

지방자치단체의 비형식학습에 대한 비교사례분석: 한국과 일본사례를 중심으로*

한상일**
정무권***
박문수
윤성국

국문요약

최근 학습조직은 급격히 변화하는 환경변화에 대응하고 조직의 혁신을 촉진할 수 있는 중요한 조직변화의 수단으로 여겨지고 있다. 그러나 학습조직에 대한 관심이 학습조직화를 위한 형식적인 교육프로그램과 시스템 개혁에 초점을 둔 반면에 조직구성원이 일을 하는 가운데 실제로 자율적으로 상호작용하면서 학습과 혁신이 실질적으로 일어나는 비형식학습(informal learning)에 대한 관심이 적었다. 이런 맥락에서 본 논문은 먼저 비형식학습의 이론을 검토하고 분석모형을 구축하였다. 그리고 주민 행정과 공공서비스를 직접 제공하는 과정에서 일선 공무원들의 혁신이 절실히 필요한 지방정부의 학습조직화과정에서 비형식학습이 나타나는 현상과 그 특징을 한국과 일본의 지방정부를 비교하면서 그 차이점과 공통점을 중심으로 설명하였다. 한국의 경우 제도적 발전이 있었던 반면 일본의 경우 절차적 완결성이 높았고 대도시는 관료제화가 많이 진행되어 학습과정에도 투영된 반면 중소규모 도시의 경우 학습공동체의 자율성이 비교적 높았다. 그리고 비형식학습을 통해 능력을 계발하고 숙련도를 향상시키기 위해서는 지나친 규제나 공식적 제도화는 적절하지 않다는 교훈도 얻게 되었다.

주제어: 학습조직, 비형식학습, 지방정부

1. 서론

최근 학습조직 이론과 기법은 다양한 방면으로 이론적 진화를 거듭하고 있으며, 이러한 이론적인 발전은 실제 조직의 학습조직화에 많은 기여를 하였다. 특히 이러한 추세는 민간기업 뿐만 아니라 공공조직의 발전에 대한 연구에도 확산되고 있다. 이미 2000년대 이후 정부조직의 학습조직화에 대한 학계와 국제기구 차원의 다양한 관심이 연구로 이어진 바 있다. 특히 지난 10여 년 동안 한국 정부에도 공공부문 개혁과 혁신의 이름으로 다양한 학습조직 기법이 도입되었다. 개인학

* 이 논문은 2009년도 정부재원(교육인적자원부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(KRF-2009-32A-B00236)

** 제1저자

*** 교신저자

습 뿐만 아니라 팀 학습, 조직학습을 활성화하기 위한 제도적 장치가 마련되었고, 이러한 학습조직 활동을 통하여 정부조직은 변화하는 환경에 보다 유기적으로 대응할 수 있을 것으로 기대하였다.

그러나 그동안 한국의 정부조직의 학습조직화는 의도한 결과를 달성하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 반복되는 학습이 주는 피로감으로 인해 학습조직 프로그램에 대한 신뢰도 낮아지고 있다. 실제로 한국 공무원을 대상으로 한 조사에서 학습조직화의 정도가 높지 않은 것으로 측정되고 있으며, 업무이외의 활동에서 업무수행과정에서 팀별 활동이나 협력적 문제해결은 매우 어렵다는 인식도 만연되어 있다. 이와 같이 한국 행정조직에서 학습조직 프로그램에 대한 부정적인 인식이 많고 협력적 업무수행에 대한 불신이 많은 이유는 학습의 주종이 형식적 학습으로 제시된 반면, 직원들이 자발적으로 발전시킨 비형식학습의 중요성에 대한 인식이 없었고, 따라서 비형식학습을 체계화시키고 이를 확산시키지 못했기 때문으로 추정할 수 있다.

한국 행정학계에서도 그동안 학습조직에 대한 연구는 조직혁신을 지향하는 수단으로서 다양한 학습프로그램의 도입의 필요성과 겉으로 드러난 교육시스템의 구축에 대한 주로 관심을 가졌었다. 최근에 학습조직의 특성과 구조를 체계적으로 측정하고 진단하는 연구가 진행되고 있다. 그런데 공식적인 교육을 통한 학습 외에 조직에서 일을 하는 과정에서 발생하는 비형식학습에 대한 관심과 연구는 거의 전무하다. 따라서 이 논문에서는 학습조직에서 중요한 부분인 비형식학습의 개념과 그 메커니즘을 이해하는 데에 초점을 맞추고자 한다.

이를 위해 비형식학습에 대한 다양한 이론을 정리하여 공공조직의 비형식학습의 과정을 분석할 있는 분석의 틀을 도출하는 것을 첫 번째 목표로 삼는다. 그렇게 도출된 분석의 구조에 따라서 한국과 일본 지방자치단체의 비형식학습의 사례를 비교분석하여 한국과 일본 국가 관료제의 차이점과 공통점에 주목하고, 한국 지방자치단체의 학습을 촉진할 수 있는 다양한 방안을 모색하고자 한다. 비교사례분석을 위하여 지방정부의 규모와 지역의 특성을 고려하여 한국은 서울특별시청, 광주광역시청, 진안군청 등의 사례를, 일본은 도쿄도청, 후쿠오카시청, 아미카사키시청의 사례를 조사하였다.

이 연구를 통해 그 동안 행정학계에서 충분히 논의되지 못한 몇 가지 주제에 대한 관심을 높일 수 있을 것으로 기대된다. 첫째, 한국 지방자치단체의 비형식학습에 대한 새로운 관심을 환기할 수 있을 것으로 예상된다. 둘째, 그동안 계량분석을 중심으로 접근되었던 공공조직의 학습조직화에 대해 사례분석을 통해 그동안 충분히 주목하지 못했던 측면들을 설명할 수 있을 것으로 예상된다. 마지막으로 한국 행정조직과 일본 행정조직을 비교분석함으로써 같은 아시아 문화권에 속하지만 매우 다른 행정문화를 갖고 있는 두 국가 관료제의 비교연구를 위한 관심도 유발할 것으로 기대된다.

II. 비형식학습의 개념과 이론

1. 비형식학습의 개념과 중요성

1) 비형식학습의 기본 개념

비형식학습의 개념을 초기에 정립하기 시작한 Mocker & Spear(1982)는 비형식학습을 학습자가 스스로 학습의 목표와 수단에 대해서 결정할 수 학습으로 이해한다. 이들의 정의에 따르면 형식적 학습(formal learning)은 기관이 목표와 수단을 통제하는 것이고 비형식학습(informal learning)은 기관이 목표를 어느 정도 결정할 수 있지만 학습자가 수단을 통제하는 상황을 언급한다. 이들의 개념은 비형식학습과 형식학습의 구분을 위한 기준으로 널리 활용되었다. 그리고 Jarvis(1987)는 상호작용의 방식이 미리 정해지지 않은 학습의 상황을 비형식학습이라고 정의한다. 또한 최근에 학습조직이론에 크게 기여한 Marsick & Watkins은 일차적으로 비형식학습을 “공식적으로 구조화되거나, 제도적으로 지원받거나, 교실을 중심으로 한 활동 이외의 활동”으로 정의하고 있다. 이러한 정의들에 따르면 형식적·공식적 학습은 학습의 형식이 공식적으로 구조화되어 학습과정에서 발생하는 상호작용이 이미 정해진 상태를 의미한다.

2) 비형식학습에서의 우연적 학습(incidental learning)의 의미와 개념

그런데 비형식학습의 의미와 본질적 중요성은 위와 같은 학습의 형식적 논리 외에 비공식적 학습과정이 독특하게 가질 수 있는 경험적 학습(experiential learning) 또는 우연적 학습(incidental learning)의 효과가 강하다는 데에 있다.

이런 맥락에서 Marsick & Watkins은 비형식학습을 개념화하고 정의할 때 앞의 학습의 형식적 논리 외에 우연적 학습의 개념을 포함하고 있으며 이를 상세히 설명하고 있다(Marsick & Watkins, 1990: 6).¹⁾ 이들은 일차적으로 비형식학습을 1) 공식적인 구조가 아닌 학습, 2) 제도적 지원을 받지 않는 학습, 3) 교실을 벗어난 학습이라는 세 가지 상황에 해당하는 학습에 초점을 맞춘다. 이들은 더 나아가서 비형식학습을 “주로 경험에 의하여 비제도적으로 이루어지는 학습으로서 그 대표적인 예는 자기주도 학습, 네트워킹, 코칭, 멘토링, 성과계획, 시행착오 등”(Marsick & Watkins, 1990: 7) 이 있다고 설명한다. 그리고 이러한 비형식학습에서 중요한 과정을 경험학습(experiential learning)으로 이해하며 경험학습의 과정에서 나타나는 적극성, 비판적 성찰(critical reflection), 창의성 등의 중요성을 강조한다.

최근 들어 비형식학습이 중요해진 이유가 바로 비형식학습이 학습을 통한 성장과 발전의 기본 메커니즘인 ‘성찰(reflection)’을 유발하는데 중요한 학습방식이라는데 있다.²⁾ 학습조직을 통한 개인

1) Victoria Marsick과 Karen Watkins는 그들의 저서 *Informal and Incidental Learning in the Workplace*(1990)에서 비형식학습뿐만 아니라 우연적 학습 또는 부수적 학습(incidental learning)의 개념도 함께 강조하는데 이 논문에서는 우연적/부수적 학습의 개념을 함께 활용할 경우 논의가 필요이상으로 복잡해질 것을 감안하여 비형식학습의 개념에 초점을 맞추어 분석할 예정이다. Incidental learning의 번역이 원어에서 원래 의미하는 것과 우리말로 번역에서의 의미가 잘 전달이 안 되는 경우가 있다. Incidental learning의 의미는 경험의 과정에서 의도하지 않게 순간적으로 깨달음 또는 학습, 그리고 이를 통한 새로운 아이디어, 지식의 창출의 의미가 강하다. 이런 맥락에서 여기에서는 우연적 학습이라고 번역하고자 한다.

2) 비형식학습에서 경험적 학습, 우연적 학습이론의 핵심 개념인 reflection에 대한 우리 말로의 번역이 또한 쉽지

의 발전뿐만 아니라 조직의 문제해결에의 혁신의 원천에 대한 많은 연구에서 바로 비형식학습에서 경험학습과 우연적 학습의 과정을 중시한다. 학습의 과정에서 중요한 것은 자신을 돌아보고 새로운 혁신·발전의 계기를 찾는 성찰적 사고이다. 이러한 사고는 공식적 교육훈련보다 학습공동체에서의 협력학습 또는 일하는 과정에서의 실제문제를 해결하는 과정에서 활성화되는 경향이 있다. 따라서 비형식학습은 조직에 속한 개인의 실질적인 능력의 성장과 조직의 혁신과정을 밝히는데 중요한 통로가 될 수 있다. 이는 비형식적 학습에서 우연적 학습이 보다 원활하게 나타나기 때문이다.

특히 비형식학습을 강조한 학습조직 연구는 인적자원개발 연구의 발전에 많은 긍정적인 영향을 주었다. 대표적으로 Cross는 Marsick & Watkins의 관점을 실무적으로 발전시켜 유능한 관리자를 양성하기 위한 노력을 하였다(Cross, 2007). 그는 학습은 교실보다 커피 룸에서 발생하는 것이라는 관점을 표방하면서 직장에서 대화나누기, 다른 사람을 관찰하기, 시행착오, 다른 사람과 함께 일하기 등을 실무적으로 실현하기 위한 수단들을 제공하고 있다.³⁾

2. 비형식학습의 이론화

1) 비형식학습에 대한 초기 이론

일반적으로 학습조직이론의 출발점은 Dewey(1936)의 연구라고 설명한다. 그리고 그의 학습이론에서는 적극적인 경험을 통한 변화를 강조하는 비형식학습의 개념이 주종을 이루고 있다. 특히 Dewey(1936)는 비형식학습에서 성찰(reflection)을 통한 학습의 개념을 강조한다. 그는 개인들은 딜레마 상황이 유발하는 모호한 상황에서 어려움을 느낄 때 그러한 문제를 해결하기 위한 동기를 갖게 된다고 설명하고 있으며 다양한 각도에서 문제해결을 위한 대안을 고려한다고 주장한다.

Dewey(1936)의 관점은 Argyris & Schön(1978)의 행동과학(action science)의 개념으로 발전한다. 행동과학은 조직발전과정에서 활용되는 도구이며 조직구성원들이 문제를 함께 식별하고 대안을 실험하며 과정에 대해서 재고하며, 결과를 감시하고 문제를 다시 인식할 때 필요한 정보를 획득하는

않다. 이를 반성, 반성적 숙고, 성찰 등으로 번역될 수 있는데 학자마다 선택하는 용어들이 다르다. reflection의 의미는 행위자 중심의 개념으로서 조직의 구성원이 경험의 과정에서 기대와 다른 결과로서 반성, 비판, 숙고를 통해 문제의식, 깨달음의 과정을 포괄하고 있다. ‘반성’의 개념은 잘못이나 부족함에 대한 비판을 강조하는 반면, ‘성찰’은 잘못 또는 오류에 대한 비판적 사고뿐만 아니라 기대하지 않았던 것으로부터의 깨달음 등 보다 폭넓은 사고/학습의 개념이기 때문에 경험 또는 우연적 학습에서 나타나는 reflection의 번역에 더 적절하다고 판단된다. 따라서 여기에서는 성찰로 번역하고자 한다.

- 3) 유사한 맥락에서 국내에서는 Marsick & Watkins(1990)의 이론을 토대로 비형식학습을 촉진하는데 중요한 영향요인을 발굴하려는 연구가 진행되었다. 노용진·박용승(2006)은 비형식학습을 유발하는 영향요인으로 직무특성, 보상체계, 고용안정성, 공식적 훈련 등을 실증적으로 입증하였다. 그리고 이동명·안성익(2009)은 작업조직 특성에 초점을 맞추어 비형식학습을 촉진하는 요인을 발굴하였다. 이러한 최근 연구들은 비형식학습이 학습조직 활동의 핵심이라는데 인식을 공유하고 있으며 비형식학습을 촉진하기 위한 요인들을 찾는 것이 조직 내 능력개발과 숙련향상에 중요하다고 설명한다.

일련의 과정을 말한다. Argyris & Schön(1978)은 이와 같이 지속적으로 향상되는 조직의 발전과정에 관심이 많았으며 지속적인 조직의 발전을 가능하게 하는 활동으로 단일고리 학습(one-loop learning) 과 이중고리 학습(double-loop learning)의 개념을 제시한다. 이들은 학습의 개념과 관련하여 비일상적인 환경에서의 실험, 당연시 되는 신념이나 가정에 대한 재고, 전문성에 입각한 판단에 대한 재고 등을 강조한다. 이러한 관점은 공식적인 환경보다 비공식적이며 유연한 학습 환경을 강조 하게 된 지적 연원이 된다.

2) Marsick & Watkins(1990)의 비형식학습 이론

이러한 초기연구들을 거쳐서 하나의 완성된 체계로 제시된 비형식학습 개념은 Marsick & Watkins(1990)의 연구에서 찾을 수 있다. 이들은 비형식학습 체계는 개인이 실제 문제해결을 위한 지식과 기술의 활용을 경험학습을 통해 발전시키는 과정이라고 설명한다. 따라서 개인의 역할을 강조하는 인간중심적 관점을 유지하면서 비공식학습에서의 자기주도성과 자율성을 강조한다. 따라서 개인에게 권한위임을 하는 것이 매우 효과적인 발전수단이 된다고 주장하며, 이러한 관점은 인적자원개발이론에 큰 영향을 주었다.

이들은 자신들의 이론적 기원을 Dewey(1936), Argyris & Schön(1978) 등의 연구에서 찾고 있다. 보다 구체적으로 비형식학습의 세 가지 조건을 자기주도성(proactivity), 비판적 성찰(critical reflection), 그리고 창의성(creativity)과 같이 제시하면서, 이들 개념을 강조하는 이론적 논의와 자신들의 이론을 연결 짓는다. 첫째, Marsick & Watkins(1990)은 자율성과 권한위임을 통한 자기주도학습이 유발하는 개인의 적극성을 강조하는 비판적 교육학자 Freire(1970)의 연구나 Brookfield(1986)의 연구에서 ‘당연시되는 현실에 대한 비판정신’의 정당성을 찾는다. 특히 Freire(1970)가 강조한 대화와 문제해결을 위한 행동이 신념체계를 변화시킨다는 점에 주목하였다.⁴⁾ Marsick & Watkins(1990)는 Freire의 업적에서 자율성과 참여, 권한위임을 매우 중요한 요소로 이해하고 그들의 비형식 학습 이론을 발전시켰다고 스스로 밝히고 있다.

둘째, Marsick & Watkins(1990)는 비판적 반성의 개념도 강조하는데 이 개념은 Mezirow(1975)의 변혁적 학습(transformative learning) 이론과 연결된다. 비판적 성찰은 자신이 갖고 있는 가치, 기준, 이해의 틀 등을 의식적으로 그리고 적극적으로 비판하면서 확인하고 새로운 의미를 발견한다는 관점이다. 그 과정에서 조직의 문화에 대해서 재고하고 기존의 사회화 과정에 의문을 제기하면서 새로운 세계관을 갖게 되는 계기로 삼게 된다. 이러한 과정이 없다면 개인학습 또는 조직학습의 과정이 무의미해질 수 있기 때문에 비형식학습은 중요하다.

셋째, Marsick & Watkins(1990)가 강조하는 창의성은 사실에 대한 합리적인 분석을 넘어서는 상상력의 완전한 활용을 강조한 Srinivasan(1977)의 이론과 연계된다. 창의성의 개념은 Schön(1983)도 강조하고 있는 개념으로서 창의성은 기존의 상황을 다르게 이해하고 재구성하여 이미 주어진 조건

4) Freire(1970)는 교육학 분야에서 비형식학습의 개념을 강조한 것으로 알려져 있는데 그는 대화, 실천, 의식화, 그리고 경험의 중요성을 강조한다.

을 극복할 수 있도록 하는 가치이다. 기존의 경험에 사로잡히지 않고 새로운 아이디어를 실험할 수 있을 때 조직구성원들은 다양한 대안들을 활용한 보다 나은 문제해결이 가능해진다.

Marsick & Watkins(1990)는 비교적 진보적인 교육 및 학습 이론에서 강조하는 세 가지 주요 가치를 토대로 협력적 학습, 학습공동체의 조성, 비형식학습을 용인하는 조직분위기가 필요조건으로 갖추어질 때 학습이 활발해진다고 설명한다. 이러한 가치와 조건에 대한 논의를 토대로 비형식학습을 우연적 학습과 비교하여 분석하고 비형식학습의 과정을 나름대로 제시한다. 이러한 접근은 1990년대 이후 인적자원개발 이론의 발전에 많은 기여를 하였다. 주지되었듯이 이들은 비형식학습의 개념을 중심으로 학습조직의 측정도구를 개발하여 널리 활용하였으며 결국 학습조직 이론이 실무에 적용되는 데 많은 기여를 하였다.

3) 인적자원개발 중심적 접근에 대한 Garrick(1998)의 반론과 통합적 분석모형의 필요성

Marsick & Watkins(1990)의 연구에서 비형식학습 이론의 체계가 형성된 반면 Garrick(1998)은 비형식학습에 대한 기존 논의에 대하여 개인적 행위자의 관점이 지나치게 투영되었다는 사실을 설명하면서 사회적 구성의 개념에 주목한다. 그는 경험적 학습에 대한 논의에서는 ‘학습자가 경험을 구성한다’는 관점과 ‘학습은 사회적 문화적으로 구성된다’는 관점이 대립할 수밖에 없다는 사실을 지적한다. Garrick(1998)은 “역사적으로 위치 지워진 그리고 훈련된 과정 속에 존재하는 개인은 다른 방식으로 생각할 수 없다.”는 Foucault(1982: 208)의 관점을 인용하면서 Marsick & Watkins(1990)가 강조하는 성찰(reflection)의 과정에 대한 보완을 시도한다.

Garrick(1998)은 Marsick & Watkins(1990)를 중심으로 한 비형식학습에 대한 관점을 학습자 그 자체에 초점을 맞춘 인간중심적 관점(humanistic perspective)이라고 설명한다. 그는 인간중심적 관점에서 강조하는 권한의 위임은 일정한 방향성을 제시하는 경우가 많기 때문에 진실로 권능을 부여하는 것이 아니고 자발성을 말살한다. 즉 Marsick & Watkins(1990)의 일련의 연구도 궁극적으로는 조직의 성과향상으로 귀결되고 조직에서 직원의 숙련도를 높여 고성능 조직으로 이행하기 위한 방안들을 제시하고 있기 때문에 구성원의 학습과정에 조직의 목표가 투영될 수밖에 없다는 것이다. 이와 같이 조직의 목표가 가시적으로 표방되는 경우에는 직원들이 자신들의 생각을 주도적으로 발전시키기 어렵고, 창의적으로 제시하기도 어렵다는 것이다. 오히려 조직의 목표에 제약되고 그러한 목표에 익숙해지도록 훈련되면 주도성이나 창의성을 결여할 수밖에 없다고 주장한다. 따라서 Marsick & Watkins(1990)가 강조하는 자기주도성, 팀워크, 학습조직 등의 용어는 그들의 관점에서 달성할 수 없기 때문에 그들의 주장은 딜레마에 빠질 수밖에 없다고 설명한다. 나아가서 작업장의 현실 속에서는 비형식학습이 혁신을 통해 효율성을 높이고 성과를 향상시키기 위한 설득의 수단이 되어 조직의 가치를 직원들이 인식하지 못하는 사이에 주입하는 효과를 낼 수도 있다고 주장한다.

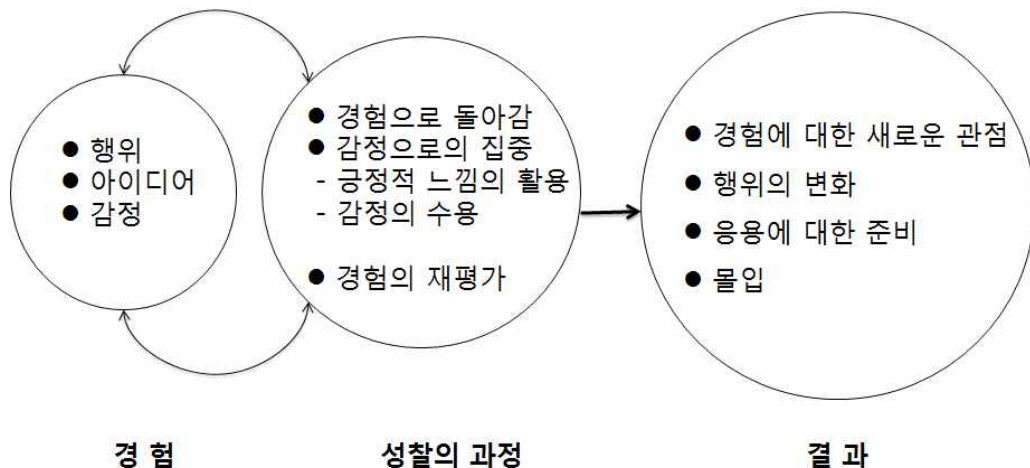
이들은 조직에서 발생하는 학습의 과정에는 자연스럽게 창조적인 갈등을 수용하는 것이 바람직하고 관리자들은 어떤 목표를 설정하기보다는 수단과 목표 모두를 열어두는 개방적인 자세를 갖는

것이 바람직하다고 제안한다. 비형식학습의 개념이 인적자원개발 이론의 발전에 기여하고 동시에 이러한 발전에 대한 비판적 관점이 표명되는 동안 성찰의 개념을 중심으로 한 학습의 과정을 밝히려는 노력도 함께 진행되었다. 그런데 위의 두 가지 관점은 모두 나름대로의 장점이 있으며 실제 조직의 관행에서도 두 관점에 부합하는 현상들이 동시에 나타나기 때문에 하나의 관점을 채택하기 보다 비형식학습의 과정에 대한 통합적 연구모형을 구축하는 것이 바람직하다. 따라서 두 관점 모두 성찰의 개념에 대해서 강조하고 있는 만큼 성찰의 개념을 중심으로 비형식학습의 과정을 분석할 연구모형을 구성할 필요가 있다.

3. 비형식 학습의 과정과 성찰(reflection)

1990년대까지 비형식학습에 대한 관점의 차이에 따라서 다양한 논란이 이루어짐과 동시에 비형식 학습 연구에서 학습의 과정을 규명하는데 다양한 관심이 나타났다. 이러한 관심들 중에서 가장 대표적인 업적은 Kolb(1984)의 실험적 학습 과정(experiential learning cycle)은 학습은 경험의 변환을 통해 지식이 만들어지는 과정이라는 가정에 기초하고 있다. 이러한 논의를 통해서 경험적 학습이 비형식 학습의 개념에서 매우 중요한 요소가 되었다. 그는 경험적 학습의 과정에서 특히 중요한 개념이 성찰이며 그것은 의도적인 고려, 사색, 숙고 등의 과정을 포괄하는 개념이면서 매우 적극적인 과정이라고 설명한다.

〈그림 1〉 Boud et al.(1985)의 성찰과정



〈그림 1〉은 Boud et al.(1985)은 성찰의 과정을 보다 더 깊게 연구하면서 어떤 특정한 결과가 나오기까지의 경험과 성찰이 지속적으로 연계되는 쌍방향의 과정을 제시한다. 특히 어려움에 직면하면서 진리를 찾아가는 과정이 결과를 만드는데 중요하다. 성찰은 경험에서 나온다. 경험하는 과정에서 새로운 행위와 아이디어가 시도되고 이 과정에서 감정의 변화가 나타난다. 학습자는 새로

운 경험을 할 때 새로운 변화가 필요하다는 감정의 변화를 경험하게 되며 이는 숙고를 위한 계기가 된다. 숙고의 단계에서는 경험을 다시 생각하고 경험을 토대로 다시 판단하여 새로운 관점을 갖게 되며 행동의 변화로 이어지는 결과를 도출하게 되는 것이다. 즉 성찰의 과정은 기존의 경험을 재고하고 새로운 관점과 행위를 형성하는 과정으로 이해할 수 있다. 이들은 학습자의 열망과 특성이 학습과정에서 가장 중요하다고 한다.

앞에서 이미 언급된 바 있는 Marsick & Watkins(1990)는 비판적 관점에 기반한 성찰을 중심으로 한 비형식학습이 발생하기 위한 전제조건을 제시한다.⁵⁾ 그들은 학습공동체(learning community)의 형성, 협력학습(collaborative learning)체계, 조직적 맥락(organizational context)을 조건으로 제시하며 이러한 조건들이 충족될 때 비형식학습이 활성화된다고 한다. 이 개념들은 학습을 장려하는 구조적 조건에 해당한다. 위의 세 가지 개념들을 상세히 살펴보면 다음과 같다. 학습공동체는 조직구성원들의 참여와 상호교류를 활성화하면서 조직의 유연성을 키울 수 있는 활동의 장으로 기능할 수 있는 학습생태계로서의 공동체를 의미한다. 협력학습체계는 스스로 비판적 사고를 하면서 대안을 모색할 수 있도록 도와주는 작업장에서의 협력과 공동의사결정체계를 의미한다. 그리고 비형식 학습을 위한 조직적 맥락에서는 조직마다 다르게 발전하는 학습에 대한 환경과 분위기를 의미한다. 조직적 맥락은 비교적 포괄적인 개념으로 조직전체로서 비형식학습의 동기, 자원, 활동 등을 장려하는 분위기가 조성되는가와 연관된다.

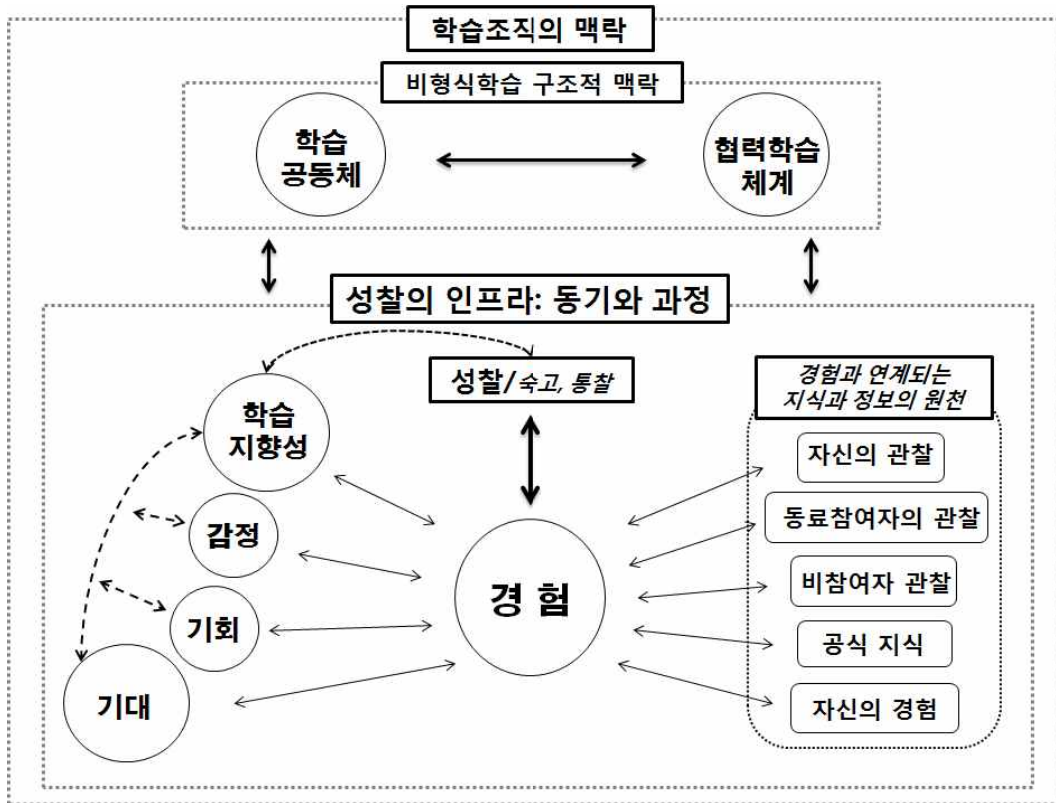
다음으로 최근 Davies(2008)는 이전의 Boud et al.(1985)나 Jarvis(1994)이 제시한 성찰의 모델을 한 단계 더 발전시켜 경험을 통한 성찰이 발생하는 과정을 설명할 수 있는 성찰의 하부구조와 그 메커니즘을 제시하고 있다.

이 연구에 따르면, <그림 2>의 우측에서 볼 수 있듯이, 성찰을 촉진하는 요인들로 크게 기대(expectations), 감정(emotions), 기회(opportunities), 학습지향성(learning orientation)이라는 4가지를 제시한다. 그리고 경험을 통해 성찰이 나오는 지식, 정보의 원천으로 5가지를 제시한다. 성찰이 일어나는 출발점은 기대이다. 기대는 경험을 어떻게 바라보는가에 대한 일종의 학습자의 미래에 대한 조망이다. 이러한 조망은 성찰의 배경이 된다. 우리는 경험에 대한 일반적으로 그러하리라는 기대를 갖고 있으며 기대와 경험이 일치하게 되면 새로운 것을 배우려는 동기가 상실된다. 그런데 경험이 기대와 다를 때 학습의 동기부여가 되는 것이다. 따라서 무언가 새로운 상황에 직면하여 새로운 기대를 하는 것은 새로운 학습의 기제가 되는 것이다. 감정(emotion)도 경험과 직접적으로 연계된다. 새로운 경험을 할 때는 새로운 감정을 받아들여지게 마련이다. 예기치 않은 상황에 직면할 때 다양한 감정들이 마음속에서 흘러나오게 마련이며 특히 호기심의 감정은 더 나은 성과를 유발하는 요소가 무엇인지를 분석하게 만든다. 다음으로 성찰의 기회(opportunity)이다. 이는 경험을 통한 비형식학습에서 너무나 당연한 부분이기도 하지만, 실제로 많은 사람들이 너무 바빠서 성찰의 기회를 갖기 어렵다고 한다. 그러나 성찰은 어떤 사건이나 문제가 해결되기 까지 반복적이며 다양한 방식으로 찾아온다. 의도적일 수도 있고 우연적일 수도 있다. 마지막으로 중요한 요소가 개인별

5) 이들의 연구 외에도 1990년대 이후에는 학습과정에 대한 다양한 연구모형과 결과들이 더욱 발전되는데 대표적으로 Jarvis(1994)의 연구에서도 실험적 학습은 경험과 평가, 성찰의 과정을 통해서 보다 더 경험 많은 사람으로의 발전을 이끈다는 논리가 제시되며 보다 정교해진 비형식학습의 모형이 구성된다.

로 구별되는 학습에 대한 접근 태도라고 할 수 있는 학습지향성이다. 학습지향성은 개인별로 성격(personality), 지능과 발달의 산물인 학습능력(ability), 학습된 행태(learned behavior), 기억(memory)으로 구성된다. 이러한 학습지향성에는 개인별로 차이가 있으며 경험으로부터 배우는 정도에도 차이가 있다. 학습을 하는 사람들 중에서도 그들이 얻은 교훈과 결론이 다른 것은 그들의 학습지향성이 다르기 때문인 경우가 많다.

〈그림 2〉 비형식학습의 동기와 구조



〈그림 2〉의 우측에는 경험을 통해 학습의 동기가 일어나는 과정에서 성찰의 기반이 되는 지식과 정보들이 어떤 유형을 가지고 제공되고 있는가를 예를 들고 있다. 일반적으로 자신이 경험을 통한 관찰, 또는 동료 참여자의 관찰에 의한 의견, 비참여자로서 제3자의 관찰과 견해, 공식적인 교육과 학습을 통한 지식, 자신의 경험들이 상호작용을 하면서 성찰을 위한 지식과 정보자원이 된다. 이러한 개념들과 이론들을 토대로 본 연구는 학습조직에서의 비형식학습의 조직적 맥락과 성찰의 과정을 통합한 분석모형을 〈그림 2〉와 같이 만들어 보았다. 비형식학습을 촉진하는 조직의 구조적 맥락에서 학습공동체와 협력학습체계가 필요하고, 그 맥락에서 조직구성원들이 비형식학습을 통해 성찰과 혁신이 일어나는 과정을 기대, 감정, 기회, 학습지향성 네 가지로 구성하고, 경험과 결합되어 성찰이 일어나는 지식과 정보의 다섯 가지 원천이 서로 상호작용하면서 비형식학습의 과

정이 일어난다.

Ⅲ. 한국과 일본의 비형식학습 사례분석

1. 비교사례분석의 방법

이 연구는 지방자치단체의 비형식학습을 연구하기 위하여 다중사례연구의 방법을 활용한다. 다중사례연구는 하나의 연구에 두 개 이상의 사례를 포함하는 것으로 여기서는 총 6개의 사례를 보고할 것이다. 6개의 사례는 한국과 일본으로 나누어 국가별로 3개의 지방자치단체를 선정하였다. 각 국가 내에서는 규모가 가장 큰 지방자치단체를 1곳씩 선정하였고, 대도시를 1곳씩, 소규모 지방자치단체를 1곳씩 선정하였다. 이러한 원리에 따라서 한국에서는 서울특별시청, 광주광역시청, 진안군청을 선정하였고, 일본에서는 도쿄도청, 후쿠오카시청, 아마가사키시청을 선정하였다. 각 시에서는 학습조직 담당자, 인사행정 담당자, 성과관리 담당자 등 3-4인의 공무원을 인터뷰하여 한국에서는 총 12명, 일본에서는 9명의 공무원을 인터뷰하였다.⁶⁾ 사례분석을 위해서 인터뷰 결과뿐만 아니라 각 지방자치단체에서 제공한 학습조직과 관련된 문서자료를 수집하여 분석했다. 여기에서는 공간적 제한으로 비형식학습의 과정을 충분히 전달하지 못한다. 비형식학습의 구조와 과정을 특징적으로 정리하여 그 의미를 제시하는 것으로 한정하고자 한다.

2. 한국의 비형식학습

1) 서울특별시청

(1) 학습조직의 맥락

서울특별시청은 국내에서 가장 큰 규모를 자랑하는 지방자치단체이며 큰 규모의 지방자치단체에 효과적인 학습조직 제도를 구축하기 위해서 비교적 다양한 학습제도들이 공식적으로 도입되어 있다.⁷⁾ 2010년 당시의 학습조직 활동은 제안제도와, 동아리활동, 중점 과제별 태스크포스 등을 중심으로 구성되며 이러한 활동들은 모두 공식적으로 인정되고 제도적으로 지원을 받는다. 모든 학습조직 활동은 초기에는 매우 공식적이었으나 상시학습 시스템의 도입과 함께 사이버교육, 과제에 대한 토론과 독후감제출 등이 다양한 교육활동으로 인정되고 인센티브를 부여하는 방식으로 변화되었다. 이제는 많은 활동이 교실 밖에서 자율적으로 진행되는 비공식 학습으로 변경되었다. 따라

6) 일본 지방정부의 인터뷰는 2010년 2월에, 한국지방정부의 인터뷰는 2010년 2월부터 10월에 걸쳐 진행되었다.

7) 서울시청에서 학습조직활동이 본격적으로 활성화되기 시작한 계기는 오세훈 시장의 부임이었다. 시장의 부임과 함께 교육훈련시스템이 전면적으로 개편되었고 민간기업 등에서 외부 전문가를 초청하여 교육훈련, 학습, 인사제도 등을 분야별로 구분하여 워크숍을 개최하였다.

서 서울시 인재개발원과 시울시청의 교육과정이 지속적으로 변화하고 있는 과정에 있다. 당시의 대표적인 학습조직 프로그램으로는 이노서울 TF, 창의혁신동아리, 상상뱅크 등이 있어서 각각 시차원의 문제해결을 위한 태스크포스, 실국에서 해결이 어려운 문제의 극복을 위한 창의지식동아리 제도, 개인차원의 업무를 발전시키기 위한 상상뱅크 등의 제도 등으로 발전되어 있다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

이 중에서 가장 활발하게 교류가 이루어지는 학습공동체는 현안과제 해결을 위한 창의지식동아리이었다. 창의지식동아리는 가장 많을 때 490여개가 조직되어 있었으며 이 중에서 활발하게 활동하지 않는 조직들을 재편하여 당시에는 370여개가 되었다. 기존의 동아리 활동은 근무시간 중 활동이 어렵기 때문에 여가시간을 활용할 수밖에 없었으며 그 결과로 특정한 주제를 선정하기 쉬운 일부 사업소 등을 중심으로 발전하였다. 창의지식 동아리가 활성화된 계기는 이 활동의 결과를 성과평가의 결과로 인식한 다음부터이다. 이는 자발적이라기보다는 ‘top-down’방식의 동기부여를 강조하였다고 할 수 있다. 동아리 활동의 결과가 좋을 때, 부여받을 수 있는 포인트제도를 도입하면서 동아리 활동이 활발해졌다. 그럼에도 불구하고 비형식적 학습의 한 형태인 동아리 활동의 결과로 창의적인 제안이 접수되어 시정에 반영되기도 하였다.

서울시청의 경우 협력학습의 체계도 공식적으로 인지된 학습체계 하에서 이루어진다. 창의지식 동아리를 중심으로 직원들 사이의 의견교환과 대화가 발생하고 있으며, 이 동아리는 공식적으로 조직의 문제와 연관되는 과제를 중심으로 편성되도록 장려하고 있다. 그리고 동아리를 중심으로 한 협력학습체계의 경우 부서장들이 그 활동을 장려할 권한을 부여하여 활동을 조정할 수 있도록 배려하고 있다. 이들이 권한을 갖고 활동을 독려하고 있기 때문에 기존 성과평가 제도와 구조의 영향을 강하게 받는 편이다.

(3) 비형식학습의 동기와 과정

위와 같이 서울시가 추진한 다양한 조직학습을 위한 개편을 통하여 학습의 동기와 과정은 시청 차원에서 추구한 중요한 시정방향을 시의 핵심가치로서 전체 조직 차원에서 공유하고 각 사업별로 중요한 비전을 분야별로 공유하는 것을 기반으로 하여 일어났다. 비전의 공유는 변화의 기대감을 일으키고 학습동아리 활동이라는 비공식적 학습의 기회가 주어지면서 감정동화와 학습지향의 동기부여가 일어났다.

이러한 변화에 따라서 인적자원관리 분야에서 강조하는 학습과 성과의 연계도 중요한 요소로 고려되면서 직원들은 학습지향성을 더 많이 갖게 되었다. 오히려 성과평가체제를 주기적으로 하지 않고 상시 관리하는 체제로 변화한 이후 동아리 활동을 통한 실적 향상을 위한 노력이 강화되었다. 이에 대하여 담당자는 다음과 같이 설명하고 있다.

“수동적인 입장에서 벗어나서 적극적이고 역동적으로 참여하고 토론하는 문화, 스스로 능력을 계발하고 제안하는 문화를 만들어가고 있다. 예를 들면 근무성적 평정을 6개월 단위로 하다 보니 여러 가지 문제가 발생하였다. 특히 연공서열이 중시되는 문제가 발생하여 이것을 바꾸었다.

상시평가로 바꾸어 분기단위 기간을 줄이고 상시로 평가할 수 있는 체제로 변경하였다. 그리고 새로운 인사제도 하에서는 성과 포인트 제도를 개인에게만 주지 않고 팀별로 부여하는 방식으로 줄 수가 있다. 실국별로 우수 사업을 제출하게 되면 그것을 모아서 전체적으로 평가하여 가중치를 고려하여 포인트를 분배하는 방식이다. 실적평가를 이렇게 바꾼 후에 새로운 아이디어를 유인하는 효과가 컸다. 무엇보다도 우수한 사람을 빨리 승진 시킬 수 있는 계기가 되었다. 전보제도에서도 경쟁을 도입했더니 능력이 우수한 사람들이 우대받게 되었다. 시스템에 자기 자신을 평가하는 방법을 마련했는데 여기에 많이 익숙해져서 스스로 평가하고 발전하려고 생각하고 있다”(서울시청 인사과 인사기획팀장, 2010년 4월).

(4) 비형식 학습의 성찰의 효과

서울시청의 경우 많은 학습활동들이 직무를 중심으로 진행되고 있으며 공식적 목표의 달성을 위한 경쟁도 치열한 편이다. 따라서 새로운 기회에 직면하여 감정적 변화가 촉발되었다. 초기에는 자발적인 성찰의 과정이 늘어나기 보다는 자신의 성과를 높이기 위한 자기계발의 욕구가 강한 편이었다. 경쟁과 성과에 대한 입장의 변화와 창의원정대를 떠난 직원들의 태도변화가 아래의 인터뷰 결과에 제시되어 있다.

“경쟁에 대한 스트레스가 상당한 편이다. 스스로 노력하는 문화가 정착되지 않았었기 때문에 변화를 적극적으로 수용하지 못했다. 그러나 이제 초기에 비해서 어느 정도 성과관리시스템에 적응하고 있고 간부들도 성과를 내야겠다는 자각을 하고 변화를 시도하는 조짐이 나타나고 있다.”(서울시청 창의담당관 2010년 4월).

오히려 자연스러운 성찰이 발생하는 활동은 시청차원에서 직원을 선발하여 벤치마킹을 위해 해외로 파견하는 창의원정대라는 제도였다.

“창의원정대의 벤치마킹은 외부에서는 어떻게 하고 있는가를 살펴보는데 역점을 두었다. 처음에는 듣기만 하였고 이는 현실감이 떨어진다는 느낌이 많았다. 그런데 가서 직접 보면서 문제해결의 체험을 가까이서 하게 되는데 그렇게 하면서 갈등을 극복하는 과정도 보게 되고 성공과 실패를 모두 느낄 수가 있었다. 그 사람들이 제도를 운영하면서 부딪혔던 벽, 고민들을 눈으로 보고 체험하는 효과를 갖게 되었다. 이렇게 직접 보고 오면 더 자신감이 생기게 되고 더 많이 공부하게 되는 계기가 된다”(서울시청 인력개발과 인재양성팀장, 2010년 4월).

제한적이지만, 초기의 단체장의 학습조직화 추진의 리더쉽과 구성원의 기대와 경험, 그리고 성찰의 결과로 이전에 경직된 공공조직에서 다양한 형태의 비공식학습의 결과가 나타나기 시작하였다.

2) 광주광역시청

(1) 학습조직의 맥락

광주시청은 6,438명의 직원이 근무하고 있으며 그 중 본청 공무원이 1,055명가량으로 구성되어 있다. 이들이 참여하는 학습조직활동을 제도적으로 살펴보면 매우 공식적인 지식관리서비스나 경력 개발, 제안제도 등이 마련되어 있고, 비공식적으로는 각종 동호회와 연구팀이 있다. 조직은 전반적으로 위계적인 문화를 갖고 있지만 조직내부에 존재하는 지연, 학연 등의 사회적 네트워크는 네트워크 내에서의 연결망을 작동시키고 있다. 다양한 학습조직 제도와 성과관리 프로그램들이 제도들이 도입된 것은 참여정부 시절 학습조직과 성과관리가 제도화되는 과정에서 많이 도입되었으며 그러한 제도들의 유산이 여전히 남아 효과성이 높은 제도는 지속되고 그렇지 않은 제도는 제대로 작동하지 않는 상태로 되었다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

다양한 학습조직 제도들 가운데 가장 활발하게 작동되는 것은 학습동아리의 형식으로 운영되는 동호회나 연구팀 등이다. 이들은 자신들의 학습수요에 따라서 나름대로 정한 방식에 따라 외국어 교육이나, 특정분야에 대한 교육을 진행한다. 동아리 활동은 교육이외에도 효과가 큰데 적극적으로 활동을 주도하는 사람들이 인적 네트워크를 확대해가는 경향이 있고 이들은 향후 업무수행에 있어서도 높은 성과를 내는 경향이 있다. 가장 대표적인 학습동아리는 발명진흥동호회라는 자발적 조직으로서 2008년 2월 공무원 26명을 중심으로 구성되었다. 각 직렬별로 시정을 수행하는 동안 도출된 아이디어를 보호하기 위한 제도적 장치를 마련하는 기능을 수행한다. 이 조직에서 다양한 아이디어의 공유가 이루어지고 있으며 직원들 사이의 친목도 도모하고 있다. 이 과정에서 다양한 정책에 대한 논의가 이루어지고 향후 협력에 대한 의견의 교환도 이루어진다. 그런데 이러한 비공식적인 의견의 교환과 상호 학습이 공식적인 정책결정과정에 반영되는 단계에 까지 이르지 못하는 못하였다.

(3) 비형식학습의 동기와 과정

광주시청에서 비형식학습에 참여하는 사람들은 정부차원의 동호회 지원제도 등을 긍정적으로 인식하고 적극적으로 활용하였다. 지방도시가 갖는 인적자원 구성의 한계나 교육훈련기회의 부족이 존재한다고 인식하고 있었고 이러한 문제를 자율적인 협력학습으로 극복할 수 있다는 생각을 갖고 있었다. 자신들이 가진 제약 속에서 새로운 학습활동이 도움을 줄 것이라는 기대감이 형성된 것이다. 이들은 동호회활동을 하면서 상호교류를 활성화하고 있으며 업무이외의 활동에서 나타나는 학습과정에 대한 큰 기대와 열망을 보이고 있다. 그러나 업무와 관련된 사안에 대해서는 자기 업무 이외의 일에 공식적으로 개입하는 것은 매우 주저하고 있으며 따라서 주요 쟁점이 되는 사안에 대해서 자유롭게 토론하고 기탄없이 피드백하는 적극적인 학습지향성은 조성되지 못하고 있다. 이와 같은 문화에 대해서 다음과 같이 설명하고 있다.

“다른 사람의 일에 개입하는 것을 긍정적으로 보기보다는 잘난 척 하는 것으로 보기도 한다. 남이 나의 업무에 대해 이야기하는 것에 대해서 잘못되었다고 생각하는 사람이 많은 편이다. 특히 자기업무에 대한 자부심들이 강하기 때문에 피드백이 많이 발생하지 않고 지식의 공유도 쉽지 않다. 간혹 미련이 남는 경우도 많은데 그냥 물어버리는 편이다”(광주시청 정책기획사무관, 2010년 3월).

따라서 이러한 쟁점 사안에 대한 소극적인 학습지향성은 비형식학습이 발생하더라도 업무의 개선으로 이어지지 못할 것이라는 생각을 갖게 하며 긍정적이 기대를 약화시키는 효과가 있다.

(4) 비형식학습의 성찰의 효과

현재의 광주시청의 경우 과거의 경험을 새롭게 해석하고 과거의 관행을 바꿀 수 있도록 발전하는 과정을 성찰을 통한 비형식학습의 효과라고 할 때, 과거의 업무관행을 비판적으로 검토해서 개선하고자 하는 것은 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 많은 광주시청의 공무원들은 현재의 동호회를 중심으로 한 연구 활동이 제한적이나마 직원들의 현실인식을 바꾸고 향후 발전을 위한 토대가 될 것이라는 사실에 동의하고 있다. 실제로 직원들의 자신이 중요하다고 생각했지만 실행에 옮기지 못했던 것들을 정책으로 입안하고 실천하는 활동이 부분적으로 나타나고 있으며 다음의 인터뷰 결과에 그 내용이 요약되어 있다.

“발명진흥동호회가 2008년부터 운영되었지만 스스로 만들어 활동하기 시작한 이후 몇 가지 좋은 결과를 가져왔다. 여기서 핵심은 직원들이 열정적으로 바뀌었고 그 결과로 산발적으로 행해지던 노력들이 한 방향으로 결집되고 있다는 점이다. 자신의 업무에 대해 아이디어가 있었지만 그냥 묻어두고 있었던 것을 다시 생각해내고 시스템으로 구축하고 실행에 옮길 수 있을 때까지 구상하는데 많은 시간과 노력을 기울이고 있다. 이렇게 되면 연구하는 조직문화로 발전할 수 있을 것으로 생각한다. 물론 거부감이 생기기도 하고 어려움이 있겠지만 리더십의 관심이 있다면 극복할 수도 있다. 그리고 이것을 성과제도와 연관시키는 것은 괜찮지만 이게 지나치면 경쟁적으로 변할 수 있어서 조심스럽게 접근해야 할 것이라고 생각하고 있다”(광주광역시청 문화수도정책관실 직원, 2010년 3월)

지방정부가 가진 공식적인 교육기회와 정보의 열세는 자발적 학습조직화의 동기를 만들었고, 지역의 현안들을 보다 적극적으로 해결하기 위한 동기부여와 성과가 나오기 시작하였다.

3) 진안군청

(1) 학습조직의 맥락

전라북도 진안군청은 553명의 직원으로 구성되어 있으며 그 중 395명이 본청에 소속되어 있다. 진안군은 기초지방자치단체로서 학습조직과 성과관리제도가 급속도로 확산되었던 참여정부 시기에도 학습조직 활동은 더디게 전파되었다. 2005년 이후부터 혁신활동과 성과관리 기법 등이 일부 소

개되고 시도되었지만 그 효과는 크지 않았다. 심지어 장성아카데미를 벤치마킹하여 마이학당을 만들어 운영했지만 학습의 효과가 축적되지는 못했다. 학습조직 활동을 공식적으로 지원하는 제도가 많지는 않지만 기본적인 공무원 교육제도가 전 직원을 대상으로 한 워크숍 등이 있고 개인들이 학습요구가 있을 때 재정지원을 해주는 제도도 있으며 신규직원이 입직할 때 장기간에 걸친 교육제도가 있다. 이러한 공식적인 제도 외에 독립적으로 운영되는 직원들의 스터디 그룹인 그루터기 공동체가 활발하게 활동하고 있다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

진안군청 최초의 비형식학습조직 활동인 그루터기는 2003년 13명의 공무원들에서 시작된 공무원들의 자율적인 학습모임이다. 이 모임은 기존의 행정조직과의 연계를 거부하고 내부 공무원들이 소요비용 전액을 스스로 부담하여 독자적으로 학습모임을 진행해왔다. 대체로 월1회 가량의 모임이 있고 이 모임을 주도하는 사람이 발표자료를 준비하여 공유하면서 특정한 책이나 정책에 대한 학습을 진행한다. 이러한 나름대로의 학습공동체에서는 다양한 협력적 비형식학습이 가능했다. 상호간의 네트워크 형성뿐만 아니라 직무수행과정에서 직면하는 문제의 해결을 위한 논의도 가능하였다. 문제가 인식되면 강사를 초빙하거나 벤치마킹을 위해 해외 지방자치단체를 방문하였다. 이러한 활동의 비용은 전액 공무원들이 스스로 모금하여 조달하였다. 그루터기 활동에 대해서 군청차원에서 공식화하려는 시도가 있었음에도 불구하고 구성원들은 비공식 조직으로 남는 것을 선택하였다. 그 이유는 조직의 공식적 목적에 의해 설립당시의 취지가 퇴색할 수 있고 진행되는 과정에서 직원들이 독자적으로 방향성을 설정하는 일이 어려울 수 있다고 판단했기 때문이다.

(3) 비형식학습의 동기와 과정

그루터기는 13명의 신입공무원 중심의 직원들이 자생적으로 학습에 대한 욕구를 실현하기 위하여 조직화하면서 시작되었다. 자생적으로 출발했기 때문에 성과에 대한 부담이나 승진 등 인사문제와 연관된 부담을 전혀 갖지 않고 있었다. 대신 직원들은 본인이 결여하고 있는 지식을 다양한 방법으로 습득할 수 있다는 기대를 갖고 있었다. 서울시가 ‘top-down’으로 강력한 시장의 리더쉽에 의해 비형식학습을 강조했다면, 진안군은 ‘bottom-up’형식으로 직원에 의해 추진되었다. 직원들은 그루터기 활동이라는 학습활동과정을 통해 대해 본인이 뭔가 성취하고 있다는 생각에 감동하였으며 적극적으로 직무에 임하는 자세를 갖게 되었다. 이러한 구성원들은 보다 더 적극적으로 그루터기의 학습활동을 이끌어 가는 자세를 보이게 되었다. 기대와 기회, 그리고 감정이 더욱 긴밀하게 상호작용한 결과라 할 수 있다. 이러한 과정에 대해 그루터기를 처음으로 만들었던 직원은 다음과 같이 증언한다.

“처음에는 편한 인생, 하던 것 그대로 하는 모습이였다. 그러나 이제 사고가 많고 의욕이 생기는 변화가 나타났다. 면단위에서 인재가 모여야 하는데 도청으로 이동하는 사례가 많다. 도청으로 이동한 직원은 그동안 진안군 동아리 활동에 감동하고 이를 통해 인생이 바뀌었다고 한다. 오히려 도청에 간 뒤에 후배들에게는 도청에 가지 말라고 말리고 있을 정도다”(진안군청 마을

만들기팀장, 2010년 10월).

(4) 비형식학습의 성찰의 효과

그루터기의 구성원들은 비형식학습활동을 하면서 시너지 효과가 발생하고 있다고 증언한다. 주제에 대해 문제제기를 하고 토론을 하게 되면 비효율적인 측면도 있지만 자신의 생각을 발전시켜서 장기적인 성과로 승화시키는데 도움이 된다고 한다. 그것이 가능한 이유는 자신의 업무에 대한 자신의 관점을 토론과정에서 타인의 생각을 참고해서 다시 생각하게 하며 그렇게 되면 새로운 대안을 마련해서 장기적인 발전을 도모하는데 긍정적인 효과가 있다는 사실에 확신을 갖고 있다.

“동아리 활동에 참여하면 시간이 많이 걸린다. 그런데 생각이 같은 사람들이 모여면서 확실히 시너지는 생긴다. 당장의 문제해결에는 도움이 안 된다고 생각할지 모르지만 자기 생각을 다시 평가해보고 그것을 장기적으로 발전시켜 큰 성과로 만들어 내는 데는 도움이 된다. 타인의 생각과 정보를 알게 되면 자기 생각을 다시 정리하게 되는 학습의 효과가 분명히 존재한다. 그런 경험을 많이 해본 사람들은 동아리에 계속 남아 있게 되는 것 같다”(진안군청, 행정지원과 인재양성 담당, 2010년 10월).

지방의 현안들은 많은 데 물적, 인적자원이 열악한 소규모의 지방자치단체일수록 스스로의 문제를 해결하기 위한 동기와 노력이 더 나오게 될 수 있다는 것을 알 수 있다. 그런 가운데, 단체장의 ‘top-down’식의 리더십보다는 평범한 공무원들 중에 특별한 문제의식과 리더십과 동료들의 자발적인 동감이 비형식학습을 발생시키는 데 중요한 역할을 하였다.

3. 일본의 비형식학습

1) 도쿄도청

(1) 학습조직의 맥락

도쿄도청은 전체 165,293명의 직원으로 구성된 일본에서 가장 큰 지방자치단체이다. 이 가운데 대다수는 교직원, 경찰, 소방공무원으로서 이들이 125,866명이며 나머지 직원들 가운데 철도, 상하수도 업무 등을 담당하는 지방공기업 직원들을 제외한 도청근무 일반직 직원들은 25,701명이다. 조직의 규모가 큰 만큼 다양한 학습지원제도가 공식적으로 마련되어 있다. 정기적으로 필수 및 선택 교육과정이 제공되고, 다양한 행·재정적 지원도 이루어지고 있다. 이러한 학습 지원제도들은 업적 평가에도 매우 체계적으로 연계되고 있다.

도쿄도청은 일본의 거품경제가 붕괴된 1992년 이후 재정위기에 지속적으로 노출되었고 전체 직원들 사이에는 위기감이 도래하였다. 거품경제는 붕괴해갔지만 도청은 공공사업에 많은 투자를 해야 했으며 세수 중 가장 많은 부분을 차지하는 법인세는 경기변동의 영향을 많이 받기 때문에 재정적자가 훨씬 더 심각해졌다. 이러한 상황 하에서 정부는 재정재건 추진계획을 작성하여 1999년

부터 2006년까지 진행하였으며 이와 동시에 성과관리와 인력감축, 학습활동이 강조되었다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

도쿄도청은 2000년대 이후 도청 차원의 혁신활동을 마련하게 되며 대부분의 학습조직활동도 공식적인 차원에서 진행된다. 교육연수에 대해서는 재정적 지원이 이루어지고 있으며 직원 간의 의사소통을 활성화하기 위한 방안들도 매우 공식적으로 제시된다. 도쿄도청의 학습구조에서 중요한 것은 제도 그 자체보다 절차를 매우 중시하고 절차를 공식화하려는 노력이 많다는 것이다. 협력학습의 과정에서 '도청 표준율'이라는 의사소통의 기준을 마련하여 규정에 따르되 의사소통하도록 권장하고 있으며 회의 운영에 대한 방침도 공식화해서 제시하고 효과적인 업무개선 조치들이 도출될 때마다 '업무개선 News'에 신고 확산하고 있다. 그 상세한 내용에 대해서 다음과 같이 설명한다.

“커뮤니케이션에도 효율화를 제고하면서 도청 행정서비스 향상을 목표로 한다. 조직운영이나 커뮤니케이션은 ‘도청 표준율’에 따라서 운영한다. 이것은 회의운영, 사무인수인계에 표준화된 절차를 만들어서 제시하는 것이다. 회의는 보고의 장이 아닌 논의하고 심의하는 장으로 전환하고, 스케줄은 공유하고, 정보도 공유하고, 업무인수인계도 공유하고 직원 간에 연계도 강화하고 주변에 있는 정리정돈을 잘하자는 등의 규정이 있다. 회의의 운영에 대해서도 규정이 있다. 회의 시간은 1시간 이내로 하고 초과근무는 효율적인 관리를 위한 원칙을 때로 두고, 항상 업무시스템의 개선에 대한 보고를 하도록 정하고 있다”(도쿄도청 인사담당자, 2010년 2월).

도쿄도청의 학습활동이나 업무처리절차는 비교적 공식적으로 구성되어 있으나 직원간의 비형식 학습체제에 속하는 학습공동체로 고려할 만한 제도는 On the Job Training(OJT)제도이다. OJT 제도는 교육장이 아닌 현장에서 발생하는 직원 간의 상호학습제도로써 OJT제도도 팀의 구성, 진행절차 등이 매뉴얼로 작성되어 있으며 분야별로 매우 상세한 지침이 제시되어 있어서 학습자가 통제할 수 있는 결정의 여지는 크지 않다.

(3) 비형식학습의 동기와 과정

도쿄도청은 한국과 일본의 많은 지방자치단체가 경험하는 것과 같은 재정적 위기상황에 노정되어 있다. 그 과정에서 정부가 다양한 재정긴축 조치를 취하면서 위기감이 고조되는 반면 성과향상을 위한 조직간 경쟁문화가 치열해져가고 있는 상황이다. 조직의 통제가 강해지고 있는 반면 조직이 기존에 발전시켜 온 비형식학습의 토대는 매우 약하다. 따라서 조직구성원들의 비형식학습에 대한 기대는 높지 않은 반면 업무개선과 조직성과의 향상에 대한 부담은 증가하고 있는 상황이다. 재정적 위기라는 외부적 충격은 조직내에 혁신의 필요성을 강조하는 중요한 동기부여가 되어 비형식학습의 동기와 활동이 존재하지만, 도쿄청이라는 대규모의 조직과 관료제적 문화가 비형식학습의 동기와 효과를 활발하게 확대시키기 보다는 비공식적으로 내면화하는 과정을 보이고 있다.

(4) 비형식학습의 성찰의 효과

이러한 상황 속에서 과거의 경험을 재구성하고 새로운 미래를 겨냥하기 위한 성찰은 효율적이지 않다. 그리고 많은 학습제도나 성과관리 제도가 정부에 의해 공식화되어 있기 때문에 자신의 업적과 능력을 높이기 위하여 골몰하게 되며 보다 평범한 조직구성원들 차원에서 자발적인 차원에서 과거와 미래를 연결하기 위한 성찰이 활발하게 발생할 여지는 크지 않다. 대신에 ‘top-down’식 또는 조직의 계층에서 소수의 엘리트 중심의 아이디어와 혁신이 주도한다.

2) 후쿠오카시청

(1) 학습조직의 맥락

후쿠오카 시청은 약 9,800여명의 공무원이 고용되어 있고 30개 부서로 구성된 일본에서는 비교적 대규모 조직에 속하는 지방자치단체이다. 후쿠오카시는 다른 지방자치단체와 비교할 때, 다양한 교육프로그램으로 구성된 공식적 학습제도가 발전되어 있다. 후쿠오카 시의 학습조직 제도는 매우 유명해서 다른 일본 지방자치단체의 벤치마킹 대상이 되기도 한다. 후쿠오카 시는 공식적인 교육 훈련프로그램을 체계적으로 구성하여 제시하고 있다. 공식적인 프로그램 외에 비형식적인 학습활동은 업무혁신운동인 DNA운동과 친목단체로서의 Do-it Cafe이다. 친목을 도모할 것을 가장 중요한 목적으로 삼고 있으며 조직문화 전체를 유연하게 만드는데 크게 기여하고 있다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

Do-it Cafe는 2006년 8월에 시작되었으며 후쿠오카시의 젊은 층의 공무원들을 중심으로 발전한 비공식적 모임이다. 이들은 직원들 사이의 의사소통을 활성화하고 그것을 토대로 하여 직무능력을 향상시킬 수 있다는 생각을 갖고 있다. 네트워크 형식으로 10명부터 시작하여 한 달에 한번 정도 모여서 함께 공부하고 학습하는 모임이며 현재는 150여명까지 그 수가 증가하였다. 민간기업의 사례를 연구하고 다른 시의 정책 가운데 주목을 받는 정책을 확인하고 소개하는 활동이며 현재 적극적으로 활동하는 20명 수준이지만 시의 직원들 전체가 부분적으로 참여하고 있다.

(3) 비형식학습의 동기와 구조

Do-it Cafe을 주도한 공무원은 이 조직을 통하여 공식적으로 제안을 하거나 정책대안을 만들 것을 기대하지는 않았다. 대신 다른 일을 하는 구성원들의 친교의 장을 만들고 그 과정에서 보다 친밀하고 수평적인 조직문화를 만드는 것을 목표로 삼았다. 그러나 이 모임을 만들 당시 분명 시청의 발전을 위해 기여할 수 있을 것이라는 기대는 갖고 있었다는 사실을 다음의 증언을 통하여 알 수 있다.

“시작할 때 10명의 창설멤버에게 메일을 보냈다. “첫 한방울이 큰 강을 만든다.”는 생각을 했다. 당시 후쿠오카 시청에 근무한지는 7-8년이 경과하였고 벤처 기업을 지원하는 업무를 담당하고 있었다. 다들 각각 다른 일들을 하고 있지만 좋은 방향을 변화를 도모하기 위해 다양한 생각들

을 모을 수 있는 비형식적인 모임을 만드는 것이 좋겠다고 생각했다. 내가 그 일을 주도한 데는 두 가지 동기가 있었다. 첫째, 벤처기업의 창업을 지원하는 일을 하고 있었는데 비즈니스를 하는 사람들이 후쿠오카시를 위해 무언가를 하겠다는 생각들이 많았다. 그래서 나도 해야겠다고 생각했다. 둘째, 후쿠오카 시 차원에서 볼 때 DNA운동(주: 후쿠오카 시의 유명한 업무개혁 운동)의 담당자와 알게 되었다. 나도 그런 일을 하고 싶었고 Cafe를 만들게 되었다”(후쿠오카 시 총무기획부 제1과장, 2010년 2월).

Do-it Cafe를 주도한 직원들은 모임이 시작된 후, 구성원들끼리의 비공식적 만남이 주는 의미는 격려와 도전이었다고 증명하며 지속적으로 관계를 맺어가는 과정에서 상호간의 교감이 이루어졌다. 이러한 교감은 통하여 기존의 위계적 조직구조를 수평적으로 바꿀 수 있다는 기대를 낳게 하였다. 실제로 이러한 감정의 변화와 기대에 대하여 다음과 같이 설명하고 있다.

“여기서 모임에 참가하는 자체가 격려와 도전적인 부분이 있다. 당시 아동정책을 담당하고 있었는데 업무처리가 매우 상명하복 방식이었다. 그런데 이 모임을 통해서 사람들을 많이 알게 되었고, 수평적인 문화가 무엇인지를 이해하게 되었다”(후쿠오카 시 총무기획부 직원연수센터 부 소장, 2010년 2월).

(4) 비형식학습의 성찰의 효과

Do-it Cafe는 비교적 공식적 업무에 거리를 두고 조직의 지원도 많이 받지 않은 조직임에 틀림없다. 그러나 교류가 활발해지고 상호간 대화가 많아짐에 따라서 직무과정에서 발생하는 문제를 재고하고 개선하고자 하는 변화가 발생하고 있는 것은 사실이다. 그 과정에서 직원들이 성장했던 경험 등이 나타나고 있다. 그리고 이러한 생각의 변화는 공식적인 교육연수 프로그램과 연계되어 또 다른 발전의 계기가 되는 것을 알 수 있다.

“우리도 처음에는 일종의 위기감이 있었다. 후쿠오카 시청이 잘 될려면 학습조직이 활발해져야 한다는 생각을 했다. 직원들의 업무가 전문화되어 있고 구별되어 있어서 자기가 하는 일만 신경쓰는 폐해가 있었다. 그런데 이런 조직을 통해서 스스로 그 문제에 대해서 생각들을 많이 한다. 자기 주변의 팀도 신경 쓰고 다른 업무를 생각하게 되면서 스스로 성장하는 계기가 되는 것은 분명하다. 실제로 그런지 조사는 안 해봤지만 많지는 않더라도 모두 그렇게 성장하고 있을 것이라고 우리 시청 차원에서도 그렇게 생각하고 있다”(후쿠오카 시 총무기획부 제1과장, 2010년 2월).

후쿠오카시청에서는 조직구성원들이 매우 자발적으로 비형식학습의 프로그램들을 주도하면서 내적으로 자신의 역량을 쌓아가고 새로운 조직문화를 창출해 나가고 있었다. 비록 실제적인 정책결정과정에서의 당장의 효과는 없지만, 학습과 성찰의 효과가 잠재적으로 축적되어 조직의 혁신에 기여하게 될 것이 기대되어 진다.

3) 아마가사키 시청

(1) 학습조직의 맥락

아마가사키 시청은 오사카 대도시권에 속한 작은 도시이며 일반적으로 일본 지방자치단체가 갖추고 있는 교육훈련프로그램에 따라 공식적 학습이 이루어진다. 그러나 공식적 학습의 파급효과는 크지 않았으며 개혁개선운동이나 경영재건운동 등의 이름으로 진행된 시청차원의 업무개선 사업들을 통해 직원들이 만나고 교류하는 방식의 학습이 더욱 효과적이었다. 이러한 운동들은 민간기업에서 활용한 품질관리분임조(QC) 등의 활동들을 도입하여 부분적으로 시도한 것이다.

(2) 비형식학습을 위한 구조

일본의 다른 지방자치단체와 마찬가지로 아마가사키 시청도 2003년 재정상황 분석에서 심각한 재정악화를 경험하면서 조직 전체 차원에서 행정개혁을 추진할 수밖에 없다는 위기감이 발생하였다. 조직 전반적으로 확산된 행정개혁의 분위기를 직원들 수준에서 실무자 중심으로 개선운동을 진행하기 위하여 직무개선운동을 추진하게 되었으며 작동방식은 모든 직원이 자신의 직무를 개선하기 위한 과제를 발굴하여 노력하여 실천하면서 그 사례를 발표하는 것이다. 이 활동도 전적으로 자발적이며 중요한 강조점은 자기주변에서 사소한 업무라도 문제가 있는 것은 개선하는 것이다. 자주적으로 하다보면 지속성이 약해질 수 있기 때문에 그럴수록 더욱 즐기면서 진행할 것, 실패를 두려워하지 말 것 등의 원칙을 강조한다. 그리고 공식적 회의나 비공식적 회의를 막론하고 도출된 아이디어를 발표하고 경우에 따라서는 실패사례도 발표하면서 의식개혁의 동기로 연결시키고 도전하는 조직문화를 조성하는 것을 목표로 삼고 있다. 직무개선운동의 진행절차에 대해서 담당자는 다음과 같이 설명한다.

“이 운동은 단지 운동차원이기 때문에 강제성이 적다. 계속성을 유지하려면 측면의 지원도 효과적으로 되어야 한다. 그리고 리더연수, 리더 중간연수, 개혁프로그램발표회 등을 진행한다. 리더 연수는 자율적으로 구성된 집단의 리더들이 회계연도 초에 과단위로 직면한 문제가 무엇이고 어떤 형태로 그것을 발전시킬 수 있는지를 발표한다. 이 과정에서 과제를 찾는 방법, 문제를 인식하는 방법 등을 인식하게 된다. 회계연도 중간에는 리더 중간연수를 하는데 처음에 제시된 문제를 점검하는 단계이다. 개혁프로그램발표회의 경우 시장님이 참석하는데 시장은 현장에서 접하기 어렵기 때문에 좋고 시장 입장에서도 현장의 활동내용을 접할 수 있어서 상호간에 동기 부여가 되는 것 같다. 여기서 각 집단에 주어지는 인센티브라면 시장이 칭찬하고 정보를 공유하는 것 정도가 아닐까 싶다”(아마가사키 시청, 행정경영실 계장, 2010년 2월).

(3) 비형식학습의 동기와 과정

이 활동은 위에서 언급한 재정상황 분석에서 심각한 재정상황을 인지한 후 업무경영실의 실무자들을 중심으로 업무개선활동이 필요하다고 인식했기 때문에 마련되었다. 그리고 비슷한 시기에 후쿠오카 등의 다른 도시에서 전개된 DNA운동 등의 행정개혁운동을 위한 동호회활동이 알려지기

시작하였다. 일부 공무원들은 이러한 운동들의 발전에 주목하고 아마가사키시에 접목시키기 위하여 벤치마킹을 하였다. 이러한 운동을 시작하면서 대부분의 직원들이 냉담한 편이었고 일부는 이러한 혁신을 위한 조직화에 반발하는 경우도 있었다. 그러나 활동이 계속되면서 자신의 직무와 연계되어 실제 개선이 이루어질 수 있을 것이라는 기대가 확산되면서 직무개선운동은 점점 활성화 되어 갔고, 참여도가 높아지는 등 시 공무원들의 적극적인 학습지향성이 나타나기 시작하였다. 이러한 변화에 대하여 담당자는 다음과 같이 설명하고 있다. 여기에는 새 시장의 제안제도 등을 통한 시정개혁의 참여적 리더쉽도 한 몫을 하였다.

“공무원이 된지는 4년 정도 되었고, 민간기업에서 영업활동을 했었는데 민간기업 경험자 특별채용 제도로 들어왔고, 시정에 참여하면서 느낀 점은 공무원이 지적수준도 높고 일도 열심히 하는데 대단히 명확한 기준이 하나가 있다는 것이다. 그것은 자신의 업무영역에 포함되는지 안 되는지에 따라 운동참여의 정도가 크게 달라진다는 것이다. 따라서 자기 업무영역에 포함된다는 느낌을 주어야 운동이 발전될 가능성이 있다. 이 운동에서 직원들이 적극적으로 참여하게 된 것도 계속된 노력에 따라 직무개선에 실제로 도움이 되는 사례가 나타났기 때문이다. 그런 경험을 보고 새로운 기대를 하게 된 것이다”(아마가사키 시청, 행정경영실 계장, 2010년 2월).

(4) 비형식학습의 성찰의 효과

아마가사키 시에서 이 운동을 비교적 오랫동안 이끌어 올 수 있었던 것은 활동에 대한 참여를 강제하지 않고 자주성을 강조하면서 성과와 연계시키지 않고 큰 부담을 주지 않았기 때문인 것으로 분석하고 있다. 오히려 이와 같은 활동이 실제 업무개선의 사례로 축적되면서 지금은 자주적인 참여가 이루어지고 있으며 관리자의 업무에 대한 태도가 변경되어 단순한 관리 역할이 아닌 조직 전체의 변화를 지향하는 역할을 맡게 되었다. 그 과정에서 직원들은 많은 변화를 경험했다고 한다. 기존에는 고려하지 못했던 지역사회와의 연계, 본청뿐만 아니라 보육원, 교통국 등 현장의 감각을 필요로 하는 경우 현장부서와도 협력을 고려하게 되었다. 이런 활동들이 자주적으로 진행되는 과정에서 직원들의 새로운 아이디어로 나타났으며 그것은 시민만족도 향상, 재정효율성 제고 등의 방향으로 발전되었다.

IV. 비교분석

1. 차이점

1) 조직의 규모와 관료제적 문화: 대도시와 중소도시

위의 여섯 가지 사례를 비교분석한 결과 서울과 도쿄 등 대도시 지방자치단체의 경우 직원 수와 부서의 수가 많기 때문에 인간관계가 기계적으로 형성되고 조직운영의 원리가 관료제화되는 경

향이 있다. 따라서 학습조직활동에 있어서도 진정한 의미의 비형식학습의 원리가 적용되기 어렵고 다수의 학습조직 활동이 공식적으로 지원되는 방식으로 진행된다. 반면 중소도시의 경우 제도화된 공식적 학습체계의 역할보다 직원들이 자발적으로 형성하는 학습공동체나 협력학습체제가 직원들의 반성적 재고에 큰 영향을 준다. 진안군청의 그루터기는 공식적인 조직으로의 흡수를 지속적으로 거부하면서 수평적 의사소통을 도모해왔다. 후쿠오카시와 아마가사키 시의 경우에도 공식적인 평가체제와의 연계는 여전히 거부하고 있으며 일부 재정지원을 받으면서 운영되고 있다.

2) 한국과 일본

한국과 일본 지방자치단체의 학습조직활동의 차이는 한국의 경우 제도 중심으로 운영되는 반면 일본은 제도의 다양성은 낮지만 절차를 중시하는 방식으로 발전하고 있다. 한국의 경우 그동안 다양한 공공부문 혁신개혁의 결과로 매우 다양한 공식적·비공식적 학습조직 제도들이 마련되어 있다. 서울시의 경우 직급별로 공식적인 교육훈련프로그램이 있을 뿐만 아니라 조직단위별로 구분된 학습조직 제도가 완비되어 있다. 중소규모의 지방자치단체에도 중앙정부에서 강조하는 학습조직과 성과평가제도가 상당부분 수용되어 제도적 유산으로 남아 있다.

그러나 일본의 경우 중앙정부 차원에서 학습조직 제도를 확산시키려는 노력이 많지 않았다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 자율성이 비교적 강하기 때문에 중앙정부의 프로그램을 수용하지 않았고 자신의 필요에 따라서 학습조직 제도를 선별적으로 발전시켰다. 오히려 학습프로그램이나 학습공동체, 협력학습 등의 모든 절차는 매뉴얼화 되어 제시된다. 이러한 표준화의 전통은 초기에 손쉽게 관계정립이 가능한 반면 창의적인 사고를 발전시키거나 자기주도성을 발휘하기에는 오히려 제약이 될 수도 있는 단점이 있다.

2. 공통점

위의 주된 차이점에도 불구하고 한국과 일본 지방자치단체는 경제위기이후에 직면하게 된 재정 수입의 감소에 따른 공공부문의 효율성 추구를 중요한 변화의 계기로 삼고 있다는 공통점이 있다. 외부로부터의 충격이 학습조직화의 중요한 계기가 되었다. 일본의 조사대상 지방자치단체 모두와 한국의 지방자치단체는 재정긴축과 성과향상을 불가피한 목표로 인식하고 있다. 특히 일본의 경우 거품경제의 붕괴 이후 지속적으로 생산성 향상의 위기에 노출되어 있으며 한국의 경우도 지방자치제도의 시행이후 증가했던 재정지출이 금융위기 이후 감소하는 추세로 접어들면서 보다 강력한 경제제적 도전에 직면하게 될 것으로 예상된다.

두 국가 모두에서 비형식학습의 구조적 조건과 내부적 동기가 충족될 때 성찰을 통한 개인들의 성장과 조직에 대한 기여가 효과적으로 이루어진다는 사실이 확인되었다. 그리고 공식적 구조나 제도적 지원은 최소한의 수준으로 유지하고 목표와 절차를 학습자가 스스로 결정할 때 내면의 변화가 더욱 많이 발생한다는 것이다. 특히 비형식학습이 활발했던 소규모의 지방도시의 경우 직원

들의 발전이 많았음을 감안하면, 직원들의 학습을 지나치게 제도화하거나 구조화하여 그 틀 속에 학습의 과정을 고착시키는 정책의 개발은 적절하지 않다는 점을 교훈으로 제시할 수 있다.

V. 결론

이 논문에서는 비형식학습의 이론을 검토하고 분석모형을 구축하였으며 한국과 일본 지방자치단체의 사례를 분석하여 사례 간 차이점과 공통점을 발견하였다. 한국의 경우 제도적 발전이 있었던 반면, 일본의 경우 절차적 완결성이 높았고 대도시는 관료제화가 많이 진행되어 학습과정에도 투영된 반면 중소규모 도시의 경우 학습공동체의 자율성이 비교적 높았다. 그리고 비형식학습을 통해 능력을 계발하고 숙련도를 향상시키기 위해서는 지나친 규제나 공식적 제도화는 적절하지 않다는 교훈도 얻게 되었다.

이러한 교훈에도 불구하고 이 연구는 몇 가지 한계를 남겼으며 향후 보완될 필요가 있다.

첫째, 이 논문의 분석 모형에서 제시된 구조와 동기의 관계, 그리고 각 항목들 사이의 관계에 대한 엄밀한 정의와 이해가 필요하다. 기대, 감정, 기회, 학습지향성 등의 개념은 한편으로 비형식 학습의 핵심 논리인 성찰을 통한 경험·우연적 학습의 과정을 이해하는 데 매우 유용하나, 이들의 개념화를 보다 명확히 할 필요가 있으며 이들 상호간의 관계나 구조적 조건과의 관계를 보다 정확하게 설정할 필요가 있다.

둘째, 국가적 차원의 비교연구를 위해 한일 관료제의 역사와 문화, 구조에 대한 보다 포괄적인 설명이 있어야 할 것이다. 학습조직의 구조라는 조직적 맥락뿐만 아니라 이에 영향을 주는 개별 국가의 관료제와 정치·행정문화를 형성한 보다 높은 수준에서의 맥락적 이해가 필요하다. 그래야 현재와 같은 연구결과가 나타난 배경에는 역사적 차이와 문화적 차이가 있음에 틀림없고 그렇다면 그 차이를 명확하게 분석하는 것이 분석결과를 설명하는데 중요한 열쇠가 될 것이다. 또한 이와 같이 국가 간의 특수성을 잘 이해해야 학습조직의 형성의 제약 그리고 변화에 대한 보편적 메커니즘을 더 잘 이해할 수 있을 것이다.

셋째로, 이 연구가 따로 추진한 설문지를 통한 학습조직화의 보편적 특징과 차이점의 연구결과와 본 연구와 같은 비형식학습의 발견을 위한 인터뷰 등 질적 연구가 더 심층적으로 이루어져 양적 연구와 질적 연구의 상호보완이 앞으로 더 필요하다. 이번의 인터뷰를 통해 이루어진 질적 연구는 설문지 조사와 같은 보편적 특징을 발견하려는 계량적 연구에서 발견될 수 없는 비형식학습의 내면적 과정을 일차적으로 확인하는 데에 크게 기여하였다.

참고문헌

노용진·박용승. (2006). 작업장 내 비공식학습의 영향요인: 작업조직 및 인사제도를 중심으로. 「

- 인사관리연구」, 30(4): 149-173.
- 이동명·안성익. (2009). 직무 및 작업조직 특성이 공식, 비공식 학습에 미치는 영향. 「직업능력개발연구」, 12(1): 25-47.
- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational Learning: A Theory of Action Perspective*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Boud, D., Keogh, D. & Walker, D. (Eds.). (1985). *Reflection: Turning Experience into Learning*. London: Kogan Page.
- Brookfield, S. D. (1986). *Understanding and Facilitating Adult Learning*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Cross, Jay. (2007). *Informal Learning: Rediscovering the natural Pathways that inspire Innovation and Performance*. San Francisco: Pfeiffer.
- Davies, L. (2008). *Informal Learning: A New Model for Making Sense of Experience*. Aldershot: Gower Publishing Limited.
- Dewey, J. (1936). *Experience and Education*. New York, NY: Collier Book.
- Foucault, M. (1982).ff “The Subject and Power.” in H.L. Drefuss and P. Rainbow (eds.). *Michael Foucault*. Londong: Pathfinder Press. 208-226.
- Freire, P. (1973). *Education for Critical Consciousness*. New York: Seabury Press.
- Garrick, John. (1998). *Informal Learning in the Workplace: Unmasking Human Resource Development*. New York: Routledge.
- Jarvis, P. (1987). *Adult Learning in the Social Context*. London: Croom Helm.
- Kolb, D. A. (1984). *Experiential Learning*. Englewood Cliffs Prentice-Hall.
- Marsick, V. & Watkins, K. (1990). *Informal and Incidental Learning in the Workplace*. New York: Routledge.
- Mezirow, J. (1975). *Education for Perspective Transformation: Women's Reentry Programs in Community Colleges*. New York: Center for Adult Education, Teachers College, Columbia University.
- Mocker, D. W. & Spear, G. E. (1982). *Lifelong Learning: Formal, Non-formal, Informal and Self-Directed*. Columbus: ERIC Clearinghouse on Adult, Career and Vocational Education.
- Shrinivasan, L. (1977). *Perspectives on Nonformal Adult Learning*. New York: World Education.

한상일(韓相一): 미국 University of Southern California에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: Organizational Capacity and Outcome in Neighborhood Participation, 2003), 현재 연세대학교 원주캠퍼스 글로벌행정학과 부교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 조직이론, 사회적 기업 등이다. 저서로는 「한국의 공공부문」(공저, 2007), 「원주의료기기클러스터의 이해」(공저, 2010) 등이 있고, 논문은 “한국 준정부조직의 학습조직 특성과 공공성과와의 관계”(공저, 2010), “학습조직을 이해하는 세 가지 관점”(2010) 등 다수의 논문이 있다(hans@yonsei.ac.kr).

정무권(鄭武權): 미국 Indiana 대학에서 정치학박사 학위를 취득하고(논문: State Autonomy, State Capacity, and Public Policy: The Development of Social Security Policies in Korea, 1992), 현재 연세대학교 원주캠퍼스 글로벌 행정학과 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 복지정책, 비교정책, 행정이론이다. 저서로서는 「한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향」(공저, 2007), 「한국행정연구: 도전과 과제」(편저, 2009), 「한국 복지국가 성격논쟁 II」(편저, 2009) 등이 있으며, 논문으로서는 “The Korean Developmental Welfare Regime: In Search for a New Regime Type in East Asia”(2006), “민주주의, 평등, 그리고 행정: 한국행정 연구를 위한 이론적·경험적 함의를 찾아서”(공저, 2007), “한국 준정부조직의 학습조직 특성과 '공공성과'와의 관계”(공저, 2010), “위험사회론과 사회적 위험의 역동성: 사회적 위험의 거시적 연구를 위한 비판적 검토”(2012) 등 복지정책과 행정이론분야에 다수의 논문들이 있다(chungmk@yonsei.ac.kr).

박문수(朴文洙): 성균관대학교 국정관리대학원에서 행정학박사 학위를 취득하고(논문: 한국 중소기업의 對대기업 기술협력 및 기술경쟁력 연구), 현재 포항공과대학교 산학협력연구소 연구교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 중소기업 기술정책, 과학기술정책, 산학협력정책, 기술인력정책 등이다. 저서로서는 「2012 대학 산학협력 실태조사 보고서」(공저, 2013)가 있으며 논문으로는 “대중소기업간 하도급유형에 따른 중소기업의 기술경쟁력 영향 분석”(2013), “산업별 기술혁신패턴에 따른 기업의 R&D 역량 비교 연구”(2013), “한국 이공계 대학교수 지식이전 경로의 영향요인”(2012) 등 과학기술 및 혁신관련 다수의 논문이 있다(amhaeng@postech.ac.kr).

윤성국(尹誠國): 일본 교토(京都)대학 대학원 박사과정에서 수학하였으며, 현재 오오사카(大阪)지방자치연구센터 연구원으로 재직하고 있으며, 도오시사(同志社)대학 촉탁강사로 재직중이다. 주요 관심분야는, 지방자치, 정부간관계, 정치이론, 내발적발전론이다. 저서로서는 「한국과 일본의 지방분권개혁의 분석-거부권플레이어에 주목하여」(2011), 「韓国における地方分権改革の分析-弱い大統領と地域主義に注目して」(2012년)이 있으며, 주요 논문으로서는, “韓国における地方交付税制度の政治行政-地域主義と政党の党員統制システムとの関連において-”(2005년), “韓国の地方分権改革の分析-制度としての地域主義に注目して”(2012년) 등 지방자치와 정부간관계에 관한 다수의 논문이 있다(younsongkook@hanmail.net).

Abstract

**Informal Learning in Local Governments:
A Comparative Study of Korea and Japan**

Han, Sang-Il

Chung, Moo-Kwon

Park, Mun-Su

Youn, Seoung-Kook

Learning organization has been recognized as an innovative organizational form which can adapt to the recent rapid environmental changes. However, most research on the organizational learning has focused on the system or structural reforms mainly with the introduction of various formal learning programs. They have been less concerned with the informal learning in which the actual learning and innovations are occurring through the members' incidental learning when they interact and communicate in the process of the problem-solving of the organizational missions. In this context, this paper aims at exploring the previous theories of the informal learning, constructing an analytical framework, and explaining how the informal learning is working in the organizational process by comparing local governments in Korea and Japan.

Key Words: Organizational learning, Informal learning, Local governments