일반논문 「행정논총」 제54권 제3호(2016. 9): 53~87

정부3.0의 이론적 연구

김윤권*

〈目 次〉

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 정부3.0의 개념적 분석
Ⅲ. 정부3.0 목표별 동인의 이론적 분석
Ⅳ. 정부3.0 목표별 제약의 이론적 분석
Ⅴ. 결 어

〈요 약〉

2013년부터 우리나라는 최초로 정부3.0을 주창하고, 정부3.0의 핵심 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 핵심과제와 세부과제를 추진하고 있다. 그러나 여전히 정부3.0의 이론에 대한 엄밀성이 취약하며, 추진과정에서 다양한 제약에 직면하고 있다. 본 연구는 정부3.0의 이론적 관점에서 정부3.0이 형성된 이론적 맥락과 정부3.0을 추진하는데 걸림돌로 작용하는 실제적 제약을 분석하고, 실현가능성을 높일 수 있는 제언을 목적으로 한다. 정부3.0 이론의 엄밀화를 위해서는 정부3.0의 연원·개념·관점의 분석과 이해, 정부3.0 목표별 동인에 관한 이론적 정교화, 그리고 정부3.0의 맥락·제도·행위에 대한 이해를 높여야 한다. 또한 정부3.0의 실제적 제약을 극복하기 위해서는 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부 각각에 존재하는 본질적인 제약들을 완화·개선시켜야 할 것이다.

【주제어: 정부3.0, 동인과 제약, 이론과 실제】

* 한국행정연구원 연구위원(ykys326@gmail.com)
논문접수일(2016.7.16), 수정일(2016.9.19), 게재확정일(2016.9.22)

Ⅰ. 서 론

2013년 우리나라는 최초로 정부3.0을 공식적인 정부운영의 새로운 패러다임으로 주창·추진하고 있다. 정부3.0은 신뢰받는 정부 및 국민행복 국가라는 비전을 가지고, 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부를 목표로 설정하고, 개방·공유·소통·협력이라는 4대 원칙을 가지고, 핵심과제 및 세부과제를 수행하고 있다. 정부3.0은 변화의 시작(2013년), 성과 가시화(2015년), 확산 및 정착(2017년), 내재화(2020년)라는 로드맵에 따라 추진 중이다.

그렇다면 우리 정부가 선도적으로 추진하고 있는 정부3.0은 어떠한 이론적 맥락에서 등장한 것일까? 정부3.0을 표방하기 이전에 과연 정부1.0과 정부2.0을 단계별로 경험했거나 관련 해당 수준을 형성·축적했던 것일까? 정부3.0 목표에서 제시된 세 가지 유형의 정부, 즉 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부는 어떠한 이론적 맥락에서 설정되어 추진되고 있는 것일까? 정부3.0의 핵심 목표들이 과연 소망성(desirability)과 정합성(congruence)을 갖고 있는지, 또한 정부3.0에 내재된 다양한 제약을 극복하고 목표들의 실현가능성을 높일 수 있을 것인가? 앞으로 정부3.0의 경로는 어떻게 진행될 것인가? 등의 다양한 이론적 혹은 실무적 질문이 제기될 수밖에 없다.

Post-NPM 흐름과 맥을 같이 하는 정부3.0을 주창하기 이전에 우리나라가 정부1.0과 정부2.0을 순조롭게 거치면서, 그 다음 단계로 정부3.0이 도출된 것은 아니다. 다만, 우리나라의 전자정부 수준이 세계 선두이면서 자연스럽게 전자정부3.0 관련 논의도 이루어졌다. 그렇지만, 정부1.0, 정부2.0에 관한 공식적인 논의는 학술 이론적으로나 행정 실무적으로나 거의 이루어지지 않은 상태였다. 미국 역시 정부2.0 수준에도 못 미친다는 주장이 있듯이, 우리나라에서 정부3.0이 주창·추진된 것은 거의 예상치 못한 것이다.

그런데 정부1.0이나 정부2.0에 대한 개념, 목표, 구성요소, 내용 등에 관한 이론적인 엄밀성이나 타당성은 여전히 취약하다. 각국에서 추진하는 정부운영의 패러다임 방식에서 정부1.0과 정부2.0에 대한 개념, 구성요소, 내용 등에 대한 일부 논의는 있었지만, 학자마다 이에 관한 견해가 분분하다. 그렇다면 정부1.0과 2.0에 관한 논의나 경험도 부족한 상황에서 우리나라는 왜 정부3.0을 주창하고 그 목표를 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부로 선정·추진하고 있는지에 대한 문제의식을 가질 수밖에 없다.

더욱이 정부3.0 추진 4년차가 되어감에도 정부3.0 관련 이론의 엄밀성과 체계성은 여전히 취약하고 현실적 제약들이 상존하고 있다. 이런 현실에서 정부3.0의 로드맵에 따라 성과를 가시화하고 확산시켜서 정부3.0을 정부운영으로 정착화·내재화하려는 계획은

추진동력을 약화시키고, 실현가능성을 낮게 할 수 있다. 따라서 정부3.0의 핵심 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 관련 이론의 엄밀성과 타당성, 그리고 이 목표들의 소망성과 실현가능성에 대한 체계적인 연구가 필요하고 중요한 시점이다.

본 연구는 앞서 제기한 다양한 문제의식 중에서 정부3.0의 이론적 관점에서 정부3.0이 형성된 이론적 맥락과 정부3.0을 추진하는데 걸림돌로 작용하는 실제적 제약을 분석하고, 실현가능성을 높일 수 있는 제언을 목적으로 한다. 다만, 이론과 실제에 담길 내용이 거시에서 미시에 이르기까지 매우 다양하고 광범위하기 때문에, 정부3.0의 개념과 정부3.0 목표별 동인 및 제약에 초점을 두고 이론적 관점에서 분석한다. 이를 위해 Ⅱ에서는 정부3.0의 이론형성의 토대가 될 수 있는 개념적 분석을 정부3.0에 관한 이론적 연원, 정부3.0의 관점, 정부3.0의 개념에 초점을 둔다. Ⅲ에서는 정부3.0의 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 동인에 관한 이론적 분석을 한다. Ⅳ에서는 정부3.0의 목표들이 당초 의도대로 추진되지 못하는 실제적 제약을 이론적 관점에서 분석한다. Ⅴ에서는 정부3.0이 보다 정합성을 구비하여 실현가능성을 높일 수 있는 제언을 한다.

국민의 행복 수준을 높이고, 국민의 정부에 대한 신뢰를 제고하기 위해서 추진하고 있는 정부3.0이 보다 활성화·정착화 되기 위해서는 정부3.0과 관련된 이론의 정교화와 실제적 제약을 극복하려는 지속적인 관심과 연구가 필요하며, 본 연구는 그 일환의 하나이다.

Ⅱ. 정부3.0의 개념적 분석

Ⅱ에서는 정부3.0의 이론적 토대가 될 수 있는 정부3.0의 이론적 연원, 정부3.0의 관점, 그리고 정부3.0의 개념을 분석한다.

1. 정부3.0의 이론적 연원

일반적으로 수용할 수 있는 명확한 개념 정의가 여전히 확립되지 못한 정부3.0의 이론적 연원을 추적하기는 쉽지 않다. 왜냐하면, 우리 정부가 정부3.0을 공식적·선도적으로 정부운영의 패러다임으로 주창·추진하고 있지만, 사실 정부3.0이 엄밀한 학술적인 이론이나 정부운영의 실무 수준에서 귀납적으로 혹은 연역적으로 도출된 것이라기보다는 다소 정치적인 수사(political rhetoric)가 작용한 측면이 강하기 때문이다.

우선, 정부3.0이 등장한 이론적 연원은 신공공관리(New Public Management, 이하 NPM)와 후신공공관리(Post-NPM 또는 beyond NPM, 이하 Post-NPM)의 흐름에서 추적할 수 있다. NPM은 1980년대 이후 정부운영에 상당한 영향을 주었는데, 긍정적 효과와 부정적 효과가 모두 제기되고 있다. NPM의 부정적인 측면을 극복하려는 일련의 논의가 Post-NPM으로 총칭되고 있다. Post-NPM은 NPM의 한계를 극복하려는 다양한 논의들을 대표하는 용어라 할 수 있다. 여기에는 New-Weberian State, New Public Service, New Public Governance, Public Value Management, Sustainable Public Management 등이 포함된다. 이러한 논의들이 각국 정부운영에서는 제도나 정책 및 프로그램 등으로 내재화되며, 이중에서 특히 부각된 것이 열린 정부(Open Gov), 범정부(Whole of Gov), 공동정부(Joined-up Gov), 연계정부(Connected Gov), 네트워크 정부(Network Government), 협업적 거버넌스(Collaborative Governance), 디지털 시대 거버넌스(Digital era Governance) 등이다. 이 Post-NPM의 핵심 논의는 정보공개, 참여, 협업이며, 이는 정부3.0과 맥을 같이 한다.

그동안 국내외 학자들 사이에서 정부3.0의 이론적 연원이나 논거를 일부 제기하였다. 이승종·오영균(2013: 51-2)은 "정부3.0은 시장실패와 정부실패의 복합적 문제를 정보공개와 공유, 협력과 협치, 과학적 행정, 플랫폼 정부를 통하여 극복함으로써 국민행복을 이루려고 한다는 측면에서 공공선택론과 뉴거버넌스론이 적절한 이론적 뒷받침이 된다."고 제시한다. 명승환·서형준(2013)은 "새로운 정부모형(정부3.0)의 출현 계기는 무엇보다 인터넷의 진화에 따른 패러다임 변화가 큰 몫을 차지한다."고 지적한다. 새로운 기술의 등장에 따라 사회변화 또는 새로운 정부모형의 등장을 촉진하고 있는데, 이러한 사회를 스마트 사회로 소개하고 있다. 우윤석(2013)은 정부3.0의 이론적 대두 배경을 ⅰ) 웹의 진화와 빅데이터의 등장에 따른 정보통신 환경의 변화, ⅱ) 세계화3.0과 자본주의 4.0 패러다임의 대두라는 세계적 변화의 흐름, ⅲ) Post-NPM과 복잡계적 접근으로 설명하고 있다. 김윤권(2014)은 정부3.0의 이론적 맥락을 ⅰ) 글로벌 환경의 변화, 즉 글로벌 난제, 융합시대, ICT라는 측면에서, ⅱ) 정부3.0을 실체적으로 뒷받침하는 정부의 조직관리 시각에서 전통행정의 조직관리, NPM 시대의 조직관리, Post-NPM 시대의 조직관리 측면에서, ⅲ) 각국 정부가 정부의 혁신이나 개혁의 방식으로 추진하고 있는 다양한 시각의 정부운영 패러다임 측면에서 도출하고 있다.

한편, 우리 정부가 정부3.0을 처음으로 주창·추진하고 있는 현실에서, 외국 문헌에서 정부3.0의 이론적 연원을 찾기는 쉽지 않다. 다만, Ntshavheni(2012)는 웹과 정부를 정보 웹1.0의 전자정부, 사회적 웹2.0의 상호작용 정부, 의미론적(semantic) 웹3.0의 통합

정부(integrated government)로 구분하는데, 여기서 정부3.0의 이론적 연원을 추출할 수 있다. 즉, ⅰ) 전자정부는 연계를 특징으로 하는 정부 지향, 일방향 서비스, 시공간 제약, 공급 중심의 획일화된 서비스가 이루어지며, ⅱ) 상호작용 정부는 협업을 특징으로 하는 시민 지향 원스톱, 모바일 서비스, 양방향 상호작용, 공공과 민간의 협업기반 서비스가 이루어지며, ⅲ) 통합정부는 통합을 특징으로 개인을 위한 서비스 포탈, 맞춤형 지능서비스, 원활한 서비스, 투명성과 참여가 이루어진다.

한편, 최근에 Industry4.0 논의가 부각되고 있다. 2011년부터 독일 정부는 ICT 분야의 통합을 지향하는 기술전략인 Industry4.0을 채택·추진하고 있다. Industry4.0[1)]은 스마트 생산 시스템을 통한 수직적 네트워킹, 글로벌 가치 창출 네트워크를 통한 수평적 통합, 생산과정과 최종산출 모두의 총체적 생산주기를 통한 공학, 기하급수적 기술을 통한 가속화라는 특징을 가진다. Industry4.0은 경쟁성 증대, 기회 활용 및 위기 축소, 재능과 IT자원 조정, 개인별 사업다각화를 위한 역량개발, 기하급수적 기술에서 얻은 추진력을 제공할 수 있다(Deloitte, 2014: 1-2).

이와 같이 정부3.0의 이론적 연원은 다양한 시각에서 접근하고 있으며, 특히 Post-NPM으로의 패러다임 전환, ICT나 웹 등의 발전에 따른 정부운영의 변화, 개방과 공유 그리고 협업 중심으로의 전환과 연계되어 논의되고 있다.

2. 정부3.0의 관점

정부3.0이 무엇인지에 관한 명확한 이해를 하기는 쉽지 않다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 우선 정부3.0을 바라보는 시각, 구성요소, 내용 등을 보다 구체적으로 검토할 필요가 있다. 이를 기술, 시민참여, 정부운영, 정치라는 관점에서 접근할 수 있다.

첫째, 기술 관점에서는 주로 IT, 웹, 스마트 기술의 변화와 관련된다. NIA(2013: 16-7)는 적용 기술에 따라 IT는 정부1.0과, 인터넷(Web) 기술은 정부2.0과, 그리고 모바일 기술은 정부3.0과 동일하게 인식하고 있다. 또한 전자정부의 단계에 따라 정부1.0(정부업무의 전산화), 정부2.0(인터넷을 통한 대국민 서비스), 정부3.0(무선기반의 개인화·지능화 서비스), 그리고 전자정부의 목표에 따라 정부1.0(생산성, 효율성), 정부2.0(서비스 편의성), 정부3.0(국민 만족, 부가가치)으로 구분하고 있다.

---

1) Schlick 등에 따르면, Industry1.0은 18세기 말엽에 증기를 이용한 기계생산시설 도입, Industry2.0은 20세기 초 전기 에너지를 통한 대량생산, Industry3.0은 1970년대 전자와 IT 응용을 통한 더 많은 자동생산, Industry4.0은 최근 현실과 가상세계가 융합되면서 가상적 물리적(Cyber-physical) 생산을 낳는 시대를 의미한다(Schlick et al., 2012; Deloitte, 2014: 3에서 재인용).

웹 기술의 발전과 역량을 기준으로 정부 패러다임을 제시하는 Ntshavheni는 전자정부의 발전 맥락에 따라 정부의 흐름을 ⅰ) 정부서비스에 대한 단일 창구, ⅱ) 정부서비스를 위한 스마트 형태, ⅲ) 정부서비스를 위한 다채널 서비스 전달, ⅳ) 정부의 전자참여 가능성, ⅴ) 통합적 정부서비스 단계로 구분한다. 즉, 웹 기술이 발전함에 따라 정부 유형은 전자정부 → 상호작용 정부 → 통합된 정부로 전환되며, 정부가 최적으로 운영되기 위해서는 기술 중시에서 서비스 성과 중시로 전환될 필요가 있다. 이런 맥락에서 정부3.0은 공개, 참여, 개인과 정부의 연계라는 성격을 갖는다(Ntshavheni, 2012: 5-12). Buss(2010)는 "전자정부나 지식관리와 같은 IT 해결책에 더 의존하는 거버넌스2.0을 넘어서 미국은 거버넌스3.0을 주목하고 있다."고 한다.

기술 관점은 ICT, 웹, 스마트 등의 기술의 진화적 혹은 혁신적 변화가 정부운영 방식에 결정적 요인으로 작용한 점을 부각시킨다. 종전 기술은 경제, 사회, 문화, 정치 등의 요인과 단지 병렬적 혹은 종속적 수준에서 영향을 주었지만, 현 시대에서 기술 요인은 다른 요인들을 선도하거나 압도하는 핵심 요인으로 작용하고 있으며, 앞으로 정부운영 패러다임에 결정적인 영향을 미칠 것이다.

둘째, 시민참여 관점은 새로운 기술이 발전함에 따라 정부의 의사결정 과정에 시민참여 방식이 다양화되고 참여가 증가한다는 측면이다.[2] 신기술은 새로운 방식으로 공공행정이 시민과 소통하고 상호작용을 가능케 한다(Ganapati & Reddick, 2014). ICT와 웹 기술은 입법과정, 공공서비스의 공동창출, 공공토론 형성, 서비스 설계에 시민의 참여를 강화시킨다(Bruno, 2015: 4). ICT 등의 기술은 시민참여 과정에 많은 영향을 미치며, 시민의 권한을 상당히 강화시킨다. 종전 기술적 문제로 시민참여가 쉽지 않던 영역에서, 소셜 네트워크와 같은 기술이 발전함에 따라 공공의제 도출이나 정책결정에 시민참여가 폭넓게 이루어지고 있다.

정부1.0은 전통적이고 종종 관료적 방식으로 시민과 기업에 대한 서비스를 제공하며, 시민 지향보다는 과정 지향을 통해서 서비스를 효율적으로 제공할 수 있으며, 정부의 일부는 여전히 이 수준에 얽매여 있다. 그러나 많은 정부가 정부2.0으로 전환되고 있다. 정부2.0은 정부가 정보를 포탈에 제공하고, 온라인으로 정부서비스를 수행하고, 인터넷에서 고객과 거래를 하여 업무를 보다 효율적으로 수행할 수 있다. 정부3.0은 시민 개입이 중시되어 학생, 환자, 노동자 등 시민이 참여한다. 정부서비스는 시민 개인 중심으로

2) 새로운 기술을 수용함에 따라 정부1.0과 관련된 비용 증가 없이 의사소통은 더 많은 기회를 제공할 수 있다. 정부2.0 체계로의 전환은 경계간 과정으로 칸막이된 기술 플랫폼으로부터 웹 서비스와 클라우드 자원으로 교체됨에 따라 새로운 일련의 가능성을 제공한다. 클라우드는 의미 있는 플랫폼을 제공하여 새로운 서비스 전달 방식과 의사소통의 정보를 혁신할 수 있다(Microsoft, 2011: 8).

이루어지고, 시민들은 참여를 통한 상호작용을 통해 적극적·예측적인 관계로 전환된다(Heck, 2014).

NIA(2010), 역시 정부2.0의 발전단계를 시민의 의사결정 참여 수준에 따라 구분한다. 정부2.0은 여러 단계의 진화를 통해 정부서비스의 내용과 질이 업무의 효율성과 고객의 만족을 충족시키는 방향으로 발전한다. 제1단계(개방)는 정보의 접근성이 증대되는 단계이다. 제2단계(참여)는 시민들이 정부의 의사결정에 참여하는 단계이다. 제3단계(융합)는 정부가 중간적 조정자의 역할을 하고, 정책은 거버넌스 구조에 의해 결정되는 단계이다(NIA, 2010: 3).

이러한 관점에서 보면, 거버넌스에서 중시하는 참여와 정부3.0에서 논의되는 참여 간에는 다소 차이가 있음을 알 수 있다. 즉, 거버넌스는 의사결정과 조정 단계까지의 참여에 초점을 둔다면, 정부3.0은 의사결정뿐만 아니라 집행, 그리고 시너지 도출 과정과 성과 공유에 이르기까지 모두 관련되는 것으로 이해할 수 있다.

셋째, 정부의 역할과 거버넌스의 변화에 따른 정부운영의 패러다임 관점에서 볼 수 있다. 정부1.0은 정부가 주도하고 관료주의로 움직이는 통치이고, 정부2.0은 시민참여에 따른 정부 역할이 합리주의를 바탕으로 조정을 중시하고, 정부3.0은 정부와 국민이 집단지성을 통해 거버넌스를 수행하는 패러다임이다. 의사결정 측면에서 보면, 정부1.0에서 의사결정은 정부가 단독으로 결정하여 국민에 통보하는 접근으로 국민은 수동적 지위에 머문다. 정부2.0은 국민과 협의하여 결정을 하되 외부 소수 관계자만 참여하고, 관심을 가진 일부 국민만 참여를 한다. 정부3.0은 정책의제 형성 단계에서부터 국민이 능동적으로 참여하고 주도적으로 결정을 하는 단계라 할 수 있다.

같은 맥락에서 Thudugala(2011)는 정부운영의 방식을 정부0.0, 정부1.0, 정부2.0, 정부3.0으로 구분한다. 정부0.0은 서비스가 전적으로 조직 중심으로 제공되어 비효율적이며, 거대한 관료 기제(mechanism)가 무대응과 무책임성으로 작동하는 방식이다. 정부1.0은 정부가 시간과 장소를 한정하여 일방적으로 서비스를 제공하며, 관료는 무대응과 무책임성으로 작동하는 방식이다. 정부2.0은 관료가 상호작용을 하며, 보다 대응성과 책임성을 가지고 모바일을 통해서 시민지향적인 서비스를 제공한다. 정부3.0은 정부의 서비스 포털을 통해서 행정서비스가 언제 어디서나 매우 투명하고 대응적으로 이루어지는 정부운영이다.

정부운영의 패러다임 변화의 관점에서 보면, 정부3.0은 행정서비스를 제공하는 방식에 있어서 관료제의 구조, 서비스 전달 방식, 국민에 대한 책임성, 서비스 전달 도구 등이 국민을 위한(for the people) 그리고 국민에 의한(by the people) 정부를 지향하는

정부운영이라 할 수 있다.

넷째, 정치적 수사의 관점에서 접근할 수 있다. 글로벌 행정 트렌드 및 정부 역할의 변화에 부합한 정부운영의 새로운 패러다임으로 정치 리더가 자신의 정치적 신념과 정책구상을 구현하기 위해 전략적으로 주창한 정치적 수사라 할 수 있다. 특히, 정부3.0은 글로벌 행정환경의 변화에 따른 다양하고 복잡한 행정수요와 정책문제를 해결하기 위해서 부처간 칸막이 제거와 협업 활성화를 통해서 국민 맞춤형 행정서비스를 제공하려는 취지로 주창된 것이다. 한국의 역대 대통령이 각자의 정부운영을 위한 정치적 수사를 주창·추진했듯이, 이번 박근혜 정부는 정부3.0을 내세운 것이다.

Post-NPM 시대의 다양한 논의와 각국의 정부운영에서의 제도나 정책 혹은 프로그램은 우리나라의 정부3.0과 밀접하고 유사한 맥락을 가지고 있다. 그렇지만, 정부3.0은 행정(학)의 이론과 실무 차원보다는 우리나라의 정치적 특수성이 반영된 측면이 강하다. 정부3.0이 정부의 새로운 패러다임으로 등장하기 이전에 우리나라에서 정부2.0 심지어 정부1.0 논의는 전자정부에서 일부 논의가 된 것을 제외하고는 정부3.0에 대한 학술적인 이론적 논의나 실무적인 정부운영 차원에서 거의 시도되지 않았다.

우리나라는 5년마다의 대선과 4년마다의 총선에서 정치인이 유권자의 다양한 선호를 얻어 당선되어야 하는 숙명으로 인해 정치가 행정을 압도하는 정치 과잉(political excess) 현상이 나타나고 있다. 이로 인해 정부의 정책결정과 정책집행 역량의 수준과는 무관하게 정부운영의 방식이나 기제가 정치에 의해서 영향을 크게 받고 있다. 그 결과 정부가 교체될 때마다 앞선 정부의 정책이나 정부운영 방식이 단절되고, 정책의 일관성도 훼손되고 있다. 그럼에도 불구하고 새롭게 등장하는 정부마다 정부운영의 또 다른 정치적 수사를 내세우고 추진하려 한다.

3. 정부3.0의 개념

정부3.0이 부각되기 전에 정부1.0 및 정부2.0이란 용어 역시 각국 정부운영의 방식으로서 공식적으로 사용한 경우는 매우 드물다. 사실, 미국 정부에서도 정부2.0이란 용어보다는 주로 열린 정부(Open Government)라는 용어를 사용하고 있다. Dixon은 “현실적으로 전자정부2.0을 채택하고 그 사용이 증가하고 있지만, 정부에서 웹2.0은 유아기 상태라 할 수 있다. 연방정부, 주정부, 지방정부에서 전자정부2.0을 명확히 그리고 확실히 실행하고 있다고는 할 수 없다.”(Dixon, 2010)고 한다. Meijer 등은 심지어 “정부2.0은 인상적이지만 그것의 잠재성은 아직 실무적으로 실현되지 않고 있다.”(Meijer er al., 2012)고 주장한다.

우리나라를 제외하고는 여전히 정부3.0을 공식적으로 추진하는 국가가 없는 상황[3]에서 다른 국가와 비교를 통해서 개념을 도출하기가 쉽지 않으며, 각국 정부운영의 기제와 행태문화, ICT 발전의 수준 격차 등으로 정부3.0을 명확히 정의하기는 어려움이 있다.

그렇다면, 우리 정부는 정부3.0을 어떻게 정의하고 있을까? 박근혜 정부가 출범한 이후 정부3.0을 전담하고 추진한 안전행정부는 2013년 정부3.0을 "공공정보를 적극적으로 개방하여 부처간 칸막이를 없애고 협력함으로써, 국민 개개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리창출 등 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임"으로 정의하고 있다.

방민석은 정부3.0 관련 논의된 개념들을 유형화하면서, 정부3.0은 "ICT를 기반으로 개방·공유·소통·협력이라는 가치를 지향하고, 지식창조 사회에 맞는 정부·국민·기업의 본질적·혁신적인 변화를 지속적으로 유도하여 개인 중심 맞춤형 서비스를 제공하는 국정운영 방식 또는 국정철학"이라 한다(방민석, 2013: 152). 명승환은 "정부3.0을 고도로 지능화된 ICT와 사회적 연결망을 기반으로 행정업무 방식과 절차를 재설계하고, 정부와 기업, 시민, 글로벌 공동체 간 지식과 정보를 공유하며, 사회구성원 간 상호 거래를 통하여 생산적·민주적인 부가가치를 지속적으로 창출할 수 있는 공공플랫폼 기반을 제공함으로써 협력적 동반자의 역할을 하는 거버넌스 행정체제 혹은 국정운영체제"라고 정의한다(명승환, 2012). 권기헌·한승준은 정부3.0을 공공가치를 핵심으로 하는 국정운영 모형으로 공공가치 중심의 정부서비스를 강조하는 개념으로 본다. 즉, "정부3.0은 현 시대의 공공가치란 무엇인가를 고민하는 정부이며, 국정운영의 방향성을 성찰하는 정부를 의미한다. 나아가 국민 중심의 정부를 구현하고 정부혁신을 위한 하나의 패러다임으로, 국민의 시각으로 문제를 보고, 문제해결의 과정에서 국민이 직접 참여하고, 만족할 수 있는 결과를 함께 만들어가는 정부운영의 새로운 패러다임"이라 한다(권기헌·한승준, 2015: 2).

한편, 정부3.0을 세 가지 시각에서 접근하는 NIA는 정부3.0을 스마트 정부와 동일시하며, 정부3.0의 개념을 기술적·행정적·포괄적 시각으로 구분하고 있다(NIA, 2013: 13-14). ⅰ) 기술 시각은 차세대 전자정부로 이해하며, 기술발전이 사회의 발전과 진화를

3) Hassan & Ojo(2014)는 "한국 정부가 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 지향 정부를 창출하려는 비전을 가지고 추진한 정부3.0 의제의 채택과 더불어, 정부3.0이 정책과 학술 분야에서 무엇을 의미하는가에 대한 관심이 커지고 있다."고 지적한다. 한국적 맥락에서 정부3.0은 다양한 요구와 수요에 대한 맞춤형 서비스를 제공하는 것과 새로운 일자리 창출과 재발전이란 특징을 갖는다. 비록, 한국 정부가 지금까지 정부3.0 의제를 공개적으로 선언한 유일한 국가이지만, 일반적으로 실무자들은 전자정부 진화(정부2.0과 웹2.0)의 다음 단계로 명칭을 연관시킨다. 웹2.0 기반 혁신과 연계된 정부2.0처럼, 웹3.0 혹은 의미론적 웹은 정부3.0을 구현하는데 중요하다(Hassan & Ojo, 2014: 64).

유도한다는 측면이다. 정부업무와 서비스에 적용되는 기술에 따라 정부1.0(ICT), 정부2.0(인터넷), 정부3.0(스마트, 모바일)으로 구분한다. 또한 웹의 발전과 연동하여 정부1.0(인터넷), 정부2.0(개방·공유·협업), 정부3.0(개인화·지능화)으로 구분한다. ii) 행정시각은 정부의 역할(통치, 조정, 협치), 주체(정부 주도, 국민참여, 국민 주도) 등 국가운영 주체의 거버넌스 변화로 이해한다. 정부3.0은 정부가 국민의 다양하고 폭넓은 의견을 수용하고, 국민을 정책결정의 주체로 인식하는 협치를 이뤄내는 단계이다. iii) 포괄적 시각은 행정·소통·서비스의 본질과 미래 가치에 주목하면서 정부의 역할에 대한 변화 등으로 이해한다. 국민의 요구, 기술 환경, 사회가치의 변화 등에 따라 정부의 역할과 행정의 범위가 변한다는 시각이다.

앞서 기술적 시각, 행정적 시각, 포괄적 시각 그리고 학자들이 제시한 개념 정의는 귀납적인 시각에서 정부3.0의 개념을 시도한 측면이 있다. 기술발전과 행정발전이 동시적·순차적으로 연계된다면 위와 같은 개념정립도 가능할 수 있다. 그러나 기술발전은 진화 혹은 혁신을 거듭하며 급변하고 있지만, 행정(학)의 발전은 기술발전과 반드시 비례적으로 연계되는 것은 아니다. 따라서 정부3.0을 기술발전뿐만 아니라 조직, 인적자원, 예산, 법령, 정책수단(규제 등), 행태 등 전반적인 발전이 뒷받침 혹은 상호 연계되어야만 가능하다는 측면에서 정부3.0의 개념, 구성요소, 속성 등을 단지 기술 중심으로 접근하여 정립하기는 여전히 한계를 가질 수밖에 없다.

정부3.0에 대한 기술적 시각과 행정적 시각 외에 우리나라의 정부3.0은 다분히 정치적 수사에 가까운 측면이 있다. 즉, 글로벌 정부운영의 패러다임 변화에서 핵심인 열린 정부, 투명한 정부, 서비스 정부 등을 포괄하고, 여기에다 우리나라에서 특유한 정부의 무한한 역할을 강조하는 유능한 정부를 포함시켜, 박근혜 정부가 국정운영의 패러다임으로 제시한 정부운영의 원리라 할 수 있다.

앞서 논의된 이론적 연원과 관점을 토대로 본 연구는 정부3.0을 "난제와 행정수요를 해결하기 위해 정부가 보유한 공공정보를 적극적으로 개방·공유하고, 정부조직(부서, 부처, 부문)간 칸막이를 축소하여 소통·협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임"이라고 정의한다.

정부3.0의 이론형성을 시도하기 위해서는 정부3.0의 개념에 내포된 구성요소들을 보다 명확히 할 필요가 있다. 정부3.0 개념 정의에 내포된 핵심 구성요소로는 '난제', '행정수요', '공공정보', '개방·공유', '정부조직', '칸막이', '소통·협력', '국민 맞춤형 서비스', '일자리창출', '창조경제', '정부운영 패러다임' 등이 있다. 이들 구성요소 모두는 각각 또 하나의 개념과 구성요소로 세분화될 수 있을 정도로 개념의 추상성이 높거나 개념 구성

요소들의 범주를 설정할 수준이나 범위가 매우 넓다.

따라서 논의의 한정성을 위해서 이 구성요소들을 범주화할 필요가 있다. 그런데, 현재 정부3.0의 핵심 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부는 위 구성요소들을 내포하고 있어 세 가지 범주의 상위 개념으로 설정할 수 있다. 즉, ⅰ) 투명한 정부는 '난제와 행정수요를 해결하기 위해 정부가 보유한 공공정보를 적극적으로 개방·공유하고', ⅱ) 유능한 정부는 '정부조직(부서, 부처, 부문)간 칸막이를 축소하여 소통·협력함으로써 일자리창출과 창조경제를 지원하고', ⅲ) 서비스 정부는 '국민 맞춤형 서비스를 제공하는' 것으로 범주화 시킬 수 있다. 이 범주화의 세 가지를 각각 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부로 설정할 수 있다.

Ⅲ. 정부3.0 목표별 동인의 이론적 분석

Ⅱ에서는 정부3.0의 개념적 논의를 통해 정부3.0의 개념을 도출하였다. 정부3.0의 개념 구성요소들을 범주화하면 현재 정부3.0의 세 가지 목표와 동일하게 설정할 수 있다. Ⅲ에서는 정부3.0 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부가 형성된 배경, 즉 동인에 관한 이론적 분석을 한다.

1. 투명한 정부의 동인

투명한 정부(Transparent Government)는 사실 Post-NPM 시대에 여러 국가들이 추구하는 정부운영의 방식인 열린 정부(Open Government)와 매우 밀접한 관련성을 갖는다. 미국, 캐나다, 영국, 호주, 일본, 싱가포르 등의 국가들은 정부가 보다 개방되어야 하며, 공공수요의 급증에 대응하기 위해 공공부문은 열린 정부를 지향할 것을 내세우고 있다(김윤권, 2015: 25).

Lathrop & Ruma(2010)는 열린 정부를 "시민을 포함한 누구와도 함께 혁신을 추구하고, 종전 폐쇄적으로 보호된 자원을 공유하고, 협업을 폭넓게 활용하고, 정부운영의 모든 과정에서 투명성을 높인다. 그리고 관할권은 고립된 부서가 아니라, 사실상 새로이 통합되어 네트워크화 된 조직으로 작동하는 것"이라고 제시한다(Gant & Turner-Lee, 2011: 17에서 재인용). 열린 정부의 원칙은 ⅰ) 정부 활동에 관한 접근성의 증가, ⅱ) 시민참여의 지원, ⅲ) 행정 전반에 전문적 통합을 가진 최고 표준의 적용, ⅳ) 개방성과 책

무성에 대한 새로운 기술접속의 증가를 포함한다(Open Government Partnership, 2011; Phillips & Tremaine, 2012: 18에서 재인용).

한편, 열린 정부는 투명성, 접근성, 반응성을 핵심 구성요소로 한다(OECD, 2005). 미국에서 주도된 열린 정부는 투명성, 참여, 협업으로 구성된다(Obama, 2009). 열린 정부에 관해 미국은 협업과 시민참여를 강조하는 반면, OECD는 시민과 민간 비즈니스를 지향하는 정부보다는 서비스 및 정보의 접근 가능성에 대한 요구에 초점을 둔다. 그러나 다양한 통로를 통해 정보가 '정부로' 그리고 '정부로부터' 자유롭게 흐르는 상태라는 궁극적인 목적은 동일하다(Mejer et al., 2012; Nam, 2012; Lönn, 2014: 42에서 재인용).

이러한 맥락에서 우리나라의 투명한 정부는 미국[4], 영국, 호주 등의 국가가 추진하는 열린 정부나 유럽의 Digital Europe 2030의 흐름과 괘를 같이 하고 있으며, 열린 정부에서 담고 있는 정책들과 매우 유사한 내용을 내포하고 있다. 비록, 우리나라가 공식적으로 열린 정부를 표방하지 않았지만, 우리나라는 전자정부 부문에서 글로벌 선두 수준을 유지하고 있으며, 이러한 전자정부의 발달과 흐름은 정부3.0 목표의 하나인 투명한 정부가 부각된 주요 동인이 된 것으로 판단된다.

그렇다면, 정부3.0 목표의 하나인 투명한 정부란 무엇일까? 앞서 보듯, 열린 정부[5]와 투명한 정부 간에는 상당히 중첩적인 내용을 가진다. 각국에서 내세우는 열린 정부의 주요 논의는 투명성, 책무성, 협업, 참여 등을 중심으로 이루어지고 있으며, 이들 공통부분에서 투명한 정부의 위치를 확인할 수 있다.[6]

---

4) 미국 정부의 투명성 정책은 3세대에 걸쳐 진화되어 왔다. 1세대는 다양한 정책의 알권리인데, 이는 전제적 정부행위를 막으려는 취지였다. 2세대는 보다 특정화된 투명성 정책으로서 1946년 행정절차법(APA), 1966년 정보자유법(FOIA), 1996년 정보전자자유법(EFOIA), 2002년 전자정부법 등이 있다. 이들 법률은 연방정부, 주정부, 지방정부에 의해 채택되었고, 정부의 정보공개의 최저선을 규정한 것이다. 특정화된 투명성 정책은 완전히 일방향 접근이었다. 3세대는 최근 연방정부가 실행하고 있는 일련의 협업적 투명성 정책이다. 이는 오바마 정부가 최근에 추진한 시도들뿐만 아니라 전자정부도 포함된다. 알권리와 특정화된 투명성 정책에 토대를 둔 협업적 투명성 정책은 정부가 이해관계자들과 상호작용하기 위한 매개체로 컴퓨터 기술과 인터넷을 활용한다. 이는 양방향 접근 및 사용자 중심이며, 정부가 실시간 그리고 활용할 수 있는 형태로 정보를 소통·촉진하는 역할을 한다(Fung et al, 2007: 25; Gant & Turner-Lee, 2011: 16에서 재인용).

5) Chun et al.(2010)은 열린 정부의 개념을 정부2.0으로 설명하며, 정부2.0은 공공부문에서 글로벌 추세라고 한다(Schellong, 2008). 정부2.0은 시민이 (재)사용할 공공부문의 정보에 접근·이용하도록 지원하는 것이다. 행정은 공공부문의 정보접속을 촉진하고, 극대화할 개방성 원칙을 적용·채택하는 것이다(OECD, 2008). 열린 정부와 공공정보의 접근 원칙은 명확히 향상된 투명성과 책무성을 확보하고, 이러한 노력은 웹2.0 도구와 이에 수반된 문화로 인해 촉진된다(Osimio, 2008; Phillips & Tremaine, 2012: 18-9에서 재인용). 정부2.0이 부각되기 위해서는 반응성과 접근성(Gavelin et al., 2009)과 더불어 투명성, 참여, 협업을 요건으로 한다(Chun et al., 2010; Osimo, 2008).

6) Retrieved from http://www.ssa.gov/open/story-2014-06-01-open-government-plan3.html (검색

포괄적인 개념인 투명성은 대부분 조직이나 기관이 자체 의사결정의 과정·절차·기능·성과를 드러내는 정도를 의미한다(Curtin & Meijer, 2006). Grimmelikhuijsen(2012)은 투명성을 "조직 혹은 행위자가 자신들 조직의 내부 업무나 성과를 외부 행위자들이 감시할 수 있도록 허용하게 하는 정보의 접근 가능성"으로 정의한다(이상 Bos & Eekeren, 2013; 김윤권, 2014: 63에서 재인용). 한편, 투명성은 정부의 운영과 의사결정에서 투명성을 높일 수 있는 정보를 제공하는 것을 의미한다(Chun et al., 2010; Nam, 2012). 그런데 투명성 자체로는 불충분하며, 서비스와 정보에 대한 접근성이 보장되어야 한다(Gavelin et al., 2009). 결국, 투명성은 알권리를 인식하고, 모든 공공기관의 정보에 접근 가능성이 보장되고, 정보접근을 원칙으로 하고 비밀은 예외로 하는 전략과 관련된다. 또한 선제적인 정보공개와 공개형태 및 정보수집에 관한 규칙과 관련된다. 이러한 투명성과 부합하는 분야로 Oracle(2012: 4)은 기술 하부구조, 정보의 접근과 제공, 서비스 성과, 예산·재정 정보, 공공문서 접근 등을 제시한다.

투명한 정부가 제기되기 전에 우리나라는 지식정보화 사회로의 전환, 모바일과 SNS 확산 등이 이루어졌지만, 공공정보의 접근이 제약되고, 정부와 국민의 관계는 일방향적인 측면이 강했다. 이를 해결하기 위해 정부와 민간과의 협력적 관계에서 공공정보 개방 및 정책참여를 보장하는 투명한 정부가 요청된 것이다.

투명한 정부는 공공정보 접근성의 제약, 공공데이터 민간 활용 미흡, 국민의 국정참여 기회의 저조 상태를 인지하고, 앞으로는 ⅰ) 정보공개 확대를 통한 투명성과 신뢰성 제고, ⅱ) 공공데이터 활용을 통한 일자리 창출, ⅲ) 민관협치 활성화를 추구한다는 것이다. 결국, 투명한 정부가 추구하는 목표는 데이터 기반 사회를 구현하여 사회경제적 가치창출을 최적화 한다는 것이다. 이를 구현하기 위해서 ⅰ) 정보공개제도 전면 재정비, ⅱ) 공공데이터의 민간 활용 기반을 혁신한다는 취지다(안정행정부, 2013; 김윤권, 2014: 79-80에서 재인용).

2. 유능한 정부의 동인

정부3.0의 핵심 목표 중 하나로 유능한 정부(Competent or Enabling Government)가 추진되고 있다. 사실, 투명한 정부 및 서비스 지향 정부에 대한 논의나 정책은 다른 나라들의 정부운영 방식에서 유사성을 찾을 수 있다. 그렇지만 유능한 정부의 경우, 우리나라를 제외하고는 외국의 정부정책이나 문헌에서 정부운영의 패러다임으로 공개적으로 표방하고 추진한 경우를 찾기가 어렵다. 그렇다고 해서 유능한 정부가 완전히 독창적인

일, 2014.10.9).

것은 아니고, 글로벌 행정(학) 흐름에서 제기된 주요 쟁점들이 투영되고, 우리나라 정치와 행정의 특수성이 반영된 맥락에서 동인을 유추할 수 있다(김윤권, 2015: 20).

문헌상 유능한 정부와 관련된 용어로는 enabling state[7], capacity, competency, enabling society 등이 있다. Botsman & Latham(2001)은 유능국가(enabling state)의 세 가지 원칙을 제시한다. ⅰ) 정부는 사회적 지원에 있어 핵심 자원의 하나이며, ⅱ) 사회적 행위의 적절한 형태를 정의·전달·관리하는 데에 있어 핵심 역할을 하는 것은 관료가 아니라 바로 공동체이며, ⅲ) 정부기금 및 관료는 공동체의 주체가 아니라 조력자가 된다(Wierenga et al., 2003: 13에서 재인용). Wierenga 등은 유능한 국가의 특징을 다음과 같이 제시한다. ⅰ) 공동 문제를 공동 해결책으로 대응한다. 공동체의 이슈는 모든 가능한 자원(정부, 기업, 공동체)을 활용하여 처리할 수 있다. ⅱ) 사회변화의 핵심은 열정과 비전을 가진 구성원이지 구조가 아니다. ⅲ) 사회변화는 병렬적·수평적 관계 형성으로부터 발생하며, 상호 접촉과 네트워크가 핵심적으로 사람들을 연계시킨다. ⅳ) 문제와 해결책은 지역적으로 그리고 글로벌 차원에서 생각해야 한다(Wierenga et al., 2003: 14).

정부3.0의 유능한 정부와 이들 용어들 간에는 보편성과 특수성이 모두 존재한다. 보편성 측면은 국가나 정부의 역할이 종전 정부 단독으로 수행하던 방식에서 점차 탈피하여 행정서비스 전달과정에서 정부 외부 행위자들의 역할과 역량을 중시하여 이들과의 협업이 부각된다는 점이다. 반면, 특수성 측면은 우리나라 정부3.0이 최신의 정책수단들인 기관간 정보공유, 시스템 연계·통합, 빅데이터 등을 활용하여 과학행정을 추구한다는 점에서 이들 용어들에서 나타나는 정부운영의 방식과 차별화될 수 있다는 점이다(김윤권, 2015: 21).

그렇다면, '유능한 정부'는 왜 우리나라에서 주목을 끄는가? 하나는 글로벌 행정환경이 급변하고 이에 따라 등장하는 다양하고 복잡한 난제와 정책문제가 급증하는 현실에서 종전 세분화와 경쟁 방식으로는 이러한 현실 문제를 해결할 수 없다는 인식에서 비롯된다. 이런 맥락에서 정부는 조직 칸막이를 제거하고 협업을 통해 조직간 경계를 넘나드는 난해한 이슈 및 정책문제들을 해결하기 위해 유능한 정부를 주창한 것으로 본다. 또 하나는 국내외 난제들이 급증하는 현실에서 국민의 니즈와 정치 과잉이 정부의 역량을

---

7) 각국은 역사나 문화, 경제력, 정치력 등에 따라 정부의 역할과 개입 범위가 다르기 때문에 정부의 역량이나 유능성에 대한 다양한 스펙트럼을 가질 수밖에 없다. Schmidt는 국가개입 유형을 국가 주도와 국가 불개입, 시장 주도와 시장과 공동으로 개입하는 정도에 따라 미국이나 영국과 같은 자유국가(liberal state), 프랑스 등 촉진국가(enhancing state), 독일 등 유능국가(enabling state)로 구분하고 있다. 여기서 유능국가는 국가가 주도하되 시장과 함께 일을 추진하는 범위가 넓은 형태라 할 수 있다. Schmidt의 국가개입 유형에서는 우리나라가 자유국가나 유능국가보다는 촉진국가의 속성을 더 많이 가진 범주라 할 수 있다(Schmidt, 2005: 29; 김윤권, 2014: 74-75에서 재인용).

초월하여 훨씬 많은 행정수요와 정책문제를 해결해 주길 요구하는 현실적 맥락과 밀접히 연관된다. 즉, 급변하고 급증하는 국민의 요구나 기대를 정부가 해결해 주길 희망·요구하는 차원에서, 현재 정부 역량보다 높은 단계인 정부3.0을 주창한 것으로 판단된다.

정부3.0에서의 유능한 정부는 부처간 칸막이 존재, 문제해결을 위한 정부자원의 비연계 및 통합 미흡, 비증거적·개별적인 정책결정과 집행이 농후한 현재의 정부운영을 혁신하려는 의도이다. 유능한 정부는 ⅰ) 협업 활성화, ⅱ) 기관간 정보공유 및 시스템 연계와 통합, ⅲ) 빅데이터 등을 활용한 과학행정을 추구한다는 것이다. 유능한 정부가 추구하려는 궁극적인 목표는 협업 및 과학행정을 통한 난제해결 및 서비스 정부를 구현한다는 것이다. 이를 구현하기 위한 세부목표는 ⅰ) 클라우드 기반의 지능정부 구현, ⅱ) 협업과 소통을 통한 정부 정책역량 제고, ⅲ) 빅데이터를 활용한 과학적 행정구현으로 구성된다(안정행정부, 2013; 김윤권, 2014: 79에서 재인용). 이 세부목표들은 ICT, 웹 등의 발전 흐름과 맥을 같이 하며, 다음과 같은 논거로 볼 때 시기적절한 접근이라 할 수 있다.

첫째, 글로벌 난제들은 정부 단독으로 해결할 수 없는 수직적·수평적으로 얽힌 문제라 할 수 있다. 그런데, 그동안 조직(부서, 부처, 정부, 지자체, 공공기관 등)들은 주로 각자의 기능에 따라 수직적으로 대응하는데 주력하고, 수평적으로 협조나 협업을 통해서 해결하려는 접근을 소홀히 하였다. 이의 근원적인 요인은 바로 칸막이라 할 수 있다. 물론, 칸막이는 고전적 조직구성 원리에서 제시되듯, 어느 조직에서나 불가피한 현상이고 일정한 순기능을 갖는다. 그러나 역동적인 사회변화에 유기적으로 대응하고, 난제를 협업적으로 해결해야 하는 현실에서 칸막이에 갇힌 방식으로는 더 이상 이러한 문제를 해결할 수 없다. 이런 측면에서, 칸막이 제거는 매우 중요하고 필수불가결한 접근 방식이라 할 수 있다.

둘째, 협업은 조직에 신속한 의사결정, 파트너 관계 향상, 정보 채널 간소화, 업무의 신축성과 효과성, 비용과 낭비 절감이라는 유리한 이점을 제공한다. 또한 협업 기술(collaboration technology)은 수많은 사람 간 실시간 연계, 지식공유, 소통의 흐름 촉진, 전문가와 적절한 데이터 간 연계, 정보와 전문성의 공유 촉진, 최종사용자의 만족과 경험 제고 등을 가능케 한다(Petrilli & Wright, 2011: 4-5). 또한 협업은 조직이 직면한 실질적 위기를 다룰 수 있는 장점을 제공하며, 지속가능한 성장을 위한 혁신과 학습을 촉진시킨다(Hudson, 2009: 8).

셋째, 협업 및 소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선, 역시 칸막이와 같은 맥락에서 접근할 수 있다. 전통행정의 경직성과 비능률성을 타파하기 위해 등장한 NPM 방식의 정부운영은 조직의 효율성과 성과, 그리고 고객 지향성과 책임성을 높이는데 공헌을 하

였다. 그렇지만, NPM은 지나치게 기업 가치를 중시하여 공공성을 약화시키고, 경쟁성 강화로 조직 및 조직구성원의 이기주의를 심화시키고, 결국 다른 구성원이나 조직 간의 소통·협조·조정·협업을 악화시키는 비의도적 결과를 낳은 측면이 있다. 이를 시스템 개발 및 관리라는 측면에서 보더라도, 각 조직들은 기능, 시스템, 사업을 경쟁적·개별적으로 추진하여 시스템 간의 연계와 통합이 거의 어려운 칸막이를 초래한 것이다. 이를 개선하기 위해서 정부가 내세운 협업소통 지원을 위한 정부운영 시스템 개선은 시기적절한 접근이라 할 수 있다.

넷째, 빅데이터 등을 활용한 과학행정을 구현하려는 과제는 정부를 보다 과학적이고 합리적으로 운영하여 최적의 의사결정과 집행을 통해 국내외 난제와 행정수요를 해결하려는 취지라 할 수 있다. 과학적·합리적인 정부운영은 빅데이터와 클라우딩 컴퓨팅이 뒷받침된 증거기반 의사결정을 통해 가능하다. 빅데이터는 적시에 잠재적인 대규모 자료들을 확보·처리·분석·가시화 할 수 있는 기술을 활용하는 개념이다(NESSI, 2012: 6). 현재 자료 양은 방대하고, 활용 속도가 매우 빠르며, 자료 형식이 매우 다양해서 기존 지식관리 방식으로는 저장·관리·분석이 매우 어렵다. 클라우드 컴퓨팅은 인터넷 등 네트워크를 통해서 서비스를 전달하는 컴퓨팅 자원(HW, SW)을 활용하는 것이다(Segkhoonthod, 2013: 3; 김윤권, 2014: 429에서 재인용). 클라우드 컴퓨팅은 신속한 통합적 소통을 가능케 하고, 협업 시스템을 구축하여 매우 효율적인 업무환경을 제공할 수 있다. 즉, 문서를 공유하고 공동으로 작성할 수 있으며, 일정을 공유할 수 있다. 그리고 효과적인 소통이 가능하며, 시간과 공간을 초월한 협업을 가능케 할 수 있다. 클라우딩을 활용할 경우, 자료나 정보의 관리비용을 절감하고, 언제 어디서나 업무를 추진할 수 있어 업무의 편리성과 효율성을 높여주며, 협업적인 업무추진을 통해 서비스 수준을 높일 수 있다. 증거기반 의사결정은 클라우딩 컴퓨팅 등을 통해 확보한 민간 및 공공부문의 빅데이터를 다양한 분석 방법을 통해서 정보의 연관성과 정보의 최적 조합을 도출하고, 동시에 집단지성 및 국내외 거버넌스를 활용하여 정책의제를 선정하고, SWOT 분석을 통해 객관적이고 적실성을 가진 대안을 분석하고, 과학적·합리적인 정부운영을 이끌어내는 의사결정 방식이다.

3. 서비스 정부의 동인

서비스 지향 정부(Service-oriented Government)에 대한 이론적 근거는 복지국가 논쟁에서 그 연원을 찾을 수 있다. 공공서비스 이론과 복지국가 이론을 검토하면, 공공서비스 혹은 공공복지 개혁이란 측면에서 공공서비스 공급 기제는 더욱더 다양화되고, 정

부와 시민은 공공서비스 시스템에서 기본적인 관계를 형성한다(Tian, 2013: 232; 김윤권, 2015: 15에서 재인용). 시민에게 공공서비스를 제공하던 정부의 독점적 역할은 다양한 요인에 의해서 더 이상 불가능하게 된 것이다. 즉, 현대 사회가 급변함에 따라 시민의 행정수요 역시 복잡화·다양화되면서 정부가 독점한 공공서비스 제공방식을 시장과 제3섹터 간에 공동으로 전달하는 방식으로의 전환이 불가피해진 것이다.

한편, 공공서비스를 전달하는 정부의 역할은 계속 변하고 있다. Denhardt가 제기하듯, 전통행정에서 공무원은 고객과 유권자에만 책임을 지고, 정부는 정치적으로 결정된 단일 목적을 구현할 정책을 설계하고, 집행하는 역할을 맡았다. 반면, NPM에서 공무원은 고객에게 책임을 지고, 정부는 시장 기제를 활성화하는 촉진자 역할에 치중한다. 신공공서비스(NPS)에서 공무원은 시민에게 책임을 지고, 정부는 시민과 공동체 집단간 이해관계를 협상·중재하여 공유가치를 창출하는 역할을 지향한다(Denhardt & Denhardt, 2007: 28).

〈표 1〉 공공서비스 모형의 비교

	전통행정	신공공관리	신공공서비스	복수 거버넌스
정부 역할	직접(row)	간접(steer)	서비스	유능
공급자	정부 주도	시장 우선	시민 우선	동등한 협조
수혜자	투표권자	고객	시민	시민
구조	관료제	분권적	협조	네트워크

출처: Tian(2013: 26); 김윤권(2014: 71)에서 재인용

〈표 1〉에서 보듯, Tian의 공공서비스 모형 역시 같은 맥락에서 종전 NPM이 시장 가치를 중시하여 특정 고객에게 서비스를 하향적으로 전달하였다면, 신공공서비스나 복수 거버넌스 시각에서는 시민 중심 혹은 시민과 함께 서비스를 공급하고, 그 수혜자는 시민이라는 점이다(Tian, 2013: 26; 김윤권, 2014: 72에서 재인용). 시민 중심 서비스는 범정부를 공공부문과 시민 혹은 기업 간의 관계로 간주하고, 전자가 주도하는(e-enabling) 현장 중심의 공공서비스를 전달하며, 고객이 아니라 시민에 초점을 두어 시민을 수동적 서비스의 수혜자가 아니라 공공서비스 창출의 소유자 및 참여자로 간주한다(CSTransform, 2010: 3).

같은 맥락에서 연계 서비스(Joined-up service)는 보유한 자원을 다시 배정하고, 새로운 자원을 보강하여 전통적 조직 경계를 넘어서 공공서비스 전달을 향상시키려는 목적을 가진다. 가령, 의사소통이나 조정이 결여되고, 거시적 관점이 빈약한 칸막이로 가로

막힌 서비스 전달체계를 해소하여 서비스 수준을 제고할 수 있다(Lekhi, 2007: 27-28). 이러한 복지 논쟁, 공공서비스 모형, 연계 서비스의 흐름은 결국 정부3.0의 궁극적인 목표라 할 수 있는 서비스 지향 정부와 매우 밀접한 논리적 연관성을 갖는다.

Yuan 등이 제기하듯, 서비스 지향 정부 개념에서 가장 두드러진 이미지는 바로 '서비스'이다(Yuan et al., 2009: 9). 서비스는 서비스 지향 정부와 다른 유형의 정부들 간의 차이점을 명확히 구별시켜 준다. 다른 유형의 정부는 핵심적 권력과 권리를 가져올 수 있는 권한을 목표로 하는 경향이 있으나, 서비스 지향 정부는 서비스를 가장 우선시하여 시민들의 만족도를 극대화하고, 자유를 강조하는 질서, 법규, 제도 등의 다양한 서비스를 제공한다. 설령, 규제가 존재하여도 서비스 제공의 하위 범주에 속하며, 시민을 위한 서비스 제공은 서비스 지향 정부의 핵심 책임이며, 정부 존립의 당위적 토대가 될 수 있다(김윤권, 2015: 16에서 재인용).

현 시대에 정부 역할의 중심은 결국 시민, 더 나아가 국민에 대한 행정서비스를 충족시키려는 방향으로 모아지고 있다. 그러나 글로벌 환경이 급변하면서 국민의 행정수요와 정책문제가 복잡하고 다양해짐에 따라 정부 단독으로 이러한 역할을 수행하는 것은 역부족이다. 즉, 정부가 이러한 역할을 구현하기 위해서는 적시·적소의 행정자원(조직, 인적자원, 예산, 기술, 법령 등)과 정책수단이 요구되며, 이를 활용할 역량이 필요하지만, 현실은 다양한 한계에 직면하고 있다.

그런데 ICT나 웹의 발전이 이러한 한계를 해결하는데 핵심 기능을 제공하고 있다(Dunleavy, 2010: 6). ICT나 웹의 급속한 발전에 따라 이를 정부운영에 적용·활용함으로써, 정부업무의 중복이나 예산낭비 등의 비효율성을 줄여주는 동시에 광범위한 서비스 혹은 서비스 사각지대를 찾아내고, 수혜자 입장을 고려한 맞춤형 서비스를 보다 선제적·효율적으로 전달할 수 있는 가능성과 기회를 높여주고 있다. 종전 정부의 일방적인 서비스 제공의 경우, 서비스 대상의 확인, 선정, 전달 등이 상당히 제한적·비효율적이고, 일방적인 서비스 전달로 인하여 서비스가 획일적이고 품질 수준이 낮았다. 그렇지만, 클라우딩 컴퓨팅과 빅데이터 등의 적용과 활용은 이러한 문제들을 상당히 해결할 수 있으며, 서비스 수혜 적격자를 선별하고, 맞춤형 서비스를 제공하는데 크게 기여할 수 있다.

정부3.0의 서비스 지향 정부의 동인은 투명한 정부가 이끌어주고 유능한 정부가 이를 뒷받침을 해주면서 국민의 다양하고 복잡한 행정수요 및 정책문제를 해결하여 국민 개개인에게 맞춤형 서비스를 제공한다는 것이다. 종전 경제적 효율성과 효과성에 치중하여 주로 고객과의 행정서비스에 초점을 둔 결과, 국민 개개인에 대한 서비스가 취약한 점을 개선하려는 취지다. 서비스 지향 정부의 의도는 다수 조직(부서, 기관, 부처, 부문)

의 정보와 업무를 공유하고, 의사소통 통로를 간소화·효율화시켜, 최적의 서비스를 국민 개개인에게 맞춤형으로 제공한다는 것이다. 이를 통해 그동안 제기된 서비스 전달체계의 비효율성과 예산낭비를 상당히 완화시킬 수 있는 효과를 얻을 수 있다.

정부1.0이 일방향적 서비스 제공이라면, 정부2.0은 양방향 서비스 제공, 정부3.0은 국민 개개인의 맞춤형 서비스 제공이라는 방향으로 진화하고 있다. 이런 맥락에서 정부3.0이 추구하는 궁극적인 목적은 국민에 대한 행정서비스의 양과 질의 수준을 획기적으로 향상시키는 것에 놓여있다(김윤권, 2014: 72).

그런데 현실적으로 서비스 정부는 공급자 중심 서비스, 사후적·수동적 서비스, 단편적·분절적 서비스 등으로 인해 수요자가 원하는 서비스를 제대로 포착하지 못하고 통합적인 서비스가 여전히 미흡한 상황이다. 이를 해결하려는 정부3.0의 서비스 정부는 ⅰ) 수요자 중심 서비스, ⅱ) 선제적·능동적 서비스, ⅲ) 통합서비스 제공을 핵심과제로 정립하여 국민 맞춤형 서비스를 선제적으로 제공한다는 것이다. 서비스 정부를 구현하기 위한 세부과제로는 ⅰ) 찾아가는 서비스 및 사각지대 해소, ⅱ) 개인 맞춤형 통합서비스 제공, ⅲ) 민간참여로 서비스 전달체계 혁신을 추진하고 있다(안정행정부, 2013; 김윤권, 2014: 79에서 재인용).

Ⅳ. 정부3.0 목표별 제약의 이론적 분석

정부3.0 발전계획에서 정부3.0은 2014년 변화의 시작, 2015년 성과 가시화, 2017년 확산 및 정착, 2020년 정부3.0 내재화라는 로드맵으로 구성되어 있다. 정부에서 구상하는 계획으로 보면, 2015년엔 정책자료 클라우드 저장, 결재문서 부처간 공유, 데이터 기반 정책결정 제도화, 2017년엔 공무원, 클라우드 활용 업무처리 및 협업, 모바일 행정 본격화, 정책결정에 빅데이터 분석·활용 일반화, 2018년 이후엔 범정부 지식공유·협업 정착, 공무원 PC시대 마감, 데이터 기반 미래전략을 정착한다는 것이다(정부3.0추진위원회, 2014.9.17).

정부3.0 로드맵에서 제시된 목표별 핵심과제[8], 단위과제, 세부과제를 추진하는 과정

8) 2013년 8월 정부3.0추진실행계획에서 제시된 중점과제는 모두 10개로 구성되었다. 투명한 정부의 과제로는 ① 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족, ② 공공데이터의 민간 활용 활성화, ③ 민·관 협치 강화였다. 유능한 정부의 과제로는 ④ 부처간 칸막이 제거를 위한 정부운영 개선, ⑤ 협업·소통 지원을 위한 시스템 구축, ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현이었다. 서비스 지향 정부의 과제로는 ⑦ 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공, ⑧ 창업 및 기업 활동 원스톱 지원 강화, ⑨ 정보 취약계층

에서는 예상치 못한 다양한 제약에 직면할 수밖에 없는데, 과연 그 제약들의 근원은 무엇일까? 다양한 제약의 근원을 모두 규명하는 것은 많은 제한이 때문에 Ⅳ에서는 정부3.0 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부가 직면할 개연성이 높은 제약을 이론적 관점에서 분석한다.

1. 투명한 정부의 제약

투명한 정부의 핵심과제와 세부과제들을 구현하기 위해서는 투명성의 요건이 전제되어야 한다. 이러한 요건에 대해 Grimmelikhuijsen은 투명성의 차원과 대상을 제기한다. 투명성을 정의할 때, 정보는 본질적 속성을 가진다. 투명성은 ⅰ) 정보의 완결성, ⅱ) 정보의 색채, ⅲ) 정보의 유용성(시기 적절성 등)이라는 성격을 띤다. 투명성의 내재적 요소는 ⅰ) 의사결정 과정을 공개하는 의사결정 투명성, ⅱ) 정책내용에 관한 정책 투명성, ⅱ) 정책효과와 시차에 따른 정책결과의 투명성으로 구성된다(Grimmelikhuijsen, 2012: 64; Bos & Eekeren, 2013; 김윤권: 2014: 64에서 재인용).

〈표 2〉 투명성의 차원과 대상

		투명성의 차원		
		완결성	색채	유용성
투명성의 대상	의사결정	과정에 관한 완벽한 정보	과정에서 모든 가치와 의견 반영	과정에 관한 적시 및 이해 가능한 정보
	내용	적절한 모든 정보에 접근 가능	부정적 및 긍정적 시각 반영	내용에 관한 적시 및 이해 가능한 정보
	결과	결과에 관한 모든 자료에 접근 가능	효과가 객관적으로 결정됨	결과에 관한 적시 및 이해 가능한 정보

출처: Grimmelikhuijsen(2012: 66); Bos & Eekeren(2013); 김윤권(2014: 63)에서 재인용

의 서비스 접근성 제고, ⑩ 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출이었다. 한편, 2014년 4월 세월호 참사 이후 정부3.0을 보다 실효적으로 추진하기 위해 민관으로 구성된 정부3.0추진위원회를 7월에 출범시켰다. 정부3.0추진위원회는 정부3.0 추진을 위한 기본방향, 전략, 의견수렴·반영 및 법·제도 개선에 관한 사항, 정부3.0추진계획의 수립·시행 및 추진실적 점검에 관한 사항 등을 심의하는 역할을 한다. 이를 계기로 정부3.0의 중점과제는 보다 실현 가능한 과제를 중심으로 8개로 수정되어 추진하고 있다. 서비스 정부의 과제로는 ① 찾아가는 서비스 및 사각지대 해소, ② 개인 맞춤형 통합 서비스 제공, ③ 민간참여를 통한 서비스 전달체계의 혁신으로 구성된다. 유능한 정부의 과제로는 ④ 클라우드 기반의 지능정부 구현, ⑤ 협업과 소통을 통한 정부의 정책역량 제고, ⑥ 빅데이터를 활용한 과학적 행정구현으로 구성된다. 투명한 정부의 과제로는 ⑦ 정보공개제도 전면 재정비, ⑧ 공공데이터의 민간 활용 기반 혁신으로 구성된다.

〈표 2〉에서 보듯, 투명성을 갖추기 위해서는 의사결정 과정에서 완벽한 정보의 제공, 구성원의 가치와 의견 반영, 적시에 이해 가능한 정보의 제공이 요구된다. 투명성의 내용에서 관련 모든 정보에의 접근, 정보의 부정적·긍정적 인식 반영, 적시에 이해 가능한 정보가 활용되어야 한다. 투명성의 결과에는 모든 자료에의 접근, 정보효과의 객관적 결정, 적시에 이해 가능한 정보의 활용이 필요하다. 그러나 정부3.0의 투명한 정부를 구현하기 위한 핵심과제와 세부과제들이 과연 투명성의 내부 요소인 의사결정의 투명성, 정책내용의 투명성, 정책결과의 투명성 요건을 구비하여 이들 과제의 결정·집행·평가에 반영되어 추진되고 있는지, 그리고 정보의 완결성, 정보의 색체, 정보의 유용성 차원이 이들 과제들에 적용되어 추진되고 있는지를 판단하기는 어렵다(김윤권, 2015: 26).

투명성의 차원과 대상이 미흡한 측면과 더불어, 현실적으로 투명성에 걸림돌로 작용하는 요인[9]은 다양할 것이다. 또한 정부기능, 업무, 절차, 성과 등에 관한 정보를 무한히 공개할 경우, 긍정적 효과와 부정적인 결과를 동시에 초래할 수 있다(Grimmelikhuijsen, 2012: 52). 이러한 논의를 근거로 정부3.0의 투명한 정부를 추진하는 과정에서 직면할 수 있는 현실적 제약들에 대한 이론적 분석을 다음과 같이 할 수 있다.

첫째, 투명한 정부의 관건은, 결국 국민에게 공개되는 정보의 가치에 좌우될 것인데, 이를 측정·평가하는 기제가 결여되어 있다. 정보의 가치는 시간, 의미, 비용 차원에서 결정되며, 이는 중요도 측면의 질적 가치와 비용 측면의 양적 가치로 평가될 수 있다(Sajko et al., 2006: 268). 투명한 정부에서 핵심인 정보는 질적 가치를 보유하는 동시에 정보를 활용하여 가치를 창출할 수 있어야 한다. 즉, 정보의 가치는 정보 제공자가 정보 수요자(국민, 민간기업 등)가 원하는 적실성 있는 정보를 확보·갱신·분류·관리하여 적시에 정확한 정보를 수요자에게 제공하고, 수요자는 이를 활용하여 효과적인 의사결정이나 문제해결, 더 나은 가치 창출을 할 수 있는 선순환 구조를 확보할 수 있어야 한다. 이처럼 보유한 정보, 제공되는 정보, 활용되는 정보에 대한 적실성과 적시성 및 정확성을 측정·평가할 수 있는 기제가 뒷받침되어야 투명한 정부의 실현가능성은 높아질 것이다.

둘째, 투명한 정부를 구현하기 위해서는 현재 제공되는 정보와 궁극적으로 지향하는 정보 간의 양적(volume) 수준과 범주(사회, 경제, 정치, 기술, 문화 등의 분야별)를 판단할 기준이 있어야 하는데, 여전히 정립되어 있지 않다. 정보제공의 양적 수준과 범주의

---

9) 투명성을 가로막는 제약 요인들에 관해 Zausmer는 ⅰ) 정부와 사회 모두에 퍼져 있는 비밀문화, ⅱ) 제한된 제도 역량과 취약한 경력을 가진 관리체계, ⅲ) 정치적 의지의 결여, ⅳ) 빈약한 자원 및 경쟁적 우선순위, ⅴ) 정보 관련 법령에서 권리의 악화, ⅵ) 시민사회 내부의 제한된 역량, ⅶ) 시민들의 낮은 인식 수준, ⅷ) 정치 지도자와 중요한 의사결정에 대한 시민의 무지를 제기한다(Zausmer, 2011: 4-5; 김윤권, 2014: 63에서 재인용).

기준이 없다면, 투명하다고 판단되는 인식은 천차만별일 것이다(김윤권, 2015: 27). 공공정보에 접근하려는 수요자(개인, 민간조직, 제3섹터, 공공조직 등) 간에 인식하는 정보의 양적 수준과 범주는 다를 수밖에 없다. 또한 정부에 대한 신뢰 여부 혹은 정치적 이념 차이에 따라 공공정보를 요구하는 양적 수준과 범주는 달라질 것이다. 따라서 투명한 정부에서 중요한 정보의 양적 수준과 범주에 대한 과거와 현재 간 격차가 어느 정도인지를 진단하고, 앞으로 투명한 정부가 제공하려는 궁극적인 수준과 범주는 어느 정도인지에 대한 실현가능한 목표치를 제시할 필요가 있다. 그래야만, 투명한 정부의 방향, 과정, 내용, 결과에 대한 점진적 혹은 혁신적 노력을 조절할 수 있다.

셋째, 투명한 정부를 구현하기 위해서는 공공정보가 실질적으로 필요한 사람에게 활용될 수 있는 형태(Davies, 2010: 8)로 제공되어야 하는데, 정보 수요자가 불명확하고 이들이 원하는 정보 형태를 모두 파악할 수 없다는 점이다(Fung et al,. 2004: 1). 정부는 정보를 접근·이용·활용하려는 수요자를 파악하고, 수요자들이 원하는 정보를 완결성·간결성·형식성을 갖추어 제공해야 수요자는 정보를 활용하여 더 나은 가치 창출을 할 수 있다. 정보 수요자와 정보 형태를 특정화·맞춤화를 할 수 없다면, 결국 정보의 질적 및 양적 수준을 맞출 수도, 향상시킬 수도 없다. 그렇다고 다양한 정보 수요자의 정보 니즈별로 그리고 형태별로 정부가 모두 완비하여 제공하는 것 역시 거의 불가능하다. 결국, 정보는 일반적인 정보가 되고, 악화가 양화를 구축하듯, 적실성 높은 정보는 사장될 수밖에 없을 것이다. 가령, 공공데이터 활용을 통한 일자리 창출의 경우, 일자리 창출의 수요자는 누구인지, 이들이 실질적으로 필요한 정보가 무엇인지를 특정화하기가 어렵다. 따라서 정부는 정보수요 적격자가 누구인지를 선별하고 정보 형태를 최적화·맞춤화할 필요가 있다.

넷째, 투명한 정부의 투명성을 확보하기 위해서는 정부조직에 존재하는 조직의 행태적·문화적·법적·제도적 장벽을 허물어서 정보개방 및 정보공유 친화적인 방향으로 전환시켜야 하는데, 현실은 이들 장벽이 너무 견고하다. 정부조직 내부에 배태된 정보에 대한 소유와 통제에 대한 행태와 문화를 개방과 공유라는 행태와 문화로 전환하는 것은 매우 중요하다. 그러나 현실에서 조직의 행태와 문화 차원뿐만 아니라 기능에 따라 설계된 조직별로 얽힌 수많은 법령(Zausmer, 2011: 5)과 법규는 조직 외부로의 정보개방과 조직 내부 간의 정보공유를 어렵게 하고 있다(김윤권, 2015: 28). 따라서 투명한 정부가 되기 위해서는 조직의 행태적·문화적·법적·제도적 정보의 장벽을 제거하고, 정보의 개방과 공유 친화적인 조직으로의 전환이 요구된다.

2. 유능한 정부의 제약

유능한 정부를 구현하기 위해서 추진되고 있는 칸막이 제거, 협업시스템 구축, 빅데이터와 클라우딩 컴퓨팅의 활용은 난제와 정책문제를 해결하고, 정부운영의 효율성과 과학성을 높이고, 행정서비스를 향상시키는 취지와 효용성을 갖는다. 그러나 다음과 같은 제약들로 인해 유능한 정부를 구현하는데 한계를 가질 수 있다.

첫째, 어느 조직에서나 칸막이는 여전히 견고하고, 조직간 협업이 원활하게 이루어지고 있지 않다(Briody & Erickson, 2014). 조직 칸막이는 모든 조직의 존립 목적과 직결되는 미션과 기능, 인적자원, 예산, 법령 등이 서로 촘촘히 연결된 과정에서 생성되고 강화된다. 즉, 조직 칸막이는 기구나 조직구조와 연계되는 동시에, 조직구성원의 행태와 문화와도 깊이 관련되기 때문에, 이를 제거하는 것은 개혁이나 혁신만큼 어려운 것이다(김윤권, 2015: 22). 사실, 유능한 정부를 구현하기 위한 핵심은 협업을 통해서 난제 및 행정수요를 해결하는 것이다. 협업이 가능하기 위해서는 조직(팀, 부서, 기관, 부처, 부문) 간에 존재하는 기능·과제·지형·기술·심리 차원의 칸막이를 제거 혹은 완화시키는 것이 관건인데, 현실적으로 이러한 칸막이를 제거하기가 매우 어렵다.

둘째, 협업소통 지원을 위한 정부운영 시스템을 개발하는 과정에서 시스템 연계보다는 경쟁적·독자적 시스템 개발을 지향하는 행태와 문화가 여전히 팽배하다. 우리나라 전자정부는 글로벌 최고 수준이며, ICT나 웹 등의 기술을 개발·응용·적용·확산시키는데 매우 유리한 토대를 갖추고 있기 때문에, 기관간 정보공유 및 시스템 연계와 통합을 충분히 구축할 수 있다. 그렇지만, 기술발전에 따라 조직의 경계를 넘나드는 시스템 연계와 통합이 구축된다고 해서 협업 시스템이 당연히 정착되는 것은 아니다. 협업 시스템을 친화적으로 활용·적용하는 것은 결국 조직구성원이기 때문에, 협업 시스템을 최적으로 그리고 효과적으로 활용할 수 있는 여건, 행태, 문화 등을 구비·정착시키는 것이 전제되어야 한다. 그런데 실무적으로 각 조직은 각자의 미션과 기능에 맞는 정보 시스템과 서버를 경쟁적으로 도입·개발[10]·관리하려는 경향이 매우 강하여 협업적 시스템보다는 경쟁적·독자적 시스템 구축에 초점을 두는 경향이 매우 강하다(김윤권, 2015: 23).

셋째, 빅데이터와 클라우딩 컴퓨팅을 통한 자료나 정보의 생성·수집·관리·활용에 대한 정부의 실무적·행태적·법적·제도적 차원의 개선과 정착이 여전히 미흡한 상황이다.

---

10) 정부 BRM 기준으로 4만 개 단위 행정기능, 1만8천 개의 칸막이 시스템, 8만 개 서버 장비로 인해 정보 시스템이 복잡해지고 소요예산이 급증하였다. 또한 전자정부 이용률은 2013년 56.9%에 머물러 있으며, 이용 만족도는 2012년 91.2%에서 2013년 83.7%로 낮아졌다(정부3.0추진위원회, 2014.9.17).

빅데이터와 클라우딩 컴퓨팅은 과학적 행정에 핵심적 도구라 할 수 있다. 자료나 정보의 생성·수집·관리·활용에서 발생할 수 있는 편중·격차·왜곡·악용을 줄이려는 행태적·실무적 차원의 개선과 정착이 있어야만 공공정보의 품질과 신뢰성을 확보할 수 있다. 또한 자료나 정보의 생성·수집·관리·활용에서 발생할 수 있는 국민의 안전과 프라이버시 보호를 위한 관련 법적·제도적 정착이 전제되어야 한다. 그리고 증거기반 의사결정(Gloria & Hendler, 2014: 1)을 위해서는 클라우딩 컴퓨팅 및 빅데이터 분석을 통해서 얻는 객관적인 정보와 집합적 이성을 통한 증거기반 의사결정이 요구된다. 그러나 현실적으로 정치 등 다양한 요인으로 인해 상당수의 국민이나 의사결정자의 인식과 태도가 객관성·중립성·합리성보다는 흑백논리 경향이 짙다. 이러한 흑백논리는 자기모순에 빠지게 되고, 결국 이율배반적인 행태나 문화를 더욱 공고히 하여, 증거기반 의사결정을 어렵게 할 수 있다(김윤권, 2015: 24).

넷째, 유능한 정부가 구현되기 어려운 현실적 제약으로는 무엇보다도 우리나라의 특수한 정치적·행정적 맥락과 관련된다. 우리나라의 경우, 정부1.0 시대의 특성이라 할 수 있는 산업화 시기에는 행정부가 국가운영을 주도하고, 엘리트 관료들이 정부의 정책결정·집행·평가 등을 거의 독점하던 시대였으며, 상대적으로 국민들은 단지 소극적·수동적인 서비스 대상이었다. 그렇지만 우리 사회가 민주화로 내딛고, 대선과 총선이라는 정치적 빅 이벤트가 5년과 4년마다 실시되는 정치 일정상, 국민들이 바라는 니즈를 정치인들은 최우선으로 고려할 수밖에 없는 상황으로 전환되었다. 이로 인해 정치의 행정에 대한 견제가 다시금 중요시되고, 더 나아가 정부의 정책의제설정, 정책결정, 정책집행에 이르기까지 정치가 행정에 관여하려는 맥락에서, 행정부의 역할이나 위상은 정부 주도의 산업화 시대보다 여러 측면에서 약화되는 상황이다. 국민의 요구와 기대는 글로벌 행정환경이 변함에 따라 더욱 복잡하고 다양한 형태로 급증하며, 동시에 정부는 이를 해결해야 할 책무와 역량이 커지고 있다. 그러나 행정의 일부분은 ICT나 웹처럼 진화적 혹은 혁신적으로 발전을 추구하기도 하지만, 행정은 수많은 요인들이 서로 얽혀 작동하는 유기체로 웹1.0, 2.0, 3.0과 같은 단계로의 혁신이나 발전을 기대하기 어렵다. 정부3.0이 주창되기 전에 우리나라가 정부1.0, 2.0 단계를 이룩하고 나서 정부3.0을 추진한 것이 아니듯이, 정부3.0은 국민의 요구나 기대를 구현하려는 정치 과잉이 행정을 추월하는 현실에서 태동된 것으로 볼 수 있다. 이러한 현실에서 정부3.0에서 요구되는 유능한 정부를 구현하는 것은 본질적인 한계를 지닐 수밖에 없다.

3. 서비스 정부의 제약

투명한 정부와 유능한 정부는 자체 고유의 가치를 갖지만, 동시에 서비스 지향 정부를 구현하기 위한 수단적 가치라는 측면을 내포한다. 정부3.0이 추구하는 방향은 서비스 정부의 가치, 목적, 목표, 과제를 이행하는 것으로 모아질 수 있으며, 정부3.0의 성과도, 결국 서비스 정부에서 판가름 날 수 있다. 그렇지만, 현실적으로 서비스 정부가 추구하는 가치와 방향 그리고 내용은 다음과 같은 제약에 직면할 수 있다.

첫째, 공공부문의 서비스 가격과 품질 및 수량이 민간부문과 달리, '보이는 손'에 의해 결정되기 때문에 맞춤형 서비스가 최적으로 제공될 가능성이 높지 않다. 민간부문의 서비스 수요와 공급은 소비자 선호와 생산자의 비용의 변화에 따라 가격이 변하고(Stewart & Ranson, 1994: 58), 이에 따라 서비스의 수급량과 품질이 탄력적·자율적·효율적으로 이루어진다(Culyer et al., 1990). 반면에 공공부문의 서비스는 법령, 예산, 의사결정, 공무원 무사안일 등 다양한 경직적인 거래비용이 가중되어 최적의 서비스 가격과 수급량을 객관적으로 측정·결정·제공할 수가 없다. 가령, 공무원은 실무적으로 인적자원관리와 관련된 다양한 법적·제도적 제약으로 인해 행정서비스를 제공하려는 인식과 동기가 민간부문 서비스에 비해서 경직적이고, 무사안일 행태로 인해 국민의 행정수요에 대한 선제적·적극적인 행정서비스를 제공하기가 어렵다(김윤권, 2015: 17). 이런 맥락에서 찾아가는 서비스 및 사각지대 해소를 이행하는 것은 쉽지 않다. 더욱이 행정서비스의 대상이 불특정 다수이고, 공정성과 형평성이란 행정가치가 우선시되기 때문에 수요자 중심의 맞춤형 혹은 차별화된 서비스를 제공하는 것은 근본적인 한계가 있다.

둘째, 서비스를 제공하는 정부의 조직 내부와 이해관계자 모두 칸막이 인식이 매우 견고하여 선제적·능동적 행정서비스를 제공하기가 쉽지 않다(Tope & Thomas, 2007: 11). 찾아가는 서비스 및 사각지대 해소, 개인 맞춤형 통합서비스 제공, 민간참여를 통한 서비스 전달체계의 혁신을 위해서는 서비스 정부와 관련된 다양한 행위자나 조직의 수직적·수평적 협업이 절실하다. 서비스 전달과 유관한 다양한 행위자들 혹은 조직들은 개별 행위나 기능을 넘어서, 정부서비스를 공동으로 제공하고 시너지를 도출한다는 협업적 합의가 요구된다. 정부3.0 추진과정에서 협업이 부각되는 우수한 사례가 나오고 있지만, 전반적으로 정부조직은 여전히 조직(부서, 기관, 부처, 부문)간 수평적 협업을 통해서 서비스를 전달하기 보다는 조직내(수직적) 단독으로 서비스를 전달하는 경향이 강하다(김윤권, 2015: 18). 심지어 동일한 조직에서도 행정서비스의 기획·운영·전달·관리가 공유되지 않고, 행정서비스와 관련된 예산이 낭비되고, 적격자에 대한 서비스 전달이 왜곡되는 경우도 발생하고 있다. 이처럼 조직들이 개별적·수직적으로 행정서비스를 전달

한다면, '찾아가는 서비스 및 사각지대 해소'나 '개인 맞춤형 통합서비스 제공'은 더욱 어려울 것이다. 또한 중앙정부나 지방자치단체 혹은 공공기관 또는 민간부문 간 수평적으로 협업적 서비스를 제공하지 않을 경우, 서비스 프로그램 간 모순과 긴장을 초래할 수 있으며, 중복적인 서비스 제공으로 인해 제한된 행정자원(조직, 인적자원, 예산, 기술 등)을 비효율적·비효과적으로 사용하여 낭비를 초래할 수 있다[11]. 더욱이 협업적인 서비스보다 개별적인 서비스에 의존한다면 일관적이고 효과적인 서비스 전달이 어렵고, 체계적인 맞춤형 서비스 제공은 더욱 어려워질 것이다(김윤권, 2015: 18).

셋째, 서비스 지향 정부가 되기 위해서는 국민이 요구하는 서비스의 추세, 유형, 내용, 생애주기 등에 대한 식별화 및 맞춤화에 대한 정립이 선행되어야 수요자 중심의 서비스나 맞춤형 서비스 혹은 통합서비스 제공이 가능할 것이다(Reitsma, 2011: 1). 그렇지만 서비스 정부를 추진하는 과정에서 여전히 이러한 노력은 미약한 상황이다. 다양하고 복잡한 행정수요를 모두 충족시킬 수 없는 현실에서 서비스의 식별과 특정화를 갖추지 못한다면, 서비스 지향 정부는 정부1.0의 특징인 정부 주도의 일방향 서비스 전달에 머물 것이다. 이 경우, 국민이 원하는 서비스가 아니라 정부 주도의 하향적·일시적·시혜적 서비스가 제공될 가능성이 높다. 특히, 저성장 시대에 세입확보가 쉽지 않은 상황에서, 서비스의 식별화 및 특정화를 못한다면, 정부는 서비스 전달체계의 간소화·효율화를 통한 맞춤형 서비스를 지속적으로 전달할 수 없다. 물론, 국민의 다양하고 복잡한 서비스를 식별하고 구체화하는 작업은 매우 어렵지만, 국민의 참여나 집단지성을 통해 국민이 희망·요구하는 서비스를 식별하고 맞춤형으로 설정·준비하여 전달할 필요가 있다(김윤권, 2015: 17).

넷째, 서비스 지향 정부가 되기 위해서는 공공조직의 운영을 관리 중심에서 서비스 중심(Auguste et al., 2006; Gebauer & Kowalkowski, 2012에서 재인용)으로 전환시킬 필요가 있다. 그러나 현실에선 서비스 지향보다는 여전히 관리지향적 행태와 문화가 지배적이다. 정부조직, 지방자치단체, 공공기관 등은 주로 관리지향적 행태와 문화가 뿌리 깊이 배태된 특성(가령, 복지직보다 일반직을 선호)을 갖고 있다. 이로 인해, 관리 중심의 조직운영은 행정서비스의 기획, 결정, 집행, 전달 등에 있어서 조직 내부의 중하위 구성원, 외부의 이해관계자, 국민 등이 선호하는 서비스 내용보다는 주로 정부정책, 해당 조직의 미션과 전략, 인사관리, 고위관리자가 선호하는 서비스를 중시할 수밖에 없다.[12]

---

11) 가령, 중소기업 지원정책의 경우, 중앙 14개 부처는 17개 사업을, 지방자치단체가 1,300여 개 사업을 수행하고 있다. 공적개발원조(ODA) 사업의 경우, 28개 부처 1,000개 사업이, 다문화가족지원사업은 12개 부처 59개 사업이 수행되고 있어서 예산 중복과 낭비가 심각하다.

12) 정부기관 내부 및 기관간 칸막이, 그리고 그들간 자료가 공유되지 못하면, 시민의 니즈보다는 기관

관리 중심의 행정서비스는 주로 합법성과 효율성을 중시하고, 지역이나 시민의 특수 여건을 고려하기보다는 전국적·보편적·획일적인 행정서비스를 중시할 수밖에 없다. 서비스 지향보다는 관리에 치중하려는 조직의 행태와 문화는 국민이 요구하는 복합적·종합적인 맞춤형 서비스의 전달이나 해결에 우선순위를 두기보다는 개별 조직 자체의 미션과 업무에 치중하게 되어 조직은 더욱 세분화·고립화로 경직되고, 맞춤형 서비스는 결국 단기적·획일적·중복적으로 전달될 수밖에 없다(김윤권, 2015: 19).

V. 결 어

정부3.0은 자본주의1.0, 2.0, 3.0, 4.0의 흐름과, 기술적 관점에선 웹1.0, 2.0, 3.0, 전자정부1.0, 2.0, 3.0, Industry1.0, 2.0, 3.0, 4.0 흐름과 유사한 맥을 갖는다. 또한 행정(학)적인 측면에서 Post-NPM 시대에 각 정부마다 추진하는 다양한 정부운영의 모형과도 관련된다. 또한 시민참여의 정도에 따라 정부 주도의 정부1.0, 제한적 시민참여와 정부 주도의 정부2.0, 시민 중심의 정부3.0과 연관성을 갖는다. 아울러 서비스 제공방식에 따라 정부 주도의 일방향 서비스인 정부1.0, 정부 주도의 쌍방향 서비스인 정부2.0, 국민 개개인의 맞춤형 서비스인 정부3.0과도 연관성을 갖는다. 그리고 정부가 교체될 때마다 제기되는 행정개혁의 일환으로 내세우는 정치적 수사와도 관련된다.

이처럼 정부3.0은 마치 모자이크 혹은 스펙트럼처럼 다양한 성격을 갖고 있기 때문에, 정부3.0의 정확한 정의나 핵심 구성요소가 무엇인가에 대해서는 여전히 이론적 엄밀성이 취약하다. 이러한 한계점을 완화하거나 극복하기 위해서는 지속적으로 정부3.0 이론의 엄밀성을 높이고 실제적 제약을 극복하는 방안을 지속적으로 모색하여 이론과 실제의 정합성을 높이는 접근이 필요하다.

정부3.0의 이론적 엄밀성을 높이기 위해서는 앞서 검토한 정부3.0의 연원, 개념, 관점 그리고 정부3.0 목표인 유능한 정부, 투명한 정부, 서비스 정부의 이론적 논의와 검증 그리고 정교화의 과정이 필요하다. 추가적으로 정부3.0의 맥락, 제도, 행위 차원에서 다음과 같은 이해가 뒷받침되어야 할 것이다.

첫째, 맥락 수준에서 정부3.0을 이해할 필요가 있다. 정부3.0의 맥락이란, 정부3.0이

의 니즈와 역량에 근거하게 되어 정부의 절차와 과정들은 공고화 된다. 그 결과 시민은 관료제에 의해 좌절당하고, 효과적·효율적 서비스 전달은 손상되고, 정부의 절차와 과정은 서서히 어그러진다(IBM, 2012: 6).

구현될 수 있는 다양한 환경이나 동인과 연계된다. 정치, 경제, 사회, 문화, 기술 발전 등에 따라 정부3.0이 대두된 배경을 이해할 필요가 있다. 사회 현상을 크게 제도와 행위라는 양대 축으로 작동하는데, 제도와 행위에 영향을 주는 것이 바로 맥락이라 할 수 있다. 따라서 제도와 행위에 영향을 주는 맥락의 변화는 우리가 정부3.0을 추진하는 주요한 계기나 동인이 되기 때문에 이에 관한 분석과 이해가 요구된다.

둘째, 제도 수준에서 정부3.0을 이해할 필요가 있다. 정부운영의 패러다임인 정부3.0이 체계적이고 일관적으로 추진되기 위해서는 관련 제도들이 정합성을 갖고 뒷받침되어야 할 것이다. 제도란, "행위자에게 제약이나 기회를 제공하는 것"으로 정의될 수 있는데, 정부3.0을 추진하기 위해서는 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부와 관련된 다양한 제도 설계·적용·제약·개선·정착을 분석하고 이해할 필요가 있다.

셋째, 행위 수준에서 정부3.0을 이해할 필요가 있다. 정부3.0은, 결국 세 가지 목표를 달성하기 위해 참여하는 행위자들의 행위에 의해 좌우된다. 정부3.0을 추진하는 목적이나 동인 혹은 제약은 개인이나 조직(팀, 부서, 기관, 부처 등)간 게임의 규칙, 동형화의 논리, 경로의존성 등으로 설명할 수 있다. 정부3.0 관련 행위자는 개별적·경쟁적 행위자가 아니라 네트워크와 참여를 통해서 집단지성 방식으로 최적의 아이디어, 의사결정, 문제해결을 하는 협업적 행위자로 정부3.0 추진에 결정적 역할을 한다. 따라서 정부3.0에 참여하는 다양한 행위자(이해관계자 등)의 목적, 동인, 한계를 규명해야 정부3.0 추진에서 직면하는 제약들을 극복할 방안을 모색할 수 있다.

이론의 엄밀화와 더불어 현실적으로 정부3.0 추진과정에 직면하는 다양한 제약을 극복하기 위해서는 앞서 분석한 제약들을 극복할 수 있는 방안을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 투명한 정부의 제약들을 극복하기 위해서는 ⅰ) 투명성의 차원(완결성, 색채, 유용성)과 투명성의 대상(의사결정, 내용, 결과)에 관한 요건 충족, ⅱ) 정보공개의 가치를 측정·평가할 제도설계, ⅲ) 정보의 양적 수준과 범주를 판단할 기준, ⅳ) 정보의 수요자와 정보 형태의 식별, ⅴ) 정부조직의 행태적·문화적·법적·제도적 장벽을 허물어 정보개방 및 정보공유 친화적 방향으로의 전환이 요구된다.

둘째, 유능한 정부를 추진하는 과정에서 직면하는 제약을 극복하기 위해서는 ⅰ) 난제해결에 걸림돌인 조직(부서, 기관, 부처, 부문) 간에 견고하게 존재하는 칸막이를 지속적으로 제거 혹은 완화시킬 필요, ⅱ) 경쟁적·독자적 정부운영 시스템 개발을 지양하고, 조직의 수평적·수직적 구성원 모두가 친화적으로 적용·활용할 수 있는 정부운영 시스템을 연계·통합할 필요, ⅲ) 빅데이터와 클라우딩 컴퓨팅을 통한 자료나 정보의 생성·수집·관리·활용에 대한 실무적·행태적·법적·제도적 차원의 개선과 정착, ⅳ) ICT, AI 등의

기술혁신을 적시·적소에 적용·활용할 정부역량을 지속적으로 향상시킬 필요가 있다.

셋째, 맞춤형 서비스를 추진하는 과정에서 직면하는 제약을 극복하기 위해서는 ⅰ) 행정서비스의 수요와 공급에 대한 적정한 수준의 품질과 목표치를 측정·결정·평가할 필요, ⅱ) 찾아가는 서비스 및 사각지대 해소, 개인 맞춤형 통합서비스 제공을 위한 조직 내(수직적)와 외(수평적) 간의 협업 활성화 필요, ⅲ) 서비스의 추세, 유형, 내용, 생애주기 등에 대한 식별화 및 맞춤화, ⅳ) 정부조직을 관리지향적 행태·문화에서 탈피하여 서비스 지향 행태·문화로 전환할 필요가 있다.

우리나라 역대 정부가 내세웠던 정치적 수사들이 계속해서 단절되는 경험으로 볼 때, 박근혜 정부가 추진하는 정부3.0이란 용어 자체가 지속적으로 활용될 것이라고 단언하기는 어렵다. 그렇지만 정부3.0의 핵심 목표인 서비스 정부, 투명한 정부, 유능한 정부가 추구하는 가치와 내용, 그리고 이를 실현가능하게 하는 협업은 글로벌 행정(학) 흐름상 어느 정부이든 지향하고 추구할 수밖에 없을 것이다.

이런 맥락에서 글로벌 행정환경이 변하고, 이에 따라 등장하는 다양한 행정수요를 충족하고, 복잡한 난제나 정책문제를 해결하기 위해서는 정부3.0의 목표인 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 이론적 논리성과 엄밀성을 확보할 필요가 있다. 동시에 정부3.0의 실제적 제약들을 극복하여 소망성과 실현가능성을 높이고, 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부와 연계된 실효적인 정책을 수립·집행하고, 관련 제도를 설계·개선·정착시키고, 지속적인 변화관리로 이를 뒷받침해야 할 것이다.

참고문헌

권기헌·한승준. (2015). 정부3.0 컨퍼런스: 공공가치 구현을 위한 정부3.0의 현황과 과제. 한국정책학회 세미나. No.1.

김윤권. (2015). 정부3.0의 동인과 제약에 관한 연구. 2015년 한국행정연구원-한국행정학회 공동개최 정부3.0 기획세미나 발표자료.

김윤권. (2014).「정부 조직관리의 협업행정에 관한 연구」. KIPA 연구보고서 2014-11. 한국행정연구원.

명승환. (2012).「스마트 전자정부론」. 서울: 율곡출판사.

명승환·서형준. (2013). 정부3.0 시대 정보격차의 재해석과 전망.「한국행정학회 추계학술대회 발표논문」.

방민석. (2013). 정부3.0에 대한 개념적 탐색과 법정책적 과제.「한국지역정보화학회지」, 16(3).

안정행정부. (2013). 정부3.0 종합실행계획(Action Plan). 정부3.0 실무회의 보고자료(2013.8.14).

우윤석. (2013). 정부3.0의 이론적 배경과 해외사례에 관한 연구. 「사회과학논총」, 16: 21-47.

이승종·오영균. (2013). 「국민행복과 정부3.0: 이해와 적용」. 학지사.

정부3.0추진위원회. (2014). 정부3.0 발전계획. (2014.9.17). 정부3.0추진위원회.

NIA. (2010). Gov2.0 시대의 공공정보 및 공공서비스 활성화 전략. 「CIO Report」, vol.21. 한국정보화진흥원.

NIA. (2013). 「정부3.0」. 한국정보화진흥원.

Armstrong, J. & Pont, N. (2011). Reframing International Government Capacity Development. In 6th Colloquium on Organizational Change and Development Advances, Challenges and Contradictions. Malta.

Auguste, B. G., Harmon, E. P. & Pandit, V. (2006). The right service strategies for product companies. *The McKinsey Quarterly,* 1: 41－51.

Bos, A. & Eekeren, F. van. (2013). AGGIS: Transparency. Retrieved from http://www.playthegame.org/news/news-articles/2013/aggis-transparency/ (검색일, 2014.11.7).

Botsman, P. & Latham, M. (eds.). (2001). *The Enabling State: People Before Bureaucracy*. Pluto Press, Annandale, NSW.

Briody, E. K. & Erickson, K. C. (2014). Success despite the Silos: System-Wide Innovation and Collaboration. *Business Anthropology*, 30: 30-54.

Buss, T. F. (2010). American government3.0: Wither Governance? *The Public Manager, summer,* 2010.

Chun, S. A., Shulman, S., Sandoval, R. & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making connections between citizens, data and government. *Information Polity*, 15(1): 1-9.

CSTransform. (2010). Citizen Service Transformation: A manifesto for change in the delivery of public services. CS Transform White Papers.

Culyer, A. J., Maynard A, & Posnett, J. (eds). (1990). *Competition in health care: reforming the NHS*. London Macmillan.

Curtin, D. & Meijer, A. J. (2006). Does transparency strengthen legitimacy? *Information polity,* 11(2): 109-123.

Davies, T. (2010). Open data, democracy and public sector reform: A look at open government data use form data.gov.uk. Retrieved from http://www.practicalparticipation.co.uk/odi/report/ (검색일, 2016.9.16).

Deloitte. (2014). Industry4.0: Challenges and solutions for the digital transformation and use of exponential technologies. Deloitte.

Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. M.E. Sharpe, Inc.

Dixon, R. E. (2010). Towards E-Government 2.0: An Assessment of Where E-Government 2.0 Is and Where It Is Headed. *Public Administration & Management*, 15(2): 418-454.

Dunleavy, P. (2010). The Future of Joined-up Public Services. The 2020 Public Services Trust.

Elvidge, J. (2012). *The Enabling State: A discussion paper*. The Carnegie UK Trust.

Friedman, T. L. (2005). *The world is flat: A brief history of the twenty-first century.* New York: Farrar, Straus and Giroux.

Fung, A., Graham, M. & Weil, D. (2007). *Full disclosure: The perils and promise of transparency.* New York, NY: Cambridge University Press.

Fung, A., Weil, D., Graham, M. & Fagotto, E. (2004). The Political Economy of Transparency: What makes disclosure policies effective? Ash Institute for Democratic Governance and Innovation at the John F. Kennedy School of Government. Retrieved from http://www.innovations.harvard.edu/cache/documents/67/6784.pdf (검색일, 2016.9.16).

Ganapati, S. & Reddick, C. (2014). The use of ICT for Open Government in U.S. Municipalities. *Public Performance and Management Review*, 37(3): 365-387.

Gant, J. & Turner-Lee, N. (2011). Government Transparency: Six Strategies for More Open and Participatory Government. The ASPEN Institute.

Gavelin, K., Burall, S. & Wilson, R. (2009). Open Government: beyond static measures. A paper produced by Involve for the OECD. Retrieved (15 Mars, 2014) from http://www.oecd.org/gov/46560184.pdf

Gebauer, H. & Kowalkowski, C. (2012), Customer-focused and service-focused orientation in organizational structures. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 27(7): 527-537.

Gilbert, N. (1999). The Enabling State: An Emerging Paradigm for Social Protection. Fafo-report 312.

Gloria, M. J. K. & Hendler, J. A. (2014). If the evidence fits: big data, experimentation and public policy. Retrieved from http://www.icpublicpolicy.org/conference/file/reponse/1433876251.pdf (검색일, 2016.9.16).

Grimmelikhuijsen, S. G. (2012). Transparency and trust. An experimental study of online disclosure and trust in government. Ph.D. thesis, Utrecht University.

Hassan, I. A. & Ojo, A. (2014). *Enabling Gov 3.0 Through Semantic Web, Natural Language Processing and Text Analysis*. E-Gov Workshop'14. Brunel University, London.

Heck, D. V. (2014). Are You Government 3.0 ready? Retrieved from http://scn.sap.com/community/public-sector/blog/2014/02/28/are-you-government-30-ready

Hicks, P. (2014). From the Welfare State to the Enabling Society. *Population Change and Lifecourse Strategic Knowledge Cluster Discussion Paper Series,* 1(1).

Hudson, L. J. (2009). The Enabling State: Collaborating for Success. Retrieved from www.fco.gov.uk/publication (검색일, 2015.10.15).

IBM. (2012). Enabling Smarter Government with Analytics to Streamline Social Services. International Business Machines Corporation 2012.

Kaletsky, A. (2010). *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy*. Bloomsbury Paperbacks.

Lathrop, D. & Ruma, L. (2010). *Open government*. Sebastopol, CA: O'Reilly Media.

Lekhi, R. (2007). Public Service Innovation. A Research Report for The Work Foundation's Knowledge Economy Programme.

Lönn, C. M. (2014). An m-Government Solution for Complaint and Problem Management: Designing a Solution for Government 2.0. *DSV Report Series* No. 14-009.

Meijer, A., Koops, B., Pieterson, W., Overman, S. & ten Tije, S. (2012). Government 2.0: Key Challenges to Its Realization. *Electronic Journal of e-Government,* 10(1): 59-69.

Microsoft. (2011). Connected Government Framework. Microsoft.

Millar, L. (2009). "Transparency 2.0" in Transparency and Open Government. GSA.

Millard, J. (2010). Government 1.5 - is the bottle half full or half empty? *European Journal of ePractice*, No.9.

MOJ. (2008). Core Competence Framework Guidance booklet. Retrieved from http://www/indabook.org/d/Competency-and-Qualities-Framework-Justice-gov-uk.pdf (검색일, 2014.8.9).

Morgan, G. (2006). *Images of Organization.* (Updated edition). Thousand Oaks. CA: Sage Publications.

Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly,* 29(1): 12-20.

NESSI. (2012). Big Data: A New World of Opportunities. NESSI White Paper.

Noveck, B. S. (2013). The Single Point of Failure, in Open Government Ch. 4. Creative Commons, California.

Ntshavheni, K. (2012). ICT the Next Wave: Towards Government 3.0: Realizing Government Priorities. SITA.

Obama, B. (2009). Memorandum for the heads of executive departments and Agencies: Transparency and open government, Retrieved 12 January, 2012, from: http://www.whitehouse.gov/open/documents/open-government-directive (검색일, 2015.10.16).

OECD. (2009). Managing Competencies in Government: State of the Art Practices and Issues at Stake for the Future. OECD.

OECD. (2008). Recommendation of the Council for Enhanced Access and More Effective Use of

Public Sector Information. Organization for Economic Co-operation and Development. (검색일, 2015.10.15).

OECD. (2005). Modernising government: Open Government. Retrieved 12 January, 2012, from http://www.oecd.org/gov/pem/34455306.pdf (검색일, 2015.10.15).

Open Government Partnership. (2011). Open Government Declaration. Retrieved from http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/page_files/OGP_Declaration.pdf (검색일, 2015.10.15).

ORACLE. (2012). Transparency in the Public Sector: Its Importance and How Oracle Supports Government Efforts. An Oracle Withe Paper May 2012.

Osimo, D. (2008). Web 2.0 in Government: Why and How? *JRC Scientific and Technical Reports.*

Petrilli, P. & Wright, M. (2011) Using collaboration technology: a primer How it works and why you need it. Bell.

Phillips, J. & Tremaine, S. (2012). "Government 2.0." in McNutt, K. (2012). *Social Media & Government 2.0.* Johnson-Shoyama Graduate School of Public Policy.

Reitsma, R. O. (2011). *Innovating Mass-customized Service*. Eburon Delft.

Roberts, A. (2006). Governmental adaptation of transparency rules. in Hood, C. & Heald, D. (eds.). *Transparency: The Key to better governance*? Oxford: Oxford University Press.

Sajko, M., Rabuzin, K. & Bača, M. (2006). How to calculate information value for effective security risk management. *Journal of information and organizational science,* 30(2).

Schellong, A. (2008). Improving access to government information and services. In Rizvi, Gowher & de Jong, Jorrit (ed.). *The State of access: Success and failure of democracies to create equal opportunities*. Brookings Institution Press.

Schlick, J., Stephan, P. & Zühlke, D. (2012). Produktion 2020. Auf dem Weg zur 4. Industriellen Revolution. IM – Fachzeltschrift für Information Management und Consulting. August 2012.

Schmidt, V. A. (2005). US and European Market Economies and Welfare System: The Differences in State Strategies, Political Institutional Capacity, and Discourse. *Critique Internationale n °*, 27, april 2005.

Segkhoonthod, S. (2013). Adopting Cloud Computing as an e-Government Platform. ASEAN CSA Summit, 2013. Thailand Chapter.

Stewart, J. D. & Ranson, S. (1994). "Management in the Public Domain." *Public Sector Management: Theory, Critique and Practice*. (Eds) David McKevitt and Alan Lawton. Thousand Oaks, California: Sage Publications.

Thudugala, K. (2011). Lanka Gate - Enabling Next Generation Governmen: Opening Endless

Opportunities. ICTA. Retrieved from http://www.icta.lk/attachments/556_LG-Forum.pdf (검색일, 2015.5.5).

Tian, Q. (2013). The Transformation of China's Public Service System: Towards Citizen-Oriented Public Service System. Legal and Political Studies Graduate School of Law Tohoku University.

Tope, R. & Thomas, E. (2007). Health and Social Care Policy and the Interprofessional Agenda. Retrieved from http://caipe.org.uk/silo/files/cipw-policy.pdf (검색일, 2016.9.17).

Tsohou, A., Lee, H. & Irani, Z. (2014). Innovative public governance through cloud computing: Information privacy, business models and performance measurement challenges. *Transforming Government: People. Process and Policy,* 8(2): 251-281.

Walther, F., Vogt, S. & Kabst, R. (2016). A strategic foresight about future public service developments from the citizens' perspective. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 3(1).

Wierenga, A., Wyn, J., Glover, S. & Meade, M. (2003). Application of enabling state principles: In the delivery of youth service. Australian Youth Research Centre and Centre for Adolescent Health.

Yuan, Gang, Yan Shu-tao & Liu Qiang. (2009). A study on the rising of service-oriented government. *Journal of US-China Public Administration,* 6(7).

Zausmer, R. (2011). Towards open and transparent government: International experiences and best practice. Global Partners and Associates, December 2011.

ABSTRACT

A Theoretical Study of Government3.0

Yunkwon Kim

In advocating the world's first Government3.0, Korea has executed the core and sub-projects of implementing Government3.0, namely, transparent government, competent government, and service-oriented government. Government3.0 itself, however, has no rigid theory and is currently still confronted with various constraints. This paper aims at analyzing the theoretical driving forces and the actual constraints blocking the implementation of Government3.0 and at proposing feasible ways to overcome the constraints. In order to improve the theoretical rigor of Government3.0, it is necessary to make out its origin, concept, and perspective to elaborate the theory of Government3.0 by governments as well as to figure out the context, institutions, and actions related to Government3.0. In addition, the actual constraints of Government3.0 can be overcome by mitigating and improving the essential constraints on transparent government, competent government, and service-oriented government.

【Keywords: Government3.0, drives and constraints, theory and practice】