

학습조직 구현방안: 공공조직의 조직학습 및 폐기학습, 지식관리를 중심으로 한 시스템 다이나믹 접근*

Implementational Architecture of Learning Organizations: System Dynamic Approach to Organizational Learning, Unlearning, and Knowledge Management in Public Sector Organizations

홍민기**

Hong, Min Kee

Abstract

Learning is naturally embedded in organizational ongoing-processes and routines. Recent many research models of organizational failure ignore how failing masks breakdowns and recoveries of organization-embedded learning as a naturally occurring process. Organizational learning is the platform in tandem with base-modules of organization in this point.

Organizations learn and unlearn while they acquire, discard, and forget organizational experiences or knowledges. These processes in public sector organizations are different from learning behaviors in private sector. This study expects to explore architectural components of learning organization in public sector, focusing on distinct characteristics of public organizations, and to implement learning model based on system thinking(system dynamic) approach.

Keywords: 공공조직의 학습, 폐기학습, 위기학습, 제도화된 신화, 지식관리
(Organizational Learning, Unlearning, Crisis-induced learning,
Institutionalized Myths, Knowledge Management)

* 이 논문은 2014년도 한국교통대학교 교내학술연구비의 지원을 받아 수행한 연구임.

** 한국교통대학교 행정정보학과 교수(단독저자, hongmk59@ut.ac.kr)

I. 서론

조직의 학습은 조직의 플랫폼이다. 조직행동의 기반모듈이다. 지식관리, 조직실패 등의 주제들과 함께 최근의 조직 레질리언스(British Standard, BS65000:2014, 2014; Kayes, 2015), 지속가능한 조직(Merad et al., 2014), 생존가능성(Ruedig et al., 2013) 등에 관한 논의들은 조직에서 학습은 생애적인 것으로서 조직과정에 당연히 내장된 것으로 보고 전개된다(Weick, 2016).

조직학습에 관한 논의가 공공조직분야에서 관심을 끌게 된 것은 비교적 최근으로서, 공공조직들이 개혁과 혁신을 겪으면서 조직 지식을 창조하고 공유할 필요성이 대두하면서 시작되었다(Rashman et al., 2009; Gilardi et al., 2012; Maden, 2012). 정부 재창조(reinventing government), 신 공공관리, 지속가능한 정부, EU의 지식기반경제와 학습사회 정책모델(European Commission, 2000, 2010) 등에 관한 논의의 등장으로 효율적이고 효과적인 공공서비스의 전달과 행정과정의 투명성 및 책임성이 강조되면서 조직학습은 공공분야 조직의 필수요건으로 부각된다(Bovens et al., 2008; Greiling and Halachmi, 2013).

그러나 조직학습에 관한 이론적 이해와 경험적 연구는 주로 민간영역의 조직에 치우쳐 있다. 조직학습, 학습조직과 지식관리 분야에서 상당히 의미있는 진보가 이루어졌음에도 불구하고 공공조직의 학습과 조직경험, 지식관리 및 전이, 조직인지(organizational cognition) 등에 관한 연구는 거의 없다(Rashman et al., 2009; Maden, 2012; Visser & Togt, 2015; 홍민기, 2014).

공공조직에서는 관료제적 혹은 혼합적 조건, 즉 부서별 거버넌스, 정치적 규칙, 규제와 상충하는 압력, 공식행사, 연간 예산, 민간영역과의 상호의존성 등, 비교적 복잡하고 애매 모호한 기준에 따라 의사결정과 학습이 이루어진다(Dekker & Hansen, 2004; Rashman et al., 2009). 환경으로부터의 고도의 감시와 책임성 확보 등은 또 다른 제약조건들이다. 이윤 창출보다는 공적 가치의 지향, 시민 이해당사자들 간의 이익균형 등, 공공조직은 목적, 구조, 추동인자, 핵심 행위자 등의 영역에서 민간영역의 조직과 서로 다르다. 따라서 학습의 양태와 유형, 지식의 성질, 지식의 창조도 다르다.

이와 같은 차이 때문에 행정조직이론가들은 초기에는 조직학습보다는 정책학습에 더 많은 관심을 갖게 되었다(Howlett, 2012; Visser & Van der Togt, 2015). 공공정책과 조직학습에 관한 이론과 연구가 각각 독자적으로 발전하였음에도 불구하고 정책연구자들은 조직 관점에서의 학습의 중요성을 인정한다. 예를 들면, 정책학습의 관점에서 논의된 ‘자기 평가적 조직’(self evaluating organization)이라는 개념(Boyne et al., 2004), 더욱 최근의 신실용주의적 관점의 ‘실험주의자적 조직(experimentalist organization)’(Sabel and Simon, 2011; Sabel &

Zeitlin, 2012), 실험주의적 레짐을 통한 ‘실험주의자적 거버넌스(Zeitlin, 2015)’ 등과 같은 개념은 조직차원에서의 학습의 필요성을 방증하는 대표적인 예이다. 그러나 이러한 개념들이 조직학습을 근간으로 내장·내포하고(Kelman, 2005, 2007; Kochan et al. 2009; Visser & Van der Togt, 2015) 있었음에도 불구하고 이를 공공조직의 학습논의로 발전시키지는 못하였다.

이와 같은 경향은 공공부문의 조직학습 연구에 부정적인 결과를 낳았다. 민간조직과 공공조직에 획일적으로 아무런 비판 없이, 그리고 두 영역의 심각한 차이를 고려함이 없이(Dekker & Hansen, 2004), 조직학습이론을 적용시키는 사례가 흔하였다. 조직학습에 관한 이론을 수립함에 있어서도 민간영역과 공공영역을 분리하면서 조직학습과 지식에 관한 연구를 확장시키지 못하였다. 더욱이 약간의 예외적 연구를 제외하고는, 정책학습과 조직학습을 서로 연관짓지도 못하였을 뿐 만 아니라, 공통의 관점에서 분석하지도 못하였다(Kelman, 2005, 2007; Schofield, 2004; Grin & Loeber, 2007; Gilardi & Radaelli, 2012). 이러한 부정적 결과를 지적하면서 민간영역과 공공영역간의 격차를 메꾸기 위하여, 공공정책학습과 조직학습 분야의 다양한 개념들을 포괄하고 통합할 수 있을 것으로 보이는, 그리고 특히 공공분야 조직을 겨냥한 이론적 틀을 개발할 것이 요청된다.

여기에 조직학습은 피드백 관점 및 시스템사고와 동반자 관계라는 점이 전제되어야 한다. 즉, 조직의 학습을 분석적 시각에서 탈피하여 전체론적 시각, 즉, 개별 독립변수들의 집합을 다루는 분석적 사고방식으로부터 상호 관련된 변수들의 집합을 다루는 과학이면서 예술로서의 시스템 사고와 시스템 다이내믹스로 포괄하여야 한다는 것이다(Gharajedaghi, 2007; 홍민기, 2014). 따라서 본 연구의 목적은 공공조직의 학습에 관한 이론적 틀을 시스템사고와 시스템다이내믹스 접근법에 근거하여 모색하는 것이다.

II. 공공분야 조직의 학습

1. 조직학습과 행동이론

공공정책분야와 조직학습에 관해서는 다양한 개념들이 확산되어 있어서 이론적 준거 틀을 새로이 개발하기보다는 오히려 현존의 논의들을 채택하는 것이 바람직하다(Shipton, 2006; Tosey et al., 2015; Visser & Van der Togt, 2015). 특히 Argyris & Schön(1974, 1976, 1996, 2000, 2004)의 조직학습에 관한 행동 이론적 접근은 공공조직의 조직학습의 필요성을 강조한 최초의 연구로서 이론적 지침을 제공하였을 뿐 아니라 공공조직의 실무와 관행

을 연구 대상으로 하였고, 고려했던 가치의 수나 성격 면에서 나타나는 민간조직과 공공조직의 차이를 적절히 수용할 수 있을 것이다. 또한 민간조직이나 공공조직의 조직학습을 설명하는데 몇 안 되는 아주 좋은 준거모델이 될 것으로 보인다(Argote, 2011, 2013; Easterby-Smith and Lyles, 2005; Maden, 2012; Van Dooren, et al., 2015).

Argyris & Schön의 접근법의 핵심은 지식과 행동 간의 관계이다. 사람들은 행동(action)의 설계자이다. 행동국면에서의 인간 행위는 행위자의 의미부여와 의도로 구성된 것이다. 행위자는 의도된 결과를 달성하기 위하여 행동을 설계하고 스스로를 모니터하여 그들의 행동이 효과적인지를 학습한다. 그들은 주의를 기울인 것에 대하여 의미를 구성함으로써 환경에 의미를 부여하게 된다. 이러한 구성은 다시 행동을 이끌게 된다. 행동의 효과성을 모니터링에 있어서 그들은 환경에 대한 의미구성이 적합한지를 또한 모니터링한다.

사람들은 정보처리능력의 한계로 말미암아 행동을 설계함에 따른 복잡성을 있는 그대로 처리하지 못한다. 사람들로 하여금 환경에 대한 단순화된 표상을 구성하게 한다. 의도된 결과를 어떻게 달성할 수 있을지에 관한 관리 가능한 인과이론을 수립하게 한다. 각각의 상황으로부터 이와 같은 표상과 이론을 구성하는 것은 매우 비능률적일 것이다. 오히려 사람들은 개념, 스키마, 전략 등과 같은 행동 레파토리를 학습하고, 독특한 상황을 위한 표상과 행동을 설계하기 위하여 그 레파토리를 이끌어내기 위한 프로그램을 학습한다. 이러한 설계프로그램을 행동이론(theories of action)이라고 부른다.

민간조직과 달리 공공분야 조직에서 성취하고자 하는 결과는 정책 목표와 목적이다. 따라서 정책은 공공분야 조직의 조직수준에서의 행동이론이라고 볼 수 있다. 이러한 정책행동이론은 정책신념체계, 정책 패러다임, 정책 프레임 등에 상응할 것이다(Rein & Schön, 1991; Hall, 1993; Grin & Loeber, 2007).

2. 공공조직의 사용이론 대 신봉이론

조직에는 두 개의 행동이론이 존재한다. 사람들이 행동하는 것에 암묵적인 이론, 즉, 행동으로부터 추론될 수 있는 이론과 사람이 자신이 따르고 있다고 주장하는 이론으로서 다른 사람에게 자신의 행동을 말하고자 할 때 근거하는 이론이다. 전자를 사용이론이라고 부르는데 실제 행동을 지배하고 암묵적인 것이 특징이다. 후자, 즉 신봉이론은 자신, 타인, 환경에 대한 가정들로 구성되어 있다.

사용이론과 신봉이론은 일치할 수도 있고 불일치할 수도 있다. 행위자는 이 불일치를 인식할 수도 있고, 모를 수도 있다. 사용이론과 신봉이론이 일치하는 하는 경우, 즉, 내적 일치 상태는 모순이 없는 상태를 말한다. 행위자 자신, 타인, 조직, 행동상황에 대한 가정과

이와 관련된 이론의 지배변수가 일치하는 것을 의미한다. 특정 행동이 사용이론의 지배변수를 만족시키는 경우, 행동은 사용이론에 견주어 효율적인 것이 된다. 기대한 결과가 바람직하게 발생하지 않는다면 개인이나 조직은 사용이론을 의심하게 되고 그 원인(오차)을 탐색하고 수정하려 든다. 조직 차원에서의 단일회로 학습이 발생하는 것이다. 복잡하여 풀기 어려운 문제나 심각한 위기에 처한 경우 개인이나 조직은 지배변수와 신봉이론 자체도 의심하게 된다. 이때 이중회로 학습이 추동된다.

기대와 실제 결과가 불일치하는 경우 공공조직은 상황과 행동전략, 가정 등과 결과 간의 관계를 조정함으로써 내적 모순을 해결한다. 이러한 유형의 학습을 1차 학습(Hall, 1993), 기술적 학습(Fiorino, 2001), 도구적 학습(Gilardi & Radaelli, 2012), 정책지향 학습(Howlett, 2012), 향상학습(Van der Knaap, 2004)이라고 부른다.

대부분의 사람이나 조직은 자신의 사용이론을 명확하게 잘 알지 못한다. 사람이나 조직의 행동은 대부분 자동적이기 때문이다. 의식적인 노력 없이 과거의 방식대로, 루틴대로 행동하면서, 다양한 지배변수, 사용이론이 제시하는 행동 레파토리와 프로그램, 인과지도, 정신모델, 조직사고 등을 내면화하고 강화하기 때문이다. 공공조직의 경우 이러한 현상은 더 두드러져서 지배변수, 깊게 침착된 규범, 핵심 신념 등을 스스로 문제시하지 않는다. 공공조직의 행동이론의 범위를 넘어서는 이중 회로적 문제제기는 여간해서 발생하지 않는다.

공공조직에서 신봉이론은 정치 혹은 통치영역, 예를 들면 입법부에 의한 법과 규제 법령(규칙)의 제정 및 공포에서 시작되어 개발된다. 이러한 법과 규칙은 기대하고 있는 정책의 결과, 가정, 정책도구, 행동전략 등을 포함한다. 그리고 이 법과 규칙은 더 심층적인 규범, 가치, 핵심 신념 등과 같은 지배변수와 통합적으로 연결된다(Hoogerwerf, 1990; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Visser & Van der Togt, 2015). 공공조직이 이러한 공식적인 법과 규제를 집행하게 될 때, 먼저 이 법과 규제에 은연하는 것으로 보이는 정책이론에 의거하여 조직 자신만의 신봉이론을 개발한다. 그러나 점차 그 신봉이론은 정책이 구체적으로 집행됨에 따라 사용적 특징을 띠게 된다.

이러한 전이를 정책집행의 마지막 국면이라고 할 수 있다. 정책사용 이론은 구체적인 상황에서 구체적인 행동을 설계하는 방법과 정책의 명백한 결과로 이끄는 방법을 알려준다(Evans & Harris, 2004; Visser & Van der Togt, 2015). 정책 사용이론은 정책 신봉이론과 같거나 다를 수도 있지만, 정책이 어떻게 집행되었느냐는 관련된 정책이론의 성공이나 실패에 결정적인 역할을 한다(Schofield, 2001).

행동전략의 결과가 기대했던 결과와 상응하지 않을 때 학습은 시작된다. 기대와 결과의 불일치는 오차로서 인식되고 문제적 상황을 야기한다. 조직구성원들에게 공동의, 협력적 회고와 탐색을 불러일으킨다. 이것은 더 비공식적이거나 혹은 더 공식적으로 진행되기도

한다. 공공조직에서 후자의 사례는 정책평가이다. 공식적인, 지속적인 구조화된 형태로서의 탐색과 회고가 정책평가인데, 정책사용 이론에 있어서의 행동전략이 기대한, 혹은 기대하지 않은 결과를 낳았는지를 검토하는 것이다(Van der Knaap, 2004; Van Duijn et al., 2011; Visser & Van der Togt, 2015).

3. 조직의 학습 회로와 공공조직의 학습

학습을 공식적 혹은 비공식적 회고와 탐색에 근거한 오차의 발견과 수정이라고 한다면, 학습은 맨 처음 단일회로 학습을 통해서 일어난다. 이 학습은 조직의 현행의 사용이론, 루틴, 절차 등에 근거하여 오차를 발견하고 수정하려는 것이다. 그러나 단일회로 학습(Argyris & Schön, 1978, 1996)의 오차가 반복적으로 지속된다면, 더 포괄적이고 예리한 오차발견과 수정이 요청된다. 조직이 조직행동의 의도와 결과의 불일치를 발견하고 조직의 근본적인 가치와 신념, 지배변수 등을 변화시킴으로써 학습하고자 할 때 이중회로 학습(Argyris & Schön, 1978, 1996)이 발생한다. 이때는 상황, 행동전략, 가정 및 결과 등의 관계가 새롭게 정립된다. 이러한 학습은 제2차 학습(Hall, 1993), 개념적 학습(Fiorino, 2001), 사회학습(Gilardi & Radaelli, 2012), 혁신학습(Van derKnaap, 2004) 등과 비견된다.

이중회로 문제는 실제적으로 식별될 수 있는 단서가 여럿 존재한다. 이중회로 문제를 처리하는 것은 조직의 방어성을 처리하는 것이다. 당황스럽거나 위협적인 상황은 이중회로 학습을 요청하는 것이다. 토론할 수 없는 문제와 토론불가능성 그 자체는 거의 확실하게 이중회로적 쟁점이다. 문제를 해결하려는 노력에도 불구하고 지속되는 문제는 그것 자체 내에 깊이 박혀있는 이중회로 쟁점을 갖는 것이다. 또 학습에서 지속적으로 발생하는 오차는 이중회로 학습을 시사하는 것이다.

조직은 오차가 드러내져서 회고와 탐색되는 정도에 따라 다르다. 이러한 차이를 설명하기 위하여 Argyris & Schön(1978, 1996)은 조직의 학습 분위기(혹은 행위세계)가 어떻게 회고와 탐색을 저해하거나 촉진시키는가를 논의한다. 행동연구와 개입 경험에 근거하여, 이들은 대부분의 조직은 모델 O-I 학습 분위기에 의해 주도된다고 주장한다. 이 모델은 제한된 학습시스템의 대표적 예이다.

모델 I 사용이론으로 프로그램된 조직은 난해하고 위협적인 문제를 처리할 때, 일차적 억제회로를 창조한다. 즉, 토론불가능성 조건, 자기 충족적 예언, 자기폐쇄과정, 오차 상승 효과 등을 창조한다. 더욱이 이러한 조건들을 만들어낸 책임에 대해서 조직은 인지하지 못한 채로 남게 된다. 일차적 억제 회로는 승-패 집단 역학, 순응, 집단 양극화, 집단적 속임수 게임 등과 같은 2차 억제회로를 이끌어 낸다. 2차적 억제회로는 1차 억제 회로를 강화

하고 조직은 조직구성원들로 하여금 조직의 이중회로학습에 대한 자포자기에 빠지게 한다. 이러한 조건하에서 조직은 자신의 규범을 위협하지 않는 오차를 탐색하고, 감춰질 수 없는 오차만을 수정하려고도 한다. 기저 규범을 문제시하거나 변화시킬 필요성이 나타날 때는 오차를 수정하기 보다는 회피한다. 뿐만 아니라 정교한 위장망이나 그 위장의 위장을 만들어내고 특정한 파일들을 편집하는 것과 같은 백업보호 활동에 전념하게 된다. 개인들 간의 폐쇄적 태도, 조직에서의 방어적 루틴 등이 조직전반을 지배한다. 일반적인 불신 분위기, 리더와 구성원 간의 존경의 상실, 제한된 의사소통, 경쟁적 문제인지, 조직 모순의 노골화, 조직 오차에 대한 명칭을 부여하고 비난하기 등이 일상적이 된다(Bovens et al., 2008; Howlett, 2012).

공공분야의 조직은 연합들 간의 갈등과 협상의 장이다. 다양한 집단들이 다양한 선호체계를 갖고 있고, 조직의 목표는 정치적 조종을 통해서 설정된다. 조직의 목표는 흔하게 비일관적이고 이러한 비일관성 혹은 모순은 서로 다른 집단들이 선호하는 목표들에 동시적, 혹은 순차적으로 관심을 기울임으로써 유지된다. 조직의 목표는 흔히 어떠한 특정 행동을 요구하지도 금하지도 않는다는 점에서 비운영적(nonoperational) 특성을 띤다. 비운영적 목표는 사실상 어떠한 목표와도 일치한다. 공공조직에서는 비일관적이고 비운영적인 형태의 모순적인 조직목표를 수립하는 것이 가능하기 때문에(또 의도적으로 그렇게 하기 때문에) 다양한 집단들의 더 많은 요구를 충족시키는 것처럼 보이게 하는 것이 가능하다. 이와 같은 공공조직의 특성은 모델 O-I 세계에서 일어나는 현상과 매우 일치한다. 집단은 그 자신을 보호하는 것을 학습하게 된다. 그들의 지위를 확보하기 위하여 다른 집단과 연합을 형성하는가 하면 실현가능성과 관련 없는 다양한 목표들을 애매하게 설정하고, 그들에게 취약한 정보는 왜곡하고 은폐하기도 한다. 자신의 방어적 태도를 위장하기 위하여 상징과 의식을 활용하고, 상황에 따라 각기 다른 관점과 행동기준을 모순적으로 제시하기도 한다.

조직은 그가 창조한 세계에 관하여 회고하고, 조직이 신봉하는 가치나 이론에 더 부합하는 방향으로 행동세계를 변화시키려는 학습을 할 수 있다. 규범적 차원에서 Argyris & Schön(1978, 1996)은 위와 같은 모델 I 과 모델 O-I 학습을 중단시킬 수 있는 모델 II 학습을 제안한다. 이들에 의하면 신봉이론으로서의 모델 II는 새로운 것이 아니며 실제로 대부분의 사람들이 이미 마음속에 암묵적으로 신봉하고 있는 것이라고 한다. 그러나 모델 I의 사용이론에서 모델 II적 요소는 찾아보기 힘들 뿐만 아니라 거의 존재하지 않는다. 모델 I 과 모델 O-I를 따르는 행동이 조직의 타당성을 위협하고 학습을 저해하기 때문에, Argyris & Schön(1978, 1996) 등은 모델 II와 모델 O-II를 따르는 행동과 학습을 규범적으로 제안하는 것이다. 모델 II는 개인이나 조직이 학습할 수 있도록 지원하는 사용이론을 제공하는 것이다. 따라서 모델 II의 지배변수는 타당한 정보, 자유롭고, 정보에 근거한 선택, 내적 몰입,

공감, 자아수련(Senge, 2006) 등이다.

모델 II-O는 모델 II 사용이론을 따르는 개인들의 상호작용에 의해서 창조된 조직의 행위세계이다. 조직구성원들이 모델 II 사용이론에 근거하여 난해하고 위협적인 문제를 처리할 때, 그들은 일차적인 방어(억제)회로를 창조하기보다는 모델 II에 입각한 탐색을 할 것이다. 토론할 수 없는 쟁점들은 표면에 떠오르게 하고 가정은 검증되고 또한 수정될 것이다. 자기 폐쇄적 과정도 중단될 것이다. 단일회로 학습과 이중회로 학습 둘 다 발생할 수도 있다. 집단과 집단 간 역기능적 다이나믹스는 감소하고 위장과 속이기 게임도 사라질 것이다(Argyris & Schön, 1978, 1996; Bovens, 2008).

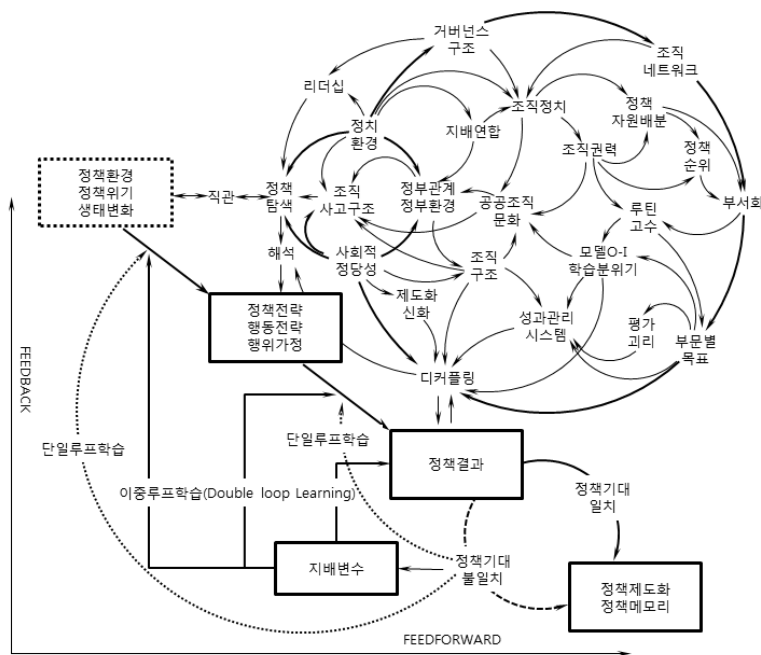
공공분야 조직은 민간조직보다 개인이나 조직수준에서 학습이 일어날 가능성이 매우 제한적이다. 집행된 정책이 정치권력이 신봉하는 정책에서 크게 벗어나는 경우 민주적 책임과 법적 책임의 문제를 불러일으킬 수 있기 때문이다(Bovens, 2008). 일선관료제는 고객의 구체적인 요구에 맞도록 정책규칙에 대한 행정적 자유재량과 권한위임을 원하지만, 정치권력은 공공서비스의 예측가능성과 균일성을 원하게 되어 결국 자유재량범위는 크게 축소된다(Bovens & Zouridis, 2002). 따라서 조직 내부적 학습의 가능성은 그만큼 줄어든다. 그만큼 공공조직에서의 학습은 대부분 단일회로 학습과 모델 O-I이 지배하게 된다. 능률 지향적인, 즉, 주어진 정책을 대안적 방법이나 접근법에 비해 어떻게 하면 더 생산적으로, 더 싸게 집행할 수 있겠는가 주된 관심사항이 된다(Gilson and Tinkler, 2015). 흡수된(absorbed) 환경 하에서 학습지향적이기 보다는 성과지향적이 된다. 일상적인 환경에서의 성과지향이 새로운 환경에서는 학습지향으로 급속한 전환을 요청함에도 불구하고, 공공조직의 목표에의 집착, 부적절한 낙관, 모델 I 및 모델 O-I 학습분위기 내에서의 합리적 의사결정과 같은 요인들이 경험적 학습을 어렵게 만들고 성과지향을 강화하는 일이 자주 발생한다(Kayes, 2015). 특히 공공조직은 정치적 가이드라인 내에서 행동하도록 제한되기 때문에 이중회로 학습이 발생하는 것은 거의 불가능하다(Romme and van Witteloostuijn, 1999; Gilson and Tinkler, 2015). 모델 II나 모델 O-II가 작동하기도 힘들다.

조직학습 접근의 마지막 단계는 3중회로 학습(deutero-learning)이다. 이 학습은 조직이 단일회로 학습과 이중회로 학습을 수행하는 방법을 학습할 때 발생한다. 단일회로 학습이 불필요한 것을 없애고 더 빠르고 좋게 행동하려는, 즉 능률성을 지향하고 있다면, 이중회로 학습은 효과성을 지향한다. 최초의 이론이나 생각이 성공에 기여할 수 없기 때문에 더 좋은 결과를 제공할 수 있는 다른 무엇을 탐색하는 것이다. 여기서 3중 회로학습은 다이나믹하게 적절한 효과성을 추구함으로써 이중회로 학습에 이중회로 학습 그 자체를 적용하는 것이다. 다르게 행동할 필요가 있다는 것을 알 수 있는지를 항상 평가할 수 있는 그 무엇을 수행하는 것이다(Visser, 2007). 학습을 향상시키는데 필요한 구조와 과정, 학습촉진요인,

학습유형과 학습 분위기를 지속적으로 확인하는 것이다(Organizational learning, 2016).

그러나 과거의 경험에 근거한 회고적 학습은 정부영역에서는 쉽지 않다. 왜냐하면 수권 정당은 시장보다는 오히려 시민에 반응하여야하기 때문이다. 정부나 공공조직이 학습 인프라를 구축하여야 한다는 데에 대부분의 정당들은 광범하게 동의하지만, 정부영역 조직들이 이전에 사용한 학습전략에 대해서 알 수 있는지, 그리고 그 전략들이 성과에 어떻게 영향을 끼쳤는지, 지식과 학습을 향상시키고 새로운 전략을 개발하기 위하여 이것을 활용할 수 있는지에 대해서 이들은 잘 알지도 못할 뿐 만 아니라, 새로운 쟁점이 부각됨으로 말미암아 흔히 의도적으로 망각하기도 한다. 이에 대한 실제적인 원인탐색도 제대로 이루어지지 않는다. 따라서 일부의 학자들은 이중회로 학습과 3중회로 학습은 정치적 리더십의 영역을 크게 벗어나기 때문에 공공분야 조직의 학습은 단일회로 학습일 수밖에 없다고 한다(Common, 2004).

공공분야 조직의 학습은 시행착오에 의해 주도되는 경향이 있다. 특히 오차(착오)에 대하여 과도하게 예민하다. 시민들에게 성공적임을 보여 줄 필요가 있기 때문에 실제적 결과에도 불구하고 성공을 공식적으로 포장하고 상징화한다. 따라서 공공조직은 사회·정치적 및 관료제적 장애요인 때문에 아주 점진적인 단일회로 학습만을 의도적으로 수행한다.



[그림 1] 공공조직의 정책학습에 따른 조직학습의 다이내믹 프로세스

공공조직에서는 지속적인 구조적, 문화적, 정신적 장애요인 때문에 Senge(1990, 2006)가 제시하는 학습조직의 5가지 수련도 매우 어렵다. 공유비전의 형성은 비전이 지배적 비전과 정부정책에 따라서 변화하기 때문에 쉽지 않다. 다양한 이해 당사자들의 관심에 따라 거의 비체계적으로 행동하기 때문에 시스템사고를 하기도 어렵다. 개인적 숙련도 마찬가지이다. 성과향상을 위하여 현존의 시스템을 문제시하는 것은 거의 불가능한데, 왜냐하면 배정된 직무가 요구하는 범위 내에서만 행동해야하기 때문이다. 관료제적 구조에서의 계층적 관계는 팀 수준 혹은 부서 수준의 학습을 저해하고, 개방적 대화의 기회가 부족함으로 말미암아 현존의 정신모델은 광범한 학습을 방해한다.

이상과 같은 논의들을 시스템 다이나믹 모델로 종합하여 표현하면 [그림 1]과 같다.

III. 공공조직의 폐기학습과 조직의 망각

1. 조직의 학습과 폐기학습, 조직망각

조직은 생존을 위하여 학습하고 폐기학습을 한다. 지식을 획득하고 변화시키고자 학습하지만, 또 다른 학습을 위하여 진부화된 지식이나 규칙, 행동, 절차, 신념 등을 의도적으로 제거하거나 대체하고 사용하지 않으려고 한다(Hedberg, 1981; Becker, 2010; Bekkers, 2013). 오래된 지식이 수정되지 않으면 조직은 경쟁력을 상실한다. 조직은 이전의 신념과 비효율적인 지식을 폐기하는 학습을 함으로써 효과적으로 학습할 수 있다.

조직의 변화과정이나 새로운 학습으로의 대체 등은 조직에 이미 폐기학습이 발생하고 있다는 것을 의미한다(Hedberg, 1981). 폐기학습을 통하여 이전에 학습된 지식이나 절차는 수정되고 새로운 지식이 유입되어 학습과정이 진행된다(Wheatley, 2006). 개인들은 지식과 행동의 변화를 위해 과거에 사용된 지식을 폐기학습하게 된다(Starbuck, 1996). 그러나 개인이나 조직은 최근에 습득한 지식에 대해서는 일반적으로 검증하지는 않는다.

Hedberg(1981)는, 변화기간 동안 새로운 지식의 습득과정의 한 부분으로 폐기학습을 논의한다. 폐기학습은 오래된 지식에 대한 제거를 의미한다. Nistrom(1983)은 새로운 정보를 추가하기 전에 사람들은 먼저 불필요한 정보를 지워버린다고 한다. Hedberg(1981)는 새로운 지식이 사용가능해지면 오래된 정보는 폐기된다고 하고, 반면에 Starbuck(1996)은 오래된 지식을 부정확한 정보로 보고 조직이 변화과정을 따르면 이러한 지식을 더 이상 사용하지 않는다고 한다.

Schmorrow et al.(2009)에 의하면, 변화나 지식의 갱신동안 추가적 지식이나 정보가 투입

된다고 하더라도 새로운 지식은 이전에 습득한 모델 내에 머무르게 된다. 사람들이 지식을 처리할 때 현재의 준거 틀이나 정신 모델의 지정된 위치에 저장한다는 것이다(Senge, 2006). 따라서 행동이 안정화되면 주의집중과 관심의 방향만이 바뀌게 될 뿐, 과거의 모델이 수정되지 않은 채로 다른 과업을 수행하게 된다는 것이다. 이들에 의하면, 사람들은 그들이 추구하고 있는 목표나 사용하고 있는 전략의 대부분을 거의 인식하지 못한다. 변화의 전략이 실패할 때, 자동화된 그리고 역기능적 인지행위에 의해서 야기된 추론을 사람들은 거의 검토하지 않는다. 그리고 암묵적이고 명시적인 새로운 행동을 위하여 역기능적으로 자동적인 그리고 무의식적인 지식을 폐기 학습하는 방법에 관해서 사람들은 거의 모르거나 관심이 없다는 것이다.

무의식적인 대체학습, 혹은 폐기학습은 자각 없이 발생한다(Clark, 2010). 반복적인 과업은 시간이 지남에 따라 루틴 화된다. 비슷한 맥락에서의 반복적 행위는 조직구성원들 간의 상호작용을 촉진하고 이들 간의 암묵적 지식의 전이를 용이하게 한다(Stakey et al., 2004). 그러나 폐기학습이 중단되거나 불완전하거나 비성공적이면 행동의 오차가 발생한다. 일상적 과업을 수행하는 조직구성원의 관습적 행위와의 불일치가 발생하는 것인데, 이때 오히려 과거의 행동을 회상하고 그러한 경험으로 회귀하기도 한다(Rushmer and Davies, 2004; Clark, 2010).

자동화된 루틴이나 행동은 절차적 메모리에 근거하여 발생한다(Neal et al., 2006). 행동이 자주 반복되면 자동화된 반응이 일어나고, 반복된 행동은 절차적 메모리에 저장된다. 습관화된 행동이나 루틴은 개인이나 조직의 인지체계를 무의식적으로 활성화시킨다. 그리고 동시에 다른 과업을 수행하게 한다. 루틴화된 과업은 창조적 생각을 저해하고 새로운 지식의 형성을 방해한다고도 한다. 그러나 지식변화는 반복을 필요로 하고 지식창조와는 관련이 없는 추가적 과업을 수행하게 한다. 자동화된 행동과 루틴을 만들어내는 것은 반복성만이 아니다. 기대된 행동을 불러일으킨 환경의 자극이나 요소의 출현과 관련된 맥락일 수도 있다(Neal et al., 2006). 반복성은 누적적 효과를 가져서 무의식적 행동을 유발하지만, 환경적 자극과 반복된 과업행동의 성공 간에는 정적(부적) 강화에 의한 인과적 연합이 창조될 수도 있다.

조직의 폐기학습은 통상 오래된 루틴을 새로운 루틴으로 대체하는 것을 의미한다. 조직구성원들은 오래된 루틴을 버리면서 새로운 루틴을 학습하게 된다. 따라서 폐기학습과 학습은 동시에 일어나거나, 혹은 학습 이후에 폐기학습이 이루어진다. Starbuck(1996)에 의하면 학습은 폐기학습 이전에 발생할 수 없다. 왜냐하면, 폐기학습은 조직구성원들로 하여금 현재의 신념과 방법을 따르지 못하게 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 학습은 폐기학습 없이도 발생한다. 예를 들어, 조직이 채택한 새로운 루틴이 현존의 어떠한 루틴과도 같음을

일으키지 않는다면, 폐기학습은 최소화되고 루틴은 조직메모리에 잔존하게 된다. 이러한 경우 조직의 학습은 더 단순화 될 수 있다.

조직은 망각한다. 조직의 폐기학습은 늘 의도적이지는 않다. 조직 관리자가 조직의 루틴을 수정하고자 한다면, 의도적인 폐기학습이 일어난다. 그렇다고 하더라도, 조직은 망각을 하거나 비의도적으로 폐기학습을 한다. 실제로 조직은 사람의 인식보다 더욱 더 망각적이다(Tsang, 2008). 조직이 환경으로부터 정보를 수집하고, 이를 해석하여 공유, 저장하고, 조직 행동을 위하여 인출하는, 그리고 결국에는 환경에 영향을 미치는 조직학습 과정에서 조직의 망각은 조직학습과 동전의 양면과도 같다. 조직학습은 조직의 환경과의 상호작용을 통해서 정보를 수집하고 해석하면서 시작된다. 이때 문제와 기회는 학습의 계기이다. 문제는 이전 행동의 결과가 기대치보다 낮은 성과 격차가 존재할 때 발생하고, 새로운 기회의 탐색은 조직 슬랙이나 현존 활동영역의 위협 때문에 발생한다. 환경정보가 수집된 후에는 조직에 확산된다. 정보의 확산은 정보의 질과 중요성, 조직구조, 커뮤니케이션 네트워크, 조직문화 등과 같은 요인에 의해 좌우된다. 이때 생성된 지식은 루틴에 저장되고 내장된다. 환경자극에 따라 의사결정 칼큐러스에서 지식은 인출되고, 다른 관련요인들과 함께 검토된다. 위급상황에서 학습된 것은 즉시 행동으로 표출되고, 학습 사이클도 매우 짧아진다. 정상적인 상황에서 통상 저장과 인출 간에는 지연이 발생한다. 간혹 환경자극이 없을 때 학습과정은 저장단계에서 종료된다. 조직의 망각은 이렇게 저장된 지식이 우연히 인출되지 못할 때 발생한다. 조직메모리에는 남아있되, 제대로 회상되지 못하는 것이다. 그러나 (비)의도적으로 망실되는 경우도 있다. 따라서 조직의 망각은 조직메모리와 관련되지 않을 수 없다.

2. 조직메모리와 폐기학습

조직메모리의 분포, 정확성, 또 그 메모리가 제약조건으로서 처리되는 조건 등과 같은 특성들은 조직화 및 조직학습의 핵심요소가 된다(Weick, 1979). 조직의 메모리는 조직학습과 개인학습의 상호작용에 영향을 미친다. 학습하는 동안 학습된 내용은 조직의 메모리에 저장되고, 폐기학습을 위하여 불필요한 루틴은 조직메모리에서 제거된다. 따라서 조직의 메모리는 조직의 역사에 근거하여 저장된 정보로서 사건에 대한 현재의, 그리고 미래의 해석과 조직의 의사결정에 영향을 미칠 수 있게 된다.

조직 메모리의 저장 빈(storage bin)에는 인간적인 것과 비인간적인 것, 두 가지가 있다(Cross and Baird, 2000). 저장 빈은 정보가 저장되는 위치를 말한다. 비인간적인 빈은, Pentland and Feldman(2008)의 인공물의 개념에 상응하는 것으로서, 규정, 규칙, 운영절차,

조직도표, 보고서, 메모, 컴퓨터 S/W 등을 의미한다. 사람들의 마음이나 메모리는 인간 저장 빈에 저장되어 있다. 상징, 영웅담, 의식, 가치 등으로 드러나는 조직문화는 조직구성원의 마음속에 존재한다. 두 저장 빈에서 개인은 암묵적 지식을 습득하고 저장하는데 가장 효과적인 매개체이다(Argote, 2012).

개인의 스킬, 습관, 절차적 지식 등과 같은 개인적 수준의 요인들이 조직루틴을 형성하는데 영향을 미치기 때문에, 흔히 조직의 폐기학습은 주로 인간 저장 빈의 내용을 지우는 것에 초점이 맞춰진다. 확립된 루틴은 그것을 사용하는 사람들의 업무습관이 되고, 그러한 습관은 변화되거나 그만두기 어렵기 때문이다.

인간 메모리는 암묵적 지식과 명시적 지식 둘 다를 저장할 수 있지만, 비인간 저장매체는 암묵적 지식을 다루는 데는 불리하다. 반면 인간메모리는 처리 가능한 정보의 양에 매우 제약적이다. 따라서 조직 학습과 폐기학습에서 가장 큰 쟁점은 암묵적 지식을 어떻게 하면 더 효율적인 방법으로 저장하고 전달하느냐는 것이다. 지식의 확산, 즉, 조직의 메모리 요소에서 다른 요소로 지식이 전달되는 과정상의 문제인 것이다. 이는 조직학습의 넓이를 결정하는 중요한 요소이다.

지식확산의 유형은 4가지로 분류할 수 있다(Tsang, 2008). ‘인간에서 인간’(예: 세일즈맨이 고객 불만을 상사에게 보고), ‘인간에서 비인간’(예: 엔지니어가 운영매뉴얼에 자신의 경험을 기록), ‘비인간에서 인간’(예: 작업자가 운영매뉴얼을 읽고 자신의 지식을 습득), ‘비인간에서 비인간’(예: 리포트를 복사해서 다른 부서에 전달) 유형 등이다. 다이내믹한 과정으로서의 지식확산은 새로운 지식을 형성하는 기회가 될 수 있는데, 특히 ‘인간에서 인간’으로의 확산의 경우 그러하다. 조직구성원들이 지식을 공유하면서 새로운 아이디어나 해석이 표면으로 떠오를 수 있고, 또 정보가 왜곡되고 잘못 해석될 수도 있다. 조직은 확산의 문제 때문에 이전에 학습한 것을 우연찮게 망각할 수도 있다. 이때 결정적인 요인은 지식확산이 거치는 단계의 수이다. 단계의 수가 커지면 커질수록 정보전달의 정확성은 더욱 떨어진다.

정보의 인출은 두 가지 쟁점과 관련된다. 인출된 것이 저장된 것과 다른 것인지와 저장된 것은 적절하게 인출될 수 있는 지이다. 잘 정립된 절차를 활용한 일상적인 의사결정루틴에서 정보는 자동적으로 인출된다. 환경의 자극으로 인하여 비 루틴적 의사결정이 요청될 때, 정보는 의도적 혹은 특정한 목적으로 인출된다. 조직에서 저장 빈은 다양한 곳에 분산되어 있기 때문에 의사결정과 관련된 정보의 존재여부를 모를 수도 있고, 필요한 정보의 위치를 안다고 하더라도, 인출하는데 많은 시간이 걸릴 수도 있다. 조직이 과거에 수집한 정보를 적절하게 확산, 저장, 인출할 수 있는 경우, 정보의 왜곡과 손실을 최소화할 수 있다. 그러나 이 두 가지 요인은 조직망각을 불러일으킬 수도 있다.

조직은 개인을 통하여 학습하고 폐기 학습할 수 있기 때문에 주인-대리인 관계가 성립할

수 있다. 즉, 대리인은 주인을 대신하여 업무를 수행한다. 학습과정에서 주인과 대리인의 목표가 상충하면, 역선택과 도덕적 해이와 같은 대리인문제가 발생한다. 일반적으로 조직 구성원들이 조직의 이해보다는 개인의 이해를 추구하는 경향이 있다면, 대리인비용은 매우 크게 발생한다. 이때 조직의 정보는 개인이나 집단이 통제하려는 중요한 전략적 자원이 된다. 사람들은 정보가 수집, 보유, 인출되는 것을 실질적으로 통제·관리함으로써 그들의 신념과 이데올로기에 입각한 권력을 유지할 수 있다. 이러한 의도적인 정보조작이 가능하다는 것은 조직은 그 만큼 그 구성원들 보다 흔하게 지식이 적다는 것을 시사한다.

조직은 현재의 의사결정과정에서 낡은 정보와 오래된 루틴에 자주 관심을 집중함으로써 변화된 상황에 적응하지 못한다. 조직은 과거의 덫에 걸리는데, 이러한 현상은 이전의 절차가 유리한 성과를 냈으면, 조직은 그 절차와 관련된 경험을 더욱 더 축적하기 때문에 발생한다. 이는 조직에서 폐기학습이 왜 필요한지를 설명해준다.

3. 공공조직과 폐기학습

1) 공공조직과 조직의 정당성

상호의존성과 상충되는 이해관계를 갖는 공공조직은 목표 지향적이거나 도구적 관점에서 협동하는 개인들의 노력의 집합이기 보다는 다양한 이해관계를 수용하기 위해서 자신의 목표나 목적, 활동영역을 수시로 바꾸는, 그리고 중심목적에서 훨씬 떨어진 활동에도 참여하는 다양한 이해관계자들의 연합이면서 조직화된 무정부이다. 연합된 이해관계에서는 어떤 요구에는 따르고, 다른 요구는 회피하며, 어떤 연합관계와는 관계를 수립하거나 회피하는 등의 외부적 압력에 의존하게 된다. 조직이 계속하여 생존하려면 필요한 자원과 지지를 제공하는 집단과 선린관계를 유지하기만 하면 되는데, 이때 조직의 활동은 다양한 이해관계자들이 바라고 있는 산출물이 된다. 따라서 조직의 평가기준은 능률성에서 효과성으로 옮겨간다. 어떤, 얼마의 비용으로 얼마나 생산되고 있느냐의 질문 대신에, 무엇이 생산되고 있는가라는 질문이 더 중요해진다. 조직에 대한 요구가 더욱 커지고 집요해지면, 조직의 사회적 정당성이 늘 문제시된다. 서로 다른 조직과 집단이 동일한 조직을 평가하는 상이한 기준을 갖고 있다는 것과 이에 따라 조직에 대해 상이한 요구를 하고 있다는 사실은, 극대화라든가 단순한 계산을 통해서 이와 같은 충돌을 해결할 수 없게 한다. 산출물과 정당성이 상충하는 경우 같은 산출물을 더 낮은 비용으로 생산한다고 해서 문제가 해결되지 않는다.

이러한 경우, 공공조직의 학습은 조직의 사회적 정당성의 확보에 초점이 맞추어진다. 다양하게 변화하는 상충되는 이해관계에 따라, 환경에서 제기된 문제에 따라 조직이 어떻게

반응하느냐가 학습과 폐기학습의 관건이다. 이 과정은 복잡한 환경의 요구를 어떻게 처리하느냐의 문제로 귀착된다. 그리고 그러한 과정이 어떻게 정당성을 확보할 수 있느냐가 문제가 된다. 이때 조직이 활용하는 방법은 사회적 문제와 관련하여 사회 내에 제도화되어 있는 방법이나 절차를 도입하는 것이다. 이러한 경우 흔히 조직학습은 형식주의(formalism)에 빠진다. 조직학습과 폐기학습이 괴리되는 것이다. 예를 들면, 표면상 BSC를 도입하고 실질적인 운영은 과거의 루틴 혹은 단일 회로적으로 수정된 루틴에 따라 운영하는 것이다. 과학적 관리법 이후 비판적인 다양한 경영기법이 등장하였지만, 현대 조직을 지배하는 직무설계방법은 여전히 과학적 관리법이라는 주장과도 같다(Lawrence, 2010). 그러나 조직은 개혁을 위한 새로운 제도를 도입했다는데서 정당성을 확보한다.

루틴지배적인 공공조직의 정보처리 및 메모리의 한계 상, 조직은 환경의 다양한 요구를 모두 수용하지 못한다. 이를 단순화해서 처리할 수밖에 없다. 단순화해서 학습한다. 정당성 확보를 위해서 사회적 이슈를 단순히 나열하거나 순서화하기도 한다. 혹은 다른 상호의존적인 요소 들 중에 하나만의 이슈에 집중하여 선형적 인과지도를 구축한다. 예를 들어 현재의 경제적 위기는 노동시장의 문제이고, 이 문제는 근본적으로 실업의 문제라는 식이다. 따라서 지식획득과 이에 따른 행동전략을 현재의 인지구조와 루틴에 맞게 간소화한다. 조직은 실질적으로 단일회로학습을 강화하면서 상징적으로는 이중회로 학습을 하는 것이다. 폐기학습은 일어나지 않는다. 조직메모리는 변화하지 않고, 다만 환경의 요구에 따라 조직의 관심만을 바꿀 뿐이다.

2) 공공조직의 신화와 학습, 폐기학습

조직에는 신화(myths)가 존재한다. 다소 제도화되어 있거나 조직에서 당연한 것으로 받아들여지는 조직의 규범이나 가치, 혹은 이미지로서 조직의 개념수준에 견고하게 내장된 의미부여 장치이다. 조직 경험의 해석 틀로서 조직의 스토리를 구성하며, 조직의 혼돈스런 경험을 정리해주고 조직의 설정(enactment)에도 기여한다. 신화의 표준 줄거리는 이해 가능한 의미와 신뢰성을 제공한다. 이를 통해 조직 구성원들은 공통의 미션과 비전, 공유된 정체감을 창조하고, 집합적 사고를 키우고 정신모형을 구축한다.

특히 공공조직은 사회 내에 제도화되어있는 관행이나 절차를 의식적으로(ceremonially) 받아들여 공공으로부터 정당성을 확보하고자 한다. 이렇게 받아들여진 제도적 요소들은 조직의 신화로서 기능한다. 성공은 합리적 선택행위의 결과라든가(rationality), 문제와 행동은 하위문제와 하위 행동으로 계층적으로 분할되어 풀 수 있다는 사고방식(hierarchy), 조직의 성공을 조직의 지도자와 연결짓는 것(leadership), 경쟁을 통해서 능률성은 극대화할 수 있

다는 것(historical efficiency) 등은 현대 공공분야 조직에 떠도는 대표적인 신화들이다(March, 2010).

구조적으로 공공조직은 사회적으로 구성된 현실을 반영할 수밖에 없다. 제도화된 환경과 유질동형이 됨으로써 정당성을 인정받고, 이 정당성은 조직의 지속적인 생존을 약속받는다. 공공조직은 사회적으로 정당화되고 합리화된 요소들을 공식구조에 채택함으로써 정당성을 극대화하고 자원과 생존가능성을 보장받는 것이다. 공공 조직은 사회에 제도화되고 지배적으로 합리화된 개념으로 정의된 관행과 절차를, 그것의 효과성과는 무관하게 도입하려고 한다. 왜냐하면, 이러한 것들은 당연한 것으로 받아들여지고, 공공여론의 지지를 받고 있는 것이기 때문이다. 이러한 것들은 자연스레 조직의 신화로서 정착된다.

공공조직에서 전문분야, 정책, 프로그램, 서비스, 기법 등은 사회적으로 합리화되고 제도화된 규범에 따라 창조된 것이다. 그러나 신화로서의 제도화된 규범은 자주 능률성 기준과 갈등을 일으키거나 비일관성을 초래한다. 능률성의 논리로 무장한 조직은 구조와 활동 간의 밀접한 정렬을 유지하려고 한다. 감독을 통하여 순응이 강요되고, 산출물의 질은 끊임없이 모니터링된다. 다양한 조직단위들의 능률성이 평가되고 조직의 목표는 단일화되고 조정·통제된다. 제도화된 공공조직에서는 이와 같은 정책은 조직의 비능률성과 비일관성을 드러나게 한다. 따라서 공공 조직은 기술적 성과에 근거한 평가로 인하여 표면화되는 공식조직의 구조적 결함을 방어하기 위하여 감독, 평가, 활동의 통제 등을 최소화하고, 구조적 단위들 간의 조정, 상호의존성, 상호적 연계 등이 비공식적으로 이루어지게 된다.(Meyer and Rowan, 1977).

80년대 이후 공공영역의 개혁을 위하여 공공 조직은 다양한 관리통제시스템을 개발해왔지만, 이러한 시스템의 대부분은 민간영역의 성과관리기법으로부터 도입된 것이다(Levant, De La Villamois, 2001; Berland and Dreverton, 2008). 경제적 능률성(경제성, 능률성, 효과성)의 강조와 비능률성에 대한 비난으로 말미암아 정부회계가 정당성장치로서 부각된다. 대표적인 예는 성과관리시스템, 신공공관리론(NPM), TQM, BSC 등으로 공공영역에서 이것들은 합리적 신화로 작용하였다(Engelberg, 2013; Jesse Worth investigates, 2015).

새로이 출현하는 신화와 사라지는 신화 간의 다이내믹한 상호작용은 학습과 폐기학습의 모습을 보여준다. 인식을 통해 여과된 부정적인 정보가 조직구성원들로 하여금 지배적인 신화를 의문시하게 만들고 인지된 문제에 대한 예상된 해결책에 대해 추측이 난무하고 ‘유령신화’가 형성된다. 조직구성원들의 이러한 해석은 점차 더 큰 집단적이고 지배적인 연합들에게 공유되어 긴박한 위기를 해결할 특정한 신화가 집단수준에서 형성되어 주창된다. 이때 새로운 신화는 집단수준에서의 집합적 사고를 통하여 개인수준에서 강화되어 행동에 더욱 영향을 끼치게 된다. 그러나 새로운 신화가 제도화된 행동에 가깝게 되려면 개인 및

집단수준에서의 폐기학습이 필요하다. 폐기학습이 충분히 강력하지 않으면, 과거의 신화는 멀쩡하게 살아남는다. 새로운 신화가 외견상 성공적으로 정착된다고 하더라도 개인 및 집단의 인지방식은 여전히 과거의 신화에 의존할 수도 있다. 그리고 조직의 인공물에 그대로 잔존할 수도 있다.

Crossan et al.(1999)은 이와 같은 학습과 폐기학습 과정을 연속적인 피드포워드 과정과 피드백으로 전개하면서, 분석수준을 개인과 집단으로 더 명료하게 구별한다. 제도화는 기본적으로 다양한 개인과 집단 인식의 통합에 의해 형성되는 집단수준의 현상으로서 집단수준에 피드백되고 그에 따라서 행동에 영향을 미치게 된다. 이와 같은 시각은 공공분야에 대한 공공관리(Public Management:PM), MBO, TQM, NPM 등에서 매우 중요한 의미를 시사한다. 공공조직 내에서 서로 다른 집단, 즉, 전문가집단과 행정관리집단은 흔히 사회적으로 정당한 공공성과가 무엇인지에 대해 서로 다른 관점을 갖는다(Brignall and Modell, 2000). 두 집단을 지배하는 신화가 서로 다르기 때문에 제도화가 다르고, 학습과 폐기학습이 달라진다.

3) 조직목표의 무기역성

공공부문의 장은 민간부문의 장에 비하여 상대적으로 임기가 짧고, 전임자가 설정한 목표를 의도적으로 무시하고 새로운 목표를 세우려는 성향을 갖기 때문에 공공부문의 조직은 목표설정에 일종의 무기역성(property of no memory)을 갖게 된다(안문석, 2004). 공공분야 조직의 이러한 특징은 피드백 및 평가활동을 어렵게 만들어 조직학습과 폐기학습을 어렵게 한다. 경제성과 능률성이라는 내용적 합리성과 절차적 합리성 및 형평성이라는 사회 정책적 기준이(안문석, 2004) 복합적으로 얽혀있어서 조직학습의 초점이 흐려지기 때문에 더욱 그러하다. 또한 공공조직의 장이나 핵심부서에 조직의 목적과는 직접적으로 관련 없는 사람이 임명되는 경우, 조직의 목표는 전환되거나 약화되어 관리자와 조직의 목표와의 일체화도 이루어지지 않는다. 특히 정치적 관료들은 조직의 목표를 잘 이해하지 못하며 기존 목표를 제거하고 새로운 목표로 대체하기도 한다(정우일외, 2011). 그리고 기관장이 바뀌면 목표는 또 바뀐다. 거듭되는 개혁은 일상적인 일이 되어, 조직의 캐치프레이즈나 조직도표만 변화하게 된다.

이러한 경우 조직학습은 표류하게 된다. 화려한 의식이 강조되고 매혹적인 로고나 선언의 개발이 조직 활동을 지배하게 된다. 새로운 부서의 창설이나 부서 통·폐합 등은 조직의 실질적 목표와는 달리 조직의 외부적 정당성을 확보하는 기제로만 작용한다. 조직학습은 어떻게 하면 환경으로부터 적합한 평가를 받느냐에 맞춰진다. 조직 지식도 이와 관련된 것

에만 주의 집중되고 창조된다. 따라서 조직학습은 이원적인 양상을 띠게 된다. 상층 관리자들의 학습과 실무자들의 학습으로 이원화되고, 또 이것들 간의 괴리(decoupling)를 일으킨다. 상층부는 다양한 정신지도와 의미를 창조하여 학습을 강요하지만, 실무 층에서는 기존의 학습이나 관행이 지속되는 일이 흔하게 발생한다.

폐기학습도 상층부에서만 선언적으로 발생할 뿐 실무 층에서는 거의 일어나지 않는다. 법규적 제약과 현존의 루틴은 위와 같은 괴리를 더 강화하고 조직학습은 이러한 괴리를 상징적으로 처리하는데 맞춰진다. 권한의 위임, 분권적 문제해결, 외부 컨설팅 도입, 비공식적 커뮤니케이션의 강화 등이 대표적이 예이다. 이러한 괴리를 그대로 유지하는 것이 조직으로서는 바람직할 수도 있다. 서로가 서로를 완충할 수 있기 때문이다. 모순이 늘 조직에 잠재함으로써 역설적으로 공공조직은 생존한다.

이때 조직구성원들의 정신모델에는 자주 페러독스 혹은 모순이 존재한다. 공공조직이 취하려고 하는 내적 일관성, 질서정연함과 조직 외부적 시각에서 요구하는 상호작용적, 상호 의존적, 상호 맥락적 사고들 때문이다. 실제로 공공조직은 이 두 시각을 동시에 취하는 경우가 흔하다. 양면성이 존재하는 것이다. 대학조직과 같은 조직화된 무정부, 이완된 연결체계 등이 대표적인 예이다. 공공조직은 이와 같은 양면성으로 생존하게 된다. 단일의 질서있고 일관된 의미체계나 정신모델을 고집하는 경우 조직의 실패를 달리 전가할 수 없어 혼란에 빠지게 되지만, 다양한 의미체계가 존재하는 경우 이를 교대적으로 사용하여 실패를 다각도로 의미부여할 수 있기 때문이다. 이 경우 조직의 완전한 실패는 존재하지 않는다. 어떤 한 의미체계에서는 실패이지만, 다른 의미체계에서는 성공의 밑거름으로 해석되기 때문이다(홍민기, 2015). 공공조직에서의 학습과 폐기학습은 이렇게 이루어진다.

4) 계층제와 관료제의 문제 상승

계층제(hierarchy)는 여러 각도에서 다양한 의미로 해석될 수 있지만, 조직학습과 관련되어서는 조직의 복잡하고, 혼돈스런 문제의 해결 장치이자 학습도구이다. 어떠한 문제라도 분해가능(decomposable)해서, 문제를 조각조각으로 나누면, 그리고 수단과 목표의 연쇄 고리로 연결하면, 즉, 단순화하면 해결책을 찾을 수 있다는 제도화된 신화의 조직 구조적 표현이 계층제이다. 대규모 공공조직에서는 문제가 발생하면 이 문제를 일단 조직단위별로 쪼갬다. 그 조직단위는 배당된 문제를 다시 하위 단위별로, 최하위 단위까지 계층별로 다시 쪼갬다. 일련의 쪼개진 문제들에 대해서 각각의 해결책이 모색된다. 조직의 위기나 불확실성을 해결할 때도 같은 방법이 활용된다. 문제를 분해하는 것 자체를 문제의 해결로 보는 것이다. 이것은 조직의 (정책)문제에 대한 수단과 목표의 연결 관계에 대한 또 다른 표현에

불과하다.

민간영역에서는 일반적으로 문제의 성격에 따라 조직단위가 새로이 창조되거나 분화한다. 그러나 공공분야에서 문제가 쪼개지는 양상은 문제 그 자체의 속성보다는 조직의 현재의 분화정도나 계층, 혹은 조직의 단위 수준에 따라 달라진다. 문제의 속성이 조직수준에 맞춰진다는 것이다. 문제의 성격에 따라 조직의 분화가 발생하는 것이 아니라 조직수준이나 단위가 오히려 문제를 따라가는 양상일 수도 있다. 문제의 정의도 마찬가지로 달라질 수 있다. 조직의 현재의 조직인지모텔, 조직의 관심구조, 조직의 다양한 구조적 특성에 따라 그때 그때 마다 새로운 정의가 수립된다. 조직 내 복잡한 상호의존성과 더불어 조직의 현재적 양상에 따라 문제가 새롭게 조합되는 것이다(홍민기, 2015). 이렇게 재조합된 문제가 사실상 분할되는 것이고, 분할되었다는 것은 문제가 해결된 것 같은 착각을 불러일으킨다.

이렇게 분할되면, 하위계층으로 갈수록 전체적인 시각에서 조직의 문제가 무엇인지도 모르면서 배정된, 단위별 해결책을 찾는 데만 몰두한다. 따라서 조직계층의 수가 많아질수록 문제에 대한 하위단위의 인지도는 점점 더 떨어진다. 문제의 불확실성 중 미소한 불확실성만을 해결한다. 사실상 이러한 불확실성은 조직의 루틴에 의해서 쉽게 해결할 수 있는 것들이다. 따라서 계층제는 불확실성을 계층적으로, 루틴에 따라 줄여나가는 장치이다.

조직의 관심구조도 계층화된다. 계층별로 독특한 관심구조가 형성되어 조직 스키마가 자연스럽게 계층별로 구조화된다. 조직의 스키마란 조직이 행동이나 시각에 있어 가장 먼저 준거 틀로 사용하는, 축약되고 일반화된, 그러나 쉽게 수정될 수 없는 조직의 경험을 말한다. 이러한 스키마는 조직구성원들이 과거의 경험으로부터 추론해 내는 인과지도의 형태로 흔히 존재하게 된다. 일단의 스키마는 조직구성원들의 보는 행동과 의미부여 체계(혹은 해석체계)를 제약하게 된다. 스키마는 정보를 받아들이고 행동에 방향을 부여한다. 각 계층별로 이와 같은 독특한 관심구조와 스키마가 존재해서 계층별로 문제의 인지관점과 정의가 달라진다. 계층이 많아질수록 이른바 문제 상승(problem escalation)이 발생하는 것이다(홍민기, 2015).

조직의 학습과 폐기학습도 계층화된다. 상층부로 올라갈수록 조직의 성과 지향적 학습 경향이 커지고, 하층부로 갈수록 운영 지향적(operational orientation)(Kayes, 2015) 학습이 일반화된다. 조직의 상층부는 제도화된 규범에 입각한 정당성 신화가 학습을 지배하지만, 계층적으로 분화된 하층부에서는 그렇게 분할된 범위 내에서의 단일 회로적 학습이 진행된다. 더욱이 조직화된 무정부상태나 이완된 연결형태의 조직에서는 부서별로 학습방법과 유형이 달라진다. 하층부의 문제가 계층을 타고 올라가면서 전화(轉化)되듯이 그때 마다 학습과 폐기학습의 주제가 바뀐다. 그러나 조직학습이 진행되는 동안 모델 O-I 분위기(Argyris, 1996)가 잠재적으로 조직을 지배하는 것이 공공조직의 특징이다. 이처럼 서로 달라 보이고

모순처럼 보이는 공공조직의 학습이, 사실상 공공조직이 학습하지 않으면서도 생존하는 역설적 이유이다.

5) 공공조직의 정보처리와 학습

안문석(2004)에 의하면, 민간영역과 공공영역의 조직의 정보처리 과정은 차이가 난다. 첫째 자료채취단계에서 민간영역의 조직은 자신의 에너지를 사용하여 환경으로부터 자료를 수집하는, 즉, 능동적으로 자료를 채취하는데 반하여 공공조직은 자료를 발생시키는 환경 구성원이 해당 조직에 투입하는 자료를 수동적으로 받아들이는, 즉, 수동적 자료 채취행태를 보인다. 둘째, 자료의 해석단계에서 공공부문 조직의 경우 체계적 접근방법보다는 만족 모형적 접근방법을 주로 활용한다. 관련 이해당사자들이 많고, 목표의 무기역성이 존재하기 때문이다. 공공부문의 조직의 학습이 ‘위기에 처하여 마지못해 끌려가는’ 모습을 보이는 것도 이 때문이다.

셋째, 목표설정에서 공공부문의 조직은 이해관련자 모두를 만족시키는 목표를 설정하기가 어렵기 때문에 흔히 추상적이고 애매모호하게 목표를 설정한다. 또한 환경의 바람직한 미래상태만이 목표설정의 대상이 되지, 조직 자체의 바람직한 상태는 목표설정에서 제외된다. 따라서 조직학습의 초점은 조직 내부보다는 외부적 환경으로부터 정당한 평가를 받으려는데 있다. 정보나 지식의 수집 및 처리 등이 외부적 시각에 의존하게 된다. 넷째, 관련 당사자들의 다양한 이해관계로 말미암아 조직 활동이나 학습을 평가하는 기준이 조직 내부적 기준으로서의 경제성이나 능률성보다는 환경의 개념이 더 중요해지는 효과성에 맞춰진다(Pfeffer and Salancik, 1988).

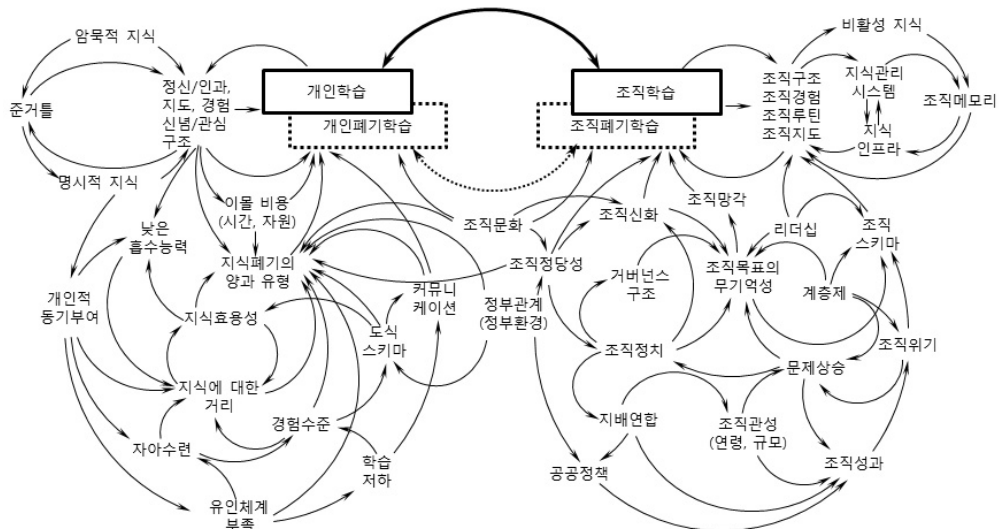
이와 같은 정보처리는 조직학습과 폐기학습과정에 나타나는 정보의 설정, 선택, 보유에서 무엇을 고려하여야 하는지를 결정할 뿐만 아니라 이에 관한 정보를 제공한다. 정보의 설정단계에서 다양한 이슈들에 대한 상호 모순적 요인들을 애매하게, 혹은 모두가 만족할 만한 추상화된 형태로 의미부여가 이루어질 것이고, 이것은 조직의 관심구조와 해석과정을 통하여 인과지도의 형태로 재창조되어 조직 구조적 특성에 따라 분할될 것이다.

정보 해석과정에서의 정보의 선택은 정보의 수집 및 획득가능성 등과 같은 요인 외에도 조직 내부적 요인들의 함수이다. 이 과정에서 조직의 특정한 해석도식, 혹은 스키마가 적용되거나 형성된다. 조직의 현존 루틴은 수정되거나 강화된다. 그러나 지배적 요인인 공공조직의 루틴은 쉽사리 변화하지 않는다. 조직의 공식적 루틴은 내부적 요인과 무관하게 흔하게 외부로부터 설정되기 때문이다(예를 들면 규제, 법령, 규정의 개정).

공공조직에는 조직 활동을 평가하는 각각 다른 기준들이 존재할 수 있다. 외부적 평가를

위한 기준과 내부 운영을 평가하는 기준 등이다. 이에 따라 인센티브 시스템도 달라진다. 예를 들면, 환경의 제도화된 신화로서 도입된 공공관리기법인 MBO나 NPM, BSC 등의 도입에 따른 성과평가는 인센티브 지급(예를 들면, 개인별, 팀별 성과급)의 기준으로 활용하고, 이외 다른 평가는 기존의 방법(예를 들면 근무평정)을 그대로 유지하는 것이다. 이렇게 함으로써 외적 평가기준 도입에 따른 괴리와 내적 모순과 갈등을 해소한다. 상호 모순적으로 보이는 것, 둘 다를 인정하는 것이다. 따라서 조직학습과 폐기학습도 자연스럽게 이원화된다.

지금까지의 조직학습과 폐기학습에 관한 논의들을 시스템 사고의 관점에서 다이내믹하게 표현하면 [그림 2]와 같다.



[그림 2] 공공조직의 조직학습과 폐기학습의 다이내믹 프로세스

IV. 공공조직의 지식관리와 학습

1. 공공조직의 지식관리와 학습

조직학습과 지식관리 및 지식전이와 관련된 분야의 연구는 조직에 관한 학습관점의 출현으로부터 진화해왔다(Bapuji and Crossan, 2004; Girard and McIntyre, 2010). 이 분야에서 상당히 의미 있는 진보가 이루어졌음에도 불구하고, 그리고 검토할 만한 가치가 있는 특정

한 맥락이 분명히 존재함에도 공공조직에는 거의 관심을 두지 않았다(Kelman, 2005; Girard and McIntyre, 2010; Pee and Kankanhalli, 2015).

공공조직의 지식관리는 민간영역과 달리, 정치 환경의 공식적 통제 하에 정책이 수립·집행되며 감시와 책임을 수반한다. 공공서비스는 이윤창출보다는 공공적 가치를 지향하고 있고, 시민들과의 관계, 경쟁적인 이익당사자들 간의 균형을 추구한다. 두 영역이 아이디어, 실무, 관행, 조직 간의 관계와, 학습의 목적, 추동인자, 촉진자, 핵심 행위자 등이 서로 다르다고 하면, 지식관리행태와 지식의 성질, 지식창조도 다를 것이다(Hartley, 2008).

민간영역이든 공공영역이든 고객과 시민의 요구를 충족시키기 위해 급격하고 불확실한 환경에 반응하여야 하는 것은 마찬가지이지만, 민간영역의 지식의 창조와 학습이 시장 주도적 압력에서 신제품과 서비스를 개발하기 위한 것이라면, 공공조직의 학습과 변화의 기폭제는 정부의 정책과 성과압력이다. 그러나 최근 공공조직은 리더십, 관리, 조직 및 구조에 있어 급진적인 변화를 추구하고, 그 결과 민간영역과 공공영역, 시민사회 간의 새로운 상호의존성이 창조되는 한편, 패러다임의 변이까지로 이어졌다. 따라서 공공조직은 사용자 기대, 정부의 다른 연결자, 광범한 이해당사자 들로부터 학습과 혁신의 압력 하에 존재하게 되었다(Rashman et al., 2009; Pee and Kankanhalli, 2015).

조직의 내적 맥락 및 조직 간 학습과 지식관리는 공공서비스의 향상에 핵심적이지만 공공조직이 지식을 창조, 전이, 공유, 응용하기 위한 수단에 관해서는, 그리고 이와 관련하여 공공조직을 개혁하려는 정부정책은 크게 실패한 것으로 나타났다(Rashman et al., 2009). 최근의 공공조직의 정책은 성과, 평가, 향상 등에 관한 연구로 과중하게 편향되어 있기 때문이다. 특히 공공조직의 변화와 개혁에 초점을 맞춘 최근의 접근법들은 역량과 성과를 향상하기 위한 회계감사와 감독을 중시하여 수직적 통제를 강조하고, 중앙정부 중심의 관리에 치중하고 있기 때문이다.

2. 조직 학습과 지식관리 과정

지식관리와 학습 간의 관계는 다양하게 개념화되지만, Easterby-Smith and Lyles(2003)는 조직학습은 지식의 과정에, 지식관리는 지식의 내용에 초점을 맞춘다고 한다. 이때의 지식은 조직이 습득하고 창조하고 처리하여 결국에는 사용하는 것이다. 두 영역 간의 관계를 조직학습을 지식관리의 목표로 보기도 한다. 지식관리는 지식의 창조, 확산, 적용을 동기부여 함으로써 조직으로 하여금 지식을 조직과정에 내장시키고자 한다. 이를 통하여 조직 실무와 행위를 지속적으로 향상시켜서 결국에는 조직목표를 달성하고자 한다. 이때 조직학습은 조직이 지속가능하게 지식의 활용을 향상시키는 과정이다. 실제로 Dixon(1994)은 조직

학습과정을 기술하면서, 축적된 지식은 지속적으로 지식을 수정하고 창조하는데 필요한 과정보다 덜 중요하다고 한다. 이러한 과정은 조직의 지속적 개선과 밀접하게 관련되어 있다. 이 과정을 통하여 조직은 학습과 변화를 식별하고, 제도화시키게 된다.

지식관리 과정은 혁신, 협동적 의사결정, 개인 및 집단적 학습 등과 같은 조직과정을 직접적으로 개선하는 것이다. 이러한 과정은 의사결정, 조직행위, 서비스 및 환경과의 관계 등과 같은 매개적 결과를 낳는다. 최종적으로 이것은 조직성과와 연결된다.

지식관리의 과정에 관한 논의는 다양하다. Davenport and Prusak(2013)는 지식의 생성, 코드화/조정, 전이 등 3단계 모델을 제시하고, Ward and Aurum(2004)은 지식과정을 7단계로 분류한다. 즉, 지식의 창조, 습득, 식별, 적응, 조직화, 배분, 적용 등이다.

이를 바탕으로 King(2009)은 지식관리과정을 다음과 같이 분류한다. 먼저, 지식관리과정은 조직의 지식창조나 지식습득으로부터 시작된다. 지식창조는 현존의 지식을 새로운 내용으로 대체하거나 새로운 지식을 개발하는 것이다. 조직 경계의 내부에서, 혹은 환경 파트너와의 연결 관계에서 지식을 창조하는 것이다. 지식창조는 Nonaka(1994)가 제안한 4가지 지식창조방식을 고려할 수 있다. 즉, 사회적 상호작용과 공유된 경험을 통하여 암묵적 지식을 새로운 암묵적 지식으로 변화하는 지식의 사회화 방식, 현재의 명시적 지식을 융합하고 분류하고 통합함으로써 명시적 지식을 창조하는 조합방법, 외부화를 통하여 암묵적 지식을 새로운 명시적 지식으로 변환하는 방법, 명시적 지식으로부터 새로운 암묵적 지식을 창조하는 내부화 방법 등이다. 지식창조에 비하여, 지식습득은 흔히 조직외부로부터 가치 있는 지식을 탐색하고 인식하며, 흡수하는 것이다. 이 과정은 탐색(Menon and Pfeffer, 2003), 선별(King and Lekse, 2006), 그리고 조직에 대한 바람직한 지식을 가진 개인들을 투입하는 접합(Huber, 1991) 등으로 이루어진다. 새로운 지식이 창조되거나 습득된 후에, 지식관리 메카니즘은 지식의 영향력과 장기간의 재활용을 극대화시키기 위하여 조직메모리에 이와 같은 지식을 저장하는 역할을 한다.

다음으로, 지식의 정련은 다양한 저장매체에 지식이 저장될 수 있도록 지식을 선별, 여과, 정제, 최적화하기 위하여 사용하는 과정과 메카니즘을 의미한다. 이는 조직 공식메모리에 저장하기 위한 일련의 기준에 따라 평가하는 것, 그리고 암묵적 혹은 함축적 지식을 적절한 형식으로 코드화하고 조직화하는 것으로 이루어진다. 물론 명시적 지식은 형식화되고, 평가되고 선별되기만 하면 된다. 고르기(culling)는 수집된 정보에서 가장 중요한 전형을 식별하는 것을 의미하고, 조직화는 되풀이되는 주제들을 식별하여 개별 지식들을 여기에 연결하는 것이다. 정제(distilling)는 개요나 일련의 요약을 만드는 것이다(McDonald and Ackerman, 1997).

다음 단계로, 조직메모리는 조직구성원들의 마음속에 저장된 지식을 말한다. 전자적 형

태의 메모리일 수도 있고, 집단이나 팀에 의해서 습득되고 보유된 것일 수도 있다. 또 조직의 루틴이나 절차, 서비스, 환경과의 관계 등에 내장되어 있을 수도 있다.

지식이 조직에 광범한 영향력을 미치려면, 지식은 통상적으로 전이되고 공유되어야 한다. 전이와 공유는 한 연속선상의 양 극단으로 개념화될 수 있다. 전이를 송신자로부터 수신자로의 집중적이고 목적적인 커뮤니케이션이라고 한다면(King, 2009), 공유는 덜 집중적인 파급이어서 송신자가 잘 알지 못하는 사람들에게게서도 일어날 수 있다(King, 2009). 일단 지식이 다른 사람에게 전이되거나 공유되면, 정교화(다른 해석의 개발), 주입(근본적 쟁점들의 식별), 정밀화(다른 개인이나 집단에 의한 다양한 해석의 개발) 등을 통하여 혁신, 집합적 및 개인적 학습, 협동적 문제해결 등을 촉진하기 위하여 활용될 수 있다. 이러한 것들은 조직의 실무, 루틴, 시스템, 조직의 관계 등에 내장되어서 조직의 지식 집약적 능력을 창조하는 계기가 된다(Levitt and March, 1988). 이상과 같은 지식관리과정은 최종적으로 조직성과에 영향을 미친다.

3. 공공조직의 지식관리

공공조직의 맥락은 민간영역의 그것과 다르다. 전자는 관료적 문화와 연결된 정책과 정치가 지배하지만, 후자는 전략과 구조, 문화 등이 주도한다. 따라서, Woodford(2003)는 민간영역의 모델을 채택하기보다는 공공영역에 독특한 지식관리시스템을 구축해야 한다고 주장하면서, 이때 공공조직의 문화를 제일 먼저 검토하여야 한다고 한다. 전통적이고 보수적인 문화는 공공조직의 지식관리에 가장 큰 장애요인으로서 자주 언급되고 있기 때문이다(De Long and Fahey, 2000; Kammani and Date, 2009; Pee and Kankanhalli, 2015).

지식관리 맥락에서 조직문화는 공유된 가치, 신념, 관행 등으로 정의되고, 지식을 효과적으로 공유하는데 있어 흔히 부정적인 요인으로 작용한다. 공공조직의 문화는 전통적 관료제모델과 보조를 같이한다. 게다가 조직의 제약조건의 특성, 목표의 다양성, 자원에의 접근방법 등에서 민간영역과 달라서, 더 효율적인 지식관리를 창조하기 위한 동기부여가 이루어지지 않는다. 새로운 기술의 활용이 허용되지 않고, 개인의 지식 주도권이 깃들 여지가 없다. 최근의 actKM 포럼(2014)은 공공부문은 지식공유 및 혁신과는 거리가 먼 황야라고도 한다. 또한 공공조직은 성공적인 혁신에 대한 보상보다는 실패한 혁신에 대해 더 심각한 처벌이 가해지는 비대칭적 유인체계를 갖고 있어서 창조적 문제해결을 어렵게 만든다고 한다.

민간조직은 지식공유를 권장하고 이에 따라 재정적인 보상이 주어지는 반면에, 예산규제에 의해 제약을 받는 공공영역의 경우는 관리자 등이 조직구성원들로 하여금 지식을 공유하도록 동기 부여할 수 있는 인센티브 시스템이 존재하지 않는다. 정보를 공유하는 목적에서

도 두 영역은 차이가 난다. 민간영역이 효율성, 판매성장, 원가절감, 혁신 등인 반면에, 공공조직은 관료제적 장벽을 제거하고, 시민의 불만, 구성원의 불만족을 감소시키는 것이다. 지식공유의 동기가 민간영역은 직무성과평가와 저성과자에 대한 동기부여이지만, 공공조직은 성과평가와는 관련이 없는 경우가 흔하다.

신뢰와 장벽이 없는 네트워킹, 위험부담을 장려하는 조직문화는 조직학습을 지원할 수 있다(Weick, 1996). 학습문화는 현재의 가정이나 전제 등을 회의하게 하고, 책임전가가 없는 도전과 비판을 활성화시키고, 지식과 자원을 공유할 수 있게 한다(Naot et al., 2004). 반면에 책임을 전가하는 문화는 의사소통과 회고의 과정에 부정적인 영향을 미친다(Vince and Saleem, 2004). 조직 내의 강한 하위문화나 네트워크는 커뮤니티들 간의 학습을 저해할 수 있다. 규범, 가치, 기술적 언어, 개인들 간의 기본적 개념 등의 차이는 지식공유와 집합적 학습의 장애요인으로 작용할 수 있다. 더욱이 하위문화, 명시적인 제도적, 관료제적 절차와 보상체계, 암묵적인 관행은 공공조직의 지식개발에 부정적인 영향을 미칠 수도 있다(Haynes, 2005).

공공조직은 규칙, 정책, 과정, 절차, 계층적 보고, 부서간의 경계 등으로 짜여진 구조이다. 조직 내의 정책은 다원적 차원을 지니고 있어, 공식 조직의 정책은 조직구성원들 간, 효과적인 지식관리에 필수적인 실무 및 관행들 등 간의 상호작용을 촉진할 수도 있고 방해할 수도 있다. 따라서 Kammani and Date(2009)에 의하면, 정책은 신축적이어야 하고, 지식창조와 지식활동의 공유를 지원할 필요가 있다고 한다. 고도로 신축적이고 반응적인 지식 집약적 조직이 되기 위해 공공조직은 혁신적, 기업가적 문화의 창조, 관료적 의사결정의 탈피, 계층제의 완화, 강력한 인센티브 시스템의 구축 등이 요청된다고 한다.

권력과 정치의 공식적 측면(정부 수준 간의 관계의 관리, 선출직 대표자들을 포함하여 공식적 역할을 하는 사람들 간의 관계를 관리하는 것)과 비공식적 측면(통제, 영향력, 권위 등의 유형), 둘 다는 공공조직의 지식관리를 검토하는데 매우 중요하다(Rashman et al., 2009). 핵심 행위자들과 그들의 관심은 결과를 방향 지워주거나 제약할 수 있기 때문이다. Coopey and Burgoyne(2000)에 의하면, 조직 정치는 조직학습과 지식관리에 대한 인식의 지평을 넓혀줄 수도 있다고 한다. 따라서 이들은 개방적 조직정치를 제안한다. 조직 내의 정치의 존재와 역할을 인정하고 이것이 조직학습과 지식관리를 지원할 수 있도록 하는 것이다. 조직에서의 공식적 정치활동은 아이디어를 제안하고 공유할 수 있는 공간을 조성함으로써, 학습과 지식관리를 지원할 수 있고, 다양한 관점들을 표출하도록 장려할 수 있다는 것이다. 조직정치과정을 통하여 문제의 시스템적 원인의 확인, 애매성의 최소화, 광범한 정치적 합의의 확보, 변화를 공식적 규범, 운영절차, 정보시스템 등에의 제도화 등을 이룰 수 있으며, 이것은 결국 지식을 확대하고, 다양성을 증가시킴으로써 지식창조에 도움을 준다

는 것이다.

권력과 영향력은 조직의 학습과 지식관리를 억압할 수도 있다. 가치 있는 지식을 지닌 조직구성원들은 그들의 지식을 조작하거나 보류하여 지식공유를 방해할 수도 있다. Lawrence et al.(2005)는 조직의 정치와 학습 간의 관계가 덜 개념화되었다고 주장하면서, 정치 전략과 조직학습과정을 이론화한다. 이들에 의하면 어떠한 조직학습이론이라도 조직 내의 정치적 다이나믹스를 이해하지 않고는 완전할 수 없다고 한다.

공공조직에는 조직 내 및 조직 간 학습을 지원하거나 혹은 방해하는 공식적(민주적인), 비공식적 정치 둘 다 존재한다. 특히 지방정부 수준에서, 선출된 정치가의 역할과 관심은 학습과 혁신에 크게 영향을 미친다(Hartley and Benington, 2006). 이것은 조직의 비공식적 정치로 파급되기도 한다. 따라서 조직에서 변화를 추진함에 있어서 영향력 있는 개인이나 학습옹호자가 하여야 할 역할은 공공분야에서 더욱 복잡해진다. 왜냐하면 선출된 정치가와 일반관리자 둘 다 서로 다른 관점에서 그러한 역할을 하고자하기 때문이다. 또한 선출된 정치가와 정부정책, 공공과 민간, 제3섹터 등과의 파트너 십, 서비스 전달, 시민과 이해당사자와의 관계, 전문가부서와 일반부서 간의 긴장관계 등을 포함하여 조직의 권력과 정치의 양상이 복합된 장이 공공조직이기 때문이다.

조직의 설계, 구조, 시스템 등은 지식창조와 학습에의 참여를 지원할 수도 방해할 수도 있다. 분권화된, 그리고 조직 내적이든, 조직 간이든 비공식적인 계층제는 탐색적 학습과 지식창조를 가장 잘 지원할 수 있다고 한다(Tsai, 2002). 그러나 관계적, 계층적 권력 구조는 특히 지방정부에서 지식창조와 전이를 방해한다고 한다. 반면에 공식적 구조는 명시적 지식의 획득과 적용에 기여할 수 있다. 더 비공식적이고 장벽이 없는 조직학습의 사회적 메커니즘을 생성할 수 있는 준거 틀이 될 수도 있다. 그러나 구조적 및 전문적 경계로 말미암아 자연스런 사회적 학습과 공공맥락에서의 의미부여가 제약될 수도 있다(Rashman et al., 2009).

조직의 지식 흡수(assimilation)와 관련하여 ‘흡수능력’(absorptive capacity)이라는 다차원적 개념이 자주 언급된다. 새로운 외부지식의 가치를 인정하고 흡수하여 조직의 목적에 맞게 적용할 수 있는 능력을 말한다. 일반적으로 민간영역은 조직학습과 지식관리의 초점을 이러한 능력에 맞춘다. 이러한 개념은 개혁, 전환, 조직 간 지식공유 등과 같은 공공조직의 맥락에 유용하게 적용할 수 있지만, 아직까지 그러한 연구는 드물다(Rashman et al., 2007, 2009).

경험학습(experiential learning)을 통하여 조직은 전문적 지식과 실수를 감소시킬 수 있는 실무절차를 개발하고 과정을 개선하는데 드는 비용을 줄일 수 있다. 그러나 기술, SOP, 의사소통 방식, 작업과정에 대한 공유된 이해 등에 학습을 내장할 수 있는 적절한 메커니즘

이 없다면, 지식 혹은 전문적 지식은 시간이 지나면 사라진다. 경험학습의 한 방법은 경험을 통한 지식과 전문적 지식을 비축(stockpiling)하는 것이고(Zollo and Winter, 2002), 또 달리, 새로운 지식의 개발을 위하여 현존 지식을 의식적으로 회고하고 검토하고 폐기학습하는 것이다.

경험적 지식은 흔히 두 가지 차원으로 구성된다. 직무를 개선하는 방법을 학습하는 것과 관련된, 직무 근거적 지식이 하나의 차원이고, 다른 하나는 동료들과의 작업방법과 관련된 관계 근거적 지식이다. 공공분야의 개인들은 고도의 전문적인, 직무 근거적 지식을 소유하고 있어서 이를 관계 근거적, 집합적 지식을 개발하는데 적용한다(Haynes, 2005).

전문적 지식이 갖는 암묵적이고 주관적인 특성은 지식의 비축을 어렵게 만들 수 있다. Newell et al.(2003)의 연구에 의하면, 새로운 지식은 쉽게 전이되지 않는데, 전문가와 일반 행정가는 서로 다른 관점을 취하고 있어 공통의 의미부여과정이 발생하지 않기 때문이라고 한다. 조직의 루틴이 적응적이기보다는 반복적인 활동을 유발한다면, 경험은 학습을 방해하게 된다. 반복적 행동은 조직 지식이 조직 메모리에 내장되게 한다. 그러나 특정한 활동이 성공하게 되면, 변화와 학습을 방해할 수 있는 정적 강화 사이클이 형성된다.

조직의 네트워크가 호혜적으로 상호작용하는 경우, 조직학습과정은 활성화된다(Chen, 2004). 상호신뢰를 바탕으로 한 강한 연계, 의사소통, 몰입, 개인 간 연결 관계 등은 지식을 공유하게 하고 공유된 관점을 창조한다. 그러나 합의적 네트워크는 조직학습을 저해할 수도 있다. 왜냐하면, 부정적 결과를 낳는 행동을 일으키는 공유된 관점, 공통의 가정 등에 도전하는 것이 어렵기 때문이다. 집단사고(groupthink)가 지배하기 때문이다. 네트워크의 관계에 따라 사용되는 목적도 달라진다. 약한 관계의 네트워크는 문제해결에 활용될 수 있지만, 더 강한 관계는 문제해결보다는 문제를 다시 형성하게 할 수도 있다.

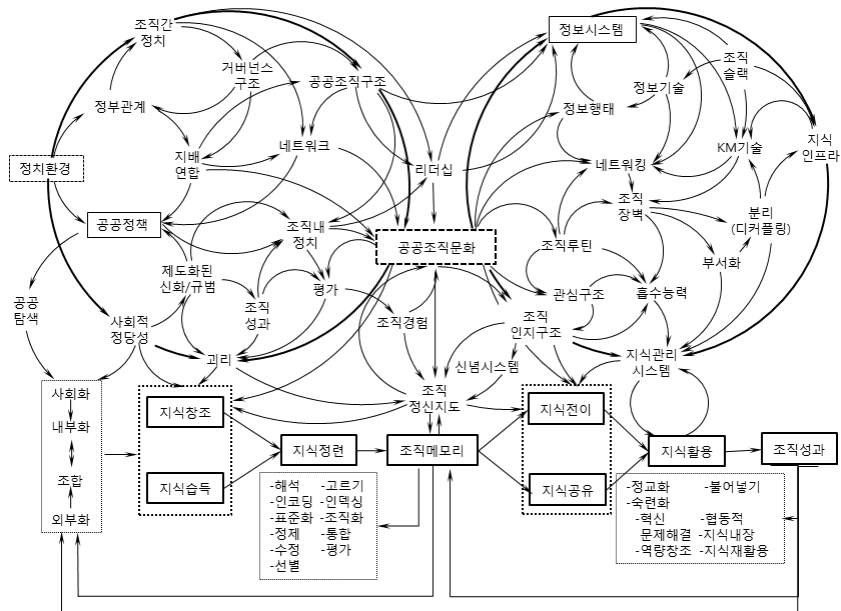
민간영역이나 공공영역에서 공식적, 비공식적 네트워크는 조직학습 및 지식관리에 영향을 미칠 수 있다. 상대적으로 경쟁이 낮은 공공영역 조직들 간에는 강한 네트워크 연계가 형성될 것이지만, 다양하고, 지역화된 공공조직들은 계층이나 구조, 문화 등의 차이로 인하여 공유된 이해와 강한 네트워크 관계를 형성하기 어렵기 때문에 이들 간의 상호학습을 통한 지식관리는 쉽지 않게 된다. 학습이 실무활동과 긴밀하게 연결되어 있는 비공식적인 사회적 네트워크에서는 공식화된 전략집단들 보다 더 강한 연계와 신뢰가 형성되고 더 많은 지식이 전이된다(Reagans and McEvily, 2003).

공공조직에서의 사회적 상호작용은 지식공유에 영향을 미치지만, 보상은 지식공유에 부정적인 영향을 미칠 수 있다(Amayah, 2013)고 한다. 그러나 일반적으로 지식공유에 대한 보상과 유인체계를 제공하는 조직문화, 리더십, 조직의 관행 등은 조직의 학습과 지식관리를 촉진한다. 특히 리더십은 새로운 지식을 생성하고 전이시키는데 긍정적인 영향을 미친

다(Dawes et al., 2009). 조직의 공식시스템(공식 절차, 규범, 절차)은 부서 간 지식공유를 방해할 수 있다. 그러나 인센티브와 신뢰는 지식공유를 순조롭게 한다.

IT의 활용과 성과기준 보상시스템은 개인들의 지식공유에 영향을 미치는데, 공공조직의 경우 이러한 경향이 민간조직보다 훨씬 크게 나타난다고 한다. 그러나 Amayah(2013)에 의하면, 공공조직의 구성원들은 IT의 활용정도가 낮고, 성과기준 보상시스템에 대해서도 잘 알지 못하고 있다고 한다. 또한 KM 기술(다양한 KM 활동을 촉진하는 정보 및 의사소통 기술)은 공공조직의 지식 네트워크를 공유하는데 있어 필요조건이기는 하지만 충분조건은 아니라고 한다.

이상의 논의들을 종합하여 다이내믹 모델링을 하면 [그림 3]과 같다.



[그림 3] 공공조직의 지식관리의 다이내믹 프로세스

V. 결론: 공공조직의 학습모델

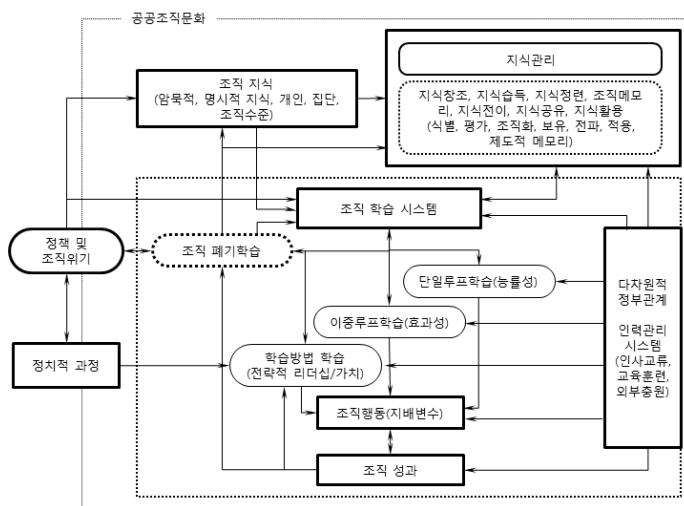
본 연구는 시스템사고와 시스템다이나믹스 접근법에 근거하여 공공정책학습과 조직학습 분야의 다양한 개념들을 포괄하고 통합할 수 있을 것으로 보이는, 그리고 특히 공공분야 조직을 겨냥한 이론적 틀을 모색하고자 하였다.

조직이 왜 성공하고 실패하는지를 알려면 조직의 학습과정을 들여다보면 된다는 전제에

서 출발하였다. 조직학습은 조직이 언제, 어떻게, 무엇 때문에 성공하고 실패했는지를 밝혀 주는 캔버스이자 거울이고 조직의 플랫폼이기 때문이다. 따라서 조직생존과 적응은 조직학습의 또 다른 표현이다. 조직의 실패는 조직학습의 실패이고, 조직은 학습할 때 살아남는다. 조직이 학습을 멈출 때 위기와 저성과를 경험하게 되고 브레이크다운에 빠지게 된다. 그간의 조직실패에 관한 연구들이 실패하였던 것은 조직에 내장되어 있는 생래적인 조직학습을 무시하였던 데도 그 원인이 있다. 조직의 실패와 위기는 과민하게 보되, 그로 말미암아 가리워진, 자연발생적인 조직학습을 보지 못했기 때문이다.

조직은 생존을 위하여 학습하면서 폐기학습을 한다. 조직이 학습하고 있다는 것은 조직이 폐기학습을 하고 있다는 것을 의미한다. 그러나 현존의 학습논의는 주로 폐기학습이나 조직의 망각보다는 지식관리나 행동 이론적 학습과정에 더 초점을 맞추었다. 공공조직에서 흔히 나타나는 다양한 현상들은 폐기학습을 방해하면서 동시에 조직학습을 더디게 할 수 있다. 따라서 폐기학습에 관한 논의는 조직학습 논의만큼이나 중요하다. 폐기학습은 조직학습과 동전의 양면과 같아서 늘 동시에 존재해서 폐기학습을 보면 조직학습의 또 다른 면을 볼 수 있기 때문이다. 둘 다 조직변화와 혁신이기 때문이다.

조직학습은 조직의 경험, 조직인지, 조직 능력과 지식, 지식의 전이와 공유 등으로 이루어진다. 이것들은 학습 플랫폼의 기반모듈에 해당한다. 이때 지식관리는 지식을 조직에 내장시켜서 지식을 창조, 확산, 적용하는 과정으로 일반적으로 정의되지만, 이는 조직학습의 또 다른 표현이다. 따라서 조직학습과 지식관리는 동시에 진화한 것이다. 조직학습과 지식관리는 유질동형인 것이다.



[그림 4] 공공조직의 통합적 학습모델

이와 같은 관점에서 본 연구는 공공조직의 학습을 논의함에 있어 조직의 학습과 폐기학습, 그리고 지식관리를 동일한 맥락에서 통합시키고자 하였고, 이를 [그림 4]처럼 다이내믹 모델로 표현하였다.

이와 같은 모델은 민간영역과 달리, 특히 공공영역 조직의 특수성을 반영한 학습모델을 개발하고자 모색한 것이다. 시스템사고와 시스템 다이내믹스의 관점에서 가능한 한 전체론적 시각에서 인과지도의 형태로 통합적으로 재해석한 것이다. 따라서 이는 경험적 검증을 위한 교시적 방법에 불과하다.

인간의 학습과 달리, 조직의 학습은 다양한 네트워크와 부서, 메카니즘 등을 통해 동시에 병렬적으로 발생하기 때문에, 그리고 공공조직은 이완된 연결이나, 조직화된 무정부의 형태를 띠는 경우가 흔하기 때문에 학습과 폐기 학습을 통하여 의미가 부여된 순간과 공간을 찾아내어 오차를 탐색하고 수정하는 것은 쉽지 않다. 공공조직 내에서 학습의 필요성이 제기된다고 하더라도, 이것이 조직 전체로 파급·확산되는 것도 쉽지 않다. 따라서 공공조직의 학습은 자주 상징화되고 신화화된다.

【참고문헌】

- 안문석(2004), 정보체계론(제5판), 서울, 학현사.
- 정우일, 하재룡, 이영균, 박선경, 양승범(2011), 공공조직론(제3판), 서울, 박영사.
- 홍민기(2014), 규범적 학습요인의 탐색, 『한국시스템다이내믹스학회』,15(4), 129-159.
- _____ (2015), 조직학습에서 지식형성과정: 조직 학습에서 지식의 표상, 『충북지방자치학회보』, 12.
- _____ (2015), Knowledge representation in information processing: A theoretical literature review forward the modal constructs of knowledge and information, *Journal of Chungbuk Association for Local Government Studies*, 12.
- Amayah, A.T.(2013), Determinants of knowledge sharing in a public sector organization, *Journal of Knowledge Management*, 17(3), 454-471.
- Argote, L.(2013), 2nd ed., *Organizational Learning: Creating, Retaining and Transferring Knowledge*, Springer, New York.
- Argyris, C.(1977), Double loop Learning in Organizations, *Harvard Business Review*, Sept.
- Argyris, C.(1980) Making the Undiscussable and Its Undiscussability Discussable. *Public Administration Review*, 40(3), pp. 205-213.
- Argyris, C.(1996), Actionable knowledge: Design causality in the service of consequential theory. *Journal of Applied Behavior Science*, 32(4), 390-408.
- Argyris, C.(1996), Actionable knowledge: Intent versus actuality. *Journal of Applied Behavior Science*, 32(4), 441-445.
- Argyris, C.(1996), Unrecognized defenses of scholars: Impact on theory and research. *Organization Science*, 7(1), 79-87.
- Argyris, C.(1996). *Organizational learning II: Theory, Method, and Practice*. Reading, MA, Addison-Wesley Longman.
- Argyris, C.(2000), *Flawed Advice and the Management Trap: How Managers Can Know When They're Getting Good Advice and When They're Not*. Oxford, England, Oxford University Press.
- Argyris, C.(2004). *Reasons and Rationalizations: The Limits to Organizational Knowledge*, Oxford, Oxford University Press.
- Bapuji, H. and Crossan, M.(2004), From questions to answers: reviewing organizational learning research, *Management Learning*, 35, 397-417.

- Becker, K.(2010), Individual and Organizational Unlearning: Directions for Future Research, *International Journal of Organizational Behaviour*, 9(7), 659-670.
- Becker, K.(2008), Unlearning as a driver of sustainable change and innovation: three Australian case studies, *International Journal Technology Management*, 42(1/2), 89 - 106.
- Becker, K.(2010), Facilitating unlearning during implementation of new technology. *Journal of Organizational Change Management*, 23(3), 251 - 268.
- Bekkers, V.J.J.M., Tummers, L.G., Stuijzand, B.G., and Voorberg, W.(2013), Social Innovation in the Public Sector: An integrative framework, *LIPSE Working paper*, no.1.
- Berland, N. and Dreveton, B.(2008), Management Control System in Public Administration: Beyond Rational Myths, <https://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/2868/berland.pdf?sequence=2>
- Bovens, M., Schillemans, T., and 't Hart, P.(2008), Does public accountability work?: An assessment tool, *Public Administration*, 86(1), 225-242.
- Boyne, G.A., Martine, S. and Walker, R.M.(2004), Explicit reforms, implicit theories and public service improvement: An evaluation of management reform, *Public Management Review*, 6(2), 189-210.
- Brignall, S., and Modell, S.(2000), An institutional perspective on performance management and management in the 'new public sector', *Management Accounting Research*, 11(3), 281-306.
- British Standard BS65000:2014(2014), *Guidance on organizational resilience*, British Standards Institution, SSM/1/6.
- Clark, R.E.(2010), Cognitive and neuroscience research on learning and instruction: Recent insights about the impact of non-conscious knowledge on problem solving, higher order thinking skills and interactive cyber-learning environments, 11th International Conference on Education Research(ICER), *New Educational Paradigm for Learning and Instruction, Seoul, ROK, 1-24*, Retrieved from <http://www.act.org/publications/whitepapers/2010/ICER3.pdf>.
- Cohen, M. and Sproul, L.(1991), eds., Organization Learning, *Organization Science*, Institute for Operations Research and Management Science, SAGE Publications.
- Common, R.(2004), Organizational learning in a political environment, *Policy Studies Journal*, 25(10), 35-49.
- Coopery, J. and Burgoyne, J.(2000), Politics and organizational learning, *Journal of Management Studies*, 37, 869-885.
- Cross, R. and Baird, L.(2000), Technology is not enough: improving performance by building

- organizational memory, *MIT Sloan Management Review*, 41(3), 69-78.
- Crevier D.(1993), *AI: The Tumultuous Search for Artificial Intelligence*, New York, NY, Basic Books.
- Crossan, M.M., Lane, H.W. and White, R.E.(1999), An Organization Learning Framework: from Intuition to Institution, *Academy of Management Review*, 24(3), 522-537.
- Daft, R.L. and Weick, K.E.(1984), Toward a model of Organizations as Interpretation Systems, *Academy of Management Review*, 9, pp.284-295.
- Davenport, T.H. and Prusak, L.(2013), *Working Knowledge: How Organizations Manage What They Know*, Harvard Business Press.
- Dawes, S.S., Cresswell, A.M. and Pardo, T.A.(2009), From «need to know» to «need to share»: Tangled problems, information boundaries, and the building of public sector for knowledge networks, *Public Administration Review*, 69(3), 392-402.
- Dekker, S. and Hansen, D.(2004), Learning under pressure: the effects of politicization on organizational learning in public bureaucracies, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14, 211-230.
- De Long, D.W. and Fashey, L.(2000), Diagnosing cultural barriers to knowledge management, *The Academy of Management Executive*, 14(4), 113-127.
- Dennet, Daniel C.(1991), *Consciousness Explained*, Little, Brown and Co.
- Dixon, N.M.(2000), *Common Knowledge: How Companies Thrive by Sharing What They Know*, Boston, MA, Harvard Business School Press.
- Easterby-Smith, M. and Lyles, M.A.(2005)(eds.), *Handbook of Organizational Learning and Knowledge Management*, Oxford, Blackwell.
- Elliot, D.(2009), The Failure of Organizational Learning from Crisis: A Matter of Life and Death?, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 17(3), 157-168.
- Engelberg, S.(2013), Organizational Myths: How Organizational Change is Misunderstood and Why it is So Rarely Successful, *International Journal of Social Work and Human Services Practice*, vol. 1(2), 85-90.
- European Commission 2000, 2010, https://ec.europa.eu/EU_Commission.
- Evans, T. and Harris, J.(2004), Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, *British Journal of Social Work*, 34(6), 871-895.
- Fiorino, D.J.(2001), Environmental policy as learning a new view of an old landscape, *Public Administration Review*, 61, 322-344.
- Gerardi, S.(2006), *Organizational Knowledge: The Texture of Workplace learning*, Malden, MA,

Blackwell Publishing.

- Gharajedaghi, J.(2007), System thinking: A case for Second-order Learning, *The Learning Organization*, 14(6), 473-479.
- Gilardi, F., Martino, M. and Radaelli, C.M.(2012), *Designing Research in the Social Sciences*, London, SAGE Publications.
- Gilson, G., Dunleavy, P. and Tinkler, J.(2015), Organizational Learning in Government Sector Organizations: Literature Review, A report to the National Audit Office from LSE Public Policy Group.
- Girard, J.P. and McIntyre, S.(2010), Knowledge management modeling in public sector organizations: a case study, *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 71-77.
- Greiling, D. and Halachmi, A.(2013), Accountability and Organizational Performance in The Public Sector: a symposium introduction, *International Journal of Productivity and Performance Management*, 60(1), DOI:10.118/ijppm.2011. 07960aaa.001.
- Grin, J. and Loeber, A.(2007), Theories of Policy Learning: Agency, Structure and Change, in Fisher, F., Miller, G.J., and Sidney, M.S.,(eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics and Methods*, 201-219, CRC Press, Taylor & Francis Group.
- Hartley, J.(2008), The innovation landscape for public service organizations, in Hartley, J., Skelcher, C., Donaldson, C. and Wallace, M.(eds.), *Managing to Improve Public Service*, Cambridge, Cambridge University Press, 197-216.
- Hartley, J. and Benington, J.(2006), Copy and paste, or graft and transplant?: Knowledge sharing through inter-organizational networks, *Public Money and Management*, 26(2), 101-108.
- Haynes, P.(2005), New development: the demystification of knowledge management for public services, *Public Money and Management*, 25(2), 131-135.
- Hebel, M.(2007), Light bulbs and change : Systems Thinking and organizational learning for new ventures, *The Learning Organization*, 14(6), pp.499-599.
- Hedberg, B.(1981), How organizations learn and unlearn, in Nystrom, P.C., and Starbuck, W.H.(eds.), *Handbook of Organizational Design*, 3-27, New York, Oxford University Press.
- Hoogerwerf, A.(1990), Policy Evaluation and Government in the Netherlands: Meta Evaluation Research as One of the Solutions, in Mayne, J.(ed.), *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences*(1992), 215-229, Amsterdam, North-Holland.
- Howlett, M.(2012), The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making,

- International Political Science Review*, 33(5), 539-555.
- Huff, A.S. and Jenkins, M.(2002), *Mapping Strategic Knowledge*. Thousand Oaks, CA, SAGE Publications.
- Jesse Worth investigates(2015), Myth 5:The private sector is more than the public sector, <http://newint.org/features/2015/12/01/private-public-sector>.
- Kahneman, D., Slovic, P. and Tversky, A.(1982)(eds.), *Judgement under Uncertainty : Heuristics and biases*, New York, Cambridge University Press.
- Kayes, D.C.(2015), *Organizational Resilience: How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdowns*, Oxford University Press.
- Kelman, S.(2005), Public management needs help, *Academy of management Journal*, 48, 967-969.
- Kelman, S.(2007), The Transformation of Government in the Decade Ahead, in Van Dooren, W. and Van de Walle, S.(2007), (eds.), *Performance Information in the Public Sector: How it is used*, Springer.
- Kim,J.Y., Kim,J. and Miner,A.S.(2009), Can Newfirms Learn from their own Experience?: The Impact of Success and Recovery Experience, *Organization Science*, 20(6), 958-978.
- King, W.R.(2009), Knowledge Management and Organizational Learning, in King W.R.(ed.), *Knowledge Management and Organizational Learning*, Annals of Information Systems 4, DOI 10.1007/978-1-4419-0011-1_1.
- Kochan, T., Eaton, A., McKersie, R. and Adler, P.(2009), *Healing Together: The Labor Management Partnership at Kaiser Permanente*, Ithaca, NY, Cornell University Press.
- Lague, E. and Rhaiem, K.(2014), A practical approach to organizational unlearning, <https://www.researchgate.net/publication/260511139>.
- Lampel, J., Shamsie,J. and Shapira, Z.(2009), Experiencing the Improbable: Rare Event and *Organization Science*, 20, pp.835-845.
- Lawrence, P.R.(2010), The key job design problem is still Taylorism, *Journal of Organizational Behavior*, 31, 412-421.
- Levinthal, D. and Rerup, C.(2006), Bridging Mindful and Less Mindful Perspectives on Organizational Learning, *Organization Science*, 17(4), 502-513.
- Levitt, B. and March, J.G.(1988), Organizational Learning, *Annual Review of Sociology*, 14, 319-340.
- Maden, C.(2012), Transforming Public Organizations into Learning Organizations: A Conceptual Model, *Public Organiz Rev*, 12, 71-84.

- March, J.G.(2010), *The Ambiguities of Experience*, Cornell University Press.
- McCorduck, P.(2004), *Machines Who Think*(2nd ed.), Natick, MA, A.K.Peters Ltd.
- Merad, M., Dechy, N. and Marcel, F.(2014), A Pragmatic way of achieving Highly Sustainable Organization: Governance and organizational learning in action in the public French sector, *Safety Science*, 69. 18-28.
- Meyer, J.W. and Rowan, B.(1977), Institutional organizations: formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology*, 83, 340-363.
- Miller, D.J., Fern, M.J. and Cardinal,L.B.(2007), The Use of Knowledge for Technological Innovation within diversified Firms, *Academy of Management Journal*, 50(2), 208-226.
- Morgan, G.(1986, 2006), 『*Image of Organization*』, SAGE Publishing Inc.
- Morris, M.W. and Moore, P.C.(200), The Lessons We don't learn : Counterfactual Thinking and Organizational Accountability after Close All, *Administrative Science Quarters*, 45(4), 737-766.
- Naot, Y., Lipshitz, R. and Popper, M.(2004), Discerning the quality of organizational learning, *Management Learning*, 35, 451-472.
- Neal, D.T., Wood, W., and Quinn, J.M.(2006), Habits- A repeat performance, *Association for Psychological Science*, 15(4), 198-202.
- Newell, A. & Simon, H.A.(1972), *Human Problem Solving*, N.J.Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc.
- Nonaka, I.(1994), A dynamic theory of organizational knowledge creation, *Organization Science*, 5(1), 14-37.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H.(1995), *The knowledge-creating company: How Japanese companies create the dynamics of innovation*, Oxford, Oxford University Press.
- Nystrom, P.C. and Starbuck, W.H.(1984), To avoid organizational crises, unlearn, *Organizational Dynamics*, 12(4), 53 - 65.
- Nystrom, P.C., Hedberg, B. and Starbuck, W.H.(1976), Interacting Process as Organizational Designs, in Kilman, R.H., Pondy, L.R. and Slevin, D.P.(eds.), *The Management of Organization Designs*, Amsterdam, North-Holland.
- Organizational learning (2014), http://www.12manage.com/methods_organizational_learning.html, Retrieved: 10.8.2016.
- Organizational Learning(2016), <https://organizationallearning9.wordpress.com/>
- Pee, L.G. and Kankanhalli, A.(2016), Interactions among factors influencing knowledge

- management in public-sector organizations: A resource-based view, *Government Information Quarterly*, 33, 188-199, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.06.002>.
- Pentland, B.T. and Feldman, M.S.(2008), Designing Routines: On the Folly of Designing Artifacts, while Hoping for Patterns of Action, *Information and Organization*, 18(4), 235-250.
- Rashman, L., Withers, E. and Hartley, J.(2009), Organizational learning and knowledge in public service organizations: A systematic review of the literature, *International Journal of Management Reviews*, 11(4), 463-494.
- Reagans, R. and McEvily, B.(2003), Network structure and knowledge transfer: the effects of cohesion and range, *Administrative Science Quarterly*, 48, 240-267.
- Rerup, C. and Levinthal, D.A.(2014), Situating the Concept of Organizational Mindfulness: Multiple Demension of Organizational Learning, Becke, G.(2014)(eds.), *Mindful change in Times of Permanent Reorganization*, Springer-Velag Berlin Heidelberg, 38-48.
- Romme, A.G.L. and van Witteloostuijn, A.(1999), Circular organizing and triple loop learning, *Journal of Organizational Change Management*, 12(5), 439-453.
- Ruedig, J. and Metzger, A.B.(2013), *Managing organizational sustainability: the business case for sustainability professionals in the workplace*, THE CENTER for Green Schools, McGraw Hill Financial, http://www.centerforgreenschools.org/sites/default/files/resource-files/ManagingSustainability_11_8_13.pdf.
- Rushmer, R. and Davies, H.T.(2004), Unlearning in health care, *Quality and Safety in Health Care*, 13(suppl II), ii 10-ii 15.doi:10.1136/qsch.2003.009606.
- Sabatier, P.A. and Jenkins-Smith, H.C.(1993), *Policy change and learning: and advocacy coalition approach*, Colorado, Westerview Press Inc.
- Sabel, C. and Simon, W.(2011), Minimalism and Experimentalism in the Administrative State, *Columbia Public Law Research Paper* 10-238.
- Sabel, C. and Zeitlin, J.(2012), Experimentalism in the EU: Common Ground and Persistent Differences, in Zeitlin, S., (ed.)(2015), *Extending Experimentalist Governance?: The European Union and Transactional Regulation*, Oxford University Press, Intergovernmental cooperation.
- Schofield, J.(2004), A model of learned implementation, *Public Administration*, 82(2), 283-308.
- Schomorrow, D.D., Estabrooke, I.V. and Grootjen, M.(2009), *Foundations of Augmented Cognition and Operational Neuroscience: 5th international Conference*, FAC2009, held as Part of HCI International 2009, San Diego, CA, USA, Proceedings, Springer Science & Business Media.

- Senge, P.(2006)(revised ed.), *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*, New York, Doubleday.
- Starbuck, W.H.(1996) Unlearning ineffective or obsolete technologies, *International Journal of Technology Management*, 11(3), 725-737.
- Shipton, H.(2006), Cohesion or confusion? Towards a typology for organizational learning research, *International Journal of Management Reviews*, 8, 233-252.
- Simon, H.A.(1977), 4th ed., *Administrative Behavior : A Study of Decision-making Process in Administrative Organizations*, THE FREE PRESS.
- Simon, H.A.(1980), Why Should Machine Learn?, Research Grant MH-07722, C.I.P. #425, National Institute of Mental Health.
- Starkey, K., Tempest, S. and McKinlay, A.(2004), *How organizations learn: Managing the search for knowledge*(2th ed.), London, UK, Thompson Learning.
- Taylor, G.R.(1979), *The Natural History of Mind*, New York, Dutton.
- Tosey, P. and Saunders, M.N.K.(2015), *Handbook of Research Methods on Human Resource Development*, Edward Elgar Publishing.
- Tsang, E.(2008), Transferring knowledge to acquisition joint ventures: an organizational unlearning perspective, *Management Learning*, 39(1), 5 - 20.
- Tsang, E.W.K. and Zabra, S.A.(2008), Organizational Unlearning, *Human Relations*, 61(10), 1435-1462.
- Triple Loop Learning (2006). http://www.thorsten.org/wiki/index.php?title=Triple_Loop_Learning. Retrieved: 10.8.2016.
- Van der Knaap.(2004), Theory-based evaluation and learning possibilities and challenges, *Evaluation*, 10(1), 16-34.
- Van Dooren, W., Bouckaert, G. and Halligan, J.(2015)(2nd ed.), *Performance Management in the Public Sector*, London, Routledge.
- Van Duijin, M.A.J. and Huisman, M.(2011), Statistical Model for Ties and Actors, in Scott, J. and Carrington, P.J.(eds.), *The SAGE Handbook of Social Network Analysis*, London, Sage, 459-483.
- Venture, K.L. and Conbere, J.P.(2014), What do Organizations Need to Lear to Become a Learning Organization?, *OD PRACTITIONER*, 46(2), 5-9.
- Vince, R. and Saleem, T.(2004), The impact of caution and blame on organizational learning, *Management Learning*, 35, 133-154.

- Visser, M. (2007), Deutero-learning in organizations: A review and a reformulation. *Academy of Management Review*, Vol. 32 (2), 659-667.
- Visser, M. and Van der Togt, K.(2015), Learning in Public Sector Organizations: A Theory of Action Approach, *Public Organiz Rew*, DOI 10.1007/s11115-015- 0303-5.
- Ward, J. and Aurum, A.(2004), Knowledge management in software engineering: Describing the process, in *Proceedings of the @004 Australian Software Engineering Conference(ASWEC '02)*.
- Weber, R.A. and Camerer, C.F.(2003), Cultural Conflict and merger failure : An Experimental approach, *Management Science*, 49(4), 400-415.
- Weick, K.E.(1996), The role of renewal in organizational learning, *International Journal of Technology Management*, 11, 738-746.
- Weick, K.E.(2016), Book Review: D. Christopher Kayes: Organizational Resilience: How Learning Sustains Organizations in Crisis, Disaster, and Breakdowns, *Administrative Science Quarterly*, 61 Issue 1.
- Weick, K.E. and Sutcliffe, K.M.(2006), Mindfulness and the Quality of Organizational Attention, *Organization Science*, 17(4), 514-524.
- Wiener, N.(1988), *The Human Use of Human Beings: Cybernetics and Society*, Da Capo Press.
- Williams, C.(2007), Transfer in Context: Replication and Adaptation in Knowledge Relationship, *Strategic Management Journal*, 28(9), 867-889.
- Zeitlin, J.(2015)(ed.), *Extending Experimentalist Governance?: The European Union and Transactional Regulation*, Oxford University Press.
- Zollo, M. and Winter, S.G.(2002), Deliberate Learning and the Evolution of Dynamic Capability, *Organization Science*, 13, 339-351.

▶ 접수일 : 2016. 8. 30. / 수정일 : 초심게재 / 게재확정일 : 2016. 9. 25.

