

연구논문

공공 조직의 일선 공무원들을 위한 지식 관리 전략: 서울시 생태계 관리자들을 중심으로*

이 정 석**

- I. 서론
- II. 생태계 관리에 대한 일선 공무원들의 역할과 지식 관리 전략
- III. 서울시 생태경관보전지역과 주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 생태계 관리 활동
- IV. 주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 지식 관리 전략
- V. 결론

〈 요약 〉

본 논문의 목적은 주기적으로 근무지를 순환해야 하는 일선 공무원들의 효과적인 생태계 관리를 위한 지식 관리 전략을 제시하는 것이다. 이를 위해 필자는 서울시 생태경관보전지역 관리를 담당 하였던 일선 공무원 13인을 대상으로 총 23회의 심층 인터뷰 수행, 관리 활동 관찰, 문헌 검토를 수행하고 그들의 관리 활동을 분석하였다. 일선 공무원들의 근무 기간을 3단계인 초기, 중기, 후기로 나누어 그들의 관리 활동을 지식 관리 차원에서 분석하였고, 분석 결과에 따라 효과적인 생태계 관리를 위한 지식 관리 전략을 제시하였다. 구체적으로 보면, 지식 관리 전략으로 초기에는 전임자와 후임자가 직접 접촉하는 대면화 전략이 강조되어질 필요가 있고, 중기에는 대면화 전략과 코드화 전략이 동등하게 강조되어질 필요가 있으며, 후기에는 일선 공무원들이 업무 수행을 통해 축적한 전문가적 지식을 조직에 남길 수 있도록 만드는 코드화 전략이 대면화 전략보다 강조되어질 필요가 있다. 또한 지식 관리 방안으로서 초기에는 멘토링과 교육 및 훈련, 중기에는 지식 공동체 조성, 그리고 후기에는 경력 증명 시스템을 통한 인센티브 제공이 중점적으로 이루어지는 것이 필요하다.

[주제어: 근무지 순환, 일선 공무원, 생태계 관리, 지식 관리 전략, 서울시]

* 본 논문에 대해 유익한 의견을 주셨던 익명의 세 분 심사위원님과 한국환경정책·평가연구원의 강택구 박사님께 감사 드립니다.

** 한국환경정책·평가연구원 부연구위원 (leejs@kei.re.kr)

I. 서론

한국의 경우 생태계 관리를 둘러싼 여러 이해당사자들의 중심에 공무원들이 존재하고 있다. 왜냐하면 한국의 많은 생태계들이 정부 조직에 의해 관리되고 있기 때문이다. 공무원들의 의사결정에 따라 생태계가 효과적으로 관리될 수도 있고, 반면 공무원들의 의사결정에 따라 생태계가 훼손되어 지역주민이나 환경단체로부터 정부 조직을 상대로 한 비난이나 소송이 제기될 수도 있다.

생태계 관리를 바라보는 기존의 연구들은 통상적으로 생태계가 지니고 있는 복잡한 구조와 진화 메커니즘으로 인하여 관리 차원에서 통합되고 일치된 시각을 가지기 어렵다는 점을 인정하고 있다(Haines-Young and Potschin, 2014). 그럼에도 불구하고, 기존 연구들은 생태계가 인간들과의 관계 속에서 지속가능하게 관리되어야 한다는 기본 취지에 입각하여 법적으로 그리고 과학적으로 공익성을 가진 정부가 주체가 되어 생태계를 둘러싼 이해당사자들과 조화를 이루는 선에서 관리되어야 한다는 점을 일관되게 강조하고 있다(Haeuber and Franklin, 1996). 이러한 점에서 보면, 생태계 관리에 대한 선행 연구들의 시각은 크게 법적인 측면, 과학적인 측면, 정부 간 관계에 대한 측면, 그리고 지방 거버넌스에 대한 측면으로 구분되어진다.

본 논문은 상기 네 가지 기존 시각들 각각이 그간 생태계 관리를 바라보는 유의미한 시각이었다는 점을 인식하면서도, 생태계 관리를 독립적인 입장에서 바라보는 데에서 발생하였던 분절적인 시각을 통합하려는 노력이 부족했다는 점을 문제의식으로 삼는다. 아울러 본 연구는 생태계 관리에 대한 이론과 생태계 관리가 이루어지고 있는 실제와의 괴리감도 과거 선행 연구들이 극복해 나아가야 할 중요한 과제라는 점을 인지한다. 이러한 두 가지 중요한 문제의식을 토대로, 본 논문은 실제 현장에서 직접 생태계를 관리하고 있는 일선 공무원들의 관리활동을 지식 관리 프레임워크라는 통합적인 시각으로 분석하고자 한다. 달리 표현하면, 본 연구는 지식 관리라고 하는 프레임워크를 채택하여 과거 생태계 관리를 바라보았던 분절적 시각들을 지식이라는 단일의 개념으로 통합하고, 일선 공무원들의 생태계 관리활동을 분석함으로써 이론과 실제와의 괴리감을 좁히고자 한다.

이를 통해 본 논문은 한국 생태계 관리의 중요한 위치를 점하고 있는 일선

공무원들의 효과적인 의사결정을 도모하기 위한 지식 관리 전략을 제시한다. 특히, 일선 공무원들이 주기적으로 근무지를 순환해야 하는 특수한 상황적 맥락을 고려하여 어떠한 지식 관리 전략이 과연 일선 생태계 담당 공무원들을 위한 전략일지를 제안하고자 한다.¹⁾

생태계 관리의 기본 목적은 생태계의 지속가능성 확보라는 점을 전제로 하고 (Haeuber and Franklin, 1996), 필자는 서울시 생태경관보전지역을 관리하였던 일선 담당 공무원들을 대상으로 심층 인터뷰 수행, 관리활동 관찰, 관련 문헌자료 검토를 통해 다양한 자료들을 수집하였고 동시에 해당 자료들을 정성적인 방법으로 분석하였다.²⁾

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제Ⅱ장에서는 생태계 관리에 대한 일선 공무원들의 역할을 기존 연구들의 시각인 법, 과학, 정부 간 관계, 그리고 지방 거버넌스의 측면에서 살펴보고, 일선 공무원들의 생태계 관리 활동을 분석하기 위한 도구로서 지식 관리 전략을 논한다. 그 다음 제Ⅲ장에서는 서울시 생태경관보전지역을 소개하고, 주기적으로 근무지를 순환하는 서울시 일선 생태계 담당 공무원들의 관리 활동을 지식 관리 측면에서 분석한다. 제Ⅳ장에서는 제Ⅲ장의 분석결과를 토대로, 서울시 일선 생태계 담당 공무원들의 효과적인 생태계 관리를 위한 지식 관리 방안을 제시한다. 마지막 제Ⅴ장은 본 연구의 주요 결론과 함께 근무지 순환 제도의 단점을 보완하기 위한 지식 관리 차원의 정책적 함의를 논한다.

1) 서울시 공무원들의 정부 조직들 간 순환은 서울시 공무원들의 부패를 방지하기 위한 목적에서 비롯된 것이다(Choi et al., 1999; Gang, 2002). 필자가 서울시 생태계 관리 담당자들과 인터뷰한 결과에 따르면, 서울시 생태계를 관리하고 있는 공무원들은 직렬 구분상 행정직이 아닌 대부분 공원 관리 또는 조경 관리를 전문으로 하는 기술직에 속한 공무원들이고, 이들은 일 년에 두 번, 일반적으로 4월 또는 10월에 서울특별시청의 결정에 따라 근무지를 순환한다.

2) 본 논문에서 분석에 활용한 자료들은 Lee(2009)를 통해 수집한 자료들을 토대로 한 것이다. 해당 연구는 정성적인 분석 방법인 근거 이론(Grounded Theory)을 사용하여 서울시 공무원들의 생태계 관리 활동을 i) 지식 습득, ii) 지식 이용, iii) 지식 공유 차원에서 모델화하였다. 본 논문은 해당 연구를 통해 도출한 분석 결과를 지식 관리 전략 차원에서 재조명하고, 이전 분석 결과를 내용 면에서 더욱 확장하고 구체화하였다.

II. 생태계 관리에 대한 일선 공무원들의 역할과 지식 관리 전략

1. 일선 공무원들의 생태계 관리에 대한 선행 연구들의 시각

특정 생태계를 관리하고자 하는 기본적인 목적은 해당 생태계의 ‘지속가능성을 확보’하기 위한 것이다. 생태계의 지속가능성 확보는 생태계가 현재 보유하고 있는 생산능력을 단순히 지속적으로 지켜내는 것만을 의미하는 것은 아니다. Hauber와 Franklin에 따르면, 생태계 관리는 생태계가 자체의 생산과 발전을 방해받지 않는 선에서 인간의 활동과 조화를 이루는, 즉 지속가능성의 유지가 핵심이 됨을 지적한다(Hauber and Franklin, 1996). 즉, 생태계의 생산능력, 생태계의 진화가능성, 그리고 생태계에 대한 사람들의 이용이 모두 함께 균형과 조화를 이루는 것으로 해석될 수 있다.

정부 조직을 위시한 공공 기관의 생태계 지속가능성 확보를 위한 노력은 그동안 여러 측면에서 논의되어 왔다. 첫째, 법적 측면에서의 논의이다. 통상적으로 생태계의 관리는 정부 조직이 생태계와 관련된 여러 법들을 해석하고 집행하는 것이다. 관련된 법들을 해석하고 집행하는 과정 중에 특정 조항들 간 충돌이 발생할 수 있고, 이러한 충돌이 발생할 시에는 관련된 법들 간 조화를 꾀하며 효과적으로 대응하는 것이 생태계 관리의 핵심이라는 주장이다(Davies and Davies, 1977; Keiter, 1998). 따라서 생태계와 관련된 여러 법들을 해석하고 이를 생태계 관리 활동에 적절히 적용할 수 있는 능력이 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들에게 요구된다. 이렇게 일선 공무원들이 생태계와 관련된 법들을 해석하고 적용하는 활동을 가리켜 Allison은 공무원들이 조직의 근본적인 행위 규범, 즉 조직의 근간을 구성하는 여러 법들을 이행하는 조직의 기존 관례(Standard Operating Procedures, SOPs)를 따르는 행위라고 표현하였다(Allison, 1971).

둘째, 과학 측면에서의 논의이다. 생태계는 단순한 물리적 공간을 의미하는 것이 아니라 하나의 생명체로 간주하여야 할 만큼, 다양한 동식물이 복잡다단한 형태로 자리 잡고 있어 정부 조직은 생태계를 과학적인 방식으로 관리해야 한다(Odum and Barrett, 2005). 그러나 생태계와 관련된 다양한 분야의 과학적 결과들이 언제나 상호 일치하는 방향으로 결론을 제시하지는 않는다. 때론 과학적 결과

들 간 상호 모순되어 결론이 수렴되지 않는 형태로 나타나기도 한다. 이렇게 상충되는 과학적 결과들을 균형 잡힌 시각에서 올바르게 해석하고 효과적으로 적용하는 것이 생태계 관리의 핵심이라는 주장이다(Holling and Meffe, 1996; Kessler et al., 1992). 따라서 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들에게 서로 다른 과학적 결과들을 해석하고 적용할 수 있는 전문가적 역량이 요구된다. 일선 공무원들에게 요구되는 이러한 전문가적 역량 때문에, Lipsky는 시민들과 가장 가까운 거리에서 직접 그들과 접촉하는 일선 공무원들은 정부 정책을 단순하게 집행하는 역할을 담당하고 있는 것이 아니라, 정부 정책을 형성하는 역할을 담당하고 있음을 주장하였다(Hupe and Hill, 2007; Lipsky, 1980).

셋째, 정부 간 관계 측면에서의 논의이다. 생태계는 행정적인 경계와는 상관없이 존재할 수 있다. 또한 관리에 대한 책임이 중앙정부와 지방정부 간 중첩되어 있는 경우도 존재한다. 특정 보호 생태계에서 관리상의 문제가 발생하는 경우, 중앙정부와 지방정부가 이의 책임 소재를 두고 반목하는 경우도 발생한다. 따라서 생태계를 둘러싸고 수직적으로 또한 수평적으로 중첩되어 있는 정부 조직들 간 관리상의 책임을 분명히 하고 서로 간 협조를 효과적으로 이끌어내는 것이 생태계 관리의 핵심이라는 주장이다(May et al., 1996; Ogle, 1972). 이러한 이유로 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들에게 정부 간 협조를 이끌어낼 수 있는 능력이 요구된다. Wright는 이러한 공무원들의 능력을 협상력이라고 표현했다(Wright, 1982). 업무상 필요에 따라 서로 다른 위치에 있는 여러 정부 조직들의 협조를 이끌어내기 위해서는 공무원들의 협상력이 중요한 변수가 되기 때문이다.

넷째, 지방 거버넌스 측면에서의 논의이다. 정부 조직이 중심이 되어 특정 생태계를 관리한다고 해도, 해당 생태계를 둘러싼 다양한 이해당사자들을 배제하고 해당 생태계를 효과적으로 관리하기는 어려운 일이다. 왜냐하면, 해당 생태계에 의존하여 생업을 유지하는 지역 주민들, 해당 생태계를 위해 과거부터 적극적인 보전 활동을 벌이고 있는 지역 내 자치 조직들, 전국적 규모의 각종 환경 운동 단체들이 해당 생태계를 관리하는데 모두 관심을 가지고 있기 때문이다. 따라서 이렇게 다양한 이해당사자들을 의사결정에 참여시키고 이들과 효과적으로 협업을 이루어나가는 것이 생태계 관리의 핵심이라는 주장이다(Koontz et al., 2004; Wondolleck and Yaffee, 2000). 일선 공무원들은 생태계를 관리함에 있어 누가 의

사결정에 참여하는 것이 바람직한 것인지 그리고 어떠한 범위에서 관리에 참여하는 것이 옳은 것인지를 판단하는 능력이 필요하다. Agranoff는 이러한 공무원들의 능력을 네트워크의 경계와 네트워크의 속성을 파악하는 능력이라고 지적하고, 네트워크의 발전 단계에 따라 네트워크 운영에 대한 공무원들의 전략 또한 달라져야함을 강조하였다(Agranoff, 2007).

요약하면, 생태계 관리란 생태계의 지속가능성을 확보하는 것이고, 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들은 생태계를 둘러싼 여러 법들과 상충되는 과학적 결과들을 균형 잡힌 시각에서 해석 및 적용하고, 중첩된 정부 조직들 및 다양한 이해당사자들과 효과적으로 협업을 이끌어낼 수 있는 역량 또는 지식이 필요하다. 이러한 측면에서 볼 때, 지식 관리에 대한 시각은 연구에 활용될 수 있는 유용한 프레임워크가 될 수 있다. 왜냐하면, 지식 관리 프레임워크는 관리에 요구되는 지식의 실체, 달리 말하면 지식의 내용이 법이 되었든 아니면 과학이 되었든 간에 지식이라는 단일의 개념 안에서 관리행위에 필요한 다양한 지식의 실체를 통합적으로 분석가능하게 만들기 때문이다. 아래에서는 지식 관리 프레임워크를 본 연구의 분석에 적용하기 위한 도구로 활용하기 위해 지식 관리 전략을 소개한다.³⁾

2. 통합적 분석 도구로서 지식 관리 전략

엄밀히 말하자면, 지식(Knowledge)은 데이터(Data) 및 정보(Information)와는 구분되는 개념이다. 일반적으로, 데이터는 관찰이나 측정의 결과로 얻은 이미지(Image), 숫자, 소리 등을 일컫는다. 이렇게 수집된 데이터가 의미를 가지는 패턴(Pattern)으로 분류되거나 정리된다면 우리는 이것을 정보라고 일컫는다. 반면, 지식은 정보나 데이터를 분석하거나 이해하기 위한 도구로서 원인과 결과에 대한 인과관계의 추론 등 행위자의 행동과 사고를 이끄는 토대를 일컫는다(Hislop, 2005).

한편, 지식은 통상적으로 눈에 보이는 지식이라고 명명하는 명시적 지식(Explicit Knowledge)과 눈에 보이지 않는 지식이라고 명명하는 암묵적 지식(Implicit Knowledge)으로 양분하여 개념화한다. 명시적 지식은 개인 또는 사회의 가치체계로부터 분리될 수 있는 객관화된 지식이라고 간주되고, 문서 등 눈에 보

3) 조직 연구에서 지식패러다임의 활용 가능성은 한세익(2004) 참조.

이는 형태로 코드화될 수 있다. 반면, 암묵적 지식은 사람으로부터 따로 분리될 수 없는 주관화된 지식이라고 간주되고, 개인의 가치체계 등 사람의 인식적 테두리 안에 존재하고 있으므로 문서 등으로 코드화하기가 매우 어렵다. 예를 들면, 훌륭한 광고 문구를 창조해내는 능력이나 빠르게 암산을 수행해내는 능력을 문서에 글자로 완벽히 표현하여 담아내는 것은 거의 불가능에 가깝다(Hislop, 2005). 명시적 지식과 암묵적 지식의 특징을 비교하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 암묵적 지식과 명시적 지식의 특징 비교

암묵적 지식	명시적 지식
문서 등으로 코드화하기 매우 어려움	문서 등으로 코드화가 가능하고 용이함
주관적임	객관적임
인간에 귀속됨	물인간적임
구체적 맥락에 종속됨	맥락에서 독립적임
공유하기 어려움	공유하기 쉬움

자료: Hislop(2005: 19)

그렇다면, 명시적 지식과 암묵적 지식을 조직 차원에서 어떻게 관리하는 것이 효과적인 것인지를 고민해 보아야 한다. 왜냐하면, 조직 구성원들의 지식을 어떻게 관리할 것인지에 대한 전략이 조직의 경쟁력 또는 목표달성에 핵심적인 사항이기 때문이다. 일반적으로, 모든 조직은 조직 구성원들이 따라야 할 기본적인 조직의 절차(Processes)를 구비하여 제공하고 있다(Bergeron, 2003). 정부 조직의 일선 공무원은 민원이 접수되면 어떻게 그 민원을 처리해야 하는지 또는 통신 회사의 상담원은 고객으로부터 문의가 접수되면 어떻게 그 문의를 처리해야 하는지 등을 예로 들 수 있다. 이렇게 조직은 조직 구성원들에게 업무를 수행함에 있어 따라야 하는 조직의 기본적인 절차를 업무 매뉴얼 등을 통해 제공하고 조직 구성원들이 따라주기를 기대한다. 그러나 조직 구성원들은 조직에서 제공한 업무 매뉴얼과는 사뭇 다른 방식으로 업무를 수행한다. 이렇게 조직이 기대하는 방식과는 사뭇 다른 방식으로 조직 구성원들이 업무를 처리하는 주요한 이유는 조직이 제공한 업무 매뉴얼이 업무를 수행하는데 발생할 수 있는 모든 상황들을 고려하고 있지 못하기도 하고, 조직 구성원들이 업무를 수행함에 있어 과거 상황과는 국면이 다른 예상치 못했던 새로운 상황에 직면하기도 하기 때문이다.

(Tiwana, 2002). 이렇게 조직 구성원들이 조직에서 기대하는 조직의 기본적인 절차와는 사뭇 다른 방식으로 업무를 수행하는 것을 일반적으로 조직 구성원들의 실행(Practices)이라고 한다(Bergeron, 2003).

지식 관리의 기본 방향은 조직이 기대하는 조직의 기본적인 ‘절차’와 조직 구성원들이 실제로 업무를 수행하는 ‘실행’ 사이에 간극(Gap)이 존재한다는 것을 전제로 하고, 그 간극을 줄이려는 노력으로 볼 수 있다(Bergeron, 2003). 간극을 줄이려는 노력은 조직 구성원들 개개인이 지니고 있는 암묵적 지식을 조직 차원의 지식, 즉 조직 차원의 명시적 지식수준으로 끌어올려 관리하는 것이다. 달리 표현하면, 지식 관리란 조직이 보유 및 유지하고 있는 명시적 지식인 조직의 지식 자산(Knowledge Asset)에 조직 구성원들 개개인의 암묵적 지식을 기록 가능하게 만들고, 조직 구성원들 모두가 조직의 지식 자산을 통하여 학습(Learning)이 가능하도록 만들어, 궁극적으로 조직의 혁신(Innovation)을 불러 일으켜 결과적으로 조직이 추구하는 목표를 기존의 경우보다 더욱 효과적으로 달성하도록 관리하는 것을 의미한다(McNabb, 2007). 덧붙여, 조직이 지식 관리를 실천하고자 지식 관리 전략을 수립할 때에는, 조직의 기술적 수준(예: Interpersonal Technology), 조직의 사회적 수준(예: 조직 외부환경에 대한 개방 정도), 조직의 문화적 수준(예: 조직 내 인사관리 규정) 모두가 동시에 고려되어야 한다(Hislop, 2005). 따라서 지식 관리를 위한 전략은 현 조직이 처한 상황 또는 현 조직의 맥락에 따라 달라질 수밖에 없다.

여러 가지 방식 또는 다양한 형태의 지식 관리 전략을 고민해 볼 수 있지만, 지식 관리 전략은 기본적으로 두 가지 축을 중심으로 마련될 수 있다. 한 가지 축은 코드화(Codification) 전략이다. 코드화 전략은 조직 구성원들의 암묵적 지식을 조직 차원의 명시적 지식으로 환원하여 조직이 재이용하려는 전략이다. 코드화 전략의 특징은 조직의 경쟁력이 조직 내 지식의 ‘재활용 경제(Reuse Economics)’에 있음을 기본 전제로 삼는다는 점이다. 즉, 조직이 상당한 자원을 투입하여 전자 문서 시스템이나 내부 인터넷 망 등을 설치하고, 조직 구성원들 개개인의 암묵적 지식을 조직의 명시적 지식으로 환원할 수 있도록 장치나 설비를 구비하여, 그러한 장치나 설비를 통하여 조직 구성원들이 가지고 있는 지식을 기록하고, 저장하고, 공유하도록 장려하는 전략이다. 이때, 조직의 경쟁력 또는

조직의 목표달성은 조직 구성원들이 얼마나 효과적으로 조직의 지식을 ‘재이용’하는가에 달려 있다(Hansen, Nohria, and Tierney, 1999). 코드화 전략과 대척점에 있는 또 다른 하나의 지식 전략 축은 대면화(Personalization) 전략이다. 대면화 전략은 조직이 조직 구성원들의 암묵적 지식을 조직의 명시적 지식 차원으로 끌어올리는 것이 조직의 경쟁력을 확보한다는 측면에서 보자면, 비용 대비 효율 등 여러 가지 측면에서 비합리적이라고 판단하고, 조직 구성원들 개개인이 그들만의 인적 네트워크를 형성하여 암묵적 지식을 최대한 활용할 수 있도록 장려하는 전략이다. 예를 들면, 조직이 고객들의 맞춤형 제품이나 맞춤형 서비스를 제공해야 하는 경우, 조직이 막대한 자원을 투입하여 데이터베이스를 구축하기보다는 조직 내 전문가들이 서로 막힘없이 소통하여 고객들의 요구에 신속하게 효과적으로 대응하게 만드는 것이 조직의 경쟁력 또는 조직의 목표달성 면에서 훨씬 유리하다. 따라서 조직이 대면화 전략을 선택한다는 것은 해당 조직이 조직의 경쟁력을 ‘전문가 경제(Expert Economics)’에서 찾는다는 점을 기본 전제로 삼는다는 것이다(Hansen, Nohria, and Tierney, 1999).

앞서 지적한 바와 같이, 현 상태 조직의 기술적, 사회적, 문화적 수준은 조직이 코드화 또는 대면화 전략을 선택하는데 있어 고려되어야 할 중요한 요소들이다. 특히, 기술적 수준은 지식 관리 전략의 실천면에서 조직의 의사결정자들이 쉽게 오류에 빠질 수 있는 요소이다. 달리 표현하면, 막대한 비용의 투자를 통해 최고급 사양의 IT 기술을 조직에 이식하는 것이 지식 관리 전략의 실천에 있어 능사가 아니다. 단순한 전자메일 사용의 촉진도 현 조직의 상황 또는 현 조직이 처한 기술적, 사회적, 문화적 맥락에서 훌륭한 지식 관리 전략으로 채택될 수 있다(Sinclair, 2006).

요약하면, 조직의 지식 관리 전략은 크게 코드화 전략과 대면화 전략으로 구분될 수 있고, 양 전략을 채택함에 있어 현 조직의 기술적, 사회적, 문화적 맥락을 고려하는 작업, 즉 조직이 처한 현재 상황을 진단하는 작업이 지식 관리 전략을 실천한다는 측면에서 매우 중요하다.

Ⅲ. 서울시 생태경관보전지역과 주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 생태계 관리 활동

1. 서울시 생태경관보전지역

필자는 총 6개월의 기간 동안(2007년 3월~4월, 2007년 12월 ~ 2008년 3월) 서울시 소재 생태경관보전지역 관리를 담당하였던 일선 공무원 13인을 심층적으로 인터뷰하고 그들의 관리활동에 직접 참여하여 관찰하였다. 심층 인터뷰에 응한 담당 공무원들의 수는 서울특별시청 3명, 한강사업본부 3명, 강남구 1명, 노원구 1명, 강동구 1명, 은평구 1명, 종로구 1명, 송파구 1명, 그리고 서초구 1명 총 13명이었고, 이들에게 응답을 청한 질문들 중 가장 핵심적인 인터뷰 질문은 아래와 같다.

광범위한 정책 및 정부라는 맥락 내에서, 귀하 조직의 어떠한 기술적, 사회적, 또는 문화적 측면이 개선되어야 귀하의 지식 습득, 지식 이용, 그리고 지식 공유라는 활동이 증진되어질 수 있겠습니까?

필자는 총 23회의 심층 인터뷰와 관찰조사를 수행하였으며, 서울시 생태경관보전지역과 관련된 각종 보고서들과 서울시 생태계와 관련된 문헌들은 필자가 본격적인 심층 인터뷰와 관찰조사를 수행하기 이전에 주로 수집하고 분석하였다. 필자는 또한 심층 인터뷰와 관찰조사를 수행하는 기간 동안에, 필자가 수집하고 분석한 자료들을 검토하고 보완하기 위한 목적으로 대학 교수를 면담하고 환경단체들이 공동으로 개최한 회의에도 참석하였다.

아래 <표 2>에서 볼 수 있듯이, 서울시 생태경관보전지역은 2007년 1월 현재 총 12곳이었고, 크게 늪 생태계, 강 생태계, 숲 생태계로 분류할 수 있었다.⁴⁾ 또한 이들의 관리에는 서울특별시청을 위시하여 남산공원관리사업소, 한강사업본부, 그리고 종로구, 노원구, 서초구, 은평구, 송파구, 강남구, 강동구와 같은 구 단위 지방정부들이 관련되어 있었다(푸른도시국, 2007).

4) <표 2>는 2007년 1월 현재 상황을 토대로 작성되었으나, 2013년 7월 현재 서울시는 생태경관보전지역을 총 17곳으로 확대 지정한 상태이다(참조: <http://env.seoul.go.kr/archives/13175>).

〈표 2〉 서울시 생태경관보전지역의 위치 및 주요 특징

지역	위치	면적(m ²)	주요 특징
합	12개 지역	3,162,903	
(1) 한강 밤섬	여의도동 & 당인동 지역	241,490	철새 거주지
(2) 둔촌동	둔촌동 212 지역	24,696	습지와 오리나무 숲
(3) 탄천	탄천 2교부터 대곡교까지	1,404,636	자연 하천
(4) 방이동	방이동 443-9 지역	58,909	생물종다양성 풍부
(5) 암사동	암사동 621-1 지역	102,497	자연 호안
(6) 진관내동	진관내동 78 지역	16,639	생물종다양성 풍부
(7) 고덕동	암사동 정수장부터 강일IC까지	105,609	습지와 자연 호안
(8) 청계산 원터굴	원지동 산 4-38 지역	146,281	발달된 낙엽성 숲
(9) 현인릉	내곡동 산 13-1 지역	56,639	발달된 오리나무 숲
(10) 남산	예장동 산 5-6 지역	360,529	발달된 신갈나무 숲
(11) 불암산 삼육대	공릉동 산 223-1 지역	204,271	발달된 서어나무 숲
(12) 창덕궁 후원	와룡동 2-71 지역	440,707	발달된 갈참나무 숲

자료: 푸른도시국, 2007, p.105에서 발췌하여 작성함.

서울특별시청은 생태경관보전지역 전체를 총괄적으로 관리하는 일반 관리를 담당하였고, 그 외 조직들은 각각의 관할 생태경관보전지역을 관리하는 지역 관리를 담당하고 있었다. 아래 <표 3>에서 서울특별시청과 그 외 조직들의 주요한 관리 업무를 적시하였다(푸른도시국, 2007; 자연생태과, 2008).

〈표 3〉 서울시 생태경관보전지역에 대한 조직별 주요 관리 업무

조직	주요 관리 업무
서울특별시청	○ 생태경관보전지역의 지정, 변경, 취소에 대한 업무 ○ 생태경관보전지역에 대한 생태 모니터링과 일반 관리 계획의 수립 ○ 생태경관보전지역에 대한 권리 행사나 민원 등 요청 사항에 대한 수용 여부 결정 ○ 생태경관보전지역 관리 이행을 위해 관련 조직들에 일반 예산 및 특별 예산 교부 ○ 생태경관보전지역의 생태적 복원을 위한 프로젝트 수행
남산공원관리사업소 한강사업본부 종로구 노원구 서초구 은평구 송파구 강남구 강동구	○ 해당 생태경관보전지역 내 불법 행위를 방지하기 위한 감독 및 순찰 (예: 야생 동물의 포획) ○ 해당 생태경관보전지역을 보호하는데 필요한 활동을 수행 (예: 쓰레기 수거) ○ 해당 생태경관보전지역을 보호하는데 필요한 시설물의 설치 및 관리 (예: 표지판) ○ 해당 생태경관보전지역 내 존재하는 사유지를 매입하기 위한 협상 절차 진행 ○ 해당 생태경관보전지역 내 외부인의 방문과 참여를 허용하는 생태계 방문 프로그램 운영

자료: 자연생태과, 2008. p.2에서 발췌하여 작성함.

2. 주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 생태계 관리 활동

필자는 서울시에 위치하고 있는 생태경관보전지역이 관리를 담당하고 있는 일선 공무원들에 의해 어떻게 관리되고 있는지를 총 23회의 심층 인터뷰 진행과 더불어 그들의 관리활동을 관찰함으로써 분석할 수 있었다. 13인의 일선 생태계 관리 담당자들은 주기적으로 근무지를 순환하고 있었으나, 순환 주기는 조직 내부 규정 등 어떤 특별한 지침에 의거하여 이루어지는 것은 아님을 확인하였고, 조직의 인력 수급 등을 감안한 서울특별시청의 결정에 따라 담당자들이 순환되는 방식으로 이루어지고 있음을 확인하였다. 즉, 필자가 조사한 일선 생태계 담당 공무원들은 당시 현 근무지에서 짧게는 한 달, 길게는 3년 9개월을 근무 중에 있었으며, 필자는 한 달부터 3년 9개월의 기간을 염두에 두고 총 3개의 기간으로 담당 공무원들의 근무 기간을 분류하였는데, 근무 시작부터 1년까지의 기간은 초기로, 1년부터 2년까지의 기간은 중기로, 2년 이상은 후기로 구분하였다. 이를 요약하면 아래 <표 4>와 같다.

<표 4> 생태경관보전지역 관리 담당자들의 당시 현 근무지에서의 근무 기간

담당자	현 근무지에서 현재까지 근무한 기간	근무 기간 분류
A	8개월	초기
B	2개월	초기
C	2개월	초기
D	2년	중기
E	2년 8개월	후기
F	3년 9개월	후기
G	2개월	초기
H	2개월	초기
I	1년 2개월	중기
J	8개월	초기
K	3년	후기
L	2년	중기
M	1개월	초기

자료: 필자 작성

초기에 해당하는 생태경관보전지역 관리 담당자들은 업무 수행 상 불필요한 실수를 줄이고 업무 추진의 효율성을 높이고자 노력을 기울인다. 막 순환하여 새로운 근무지에서 생태계 관리라는 담당 업무를 시작하기 때문에 소속 부서장의 업무 추진 방향 그리고 조직 내 업무 추진 절차 등 조직이 운영되고 있는 전반적인 분위기에 익숙해지고자 많은 노력을 기울이게 된다. 조직 내 동료들, 상위 직급의 인사들과 교류를 시작하게 되고, 조직의 규범, 관례 등을 익히는 일명 ‘사회화’의 과정을 거치게 된다(Cascio, 2006).

생태계를 관리하기 위한 업무를 수행하기 위해 일선 공무원인 담당자들은 해당 생태계의 ‘지역적 특수성’에 대해 파악하기 시작한다. 즉, 해당 생태계가 처한 독특한 지역적, 계절적, 생태적 특수성을 파악하는 것이다. 예를 들면, 관리를 담당하고 있는 생태계가 개발제한구역으로 지정되어 있는지 또는 해당 생태계 내 존재하는 문화재의 관리는 소관 업무에 포함되는 것인지 등을 파악하게 된다. 이때, 담당자들은 조직이 발간하였던 업무 추진 지침과 같은 공식적인 업무 매뉴얼 또는 과거 전임자가 조직에서 결재를 통해 남겨두었던 각종 문서들, 즉 조직의 명시적 지식에 의존하여 업무를 파악하게 된다.

해당 생태계의 지역적 특수성에 대한 파악과 더불어 이제 막 생태계 관리라는 새로운 업무를 시작한 일선 공무원들은 크게 두 가지 측면에서 업무를 바라보게 되는데, 하나는 담당 생태계에 그간 지속되어 왔던 ‘고질적인 문제’가 존재하는지를 파악하는 것이고, 또 다른 하나는 담당 생태계에 근래에 들어 ‘새로운 문제’가 발생하였는지를 파악하는 것이다. 담당 생태계 내 사유지가 존재하여 소유자를 상대로 그간 매입을 위한 협상이 전개되어온 경우는 해당 생태계가 당면한 고질적인 문제라 볼 수 있고, 관리를 담당하고 있는 생태계에서 근래 갑작스런 새들의 죽음을 확인하는 경우는 해당 생태계가 당면한 새로운 문제라고 볼 수 있다(Lee, 2009). 이러한 경우에도 담당 공무원들은 최상위 부처인 환경부나 서울특별시청에서 과거 발간하였던 업무 관련 자료집 또는 전임자가 업무 수행 시 남겨두었던 업무 관련 보고서 등 조직의 명시적 지식을 주로 참고하며 주어진 업무를 추진하게 된다.

이렇게 생태계 관리라는 새로운 업무를 담당하게 된 일선 공무원들이 초기에 조직의 명시적 지식에 크게 의존하여 업무를 시작하게 되는 주요한 이유는 이들

이 업무를 수행함에 있어 필수적으로 요구되는 암묵적 지식이 부족하기 때문이다. 암묵적 지식의 축적에는 시간과 경험이 필요하다. 한 관리자는 다음과 같이 지적한다. “이러한 업무들을 수행하기 위해선 최소 6개월의 경험은 필요하다고 봅니다(#3).” 또 다른 공무원은 다음과 같이 말한다. “이러한 일을 추진하는데 생태적 지식과 업무 경험은 필수적입니다(#1).” 그러나 근무지를 순환하여 새롭게 일을 시작한 일선 공무원들이 필요한 조언을 구할 수 있는 바로 이전의 담당자는 현 조직에서 함께 해당 업무를 수행하기 어렵고, 새로운 조직 분위기를 익히고, 새로운 동료들과 교류하며, 담당 생태계의 특수성 또한 파악하는 일은 시간을 절대적으로 요구하기 때문에 이들이 업무를 시작하는데 있어 크게 의존할 수 있는 것은 조직 내 명시적 지식이라 볼 수 있는 문서들이다. 다음 공무원의 말은 이러한 요지가 잘 드러나 있다.

우리에게 소지가 용이한 그러나 필요한 정보가 담긴 포켓북이 준비되어 제공된다면 도움이 될 거라 생각합니다. 특히, 우리가 새로 일을 시작할 때 도움이 될 것 같습니다(#4).

새로운 근무지에서 1년이 지나고 약 2년의 기간까지, 즉 중기에 해당하는 생태계 관리 담당자들은 그간의 업무 경험을 토대로 축적한 암묵적 지식을 기반으로 그들의 ‘머릿속 지도(Mind-Map)’를 구축한다(이정석, 2012). 즉, 해당 생태계 관리에 요구되는 관련 1) 법, 2) 과학, 3) 정부 간 관계, 4) 지방 거버넌스에 대한 지식을 구비하고 업무의 효율성을 극대화한다. 구체적으로 예를 들면, 외래 식물을 구분하기 위한 정보는 어디에서 찾을 수 있는지(과학에 대한 지식), 관리 지역을 중심으로 충돌하는 법률들에 대한 해석은 누구에게 자문을 구해야 하는지(법 및 정부 간 관계에 대한 지식), 담당 생태계 관리에 참여가 가능한 환경 단체는 어느 단체인지(지방 거버넌스에 대한 지식) 등 업무 수행에 필요한 암묵적 지식을 경험을 토대로 습득하게 된다. 생태계 관리 담당자들의 관리 활동에 그들의 지식이 적용되는 패턴은, 법에 대한 지식이 그들의 머릿속 지도 내 가장 근저에 자리 잡아 모든 관리 활동의 토대가 되고, 순차적으로 과학에 대한 지식, 정부 간 관계에 대한 지식, 지방 거버넌스에 대한 지식으로 확대 적용되는 경향을 보여준다.⁵⁾ 담당 생태계 관리에 일차적 책임이 있는 일선 공무원들이 관리 활동

을 전개함에 있어 법에 대한 지식을 가장 먼저 적용하고자 하는 이유는 그들이 전개하고 있는 관리 활동상의 실수나 미흡함이 불필요한 민원이나 법적 소송으로 이어질 수 있기 때문에 이를 피하겠다는 강한 의도가 반영된 것으로 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들의 ‘심리적 기준점’으로 작용한다고 볼 수 있다. 반면, 관리 활동 전개 시, 그들이 지방 거버넌스에 대한 지식을 적용하려는 노력은 상대적으로 가장 약하다고 볼 수 있는데, 이는 담당 생태계를 둘러싼 주민들이나 환경단체 등 담당 생태계와 관련된 이해당사자들과 협업을 하는 행위는 일반적으로 법적 기준 또는 조직 내부 규정상으로 강제적 사항이 아닌 선택적 사항이기 때문이다.

중기에 접어든 생태계 관리자들은 초기에 의존하였던 조직의 내부 서류들이나 업무 추진 지침 등 명시적 지식을 바탕으로, 또한 업무 수행을 통한 시행착오를 통해 무엇을 해야 하는지(Know-What) 그리고 어떻게 해야 하는지(Know-How)에 관한 암묵적 지식을 습득한다. 한 담당자는 인터뷰를 통해 다음과 같은 일화를 들려주었다. 내용인즉슨, 어느 날 해당 담당자가 갑자기 전화를 받고 새들이 죽었다는 소식을 접하였으나, 어떠한 이유에서 담당 생태계 내 그러한 일이 벌어졌는지 알지 못하였고, 조류보호센터에 도움을 요청하였으나 최종적인 답을 얻기까지 한 교수의 조사를 통해 약 2년의 시간이 소요되었다는 것이다(Lee, 2009).

조직의 명시적 지식을 기반으로 한 관리자들과의 암묵적 지식 축적은 중기에 이르러 다음의 상황을 맞아 더욱 촉진되는데, 이는 관리자들이 1) 생태계 관리 계획을 수립해야 하는 경우, 2) 민원이나 소송 등 생태계를 둘러싼 예상치 못한 문제를 해결해야 하는 경우, 3) 담당 생태계 내에서 ‘생태계 방문 프로그램’을 운영해야 하는 등 비교적 생소한 업무를 추진해야 하는 경우, 4) 담당 생태계를 대상으로 한 여타 정부 조직들이나 이해당사자들의 문의에 응답해야 하는 경우가 그것이다. 이처럼 새로운 근무지에서 생태계 관리를 시작한지 약 2년이 지나는 시점에 이르러 담당 일선 공무원들은 업무 수행을 통한 시행착오 등의 경험과 업무 수행을 위한 학습을 통해 암묵적 지식을 구비하면서 담당 생태계 관리에 대한 ‘전문가(Expert)’로서의 면모를 갖추어 가게 된다.

2년의 업무 수행 기간이 경과하는 시점인 후기에 들어선 일선 생태계 관리자

5) 생태계 관리에 대한 일선 공무원들의 지식 적용을 통한 의사결정은 이정석(2012) 참조.

들은 그들의 머릿속에 이미 구축되어진 머릿속 지도를 더 이상 확장하지 않고 다음 근무지로의 순환을 위한 준비를 시작한다. 즉, 그들이 그간의 업무 수행을 통해 수집한 유용한 자료나 정보, 예를 들면 외국의 생태계 관리 사례들이나 여러 연구 기관에서 발간한 각종 생태계 관리에 대한 연구보고서들은 더 이상 업데이트되지 않고, 그들이 그간의 시행착오를 통해 쌓아온 암묵적 지식, 예를 들면 담당 생태계를 둘러싼 지역 주민들 또는 환경 단체들과의 우호적인 관계가 더 이상 발전되거나 확장되지 않는다. 사실상, 다음 근무지로 이들이 순환되어 가게 되면 이들이 그동안 구축하였거나 만들어왔던 생태계 관리에 대한 명시적 지식과 암묵적 지식은 사라지는 것으로 볼 수 있다. 단지, 이들이 조직 내에서 업무 수행을 위해 처리하여 왔던 공식적인 문서들 예를 들면 내부 결재들은 조직 내에 남아 유지된다.

일선 생태계 관리자들이 새로 부임할 후임자에게 그들의 명시적 지식과 암묵적 지식을 적극적으로 전수할 인센티브는 거의 존재하지 않는데, 이러한 데에는 그들이 가지고 있는 심리적인 요인도 상당한 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 생태계 관리를 담당하고 있는 공무원들이 속한 부서는 대부분 조직 내에서 부서 이름에 ‘자연,’ ‘생태,’ ‘환경’이라는 문구를 포함하고 있었고, 생태계 관리 담당자들은 이러한 부서들이 조직 내에서 개발을 담당하고 있는 다른 부서들에 비해 상대적으로 권한이 없는 소위 힘없는 부서라는 생각을 가지고 있었다. 아래 담당자의 진술은 이러한 생각을 잘 대변하고 있다.

자연과 생태를 관리하는 일은 결국 자연환경보전법과 야생동식물보호법을 해석하고 적용하는 것입니다. 그 법들에 포함되어 있는 많은 조항들은 법적으로 강제적인 조치는 취할 수 없고, 다만 규제를 받는 사람들과 협의하도록 권고하고 있을 뿐입니다(#14).

위 진술처럼, 조직 내에서 주목받지 못하는 부서에 속해 있다는 생각을 가지고 생태계 관리에 임했던 일선 공무원들이 약 2년여 기간 동안 생태계 관리에 대한 업무를 수행하며 체득한 전문가적 지식을 새로 부임할 후임자에게 적극적으로 전수할 동기를 가질 것이라고 예상하는 것은 무리일 수 있다. 더군다나, 새로운 조직으로 떠나기 이전 전임자가 후임자와 함께 생태계 관리 업무를 같이 수행하

는 일은 현실 조직에서 이루어지기 어려운 일이므로, 새로운 근무지로 순환되기 이전 전임자와 후임자 간 직접 대면을 통해 해당 생태계의 지역적, 계절적, 생태적 특수성 등 담당 생태계 관리에 반드시 요구될 수 있는 전문가적 지식의 전수는 기대하기 어렵다. 이상, 주기적 근무지 순환에 따른 서울시 일선 생태계 관리자들의 초기, 중기, 후기의 특징을 요약하여 정리하면 아래 <표 5>와 같다.

<표 5> 근무지 순환에 따른 일선 생태계 관리자들의 초기, 중기, 후기의 특징

초기 (근무 시작 ~ 1년)	중기 (1년 ~ 2년)	후기 (2년 이상)
새로운 근무지에 순환되어 업무를 시작하는 일선 공무원들은 주로 조직 내 명시적 지식인 업무 매뉴얼, 업무 추진 지침, 또는 기 결재된 과거 조직 내부의 문서들에 의존하여 생태계 관리를 시작한다.	1년여가 지나면서 일선 공무원들은 생태계 관리에 대한 업무 수행을 통해 습득한 암묵적 지식과 그간 수집한 명시적 지식인 참고 자료들 및 정보를 토대로 '머릿속 지도(Mind-Map)'를 구축한다.	2년여가 넘는 기간 동안 생태계 관리 업무를 수행하면서 체득한 일선 공무원들의 전문가적 지식은 더 이상 확장되거나 발전되지 않고, 다음 근무지로 순환됨에 따라 사실상 현 조직에서 사라지게 된다.

자료: 필자 작성

Ⅳ. 주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 지식 관리 전략

주기적 근무지 순환에 따른 일선 공무원들을 위한 지식 관리 전략을 초기, 중기, 후기로 나누어 제시하면 다음과 같다. 첫째, 초기에는 대면화 전략이 지식 관리 전략으로 강조되어질 필요가 있고, 조직의 사회적 측면에서 전임자와 후임자 간 멘토링 그리고 조직의 문화적 측면에서 후임자에 대한 교육 및 훈련이 지식 관리 방안으로서 중점 수행되어질 필요가 있다.

새로운 근무지에서 업무를 시작한지 약 1년까지, 즉 초기에 해당하는 생태경관보전지역 관리 담당자들은 업무 수행에 필수적으로 요구되는 암묵적 지식, 예를 들면 담당 생태계가 처한 특수한 여건, 협조가 가능한 지역 내 환경 단체 등을 파악하기에는 시간과 경험이 부족한 상황이기 때문에 주로 조직 내 업무와 관련된 문서들과 생태계 관련 기초 데이터 등 조직의 명시적 지식에 의존하여 업무를 수행한다. 따라서 초기에는 일선 공무원들에게 암묵적 지식의 공백을 매워줄 수 있

는 대면화 지식 전략이 코드화 지식 전략보다 우선되어야 한다고 판단된다. 즉, 전임자의 ‘경험과 노하우’를 후임자에게 전수할 수 있도록 가급적 전임자와 후임자 간 접촉을 늘릴 수 있는 기회를 많이 만들어 주는 것이 필요하다. 통상적으로 이루어지는 인수인계를 단지 조직 내부의 서류를 통해서 진행할 것이 아니라, 한 시적으로라도 전임자가 후임자의 ‘멘토(Mentor)’가 되어 가급적 같은 공간에서 많은 시간 후임자가 전임자와 함께 업무에 대한 협의와 토론이 가능하도록 만들어 주는 제도적인 장치가 필요하다. 아울러 후임자에게 교육과 훈련의 기회를 충분히 제공함으로써 업무 시작과 함께 담당 생태계 관리에 대한 학습 효과가 극대화될 수 있도록 한다면 초기 생태계 관리에 대한 암묵적 지식의 공백을 후임자가 빠른 시간 채워나갈 수 있는 기회로 활용할 수 있을 것이다. 전임자와 후임자 간 멘토링과 함께 단기간 압축적인 교육과 훈련이 제공될 수 있는 오리엔테이션을 조직 내 제도화하고 이를 활용하는 방안도 적극 고려해 볼 수 있다. 새로운 근무지로 발령되어 온지 얼마 되지 않아 비교적 낮은 근무 환경과 생소한 조직 내 분위기에 적응해야 하는 일선 공무원들이 바로 이전 담당 생태계 관리 업무를 수행하여 왔던 전임자와 한시적으로라도 같이 근무하게 되고, 담당 생태계 관리를 시작하면서 특히 많이 생기게 되는 궁금증이나 물음을 교육과 훈련 기회를 통해 해소해 나갈 수 있게 된다면 초기에 직면하게 되는 암묵적 지식의 부족함을 후임자가 빠르게 채워감과 동시에 조직이 필요로 하는 생태계 관리 전문가로서의 면모 또한 후임자가 신속하게 갖추어 나가게 될 것으로 사료된다.

둘째, 중기에는 지식 관리 전략으로서 대면화 전략과 코드화 전략이 동등하게 강조되어야 하고, 지식 관리 방안으로서 조직의 사회적 측면인 오프라인상의 지식 공동체 조성 및 활성화 그리고 조직의 기술적 측면인 온라인상의 정보 공유가 중점 이행되어야 한다. 1년을 넘어 약 2년여까지의 기간은 중기에 해당하고, 이 기간에는 일선 생태계 관리자들이 담당 업무의 효율성을 극대화하는 기간으로 조직의 명시적 지식을 바탕으로 그들의 머릿속에 업무 수행에 필요한 암묵적 지식이 구비되는, 이른바 ‘머릿속 지도’가 구축되는 시기이다. 따라서 지식 관리 전략으로 그들의 머릿속 지도를 생태계 관리와 관련된 여타 공무원들과 공유할 수 있도록 대면화 지식 전략과 코드화 지식 전략을 병행하는 것을 생각해 볼 수 있다. 서울시에 위치한 생태경관보전지역은 서울특별시청이 총괄하여 관리하

는 생태계이지만 다수의 구 단위 지방정부들이 각각의 담당 생태계를 현장에서 직접 관리하고 있는 만큼, 각 조직에 흩어져 있는 일선 공무원들의 전문가적 지식이 효과적으로 공유될 수 있을 때, 서울시 생태계 보전이라는 공동의 목표를 달성할 수 있다. 따라서 1년의 시간이 넘어 전문가적 소양을 갖춘 일선 공무원들이 각자가 보유하고 있는 명시적 지식과 암묵적 지식을 서로 간 활발하게 공유할 수 있도록 환경을 조성하는 일이 무엇보다 중요할 수 있다. 일선 생태계 담당 공무원들 간 소위 ‘지식 공동체(Community of Practice, CoP)’를 형성하여 그들 간 지식 공유가 이루어질 수 있도록 제도적인 지원이 필요하다(Wenger, McDermott, and Snyder, 2002). 오프라인 상의 직접 대면을 통한 암묵적 지식의 공유와 더불어 온라인을 통한 명시적 지식의 공유가 함께 이루어질 수 있도록 관련 조직들이 일선 담당 공무원들을 독려할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 경험과 노하우와 같은 암묵적 지식의 전수는 대면 접촉이 불가피한 일이지만, 각 조직에서 강, 숲, 늪 생태계 관리를 담당하는 일선 공무원들이 수집한 각종 자료들이나 정보는 공동의 대화 창구인 지정 인터넷 웹사이트를 활용하여 공유하는 것이 가능하다.⁶⁾ 일 년에 몇 번 필요에 따라 서울특별시청이 주관하는 공식적인 회의는 일선 공무원들 간 긴밀한 교류에 크게 도움이 되지 않을 뿐만 아니라, 각각의 일선 공무원들이 직면하고 있는 업무상의 애로사항이나 당면 과제는 오히려 비공식적인 모임인 지식 공동체를 통해 해결할 수 있는 길을 찾을 가능성이 크다. 따라서 서울특별시청을 비롯한 서울시 생태계와 관련된 여타 정부 조직들은 생태계를 관리하고 있는 일선 공무원들이 온·오프라인 상에서 만남과 교류를 가질 수 있도록 적극적으로 지원해 줄 필요가 있다고 판단된다.

셋째, 후기에는 코드화 전략이 지식 관리 전략으로서 강조되어질 필요가 있고, 전임자가 조직을 떠나기 전, 조직 내 저장장치를 통해 최대한 용이하게 많은 기록물을 남길 수 있도록 유도하는 조직의 기술적 측면 고려와, ‘경력 증명 시스템’을 기반으로 많은 기록물 생산에 따른 인사상의 우대조치 획득 등 조직의 문화적 측면 개선이 지식 관리 방안으로서 중점 이행되어질 필요가 있다. 근무지에서 생태계 관리 업무를 수행한지 2년이 넘어서는 시점인 후기에는 담당자들이 또 다른

6) 서울시 생태경관보전지역에 대한 정보를 제공하는 인터넷 사이트: <http://env.seoul.go.kr/archives/13175>

새로운 근무지로의 순환을 준비하는 시기로 그간에 그들이 구축하여 왔던 담당 생태계에 대한 명시적 지식 그리고 암묵적 지식을 더 이상 확장하거나 개선하기 위한 노력을 멈추게 된다. 조직의 입장에서 보면, 담당 일선 생태계 관리자들과 전문가적 지식은 이들이 순환되어 떠나게 되면 사라지게 되는 것이다. 따라서 이들이 새로운 근무지로 순환되어 떠나기 이전 이들이 구축하여 왔던 전문가적 지식을 현 조직에 최대한 남겨두고 갈 수 있도록 조직 내 저장 장치나 설비를 구축하고, 이들의 지식을 저장하여 후임자들이 이를 활용할 수 있도록 만들어야 한다. 즉, 후기에는 대면화 지식 전략보다 코드화 지식 전략이 강조되어질 필요가 있다. 일선 생태계 담당자들이 업무 수행을 통하여 남겨놓은 조직 내 결재 문서 등 공식적인 서류 외에도, 이들이 그간의 업무 수행을 통해 수집하거나 획득한 다양한 유·무형의 정보나 자료를 이들이 순환되어 떠나기 전에 조직 차원에서 기록할 수 있는 일선 공무원들을 위한 인센티브 시스템을 구비할 필요가 있다. 예를 들면, 서울시 정부 조직들 간 생태계 담당 일선 공무원들을 위한 가칭 ‘경력 증명 시스템’을 만들고, 기록을 많이 남긴 일선 생태계 담당자들에게는 성과 평가 차원에서 가점을 부여하여 이들의 승진 등 인사상의 우대를 부여하는 인센티브 구조를 고려해 볼 수 있다. 이들이 남긴 기록물들은 서울시의 모든 생태계 관련 공무원들이 열람이나 활용할 수 있도록 서울특별시청이 따로 데이터베이스로 관리하고, 많이 열람되거나 활용된 기록물들은 추후 교육이나 훈련에 재차 사용하는 재활용 경제를 추구하는 것이다. 생태계를 둘러싼 서울시 정부 정책의 연속성을 검토할 수 있다는 측면에서도 경력 증명 시스템을 토대로 한 생태계 관련 일선 공무원들의 연속적 기록물 저장과 지속적 재활용은 조직 차원의 유용한 도구가 될 수 있다. 이상, 서울시 생태경관보전지역 관리를 담당하였던 일선 공무원들을 대상으로 제안한 지식 관리 전략을 요약하면 아래 <표 6>과 같다.⁷⁾

7) <표 6>에 따르면, 지식 관리 전략은 순환됨을 의미한다. 즉, 기존 근무지에서 새로운 근무지로 이동하는 경우, 다시 초기, 중기, 후기 지식 관리 전략이 요구됨을 의미하는 것이다. 본 연구에서 특히 강조하고자 하는 점은 지식 관리 전략에 대한 순환 가능성이지 순환에 대한 일반화는 아니다. 달리 말하면, 각각의 조직이 처한 특수한 상황 내지 여건에 따라 그리고 거시적인 서울시 인사 정책 또는 정보 관리 정책 등에 따라 지식 관리 전략은 변화할 수 있는 가능성이 존재한다.

〈표 6〉 근무지 순환에 따른 일선 공무원들의 지식 관리 전략

	초기	중기	후기
지식 관리 전략	대면화 (강조) > 코드화	대면화 = 코드화	대면화 < 코드화 (강조)
지식 관리 방안	• 멘토링 (중점) • 교육 및 훈련 (중점) • 지식 공동체 장려 • 경력 증명 인센티브 부여	• 멘토링 • 교육 및 훈련 • 지식 공동체 장려 (중점) • 경력 증명 인센티브 부여	• 멘토링 • 교육 및 훈련 • 지식 공동체 장려 • 경력 증명 인센티브 부여 (중점)

자료: 필자 작성

V. 결 론

본 연구는 생태계 관리라고 하는, 즉 전문가적 소양을 필요로 하는 직종에 몸담고 있는 서울시의 일선 생태계 공무원들을 대상으로, 지식 관리 차원에서 그들의 지식이 근무지 순환에 따라 어떻게 관리되는 것이 효과적인지를 근본적인 주제로 논의를 전개하였다. 법에 대한 지식, 과학에 대한 지식, 정부 간 관계에 대한 지식, 그리고 지방 거버넌스에 대한 지식이 모두 함께 종합적으로 적용되어야 하는 공공 조직 내 생태계 관리라는 업무는 기본적으로 경험과 숙련 기간이 요구되는 전문가를 필요로 하는 직종이다. 따라서 주기적으로 근무지가 순환되는 서울시에서 공공 조직이 필요로 하는 생태계 관리 전문가를 양성해 내는 일은 상당히 도전적인 과제라 할 수 있다.

지식 관리상의 문제점과 낭비를 개선하기 위한, 즉 근무지 순환 제도의 단점을 보완하고 공공 조직 내 전문가를 양성하기 위한 대안으로 경력 관리 제도를 생각해 볼 수 있다. 경력 관리 제도는 공무원들의 전문성을 공무원들의 경력으로 관리하는 제도로서(박병만, 2011; Jans and Frazer-Jans, 2004), 본 연구가 초점을 맞추고 있는 생태계 관리 업무에 종사하고 있는 일선 공무원들의 경우, 아래와 같은 제도적 설계를 통한 기회 제공이 요구된다. 달리 말하면, 일선 생태계 관리

담당자들의 순환을 요구하는 현행 서울시의 인사 정책이 아래와 같이 개선될 필요가 있다.⁸⁾ 첫 번째 단계로, 현재 여타 기술직 그룹들과 함께 기술직이라는 이름 아래 같이 묶여 있는 생태계 관리 담당 공무원들을 차별화하여 독립된 하나의 그룹으로 묶는다. 즉, 개별 직렬화 한다. 두 번째 단계로, 개별 직렬로 묶인 생태계 관리 담당자들에게 다음의 세 가지 정보가 포함된 경력 통로(Path)를 제시한다. 1) 해당 직렬을 고수할 경우, 서울시에서 가능한 수직적 통로(예: 승진)와 가능한 수평적 통로(예: 전보)가 무엇인지에 대한 정보, 2) 제시된 수직적 통로와 수평적 통로로 나아가기 위한 경력은 어떠한 지식과 기술이 요구되는지에 대한 정보, 3) 해당 지식과 기술은 어떠한 방법으로 그리고 어디서 습득할 수 있는지에 대한 정보. 마지막 단계로는 생태계 관리 담당자들에게 선택의 기회를 주어 상기 경력 통로를 희망하지 않을 경우에는 다른 직렬로 이동할 기회를 준다. 물론, 이와 같은 경력 관리 제도도 조직이 처한 특수한 여건이나 상황, 예를 들면 서울시의 기술적, 사회적, 문화적 여건이나 상황에 부합되지 않는다면 성공적인 운영을 기대하기는 어렵다.

환언하면, 서울시는 현행 기술직에 속해 있는 일선 생태계 관리 담당자들이 주기적으로 근무지를 순환함에 따라 발생하고 있는 지식 관리상의 낭비와 문제점을 보완하기 위한 노력이 요구되며, 경력 관리 제도가 하나의 대안으로 제시될 수 있다. 그러나 경력 관리 제도도 보완을 위한 하나의 대안일 뿐, 핵심은 현행 근무지 순환 제도의 단점을 보완하면서 장기적으로 생태계 관리 담당자들의 전문성이 심분 반영될 수 있는 지식 관리 제도에 대한 탐색과 이에 대한 구축이 필요하다는 점이다.

본 논문은 서울시 소재 생태경관보전지역을 담당하였던 일선 공무원들의 관리 활동을 분석하였기 때문에, 본 논문의 분석 결과를 생태계 관리를 책임지고 있는 한국 내 모든 공무원들에게 포괄적으로 적용할 수 있다고 단언하기는 쉽지 않다. 그러나 본 논문이 제시하고 있는 생태계 담당 공무원들을 위한 지식 관리 전략은 공무원들의 근무지 순환을 제도화하고 있는 서울시뿐만 아니라, 주기적으로 근무지를 순환해야 하는 정부 조직 내 일선 생태계 담당 공무원들의 관리 활동에 대해서도 유의미한 정책적 조언을 제공할 수 있을 것으로 사료된다.

8) Cascio (2006)의 저서를 참고하여 필자가 작성함.

참고문헌

- 박병만. (2011). 「경력개발제도(CDP)를 통한 공무원 전문성 제고방안: 서울시 상수도사업본부를 중심으로」. 서울시립대학교 도시행정학 석사학위 논문.
- 이정석. (2012). 생태계 관리에 대한 공무원의 의사결정과 그 심리. 「환경정책연구」, 11(3): 3-24.
- 자연생태과. (2008). 「2008년 생태경관보전지역 관리계획」. 서울특별시.
- 푸른도시국. (2007). 「2007년 주요 업무계획 추진지침」. 서울특별시.
- 한세억. (2004). 지식패러다임의 조직론적 접근과 가능성: 행정조직설계의 프락시스. 「한국조직학회보」, 1(1): 75-99.
- Agranoff, R. (2007). *Managing Within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Allison, G. (1971). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little Brown.
- Bergeron, B. (2003). *Essentials of Knowledge Management*. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc.
- Cascio, W. F. (2006). *Managing Human Resources: Productivity, Quality of Work Life, Profits* (Seventh ed.). Boston: McGraw-Hill/Irwin.
- Choi, B. D., Song, S. H., & Geum, J. D. (1999). *Seoul-si Gongmuwon-ui Jeonmunseong Jegobangan [A Plan to Raise Professionalism for the Public Officials of Seoul]*. Seoul: Seoul Development Institute.
- Davies, J. C., & Davies, B. S. (1977). Federal Standards and Enforcement. In R. Dorfman & N. S. Dorfman (Eds.). *Economics of the Environment: Selected Readings* (Second ed., pp. 83-106). New York: W. W. Norton & Company, Inc.
- Gang, H. S. (2002). *Seoul-si Jisikghwali Hwalsunghwa Bangan [A Study on Facilitating Knowledge Management for the City Government of Seoul]*. Seoul: Seoul Development Institute.
- Haeuber, R., & Franklin, J. (1996). Perspectives on Ecosystem Management. *Ecological Applications*, 6(3): 692-693.
- Haines-Young, R., & Potschin, M. (2014). The ecosystem approach as a framework for

- understanding knowledge utilisation. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 32: 301-319.
- Hansen, M. T., Nohria, N., & Tierney, T. (1999). What's Your Strategy For Managing Knowledge?. *Harvard Business Review*, 77(2): 106-116.
- Hislop, D. (2005). *Knowledge Management in Organizations: A Critical Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Holling, C. S., & Meffe, G. K. (1996). Command and Control and the Pathology of Natural Resource Management. *Conservation Biology*, 10(2): 328-337.
- Hupe, P. and Hill, M. (2007). Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. *Public Administration*, 85(2): 279-299.
- Jans, N., & Frazer-Jans, J. (2004). Career Development, Job Rotation, and Professional Performance. *Armed Forces & Society*, 30(2): 255-277.
- Keiter, R. B. (1998). Ecosystems and the Law: Toward an Integrated Approach. *Ecological Applications*, 8(2): 332-341.
- Kessler, W. B., Salwasser, H., Cartwright C. W., & Caplan J. A. (1992). New Perspectives for Sustainable Natural Resources Management. *Ecological Applications*, 2(3): 221-225.
- Koontz, T. M., Steelman, T. A., Carmin, J., Korfmacher, K. S., Moseley, C., & Thomas, C. W. (2004). *Collaborative Environmental Management: What Roles for Government?*, Washington D. C.: RFF Press.
- Lee, J. (2009). *Knowledge Management In Preserving Ecosystems: The Case of Seoul*, Doctoral Dissertation. Indiana University.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York: Russell Sage Foundation.
- May, P. J., Burby, R. J., Ericksen, N. J., Handmer, J. W., Dixon, J. E., Michaels, S., et al. (1996). *Environmental Management and Governance: Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability*, London: Routledge.
- May, P. J., Burby, R. J., Ericksen, N. J., Handmer, J. W., Dixon, J. E., Michaels, S., & Smith, D. I. (1997). *Environmental Management and Governance: Intergovernmental Approaches to Hazards and Sustainability*. *Environment*

International, 2(23): 266.

McNabb, D. E. (2007). *Knowledge Management in the Public Sector: A Blueprint for Innovation in Government*, Armonk: M.E. Sharpe.

Odum, E. P., & Barrett, G. W. (2005). *Fundamentals of Ecology*. (Fifth ed.), Belmont: Thomson Brooks/Cole.

Ogle, R. A. (1972). Institutional Factors to Encourage Interagency Cooperation in the Management of Natural Resources. *Public Administration Review*, 32(1): 17-23.

Sinclair, N. (2006). *Stealth KM: Winning Knowledge Management Strategies for the Public Sector*. Amsterdam: Elsevier.

Tiwana, A. (2002). *The Knowledge Management Toolkit: Orchestrating IT, Strategy, and Knowledge Platforms* (Second ed.), Upper Saddle River: Prentice Hall PTR.

Wenger, E., McDermott, R., & Snyder, W. M. (2002). *Cultivating Communities of Practice*. Boston: Harvard Business School Press.

Wondolleck, J. M., and Yaffee, S. L. (2000). *Making Collaboration Work: Lessons from Innovation in Natural Resource Management*. Washington, D. C.: Island Press.

Wright, D. S. (1982). *Understanding Intergovernmental Relations* (Second ed.), Monterey: Brooks/Cole Publishing Company.

서울특별시 웹사이트. <http://env.seoul.go.kr/archives/13175> (검색일: 2015.6.22.)