

## 정책지식의 생태학적 접근\*

### - 한·미 전자정부정책 비교분석 -

한 세 역\*\*

#### 요약

정책현상에서 드러난 정책 또는 행정서비스에 대한 만족수준이 높지 않다. 정부경쟁력지표 역시 부정적이다. 왜 그럴까? 그 원인의 하나로 취약한 정책지식생태를 지적할 수 있다. 연구공동체에서 산출된 지식이 양적, 질적으로 확대, 심화되고 있지만 그 유용성은 낮기 때문이다. 이러한 실상에 대한 문제인식의 바탕에서 정책학의 정체성에 대한 재정립이 요구된다. 만일 정책연구가 정책담당자들의 역량발휘에 무익하거나 정책 활동에 유용하지 못하다면, 정책연구의 존립근거 자체가 회의 시 될 수 있다. 정책의 다양성, 복잡성, 역동성으로 인해 그 원인을 일률적으로 단정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 글은 생태학적 시각에서 국가정책지식의 현상과 방향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 한국과 미국의 전자정부 정책사례를 비교분석하고, 정책지식의 적실성 제고를 위한 이론 및 정책적 함의를 탐색하기로 한다.

주제어: 정책지식, 지식생태, 적실성, 정책공동체, 전자정부정책, 창조성

## An Ecological Perspective on Policy Knowledge: Comparative Analysis of e-Government between Korea and U.S.A

Han Saeek

#### Abstract

Policy-related knowledge refers to a body of knowledge that bureaucrats and policy makers use when making decisions. In this study we conceptualize policy knowledge as intellectual infrastructure which helps to maximize efficiency with the viewpoint of policy ecosystem. The policy knowledge ecosystem covers people and organizations that participate in the production, distribution, and consumption process of the policy-related knowledge plus interactions between participants. We build the conceptual policy ecosystem model of comparative analysis, and analyze characters of e-government policy between Korea and U.S.A. The results suggest theoretical and policy implications focusing on the relevant policy knowledge is crucial for the sustainable development and growth.

Keywords: policy knowledge, knowledge ecology, relevance, policy community, e-government policy, creativity

2013년 3월 8일 접수, 2013년 3월 11일 심사, 2013년 9월 12일 게재확정

\* 이 논문은 동아대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었음

\*\* 동아대학교 행정학과 교수(sehan@donga.ac.kr)

## I. 서론

인간은 역사·문화적 상황에서 제기된 문제들을 풀기 위해 창조적 상상력을 동원하여 지식을 생성해 왔다(Popper, 2001). 문제해결을 넘어 가치창출에 유용한 지식은 힘으로 역설된다. 불확실성과 복잡성이 증가하는 환경에 대응하기 위해 단순한 경험적 지식을 뛰어넘어 대내·외적 상황과 맥락, 그리고 사회 각 분야의 특수성을 연결시켜 현실에 입각한 실용적 지식과 부분 및 전체를 모두 설명할 수 있는 이론적 지식이 통합된 정책지식창출이 한층 중요하게 인식된다(김선빈 외, 2007). 그러면 과연 정책공동체의 지적 산물로서 정책지식은 문제해결과 가치창출능력의 개선 또는 향상에 얼마나 기여하는가? 이러한 질문에 대해 합의된 해제를 찾기 어려우며 긍정과 비판하는 입장으로 분기될 수 있다.<sup>1)</sup>

행정학을 경영학, 의학과 비교하면, 학문적 특성은 다르지만 응용학문으로서 처방성은 유사하다. 즉 사회문제의 근본원인을 객관적으로 기술, 분석, 설명하고 다양한 문제들에 대한 해결책을 제시하는 학문이다. 가령 한 시대의 행정문제에 대해 관심을 갖거나 영향을 받는 사람들이 요구하는 행정수요를 이용자입장에서 규정해야 실용적 학문으로서 위상이 유지될 수 있다(박순애, 2007). 그러나 실제 연구내용의 유용성은 대조적이다. 실례로 정부의 연구용역은 증가추세지만 활용비율은 감소한 것으로 나타났다(행정안전부, 2012). 행정학의 수요자는 사회문제 해결을 원하지만, 현재까지 행정이론과 지식은 수요자를 고려하지 않았던 것으로 평가된다(송희준, 2008; 염재호 외, 1992; 이희선 외, 1996). 정책현상에서 정책 및 행정서비스에 대한 만족수준이나 정

부경쟁력지표 역시 부정적이다(한국경제신문, 12/09/06). 특히, 국가사회문제 해결이나 방향설정에 직접 투입 가능한 활용지식의 생산능력은 국가경쟁력 수준에도 못 미치는 세계 50위권 밖으로 나타났다(조선일보, 13/01/24).<sup>2)</sup> 사회적 적실성이 미흡한 정책지식 현주소를 드러낸다. 왜 그럴까? 그 원인의 하나로 취약한 정책지식생태를 지적할 수 있다. 연구공동체에서 산출된 지식의 양적, 질적 확대, 심화에도 불구하고 그 유용성이나 효용이 낮았기 때문이다.<sup>3)</sup> 또한 정책지식의 선별이 대부분 맞춤형 선결기제에 의해 작동되거나 그러한 관성이 작용하면서 국가 R&D시스템이 제 기능 못하고 공공부문 역량도 부족하다(IBM, 2007: 69-82). 가령 정책연구소가 국가정책에 배치되거나 상이한 견해를 밝히기 어렵고, 민간연구소도 정부정책에 직접적인 반론을 제기하지 못하는 실정이다. 연구자들도 정부, 기업, 정당 등 후원자로부터 자유롭고 독립적인 정책지식을 생산하기 어렵고(강원택 외, 2006) 협업도 부족하다(IBM, 2007: 85-91). 이러한 실상에 대한 문제인식과 학문적 성찰이 요구된다. 만일 정책지식이 정책담당자들의 역량발휘에 무익하거나 정부활동에 유용하지 못하다면, 정책연구의 존립근거 자체가 회의 시 될 수 있다. 실상 정책지식과 영역의 다양성, 복잡성, 역동성으로 인해 그 원인을 일률적으로 단정하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 글은 생태학적 시각에서 국가정책지식의 현상과 방향을 살펴보고자 한다. 이를 위해 한국과 미국의 전자정부 정책사례를 비교·분석하고, 정책지식의 적실성 제고를 위한 이론 및 정책적 함의를 탐색하기로 한다.

1) 일반적으로 행정학 학술연구결과가 정부 정책결정에 활용되는 정도가 낮다고 지적되고 있다(오철호, 2008: 9). 그러나 김재훈(2008)의 연구에 따르면 행정안전부 5급 이상 공무원 중 행정연구결과를 읽고 이를 활용하는 공무원의 비중이 약 40% 정도 되는 것으로 나타났다.

2) 미국 펜실베이니아대 산하 '싱크탱크와 시민사회 프로그램'이 '2012 세계 싱크탱크 보고서'를 통해 밝힌 내용에 의하면 전 세계 182개국 6603개의 싱크탱크를 대상으로 한 경쟁력 평가에서 한국 싱크탱크로는 대외경제정책연구원(KIEP)과 한국개발연구원(KDI)은 각각 55위, 58위로 나타났다.

3) 지난 2002년부터 2004년까지 행정 및 정책학분야에서 수행된 1,703건 정책연구용역 중 105건 만이 정책대안 발굴에 활용되고 82%에 달하는 1,399건은 단순 참고용도만 활용돼 정책연구 용역관련 낭비가 심하다는 지적을 받아왔다.

## II. 국가정책지식과 적실성 고찰: 생태학적 접근

### 1. 정책지식의 개념과 유형

정책형성을 위해 다양한 정책지식이 필요하다. 정책지식은 정책입안 및 집행과정에서 직접 활용되거나 그 기초가 되는 지식이다. 정책이론은 좋은 정책을 위한 체계적 지식이어야 한다. 과학주의 입장에서 규범이론이나 처방이론을 배제하는 경향이 있지만 한국의 정책이론은 경험이론뿐 아니라 규범 및 처방이론을 포함한다. 규범적 정책이론에서 좋은 정책의 기준은 도덕 및 철학적 정당화에 관심을 둔다. 반면 경험적 정책이론에서는 행정제도와 과정의 실재를 기술하고, 그 원인과 결과를 설명하는데 관심을 둔다. 처방성이 강조되는 경우, 행정설계와 선택에 관심을 둔다. 궁극적으로 정책이론은 좋은 정부와 정책에 기여하는 행정제도와 과정을 기술하고 그 조건을 분석하면서 정책을 어떻게 설계할 것인가에 초점을 두어야 한다(박종민, 2006).

또한 좋은 정책을 위한 정부능력과 가치는 공무원 수, 조직이나 예산규모에서 파생되는 것이 아니다. 시민과 기업의 욕구를 충족시키는 새로운 방법이나 서비스를 끊임없이 발견하는 과정에서 창출된다. 공·사를 막론하고 성공적인 조직에 의해 제공되는

가치들은 서비스를 수반한다. 서비스는 문제해결과정에서 이루어지는 연구, 엔지니어링, 설계라든가 문제인식에 필요한 판매, 마케팅, 자문서비스 그리고 문제해결과 인식을 연결시키는 전략과 관리 등에 의해 산출된다(Reich, 1991). 반면, 정책지식서비스의 경우 <표 1>과 같이 구분할 수 있다. 즉 문제해결지향의 정책은 행정서비스를 통해 시민과 기업의 고충이나 불만을 해결하고, 가치창출지향의 정책은 행정서비스 활용을 통해 부가가치 창출 등이 제공된다. 또한 유형의 재화에 기초한 행정서비스는 물리적 급부나 기반구축 등이 주요 내용을 이루며 무형의 서비스는 지식·정보를 기초로 개발된 플랫폼에서 지식(정보) 공동활용시스템 등을 통해 제공된다.<sup>4)</sup> 이처럼 정책서비스의 제공에서 지식은 본질적 요소가 되기에 정보관리를 넘어 지식창출, 활용 등 지식관리의 필요성(한세억, 2006)과 함께 생태학적 문제의식과 접근이 요구된다.

### 2. 정책지식의 창출과 활용

행정학은 다양한 정책지식생태의 부분을 구성하면서 지형을 확장시켜 왔다. 지식과 정책 간 상호작용 과정에서 지식세계와 정책세계는 다양한 연결과 상호성을 보여준다. 정책은 사회문제 발견 및 해결의 준거로서, 그리고 사회변화에 부합한 행정활동의 분

<표 1> 정책지식서비스의 유형

구분	유형의 재화베이스	무형의 서비스베이스
문제해결 지향	<ul style="list-style-type: none"> <li>인·허가</li> <li>정책프로그램(촉진 및 지원)</li> <li>법·제도의 구축, 운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국방 및 치안서비스</li> <li>행정정보서비스</li> <li>보호(의료보호서비스 등)</li> </ul>
가치창출 지향	<ul style="list-style-type: none"> <li>사회보장 및 복지급부활동(생활보호/ 노인)</li> <li>재난 및 재해방지</li> <li>사회간접자본(인프라구축 및 제공)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민원서비스(여권발급), 금융범죄 예방</li> <li>일기예보, 공시 등</li> <li>정책정보공유 및 제공</li> </ul>

4) 여기서 단일의 행정서비스에 의해 문제해결 및 가치창출의 효과를 낼 수 있다. 행정지식 및 서비스의 유형은 지식관리의 본질을 이루기에 보다 심층적 연구작업이 후속되어야 할 것이다.

석 및 평가수단으로 지식을 활용한다. 더구나 지식이 사회 및 국가운영의 기축원리로 작용하고 조직생존과 번영을 담보해 줄 수 있는 자원으로 인식되면서 지식경영 및 관리활동이 중시되어 왔다. 지식은 그 활용목적과 범위에 따라 여러 갈래로 해석되지만, 경험적이며 구조주의 시각에서 문제해결에 적용되는 기능(Skill)적 의미가 강조된다(Heibeler, 1996; Nonaka, et al., 1995; Wigg, 1995). 정책맥락에서 볼 때 정책지식은 국가사회 발전이나 변동의 유지과정에서 야기된 문제를 해결하는데 필요한 원인과 결과 간 인과관계를 규명하는 수단으로 이해할 수 있다. 그렇기에 지식은 정보에 비해 지식활용자의 문제영역에 대한 해결책을 의미하면서 해결책 자체 또는 그 일부이거나 결정적 단서를 제공한다. 문제해결과 정에서 지식은 혁신산출물로 기능하며, 정책 및 행정활동의 준거로 작용하기도 한다. 그리고 합리적 의사결정 형태를 개발, 시도하는 방법 또는 수단으로 사용된다. 행정조직에서 지식은 정책수립과 관련된 지식, 정부자원 및 업무처리와 관련된 지식, 공공서비스와 관련된 지식으로 구분할 수 있다. 이처럼 정책지식이 상이한 까닭은 정책 활동과 정책문제의 다양성에서 기인한다. 동 사실은 정책영역의 확장과 행정조직의 확대에서 엿볼 수 있다. 행정활동에 유용한 정책지식은 그 형태나 출처가 다양하다. 예컨대 행정조직 내 경험과 노하우, 행정민원 및 요구, 여론의 정책비판 및 건의사항, 국회의 정책논의, 전문가 의견 및 자문, 외국의 정책동향, 기술발달 등으로 예거된다. 이 가운데 정책전문가의 역할이 증대하고 있다. 그 역할을 둘러싸고 논의가 엇갈리지만,<sup>5)</sup> 전문지식이 행정활동의 주요내용을 구성하면서 정책지식 창출과 활용에 시사점을 제공한다. 또한 정책입안은 물론 집행 및 평가과정에서 활용되거나 기초가 되는 지식순환의 장으로서 다양한 참여자들에 의해 구성된 정책

지식생태는 정책지식의 생성과 발전에 관련된다.

지식창출과 활용은 지식생태를 유지하는 역동적 현상이며 작용이다. 먼저 지식창출의 정의 및 접근방법은 학자들에 따라 다양하기에 명확히 정의내리기 어렵다. 하지만 지식창출은 현존하거나 미래에 발생할 수 있는 복잡한 문제해결을 위해 정보를 선택, 편집, 가공, 개발하는 창의적 활동으로 정의할 수 있다. 실제로 정부부처들은 다양한 정책현장에서 제기된 복잡한 난제를 해결하고 불확실한 미래에 대처하고자 지속적으로 정책을 창출한다. 정책영역별로 창출된 정책지식은 제도나 법령의 개선이나 새로운 정책개발의 바탕이 된다(황창호 외, 2012). 또한 지식활용(Knowledge Utilization)은 정책결정자가 연구나 그와 관련된 연구결과를 정책문제에 대한 장기적 해결책으로 고려하는 것이다(Weiss, 1978: 35). 정부는 자신이 결정 및 집행하는 정책의 성공을 위해 과학적 정보와 학술적 증거가 필요하며 행정학 및 관련분야 학문은 그러한 증거로 활용할 수 있는 지식을 생산한다. 산출된 연구결과의 활용을 파악하기 위해 무엇을 활용으로 볼 것인지에 관한 논의가 필요하다. 기존 연구들은 개념적 활용, 도구적 활용, 설득적 활용으로 구분하고 있다(Weiss, 1978; Caplan, 1979). 정책지식 활용은 지식창출과 함께 정책지식생태의 역동성을 강화하는 인자로 기능하고 상황과 필요에 따라 변화하면서 지속적으로 진화, 발전하는 성장 메카니즘으로서 이해할 수 있다.

### 3. 정책지식의 생태학적 접근

최근 지식생태계라는 용어가 널리 사용되고 있지만 학술적 연구는 부족하다. 일찍이 Emery, et al.(1973)은 조직간 관계를 다루기 위해 사회생태학적(Social Ecological) 접근방법을 선호하였다. 동

5) 정책과정에서 전문가역할은 과학적 지식과 정치이념 간 시각차이로 나타난다. 즉 Lane(1966: 65-80), Galbraith(1967: 60-71), Drucker(1969: 263-381)를 위시한 전문가 옹호론과 Collingridg, et al.(1986: 8-10) 등의 회의적 입장이 갈린다.

접근은 인간생태학(Human Ecology)이론의 전통을 토대로 한다. 인간생태학은 동식물세계에서 유기체들이 환경에 공동체적으로 대응하는 것과 인간세계의 환경적응과정에서 공동체적 관계와 적응형태사이에 연속성에 초점을 두고 사회현상에 대한 생물학적 유추와 적용을 연구한다. 생태계 개념은 다양한 인간 사회분야를 분석하는 과정에서 은유와 유추의 원천이 되면서 조직생태(Hannan, et al., 1989: 3-27), 기업생태(Peltoniemi, 2006: 10-19), 지식생태(유영만, 2006) 등으로 구분된다. 지식생태학(Knowledge Ecology)과 지식생태계 개념은 인간사회와 조직에서 지식창출과 순환, 활용과정을 포괄하는 논의의 틀로서 등장하였다(유영만, 2006; 최희운, 2006). 이를테면 경영과학, 교육공학을 중심으로 전개된 지식경영, 학습조직 등의 연장선상에서 볼 수 있지만 기존 논의와 차별성을 지닌다(Malhotra, 2002). 그리고 행정영역에서 정책지식생태계에 관한 이론적 연구(삼성경제연구소, 2006; 권영일, 2011; 채승병 외, 2006; 홍일표, 2011; 한세익, 2006; 유재미 외, 2011)와 실천적 연구(윤정선 외, 2005; 유영만, 2008; 최희운, 2006)가 존재한다. 하지만 정책사례를 바탕으로 이론 및 실천적 융합연구는 적박하다.

지식생태란 지식을 창출, 통합하고 공유, 활용하며 이를 적절한 지렛대로 삼기위한 방법론 및 인적 관계를 지속적으로 개선해 나가는 데 초점을 맞춘 지식과 실천의 장이다. 지식의 창출, 활용, 유통 및 확산과정에 참여하는 사람, 집단 및 이들 간의 상호작용 총체로 정의된다(삼성경제연구소, 2006; 유재미 외, 2011). 정책지식생태에서 창조·활용·소멸되는 지식은 지식생태의 자생성을 확보하는 밑거름이다. 급변하는 정책 환경에서 현안 발생 시 정책지식을 급조하는 방식으로는 시의적절한 정책수립이 불가능하다. 상황 및 환경변화를 빠르게 감지하는 지식생산자들이 다양한 지식을 지속적으로 창출, 축적하여 적은

변형으로도 현실 활용성이 높은 정책지식을 생산·유통시킬 수 있는 시스템이 요구된다. 불확실한 환경에 잘 적응하는 정책지식시스템은 생태계 개념으로 연결된다. 지식집단의 경우, 생태계의 다양한 개체들로 구성된 종과 유사하다. 자연생태계에서 환경에 잘 적응한 종이 진화적 선택 메커니즘을 통해 살아남듯, 역동적 환경에서 활용성 높은 정책지식은 실제 정책으로 연결된다. 생태계의 동·식물들이 상호 협력, 경쟁하며 다양한 먹이그물을 맺으며 진화하듯, 정책지식 창출과정에서 수많은 지식인들은 추측과 논박을 통해 다양한 협력관계의 사회연결망을 만들면서 발전해가는 시스템이 정책지식생태다(채승병 외, 2006).

이처럼 정책지식에 대한 생태학적 접근은 몇 가지 유용성을 지닌다. 첫째, 생태계의 유지, 성장원리를 지식창조·활용·소멸과정에 적용함으로써 지식생태계의 조성을 바탕으로 지속가능한 정책형성에 의미를 제공한다. 또한 국가경쟁력 강화에 직결되는 정책의 창출과 관련 개인, 조직과 환경간 적합성이나 상호교류에 관한 포괄적 지식을 제공하며 정책담당자가 통합적 접근할 수 있는 기반을 마련해 준다. 나아가 급변하는 환경에서 정책문제에 대한 국가적 및 사회적 차원의 개입과 검토에 유용하다. 둘째, 기존 정치적·경제적 합리성중심의 분석패러다임과 달리 정책 환경을 둘러싼 참여자 또는 행위자간 역학관계를 통합적 시각(Holistic View)에서 설명해주며, 생태계의 평형상태 유지를 위한 행위자역할을 제시하는 방법론적 장점이 있다(오철호 외, 2009). 이러한 접근은 환경과 협상하는 개인능력에 초점을 두면서 체계능력을 강조하는 체계이론과도 구별된다.

#### 4. 정책지식의 적실성 평가<sup>6)</sup>

정책지식생태계에서 다양한 정책지식이 생성, 발

6) 본 절에서 적실성 평가는 후술하는 전자정부정책의 상위맥락으로서 행정 및 정책에 대한 기존의 평가적 논의를 바탕으로 기술하였다.

생한다. 정책지식생태의 지속적인 유지 및 발전을 위해 정책지식의 적실성은 핵심 가치다. 사회과학에서 적실성은 현실에 도움이 된다는 의미다. 즉 사회가 요구하는 사상, 이론과 기술이 강조되면서 행정학이 공공문제 해결을 위한 지식제공에 기여할 수 있도록 연구와 교육이 이루어져야 한다. 이론적 측면에서 적실성은 현실의 사회문제 해결에 유용한 정책지향의 성격이 증시되고(Marini, 1971; Waldo, 1971), 과학으로서 논리적 정확성이 요구된다. 적실성은 1960년대 말 미국의 소장행정학자들이 기존 행정학의 방법과 개념, 연구의 적실성 등을 비판하면서 부상하였다. 당시 신행정학은 행태론의 인식론적 근거인 논리적 실증주의를 비판하면서 사회문제 해결을 위해 현실적합성(Relevance)과 실천성(Action)을 갖춘 처방적 학문을 강조했다(이중수, 2009).<sup>7)</sup> 이러한 정의는 공공문제 해결이나 공적 가치창출 활동으로서 정책의 성격과 상통한다. 즉 정책대상인 공공문제와 가치는 다양한 이해관계를 맺기에 복잡하고 동태적 양상을 보여준다. 한국의 행정 및 정책지식은 짧은 지적 전통에도 불구하고 그 동안 사회문제 해결에 기여했다는 긍정적 입장과 무기력하다는 부정적 평가가 엇갈린다.<sup>8)</sup>

## 1) 긍정론

정책학의 현실 적합성과 유용성을 인정하면서 정책이 문제해결에 도움이 된다고 본다. 우리나라 행정학 연구자들과 행정가들은 다양한 인적교류를 통해 정책공동체를 형성하고 있으며, 연구결과는 행정현실에서 다양하게 활용되고 있다. 더구나 연구자 스스로의 흥미에 동기부여 된 학술연구보다 정책적 필

요에 의해 발주된 용역연구가 더 많이 활용되고 효과도 컸다. 일부 공무원들은 담당업무 관련자로 파악을 위해 비교적 많은 양의 학술논문을 읽는 것으로 나타났다. 즉 정책결정자들은 당면한 정책문제를 풀어나가는데 도움을 얻기 위하여 기존 학술연구들을 소비한다(김재훈, 2008; 오철호, 2008). 실제로 정책연구 용역결과가 담당업무 수행에 유용한 것으로 나타났다(정부혁신지방분권위원회, 2005). 이러한 입장에서 행정학이 현실문제에의 참여를 통해 자신감을 얻었다고 긍정한다. 특히, 직접 정부에서 일하면서 느낀 행정학에 대해 대단히 유용한 학문으로 평가된다(하연섭, 2005). 즉 관리자계급(Executive Class)에 유용한 행정학, 계선기능에도 의미 있는 행정학, 의사소통과 국민과의 대화에 적절한 행정학의 성격이 강해진다면 행정학의 정합성은 높아질 것으로 인식한다. 뿐만 아니라 행정학회의 연구용역 건수의 증가추세에 대해 연구결과에 대한 적실성과 타당성이 높기 때문에 수주기관이 신뢰하는 것으로 평가되기도 한다(남궁근, 2006). 이러한 인식의 바탕에서 정책지식은 증거기반 논쟁과 설득이라는 정책과정의 기본 메커니즘에 대한 이해를 촉진하고 이에 대처할 수 있는 능력을 키워줄 수 있다.

## 2) 비판론

비판적 입장은 지식사회학적 반성의 부재에서 비롯된다. 행정학은 지식사회학적 뿌리가 약해 외국의 연구동향을 무비판적으로 수용하면서 한국적 독자성 없이 외풍에 노출되었다.<sup>9)</sup> 이러한 사실은 주로 미국 행정학의 '수입상' 역할에서 잘 나타난다(권혜수, 2005). 또한 행정학은 역대 권위주의정권과의 밀착

7) 적실성과 유사한 개념으로 유용성은 인간이 이용하기 쉽게 디자인한 인간과 컴퓨터 간 상호작용(Human Computer Interaction) 분야에 뿌리를 둔다(Shneiderman, 1998). 즉 이용자 목표를 달성하기 위한 시스템을 디자인하는 것으로, 새로운 시스템을 배우기 위한 학습의 용이성과 주어진 업무완수를 위한 이용편의성을 말한다(Badre, 2002).

8) 연구 성과는 Case마다 상이하게 평가될 수 있다. 평가의 질적 측면은 과거에 비해 분명히 성장했지만 사회과학분야와의 상대적 평가측면에서 제기될 수 있다.

9) 적실성 없는 연구는 단순히 외국이론의 소개나 외국에서 유행한 이론을 한국 행정현상을 설명하려는 시도, 사회적 중요성이 있는 문제 혹은 지역사회의 다수에게 영향을 주는 문제를 등한시한 채 정교한 방법이나 개념을 강조하는 것 등을 의미하며, 한국행정연구는 많은 학자들에 의해 적실성이 부족하다고 지적되어 왔다(이중수, 2002: 797-811).

과정에서 팽창하였다.<sup>10)</sup> 심지어 정책용역 결과가 학문발달에 공헌하기보다 정권유지와 그 정당화에 기여하였다. 학문적 관점보다 용역발주자 입장이 강조되면서 정책합리화의 구실로 작용했기 때문이다. 부실한 연구용역은 사회적 비판대상이 되었다(안창흡, 2005). 실제 정책담당자들은 행정연구의 실효성에 대해 비판적 입장을 견지하면서 제도적 장치를 마련하였다.<sup>11)</sup> 그 동안 행정학에서 공공철학, 공공성 의미, 민주성, 형평성에 대한 심층적 논의가 부족했으며 현실과의 괴리로 인해 문제의 원천에서 멀고 초보적 수준을 벗어나지 못했다. 실례로 직급이 올라갈수록 가치기반 증거를 가지고 논쟁, 설득해야 하지만(Majone, 1989), 행정학은 5~7급 공무원훈련이나 교육에 치중하였다(하연섭, 2005). 특히, 기법 일변도의 행정학교육이 강조되면서 행정현실로부터 유리되었다. 실제로 행정학의 시대적 적실성과 관련, 대체로 생산자인 행정학자들은 만족하고 소비자인 정부와 학생은 불만족한 것으로 평가되었다(신무섭, 2006: 445-446). 그 까닭은 진보시대(Progressive Era)에서 부패척결을 위해 정치·행정 분리가 강조되고 행정에서 예산, 조직, 인사, 기획 등 참모기능이 중시되면서 분석기법이 강화되었기 때문이다(Ventriss, 1991). 그럼에도 행정은 문제에 대한 정확한 원인진단이나 교정 없이 땀질대책을 남발하여 정책불신을 초래했다. 게다가 특정 인맥과 소수전문가에 국한된 채 상호작용이 취약한 정책 지식생태를 벗어나지 못했다. 실패한 정책을 놓고도 전문가가 아니라고 둘러대거나 나중에 두고 보자는 식이다. 이로 인해 정책은 문제 악화와 고통을 심화시키면서 무지한 정부실상을 드러냈다(한세억, 2006).

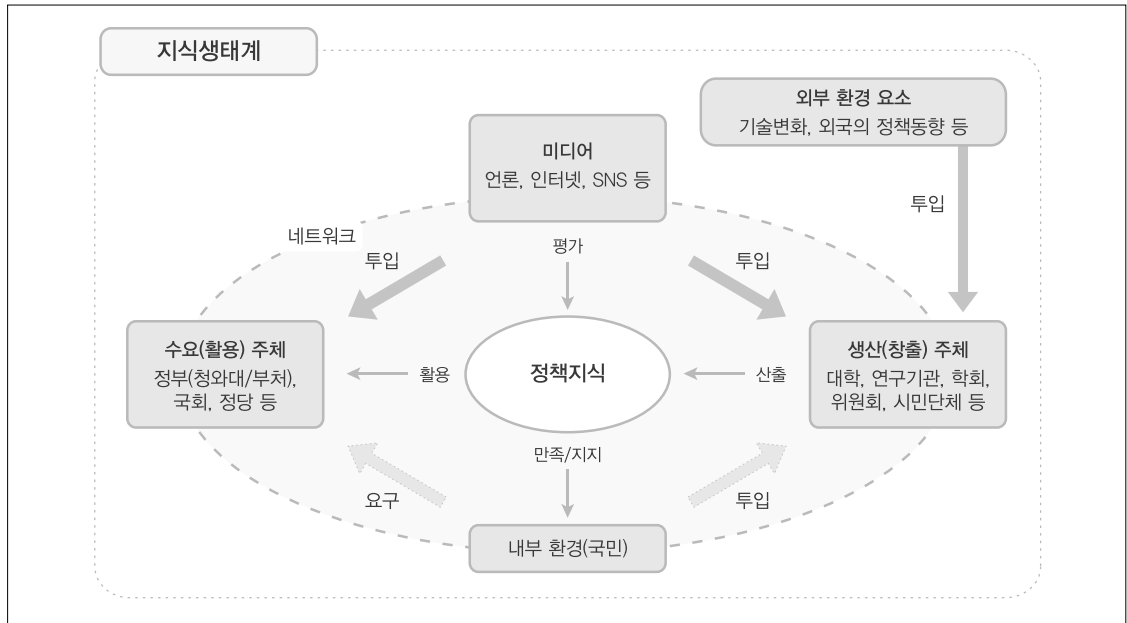
### Ⅲ. 정책지식생태의 경험과 교훈: 사례의 비교분석

#### 1. 분석모형과 대상사례

앞선 논의를 바탕으로 본 연구에서는 정책지식생태를 “공공문제에 대한 해결책이나 바람직한 가치창출을 위하여 정책지식의 창출과 활용에 참여하는 사람, 집단, 조직들 간 및 이들 요소와 내·외부 환경과의 역동적 상호 작용과정과 산물의 총체”로 정의하고자 한다. 정책지식생태계는 정책지식프로세스에 참여하는 사람, 조직 및 이들 간 상호 작용하는 동태적 시스템이다. 다양한 주체들이 환경변화에 적응하면서 현실 적합한 지식을 창출한다는 점에서 정책주체들 간 관계를 생태계로 파악할 수 있다. 즉 정책생태는 창출주체, 활용주체, 유통주체, 환경요소로 구성되며 이들의 관계를 도시하면 <그림 1>과 같다. 먼저, 정책지식 생산주체는 정책지식을 생산하는 대학, 연구기관, 전문가위원회에 소속된 지식인을 포함한다. 둘째, 활용주체는 정책지식을 바탕으로 구체적인 정책을 입안하는 정부, 국회의원을 포함한다. 셋째, 국민 요구를 창출주체와 활용주체에 전달하는 미디어는 언론 및 인터넷이 해당된다. 정보시스템의 도입과 활용 과정에서 나타나는 변화에 대한 개인 및 조직차원에서 행위자들의 순응 또는 저항, 적응과 충돌, 그리고 이해관계의 상충이나 태도의 변화와 같은 요인들이 전자정부의 결과에 영향을 미친다(Klein, et al., 1983). 넷째, 환경요소는 기술동향, 외국의 제도와 같은 외부환경과 정책에 대한 요구 및 투입을 하는 내부 환경으로서 국민을 포함한다. 여기서 외국은 국내 정책지식생태계에 지식을 공급하는 환경요소다. 또한 국민요구는 정책지식 형성의 중요한 원천

10) 수많은 학자들이 찬밥, 더운 밥 안 가리고 정부프로젝트에 매달리는 통에 행정학은 <정부용역학>이라는 경멸적 별칭을 얻었다. 그리고 정권과의 오랜 밀월은 행정학의 <불가치성>을 방패삼아 정당화 되곤 하였다(안병영, 2005).

11) 행정자치부는 지난 2006년 정부가 수행하는 연구용역 과정의 투명성 제고와 연구결과의 품질 향상을 위해 정책연구용역 관리제도를 도입하고, 이를 지원하는 정책연구정보서비스시스템(PRISM)을 개통했다.



〈그림 1〉 정책지식생태계의 개념적 모형

중 하나다. 정치제도는 각 주체들의 존재양식과 상호 작용방식을 전반적으로 규정한다(채승병 외, 2006). 가령 전자정부와 정보시스템이 구축된 조직을 둘러싼 정치, 경제, 사회, 문화, 교육 등 제반 환경적 요인이 전자정부의 결과의 차이를 가져온다. 다국적 IT기업들이 컨설팅과정에서 활용하는 지식네트워크는 한 국가의 성공사례가 다른 국가로 전파되는 경로 중 하나로 작용한다(Dunleavy, et al., 2006: 254).

정책지식생태에서 환경과 주체들 간에 교류작용 및 영향관계의 맥락에서 정보가 순환하면서 정책지식이 끊임없이 생성된다. 정책지식은 요구(투입)-산출-평가과정을 거치면서 경쟁과 선별, 적용, 공진화 과정을 거치면서 정책지식은 물론 구성요소들의 진화와 발전을 드러낸다. 이러한 양상을 보면 첫째, 주체들 간 네트워크와 상호작용이다. 정책지식의 창출과 활용에 참여하는 구성요소들은 현실 적합한 지식

의 생성과정에서 상호작용과 연계를 이룬다. 둘째, 정책지식은 필요성이 제기되고 산출되는 과정에서 관련분야의 정보, 지식들이 법, 정책, 계획 등 다양한 형태로 형성된다. 셋째, 정책지식의 생성과 적응과정인 정책프로세스는 정책주기와 관련되며, 이슈-정책형성-정책집행의 단계로 압축할 수 있다. 넷째, 적실성은 정책지식의 가치와 의미의 평가요소로서 정책환경에 대한 반응성, 정책지식소비주체에 대한 유용성, 그리고 정책생산주체와 관계가 있거나 관계된 연관성을 함축하며 정책지식의 판단기준으로 작용한다.

본 연구의 분석대상인 전자정부는 정부 미래상(Image)으로서 그 범위와 구성요소는 복잡·다기하다. 그래서 자칫 논의 초점이 흐려질 수 있으며 전자정부의 지속적 확장에 따른 포섭의 한계를 벗어나기도 어렵다.<sup>12)</sup> 하지만 전자정부정책은 두 가지 점에서 중요하다. 첫째, 공공서비스를 고객지향적이며 획기

12) 본 연구는 정책지식생태라는 거시수준을 다루면서 전자정부정책의 시간, 내용, 범주도 포괄적이며 광범위하다. 또한 기술적 및 탐색적 성격으로 인한 추상성이나 사례분석에 따른 외적 타당성 한계는 후속연구를 통해 보완기로 한다.



적 방식으로 전달하는 정보기술기반 정부구현을 말한다. 단순히 온라인서비스 제공 차원을 넘어 정부업무 전반에 인터넷을 포괄적으로 이용하는 정부(OECD, 2002)를 의미한다. 나아가 정부 관련기관을 하나의 포털 웹사이트로 연결하여 통합서비스를 제공하며 궁극적으로 온라인 포럼, 전자투표시스템의 구축에 이르는 과정으로(Wescott, 2001), 실태파악이 용이하다. 둘째, 전자정부정책은 ICT 산업의 근간이자 국가정보화의 핵심 사업(Key Project)이다. 더구나 정보기술의 바탕에서 CPND(콘텐츠·플랫폼·네트워크·디바이스)와 밀접한 정책영역이다. 즉 망(N)을 기반으로 콘텐츠(C), 플랫폼(P), 기기(D)가 상호연계 진화하면서 정부와 사회·산업이 발전할 수 있도록 ICT CPND 생태계의 선순환구조 및 ICT와 타 분야의 융합 및 확산이 요구된다(행정안전부, 2011). 이처럼 전자정부정책과정에서 다양한 행위자(개인, 조직)가 참여하여 상호작용하였다는 점에서 생태적 접근이 의미를 지닌다.<sup>13)</sup>

## 2. 한국의 전자정부 정책지식생태

### 1) 정책참여자 및 네트워크

전자정부 구축과정에서 정책행위자들은 정책네트워크를 구축하여 전자정부의 적응성을 증대시켜 왔다. 1980년대 중반까지 정보산업관련 부처중심에서 1980년대 후반 전 행정부처로 확산되면서 정책경쟁과 함께 지식생태의 외연이 확장되었다. 이 과정에서 정책지식생태를 구성하는 환경요소, 소비 및 생산주체로 네트워크가 형성되었다. 전자정부 정책네트워크의 관계구조를 보면, 행정전산화 시기에는 느슨한 정책공동체 형태를 드러냈다. 이후 역사적 맥락과 정

보기술 변화, 그리고 정보화 축적과정이 진행되면서 네트워크의 형태가 변화하였다(방민석, 2003). 정책네트워크에서 노드역할은 지식생산자로서 전자정부를 연구하는 학자와 전문가들이 담당하였으며, 링크기능은 연구자들과 소비주체들 간 상호작용에서 나타났다.<sup>14)</sup> 먼저 생산주체로는 대학 및 부설 전자정부연구소(KAIST, 서울시립대, 성균관대 등), 학회 및 연구회(전자정부포럼), 정부산하기관(정보통신정책연구원, 한국정보화진흥원 등), 민간기업(컨설팅사 및 SI업체 등)이 활동하였다. 특히, 1997년 12월 한국행정학회 내 전자정부연구회가 발족, 공론장을 마련하여 관련논문 등을 소개하였다. 전자정부 영역이 새로운 연구영역으로 인식되었다(유평준, 2001). 1999년 2월에는 전자정부입법에 대한 연구의 필요성이 학계와 정치권에 확산되었다. 1999년 9월 16일 학계, 연구소, 법조계, 정치권 및 행정부의 관련자들을 중심으로 한국전자정부입법포럼이 창립되었다. 당시 이상희 의원은 국가과학기술자문회의를 통해 전자정부입법과제를 발주하였다. 연구진은 전자정부법제화의 필요성을 주장하였으며,<sup>15)</sup> 이러한 연구자들의 경험과 지식이 전자정부구축과정에서 투입되어 법·제도가 마련되었다. 또한 시민사회단체(경제정의실천시민연합·문화연대·민중사회를 위한 변호사 모임·진보네트워크센터·참여연대·함께하는 시민행동 등)는 언론부문과 함께 전자정부 구축과정에서 제기된 전자시민증 등 정책이슈와 문제, 정책의제화에 투입작용을 하였다. 전자정부정책과정은 소비주체인 관료와 소수학자그룹에 의해 주도되었다. 실제로 일부관료는 과업수행과정에서 산출된 정보·지식을 흡수, 번역하여 다른 집단들에게 전달하는 중개자역할도 수행하였다. 참여자들 간 회의참여방식으로 각 집

13) 전자정부정책은 정보기술(네트워크, 하드웨어, 소프트웨어), 법, 조직, 예산, 인력을 망라한다. 또한 방송 및 미디어정책, 문화산업정책, IT정책 등과 밀접하며 새로운 행위자의 발생 및 참여가 두드러지기에 생태학적 접근방법의 적용 가능성이 비교적 높다.

14) 연구자를 비롯한 지식인들 간 관계는 산출된 연구보고서 내용의 유사성 정도로 결정할 수 있다.

15) 행정자치부는 한국전자정부입법포럼에 법초안을 의뢰하였다. 이에 따라 연구진(4명의 행정학자 및 2명의 법학자)을 구성하여 (가칭)전자정부법 제정을 위한 학술연구를 수행하였고, 2000년 9월 전자정부법(안)으로 행정자치부에 제출되었다(황성돈 외, 2000). 최종안은 본문 제7장 75조 부칙3조로 구성되었다.

단의 의사결정을 이어주고 정부 내외부 전문가 및 일반인들과 연결망을 구성유지해 왔다(엄석진, 2011: 357-380). 즉 전자정부 초기의 정책공간에서 형성된 관료-기업가-공학·기술자 등 공급자 중심의 인적 네트워크가 공고하게 유지되었지만 소비주체로 정치부문의 참여는 미미했다. 하지만 이명박 정부에서 전자정부가 스마트정부로 전환되었지만 사업은 정체되었다. 전자정부 예산의 경우, 2007년 2,907억 원에서 2008년 1,450억, 2012년 890억 원으로 대폭 축소되면서 전자정부관련 네트워크 명맥만 유지된 채 전문가의 우려와 불만을 자아냈다.<sup>16)</sup>

## 2) 정책공동체의 산출지식

1980년대 초반 전자·통신공학자를 비롯한 체신관료에 의해 토대가 마련되었고 후반에 경제·경영학자의 참여로 정책지세가 변화하였다. 1990년대 초반 행정학자를 비롯한 사회과학과 공학 등 학제적 접근이 이루어지고 후반부터 지식정책으로 전이양상을 드러냈다(한세익, 2002). 특히, 민간학자들은 정부위원회에 참여하면서 정책지식을 산출했다. 전산망조정위원회(1980년대), 정보화추진위원회·전자정부특별위원회(1990년대), 전자정부전문위원회·국가정보화전략위원회(2000년대)에서 정책방향 설정 및 대안 발굴에 기여하였다. 전자정부특별위원회의 경우, 주요위원들이 민간인이었음에도 부처입장을 조율하는 조정자역할을 성공적으로 수행하였다.<sup>17)</sup> 노무현정부의 전자정부전문위원회에서 한국전산원장이 국가 CIO 역할을 맡았다. 전자정부정책 역시 정보화가 갖는 기술적 특성을 감안하여 지정된 전달기관(한국정

보화진흥원, 한국정보보호진흥원 등)에서 전문지식을 창출하였다. 또한 전자정부시스템 구축과정에서는 민간 IT업체의 전문가들이 문제해결을 위한 지식 창출에 기여하였다. 특히, 한국의 전자정부정책에서 산하단체가 국가와 시민사회를 매개하였다. 즉 새로운 정책수요가 발생할 때마다 정부는 산하기관을 통해 대응하였다. 실례로 2011년 6월 한국정보화진흥원 주축으로 스마트정부(Gov 3.0) 창립된 오픈포럼에서 전자정부관련 다양한 정책지식이 산출, 공유되었다. 물론 2006년 4월에는 민간전문가들이 전자정부 관련 이슈를 폭넓게 논의하는 정책공동체로서 한국전자정부포럼이 발족하여 전자정부방향과 정책, 차세대 전자정부 로드맵 등을 제시하였다.<sup>18)</sup> 언론에서도 전자신문(미래포럼), 디지털타임스(스마트 ICT 포럼)와 SBS(서울디지털포럼)같은 전문일간지 및 방송에서 전자정부이슈 및 평가관련 공론을 형성하였다. 정책공동체의 정책지식과 담론들은 전자정부기능과 체계 정비, IT기술 및 환경 변화, 전자정부 서비스의 질적 수준 향상, 민원편의 및 효율성 제고를 위한 전자정부 법 제(2001)·개정이나 관련 제도(PMO 제도) 구축 및 운영과정에서 투입기제로 작용하였다(행정안전부, 2013). 하지만 정책지식 창출주체들이 내적 상호작용보다 정부의 이슈제기에 대응하는 방식이 주류를 이루었고 전자정부기술 및 정책의 대외 의존도 높았다. 따라서 국민적 관심과 이슈가 제약되면서 사회적 수요를 충족시키지 못했다. 정책연구에서 정보통신분야비중이 증대하였지만(남궁근, 2006) 전자정부관련 산출지식은 상대적으로 미흡했다.<sup>19)</sup> 그럼에도 전자정부 구축시기에서 행정학자들은 공직참

16) 이명박 정부의 정보화예산 감축은 공공분야 정보화사업의 축소로 이어져 정부가 전자정부 및 정보화 사업을 통한 대국민 서비스 개선의지가 부족할 게 아니냐는 의구심마저 낳았다(전자신문, 08/04/01).

17) 당시 김대중대통령은 위원회의 전문성 존중과 권한위임으로 전자정부11대사업이 효율적으로 추진될 수 있었다. 안문석교수(전자정부특별위원회 위원장)는 "1년 10개월간 50회의 실무위원회를 개최하였다"고 술회하였으며 특히, 11대사업의 성공요인으로 "민간위원이 참석하여 전문적 지식이 실무조정 및 정책수립과정에 활용되도록 하였다"고 평가하였다(안문석, 2008: 106-110).

18) 한국전자정보포럼은 연례학술대회에서 차세대 전자정부 비전을 제시하였으며 당시 행정자치부는 연구결과를 토대로 구체적인 차세대전자정부 정책을 수립, 본격적으로 추진하였다.

19) 2002년부터 2011년까지 한국행정학회와 정책학회에서 산출된 연구는 총 6,276건 가운데 전자정부를 주제로 한 연구는 108건으로 1.72%에 불과한 수준이다.

여와 자문 및 용역을 통해 정책지식을 산출하였다(안병영, 2005). 이러한 산출지식을 바탕으로 행정전산화(전산망, 정보화) 구축계획을 비롯 하여, 전자정부 관련법령의 제·개정, 전자정부(지식정부, 모바일정부, u-정부, 스마트정부) 추진계획 및 로드맵 등 전자정부 정책 및 계획이 마련되었다.<sup>20)</sup>

### 3) 정책프로세스와 정책지식

정책지식은 산출과정에서 지식프로세스가 원활해야 한다. 즉 지식공유와 유통이 자유로워야 한다. 이에 따라 정부도 전자정부에서 진화된 지식정부 구현을 위해 지식관리활동을 전개해 왔다. 그 목적은 지식관리를 통해 문제해결능력과 정부경쟁력 강화에 있었다(행정자치부, 1999). 나아가 외부의 지식자들이 조직 내에 신속하게 유통되도록 통합체계를 갖추어 시민니즈와 정책문제 해결을 도모하는 것이다. 지식습득·생산·공유·활용의 효율적 관리는 정책성패를 가늠할 정도다(Sugarman, 1999). 즉 지식생태의 물리적 기반으로서 IT가 결합된 통합된 기술네트워크시스템으로서(Por, 1997: 29-30) 지식창조·공유·활용을 위한 지식DB와 커뮤니케이션 링크 기반 지식관리시스템 구축, 활용과 함께 지식네트워크의 확장(중앙 48개, 지방 60개 기관)을 시도하여 2008년 1월 최초의 지식행정포털인 온-나라 지식나라(www.gkmc.go.kr)가 개통되었다.

전자정부 추진과정은 행정 및 정보기술(IT)과 관련된 다양한 지식과 정보가 정책참여자들을 통해 유입, 확산, 활용, 전환되는 과정이다. 관료를 비롯하여 교수, IT기업의 전문기술자, 컨설턴트, 언론인, 그리고 시민사회 및 정치인에 이르기까지 다양한 행위자들이 개입하였다. 뿐만 아니라 각 단계에서 행위자들이 상호작용하면서 관련 지식과 정보를 제공, 공유하며 정책목표 달성을 위해 활용되었다(Fountain, 2007; Dunleavy, et al., 2006; Yildiz, 2004). 특히, 민

간전문가가 참여한 위원회활동으로서 전자정부특별위원회(2001)의 활동이 컸다. 아울러 온라인 정책과정 참여확산을 위해 2002년 전자정부포털사이트(www.egov.go.kr) 서비스를 시작하였고, 지방정부 차원(서울시)에서는 천만상상오아시스(2006, oasis.seoul.go.kr), 희망씨앗 99플러스(www.seoul.go.kr/hope2012) 대표사례다. 이명박 정부에서는 정보자원의 활용을 통한 가치창출과 역기능 해소에 초점을 맞추었다. 즉 기 구축된 전자정부정보, 서비스, 시스템의 연계, 통합 및 재활용을 통한 가치창출을 위해 스마트정부가 추구되었다(행정안전부, 2011). 가령, 행정정보공동이용실적이 2005년 844만 건에서 2009년 4,515만 건으로 증가하면서 1,635억 원의 사회적 비용을 절감하였다(한국정보화진흥원, 2010). 그러나 초기에 관료, 공학 및 행정학자 중심의 전자정부 정책과정에서 인문·사회·문화 분야전문가 및 학자, 시민사회 참여가 제약된 채 하향적 방식으로 운영되었다. 즉 이슈, 정책형성과 집행프로세스도 공급자인 관주도경향을 보여주었다. 실례로 전자정부법안검토과정에서 연구자원이 훼손되거나 전문가와 시민단체 의견수렴 없이 추진되는 등 공급자위주의 정책편향을 드러냈다. 일부 전자정부사업에서는 사업우선순위 및 추진방식과 관련하여 고객과 주민의 니즈보다 공급자 관점이 반영되었다. 그 까닭은 정책연구에 필요한 자원이 정부에 집중되었기 때문이다. 학계 및 시민사회는 독자적이며 안정적 재원마련이 어렵기에 정부의존이 심했던 것으로 판단된다. 물론 전자정부초기와 달리 노무현(모바일정부), 이명박(스마트정부)정부시기에서 학계, 전문가, 시민사회 참여가 확대됐지만 여전히 정부주도의 정책과정을 벗어나지 못했다. 심지어 정부내 공유, 소통프로세스가 취약하여 부처 간 정보단절과 분절을 의미하는 부처간막이가 정부 3.0 추진과정에서 가장 커다란 걸림돌로 지적된다(연합뉴스,

20) 이러한 사실은 전자정부연구회, 전자정부 관련위원회에 참여했던 교수와 민간전문가(SI업체)들과의 대담 및 학술대회의 토론과정에서 확인하였다.

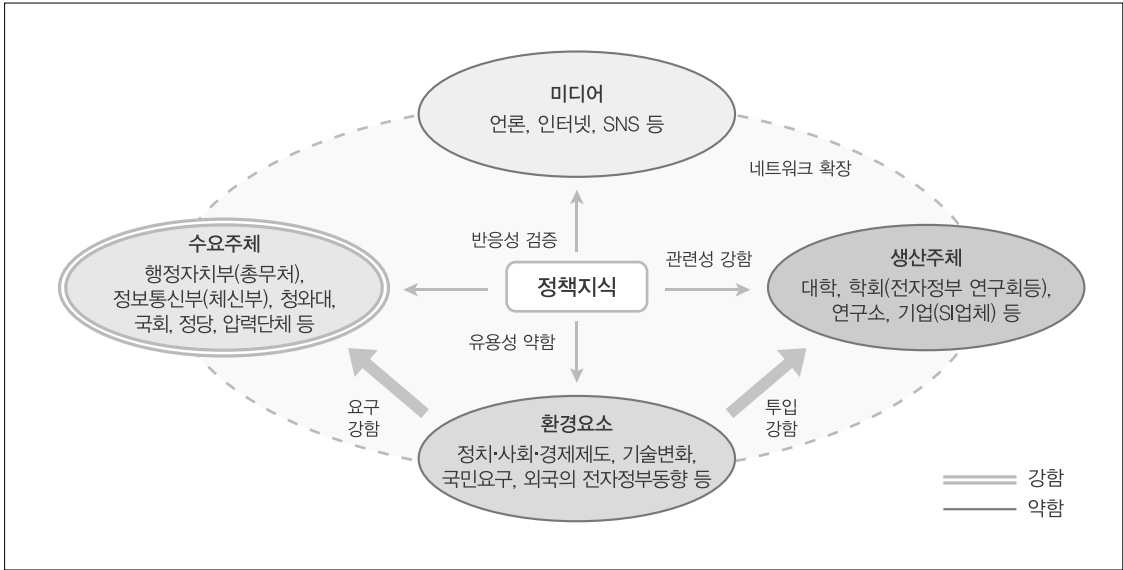
13/06/19).

#### 4) 정책지식생태의 적실성

정책지식은 행정관리 및 정책개발에 가치를 제공해야 유용성이 담보될 수 있다. 즉 사회문제 해결과 가치창출에 기여할 때 적실성을 인정받을 수 있다. 이런 관점에서 정책연구자들도 정부 및 현장과 지속적인 교류가 필요하다. 그 동안 전자정부, 지식정부를 표방하며 정보지식의 유통 면에서 놀랄만한 수준으로 발전해 왔다(강승한, 2010: 129). 기존 정부와 상이한 기술과 제도, 절차를 필요로 하는 전자정부의 초기단계에서 정책개발이나 연구 활동에서 미국의 이론, 정책프로그램 및 보고서 등이 활용되었다. 하지만 전자정부사업의 확산, 심화과정에서 제도 및 시스템구축, 운영의 독창성을 드러냈다. 가령 1996년에 제정·공포된 정보공개법은 아시아최초의 정보공개제도였다. 또한 1999년 서울시의 민원처리온라인 공개시스템(OPEN System)은 세계 최초의 부패적결 우수모델로 선정되었으며 국제투명성기구(TI) 등에서 성공모델 또는 반부패 우수사례로 발표되었다. 또한 UN의 전자정부평가에서 2001년 15위에서 2010년부터 2012년까지 3년 연속 1위를 차지하면서 세계 각국의 벤치마킹 대상이 되었다. 예컨대 조달청의 나라장터, 관세청의 전자통관시스템(UNI-PASS), 법무부의 출입국심사서비스(KISS), 특허청의 인터넷기반 전자출원시스템(특허넷), 행정안전부의 정부통합전산센터모델 등은 외국으로 수출되고 있다. 이러한 산물 및 성과는 정부와 학계 및 연구계의 전문가와 기업 등 전자정부 공동체가 지속적으로 협력해 온 산물로 인식된다(송희준, 2010). 즉 산·학·관간 기술 및 지식생산, 공유, 활용에 힘입은 바 크다. 행정안전부는 2012년 9월 세계 각국 전자정부 담당 고위공무원과 민간 기업을 초청, 전자정부 글로벌 확산이란 주제로 유엔경제사회개발기구(UNDESA)과

OECD공동으로 국제포럼을 개최하여 전자정부경험과 지식확산의 계기를 만들었다. 이처럼 전자정부 정책지식생태에서 산출된 정책지식은 새로운 정책 및 서비스발굴로 이어지면서 세계 최고수준의 전자정부 기술과 인프라 혁신을 성취했다.<sup>21)</sup> 하지만 당초 의도했던 행정능률과 정부생산성 향상, 국민 삶의 질, 기업경쟁력으로 연결되지 못했다는 점에서 근본적으로 정책 산출의 적실성이 제약된 것으로 판단된다. 가령 정책연구용역에서 드러났듯 발주기관의 사전 의도된 방향성이 내재된 경우가 많았기에 연구자소신과 관계없이 정책성향을 판단해 프로젝트가 수행되었다(권혜수, 2005). 이런 경향에서 전자정부용역연구도 자유롭지 못했다. 한국의 현실상황에 부합한 전문적이고 통합적인 정책지식으로 사회적 수요에 부응하기보다는 정책소비자와 특정 분야의 생산자간 한정된 관계형성으로 인해 비록 정책공동체는 긴밀했지만 폐쇄성으로 인해 산출지식의 적실성이나 유용성이 제약되었다. 또한 정책성과 및 효과에 대한 국민의 만족수준도 저조한데 전자정부서비스이용률은 2003년 23%에서 2006년 47%로 증가하였지만, 수요자가 체감하는 유용성(61.8%) 및 만족수준(63.3%)은 낮았다(행정안전부, 2010). 특히, 유용성을 고려하여 설계된 전자정부 웹사이트 평가결과, 70점대 수준으로 나타나 여전히 유용성 확보가 당면과제다(변대호 외, 2005). 일반민원 행정서비스에 비해 인터넷 민원행정서비스의 만족도 역시 상대적으로 낮았다(이근주 외, 2009). 지역차원에서도 서울시 전자정부 구축 수준은 대외적으로 세계 최고로 평가되지만, 이용자들의 활용도와 만족도는 상대적으로 낮은 것으로 나타나면서(고경민 외, 2005), 관주도적 전자정부로 인한 시민중심성이나 이용활성화는 해결되어야 할 문제로 제기되었다(김준한, 2010). 전자정부가 추구해 온 행정생산성·투명성의 획기적 개선과 국민과 기업에 대한 행정서비스의 질을 가치창출의 단계까

21) 「글로벌전자정부포럼 2012」에서 브루킹연구소는 한국을 전자정부성과 세계1위의 국가로 꼽았다(전자신문, 12/10/18).



〈그림 2〉 한국의 전자정부 정책지식생태

지 끌어올리기 위해 많은 노력이 필요하다. 앞서 논의한 바와 같이 한국 전자정부 정책지식생태를 정리하면 〈그림 2〉와 같다.

### 3. 미국의 전자정부 정책지식생태

#### 1) 정책참여자 및 네트워크

클린턴정부 시절 형성된 전자정부정책은 정보고속도로사업(NII)과 함께 행정성과평가사업(NPR)에서 그 비전과 전략이 구체화되었다. 전자정부비전과 정치적 리더십은 산업, 학계와 정부 간 긴밀한 협력체계에서 정보기술 발전을 통한 세계적 리더십과 국가 경쟁력 강화라는 국정목표로 나타났다. 정책과정에서 정부·민간·산업 분야의 협력체계가 구축, 운영되었다. 즉 기업, 대학, 시민사회(전자프론티어: EFF), 의회, 주 및 지방정부와의 긴밀한 동반자 관계를 강조하였다. 여기서 백악관은 전자정부정책의 선도 및 조정자역할을 수행하였다. 또한 정보인프라 임시작업반(IITF)과 정보인프라자문위원회(NIIAC)는 민간 부문 투자증진, 보편적서비스 개념의 확대, 기술혁신

과 응용증진, 이용자 지향, 정보보안 및 망 신뢰성 확보 등 NII 기본원칙을 천명하면서 전자정부 정책의 상위맥락을 형성하였다. 정책지식을 생산하는 대학은 사회 모든 부문에 전문가를 공급하고 일부 싱크탱크 간 이념적 긴장관계를 형성하며 경쟁을 유지하였다. 의회와 시민사회는 경쟁과 협력적 공생관계의 바탕에서 정책추진체계가 작동하였다. 특히, 부시행정부에서 전자정부국 내 분야별 기획위원회(Steering Committees)는 분야별 전자정부 과제 담당자와 관련기관 대표자들로 구성되어 사업수행과정에서 조정 및 지원역할을 담당했다(엄석진, 2008). 또한 시민사회가 중요 정책의제를 위원회에 반영할 수 있도록 하는 장치를 통해 정보화정책의 견제와 균형을 추진체계 내에서 실행하였다(정연정, 2009). 이처럼 정치, 민간, 공공, 시민사회 그리고 영리부문 모두 한쪽으로 쏠림이나 부족함이 없고 경계도 확연하다(김선빈 외, 2007: 310-311).

미국의 전자정부 추진체계가 정부 주도적이었지만 민간주도 원칙과 분산형 추진전략을 구사했으며, 시민사회 참여와 정부부처 내부의 분산화를 통해 정부

독주의 위험성을 최소화하였다. 정책초기에 IT가 행정개혁 수단으로 강조되었지만 구체적 전략을 수립하지 못했다. 정부생산성 향상, 신속한 업무처리, 대국민 서비스 질 향상 등 정부조직에 적용할 기준이 마련되지 못하였다. 심지어 IT기술개발 및 응용수준이 사기업에 비해 낮고<sup>22)</sup> 경험도 부족하므로 사기업에 전자정부 구축을 민간에 위임하자는 소수의견도 있었다. 그러나 민·산·관 전문가로 구성된 NPR을 중심으로 행정개혁의 핵심과제인 성과중심 실적평가제가 도입되고 법적 기반도 마련되었다. 즉 IT가 행정개혁 목표달성기준으로 인식되고 분야별 및 IT의 업무성과측정기준이 제시되었다. 전통적으로 미국은 연방정부와 의회, 주정부의 독립적 기능과 역할이 상호간 분담되었기에 전자정부 구축이 일관성 있게 진행되기가 힘들었지만 대통령리더십이 뒷받침되었고, 예산권과 전문성을 갖춘 OMB가 조종자 역할을 수행하였다. 대통령이 전자정부 관련 입법 및 법집행을 위해 직접 의회와 정책협상을 수행하였다. 의회와의 원활한 관계와 효율적 정책집행을 위한 대통령 역할이 컸다.<sup>23)</sup> 전자정부 의제와 실천지침이 대통령리더십에 의해 현실화되었고 개별 행정부처의 독립적 권한과 역할을 통해 실행되었으며, OMB 및 위원회를 통한 조정이 이루어졌다. 부시정부도 체계적이고 효율적인 전자정부메커니즘을 구축, 운영하였으며 오바마 정부도 국가혁신 조건으로 IT활용을 강조하며 전자정부정책을 추진하였다. 즉 대통령과 OMB 처장 등이 공공관리 개선을 위한 전자정부 필요성을 강조하면서 전자정부국 활동을 뒷받침하였다(엄석진, 2008).

## 2) 정책공동체의 산출지식

전자정부정책 지식산출은 정부·교육·산업연구소의 연결망에서 정보교환 및 지식확산 양상을 드러냈다. 산·학·관 협력기반 민간중심의 실용주의 맥락에서 정책지식이 산출되었다. 부처차원의 정책산출의 경우, 전자정부관련 규정이나 지침 등을 제정하면서 부처 간 협력과 정보공유를 위한 회의를 개최하였다.<sup>24)</sup> 범국가 차원에서는 정책개발(NPR), 정책조정(GITS위원회, OMB), 정책협의 및 자문기구(정보기술자문위원회/CIO협의회)를 통해 이루어졌다. 민간 차원에서 전자정부정책 지원조직으로서 산업자문단은 전자정부국과 파트너십을 맺고 정책과정에서 제기된 문제점과 쟁점, 관련 사례를 조사, 분석하였다. 가령 OMB는 산업자문단에 FEA사업의 효과적 추진방안에 대한 연구를 요청하였다. 이에 따라 OMB회람 A-11과 업무참조모델의 결합, ITA 성숙도 평가 지표 개발, 상호운용성의 개념 등에 대한 사전연구 등이 민간 IT조직인 산업자문단(IAC)에 의해 수행되었다(엄석진, 2008).<sup>25)</sup> 또한 민간사례를 정부에 적용하면서 필요조치들에 대한 연구결과를 전자정부국과 공유하였다.

전자정부 구축과정에서 형성된 공공과 민간부문간 제도화된 연계는 일종의 협력적 공생관계(Symbiotic Relationship)로서 전자정부 정책과정에서 민간의 전문지식의 유입통로로 기능하였다(엄석진, 2008). 예컨대 OMB는 전자정부의 핵심 요소인 업무참조모델 구축업무를 민간조직과의 연계 속에서 진행하였다. OMB 내 컨설팅지원팀은 업무참조모델 구축관련 전자정부국의 업무를 지원하였다. 과제 추진현황 분

22) 민간부문은 정보화사업 투자를 통해 약 40%의 생산성을 향상시켰지만 연방정부는 2002년 450억 달러를 투자하고도 가시적 성과가 미흡한 것으로 평가되었다.

23) 특히, 클린턴정부 시절 발의된 법률안에 대한 의회의 높은 지지율은 정보화정책이나 전자정부사업 집행과정에서의 갈등조절을 위한 중요한 역할사례다.

24) 초대 전자정부국장이었던 Mark Forman은 대통령관리위원회 및 정보화담당관 협의회를 통한 설득 작업에 많은 노력을 기울였으며, 위원들과의 관계를 돈독히 하는데 노력했다(Washington Technology, 02/01/04).

25) 산업자문단은 400여 미국 IT기업들의 연합체이면서 비영리조직으로서 정부와 민간부문의 IT전문가들이 정보공유와 전문경력개발을 지원하며, 의사소통의 원활화와 파트너십과 신뢰증진을 목적으로 한다. 그리고 전자정부국과 파트너십을 맺고 전자정부 추진과정에서 야기된 문제점이나 쟁점들에 대해 민간부문의 선진사례를 조사, 분석하여 전자정부국에 제공하여 왔다(엄석진, 2008).

석, 추진방향과 복수의 정책대안들, 그리고 각각의 장점과 단점 등을 제시하였다. 이러한 정책대안들을 바탕으로 전자정부국장 등이 최종 결정하였다.<sup>26)</sup> 역사적으로 독점금지과 공정경쟁 확보를 위한 시장규제를 고유기능으로 삼아온 정부와 기업 간 적대관계가 우호관계로 전환되었다. 특히, 시장규제완화는 기업경쟁력 제고를 도모함으로써 전국적 고속통신망 구축과 정부서비스에 대한 기업참여 유도를 통해 국가경쟁력 제고에 기여하였다. 초기의 전자정부 인프라 구축은 정부기관시스템 간 유기적 연계 미비 등으로 인해 효율성은 미흡했다. 따라서 의회는 전자정부 관련 법안을 제정하여 전자정부사업 집행력 제고 및 예산확보 등 전자정부구축을 가속화하는 계기를 마련하였다.<sup>27)</sup> 뿐만 아니라 Benton Foundation을 비롯한 민간연구단체들은 전자정부구축 및 운영이념이나 철학적 토대 구축을 위한 지식산출에 기여하였다. 이 외에도 언론과 함께 정보기술과 미디어활용도 두드러진다. 즉 혁신적인 공공정보 공유방식으로 정책효과를 극대화하고 있다. 특히, 자연재해와 테러에 대응하는 국가안보 및 재난관리정책분야에 소셜미디어를 도입하여 많은 우수사례<sup>28)</sup>를 배출하였다.

### 3) 정책프로세스와 정책지식

전자정부 구축과정에서 지식생산주체들은 개방, 경쟁과 협력이라는 수평적 위치에서 자율적 형태로 정책지식을 산출하였다. 먼저 백악관, 연방정부 및 주정부의 정책은 인터넷을 통한 접근이 가능하다. 의회도 Thomas라는 온라인서비스를 통해 법안, 의회 기록, 요약문서 등 입법정보를 제공하였다. 행정개혁 사례의 지역적, 범부처적 확산노력도 정보기술기반

에서 이루어졌다. 가령 NPR의 ‘BenchNet on FedWorld’이 국방성, 원호청, 국세청, 상무성, 의회 도서관 등의 지원을 받아 벤치마킹을 통한 행정개혁 추진성과와 정책정보공유·교환되고 주정부(캘리포니아)나 카운티(산타모니카, 알링턴)에서도 시행되었다. 이처럼 행정정보에 대한 접근과 이용은 문서감축법(Paperwork Reduction Act of 1981)과 정보자유법(1996)에서 보장되었으며, 투명하고 열린 정부 지침(2009)과 정보공유를 위한 트위터, 페이스북 등을 통해 공개, 공유, 참여가 활발해지고 있다. 의회는 「전자정부법」 제정 등 입법기능을 통해 전자정부 정책을 초당적으로 지원하였다. 특히, 전자정부 전담 기관(전자정부국) 형성과 전자정부기금(e-Government Fund)의 운용권한을 부여하였다. 전자정부정책에 관한 행정부 내 통제권한과 재정자원의 결합이라는 의미에서 전자정부국은 정책역량 강화를 위한 제도적 기반으로 평가된다(Fountain, 2002).<sup>29)</sup> 1990년대 초기 고성능전산법, 관리예산처 규칙 개정, 정부인쇄청법 개정 등을 통해 전자정부 구현을 가속화하였다. 1996년 초에 개정된 통신개혁법(Telecommunications Reform Act of 1996)은 시장진입장벽의 제거 및 완화(통신과 방송의 상호진입 허용), 경쟁의 공정성 확보, 음란·폭력물에 대한 감시 및 제재 등을 규제함으로써 전자정부 구축을 위한 법적 토대를 정비하였다. 2001년 5월, 민주당 리버만상원의원이 발의한 전자정부법안제출이 공화당 프레드톰슨의원과 공동발의자가 되는 과정에서 우여곡절 끝에 2002년 6월, 만장일치로 법안이 통과되었고, 이후 자매법안인 H.R. 2458과 함께 하원 정부개혁위원회 기술조달정책소위원회 회부(2002.7), 하원

26) 이와 같은 내용은 작업반의 예산구조에서도 나타난다. FEAPMO의 예산은 OMB 소속 직원인 선임 아키텍트의 보수와 컨설팅팀에 대한 용역 계약 금액으로만 구성되어 있다.

27) 미국은 이미 1993년부터 GPRA(93), FASA(94), Clinger-Cohen Act(96), GPEA(98) 등 전자정부 구현과 관련된 법률을 제정하였다.

28) 국토안보부(DHS)의 모바일 상용경보시스템(CMAS) 구축, 뉴저지주의 재난재해 취약계층을 위한 특별대응체계 구축, 연방재난관리청(FEMA)의 공공부문간 효율적인 연계·협업체계 구축 등이 대표적 사례들이다.

29) 의회는 전자정부 정책추진과정에서 OMB에 권한과 함께 책무부과로 견제와 감시를 강화하였다. 전자정부 추진결과에 대한 연례보고서 제출을 의무화하고, 집행과정에 대한 지속적인 점검과 통제를 수행하였다. 또한 연방기관의 정보기술관련 사업이나 운영에 대한 청문회에 전자정부국장을 출석시키기도 했다.

소위원회입법청문회(2002.9)를 거쳐, 11월 15일 최종 확정되었다(한국전산원, 2002). 2002년 전자정부 법제에서 예산관리국은 법조항의 범위 내에서 진행되는 전자정부 진행에 대한 의회보고서 제출하여 정책지식을 공유하였다.

전자정부국은 민간부문과의 연계장치 제도화로 정책과정을 활성화시켜 왔다. 첫째, 전자정부 업무 전반을 지원하는 컨설팅 지원팀(Supporting Contractors)<sup>30)</sup>의 활동이다. 이들은 경쟁입찰을 통해 OMB와 서비스제공 계약관계를 맺고 OMB에 상주하면서 정책결정을 지원하였다. 가령 전자정부 집행관련 이해관계자분석에서 정책대안 제시, 사업추진 상황 및 성과분석 등 전자정부프로세스 제반 분석 업무를 담당하고 있다. 둘째, 전자정부정책의 산출과정에서 드러난 민간부문과의 협력과 민간중심의 위원회형성에서 특성이 드러난다. NII자문위원회는 민간과 정부 간 협력체로서 참여방식도 다양하며, 개별 부처의 업무수행을 위한 민간위원회가 상대적으로 많이 존재하는데 이는 분산적 추진체계를 반영한 것으로 이해된다. 또한 시민사회의 강력한 정책개입 가능성이 드러나면서 전자정부사업이 시민사회의 주요 아젠다로 자리 잡았다. 이는 정책홍보과정에서 강하게 작용하는 참여메카니즘은 시민사회 이해의 조직화와 정책개입이라는 전통을 반영한다(정연정, 2009). 특히, 정책프로세스에서 시민참여노력으로 온라인청원플랫폼(We the People)과 함께 모든 시민(외국인 포함)이 정책결과와 공공서비스 제공에 참여할 수 있는 사이트 Challenge.gov를 구축하였다. 미국의 정부부처나 기관들은 당면 문제해결과정에서 민간의 전문성과 의견을 반영하고 있다. 동시에 시민은 Data.gov에 공개되는 공공정보와 데이터를 공유, 활용하면서 Challenge.gov를 통해 아이디어와 솔루션을 제공하면서 민관협력 강화와 상생을 도모하고

있다.<sup>31)</sup>

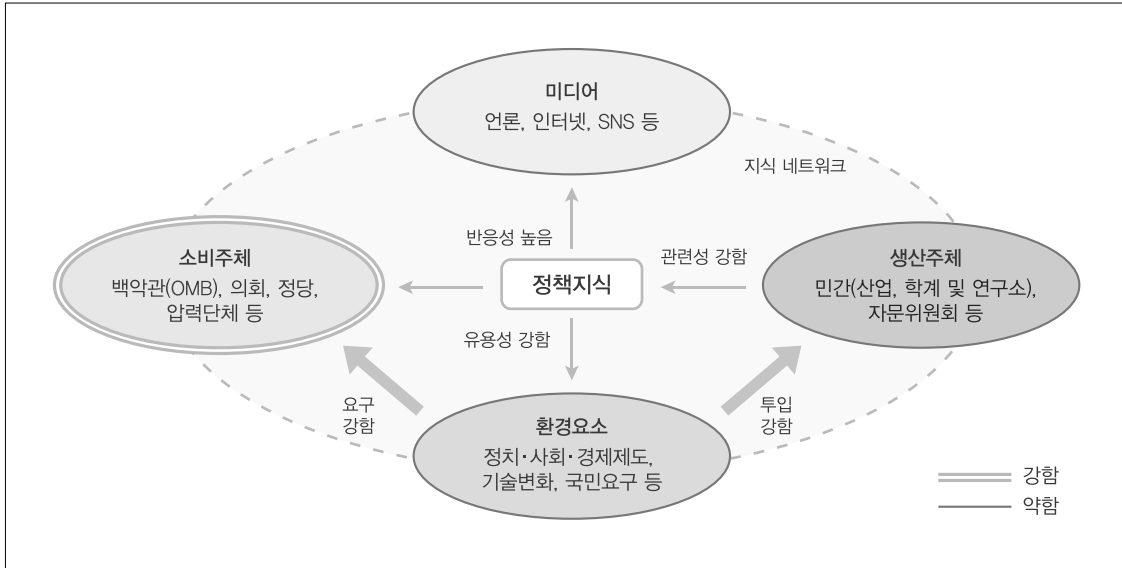
#### 4) 전자정부 정책지식생태의 적실성

미국의 국가성과평가위원회(NPR)에서 작성한 '정보통신기술을 이용한 리엔지니어링(1993)'은 전자정부 구축을 위한 최초의 계획보고서다. 여기에서 전자정부(Electronic Government)라는 용어가 처음 사용되었다. 1990년대부터 추진되어 온 미국 전자정부는 세계 최고수준으로 평가된다. 2002년 발표된 '전자정부 전략(E-Government Strategy)'은 대통령 관리아젠다(PMA)로서 한국을 비롯한 다른 나라의 벤치마킹대상이 되었다. 가령, 정부 대 시민(G2C) 분야의 5개 사업, 정부 대 기업(G2B) 분야의 6개 사업, 정부 대 정부(G2G)분야의 5개, 사업 및 운영 및 내부 효율화(IEE)의 7개 사업을 범정부적으로 추진하였다. 미국 전자정부 사업의 성공요인은 예산관리처(OMB)를 중심으로 한 강력한 추진체계와 예산과 성과를 연계한 결과중심의 성과주의에 기인한다. 또한 정부, 의회, 산업, 시민사회의 조직, 인력 등이 자율성, 독립성이 강한 주체로서 상호 유기적 협업체계를 통해 정책지식을 산출하였다. 특히, 의회는 지속적인 법·제도적 정비를 통해 범부처적 사업추진기반을 확대하고, 학계 및 산업부문, 시민사회의 참여를 통해 지속적으로 발전하였다. 또한 전자정부의 기술혁신뿐만 아니라 제도 구축에서도 선도적 위치에서 정책지식을 창출, 활용하여 한국을 비롯한 여타국의 벤치마킹 대상이 되었다. 연방정부아키텍처(FEA) 기반 범부처간 상호운용성 확대, 공통기반 솔루션의 제공, 중복투자 제거를 통한 효율성 향상, 시민중심의 전자정부서비스를 발굴, 제공하였다(한국전산원, 2005). 그 결과, 미국 전자정부의 이용의 활성화뿐만 아니라 만족수준도 높은 것으로 나타났다(Freed, 2009).<sup>32)</sup> 앞선 논의를 바탕으로 미국 전자정부의 정책지식생

30) 컨설팅지원팀은 대부분 MBA학위를 보유하고 있거나, 정보화분야에 능숙한 전문가들로 구성되어 있다.

31) We the People(petitions.whitehouse.gov), Challenge.gov, Data.gov(http://www.data.gov).





〈그림 3〉 미국의 전자정부 정책지식생태

태를 정리하면 〈그림 3〉과 같이 나타낼 수 있다.

#### 4. 비교평가<sup>32)</sup> 및 시사점

전자정부정책은 진공맥락에서 추진되는 것이 아니므로 국가상황과 현실에 대한 고려가 필요하다. 한국과 미국의 행정부 기능의 상이성, 입법부 및 사법부 간 관계의 차이, 행정과 국민 그리고 시민사회 간 관계의 차별성(이종범, 1979)에도 불구하고 한·미 간 정책지식생태를 비교평가하면 다음과 같이 정리된다. 초기에 정부주도로 형성된 한국의 전자정부정책은 산업, 학계, 시민사회 등의 상호작용과정에서 확장과 심화되었다. 전자정부정책도 정보와 지식에 바탕을 둔 의사결정행위라는 점에서 행위자 요인이 강했다. 특히, 시간경과에 따라 정책과정 참여자간 이해관계와 상호작용에 의한 역동적 변화양상을 드러냈다. 기존의 한국 정책지식 생태계에서 지적됐던

논리적 의견그룹의 불명확, 내적 상호작용의 미흡 등의 한계(김선빈 외, 2007)와 다소 상이한 양상을 드러냈다. 하지만 글로벌 정책지식에 대한 의존도가 높았다. 반면에 미국의 정책지식생태계는 각 정책지식 생산주체들이 수평적 위치에서 자율적인 형태로 정책지식을 경쟁적 협력의 관계에서 생산하였으며 그 범위도 매우 포괄적이고 다양하며 충분한 개체가 존재했다. 정치부문에서는 GAO, CRS가 의원들의 주장을 과학적으로 뒷받침하는 역할을 수행하였다(김선빈 외, 2007). 앞서 제시된 분석기준에 따라 살펴보면 첫째, 정책참여자와 네트워크의 경우, 한국은 대통령비서실 내 정부혁신·지방분권위원회 산하에 전자정부전문위원회에 의해 정책이 주도되었다. 즉 소비주체인 관료주도의 정책지식 선별, 활용으로 생산주체 간 괴리현상이 나타났다. 반면 미국은 백악관 및 상무성에 의해 전자정부비전이 제시되

32) 코트라 마이애미 KBC의 자료에 따르면 미국 내 인터넷 이용자들 중 전자정부사용률은 80%가 넘는다고 한다. 미국 성인의 60% 이상은 미국 전자 정부를 사용하고 있으며, 학력과 소득이 높을수록 활용률이 높은 것으로 집계되었다.

33) 본 연구에서 평가에서 정책지식의 적실성평가는 지식생태의 세 가지 요소 즉, 생산주체의 관련성, 소비주체의 유용성, 환경요소의 반응성과 관련한 분석내용을 바탕으로 하였지만 연구자경험에 의한 주관적 판단이 개입되었다.

고 정책과정에서 학·산·연 간 인력과 협력업무가 느슨하게 연결되었다. 중요한 특징은 연방예산관리국(OMB) 책임자와 각 부처의 책임자의 역할을 IT와 행정개혁의 맥락에서 재정립하였다. 미국은 연방정부와 의회, 주정부의 독립적인 기능과 역할이 상호 분담되면서 전자정부 구축의 일관성 확보가 어려웠지만 정책지식 생산주체들이 자율성을 갖고 참여하면서 정책지식생태의 다양성과 건강성이 유지되었다. 여기에 대통령리더십의 바탕에서 OMB가 통합적 조정자 역할을 수행했다. 지방수준에서는 지방자치단체를 중심으로 분산된 전자정부정책이 추진되었다. 둘째, 정책공동체의 산출지식의 경우, 미국은 의회, 학계, 산업계가 균형적으로 상호작용하였다. 정책지식 생산자(연구소/학계)와 소비자(정부/의회) 간 인적 및 지적 네트워크가 활발했다. 또한 시범사업, 규제완화, 정보기반구조 보조금제도 등에서 민간참여가 활성화되었으며 KIOSK, WINGS 등 대국민 서비스향상을 위한 전자정부 서비스가 산출되었다. 하지만 한국은 중앙정부 주도로 정책지식이 산출되었다. 지식생태계로서 국회 및 정당의 정책비전이나 기능이 취약하고 시민사회의 참여도 미약했다. 물론 정권별로 상이한 특성을 보여주는데 전두환-노태우-김영삼 정부의 행정전산망사업, 김대중 정부의 전자정부 인프라 구축, 노무현정부의 전자정부 서비스 구현, 이명박정부의 스마트정부가 추진되는

과정에서 전자정부 정책지식의 양적 확장과 질적 심화를 보여주었다. 셋째, 정책프로세스와 산출지식의 경우, 미국은 민간주도의 원칙하에 상향적 정책과정을 보여주었으며 백악관 예산국은 전자정부정책과정에서 선도 및 조정자 역할을 담당하였다. 반면 한국은 관료주도의 하향적 정책과정에서 지식이 산출되었다. 전자정부 논의도 행정편의 위주로 추진되면서 정부운용체제 속성 자체를 바꾸는 노력이 이루어지지 못했다. 넷째, 정책지식의 적실성의 경우, 미국은 클린턴정부에서 오바마정부에 이르기까지 사회현안 해결 및 미래사회 선도를 위해 민주주의 강화, 정부효율성과 효과성 향상 및 정부투명성, 시민참여성 및 협력 증진을 위해 전자정부 정책지식이 산출되었다. 특히, 미국의 정책사례나 지식이 다른 국가에 벤치마킹되거나 확산되었다는 점에서 적실성을 넘어 독창성이 인정된다. 한국의 정책지식은 전자정부도입 초기에 싱가포르, 미국을 벤치마킹하였다. 하지만 후기에는 축적된 정보기술 경험과 정책지식을 바탕으로 독창적 성격을 드러냈다. 최근에는 한국의 전자정부모델과 경험이 개발도상국으로 수출되고 있다. 한국의 전자정부 정책지식은 생산주체의 관련성과 함께 환경변화에 대한 반응성도 강화되고 있다. 하지만 국민이나 정책지식 소비주체의 유용성은 약한 것으로 생각된다. 앞서 지적했듯 정부경쟁력과 투명성, 시민활용 및 만족 등의 측면에서 영향

〈표 2〉 한국과 미국의 전자정부 지식생태의 비교평가

구 분		한 국	미 국	정책적 시사점
정책네트워크		정부주도의 강한 연결	독립적 주체 간 균형, 느슨한 연결	참여자의 자율성과 다양성 증진
정책공동체 지식산출		-정부 및 정책연구소 주도하에 -민간(학계, 산업)의 제한적 참여 -산출지식의 적실성 제약	-민간(산·학·연 자문위원회)의 적극적 참여 -산출지식의 사회적 활용	-산·학·관·연 교류 활성화 -산출지식의 사회적 적실성 제고
정책프로세스		하향적(관주도적)	상향적(민간주도)	-정책흐름의 역동성 제고 (수평적, 쌍방향 흐름)
정책 지식 적실성	반응성	초기 모방적, 후기 적응적	반응적	생성적 지식산출 (정책지식의 적실성 및 창발성 제고)
	유용성	약함(만족도 및 이용률 낮음)	강함(이용률 높음)	
	관련성	강함(전문성)	강함(전문성)	

이나 기여가 약하다. 이러한 논의를 요약, 정리하면 <표 2>와 같다.

#### IV. 정책지식생태의 지향과 과제

주지하듯 한국의 전자정부는 세계 최고 수준이다. 아울러 전자정부 분야의 연구 활동 증가로 지식축적과 확장이 드러나면서 정책 산출의 성과도 인정된다. 최근에는 정보화와 전자정부연구의 국제화 한계의 극복양상도 보여준다(김성태, 2006). 이제는 정책지식이 모방단계에서 벗어나 창조적 전환이 필요한 상황이다. 이를 위해 정책학의 정체성 재인식과 정책지식의 규범과 처방 간 조화, 그리고 정책지식생태의 다양성과 개방성, 역동성, 창발성 확보를 위한 지향과 실천이 요구된다. 정책지식에 대한 생태적 접근은 정책요소와 작용에 대한 이해와 함께 정책이론과 현상의 지속적인 성장과 발전을 위한 시사점을 제공한다는 점에서 의미를 지닌다.

##### 1. 정책학의 정체성 재인식과 지향

한국의 정책지식은 한국사회 특유의 문제 상황과 바람직한 미래를 바르게 이해, 설명하고 있는가?, 정책연구가 경험적 정책관리와 개발에 실제로 유용한가? 등 정책지식을 둘러싸고 제기된 의문에 대한 해제탐색과정에서 정책지식생태의 새로운 지향이 모색되어야 한다. 첫째, 한국정책과 사회발전을 제약하는 문제가 무엇이며, 그 발생 원인을 어떻게 설명, 해결할 것인가라는 문제의식 속에서 정책지식을 추구하되 한국적 상황과 현실에 적합해야 한다. 달리 말해 한국적 특성과 문제에 대한 고려 없이 정책연구가 이루어지는 경우, 정책이 당면한 행정 및 사회문제와 유리될 수밖에 없다. 따라서 국가 및 사회

발전을 위한 보편성을 지향하면서 새로운 지식을 창출해야 한다.

둘째, 정책연구의 단편성과 피상성에서 벗어나<sup>34)</sup> 정책영역별로 지속성, 심층성을 추구해야 한다. 특히 공공적 지식생산자들은 기능적, 미시적 정향에 편향되거나 지엽적, 단편적 주제에서 벗어나 전체와 본질을 이해하는 능력이 요구된다. 실제로 행정학자들은 정부존재와 역할, 심지어 신공공관리론의 흐름에서 경영 및 경제학자들에게 밀리고 폄하되기 일쑤다. 그러므로 행정학자들의 현실참여와 자문과정에서 정책전문가로서 실용성 및 유용성의 위기를 극복하기 위해서는 보다 거시적 맥락에서 전체론적 인식능력의 향상과 함께 해당 정책분야에서 전문성을 제고해야 한다.

셋째, 탈세속화, 탈규격화를 지향해야 한다. 대학 내 교수승진요건 및 업적평가기준 등 강화되면서 소장교수들의 연구실적 강박관념이 크다. 그런데 실증적, 처방적 학술연구를 위해 적지 않은 비용이 든다. 따라서 학술용역의 유혹으로 인한 세속화 함정에 빠질 수 있다. 또한 연구실적 압력은 규격화의 위험성을 내포한다. 학자들은 연구에 앞서 논문이 어디에 실려, 평가점수를 더 올릴지 신경 쓰면서 장기적 안목의 학문적 평가보다 당장의 평가위원 선호에 집착하고 있는 현실이다. 정책지식이 국가사회 문제해결과 방향설정에 직접 투입 및 활용가능한 지식이 되기 위해서는 한국적 상황에 적절한 독창성, 고수준의 이론화에 집중해야 한다. 나아가 산출지식이 창조적 행정인 양성 및 역량강화로 연결되어야 한다. 이러한 바탕에서 정책지식생태계의 주체들이 역동적 촉발자로서 관심과 이슈를 새롭게 제기하면서 변화를 자극해야 한다.

##### 2. 정책지식생태의 실천과제

34) 흔히 정부가 정책자문을 구하는 경우, 행정학자보다 해당분야 전문가를 청하는 경우가 많았다. 그러나 실제로 정책전문가들은 전체를 보는 안목과 개념적 틀이 부족하며 정치논리나 권력관계, 정책관리 등에서 현실적 한계가 있다.

### 1) 정책참여자 및 네트워크의 다양성과 상호작용 촉진

정책지식은 시대적 가치, 수요자 요구를 반영하고 환경변화에 적절해야 한다. 정책지식생태계에서 환경과 주체들 사이에 정책지식의 순환과 함께 끊임없이 생성되어야 한다. 즉 정책지식의 지속적 창출과 선순환을 위해 개방성과 유연성과 함께 다양한 구조를 확립해야 한다. 구조화된 다양성을 통해 전문지식의 심화와 개별지식의 창발적 통합을 도모해야 한다. 개별주체의 다양성을 제고하기 위해서 사회적 용인 수준을 높여야 한다. 즉 정치, 사회, 경제, 문화, 기술 각 부문이 고르게 참여하고 시민사회와 민간부문의 지식생산역량이 강화되면서 활발한 교류와 상호작용으로 나타나야 한다. 이를테면 지식창조 주체들 간 인적 네트워크를 구축하여 호혜적 상호작용으로 다양한 수준에서 협의의 틀을 제도화하고 미래지향적 담론이 형성될 수 있는 장을 마련해야 한다. 장차 전자정부의 균형과 통합을 바탕으로 한 지속적 성장을 위해서는 인적 네트워크 개방, 교류와 협력이 요구된다. 정책지식 생태계를 구성하는 지식인, 지식집단 역시 자율성과 다양성이 충족될 때 변화하는 환경에 적합한 정책지식의 산출이 가능하다. 생태계에서 다양한 개체와 종이 상호의존하고 끊임없는 상호작용을 통해 생태계의 생명력을 유지하듯 정책지식생태계에서도 지식인과 지식집단 역시 추측과 논박, 경쟁과 협력을 통해서 새로운 지식의 창출과 지식의 고도화가 가능하다(김선빈 외, 2006). 더구나 복잡성과 불확실성이 증대하는 정책 환경에 효과적인 대응을 위해 지식생산자들이 다양한 지식을 지속적으로 만들어내고 축적하여 적은 변형으로도 현실 활용성이 높은 정책지식을 생산·유통시켜야 한다. 즉 환경에 빠르게 적응할 수 있는 역동적이며 유연한 시스템을 갖춰야 한다. 정책지식네트워크의 실천적 도구로서 지식DB, 커뮤니케이션링크, 그룹웨어 등으로 연계된 기술적 지원이 마련되어야 한다. 국가지식정보화의 차원에서 전자정부인맥은 중요한 정책자산이다. 한국의 전자정부가 성숙의 한계를 넘어 융합과 지속적

인 발전 및 성장을 이루려면 창의적 인적 자원의 혁신적 활용이 필요하다. 그래야 지속가능한 전자정부와 창조적 정보화가 현실이 될 수 있다.

### 2) 산출지식의 사회적 적실성 제고

정책지식은 인간 및 사회발전에 기여하는 과학성과 객관성을 지녀야 한다. 정책이론은 사회발전을 제약하는 사회문제의 시대적 성격과 밀접한 관련을 맺는다. 이런 맥락에서 정책공동체 구성원의 관심은 자신이 속한 시대적 상황 속에서 인간과 사회발전을 제약하는 사회문제를 선택하고 이를 설명, 해결하는데 집중되어야 한다. 그 동안 정책지식은 처방과 개혁에 초점을 맞추었지만 정책현상의 설명이나 규범적 연구는 미흡했다. 전자정부정책 및 연구의 경우, 독자적 이론개발이 미흡했고 경험적 연구도 한국적 상황에의 적부에 관한 논리적, 실증적 차원의 검증작업이 부족했다. 그나마 응용분야에서는 하위 수준의 해결을 위한 분석방법으로서 의미가 인정받을 정도다. 시기별 전자정부연구의 주제적 관심이 달랐지만 정책 및 연구의 공통화두는 경쟁력 강화와 국민 삶을 제고하는 전자정부 구축에 있었다. 그렇지만 사회 및 수요자 요구에 부합하는 실질적인 성과는 축적되지 못했다. 특히, 전자정부를 위한 행정은 어떠해야 하며, 행정현실은 어떤지, 왜 그러한지, 그것이 정부의 질에 어떤 영향을 주는지 분석, 설명이 필요하다. 또한 역사적 맥락에서 전자정부를 위해 행정을 어떻게 설계, 선택할 것인가에 대한 처방연구도 필요하다(박종민, 2006). 학문공동체가 단순히 유행 쫓기 보다는 시대상황에 적실하며, 윤리적으로 바른 길을 가도록, 한 발 앞서 이론 및 실천적 대안을 정부에 제시해야 한다(박순애, 2007). 따라서 장차 전자정부 정책뿐만 아니라 상위맥락인 정책이론 및 제도형성과정에서 정책지식이 선택, 활용될 수 있도록 정책지식생태 요소들 간 교류와 협력이 필요하다. 아울러 지식창조를 위한 생태학적 조건과 환경을 조성하여 지속가능한 학문적·실천적 토대를 마련해야 한다. 이러한 바탕

에서 산-학-연-관의 정책공동체 구성원들이 정책에 대한 사회적 관심과 이슈를 새롭게 변화시키면서 당면한 문제와 바람직한 가치에 대한 창조적 해결책이나 방향을 도출해야 한다. 이를 위해 전자정부 연구에서 지속적인 새로운 영역탐구와 설정이 필요하며 전자정부 연구초점도 사회적 수요에 대응하는 이론, 교과내용 그리고 접근방법을 개발하는 방향으로 나아가야 한다(박치성, 2008).

### 3) 정책프로세스의 역동성 강화

지식생태의 관점에서 지식창조와 활용은 상황과 필요에 따라 지속적으로 성장, 발전하는 과정이며 경계를 초월하는 역동적 프로세스다. 정책과정의 역동성 촉진 요인의 하나는 참여자 간 공유, 소통과 참여다. 참여확대는 의사소통성의 전제로서 각 주체의 책임성 확보와 능동적 가치실현의 구성요건이다. 더구나 사회문제 해결과정에 시민참여를 증가시킴으로써 정책의 정당성을 확보해야 한다. 즉, 다양한 지역, 계급, 이익집단과 이웃의 욕구를 충족시키기 위한 해결책의 개발과정에서 이해관계집단의 능동적 참여가 필요하다. 정책과정에 정책관련 이해관계자들을 직접 참여시킴으로써 각 주체의 전문적 창조성이 활용되고 의사소통성도 확대될 수 있다. 더불어 정책에 대한 책임성 고양과 가치의 실현으로 정책의 집행가능성이 높아질 수 있다. 정책의제 설정에서 형성, 집행, 평가 그리고 환류에 이르는 정책의 전 과정에서 다양한 계층과 집단 간 참여를 통해 확보된 민주성은 정책과정에서 시민의 순응정도를 높이고 정책합리성과 효과성 제고에도 기여한다. 지식의 선순환적 흐름을 촉진하는 생태학적 기제로서 정책공동체는 Off-line과 On-line 모두 운영되어야 한다. 전자는 정부 내 각종 위원회를 들 수 있으며, 후자는 전자정부에서 적용되고 있는 정책고객관리시스템(PCRM)이 대표적이다. 정책공동체의 활성화를 위해 전문가와 이해당사자간 정책 네트워크(Policy Network) 형성과 함께 이슈 네트워크화(Issue Networking)가 필요하

다. 또한 정책과정에서 구성요소들 간 역동적 상호작용을 통해 성장과 발전이 지속되고 정책공동체의 유대강화로 정책합의, 점점, 공감을 찾아 사회적 갈등을 해소해야 한다. 가령 학술세미나, 토론회, 간담회, 자문회의 등을 통해 공식, 비공식 접촉을 활성화하여 현안문제를 해결해야 한다. 나아가 최고 수준의 전자정부 인프라를 활용하되 웹기반 정책지식의 자유로운 접근 및 획득과 지식소통의 구조전환을 촉진하고 수평적 파트너십에서 정책지식생태 구성요소들이 자유롭게 지식교류 및 공유의 장에 접근, 소통, 공감할 수 있도록 제도적, 기술적 수단을 적극 활용해야 한다.

### 4) 정책지식생태의 창발성 고양

정책지식은 다양한 구성요소의 상호작용에 의해 생성된다. 즉 지식생태 구성요소들 간에 이루어지는 상호작용은 다층적 인과관계가 복잡하게 얽히고설킨 적응적 복잡계이다. 이러한 과정에서 개별적 요소가 갖지 못한 특성이나 행동이 전체 구조에서 자발적으로 돌연히 출현하는 창발성이 나타난다(Johnson, 2002). 창발은 인위적 통제나 효율적 관리의 산물이 아니다. 네트워크의 어느 한 부분에만 내재되어 있지 않은 속성이나 구조 및 능력이 상호의존적 사회적 연결망에서 집합적 상호작용을 통해 자발적으로 생성된다. 지식생태계는 창발적 상호작용을 통해 지속가능한 생명력을 확보할 수 있다. 지식생태에서 창발성이 강조되는 까닭은 비교적 느슨하게 결합된 융합미디어의 지원을 받은 구성원들의 활동들로부터 정교한 결과물이 창출될 수 있기 때문이다. 생태계 구성요소들의 창발적 상호작용으로 부분의 합을 넘어 시너지가 창출되려면 먼저 과학적 사고와 방법기반에서 조직의 업무프로세스를 혁신해 비효율을 줄이고 창의적인 업무방식을 고민해야 한다. 둘째, 소통과 화합의 조직 및 사회문화가 필요하다. 이(異)분야 학문과 기술간 끊임없는 소통과 융합이 전제되어야 한다. 소통의 중요성에도 불구하고 아직까지 공공조직의 소통능력은 미흡하다. 획일적 사고와 권위주의풍

토에서 벗어나 자율성과 조화로운 조직문화가 융합 창발력의 필수요건이다. 아울러 구성요소들이 스스로 창조적 리더십을 가지고 사회문화적 적실성을 높이기 위한 역량을 발휘해야 한다.

지식은 관리대상을 넘어 창조의 대상이다. 지식의 가치는 개별적으로 존재하는 수준을 넘어 비교, 결합될 때 발생한다. 가령 사회적 관계망으로 구성된 집단지성이 세상을 변화시키는 사회적 요소로 부상하고 있다. 집단지성에 속한 개인은 미덕(美德)과 같은 사회적 가치를 추구하는 일에 몰입하여 창의성을 마음껏 발휘하고, 개인의 창의성은 집단지성의 협창성으로 창발될 때 더 좋은 공동체를 만들어가는 원동력이 될 수 있다(한국정보화진흥원, 2011). 지식은 자율적 학습활동을 통해 융출된다. 따라서 한국정책지식 생태는 통제와 관리메카니즘에서 벗어나 지식사용의 자발성과 자생성을 촉진하는 방향으로 운영되어야 한다. 시스템이나 기술을 통한 관리적 사고에서 벗어나 신뢰의 바탕에서 지식창조 주체의 열정과 몰입, 공유의 촉진을 위해 정부의 인식전환과 실천이 요구된다.

## V. 결어

앞서 본 연구의 문제인식에서 지적했듯 현실의 정책은 문제해결에 무기력하고 가치창출보다는 혼란을 초래했다. 심지어 정책개입이 문제 악화와 정부실패를 야기하면서 정책 또는 행정서비스에 대한 불만족과 낙후된 정부경쟁력에서 벗어나지 못했다. 갈수록 정책상황의 복잡성이나 불확실성이 심화되는 상황에서 정책지식이 창조성을 결여한다면 정책은 문제해결은커녕 혼돈을 야기할 수 있다. 따라서 정책지식생태의 적실성이 그 어느 때보다 강조된다. 더구나 세계 최고 수준으로 평가되는 전자정부의 경우, 창조단계로의 이행이 요구되는 상황에서 전자정부 정책지식의 창조성 발휘도 필요하다. 정책지식생태의 창발성 발현을 위해 관료나 연구자에게 공히 새로운 기술

과 사회·문화, 이론과 제도, 규범과 현실 간 적절한 균형 감각이 절실하다. 그리고 역동적 정책 프로세스와 산출지식의 유용성과 사회적 신뢰를 제고하기 위해 시민사회와 다양한 전문가의 참여를 보장하고, 국회 및 정당차원에서 정책지식 생산능력과 현실에 적합한 정책지식 선별능력을 배양해야 한다. 나아가 정책연구자들은 정부참여나 자문 및 용역수행과정에서 국민편익과 공익을 수호하면서 관료제의 자기기억 대변성향을 비판적으로 견제할 때 정책지식 무용론이나 회의론을 불식시킬 수 있다.

## ■ 참고문헌

- 강승한 (2010). 「유비쿼터스 사회의 지식생태 전략」. 서울: 진한M&B.
- 강원택·박인휘·장훈 (2006). 「한국적 싱크탱크의 가능성」. 서울: 삼성경제연구소.
- 권영일 (2011). 「신 가치창출을 위한 열린 지식생태계 구축」. IT와 국가발전전략 심포지엄.
- 권해수 (2005). 「행정학의 가치중립성을 위한 탐색적 연구」. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 고경민·김혁 (2005). 「시민중심적 전자정부 구현을 위한 정책 방향: 서울시 전자정부 서비스에 대한 시민평가를 중심으로」. 「한국정책과학회보」, 9(2): 119-147.
- 김선빈·김창욱·이갑수·윤영수·채승병 (2006). 국가경쟁력의 원천: 건강한 정책지식 생태계. 「CEO Information 제576호」. 서울: 삼성경제연구소.
- 김선빈·김창욱·윤순봉·이갑수·강원택·김웅희·소준섭·한준·이준용·박인휘·권기봉·채승병·윤영수·이상한 (2007). 「대한민국정책지식생태계」. 서울: 삼성경제연구소.
- 김성태 (2006). 「한국행정학 50년사: 전자정부 관련 분야 연구의 변화와 발전」. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 김재훈 (2008). 「행정연구결과의 활용에 관한 실증연구」. 「한국행정학보」, 42(4): 35-67.
- 김준한 (2010). 「전자정부 이용실태 조사에 대한 벤치마킹 연구」. 「한국지역정보학회지」, 13(4): 21-150.

- 남궁근 (2006). 「정부참여자문 및 용역연구」. 서울: 한국행정학회.
- 박순애 (2007). “행정학 연구분야의 시대적 적실성에 대한 시론적 연구.” 「한국행정학보」, 41(3): 321-344.
- 박종민 (2006). “한국행정학 50년: 행정이론을 위한 비판적 성찰.” 한국행정학회 하계학술대회발표논문.
- 박치성 (2008). “응용학문으로서 행정학의 사회적 적실성에 관한 탐색적 연구: 행정학 학문에 대한 사회수요적 접근.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문.
- 방민석 (2003). “전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 단계별 정책변동을 중심으로.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 변대호·전홍재 (2005). “전자정부 웹사이트의 유용성 평가.” 「정보화정책」, 12(1): 21-43. 한국정보화진흥원.
- 삼성경제연구소 (2006). “한국 정책지식 생태계 활성화 전략” 삼성경제연구소 한국 정책지식 생태계 활성화 전략 심포지엄 발표자료.
- 송희준 (2008). “공공난제 해결을 위한 행정학지식의 활용방향.” 「한국행정학보」, 42(4): 69-93.
- 송희준 (2010). “전자정부의 제약요인과 향후방향.” 「e-Government Focus & Insight」. 서울: 한국정보화진흥원.
- 신무섭 (2006). “한국행정학 50년: 회고와 전망에 관한 좌담.” 「한국행정학 50년: 1956-2006」. 서울: 한국행정학회.
- 안문석 (2008). 「한국전자정부론」. 서울: 박영사.
- 안병영 (2005). “한국행정학의 성찰과 전망.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 안창흡 (2005). “부실 용역, 부실 연구, 유령 용역?” 「한라일보」. 11월 3일.
- 엄석진 (2008). “전자정부 추진결과의 제도적 결정요인-한국과 미국의 정부기능연계모델사업을 중심으로.” 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 엄석진 (2011). “전자정부 추진과정에서의 낭중지추: 다양한 참여자와 지식을 연결하는 지식중개자.” 「행정논총」, 49(4): 357-380.
- 연합뉴스 (2013). “정부3.0, 국가에서 국민중심으로 전환.” 6월 19일.
- 염재호·김호섭 (1992). “한국 정책연구의 활용.” 「한국정책학회보」, 창간호: 85-95.
- 오철호 (2008). “행정학 연구결과 활용의 이론적 논의.” 「한국행정학보」, 42(4): 7-34.
- 오철호·장현주 (2009). “정책연구 새로운 관점: 정책연구와 생태계: 가능성과 한계.” 한국정책학회 하계학술대회 발표논문.
- 유평준 (2001). “전자정부 구현과 21세기 행정학의 비전.” 「KAPA@포럼」, 95: 38-40.
- 유재미·오철호 (2011). “지식생태계 연구경향, 한계 그리고 제언.” 「정보화정책」, 18(4): 3-21.
- 유영만 (2006). 「지식생태학: 지식기반사회를 위한 포스트 지식경영」. 서울: 삼성경제연구소.
- 유영만 (2008). “지속가능한 e-Learning을 위한 지식생태학적 품질관리방안과 기준.” 「교육정보미디어연구」, 14(2): 5-34.
- 윤정선·한선화·공수연·이영훈·백명수·정재원 (2005). “인터넷 기반 지식생태계의 블루오션 전략.” 한국기술혁신학회 추계학술대회 발표논문.
- 이근주·강민아 (2009). “인터넷 민원행정서비스의 고객지향성에 대한 평가.” 「사회과학연구논총」, 제21호: 155-184.
- 이종범 (1979). “한국행정학 연구의 방향과 과제.” 「한국정치학회보」, 13: 67-79.
- 이종수 (2002). “행정학과 사회대응력 제고방안.” 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 이종수 (2009). 「행정학사전」. 서울: 대영문화사.
- 이희선·윤상오 (1996). “정책정보의 활용에 관한 연구.” 「정책분석평가학회보」, 6(1): 85-110.
- 정연정 (2009). “미국정보화정책의 변화추이와 추진체계 특징: 전자정부 프로그램을 중심으로.” 「한국지역정보학회지」, 12(4): 197-216.
- 정부혁신지방분권위원회 (2005). 「정책연구 용역체계 개선방안」. 서울: 정부혁신지방분권위원회.
- 조선일보 (2013). “국가정책 경쟁력’ 싱크탱크 순위 日 16위… 한국, 50위도 못 들어.” 1월 24일.
- 채승병·양재석·김선빈 (2006). “정책지식 생태계 활성화 전략의 행위자기반 접근.” 삼성경제연구소 제1회 복잡계 컨퍼런스 발표논문.
- 최희운 (2006). “지식생태학 관점에서 본 도서관의 지식관리모형연구.” 「한국문헌정보학회지」, 40(1): 397-416.
- 칼포퍼 (1963). Conjecture and Refutations, 이한구 옮김(2001). 「추측과 논박: 과학적 지식의 성장」. 서울: 민음사.
- 하연섭 (2005). “행정학과 행정현실의 정합성.” 행정학회 춘계학술대회 발표논문.
- 한국경제신문 (2012). “세계경제포럼이 평가한 한국의 국

- 가경쟁력...정부·정치권·노사 '한국病' 그대로." 9월 6일.
- 한국전산원 (2005). 「미국 전자정부의 현황」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원 (2002). 「미국의 전자정부 입법동향 분석-2002년 전자정부법안(S.803)- E-Government Act of 2002」. 서울: 한국전산원.
- 한국정보화진흥원 (2011). 미래 정부를 위한 SNS 기반 지식경영 시스템 구축방향, 「IT & Future Strategy」제6호. 서울: 한국정보화진흥원.
- 한국IBM (2007). 「IBM 한국보고서」. 서울: 한국경제신문.
- 한세익 (2002). "정보화정책의 변위와 특성: 행위자수준을 중심으로." 「한국정책학보」, 11(3): 21-44.
- 한세익 (2006). "행정학 연구내용의 적실성 소고: 행정학의 정체성 재인식과 지향." 한국행정학회 동계학술대회 발표자료.
- 홍일표 (2011). "한국 정치식생태계의 게릴라들: 독립 민간 싱크탱크의 현황과 전망." 「한겨레경제연구소 (HERI)」 6월호.
- 황성돈·황승흠·권기현 (1999). 「21세기 전자정부 구현을 위한 주요 입법과제와 추진방안」. 서울: 국가과학기술자문회의.
- 황성돈·경진·김현성·명승환·정충식·황승흠 (2000). 「전자정부 법제화의 기본논리와 법안」, 서울: 행정자치부.
- 황창호·문명재 (2012). "정책지식의 창출과 활용에 관한 연구: 노무현정부와 이명박정부의 정부기능을 중심으로." 「한국행정학보」, 46(1): 345-374.
- 행정자치부 (1999). 「행정기관의 문서업무 재설계(BPR) 제안요청서」. 서울: 행정자치부.
- 행정안전부 (2010). 「2010년 상반기 전자정부서비스 활용수준 조사」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부 (2011). 「스마트 전자정부 추진계획」. 서울: 행정안전부.
- 행정안전부 (2012). 「정부정책연구 종합관리시스템」. 서울: 행정안전부.
- Badre, A. N. (2002). *Shaping Web Usability: Interaction Design in Context*. Boston : Addison-Wesley.
- Caplan, N. (1979). "The Two Communities Theory and Knowledge Utilization." *American Behavioral Scientist*, 22: 459-470.
- Collingridge, D. & Reeve, C. (1986). *Science Speaks to Power: The Role of Experts in Policy Making*. London: France Pinter.
- Drucker, P. (1969). *The Age of Discontinuity*. New York: Harperand Row.
- Dwight Waldo (1971). *Foreword, Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, Frank Marini, ed. New York: Chandler.
- Emery, E & Trist, L. (1973). *Towards a Social Ecology*. New York: Plenum.
- Fountain, J. (2002). *Information, Institutions and Governance: Advancing a Basic Social Science Research Program for Digital Government*. Cambridge: NCDG.
- Freed, L. (2009). "E-Government Satisfaction Index Q1 2009," <http://www.fcg.nbc.gov>, (Retrieved on Jul. 30, 2013).
- Hannan, M. T. & Freeman, J. (1989). "Organizations and Social Structure." in *Organizational Ecology*, Cambridge, Harvard: U. Press, 3-17.
- Heibeler, R. J. (1996). "Benchmarking Knowledge Management." *Strategy and Leadership*, March/April. 22-29.
- Johnson, S. (2002). *Emergence: The Connected Lives of Arts, Brains, Cities and Software*. New York: Touchstone.
- Klein, H. K. & Hirschheim, R. (1983). Issues and Approaches to Appraising Technological Change in the Office: A Consequentialist Perspective. *Technology and People*, Vol.2 Iss:1, 15-42.
- Lane, Robert E. (1966) "The Decline of Politics and Ideology in a Knowledgeable Society," *American Sociological Review*, 31(5): 649-662.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Malhotra, Y. (2002). "Information ecology and knowledge management: toward knowledge ecology for hypertubulent organizational environments." *Management*. Paper 3.



- <http://surface.syr.edu/mgt/3>. (Retrieved on Aug. 30, 2013)
- Marini, Frank (1971). *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*, New York: Chandler.
- Nonaka, I. & Takeuchi, H. (1995). *The knowledge-creating company*, New York, Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2002), OECD E-Government Flagship Report "*The E-Government Imperative*," Public Management Committee, Paris: OECD.
- Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, Jane Tinkler (2006). *Digital Era Governance: IT Corporations, The State, and E-Government*. Oxford: Oxford University Press.
- Peltoniemi, M. (2006). Preliminary Theoretical Framework for the study of business ecosystems, *Emergence: Complexity Organization*, 8(1): 10-19.
- Por, Grge (1997). "Designing Knowledge Ecosystems for Communities of Practice." Conference on Advancing Organizational Capability Via Knowledge Management. L.A.
- Reich, R. (1991). *The Work of Nations*. Simon and Schuster, New York.
- Shneiderman, B. (1998). *Designing the User Interface: Strategies for Effective Human-Computer Interaction*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Sugarman, K. (1999). *Winning the mental way*. Burlingame: Step Up.
- Ventriss, Curtis (1991). "Contemporary Issues in American Public Administration Education: The Search for an Educational Focus." *Public Administration Review*, 51(1): 4-14.
- Weiss, C. H. (1978). "Improving the Linkage Between Social Research and Public Policy." In Laurence E. Lynn Jr.(ed.), *Knowledge and Policy: The Uncertain Connection*, 23-80. Washington, D.C.: National Academy of Sciences.
- Wescott, C. G. (2001). "E-government in Asia-Pacific region." *Asian Journal of Political Science*, 9(2): 1-24.
- Wigg, K. M. (1995). *Knowledge Management Methods*. Arlington, TX: Scheme Press.