

2001년도 기본과제

충남도정의 지식기반 행정체제
구축방안 연구

— 21C 지식기반 정책운영 추진사례를 중심으로 —

연구수행 : 최 병 학 박사 (자치정책연구부장)



2001

목 차

제 1 장 서 론	1
제 1 절 문제제기 및 연구목적	1
1. 문제의 제기	1
2. 연구의 목적	1
제 2 절 연구의 범위 및 방법	2
1. 연구의 범위	2
2. 연구의 방법	2
 제 2 장 지식기반행정과 신지식 공무원의 모색	3
제 1 절 환경변화와 지식정보사회	3
1. 21세기 지식기반사회의 도래	3
2. 지식 및 신지식인의 개념구조	5
3. 지식의 구성체계	9
4. 지식메카니즘의 단계	15
제 2 절 지식기반행정과 인적자원개발	23
1. 지식기반행정의 논의기반	23
2. 지식기반행정의 특징과 경쟁력	27
3. 새로운 밀레니엄시대의 교육·훈련	29
4. 신지식인과 인적자원개발	34
제 3 절 신지식 공무원상의 모색	41

1. 신지식 공무원의 필수요건	41
2. 신지식 공무원의 아이디어 개발	44

제 3 장 충남도정 직원에 대한 실증적 조사분석 및 논의

49

제 1 절 연구조사설계

49

1. 조사개요	49
2. 설문문항의 구성	50
3. 척도화 및 자료처리	53

제 2 절 조사표본의 특성

54

1. 표본특성	54
2. 종합분석	55

제 3 절 설문조사의 분석결과

56

1. 조사영역(1) : 「신지식에 대한 기본바탕」	56
2. 조사영역(2) : 「신지식을 통한 업무활용」	61
3. 조사영역(3) : 「신지식을 통한 업무개선」	65
4. 조사영역(4) : 「신지식을 통한 조직발전」	70

제 4 절 분석결과에 대한 논의

75

1. 「신지식에 대한 기본바탕」분석결과의 논의	75
2. 「신지식을 통한 업무활용」분석결과의 논의	76
3. 「신지식을 통한 업무개선」분석결과의 논의	77
4. 「신지식을 통한 조직발전」분석결과의 논의	78

제 4 장 신지식 공무원상을 위한 현실적용방안 ... 79

제 1 절 설문에 나타난 신지식 공무원상의 정립요건 79

1. 신지식 공무원 육성 및 활용 강화 79
2. 신지식 공무원으로의 변화방향 81

제 2 절 학습조직화를 통한 자기개발과 조직발전 86

1. 학습조직으로의 전환 86
2. 자기개발과 조직발전의 연계화 90

제 3 절 Y이론적 리더십과 평가제도의 다원화 93

1. Y이론적 리더십의 강조 93
2. 평가제도의 다원화 96

제 4 절 능력보상의 공정화와 감사제도의 보완 100

1. 능력인정제의 도입 · 시행 100
2. 감사제도의 보완적 운영 103

제 5 장 결 론 105

제 1 절 연구결과의 요약 및 행정학적 시사점 105

제 2 절 앞으로의 연구과제 108

참 고 문 헌 110

그림 목 차

[그림 2-1]	지식메카니즘의 작동원리	5
[그림 2-2]	지식형성의 네 가지 단계	13
[그림 2-3]	지식기반행정시스템의 구축단계	26
[그림 2-4]	지식기반행정의 기본틀 : 현행의 문제점과 기대효과	27
[그림 2-5]	지식정보자료 축적·관리를 통한 노하우 개발	22
[그림 4-1]	문제해결중심의 학습모델 구성도	90
[그림 4-2]	성과모니터링시스템의 기본구조	99
[그림 4-3]	조직문화와 보상제도와의 관계	101

표 목 차

〈표 2-1〉	지식메카니즘과 지식기반 구축전략	16
〈표 2-2〉	새로운 수요를 불러일으키는 사회구조의 변동추세	24

제 1 장 서론

제 1 절 문제제기 및 연구목적

1. 문제의 제기

지식사회는 행정에 몇가지 의미를 함축한다(Caroll, 1975: 579-580). 첫째, 성장과 재분배의 정치적 평등이념으로부터 지식, 서비스, 기술적 형평으로의 전환이다. 둘째, 지식·정보서비스시스템의 설계, 수정을 위한 분석적 관료제로의 대응이다. 셋째, 산업사회의 경제가 지식기반 사회에 부적절함으로 인한 경제시스템의 부정합이다. 넷째, 지식과 기술의 정치, 행정, 사회, 문화적 의미와 중요성이 증가하고 있다. 다섯째, 지식관리에 기반한 공공기관과 시민간 역할의 재정립이 요구된다. 이러한 사실은 지식사회에 부합하는 행정기능으로 전환하기 위해 지식활용의 중요성을 뒷받침한다.

지식사회의 핵심요소인 지식은 그 활용목적과 범위에 따라 다양한 의미로 해석된다. 이 가운데 경제위기 원인을 지식격차에서 찾는 입장에서 지식선진화가 초미의 관심사다. 왜냐하면 국가 및 기업경쟁력 제고를 위한 수단으로서 지식의 의미가 부각되기 때문이다. 즉 정책결정에서 지식·정보선택은 정책의 질을 제고하며, 지식공유를 위한 커뮤니케이션 개선으로 지식격차를 해소할 수 있다는 주장¹⁾으로부터 지식과 경쟁력간 상관관계가 확인된다(launders and

7) 세계은행은 후진국의 지식격차 해소를 위해 첫째, R&D 등의 국내창출과 투자유치, 교역확대 등 해외로부터 지식을 도입하는 지식획득(acquiring knowledge)단계. 둘째, 전문교육기회 확대, 평생교육지원 등을 통하여 국민들의 지식흡수능력을 제고하는 지식흡수(absorbing knowledge)단계. 셋째, 경쟁촉진으로 정보통신기술을 적극 활용하고 신중한 규제를 통하여 소외계층에게 접근기회를 보장하는 지식전파communicating knowledge)단계이다(World

Jones. 1990 : 29-46; World Bank, 1998).

지식인의 책임은 무엇인가 >-

이번호에는 행정학의 대가이자, 사회생태학자이기도 한 「피터 드러커(Peter F. Drucker)」 교수의 「이노베이터의 조건 - 어떻게 스스로를 혁신할 것인가」라는 책에서 제15장 「지식인의 책임은 무엇인가」의 내용을 요약·정리하였음
지식 세계의 경계가 사라지다

지식의 세계는 부단한 변화를 거듭하고 있다. 19세기까지도 「지식」과 「행위」 사이에는 아무런 관계도 없었다. 지식은 인간의 내부, 즉 ‘정신’을 만족시키기 위한 것이었고, 행위는 지식이 아닌 경험과 기능에 기반을 두었다.

오늘날 우리는 지식과 지식의 탐구를 전문 주제별로 체계화하는 대신 응용 분야별로 체계화하는 방향으로 나아가고 있다.

이는 지식이 그 자체로서 최종 목적이 아닌 수단, 즉 어떤 결과를 얻기 위한 도구가 되어가고 있음을 나타내는 징후이다. 지금까지는 지식이라고 불리던 것들이 단순한 정보에 지나지 않는 것으로 취급되고, 한때는 기술이었던 것이 지금은 지식으로 간주되고 있다. 현대 사회의 원동력으로서의 지식은 오직 어떤 작업인가에 적용되고 응용될 수 있을 때에 비로소 그 존재 의의를 부여받을 수 있다.

지식의 사회적 의미

현대 사회의 대학은 교육과 연구라는 전통적 기능에 덧붙여 ‘사회에 대한 공헌’이라는 기능을 수행해야만 한다. 즉 지식을 행동으로 전환하고, 그 결과를 사회에 제공해야만 한다.

종전처럼 전문 분야의 논리에 따라 학부를 구성해서는 안 되고 응용 분야가 요구하는 바에 따라 학부를 재편성해야 함을 의미한다.

Bank, 1998).

동시에 우리는 연구 활동이 지식보다는 정보를 창출한다는 사실을 알아야 하고, 정보가 성과로 연결되었을 때, 그때 비로소 우리가 말하는 진정한 의미의 지식이 된다.

대중 교육과 엘리트 교육

오늘날 사회적 지위나 신분 혹은 명성을 독점하는 ‘엘리트 교육기관’의 존재는 용납되지 않는다. 이는 사회 전체를 억압하고 발전을 저해하는 요인으로 작용한다.

특정 대학을 나오지 않은 지식 근로자에게는 일류가 될 수 있는 기회조차 아예 봉쇄되어 있다면, 그것은 지식의 본성과 양립할 수 없는 것은 물론이고 현대 사회가 요청하는 바와도 부합되지 않는다.

어떠한 대학에서 습득한 지식이라도 졸업 후 5년이 지나면 반드시 진부해지게 마련이다. 어떤 사람이든 목표를 달성하고, 기회를 활용하고, 발전을 모색하는 데 있어 제한을 받는 일이 있어서는 안 된다. 그러기에는 우리 사회가 너무나 많은 지식 근로자들을 필요로 한다.

지식인의 책임

지식사회에 있어서 가장 핵심적인 윤리 문제는 교육받은 사람들, 즉 지식인들의 책임과 관련하여 발생한다.

지식은 높은 사회적 지위로 올라갈 수 있는 기회를 제공한다. 지식인들은 국방이나 경제와 같은 중요한 분야에서 어떤 정책을 중요하게 다루어야 하는지를 결정한다. 또한 그들은 젊은이들의 인격 형성에도 커다란 책임을 지고 있다.

교육받은 사람들은 더 이상 가난하지도 않다. 오히려 그 반대이다. 그들은 지식이라는 생산 수단을 소유한 진정한 자본가이다. 지식을 소유한 사람들은 점점 더 높은 대가를 받으며 일하고 있다.

초등학교 교사이든 중학교 교사이든 간에 교사들의 월급 수준이 낮은 사회가 있다면 그 사회는 교육적으로 진보가 덜 된 사회이다. 그런 사회에서는 인

재들이 머무르려고 하지 않으며, 또한 다른 사회에 비해 기술의 발전도 더딘 편이다.

권력과 부는 책임을 동반한다. 지식인들 역시 그들이 지식에 의해 획득한 권력은 오직 책임을 통해서만 정당화될 수 있다는 사실을 깨달아야 한다.

지식인들은 지식에 관한 의사 결정이 정치적 리더십을 필요로 하는 결정이라는 것과 그 결정에 대한 책임을 기꺼이 받아들여야 한다. 지식인들이 할 수 있는 선택은 책임감을 가지고 의사 결정에 참여하든지, 아니면 누군가가 내린 의사 결정을 받아들이든지 하는 양자택일뿐이다.

지식인의 윤리

지식인들에게는 높은 수준의 도덕 규범이 요구된다. 지식이 권력을 수반하지 않았던 시대에는 완벽하게 보였던 개인 윤리도 권력을 가진 집단을 위한 윤리로서는 더 이상 타당하지가 않다.

오늘날 지식인들이 처한 상황은, 기업 윤리는 기업을 행정하는 사람의 개인적인 문제라고 가정했던 19세기 후반에 기업가들이 처했던 상황과 비슷하다. 권력을 보유한 집단의 도덕적 정당성에 관해 가장 손쉽게 내릴 수 있는 결론은, 그들은 형편없이 부도덕하다는 것이다.

지식과 관련된 직업에서의 도덕성 문제는 언제나 자기 규율을 필요로 한다. 하지만 지식인들 스스로가 문제의 해결을 거부한다면 사회가 나서서 그 문제들을 해결할 수밖에 없을 것이다.

지식의 미래

오늘날 우리는 또 하나의 획기적인 도약을 준비하고 있다. 지식을 작업에 적용하기 시작한 것이다. 작업에 대한 지식의 적용이 지니고 있는 잠재력이 충분히 발전하는 데에는 매우 오랜 시간이 필요하겠지만, 이미 그 영향이 커다란 변화를 예고하며 나타나고 있다.

지식의 변화로 인한 영향들 가운데 가장 심오한 것은 바로 지식 그 자체에 미친 영향이다. 특히 노동의 기반이 기능에서 지식으로 이동함에 따라 지식인

들에게 새로운 책임이 부과되었다. 지식인들이 그 새로운 책임을 어떻게 수용하고, 어떻게 이행하는가가 아마도 지식의 미래를 대부분 결정하게 될 것이다.

근간 「신지식인」에 대한 사회적 논의가 많았다. 이는 오랫동안 고정되어 왔던 「지식」에 대한 사회 일반통념을 상당부분 수정을 요하는 것이었다. 즉, 단순한 「앎」이 아니라 실천과 유익함을 전제로 하는 것이다.

신지식인은 어떤 분야에서나 가치창조의 원천이 되는 방법지(方法知)를 터득하고 이를 공유하며 현장에서 지식을 활용하여 부가가치를 창출하고자 노력하는 사람을 말한다. 따라서 신지식인은 단순히 현재 높은 방법지를 많이 보유하고 있을 뿐만 아니라, 이를 고도화시키는데 필요한 지식인으로서의 마음가짐과 지식습관 그리고 이러한 지식활동에 필요한 기본틀을 잘 갖추고 끊임없이 노력하는 사람을 말한다.

그러나 문제는, 이와 같은 「신지식인」에 대한 많은 사회적 관심과 기대에도 불구하고, 아직도 이론상으로나 경험적(실증적)으로나 운영체제가 제대로 정립되어 있지 못한 실정이다. 분명 「신지식인」 개념은 우리 사회나 직장에서 바람직한 구성원의 역할·기능을 설명해 줄 수 있는 매우 유익한 개념임에 틀림없다.

따라서 「신지식인」은 우리 현실에서 얼마나 중요한 가치를 지니고 있는가? 구체적으로는 이것이 특정한 직장에서는 어떠한 의의를 지니는가? 그리고 이것이 조직발전·지식기반행정에 示唆하는 점은 무엇인가를 찾아보는 것은 매우 중요하다.

2. 연구의 목적

이 연구에서는 그동안 논의되었던 「신지식인」에 대한 전반적 사항을 종합화하고 체계화하여, 조직발전을 위한 유용성 있는 ‘이론틀’ 내지는 ‘방법론’으로

다루어보고자 하며, 실천 즉 실무적용을 위한 부분에 연구의 초점을 맞추고자 한다.

특히, 이를 본 연구자가 몸담고 있는 충남도정에 적용하여, 「신지식 공무원像」의 정립을 위한 현실적용방안 모색에 기여하고자 한다.

제 2 절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

이 연구는 그동안 제시된 「신지식인」에 대한 개념 일반과 특성(속성), 유형은 물론, 「지식, 新지식, 지식기반행정」 등에 대한 전반적인 논의내용들을 종합(통합)하는데 있어서, 나름대로 여러 채널을 통해 제시되었던 일부의 간행물, 언론 발표내용, 시사평론, 보고서 자료 등에 나타난 내용을 종합적으로 검토하기로 한다.

따라서 시간적으로는 「신지식, 신지식인, 지식기반행정」 등에 관한 사회적 논의가 시작되었던 약 3~4년 전 이후부터 현재까지로 하며, 공간적으로는 표본추출된 충남도정을 대상으로 전국적 차원에서 살펴보며, 내용상으로는 「신지식인 공무원상」 정립과 관련하여 충남도정에 대한 현실적용방안 모색에 적용하기로 한다.

2. 연구의 방법

이 연구를 수행하는데 있어서 우선은 문헌조사(literature review)를 통해 「신지식, 신지식인, 지식기반행정」 등에 대한 의의(필요성), 기초개념 파악은 물론, 특히 「신지식인」의 특성(속성), 유형(패턴) 등을 살펴보면서, 이러한 「신지식인 모델」에 의한 ‘바람직한 공무원상’(공직자상)이 무엇인가를 국내외의 각종 문헌자료, 보도자료, 정책보고서 등을 토대로 탐색해 보고자 한다.

특히, 이러한 「신지식 공무원像」의 정립에 요구되는 경험적(실증적) 분석을 위해 설문지(questionnaire) 조사를 실시하고자 하며, 이는 별도의 조사계획에 따라 표본추출된 조사대상자에 있어서 약 500명의 충남도정 직원들에 대해 36개 문항(기본문항 28개 문항, 인구통계학적 문항 8개 문항)으로 조사할 계획이며 상세한 설문조사에 관한 사항은 별도의 연구조사설계 편에서 다루고자 한다.

이를 토대로 신지식 공무원상 정립을 위해 충남도정 직원에 대한 실증적 조사분석을 실시함에 있어서 신지식에 대한 기본바탕, 신지식을 통한 업무활용, 신지식을 통한 업무개선, 신지식을 통한 조직발전 등에 대한 시사점(implications)을 발견하고, 이를 토대로 앞으로 신지식 공무원상 정립을 위한 일련의 현실적용방안을 구상, 제시하고자 한다.

제 2 장 21세기 지식기반사회와 지식기반행정에 관한 논의

제 1 절 행정환경 변화와 지식정보사회

1. 21세기 지식기반사회의 도래

지식과 정보를 기반으로 형성되는 21세기 지식기반사회는 사회시스템 및 구성요소가 상황적응적이며, 변화대응적이라는 점에서 軟性的 특징을 강하게 드러낼 것이다. 즉 지식창출과 적용, 가공, 재생산, 확산 등의 과정이 사회전반에 걸쳐 이루어지면서 나타나는 특징으로서 다양화, 탄력화, 복합화, 개성화, 분산화, 수시화와 같은 일련의 동태적 흐름이 “知識化”를 촉진시킬 것이다.¹⁾

이처럼 새로운 혁명으로서의 “지식화”는 각 부분의 변화를 야기하는 흐름이자 “제4의 물결”로 이해할 수 있다. 이는 정보기술 혁신의 바탕에서 한층 가속화되고 있다. 또한 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. 총 251페이지에 달하는 이 보고서는 이렇게 시작되고 있다.

1) 한세억, “지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성,” 『한국행정연구』, 제8권 3호, 한국행정연구원 (1999. 11), 240면 참조.

.....“지식은 빛과 같다. 무게도 없으며 만져지지도 않는 것이 전세계를 쉽게 넘나들면서 도처의 사람들을 깨우치고 있는 것이 바로 지식이다. (중략) 가난한 나라와 가난한 사람들은 자본이 적다는 점뿐만 아니라 지식도 적게 가지고 있다는 점에서 부유한 나라, 부유한 사람들과 다르다. 지식을 창출하는데는 대개의 경우 많은 비용이 든다. 대부분의 지식이 산업화된 나라에서 창출되고 있는 것도 바로 이 때문이다. 40년 전 가나와 한국의 국민소득은 거의 같았었다. 1990년대 초 한국의 국민소득은 가나의 6배가 되었다. 어떤 사람들은 이런 차이의 절반은 한국이 지식을 획득하고 활용하는 데 성공을 거둔 것으로부터 온 것으로 풀이한다. (중략) 우리는 발전의 문제를 새로운 시각, 즉 지식의 관점에서 새롭게 조망할 것을 제안한다.²⁾

세계은행의 이 연례보고서는 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. 이 보고서는 기술적 지식과 관련해서는 산업화에 앞서간 부국들과 그렇지 못한 빈국들 사이에 존재하는 이런 류 지식의 격차문제를 심각한 21세기 문제로 제기하고 있다.

뿐만 아니라 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.³⁾

이와 같은 지식사회로의 이행배경을 경제적 및 사회적 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 산업경제의 소프트화·서비스화가 진전되고 있다. 이는 경성(hard)

2) World Bank, *Knowledge for Development: World Development Report* (London: Oxford Univ. Press, 1999), p.1. 즉, 세계은행은 이 보고서에서 지식을 최대한 활용하는 정책을 채택한다면 정부는 국민 삶의 질을 획기적으로 개선할 수 있을 것이라고 강조한 바 있다.

3) OECD는 「Industrial Competitiveness in the Knowledge-based Economy」 (1997)에서 지식산업육성, 고용창출, 연구개발 및 과학시스템 정비, 국제표준의 지식지표 개발 등을 예시한 바 있다.

경제로부터 연성경제(soft economy)로 이행되면서 양적 충족으로부터 질적 고도화로의 수요변화에 따라 부각된 탈물질화시대에의 적절한 대응의 산물로 이해된다. 더구나 정보화 진전 및 성숙에 따라 산업경제의 패러다임이 전자거래를 기반으로 디지털경제체제로 급속히 확대되고, “지식상품화”되면서 지식이 고부가가치 창출의 중요한 원천이 되고 있다.

사회적 측면에서 사회제도 및 운영방식의 지식화이다. 기술적 격동과 정보환경의 다양성으로 인해 사회제도 및 제 관계가 복잡해지고, 운영방식도 전통적 틀을 벗어날 것으로 예상된다. 특히, 부문간 의사소통 및 사회제도의 양상이 바뀌게 될 것이다. 이를테면 지식이 경쟁력 강화와 가치창출의 핵심이 되면서 정책영역과 내용, 법률이 지식화에 부응하여 수정되거나 새롭게 형성될 것이다. 뿐만 아니라 지식확산을 위해 기존 규칙과 절차, 행정서비스 전달방식, 소통양식, 규범, 문화 등이 달라지면서 지식사회가 구체화될 것이다.⁴⁾

지식사회가 도래하면서 행정에서 지식관리는 문제해결이나 가치창출을 위한 정책형성뿐만 아니라 정보생산·확산·접근·활용 등의 측면에서 강조될 것이다. 이에 따라 행정활동에 직간접으로 영향을 미치는 지식의 체계적 관리 및 활용이 중요한 관심사가 된다. 지식은 조직내부, 국민, 여론, 국회, 전문가로부터 생성되어 정책과정에 적용된다. 특히, 집행과정에서 정보수집활동은 필수적이다. 수집된 정보는 처리된 후 집행 및 사후평가과정에 활용되며, 다시 환류과정을 통해 정책개발 및 형성에 직간접적으로 이용된다. 그러므로 지식을 근간으로 하는 정책과 행정활동의 기반으로 행정조직의 변화가 예상된다.⁵⁾

4) 한세억, “지식정보시대의 정부패러다임: 연성화,” 『한국행정연구』, 제8권 3호, 한국행정연구원 (1998), 180~182면.

5) 즉, 지금까지의 행정조직은 사회변화 및 기능적 필요에 따라 크게 달라질 것이다. 이는 지식관리와 정보기술 혁신 그리고 행정기능 변화에 대응하는 미래지향적 조직형태로서 지식·정보중심조직으로의 진화가능성에 시사점을 제공한다.

2. 지식기반구축의 필요성

얼마 전 1997년 부즈 앨런과 해밀턴의 「한국보고서」와 맥킨지의 「한국생산성 보고서」에서 한국의 경제구조적 문제와 생산성 격차의 근본원인으로 지식격차의 문제를 제기하고 있다. 1998년 「두뇌강국보고서」와 「신지식인 보고서」에서는 지식격차를 줄이기 위한 구체적인 실천전략이 제시된 바 있다.

어떻든 최근 국내외에서는 ‘지식’에 대한 논의가 활발히 진행되고 있다. 지식기반행정은 물론이고 지식근로자, 지식기반경제, 지식기반행정, 지식경쟁력 등이 그것이다. 기업과 컨설팅 업계뿐만 아니라 국가와 지방정부 및 국제기구에서도 ‘지식’이라는 새로운 물결을 진지하게 논의하고 있다. 그러면 왜 세계의 기업인들과 학자들이 ‘지식’이라는 주제를 가지고 논의에 몰두하는 이유는 바로 21세기를 이끌어가는 새로운 키워드가 바로 ‘지식’이기 때문이다.⁶⁾

21세기에는 과거 산업경제사회에서 형성된 행정, 법률, 규제 등 각종 제도와 관행이 더 이상 예전처럼 작동하지 않는다는 점이다. 따라서 행정기관도 지식메카니즘의 작동을 통해 기존의 각종 제도와 관행 등을 새로운 운영시스템에 부합되도록 재조정하거나, 새로운 제도와 시스템을 슬기롭게 마련해 나가야 한다는 것이다.

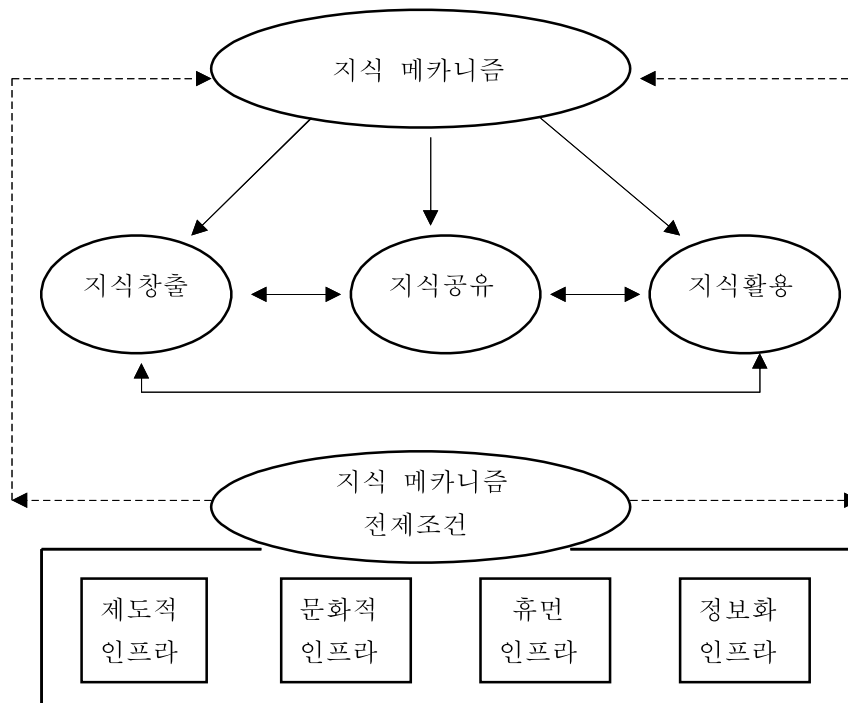
물론 지식메카니즘이 제대로 작동하기 위해서는 제도적 인프라·문화적 인프라·휴먼 인프라·정보화 인프라 등 “지식인프라”가 전제되어야 하며, 이후 지식메카니즘의 단계별·과정별 기반구축이 필요하다.

특히, 공공부문에서 지식기반을 구축하는 것은, 지식을 얼마나 효과적으로 창출하고, 이를 확산시켜 잘 활용하느냐 하는 문제로 귀결된다. 즉, 지식이 원활하게 창출되고, 보유하고 있는 지식자산을 행정기관 차원에서 최대한 공유·활용하기 위한 기반구축이 매우 필요하다. 여기서 지식메커니즘의 작동원

6) 모성은, “21세기 신지식인 지역경제발전 전략,” 국가전문행정연수원, 온라인 강좌 (2001) ; <http://www.nipa.go.kr/online.htm>.

리와 단계별 기반요소를 살펴보면 다음과 같다.

[그림 2-1] 지식메카니즘의 작동원리



2. 신지식인의 등장

(1) 신지식인의 등장

지식기반사회에서는 지금까지 우리 사회에서 보편적으로 받아들였던 지식과 지식인의 개념이 크게 바뀌고 있다. 지식인(the Intellectual)의 시대가 지나가고, 신지식인(Homo-knowledgian)의 시대가 왔다고 볼 수 있다. 그리하여 신지식인이라 할 때는 반드시 학문활동이나 知的活動에 종사하는 일부 사람들을 지칭하

지는 않는다.

조직구성원이 신지식인이 되도록 고무하고 체계적으로 지식을 발굴, 활용, 공유함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 것이 지식기반행정이라 할 수 있다. 따라서 신지식인이라는 말은 앞으로 21세기를 이끌어 나갈 모든 사람을 지칭하는 말이 되어야 한다. 가치창조의 원천이 되는 방법지(方法知)를 터득하고, 이를 정보공유와 현장활용을 통하여 부가가치를 창출하면서, 자신의 방법지를 고도화시키기 위해 노력하는 사람을 말한다.

즉, 신지식인은 단순히 현재 높은 방법지를 많이 보유하고 있을 뿐만 아니라, 이를 늘 고도화시키는데 필요한 지식인으로서의 마음가짐(지식마인드)과 지식습관 그리고 이러한 지식활동에 필요한 기본기를 잘 갖추고 끊임없이 노력하는 사람을 말한다.

그러나, 개인이 신지식인으로 변신하기 위한 전략은 개개인의 노력만으로는 불가능하다. 각 개인이 속한 조직의 환경이 발목을 잡으면 성공할 수 없다. 또한 국가 전체의 가치관이나 문화 그리고 제도 중에는 신지식인으로의 변신에 장애가 되는 것이 많다. 따라서 기업도 변신해야 하며, 정부도 국가의 변신을 위해서 최선을 다해야 한다.

더욱이 이제 세계경제는 컴퓨터와 통신기술을 무기로 하는 정보화사회를 뛰어넘어서, 정보기술이 인간의 창의력과 결합되며 지식이 새로운 핵심 생산요소로 부각되고 있는 지식경제시대(knowledge-based economy)로 이행되고 있다. 이러한 경제를 이끌어 가는 개인 또한 계속적인 진화의 과정을 밟고 있다.⁷⁾

이제는 지식활동을 통해 가치를 창조하고 자아를 실현해 가는 21세기 지식기반경제시대의 삶의 양식을 갖는 인류, 즉 신지식인(Homo-Knowledgian)으로의 진화를 필요로 하고 있는 것이다.

7) 즉, 걸어다니는 인류(Homo-Erectus)에서 도구를 사용하는 인류(Homo-Habilis)로, 그리고 동물과 달리 사유하는 인류(Homo-Sapiens)로의 진화의 과정을 거쳐왔다.

(2) 신지식인의 특징

신지식인은 기존의 지식인의 개념과 구별하여 21세기 지식기반 경제환경에서 가치를 창조하고 자신이 가진 지식, 특히 방법지를 고도화시켜 가는 노력을 끊임없이 계속해 가는 21세기 인재상(像)으로 신지식인을 생각할 수 있다.

이와 같은 새로운 인간형인 신지식인이 갖추어야 할 조건을 살펴보면 다음과 같다.⁸⁾

첫째는 신지식인의 필요조건이라는 점에서, 신지식인은 기본적으로 사물지와 사실지 그리고 방법지를 체득하고 있어야 한다. 만일 어떤 사람이 사물지와 사실지만을 알고 있고, 방법지가 없다고 한다면 이 사람은 지식인이라 할 수 없다.⁹⁾ 이처럼 지식인이란 자신이 속한 영역에 대한 사물지, 사실지 뿐만 아니라 부가가치로의 연결을 위해 필수적인 방법지까지 확보하고 있어야 한다.

여기서 신지식인의 필요조건에는 지식의 기초가 되는 정보에 대한 수집·가공·활용하는 방법은 물론, 특히 지식을 공유(sharing)하는 방법이 강조된다.

둘째는 신지식인의 충분조건이라는 점에서, 관련 영역에 관한 지식을 계속해서 습득하고 향상시켜 나가기 위해서는 그 지식을 생성·저장·활용·공유를 지속적으로 해 나갈 수 있는 능력과 함께 그에 필요한 습관과 마인드를 갖추어야 한다. 왜냐하면 환경변화로 알아야 할 사실지·방법지들이 다양해지고 변화하고 또한 많아지고 있기 때문이다.

8) 여기서 “인류”라는 의미는 그러한 인간형이라는 뜻이다. 이러한 인류의 관점에서 신지식인이란 자신이 선택한 분야에서, 지식활동을 통해서, 가치를 창조하고 자아를 실현해 가는 인류, 즉, Homo-Knowledgian이다. 이는 걸어다니는 인류를 나타내는 Homo-Erectus나, 도구를 사용하는 인류를 나타내는 Homo-Habilis나, 동물과 달리 생각하는 인류를 나타내는 Homo-Sapiens에 대해서 지식활동을 통해 가치창조와 자아실현을 해 가는 21세기 지식기반 경제시대의 삶의 양식을 갖는 인류를 의미한다.

9) 예컨대 학자가 학문에 대한 해박한 事實知는 알고 있으나 새로운 연구를 하는 일이나 가르치는 능력이 형편없다면, 그를 지식인이라고 말하기는 어렵다.

그러나 공유를 꼭 해야만 지식인인가에는 의문이 들 수 있다. 자신의 머리 속에만 담고 있는 사람은 지식인인지 아닌지 알 수 없다. 공동체내에 살아가는 인간이라면 자연적으로 공동체 내에서 자신의 지식을 타인과 공유하며 또한 타인의 지식을 전수 받게 된다. 미래 사회는 점점 팀제(team system)로 일을 하게 된다. 이 경우 팀내에 지식공유가 일어나야 전체 팀원의 지식향상으로 발전하고 전체 부가가치의 창출규모가 커질 수 있다.

그러므로 신지식인의 조건으로 부가가치 창출을 제시하는 것은 인간의 가치가 그 개인이 창출해 내는 부가가치를 기준으로 평가와 보상이 이루어지게 되기 때문이다.

여기에서 신지식인의 충분조건 중에 부가가치 창출이란 이것의 가치성과 이익함을 의미한다. 즉, 신지식을 통해 자신은 물론, 타인들에게 바람직하게 이익을 주게 되어 공헌도가 높아지는 상태를 의미한다.

그렇다면 신지식인이란 어떤 사람인가? 일반적으로 신지식인이란 이론적 지식뿐만 아니라 문제해결에 필요한 노하우 즉, 方法知를 체득하고 지식의 생성-저장-활용-공유의 과정에 필요한 마인드(정신자세), 습관, 능력을 갖추어 조직의 부가가치를 높여나가는 사람이다.¹⁰⁾ 다시 말하면 과거 산업사회에서 높은 학식을 갖춘 특정분야의 지식계층을 지칭해 온 ‘지식인’의 개념이 앞으로 지식정보화사회에서는 지속적인 자기개발의 노력을 통해 가치창출의 원천이 되는 실용적인 지식을 높여나가는 포괄적인 ‘신지식인’의 의미로 바뀐다는 것이다.

그러므로 신지식인은 앞으로 21세기를 이끌어 나가야 할 바람직한 인간형이라 할 수 있다. 이러한 신지식인은 어떤 분야에서나 자신만의 방법지를 터득하여 이를 타인과 공유한다. 또한 신지식인은 현장에서 지식을 활용하여 부가가치를 창출하고, 그 과정에서 다시 자신의 방법지를 高度化시키고자 끊임없이 노력하는 사람들을 말한다.

신지식이 환경적응을 원활하게 하게 하기 위한 문제해결(problem-solving)

10) 김효근, 「신지식인」 (서울: 매일경제신문사, 1999), 10면.

의 정보라 할 때, 신지식인은 이러한 문제해결을 위해 진단(diagnosis)-대안(alternatives)제시-처방(prescription)을 내릴 수 있는 사람을 말하는 것이며, 특히 이 과정에서 정보를 유용하게 활용하는 사람이라고 정의할 수 있다.

(3) 신지식인과 高부가가치 창출

이미 21세기는 지식사회로 패러다임이 바뀌고 있다. 바야흐로 지식이 부가가치 창출의 원동력인 사회가 도래하고 있다. 이러한 환경에서 부가가치를 보다 많이 창출하기 위해서는 지식인이 되어야 한다. 사물지, 사실지를 획득하고 특히 방법지를 터득해야 한다. 변화하는 시대의 흐름을 읽어내고 거기에 미리미리 대처해 나갈 수 있는 인간은 또 하나의 의미에 있어서 지식인이라 할 수 있다.

다시 말하면, 신지식인이란 사물지, 사실지 뿐만 아니라 방법지를 체득하고 지식의 생성·저장·활용·공유과정에 필요한 마인드, 습관, 기본능력을 갖추고 지속적으로 행동을 통해 새로운 가치를 창조해 나가는 21세기형 인재형이라 할 수 있다.

그렇다면 종래와 달리 21세기에 요구되는 바람직한 신지식인 공무원으로서의 인적자원(human resource)의 특징은 어떤 모습이며, 이는 어떤 특징을 지녀야 하겠는가?

무엇보다 창조적 능력(creative ability) 즉, 창조성을 지닌 인적자원이라야 한다는 점이다.¹¹⁾ 현장에서 문제를 정확히 포착하여 실현 가능한 합리적 대안을 찾아내는 적극적 유형이 바로 책임감 있는 신지식인이다. 아울러 핵심역량(core competence)을 갖춘 정예화된 인적자원이라야 한다는 점이다. 핵심역량이란 다른 경쟁대상을 능가할 수 있는 역량, 즉 경쟁우위를 갖춘 능력을 말한다. 결국 이것은 경쟁전략(competitive strategy)에 입각한 역량 강화의 틀이 된다.¹²⁾

11) 이는 단순한 현상유지(status quo)의 업무수행 관행, 無事故의 자기관리는 앞으로 ‘거절’되어야 하는 유형이다.

제 2 절 지식의 개념구조

1. 지식의 의미

지식이 무엇을 의미하는지를 자료, 정보, 지식과 지혜와의 관련성과 상이성을 중심으로 살펴볼 필요가 있다.

먼저 「자료」(data)는 시간과 공간상의 어떤 의미 없는 점과 같다. 즉, 상황(context)이 배제된 단어, 글자, 사건과 같다. 여기서 중요한 것은 “상황에서 벗어난”(out of context) 상태이다. 상황에서 벗어나 있기 때문에 다른 것과 의미 있는 관계를 갖지 못한다. 단순히 자료를 모은 것이 정보는 아니다. 자료들간에 관계가 없으면 정보가 아닌 것이다.

다음으로 「정보」(information)는 자료들간의 관계에 대한 이해라고 볼 수 있다. 정보는 시간적으로 정적(static)이고, 성질상 선형적인 경향을 지닌다. 정보가 자료들간의 관계라는 것은, 의미를 갖기 위하여 상황에 의존하지만 미래와는 거의 연관성이 없다. 이러한 관계를 넘어선 것이 유형(pattern)이다. 유형은 관계의 지속성과 완전성을 내포하며, 확장하게 되면 자체적인 상황을 창출한다. 또한 유형은 연관된 반복가능성과 예측가능성을 지닌 원형(prototype)이 되기도 한다. 유형관계가 자료와 정보 가운데 존재하면, 유형은 지식을 나타낼 수 있는 잠재성을 가진다.

그러나 「지식」(knowledge)이란 누가 유형과 그 연관성을 파악하고 이해할 수 있을 때 비로소 생겨난다. 지식은 시간의 흐름에 따라 유형이 어떻게 전개될 것

-
- 12) 21C 지식정보사회에서 요구되는 기초적인 능력을 보면, 기초능력으로는 기초적 언어구사능력(외국어 포함), 컴퓨터 활용능력이, 사고능력으로는 창조적 사고(creative thinking), 문제해결(problem-solving), 의사결정(decision-making), 시청각화(audio-visualization)가, 인간기술로는 협상능력, 리더십, 팀워크, 갈등조정 및 해결능력이, 그리고 개인자질로는 자존감, 자기관리능력(동기부여와 목표설정), 책임성이 필요하다.

인지에 대하여 높은 신뢰성과 예측가능성을 가진다.

따라서 지식은 자료와 정보에 비해 상위개념으로 파악된다. 여러 가지 자료에서 한가지 맥락이나 공통점을 찾아낸 것을 정보라 할 수 있으며, 이 정보를 나름대로 해석하고 의미를 부여한 것을 지식이라 할 수 있다.¹³⁾

그렇지만 「지혜」(wisdom)는 지식을 나타내는 유형을 만들어내는 기본원칙을 사려 깊게 이해할 수 있을 때 생겨난다. 지혜는 자체적으로 상황을 창출하는 경향이 있는데, 기본원칙은 보편적이며, 상황으로부터 완전히 독립되어 있다. 따라서 이들은 다음과 같은 관계로 정리할 수 있다.¹⁴⁾

첫째, 정보는 묘사, 정의, 또는 관점과 관련되어 있다(무엇, 누가, 언제, 어디).

둘째, 지식은 전략, 실행, 방법 또는 접근책을 포함한다(어떻게).

셋째, 지혜는 원칙, 통찰력, 교훈, 원형을 포함한다(왜).

어떻든 지식이란 일하는 방법을 끊임없이 개선·개발하거나, 또는 혁신하여 부가가치를 높이는 행위이며,¹⁵⁾ 따라서, 지식은 자료나 정보와는 구별되는 것이며, 특히 살아있는 지식은 이론 외에도 현장경험을 접목시키지 않으면 안된다.

이를 은행구좌를 사례로 하여 원금, 이자율, 이자에 대한 자료, 정보, 지식, 지혜의 사례를 들어 설명해 보면 다음과 같다.

첫째, 자료는 1억원, 5%와 같이 상황이 배제된 숫자이다. 이 때 상황이 배제된 이자, 원금, 이자율은 각기 상황에 따라서 다양한 의미를 가질 수 있는 자료에 불과하다.

둘째, 정보는 만약 어떤 상황을 토대로 은행구좌를 개설한다면, 이 때 원금, 이자율, 이자는 특정한 해석을 수반하는 상황에서만 의미를 지니게 된다. 원금이란

13) 매일경제 지식프로젝트팀 편, 「지식혁명보고서: 당신도 지식인입니다」 (서울: 매일경제신문사, 1999), 63면.

14) Cleveland(1985), Barabba and Zaltman(1990)를 비롯하여 대부분 학자들은 지식의 발전단계에 대하여 Data(숫자, 단어) → Information(문장) → Intelligence(규칙) → Knowledge(하위수준의 조합) → Wisdom으로 구분, 계층화하고 있다.

15) 피터 드러커, 이재규(역), 「21세기 지식경영」 (서울: 한국경제신문사, 2000).

구좌에 입금된 1억원이며, 이자율은 5%로 은행이 원금에 부가하는 이자를 계산하는데 사용하는 요소라는 의미를 지니게 된다.

셋째, 지식은 만약 은행에 1억원을 저축하면 은행은 연리 5%를 이자를 지불할 것이고, 그러면 연말에 은행은 5%의 이자를 원금에 부가하게 되어 예금주는 은행으로부터 1억 500만원을 지급 받을 수 있게 된다. 시간이 흐름에 따라 저축의 결과가 어떻게 될 것인지 유형(pattern)을 이해하게 된다. 즉, 은행에 저축을 많이 할 수록 이자를 더 많이 얻게 되고, 구좌에서 예금을 인출하게 되면 얻을 수 있는 이자는 줄어들게 된다. 이러한 유형을 이해할 때 어떻게 하면 자신의 부가가치를 높일 수 있는가 라는 방법론, 즉 노하우를 나름대로 축적하게 되는데 이는 곧 지식을 말한다.¹⁶⁾

물론, 여기에서 지혜란 지식보다도 더 높은 차원에 있는 것으로써, 이는 원칙·통찰력·교훈 등을 포괄한다. 그렇다고 해서 지혜를 신지식으로 대체할 수는 없다.¹⁷⁾

2. 지식의 구성체계

(1) 지식의 내용에 따른 종류

한자어인 지식(知識)의 지(知) 자는 “알다”라는 의미를 가진 글자이고, 식(識) 자 역시 “알다”라는 의미를 가진 글자이다. 영어로도 지식이란 의미를 갖는 Knowledge의 근원은 Knowleche으로서 Know의 의미를 가지고 있다. 즉, 지식이란 “~을 안다”라는 뜻이다. 따라서 동서양 언어로 표현된 지식은 한 마디로

16) 박희봉·강제상·김상묵, 「성공적인 지식행정을 위한 경기도청 조직의 지적자본 측정」(경기개발연구원, 2000. 12), 5~6면 참조.

17) 다만 지식에 대한 기본적인 이해를 토대로 할 때, 실용성 있고 조직의 부가가치를 높이며, 구성원과 함께 가치를 공유하게 될 때 우리는 신지식, 그리고 신지식인을 상정할 수 있다.

“~을 앎”이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

이러한 인간의 앎의 상태에 대해 오랫동안 연구해 온 철학분야에서는 앎의 대상, 즉 목적어에 따라 인간이 가질 수 있는 지식을 세 가지로 분류하고 있다. 지식을 연구대상으로 해 온 철학의 인식론 분야의 정립에 큰 역할을 한 호스퍼스(J. Hospers)와 레러(K. Lehrer) 및 페어스(D. Pears) 등의 이론을 종합 정리해 보면, 한 개인이 머리 속에 가질 수 있는 지식의 종류는 모두 세 가지로서 사물지, 사실지, 방법지로 나뉘게 된다.¹⁹⁾

① 사물지(事物知, Knowledge about Objects)

사물지는 인간이 사물의 존재 자체에 대해 인식하고 있는 인지상태를 말한다. 이 때 사물이란, 물리적 실체뿐만 아니라 개념적 실체를 모두 포함한다. 즉, 한 개인이 출생 이후 본인의 감각기관과 사유활동을 통해서 인식하고 있는 사물에 대해 알고 있는 지식을 말하는 것이다.

철학에서는 이 지식이 대상을 직접 대면함으로써 아는 것이기 때문에 이 지식을 직접적 지식(knowledge by acquaintance) 혹은 직접지(直接知)라고 부르기도 한다. 예를 들어, 한 개인이 노란 색이나 빨간 색을 아는 것이라든가, 책상이나 의자를 아는 것 같은 눈에 보이는 실체를 아는 것과 자유나 정의 같은 개념을 아는 상태가 바로 사물지이다.

② 사실지(事實知, Knowledge about propositions)

사실지는 한 개인이 ~라는 것을 안다(know that ~)고 할 때의 지식을 말한다. 즉, 사실지는 여러 가지 지적 사실(cognitive repertoire) 또는 사실적 명제(factual proposition)를 안다는 것이다. 예컨대 “물(H₂O)은 수소(H)와 산소(O)로

18) 그러나 21세기 지식기반사회에 필요한 지식은 ‘안다’는 개념 이외에 ‘아는 것을 토대로 행동하는 지식’, 즉 Knowledge in Action이다”라고 정의된다.

19) 김효근, 앞의 책, 65~67면 참조.

이루어졌다”라든가, “광복절은 1945년 8월 15일이다”라는 명제를 아는 것을 의미한다. 이러한 사실지는 사물의 특성, 상태, 원리를 나타내는 사실을 아는 지식으로서 참과 거짓(true or false)을 판가름하는 기초가 된다.

③ 방법지(方法知, Knowledge about Know-how)

방법지는 인간의 욕구를 해결할 방법을 아는 지식이다. 즉, B라는 욕구나 문제를 해결하기 위해서는 A처럼 하면 된다(A를 하면 B가 된다; If A, then B)라는 사실을 아는 지식을 의미한다. 예를 들어 라면을 끓이기 위해서는 어떻게 해야 한다는 것을 아는 것이라든지, Windows 98 S/W를 개발하기 위해서는 어떻게 해야 하는가를 아는 지식이 있는 것을 의미한다. 따라서 방법지야말로 가치창조의 원천이며 개인의 성패, 기업의 사활, 국가의 흥망을 결정하는 핵심 성공요소라 할 수 있다.

이러한 방법지를 알고 있기 위해서는 다른 사람으로부터 그 사실을 들어 알고 있거나 경험을 통해 체득하고 있어야 한다. 타인으로부터 획득하게 된 방법지는 반드시 스스로 시행과정을 거쳐 자신의 머리 속에 자신의 노하우로 체화(體化)되어야 한다. 즉, 시행이라는 과정을 통해야만 비로소 참임이 입증된(justified) 지식을 소유할 수 있기 때문이다.

(2) 존재형태에 따른 지식의 분류

지식을 그 존재형태에 따라 분류할 때 노나카 이쿠지로(野中 郁次郎) 교수는 지식을 형식지와 암묵지로서 분류하고 있다.²⁰⁾

먼저 암묵지(tactic knowledge)는 학교교육 등 공식적 교육이나 학습을 통해

20) Ikujiro Nonaka and Takeuchi Hirotaka, The Knowledge-Creating Company (Oxford Univ. Press, 1995); 노나카 이쿠지로 · 곤노 노보루, 「지식경영」 (서울: 21세기북스, 1998).

가르쳐지지 않으며, 언어화되지도 않은 지식이다. 개개인의 머리 속에 앎의 형태로 들어 있는 지식이다. 이러한 암묵지는 대개 시행착오를 하는 경험의 반복적인 과정에서 체득되는 지식이다. 자신이 속한 환경 속에서 체험하거나 관찰을 함으로써 생성된다. 그러나 형식지(explicit knowledge)는 이러한 암묵지가 문자나 그림 등 어떤 형태로든 밖으로 표출되어져 공유되는 지식을 일컫는다.

노나카 교수에 의하면 이러한 암묵지와 형식지는 변환과정을 거치면서 암묵지가 고도화되거나 암묵지가 형식지화 하여 공유가 되거나 더 높은 가치를 창조해 가게 되는데, 이러한 과정을 지식의 변환과정이라고 한다.²¹⁾ 지식의 변환과정은 다음의 네 가지 지식변환 유형으로 분류할 수 있다.

① 암묵지에서 암묵지로(사회화, Socialization)

이 유형은 특정 개인 혹은 집단이 주로 경험을 공유할 때 변환되는 단계이다. 표현된 언어보다는 상대방의 행위를 관찰하거나 모방, 또는 실제 체험해 보는 과정을 통해서 자연스럽게 터득되는 지식을 터득하는 단계이다.

② 암묵지에서 형식지로(외부화, Externalization)

관찰이나 체험을 통해 획득된 암묵지는 형식지로 변환되는 과정을 거치는데, 언어화되거나 암묵지의 다른 형태로의 표출을 외부화라고 부르고 있다. 개인이나 집단의 암묵지가 공유되거나 통합되어 그 위에 새로운 앎(知)이 만들어지는 과정이다.

이는 팀원들의 아이디어를 모아 새로운 제품의 전략을 도출해 내는 일, 전문가의 노하우를 체계적인 지식 데이터베이스에 담아내는 일 등은 암묵지가 형식지로 변환되는 예이다. 따라서 개인의 지식고도화 과정의 저장단계에서는 이러한 암묵지의 형식지로의 변환이 일어난다.

21) 여기에서 지식변화과정은 그 자체가 경쟁우위가 되거나 또는 경쟁우위를 높이는 요인이 될 수 있음이 강조된다. 노나카 이쿠지로·곤노 노보루, 앞의 책, 131면.

③ 형식지에서 형식지로(종합화, Combination)

이 유형은 형식지와 형식지를 결합하여 새롭게 고도화된 형식지를 창조해 내는 변환과정이다. 이 과정에서는 기존의 형식지들을 새로운 접근방식으로 분류를 하는 과정을 통해서 고도화된 형식지를 창출해 내거나, 조합·편집·가공 등을 통해 새로운 형식지의 창조를 이루어내는 과정이다. 전략의 구체화 등의 작업이나 제품사양서를 작성하는 업무 등을 종합화의 예로 들고 있다.

④ 형식지에서 암묵지로(내면화, Internalization)

새로운 제품사양이나 문서가 조직 내에서 공유되는 과정을 통해서 개개인의 암묵지가 확산이 되어가듯이, 내면화는 형식지로 표현된 지식을 개인의 머리 속에 받아 들여 소화해 나가는 과정이다. 그러므로 형식지에서 암묵지로 내면화되어 갈 때 적극적으로 자신의 지식으로서 받아들이고자 하는 의지의 여부에 따라 이러한 내면화의 속도와 깊이의 차이를 가져올 것이다.

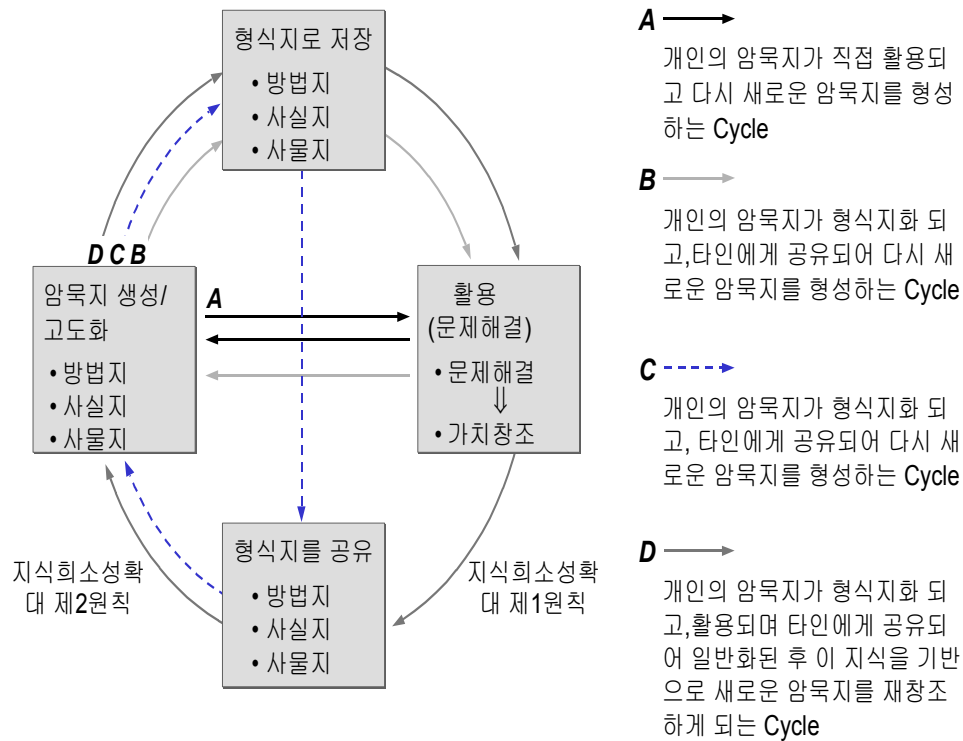
이와 같이 노나카 교수의 네 가지 지식변환과정을 살펴보았는데, 개인은 사물지·사실지·방법지 등의 지식을 획득하고 기억하기 쉬운 형태로 저장을 하며, 나름대로 활용을 하고 공유해 나가는데, 이러한 암묵지 또는 형식지로의 과정을 반복하며 지식을 고도화하고 가치를 창조해 가는 과정을 거치게 된다.²²⁾

3. 개인의 가치창조 (지식의 고도화)

개인이 지식을 획득하여 공유하며, 가치를 창조하고 지식을 고도화해 가는 과정에 대하여 지식의 창조(생성)-지식의 저장(형식지화)-지식의 활용-지식의 공유의 네 단계로 분류할 수 있다.

22) 노나카 이쿠지로·곤노 노보루, 나상익(역), 「지식경영」(서울: 21세기북스, 1998), 93~95면 참조.

[그림 2-2] 지식형성의 네 가지 단계



※ 출처: 김효근, 「신지식인」 (서울: 매일경제신문사, 1999), 72면.

① 지식의 창조

개인이 지식을 자신의 것으로 획득하여 생성하고 창조하는 데에는 학습과 경험의 두 가지 방법이 있다. 지식획득에 있어 사물지와 사실지는 주로 학습을 통해서 일어나며, 방법지는 학습 뿐 아니라 경험을 통해서도 획득된다.

학습은 다시 형식지의 흡수와 암목지 전이로서 대별된다. 세상에 있는 모든 형태의 지식은 형식지(문서 등)와 암목지(개인의 머리 속에 있는 지식)로 존재

한다. 따라서 형식지 흡수란 글이나 그림 등으로 표현된 지식을 학습이라는 과정을 통해 새롭게 배우는 것이고, 암묵지 전이란 비록 문서화되지 않았지만 타인의 머리 속에 내재되어 있는 노하우 등을 자신의 것으로 받아들이는 것이다.

경험은 학습이 타인의 지식을 습득하는 것임에 반해서, 스스로가 시행착오를 해 가는 과정에서 간접적으로 지식을 터득하게 되는 것을 의미한다.

② 지식의 저장

여러 경로를 통해 머리 속에 저장된 지식이 그 수명을 오래 하며, 향후 자신과 타인의 지속적인 부가가치 창출에 활용되기 위해서는 어떤 형태로든 형식지화하는 저장과정을 거쳐야 한다. 또한 형식지로서 존재하는 지식들을 활용하기 위해서도 일정한 주제에 따라 분류 및 저장하는 과정을 거쳐야 한다. 저장의 방법도 여러 가지가 있겠지만, 검색과 이용 등의 측면에서 가장 효율적인 방법은 정보기술을 활용하는 것이다.

③ 지식의 활용

이렇게 저장된 지식이 부가가치 창출에 활용되기 위해서는 여러 가지 문제해결에 그 지식을 활용하는 것이다. 문제해결을 보다 잘하는 능력 자체 안에 벌써 지식이 활용되고 있다고 볼 수 있다. 평소에 체화(體化)된 암묵지를 바탕으로 활용전략을 수립하고 실제적으로 문제를 해결하여 나가는 과정에서 수시로 저장창고에서 필요한 지식들을 꺼내어 이용하게 된다.

④ 지식의 공유

개인이 지식을 활용하여 문제를 해결한 후 문제해결시 활용되었던 지식을 공유하는 과정을 거치게 된다.²³⁾ 노하우 형태 즉 방법지를 전수해 주거나 지식을

23) 예컨대 「스피드경영」의 경우에는 신속한 의사결정을 통해 문제해결을 위한 지식이 全社(전사)적으로 “공유”(sharing)될 때만이 가능하다. 매일경제 지식프로젝트팀 편,

표현하여 즉, 형식지화하여 전달해 주게 된다. 이 과정을 통해 한 개인이 다른 사람의 가치창조를 돕게 되며, 이 과정에서 개인의 지식 또한 한 단계 한 단계 고도화되어 가게 된다.

결국 개인은 이러한 지식의 창조·저장·활용·공유의 과정을 계속적으로 반복하면서 지식을 고도화해 나가게 된다.

4. 지식공유에 대한 오해

앞에서 논의한 지식고도화 네 단계 중에서 가장 잘 되지 않는 단계가 공유단계이다. 이것은 사회가 지금까지의 패러다임으로 생각하여 자신이 알고 있는 지식을 조직 내부에서 공유(knowledge sharing)하게 될 때 자신은 경쟁력을 잃게 된다는 그릇된 오해 때문이다.²⁴⁾

(1) 지식 희소성 확대의 제1원칙

개인이 알고 있는 지식을 타인과 공유하게 될 때 희소성은 보다 넓은 공동체 즉 상위 커뮤니티(super-community)로의 확대가 일어난다. 희소성은 곧 가치의 부가를 의미하는데, 한 개인이 알고 있는 지식을 팀과 공유할 때 그 팀의 지식의 희소성은 높아지고, 이로 인한 팀의 부가가치가 올라간다.

팀의 지식들이 모이고 모여 한 조직 내로 전파가 되어질 때, 그 조직의 지식의 향상을 가져와 그만큼 그 조직의 경쟁력이 향상되어간다. 지식기반행정은 이렇게 조직 내 개개인의 지식을 체계적으로 관리하고, 개인의 지식을 조직 내로 공유하여 조직전체의 부가가치를 높이하고자 하는 데서 출발한다.

앞의 책, 192면.

24) 김효근, 앞의 책, 76~78면 참조.

(2) 지식 회소성 확대의 제2원칙

개인이 알고 있는 지식을 타인과 공유하게 될 때 회소성은 공유주체인 개인의 지식갱신(upgrade)을 가져온다. 우리가 흔히들 깊이 생각하지 못하고 상식적으로 생각할 때 범하기 쉬운 오류 중의 하나는 “내가 어렵게 얻은 지식일 수록 쉽게 남들과 공유하게 되면 나의 지식은 제로가 된다고 생각하는 경향”이다.²⁵⁾

그러나 형식지화한 지식이 타인의 암묵지로 전이되기까지는 많은 노력과 시간이 소요된다. 그리고 타인의 암묵지화가 이루어지게 되면서 새롭게 확장된 지식집합이 그 지식집합끼리 상승효과(synergy effects)를 발휘하게 되어 공유한 주체의 지식 또한 향상된 지식을 가져오게 된다.

(3) 지식공유의 활성화를 위한 보상시스템

지식 회소성의 확대의 제1·2 원칙에 따라서 개인의 지식을 공유하면 개인 뿐 아니라 그 개인이 속한 Super Community에도 부가가치 창출이 일어난다. 따라서 이러한 지식공유를 활성화하기 위해서는 지식을 공유한 개인에게 보상이 필요하다. 그러한 보상은 경제적 보상뿐만 아니라 비경제적 보상도 포함한다.

일반적으로 매슬로우의 욕구 5단계설에서의 제1·2단계 즉 생존·안전욕구는 경제적 보상으로서 제3·4·5단계 즉, 소속·존경·자아실현 욕구는 비경제적 보상으로서 그 욕구를 충족하게 된다.²⁶⁾

새로운 지식을 창출한 개인의 이름을 붙이는 지식의 실명제 등은 비경제적 보상의 예로서 들 수 있을 것이다.

25) 이것이 바로 “지식독점=지식매물”이 되는 근본적인 이유인 것이다.

26) Abraham H. Maslow, *Motivation and Personality* (New York: Harper & Row, 1954), p.46.

제 3 절 지식메카니즘의 단계

지식기반 구축전략 또한 지식창출 기반강화, 지식공유 기반확충, 지식활용 기반구축에 따라 지식메커니즘의 안정적 여건조성이 이루어진다.

〈표 2-1〉 지식메카니즘과 지식기반 구축전략

단계별	지식기반 구축 요소	비 고
지식창출 기반강화	<ul style="list-style-type: none"> · 무형자산에 대한 관심제고 · 인적자원에 대한 투자확대 · 과학기반 및 기초연구 강화 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지식메커니즘의 안정적 여건조성 · 각종 규제의 개혁 · 지적재산권 보호 · 지식의 평가지표 개발 · 경쟁시스템 강화
지식공유 기반확충	<ul style="list-style-type: none"> · 정보화의 완성과 데이터베이스 구축 · 지식공유 분위기 조성 및 지식창고 건설 · 연구개발 성과 공유 및 실용화 지원 	
지식활용 기반구축	<ul style="list-style-type: none"> · 직업교육체계의 발전 · 지속적인 학습시스템 구축 · 지식기반 산업의 발전기반 조성 · 지식활용기관에 대한 지원 	

※ 자료: 모성은, “21C 신지식인 지역경제발전 전략,” 국가전문행정연수원, 온라인강좌 (2001); <http://www.nipa.go.kr/online.htm>.

1. 지식창출기반의 강화

(1) 무형자산에 대한 관심제고

최근 들어 지식과 소프트웨어와 같은 무형자산이 기업활동의 성과에 광범위한 영향력을 갖게 되었다. 따라서 투자규모보다는 어떤 분야에 어떤 투자를 하느냐 하는 문제에 대한 검토가 요청되고 있다.

전통적으로 우리는 기계, 장비와 같은 물적 투자에 주로 많은 관심을 보였
다. 그러나 특허권·소프트웨어 등 지적자원과 브랜드·이미지·디자인 등 무
형자산에 대해서는 그 중요성을 심각하게 고려하지 않았다. 특히 기업 차원에
서 무형자산에 대한 정보가 없거나 설명이 어려웠기 때문에, 기업의 회계장부
상 자산가치와 주가에 반영된 기업의 시장가치 사이에는 커다란 차이가 있는
것을 흔히 볼 수 있다.

이러한 차이는 무형자산이 미래 기업성장과 수익성 확보에 있어 핵심적인
자원이라는 명확한 증거가 된다. 그럼에도 불구하고 기업조직 내에서 무형자
산에 대한 분석과 무형자산을 효율적으로 관리하는 능력은 매우 부족한 실정
이다. 앞으로 이와 같은 무형자산에 대한 관심을 높여 이에 적극적인 투자방
안이 강구되어야 한다.

(2) 인적자원에 대한 투자확대

무형자산 중에서도 인적자원은 지식기반사회에 있어 핵심투자대상이다. 즉,
지식창출 기반을 구축하기 위해서는 인적자원에 대한 적극적인 투자를 해야만
한다. 인적자원에 대한 투자 역시 시장기능에 맡겨 놓을 경우 과소(過小)투자
로 인한 시장실패(market failure)가 발생할 개연성이 높다.²⁷⁾

지금까지 중앙정부나 지방정부의 산업지원 프로그램은 주로 물적 투자에 중
점을 두고 추진되어 온 것이 사실이므로, 이에 대한 전면적인 재검토가 필요
하다. 교육·훈련·연수 등에 대한 투자확대로 잠재된 인적자원을 발굴하는
것은 물론 그들을 적극 육성함으로써 인적자원이 타분야로 유출되지 않도록
관리하는 것이 절대 필요하다.

27) 민간부문은 물론 지자체 등 공공부문에 있어서도 인적자원에 대한 중요성을 간과
하고 있다. 특히, 전문가를 경시하는 풍조, 고급인력을 채용하고서도 지속적인 활
용을 등한시함으로써 저급한 인력으로 바꾸어 놓는 경향 등이 그것이다.

(3) 과학기술기반 및 기초연구의 강화

지식기반사회는 기초연구의 기여도가 점점 커지는 한편 과학과 기술의 융합화 현상이 두드러지게 나타나는 경제라고 할 수 있다.²⁸⁾ 따라서 과학기반과 기초분야에 대한 연구의 강화는 지식기반사회로의 전환에 있어 필수적인 정책 과제라고 할 수 있다.

이러한 과학기반과 기초연구의 강화는 기술적·상업적 기회를 창출할 뿐만 아니라 그 과정에서 창의적인 기술인력을 양성하는 부차적인 효과도 매우 크다. 기초연구의 강화를 위해서는 정부의 기술개발 투자 중 기초연구에 대한 비중을 제고시키는 방안을 들 수 있다.

2. 지식공유기반의 확충

(1) 정보화의 완성과 데이터베이스 구축

대부분의 지식은 정보통신망을 통해 공유되고 확산된다. 따라서 지식의 공유기반 확충을 위해서는 우선적으로 정보화를 완성해야 한다. 즉, 인터넷 생활화 운동을 적극 추진하고 1인 1PC갖기와 인터넷 가입운동을 추진해야 한다. 공공부문에서도 주요정책을 인터넷 또는 인트라넷으로 주민에게 알리고 여론을 수렴하며 가능한 인터넷으로 대민업무를 처리해야 한다. 현재 추진 중에 있는 정보화 사업을 주민의 편익증진을 위한 보건·교육·문화 및 환경의 정보화로 확산해 나가야 한다.²⁹⁾

28) Kwon, Gi-Heon, "Knowledge Government: Theory and Praxis," A paper presented to the International Symposium held by the Korean Association for Public Administration on December 11, 1999 at Sookmyong Womens University, Seoul, Korea (1998).

29) 행정자치부, 「정부지식관리시스템구축 기본계획」 (2000).

그리고, 기업간·산업간 네트워크화 작업이 서로 중복되지 않고 효율적으로 추진되어 궁극적으로는 초고속 정보통신망과 효과적으로 연계되도록 할 필요가 있다. 또한 정보인프라를 효율적으로 구축하기 위해서 민관(民官)이 협력하여 국제 표준화작업에 적극 참여하는 것은 물론 정보화추진 과정에서 업종별·지역별 시범사업을 통하여 홍보와 표준화에 주력해야 한다.³⁰⁾ 이렇게 함으로써 정보의 유통체계가 국가적으로는 물론, 세계적으로 상호 연결될 수 있도록 해야 한다.

특히, 데이터베이스 구축 활성화를 위해서는 공공 데이터베이스 개발을 활성화하여 공공부문에서 보유하고 있는 정보를 과감히 공개하고, 민간의 데이터베이스 개발이 위축되지 않도록 하는 것이 필요하다.

(2) 지식공유 분위기조성과 지식창고의 건설

정보화를 추진하고 데이터베이스를 구축한다고 해서, 지식이 상호 유통·공유되는 것은 아니다. 개별 기업과 단체가 소유하고 있는 지식을 내놓지 않으면 지식이 공유되지 않는 것이다.

기업들의 지식기반 구축에 대한 참여동기를 부여하고 지식접근을 용이하게 할 뿐 아니라 이미 보유하고 있는 지식자산을 최대한 활용하기 위해서는 지식 활용 시스템 구축을 시도하는 것이 필요하다.³¹⁾

그리고 각종 웹사이트에서 우수한 연구인력을 네트워크화하고 이를 통해 정보와 지식을 제공하는 것은 물론 관련된 정책입안자와 실무자들의 수범사례와 경험을 모아 “지식창고화”하는 것이 매우 중요하다.

30) 방석현, “전자정부유형론과 한국 전자정부 구상에 대한 평가,” 「행정논총」, 제36권 제2호, 서울대학교 행정대학원 (1998).

31) 현재 각 단위별로 구축하고 있는 웹사이트를 단순히 정책홍보와 자료제공 차원에서만 운영할 것이 아니라, 이들 웹사이트를 “지식창고”로 확대·발전시키는 것이 중요하다.

(3) 연구개발 성과의 공유·실용화 지원

아무리 좋은 상품과 기술이 개발되었다 하더라도 그것이 제대로 알려지지 않고 실용화되지 않으면 허사가 되고 만다. 최근의 기업들도 발명보다 오히려 발견을 중요시하는 경향이 크다. 즉, 기업들 중 일부는 R&D 집약적일 수도 있지만, 그 보다는 이미 개발완료된 기술 혹은 기존기술을 시장수요의 변화에 대응하여 재결합하거나 새롭게 활용하는 것이 대부분이다.

따라서 기존의 연구개발 결과에 대한 쉬운 접근과 확산시스템을 구축하는 것이 중요하다.³²⁾ 이것은 연구개발 성과에 대한 공유시스템은 물론 지식활용 시스템이 되는 것이다.

3. 지식의 활용기반의 구축

(1) 직업교육체계의 발전

지식의 활용도를 제고하고 지식활용기반 구축을 위해서는 무엇보다 지식활용 주체에 대한 파악이 선행되어야 한다. 지식 활용주체는 무엇보다 근로자(행정인)을 들 수 있다. 근로자들이 창출되고 유통(공유)되는 지식을 제대로 활용할 수 있도록 하는 시스템을 구축해야 한다.

그런데 지식의 활용기반을 위해서는 현재의 직업교육 체계를 새롭게 발전시킬 필요가 있다. 지금까지 교육에 대한 인식·제도·정책은 학교교육을 중심

32) 예컨대 미국의 국립기술이전센터(NTTC), 프랑스의 연구실용화기구(ANVAR) 등과 같이 기술이전 및 실용화 지원업무를 총괄 조정·연계하는 기구를 설립·운영함으로써, 연구개발 성과를 확산시키고 특히 이를 실용화·상품화하기 위한 네트워크 구축이 필요하다. N. Korac-Boisvert and A. Kouzmin, "Transcending Soft-core IT Disasters in Public Organizations," *Information Infrastructure and Policy*, Vol. 4, No. 2 (1995).

으로 형성되어 있다. 따라서 미래산업에서 필요로 하는 인력의 전문성과 다양성을 직업교육에서는 충족시키기 어려운 실정이라 할 수 있다. 앞으로 직업교육이 수요지향적인 인력양성이 되도록 하기 위해서는 교육운영 전반에 걸쳐 자율성을 높이도록 해야 한다.³³⁾

한편, 직업교육의 질적 수준을 제고하고 그 내용을 다양화하여 직업교육훈련을 미래산업의 다양한 분야로 확대하고, 기능중심의 직업교육훈련을 다양한 전문지식·기술로까지 확대할 필요가 있다.

(2) 지속적인 학습시스템의 구축

지식활용 주체로서는 기업인과 근로자 그리고 공직자가 될 수도 있다. 이들 지식을 활용하는 주체들이 창출되고 유통(공유)되는 지식을 지속적으로 활용할 수 있도록 하는 시스템을 구축해야 한다.

특히, 지식·기술의 수명주기(life cycle)가 단축됨에 따라 지속적 능력개발이 요구된다. 따라서 현재의 직업교육을 재교육·수시교육 등의 평생 직업교육으로 확대하고, 평생학습시스템을 구축해야 한다. 이를 통해 근로자의 직업능력을 지속적으로 배양하여 노동의 유연성을 제고하는 것이 필요하다.

(3) 지식기반산업의 발전기반 조성

지식의 활용기반 구축을 위해서는 산업 자체가 지식화되어야 한다. 산업의 지식화로 기업분야에서 지식의 활용도가 높아지고 지식의 창출과 지식의 공유

33) 즉, 지식기반사회에서 필요로 하는 인력이 양적·질적으로 유연하게 공급되는 시스템 구축이 필요한 것이다. 특히, 지식기반사회에서 필요로 하는 인력을 양성하기 위해서는 “현장”과 밀착된 전문인력을 집중적으로 양성할 수 있도록 산학연협동활동을 대폭 강화할 필요가 있다.

그리고 지식의 활용이 유기적으로 이루어 질 수 있다. 산업의 지식화는 지식과 정보를 집약적으로 투입하거나, 지식활용을 경쟁력 확보의 전략적 수단으로 하는 산업비중이 점차 증가한다는 것을 의미한다.

지식기반사회에서 새로운 산업발전에 필요한 산업발전 핵심요소에 대한 요구사항은 과거 중화학공업을 대상으로 하던 때와는 성격이 판이하게 달라지고 있다.³⁴⁾ 또한 인력의 경우도 과거에는 숙련기능인력이 필요했으나, 이제는 창조적인 전문기술인력과 여건변화에 신속적으로 대응할 수 있는 다기능(多技能)인력을 확보하는 것이 무엇보다도 필요하다.

기술도 과거에는 독자적인 기술개발과 표준화된 기술도입이 대중을 이루었지만, 지식기반사회에서는 아웃소싱, 전략적 제휴를 통한 공동기술개발 등의 새로운 기술개발 방식이 부상하고 있다.

따라서 지식기반사회로의 이행에 있어 개방적이고 경쟁적인 국내 산업발전의 여건조성과 발전기반의 구축은 매우 중요한 수단이 된다. 향후 공공부문에서의 정책적 대응은 시장기능의 효율적인 작동을 돕는 광범위한 하부구조의 구축을 통해 이러한 정책목표가 달성될 수 있도록 하는 여건조성에 중점을 두어야 할 것이다.

(4) 지식활용기업에 대한 지원

앞으로 지식기반산업의 발전을 위해서는 지식을 많이 활용하는 기업에 대하여 각종 기술개발 및 실용화지원 프로그램과 인적자원 양성 및 공급 프로그램을 개발, 지원하여야 한다. 벤처캐피탈 등 지식기반 중소기업의 재정·행정지원 프로그램도 개발하여야 한다.

34) 예컨대 立地만 하더라도 과거에는 저렴하고 대단위의 공업단지를 공급하는 것이 필요했으나, 지식기반경제에서는 인터넷상의 가상기업과 같이 물적 입지요건이 필요치 않는 경우도 있다.

이와 함께 교육훈련정책과 환경·의료·안전 등 여러 분야에 대한 규제 및 경쟁정책이 서로 연계되어 조화를 이루면서 추진됨으로써 여러 정책이 상호 모순된 결과를 가져오지 않도록 해야 할 것이다.

한편, 새로운 사업기회를 포착하고 이를 사업화할 능력을 지닌 개인이나 단체의 창업을 위한 정책적 지원과 행·재정적 지원기반을 더욱 확충할 필요가 있다. 기술기반 벤처기업의 육성은 지식의 창출과 활용에 있어 가장 역동적인 주체이기 때문이다.

4. 지식메커니즘의 안정적 여건조성

(1) 각종 규제개혁

정부의 각종 규제는 지식메커니즘의 원활한 작동을 방해하는 가장 큰 요소이다. 즉, 각종 분야별 규제개혁은 신규기업의 시장진입을 촉진하고 기존기업의 사업확장 기회를 최대한 활용하도록 한다는 점에서 산업경쟁력 강화와 기업환경 개선방안의 하나이다.

주요 선진국들은 비용을 절감할 수 있는 모든 부문에서 규제를 완화하고, 보다 생산적 기업환경 조성을 위해 노력해 왔다. 그럼으로써 기업의 경쟁력을 확보해 온 것이다.³⁵⁾ 여기서 생산적인 기업환경이란 왕성한 기업가정신을 바탕으로 기업과 개개인이 세계화와 지식기반경제로의 이행에 따른 새로운 기회를 최대한 활용할 뿐 아니라 점차 고부가가치의 생산활동으로의 전환이 가능한 환경을 말하는 것이다.

따라서 지식기반 기업이 자유롭게 입주하고 기업행정을 할 수 있도록 지식의 창출과 흐름을 방해하는 모든 요소를 제거해야 한다. 그것이 고정관념이든,

35) Paul Craig Roberts, *The Supply-Side Revolution* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1984), pp.34~48 참조.

과거의 전통관레이든, 행정제도이든 간에 모두가 새롭게 개선되고 바뀌어야 한다. 투자에 유리한 기업환경 창출은 결국 각 시장에서의 경쟁력을 강화하는 것이 되고, 이는 다시 생산성 증대와 지속적 성장으로 이어지는 것이다.

(2) 지적재산권 보호

지식메커니즘에서 지식의 공유는 무엇보다 중요한 과제이다. 그러나 자신의 지식을 내놓아 공유하는 사람에 대한 특별한 인센티브나 제도적 장치가 없이는 바람직한 지식공유를 기대할 수 없다. 기술과 창의적인 아이디어에 가치를 부여하고 그것을 보호해 주는 것은, 새로운 지식을 지속적으로 창출하게 하고, 공유하게 하는 가장 큰 유인이 된다. 즉, 지식의 창출과 공유를 위해서는 무엇보다도 지적재산권에 대한 신속하고 적절한 보호가 필요한 것이다.

그러나 기술개발에 대한 지적재산권을 보호하되, 권리가 남용되지 않도록 하여 개발된 기술이 효율적으로 확산될 수 있도록 제도를 구축할 필요가 있다. 특히 디지털 환경에서는 저작물의 창작을 활성화하기 위한 저작권자 보호를 강화하는 한편 디지털정보의 이용 활성화를 위한 제도개선이 시급하다.

(3) 지식의 평가지표 개발

이미 수년 전부터 OECD가 ‘스카이블루’라는 지식기반경제 관련 과학기술지표 개발과 측정프로젝트를 대대적으로 추진하고 있는데,³⁶⁾ 기업경영에서와 마찬가지로 지식기반의 완성을 위해서는 지식화 정도와 지식기반을 객관적으로 측정·평가할 수 있어야 한다. 이는 우리 사회가 지식기반경제로의 이행을 촉진하기 위한 구체적인 인프라의 내용과 규모, 투자우선순위의 결정 등에 절대

36) OECD, *Industrial Competitiveness in the Knowledge-based Economy* OECD Proceedings (1997).

적으로 필요하기 때문이다.

지식화를 측정하는 지표에는 지식창출과 관련된 연구개발 지출과 연구인력, 특허권 이외에도 지식스톡과 지식흐름, 지식기반 경제화, 지식네트워크, 지식 학습과 관련된 각종 지표가 포함된다. 기업 차원의 지적자산에 대한 평가 및 측정기법과 이에 대한 제도적 인정제도의 도입도 적극 검토해야 한다.

(4) 경쟁시스템의 촉진

과감한 규제개혁 함께 선진국에서는 경쟁유도와 관련된 법·제도를 새로 마련하거나 강화해 오고 있다.³⁷⁾ 그리고 공정한 경쟁시스템이 지식기반경제에서의 가장 강력한 인센티브를 제공한다는 확신에서이다.

우리 나라에서도 앞으로는 시장효율성 증대와 시장통합이라는 정책목표와 일관성 유지를 위해서는 경쟁 관련 법·제도를 확충해 나가야 하며, 이에 따르는 운영의 내실화를 도모해야 한다. 그리고 공기업이나 민간기업 구분 없이 동일한 방식으로 적용함으로써 많은 독과점 기업들이 사라지거나 민영화되도록 해야 한다.

전반적인 경쟁압력은 지식창출과 확산의 필요성을 더욱 강화하고 지식의 상업적 활용, 지식기반 벤처기업의 생성과 지식기반산업의 창출을 촉진하는 것이다. 특히, 급변하는 환경조건 속에서 새로운 체제에 적응하기 위해서는 의사소통, 문제해결, 창의적 사고, 인간관계, 협상, 자기관리 등의 역량을 구비하지 못한다면, 더 이상 경쟁력은 확보될 수 없다. 이러한 경쟁능력은 국내시장에서만 발휘되는 것이 아니라 국제관계에서도 요구되는 것이므로, 이제는 세계적 안목과 국제적 환경에의 적응력까지를 갖출 필요가 계속 커지고 있다.

37) 이는 경쟁관련 법·제도가 경쟁을 촉진할 뿐 아니라 대규모 국가들간 시장통합과 같은 주요 정책목표 달성에 있어서도 적잖게 기여한다는 평가에 따른 것이다.

제 4 절 지식기반행정의 성립논거

1. 지식기반행정의 구성체계

(1) 지식기반행정의 개념구조

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(Peters, 1996).

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.³⁸⁾

아울러 지식이 중요한 조직자산으로 인식되면서 선진기업을 중심으로 등장한 지식경영이 국내기업들 사이에서도 급속히 확산되고, 마침내 우리의 행정부문에 이러한 움직임이 가시화되고 있는 것이다.³⁹⁾

한편, 행정은 정책과정에서 지식·정보를 활용한다. 투입된 지식·정보는 정책결정에 국한하지 않고 집행 및 평가활동과 연관된다. 이에 지식·정보는 정

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

39) 아직은 민간부문에 미치지 못하는 못하지만 중앙정부(행정자치부, 기획예산처, 철도청 등)와 지방정부(서울특별시), 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.

부에 본질적 요소가 되며 심지어는 행정과도 比肩된다.⁴⁰⁾ 따라서 지식기반행정은 전자정부를 비롯하여 미래지향적 행정모델을 시사한다. 그러나 아직도 우리의 행정분야에서 지식 또는 정보관리에 대한 실천적 노력은 미약하다.

지식기반사회에 부응하는 행정모형으로서 「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 생각해 보면,⁴¹⁾ 앞으로 지식기반행정으로의 이행가능성을 충분히 생각할 수 있다. 그 까닭은 행정의 핵심자원으로서 지식·정보가 행정구조와 행정기능의 유동성을 제고할 수 있기 때문이다.

이러한 맥락에서 지식기반행정은 지식사회를 설계하고, 지식창출·지식관리를 통해 가치창출을 극대화하는 새로운 행정모델이라 할 수 있다. 또한 예측 불가능하게 급변하는 환경에서 경쟁력을 갖춘 지능적 행정으로서 그 외연적 모습은 「지식기반정부」(Knowledge-based government)로 나타난다.⁴²⁾

물론 지식기반행정은 장애의 기회와 위협요소에 대응하기 위해 행정활동의 프로세스를 끊임없이 개선하는 학습과정으로서 조직프로세스를 급격히 변화시키는 리엔지니어링과는 구분된다.

이에 따라 행정조직은 창조력을 지닌 유기체로 기능하도록 스스로 인도하는 자가지시적(self-guiding) 능력을 발휘하고, 여기서 자신의 행위과정을 결정하고 변화시키는 능력을 갖추며, 아울러 전문화된 행정으로 지식창출 전달·응용과정에서 반응적 양상을 보여줄 수 있다.

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

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

42) 지식기반행정의 개념이 적용되는 실제영역으로서 지식정부는 구체적인 지식활동 및 행위주체로서 지식을 활용하여 혁신을 주도·조정하는데, 이를테면 지식경영을 통해서 지식기업을 구현하듯이, 지식기반행정을 통해 지식정부가 발현되는 것으로 이해할 수 있다.

〈표 2-2〉 지식관련 행정에 관한 선행연구

구분	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 · 정보처리기술기반 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.

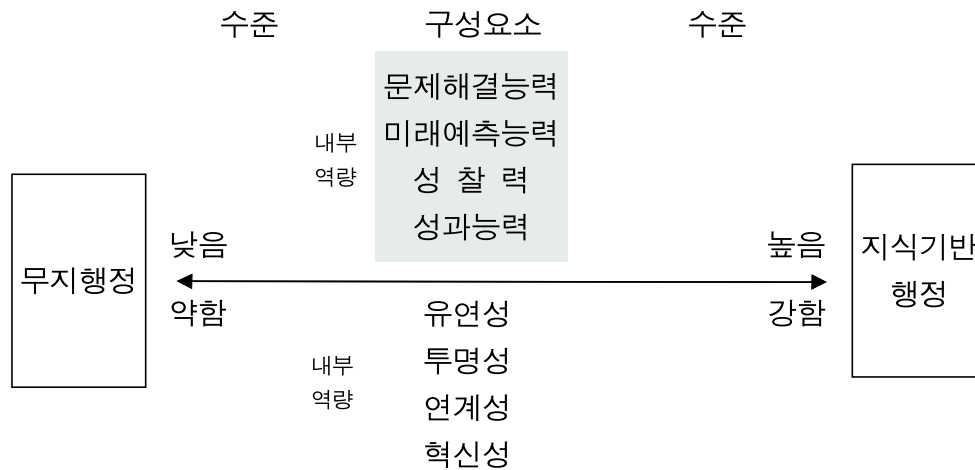
(2) 지식기반행정에의 접근논리

지식기반행정은 지식과 기술을 갖춘 행정으로서 지식사회에 부응하는 정책 과제와 정책방식 그리고 조직형태를 지니면서 형성된다. 이러한 지식기반행정을 이해하는데 있어서는 그 성격의 파악이 매우 중요하다.

따라서 지식기반행정은 내부역량과 외부지향 측면에서 이를 간략하게 살펴본다면, 「지식기반행정 = f (문제해결력, 미래예측력, 성찰력, 성과능력/유연성, 투명성, 연계성, 혁신성)」으로 표현할 수 있다.⁴³⁾

43) 여기서 지식기반행정과 변수들간 함수관계는 단지 현상을 기술하기 위한 논리적 관계를 의미한다.

[그림 2-3] 지식기반행정의 성격과 준거



※ 출처: 한세억, 앞의 논문, 4면.

이를 내부역량과 외연적 성격으로 나누어 살펴보면 다음과 같다.⁴⁴⁾

우선 내부역량과 관련하여 지식기반행정은 사회문제 해결과 변화유도를 위한 정책수립과 집행에 지식·정보를 필요로 한다. 즉, 지식·정보관리와 이로부터 파생된 기술에 의존하여 문제해결 및 사회변화 예견능력을 보여준다. 여기서 지식관리는 조직 및 행태상의 조절능력을 함축하며, 이는 사이버네틱체제에서의 지식취득, 관리능력으로 이해될 수 있다. 아울러 자기성찰적 평가를 바탕으로 잘못을 반성, 시정하면서 지속적으로 피드백하는 프로세스를 갖는다는 점에서 학습조직의 성격을 함축한다. 그리하여 주어진 자원의 범위 내에서 의도된 성과의 창출에 책임과 자율성을 내포한다.

한편, 지식기반행정의 외연적 성격은 환경 및 상황변화에 반응적이며, 역동적(dynamic)인 연성체(軟性體)임을 드러낸다. 또한 고객인 주민에게 열린 행정이면서, 비리와 부패가 줄어드는 투명하고 깨끗한 행정을 의미한다. 여기에

44) 위의 논문, 4면 참조.

서 구조와 기능간 연계와 통합에 의해 빈틈없고 이음새 없는 행정기능이 수행될 수 있으며, 아울러 정보화, 지식화의 기술혁신적 변화흐름에 부응하여 조직구조는 물론 법·제도를 적응적으로 변화·개선하는 탄력적인 행정의 모습을 상징할 수 있다.

2. 지식기반행정의 유형과 패러다임

(1) 지식기반행정의 세 가지 유형

지식기반사회에서는 정부구조와 기능의 탈바꿈이 기대된다. 그러한 이유는 행정수행에 예견력, 창의성, 유연성, 감수성이 요구되며, 핵심자원으로 지식이 활용되어야 하기 때문이다. 특히, 지식이 행정수행에 효과적으로 조직화되어야 그 역량(power)을 발휘할 수 있으며, 지식활용 여하에 따라 상이한 지식기반행정의 양식을 보여줄 수 있다. 그렇기 때문에 지식함양을 위해 지식관리는 지식기반행정의 중요한 테마가 된다.⁴⁵⁾

보다 구체적으로 행정에서의 지식은 혁신과 관련된 산출물로 기능하며, 정책 및 행정활동의 준거로 작용하기도 한다. 그리고 합리적 의사결정 형태를 개발, 시도하는 방법 또는 수단으로 소용된다. 이처럼 지식과 행정간의 상호작용은 지식세계와 행정세계간의 상이한 연결관계를 보여주면서 상이한 양식을 드러낸다.

이러한 면 산물로서의 지식기반행정은 지식사회에 대응하려는 행정변화 노력의 결과이다. 준거로서 지식기반행정은 사회문제 발견 및 해결의 필요성에서 기인하며, 방법으로서 지식기반행정은 지식사회에 부합한 행정활동의 분석 및 평가를 위한 도구적 수단으로서 요구된다. 여기서 지식기반행정의 가치지향은

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

생산성·신뢰성, 민주성·대응성, 능률성·합리성의 가치를 반영한다. 각각의 지식기반행정 양식은 보듯이 근거와 가치지향, 이슈, 정책접근 및 분야, 중심조직 등의 측면에서 구분되지만, 공통적으로 강조되는 것은 지식관리와 활용이 아닐 수 없다.

〈표 2-3〉 지식기반행정의 유형

구분	산출적 지식기반행정	준거적 지식기반행정	방법적 지식기반행정
근거	정책 및 정책활동의 범위를 확장시키며, 지원으로 관리됨 (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
이슈	지식관리/지식이전	지식관리/의사결정	지식관리/분석의 질
정책접근 방식	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

※ 출처: 한세억, 앞의 논문, 6면.

(2) 지식기반행정의 패러다임

지식의 체계적 관리 및 활용은 지식기반행정에 있어서 중요하며, 이는 21세기 공공문제 해결에 유용한 관점을 제공할 것이다.⁴⁶⁾ 특히, 사회에 반응적이고 책임성을 갖는 행정기능 수행을 위해 지식관리는 유용한 수단이 된다.

46) N. L. Henry, Knowledge Management: A New Concern for Public Administration, *Public Administration Review* (1974), p.576.

이처럼 정부활동에 영향을 주는 행정지식은 크게 세 가지로 구분된다. 첫째, 문제정의 및 해결에 관련된 지식이다. 정부가 해결해야 할 문제를 정책의제로 도출하여 정책목표로 설정하고, 대안을 탐색·비교·평가하여 정책으로 채택하는 활동에 관한 지식이다. 여기에 여론수렴, 정부역할 설정, 정책수단 및 효과편익 분석 등이 주요내용을 이룬다. 둘째, 제도구축과 운영에 관련된 지식이다. 지식활동의 조장·촉진을 위한 제도적 인센티브로서 지적재산권 보장을 들 수 있다. 그리고 지식활동 주체간 상보작용과정의 제도화 또는 시스템화, 법·제도의 정비 등이 해당된다. 셋째, 전략적 방향에 관한 지식으로서 그 유용성을 통해 주민에게 만족을 제공한다. 이는 정부지식의 공유와 확산, 국민요구 및 니즈의 파악, 공유된 비전 설정 등을 통해 나타난다.⁴⁷⁾

또한 행정에서 지식관리는 문제해결이나 가치창출을 위한 정책형성뿐만 아니라 정보생산·확산·접근·활용 등의 측면에도 적용할 수 있다. 이처럼 지식은 정책과정의 핵심자원으로 기능하면서, 행정활동의 중요 부분을 구성한다.

결국 지식생산·파급활용이 경제활동의 중심으로 이행하면서 정부역할과 정책내용이 달라지고 있는 것이다. 특히, 지식사회에 적합한 사회제도와 룰(rule)을 재구조화(restructuralization)하는 과정에서 드러났거나 예상되는 문제의 해결을 위해 지식·정보정책이 새롭게 강조되고 있다.⁴⁸⁾

한편, 행정이 지식환경에서 성장, 발전을 지속함으로써 어떻게 바람직한 행정을 구현할 것인가는 중요한 과제이며, 이는 효율성과 지식경쟁력을 동시에 추구하면서 드러날 것이다.⁴⁹⁾ 이는 지식기반행정의 경로(path)와 함께 관료적 행정과 지식기반행정의 패러다임을 통해 잘 알 수 있다.

47) 삼성경제연구소 편, 「지식경영과 한국의 미래」 (삼성경제연구소, 1999), 79~81면 참조.

48) 예컨대 지적재산권, 정보자원관리, 교육·문화분야의 콘텐츠 육성, 소프트웨어, 시큐리티, 프라이버시, 정보범죄, 정보기술 및 지식인 양성을 위한 정책 등이 정책분야로 부상하고 있다. 또한 정보네트워크의 고도화를 위한 정보통신인프라 구축과 표준화, 인증제도 등 정보제공기반 조성 등이 여기에 해당된다.

49) 한세억, 앞의 논문, 8~9면 참조.

[그림 2-4] 지식기반행정의 경로



〈표 2-4〉 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)

제 3 장 충남도정의 지식기반 정책운영 추진사례 분석 및 논의

제 1 절 사례분석의 기본전제

1. 사례선정의 배경

「지식정보화시대」라 일컬어지는 21세기 도래에 능동적으로 대비하기 위해서 이미 충청남도는 나름대로의 “전략적 선택”을 하였다. 이는 바로 지방정부의 「지식기반의 정책수행능력」(knowledge-based policy executability)을 확보하는 일이었으며, 구체적으로는 정책기능을 내부적으로 “조직화”(organizing)하는 至難한 작업이었다.

그리하여 지난 1996년 2월 12일 전국 최초로 독자적인 정책수행능력을 갖추기 위해 ‘정책실’을 설치, 운영함으로써, 지방 차원에서 정책수행능력을 실질적으로 확보할 단초를 열었으며,¹⁾ 이를 토대 삼아 지금껏 충청남도는 지식기반 정책운영 시스템을 효율화·제도화·고도화하기 위한 노력을 계속하고 있다.

당초 ‘정책실’은 비법정직제로 출범하였으나, 도정발전의 실질적인 견인차 역할(leading role)을 수행하면서 정책개발, 행정혁신, 지역발전을 위해 실로 많은 “전략사업”들을 처리해 왔으며, 도정철학인 인본·경영행정, 21세기 충남 비전, 지역현안 대응논리 등을 지식기반 정책운영 차원에서 접근해 왔고, 현재 그 기본틀을 일정수준 유지하고 있다.

따라서 본 사례분석은 이러한 충남도정의 지식기반 정책운영과 관련된 일련의 추진사례를 분석, 논의해 보고자 한다.

1) 「조선일보」(1996. 2. 15) ; 충청남도 자치행정과, 「직제운영현황」(1997. 2).

2. 사례선정의 적용기준

앞에서 제시한 충청남도의 「지식기반 정책운영」의 사례추진은 곧 정책문제 해결을 위한 지식기반 조직화 추진사례를 의미한다. 그러나 이를 사례분석의 전제요건으로 삼기 위해서는 다음과 같은 분석대상의 선정기준(selection criteria)의 측면에서 검토할 필요가 있다.

첫째, 지식기반의 정책운영을 지속적으로, 실효성 있게 추진하기 위해서는 무엇보다도 이를 뒷받침할 수 있는 제도적 장치(institutional devices)에 관한 부분이 포함되어야 하며, 따라서 이는 결국 정책운영 전담부서 설치 및 그 운영과 관련된 사례가 되어야 할 것이다.²⁾

둘째, 충청남도의 도정운영 및 지역특성에 적합성(fitness)을 갖추고 행정역량 및 지역잠재력을 살릴 수 있는 추진사례이어야 한다. 즉, 지역문제해결에 역동성(dynamics) 있는 대응양식으로서 “지식기반 정책기능의 조직화 과정”이 구체적으로 드러나 있어야 한다.

셋째, 지식기반 정책운영에 따른 추진사례가 현재까지 가시적 성과(visible performance)를 나타내고 있거나 또는 현재 추진 중에 있더라도 잠정적 성과판단이 어느 정도 가능한 사례이어야 한다.

이렇게 볼 때 충남도정의 지식기반 정책운영 추진사례는 “조직화 논리”(organizing logic) 내지는 “학습조직”(learning organization) 측면에서 접근될 소지가 많고, 따라서 본 연구의 사례분석으로 적절성이 있다 할 수 있다.

2) 이러한 충청남도의 정책전담부서 설치의 기관형성·제도형성(institution building) 차원에서 접근할 수도 있겠으나, 21세기 민선자치시대에 필수적으로 요청되는 정책수행능력(policy executability)의 자체적 확보라는 차원에서 이해되는 것이 더욱 적실성이 있다. 이와 관련된 논거는 다음을 참조할 수 있다. 정성길 외, 「지방자치단체와 공공정책」 (서울: 범론사, 1993), 36~38면 ; 안병만, 「한국정부론」 (서울: 다산출판사, 1994), 36~38면 ; Robin Hambleton, *Policy Planning and Local Government* (Hutchinson of London, 1992).

제 2 절 정책문제해결을 위한 지식기반 조직화 추진

1. 지방정부의 문제해결능력

(1) 지식기반에 입각한 정책문제해결

지방정부는 산적한 각종 지역현안들에 대한 실효성 있는 「문제해결능력」(problem-solving capacity)을 반드시 갖추지 않으면 안된다. 이는 지방정부가 그의 본연의 위상·역할에 부응하기 위해서는 효율적인 정책수행체제를 구축해야 하며, 먼저 실질적인 문제해결능력을 갖추어야 한다는 뜻이다.³⁾

특히, 여기서 지방정부의 「문제해결능력」의 확보문제와 지식기반행정은 상당히 밀접한 관계가 있다 할 수 있다. 왜냐하면 문제해결능력은 지식기반행정의 소산인 것이며, 이를 위해서는 「학습조직화」(learning organizing)가 가능한 일련의 지역문제해결을 위한 장치가 필요하기 때문이다.⁴⁾

그렇다면 지방정부가 실질적인 문제해결능력을 갖추기 위해서는 예비단계로서의 어떠한 분석적 절차가 필요한가? 여기서는 문제해결에 필요한 기본전제로서 문제유형과 그 해결수준에 관해 살펴보기로 한다.

먼저 문제해결은 인과관계의 함수관계라는 인식으로부터 출발한다. 인과관계가 완전한 경우는 그 논리적 구조가 ‘잘 구조화된 문제’(well-structured problem)라 할 수 있고, 반면 불완전한 경우의 문제는 ‘비구조화된 문제’(non-structured problem)라 할 수 있다. 이와 같은 문제들의 특성은 몇 가지 측면에서 다음과 같이 구분된다.⁵⁾

3) 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구」, 제35회 지방행정 연수대회 제출논문 (1998. 11. 5~6), 23면.

4) Charles E. Pinkus and Anne Dixon, *Solving Local Government Problems* (London: George Allen & Unwin, Ltd., 1981), pp.3~4.

〈표 3-1〉 구조화에 따른 문제의 유형

구 분	문 제 의 구 조 화		
	잘 구조화	중간수준 구조화	구조화되지 않음
문제해결자	1인 혹은 소수	1인 혹은 다수	다 수
대안의 수	제한적	제한적	무제한적
결 과	확 실	불확실	미 지
확 율	계산가능	계산불가능	계산불능

먼저 ‘잘 구조화된 문제’는 문제해결자의 수와 해결대안의 수가 아주 적은 경우로써, 그 해결공간이 작으므로 목표에 대한 합의도 존재한다. 또한 각 대안의 결과도 예측가능하므로 대안의 결과도 미리 프로그램화될 수 있다.⁶⁾

이는 문제의 상황이 알려져 있고, 그러한 상황을 바람직하지 않게 만드는 가치가 존재하며, 그 문제의 해결수단이 항상 사용가능한 경우다. 대안탐색도 일정한 자극이 따라 일정한 반응이 일어나는 등식관계로 보기 때문에 탐색과정은 거의 발생하지 않는다.⁷⁾ 결국 이는 단순반복화된 문제라 할 수 있다.

그러나 ‘전혀 구조화 되어지지 않은 문제’는 인과관계에 대한 사실적 전제가 문제해결자 사이에는 확실하나 목표·가치에 대한 전제가 문제해결자 사이에 불일치하는 경우에 해당된다. 목표가 불분명해서 인과관계에 대한 정확한 계

5) James G. March, et al., *Organizations* (New York: Wiley, 1958), pp.86~87. 의 사결정분야에서는 문제유형을 3가지로 분류하고 있는데, ①잘 구조화된 문제, ②중간수준의 구조화된 문제(moderately structured problem), ③전혀 구조화되어지지 않은 문제가 그것이다. W. N. Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, Inc., 1981), pp.103~104 참조.

6) 이 점과 관련하여, 쉬핀은 문제를 그것의 단순성의 수준과 문제를 정의하는데 요구되는 자의성(arbitrariness)에 따라 크게 세 가지로 나누어지는 바, 이 때 ‘단순한 문제’(simple problem)가 여기에 해당한다. W. J. Siffin, *The Art of Problem Defining* (Bloomington: Indiana University, PASITAM, 1980).

7) J. G. March and H. A. Simon, *Organizations* (New York: John Wiley and Sons, Inc., 1958), pp.136~171.

산이 이루어질 수 없고, 또 다른 기준에 의해 해결책을 분석·평가할 수밖에 없는 경우가 여기에 해당된다.

이러한 문제에 대한 해결방안이란 관련당사자들간의 어떠한 합의에 도달하기 위한 과정 자체가 중요시되는 점증적(incremental) 문제해결전략이 사용될 것이다. 이는 조직내에 다수목표가 존재할 수 있고, 그 목표들간에 상충관계가 충분히 발생할 수 있는 상황이다. 또한 관련집단의 변화에 따라 목표·가치도 변화될 수 있는 상황이므로, 단순히 합리적 판단에 입각한 문제해결전략은 관련집단간에 또 다른 문제나 갈등의 원천이 될 수도 있다.

(2) 문제해결수준과 정책기능의 조직화과정

이상의 논의를 지방행정조직에 적용하면, 다음과 같이 문제해결수준에 따른 일련의 ‘직무수행체계’(job implementation system)를 설정할 수 있다.

〈표 3-2〉 문제해결수준에 따른 충청남도의 직무수행체계

구 분	수준	직무특성	직무방식 직무영역	직무중점	기구 직제	비 고
잘 구조화	관리	단순반복적 직무	단순 좁음	정책집행 실무협조 단순계획 현장관리	담당(계) 및 과	행정부지사 보좌기관인 총무과(총괄) 별도*
중간 구조화	기획	계획적/ 전문적 직무	중간 중간	총괄기획 종합관리 기획수립 행정통제	국·실 담당관	종전 기획관리실(기획관/ 담당관, 프로젝트팀 포함)
구조화 되지않음	정책	가치판단/ 가치창출 직무	복잡 넓음	정책분석 정책선별 정책입안 정책개발	(정책)기획 정보실	정책관리관, 정책담당관 정책개발·정책심의업무 기타 특수업무*

※ 출처: 필자, 「지역경쟁력 강화를 위한 충청남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구: 정책운용 프로그램의 예비설계를 중심으로」 (충청남도, 1996), 24면에서 재구성.⁸⁾

한편, 이상과 같이 각 문제해결수준에 따른 충청남도의 직무수행체계는 크게 3단계로 구분될 수 있다. 따라서 현행 「(정책)기획정보실」(정책관리관, 정책담당관)이 설치·운영되지 않는 종래 「기획관리실」의 경우에는 정책수준(policy level)의 직무를 부지사(행정·정무) 및 도지사 수준에서 직접 담당했거나, 혹은 기획수준(plan level)에서 잠정 처리했다는 추론이 가능하다.⁹⁾

어떻든 정책수준의 직무란 ‘구조화되지 않은’ 성격인 것을 전제로 한다면, 이는 ①안정성 → 불안정성(unstability), ②동질성 → 이질성(heterogeneity), ③단순성 → 복잡성(complexity), ④정태성 → 동태성(dynamics), ⑤우호성 → 적대성(hostility) ⑥확실성 → 불확실성(uncertainty)이라는 구조적 속성을 지님을 알 수 있다.¹⁰⁾

결국, 충청남도의 정책문제해결을 위한 조직화과정은 ‘구조화되지 않은’ 직무수행을 위해, 즉 고도의 가치판단과 가치창출을 위해 지식기반에 입각한 조직화과정(organizing process)을 거쳤다고 해석할 수 있다.

그렇다면 체계적인 정책기능 수행을 위해서는 다음과 같은 ‘직무표준’(JS)이 설정되어야 한다. 예컨대, 기본적인 정책구상(policy design), 정책우선순위(policy priority) 설정, 전략적 행동지침 마련, 정책분석·정책입안(→정책수행), 사후 정책평가의 수행, 외부효과 및 부수효과(external and side effects)의 고려, 민심향배 판단 및 대응, 정책의지 구현, 정치적 판단 및 고려, 기타 예기치 않은 사태에의 능동적 대비 등이 여기에 속할 것이다.

8) 이는 1998. 9. 1차 조직개편시의 기준이며, () 속은 1999. 8. 2차 조직개편시에 종전 정책기획정보실에서 기획정보실로 명칭이 간소화된 것을 의미한다.

9) 이는 문제해결수준에 따라 일반적인 지방행정직제를 재구성해 본 것이며, 따라서 현재 局 산하 일부 課 및 별도의 계선조직(공무원교육원·농업기술원·보건환경연구원·의회사무처 등)과 직속기관·사업소에 대한 추가검토가 필요하다. 다만 1차 조직개편 결과, 충청남도는 「정책기획정보실」로, 강원도는 「정책조정실」로 각각 기능과 명칭을 바꾸었으며, 나머지의 경우는 종전대로 「기획관리실」로 하고 있다.

10) 필자, “전략적 조직구성의 논리체계와 전략구상,” 「한국관료제와 조직분석: 쟁점과 인식틀」 (대전대학교, 1995. 9), 235~238면.

2. 지방정부의 정책수행기능

(1) 지식기반 정책문제의 수요변화

현행 민선자치체제의 출범은 어디까지나 지방자치의 필연적 산물로써, 이는 종래의 중앙정부의 내무행정에 지방행정이 종속되었던 형태로부터의 명실공히 자치체제로의 전환을 의미한다.¹¹⁾ 민선자치체제는 우리 나라 지방행정의 새로운 좌표설정과 이제는 지방정부수준에서 ‘自足的 정책수행능력’이 필수적임을 일깨워주고 있다. 즉, 과거에는 지방행정이 중앙정부의 정책을 단순히 집행하였으나, 이제는 자체적인 정책기능이 절실히 요청되고 있는 것이다.

물론, 우리에게 있어 “지방정책”(local policy)이란 아직까지 학문적으로 충분히 정립되지 못한 구성적 개념의 수준이다. 기존의 정책 일반이란 곧 ‘국가정책’을 지칭하는 것인 만큼, 앞으로 지방정책이 제대로 정립되기 위해서는 민선자치체제에서의 ‘정책적 요구’(=정책수요)의 실상과 그것이 가능케 될 수 있는 존립근거 및 적용기반을 객관적·체계적으로 분석해야 한다.¹²⁾

이러한 점에서 충청남도의 경우를 포함, 민선체제에는 다음과 같은 일련의 정책수요(policy demand)가 계속 발생할 것이 예견된다.

첫째, 민선단체장의 선거공약과 정책적 기대치 고려에 따른 내부조정, 정책집행자원의 제약성 문제, 점차 가열화될 주민요구의 폭주현상에 대한 대책부심, 추후 정책평가에의 부담(차기선거) 등이다.

둘째, 지역주민들의 정책집행에 대한 ‘품질보증’ 요구, 정치적 수혜자로서 경제적 부담의무 경시성향에 따른 대응문제, 정책집행시 공공서비스 공급과 관

11) 김병준, 「한국지방자치론: 지방정치·지방행정·자치경영」(서울: 법문사, 1995), 403~406면.

12) 이들은 ‘국가~광역단체~기초단체’라는 연쇄구조 속에서 각기 다른 역할과 기능을 수행하고 있는 만큼, 국정~도정~시·군정 관련 정책수요나 정책기능은 서로 구별되어야 한다.

련된 公生産체제(coproduction system) 및 제3섹터형 민관합작(public-private partnership)과 같은 주민참여방식에 의한 의사결정, 특히 “힘의 논리”로 지역 문제를 풀어가려는 주의주장이 보편화되고 있는 현실에 대한 대응모색이 절실한 시점이다.

셋째, 지방공무원의 입장과 관련하여 경쟁체제로의 급격한 변화에 따른 지방행정 구조조정에 대한 반응양태와 역할갈등(role conflict) 문제, 한편 폭주하는 민원·민원성 업무 및 양질의 공공서비스 공급요구로 종전의 관행·방식으로는 더 이상 ‘지방살림살이’를 꾸려갈 수 없으며, 따라서 정책현안에 대한 지방정부의 책임 있는 대안모색을 요구하게 되었다.

한편, 산적해 있는 지역현안·정책현안에 대하여 이들이 모두 높은 정책우선순위(policy priority)를 갖는다고 말할 수는 없다. 더욱이 이들을 정책수행단계에서 선별·조정할 경우에는 더욱 그렇다. 그러므로 특히 충청남도의 경우에는 「지식기반 정책운영체제」에 입각하여 종합적인 정책설계(policy design)가 필요하다.¹³⁾

첫째, 정책·기획 및 행·재정분야에서는 21세기 발전비전,¹⁴⁾ 제도개선, 지방정부간 관계정립, 재원확보 등과 관련된 정책문제가 중심을 이루고 있으므로, 따라서 운영절차 표준화·제도화 및 실무협의 증대로 소기의 정책효과를 추구해야 한다.

둘째, 산업경제분야에서는 단기처방(물가안정)과 중장기처방(중소기업진흥·산업구조개편)이 필요한 경우로 나누어 검토하고, 특히 형편이 어려운 도내 경제현실을 감안, 금융지원 강화 및 경기활성화에 비중을 높여야 한다.

셋째, 지역개발분야에서는 권역개발 및 백제문화권·서해안권 개발에 대한

13) 필자, 「지역경쟁력 강화를 위한 충청남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구」, 앞의 논문, 33~34면.

14) 이미 충남발전연구원에서 수행한 바 있는 「21세기 충남장기발전비전(New Hope 21) 수립연구」(1996. 8~1997. 12)에 이어 현재 필자가 연구책임을 맡아 수행중인 「충남2010정책비전 수립연구」(2001. 8~2001. 12)는 여기에 해당된다.

집행자원을 지속 투입하고, 사회간접자본 확충 및 지역기능 특화를 위해 프로젝트형 운영체제를 조기에 구축하는 것이 중요하다.

넷째, 보건·환경분야에서는 도내 보건위생 및 재해방지대책을 연계 추진하여 실효를 높이고, 특히 환경개선 및 환경보존에는 범도민적 생활개혁으로 소기의 정책효과를 기하도록 해야 한다.

다섯째, 여성·복지분야에서는 도내인구의 절반을 차지하는 여성에 대한 인권 보장, 사회참여 증대 및 고용할당제를 중점 추진하고, 이를 지역복지 차원과는 별도로 운영하도록 한다.

여섯째, 기타분야에서는 주요 의정현안 및 민생안정 관련현안에 효율적으로 대응하여 민선자치도정의 역량과 확고한 정책의지를 심어주어야 한다.

(2) 지방정부의 정책수행영역과 단계별 정책과정

지방정부의 정책수행체제는 바로 이와 같은 ‘행정수요≒정책수요’에 적절히 대응하기 위한 「지식기반행정체제 구축」 차원에서 정책기능의 조직화과정이 반드시 필요하며, 이를 충청남도는 일찍이 인식하여 정책수행기구를 조기에 갖추는 노력을 펼쳐왔다. 결국 정책과정인 ①정책문제제기→ ②정책의제형성→ ③정책분석→ ④정책결정→ ⑤정책집행→ ⑥정책평가→ ⑦정책종결이라는 수순을 이제 지방정부에서도 밝게 되는 것이다.¹⁵⁾

한편 중앙정부에는 각 소관부처별로 정책수행체제를 운영하는데 있어, 일반적으로 정책개발관·정책조정관, 또는 정책기획관·정책연구관·사업개발관 등을 두고 있으며, 소관부처별로 심사분석, 협의조정(정책협의), 정책입안(정책

15) 물론 학자들간에는 정책체계 및 정책과정에 대한 異見도 없지 않다. 여기서는 일반적인 手順을 제시한 것이다. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977) ; Gray Brewer and Peter de Leon, *Foundation of Policy Analysis* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1983) 각각 참조.

수립), 정책개발의 기능을 담당하고 있음에 유념할 필요가 있다.

현재 충청남도의 정책주무부서인 「(정책)기획정보실」(정책관리관 및 정책담당관)은 정책개발과 정책관리에 중점을 두고 있다. 여기서 충청남도의 정책수행이란 「(정책분석→정책선별→정책입안)+정책개발」 과정을 포괄하면서, 최종 정책결정에 대한 사전과정을 의미한다 할 수 있다. 다음은 지방정부 정책수행 영역과 정책전담부서의 직무중점을 단계별 정책과정과 관련시킨 것이다.

〈표 3-3〉 단계별 정책수행의 적용범위와 정책주무부서의 직무중점

구 분	정책과정상의 적용범위	정책전담부서의 직무중점
제1단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책문제제기 • 정책의제형성 	<ul style="list-style-type: none"> • 정책현안 예상 및 사전대응 • 정책정보 수집 및 연구검토
제2단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책분석 • 정책선별 • 정책입안 <p style="text-align: center;">} 정책개발</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 심사분석 • 협의조정 • 정책수립 • 정책개발 <p style="text-align: center;">} ‘정책수요’ 판단 및 ‘정책우선순위’ 설정</p>
제3단계	<ul style="list-style-type: none"> • 정책결정 • 정책집행 • 정책평가 • 정책종결 	<ul style="list-style-type: none"> • 최종 결정권자의 정책의지 반영 • 계획/실행간, 비용/편익간 정합성 • 정책의 효과성/정당성 검증 • 정책의 상징적 효과(아이덴티티)

※ 지방정부의 정책수행영역 ≡ (정책분석→정책선별→정책입안) + 정책개발.

이와 같은 단계별 정책수행의 적용범위와 정책주무부서의 직무중점은 정책전담부서가 설치·운영되고 있는 충청남도과 같은 경우에만 적용이 가능하다. 어쨌든 정책전담부서의 정책수행 영역구분에 따라서 전략적 우선순위가 높은 정책수요는 1차적 정책수행의 대상이며, 이로써 도정책임자의 최종 정책결정에 앞서 실무차원에서 여과장치(filtering device)로서의 기능을 담당한다.¹⁶⁾

16) 따라서 여기서는 정책내용의 단순한 계수분석에 그치지 않고 타당성분석과 같은 ‘사업성검토’ 및 ‘프로그램평가’(program evaluation)라는 분석적 입장을 취한다. 이는 정책결정에 앞서 ‘실질적 정책채택’(actual policy adoption)이 이루어진다는

3. 정책문제해결을 위한 충청남도의 조직운영

(1) 충남도정의 정책기능 조직운영

민선 1기 때부터 충남도정의 정책기능 확보 및 內在化 요구는 매우 강렬하였다. 이는 지방자치 실시에 따른 「지방의 자율성」(local autonomy) 확보 즉, 자치권 확대이상이 필수적이었음은 물론이나, 무엇보다도 지역문제해결에 있어서도 기존의 접근방식으로는 명백히 한계가 있음을 절감하고, 정책기능 확보를 위해 부단한 노력을 기울여 왔다.

먼저 민선 1기가 출범한 이후 1996년 2월 14일자로 도지사 직속의 당시는 비법정직체인 「정책실」을 설치, 여기에 제1정책심의관(충남발전비전 및 지방자치 관련정책), 제2정책심의관(백제권개발 및 보건·환경 관련정책), 제3정책심의관(사회간접자본 및 산업진흥 관련정책), 여성정책심의관(여성정책 및 사회복지 관련정책)으로 직제를 구성, 운영해 왔다.¹⁷⁾

그 후 1997년 5월 10일 직제개편에 따라 「정책실」은 일반정책심의관, 정보화정책심의관, 개발정책심의관, 여성정책심의관으로 바뀌었으며, 다시 1998년 9월 2차 구조조정과 관련 「정책실」은 정책기획정보실 산하의 공식직체인 「정책담당관실」은 일반정책심의관, 정보화정책심의관, 개발정책심의관, 여성정책심의관으로 바뀌었으며, 특히 전국 최초로 「정책관리관」 직제를 공식적으로 도입하였다.

다시 1999년 8월 제2차 구조조정과 관련 「정책기획정보실」을 「기획정보실」로, 그리고 「정책담당관실」은 정책총괄담당, 정책분석담당, 개발정책담당으로

점에서 핵심적인 제도적 장치가 된다. 필자, 「충남도정발전을 위한 정책전담부서 운영의 제도화방안: ‘통합적·협업형 정책심의체제’의 정착과제-미발간」 (충남발전연구원, 1997), 3~4면.

17) 「조선일보」 (1996. 2. 15) ; 충청남도 자치행정과, 「직제운영현황」 (1997. 2).

조정하고, 행정부지사 직속의 「여성정책관실」을 설치하면서, 여성정책담당, 여성복지담당, 여성교육담당으로 바뀌어 오늘에 이른 것이다.¹⁸⁾

여기서 주목해야 할 것은 1998년 9월 5일자로 단행된 충청남도의 직제개편의 내용이며, 그후 계속된 구조조정으로 기구축소 및 직제명칭 간소화 등으로 일부 변화가 있었으나, 그 기본적인 골격은 변하지 않았다는 사실이다.

당시 충청남도에서는 「정책실」의 법정직제화를 추진, 행정자치부에 요구했으나 승인되지 않았으며, 단지 「정책심의관」 직제는 공식적으로 승인을 받았다. 이는 중앙정부의 專有物인 「정책실」 직제는 불허하였다는 점과 더불어, 다만 부분적으로 「정책심의관」 직제는 허용하였다는 점이 강조된다. 이와 같은 충청남도의 끈질긴 노력은 전국최초로 광역자치단체내에 「정책심의관」 직제를 설치, 운영하게 되었으나, 여전히 지방정부에 걸맞는 「정책실」 직제는 허용되지 않았다. 그러나 1998년 9월 1차 구조조정 관련 직제개편시에 「정책기획정보실」로 직제를 수정한 것이다.

즉, 당시의 정책기획정보실 등 8실·국·관·본부, 38과, 156담당으로 확정, 시행되었으며, 이로써 정책수행기구를 제도화 수준으로 올려놓은 것이다. 이와 같은 충청남도의 정책의지는 당시 지방행정 구조조정의 상황여건에서도 「정책기획정보실」(정책관리관, 정책담당관) 설치·운영 및 「각 局별 정책추진 전담 주무課」 설치운영으로 지식기반의 고도화를 지향하는 지방정부의 정책기능을 적극적으로 도입, 운영하는데 역점을 두고 있다.

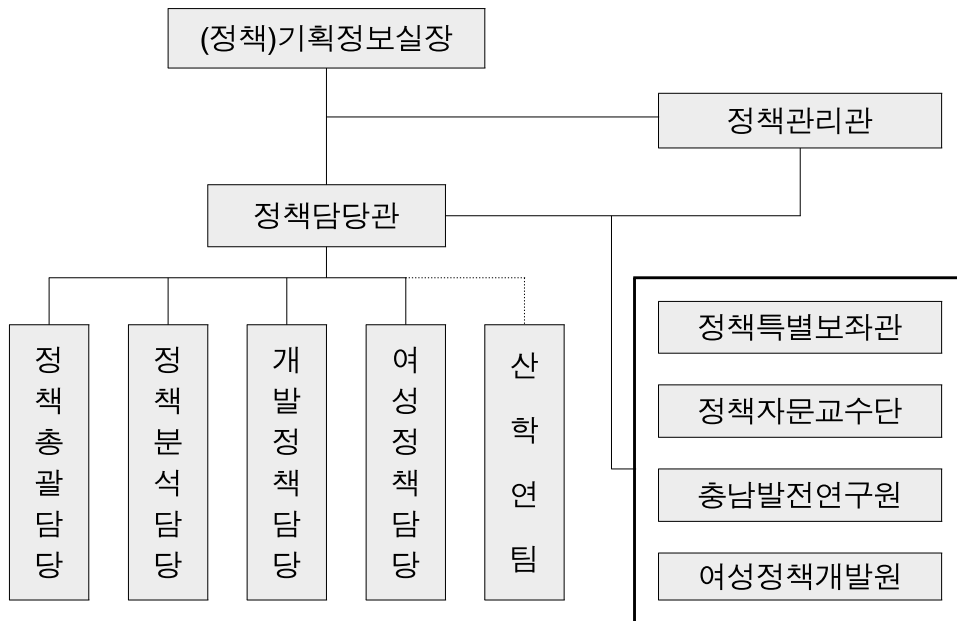
이를 통해 충청남도의 집요한 「지식기반의 지방정책운영」(knowledge-based local policy drive)에 대한 의지와 노력을 충분히 엿볼 수 있다.

다음은 새로운 모습의 충청남도 정책수행체제의 구조를 도표화한 것이다.¹⁹⁾ 다만 이는 1998년에 짜여진 당초의 직제운영 내용이며, 그 후 지방행정 구조조정으로 일부 명칭간소화 등으로 내용이 변경되었다.

18) 충청남도, 「道 조직개편에 따른 관련규칙 제·개정계획」 (1998. 8).

19) 충청남도, 「충청남도 정책기능의 활성화방안: 내부자료」 (1998. 10), 2면.

[그림 3-1] 새로운 모습의 충청남도 정책수행체제의 구조



※ 정책기획정보실장 → 기획정보실장(명칭변경), 여성정책담당 → 여성정책관실(기능이관), 산학연팀 → 경제통상국(이관), 정책특별보좌관 → 가동준비상태

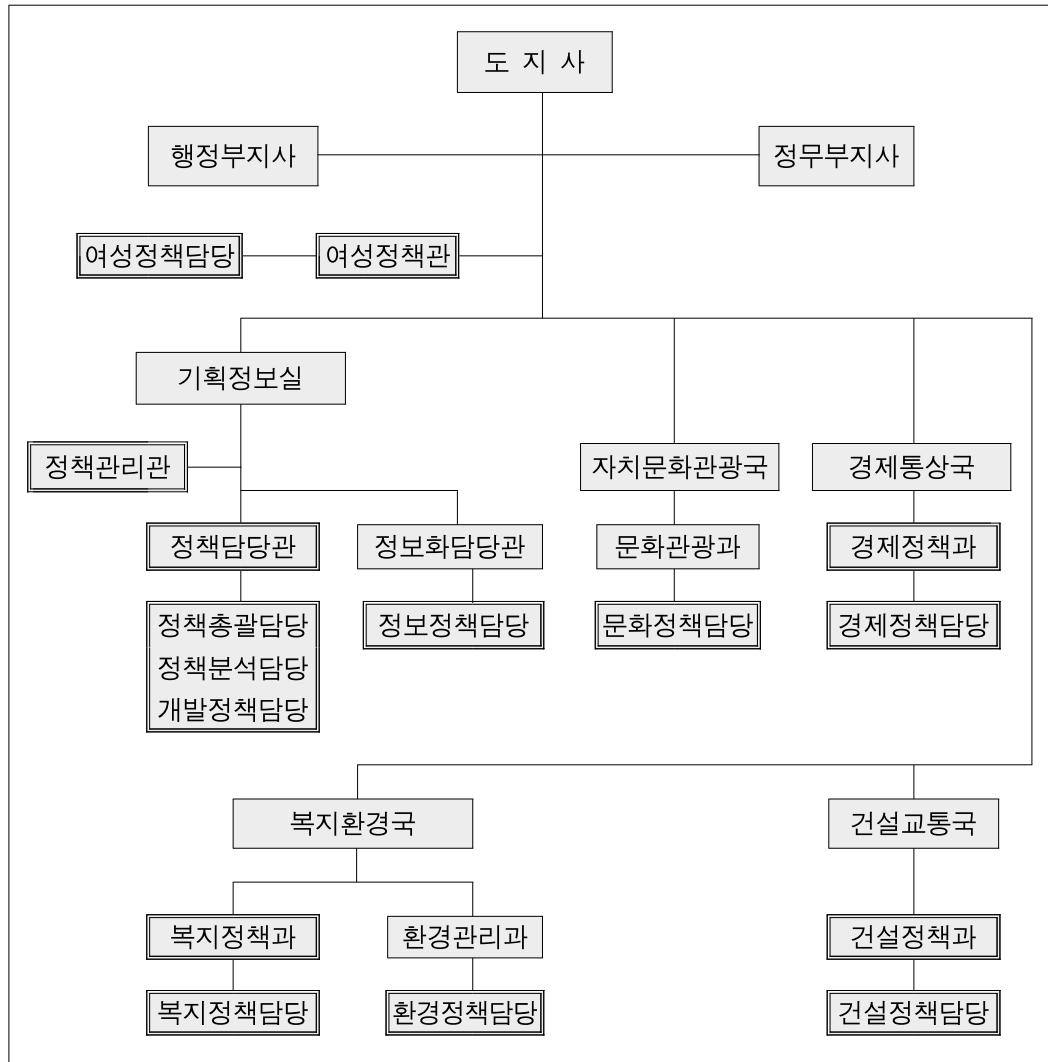
〈표 3-4〉 충청남도의 정책추진 유관부서 현황(본청 실·국 기준)

실국별	정책추진 주무課	정책추진 주무담당(係)	비 고
기획정보실(2)	정책관리관(지3) 정책담당관(지4)	정책총괄, 정책분석, 개발정책	여성정책관(지4) 별도 직제
자치문화국(지3)	자치행정과(지4)	행정담당(지5)	기존 직명 사용
농림수산물국(지3)	농정유통과(지4)	농정기획담당(지5)	"
경제통상국(3)	경제정책과(지4)	경제정책담당(지5)	
복지환경국(지3)	복지정책과(지4)	복지정책담당(지5)	
건설교통국(지3)	건설정책과(지4)	건설정책담당(지5)	
소방안전본부 (소방감)	소방행정과 (지 소방정)	소방행정담당 (지 소방령)	기존 직명 사용

※ () 속의 地는 “지방직”이며, 숫자는 직급

현행 충청남도 공식직제 중에서 정책관련부서를 뽑아보면 다음과 같다.

[그림 3-2] 충청남도 정책관련부서 조직현황



⇒ 이는 2000년 10월말 기준으로 직제상 “정책담당부서”만을 선별한 것이며, 앞의 <표 3-4> 충청남도 정책추진 유관부서 현황에서 「자치문화국-자치행정과-행정담당」, 「농림수산국-농정유통과-농정기획담당」, 「소방안전본부-소방행정과-소방행정담당」은 제외한 것임

※ 출처 : 충청남도, 「2000 구조조정 총람」 (2000. 11) ; 「충청남도 직위표」 (2001. 9. 1).

따라서 이러한 충청남도 조직운영의 특징은 21세기 충남시대의 대장정을 실현하기 위한 체제구축에 목표를 두면서 지방행정 조직기능을 재정립하고, 새로운 행정환경 변화에 적합한 「기식기반의 정책수행형」(knowledge-based policy performance type) 행정조직으로 개편하고자 한 것이다.²⁰⁾

첫째, 종래의 수직적 관료형 조직체제를 수평적 기업형 행정체제로 혁신적으로 바꾼 「신경영행정」 조직편제이다. 통제·규제위주의 중앙집권체제의 전형적 기구인 내무국을 폐지함은 물론, 특히 정책과 기획부서의 연계·보강으로 창의력을 바탕으로 한 21세기 충남비전을 실천하기 위해 주력하였다.

둘째, 정책특별보좌관, 대변인, 국제의전 기능의 추가설정으로 지휘권을 강화하는 한편, 국장에게 자체 조직권과 인력 조정권을 부여하였다.

셋째, 계를 폐지하여 담당으로 바꾸고, 팀·PJT(프로젝트팀)·기획단 설치의 자율성을 부여함과 동시에 1국-4과, 1과-4담당, 1담당-4인 이상으로 大局大課主義의 조직설계를 추구하였다.

여기서는 충청남도가 단행한 조직개편을 통해 정책관련 조직분야의 내용을 실·국 기준으로 선별, 제시한 것이다. 이는 기식기반의 정책운영의 강도가 높았던 1차 직제개편을 거쳐 현행직제의 골간을 이루는 2차 직제개편을 기준으로 살펴보는 것이며, 따라서 현행 직제내용과는 일부 차이가 있다.

〈 기획정보실 〉²¹⁾

- 기획정보실에, 정책관리관, 기획관, 정책담당관, 예산투자담당관, 법무담당관, 정보화담당관을 둔다.

20) 충청남도, 「충청남도 정책기능의 활성화방안: 내부자료」 (1998. 10), 2면.

21) 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」 (1999. 8) ; 기획정보실 편. 특히, 1998년 8월 1일 현재, 전국의 광역시도(경기·강원·충북·전북·전남·경북·경남) 중에서 강원도가 '정책조정실'로 編制된 경우만을 제외하고 나머지는 종전처럼 '기획관리실'로 편제되었다. 충청남도, 「全國道の 조직개편안(안) 비교」 (1998. 8), 5면 참조.

- 기획정보실장은 이사관 또는 부이사관으로 보하고, 정책관리관은 지방부이사관으로 보하며, 기획관은 서기관으로, 정책담당관·예산투자담당관·법무담당관은 지방서기관으로, 정보화담당관은 지방서기관·지방통신서기관 또는 지방전임전문직공무원으로 보한다.
- 정책담당관은 다음사항을 분장한다.
 - ▶ 정책총괄분야
 - 담당관 소관업무의 종합계획 수립, 조정, 총괄
 - 도정 주요정책 개발 및 조정
 - 21세기 충남발전비전 구상, 추진
 - 충남장기발전계획(New-Hope 21) 가시화 및 종합조정·관리
 - 충남발전연구원 지원, 육성 및 정책자문교수단 운영
 - 정책특별보좌관 운영, 지원
 - 도정 주요정책에 대한 중앙부처 및 자치단체간 협력
 - ▶ 정책분석분야
 - 도정 주요정책에 관한 심의·분석·평가
 - 정책개발사항에 관한 사후관리
 - 도정 현안사업의 분석 및 대책 강구
 - 정책개발을 위한 산·학·연과의 협력
 - 도정 정책자료 수집·관리
 - ▶ 개발정책분야
 - 주요 지역개발사업 유치전략 수립
 - 주요 지역개발사업 조정·평가
 - 도건설종합계획 승인
 - 시·군 건설종합계획 승인
 - 도청이전에 관한 사항

▶ 여성정책분야²²⁾

- 여성정책 개발 및 수립
- 여성시책관련 종합 조정·심의·평가
- 시·군 여성정책관련 지도, 협조
- 여성정책관련 자료수집·관리
- 여성통계 관리
- 여성정책개발원 지원, 육성

○ 정보화담당관은 다음사항을 분장한다.

▶ 정보정책분야²³⁾

- 담당관 소관업무의 종합계획 수립·조정·총괄
- 정보화계획 수립·조정·평가 및 정책개발
- 충청남도 정보화촉진협의회 운영
- 전자지방정부 구현전략 수립
- 지방행정 정보화 연찬회에 관한 사항
- 지역정보화지원재단 운영에 관한 사항
- 정보화 마인드 확산시책 추진
- 전산보안 및 개인정보 보호

〈 자치문화국 〉²⁴⁾

○ 자치문화국에 자치행정과, 도의새마을과, 세정과, 문화관광과, 체육청소년과를 둔다.

22) 이는 「여성정책관실」로 이관된 사항이다. 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 여성정책관실 편.

23) 이는 「정보기획담당」으로 변경된 사항이다. 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 정보화담당관실 편.

24) 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 자치문화국 편.

- 자치문화국장은 지방부이사관으로 보하고, 자치행정과장·도의새마을과장·문화관광과장 및 체육청소년과장은 지방서기관으로 보한다.
- 문화관광과장은 다음사항을 분장한다.
 - ▶ 문화정책분야²⁵⁾
 - 과 소관업무의 종합계획 수립, 조정, 총괄
 - 문화행정의 주요시책 추진
 - 지방문화의 육성·보급
 - 道문화상 시상계획 수립 및 시행
 - 문화기반 시설확충 지원·육성
 - 도지편찬 계획 수립 및 발간
 - 시·군 향토문화축제 육성, 지원
 - 인쇄소·출판사 등록 및 저작권에 관한 사항
 - 종교단체 활동 등에 관한 사항

〈 경제통상국 〉²⁶⁾

- 경제통상국에 경제정책과, 국제통상과, 공업기술과, 기업지원과, 실업대책사업단을 둔다.
- 경제통상국장은 부이사관으로 보하고, 경제정책과장·국제통상과장은 지방서기관으로, 공업기술과장은 지방공업서기관으로, 기업지원과장은 지방서기관 또는 지방공업서기관으로, 실업대책사업단장은 지방서기관으로 보한다.
- 경제정책과장은 다음 사항을 분장한다.

25) 이는 「문화관광담당」으로 변경된 사항이다. 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 문화관광과 편.

26) 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 경제통상국 편.

▶ 경제정책분야

- 국, 과 소관업무의 종합계획 수립, 조정, 총괄
- 지역단위 경제발전에 관한 종합기획 조정
- 지역경제 개발방안 연구 및 종합조정
- 저축장려, 금융지원 업무 및 상공회의소 업무
- 시·군 지역경제업무 지원
- 주요경제동향 파악 및 지역경제백서·지역경제정보지 발간
- 지역경제 정보망 운영
- 경제분석 및 지표작성관리
- 건강한 고장만들기 사업추진

〈 복지환경국 〉²⁷⁾

- 복지환경국에 복지정책과, 보건위생과, 환경관리과, 수질관리과를 둔다.
- 복지환경국장은 지방부이사관·지방보건부이사관·지방환경부이사관 또는 3급상당 별정직 지방공무원으로 보하고, 복지정책과장은 지방서기관으로, 보건위생 과장은 지방보건서기관·지방의무서기관·지방간호서기관 또는 지방약무서기관으로, 환경관리과장은 지방서기관 또는 지방환경서기관으로, 수질관리과장은 지방보건서기관 또는 지방환경서기관으로 보한다.
- 복지정책과장은 다음 사항을 분장한다.

▶ 복지정책분야

- 국, 과 소관업무의 종합계획수립, 조정, 총괄
- 사회복지행정의 종합계획 수립·조정
- 사회복지관 운영에 관한 사항
- 사회복지법인(사회복지사업 목적) 허가 및 지원·감독

27) 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 복지환경국 편.

- 재가복지봉사센터 운영지원 · 감독
- 사회복지 종사자 교육업무
- 지역공동모금회 운영에 관한 사항
- 보훈(국가유공자단체 국한) 업무에 관한 사항
- 적십자업무에 관한 사항

○ 환경관리과장은 다음사항을 분장한다.

▶ 환경정책분야

- 과 소관업무의 종합계획수립, 조정, 총괄
- 환경보전 중기종합계획 수립추진
- 지구환경보전 및 해외협력
- 환경보전 자문위원회 및 보전협회 관리
- 소음규제지역 지정관리(건설, 교통, 생활 등)
- 환경영향평가 및 환경성 검토
- 배출시설 설치허가 및 변경허가(대기, 수질, 소음, 진동)
- 환경개선부담금 부과징수

〈 건설교통국 〉²⁸⁾

- 건설교통국에 건설정책과, 주택도시과, 도로교통과, 치수방재과, 지적과를 둔다.
- 건설교통국장은 지방시설부이사관으로 보하고, 건설정책과장, 주택도시과장, 치수방재과장, 지적과장은 지방시설서기관으로, 도로교통과장은 지방공업서기관 또는 지방시설서기관으로 보한다.
- 건설정책과장은 다음사항을 분장한다.

28) 「충청남도 행정조직 조례시행규칙안」(1999. 8) ; 건설교통국 편.

▶ 건설정책분야

- 국, 과 소관 업무의 종합계획수립, 조정, 총괄
- 전시건설동원 계획 수립, 총괄
- 지방토지수용위원회 운영
- 건설교통부 소관 국유재산관리
- 측량법에 관한 업무 및 지명위원회 운영
- 전문건설업 면허관리
- 지방건설분쟁조정위원회 운영
- 지리정보(GIS)분과 관련 사무
- 백제문화권개발사업소 운영 지원·협조
- 종합건설사업소 운영 지원·협조

이와 같이 충청남도의 지식기반 정책운영을 통해 효율, 경쟁, 품질, 성과위주의 과업수행을 위해 조직역량을 최대한 발휘해야 할 것이 요청되고 있다.

(2) 시·군정의 정책기능 조직운영

결과적으로 충청남도의 정책의지는 지방행정 구조조정과 관련된 시·군 조직개편에서도 적잖은 「정책전담부서」를 설치, 운영하게 되는 성과를 나타냈다.²⁹⁾

특히, 공주시의 「공보정책실-정책개발담당」, 아산시의 「정책개발담당」, 서산시의 「정책담당」을 비롯하여, 금산군의 「정책개발담당」, 서천군의 「정책관리담당」, 홍성군의 「기획정책담당」, 태안군의 「정책개발담당」 등이 공식직제로 자리잡는 결과를 낳았다.

29) 충청남도 시·군에서는 종래 2시 3계, 1군 1계이던 정책전담부서가 구조조정에도 불구하고 3시 3담당, 4군 4담당으로 오히려 확대되었다. 충청남도 자치행정과, 「시·군별 조직개편 종합자료」 (1998. 9).

〈표 3-5〉 충청남도 시·군별 정책전담부서 설치내역

시·군별	종 전	개 편	비 고
천 안 시	• 기획실 기획담당관 - 기획계	• 기획정보실 기획담당관 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
공 주 시	• 발전담당관 - 정책개발계	• 공보정책실 - 정책개발담당	정책전담 부서 存置
보 령 시	• 기획담당관 - 기획계	• 기획감사담당관 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
아 산 시	• 기획감사실 기획담당관 - 기획계	• 기획예산감사실 - 정책개발담당	정책전담부서 新設
서 산 시	• 정책개발담당관 - 정책개발계 - 정책평가계	• 기획감사담당관실 - 정책담당	정책전담부서 存置
논 산 시	• 기획담당관 - 기획계	• 기획감사담당관 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
금 산 군	• 기획감사실 - 기획계 - 정책개발계	• 기획정보실 - 정책개발담당	정책전담부서 存置
연 기 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
부 여 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획담당	"
서 천 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 정책관리담당	정책전담부서 新設
청 양 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
홍 성 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획정책담당	정책전담부서 存置
예 산 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
태 안 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 정책개발담당	정책전담부서 新設
당 진 군	• 기획감사실 - 기획계	• 기획감사실 - 기획담당	정책기능 기획부서 흡수
계	2시 3계, 1군 1계	3시 3담당, 4군 4담당	

[그림 3-3] 충청남도 시·군별 정책전담부서 설치·운영현황



충청남도가 21세기 지식기반행정체제를 지향하면서 이루어진 조직개편은 지방조직의 역할·기능의 재정립, 새로운 행정환경 변화에 적합한 행정조직으로 개편함과 동시에, 특히 정책전담부서의 설치·운영으로 조직운영의 자율성과 탄력성을 강화함으로써, 타시도에서 시도하지 않은 「정책수행형 조직운영」을 지방정부 차원에서 단행하였으며, 아울러 15개 시·군 중에서 3시·3담당, 4군·4담당인 정책수행부서로 자리잡는 계기를 마련했다.

제 3 절 지식기반 정책운영프로그램의 추진

1. 지식기반 정책수행체제의 운영기조

(1) 운영기조의 설정

충청남도 정책전담부서의 핵심기능은 지식기반에 입각한 정책수행체제의 구축을 지향하는 정책분석 및 정책입안이라 할 수 있다. 문제는 어떠한 방법으로 실효성 있는 정책수행체제를 마련할 수 있으며, ‘운영의 妙’를 살려 양질의 정책효과를 산출할 수 있는가 이다.

그러므로 「지식기반 정책수행체제」(knowledge-based policy performance system)는 다음과 같은 ‘운영기조’(operating basis)에서 이루어져야 한다.

첫째로, 도정책임자의 정책의지와 도정운영방침인 인본·경영행정이 중장기적으로 실효성 있게 구현될 수 있도록, 가능한 한 정책심의회 적용기준을 체계화하여 도정실무에 적용토록 해야 한다는 것이다.

둘째로, 각종 도정발전·지역개발과 관련된 정책수행에는 무엇보다 제약요인인 추가용자원(≒총량정책자원)을 필수적으로 고려해야만 한다는 것이다. 즉, 자원(유무형)은 전략수립과 이익창출의 기반이자 능력평가의 근거가 되기 때문에 중요하다.³⁰⁾

동시에 이와 맞물린 문제가 시간부담(time base)인 만큼, 자원동원 규모와 시간계획간의 적정배합을 기하는 것도 매우 중요하다.

셋째로, 정책수행기준에는 타당성·신뢰성을 중시해야 한다는 것이다. 지역숙원사업이나 선거공약이라도 광역단체-기초단체간, 기초단체간 및 인접지역

30) R. M. Grant, “The Resource-based Theory of Competitive Advantage: Implications for Strategy Formulation,” *California Management Review* (Spr. 1991), p.115.

간, 부서간(담당실무부서간)에 ‘이해갈등’(지역이기주의+행정편의주의)이 개재될 개연성이 높기 때문에 정책심의회는 ‘공정한 심사’(just deliberation), ‘합리적 조정’(rational coordination), ‘대안적 설계’(alternative design)를 바탕으로 이루어져야만 한다.³¹⁾

넷째로, 정책심의회는 ‘비용 대 효과/편익분석’을 통해 실현가능성이 있는 정책 채택에 실질적으로 접근해야 하고, 특히 정책추진 중에 종종 빚어지는 부수효과(side effects)나 역기능(dysfunction) 또는 외부효과(external effects)를 예상하여 반드시 적절한 대응책을 세워야 한다는 것이다.

다섯째로, 정책분석에는 예기치 않은 오류발생이라는 불가피한 상황이 있게 마련이며, 이 때 충분한 사전 협의조정을 거쳐 해당정책의 ‘오차수정가능성’(error correctability)을 확보토록 하는 것이 중요하다. 어느 정책이든지 자체 내 오류 가능성(fallibility)은 얼마든지 존재한다.³²⁾

여섯째로, 정책심의회에 있어 피할 수 없는 것이 ‘딜레마상황’이며, 따라서 이를 효율적으로 극복하기 위한 적절한 방법론개발이 요긴하다는 것이다. 딜레마란 곧 ‘주어진 맥락에서의 선택을 전제’로 하는 것인 만큼,³³⁾ 시공간적 제약을 받고 있는 정책수행과정에서는 갈등상황을 피할 수 없다.

특히 충청남도의 경우, 특정 정책현안이 ‘개발추진≒환경파괴’ 또는 ‘문화재 보존≒개발부진’의 등식관계를 함축하게 된다면, 정책심의회는 크게 공전되거나 ‘無의사결정’(nondecision-making)의 상황 즉, 의도적인 ‘심의보류’나 ‘백지화상태’로 나타날 개연성이 높다.

31) 특히 공공행위나 행정행위 또는 정책문제해결을 위해서는 이와 같은 가치준거(paradigm)가 매우 중요하다. 공공의사결정에 막대한 영향을 미치는 정책심의회 경우에는 더욱 그러하다.

32) Karl Raimund Popper, *Objective Knowledge* (London: Oxford Univ. Press, 1979), pp.108~109.

33) 이종범, “정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성,” 『한국행정학보』, 25권 4호, 한국행정학회 (1992. 2), 7면.

(2) 정책오차의 수정

한편, 여기서 정책심의회에서 종종 빠지기 쉬운 ‘함정’(pitfall)을 간과할 수 없으므로, 이를 충청남도의 경우로 치환, 예시토록 한다.³⁴⁾

첫째는 정책의제설정에서의 함정으로서, 기존관행·고정관념·선입견·추상적 사고·유추해석·연합적 판단 등을 말한다. 예컨대 ‘21세기 충남발전비전’ 수립시 예상될 수 있는 실현불가능한 ‘장미빛 미래상(환상)’이 해당될 것이다.

둘째는 정책정보에 관한 함정으로서, 해당 정책현안과 직결된 정보 및 접근이 용이한 자료수집으로 인한 오류이다. 예컨대 ‘백제문화권개발’ 계획수립시 예상될 수 있는 ‘특정인 및 특정자료’에 의거, 이에 전적으로 의존하는 경우일 것이다.

셋째는 증거·주장(argument)에서의 함정으로서, 정책판단이 사실적 언명과 주관적 평가의 복잡한 혼합과정인 까닭에 형식적인 제출양식, 관련 없는 데이터 사용남발, 정보·의견수집시 부적절한 기준적용 등이 해당된다. 예컨대 ‘중소업체 지원정책’ 수립시 도내 중소기업체들에 대한 ‘최근 5년간 담보내역서 제출 의무화 조치’ 등이 해당될 것이다.

넷째는 도구·방법에 관한 함정으로서, 정책담당자는 자료산출·조작·해석 과정에서 그러한 도구·방법과의 적합성보다는 특정기법의 내재적 가치에 입각, 선택함으로써 자가당착에 빠질 수 있다. 예컨대 ‘여성고용할당정책’ 수립시 도내 여성대표들의 고충사례 분석에만 주력하는 경우가 해당될 것이다.

다섯째는 결론·의사전달·집행과 관련된 함정으로서, 최종 정책결정자에게 전달되는 과정에서 발생하는 오류, 집행을 도외시한 채 특정문제에 탐닉하거나 자기논리에 집착하는 경우가 해당된다. 예컨대 치밀한 사전준비가 요구되는 ‘산학연 협동체제 구축’이나 막대한 재원조달을 필요로 하는 ‘신산업단지-

34) 필자, 「지역경쟁력 강화를 위한 충청남도 정책수행체제의 발전방안에 관한 연구: 정책운용 프로그램의 예비설계를 중심으로」(충청남도 정책실, 1996), 41~42면.

신항만-신도시 조성계획'이 구체적인 시행복안을 마련해 놓지 못한 경우가 해당될 것이다.

이러한 정책심의에 따른 오류는 시행착오를 거쳐 적절히 수정될 수 있으나, 정책전담부서의 용의주도한 사전대비로 '정책오차'(policy bias)는 최소화될 수 있으며, 「지식기반 정책공동체」(knowledge-based policy community) 형성·구축을 통해 슬기롭게 해결할 수 있다.³⁵⁾

2. 지식기반 정책수행체제의 운영도구

(1) 운영도구 : 「통합적·협의형 정책수행체제」

기본적으로 「지식기반 정책수행체제」를 성공적으로 운영하기 위해서는 유효적절한 '운영틀=운영도구'(operating framework; working tool)를 구축, 향후 이를 제도적으로 정착시켜야만 그 실효를 기할 수 있다. 따라서 '통합적·협의형(integrated & consultatory)의 정책수행체제'로 정착, 조기에 제도화되는 것이 필요하다.³⁶⁾

그 골자는 각종 정책자원의 분산을 막고, 특히 광역-기초단체간 및 관련부서간의 사전 이해조정을 제도화함으로써 정책수행체제의 효율을 '시스템 또는 공정한 게임룰'에 의해 보장하자는 것이다. '의식'도 중요하고 '제도'도 중요하지만, 시간이 흐를 수록 '제도'의 역할이 더 중요하다고 봐야 한다.³⁷⁾

35) 이와 관련 충청남도의 정책수행체제가 안고 있는 특수성을 고려해야 한다. 이는 도정책임자의 확고한 정책의지와 도민열망의 산물이라는 점, 최근 지방행정 리엔지니어링의 1차적 성과물이라는 점, 근간 충남지역에서 대형 국책사업들이 활발히 추진되고 있다는 점, 그리고 지역의 「지식기반 정책공동체」(충남발전연구원, 여성정책개발원, 정책자문교수단 등)의 역할 등이 크게 고려되어야 한다.

36) 필자, 「충남도정발전을 위한 정책전담부서 운영의 제도화방안: '통합적·협의형 정책심의회체제'의 정착과제, 미발간」(충남발전연구원, 1997), 3~4면 참조.

37) 지만원, 「신바람이나, 시스템이나」(서울: 현암사, 1993), 32~37면 참조.

(2) 통합적·협의회형 정책수행체제의 운영절차

정책전담부서의 위상·역할정립과 함께, 그 운영기조 설정 및 적합한 운영 도구 활용을 통해 정책수행체제는 내실을 기할 수 있다. 여기서는 ‘통합적·협의회형 정책수행체제’의 운영방법 및 운영절차를 잠정 검토해 보기로 한다.³⁸⁾

첫째로, ‘통합적·협의회형 정책수행체제’가 초기단계부터 제대로 가동되기 위해서는 광역 및 기초자치단체의 관련 실무부서에게 정책전담부서의 기본업무(업무특성), 운영방향(업무추진방향), 관련업무의 내용 및 전반적인 업무체계도(업무추진체계) 등이 일목요연하게 정리, 적시에 홍보·전파되어야 한다.

둘째로, 정책현안별로 정책전담부서장은 사전계획에 따라 협의체운영(개별적·총괄적)을 책임 있게 이끌어야 한다는 것이다. 실무책임자간의 ‘원칙적 합의’가 이루어지지 않으면 정책심의회가 공전될 개연성이 높다. 중요한 사실은, 사전조정방식에 중점을 두는 ‘통합적·협의회형 정책수행체제’가 아닌 경우(‘개별취합적·지시형’ 경우)에는 사후조정에 행정력만 낭비할 뿐, 그 실효성은 기대할 수 없다는 것이다.

셋째로, 구체적인 정책수행체제의 제도화를 위한 시행방안은 추후 실무차원에서 계속 검토·마련해야 하며, 여기에는 도정책임자의 정책의지, 정책우선순위, 정책수요, 선거공약, 지역현안 및 민생 관련현안, 기추진사업, 특히 재원조달 여부를 중점 고려치 않으면 안된다.

넷째로, 먼저 이루어질 수록 유용성이 높은 사안이지만, 정책전담부서에서는 정책심의회 대상집단(target groups)인 도내 실·국 및 해당 시·군(기획감사실)에게 일정기준(표준양식)에 의거, 향후 정책의제(policy agenda)의 운영프로그램을 일괄 접수토록 하는 것이 필요하다. 정책전담부서는 분야별 정책프로그램을 기존경험과 관련자료를 토대로 잠정 종합화하는 것이 필요하다.

38) 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구」, 앞의 논문, 132~133면.

다섯째로, 특히 충청남도의 ‘통합적·협의형’ 정책수행체제의 조기 정착과 그 제도적 발전을 충실히 뒷받침하기 위해서는 ‘정책연구’(policy-aimed project)가 있어야 하며, 따라서 정책전담부서와 연구진간의 실무협의 강화를 바탕으로 충청남도의 정책현안에 실효성 있는 정책연구를 통해 ‘정책판단근거’를 적기에 적절하게 제공토록 하는 것이 무엇보다 필요하다.

이상과 같이 충청남도 지식기반 정책수행체제의 제도화를 위한 운영기반을 운영기조 및 운영도구를 중심으로 재정리해 보면 다음과 같다.

〈표 3-6〉 충청남도 지식기반 정책수행체제의 운영기반 설정

운영기반	핵심내용	비고
운영기조 ↓ “정책수행 체제의 제도화”	<ul style="list-style-type: none"> • 도정책임자의 정책의지 및 도정운영방침 (인본·경영행정) 체계적 구현 • 총가용자원(총량정책자원) 및 시간부담의 사전 필수적 고려 • 타당성/신뢰성 확보로 ‘공정심사’, ‘합리적 이해조정’, ‘대안적 설계’ 중점 • 비용·효과/편익분석, 부수효과·외부효과 예견, 사전심의조정체계 조기정착 • 정책오류발생시 자체 오차수정능력 확보로 추후 정책오차 최소화 도모 • 정책딜레마 극복을 위한 실효방법론 개발로 ‘심의공전’ ‘심의불능’ 사태 미연방지 	<ul style="list-style-type: none"> • 주요정책 역점추진, 지역경쟁력 강화 관련 정책우선순위 설정 • 자원조달계획 및 시차별 추진 계획 종합 연동 추진 • 지방정부, 인접지역, 중앙정부, 타개발사업과 적정 관계설정 • 지역자원, 도정여건 포함, 추후 총선 및 지역동향변화 감안 • 정책오차수정을 위한 SOP마련 및 조기적용(유형별/사례별) • 정책심의관 과거경험/관련자료 종합화로 ‘합정’ 대처방안 강구
운영도구 ↓ “통합적· 협의형 정책수행 체제”	<ul style="list-style-type: none"> • 초기단계부터 정책실의 주요 업무수행체계 내부정립 및 대외전파 효율적 추진 • 주요현안별 정책추진부서의 ‘협의형’ 정책 심의체제 본격가동 • 정책심의체제 제도화(실효화) 위한 구체적 시행기준 조속 확정 • 정책심의 대상집단(도/시군)을 SOP 의거, 정책프로그램 접수 및 종합화(집대성) • 연구원의 정책연구 지원 및 정책전담부서 연구진간 실무협의 강화/정례화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 도 실국/시군 기획실 대상으로 ‘통합적’ 정책심의체제 전파 • 총괄적/개별적 협의체운영 책임 수행 및 정책판단 근거 확보 • 정책의지/사업우선순위/개발수요/선거공약/지역현안/예산확보 • 운영프로그램의 ‘내실화’ 수준에 따라 정책우선순위 잠정 고려 • 정책부서는 당면현안에 실효성 있는 정책연구 적기/책임 지원

※ 정책프로그램 작성요건: ①개요, ②배경/경과, ③의의/목적, ④성격/특성, ⑤예산규모/재원, ⑥추진방향, ⑦시행계획(단계별/영역별), ⑧기대효과, ⑨고려사항/건의, ⑩기타 순.

3. 지식기반 정책수행체제의 운영발전

(1) 정책수행의 운영구도

충청남도의 「지식기반 정책수행체제」는 정책결정에 앞선 ‘실질적인 정책 채택’(actual policy adoption)을 가능케 한다는 점에서 중요하다. 다음은 특정 사례를 포함시키지 않고 ‘귀납적’으로 핵심사항을 재구성한 것이다.

〈표 3-7〉 정책단계별 정책심의의 역할·기능

정책과정			핵심내용	정책수행 관련사항
1. 정책문제			<ul style="list-style-type: none">• 문제진단, 목표설정(명확화)• 구조화(사실/가치)	<ul style="list-style-type: none">• 정책환경(정치·행정문화)• 정책정보, 정책자문기능
2. 정책의제 형성			<ul style="list-style-type: none">• 예측과 추계, 정부의제 수용가능성• 정책문제의 정의, 대안설계/의제작성	<ul style="list-style-type: none">• 정책미래 구상(요구/지시)• 이해집단/참여자(심의대상집단)
3. 정책심의의	3-1. 정책분석	3-1 ~3-3. 정책개발	<ul style="list-style-type: none">• 정책대안 비교평가, 경쟁역량 검토• 심사분석, 사업성평가/프로그램평가• 정책분석 관련 새로운 정책개발 병행	<ul style="list-style-type: none">• 타당성/신뢰성, 비용/편익분석• ‘게임룰’ 입각 공정심사, 대안평가• 기존관행 타파, Zero-base 政策起草
	3-2. 정책선별		<ul style="list-style-type: none">• 심의조정, 정책(사업)우선순위 설정• 정책선별(여과과정), 실효성 확보• 정책선별 관련 정책개발 요구/제공	<ul style="list-style-type: none">• 합리조정, 政策利害 진폭조절• ‘통합적’ 사전협의 중점 수행• 정책조정용 Trade-off 보완장치개발
	3-3. 정책입안		<ul style="list-style-type: none">• 정책수립(잠정적→실질적), 체계화• 선별된 정책대안의 취택결과 재구성• 정책입안 관련 추가 정책개발 삽입	<ul style="list-style-type: none">• 대안설계/실효성 있는 처방책 제시• 정책추진장치(추진체) 강구/설정• 정책총괄시 Link up 장치추가
4. 정책결정			<ul style="list-style-type: none">• 정책채택(의제 재검토/범도민적 차원)• 최종결정권자의 정책철학/정책판단	<ul style="list-style-type: none">• 정책의지 및 정치적 고려• 전략적 판단과 맥락적 선택
5. 정책집행			<ul style="list-style-type: none">• 정책실행→행정과정, 자원투입과정• 집행장치(정책추진자원), 조직화	<ul style="list-style-type: none">• 정책환경에 정책의도 실현• 정책자원투입, 정책효과산출
6. 정책평가			<ul style="list-style-type: none">• 피드백(정책오류발견, 시정조치)• 내부평가(효율성)/외부평가(정당성)	<ul style="list-style-type: none">• 정책종결시 및 필요시 시행• 정책산출/정책성과/정책임팩트
7. 정책종결			<ul style="list-style-type: none">• 정책주기에 따른 ‘선언적’ 행위/과정• 추후 발전된 정책추진 기대	<ul style="list-style-type: none">• 상징효과(주민만족/고객감동)• 경험적 근거확보, 자신감 구축

- ※ 주) ① 정책수행체제→정책전담부서→정책수행체제라는 전제조건하에서,
 ② 정책수행→(정책분석→정책선별→정책입안) + 정책개발이며,
 ③ 정책개발=Zero base(정책분석시)+Trade-off(정책선별시)+Link up(정책입안시)임.

(2) 정책수행체제의 장치화

일반적으로 정책체제(policy system)란 정책의 제형성→정책분석→정책결정→정책집행→정책평가→정책종결 수순을 밟아 이루어진다.³⁹⁾ 이러한 정책체제는 「지식기반 정책수행체제」를 구현하는데 있어 필수적으로 요구되는 추진기반이 된다는 점에서 그의 역할·기능을 다음과 같이 「지역경쟁력 강화 정책현안」을 예시적으로 하여 단계별로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째 정책의제형성(policy agenda setting)은 지역경쟁력 강화를 위한 추진 과업 문제가 정책환경 속에서 구체화되는 초기화상태에서 지역경쟁력 강화의 성격 및 정의를 토대로 지방정부의 정책의제로 수용되기 위한 대안설계를 필요로 하는 단계이다.⁴⁰⁾

둘째 정책분석(policy analysis)은 지역경쟁력 강화를 위해 제안된 정책대안에 대한 심사분석·심의조정을 거쳐 정책우선순위를 예비적으로 설정하는 단계이다.

셋째 정책결정(policy-making)은 사전에 검토된 지역경쟁력 강화추진 관련 정책대안에 대한 최종결정권자의 판단과 결정행위가 이루어지는 단계이다.

넷째 정책집행(policy implementation)은 지역경쟁력 강화 관련 핵심추진과업을 위해 가용자원을 투입, 정책의도를 실현하려는 구체적인 행동과정이 이

39) 정책체제 및 정책과정에 대한 異見도 없지 않다. 여기서는 일반적 手順을 제시한 것이다. Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, 2nd ed. (North Scituate, Mass.: Duxbury Press, 1977); Gray Brewer and Peter de Leon, *Foundation of Policy Analysis* (Homewood, Illinois: The Dorsey Press, 1983) 각각 참조.

40) 필요하면 정책담당자들과 해당 실무진들과의 정기 및 수시 ‘정책실무회의’를 개최하는 것이 요건하며, ‘정책자문교수단’과의 연석회의도 필요하다. 요컨대 ‘통합적·협의형 정책심의 체제’의 조기정착을 위해서는 관련실무책임자(도 및 시·군)간의 기본적인 협력관계를 유지시켜야 하며, 이를 위한 정책전담부서의 사전준비가 철저해야 할 것이다.

루어지는 단계이다.

다섯째 정책평가(policy assessment)는 통상 정책집행이 종료된 시점에서 정책오류의 발견을 통해 시정조치를 취하려 하는 것이나, 필요시 정책과정 중간에도 이루어질 수 있다.

여섯째 정책종결(policy termination)은 정책주기에 비추어 지역경쟁력 강화 관련 핵심과업이 종결되었음을 알리는 상징적 단계이다.

이와 같은 정책체제는 지역경쟁력 강화를 성공적 추진을 위해 매우 중요한 의미를 지니며, 따라서 지역경쟁력 강화의 추진기반이란 바로 '정책체제의 장치화'를 뜻한다고 볼 수 있다.

① 정책형성 : 「민의를수렴체제」

정책(의제)형성과 관련해 볼 때 민의를수렴은 매우 중요하다. 현재 충청남도 정책전담부서의 기본직능이 정책심의(policy consultation)와 정책개발(policy development)에 있음은 주지의 사실이다. 도민의 뜻과 지역의 여망을 관리적 수준에서 대응하는 것은 1차적으로 민원부서의 기능에 속한다. 그러나 이를 특정정책에 반영하는 것은 정책심의 내지는 정책개발의 영역에 속한다.⁴¹⁾

지금까지는 행정서비스를 주로 민원기능 차원에서 담당했으나, 이제는 도정운영의 기본방향을 더욱 거시적, 장기적이며, 정책적으로 접근해야 할 시점에 당도해 있다. 따라서 정책심의나 정책개발에는 이러한 민의를수렴을 능동적으로 담아내야 하며, 이를 위한 정책체제는 기능적·구조적으로 장치화되어야 할 필요가 있다.

특히 정책개발과정에서 강조되어야 할 것이 바로 민의를수렴이며, 이것이 지역경쟁력 강화의 중요한 추진기반임을 명심해야 한다.

41) 정성길 외, 「지방자치단체와 공공정책」 (서울: 범론사, 1993), 36~38면 ; Robin Hambleton, *Policy Planning and Local Government* (Hutchinson of London, 1992) 각각 참조.

② 정책설계 : 「주민참여기반」

이미 앞서 검토한 바와 같이, 정책설계(policy design)란 핵심추진과업을 ‘정책화’하기 위해 일련의 추진전략을 구상, 구체화시키는 것을 의미한다. 그렇다면 지역경쟁력 강화를 핵심추진과업으로 펼쳐내기 위해서는 이와 같은 정책설계는 필수적이라 할 수 있다.

그러나 지금까지 지방정부에는 정책기능 자체가 전무했으며, 따라서 진정한 주민참여에 의한 정책의제형성은 사실상 불가능했다. 이에 따라 ‘참여행정, 참여적 개발’이 제대로 이루어지지 못했다.

앞으로 자치충남도정은 도민참여를 통한 정책설계에 비중을 높여야 한다. 이미 시행 중에 있는 열린도정·대화마당, 도정평가단, 정책자문교수단, 도정모니터제의 구성, 운영은 이것의 구체화된 형태라 할 수 있다.⁴²⁾ 더욱이 충청남도의 ‘개발경영’(via development, to add to management)은 새로운 정책설계의 참신한 시도라 할 수 있다.

이제 도민참여의 기반을 계속 확대하여 진정 도민위주의 지방행정체제 구축을 위해서는 당초부터 지역경쟁력 강화의 충실한 구현을 위한 정책설계가 책임 있게 이루어져야 한다.

③ 정책조정 : 「자원배분체제」

정책조정(policy coordination)은 각 직능간·부문간의 실무적 요구에 따른 가용자원배분을 둘러싸고 이루어지는 고도의 정책과정이다. 현재 중앙정부에는 정책조정기능이 제도화되어 있으나, 아직 지방정부에는 이러한 기능이나 역할이 내재화되어 있지 못하다. 그러한 중요한 이유는 중앙정부의 정책결정내용을 지방정부로 하여금 단순 집행토록 하면 되었기 때문이다. 그 결과 지방정부의 자원배분체제는 자율성과 통합성이 결여될 수밖에 없었다.

42) 충청남도, 「도정발전기획단, 연구성과를 이렇게 실천해 나가겠습니다」 (1996. 2) ; 충청남도, 「열린도정·대화마당(Ⅱ집): '95. 7. 1~'96. 12. 31」 (1997. 1) 각각 참조.

결국 지역경쟁력 강화의 성공요체는 일응 자원배분체제(resource allocation system) 여하에 달려 있다 할 수 있다. 체계적인 자원동원, 비용/효과분석, 합리적 자원관리는 결과적으로 지역경쟁력 강화의 주요한 방법론이 되는 까닭도 바로 여기에 있다. 그런 측면에서 충청남도의 자원배분체제를 성공적으로 운영하기 위한 정책조정은 중앙정부와 지방정부간 유기적 연계 속에서 쓸모있게 펼쳐져야 한다.

④ 정책평가 : 「사업추진효과」

정책평가 역시 중요한 정책체제의 구성요소이다. 이것의 필요성은 이미 강조한 바 있으나, 결국 핵심추진과업의 효과성(effectiveness) 여부를 판단하는 것이 정책평가이다.⁴³⁾ 여기에는 지역경쟁력 강화의 추진성과가 모두 망라되어야 하나, 이는 단계별로 가시화되는 영역에서부터 적용하는 것이 합리적이며 적합하다.

(3) 집행도구의 계획화

여기에서 집행도구(implementation tool)의 계획화란 지역경쟁력 강화의 계획적 추진을 위한 행정계획과 재정계획을 말한다.⁴⁴⁾ 아무리 탁월한 지도이념일 지라도 이를 구체화시킬 수 있는 집행도구가 마련되어 있지 못하다면 결코 소기의 성과를 얻을 수 없기 때문이다.

그렇기 때문에 지역경쟁력 강화전략을 착실히 추진함으로써 「충청남도 지방정부 체제구축」과 「4천만이 살고싶은 충남건설」을 성공적으로 실현하기 위해서는 여기에 적합한 집행장치를 마련해 놓아야 한다. 특히 이를 위해서는 다

43) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」(충청남도, 1997), 179면.

44) 특히 이는 종래의 일반적 개념틀인 ‘계획의 집행과 관리’에 전략적 관점(strategic viewpoint)을 추가한 것이다.

음과 같은 고려사항을 염두에 두면서 집행도구의 계획화가 주도면밀하게 이루어져야만 그 實效를 구할 수 있다.

첫째는 도정운영과의 연계성으로서, 도정운영기조를 충실히 반영, 앞의 정책체제의 장치화를 포함하여 선거공약의 가시화, 지역정체성(regional identity), 충남정신 발양 등을 중점 고려해야 한다.

둘째는 집행부서 업무특성의 고려로서, 현 집행부서의 직무분장·업무특성에 따른 과업수행의 적정성·제약성을 감안한 기능조정, 상하위 및 인접계획간(對중앙정부·시군간·인접지역간) 이해상충 조정현안과 추후 지방행정조직 개편현안 등을 깊이 검토해야 한다.

셋째는 재원확보방안의 실현가능성으로서, 도정운영여건상 재원확보의 문제점과 그의 실질적 해결방안, 국책사업 도내유치 및 자체내 민자유치·중소기업진흥책의 동시 추진, 세계개편 및 재원동원(외자포함) 방안 등이 폭넓게 계획되어야 한다.

① 지식기반 행정계획 : 「자치행정의 계획화」

먼저 행정계획(administrative planing)에는 지역경쟁력 강화체계를 집행계획으로 전환, 구체화하는데 필요한 충남도정의 특성 및 운영여건·운영기조, 행정계획의 추진방향 및 추진방안을 중심으로 계획을 수립하는 것이 매우 중요하다. 특히 이를 각 집행단위별로 효율화하기 위한 기능분담체계(역할구분 및 기능조정), 관련법제의 정비, 중앙정부 및 시·군과의 상충요인 조정현안을 둘러싼 광역행정관리체제의 정착, 지방행정의 전문화·효율화 및 기타 행정조직의 전반적 운영개선방안 등을 포함한다.⁴⁵⁾

더욱이 지방자치시대는 어디까지나 주민위주로, 주민편익을 위해 모든 행정체제가 재정비되어야 하나, 현행 관련법제로는 이러한 시대적 요청에 부응치

45) 필자, 「충청남도 도정~시·군정간 효율적 연계방안 연구」(충남발전연구원, 1999), 145~148면 참조.

못하고 있는 실정에 있다.⁴⁶⁾ 이에 따라 민선자치체제 수립에 한계가 나타나면서 지방행정의 전문화·효율화도 기대하기 어려웠다.

그러나 민선자치의 착실한 제도화에 따라서 앞으로 지방행정의 전문성·책임성·효율성·대응성에 획기적 변화가 있을 것이 기대되며, 특히 高密度·高品質·高品格의 행정서비스를 창출·제공하기 위한 공공책무의 수행자로서의 ‘전문적 역할’(professional role)이 중시되며, 아울러 세계화-지방화-지식정보화의 진전에 따라 세계와 지방이 직접 교류하는데 적극 대응, 앞으로 자치행정의 고도화·세련화·선진화가 요청되고 있다.

아울러 자립·자율·자족을 표방하는 민선시대는 기대만큼이나 이해갈등이 심화되고 있는 현실에서 이견대립과 이해관계는 필히 극복되어야 할 문제가 아닐 수 없다. 더욱이 지역발전사업과 관련, 개발정책 추진을 가로막는 상하상호간 ‘계획충돌’과 국책사업 ‘유치경쟁’에 따른 님비·핍취현상을 합리적으로 해결하기 위해서는 광역권행정협의회의 운영내실화를 포함한 전반적인 ‘광역행정’(metropolitan administration) 체제정립이 조기에 이루어져야 한다.

② 지식기반의 재정계획 : 「자치재정의 계획화」

재정계획(financial planing)은 인본·경영행정의 실현을 위한 효율적이고, 실현가능한 자원동원계획에 필요한 재정여건과 그의 구조적 문제점,⁴⁷⁾ 재정계획의 추진방향 및 사업별·단계별·재원별 재정계획 수립, 그리고 가장 중요한

46) 이미 충청남도에서는 민선 2기말까지 경제법령과 자치법규를 전면 개편한 계획을 수립, 추진한 바 있고, 앞으로 계속하여 ‘自治高權’ 확보 및 행정규제의 투명성 제고를 위한 자치법규 단계별 정비계획을 중점 추진하고 있다. 충청남도, 「2001년도 도정주요업무 실천계획」 (2001. 1).

47) 현재 충청남도를 포함한 대다수의 지방재정여건은 매우 어려운 상태이며, 이는 중앙정부가 재정권한을 미미하게 지방으로 이양하는데 원인이 있으며, 따라서 앞으로 지방재정 확충을 바탕으로 하는 「재정자주권」 확보가 조속히 이루어져야 한다. 심대평, “지방재정 건실화를 위한 재정책중방안에 대한 토론,” 「지방자치부활 10주년기념, 21세기 지방자치발전 대토론회」 (전국시도지사협의회 외 공동주최, 2001. 9. 6), 101~107면 참조.

재원조달방안을 중심으로 계획을 수립하는 것이 매우 필요하다.

특히 재원확보의 다원화(다각화), 재정수지 균형, 추후 세제개편·세율조정을 포함하여 민자유치, 기채활용, 정부지원확대(국책사업 역내유치), 공영개발의 운영효율화, 국제통상 및 외자도입, 민간자금활용 등 기타 재정운영의 전반적 개선방안 등을 포함한다.

어떻든 날로 급증하는 행정수요 즉, 종전보다 대폭 증가된 지역발전사업과 특히 실효성을 담보하지 않은 선거공약으로 인해 재정운영에 적지 않은 어려움을 겪고 있다. 더욱이 민선자치체제로의 전환비용, 현재 무리하게 운영되고 있는 국가사무 비율과다 및 그 경비부담 문제와 특히 국세-지방세간의 왜곡된 배분구조에 따른 자치재정권의 구조적 제약은 물론, 최근 국가공무원의 ‘지방직화’에 따르는 재정압박 등이 큰 장애요인이 되고 있다.

따라서 충청남도는 재정운영 효율화는 물론, 지속적인 추가재원 확보에 역점을 두어야만 한다. 현재까지 어느 자치단체도 시도하지 못한 다양한 재원확보방안들이 검토되고 있고 이미 타시도에서 부분적으로 성공한 케이스도 적지 않은 만큼, 앞으로 충청남도에서는 중앙정부지원 예산확보를 포함, 추가소요 재원확보에 다각적으로 노력을 기울여야 할 것이다.⁴⁸⁾

특히 재원별 재정계획은 크게 공공재원과 민간재원으로 나누어 검토, 수립할 수 있으며, 전자에는 자체 재정수지를 포함한 국고지원 확대, 지방세입 증대, 공공 자금 탄력운용, 신세원 발굴, 기채발행, 경영수익사업 추진, 기금조성, 공영개발 및 지방공기업 경영합리화, 외자도입 및 통상교역 추진 등 각종 재정운영방안들이 망라되며, 후자에는 적극적인 제3섹터 개발, 민자유치 촉진, 민간기금 및 투자재원의 적극 활용 등이 다수 포함된다.

48) 서서히 국가권능이 지방으로 이양되고 있고, 단체장의 자치재정권이 단계적으로 강화되고 있는 만큼, 세제개편·세율조정·신세원발굴 등 적지 않은 변화가 전망된다. 특히 세제개편이나 세원이양은 충청남도 단독으로만 추진할 수 없는 성격의 것이므로 인접 자치단체와 공조, 추진하는 것이 필요하며 이를 위한 면밀한 사전대비가 요구된다.

제 4 절 지식기반 정책운영 사례분석의 논의

지금까지 충청남도에서 중점 추진해 오고 있는 「지식기반 정책운영」 추진사례와 관련, 사례의 성격상 정책전담부서의 설치·운영에 한정했으나, 실제로 충청남도에서는 정책자문교수단 운영사례, 정보화정책 추진사례, 여성정책개발 추진사례, 백제문화권 특정지역 종합개발 계획변경 추진사례 등을 적잖은 정책운영 추진사례들이 있다.⁴⁹⁾

여기서는 충청남도의 「지식기반 정책운영」 추진사례와 관련하여 크게 「정책이념의 차원」과 「정책체제의 차원」으로 나누어 前者에는 「정책혁신의 단초: 정책마인드 형성·개발」과 「충남도정의 정책이념: 인본행정·경영행정」을, 그리고 後者에는 「정책체제의 성립논거: 지방정부의 정책주도권」과 「정책체제의 추진기반: 정책수행역량」의 측면에서 논의를 덧붙여 보기로 한다.

1. 정책이념 차원의 논의

(1) 정책혁신의 단초 : 「정책마인드 형성·개발」

지방정부의 정책개발이란 지역자원을 어떻게 쓸모 있게 활용할 수 있는가라는 기초적 발상 즉, 「정책마인드」(policy-mind)로부터 시작된다. 여기에 이를 구체화시킬 수 있는 조직 차원의 지원·협조가 뒷받침될 때만이 소기의 성과를 나타낼 수 있음은 자명하다.

49) 충청남도, 「정책자문교수단 설치·운영기본계획」(1996. 2); 충청남도, 「21세기 충남여성발전 정책방향」(1997. 4); 충청남도, 「정보화 기본계획 실현을 위한 시행계획」(1998. 4); 충청남도·충남발전연구원, 「백제문화권 특정지역 종합개발사업 계획변경」(1998. 9); 충청남도연구단, 「지역경쟁력 강화를 위한 정책수행체제 구축방안 연구」, 앞의 논문, 62~74면 각각 참조.

충청남도가 추진하고 있는 여러 사례들로부터 공통적으로 발견할 수 있는 점은 민선시대에 걸맞는 제도·행태를 추구하기 위한 일련의 ‘새로운 시도와 도전’(new attempt and challenge)이라는 점이다. 물론 상당부분이 시행 초기에는 어려움도 적지 않았다. 그러나 이와 같은 참신한 정책마인드에 입각한 정책개발 추진은 자치행정을 성공적으로 이끌어가는 핵심기반이 될 것이 분명하다.

원래 공공부문은 그의 존재, 의의, 조직관리 및 운영, 예산회계방식, 관료의 의식구조, 환경적응성 등에서 민간부문과는 차이가 크다고 볼 수 있다.⁵⁰⁾ 이 점을 충분히 고려할 수 있을 때 정책마인드 형성이 가능해 질 것이다.

첫째, 행정의 존재나 의의와 관련하여 정책개발은 최소의 주민부담으로 최대의 주민복지를 구하려는 공공복리 증진에 그 목표를 두고 있다는 점이다.

둘째, 조직관리 및 그 운영의 측면에서 볼 때 정책개발은 문제해결에 있어서 동태적이고 탄력적인 속성을 갖고자 한다는 점이다.

셋째, 공무원의 의식구조에 있어서 정책개발은 능력위주의 실적지향적 의식을 갖는데 반해서 기존의 일반행정분야는 무사안일주의로 흐르기 쉽다.

넷째, 환경적응적 측면에서 볼 때 정책개발은 행정수요의 변화에 적극적이고 환경적응성이 강한 대신, 기존의 일반행정분야는 시장원리의 부재, 선례답습의 관행 때문에 행정수요 변화에 소극적이고 환경적응성이 약하다.

이러한 이유들로 인해 우리의 지방행정은 현실적 여건의 변화에 따른 정책개발체제의 도입이 반드시 필요하다. 그러므로 이제 지방정부는 효율적인 정책개발을 통해 지역내의 생산자원을 어떻게 특화(specification)시킴으로써 지역경쟁력을 갖추 수 있는가 여부에 달려있다고 말할 수 있다.⁵¹⁾

그동안 충청남도에서 중점 추진해 온 지식기반의 정책운영 추진사례를 보

50) 육동일, “지방자치단체의 경영화방안,” 「도민과 함께 한 議政 3년」, 충청남도의회 (1994. 10), 34~35면.

51) 이 때의 지역경쟁력이란 결과적으로 시장경쟁력의 의미를 갖는다고 보아야 한다. 유필화, 「시장전략과 경쟁우위」 (서울: 박영사, 1993).

면 정책전담부서의 설치·운영사례는 ‘조직마인드’(organization-mind)를, 여성 정책개발 추진사례는 정보화정책 추진사례는 ‘정보화마인드’(information-mind)를, ‘여성마인드’(female-mind)를, 정책자문교수단 운영사례는 ‘자문마인드’(advice-mind)를, 그리고 백제문화권 특정지역 종합개발 계획변경 추진 사례는 ‘계획마인드’(planing-mind)를 각각 함축하고 있다.

이와 같은 정책마인드가 「정책선택의 혁신」(policy option innovation)을 불러일으켜 “解法”에 접근해 가는 방식에 근본적으로 입각할 필요가 있다.

(2) 충청도정의 정책이념 : 「인본행정·경영행정」

민선자치 1기 때부터 지금까지 충청남도의 도정이념이자 행정철학으로 확고히 자리하고 있는 「인본행정·경영행정」은 지식기반의 행정혁신과 지역통합을 이끌어 온 200만 도민의 정신적 지주의 역할을 수행하였다.⁵²⁾

도민 개개인을 행정의 주인으로 섬기고자 하는 인간본위·생명존중·주민위주의 「인본행정」(human-centered administration)은 곧 목적가치로서 정책의 정당성(legitimacy)을 추구한다. 또한 효율·혁신·고품질·고품격의 행정을 추구하고자 하는 「경영행정」(management-oriented administration)은 규제완화(deregulation)를 통해 경쟁력(competitive power) 창출을 도모함으로써, 정책의 효율성(efficiency)을 추구한다.

이러한 충청도정의 정책이념인 「인본행정·경영행정」이 정책개발이나 정책수행체제 정립으로 접근·귀결되고 있다는 사실은 매우 고무적이며 중요한 의미를 갖는다. 이미 충청남도는 조직·기능을 주민행정체제로 개편하여 주민참여·주민복지·주민평등 실현을 위한 인간 존엄성이 존중되는 「인본행정」과 기업의 능률을 지방행정에 도입, 주민에게 최대봉사를 제공하는 「경영행정」의

52) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」, 앞의 책, 203~206면.

정착에 역점을 두어왔다.

특히 인본행정을 바탕으로 도민위주 봉사행정의 기틀을 마련하기 위해 「도정발전기획단」의 설치·운영, 주민불편 규제법규의 일제정비, 주민봉사형 도정조직개편 단행, 도민봉사실 운영 및 민원부서 전진배치, 충청남도의 상징화시책 및 충남정신 발양운동의 본격 추진, 「열린도정·대화마당」 운영 및 200만 도민여론조사 실시 등을 추진하였다.

아울러 인간존엄성 존중과 삶의 질 향상을 위한 복지서비스 확대에 소외계층의 삶의 의욕을 높이기 위해 생계곤란자 특별지원조례 제정, 무의탁 거동불편노인 방문진료, 장애유형별 종합복지대책의 구체화, 경로당 위주의 노인정책에서 벗어나 종합적인 경로복지대책 추진, 도서주민 진료사업의 광역적 전개 등을 추진하였다.

그리고 개발에 앞서 환경을 먼저 생각하는 환경보호시책을 추진하기 위해 「충남 환경보호선언」(푸른충남 21), 충남환경보전 종합대책 10개년계획 수립·실천, 위생매립장 등 환경기초시설의 지속적 확충에도 비중을 두었다.

이와 함께 충남지역을 4대권역으로 구분, 균형 있게 발전시켜나가기 위한 「4대권역 개발경영구도」를 설정하였으며,⁵³⁾ 충청남도의 미래상인 「21C 충남발전비전」(New Hope 21)을 수립, 제시하는데 주력하였다.

한편, 경영행정을 통한 사무혁신과 도세신장의 기반을 조기 구축하기 위해 정보이용관리체제 구축, 기업민원 처리기간 및 신청절차 획기적 개선, 중소기업육성자금 지원확대로 생산성 향상, 1시·군 1경영사업 추진, 중부권 내륙컨테이너기지 지역내 유치, 서울지역 충청남도 농산물백화점 설치를 추진하였다.

지역균형개발을 위한 기초투자를 대폭 확충, 충남발전의 가속화 기반을 구축하기 위해 모든 개발사업을 4대권 개발경영계획으로 통합관리하여 도로서

53) 필자, “충남지역 발전방향 및 4대 권역별 경영개발구도: 지역경쟁력 강화를 위한 전략적 경영개발,” 「2000년대 충남의 발전비전」 발제논문, 충청남도·충남발전연구원 (1995. 9. 28).

업, 상하수도시설 확충사업, 국가 및 지방공단 조성사업, 백제문화권 종합개발사업, 금강수계 치수사업 등을 전개하였다. 특히 21세기형 농업기반 구축과 “되돌아와 살 수 있는” 농어촌 생활환경개선을 위해 농어촌 활력화 10대 시책 및 100가지 실천사업의 추진, 농수축산물 종합물류단지 조성, 농어촌 정주생활권 개발사업, 1지역 1명품 지역특화사업계획 등을 추진하였다.

더욱이 지역경제의 육성을 위한 국책사업 및 민자유치 촉진으로 아산 테크노컴플렉스 조성, 홍성기능대학 승격 및 아산기능대학 유치추진과 도내 중소기업의 해외시장개척 다변화, 중국에 “百濟坊” 설치 및 주요국과 경제교류사업을 추진하였다.⁵⁴⁾ 또한 충청도정의 세계무대 진출과 국제교류 활성화에도 박차를 가하여 국제통상 확대, 투자개방과 외국유망기업 유치는 물론, 야심찬 「환황해권포럼」을 주도하기 위한 현지국 상호순방·답사 등을 추진하였다.

그럼에도 불구하고 여기에서 숙고해야 할 부분은, 각종 정책개발의 연속성 문제가 아닐 수 없다. 특히 백제문화권개발사업과 관련하여 볼 때, 속성상 개발효과는 보존효과에 비해 단기적이며 따라서 무리한 개발사업에 치중할 개연성이 적지 않다는 것이다. 그러나 개발사안별로 단기적-장기적, 소단위-대단위로 구분되고 있으므로, 여기에 대한 정책우선순위(policy priority)를 설정, 추진하는 것이 매우 중요하다 할 것이다.

이 점에서 상위계획이나 국책사업과 충청남도의 정책개발 간의 유기적 연계의 확보가 전제되어야 할 필요성이 크며, 이는 지역경쟁력 강화를 겨냥한 충청남도의 경우 시의성 높은 지역발전의 기폭제가 되고 있기 때문이다.

요컨대 이와 같이 「인본행정·경영행정」에 입각하여 충청도정을 역동성(dynamics) 있게 이끌어 온 결과 지역경쟁력을 크게 강화하게 되었으며, 특히 이는 충청남도의 실효성 있는 정책추진을 위한 “정책이념”(policy idea)으로 작용하였음을 알 수 있다.⁵⁵⁾

54) 충청남도, 「1998년 도정주요업무 실천계획」 (1998. 1).

55) 충청남도, 「인본행정·경영행정의 추진성과」 (1997. 6. 30), 4~9면 참조.

2. 정책체제 차원의 논의

(1) 정책체제의 성립논거 : 「지방정부의 정책주도권」

지역문제에 대한 해결능력을 갖추기 위해서는 정책적 역량을 능동적으로 확보해야 하고, 이것이 구체화된 형태가 바로 충남도정에서 역점적으로 추진해 왔던 「정책기능의 조직운영」이라 할 수 있다. 이로써 앞으로 충남도정에서는 정책수행체제(policy performance system)의 완비를 위하여 더욱 박차를 가할 것이다.

그렇다면 이와 같은 명제 -잠정적 言明(tentative statement)으로서- 가 성립하기 위해서는 반드시 「지방정부」(local government)와 「정책주도권」(policy initiative) 문제가 심도 있게 논의되어야 한다.

먼저 결론부터 내려보면, 「지방정부」와 「정책주도권」은 적어도 충청남도에서는 성립, 사용할 수 있다는 것이다. 충남도정의 경우 - 비록 제약된 상황에서나마- 정책기능을 내재화하기 위해 직제운영 및 사업추진에 있어서 구체적인 변화와 발전을 가져왔던 것이 사실이며, 이로써 타시도는 물론 중앙정부로부터 주목을 받고 있는 것이다.

물론, 여기서 지방정부란 지방(지역)적 차원에서 입법·사법·행정을 포괄하는 미국식 주정부(state) 즉 국가기관으로서의 역할을 담당하는 경우를 의미하는 것은 아니다.⁵⁶⁾ 또한 종전의 학문적 관행대로 우리 나라 광역자치단체를 그대로 지방정부로 ‘편의상, 자의적으로’ 간주하는 것과는 그 의미가 본질적으로 다른 것이다. “실체”(substance)가 있어야 한다는 점이다.

그렇다면 지방정부가 성립되기 위해서는 “정책주도권”(policy initiative)이

56) F. C. Morsher, *American Public Administration: Past, Present, Future* (Alabama: The Univ, of Alabama Press, 1985); 안병만, 「한국정부론」 (서울: 다산출판사, 1994), 제7장 각각 참조.

필수적으로 충족되어야 하는가? 즉, 지방정부와 정책주도권은 과연 어떤 관계에 있는가? 이들은 等値관계는 아니지만 서로 필요충분조건 내지는 상호보완적 관계와 같이 일정한 관계가 있다면, 정책주도권의 기준(범위 또는 한계)은 무엇인가? 또한 “정책주도권”의 개념설정이나 용어사용에 있어서 타당성이 과연 얼마나 있는가?

첫째, “지방정부”(local government)와 “정책주도권”(policy-initiative)의 관계 설정에 있어서, 지방정부의 성립요건으로 볼 때 정책기능 확보는 필수적인 것이다.⁵⁷⁾

이는 선진국의 경우도 그러하려니와 우리의 현실에 비추어 아직은 “지방정부”의 개념이 “자기완결적”(완성형)으로 사용되고 있지는 못하지만, 앞으로 반드시 그렇게 되어야 하며, 현재 그러한 방향으로 계속 이행해 가고 있다는 점에서, “목표추구적”(진행형) 의미로 사용되고 있다는 점과 관련해서는, 지방정부와 정책기능간에 “내적상관성”(internal consistency)이 분명히 존재한다고 말할 수 있다.

둘째, 그렇다면 정책주도권의 기준(범위 또는 한계)과 관련하여, 국가와 지방간의 권한·기능의 관계를 감안한다면, 현실적으로 “지방정부”가 독자적으로 정책을 수립, 집행, 평가할 수 있는가 라는 문제가 있다. 또한 국가정책에 의해 지방에서 단순 집행하는 사무가 과도하게 많은 현실에서, 과연 지방정부의 독자적인 “정책기능”을 어디까지 인정할 수 있는가 라는 문제가 있다.

국가고유사무나 위임사무가 분명히 존재하고 이것이 지방정부를 통해 “지역적으로 구현”된다는 사실과 여기 현재 논의하는 “지방정부의 정책주도권”과는 일단 별개의 문제이다. 따라서 현실적으로는 “자치사무”에 한정하여 “정책기능”을 부여하는 문제로 귀착된다. 왜냐하면 이러한 자치사무에 있어서조차도

57) 필자, 「인본·경영행정의 기본이념과 구현전략: 자치충남도정의 지도원리」, 앞의 책, 140~141면 ; 필자, “정책주도권의 개념과 실체에 관한 연구: 충청남도의 정책기능 조직운영 사례와 관련하여,” 「지방정부의 정책주도권에 관한 워크숍 주제발표 논문집」, 경기개발연구원 주최 (2001. 10. 27), 1~2면 각각 참조.

“정책적 고려”(policy concern) 없이 그동안 -현재까지를 포함하여- 단순 집행하는 측면이 강하기 때문이다. 결국 지방정부의 정책주도권 문제는 우선적으로 자치사무부터 적용해야 하고, 동시에 국가사무의 지방이양과 관련하여 그 적용범위를 단계적으로 넓혀가야 한다.

셋째, “정책주도권”의 개념설정이나 용어사용에 관한 것으로, 이는 “지방정부”라는 용어를 사용하는 기본적 입장과 사실상 동일한 것이다. 따라서 “지방정부”라는 개념이 성립되지 않는다면(또는 못한다면), 당연히 “정책주도권”의 그것도 마찬가지다. 그러나 “지방정부”가 분명히 하나의 “실체적”(substantive) 개념이라면 여기에는 응당 “정책주도권” 개념이 포함되어야 한다.⁵⁸⁾

다만 “정책주도권”이라 할 때는 “정책기능”(policy function)을 단순히 내재화(internalization)하는 차원이 아니고, 적극적으로 “주도”(initiative)한다는 의미로 해석되기 때문에, “정책주도권”이라는 용어를 사용하는데 있어서는 몇 가지 전제조건이 필요하다. “정책주도권”의 개념을 현실적으로 성립시키기 위해서는 담당조직 설치(법정조직 기준) 및 소위 “정책마인드”를 가진 우수인력 확보, 타부서(주로 사업부서)의 정책기능(정책관련기능)에 대한 일정한 영향력 확보(예컨대 “정책심의기능”)가 선행되어야 한다.

따라서 “정책주도권”의 개념에 대한 정의를 잠정적으로(tentative) 내려보면, “중앙정부에 대응하여 지방정부에서 독자적으로 정책을 개발·입안, 집행, 평가할 수 있는 역량”이라 할 수 있다.⁵⁹⁾ 다만 여기에서 “정책”(policy)의 의미는 기존의 “시책”(sub-policy) 즉, “정책의 구체화된 형태” 보다는 단위(규모) 또는 과급효과와 함께 자율성이 더욱 커야 한다.

58) 이종원, “지방정부의 개념 및 실체: 지방정부의 개념과 사회적 정합성” / 박희봉, “지방정부의 개념 및 실체” / 하혜수, “정책주도권의 개념과 실체,” 『지방정부의 정책주도권에 관한 워크숍 주제발표 논문집』, 경기개발연구원 주최 (2001. 10. 27) 각각 참조.

59) 필자, “정책주도권의 개념과 실체에 관한 연구: 충청남도의 정책기능 조직운영 사례와 관련하여,” 앞의 논문, 2면.

(2) 정책체제의 추진기반 : 「정책수행역량」

지방정부의 정책개발을 포함하여 정책수행역량의 확보를 위한 노력은 구체적으로는 「정책발전체제」(policy development system)를 지향한다고 봐야 한다.

앞서논의했듯이 여기에서 지방정부의 개념은 중앙정부에 자율적으로 대응하는 개념으로, 학계에서조차 오랫동안 「지방자치단체」(local authority; local governing body)≡지방정부(local government)라는 등식관계를 암묵적으로 용인해 왔다. 그러나 원리상 이들은 다르다.⁶⁰⁾ 여기에 대해서는 또 다른 논의가 필요하겠으나 중요한 것은, 자치단체가 소위 自治高權에 해당하는 자치입법권·자치행정권·자치조직권·자치재정권 그리고 자치계획권에 있어서 어느 정도의 자율성(autonomy)을 확보하고 있는가 하는 점이다.

이 자치고권을 확보하기 위해서는 종래 중앙정부가 입안·결정한 정책을 자치단체가 단순 집행하는 형태에서 벗어나야 한다. 지방정부 스스로 정책을 형성·분석·결정·집행·평가할 수 있는 정책수행능력(policy executability) 확보가 필수적이며, 지방과 세계가 직접 연결되는 世方化·世域化시대에는 지방정부가 외국과 국제교류협력·통상교역을 펼쳐야 하며, 아울러 국가안보 위주에서 「지방안보」(local security)라는 새로운 개념들을 정립, 민방위·재난관리·지역치안을 포함한 일련의 지역공동체의 안전확보가 이루어져야 한다.

사실 오랫동안 여타의 지방정부에서는 독자적 정책수행기구를 갖추지 못했으나, 충청남도는 지방정부로서의 정책수행을 전담하기 위해 1996년 2월 14일 정책실을 전국 최초로 설치, 소정의 정책심의관제를 편성, 운영하게 되었으며,⁶¹⁾

60) 물론 스스로 판단하고, 스스로 결정하며, 스스로 책임질 수 있는가를 지방자치단체가 감당할 수 있다면, 지방정부로서의 의미를 갖는다고 말할 수 있다. Howard Elcock, *Local Government* (Cambridge, London: Great Britain at the Univ. Press, 1982), pp.2~6 참조.

61) 충청남도, 「민선자치도정 출범 1년, 이렇게 일해 왔습니다」(1996. 7) ; 「조선일보」(1996. 2. 15).

아울러 전국최초로 “지방정부 정책회의”격인 「조례규칙심의회」를 1996년 4월 16일 설치하였다. 그렇다면 앞으로 충청남도가 정책운영을 통해 정책수행체제를 구축하고자 한다는 사실은 어떠한 의미를 함축하는가?⁶²⁾

첫째, 민선자치체제의 출범은 지방선거를 그 기반으로 삼는다. 이는 민선체제가 유권자로부터의 지지를 통한 “민주적 수탁”(democratic trust)을 부여받았음을 그 전제로 한다. 여기서 지역여망·주민숙원사업 내지는 지역현안 관련 각종 선거공약이 ‘정책수요’(policy demand)의 근간을 이룬다. 아울러 지방선거 역시 ‘정책대결·정책선택’이라는 점도 유력한 근거가 된다.

둘째, 여기에서의 정책수요란 지역경쟁력 강화를 위한 전략적 우선순위(strategic priority)가 높은 지역발전사업을 말한다. 특히, 오늘날의 지역발전은 그 지역의 총체적 구조변화를 꾀하지 않고는 도저히 불가능하다. 문제는 이를 위한 정책수행능력이 반드시 뒷받침되어야 한다는 사실이다.

셋째, 그리하여 결과적으로 충청남도의 정책수행능력은 정책문제제기→정책의제형성→정책분석→정책결정→정책집행→정책평가→정책종결의 수순을 밟는 일련의 정책체제(policy system)를 구축하기 위한 노력을 펼쳐왔으며, 앞으로도 이러한 노력을 지속해야 한다. 이로써 내외 정부관계와 관련부문간의 정책조정·정책협의를 효율적으로 추진할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 지방정부는 자체적으로 정책을 수립·결정·집행·평가할 수 있어야만 하고, 그러기 위해서는 지방정부의 정책수행체제가 반드시 제도화되어야 할 것이다.

62) 이와 관련된 논의를 위해서는 다음을 참조. Martin Laffin, *Professionalism in Central-Local Relations* (Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1980), pp.20~21 ; R. A. W. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Government Relations* (Croft Road, Aldeshot: Gower Publishing Co., 1981), pp.3~9 ; Bryan D. Johns and Patrick G. Grasso, “The Policy Performance of States and Localities,” Dennis R. Judo (ed.), *Public Policy Across States and Communities* (Greenwich, Connecticut: JAI Press, Inc., 1985), pp.3~4.

제 4 장 충남도정의 지식기반 행정체제 구축방안 모색

제 1 절 기본방향의 설정

1. 21세기 시대변화에의 행정대응성 제고

지금까지 21C 지식기반사회의 특징과 지식기반행정에 관한 이론적 논의를 거쳐 충남도정의 지식기반 정책운영 추진사례를 분석하고 논의를 펼쳐보았다. 그렇다면 이제는 충남도정의 지식기반행정체제를 어떻게 구축할 것인가를 심도 있게 검토해야 한다.

앞에서도 언급되었듯이 「지식기반행정」(knowledge-based administration)이란 행정의 경쟁력이 바로 지식에 있으며, 따라서 지식을 체계적으로 관리·운영하는 것이 중요하다는 사고방식이나 행위양식을 말한다.¹⁾

그러므로 충청남도의 차원에서 지식기반 행정체제 구축이 요청되는 所以를 행정여건의 변화추세와 관련하여 살펴보면 다음과 같다.²⁾

첫째는 계속 다양화·다변화되고 있는 사회변화에 따라 생활양식(life mode)의 소프트화·서비스화 추세는 국가행정은 물론 민선자치행정체제의 구조적 변화를 초래하게 되었으며, 이것은 종래의 ‘양적 충족’으로부터 이제는 ‘질적 고도화’로의 행정수요가 변화하는 것과 무관치 않다.

1) 여기에는 고객(주민)과의 관계, 행정조직 프로세스 및 조직내에 축적되어 있거나 공유하고 있는 지식(업무지식, 노하우, 데이터베이스, 업무개선방법론, 정책마인드, 혁신적 사고 등)을 광범위하게 포함한다.

2) 필자, 「21세기 충남도정의 지식기반행정과 공직역량의 질적 향상방안 연구」(충남발전연구원, 2000. 8), 2~3면 참조.

이와 함께 사회경제의 패러다임이 전자적 거래를 기반으로 하는 디지털경제 체제로 급속히 확대되고 있고, 이에 따라 산업구조의 변화추세도 점차 국제화·지식정보화·서비스화의 확대추세로 이행함에 따라 기술·자본의 고도화가 급속하게 진전되고 있다.

둘째는 사회구성원 의식의 다양화, 고도화는 행정의 ‘감성화’를 불러오고 있다. 즉, 사회구성원의 생활양식이 편리성과 인간화를 추구하고 있으며, 첨단정보화 진전에 따라 일상생활이 편리해지고 정보환경이 구비되면서 여가, 안락함, 선택적 삶 등이 크게 선호되고 있다.

과거와는 달리 생활가치로서 ‘생존적 삶’으로부터 ‘생활적 삶’을 추구하며 쾌적성(amenity)과 생활감각이 크게 강조되고 있다. 더욱이 사회구성원들은 시간가치를 중시하고 국제적 감각, 생활밀착형 지식정보를 지향하며, 사회성과 감성의 자유로운 교류 및 자기연출에 비중을 높여가고 있다. 이는 중앙이나 지방-지역사회에서도 대체로 동일한 패턴을 보이고 있다.

셋째는 이와 같은 사회제도 및 운영방식의 소프트화가 행정의 지능화, 네트워크화에 크게 영향을 미치고 있다. 즉, 과학기술의 큰 파급성과 생활여건의 다양성으로 인해 대·내외적 관계가 복잡해지고, 그 운영방식도 전통적 틀을 탈피하는 움직임이 거세게 일고 있다.

특히, 21C 지식정보화 진전에 따라 공식적·비공식적인 의사소통 및 사회제도의 양상이 변모하고 정책영역과 내용, 법률이 수정되거나 새롭게 형성됨은 물론, 사회를 운영하는 기존의 규칙과 절차, 행정서비스 전달방식, 의사소통양식, 규범, 문화 등이 계속 변화되는 양상을 보이고 있다.

그러므로 21세기의 시대적 변화에 능동적으로 부응할 수 있는 「행정대응성」(administrative responsiveness)의 제고는 충남도정의 경우에도 지식기반 행정체제 구축의 중요한 전제조건이라 할 수 있다.³⁾

3) 필자, 「충청남도 수요자 중심의 신경영행정 추진전략 연구: 21C 지식기반행정과의 연계구조 試案」(충남발전연구원, 2000. 5), 43~44면.

2. 지식기반 정책운영을 통한 자치역량 증진

그렇다면 「지식기반행정의 새로운 패러다임」은 어떠한 것인가?⁴⁾

첫째는 「연성행정」(soft administration)의 요구이다.

지식기반행정이 요구되는 까닭은 사회구조적 경직성이 완화될 뿐만 아니라, 인간의 사고방식이나 행위양식이 상당부분 ‘연성화’된다는 점에서, 행정에서도 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 행정에 대한 다양한 욕구를 ‘센스 있게’ 적극적으로 충족시켜 나가는 것이다.

셋째는 「네트워크행정」(network administration)의 요구이다.

하드웨어 보급을 중심으로 한 과학기술 인프라가 중심이 되는 전산화와 連動技術에 의해 연계된 네트워크화, 그리고 정보네트워크의 사회적 융합이 급속히 진행되는 상황에서, 정책결정 및 행정서비스 공급과정에서 네트워크 활용의 확대는 지식기반행정의 필요성을 크게 고무한다.

그러므로 충남도정의 경우 과거와는 크게 다른 21C행정의 모습(指向像)인 「지식기반행정」은 지식의 창출-공유-활용 등 모든 지식활동을 도정운영에 접목, 행정의 생산성을 높이자는 것이다.⁵⁾

특히, 충청남도가 「지식기반 지방정부」(knowledge-based local government)를 지향하는 측면에서는 “정책결정의 지식화”, “행정서비스의 지식화”, “혁신 기반확충의 지식화” 등이 중요하게 추진되어야 할 실천방향이다.

4) 필자, 앞의 연구보고서, 2~3면.

5) 또한 이렇게 해서 생산성이 높아진 행정을 일컫는 개념인 것이다. 이를 통해 소기의 행정혁신을 이룰 수 있음은 당연한 것이며, 여기에 실현 가능한 접근방법론을 만들어내는 일이 중요한 과제이다.

제 2 절 충청남도 지식기반행정의 비전과 지향성

1. 지식기반행정에 입각한 충남도정의 새로운 비전

21C 충청남도 지식기반행정의 기본목표와 추진전략

(1)

(1) 충청남도 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 = \int (정책의 질, 행정서비스 생산성, 타부문 지식활동 지원)”이 된다고 봐야 한다.
- 이에 충남도정에서는 행정수행의 경쟁력을 높이기 위해서 행정서비스를 능률적·효과적으로 제공하고 타주체의 지식활동을 효과적으로 지원하며, 우수한 정책을 발굴·형성·제시하는 능력을 충분히

확보해야 한다.

- 충청남도정수행에 있어서 행정서비스의 생산성(productivity)은 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 부가가치 창출에 기여하도록 각 부문의 지식활동을 지원하는 것이 중요하다.

(2) 충청남도 지식기반행정의 추진전략

- 충청도정의 경쟁력을 확보하기 위한 「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.
 - 그러나 이러한 추진전략은 동시에 추구되어야만 하나 현실적으로는 그렇지 못한 어려움이 있다. 예컨대 기업은 경영자원의 제한으로 동시 추구가 어려우므로 제품과 고객과의 밀착 중 하나를 선택하여 집중적으로 투자하는 경향이 있다. 어떠한 기업의 경쟁력을

효과적으로 흡수할 수 있도록 제반노력을 기울이지 않으면 안된다.

- 특히 대학과 연구기관들이 보유하고 있는 지식자산은 엄청난 것이며, 따라서 산-학-연 협력체제 구축을 통해 충남도정은 지식기반행정의 밑거름이 되도록 관심과 투자를 아끼지 말아야 한다.

〈표 3〉 지식경영과 지식기반행정

구 분	지식경영	지식기반행정
목 표	핵심역량 강화를 통한 이윤극대화 (기업경쟁력 강화)	가치창출을 통한 만족도 제고 (국가사회경쟁력 강화)
이 념	수익성	공공성
과 정	산출지향적 프로세스	기능중심적 프로세스
범 주	폐쇄적·제한적(조직내)	개방적(조직간 및 전 사회부문)
주요 행위자	지식노동자	지식기반행정인
성 격	명확한 목표, 동질적	목표의 모호성, 이질혼합적

지식경영은 조직내 지적 자산¹⁴⁾을 중시하고, 조직생산성을 극대화하는 구조로의 체질개선에 초점을 둔다. 달리 말해 기업의 지적 자산뿐만 아니라 구성원 개개인의 지식이나 노하우를 체계 적으로 발굴, 조직내부의 보편적 지식으로 공유 활용함으로써 조직전체의 문제해결 능력과 기업가치를 향상시키는 경영방식으로 정의된다(포스코경영연구소, 1998: 106). 여기서 지식경영은 이윤창출 극대화라는 수익성을 추구하며, 조직핵심 역량 및 경쟁력 강화에 목표를 둔다. 그리고 기업조직내 및 지식근로자로서 조직성원에 국한되기에 폐쇄적이지만 동질적 성격을 갖는다. 반면, 지식기반행정은 공공성의 바탕에서 모든 국민, 기업에 대한 행정서비스 향상을 도모한다. 아울러 국가사회 효율성과 대응성 향상에 초점을 두며, 정부내·외의 지식창조·가공 전과 등 지식관리 및 정책과정의 연동으로 국민이 원하는 서비스와 가치를 창출하는데 있다.

그렇지만 지식기반행정이든 지식경영이든 추구하는 목표가 상이하지 않다. 즉 기업이 시장에서 고객에게 가치있는 제품을 제공하는 것이라면, 정부는 국민에게 정책을 통한 가치창출에 있다는 점에서 동일하다. 뿐만 아니라 정보기

14) 노나카교수는 지적자산을 조직의 핵심역량을 창출하기 위하여 조직차원의 지식 및 노하우를 가시화시켜 놓은 것으로 정의한다(Nonaka and Takeuchi, 1995).

술이 지식경영 및 행정의 바탕을 이룬다. 이를테면 정보공유시스템인 인트라넷, 그룹웨어 등의 기반이 행정에서도 활용될 수 있다. 이처럼 정보기술은 조직내 의사소통과 정보접근성을 증진시키고, 지식발굴과 결합을 통해 조직의 핵심지식으로 발전시키는데 기여한다(Martin, 1990: 76-91).

2. 지식기반행정의 패러다임

지식사회에서는 지식을 새롭게 창조하지 않을 경우 조직이든 개인이든 자칫 정체될 수 있다. 그래서 기업조직은 지식경영에 의해 지식기업을 지향하고 있다. 조직구성원의 경우 지식노동자 또는 지식인으로서의 변신을 도모한다⁷⁾. 즉 지식기반경제를 맞이하면서 지식기업⁸⁾은 이미 사회에서 일어나는 변화를 반영하고 있다. 반면에 행정을 비롯 공공부문은 민간부문에 비해 뒤쳐져 있다(Davis and Botkin, 1994).

〈표 4〉 관료적 행정과 지식기반행정의 패러다임

-
- 15) 정부에서는 21세기의 새로운 인간상으로 '신지식인'을 내세우고 있다. 그렇지만 그 초점은 창의적으로 두뇌를 활용하여 부를 창출하는 것으로 자칫 고등교육과 학문적 지성의 간과가 우려되는 바 그 구체적인 실천 방침에 대해서도 아직 공감대가 확보되지 못한 듯하며 보다 충분한 검토가 병행되어야 한다.
- 16) 지식기업의 특징과 요소는 다음의 여섯가지를 들 수 있다. ①지식상품은 사용할수록 스마트해진다. ②지식 상품 소비자가 사용할수록 더욱 지능적이다. ③지식상품과 지식서비스는 상황변화에 적응한다. ④지식기업은 그 기업의 상품과 서비스를 개인소비자의 욕구에 맞춘다. ⑤지식상품과 서비스의 라이프사이클은 짧다. ⑥지식기업은 소비자와의 상호작용이 즉각적으로 일어난다(Davis and Botkin, 1994).

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

구 분	관료적 행정	지식기반행정
기본원리	합법적 절차, 법적 평등 공평무사한 행정	과학적 합리성, 기능적 전문지식, 통괄력있는 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)

그렇지만 행정은 지식사회의 중추로서 지식기업과 균형을 유지하고, 나아가 지식역량 강화를 통해 지식기업을 돕는 지식기반행정의 거듭나야 할 필요성이 제기된다. 이처럼 정부의 지식화를 위해 기존 패러다임의 전면 수정이 고차창된다(OECD, 1997). 지식기반행정은 지식에 의해 운영, 규율되는 행정이자 지식을 다루어야 하는 행정체제로서 Weber가 예상하지 못했던 행정이지만 지식화 경험에 의해 구체화되고 있다. <표 4>에서 보듯 지식기반행정은 기본원리, 조직구성원, 기술, 권력, 조직, 프로세스, 행정문화, 인프라의 측면에서 기존의 관료적 행정과 대조를 이룬다. 우선 과학적 합리성과 전문지식을 근간으로 불확실성과 문제해결 능력이 강조된다. 이에 종전의 POSDCORB에 안주하지 않고 분석·해석·예측 등의 기능이 요구된다. 인간중심적 관리기술의 바탕에서 지식기반에 의존하는 지식기반행정은 권위적이고 통제 지향적인 관료주의적 패러다임으로부터 벗어나 고객위주, 결과중심, 현장처리능력, 가치창출, 책임풍토, 서비스 등을 강조하는 새로운 패러다임이 자리잡아가고 있다(Barzely, 1993).

V . 지식기반행정의 가능성과 조건

1. 지식기반행정의 실제적 접근

지식기반행정에 대한 접근은 그 방법이 무엇이든 서술이 경험적으로 확인할 수 있어야 하며, 그 논의도 반증이 가능해야 한다. 그렇지만 아직까지 지식기반행정에 대한 접근이 객관적으로 논구되기 어렵고, 당위적 성격이 강하기에 반증가능성도 미약하다. 또한 지식기반행정의 실재를 표상하는 과정에서 추상화가 불가피하기에 현실의 자세한 부분을 다룰 수 없지만, 그 실제적 접근을 미시(Micro)·중간(Mezo)·거시(Macro)적 관점에서 모색하기로 한다.

1) 지식기반행정의 Micro시스템: 행정지식관리시스템

행정지식관리시스템은 지식기반행정의 구성요소(bit)로서 행정기능 수행에 필요한 지식 및 정보를 체계적으로 관리하는데 있다. 즉 개별 정부부처의 지식자원을 개발·공유하고, 재사용 가능한 지식자원으로 축적시키며, 지식검색 및 등록을 지원하는 체계이다. 그렇기에 동 시스템은 전략, 절차, 조직, 기술 등 다양한 요소가 연결되어야 전략적 효과를 기대할 수 있다.

행정지식관리시스템은 〈표 5〉에서 보듯 행정정보시스템과 구분된다. 행정정보시스템은 일상적 업무수행과 정책결정을 지원하기 위해 인위적으로 설계, 제작된 시스템이다(방석현, 1988; 안문석, 1988; 이윤식, 1998). 반면 행정지식관리시스템은 행정조직의 지식, 경험, 정보 등을 축적·평가·활용하는 시스템으로 기업의 지식관리시스템과 맥락을 같이한다⁹⁾. 동 시스템 구축에는 이질적

17) 조직수준에서 구축된 지적자산 데이터베이스를 가리킨다. 예컨대 IBM의 Asset Web, GM의 Math-based Design & Engineering system 등 지식네트워크를 들 수 있다. 국내기업으로는 LG-EDS의 Smart Office 등을 들 수 있다.

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

인 형태로 분산된 지식을 획득·분류하여 조직지식으로 축적하며, 새로운 지식창조 활동을 지원하는 지식프로세스 및 최적의 패키지가 요구된다.

〈표 5〉 행정정보시스템과 행정지식관리시스템

구 분	행정정보시스템	행정지식관리시스템
목 적	정보관리를 통한 의사결정 지원	지식관리를 통한 가치창출
주요활동	정보수집, 분류, 배포에 중점을 둔 자료 및 전보분석	사용자가 정의한 지식·정보의 관계와 요구사항 활용에 중점을 둔 가치분석
중점대상	형식적 정보처리에 초점	형식적 정보와 의미적 정보의 취득, 활용에 초점
기대효과	문제파악 및 확인 지원	문제해결에 직접적 활용
초 점	과정지향적	산출지향적
활용대상	한정된 부서(전산부서) 및 이용자	모든 부서(정부 부처)
정보기술	수동적, 의존적	상황적응적, 능동적
설계목적	집중화된 정보저장과 제어 (DPS/MIS/DSS)	분산화된 처리·저장·제어 (사용자에 권한 부여)

2) 지식기반행정의 Mezo시스템: 국가지식시스템

국가지식시스템은 행정지식관리시스템의 상위수준으로서 그 범주는 지식창출, 흡수, 확산, 활용 등 지식활동을 포함한다. 이와 관련 세계은행은 각국에 국가지식시스템(national knowledge system)의 구축을 권고하였다¹⁰⁾. 특히, 개

18) 국가지식시스템은 지식을 보다 많은 사람들에게 전파하고 이해시켜 활용하기 쉽게 하기 위한 국가시스템을 말한다. 국가지식시스템이 원활하게 작동하기 위해서는 ①기업과 국민들이 지식중심의 활동에 참여할 수 있는 동기를 제공하며, ②기초지식과 응용지식을 모두 창출하되, 과학뿐만 아니라 경영, 서비스에 관한 지식까지 만들고, ③국내 및 외국의 지식을 이용할 수 있는 수단(월드와이드웹 :WWW)을 갖추는 기능을 수행해야 한다. ④국가경제발전 전에 필요한 지식을 선택, 이해, 활용할 수 있는 능력을 갖추며 ⑤지식을 이용할 수 있는 사람들에게 지식을 보급시킬 수 있는 체제를 구비하고 ⑥지식을 경제적인 이익은 물론 사회적 편익을 위해 생산적으로 활용할 수 있는 능력을 갖추어야 한다(World Bank, 1998).

도국의 경우 범국가적 지식활용으로 선진국보다 적은 비용으로 경제발전을 이룩할 수 있다고 강조하였다(World Bank, 1998).

국가지식시스템은 [그림 3]의 점선에서 보듯 국가적 차원에서의 지식자원 활용, 창출에 유용한 시스템으로 과학기술연구단지 조성이나 표준화 등을 들 수 있다. 동 시스템은 기업과 학계 그리고 정부부처간 상호관계 속에서 구축된다. 이 가운데 지식유통과 활용을 배양, 촉진하는 정부의 참여와 역할이 필수적이다. 왜냐하면 지식확산과 활용을 가로막는 장애물을 제거하는데 정부가 중요 기능을 수행하기 때문이다(매일경제신문, 1998. 5. 25). 동 시스템의 구축 사례로서 뉴질랜드의 Foresight Project는 정책과정에 국민참여를 제고한 지식창출사례이다. 유럽의 ESIS는 지식격차의 원인으로 언어문제 해소에 기여한 지식유통사례이다. 그리고 열악한 정보환경에 처한 사람에게 접근성을 보장한 지식활용사례로서 세계은행의 국가지식시스템을 들 수 있다¹⁹⁾.

[그림 3] 국가지식 및 혁신시스템

19) 보다 구체적으로 Foresight Project는 <http://www.morse.govt.nz/foresight/what.html>, ESIS는 <http://www.ispo.cec.be>, esis, World Bank는 <http://www.worldbank.org/infodev/infodev.html>을 참조할 수 있음.



3) 지식기반행정의 Macro시스템: 국가혁신시스템

지식기반경제의 확산으로 지식과급과 활용의 중요성이 강조되면서 국가혁신 능력 강화를 위한 국가혁신시스템(national innovation system)이 요구된다(OECD, 1998), 국가혁신시스템은 국가지식시스템을 포괄하며, 정부뿐만 아니라 기업, 개인 등 구성요소의 역할과 상호작용이 강조된다. [그림 3]에서 보듯 지식창출·과급·활용의 주체인 기업, 대학, 정부·공공기관, 민간 부문 등 구성단위간 네트워크와 이를 둘러싼 환경으로서 금융시스템, 기업지배구조, 노동시장구조, 교육수준법·규제, 절차, 지역 등의 관계와 흐름을 총체적으로 포함한다. 이를테면 지식 및 기술발전이 사회경제 전반에 과급되어 생산성, 성장, 고용 등에 이르기까지의 영향관계를 나타낸다. 그렇기에 혁신시스템의 구성단

위간 연계수준과 정도는 혁신 메카니즘의 성패를 결정한다. 여기서 정부는 지식사회 촉진과 지식배양의 지원자로서 기업은 지식경영을 통한 가치창출 및 지식산업화의 창조자 그리고 개인은 창조적 지식활동의 기초단위로 작용한다.

2. 지식기반행정의 조건

지식기반행정의 실현은 그리 순탄치만은 않다. 그렇지만 그 모습을 구체화시키기 위해 [그림 4]에서 보듯 각각의 요소와 조건이 갖추어져야 한다. 즉 정부·민간부문간 역할설정이 이루어지고, 세부 실천방안으로서 조직, 환경, 인적자원 그리고 기술적 측면에서 지식화 노력이 전개되어야 한다²⁰⁾.

[그림 4] 행정의 지식화 조건

20) 지식기반행정의 구현을 기존 행정이 새롭게 바뀌는 일종의 혁신활동으로 이해하면서 Leavitt(1964)의 조직혁신 대상변수 중 ①기술, ②인간, ③조직구조를 원용하였으며, 종합적인 차원에서 환경 변수를 추가하였다. 이는 물론 앞서 논의한 지식기반행정의 성격 및 준거와 동일한 맥락에서 실천방안이 연계되도록 하였다.

1) 지능적 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. 조직구조의 연성화 과정에 정보기술이 활용될 수 있다. 왜냐하면 정보기술은 집중화, 공식화와 부(負)의 관계를 가지며, 범경계적 소통과 정(正)의 관계를 갖기 때문이다(Galbraith and Lawler, 1993). 이처럼 유연하고 소통적 조직의 바탕에서 열린 조직문화가 형성되어야 한다. 아울러 행정성과를 향상시키기 위해 조직내 다양한 종류의 지식을 활용할 수 있는 지능적 학습조직이 요구된다. 여기서 지식활용은 문제해결과 예측, 그리고 현상개선에 실천적이어야 하며 학습능력을 바탕으로 끝없는 개선노력이 경주되는 조직이어야 한다(김판석·박통희 유흥립, 1995: 72-86). 즉 과거의 단순한 되풀이가 아니라 창조적 학습

과정의 맥락에서 유연한 조직으로 탈바꿈되어야 한다(Marquardt and Reynolds, 1994: 12). 나아가 새로운 지식과 영감을 행동으로 잘 반영하는 기술을 갖춘 조직의 이미지를 보여주어야 한다(Garvin, 1993: 80).

2) 지식환경

지식기반행정은 환경과의 관련성을 중시한다. 조직구성원의 욕구를 반영하고, 외적 환경과의 연계도 필요하다. 또한 지식화 흐름에 맞게 행정체제와 절차를 변화시키고 정부지식·정보의 디지털화 및 활용 촉진을 도모해야 한다. 아울러 자원으로서 지식·정보에 대한 체계적, 객관적 평가의 바탕에서 마련된 지수 및 지표를 통해 행정환류기제가 작용하도록 해야한다(정익재, 1998; Gates, 1975). 또한 행정지식과 경험 등 지적 자산의 사장을 방지하고, 조직성원간 지식공유 및 창조력 제고를 위해 개인 및 부서단위별 지식베이스를 구축, 확장해야 한다. 이 과정에서 조직성원과 시스템 그리고 업무절차간 연계를 중시하는 인간중심적 관점이 요구된다(Bensaou and Michael, 1998). 사람이 바뀌어도 축적된 지식이 조직활동에 영속적으로 기여하도록 해야 한다. 여기에는 지식관리, 공유체제 및 제도적 인센티브가 요구된다. 즉 지식저장·분류·활용 전달공간이자 지식관리구조로서 지식센터가 구축되어야 하며¹³⁾ (Skyrme, 1998), 지식센터에서 선별, 산출된 지식은 시민, 이해관계자에 자유롭게 접근될 수 있어야 한다.

3) 인적 자원

21) 지식센터는 범정부 차원의 지식관리와 활동을 지원하기 위한 지식네트워크이다. 즉 정부내 분산된 지식을 한 곳으로 집약, 체계적으로 활용하는 지식관리시스템으로서 관련 인력정보, 소재정보, 노하우 등을 유기적으로 연결하여 원활한 지식 축적·학습·확산이 가능한 지식창고(Knowledge Inventory)를 의미한다.

지식기반행정의 주체인 공무원에게 사회공익에 부합된 전문성이 요구된다(Kearney and Sinha, 1988: 571-579). 지식기반행정의 전문화가 긍정적 방향으로 진행되기 위해 과학적 지식, 기술, 정치적 의식 등이 고려된 교육과 훈련이 요구된다(Mosher, 1978: 144-150). 여기서 학습능력을 갖추고 스스로의 두뇌를 활용하여 정보를 수집, 처리, 분석, 전파하는 지식근로자로 탈바꿈해야 한다(Drucker, 1993; Kelly, 1985). 즉 소관 행정분야의 전문지식인으로서 조직 및 자신의 지식·경험을 문제파악과 상황진단 및 처방에 실질적으로 적용할 수 있어야 한다. 이들의 지식학습과정에서 지식창출·축적·공유·활용이 선순환되면서 지식활용 및 흡수능력 제고를 위한 인력양성으로 확대되어야 한다. 왜냐하면 지식과급과 활용에 자칫 조직성원의 지식흡수능력 부족이 걸림돌로 작용할 수 있기 때문이다. 이를 위해 지식관리의 전문성과 활용도를 제고하며, 지식 활동 유인체계로서 개방적 임용체계의 도입이라든가(진재구, 1994). 행정지식화와 지식자원을 종합적으로 기획·조정·관리하는 지식담당관(Chief Knowledge Officer) 제도의 도입, 운영이 고려되어야 한다. 이외에도 인사평정에 지식·활용능력을 평가요소로 도입한다거나 전문교육과 정의 인정범위를 확대하고, 직무몰입을 위해 잦은 보직 이동은 지양해야 한다(조경호, 1997).

4) 정보기술

지식·정보자원은 기업 및 행정조직내 ①구성원, ②문제, ③조직, ④의사소통, ⑤해결책, ⑥집행 등의 요소들과 다차원적 상관관계를 맺는다(Rogers, 1982: 83). 가령 거래비용 절감, 시간·공간적 제약 극복, 행정수요 변화에의 신속한 대응 등을 가능케 한다. 정보기술은 행정인프라로서 행정활동 및 운영성과 개선에 적극 활용될 수 있다(Bensaou and Michael, 1998). 정보기술은 성숙도나 지식활동에 따라 적용수준이 상이하다(Engelbart and English, 1968:

395-410). 예컨대 전자우편·결재, 화상회의, 분산형 DB, 근·원거리통신망 등을 들 수 있다¹⁴⁾. 이처럼 다양한 정보기술과 행정조직·기능간 협력적 통합으로 시너지효과 창출을 도모하면서, 동시에 정보기술의 혁신적 활용정도와 단계에 따라 행정조직 및 문화 그리고 조직성원 학습의 재개념화가 요구된다.

3. 지식기반행정의 한계

지식기반행정은 지식사회에서 기대되는 정부모습이기에 아직까지 추상적일 수 밖에 없다. 다만 행정현상에서 드러난 부정적 증상이 지식기반행정의 실천 과정에서 그 가능성을 제약할 것으로 예상된다. 첫째, 정부조직구조와 운영이 지식활용과 무관하다. 그동안 정부조직은 40여차례 이상 개편되었지만 조직폐쇄성, 팽창지향성, 집권성, 경직성 등으로 말미암아 대내·외적 여건변화에 부적절하다. 특히, 혁신메카니즘이 차단되어 지식재생산 및 활용이 저조하다(김호섭, 1994; 박명수·박홍식·전종섭, 1997). 게다가 분절된 행정영역에서 형식화된 지식만 축적될 뿐 부서내 및 부서간은 물론 민간과의 지식공유 및 교환 활동도 미흡하다. 둘째, 잦은 순환보직에 따라 조직 구성원 경험 및 전문지식의 축적기회가 제약되고 지식활용이 원활하지 못하여 행정의 전문성 확보에 장애요인이 되고 있다. 이에 조직구성원의 경험 및 노하우 등 암묵지가 형식화되지 못하며, 형식화된 지식 조차 축적·공유되지 못한 현실이다¹⁵⁾. 셋째, 지식·정보화에 역행하는 노동집약적 업무처리가 지속되고 있다. 대부분 공무

22) 지식을 향상시켜주는 기술로서 Clinet/Server/Replication technology, Open systems & wireless intelligence, Multimedia communications, Internet, Intranet, Extranet, WWW, Groupware, Distributed knowledge/Web publishing, Global knowledge networks 등을 들 수 있다. 이는 각각의 조직상황에 적합하게 선택되어야 한다 (<http://www.totaleaming.com/>).

23) 이같은 사실은 공무원 및 정부조직진단 및 재구조화 작업과정에 참여한 인사들과의 공식 및 비공식 소통적 담론과정에서 확인되었다.

원인력의 절대시간이 단순·반복적인 정형적 업무에 쓰여지고 두뇌노동보다는 단순노동 및 집행위주의 행정이 지속되고 있다. 넷째, 조직내 정보기술 또는 지식기반활동이 미비하여 대부분의 행정활동이 문서의존적이다. 이를테면 전자우편 및 결재, 전자적 의사소통이 미흡하다¹⁶⁾. 다섯째, 지식경쟁력을 구성하는 지식환경이 취약하다. OECD기준에 준거한 지식경쟁력 평가와 지적재산권 관련 지식지수를 통해 볼 때 지식인프라가 열악하다¹⁷⁾. 만일 이 같은 취약한 현상이 개선되지 못한다면, 지식기반행정은 한낱 이상향으로 그려질 수 밖에 없을 것이다.

제 2 절 지식기반행정과 인적자원개발

1. 지식기반행정의 논의기반

가. 최근 행정여건의 변화추세

더욱이 최근 들어 지식기반행정이 절실히 요청되는 행정여건의 변화추세를

24) 이러한 사실은 행정자치부, 정보통신부, 서울시공무원과의 면담과정에서 드러났다.

25) 지식경쟁력과 관련하여 선진 5개국을 100으로 하였을 경우 한국의 지식투입지수는 94.8이지만 성과지수는 38.9, 과정지수는 43.1을 기록하였으며 (현대경제연구원, 1998). 지적재산권의 보호도는 미국(7.44)과 캐나다(7.33) 등의 절반수준(3.95)으로 지식환경이 낙후된 실정이다(Chang Suk-in, 1998).

몇 가지로 나누어 검토해 보면 다음과 같다.¹⁸⁾

첫째, 계속 다양화·다변화되고 있는 사회변화에 따라 생활양식(life mode)의 소프트화·서비스화는 행정관리의 소프트화를 초래하게 되었으며, 이것은 종래의 ‘양적 충족’으로부터 이제는 ‘질적 고도화’로의 행정수요가 변화하는 것과 결코 무관하지 않다.

이와 함께 사회경제의 패러다임이 전자적 거래를 기반으로 하는 디지털 경제체제로 급속히 확대되고 있고, 이에 따라 산업구조의 변화추세도 점차 국제화·지식정보화·서비스화의 확대추세로 이행함에 따라서 기술·자본의 고도화가 계속 진전되고 있다.

둘째, 사회구성원 의식의 다양화, 고도화는 행정의 ‘감성화’를 불러오고 있다. 즉, 사회구성원들의 생활양식이 편리성과 인간화가 추구하고 있으며, 첨단정보화 진전에 따라 생활이 편리해지고 정보환경이 구비되면서, 여가-안락함-선택적 삶 등이 크게 선호되고 있다.¹⁹⁾

더욱이 사회구성원들은 시간가치를 중시하고 국제적 감각, 생활밀착형 정보를 지향하며, 사회성과 감성의 자유로운 교류 및 자기연출에 비중을 높여가고 있다. 이는 중앙이나 지방에서도 동일한 패턴을 보이고 있는 것이다.

셋째, 이와 같은 사회제도 및 운영방식의 소프트화가 행정의 지능화, 네트워크화에 크게 영향을 미치고 있다. 즉, 과학기술의 큰 파급성과 생활여건의 다양성으로 사회제도 및 대외관계가 복잡해지고, 그 운영방식도 전통적 틀을 탈피하는 움직임이 일고 있다.

특히, 지식정보화 진전에 따라 공식적·비공식적인 의사소통 및 사회제도의 양상이 변모하고 소비패턴과 함께, 법률이 수정되거나 새롭게 형성됨은 물론, 사회를 운영하는 기존의 규칙과 절차, 서비스 전달방식, 의사소통양식, 규범,

18) 박희봉 외, 앞의 연구보고서, 45~46면 참조.

19) 과거와는 달리 생활가치로서 ‘생존적 삶’으로부터 ‘생활적 삶’을 추구하며 쾌적성(amenity)과 생활감각이 크게 강조되고 있다.

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

문화 등이 계속 변화되는 양상을 보이고 있다.

〈표 2-2〉 새로운 수요를 불러일으키는 사회구조의 변동추세

구 분	19~20C 특징	21C 특징	비 고
사회화 및 생활양식	▪ 수직지향적 사회경제 시스템	▪ 공존·화합지향적 사회경제시스템	▪ 도시화·다원화의 진전
	▪ 남성중심사회	▪ 여성참여사회	▪ 여성의 사회진출 확대
	▪ 도농격차 및 이원화	▪ 도농간 공생과 통합화	▪ 도심과밀의 외부비경제화
	▪ 사고, 모방성	▪ 창의·여가·건강 중시	▪ 라이프 스타일의 변화
인구구조	▪ 평균수명의 연장	▪ 고령화, 장수사회화	▪ 의학 및 복지수준 증대
	▪ 상주인구 중시	▪ 활동인구 중시	▪ 정주체계 및 가족계획
도 시 및 지역사회	▪ 국토·국가 중심 (National Level)	▪ 지역·지방 중심 (Local Level)	▪ 분권화 및 수평적 기능 분산
	▪ 수도권 및 대도시 중심 발전	▪ 지방화, 광역화, 네트워크	▪ 지방화 진전과 지방도시 성장
	▪ 대규모 개발사업	▪ 기능특화 및 생태개발	▪ 도시·지역간 생활권 중시 ▪ 수도권, 대도시 인구감소
산업자원 및 환경문제	▪ 단순기술적 산업행정	▪ 신기술 소프트 산업	▪ 고부가가치 산업구조 추구
	▪ 장치산업 중심	▪ 지식·정보·서비스산업	▪ 자원의 고갈
	▪ 제조업 중심	▪ 순환형 신에너지 개발	▪ 지구규모 환경·에너지 문제발생
	▪ 일회용 소비패턴	▪ 리사이클 시스템	▪ 이상기후로 식량자원 부족
	▪ 자원 과소비 및 낭비	▪ 식량의 안정적 확보	▪ 생태계 보전 및 환경중시
	▪ 환경문제의 지역적 대응 (자기지역 중심)	▪ 환경공생형 시스템	
지식정보화 및 과학기술	▪ 정보의 대중화, 일방형	▪ 정보의 개성화, 다방형	▪ 정보관련 기술의 급속한 진보
	▪ 단순한 정보전달양식	▪ 고부가가치형 정보창조	▪ 첨단 정보화 및 초고속 통신망
	▪ 생산중심의 과학기술	▪ 인간친화적 과학기술	▪ 멀티미디어 네트워크
세계화 및 남북문제	▪ 국제화	▪ 세계화, 지구화 추세	▪ 사회현상의 무국경시대 심화
	▪ 국가중심, 다국적화	▪ 무국경 경제권, 지역 경제권	▪ 경제의 세계화 급속 진전
	▪ 다수 인류의 빈곤화	▪ 빈곤극복, 세계공존공영	▪ 지구적 평화, 인류공생
	▪ 남북문제 갈등심화	▪ NGO 역할 및 활동증대	▪ 회구

나. 지식기반행정의 논의배경

21세기 우리 행정의 모습(指向像)을 과거와는 크게 달리 나타내고 있는 「지식기반행정」(knowledge-based management)이란 지식의 창출-공유-활용 등 모든 지식활동을 행정에 접목시켜 행정관리의 생산성을 높이는 것, 또는 그렇게 해서 경쟁력이 높아진 행정을 일컫는 개념이다.²⁰⁾ 이를 통해 소기의 행정혁신을 이룰 수 있으며, 다만 실현가능한 접근방법론을 만들어내는 것이 필요하다.

따라서 「지식기반행정」에서는 경쟁력 창출을 지원하고 각 주체의 지식활동이 원활하게 이루어지도록 지원함으로써, 새로운 가치창출과 행정혁신을 주도하는 새로운 개념의 행정방식을 말한다.

이는 보유지식을 적극 활용하여 참신한 사업아이디어를 발굴, 형성, 집행하는 ‘의사결정의 지식화’, 그리고 지식기반 행정기법을 적극 도입하여 조직과 운영을 혁신하는 ‘행정서비스의 지식화’, 또한 혁신을 위한 지식주체의 지식활동을 지원하는 ‘혁신기반확충의 지식화’ 등이 그것이다.

그러므로 지식기반행정은 효율성(efficiency)과 효과성(effectiveness)을 동시에 추구하고자 하는 바, 고객의 관점에서 최대한의 효과를 발휘하며 서비스를 효율적으로 공급하고, 경직된 규제나 정형화된 규칙에 의해 문제를 해결하려는 종래의 방식으로부터 지식을 바탕으로 문제를 포착·해결하는 혁신적 행정체제로 전환하고자 한다.

그렇다면 지식기반행정과 기존의 전통적 행정관리와의 차이는 무엇인가? 즉, 과거의 행정이 안정된 환경에 입각했던 것과는 달리 지식정보시대의 행정은 불연속적·가변적인 환경에 있기 때문에 외부환경에 대한 적응력이 매우

20) 이순철, 「사례로 본 지식기반행정의 이해」(서울: 삼성경제연구소, 2000), 26면.

필요하다. 기술적 합리성을 강조하는 관료제적 조직보다는 혁신을 강조하는 환경대응적 유기체(organism) 조직이 중요한 오늘날의 지식정보시대에는 고객의 수요(니즈)가 매우 중요한 행정수요가 되고 있다.

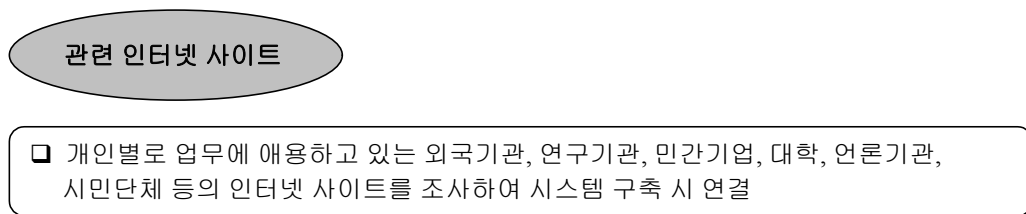
또한 기존 행정에서는 계획, 자원의 특성에 관한 지식 등 투입에 관련된 지식이 중심이었으나, 지식기반행정에서는 투입-산출의 프로세스와 관련된 지식, 요소활용에 관한 지식이 필요하고, 그리고 지식과 정보가 강조되는 시대에는 상명하달식 의사소통보다는 중간에서 상하로 점차 퍼져나가는 ‘middle-up & down식’ 의사결정이 효과적이다.

여기서 지식기반행정의 핵심을 이루는 「신지식 행정인」은 대체로 어떠한 조건과 필요를 갖추어야 하는가를 생각할 필요가 있다.

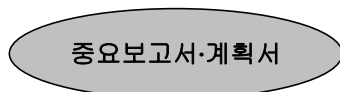
첫째는 창의적 사고, 적극성, 폭넓은 전문성, 효율성 중시 경제마인드, 둘째는 시간절약, 타인배려, 겸허함, 도전적 프로정신, 개방적 정신자세, 셋째는 토의하는 습관, 대인관리 습관, 정보수집 습관, 자기계발 습관, 넷째는 언어능력, 컴퓨터능력, 논리적 사고, 해당분야의 전문성과 지식이다.²¹⁾

[그림 2-3] 지식기반행정시스템의 구축단계

1) 제1단계



2) 제2단계



21) 이러한 견해는 공무원의 경우에도 폭넓게 적용될 수 있다. 전라북도연구단, 「신지식공무원 창출방안 연구」(제36회 지방행정 연수대회 제출논문, 1999. 11. 4), 14~17면 참조.

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

- 기관의 중장기 전략·계획, 새로운 정책·사업, 업무별 주요보고서, 업무별 연혁 등 향후에도 활용가치가 있는 핵심 자료를 업무담당자가 정리하여 제출

3) 제3단계

관련 전문가

- 업무발전에 요긴하게 활용하고 있는 민간전문가, 내부전문가, 아이디어 제공 고객, 신문·방송기자, 관련기관 담당자 등을 소개

4) 제4단계

업무노하우

- 개인이 노하우로 가지고 있는 업무처리 요령, 법령제·개정 과정, 정책·사업추진과정, 업무처리 매뉴얼, 행사운영, 새로운 기법, 고객응대, 회의·결재, 보고서 작성, PC활용 등을 문서로 정리하여 제출

5) 제5단계

성공·실패 경험사례

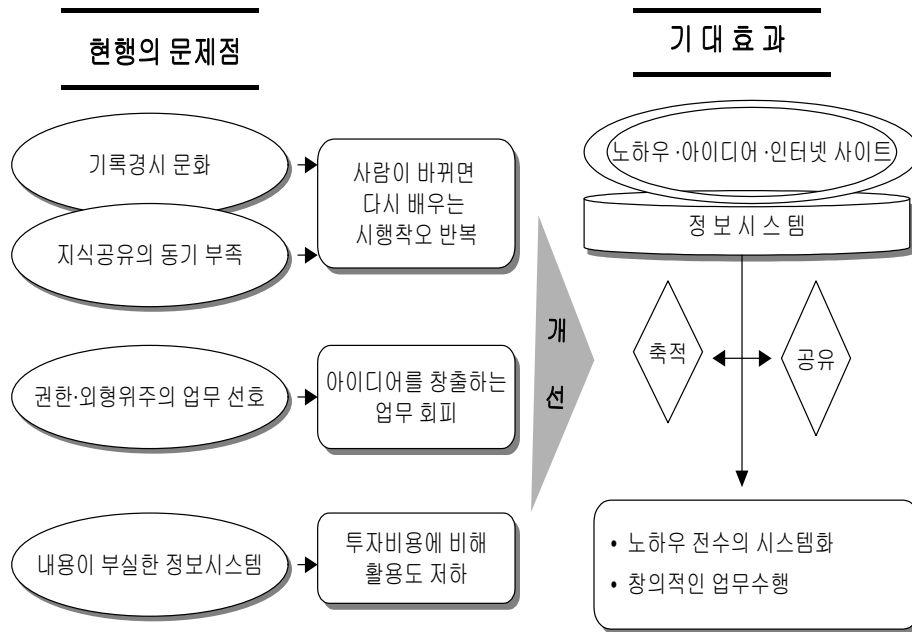
- 개인이 업무와 관련하여 경험한 고객감동, 문제해결, 업무혁신, 질의·응답 등에 관한 성공 및 실패사례를 문서로 정리하여 제출

6) 제6단계

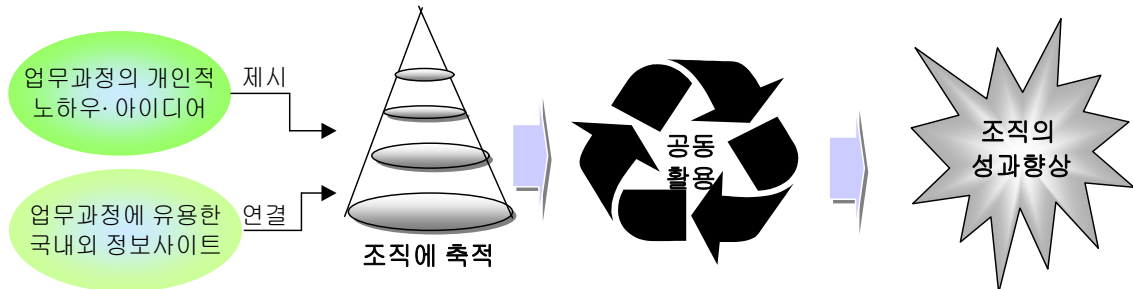
업무외적 경험

- 출장지, 청사주변 음식점, 취미생활, 자기계발 등 업무 외적인 경험도 문서로 정리하여 제출

[그림 2-4] 지식기반행정의 기본틀 : 현행의 문제점과 기대효과



[그림 2-5] 지식정보자료 축적·관리를 통한 노하우 개발



2. 지식기반행정의 특징과 경쟁력

가. 지식기반행정의 특징

과거와 달리 오늘날의 유능한 행정은 능력과 신뢰에 바탕을 두어 고객에게 고품질의 서비스를 제공하는 새로운 의미의 행정을 말한다. 이를 위해서는 민주적인 의사결정능력, 합리적인 문제해결능력, 실효성 있는 갈등조정능력, 그리고 미래지향적인 비전제시능력 등을 토대로 신뢰성 있게 행정을 이끌어가야 한다.

일찍이 슈마허가 말했던 “Small is beautiful”(작은 것이 아름답다!)이란 설명은, 거대화·비대화되어 고비용-저효율을 낳고 있는 관료제가 어떻게 변해야 하는가를 잘 말해준다. 작은 정부란 모든 일을 도맡아 한다는 뜻이 아니라, 꼭 해야 할 일에 역량을 선택적으로 집중한다는 의미이다.²²⁾ 마찬가지로 고객의 요구와 직원의 자율·창의를 존중하면서, 시장경제원리에 따라 사회발전을 위한 제반여건을 뒤에서 후원·조성해 주는 것이 행정자의 중요한 역할·기능으로 자리잡아야 할 것이다.

그러므로 오늘날의 행정은 현명하지 않으면 안된다. 우매해서는 안되는 것이다. 즉, 고객의 수요 충족과 만족도 향상에 도움이 되도록 가장 적합한 방법으로 고품격의 행정서비스를 제공하는 행정이 되어야 한다.

특히, 오늘날의 행정은 눈앞에 닥친 일에만 급급하지 않고, 朝令暮改식의 시행착오에서 벗어나 먼 미래를 내다보는 장기적 안목을 보유하면서, 비전을 세우고 목표를 착실히 지향해 나가야 한다. 세계적인 조류변화를 앞서 읽으면서 방향을 잡고 기회를 先占할 수 있는 행정, 그리고 고객의 욕구와 여망에 미리 미리 대응하는 행정을 이룩해야 한다. 특히, 고객의 불만족사항에 대해서는 따뜻하게 배려하고 사회적 책임에 입각한 행정을 실현할 수 있는 인간지향적 기

22) 안문석, “작은 정부와 비공식조직의 영역,” 「작은 정부를 위한 관료제」(서울: 법문사, 1992), 88~89면 참조.

업윤리를 이룩하는 행정을 표방함으로써, 복지사회를 지향하는데 앞장서야 한다.

나. 행정의 경쟁력

이른바 「지식기반행정」은 행정관리의 경쟁력이 바로 지식에 있으며, 따라서 지식을 체계적으로 관리·운영하는 것이 중요하다는 사고를 말한다.²³⁾ 이는 특히 고객과의 관계, 조직프로세스 및 조직내 축적된 지식(업무지식, 노하우, 데이터베이스, 업무개선방법론 등)을 포함하는 것으로써, 다음과 같은 특징을 갖는다.

첫째, “연성(軟性)행정”으로서 지식기반행정이 요구되는 까닭은 사회구조적 경직성이 완화될 뿐만 아니라, 인간의 사고방식이나 행위양식이 상당부분 ‘연성화’(soft)된다는 점에서, 당연히 행정에서도 유연성(탄력성) 확보가 필요하다는 점에 근거한다.

둘째, “감성행정”으로서 지식기반행정은 지식의 체계적 활용과 새로운 지식의 창조를 통해 급변하는 시대적 흐름에 동참하면서, 고도화되는 행정에 대한 고객의 다양한 욕구를 ‘센스 있게’ 적극적으로 충족시켜 나가는 것이다.

셋째, “네트워크형 행정”으로서 하드웨어 보급을 중심으로 한 과학기술 인프라가 중심이 되는 전산화와 연동(連動)기술에 의해 연계된 네트워크화, 그리고 정보네트워크의 사회적 융합이 급속히 진행되는 상황에서, 의사결정 및 서비스 창출·공급과정에서 네트워크 활용의 확대는 지식기반행정의 필요성을 크게 고무한다.

23) 즉, 지식기반행정은 조직이 지니는 지적자산 뿐 아니라 구성원 개개인이 지식이나 노하우를 체계적으로 발굴하여 조직 내부의 보편적인 지식으로 공유하고 이의 활용을 통해 조직 전체의 경쟁력을 향상시키는 행정방식이라 할 수 있다. 포스코 행정연구소, “한국기업의 생존과 재도약의 길: 한국경제를 위한 제안,” 「지식기반행정」(서울: 더난출판사, 1998), 19~34면 참조.

결국, 행정관리부문의 차별화된 경쟁력을 확보하기 위한 전략은 우수하고 세련된 사업아이디어를 발굴·형성·실천하는 의사결정의 지식화, 품질 높은 고객서비스 제공을 위한 서비스의 지식화, 그리고 타부문의 지식활동 지원을 원활하게 하는 행정지식기반의 확충이다.

이와 같은 지식기반행정은 새로운 행정수요를 불러일으키는 21세기 지식정보화사회의 도래와 밀접한 관련이 있음이 물론이다.

3. 새로운 밀레니엄시대의 교육·훈련

가. 신지식인의 교육훈련

지식기반사회의 도래는 종래의 교육·훈련에 대해 전면적인 변화를 요구하고 있다. 그야말로 패러다임이 바뀌는 시대에는 교육·훈련의 패턴도 바뀌어야 한다. 주입식 훈련으로 모든 문제를 해결할 수 있다면, 전통적 교육·훈련 방식에서 고쳐야 할 것은 하나도 없기 때문이다. 그러므로 이제 교육·훈련은 목표 자체를 바꿔야 할 필요가 있다. 지식습득은 직무교육(OJT) 등을 통해 얻는 것과는 다른 방법으로 이루어진다는 사실을 염두에 두어야 한다. 그런 의미에서 신지식인의 특징을 먼저 파악할 필요가 있다.

첫째, 신지식인은 자발적인 동기부여와 자기관리로 스스로를 훈련시킨다. 사실 조직에서 근로자를 교육시키고 이를 감시·감독하는데 드는 비용은 날이 갈수록 부담이 커지고 있다.²⁴⁾ 그러나 스스로 영감을 얻고 업무를 조직, 추진하는 방법을 배운 신지식인 행정인에게는 그런 비용이 별로 필요 없다. 이와 같은 자율적 습관이 몸에 배면 하위직원들도 ‘책임자 의식’을 갖게 되는 것이다.

24) 이순철, 「사례로 본 지식기반행정의 방법론」(서울: 삼성경제연구소, 1999), 190면 참조.

둘째, 신지식인은 자발적인 학습기회를 필요로 한다. 학습은 새로운 실험과 반복적인 연습으로 이루어진다. 따라서 학습자에게는 실험할 자유와 연습할 기회를 주고 교육자는 학습에 필요한 재료를 제공해 주기만 하면 된다. 따라서 관리자는 학습의 효과를 검증하고 싶으면 모든 분야에서 기대치를 설정하고 성과를 비교하는 일종의 계약을 맺는 것이 효과적인 방법이 될 수 있다.

셋째, 신지식인은 자신의 학습전략과 지식기술을 개발하고 싶어한다. 사람마다 실험하고 연습하는 스타일이 다르기 때문에 자신의 성향에 맞는 전략을 세운다. 학습내용 측면에서도 신지식인의 학습내용에는 생각하는 기술과 배운 것을 실천하는 기술이 모두 포함된다. 따라서 신지식인은 자체적 훈련을 통해 행정 전반에 대한 정보와 지식을 추가로 창출하는 역할을 해낸다.

이러한 신지식인 행정인을 교육·훈련해 내려면 그에 필요한 여건을 만들어 주는 것이 중요하다. 신지식인 행정인은 자발적인 훈련을 통해 업무처리 수준을 높여가기 때문에 교육·훈련을 받기 위해 업무를 중단할 필요도 거의 없어진다.²⁵⁾ 물론 이러한 “파격적인” 주장은 아직은 우리 현실에서 시기상조이며, 현재 실시되고 있는 교육·훈련은 아직도 그 효과성이 유효하다 할 수 있다. 다만 앞으로의 교육·훈련은 근본적으로 변하지 않으면 안된다는 점이 강조된다.

이러한 점들을 감안할 때 신지식인 행정인을 양성, 발전시키기 위해 관리자들이 마련해야 할 교육·훈련프로그램은 다음과 같은 몇 가지 방향으로 정리해 볼 수 있다.

- 첫째, 학습조직 환경 속에서 업무가 이루어질 수 있도록 배려할 것
- 둘째, 학습자 위주의 교육·훈련방식을 고안할 것
- 셋째, 학습자와 교육자간에 학습계약을 체결하도록 할 것
- 넷째, “자치적” 교육·훈련습관을 개발하도록 할 것

25) 스스로 훈련하는 학습자는 사회적 이슈가 되고 있는 평생교육 개념과 부합하는 측면이 크다.

다섯째, 항상 생각(사고)하는 기술을 갖도록 할 것

여섯째, 학습한 내용을 실행하는 기술을 연습하도록 할 것 등이다.

나. 지식시스템에 의거한 교육·훈련

1) 동기유발

지식기반행정시스템으로의 이행을 위한 전제조건은 지식의 중요성과 지식의 가치에 대한 인식이라고 할 수 있다. 특히 사회구성원 모두가 지식의 가치를 인정하는 풍토가 조성되지 않을 경우 지식기반행정시스템 구축은 기대하기 어렵다. 지식의 가치가 인정되지 않을 경우 새로운 지식의 창출활동이 활발하게 이루어질 수 없기 때문이다.

따라서, 지식기반행정시스템을 구축하기 위해서는 지식창출활동에 대한 동기부여가 필요하다. 특히 그것은 단순한 보상이 아니라 전반적인 사회시스템으로 정착되어야 한다. 다시 말해서 행정인이 교육·훈련에 참가해서 이를 이수할 경우, 자신에게 돌아올 수 있는 내적·외적인 인센티브가 하나의 시스템으로 정착되어야 한다는 것이다.

대부분의 행정인들에 있어 교육·훈련은 ‘재충전의 기회’보다는 단지 ‘일상 업무에 지친 심신을 쉬러 가는 곳’으로 인식되고 있는 실정이다. 따라서 어떤 행정인들은 교육·훈련 프로그램에 자발적으로 참가하기보다는 ‘마지못해’ 교육을 받아야 하는 순서가 됐기 때문에 교육·훈련을 받고 있는 형편이다.²⁶⁾ 이러한 현상은 공직자의 경우에 특히 심하다. 즉, 현행 공무원 교육·훈련 프로그램이 피교육자들에게 별다른 동기를 유발하지 못하고 있는데 따른 것이라 할 수 있다.²⁷⁾

26) 모성은, “21C 신지식인 지역경제발전 전략,” 국가전문행정연수원 온라인 강좌, <http://www.nipa.go.kr/online.htm>.

27) 교육·훈련을 이수한 사람과 그렇지 않은 사람간에 별다른 인센티브의 차이가 없

물론 동기유발은 교육·훈련과정을 제대로 작동시키는 윤택유와 같은 역할을 한다고 할 수 있다. 따라서 그 윤택유의 정도가 지나치게 높거나 낮을 경우 운영시스템이 제대로 작동할 수 없다는 점을 교육·훈련 담당자들은 반드시 고려해야 할 것이다.

2) 지식의 창출

지식기반사회에 있어서 행정의 경쟁력은 활용가능한 지식을 얼마나 많이 확보하고 있느냐에 달려 있다고 할 수 있다. 따라서 지식기반행정시스템에 있어서 교육·훈련의 역할은 구성원들이 지식확보에 직접적으로 나서거나 정책적 지원을 통해 활용가능한 지식을 충실히 확보하는데 달려있다고 할 수 있다. 이러한 지식을 확보하기 위해서 중요한 것은 바로 교육·훈련시스템이다. 지식기반행정시스템에 있어서 교육·훈련과정은 지식을 생산·전달·확산시키고 이를 다시 새로운 사업추진에 반영시킬 수 있도록 하는 필수기반이 되기 때문이다.

급속한 정보통신기술의 발전으로 초래된 시장의 글로벌화는 기업은 물론 정부의 정책입안자 및 집행자들에게 불확실성의 증대를 가져왔다. 특히 이러한 불확실성은 변화에 앞서 정책을 수립해야 하는 책임자급 공무원 사회에서 두드러지게 나타나고 있다.²⁸⁾

따라서 지식기반사회에서 행정인들은 교육·훈련프로그램을 통해 새로운 지식을 창출해내는 능력을 반드시 배양해야 한다. 무엇보다 교육·훈련이 ‘쓸모 있는 지식(working knowledge)’을 창출한다는 결과로 나타나고, 이것이 다시 고객의 서비스 만족도를 높여 이들의 삶의 질을 높이고 생활수준을 개선시키는데 실질적으로 기여할 수 있어야 한다.

는 제도적 취약점도 무시할 수 없다는 것이다.

28) 또한 이러한 불확실성의 증대는 지식기반사회에 있어서 경쟁력 확보의 불확실성으로 이어지고 있다.

3) 지식의 접근

지식기반행정시스템에서 지식을 흡수하고 확산시키는 가장 중요한 요소는 바로 사람이다. 지식은 흔히 사람들 속에 스며들어 동기를 부여하고 영향력을 행사하는 동시에 기회를 제공하기 때문이다. 따라서 지식기반행정을 열어가기 위해서는 사람과 교육기관에 대한 투자가 중요하다. 특히 교육·훈련프로그램을 일종의 평생교육 차원으로 승화시켜 지식수준을 향상시키고 경쟁력을 확보하는 것이 매우 중요하다.

이를 위해 행정인들을 대상으로 기초교육에 다양한 기회를 보장하는 것은 필수적인 우선 단계이다. 하지만 국가적 차원에서는 고도로 훈련된 인적자원도 확보해야 한다. 이를 위해서는 강력한 2차 교육기관과 대학(원)과정이 필요하다. 이러한 교육기회를 통해 행정인들을 대상으로도 평생교육의 기회를 제공해야 한다.

아울러 앞서도 언급했듯이 적절한 보상책과 제도도 갖춰야 한다. 이와 함께 지식을 효과적으로 습득하고 활용하기 위한 사회적 차원의 노력이 요구된다. 제한된 예산으로 이러한 필요를 충족시키기 위해서는 교육을 분산화시켜 교육의 필요성에 대한 정보와 그 필요성을 충족시키기 위한 방법에 대한 정보를 갖고 있는 피교육자와 교육자, 교육·훈련기관 담당자들에게 보다 많은 힘을 실어주어야 한다.

특히, 행정인들의 교육·훈련을 위한 교수방법은 깊이 있는 학습과 전문화를 강조하는 차원을 넘어서 일반사고기술을 좀 더 효과적으로 개발할 수 있도록 조정되어야 한다. 이를 위해 새로운 강의방식을 고안, 개발하는 등 자신의 강의방식을 바꿔야 한다.

4) 직장사회의 학습조직화

지식이 성공적으로 창출되고, 개발되고, 활용되기 위해서는 조직이 학습환경

을 조성해야 한다. 교육·훈련을 교육기관에만 의존하던 시대는 이미 지나갔다. 따라서 스스로가 교육·훈련을 받은 후 본래의 근무지에 돌아와서도 끊임 없이 학습하는 태도를 견지하고 나아가 조직 전체를 하나의 학습조직(learning organization)으로 탈바꿈시켜야 한다.

학습환경에서는 사람들이 공식·비공식적으로 자신의 지식역량을 개발하고 조직의 이익을 위해 다른 사람들과 지식을 공유하도록 권장 받는다. 이상적인 학습환경은 사람들에게 그렇게 할만한 동기를 부여할 뿐만 아니라 그렇게 하는 것이 그 조직의 사회적 규범이기 때문에 계속적으로 조직의 지식개발에 기여하는 환경을 뜻한다.²⁹⁾

학습조직은 일반적으로 지식이 양성되는 분야에서 수평적이고 여러 기능부서를 포괄한다. 지식기반기업들은 조직 전반에 지식업무, 의사결정 권한 그리고 관리책임을 부여함으로써 학습환경을 강화하고 있다. 또한 조직의 지식목표와 일치하는 성과에 대해서는 분명히 보상하는 시스템을 갖고 있다. 관리자들 역시 지식기반행정 데이터베이스에 기여하고 지식기반행정 추진프로그램에 참여하도록 인센티브를 제공할 수 있다. 지식주도의 조직이 학습환경을 조성하는 일은 지식기반행정이 성공하는데 결정적으로 중요하기 때문이다.

결국, 지식사회란 사람들 개개인의 머리 속에 내재돼 있는 지식, 즉 교과서 등을 통해 터득한 이론적 지식은 물론 오랜 경험을 통해 축적된 지식이 끊임 없이 습득·창조되고 보다 효율적으로 공유·활용됨으로써, 개인은 물론 조직과 국가 전체의 경쟁력을 좌우하게 될 사회를 의미한다.³⁰⁾

따라서 이러한 지식사회에는 일반국민은 물론 기업체 및 서비스업 종사자 등 지위고하를 막론하고 지식의 창조·저장·공유·활용 등 지식창출 프로세스를 보다 적극적이고 능동적으로 실천에 옮기는 사람만이 주역으로 자리할

29) Peter Senge(피터 생게) 외, 박광량·손태원(공역), 『학습조직의 5가지 수련』(서울: 도서출판 21세기북스, 1996), 24~25면 참조.

30) 강영철, 앞의 책, 2면.

수 있다는 점이 강조된다.

결국 신지식인은 기본적으로 다양한 지식을 체득하고 있어야 한다. 여기서 말하는 지식이란 책 속의 지식(형식지)은 물론, 경험을 통해서 머리 속에 체화(體化)된 지식(암묵지)를 의미한다. 이는 학문적 지식은 물론 실용적 지식과 현장경험 지식 등을 골고루 갖추고 있어야 한다. 따라서 중요한 것은 형식지나 학문적 지식을 많이 터득하고 있다 하더라도 암묵지나 실용적 지식 및 현장경험의 지식이 없다면 신지식인 행정인으로서 한계를 드러낼 수 있다는 것이다.

결국, 지식기반행정시스템에서 지식을 흡수하고 확산시키는 가장 중요한 요소는 바로 사람이다. 지식은 흔히 사람들 속에 스며들어 동기를 부여하고 영향력을 행사하는 동시에 기회를 제공하기 때문이다. 따라서 지식기반행정시대를 열어가기 위해서는 인적자원개발에 대한 투자가 중요하다. 특히 교육·훈련프로그램을 일종의 평생교육 차원으로 승화시켜 지식수준을 향상시키고 경쟁력을 확보하는 것이 매우 중요하다.

4. 신지식인과 인적자원개발

가. 인적자원개발의 중요성

최근 들어 관리기술의 발달은 더욱 고도화되어 가고 있으며, 조직에서의 변화는 더욱 심해지고 있다. 드럭커(P. Drucker)의 ‘단절의 시대’(Age of Discontinuity), 토플러(A. Toffler)의 ‘제3의 물결’(The Third Wave), 그리고 피터스(T. Peters)의 ‘해방행정’(Liberation Management) 등은 모두 이와 같이 하루가 다르게 심화되어 가고 있는 다변화환경과 조직의 구조적 변화를 상징하는 표현들이다.

그러므로 계속 성장·발전할 수 있는 자원·능력을 보유한 조직들은 하루

속히 경쟁력을 배양하여 생산성 극대화, 관리기술 노하우의 개발·마케팅 다각화·연구개발 등을 통한 시장전략(market strategy)을 통한 비교우위(comparative advantages)와 경쟁우위(competitive advantages)를 확보해야 한다.³¹⁾

경쟁력(competitive power)을 확보하기 위해서는 먼저 경쟁력을 키울 수 있는 환경을 조성해야 한다. 예컨대 일본의 자동차산업이 국제경쟁력을 가지고 있는 이유는 일본의 내수시장경쟁이 치열하여 국내에서 경쟁력을 키우기 위해 치열한 경쟁을 치른 결과라고 할 때 행정환경변수가 국제경쟁력에 미치는 영향을 인식할 수 있다.

그러한 측면에서 인적자원개발은 간단하게 이루어지지 않는다. 종래에는 조직체에서 일하는 동안에 실무경험을 통해 조직체가 필요로 하는 모든 기술과 능력이 자연적으로 개발·축적되었으나, 최근 들어와 조직의 내외부적 환경변화가 격심해짐에 따라서 실무경험과 더불어 중점적인 인적자원개발 프로그램이 매우 중요하게 되었다. 결국 다변화환경 속의 조직은 새로운 기술의 습득은 물론 항상 변화하는 환경에 대한 적절한 적응행동을 요구한다.

이처럼 우리에게서 정치, 경제, 사회, 문화, 기술 등 사회 전반에 걸쳐 많은 변화가 일어나고 있다. 이들 변화 중에서 인적자원관리전략에 영향을 미치는 영향요인을 살펴보면 다음과 같다.³²⁾

첫째는 사회발전과 욕구수준의 상승으로써, 이는 인적자원에 대한 중요성을 증가시키고 인적자원관리에 많은 영향을 미치는 요인이라 할 수 있다. 특히 사회문화의 발전은 조직구성원들의 일에 대한 개념과 근로생활의 질(Quality of work life) 개념에 많은 변화를 가져오면서, 그들의 욕구와 행동동기를 복잡하게 만들고 있다.

31) 유필화, 「시장전략과 경쟁우위」(서울: 박영사, 1993), 2~5면.

32) 이학중, 「인적자원관리: 현대인사관리 이론과 사례연구」(서울: 세경사, 1995), 23~24면.

둘째는 조직운영의 선진화와 경쟁력 강화의 압력으로서, 최근에는 세계화 및 개방화 압력 속에서 세계시장을 상대로 무한경쟁에서 살아남을 수 있는 경쟁력을 강화하기 위해 부심하고 있다. 이러한 과정에서 인적자원개발전략이 매우 중하다는 것을 재삼 깨닫게 되었는데, 조직운영이야말로 인적자원과 이들에 대한 관리수준에 달려있다는 점, 그리고 서비스와 속도 등 경쟁력의 주요원천도 역시 이것의 효율적 관리에 달려있다는 점을 인식하게 되었던 것이다.

셋째는 기술고도화와 인적자원개발로서, 이는 과학기술이 고도화됨에 따라 경쟁력에서 기술력이 차지하는 비중은 매우 커지고 있고, 그러한 과정에서 기술인력의 중요성과 그의 효과적인 관리는 물론, 기술개발을 중요시하는 조직문화와 운영풍토가 얼마나 비중이 큰 것인가를 재인식하게 되었다. 또한 기술고도화가 가져오는 다변화와 불확실성의 환경조건에 얼마나 신속하게 대응하느냐 하는 것도 인적자원개발 여하에 달려있다는 점이 강조되고 있다.

넷째로는 사회다변화와 이해관계자의 다양화로써, 사회문화의 발전은 국민의 의식수준을 높이고 이들의 참여의식을 제고하면서 많은 다양한 이익집단(interest group)과 이해관계자(stakeholder)들을 형성시켰으며, 이들의 활동을 크게 고무시켰다. 이제 고객은 물론, 조직구성원들과 협력 및 경쟁조직들과도 원만한 선린관계를 유지해야 하는 입장에 놓이게 되었다.

나. 인적자원개발과 조직의 경쟁력

일반적으로 경쟁이란 여러 행위자가 자원·힘(power)·편익·충성심·돈 등을 더 많이 얻고 차지하기 위해 활발하게 맞겨루는 상태(state of rivalry)를 뜻한다.³³⁾

33) 반병길, 「행정학원론」(서울: 박영사, 1997), 341면.

예컨대 제품과 서비스의 판매시장에서 벌어지는 기업들 사이의 경쟁에 국한시킬 때, 시장경쟁(market competition)이란 기업들이 각기 소비자들을 더 많이 만족시켜 좀더 많은 매출액·이익·시장점유율 등을 확보하기 위한 시도(attempt)를 계속하면서 맞겨루는 상태를 말한다.

이와 같이 추구목적을 기준으로 한다면, 기업경쟁과 시장경쟁 사이에는 별 차이가 없다. 즉, 특정기업체가 기업경쟁 내지는 시장경쟁에서 이기려면, 경쟁업체들에 비해 차별적 우위(differential advantages)를 보유하고 활용해야 한다. 특히 자본·기술·인력·생산시설·원자재 등 기업자원을 동원·조달하는데도 경쟁업체들보다 비교우위(comparative advantages)가 있어야 유리할 뿐만 아니라, 기업자원을 효율적으로 관리하고 그 결과로 나타나는 제품의 생산원가·품질·가격·유통능률·대고객 서비스 등에 걸쳐서도 경쟁업체들보다 나은 비교우위 요소가 있어야만 경쟁력(competitiveness)을 갖출 수 있다는 뜻이다.

그러한 경쟁력의 원천은 모든 조직자원과 그의 관리, 여기에서 비롯되는 원가·품질·가격·유통능률·고객 서비스 등, 이들을 경쟁상대들보다 차별적 우위 내지 비교우위를 갖게 할 수 있는 전략·전술·실천프로그램(action program) 등 조직활동의 모든 측면이다. 따라서 특정조직이 차별적 우위를 쟁취하여 경쟁력을 보유·활용하려면, 조직활동의 모든 측면을 합리적으로 관리하고 수행해야 한다.

이와 같은 경쟁적 상호의존성은 교통·통신·정보처리시스템 등이 발달되고, 상대방이 전국무대를 커버할 뿐만 아니라 세계무대까지도 커버하는 것을 전략적으로 강조하는 경향이 증가함에 따라 앞으로는 이와 같이 변화하고 강화되는 경쟁양상에 효과적으로 적응·대응할 필요성이 더 커진다고 할 수 있다.

조직이 성장하여 다양한 성장기회를 지속적으로 추구하는 조직이 되면, 활용하는 운영전략의 차원과 내용도 다양해져야 한다. 그러므로 조직의 규모가

커질수록, 특정조직은 운영전략들을 재정비하고 체계화해야 한다.

특히 대규모의 조직체들과 같이 복합적인 운영전략을 추구하여 세계적 그룹으로 성장하려면, 반드시 전략시스템(strategy system)을 구축해야만 한다. 이 점은 결국 공공부문 즉, 행정기관에서도 깊이 생각해야 할 문제가 아닐 수 없다.³⁴⁾

결국 이러한 운영전략의 대두나 그 중요성은 최근 조직환경의 급속한 변화를 단적으로 보여주는 것이며, 그만큼 경쟁력을 강화하기 위해서는 효율적으로 인적자원육성·개발·관리·활용을 이루어야 한다는 점이 강조되고 있는 것이다. 아울러 앞서도 언급했듯이 적절한 보상책과 제도도 갖춰야 한다. 이와 함께 지식을 효과적으로 습득하고 활용하기 위한 사회적 차원의 노력이 요구된다.

다. 신지식인과 인적자원개발

인적자원개발은 자금 및 물질적 자원과 더불어 조직의 3대 필수자원으로서 존엄성·능률성·개발성·전략성에 바탕을 두고 있으며 그 특성은 다음과 같다.

(1) 인적자원의 존엄성(dignity)

인적자원은 생명이 없는 물질과 다르다. 현대사회는 개인의 존엄성을 매우 중요하게 생각하고 있다. 인적자원개발이라 함은 조직구성원을 단순한 기계나

34) 이러한 類의 문제의식은 ‘전략적 설계’(strategic design)와 관련하여 매우 유용한 시사점을 얻을 수 있다. 조동성, 「행정정책과 장기전략계획: 이론 및 사례」(서울: 영지문화사, 1991), 27-32면; Alfred D. Chandler, *Strategy and Structure* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1962); H. I. Ansorff, *From Strategic Planning to Strategic Management* (New York: Willey & Sons, 1979), pp.44.

업무처리의 보조자로 생각하지 않고 엄연한 인격체라는 인식에서 출발하는 것이다. 즉, 조직내의 구성원들은 조직사회의 일원이고 사회라고 하는 집단 속의 일원으로 취급해야 되며, 이를 위해서는 구성원의 행동을 한 개의 독립된 인간으로 인식하고 그 욕구, 태도, 가치관 등 인간심리의 깊은 곳까지 파고 들어가 이해하는 것이 필요하다는 것이다.

현대사회의 인적자원개발이 조직 속에서 잃어버린 인간성의 회복을 목표로 하여 구성원들간의 이해조정 및 바람직한 인간관계를 유지하면서 전인격적 접근의 중요성이 커지고 있는 것도 이 때문이다.

(2) 인적자원의 능동성(activity)

자금이나 기계, 설비, 원자재 등의 물질적 자원은 수동적 성격(passivity)을 띠지만 인적자원은 능동적인 성격을 띠고 있다. 그러므로 인적자원으로 인하여 발생하는 성과는 인적자원의 욕구와 동기, 태도와 행동, 그리고 만족감 여하에 따라 달라진다. 이와 같은 인적자원의 능동적 성격 때문에 조직체의 성과는 인적자원의 양적 보다는 질적인 조직관리 능력에 의하여 더 큰 영향을 받고 있다.

따라서 인적자원이 부족하더라도 이들을 효율적으로 활용하면 좋은 성과를 거둘 수 있는 반면, 인적자원이 아무리 풍부하더라도 이들에 대한 관리능력이 부족하면 성과가 좋지 않은 것을 흔히 볼 수 있다. 특히 인적자원의 능동적 특징을 효율적으로 관리하기 위해서는 무엇보다 동기부여(motivation)가 중요하며,³⁵⁾ 이 동기는 욕구와 그 인간이 놓여진 환경과의 관계에서 성립한다.

(3) 인적자원의 개발성(development)

자금이나 물적 자원은 자체의 주어진 양과 질의 한계에 따라 이들의 확장과 개발이 고정되어 있지만, 인적자원은 자연적 성장과 성숙은 물론, 장기간에 걸

35) 한덕웅, 「조직행동의 동기이론」(서울: 법문사, 1995), 제1부 3장 참조.

쳐 개발할 수 있는 잠재능력과 자질을 보유하고 있어 개발가능성이 아주 크다.³⁶⁾

종래의 인적자원관리는 이윤극대화의 원리에 의해 동기가 부여됨으로써 구성원들을 조직활동의 수단으로 활용하는데 역점을 둔데 반해 현대적인 인적자원관리는 구성원들의 능력을 개발하고 발휘시키는데도 역점을 두게 되었다. 인적자원의 능력발휘는 조직의 성장·발전의 단계를 표시하는데 있어서 다른 어떠한 방법보다도 실제적이고 신속성이 높은 지표라고 할 수 있다. 왜냐하면 이것은 사회적·문화적·정치적 혹은 경제적인 모든 성장에 관한 필수조건이기 때문이다.

결국 인적자원개발은 조직환경이 동태적(dynamical)으로 변화됨에 따라 그 중요성이 더욱 커지고 있다. 즉, 현대산업사회에 있어서 조직관리는 새로운 지식과 기술의 급속한 발전으로 인하여 계속적인 변화를 가져오게 되었고, 국내외에서의 경쟁은 날로 치열해지고 있기 때문에 아무리 우수한 직원을 채용했다 하더라도 새로운 지식과 기술을 계속적으로 교육·훈련시켜 개발하지 않으면 조직구성원들의 자질은 저하되고 조직체는 급변하는 환경조건에 적응하기 어렵다.

그러므로 교육투자를 통한 인적자원개발은 우수한 인재를 확보하고 그 능력을 최고도로 발휘하게 하는 절대조건이 되고 있다. 특히 과학기술의 발전과 사회문화의 발전으로 인한 지식인력(knowledge manpower)의 증가는 경력개발의 중요성을 증대시키는 동시에 이에 따른 인력개발의 중요성을 더욱 높여 준다.³⁷⁾

36) 현대인사관리의 아버지라 지칭을 받고 있는 오웬(Robert Owen)은 “기계에 투자한 돈은 15%의 이윤을 가져오지만 종업원들에게 투자한 돈은 50% 내지는 100%의 이윤을 낼 수 있다”고 말하면서 기계보다 인적자원에 더 투자할 것을 강조한 바 있다.

37) Mary Ann Glinow, *The New Professionals: Managing Today's High-Tech Employees* (Cambridge, Mass.: Ballinger Pub. Co., 1989), pp.5~6.

(4) 인적자원의 전략성(strategy)

조직의 성과는 자금, 물질적 자원, 그리고 인적자원 등 조직체의 제반자원을 얼마나 잘 관리하느냐에 따라서 결정된다. 그러나 이들 자원 중에서도 조직체의 성과와 가장 밀접한 관계를 맺고 있는 것이 인적자원이다. 따라서 인적자원은 조직체의 성과에 있어서 다른 어느 자원보다도 전략적 요소로 작용한다.

인적자원이 자금이나 물질적 자원과 더불어 조직체의 중요한 자산이라는 것은 이미 오래 전부터 인정되었고, 이에 대한 연구도 한동안 활발하게 진행되었으나 꾸준히 지속되지 못하여 결국 인적자원의 “자산” 개념은 실제로 조직 관리에 충분히 활용되지 못하였다.

그리고 관리자는 자금이나 물질적 자원의 확보와 보존 및 활용에 대해서 많은 신경을 쓰지만, 구성원들에 대한 자산으로서의 보존과 활용에 대해서는 그다지 많은 관심을 보이지 않는 것이 현실이다. 또한 시설확장이나 설비투자 기계·설비의 유지관리에는 힘쓰지만, 우수한 인력의 확보나 구성원들의 교육·훈련, 그리고 그들의 사기와 작업조건에 대해 무관심한 것도 역시 일반적인 현실이다.

인적자원에 대한 관리를 등한시하는 조직체는 장기적으로 높은 성과를 달성하기가 어려운 것은 분명하다.³⁸⁾ 그리고 앞에서 이미 설명한 바와 같이, 인간 중심적이고 가치중심적인 조직관리가 우수한 조직체들의 공통된 특징이라는 사실도 여러 연구조사에서 입증되었다. 이와 같이 인적자원은 그 관리 여하에 따라서 조직체 성과에 결정적인 영향을 주는 전략적 요소가 되고 있다.

그뿐 아니라 인적자원은 거시적인 차원에서 국가의 경제 및 사회발전과도 매우 밀접한 관계를 맺고 있다. 즉, 경제와 사회문화의 수준이 높아질 수록 행정인력과 기술인력 등 인적자원의 수준도 높아지며, 자금과 물질적 자원에 비

38) Rensis Likert, *The Human Organization: Its Management and Value* (New York: McGraw-Hill Book Co., 1967), pp.12~15.

하여 인적자원이 조직체 성과에 기여하는 정도도 더욱 커진다. 이와 같이 인적자원은 조직체의 중요한 자산인 것임은 물론, 조직체 성과와 성장에 결정적인 역할을 하는 전략적 자원이라 할 수 있다.³⁹⁾

라. 신지식인과 경쟁우위 확보전략

어느 조직이 경쟁상대에 대해 비교우위를 확보하거나 유지하려고 노력할 때의 사고방식과 어떠한 절대적인 모형(모델)에 의거하여 내적인 개선을 이루려고 하는 경우의 사고방식간에는 커다란 차이가 있다.

즉, 고객의 관심을 무시하고 경쟁상대에 초점을 맞춘 전략은 궁극적으로 목표에 빗나갈 수 있다. 이렇듯이 중요한 것은 상대적 경쟁우위가 고객의 눈을 통해 인지되어야 한다는 사실이다.⁴⁰⁾

경쟁우위전략이란 고객이 무엇을 원하고 있는가를 미리 파악하여 경쟁상대가 쉽사리 흉내낼 수 없는 경쟁우위의 요인을 창출하는 전략이라고 말할 수 있다. 그러나 경쟁상대에 대한 확고하면서 상당한 우위의 상태를 오랫동안 유지하는 일이 날이 갈 수록 어려워지고 있다.

따라서 경쟁전략이란 상대방의 반응이 어떻게 나오느냐에 따라 지속적으로 그 내용을 조정해야 하는 전략이다. 어떻든 승자는 보다 월등한 경쟁위치를 차지하게 된다. 그러므로 어떻게 리더의 위치를 차지할 것이며 또 어떻게 경쟁우위를 창출할 것인지를 고심해야 한다. 이를 위해서는 항상 무엇이 기본 전략인가를 인식할 필요가 있다. 이러한 기본전략에는 차별화전략과 집중화전략 등이 있다.

먼저 차별화전략이란 제공하는 서비스를 경쟁상대와 차별화시킴으로써 수요

39) 이학중, 「인적자원관리」(세경사, 1995), 29면.

40) 이광현, 「국제경쟁시대의 전략마인드」(서울: 유나이티드컨설팅그룹, 1993), 116~120면.

자로 하여금 그 조직이 독특하다고 인식할 수 있도록 어떤 이미지를 창조하는 것이다. 이러한 차별화의 방법으로는 고객에 대한 서비스, 디자인, 상표의 이미지와 기술 등 여러 가지가 있을 수 있다.

또한 집중화전략은 특정부문을 집중적으로 공략하는 것이다. 이는 광범위하게 경쟁하는 것보다 구체적인 내용을 중점적으로 공략하는 것이 보다 효율적이고 효과적임을 전제로 한다.

그러므로 차별화전략, 집중화전략을 성공적으로 가능케 하는 핵심성공요인이 과연 무엇인가를 올바르게 파악해 내는 것이 중요하며,⁴¹⁾ 결국 경쟁력이란 종합적인 조직능력(total capability of organization)으로 설명되며, 이것이 대내외적으로 경쟁력을 확보할 수 있을 때 비로소 조직역량을 논할 수 있다. 이 과정에서 인적자원개발전략은 경쟁력 향상에 절대적인 영향을 미치는 것이며, 이는 효과적인 교육·훈련을 통해 이루어질 수 있다.

이와 같은 문제의식은 조직의 역량강화를 위해 조직의 경쟁력을 강화해야 한다는 것으로 집약된다. 따라서 조직경쟁력의 근간이라 할 수 있는 인적자원을 어떻게 효율적으로 개발·육성·관리·활용하는 것이 필요한가를 깊이 검토할 필요가 있다.

아울러 지식기반행정시스템으로의 이행을 위한 전제조건은 지식의 중요성과 지식의 가치에 대한 인식이라고 할 수 있다. 특히 사회구성원 모두가 지식의 가치를 인정하는 풍토가 조성되지 않을 경우 지식기반행정시스템 구축은 기대하기 어렵다. 지식의 가치가 인정되지 않을 경우 새로운 지식의 창출활동이 활발하게 이루어질 수 없기 때문이다.

따라서 지식기반행정시스템을 구축하기 위해서는 지식창출활동에 대한 동기부여가 필요하다. 특히 그것은 단순한 보상이 아니라 전반적인 사회시스템으로 정착되어야 한다. 다시 말해서 행정인이 교육·훈련에 참가해서 이를 이수

41) Gale R. B. Buzzell and Sultan R., "Market Share: A Key to Profitability," *Harvard Business Review*, No.53 (Jan.-Feb. 1995), pp.75~78.

할 경우, 자신에게 돌아올 수 있는 내적·외적인 인센티브가 하나의 시스템으로 정착되어야 한다는 것이다.

제 3 절 신지식 공무원상의 모색

1. 신지식 공무원의 필수요건

본 연구에서 중요하게 취급하고자 하는 신지식 공무원상의 모색을 위해서는 우선 행정을 포함한 행정분야의 속성을 감안해야 한다. 이는 뒤에서 충남도정 직원들에 대한 실증적 조사분석과 이를 바탕으로 신지식 공무원상을 위한 현실적용방안에서 상세히 검토될 것이나, 고객의 재산을 책임 있게 관리해야 하는 직업적 특성상 책임성·명확성·청렴성 등이 강하게 요구되고 있으며, 아울러 창의성·도전성·협조성 등이 수반되어야 한다. 여기에서는 이러한 점들을 감안하여 신지식 공무원의 필수요건을 검토하기로 한다.

가. 정신자세(Mind-set)

우선 신지식 공무원이 되기 위해서는 ‘자기 자신을 관리하는 마인드’를 가장 먼저 확립해야 한다. 다시 말하여 짧은 시간이라도 소중히 여기고 잘 활용하려는 정신자세 즉, 시간지향적 마인드가 필요하다는 것이다.

또한 일부분이 아니라 전체를 꿰뚫는 안목으로 문제해결 방안을 찾아내고자 하는 마음가짐(통찰력)을 갖추고 있어야 한다. 예컨대 어떤 일을 기획 또는 제작할 경우 부분에 집착하지 않고 전체를 포괄적으로 바라보는 거시적인 마인드가 필요하다.

아울러 중요한 선택을 해야 할 때 확고하게 선택하고 결정하는 결단적 마인드도 빼놓을 수 없다. 과감하게 수행하려는 마음가짐을 토대로 남보다 많은 경험을 해야 한다. 지식을 창출할 때 다른 사람들이 꺼리거나 쉽게 시도하지 못하는 일이라도 과감하게 밀어붙이면 다른 사람들이 엄두도 내지 못하는 경험을 하게 된다.⁴²⁾

한편, 지식기반행정의 특성상 인간관계(human relation)가 중요하다. 이것은 일반적인 인간관계를 넘어 하나의 「네트워크관리」차원으로 발전되는 것을 의미한다. 예컨대 행정고객관리의 측면에서는 평소에 폭넓은 인관관계를 쌓는 것이 중요하다. 그런데 보통 사회적 관계는 利害關係로 이루어지는 경우가 적지 않은 것이 사실이다. 그러나 단기적으로 目前의 이해관계에 중점을 둘 경우, 즉 豫·貸關係에 있어서 행정 측에 이익이 되는 쪽으로만 치중할 경우, 서서히 그러한 관계는 허물어지고 말 것이다. 그러므로 장기적인 관점에서 먼저 베푸는 것이 중요하며, 필요하다면 인간적인 관계를 더욱 단단하게 결속시킬 수 있는 것이 더욱 중요하다. 따라서 각계각층의 주변에 이와 같은 인간관계를 ‘네트워크화’하는 것이 신지식 공무원의 필수적인 정신자세라 할 수 있다.

신지식인 공무원이 되기 위해서는 나보다는 타인을 중요시하는 마인드로서 다른 사람들과의 관계를 중요하게 여겨야 한다. 혹시라도 권위주의적인 사고방식이나 군림하려는 마음가짐을 가지고 있다면 결코 신지식 공무원의 대열에 올라설 수 없을 것이다.

특히, 개방적·수용적 마인드 역시 다양한 시각을 인정하고 타인의 의견을 수용하는 데 있어서 필수불가결하다고 할 수 있다. 인간의 유형은 문제성립의 기초가 되는 현실인식관으로 사실중심적 성격특성이 강한가, 사실왜곡적 특성이 강한가에 따라 개방형과 폐쇄형으로 나누어지는데, 일반적으로 개방형이고 활동형인 사람이 민주형이고, 폐쇄형이고 활동형인 사람이 독재형이다.⁴³⁾ 그러

42) 강영철, 「창의적인 신지식인 행정인 사례: 직무교육 23」(중앙공무원교육원, 2000), 3면.

므로 신지식 공무원은 인간관계를 ‘네트워크화’할 수 있도록 개방적이며, 수용적인 마인드를 갖추는 것이 필요하다.

그리고 중도에 포기하지 않고 끝까지 꾸준히 진행하는 성실성도 빼놓을 수 없다. 성실성은 특히 학습을 통해 지식을 생성해 낼 때 가장 필요하다. 타인의 형식지나 암묵지를 받아들이는 때 꾸준한 관찰과 대화노력이 있어야 하기 때문이다.

지식을 공유할 때 다른 사람들에게 확신할 수 없는 지식을 전달하게 되면 그 잘못된 지식으로 인해 피해를 볼 수 있다. 따라서 신지식 공무원이 되기 위해서는 다른 사람에게 그 지식에 대해서 끝까지 책임을 질 수 있는 마인드가 필요하다. 신지식 공무원은 지식의 습득, 창출, 공유, 활용 등의 전 과정에 걸쳐 다른 누구보다도 투명해야 한다. 투명하다는 말은 곧 객관적이어야 한다는 말보다도 포괄적인 의미이다.

이밖에도 늘 잘 할 수 있다고 믿는 긍정적·낙관적 마인드와 실패를 두려워하지 않는 도전적 마인드, 그리고 실패나 잘못의 원인을 찾아내 새로워지려고 노력하는 개선적 마인드도 없어서는 안될 마음의 신지식 공무원의 정신자세라 할 수 있다.

나. 습관(Habit-set)

신지식 공무원이 되기 위해서는 기본적으로 자기 자신을 관리하는 것이 중요한데 시간활용 습관, 자기계발 습관, 메모하는 습관, 목표를 수립하는 습관 등이 그것들이다. 이러한 습관들은 앞에서 언급한 마음자세를 기초로 하고 있다.⁴⁴⁾

43) 조무성, “한국 행정인 연구: 인간형, 형성환경, 태도의 분석,” (박사학위논문, 고려대학교 대학원, 1988. 6), 26~72면; 조무성, 「한국행정인은 누구인가?: 삶의 질, 인간형, 행정문화, 개혁」(2001. 3. 미발간 자료), 104~107면 각각 참조.

44) 김효근, 「신지식인」(서울: 매일경제신문사, 1999), 28~30면.

사실 행정내부의 업무처리는 비교적 단순하다고 말할 수 있다. 豫・貸管理를 기본으로 영업점에서 고객을 상대로 펼쳐지는 행정업무는 단순하다 못해 단조롭다고까지 말할 수 있다. 그러나 개별적으로 이루어지는 고객관리의 상황은 매우 복잡하고 까다로운 것이 특징이다. 고객의 유형과 특성에 따라 고객서비스의 방법도 다양화되어야 한다.

이 과정에서 반드시 필요한 것은 시간을 적절히 활용하고 새로운 사실을 빠뜨리지 않고 그 때 그 때 메모하는 습관이 중요하다. 이렇게 메모하는 습관은 정확성과 책임감을 강조하는 공무원으로서 매우 중요한 습관에 해당된다.

다른 사람들과 어울려 지식을 창출하고 공유・활용하는 과정에서 필요한 습관들도 빼놓을 수 없다. 이는 같은 공직자 구성원은 물론, 중요한 고객에 대한 성실한 배려를 위해 깔끔한 타인관리 습관과 대화 습관이 중요하다. 타인관리 습관은 먼저 인사를 하거나 장점을 칭찬하거나 친절하게 대하는 등 다른 사람과 원만한 관계를 유지하기 위해서 필요한 습관을 말한다. 예컨대 대화 사이에 유머를 넣어서 상대방을 편하게 함으로써 새로운 아이디어 등을 잘 도출해 내는 것 등을 들 수 있다.

이밖에도 만족스러운 행정거래관계나 새로운 신규고객 창출을 위해 자신에게 적합한 방식으로 처리해 나가는 문제해결 습관과 함께 새로운 고객정보 및 행정정보를 수집하고 효과적으로 정리하기 위해 필요한 정보수집・정리습관, 그리고 조그만 ‘틈새시장’을 노리는 경우라 하더라도 차분하게 계획을 세워 구체적으로 실천하는 습관이 중요하다.

다. 기본능력(Skill-set)

신지식 공무원은 개인적 차원에서 기본능력을 필요로 한다. 이것이 행정관계・행정업무에 있어서 현실적용능력을 반영해야 함은 물론이다. 개개 상황에서 나타나는 다양한 형태의 문제를 무리 없이 해결해 나가기 위해서는 기본능

력이 요구된다.

일반적으로 개인의 지식고도화 과정에서 요구되는 능력들은 개인이 지식을 활용해 문제를 해결하며 가치를 창조하거나 개인의 지식을 고도화해 가기 위해 필요한 기본적인 능력들을 말한다. 이러한 기본능력들은 지식의 생성단계·저장단계·활용단계·공유단계 등의 각 단계별로 구분될 수 있다.⁴⁵⁾

먼저 지식 생성단계에서는 관찰능력과 인과관계 추론능력이 있어야 한다. 또한 언어 이해력과 컴퓨터 활용 등 정보기술능력을 필수적으로 갖추어야 한다. 아울러 경험을 통한 지식생성을 위해서는 도전정신과 수용성을 갖추어야 하고 각종 정보자료를 수집·가공하는 능력과 논리적 통합능력이 필요하다.

지식저장단계에서는 지식을 분석하고 변별하는 능력과 사고를 논리적으로 전개하고 개념화할 수 있도록 구성력 및 추상화 능력을 갖추고 있어야 한다. 또 지식을 효과적으로 저장할 수 있도록 적절한 정보기술 활용능력을 갖추는 것도 필요하다. 지식을 제대로 활용하기 위해서는 문제의 핵심을 파악할 수 있는 상황판단력과 논리적 추론력, 시간관리기술을 갖추고 먼저 전략을 수립해야 한다. 또 전략을 수행하기 위해서는 응용력, 창의력, 분석력 등이 요구되며 시간관리기술도 필요하다.

이밖에 지식 공유단계에서는 대화를 통해 지식전달능력과 신뢰조성능력, 지도능력, 결과평가능력 등이 필요하다. 또 개방적 마인드를 기반으로 컴퓨터나 보고서 등의 공유수단을 확보하는 능력과 지식전달 대상자를 선정할 수 있도록 수요파악능력이 중요하다.

이와 같은 신지식 공무원의 조건은 개개인이 처해 있는 상황에 따라 조금씩 요구수준이나 내용이 달라질 수 있을 것이다. 따라서 자신의 상황에 맞춰 필

45) 이를 모두 6가지로 나누어 설명하는 경우는 ①컴퓨터는 내친구, ②세계 최고의 기술, ③영어는 기본, ④자신이 하는 일에 대한 탁월한 감각, ⑤강력한 대인관계 스킬, ⑥기업가정신이다. 매일경제 프로젝트팀, 「지식혁명보고서: 당신도 지식인입니다」(서울: 매일경제신문사, 1999), 76~78면 참조.

요한 신지식인 행정인의 조건들을 충족시켜 나간다면 개인은 물론 행정조직에 큰 보탬이 될 수 있다.

2. 신지식 공무원의 아이디어 개발

가. 아이디어의 원천

1) 이론과 지식

원래 이론과 지식은 기본적으로 과학(science)에 기초하여 인과관계(causality)를 밝혀준다. 따라서 과학에 기초한 이론과 지식이 있다면 이를 토대로 새로운 발상을 할 수 있을 것이다.

이는 신지식 공무원으로서 행정업무개선을 위해 무엇을 새롭게 만들어 내려고 한다면 기본적으로 머리카 가슴에 믿을 수 있는 지식(knowledge)이 있어야 한다는 것이다. 아무런 관련 지식이나 이론적 바탕이 없는데 행정·행정조직 내에서 업무개선을 위한 새롭고 가치 있는 것을 만들어 내거나 응용하기란 매우 힘들다.

2) 교육과 경험

같은 지식과 원료를 갖고 있다고 하더라도 자신이 받은 교육과 경험 등에 따라서 만들어 내는 산출물의 종류와 질, 가치가 얼마든지 달라질 수 있다.

그러므로 신지식 공무원이 되기 위해서는 행정·행정업무는 물론, 시장경제 동향과 소비자 패턴변화, 고객의 다양한 욕구에 대한 이해 등을 위해 다양한 교육과 경험을 통해 계속되는 학습관리가 중요하다.

3) 직관과 통찰력(insight)

직관과 통찰력이란 순간적으로 뇌리를 스치는 靈感 같은 것들이다. 이러한 직관과 통찰력은 인간의 잠재된 능력을 순간적으로 아주 짧은 시간동안 우리

에게 나타났다 사라지는 것이다. 따라서 순간적으로 스치는 이러한 영감을 우리의 현실로 구체화시킨다면 아이디어의 획기적 단서를 제공할 수 있다.

다만 행정업무수행에 있어서 이러한 직관과 통찰력은 순간적이고 추상성을 강하게 띠는 경우가 많기 때문에 이것을 어떻게 우리의 현실에 접목하고 이를 슬기롭게 구체화하느냐 하는 것이 매우 어려운 과제이기는 하다.

4) 창조적 모방

모방은 대체로 남의 것을 본떠서 베끼거나 흉내내는 것으로 인식되고 있다. 그러나 모방을 단순한 모방에서 그치는 것이 아니라 자신의 새로운 창의력을 불어넣어 새로운 것을 만들어 내면 원래의 것보다도 훨씬 더 좋은 상품도 만들어 낼 수 있을 것이다. 이렇게 되면 모방은 모방에서 끝나는 것이 아니라 새로운 아이디어와 혁신의 모티브가 될 수 있다. 즉, 벤치마킹(bench-marking)도 바로 모방을 통한 아이디어 개발의 본보기이다.

그러므로 신지식 공무원에 있어서 바람직한 모델을 만들어내고, 또한 찾아내는 것이 중요하다. 그러나 완벽한 유형의 모델을 설정하기란 어려운 일이다. 그렇지만 신지식 공무원이 되기 위해서는 모방이 진정한 의미에서 아이디어의 원천이 될 수 있으려면 남의 것을 있는 그대로 베끼는 것이 아니라, 자기의 창의력을 추가하여 원래의 것 보다도 더 좋은 것을 만들어 낼 수 있는 응용력이 있어야 한다.⁴⁶⁾

5) 경청

남의 말 가운데는 여러 가지 정보나 창의성이 포함되어 있는 경우가 많고 이들 정보나 생각들은 아이디어 발상이나 개발의 밑거름이 될 수 있으므로 남

46) 이를 간단히 요약하면 다음과 같다. ①남의 것을 모방도 못하면 생존이 위협받는다(위태롭다). ②모방이 모방으로 끝나면 아이디어는 생기지 않는다. 즉 모방 + 0 => 항상 남의 뒤를 따라가다가 만다. ③모방에 자신의 아이디어와 창의력을 집어넣으면 남들을 앞서가는 아이디어를 만들어 낼 수 있다. 즉, 모방+창의력과 아이디어 => 앞서가던 다른 사람들을 앞지르고 선도해 나갈 수 있다.

의 말을 경청하는 것은 대단히 중요하다.⁴⁷⁾

특히, 고객과 항상 대면관계에 공무원·공직자의 입장에서는 고객의 요구사항이나 제안에 대해서 주의 깊게 경청하는 태도를 갖추는 것이 매우 중요하다.

6) 순회관리

새로운 생각이나 발상은 책상이나 사무실에서 나올 수도 있지만 고객이나 소비자들로부터 나오는 경우도 많다. 실제로 새로운 행정서비스나 신규상품을 이용하는 고객들의 의견에 귀를 기울이다 보면 새로운 정보나 아이디어를 얻을 수 있는 기회가 많다.

7) 자율과 기업가정신

창조적 아이디어를 존중하는 혁신적인 조직분위기에서는 많은 아이디어가 만들어진다. 그러나 통제중심의 조직에서는 사고가 위축되기 때문에 창의력이 발생하지 않는다.

따라서 신지식 공무원으로서 창의력과 좋은 아이디어를 얻는 가장 적절한 방법중의 하나는 누가 시켜서 하는 것이 아닌, 스스로 행정업무 개선을 위해 생산적으로 생각하는 조직분위기, 즉 자율적인 사고와 개방적인 토론문화가 발산적 조직이 될 수 있으며, 이는 기본적으로 기업가정신에 속하는 것이다. 이렇게 할 때 공무원·공직자의 입장에서는 신지식인으로 계속하여 발전할 수 있다.

47) 경청이 중요한 이유는 다른 사람들의 이야기를 듣는 가운데 자신의 잠재의식에 묻혀있던 보석 같은 참신한 아이디어를 자신 밖으로 스스로 끄집어 내서 활용할 수 있는 계기를 제공하기도 하기 때문이다. 따라서 아이디어를 찾는 사람들은 자신의 무의식 세계에 간혀있는 잠재능력을 발굴해 내는 노력을 항상 경주하여야 한다.

나. 업무개선 및 활용의 합리적 관리

행정·행정업무와 관련하여 볼 때, 업무개선의 합리적·체계적 관리는 조직 발전을 위한 중요한 토대가 된다.

이러한 업무개선과정의 체계적 관리방법으로는 첫째, 좋은 아이디어를 가질 것 둘째, 하나의 업무개선을 장시간에 걸쳐 조화롭게 조율해 가면서(orchestrate) 상호간의 관련성을 유지시킬 것 셋째, 일정시점에서 서로 다른 업무개선들을 조율시키고 상호관련 시킬 것 넷째, 갈등을 완화시키고 이를 잘 활용할 것 다섯째, 지렛대의 원칙(leverage principle)을 채택하여 적극 활용할 것 등이다.⁴⁸⁾

1) 좋은 아이디어

업무개선이란 좋은 아이디어(good idea) 즉, 새롭고 시의적절한 아이디어를 항상 생각할 수 있도록 행정업무처리와 관련하여 새롭고 적절한 아이디어를 끊임없이 탐색, 개발, 제공할 수 있을 때 업무개선은 촉진된다.

2) 업무개선에 대한 장기간에 걸친 조율과 상호관련성 유지

아무리 좋은 아이디어라 할지라도 그것이 업무개선 아이디어로서 검토되지 않는다면 쓸모 없는 것이며, 구체적인 업무개선 제안으로 전환되지 않는다면 역시 도움이 되지 못한다. 그리고 그 결과가 다시 계획과정에서 반영, 집행되지 못한다면 그 혁신적인 업무개선 아이디어는 빛을 보지 못할 것이다. 그러므로 신지식 공무원의 입장에서 업무개선을 이룩하기 위해 이러한 구상이나 계획을 체계적으로 관리하는 것은 행정조직발전을 위한 중요한 요건이 된다.

48) John E. Tropmal, *Policy Management in the Human Services* (New York: Columbia University Press, 1984), pp.5-8.

3) 일정시점에서 서로 다른 업무간의 조율

업무개선과정의 체계적 관리는 업무개선과정의 수평적 통합성(horizontal integrity)을 확보하는 것이다. 일정시점에서 조직활동은 상호 관련된 많은 업무개선들을 동시에 추진하는 것이 보통이기 때문이다.⁴⁹⁾

행정·행정조직에 있어서도 유사한 업무들이 합성효과(하모니)를 낼 수 있도록 서로 조율(orchestration)되고 상호관련성을 유지할 수 있을 때, 업무개선의 효과는 증대하게 되고 목표달성은 촉진된다. 그러므로 신지식 공무원은 전체의 업무개선에는 어떤 단위 업무개선이 진행되어 왔고, 어떠한 단위 업무개선이 현재 진행되고 있는가를 검토하여 이들간의 보완과 조화를 이루도록 함으로써 행정·행정조직이 발전될 수 있다.

4) 갈등의 완화와 활용

행정·행정조직에 있어 업무개선과정에서도 서로 다른 이해관계에 따른 경쟁에 의하여 크고 작은 갈등이 심화될 가능성이 적지 않다.

따라서 신지식 공무원은 업무개선과정에서 이러한 갈등이 존재하는 원인을 상세히 분석하고 유용한 해결대안들을 마련함으로써 갈등을 경감시키고 오히려 이것을 업무개선의 계기로 활용해 나가도록 노력해야 한다.

5) 지렛대원칙의 적용

여기서 「지렛대원칙」이란 어떠한 의사결정의 지점(decision point)으로부터 적당한 거리를 두고 떨어져 있으면 선택의 범위는 더 넓어지고, 바람직한 아이디어 개발을 찾아 낼 가능성이 더 많아진다는 원칙을 말한다. 이것은 대안을 선택할 능력이 신장되고, 전후관계를 조율할 능력이 증진됨을 의미한다.

49) 즉, 업무들간의 상충관계도 있으며, 한편으로는 하나의 업무개선을 놓고 부서들간의 상충관계도 나타날 수 있다. 따라서 이를 어떻게 사전에 조율하는가가 업무개선의 관건이 된다.

따라서 신지식 공무원은 눈앞에 당면한 문제에 대하여 급급하지 않고, 멀리 視野를 넓게 하면서 폭넓은 사고를 할 수 있어야 한다. 당장의 목전의 이해관계에 집착하다 보면 합리적인 판단을 할 수가 없으며, 특히 전체를 균형 있게 바라볼 수 없다. 현실이 중요하다 해서 현실에 매몰되어서는 안된다.

미래를 내다보면서 심적 여유를 가지고 극단을 피해가면서 전반적으로 균형 있는 감각을 갖출 때 보다 합리적이고 현명한 판단을 내릴 수 있다. 어떻게 하는 것이 고객에게 좋은 서비스를 제공하는 것이며, 그 결과가 행정·지식기반행정으로 이어지는가를 균형 있게 판단, 조정할 수 있어야 한다.

6) 관리자의 종합적 판단과 구상

행정·행정의 업무개선을 위해 무엇보다도 중요한 것은 핵심적인 문제와 관련된 책임자급에 있는 사람들이 심사숙고할 기회를 가져야 한다는 것이다. 이들이 업무개선과 관련하여 장기발전구상에 대하여 깊이 생각할 수 있는 기회를 갖는 것은 행정·행정발전을 위해 매우 중요하다. 이 때 관련분야의 전문가(expert)의 도움을 받는 것이 필요하다.

특히, 현장책임자인 지점장이나 후선센터 책임자, 그리고 지역본부장의 경우에는 단위조직을 책임 있게 관리해야 할 위치에 있다. 더욱이 가장 일반적인 점포장인 지점장의 역할은 현장관리자로서 일상적 조직관리업무를 포함하여 영업실적을 책임 있게 관리해야 하는 입장에 처해 있다.

따라서 지점장의 경우에는 관리자로서 종합적 판단과 구상에 입각하여 문제를 풀어가면서, 내일을 준비하는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 서로 정보를 공유하고 지식을 교환하면서 모두가 신지식 공무원으로 변화되도록 노력해야 한다.

제 4 장 신지식 공무원상을 위한 현실적용방안

제 1 절 기본요건

1. 신지식 공무원 육성 및 활용 강화

앞에서 설문조사 분석결과를 통해 볼 때, 현재 대다수의 충청도정 직원들이 신지식 공무원의 대열에 속해 있다고는 말할 수는 없으나, 앞으로 신지식 공무원으로 발전될 수 있는 가능성을 확인할 수 있었다.

그렇다면 우선적으로 충청도정에서는 신지식 공무원을 육성, 확보하는데 주력해야 할 것이며, 이들을 실무개선에 충실히 활용하여 신지식 공무원으로서 떳떳하게 평가받고, 제도적으로 우대 받은 풍토조성이 중요하며, 이러한 측면에서 「21세기 신행정문화」를 창조하도록 노력해야 할 것이다.

현대사회는 자신의 일에 정통하고 이를 통하여 부가가치를 높이는 신지식인이 우대 받는 시대가 분명한 것이며, 따라서 과거의 낡은 사고와 관행으로는 고객들이 만족하고, 감동할 수 있는 행정서비스를 제공하는데는 분명히 한계가 있다. 그러므로 이제는 충청도정 모든 직원들은 각자가 솔선수범하여 창의성과 도전정신을 갖춘 신지식 공무원으로 거듭나야 한다.⁵⁰⁾

50) 이렇게 볼 때 앞으로 「신지식인 공무원」이 되기 위한 필요조건은 첫째 창의적 사고, 적극성, 폭넓은 전문성, 효율성 중시의 경제마인드, 둘째 시간절약과 타인배려, 겸허, 도전적 프로정신, 개방적인 정신자세, 셋째 토의하는 습관, 대인관리 습관, 정보수집 습관, 자기계발 습관, 넷째 언어능력, 컴퓨터능력, 논리적 사고, 해당분야의 전문성과 지식 등이라고 말할 수 있다.

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

설문조사에서도 나타났듯이, 신지식에 대한 기본바탕이 어느 정도 갖추어져 있고, 또한 신지식을 통한 업무활용이나 업무개선은 물론, 신지식을 통한 조직 발전에 대한 가능성이 충분히 드러나고 있다는 점에서, 충청남도정 직원들의 미래는 밝다고 말할 수 있다. 이것은 앞으로 신지식 공무원이 모범적으로 우대받는 조직풍토가 정착될 수 있다는 믿음을 갖게 해주는 대목이 아닐 수 없다.

이러한 점에서, 충청남도정에서 현재 실시하고 있는 “일하는 방식의 개선프로그램”을 더욱 활성화하여, 그 목표를 충청남도정 직원들이 신지식 공무원으로 변화, 발전하는데 둔다면 매우 바람직한 일이 아닐 수 없다.

특히, “일하는 방식”을 획기적으로 개선, 개발, 혁신하여 부가가치를 높일 수 있는 능력이 바로 지식인 까닭에, 자기분야에서는 긍지와 자부심을 갖고 업무수행의 노하우를 갖추어, 그 누구도 따라올 수 없는 유일무이한 전문공무원이 되어야 한다. 한 사람의 생각과 행동은 그가 속한 조직, 국가 또는 사회적 환경에 영향을 미친다는 점에서, 신지식 공무원의 적극적·창의적 노력과 행동은 매우 중요하며, 이러한 신지식 공무원 확보 여하에 따라 향후 충청남도정의 발전 여부가 판가름난다고 해도 과언이 아닐 것이다.

이를 위해서는 각종 행정자료를 체계화하고, 그동안의 실무경험을 지식베이스화하여, 필요한 지식정보를 공유할 수 있도록 지식정보화시스템 구축을 한 차원 더 고도화해야 할 것이며, 충청남도정 행정시스템을 품질과 성과 중심으로 과감히 변화시켜 나감으로써, 앞으로 충청남도정이 세계 속에서 경쟁력 있고 차별화된 초일류 행정기관으로 발전시켜 나가야 한다.

이러한 차원에서 기존의 인사운영제도에 추가하여 충청남도정의 「신지식 공무원 대상제도」 신설, 운영이 필요하고, 創案이나 특별한 노력을 기울여 새로운 부가가치를 창출한 모든 충청남도정 직원에게는 충분한 응분의 보상을 할 수 있도록 實效性 있는 제도적 장치를 운용해야 하며, 아울러 항상 업무개선을 위해 탐구하면서 항상 신선한 아이디어를 개발하여 보람차게 일하는 풍토를 조성하여, 충청남도정이 「21C 신행정문화」를 새롭게 구축, 선도할 수 있도록 최선

을 다해야 할 것이다.

특히, 앞으로 충남도정 직원들이 추구해야 하는 신지식 공무원상은 “인간유형”의 관점에서 볼 때 개방적이고, 활동적이며, 민주적이면서, 지혜로운 모습이 되어야 할 것이다.⁵¹⁾ 다시 말해서 앞으로 충남도정 전직원이 신지식 공무원이 되기 위해서는 폐쇄적이지 않고 개방적이며, 소극적이지 않고 활동적이며, 일방적이지 않고 민주적이고, 그리고 우둔하지 않고 지혜로운 그러한 신지식 공무원이 되어야 한다는 것이다. 이를 위해서는 신지식 공무원상의 정립을 위한 몇 가지 요건이 요구된다.

2. 신지식 공무원으로의 변화방향

앞으로 충남도정의 바람직한 발전을 위해서는 어떠한 유형의 직원이 신지식 공무원이 되어야 하며, 경쟁력 있는 신지식 공무원으로 육성, 발전할 수 있는가? 이러한 점은 앞에서의 설문조사결과에서도 나타나고 있듯이, 신지식에 대한 기본바탕은 물론, 신지식을 통한 업무활용 및 업무개선과 함께 특히, 신지식을 통한 조직발전에서도 확인할 수 있다.

이는 신지식 공무원 확보 및 그 활용 여부에 의해 충남도정의 경쟁력 있는 조직발전이 이루어지며, 조직의 새로운 부가가치 창출이 이룩될 수 있기 때문이다. 따라서 이러한 신지식 공무원이 되기 위해서는 어떤 조건과 능력을 갖추는 것이 요구되는가를 깊이 있게 검토해야 한다.⁵²⁾

51) 이러한 해석은 다음의 논거에 입각한 것이다. 조무성, “한국 행정인 연구: 인간형, 형성환경, 태도의 분석,” (박사학위논문, 고려대학교 대학원, 1988. 6), 26~72면; 조무성, 「한국행정인은 누구인가?: 삶의 질, 인간형, 행정문화, 개혁」(2001. 3. 미발간 자료), 104~107면.

52) 21세기 지식정보사회에서 요구되는 「바람직한 신지식인」의 능력에 대하여 본 연구자가 조사한 바를 종합해 보면 다음과 같다.

첫째, 기초적 능력으로 ①기초능력(외국어를 포함한 기초적인 언어구사능력, 컴퓨터 활용능력), 사고능력(창조적 사고(creative thinking), 문제해결능력

가. 창의성을 발휘하는 신지식 공무원

기발한 아이디어 하나가 한 기업의 경쟁력을 좌우하게 되는 지식·정보사회에서의 창의성은 매우 중요한 능력으로 등장한다. 사회적 환경이 창의성을 발휘하는 신지식 공무원을 인정, 수용하게 된다면, 그 사회와 조직은 미래가 밝게 열린다고 볼 수 있다.

더욱이 오늘날 다변화된 생활과 다양한 사고 및 행동양식들은 바로 많은 정보와 지식을 활용하여 반짝이는 아이디어로 높은 부가가치를 창출해 가는 神話를 가능하게 한다.⁵³⁾ 따라서 21세기 첨단지식정보화시대의 행정문화를 바람직하게 이끌어 갈 수 있는 창의적인 신지식 공무원의 역할은 그 어느 때 보다도 강조되고 있다.

(problem-solving), 의사결정(decision-making), 시청각화(audio-visualization), ②인간기술(협상능력, 리더십, 팀워크, 갈등조정 및 해결능력), ③개인자질(자존감, 자기관리능력 즉, 동기부여와 목표설정, 책임성) 등이다.

둘째, 행정능력으로 ①세계적 시각·안목을 갖추는 것(global perspective), ②일과 가정, 외부의 요구에 균형을 가질 수 있는 유연성(resiliency), ③변화를 관리하는 능력(ability to manager change), ④동기부여능력(ability to motivate), ⑤인간관계능력(ability to communication & human relation) 등이다.

셋째, 관리능력으로 ①정보기술능력(필수적인 정보기술을 바탕으로 기본적인 업무수행), ②관계능력(조직 내외의 인간관계 개선 및 협상·갈등조정능력), ③지적능력(문제해결책, 자원간 상호연계의 밑그림을 그리는 능력), ④내적능력(자기성찰, 반성(reflection)으로 비전과 창의성 계발능력), ⑤민주적 문제해결능력(정보개방, 참여확대, 토론문화, 합의형성능력), ⑥성과지향능력(조직·인력·자원의 최적화를 통한 목표실현능력) 등이다.

53) 현재 3M사의 경우, 사원들이 일하는 시간의 15%를 자유롭게 생각하고 아이디어를 창출하는 데 사용한다고 한다. 이 회사의 많은 혁신적인 제품들이 사원들의 아이디어에서 출발하였다는 것은 별로 놀라운 일이 아니다.

나. 전문성을 가진 신지식 공무원

21세기는 바로 지식기반행정시대이다. 이는 매순간 넘치는 새로운 지식과 정보를 활용하여 조직의 부가가치를 높이며 동시에 국가경제의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 전문성을 가진 신지식 공무원의 역할이 어느 때 보다도 중요하다는 것을 의미한다.⁵⁴⁾

이미 인터넷 혁명으로 인해 이제 영어나 컴퓨터는 전문지식이 아니라 기본으로 갖추어야 할 상식이 되었다. 이러한 의미에서 專門性(specialty)은 단지 많은 지식이나 정보를 많이 가지고 있는 것이 아니라, 이를 실천할 수 있는 능력을 의미한다. 환경여건의 변화 또는 행정환경의 변화를 예측하며 이를 준비하기 위해 어떤 전략을 짜고 수행해야 하는가를 종합적으로 그려 낼 수 있는 능력을 가질 때 비로소 전문성이 강화되었다고 말할 수 있기 때문이다. 지금과 같은 다변화시대에 한가지 기술이나 능력으로 모든 것을 해결하기는 어렵다.

더욱이 급변하는 행정환경의 변화에 탄력적으로 대응하기 위해서는 이를 정확히 분석·예측할 수 있는 행정전문가로서의 전문성이 반드시 필요하다. 이러한 전문성은 복잡하고 위험부담이 많은 행정·행정업무의 처리에 있어서 객관적 판단을 가능케 만들기 때문에 중요하다. 따라서 충남도정 직원들은 행정 분야에 있어서는 모두 전문가가 되어야 하며, 여기에 입각하여 신지식 공무원으로 자리매김되어야 한다.

54) 미국의 행정학자 피터 드러커(Peter Drucker)는 산업화시대, 정보화시대를 거쳐 나타나는 후기자본주의시대에는 정보를 자원화하여 새로운 지식을 창출하며, 이러한 지식을 활용하여 생산성과 부가가치를 높이는 신지식인을 많이 보유한 집단만이 생존할 수 있다고 했다. 그는 이러한 관점에서 조직구성원을 지식근로자(knowledge worker)로 만들어야 한다고 주장한 것이다.

특히, 지식근로자의 경우 고도의 전문성을 가진 사람들이 팀을 이루어 복잡한 과제를 해결해 나가는 전문가 집단인 팀제 운영은 매우 중요하다. 이제 정보나 지식은 조직이나 기업의 강력한 무기가 되고 있으며, 이를 위해서는 고도의 전문성을 가진 신지식 공무원들이 팀을 이루어 오케스트라처럼 총체적인 행정변화를 주도할 수 있도록 충청남도정조직내의 전문성 강화를 위한 여건구축이 이루어져야 한다.

다. 도전성과 실험정신을 발휘하는 신지식 공무원

수동적이며 그냥 주어진 환경 속에서 주어진 일만을 충실히 수행하는 전통적 근면성을 가진 사람들을 필요로 하던 시대는 이제 막을 내리고 있다. 무엇보다도 변화를 거부하거나 저항하는 사람들은 자신의 위치를 지켜나가기 힘들어진다.

21C 지식정보화시대의 가장 큰 특징이라면 변화 그 자체라 할 수 있다. 즉, 변화는 오늘날의 시대의 필요불가결한 것이라고 할 수 있다. 그러나 오늘날 수없이 쏟아지는 정보홍수 속에서 그 결과를 예측하기란 무척 힘들다. 뿐만 아니라 변화의 속도 또한 점점 빨라지고 있다. 그래서 행정분야에도 리엔지니어링의 파도가 거세게 불어닥치고 있다.⁵⁵⁾

이러한 변화의 시대에 주역이 될 수 있는 신지식 공무원은 바로 과감한 도전성을 발휘하는 사람들이라고 할 수 있다. 변화무쌍한 행정환경변화에 수동적으로 대처하는 것이 아니라 변화를 적극적으로 받아들이며, 나아가 변화를 주도해 나갈 수 있는 도전의식을 습관화하고 체질화해 나가야 한다. 그러므로 앞으로 충청남도정 직원들은 도전하지 않으면 도전을 당하게 되는 것이 바로 변화의 시대에 사는 우리들의 현실이라는 점에서 신지식 공무원으로서의 긍지와 자부심을 갖고 각자 맡겨진 업무수행에 최선을 다해야 한다.

55) 이순철, 「행정업 리엔지니어링」(서울: 21세기북스, 1995), 14~15면.

한편, 실험은 바로 학습이라고 할 수 있다. 산업화시대에는 교육이 그 자체로 존재하였다. 즉, 교육과 자신이 하는 업무와는 따로 분리되어 있었다. 그러나 도전과 창의성을 가진 사람일 지라도 새로운 아이디어나 업무방식을 혁신시켜 나가는 실험정신을 발휘하지 않으면 자신의 능력을 제대로 발휘한다고 할 수 없다.

따라서 실험정신을 가진 신지식 공무원은 자신의 실수로부터 배운다. 새로운 것에 도전하다 실패하는 일은 허용되지만, 같은 실수를 반복하지는 않는다. 실험은 새로운 것을 향한 도전을 가능케 하며, 끊임없이 학습할 수 있는 기회를 제공한다.

앞으로 충남도정 직원들은 강한 실험정신을 가진 신지식 공무원이 되어야 하며, 쏟아지는 행정에 관한 각종 지식과 정보를 조합하며, 이를 분석하여 새로운 것을 시도해 가는 일을 두려워하지 말아야 한다. 즉, 실패로부터 오게 될 새로운 것에 대한 도전의 두려움을 오히려 학습의 기회로 활용할 수 있어야 한다.

라. 개성을 발휘하는 신지식 공무원

미래사회는 바로 개성의 시대임이 강조된다. 개성을 발휘한다는 것은 바로 이러한 개성이 조직의 업무에도 나타나 업무의 생산성을 향상시키거나 조직의 부를 창출하는데 활용된다는 것을 의미한다. 지식정보화사회는 이러한 개성을 실험해 볼 수 있는 기회를 제공한다. 남이 하지 않는 것을 하고자 하는 것, 남과 차별화된 것을 하고자 하는 것 그 자체가 개성의 발휘라고 말할 수 있다.⁵⁶⁾

그러므로 충남도정 직원들은 행정업무수행에 있어서 기존의 정형화된 틀을

56) 스티븐 코비, 김경섭 외(역), 「성공하는사람들의 7가지 습관」(서울: 김영사, 2001).

벗어나 개성 있고, 차별화된 노력을 통해 신규 수익창출을 포함한 전반적인 생산성을 실질적으로 향상시켜나가기도록 노력해야 한다.

설문조사결과에서도 나타나고 있듯이 고객서비스 마인드를 가지고 손님을 친절하게 대하며, 행정시장 전반의 변화추세를 읽어내고, 특히 미리 지식정보의 공유화와 개방화를 통해 업무개선을 꾀하고 지식기반행정패턴을 계속 개선해 나간다면, 기업으로서 필수불가결한 수익창출에도 크게 기여할 수 있음을 알 수 있다.

특히, 행정업무처리에 있어서 자신이 알고는 있으나 구체적으로 실천하지 않아 좋은 성과를 내지 못하는 경우가 많다. 따라서 그냥 알고 있는 중요한 것이 아니라 실천·행동할 수 있는 지식이 중요한 것이다. 이 점에서 구체적 실천으로 옮길 수 있는 實踐知가 중요한 것이며, “어떻게”에 대한 해답을 찾을 수 있는 方法知가 중요하다.

이처럼 신지식 공무원을 지향하는 노력을 계속 할 때 충청남도정 직원들은 조직발전에 대한 희망과 확신을 갖게 된다고 말할 수 있다.

마. 公人으로서 책임감 있는 신지식 공무원

흔히 행정과 경영은 많은 면에서 다르다고 한다. 행정이 추구하는 바는 公益이며, 행정이 추구하는 것은 收益 즉, 私益의 단순한 연장으로 보는 경향이 짙다. 또한 행정과 경영은 행위주체나 성립기반이 다르며, 운영방식이 다른 것이 사실이다.⁵⁷⁾

그러나 행정과 경영에는 공통점도 많이 있다. 그 중의 하나가 바로 公的인(public) 측면일 것이다. 기업행정은 실제로 시장경제원리에 의해 이루어지지만, 기업의 사회적 측면은 사실 더 중요하다. 이러한 이유는 그 기업이 사회적으로 정당성(legitimacy) 즉, 그 기업이 사회적으로 바람직하며 유익하다는 평

57) 이은호 외, 「행정학」(서울: 박영사, 1994), 11~12면.

가를 먼저 받아야 만이 기업이 생존할 수 있기 때문이다. 따라서 수익성 창출은 이러한 사회적 支持에 기반을 두어야 한다.

이와 같이 기업의 사회적 측면은 결코 무시할 수 없으며, 특히 거대기업일수록 이 부분이 강조되는 경향이 있다. 더욱이 민영화되기 전까지는 정부가 출자하여 출발한 충남도정은 일반국민들에게 公企業(enterprise)으로서의 이미지를 많이 가지고 있다. 그러나 민영기업으로서의 충남도정을 굳이 언급하지 않더라도 행정조직은 국민생활의 필수불가결한 행정을 다루는 공공조직임이 틀림 없다. 따라서 충남도정 직원들은 공무원으로서 이미 公人(public man)의 위치에 있다.

만일 공무원·공직자가 스스로 公人임을 부인한다면 어떻게 될 것인가? 고객들이 맡겨둔 귀중한 재산을 어떻게 믿고 맡길 수 있겠는가? 이러한 公人意識이 결여되었을 때 행정사고가 터지는 것이기 때문이다. 그리고 그 여파는 실로 막대하다.

그러므로 신지식 공무원은 바로 책임감 있고, 신뢰성(공신력) 있는 사람이어야만 한다. 현재 충남도정은 국제적으로 높은 공신력을 유지하고 있으며, 이미 충남도정은 높은 신용평가를 바탕으로 단단한 운영기반을 구축해 놓고 있는 상태이다. 이 점을 충남도정 직원들은 앞으로 신지식 공무원으로서 크게 강조해야 할 것이다.

그러므로 종합적으로 볼 때 충남도정 직원들은 행정분야의 책임 있는 역할을 담당하기 위해서는 끊임없는 자기개발과 학습과정을 거쳐 신지식 공무원으로 거듭날 수 있도록 해야 할 것이며, 이와 동시에 신지식 공무원을 확보, 육성하기 위한 환경구축 및 제도적 뒷받침에 만전을 기해야 할 것이다.

제 2 절 학습조직화를 통한 자기개발과 조직발전

설문조사 결과에서도 나타났듯이, 충남도정이 경쟁력을 갖춘 신지식조직으

로 탈바꿈되기 위해서는 ‘학습조직’(learning organization)이 되도록 조직내의 문제해결방식을 새롭게 변화시켜야 하며, 특히 협력지향적인 업무수행을 위해 탐구적인 동기부여, 토론문화 정착, 원활한 커뮤니케이션 유지, 팀제 활용은 물론 이것이 인사·경력관리제도에 적절히 반영될 수 있어야 한다.

1. 학습조직으로의 전환

가. 학습조직의 內在化

신지식 공무원을 위한 강한 동기부여와 함께 충청도정을 끊임 없이 탐구하는 학습조직으로 새롭게 변화되어야 한다. 이러한 점에서 충청도정에 대한 학습조직의 내재화(internalization)하는 노력이 중요하다.

본래 지식조직(knowledge-enabled organization)은 모든 구성원들로 하여금 개인적 목표와 조직 목표를 성취하는데 필요한 지식과 기술을 찾아내어 활용할 수 있도록 보장할 때 이루어진다.⁵⁸⁾ 필요로 하는 지식과 기술을 조직 내·외의 다양한 원천에서부터 획득하며, 구성원들은 개인적·조직적 목표를 위해 구성원 모두가 일한다는 점을 인식하고 있기 때문에, 자신이 보유한 지식과 기술을 동료들과 솔직하게 공유한다.

따라서 충청도정이 바람직한 지식조직으로 변화되기 위해서는 가능한 모든 형태의 학습을 장려·강화하고, 이러한 모든 학습을 조직의 전략적 방향과 연계시켜야 할 것이다. 지식조직의 힘은 모든 유용한 지식자원에 대한 명확한 定義를 내리고, 이를 찾아내어 특정한 수요에 실제 적용할 수 있는 능력에서 나오기 때문이다.

58) 지식조직이란, 지식의 창출·공유·확산·학습·활용이 활발히 이루어지는 조직이라고 말할 수 있다. 김영실 외, 「지식기반행정의 실천」(서울: 삼성경제연구소, 1998), 153~155면 참조.

이렇게 볼 때, 앞으로 충남도정은 바람직한 신지식 공무원을 양성, 확보하기 위해 어떠한 조직운영방식을 통해 지식조직으로 변모시킬 것인가?

첫째, 조직의 가장 중요하고 가치 있는 자산은 지식이라고 할 수 있다. 지식이 조직의 경쟁력과 생산성을 결정하는 가장 중요한 요인이며, 따라서 지식의 창출과 개발을 장려하며, 지식의 공유와 활용을 통해 개인이 보유하고 있는 지식을 조직의 집합적 지식으로 전환시키고, 이러한 지식을 보다 축적하고 전파하기 위하여 노력하는 풍토조성을 충남도정에서는 중요한 일로 받아들여 실질적으로 추진해야 한다.

둘째, 충남도정에서는 복잡한 조직환경과의 활발한 상호작용을 통해 새로운 지식의 창출과 전파가 원활하게 이루어질 수 있도록 하는 개방성과 유연성을 지니도록 해야 한다. 끊임없이 환경의 변화를 관찰·감시하고, 환경으로부터 새로운 정보와 지식을 습득하고 조직이 창출·보유하고 있는 지식을 환경으로 전파하며, 환경의 급격한 변동과 도전에 대하여 적절히 적응하고 대응할 수 있는 탄력성과 신축성을 지녀야 한다. 충남도정은 주변환경이 불확실하여도 이에 대응하여 새로운 지식을 찾아내고 개발하는 능력을 스스로 갖출 수 있다면 문제될 것이 없다.

셋째, 충남도정에서는 조직내 지식의 공유와 활용을 장려·보장하는 다양한 공식적·비공식적 의사소통망을 구비하여, 조직내 지식과 정보의 창출과 흐름이 원활하게 이루어지도록 해야 한다. 지식자산이 제대로 활용되기 위해서는 구성원간에 효과적인 상호작용과 조정·통합이 이루어져야 한다. 중요한 것은 한 개인이 무엇을 어떻게 생각하는가에 달려있는 것이 아니라, 조직이 무엇을 어떻게 생각하는가인 것이다. 따라서 충남도정에서는 지식을 공유하고 확대하는 방법론을 발굴, 발견하고 이를 실현하는데 주력해야 한다.

넷째, 충남도정에서는 모든 조직구성원들이 지식을 창출할 수 있는 자율성과 권한을 보유하도록 노력해야 한다. 이를 통해 구성원들이 자발적이고 주체적으로 당면과제를 분석하고 해결하도록 하고, 적극적인 참여와 실행을 통해

지속적인 학습과 지식을 창출할 수 있도록 해야 한다. 지식창출이 효과적으로 촉진되기 위해서는 구성원의 자유재량이 필수적이다.⁵⁹⁾ 조직의 문제해결과 목표달성에 대한 적극적인 참여와 개입을 통해 내적 동기(intrinsic motivation)를 부여하며, 구성원 각자가 지식의 공유와 활용의 중심에 설 수 있도록 노력해야 한다.

나. 문제해결 중심의 학습조직화

조직이론에 있어서 이미 그 유용성이 크게 입증되고 있는 학습논리(logic of learning)는 기업조직은 물론 행정조직에 이르기까지 파급효과는 매우 크다 할 수 있다.

여기에서는 「성인학습모델」(adult learning model)에 입각하여 성인학습원리의 가정과 조건 및 반응시간 학습조건에 대한 검토를 토대로, 충청도정의 학습조직화 추진방안을 구상해 보면 다음과 같다.⁶⁰⁾

첫째는 성인학습원리의 기본가정이다.

- ① 학습자는 학습과정에 참여하기를 원한다.
- ② 성인학습자는 자신 경험, 지식체계, 요구를 학습장면에 가지고 온다.
- ③ 성인학습자는 자신감, 자아개념, 자기지각을 학습장면에 가지고 온다.
- ④ 성인은 자아가 위협받지 않을 때 가장 잘 학습한다.
- ⑤ 성인학습자는 스스로 학습방법을 개발할 줄 안다.

둘째는 성인학습의 조건이다.

59) 충청남도정에서는 이미 사업부제 도입으로 사업장별 자율성과 책임성을 동시에 추구할 수 있도록 제도화한 바 있다. 충청남도정, 「사업부제 조직운영 매뉴얼」(1999. 2), 1~2면 참조.

60) Paul C. Nystrom and William H. Starbuck (eds.), *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to their Environments*, Vol. 1 (London: Oxford Univ. Press, 1981), pp.3~27.

- ① 학습내용과 관련된 것을 말하게 하거나 학습자로부터 그런 경험을 말하게 유도한다.
- ② 학습자가 학습에 관한 선입견을 없애는 기회를 제공한다.
- ③ 필수적이거나 관련된 선행조건을 포함하고 있는 경험을 학습자가 재생하게 한다.
- ④ 학습자의 경험수준에 맞추어 과제를 제시한다.
- ⑤ 학습자의 작업장면 맥락에서 정보나 기술을 제공한다.
- ⑥ 학습자가 조직된 자료에 개인적 경험을 연결하도록 도와준다.
- ⑦ 작업경험의 사례를 단서, 도움말, 학습연결수단으로 활용한다.
- ⑧ 작업환경을 활용하여 학습을 강화시킨다.
- ⑨ 학습자가 새로운 정보, 기술을 과거의 작업경험에 적용토록 한다.
- ⑩ 학습자가 새로운 학습이 과거경험을 어떻게 변화시킬 수 있으며, 또 미래경험을 어떻게 변화시킬 수 있을 것인가를 심사숙고하게 만든다.

셋째는 반응시간 학습조건이다.

- ① 분명한 학습방향을 제시한다.
- ② 속도보다 정확도를 강조한다.
- ③ 충분한 시간배당을 한다.
- ④ 정확도를 강화한다.
- ⑤ 속도증가를 강화한다.
- ⑥ 다양한 국면에서 놀라운 일을 예상할 수 있는 경험을 제공한다.

그러므로 학습논리로 볼 때, 가장 ‘바람직한 조직문화인’에 해당하는 성인학습자는 자기지시적·자율적 특성을 가지고 있으며, 학습활동에 능동적으로 참여할 때 효과적이고 풍부한 경험을 소유한 유능한 학습자로서의 특성을 지니고 있다.⁶¹⁾

61) 성인학습과정의 단계로는 우호적인 학습분위기의 조성, 학습자의 능력수준에 비추어 필요를 진단, 학습자와 촉진자의 상호협력 아래 학습목표를 설정, 상호협력의 아

따라서 충청남도정 직원들을 신지식 공무원으로 거듭나게 하기 위해서는 이와 같은 성인학습모델에 입각하여, 제반 업무를 처리하도록 세심하기 배려할 필요가 있다. 특히, 문제해결형 학습모델(problem-solving learning model)은 긍정적 사고, 협조적 풍토, 업무발전을 위한 노력의 분위기가 요구된다. 이는 문제해결중심 학습을 개별학습에서 습관화시키고 팀학습에서 일반화시키는 일이 학습을 가장 잘하게 하는 방법에 초점이 두어진다. 여기에서 충청남도정 직원들을 문제해결 중심의 학습조직화로 유도하기 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려해야 한다.

첫째, 어떤 행정사건이나 어려운 업무처리 상황에 처해 있을 때 지혜로운 문제해결을 위하여 개방적 분위기에서 아이디어를 창출, 새로운 관점을 추구해야 한다. 이 때는 불확실성에 대한 두려움이 없어야 하고 공동문제를 해결한다는 차원에서 접근해야 한다.

둘째, 행정업무 개선을 위한 어떤 아이디어가 필요할 때는 이에 대한 검색과정을 거친 다음, 상호간 합리적이면서도 비판적인 사고과정을 통하여 문제의 성격과 해결의 방향을 설정해 나가야 한다.

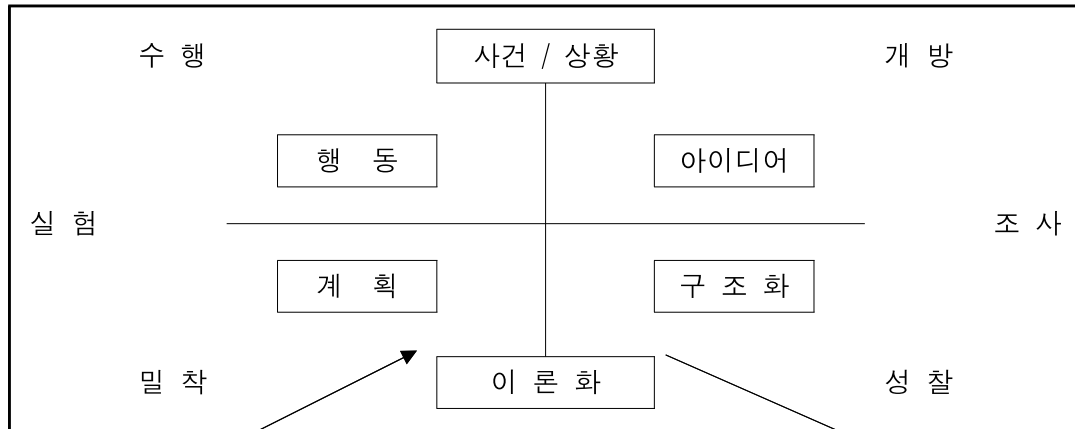
셋째, 이와 같이 정해진(구조화된) 틀을 중심으로 논리를 세우고, 만들어진 논리를 밀착시켜 새로운 계획을 짜고 필요한 절차를 마련하여야 한다.

넷째, 필요하면 모의실험을 거친 후에 실제 행동으로 옮겨 문제를 실제 해결해야 한다

이와 같은 문제해결 중심의 학습모델에 대한 전체적인 구성을 그림으로 나타내 보면 다음과 같다.

[그림 4-1] 문제해결중심의 학습모델 구성도

래 학습계획을 설계, 동료와 촉진자 또는 전문가의 준거기준에 따라 학습목표를 평가하는 등을 들 수 있다.



2. 자기개발과 조직발전의 연계화

가. 조직목표와 개인목표의 접근·통합

앞으로 충남도정 직원들은 누구나 환경변화에 적절히 대응하기 위해 노력해야 하며, 특히 충남도정이 추구하려는 조직목표(organizational goal)에 개인목표(individual goal)를 꾸준히 접근시켜 나가야 한다. 그러므로 이를 위해 1차적으로는 부단한 자기개발(self-development)을 시도하지 않으면 안된다.⁶²⁾

이러한 점에서 신지식 공무원 양성, 확보를 위해서는 충남도정 내에서 개별적 차원에서 개인능력의 향상을 위한 다양한 노력들을 펼쳐야 하는데, 예컨대 새로운 교육프로그램을 개발, 운영하는 것은 물론, 전체 조직적 차원에서 충남도정 직원들에 대한 경력발전을 포함하여 행정조직의 운영활성화를 이루려는 조직활동까지도 고려되어야 한다.

62) 물론 자기개발을 위한 전략은 개인, 집단과 조직의 효과성을 증진하기 위해서는 교육훈련, 조직개발, 경력개발 등을 통합적으로 활용하는 일련의 활동을 수행하도록 요구할 것이다.

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

결국, 자기개발은 개인적 차원과 조직적 차원에서의 효과성을 높이기 위한 모든 개발가능한 실천활동을 적절히 혼합하여 적용하는 것이 필요하다. 따라서 충남도정 직원들을 대상으로 하는 자기개발의 종류로는 일반적으로 사용되고 있는 교육훈련과 경력개발을 꼽을 수 있다.

첫째, 신지식 공무원을 위한 교육훈련의 내실화이다.

교육훈련은 계획된 학습을 통하여 개인이 현재 혹은 미래의 업무를 수행할 수 있도록 하는 핵심자질을 확인하고, 이를 개발할 수 있도록 도움을 주는데 초점을 맞추고 있다. 교육훈련활동에서는 문제해결을 위한 수단으로서 훈련(training), 업무교육(OJT; On the Job Training), 지도(coaching) 및 기타 다양한 방법을 활용하여 계획적이고 조직적인 학습활동을 수행하게 된다.

특히 인적자원개발(HRM)의 측면에서 교육훈련의 목적은 조직구성원으로 하여금 조직체의 목적에 기여할 수 있는 귀중한 자원으로서의 능력(잠재적·현재적)을 개발하는 것이다. 교육훈련의 목적을 효율적으로 달성하려면 교육훈련의 기본체계는 물론, 교육훈련 프로그램에 있어서 학습(learning)에 관한 기본원리가 효율적으로 적용되어야 한다.

현재 충남도정 교육훈련의 주요방향은 직원들의 전문성 강화와 함께 분야별 우수인력 육성으로 설정, 운영하고 있으며, 이는 개인별 경력개발경로에 적합하도록 다양한 교육훈련 프로그램을 운영하는데 주력하고 있다.⁶³⁾ 다만 충남도정 직원들을 신지식 공무원으로 변화, 발전시키기 위해서는 행정분야의 책임 있는 ‘전문가’(expert)에 걸맞는 지식, 기능, 태도, 행동 요소들을 종합적으로 감안하여 교육훈련에 임하는 것이 필요하다.

교육훈련의 궁극적인 목적은 조직구성원의 능력개발을 통한 조직의 성과향상이다. 다시 말해서 교육훈련은 조직구성원들의 단기적 또는 장기적 성과를 향상시키기 위하여 이에 필요한 자질과 능력의 개발을 목적으로 삼는다. 그러

63) 충남도정, 「새천년 세계일류 소매행정 실현을 위한 행정전략회의: 인사관리 편」(2001. 1. 31, 2. 10), 115~116면 참조.

나 이것의 궁극적인 목적은 조직발전에 있다. 따라서 충남도정 직원들에 대한 교육훈련의 기본방향은 개인목표를 조직목표에 접근시켜 나가는 것, 그리하여 개인목표를 조직목표에 통합시키는 것이어야 한다.

결국, 충남도정 직원들을 신지식 공무원으로 변화시키기 위해서는 교육훈련의 방향을 개인목표와 조직목표의 접근·통합에 두고 운영될 때에 조직역량이 강화될 것이다.

나. 신지식 공무원에 적합한 경력개발 프로그램 운영

다음으로는 충남도정 직원들을 신지식 공무원으로 변화, 발전시키기 위해서는 여기에 적합한 경력개발(career development) 프로그램을 내실 있게 운영할 필요가 있다. 물론 현재 충남도정에는 나름대로의 경력개발 프로그램이 제도적으로 운영되고 있다.

그러나 일반적으로 지식기반행정에 있어서 長期 경력개발을 고려하지 못하는 순환배치와 특히 실적과 관계 없는 경력개발 프로그램 운영 등이 문제로 지적되고 있음에 유의할 필요가 있다.⁶⁴⁾ 따라서 충남도정 직원을 신지식 공무원으로 변화, 발전시키기 위한 내실 있는 경력개발 프로그램을 도입, 운영해야 한다.

이는 인적자원개발이 보다 효과적으로 추진되려면 단순한 인력개발 필요성 뿐만 아니라 조직구성원의 경력개발이 충족되어야 한다는 점을 강조하는 것이다. 그러므로 이러한 경력개발프로그램은 조직구성원에게 앞으로의 경력진로의 기회를 미리 알려주어 능동적으로 준비하도록 하며, 조직의 인적자원개발과 구성원들의 경력희망욕구를 동시에 만족시켜 줌으로써 신지식 공무원으로 발전할 수 있도록 하는 것이다.

결국 신지식 공무원으로 발전하기 위한 경력개발이란 충남도정과 직원들 사

64) 이순철, 「행정업 리엔지니어링」(서울: 도서출판 21세기 북스, 1995), 185~192면.

이의 성숙한 경력촉진 노력을 가져오게 하는 일련의 활동과정이다. 이로써 충남도정 직원들의 장래의 경력경로(career path)를 미리 검토해 볼 수 있고, 조직의 니즈(需要)와 부합된 개인의 니즈가 서로 조화를 이룰 수 있도록 자신의 능력과 관심을 분석하는데 큰 도움을 준다.

이와 함께 강조되어야 할 것은 신지식 공무원으로 발전하기 위한 경력관리 프로그램에 부합되는 합리적 인사관리가 필요하다. 물론, 이러한 인사관리는 조직을 활성화시키기 위해 중요한 인적자원의 관리기능으로 인식해야 한다.⁶⁵⁾

따라서 충남도정 직원을 신지식 공무원으로 변화시키는데 요구되는 경력관리 프로그램에 부합되는 인사관리는 그 사람의 능력, 적성, 그리고 노력 여하에 적합한 자리에 배치하여 그 사람의 역할을 충분히 발휘토록 하는 것이 중요하다.

제 3 절 Y이론적 리더십과 평가제도의 다원화

1. Y이론적 리더십의 강조

가. 리더의 발전적 · 쇄신적 역할

바람직한 조직문화는 리더십이 리더의 행동과 부하들간의 협력 및 주어진 조건상황에 의해 창조된다. 따라서 리더의 발전적 역할 · 기능은 조직문화의 쇄신에 매우 중요한 요소로 작용한다.

이와 같은 리더십 문제는 충남도정에 있어서 최고행정자층을 구성하는 행정

65) Andrall E. Pearson, "Muscle Build the Organization," *Harvard Business Review* (July-Aug. 1987), pp.49~53.

장을 비롯한 고위간부급과 지역본부장은 물론, 일선 영업점 운영책임자인 지점장급에 이르기까지 매우 중요한 변수로 작용함은 두말할 나위가 없다.⁶⁶⁾ 특히, 협력적이고 신뢰지향적 조직문화 형성을 위해서는 바람직한 리더십의 역할이 매우 중요하다. 따라서 기존의 부정적·소극적·일방적인 유형인 X이론적 리더십에 비추어 충청남도정 직원을 신지식 공무원으로 변화시키기 위해서는 새로운 Y이론적 절실히 리더십이 필요하다.

원래 Y이론적 리더십은 종래 과학적 이론에서는 볼 수 없었던 인간관계론의 기본적인 가정 내지는 명제를 정립하는데 기초가 되었는데, 이는 다음과 같다.⁶⁷⁾

첫째, 조직인은 사회심리학적인 존재이다.

둘째, 조직구성원의 생산성은 그의 육체적 능력이 아니라, 사회적 능력내지는 사회적 규범에 의해서 결정된다.

셋째, 사회적·심리적 만족과 같은 비경제적 보수가 오히려 조직구성원의 동기부여와 행복을 결정하는데 중요한 역할을 한다.

넷째, 조직인은 개인으로서가 아니라 어디까지나 집단구성원의 일원으로서 그 조직의 규범과 보수에 응한다.

다섯째, 집단규범의 형성과 그 수행에 있어서는 비공식집단 및 비공식적 리더의 역할이 실질적으로 중요하게 나타난다.

이와 같이 Y이론적 리더십은 종래 관료주의(bureaucracy), 공식조직의 결함을 효과적으로 보완하는 방법으로서, 자율적·참여지향적 관리방식을 적용하여, 행정관리의 효율성을 향상하는데 크게 이바지하였다. 특히 이것이 기업행정에서만 그치지 않고 행정분야에도 도입됨으로써 조직관리의 새로운 국면을 창출하였다는 것은 매우 중요하다.⁶⁸⁾

66) 충청남도정, 「2000년도 행정계획」(2000. 1).

67) 민종기, “지방행정의 조직문화 실상과 변화전략에 관한 실증적 연구,” (박사학위논문, 호서대학교 대학원, 1998), 142~143면 참조.

68) Y이론적 리더십은 인사관리에 있어서의 인사상담제도·고충처리제도 및 제안제도

나. 성숙된 리더십의 지향

Y이론적 리더십은 조직의 유효성(effectiveness)을 향상시키기 위해 관련된 상황조건을 규명하는데 초점을 두고 있다. 우선 부하들이 스스로 추종하도록 해야 하며, 리더의 행위가 그 당시의 상황에 적합해야 하기 때문이다.

많은 학자들은 리더십의 유형과 조직효율성간의 관계를 명백하게 설명할 수 있도록 하기 위하여 상황요인들에 초점을 맞추기 시작했다. 그 결과 리더십의 상황이론이 등장하게 되었다. 여기에는 과업의 유형, 리더와 직속상사의 리더십, 집단규범, 시간요구, 조직문화 등이 주로 포함된다.

상황조직이론가였던 피들러(Fiedler)에 따르면, 리더십의 효율성은 리더와 집단성원의 상호작용 스타일과 상황의 호의성에 따라 결정되는 것이라고 하면서, 상황의 분류에 있어서 포함되고 있는 세 가지 요소인 리더-성원관계, 과업구조, 리더의 직위·권한의 조합이 상황을 결정하는 주요한 요소가 됨을 주장하였다.⁶⁹⁾

그러므로 Y이론적 리더십은 앞으로 충남도정 직원을 신지식 공무원으로 변화시키기 위해서는 반드시 요구되는 것이며, 이는 지식기반행정은 물론, 일반 조직에 있어서 매우 중요한 의미를 부여할 것이다. 오늘날과 같이 다변화된 환경에서 후원자적, 조정자적 리더십이 업무성과를 높여주는 바람직한 길잡이 역할을 한다는 점에서, 그리고 앞으로 신뢰성과 책임감을 중시하면서 이에 상

의 광범위한 적용, 또는 조직관리에 있어서의 비공식조직과 소집단(small group)의 증시 및 의사전달·리더십 등의 중요성을 강조한다. 이는 종래의 지시적인 리더십(directive leadership)에서 탈피하여 가능한 지원적 리더십(supportive leadership), 참여적 리더십(participative leadership), 성취적 리더십(achievement oriented leadership)으로의 전환을 꾀한다는 점에 특징이 있다.

69) F. Fiedler and M. M. Chemers, *Leadership and Effective Management* (Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company, 1974).

용하는 성과지향적 조직풍토를 조성하는데 기초가 된다는 점에서 중요하다.

특히, Y이론적 리더십은 인간유형의 관점에서 볼 때 의사결정에 있어서 민주적·수평적이며, 활동패턴에 있어서 개방적·적극적·협력적인 특성을 보여 준다는 점에서 매우 중요하다.⁷⁰⁾ 그러므로 충남도정 직원들이 미래의 비전을 갖도록 하기 위해서는 리더십의 역할 즉, 조직관리자는 물론 행정진의 노력이 중요하다. 비전이 모두 공감을 주고 알기 쉽게 전달되었을 때 그 비전이 조직구성원들에게 학습으로 내면화되어 결과적으로 충남도정의 미래에 대한 신뢰성이 다음과 같이 높아지게 되기 때문이다.

첫째, 조직관리자는 물론 행정진은 정확한 미래예측을 토대로 하여 비전을 달성할 수 있다는 신념을 조직구성원이 갖도록 해야 한다.

둘째, 조직관리자와 행정진은 학습팀장을 비전 전문가로 만들어 비전 전문가로 만들어 비전이 학습조직에 내재되게 하여 팀원이 비전을 내면화할 수 있게 해 주어야 한다.

셋째, 조직관리자는 물론 행정진은 비전을 바탕으로 공통된 가치, 신념과 포부를 조직구성원에게 보여 주어야 한다. 즉 조직구성원들은 행정진과 여러 측면에서 다르지만 그들과 행정진은 근본적으로 비전 공유자·성취자란 관점에서 다르지 않다는 인식이 생길 때 조직구성원들은 비전을 내면화시켜 학습을 잘 하게 된다.

이와 같은 리더십에는 리더의 정서적인 힘, 자기통찰의 능력과 객관성 등을 개발하는 것이 포함되어야 한다. 이러한 일들은 바로 비전이 있는 리더십에서 나오게 된다. 특히 미래지향적 리더십은 현실문제를 슬기롭게 해결하며 갈등을 슬기롭게 조정·관리하는데서 나온다는 점이 중요하다. 그러므로 태스크 팀제와 같은 공동참여나 정보공유화 등에 의하여 현실문제를 해결하기 위

70) 조무성, “한국 행정인 연구: 인간형, 형성환경, 태도의 분석,” (박사학위논문, 고려대학교 대학원, 1988. 6), 26~72면; 조무성, 「한국행정인은 누구인가?: 삶의 질, 인간형, 행정문화, 개혁」(2001. 3. 미발간 자료), 104~107면 각각 참조.

한 미래비전을 만들고, 시행착오를 줄여 협력지향적 조직풍토를 만들어 나가는 것이 중요하다.

한편 설문조사 결과와 관련하여, 자신의 업무처리에 있어서 정확한 파악과 에너지 결집이 중요하며, 이를 위해서는 역시 Y이론적 리더십과 같이 성숙된 리더십 발휘가 중요하다. 이 점을 충청남도정 직원들은 신지식 공무원의 큰 요소를 삼아야 한다.

2. 평가제도의 다원화

가. 다면평가제의 운영활성화

현재 충청남도정에는 실적제나 경쟁체제를 강화하기 위해 실시하는 여러 가지 방식들이 있으나, 신지식 공무원을 새롭게 만들어 내야 한다는 취지에서 충청남도정 직원을 대상으로 기존의 방식과는 색다르게 차별화된 평가방식을 세련화시킬 필요가 있다. 그 대표적인 것이 바로 「多面評價制」(360-Degree Evaluation)인데, 이를 「신지식 공무원 대상제도」와 연결시켜 운영하는 방식이 필요하다.

일반적으로 다면평가제란 평가관리상의 한 방법으로 전통적으로 직속상사가 실시하는 單面評價의 차원에서 직속상사, 관련부분의 상사,⁷¹⁾ 동료, 부하직원 등에 의한 평가, 그리고 자기평가 등을 포함하는 방식이다. 인력관리 측면에서는 관리자와 실무자 모두에게 능력을 최대한 발휘할 수 있도록 채찍의 역할을 하며, 실무자들(부하직원들)에게는 잠재력 발휘를 위한 자극제의 역할을 한다.

그러므로 충청남도정 직원을 신지식 공무원으로 새롭게 탈바꿈 시켜야 한다는 차원에서 자신의 업무를 효율적으로 개선하는데 창의적 노력을 발휘하거나 충청남도정 행정발전에 새로운 부가가치를 만들어내는 경우, 일반적으로 단조롭게

71) 이는 대각선 평가라 하여, 한 개인이 팀에 속해 있을 때 그 팀을 관장하는 관리자에 의한 평가를 의미한다.

운영되고 있는 인사고과방식을 획기적으로 개선하여, 모두가 참여하는 다면평가를 통해 「신지식 공무원 대상제도」와 연결시켜 운영하는 제도의 도입이 필요하다.

이는 결과적으로 조직문화에도 영향을 미쳐 구성원 개개인이 리더십을 발휘하고 동료의 일에 적극 협조하고 조직의 결정에 능동적으로 따르게 됨으로써 조직발전을 이룰 수 있다. 특히, 행정혁신의 측면에서도 고객서비스 질의 향상을 위해서는 공직자들의 능력을 충실히 배양할 수 있으며, 정확하고 객관적인 다면평가를 통하여 충남도정 직원 개개인의 특성을 평가·분석하고, 각자 적성에 적합한 업무배당과 필요한 교육훈련을 제공함으로써 잠재능력을 최대한 확대시킬 수 있을 것이다.

그러나 무엇보다도 중요한 것은 모든 평가자가 자신들의 입장에서 객관적으로 공정하게 측정할 수 있는 기준설정과 척도의 개발이다. 특히, 동료평가가 심각한 경쟁을 유발하고 동료간의 반목을 초래하며, 상하간 교차평가의 결과 상사가 부하직원들에게 보복을 가할 수 있는 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 이를 사전에 방지할 수 있는 제도적 장치의 마련과 이러한 실적평가방식과 절차에 익숙해 질 수 있도록 충남도정 직원들의 의식변화를 먼저 유도하여야 한다.

나. 「올해의 실패상」시행

신지식 공무원을 양성하기 위해서는 충남도정 직원들에 대해 종래에는 없었던 기발하면서도 참신한 시상·포상제도를 시행하는 것이다. 이는 바로 「올해의 실패상」(Failure of the Year)과 같은 것이다.

이러한 「올해의 실패상」은 근무성적 평가결과로서는 당연히 아주 낮은 평가를 받아야 하나, 업무수행과정에서 보았을 때 행정서비스의 질을 향상시키기 위해 혁신적이면서 창의적으로 위험부담을 감수하면서까지 최선을 다하여 과

업을 완수하였을 경우, 오히려 좋은 점수를 주고 표창까지 하는 제도이다.⁷²⁾

이는 인력관리 측면에서 근무성적평정·동기부여·보상·징계 등과 연계되어 혁신적인 관리시스템으로 인식되고 있다. 특히, 조직발전의 측면에서는 비록 실패는 하였더라도 그 실패를 바탕으로 새로운 업무수행방법을 터득하여 나감으로써 학습의 효과를 높일 수 있으며, 행정혁신적인 측면에서는 직원의 적극적인 참여를 유도하여 서비스의 질을 지속적으로 향상시킬 수 있는 효과를 가져올 수 있다.

그러나 조직의 문화가 직원들이 실패도 마다 않고 과감히 새로운 방식에 의해 업무를 수행하겠다는 의식을 확고하게 가지고 있지 않고, 관리자·행정자가 그 실수를 인정할 준비가 되어 있지 않는 한 이 제도의 도입은 결코 쉽지 않다.

그러나 한편으로는 어떤 혁신적인 방법을 사용하여 실패했는지, 그것을 어떻게 객관적 기준을 설정하였다 하더라도 평가자의 주관적 판단에 의존할 수밖에 없다는 어려움이 현실적으로 존재하므로 이에 대한 면밀한 사전검토가 있어야 할 것이다.

그러나 여기에서 ‘세련화된 내적보상체계’(inner compensation)로서 정신적 만족감의 근간을 이루는 혁신적 평가방식에 대하여 충남도정 직원들이 어떻게 인식할 것인가를 예상해 본다면 「올해의 실패상」은 신지식 공무원으로 변화, 발전되기 위한 귀중한 방법론이 된다고 말할 수 있다. 이를 통하여 충남도정 직원의 책임감·사명감·공지·보람·서비스정신 등과 같은 바람직한 내용들

72) 우리 나라의 경우는 제주도청이 「실수인정제」를 공공부문에서는 처음으로 실시해 오고 있다. 이 실수인정제는 제주도 훈령 제674호로 1996년 3월 7일에 공포된 제주도 공무원의 “실수인정과 관용처리규정”에 해당하는 사항으로 “민선지방자치시대에 있어서……주민편의와 고객위주의 적극적이고 긍정적인 행정행위를 수행토록 함으로써……소신과 양심에 따라……행정행위를 합목적적으로 수행하면서 발생하는 실수를 도지사·시장·군수가 책임을 지고 이를 관용 처리함으로써 열심히 소신 있게 일하는 성실한 공무원을 보호하는 제도”라고 설명된다.

이 충분히 강조될 수 있기 때문이다.

다. 성과지향적 조직운영

한편, 앞으로의 지식기반행정은 조직운영 전반의 성과주의를 높여야 한다는 차원에서, 기존의 성과관리시스템을 충실히 보완, 발전시켜야 한다. 현재 충남도정은 ‘주주가치 극대화’, ‘고객만족 실현’, ‘행정투명성 확립’, ‘성과주의 구현’ 등 4대 행정이념에 의해 운영되고 있음에 유의할 필요가 있다.⁷³⁾ 또한 신지식 공무원이라 할 때 새로운 方法知에 의해 조직의 부가가치를 높여야 한다는 사실을 강조하지 않을 수 없다.

따라서 이와 같은 성과주의를 실현하려면 모든 행정활동의 목표가 달성되는 것을 보장하는 장치들을 실효성 있게 마련해야 한다. 「성과지향적 관리」(performance-oriented management)는 적합한 절차나 내실 있는 방법을 토대로, 행정활동의 산출을 효과적으로 높이는 지식기반행정방식으로 변화시켜야 한다.⁷⁴⁾

이와 같은 성과지향적 관리방식과 관련된 것들로는 목표관리제와 함께 성과지표 및 성과모니터링 등을 고려할 수 있는데, 기존의 「목표관리제」(Management By Objectives : MBO)는 물론 특히 「성과지표제」(performance indicator system) 및 「성과모니터링제」(performance monitoring system)를 적극적으로 활용하는 것이 중요하다.⁷⁵⁾

73) 충남도정, 「2000년 충남도정의 현황」(2000. 1), 3면.

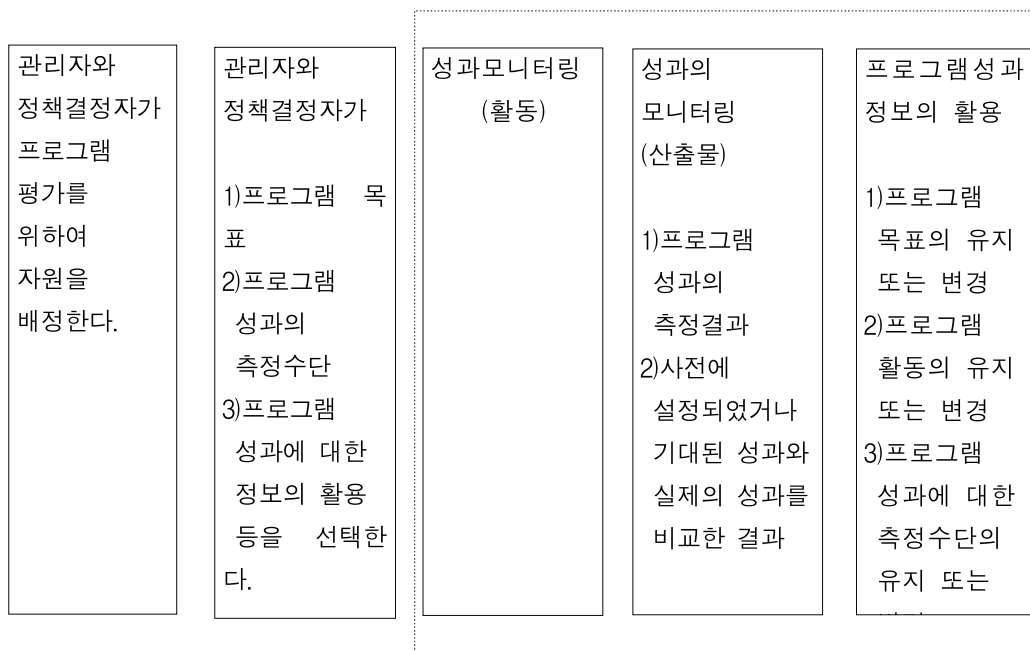
74) 이를 위해서는 행정조직의 건강도 또는 성공도 평가와 관련하여, 업무수행 촉진을 위한 유인구조의 설계단계에서 성과기준·실적기준의 적용을 강화해야 하며, 행정활동의 성과를 실현하는데 필요한 자원의 뒷받침이 적절하도록 하는 조직문화의 개혁도 꾸준히 추진해야 한다.

75) 이 제도의 핵심골자는, 예컨대 교통사고 예방계획을 세웠을 때 구체적인 작업계획인 신호등설치, 육교설치, 횡단로 설치 등이 어느 정도 완성되었느냐 만을 따지며, 실제 교통사고가 얼마나 줄었느냐는 따지지 않는다. 또 하나의 비슷한 예로서

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

성과모니터링은 프로그램 목표를 향한 진전에 대한 주기적인 측정이다. 성과의 모니터링 시스템은 프로그램의 목표와 중요한 부수효과(side effects)를 분명히 하고, 사전에 설정하거나 기대된 성과와 프로그램 성과를 비교한 현재의 정보를 제공하며, 프로그램 목표를 향한 발전을 이룩하기 위한 프로그램 활동에 초점을 둔다. 관리자들은 이 모니터링에 의한 정보를 프로그램 활동들이나 목표들을 유지 또는 변경시키는데 활용할 수 있는데, 다음은 이러한 성과 모니터링시스템의 흐름(기본구조)을 보여주고 있다.⁷⁶⁾

[그림 4-2] 성과모니터링시스템의 기본구조



그런데 여기서 중요한 점은, 목표관리제·성과지표제·성과모니터링제가 충

보건위생계획에서 치료받은 환자수 만을 따지지 실제환자들이 얼마나 치료되었는가는 따지지 않는 경우가 대표적이다. 백완기, 「행정학」(서울: 박영사, 1997), 333면.

76) 노화준, 「정책평가론」(서울: 법문사, 1993), 119면.

남도정 직원을 신지식 공무원으로 유도, 변화, 발전시키기 위한 적용방법론이 되어야 한다는 점이다. 따라서 여기에 대한 설득력 있는 동기부여와 함께 공정한 보상체제를 운영함으로써 조직성과를 높이도록 하는데 지혜를 모아야 한다.

제 4 절 능력보상의 공정화와 감사제도의 보완

1. 능력인정제의 도입 · 시행

가. 능력인정제 도입 및 인사관리 연계 강화

사회 전반에 걸쳐 정보화가 빠르게 변화하고 있는 만큼, 정보화 능력인정제 시행이 필요하며, 그러므로 전문능력을 갖춘 신지식 공무원으로 변화를 촉진해 나가기 위해서는 외국어·정보화 능력인정제를 도입하여 인사정책에 적극 반영해 나갈 필요가 있다.

특히, 공공부문에 비해 사회변화에 더욱 유연하게 적응해 나가는 민간부분에 있어서는 정보화 능력이 더욱 앞서야 할 것이며,⁷⁷⁾ 특히 우리 나라의 행정부문을 선도해 나가는 충남도정에 있어서는 더욱 그러해야 할 것이다. 이렇게 할 때 경쟁력을 갖춘 전문공무원, 신지식 공무원으로 거듭날 수 있기 때문이다.

따라서 모든 충남도정 직원들은 외국어·정보화 능력향상에 매진할 수 있도록 능력인정제가 반영되는 인사정책을 펼쳐나감으로써, 실력 있는 직원들이 우대 받는 풍토를 조성하는 것이 필요하다.

77) 이는 행정분야에서도 공무원들이 시대상황을 인식하고 변화에 적극적으로 적응해 나가려는 추세변화와 무관치 않으며, 다만 공무원들은 정보화 능력인정제에 대해 긍정적으로 보면서도 시기적으로는 약간 빠르다는 의견이 적지 않게 나오고 있는 것이 사실이다.

이와 같은 능력인정제의 시행은 특히 외국어의 경우 직원 개인적으로 교육을 받을 수 있기를 희망하면서도 업무형편 또는 직장내의 사정 등으로 인해 교육수요로 곧바로 연결되지 못하고 있는 구조적인 문제점을 해결할 수 있도록 행정연수기관의 적극 활용은 물론, 직장 내외의 교육기회 확대를 꾀해야 할 것이다.

더욱이 외국어·정보화 능력인정제는 초급·중급·고급 3단계로 구분하여 시행하는 방안이 필요할 것이며, 직원근무평가에 이를 반영하여 능력인정서를 발급하고, 필요하다면 등급별 가점제 적용 등과 같이 차등화하여 적용할 수 있도록 제도화할 필요가 있고, 일정기간내에 능력을 인정받지 못할 경우 승진 등 인사정책 반영시 차별화해 나감으로써 능력인정제가 조속히 정착되도록 해야 할 것이다.

나. 공정 보상관리를 통한 조직풍토 개선

원래 보상(compensation)은 구성원들의 업무수행에 대한 경제적 대가로서, 인적자원의 유지와 활용은 물론 전체 인적자원관리에서 가장 중요한 기능이 하나로 인식되고 있다. 따라서 충남도정 직원들을 신지식 공무원으로 변화, 발전시키기 위한 ‘제도적 동기부여 장치’가 바로 ‘공정한 보상관리제도’(fair compensation system)에 있다 할 수 있다.

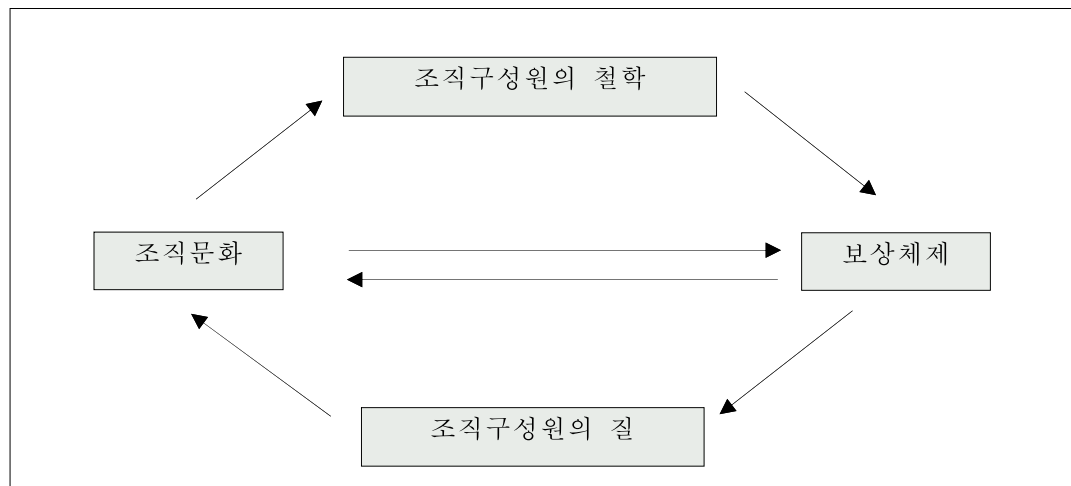
보상관리란 업무성과에 따른 경제적 보상에 대한 기대감과 이로 인한 만족감은 그의 노력(동기부여)을 한층 더 강화하고, 그 결과로 그의 업무성과는 향상된다는 것이며, 따라서 이는 인센티브제와 밀접한 관계를 가진다.

그런데 더욱 중요한 것은, 조직에서 보상제도는 ‘공정하게’ 운영되어야 한다는 사실이 중요하며, 이러한 보상제도가 조직문화와 밀접한 관련을 갖고 있다는 점이다.⁷⁸⁾ 만일 보상제도가 공정하게 운영되어 화합적인 조직문화를 이룰 수 있다면 조직구성원들의 가치, 신념 등은 활력 있게 강화되지만, 그렇지 못

78) 민중기, 앞의 논문, 59면.

할 경우라면 조직발전에 부정적인 영향을 미칠 것이기 때문이다.

[그림 4-3] 조직문화와 보상제도와의 관계



※ 자료 : Ralph H. Kilmann, Mary J. Saxton, and Roy Serpa, *Gaining Control of the Corporate Culture* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1985), p.405.

결국, 조직문화는 보상체제에 직접적으로 그리고 조직구성원의 철학을 통하여 영향을 미친다는 것이며, 조직의 보상체제는 조직문화에 직접적으로 그리고 조직구성원의 질(quality)을 통하여 영향을 미친다는 것이다.

여기에서 조직구성원의 철학은 바로 신념, 책임감 등인데, 이는 바로 충남도정 직원들이 신지식 공무원으로 변화되어야 한다는 강력한 동기부여를 말하는 것이다. 그러므로 이와 같은 조직문화와 보상제도와의 관계 속에서 강조되어야 할 것은 공정한 보상이 되어야 한다는 것이며, 이것이 선행되지 못하면 화합적인 조직풍토 조성이 어렵다.

사실 보상의 중요성은 조직구성원의 만족과 성과 뿐만 아니라 그의 불만족과 이로 인한 역기능적 행동에 있어서도 그 중요성이 나타나고 있다. 보상에

대한 불만족은 보상액 자체뿐만 아니라, 보상에 대한 불공정성 그리고 보상 정보자료의 비밀 등 여러 가지 요소에 의하여 형성된다. 그리고 역기능적인 행동은 성과의 저하는 물론 이직과 결근 그리고 불평·불만 등 여러 가지 형태로 나타난다.

이와 같이 보상은 조직구성원들의 행동과 조직체 성과에서 많은 영향을 미치는 중요한 요소로서 인적자원관리 과정에서 매우 중요한 위치를 차지하고 있다.

아울러 현재 시행되고 있는 인센티브제 운영과 관련하여, 예컨대 지식기반 행정 평가결과 우수행정·우수점포로 선정된 충남도정 소속 직원들에게는 부서별로 또는 기여도가 높은 행정직원 개인별로 금전적 보상 또는 인사상 혜택을 부여하는 등의 방식을 통해 보다 적극적인 동기유발책을 사용할 필요가 있다.

특히, 기여도가 높은 공직자 개인별 포상일 경우 인사상 혜택을 중심으로 인센티브를 부여를 고려하는 것이 바람직하다. 즉 근무평정시 가점부여, 특별승진 및 승급, 주요직위 보직, 상급기관 인사발탁 등의 방식으로 인센티브를 부여하되, 실효성을 높이기 위해서는 인센티브 내용과 부여방식 등으로 사전 고지를 통해 전 충남도정 직원들의 동기유발을 유도하는 방법도 고려할 수 있다.

다만 평가에 대한 이러한 보상들이 형평성을 유지할 수 있도록 신중함을 기할 필요가 있다. 공정한 평가에 의한 보상이 아닐 경우 오히려 행정직원의 사기저하 또는 업무처리능력 개발의 부진 등의 부작용이 초래될 우려가 있기 때문이다.⁷⁹⁾

79) 뿐만 아니라 능률성이나 효과성만을 평가에 비중을 둘 경우 부작용을 초래할 수도 있다. 따라서 이러한 문제점을 극복하는 방법은 평가의 지표를 합리적으로 개발해야 하고, 평가를 단기적으로 하는 것이 아니라 주기적으로 평가해야 하며, 필요시에는 행정고객들에 대한 의식조사를 통한 평가가 함께 병행되어야 한다.

2. 감사제도의 보완적 운영

가. 사전 지도·자문감사에 중점

종래의 비리적발 및 회계감사(accounting audit) 위주의 감사의 실시로 인하여 업무의 수행과 관련하여 개인과 조직의 잘못된 부분을 적발하여 그 결과에 인하여 고발, 파면, 감봉, 훈계 등 징계처리하는 감사활동은 부정적(negative) 관리통제의 조직문화로서 뿌리깊게 존재하였던 것이 사실이다.

그러나 최근 행정환경이 급변하고 있으며 행정조직 또한 자율적 행정관리 방식을 대거 도입·운영하면서 감사만을 의식한 업무수행은 한계가 있음이 밝혀지고 있다. 즉, 사후약방검 감사활동보다는 사전예방적인 지도·자문형 감사활동 즉, 「자문지향적 감사활동」(consulting-oriented inspection)가 효과적이며 바람직하다 할 수 있다.⁸⁰⁾

현재 충청남도정부에서도 정기 및 수시감사가 이루어지고 있다. 행정활동에 있어서 감사기능은 필수적이기 때문이다. 다만 여기에서 강조하고자 하는 점은 충청남도정 직원들을 신지식 공무원으로 유도, 발전시키기 위해서는 현행 감사운영과 병행하여 새로운 방식의 감사를 추구해 보자는 것이다. 만일 감사·감독자의 눈치만 보는 업무수행 풍토라면 적극적이며, 소신 있는 행동은 사실상 기대하기 어렵기 때문이다. 그러므로 감사의 기준이 바람직한 조직문화로의 변화에 종래와 같이 부정적으로 영향을 미칠 것이 아니라, 오히려 긍정적인 영향을 미치도록 하면서, 감사의 목적을 효과적으로 달성할 수 있도록 그 방

80) 특히, 이를 학습조직이론과 결부시켜 보면, 부정적 학습은 조직문화의 변화에 비생산적, 비능률적, 회피적 등 부정적 영향을 미치기 때문에 바람직한 조직문화로의 변화에 저해되는 요인이 된다. 현행 감사방식은 비위적발, 징계처리에 주안점을 두는 감사체제로서, 이것이 지식기반행정 조직문화에 부정적으로 영향을 미치고 있음을 부인하기란 어렵다.

식이 변화되도록 현행 감사제도를 보완적으로 운영하는 것이 필요하다는 것이다.

이에 사전예방의 지도·자문(guidance & consulting) 위주의 감사는 지식기반행정을 창의적으로, 능률적으로, 경제성 있게, 발전적으로 수행하는데 큰 도움을 줄 수 있는 것이며, 이러한 측면에서 현행 감사의 기준, 또는 감사의 방법도 개선, 보완되어야 할 것이다.

나. 시스템감사로의 전환

지금까지 주로 이루어지고 있는 비리적발 위주의 감사방식은 종래의 비리적발과 처벌위주의 감사, 그리고 회계위주의 감사방식에서 벗어나 업무수행상 애로사항에 대한 협의, 그리고 枝葉末端的 감사보다는 운영구조(관리시스템) 개선을 위한 자문지향적 감사로 전환되어야 한다는 것을 의미한다.

따라서 시스템의 개념 없이는 사전감사를 수행할 수 없으며, 사전감사 없이는 낭비를 예방해 내지 못한다는 것이다.⁸¹⁾ 즉, 품질관리(QC)에서 문제점을 사전에 예방하듯이 감사에서도 문제를 사전에 예방해야 한다. 생산과정의 前 단계에서 문제를 사전에 예방해야 한다. 사후검사로써는 검사로부터 얻는 이득도 없지만 그 많은 과정 하나 하나를 사후에 검사한다는 것 자체가 불가능한 일이며, 이는 매우 낭비적이며 비효율적이다.

그러한 의미에서 감사기관은 시스템 감사와 사전감사에 하루 빨리 눈을 돌려야 한다. 기업행정이던 지식기반행정이던 간에 품질관리는 예방지향적이어야 하며, 따라서 지식기반행정의 품질관리, 고품질의 행정서비스를 위해서는 감사시스템을 개선하는데 역점을 두어야 할 것이다. 소위 ‘칼’로 비유되는 감사의 개념이 바뀌기 전에는 직원들의 소신은 유지되기 어렵고, 소신껏 일할 수 있는 업무수행풍토를 조속히 조성하기 위해서라도 작은 실수는 관용할 수

81) 지만원, 「신바람이나 시스템이나」(서울: 현암사, 1993), 제3부 참조.

있는 감사방식이 도입되어야 한다.⁸²⁾

물론, 고객의 재산을 책임 있게 관리해야 하는 행정조직의 경우에 엄정한 감사제도는 당연히 필수적이다. 더욱이 초일류를 지향하는 거대규모의 충남도정의 경우에는 더욱 그러하다. 그러나 지금까지 감사를 받는 ‘被監者’의 입장에서는 매사를 소극적·폐쇄적·부정적·회피적인 태도를 보여왔던 것이 부인할 수 없는 사실이다. 따라서 현행 감사제도에 이와 같은 사전예방·지도자문형의 시스템감사를 보완하여 병행 실시한다면, 충남도정 직원들의 능동적·창의적·긍정적인 업무수행 태도를 고무하는 결과를 기대할 수 있을 것이며, 이는 21세기에 요구되는 바람직한 신지식 공무원으로 발전될 수 있을 것이다.

제 5 장 결 론

제 1 절 연구결과와 요약 및 행정학적 시사점

본 연구는 현시점에서 신지식에 의한 지식기반행정이 매우 중요하며, 이를 위해서는 먼저 신지식 공무원상 정립을 토대로 지식기반행정의 기본 틀을 새롭게 변화시켜야 한다는 점을 강조하는 바를 연구의 출발점으로 삼았다.

따라서 이러한 문제제기를 구체화시키기 위해 본 연구자가 몸담고 있는 충남도정 직원들을 대상으로 설문조사를 실시하였으며, 조사분석 결과를 토대로 신지식인상 정립 차원에서 앞으로 충남도정 직원들이 신지식 공무원으로 변

82) 예컨대 미국의 감사관들은 기업의 ‘내부통제시스템’(internal control system)을 가장 먼저 평가한다고 한다. 이는 시스템감사를 통해 지엽말단적인 부분적 회계감사나 비리적발 위주의 감사보다는, 업무수행이 이루어지고 있는 전체운영시스템상의 구조적 문제점을 파악하는데 중점을 두고 있다. 따라서 감사자 자신부터 시스템에 대한 전문가적 식견을 갖추어야 한다.

화, 발전되기 위한 방안들은 무엇인가를 탐색해 보았다.

첫째, 앞서 논의되었듯이, 신지식인은 어떤 분야에서나 가치창조의 원천이 되는 방법지(方法知)를 터득하고 이를 조직구성원들과 공유하며, 현장에서 지식을 활용하여 부가가치를 창출하고자 노력하는 사람을 지칭하는 것이다. 이러한 단순히 높은 학력을 소지한 것과는 전혀 의미가 다르다. 신지식인은 현실문제를 슬기롭게 해결하기 위한 실천적 방법론을 소지하고 있으며, 미래를 긍정적으로 바라보면서 발전비전을 준비하는 사람을 말한다. 특히, 신지식인은 實效性 있게 문제해결을 위한 많은 방법지를 보유하고 있을 뿐만 아니라, 이를 고도화시키는데 필요한 마음가짐과 지식습관 그리고 이러한 지식활동에 필요한 기본틀을 완비하기 위하여 끊임없이 노력하는 사람을 말한다.

둘째, 신지식 공무원상과 관련된 문제를 충청남도정 직원들 대상으로 하여 실제 조사하였다. 즉, 신지식인 공무원상은 바람직한 공직자(공무원)의 역할·기능을 설정해 줄 수 있다는 판단에서 전국 충청남도정에 근무하는 직원 500명에 대한 설문조사를 실시하였다.

이는 “신지식에 대한 기본바탕”, “신지식을 통한 업무활용”, “신지식을 통한 업무개선”, “신지식을 통한 조직발전”으로 나누어 28개의 개별 조사문항과 인구통계학적 요인으로 성별, 연령, 현 근무소속, 현 근무지역, 직급, 최종학력, 충청남도정 근무기간, 월평균 소득수준)별로 나누어 8개의 문항을 포함하여 모두 36개 문항으로 구성하였다.

실제 사용된 442부의 설문지에 대한 조사분석 결과를 요약해 보면, 현재 충청남도정 직원들은 “신지식에 대한 기본바탕”과 관련하여 기본인식을 포함한 등장배경, 효용성, 신지식 공무원으로서 갖추어야 할 기본소양에 대해서 일부 부정적 측면도 있었으나, 전체적으로 잘 이해하고 있는 편이며, “신지식을 통한 업무활용”에서는 창의적 아이디어, 노하우, 서비스 마인드, 태스크 팀제, 학습조직, 溫故知新 활용에 있어서도 현실적 제약 속에서도 대체로 애써 노력하는 모습을 보였다.

이어서 “신지식을 통한 업무개선”에 대해서는 정보공유, 고객만족도 조사·공표, 전문화관리, 고객중심적 행정, 고객요구사항의 업무반영, 업무파악 및 업무처리 노력 등에 있어서 일부 異見에도 불구하고 전반적으로 긍정적인 태도를 보였다. 다음으로 “신지식을 통한 조직발전”에서는 경쟁력 확보, 조직목표달성, 리더십, 신뢰적 조직문화, 분권화, 환경적응, 향후 충남도정의 발전전망 등에 대해서는 미래의 불확실성 등 몇 가지 어려움에도 불구하고 대체로 그렇게 노력하겠다는 긍정적이며 적극적인 면모를 드러내었다.

셋째, 이와 같은 설문조사결과를 토대로 하여 21세기 신지식 공무원상 정립을 위한 현실적용방안을 모색하는데 있어서는 먼저 “기본방향”을 설정하고 “학습조직화를 통한 자기개발과 조직발전”, “Y이론적 리더십과 평가제도의 다원화”, “능력보상의 공정화와 감사제도의 보완”으로 크게 나누어 살펴보았다.

즉, “기본방향”(신지식 공무원 육성 및 활용 강화, 신지식 공무원으로의 변화방향)에 이어서 “학습조직화를 통한 자기개발과 조직발전”에는 ‘학습조직으로의 전환’과 ‘자기개발과 조직발전의 연계화’를, “Y이론적 리더십과 평가제도의 다원화”에는 ‘Y이론적 리더십의 강조’, ‘평가제도의 다원화’를, 그리고 “능력보상의 공정화와 감사제도의 보완”에는 ‘능력인정제의 도입·시행’과 ‘감사제도의 보완적 운영’ 등에 대하여 검토, 제시하였다.

특히, “신지식 공무원상 대상제도” 시행과 함께 “성과지향적 운영관리 시스템 구축”을 비롯하여 “다면평가제의 운영활성화 및 ”올해의 실패상“ 시행, ”공정한 보상제도 실시“, 사전 지도·자문감사 및 ”시스템감사“로의 전환 등을 제안하여, 앞으로 충남도정의 신지식기반행정체제 구축에 새로운 활력을 불어넣고자 하였다.

이렇게 볼 때, 본 연구는 지식기반 행정체제 및 신지식 공무원상이 아직 정립되어 있지 않은 충남도정의 경우, 신지식 공무원상 정립을 위해 관련이론의 체계화와 실증분석을 토대로 일련의 연구를 수행하였다는 점에서, 조직발전은 물론 충남도정의 행정발전에 시사하는 바가 적지 않다고 보여진다.

한편, 이제까지 본 연구는 신지식 공무원상 정립과 이를 위한 현실적용방안에 관하여 충청남도정 직원들을 대상으로 하여 실증적으로 연구를 수행하였는데, 본 연구결과에 대한 行政的 含意(administrative implications)를 보면 다음과 같다.

먼저, 본 연구의 핵심주제인 “신지식인”은 그 적용대상에 따라 “신지식 공무원”일 수도 있고, “신지식 기업인”일 수도 있다. 이는 오늘날 지식정보화가 가속화되는 현실에서, 주어진 현실에 안주하지 않고 급변하는 환경 속에서도 새로운 변화를 용기 있게 시도하는 사람들이라는 점에서는 공통적이다. 이를 본 연구에서는 충청남도정 직원들을 대상으로 한 “신지식 공무원”으로 접근시켜 연구한 것이다.

따라서 신지식인은 그 적용대상에 따라 樣態가 달라지는 것일 뿐, 그 본질적 의미에는 큰 차이가 없다고 보는 것이다. 특히, 신지식인에게서 나타나는 특징 중에는 “公人”이라는 중요한 측면이 공통적으로 존재한다. 이는 기업행정에 있어서도 국가사회에 대한 도덕적 책임, 전문가로서의 직업윤리, 거래관계(商行爲)에 있어서 반드시 지켜져야 할 품질과 신용에 대한 “公的 約束”(public promise)으로부터 자유롭지 못하다는 의미인 것이다.

결국, 기본적으로 공무원으로서 갖추어야 할 公人意識에 더하여 公共性을 감안한다면, 앞으로 “신지식 공무원”에 있어서는 이 점이 강조되어야 할 것이다. 더욱이 충청남도정은 公企業으로 출발하여 民營化를 거쳐 이제는 국내외적으로 세계 초일류 선도행정으로 도약하고 있는 상황조건을 감안하면 더욱 그렇다고 할 수 있다.

한편, 환경변화에 따라 조직도 변화되어야 한다는 점에서 볼 때, 신지식·신지식인에 대한 문제제기가 이미 우리의 사회환경이 그러한 인간형을 필요로 한다는 의미인 것이다. 즉, “신지식 공무원상”은 급변하는 행정환경에 유연하게 적응하고 스스로 경쟁력을 갖추기 위해 실천적 노력을 경주하는 사람인 것이다.

그러므로 정부가 기업 측의 노력을 무시하고 일방적으로 개입, 규제하고자 한다면 기업의 자발적인 노력, 즉 환경변화에 대한 적응노력을 손상시키는 결과가 되며, 기업행정을 위축시키는 결과가 되기 때문에, 가능한 정부개입(government intervention)은 피하고 자발적 유도 내지는 규제를 완화하는 것이 필요하다.

정부가 나서서 행정기관 측에 대해 “신지식 공무원상” 정립을 요구할 수는 없기 때문이며, 이는 행정기관 스스로 “신지식 공무원상” 정립을 필요로 할 때만이 그 의미가 있기 때문이다.

제 2 절 앞으로의 연구과제

본 연구를 마치면서, 이제까지 미처 취급하지 못하였으나 본 연구주제와 관련하여 중요하다고 판단되는 몇 가지의 사항을 제시함으로써, 앞으로의 연구과제로 삼고자 한다.

첫째는 이번 충청도정 직원들에 대한 설문조사를 통해 신지식 공무원상과 앞으로의 현실적용방안에 대한 검토, 제안과 관련하여 볼 때, 신지식 공무원이 되기 위해서는 기존의 제도와 관행의 한계를 넘어서야 하는데, 이 과정에서 역할갈등(role conflict)이 불가피하게 발생할 수 있다. 이와 같은 문제를 정확히 파악해야 만이 신지식 공무원으로 변화되는데 따른 심리적·조직적 갈등을 줄일 수 있으며, 보다 바람직한 신지식 공무원이 되기 위한 현실적용방안이 강구될 수 있을 것이다. 따라서 여기에 대한 추가적인 연구가 반드시 있어야 한다.

둘째는 21세기가 한편으로는 “문화의 시대”이며 다른 한편으로는 “지식정보화의 시대”인 만큼, 이에 부응하는 충청도정의 행정철학이 새롭게 재정립되어야 한다는 차원에서, “住銀文化” 형성 및 “住銀지식정보화시스템”의 구축과 관

II. 「충청남도 지식기반행정」의 추진틀(안)

런되어 타행정과는 差別化되고 特化된(specified) 운영 틀을 재정립, 재구축하기 위한 심도 있는 연구가 있어야 한다. 물론 이는 행정합병 등 일련의 행정권 구조변동 등을 감안하는 탄력성 있는 접근을 필요로 할 것이다.

셋째는 충청남도정 직원들의 행동유형에 있어서 “네트워크관리”가 어떠한가를 조사, 분석해 볼 필요가 있다. 행정업무와 관련한 단순한 인간관계인지, 아니면 폭넓은 인간관계 유지를 통해 자기자신과 고객들간의 두터운 신뢰관계 구축 및 결과적인 지식기반행정에의 기여 여부 문제는 실로 대단히 중요하다. 단기적 이해관계에 입각한 것이라면 영업거래상의 의미에 국한되고 말 것이나, 사전적·사후적으로 네트워크에 입각하여 꾸준히 인간관계를 발전시켜 나간다면, 그 결과는 인간적 측면은 물론 영업상의 측면에서도 획기적인 변화를 가져올 것이기 때문이다. 현실적으로 이와 같은 문제의식을 대부분의 공무원(공직자)들은 가지고 있으며, 사실 이러한 문제가 이들의 삶을 큰 부분을 지배한다 해도 과언이 아니다. 그러나 충청남도정 직원들에 대한 분석적인 연구가 아직 시도되지 못하였다. 따라서 이러한 연구가 수행된다면 또 다른 차원에서 「신지식 공무원상」모색과 구축에 시사하는 바가 클 것으로 사료된다.

넷째는 21세기의 격심한 환경변화에 대한 대응노력이 절실한 상황에 있으므로, 충청도정을 포함하여 모든 지식기반행정 내지는 행정전략에 있어서는 미래사회에 적합한 운영구조, 예컨대 ‘애드호크러시’(adhocracy)로 표상되는 프로젝트팀(project team), 행렬조직(matrix organization), 칼레지얼 조직구조(collegial structure) 등과 관련하여, 향후 바람직한 지식기반행정 조직구조와 이에 적합한 조직문화에 대한 심층적인 연구가 있어야 할 것이다. 특히 현재 계속되고 있고, 불원간 또 다른 형태의 행정권 구조변동에 따라 조직형태나 조직구조의 문제가 진지하게 검토·논의될 것이 전망된다.

다섯째는 계속되는 지식기반행정 구조변동에 따라 나타나는 다양한 양상들, 이를테면 경쟁체제의 대거 도입, 새로운 마케팅전략의 형성, 공직자(공무원) 프로화 추세, 지식정보화에 따른 첨단 지식기반행정 조직관리시스템 개편 등

내부적인 측면은 물론, 고객참여제 강화, 소비자(고객) 主權主義 대두를 비롯하여 대외적 지식기반 능력평가, 사회적 善隣관계 구축 및 행정실명제 등 외부적 측면과 관련하여, 이들이 행정환경과 조직풍토 및 행정행태에 어떠한 영향을 미치며, 또한 이것은 앞으로 행정권·행정의 조직문화를 어떠한 방향으로 이끌어갈 것인가에 대한 후속연구가 요구된다.

여섯째는 근간 지방행정 구조조정과 관련하여 행정기관 행정합리화 및 행정합병조치 차원에서 이루어지는 조직재편 등과 관련하여, 이것이 앞으로 지식기반행정 운영시스템에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 매우 중요한 문제라 판단된다. 본 연구에서도 지적되었듯이, 이러한 일련의 구조변화는 ‘외부적 개입요소’인 것이며, 따라서 이것의 영향분석을 통해 앞으로 행정권·지식기반행정 조직변화패턴을 살펴보고 이에 대한 합리적·발전적 차원의 대응전략을 수립하는 것이 필요하다.

일곱째는 행정분야에 종사하고 있는 공직자들은 公人으로서 책무와 사명감에 입각해 있음을 강조해도 지나치지 않다. 특히 국내외적으로 높은 공신력과 신용평가를 받고 있는 충남도정의 경우에는 더욱 그렇다. 그러나 우리가 처해 있는 행정권의 현실은 정부의 시장개입(market intervention)이 늘 작용하고 있음도 사실이다. 따라서 행정시장에 대한 정부개입이 공무원·공직자들의 의식과 행태에 어떻게 영향을 미치는가를 깊이 살펴볼 필요가 있다. 더욱이 이것이 신지식 공무원을 확보, 육성하는데 어느 정도의 영향력이 있는가 등을 살펴보는 연구가 필요하다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

가. 단행본

- 강영철, 「창의적인 신지식인 행정인 사례: 직무교육 23」(중앙공무원교육원, 2000).
- 김영실 외, 「지식기반행정의 실천」(서울: 삼성경제연구소, 1998).
- 김효근, 「新지식인」(서울: 매일경제신문사, 1999).
- 김세영 (역), 「조직문화와 리더십」(서울: 교보문고, 1990)
- 김식현, 「인사관리론」(서울: 무역행정사, 1991).
- 김진국 외 (공역), 「고객만족 서비스 품질의 측정과 개선」(서울: 서울포럼, 1993).
- 노나카 이쿠지로, 「지식창조의 행정」(서울: 21세기북스, 1995).
- 노나카 이쿠지로·곤노 노보루, 나상익(역), 「지식기반행정」(서울: 21세기북스, 1998).
- 노화준 외, 「세계화와 국가경쟁력」(서울: 나남, 1994).
- 매일경제 지식프로젝트팀(편), 「지식혁명보고서」(서울: 매일경제신문사, 1999).
- 맥킨지 행정그룹, 「행정의 전략혁신」(서울: 21세기북스, 1995).
- 모성은, 「지방행정의 지식기반구축과 신지식 공직자의 확산」(국가전문행정연수원, 1999).
- 박내회 외 (공저), 「조직의 전략적 개발」(서울: 한국경제신문사, 1994).
- (역), 「보스턴컨설팅그룹의 리엔지니어링」(서울: 김영사, 1995).
- 백완기, 「한국행정문화」(서울: 고려대학교 출판부, 1984).
- 삼성경제연구소 (역), 「선진행정의 길」(1997).
- , 「지식기반경제에서 정부의 역할」(1999).
- 신유근, 「인사관리: 현대 인적자원관리」(서울: 경문사, 1995).
- , 「조직행위론」(서울: 다산출판사, 1994).
- , 「조직환경론」(서울: 다산출판사, 1998).

- 이순철, 「행정업 리엔지니어링」(서울: 21세기북스, 1995).
- , 「사례로 본 지식기반행정의 방법론」(서울: 삼성경제연구소, 1999).
- , 「사례로 본 지식기반행정의 이해」(서울: 삼성경제연구소, 2000).
- 이면우, 「W이론을 만들자」(서울: 지식산업사, 1992).
- , 「신사고이론 20」(서울: 삶과 꿈, 1995).
- 이상문, 「글로벌시대의 초일류기업」(서울: 명진출판, 1994).
- 이주희, 「디지털시대의 지식기반행정전략」(서울: 한국자치개발연구원, 2001).
- 이학중, 「기업문화와 조직개발: 이론과 기법」(서울: 법문사, 1986).
- , 「인적자원관리: 현대인사관리 이론과 사례연구」(서울: 세경사, 1995).
- , 「기업문화론」(서울: 법문사, 1997).
- 이한구 외, 「한국병」(서울: 매일경제신문사, 1998).
- 임창희 외, 「한국형 팀제」(서울: 삼성경제연구소, 1996).
- 조동성 외, 「14가지 행정혁신기법의 통합모델」(서울: I.B.S컨설팅그룹, 1996).
- 조선일 (역), 「미래의 조직: 후기산업적 정체의 매트릭스모델」(서울: 범문사, 1994).
- 충남도정, 「사업부제 조직운영 매뉴얼」(1999. 2).
- , 「신영업점 모델도입과 영업전략」(1999. 10).
- , 「새천년 세계일류 소매행정 실현을 위한 행정전략회의」(2001. 1).
- , 「2000년 충남도정의 현황」(2000. 1).
- , 「2000년도 행정계획」(2000. 1).
- , 「2001년도 마케팅전략 수립 보고서」(2000. 1).
- 지만원, 「신바람이나 시스템이나」(서울: 현암사, 1993).
- 신유근 외, 「조직환경론」(서울: 다산출판사, 1988).
- 총무처 직무분석기획단, 「신정부혁신론: OECD국가를 중심으로」(서울: 동명사,

1997).

최병학, 「한국관료제의 조직분석: 쟁점과 인식틀」(대전대학교, 1995).

최종태, 「한국 기업문화운동의 과제와 발전방향」(서울: 대한상공회의소, 1994).

피터 드러커, 이재규(역), 「21세기 지식기반행정」(서울: 한국경제신문사, 2000).

피터 생게 외, 박광량·손태원(공역), 「학습조직의 5가지 수련」(서울: 21세기북스, 1996).

클라우스 슈밥, 장대환(감역), 「세계 석학 103명이 제시한 21세기 예측」(서울: 매일경제신문사, 1996).

하인호, 「신행정 학습조직」(서울: 삼성경제연구소, 1996).

홍을표 (역), 「기업행정과 전략적 사고」(서울: 생활지혜사, 1993).

나. 논 문

김성국, “인적자원 마케팅,” 「월간 인사관리」, 한국인사관리협회 (1996. 1).

남성일, “성과배분제도의 문제점과 개선방안,” 「임금연구」, 행정자총연합회 임금연구센터 (1993년 가을호).

박희봉·강제상·김상묵, 「성공적인 지식기반행정을 위한 경기도청 조직의 지적자본 측정」(경기개발연구원, 2000. 12).

박천오, “한국행정문화 연구의 방향과 과제”, 「한국행정학보」, 제26권 제1호 (1992).

민종기, “지방행정의 조직문화 실상과 변화전략에 관한 실증적 연구,” (박사학위논문, 호서대학교 대학원, 1998).

송 범, “기업문화가 경쟁력에 미치는 영향 : 엔지니어링산업을 중심으로,” 서강대학교 행정대학원, 석사학위논문, 1995.

안문석, “작은정부와 비공식조직 영역,” 「작은정부를 위한 관료제」(서울: 법문사, 1992).

- 이인수, “기업의 인적자원개발에 관한 연구: CDP와 교육System을 중심으로,” 「학술논총」, 제5권 16호, 단국대학교 (1993. 1).
- 임종만, “우리나라 기업의 인적자원개발에 관한 실증연구,” 인천대학교 대학원, 박사학위논문, 1992.
- 전국행정연합회, “행정기관이미지 이용실태조사,” 「행정」(1996).
- 정연앙, “임금만족도에 관한 연구,” 「한국노동연구」, 제4편 (1993. 5).
- 정연왕, “임원 신인사제도가 필요하다,” 「월간 인사관리」, 한국인사관리협회 (1996. 9).
- 정회영, “경력개발제도의 효과적 활용방안에 관한 연구,” 인하대학교 행정대학원, 석사학위논문 (1997).
- 최병학, “충청남도 지방전문직공무원 실적평가의 예시적 검토,” 「열린충남」, 제14호, 충남발전연구원(1998. 12).
- 포스코행정연구소, “한국기업의 생존과 제도약의 길: 한국경제를 위한 제안,” 「지식기반행정」(서울: 더난출판사, 1998).
- 한찬기, “한국기업의 생산전략에 관한 연구,” 이학종 외, 「한국기업의 구조와 전략」(서울: 법문사, 1989).

2. 국외문헌

가. BOOKS

- Albert, M. and Silverman, M., *Making Management Philosophy: A Cultural Reality* (Gensatarted: Personnel, 1994).
- Cass, Bettinger, *High Performance in the 90s: Leading the Strategic and Cultural Revolution in Banking* (Homewood, Illinois: Irwin, 1991).
- Fieder, F. and Chemers, M. M., *Leadership and Effective Management*

(Glenview, Ill. : Scott, Foresman and Company, 1974).

Kilmann, Ralph H., Saxton, Mary J. and Serpa, Roy, *Gaining Control of the Corporate Culture* (San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1985).

Kravets, Dennis J., *The Human Resource Revolution* (San Francisco, Calif.: Jossey-Bass Pub. 1988).

Maslow, Abraham H., *Motivation and Personality* (New York: Harper & Row, 1954).

Nonaka, I. and Takeuchi, H., *The Knowledge-Creating Company* (New York: Oxford Univ. Press, 1995).

Roberts, Paul Craig, *The Supply-Side Revolution* (Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press, 1984).

나. ARTICLES

Martilla, John A. and James, John C., "Importance-Performance Analysis," *Journal of Marketing*, January (1997).

Pearson, Andrall E., "Muscle Build the Organization," *Harvard Business Review* (July-Aug. 1987).

Redwood, Anthony. "Human Resources Management in the 1990s." *Business Horizons* (Jan.-Feb. 1990).