

연구논문

창조적 행정조직의 탐색과 실천: 재난행정사례와 교훈*

한 세 역**

- I. 문제의 인식
- II. 조직론지세와 변천: 조직론의 시관(時觀)
- III. 조직에서 창조성의 의미와 적용: 사례분석
- IV. 창조적 행정조직의 설계: 성찰과 실천
- V. 결어

〈요약〉

창조경제시대를 맞이하여 창조성 활용에 대한 중요성이 높아지면서 창조적 조직구조의 가능성과 실천에 대한 관심과 연구의 필요성이 고조되고 있다. 이 글은 창조성기반사회로의 진전과정에서 그 의미가 증대되고 있는 창조적 행정조직을 탐색하고자 한다. 이에 기존 조직론의 지세로서 정보 및 지식, 창조성기반 조직론의 전개과정을 고찰하며, 한국과 일본의 재난행정 사례를 통해 조직현상을 분석하고자 한다. 분석결과, 한국의 재난행정조직은 일본에 비할 때 지식관리 및 창조성 발현수준이 저조하였으며, 창조적 조직과 커다란 괴리를 드러냈다. 즉 지식창출, 지식관리, 지식공유, 지식확산 등 지식흐름과 창조성관리능력이 미흡하여 재난재해의 문제 상황의 해결은 물론 가치창출에 무기력한 양상을 보여주었다. 장차 창조시대에서 행정조직이 문제 해결을 통해 존재의의를 인정받고, 미래지향적 가치창출을 통한 신뢰회복을 위해서는 행정조직의 창조성 역량을 높여야 한다. 이런 맥락에서 요구되는 창조적 조직의 조건으로서 조직의 유연성, 이음새 없는 기능 및 프로세스, 학습지향 행정문화, 창조성기반 확충 등의 바탕에서 행정조직의 설계와 실천적 노력이 요구된다.

[주제어: 지식정보화, 창조성, 창조성기반사회, 창조적 조직, 재난행정]

* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음.

** 동아대학교 행정학과 교수(sehan@donga.ac.kr).

1. 문제의 인식

오늘날 창조경제시대를 맞이하여 개인, 조직, 국가적 수준에서 창조성 관리 및 배양을 위한 관심과 노력이 증대하고 있다. 또한 혁신에 대한 접근도 기술적인 것에서 사회혁신, 창의적 발상 등으로 확장되면서 창조성이 경쟁력의 핵심요소로 주목받고 있다. 특히, 글로벌 사회가 직면한 문제들에 대한 해결책 모색을 위해 창의적 인재 발굴 및 육성에 대한 요구가 강조되면서 공식사회에서도 창조적 인재의 필요성이 증가하고 있다(이주호 외, 2012). 하지만 행정현실은 부정적이다. 정책, 제도형성 등 행정활동은 가히 창조적인데 창조성이 빈곤한 분야로 인식된다(한세역, 2013). 기관목표와 사업성장을 위해 창의성이 중요하다는 응답이 72.5%인 반면, 산업 및 경쟁사와 비교한 기관의 창의적 성과가 높다는 응답은 11.8%에 불과해 조직 창의성을 기반으로 한 경쟁우위 확보에 어려움을 겪고 있다. 게다가 창의적 문화, 창의성 발휘를 위한 자원 지원, 창의성과 보상, 자율적 업무 권장 등 창의환경 수준은 미흡한 실정이다(한국생산성본부, 2014).

우리나라 헌법 제34조 제6항에서는 “국가는 재해를 예방하고 그 위험으로부터 국민을 보호하기 위하여 노력하여야 한다.”고 명시하였다. 자연재난이든 인위적 재난이든 재난을 예방하고 위험으로부터 국민을 보호해야할 의무가 국가에 있음이 분명하다. 하지만 현실은 어떠한가? 성수대교와 삼풍백화점 붕괴, 대구지하철 가스폭발, 지리산 집중폭우, 씨랜드 화재사건, 인천 호프집 화재에 이어 강원-울진 지역 산불화재 등 화재·폭발·산불, 세월호 침몰사고 등의 끊임없는 인위재난과 자연재해가 국민 삶을 위협하고 있다. 그러나 정부의 대응체제는 종합적이고 합리적인 조직기구라 평가하기 어렵다. 재해유형별 관리로 인한 행정조직의 분산과 상호간 유기적인 협동체제의 결여, 비전문 인력과 기관의 업무수행으로 인해 현저히 떨어지는 전문성 등 개선되지 않고 있다. 이른바 사후약방문의 소 잃고 외양간 고치기 속담처럼 재난이 발생하기 전에 재난원인을 찾아서 예방하고 완화하는 활동에서부터 재난발생 후 복구활동까지 종합적이고 단계적인 관리가 미흡하다. 재난이 발생해야만 문제점을 찾고 그 문제점조차 소극적인 사후관리에서 벗어나지 못하는 실정이다. 시대변화에 부응하여 전근대적 재난행정에서 벗어나야 할 시점이다.

시대상황은 노동, 자본과 함께 핵심 조직자원으로서 지식의 의미와 적용 확대는 계몽시대에서 산업시대를 거쳐 지식시대로의 전환하였다(Drucker, 1993: 19-47). 이

과정에서 지식기반조직이 추구되었다. 조직현상을 둘러싼 지식담론은 다의성을 함축하지만, 지력과 사고(thought)의 본체로 인식되는(Weick, 1979) 조직의 변화가능성이 논의의 중심을 이룬다(Coleman, 1974). 특히, 조직경쟁력 강화인자로서 지식은 조직의 형태로 인식되고 전략적 관리패러다임의 주조를 이룬다(Winter, 1987; Grant, 1995). 여기서 조직은 목표달성을 위한 유기체로서 알아가는(knowing) 동태적 활동체제로 그려졌고(Spender, 1996), 전략적 자산으로서 지식획득 및 관리, 활용에 능통한 조직구조가 탐색, 실천되기에 이르렀다. 이제 창조성기반시대를 맞이하여 조직 차원의 창조적 환경은 창조적 산출과 밀접하다. 실제로 공공기관의 창조적 환경(창의적 문화, 자원지원, 보상, 자율적 업무권한)과 창조적 성과물간 상관관계에 대한 분석결과, 0.6~0.8로 나타나 두 요인 간에 강한 상관성을 드러냈다(Rea and Parker, 2005). 기존 연구들에서 ERP와 Six Sigma와 같은 혁신기법과 기업 성과와의 상관관계는 0.15~0.50의 수치를 보여주었다(Jenatabadi, H.S., et al., 2013; Chen and Tan, 2013).

하지만 경험적 행정현상에서 드리워진 양상은 불신을 넘어 행정의 존재가치가 회의적이다. 자칫 창조시대의 거버넌스를 이끌기 어렵지 않을까 염려스럽다. 과거의 실패가 재현되고, 소모적 정책갈등이 끊이지 않은 채 미래의 방향설정이 미비하며, 비현실적 정책이 존재한다. 왜 그럴까? 그 원인이 수 갈래이지만, 아마도 개인지식의 조직지식으로의 전환 미흡과 창조성 관리 부재 등 창조역량 저하에 기인하는 것으로 생각된다. 즉 개별 공무원은 똑똑하지만, 조직은 무지하여 삼류행정(박상건, 1995)에서 벗어나지 못하는 연유는 조직의 창조적 역량미흡에서 비롯된 것으로 판단된다. 이 글은 창조성기반시대의 도래에 따라 노정된 행정조직의 한계가 대안적 행정조직으로서 창조적 조직의 설계를 교훈한다는 문제인식의 바탕에서 기존 행정조직에 대한 성찰적 논의로써 창조성 관점에서 행정조직을 이해하고, 실천적 접근을 모색하는데 있다¹⁾. 이를 위해 첫째, 행정조직론의 이론적 고찰과 지식의 의미와 적용가능성을 고찰하며 둘째, 지식과 조직간 관련성을 살펴보면서 경험적 현상에서 한국과 일본의 재난행정 사례를 비교, 분석하고자 한다. 셋째, 창조적조직의 설계와 실천방안을 모색하면서 그 한계를 적시하고자 한다.

1) 이 논문은 행정조직 사고체계의 맥락을 이루는 지식기반 관점에서 창조적 조직의 모색을 위한 탐색적 연구로서 경험적 분석결과를 바탕으로 현실적 시사에 의미를 둔다.

II. 조직론지세와 변천 : 조직론의 시관(時觀)

행정조직론은 시대적 패러다임의 양상을 반영하면서 조직현상에 투영, 진화되었다(한세억, 2002). 작금의 창조성기반시대를 맞이하여 기존 조직구조에 대한 인식과 해석이 달라지면서 조직패러다임의 전환을 시사한다.

1. 조직론의 지세변화

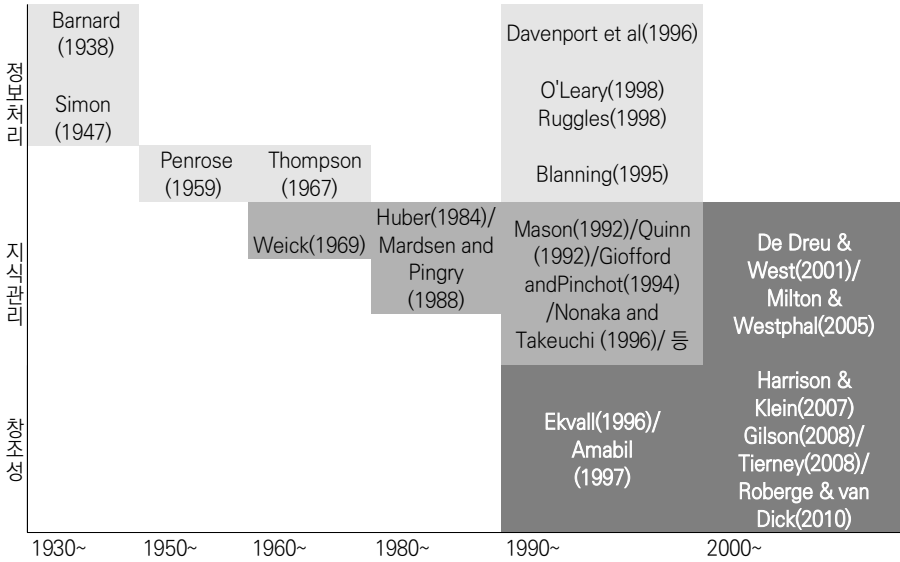
고전적 조직론으로서 Weber의 관료제론, Gulick의 행정이론, Fayol의 공식적 관리론, Taylor의 과학적 관리법 등이 예거된다. 이러한 논의들은 경제적, 합리적 측면에서 인간을 이해하며 조직의 능률성과 생산성 제고를 위해 규칙과 원칙을 강조하였다. 또한 인간행동을 통제하면서 조직구성원의 무력, 권태감 조장하였다. 더구나 조직과 환경 간 관련성을 간과하고, 조직의 내적 변수에 치중하였다는 비판과 함께 대안적 논의로서 인간관계이론이 부상하였다. 여기서 비공식적 집단의 영향에 대한 인식과 행태적 접근이 강조되고, 직무에 영향을 주는 인간 및 환경적 요인이 발견되었다. 하지만 관리중심의 이데올로기적 편향성이나 연구결과의 객관적 타당성의 문제가 제기되었다. 이후 1950년대에 들면서 개방체계의 시각이 조직모형의 주류를 이루며, 합리주의 견지에서 의사결정론, 상황이론, 마르크스주의론과 조직생존 및 체제론 관점에서 제도화론, 조직군생태론과 자원의존이론으로 분기되었다. 근간에는 조직화론, 신제도론, 카오스 및 포스트모더니즘론이 전개되어 왔다. 이렇듯 조직론은 개방과 폐쇄, 목표지향성 그리고 조직상황 및 환경을 둘러싼 중심적 주제를 반영하면서 이론적 변천을 겪어 왔다(Robbins, 1990:31).

2. 조직론의 시기별 관점

조직이론의 발전과정을 정보 및 지식의 관점에서 정리할 수 있다. 즉 정보처리 및 창조의 관점으로 조직을 이해하려는 입장과 지식프로세스를 강조하는 시각으로 구분된다. 조직의 지식론적 관점은 <표 1>에서 보듯 1930년대로 거슬러가며, 근자에 이르러 논의가 활발하게 전개되고 있다. 즉 조직의 경쟁우위를 지속시켜주는 요인으로서 지적자본이 강조되는데 특히, 행정조직의 경우 조직의 가치 중 인적 자원의 비중이 높

은 서비스조직이라는 점에서 조직에 체화된 조직구성원의 지적 자본이 중시된다 (Brooking, 1996; Sveiby, 1997).

〈표 1〉 조직에 대한 정보·지식·창조성 관점의 연구경향과 흐름



1) 정보중심의 조직관

조직을 정보처리관점에서 이해하려는 시도는 Barnard(1938)와 Simon(1947)에서 비롯된다.²⁾ Barnard는 조직을 협동체계로 규정하면서 공통목적, 의사소통, 협동의지 등 세 가지 구성요소를 주장하였다. 반면 Simon은 인간의 인지적 한계 극복을 위해 조직이 활용된다고 보면서 조직의 의사결정 메카니즘을 중시하였다. Penrose(1959)는 조직자원을 물적 및 인적자원으로 구분, 인적자원이 다른 자원들과 결합하여 새로운 지식이나 경험을 창출하기 때문에 물적 자원보다 중요하다고 보았다. 특히 그는 조직을 지식창고로 이해, 조직 내 축적된 경험과 지식을 강조하였다³⁾. Thompson(1967)은

2) 이와 달리 Bontis(1998)의 경우 조직구성원의 경험과 암묵적 기술을 객관적 규칙과 규정으로 공식화하였다는 점에서 조직의 지식에 대한 관심을 Taylor의 과학적 관리론에서 찾는다.

3) 조직을 지식창고(knowledge repository)로 이해하려는 입장은 일상적 조직활동이 조직 내 암묵적 지식과 형식적 지식이 상호 작용하는 특유상황을 제공하는데, 동 논의는 일상적 조직활동에 조직의 지식이 스며있다고 보는 조직진화론자에 의해 제기되었다(Nelson and Winter, 1982).

조직을 내부 메카니즘이 아닌 환경과의 관계로 파악, 개방체제로 이해하면서 행동하는 조직을 강조하였다. Lawrence와 Lorsch(1967)는 상황이론을 제시하면서 조직을 정보처리시스템으로 인식하였다. 또한 Weick(1969)는 정보조직을 제시하면서 조직은 정보의 애매성을 제거하기 위해 구성된 것으로 이해하였다. 즉, 조직은 환경의 영향 및 환경과의 상호작용을 통해 변이, 선택, 보존과정을 거치며 적합한 상황을 만들어낸다는 것이다. 이후 Wernerfelt(1984)는 Penrose(1959)의 이론을 경영자원론으로 개칭, 조직전략분야를 설정하였다. 여기서 조직성패는 조직세포를 통해 흐르는 정보와 노하우의 수집·통합의 바탕에서 창조적 전략을 수립, 활동하는 능력에 달려있다고 보았다. 이후 경영자원론은 조직학습론으로 발전하였으며, 학습조직 및 자원준거관점에 조직을 정보처리시스템으로 접근하였다. 뿐만 아니라 기존 경험과 학습의 조직 내부화 및 새로운 조합을 통한 정보창조의 가능성을 인식하였다(한세익, 2002).

2) 지식중심의 조직관

조직 활동의 생산 및 자원의존에 기반을 둔 관점으로부터 지식기반관점에서의 이동은 경제적 및 전략적 의미에 행태 및 조직설계적 함의를 부가한다(Leonard-Barton, 1995). 지식중심의 관심영역은 산업시대에서 정보·지식시대로의 패러다임 전환에 따른 조직경험을 의미하면서 조직관, 조직리더, 조직산출물에 대한 인식을 달리한다. 조직, 조직리더 및 구성원이 유형의 자원집합물, 규칙제정자와 규칙준수자로 이해하는 대신, 조직을 독립된 지식창출 주체들 간 지속적 연합으로 인식하고, 유형의 자원은 조직이 제공하는 서비스에 종속되는 것으로 다루려는 접근이 모색되었다(Stacey, 1995; Best, 1990; Nohria and Eccled, 1992; Wheatley, 1994). 더구나 조직상 지식에 관한 접근은 Nonaka and Takeuchi(1995: 7)와 Drucker(1997), Quinn(1992)과 Reich(1991) 등의 연구에서 주장되듯이 지식이 조직의 경쟁우위를 창출하는 전략적 생산요소가 되기에 조직 내 지식생산, 취득, 보존, 응용에 초점을 둔다. 지식조직은 급속한 환경 속에서 생존하기 위해 많은 양의 정보처리뿐만 아니라 유의미한 정보창조의 특성을 지닌다. 이런 맥락에서 지식의 경제학적 관점과 혁신관리, 조직설계 및 행태적 결과에서 논의가 전개되었다(Purser and Montuori, 1995; 한세익 2002).

3) 창조성 중심의 조직관

창조성은 모든 영역에서 새롭고, 유용한 아이디어를 생산해 내는 능력(Kaufman & Baer, 2006)이다. 기업 및 조직에서 새로운 것을 발명하고, 문제를 해결하며, 신선하고 새로운 방식을 취하는 능력은 조직의 성공에 있어서 필수적이다(Egan, 2005). 이는 비즈니스 영역뿐만 아니라 급변하는 상황을 반영하여 다양한 정책을 입안, 추진하는 정부조직에도 필요한 능력이다. 가령 권한위임이나 조직기억은 신제품 창조성에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 또한 혁신을 창의적 아이디어의 성공적인 실행으로 정의하듯(Amabile, 1988) 혁신역량 강화의 출발점은 조직 구성원의 창조성을 활성화시키는 것이다. 이런 맥락에서 조직 구성원의 창조성, 즉 조직 창조성(organizational creativity)에 대한 연구의 현실적인 중요성이 부각된다. 조직 창조성은 조직에 새로운 가치를 창출할 잠재력을 갖고 있다는 의미에서 유용한 아이디어의 창출로 정의된다(김용민·이은형, 2010; Amabile, 1988; Shalley, Zhou, & Oldham, 2004; Zhou & Shalley, 2003).

지금까지 창조성 연구가 지나치게 개인수준 중심으로 이루어지고 있다는 비판과 함께 팀 창의성 연구의 필요성이 꾸준히 제기되어 왔다(최종인, 1995; Chen & Kaufman, 2008; Zhou & Shalley, 2003, 2008). 이에 따라 팀 창조성에 대한 개념적 모형의 개발(West, 2002)과 근래에는 팀 창조성에 대한 실증연구들도 증가하고 있다(Chen, Chang, & Hung, 2008; Gilson & Shalley, 2004; Jia, Shaw, & Park, 2011; Pirola-Merlo & Mann, 2004; Tu, 2009).

III. 조직에서 창조성의 의미와 적용: 사례분석⁴⁾

조직이론은 사회로부터 기능적 필요에 대응하여 진화과정을 겪어왔다. 이는 특정 형태의 사회적 상호작용에 고유한 기능적 불가피성에 상응하여 학문이 발전한다는 가정과 연관됨을 의미한다. 즉 사회체계의 광범한 진화는 기능적 필요에 부합되는 사회

4) 본 연구는 탐색적 성격이 강하며 창조성 조직의 성격과 지향을 시론적으로 모색하는 의의를 지닌다. 더구나 창조적 조직의 핵심요소인 창조성 발현과정의 역동성, 다의성 등으로 인해 사례분석 틀을 제시하지 못한 점은 연구자의 한계이기도 하다. 장차 창조성 발현에 관한 이론적 정교화와 경험적 자료의 축적과정에서 지속되어야 할 후속과제로 삼기로 한다.

적 지식의 유형을 수반하며, 사회적 진화단계에 기능적으로 적절하게 연구지향과 성격이 결정될 수 있음을 교훈한다(Coleman, 1986: 1309-1335).

1. 창조성에 대한 접근과 시각

창조성에 대한 이론적 관심은 오랜 기간에 걸쳐 진행되어 왔다. 창조성 이론의 체계화노력은 미국과 영국 등을 중심으로 두드러지게 나타났다. 최근 창조성에 대한 Encyclopedia of Creativity와 Handbook of Creativity의 형식으로 창조성의 체계화를 도모하는 경향이 나타나고 있다. 하지만 모든 나라에서 개개의 관점에서 독특한 연구의 동향을 엿볼 수 있다. 물론 창조성 연구영역 및 분야는 교육뿐 만이 아니고 과학, 예술, 기업경영, 관리 등 광범위하게 진행이 되고 그 실효를 거두고 있다. 먼저 정신분석에 따른 심리학적관점에서 S. Freud는 1908년에 창조력은 생후 약 5년까지의 경험에 의해서 이뤄지는 성격적 특징이 있다는 학설을 내놓았다. 또한 창조성에 관계되는 것은 보상(補償), 퇴화(退化), 전이(轉移), 분열(分裂), 승화(昇華)라 하였고, 창조성의 가장 큰 동기는 성적욕구가 만족되지 않은 때이며 승화는 유년기에 형성된다고 하였다. 1917년에 W. Koehler, 1925년에 L. Terman, 1926년에 G. Wallas 등은 천재아의 연구와 종래의 요소론적 사고방식을 비판하는 지각과 사고영역의 전문화에 기초하여 인지설(認知說)을 내놓았다. 이후 1950년 미국의 J.P. Guilford는 인자분석(因子分析)에 의거한 창조성의 연구결과를 발표하였다. 그리고 미국심리학회(A.P.A.) 회장 취임식에서 창조성 주제 강연은 창조성 연구의 확산에 커다란 계기를 마련하였다. 1970년 이후 세계 각국의 창조성 연구는 연구문헌이 양적으로 확대되어 심리학, 생리학, 경영학, 교육학, 공학 분야에까지 광범위하게 연구가 이뤄지고 있다. 특히, 1970년대 후반부터 전 세계적으로 글로벌화와 정보화 진전에 따라 개인적 특성 육성의 필요성이 강조되었고 이에 따른 창조성의 연구가 활발하게 진행되었다. 또한 창조성 관련분야 연구가 진전되었고, 창조성 측정지표 및 기기의 발전, 생리학적 연구성과 도입에 따라 인지과학(認知科學)과 뇌 연구에서 얻은 성과가 창조성 연구의 영역을 확대하게 되었다. 현재 세계적으로 창조성 연구는 창조력에 의해 새롭게 기대되는 분야에의 연구와 경영관리, 과학기술분야에의 연구로 진행이 되고 있는 중이다. 하지만 안타깝게도 사회변화의 중추를 이루는 영역으로서 행정 및 정치를 비롯한 공공부문에서 창조성은 척박한 수준이다. 창조력의 결정체이어야 할 정책이나 법·제도가 문제 상황의 해결이나 가치

창출에 무기력해지면서 정부와 국회가 해결책이 아닌 문제로 인식되는 상황에 이르렀다.

2. 조직상 창조성관리의 의미

행정기능이 가치배분에서 가치창출로 전환되면서 가치창출의 기반으로 창조성 관리가 중요하다. 창조성관리는 조직의 창조적 자산을 조직화, 확대, 활용하여 조직능력에 연결시키려는 행정활동이다. 앞서 보았듯이 조직의 경쟁적 우위확보를 위한 핵심요소로 창조성은 전략적 관리패러다임의 중심원리를 이룬다. 행정조직에서도 창조성은 의미 있는 자원으로서 응용범주가 다양한데 행정수준의 창조성은 발전전략과 정책 및 제도에 응축되어 표출된다. 보다 구체적으로 상황분석, 문제해결, 평가, 결정, 계획, 협상, 조직화, 운영 등의 측면에서 Skill로서 구성원에 체화된다(Kerrigan and Hinton, 1979). 이처럼 조직에 스며든 창조성은 행정서비스, 정책설계, 행정수요의 이해, 조직혁신 등 비가시적 자원으로 다루어지면서 행정 가치를 결정한다. 창조성은 정보·지식과 달리 목적을 가진 행위와 관련되기에 지식창출 주체는 개인이며, 조직만으로 창조성이 발현될 수 없다. 그래서 조직은 창조성이 풍부한 개인을 도와 창조성 발현의 필요여건을 조성해야 한다. 왜냐하면 조직적 창조성은 개인이 발현하는 창조성을 증폭시키고, 네트워크에 의해 결정화(結晶化)되기 때문이다. 이런 현상은 상호작용적 조직구성원의 집단에서 일어나며, 조직의 수평 및 수직적 계층, 나아가 조직간 경계를 넘어 확장된다. 조직은 외부환경에 대응한 변화와 발전을 감지하기 위해 창조성을 활용한다. 조직학습을 통해 새로운 창조성을 발현하기 위한 창조성 흐름과정에서 지식, 정보를 이용하기도 한다. 나아가 창조적 결정을 위해 지식, 정보를 찾거나 평가하는 경우 지식이 활용되면서 의미를 갖는다(Choo, 1998). 뿐만 아니라 창조성은 혁신에 초점을 두며, 공헌 자체로 인식되며, 저장된 경험과 노력의 네트워크와 연합으로 이해될 수 있다. 창조성은 가치가 부가된 행위이나 활동이기에 그 결과는 서비스를 차별화 시키며, 조직과정은 물론 조직 자체를 변화시킬 수 있다는 점에서 의미를 갖는다.

3. 행정조직의 경험적 사례: 재난행정의 두 모습

1) 우매한 재난행정

지난 2001년 7월14일 밤과 15일 새벽, 서울과 경기지역에 기습폭우로 인해 인명피해 50명을 비롯하여 주택 2만여 가구와 지하철역 침수, 4만 여명의 이재민이 발생했다. 피해내용들을 살펴보면, 행정조직의 응급대처 미흡과 수방체계 미비 등 인재(人災)적 요소가 드러났다. 먼저 서울시와 25개 구청 어느 곳도 침수가능성이 높은 저지대 주민들에게 대피경고 방송을 하지 않았다. 또한 서울시내의 91개 빗물배수펌프장 가동이 정지되었거나 늦어져 피해가 커졌음이 밝혀졌다⁵⁾. 이러한 사실들은 행정조직의 대응이 얼마나 안이했는지 그 정황을 말해주는 동시에 문제 상황의 인식, 분석, 공유 및 대응능력이 부재하여 재난상황에 대응한 행정 및 관련기관의 주체적이며 능동적 참여 미흡과 장단기 수자원관리대책의 부재, 위급상황에 작동하지 않는 홍수 예경보 시스템 등 지식창출의 취약성을 드러냈다. 특히, 누전가로등에 의한 감전사망자(21명) 발생은 그 경위로 볼 때 관재(官災)로 판단된다.⁶⁾ 통상 가로등은 누전차단기 설치의 의무화되었지만, 서울시내 가로등의 절반 이상이 누전차단기나 접지시설 등 안전장치를 갖추지 않았다. 더욱 심각한 문제는 가로등 관리를 맡은 자치단체가 안전관리를 외면한 채 한국전기안전공사의 시정요구를 번번이 묵살했다는 사실이다⁷⁾. 물론 자치단체에 책임을 전가하는 공기업(전기안전공사, 한국전력)의 경우도 2년 주기의 가로등 안전점검과 시정요구 책임을 다하지 못한 것으로 드러나 안전지식관리 및 실천적 행동의 취약성과 함께 방재지식관리 및 활용능력 부재를 보여주었다(한세익, 2002).

보다 심각한 사건은 2014년4월16일에 발생했다. 476명을 태우고 인천항을 떠난 여객선 세월호는 진도 인근해상에서 침몰했다. 선장과 일부 선원은 승객을 버리고 탈

5) 이 가운데 5천2백여가구가 침수피해를 입은 동대문구 휘경동과 이문동 일대 주민들은 빗물 펌프장이 제대로 가동되지 않아 피해가 컸다며 시위까지 벌였다.

6) 여야는 7월 18일 국회 재해대책특위를 열어 수도권 집중호우로 발생한 인적, 물적 피해가 '관재(官災)'로 규정, 정부와 서울시에 책임을 추궁했다.

7) 그 동안 전기안전공사는 문제의 가로등에 대해 해당 자치단체에 시정을 요구해 왔지만 자치단체가 받아들이지 않았던 것으로 드러났다. 서울시 25개 구청이 관리하는 12만4000여개의 가로등 가운데 누전차단기가 설치된 것은 6만2000여개이며, 이 가운데 제대로 작동되는 것은 3만8000여개에 불과하다는 점에서 행정기관의 안전 불감증과 무책임이 어느 정도인지 짐작할 수 있다.

출했고, 해경은 구조에 실패했다. 생존자는 172명이고, 구조된 승객은 0명이었다. 전 국민은 배가 침몰하는 과정과 실종자 295명이 한 명씩 시신으로 올라오는 것을 실시간으로 지켜보았다. 세월호는 출항 당시부터 불법과 탈법으로 얼룩졌다. '해사안전법' 상 가시거리 800m인 당시 날씨론 출항이 금지됐지만, 세월호만 유일하게 인천항을 떠났다. 불법 증·개축한 세월호는 불법 과적에 배의 균형을 잡아주는 평형수도 절반이상 뺐다. 구조 과정도 온갖 의혹에 휩싸였지만 제대로 해소된 것은 하나도 없다. 가장 먼저 도착한 해경은 해군의 고속함, 미군헬기, 아시아최대 수중발굴인양선 시뮤주호, 최고의 해난구조장비와 경험을 가진 UDT와 SSU 대원들, 경찰청과 일본 해상보안청의 구조의사도 모두 거부했다. 그리고 철수했다. 끝이어 민간구난업체 '언딘'이 도착했다. 사건을 진두지휘해야 할 정부는 컨트롤타워 역할을 하지 못했다. 정부는 재난대응 최고기관을 중앙재난안전대책본부(사고당시 본부장: 안전행정부 장관)로 규정했다. 하지만 위험한 결정이었다. 그 까닭은 안행부가 현장에서 신속한 의사결정을 할 수 있는 권한과 전문성이 없기 때문이다. 2013년11월, 국회(입법조사처)는 재난대응이 잘 안 될 것이라 우려하였는데 결국, 중대본은 사고 4일 만에 구조 지위에서 손을 놓았다.

총체적 재난관리에 직면했다고 해도 과언이 아닌 만큼 각 사회전반에 걸쳐 재난의 위험이 곳곳에 도사리고 있다. 풍수해를 중심으로 한 자연재해만 국한되어 생각해왔던 것이 최근 몇 년 동안 대형 사고를 경험하고 나서 인위재난에 대한 각종 대응책 마련이 재난관리의 주요한 사안이 되고 있다. 우리나라 재난관리조직은 그동안 개발위주의 정책으로 위기관리나 안전에는 관심을 가지지 못했고 언제나 투자 우선순위에서 밀려날 수밖에 없었다. 대형재난 사고가 있을 때마다 재난관리 조직도 변화를 가져왔다. 하지만 그때마다 적절한 형태의 직제 개편으로 조직구성원의 자리 메김에 그쳐왔기 때문에 적절한 재난관리 체제를 갖추지 못하고 있는 실정이다(유인택, 1998). 현재의 행정조직 및 운영상 재난관련 담당공무원은 타 행정업무와 재난관리업무를 함께 수행함으로써 업무과중으로 인해 재난관리가 형식적으로 이루어지고 있으며, 잦은 순환보직과 인수인계의 미흡으로 전문성이 현저하게 떨어진다. 또한 재난관리에 대한 표준화된 지침이 없고 담당인력과 장비의 부족으로 형식적인 예방점검에 그치고 있으며, 재난관리 인력에 대한 교육의 소홀로 전문 인력의 양성이 곤란하고, 장기적인 대응계획수립이 어려운 형편이다. 모든 사고현장에는 무엇보다도 사고유형에 따른 전문가를 비롯한 실무자의 의견이 신속하게 반영되는 시스템이 중요하며, 사고발생 시 현장에 대한 정보를 얻기 위한 설제도와 약도 등을 신속히 확보하여 세밀한 구조작전을

세워야 함에도 불구하고 이러한 조치가 이루어지지 않아 주먹구구식의 구조작업을 진행함으로써 국민들의 따가운 시선을 받아야 했다(임송태 외, 1996).

한편, 제2의 세월호 사고'로 불리는 돌고래호 전복사고 안전처가 세월호 참사와 같은 인재를 막겠다고 출발한 '재난 컨트롤타워'인데도 구조의 '골든타임'을 놓쳤다. 중앙특수구조대는(사고 후) 1시간 내에는 현장에 가야 한다는 지침을 만들고도 돌고래호 사고당시 신고접수 2시간 후에야 출동명령이 떨어졌다. 해경은 사고 직후 140억 원이 들어간 표류예측시스템을 근거로 11시간 동안 추라도 북동쪽을 수색했지만, 돌고래호는 정반대 방향에서 발견됐다. 국민안전처는 '선제적 재난관리' 부처가 아니라 '사고 뒤처리' 부서에서 벗어나지 못하고 있다. 재난사태에 대한 정부의 컨트롤타워 기능을 강화하기 위해 형성된 국민안전처, 권한과 예산도 커지고 늘었지만 메르스 사태에서는 존재감조차 없었다. '중앙재난 안전대책 본부'를 가동하지 않아 국민들의 기대를 저버리고, 메르스 환자발생 17일 만에야 '예방수칙'이라는 긴급 재난문자를 발송해 전형적 뒷북행정이라는 비난을 받았다. 메르스 사태의 관리 주관부처인 보건복지부도 책임을 다하지 못했다. '중앙사고수습본부' 구성은 재난이 발생한 경우뿐 아니라 발생할 우려가 있는 경우에도 구성해야 한다고 법에 명시되어 있음에도 구성도 늦었고 오히려 교육부가 휴교령을 내리자, 의학적 근거가 없다며 맞서기까지 했다. 이러한 재난행정 현상에서 노정된 미흡한 지식 및 창조성 관리 및 학습부재 실상은 무지행정의 단면을 드러낸다.

2) 창조적 재난행정

한국과 동일한 2001년 7월 14일 동경에도 시간당 100mm가 넘는 사상 최대의 폭우가 내렸다. 동경인접의 이타바시구에는 시간당 107mm의 게릴라성 폭우가 쏟아졌다. 동경도에 내린 비로 사상 최고 기록이며, 같은 시각 동경을 포함한 관동지방 일대에도 시간당 200mm 이상의 강우량을 기록했다. 같은 날 서울에 내렸던 집중호우보다 양이 많았지만, 피해는 거의 없던 것으로 밝혀졌다. 이는 지속적인 훈련과 재난에 대비하여 재난상황에 대응한 홍수경보의 발령과 함께 행정기관들은 재난관련 정보와 지식의 공유 및 협력을 바탕으로 한 대비태세에 들어갔고, 재해대책은 그 전에 완비되어 있었다. 그 결과, 도로가 일부 침수되었지만, 지하철과 버스 등 대중교통에 미친 영향 없었으며 재산피해는 물론 감전사 같은 인명피해도 없었다. 이는 평소 화산과 지진 등 혹

독한 자연재해를 걱정해야 하는 시민과 행정조직으로서 철저한 대비만이 인명과 재산 피해를 최소화한다는 사실을 알고, 행동으로 실천하고 있었다는 점에서 실패지식의 관리를 바탕으로 지식창출, 흡수와 확산활동이 유지되고 있음을 보여주었다(한세역, 2002). 동경시는 2000년 9월 위기관리의 일환으로 재난예방훈련을 실시하였는데 동 훈련의 주요 주체는 지방정부이고 중앙정부와 경찰, 소방, 자위대 및 관련기관과 지자체가 참여하면서 정보공유와 협력체계를 유지하였다. 이처럼 지식공유의 바탕에서 일본의 재난행정은 지방자치단체에 의해 수행되며 지방정부 권한이 거의 배타적으로 행사되고 있다. 그 까닭은 재해의 지역성(locality)과 관련이 있기 때문에 이를 반영할 수 있는 방재대책이 필수적일 뿐만 아니라 재해 상황에서 시간-공간적 낭비의 최소화로 신속대응하기 위함이다. 하지만 고베지진 시에 중앙정부나 자치단체가 효율적으로 지원대응할 수 없었다는 반성과 함께 실패경험에 대한 지식저장 및 학습과정을 바탕으로 한 개선노력 이후 지방자치단체 간 그리고 지방자치단체와 중앙정부간 정보연계망이 강화되고, 다양한 문제해결 루트가 개발되어 일본의 방재행정체계는 일원화된 체계성과 다양한 루트를 통한 재해에의 대응으로 이해된다⁸⁾(김영규·박송태, 1997). 아울러 전 동경행정조직에 걸친 행정상황과 문제와에 대응하기 위해 관리지원기능과 정책 개선에 초점을 두고 행정체제 개혁을 가속화하였다. 특히, 개혁수단으로서 정보기술을 적극 활용하여 전자지방정부 구현을 위한 행정기반구조 및 공무원의 의식 및 행태 변화노력이 시도되었다(한세역, 2002). 이처럼 동경시의 행정조직과 함께 사업관리의 혁신을 비롯하여 조직전문화와 외부 전문가 활용 등 지속적인 개선과 혁신노력(Ishihara, 2000)의 결과, 재난상황과 문제의 사전예방과 시민의 생명과 재산을 보호하는 가치창출을 구현한 창의적 행정의 모습을 보여주었다.

반면 3·11 대지진이 후쿠시마 원전사고로 이어지는 동안 일본정부는 무능했다. 최악의 국가재난 앞에서 위기대응 시스템은 완전히 마비됐다. 지진으로 생긴 쓰나미가 원전을 마비시키면서 원전은 노심용융 상태에 빠지고, 원자로 안의 수증기가 폭발하면서 원자로의 콘크리트 외벽은 무너져 내렸다. 총리가 원전의 수소폭발 가능성을 묻자 원자력안전위원장은 “그럴 가능성은 없다, 수소는 없다”고 하다가, 잠시 후에 “수소가 있을 수도 있고 없을 수도 있다”고 하였다. 이들은 결국 텔레비전 뉴스를 통해 폭발

8) 일본의 국토정책 및 도시계획은 재해예방대책과 밀접하게 관련된다. 지진, 태풍, 홍수, 해일 등이 빈발하고 이로 인한 피해가 과거부터 누적되어 왔기 때문이다. 재해예방은 모든 국가정책과 계획의 바탕이 되며, 특히 국토 및 도시계획은 방재시스템 내에서 이루어진다.

을 알게 된다. 최초 재난 발생 이후 100시간 동안 일본 정부와 전문가들로 구성된 원자력안전위원회는 도미노처럼 이어지는 재난에 속수무책이었다(기무라 히데아키 지음·정문주 옮김, 2015).

중앙정부의 무능함은 피해를 확대했다. 사망자·실종자 2만 명, 피난민이 33만 명이었다. 그나마 조금이라도 피해를 줄일 수 있었던 데에는 지자체의 역할이 있었다. 즉 일본의 지자체 간 스크럼 체계가 그나마 피해를 줄일 수 있었던 이유라고 분석된다(임승빈, 2013). 이를 바탕으로 재난재해 상황에 대해서는 수직적 협력체계가 아니라 수평적 협력체계의 필요성을 교훈한다. 지금까지의 협력체계가 중앙정부를 중심으로 하는 수직적 지원이었다면, 향후 협력체계는 분권시대에 알맞은 지자체 간 연계가 중요하다는 것이다. 동일본 대지진 위기관리사례를 살펴보면 중앙정부와 지방정부 간 협력체계 구축이 중요하다는 것을 알 수 있다. 3·11 대지진을 계기로 일본에서는 ‘국가와 지방의 협의의 장’이라는 법률이 제정됐다⁹⁾. 중앙정부의 무능이 극명하게 드러난 재난상황에서 지자체의 역할이 중요하다는 3·11 동일본 대지진의 교훈이 반영된 법률이다.

일본은 자연, 지리적 요인으로 인하여 태풍, 홍수, 지진 산사태, 화재, 화산폭발 등 자연재해가 빈발하고 있는 지역으로 전체적인 재난관리는 국토청 방재국에서 총괄하고, 각 성·청에서 관련 업무를 담당하는 체제로 되어 있으며, 재해대책기본법이 중심법이다. 재해발생 시, 일차적으로 시정촌(市町村)이 대응하고 필요에 따라 자치단체장의 요청이 있을 경우에 도도부 현과 중앙정부가 재해대책을 긴급하며 강력하고 통일적으로 행할 재해대책본부를 설치한다. 이것은 우리나라와 마찬가지로 재난유형별, 규모별로 총리 부에 비상재해대책본부를 설치하여 재해구조법이나 재해위로금 등의 지급을 적용한다. 그러나 고베 대지진을 계기로 일본의 재해관리대책에 많은 문제점이 노출되었다. 즉, 정보 전달체계의 마비로 수상이 지진발생 1시간 40분이 지나서야 공식적인 보고를 받았으며, 수직행정에 의한 성·청간 조정에 많은 시간이 소요되어 긴급한 결정이 제대로 이루어지지 못한 점, 자위대의 재해파견의 지체, 신속한 화재진압과 인명구조의 실패, 육상교통의 마비로 지원부대, 소방대, 물자수송이 늦어져 이에 대한

9) 중앙정부와 지자체가 국가정책의 기획, 입안 및 실시에서 협력을 강화한다는 내용이다. “국가정책의 기획, 입안 및 실시에 관하여 관계 각 대신 및 도·도·부·현 지사, 도·도·부·현 의회의 의장, 시의회의 의장, 도시와 정촌장 및 정촌 의회 의장의 전국적 연합조직 대표자가 협의를 실시하고 나아가 지역주권 개혁의 추진 및 국가의 지방자치단체 정책의 효과적이고 효율적인 추진을 도모하는 것을 목적으로 한다.”

여론의 비판이 제기되었다. 다만, 방재 경보 및 정보시스템이 완벽하게 갖추어져 있으며, 민방위재조직이 탄탄한 점, 재난 후 보상제도가 완전히 뿌리를 내리고 있고, 방재 연구기관이 정비된 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 또한 소방본부와 비슷한 헤드쿼터가 있고 그 밑에 동경도청, 자위대, 병원, 119구조대원들이 사선으로 연결되어 있어 중앙에서 컴퓨터로 종합통제를 할 수 있도록 하였다. 일련의 재난재해 경험과정에서 실패와 실수가 있었지만 반복하지 않으려는 학습조직의 일면을 보여준다.

IV. 창조적 행정조직의 설계 : 성찰과 실천

산업사회의 조직성격으로 계층적 명령계통, 전문화, 권한과 의무에 기초한 엄격한 물인격적 직무관계, 표준화된 업무절차 등에 기초한 관료제가 지식기반의 상황에서 적실성이 제약된다(Pinchot and Pinchot, 1993). 이처럼 상황에 부합하지 못한 조직은 자칫 문제 상황을 악화시키거나 가치창출의 걸림돌이 될 수 있기에 새로운 조직을 향한 성찰적 노력이 요구된다.

1. 행정조직의 현상분석: 진단과 평가

재난행정 현상에서 비쳐진 행정조직의 문제해결과 가치창출능력은 어떻게 평가될 수 있을까? 앞선 경험적 사례를 중심으로 몇 가지 진단, 평가하면 <표 2>에서 보듯 지식흐름과정에서 지식의 공동화, 외재화, 내면화, 연결화 등 지식변환 및 지식능력의 취약성을 드러냈다. 첫째, 과거의 실패와 오류의 반복이 지속되고 있다. 재난행정에서 온고지신이 미흡하여 과거의 문제 상황이 재연되고 있는데 이는 행정실패에 대한 경험축적의 부재를 드러낸다. 행정인력의 잦은 순환배치로 인한 재난관리 전문인력 부족, 관리대상물 및 지역관련 기본정보·변동정보·위험징후 및 탐지 시 행동지침 등 관련 정보DB의 부재 및 종이문서화로 인한 실시간 정보관리 및 공유의 곤란 등에 기인한다. 둘째, 조직 내 및 조직간 정책갈등이 끊이지 않는다. 이는 부서 간, 조직간 지식격차에서 비롯되는데, 특정 부서의 경험 및 보유지식과 정보라는 제한된 국지적 지식범주에서 벗어나지 못했기 때문이다. 행정직과 기능직간 협력 미흡, 방재계획 수립의 분산(소방방재본부, 주택국, 가스안전공사, 도시철도공사), 대상물 및 지역점점의 중복

수행 등으로 인한 유기적 연관성 결여에 기인한다. 더욱이 종합재난관리부서인 방재 계획과의 역할이 단순 취합, 정리에 머물러 조정기능이 미약하여 갈등을 심화시켰다. 셋째, 행정과정에서 책임주체가 불분명하며 행위결과와 설명가능성과 응답성이 미약하다. 이른바 무책임행정은 지식의 기준과 준거의 차이에서 비롯된다. 이를테면 집합적 지식인 재난관리법규의 경우 재난관리법(시행령), 자연재해대책법(시행령), 민방위 기본법(시행령) 등 개별법에 의해 별도로 존재하며, 재난·재해관련 자료의 기관별 분산 보유 및 관리, 유형별 개별계획 및 대응체계 분산으로 책임소재가 불분명하다. 게다가 행정행위의 결과에 대한 판단 및 평가적 지식과 성찰적 지식의 결여 그리고 상위지식(메타지식)의 빈곤에서 연유한다. 넷째, 비현실적 행정활동이 존재한다. 이런 현상은 행정조직 내 지식과 문제 상황 발생 및 진원의 지식 간 괴리에서 비롯된다. 예컨대 재난유형별, 규모별 수습대응에 관한 상세 메뉴얼 미흡, 비현실적 시나리오에 의한 훈련으로 실제상황에의 대응력 취약, 유형별 개별계획의 복합재난 발생 시 적용 불가능 등이다. 이처럼 불충분한 정보와 자료의 바탕에서 문제해결을 위한 전략과 정책의 수립을 기대할 수 없다(한세억, 2002).

〈표 2〉 재난행정 지식프로세스의 경험적 평가

구분	지식창출	지식공유	지식흡수	지식확산	평가
지식 흐름	-재난정보체계 구축 미비 -전문인력 미비	-재난계획과 법 규의 분산 -조직내 및 조직 간 협력미흡	-재난유형별 상세 메뉴얼 부족 -재난계획의 상 황적용 곤란	-사후관리/환류 미흡 -조직 및 기능의 분절	-지식기억 및 학습 능력 미흡 -기능연계 및 지 식네트워크 부재
지식 능력	-문제정의능력 미약 -산출지식의 품질저 하 -지식창출 인센티브 와 미흡	-지식저장능력 및 장치 미비 (정보공유시스템 부재)	-모니터링 가능 미흡 -지식활용 자조 -전문성 결여	-관련법규의 분 산, 다기화 -정책네트워크 및 지식기반 부재	-조직/제도의 경직 성 -자행일치 결여 -조직구조의 분절, 경직

세월호사고 이후 국민안전처가 발족되고 재난 및 안전관리 기본법(재난관리법), 시행령, 시행규칙을 개정하였다. 국가재난 대응능력을 높이려는 노력임에도 중동호흡기증후군(메르스) 확산 사태에서 보듯 초기 재난일선에서의 활동이 미약했다. 또한 현장대응과정에서 재난법령의 운용이 경직적이다. 이의 개선을 위해 첫째, 경험이 풍부한 전문가가 핵심역할을 맡아야 한다. 해양경비안전본부와 중앙소방본부를 비롯한 각 부처의 자율성과 독자성 바탕에서 전문가지원 행정체계가 필요하다. 둘째, 시·군·구 긴급구조 통제단과 현장 실무부서에 권한을 위임하여 상황에 즉각적으로 대응할 수

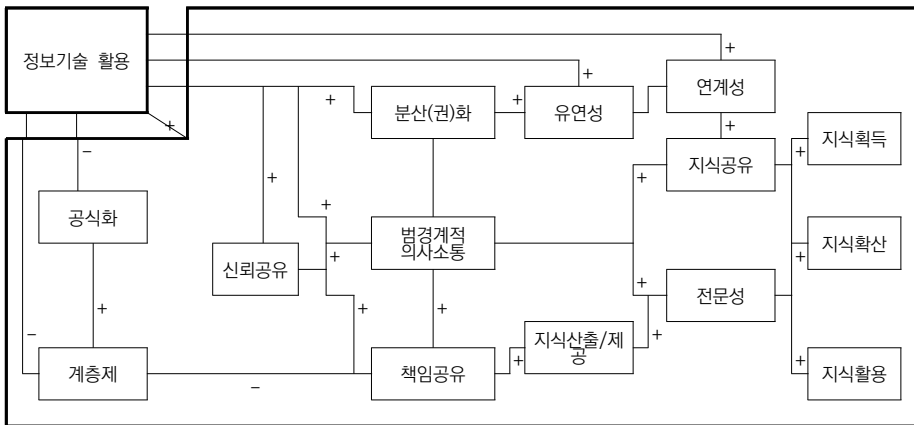
있어야 한다. 재난안전 대책본부에 상황을 보고한 후에 지휘를 받아 현장 활동을 하면 급박한 상황에서 유연하게 대처하기 어렵다. 셋째, 재난유형에 따른 사고대응 매뉴얼을 구축하고 부서 임무를 명확히 해야 한다. 현장지휘를 맡는 긴급구조 통제단장에게는 지휘 전권을 주고 여러 상황에 적극 대응할 수 있도록 법적 권한을 강화하여 유관 부서에 대한 통제력을 높여야 한다. 넷째, 임시 현장지휘관의 역할을 숙지시켜야 한다. 초기대응이 재난피해 규모를 줄일 수 있으므로 초기 출동대원 가운데 선임자가 임시 현장지휘관의 임무를 맡아 지원 요청, 주민대피, 피해자구조 등을 수행하게 하고 정식 현장지휘관에게 인계하도록 훈련해야 한다. 다섯째, 재난훈련은 일정한 각본이 아닌 여러 돌발 상황을 포함시켜야 한다. 이를 통해 재해 대책을 보완할 수 있고 대응 능력을 키울 수 있다. 또한 해당 지자체도 스스로 수습능력을 파악할 수 있게 되어 재난 규모, 양상에 따른 대응 단계를 빨리 결정할 수 있다.

2. 창조적 행정조직으로의 전환: 조직설계의 구성요소

창조적 조직은 환경변화와 내부요구에 반응하면서 새롭고, 유용하며, 질서정연하며 적절한 가치를 제공하기 위하여 기질적으로 학습이 끊임없이 이루어지는 조직이다. 또한 창조적 조직의 특성으로 ①고성과 ②고객지향 ③개선지향 ④탁월성 추구 ⑤유연성과 적응성 ⑥전문성과 지식 ⑦학습과 혁신 ⑧혁신적 IT능력 ⑨자기관리 ⑩미래지향 등이 지적된다(Beckman, 1997). 이처럼 창조역량을 갖추기 위해 다음의 노력이 요구된다(Tobin, 1998). 첫째, 행정인은 부서 및 기능을 초월하여 조직업무를 이해해야 한다. 그 까닭은 조직구성, 업무단위, 기능, 부문 그리고 구성원과 조직간 적합성이 유지되어야 하기 때문이다. 거시맥락에서 조직구성원들이 아이디어를 찾고, 문제해결에 노력하는 과정에서 기존 경계를 초월해야 한다. 둘째, 고객에 관한 지식으로 조직구성원은 자신의 일을 고객요구에 기여하는 것으로 인식해야 한다. 조직과 고객 간 우호적 관계유지 및 고객요구에 부합하는 행정활동이 수행되기 위해 고객관련 지식과 고객전략이 조직구성원의 업무와 연계되어야 한다. 셋째, 업무흐름에 대한 지식으로서 개인, 팀, 부서 그리고 업무단위가 그들 자신의 업무를 통해 전체 조직의 작업에 어떻게 기여하는 지 이해해야 한다. 전체 업무과정에 대한 지식이 없다면, 자칫 다른 부분 및 과정에 부정적 영향을 미칠 수 있는 단편적 문제의 최적화에 초점을 둘 수 있기 때문이다(한세익, 2002). 이 같이 지식조직으로서 조직지식 개발과 함께 조직구조와

절차의 재설계가 요구된다. 흔히 조직설계의 영향을 주는 요소로서 환경, 기술, 조직 목표, 조직구조, 조직규모가 고려될 수 있다(Galbraith, 1977). 보다 구체적으로 분업, 의사결정권 배분, 조정기제 선택, 조직경계 구분, 비공식적 관계의 네트워크 등을 포함한 조직구조의 요소들을 수정하는 것이다. 이런 요소를 바탕으로 지식조직의 구성 요소 간 관계를 <그림 1>과 같이 도식할 수 있다(한세역, 2002). 조직 내 정보·지식기술의 활용은 조직연계성, 유연성 강화 및 전문성 제고와 지식공유에 순기능적으로 작용한다. 뿐만 아니라 조직공식화 및 계층제와 부(負)적 관계를 보여준다. 그러므로 창조적 행정조직으로 전환을 위해 정보·지식기술의 활용과 계층구조, 공식화, 집권 및 분권화, 계층제, 의사소통, 공유 등 조직설계의 구성요소에 미치는 영향관계가 고려되어야 한다(Pool, 1983; Pfeffer and Leblebici, 1977; Olson and Bly, 1991; Galbraith and Lawler, 1993; Rockart and Short, 1991; Morgan, 1993: 10; Brynjolfsson, Malone, Gurbayani, Kambil, 1993)¹⁰⁾.

〈그림 1〉 창조적 조직의 핵심요인 간 연관관계



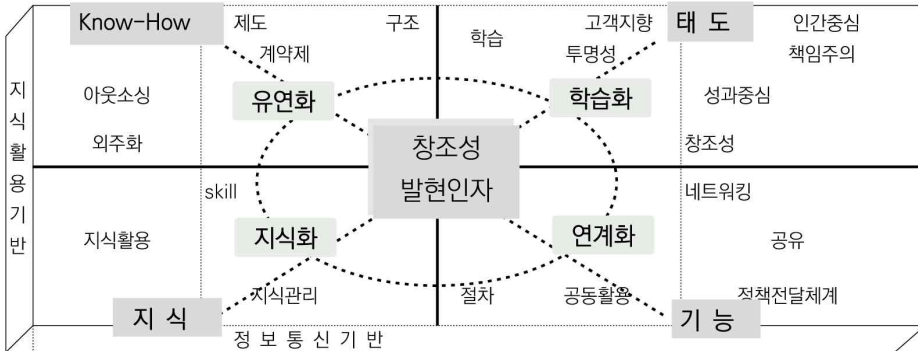
3. 행정조직의 창조성 발현조건과 실천과제

창조적 조직을 실천하기 위해서 다양한 관점에서 총체적 접근이 필요하다. <그림 2>에서 보듯 행정구조의 유연화, 행정기능의 연계화, 학습지향 조직문화, 지식기반화

10) <그림 1>에서 정(+) 및 부(-)의 관계는 조직 내에서 정보기술 역할과 영향에 관한 기존의 실증적 논의 및 결과를 바탕으로 정리하였다.

용의 최대화 등 네 가지 측면에서 모색될 수 있다¹¹⁾. 지식조직이란 조직활동의 외부 조건에 변화가 올 때, 조직전체가 신속하게 대응할 수 있는 판단력과 행동력을 갖춘 조직이라는 점에서 네 가지 측면에서의 조건에 상응한 실천이 병행되어야 한다(한세 역, 2002).

〈그림 2〉 행정조직의 창조성 발현인자와 실천방안



1) 재난행정조직의 탄력성 제고

상황변화는 조직구조의 유연성을 필요로 한다. 재난이 발생하지 않도록 예방시스템을 갖추고, 불가피한 재난에 대해서는 신속하고 효율적인 대응으로 피해를 최소화하기 위해서는 조직구조와 행정활동의 프로세스를 끊임없이 새롭게 바꿀 수 있는 역량이 요구된다. 공급자위주의 관료제적 계층구조를 바탕으로 한 복잡한 절차와 집권적이며 경직된 조직은 상황변화에 적합하지 못하다. 더구나 상황접수 및 판단의 신속화, 24시간 상시대기 및 동시·최단시간 내 상황전파 및 동원시스템 구축, 유형별 시나리오에 의한 즉시대응적 관리체제를 구축하기 위해서 조직유연성이 확보되어야 한다. 유연성은 조직설계의 성공을 좌우하는 전략이자 창조적 조직의 기질을 드러내며 그 실천을 위해 지식활동과 함께 Modular조직형태가 제시될 수 있다(Sanchez, 1996). 조직의 연성도를 제고하기 위해 첫째, 고객인 시민입장과 문제 상황에 부합되도록 조직과 업무단위를 재설계하되 그 방향은 신속성 있는 인간중심의 조직을 지향하면서(Blacker and Osborne, 1987: 25-26), 고객환류 및 문제 상황에 감응적이어야 한다. 둘

11) 이 글에서 제시된 실천과제는 재난행정사례에서 드러난 문제의 해결차원을 넘어, 보다 일반적 수준에서 행정조직의 창조성 역량 제고방안으로서 의미를 갖는다.

째, 정보·지식집약 조직을 추구한다. 정보수집·이용·배포비용을 최소화하고, 정보유용성을 높이기 위해 기존의 문서중심의 관리조직에서 벗어나야 한다. 관료제의 계층구조는 정보전달 속도와 정보의 질을 저하시키므로 수평적 형태의 임시구조(adhocracy)가 효율적이라는 인식에서 Matrix조직, Z조직, Network조직이 제시되거나(Robbins, 1990: 320-357), 팀, 네트워크, 프로세스, 학습조직 등이 모색되었다(Davis and Lawrence, 1977: 3). 이 같은 논의들은 환경변화에 민감하게 반응하는 지식·정보 활용 중심조직을 공통적으로 함축하며, 앞서 동경시의 조직혁신 노력에서도 확인할 수 있다. 셋째, 조직수평화와 정책결정시스템의 재편으로 조직의 탄력성을 높여야 한다. 탈계층화 또는 저층구조화를 통해 의사결정체계를 간소화하며, 조직경량화를 통해 저비용 고효율의 행정체질로 전환해야 한다. 여기서 가능한 한 정규조직을 최소화하고 임무중심의 임시조직 및 가상조직을 활성화해야 한다. 이를테면 시간제, 계약직, 외주화 등을 도입, 조직의 신축성을 강화해야 한다. 이러한 유연화 노력을 통해 조직상 Know-How가 자유롭게 생성되고, 문제해결과 가치창출을 위한 Skills과 전문지식으로 연결, 활용되도록 해야 한다. 일례로 조직 내 예술적 개입의 방법으로서 상자 밖으로 나와 생각하기, 전통적 문제해결방법에 도전하기, 통상적인 과정에서 벗어나 불확실한 과정에 따라 일을 추진해보기, 기존 이론에 속하지 않는 혹은 현실적이지 않은 비전에 주목해 새로운 가치를 발견하기 등이 있다. 예술가들은 이미 그들의 예술 활동을 통해 체득한 혁신역량을 갖추고 있다. 그들은 새로운 관점을 제시하고, 새로운 의미를 창출하고, 사람을 연결하기도 하며, 때로는 모순적 상황을 제공하거나, 마찰을 직면하게 하고, 새로운 아이디어를 자극한다.¹²⁾ 이러한 예술적 접근을 공공조직에 적용할 필요가 있다. 이른바 공공문제에의 예술적 개입(artistic intervention)을 위해 요구된다. 유럽 각 국가 및 지역의 거버넌스 전략에도 예술성이 가미되도록 노력하고 있다(이대

12) Creative Clash는 2009년 유럽연합의 Culture Program이 지원으로 출범한 비영리기관으로 유럽 협동조합(SCE, Societas Cooperativa Europaea)형태로 전환하였다. 유럽의 조직 내 예술적 개입의 허브로서 다양한 지식과 방법들을 제공해 유럽 내 여러 조직에 예술이 뿌리내리고 확산되는 것을 지원하고 있다. 다양한 기관들이 파트너로 서로 협력하며 운영하는 단체로서 리드 파트너로는 스웨덴의 조직 내 예술적 개입을 돕는 대표적인 기관 TILLT가 있으며, 이 밖에 핵심 파트너로는 스페인의 c2+i, 베를린 사회과학연구센터(WZB), 벨기에의 컨설팅 기업인 KEA European Affairs, 프랑스의 3 CA 예술협회 등이 있다. 이 밖에도 Culture Action Europe, 유럽 음악 위원회, 취리히 예술대학, 국립 과학 연구센터(프랑스), 파리 북 Seine 상공회의소, Gipuzkoa 고용주 협회(스페인) 등 13개 기관이 협력파트너로서 함께하고 있다.

식, 2014)¹³⁾.

2) 이음새 없는 재난기능 및 프로세스

복잡·다양한 재난행정수요와 문제 상황의 해결을 위해 전부서적 협력이 요구되면서 부처 간, 기관 간 또는 중앙과 지방간 경계를 초월한 조직구성이 강조된다. 특히, 부서별 기능에서 엄격한 분업시스템보다는 유기적 네트워크의 형성이 지식조직의 중요요소가 된다. 개인능력의 우수성이 반드시 조직전체의 탁월한 성과를 보장하는 것이 아니기에 부문 간 협조체제 및 연관성 제고로 시너지효과를 창출하기 위한 조직 활동의 유기적 네트워크화가 필요하다. 앞선 사례에서 보았듯이 행정 및 공공기관 간 정보공유와 협력체제를 바탕으로 한 문제해결 노력이 요구된다. 이를테면 다양한 사업부나 기능을 연결하는 '교차기능/수준(cross-functional/ level)팀'을 활성화하여 각 기관과 부서가 보유하고 있는 통찰력, 재능, 경험, 노하우 등이 공유되도록 해야 한다. 이를 위해 현재의 상황실(재난종합, 재해종합, 119종합, 민방위경보통제)의 통합으로 모든 재난재해 발생 시 종합방재센터(가칭)에서 신고접수로부터 사태수습까지 처리되도록 해야 한다. 일본의 경우, 재난행정은 중앙방재회의를 정점으로 방재기본계획이 수립·추진되고, 동 계획을 최상위 계획으로 하여 지역방재계획과 방재업무계획이 체계화되어 있다. 각 지역방재회의는 방재기본계획의 가이드라인을 토대로 지방자치단체가 자기 지역의 지리적 조건과 특성에 적합한 장기적인 재해 저감구상을 입안하되 중앙의 방재시스템과의 호환성이 중시되고 있다. 여기서 29개의 성청(省廳)을 비롯, 재해발생 시 중요한 역할을 담당하는 공공기관으로서 일본방송협회(NHK), 일본전신전화주식회사(NTT), 도로공단, 일본전력공사, 일본은행 및 라이프라인 사업법인 등 38개 기관이 지정, 기능적으로 연결되어 있으며, 이처럼 형성된 지식네트워크는 재난활동과정에 직결되어 정책결정과 집행으로 잇대어져 있다. 따라서 재난기능과 업무과정의 연계를 위해 첫째, 관리자와 일선현장 간 온라인으로 연결, 통합하여 의사소통과 의사결정의 신속성을 확보해야 한다. 둘째, 유사하거나 긴밀하게 연관된 업무 및 기능 간 통폐합을 통해 불필요한 연결점(인터페이스) 및 의사결정점을 감소시켜야 한다. 셋째, 재난행정의 단위업무는 단편적 정보처리에서 벗어나 가치연쇄 및 정보결합을 통하여 문제해결과 가치창출로 나타나야 한다. 넷째, 단일통제에 의한 관료적 계층구조보다

13) <http://www.arte365.kr/?p=17036> [아르떼365]

는 높은 자율성과 팀 혹은 태스크포스 형태의 조직구조를 지향해야 한다. 이에 구성원들이 수직적 및 수평적으로도 연결할 수 있는 복층적 조직구조가 제시될 수 있다(Nonaka, 1995). 여기서 조직 및 구성원 간 유기적 상호작용을 통하여 각자의 지식창출과 확대재생산과 창조성 발현을 자극해야 한다(한세익, 2002).

우면산 산사태와 세월호 사고에서 보았듯이 대형복합재난 발생 시 유관기관 간 정보수집 공유, 상황전파, 인적·물적 자원공유 등 범정부차원의 협력이 요구된다. 구 소방방재청·해양경찰 등 기존 조직은 각자 정보시스템을 구축해 통합 운영이 이뤄지지 않고 있다. 같은 기관에서도 지진·풍수해 등 업무별로 시스템을 구축해 공유가 불가능하다. 대부분 재난관리 정보시스템은 2004년 소방방재청 출범당시 구축돼 대형복합 재난대응에 한계가 있다. 국민안전처는 중앙재난관리시스템 등 재난관리 분야 6개 시스템을 통합하고 지진재해대응시스템 등 7개를 연동하고 있다. 상황전파시스템 등 상황관리 분야 3개 시스템도 통합하고 해경 상황전파시스템과 연결하고 재난관리포털 구축의 바탕에서 통합서비스를 제공해야 한다. 또한 기존 복구중심 정보체계를 사전 대응중심으로 전환해야 한다. 아울러 지리정보시스템(GIS) 기반으로 통합 상황관리시스템을 구축하여 메시지단위 상황전파에서 재난사고별 상황관리 서비스로 기능을 강화해야 한다. 중앙부처·지방자치단체·유관기관별 재난상황정보도 통합하여 상황관리시스템으로 수집·관리돼 재난상황 대응활동을 지원해야 한다. 범정부 재난관리정보와 상황정보를 연계해 신속한 재난대응체계를 갖추어야 한다(전자신문, 2015년9월 20일자).

3) 창조성중심 학습문화

재난상황에서 보듯 상호의존적이고 동태적이며 복잡한 환경일수록 학습조직문화가 요구된다. 외부로부터 새로운 지식을 습득, 체화하는 기능은 행정조직의 생존과 직결된다. 달리 학습과정을 통해 외부 적응능력을 키워야 하는데, 이는 세분화된 행정수요에 맞추지 않고서는 행정조직의 생존을 담보할 수 없기 때문이다. 더구나 지식창출, 획득, 전달에 능숙하며 새로운 지식과 통찰력을 조직운영에 반영하기 위해 기존 행동방식의 끊임없는 수정이 요구된다(Garvin, 1993). 창조성은 고인 물에서는 발현될 수 없다. 수많은 개성과 아이디어가 서로 섞이고 융합되는 과정에서 탄생하는 것이 창의성이기 때문이다. 서로 다른 지식과 정보, 문제 접근 방식이 상호 작용함으로써 새로

운 가치를 만들어낸다. 각기 다른 영역, 배경, 전문성을 지닌 사람들이 각자의 생각을 공유할 때 창조적 혁신이 발생할 가능성이 높아진다. 인력 다양성을 관리하기 위해서는 조직문화와 인사 제도, 그리고 전략적인 측면에서 관리해야 할 필요가 있다. 조직의 다양성관리를 위해서는 인사제도의 투명성과 공정성, 그리고 소수계층 인력의 전략적인 육성이 필요하며, 전사적인 다양성 관리체계를 구축해야 한다. 창조적 조직을 위한 방법론은 일종의 집단창의성 발현을 위한 조직과 문화 만들기다. 지식은 조직 내에서 다양한 형태로 광범하게 분산되며, 전문성과 공무원의 경험에 근거하여 물리적, 문화적, 사회적 맥락에서 생성된다(Choo, 1998: 105). 이처럼 다양한 맥락과 불확실한 재난상황에 대처하기 위해 학습에 의한 행동으로의 전환이 요구된다. 학습이란 주변에서 지속적으로 발생하는 정보를 신속히 환류하여 상황적 인과관계에 관한 개념적 지식을 습득하는 행위로서 공유된 지식을 바탕으로 지식의 저장량을 늘리는 활동이다. 달리 창의성과 수평적 사고의 바탕에서 다양한 정보의 상호연계로 지식을 획득하는 행위이다(Hodgetts, Luthans, Lee, 1994:5-18).

한편, 조직문화는 조직구성원이 공유하는 집합적 지식으로서 활동체계를 위한 공공재이다. 행정의 창조성 발현에 호의적인 조직문화는 창조행정프로세스를 촉진시키는 풍토를 갖는다. 예컨대, 보상체계와 관련하여 냉소적인 조직분위기라든가 지식공유에 대한 인센티브를 간과하는 조직풍토에서는 창조성 발현이 어렵다. 일본사례에서 알 수 있듯 지식공유는 지식조직 구축의 결정적 요인으로 인식된다(Liebowitz and Beckman, 1998). 아울러 조직 내에서 실수를 허용하는 풍토와 함께 실패경험에서 새로운 지식과 자료를 획득·공유·활용하기 위한 시스템의 구축이 필요하다¹⁴⁾. 즉 실패경험에서 획득된 새로운 지식과 데이터 등을 구조화한 DB의 구축이 중요하다. 실패는 새로운 창조의 지식을 담은 인간사이므로 망각의 대상이 아니라 학습과 공유의 대상이다. 더구나 만일 실수를 허용하지 않을 경우, 새로운 아이디어를 창출하기 어려울 것이다. 여기에 지식공유를 업무수행의 의무조건으로 규정하여 부수 업무라는 인식을 불식하고, 지식활용 및 공유에 대한 교육도 지속되어야 한다. 이 외에도 성과지향 조직문화와 함께 조직구성원의 태도유인이 가능한 창조적 조직환경의 정착이 요구된다

14) 실패경험에서 얻어지는 지식과 자료가 조직 내에서 공유되지 않거나 실패를 덮어둠으로써 문제의 해결기회를 상실하는 경우에 동일한 잘못을 반복하게 됨과 동시에 더욱 심각한 실패로 이어질 수 있다. 그러므로 실패경험에서 얻어지는 지식과 자료를 학습하는 것은 예상치 못한 재난에 대한 대응능력의 향상은 물론 조직과 개인의 문제해결 및 가치창출능력을 제고하는데 기여할 것이다.

(Hyman, 1964).

조직의 창조성은 사고와 지식 등 심층적 다양성이 좌우한다. 다양한 생각과 경험을 가진 개인들의 창조적 마찰이 조직 활력을 증가시키기 때문이며, 실제 선진기업들 중에는 의도적으로 조직코드에 어긋나는 인재를 지속적으로 채용하는 곳도 있다. 가령 TRIZ 전문가들은 창조성과 구분하여 창조성의 현현(顯現)으로서의 혁신이 어떤 조직 내에서 가능하기 위해 필요한 요소는 다음과 같다. 첫째, 지식이다. 당면 과제와 관련된 정보·지식의 운용으로서 공학적 및 자연과학적 관련 원리 및 응용사례 확보, 지적 자산의 원활한 활용 및 재생산, 새로운 외부 정보에 대한 습득 및 이해의 가속화 등이 요구된다. 둘째, 지식처리 연속과정(tool)이다. 지식과 주체적 인격을 효과적으로 연결시켜 줄 수 있는 도구를 지능적으로 활용해야 한다. 이러한 역할을 TRIZ가 담당하기도 한다. 셋째, 주체적 인격(person)이다. 새로움에 도전하는 열의를 가지고 자신의 업무에 주도적인 조직구성원이 중심이 되어야 한다(윤홍열, 2015).¹⁵⁾

4) 창조성촉진 인프라 구축

조직 내 정보시스템은 불확실성의 감소를 위해 도입된다(Galbraith, 1973). 즉 치열한 경쟁과 격동적 재난행정 환경에서 문제해결 및 가치창출능력을 지속하기 위해 정보시스템의 구축, 활용에 시간과 자원이 투입되어야 한다. 이러한 정보통신기반을 통해 변형 가능한(reconfigurability) 조직이 형성될 수 있다. 일본 재난행정의 정보화 노력에 보듯 행정조직 내 정보기술의 활용에 의한 의사소통과 정보접근성 증진으로 지식발굴과 결합을 촉진시키면서 핵심지식을 발전시킬 수 있다(Martin, 1990). <그림 1>에서 언급했듯이 정보·지식기반기술은 조직설계 요소에 직·간접적 영향을 미치면서 바람직한 조직변화의 가능인자(enabler)로 작용한다. 실제로 유연한 조직을 실행하기 위해서 조직안팎의 역량을 정보네트워크로 연결·해체·재 연결시키는 정합성이 요구된다(피터드러커 외, 1998: 122-135). 이런 이유에서 정보화투자와 노력은 비용절감 차원을 벗어나 조직방향 설정 및 가치창출 도구로 인식되어야 한다. 또한 창조적 조직의 개방적 지식인프라로서 조직 및 구성원의 지식활용 공간이자 교환망으로서 지식센터 또는 지식관리시스템이 형성되어야 한다(Skyrme, 1998). 지식관리시스템을 통해 확보되는 조직간, 구성원 간 신뢰를 바탕으로 체계적 지식공유 활동이 가능하게 될 것이

15) www.trizcenter.co.kr/dataroom/filedown.php?roomname=thesis..no.

다. 이를 위해 재난행정기관별 관리대상물 및 지역에 대한 기본이력을 디지털화하여 기관별 DB에 저장, 활용하여야 한다. 동시에 방재계획과 통합DB와 연계를 통해 예방 관리, 위험징후에 대한 사전탐지, 재난발생 시 대책본부·긴급구조본부·현장지휘소·재난종합상황실 등에 제공하여 재난상황에 신속하고 효과적으로 대응해야 한다(한세역, 2002). 창조성 인프라로서 지식관리시스템은 재난행정조직 내 개인과 그룹 전체를 지식의 상호 순환프로세스로 연결하여 지식창조와 유통, 그리고 재창조를 극대화할 수 있다. 여기서 지식수집과 축적기능, 그리고 지식검색기능이 구비되면서 구성원이 필요시 축적된 지식을 재활용할 수 있어야 한다. 이 같은 지식시스템에서 지식과 정보를 평가, 갱신하는 여과장치도 고려되어야 하며(매일경제지식프로젝트팀, 1999), 나아가 조직창조성의 발현을 촉진하는 인센티브로서 창조성평가 및 보상체계의 마련이 병행되어야 한다.

4. 창조적 조직의 이론 및 실천 상 한계

앞서 제시한 창조성 발현조건과 실천과제들은 현재의 행정조직과 기질적으로 적용하기 어렵다. 더구나 창조성기반의 조직이론의 미성숙과 분석 및 실천측면에서 합의도 불충분하다(Grant, 1996). 창조성이 전략적으로 조직의 중요한 핵심자원으로 강조된다는 점에서 기존 자원기반이론과 맥락을 같이한다. 정보통신을 기반으로 환경변화에 유연하다는 점도 공통적이다. 물론 전통적 조직이론에서도 조직 내 지식의 중요성을 인식하였다는 점에서 창조적 조직은 관료제조직과 단절될 수는 없다. 다만, 실천의 관건은 관료제 형태와 기질이 정보·지식·창조과정을 겪으며 변화되어야 한다. 전술했듯이 조직의 핵심자원으로서 창조성은 조직구조의 유동성 제고에 기여할 수 있다. 이는 조직이 정보처리 및 지식창출과정으로 이해된다는 점과 관련된다. 창조성도 지식처럼 개인에서 출발하며, 조직을 통해 강력한 무기로 전환될 수 있다(Nonaka, 1995). 창조성 조직이란 조직이 갖고 있는 기술, 노하우 등 지적 자산을 중심으로 지식변환 프로세스를 거쳐 당면한 문제 상황의 해결과 새로운 부가 가치를 창출해 나가는 조직을 의미한다. 여기서 창조성 조직은 서비스에 고객을 맞추기보다는 고객에 서비스를 적응시킨다. 이를 위해 상황변화에 민감하게 대응하는 유연한 조직운영시스템을 갖춘다. 하지만, 행정조직은 측정 가능한 성과지표를 갖기 어렵고, 규칙과 계층에의 의존경향이 크며, 경직된 관료적 형태에서 드러나는 비밀유지와 독점적 성격(Marsden

et al, 1994) 등을 지니는데 이러한 관료주의 기질과 성격이 행정의 창조적 변화의 걸림돌로 작용할 수 있음을 경계해야 한다(한세익, 2002).

V. 결어

이 글에서는 창조적 행정조직의 설계를 위해 필요조건에 초점을 맞추어 실천방안을 탐색하였다. 앞선 사례에서 보았듯이 한국의 재난행정에서 창조적 역량 미흡으로 인한 문제해결 및 가치창출능력의 취약성을 확인하였다. 미련한 재난행정의 결과, 그 해악이 시민에게 얼마나 큰 고통과 불신을 남겨주었는가를 경험하였다. 비록 이 글의 접근과 분석이 추상적 한계를 벗어나지 못하였지만, 행정창조화의 전개와 방향에 의미를 시사해 줄 수 있으리라 생각된다. 즉 해마다 반복되는 재난재해는 창조적 행정조직의 실천을 통해 예방하거나 그 피해를 최소화시킬 수 있다. 기존의 행정이 문제해결에 치중하였다면 창조적 행정은 문제해결을 넘어 가치창출을 갖춘 행정이다. 그렇다고 창조적 행정조직이 저절로 만들어지는 것이 아니다. 창조적 조직의 재설계과정에서 외생적 노력에 의한 물리적 통합이나 기구축소가 능사도 아니다. 앞선 논의의 결과, 조직의 창조화를 위한 조건으로서 행정조직의 유연화, 이음새 없는 재난기능과 프로세스, 학습지향 조직문화, 창조성 기반구축을 통해 조직구성원의 창의성, 경험 및 지식능력이 조직전체로 체화되어야 한다. 특히, 행정조직의 유연성 확보와 관련하여 행정조직의 근거가 기존의 복잡한 법률체계를 기능 또는 역할중심으로 재편해야 하며, 이런 맥락에서 기존 재난행정 조직구조와 관련된 정부조직법 및 관련규칙 등에 대한 검토와 함께 재난재해업무관련 법·제도의 체계적 통합이 필요하다. 또한 독점적 재난행정영역에 경쟁을 도입, 확대해야 한다. 개별 행정조직의 영토가 보장되는 경우 행정조직은 생존권이 유지, 확장하는 과정에서 국지적 창조성 개발 및 축적으로 창조성 격차와 왜곡에 따른 갈등이 빚어질 수 있다. 아울러, 행정조직의 성과 또는 산출에 대한 평가기준을 명확하고, 구체화해야 한다. 행정성과의 불가측성은 행정조직의 책임성 확보를 어렵게 할뿐만 아니라 목표달성이나 활동성과를 측정하기 어렵게 하기 때문이다. 덧붙여, 지금껏 관료는 정책 및 계획을 통해 문제 상황을 통제하고 미래를 설정하였다. 하지만 불확실한 상황에서 문제해결과 가치창출은 이전과 달리 계획되지 않은 개체들의 자율적 행동과 연결의 바탕에서 생성될 것이다. 특히 창조적 조직에서

는 구성원들이 자율적으로 준수하는 규칙, 끊임없이 진화할 수 있는 규칙, 구체적이며 세부적인 지식을 수용할 수 있는 규칙이 생명력 있는 조직을 만들며, 이러한 규칙을 만드는 과정에서 현장경험과 지식이 필수적으로 활용되어야 한다. 덧붙여 창조적 행정조직은 새로운 변화와 실험을 옹호하며, 도전과 실패, 위험도 두려워하지 않는 자세를 갖추며, 지식과 행위가 합일된 모습을 보여주어야 한다. 그래야만 똑똑한 인재를 우둔하게 만드는 조직에서 벗어날 수 있다.

참고문헌

- 기무라 히데아키 지음·정문주 옮김(2015), 「檢證 福島原發事故 官邸の一〇〇時間: 관저의 100시간」, 후마니타스.
- 김영규·박송태. (1997). 재난대응체계 모델에 관한 연구. 「지방행정연구」. 지방행정연구원.
- 김용민·이은형(2010). 창조경영 연구의 이론적 태도 및 연구동향 검토 : 개인 및 조직창의성을 중심으로. 한국인사조직학회 추계학술대회 발표논문.
- 김형준·정덕화(2012), 신제품개발 조직특성이 신제품 창조성과 개발성과에 미치는 영향에 관한 연구, *Journal of Global Academy of Marketing Science* 01/2012; 16(2).
- 박상건.(1995). 「일류공무원 삼류행정」. 서울: 창공사.
- 유인택(1998). 「도시災難의 종합관리 체제에 관한 연구」, 경희대학교 행정대학원, 석사학위논문.
- 이대식(2014), 유럽 창조산업의 떠오르는 핵 : 창조적 충돌(Creative Clash), EU동향 Vol.6 no.2, pp.27-31.
- 임송태 외 3인(1996), 「재난종합관리체제에 관한 연구」, 한국지방행정연구원, p.93.
- 임승빈(2013), 국가 및 지방정부 간 위기관리 협력체제에 관한 연구, 「지방행정연구」, 제27권 제1호, 한국지방행정연구원.
- 매일경제지식프로젝트팀, (1999). 「지식혁명보고서」.
- 최종인(1995). 「집단창의성의 결정요인에 관한 연구」. 고려대 박사학위논문.
- 한국생산성본부(2014), 「공공기관 스마트워크와 조직창의성 보고서」.
- 한세억(2002), 지능적 행정조직의 탐색과 실천-재난행정 사례를 중심으로, 한국행정학보 제36권 제1호. 한국행정학회. pp.139-158.
- 한세억(2013), 행정과 창조성, 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문. 한국행정학회.
- Amabile, T. M.(1988). "A Model of Creativity and Innovation in Organizations." Research in

- Organizational Behavior 10: pp.123~167.
- Baer, J. & Kaufman, J. C.(2008). "Gender differences in creativity", Journal of Creative Behavior, Vol.42 No.2, pp. 75~105.
- Barnard, C.I.(1938). *The Functions of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge, MA.
- Beckman, T.(1997). *Implementing the Knowledge Organization in Government presentation*. 10th National Conference on Federal Quality.
- Best, M.H.(1990). *THE New Competition: Institutions of Industrial Restructuring*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Blacker, F and C, Brown(1987). Management, Organizations and the New Technologies. F, Blacker and D, Osborne(eds.), *The British Psychological Society*.
- Bontis, N.(1998). Managing Organizational Knowledge By Diagnosing Intellectual Capital. *International Journal of Technology Management*. 18(5-8): 433-462.
- Brynjolfsson, E., Malone, T, W., Gurbayani, V., Kambil, A. (1993). An Empirical Analysis of the Relationship Between Information Technology and Firm Size. [WWW Document]. URL <http://ccs.mit.edu/CCSWP123/CCSWP123.htm>, 1993.
- Brooking, A.(1996). 지식자본, 김광영역, 서울: 사람과 책, Intellectual Capital: Core Asset for the third Millennium Enterprise. London: Thompson Business Press.
- Chen, M-H. and G. Kaufman(2008). "Employee Creativity and R&D: A Critical Review." *Creativity and Innovation Management* 17 (1): 71~76.
- Chen, M-H, Y-C. Chang and S-C. Hung(2008). "Social Capital and Creativity in R&D Project Teams." *R&D management* 38 (1): 21~34.
- Chen, Z. and K.H. Tan, The impact of organization ownership structure on JIT implementation and production operations performance. *International Journal of Operations & Production Management*, 2013. 33(9): pp. 1202-1229.
- Choo Chun Ewi. (1998). *The Knowing Organization*. Oxford University Press.
- Coleman, James S.(1974). *Power and the Structure of Society*. NewYork: W.W.Norton & Co., Inc.
- Coleman, J.(1986), Social Theory, Social Research and a Theory of Action. *AJS*.91
- Drucker, P.(1998). 이재규·서재현 옮김. 「미래의 조직」. 한국경제신문사.
- Drucker, P.(1993). *Post-Capitalist Society*. New York: Harper Collins.
- Davenport T.H., De Long D.W., Beers M.C.,(1998), Successful Knowledge Management Projects. *Sloan Management Reviews*, Winter, 43-57.
- Egan, T. M.(2005). "Factors influencing individual creativity in the workplace: An

- examination of quantitative empirical research”, *Advances in Developing Human Resources*, Vol.7 No.2, pp. 160~181.
- Galbraith, J. R.(1973). *Desining Complex Organizations Readings*. Mass: Addison-Wesley.
- Galbraith, J. R.(1977). *Organization Design*, MA: Addition-Wesley
- Galbraith J.R. & E.E. Lawler, (1993). *Organizing For the Future: The New Logic for Managing Complex Organizations*, San Francisco: Jossey Bass Inc., Publishers.
- Garvin, D. (1993), Building a Learning Organization, *Harvard Business Review*.
- Gilson, L. L. and C. E. Shalley(2004). “A Little Creativity Goes on a Long Way: An Examination of Team's Engagement in Creative Process.” *Journal of Management* 30 (4): 453~470.
- Grant, R.M.(1995). *Contemporary Strategy Analysis:Concepts, Techniques, Applications* (2nd ed.). Blackwell, Cambridge, MA.
- Grant, R.M.(1996). Toward a Knowledge-Based Theory of the Firm, *Strategic Management Journal*. Vol(17): 109-122.
- Hodgetts, R. H., Luthans F., Lee, Sang M. (1994). New Paradigm Organization: From total Quality to Learning to world-class. *Organizational Dynamics*. 22(3).
- Hyman, R.(1964). Creativity and Prepared Mind: The Role of Information and Induced Attitudes, C.W. Taylor et al, 1964. *The Creativity and Other Contributions of One Sample of Research Scientists*, Scientific Creativity.
- Jenatabadi, H.S., et al., Impact of Supply Chain Management on the Relationship between Enterprise Resource Planning System and Organizational Performance. *International Journal of Business and Management*, 2013. 8(19): p. 107-121.
- Jia, L., J.D. Shaw and T-Y. Park(2011). “A Social-structural Analysis of Employee-Organization Relationship and Team Creativity.” *Academy of Management Annual Meeting Proceedings*.
- Kerrigan, J.E. and Hinton, D.W.(1979). Knowledge and Skills Needs for Tomorrow's Public Administrators. *Public Administration Review*. 39(1)
- Lawrence, P and Lorsch, J(1967). *Organization and Environment*, Havard University Press.
- Leonard-Barton, D.(1995). *Wellsprings of Knowledge: Building and Sustaining the Source of Innovation*. Havard Business School Press, Boston. MA.
- Liebowitz, J and Beckman, T.(1998). *Knowledge Organizations*. St. Lucie Press.
- Marsden, P. V., Cook, C. R., and Kalleberg, A. L.(1994). Organizational Structures: Coordination and Control. *American Behavioral Scientist*, 37:911-929.
- Martin, N.P.(1990). A Theoretical Assessment of the User Satisfaction Construct in Information

- System Research. *Management Science*. 36(1).
- Miles, Raymond E. and Charles C. Snow(1992), Organizations: New Concepts for New Forms, *California Management Review*, Vol. 28, No. 3, Spring, pp. 62-73.
- Morgan, G.(1993). *Imaginization: The Art of Creative management*. Newbury Park. CA: Sage.
- Nohria, N & Eccles, R. E.(1992). Networks and Organization : Structure, Form and Action, *Harvard Business School Press*, Boston Massachusetts.
- Nonaka, I. and Takeuchi, H.(1995). *The Knowledge Creating Company*, Oxford University Press.
- Nonaka I.(1995). Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation. *Organization Science*, Vol. 5, No. 1, Feb.
- OECD(1997). *Industrial Competitiveness in the Knowledge-based Economy*. OECD Proceedings.
- Olson, M.H., and Bly, S.A.(1991). The Portland experience: A report on a distributed research group. *International Journal of Man-Machine Studies*, 34.
- Pfeffer, J., and Leblebici, H.(1977). Information technology and organizational structure. *Pacific Sociological Review*. 20(2). 241-260.
- Pinchot, G. and Pinchot, E.(1993). *The end of Bureaucracy and the rise of the intelligent organization*. Sanfrancisco. CA.:Berret-Koehler Publishers.
- Pool, de Sola, I.(1983). *Forecasting the telephone: A retrospective technology assessment*. Norwood, NJ:Ablex.
- Pirola-Merlo, A., L. Mann(2004). "The Relationship between Individual Creativity and Team Creativity: Aggregating across People and Time." *Journal of Organizational Behavior* 25: 235~257.
- Purser, R.E. and A. Montuori,(1995). Varieties of knowledge work experience: A critical systems inquiry into the epistemologies and mindscapes of knowledge production. *Advances in Interdisciplinary Studies of Work Teams*. 2.
- Rea, L.M. and R.A. Parker(2005), *Designing & Conducting Survey Research: A Comprehensive Guide*. 3rd ed, San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Reich, R.(1991). *The Work of Nations*. Alfred a. Knopf Inc.
- Robbins, Stephen. P(1990). *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd ed., London: Prentice-Hall International, Inc.
- Rockart, J.F. and Short,J.E.(1991). The networked organization and the management of interdependence. In. S. S. Morton ed., *The corporation of the 1990s: Information*

- Technology and Organizational Transformation. Oxford: Oxford University Press
- Sanchez, R.(1996). Managing articulated knowledge in competence-based competition. In R. Sanchez and A.Heene(Eds.), *Strategic Learning and Knowledge Management*. Wiley, Chichester.
- Shalley,C.E., J.Zhou and G.R. Oldham(2004). "The Effects of Personal and Contextual Characteristics on Creativity: Where Should We Go from Here?." *Journal of Management* 30 (6): 933~958.
- Shintaro Ishihara(2000). Policy Speech by Governor of Tokyo Shintaro Ishihara to the First 2001, Metropolitan Assembly Regular Session
- Simon, H.A.(1947). *Administrative Behavior*. Macmillan, New York
- Skyrme, D.(1998). The Impact of IT on Organization, 출처: <http://www.skyrme.com/insights/5itorg.htm>
- Sponder, J.C.(1996). Organizational Knowledge, learning and memory: Three concepts in search of theory, *Journal of Organizationl Change Management*, 9: 63-79.
- Stacey, A.(1995). The science of complexity: An alternative perspective for strategic change process. *Strategic Management Journal*. 16(6): 477-495.
- Sveiby, K.E.(1997). *The New Organizational Wealth: Managing and Measuring Knowledge-Based Assets*. New York: Berrett-Koehler.
- Thompson, J.D.(1967). *Organization in Action: Social Science Bases of Administrative Theory*. McGraw-Hill. New York.
- Tobin, D.R.(1998). The Knowledge-Enabled Organization, AMACOM.
- Tu, C.(2009). "A Multilevel Investigation of Factors Influencing Creativity in NPD Teams." *Industrial Marketing Management* 38: 119~126.
- Weick, K.E.(1979). *Cognitive Procsss in Organizations*. In *Research in Organizational Behavior*, ed. B.M.Staw, Greenwich, CT: JAI Press.
- Wernerfelt, B.(1984). A resource-based view of the firm. *Strategic Management Journal*, 5: 171-180.
- Wheatley, M.J.(1994). *Leadership and the New Science: Learning about Organization from an Orderly Universe*. Sanfrancisco. CA. :Berret-Koehler.
- Winter, S.G.(1987). Knowledge and competence as strategic assets. In D. Teece(ed.) *The Competitive Challenge*. Cambridge, MA:Ballinger.
- Womack, J. P., Daniel T. Jones, Daniel Roos, and D. S. Carpenter(1990), *The Machine that Changed the World*, Macmillan Pub., Co.

- World Bank.(1998). *Knowledge for Development*. New York: Oxford University Press.
- Worthy, J. C.(1950). Organization Structure and Employee Morale. *American Sociological Review*. April. 169-179.
- Zhou, J. and C. E. Shalley(2003). "Research on Employee Creativity: A Critical Review and Directions for Future Research." *Research in Personnel and Human Resource Management* 22: 165~217.
- West, M. A.(2002). "Sparkling Fountains or Stagnant Ponds: An Integrative Model of Creativity and Innovation Implementation in Work Groups." *Applied Psychology* 51 (3): 355~424.
- <http://www.chijihonbu.metro.tokyo.jp/cityprofile/framework.html#2-4>