

行政情報 共同活用 政策執行 事例分析： 住民登録DB를 中心으로**

崔 鍾 元*

< 目 次 >

I. 序 言	IV. 住民登録DB 共同活用 不振의 原因 分析
II. 住民登録電算網事業과 住民登録DB 共同活用 現況	V. 結 論：向後 政策方向
III. 理論的 啓의 摸索	

〈要 約〉

행정전산망사업의 추진과정에서 나타난 가장 심각한 문제는 개별 부처별로 전산화가 이루어진 행정정보의 공공기관간 공동활용이 극히 제한적으로 이루어지고 있다는 점이다. 특히, 내무부가 관리책임을 맡고 있는 주민등록DB의 공동활용이 원활히 이루어지지 못하고 있다. 본 논문에서는 주민등록DB 공동활용의 현황과 문제점, 문제점의 원인분석, 그리고 그에 대한 개선방안을 고찰하였다.

본 연구에서는 정책집행론의 이론적 틀에 근거하여 공동활용 부진의 원인을 ① 명확하고 일관된 정책목표의 부재 등 추진계획상의 문제, ② 법령상의 문제, ③ 기술적인 요인, ④ 집행기관의 인력과 재원의 부족, ⑤ 집행담당자의 전문성 부족과 왜곡된 태도의 문제, ⑥ 불리한 집행환경으로서 최고정책결정권자 및 정보이용기관의 소극적인 정책지지, ⑦ 추진체계상의 문제, 그리고 ⑧ 총괄조정기구의 기능과 역할의 한계 등으로 나누어 분석하였다.

I. 序 言

WTO의 출범에 따른 ‘무한경쟁시대’의 개막으로 전 세계가 하나의 시장으로

*서울대학교 행정대학원 조교수

**본 연구는 「문화장학재단」의 연구비 지원에 의하여 수행되었다. 자료수집과 관계자들과의 면담과정에서 많은 도움을 준 한국정보문화센터 한세역 선임연구원께 감사드린다.

통합되고 있다. 그 결과 국가간 상호의존성이 심화되면서 일국의 산업, 정책 및 제도는 국제경제질서의 흐름에 직·간접적인 영향을 주고 받는 단계에 이르렀다. 이러한 시대상황의 전개로 말미암아 각 국가는 자국의 국가경쟁력 제고를 가장 중요한 정책이슈로 인식하고 있으며, 국가경쟁력의 핵심인 정부의 생산성 제고가 시급히 해결하여야 할 현안 정책과제로 대두되고 있다.

행정의 궁극적인 목적은 내부적으로는 국민의 삶의 질의 향상에 있으며, 외부적으로는 국가경쟁력의 제고에 있다. 행정정보화는 이러한 행정의 궁극적인 목표 달성을 위한 가장 중요한 수단 중 하나이다. 정부의 모든 정책결정은 정보를 필요로 하며, 다양한 형태의 정부행동(governmental actions)이란 결국 정보의 수집, 처리, 가공, 교환, 그리고 분석과정으로 환원시킬 수 있다. 따라서 효율적인 행정정보화의 달성을 정부의 의사결정의 질을 높이며, 국민이 필요로 하는 행정서비스를 신속, 정확, 편리하게 제공하도록 할 뿐만 아니라 불투명하고 비정상적인 행정관행을 제거하는데 기여한다.

우리 정부는 지난 20여년간 행정정보화사업을 지속적으로 추진하였으며, 1987년 이후 제1, 2 차 행정전산망사업의 추진을 계기로 행정전산화가 국가적인 주요 정책의 일환으로 추진되기 시작하였다. 이러한 정부의 지속적인 행정정보화 노력은 그동안 일부 가시적인 정책집행효과를 보였으나, 아직도 많은 문제점을 노정시키고 있다.

현시점에서 볼 때, 행정전산망사업의 추진과정에서 나타난 가장 심각한 문제는 공공기관간에 이미 전산화가 이루어진 개별 행정정보가 원활히 유통되지 못하여 행정정보의 공동활용이 극히 제한적으로 이루어지고 있다는 점이다. 즉, 행정정보 공동활용이 미흡하여 중복투자의 경향이 나타나고 있으며, 행정업무 추진의 효율성이 저하되고, 국민들에게 불필요한 자료제출의 부담을 지우고 있다. 또한, 현재 정부가 고심중인 복합민원의 원스톱(one-stop) · 논스톱(non-stop) 처리의 전제는 원활한 행정정보 공동활용이기도 하다.

행정전산망을 이용한 행정정보 공동활용의 문제가 제기될 때, 가장 자주 등장하는 문제는 현재 내무부가 관리책임을 맡고 있는 주민등록DB의 공동활용 문제이다. 행정정보 공동활용문제의 대부분은 이 문제에 해당된다고 하여도 그리 심한 과장이 아닐 것이다. 주민등록DB의 경우 동 자료의 이용을 원하는 기관이 많고, 개인정보보호의 차원에서 큰 문제가 없는 경우에도 요구자료가 온라인(on-line), 실시간(real time)에 제공되지 못하고 있어 중복투자, 업무지연 등의 비효율을 나타내고 있다. 따라서 본 연구에서는 주민등록DB 공동활용의 현황과 문제

점, 문제점의 원인분석, 그리고 그에 대한 개선방안을 고찰하고자 한다.

본 논문의 제 2 장에서는 주민등록전산망사업의 추진과정과 주민등록DB 공동활용의 현황과 문제점을 간략히 살펴보도록 하겠다. 제3장에서는 주민등록DB의 공동활용이 부진한 원인을 분석하기 위한 이론적 틀을 고찰하도록 하겠다. 우선 기존의 정책집행론에서의 이론적 논의를 하향적(Top-Down) 접근, 상향적(Bottom-Up) 접근, 그리고 조직간(Interorganizational) 접근 등으로 나누어 개괄한 후 본 연구에서의 이론적 틀을 제시하도록 하겠다. 제 4 장에서는 전장에서 제시된 틀에 따라 주민등록DB의 공동활용이 제한적으로 이루어진 원인을 분석하도록 하겠다. 끝으로 제 5 장에서는 본 연구의 논의를 토대로 향후 바람직한 정책방향을 제시하겠다.

본 논문의 자료와 연구방법은 크게 두 가지이다. 첫째, 기존의 국내·외 관련 저서와 논문, 신문기사, 총무처, 정보통신부 등 행정정보화관련 주요 정부기관의 정책자료와 보고서, 그리고 통신개발연구원, 한국전산원 등의 연구보고서 및 정기간행물 등을 수집·분석하는 서지적 연구방법이며, 둘째, 관련 실무담당자 및 전문가들과의 면담이다. 본 연구의 수행을 위하여 청와대 국가경쟁력기획단, 총리실, 정보통신부, 총무처, 내무부, 정부전자계산소 등의 관련 실무공무원들과 한국전산원, 통신개발연구원 등의 전문가들과 심층적인 면담과 토론을 하였다. 그러한 과정을 통하여 그들이 당면하고 있는 각기 상이한 문제상황과 제약조건을 파악할 수 있었으며, 현실에 대한 그들의 각기 상이한 문제인식과 그들이 바라는 각기 상충되는 해결방안에 대한 구체적인 정보를 얻을 수 있었다. 본 논문의 제4 장의 주요 내용은 그러한 면담결과에 크게 의존하고 있다. 본 연구는 그들의 적극적인 협조 없이는 수행되기 어려웠을 것이다. 그러나 면담자의 다수가 현직 공무원들이고, 그들과의 면담시 연구논문에 개별적인 인적사항은 밝히지 않을 것임을 전제하였기에 그들의 개별적인 인적사항과 관련된 내용은 서술하지 않도록 하겠다.

Ⅱ. 住民登錄電算網事業과 住民登錄DB 共同活用 現況

1. 주민등록전산망사업의 추진과정

제 1 차 행정전산망사업의 우선업무 중 내무부 주관의 주민등록관리업무는 가장 규모가 크고 방대한 핵심사업이었다.¹⁾ 국가인력자원 정보의 효과적인 활용체제를

구축하고, 신속 정확한 주민등록 민원서비스를 제공하는 것을 목적으로 하는 본 사업은 금융망이나 공안망 등 다른 전산망과의 연계 활용에서도 선도적인 역할을 담당할 것으로 기대된다. 주민등록전산망사업은 전국민의 성명·주소 등 11개 분야 78개 항목을 종합 전산화하고 전국의 읍면동사무소와 유관부처를 온라인으로 연결하는 사업이다. 동 사업의 추진결과, 세대 및 주민등록표의 내용이 모두 컴퓨터에 입력 보관되고, 주민등록·정정·말소·전입·전출 등의 전산처리가 가능하게 되었다.

주민등록전산망의 운영체계는 다음과 같다. 각 읍면동사무소 사용자본부에 설치된 행정망용 컴퓨터에 입력된 주민등록 전산자료가 15개 시·도의 지역전산본부에 설치된 주전산기에 연결되어, 사용자본부에서 발생하는 모든 자료가 즉시 지역전산본부에 입력·보관된다. 지역전산본부의 주전산기는 내무부의 중앙전산본부에 연결되어 중앙전산본부가 전국단위의 자료를 색인 형태로 관리하고 있다.

주민등록전산망사업은 1985년 5월 행정전산망기본계획이 확정되면서 본격적으로 추진되었다. 1989년 6월에 전국민의 주민등록자료 5,200만건이 입력 완료되었다. 그후 1990년 경기지역에서 시범 운영된 후, 1991년 3월에 전국적으로 서비스가 실시되었다. 그러나 소프트웨어의 불안정성 문제로 데이콤과 내무부간에 시스템 인계·인수가 지연되어 1992년 말에 하드웨어가, 그리고 1993년 7월에 소프트웨어가 인계·인수되었다. 1995년 2월부터는 거주지와 관계없이 전국 어디서나 온라인으로 주민등록 등·초본 발급이 가능해졌고, 동년 5월부터는 주민등록 전출입이 통합관리되었다.

주민관리업무의 전산화를 위해 투입된 전산자원은 다른 우선업무에 비해 훨씬 많은데, 1995년 현재 주민등록전산망사업에는 대형 컴퓨터로는 IBM 9121(128MB)이 한 대, 그리고 중형 컴퓨터로는 주전산기 1호인 Tolerant(16MB)가 81대가 도입되었다. 이중 8대는 내무부에 나머지 73대는 서울, 부산 등 6대 도시와 경기,

1) 제 1 차 행정전산망사업(1987-1991)의 범위는 우선업무, 계획업무, 기존업무로 나뉘어 진다. 「우선업무」는 행정전산화 대상업무 중 관계부처의 수가 많아 업무 협조 및 자료의 공동이용 필요성이 높을 뿐 아니라, 전체 국민생활과 밀접한 관련이 있어 조기전산화가 필요한 업무로서 제 1 차 행정전산망사업의 핵심이다. 그 내용은 5개 기관 6개 업무로 주민등록관리(내무부), 부동산관리(내무부), 자동차관리(교통부), 통관관리(관세청), 고용관리(노동부), 경제통계업무(통계청) 등이다. 제 1, 2 차 행정전산망사업의 추진실적과 평가에 대한 자세한 논의는 서삼영(1995) 참고.

강원 등 9개 도에 배치되어 있다. 그런데 이러한 전산장비는 1988년부터 구입된 것으로서 본 논문 제 4 장에서 자세히 살펴보겠듯이 장비의 노후화문제가 중요한 정책문제로 대두되고 있어 조만간 전면적인 시스템교체가 불가피한 실정이다. 현재 대부분의 주전산기가 현재 생산이 중단된 주전산기 1호(Tolerant)이므로 향후 주전산기 2호(Ticom) 또는 3호로 대체될 것인데, 어느 기종으로 대체되든지 기종 대체시 많은 문제가 발생할 것으로 예상된다.

2. 주민등록DB 공동활용 실태와 문제점

〈표 1〉은 내무부가 관리하고 있는 주민등록DB의 공동활용 현황을 나타내고 있다. 현재 온라인으로 정기적으로 주민자료를 활용하는 기관은 내무부 국토정보센터와 외무부뿐이다. 내무부 국토정보센터는 전국민의 세대주/세대원주민 색인자료를 중앙으로부터 매일 1회 온라인으로 제공받고 있다. 외무부는 여권발급 업무를 위해 접수시 수시로 신청인의 인적사항(가족관계, 병역 등)을 시·도로부터 온라인으로 제공받고 있다.

경찰청, 통계청, 그리고 지방자치단체는 주민자료를 온라인이 아닌 일괄처리방식으로 제공받고 있다. 경찰청의 경우 신원관리업무를 위하여 만 17세 이상 개인의 기본인적사항을 내무부로부터 마그네틱 테이프(M/T: magnetic tape)로 제공받는데, 중앙(내무부 전산지도과)으로부터 년 2회, 지방으로부터 월 2회 제공받고 있다. 통계청은 인구통계관리를 위해 인구이동자료를 월 1회, 지방자치단체는 주

〈표 1〉 주민등록DB 공동활용 현황

기관명	자료명	활용업무	주기	제공기관	비고
내무부	전국민의 세대주/세대원주민 색인자	국토정보 센터	일 1회	중앙	온라인
외무부	신청인 인적사항	여권발급 전산망	접수시	시도	온라인
경찰청	만 17세자 이상 개인의 기본인적사항	신원관리	년 2회 월 1회	중앙 시도	M/T
통계청	인구이동자료	인구통계	월 1회	시도	M/T
지자체	세대주소자료	주민세 부과	년 2회	시도	디스크

자료 : 한국전산원(1995), p.102.

민세 부과를 위해 세대주소자료를 년 2회 시·도로부터 제공받고 있다.

주민등록 전산자료는 공동활용이 가능한 범위가 매우 넓다. 1994년 1월부터 1995년 10월까지 내무부가 경찰청, 국토정보센터, 국세청, 감사원 등의 기관에 정기·비정기적으로 자료를 제공한 실적은 총 50여 기관, 150여 회, 그리고 3억 7천만 건에 이른다.²⁾ 그러나 행정정보의 공동이용이 정책결정의 효율성을 높이고 대국민 서비스를 향상시키는 것을 목적으로 한다면, 궁극적으로 각 기관이 보유하고 있는 정보를 온라인, 실시간에 제공하여야 한다. 그러나 주민등록DB의 경우에 여러 기관으로부터의 자료제공요구를 현재 충분히 수용하지 못하고 있는 실정이다.

주민등록정보는 매우 많은 기관의 업무와 관련된다. 다음 <표 2>는 내무부가 1995년 3월에 조사한 자료로서, 주민등록정보를 필요로 하는 기관, 대상업무, 자료제공방식, 자료제공주기 등을 나타내고 있다. 공동활용목적을 보면 크게 두 가지인데, 하나는 업무의 간소·신속화와 민원서류·주민불편의 감소, 즉 정부의 행정비용 절감과 국민의 순응비용 감소이고, 다른 하나는 자료의 정확성·신뢰성 향상이다. 표를 보면 알 수 있듯이, 대부분의 기관이 주민등록정보를 필요로 하는 업무를 하고 있고, 그 범위도 정부기관, 공단, 은행 등 매우 다양하다. 그러나 이러한 기관들의 수요와 <표 1>에 나타난 현재 정기적으로 이루어지고 있는 주민등록DB의 타기관 공동활용 현황을 비교하여 보면 양자간에 엄청난 괴리가 있음을 알 수 있다.

한편, 부처별로 데이터베이스의 공동활용이 이루어지지 못하여 데이터베이스가 중복으로 개발되는 현상이 나타나고 있다. 예를 들어, 내무부의 주민등록DB의 경우 관세청, 통계청, 경찰청, 병무청, 보건복지부 등 다른 부처에서도 그와 유사한 데이터베이스가 개발되고 있다.

각 단위부처별로 주요 업무에 대한 전산시스템이 개별적으로 완료되어감에 따라 시스템간의 연계가 중요한 정책이슈로 등장하고 있다. 시스템간 정보연계는 원스톱(one-stop)·논스톱(non-stop) 민원처리서비스의 전제가 된다. 그러나 현재 시스템간 정보연계에 필요한 제도적 여건미비로 인하여 민원서비스의 개선이 어려움에 봉착하고 있다. 예를 들어 의료보험업무, 자동차등록업무 등 주민등록자료를 필요로 하는 민원업무 수행시 관련기관에서 주민전산자료를 직접 온라인방식으로 조회할 수 없기 때문에 민원인이 읍면동사무소를 방문하여 주민등록등본

2) 내무부 내부자료.

〈표 2〉 주민등록 전산자료 수요조사 현황

(내무부 조사자료, 1995.3.)

기관명	활용업무	정보연계방법	제공주기	공동활용목적
통일원	북한주민접촉 및 방북신청 관련업무	온라인	수시	민원업무의 간소화
	이산가족 관련업무	"	"	
	통일관련 자료지원업무	"	"	
	민원업무 등	"	"	
과학기술처	직원인사 관련업무	온라인	수시	신속한 업무처리
국가보훈처	국가유공자 및 보훈가족 신상변동사항 관리	전산파일	년 2회	민원인의 불편 해소
외무부	여권발급업무	온라인	상시	민원서류 감축
법무부	재소자 신상확인 및 교정 업무 직원인사 및 보수교육 관련업무	온라인 "	수시 "	업무의 간소화
교육부	대학수학능력시험 응시자 조회	전산파일	년 1회	신뢰성의 제고
통상산업부	공직자 재산등록사항 승강기검사자 및 관리자 관리	전산파일 "	년 1회 월 1회	신고서류 감축 업무 간소화
환경부	환경관련업체 인·허가 업무	온라인	수시	민원서류 감축
보건복지부	의료인 등 면허관리 영아사망 및 암환자 조사사업 지역주민 건강관리 사업 진료비 미수금 징수업무 적십자회비 징수업무 이산가족사업 보건의료분야 정책사업 의료보험 자격관리 국민연금 자격관리	전산파일 " 온라인 전산파일 " " " " 온라인 전산파일	년 4회 3-5년 주기 99년 이후 년 2회 년 1회 주 1회 년 2회 수시 월 2회	업무의 효율적 처리
노동부	직업훈련교사의 관리 산재보험업무 국가기술자격취득자 등록관리	전산파일 " 온라인	수시 10년 주기 수시	업무 간소화
건설교통부	자동차관리시스템 오류자료 정비 자동차등록 관리업무 선박운항관련 해난사고조사	전산파일 온라인 "	매분기 수시 "	자료의 정확성 유지 업무 간소화

〈표 2〉 계 속

(내무부 조사자료, 1995. 3.)

기관명	활용업무	정보연계방법	제공주기	공동활용목적
국세청	소득세 및 법인세 부과징수 업무	전산파일	월 1회	업무의 효율성 제고
관세청	관세 등 체납세 징수 업무	온라인	수시	신속한 체납세 처리
	관세법·외환관리법 등의 위반자 적발처리 업무	"	"	신속한 업무처리
병무청	예비군 자원관리 업무 제1국민역 자원관리	전산파일 "	월 2회 년 1회	행정절차의 간소화
농촌진흥청	공무원 인사관리업무 농어민후계자 등 관리업무	온라인 "	수시 "	신속한 업무처리
수산청	생산기술 및 소득개발 지도업무 채권관리업무	온라인 "	분기별 수시	신속한 업무처리
철도청	철도범죄수사조사 및 송치업무	전산파일	수시	업무처리 효율성 제고
한국주택 은행	주택청약 관련업무	전산파일	수시	민원서류 감축
한국전력 공사	1주택 다가구 전기요금 부과 업무 전기요금 고객관리 업무	전산파일 "	월 1회 수시	주민불편 해소 업무 간소화
공무원연금 관리공단	징수업무 급여관리 업무 주택사업 업무	전산파일 " "	년 1회 년 4회 년 1회	착오방지 업무 간소화 민원서류 감축
의료보험 관리공단	피보험대상자 자격요건 재확인 의료보호대상자 자격취득통보 기타징수금 징수대상자 거주지 확인 의료보험급여대상자 사후관리 피보험자 자격관리 및 의료보험 부담, 환수대상자 거주지 확인	전산파일 " " " " "	수시 년 1회 매분기 " 수시	민원편의도모 업무 간소화 " " "

자료 : 한국전산원(1995), pp. 139-140.

등 관련서류를 발급받아 담당기관에 제출하는 불편을 겪고 있다. 또한, 주민의 인적사항에 대한 변동이 주민정보를 필요로 하는 타 기관의 업무에 적시에 반영되지 않아 행정의 비효율성이 나타나고 있다. 자동차세 부과시 현주소 오류로 우편물이 다수 반송되어, 이를 처리하기 위한 업무가 가중되고 있다.³⁾

III. 理論的 틀의 摸索

1. 정책집행론의 기준 이론 검토

지금까지의 정책집행에 관한 연구는 크게 두 가지 접근방법으로 대별될 수 있다. 즉, 정책집행을 일정한 정책목표의 달성을 위한 수단적 행위로 파악하는 하향적(Top-Down) 접근방법과 정책집행을 참여자들 사이의 상호작용의 결과로 이해하는 상향적(Bottom-Up) 접근방법이다. 하향적 접근방법에는 Van Meter & Van Horn(1975), Sabatier & Mazmanian(1979, 1980) 등의 연구가 있다. 하향적 접근방법에서는 다음의 세 가지 요소를 고려한다.

- ① 집행자 및 대상집단의 행위가 중앙의 정책결정과 어느 정도 부합하는가?
- ② 당초의 정책목표가 어느 정도 달성되었는가?
- ③ 정책산출과 결과에 영향을 주는 요소가 무엇인가?

본 항에서는 Sabatier & Mazmanian(1979, 1980)의 연구를 중심으로 하향적 접근방법에 대하여 살펴보겠다. Sabatier & Mazmanian(1980)에 의하면 집행이란 법을 수행하는 과정이며, 따라서 집행분석은 법적 목적의 달성에 영향을 주는 요인들을 확인하는 것이다. 이러한 요인들은 집행과정의 각 단계에 영향을 주는 독립변수로서 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

첫째, 문제해결의 용이성으로 이에는 적절한 기술적 이론 및 기술의 이용가능성, 대상집단 행태의 다양성, 대상집단이 전체 인구에서 차지하는 비율, 행태변화의 요구정도 등의 네 가지 요소를 포함한다. 둘째, 집행에 대한 법령의 구조화 능력으로서 여기에는 명백하고 일관성 있는 목표, 적절한 인과이론의 적용, 재정 자원, 집행기관의 계층적 통합, 집행기관의 결정규칙, 집행관료들의 충원방식, 외부자의 공식적 참여 등이 포함된다. 셋째, 집행에 영향을 미치는 비법률적 변수들로 여기에는 사회경제적 상황, 문제에 대한 대중매체의 관심, 대중의 지지, 이익집단의 태도와 통치기관의 후원, 집행관료의 혼신과 리더쉽이 포함된다.

3) 한국전산원(1995), p. 105.

Sabatier & Mazmanian(1979)는 성공적 집행을 위한 요건을 (1) 적절한 인파이론, (2) 분명하고 일관된 목표, (3) 협신적이고 숙련된 관료집단, (4) 통치자와 이익집단의 지지, (5) 정치적 지지나 인파이론을 해치지 않는 사회, 경제적 환경의 안정성 등으로 요약하였다.

이러한 하향적 접근방법에 대해 상향적 접근방법의 시각에서 비판이 가해지고 있다.⁴⁾ 첫째, 하향적 접근방법은 중앙 정책결정자의 관점만을 고려하여 다른 참여자를 무시하는 경향이 있다. 이런 방법론에서는 정책결정자만이 중요한 행위자이며, 다른 참여자들은 기본적으로 장애물이라는 생각을 갖는다. 둘째, 주도적인 정책이나 집행기관이 없고, 다수의 정부기관과 행위자들이 존재하는 상황에서는 활용이 어렵다. 셋째, 집행관료들과 대상집단이 정책집행을 회피하기 위하여, 그리고 자신들의 목적에 맞추어 본래의 정책목표나 내용을 왜곡·전환시키기 위하여 사용하는 여러 가지 전략들을 무시하거나 과소평가하게 된다.

상향적 접근방법은 하향적 접근방법과는 달리 기본적으로 일선집행기관의 집행 담당자(street level bureaucrats)의 행동을 출발점으로 하며, 집행활동이란 문제의 상황에 대응하여 일어나는 것으로 본다. 목표지향적(goal-oriented)인 하향적 접근방법과는 달리 문제지향적(problem-oriented)인 상향적 접근방법은 문제발생지점에서 가장 가까운 곳에 위치하고 있는 일선관료가 그 문제해결에 필요한 정책수단이나 지식을 가장 많이 확보하고 있다는 인식을 갖는다. 이러한 상향적 접근방법에 속하는 연구로는 일선관료의 재량을 중시한 Lipsky(1976), 적응적 집행(mutual adaptation)의 중요성을 강조한 Berman(1978), Hjern & Hull(1982), 그리고 Elmore(1979-80) 등이 있다.

하향적 접근에 의한 집행연구가 조직의 상위계층, 즉, 정책결정자의 시각을 강조하는 데 비해 상향적 접근은 집행이 실제로 이루어지는 최하위단계에 논의의 초점을 맞춘다. 즉, 하향적 접근은 어떤 사람이 정책결정권한에 가까이 있으면 있을수록 정책집행단계에서의 영향력도 커지고, 집행자에 대한 계층제적 통제메커니즘의 고안 및 실행이 문제해결에서 중요함을 강조한다. 그러나 상향적 접근은 어떤 사람이 문제의 근원(the source of the problem)에 더 가까이 있을수록 문제해결을 위한 영향력이 커지고, 복잡한 체계의 문제해결능력은 계층제적 통제가 아니라 문제해결에 가장 근접한 일선행정가의 재량의 원활한 활용에 있다고 본다.

4) Sabatier(1986), pp. 30-31.

상향적 접근에서는 특히 조직내 공식적 권위(상급자의 법적 권한)와 비공식적 권위(하급자의 전문성)간의 상호성(reciprocity), 계층적 통제가 복잡성과 거부점(veto points)을 증대시켜 문제해결을 어렵게 한다는 점, 집행에의 방해물 또는 필요악이 아닌 문제해결을 용이하게 하는 적응기제로서의 재량, 그리고 지역적 집행사업에 있어서 필수적 전제조건이 되는 이익집단간 연합 및 협상 등의 개념을 강조한다.

오늘날 공공정책연구에 있어서 새로운 관심과 주목을 끌고 있는 분야는 조직간 관계(interorganizational relations)가 정책형성과 집행에 미치는 영향과 그 메카니즘을 연구하는 분야이다.⁵⁾ 이는 기존의 이론이 암묵적으로 가정하는 조직내 과정(intraorganizational process)의 결과로 정책이 결정되고 집행된다는 입장과는 근본적인 차이가 있는 시각이다.

이러한 연구는 스칸디나비아 반도의 국가를 비롯한 많은 선진국에서 나타나고 있는 구조적인 문제인 ‘통치불능의 위기(crisis of ungovernability)’, ‘정책실패(policy failures)’의 원인을 규명하는 과정에서 대두되었다. 조직간 연구에서는 정책실패의 원인을 정부의 정책결정이나 집행과정에서 참여하고 있는 다양한 공·사 기관의 복잡한 상호관계에서 찾고자 한다. 한 조직의 문제해결능력은 당해 조직뿐만 아니라 관련기관의 선택과 결정에 의존하게 되며, 문제해결의 여부는 제반 조직들간의 관계에 의해 영향을 받게 된다는 점이 중시된다.

기존의 정책연구는 단일의 통합된 행위자(a single unified actor)의 존재를 전제로 하고 있다. 이는 조직간 정책결정이 내포하고 있는 다원주의적 특성과는 전적으로 상반된 것이며, 조직내 정책결정에 관한 설명에서도 한계를 지니고 있다. 왜냐하면 조직간 정책결정에 있어서는 상호독립적인 행위자의 다원성이 존재하며, 이같은 다원성은 그 정도만 다를뿐이지 조직내 정책결정에서도 어느 정도 존재하기 때문이다. 따라서 일련의 정책과정은 단일의 통합된 행위자에 의한 선택과정이 아니라 서로 다른 이해와 목표를 갖고 상이한 전략을 구사하는 다수 행위자들에 의한 상호작용으로 이해되어야 한다.

2. 본 연구의 설명틀

이상에서 우리는 하향적 접근방법, 상향적 접근방법, 그리고 조직간 정책이론의 주요내용과 특징을 개괄하였다. 행정전산망사업에서 행정정보 공동활용이 부

5) Scharpf(1978), pp. 345-370.

진한 원인을 고찰하고자 하는 본 연구에서는 하향적 접근방법과 조직간 정책이론의 틀을 이용하고자 한다.

우선, 하향적 접근방법을 택하고자 하는 이유를 살펴보자. 본격적인 국가기간 전산망사업은 1983년 12월 국가기간전산망계획(안)이 수립되면서 시작되었다. 국가적인 차원에서 종합적으로 전산화사업이 추진되면 중복투자를 피하고 정보의 공동활용도 가능하게 되어 효율적인 전산화가 이루어질 것이라는 최고정책결정자의 정책의도가 국가기간전산망사업을 추진하게 된 주요한 동인이였다. 이러한 맥락에서 추진된 행정전산망사업은 하향적인 성격이 강하게 작용하였으며, 중앙정부에 의한 정책결정과 함께 집행이 시발되었다.

하향적인 접근방법에 따라 주민등록전산자료의 공동활용 부진의 원인으로서 ① 명확하고 일관된 정책목표의 부재 등 추진계획상의 문제, ② 법령상의 문제, ③ 기술적인 요인, ④ 집행기관의 인력과 재원의 부족, ⑤ 집행담당자의 전문성 부족과 왜곡된 태도의 문제, ⑥ 불리한 집행환경으로서 최고정책결정권자 및 정보 이용기관의 적극적인 정책지지의 부족 등을 중심으로 고찰하도록 하겠다.

다음으로, 조직간 정책이론의 틀을 사용하고자 하는 이유는 본 연구의 분석대상이 되고 있는 행정정보화정책은 각기 상이한 이해관계를 가진 다수의 기관이 관여한다. 우선 정부내에서는 지원기관으로서 총무처, 정보통신부, 재정경제원 등이 있고, 주관기관으로서 내무부가 있다. 그리고 이용기관으로서 국세청, 재정경제원, 외무부 등을 비롯한 다수의 기관이 있다. 또한 한국전산원, 데이콤과 같은 전문기관도 포함되어 있다. 이들 기관간에 나타나는 관계의 양상은 매우 복잡하게 나타난다. 따라서 조직간 정책이론의 접근방법에 따라 정책집행의 문제점의 원인을 추진체계상의 문제와 부처간 갈등에 대한 총괄조정기구의 기능과 역할의 한계를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

IV. 住民登録DB 共同活用 不振의 原因 分析

1. 하향적(Top-Down) 접근방법에서 본 주민등록DB 공동이용 부진의 원인

(1) 추진계획상의 문제: 명확하고 일관된 정책목표의 부재

주민등록DB의 정보공동이용이 원활히 이루어지지 못하는 이유는 행정전산망사업 나아가서 국가기간전산망사업의 기본계획의 비일관성, 불명확성에 기인한다. 앞서도 언급하였듯이 정부는 행정정보의 공동활용을 제 1, 2 차 행정전산망기본계

획, 그리고 수정계획에서 지속적으로 중요한 정책목표로 규정하고 있다. 그러나 보다 자세히 들여다 보면 과연 그러한 목표가 다른 정책목표들과 양립 가능한 목표인지, 그리고 정부가 이를 얼마나 충실히 이행하고자 실제로 노력하였는지가 의문시된다.

먼저 제1차 행정전산망사업의 경우에는 부처간 행정정보의 공동이용 이외에도 전국단위의 행정전산망의 구축, 정보산업부문의 수요창출을 통한 국내 정보산업 육성 등의 정책목표가 있었다. 제1차 행정전산망사업의 경우에는 이러한 정책목표가 행정정보의 공동이용보다 우선시되었다고 판단된다.

첫째, 6대 우선업무의 전산시스템 구축에 급급하여 부처별, 단위업무별로 전산화가 진행되었고 정보의 공동이용은 크게 염두에 두지 않았다. 물론 개별 전산시스템의 구축은 정보의 공동이용을 위한 전제조건이 된다. 그러나 이것이 곧 정보의 공동이용을 보장하는 것은 아니다. 이는 개별 기관별로는 전산화가 상당히 진척되었음에도 불구하고 전산화가 각 기관별로 독자적으로 추진되어 정보의 공동 이용이 이루어지지 못하는 의료보험전산망의 경우를 보면 잘 알 수 있다.

둘째, 국내 정보산업육성의 목표가 중시되어 정보공동이용정책이 희생되었다고 판단된다. S/W는 물론 모든 컴퓨터 기기를 소·중·대형화할 것 없이 거의 전적으로 외국산, 외국기술에 의존하던 당시 상황의 심각성을 인식하여, 정부는 행정전산망사업사업에서 발생하는 전산수요를 국내 정보산업의 육성과 연계시키고자 하였다. 즉, 6대 우선업무의 개발을 국내기술과 국내장비만을 사용하여 추진하도록 하였다. 이 결과 각종 표준 다기능사무기기의 개발·보급, 국내 S/W 산업의 성장 기반 구축 및 중형급 컴퓨터 개발기술의 확보가 가능하게 되었다. 특히 국산 중형 컴퓨터인 주전산기 1호의 개발이 가장 큰 성과로 꼽혀지고 있다.⁶⁾ 이러한 과정에서 행정전산망사업의 관계자들은 국산 컴퓨터의 개발 및 성능향상에 주로 관심을 보였을 뿐 행정정보의 공동이용 측면은 중요한 정책이슈가 되지 못하였다.

그리고 제2차 행정전산망 사업계획 및 수정계획을 보면 정부는 1차사업에 비하여 행정정보의 공동활용체계의 구현에 높은 관심이 있는 것처럼 보인다. 즉, 내무부의 주민관리업무 등 제1차 사업의 6개 우선업무와 각 부처에서 개발·운영하고 있는 기존업무를 대상으로 관련기관 및 공공기관간에 정보를 상호 공동활용하고, 민간기관에도 필요 정보를 제공할 수 있도록 하고 있다. 그러나 이러한 정책의 기본방향은 계획서에 강조되고 있으나 실천적 방안에 대해서는 별다른 언

6) 서삼영(1995).

급이나 방침이 제시되고 있지 않다.⁷⁾ 지금까지 행정전산망사업에서 행정정보 공동이용정책은 그 실현수단이 완전히 갖추어지지 않은 상징적 정책(symbolic policy)의 차원에 있었다고 판단된다.⁸⁾

(2) 법령상의 문제

주민등록DB에 포함되는 개인신상정보는 보안성이 특히 강조되는 정보로서 「공공기관의 개인정보보호에 관한 법률」(이하 개인정보보호법)의 적용을 받게 된다. 개인정보보호법에서는 본인이나 이해관계가 있는 사람에게만 정보를 공개하도록 규정하고 있다. 즉 일반적인 경우에는 정보공개를 막고 예외적인 경우에 한하여 정보공개를 하도록 규정하며(제10조), 개인정보의 변경, 말소, 불법유출로 개인의 인권이 침해된 경우 최고 10년의 형벌을 부과하도록 규정하고 있다(제23조).

반면, 최근(1996년 11월 30일) 국회를 통과한 「정보공개법」⁹⁾과 금년부터 시행되고 있는 「정보화촉진기본법」에서는 원칙적인 정보의 공개와 공동활용을 규정하고 있다. 정보공개와 사생활보호는 동전의 양면과 같이 언제나 동시에 고려되어야 하는 문제이기는 하나 각기 다른 목적을 추구하는 정책이다. 공공적 목적을 갖는 한도내에서 자료제공을 해야 한다고 할 때, 어디까지 보호하고 어디까지 공개해야 하는가는 항상 어려운 판단의 문제이다.¹⁰⁾ 주민등록DB와 관련된 이러한

7) 오석홍(1994), p. 84.

8) 상징적 정책은 이를 집행에 옮겨 정책목표를 달성하기 보다는 특정한 목표를 보유하고 있다는 사실 자체에 목적을 두고 있는 정책이다. 즉 정책목표를 상징적으로 결정하거나, 정책목표와 더불어 정책수단까지도 상징적인 의미만을 지니고 있어서 정책집행이 필요없거나, 또는 현재에 집행을 하려는 의지가 있는 것이 아니라 장래에 집행하는 것이 바람직하기 때문에 이를 집행할 수 있는 방향으로 노력하려는 의지를 표명하는 정책을 의미한다. 정정길(1989), pp. 464-465.

9) 1994년 12월 21일 세종문화회관 대회의실에서 열린 공청회시 동 법의 정부시안에는 모든 정보의 공개를 원칙으로 하나 각국의 공통된 입법례처럼 일정한 범위의 정보에 대해서는 예외적으로 비공개할 수 있도록 하였다. 비공개의 조건에 대하여 동 시안은 국익에 관한 정보, 공익에 관한 정보 또는 개인의 사적비밀이나 법인의 영업활동과 관련된 사항 등 아홉 개 항목을 열거하고 있다(정보공개 법안 제3조, 제4조, 제7조 등). 그러나 1996년 11월 30일 국회를 통과한 동 법에서는 정보공개 제한범위를 다른 법령이 비밀로 규정한 정보 등 여덟 개 항목으로 줄었다.

10) 이의 근본적인 원인은 보호되어야 할 개인정보의 범위, 즉 privacy권의 내용이 무엇인지가 불분명하며, 법적으로 규정되어 있지 않다는 점에 있다. 개인정보보

판단은 현재 내무부의 주민과가 담당하고 있다.¹¹⁾

그러나 타 기관에 제공가능한 주민DB의 범위와 개인정보의 유출로 인한 책임 소재가 법적으로 명확히 규정되지 않는 한 내무부 주민과가 사생활보호 침해에 따른 책임부담을 무릅쓰고 타 기관에게 적극적으로 자료를 제공하지는 않을 것이다. 우리나라에서도 민주화의 과정을 통하여 개인의 권리보호가 향상되는 추세이므로, 제공DB의 범위와 책임소재가 명확히 규정되지 않으면 관계공무원들이 정보의 제공을 꺼릴 것이다. 실제로 내무부 관련공무원들은 주민DB제공의 어려움의 원인으로서 법적 근거의 미비점을 중대한 제약요소로 들고 있다.

(3) 기술적인 요인

내무부 주민등록관리 전산시스템의 구축은 당초 계획인 1991년 3월보다 늦어졌고, 거주지무관 서비스 역시 1993년 3월부터 시행될 예정이었으나 1995년 2월에 서야 실시되었다. 또한 전산망구축에 소요된 재원도 당초 예산액을 훨씬 초과한 액수였다. 그러나 시스템 구축의 측면에서 외형적으로는 성공적이라고 평가된다. 그러나 과연 정보의 공동이용이라는 관점에서도 성공적이라고 할 수 있을 것인가?

무엇인지도 불분명하며, 법적으로 규정되어 있지 않다는 점에 있다. 개인정보보호법에 따르면 개인정보를 “생존하는 개인에 관한 정보로서 당해 정보에 포함되어 있는 성명, 주민등록번호 등의 사항에 의하여 당해 개인을 식별할 수 있는 정보(당해 정보만으로 특정 개인을 식별할 수 없더라도 다른 정보와 용이하게 결합하여 식별할 수 있는 것을 포함한다)”라고 한다 (제2조의 2). 개인을 식별할 수 있는 정보는 무척 포괄적인 개념으로서 극단적으로는 모든 개인정보는 보호되어야 한다는 것으로 해석될 수도 있다. 이 경우 개인정보의 공동활용은 불가능해진다. 그리고 정보의 공동이용에 있어 주의하여야 할 사항은 이와같은 서구식의 개인정보의 정의는 우리나라만의 고유한 정서 등으로 말미암아 우리나라의 현실에 적합하지 않을 수 있으므로 우리의 현실에 적합한 개인정보보호의 기준이 시급히 마련되어야 한다는 것이다. 또한 정보공개와 개인정보보호라는 상충적인 목적을 동시에 달성하기 위해서 종래의 소극적 privacy권의 개념이 아닌, 자기의 정보가 언제 어디에서 이용되고 있는지를 통지받을 수 있는 적극적 privacy권의 개념이 최근 학계에서 대두되고 있는 바 이러한 개념이 하루 속히 법적으로 제도화되어야 한다.

11) 주민등록법은 “주민등록표화일 등 주민등록 전산자료를 이용 또는 활용하고자 하는 자는 관계 중앙행정기관의 장의 심사를 거쳐 내무부장관의 승인을 얻어야 한다”고 규정하고 있으며(제18조의 2), 동 법 시행령에서 심사기준을 제시하고 있다(제45조의 2).

내무부의 주민등록DB는 앞서 살펴본 바와 같이 아직 타 부처에 온라인, 실시간(on-line, real time)으로 접속이 이루어지지 못하고 있다. 이의 원인으로서 내무부 관련공무원들은 주전산기의 용량부족을 가장 먼저 꼽고 있다. 내무부 주민전산망에는 주전산기 1호인 Tolerant가 이용되고 있다. 그러나 이 주전산기 1호는 접속가능한 단말기가 90여대에 불과할 정도로 외국산 컴퓨터에 비해 용량이 부족하여 주민등록DB의 공동이용에 장애요인이 되고 있다.¹²⁾ 기존의 시·도 및 시·군·구 등의 지방자치단체에 연결된 단말기를 제외하면 주민DB를 필요로 하는 수 많은 기관의 요구에 대응하기에 미흡하다. 따라서 더욱 더 큰 용량을 갖는 주전산기로의 대체가 불가피하다.

그러나 주전산기 1호는 현재 생산이 중단된 상태이고, 새로이 개발된 주전산기 2, 3호는 제 1 호와는 호환성이 없기 때문에 upgrade가 어렵다. IBM 등의 컴퓨터의 경우에는 family의 개념을 갖기 때문에 성능과 용량이 작은 것을 사용하다가 큰 것으로 upgrade가 가능하다.¹³⁾ 그러나 Tolerant와 주전산기 2, 3호는 호환성이 없고 심지어 같은 기종이라도, 삼성, 현대, LG, 대우에서 조립한 주전산기 간에

12) 이러한 주전산기의 용량부족의 문제는 다음과 같은 전자신문의 기사내용이 잘 나타내주고 있다. “… 행정전산망 1단계사업 중 하나인 자동차등록관리업무가 자동차 보급 대수의 폭발적인 증가로 내년 말경에는 주전산기 용량포화현상이 발생하여 자동차 관련 행정업무의 효율적인 운영에 차질이 빚어질 것으로 예상되고 있다. … 이는 호스트컴퓨터인 국산주전산기 1호(톨리런트제 532기종)의 성능이 주전산기 2호(타이컴)나 주전산기 3호보다 매우 열악해 자동차보급대수의 폭발적인 증가추세를 제대로 따라가기 힘들다는 지적이다. … 제다가 내년 말이면 시스템 노후화현상까지 발생하여 단말기 증설이 더욱 어려워지고 시스템 성능저하로 인한 행정업무의 생산성이 크게 떨어질 것으로 보인다. 이같은 사태를 방지하기 위해선 주전산기를 추가로 증설해야 하지만 이미 주전산기 1호가 단종된 상태이기 때문에 동일기종으로의 증설은 불가능한 실정이다. …” (전자신문, 1995. 8. 3. 참조) 이 기사가 보여주듯이 주전산기 1호의 수용 능력은 크게 부족한 실정이다. 그러나 같은 주전산기 1호를 사용하는 주민등록관리업무보다 자동차등록관리업무의 주전산기 용량포화현상이 먼저 나타나는 이유는 자동차등록관리업무의 경우 기하급수적으로 늘어나는 자동차 보급 및 이에 따른 자동차등록업무를 모두 감당해야 하지만, 주민등록관리업무는 기존의 주민등록DB만을 관리할 뿐, 다른 기관에의 단말기 접속을 통한 자료제공을 하지 않기 때문이다.

13) IBM기종을 사용하는 은행망은 1000-2000여대의 단말기를 접속할 수 있다. 따라서 각 은행은 전국의 수 많은 지점, 자동현금지급기 등을 큰 무리 없이 접속시킬 수 있다.

호환성이 손쉽게 이루어지지 못하고 있다.

구축된 자료의 측면에서도 문제는 지속된다. 내무부의 주민DB는 가족, 학력, 병역, 상훈, 교육훈련 등 78개 항목의 자료를 포함한다. 이때 각 기관이 필요로 하는 자료항목(data segment)은 각 기관마다 다르다. 그러나 각 기관이 필요로 하는 항목을 온라인, 실시간에 접속할 수 있게 하려면, 각 항목이 DB로 구축되어 필요한 항목만 검색이 가능하도록 되어야 한다. 그러나 현재의 주민등록시스템에서는 각 개인의 주민등록번호에 개인의 모든 정보가 저장되어 있는 file의 형태로 되어 있기 때문에 필요한 항목에 대해서만 정보를 온라인으로 제공하기 어려운 실정이다.

또한, DB의 완전성(integrity), 무결성(correctness) 측면에서도 문제가 제기되고 있다. 현재 주민등록원본은 읍·면·동에 있고, 시·도나 본부의 Host DB에 변경사항이 갱신(update)되고 있다. 그런데 이러한 갱신과정에서 회선불량 또는 단절(system down) 등으로 읍·면·동의 원본과 Host DB의 내용이 달라질 수 있다. 즉, 자동갱신이 되지 않아 읍·면·동의 DB원본과 시·도의 DB의 내용이 불일치할 가능성이 매우 높다. 이러한 요인으로 말미암아 1992년 당시 내무부는 데이콤이 개발한 주민등록관리 전산시스템의 인수를 수차 미루었다.¹⁴⁾

(4) 집행기관의 인력 및 재원의 부족

주민등록DB에 관련된 전산업무는 현재 내무부 지방세제국 전산지도과에서 담당하고 있다. 그러나 이곳은 행정정보 공동이용을 전담하는 조직이 아니며, 인력도 15명에 불과하다. 그 중 7명은 내무부 자체전산망사업(전산관리담당계)에 투입되며, 행정전산망사업(행정망운영담당계)에는 8명이 투입되고 있다. 내무부 내부에서 주민등록관리업무를 단순히 지방행정의 일환으로만 여기고 있고, 전산지도과의 행정망운영담당계의 8명이 주민정보를 요구하는 수 많은 기관의 요구를 담당한다는 현실적인 제약조건을 고려한다면, 주민DB가 이용을 원하는 타 기관에게 충분히 제공될 수 없다는 사실은 극히 당연한 일이다.

앞서 내무부 주민등록DB의 온라인, 실시간 제공을 저해하는 요인으로서 주전산기의 용량부족을 들었다. 현재 주민관리업무에 사용되는 주전산기 1호는 단종된 상태이며, 주전산기 2, 3호로의 부분 대체에도 비호환성의 문제가 발생하므로 온라인 실시간 접속을 위해서는 예산을 투입하여 새로운 기종으로의 전면적인 대체가 필요하다. 주전산기를 대체하면 이에 관련된 S/W를 모두 새로 개발하여야

14) 전자신문, 1992. 5. 11., 1992. 5. 13. 참조.

한다. 이는 막대한 비용이 소요되는 일이다. 한 대에 수 억원을 흐가하는 주전산기를 전부 교체하고, 그리고 그에 따른 새로운 S/W를 개발하는 데에는 천억원대 이상의 자금이 소요된다.¹⁵⁾ 그러나 계획보다도 더 많은 비용을 투입하면서 겨우 시스템을 완성해 놓은 이 시점에서, 그리고 선투자 후정산의 재원조달방법이 없어진 현재에, 내무부의 행정전산망 관계자들은 부처 내부에서도 예산의 확보를 요구하기 어렵고, 또한 내무부 차원에서도 재정경제원에 예산을 요구하기 어려운 실정이다.

이처럼 예산의 부족 때문에 정보공동이용이 지연된다고는 할 수 있지만 정보공동이용정책을 위해 무조건 예산이 많이 투입되어야 한다고는 할 수 없다. 정부예산에서 경상비를 제외하고 나면 실질적으로 사업을 추진할 수 있는 재원의 규모는 매우 제한적이다. 다른 사업도 산적한 마당에 행정전산망사업과 정보공동이용정책에만 관심을 기울일 수는 없기 때문이다. 따라서 전산화관련예산의 적정성 여부는 외국과의 비교에 의하여 개괄적으로 파악할 수 밖에 없다. 그러나 우리나라의 경우 선진외국의 경우에 비하여 전산화관련 예산의 규모가 매우 제한적이다. 해마다 정보화, 전산화 예산이 다른 사업 예산에 비하여 높은 증가율을 보이고는 있으나 그 절대액이 크지 않으며, 선진국의 행정정보화예산은 일반예산의 1% 이상을 상회하고 있으나 1995년도 현재 우리나라는 0.35%에 불과한 실정이다.

(5) 집행담당자의 전문성 부족과 왜곡된 태도

행정정보의 공동이용 및 그 효과의 극대화를 위해서는 집행담당 공무원이 행정정보화에 필요한 지식과 전문성을 가져야 한다. 그러나 다음의 세 가지 문제점들로 인하여 현실적인 어려움에 직면해 있다.¹⁶⁾ 첫째, 정책결정의 지위에 있는 고위공무원의 정보화 마인드가 부족하다. 정보화나 정보의 공동이용에 대한 기본적인 이해나 중요성에 관한 인식이 높지 않은 상급자들은 정보화를 지원해 주기보다는 오히려 전산직공무원들의 전문적인 견해나 주장에 대해서 일종의 저항감을 갖게 된다.

둘째, 전산화 대상업무의 담당자가 전산 및 컴퓨터에 대한 지식이 부족한 실정이다. 이들 담당자 중 상위직급에 있는 사람들은 대개 일반행정직 공무원들인데

15) 주전산기 1호의 가격은 대당 1.5억원, 주전산기 2호의 가격은 대당 2.5-6억원이다. 총무처(1995), p. 100.

16) 김종환(1990), pp. 78-81.

만일 이들이 전산에 대하여 거의 알지 못할 경우 업무의 전산화를 전적으로 하위직에 있는 전산직공무원에게 의지해야 한다. 그러나 양자간의 의사소통의 어려움, 업무이해의 상이성, 상호협조의 부진 등으로 행정전산화와 행정정보의 공동 이용은 대단히 어려워진다. 일반행정관료들은 전산업무를 행정영역과 구별되는 기술영역으로 보며, 기술영역을 하위영역으로 비하하는 경향이 있다. 또는 반대로 전산영역을 다른 사람들이 쉽게 도달할 수 없는 전문영역으로 간주하여 전산전문요원들에 대해 경외심을 갖기도 하지만 전반적으로 전산업무에 대해 무관심한 경향을 갖는다.¹⁷⁾

셋째, 전산담당자가 대상업무와 관련된 일반행정에 대하여도 상당한 지식을 가지고 있어야 한다. 전산담당공무원이 대상업무에 대한 업무분석능력이 없는 경우 이들이 개발한 프로그램의 적실성이 떨어지며, 오류가 많이 발생한다. 전산요원들은 지나치게 기술지향적인 전산화를 추진하는 경향이 있으며, 일반적으로 사용자의 참여(user involvement)나 사용자의 요구(user need)의 반영에는 무관심하므로 애써 구축한 전산망이 실제 업무수행에는 큰 도움을 주지 못하는 상황이 종종 발생하고 있다.

이와 같이 행정정보 공동이용이 부진한 원인 중 하나로 행정전산화에 대한 조직구성원의 소극적 수용태세 및 인식부족의 문제, 그리고 전산화사업의 실질적 추진과정에 전문지식을 갖춘 집행참여자가 적다는 점이 지적되고 있다. 또한, 행정전산망관련 담당인력의 짙은 교체와 현행의 낮은 보수로 말미암아 전산전문 우수인력을 확보하기 어려우며, 민간기업으로의 이직으로 인해 전산화정책의 효율적인 집행 및 지속적인 보완, 발전에 장애가 되고 있다.

관료조직내에서는 흔히 「정보=힘(power)」이라는 믿음이 지배하고 있다. 정보를 관리하고 통제하는 기관이나 개인은 이를 필요로 하는 기관이나 개인에게 권력을 행사할 수 있기 때문이다. 정보가 권력의 원천으로 작용할 가능성이 대단히 크기 때문에 이를 독점하려는 성향이 강하게 나타나게 되고 그 결과 정보의 공동이용이 저해된다.¹⁸⁾ 행정정보의 공동이용은 권력의 이동을 수반하므로 행정정보의 제공과정에서 부처간에는 보이지 않는 파워게임이 일어나게 된다. 만일 정보의 제공, 교환, 유통이 자신이나 자신의 조직에게 이득이 된다는 인식이 없다면 정보

17) 김완식 · 이윤식 · 유평준(1992), p. 156.

18) Wolf는 정부실패(Government failure)의 한 원인으로서 관료들이 어폐한 정보를 습득하고, 이를 다른 부처가 모르게 통제하려는 행태를 들고 있다. Wolf(1979), pp. 122-123.

를 소유한 기관은 자신의 정보를 제공하려 하지 않을 것이다. 이러한 경우에 정보공동이용정책을 통해 달성하고자 하는 네트워크 외부효과(network externality)를 충분히 달성하기 어려워진다. 이러한 문제를 치유하기 위해서는 흔히 도덕적 설득(moral persuasion), 강제(coercion), 유인의 제공 등의 방법이 제시된다. 그러나 정보를 갖고 있는 부서가 얼마나 진실하게 정보를 제공하는지를 다른 부서는 알기 힘든 정보의 비대칭성(information asymmetry)의 문제가 발생하므로 강제적 방법은 활용이 어려우며, 유인의 제공이 가장 효과적이다. 강제적 방법은 나쁜 정보가 좋은 정보를 구축하게 되는 소위 정보의 그레샴의 법칙을 초래하기 때문이다.

주민등록DB의 경우에 내무부 관료들은 주민정보를 타 기관에게 제공할 현실적인 유인이 거의 없다. 내무부는 주민등록DB를 통하여 크게 세 가지의 목표를 달성하고자 한다. 첫째, 주민원부관리, 둘째, 거주지무관서비스의 실현, 그리고 셋째, 타 부처에 대한 정책자료의 제공이 그것이다. 그런데, 첫째와 둘째의 업무는 내무부의 내부적인 업무인 반면에 셋째는 기본적으로 다른 부처에 대한 서비스업무이다. 내무부의 입장에서는 우선 첫째와 둘째 목표를 잘 수행하는 것이 당면과제이다. 그러나 지금까지의 행정전산망사업과정에서 첫째와 둘째의 목표를 달성하는 데에도 많은 어려움이 있었고, 이 목표들을 이미 완벽하게 달성했다고도 할 수 없다. 따라서 세번째의 목표는 우선순위에 있어서 당연히 밀리게 된다.

그리고 첫째와 둘째의 목표가 완벽하게 달성되었다고 하더라도 내무부가 정보의 제공이라는 세번째의 목표를 위해 자발적으로 노력할지는 의문이다. 내무부 관료들은 그들이 애써 개발해 놓은 주민등록DB를 그들의 소유물로 여기고 있으므로, 이를 타 기관에게 제공하기를 꺼리게 된다. 또한, 타 기관에 주민정보를 제공하는 과정이나 타 기관이 이를 이용하는 과정에서 만일 개인정보의 유출로 개인의 사생활이 침해되는 경우에 이에 따른 책임은 주민DB의 관리책임을 담당하고 있는 내무부가 지게되므로 더 더욱 정보제공을 기피하게 된다. 주민등록법의 개정을 통하여 내무부는 타 기관에게 주민DB를 제공할 경우에 수수료를 받기는 하지만 이 수수료가 내무부로 귀속되지 않고 자료가 제공된 지방자치단체로 귀속된다.¹⁹⁾ 따라서 각 기관이 원하는 만큼의 정보가 충분히 제공되지 못하게 된다.

이러한 현상을 경제학의 외부성 개념으로 설명할 수 있다. 정보의 제공이나 공

19) 주민등록법 제4조 및 시행규칙 제9조, 제10조의 2

동이용은 긍정적인 외부성(positive externality)을 갖기 때문에 사회 전체적인 관점에서는 사회적 한계편익과 사회적 한계비용이 일치하는 점에서 공급되는 것이 바람직하다. 그러나 내무부는 정보의 제공에 따르는 한계편익에 사회적 편익을 고려하지 않게 되므로 정보의 공급은 부처별 한계비용과 한계편익이 일치하는 수준에서 공급되어 최적수준에 미달하게 되고, 네트워크 외부효과가 충분히 발휘되기 어렵게 된다.

(6) 불리한 정책집행환경: 대통령과 수혜집단의 소극적 정책지지

초기의 행정전산망사업은 국민들이나 다수의 행정부처 등이 그 필요성을 제기해서 추진된 사업이라기 보다는 소수의 기술관료들(technocrats)의 정책주도로 입안되고 집행된 정책이다. 또한 정보의 공동이용에는 많은 관련기관의 이해가 충돌될 가능성이 높다. 행정정보의 공동이용정책처럼 각기 다른 목표를 가진 다수의 기관이 관여하는 정책에서는 최고정책결정권자의 관심과 지지가 높을수록 정책이 성공적으로 집행될 가능성이 높아진다.

제 1 차 행정전산망사업이 초기에 비교적 충실히 집행될 수 있었던 가장 큰 이유는 대통령의 높은 관심이다. 대통령의 높은 관심으로 말미암아 대통령 비서실장이 전산망조정위원회의 위원장이 되었고, 지원부서로서 한국전산원이 설립되었다. 그리고 선투자 후정산방식이라는 예외적인 재원조달방법이 채택될 수 있었다. 이에 비하여 6공화국 들어 추진된 제 2 차 사업에서는 대통령의 관심이 전무하였다고 할 수 있다. 국가기간전산망사업은 청와대에서 체신부(현 정보통신부)로 이관되었으며,²⁰⁾ 선투자 후정산제도의 시행이 중지되어 새로운 사업은 경제기획원(현 재정경제원) 예산당국의 직접적인 결정에 의존해야 했다. 체신부가 이 사업에 필요한 자금을 지원해 줄 것이라던 초기의 기대도 시간이 흐르면서 사라지면서 국가기간전산망사업은 새로운 사업의 추진보다는 이미 완성된 망을 운영하는 방향으로 자리잡게 되었다. 주민등록DB의 공동이용이 부진하게 된 것도 이러한 정부내 분위기에 영향을 받았다고 판단된다.

최고정책결정권자의 지지 못지 않게 중요한 것이 대상집단이나 수혜집단의 반응이다. 정책으로 인한 수혜집단이 정책실시에 대한 요구를 강하게 할수록 정책

20) 전산망조정위원회의 위원장이 대통령비서실장에서 체신부장관으로 바뀜에 따라 전산망조정위원회의 조정기능은 거의 유명무실해졌다. 전산망조정위원회의 활동은 기본계획서의 발간이나 컴퓨터 도입심의 등으로 축소되었고, 9차 이후는 전산망조정위원회의 회의도 서면결의로 대체되었다.

이 집행될 가능성이 커진다. 이러한 측면에서 볼 때, 주민등록DB의 공동이용이 부진한 이유로 이용기관의 소극적 태도를 들 수 있다. 의료보험관리공단 등 자료의 이용기관으로서는 기존의 업무추진 방식, 즉, 독자적으로 자료를 수집하여 업무를 처리하는 방식이 존재하는 마당에 내무부에게 사정해 가며 자료를 얻어올 큰 유인이 없으므로 주민등록DB의 제공을 강력히 요구하지 않고 있다. 행정정보화에 대해 비견과 전문성을 갖춘 몇몇 전산요원을 제외하고는 행정정보 공동이용이 정보이용기관의 절실한 정책과제가 되지 못하고 있는 실정이다. 또한, 행정정보 공동이용의 기반구축에 소요되는 시간과 비용, 공동이용과 더불어 수반될 조직구조개편, 업무처리절차의 변화, 유휴인력 등의 문제를 고려할 때, 대체로 단기적인 재임기간동안 가시적인 업무추진실적을 보여야 하는 이용기관의 기관장으로서 정보공동이용에 적극적인 태도를 보일 유인이 크지 않다.

2. 조직간 정책이론의 관점에서 본 주민등록DB 공동이용 부진의 원인

(1) 추진체계상의 문제

행정전산망사업은 기능별 임무와 역할을 달리하는 여러 정부부처와 기관들에 의하여 업무가 추진되었다. 즉, 총괄부처와 개발전담자 그리고 감리기관 등이 공동으로 업무를 추진하는 체계를 가지고 있다. 또한 1990년 이후 전산망사업이 선투자 후정산방식에서 각 부처별로 사업을 추진하는 형태로 바뀌면서 이를 전체적으로 조정하고 우선순위를 판단하는 체계에 큰 혼란이 야기되었다. 각 사업주체 별로 독자적으로 예산을 확보하고 전산화를 추진하게 됨에 따라 전체적인 균형과 상호보완적 발전보다는 각자가 필요한 기능에만 초점을 맞추어 전산망사업의 실질적 종합화가 어려워지게 되었으며, 이는 ‘분산적 개방과 공동이용체제의 확립’이라는 당초의 정책목표 달성에 장애요인이 되었다.

제 2 차 사업의 수정기본계획에서는 총무처의 정부전산정보관리소(구 정부전자 계산소(GCC), 1996년 6월 명칭변경)가 중앙전산본부로서 중요한 역할을 하도록 규정하였다. 그 주요기능으로는 행정정보의 공동활용방안 강구·시행, 행정전산망 정보유통센터 구축·운영, 행정업무의 전산화개발 및 기술지원, 공무원 전산 교육계획의 수립·시행 등이다. GCC는 그동안 각급 행정기관에서 공통적으로 사용되는 행정정보를 범정부적으로 활용할 수 있도록 행정종합정보시스템(NATIS)을 구축하여 1993년 6월부터 서비스를 개시하여 1996년 6월 현재 법령, 국정소식, 민원, 고시안내 등 59개 DB를 125개 행정기관, 4,117개 부서에 온라

인 서비스를 제공하고 있다.²¹⁾ 그리고 1996년 9월부터 기존 NATIS를 보완·확대한 「열린정부서비스시스템」을 시범 운영하여, 상용 PC통신의 초기화면에 '열린정부' (OPENGO)를 신설하였다.

그러나 공동이용이 가능한 주요 행정DB의 개발이 지연되고 있으며, 개별 행정DB를 구축하고 있는 행정부처에서 공동이용에 대하여 소극적인 자세를 보이고 있어 행정종합정보시스템의 구축이 제대로 이루어지지 않고 있다. 현재 NATIS에서 제공되고 있는 정보는 대부분 총무처의 업무사항에 한정되어 있고, 다른 부처에서 구축된 데이터베이스로는 경제통계, 고용관리, 자동차관리 등이 제한적으로 제공되고 있다. 그러나 공동이용이 크게 요구되는 주민등록, 부동산관리를 비롯한 여타의 데이터베이스들은 제공되지 않고 있다.

이러한 현상의 원인으로서 내무부의 주민등록DB와 부동산DB의 특수한 성격을 들 수 있다. 즉 행정종합정보시스템에서 제공되는 행정정보는 불특정 다수가 이용가능하고, 개인의 사생활보호의 필요성이 적은 정보이나 주민등록DB나 부동산DB의 경우에는 개인정보보호의 필요성이 큰 자료이다. 그러나 그렇다고 이를 데이터베이스의 공동이용이 전혀 이루어질 수 없는 것은 아니다. 어떠한 방식으로 공동이용할 것인가에 따라서, 또한 공개의 범위를 어느 정도로 할 것인가에 따라서 적어도 부분적으로는 공동이용이 가능하다. 현재에도 온라인이 아닌 배치(batch)형식으로나마 내무부가 주민관련 자료를 여러 타 기관에게 제공하고 있는 점을 고려할 때, 주민자료의 제공이 원칙적으로 가능하나 불가능하나의 차원이 아니라 얼마나 제공될 수 있는가 하는 정도의 문제라고 판단된다.

(2) 총괄조정기구의 기능과 역할의 한계

행정전산망은 사회 각 분야의 수요를 충족시키는 기본적 정보공급구조를 갖추어야 한다. 또한, 정보의 상호교환 또는 공동이용이 가능하도록 기술적 호환성을 추구해야 하며, 정보의 수집과 이용이 효율적으로 이루어지도록 조정되어야 한다. 즉, 정부부문과 민간부문, 민간부문간, 그리고 정부부처간에 적절한 네트워크가 형성되어야 한다. 만일 적절한 네트워크가 형성되지 못하면 국가 전체적인 중복투자로 인해 낭비와 손실이 초래된다. 이와 같이 네트워크의 형성이 국가 전체적 차원에서 추진되기 위해서는 조정자의 역할이 필요하며, 이에 필요한 정책

21) 「행정전산망 추진에 관한 규칙」 제12조는 “행정전산망 개발결과를 다른 기관에 전수할 수 있도록 정부전자계산소장이 공동활용이 가능한 업무를 조사하여 그 목록을 유지관리하고 그 업무를 전산화 할 수 있다”고 규정하고 있다.

수단이 구비되어야 한다. 본 항에서는 행정정보화의 조정기구의 역할을 고찰함에 있어서 1995년 8월 「정보화촉진기본법」의 제정 이전인 「전산망조정위원회」에 의한 조정시기와 제정 이후인 「정보화추진위원회」에 의한 조정시기로 구분하여 논의를 전개하도록 하겠다.

전산망조정위원회는 국가전산화와 관련하여 부처별 기본계획을 검토하고 승인·조정하기 위해 만들어진 최고 심의·의결기구로서, 각 부처 차관과 약간의 민간전문가로 구성되었다.²²⁾ 다수의 기관이 관여된 업무인 행정전산망사업이 효과적으로 추진되기 위해서는 강력하고 효율적인 조정기구가 필요하다. 그러나 이러한 역할을 담당하여야 할 전산망조정위원회의 기능은 그동안 거의 유명무실하였다. 1987년부터 회의가 대부분 서면결의로 대체되고, 조정기능보다는 컴퓨터도입 심의 등에 국한되어 법률에서 정한 전산망조정위원회의 역할과 기능을 전혀 발휘하지 못하였다.

앞서도 언급하였듯이 국가기간전산망사업이 초기에 원활하게 진행될 수 있었던 것은 청와대나 경제기획원 같은 기관이 정책집행에 필요한 수단을 가지고 있었기 때문이었다. 그러나 전산망조정위원회가 대통령비서실에서 정보통신부로 이관되면서 그 기능이 감소되었다. 즉, 전산망조정위원회는 부처간의 이해관계를 조정하는 실질적인 기능과 권한이 부족하여 각 부처의 부처이기주의를 통제하는 역할을 적절히 수행하지 못하였다.

또한, 개별 부처내에도 효율적인 전산화 추진체계가 결여되어 전담기관간 기능 중복을 가져왔으며, 기관별 업무한계도 불분명하게 되었다. 행정전산망사업은 단순히 전산정보망의 구축의 의미와 더불어 산업기술 등 관련분야에 직·간접적인 영향을 미친다. 따라서 관련분야를 유기적으로 연결시켜 국가전체적 부가가치를 높이기 위해서는 정부의 지원기능이 효과적이어야 한다. 그러나 전산화사업을 비롯하여 정보통신관련 업무를 담당하는 정부부처의 다원성, 중복성 그리고 이에 따른 갈등으로 초래되는 비능률성으로 인해 효율적인 정책집행이 어려웠다.

지난 1995년 8월 국회에서는 초고속정보통신망사업을 포함한 정보화촉진과 정보통신산업의 기반조성을 위하여 「정보화촉진기본법」을 의결하였다. 동 법 제8조에서는 추진체계로서 국무총리를 위원장으로 하는 「정보화추진위원회」를 구성하

22) 1989년 전산망조정위원회 위원장이 대통령 비서실장에서 체신부(현, 정보통신부)장관으로 바뀌면서 업무도 체신부로 이관되어 위원회 사무국이 체신부내에 설치되었다. 그러나 1991년 12월에는 위원회 사무국이 없어지고, 정보통신부내에서도 그의 담당조직이 축소되고 있다.

도록 하였고, 동 위원회의 위원에 관련부처의 장 뿐만 아니라 국회 사무총장, 법원 행정처장 등을 포함시켜 행정부, 입법부, 사법부 등을 망라하는 범국가적 추진체제를 갖추도록 명시하였다. 그리고 그 산하에는 정보화추진실무위원회와 분야별 정보화추진분과위원회를 두고 있다.²³⁾ 또한 동 법의 제정을 계기로 그동안 정부내에 산재되었던 국가정보화 관련기관, 예를 들어, 전산망조정위원회, 초고속정보화추진위원회 등이 정보화추진위원회로 통합되었다.

정보화촉진기본법에 의한 이러한 정보화추진체계는 일견 매우 타당한 조치로 보이나 행정정보화를 둘러싼 부처간 갈등의 여지를 여전히 내포하고 있다. 향후 행정전산망사업은 정보화추진실무위원회 산하의 행정정보화분과위원회가 담당할 것이며, 총무처가 동 분과위원회의 실무적인 역할을 맡고 있다. 그러나 초고속정보통신망사업(초고속국가정보통신망사업과 초고속공중정보통신망사업)의 구축과 이용촉진은 동법 시행령 제20조에 의하여 정보통신부의 주도로 이루어지고 있다.²⁴⁾ 따라서 비록 정부내의 여러 국가정보화 관련기관이 정보화추진위원회로 일원화되었으나 초고속국가망의 주요 부분인 행정전산망사업의 추진과정에서 과거의 총무처(정부전산정보관리소)와 정보통신부(한국전산원)의 갈등관계는 지속될 것으로 예상된다.

이러한 갈등의 원인을 좀더 구체적으로 보면, 정보화촉진기본법에서의 행정정보화분과위원회의 행정정보화사업과 초고속정보통신망구축사업의 초고속국가망사업간에는 물리적인 망과 논리적인 망의 불일치로 인하여 낭비와 비효율 그리고 갈등이 야기될 것으로 예상된다. 즉, 물리적인 망의 구축이라는 측면에서 보면, 행정정보화사업은 초고속국가망의 하위계층에 포함되어 있다. 정부의 초고속정보통신기반구축계획에 따르면 1단계로 1997년까지 행정정보화사업을 비롯한 기존의 국가기간전산망사업 관련기관 5000여개를 초고속국가정보통신망으로 수용할 계획이며, 2010년까지는 국가, 지방자치단체 등 공공기관을 광케이블로 연결할 계획이다.²⁵⁾ 반면에 논리적인 망의 측면을 보면, 행정전산망사업은 정보화추진실무위

23) 정보화촉진기본법 시행령 제7조에서는 정보화추진분과위원회로서 행정, 교육, 과학기술, 금융, 국방, 공안, 산업, 종합물류, 정보보호, 지방자치, 환경, 보건복지, 문화, 산업인력 등 14개 분과위원회를 두도록 하고 있다.

24) 정보화촉진기본법 시행령 제20조는 “… 초고속정보통신기반의 구축촉진 및 이용 활성화시책을 효율적으로 추진하기 위하여 정보통신부에 초고속정보통신기획단 (1996년 7월 1일부로 정보화기획실로 변경)을 둔다”라고 규정하고 있다.

25) 정보통신부(1995).

원회 산하의 행정정보화분과위원회가 담당할 것이며, 총무처가 동 분과위원회의 실무적인 역할을 맡고 있다. 따라서 양자의 갈등관계의 지속이 우려된다. 실제로 행정정보 공동활용의 추진주체가 누가 되어야 하는가에 대하여 현재 총무처와 정보통신부간에 갈등을 겪고 있다. 총무처는 정부전산정보관리소(구 정부전자계산소)를 중심으로 한 방안을 추진 중이며, 정보통신부는 싱가폴의 예를 들어 한국 전산원의 기능확대를 주장하고 있다.

V. 結論：向後 政策方向

정보의 공동활용이 원활하게 이루어지기 위해서는 무엇보다도 다음과 같은 세 가지 전제조건이 충족되어야 한다. 첫째, 정보의 가공과 결합에 의해 새로운 부가가치가 창출되어야 한다. 정보공동활용이 잘 되고 있는 대표적인 사례로서 1993년에 실시된 금융망(은행)과 공안망(경찰)의 연계를 통한 부정수표단속업무를 들 수 있다. 이는 금융망과 공안망에서 구축된 DB를 공동으로 활용함으로써 불법적인 부정수표 사용을 단속하는 업무로서, 동 사례가 성공적으로 추진될 수 있었던 가장 큰 이유는 양 DB의 결합이 은행과 경찰이 공통으로 바라는 새로운 부가가치가 높은 전산자료를 창출할 수 있었기 때문이다.

둘째, 정보공유의 인센티브가 존재해야 한다. 정보공동활용으로 인한 과실이 정보제공으로 인한 수혜기관뿐만 아니라 정보제공기관에게도 귀속되어야 한다. 지속적인 정보공동활용이 제도화되기 위해서는 정보공유의 인센티브가 존재해야 한다. 가령, 내무부가 구축한 주민 또는 부동산DB의 경우 이용을 원하는 부처나 기관은 무수히 많은데 내무부입장에서 볼 때 정보를 제공만하고 받는 것이 없는 일방향적인 관계이다. 게다가 정보제공에 비용이 들고, 정보를 제공한고 난 후 책임문제가 발생할 소지가 있다면 내무부로서는 정보공동활용을 위해 적극적으로 나설 이유가 없다. 이러한 점을 고려할 때, 그동안 정보공동활용이 미흡했던 것이 내무부의 부처이기주의적인 행태에만 기인한다고 보기는 어렵다.

셋째, 지속적인 시스템의 upgrade와 정보의 update가 가능해야 한다. DB의 생명은 지속적인 자료의 update에 있다. 행정정보 공동이용의 대상이 되는 행정DB가 올바른 기능을 하기 위해서는 무엇보다도 DB의 관리기관과 DB의 update기관이 동일한 기관이거나 긴밀한 관련을 갖는 기관이어야 한다.

이러한 전제조건에 향후 행정정보 공동활용을 효율적으로 추진하기 위한 정책방향으로서 다음과 같은 사항을 제시하고자 한다. 첫째, 행정정보 공동활용의

활성화를 위한 가장 시급한 문제는 실질적인 조정능력과 권위를 가진 추진체계의 정비이다. 이미 앞에서 수차례 언급하였듯이 정보공동활용은 다수의 기관이 관여하는 복잡한 업무이며, 정보제공기관과 정보이용기관간의 각기 상이한 입장과 유인체계로 말미암아 자발적인 업무협조가 극히 어려운 일이다. 따라서 권위있는 기관의 조정, 통제, 지원이 필요하다.

둘째, 앞으로 행정정보화와 관련된 정책과 사업은 공동활용을 전제로 추진되어야 한다. 즉, 통신망이나 DB는 공동활용을 염두에 두고 설계, 구축되어야 하며, 행정정보화의 계획단계부터 이해관련자(stakeholders)가 모두 참여하여 관련 당사자간에 공동이용에 관한 합의를 이루어야 한다. 그리고 정보 및 자료의 공동활용을 전제로 하여 관련예산을 배정하며, 이를 바탕으로 설계 및 개발업무가 이루어 지도록 해야 한다. 그리고 개발기능은 전문업체에 위탁하는 방안이 바람직하다. 이러한 작업추진시 시스템의 용량, 시스템의 구축비용, 회선의 사용료, 운영비용 부담, 자료의 이용범위 및 보안대책 등 정보제공시 나타나는 여러가지 사항이 고려되어야 한다.

셋째, 정보관리 또는 정보활용을 관료정치적인 맥락에서 이해할 때, 정보제공은 일종의 권리 재분배과정으로 볼 수 있다. 이때, 정보를 제공하는 입장의 편익과 선호를 고려하지 않고 정보제공을 무리하게 강요한다면, 강한 저항에 부딪히게 될 것이다. 따라서 이러한 저항을 최소화하기 위해서는 비록 정보공유가 이루어지더라도 정보제공기관의 현재의 조직, 인사 등에 불이익이 없다는 믿음과 신뢰를 주어야 한다. 또한, 현행 주민DB의 제공시 활용되는 수수료제도의 활성화 및 동 제도의 타 부문으로의 확산여부를 심도있게 검토하여야 한다. 동일한 정부내의 부처간에 업무제공에 따른 수수료의 부과가 부적절하다는 논의도 이해는 가능만, 동 제도가 갖는 또 다른 기능, 즉, 관련 부처로 하여금 불요불급한 자료제공 요구를 스스로 자제하도록 하는 기능을 고려할 때 보다 긍정적인 검토가 요망된다.

넷째, 현재의 행정정보화관련 예산편성제도가 개선되어야 한다. 현행 예산제도는 부처별 예산편성방식으로서 동 제도하에서는 행정정보 공동활용의 실현이 매우 어렵다. 부처별 예산편성하에서는 각 부처는 자신의 행정전산망이 자신의 돈에 의하여 구축되었다는 강한 인식을 갖게 되고, 이러한 인식은 타 부처와의 정보공유를 매우 어렵게 한다. 따라서 기존의 부처위주의 예산편성방식에서 프로젝트별 예산편성방식으로 전환해야 한다. 이를 위하여 현행 예산회계법의 제도개선이 요구된다.

다섯째, 현재 과중한 업무부담을 지고 있는 정보제공기관(예를 들어, 내무부)에 대한 예산지원 및 인력보강이 시급히 요구된다. 앞서 언급하였듯이 내무부의 주요 행정DB의 타 부처 공유가 원활히 이루어지지 않는 이유로서 주전산기 용량 부족, 주전산기 1호와 2, 3호 간의 호환불능 등 기술적 요인이 지적되고 있다. 그런데, 이러한 기술적 요인은 결국 재원의 문제로 귀결된다고 볼 수 있으므로 기술적 요인의 해결을 위한 재원지원이 요구된다. 또한, 현재 내무부 전산지도과에서 행정전산망을 담당하는 행정망운영담당계의 인원은 8명에 불과하다. 이러한 인원으로 방대한 타 부처의 자료제공 요구에 충실히 부응하기는 불가능하다. 따라서 향후 동 분야의 인원 증가가 요구된다.

여섯째, 행정전산망 담당공무원의 사기 제고를 통한 전문성 축적이 필요하다. 현재 행정전산망의 구축·운용을 담당하고 있는 전산직공무원에 대한 승진기회가 매우 제한적이다. 또한, 낮은 보수로 말미암아 우수한 인력의 충원이 매우 어렵고, 오히려 우수한 인력이 사부문으로 대거 빠져나가고 있다. 바람직한 행정전산망사업의 추진은 일반직 공무원의 행정수요에 대한 지식과 전산직 공무원의 기술적 가능성에 대한 지식이 결합될 때 비로소 가능하다고 볼 때, 우수한 전산직 공무원의 충원이 가능한 제도개선이 요망된다.

일곱째, 행정정보공유의 어려움은 법·제도의 미비에서도 기인한다. 특히 정보제공기관의 정보제공에 따른 법적 보안책임의 경감이 이루어져야 한다. 즉, 정보제공을 받은 수혜기관의 잘못된 활용에 따른 법적 책임은 그 기관이 지도록 제도개선이 이루어져야 한다.

참고문헌

- 김완식·이윤식·유평준, 『행정전산망사업 추진체제의 개선에 관한 연구』, '91
통신학술연구과제, 한국행정학회, 1992.
- 김종환, 「행정과 전산의 상호보완—행정직과 전산직의 DOCKING」, 『행정과 전산』, 12호, 1990.
- 서삼영, 「행정전산망사업의 평가와 전망」, 『정보교육훈련을 위한 강의 및 교재개발에 관한 연구』, 서울대학교 행정대학원, 1995.
- 오석홍, 『행정전산화를 통한 민원업무 간소화 방안』, 서울대학교, 1994.
- 정보통신부, 『초고속정보통신 기반구축 종합추진계획』, 1995.
- 정정길, 『정책학원론』, 대명출판사, 1994.

- 총무처, 『94년도 행정전산망사업 추진실적 평가』 1995.
- 한국전산원, 『행정전산망 발전방안 종합보고서』, 1995.
- Berman, Paul, "The Study of Macro- and Micro-Implementation," *Public Policy*, Vol. 26, No. 2, 1978.
- Elmore, Richard E., "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions," *Political Science Quarterly*, Vol. 94, No. 4, 1979-80.
- Hjern, Benny & Hull, Chris, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism," *European Journal of Political Research*, Vol. 10, No. 2, 1982.
- Lipsky, Michael, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy," in Willis D. Hawley and Michael Lipsky, eds., *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Prentice-Hall, 1976.
- Sabatier, Paul A., "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, 1986.
- Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel, "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives," *Policy Analysis*, Vol. 5, Fall 1979.
- Sabatier, Paul A. and Mazmanian, Daniel, "A Framework of Analysis," *Policy Studies Journal*, Vol. 8, No. 4, 1980.
- Scharf, Fritz W., *Interorganizational Policy Studies*, Beverly Hills, California: Sage Publications, 1978.
- Van Meter, Donald and Van Horn, Carl, "The Policy Implementation Process, A Conceptual Framework," *Administration and Society*, Vol. 6, No. 4, Feb 1975.
- Wolf, Jr., Charles, "A Theory of Nonmarket Failure : Framework for Implementation," *Journal of Law and Economics*, Vol. 22, No. 1, April 1979.