

전자정부사업의 행정투명성 제고효과 분석

송 회 준*

〈目 次〉

- I. 머리말
- II. 이론적 접근방법
- III. 분석틀과 연구 방법
- IV. 전자정부사업의 투명성 제고효과 분석
- V. 사업간 비교 평가
- VI. 맺는말

〈요 약〉

각국 정부가 전자정부사업을 경쟁적으로 추진하는 상황 하에서, 우리 정부는 2001년 2월부터 11개 전자정부사업을 적극 진행하고 있다. 전자정부는 대 국민 서비스와 행정의 효율성 및 투명성을 향상시키는 행정개혁의 유력한 수단으로 인식되고 있다. 전자정부사업은 기존의 행정업무 과정과 관행의 개혁과정에 정보 기술을 접목하여 선진행정을 구현하려는 노력이다. 이러한 전자정부사업은 정보화를 통한 민원업무혁신(G4C), 전자조달(G2B), 국세납부시스템(HTS), 4대 보험 정보 연계사업 같은 창구 민원업무(프론트 오피스)와 시군구 행정종합정보화, 전국단위 교육정보화(NEIS), 재정정보, 인사정책지원시스템(PPSS) 같은 행정내부업무(백 오피스) 등으로 구성되어 있다. 현재 추진 중에 있는 전자정부사업은 전체적으로 행정의 투명성을 향상시키는 데 크게 기여하는 것으로 나타나고 있다. 특히 그와 같은 투명성향상효과는 첫째, 참여자와 시·공간의 확대를 통한 경쟁 확대, 둘째, 대면접촉 축소, 의의제기 보장, 문서 감축 및 표준화를 통한 재량행위 축소, 셋째, 전자지불과 정보공유 및 연계를 통한 업무정보화, 그리고 마지막으로 웹사이트를 통한 정보공개와 민원처리 상황공개를 통한 정보공개 등 4개 요소 10개 수단을 통하여 이루어지고 있다. 실제로 8개의 프론트 및 백 오피스 업무를 중심으로 분석한 결과, 업무들 사이에 정도의 차이는 있으나 투명성의 현재수준을 획기적으로 향상시키는 데 기여하는 것으로 분석되고 있다. 그러나 의의제기 장치의 보장과 단위업무 전 프로세스의 정보화, 정보공유 및 연계 등 일부조치를 통한 투명성의 제고효과는 상대적으로 미약한 것으로 나타나고 있다. 이것은 대부분 프라이버시나 금융거래정보, 법령상의 한계, 기관 사이의 협조 미흡, 전자서명 등 기술적 요인에서 발생하는 것들로서 점진적으로 개선되어 나가야 한다.

* 이화여자대학교 행정학과 교수

I. 머리말

산업사회 국가들이 비밀주의와 공직부패로 인하여 효율성과 신뢰성을 상실함에 따라, 열린 정부를 지향하는 투명성은 1980년대 이후 중요한 행정개혁 이념으로 추구되고 있다. 90년대 이후 한국, 브라질 등 중진국가의 경제위기와 초국적기업들의 회계부정사건을 경험한 국제사회는 투명성의 중요성을 더욱 절감하게 되었다. 이에 따라 행정투명성을 제고시키기 위한 다양한 전략과 수단들이 강구되고 있다.

전자정부사업은 정보기술을 이용하여 행정투명성을 향상시키는 유력한 수단으로 인식되고 있다. 인터넷은 누구나, 언제나, 어디서나 쉽게 접근할 수 있기 때문에, 정책과정과 행정절차에 투명한 접근을 보장하는 장치이다. 전자정부사업의 강점을 인식하고 있는 OECD 공공관리위원회(PUMA)는 2003~2004년 개혁과제로서 규제개혁 집행, 성과관리, 정부현대화 전략과 수단, 정부의 책임성 개선 및 부패방지와 더불어 전자정부의 구현 및 서비스 전달의 개선을 품질 높은 정부를 추구하는 데 필요 불가결한 과제로 선정하여 추진하고 있다(OECD, 2002c). 2001년 2월부터 추진된 정부의 11대 전자정부사업도 이와 같은 대 국민 서비스 및 능률성과 더불어 투명성을 증진시키는 중요한 계기가 될 것으로 기대되고 있다.

이 시점에서 전자정부사업이 가져올 투명성 제고효과를 분석하는 것은 큰 의미가 있다. 이를 위하여 행정에서 왜 투명성이 필요하고, 투명성을 통하여 얻는 효과는 무엇이며, 그러한 필요성과 효과를 달성하는 데 적절한 전략과 수단은 무엇인가에 초점을 맞추어 연구한다. 특히 이것을 통하여 투명성을 제고하는 데 필요한 추가적인 보완사항을 모색하여 제안함으로써, 전자정부사업의 완성도를 더욱 높일 수 있는 기회가 마련되기를 기대한다.

II. 이론적 접근방법

1. 국내외 동향

국제사회는 투명성을 통하여 국민의 알 권리 보장과 정보공개, 부패방지를 위한 공직윤리 확보에 노력하고 있다. UNDP, IMF, OECD 등 국제기구들은 여러 가지 방법으로 투명성을 제고시키는 전략과 수단을 개발하여 회원국에 권고하고 있다. 또한 국제투명성기구(TI), IMD, WEF, 해리티지재단, 카토연구소 등은 투명성

을 국가경쟁력이나 경제자유도를 결정하는 핵심지표로 삼아 국가간의 비교 평가에 활용하고 있다. 이들 국제기구들은 공통적으로 정부의 구성, 정책의 형성 및 집행, 정부기관과 시민의 관계 등에서 투명성의 정도가 경제발전에 중요한 영향을 미친다고 보고 있다.

<표 1> 주요 법령의 투명성 관련 규정

법령	시행일	주요 규정
행정규제기본법	1997.8	• 규제의 대상과 수단은 객관성·투명성 및 공정성이 확보되도록...(제5조 제3항 규제의 원칙).
공공기관의 정보공개 법률	1998.1	• 국민의 알 권리를 보장하고, 국정에 대한 국민의 참여와 국정운영의 투명성을 확보함...(제1조 목적).
행정절차법	1998.1	• 국민의 행정참여를 도모함으로써, 행정의 공정성·투명성 및 신뢰성을 확보하고...(제1조 목적). • 행정청이 행하는 행정작용은 그 내용이 구체적이고 명확하여야 하며, 행정작용의 근거가 되는 법령 등의 내용이 명확하지 아니한 경우 상대방은 당해 행정청에 대하여 그 해석을 요청할 수 있다(제5조 투명성).
전자정부구현법	2001.3	• 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적...(제1조 목적).
특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률	2001.9	• 금융거래를 이용한 자금세탁 행위를 규제하는 데 필요한건전하고 투명한 금융 거래질서를 확립하는 데...(제1조 목적).
부패방지법	2002.1	• 정당과 소속 정당원은 깨끗하고 투명한 정치문화를 만들기 위하여 노력하여야 한다(제4조 제1항). • 정당 및 소속 정당원은 정당운영 및 정치자금의 모집과 사용을 투명하게 하여야 한다(제4조 제2항).

정부도 신공공관리적 행정개혁 차원에서 투명성 제고에 노력하여왔다. 첫째, 1990년대 이후 민주화와 더불어 각종 법령을 제·개정하여 투명성을 활발하게 제고시키고 있다. 특히 투명성 이념은 행정규제기본법(제5조), 공공기관의 정보공개에 관한 법률(제1조), 행정절차법(제1조), 특정금융거래정보의 보고 및 이용 등에 관한 법률(제1조), 부패방지법(제4조) 등에서 강조되고 있다. 이것은 행정투명성이 행정절차, 부패방지, 자금세탁 방지, 규제개혁, 정보공개, 민주주의 절차 보장, 공직부패방지 등 행정개혁 차원에서 추구하고 있음을 말해 준다. 둘째, 대 국민 서

비스 및 효율성과 투명성을 향상시키는 복합적 목적으로 행정정보화사업과 전자정부사업을 추진하고 있다. 「전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률」(이하 전자정부법, 제1조)은 행정기관의 생산성·투명성 및 민주성을 높여 지식정보화시대의 국민의 삶의 질을 향상시키는 목적을 선언하고 있다. 이와 같은 투명성 이념의 강화는 당장은 선언적인 의미에 머무른다고 하더라도 장기적으로는 공직자들로 하여금 국정을 그와 같은 방향으로 이끌고 나가도록 하는 지침으로 기능할 것이다.

2. 투명성과 전자정부

1) 투명성의 목표와 지향성

투명성은 행정의 투명한 정도, 즉 비밀주의(*secrecy*)와 반대되는 정보공개 의 정도로 이해되고 있다(Kondo, 2002:7). 즉 그것은 정부관료제의 의사결정 과정과 절차 및 정책의 의도·형성·집행·평가를 공개하는 정도이다(Welch and Wong, 2000:4). 투명성의 대상은 행정조직 및 인사, 행정운영의 기준과 내용 및 과정과 절차, 그리고 행정정보 등으로 요약된다(오준근 등, 1996:22~23). 요컨대 투명성은 행정 절차 및 기준의 과정적 명료성(*clarity in process*)과 정책문제나 대안에 대한 지식(*knowledge of policy problem or options considered*)을 의미한다(OECD, 1998:39~40). 그러나 투명성은 행정정보의 공개 이상으로 국민의 정책과정에서의 참여를 포함하는 적극적인 개념으로 파악될 수 있다. 정책과정에 일반국민으로 참여하여 의견을 제시하거나, 이해당사자로서 자신의 이익을 주장할 수 있다. 이 경우 투명성은 정보공개 장치를 통하여 정부의 정책결정에 적절히 참여하여 민주적 통제장치로 기능한다(OECD, 2002a:163; 2002b:66~67).

2) 투명성에 대한 접근방법

투명성은 보통 세 가지 방법으로 접근하고 있다. 첫째, 국민의 알 권리 보장과 정보공개를 통한 정책참여이다. 투명성은 정책과정 전반을 공개하여 국민의 알 권리를 충족시키고, 국민의 정책참여를 통하여 민주주의를 향상시킨다(Stiglitz, 1999; OECD, 2002a). 반면 행정이 투명하지 않으면, 정책실패와 행정오류가 은폐되어 행정의 책임성이 확보되지 못한다.

둘째, 투명성은 정책형성 및 집행에 필요한 자원의 효율적 배분과 관련된다(Allum and Agca, 2001; Carlin, 2001). 비밀주의는 유능한 내부인재의 적소배치와 외

부전문가의 참여를 제한한다. 또한 불투명한 재정정보는 금융위기의 조기발견 및 정책적 해결은 물론, 시장 행위자의 합리적 선택을 제약한다. 경제위기는 부적절한 경제정보, 재정시스템의 은닉된 약점, 정책결정과정의 투명성 결여가 신뢰를 상실한데서 비롯되기 때문이다(Premchand, 2001:7). 따라서 정책의 질은 인력·재정·정보의 효율적 배분과 통합관리, 적시공개를 통한 투명성확보 문제로 귀착된다.

셋째, 투명성을 공직윤리와 연계시키면, 미국의 공직윤리주제는 이익충돌, 재산 공개 요구, 공개회의 요구, 공직을 이용한 개인이익 취득, 선물·편의제공·부가적 보상, 공직퇴직 후 고용 금지, 공공기록에의 접근, 경쟁 입찰, 고용 및 승진 차별, 개인 비밀정보의 공개, 공무원 사례, 친인척의 고용, 사적 고객의 대변 등으로 요약된다(Bowman, Berman and West, 2001:199). 이들은 대부분 공직자의 공직활동과 사생활의 투명성을 통한 부패방지 문제이다. 예를 들면, 가장 많이 인용되는 조세부패는 명확한 법령이 없거나, 세법이 너무 복잡하고 어려워서 법률 조언이 필요하거나, 세금납부를 위하여 납세자와 세무공무원 사이에 대면접촉이 빈번하거나, 세무공무원의 급여가 낮거나, 세무비리가 잘 적발되지 않고 적발되더라도 처벌이 약하거나, 과세 행정절차가 치밀하게 점검·평가하지 않거나, 세무공무원이 인센티브 부여·과세책임 결정·감사 및 기소 결정과 같은 중요 결정에 재량권을 가지는 경우 심각하게 제기된다(Tanzi, 1998:11). 이러한 조세부패는 관료재량의 축소, 업무의 경쟁 및 간소화, 대면접촉 기회의 축소, 용이한 이의제기 보장을 통하여 통제될 수 있다. 부패문제에 관심이 많은 우리 사회는 투명성을 부패통제 관점에서 접근하는 경향이 크다(남궁근·권해수·박홍식·전태영, 2002; 강정석, 2001).

지금까지 세 차원에서 논의된 투명성 문제는 사실 서로 밀접한 관계를 지니고 있어서 인과관계가 설정되기 쉽지 않다. 즉 인사·재정 등 자원배분은 국민의 알권리와 부패방지와 밀접한 관계를 지니고 있다. 인사관리 시스템은 투명한 인사 자료를 통하여 인력의 효율적 관리에 초점을 두지만, 결과적으로 인사 관련 부조리를 예방하는 데에도 기여한다.

3) 투명성과 전자정부

최근 부패통제에 투명성이 중요하고, 투명성에 정보화가 기여한다는 주장이 제기되어 왔다(OECD, 1998a). 정보기술이 업무혁신에 미치는 영향은 인력을 감축하는 자동화(automational), 프로세스에 대한 정보획득이라는 정보화(informational), 프로세스를 병행 처리하게 하는 순차성(sequential), 프로세스 현황 및 대상을 모니터링할 수 있는 추적성(tracking), 의사결정 정보를 개선하는 분석성(analytical), 서로 다

른 지역간의 프로세스를 조정하는 지리성(geographical), 업무와 프로세스 사이의 조정을 가능하게 하는 통합성(integrative), 지적자산을 획득 및 분배하는 지적 특성(intellectual), 중간단계를 생략하는 중개배제(disintermediating)로 요약되고 있다(Davenport, 1993:51). 이것은 정보기술이 행정정보 공개, 업무절차 간소화, 고객과 공무원의 대면기회 감소 등을 통하여 투명성의 제고에 기여한다는 의미이다(OECD, 1998; OECD, 2002a; 남궁근·권해수·박홍식·전태영, 2002).

전자정부사업이 투명성향상에 기여한다는 주장은 벤담의 파놉티콘과 같이 정보 기술을 행정규칙의 준수와 단속을 위한 행정통제의 핵심수단으로 인식하는 것이다(Ramasoota, 1998). 그러나 정보화가 부패탐지 및 제거에 기여하지만, 새로운 부패기회를 제거하는 데 효과가 없거나 심지어 새로운 부패기회를 제공할 수도 있다는 반론도 있다(Heeks, 1998). 다만 전자정부는 정보공개 확대를 통하여 투명성을 제고하고, 전자정부 추진과정에서 업무재구축과 법령개정 등 정부혁신으로 투명성을 향상시킨다는 점에 대하여 대체로 공감하고 있다.

지금까지 설명된 내용을 요약하면, 전자정부사업은 경쟁 확대, 행정재량행위 축소, 업무 정보화, 그리고 정보공개를 통하여 행정투명성을 향상시키는 데 기여한다고 이해할 수 있다.

III. 분석틀과 연구 방법

1. 투명성향상에 기여하는 요소 및 수단

1) 경쟁 확대

경쟁은 독점의 폐단을 극복하여 낮은 가격에 좋은 품질의 서비스를 제공하는 데 기여한다. 정부실체는 공공부문의 자체적 특성보다 경쟁 없는 독점에서 발생한다(Osborne and Gaebler, 1993:76). 따라서 민영화, 외부위탁, 시장성검토(market testing) 등 신공공관리의 핵심전략은 정부부문에 경쟁성을 도입하는 것이다. 경쟁 확대는 서비스 공급자와 수요자 등 참여자의 확대, 정해진 근무시간에서 연중 무휴의 서비스로의 확대, 그리고 국지적으로 한정된 서비스의 전국적 확산 등으로 요약된다. 참여자, 시간, 지역이 확대되면 경쟁이 확대되고, 경쟁이 확대되면 행정투명성이 향상된다. 인터넷 기반의 행정 서비스는 특정 개인이나 집단을 배제 또는 선호하지 않고, 누구나, 언제나, 어디서나 행정 서비스에 대한 접근을 보장한

다. 요컨대, 전자정부사업이 서비스 공급자와 수요자, 서비스 수급시간, 서비스 지역 등의 확대를 가져온다면, 경쟁 확대를 통하여 행정의 투명성을 향상시키는 데 기여하게 된다.

2) 행정재량행위의 축소

부패발생 요인으로 관료의 과도한 재량권, 업무의 복잡성과 업무처리의 독점성, 대면접촉의 강제성, 이의제기의 곤란 등이 지적되고 있다(강정석, 2001; 박홍식, 2002). 따라서 관료재량의 축소, 업무의 경쟁성 확보 및 간소화, 대면접촉 기회의 축소, 용이한 이의제기를 통한 투명성 확보는 부패방지에 기여한다. 대면접촉의 축소는 막스 웨버가 제시한 고객중립성을 훼손하여 고객마다 상이한 기준을 적용하는 불공정과 부조리를 방지하도록 한다.

이의제기 및 고충처리는 공직 업무의 투명성과 공정성을 보장하고 행정행위로 인하여 부당한 대우를 받았다고 믿는 고객의 이의제기를 수렴하는 민주적 장치이다. 또한 업무와 문서의 복잡성은 민원처리에서의 공무원 의존도를 높임으로써 행정의 불투명성을 증대시킨다. 즉 불투명한 행정은 복잡한 업무처리와 비밀주의에 기인하는 경우가 많다. 관료제가 문서주의에 토대를 두기 시작한 이후 정부기능의 확대에 따라 문서 생산은 비약적으로 증가하고 관료주의적 비밀주의도 확대되었다(Beniger, 1986:59). 따라서 문서작업 및 서류의 감축은 레드데이프화에서 오는 비밀주의를 극복하는 데 기여한다(목진휴·명승환·윤태범, 2002).

업무재구조(BPR)를 통한 문서작업과 서류의 감축 및 표준화는 전자정부사업과 직·간접적인 관계 속에서 규제개혁, 독점금지 및 경쟁확대, 재량행위 및 고객 대면기회의 축소와 함께 추진된다. 전자정부는 문서작업 및 감축을 거쳐 의사결정 과정을 공개함으로써 공무원의 자의적 행동의 기회를 감소시킨다(OECD, 2002b:4). 그리고 표준화되지 않은 문서는 체계적인 보존 및 유통을 제약하기 때문에, 문서관리는 투명성향상에 중요한 조치이다.

3) 업무 프로세스 정보화

전자정부 수준은 정책과정과 행정서비스에 대한 전자적 상호작용의 폭과 깊이와 관련되어 있다(OECD, 2001b; UNDPEPA/ASP, 2002). 전자정부의 핵심 쟁점은 전자지불(e-payment)을 포함한 업무과정의 전자화 여부와 기관간 정보공유 및 공유의 정도로 요약된다. 첫째, 단위업무의 어느 한 단계가 오프라인으로 처리되면, 고객의 관청 방문은 불가피하고 그 과정에서 공무원과의 대면접촉이 발생할 수 있다. 또한 세금과 범칙금 등 부담금, 전자조달 대금수불, 각종 증명발급 수수료

등 전자지불은 전자서명 등 안전하고 신뢰받는 전산환경이 조성되어야 가능하다는 점에서 전자지불을 포함한 전자거래의 시스템화 여부가 투명성을 결정하는 중요한 요인이다.

다음 기관간·업무간 정보공유 및 공동이용은 단순히 디지털 배관공사(digital plumbing) 이상으로 상호 운용성을 포함하는 개념이다(Landesbergen and Wolken, 2001; Dawes, 1996). 정보공유는 단일창구를 통하여 현실정부(real space government)에서 존재하는 부처간·기관간의 장벽을 정보공유 및 연계를 통하여 가상정부(cyber space government) 형태로 해결하는 방법이다. 정보공유 및 연계는 민원인에 대한 기관별 공통 정보의 중복 요구 방지, 동일 대상 정보의 불일치성에 대한 정합성 확보, 정보연계를 통한 신속한 민원 처리 및 민원인 불편사항에 대한 공동대응, 공통업무의 중복 유사 개발 방지, 정책결정을 위한 기초통계 자료 제공 등 매우 다양한 효과를 가져온다. 반면 정보공유 및 연계는 기관간의 기존 역학관계를 변화시킬 수 있다는 재래적인 인식을 지닌 행정기관들의 저항과 갈등을 유발할 수 있다.¹⁾ 예를 들면, 행정자치부와 대법원, 건설교통부 사이의 지적 및 부동산 등에 관련된 정보공유 문제가 대표적 사례이다. 기관간에 분산·관리되는 정보도 수평·수직적으로 통합·연계되어야 한다. 예컨대, 재정정보는 서로 다른 기관에서 관리하는 예산·조세·범칙금·기금·부채 등 재정의 구성요소들이 통합 관리되어야 국가재정상태의 종합 분석과 예측을 할 수 있다.

4) 정보공개

일반적으로 국민의 알 권리를 충족시키기 위하여 공개되는 정보가 많을수록 투명성은 증가하고, 이러한 정보공개는 쌍방향의 웹사이트 구축 및 운영을 통하여 더욱 촉진된다. 특히 웹사이트는 단순히 일방향적인 정보제공이 아니라, 질의응답, 정책결정 관련 의견수렴 등 쌍방향적인 의사교환을 통하여 정보의 활용과 정책결정과정에서의 시민참여를 보장하는 의미가 있다. 미국의 1996년 정보공개법(FOIA)은 전자매체의 활용, 전자열람실 개설, 제공수단에 대한 고객의 선택 가능성 등을 주요 내용으로 담고 있다. 따라서 웹사이트는 국민의 알 권리를 보장하고 행정정보에 대한 접근을 확대시키는 유력한 수단이다. 그러한 정보공개 및 국민

1) 11대 전자정부사업의 추진과정에서 전자정부특별위원회 및 실무위원회의 압도적으로 많은 시간이 부처간·기관간의 정보공유 및 연계문제를 조정 및 해결하는 데 투입되었다. 그리고 부처간·기관간 연계 효과가 높은 다 부처 관련 사업을 선정하여 추진된 전자정부사업의 원래 계획들이 뒤에 가서 수정·변경된 경우, 상당히 많은 부분이 부처간·기관간 합의 도출이 실패하거나 미진한 데에서 발생한 것으로 평가된다.

의 정책참여 수준은 ①정부가 생산한 정보를 국민에게 전달하는 ‘정보(일방향성)’, ②국민이 정부에게 피드백 하는 ‘협의(쌍방향성)’, 그리고 ③국민의 국정에의 ‘능동적 참여(파트너십)’로 유형화되고 있다(OECD, 2001b). 웹사이트를 통한 정부와 국민간의 쌍방향적 정보교환과 행정투명성 사이에는 정의 상관관계가 증명되고 있다(La Porte, de Jong, and Demchak, 1999). 이에 따라 웹 포털을 통한 정부의 민원 서비스 및 정부와 시민간의 의사전달은 전자정부사업의 가장 중요한 영역으로 평가되고 있다.

개별 고객의 입장에서 정부는 고객에 대하여 수행하는 각종 민원업무의 처리 절차와 방법에 대한 전자적 안내는 정보공개는 물론 공무원의 재량행위를 축소시키고 신청자격, 제출서류, 민원 처리기간 등 민원업무의 표준화에 기여한다. 더 나아가 민원인이 신청한 민원사무를 처리 단계마다 공개함으로써, 담당공무원의 투명한 민원처리를 촉진하게 된다. 서울특별시의 전자민원공개시스템(OPEN)은 10개 분야 54종의 업무에 대하여 업무별 서류검토 단계마다 직급별로 각각 결재한 일자과 시간, 검토내용, 향후 예정사항, 담당 부서명, 담당자 성명, 전화번호, 전자우편 등을 공개하고 있다(서울특별시, 2001:283).

5) 변수간의 상호관계

지금까지 투명성에 필요한 네 가지의 요소와 구체적 수단을 설명하였다(<표 2> 참조). 이들 요소와 구체적 수단들 사이에는 명확하게 상호 배타적이거나 독립적이지 않고, 중복되거나 인과적 관계를 갖고 있는 경우가 있다. 예를 들면, 경쟁확대와 재량축소 사이에 경쟁이 확대되면 공무원의 재량행위가 자연히 축소되

<표 2> 투명성의 제고요인, 구체적 수단 및 분석내용

요 인	수 단	수단별 분석내용
경쟁확대	<ul style="list-style-type: none"> • 참여자 확대 • 시간 확대 • 공간 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 서비스 공급자와 수요자의 확대 • 서비스 수급시간의 확대 • 서비스 지역의 확대
재량축소	<ul style="list-style-type: none"> • 대면접촉 축소 • 이의제기 보장 • 문서 감축 및 표준화 	<ul style="list-style-type: none"> • 민원인의 관청방문 회수 축소, FAQ, Q&A • 이의제기 및 고충처리 장치의 도입 • 업무 간소화로 서류 감축 및 문서 표준화
업무 정보화	<ul style="list-style-type: none"> • 과정 전자화와 전자거래 • 정보공유 및 연계 	<ul style="list-style-type: none"> • 과정 전자화와 전자지불을 포함한 전자거래 • 기관간·업무간 정보공유 및 공동이용
정보공개	<ul style="list-style-type: none"> • 웹사이트를 통한 정보공개 • 민원처리 공개 	<ul style="list-style-type: none"> • 웹사이트 통한 정보공개 및 민원안내 • 신청민원의 처리상황 공개

는 인과적 관계가 가능하고, 서비스 공간의 확대는 대면접촉의 축소를 가져올 수 있다. 또한 재량축소를 위한 업무 및 문서 감축은 문서 표준화와 긴밀한 관계를 가지고 있다. 이 연구는 이러한 요인과 요인 사이, 요인과 수단들 사이에 존재하는 상관관계나 인과관계를 밝히는 계량적 분석이 아니라, 투명성제고 요인과 수단들을 기존 연구와 사례를 통하여 도출한 뒤, 현재 완료되고 있는 전자정부사업을 질적으로 분석하는 데 활용된다.

2. 연구대상과 방법

11개 전자정부사업은 4개의 프론트 오피스 민원업무(G2C), 4개의 백 오피스 업무(G2G), 그리고 3개의 전자정부의 기반사업으로 구성되어 있다. 이 중 3개의 전산환경 관련 사업을 제외한 8개의 사업을 분석대상으로 삼는다. 전자결재 및 전자문서유통, 전자서명 및 행정전자서명, 통합 전산환경 구축 등 3개 사업은 전자정부 구축기반사업으로서 투명성 향상효과가 매우 크다. 예를 들면, 전자결재 및 전자문서유통은 기안→결재→발송→보관 등 전 문서과정을 전자화하여 다른 사업의 문서유통의 기반이 되고, 전자결재나 전자문서의 위·변조 방지가 투명성을 유지하여 전자정부 환경에서의 문서유통의 법률적 효력을 결정한다. 그러나 이들 사업은 다른 사업의 보완적·수단적 사업이라는 점에서 분석에서 제외한다.

연구 접근방법은 기본적으로 기존 문헌과 사례를 통하여 행정투명성을 향상시키는 데 필요한 요소를 규명한 뒤, 전자정부사업들이 그러한 요소들을 어떤 방향으로 어느 정도로 반영하고 있는지를 정성적으로 분석하는 것이다. 따라서 설문 조사와 같은 계량분석에 의존하지 않고, 8개 사업사례들에 대한 질적인 분석에 초점을 둔다.

IV. 전자정부사업의 투명성 제고효과 분석

1. 사업선정의 우선 순위와 투명성

전자정부사업은 행정의 대 국민 서비스의 향상, 친 시장적 기업환경 조성, 그리고 행정업무의 효율성과 투명성을 향상시키는 비전을 설정하여 추진되고 있다(전자정부특별위원회, 2001; 한국전산원, 2002:7). 이를 위하여 창구민원(프론트 오피

스), 행정내부(백 오피스), 그리고 기반구축사업을 적절히 조화시켰다(<표 3> 참조). 예를 들면, IT에서 부패 가능성이 큰 정부활동은 조달, 관세, 조세, 경찰, 이민, 인·허가, 건설허가와 토지이용계획 변경, 전화를 포함한 국영기업의 서비스독점, 인사행정, 지방정부이다(Pope, 2000:61, 108). 전자정부사업 속에 들어있는 전자조달, 국제납부, 민원업무혁신(G4C), 인사정책지원시스템, 시군구 행정정보화, 전국 단위의 교육행정 정보시스템 등은 모두 이러한 취약행정 부문과 거의 일치하고 있다. 다음으로 단일 기관내 업무를 지양하고 다 부처 관련 업무를 통하여 정보공유에 기여하는 연계사업이 주로 선정되었다. 다 부처 관련 업무의 정보화는 정보공유를 통하여 복합민원 등 대 국민 서비스의 개선과 행정의 효율성과 투명성 제고에 크게 기여할 수 있다.

이 연구에서 중점적으로 다루지는 않지만, 선정된 과제들의 경우 부처간 정보공유, 문서작업 및 문서유통 등 투명성을 강화하는 데 필요한 광범위한 업무재구조축(BPR) 및 정보화전략계획(ISP)의 수립과정에서 각종 법령의 제·개정작업과 이를 위한 부처간 업무조율, 부처들의 업무추진과정에 대한 점검 및 독려가 불가피하다.²⁾

전자정부사업들은 사업목표 및 내용과 관계없이 그 자체로 투명성을 제고시키는 데 기여한다. 복잡한 업무과정을 간소화하여 재구축한 뒤 정보를 인터넷 기반으로 기관간에 공유하고 웹사이트를 통하여 국민에게 제공한다는 점에서, 국민의 알 권리나 정보접근을 향상시키고, 업무과정을 표준화 및 공개·공유하는 효과를 가져오기 때문이다. 그러나 사업유형에 따라 투명성효과는 다르다. 이와 같은 투명성 제고효과를 정부 대 국민 업무(G2C, G2B)와 정부 대 정부 업무(G2G) 등 8개 사업의 제안서와 사업추진계획을 중심으로 개략적으로 살펴보게 된다.

다음 장에서는 8개의 전자정부사업이 투명성을 향상시키는 데 어떤 방법으로 기여하는지 경쟁확대, 행정재량 축소, 업무 정보화, 그리고 정보공개 요소를 중심으로 분석한다.

2) 전자정부특별위원회에 따르면 전자정부사업의 정착에 필요한 관련 법령의 제·개정을 위하여 총 207건(법률 48건, 시행령 53건, 시행규칙 101건, 고시 등 5건)의 법령의 정비방안이 확정·추진된 것으로 조사되었다. 그 속에는 정보화를 통한 민원업무혁신사업(G4C)에 필요한 전자정부법의 개정과 국가재정정보시스템의 구현에 필요한 국고금관리기본법의 제정 등이 포함되어 있다.

<표 3> 11대 전자정부사업의 개요

구분	사업명	사업내용	담당부처
프론트 오피스 (G2C, G2B)	민원업무 혁신 (G4C)	주민·부동산·자동차·기업·세금 등 5대 기본 DB를 통합 연계하여 400종의 민원 처리 및 4,000종의 민원안내	행정자치부
	4대 보험 정보연계	건강·산재·고용보험·국민연금을 연계하여 가입자변동사항 신고·보험료고지·납입내역 조회 등 공통업무 통합처리	복지부·노동부
	국세납부 (HTS)	국세의 신고·고지·납부·민원·상담·증명 발급 등 국세업무 과정을 인터넷으로 처리하는 대민 창구업무	국세청
	전자조달 (G2B)	조달 단일 웹사이트 구축하여 업체등록·입찰·계약·대금지급 등 전 조달과정의 인터넷 처리 및 진행상황 공개	예산처·조달청
백 오피스 (G2G)	통합재정정보	예산·기금 등 국가재정의 편성·집행·결산 상황의 실시간 파악·분석·예측 및 전자고지·납부·이체 통합 처리	재정경제부
	시·군·구 행정정보화	중앙정부·지방자치단체간 행정업무를 연계하여 정보공동활용하고, 민원서비스의 인터넷 제공	행정자치부
	교육행정 정보화(NEIS)	교육부·교육청·일선 학교 사이에 학사·인사·재정 등 교육행정 업무를 연계 처리	교육인적자원부
	인사정책지원 시스템(PPSS)	공직채용부터 퇴직까지 전 인사과정의 표준화된 인사관리로 적재적소 배치와 공직 관련 정보의 온라인 제공	중앙인사위원회
전자정부 기반구축	전자결재와 전자문서유통	공문서 기안·결재·발송·보관·기록보존의 전 과정을 표준화된 문서규격에 의거 전자적 통합	행정자치부
	전자서명 및 행정전자서명	전자인증으로 증명발급·조달·납세 등의 전자거래를 위한 전자서명 및 행정전자서명(관인)의 도입 및 확산	정통부·행자부
	통합 전산 환경 구축	각 부처별 분산 구축·운영되는 전산조직·인력·예산의 물리적·제도적 통합·연계를 추진하는 장기과제	정통·행자·예산

2. 경쟁 확대

1) 참여자의 확대

첫째, 8개 사업 모두 전자정부사업을 통하여 서비스의 공급자와 수요자가 확대

되어 경쟁이 확대되는 효과를 가져온다. G4C는 컴퓨터, 휴대전화, 키오스크 등 다양한 방법으로 민원을 광역처리함으로써 행정기관간·자치단체간 서비스 경쟁을 확대시킨다. 건강보험, 산재보험, 고용보험 및 국민연금 등 4대 보험 업무는 정보 시스템을 통하여 상호 연계 처리됨으로써, 공단간의 서비스 경쟁이 치열하게 전개될 수 있다. 예를 들면, 과거에는 산재보험을 처리하기 위하여 산재보험공단 지사를 방문해야 하지만, 연계 시스템의 가동으로 안방이나, 가까운 타 공단 사무소를 방문하여 처리할 수 있다. 따라서 직원이 불친절하거나 또는 업무처리 능력이 부족하거나 하는 등의 요인으로 일부 공단은 고객을 상실할 수 있다. 이러한 서비스경쟁으로 인한 업무과중을 우려하여 4개 공단 노동조합이 2002년 여름부터 사업시행을 반대하는 운동을 전개한 바 있다.³⁾ 국세는 이미 국세청직원의 지역 담당제 폐지와 전국단위의 콜 센터(call center) 설치로 세무비리 방지에 기여한 바 있으나(한상률, 2000:207), 인터넷 기반의 국세납부 시스템을 통하여 전국단위의 서비스를 제공하게 된다. 경쟁의 투명성제고효과는 전자조달에서 뚜렷하게 나타난다. 그 동안 조달부패는 조달과정과 정보의 공개 미흡, 수작업 및 대면 업무처리, 관련 규정 및 기준의 불명확성, 필요 이상의 자격제한 등 과도한 경쟁제한 등이 지적되었다(권해수, 2002:116). 이러한 이유로 조달입찰에 참여하지 못하던 전국의 수많은 조달업체들도 전자조달 시스템 하에서는 소정의 1회의 적격 등록으로 어떤 공공기관의 조달입찰에도 참여할 수 있다. 그 결과 전자조달은 조달청에 납품하는 전국 9만여 개에 이르는 업체와 정부부처, 지방자치단체, 정부출연기관 등 전국 27,000여 공공기관이 인터넷상에서 일정 규모 이상의 건설공사와 물자조달 시장에서 완전경쟁하도록 보장한다(전자정부특별위원회 2002b, 조선일보, 2002. 10. 7. :B18).

백 오피스 업무로서 재정정보시스템은 국가재정정보의 실시간 파악·분석·예

3) 4대 보험 공단 노동조합들은 4대 보험 정보 연계사업에 대하여 한 개의 지사 직원이 4대 보험 민원을 접수함으로써 업무 과중이 발생하고, 한 직원이 타 기관들의 업무를 숙지하는 것이 현실적으로 어려워 타 기관들의 민원안내가 곤란하며, 민원 접수 시 착오 처리가 발생하는 경우 기관간 책임 소재 분쟁이 발생하여 이에 따른 업무 회피를 초래할 수 있으며, 통합된 4대 보험서식이 복잡하여 입력작업에 시간이 많이 소요되고 민원인도 서식작성에 혼란 및 불편이 가중할 수 있다는 사유를 들어 시범사업을 6개월 이상 연기하고 그 성과를 보아 본 사업을 시행하자는 주장을 펼치고 있다. 사실 이러한 사유들은 충분한 교육훈련을 통하여 해결할 수 있는데도 불구하고 반대하는 이유는 정보 시스템 연계가 궁극적으로는 공단들의 통합으로까지 갈 것을 우려하기 때문으로 보인다.

측을 위한 정확한 정보를 생산·유통하기 위한 기관간 경쟁과 이러한 정보를 활용하는 수요자간의 경쟁을 확산시킨다. 인사정책은 인사정보의 전자화로 적재적소 배치를 통하여, 직원간의 성과 지향적인 경쟁과 기관장간의 합리적 인사관리 경쟁이 강화된다. 일부 백 오피스 업무는 활용자 수는 많을 수 있으나 개념적 차원에서는 행정기관 내부업무관리에 초점을 두는 제한적인 시스템으로서 대 국민 민원 안내 등 부가 서비스는 부차적이기 때문에, 참여자의 범위 면에서 프론트 오피스에 비하여 상대적으로 취약한 편이다. 특히 재정정보와 인사정책 등은 일부 기능을 제외하고 인터넷으로 운영되는 제한적인 개방시스템이다.

2) 시간적, 공간적 확대

정도의 차이는 있으나 8개 사업 모두 인터넷 기반의 정보 시스템 구축을 전국 단위로 확대하고, 서비스를 24시간 365일 동안 연중무휴로 제공한다. 예를 들면, 국세납부시스템은 납세자가 시·공간적 제약을 벗어나 전국 어디서나 24시간 국세 서비스를 받을 수 있다. 즉 행정 서비스가 시·공간적으로 제약받는 한계를 넘어서서 경쟁을 확산시킨다. 그리고 이러한 서비스 수요자 및 공급자의 증가와 서비스의 시·공간적인 확대는 전자정부 서비스에서 경쟁체제를 구축하여 행정의 투명성을 향상시키는 데 기여한다.

3. 재량축소

1) 대면접촉 축소

재량축소를 통한 투명성 확보는 대면접촉 기회 축소, 이의제기의 보장, 업무 및 문서감축 등을 통하여 행정행위 기준과 적용범위를 명확하고 객관적으로 설정·집행하고, 민원제기를 능동적으로 수렴하는 과정에서 이루어진다.

민원업무의 인터넷 처리로 민원인의 관청방문 회수가 축소되어 원스톱/논스톱 서비스가 이루어지고, 민원에 대한 질의사항도 FAQ, Q&A 등을 통하여 해결된다. G4C의 전자민원안내 및 민원신청서비스는 민원안내 및 신청을 위한 민원인의 기관방문 회수를 1-2회 이상 감축하여 공무원과의 대면접촉기회를 감소시킨다(전자정부특별위원회, 2002a:6). 전자조달은 단일창구에 1회의 업체등록으로 모든 공공기관의 입찰정보를 통합 제공받고 전자입찰에 참가함으로써 전 조달과정에서 공무원과 업체간의 대면접촉이 아예 불필요하게 된다. 국세도 세금의 신고·고지·납부의 전자적 처리로 납세자와 세무공무원 사이의 접촉기회의 축소에 기여한다.

4대 보험은 사업장 적용/변경/탈퇴 신고, 직장가입자 자격취득/변경/상실 신고, 지역가입자 자격취득/변경/상실신고 등 동일내용에 대하여 4대 보험별로 각각 2-4회씩 기관을 방문하여 신고하던 것을 어느 기관이든 사회보험 포털 서비스에 1회 신고(무방문)로 해결된다.

시·군·구 행정종합정보화도 민원창구를 직접 방문하지 않고, 시·군·구별 인터넷 민원 서비스 페이지(사이버민원실)에 접속하여 제반 사항을 안내 및 신청할 수 있다. 교육행정도 학부모와 교사간 직접접촉의 원인이 되는 학생의 성적과 학교 생활 정보를 인터넷을 통하여 검색·질의응답할 수 있다. 인사정책은 대면으로 얘기하기 어려운 미묘한 인사상 고충이나 상사에 대한 요망사항 등을 인터넷으로 해결할 수 있다. 따라서 8개 전자정부사업은 민원인과 담당공무원, 상급자와 하급자의 대면접촉을 축소시키는 데 크게 기여한다.

2) 이의제기 보장

이의제기 및 고충처리 장치의 도입에서 8개 사업 대부분이 Q&A와 FAQ 등 질의응답란을 통한 의견교환을 보장하고 있다. 그러나 단순한 반대건의 제시 차원을 떠나 개인의 권리구제 차원의 행정 절차적 장치는 전반적으로 미흡한 것으로 평가된다. G4C는 민원사례, FAQ, 각 기관 Q&A 사이트 링크 서비스를 제공하고 있으나, 이의제기나 고충을 처리하는 제도적 장치를 반영하는 데는 소극적으로 보인다. 전자조달은 조달업체의 PQ 심사 결과 및 적격심사 결과에 대한 이의신청, 그리고 계약체결의 수용여부 및 이의 의견을 G2B 시스템을 통하여 받아 그 내역을 확인하는 기능을 운영하고 있어서 필요한 때 단계마다 이의신청을 수렴하는 노력이 적극적인 것으로 평가된다. 국세는 조회나 상담 등의 단순한 수준의 서비스는 제공하지만, 국세 신고 및 고지·납부 등에서 발생하는 이의제기를 체계적으로 수렴하는 장치의 도입이 미흡한 것으로 평가된다. 이것과 마찬가지로 4대 보험, 시·군·구 행정종합정보화, 교육행정정보, 인사정책 등 일부 사업도 조회나 진정/건의/질의 등 일반적인 질의·응답 수준으로 나타나고 있다.

3) 문서 감축 및 표준화

전자정부사업은 모두 업무간소화 및 서류감축으로 투명성 향상에 기여한다. G4C는 행정정보 20종의 공동이용으로 624종의 민원서류가 감축되고, 4개 보험은 7종의 업무에서 35종의 신고서를 8종으로 감축하고, 33종의 첨부서류를 9종으로 감축하였다. 국세는 106종의 신고·신청민원을 전자적으로 접수 처리하고, 전자조달은 사업자등록증, 시국세 완납증명, 실적증명서 등 서류제출을 폐지하였다. 국가재정정보는

국고수표와 영수필통지서 우송을 폐지하고, 인사관리는 공직자의 종이 인사 카드를 전자 인사 카드로, 공직지방자의 종이 지원서를 인터넷 지원서로 전환하며, 시군구 행정정보화는 서류 22종 폐지, 교육정보화는 첨부서류 15종 폐지와 연간 문서유통량 약 2,700만 건 감축효과가 있는 것으로 자체 평가하고 있다. 이러한 업무 간소화·전자화와 서류감축은 투명성을 향상시키지만, 그 이상의 업무 간소화나 문서 및 첨부서류의 감축 필요성에 대한 분석은 다른 업무재구조축(BPR) 과제이다.

정보공개와 공유에 표준화된 문서의 보존 및 유통은 중요한 전제조건이다. 이것을 위하여 11대 전자정부사업의 하나로 전자결재 및 전자문서유통사업이 추진되고 있다. G4C사업은 운영기반 구축을 위하여 전자적 민원처리를 위한 표준 전자서식(DTD)을 개발하였다. 특히 전자조달은 수많은 조달물품의 표준화에 의하여 그 성패가 좌우된다. 따라서 물품목록체계의 정립, 전자카탈로그 연계성, 조달 관련 전자서식 표준화, 그리고 공공/민간 물품정보 호환성 등 물품관리에서 조달까지 일관된 규격에 따른 관리가 가능한 공공부문 물품 표준분류/식별체계와 국제 호환목록 분류체계(UNSPSC)의 도입을 통한 글로벌 소싱(global sourcing)을 지원하기 위한 표준화된 문서관리가 비교적 잘 정리되었다. 이것은 규격, 기술기준 및 표준의 불일치로 인한 진입장벽과 경쟁제한 등 불공정거래를 방지하고 조달행정의 투명성을 향상시킨다. 4대 보험 정보 연계사업은 4대 보험별로 달리 개발·관리되던 신고서식과 첨부서류를 간소화·표준화함으로써 문서관리와 감축에 기여하고 있다.

시군구 행정종합정보화는 문서와 자료를 전자적으로 생산·처리하여 G4C와 더불어 전자결재 및 유통시스템과 연계하는 문서관리를 하고, 교원의 인사기록 카드는 인사정책지원시스템의 공무원 인사기록 카드와 더불어 문서표준화의 대표적 성과이다. 인사기록 카드의 표준화로 경제적 효과는 물론 투명한 인사관리가 가능하기 때문이다. 국가재정정보시스템 속에는 이미 재정자금의 출납은 물론, 그 전제가 되는 예·결산 및 회계과정의 표준화를 통한 각종 원장·보조장부 등 문서관리가 포함되어 있다. 이것이 없이 재정운영표, 재정상태표 및 예산결산내역이 포함된 정부 전체의 통합재무보고서가 작성되지 못하기 때문이다. 이러한 전자정부사업은 문서감축 및 표준화에 의한 투명성 향상에 획기적인 기여를 하고 있다.

4. 업무 정보화

1) 전자거래

업무정보화는 전자정부사업에서 단위업무 전 프로세스의 전자화와 전자지불의

포함 여부가 그 성숙도를 결정하는 중요한 요인이다. 전자지불을 포함한 전자거래가 시스템에 포함되지 않으면, 관청 또는 금융기관 방문과 같은 오프라인상의 또 다른 활동이 필요하게 되기 때문이다. 이것은 기관간·업무간 시스템의 연계를 통한 정보공유에서도 마찬가지이다.

G4C는 393종의 민원서류의 전자적 처리가 가능하지만, 신청단계에서 그치고 발급단계까지 전 과정의 전자적 처리는 아니다. 40종에 이르는 주민등록등초본 등 민원서류도 열람과 함께 프린터로 출력할 수는 있지만 공문서로서 효력은 없다. 그리고 본인 확인이 필요한 160종의 민원서류는 전자서명 인증에 따라 발급 받아 신청할 수 있다. 전자 신청한 민원서류는 우편 또는 가까운 동사무소 등 민원실을 지정하여 수령하게 되므로 또 하나의 오프라인 업무단계를 갖고 있어서 G4C가 민원업무 과정의 정보화에는 커다란 한계가 있음을 알 수 있다. 교육행정정보화에서 민원인의 인터넷 민원신청과 발급도 마찬가지다. 이것은 프라이버시 보호와 정부의 관인체계 차원에서 제약을 받기 때문으로 알려지고 있다. 다만 G4C는 국민과 기업의 인터넷을 통한 전자 민원신청 시 수수료 결제가 가능하고, 공무원의 수수료 자동계산과 정산관리가 가능하다. 전자조달은 물품구매, 시설공사 계약 등 공공기관과 기업간 조달업무를 참가업체 등록, 입찰, 계약, 대금지불까지 조달 전 과정을 인터넷으로 처리하는 가장 성숙도가 높은 전자정부사업의 하나로 평가된다. 국세는 신고, 고지 및 납부, 민원, 세무안내 등 전 국세납부과정이, 4대 보험은 사업장의 적용/변경/탈퇴 신고 등 4대 보험별 공통업무를 공동접수와 민원신청에서 보험료 조회·납부에 이르는 일련의 과정이 전자화되어 있다. 따라서 프론트 오피스의 4개 업무는 전자지불을 포함한 전자거래는 비교적 잘 도입되는데 반하여, 업무 과정의 전자화에서 일부 사업은 오히려 미흡한 수준에 머물러 있다.

재정정보, 인사정보 등 백 오피스 업무들은 행정내부의 업무 처리가 우선 목표라는 관점에서 업무과정의 전자화는 오히려 잘 이루어지고 있다. 예를 들면, 교육행정정보의 예산관리와 교원 및 일반직원 인사관리 등과 인사정책지원시스템의 인사관리, 그리고 국가재정정보시스템의 재정관리도 전체적인 업무 흐름 속에서 개발되고 있다. 따라서 창구민원의 경우 아직 법령의 제약과 프라이버시 보호, 전자서명 등 복합적인 문제로 인하여 민원의 신청에서 발급까지 전 과정의 무방문 발급이 지연되고 있으나, 인사정책, 재정정보 등 행정내부 업무과정은 전 과정의 정보화가 더 진척되는 것으로 평가된다.

2) 정보공유 및 연계

G4C는 국민이 안방에서 쉽고 간편하게 민원을 처리하는 단일창구의 구축을 궁극적인 목표로 추구하고 있다. 이를 위하여 행정자치부, 대법원, 건설교통부, 국세청 등 사이에 주민, 부동산, 자동차, 기업, 세금 등 5개 DB를 관련 기관간에 정보공동이용 시스템을 구축하여 연계 활용하고 있다. 그러나 시스템 개발단계에서 본인 및 신고 적격자 여부 확인 곤란 등의 이유로 인하여 관련기관 사이의 정보연계가 원래 계획에서 후퇴함으로써, 정보공유의 시너지효과가 충분히 향상되지 못하는 결과가 되었다(전자정부특별위원회, 2002a:17). 전자조달은 전자지불을 포함한 전 조달과정이 전자화된다는 점에서 관련 기관 사이의 시스템 연계가 많이 요구된다. 즉 전자조달의 원활한 운영을 위하여 G4C의 사업자등록정보와 시국세완납증명, 금융결제원·10여 개의 보증사·대한건설협회 등 시설 관련 협회, 재정경제부의 국가재정정보(국고수표 등 국고계좌), 교육행정 등 매우 많은 기관과의 정보 시스템 연계가 관련기관의 협조로 가능하게 되었다. 국세는 개인과 법인의 국세납부와 관련된 개인정보의 중요성으로 인하여 타 기관과 정보공유에 소극적이고, 국세관리와 관련하여 획득한 일반 정보, 예컨대 사업자 변경신고 정보나 주소변경 정보의 타 기관으로의 확산 서비스에도 현행법령상의 제약으로 인하여 시행되지 못하고 있다.⁴⁾ 그러나 4대 보험의 경우 정보 연계 시스템 자체가 4대 보험간의 공통업무에 대한 공동접수 시스템을 구축하는 사업이면서도, G4C 연계기관(행정자치부 8건, 대법원 4건, 건설교통부 6건, 국세청 9건 등 4기관 27종)과 기타 연계 가능 기관(보건복지부 4건, 특허청 1건, 출입국관리소 3건, 병무청 6건, 법무부 1건 등 5기관 15종) 등 9개 기관 42종의 정보의 연계를 적극적으로 추진하고 있다. 그러나 4대 보험도 건설교통부, 국세청, 대법원, 금융결제원, 경찰청, 은행연합회, 정보통신부 등 7기관 23종의 정보는 연계되지 않고 있다. 대체로 연계를 통한 정

4) 전자정부법은 행정기관이 민원사항 처리를 위하여 필요한 행정정보를 관련 행정기관과 협의 후 행정정보공동센터와 협의를 거쳐 공동이용(법 제21조 제1항, 영 제28조)하고 있으나, 국세공무원의 행동기준이 되는 국세기본법은 세무공무원은 과세정보를 타인에게 제공 또는 누설하거나 목적 외 용도로 사용하여서는 아니되며, 지방세의 부과 또는 징수, 다른 법률의 규정에 따라 요구하는 경우 등에는 그 사용목적에 맞는 범위 안에서 납세자의 과세정보를 제공(법 제81조의 8)하도록 되어 있다. 국세청은 전자정부법을 원용하거나 국세기본법 개정을 통하여 세무 관련 변경정보의 행정기관 공유 체제를 마련하는 등 적극적 입장을 취하지 못하고 있다.

보 공유는 금융실명거래 및 비밀보장에 관한 법률, 개인정보보호법, 범죄수사 등과 관련되어 제외되는 경우가 많다.

시·군·구 행정정보화는 그 자체로서 시·군·구와 시·도 및 중앙부처 사이의 연계에 초점을 두고 있다. 전국단위 교육행정정보화는 교육인적자원부와 16개 시·도 교육청 및 관련기관간의 정보연계사업이지만, 교육행정을 뛰어 넘는 부처간, 기관간의 정보공유, 예컨대, 기획예산처의 예산정보, G4C의 주민정보, 중앙인사위원회의 인사정보와 연계되지 못하고 있다. 인사정책지원시스템은 행정자치부의 인사집행업무·전자결재·G4C(주민등록)·공무원연금공단(공무원연금DB), 보건복지부의 건강보험공단(건강보험DB), 금융결제원(지로화일) 등과의 연계를 추진하고 있다. 마지막으로 국가재정정보는 국가재정 통합관리를 위하여 기관별로 개별 운영하고 있는 23개 재정 관련 시스템을 연계하여 예산편성·집행·결산까지 모든 재정업무를 자동 연결 처리한다. 행정기관별로 개별 운영되는 재정정보의 연계 없이 국가재정정보시스템은 그 존재 의의를 가지기 어렵다. 그러나 국가재정정보는 종국적으로 지방재정(행정자치부) 및 지방교육재정(교육인적자원부) 등 큰 예산규모를 갖고 있는 기관과 연계되어야 국가 전체차원의 재정운용 현황을 분석·평가할 수 있다.

5. 정보공개

1) 웹사이트를 통한 정보공개

정보공개는 웹사이트를 통한 정보공개 및 민원안내의 수준과 민원처리 상황 공개로 투명성의 정도를 파악할 수 있다. 웹사이트를 통한 정보공개는 8대 사업이 모두 상당한 수준에 도달하고 있다. G4C는 정부 대표민원창구로서 4,000여종의 모든 정부 민원사무에 쉽게 접근할 수 있는 민원안내지도와 민원신청 절차를 소개하고 있고, 특히 정보연계 차원에서 행정기관 웹사이트의 링크 서비스를 민원사무 분류체계인 민원안내 지도에 따라 유관 서비스별로 안내하고 있다. 그러나 기술적 문제로 인하여 G4C 내에 민원안내지도의 분류체계별 Q&A 게시판을 구축하지 못하고, 각 행정기관 게시판에 링크하여 Q&A 서비스를 제공하고 있고, 대법원의 민원사무안내가 이루어지지 않는 등 정부대표창구로서의 정보공개 및 민원안내기능의 일부가 한계가 있다. 전자조달은 포털 사이트에서 사용자 등록관리와 통합 로그인 및 My Page, 고객상담 시스템(질의응답, FAQ, 모의연습 등)을 가동하고 있다. 국세는 납세신고안내 등 납세 관련 정보의 안내에는 상대적으로 적극적

이지만, 홈페이지의 국세서비스 소개 등 서비스 차원의 안내 이상의 권익보호 및 유의한 정보제공 등의 기능을 보완할 필요가 있다. 4대 보험은 사회보험 포털 서비스를 통하여 사회보험 안내(보험제도 안내, 5개 기관 소개)와 민원안내(민원업무절차 안내, 주제별 안내) 및 통계현황 조회가 가능하다.

시·군·구 행정은 시군구별 인터넷 민원 서비스 페이지(사이버민원실)에 접속하여 민원안내와 신청을 할 수 있고, FAQ와 Q&A를 연중 시행하고 있으나, 시·군·구의 민원안내가 제 기능을 다하기 위해서는 G4C와 체계적인 연계가 필요하다. 전국단위 교육행정정보시스템은 민원과 관련된 정보공개, 현황통계, 진정/건의/질의 등 항목을 포함하고 있으나, 정보공개나 민원안내 수준과 범위가 현 시스템에서는 큰 비중을 차지하지 않고 있다. 인사정책은 대 국민 서비스 차원에서 웹 서버를 통하여 정부 각 기관의 조직, 직원 전화번호 등과 기초 현황 및 통계(분석) 자료, 공무원 채용정보 등을 제공하고, 중앙인사기관장의 인사지원 차원에서 현황 자료 열람, 통계(분석)조회, 자료검색과 전체 공무원 대상 인재검색이 가능하다. 마지막으로 국가재정정보는 재정현황과 법령 및 예규 등의 서비스를 제공하지만, 기본적으로 인터넷이기 때문에 민원안내와 정보공개 차원의 진전은 크지 않은 것으로 평가된다.

문제는 대부분의 웹사이트들이 행정기관들의 민원업무 안내와 정보제공에 초점을 두고 FAQ와 Q&A를 통하여 일부 쌍방향적인 질의응답이나 상담을 보장하고 있으나, 주요 정책의제에 대한 국민과의 쌍방향적인 토론참여 관점에서는 커다란 진전이 없다는 점이다. 이것은 전자정부사업 자체가 민원업무의 전자적 처리 및 정부내부의 업무처리에 초점을 둔 결과이다. 웹사이트 운영성과에 대한 평가요소는 소유권(조직의 웹사이트 관리증거), 접촉/도달가능성(접촉상대와 방법), 조직에 대한 정보(조직, 구조 및 운영), 조직의 쟁점정책 정보, 그리고 시민과 고객의 반응 등으로 구성되어 있다(La Porte, de Jong, Demchak, 1999). 이 점에서 정책정보에 대한 적극적 공개와 정책에의 참여를 증진시키는 방향으로 노력하여야 한다.

2) 민원처리 공개

투명성차원에서 강조되는 신청민원의 처리상황 공개에 대하여, G4C는 민원처리 인터넷 공개 서비스를 통하여 민원인 주소입력 시 특정민원 처리기관을 자동 안내하고, 민원처리 완료 시 처리완료 사실을 민원인에게 전자우편으로 통지하게 설계되어 있다. 그러나 처리상황은 접수, 처리 중, 처리 완료의 3단계로 일률적으로 적용된다. 그 이유는 G4C가 대부분 증명발급과 단순신고 등 별도의 결재절차

가 필요 없는 단순민원이기 때문이다. 4대 보험은 「민원처리현황조회」란에 접수번호나 접수일자 구간을 선택·조회하면, 접수번호, 접수일, 처리일, 처리상태(접수, 전송, 처리완료, 처리오류 등), 처리오류 메시지 등을 실시간에 제공하고, 각 보험별로 신고사항에 대한 처리진행상황이 인터넷으로 실시간에 조회된다. 국세는 4일 이상 소요되는 민원 30종의 처리과정을 인터넷으로 공개하여 세무공무원과의 접촉 없이 처리 진행상황을 확인할 수 있다. 전자조달은 입찰공고 및 개찰결과, 낙찰자 선정결과 등 조달업무 투명성 확보에 필요한 모든 정보를 전자 처리하여 DB로 저장된 정보를 실시간 자동 공개하고, 이것을 담당자가 수작업으로 재입력하거나 수정할 수 없도록 하였다. 특히 입찰공고에서 입찰서 접수, 개찰관리, 수의시담, 심사신청서 접수 및 평가접수 등록, 낙찰자 선정, 보증관리, 계약체결 및 변경계약 체결, 지불 등 전 과정이 온라인으로 공개된다. 심사접수 등 영업상 비밀에 해당하는 정보는 공인인증 로그 인한 뒤 거래 단계별로 해당자에게만 자동 공개하는 등 특정거래 당사자와 관련된 자료는 해당자에게만 공개한다.

백 오피스는 그 자체로 민원신청 업무가 없거나 낮은 비중을 차지하기 때문에, 민원처리 상황의 공개에 관심이 상대적으로 낮다. 재정정보와 인사정책은 관련된 내용이 발견되지 않고 있다. 다만 민원업무를 일부 포함하고 있는 시·군·구 행정정보는 기본정보 이외에 민원신청정보, 민원처리 상세정보 등 공개정보의 진행상황(심사, 확인 등 12개 과정) 등 담당자의 민원처리 상세내역을 결재과정과 더불어 입력하여 실시간 공개하고 있으나, G4C와의 연계는 미흡한 수준으로 평가된다. 교육정보는 제 증명, 인허가, 진정/건의/질의, 정보공개 등 대상민원의 처리과정을 미접수, 접수, 반려, 해결 등 4단계로 공개하고, 민원처리 담당자가 입력한 민원관련 사항을 민원인이 조회 가능하도록 민원 공개 시스템을 도입하고 있다.

V. 사업간 비교 평가

지금까지 8개의 전자정부사업들이 4개 요소, 10개 수단별로 투명성향상을 위하여 어떠한 형태로 개발되는지를 정성 분석한 결과, 사업들은 요소 및 수단별로 동일·유사하거나 서로 다른 방법으로 접근되고 있음을 알 수 있다. 지금까지 논의된 내용을 요약하면, 제도개선과 함께 이루어지는 전자정부사업은, 비록 투명성을 제고시키는 정도를 정확하게 측정하기는 어렵다고 하더라도, 정보공개 등을 통하여 행정의 투명성을 전반적으로 제고시키는 데 기여한다. 그러나 그러한 투명성

제고효과는 사업내용과 특성에 따라 조금씩 다르다. 이와 같은 투명성 결정요소 및 수단별로 사업들의 특성을 요약하면 <표 4>와 같다.

경쟁확대를 통한 투명성 향상은 참여자 확대차원에서 프론트 오피스와 백 오피스 업무 사이에 차이가 있을 뿐, 시·공간적 확대는 공통적으로 강하게 나타나고 있다. 인터넷 기반의 서비스를 언제나, 어디서나 받을 수 있기 때문이다. 다만 참여자에서 양 업무 유형 사이의 차이가 발생하는 것은 고객의 범위가 서로 다른 데에서 오는 불가피한 결과이다. 이 경우 백 오피스의 투명성 제고효과가 상대적으로 낮다고 평가하는 것도 상당히 문제이다. 그것은 인사나 재정과 같이 기관내부의 업무라고 하더라도 과거의 종이 문서나 오프라인 작업에 의존하던 행정업무 방식과 관행에서 벗어나 전자적 통합관리를 통하여 상급자나 기관장이 온라인으로 관리하게 된 것도 투명성의 향상으로 평가되기 때문이다.

다음 재량행위 축소에서 대면접촉 축소의 효과도 모든 사업에서 상당히 크게 나타나고 있다. 사실 그 중에서도 일선행정기관의 창구접촉기회 감소의 효과는 부패유형으로 많이 언급되던 조달, 국세, 보험, 교육 등에서 특히 높을 것으로 기대된다. 그러나 투명성의 중요한 요건인 이의제기 및 고충처리의 보장은 전자조달을 제외하면 대부분 그리 높은 수준은 아니다. 일부 시스템의 관심도 간단한 질의응답이나 진정수준에 머무르고 있어서 향후 개선과제의 하나로 지적되고 있다. 문서감축 및 표준화도 대체로 활발하게 진전되었으나, 더 개선할 소지가 있는 시스템도 발견되고 있다.

업무정보화에서 전자지불을 포함한 전자거래는 오히려 잘 도입되고 있으나, 업무 프로세스에 대한 정보화에서 G4C와 교육정보화 등은, 민원신청은 전자적으로 가능하지만 발급은 관청을 방문하여 수령하는 등 절반의 성공에 그치고 있다. 이것은 현실적인 제약이 존재하기 때문으로 보이지만, 시급하게 법·제도의 정비를 통하여 명실공히 전 프로세스의 전자적 처리가 가능하여야 한다. 전자정부사업의 우선 순위를 기관간·업무간 연계성에 초점을 둔 것 자체가 다 부처가 연계된 업무를 대통령의제로 선정하여 추진하려는 목적이라는 점에서 정보공유 및 연계는 매우 중요한 과제이다. 이 점에서 많은 노력이 부처간 정보 연계에 투입된 결과, 과거에 추진하지 못하던 정보 공유 및 연계체계가 구축되었다. 그러나 일부 사업에서 원래의 구상에서 정보공유 및 연계가 후퇴함으로써 차후의 추진과제로 남게 되었다.

마지막으로 웹사이트를 통한 정보공개는 일부 백 오피스 사업을 제외하면 비교적 적극 추진되고 있다. 특히 민원안내는 대부분의 사업에서 강조되고 있다. 그러

나 전자정부사업이 대부분 국민의 피부에 와 닿는 창구민원과 정부내부의 효율성을 위한 업무에 초점을 두면서, 정책과정에 대한 국민의 능동적 참여를 보장하는 정책정보 제공이나 쌍방향적 담론의 장은 제공하지 못하고 있다. 이 점에서 향후의 웹사이트 운영은 정보공개 및 민원안내 수준 이상의 정책과정의 파트너십을 촉진하는 차원으로 성숙될 필요가 있다. 민원처리 상황의 공개는 전자조달과 4대 보험 등은 비교적 상세히 고객에게 제공되고 있으나, 일부는 그러한 수준까지 개발되지 못하고 있다. 따라서 민원인의 민원의 처리단계 및 경과를 상세히 공개하는 시스템의 개발 노력은 행정의 투명성을 제고시키는 차원에서 더욱 강화되어야 한다.

<표 4> 전자정부사업의 투명성 향상수준

투명성 요소		사업 유형		프론트 오피스				백 오피스			
				G4C	조달	국세	보험	행정	교육	인사	재정
경쟁확대	참여자 확대	●	●	●	●	◎	◎	◎	◎		
	시간적 확대	●	●	●	●	●	●	●	●		
	공간적 확대	●	●	●	●	●	●	●	●		
재량행위 축소	대면접촉 축소	●	●	●	●	●	●	●	●		
	이의제기 보장	○	●	○	○	○	○	○	○		
업무 정보화	문서관축 및 표준화	◎	●	◎	●	◎	●	●	●		
	전자거래	◎	●	●	●	●	◎	●	●		
정보공개	정보공유 및 연계	◎	●	◎	●	◎	◎	◎	●		
	웹사이트 정보공개	●	●	●	●	◎	◎	●	◎		
	민원처리 공개	◎	●	◎	●	●	◎	●	◎		

* 참고 ●: 강함, ◎: 중간, ○: 약함

VI. 맺는말

정부가 추진하고 있는 전자정부사업이 계획대로 개발 및 가동되면, 우리 행정은 민주성과 효율성은 물론, 투명성의 향상에도 획기적으로 기여하게 된다. 특히 투명성은 오랫동안 정부관료제의 대명사처럼 되어 있는 비밀주의와 공직부패를 불식시키고 국민의 알 권리와 정보접근을 보장하며 부패를 통제함으로써, 국민의 신뢰를 회복하는 데 크게 기여할 수 있다. 전자정부는 그러한 선진행정의 목표를 달성하는 데 훌륭한 기회를 제공한다. 그러나 전자정부사업만으로는 불투명성을 유발하는 동기나 원인까지 모두 통제할 수는 없다. 따라서 법·제도와 정치·행

정적인 개혁과 혁신 노력이 전자정부사업과 병행되거나 오히려 선행되어야 한다. 동시에 불투명성의 요인을 제공하는 사회환경의 변화와 이를 위한 국민의 의식변화와 전자정부사업이 정착되기 위한 정보격차 해소와 리더러시 증진, 프라이버시 보호, 전자서명 보급 등의 다면적인 노력이 요청된다.

참 고 문 헌

- 강정석(2001), “행정절차의 구조적 특성과 부패유발 효과,” 한국정책학회 동계학술대회 발표논문집, 533-564.
- 권해수(2002), “전자입찰과 조달부패의 통제,” 남궁근·권해수·박홍식·전태영(2002), 전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례, 경상대 사회과학연구소, 한울아카데미, 105-126.
- 남궁근·권해수·박홍식·전태영(2002), 전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례, 경상대 사회과학연구소, 한울아카데미.
- 목진휴·명승환·윤태범(2002), “전자정부를 통한 행정부패 감소방안,” 정보화저널, 9:3, 3-17.
- 박홍식(2002), “전자정부를 통한 부패의 통제: 논리와 방법 및 한계,” 남궁근·권해수·박홍식·전태영(2002)(편), 전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례, 경상대 사회과학연구소, 한울아카데미.
- 전태영(2002), “전자신고와 세무부패의 통제,” 남궁근·권해수·박홍식·전태영(2002)(편), 전자정부를 통한 부패통제: 이론과 사례, 경상대 사회과학연구소, 한울아카데미.
- 한상률(2000), “국세행정개혁의 내용과 성과,” 한국행정학회 춘계학술대회 논문집, 207-232.
- 서울특별시(2001), 새 서울 시정개혁백서.
- 전자정부특별위원회(2001a), 세계 일류국가 도약을 위한 전자정부 구현전략.
- 전자정부특별위원회(2002b), 이용활성화추진 기초자료.
- 전자정부특별위원회(2001-2001), 내부 회의자료.
- 한국전산원(2002), 한국의 전자정부.
- Allum, Peter and Mehmet Agca(2001), *Economic Data Dissemination: What Influences Country Performance on Frequency and Timeliness?*, IMF Working Paper, WP/01/173.

- Beniger, James R.(1986), *The Control Revolution: Technological and Economic Origins of the Information Society*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Bowman, James S., Berman, Evan M., and West, Jonathan P.(2001), "The Profession of Public Administration: An Ethics Edge in Introductory Textbooks?" *Public Administration Review*, March/April, 61:2.
- Carlin, Tyrone M.(2001), "Performance and Transparency: Are Australia's "Leading Edge" Systems Really Working?" *OECD Forum in Ensuring Accountability and Transparency in the Public Sector*.
- Dawes, Sharon S.(1996), "Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks," *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol.15, No.3, 377-394.
- Davenport, Thomas H.(1993), *Process Innovation: Reengineering Work Through Information Technology*, Harvard Business School Press.
- Demchak, Chris C., Christian S. Friis, and Todd M. La Porte(1999), "Webbing Governance: National Differences in Constructing the Face of Public Organizations," in G. David Garson(eds.), *Handbook of Public Information Systems*, New York, Marcel Dekker Publishers.
- Heeks, Richard(1998), *Information Technology and Public Sector Corruption*, Information Systems for Public Sector Management Working Paper Series, IDPM, University of Manchester, <http://idpm.man.ac.uk/ispswpf4.htm>.
- Landsbergen, David Jr. and George Wolken, Jr.(2001), "Realizing the Promise: Government Information Systems and the Fourth Generation of Information Technology," *Public Administration Review*, March/April, Vol.61, No.2, 206-220.
- La Porte, Todd M., Martin de Jong, and Chris C. Demchak(1999), *Public Organizations on the World Wide Web: Empirical Correlates of Administrative Openness*, Presented at the National Public Management Research Conference Program.
- Osborne, David and Gaebler, Ted(1993), *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, A Plume Book, New York.
- Pope, Jeremy(2000), *The TI Source Book: National Integrity Systems*, 3rd ed., Transparency International, Berlin, Germany, 김찬곤(역), 반부패 시스템, 사람생각.
- Premchand, A.(2001), "Fiscal Transparency and Accountability: Idea and Reality," Paper Presented for the Workshop on Financial Management and Accountability, UNDPEPA/DESA, Rome, Nov 28-30.

- Ramasoota, P.(1998), "Information Technology and Bureaucratic Surveillance," *Information Technology for Development*, 8:1, 51-64.
- Stiglitz, Joseph(1999), *On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: the Role of Transparency in Public Life*, Oxford Amnesty Lecture, World Bank Staff Paper.
- Tanzi, Vito(May 1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, and Cures*, IMF Working Paper.
- Welch, Eric W., and Wilson Wong(2000), "A Comparative Analysis of the Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness and Government Accountability: Bureaucratic Response to E-Government in Fifteen Countries," Presented to 6th National Public Management Research Conference.
- OECD(1998), *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, PUMA(98)15.
- OECD(2001a), *OECD Best Practices for Budget Transparency*, OECD PUMA.
- OECD(2001b), *Engaging Citizens in Policy-Making: Information, Consultation and Public Participation*, PUMA Policy Brief No.10, July.
- OECD(2002a), *Public Sector Transparency and Accountability: Making It Happen*.
- OECD(2002b), *OECD E-Government Project: Key Issues and Findings*, 26th Session of the Public Management Committee, GOV/PUMA(2002)7.
- OECD(2002c), *PUMA Programme of Work 2003/4*.
- UNDPEPA/ASPA(2002), *Benchmarking E-Government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States*.