[UCI]I804:24011-200000233137

2006年 2月
교육학석사(일반사회교육)학위논문

전자정부 구현을 통한 행정개혁에 관한 연구

조선대학교 교육대학원

일반사회교육전공

박 치 면

전자정부 구현을 통한 행정개혁에 관한 연구

A Study on the Administrative Reform by Electronic Government

*2006*年 *2*月

조선대학교 교육대학원

일반사회교육전공

박 치 면

전자정부 구현을 통한 행정개혁에 관한 연구

지도교수 이 계 만

이 논문을 교육학석사(일반사회교육)학위 청구논문으로 제출합니다.

*2005*年 *10*月

조선대학교 교육대학원

일반사회교육전공

박 치 면

박치면의 교육학 석사학위 논문을 인준합니다.

심사위원장 조선대학교 교수 (인)

심사위원 조선대학교 교수 (인)

심사위원 조선대학교 교수 (인)

*2005*年 *12*月

조선대학교 교육대학원

목 차

표 목 차 iv

그림목차 v

ABSTRACT vi

제1장 서 론 1

제1절 연구의 목적 1

제2절 연구의 범위와 방법 4

제2장 이론적 논의 5

제1절 전자정부와 행정개혁의 개념 및 특성 5

1. 전자정부 5

2. 행정개혁 15

3. 전자정부와 행정개혁 23

제2절 선행연구의 검토 27

1. 전자정부에 관한 선행연구 27

2. 행정개혁에 관한 선행연구 28

3. 분석기준의 도출 29

제3절 분석모형 31

제3장 현황 분석과 문제점 32

제1절 한국의 전자정부 추진 실태 32

1. 법・제도적 기반 33
2. 추진전략 34
3. 추진체계 36
4. 전자정부 구현목표 및 특징 37

제2절 전자정부와 행정개혁 39

1. 행정 효율성 측면 39
2. 고객지향성 측면 40

제3절 전자정부 추진상의 문제점 41

1. 법・제도적 문제점 41
2. 추진체계상의 문제점 42
3. 조직구조・문화적 문제점 43
4. 행정정보 공동 활용 체제의 미구축 44

제4장 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 방향 46

제1절 행정개혁과의 연계 46

제2절 법・제도적 측면의 문제점 개선 48

1. 중복조항의 조정 및 명확한 규정 제시 48
2. 정보책임관(CIO) 제도의 실질적 활성화 48
3. 조직구성원의 지식 공유 및 활용방안 마련 49

제3절 추진체계의 정립 50
1. 범정부적 전자정부추진위원회의 구성 51
2. 대통령 직속의 전자정부추진기구의 신설 52
3. 범부처적 전자정부추진기구의 활용 53
제4절 고객지향적 서비스 제공 및 정보불평등 해소 54
1. 가상공동체(Virtual Community) 54
2. 전자주민투표제 실시 55
3. 열린 행정의 실현 55
4. 대국민 홍보강화 56
제5절 정보기술 활용 확대와 전문인력 양성 58
1. 정보기술의 활용 확대 58
2. 전문인력의 양성 60
제5장 결 론 61
참고문헌 64

표 목 차

<표 1> 전자정부에 대한 학자들의 정의 ····· 7
<표 2> 전자정부의 이념 및 구현사업 ····· 8
<표 3> 1997-2000 정보화촉진 시행계획의 주요내용 ····· 35
<표 4> 계층별 가구 컴퓨터 보급률 및 인터넷 접속률 격차추이 ····· 44
<표 5> 성별 인터넷 이용률 ····· 45

그 림 목 차

<그림 1> 분석모형 ····· 31
<그림 2> 현행 전자정부 추진체계 ····· 36
<그림 3> 네트워크 정부모형 ····· 57

ABSTRACT

A Study on the Administrative Reform by Electronic Government

Park, Chi-myun

Advisor : Prof. Lee Gye-man Ph.D.

Major in General Science Education

Graduate School of Education, Chosun University

Current society titled as 'Information Society' emphasizes creation of new value through active flow, accumulation and use of knowledge in each field. The government are asked to change according to new trend and use changed knowledge and information and change and reform of the government roles and administrative paradigm are required.

In accordance with such change, e-government is suggested as the changed government pursued in our country. The principle of management through creation of knowledge both in public and private sectors were introduced and implemented, and most of the countries have pursued government reform project consistently. Based on such knowledge management, the government is preparing for such change through active preparation of e-government.

In the present period of rapid change, consistent world economic depression and low growth, e-government should be connected with administrative reform in that the subjects of e-government management should be the people. That is, as simple administrative reforms such as temporary adjustment of organizations or reduction of the staff according to political needs and political preferential order without analysis of new paradigms do not reflect rapid change of environment and improved recognition of the people, the technology required

to prepare specific strategies as a government model is information technology.

However, information technology and administrative reform have been separately progressed without connection. As they have been taken care of as temporary and individual policy, they could not enjoy synergy effects of administrative reform using information and technology.

In 1990s, as the governmental organizations plan e-government for which information and communication technology was applied for administration and policy, side effects of traditional aristocracy, that is failures of aristocracy, were cured and effectiveness of administration and service for the people were maximized.

The e-government based on administrative reform has great meanings in various aspects. It is expected that it will contribute to increase of effectiveness of task performance and improvement of service quality. In particular, it has a great meaning in that change and reform of all the members of organizations can be promoted through the process of electronic task performance as well as it has external effects.

At present, e-government of our country is in transitional step from 3 stage service to 4 stage incorporated service. In terms of service for the people, on-line communication between the people and the government is possible, and most of the organizations provide 4 stage service such as application, reading and issuing to provide administration information and take care of civil services. through home-pages or portal service. However, the difference in levels of e-government between organizations is significant and the common technology base to secure mutual management on task process, systems, process, software and network technologies for vertical and horizontal incorporated service beyond boundaries between organizations and sectors is insufficient.

Therefore, the e-government progressing with administrative reform should focus on acceptance of change and development of the government as well as quality improvement of governmental service, that is, changing environment, and preparation of reformative power which will lead the reform and change.

For the purpose, the following strategies and methods are presented as follows:

First, e-government should be realized based on leadership of leaders.

Second, efforts of the government should be prepared to prevent exclusive possession of information by minority and provide information service to many people.

Third, information and technology which is a base of e-government should be utilized as a means of complete administrative reform.

Fourth, only organized organizations in which strategies and budgets for e-government are connected and devoting efforts of trained staff can advance preparation of successful e-government.

Fifth, through guiding example project by powerful progress system, trials and errors should be minimized and step-by-step expansion of the project is necessary. At this time, the priority order of progress of the projects should be decided in terms of its availability.

However, there are various problems in realization of e-government under no proper institutional, legal and social foundation as mentioned above. Only if weak social base which caused unequal use of information due to various factors such as repetition of legal application due to conflicts between divisions, organizational culture which disturbs active use of information technology, economic wealth, age, disabilities is cured, proper e-government can be realized. For this, many political alternatives should be presented and the government have to make every effort to correct such failures.

The most important thing here is that administrative reform through realization of e-government should focus on preparation of strategies aiming at realization of the government for the people. For example, the number of the people who are isolated due to information should be minimized, our administrative system should be changed into client-oriented administrative paradigm and administrative reform and improvement can be promoted through preparation of service quality management system to secure service reliability and responsibility as well as acceptance analysis, development, presentation, evaluation and feed-back system on e-government service.

제1장 서 론

제1절 연구의 목적

이른바 정보화 사회로 일컬어지는 현대 사회는 각 부문에서 지식의 원활한 흐름과 축적 및 활용을 통한 새로운 가치의 창출을 강조한다. 정부부문의 경우에도 이에 따른 변화와 지식정보화의 구축과 활용을 요구받고 있으며, 이는 곧 정부역할의 변화 및 행정패러다임의 변화와 혁신을 요구한다.

정보사회에서 정보기술의 발달은 공간적·시간적 한계를 뛰어넘어 신속한 업무처리와 빠른 정보의 유통을 가능하게 만들었고, 과거의 산업사회가 겪었던 어려운 문제를 비교적 손쉽고 빠르게 해결하도록 해주었다. 특히 정보기술은 다품종 소량생산이라는 유연한 생산구조를 창출해 날로 다양해져 가는 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있게 하고, 고부가가치 지식산업을 발전시켜 정부와 기업의 조직혁신을 가능하게 하였다. 이는 곧 물질과 양 중심의 패러다임에서 지식과 질 중심의 패러다임의 변화(권기헌, 2000: 29), 공급자 중심이 아닌 소비자 중심의 서비스 제공 등의 변화를 가져오게 하였으며, 변화하는 환경에 적응하지 못하는 조직은 존립조차 위태로워지게 되었음을 시사한다.

이러한 변화에 부응하여 미래에 우리나라가 추구할 정부의 변화모습으로 전자정부가 제시되어졌고, 이는 곧 민간부문과 공공부문을 막론하고 지식창조를 통한 경영의 원리를 도입하여 이를 실행케 하였으며, 대부분의 국가가 지식의 활용을 통한 정부혁신 작업을 꾸준히 추진해 오고 있다. 이러한 지식경영을 바탕으로 정부는 전자정부의 원활한 구축을 통해 변화에 대비하고 있다.

사회 전반에서 급격한 변화와 세계적인 경제침체 및 저성장이 지속되고 있는 현 시점에서 전자정부의 구축은 정보와 지식의 부재에서 오는 경제적 위기뿐이 아닌 사이버 테러와 정보 불평등 등 심각한 인권의 문제가 발생하고 있는 우리 사회에

서 우선적으로 다루어져야 할 또 다른 이유이다. 특히 전자정부의 구축은 경제적 효율성, 자본이나 권위보다는 국가적 네트워크의 수평화, 정보 불평등의 해소, 모든 국민이 참여할 수 있는 즉, 모든 개개인이 국가운영의 중심이 되는 방향으로 설정·추진되어져 나아가야 한다는 점에서 기존의 비능률적이고 장기적인 비전을 제시하지 못하는 행정개혁과 연관성을 가지고 추진되어야 한다. 즉, 새로운 패러다임에 대한 분석 없이 정치적 필요와 정책적 우선순위에 따라 단편적이고 임기응변적인 기구의 조정이나 인원 감축 등의 단순한 행정개혁은 국가 전 영역에서의 급속한 환경의 변화와 향상된 국민들의 의식수준을 반영하지 못하기 때문에, 변화된 환경을 주도하고 국민의 요구에 부응할 수 있는 정부모형으로서 구체적인 전략 수립을 위해 요청되는 기술이 바로 정보기술인 것이다.

그러나 최근까지 정보기술과 행정개혁은 상호연계 없이 별도의 과제로 추진되어 왔다. 이들은 각각 단편적이고 일회적인 개별정책으로 추진되어 정보기술을 이용한 행정개혁의 시너지 효과를 충분히 발휘할 수 없었다.

이에 1990년대 들어 정부 조직에서는 정보통신기술을 정부 행정과 정책에 응용함으로써 고전적 관료제의 각종 역기능과 병리, 즉 관료제 실패를 치유하고 행정효율성과 대민서비스의 극대화를 도모하고 있다. 공공재화와 행정서비스의 전자적 전달과 배포를 의미하는 전자정부를 기존의 정부 서비스 제공의 시간적, 공간적 제약을 극복하는 새로운 패러다임으로 간주하고 있는 것이다. 그러한 전자정부로의 개편 노력은 행정개혁과 정부기술을 접목시킴으로써 가능한 것으로 인식됨에 따라 세계 각국들이 각기 전자정부 구현을 활발하게 추진하고 있다.

우리나라도 21세기 경쟁에서 살아남기 위하여 보다 능동적으로 정보화를 주도하고 이에 주체적으로 적응해 나아가야 할 전략으로 고객지향적 정부로의 변화와 정부부문의 행정개혁을 시도하고 있으며, 이를 이룩하기 위한 수단이며 방법이 전자정부 구현이라는 사실에 동의하고 있다. 즉 전자정부 구상은 단순한 정보기술 도입의 차원을 넘어선 문제로, 고객에 대한 감응성[1]을 높이는 차원에서의 행정개혁이

1) 전자정부의 개념, 구상과 실천적 담론, 그리고 전자정부 구축을 위한 프레임워크에 관해서는 한국전산원, 1996a; 전자정부의 구상과 실천에 대한 비판에 관해서는 윤영민, 1996: 8-11 참조.

완수되어야 한다.

따라서 본 연구에서는 급격한 변화가 일어나고 있는 지식정보시대에 수년간 지속되어 오는 저성장의 침체에서 벗어날 수 있는 방향을 제시할 수 있도록 정부의 역량을 높임과 동시에 사회적으로는 모든 사람의 참여를 통해 형평성을 보장하면서 균형 있는 발전을 이룩하기 위한 행정개혁으로서 전자정부의 추진방향과 모형을 제시하고, 지식정보사회에서 발생하고 있는 여러 부작용을 극복하는데 그 목적이 있다. 이에 우리나라의 전자정부와 행정개혁에 관한 실태를 먼저 분석하고, 향후 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 방향은 어떻게 설정되어져야 하는지에 대해 연구해 보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구의 범위를 몇 가지로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 세계적인 추이로 자리 잡고 있는 지식정보사회에서 패러다임의 변화에 따른 전자정부의 대두배경과 개념 및 특성, 행정개혁 및 정보기술과 전자정부와의 연관성 등을 살펴보고 선행연구들을 분석함으로써 본 연구의 목적인 행정개혁의 수단으로서 전자정부 구현 방향을 제시할 수 있을 것으로 보인다.

둘째, 우리나라 전자정부와 행정개혁의 추진현황에 대해서 살펴보고 추진상의 법·제도적·사회적 기반에서 나타나는 문제점에 대해서 살펴본다. 전자정부의 구축에서 나타나고 있는 행정 절차적 및 여러 가지 문제점 등에 대한 고찰은 곧 해결방안 및 나아가야 할 방향을 제시할 수 있을 것이다.

셋째, 위의 사항에 대한 고찰을 통해서 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 방향에 대해 논의해 보고자 한다. 현재 구축되어 있는 정부 부처의 전자정부 시스템에 대한 효율적인 이용전략과 보다 많은 국민들이 정책결정과 행정에 참여할 수 있는 방안을 제시함으로써 이를 토대로 한 행정개혁의 방향에 대해 모색하도록 한다.

한편 본 연구는 전자정부의 논의가 본격화되고 실제 행정에서 구현되기 시작한 1990년대 초반 이후를 주요한 시간적인 범위로 하여 현재까지 전자정부 구현을 통한 행정개혁에 대해 논의하였다.

연구의 방법으로는 문헌연구의 방법을 통해 진행되었다.

먼저, 전자정부와 행정개혁 등에 관련된 선행연구 등 2차적 자료를 문헌자료를 통해 수집하여 이론적 토대를 구축하였고, 각종 학·회보와 월간·계간지, 세미나 자료와 인터넷 검색을 통해 자료를 정리, 정부기관의 전자정부 관련 인터넷 홈페이지의 검색과 정부 발간물 및 문헌자료를 최대한 활용하였다.

이를 통해 전자정부와 행정개혁에 대한 개념과 내용을 정립하고, 전자정부와 행정개혁의 연관성을 살펴본 뒤 우리나라에서 추진된 전자정부 구현사업에 대한 현황분석과 평가를 통해 한국에 적합한 행정개혁으로서의 전자정부의 발전방안을 찾아보았다.

제2장 이론적 논의

제1절 전자정부와 행정개혁의 개념 및 특성

1. 전자정부

가. 전자정부의 추진배경

행정에 있어서의 여러 변화들은 행정의 개혁과 정부의 변화를 자극하여 기업가적 정부, 고객지향적 정부와 같은 새로운 정부상의 논의를 불러 일으켰다. '전자정부(electronic government)'라는 용어를 언제 누가 먼저 쓰기 시작하였는지를 확인하기란 쉬운 일이 아니나, 미국의 클린턴 행정부가 전자정부라는 개념을 가장 먼저 행정에 도입하여 실현하려고 하였다는 점에서는 이견이 없는 상황이다.

동·서간의 냉전 시대가 종식된 이후 세계는 무한경쟁 체제에 돌입하였는데, 이러한 경쟁체제 속에서 각국 정부는 나라 안팎의 무수한 요구에 직면하였고, 그 동안의 비효율적인 행정으로는 새로운 시대에 적응할 수 없는 시대가 도래하였다.

그러나 공공부문과는 달리 민간기업들은 이미 경영과정에 정보기술을 도입하여 경영전반에 있어 근본적인 재검토를 통해 BPR(Business Process Reengineering)을 실시하는 등 경영합리화와 경쟁력 강화를 위해 힘쓰고 있었다.

이와 같은 현실 속에서 각국 정부는 민간으로부터의 요구와 비판을 수용·극복하고 민간의 기술을 도입하여 세계의 중심국가로 거듭나기 위한 행정개혁을 경쟁적으로 계획하고 실행하기에 이른 것이다(이지은, 2002: 9-10).

이러한 국제환경 속에서 미국의 e-Goverment, 영국의 UK-Online 등 선진 각 국가들도 이러한 요구에 부응하기 위해 국가차원의 프로젝트로 전자정부 구현에

총력을 경주하고 있으며, 우리나라도 이러한 범세계적인 정보화 추세에 부응하여 전자정부 구현을 국가경쟁력 확보를 위한 핵심적 과제로 선정하고 본격적으로 전자정부 사업을 추진하고 있다.

이에 따라 국민의 정부는 고객인 국민과 기업의 편의를 최우선으로 하여 최적의 공공서비스를 제공하고 행정 투명성을 획기적으로 제고하기 위해 11대 중점사업을 선정, 전자정부 구현을 강도 높게 추진하였다.

나. 전자정부의 개념

원래 전자정부(electronic government)란 용어는 미국 클린턴 행정부가 1993년부터 정부개혁을 추진하면서 표방한 정보사회형 정부의 형태를 의미한다고 볼 수 있다(박동서, 2001: 221).

이러한 전자정부의 개념은 광의와 협의로 나누어 볼 수 있는데, 광의의 전자정부의 개념은 '지식정보사회에 적합한 새로운 형태의 신축성 있고 국민의 요구에 민감한 정부'를 의미한다. 지식정보사회에 국가경쟁력 확보를 위해서는 정부부문의 역량 향상과 역할이 중요한 위치를 차지하며, 전자정부는 바로 이러한 요구에 부응할 수 있는 정부를 의미한다.

협의의 전자정부는 '전자적 방식에 의해 행정업무 및 대민 서비스를 처리하는 정부'를 의미한다. 이러한 협의와 광의의 구분은 곧 국민의 요구에 부응할 수 있는 신축성 있는 정부의 구축이라는 명제 하에서 융합이 가능할 것으로 생각된다.

전자정부 정의에 대한 학자들의 논의와 견해를 정리하면 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 전자정부에 대한 학자들의 정의

학자/기관	전자정부의 정의
김동욱 (1996)	정보기술을 이용하여 정부 조직내, 조직간, 정부-민간간에 정보를 공유하고 업무효율성, 서비스의 질, 투명성을 제고하는 정부
한국전산원 (1996)	정보기술을 이용하여 정부의 행정조직, 업무, 시스템을 효율적으로 개혁하여 국민에 대한 정부의 각종 정보 및 행정서비스를 최상의 수단으로 제공할 수 있는 고객지향적이고 반응적인 정부
정충식 (1997)	초고속통신과 같은 정보기술을 활용하여 행정업무를 다시 설계하고 국민에 대한 서비스를 신속·정확하고 편리하게 제공함으로써 공무원, 일반국민 그리고 기업의 욕구를 모두 만족시키는 미래의 혁신적인 행정모형
문신용 (1997)	업무처리를 디지털화한 정보를 바탕으로 수행하는 정부 또는 정부의 업무나 서비스의 제공이 DB와 네트워크를 통해 이루어지는 정부, 정부정보의 공개와 다양한 정보서비스를 제공하고 국민의 의견을 신속히 반영하는 열린정부
권기헌·박승관·윤영민 (1998)	정보기술을 전략적으로 활용하여 효율적이면서 주민 위주로 업무를 수행하는 정부
김성태 (1999)	보다 높은 민주주의 확보와 복지증대를 통한 인간다운 삶을 국민에게 보장하기 위하여 정부조직 내·외의 네트워크를 포함한 정보인프라와 정보기술을 수단으로 활용한 정부. 내부업무의 개편과 조직의 효율화를 기하여 정부의 투명성 확보와 내부경쟁력 제고 및 이를 바탕으로 한 대민 서비스에 대한 질적 수준의 획기적 향상을 목표로 하는 행정체제
김석주 (2000)	정보기술을 활용하여 모든 행정과정을 전자화함으로써 행정생산성을 향상시키고, 국민에 대한 정부의 각종 행정서비스를 누구나, 언제나, 어디서나 손쉽게 이용할 수 있는 혁신적인 정부모형
오철호 (2000)	정보통신기술을 이용하여 내적으로는 행정의 효율성을 증대시키며, 작고 능률적인 정부를 지향하고, 외부적으로는 국민에 대한 행정서비스의 질을 향상시킴으로써 궁극적으로 상위목표인 민주주의를 실현시키려는 지식정보사회형 정부의 한 가지 형태임. 이러한 전자정부는 닫힌 개념이라기보다는 아직은 포괄적이며 생성단계에 있는 열린 개념으로 이해해야 함.
Galdow (1993)	정부 및 국정운영방식이 근본적으로 변환하는 것을 의미하며, 단순히 정보기술을 행정업무에 적용하는 수준을 넘어 업무의 자동화 혹은 전자화에 앞서 조직의 혁신을 연계함으로써 궁극적으로 행정개혁과 정보기술을 동시에 실행하는 개념

이러한 학자들의 견해를 종합하여 본다면 전자정부란 정보통신기술을 정부활동이나 행정에 접목·활용함으로써 정부기능의 효율성을 극대화하고 국민이 필요로 하는 정부정보를 자유로이 이용할 수 있는 환경을 조성하면서 국민의 알권리와 프라이버시를 보장하여 행정에 대한 이해와 신뢰를 확보함과 더불어 투명하고 열린 행정을 실현하는 고객 지향적인 행정모형이라 볼 수 있다.

전자정부의 구축은 정부서비스를 24시간 연중무휴 제공함으로써 국민들에게 편한 시간, 편리한 장소, 그리고 전자적인 수단을 통하여 서비스를 제공하는 것과 아울러, 정부차원에서는 효율성과 효과성을 제고시키는데 커다란 기여를 하게 된다.

이러한 전자정부의 기본이념 및 구현사업은 다음 <표 2>와 같다.

<표 2> 전자정부의 이념 및 구현사업

주 요 이 념	구 현 사 업
대민 서비스 개선	- 서비스 고도화 (ONE-STOP 혹은 NON-STOP) - 서비스 전달수단의 다양화
행정 투명성 제고	- 정보공개 확대
행정 효율성 제고	- 정보 공동활용 - 전자결재, 전자문서 유통을 통한 업무처리
학습 정부 구현	- 지식경영 시스템 도입 - 지식활동 평가 및 성과관리

* 출 처 : 이광숙, “정부혁신을 위한 전자정부 구축방안” (석사학위논문, 대진대학교, 2004). p.16.

다. 전자정부의 특징

(1) 작은 정부[2)]

작고 생산적인 정부는 보다 적은 비용으로 보다 향상된 업무를 수행하는 정부인 기업가형 정부를 의미한다. 기업가적 정부의 창출을 통해서 공공예산의 낭비를 막고 효율성을 끌어올려야 하며, 이를 위한 구체적인 방안으로는 첫째, 관료주의의 규제 지향적 행정절차에서 벗어나 보다 단순화된 행정과정 및 절차를 기초로 작고 효율적 또는 생산적인 행정업무를 수행해야 한다. 둘째, 행정기능을 전자화함으로써 불필요한 정부기관과 조직은 과감하게 통폐합 내지 축소하여 예산낭비를 최소화한다. 셋째, 행정업무절차의 리엔지니어링을 통한 행정업무 활동의 전자화 등이 제시되어질 수 있다(이광숙, 2004: 12).

즉 전산화와 정보화의 단계를 거치면서 인적·물적으로 불필요한 부분을 제거하면 관료제를 축소화하는 방향으로 움직인다. 불필요한 규제의 철폐 등을 통해 작은 정부를 지향하게 되고, 해야 할 일을 꼭 하는 작지만 강한 정부를 지향하게 된다.

(2) 권위의 탈피

업무처리과정에서 습득한 정보는 전자문서·결제 시스템 상에 구축되는 데이터베이스를 통하여 공유된다. 이는 과거 상위 계층에서만 소유하던 정보를 모든 조직원들이 공유할 수 있도록 해주기 때문에 정보화에 의한 계층제의 완화를 도모하게 되고, 전체적인 행정관료제의 분위기를 비권위적으로 만든다.

---

2) IMF 시기 이후 우리 사회에서 흔히 말하는 '작은 정부'와 같은 맥락이다. 이는 소위 공무원의 수나 정부 기관의 수 등을 의미하기보다는 사회 전반에 대한 불필요한 규제의 철폐를 통한 작지만 역량 있는 정부를 의미한다.

(3) 효율적인 업무수행

전산화·정보화를 통해 업무수행절차가 간단해지고, 하향식 의사결정보다는 상향식 의사결정이 가능하도록 지원해주기 때문에 처리속도, 정확성 측면에서 최선의 효율성을 추구한다.

다시 말하자면, 초고속 정보통신망으로 인해 전자자료화, 전자결재 및 화상회의, 재택근무 등의 도입으로 불필요한 시간의 낭비를 막아 보다 효율적인 업무수행이 가능하게 되었다.

(4) 고객지향적 정부

전자정부의 목표는 결코 효율성과 생산적 제고에 국한되지 않는다. 전자정부가 태동하게 된 근본적인 배경이 정부가 국민의 신뢰를 상실해 가고 있다는 위기의식이었던 만큼 전자정부는 정부에 대한 국민의 만족도를 높이는 것을 궁극목표로 삼는다. 미국에서 민간기업들이 80년대 후반부터 정보기술을 활용한 집중적인 경영혁신을 통해 고객중심적 기업구조를 정착시켰듯이, 정부도 기존의 제도와 조직을 처음부터 다시 설계하여 '고객지향적 정부(customer-oriented government)'를 구현하려는 것이 특징이다. 따라서 전자정부는 근본적으로 산업사회에서 구축된 정부-국민의 관계를 정보사회형으로 변화시키려는 보다 광의의 목표를 내포하고 있다.

전자정부가 수반할 정부-국민간 관계변화의 대표적인 모습은 '단일창구(single window)'의 이상에서 찾을 수 있다. 산업사회에서 정부의 기능과 서비스는 공급자 중심적으로 발전해 온 결과 부처별·기관별로 업무가 단절되는 현상이 초래되었다. 따라서 유사한 행정서비스가 여러 부처에 걸쳐 중복 관리됨으로써 비효율성이 초래되고, 국민들은 일일이 각 기관을 찾아다니는 불편을 감수해야 했다. 이에 비해 전자정부는 공통의 정보통신기반위에서 모든 부처와 기관을 하나로 연결함으로써 서비스 제공이나 정책결정과정에서 하나의 일관된 체계로 기능할 수 있다(황종성, 1998: 292-293).

따라서 전자정부 시스템에 의하여 인터넷을 통해 공개될 수 있는 모든 정보는 국민들과 24시간 열린 공간을 통해서 만나게 된다. 즉, 인터넷상에서의 민원제기 등의 경로를 통한 국민들의 요구가 정부에 들어가게 되는 채널이 많이 확보되고, 이에 대한 민원처리 공개 작업은 국민의 소리에 민감하고 국민의 요구를 더 정확히 파악하여 서비스를 효율적으로 공급하게 되는 고객지향적 정부가 된다.

(5) 정보의 공유

온라인 서비스를 통해서 모든 이들이 정보로의 접근을 위해 동일한 권리를 지니고 정보를 공유할 수 있게 된다. 이는 곧 정부 부처 내부의 조직원들간의 정보공유를 통한 조직 계층구조 완화와 정부와 일반국민 혹은 기업 간의 정보 공유가 가능해져 국가적인 측면의 전 영역에서의 격차 완화, 가진 자와 못 가진 자 사이의 격차완화 등이 가능해지게 된다.

정부 정보의 공유는 두 가지 차원, 즉 정부 내의 공유와 정부-민간간 공유로 구분하여 살펴볼 수 있다.

이중 정부 내의 정보공유는 기능적 공유의 성격을 갖는다. 정부가 보유한 정보의 규모와 활용성을 고려할 때, 조직간 무제한적인 정보공유는 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 따라서 기능과 목표에 따라 핵심적인 정보들을 도출하고 이를 공유하는 전략이 요구된다. 이에 비해 정부-민간의 정보 공유는 민주적 공유의 원칙이 중요시 된다. 정부는 국민에게 책임지는 서비스 기관으로서 국민들의 신뢰를 유지하기 위해 정보공개가 필수적으로 요구된다.

그러나 다른 한편으로 정보공개는 개인정보 보호, 국가안보 등 핵심적인 정치적 가치와 상충되는 경우가 많기 때문에 정부-민간간 정보공유는 그 사회의 민주적 가치에 따라 결정되는 정치적 성격을 나타내게 된다. 이렇게 21세기 정보사회형 정부형태로서 전자정부는 정보의 공유를 필수 기반으로 하여 구축되지는 것이 특징이다(황종성, 1998: 294).

(6) 학습정부의 추구

정부 부처 내 업무수행과 관련된 조직 구성원들간의 정보와 지식의 공유하고, 이를 통한 성과의 관리는 사업목표와 성과간의 괴리, 환경의 변화 등을 수시로 파악하고 변화에 적응하고 선도해 나아갈 수 있는 학습능력을 갖춘 정부의 특성을 가지게끔 한다(이광숙, 2004: 14-18).

라. 전자정부 구현의 필요성

(1) 행정업무의 효율성 추구와 국가경쟁력 제고

전자정부의 특징에서 살펴보았듯이 정보기술을 행정에 도입한 첫째 목적은 행정효율화의 추구이다. 지금까지의 정부는 어떠한 형태의 조직보다 쉽게 사업진행에 필요한 물적·인적 자원을 동원할 수 있었다.

일단 법령으로 제정·집행되면 국민은 이에 따를 수밖에 없기 때문에 정부의 입장에서는 노력하지 않고도 자원을 손쉽게 동원할 수 있었던 반면 국민은 실제 행정과정에서 정부이외의 별다른 선택의 대안을 가지지 못했기 때문에 정부의 안일한 태도나 부당한 대우에도 불구하고 이를 수용할 수밖에 없었다. 이러한 정부의 독점성과 비경쟁성은 결국 납세자인 국민과 기업의 불만을 사게 되었고, 불황, 수출부진과 실업 등과 연결되면서 국가의 재정을 압박하게 되었다. 이에 따라 각국들은 긴축재정을 실시할 수밖에 없었지만, 경기부양과 복지증진과 같은 국민들의 요구 또한 무시할 수 없었다. 이러한 국가재정의 악화와 국민의 요구를 모두 해결하기 위해서는 주어진 재정을 가지고 최대한 많은 산출을 가져올 수 있도록 행정을 효율화하는 것이 최선의 방안이었다.

이러한 상황 하에 각국 정부는 관료조직의 비대화와 비능률적 운영에 대해 개혁을 단행하여 왔다. 그러나 새로운 정부가 들어설 때마다 행정개혁을 단행하여 왔음에도 불구하고 정부의 규모는 예외 없이 더욱 확대되었고, 정부의 비능률성 또한

확대재생산되었다. 그 이유는 대부분의 행정개혁이 장기적 비전의 제시와 총체적인 사회변화를 주도하는 기술 지원 없이 정권유지의 차원에서 정치적 필요와 정책적 우선순위에 따른 단편적이고 임기응변적인 기구 조정이나 인원감축에 그쳤기 때문이다. 하지만 정보기술을 행정에 전면적으로 도입하여 업무를 근본적으로 재구성하는 전자정부화의 시작은 이 같은 규모 확대를 흡수할 수 있는 대체 기술로서의 역할을 담당해 줄 새로운 해결책으로 다가오고 있다.

초고속 정보통신망을 토대로 전자우편, 전자결재, 전자자료교환 등의 실시는 종이문서의 유통으로 대변되던 업무를 전자화함으로써 비용의 절감과 시간의 단축 효과 및 동시에 행정개혁을 가져왔다. 또한 화상회의와 재택근무의 도입은 불필요한 시간의 낭비를 막아주었다. 이와 함께 정보기술을 활용한 행정정보 데이터베이스의 구축은 정책형성과 결정을 위한 자료수집의 단계에 소비되는 시간과 비용을 감소시킴으로써 보다 빠르고 효율적인 정책결정을 가능하게 한다.

이러한 업무효율화는 국가 경쟁력의 제고에도 도움이 된다. 행정업무가 효율적으로 진행되면, 직접적으로 정부의 경쟁력이 높아질 뿐 아니라 민간의 자율성을 보장하고 효율화를 자극해 민간과 정부간의 경쟁력에 대한 시너지 효과를 가져오게 된다. 또한 전자정부의 추진을 위해 함께 이루어야 할 국가정보의 추진은 새로운 기술의 습득, 고용의 창출, 수출증대 등으로 이어져 국가의 경쟁력 향상에 실절적인 향상을 가져오게 된다.

(2) 대국민 행정서비스 개선과 국민의 삶의 질 향상

이처럼 전자정부는 행정업무의 효율화와 국가경쟁력의 제고를 위해 필요하다. 그러나 전자정부 필요성의 가장 핵심적인 부분은 국민의 삶의 질 향상에 있다. 정보기술의 발달은 사회전반에 있어 인간의 생활을 더 편리하게 해준다. 홈쇼핑, 홈뱅킹, 원격교육 등은 교통체증 등으로 인한 불필요한 시간과 비용의 낭비를 막아주며, 인터넷은 정보의 수집과 활용을 용이하게 하였다. 이러한 정보화로 인한 생활의 편익은 전자정부에서도 마찬가지이다.

전자정부 기반구축의 밑거름이 되는 스마트카드나 키오스크 등의 도입은 국민을 위한 더 나은 서비스의 제공을 가능하게 해준다. 또한 전자급부이전(Electronic Benefit Transfer)은 복지업무의 효율화를 가져와 궁극적으로는 전체 국민의 생활의 질 개선에 도움을 줄 뿐만 아니라, 초고속 정보통신망과 행정정보의 공동활용을 바탕으로 한 무방문 민원 행정서비스(Non-Stop Service)와 일회 민원처리서비스(One-Stop Service)의 실현은 국민을 위한 효율적인 행정서비스를 가능하게 할 것이다. 또한 정보공개제도와 정보공유의 정착을 바탕으로 한 정부보유의 유익한 정보의 국민에 대한 공개 또는 지적생활 수준의 향상을 가져올 것이다.

물론 대국민 행정 서비스의 개선을 위해서는 정보기술의 도입보다는 공무원들의 권위적인 행정인식의 변화가 선행되어야 한다. 하지만 행정개혁을 통한 전자정부의 구현은 대국민 서비스개선과 나아가 국민생활의 질 향상에 있어 그 속도와 효과를 배가 시켜줄 수 있는 필요조건의 역할을 담당하고 있다(이지은, 2002: 12-14).

2. 행정개혁

전자정부와 행정개혁의 연관성을 살펴보기 위해서는 우선 현재 우리나라에서 이루어지고 있는 행정개혁의 의미 및 전반적인 맥락을 검토하고, 앞서 살펴 본 바와 같이 전자정부 구현을 통한 행정에의 영향 내지 효과와 이러한 맥락이 어떻게 연계될 수 있는가를 검토해 보아야 한다.

가. 행정환경 변화에 따른 행정개혁의 필요성

전자정부의 구현이 행정개혁과 어떠한 관련성을 갖고 있는가를 살펴보기 위해서는 먼저 행정개혁의 의미를 검토해야 한다. 왜냐 하면, 전자정부는 정보화 사회에 걸맞는 새로운 정부 개혁의 패러다임을 정립하려는 맥락에서 정보통신 기술을 활용하여 행정의 전반적인 역할방향의 정립(reorientation)과 행정의 구조와 과정의 개혁(restructuring) 및 행정의 기능의 개혁(reengineering)을 달성할 수 있는 하나의 구체적인 대안적인 정부형태로 제시되고 있기 때문이다. 근대적인 정부가 탄생한 이래로 세계 각국은 끊임없이 정부의 구조와 운영을 개선하기 위한 개혁을 수반해왔다. 이는 정부가 직면한 시대적 환경이 계속해서 변화함에 따라 기존의 정부의 기능 및 구조의 적실성이 결여되기 때문에 행정의 현실 적합성을 확보하지 못할 경우 행정 체제의 존속이 불가능하기 때문에 일어나는 필수 불가결한 현상이라고 볼 수 있다(이지은, 2002: 5).

행정개혁은 행정을 지배하는 환경의 변화에 큰 영향을 받는다. 행정환경의 대규적인 변화에 따라 행정의 지도원리가 변하여 능률적인 행정을 위한 개혁이 단행되는 것이다. 최근 고도의 산업화와 도시화로 인한 정보사회와 산업기술사회의 도래로 행정적인 복잡성과 더불어 기존의 행정구조나 인사제도로는 해결하기 어려운 문제에 봉착되었으며, 더불어 행정관료들의 무능함과 부정부패의 만연으로 인해 능률적 관리와 행정의 효율성에 저해를 가져와 그의 근본적인 치유를 위해 행정개혁이 요구되고 있다. 그런데 특히 행정환경이 민주적이고 능률적이며 형평성을 고려

해야 하는 행정의 이념을 전제로 변화할 때는 여러 가지 어려움이 있다.

이러한 환경에는 정치적 환경과 경제적 환경 그리고 사회적 환경 등이 대표적이다.

(1) 정치적 환경

정치적 환경에 있어 국제적으로는 공산주의체제 붕괴로 탈이데올로기 시대로 접어들면서, 국제권력구조는 미·소의 양극화 상황으로부터 다극화 상황으로 내닫는 추세를 보이고 있다. 이와 같은 상황은 교통·통신수단의 발달에 힘입어 국가들간의 개방화를 더욱 촉진시키고, 정부·민간의 활동영역은 가일층 세계화·국제화되어 가고 있다. 국내적으로는 우리나라의 경우 자율화·민주화·지방화·정보화·세계화 등의 진전으로 자유민주질서가 더욱 성숙하게 자리 잡혀 가고 있는 반면에 남북교류·협력의 증진으로 통일전망이 가시화되고 있다. 이와 같은 정치적 환경의 변화에 따라 정부는 '규제는 적고 봉사는 많은 정부', '투입-산출비율이 극대화되는 효율적인 책임정부', '정직한 민주정부'를 지향해야 한다. 특히 오늘날에는 NGO집단들의 역량과 더불어 바람직한 정치문화가 정착되는 것이 변수라고 할 수 있다.

(2) 경제적 환경

다음으로 경제환경을 본다면 국제적으로는 기업경영의 국제화가 가속화되고 통상이 활발해지는 상황에서 국가간의 경제적 이해관계가 더욱 첨예화될 것이다. 선진국들은 정보·기술보호주의를 강화시킬 것이며, 중국·태국·인도네시아 등 신흥공업국들의 급속한 부상과 함께, 경제통합을 통한 경제블럭화 추구 등으로 각국간의 경제전쟁은 갈수록 치열해질 것으로 보인다. 그러므로 통상개방압력의 증대와 기업의 국제화 진전에 대응하여 정부는 지금까지의 규제중심 또는 공급자 중심의 지원정책을 탈피하고 효율적인 수요자 중심의 지원정책을 수행해 나가야 할 것이며, 이를 위해 기술수준이나 기술인력을 확보하기 위한 환경으로 변화시키기 위해 개혁을 추진해야 한다.

(3) 사회적 환경

마지막으로 사회적 환경으로는 국제적으로 환경·해양·지적소유권 분야에서 규제가 강화되고 국제규범이 도입될 것이다. 즉, 환경오염물질의 생산 및 사용규제, 증대되는 사회적 소외현상이나 이기주의를 극복하기 위한 사회정의와 인권신장운동이 국제적으로 활발하게 전개되며, 국내적으로는 인구증가와 평균수명 연장[3]으로 노인문제가 중요한 사회문제로 등장하게 될 것이다. 또한 점증하는 이기주의(지연·학연·혈연·집단·지역)와 차별구조의 관행을 제거하고 사회적 약자들의 보호장치를 근본적으로 개선하여 나아가 통일에 대비한 국민통합과 사회통합의 필요성이 더욱 요구된다. 아울러 정보화사회의 촉진, 대중문화의 발달 속에 다양한 문화욕구가 분출되는 한편, 후기산업사회의 병리적 현상(알콜·마약 등)도 증대될 것이며, 정보화사회는 우리 사회에서도 가치관의 탈획일화와 분권적인 사회구조를 촉진시킬 것이다.

전체적으로 볼 때, 행정을 둘러싼 환경의 주요 변화는 민주화, 지방화, 세계화, 정보화, 남북공존과 통일문제, 교육의 향상, 복지문화 등을 들 수 있지만 최근에는 국가간의 경쟁이 심화되어 국가 경쟁력 강화가 중요한 과제로 떠오르고 있다(윤영진, 2000). 그리고 인터넷을 통한 지식정보화로 변하고 국민의 권리 신장과 참여 확대를 요구하며 실업이나 빈부의 격차가 심화되는 환경변화가 나타나고 있는 것이 현실이다(박연호, 2000).

결국 우리 정부는 이러한 환경변화에 대응하면서 국제경쟁력을 제고할 수 있는 바람직한 변화를 창출해 내기 위해 행정개혁을 실천하게 된다.

---

3) 2021년에는 남한인구 5,509만, 평균수명 77세, 노인층비율 13.1% 증대가 전망된다.

나. 행정개혁의 개념과 의미

그렇다면 행정개혁의 불가피성에 관한 논의는 차치하고서 구체적으로 행정개혁은 무엇을 의미하는가? 행정개혁과 관련한 행정의 개념은 기존의 행정체제 내지 관료체제의 의미를 그대로 받아들일 수 있으나, 개혁의 개념은 그 자체의 개념정립이 안되어 있을 뿐만 아니라 유사개념과 심하게 혼동하여 쓰는 경향이 있으므로 이의 개념을 명확히 할 필요가 있다.

개혁(reform)의 일반적인 개념은 사회체제 및 정부조직의 개선 혹은 모순의 제거가 그 부분적 변혁에 의해서 가능하다고 보고, 체제의 본질적 요소를 유지하면서 부분만을 사회적 발전에 적합하도록 변혁하는 것을 의미한다. 따라서 개혁은 사회체제 혹은 정치도구 그 자체의 전면적 변혁인 혁명(revolution)과 구별되며, 사회적 발전을 저지하기 위하여 기존체제를 강화하기 위한 혁명적 반동과도 구별된다.

개혁은 사회발전에 따라 모순이 격화한 사회체제 혹은 정부조직의 변혁을 요구하는 사회적 에너지에 착안하며, 또한 이를 이용한다. 그것은 현 체제가 허용하는 범위 안에서 사회적 에너지의 일부를 해방함과 동시에 그렇게 함으로써 다른 대부분을 저지하는 수문장(gate-keeper)의 역할을 한다(유호룡, 2001: 225-227). 따라서 개혁은 현 체제의 변혁 혹은 붕괴를 방지하려고 하는 것으로 정의할 수 있다(정치학대사전, 1975: 46).

그러므로 행정개혁이란 행정에 대한 새로운 변화와 혁신을 바탕으로 추구하는 것이라고 할 것이다. 학자들마다 행정개혁에 관하여 “행정체제를 보다 나은 상태로 변동시키는 것(오석홍: 1998)” 또는 “국가발전의 목표를 효과적으로 실현하기 위해 정치과정을 통하여 계획적으로 행정의 전반적인 변혁을 추구하는 활동(박연호: 2000)”, “사회적・정치적 환경의 기대, 가치 또는 소망에 어긋나게 된 행정구조 또는 절차를 바꾸는 정부 내의 과정”, “목표성취의 높은 능률성과 효율성을 보장할 수 있도록 행정기구의 능력을 향상시키기 위해 행태・체제・제 관계・방법・도구에 근본적이며 긍정적인 변동을 가져오려는 의도적인 정치적・행정적・경제적・사

회적·문화적 노력"라고 다양하게 정의내리고 있다.

이러한 다양한 개념정의에도 불구하고 행정개혁이 의미하는 바는 지금까지는 기존의 체제의 기본 틀을 유지한 상태에서 그 구조와 운영방식을 개선하여 행정의 현실적합성을 높이는 작용으로 인식되어 왔다고 할 수 있다.

그러나 1980년대 이후 "작은 정부"에 관한 논의가 제시된 이래로 1990년대의 "정부혁신" 혹은 "정부 재창조"와 같은 용어의 등장에서 보여주듯이 행정개혁의 기본적인 성격이 변화하기 시작했다. 이는 정부 및 행정을 둘러싼 환경 변화의 폭과 속도가 너무나 크고 빠른 관계로 기존의 행정체제를 유지하고는 이러한 변화에 충분히 적응할 수 없다는 문제의식에서 점진적이고 부분적인 개혁이 아닌 정부의 관념 자체에 대한 변화를 요구하는 것으로 행정개혁의 패러다임이 변화하고 있음을 시사하고 있는 것이다.

이러한 총체적이고 전반적인 행정개혁은 크게 두 가지의 측면에서 요구된다. 첫째는 정부와 사회와의 관계의 변화, 즉 사회 속에서의 정부의 새로운 역할 정립 및 정부의 규모와 범위에 대한 재검토를 요구하는 대외적 측면의 개혁이다. 둘째는 정부 자체의 변화 즉 정부에게 주어진 역할의 수행방식에 있어서 경제적 합리성과 효율성을 추구하기 위한 구조와 기능 및 운영방식의 변화를 요구하는 정부의 대내적 측면의 개혁이다.

이와 같이 "사회 속에서의 정부의 존재의 의미와 역할의 범위를 전반적으로 재정립하려는 시도"들은 정부와 행정의 전반적인 역할방향의 정립(reorientation)과 행정의 구조와 과정의 개혁(restructuring) 및 행정의 기능의 개혁(reengineering) 등의 용어에 잘 나타나고 있다. 전자정부의 구현을 논함에 있어서 새로운 정보화 사회에서의 행정의 패러다임으로 정의를 내린다면 이와 같은 행정개혁의 의미가 충분히 반영되어야 한다. 즉 전자정부란 단순히 정보통신기술을 행정의 업무에 적용함으로써 행정의 역할 및 기능을 보다 효율적으로 수행하는 행정부 내부만의 개혁이 아니라 근본적으로 정부와 사회전반의 관계가 재정립되고 그 안에서 새로운 정부의 역할이 모색되는 대외적 변화를 수반하는 정보화 사회에서의 행정의 새로운 패러다임인 것이다.

다. 행정개혁의 전반적인 맥락 및 방향

그렇다면 현재 우리나라에서 추진되고 있는 행정개혁의 전반적인 맥락 또는 방향은 무엇인가? 전자정부의 구현이 행정개혁과 연관되어 있다면 이는 현재 이루어지고 있는 맥락과 방향에 역행하는 것일 수 없기 때문이다. 현재 우리나라에서 추진되고 있는 행정개혁의 두 가지 중요한 맥락은 행정의 민주화에 대한 추세와 기업가형 정부의 구현을 통한 행정의 효율성을 추구하는 신자유주의적 행정개혁의 흐름이라고 할 수 있다.

(1) 민주주의적 행정개혁론

1960년대 이후로 30여 년에 걸친 정부주도의 불균형적 경제발전정책을 추진해오던 소위 개발독재시대에는 우리나라의 정치·행정 체제가 권위주의적 형태를 벗어나지 못했다. 부존자원의 부족과 단기간의 압축성장을 이루기 위한 재벌위주의 수출 지향적 경제발전정책 속에서 국민의 복지와 정치적 참여에 대한 요구는 철저히 묵살되어 왔고, 1987년의 6.29 선언을 계기로 우리나라의 행정개혁의 주된 명제로 등장한 것은 민주화였다. 즉 유신시대 이후의 관료적 권위주의의 체제의 해체와 정치적 민주주의의 제도화를 요구하는 행정개혁에 대한 요구가 문민정부의 출범으로 이어지고 현재 노무현 정부에 이르기까지 지속되어 오고 있는 것이다.

이러한 민주주의적 행정개혁론은 정부 내부의 문제라기보다는 오히려 정부와 사회와의 관계에 대한 개혁 논의로 보아야 한다. 즉 개발독재시대에 과대 성장된 행정부의 기능을 대외적으로 국민의 대표기관으로서 국회의 견제기능을 강화하고 시민의 행정참여를 확대함으로써 통제하려는 시도와 행정부 자체 내에서는 지방자치의 실시 및 분권화 등을 통해 정책결정권한과 조직을 분산화 시키고 반공이데올로기와 경제성장 제일주의에 의해 지금까지 소홀히 여겨져 왔던 사회적 불평등, 사회복지, 환경파괴 등에 대한 본격적인 정부의 정책적 대응을 요구하는 내용의 행정개혁이다.

결국 민주주의적 행정개혁론은 이와 같이 정부와 사회의 관계를 새롭게 정립함으로써 행정의 민주성을 제고하려는 노력이라고 할 수 있다. 이러한 민주주의적 행정개혁론은 정보화 사회에서 정보통신기술의 효율적 활용을 통한 "전자민주주의의 실현"이라는 문제로 연결되고 있다.

(2) 신자유주의적 행정개혁론

신자유주의적 행정개혁론은 우리가 흔히 말하는 "작고 효율적인 정부"의 구현에 관한 논의를 말한다. 신자유주의적 행정개혁론에 대한 다양한 이론적 논의는 제외하고, 여기에서는 크게 두 가지의 측면을 요약해 보고자 한다.

첫째는 "작은 정부론"으로서 정부와 시장의 관계에서 정부의 역할범위를 축소하고 그에 따라 정부의 규모(지출 및 조직·인력)를 축소해야 한다는 것이다. 정부는 직접적인 시장 간섭을 그만두고 시장의 작동을 돕는 제도적 장치를 만들어 내거나 그런 제도적 장치가 원활하게 기능하도록 돕는 역할, 즉 자생적 시장질서의 보호 및 그 진화를 저해하는 요소들을 제거하는 역할을 해야 한다는 견해이다.

둘째는 "기업가형 정부론" 또는 "신공공관리론"으로서 Osborne과 Gaebler에 의해 미국에서 제기되고 있는 행정에의 경영기법의 도입을 통한 행정의 효율성 제고와 관련되는 행정개혁론이다. 이러한 신자유주의적 행정개혁론은 우리나라에서 이미 전두환 시대의 "민간주도 경제 건설"의 슬로건에서 시작되었다고 볼 수 있고, 1988년의 한국개발연구원(KDI)과 한국은행 내에서의 관치금융에 대한 비판에서도 그 단초를 살펴볼 수 있다. 김영삼 정부의 "작은 정부론"의 채택에서 본격적으로 시작되었다고 할 수 있다.

한 가지 특이한 점은 우리나라에서의 이러한 신자유주의적 행정개혁론은 본래 "개발독재시대에 정부 주도의 압축 성장 모델과 정경유착 및 권위주의적 관료제에 대한 비판" 등 민주주의적 행정개혁론의 일환으로서 주장되기 시작했다는 점이다. 그러나 1994년의 하반기부터 김영삼 정부의 "세계화 구성"이 발표되고 "세계화의

국가경쟁력 제고"라는 슬로건과 함께 민주주의적 행정개혁론의 한 지류로서가 아닌, 하나의 독립적이고 자기 완결적인 행정개혁의 흐름으로서 정착되었다. 이러한 신자유주의적 행정개혁론은 행정에 경영기법을 도입함으로써 행정의 대내적 효율성을 제고하고 나아가 시장기능의 활성화를 통한 행정의 대외적 효율성을 제고하려는 행정개혁론이라 할 수 있다.

신자유주의적 행정개혁론의 대명제 중의 하나인 "국가경쟁력 강화"에 있어서 정보통신산업의 비중이 상당한 비중을 차지하고 있고 정부의 "전자정부 구상" 역시 행정부문의 정보화 선도자로서의 역할을 통해 국가전반의 정보화를 유도하고, 특히 정보화 사회에서의 국가경쟁력의 주요 변인이 될 "전자상거래의 활성화"를 위한 정부의 역할 조정 문제가 결국 전자정부의 구현에 관한 논의로 이어지고 있다고 볼 수 있다(이지은, 2002: 6-9).

3. 전자정부와 행정개혁

가. 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 세계적 추이

정보화 사회에서 행정의 주도적인 역할은 전자정부의 구현을 목표로 행정개혁을 통하여 이루어질 수 있다. 전자정부를 실현하고자 하는 이유가 국가의 경쟁력을 향상시키는 것이라고 한다면 이는 곧 행정개혁을 실천하는 이유가 된다. 따라서 모든 선진국에서 정부의 생산성을 향상시킴으로써 국가의 경쟁력을 제고하기 위한 중요한 관건으로서 행정개혁을 강조하고 특히 정보기술을 적극적으로 활용함으로써 공공부문의 생산성 제고와 행정서비스의 질적 향상을 도모할 수 있다는 신념을 갖고 있다.

구체적으로 이와 같은 다양한 노력이 선진국의 대부분에서 행정개혁이라는 이름하에 진행되고 있다. 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등 선진국에서 행정개혁이 관심을 갖게 된 배경은 한결같이 각국 정부가 처한 긴박한 입장에서 나온 것이다.[4] 이를 위해 정부를 기업과 같은 방법으로 경영하고, 공무원들을 종래의 권위주의적 관료형에서 고객만족을 중시하는 혁신적인 기업형 정부(entrepreneurial government)를 시도하고 있다. 구체적인 예로서 미국의 경우 이와 같은 사고와 시각의 전환은 Osborne과 Gaebler의 정부재창조(Reinventing Government)가 절대적으로 영향을 주었다고 볼 수 있으며, 구체적으로 NPR보고서에서 이를 반영하여 미국은 행정개혁의 방향을 고객우선주의(putting customers first), 성과지향을 위한 권한의 부여(Empowering Employees to Get Results), 행정의 간소화(Cutting the

4) 이러한 배경으로는 과중한 재정적 적자와 공공부재로 인하여 공공부문의 미래성장에 대한 한계인식의 고조, 세계화 추세에 따라 국가경쟁력이 미치는 정부역할의 중요성 강조, 공공부문의 생산성이 민간부문에 비해 뒤떨어졌다는 인식의 확산, 공공부문이 민간부문에 불필요한 부담을 주고 발전에 걸림돌이 된다는 우려, 전통적 처방으로 경제사회문제를 해결할 수 있는 정부능력에 대한 기대 저하, 높은 대응성, 선택여지의 확대, 서비스의 질에 대한 국민들의 요구 증대, 공공부문 내부직원들의 변화욕구 팽배, 그리고 정보기술의 발달 등으로 지적되고 있다. - 총무처 직무분석기획단 편, 『신정부혁신론 : OECD 국가를 중심으로』, 서울: 동명서, 1997. p.3.

Red Tape), 기본적 기능으로의 복귀(Cutting Back to Basics) 등 4가지로 설정하고 있다(NPR, 1993).

이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 고객우선주의를 지향한다. 정부를 중심으로 하는 행정서비스의 제공은 이른바 공공재적 성격을 띠고 있기 때문에 민간부문에 의해 공급되기 어려운 성격을 가지고 있다. 그러나 독점적인 위치에 있는 정부가 정부중심보다는 국민위주로 서비스를 제공하는 것이 바람직하다고 보는 고객인 국민들의 주장을 반영하여 궁극적으로 선택의 기회를 늘려주어야 한다는 것이다.

둘째, 성과를 지향하고 이에 따른 권한을 실무자에 부여한다. 효율적인 정부가 되기 위해서는 민간부문과 같이 경쟁체제를 이루어야 하고 이를 위해서는 민간기업에서 조직관리를 해왔던 방식을 도입한 기업가형 공무원, 기업형 정부를 추구하는 노력이 필요하다. 즉, 정부정책의 집행을 담당하는 실무자들은 더 많은 권한과 재량권을 주고 불필요한 감독행위를 담당하는 상부구조를 과감하게 축소함으로써 실제 업무수행의 효율성과 이에 따른 책임의 요구수준을 높이자는 것이다.

셋째, 행정의 간소화를 추구한다. 행정의 내적인 관리에 있어서 효율성을 제고하는 것은 곧 행정서비스의 질적 향상과 직결되는 것으로 관료적 형식주의를 줄여 행정을 간소화하는 것은 행정개혁의 필수적인 것으로 인식되고 있다. 즉, 예산, 인사, 조달제도 등의 효율화, 간편화를 통해 담당조직이 그 조직 고유의 업무에만 전념하고 복잡한 행정절차를 줄이자는 것이다.

넷째, 불필요한 모든 것을 완전히 제거하고자 한다. 예를 들면, 각종 행정장애 요인, 낭비적 요인, 행정의 중복기능을 제거함으로써 비용은 최대한 줄이되, 행정의 효율을 제고함으로써 고객이 요구와 욕구의 변화를 신속하고 정확하게 파악하여 이를 행정에 반영할 수 있도록 하는 것이다. 특히 이를 위하여 기본적 기능을 강조한다. 민간조직의 경우 조직을 둘러싼 다양한 환경의 변화에 끊임없이 자체변화를 통하여 환경에 적응할 필요가 있으며, 실제 능동적으로 적응해 나가지 않으면 조직의 생존이 위협받고 있다.

이러한 조직의 변화요구에 따라 재구축 혹은 재설계 등 조직의 구조를 개편하려

는 시도가 지속되고 있다. 공공부문의 경우도 민간부문과 같이 이러한 노력은 예외가 될 수 없으며, 따라서 정부의 기능과 조직도 행정환경의 변화에 따라 기존의 방식에 대한 재검토가 필요하다. 결국 정부가 효율적으로 업무를 수행하기 위해서는 정부기능 및 조직에 대한 재평가를 통해 정부는 가장 기본적으로 요구되는 업무를 수행해야 하며, 정부조직 또는 이를 담당할 수 있도록 개편되어야 한다.

이와 같은 미국의 행정개혁이 추구하는 방향은 각국의 행정개혁에서도 유사하게 나타나고 있으며, 결국 고객중심의 행정서비스체제를 확립하는 것을 주요 골자로 이를 위하여 내부 행정관리를 효율적으로 운영하고자 한다. 특히 고객지향적인 정부를 위해서는 성과 지향적인 정부 운영이 필요하며, 이를 위하여 돈의 가치를 강조하는 기업방식의 개혁 프로그램을 추진하고 상당한 성과를 거두고 있다.

특히 행정서비스 이용자에 대한 인식을 지금까지 수동적인 수혜자로 인식하는데서 탈피하여 적극적인 고객으로 인식하고 이들의 요구와 기대에 부응하려는 노력을 통하여 공무원 조직과 기존의 행정서비스를 전달하는 방식을 획기적으로 개선해 나가고자 하는 것이다. 따라서 행정기관의 조직과 업무과정에서 고객중심의 서비스체제로 재설계 하려는 움직임은 당연한 귀결로 이어지고 있다.

나. 행정개혁과 전자정부 구현의 연관성

행정개혁과 전자정부의 구현은 구체적으로 어떠한 연관성을 갖는가? 현재의 행정개혁의 맥락은 앞에서 제시한 바와 같이 민주주의적 개혁론과 신자유주의적 개혁론으로 압축될 수 있다. 이는 다시 행정의 민주성 제고와 행정의 효율성 제고라는 두 가지의 방향으로 환원될 수 있다. 결국 행정개혁을 세계화 및 개방화에 따른 국가경쟁력 제고에의 필요성과 사회의 민주화 및 다양화에 따른 국민의 삶의 질 제고에의 필요성에 대응하기 위한 행정부의 노력이라고 할 수 있다. 그리고 이러한 행정개혁에 있어서 가장 중요시되는 것은 행정의 민주성 제고와 관련하여 행정의 고객지향성 및 시민의 행정참여 제고라는 문제와 행정의 효율성 제고와 관련한 문제이다.

앞에서 전자정부가 등장하게 된 배경을 살펴봄에 있어서 기술적 동인과 사회적 동인의 두 가지를 제시하였다. 먼저 기술적 동인으로서 발달된 정보통신 기술의 활

용으로 기존에는 불가능하거나 비효율적이었기 때문에 수행할 수 없었던 기능 및 업무의 수행이 가능해졌다는 점, 사회적 동인으로서 세계화로 인한 국가 경쟁력 강화에 대한 요구와 사회의 다원화 및 민주화 추세에 따라 국민의 삶의 질 제고에 대한 요구에 정보통신기술을 활용하여 효율적으로 대응할 수 있다는 것이다.

국가경쟁력 강화를 위해서는 행정부문의 정보화에 있어서의 선도적 역할을 강조하고 조달부문 및 건설교통 분야에 있어서의 EDI나 CALS 기술을 활용한 정부 BPR을 통해 행정의 대내적 효율성을 제고하고, 대외적으로는 시장기능의 활성화를 위해 정보의 산업화와 산업의 정보화에 초점을 두고 특히 정보공간 내에서의 "전자상거래의 활성화"를 통해 사회전체의 효율성 즉 국가의 경쟁력을 제고하는 데에 역점을 둔다.

국민의 삶의 질을 제고하기 위해서는 무엇보다도 행정 수요의 다양화에 따른 "행정의 대응성의 제고" 및 "전자민주주의의 구현"이 필요하다. 전자정부의 구현에 있어서는 특히 행정의 고객지향성을 제고하기 위한 노력과 열린 정부 서비스의 제고 등에 관한 노력이 계속해서 진행되고 있는바 이는 결국 행정의 민주성을 제고하고 나아가 전자민주주의를 실현하려는 시도라고 할 수 있다. 이처럼 전자정부의 구현에 있어서의 중요한 목표이자 배경이 되는 국가경쟁력의 제고와 국민의 삶의 질이라는 개념과 전자정부의 주요한 정책과제라 할 수 있는 "정부 BPR을 통한 행정의 내부 효율성 제고"와 "고객지향적 정보화를 통한 행정의 민주성 제고"라는 요소들은 기존의 행정개혁 논의와 맥을 같이 한다고 할 수 있다.

이것이 의미하는 바는 결국 전자정부의 구현은 단순한 행정부 내부의 효율성 제고뿐만 아니라 행정부와 사회와의 관계에서의 새로운 정부의 역할 정립을 수반하는 것으로서 행정의 민주성을 제고하려는 노력이 병행되어야 한다는 것이다. 그리고 전자정부의 대표적 정책과제인 정부의 BPR은 행정의 내부적 개혁으로서 행정의 효율성을 제고하는 것으로서, 고객지향적 정보는 단순한 절차상의 행정편의의 제고가 아닌 종국적으로 전자민주주의를 실현하기 위한 행정과 사회의 관계에 대한 근본적인 변화를 가져오는 행정의 대외적 개혁으로서 인식되어야 한다(이지은, 2002: 18-21).

제2절 선행연구의 검토

1. 전자정부에 관한 선행연구

외국의 전자정부 연구에서는 "이음새 없는 정부", "사람 없는 정부"와 같은 용어를 사용하여 행정 및 정부개혁 관련시킨 연구[5], 정보화 시대의 정보기구와 대민서비스 체제들에 대한 외국 전자정부와 관련된 연구로 선진국의 전자정부 관련 정책 연구[6], 외국의 전자정부 관련 이론연구들로 성공적인 전자정부의 사례를 다루고 있는 연구[7], 전자정부의 국제적 분석[8], 지식관리와 전자정부를 접목시킨 연구[9], 전자정부의 설계와 관리 사례를 다룬 연구[10] 등이 있다.

국내의 연구들은 각기 나름대로의 관점에서 진행되어진다고 볼 수 있다. 물론 관점보다는 탐색을 중시하는 경향도 있지만 대체로 다음과 같은 관점을 바탕으로 연구가 진행되어진다고 보아진다. 우선, 정부 부처 및 정부 관련 기관의 전자정부

---

5) "Information Technology-enabled Public Sector Reforms; Myth or Reality?" (Bhatnagar, 1997), "Information, Performance and Better Government"(O'Higgins, 1998), "Understanding success and failure in information age reform"(Heeks 외, 1999).

6) 정보기술을 바탕으로 행정의 효율성과 고객 중심 서비스를 동시를 달성하려는 데 초점을 둔 것들로 영국의 "전자적 서비스에 대한 녹서", 캐나다의 "Blueprint for Renewing Government Using Information Technology", 호주의 "고객우선(Clients Frist)" 프로그램 등이 있다. - 김성태・오철호, "효율적 전자정부 구현을 위한 기반기술 도입 정책분석", 『2003년 하계학술대회 발표논문집』, 제1권(한국행정학회, 2003), p.870에서 재인용.

7) "Better Services, Better Government"(NOIE Australia, 2002), "Guidelines for UK Government websites: Quality Briefings"(e-Envoy UK, 2002), "Intelligent Form - A Case Study of Successful Electronic Government"(CITU, 1999).

8) "Reinventing Government in the information age : International Practice in IT-enabled public sector reform"(Heeks, 1999).

9) "Building Knowledge Management Environments for Electronic Government"(R. C. Barquin 외, 2001).

10) "Electronic Government: Design, Application & Management"(Åke Grönlund, 2002)

연구에는 전자정부 개념과 전략, 전자정부 사업 및 서비스, 법령 등에 대한 것이 있다. 예컨대, 전자정부사업의 투명성 제고 효과분석(전자정부특별위원회, 2002), 우리나라 전자정부 추진성과: 진단과 전망(전자정부특별위원회, 2002), 세계 일류국가 도약을 위한 전자정부 구현 전략(전자정부특별위원회, 2001), 전자정부 구현 및 운영의 효율화 방안(국가과학기술자문회의, 2001), 주요국의 전자정부서비스 벤치마킹 2001(한국전산원, 2001), 전자정부법의 이해와 해설(행정자치부, 2001), 경기도 전자정부 구축에 관한 연구-행정정보화를 중심으로(경기도, 2000), 전자정부의 개념정립 및 구현방안에 관한 연구(한국전산원, 1997) 등이 있다. 또한 국내 학계의 연구로 주로 전자정부와 관련된 종합적인 기본 전문서적으로는 황성돈 외(2002), 백공균 외(2002), 김용오(2002), 오철호(2002), 김성태(1999), 강근복 외(1999) 등의 전문서적을 들 수 있다. 전자정부 관련 연구논문으로는 효율적 전자정부 구현을 위한 기반기술 도입 정책분석(김성태・오철호,『2003년 하계학술대회 발표논문집』, 제1권, 한국행정학회) 등이 있다.

2. 행정개혁에 관한 선행연구

행정부문은 다른 어느 곳보다도 개혁이 필요하다고 주장하는 사람들도 있다. 행정개혁의 필요성에 대한 이와 같은 지적과 더불어 실제 개혁의 많은 노력들이 나오고 있다. 예컨대, Osborne and Plastrik, 1997; Apperson and Wikstrom, 1997; Vanagunas and Webb, 1994; Berry, 1994; Osborne and Gaebler, 1992; Gow, 1992; Merritt, 1985 등을 들 수 있다. Osborne과 Plastrik은 행정개혁의 개념을 분명하게 하기 위해서 다른 부문의 개혁과의 차이점을 지적하고 있다. 첫째, 행정개혁은 선거 캠페인, 자금개혁, 의회개혁, 임기제한 등과 같은 정치체제상의 변화에 관한 것이 아니라는 것이다. 둘째, 정부조직의 개편을 의미하지 않는다는 것이다. 셋째, 행정개혁은 행정상의 낭비, 남용 및 부정을 철폐하는 것도 아니다. 넷째, 행정개혁이 정부의 다운사이징은 아니라는 점이다. 다섯째, 행정개혁과 민영화는 다

른 개념이다. 자산 매각, 민간위탁 등의 민영화 도구들은 개혁주체의 도구 가운데 일부에 지나지 않는다(Osborne and Plastrik, 1997: 34-35). 이처럼 이제는 행정의 본질적 기능까지도 기업가적 정부를 바탕으로 한 근본적인 행정개혁 이외에는 많은 선택의 여지가 없음을 반영하고 있으며(London, 1996: 617), 공공 서비스의 제공에 중요한 대안으로 부각되고 있다(Berry, 1994: 322).

한편, 국내의 경우도 행정개혁에 관한 연구는 근래에 들어 지속적인 관심이 보여지고 있다. 예컨대, 유호룡, 2001; 김번웅, 1999; 유홍림, 1999; 이종수, 1999; 오석홍, 1998; 박명수 외 1997; 이주희, 1997; 김병섭 1996 등이다. 행정개혁에 관한 그동안의 연구 성과는 다음과 같이 몇 가지로 정리해 볼 수 있다. 첫째, 행정부문에 대한 개혁 개념의 도입 및 적용가능성의 검토 및 확인이라고 할 수 있다. 둘째, 정책연구의 영역 확대에 대한 기여이다. 셋째, 행정개혁의 연구는 개혁의 내용과 방법에 관한 검토 및 확인을 통한 행정서비스의 개선에 주로 초점을 맞추었다(유호룡, 2001: 229).

3. 분석기준의 도출

이처럼 전자정부에 관한 선행연구로서는 선진국의 전자정부 관련 정책이나 이론연구, 사례, 설계와 관리, 국제적 분석 등을 주로 다루어졌고, 행정개혁에 관해서도 역시 다른 개혁과의 차이점 비교 또는 정치체제상의 변화, 행정서비스 개선에 초점을 맞춤으로써 전자정부와 행정개혁을 연계하여 연구하지 않고 별도의 과제로 다루어져 온 경향이 없지 않다.

앞서 언급하였지만 전자정부의 구현은 단순한 행정부 내부의 효율성 제고뿐만 아니라 행정의 민주성, 행정과 사회의 관계에 대한 근본적인 변화를 가져오는 행정의 대외적 개혁으로서 인식되어야 함에도 불구하고 앞서 살펴본 선행연구들은 전자정부의 구현을 행정개혁과 접목시키지 못하고 단순히 이론적·기술적 측면만을 주로 다루어 왔다.

따라서 본 연구에서 좀 더 구체적으로 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 효율성을 극대화하기 위한 분석기준은 다음과 같다.

첫째, 기업가적 정부 시각에서의 논의이다. 현대의 행정환경은 급속하게 변화하고 있고 양적·질적 변화의 폭이 대규모로 진행되고 있음에도 불구하고 관료주의적으로 경직된 행정서비스가 개선되고 있지 않다. 더구나 행정부문의 비효율성을 개선하기 위한 국가적 노력 역시 소홀히 할 수 없는 상황이다. 따라서 전자정부 구현을 통해 행정환경의 적극적 수용과 고객만족도 제고 등을 위한 국가적 노력은 매우 필요한 것으로 받아들여지고 있다. 즉, 전자정부 구현을 통해서 행정개혁을 하는 정부의 노력은 매우 절실하다 하겠다.

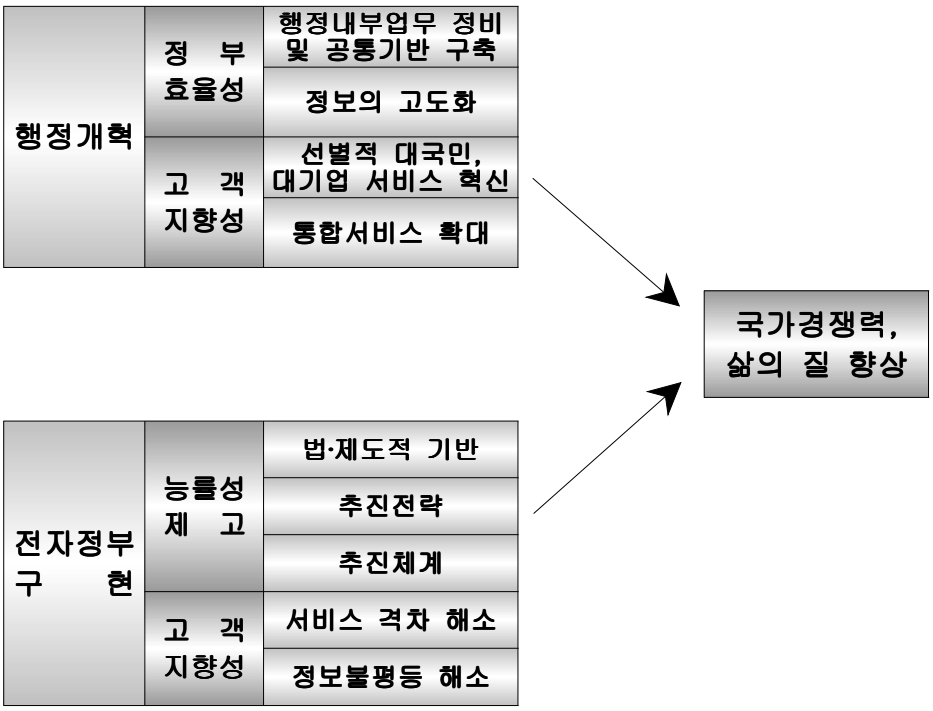
둘째, 행정개혁의 효율성과 고객지향적 정부를 위한 전자정부 틀을 갖추기 위해 법·제도적 기반, 추진전략, 추진체계 등에 대한 논의이다.

셋째, 전자정부 구현은 단순히 서비스 제공에 머무를 것이 아니라 궁극적으로는 행정개혁의 토대에서 논의되어야 한다는 것이다. 정보기술은 기존의 사업수행방식, 조직구조, 관리체제를 개혁하는 환경적 기제로 작용하고 있을 뿐만 아니라 대고객 서비스 제고에도 크게 기여하고 있다.

제3절 분석모형

앞으로의 논의에서는 앞서 제기했던 것처럼 전자정부와 행정개혁의 연관성 속에서 분석기준을 도출하고 그 모형을 제시하면 다음과 같다.

<그림 1> 분 석 모 형



제3장 현황 분석과 문제점

제1절 한국의 전자정부 추진 실태

우리나라에서 전자정부에 대한 논의는 1996년부터 본격적으로 시작되었으며, 당시 김영삼 정부는 행정쇄신위원회를 통해 행정개혁 수단의 하나로 행정정보화를 구축하고자 하였다. 그러나 행정의 활용체계가 비효율적이어서 서비스 개선, 생산성 증대, 투명성 제고 등으로 이어지지는 못하였고, 낮은 정부경쟁력에 대한 비판이 이어지면서 정보화를 넘어선 전자정부 구축을 추진하기에 이르렀던 것이다.

IMD 발표 자료에 의하면 우리나라의 국가경쟁력은 최근 10여 년간 1995년 27위를 기록한 이후 2002년 37위, 2003년에는 두 계단 상승한 35위에 그치고 있다. 2000만 명 이상 30개 경제권에서는 2002년과 2003년 15위를, 2000만 명 미만까지 포함한 전체 60개국 중에서는 35위에 불과하며, 아시아 국가 중에서 중국과 인도에도 뒤지는 최하위를 기록하고 있다.

이러한 국가경쟁력의 추락 및 경제침체의 원인은 세계적 경제침체 및 중국의 등장 등 국제환경의 변화와 우리 사회의 전반적 문제점에 기인한다고 할 수 있겠지만, 정부부문도 이러한 침체의 원인에서 자유로울 수 없으며 적절한 경제정책 등을 제시하지 못한 책임이 크다 할 수 있다.

우리가 처하고 있는 이러한 경제적인 문제점 및 사회 전반적인 문제를 해결하고, 신축성 있고 고품질의 서비스를 제공할 수 있는 대안으로 제시되고 있는 것이 행정개혁을 통한 전자정부의 구현이다. 이러한 전자정부를 구축하기 위한 우리나라에서의 추진현황을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

1. 법 · 제도적 기반

우리나라에서 전자정부에 대한 논의는 정보통신기반의 구축 논의가 시작된 1994년부터 등장하기 시작했다. 그 이전에는 행정정보화 차원에서 행정에 정보통신을 활용하려는 노력이 행정개혁과 특별한 관련성 없이 진행되어 왔을 뿐이다. 이후 1996년 6월의 정보화촉진기본계획이 확정되면서부터 행정부 내에서 전자정부라는 용어가 공식적으로 사용되기 시작했다. 1997년 행정정보화 사업을 추진하면서 정보화 촉진 10대 과제[11] 중의 하나로 전자정부를 구현하고자 각종 정책을 집중시키고 있다. 특히 1997년의 '정보화촉진기본법'과 2001년에 시행된 '전자정부법'은 전자정부를 구현하는데 필요한 법적 근거를 마련하였다는 평가를 받고 있으며, 2002년 11월 대한민국 전자정부 홈페이지를 통한 통합 민원서비스가 제공됨으로써 완벽하지 않지만 상당부분 전자정부의 형태를 갖춘 것으로 평가되고 있다.

이러한 전자정부의 추진을 위한 가장 중요한 계기는 1997년의 '정보화촉진기본법'에 있으며, 동 법은 정보화를 촉진하고 정보통신 사업의 기반을 조성하며 정보통신 기반의 고도화를 촉진하고 정보통신 산업의 기반을 조성하며 정보통신 기반의 고도화를 실현하고자 제정되었다. 이 법을 통해 전자정부법을 마련하여 부서의 직제령을 개정하게 되었으며, 이는 곧 '행정절차법'을 개정하여 컴퓨터를 통한 정보의 송달근거를 마련하였고, '공공기관기록관리법 시행령'을 개정하여 전자공문서의 표준제정 등의 기록물 분류 등의 시기를 조정하였다. 이와 함께 세입 · 세출에 관한 실적 보고서를 원칙적으로 재정경제부에서 개발한 재정정보시스템을 이용하도록 하기 위해 회계보고 등에 관한 예산회계법 시행 특례규정을 개정하였으며, 공공조달에 전자계약방식의 전자입찰도입 근거를 마련하기 위해 '국가를 당사자로 하는

11) 정보화 촉진 10대 과제는 ① 작지만 강한 정부, ② 정보사회 인재육성을 위한 교육정보화 기반구축, ③ 지식기반 고도화를 위한 학술, 연구정보 이용환경 조성, ④ 산업정보화 촉진을 통한 기업의 경쟁력 강화, ⑤ 정보화를 통한 사회간접자본 시설의 활용도 제고, ⑥ 지역균형발전을 위한 지역정보화 지원, ⑦ 정보기술을 사용한 의료서비스의 고도화, ⑧ 쾌적한 생활을 위한 환경관리의 정보화, ⑨ 재난재해에 대비한 국가안전관리정보 시스템 구축, ⑩ 선진 외교, 국방 정보체계 확립 등이다.

계약에 관한 법률 시행령'과 '조달 사업에 관한 법률 시행령'을 개정하였다. 또한 '주민등록법'을 개정하여 무인 발급기 및 인터넷을 통한 주민등록 등·초본이 발급이 가능하도록 하는 등의 법적인 조치가 실시되었다.

2. 추진전략

우리나라에서의 전자정부 추진전략은 <표 3>을 통해 살펴볼 수 있다.

다음 <표 3>에서 보는 바와 같이 정보화 추진 10대 과제에 전자정부의 구현이 명시되어 있으며, 행정, 형사사법, 입법, 종합 법률의 정보화 등이 추진되고 있고, 타 분야에 있어서도 전자정부의 구축을 위한 과제들이 부여·추진되어지고 있음을 볼 수 있다.

이러한 정보화사업의 방향과 내용에 대해서는 각 부처들이 어느 정도 자율성을 가지는 반면, 국가전략사업으로 결정된 기본계획의 내용에 대해서는 해당 부처들이 기본 계획의 정신에 충실히 따르면서 이를 완수해야할 의무를 동시에 가지게 된다. 정보화촉진 시행계획이 원활하게 이루어지도록 '정보화촉진기본법'은 관계중앙행정기관의 장으로 하여금 시행계획의 수립에 있어 정보통신부 장관과 협의하도록 규정하고 있으며, 정보통신부는 매년 시행계획 작성지침을 마련하여 제시하고 있다.

<표 3> *1997-2000* 정보화촉진 시행계획의 주요내용

기 본 계 획		시 행 계 획	주 관 부 서
정보화 추진 10대 과제	전자정부 구현	행정정보화	행정자치부
		형사사법정보화	법무부
		입법정보화	국회사무처
		종합법률정보화	법원행정처
	교육정보화	교육정보화	교육인적자원부
	학술연구정보화	종합문화정보화	문화관광부
		과학기술정보화	과학기술부
	사회간접자본시설의 정보화	사회간접자본정보화	건설교통부
	지역정보화	지방정보화	행정자치부
		농림수산정보화	농림부
	의료정보화	보건복지정보화	보건복지부
	환경정보화	환경관리정보화	환경부
	국가안전관리정보화	안전관리정보화	행정자치부
	외교・국방정보화	외교정보화	외교통상부
		국방정보화	국방부
초고속 정보통신망 조기구축		초고속정보통신망	정보통신부
정보통신산업의 기반조성		정보화인력대책	정보통신부
정보화촉진을 위한 여건 조성		정보화여건조성	정보통신부
		정보보호정보화	국가정보원
기 타		금융정보화	한국은행

* 출 처 : 정보통신부, 1998.

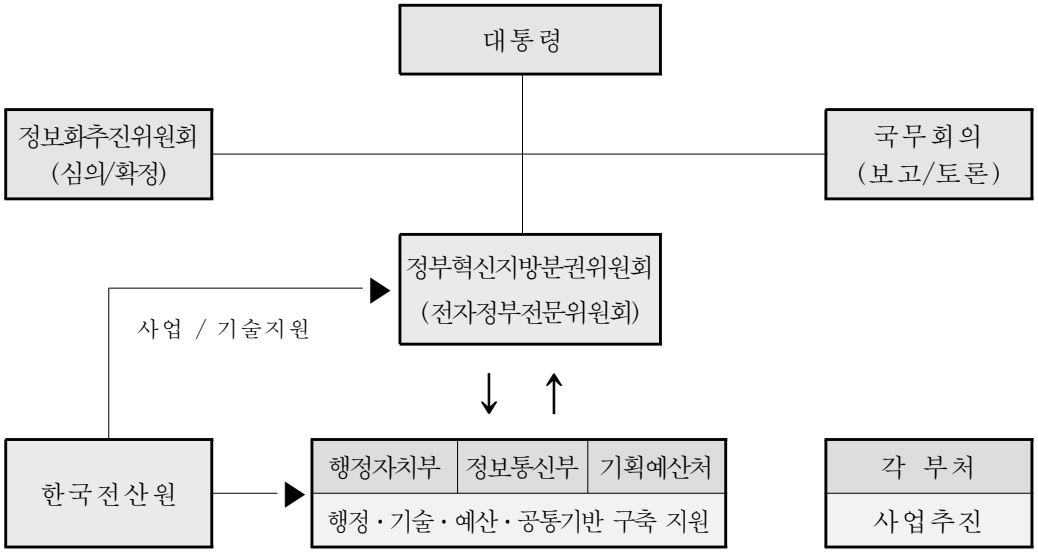
3. 추진체계

현재의 전자정부 사업은 대통령 직속의 정부혁신지방분권위원회 산하 전자정부 전문위원회가 중심이 되어 이끌고 있으며, 전자정부 추진체계는 비상임위원회로서 국가정보화정책을 총괄하고, 조정 및 최고 심의 권한을 가진 정보화추진위원회에서 기본방향을 설정하고 각 부처별로 전자정부 구현을 추진하고 있으며, 국가적인 차원에서는 정보통신부가, 정부내부의 전자정부 구현은 행정자치부가 맡는 방식으로 이원화되어 추진되고 있다.

이들 부처는 전자정부 구현을 담당하는 기관으로 정보통신부는 한국전산원이라는 출연기관과, 행정자치부는 정부전산정보관리소를 운영하며 정보화와 전자정부 구현 업무를 추진하고 있다.

전자정부 추진체계를 보면 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 현행 전자정부 추진체계



* 출처 : 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 전자정부 로드맵』, 2003.8.14.

그러나 2004년도 하반기부터[12] 성과기반의 과제추진을 위해 과제관리 방식을 수정하였다. 기존 과제별 담당위원 중심의 과제관리 방식을 3개 소위원회 중심의 관리방식으로 조정하였다. 아울러 집중과 분권의 원리에 따라 정부혁신위가 모든 전자정부 로드맵 과제를 관할하던 방식에도 수정을 가했다. 즉 정부혁신위는 11개 핵심과제만을 직접 관장하고, 20개 부처자율과제는 행정자치부가 주관부처와 협력하여 추진토록 하였다.

4. 전자정부 구현목표 및 특징

가. 국민지향적 대민 서비스 실현

정부의 대 국민 서비스 차원에서는 인터넷 기반의 전자정부 단일창구 구축을 통한 국민지향적 대민 서비스 실현을 목표로 제시하고 있으며, 주소변경 등 국민생활과 밀접한 민원서비스의 온라인 처리를 실현하고 주민·부동산·자동차·기업 등 국가 주요 민원정보 DB의 공동활용 체제 구축을 통해 주민등록 등·초본·사업자등록증 등 구비서류의 최소화, 기관방문횟수의 최소화를 통해 행정능률과 국민편의를 제고하는 것을 목표로 하고 있다.

나. 정부-기업간 업무처리의 효율성과 투명성 극대화

정부의 대기업 서비스 차원의 전자정부 목표는 정부와 기업간 거래에 전자상거래 방식을 적용·확산시켜 정부의 기업간 업무처리의 효율성과 투명성을 극대화하는 데 있다. 이를 위해 구매 결정에서 입찰·대금지불까지 정부조달 전 과정의 전자적 처리를 모든 공공기관에 확산시키고, 조달관련 온라인 서비스를 통합적으로

12) 2004년 10월 25일 대통령 주재로 개최된 전자정부 점검회의 이후 조정되었다.

제공하기 위해 정부통합전자조달시스템 구축을 추진하고 있다.

다. 정부행정업무 처리의 생산성과 투명성을 극대화

정부내 기관, 정부기관간 그리고 정부와 정부(지방정부)간 업무처리에 있어서는 인사・재정・교육・행정 등 국가 핵심업무의 정보화 기반을 완성하고, 전자결재 및 문서유통으로 종이 없는 행정[13]을 구현하여 행정업무 처리의 생산성과 투명성을 극대화시키고 있다.

라. 안전하고 신뢰성 있는 정보 인프라 구축

정보의 유통과 관리 인프라 차원에서 안전하고 신뢰성 있는 정보유통 인프라 구축을 목표로 개인의 정보보호, 전자적 신원확인 등을 위한 전자서명 이용확산을 통해 온라인 행정서비스 이용 기반을 구축하고 정부 내 통합전산환경을 단계적으로 구축하기 위한 노력이 이루어지고 있다(이광숙, 2004: 48-53).

13) 실제로 종이 없는 행정을 구현하는 것을 목표로 하고 있으나 실제 정부기관에서는 전자결재를 통해 생산된 문서는 출력을 통해 예전과 같은 방식으로 보존되고 있다.

제2절 전자정부와 행정개혁

1. 행정 효율성 측면

우리나라는 초고속정보통신기반사업(KII) 사업과는 별도로 행정쇄신위원회, 세계화추진위원회 등이 중심이 되어 강도 높은 행정개혁 사업을 추진하여 왔다. 작고 효율적인 정부를 구축하기 위하여 경제기획원과 재무부를 통합하고 체신부를 정보통신부로 개칭하는 등의 행정 조직을 개편하고 공무원 정원을 동결하였다. 그리고 행정쇄신위원회와 세계화추진위원회 등을 중심으로 각종 행정제도와 운영 관행 등에 대한 점진적인 개선이 추진되었다.

그러나 우리나라의 초기 행정개혁에서는 미국과 같은 정보기술을 이용한 리엔지니어링 개념과 전략이 도입되지 않고 행정개혁과 행정정보화가 독자적으로 진행되었다. 양자 사이의 이러한 괴리는 개혁의 성과를 낮추고 행정 효율성을 제고시키지 못하는 요소로 지적되었다. 최근 행정 리엔지니어링과 정보기술의 도입이 연계되면서 전자정부의 구현에 관심이 제고되고 있다. 우리나라의 일선 행정기관 업무와 인력의 대부분이 복잡하고 다양한 민원서류 처리와 증명 발급 등에 투입되고 있는 것이 현실이므로 전자정부 구현을 통한 처리의 성과는 그만큼 높다. 민원 행정의 획기적인 전환을 목적으로 하는 각종 증명서 발급업무의 대대적 폐지 및 축소와 동시에 일회 방문(One-Stop) 또는 무방문(Non-Stop) 서비스를 전자기술을 이용하여 가능하게 하였다.

현재 '정보화촉진기본계획'에 따라 추진되고 있는 통합전자주민카드(IC카드)의 도입은 주민등록증, 운전면허증, 인감, 지문 등 7개 분야(41개 항목)를 통합하여 일선 행정기관의 대민 행정의 근본적인 전환을 가져오게 됨으로써 일선 종합 행정기관의 업무 구조와 흐름 자체를 일부 획기적으로 변화시켰다. 왜냐 하면 예를 들어 동사무소와 각종 주민등록 등·초본 발급이나 인감증명 발급 업무가 불필요하게 됨

으로써 동사무소의 기능에 대한 근본적인 검토가 필요하게 된 것이기 때문이다.

부처간 정보 공유와 공동활용에 대한 적극적 검토는 그동안 관료제의 병폐로 지적된 부처 할거주의 극복, 행정 효율성, 대국민 서비스 증진 효과를 가져 올 것이다. 이 점에서 앞에서 지적된 대로 전통적으로 관료제 사회가 발달되어 있는 우리나라에서 부처간 할거주의를 극복하기 위한 리더십의 발휘는 전자정부의 성공적인 구현에 매우 중요한 요소이다. 동시에 정부는 '정보화촉진기본법'의 제정 등 법규의 정비와 청와대 및 정보통신부의 조직 강화를 통하여 정보화를 21세기의 국가전략으로 선택하고 있지만, 조직 강화 못지않게 정책 결정 과정과 업무처리 관행에 대한 합리화가 필요하다.

2. 고객지향성 측면

우리나라는 1995년도에 '정보화촉진기본법'을 제정하고 '정보화촉진기본계획'을 수립하여 일회방문서비스나 정보접근권의 확대 등 열린 정부를 구현하는 노력을 기울이고 있다. 그러나 전자정부를 위한 각종 행정개혁과 정보기술의 도입을 위한 계획과 열의에 비하여, 전자정부의 다른 측면인 정보접근권이나 개인 프라이버시 보호 등 정보화의 역기능 또는 부작용에 대한 대책은 미흡한 것이 현실이다. 정보정책의 핵심인 정보공개법의 제정 지연이나 지적재산권 보호 및 통신만 보안 체계, 개인 프라이버시의 침해, 그리고 통신과 방송의 분리 관리 등 많은 정책적 문제들이 해결되지 않는 등 전자정부를 위한 법규적 인프라는 상당히 미비한 상태이다. 이와 같은 점에서 전자정부의 부정적인 요인에 대한 대책을 포괄하는 법·제도적인 정비 강화가 하나하나씩 이루어지는 것이 바람직하다.

마지막으로 완벽한 전자정부 구현을 위한 계속 사업이 정부교체에도 불구하고 지속될 수 있는 제도적 장치와 예산상의 특별조치가 고려되는 것이 정보화사업의 매몰비용(sunk cost)과 정책의 표류 및 일관성 상실에서 오는 사회적 비용을 극소화해야 한다(이지은, 2002: 50-55).

제3절 전자정부 추진상의 문제점

1. 법·제도적 문제점

전자정부를 구축하기 위한 법 및 제도는 이를 지원하기 위한 최적의 조건을 제공하고 지원하여야 하나 아직까지 우리나라의 법·제도적인 현실은 이에 적합하지 못한 측면이 존재하고 있다. 전자정부의 추진이 이를 주도하는 부처간의 관할 다툼으로 인해 기존의 법·제도를 그대로 유지하는 범위 내에서 단순히 정보기술을 행정에 적용한 것에 불과하기 때문이다. 이로 인해 업무관련 전 과정을 연계한 전반적인 처리가 곤란하고 일부 단순하고 협소한 부분에 한정된 수준에 그치면서 본래의 목표달성에 좋지 않은 영향을 주고 있다.

전자정부법의 경우도 행정자치부가 법제정을 주도하면서 정보통신부와 갈등 속에서 법제화되었고, 이는 결국 법에서 규정하는 조항들이 대부분 행정자치부 전자정부 추진에 대한 개별법의 성격을 지니게 되는 결과를 초래하게 되었다. 전자서명 관련법의 경우를 예로 들자면 행정자치부와 정보통신부의 관할다툼으로 인해 이원화되어, 민간부문은 정보통신부의 전자서명법에 의거하고 공공부문은 행정자치부의 전자정부법에 의거하면서 단일화된 법의 적용이 이루어지지 않고 있다(정철현, 2002). 이러한 현상은 공인인증제도의 운용에 적잖은 어려움을 가져다주고 있다.

전자정부 구현에서 정보기술의 중요성에도 불구하고 각 부처 및 지방정부의 전산실은 그 위상이 미약하고 의사결정권이 제약되어 있으며, 전산담당 부서의 부처내 조정 능력이 부족하다. 또한 전산직이 부처의 주요정책에 대한 지식이 부족한 상태에서 전자정부 구현사업이 추진되고 있는 문제점도 있다.

2. 추진체계상의 문제점

우리나라 전자정부 추진상의 문제점은 외국의 사례를 보면 쉽게 파악할 수 있다. 미국이나 영국 등에서 보는 것처럼 강력한 리더십을 지니고 있는 전자정부 구축을 위한 기구 및 리더십을 확보하지 못하고 있다는 것이다.

이러한 문제점은 현행 추진체계상에서 전자정부 추진사업을 이끌고 있는 전자정부전문위원회의 구조 및 외부 환경과의 관계에서 찾아볼 수 있다. 전자정부전문위원회는 정부혁신추진기구 내에 존재하며, 전자정부 업무를 추진하는 실무 조직으로 전자정부팀을 두고 있다.[14)]

또한 전자정부전문위원회의 의결사항은 국무총리가 위원장을 맡고 있는 정보화추진위원회에서 심의, 확정된다. 하지만 전자정부전문위원회가 현재 정부혁신지방분권위원회 산하에 있는 관계로 일부 의결사항은 대통령이 주재하는 국무회의에서 보고, 토론되는 데에서 문제점이 발견된다. 일부 전자정부 관련 이슈가 정보화추진위원회(국무총리 주재)와 국무회의(대통령 주재)에서 이중으로 다뤄질 가능성이 있기 때문이다. 국무회의에서 의결된 전자정부 안건이 정보화추진위원회에서 부결될 수 있고, 반대로 정보화추진위원회에서 심의 의결된 안건이 국무회의에서 통과되질 못할 수 있다는 것이다. 이처럼 의사결정에 혼선이 초래될 수 있으며, 또 의사결정 위계를 거꾸로 올라가는 문제가 발생할 수 있는 구조적 문제점을 지니고 있다.

---

14) 전자정부전문위원회가 정부혁신지방분권위원회 산하에 있는 것에 대해 전문가들 사이에 이견이 분분한 것이 현실이다. 정부혁신추진기구 내에서 전자정부가 주도되는 것은 정부혁신(조직혁신, 인사개혁 등) 측면에서 정보화작업이 추진된다는 면에서는 긍정적으로 바라볼 수 있으나 전자정부는 정보 기술적인 측면 또는 신중히 고려되어야 하기 때문에 정부혁신지방분권위원회 내에서 온전히 수행되기에는 어려움이 있다는 것이다.

3. 조직구조·문화적 문제점

현재 정부부처 및 산하기관, 지방정부의 대부분은 전자결재시스템 등 전자결재 및 전자 문서의 활용을 통한 업무를 수행하고 있다. 하지만 정보기술에 대한 이해 부족과 조직문화 등은 이러한 제도를 적극적으로 활용하는데 걸림돌이 되고 있다.

LAN을 이용한 결재, 팀(team)제도로의 전환 등 수평적인 조직의사결정 프로세스 등으로의 전환이 이루어졌음에도 아직까지 예전의 절차와 계층을 그대로 사용하고 있는 부서가 많이 존재하고 있고, 전자결재 방식을 사용하더라도 LAN상의 문서를 종이로 출력하여 예전의 방식대로 보관하고 있는 등 정보기술 기반을 그 취지대로 상용하고 있지 못한 곳이 많은 것으로 보인다. 이러한 문제점은 변화에 적절히 대응하지 못하는 공직사회의 모습을 그대로 보여주는 것이라 할 수 있다.

또한 업무추진 과정에서 생산·유통되는 행정지식 관련 정보를 범정부 차원에서 축적, 공유가 되어야 하나 부처별, 부서별 이기주의는 이러한 정보와 지식이 공유되는데 장애가 되고 있다.

특히 전자정부의 구현과 이의 적절한 활용을 위해서는 조직 구성원이 지니고 있는 암묵지를 이끌어내어 모든 구성원들이 활용·공유할 수 있도록 해야 함에도 불구하고, 이를 위한 적절한 보상, 평가 체계가 확립되어 있지 않는 문제점도 지적할 수 있다. 즉, 동일 업무를 수행하고 있는 구성원이 업무수행에 필요한 지식을 습득하는데 시간과 노력 등의 불필요한 비용을 소모하는 경우가 많다는 것이다.

4. 행정정보 공동 활용 체제의 미구축

전자정부가 활성화되고 원할한 역할을 수행하기 위해서는 인터넷을 이용할 수 있는 사회·문화적 기반이 조성되어야 한다. 전자정부의 구축이 이루어지더라도 시민이 이를 활용할 수 있는 사회적 기반시설과 문화적 의식이 형성되어 있지 않다면 그 실효성이 보장될 수 없고, 정보의 불평등으로 인한 격차 등의 심각한 문제가 발생할 수 있기 때문이다.

<표 4>는 우리나라에서의 2003년 현재 계층별 가구 컴퓨터 보급률 및 인터넷 접속률 격차추이를 보여주고 있다.

<표 *4*> 계층별 가구 컴퓨터 보급률 및 인터넷 접속률 격차추이

구 분		2000년		2003년	
		컴퓨터보급률	인터넷접속률	컴퓨터보급률	인터넷접속률
전 체		76.9	63.2	77.9	69.3
지역규모	대도시	81.3	68.7	83.5	74.7
	군단위	63.0	49.8	51.7	43.9
격 차(%)		18.3	18.9	31.8	30.8
월평균 가구소득	100만원 미만	39.0	24.4	33.3	25.4
	300만원이상~400만원미만	94.1	87.3	95.5	86.8
격 차(%)		55.1	62.9	62.2	61.4

* 출 처 : 한국정보문화진흥원, 2004.

<표 4>에서 보는 것과 같이 대도시와 군 단위간, 월평균 가구소득간에 컴퓨터 보급률과 인터넷 접속률에 큰 차이가 있는 것을 볼 수 있으며, 2000년과 2003년 사이에 그 격차가 줄어들기 보다는 커지거나 비슷한 규모를 유지하고 있는 것을 볼 수 있다. 또한 성별에서도 인터넷 이용률에 차이가 있음을 <표 5>에서 확인할 수

있다.

<표 5> 성별 인터넷 이용률

구 분	1999년	2000년	2001년
남 성	30%	44.4%	63.0%
여 성	14.8%	32.6%	50.2%

* 출 처 : 한국정보문화진흥원, 내부자료, 2004.

이외에도 장애인, 50대 이상 장·노년층, 저소득층의 인터넷 이용률은 2003년 6월 기준으로 각각 27.6%, 14.0%, 31.7% 등으로 전국 평균치인 65.5%를 크게 밑돌고 있어 정보의 불평등이 정부차원의 정보화를 위한 노력에도 불구하고 지속적으로 나타나고 있음을 볼 수 있다.

이러한 정보불평등의 격차 확대와 존재는 정보에 대한 소외 계층이 생기는 등 지식정보사회가 발전할수록 그 문제점이 더 커질 수밖에 없는 현실을 감안할 때 시급히 치유되어야 할 문제이다.

제4장 전자정부 구현을 통한 행정개혁의 방향

지금까지 우리나라의 전자정부 추진 현황 및 문제점 등에 대해서 살펴보았다. 이러한 문제점을 치유하기 위한 대책으로는 여러 가지 대안이 강구될 수 있다. 법·제도적인 측면, 사회기반적 측면, 조직 문화적인 측면 등 다양한 각도에서의 접근이 가능하며, 여기에서는 앞서 제기한 문제점을 극복하고 보다 나은 방향으로 나아가기 위한 대안을 살펴보도록 하겠다.

제1절 행정개혁과의 연계

전자정부의 발전을 위한 노력·개선은 지속적인 행정개혁과 함께 이루어져야 한다. 단순히 정부청사간에 고속망이 구축되고 정보연계센터가 설립되는 것만으로도 전자정부가 구현되는 것으로 잘못 인식하는 경향이 있다. 중요한 것은 정부의 업무처리절차, 기능 및 조직에 대한 근본적인 재구성과 개혁이 함께 되지 않으면 안 된다. 즉 전자정부의 새로운 기술의 도입과 함께 기존 기술이나 시스템 내에서 행정기관간 협조강화 또는 행정관료의 인식 전환만으로는 전자정부가 지향하는 지식사회를 선도하는 정부의 경쟁력 강화라는 목적을 달성하기 어렵다.

따라서 전자정부는 기회의 평등, 사회정의, 민주주의와 같은 정치적인 이상과 더불어 정의되어야 하고 그 이념을 실현하는 방향으로 구현되어 국가행정이 지향해야 하는 미래 정보사회의 이상적인 정부형태로 정의되어야 한다. 그렇게 되지 않으면 이는 단지 '전산상으로 행정서비스를 제공하는 정부'에 그치게 되기 때문이다.

최근 급속한 정보기술의 발전과 정부의 개혁의지에 의해 정보기술에 대한 인식이 많이 변화되었다. 2002년 대선과 2004년의 총선, 탄핵정국에서 볼 수 있듯이 국

민들은 정부에게 개혁을 통해 예전에 요구하던 수준이 아닌 더 높은 수준의 정책 개발과 행정서비스를 요구하고 있는 것이다. 즉 인터넷의 발달로 국민의 의식수준이 높아지면서 급격히 변화하고 있는 환경에 적응하고 선도해 나아갈 수 있는 정부의 모습을 요구하고 있는 것이다.

정보기술을 활용한 정부의 업무처리절차를 혁신시켜 행정개혁을 이루어 나아가기 위해서는 그동안 정보화를 산업발전의 도구로만 이해하는 기존의 시각과 정보기술의 확산 자체를 정보화로 인식하는 자세를 변화시켜야 한다. 과거 기술적인 관점에서만 정보화를 추진하고 나아가 국가경쟁력 강화의 수단으로 인식하는 것은 전자정부를 추진한 정권들이 정치적 구호로 전자정부를 이용함으로써 체계적이고 일관성 있는 정책을 추진하지 못하고 결국 행정개혁과 연계 없는 정책이 이루어져 왔기 때문이다.

따라서 정보화와 전자정부의 구축을 통해 각 분야의 모순점을 개혁하고, 국민적 공감대를 형성한 후에 체계적이고 일관성 있는 정책을 제시할 수 있는 정부의 모습으로 거듭나는 것이 필요하다(이광숙, 2004:54-60).

제2절 법·제도적 측면의 문제점 개선

1. 중복조항의 조정 및 명확한 규정 제시

부처간의 관할 다툼과 이기주의로 인해 행정자치부의 '전자정부법', 정보통신부의 '정보화촉진기본법' 등 각 부처별로 법체계를 지니고 있다. 이로 인해 발생하는 법 적용 문제, 중복 조항의 조정 같은 문제와 더불어 이들 두 가지 법률의 성격에 대한 명확한 규정이 필요하다. 정보통신부와 행정자치부가 전자정부 구현을 국가전체와 정부 내로 나누어 추진하고 있듯이, '정보화촉진기본법'은 국가 전체적인 전자정부 추진에 관한 법률로, '전자정부법'은 보다 세부적인 정부 내의 전자정부 관련법으로 성격을 바꾸는 것이 필요하다. 이러한 두 법률의 성격 규정은 중복 조항에서 오는 문제점을 해소할 것으로 기대되며, 이를 위해서는 명확한 지침을 제시하는 것이 중요하다.

2. 정보책임관(CIO) 제도의 실질적 활성화

또한 앞서 말하였듯이 전자정부 구현·발전을 위한 정책결정과정에서의 중요성에도 불구하고 미약한 각 부처의 전산실의 문제를 해소하는 것도 중요하다 할 수 있다. 현재의 상황에서 조직의 행정정보화와 관장분야의 전자정부 구현정책을 진행하기 위해서는 부처의 업무에 대한 이해와 정보기술에 대한 이해를 동시에 보유하는 이른바 정보책임관(CIO)제도를 실질적으로 활성화해야 할 필요성이 있다. 정보화 책임관제도는 정보화사업과 정보자원을 한 행정기관의 전체적인 목표 및 발전전략, 행정혁신과 연계하여 종합적으로 기획·조정하는 책임자로서 최고의사결정과

정에 참여하며 기관장에게 직접 조언할 수 있는 지위에 있는 고위 관리자로서, 미국의 경우 1996년 8월부터 시행된 정보기술관리개요법(ITMRA: Information Technology Management Reform Act)에 의해 24개 연방부처에 CIO가 선임되었으며 이들이 위원회를 구성하여 다양한 사업을 진행해오고 있고, 이 제도가 활성화되어 있다.

3. 조직구성원의 지식 공유 및 활용방안 마련

또한 조직구성원의 암묵지를 끌어내어 조직구성원 모두가 공유, 활용할 수 있는 제도적인 장치를 마련해야 할 필요성이 있다. 이를 위해서는 개인의 지식 활동 및 평가 체계가 마련되어야 할 것인데, 지식활동에 대한 보상과 평가의 체계를 적극적으로 활용 또는 마련해야 한다. 이에 대한 방안으로는 부처의 LAN상에 모든 구성원들이 지식공유를 할 수 있는 공간을 마련하고, 이곳에 지식을 게재하거나 이를 활용 또는 조회·평가하는 구성원에게 인사 등의 가점을 주는 것[15]을 강구해 볼 수 있다.

15) 이는 조직상에서의 구성원에게 인사상의 가점 등을 주는 것으로, 지식을 등재한 사람과, 이에 대한 활용과 평가를 하는 사람에게 일정량의 마일리지(Miledge)를 부여하자는 것이다. 또한 좋은 지식을 등재하는 사람에게 높은 점수를 부여하도록 이를 운영할 수 있는 전담반을 운영하고, 게재한 지식 및 자료가 타 구성원에게서 높은 평가를 많이 얻을수록 마일리지를 높여가는 방향으로 추진될 수 있다.

제3절 추진체계의 정립

오늘날과 같은 복합행정 환경에서 국민에게 ONE-STOP 혹은 NON-STOP방식을 통한 행정서비스를 전달하기 위해서는 다수 관련부처들의 협동적 행위가 불가피하다. 그리고 막대한 예산과 노력이 소용되는 전자정부를 개별 부처들이 상호조정 없이 추진하여, 중복투자로 인한 자원활용의 난맥상이 극심해졌다. 따라서 전자정부를 효과적으로 발전시키기 위해서 범정부적인 추진체계를 구성하는 것은 필수적이다.

전자정부를 구현한다는 것은 어느 한 부처의 기능에 국한되는 것이 아니다. 전자정부를 하나의 정부형태로 보았을 때 전자정부를 구현한다는 것은 정부의 틀을 새로이 만드는 것과 같은 것이다. 정부를 위한 새로운 틀을 만들기 위해서는 전체적인 정부가 지향하는 방향을 설정해야 하고, 전체적인 방향이 설정되면 정부를 구성하는 하위부문들을 그 방향에 맞게 조정할 수 있어야 한다. 또 전자정부는 새로운 정부의 틀을 만드는 것이라고 했을 때, 전자정부를 구축하는 일은 새로운 범정부적 차원에서 접근하여야 한다.

본질적으로 전자정부는 정부의 전 영역에 걸쳐 행정의 기능수행방식의 변화, 그 결과로서 상당한 정도의 행정구조의 변화, 그리고 공무원들의 의식의 변화를 수반한다. 전자정부는 현재의 각 행정부처에 정보기술을 도입하는 차원에 머무르는 것이 아니라 정보기술을 활용하여 행정이 이루어지는 과정을 재설계하고 행정이 실제 이루어지는 과정을 변화시켜 정부 전체의 변혁을 추구하는 것이다. 전자정부를 위한 정부노력에서 주된 과제로 등장하는 것은 중앙정부와 지방정부를 정보기술로써 연계함은 물론 중앙정부와 지방정부간 공유영역을 관리하는 것이다. 국가기간전산망사업을 통해 이루어진 개별 중앙행정부서의 네트워크화가 이들 정부간 공유영역을 연계하는데 필수적일 것이다. 다른 한편으로는 대 국민서비스의 차원에서 공유영역을 설계·관리하는 것이다.

재원의 규모 및 그 활용의 효율성 면에서, 전자정부는 부처 수준의 행정기관에

의해 운용·관리하기에는 막대한 재원을 요구하며, 각 부처에 의한 전자정부는 중복투자로 인한 재원활용의 효율성을 저하시킨다. 전자정부가 일면 행정의 효율을 기하는 것을 중요한 목표로 삼고 있다면 이러한 정부형태를 유지하는 과정에서의 효율성 또한 중요하다.

이제까지 한국의 전자정부 정책이 종합적인 행정개혁의 관점에서 정보기술을 활용한 행정혁신을 이룩하지 못하고 부처별 사업만이 추진되고 있는 이유는 결국 추진체계의 비효율성에서 기인한다. 최근까지 전자정부 문제를 범정부적 차원에서 다룰 수 있는 유일한 법적 추진체는 국무총리실의 정보화추진위원회이다. 그러나 이 위원회는 그 구성 자체가 각 부처 대표인 장관들이고 업무분장 또한 부처단위 사업별로 됨으로 인해 전자정부에 관한 국가 전체 차원의 강력한 추진체로 작동하기 어려웠다. 전자정부의 발전을 위한 범정부 수준의 조직은 ① 전자정부 발전 관련 법, 제도를 정비하고 ② 공통적 추진지침을 마련하여 각 부처에 시달하며 ③ 정부 단일민원 창구를 개설하고 운영에 필요한 각 부처의 협조를 유도하고 ④ 전자정부의 추진정도를 평가하며 ⑤ 국민의 정보격차를 해소하여 전자정부의 혜택을 국민들이 골고루 누릴 수 있게 하는 등의 과업을 수행할 수 있어야 한다.

이러한 역량을 발휘할 수 있는 범정부 수준의 전자정부 추진조직의 설치와 관련하여 ① 행정자치부, 기획예산처, 정보통신부가 중심이 되어 '전자정부추진추원회' 같은 조직을 운영하는 것 ② 부처간의 조정력이 미약함을 감안하여 청와대에 전자정부 추진조직을 신설하고 대통령비서실장이 운영을 맡는 방식 ③ 전자정부의 추진정책을 국가의 핵심발전전략으로 수용하여 기존의 정보화추진체계를 수정하는 것과 같은 세 가지 방식을 생각해 볼 수 있다.

1. 범정부적 전자정부추진위원회의 구성

첫 번째 방식은, 행정자치부와 기획예산처, 정보통신부가 중심이 되어 범정부적인 전자정부추진위원회를 구성하되, 정부 행정관리의 주무부처인 행정자치부 장관

이 전자정부추진위원회를 주재하고 정부 내 정보화책임관(CIO)의 역할을 담당하는 방식이다. 이 경우에는 정보기술을 활용한 행정혁신과 예산 및 정보기술이 결합된 강력한 추진체계를 확보할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 이러한 추진방식은 전자정부추진위원회의 기능이 자칫 기존의 정보화추진위원회 기능과 중복되어 국가적으로 두 개의 추진위원회가 운영되는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 이러한 문제를 피하기 위해서는 전자정부추진위원회와 정보화추진위원회의 업무범위를 각각 행정정보화와 국가정보화로 명확히 구분할 필요가 있다. 업무구분이 불명확하게 이루어질 경우에는 각 부처들이 전자정부추진위원회와 정보화추진위원회의 중복적 혹은 경우에 따라서는 상충적 지침을 두고 혼란을 겪을 가능성이 있다.

2. 대통령 직속의 전자정부추진기구의 신설

현재 전자정부 추진체계상의 문제점에서 보았듯이 현재의 전자정부 추진체계가 정부혁신지방분권에 종속하고 있어 조직적 독립성이 미약하고, 의사결정과정에서 중복이 발생하는 문제점을 가지고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 전담기관 및 기구의 위상강화와 사업추진을 위한 강력한 리더십의 확보가 우선되어야 할 것이다.

이를 위해 청와대를 중심으로 하여 현재 산재되어 있는 자문회의, 추진위원회, 실무 및 분과위원회, 기타 정보화 관련 업무나 기구들을 재정비하고, 국가정보화 추진기구와는 별도로 대통령 직속의 전자정부 추진기구를 신설하는 방안이다. 이 전자정부 추진기구는 회의체로서 각 부처의 차관과 다수의 민간위원으로 구성화된 대통령이 직접 주재하거나 대통령비서실장이 진행을 맡아 부처간 이해관계에 대한 조정력을 강화하여야 한다. 전자정부 구현 정책을 부처 수준의 조직체에 의해 추진하는 경우 부처간 이견에 대한 조정이 쉽지 않다. 또한 부처간 이견의 조정과정에서 전자정부 추진을 위한 대통령의 정책의지가 희석될 가능성도 없지 않다. 범정부 수준의 전자정부 추진기구를 대통령 직속으로 설치할 경우, 이러한 조정력 결핍의

문제가 크게 개선되는 장점이 있지만, 대통령실의 전문적 보좌 인력이 제한되어 있음을 감안할 때 전자정부 관련 정책과정이 지나치게 대통령실 위주로 집권화 되는 것은 경계해야 할 것이다.

이러한 맥락에서 행정자치부의 정보화조직을 간사기구로 활용하여 회의체의 실무적 전문성을 확충하고, 전자정부 관련 중요 정책결정과 정책집행을 대통령 직속의 전자정부 추진기구와 행정자치부 간에 수직적으로 분업화하는 방안을 함께 고려할 필요가 있다.

3. 범부처적 전자정부추진기구의 활용

마지막 방식으로, 국무총리를 정점으로 하는 기존의 정보화추진체계를 활용하는 방안이다. 이를 위해서는 현재의 정보화추진실무위원회와 병렬로 전자정부추진실무위원회를 구성하고 행정정보화의 주무부처인 행정자치부 장관으로 하여금 동실무위원회를 주재토록 한다. 그리고 위원들의 과반수이상을 학계, 시민단체, 산업계 등의 민간인으로 구성하여 위원회의 조정기능을 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 전자정부추진실무위원회를 구성하는 경우, 추진체계가 중복되지 않고 국무총리의 권위에 입각하여 전자정부정책을 범부처적 수준에서 정부 수준 전자정부 추진기구로서 제 기능을 다하기 위해서는 국무총리가 행정자치부 장관과의 긴밀한 협조 하에 전자정부 총감독자로서의 역할을 수행할 필요가 있다(김종업, 2002: 77-80).

제4절 고객지향적 서비스 제공 및 정보불평등의 해소

전자정부의 구현 목표는 곧 고객의 요구에 신속하게 대응하고, 높은 품질의 서비스를 제공하는 것이라 하였다. 이를 위해서는 고객지향적 서비스의 제공이 필수적이라 할 수 있을 것이며, 정보의 불평등에서 오는 심각한 문제를 해소할 수 있을 것이다.

이는 곧 인간중심적인 윤리체계의 확립을 통해야만 고객지향적 정부의 구축이 가능해 짐을 의미한다. 현재 우리나라는 인간보다는 자본의 경쟁력, 효율성이 중시되고 있으며, 이러한 상황은 IMF 이후의 계속되는 경제위기로 인하여 더욱 심화되고 있는 추세에 있다고 보인다. 최근의 취업위주의 학과편성과 사회적 분위기는 우리사회에 기본적 윤리바탕을 제공해주고 정신적 건강을 지켜줄 수 있는 인문학의 몰락을 가져오고 있다. 이러한 추세가 계속해서 이어진다면 우리의 정신적 문화는 피폐해질 수밖에 없고 발전주의적 효율성이 원칙에 몰두한 채 인간의 가치가 떨어지는 효율성만이 중시되고 인간이 소외되는 사회로 몰락하고 말 것이다. 따라서 우리가 추구하는 미래형 전자정부는 인문학의 부활을 통한 인간중심적인 가치관과 윤리를 제공해 줄 수 있는 고객지향적이고 형평성을 추구하는 방향으로 발전되어야 한다.

이러한 고객지향적이고 정보불평등을 해소하기 위한 전자정부 구축을 위한 정책방향은 다음과 같다.

1. 가상공동체(Virtual Community)

가상공동체(Virtual Community)를 개설, 운영을 통해 국민들이 자유롭게 평소에 가지는 생각이나 아이디어들을 제시하고, 필요한 정보를 서로 공유하는 개방된 장이며, 구민과 구청, 구민 상호간의 일방적·쌍방적 의사소통을 보다 원활하게 하는

데 활용한다.

2. 전자주민투표제 실시

사이버 공간에서의 토론을 활성화하여 국민들의 공감대와 합의를 도출하도록 하는 것이 필요하다. 어떤 토론주제에 대해서는 단순히 인식의 확산이라는 측면이 중요하지만, 다른 한편으로 어떻게 하든지 결론을 내려야 하는 경우 또는 가급적 국민들의 동의를 구하는 것이 필요한 경우에는 사이버 공간에서 주민투표를 실시[16] 하여 국민들의 의견을 묻는 것이 바람직하다.

3. 열린 행정의 실현

열린 행정의 실현은 참여 행정의 실현과 같은 맥락에서 생각할 수 있다. 즉 전자정부는 참여 행정을 실현할 수 있는 미래의 정부형태이다. 이는 적극적인 정보의 공개를 통해서 이루어질 수 있다.

인터넷을 통해 보유한 공개 가능한 정보를 적극적으로 공개함으로써 시민의 알 권리를 충족시켜야 한다. 정부가 독점적으로 보유하던 정보가 신속·정확하게 공개될 때, 국민은 정부에 대한 감시와 견제 수단을 갖게 되고 공무원들은 정책결정과 집행과정에서 보다 투명하고 책임 있는 자세를 견지하게 될 것이다.

특히 정보공개는 시민의 참여 확대를 위한 준비단계로서 중요하다. 정부가 보유한 정보를 시민들에게 적극적으로 제공하고 정보활용도를 극대화하기 위하여 공개

16) 이러한 제도를 시행하기에 앞서 가장 먼저 고려해야 할 것은 사이버 공간상에서의 익명성으로 인한 무분별한 의견개진 등 사이버 테러, 범죄 등을 예방할 수 있는 장치의 구축이라고 할 수 있다. 특히 전자투표제 등의 실시를 위해서는 반드시 실명을 통해야만 접속이 가능하도록 해야 할 것이다. 여론조사 등의 방법도 객관성을 확보할 수 있는 방향으로 추진되어야 할 것이다.

가능한 정보에 대해서는 정보공개 요청이 있기 전에 인터넷을 통해 관련 정보를 전자적으로 제공하고 또한 통합검색시스템을 구축하여 시민이 필요한 정보를 손쉽게 얻을 수 있도록 하여야 할 것이다. 통합검색시스템은 구청의 입장에서보다는 고객의 입장에서 원하는 정보를 바로 찾아 활용할 수 있는 One-Click System을 말한다.

4. 대국민 홍보강화

고객지향적 전자정부 추진에서의 핵심은 모든 국민들이 손쉽게 접근하고, 사용할 수 있는 정부 시스템의 구축이라 할 수 있다. 따라서 모든 사람이 쉽고 편리하게 사용될 수 있도록 설계 및 구축되어야 함은 물론이고, 정보에서 소외되는 계층이 없이 모든 사람들이 언제 어디서나 필요시에 참여할 수 있는 방향으로 이루어져야 한다.

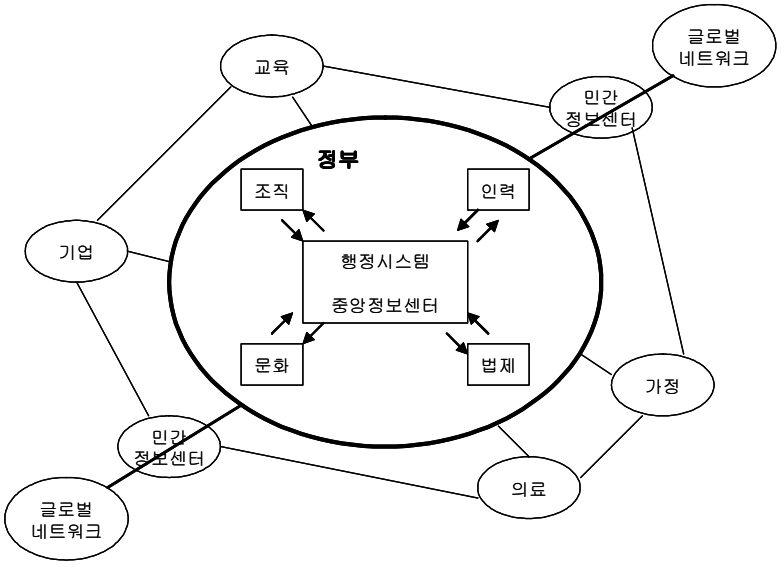
이러한 고객지향적 전자정부의 구현은 정보통신기술이나 추진체제의 확립만으로 이루어지는 것이 아니라 사회 전체적으로 전자정부를 수용하고 구현하려는 의지가 뒷받침되어야 한다. 특히 우리의 경우와 같이 정부의 활동에 대해 국민들의 불신감이 팽배해 있는 경우 국민들 사이에 전자정부에 대한 이해를 높이고 이의 구현을 위한 의지를 생성·강화시키기 위해서는 보다 신중한 대국민 홍보가 필수적이다. 일반 국민에게 있어서 전자정부는 여전히 생소한 단어처럼 느껴질 수 있다. 전자정부라는 개념이 가지고 있는 혹시 모를 부정적 인상을 순화시키고 그에 대한 국민의 이해를 높이기 위한 방안으로 대국민 홍보에서 전자정부의 주된 내용을 명확화하는 것이다. 즉 공무원의 근무시간과 국민의 소재지에 무관하게 24시간 접근이 가능한 문턱이 없는 열려 있는 정부, 아무리 복잡한 사안도 단 한 번의 가상방문을 통해 신속하고 만족스럽게 처리해주는 정부라는 식의 대국민 홍보가 중요하다 할 수 있다.

이러한 정책대안을 통해서 우리나라의 전자정부 형태가 나아가야 할 방향은 네

트워크 정부모형이다. 네트워크 정부모형은 클라이언트-서버(Client-Server)모형에서 서버와 같은 역할을 담당하는 정보센터(Information Center)라는 개념을 도입하고 있다. 중앙정보센터를 중심으로 중앙정부라는 하위체제를 이루고, 이것이 모여 국가체제를 이루며, 이러한 국가체제들이 모여 글로벌체제와 연계된다는 모델이다. <그림 3>은 이러한 네트워크 정보모형을 그림으로 나타낸 것이다.

전자정부, 네트워크 모형은 고객인 국민으로 하여금 정보의 수집 및 활용뿐만 아니라 모든 사람이 주체적으로 활동할 수 있는 참여행정을 실현할 수 있게끔 한다.

<그림 3> 네트워크 정부모형



* 출 처 : 이광숙, "앞의 논문" (석사학위논문, 대진대학교, 2002). p.65.

중앙-지방간의 네트워크 개념의 도입으로 각 단위들은 유기적으로 연결되어질 수 있다. 이러한 각 단위들의 연결은 One-Stop Service와 One-Click Service의 실현으로 민원행정은 물론 대민 서비스도 직접 행할 수 있도록 지원한다(이광숙, 2004: 60-65).

제5절 정보기술 활용 확대와 전문인력 양성

전자정부 발전에 필수적인 요소 중의 하나가 정보기술의 활용이며, 이 정보기술의 활용의 기반으로는 ONE-STOP, NON-STOP 서비스, 원격전자행정 서비스, 행정정보의 전자적 공개, 정보전달의 전자화 전자문서 교환체제의 확립 등이다.

1. 정보기술의 활용 확대

먼저 ONE-STOP서비스는 행정서비스의 수요자가 언제, 어디에서든지 표준화된 행정서비스를 한 번의 신청으로 향유할 수 있도록 하는 것이다. 이 제도가 활성화될 경우 행정정보가 효율적으로 관리됨으로써 최소한 행정 내부적으로 정보에 대한 접근가능성이 확대되고 서비스 전달수단이 다양화되어 시·공간적 제약을 극복할 수 있게 된다. NON-STOP 서비스는 행정서비스를 필요로 하는 국민의 행정서비스 이용시간대를 확대하여 편리한 시간에 행정서비스를 제공받을 수 있는 시스템의 구축이 실현방안이다. 이는 KIOSK와 같은 자동민원교부기와 정보통신 네트워크를 이용하여 가능하다.

원격전자민원서비스는 기존의 행정서비스 절차와 달리 민원인들이 행정기관을 직접 방문하지 않고 민원을 신청하거나 문의하고 상담하여 민원처리 결과를 신속하고 정확하게 받아볼 수 있게 하기 위한 안방민원처리시스템이라고 할 수 있다.

이러한 서비스를 통해 신속하고 양질의 서비스를 받을 수 있는 것은 정보기술의 활용을 통해 가능해지며 이것은 다른 정보기술의 활용을 통해 서비스를 받은 다른 서비스의 기본적인 요소이다. 이 서비스는 정보기술을 활용한 고객위주의 행정이라는 행정이념을 성취할 수 있는 중요한 것 중 하나이다.

행정정보의 제공은 보다 진전된 형태로 이루어져야 하는데, 이는 주로 정보통신

망을 통한 행정정보의 전자적 공개를 통해 쉽게 달성될 수 있다. 미국 연방정부는 인터넷 웹사이트 2만개를 손쉽게 검색, 필요한 자료와 정보를 단번에 찾을 수 있는 '전자정부'의 가동에 들어갔다. 행정정보의 전자적 공개는 정보제공의 다양화·고품질화를 도모할 수 있는 방편이 된다. 우리나라의 경우 역시 'www.gov.go.kr'[17]라 하는 정부 대표 전자정부 사이트를 만들어 제공하고 있지만 아직은 일반에 널리 알려져 지지 않고 활성화되어 있지 못하다. 보다 많은 공개 가능한 정보를 이 사이트를 통해 행정서비스를 제공하여야 하며, 행정기관이 국민에게 부여하는 각종 신고·신청·보고 등의 전자화에 정보기술을 활용할 경우 양자의 부담을 경감시킬 수 있다. 이러한 각종 문서의 작성이 국민에게 주는 부담을 생각할 때 그 경감은 국가 전체적으로도 큰 경제적 가치를 지닌다. 국민들이 이미 전자화 되어 있는 정보를 활용한다면 문서의 감축이 가능하고 시간적·경제적 불편을 해소할 수 있다.

민간부문의 경우 무역자동화 분야 등에서 이미 상당한 수준으로 전자문서교환 시스템이 구축되어 있으나 행정부처의 경우 아직까지 일부기관을 제외하고는 미미한 상태이다. 관세청의 EDI[18]수출통관시스템 등 일부의 시스템이 운영되면서 이용자가 증가하고 있지만 제도적인 문제점과 관행 등으로 무서류 이용실적이 더 이상 증가하지 않는 등의 문제를 노출하고 있다. 이러한 전자문서교환 시스템의 활성화하기 위해서는 표준화의 제정이나 비밀확보, 증빙서류의 정비 등이 중요하기 때문에 국내뿐만 아니라 향후 국제간 거래의 합리화를 위해서도 시급한 검토와 활용이 필요하다. 특히 앞으로 전개될 무서류 행정서비스를 활성화하기 위해서는 행정과 민간간의 거래에 있어 전자문서교환체제가 필요하다. 정보기술을 활용해 누구나 쉽게 이용할 수 있는 시스템의 구축과 서비스 제공이 필요한 것이다.

---

17) 미국 전자정부의 주소는 www.fristgov.gov이며 여기에 통합된 사이트는 약 2만개이다. 또한 참여하는 외부단체는 3만개에 이르며, 공개예산규모는 약 55조원에 이른다(동아일보, 2000).

18) 기관간에 컴퓨터를 통해서 표준양식의 문서를 교환하는 시스템을 말한다(정충식, 1997: 124).

2. 전문인력의 양성

또한 지속적이고 안정적인 서비스를 제공하기 위해서는 빠르게 진화하고 있는 정보기술을 전자정부에 활용할 수 있는 인력이 필요하다. 전자정부를 주도하는 부처와 그렇지 못한 부처사이의 심한 불균형은 한꺼번에 해결할 수가 없다. 각 부처별 CIO를 중심으로 지속적인 교육을 통해 정보기술을 습득케 하여 서비스를 제공하거나, 민간부문의 전문 인력을 아웃소싱을 통해 우수한 기술을 활용하여 지속적이고 양질의 행정서비스를 제공하는 여건을 조성할 수 있어야 한다(김종업, 2002: 84-86).

제5장 결 론

정보화 사회로 일컬어지는 현대 사회는 각 부문에서 지식의 원활한 흐름과 축적 및 활용을 통한 새로운 가치의 창출을 강조한다. 정부 부문의 경우에도 이에 따른 변화와 지식정보화의 구축과 활용을 요구받고 있으며, 이는 곧 정부역할의 변화 및 행정패러다임의 변화와 혁신을 요구한다.

이러한 변화에 부응하여 미래에 우리나라가 추구할 정부의 변화된 모습으로 전자정부가 제시되어졌고, 이는 곧 민간부문과 공공부문을 막론하고 지식창조를 통한 경영의 원리를 도입하여 이를 실행케 하였으며, 대부분의 국가가 지식의 활용을 통한 정부혁신 작업을 꾸준히 추진해 오고 있다. 이러한 지식경영을 바탕으로 정부는 전자정부의 원활한 구축을 통해 변화에 대비하고 있다.

사회 전반에서 급격한 변화와 세계적인 경제침체 및 저성장이 지속되고 있는 현 시점에서 전자정부의 구축은 모든 개개인이 국가운영의 중심이 되는 방향으로 설정·추진되어져 나아가야 한다는 점에서 행정개혁과 연관성을 가지고 추진되어야 한다. 즉, 새로운 패러다임에 대한 분석 없이 정치적 필요와 정책적 우선순위에 따라 단편적이고 임기응변적인 기구의 조정이나 인원 감축 등의 단순한 행정개혁은 국가 전 영역에서의 급속한 환경의 변화와 국민들의 의식수준 향상을 반영하지 못하기 때문에, 이를 위한 정부모형으로서 구체적인 전략 수립을 위해 요청되는 기술이 바로 정보기술인 것이다.

그러나 최근까지 정보기술과 행정개혁은 상호연계 없이 별도의 과제로 추진되어 왔다. 이들은 각각 단편적이고 일회적인 개별정책으로 추진되어 정보기술을 이용한 행정개혁의 시너지 효과를 충분히 발휘할 수 없었다.

이에 1990년대 들어 정부 조직에서는 정보통신기술을 정부 행정과 정책에 응용하는 전자정부를 추진함으로써 고전적 관료제의 각종 역기능과 병리, 즉 관료제 실패를 치유하고 행정 효율성과 대민서비스의 극대화를 도모하고 있다.

행정개혁을 통한 전자정부에 대한 관심은 다양한 관점에서 그 의미가 부여되고

있다. 업무의 효율성을 제고할 뿐만 아니라 대민서비스의 질적 수준 향상에도 크게 기여할 것으로 기대되고 있으나, 아직은 완성 단계에 있는 것은 아니라고 평가된다. 특히 전자정부의 필요성은 외면적 효과만이 아닌, 전자적 업무처리라는 과정을 통해 공무원들의 정신적 영역에 대한 개혁의 시발점이 될 수 있다는 점에서 중요하다. 전자정부의 완전한 실현으로 과거의 업무처리와는 다른 새로운 업무절차와 처리과정을 거치게 됨으로써 공무원들의 자기변화와 변혁에 대한 요구를 깨닫게 하고, 정부조직 구성원 전체의 변화와 개혁을 도모할 수 있다는 점에서 큰 의미를 가진다.

현재 우리나라 전자정부 수준은 3단계(전차처리)에서 4단계(통합업무 처리)로 전환 중에 있는 것으로 분석되었다. 대국민 서비스 측면에서는 온라인상에서 정부와 국민간의 양방향 의사소통이 가능할 뿐만 아니라 대부분의 기관이 홈페이지나 민원 포털(porta)을 통해 국민들에게 행정정보와 민원사무에 대한 신청·열람·발급 등의 서비스를 제공할 수 있는 4단계(통합처리)에 이미 진입한 것이다. 그러나 앞서 지적하였듯이 기관 간 전자정부 수준의 차가 크고, 기관 간 및 부문 간 경계를 초월한 고객중심의 수직적·수평적 통합 서비스를 위한 백 엔드(back end)상에서의 업무 프로세스와 시스템, 프로세스, 소프트웨어 그리고 네트워크 기술간 상호운용성 확보를 위한 공통 기술기반은 미흡한 실정이다.

또 전자정부 추진을 주도하는 행정자치부가 법제정을 주도하면서 정보통신부와의 갈등 속에서 법제화되어 개별법적인 성격을 띠게 되었다.

특히 외국과는 달리 전자정부 구축을 위한 추진기구의 독립성과 강력한 리더쉽의 미확보 및 행정 정보 공동 활용 체제의 미구축, 정보기술에 대한 이해부족과 조직문화 등은 이러한 제도를 적극 활용하는데 걸림돌이 되고 있다.

따라서 행정개혁과 동시에 진행되는 전자정부 구축의 핵심은 정부서비스의 질적 향상과 더불어 정부 스스로의 변화와 발전에 대한 수용, 즉 변화하는 환경에 적응하고 이를 선도해 나아갈 수 있는 개혁적 역량을 향상시키는 데에 중점을 두어야 할 것이다.

이를 위한 전략과 방안은 다음과 같다.

첫째, 지도자의 리더쉽을 바탕으로 전자정부가 구현되어야 한다. 최고지도자가 전자정부에 대한 확고한 신념을 가지고 많은 사람들이 동의할 수 있는 비전을 명확히 제시하고, 이를 바탕으로 주요 사업들을 지속적으로 추진해야 한다.

둘째, 소수의 정보독점을 방지하고 다수에게 정보서비스를 제공하고자 하는 정부의 노력이 있어야 한다.

셋째, 전자정부 구축의 토대를 이루고 있는 정보기술을 전면적인 행정개혁의 수단으로 활용해야 한다. 단순히 정보기술을 행정에 적용하는 행정정보화에 한정하는 것이 아니라, 정보기술을 이용한 전면적인 행정개혁 추진과 관련하여 전자정부를 추진해야 한다.

넷째, 전자정부 구축 전략과 예산이 연계될 수 있는 조직의 정비와 훈련된 전문가들의 헌신적인 노력만이 성공적인 미래정부의 모습을 구축할 수 있다.

다섯째, 강력한 추진체계에 의한 선도적 시범사업 실시를 통해 시행착오를 줄이는 것과 시범사업의 단계적 확대가 필요하다. 이 때 실현가능의 측면에서 사업 추진의 우선순위를 결정하는 것이 바람직하다.

특히 중요한 것은 행정개혁을 통한 전자정부 구현은 역시 고객인 국민을 위한 정부구현을 목표로 전략을 추진해야 한다는 것이다. 사용자 수용에 기반한 서비스 개발 및 지속적인 품질 관리체계 구축으로 정보화로 소외받는 국민을 최소화해야 하고, 진정 고객이 중심이 되는 행정 패러다임으로의 변화를 추구하여 행정개혁과 쇄신을 도모할 수 있는 방향으로 추진되어야만 진정 우리 사회가 요구하는 미래정부의 모습을 갖추어 나갈 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

[국 내 문 헌]

1. 단 행 본

강형기, 허훈 외 편역. 『전자정부』. 서울: 비봉출판사, 1999.

강근복 외. 『전자정부와 행정개혁 : 패러다임・모형 그리고 개혁』.
서울: 케이션스북스, 1999.

권기헌. 『전자정부와 행정개혁』. 서울: 커뮤니케이션북스, 1999.

_____. 『정보사회의 논리』. 서울: 나남출판사, 2000.

김성태. 『행정정보체계론: 정보정책론과 전자정부론』. 서울: 법문사, 1999.

김현곤. 『주요국의 전자정부 추진동향과 새로운 가능성』. 한국전산원, 1999.

김형렬. 『정책학』. 서울: 법문, 2000.

G7 GOL운영위원회. 『세계의 전자정부와 전자민주주의』 서울: 케이션스북스.

노나카. 『지식창조의 경영』. 21세기북스, 1999.

류상영 외. 『21세기 국가전략과 개혁과제』. 삼성경제연구소, 1998.

박동서. 『새정부 혁신의 전략과 과제』. 서울: 법문사, 2001.

박연호. 『행정학개론』. 서울: 박영사, 2000.

방석현. 『행정정보체계론』. 서울: 법문사, 1991.

백완기. 『행정학』. 서울: 박영사, 1997.

백정균. 『전자정부』. 서울: 비봉출판사, 2002.

임지봉. 『전자정부 구현을 위한 법제 동향과 과제』. 서울: 한국법제연구원, 2000.

정철현. 『행정학개론』. 서울: 법문사, 1998.

정충식. 『전자정부론』. 서울: 녹두출판사, 1997.

총무처 직무분석기획단. 『신정부혁신론』. 서울: 동명서, 1997.

한국정치학회. 『정치학대사전』. 서울: 박영사, 1975.

2. 계속간행물

고상두. “정보화시대 전자정부 추진정책.” 『연세사회과학연구』, 제5권, 연세대 사회과학연구소, 1999.

김광웅. “정보화 사회에서의 정부의 역할: 전자민주주의와 미래의 정부.” (재)한국의회발전연구회 발표논문, 한국공공정책학회, 1998.

김동욱. “노무현 정부의 전자정부정책의 향후 과제.” 2003년 추계학술대회, 한국정책학회, 2003.

김번웅. “21세기를 대비한 행정서비스의 과제와 전망.” 『한국행정연구』 제8권 제2호, 한국행정연구원, 1999.

김병섭. “기업가적 정부혁신의 길.” 『한국정책학회보』 제5권 제2호, 한국정책학회, 1996.

김석주. “우리나라 전자정부사업의 추진방향과 과제.” 『사이버커뮤니케이션 학회보』 제10권, 사이버커뮤니케이션학회, 2002.

김성태・오철호. “효율적 전자정부 구현을 위한 기반기술 도입 정책분석.” 2003년도 하계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2003.

김영미. “한국과 미국의 전자정부정책 비교연구.” 『사회과학연구』 제19권, 상명대학교 사회과학연구소, 2004.

_____. “전자정부와 정부혁신.” 2005년도 하계공동학술대회 발표논문집 2005(4), 한국행정학회, 2005.

명승환. “전자정부 추진과정에서의 투명성과 참여의 문제.” 『행정포커스』 2004(5),(6), 한국행정연구원, 2004.

명승환・최영훈. “전자정부 추진과정과 비판 : 주요 이슈별 문제점 진단과 개선 방안.” 2004년 춘계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2004.

박명수・박홍식・전종섭. “국가행정의 혁신 및 확산 매커니즘의 한미간 비교.” 『한국행정학회보』 제31권 제2호, 한국행정학회, 1997.

방석현. “전자정부 유형론과 한국 전자정부 구상에 대한 평가.” 『행정논총』, 36(2). 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소, 1998.

오강탁・이연우. “참여정부 전자정부 수준과 향후 추진 전략.” 2005년 하계공동학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2005.

오석홍. “행정개혁의 현안과 전략.” 『한국행정연구』 제7권 제4호, 한국행정학회, 1998.

유호룡. “행정환경에 따른 행정개혁의 방향.” 『한국정책과학학회보』 제5권 제2호, 한국정책과학학회, 2001.

윤상오・이희선. “한국과 미국의 전자정부 평가체계 비교연구.” 『한국정책학회보』 제14권 1호, 한국정책학회, 2005.

윤영민. “전자정부의 구상과 실천에 관한 비판적 접근.” 『국가기간 전산망저널』, 한국전산원, 1996.

윤영진. “선도적 정부혁신을 위한 행정개혁.” 『관료제의 반성과 대안』, 추계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2000.

이윤식. “공공부문 경쟁력 강화를 위한 전자정부 추진방향에 관한 연구.” 『사회과학논총』, 숭실대학교 사회과학연구원, 1998.

이주희. “시・군・구청장의 리더쉽 유형과 행정개혁.” 『한국지방자치학회보』 제9권 제4호, 한국지방자치학회, 1997.

이종수. “정부조직 개편과 행정개혁-개혁정책의 평가와 과제.” 『한국정책학회보』, 한국정책학회, 1999.

서삼영. “전자정부 미래상.” 2004년도 동계학술대회 발표논문집, 한국행정학회, 2004.

정승렬 · 김경섭. “국내 전자정부 담당자의 시각에서 본 전자정부 구현의 주요 성공요소.” 『Information Systems Review』, 제7권 1호, 한국경영정보학회, 2005.

정철현. “PKI:전자서명과 공인인증제도.” 한국정책학회 2002년 동계학술대회 발표논문집, 한국정책학회, 2002.

한규인. “전자정부 구현을 위한 정보관리체계 정비방안.” 1998년 하계 학술대회 발표논문, 한국행정학회, 1998.

황종성. “전자정부 구현과 정보관리 패러다임의 변화.” 1998년 특별학술회의 발표논문집, 한국정치학회, 1998.

3. 논 문

김윤철. “지식정보사회의 전자정부 실현에 관한 연구.” 동국대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

김종업. “한국의 전자정부 구현사업 평가와 발전방안 관한 연구.” 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2003.

김진숙. “한국의 전자정부 추진실태와 개선방안에 관한 연구.” 단국대학교 대학원 석사학위논문, 2000.

김현석. “전자정부 구현을 위한 행정정보화 인과모형 분석.” 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

박수복. “전자정부 구현의 영향요인에 관한 분석.” 경원대학교 대학원 석사학위논문, 1999.

박윤환. “고객중심전자정부 구성에 관한 연구.” 대구대학교 대학원

박사학위논문, 2003.

이경전. “전자정부에 대한 사업모형 접근방법.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 2001.

이광숙. “정부혁신을 위한 전자정부 구축방안.” 대진대학교 법무행정대학원 석사학위논문, 2004.

이지은. “한국의 전자정부 구현에 관한 연구.” 연세대학교 대학원 석사학위논문, 2003.

이현방. “한국의 전자정부와 사이버 거버넌스의 특징 분석.” 이화여자대학교 대학원 석사학위논문, 2001.

정병옥. “정부혁신을 위한 전자정부 구현에 관한 연구.” 경희대학교 대학원 석사학위논문, 1999.

정병춘. “정보화사회를 위한 전자정부의 실현에 관한 연구.” 성균관대학교 정보통신대학원 석사학위논문, 2001.

조병훈. “전자정부의 개념 및 유형 분석에 관한 연구.” 서울대학교 행정대학원 석사학위논문, 1999.

4. 기 타

유홍림. 『행정개혁을 위한 정보기술의 성공적인 도입전략』. 서울: 한국행정연구원, 1999.

정보통신부. 『1998 정보화에 관한 연차보고서』. 서울: 정보통신부, 1998.

_____. 『CYBER KOREA 21』. 서울: 정보통신부, 1999.

_____. 『정보화촉진 시행계획』. 서울: 정보통신부, 2002.

한국전산원. 『국가정보기반과 행정서비스』. 용인: 한국전산원, 1994.

_____. 『전자정부 개념 정립 및 구현방안에 관한 연구』. 용인: 한국전산원, 1996.

_____. 『전자정부 실현을 위한 국제협력 및 국제 비교연구』. 서울: 한국전산원, 1998.

_____. 『주요국의 정보화정책 비교분석』. 서울: 한국전산원, 1999.

한국정보문화센터. 『국민생활 정보화 의식 및 실태조사』. 서울: 한국정보문화센터, 1999.

한국 정보화평가위원회. 『2001년 국가정보화평가보고서』. 서울: 정보화평가위원회, 2001.

행정자치부. 『전자정부 전략과 비전』. 서울: 행정자치부, 1998.

_____. 『전자정부 중장기 종합계획안』. 서울: 행정자치부, 2000.

_____. 『전자정부 : U-Gov를 향하여』. 서울: 행정자치부, 2005.

[외 국 문 헌]

Apperson, B., and Wikstrom, N.. The Professionalization of Virginia County Government: An Application of Diffusion Theory. *Public Administration Quarterly*, 1997.

Berry, F. S.. Innovation in Public Management: The Adoption of Strategic Planning. *Public Administration Review.* 54(4): 322-329, 1994.

Gow, J. I.. Diffusion of Administration Innovation in Canadian Public Administrations. *Administration & Society.* 23(4): 430-454, 1992.

Kauvar, Gerald D. "Electronic Government: Concept, Visions, Strategies". in International Syposium on Electronic Government: Visions and Strategies. *KAPA*: 227-286, 1998.

Lawson, George. *Netstate : Creating Electronic Government,* London: Eemos, 1998.

London, R.. Checking Perceptions and Reality in Small-Town Innovation Research. *American Behavioral Scientist.* 39(5): 616-628, 1996.

Merritt, R. L.. Innovation in the Public Sector. In Merritt , R. L. and Colleagues

(eds.). *Innovation in the Public Sector - An Introduction.* 9-16. (Sage publications), 1985.

Nateion Performance Review. 1990. *Reenginering Through Information Technology.* Washingtion D.C: U.S. Government Printing Offices. Access America. Washington D.c.: U.S Government Printing Offices, 1997.

Osborn. David and Ted Gaevler. *Reinwenting Government: How the Enterpreneneurial Spitit in Transforming the Public Sector.* New York: Addion Wesly, 1992.

Osborn. David and Peter Plastrik. *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government.* (Reading. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing), 1997.

Vanagunas, S. and Webb, J.. Administrative Innovation and the Training of Public Managers. *Public Personnel Management.* 23(3): 437-446, 1994.

[웹 사 이 트]

http://www.4insure.or.kr	(4대 사회보험 정보시스템)
http://www.csc.go.kr	(전자인사관리시스템)
http://www.ebang.go.kr	(시・군・구 행정종합정보화시스템)
http://www.g2b.go.kf	(전자조달 시스템)
http://kapa21.or.kr	(한국행정학회)
http://www.kail.or.kr	(자치정보화조합)