

전자정부 추진과정에서의 낭중지추(囊中之錐)*:

다양한 참여자와 지식을 연결하는 지식중개자**

엄 석 진***

〈目 次〉	
I. 서론	IV. 분석
II. 선행연구의 검토와 이론적 배경	V. 결론: 요약과 함의
III. 연구 설계	

〈요 약〉

이 연구의 목적은 한국 전자정부 구현에 기여한 것으로 평가받는 어느 사무관의 역할과 활동을 지식중개자 이론을 적용하여 분석하는 것이다. 그 사무관은 전자정부 추진과정에 참여하는 다양한 정책참여자들이 과업 수행과정에서 산출하는 정보와 지식을 흡수하고, 이를 다른 참여자들이 이해하기 쉽도록 번역하여 전달하는 역할을 수행하였다. 또한 서로 다른 정책 참여자들의 회의에 참석하면서 각 집단의 의사결정을 연결하고 정부 내·외부의 전문가 및 일반인들과 연결망을 구성, 유지해 왔다. 아울러, 전자정부 사업추진을 위한 기본계획과 시행계획 작성을 통해 전자정부 추진과 관련된 정책적 판단과 정보시스템 구축과 관련된 기술적 지식을 결합하고, 정책결정과 사업집행을 연계하였다. 이와 같은 분석결과를 바탕으로, 다양한 전문가들의 참여와 지식과 정보의 힘이 강조되는 지식 정보화 시대의 공무원의 역할과 역량에 대한 함의와 시사점을 제시하였다.

【주제어: 전자정부, 지식중개자, 지식, 역량】

* 낭중지추(囊中之錐)는 원래 주머니 속에 넣은 뾰족한 송곳은 가만히 있어도 그 끝이 주머니를 뚫고 비어져 나온다는 뜻으로 재능이 뛰어난 사람은 숨어있어도 남의 눈에 드러난다는 말이다. 《사기(史記)》 <평원군전(平原君傳)>에 “평원군이 말하기를 모름지기 현사(賢士)가 세상에 처함에는 송곳이 주머니 속에 있는 것과 같아 곧 그 인격이 알려지게 된다”고 말한 데서 비롯되었다.

** 이 논문은 서울대학교 행정대학원 한국정책지식센터에서 주최하는 「정책&지식」 기획포럼에서의 발표문을 수정, 보완한 것이다. 포럼에서 토론해 주신 가톨릭대 박광국 교수와 광운대 권현영 교수께 감사드린다.

*** 서울대학교 행정대학원 조교수(sjum21@snu.ac.kr)

논문접수일(2011.10.27), 게재확정일(2011.11.30)

I. 서론

지식과 정보의 생산과 활용, 그리고 확산이라는 관점에서 볼 때, 전자정부 추진과정은 행정 및 정보기술(IT)과 관련된 다양한 지식과 정보가 정책 과정의 참여자들을 통해 유입되고 확산되며, 활용되고 전환되는 과정으로 볼 수 있다. 정치인 및 공무원을 비롯하여 관련 분야의 대학교수, IT 기업의 전문기술자, 컨설턴트, 언론인, 전문가단체의 회원, 그리고 일반 시민에 이르기까지 다양한 행위자들이 전자정부 추진과정에 개입할 뿐만 아니라, 각각의 단계에서 상호작용하면서 그들이 가지고 있는 관련 지식과 정보를 제공하고, 공유하며, 종합하여, 정책목표 달성을 위해 활용한다(Fountain, 2007; Dunleavy et al., 2006; Yildiz, 2004).

한국의 전자정부 추진과정도 이와 같은 특성을 그대로 보여주고 있다. 전자정부 추진이 본격화된 김영삼 정부 이후의 전자정부 추진체계를 분석해 보면, 전자정부 과제 선정 등 주요 정책 결정은 대학 교수, 민간기업의 IT 전문가, 관계 부처의 국장들로 구성된 특별위원회가 담당하였다. 주요 정책과제에 대한 기술 지원, 정책 연구 및 사업 관리는 한국정보화진흥원(과거 한국전산원) 등 산하기관의 전문연구·기술 인력이 담당하였다. 정보시스템의 구축과 운영은 IT 기업들이 정부로부터 외주를 받아 담당하였다(정부혁신지방분권위원회, 2008; 전자정부특별위원회, 2003). 위의 각 행위자들은 자신에게 부여된 과업을 수행하는 과정에서 세부적이고 기술적인(technical) 지식과 정보에서부터 복합적이고 추상성 높은 지식과 정보를 제공하고 이를 바탕으로 의사결정과 정보시스템 구축을 진행하였다.

이와 같은 전자정부 추진과정의 특성으로 인해, 전자정부 추진과정에 참여하는 행위자들의 구성 및 그들의 전문성 수준과 함께, 서로 다른 참여자들이 보유한 다양한 지식과 정보, 역할간의 일관성과 조응성(照應性), 그리고 이를 달성하기 위한 제도적 배열 및 관리 방안 역시 전자정부 및 정보화 사업의 주요 성공요인으로 제시되어 왔다(Dawes & Pardo, 2002; Damsgaard & Lyytinen, 2001; Heintze & Bretschneider, 2000; Swan et al., 2000; 1999; King et al., 1994).¹⁾

그렇다면, 이와 같은 특성을 가진 전자정부 추진과정에서 실무를 담당한 5급 이하 공무원들은 어떤 역할을 수행하였는가? 특히 전자정부 구현에 기여한 것으로 평가받는 공무원은 어떤 역할을 수행하였고, 그 과정에서 활용한 도구와 자원은 무엇이었는가? 그리고 그가 좋

1) 예를 들면, ‘전자정부를 통한 대국민 민원서비스의 고도화’라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 전자정부 추진의 배경 및 정책적 정당성, 전자정부의 효과적 추진을 위한 제도 및 관리 방안에서부터 민원 서비스의 현황 및 발전방향, 전자적 민원서비스를 지원할 수 있는 정보기술, 그리고 전자적 서비스를 지원하기 위한 법 제도 및 조직 구성 방안 등 다양한 정보와 지식이 제공되어야 할 뿐만 아니라, 이들이 일관성을 가지고 상호 결합, 재구성될 때 정책목표와 기대효과가 달성될 수 있다는 것이다.

은 성과를 거둘 수 있었던 조직적, 제도적 조건은 무엇이었는가?

이와 같은 문제들에 답하기 위해, 이 연구에서는 전자정부에 대한 열정과 전문성으로 전자정부 구현에 기여한 것으로 평가받는 행정안전부 K 사무관의 역할을 지식중개자(knowledge broker) 이론을 적용하여 분석하고자 한다. 즉 K 사무관이 전자정부 추진과정에서 어떠한 방식으로 정책참여자와 그들의 지식을 중개하였고, 그 과정에서 그가 활용한 자원과 도구는 무엇이었는지를 분석하려는 것이다.

K 사무관은 1989년 9급 전산직 특채로 공직에 입직 한 후, 현재까지 주민등록정보화사업, 전자주민카드사업, 행정기관 웹사이트 평가사업, 민원서비스혁신(G4C: Government for Citizen)사업, 민원서비스 선진화 사업 등을 담당해 왔다. 전자정부 추진 초기부터 현재까지의 주요 전자정부 사업을 담당해 왔다고 볼 수 있다. 또한 전자정부의 성공적 추진에 기여한 공로로 여러 차례 포상을 받는 등 공식·비공식적으로 조직과 주변 동료들로부터 업무성과를 인정받는 ‘모범’ 공무원이다. 아울러, 전자정부를 주제로 하는 다양한 온/오프라인 모임과 활동을 주도하였고 최근에는 트위터(Tweeter)나 페이스북(Facebook) 등 사회연결망서비스(SNS: Social Network Service)도 적극적으로 활용하는 등 ‘전자정부 시대에 걸 맞는’ 공무원이다.

연구의 구성은 다음과 같다. 제 2절에서는 전자정부 추진과정에서의 참여자에 대한 선행 연구 결과를 검토하고, 지식 정보화 사회에서의 공무원의 역량에 대한 논의를 배경으로 지식 중개자의 개념과 역할에 대해 살펴본다. 제 3절에서는 이 연구의 분석틀과 K 사무관을 연구대상으로 선정한 이유를 제시한다. 제 4절에서는 그의 지식중개활동과 그 과정에서 활용한 도구 및 자원 등을 분석한다. 결론에서는 연구결과의 요약과 함께 시사점을 제시한다.

II. 선행연구의 검토와 이론적 배경

1. 선행연구의 검토: 전자정부 추진과정에서의 행위자

그동안 전자정부 추진과정에 참여하는 행위자에 주목하는 다수의 연구들이 제시되어 왔다. 행위자 요인에 주목하는 연구들은 전자정부 추진과정에 참여하는 다양한 행위자들의 속성이나 행태에 주목하면서, 그들이 가지는 전문성이나 상호작용이 전자정부의 추진 결과를 좌우한다고 주장한다. 구체적으로 전자정부 추진과정에서의 행위자 요인에 주목하는 연구들은 다음과 같이 구분할 수 있다(엄석진, 2008: 25-28).

첫째, 전자정부 추진과정에 참여하는 다양한 참여자들의 역할과 영향력에 주목하는 연구

들이다. 이들 연구결과에 따르면, 전자정부 추진과정에 참여하는 행위자는 매우 다양하다. 행정가, 정치인, IT 기업, 교수 및 학계 전문가, 비영리조직, 심지어는 국제기구들까지 정책 과정 전반에 걸쳐 중요한 역할을 수행하며, 이들간의 상호작용으로 인해 전자정부 추진과정의 다양한 특성들이 나타난다는 것이다(Yildiz, 2004; Fountain, 2001).

이들 연구들 중 특정 행위자의 영향력에 주목하는 연구들도 제시되고 있다. 예를 들면, IT 기업은 대중매체의 지원을 업고 있을 뿐만 아니라, IT 기술 및 정보시스템 구축과 관련된 정보의 비대칭성이 IT 기업과 정부간에 존재하기 때문에 정부의 의사결정에 강한 영향력을 행사하게 된다(Dunleavy et al., 2006: 114-134; Margetts, 1999: 125-161). 전문가 집단의 역할을 강조하는 연구들도 있다. 즉 산업별 협회 또는 전문가 단체가 성공사례(best practice)를 전파하고 이를 다른 기관들이 모방하도록 촉진함으로써 정보시스템 확산에 기여한다는 것이다(Damsgaard & Lyytinen, 2001; Swan et al., 2000; 1999). 김지희(2002)는 한국의 정보통신정책과정에서의 정보통신부 장관이 가진 정책 아이디어 및 인과지도가 정책변화에 영향을 미친다고 주장하면서 장관의 영향력을 강조하고 있다.

둘째, 참여자의 상호작용과 그 영향에 대한 연구이다. Fountain(2007)은 미국 연방정부의 전자정부 사업 중 하나인 Grant.gov 추진과정에 나타난 관리예산처(OMB: Office of Management and Budget)를 비롯한 연방정부기관의 담당자들과 정보화담당관들(CIO: Chief Information Officers)간의 공식적/비공식적 상호작용과 그에 대한 제도적, 조직적 제약요인들을 분석하고 있다. 또한 한국의 전자정부 추진과정 또는 정보화 정책과정에서 나타난 정책 네트워크와 그 변화에 주목하는 연구들도 다수 제시된 바 있다. 이 연구들은 한국의 전자정부와 정보화 정책과정의 각 단계별로 참여 조직들을 식별하고 그들간의 연결망(network)과 그 성격을 분석하거나(방민석, 2002; 한세억, 2002), 부처간 갈등과 관할권 경쟁의 원인을 분석하고 그에 대한 처방을 제시한 연구들(유홍림·윤상오, 2005; 모미순, 2000; 김용훈, 2000)도 다수 제시되어 왔다.

셋째, 행위자들의 전문성과 그 효과에 대한 연구이다. 예를 들면, ‘관리적 행위주의(managerial actionalism)’의 관점에서 수행된 연구들은 관리자의 행위를 정보시스템의 변화와 성과에 가장 중요한 원인으로 제시하고 있다(Kraemer et al., 1989: 14). 물론 관리자들이 조직 내 유일한 행위자도 아니며, 계층과 직무별로 다양한 관리자들이 존재하지만, 일반적으로 조직의 관리자가 정보시스템의 활용과 그를 통한 성과 및 조직의 변화에 영향을 미친다는 것이다(임준형, 2006; Heintze & Bretschneider, 2000; Kraemer & King, 1981).

같은 맥락에서 정보시스템 구축 프로젝트의 관리도 중요한 요인으로 제시되어 왔다. 선행 연구에 따르면, 프로젝트의 규모와 수행기간, 업무 절차의 변화 정도, 프로젝트 관리기법, 정보시스템 구현을 위한 지침의 유무 등도 중요한 변수이지만, 사용자 및 조직의 다양성,

조직목표와의 일관성, 참여자들의 전략적 목표의 이해도 등도 정보시스템 구현 프로젝트의 중요한 성공요인으로 제시되고 있다(Dawes & Pardo, 2002; Brown & Brundney, 1998; Dawes & Nelson, 1995).

이와 같은 행위자 중심의 논의는 정보시스템 구현과 전자정부 추진에 있어 어떤 사람들이 어떤 동기로 어떠한 상호작용을 하였으며, 이것이 어떠한 정책결과를 산출하였는가를 이해하는데 도움을 준다는 점에서 의의가 있다. 특히 행위자의 행위나 행태에 초점을 맞춤으로서 기술결정론이 갖는 한계를 극복하고 행위자의 전문성, 개인적 특성 및 태도, 행위자간 상호작용이 전자정부 정책과 정보시스템 구현 결과에 영향을 미치고 있다는 것을 밝힌 점은 의미가 있다.

그럼에도 불구하고, 전자정부 추진과정에 참여하는 다양한 행위자들을 누가 연계하고 매개하였는지에 대한 분석은 충분히 이루어지지 않은 것으로 보인다. 또한 서로 다른 행위자들이 서로 다른 맥락과 관점 하에서 산출된 지식들이 어떻게, 그리고 누구에 의해 전자정부 추진과정에서 일관되게 재구성되었는지에 대한 분석은 아직 충분히 이루어지지 않은 것으로 판단된다. 특히, 한국의 전자정부 추진과정에 대한 연구는 전반적으로 전자정부 추진체계를 분석의 초점을 하는 제도적 접근이 주류를 이루고 있는 것으로 보인다. 행위자 중심의 접근법을 채택한 연구들도 대부분 전자정부 추진과정에서의 관할권 경쟁 및 충돌을 다루고 있다. 이로 인해, 한국 전자정부 추진과정에 참여한 주요 의사결정자들의 아이디어, 동기 및 행태, 또는 전자정부 정책을 담당할 실무 공무원 및 IT 기업들의 역할 및 행태상의 특성에 대한 분석은 아직 충분히 이루어지지 않고 있는 것으로 판단된다.

이러한 점들을 고려할 때, 지식중개자 이론을 적용하여 전자정부 추진과정에서의 다양한 참여자들과 그들의 지식들을 연계하고 매개한 실무 공무원의 역할을 분석하는 이 연구는 다양한 참여자들과 그들의 지식이 투입되는 전자정부 추진과정 속에서 실무 공무원이 수행하는 역할과 그 방식을 이해하고, 그와 같은 역량과 활동을 수행하는데 필요한 역량 등에 대한 실제적 함의와 시사점을 얻는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2. 이론적 배경

1) 지식정보사회에서의 공무원의 지적 역량

현대 정부에 있어서 공무원의 지적 역량(intellectual capacity)의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 정부는 제도와 절차의 배열일 뿐만 아니라, 지적 인재로 구성된 조직이다. 현대 정부의 일상적인 업무는 육체적 노동(manual labor)보다는 지적, 정신적 업무(intellectual and mental work)가 중심이며, 정부 내 주요 행위자들은 지식과 정보의 창출, 공유, 그리고

의사소통에 관여해 왔다. 따라서 정부가 활용할 수 있는 지적 역량은 당면한 정책문제의 해결뿐만 아니라, 정부의 혁신, 그리고 국가의 유지와 발전에 결정적인 요인으로 작용한다(Fountain, 2007; Skowronek, 1982: 31).

특히, 1990년대 들어서 지식기반경제에 대한 인식이 고조되면서 정부 및 기업의 경쟁력의 원천으로서의 지식의 중요성이 한층 강조되어 왔다(Gibney, 2011). 첫째, 지식기반경제(Knowledge based Economy)란 ‘지식의 창출, 분배, 활용이 경제적인 부가가치 창출의 가장 중요한 원천이 되는 경제’를 의미한다. 이와 같은 지식기반경제 하에서는 지식과 정보가 국가운영의 핵심적인 자원이 된다(OECD, 1996). 지식기반경제에서는 지식의 활용도를 높여 보다 많은 부가가치를 창출하고 효율성을 제고하는 것을 특징으로 한다. 왜냐하면, 원자재나 자본에 투자하기보다 지식에 투자하는 것이 품질 향상과 고부가가치를 창출할 가능성이 더 높기 때문이다. 따라서 지식기반경제 하에서 지식이야말로 민간 기업에서 뿐만 아니라 정부 및 공공부문에서 생산성 및 고부가가치 창출의 원동력이며, 지식의 상품화 및 지식서비스 전략을 어떻게 구축하고 활용하느냐에 따라 조직의 성패가 좌우된다(Drucker, 2011).

이와 같은 지식기반 경제에서는 지식을 창출하고 운용하는 주체인 지식노동자(knowledge worker)가 증가한다(Drucker, 2011; 1993). 지식집약적인 생산수단이 증가함에 따라 고학력·고숙련 노동자에 대한 수요가 증가하며 이들이 가지고 있는 지식을 어떻게 관리해 나가고 조직생산성으로 연계시키는데 초점이 모아진다. 결론적으로, 지식사회에서는 부가가치 높은 지식의 창출·공유·활용과정에서 발생하는 경쟁력이 중시된다. 이와 같은 관점에서 볼 때, 현대 정부의 공무원은 지식과 지식을 결합하여 새로운 지식을 만드는 지식 근로자로 간주된다(박희서·김구, 2002; 한세익, 1999).

2) 지식중개자(knowledge broker)

(1) 배경

정부는 정책문제의 해결을 위해 민간부문에서 생산된 지식과 정보를 받아들이기도 하고, 반대로 정부가 생산한 지식과 정보를 민간부문으로 확산, 전달시키기도 한다. 역사적으로 볼 때, 정부가 점차 복잡한 행정 환경 속에서 정책을 추진하게 되면서, 경제와 사회의 작동 방식에 대한 지식과 정책문제에 대한 신뢰할 만한 정보에 대한 요구가 높아져 왔다(Rueschemeyer & Skocpol, 1996).²⁾

그러나, 다른 부문으로의 지식과 정보의 이전과 확산이 당연히 그리고 저절로 이루어지는

2) 이와 같은 수요는 정부 내에 사회조사기관과 연구기관을 설치하고 민간부문의 교육제도와 사회과학 연구를 촉진시키고 그 연구 성과를 정부 정책 과정에 도입하도록 만드는 원동력 중 하나가 되었다(Rueschemeyer & Skocpol, 1996).

것은 아니다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 지식과 정보의 생산과 활용의 맥락이 다르기 때문이다. 예를 들면, 민간부문에서 생산된 정보는 전문적이고 비정치적인 반면, 공공부문에서 의사결정에서 요구되는 정보는 일반화(generalists)적인 의사결정을 지원해야 하며, 때로는 정치적 요인들이 고려되어야 하기 때문에 그대로 적용되기 힘들다(Rueschemeyer & Skocpol, 1996).

둘째, 조직 내부의 상하 계층 및 부서간에 단절성 역시 지식과 정보의 유입과 확산에 장애요인으로 작용한다(Meyer, 2010; Pawlowski & Robey, 2004). 예를 들면, 각 부서의 업무가 전문적이고 분절화되어 있어서 다른 부서에 대한 이해가 낮을 뿐만 아니라, 각 부서의 업무 수행에 필요한 정보와 지식이 상호 독립적이다(Hargadon, 2002). 조직의 상·하위 관리자간에도 업무 수행에 필요한 지식과 정보의 특성이 다르다. 즉 최고관리층으로 갈수록 관리자들은 기획 및 정책결정에 필요한, 미래지향적이며 비정형적인 행정정보를 요구하는 반면, 하위 관리계층으로 갈수록 일상의 운영 관리와 정책 집행을 위한 기술중심적이고 현재 또는 과거 지향적인 지식과 정보를 다루고 요구하게 된다(Head, 1967; 방석현, 1989: 236에서 재인용). 이러한 부문간, 조직 내 상·하위 계층간, 부서간 분절성으로 인해, 정책과 업무 수행에 필요한 지식이라 하더라도 쉽게 다른 부문이나 조직으로 유입되거나 확산되기 어렵다. 이와 같은 상황에서, 부문간, 조직내 상·하위 계층 및 부서간 지식과 정보의 이동과 확산을 위해 서로 다른 조직이나 부문을 연결(bridging)하고 중개(brokering)하는 개인이나 조직, 즉 지식중개자가 요구된다.

최근 지식중개자의 역할과 그에 따른 효과 등에 대해 다양한 관점의 연구가 제시되고 있다. 거시적으로는 지식중개자가 탈근대(postmodern)시대의 전문가의 역할 또는 하나의 특성으로 규정되기도 한다(Kakihara & Sorensen, 2002). 또한 IT를 비롯한 기술 분야에서 나타나는 조직 학습(organizational learning)과 그에 따른 혁신(innovation)을 설명하는 중요한 요인으로 제시되고 있을 뿐만 아니라, 문화·예술 및 과학기술 분야의 새로운 변화와 지식 확산을 촉발하는 요인으로서는 제시되고 있다(Mayor, 2010; Hargadon, 2002). 분석단위에 있어서도 개인뿐만 아니라, 한 기업 내의 IT 직군과 같은 집단이나 조직을 지식 중개자로 간주하기도 하며(Pawlowski & Robey, 2004), 심지어는 자문회사(consulting firm)와 같은 기업을 지식 중개자로 보기도 한다(Hargadon, 2002). 특히 공공부문에서의 지식중개자에 대한 연구는 지식 기반 경제 시대의 리더십이나 정책창도가(entrepreneurs)의 특성 중 하나로서 제시되기도 하고(Gibney, 2011; Shaingate, 2003), 거버넌스 과정에서의 다양한 집단의 참여와 합의를 촉진시키는 공무원의 역할 중 하나로서 제시되기도 한다(Feldman & Khademian, 2007).

(2) 개념과 역할

지식 중개자(knowledge broker)는 다양한 지적, 실무적 집단들에 참여하면서, 한 집단의 지식이나 실무를 다른 집단에 전파하고, 조정, 연계하며 이를 통해 학습과 혁신을 위한 새로운 기회를 창출하는 개인이나 조직으로 정의된다(Wenger, 1998; Brown & Duguid, 1998).³⁾ 지식 중개자는 서로 분리되어 존재하는 두 부문을 중개하면서, 하나의 맥락에서 생산된 지식이나 정보, 또는 다른 유형의 자원을 학습하고 습득하여 그것이 알려지지 않은 다른 부문에 소개하는 역할을 수행한다(Mayor, 2010; Pawlowski & Robey, 2004). 어떠한 경우에는 과거에 생산된 경험과 지식, 또는 자원을 현재 당면한 문제 해결이나 미래를 위한 혁신에 연결하기도 한다(Hargadon, 2002).

세부적으로 지식 중개자의 활동은 (1)지식 활동과 (2)관계맺기 활동으로 구분될 수 있다(Mayor, 2010; Feldman & Khademian, 2007; Pawlowski & Robey, 2004). 첫째, 지식 활동은 정책 문제를 인식하고 그 해결을 위한 지식 및 정보의 습득과 확산을 목적으로 하는 활동이다. 지식 활동은 그 특성에 따라 다시 다음과 같이 세분화된다. 첫째, 매개 활동(mediator)이다. 지식 중개자는 다양한 부문으로부터 창출되는 정책 관련 지식과 정보에 접근해서 이를 학습하고 다시 자신이 속한 조직이나 부문으로 이전, 확산시킨다. 둘째, 번역 활동(translator)이다. 지식중개자는 다른 부문에서 창출된 지식을 자신의 조직 구성원들이 쉽게 이해할 수 있도록 해석·번역하여 제공한다. 반대로 자신이 속한 조직의 지식과 정보를 다른 부문의 구성원들이 쉽게 이해하고 받아들일 수 있도록 번역한다. 셋째, 통합 활동(synthesizer)이다. 지식 중개자는 자신과 자신의 조직이 보유하던 지식과 새롭게 획득한 지식을 통합하여 새로운 정보와 지식을 창출하고 이를 정책 대안에 반영한다.

둘째, 관계맺기 활동은 함께 일할 필요가 있는 사람들을 이어주고 연결망을 유지하는 것을 목적으로 한다. 관계맺기 활동은 다시 다음과 같이 세분화될 수 있다. 첫째, 가교 활동(linker)이다. 서로 다른 정책 참여자들의 작업 집단에 직접 참여하여 집단간의 의사소통을 촉진하고 각각의 의사결정을 연계하고 조정하는 활동이다. 둘째, 연결망구성 활동(networker)이다. 당장의 업무와는 관련이 없을지라도 향후에 업무 수행에 필요한 지식과 정보를 획득할 수 있는 행위자들과 연결망을 구축하고 유지한다. 잘 구성·유지된 연결망은 업무에 필요한 지식과 정보를 획득하는데 드는 거래비용을 줄여줄 수 있다.

(3) 조건과 수단

지식 중개자의 활동은 아무런 제약 없이 이루어지지 않는다. 그들은 다음과 같은 제약 속

3) 광의로는 지식의 창출, 공유, 사용을 촉진하는 개인이나 조직으로 정의되기도 한다(Sverrisson, 2001).

에서 지식중개 활동을 수행한다. 첫째, 인지적 제약이다. 정책과정에 참여하는 서로 다른 집단들은 정책문제를 바라보는 그들만의 관점과 정보처리 방식을 가지고 있다. 이와 같은 관점과 정보처리 방식은 오랜 시간을 두고 형성, 축적되어 온 것이며, 그들이 성장하는 과정에서 받은 교육과 관련되어 있기 때문에 쉽사리 극복되지 않는다. 이와 같은 인지적 제약을 극복하기 위해 지식중개자는 더 효과적인 연결망 상의 위치를 점하고자 하며⁴⁾ 더 좋은 평판(reputation)을 획득하고자 한다. 또한 적절한 수단들을 활용하여 새로운 지식이 좀 더 쉽게 받아들여지도록 만들고자 한다(Feldman & Khademian, 2007; Hargadon, 2002; Carpenter, 2001: 290-325).

둘째, 조직적, 제도적 제약이다. 지식중개활동은 규정이나 역할 지침 또는 리더십, 조직 구조 등과 같은 조직적, 제도적 맥락 속에서 이루어진다. 이와 같은 제약 중 대표적인 것이 조직의 집·분권성이다. Pawlowski와 Robey(2004)는 조직 구조와 문화가 분권적일 때 지식중개활동이 활발하게 이루어진다고 주장한다. 한편으로는 분권화로 부서간 의사소통과 협력이 잘 이루어지지 않기 때문에 지식 중개 활동을 필요로 하게 된다. 또 다른 한편으로는 분권적인 조직에서는 지식 중개자의 개입과 재량의 여지가 커지게 되어 지식중개활동이 활발하게 이루어진다.

지식중개자는 지식중개활동의 효과성과 효율성을 높이기 위해 다음과 같은 수단(tools)을 활용하기도 한다. 첫째, 매개 수단⁵⁾이다. 매개 수단은 서로 다른 집단들의 지식과 활동을 이어주고 효과적인 의사소통을 촉진하는 서류나 언어, 그림이나 그래프 등 시각 자료 및 상징물, 또는 기타 객관적인 구성물을 의미한다(Pawlowski & Robey, 2004). 매개수단은 시각화 또는 객관화를 통해 관련 집단이나 개인들이 논의 대상에 대한 공통적인 이해에 도달하고 지식중개자와의 의사소통 또는 서로 다른 집단간의 의사소통을 촉진할 수 있다.

둘째, 공동 활동이다. 공동 활동은 서로 다른 집단의 구성원들이 공동으로 참여하거나 공유하는 활동을 의미한다. 이와 같은 공동 활동은 서로 다른 집단들간의 접촉을 확대함으로써 의사소통을 촉진하고 상대방의 사고방식이나 지식을 이해하고 공유하도록 만드는 계기가 될 수 있다. 나아가 서로 다른 조직에 속한 구성원들이 자신이 속한 집단의 경계를 뛰어넘는 공동체 의식이나 소속감을 가지도록 하여, 새로운 지식을 좀 더 쉽게 받아들일도록 만든다(Feldman & Khademian, 2007).

4) Sheingate(2003)는 미국 정치체제에서 지식중개활동을 통해 제도적 혁신을 이끌어 낼 수 있는 네트워크 상의 위치와 제도적 위상을 갖춘 행위자로서 대통령과 의회 의원을 제시하고 있다.

5) 선행연구에서는 '경계물(boundary objects)'로 개념화하면서 그 도구성을 강조하기도 한다(Feldman & Khademian, 2007; Pawlowski & Robey, 2004).

Ⅲ. 연구 설계

1. 연구의 분석틀

K 사무관의 전자정부 추진과정에서의 활동을 분석하기 위해, 앞서 제시한 지식 중개자 이론을 바탕으로 아래 <그림 1>과 같이 분석틀을 구성하였다. 즉, ①지식 중개활동의 유형(지식 활동/관계맺기 활동)과 ②지식중개활동의 대상(정부 내부의 정책결정조직-집행조직⁶⁾/정부 내-외부 참여자)을 두 축으로 하여, ①정부 내부의 정책결정-집행조직간의 지식 업무, ②정부 내부의 정책결정-집행조직간의 관계맺기 업무, ③정부 내-외부 참여자간의 지식 업무, ④정부 내-외부 참여자간의 관계맺기 업무 등 네 가지 유형으로 구분하였다. 이와 같은 유형화를 통해 지식중개활동의 대상과 내용에 따라 차별화되는 지식중개활동의 특성을 분석하고, 각 유형에서 공통적으로 나타나는 지식중개활동의 도구와 제약 조건 등을 분석하고자 한다.

<그림 1> 연구의 분석틀

구분		지식 중개활동의 대상 (어떤 집단 또는 개인들간을 중개하는가?)	
		정책결정-집행조직간 중개	정부 내-외부 참여자간 중개
지식중개활동의 유형 (지식중개활동의 내용은 무엇인가?)	지식 활동 (매개, 번역, 통합)	(1)정책결정-집행조직간 지식 업무	(3)정부 내-외부 참여자간 지식 업무
	관계맺기 활동 (가교, 연결망 구성)	(2)정책결정-집행조직간 관계맺기 업무	(4)정부 내-외부 참여자간 관계맺기 업무

그러나 K 사무관의 지식중개활동을 분석함에 있어 위의 네 가지 유형이 상호 배타적이거나, 명확히 구분되는 것으로 보기보다는 상호 결합되고 병존적인 것으로 보아야 할 것이다. 즉 지식 중개자의 지식 활동과 관계맺기 활동은 서로 연계되어 이루어지며, 정부 내-외부 참여자간 중개와 정부 내 정책결정 및 집행조직간 중개도 때로는 동시에 일어날 수 있다. 이 연구에서는 분석력을 제고하기 위해 각 유형을 구분하지만, 실제로는 네 유형이 적절한 상황 속에서 우선순위를 가지면서 총체적인 중개활동으로 나타나게 된다.

6) 정책결정조직과 집행조직간의 관계는 일반적으로 정부 조직 내에서 상-하위 계층간의 관계와 일치하나, IT 기업에 의해 정보시스템 구축 및 운영업무가 외주(outsourcing)되는 전자정부 정책의 특성을 고려하여, 상-하위 계층으로 구분하기 보다는 정책결정-집행으로 구분하였다.

2. 연구 대상과 방법

이 연구의 분석 대상은 행정안전부 소속 K 사무관이다. 그는 1962년 강릉 출생으로 1989년 9급 전산직 특채로 강원도청으로 입직하였다. 그 후 1994년 주사보, 1998년 주사로 진급하였고, 2007년 3월 사무관으로 진급하였다. 그는 입직 후 1994년까지 강원도청에서 주민등록전산화 업무를 담당하다가 1994년 당시 내무부 지도과로 전입하였다. 그 후 행정자치부 자치지원국(주민과), 행정정보화담당관실, 민원제도과 등에서 주민등록전산화사업, 전자주민카드사업, 민원서비스혁신사업(G4C 사업), 여권발급전산망사업, 정부부처 및 지방자치단체 홈페이지 평가사업, 민원서비스선진화 사업 등을 담당해 왔다. 2010년 11월에는 정보보호정책과로 전보되어, 전자정부 침해대응업무를 총괄하고 있으며 2011년 6월에는 전자정부 시스템의 정보보호를 강화하기 위한 ‘정보보호중기계획’을 작성하였다.

왜 K 사무관을 전자정부 추진과정에서의 ‘낭중지추’(囊中之錐)로 선정하였는가? 첫째, 그는 주요 전자정부사업에 참여하고 공헌한 ‘모범 공무원’이기 때문이다. 그는 전두환·노태우 정부 시기의 주민등록전산화사업(1989-1995년), 김대중-노무현 정부 시기의 전자주민카드사업(1996-1999년)과 민원서비스혁신(G4C) 사업(2001-2002년), 이명박 정부의 민원서비스선진화사업(2008-2010년) 등 전자정부 추진 초기부터 현재까지의 민원정보화 관련 주요 전자정부 사업에 실무자로서 참여하였다.

그는 공식·비공식적으로 조직과 상관 및 주변 동료들로부터 업무성과를 인정받고 있다. 실제로 행정정보화 및 전자정부 추진에 기여한 공로를 인정받아 여러 차례 포상을 받은 바 있다. 4대 지방선거 실시에 따른 선거인명부 프로그램 개선, 여권발급 민원전산망과 주민등록시스템 연계 등으로 대통령 표창(1995.12.30.)을 수상한 바 있으며, 전자정부 구현에 기여한 공로로 국무총리 표창(2003. 1)을 수상한 바 있다. 그와 함께 일한 상관 및 동료들도 그의 업무 추진 능력과 일처리 방식에 대해 긍정적인 평가를 내리고 있다.⁷⁾

둘째, K 사무관은 ‘지식정보화 시대에 걸 맞는’ 공무원이기 때문이다. 그는 ‘광화문 남자’라는 별명으로 2001년부터 다양한 온라인 활동을 해왔다(아래 <표 1> 참조). 예를 들면, 삼성경제연구소(www.seri.org)가 사이버 공간에 운영하는 사이버 포럼 지식 커뮤니티에 ‘전자정부이야기’ 포럼을 개설하여 시삽을 맡고 있다.⁸⁾ 2002년 강릉 및 강원도 일원이 태풍 피해

7) 그와 같이 일했던 그의 동료는 K를 “정보시스템 운영 및 관리 업무와 관련해서 일단 맡은 일은 확실하게 끝내는 추진력 있는 사람으로 평가된다”고 언급하였다(동료 A와의 인터뷰 결과).

8) ‘전자정부이야기’ 포럼은 2001년 12월에 개설되었으며, 2011년 9월 24일 현재 3,754명의 회원이 가입되어 있다. 이 포럼은 삼성경제연구소의 IT부문 포럼 중 가장 인기 있는 포럼으로, 가장 활성화된 최상급 포럼에게 주어지는 ‘최상(supreme) 등급’으로 분류된다. 삼성경제연구소의 1,800여 포럼 중 40여 개만이 최상등급으로 분류되고 있으며, 특히 IT 주제로는 최상위 포럼에 해당한다.

를 입자 온라인 카페를 개설하고 자원봉사자를 모집하여 수행복구봉사활동을 주도하기도 하였다.

아울러 개인 블로그를 개설하여 블로거로서 활동하고 있을 뿐만 아니라, 트위터(Twitter), 페이스북(Facebook), 링크나우(Linknow), 구글 플러스(Google+) 등 다양한 사회연결망서비스(Social Network Service: SNS)도 적극적으로 활용하여 ‘SNS 활용 우수공무원 표창’(2011. 10)을 수상하기도 하였다.⁹⁾ 결론적으로 전자정부 추진과정에서 축적된 그의 경험 및 전문성, 온라인 커뮤니티 및 SNS 활용과 같은 그의 독특한 행동양식을 고려할 때, 그의 역할에 대한 분석은 전자정부 추진과정에서의 실무 공무원의 역할뿐만 아니라, 그들이 필요로 하는 역량을 파악하는 데에도 기여할 것으로 기대된다.

〈표 1〉 K 사무관의 온라인 서비스 활용 현황 (2011.9.16. 현재)

구분	운영내용	개설시기	운영 규모 등 특이사항
구글+	(구글플러스 SNS) 전자정부 관련 정보 제공 등	2011. 7. 10	- 팔로워 1,547명 - 팔로잉 4,903명 - 포스트 23
트위터	(개인 트위터) 전자정부 관련 정보 제공 등	2010. 2. 4	- 팔로워 4,408명 - 1,278개 트윗 - 리스트 49
페이스북	(개인 프로필) 개인사항, 전자정부관련 정보 제공 등	2010. 7. 11	- 친구수 3,614명
페이스북 페이지	(전자정부 국제교류 페이지) 전자정부 정보 국제교류	2010. 7. 16	- 회원수 39명
페이스북 페이지	(‘02년태풍루사 이후 수해복구 등 수재민돕 기 자원봉사 모임 페이스북 페이지)	2011. 1. 15	- 회원수 36명
블로그 (네이버)	(광화문남자) 전자정부 관련 콘텐츠 및 생활 속의 십계 명 7,000여개 게재	2003. 12.12	- 포스트 : 7,320개 - 댓글 수 : 2,034개 - 엮인 글 : 268개 - 구독자 : 1,333명
카페 (다음)	(‘02년 태풍루사 이후 수해복구 등 수재민 돕기 카페)	2002. 9. 3	- 회원수 3,189원 - 30여회 수해복구봉사
삼성경제연구소 사이버 Seri 포럼 (전자정부 이야기)	전자정부 토론 및 정보공유	2001. 12. 24	- 회원수 3,753명 *디지털타임스 소개 등
개인홈페이지	(개인홈페이지) 활동내역 소개, 게시판	2003. 2. 9	- 개인활동내역 소개

9) 민간부문에 비해 상대적으로 보수적인 조직문화를 가진 정부기관의 공무원의 이와 같은 온라인 활동은 이례적인 것이다. 전자정부 선도국 중 하나로 평가받는 호주 정부도 2009년에 와서야 공무원의 온라인 활동을 권장하는 보고서(Government 2.0 Taskforce Report, 2009)를 내고 있음을 감안할 때, 그의 활동은 이례적인 것이다.

연구방법은 다음과 같다. 첫째, 인터뷰이다. K 사무관의 활동 등에 대해 총 3차례의 인터뷰가 진행되었다.¹⁰⁾ 이와 함께, 그와 함께 일한 경험이 있는 동료와 관련기관의 연구원과도 인터뷰를 진행하였다. 이들과의 인터뷰를 통해 그들의 시각에서 본 K 사무관의 활동과 평가를 들을 수 있었다. 둘째, 문헌자료 및 인터넷 자료 분석이다. 그간 K 사무관의 활동에 대한 신문 및 잡지 기사와 함께, 그의 블로그나 페이스북(Facebook) 페이지도 방문하여 내용 등을 분석하였다.

IV. 분석

1. 지식중개자로서의 역할

1) 정책결정-집행조직간의 지식 업무

K 사무관은 전자정부 추진과정에서 정책결정과 정책집행 조직간에 지식과 정보를 매개하는 역할을 수행하였다. 예를 들면, 정부와 전자정부 시스템 구축 사업을 담당하는 IT 기업 사이에서 전자정부 사업추진 방향 등 정부의 의사결정 내용을 IT 기업들에게 설명하고 그 의사결정내용이 정보시스템 구축사업에 반영되도록 하였다. 반대로, IT 기업들이 진행하고 있는 프로젝트의 현황과 내용을 정부 내 의사결정자에게 전달하였다. 전자정부 추진의 총괄책임을 맡고 있는 대통령위원회와 정부부처간의 관계에서도 그는 매개역할을 수행하였다. 예를 들면, 노무현 정부의 전자정부 31대과제를 선정하는 과정에서 그는 각 부처가 희망하는 전자정부 사업을 검토하는 행자부-정통부-한국전산원 합동으로 구성된 실무진으로 참여하였다. 다양한 토론과 검토를 거쳐 실무진 합동으로 추진과제의 초안을 작성하고 이를 전자정부전문위원회에서 확정할 수 있도록 지원하였고, 각 부처에서는 이를 전자정부 주요정책으로 추진할 수 있었던 것이다.

이러한 매개 과정에서 때로는 기술관련 지식과 정보를 쉽게 번역해 국장과 과장에게 알려주어야 했다. 행정자치부 내의 주요 의사결정자들은 전자정부 추진과정에서의 전자정부 관련 제도와 “다른 제도들과의 충돌 문제, 예산 확보 문제”, “타 부처와의 조정이나 NGO에 대한 대응, 그리고 일반 국민들에 대한 홍보 문제” 등을 주로 다루었다. 대부분의 주요한 의사결정은 행정직인 고위 공무원에 의하여 이루어지는데 이들은 정보시스템의 구축과 관련된 기술적인 문제에 대해서는 구체적으로 모르는 경우가 많다. 그러나 때로는 정책결정자

10) 1차 인터뷰는 2011년 7월 19일, 2차는 7월 21일, 3차는 8월 4일에 이루어졌으며, 각각 3시간여에 걸쳐 진행되었다. 또한 K 사무관은 이 논문의 초고에 대해 검토 하였다.

들이 기술적 지식을 구체적으로 알아야만 의사결정을 할 경우가 있는데, 이럴 때는 전문적인 기술적 내용을 알기 쉽게 재구성하여 알려줬다는 것이다.

예를 들면, “인터넷 발급이 뭐야? 라고 물으면, 어려운 기술적 용어로 설명하지 않고 등·초본 같은 걸 집에서 뽑는 것입니다”라고 대답한다던지, “EA(Enterprise Architecture)는 과자로 치면 종합선물세트 같은 것입니다. ‘여러 개 과자 중에 맛있는 과자를 뽑아서 넣어서 효율이 나오고 시스템이 이루어지는 것입니다.’라고 설명하여 의사결정자들이 쉽게 이해할 수 있도록” 도와줬다는 것이다.

전자정부 추진과정에서의 정책관련 지식과 기술관련 지식은 ‘기본계획’과 ‘실행계획’을 통해 종합된다. 즉, 관련 부처 및 위원회로부터의 결정 사항과 행정자치부 내에서의 결정 등을 종합하여 ‘기본계획’과 ‘실행계획’이 작성되는데, 이 계획들은 한편으로는 전자정부 추진과 관련된 주요 정책적 판단을 반영하면서도, 구체적인 정보시스템들이 구축될 수 있도록 기술적 요인들을 고려하여 작성된다. IT 기업들이 아무리 ‘화려한’ 기술들을 제시해도 정책적 판단과 부합하지 않으면 시행계획에 반영될 수 없으며, 반영되지 않으면 정책으로 성립되지 못하고 사업화될 수 없다. 그런데 이 계획들을 작성하는 것이 K 사무관의 몫이었다. 결국 그에 의해 작성되는 기본계획과 시행계획을 통해 정책관련 지식과 기술관련 지식이 종합되는 것이다. 주요 정책결정에 관련된 지식과 정보, 그리고 IT 기업으로부터 올라오는 기술정보와 지식은 그에 의해서 종합되어 문서화되지 않으면, 시행이 될 수 없는 것이다.

2) 정책결정-집행조직간의 관계맺기 업무

정부업무는 회의의 연속이다. 전자정부 추진과 관련하여 정책결정에서 정책집행에 이르는 연속적인 회의를 통해 의사결정이 집행으로 연결되고 또 집행과 관련된 정보가 다시 의사결정으로 환류된다. K 사무관은 각급 회의를 통해 정책결정과 집행을 이어주는 역할을 수행하였다. 예를 들면, 그는 전자정부 과제를 수주한 IT 기업의 프로젝트 회의에 참석하여 의견을 개진하고 방향을 잡아주었다. 그는 이 과정을 통해 자신이 중요하다고 생각하는 요소들이 정보시스템 설계에 반영되도록 계속 강조했다. 그래서 그는 정보시스템 구축을 담당할 IT 기업들과 토론도 하고, 대안을 같이 검토하기도 하지만, 결국에는 시스템 설계 및 최종 결정은 공무원이 한다고 강조하였다.

정부 내 상위 기관 및 타 부처와의 관계에서도 가교 활동을 수행하였다. 예를 들면, 그는 국가경쟁력강화위원회에 참석하여 민원서비스 선진화 사업 기본계획에 대해 보고하고 추진과정 상의 쟁점에 대해 협의하였다. 정부 내 다른 부처와도 가교활동을 수행했다. 예를 들면, 전자정부 추진과 관련된 기본 계획이 장관의 결재를 받으면 관련 기관에 배포되고, 업무 협조가 이루어진다. 예산이 필요하면 예산당국과 업무 협조를 진행해야 하고 전자정부

사업을 시행할 기관들에게는 기본계획 상의 일정대로 추진하라고 통보한다.

K 사무관은 이들 다른 부처와의 관계, 특히 다른 부처에 대한 설득작업이 가장 어려웠다고 토로하였다. G4C 사업의 경우, 기본계획을 작성하거나 사업이 진행되는 단계에서 다른 기관들이 자신의 관할업무임을 들어 협조해주지 않을 때가 가장 힘들었다고 한다. 예를 들면, 등기관인 정보화서비스를 G4C 시스템과 연계를 통하여 대국민 서비스를 하는데 대법원이 자신들의 업무영역으로 협조를 구하는데 많은 어려움을 겪었다.

그는 자신이 과거에 모신 상관이나 선배 공무원들과 연결망을 구성·유지하려고 노력한다. 이들과의 연결망을 유지하는 주요한 방법은 회식이다. 전자정부의 추진방향이나 업무 상 자문이 필요한 문제가 생길 때 선배 공무원 및 과거의 상관들과 함께 식사를 하면서 자문을 구하거나 상의한다. 이와 함께, 그는 행정안전부 내 ‘온라인행정연구회’ 모임을 통해 전자정부에 관심이 많은 공무원들과 정기적인 모임을 갖는다. 이외에도 같은 전자정부 사업을 하면서 알게 된 산하기관의 연구원, IT 기업의 컨설턴트, 전문기술인력들과는 SNS를 활용하여 연결망을 유지하고 있다.

3) 정부 내-외부 참여자간의 지식 업무

K 사무관은 정부 외부의 전자정부 관련 지식과 정보를 받아들이고 학습하여 업무에 활용하기도 하고, 반대로 정부 내부의 전자정부 관련 지식과 정보를 외부로 알리기도 한다. 우선 그는 정부 외부의 전자정부 관련 지식과 정보를 받아들이려 노력했으며, 그 일환으로 ‘전자정부이야기’라는 사이버 포럼을 운영하였다. 사이버 포럼을 운영하게 된 계기를 다음과 같이 밝혔다.

”G4C를 만들면서 과연 전자정부라는 것을 어떻게 가져가야 될 것인가라는 문제를 고민하게 됐어요. 쉽게 말해서 사이버 정부를 하나 만들 것인가, 아니면 기존의 정부가 사이버를 이용하는 것을 만들 것인가. 미국에서는 이미 전자 정부라는 개념을 기존 정부가 전자적인 도움을 받는 정부라고 정의를 내리고 있었어요. 그걸 우리가 차용을 한 것이었어요. 우리 쪽에서는 그렇다면 한국적인 전자정부를 어떻게 가져갈 것인가라는 고민을 하게 되었어요.”

그는 곧 ‘이것은 나 혼자 고민해서 될 것이 절대 아니다’라는 생각을 하고 ‘전자정부 이야기’라는 커뮤니티를 만들고 의견을 수렴하였다. 전자정부에 대한 국민의 생각을 알아보고 그것을 전자정부 정책에 반영하는 것이 가장 중요한 목표였다. 실제로 그는 사이버포럼을 통해 중요한 아이디어를 많이 얻었으며 이것이 전자정부 구현과정에 반영되었다고 자평한

다. 이와 같은 그의 노력은 현재도 지속되고 있다. 특히, 최근에는 SNS를 통해 전자정부에 대한 전문가를 비롯한 일반 국민의 생각을 읽고자 노력하고 있다.

위와는 반대로, 정부의 전자정부 및 정보화 정책을 사이버 커뮤니티나 SNS를 통해 전문가나 일반인들에게 제공하기도 한다. 예를 들면 ‘전자정부 이야기’ 포럼에 행정안전부 정보보호정책방향 발표자료를 게시한다든지 ‘공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략’ 등과 같은 자료를 게시한다. 페이스북(Facebook)을 통해서도 전자정부와 관련된 신문기사¹¹⁾나 속보 등을 게시하고 있다.

그렇다고, 그가 SNS를 긍정적 측면만을 강조하면서, SNS를 통해 정부 내부의 자료를 무분별하게 ‘퍼 나르는’ 것은 아니다. 그는 정부의 SNS 관련 지침이나 정책이 아직 보완해야 할 부분이 많다고 지적하면서, 특히 정부기관에서 국민에게 전달하는 메시지의 경우, 홍보라는 개념이 짙으면 더욱 꺼려하는 것이 현실이라고 지적한다. 즉 국민은 정부가 일방적으로 전달하는 정책보다는 정책에 깔려있는 진정한 의도를 알고 싶어하며 그 의도를 기관에서 보다는 공무원이 전해주기를 기대하고 있다고 판단하고 있다. 따라서 정부에서는 정책 전달의 혼선을 방지하기 위하여 일관되고 국민이 쉽게 알 수 있도록 하는 정책정보에 대한 소프트 콘텐츠를 지속적으로 생산하여야 하고 이를 공무원들이 국민에게 솔직담백하게 전달할 수 있도록 하여야 한다고 제안한다.

4) 정부 내-외부 참여자간의 관계맺기 업무

위와 같은 정부 내-외부를 연결하는 지식활동이 단순히 온라인을 통해서만 이루어진 것은 아니다. 온라인 활동과 함께 일과 후에 실제로 토론 모임을 가지면서 전자정부 추진방향과 정책 등에 대해 논의하기도 했다. 아울러, 전자정부 역기능 등과 같은 관련 주제에 관심이 있는 회원들을 모아 소모임을 구성하여 활동하기도 하였다. 이와 함께, 그는 외부 교육 또는 강연을 자주 한다. 이와 같은 외부 교육이나 강연이 전자정부 정책과정에 참여하는 다양한 참여자들과의 소통과 상호 이해에 도움이 된다고 믿기 때문이다. 그러나 자신의 본연의 업무에 지장이 없도록, 업무시간 외에 그리고 강의료를 받지 않는 조건 하에 학교 또는 IT 기업 등을 방문하여 정부의 전자정부 정책과 관련된 주제로 강의를 한다.

이와 함께, K 사무관은 업무 수행 과정에서 알게 된 전문가 및 일반인들과 연결망을 유지해 왔다. 예를 들면, 각종 온라인 포럼과 SNS를 활용하여 전자정부 추진과정에서 알게 된 대학교수, IT 기업의 컨설턴트, 기자, NGO 활동가 등과 연결망을 유지하고 있다. 지금 업무상 관계가 없어도, 이후에 업무 수행과정에서 그들에게 의견을 구할 필요가 있을 때 그들에

11) 예를 들면, 2011년 9월 27일에는 ‘클라우드 육성, 정부가 나선다’라는 전자신문의 기사를 페이스북에 게시했다. (2011. 10. 4일 접근)

게 문의할 수 있고, 또 실제로 그러한 경우가 많았기 때문이다. “SNS를 통해 인맥이 넓어지게 되면 내가 정보를 안 가지고 있더라도 어디에 무슨 정보가 있다는 채널들을 알 수 있게” 되는 장점이 있다는 것이다.

2. 자원과 수단, 그리고 제약

1) 자원

K 사무관이 지식중개자로서 위와 같은 활동을 할 수 있었던 데에는 그간의 교육훈련 및 실무경험이 중요한 자원으로 작용하였다. 그는 강원도청에 근무하면서, 직접 전산망을 운영하고, 일부 응용프로그램을 직접 개발한 바 있다. 아울러, 주민등록전산망시스템의 개발 및 유지·보수를 위해 당시 정보시스템을 개발한 한국데이콤주식회사에 상주하면서 약 7개월여에 걸쳐 교육 및 훈련을 받기도 했다. 이외에도 미국에서 수입된 주민등록전산망 시스템의 운영지침서(manual)을 번역하기도 하고, 행정전산망 도입을 위해 구매한 소프트웨어의 소스코드를 분석하면서 정보시스템 개발 및 운영을 위한 기본적 지식을 얻을 수 있었다.

그가 담당했던 업무도 연속성이 있었다. 그는 주민등록전산망부터 G4C 민원서비스 정보화사업, 그리고 현 정부의 민원서비스선진화 사업까지 담당하였다. 이와 같은 그의 경험은 민원정보화사업의 과거부터 현재까지를 아우르는 것이다. 이 과정에서 민원정보화사업의 역사와 현황 그리고 향후 발전방향에 대한 정보와 지식을 체화했을 것으로 판단된다.

이와 같은 교육훈련 및 실무경험은 그가 정보시스템 구축과 관련된 기술적 내용을 이해하는데 크게 도움이 되었다. 특히 IT 기업들이 전자정부 시스템을 구축할 때 활용되는 정보 기술 관련 지식에 대해 기본적인 이해를 갖게 되어 IT 기업과 이야기가 통하는 공무원이 된 것이다. 아울러, 조직 내부에서는 그가 크게는 IT, 작게는 민원정보화사업과 관련된 전문성을 가진 공무원으로 인식되게 되도록 하는데 크게 기여하였다.

2) 수단

K 사무관은 지식중개자의 역할을 하는 과정에서 다양한 수단을 활용하였다. 첫째, 그는 SNS를 비롯한 각종 인터넷 매체를 지식중개활동의 수단으로 활용하였다. 그는 다음 카페, 홈페이지, 블로그에 이어 트위터, 페이스북 등 온라인 트렌드에 맞게 거의 모든 매체를 사용하며 소통하고 있다. 일반 네티즌과는 블로그, 인터넷 카페, 트위터 등을 통해 전자정부의 목적 및 운영방법, 주요 성과 등을 알기 쉽고 자연스럽게 소통하고,¹²⁾ 전문가를 대상으로는

12) 예를 들면, 그는 2010년 2월 4일에 트위터를 개설하였는데, 2011년 10월 현재, 팔로우한 사람(following)은 4,710명, 그를 팔로우한 사람(follower)은 4,502명에 이른다. 또한 자신의 트윗은 1,272

포럼, 페이스북 페이지 등을 별도로 운영하여, 본인의 전문지식과 연계된 전문적인 정보 제공하고자 노력해 왔다. 특히, 앞서 언급한 바와 같이 ‘전자정부 이야기’ 등의 온라인 포럼은 한편으로는 전자정부 관련 지식을 획득하고 전달하는 주요한 수단이었을 뿐만 아니라, 오프라인(off-line) 모임도 병행하면서 그의 인맥을 넓힐 수 있었다.

둘째, 업무수행 중 발주하는 연구용역도 지식중개활동을 위한 수단 중 하나이다. 그는 한국정보화진흥원이나 대학교수들이 수행하는 연구용역을 통해 전문지식을 획득한다. 예를 들면, 민원서비스선진화 사업을 담당할 당시 행정학 교수들이 수행한 연구용역 결과를 바탕으로 민원서비스 선진화사업을 수행하였다. 또한 행정기관 홈페이지 평가사업과정에서 도움을 준 모 교수와는 돈독한 친분관계를 지금까지 유지해 오고 있다.

셋째, 사무관 K는 명함을 연결망 구성과 유지를 위한 수단으로 활용한다. 우선 그 자신이 세 가지 종류의 명함을 가지고 있다. 하나는 소속기관인 행정안전부 명함이며, 또 하나는 개인 명함, 그리고 마지막은 트위터 명함이다. 그는 만나는 사람이나 상황에 따라 서로 다른 명함을 사용한다.¹³⁾ 그는 명함의 형식, 또는 명함을 주고받는 방식 등에 따라 상대방에 대한 기억 여부, 호감의 정도 등이 영향을 받는다고 생각한다. 그렇기 때문에 명함과 명함을 주고 받을 때의 에티켓이 매우 중요하다고 여러 차례 강조했다. 이와 함께 자신이 지속적으로 연결망을 유지하고 싶은 사람에 대해서는 직접 그 사람의 명함을 만들어 선물한다고 한다. 받는 사람 모두가 매우 흡족하며, 자신을 기억한다는 것이다.

3) 제약

그러나, 그의 지식중개자로서의 활동이 언제나 자유로운 것은 아니었다. 그의 지식중개 활동은 조직적, 제도적 맥락 속에서 이루어지기 때문에 상관과의 신뢰관계, 조직의 집·분권성 정도, 조직 문화 등에 따라 달라진다. 우선 그 스스로가 밝혔듯이, 그의 활동은 상관의 신뢰와 위임 속에서 가능했다.¹⁴⁾ 예를 들면, G4C 사업 당시 그의 상관은 G4C의 구축방향과 사이트 설계 등의 문제에 대해 당시 주무관이었던 그에게 일임해 주었다. 이로 인해 자신의 구상이 전적으로 반영될 수 있었다.

반대로 재량의 폭이 넓지 않거나 상관과 충돌이 있으면 그의 활동이나 주장이 받아들여

개이며, 리스트는 49개이다.

13) 예를 들면, 그는 정부 업무 수행과정에서 만나는 사람에게는 행정안전부 명함을, 개인사로 만나는 사람에게는 개인 명함을, 트위터로 알게 된 사람에게는 트위터 명함을 사용한다.

14) K 사무관 스스로도 상관들로부터 신뢰를 얻기 위해 많은 노력을 기울였다. 예를 들면, “상관이 하나를 요구하면 그에 대해 즉답을 하기 보다는 2개 내지 3개의 대안을 가지고 가는 식으로 일을 처리”한다는 것이다. 상관의 신뢰만 있으면 아무리 어려운 일도 해결해 낼 수 있다고 그는 강조했다.

지지 않았다. 예를 들면, G4C 시스템의 낮은 성과로 인해 비판이 제기되면서, 정부는 민원서류의 인터넷 발급 추진을 결정하게 된다. 이 때 K 사무관은 민원서류의 인터넷 발급을 서두르기 보다는 온라인화를 가속화·고도화한 후에 인터넷 발급을 해야 질적으로 고도화된 전자정부를 구축할 수 있다고 주장했다. 결국 민원서류의 인터넷 발급을 밀어붙인 상관과의 마찰로 사무관 K는 담당업무를 그만두고 다른 부서로 “귀양”을 가야만 했다.

그 외에도 자신이 업무와 온라인 활동을 할 때, 조직 분위기를 고려하지 않을 수 없다고 토로한다. 예를 들면, SNS를 활용하고 공무원으로서 온라인 포럼 활동을 하는 것을 인정하는 상사나 동료도 있지만, 겉으로 말리지는 않아도 좋게는 보지 않는 상사와 조직 분위기가 있다는 것이다. 이렇기 때문에 그 자신이 온라인 활동을 함에 있어 비밀유지나 민감한 사안에 있어서는 스스로 조심한다고 한다. 또한 전자정부 추진과 향후 발전방향을 모색하기 위해서는 SNS 등 온라인 서비스를 직접 경험하고 스스로 활용하면서 새로운 정책대안을 모색해야 한다는 논리로 동료들을 설득하기도 한다.

V. 결론: 요약과 함의

지금까지 전자정부 추진과정에서의 K 사무관의 역할을 지식중개자 이론을 적용하여 분석하였다. 요약하면 그는 전자정부 추진과정에 참여하는 다양한 정책참여자들이 그들의 과업 수행과정에서 산출하는 정보와 지식을 흡수, 번역하여 다른 집단들에게 전달하는 역할을 수행하였다. 그리고 서로 다른 참여자들의 회의에 참석하는 방식으로 각 집단의 의사결정을 이어주고 정부 내·외부의 전문가 및 일반인들과 연결망을 구성·유지해 왔다. 마지막으로 다양한 집단들의 의사결정 내용과 지식을 종합하여 자신이 전자정부사업과 관련된 시행계획을 작성함으로써 최종적인 정책결정에 참여하였다.

종합해 볼 때, K 사무관 개인에게 있어 지식중개활동은 그가 활용할 수 있는 재량과 권력의 원천이었던 것으로 평가된다. 전자정부 추진 초기에 정책의 논리와 기술의 논리 양자를 모두 이해할 수 있는 공무원이 그리 많지 않은 상황에서, 그의 정보기술에 대한 지식과 경험은 행정직 상관으로부터 재량권을 얻어내는 자원이자 원천이었다. 반대로 정보시스템을 직접 구축하는 IT 기업의 입장에서는 그는 ‘갑’인 행정안전부의 의사결정자들의 의견을 알아내고 그들에게 다시 자신들의 의견을 전달할 수 있는 채널이었다. 정부 수준에서 보면, K 사무관을 통해 행정과 관련된 지식과 정보가 IT 기술 지식과 결합될 수 있었다. IT 기술을 잘 알고 이를 의사결정자가 이해하기 쉽도록 번역해 주는 공무원이 있다는 것은 양자간의

의사소통이 원활히 되고 더 좋은 품질의 정보시스템이 구현될 수 있는 조건이 된다.

이 연구는 한국 전자정부 추진과정에서의 실무 공무원의 역할과 다양한 참여자들과 그들의 지식이 어떻게 연계되는지를 실증적으로 분석함으로써 한국 전자정부 추진과정의 또 다른 측면을 밝히는데 기여할 것으로 기대된다. 나아가 사무관 이하 실무 공무원들이 실제 정책과정에서 수행한 역할의 분석했다는 의미를 지닌다. 아울러, 이 연구 결과는 다양한 사회구성원의 참여와 지식과 정보의 힘이 강조되는 지식정보화시대의 공무원의 역할과 역량에 대해 다음과 같은 시사점을 준다. 우선 공무원의 자기 분야에 대한 전문가적 역량이 강조되어야 할 것이다. 아울러, 다양한 전문지식을 매개하고 연결할 수 있는 역량 또한 필요하다. 자신의 정책 및 업무와 관련된 전문가들을 찾아내고 그들과 연결망을 구성, 유지할 수 있는 역량과 넓은 시야도 필요하다. 아울러, 다양한 지식과 정보를 서로 다른 집단에게 알기 쉬우면서도 왜곡 없이 번역해 제공하는 윤리의식도 요구되어야 할 것이다.

이와 함께, ‘어떤 지식중개자이어야 하는가’라는 문제도 제기된다. K 사무관의 동료와 그와 함께 일해 본 경험이 있는 어느 연구자는 그에 대해 ‘IT에 대한 전문성을 바탕으로 주어진 정책을 잘 집행해서 프로젝트를 성공으로 이끄는 능력은 인정되지만, 그럼에도 불구하고 그가 행정안전부와 전자정부의 변화와 비전을 제시하는 데에는 한계가 있는 것 같다’는 의견을 제시하였다. 만약 한국의 전자정부와 전자정부의 주무부처인 행정안전부가 변화가 필요한 시점이라면, 현상유지적인 지식중개자가 아닌 변화지향적인 지식중개자가 필요하다고 볼 수 있다. 그렇다면 변화지향적인 지식중개자는 어떤 특성을 가져야 하며, 그를 위한 제도적, 조직적 조건은 무엇인가에 대한 논의도 필요하다.

위와 같은 의의와 함의에도 불구하고, 이 연구는 연구 대상자에 대한 인터뷰와 그가 작성한 자료에 의존하는 등 자료의 주관성을 충분히 극복하지 못한 점, 행정안전부 내 다른 사무관이나 다른 부처의 사무관의 활동에 대한 일반화 가능성 등의 측면에서 한계를 갖는다. 향후 다양한 정책영역의 사무관 및 실무 공무원들의 역할에 대한 비교연구를 통해 연구결과의 객관화와 일반화를 추구해야 할 것이다. 아울러, 참여와 지식·정보, 그리고 정부의 변화와 혁신이 요구되는 시대에 부합하는 정부 공무원의 역할과 역량에 대한 연구로 이어져야 할 것이다.

참고문헌

김용훈. (2000). 정부 인증기반 구축을 둘러싼 부처간 경쟁에 관한 연구. 『한국행정학보』, 34(3): 93-109.

- 김지희. (2002). 「초고속정보통신망 구축사업의 성공요인에 관한 연구」. 고려대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 모미순. (2000). 정보통신정책형성과정에 있어서 부처간 정책갈등과 조정에 관한 연구: 「정보화촉진 기본법」 제정과정을 중심으로. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 박희서·김구. (2002). 행정기관에 있어서 지식관리의 활용성 제고요인에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 36(2): 41-61.
- 방민석. (2002). 「전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석」. 성균관대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 방석현. (1989). 「행정정보체계론」, 서울: 법문사.
- 엄석진. (2008). 「전자정부 추진결과의 제도적 결정요인: 한국과 미국의 ‘정부기능연계모델’ 사업을 중심으로」. 서울대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 유홍림·윤상오. (2005). 전자정부추진과정에서의 부처간 갈등: 행정자치부와 정보통신부의 갈등을 중심으로. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문집.
- 임준형. (2006). 도시전자정부가 시민참여에 미치는 영향. 「한국행정학보」, 40(3): 53-76.
- 전자정부특별위원회. (2003). 「전자정부백서」, 서울: 전자정부특별위원회.
- 정부혁신지방분권위원회. (2008). 「참여정부의 전자정부」, 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 한세익. (2002). 정보화정책의 변위와 특성: 행위자 수준을 중심으로. 「한국정책학회보」, 11(3): 21-44.
- 한세익. (1999). 지식행정에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 1-19.
- Brown, M. M., and Brudney, J. L. (1998). A Smarter, Better, Faster, and Cheaper Government?: Contracting for Geographic Information Systems. *Public Administration Review*, 58(4): 335-345.
- Brown, J. S., and Duguid, P. (1998). Organizing Knowledge. *California Management Review*, 40(3): 90-111.
- Carpenter, Daniel P. (2001). *The Forging of Bureaucratic Autonomy*. Princeton: Princeton Univ. Press.
- Damsgaard, J. & Lyytinen, K. (2001). The Role of Intermediating Institutions in the Diffusion of Electronic Data Interchange (EDI): How industry associations intervened in Denmark, Finland, and Hong Kong. *Information Society*, 17(3): 195-210.
- Dawes, S. S., and Nelson, M. R. (1995). Pool the Risks, Share the Benefits: Partnership in IT Innovation. In J. Keyes (Ed.), *Technology Trendlines: Technology Success Stories from Today's Visionaries*. New York: Van Nostrand Reinhold.
- Dawes, S. S. & Pardo, T. A. (2002). Building Collaborative Digital Government Systems. Systematic Constraints & Effective Practices. In W. J. McIver & A. K. Elmagarmid (Eds.), *Advances in Digital Government. Technology, Human Factors, & Policy*. Norwell, MA: Kluwer Academic Publishers.
- Drucker, P. (2011). 「피터 드러커 강의」. 이재규(역). 서울: 랜덤하우스코리아; *The Drucker Lectures*. The Drucker Institute, 2010.
- Drucker, P. (1993). *Post Capitalist Society*. Oxford: Butterworth and Heinemann.
- Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler. (2006). *Digital Era Governance: IT*

- Corporations, The State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Feldman, Martha S. and Anne M. Khademian. (2007). The Role of the Public Manager in Inclusion: Creating Communities of Participation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(2): 305-324.
- Fountain, Jane. (2007). Challenges to Organizational Change: Multi-Level Integrated Information Structure. In *Information Government*, ed. D. Lazer and V. Mayer-Schoenberger. Cambridge, MA: MIT Press.
- Fountain, Jane. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C: Brookings Institution.
- Gibney, John. (2011). Knowledge in a shared and interdependent world: implications for a progressive leadership of cities and regions. *European Planning Studies*, 19(4): 613-627.
- Hargadon, Andrew B. (2002). Brokering Knowledge: Linking Learning and Innovation. *Research in Organizational Behavior*, 24: 41-85.
- Head, Robert V. (1967). Management Information System: A Critical Appraisal, *Datamation*. May 1967.
- Heintze, T., and Bretschneider, S. (2000). Information technology and restructuring in public organizations: Does adoption of information technology affect organizational structures, communications, and decision making?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(4): 801-830.
- Kakihara, M., & Sorensen, C. (2002). "Post-modern" professionals' work and mobile technology. new ways of working in is. Paper presented at the 25th Information Systems Research Seminar in Scandinavia, Copenhagen Business School, Frederiksberg, Denmark.
- King, J.L., Gurbaxani, V., Kraemer, K.K., Mcfarlan, W.F., Raman, K.S. & Yap, C.S. (1994). Institutional Factors in Information Technology Innovation. *Information Systems Research*, 5(2): 139-169.
- Kraemer, Kenneth L., John Leslie King, Debra E. Dunkle, and Joseph P. Lane. (1989). *Managing Information Systems: Change and Control in Organizational Computing*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Meyer, Morgan. (2010). The Rise of the Knowledge Broker. *Science Communication*, 32(1): 118-127.
- OECD. (1996). *The Knowledge-based Economy*. Paris: OECD.
- Pawlowski, Suzanne D. and Daniel Robey. (2004). Bridging User Organizations: Knowledge Brokering and the Work of Information Technology Professionals. *MIS Quarterly*, 28(4): 645-672.
- Rueschemeyer, Dietrich, and Theda Skocpol. (1996). "Conclusion." In *States, Social Knowledge, and the Origins of Modern Social Policies*, ed. D. Rueschemeyer and T. Skocpol. Princeton: Princeton University Press.
- Sheingate, Adam D. (2003). Political Entrepreneurship, Institutional Change, and American Political Development. *Studies in American Political Development*, 17(2): 185-203.
- Skowronek, Stephen. (1982). *Building A New American State: The Expansion of National Administrative Capacity 1877- 1920*. Cambridge, UK: Cambridge Univ. Press.
- Sverrisson, A. (2001). Translation networks, knowledge brokers and novelty construction: Pragmatic

- environmentalism in Sweden. *Acta Sociologica*, 44(4): 313-327.
- Swan, J., Newell, S. & Robertson, M. (1999). Central Agencies in the Diffusion & Design of Technology: A comparison of the UK & Sweden. *Organization Studies*, 20(6): 905-931.
- _____. (2000). The Diffusion, Design & Social Shaping of Production Management Information Systems in Europe. *Information Technology & People*, 13(1): 27-46.
- Wenger, E. (1998). *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Yildiz, M. (2004). *Peeking into the Black-Box of e-Government : Evidence from Turkey*. Ph.D Dissertation in Indiana University.

ABSTRACT

A Case Study of an Exemplary Public Official as a Knowledge Broker in Building e-Government

Seok-Jin Eom

The aim of this study is to analyze the roles and activities of an exemplary public official who has contributed to building Korean e-government from the perspective of the theory of knowledge brokers. The official learned information and knowledge produced in the course of diverse tasks being carried out building e-government. In addition, he delivered the knowledge and information to different policy participants, translating them to be easily understood by different groups of participants. Moreover, he joined several meetings of different groups and delivered the results of decision-making among one group to other groups, which had the effect of linking policy formulation and implementation. He has constructed and maintained a network of IT experts and professionals inside and outside of government. Finally, he made plans for implementing e-government programs by synthesizing the diverse knowledge regarding e-government policy and information technologies. Along with these results, the theoretical and practical implications for the roles and capacity of public officials in the era of information and participation are presented.

【Key Words: e-Government, Knowledge Broker, Knowledge, Capacity】