

조직간 관계(IORs)유형에 따른 정부¹⁾의 지식공유 활성화 방안에 관한 연구

김 대 건**·황 선 옥***

〈 목 차 〉

- I. 서 론
- II. 이론적 논의
- III. 조직간 관계 유형과 지식공유 활성화 방안
- IV. 결 론

정부는 외부 기관과 맺고 있는 관계를 통해 지식을 공유한다. 최근의 사회문제 해결을 위한 네트워크적 거버넌스의 확대는 조직간 관계 관점에서의 지식관리 특히 지식공유의 필요성을 낳고 있다. 본 연구는 정부가 외부 조직과 맺고 있는 관계에 따라 상이한 지식공유 방안이 수립·활용되어야 한다는 점에 주목하여, 첫째, 조직간 정책결정-집행 관계와 조직간 조정기제에 따라 발생하는 '6가지 조직간 관계'를 도출하였다. 이를 통해 계층제적 정책결정관계·계층제적 정책집행관계·네트워크적 정책결정관계·네트워크적 정책집행관계·시장적 정책결정관계·시장적 정책집행관계에 따라 정부와 외부 기관간 지식공유가 상이할 것으로 분석되었다. 둘째, 이들 6가지 유형에 해당되는 지식공유 활성화 방안들을 논의하였으며, 셋째, 일반적으로 정부가 관계를 맺고 있는 것으로 생각되는 주요 외부기관

* 김대건과 황선옥은 교신저자임.

** 서울시정개발연구원 부연구위원

*** 자치정보화조합 지역정보연구단 책임연구원

1) 여기에서 말하는 조직간 관계는 정부를 중심으로 한 조직간 관계이다. 여기에는 정부내 부처간 관계뿐만 아니라 산하단체, 준공공조직, 민간부분과의 관계 등이 포함된다. 이하 조직간 관계라는 용어로 사용한다. 그리고 일반적으로 정부라 함은 중앙행정기관, 중앙정부와 지방정부 모두를 포함하는 것으로 사용할 수 있으나, 이 글에서는 정부를 중앙행정기관을 뜻하는 것으로 한정한다.

들을 6가지 조직간 관계유형에 대비하여 각각의 지식공유 활성화 방안을 일종의 가설로서 정리·제안하였다.

□ 주제어: 조직간 관계, 지식관리, 지식전이, 지식공유

I. 서론

조직은 데이터, 정보, 지식을 관리하는 활동을 한다. 조직으로서의 정부 또한 조직 내·외부에서 발생하는 데이터, 정보, 지식을 끊임없이 획득, 창출, 처리, 축적, 전이, 공유함으로써 단순한 행정기능부터 복잡하고 해결하기 어려운 정책의 수립·정책결과의 환류에 이르는 다양한 활동을 수행한다(한세억, 1999; Kim, 2003).

정부가 수행하는 데이터, 정보, 지식의 관리활동은 정부를 중심으로 한 조직간 관계에도 적용된다. 왜냐하면 정부는 관련된 조직과의 관계, 즉 조직간 관계 속에서 정부업무수행에 필요한 데이터, 정보 및 지식을 외부에서 받아들이기도 내보내기도 하기 때문이다.

정부는 외부 기관과 맺고 있는 관계를 통해 지식을 공유함으로써 조직간 이해도를 높이며, 상호작용을 활발히 하고 정책의제 설정, 정책결정 및 평가를 적절히 수행하게 되며, 내부에서 창출하기 어려운 경험과 노하우를 축적·활용할 수 있다. 또한 정부는 조직간 관계를 통해 외부에 지식을 제공하기도 한다.²⁾ 특히 오늘날 정부는 사회문제의 복잡화, 정치적 목적, 정책 조정의 필요성 증가 등으로 인해 관료적·전통적 계층제에 입각한 정책문제 해결방식을 벗어나 산하의 공공기관, 자치단체, 민간부문, 준정부기구, 국제기구 등과의 협력·조정을 통해 사회문제 해결을 위한 네트워크적 거버넌스 접근을 확대해 나가고 있다. 이러한 경향은 조직간 관계 관점에서의 지식관리 특히 지식공유의 필요성을 낳고 있다. 그러나 실무에서 이러한 지식공유가 활발히 진행되고 있지는 못한 듯하다.³⁾ 물론 정부가 조직간 관계 관점에서의 지식공유 관리를 전혀 해오지 않은 것은 아니다. 정보통신기술을 기반으로 행정기관간 네

2) 예를 들어, 신거버넌스의 관점에서 본다면, 정부는 사회문제와 관련된 당사자간 네트워크를 구축하고 정부가 이의 조정자 역할을 하여야 한다. 이때 정부는 보다 많은 정보를 국민이 실제 손쉽게 이용할 수 있는 형태로 국민에게 제공하여야 한다(이명석, 2001).

3) 지식공유의 필요성에 비해 현실은 이를 반영하지 못하고 있다. 예를 들어, 정부의 정보공유에 관해 공무원을 대상으로 조사된 설문예 따르면(박재희·서성아, 1996), 관련 부처간 정보공유 정도에 대해 응답자들의 89.2%가 대체로 낮거나 매우 낮다고 답변했으며, 부처내 관련 부서간 정보공유 정도에 관해서는 응답자들의 77.1%가 낮다고 답변한 것으로 나타났다.

트위크를 구축하고 이를 통해 미흡하나마 업무관련 정보를 공유하고 활용하는 것이 그 예이다. 그러나 정부가 관계를 맺고 있는 다양한 조직간 관계를 고려할 때 모든 관계에 동일한 지식공유 방안을 적용하기도 어려울뿐더러, IT기술의 적용을 중심으로 한 지식공유방안도 지식관리의 의의를 제대로 반영하지 못하고 있다. 따라서 정부가 외부 기관과 맺고 있는 조직간 관계의 유형에 따라 적절한 지식공유방안을 강구할 필요가 있다.

이에 본 연구는 조직간 관계의 관점에서 정부가 외부 조직과 맺고 있는 관계에 따라 상이한 지식공유 방안이 수립·활용되어야 한다는 점에 주목하여, 첫째, 조직간 정책결정-집행 관계⁴⁾와 조직간 조정기제에 따라 발생하는 '6가지 조직간 관계를 유형화' 하고, 둘째, 이들 6가지 유형에 해당되는 '각각의 성격·속성과 지식공유 활성화 방안들을 논의'한 다음, 셋째, 일반적으로 정부가 관계를 맺고 있는 것으로 생각되는 주요 외부기관들을 6가지 조직간 관계 유형에 대비하여 각각의 지식공유 활성화 방안을 일종의 가설로서 정리·제안하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 최근의 연구 경향

최근에 지식관리에 관한 연구가 활발히 이루어지고 있고 지식관리에 대한 연구결과가 축적되어 가고 있으나, 조직간 관계의 관점에서 접근한 국내 연구는 거의 없는 실정이다. 공공부문의 지식관리 일반에 관한 연구로 한세억(한세억a, 1999; 한세억b, 1999, 한세억c, 2000), 김상묵(2000)의 이론적 연구가 있고, 실증연구로는 박희서·김구(2002)가 수행한 행정기관에 있어서 지식관리의 활용성 제고요인에 관한 탐색적 연구, 유홍림·이병기(2004)의 정부조직의 지식관리(KM) 활용에 영향을 미치는 영향요인에 관한 실증적 연구, 한동효·민병익(2004)의 지식관리시스템의 도입·활용에 관한 평가연구, 박문수·문형구(2001)의 지식공유의 영향요인 등이 있지만, 조직간 관계의 관점에서 지식공유 문제를 중점적으로 다루고 있지는 않았다.

외국의 경우에는, 조직간 지식공유에 관한 연구는 민간부문 그 중에서도 다국적 기업내 조직간 관계나 전략적 제휴기업간 관계 등을 대상으로 하고 있으며(Go외, 2005; Inkpen & Tsang, 2005; Jarvenpaa & Staples, 2001), 공공부문의 조직간 지식공유에 관해서는 Cresswell & Zhang(2000)이 조직간 네트워크에서의 정부기관간 지식공유의 효과성에 관

4) 조직간 관계가 정책결정을 위한 관계인지 또는 정책집행을 위한 관계인지를 이르는 말이다.

해 수행한 연구, 프로그램 정보에 관한 정부기관간 공유문제를 다룬 Dawes(1996)의 연구 등이 있다. 그러나 이들 연구들도 정부가 맺고 있는 조직간 관계 유형에 따른 지식공유 문제에 접근하지 못하고 있는 한계가 있다.

또한 지식공유에 영향을 미치는 요인에 관한 연구들의 분석수준은 개인, 집단, 조직으로 다양한데, 조직을 단위로 하여 조직간 지식공유에 영향을 미치는 요인을 연구한 예는 그리 많지 않다.

2. 지식공유의 개념과 이해

정부가 활용하는 지식의 내용은 그 활용영역에 따라 다섯 가지로 구분된다(한세억, 1999). 첫째, 문제정의 및 해결에 관련된 지식으로서 여론수렴, 정책수단의 효과성 분석 등이 이에 해당된다. 둘째, 제도구축과 운영에 관련된 지식으로서 지식활동 주체간 상호작용과정의 제도화 또는 시스템화 등을 예로 들 수 있다. 셋째, 전략적 방향에 관한 것으로서 정부 지식의 공유와 확산, 국민요구 파악, 공유 비전의 설정 등이 있다. 넷째, 정책결정과정과 관련된 것으로서 예를 들면 정책결정전략의 설정에 활용되는 지식이 있다. 다섯째, 정책집행과정에서 수집되는 지식으로서 집행 및 사후평가 관련 지식이다.

정부는 이러한 지식들을 활용하기 위해 외부 조직과 서로 지식을 공유하게 된다. 즉 외부 조직의 업무관련 경험과 노하우, 정책집행에 대한 각종 분석결과, 여론, 정책에 관한 국제 동향 등을 서로 공유하는 것이다.

지식공유는 지식관리에서 중요한 위치에 있다. 개인, 집단 또는 조직이 창출·축적하고 있는 지식은 집단내 또는 집단간 공유·활용됨으로써 가치가 더욱 커지기 때문이다. 조직내에서 본다면, 한 개인이 업무와 관련하여 보유하고 있는 지식은 조직의 생산성 증대를 위해 직원간 공유되고 활용되어야 한다. 또한 조직간의 관계에서도 상호 이해의 정도를 높이고 관계를 맺게 된 본래의 목적을 달성하기 위해서는 지식공유가 필수이다.⁵⁾

5) 지식관리에 관한 연구에서 지식공유(knowledge sharing)란 용어는 지식전이(knowledge transfer)와 명확한 개념구분 없이 혼용되고 있다(박문수·문형구, 2001). 본 연구에서도 지식공유와 지식전이를 혼용하여 사용한다. 이에 대해 다른 주장을 하는 연구자도 있다. Allee(1997; 박문수·문형구, 2001에서 재인용)는 이러한 혼란이 지식을 보는 연구자의 관점이 불분명한데 원인이 있다고 주장하며, 지식을 전이할 수 있는 객체로 보는 경우에는 지식전이라는 개념이, 지식을 전이하기가 어려운 프로세스로 인식할 경우에는 지식공유라는 개념이 적절하다고 한다. 한편, Go외(2005)에 따르면, 최근의 지식전이에 관한 연구들은 “전수자와 수혜자(source and recipient)”를 포괄하는 모형을 채택하고 있다고 한다. 향후 지식공유와 지식전

지식은 정의상 행동과 연결될 때만이 지식으로서의 본래 의미에 부합되나, 지식공유에 관한 연구들에서는 지식공유를 단순한 교환관계, 또는 수혜자에 변화가 발생되었을 때, 수혜자가 실제로 지식을 사용한 경우 등 그 정의를 다양하게 하고 있다(Go외, 2005). 실행성은 지식의 중요 특성이고, 또한 실제 실행을 통해 평가된다(Davernport, 1998). 지식은 정보로부터 비교, 결과판단, 연계분석, 의사소통을 통해 변환됨으로써 실천(practices) 중심의 행동역량이 된 것이라고 볼 수 있다. 지식공유에 영향을 미치는 요인에 관한 연구들에서 수혜자의 흡수 능력이 중요한 변수인 것도 공유되는 지식의 가치를 판단하고 활용하는 것이 중요하기 때문이다. 이러한 점에서 본 연구는 지식의 실행성이 중요하다는 점에 주목하여 '조직간 관계에서의 지식공유'를 '지식이 전수조직으로부터 수혜조직으로 소통되고, 소통된 지식이 수혜조직에 의해 업무에 활용된 상태'로 개념 정의한다.

3. 조직간 관계와의 유사개념: 네트워크 및 정책네트워크

조직간 관계(IORs)에는 정부를 중심으로 산하조직, 지방자치단체, 아웃소싱계약을 맺고 있는 민간기업, 준정부기구, 각종 이익단체 그리고 국제기구와의 관계 등이 포함된다.

최근에는 '조직간 관계'를 '조직간 네트워크'와 혼용하고 있는 듯 하다. Cresswell & Zhang(2000)은 공공부문의 정부 기관간 지식공유에 관한 연구에서 조직간 네트워크(interorganizational network)라는 용어를 쓰고 있으며, Inkpen & Tsang(2005)은 민간기업이 타 조직과 맺고 있는 연결을 네트워크로 표현하고 있다. Podolny & Page(1998)에 따르면 네트워크는 지속적 관계라는 점에서 시장과 구별되며, 일방의 권력에 의해 결정되지 않는다는 점에서 계층제와 구별된다. 이러한 네트워크의 개념과 조직간 관계의 개념을 연계시킨다면, 조직간 관계와 네트워크는 모두 일정 기간의 지속적 관계를 전제로 한다는 점에서 유사하지만, 조직간 관계가 네트워크와는 달리 계층제와 시장을 배제하지 않는다는 점에서 조직간 관계의 개념이 네트워크를 포괄하는 것으로 생각된다.

또한 의견상으로는 계층제적 관계에 있는 조직간 관계도 실제로는 네트워크일 수 있고, 시간의 경과에 따라 초기의 네트워크가 계층제 또는 시장으로 변화할 수도 있어(Podolny & Page, 1998) 특정 관계가 계층제인지, 네트워크인지 혹은 시장인지를 구별하는 것이 항상 용이한 일은 아니다. 따라서 정부가 외부 기관과 맺고 있는 관계를 포괄적으로 유형화하고 표현하는 용어로는 활용의 제약조건이 적은 조직간 관계가 조직간 네트워크라는 용어보다 더

이에 대한 보다 분명한 개념정립이 필요할 것으로 생각된다.

나온 것으로 생각된다.

그럼에도 불구하고 조직간 관계란 말과 조직간 네트워크란 말이 혼용되는 것은 ‘관계’라는 측면에 중점을 두기 때문으로 생각되는데, 조직간 관계는 관계의 ‘모든 형태’를 포함하고, 네트워크는 조직간 관계를 형성하는 조정기제이기 때문에 정확히는 조직간 관계와 네트워크는 상이한 차원의 개념이라고 볼 수 있다. 물론 네트워크를 구조적 관점에서 파악한다면, 계층제와 시장은 노드와 노드의 연결로 표현될 수 있는 대표적인 구조로서, 계층제, 네트워크, 시장 모두 네트워크이다.⁶⁾

한편 조직간 관계와 관련되는 또 다른 개념으로는 정책네트워크를 들 수 있다.

Rhodes(1999)에 따르면, 정책네트워크란 정책결정과 관련된 이해관계에 따른 정부의 조직간 관계로서 ‘자원의존 관계에 의해 상호 연계되어 있으며, 자원 의존 구조에서의 단절에 의해 다른 조직들의 집합체와 구별되는 조직들의 집합체’이다. 정책네트워크에는 통합(integration)의 정도에 따라 통합 정도가 가장 약한 이슈네트워크로부터 가장 강한 정책커뮤니티가 포함된다. 정책네트워크는 정책결정과 관련되고 정책집행적 성격이 강한 관계를 포함하지 못하는 점에서, 이슈네트워크는 불안정적이고 통합의 정도가 약한 관계를 포함시킬 수 있다는 점에서 조직간 관계와 차이가 있다. 또한 Rhodes의 정책네트워크는 자원의존 관계를 강조하고 있는데, 자원의존 관계는 자발적 상호작용을 강조한다는 점에서 법적 또는 규제적 필요에 따라 발생하는 조직간 관계를 설명하기에는 부적절하다(Oliver, 1990).

이상의 논의를 종합해 보면, 네트워크, 정책네트워크 또는 조직간 관계의 어느 한 개념도 정부가 외부의 조직과 지식을 공유하는 모든 관계를 적절히 표현해주고 있지는 못한 것으로 생각된다. 따라서 본 연구에서는 가장 포괄적 개념으로 생각되는 ‘조직간 관계’의 개념을 사용한다.

4. 조직간 정책결정-집행 관계와 지식공유

조직간 관계가 정책결정을 위한 관계인지 아니면 정책집행을 위한 관계인지에 따라 지식공유의 방법이 달라진다. 예를 들면, 정부와 특별지방행정기관간 관계에서, 특별지방행정기관은 정부의 정책을 집행하는 역할을 담당하게 되므로 이들 기관간 소통되는 지식의 내용은

6) 그러나 O'Toole(1997)는 네트워크의 개념을 보다 포괄적으로 이해하고 있다. 그는 권한 관계(authority bonds), 교환관계, 공동의 이해관계에 기초한 제휴(coalition) 등이 네트워크 관계를 형성시키되, 네트워크 내에서 행정가들은 자신의 공식적 지위를 이용하여 결정적인 영향력을 발휘하기는 어렵다고 한다.

특정 정책수단의 효과성, 수행상 문제점, 관련 이해집단에 대한 이해 등이 될 것이다. 이와 달리 정부내 부처간 관계를 보면, 주로 정책을 결정하고 조정하는 것과 관련되는 지식이 조직간 공유된다. 이때, 조직간 관계가 정책결정과 관련된 경우, 기관간 공유되는 지식은 단순고리학습효과와 이중고리학습효과⁷⁾를 가져올 수 있지만, 정책집행을 위한 조직간 관계일 경우 지식공유는 주로 특정 정책의 수단이나 기준의 조정을 유발하는 단순고리학습효과를 가져오기 쉽다. 학습조직의 관점에서 정부의 지식관리를 조망한다면, 지식관리는 단순고리학습효과뿐만 아니라 이중고리학습효과를 발생시키는 것이 바람직스럽다. 따라서 조직간 관계유형에 따른 정부의 지식공유 전략을 수립하는 경우, 조직간 관계가 정책결정을 위한 관계인지 또는 정책집행을 위한 관계인지를 검토함으로써 지식공유의 방향성을 설정할 수 있다.

5. 조직간 관계의 조정기제와 지식공유

조직간 관계의 조정기제인 계층제, 네트워크, 시장은 조직간 지식공유에 상이한 영향을 미친다. 거버넌스의 관점에서 본다면 네트워크는 계층제나 시장과 구별되는 것으로서 계층제보다 더 다양한 탐색경로를 보유하고 있으며, 시장보다 더 풍부하고 복잡한 정보를 소통시킨다. 이를 통해 조직은 학습효과를 제고할 수 있다(Podolny & Page, 1998). 또한 계층제의 경우는 시장에 비해 강한 연결을 갖고 있을 가능성이 크다. 이는 강한 연결을 통해 조직간보다 심도있는 지식의 공유가 발생할 수 있음을 의미하는 것이다. 따라서 조직간 관계 유형에 따라 지식공유를 활성화하기 위해서는 조직간 관계의 조정기제가 계층제, 네트워크, 시장 중 어디에 속하는지를 검토할 필요가 있다.

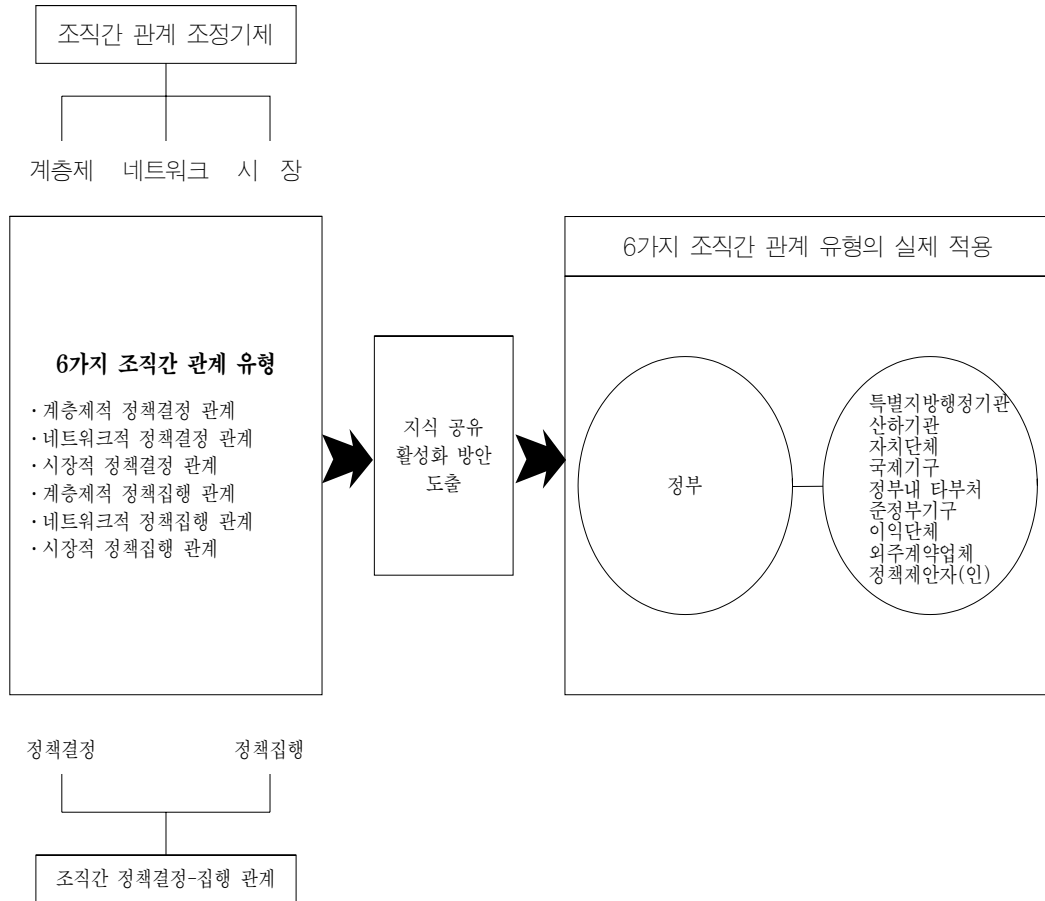
7) “단순고리학습(Single-loop learning)은 조직구성원이 조직의 내·외부 환경에의 적응과정에서 조직내 현 지식을 적용하면서 오류를 발견하고 이를 행동의 변화에 연결시켜 수정해 나가는 학습과정”(곽상만 외, 1996: 57)인 반면 이중고리학습(Double-loop learning)은 “학습과정에서의 오류의 발견과 수정이 조직의 전략적 신념체계 자체의 변화와 나아가서 조직규범과 기본가정의 재구성을 가져오는 학습”(곽상만 외, 1996: 57)을 말한다. 예를 들면, 전자는 조직구성원이 오류의 발견과 수정을 통하여 현 조직 전략의 유효성을 어떻게 증대시킬 것인가 등과 같은 문제제기를 하고 서로의 경험, 발견, 해석, 지식 등을 공유함으로써 새로운 학습결과를 조직에 보존하게 되지만, 후자는 발견된 오류가 우리의 신념체계 또는 기본가정이 잘못되었다는 것을 말해 주는가 등과 같은 질문을 제기하고, 이러한 질문을 통해 조직문제제기의 질적 변화가 요구되는 것이다.

6. 분석의 틀

지금까지 논의한 것처럼 조직간 관계의 관점에서 볼 때 정부와 외부 조직간 지식공유에 영향을 미치는 주요 요인으로는 조직간 정책결정-집행 관계와 조직간 관계의 조정기제이다. 본 연구는 조직간 관계 관점에서 정부가 외부 조직과 지식공유를 활성화할 수 있는 요건을 찾는 것이 목적이다.

그러므로 두 가지 요인을 중심으로, 조직간 관계 유형에 맞는 지식공유 방안을 위해 정부가 어떠한 지식관리 정책을 수립해야하는가를 알아보기 위하여 다음과 같은 분석틀을 제시한다. 분석수준은 조직이며, 조직간 관계는 직접적인 조직간 관계에 한한다. 분석틀은 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 분석의 틀



Ⅲ. 조직간 관계 유형과 지식공유 활성화 방안

1. 조직간 관계 유형별 지식공유 특징

정부와 외부 기관간 지식공유에 영향을 미치는 조직간 정책결정-집행관계와 조직간 조정기제를 상호 연계시키면 다음 <표 1>과 같이 6가지의 관계 유형을 만들 수 있다.

<표 1> 정책결정-집행관계와 조정기제에 따른 조직간 관계 유형

구 분		조직간 정책결정-집행 관계	
		정책결정	정책집행
조직간 관계의 조정기제	계층제	계층제적 정책결정관계	계층제적 정책집행관계
	네트워크	네트워크적 정책결정관계	네트워크적 정책집행관계
	시장	시장적 정책결정관계	시장적 정책집행관계

예) 계층적 정책결정관계라 함은 정부와 특정 외부 조직과의 관계가 정책결정을 위한 관계이며, 동시에 그 조직간 관계의 조정기제는 계층제라는 것을 뜻한다.

1) 계층적 정책결정관계

계층적 정책결정관계의 사례로는 정부와 산하 국책연구기관을 들 수 있다⁸⁾. 계층적 정책결정관계의 경우, 조직간 소통되는 지식은 정책결정에 관련되며 단순고리학습 외에 이중고리학습에 활용된다. 그러나 이러한 가능성은 계층제의 속성에 의해 저해되기 쉽다.⁹⁾ 즉 수직적 계층을 강조하는 전통적 관료제적 구조는 물리적 행동을 강요하고 조정하며, 계층제적 문화로 인해 조직간 의사소통을 억제하기 쉽다. 또한 이러한 관계는 주로 법적 필요성에 의해 강제적으로 발생될 수 있는데, 정부와 관계를 맺는 조직은 법적 의무를 넘어서 보다 자발적

8) 정부와 산하 국책 연구기관간의 조직간 형태가 계층제라고 한 점은 논란의 여지가 있을 수 있다. 왜냐하면 실무담당자들 사이에 공무원 일방의 영향력이 지배적이라고만은 볼 수 없기 때문이다. 그러나 정부와 산하 연구기관간 분쟁이 발생하였을 경우, 이를 해결할 일방적 권한이 정부에 있다는 점에서 계층제라고 보는 것이 적절하다.

9) 물론 계층제 자체가 지식공유를 저해한다고는 볼 수 없으나 현재 우리 나라 정부의 관료제적 구조를 고려한다면, 계층제적 조직간 관계는 조직간 지식공유를 저해할 것으로 생각된다.

자원교류나 지식제공 또는 지식을 공유할 의지가 적을 가능성이 크다. 따라서 조직간 지식공유의 내용은 주로 명시지에 국한되며 정책결정에 관련된 업무경험이나 노하우, 통찰력 등 소통이 어렵고 비용이 많이 드는 암묵지 형태의 지식공유가 저해될 수 있어 정책결정의 질이 떨어질 수 있다. 이러한 경우 조직간 지식관리시스템을 연계 활용하는 것은 지식공유를 활성화시키지 못하며, 피상적인 정보DB의 공유에 그칠 공산이 크다. 그러나 계층제적 속성은 강한 연결(strong tie)을 형성할 수 있는 근간도 될 수 있다. 공식·비공식적 접촉이 자주 발생할 수 있으므로 이를 정례화하는 경우 지식공유의 가능성이 커진다.

그러므로 계층제적 정책결정관계에서는 특정 정책과 관련된 '실천공동체(communities of practice)'¹⁰⁾를 활용하는 것이 조직간 지식공유를 활성화할 수 있는 방안이다. 실천공동체란 전문적인 기술과 열정으로 결합된 비공식적 집단이다(Wenger & Snyder, 2001). 실천공동체는 비공식적 네트워크, 프로젝트 팀, 공식적 작업집단과는 구별되는 것으로 최근 국제적인 은행과 대형 자동차 제조회사를 통해 효용성이 입증된 방식이며, 비공식적 집단이라는 속성에도 불구하고 조직의 전략에 따라 공식적으로 관리될 수도 있다. 따라서 공공기관에서도 법제도적 틀 내에서 활용가능하다. 이들 모임은 정기적일 수도 있으며, 이메일을 통해 수시로 의사를 교환할 수도 있다.

2) 네트워크적 정책결정 관계

네트워크적 정책결정관계의 전형적 예로는 정부내 부처간 관계를 들 수 있을 것이다. 이들간의 관계는 상당히 지속적이고 빈번하며, 또한 어느 일방의 결정이 기관간 관계에 결정적 영향력을 미치지 못한다. 이러한 네트워크 관계는 계층제나 시장형태에 비해 보다 많은 정보탐색이 가능하며, 더 풍부하고 복잡한 지식이 흐를 수 있도록 한다. 따라서 조직간 조정기제 측면에서는 조직간 지식공유가 활발히 일어날 수 있을 것으로 생각된다. 그러나 조직간 관계가 발생된 상황조건의 측면에서 본다면, 다양한 양상이 나타날 수 있다. 이들의 조직간 관계가 호혜성에 기반한 것이라면 상호의 지식공유는 활발해질 가능성이 크다. 희소한 자원 문제를 해소하기 위해 협력적 접근을 취하는 경우가 이에 해당된다. 물론 민간부문의 전략적 제휴관계처럼 상호의 신뢰가 부족한 경우에는 이들 관계는 곧 소멸될 수 있다(Inkpen &

10) CoP를 의역한 것이다. Practice를 실제 적용하여 행동으로 옮긴다는 의미로 실천으로 번역하였다. 일반적으로 CoP라 함은 특정주제에 대한 관심과 일련의 문제 및 역량을 공유하고 지속적인 상호작용을 통해 해당 주제 영역에 대해 구성원들의 이해와 지식을 깊이 있게 만드는 집단을 말한다. 학습동아리, 연구모임, 연구회, 학습모임, 학습토론회, 지식소모임, 학습동호회 등이 CoP의 다른 명칭들이라 할 수 있다(행정자치부, 2005).

Tsang, 2005; Podolny & Page, 1998). 한편 이들의 조직간 관계가 비대칭성 즉 자원 희소성에 대해 권력적 접근을 취한 것이라면, 조직간 지식공유의 정도는 매우 낮아질 것이다.

우리 정부의 경우 대체로 후자에 속하는 것으로 생각된다. 따라서 정부내 부처간 지식공유를 활성화하기 위해서는 1) 조직간 신뢰의 정도를 높일 수 있도록 관계의 목표를 명확히 하고, 2) 의사소통로를 늘릴 수 있도록 하되 공식·비공식적 접촉이 자주 발생할 수 있도록 해야 한다. 또한, 3) 조직간 실천공동체를 구성하도록 지원하는 것도 필요하며, 4) 조직간 지식공유를 위한 법적 근거를 마련하되, 최소한 정책관련 문서의 공유, 정보시스템 DB의 공유 등이 가능하도록 정보시스템을 활용할 필요도 있다.

3) 시장적 정책결정 관계

시장적 정책결정관계의 예로는 정부와 일부 이익단체간 관계 및 정부와 이슈네트워크를 들 수 있다. 시장적 정책결정관계의 경우, 조직간 조정기제가 시장적이기 때문에 관계가 지속적이지 못하여 상호간 신뢰를 구축하기 어렵고, 한 조직의 영향력이 절대적이지 못하다. 따라서 조직간 관계가 형성되는 상황조건이 호혜성인 경우에도 지속적 관계의 부족으로 원활한 지식공유가 발생하기 어렵다. 따라서 일방의 지식 전달은 타방에 흡수되지 못하고 사장될 여지가 크며, 암묵적 형태의 지식이 소통되기 어렵다. 관계의 지속성이 부족하여 오히려 조직간 관계를 형성하기 조차 어려울 수 있으며, 때로는 관계를 형성해야할 상대 조직이 무엇인지조차도 불명확할 수 있다.

이런 경우 정부는 1) 지속적으로 정책정보를 공개하고, 2) 이슈네트워크가 형성될 수 있도록 해야 한다. 이를 위해서는 3) 정보시스템을 이용하는 것이 효과가 클 것으로 생각된다. 정부의 정책형성단계부터 결정, 집행단계에 이르는 다양한 정책정보를 정보시스템을 통해 일반 국민에 공개하는 경우, 각 사안에 따라 관련되는 네트워크가 구축될 수 있을 것이다. 이와 함께 이슈중심의 공청회, 워크숍 등을 개최하는 것도 관계를 형성해야할 구체적인 대상을 드러내고 상호 지식을 교류하는 기회를 만들 것이다. 이를 통해 정부는 시장적 정책결정관계에 있게 될 조직으로부터 환류정보를 얻게 됨으로써 지식공유를 하게 된다. 오수길(2005)도 이와 유사한 관점에서 '정보공개를 통해 정부정책과 관련한 사회자본을 증가시킬 수 있다는 능동적이고 장기적인 관점'을 가져야 한다고 주장한다. 또한, 4) 조직의 주요 이슈별로 관련 분야에 지식이 높은 조직을 식별하여 DB로 관리하는 것도 지식의 공유에 도움이 된다.

그런데, 이들 관계를 지속적으로 유지하는 경우 정부가 이익단체에 포섭되는 등의 문제가

발생할 수도 있다. 지식을 공유한다는 것은 특정 사안에 대한 경험과 통찰력, 인식 등을 공유하여 정책에 활용하는 것이기 때문에, 자칫 의도하지 않은 결과를 낳을 수 있다. 따라서 5) 조직간 관계의 형성은 되도록 공식적 형태를 취하는 것이 좋으며, 실천공동체와 같은 비공식적 집단의 형성은 바람직스럽지 못할 수 있다.

4) 계층제적 정책집행 관계

계층제적 정책집행관계의 예로는 정부와 특별지방행정기관, 산하의 공사·공단, 지방자치단체와의 관계가 있다.

이들은 계층제적 조직형태를 취하기 때문에 계층제적 정책결정관계의 경우와 마찬가지로 전통적·관료적 조직관계에서 발생하는 지식공유 저해요인의 영향을 받는다. 더욱이 정책집행관계에 있기 때문에 지식공유에 대한 관료제의 부정적 영향이 더욱 크며, 정부의 지식공유 효과가 주로 단순고리학습에 머무를 가능성이 많다.

계층제적 정책집행관계는 기본적으로 법적 근거를 갖는 경우 형성되는 조직간 관계라고 볼 수 있으나, 그러한 법적 근거를 발생하게 하는 근본 이유로는 효율성, 안정성, 정당성 등 여러 가지가 있을 수 있다. 경우에 따라서는 환경의 변화로 초기에는 효율성 및 법적 근거로 관계가 발생하였으나 점차 호혜적 관계로 변해 나갈 수도 있다. 이러한 경우, 상호간 신뢰 구축이 중요하며, 조직간 지식공유의 필요성은 더욱 커진다.

계층제적 정책집행관계에서 조직간 지식공유를 활성화하기 위해서는 1) 집행기관에의 권한위임 등을 통해 정책집행기관의 자율성을 신장시켜야 한다. 권한위임은 집행기관의 창의성과 유연성을 강화시키며 따라서 지식이 활발히 창출될 수 있도록 하기 때문이다. 또한, 2) 의사소통의 활성화를 위해 실천공동체가 구성될 수 있도록 해야 하며, 특히 3) 이중고리학습 효과가 발생될 수 있도록 정부의 흡수능력과 학습능력을 제고시키는 방안을 마련해야 한다.

5) 네트워크적 정책집행 관계

네트워크적 정책집행관계는 정부와 관계를 맺고 있는 외부기관이 정부 일방의 영향력에 전적으로 좌우되지 않으면서도 관계가 지속적인 경우이다. 이러한 경우의 지식공유는 매우 활발할 것으로 예상할 수 있다. 물론 이러한 가능성은 관계형성의 발생조건에 따라 달라질 수 있다. 상호 호혜적인 목적에서 발생된 관계인 경우, 신뢰의 구축을 통해 지식공유가 활발해 질 수 있다. 이때에는 단순고리학습효과 뿐만 아니라 이중고리학습효과가 발생할 가능성

도 커진다. 또한 강하거나 약한 연결이 형성되어 보다 다양하고 복잡한 지식이 공유될 것이다. 그러나 정부는 효율성을 확보하기 위해, 상대 기관은 안정성을 확보하기 위해 관계를 맺은 경우라면 지식공유는 활성화되기 어렵다. 왜냐하면, 양 기관의 네트워크 관계형성 목적이 달라 신뢰의 구축이 어렵기 때문이다. 따라서 이러한 경우에는 1) 공동의 목적을 가시화하고 공유해야 하며, 2) 반복적인 교환관계를 형성하여 강한 연결이 되도록 하는 것이 중요하다.

이러한 관계의 예로는 공공기능을 수행하면서 정부의 보조를 받는 비영리기관, 시민단체, 복지기관 등과 정부의 보조를 전혀 받지 않으면서 정부와 지속적인 관계를 형성하는 시민단체, 종교·문화단체, 지방자치단체 등, 그리고 자율성은 확보하면서도 정부로부터 일부 재정적 지원을 받는 공익단체 등이 있다.

6) 시장적 정책집행 관계

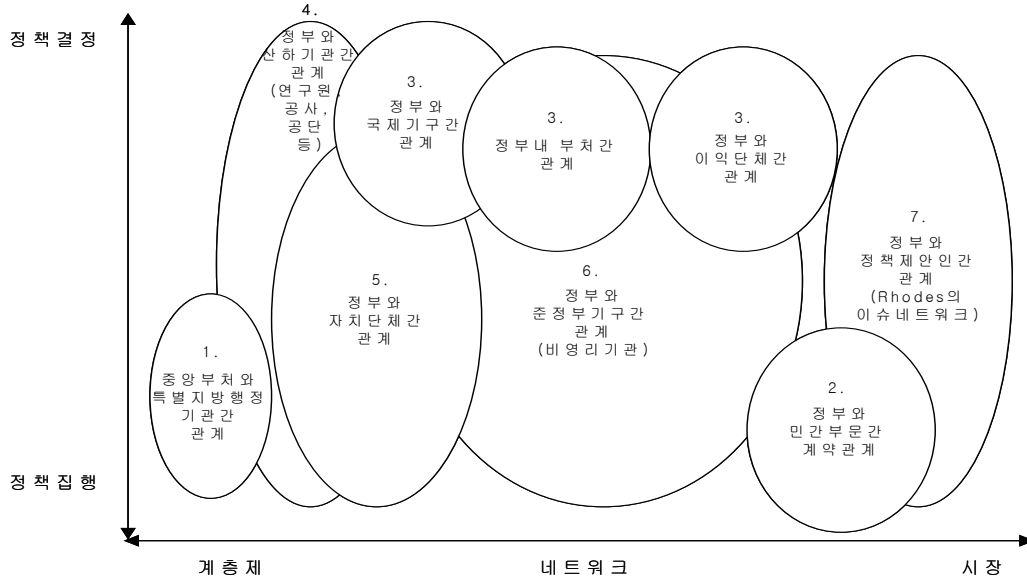
정부와 외부기관의 관계가 시장적 정책집행관계인 경우, 관계의 형성이 지속적이지 못하다는 점에서 지식공유가 활성화되지 못할 가능성이 크다. 주로 당초 관계형성의 목적이 달성되면 종결되는 관계이기 때문에 신뢰를 구축하기 어려우며, 따라서 소통되는 지식의 형태도 문서나 통계와 같이 명시지일 가능성이 크고, 업무경험이나 노하우 등의 암묵지는 공유되기 어렵다.

따라서 이러한 경우에는 1) 공식·비공식적 의사소통로를 확보하는 것이 중요하며, 2) 실천공동체를 활성화함으로써 공식적 조직간 관계가 종결되더라도 비공식적 지식공유가 지속되도록 해야 한다. 또한, 3) 지속적 관계의 유지가 어려운 만큼 정부의 지식 흡수능력을 강화함으로써 지식공유의 질을 높일 수 있어야 한다.

2. 정부-외부기관간 실제 관계별 지식공유 활성화 방안

정부가 관계를 맺고 있는 외부기관은 매우 다양하다. 이들 사례를 앞서 논의된 조직간 정책결정-집행관계와 계층제, 네트워크, 시장이라는 조직간 조정기제를 기준으로 분포시키면 <그림 2>와 같다.

〈그림 2〉 정부-외부기관간 실제 관계 분포도



참고) 각 사례의 배치는 상대적 위치를 고려하여 정한 것이므로 절대적이지 않으며, 타원의 크기는 관계발생의 규모 등을 나타내는 것이 아니라 단순히 영역을 표시하기 위한 것임을 밝혀둔다.

다음 〈표 2〉는 정부가 외부기관과 맺고 있는 다양한 사례를 앞서 논의된 6가지 조직간 관계 유형 및 지식공유 활성화 방안에 대응시켜 정리한 것이다.¹¹⁾

〈표 2〉 정부-외부기관간 실제 관계별 지식공유 활성화 방안

정부-외부기관 관계 사례	조직간 관계유형	지식공유 활성화 방안
1. 정부와 특별지방행정기관	계층적 정책집행 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 집행기관에의 권한위임 등을 통해 정책집행기관의 자율성 신장 · 의사소통의 활성화를 위한 실천공동체 구성 · 이중고리학습효과가 발생될 수 있도록 정부의 흡수능력과 학습능력 제고

11) 〈그림 2〉와 〈표 2〉에 나오는 내용은 첫째, 정부가 외부 기관과 맺고 있는 사례가 모두 포함되었는가, 둘째, 이들 사례가 6가지의 조직간 관계유형에 타당하게 대응되었는가, 셋째, 각각의 조직간 관계 유형에 따른 지식공유 활성화 방안은 적정한가의 관점에서 실증적으로 검증되어야 할 것이다. 그러나 본 연구에서는 이러한 내용을 일종의 가설로서 제안하며, 실증분석은 향후 연구과제로 남기고자 한다.

(계 속)

정부-외부기관 관계 사례	조직간 관계유형	지식공유 활성화 방안
2. 정부와 계약에 의한 민간(부문의)기관	시장적 정책집행 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 공식·비공식적 의사소통통로의 확보 · 실천공동체를 활성화함으로써 공식적 조직간 관계가 종결되더라도 비공식적 지식공유가 지속되도록 유지 · 지속적 관계 유지가 어려운 만큼 정부의 지식흡수 능력 강화
3. 정부와 이익단체/ 정부내 타 부처/ 국제기구	네트워크적 정책결정관계 ¹²⁾	<ul style="list-style-type: none"> · 조직간 신뢰의 정도를 높일 수 있도록 관계의 목표 명확화 · 의사소통통로를 늘릴 수 있도록 하되, 공식·비공식 접촉이 자주 발생하도록 관계 유지 · 조직간 실천공동체를 구성하도록 지원 · 최소한 정책관련 문서의 공유, 정보시스템 DB를 공유하도록 법적 근거 마련
4. 정부와 산하기관 (연구원, 공사,공단 등)	계층적 정책결정 관계 및 정책집행 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 공식·비공식적 접촉의 정례화를 통한 실천공동체의 활용 · 의사소통 활성화 · 이중고리학습 효과가 나타날 수 있도록 학습능력 제고 · 권한위임을 통한 자율성 신장
5. 정부와 자치단체	네트워크적 정책결정 관계 및 정책집행 관계 ¹³⁾	<ul style="list-style-type: none"> · 공동의 목적을 가시화하고 공유 · 반복적인 교환관계를 형성하여 강한 연결 유지 · 조직간 신뢰 · 의사소통통로를 통한 공식·비공식 접촉 유지 · 조직간 실천공동체 구성 · 조직간 지식공유를 위한 법적 근거 마련 · 정보시스템 적극 활용
6. 정부와 준정부기관 (비영리기관으로 시민단체, 종교, 문화단체 등)	네트워크적 정책결정관계 및 정책집행 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 공동의 목적을 가시화하고 공유 · 반복적인 교환관계를 형성하여 강한 연결 유지 · 조직간 신뢰 · 의사소통통로를 통한 공식·비공식 접촉 유지 · 조직간 실천공동체 구성 · 조직간 지식공유를 위한 법적 근거 마련 · 최소한의 문서공유와 DB구축을 통한 정보시스템 적극 활용
7. 정부와 정책제안자 (인)	시장적 정책결정 관계 및 정책집행 관계	<ul style="list-style-type: none"> · 공식·비공식 의사소통통로 확보 · 실천공동체 활성화 · 지속적 관계 유지가 어려운 만큼 정부의 지식흡수 능력 강화 · 지속적 정책정보 공개 · 이슈네트워크 형성 촉진 · 정보시스템의 이용 · 조직의 주요 이슈별로 관련 분야에 지식이 높은 조직을 식별하여 DB로 관리 · 공식적인 실천공동체 형성(단 비공식적인 실천공동체는 바람직하지 않음)

12) 영역이 모호할 수 있으나 이익단체, 정부내 타 부처, 국제기구간의 관계는 네트워크적인 조정 기제에 의해 더 활발히 조직간 관계가 이루어진다고 보았다.

13) 정부와 자치단체간의 조직간 관계는 정책결정-집행 영역에 동시에 걸쳐 있으며, 계층제와 네트워크 중간영역에 속해 있다. 거버넌스적 입장에서 보면, 앞으로 정부와 자치단체간의 조직간 관계는 네트워크 영역으로 이동할 것으로 보인다. 이들 조직간 관계에서의 지식공유 방안도 네트워크적 정책결정영역과 정책집행영역에서 필요한 방안들이 효과적이라 생각된다.

IV. 결 론

요즘 정부의 지식관리는 지식관리시스템을 도입하고 관련 인센티브 제도를 도입하는 것에 국한되고 있어, 지식관리가 곧 지식관리시스템의 구축인 것으로 오해되고 있는 듯 하다. 이는 기존 행정관리의 한계를 극복하는 대안으로서 지식관리에 관한 논의가 실무 및 학계를 중심으로 이루어지지 못해왔기 때문으로 생각된다.

이에 본 연구는 최근의 행정 환경 변화에 따라 지식공유 중에서도 정부와 외부기관과의 지식공유가 중요하다는 인식하에 첫째, 조직의 정책결정-집행관계와 조직간 조정기체에 따라 6가지의 일반적 조직간 관계 유형을 도출하고, 둘째, 각 조직간 관계 유형별 지식공유의 가능성과 한계점을 지적하였으며, 셋째, 정부가 관계를 맺고 있는 외부기관의 사례를 도출된 조직간 관계 유형에 대응시킴으로써 보다 일반화된 지식공유 활성화 방안을 정리하여 가설로서 제시하였다.

이들 내용은 실증 분석을 통해 검증되지는 못하였으나, 향후 조직간 지식공유에 관한 이론 연구 또는 실증 분석시 논의의 출발점을 제공할 수 있을 것으로 생각된다. 특히 정부의 다양한 조직간 관계 사례에 개별적으로 주목하기 보다는 이들을 지식공유 관점에서 일반화할 수 있는 이론적 틀을 구성하고 그에 대응되는 지식공유 활성화 방안을 제시하였다는 점에서 연구 의의가 있는 것으로 생각된다.

그러나 이미 본문에서 일부 밝힌 바와 같이 본 연구는 향후 연구를 통해 보완되어야 할 다음의 문제점을 갖고 있다. 첫째, 조직간 관계라는 구조적 접근법을 채택함으로써 조직문화, 조직구성원 등 주요 변수를 고려하지 못했다는 점, 둘째, 현재의 내용은 일종의 가설로서 향후 이론적 정치함을 보완해야 하며 실증분석을 필요로 한다는 점, 셋째, 본 연구에서 제안된 지식공유 활성화 방안은 가능한 모든 내용을 포함하고 있지 못하며, 일부의 예시만을 하고 있다는 점, 넷째, 지식공유는 전수자와 수혜자간 상호작용으로서 쌍방에 대한 고려가 필요하다는 점, 다섯째, 지식공유는 제도와 조직, 조직구성원, 조직구성원간 상호작용, 지식의 특성 등 여러 요인이 상호 복합적으로 영향을 주고받는 관계라는 점에서 분석시 신제도주의적 접근을 취한다면 보다 깊이 있는 통찰력과 이해를 얻을 수 있을 것이라는 점이다.

최근에는 IT기반 및 지식확보, 지식전달, 지식사용 중심의 지식관리를 벗어나 제 2세대 지식관리로서 지식의 창출, 검증 및 평가·통합에 대한 관심을 가짐으로써 지식관리를 이중고리 학습과 연계시키는 것이 필요하다는 주장도 제기되고 있다(Cavaleri, 2004; Firestone & McElroy, 2004). 이러한 상황에서 볼 때, 지식공유를 통한 지식전달·사용을 넘어 기관간 협력을 통해 새로운 지식을 창출하고 검증하는 것 등에 대한 이론적 접근과 정책수립이 활성화되어야 한다는 점을 부언하고자 한다.

【참고문헌】

- 곽상만 외. (1996). 「학습조직의 이론과 실제」. 삼성경제연구소.
- 김상목. (2000). 지식정부의 바람직한 조직모형 검토. 「새천년의 행정학 패러다임(I)」, 139-169. 한국행정학회
- 노화준. (1976). 변증법적 정책결정 이론. 「행정논총」, 14(2):67-83. 서울대학교 행정대학원.
- 박문수·문형구. (2001). 지식공유의 영향요인: 연구동향과 과제. 「지식경영연구」, 2(1): 1-23.
- 박재희·서성아. (1996). 「중앙부처의 정책결정역량 제고방안」. 한국행정연구원.
- 박희서·김 구. (2002). 행정기관에 있어서 지식관리의 활용성 제고요인에 관한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 36(2): 41-61.
- 오수길. 행정정보공개에서 지식공유로. (2005). 「행정포커스」, 3/4: 28-35. 한국행정연구원.
- 유홍립·이병기. (2004). 정부조직의 지식관리(KM) 활용에 영향을 미치는 영향요인에 관한 실증적 연구. 「한국행정학보」, 38(1): 23-44.
- 이명석. (2001). 정부개혁과 행정학 연구: 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 「한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집」, 305-322.
- 한동효·민병익. (2004). 지식관리시스템의 도입·활용에 관한 평가연구: 경상남도 2개 기초자치단체를 중심으로. 「한국행정학보」, 38(5): 215-239.
- 한세억a. (1999). 지식사회의 조직모형 탐색과 실천가능성. 「한국행정연구」, 8(3): 238-264.
- 한세억b. (1999). 지식행정에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 33(3): 1-19.
- 한세억c. (2000). 지식사회의 행정조직관리 패러다임. 「한국행정연구」, 9(3): 125-157.
- 행정자치부. (2005). 「고품질 지식창출 공유를 위한 학습조직」. 행정자치부.
- Allee, V. (1997). *The Knowledge Evolution: Expanding Organizational Intelligence*, Boston: Butterworth-Heinemann.
- 박문수, 문형구. (2001). 지식공유의 영향요인: 연구동향과 과제. 「지식경영연구」, 2(1) : 1-23에서 재인용.
- Cavaleri, Steven A. (2004). Leveraging Organizational Learning for Knowledge and Performance. *The Learning Organization*, 11(2): 159-176.
- Cresswell, Anthony M. & Zhang, Jing. (2000). 지식정부구현을 위한 전략과 과제: Effectiveness of Knowledge Sharing in Public Sector Interorganizational Networks. 「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」, 253-274.
- Davernport, T. H. & Prusak, L. (1998). *Working Knowledge*. Harvard Business School Press: Boston Massachusetts.
- Earl, Michael. (2001). Knowledge Management Strategies: Toward a Taxonomy. *Journal of Management Information Systems*, 18(1): 215-233.

- Firestone, Joseph M. & McElroy, Mark W. (2004). Organizational Learning and Knowledge Management: The Relationship. *The Learning Organization*, 11(2): 177-184.
- Go, Dong-Gil, Kirsh, Laurie J. & King, William R. (2005). Antecedents of Knowledge Transfer from Consultants to Clients in Enterprise System Implementations. *MIS Quarterly*. 29(1): 59-85.
- Inkpen, Andrew C. & Tsang, Eric W. K. (2005), Social Capital, Networks, and Knowledge Transfer. *Academy of Management Review*, 30(1): 146-165.
- Jarvenpaa, Sirkka L. & Staples, D. Sandy. (2001). Exploring Perceptions of Organizational Ownership of Information and Expertise. *Journal of Management Information Systems*, 18(1): 151-183.
- Kettl, Donald F. (2002). *The Transformation of Government*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore & London
- Kim, Daegeon. (2003). *Knowledge-enabled Networks in Organizations: Organization-as-Network and Knowledge Management*. Phd. Dissertation, Arizona State University.
- Newell, Robertson, M., Scarbrough, H., & Swan. (2002). *Managing Knowledge Work*. Palgrave.
- O'Toole Jr., Laurence J. (1997). Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration. *PAR*, 57(1):45-52.
- Oliver, Christine. (1990). Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions. *Academy of Management Review*, 15(2): 241-265.
- Podolny, Joel M. & Page, Karen L. (1998). Network Forms of Organization. *Annu. Rev. Sociol.*, 24: 57-76.
- Rhodes, R. A. W. (1999). *Control and Power in Central-Local Government Relations*. Ashgate Publishing Company.
- Wenger, Etienne C. & Snyder, William M.. (2001). *Communities of Practice*. In Harvard Business School(ed.), *Review on Organizational Learning*. Harvard Business School Press.