

# 충남도정의 지식기반 행정체제 구축방안

## — 지식기반행정의 기본틀 및 추진전략 구상 —

충남발전연구원 연구위원 최 병 학

### I. 서 론

지식기반사회의 도래는 자치행정에 중요한 의미를 함축한다. 첫째는 성장과 재분배의 평등이념으로부터 지식, 서비스, 기술적 형평성으로의 전환이며, 둘째는 지식·정보서비스 시스템의 설계·수정을 위한 분석적 관료제로의 대응이고, 셋째는 지식과 기술의 정치행정적·사회문화적 의미와 중요성이 증가하고 있으며, 넷째는 지식관리에 기반을 둔 공공기관과 주민간의 역할 재정립이 요구된다. 이러한 사실은 지식기반사회에 부합하는 행정기능으로 전환하기 위한 지식활용의 중요성을 뒷받침한다.<sup>1)</sup>

지식기반사회의 핵심요소인 지식은 그 활용목적과 범위에 따라 다양한 의미로 해석된다. 정책결정에서 지식·정보의 선택은 정책의 품질을 제고하며, 지식공유를 위한 커뮤니케이션 개선으로 지식격차를 해소할 수 있다는 주장, 지식과 경쟁력 간의 관련성, 지식관리(knowledge management)를 말하는 경우가 그것이다. 일부 전문가들은 미래조직의 사활은 「지식전략」을 어떻게 만드느냐에 좌우된다고까지 주장하고 있다. 이 때 행정은 예견력, 창의성, 유연성, 감수성이 요구되며, 핵심자원으로 지식이 활용될 것이다. 왜냐하면 지식이 행정활동에 효과적으로 接木, 조직화되어야만 그 역량을 발휘할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에 「知力 함양」을 위해 지식관리는 지식기반행정의 중요한 테마가 된다.

그렇다면 「지식기반행정」(knowledge-based administration)은 우리의 자치행정에 어떻게 접목될 수 있는가? 지식기반행정을 구현하기 위한 구체적인 인자는 무엇인가? 특히 이러한 논의들이 지방정부 운영에 얼마나 실익을 줄 수 있는가? 이 연구는 근간 학계와 실무계 일각에서 話頭로 자리잡고 있는 지식기반 행정에 대한 기존논의를 재검토해 보고,<sup>2)</sup> 앞으로 충남도정의 지식기반행정 추진을 위한 이론체계 정립 및 실천방법론을 탐색해 보고자 한다.

1) J. D. Carroll, "Service, Knowledge, and Choice: The Future as Post-Industrial Administration," *Public Administration Review* (Nov-Dec. 1975), pp.579~580.

2) 지식기반행정에 대한 논의가 멀리는 1968년 「지식기술혁신정부」(D. Bell)에서부터 1972년 「지식관리행정」(J. D. Carroll), 1992년 「지식기반조직」(Quinn/Giofford), 1996·1996년 「지식정부」(P. Drucker/OECD), 1998년 「지식기반국가」(World Bank)에 이르기까지 꾸준히 펼쳐지고 있고, 우리나라에서는 1998년 「이음새 없는 행정」(한세역), 1999년 「지식행정/지식관리」(한세역), 2000년 「지식정부」(황성돈), 2001년 「지식행정전략」(이주희) 등이 돋보인다.

## II. 지식기반사회와 지식기반행정

### 1. 지식기반사회에서 행정환경의 변화

지식과 정보를 기반으로 형성되는 21세기 지식기반사회는 사회시스템 및 구성요소가 상황 적응적이며, 변화대응적이라는 점에서 軟性的 특징을 강하게 드러낼 것이다.<sup>3)</sup>

이미 세계은행(World Bank) 측은 “지식이야말로 21세기 경제성장의 원동력”임을 강조하면서, 특히 국가적 차원에서 지식창출과 활용, 확산의 장려를 권고한 바 있다. 유명한 「발전을 위한 지식: *Knowledge for Development*」은 세계은행에서 내놓은 20세기 마지막 연례보고서의 제목이다. 이는 21세기를 향한 국가 및 세계발전의 원동력을 바로 지식으로 인식한 발로라고 평가되고 있다.<sup>4)</sup> 아울러 OECD는 지난 1996년 지식기반경제에 관한 보고서 발표 이후 선진국 경제가 점차 지식을 원동력으로 성장하는 추세를 보이므로 지식사회 및 지식문제가 주요쟁점으로 다루어져야 할 것을 제안한 바 있다.<sup>5)</sup>

이와 같이 지식기반사회가 도래하면서 행정에서 지식관리는 문제해결이나 가치창출을 위한 정책형성 뿐만 아니라 정보생산·확산·접근·활용 등의 측면에서 강조된다. 이에 따라 행정활동에 직간접으로 영향을 미치는 지식의 체계적 관리 및 활용이 중요한 관심사가 된다. 그러므로 지식을 근간으로 하는 정책과 행정활동의 기반으로 행정조직의 변화가 예상된다.

### 2. 지식기반 구축과 지식기반행정

#### (1) 지식기반 구축의 필요기반

공공부문에서 지식기반을 구축하는 것은 지식을 얼마나 효과적으로 창출하고, 이를 확산시켜 잘 활용하느냐 하는 문제, 즉 지식이 원활하게 창출되고, 보유하고 있는 지식자산을 행정기관 차원에서 최대한 공유·활용하기 위한 기반구축이 중요하다.

그런데 현재 「지식기반행정」(knowledge-based administration)은 행정정보화 차원에서 접근

3) 한세억, “지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성,” 「한국행정연구」, 제8권 3호, 한국행정연구원 (1999. 11), 240면.

4) 이 보고서에는 두 가지 유형의 지식에 논의의 초점을 맞추고 있다. 하나는 “기술에 관한 지식”(knowledge about technology)이고, 다른 하나는 “속성에 관한 지식”(knowledge about attributes)이다. World Bank, *Knowledge for Development: World Development Report* (London: Oxford Univ. Press, 1999).

5) 한편, OECD는 *Industrial Competitiveness in the Knowledge-based Economy* (1997)에서 지식산업 육성, 고용창출, 연구개발 및 과학시스템 정비, 국제표준의 지식지표 개발 등을 예시한 바 있다.

하는 경우가 많고, 지식기반 행정체제 구축이 하드웨어 중심의 프로세싱 차원의 기술적 접근에 한정된다는 문제를 안고 있다. 그러나 행정운영은 본질적으로 소프트웨어와 함께 휴먼웨어가 그 중심이 되지 않으면 안된다. 여기서 지식행정 관련 선행연구를 보면 다음과 같다.

〈표-1〉 지식관련 행정의 선행연구

구 분	연 구 자	내 용
정보/ 기술 정보	Schiok(1964)/katz(1964)/ Boulding(1964)	· 고도정보수준 정부: 정보처리기능을 갖춘 정부
	Bell(1968)	· 지식기술사회정부: 기술혁신 정부
지식 관리와 정책	Sheldon and Moore(1968)/ Schooler(1971)/ Friedland(1971)/Henry(1974) Carroll(1972)	· 과학적 정부: 과학적 합리성과 전문지식 · 정보처리 기술기반 정부 및 Cybernetic 행정 · 자기지시적(Self-Guiding) 행정 · 지식관리(Knowledge Management) 행정
	Caldwell(1967)/Meynaud(1968)/ Gross(1969)/Etheridge(1981)	· 학습정부/정부학습: 역동적, 학습지향적 · 기술관료(Technocrat): 전문지식 및 기술
지식 조직/ 정부	Quinn(1992)/Giofford and Pinchot(1994)/Nonaka and Takeuchi(1996)	· 지식기반조직: 지식자산 및 가치중시조직 · 지능적 조직: 문제해결지향적 · 창조적 조직: 지식창출 · 가공 · 전파
	Drucker(1993)/OECD(1996) World Bank(1998)	· 지식정부: 지속적 학습, 행정의 정보화 · 외주화 · 지식기반국가: 혁신정부, 학습능력, 지식공유

※ 출처: 한세억, “지식행정에 대한 탐색적 연구,” 『한국행정학보』, 제33권 3호, 한국행정학회 (1999. 11), 3면.

근간 민간기업의 관리방식을 공공부문에 도입하려는 주장은 주로 시장중심적 경영방식을 행정에 도입해야 한다는 「신공공관리론」에 관심이 모아진다. 이를테면 시장효율성과 경쟁위주의 신고전주의 경제학에 기초를 둔 신공공관리론은 정부부문의 성과와 실적을 중시하고, 관리자의 개인적 책임을 강조하며, 내부개혁 및 내부시장 창출을 역설한다.<sup>6)</sup> 이와 같은 논의는 기존의 행정관리론과 근본적인 인식의 차이를 드러내고 있다. 즉 안정성, 규칙, 법에 대한 반응성을 강조한 전통적 행정관리론과는 달리 변화, 분권화, 고객반응, 성과 등을 추구한다.<sup>7)</sup>

한편, 행정은 정책과정에서 지식·정보를 활용한다. 투입된 지식·정보는 정책결정에 국한하지 않고 집행 및 평가활동과 연관된다. 지식기반행정은 미래지향적 행정모델을 시사한다.<sup>8)</sup>

6) M. Maor, "The Paradox of Managerialism," *Public Administration Review* (Jan. 1999).

7) 아직은 민간부문에 미치지 못하는 못하지만 중앙정부(행정자치부, 기획예산처, 철도청 등)와 지방정부(서울특별시, 충청남도), 그리고 공공부문(KOTRA) 등에서 지식행정의 일환으로 지식관리시스템 구축 및 제도적 방안이 마련되었다. 한세억, “지식사회의 행정조직관리 패러다임: 지식관리의 이해와 실천,” 『한국행정연구』, 제9권 3호, 한국행정연구원 (2000. 10), 130면 참조.

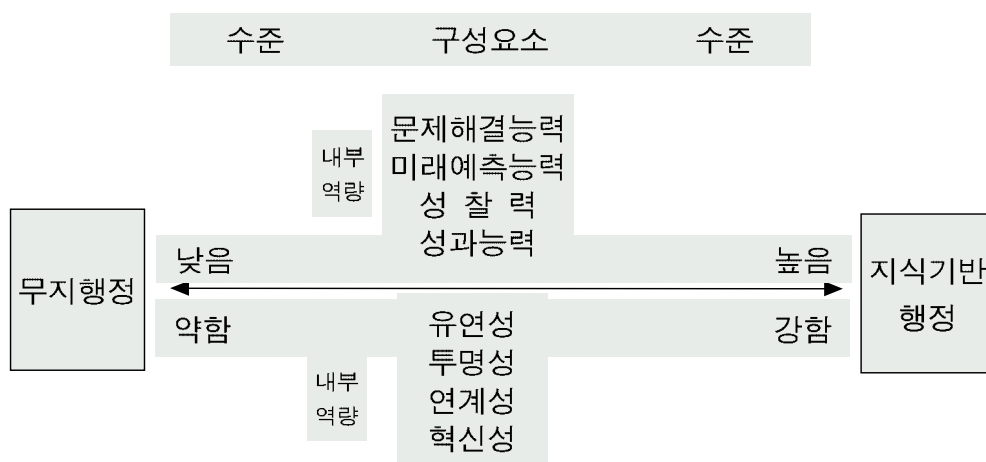
8) H. Cleveland, "Government is Information. Administration," *Public Administration Review* (Nov.-Dec. 1986).

지식기반사회에 부응하는 행정모형으로 「지식기반행정」(Knowledge-based Administration)은 기존의 관료제적 속성이 지식화과정에서 새롭게 변화될 수 있음을 함축한다. 특히, 관료제가 권력보다는 지식에 기반을 둔다는 막스 베버의 言明을 떠올려보면,<sup>9)</sup> 앞으로 지식기반행정으로의 이행가능성을 충분히 상정할 수 있다.

## (2) 지식기반행정의 접근논리

지식기반행정은 지식과 기술을 갖춘 행정으로서 지식사회에 부응하는 정책과제와 정책방식 및 조직형태를 지니면서 형성된다. 따라서 지식기반행정을 내부역량과 외부지향 측면에서 간략히 살펴보면, 「지식기반행정 =  $f$ (문제해결력, 미래예측력, 성찰력, 성과능력/유연성, 투명성, 연계성, 혁신성)」으로 표현할 수 있다.<sup>10)</sup>

[그림-1] 지식기반행정의 성격과 준거



이를 내부역량과 관련하여 보면, 지식기반행정은 사회문제 해결과 변화유도를 위한 정책수립과 집행에 지식·정보를 필요로 한다. 즉, 지식·정보관리와 이로부터 파생된 기술에 의존하여 문제해결 및 사회변화 예견능력을 보여준다. 한편 외연적 성격은 환경 및 상황변화에 반응적이며, 역동적(dynamic)인 연성체(軟性體)임을 드러낸다. 여기서 구조와 기능간 연계와 통합에 의해 이음새 없는 행정기능이 수행될 수 있다.

9) M. Weber, *On Charisma and Institution Building* (Chicago IL: University of Chicago Press, 1968).

10) 위의 논문, 4면 참조.

### Ⅲ. 지식기반행정의 기본구조

#### 1. 지식기반행정의 유형

지식기반사회에서는 정부구조와 기능의 탈바꿈이 기대된다. 그러한 이유는 행정수행에 예견력, 창의성, 유연성, 감수성이 요구되며, 핵심자원으로 지식이 활용되어야 하기 때문이다.<sup>11)</sup> 다음은 지식기반행정의 세 가지 유형과 관료적 행정 對 지식기반행정의 패러다임이다.<sup>12)</sup>

〈표-2〉 지식기반행정의 유형

구 분	산출적 지식기반행정	준거적 지식기반행정	방법적 지식기반행정
근 거	정책 및 정책활동의 범위를 확장시키며, 지원으로 관리 (지식화 산물)	국가사회문제의 해결을 위한 기반으로 구실 (지식화 근거)	정책과정 및 행정활동 평가, 문제분석을 위한 수단 (지식화 수단)
가치지향	생산성/신뢰성	민주성/대응성/반응성	능률성/합리성
이 슈	지식관리/지식이전	지식관리/의사결정	지식관리/분석의 질
정책접근방식	국가정책의 구성부분으로 기능	조사/분석/평가/실험/예측을 위한 근거	문제발견/정책기획/정책결정의 준비·평가
정책분야	경제/국방/통신/환경/사회/교육 등 제반분야	주로 환경/과학/사회정책 분야	결정분석 및 정책평가 분야
중심조직	연구/기술/과학기관	조사 및 분석기관	‘기획 및 평가기관

〈표-3〉 관료적 행정과 지식기반행정의 패러다임

구 분	관료적 행정	지식기반행정
기본원리	합법적 절차, 법적 평등 공평무사한 행정	과학적 합리성, 기능적 전문지식, 통찰력 있는 의사결정
조직구성원	법원리, 선례 및 관습의 탐색	변화의 불확실성에 대처하는 능력 과학적 증거, 분석 및 문제해결기법의 활용
기 술	통제중심적 기술	인간·관리중심적 기술
권 력	자원의존적	지식기반 의존적
조 직	계층적 관료제	유기적 네트워크
프로세스	표준화된 규칙과 절차 수직적 및 기능적 분권화	수직적 및 수평적 협업화
행정문화	내부(관료)지향적인 행정편의 폐쇄적 독점의 닫힌 행정문화	외부(고객)지향적인 고객편의 개방적 경쟁의 열린 행정문화
인프라	법·제도적 기반	지식기반/교육훈련(인력지원)

11) L. K. Caldwell, "Managing the Transition to Post-Modern Society," *Public Administration Review* (Nov. -Dec. 1975), pp.569~572.

12) 한세억, 앞의 논문, 6면.

## 2. 지식기반행정의 구비조건

지식기반행정의 구현은 간단한 일이 아니다. 그렇지만 그 모습을 구체화시키기 위해서는 각 각의 구성요소와 조건이 갖추어져야 한다.<sup>13)</sup> 즉, 정책결정 및 전략체제가 정립되어야 하며, 제도(유연성)·인프라(혁신성)·시스템(연계성)·문화(투명성)이 서로 연결되어야 하며, 환경·인적자원·정보기술·학습조직 차원에서 지식화 노력이 이루어져야 한다.

### (1) 학습조직

조직 및 조직성원의 지식·정보·아이디어·의사결정 등이 조직내 및 조직간 신속히 확산, 전달되기 위해서 연성적 경계와 구조가 요구된다. 즉, 계층간 수직적 경계, 기능과 규칙간 수평적 경계, 조직과 고객간 외부적 경계 그리고 지역, 문화, 시장간 지리적 경계에서 야기되는 경직성을 탈피해야 한다. 이처럼 유연하고 소통적 조직의 바탕에서 열린 조직문화가 형성되어야 한다. 아울러 행정성과를 향상시키기 위해서는 조직내 다양한 종류의 지식을 활용할 수 있는 지능적 학습조직이 요구된다.<sup>14)</sup>

### (2) 지식환경

지식기반행정은 환경과의 관련성을 매우 중시한다. 조직구성원의 욕구를 반영하고, 외적환경과의 연계도 필요하다. 또한 지식화 흐름에 맞게 행정제도와 절차를 변화시키고 지식·정보의 디지털화 및 활용촉진을 도모해야 한다. 이 과정에서 조직구성원들과 시스템 그리고 업무절차간의 연계를 중시하는 인간중심적 관점이 요구된다. 특히 지식저장·분류·활용·전달공간이자 지식관리구조로서 지식센터가 구축되어야 하며, 여기에서 선별·산출된 지식은 주민과 이해관계자들에게 자유롭게 접근, 개방될 수 있어야 한다.<sup>15)</sup>

### (3) 인적자원

지식기반행정의 실질적 주체는 공직자인 것이며, 따라서 이들에게는 사회공익에 부합된 전문성이 요구된다. 이를 위해 지식관리의 전문성과 활용도를 제고하며, 지식활동 유인체계로서

---

13) 한세억, 앞의 논문, 13면.

14) M. Marquardt and A. Reynolds, *The Global Learning Organization* (Chicago: Richard Irwin, 1994), p.12.

15) D. Skyrme, *The Knowledge Asset* (1998) ; [www://skyrme.com/ insights/11kassets.htm](http://www.skyrme.com/insights/11kassets.htm).

개방적 임용체계의 도입·운영, 행정지식화와 지식자원을 종합적으로 기획·조정·관리하는 지식담당관(Chief Knowledge Officer) 제도의 도입, 운영이 고려되어야 한다.<sup>16)</sup>

#### (4) 정보기술(IT)

정보기술은 행정인프라로서 행정활동 및 운영성과 개선에 적극 활용될 수 있으며, 이는 성숙도나 지식활동에 따라 적용수준이 상이하다. 예컨대 전자우편·결재, 화상회의, 분산형 DB, 근·원거리 통신망 등을 들 수 있다. 이처럼 다양한 정보기술과 행정조직·기능간 협력적 통합으로 시너지효과 창출을 도모하면서, 동시에 정보기술의 혁신적 활용정도와 단계에 따라 행정조직 및 행정문화 그리고 조직성원들 학습의 재개념화가 요구된다.

### IV. 충청도정의 지식기반 행정체제 구축방안 모색

#### 1. 기본전제

앞으로 충청도정 차원에서 지식기반 행정체제 구축이 요청되는 이유는 지식의 창출-공유-활용 등 모든 지식활동을 지방정부의 운영체제에 접목, 도정의 생산성을 높이자는 것이다. 그렇다면 「충남도정 지식기반행정」의 새로운 패러다임은 어떠한 것인가?<sup>17)</sup>

첫째는 「연성행정」(soft administration)의 요구이다. 지식기반행정이 요구되는 까닭은 사회구조적 경직성이 완화될 뿐만 아니라, 인간의 사고방식이나 행위양식이 상당부분 ‘연성화’된다는 점에서, 지방정부에서도 유연성(탄력성) 확보가 필요하다는 점에 근거한다.

둘째는 「감성행정」(sensitive administration)의 요구이다. 지식기반행정은 지식의 체계적 활용과 새로운 지식의 창조를 통해 급변하는 시대적 흐름에 동참하면서, 고도화되는 주민의 지방정부에 대한 다양한 욕구를 ‘센스 있게’ 적극적으로 충족시켜 나가는 것이다.

셋째는 「네트워크행정」(network administration)의 요구이다.<sup>18)</sup> 하드웨어 보급을 중심으로 하는 과학기술 인프라가 중심이 되는 전산화와 連動技術에 의해 연계된 네트워크화, 그리고 지식정보 네트워크의 사회적 융합이 급속히 진행되는 상황에서, 의사결정 및 행정서비스 공급과정에서 네트워크 활용의 확대는 지방정부 지식기반행정의 필요성을 크게 고무한다.

16) 진재구, 「행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선」 (한국행정연구원, 1994).

17) 최병학, 「21세기 충청도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」 (충남발전연구원, 2000. 8), 2~3면.

18) J. S. Evans, "Strategic Flexibility for High Technology Maneuvers: A Conceptual Framework," *Journal of Management Studies*, 28 (1991), pp.69~79.

## 2. 충남도정 지식기반행정의 비전과 추진전략

### (1) 지식기반행정에 입각한 충남도정의 비전

첫째는 「유능한 지방정부」(Capable Local Government)이다. 이를 위해 충남도정은 민주적인 정책형성능력, 합리적인 문제해결능력, 실효성 있는 갈등조정능력, 그리고 미래지향적인 비전제시능력 등을 토대로 신뢰성 있게 지방정부를 이끌어가야 한다.

둘째는 「작은 지방정부」(Small Local Government)이다. 일찍이 슈마허가 말했던 “Small is beautiful”(작은 것이 아름답다!)이란 言明은, 거대화·비대화되어 고비용·저효율을 낳고 있는 관료제가 어떻게 변해야 하는가를 웅변으로 말해준다. 작은 정부란 모든 일을 도맡아 한다는 뜻이 아니라, 꼭 해야 할 일에 역량을 선택적으로 집중한다는 의미인 것이다.<sup>19)</sup>

셋째, 「현명한 지방정부」(Smart Local Government)이다. 충남도정은 눈앞에 닥친 목전의 일에만 급급하지 않고, 朝令暮改式 시행착오에서 벗어나 장차 미래를 내다보는 장기적 안목을 보유하면서, 발전비전을 세우고 목표를 착실히 지향해 나가야 한다.

넷째는 「대응적 지방정부」(Responsive Local Government)이다.

세계적인 조류변화를 앞서 읽어내면서 방향을 균형 있게 잡고 기회를 失機하지 아니하고 先占할 수 있는 지방정부, 그리고 행정의 주인이자 고객인 주민의 욕구와 여망에 미리 미리 대응하는 지방정부가 되어야 한다.

이와 같이 지식사회를 설계하고, 지식창출·지식관리를 통해 가치창출을 극대화하는 행정이 바로 지식기반행정이라 할 때,<sup>20)</sup> 충남도정은 창조력을 갖추고 스스로 인도하는 자가지시적(self-guiding) 능력을 발휘할 수 있도록 끊임 없이 노력해야 한다.

### (2) 지식기반행정을 추구하는 충남도정의 지향성

첫째는 고객지향적, 열린(Customer-oriented & open) 충남도정이다. 충남도정의 최종목적은 행정의 진정한 주인이자 고객인 주민들에게 고품질·고품격의 행정서비스를 구체적으로 제공하는데 있다. 이것이 바로 「수요자 중심 행정」의 요체인 것이다.<sup>21)</sup> 이 점에서 도민과 대화를 통한 합의(consensus)를 중시하고, 도민과 일상적인 현장접촉으로 폭넓은 여론수렴과 함께 도

19) 한세억, “지식정보시대의 정부패러다임: 연성화,” 「한국행정연구」, 제8권 3호, 한국행정연구원 (1999년 가을호).

20) A. Cohen, *Two Dimensional Man* (Berkeley: Univ. of California Press, 1974).

21) 필자, 「새천년을 이끌어 가는 지방정부 수요자중심 행정체제 수립 연구」(충남발전연구원, 1999. 6) ; 필자, 「21C 수요자 중심 행정 시책모델 개발 연구」(충남발전연구원, 2000. 5) 각각 참조.



민 스스로 상호조절과정이 내재화되도록 충남도정을 펼쳐가야 한다.

둘째는 생산적인(productive) 충남도정이다. 보다 적은 비용으로 보다 향상된 업무를 수행할 수 있는 소위 "기업가형 정부"(enterprising government)를 재창출하는 것이 지식기반행정의 모습인 바,<sup>22)</sup> 충남도정은 행정기능을 가능한 '전자화'함으로써 시간부담 및 예산낭비를 최소화 하고, 업무절차 혁신(BPR: Business Process Reengineering)과 Single PPM 및 특히 「디지털 도정」에 입각하여 지식정보화를 착실하게 추진해야 한다.<sup>23)</sup>

셋째는 「實時間」(real-time)을 중시하는 충남도정이다. 새로운 시대적 흐름에 부응하는 '미래투시적'(forward-looking) 정책과 21세기 충남도정을 책임 있게 이끌어 가는 실수요 중심의 행정은 시간자원을 아껴 쓰면서 실제과업을 수행해 나가는데 중점을 두어야 한다.

넷째는 결과에 책임지는 충남도정이다. 이제는 규칙준수도 중요하나 행정행위의 결과를 책임지는 행정으로 탈바꿈되지 않으면 안된다. 이를 위해서는 의사결정단계가 단순화되어야 하고, 일선담당자가 업무와 관련한 충분한 권한을 보유하여 현장·민생문제를 자기책임하에 신속하고 능동적으로 처리할 수 있어야 한다.

### (3) 충남도정 지식기반행정의 기본목표와 추진중점

#### 1) 충남도정 지식기반행정의 기본목표

지식기반행정의 궁극적인 목표는 행정수행의 경쟁력 강화에 달려 있다. 즉, 지식기반행정을 통한 결과물은 지식 자체가 아니라 지식을 활용하여 행정수행의 경쟁력을 강화하는 것이며, 따라서 지식기반행정은 목표개념이 아닌 수단개념으로서 경쟁력을 높이기 위한 전략적 도구인 것이다. 그러므로 행정의 경쟁력이 떨어지게 되면 결국 국가경쟁력이 전반적으로 크게 저하되는 바, 이는 “정부경쟁력 =  $f$ (정책의 질, 행정서비스 생산성, 타부문 지식활동 지원)”이 된다고 봐야 한다.<sup>24)</sup>

이에 충남도정에서는 행정수행의 경쟁력을 높이기 위해서 행정서비스를 능률적·효과적으로 제공하고 타주체의 지식활동을 효과적으로 지원하며, 우수한 정책을 발굴·형성·제시하는 능력을 충분히 확보해야 한다. 충남도정 수행에 있어서 행정서비스의 생산성(productivity)은

22) David Osborne and Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (New York: A Plume Book, 1993), pp.311~331 ; 정진호·오연천 외, 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」(한국경제연구원, 1995), 43~45면 각각 참조.

23) 충청남도·대전충남행정학회, 「디지털시대의 지방정부 리더십에 관한 연구: 충남도정의 디지털화 추세를 대비하여」(2001. 2) ; 충청남도연구단, 「디지털시대의 지방행정서비스 개혁방안 연구: 수요자중심 행정서비스의 경험적 접근」, 제39회 지방행정연수대회 발표논문 (2002. 10. 24~25).

24) 이는 “지식행정 =  $f$ (문제해결력, 미래예측력, 성찰력, 성과능력·유연성, 투명성, 연계성, 혁신성)”로 파악해 보는 경우와 비견된다. 한세익, “지식행정에 대한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」, 제33권 3호, 한국행정학회 (1999년 가을호), 4면.

임무, 결과, 경쟁, 고객을 중시함으로써 고품질(high quality)의 행정서비스를 효과적으로 공급할 때 달성된다. 즉, 행정서비스의 공급과정에서 공공부문 이외에도 행정과 민간부문, 중간조직 간의 연결망(network)을 활용하는 능력이 핵심이 된다.

그러나 타부문 지식활동에 대한 지원도 중요한 것인 바, 경쟁력의 핵심요소인 지식의 창출 - 공유 - 학습 - 축적 - 활용의 과정을 거쳐 高부가가치 창출에 기여하도록 각 부문의 지식활동을 지원하는 것이 중요하다.

## 2) 충남도정 지식기반행정의 추진중점

충남도정의 「지식기반행정의 추진전략」의 핵심은, 첫째 우수하고 세련된 정책을 발굴·형성·실천하는 정책결정의 지식화, 둘째 良質의 행정서비스 제공을 위한 행정서비스의 지식화, 셋째 타부문의 지식활동지원을 원활하게 하는 지식활동 지원기반의 확충이다.

첫째는 정책결정의 지식화이다. 지식네트워크 구축과 전략적 지식활용을 통해 다양한 이해관계를 합리적으로 조정하는 양질의 세련된 정책을 수립·활용하는 것이 「정책결정의 지식화」인 바, 이는 먼저 문제정의능력의 지식화로 이는 주어진 문제를 단순히 해결하는 것이 아니라, 스스로 문제의 성격과 본질을 정확하게 定義하고 문제점을 포착하는 능력을 배양하는 것이며, 문제해결능력(problem-solving ability)의 지식화는 良質의 보유지식을 극대화하고, 이를 효과적으로 활용·운영하여 최적의 대안을 찾아가는 능력을 제고하는 것이다.

둘째는 행정서비스의 지식화이다. 이를 위해서는 행정조직내에 존재하는 형식지(explicit knowledge)와 암묵지(tacit knowledge) 등 모든 형태의 지식을 발굴·활용하는 것이 필요하며, 행정조직의 설계·운용의 지식화는 조직, 인사, 예산, 정보관리 등 행정시스템 전반에 걸쳐 지식을 기반으로 재편하고, 첨단 정보기술(IT)을 적극 활용하는 “전자지방정부”(electronic local government)를 바탕으로 추진해야 한다.<sup>25)</sup>

셋째는 지식활동 지원기반의 확충이다. 각 지식주체들이 지식을 원활히 학습 - 공유화 - 축적 - 창출 - 활용할 수 있도록 지식기반과 여건을 정비하는 지방정부의 역할과 기능이 중요하다. 즉, 지방정부는 지식활동의 주체가 되고 있는 지역기업이나 지방대학 및 시민단체 등 다른 주체의 지식활동을 효과적으로 지원하고, 각 개별화된 주체들간의 상호작용을 통합·조정하는 역할을 담당해야 한다.

25) 김동욱, “전자정부와 행정정보화,” 「행정논총」, 제34권 2호, 서울대학교 행정대학원 (1996) ; 방석현, “전자정부 유형론과 한국 전자정부 구상에 대한 평가,” 「행정논총」, 제36권 2호, 서울대학교 행정대학원 (1998) 각각 참조.

#### (4) 충청도정의 지식자산 및 인프라 구축

##### 1) 지방정부 차원에서 중요한 지식

첫째는 문제정의 및 문제해결에 관련된 지식이다. 이는 충청도정에서 해결할 문제를 정책의 제(policy agenda)로 도출하고, 이를 달성하기 위한 정책목표를 설정하며, 그러한 정책목표를 달성하기 위한 대안을 탐색·비교·평가하여, 그 중에서 바람직한 대안을 정책으로 채택하는 것과 관련된 지식을 말한다.

둘째는 제도구축 및 운용에 관한 지식이다. 이는 각 행위주체의 상호작용을 규정하는 제도를 형성하고 운용하는 것과 관련된 지식이다. 특히 제도는 제약과 인센티브 부여를 통해 각 조직과 행위주체의 지식활동의 방향을 결정하는 역할을 수행한다. 따라서 어떠한 제도적 틀을 갖추고 있는가에 따라서 ‘지식스톡’(knowledge stock)에 대한 수요가 결정된다.<sup>26)</sup>

셋째는 전략방향과 관련된 지식이다. 이는 실현가능성(실천성과 유용성)이 결여된 지식은 행정 차원에서 무의미하며, 이는 행정의 고객인 주민에게 만족을 제공해 주는 지식의 중요성이 그만큼 크다는 것을 말한다. 즉, 주민의 의사와 현장의 의견을 항상 수렴, 분석하고 이를 정책에 환류, 반영시키는 채널을 제도적으로 구축해야 하는 것이다.

넷째는 지식기반 행정활동 결과물로서의 지식자산이다. 이는 지식의 창출 - 축적 - 학습 - 공유를 통해서 축적된 지식자산(knowledge asset)을 말한다. 물론 이 자체로서 의미가 없는 것은 아니나 그 활용도의 측면에서는 적지 않은 문제를 안고 있다는 것이 최근의 입장이다. 문제는 그동안의 학습에 의해 행정노하우에 대한 축적관리가 제대로 되어 있는가이다.<sup>27)</sup>

##### 2) 지방정부 차원에서 지식활동

첫째는 지방정부 차원에서의 지식단계이다. 기본적으로 지식활동은 조직과 개인에게 체화(體化; 체질화·체내화)되어 있는 지식의 창출 - 공유 - 학습 - 축적의 전체 프로세스이다.<sup>28)</sup>

- ① 창출(creating)은 새로운 지식을 만들어 내는 행정활동 즉, 참신한 ‘지식마인드’를 바탕으로 創發的 업무 노하우를 만들어내는 것이다.
- ② 共有(sharing)는 개인과 개인, 개인과 조직, 조직과 조직간 보유지식을 상호 교류하도록 하는 활동 예컨대, 행정지식정보를 상호교환·교류함으로써 행정조직의 목표달성에 활용도·기여도를 높이는 것이다.

26) D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance* (Cambridge Univ. Press, 1990).

27) R. H. Hodgetts, F. Luthans, and Sang M. Lee, "New Paradigm Organization: From Total Quality to Learning to World-class," *Organizational Dynamics*, Vol.2, No.3 (1994), pp.5~18.

28) 최병학, 「21세기 충청도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」, 앞의 보고서, 15면.

- ③ 학습(learning)은 지식의 창출, 공유, 축적과정에서 새로운 지식을 배우는 활동 즉, 업무 노하우를 발굴, 이용하는 과정에서 또 다른 지식을 터득하여 고도화시키는 것이다.
- ④ 축적(storing)은 지식을 목적에 맞게 체계적으로 획득, 보유, 분류하는 활동 즉, 지식을 체계적으로 활용할 수 있는 기반을 조성하는 것이다.

### 3) 지방정부 차원에서의 지식인프라 구축

일반적으로 행정부문 지식활동의 기반은 조직인프라(제도·문화 포함), 휴먼인프라, 정보인프라의 세 가지 영역으로 구성된다. 그렇다면 이것이 충남도정 차원에서 지식기반행정 추진을 위해서는 어떻게 적용될 수 있는가?

- ① 조직인프라는 지식기반행정을 위한 조직구조, 조직문화, 인력운용, 채용, 보상, 평가, 측정, 교육 등 조직 차원의 공식·비공식적 제도 및 장치화이다.
- ② 휴먼인프라는 지식기반행정이 원활하게 추진되도록 최고책임자의 리더십, 지식관리자, 지식촉진자, 프로젝트 매니저 등 소위 ‘지식공무원’ 등의 조직화와 역할의 정립이다.
- ③ 정보인프라는 지식기반행정의 창조 - 공유 - 학습 - 축적을 지원하는 그룹웨어, 전자게시판, 각종 하드웨어 및 소프트웨어 등 정보기술시스템이다.<sup>29)</sup>

### (5) 충남도정 지식기반행정의 전략적 우선순위

앞으로 지방정부에서 지식기반행정을 성공적으로 추진하기 위해서는 행정역량의 선택과 집중을 통한 「전략적 우선순위 설정」이 필요하다.<sup>30)</sup>

#### 1) 제1단계 : 지식기반행정의 역량구축단계

이는 지식기반행정의 역량구축단계로서 조직·인사·정보기반을 구축하여 지방정부의 내부 운영 방식에서부터 소위 ‘지식화’를 실현해야 한다. 그러나 지식기반행정에 대한 기본적인 이해가 없이 추진되는 경우, 조직내 體化되지 않아 砂上樓閣이 될 우려가 있다. 그러므로 지식기반행정에 대한 기본틀 만들기와 전략형성과 함께, 정책담당관실과 같은 선도조직(leading group)을 중심으로 역량구축에 중점을 두어야 한다.

29) 이성욱, 「지식인프라 구축방안」 (중앙공무원교육원, 2000), 101~103면 참조.

30) 우선적으로 정보화 기반 위에서 ①정보공유문화의 확산, ②학습시스템의 도입으로 創發的 지식공무원의 육성, ③미래지향적인 관리자의 리더십 배양, ④지식관리시스템 구축 등 지식인프라 구축이 선결과제이다. 최병학, 앞의 논문, 17~18면 참조.

## 2) 제2단계 : 지식활용 · 지원단계

다음은 지방정부의 보유지식을 널리 활용하여 타부문이 지식활동을 원활하게 영위할 수 있도록 지원하며, 지역사회 전체 지식활동의 프로세스가 바람직한 효과를 일으키도록 유도해야 한다. 지식흐름의 속도를 저해하는 제반 장애요인을 제거하고 지식네트워크를 체계적으로 구축함으로써 지식의 공유화와 원활한 흐름을 도모하고, 이를 바탕으로 지식을 축적하고 체계적으로 관리함으로써 지식의 축적량을 확대시키면서, 보유지식을 체계화, 고도화하기 위해서 투자를 선택적으로 집중해야 한다.

## 3) 제3단계 : 혁신의 정착 · 확산단계

행정, 대학 및 연구소, 기업, 그리고 개인의 지식활동이 상호지원과 교류를 통해 상승작용을 일으키고, 지역 전체의 지식혁신이 자발적 메커니즘에 의해 전개되도록 기반을 완전히 구축하는 것이다.<sup>31)</sup> 지속적인 지식창출을 통해 지식의 축적량이 더욱 확대되고, 보유지식이 모든 주민의 공유된 비전 아래 바람직한 방향으로 결집되면서 ‘혁신 창조의 과정’이 성공적으로 펼쳐질 수 있다. 그러나 아직도 공공부문은 민간부문에 비해 뒤쳐 있다는 지적이 적지 않으며,<sup>32)</sup> 따라서 관료적 행정과 지식기반행정의 차이를 재확인해 볼 필요가 있다.

# V. 결 론

지금까지 충청도정의 지식기반 행정체제 구축방안을 지식행정에 대한 논의를 통해 앞으로 지식기반에 입각한 충청도정발전을 위한 구도설정 및 추진전략을 틀을 설정해 보았다. 그렇다면 앞으로 지식기반 행정체제 구축이 요구되는 지방정부에서 필요로 하는 인적자원(human resource)은 과연 어떤 특징을 지녀야 하겠는가?

먼저 ‘창조적 능력’(creative ability) 즉, 창조성을 지닌 인적자원이라야 한다는 점이다. 이는 단순한 현상유지(status quo)의 업무수행, 無事故의 자기관리는 21세기 충청도정에서는 ‘거절’되어야 하는 유형이다. 현장에서 문제를 정확히 포착하여 실현 가능한 합리적 대안을 찾아내는 적극적 유형이 바로 책임감 있는 공직자라 할 수 있다. 이는 ‘핵심역량’(core competence)을 갖춘 精銳化된 인적자원이다. 이를 위해 성과중심의 개방적인 인적자원관리시스템 구축이 필요하다. 성과중심관리를 위해서는 능력 · 적성을 고려한 전문보직관리제도 정착과 능력 · 실

31) 다양한 지식원(knowledge source)과 지식경로(knowledge channel)를 통해 문제를 포착하여 해결함으로써 양질의 정책을 창안, 실천해 나가는 것이다.

32) S. Davis and J. Botkin, "The Coming of Knowledge-based Business," *Harvard Business Review* (Sep.~Oct. 1994).

적에 입각한 승진원칙의 확립을, 합리적 성과평가체제를 위해서는 목표관리제(MBO) 확대, 多面평가제(360 degree-evaluation), 그리고 정책(성과)감사제 도입 등이 필요하다.<sup>33)</sup>

따라서 충남도정에서 발전적으로 채택할 수 있는 지식기반행정에 입각한 새로운 인사관리 시스템으로서 「유인시스템 설계」(inducement system design)가 필요하다. 예컨대 지식제공자에게 적절한 인센티브를 주기 위한 「지식마일리지」(knowledge mileage) 시행으로 일정점수 획득시 근무평정 실적가점, 상금 등 인센티브 부여방안을 추진할 필요가 있으며, 기관별·부서별로 지식공무원의 추천을 받아 「신지식 공무원」 및 지식관리 우수기관(시·군 및 사업소 등)을 선정, 시상하는 것이 바람직하다. 특히, 「지식관리책임관」(CKO ; Chief Knowledge Officer) 및 지식기반행정 정보시스템 관리자 지정, 운영통합시스템의 사이트를 심사(학계·연구기관 등 심사위원회), 우수기관을 선정, 시상하는 것이다.

아울러 지식관리(knowledge management)는 인터넷 네트워크를 통해 업무절차과정에서 신속 정확하게 처리할 수 있는 종합정보처리 과정을 기반으로 한다. 이를 통해 충남도정에서는 유용한 지식을 적시에 획득·축적·창출·유통시키는 조직적 활동을 효율적으로 지속해야 할 것이다. 특히, 충남도정에서는 충남발전연구원, 여성정책개발원, 정책자문교수단 및 NGO·Local Governance 등 다방면의 경험들을 소지한 전문가(multi experience) 집단을 고도 활용함으로써,<sup>34)</sup> 21C 지식기반 행정체제 구축을 크게 앞당길 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김동욱, “전자정부와 행정정보화,” 「행정논총」, 제34권 2호, 서울대학교 행정대학원, 1996.
- 노나카 이쿠지로·곤노 노보루, 나상익 역, 「지식경영」, 21세기북스, 1998.
- 대전·충남행정학회, 「21세기 지방자치단체 공무원의 능력발전」, 세미나 자료집, 2000. 7. 14.
- 방석현, “전자정부 유형론과 한국 전자정부 구상에 대한 평가,” 「행정논총」, 제36권 2호, 서울대학교 행정대학원, 1998.
- 삼성경제연구소 편, 「지식경영과 한국의 미래」, 1999.
- 이성욱, 「지식인프라 구축방안」, 중앙공무원교육원, 2000.
- 정진호·오연천 외, 「지방경쟁력 강화를 위한 기업가형 지방경영」, 한국경제연구원, 1995.
- 진재구, 「행정의 전문성 제고를 위한 공무원 임용체계 개선」, 한국행정연구원, 1994.

33) 필자, 「충남도정의 다면평가제도 도입에 따른 평가기법 연구」(충남발전연구원, 2001. 12) ; 필자, 「충남도정의 정책감사제도 도입방안 연구」(충남발전연구원, 2001. 12).

34) 정책개발을 위해서는 ‘싱크탱크(think tanks)’ 역할을 담당하는 분야별 전문가들로 구성된 정책연구개발조직(policy R&D organization)이 필요하다. Yehezkel Dror, *Policymaking Under Adversity* (New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1986), pp.284~290.

- 최병학, “사회과학에 있어서 객관성의 논리적 구조와 그것의 정책문제해결에 대한 소의,” 「사회과학연구」, 제6권 2호, 충북대학교 사회과학연구소, 1989. 12.
- \_\_\_\_\_, “21세기 충청남도 자치행정체제 구축방향: 자치도정의 핵심역량 고도화전략,” 「열린 충남」, 제4권 2호, 충남발전연구원, 1998. 8.
- \_\_\_\_\_, 「21C 수요자중심행정 시책모델 개발 연구」, 충남발전연구원, 2000. 5.
- \_\_\_\_\_, 「21세기 충남도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」, 충남발전연구원, 2000. 8.
- \_\_\_\_\_, 「충남도정 수요자 중심의 지식기반행정 추진전략 연구: 21C 지식기반행정과의 연계구조 試案」, 충남발전연구원, 2000. 5.
- \_\_\_\_\_, 「충남도정의 다면평가제 도입에 따른 평가기법 연구」, 충남발전연구원, 2001. 12.
- \_\_\_\_\_, 「충남도정의 정책감사제도 도입방안 연구」, 충남발전연구원, 2001. 12.
- 충청남도, 「21세기형 충남도정의 비전: 수요자중심 도정운영의 새로운 패러다임」, 1999. 1.
- 충청남도·대전충남행정학회, 「디지털시대의 지방정부 리더십에 관한 연구: 지방정부의 디지털화 추세를 대비하여」, 2001. 2.
- 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구」, 제35회 지방행정 연수대회 발표논문, 1998. 11.
- \_\_\_\_\_, 「디지털시대의 지방행정서비스 개혁방안 연구: 수요자 중심 행정서비스의 경험적 접근」, 제39회 지방행정연수대회 발표논문, 2002. 10. 24~25.
- 피터 드러커, 이재규(역), 「21세기 지식경영」, 한국경제신문사, 2000.
- 한세익, “지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성,” 「한국행정연구」, 제8권 3호, 한국행정연구원, 1999. 11.
- \_\_\_\_\_, “지식사회의 행정조직관리 패러다임: 지식관리의 이해와 실천,” 「한국행정연구」, 제9권 3호, 한국행정연구원, 2000. 10.
- \_\_\_\_\_, “지식정보시대의 정부패러다임: 연성화,” 「한국행정연구」, 제8권 3호, 한국행정연구원, 1998.
- \_\_\_\_\_, “지식행정에 대한 탐색적 연구,” 「한국행정학보」, 제33권 3호, 한국행정학회, 1999년 가을호.
- 행정자치부, 「정부지식관리 시스템구축 기본계획」, 2000.

---

Caldwell, L. K., "Managing the Transition to Post-Modern Society," *Public Administration Review*, Nov.-Dec. 1975.

Caroll, J. D., "Service, Knowledge, and Choice: The Future as Post-Industrial Administration," *Public Administration Review*, Nov-Dec. 1975.

- Cleveland, H., "Government is Information. Administration," *Public Administration Review*, Nov.-Dec. 1986.
- Cohen, A., *Two Dimensional Man*, Berkeley: Univ. of California Press, 1974.
- Davis, S. and Botkin, J., "The Comming of Knowledge-based Business," *Harvard Business Review*, Sep.-Oct., 1994.
- Dror, Yehezkel, *Policymaking Under Adversity*, New Brumswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1986.
- Evans, J. S., "Strategic Flexibility for High Technology Maneuvers: A Conceptual Framework," *Journal of Management Studies*, 28, 1991.
- Hodgetts, R. H., Luthans, F. and Lee, Sang M., "New Paradigm Organization: Form Total Quality to Learning to World-class," *Organizational Dynamics*, Vol.2, No.3, 1994.
- Maor, M., "The Paradox of Managerialism," *Public Administration Review*, Jan. 1999.
- Marquardt, M. and Reynolds, A., *The Global Learning Organization*, Chicago: Richard Irwin, 1994.
- OECD, *Industrial Competitiveness in the Knowledge-based Economy* OECD Proceedings, 1997.
- Osborne, David and Gaebler, Ted, *Reinventing Goverment: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: A Plume Book, 1993.
- Skyrme, D., *The Knowledge Asset*, 1998 ; [www://skyrme.com/insights/11kassets.htm](http://www://skyrme.com/insights/11kassets.htm).
- Weber, M., *On Charisma and Institution Building*, Chicago IL.: University of Chicago Press, 1968.
- World Bank, *Knowledge for Development: World Development Report*, London: Oxford Univ. Press, 1999.
- Yehezkel Dror, *Policymaking Under Adversity*, New Brunswick, New Jersey: Transaction, Inc., 1986.