

## 정부혁신과 전자정부 연계를 위한 모델 연구

### - 정부기능연계모델을 중심으로 -

이연우\* · 염석진\*\*

.....<目 次>.....

- I. 서 론
- II. 정부혁신과 전자정부 연계에 관한 이론적 논의
- III. 정부기능 중심적 접근 : 정부기능연계모델
- IV. 정부기능연계모델의 적용: 수출입물류 정책하위영역 사례
- V. 결 론

<요 약>

본 연구는 기존의 기술결정론적인 정부혁신과 전자정부간 연계 논의에 대한 대안으로서 정부기능중심의 접근모델을 제시하는 데 목적이 있다. 정부혁신과 전자정부 연계에 관련된 기존 논의는 정보시스템 도입에 따라 자동적으로 정부혁신이 달성될 것으로 가정하는 기술 결정론적 시각이 내재되어 있으며, 이는 그간에 제기되어 온 전자정부 추진 및 성과와 관련된 이론적, 실천적 문제점에 대한 원인 중 하나인 것으로 보인다. 본 연구에서는 사회결정론과 과정론적 시각에서 정부기능 및 서비스 중심의 정부기능연계모델을 통해 정부혁신과 전자정부를 연계하고자 하였다. 정부기능연계모델은 정책분야, 정책영역, 대·중·소기능의 분류체계와 수행주체, 이해관계자, 수행방식, 수행절차 등의 속성으로 구성되었다. 또한 각 기능 및 서비스와 관련된 조직, 인사, 재정, 법·제도 등의 운영정보가 연계된다. 이러한 정부기능연계모델의 타당성과 효과성을 검증하기 위해 수출입 물류분야에 적용하였다.

【주제어: 정부혁신, 전자정부, 정부기능연계모델】

\* 한국전산원 전자정부지원단 전자정부기획팀장

\*\* 서울대학교 박사과정

## I. 서 론

1980년대 이후 등장한 정부 혁신에 관한 논의의 핵심은 경직되고 복잡하며, 비효율적인 공급자 중심의 폐쇄적인 관료제적 행정체제를 유연하고 효율적이며 생산적인 수요자 중심의 개방된 행정체제로 전환하는 데 있다.

‘기업가적 정부’, ‘작은 정부’, ‘고객 중심의 정부’, ‘결과 지향적 정부’ 등과 같은 다양한 구호 아래 전 세계적으로 진행되고 있는 정부 혁신은 경쟁 원리의 도입과 관리의 자율성 강화로 기업가적 정부운영을 시도하면서, 고객 중심의 행정 서비스 제공 및 행정의 효율성 제고를 위한 민간 위탁, 민영화, 내부 규제 완화, 성과지표를 통한 성과관리기법 등과 같은 다양한 제도 및 전략, 그리고 기법들의 도입으로 요약된다(이명석, 2001 ; 정정길, 2000 ; Pierre & Peters, 2000).

정부기능과 서비스에 정보기술의 적용을 의미하는 전자정부 또한 정부혁신을 위한 전략의 일환으로 빠르게 도입되어 왔다(황종성, 2003). 전자정부는 대민서비스의 양적 확대와 질적 고도화를 도모하고, 행정내부의 효율성과 효과성 향상에 기여할 뿐만 아니라, 행정의 투명성과 책임성을 제고하고, 국민의 능동적 국정참여를 활성화시키는 매개로서 그 의의가 더욱 부각되고 있다(송희준, 2005).

우리나라도 2001년 전자정부법을 제정하고 전자정부특별위원회를 구성하면서 본격적으로 전자정부 추진해 왔다. 그러나 전자정부 추진과정 및 결과에 대한 일련의 평가를 분석해 볼 때, 전자정부가 정부혁신의 전략적 수단이 되지 못했다는 것이 일반적인 평가이다(임광현, 2002; 윤상오, 2002; 정보화평가위원회, 2003). 이와 같은 평가는 미국과 같은 전자정부 선도국에서도 마찬가지로 나타나고 있는데, 이는 정부가 더 효율적이고 투명하며, 고객 지향적인 정부운영체계로의 전환을 위한 수단인 전자정부를 정부의 기능 및 행정서비스와 전략적으로 연계하지 못했기 때문인 것으로 분석되고 있다(OMB, 2003 ; OMB, 2002 ; Gartner, 2002). 좀 더 구체적으로는 정부혁신과 전자정부가 연계되어야만 한다는 선언적인 명제만 존재했을 뿐, 양자를 어떠한 시각에서 연계시켜야 하고, 양자의 어떤 요소들이 연계되어야 하며, 그 전체적 분석틀은 무엇인가에 대한 이론적, 실천적 노력이 부재했기 때문인 것으로 판단된다.

이와 같은 문제의식에서, 본 연구는 정부혁신과 전자정부의 연계를 위한 정부기능 및 행정서비스 중심적 시각을 바탕으로 한 개념적 틀 또는 기준 모델로서 정부기능연계모델을 제시하고자 한다. 그리고 정부기능연계모델을 통해 전자정부가 어떠한 측면에서 정부혁신을 지원할 수 있으며, 어떠한 구

성 요소들이 연계되어 활용될 수 있는지 제시하는 데 목적이 있다.

본 연구는 크게 세 부분으로 구성된다. 첫째, 정부혁신과 전자정부 연계에 관한 이론적 논의들을 고찰하고 정부기능 및 행정서비스 중심적 접근법을 제시한다. 둘째, 55개 중앙 행정기관의 기능 및 행정 서비스를 분석하여 정부기능연계모델을 구성한다. 마지막으로는 정부기능연계모델을 수출입 물류 분야에 적용하여 그 활용 가능성을 검증하였다.

## II. 정부혁신과 전자정부의 연계에 관한 이론적 논의

### 1. 정부혁신과 전자정부 연계에 관한 접근 시각

정부혁신과 전자정부 연계는 정보사회의 동인을 무엇으로 보느냐에 따라 첫째, 정보기술의 발달이 사회변화를 유발시킨다는 기술 결정론적 시각, 둘째, 정보기술이 원천적으로 기술 외적인 목적으로 개발되고 발전하지만, 이러한 기술 개발은 사회목적 달성을 있어 핵심수단이라고 보는 사회 결정론적 시각, 셋째, 정보기술과 사회변화는 상호관계 속에서 계속 변화하며, 반복적 과정을 통해 처음 의도와는 다른 조직, 사회의 변화가 온다는 과정이론 혹은 생성론적 시각이 제시되고 있다(한국전산원, 1996, 1997; 조주행, 2002).

첫째, 기술 결정론적(technological determinism) 시각에서는 정보 처리, 저장, 전달에서의 비약적 발전이 조직구조의 변화를 야기하고, 종국적으로 업무자체에 변화를 유발한다고 본다. 즉 정보기술에 의해서 사회변화가 일어난다고 강조하면서, 정보기술의 발전이 새로운 경제부문을 발전시키고, 고용구조의 변화를 추동하는 등 모든 조직의 업무, 사회구조의 기본 원리를 혁신하는 데 핵심적이라는 입장이다.

이러한 시각을 정부 혁신과 전자정부간의 연계에 적용해 보면, 정보기술을 통한 전자정부를 정부혁신의 원인변수로 인식한다. 정보기술은 행정체제를 구성하는 조직, 재정, 인력, 법/제도 등의 하위 시스템들과 밀접한 관계를 가지며, 새로운 정보기술의 행정체제로의 도입은 관련된 직무나 업무의 폐지, 또는 행정 절차의 자동화를 가져와 정부 혁신을 추동하게 된다. 또한 정보기술의 발전은 행정체제의 구조는 물론 다른 하위체제간의 연결 관계와 전체적인 업무 흐름의 변화도 유발시키며, 그 정보기술을 효율적으로 활용할 수 있는 새로운 인력 및 역할을 요구하기 때문에 행정 조직 전반에 걸친 변화를 일으키는 원인이 된다고 주장한다. 아울러, 정부가 새로운 정보기술

을 행정업무처리에 적극적으로 도입, 활용함에 따라 생산성의 증대가 가능할 뿐만 아니라, 정보기술을 통해 행정업무 및 부처간의 연계가 이루어져 정보기술을 바탕으로 한 대국민 행정 서비스 혁신을 가져올 수 있다는 것이다(박희서, 1991; 한국전산원, 1997; 조주행, 2002).

이와 같은 기술결정론적 관점에서 혁신사례나 연구들이 많이 제시되고 있다. 예를 들면, 미국의 Eastman Chemical 주식회사는 정보기술의 전면적 도입을 통해 종업원 수를 24,000명에서 17,000명으로 감축하면서도 10%이상의 수익증대를 달성할 수 있었다고 보고되었다(Laudon & Laudon, 2001). 공공부문의 사례로는 미국의 사회보장청(SSA : Social Security Administration)이 1970년대부터 80년대까지의 기간동안에 추진된 정보화를 통해 수작업으로 처리되던 17,000개의 직무를 폐지함으로써 조직의 규모를 축소할 수 있었으며(Rainey, 2003 : 213), 행정 정보화로 인해 전화 교환원과 같은 직종이 폐지되어 인력구조의 변화가 유발되었다는 사례도 제시되고 있다(Kraemer and King, 1986). 이와 같은 사례나 연구들은 정보기술을 정부혁신이나 조직 혁신의 근본적인 원인변수로 상정하고 조직적, 사회적 변수들을 부차적인 것으로 고려하는 기술결정론적 입장을 취하고 있다.

이와 같은 시각에서 볼 때, 전자정부는 전자, 초소형 전자기술(microelectronics)에 바탕을 둔 컴퓨터와 데이터 통신의 결합에 의한 디지털화와 네트워크화에 강조를 두고 파악된다(조주행, 2002). 그러나 기술 결정론적 접근시각은 정보기술을 독립변수로, 전자정부의 발전을 종속변수로 보는 시각으로 전자정부를 하나의 하위체계로 좁혀서 파악하거나 시공을 초월한 가상공간에서의 정부에 초점을 두는 등 전자정부의 개념을 축소시켜 보고 있다는 한계를 가진다(한국전산원, 1997).

둘째, 사회 결정론적 시각(social determinism)은 정보기술로 인한 양적 증대가 사회의 질적 변화를 보장할 수 있는가에 대한 의문에서 출발한다. 정보기술의 발달이 사회에 변화를 요구하고 유발시킬 수는 있지만, 그 자체만으로는 근본적인 사회관계 혹은 제도를 바꿀 수 없다고 주장한다. 사회변화는 기본적으로 구성원간의 이해관계, 사회의 권력 관계나 계급구조 등의 변화에 영향을 미치는 것이기 때문에 단순히 수동적으로 새로운 정보기술을 수용하기보다는 적극적이며 능동적인 자세를 취하게 됨을 강조한다.

이와 같은 사회 결정론적 시각을 정부혁신과 전자정부간의 연계에 적용해 보면, 새로운 정보기술은 정부 내 조직, 인력, 재정, 법/제도 등의 행정 체제에 많은 변화를 가져올 수 있지만, 정보기술과 행정체제의 관계에서 정보기술이 항상 행정체제를 변화시키는 일방적인 관계는 아니라는 것이다.

또한 사회 결정론적 시각에서 볼 때, 전자정부의 개념은 정보기술의 도입보다는 정부의 기능과 역할의 재설계 측면에서 파악하게 된다. 특히 사회 결정론적 시각은 국민(고객) 중심의 정부기능 재조정 및 업무 재설계(BPR: Business Process Reengineering)를 강조한다. 정보기술이 채택되고 작동되며, 그 효과를 산출하는 맥락은 결국 행정체제이기 때문이다(Chan & Choi, 1997; Hammer & Champy, 1993; Haminer, 1990). 결론적으로 사회 결정론적 시각은 사회부문으로부터의 정부혁신에 대한 요구와 관련된 제반 행정체제의 변화를 수용하고 대응하기 위한 수단으로서의 전자정부라는 관점을 제시하고 있다(한국전산원, 1997; 조주행, 2002).

마지막으로 과정론 혹은 생성론은 기술 결정론이나 사회 결정론이 정보기술과 행정체제간의 관계를 원인과 결과라는 단선적인 관점에서 보는 반면, 정보기술과 인간, 조직 및 사회가 상호 관계 속에서 계속 변화하며, 반복적 과정을 통해 처음 의도와는 다른 조직, 사회로 변화한다고 본다. 즉, 행정 체제가 계획적인 정보기술 도입, 적용을 통해 초기단계에서는 어느 정도 변화되지만, 기존의 조직, 인력, 재정, 법/제도는 그 변화의 속도를 늦추거나 예기치 않은 새로운 양상의 변화를 가져오게 되며, 이와 같은 반복적 학습과정(learning process)을 통하여 행정체제의 혁신을 모색하게 되고, 더 적합한 정보기술을 찾게 된다고 주장한다(한국전산원, 1996).

## 2. 정부혁신과 전자정부 연계에 관한 비판적 논의

정부혁신과 전자정부 연계에 관한 논의는 크게 다음의 4가지 측면에서 논의되어 왔다. 첫째, 전자정부는 행정 효율성 및 생산성 제고를 통해 효율적인 정부로의 혁신을 지원하는 도구라는 측면이다(황성돈·정충식, 2002). 즉, 정보기술을 활용하여 행정업무 처리과정의 비효율을 제거하고, 복잡한 업무를 단순화하거나 자동화하여 문서의 낭비, 업무의 중복, 결재의 간소화 등을 가능하게 하며, 행정정보의 공동 활용을 통해 정부 기관 내, 단절된 업무프로세스 및 협조체계를 개선함으로써, 유사업무의 중복수행을 줄이는 등 대폭적인 비용절감이 가능하게 된다.<sup>1)</sup>

둘째, 전자정부는 수요자 중심의 대국민서비스 제공과 시민의 참여 기회 확대를 통한 국민 중심적 정부로의 혁신을 가능하게 한다는 논리이다. 즉, 정보기술의 활용을 통해 국민이 정부 기관을 방문하지 않고도 가정이나 직장 등 원하는 곳, 원하는 시간에 정부의 행정 서비스를 제공받을 수 있을

1) 국가재정정보시스템 구축, 시군구 행정 종합정보화, 전국단위의 교육행정정보시스템 구축, 표준인사관리시스템 구축, 전자결재 및 전자문서 유통 정착 등이 행정효율적 정부로의 혁신을 위한 전자정부 추진노력의 사례라고 할 수 있다.

뿐만 아니라(황성돈·정충식, 2002), 전자우편이나 정부기관의 홈페이지를 통해 개별 정책 과제에 대한 의견 제시, 나아가 정책 담당자와의 직접적인 의사소통 및 정책 관련 제안 제시로 직접 민주주의적 시민참여의 수준을 높일 수 있다(이종범, 1996).<sup>2)</sup>

셋째, 전자정부는 성과 지향적 책임 정부로의 혁신을 위한 도구라는 측면이다(황성돈·정충식, 2002). 정보기술의 활용을 통해 정부가 하는 일의 지속적인 성과관리 및 책임소재의 명확화가 가능하게 되며, 이를 통해 정부의 신뢰를 제고할 수 있다. 성과관리는 정부부처가 일하는 방식에 대한 평가로 그 일을 해야 하는 이유, 일을 통해 얻어 내려는 목표, 필요한 예산과 인력, 통제할 요소, 의도한 성과의 달성을 같은 질문에 명쾌한 답을 제시하고 정부에 대한 국민의 신뢰를 높이는 데 있어 매우 중요하다. 전자정부는 정보기술을 활용하여 모든 업무가 처리되고, 업무처리와 관련된 모든 정보가 디지털 정보로 기록되어 사후적으로 추적이 가능하게 됨에 따라 철저한 성과관리가 가능하게 된다(한국전산원, 1997). 즉, 전자정부는 정보기술을 통해 모든 행정업무의 전자화 및 정보 공유를 확대하고, 정보자원을 통합 관리하여 실시간 행정이 가능하게 함으로써 누가 언제 어디에서 어떤 일을 어떤 방식으로 처리했으며, 어떤 결과가 나왔는지가 실시간으로 기록되고 업무처리과정 자체가 표준화되어 사후에 문제가 생겼을 경우 책임소재를 개인 단위까지 분명하게 밝힐 수 있으며, 정부가 한 일이 얼마의 성과를 거뒀으며, 문제점이 무엇인지 등에 대한 평가 및 관리가 용이해진다.

넷째, 전자정부는 투명한 정부로의 혁신을 위한 도구라는 측면이다. 정부의 투명성은 국민이 정부 내면을 속속들이 들여다 볼 수 있도록 공개되고, 명료하고, 정직하고, 숨김없는 상태를 의미한다. 정부가 보유한 각종 행정 정보에 국민의 접근성이 보장되고 정보공유가 확대되며 의사결정과정이 공개되는 등 정부가 하는 일들이 투명하게 운영되는 정부로의 혁신이 중요하다. 이와 같은 정부의 투명성 확보는 정보의 정확한 기록과 보존, 관리와 의사결정과정을 포함해 정확한 정보의 충분한 공개와 적극적 제공과 관련되는데, 이는 전자정부의 구현을 통해 더 높은 수준으로 달성을 할 수 있다. 즉 전자정부는 정보기술을 도입하여 행정정보 DB 구축 등을 통한 행정정보 공유 확대 및 민원처리 온라인 시스템 구축 등을 통해 투명한 정부로의 혁신을 더욱 촉진시킬 수 있다.

2) 민원업무혁신사업(G4C), 4대 사회보험 정보시스템 연계구축, 정부 통합전자조달시스템 구축, 인터넷을 통한 종합국세서비스 제공 등이 이러한 국민중심적 정부혁신을 위한 전자정부의 노력들이며 최근 정부부처 및 공공기관에 CRM(Customer Relationship Management), 6시그마 등의 도입의지는 이러한 국민중심적 정부혁신을 위한 사례들이다.

이와 같은 정부혁신과 전자정부 연계에 관한 기존 논의들은 사회 결정론적, 과정이론 혹은 생성론적 시각보다는 기술 결정론적 시각에서 접근하고 있다(한국전산원, 1997). 즉 기술 결정론적 시각에서 정보처리, 네트워크 등 정보기술의 도입으로 인해 행정업무의 자동화, 행정 정보 공유, 그리고 궁극적으로는 정부운영체제의 혁신과 대국민 서비스 혁신이 ‘자동적으로’ 이루어질 것으로 가정한다(Fountain, 2001). 또한 전자정부를 구성하는 다양한 구성요소<sup>3)</sup> 중 하나인 정보 기술적 측면이 과도하게 강조되어, 정보화를 통해 수행되는 기능과 정보시스템이 구현되는 조직·제도적 맥락, 그리고 정보시스템을 이용하는 사용자 측면이 간과되고 있다. 그에 따라 전자정부 구현에 따른 결과론적 측면만이 제시 될 뿐, 전자정부의 구현·활용 과정이나 실질적 결과들에 대한 논의는 부족한 실정이다.

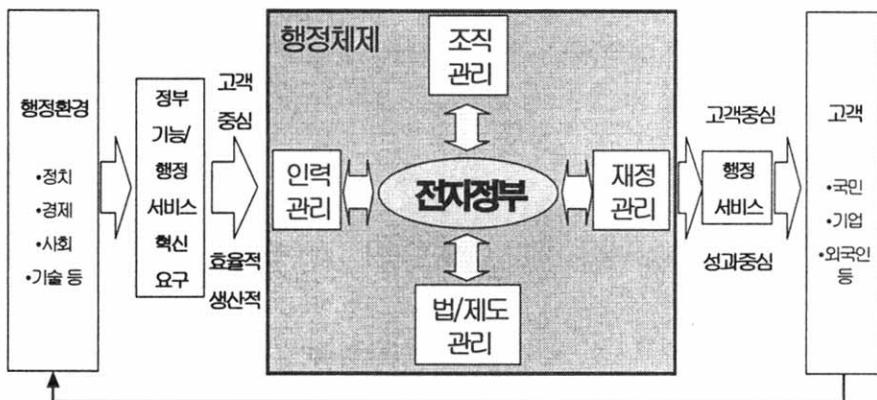
기술 결정론적 시각은 실제 전자정부 추진에 있어서도 많은 문제점을 노정하게 되는 원인 중 하나이기도 하다. 우선 기술 결정론적 시각에 입각한 전자정부 추진은 정보자원의 도입과 정보 시스템의 구축에만 치중하게 만들므로써, 정보시스템 도입에 따른 업무 프로세스의 변화나 정보 시스템과 업무 및 기능과의 통합과 같은 제도적, 인적 요소들은 소홀히 다루어져 왔다는 지적이다. 그 결과, 구축된 정보시스템의 낮은 활용률과 낮은 행정비용 및 인력절감효과가 문제로 지적되고 있다(어윤덕, 2005 ; 감사원, 2003). 이론적으로도 기술 결정론적 시각에 기반한 전자정부 연구는 당면한 문제들에 적절한 해결책을 제시하지 못하고 있다. 즉 전자정부를 통해 효율성과 효과성이 제고되어야 할 정부 기능 및 행정 서비스가 무엇이며, 정보화를 통해 제반 기능들이 어떻게 통합되면서 전체적으로는 정부운영체계가 어떻게 바뀌어야 되는지에 대해 적실성 있는 해결책을 제시하지 못하고 있다. 이는 결과적으로 행정의 효율성 제고와 고객 중심의 서비스 전달을 위한 전자정부 구현의 방향성과 정부운영체계의 개선이나 정부기능의 질적 전환 등과 같은 정부혁신을 위한 전략적 정보기술투자 결정 기준 제시의 어려움으로 나타나게 된다.

따라서 정부혁신과 전자정부의 연계 문제는 기존의 기술 결정론적 시각에서 벗어나 사회 결정론적·과정이론적 시각에서 논의되어야 한다. 또한 전자정부에 대한 정의에 있어서도 사회 결정론적·과정이론적 시각을 반영하여 ‘정부 기능과 역할의 변화 요구에 대한 대응으로서 정보기술을 활용한 정부운영체계 혁신’으로 정의되어야 한다. <그림 1>은 사회결론적·과정이

3) Frissen(1992)은 정보화의 5대 요소로 ①정보시스템 도입, ②정보 흐름과 관계의 조정, ③정보정책 개발, ④전문인력 충원 및 정보화 관련 전문지식 확산, ⑤조직구조의 조정을 제시하고 있다.

론적 시각에서 정부혁신과 전자정부의 관계를 설명하고 있다. 즉, 정치, 경제, 사회, 정보기술 등 행정을 둘러싼 환경의 변화는 정부의 기능과 역할 변화를 요구하고, 그에 따른 행정 서비스의 변화를 요구하게 된다. 이는 정부기능과 서비스를 수행하는 행정체제가 성과지향의 효율적이고 생산적으로 운영되고, 고객중심의 서비스 전달체계로 혁신할 것을 요구하게 된다.

<그림 1> 정부혁신과 전자정부 연계체계도



전자정부는 정보기술을 활용하여 행정체계가 더 효율적이고 생산적이며, 고객중심의 서비스 전달을 가능하게 하는 중요한 전략적 수단(enabler)이 된다. 전자정부가 정부혁신의 중요 수단이 되기 위해서는 정보기술 도입이 전에 행정환경의 요구를 반영한 정부의 기능과 고객 중심적인 행정 서비스 전달 체제가 우선적으로 고려되어야 하고, 정부 기능과 행정 서비스가 효율적이고 생산적으로 수행·전달되며, 성과관리가 가능하도록 정보기술의 활용을 전략적으로 고려되어야 한다. 이를 위해서는 정부의 기능과 서비스가 무엇인지에 대한 정의가 요구되며, 효과적이고 효율적으로 수행될 수 있도록 정부 운영원리가 우선적으로 정립되어야 한다.

그리고 조직, 인력, 재정, 법/제도 등의 행정체제 구성요소들이 개별적으로 관리·운영되는 것이 아니라 범정부 차원의 전체적 관점(holistic approach)에서 행정의 생산성과 효율성을 제고되고 국민중심의 서비스를 구현하기 위해 상호 연계되어 운영되어야 한다. 이와 같은 접근이 이루어질 때, 전통적으로 행정업무가 분업화 및 전문화된 관료제 원리에 따라 부처/업무 단위별로 단절되어 수행하던 방식(stove-pipe)에서 정보시스템을 활용한 단절 없는(seamless) 협력적 업무 수행 및 행정 서비스 전달이 가능

하게 될 것이다. 이는 부처간, 행정 서비스간에 단절된 프로세스와 과정·절차규칙중심의 업무 수행 방식에서 부처간 경계를 뛰어넘는 통합적인 행정 서비스 전달 및 일하는 방식의 개선을 의미하는 것이다. 또한 정부 기능 및 행정 서비스를 중심으로 전자적 문서처리 방식 및 정보공유 등을 가능케 하는 정보기술이 더해져서 정부운영체계를 질적으로 전환하고 나아가 정부 운영방식의 혁신과 정보기술 활용이 선순환적 상호관계 속에서 지속적인 상호 변화가 이루어지는 것을 의미한다.

이상의 논의를 종합해 보면, 기술 결정론적 시각에서 정부혁신과 전자정부 연계의 한계를 극복하고, 정부운영체계를 혁신하여 고객중심의 행정서비스를 제공할 수 있도록 정부혁신과 전자정부의 전략적 연계·추진을 위해서는 정부기능중심적 접근모델이 요구된다.<sup>4)</sup>

### III. 정부기능 중심적 접근: 정부기능연계모델<sup>5)</sup>

#### 1. 정부기능 접근방식에 관한 논의

##### 1) 기존 접근방식과 문제점

기존의 정부기능에 대한 접근은 정부기능의 분류 목적과 기준에 따라 매우 다양하다.<sup>6)</sup> 기존 정부기능 접근방식을 크게 4개의 유형으로 구분할 수

- 
- 4) 정부기능 중심적 시각에서 정부혁신과 전자정부를 연계 추진한 결과로 대국민서비스 개선과 행정 효율성을 향상 사례들이 최근 보고되고 있다. 예를 들어 미국 정부는 정부 '재창조 차원'에서 정보기술을 통한 정부업무 리엔지니어링(reengineering through IT)을 실시하여 1993~2000까지 1,360억 달러 비용절감과 공무원 37만 7천명(17%)의 감축 효과를 냈다(한국전산원, 2000). 그리고 호주는 정보기술을 활용한 범정부적 업무연계 구축(On-Line Australia 1999)결과 45%의 국민비용 절감효과(사용자당 평균 14달러가치), 52%의 구직기회 및 65%의 기업경영 향상 효과가 발생하였다고 보고되었다(NOIE, 2003).
  - 5) 정부기능연계모델은 한국전산원(2003b)의 연구결과를 반영하여 참여정부 전자정부 31대 로드맵 과제중의 하나인 "정부업무관리시스템 구축을 위한 BPR/ISP 사업" (사업기간 :04. 8. 23~11. 22)으로 선정·추진되었다. "정부업무관리시스템 구축을 위한 BPR/ISP" 사업은 정부의 일하는 방식과 국민 중심의 범정부적 서비스 전달체계 개선을 목표로 정부가 수행하는 기능을 범정부 차원에서 체계화하고 업무관리카드 기반의 실시간 업무관리체계 구축을 위한 정보화전략계획 수립을 그 내용으로 하고 있다. 본 연구는 상기 사업의 산출물을 활용하여 한국전산원(2003b), 이연우 (2004), 이연우·박정은(2004)의 연구를 발전시킨 것이다.

있는데, 첫째로는 기관별 직제 및 담당조직 수준에 근거한 접근방식이다(총무처, 1994 ; 행정자치부, 2003). 예를 들어 행정자치부(2003)는 54개 중앙행정기관의 기관별 직제, 직제시행규칙 및 위임전결규정에 근거하여, 기능수행 조직의 수준에 따라 대기능(실/국), 중기능(과), 소기능(계/사무관)으로 구분하고,<sup>7)</sup> 소기능의 성격에 따라 정책/집행기능, 규제/비규제로 분류하였다.

둘째로는 정책 영역을 기준으로 한 접근방식으로 정부의 정책 영역을 하나의 기능단위로 식별하는 방식이다(민진, 1993 ; 기획예산처, 1999). 예를 들면, 기획예산처(1999)는 정부경영진단을 위해 국가의 기능을 크게 외교·안보, 일반 행정, 교육·문화, 사회·복지, 재정·금융, 산업·기술, SOC, 농림·환경 등 8 개의 기능으로 구분하고 있다.

셋째, 행정 수단에 따른 접근이다(Dunleavy 1991, Fesler and Kettle, 1991, 정용덕, 1993, 김근세·권순정, 2000). 정부가 기능을 수행하는 수단을 기준으로 전달기능, 규제기능, 이전기능, 계약기능, 통제기능, 거래기능으로 구분할 수 있으며, 이와 같은 분류기준에 따라 정부기관을 전달기관, 규제기관, 계약기관, 통제기관, 거래기관으로 분류할 수 있다.

넷째, 정부가 수행하는 정책과 사업에 초점을 둔 접근이다(정세옥, 2000, 김재훈·홍준현, 2003). 가장 대표적인 것이 정부의 세출예산과 목구조에 의한 정부기능 분류로 이러한 분류방식은 정책분야별 지출 우선순위 및 지출규모, 정부기능 및 활동범위의 개략적 파악이 가능하다는 장점을 가지고 있다.

기존의 정부기능에 대한 접근은 그 목적하는 바에 따라 각 접근방식이

- 
- 6) 정부기능에 대한 정의는 연구의 목적에 따라 서로 다른 정의가 혼용되고 있고, 업무/사무(business), 서비스(service) 등과 같은 용어와 혼용해서 사용되고(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2003) 있으나, 본 연구에서는 이를 개념들을 구별하여 정의하고자 한다. 우선 ‘업무/사무’는 문서에 관한 일로부터 조직의 의사결정이나 조직 관리를 위해 필요한 정보를 동원관리 보존하는 작업 활동이며(정세옥, 2001), 그러한 업무와 사무의 집합을 ‘기능’으로 정의한다. 즉, 정부 기능을 유사한 성질을 가진 또는 동일한 목적을 달성하기 위하여 행정기관에 의해 수행되는 업무/사무들의 집합 또는 기능 수행과정에서 제도상 또는 사실상 담당처리하는 행정사무를 기능으로 정의한다(박연호 : 1997, 최창호 : 1983). 그리고 행정서비스는 정부기능 수행의 결과로 나타나는 국민 편의를 위해 제공되는 것으로 정의한다. 즉, 국민의 입장에서 국민의 이익을 보호하고, 정부의 의무라고 할 수 있는 공공재, 집합재의 제공을 의미한다.
  - 7) 행정자치부(2003b)에 따르면, 각 부처의 기능을 실·국 또는 소속기관 수준의 독자성 있는 업무단위를 대기능, 과·담당관(본부) 또는 국·부(소속기관) 수준의 독자성 있는 업무단위를 중기능, 사무관(본부) 또는 과(소속기관) 수준의 유사성·독자성 있는 단위사무를 소기능이라고 정의하고 있다.

서로 다른 의미를 가질 수 있겠지만, 정부가 행정체제 내부 업무관리의 생산성과 효율성을 향상시키고, 국민중심의 서비스 제공 및 성과관리라는 정부 혁신의 관점에서 보면, 다음과 같은 문제점을 내포하고 있다. 첫째, 상위 수준에서의 기관 미션이나 목표, 그리고 상위 기능과 하위수준의 기능 간의 관계성을 고려하지 않고 있다. 둘째, 일정수준의 특정 기능(예: 교육)을 특정한 조직(예: 교육인적자원부)이 수행한다고 선형적으로 전제하고 있다. 셋째, 정부기능과 행정수단이 독립적으로 존재한다고 가정하고, 기능과 그 기능수행 수단의 양면성을 간과하고 있다. 넷째, 기본적으로 공급자 중심의 접근을 취하고 있다는 것이다. 즉, 정부기능 수행의 목적과 결과라고 할 수 있는 대국민 서비스를 위해서 어떠한 기능을 수행하는지, 그리고 무엇을 하는지 국민 중심적 관점에서 보지 못하고 있다는 점이다. 다섯째, 정부기능 수행의 가장 중요한 수단인 예산과의 관계 속에서 정부기능이 분류되어야 한다는 점이 강조되지 못했다.<sup>8)</sup> 예산과의 관계는 최근의 성과관리를 통한 정부운영의 효율화라는 정부혁신의 방향성에 비추어 볼 때, 매우 중요한 함의를 지닌다고 할 수 있다. 이와 같은 문제점들을 고려할 때, 기존 정부기능에 대한 접근방식은 행정체제의 구성요소들을 고려한 정부혁신과 전자정부를 연계하는 데 한계가 있기 때문에 새로운 접근방식이 요구된다.

## 2) 본 연구의 접근방식 및 절차

행정체계의 구성과 운영 관점에서 볼 때, 정부기능분류는 다음과 같은 원칙 하에서 구성되어야 할 것으로 판단된다. 첫째, 행정 외부적 측면에서는 각 부처가 개별적으로 수행하고 있는 유사·관련기능간의 연계를 통해 단절 없는(seamless) 행정서비스의 제공이 이루어지도록 해야 하며, 정부 기능 수행의 효율성과 대국민 서비스의 질적 제고를 가능하도록 지원해야 한다. 이를 위해서는 우선 공급자인 정부나 공무원의 입장이 아닌, 행정서비스의 고객인 국민 입장에서 정부의 기능 및 서비스가 분류되어야 할 것이다. 예를 들어, 동일한 이해관계자와 관련된 정부기능 및 서비스는 같은 정책영역 속에서 연계관계를 가지도록 분류체계가 구성되어야 하며, 이를 바탕으로 기능을 수행하는 소관 부처 및 법령, 규제, 예산 정보 등이 연계될 수 있도록 하여, 국민들이 관련된 정부 서비스를 통합적으로 향유하며, 정부 정책과 행정을 명확히 이해할 수 있도록 지원해야 한다.

둘째, 정부 내부적 측면에서는 관련 부처간 협조나 정책 조정을 지원하고

---

8) 최근 정세옥(2000)와 김재훈·홍준현(2003)의 예산과목구조를 기반으로 한 정부기능을 분류하였다는 점에서 큰 의미가 있다. 그러나 이들은 주로 지방자치단체의 기능분류에 한정되어 있다.

관련 기능을 수행하는 각 부처의 담당자들간에 협력적인 업무 수행이 가능할 수 있는 기반 구조로서 정부기능이 분류되어야 한다. 또한 업무 담당자의 관점에서 관련 정보들이 체계적으로 관리·조회되고, 단위 사무별 속성 정보의 제공을 통해 타 부서의 업무나 정책의 진행사항이나 관련된 정보들이 손쉽게 파악될 수 있도록 정부기능이 분류되어야 한다.

이를 위해서는 우선 정부의 역할과 기능에 대한 요구를 바탕으로 정부 기능과 서비스에 대한 독립적이고 객관적인 정의가 요구된다. 이와 함께, 각 기능들이 행정 기관의 미션과 목표, 그리고 조직 수준과 상호 연계성을 가질 수 있도록 대·중·소기능으로 체계화하여야 한다. 이를 바탕으로 정부기능의 수행 주체 및 서비스 이해관계자를 비롯한 행정 자원 및 수행과 관련된 각종 운영정보들이 연계될 수 있도록 분류체계가 구성되어야 한다.

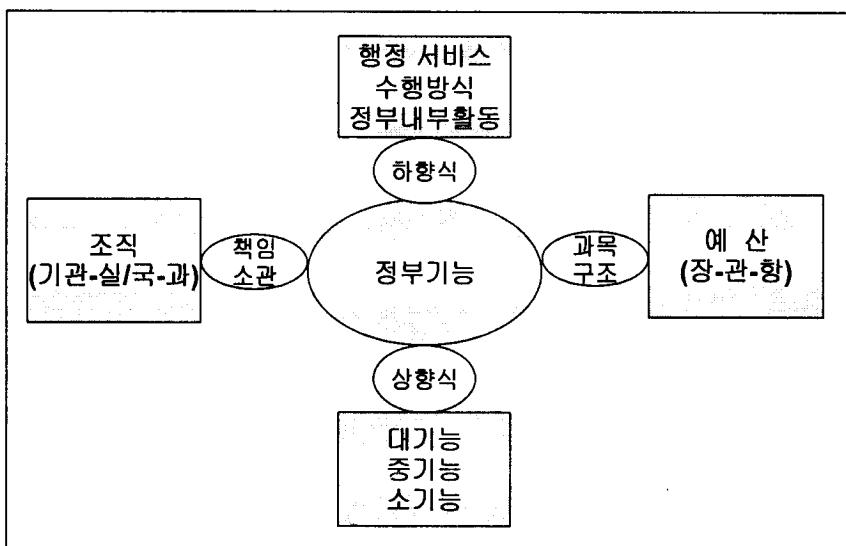
이러한 정부기능분류체계의 구성을 위해서는 두 가지 방식을 고려할 수 있다. 현재 조직이 수행하고 있는 주요 업무를 바탕으로 정의하는 상향식(Bottom-up) 접근방법과 조직과 무관하게 정부 및 부처의 미션을 기반으로 하여 기능을 정의하는 하향식(Top-down) 접근방법이 있다. 상향식 접근방법은 국·실, 과, 계에서 담당하는 단위 업무 중심의 접근 방식이며, 각각의 단위업무를 일정 기준에 따라 소기능, 그리고 중·대기능으로 재분류하여 각각의 상위기능을 정의하되, 조직의 직제를 감안하여 분류하는 방식이다. 이와 같은 접근방식을 취할 경우 국·실, 과, 계 등의 조직직제와 일치하며, 현재 조직이 수행하는 업무를 정확히 파악할 수 있다는 장점이 있는 반면, 타 부처 또는 타 조직과의 기능 연관성을 명확히 할 수 없으며 공급자 중심의 분류라는 한계가 존재한다.

반면, 정부 역할 및 기관의 미션으로 기능을 정의하는 하향식 접근방법은 기관의 미션과 전략을 제시하고, 이를 달성하기 위해 일차적으로 요구되는 기능을 대기능, 하위기능을 중기능, 중기능 수행을 위해 요구되는 하위기능을 소기능으로 분류하고 각각의 단위사무로 나누는 방식이다. 하향식 방식은 정부역할 및 기관전체 미션 중심의 분류방식으로 정책적 중요성, 조직규모, 수행업무 등을 고려하여 관련된 기능들간의 연관성을 반영할 수 있을 뿐만 아니라 미션이나 목표, 그리고 이해관계자 등에 대한 고려를 반영할 수 있는 장점이 있는 반면, 현재 기능을 수행하는 조직체계와 상이하게 됨에 따라 누가 어떤 기능을 수행하고 있는지가 모호해질 가능성이 크며, 이에 따라 조직이 담당하는 예산배정이나 책임성이 명확히 정의될 수 없게 될 가능성이 크다.

본 연구에서는 두 접근방식을 결합하였다. 즉, 상향식 접근에 따라 행정 기관이 수행하는 단위사무를 재분류하여 소기능을 도출하고, 이를 대·중기능

과 연계하여 부처별 기능분류체계를 구성하였다. 이와 같이 구성된 대·중·소 기능 분류체계는 기능 수행의 책임 소관에 따라 기관-실-국-과의 구조 및 예산과목체계의 장-관-항의 세목 체계와 연결되도록 하였다. 이와 동시에 정부가 수행하는 기능을 범정부적 범위에서 하향식 접근에 따라 국민의 입장에서 대국민 서비스, 서비스 수행 방식, 그리고 서비스를 전달하기 위한 정부의 유지/관리 기능 등을 정부 내 활동으로 구분하였다. 그리고 상향식 접근법과 하향식 접근법을 동시에 적용하여 정부기능분류체계를 구성하고, 이를 결합하는 형태로 정부기능연계모델을 구성하였다. <그림 2>는 정부기능 분류체계 및 관련된 책임 소관, 그리고 예산체계와의 관련성을 도시하고 있다.

<그림 2> 정부기능분류체계 구성도



본 연구에서는 상향식과 하향식 정부기능 분류방식을 적용하기 위해서 55개 중앙행정기관 및 이에 준하는 기관의 본부와 그 부속기관, 특별지방행정기관을 포함하였으며, 각 부처의 직제, 직제시행규칙 및 사무분장 상의 개별업무를 분석대상으로 하였다. 또한 업무수행과 관련된 근거 법령, 규제, 예산, 정보시스템 등의 운영정보도 분석 대상으로 포함하였다.

정부기능연계모델을 구성하기 위해서 크게 4 단계의 절차를 거쳤다. 첫 번째 단계에서는 정부기능연계모델의 가장 핵심이 되는 정부기능분류체계의 구성을 위해 기존 정부기능분류의 장·단점을 분석하고, 기능수행과 관련된 정보 현황을 파악하였다.<sup>9)</sup> 본 단계에서는 기존의 분류체계와 해외 사례

분석을 통해 활용 가능한 정보를 수집하고, 각 분류체계의 장·단점을 분석하여 국민중심의 기능 및 서비스 분류체계 구성 방향을 설정하였다. 두 번째 단계에서는 현황 분석에서 나타난 이슈사항을 분야별로 도출하고 다양한 해결방안의 장·단점 분석을 통해 정부 행정체제의 구성요소들을 포괄할 수 있는 분류체계를 구성하고, 관련 정보들과의 연계 방안을 정의하였다. 본 단계는 정부기능분류체계의 구성 원칙과 기능간 연계방식 및 수준, 기능수행과 관련된 속성정보 등에 대한 구체적인 방안을 만들고, 전문가 자문을 통해 수정·보완하였다. 세 번째 단계에서는 기능분류 원칙과 수준별 기능정의를 바탕으로 예비조사(pilot survey)를 통해 시범적인 기능분류와 조사를 수행하였다.<sup>10)</sup> 그리고 시범조사 결과를 바탕으로 수정, 보완사항을 반영하여 정부기능의 전수조사를 실시하였다. 네 번째 단계에서는 부처별 담당자를 지정하여 분류결과를 검토하게 하고, 정부기능 수행관련 속성정보, 운영정보와의 연계 등을 수행하도록 하였다. 또한 전수조사를 통해 파악된 정부기능 및 분류결과를 인터넷을 통해 공개하고 이에 대해 각 부처 담당자 및 전문가 그룹의 검토와 수정을 반영하였다<sup>11)</sup>. 그리고 최종 확정된 정부기능분류체계를 바탕으로 기 조사된 기능별 속성정보와 운영정보를 연결하였다<sup>12)</sup>.

- 
- 9) 정부기능 및 서비스를 조사한 국내외 문헌들은 매우 다양하다. 행정자치부의 정부기능분류(2003년 3월과 8월), 부처별 단위사무목록(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2003), 기획예산처의 경영진단보고서(1999), 시군구정보화사업 보고서, 시군구 경영진단보고서, 서울시 ITA사업보고서 등이 대표적인 국내문헌이다. 최근 일본 경제산업성(2003)과 미국 OMB(2003)가 정부기능을 분류하였다.
  - 10) 예비조사는 행정자치부와 보건복지부의 본부, 소속기관, 부속기관을 대상으로 이루어졌다.
  - 11) 정부기능분류체계 구성시 인터넷 기반의 정보시스템을 구축하여 해당 업무 담당자로부터 기능분류 결과에 대한 검토와 수정사항을 반영하였을 뿐만 아니라, 전문가 그룹 및 부처별 담당자들과의 상시적인 유선 및 직접 인터뷰를 통해서도 의견을 청취하고 주요 사항을 반영하였다.
  - 12) 정부기능에 대한 정의는 학자마다 다양하며 기능(function)을 업무/사무(business), 서비스(service) 등과 같은 용어와 혼용되어 사용되기도 한다.(한국지방행정연구원·한국행정연구원, 2003). 업무/사무는 문서에 관한 일부터 조직의 의사결정이나 조직 관리를 위해 필요한 정보를 동원·관리·보존하는 작업 활동으로(정재욱, 2001), 이러한 업무와 사무의 집합을 기능으로 정의한다. 즉, 정부기능을 유사한 성질을 가진 혹은 동일한 목적을 달성하기 위하여 수행되는 업무/사무들의 집합 또는 기능 수행과정에서 제도상/사실상 담당·처리하는 행정사무들을 기능으로 정의한다(박연호, 1997; 최창호, 1983). 이와 함께 정부기능 수행의 결과로 나타나는 국민들의 편의를 위해 제공하는 것을 서비스라고 정의한다. 즉, 서비스는 국민의 입장에서 일반 국민들의 이익을 보호하고 정부의 의무라고 할 수 있는 공공재, 집합재의 제공을 의미하는 것으로 한다.

## 2. 정부기능연계모델의 개념

기술 결정론적 시각에서 정부혁신과 전자정부 연계의 한계를 극복하고, 정부운영체계를 혁신하여 고객중심의 행정서비스를 제공할 수 있도록 정부 혁신과 전자정부의 전략적 연계·추진을 위한 정부기능 및 서비스중심의 접근모델이 정부기능연계모델이다. 정부기능연계모델이란 정부가 수행하는 기능(업무, 사무, 서비스)을 국민의 입장에서 체계적으로 분류한 ‘기능도(機能圖)’라고 할 수 있다. 여기서 정부기능연계의 개념은 개별 정부 조직이 수행하는 기능들을 일정기준에 따른 관련성과 유사성에 입각하여 동일한 범주로 묶고(grouping) 연결(linking)하는 것을 의미한다. 이때 연계의 기준은 정부기능의 수혜자나 이해관계자, 담당 조직, 정책 목표나 정책 대상 및 영역, 또는 정책 형성·집행 또는 규제등과 같은 정책 단계 및 기능 수행 방식, 예산 항목, 법령 등 필요에 따라 다양한 기준이 적용될 수 있다. 한국전산원(2003b)은 중앙 및 지방자치단체가 수행하는 기능(대·중·소)을 조사하여 각 기능수행과 관련된 담당조직 및 인사, 근거법령, 예산체계, 규제내용, 정보시스템 등을 분석하여 연계시켰다. 각각의 기능들을 조직의 경계와 상관없이 기능수행의 목적, 동일 수혜자, 동일관리 정보 등을 고려하여 중기능 수준에서 연계하고, 대국민서비스, 수행방식, 공통행정 등의 영역으로 체계화해서 정부기능연계모델이라고 정의하였다.

정책문제의 다차원적 성격을 고려해 볼 때, 정책목표를 효과적이고 효율적으로 달성하기 위해서는 다양한 정부기관의 기능간 연계가 필수적이다. 이러한 점에서 정부기능연계의 개념과 이를 모형화한 정부기능연계모델은 그 의의를 가진다 하겠다. 또한 정부기능연계모델을 통해 정부가 어떠한 업무와 서비스를 국민에게 제공하는지를 파악할 수 있고, 그러한 업무와 서비스를 누가, 누구에게(이해관계자), 어떠한 근거(법령)에서, 어떤 수단(규제 감독, 재정이전 등)을 통해 얼마의 예산을 가지고 수행했는지 등을 종합적으로 파악할 수 있게 된다. 정부기능연계모델은 조직중심의 단절된 일하는 방식에서 벗어나 업무흐름 및 협업이 원활하게 이루어질 수 있도록 함으로써 행정의 효율성을 제고시키고, 국민들에게 이음매 없는 서비스를 제공할 수 있는 기반이 구축되는 것이다(정부혁신지방분권위원회, 2003).

한편 미국 OMB도 이와 유사한 모델을 개발했는데, 주로 전사적 아키텍처(EA: Enterprise Architecture)의 한 구성요소인 업무참조모델(Business Reference Model)로서 논의하고 있으며, 개별 기관의 임무수행과는 독립적으로 연방정부 차원의 업무운영을 설명하기 위한 업무중심의 프레임워크로 정의하고 있다(OMB, 2003). OMB는 이러한 모델을 활용하여 연방정부가 정보기술의 활용을 촉진하거나 정보화투자의 중복 영역을 명

확히 파악할 수 있도록 하고 상호 운용성을 제고하는 데 참조(reference)하고자 했다. 실제로 참조모델을 활용하여 정보, 자료, 상호운용성에 대한 기준을 제시함으로써 IT 투자의 중복을 제거하고, 행정의 효율성 및 효과성을 제고시키고 있다고 보고되었다.<sup>13)</sup>

### 3. 정부기능연계모델의 구성

정부기능연계모델은 정부기능분류체계와 기능 속성 및 운영정보 등으로 구성된다. 정부기능분류체계는 다시 ①정책분야와 정책영역 ②대·중·소 기능 체계 ③ 기능연계 체계(정책하위영역)로 구성된다. 기능 속성은 각 기능의 수행주체, 이해관계자, 업무절차, 수행방식에 대한 정보들로서 상호 참조형태(N : N)로 연계되어 구성된다. 그리고 정부기능 수행관련 주체 및 근거, 재원 및 수단 등 운영정보로 구성된다.

#### 1) 정부기능분류체계

##### (1) 정책분야와 정책영역

정부정책의 대상이나 분야가 같을 경우, 각 기능은 연관성을 갖고 수행되는 것이 더욱 효율적일 것임은 자명한 사실이다. 따라서 정부가 담당하고 있는 다양한 정책분야 및 영역을 구분하고, 이들간의 연계가 가능하도록 정책하위영역을 분류할 필요가 있다. 정책분야는 ‘통합적인 정부기능관리와 자원관리의 측면에서 편의성이 제고되는 의미 있는 정책군(群)’으로 정의하고, 정책영역은 ‘정책분야 내 조직의 기능을 구체화한 개념’으로 정의하였다. 또한 분류에 있어서 ①자원배분의 형평성, ②정부조직 설치현황의 반영, ③국제적 정부기능 분류체계와의 연계라는 3 가지 원칙에 따라 예산구조, 조직현황 및 변천과정, 그리고 IMF-UN의 국제분류기준 등을 분석하여 반영하였다. 정책분야는 정부 정책의 대상을 국민(대국민 서비스)과 정부기관(정부 내 활동)으로 구분하여, 대국민 서비스는 자원배분 현황과 설치된 정부기관을 근거로, 공공질서, 환경관리, 국방, 농림수산, 상공업발전, 과학기술, 정보통신, 에너지·자원개발, 국토개발·SOC, 교육, 복지, 운송교통, 문화관광, 노동, 보건, 재난방재, 외교통일, 재정경제 등 총 18개 정책분야로 구분하였으며, 정부 내 활동은 다시 정부 서비스 제공 지원과 정부자원 관리로 구분하였다.

13) 미국은 2004년 3월 전자정부 성공기준을 부처 핵심기능 중심의 정보화투자, 중복 또는 특정 부처만 해당하는 정보화 배제 등 5개 항목으로 정하고 26개 연방정부 가운데 성공기준을 충족시킨 부처는 2개 부처이며 19개 부처는 어느 정도 성과를 보이고 있다고 평가하고 있다(OMB, 2004).

〈표 1〉 정부기능분류체계에 따른 정책분야 및 정책영역

제공 대상		대국민 서비스		정책분야	정책영역	정책분야	정책영역	정책분야	정책영역		
정부 내 활동		→		정책분야	정책영역	정책분야	정책영역	정책분야	정책영역		
경책분야		경책영역		정책분야	정책영역	정책분야	정책영역	정책분야	정책영역		
서비스 제공자 원		<ul style="list-style-type: none"> <li>•법령, 입법</li> <li>•감사</li> <li>•홍보</li> <li>•위험관리</li> <li>•고충처리</li> <li>•국무조정</li> <li>•심사평가</li> <li>•일반행정</li> </ul>		정책분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>•법무</li> <li>•검찰</li> <li>•사회안전(경찰)</li> <li>•교경</li> </ul>	재정경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>•경제정책</li> <li>•세계/정수</li> <li>•금융정책</li> <li>•경제협력</li> <li>•특허정책</li> <li>•통계정책과 관리</li> </ul>	운송교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>•육상교통정책</li> <li>•항공정책</li> <li>•해운/항만정책</li> <li>•물류관리</li> </ul>		
정부 자원관리		<ul style="list-style-type: none"> <li>•기획 및 자원배분</li> <li>•인적자원관리</li> <li>•세입정수관리</li> <li>•조달과 물자관리</li> <li>•정보자원관리</li> </ul>		정책분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>•재난방재</li> <li>•기상</li> </ul>	국방	<ul style="list-style-type: none"> <li>•국방정책수립</li> <li>•국방정보관리</li> <li>•군수/획득</li> <li>•군사시설관리</li> <li>•국방정책평가</li> </ul>	상공업 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>•산업정책</li> <li>•중소기업정책</li> </ul>	교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>•학교정책</li> <li>•교육재정지원</li> <li>•인적자원정책</li> </ul>
환경 관리		<ul style="list-style-type: none"> <li>•환경정책</li> <li>•자연보전</li> <li>•대기보전</li> </ul>		정책분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농업정책</li> <li>•축산정책</li> <li>•산림정책</li> <li>•수산정책</li> </ul>	농림수산	<ul style="list-style-type: none"> <li>•농업정책</li> <li>•축산정책</li> <li>•산림정책</li> <li>•수산정책</li> </ul>	문화관광	<ul style="list-style-type: none"> <li>•문화정책수립</li> <li>•문화재정책</li> <li>•관광진흥</li> </ul>	복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>•사회복지정책수립</li> <li>•국민연금정책수립</li> <li>•인권정책</li> <li>•보훈복지정책</li> </ul>
국토 개발 /SOC		<ul style="list-style-type: none"> <li>•국토개발정책</li> <li>•지역사회개발</li> <li>•건설정책</li> </ul>		정책분야	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정보화</li> <li>•정보통신정책</li> <li>•우정사업</li> </ul>	정보통신	<ul style="list-style-type: none"> <li>•정보통신정책</li> <li>•우정사업</li> </ul>	보건	<ul style="list-style-type: none"> <li>•보건정책수립</li> <li>•건강증진정책수립</li> <li>•식품의약품정책수립</li> <li>•건강보험정책수립</li> </ul>	노동	<ul style="list-style-type: none"> <li>•고용정책</li> <li>•산업안전관리</li> <li>•근로동력개발</li> <li>•노사협력지원</li> </ul>

정책영역은 예산체계상의 ‘관’ 항목과 정부부처 설치현황을 반영하여 분류하였다. 대국민 서비스 분야는 정책영역별로 특수성을 반영하여 활용성을 제고하려는 목적에서 정책영역별로 다양한 분류기준을 채택하였다. 예를 들면 국방이나 교육, 문화관광 등의 정책분야는 상위분류체계인 정책분야 분류방식과 일관성을 유지하면서 예산분류체계 및 특별회계 내용 등을 고려하여 분류하였으며, 예산분류체계가 기능분류체계와 상이한 경우에는 기능분류체계에 더 큰 비중을 두었다. 또한 재정경제, 외교통일, 노동, 정보통신 정책 영역은 정책분야와 정책영역 분류기준의 일관성을 유지하기 위해 해당 기능을 수행하는 부처의 명칭을 이용하여 분류하였다.

한편, 정부 내 활동 분야의 정책 영역은 주로 조직 위주로 분류하였다. 우선 정부 전체의 관점에서 정부 조직의 유지 및 관리를 수행하는 부처의 기능을 검토하고, 개별 부처 내부에서 조직의 유지 및 관리를 위해 공통적으로 수행하는 기능을 조사, 검토하였다. 이를 통해 대국민 서비스 지원 정책분야에서는 법령·입법, 감사, 홍보 등 8개 정책영역, 정부자원관리 정책분야에서는 인적자원관리, 기획 및 자원배분 등 5개 정책영역이 도출되었다. 이상의 분류결과는 〈표 1〉에 나타나 있다. 〈표 1〉에서 보는 바와 같이 2개의 정부 내 활동과 18개의 대국민서비스 분야 등 총 20개 분야로, 정책영역은 13개의 정부 내 활동과 65개의 대국민 서비스로 총 78개의 정책영역으로 분류되었다.

## (2) 단위사무와 대·중·소 기능

각 기관이 수행하는 대·중·소 기능은 상향식 접근법을 적용하였다. 즉 직제상 단위사무, 업무분장표, 기록물분류표, 부처 담당자와의 인터뷰 등을 기초로 부처별로 수행하는 업무를 파악하여 단위사무를 정의하고, 소기능은 최소단위인 단위사무를 대상(object), 주제(theme), 행위(activity) 등으로 나누어 분석하고 담당자 수준에서 재분류(grouping)하여 정의하였다.<sup>14)</sup> 그리고 대기능과 중기능의 구분은 다시 소기능을 기준으로 현행 직제를 반영하여 구성하였다. 대기능은 ‘중앙행정기관, 국·실 수준의 독자성 있는 기능’으로 정의하였으며, 중기능은 ‘과 수준에서 이루어지는 기능’으로 정의하였다. 이 경우, 외청에 대한 기능분류 상 현행 직급체계와 꾀리되는 문제점이 나타날 수 있는데, 이에 대해서는 현행 직급체계를 기준으로 외청 수준을 정의하는 방식을 적용하였다<sup>15)</sup>. 이와 같은 조사 및 분류결과, 최종적으로 55개 중앙행정기관을 대상으로 총 17,824개의 단위사무가 도출되었으며, 이를 바탕으로 188개의 대기능, 1,606개의 중기능, 3,275개의 소기능으로 재분류되었다.<sup>16)</sup>

## (3) 기능연계체계

정책분야로부터 예산분류, 조직분류 등을 고려하여 도출한 정책영역과 기관별 대·중·소기능 분류체계에 따라 도출한 대기능간의 연계를 위해 유관기

14) 보건복지부의 예를 들어 설명하면, ‘주제’는 수행기능의 목적이나 산출 서비스에 해당하는 것으로 가정복지정책, 건강보험요양급여, 노인복지정책 등이 그 예가 되며, 대상은 기능 수행의 대상을 의미하는 것으로 기준, 대책, 정책, 제도 등을 의미하고, 행위는 대상에 대한 구체적 행위로 감독, 개발, 개정 등으로 직제상 나타나는 것을 의미한다. 행위는 다시 정책수립, 집행 및 지원으로 재분류하였다.

15) 외청의 기능을 현행 직제 중심으로 분류를 하느냐, 중앙행정기관 기능중심으로 하느냐에 따라 두 개의 정의방식이 있을 수 있다. 먼저 현행 직제중심의 외청과 부속기관 수준 조정 근거는 조직의 직급체계가 기능수준을 가장 잘 반영한다는 가정에서 하는 조정 방식이다. 그리고 중앙행정기관 기능에 맞춰 외청 수준을 조정하는 방식은 중앙행정기관의 직제가 기능을 충실히 반영한다는 가정에서 출발한다. 그러나 후자의 경우 본부 기능기준으로 외청을 구분하기 때문에 외청 기능의 중요성이 평가절하될 위험이 존재하고 기능체계가 지나치게 복잡해지는 등의 문제점이 있다. 한편 국가안전보장회의 등과 같이 실국 이하의 조직이 존재하지 않는 경우와 일부 조직이 없는 경우, 대·중·소 기능의 정의는 실국 수준에서 수행하는 기능을 구성하는 단위사무를 재분류한 소기능을 중기능 분류에 이용하였다.

16) 아울러 단위사무를 소기능으로 재분류하는 과정에서 각 업무 담당자별로 상이한 단위사무 정의를 교정하였으며, 일정기준에 따라 소기능으로 재분류하여 소기능의 크기를 표준화하는 작업을 수행하였다. 그리고 각 부처별 담당자로부터 최종분류된 기능체계의 평가 및 검토를 받아 수정·보완하였다.

능의 단위를 정책 하위영역으로 정의하였다. 정책영역은 구체적인 기능수준으로 세분화하고, 대기능은 정책 대상(object)을 기준으로 재분류하여 정책 하위영역을 구성하여 상향식과 하향식 분류체계를 연결하였다. 즉, 78개의 정책영역과 188개의 대기능을 각각 구체적인 기능수준과 대기능간 정책적 유사성을 고려하여 140개의 정책 하위영역으로 정의하고, 각 하위영역은 단위사무를 수행하는 대상(object)을 기준으로 채워졌으며, 이는 담당공무원들의 겸토·수정하는 절차를 거쳤다.

이러한 정책 하위영역은 정책목적의 달성 및 대국민 서비스의 질적 제고를 위해 연계되어 수행되어야 하는 기능단위이며, 업무 담당자간의 협조가 이루어져야 할 중요한 기준 단위를 의미한다. 이 때, 정부기능연계모델의 각 구성요소인 정부기능, 속성정보, 연계정보를 바탕으로 아래와 같은 다양한 방식으로 기능간 연계가 이루어 질 수 있다.

먼저, 정부기능분류체계에 근거한 유관 기능간 연계이다. 동일 정책대상 및 정책분야, 정부의 정책대상이나 분야가 같으면 각 기능이 서로 연관성을 갖는다. 같은 정책분야와 정책영역에 속한 하위 기능들은 이해관계자나 정책의 성격이 유사함을 의미하기 때문에 이를 통해 정책영역 내 기능간의 연계성을 갖게 된다. 또한 서비스 제공지원 분야나 정부 자원관리 분야 내 기능들은 정부조직을 기본적으로 유지·관리하기 위한 제반활동으로서 예산, 감사, 정보화 등 정부 모든 부처에서 담당, 수행하고 있는 기능들이다. 이러한 기능들은 모든 부처가 수행하고 하나의 총괄 조직으로부터 지침을 받아 공통 기준에 의해 각 부처에서 수행되기 때문에 서로 깊은 연관성을 가지고 있다. 둘째, 기능의 속성정보에 따른 유관 기능의 연계이다. 우선, 정부가 제공하는 서비스 이해관계자나 수혜자가 같을 경우 각 기능은 서로 연관성을 갖고 수행되는 것이 더욱 일관된 행정서비스 구현을 가능하게 한다. 셋째, 수행방식과 수행절차가 같거나 관련성이 있을 경우, 각 기능이 서로 연관성을 갖고 업무가 진행된다. 넷째 각 기능수행과 관련된 정보인 법령, 규제, 예산, 정보시스템 등이 관련되어 관리·활용하는 정보가 동일하다면, 기능간에도 관계가 있다고 볼 수 있다. 즉 하나의 기능이 관리하는 정보가 다른 기능에서 활용된다면 각 기능 간에 정보공유 등을 통해 기능 수행의 효율성 및 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

## 2) 기능속성

정부기능분류와 함께 각각의 기능을 중심으로 업무를 연계시키기 위해서는 기능수행과 관련한 기능의 속성이 중요하다. 이러한 속성정보는 ‘누가 누구에게 어떤 방식으로 어떤 과정을 통해서 정부기능을 수행할 것인지’에

대한 목적 지향적 관점에서의 운영적 특성이며, 정부기능과 서비스의 구성 요소이다. 단위사무별 속성정보는 ①수행주체, ②서비스나 정책의 수혜를 받거나 영향을 받는 이해관계자, ③사업을 수행하는 절차 및 ④수행방식의 4가지로 부여하였다.

### (1) 수행주체

수행주체는 사무를 수행하는 기관의 유형에 따른 구분으로 분류기준에 따라 다양할 수 있으나 정부조직법상의 국가행정기관에 의거하여 중앙행정 기관, 특별지방행정기관, 부속기관, 협의체 행정기관으로 나누어진다. 앞서 분류한 정부기능별로 수행주체를 과(課) 수준까지 연결하여 단위기능 단위별로 수행주체를 분석하였다.

〈표 2〉 수행 주체에 따른 분류

정부조직법상 국가행정기관분류	분류적용 예	단위 사무 수(개)
중앙행정기관	55개 중앙행정기관	11,994
특별지방 행정기관	중앙일선기관 지방경찰청, 지방국세청 등	1,714
부속기관	최일선기관 경찰서, 세무서 등	3,695
	시험연구기관 국립과학수사연구소, 국립국어연구원 등	
	교육훈련기관 중앙공무원교육원, 국립특수교육원 등	
	문화기관 국립중앙박물관, 국립국악원 등	
	의료기관 질병관리본부, 국립정신병원 등	
	제조기관 국립수목원 등	
	자문기관 소청심사위원회 등	
합의제행정기관	정책자문회의 등	36

## (2) 이해관계자

이해관계자는 서비스를 제공받거나 영향을 받는 대상기관 또는 개인을 뜻하는 것으로 서비스 수혜자 및 관련 기관이나 개인을 의미한다. 이해관계자는 여러 가지 기준을 적용하여 구분할 수 있겠으나, 정부기능의 운영 속성으로서 활용가능성을 고려하여 ①다수의 부처기능과 관련되고, ②전체 기능 중 차지하는 비율이 상대적으로 높고, ③정부조직 형태에 관계없이 일반적으로 적용되고, ④전자정부 포털서비스의 특정 대상 고객단위의 구성을 기준으로 하였다. 이에 따라 정부 서비스 수혜자 관점에서 여성, 청소년, 외국인, 장애인, 근로자, 공무원, 아동 등 다수의 부처와 관련되거나 전체 기능 중 차지하는 비율이 큰 이해관계자를 속성으로 정의하였다.<sup>17)</sup> 이 역시 단위기능별로 이해관계자를 식별하였다.

&lt;표 3&gt; 이해 관계자에 따른 분류

대상 (단위사 무수:개)	기 능	대상 (단위사 무수:개)	기 능
여성 (55)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활정보</li> <li>• 육아</li> <li>• 자녀교육</li> <li>• 가정폭력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 여성전문능력개발</li> <li>• 남녀차별/평등</li> <li>• 성희롱/폭력</li> <li>• 평생교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업설립지원</li> <li>• 인적자원관리</li> <li>• 법령/구제정책</li> <li>• 금융관리/세금</li> <li>• 자금지원</li> </ul>
연장자 (247)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소득보장 및 고용촉진</li> <li>• 평생교육</li> <li>• 의료서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회참여(사회봉사)</li> <li>• 실버산업</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공무원 능력개발</li> <li>• 공무원 복지</li> </ul>
근로자 (815)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로복지</li> <li>• 작업장 환경/안전</li> <li>• 경력관리</li> <li>• 실업대책</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 근로자 능력개발</li> <li>• 노사관계</li> <li>• 평생교육</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 병역관리</li> <li>• 입시정보제공</li> <li>• 자원봉사(사회참여)</li> <li>• 고충상담 및 선도</li> </ul>
외국인 (112)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 투자유치</li> <li>• 외국인 관광</li> <li>• 외국인근로</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 복지</li> <li>• 외국인 대상 정보제공</li> <li>• 외국인 민원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애인 등록/민원</li> <li>• 장애인 재활</li> <li>• 장애인 구인/구직</li> </ul>
		장애인 (45)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장애인 특수교육</li> <li>• 장애인을 위한 자원봉사</li> </ul>

주) 단위사무의 성격에 따라 중복 적용 또는 적용되지 않을 수도 있음

17) 외국의 경우에는 전자정부 포털 사이트에서 각 그룹별로 개별적 포털을 구축하여 이해관계자 집단별로 더 나은 서비스를 구현한다는 시각에서 분류하고 있는데 미국은 G2C측면에서의 국민, G2B측면에서의 기업, G2G측면에서의 정부를 각각의 이해관계자들로 분류하였다. 한편 호주는 지역, 가족, 여성, 청소년, 기업, 연장자, 원주민, 커뮤니티 그룹 등으로 분류하고 있다.

## (3) 정부기능 수행방식

서비스 제공방식은 사무를 수행하는 구체적인 방식을 의미하는 것으로서, 미국 및 일본의 서비스 제공방식 분류<sup>18)</sup>나 학계의 다양한 분류방식을 참고로 하여 직접제공, 공공재 창출 및 관리, 재정이전, 조세활동 등의 9가지로 정의하였다. 서비스 제공방식은 각 제공방식별로 구축되는 정보시스템이 유사할 것이라는 측면에서 중시되는 속성정보이며, 정보시스템 등 자원의 효율적 활용을 위한 기준이 된다.

〈표 4〉 정부기능 수행방식에 따른 분류

제공방식	내용	유형	단위사무수(개)
직접제공	정부가 국민에게 직접 제공하는 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국민체안·여론 수렴</li> <li>• 민원서비스</li> <li>• 행정정보제공</li> <li>• 대국민 홍보</li> <li>• 대민서비스 등</li> </ul>	2,000
공공재	사회복리를 위한 재화, SOC의 제조, 건설, 수행, 관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공항, 항만, 도로, 댐 등의 SOC 건설 및 관리</li> <li>• 국립병원, 국립학교 등</li> </ul>	257
재정이전	반대급부 없이 경제적 부를 이해관계자에게 이전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 보조금 지원</li> <li>• 소득보장 지원 등</li> </ul>	143
수입활동	국세의 부과, 징수활동과 직접 관련된 활동 및 개별 수입 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국세</li> <li>• 관세</li> <li>• 부처별 개별수입활동 등</li> </ul>	246
규제·감독	이해관계자의 권익보호를 위해 대국민의 관계를 규제, 감독하는 활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 규제·통제 업무</li> <li>• 지도·감독 업무</li> <li>• 행정처분 업무</li> <li>• 관리업무(재산관리 등 제외) 등</li> </ul>	1,611
거래	국가를 계약의 당사자로 하는 구매, 조달 계약의 체결	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 물품·국유재산 거래</li> <li>• 물자 조달·획득 등</li> </ul>	119
지식창출	연구개발, 조사분석 및 자문, 정보 통계정보관리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정책을 위한 연구개발</li> <li>• 조사분석</li> <li>• 통계정보 등</li> </ul>	1,939
일반행정 및 재정	정부의 기본적인 활동을 위한 내부행정과 재정활동	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 회계, 예산, 자금, 재산관리</li> <li>• 감사, 기관평가</li> <li>• 인사, 조직, 총무</li> <li>• 정부 정보화, 법무지원</li> </ul>	7,469
기타	위에 해당되지 않는 경우		3,655

18) 일본의 경우 기획입안 및 자원배치, 재무적 지원조치 제정, 법령 및 표준, 정보관리, 홍보실시, 정책조정, 정책평가의 8가지로 구분하여 관리하고 있다. 한편, 미국의 경우 기능참조모델에서 대국민서비스 분야를 위해 연방정부가 사용하는 수단을 크게 정부 서비스 제공과 재정적 수단이라는 두 가지 제공방식으로 분류하고 있다.

#### (4) 수행절차

정부기능은 수행하는 단계에 따라 정책의 수립, 정책의 집행·적용·관리, 정책의 수립·집행을 위한 지원 3단계로 구분할 수 있으며, 각 단계는 3가지로 상세히 구분하는데, <표 5>에서 보는 바와 같이 총 9가지의 수행절차로 분류되었다.

<표 5> 수행절차에 따른 속성정보

수행절차 속성	상세구분	설명	단위사무수 (개)
정책의 수립	계획·조정	계획 또는 계획수립을 위한 조정과정 포함	정부업무수 행을 위한 원칙 마련
	수립·개선	정책, 방향의 수립, 방안 마련 등 정부운영 틀 마련	
	제정·개정	법령, 법률 등 원칙을 명문화하는 활동	
정책의 집행, 적용, 관리	관리·감독	결정된 정책이나 기획 수행활동	원칙을 적용, 업무수행, 및 관리
	개발·개선	제도, 사업 등을 개발/개선하는 활동	
	수행·집행	사업, 제도수행 등 정책이나 기획 수행활동	
정책의 수립, 집행을 위한 지원	평가·감사	정책, 사업의 집행내역 평가와 감사활동	원칙마련, 적용·집행의 지원 활동
	보고·전달	정책수립이나 집행결과를 국민과 정부에게 전달하는 활동	
	연구·조사	정책 수립이나 집행과정의 지원활동	

주) 단위사무의 성격에 따라 수행절차 속성의 종복적용 가능

### 3) 기능수행관련 운영정보

정부기능이 효율적으로 운영되고 정부 서비스가 상호 협력적 체제를 통해 단절없이 제공되기 위해서는 정부기능 수행과 관련된 수행주체 및 근거, 필요자원 및 수행수단 등의 4가지 측면에 관련된 구체적인 운영정보가 요구된다. 즉, 각 업무 담당자, 법령과 규제, 예산, 정보시스템 등에 관련된 정보이다. 이들 연계정보는 속성정보와 마찬가지로 단위사무에서 연계하였다.

#### (1) 정부기능과 인사·조직 정보

정부기능연계모델은 행정서비스 기능을 수행하는 개별 부처보다는 조직은 독립적으로 업무와 절차가 이루어지는 준거기준을 제시하는 데 그 목적

에 있다. 그러나 이러한 기능을 수행하는 조직과의 연계는 명시적인 책임구조를 밝히는 것이 필요하다.

정부기능과 담당자의 연계는 기능수행에 있어 협업이 필요한 조직을 명확히 규정할 수 있게 해주며, 특정기능을 수행함에 있어 관련 기능이 정의되고, 각 기능을 수행하는 조직이 명시됨에 따라 효과적인 협조체계가 이루어질 수 있다. 이는 정부가 정부운영 방식을 효과적으로 혁신하고, 조직간 협업을 촉진하며 그동안 정책수립이나 집행과정에서 특정 기능에 대해 다수 부처가 서로 관할 부처임을 주장하는데 반해, 문제가 발생하면 이에 대한 책임을 회피하는 등 책임소재의 문제가 심각했는데 이에 대한 소재를 명확히 할 수 있다. 또한 그에 따른 특정 정책문제와 관련된 많은 단위업무 담당자와 조직이 정보기술을 활용하여 결재의 간소화, 행정정보의 공동활용 등을 통해 정부기관 내 단절된 업무프로세스 및 협조체계를 개선함으로써 행정업무처리의 과정을 효율적으로 처리하는 것이 가능하게 된다.

### (2) 정부기능과 법령 정보

정부기능은 법령에 근거하여 수행되며, 구체적인 수행범위와 절차들을 규정하게 되고, 그에 따른 정부기능 수행의 근거를 명확히 하게 된다. 각 단위사무별 법률, 시행령, 시행규칙, 규정, 규칙 등이 연계 정보이며, 이들은 특정 정책영역에서 관련 업무에서 서로 상충된 법령이 존재하는지 판단할 수 있는 근거이며, 일관성 있는 정부기능을 수행할 수 있는 근간이 된다.

### (3) 정부기능과 규제 정보

정부기능과 관련규제간의 연계를 통해 기능과 기능간의 관계는 물론 규제와 규제간의 관계도 분석 가능하게 되어 부처간 중복규제나 상충규제를 방지하게 된다. 현재 물류, 환경, 교육 등 정책영역별 규제현황도 관리되고 있으나, 대부분의 규제관리체계가 소관부처별로 관리되고 있어 기업 입장에서 관련 규제의 전반적인 내용을 한꺼번에 파악하기 어렵고 부처와 부처간의 이해관계가 얹혀있거나, 다수 부처에 의해 동일한 정책목표를 가지고 수행되는 업무의 경우 관련 규제현황을 총체적으로 분석하기 어려운 문제점이 있다. 그러나 부처별로 관리하던 소관 규제를 정책분야, 정책영역, 정책하위 영역 등으로 나누어 규제개혁을 추진할 경우,<sup>19)</sup> 부처간의 이해관계로 인해 규제개혁이 용이하지 않았던 중복규제 현황 등에 대한 분석이 용이해지고, 그에 따른 문제의 개선을 추진할 수 있다.

---

19) 양기근 외(2005)는 정책영역으로 나누어 중복규제를 개혁할 경우 약 41%의 개선 효과가 있는 것으로 분석되었다.

#### (4) 정부기능과 예산 정보

정부기능과 예산의 연계는 성과측정의 기본단위인 기능/사업과 예산을 연계하여 성과주의 예산제도를 정착하게 하는 기반이 된다는 점에서 중요한 의의를 가진다. 특히 기능과 예산의 연계는 물론 기능수행을 담당하는 조직 까지도 연계됨으로써 예산 운영의 책임성과 투명성을 확보할 수 있다. 또한 단기적으로는 각 과제 및 사업수행에 소요되는 예산을 확인할 수 있으며, 장기적으로는 사업수행 결과의 평가를 통해 성과관리 체계가 정립될 수 있다.<sup>20)</sup>

#### (5) 정부기능과 정보시스템 정보

정부 기능과 정보시스템을 연계한다는 것은 정부 기능별로 기능 수행을 지원하는 정보시스템을 연결시키는 것을 의미한다. 지금까지 부처 단위의 정보화 추진, 부처별 정보화 사업의 조정 및 통제 기능의 부족 등과 같은 정보화 추진의 문제점으로 인하여, 범정부 차원에서 정보자원의 통합적 관리 체계가 부재하였던 것이 사실이다(한국전산원, 2003b). 즉 정부 차원에서 어떤 정보시스템이 운영되고 있으며, 각 부처의 기능과 대비하여 어떤 기능이 정보시스템을 통해 지원받고 있는지 등이 파악되거나 관리되지 못하고 있는 실정이다. 이에 따라 부처별로 유사한 기능의 정보시스템이 중복적으로 구축된 경우도 있을 뿐만 아니라, 기능간 관련성으로 인해 시스템간 연계가 필수적인 시스템들을 식별하지 못함으로써 정보시스템들이 분산적으로 구축되어 시너지 효과가 발휘되지 못하는 경우가 많이 있었던 것도 사실이다(정보통신부 외, 2002). 따라서 각 부처의 관련 기능간 연계에 더하여, 각 부처의 관련기능을 지원하는 정보시스템을 연계함으로써 정보시스템 기획단계에서는 유사기능을 수행하는 정보시스템과 소관 부처의 확인을 통해 정보시스템의 활용성을 제고할 수 있는 방안을 마련할 수 있게 되었고, 구축 단계에서는 연계되어야 할 정보시스템들을 파악할 수 있게 되어, 개별 정보시스템의 활용성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다. 또한 이와 같은 작업이 가능해짐에 따라 최고의 정보화 효과를 달성할 수 있도록 정보화 적정 단위를 도출함으로써, 범정부적 차원에서 정보기술 투자의 효율성과 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

---

20) 보건복지부를 대상으로 정부기능과 예산의 연계여부를 분석한 결과 예산사업과 연계되는 단위사무 수는 76%인 것으로 나타났다. 단위사무와 예산간의 연계유형은 일대일(1:1), 일대다(1:N), 다대일(N:1)의 형태가 있으며, 다대일의 경우 연계가 곤란한 것으로 나타났다.

## IV. 정부기능연계모델의 적용: 수출입 물류 정책하위영역 사례

본 장에서는 이와 같은 정부기능연계모델을 수출입 물류 분야에 적용하여 그 활용 예를 살펴보았다. 우선 정부기능연계모델 관점에서 수출입 물류 정책하위영역의 현황을 분석하고, 기업중심의 행정서비스 구현을 위한 업무 재설계(BPR)와 전자정부 추진 방향을 제시한다.

### 1. 정부기능연계모델을 통해 본 수출입 물류 정책하위영역 현황

동북아시아는 세계에서 가장 역동적인 성장이 기대되는 지역으로 주목받고 있으며, 한국이 이러한 동북아의 한가운데 자리하고 있다는 점에서 볼 때, 21세기의 지속적인 성장과 번영을 위해서는 수출입 물류 중심지 정책의 추진은 매우 중요하다. 이러한 맥락에서 정부는 한국을 동북아의 평화와 번영의 허브로 발전시키고자 동북아경제중심건설 사업을 추진하고 있는데, 이 사업의 가장 중요한 내용 중의 하나가 물류 중심지 추진전략이라 할 수 있다. 구체적으로는 세계적 기업이 동북아 지역본부나 물류센터를 우리나라의 공항과 항만 배후 물류단지에 설립하고 국내외에서 원자재, 주요부품, 완성품을 조달하여 제조, 조립, 가공, 포장, 라벨링 등의 부가가치 물류서비스(value added logistics)를 하여 동북아 전 지역으로 완성품을 공급하는 거점역할을 할 수 있도록 하자는 것이다(국정홍보처, 2003).

한국이 수출입물류 중심지가 되기 위해서는 공항·항만 등의 물류기반시설을 건설하고, 공항·항만과 동북아의 주요 도시를 신속하고 높은 밀도로 연결하는 네트워크를 구축해야 한다. 그러나 이러한 시설만을 가지고 더 큰 부가가치를 실현할 수 없기 때문에 기업들이 부가가치 창출 활동을 원활하게 수행할 수 있도록 배후기반을 조성해야 한다. 또한 수출입 물류업무 및 프로세스를 중심으로 국가물류 전반인 항만·통관·공항·철송·육송 등의 물류체계 혁신을 통해 이용자중심의 물류서비스를 구현할 수 있도록 해야 한다. 따라서 수출입 물류의 범위를 ‘화물이 공급자로부터 수요자에게 전달될 때까지 이루어지는 운송, 보관, 하역, 포장과 함께 이에 필요한 정보통신 등의 국내/국제적 경제활동이며 서로 유기적으로 기능을 발휘할 수 있도록 연계된 물류체계를 구축하여야 한다.

수출입 물류 분야는 국내/국제적 경제활동이라는 특성 때문에 매우 다양하고 복잡한 정책 및 업무 프로세스를 갖고 있다. 정부기능 및 서비스 구성적 관점에서 수출입 물류 정책하위영역은 <표 6>과 같이 구성되어 있다. 수출입 물류와 관련해서 38개 대기능, 138개 중기능이 수행되고 있다. 건설교통부, 철도청, 해양수산부, 산업자원부, 관세청 등 5개 기관이 직접적인

화물물류 정책수행과 관련되어 있으며, 이 밖에도 행정자치부, 국방부, 노동부 등이 연관된 지원기능을 수행하고 있다. 근거 법령으로는 화물유통촉진법 등 86개 법률을 포함하여 175개의 관련 법령 등이 있으며, 화물 물류 관련 규제사무는 인허가 사무 등 총 837개의 규제가 존재하고 있다. 또한 2004년 기준으로 화물물류 정책과 관련하여 약 90개 사업에 총 천억 원의 예산이 배정되었으며, 수출입물류와 관련된 정보시스템은 수출입화물일괄처리시스템 등 총 8개의 정보시스템이 운영 중인 것으로 분석되었다.

〈표 6〉 정부기능연계모델 관점의 수출입 물류 정책하위영역 현황

구성요소	내 용
기능/서비스	대기능 38개, 중기능 138개를 통해 입/출항, 통관/검역, 기업/산업지원, 노동관리, 국제관계 및 무역거래, 등의 서비스 제공
수 행 방 식	직접서비스, 지식창출 및 관리, SOC 확충, 규제, 재정지원, 조세관리
조 직	건설교통부, 철도청, 해양수산부, 산업자원부, 관세청 등 19개 기관
법 령	법률 86개, 시행령 47개, 시행규칙 38개, 규정 4개 등 175개 법령
규 제	총 837개 규제: 허가(52), 인가(20), 면허(9), 특허(9), 승인(45), 지정(24), 금지(47), 기준설정(117), 검사(32), 명령(30), 행정질서(53), 신고의무(76), 보고의무(25), 등록의무(29), 인정(8), 확인(16), 증명(13), 지도(6), 제출의무(13), 통지의무(13), 기타
예 산	총 90개 사업 107,164 백만원 (2004년 예산)
정보시스템	8개 시스템*

\* 2004년 현재 주요 수출입물류 서비스를 제공하는 5개 기관을 대상으로 조사한 결과

## 2. 수출입 물류 정책하위 영역의 정부혁신과 전자정부 추진

앞서 정부기능연계모델을 통해 파악된 현황을 바탕으로 수출입 물류 정책의 혁신을 위해 관련 행정업무의 재설계와 정보시스템 구축 방향성을 검토한다.

### 1) 수출입 물류 행정프로세스의 재설계

행정 내부적으로는 행정 효율성을 제고하고 행정 체제의 대응성, 책임성을 제고하기 위한 수출입 물류 행정 프로세스 재설계의 원칙은 두 가지 방향으로 설정될 수 있다. 첫째로는 범정부적으로 이음새 없는(seamless) 행정프로세스 체제를 구축하는 것이다. 즉 부처간 단절적이고 수직적인 기준의 일하는 방식을 개선하여 경계없는 업무처리 및 서비스 제공이 가능하도록 기능 및 업무 흐름을 재정립하여야 한다. 정부의 기능 및 업무흐름을 분석하여 불필요한 업무의 제거(Elimination), 복잡한 기능의 단순화(Simplification), 중복 업무의 통합(integration) 등을 통해 행정의 효율화와 국민서비스의 질적 향상을 추구하여야 한다.

둘째로는 수요자 중심의 ‘서비스 행정’ 체제를 구축하는 것이다. 서비스 행정이란 “정부 또는 정부 내 관료들이 시민들에게 시민들이 원하는 가치를 창출해 주는 일체의 행위나 노력으로 정의되며(서삼영, 1995), 이를 위해 선진 각국에서는 행정 서비스의 질과 내용면에서의 고객 만족, 서비스의 기획 및 집행과정에서 프로세스 리엔지니어링, 그리고 서비스 전달체계에서의 경쟁체제를 도입하고 있다. 또한 행정서비스 체제 구현의 새로운 기반으로서 인터넷과 정보기술을 적극적으로 활용하고 있다.

정부기능연계모델을 통해 파악된 수출입 물류 프로세스 및 현황을 기반으로, 향후 수출입 물류 업무 및 프로세스의 혁신방안을 모색하였다. 우선 수출입 물류와 관련된 이해관계자는 화주 및 포워더(forwarder), 운송사 및 항공사, 선사, 금융기관 등으로 나누어진다. 이러한 이해관계자의 입장에서 수출입 물류 프로세스를 입/출항, 하역/선적, 반입/반출, 통관/검역, 내륙운송의 프로세스로 구분하였다.

각 단계의 행정절차를 파악한 결과, 입/출항단계에서는 입출항 화물정보, 화물예정 정보관리, 화물도착 및 화물배정 관리 등을 통해서 입출항 수속, 화물신고 서비스를 제공하고 있으며, 하역/선적단계에서는 물품 하역/선적과 검량 및 검수 서비스를 제공하고 있다. 반입/반출단계에서는 물품반입/반출, 일반운송통관/검역단계에서는 신고필증을 교부하는 등 통관/검역 관련 서비스와 관세 서비스를 제공하고 있다. 내륙운송과 관련해서는 육상·항공·수상시설을 확충하고 관리하는 서비스는 물론 운송관련 교통안전, 정보 및 통계관리, 노동관리, 기업 및 산업지원, 대외관계 및 국제무역 등과 관련된 서비스를 제공하고 있다.

〈표 7〉 수출입물류 정책 하위영역의 행정서비스

행정프로세스	입/출항	하역/선적	반입/반출	통관/검역	내륙운송
주요 관련 서비스	-입/출항 수속 -화물신고	-물품하역/ 선적 -검량/검수	-물품반입/ 반출 -일반운송 -보세운송	-통관 (정식통관/ 간이통관) -검사/검역 -신고필증교부 -판세	-운송의뢰/계획 -육상/해상/항공시설 관리 및 운송 관리 -교통안전 -노동관리 -국제관계 -화물인수도
관련 기관	해양수산부 관세청 출입국관리소 검역기관	관세청	관세청	관세청 검역기관	산업자원부 관세청 철도청

한편 앞에서 제시한 행정프로세스 재설계 원칙에 입각하여 입항/출항, 하역/선적, 반입/반출, 통관/검역, 내륙운송 단계의 행정 서비스를 분석한 결과 다음과 같은 문제점이 나타나고 있다(정보통신부, 2003). 첫째, 수출입 품목별로 적용하는 법규가 대외무역법과 각 개별법으로 분리되어 있으며, 수출입 승인을 받아야 하는 경우 품목에 따라 개별 승인을 받아야 한다. 둘째, 수출입 화물의 승인 관련기관인 해양수산부, 관세청, 출입국관리소, 터미널, 검량/검수 업체 등 간의 서류제출 및 승인처리가 주로 문서로 이루어져 인력 및 비용이 과다하게 발생하며, 필요기관마다 제출해야 하는 번거로움이 있다. 셋째, 통관관련 서류 제출을 문서로 작성하여 제출하고 있어 정보공유 활용도가 떨어진다. 넷째, 선적계획의 부정확 및 비효율성으로 인해 작업시간이 오래 걸리고, 입출항 관련 정보의 신속·정확한 공유가 되지 않고 있다. 다섯째, 터미널 운송사 등 물류이동 거점간 화물의 정확한 정보공유가 이루어지지 않아 별도의 자료작성 및 제출이 요구된다.

이러한 수출입물류의 기능 및 서비스 흐름상의 문제점을 개선하여 정부부처간 유기적인 협력체계 및 이해관계자의 입장에서 물류서비스가 구현될 수 있도록 업무 재설계(BPR)를 추진해야 하며, 그 방향성은 다음과 같이 제시될 수 있다. 수출입 물류 처리기관간의 업무협조 체계를 통해서 수요자 중심으로 유사업무 및 절차의 간소화는 물론 수출입 물류의 관련 법제도를 개선한다. 이를 통해 One-stop 행정서비스가 이루어질 수 있도록 프로세스 개선이 이루어져야 할 것이다. 둘째 국제 표준을 고려하여 신고서식을 표준화하고 업무불편을 초래하는 중복/유사 서식을 통폐합해야 한다.<sup>21)</sup> 셋

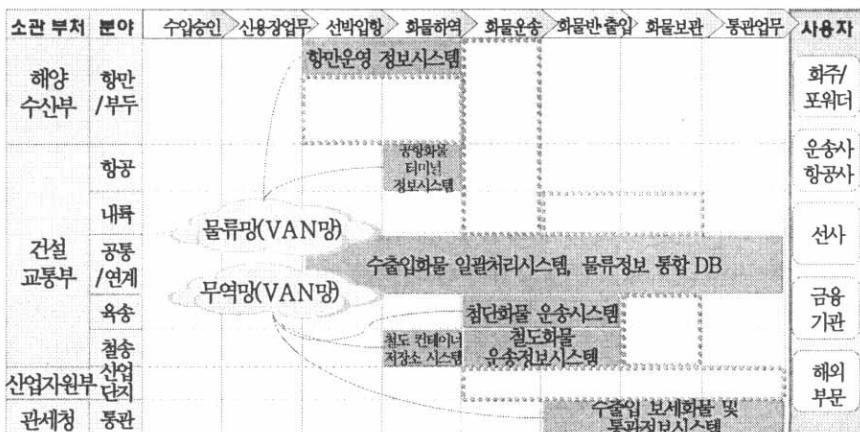
21) 해양수산부, 관세청, 출입국관리소가 관리하는 입출항보고서, 선원/승객명부 등의 중

째, 국가차원의 물류통합 및 조정체계가 마련되어야 한다. 현재 여러 기관으로 분산되어 수행되고 있는 관련된 행정 서비스를 국민 또는 관련 이해관계자의 시각에서 일원화된 서비스가 제공될 수 있도록 해야 할 것이다.

## 2) 수출입 물류 정책하위영역의 전자정부 추진

수출입 물류 서비스가 이해관계자 입장에서 원활히 제공될 수 있도록 업무 및 절차가 혁신되어야 하고, 이를 바탕으로 정보기술을 통해서 정부 운영방식의 혁신을 더욱 촉진할 수 있도록 한다. 정부기능 및 행정서비스 관점에서 도출된 수출입 물류 업무프로세스를 기반으로 해양수산부, 건설교통부 등 5개 부처가 주관하여 구축된 정보시스템의 현황을 사용자인 화주/포워더, 운송사 등을 고려하여 분석해 보면 다음 <그림 3>과 같다.

<그림 3> 수출입 물류 정책하위영역의 정보시스템 구축 현황



이러한 분석을 통해 수출입 물류 영역의 정보화 현황을 특징별로 살펴보면, 첫째, 해양수산부, 건설교통부, 철도청, 관세청이 소관분야 정보화를 추진한 것으로 나타나고 있다. 해양수산부는 항만에서의 선박 입항과 화물 하역을 위한 항만운영 정보시스템을 구축하였으며, 건설교통부는 항공, 내륙 운송, 육송 등의 분야에서 각 분야의 화물 물류를 지원하는 정보시스템을 구축하고 있다. 둘째, 공통망으로서 Van망인 물류망과 무역망이 구축되어 있으나 양자간에 연계가 되어 있지 않은 상태이며, 각 시스템간에도 연계가

복서식이 있으며, 유사서식으로 해양수산부의 화물반출입 현황보고, 관세청의 적하목록, 입출항보고서, 승객승무원명부, 건설교통부의 입출항보고서, 출입국관리소의 외항선보고서, 승객/승무원명부, 국립검역소의 항공기종합신고서 등이 있다.

완전하게 이루어지고 있지 않다.셋째, 수출입물류 영역의 참여자는 해양수산부, 건설교통부 등 관련 정부기관과 함께 화주, 포워더, 선사, 항공사 등 민간부문 참여자, 금융기관 및 해외부문까지 참여하고 있다.

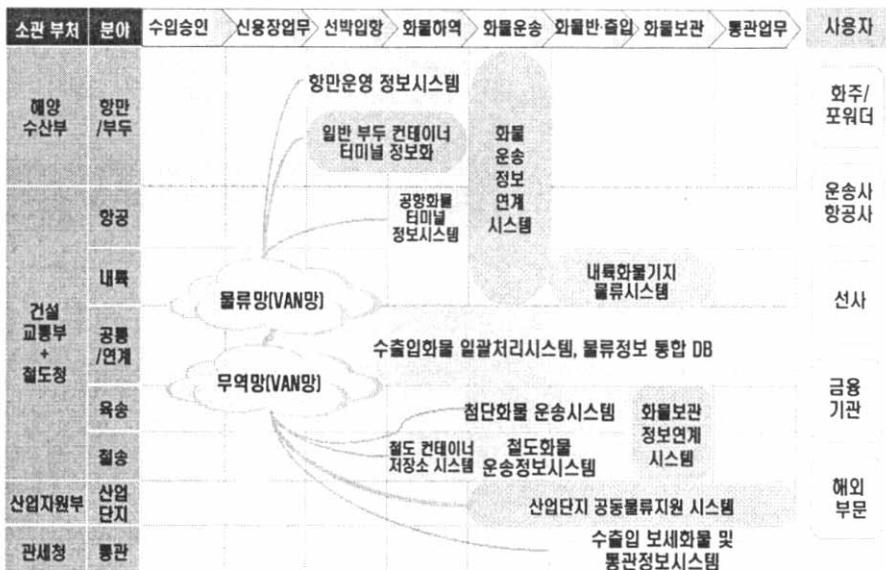
이와 같은 현황 분석을 근거로 현재 화물 물류 정보화의 문제점을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 부처별, 물류 단계별 시스템이 분산 구축되어 정보시스템간 연계가 미비한 현실이다. 화물물류가 물류 거점과 물류 운송간의 단절없이 흐르게 하기 위한 각 거점 및 물류 단계별로 구축된 정보시스템간에 연계가 부족하다는 점은 물류의 흐름을 정보화가 지원하지 못하고 있다는 점을 반증한다. 둘째, 물류 창고 등 물류 거점의 정보화가 부족하다. 물류 흐름을 지원하기 위해서는 물류 거점의 정보화가 완전하게 이루어져야 하지만 물류 업체의 영세성과 정보화 인식 부족 등으로 인하여 각 물류 거점이 완전히 정보화 되고 있지 못하다. 예를 들어 국가 사업단지의 경우에도 물류거점에 대한 정보화가 부족한 것으로 보고되고 있다(정보통신부, 2003). 셋째, 사용자들간 정보화 격차가 크다는 점이다. 대규모 물류 사업자의 경우, 자체적인 물류 정보화를 추진하고 있는 반면, 소규모 영세 사업자의 경우는 정보화를 추진할 여력이 없는 실정이다. 따라서 물류 흐름을 지원하는 물류정보의 흐름에 단절이 발생하게 된다.

정부 기능과 행정서비스 관점에서 보면, 각 부처의 소관분야별, 사업자 간 정보화 격차, 정보거점 및 단계별 정보화의 불균형으로 인해 물류 흐름을 지원하는 물류 정보 흐름에 단절이 발생하고 있으며, 이로 인해 기 추진된 정보시스템의 활용도가 저하되고 정보화 효과가 반감된다. 따라서 정부 기능간 원활한 연계를 통해 단절없는 서비스 및 행정처리가 가능하고, 특정 기능과 업무 수행이 중복이나 막힘없이 처리되도록 기능이나 서비스의 업무 재설계가 선행되어야 하며, 이를 바탕으로 정보시스템이 구축되어야 한다.

이러한 점에서 화물 물류 정보화의 범위 및 추진방향을 제시하면 첫째, 화물물류 영역 내 모든 물류 거점 및 참여자를 포함하는 정보화범위를 포괄하는 완결적 정보화를 추진해야 한다. 둘째, 정보화범위 내 정보시스템간 연계를 통해 화물 물류 전 과정을 단절없이 지원하여야 한다. 이와 같은 방향성에서 기 구축된 정보시스템 및 망간에 연계를 추진하고 사용자, 금융기관, 해외부문 등 모든 참여자간에 원활한 정보 흐름이 진행될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 위해 소규모, 영세물류 업체가 활용할 수 있는 정보시스템을 구축하여 제공함으로써 정보격차를 해소하거나, 정보화가 미비한 물류업체가 정보화를 추진할 수 있도록 정책적 유인을 제공해야 할 것이다. 세째, 일반부두, 컨테이너 터미널, 내륙화물기지, 산업단지 등 정보화가 미비한 물류 거점의 정보화가 동시에 추진되어야 한다. 넷째, 물류 거점을 연

결하는 화물운송, 화물보관 단계에서의 정보연계시스템이 구축되어야 한다. 이와 같은 내용이 반영된 화물물류 정보화의 추진방향은 <그림 4>와 같이 정리할 수 있다.

<그림 4> 화물 물류 정책 하위영역의 정보화 추진방향



## V. 결 론

최근 정부는 전자정부를 정부혁신의 핵심적 수단으로 인식하고, 이들 간의 연계를 통해 기관별/부문별로 처리되던 업무방식을 고객 중심의 서비스 흐름에 따라 업무가 처리될 수 있도록 기반을 구축하고 있다. 정부혁신과 전자정부 연계에 관련된 기존 논의는 기술 결정론적 시각이 내재되어 있으며, 이는 그간에 제기되어 온 전자정부 추진 및 성과와 관련된 이론적, 실천적 문제점에 대한 원인이 되었다. 따라서 본 연구에서는 기존의 기술 결정론적 정부혁신과 전자정부 추진방식의 대안으로서 정부 기능 및 서비스 중심의 접근모델인 정부기능연계모델을 제시하였다.

그리고 정부기능연계모델의 타당성과 효과성을 검증하기 위해 수출입 물류분야에 정부기능연계모델을 적용하여 분석하였다. 분석 결과 38개 대기

능, 138개 중기능 등이 수행되고 입/출항, 통관/검역, 기업/산업지원, 노동관리, 국제관계 및 무역거래 등의 서비스가 제공되고 있는 것으로 분석되었다. 수출입 물류를 지원하는 행정 서비스 제공을 위해서 사용하는 수단들은 규제, 지식창출 및 관리, 재정지원까지 거의 모든 수단을 사용하고 있다. 관련기능도 건설교통부, 철도청, 해양수산부, 산업자원부, 관세청 등 19개 기관이 수행하고 있으며, 이와 함께 근거법령, 예산, 정보시스템 등을 동시에 고려해서 분석할 수 있었다. 이를 바탕으로 정부기능과 행정서비스 혁신, 그리고 수출입 물류 정보화의 방향성을 도출하였다.

이와 같은 정부기능연계모델이 물류분야에 적용된 사례는 다른 분야에도 적용될 수 있을 것이다. 정부기능연계모델이 가지고 있는 기능분류체계와 기능의 속성정보 및 운영정보들이 모든 정부기능을 포괄하고 있기 때문에 어느 정책영역에 있어서도 본 연구에서 제시한 내용과 동일한 정보를 제공할 수 있다. 예를 들면, 인적자원관리 분야의 경우에도 정부기능연계모델을 통해 주무부처인 교육인적자원부가 수행하고 있는 관련 기능 외에도 과학기술부의 과학기술인력정책 및 기본 계획 수립과 과학영재육성 기능, 건설교통부의 건설기술인력 수급 및 경력관리 기능, 노동부의 직업능력개발 훈련기관 운영 기능, 여성가족부의 여성 취업 및 능력개발 기능, 산업자원부의 일자리 창출 및 인력수급 원활화 기능 등 각 부처들이 자신의 소관 분야에서 수행하고 있는 인적자원육성 기능들이 도출되며, 이를 범정부 차원에서 행정 프로세스 개선과 기능 재조정을 종합적으로 수행함으로써 인적자원관리 기능의 효율화와 상호 시너지 효과를 제고할 할 수 있다(한국전산원, 2003b).

또한 본 연구의 사례 분석에서 제시하고 있는 행정 프로세스 혁신 및 정보화뿐만 아니라, 정부간 관계, 정보공동활용, 규제개혁, 예산편성, 조직개편 등에도 적용·활용될 수 있을 것이다(한국전산원, 2003b; 양기근·김환철·소재진, 2005). 예를 들어, 정부가 국민에게 특정 서비스를 전달하는 데 필요한 관련 기능들의 범위와 수준을 정부기능연계모델을 활용하여 도출하고, 그 기능수행과 관련된 속성정보와 운영정보는 물론 행정정보(DB)도 공동으로 활용할 수 있을 것이다. 또한 동일 정책영역 내에서 단위기능들이 원활하게 수행되기 위해서 관련 기관과 담당 공무원들이 협력체계를 구축하게 되면, 그에 따른 행정 비용과 효율성도 크게 개선될 것이다. 즉 기능을 수행하는 조직은 물론 조직의 경계와 상관없이 동일 정책영역이나 행정서비스를 기준으로 정보공동 활용이나 협력의 준거 기준을 제공해 줄 것이다.<sup>22)</sup>

22) 미국 연방정부의 경우, 정부기능연계모델과 유사한 업무참조모델(BRM)과 함께 데 이터참조모델(DRM : Data Reference Model)을 연계하여 정보공동활용을 촉진하

중앙과 지방정부간 관계에서도 유사한 방식으로 확대 적용될 수 있을 것이다. 즉, 정부기능연계모델 구성의 범위와 수준을 광역자치단체와 지방자치단체까지 확장하게 된다면, 그에 따른 중앙정부와 지방정부간의 기능배분, 재원배분, 정보공유의 기준을 제공할 수 있을 것이다(이연우, 2004).<sup>23)</sup>

결론적으로 정부기능연계모델을 통해 도출된 정부기능 연계 결과는 정책 목적의 달성 및 대국민 서비스의 질적 향상을 위해 상호 연관성을 가지고 수행되어야 할 기능들이며, 정책목적의 효과적, 효율적인 달성과 다차원적인 정책문제 해결을 위해 참조가 될 것이다. 또한 정부기능 중심적 접근시각에서 구조화된 정부기능연계모델은 공급자 입장보다 고객인 국민 입장에서 정부기능을 분류함으로써 정부기능 수행의 목표와 결과라고 할 수 있는 대국민 서비스를 위해서 어떠한 기능을 수행하는지, 누가 무엇을 원하는지를 명료하게 파악할 수 있는 준거가 될 것이다. 뿐만 아니라 정부기능 및 행정서비스 중심으로 정부기관이 국민에게 서비스를 제공하기 위해 수행하는 기능간의 연관성과 정부 내 활동에 기초하여 부처간 협업을 촉진하고, 정부운영의 효율성을 제고하기 위한 기반이 될 것이며, 정부기능 수행의 가장 중요한 수단인 예산과의 관계 속에서 정부기능을 분류하여 성과관리가 가능하도록 한다. 정부기능연계모델은 기능과 그 기능을 수행하는 책임소관, 수행방식, 법령, 규제, 예산, 정보시스템을 연계할 수 있기 때문에 행정 효율화와 함께 국민 중심 행정체계의 혁신을 위한 모델이 된다.

---

고 있다. 데이터참조모델은 각 연방정부기관의 정책이나 업무 수행에 요구되는 데이터 및 정보를 종합적 관점에서 정의한 것이며, 이것이 업무참조모델과 연계됨으로써 관련 기능을 수행하는 행정 기관이 보유하고 있는 정보의 식별을 원활하게 하고, 관련 기관간의 정보공동활용 수준을 제고하는 결과를 가져오게 되었다(한국전산원, 2003a 2003b).

23) 이를 위해 우선 중앙정부의 기능을 중앙사무, 광역자치사무, 기초자치사무, 중앙정부가 광역에 위임한 사무, 중앙정부가 기초에 위임한 사무, 중앙정부 광역위임사무의 기초재위임사무, 광역자치사무의 기초위임사무, 중앙·광역공동사무, 중앙·기초공동사무, 중앙·광역·기초공동사무, 광역·기초공동사무, 중앙정부의 민간위탁사무, 광역단체의 민간위탁사무, 기초단체의 민간위탁사무 등에 관한 구분을 해야 한다. 또한 정책기획/조사/지시·감독/집행/보고/평가 등의 행정프로세스에 대한 추가적인 조사·연구가 수반되어야 한다.

## 참고문헌

- 감사원. (2003). 전자정부 구현 사업 추진실태 감사결과.
- 국정홍보처. (2003). 참여정부의 국정비전 : 동북아경제중심 추진의 비전과 과제.
- 기획예산처. (1999). 「정부경영진단보고서」 .
- 김근세 · 권순정. (2000). 한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단. 「한국행정학보」, 34(1).
- 김재훈·홍준현. (2003). 사무-재원의 적합도 제고를 통한 특별시·광역시와 자치구간 재원조정에 관한 연구. *한국지방자치학회보*, 15(1).
- 민 진. (1993). 정부조직기구분화에 관한 연구. 「한국행정학보」, 27(3).
- 박연호. (1997). 「사무관리신론」 . 서울 : 법문사.
- 박희서. (1991). 정보화사회 발전과 행정조직의 문화. 「행정과 전산」, 13(2).
- 서삼영(1995), “서비스행정 증진을 위한 정보화정책”, 「한국행정연구」, 4(2): 한국행정연구원.
- 송희준. (2005). 전자정부의 추진성과와 향후과제. 정부혁신지방분권의 성과와 발전방향 세미나 발표자료.
- 양기근·김환철·소재진. (2005). 정부기능연계모델을 통한 특정관리대상시설의 안전점검 중복규제 해소방안, 한국행정학회·한국정책학회·한국정책분석 평가학회 공동 하계학술대회 발표논문집.
- 어윤덕. (2005). 전자정부 10년, 성과와 향후 과제. 「지역정보화」 2005년 7 월호.
- 윤상오. (2002). 정보화 패러다임 변화에 따른 정보화수준평가 발전방안. 「한국정책학회보」 제12권 2호.
- 이명석. (2001). 신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이연우. (2002). 전자정부 다부처 연계 및 협력사업의 추진전략 연구 : G4C사업 추진사례를 중심으로. 서울: 한국전산원.
- 이연우. (2004). 정부기능연계모델(BRM)을 통한 지방전자정부 구현 방안. 한국지역정보학회 추계학술대회 발표논문집.
- 이연우 · 박정은(2004). 참여정부의 정부혁신과 전자정부: 정부기능 및 서비스의 구성적 접근을 중심으로. 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집.
- 이종범. (1996). 행정개혁과 저항- 행정쇄신위원회의 3년간 활동을 중심으로. 「정부학연구」 12권. 서울: 고려대학교 정부학연구소.
- 임광현. (2002). 행정개혁과 전자정부. 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.

- 정세옥. (2000). 「지방자치학」, 서울: 법문사.
- 정용덕. (1993). 한국 중앙국가의 구조적 조직. 「한국정치학회보」, 27(1)
- 정재옥. (2001). 「한국자치행정실무관리론: 이론과 실제」. 서울: 대명출판사.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」, 서울: 대명출판사.
- 조주행. (2002). 「행정이론(21c 지식-정보화 사회의 정부경영학)」. 서울: 인간사랑.
- 황성돈·정충식. (2002). 「전자정부의 이해」. 서울: 다산출판사.
- 황종성. (2003). 전자정부의 쟁점과 연구동향. 「정보화정책」 10(3).
- 최창호. (1983). 「한국지방행정의 재인식」. 서울: 삼영사.
- 정보화추진위원회. (2003). 2003년도 국가정보화평가보고서.
- 정부혁신지방분권위원회. (2003). 참여정부의 전자정부 비전과 추진원칙.
- 정보통신부. (2003). 수출입물류 중심의 국가물류정보체계 혁신(BPR/ISP) 사업 최종보고.
- 정보통신부·행정자치부·기획예산처(2002). 범정부적 전산환경의 효율적 운영을 위한 혁신방안(BPR) 수립 사업 최종보고서.
- 총무처. (1994). 「중앙·지방사무총람 I」.
- 한국전산원. (1996). 「정보기술을 이용한 전자정부 서비스」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원. (1997). 「정보화시대의 행정서비스와 행정체제 개선방안 연구」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원. (2000). 「2000 국가정보화백서」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원. (2003a). 「미국 연방정부 전사적 아키텍처 참조모델 분석 및 시사점」. 서울: 한국전산원.
- 한국전산원. (2003b). 「정부기능연계모델 개발 및 활용에 관한 연구」. 서울: 한국전산원.
- 한국지방행정연구원·한국행정연구원. (2003). 법령상 사무전수조사를 통한 지방 이양대상사무발굴연구.
- 행정자치부. (2003). 「정부기능분류 (I), (II)」.
- 일본 경제산업성. (2003). 「업무분류 개요서」.
- Chan, S.L. & Choi, C.F. (1997). A conceptual and analytical framework for business process reengineering. *International Journal of Production Economics*. 50(2-3): 211-223.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. NY: Harvester Wheatsheaf.
- Fesler, J. and D. Ketti. (1991). *The Politics of the Administrative*

- Process.* Chatham, NJ: Chatham House.
- Frissen, P.H.A (1992), Informatization in Public Administration, *International Review of Administrative Science*, 12(4): 10-15.
- Gartner. (2002). The Gartner Framework for E-Government Strategy Assessment. Strategic Analysis Report, 8. March.
- Hammer, M. (1990). Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. *Harvard Business Review*. 90(4): 104-112.
- Hammer, M. & Champy, J. (1993). *Reengineering the Corporation - A Manifesto for business revolution*. Nicholas Brealey.
- Hyde, A.C. (1995). A Primer on Process Reengineering. *The Public Manager*. 24(1): 55-68.
- Fountain, J. (2001), *Building the Virtual State : Information Technology and Institutional Change*, Brookings.
- Kraemer, Kenneth L. and King, John Leslie. (1986). Computing and Public Organizations, *Public Administration Review*, 46.
- Laudon & Laudon. (2001). *Management Information System*, Prentice Hall.
- NOIE. (2003) E-government Benefit Study.
- OECD Public Government and territorial development directorate Public management committee. (2003). OECD E-Government Flagship Report "The E-Government Imperative".
- OMB (2002), e-Government Strategy.
- OMB (2003), Business Reference Model v.2.
- OMB (2004), FY 2003 Report to Congress on Implementation of the E-Government Act.
- Pierre, J & B Guy Peters. (2000), *Governance, Politics and the State*, NY: St. Martin's Press.
- Rainey, Hal G. (2003), *Understanding and Managing Public Organizations*, 3rd ed. Jossey-Bass.
- United Nations Division for Public Economics and Public Administration. (2002). Benchmarking E-government : A Global Perspective -Assessing the Progress of the UN Members States, <http://www.unpan.org/egovernment2/asp#> survey.

## Abstract

# A Study on the Linkage Between Government Reform and e-Government Based on a Function-Driven Model

Lee, Yeonwoo · Eom, Seok-Jin

A technology-driven approach to linking government reform and e-government assumes that the government autonomously reinvents itself when information technology is applied to its businesses and services. In the course of developing and operating e-government using a technology-driven approach, problems in terms of government reinvention have appeared.

Therefore, as an alternative approach, a function and service-driven model is proposed, so called the "Business Reference Model" (BRM), which describes both businesses and services of the Korean government, independent of the agencies that perform them. This model consists of many components such as lines of business, methods of service delivery, business processes, public officers, laws and regulations, budgets and information systems that are linked to each business and service.

This model can be applied to improving cross-agency cooperation and can also become a standard for describing the most effective method for information technology investment. The model proposed here, has been applied to export-import logistics businesses and policy implications from the model has been used as a guide linking government business process reinventing and information technology. As a result, the model can be extended to different business and service areas within the government.

【Government Reform, e-Government, Business Reference Model (BRM)】