

지식정보사회에 대응한 정부개혁에 관한 연구

권 기 현*

< 목 차 >

- | | |
|-----------------|--------------------|
| I. 서 론 | V. 정부개혁에 대한 전략적 접근 |
| II. 이론적 검토 | VI. 변화와 대응방안 |
| III. 외국사례의 분석 | VII. 결 어 |
| IV. 우리에게 주는 시사점 | |

<요 약>

정보화의 물결은 공공행정모형이 새로운 모습으로 변화될 것을 요청하고 있으며, 이는 기존의 행정체제와 조직구조에도 많은 영향을 미치고 있다. 특히 정보화로의 급격한 사회변화는 임시적이고 잠정적인 성격을 갖는 탈관료화, 탈계층화된 조직구조를 선호하게 될 것으로 예측되며, 이에 따라 조직모형은 전통적인 계층적 조직뿐만 아니라 네트워크형 조직 등 새로운 조직형태들이 요청되고 있다. 선행연구들은 공통적으로 행정체제에의 투입, 산출, 환류의 기능이 유기적으로 연결되는 개방체제모형이 효율적으로 구축되기 위해서는 CALS나 EDI 등의 정보기술을 정부조직에 적극 도입한 전자정부의 구축과, 정부 조직의 비대화와 비효율성을 초래하는 요인들을 제거하는 행정개혁의 실현이 전제되어야 한다는 점을 강조하고 있다. 본 연구는 이러한 두가지 연결된 주제를 토대로 외국과 우리나라의 정부개혁 사례를 비교 고찰하면서, 그 함의와 시사점을 찾고자 하였다. 이러한 작업들은 21세기 고도정보사회에서 요구하는 정부개혁의 수요와 요구에 대한 대책을 마련하는데 도움을 줄뿐 아니라, 학문적으로도 향후 공공행정모형의 적실성 검토를 위한 인과적 이론체계를 수립하는데 필요한 기반 역할을 할 수 있을 것으로 본다

*경희대학교 행정학과 교수

I. 서 론

역사의 수레바퀴는 어김없는 운동법칙을 계속하여 20세기의 산업화·공업화시대를 마감하고 21세기의 정보화사회라는 새로운 역사의 장을 펼치려 하고 있다. 정보화시대가 도래하면 단순히 자본과 노동으로 대량생산을 하던 공업화시대는 막을 내리고, 고도의 기술 내지 정보라는 새로운 생산요소를 가지고 과거와는 다른 새로운 생산 시스템이 만들어 질 것이다. 특히 디지털(Digital)기술의 발달과 관련 소재산업의 발달은 전 사회의 잠재경제력(경제적 생산력)을 최상의 수준으로 끌어올리고 있으며, 이는 정보통신기술의 혁명적 발달을 초래하였다. 수 천년의 역사 속에서 인류가 쌓아올린 지식과 기술들이 디지털화 되어 지식과 기술의 고도집적과 활용이 가능하게 되었으며, 통신의 디지털화는 인류의 시간과 공간의 개념을 완전히 탈피하게 하고 있다.

사회전반에 걸쳐 컴퓨터 네트워크를 통하여 통신이 이루어지게 되고 이러한 정보통신 기술의 다양한 활용은 제반 행정서비스 기능에도 광범위한 근본적인 변화를 초래할 것으로 보인다. 이러한 혁명적 사회변화의 소용돌이 속에서 기존의 행정모델 및 체계는 새로운 모습으로 변화될 것이 요청되고 있다. 특히, 산업사회를 거치면서 국민들의 전반적 교육 및 생활수준의 향상은 행정에 대한 참여욕구의 증대와 함께 다양하고 신속한 행정서비스 욕구의 증대로 나타나고 있어 이에 부응하는 새로운 행정의 이론적 기반 및 체계정립의 필요성이 절실히 요구되고 있다.

이러한 문제의식을 토대로 본 논문에서는 다음과 같은 연구질문들을 다루고자 한다.

1) 지식정보사회에서 작고 효율적이며 대국민 서비스 지향적인 전자정부(electronic government)를 구축하는데 필요한 새로운 행정모형은 어떤 형태를 띠어야 하는가? 또한 이러한 변화모델에 포함되어야 할 하위체계에는 어떤 것들이 있는가?

2) 외국 정부의 행정개혁 노력들은 어떻게 진행되고 있으며, 이들은 우리에게 어떠한 시사점을 주고 있는가?

3) 우리나라의 정부규모와 기능의 문제점은 무엇이며, 앞으로 정부개혁을 한다면 어떠한 접근이 필요한가?

행정모형을 논의하는 이러한 노력들은 21세기 지식정보사회에서 요구되는 새로

운 행정이론의 기반을 제공하고, 행정개혁의 수요와 요구에 대한 대책을 마련할 수 있게 해 줄 것으로 기대된다.

다만, 여기서는 본 연구가 지니는 방법론상의 한계에 대해 미리 전제해 둘 필요가 있을 것 같다. 특히 미래의 행정모형에 대해서 검토를 하고 있는 본 연구의 성격자체가 인과적 형태의 가설을 도출하고 분석하는 실증적 작업을 매우 어렵게 만들고 있다. 이러한 점을 고려하여 본 연구에서는 국내외 문헌과 선행연구, 그리고 사례분석 고찰에 많은 비중을 두었다. 먼저 국내외 문헌과 선행연구를 토대로 미래의 바람직한 행정모형의 기본형태를 모색하고자 했으며, 이를 실현하는 구체적인 방안으로 외국과 우리나라의 정부개혁 사례를 집중적으로 비교 고찰하면서, 그 함의와 시사점을 찾고자 하였다. 이러한 작업들은 향후 공공행정모형의 적실성 검토를 위한 인과적 이론체계 수립을 위해 필요한 기초작업이 될 수 있을 것으로 본다(King, Keohane, and Verba, 1993).

Ⅱ. 이론적 검토

정보화의 진행으로 인한 사회경제적 변화는 행정의 역할, 기능, 그리고 조직구조에 큰 영향을 미치고 있다. 여기에서는 앞으로 지식정보사회에서 국가행정의 바람직한 역할과 구조는 무엇이며, 행정모형은 어떻게 변화할 것인가 하는 주제를 검토해 보고자 한다.

1. 지식정보사회와 국가행정

1) 정보화와 행정역할

지식정보사회에서 행정의 역할이 더 강화될 것인지의 여부에 대해서는 상반된 입장이 존재하고 있다. 행정의 미래에 대한 일반적인 전망은 앞으로의 행정환경이 지금보다 더 분화되고 역동적으로 될 것이라는 점, 경제성장이 둔화되고 자원이 희소해짐에 따른 적용의 문제가 심각해질 것이라는 점, 사회집단간에 대립과 갈등이 증가할 것이라는 점, 전문성과 일반성의 균형이 요청된다는 점, 시민의 행정수요가 증가한다는 점 등이 지적되고 있다. 이러한 점에서 본다면, 앞으로 행정의 역할은 오히려 더욱 강화된다고 볼 수 있다.

반대로 지식정보사회가 되면 정부의 역할이 감소하게 될 것이라는 주장도 있

다. 그 기본적인 논거는 지식정보사회에서 국가-사회의 세력균형은 산업사회보다 사회의 비중이 커지는 방향으로 변화할 것이라는 전망에 기초하고 있다. 권력구조면에서 보면 정부나 민간조직에서나 정보사회에서는 집권화에서 분권화를 지향하게 된다고 많은 사람들이 생각하고 있는데, 이 경우에 정부의 통제력은 약화된다고 볼 수 있는 것이다.

김광웅(1995)은 정보화국가의 역할구조를 정보화사회론, 모자이크 민주주의정부론, 지식사회정부론, 자유시장 민주주의 모델, 전자정부론 등으로 나누어서 정리하면서, 전자정부론에서 강조되는 국가행정의 역할로서 관 민 정보네트워크 구축, 프라이버시 보호, 각종 절차규정 개편, 국민의 정보리터러시 함양, 행정정보 공개, 원 스톱(one-stop) 서비스 제공 및 표준화 업무 등을 들고 있다(표1 참조).

정부의 역할이 강화되든 축소되든 고도산업화 정보화의 길로 접어들면서 행정체제에 기대되는 역할이 많이 변화할 것은 자명한 사실이다. 보다 나은 행정서비스를 요구하는 국민의 기대와 요구는 더욱 커질 것이다. 전통적 행정영역 가운데서 축소되어야 할 것들이 많이 생기는가 하면 새로운 행정수요가 팽창되는 영역도 또한 많아질 것이다. 이러한 맥락에서 지식정보사회의 출현과 함께 요구되는 행정의 역할은 다음과 같이 정리될 수 있다.

첫째, 고도성장과정에서 빚어진 부의 불균형 분배, 변화에의 부적응과 문화지체, 각종 이익의 침해한 대립 등은 사회적 갈등의 증가와 원심적 분리의 경향을 가져오게 될 것이므로 행정은 그러한 경향을 적응적으로 극복하는데 앞장서 사회적 통합을 유지해야 하는 무거운 임무를 수행해야 한다. 둘째, 지식정보사회의 기반을 조성하기 위하여 앞으로 기능 확장과 더 많은 투자를 요구하게 될 영역은 정보과학 등 첨단과학의 육성기능, 공해방지를 포함한 보전기능, 행정개혁기능 등을 꼽을 수 있다(오석홍, 1988: 336). 이러한 기능부문별 역할변화의 요청에 행정체제는 부응해야 한다. 셋째, 반면에 국민에 의한 선택의 폭을 넓히고 경제활동의 민간주도성을 높여야 한다. 특히 정부기업적 활동이나 기타 민간부문에 맡겨도 무방한 업무는 점차 민간부문에 이양하거나 민간부문과 경쟁하는 지위에 놓이게 해야 할 것이며, 국민의 자율적 활동이 필요한 생활영역에 대한 행정의 통제나 간섭은 대폭 축소 또는 폐지해야 할 것이다.

2) 정보화와 조직구조

지식정보사회에 있어서 정부관료제의 적응력을 강화하기 위해서는 계층제의 경직성을 완화해야 한다는 입장이 유행처럼 주장되고 있다. 물론 이러한 탈계층제

〈표 1〉 정보화 국가의 역할구조

모 델	역할구조 조정의 원인	폐기되어야 할 역할	재조정되어야 할 역할	새로운 역할과 강조되어야 할 역할
정보화 사회론	조직가적 국가 역할의 한계와 정보통신혁명	시민활동의 촉진자		
비공식화론	재정위기 관료제의 취약성			◆사회전체의 거시적 맥락을 재구성하는 역할재정위기 ◆미시적 부문은 민간의 자발적 활동에 일임 ◆비공식부문의 활성화
이중 구조론	기술혁신에 의한 이중구조 발생			◆배분과 복지 ◆구조적 실업의 해소 ◆산업의 이중구조 해소 ◆균형발전
모자이크 민주주의 정부론	새로운 권력 원천 으로서의 지식 등장; 지식 생산 성의 상대적 격차		탈중앙집권화: 분권화; 초국가적 기관으로서의 권력 이동	◆교육훈련, 과학기술개발 ◆환경문제 ◆정보민주주의 구현 ◆정보윤리 정립 ◆자율적 질서 정립
지식사회 정부론	경영혁명:지식 사회 등장; 거대 국가의 실패; 국가 의 독점적 권력기관 으로서의 지위약화; 초국가적 문제 등장	직접적 경제 활동 개입 군사원조	조세국가 복지국가 냉전국가	◆범국제적 과제에의 대응 ◆사회부문의 활성화 (시민정신 회복) ◆과정지식에 대한 교육
자유시장 민주주의 모 델	정보통신혁명 국가의미퇴색		세계화·보편화된 영역과 부족적· 지역주의적 영역 구분	◆자치의 시대(분권화) ◆자율적 조직의 육성 (개인증시)
전 자 정부론	정보통신혁명			◆관·민정보네트워크 구축 ◆프라이버시 보호 ◆각종 절차규정 개편 ◆국민의 정보리터러시 함양 ◆행정정보공개 ◆One-stop 서비스 제공 ◆표준화 제정

※ 자료: 김광웅, 1995: 206-207 에서 인용

의 문제에 있어서도 계층제구조의 유용성을 인정하고 다만 완화를 주장하는 상황 적합이론(*contingency theory*)을 추종하는 입장과 계층제구조의 종언을 주장하면서 지식정보사회에서는 계층제 없는 구조모형이 지배적일 것이라고 예측하는 입장이 있다. Warren Bennis(1993)는 전자를 대변하고 John Naisbitt(1988)와 Harlan Cleveland(1993)는 후자를 대변한다.

그러나 이에 반하여 정보화가 되면 오히려 계층제적 정부관료제가 강화될 것이라고 주장하는 사람도 있다. V. Mosco(1982)에 의하면 지식정보사회는 빈부격차를 더욱 심화시키며 권력의 집중화, 사생활의 침해 및 비인간화(*dehumanization*) 등의 문제를 야기한다고 주장한다. 또한 새 기술은 관료제적 통치기구에 이용되어 권력집중의 도구가 될 것으로 보기도 한다(김동현, 1988: 146).

그렇지만 대체로 학자들은 정보화가 되면 탈관료화 탈계층화된 적응적 구조가 효율적이라고 주장하는 것이 지배적이다. Alvin Toffler(1990)는 『미래충격』(*Future Shock*)에서 각 시대는 그 시대의 속도에 적합한 조직형태를 만들어 낸다고 주장한다. 농업사회와 산업사회에서는 상대적으로 일시성이 낮고, 교통 통신이 발달하지 못했기 때문에 정보의 전달이 매우 느려서 조직들이 결정을 신속히 내려야 할 필요성이 없었지만, 지식정보사회의 조직에서는 정보가 아주 빨리 흐르고 극적인 변화들이 너무 빨리 일어나기 때문에, 새롭고 신속하게 반응할 수 있는 조직형태가 등장할 것으로 전망하고 있다.

오석홍(1988)은 정보사회와 조직구조에 관하여 다원조직체의 필요성에 관하여 언급하고 있다(오석홍, 1988: 336-337). “행정수요의 분화에 따라 행정구조의 분화와 전문화도 촉진하고 전문성이 높은 사업수행을 위해서는 프로젝트 팀을 설치 운영하고 복합구조적 배역도 활용하는 등 구조의 융통성을 높여야 한다. 전통적인 계서적 조직 뿐아니라 망형(*network*)조직 등 새로운 조직형태들이 요청될 것이므로 다원조직체(*multi-organizational arrangement*)의 길을 넓혀가야 할 것이다. 구조상의 분권화를 지속적으로 추진하여 관리단위를 하향조정해 나가야 할 것이다. 그리고 분권화와 경비절감을 위하여 저층구조화를 추진해 나가야 할 것”이라고 주장하고 있다. 이러한 주장은 지식정보사회에서 조직구조의 탈계층화에 대한 지향과 개방된 형태의 네트워크 조직의 필요성을 뒷받침하고 있는 것으로 이해된다.

2. 지식정보사회에서의 국가행정모형

지금까지 논의한 미래 조직모형에 관한 이론과 선행연구들은 공통적으로 지식

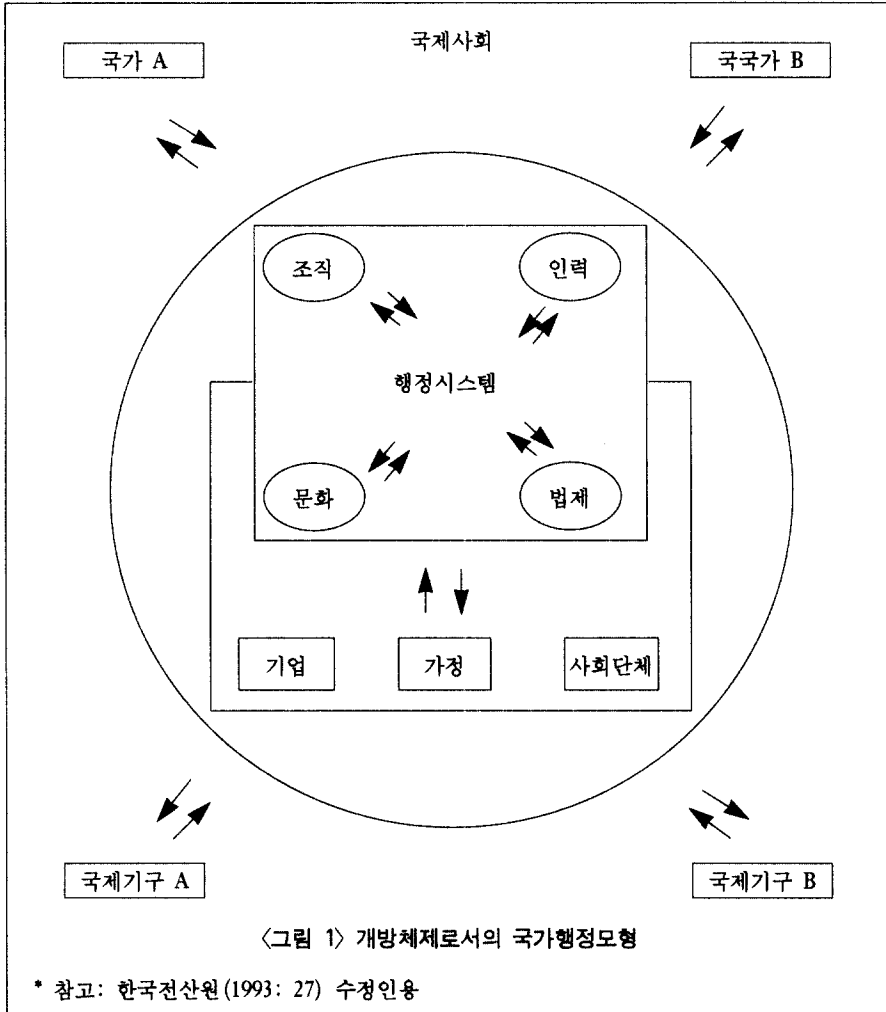
정보사회에 부응하는 국가행정모형은 개방적 네트워크형이 되어야 한다는 점을 지적하고 있다. 이는 사회가 점점 다변화되고 변화속도가 빨라짐에 따라 지금까지의 경직된 조직구조와 사고로는 빠른 사회변화에 적절히 대응하기 어렵다는 문제의식에서 출발하고 있다. 기존의 과업이나 조직을 중요시하는 행정체제는 일관된 목표수립과 집행은 용이하게 할 수 있으나 변화과정의 사회체제에서 다양한 시민의 요구는 충족시키지 못하고 특정집단의 특정요구만을 충족시키는 불균형을 조장할 가능성이 있다. 지식정보사회의 다원화, 세계화, 지방화의 추세에서 행정 이 제대로 대처하기 위해서는 그러한 변화에 효과적으로 대응할 수 있는 유연한 개방체제모형이 요구되고 있는 것이다.

시스템은 “일정한 목적을 달성하기 위해 상호 유기적으로 연결된 요소들의 집합”(안문석, 1991)이라고 정의된다. 행정을 살아있는 유기체로서 파악할 때 행정은 대내외적인 환경과 상호작용을 하고 있다고 볼 수 있다. 특히 글로벌리즘이 새로운 시대정신으로 부각됨에 따라 국가의 위상은 세계체제와의 관계 속에서 모색되지 않을 수 없으며, 정보통신혁명의 진행에 따라 단위 국가 내에서도 국가와 사회부문간 역할분담 구도가 변화되고 있다. 사회부문과 민간부문의 가치에 대한 인식이 제고되고 있으며, 이에 따라 그 동안 공공부문에서 수행해 왔던 역할의 상당부분이 민영화, 민간위탁, 외부발주 등의 형태로 민간부문에 이전되고 있다(김광웅, 1996: 212). 이러한 개방체제로서의 국가행정모형을 도식화하면 아래<그림 1>과 같다.

3. 분석의 초점

위의 그림이 시사하듯이, 공공행정의 기능분석수준은 1) 국가-국가간 수준, 2) 국가행정체제 내부의 하부구조, 3) 국가-사회간 수준, 4) 중앙-지방간 수준으로 나누어 볼 수 있다. 김광웅(1996)은 지식정보사회에서의 국가의 위상을 1) 초국가적 국제기구, 2) 단위 국가간의 관계, 3) 국가-사회관계, 4) 국가기구 내에서의 중앙-지방정부간의 관계로 정리하고 있다. 정용덕(1996)은 공공행정모형의 분석수준을 1) 국가-사회간 수준, 2) 국가기구 내부의 하부구조, 3) 중앙-지방간 수준으로 나누어서 분석하고 있다. 또한 이러한 문제를 행정시스템의 내부 구성요소 자체, 즉 조직, 인력, 문화, 그리고 법 제도에 초점을 두고 분석한 연구도 있다(권기현, 1997).

본 연구에서는 전자정부 자체에 중점을 두고 중앙부처의 행정개혁의 문제에 분



석의 초점을 두고자 한다. 이러한 분야의 선행연구들은 공통적으로 개방체제형의 정부모형은 1) 정보기술을 이용한 개방적 네트워크형인 전자정부의 형태와 2) 작고 효율적인 감량정부를 전제로 하고 있다는 점을 지적하고 있다 (유평준, 1996: 90-95; 김동욱, 1996: 9-13; 윤영민, 1996: 8-11; 오광석 박원재, 1997: 15-18). 전자는 CALS나 EDI 등의 정보기술을 이용한 전자정부 구축의 문제이며, 후자는 행정조직의 리엔지니어링의 노력으로 나타나고 있는 행정개혁의 문제로 요약될 수 있다. 이하에서는 이러한 현실적인 검토의 일환으로 미국과 일본에서 구체적으로 추진하고 있는 전자정부 구축 및 행정개혁의 사례를 살펴보고, 앞으로 우리

나라가 추구할 바람직한 정부모형 구축방안에 대해서 검토하고자 한다.

Ⅲ. 외국사례의 분석

1. 미국

1) 전자정부의 구축

미국 정부의 전자정부 구현노력은 클린턴 정부의 출범과 함께 시작된 정보고속도로사업(NII: National Information Infrastructure)과 행정성과평가사업(NPR: National Performance Review)에서 그 비전과 전략이 구체화되었다. NII 사업은 1993년 Al Gore 부통령이 정보고속도로(Information Super-Highway: ISH)라는 획기적인 용어를 표명하여 광케이블망 사업에 대한 청사진을 피력함으로써 시작되었다. NII 정책의 기본방향은 미국 전체를 망라하는 광케이블망을 설치하여 전국민이 교육기관, 도서관, 병원 등의 데이터베이스에 접근할 수 있는 정보시스템을 확립하는데 있으며, 이는 삶의 질의 제고, 이익 공동체의 창출, 교육 강화, 보건 증진, 참여 민주주의의 제고로 요약될 수 있다.

미국은 이를 효율적으로 수행하기 위해 정보인프라 임시작업반(IITF: Information Infrastructure Task Force)을 설치했는데, 여기에서는 민간 부문 투자 증진, 보편적 서비스 개념의 확대, 기술혁신과 새로운 응용 증진, 매듭없고 쌍방향적, 이용자 지향적 NII 운영, 정보 보안 및 망 신뢰성 확보, 무선주파수 대역 관리의 개선, 지적재산권 보호, 그리고 각급 정부 및 타 국가와의 협조 등 9개의 NII 기본원칙을 천명한 바 있다(송희준, 1996). 또한 IITF는 미국 정보화 초기단계에서의 과학자들의 연구기관 및 대학을 연결하는 작업을 토대로 98년까지는 교육분야의 네트워크 서비스에 중점을 두고, 그 이후에는 일반국민으로 서비스를 확대한다는 계획을 세우고 이를 추진하고 있다(표 2 참조).

2) 작은 정부의 실현

미국의 클린턴 행정부는 1993년 Al Gore 부통령을 단장으로 하는 행정성과평가사업(NPR)을 설치하고 작은 정부의 실현과 행정성과 제고를 위한 정부 '재창조'(reinvention)을 추진하고 있다. 이러한 일련의 행정개혁과정은 기존의 행정과정과 절차에 대한 근본적인 개혁을 통하여 연방정부의 각종 규제를 완화하고 낭비적

〈표 2〉 IITF의 4단계 작업과정 및 계획

1 단계 (1970~1984)	과학자의 연구기관을 대상으로 한 네트워크 발전
2 단계 (1984~1992)	국립과학재단의 NSFNST (National Science Foundation Network) 설립에 의한 대학과 각 주의 연결
3 단계 (1992~1998)	교육분야에 있어서의 네트워크 서비스 활용
4 단계 (1998~2015)	네트워크 서비스 대상자를 일반국민으로 저변확대

요소를 줄임으로써 효율적이고 결과지향적인 정부를 구축하는데 초점을 두고 있다. 즉, ① 리엔지니어링을 통한 관료제 간소화, ② 연방구매의 재창조, ③ 정보 기술을 통한 리엔지니어링, ④ 정부 부처간 행정비용 감축, ⑤ 개별 행정기관의 예산절감 등 5개의 NPR 권고안을 통하여 5년 동안 총 1,080억 달러를 절감하려는 계획을 토대로 ‘효율적이고 고객지향적인’ 정부를 지향하고 있다. 이러한 계획들에 대해 지난 2년간 NPR의 자체 중간평가에 따르면, 정부기관들은 1993년의 NPR 권고안의 2/3를 완료하였고, 200개 이상의 ‘재창조’ 기관들에 의하여 혁신적 아이디어가 시험중에 있는 등의 행정개혁의 성과를 올린 것으로 나타나고 있다(NPR, 1995; 송희준, 1996: 98-99).

2. 일본

1) 전자정부의 구축

전자정부론의 기본구상에 입각하여 일본정부는 장기적이고 체계적인 국가 정보 하부구조 구축에 관한 종합계획을 수립하였는데, 그 기본이 된 것은 노무라 종합 연구소가 제안한 “정보 뉴딜” 구상이다.

‘정보 뉴딜’ 구상은 행정이 주도권을 잡고 장기 전망이 가능한 선도적 시스템 개발과 연구개발의 대규모 전개를 통해 행정자체의 업무를 개혁하는 가운데, 차세대 정보기술을 위한 기반정보로 이를 파급시켜 나가려는 계획이다. 따라서 ‘정보 뉴딜’은 구체적으로 중앙부처의 정보기술기반을 정비하는 ‘행정정보 뉴딜’과 정보면에서의 사용자의 쾌적성을 보장하는 행정과 함께 이를 고도화 하려는 ‘지역정보 뉴딜’, 그리고 정부 연구개발을 확대시킴에 따라 적극적인 기술도약을 도모하려는 ‘정보화 R&D 뉴딜’의 3가지 시책으로 이루어진다. 구체적 목표는 비효율적이고 통합적이지 못한 각 부처나 부서의 행정업무를 전산화를 기반으로 체계화하여 정부활동의 효과성과 효율성, 편리성, 투명성을 증진하기 위한 것이라

할 수 있고, ‘정보 뉴딜’에서 구상하고 있는 정보시스템이 구현할 행정개혁의 목표는 다음의 네 가지로 정리될 수 있다.

- ① 원스톱 행정서비스의 제공
- ② 행정정보의 공개
- ③ 효율적인 행정정보 수집체계의 정비
- ④ 종합적인 행정 의사결정 지원체계 형성 등.

또한 일본은 전자정부를 실현하기 위한 일곱 가지 제언과 다섯 가지 기본전략을 제시하고 있다. 전자정부를 실현하기 위한 일곱 가지 제언은 1) 원스톱 행정서비스의 실현, 2) 논스톱 서비스의 실현, 3) 행정서비스 제공의 지리적 한계 극복, 4) 행정정보의 전자적 공개, 5) 정보 전달의 전자화, 6) 법정보존문서의 전자매체화, 그리고 7) 전자문서교환(EDI) 구축 등이다.

이와 같은 일곱가지 제언에 기초하여 전자정부를 실현하기 위한 다섯가지 기본전략으로 일본은 1) 관·민 정보네트워크의 구축, 2) 개인 식별 코드 도입, 3) 개인 정보 보호규정의 제정, 4) 각종 절차 규정의 개정, 5) 행정개혁 추진과의 연계 등을 제시하고 있다.

2) 작은 정부의 실현

일본 정부는 행정부조직 및 기능의 전면개편을 내용으로 하는 정책보고서 원안을 발표한 바 있다(니혼게자이 신문, 1998. 5. 10). 자민당 행정개혁추진본부가 정리한 보고서 『하시모토 행정개혁 기본방향 원안』은 기존 21개 부처를 기능별로 7개 부처로 통합 축소하는 것을 비롯 규제완화, 과학기술지원, 노령화대책 등을 담고 있다.

『하시모토 행정개혁 기본방향 원안』의 핵심은 21세기 일본의 생존전략이다. 하시모토 비전으로 불리는 이 보고서는 행정부처재편 경제구조개혁, 과학기술진흥, 고령화대책, 지방분권 등 거시적 관점에서 일본의 미래를 대담히 손질하겠다는 내용을 담고 있다. 그 배경은 미국과 아시아 부흥으로 상징되는 대경쟁시대(Mega-competition), 노령화 및 인구감소, 재정적자와 거품경제의 붕괴에 따른 활력 상실, 그리고 심각한 일본의 현실이다. 내용은 행정부 역할을 백지상태에서 재검토함으로써 행정 부처를 재편하고 작고 효율적인 정부를 실현하자는 것이다. 중앙부처조직을 “정책수립과 집행”으로 분리하는 것을 검토하며 기능적으로 7개 부처로 통합 축소한다. 구체적으로 외교, 국방, 국제경제, 국제협력업무를 담당하

〈표 3〉 중앙부처 7대분야

대외관계	외교, 국방, 국제경제, 국제협력
국내질서	법질서, 치안, 방재, 위기관리
재정경제	예·결산, 징세, 지방재정조정, 금융증권, 거시정책
국민생활	공중위생, 의료, 연금, 복지, 고용, 소비자, 주택, 환경
국토	치산, 치수, 토지이용, 도로, 교통, 통신
산업	식량, 에너지, 농림수산업, 광공업
문화, 교육	교육, 문화, 스포츠, 과학기술

는 “대외관계” 부처를 비롯하여 재정경제, 국민생활, 국내질서, 국토, 산업, 문교 등으로 중앙부처의 기능이 통합된다(표 3 참조). 또한 지방자치에 대해서는 지방재정을 좌우하는 지방교부세 결정과정을 공개하고 지자체에 채권발행권을 부여하는 것을 제안하고 있다.

Ⅳ. 우리에게 주는 시사점

최근 미국과 일본등 선진국에서 진행되고 있는 정부개혁은 행정기구개편 및 축소를 통한 작고 유연한 정부의 구축과 정보통신기술을 행정부문에 적극 수용하여 업무처리방식의 재구성과 효율화를 도모하자는 전자정부 구현 등 크게 두 방향으로 진행되고 있다.

1. 전자정부의 구축

현재 우리 행정조직에서도 1995년도에 ‘정보화촉진기본법’을 제정하고, ‘정보화촉진기본계획’을 수립하여 민원 일회방문처리제도의 도입하였으며, 비록 시행령상의 규정이지만 행정정보공개에 관한 규정 등을 제정하고 있어 일본에서 제시한 첫째와 둘째 목표, 즉 윈스톱 행정서비스의 제공과 행정정보의 공개에 대해서는 다소나마 접근하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 현실 속에서 우리 행정조직의 개혁에서 특히 참고해야 할 것은 셋째와 넷째 목표인 효율적인 행정정보 수집체계의 정비와 종합적인 행정 의사결정 지원체계형성 등 전체 행정조직의 공동정보활용체계의 구축이라고 볼 수 있다. 행정전산망의 구축작업은 어느 정도 이루어지고 있는 단계이지만 이의 효율적인 활용은 이루어지고 있지 못한 형편이다. 무

엇보다 중요한 것은 정보화 행정이 하급조직의 일부에서만 이루어져서는 안되고 전 조직상에서 원활하게 시행되어야 한다는 점이다. 따라서, 정부는 국가기간망 사업의 한 분야로서 추진되고 있는 행정전산망 사업을 토대로 초고속통신망과 멀티미디어기술을 응용해서 국민에게는 행정정보공개, 원스톱, 논스톱 민원서비스 구현 등 행정서비스를 제공하고, 정부조직 내에서는 행정정보관리체제를 체계화하고 행정정보의 범정부적 공동활용 체제정비에 주안점을 둘 필요가 있다.

이와 같은 행정정보화를 실현하기 위해서는 각 중앙행정기관, 지방자치단체, 민간부문을 연결하는 전국적인 초고속행정망 구축과 PC 보급 및 기타 기반정비가 필요하다. 정부내 초고속행정망 구축은 대용량의 멀티미디어 정보서비스를 수용할 수 있도록 하는 최신통신교환인 ATM 방식을 채택하고 있으며, 정부 제1종합청사를 시작으로 제2, 3 청사내 LAN 구축을 완료한 바 있지만, 더 나아가 청사 상호간, 중앙 지방간, 국가간을 초고속국가정보통신망으로 연계하고 이를 통해 공동정보활용체제를 갖추어야 할 필요가 있다.

지식정보사회에서 국가 위상의 변화에 대응하고, 새로운 국가역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 정부조직의 재구조화가 수반되어야 한다. 이러한 관점에서 논의되고 있는 정부개혁의 방향은 열린 사회, 열린 조직에서 전문성, 책임, 정보에 기초한 조직이며, 작고 효율적인 감량정부가 되어야 한다는 것이다. 이는 효율성과 유연성 제고를 위한 정부조직 개편의 문제로 연결된다.

2. 작은 정부의 실현

우리나라 정부 규모 및 기능의 효율성에 대한 평가는 매우 부정적인 것으로 나타나고 있다. 공공 정책학회에서는 우리나라 공무원들을 대상으로 정부개혁에 대한 평가조사를 실시한 바 있는데, 이는 앞으로 행정개혁의 발전방향을 설정하는데 시사하는 바가 적지 않다.

1) 정부규모의 적정성 여부

중앙행정기관 증견 공무원들 상당수는 현 행정부의 규모가 「필요이상으로 비대하다」고 보고 있다. 37개 기관 4~5급 공무원 1백 79명을 상대로 실시한 설문조사에서 응답자의 59.8%(1백 7명)가 「정부규모가 비대하다」고 답했고, 「규모가 적절하다」고 답한 공무원은 26.8%(48명), 「역할에 비해 규모가 작다」는 응답은 7.8%(14명)에 불과한 것으로 조사되었다(조선일보, 1997. 10. 19; 10. 21; 시사저

널, 1997. 10. 30).

2) 정부기능의 효율성 문제

조사 대상자들은 정부기관 계층별로 업무 중복이 많은 점이 정부를 비효율로 몰아가고 있다고 보았다 (27.9%). 통상기능을 세 부처가 나눠 갖고 있는 것이 좋은 예이고, 통상산업부 중소기업국과 중소기업청이 양립하는 것도 계층별 중복을 일으키는 예로 볼 수 있다.

정부의 민간규제가 많고, 일을 제대로 하지 않는 공무원이 많은 점도 정부의 비효율 요인으로 지적되었다(표 4 참조). 이밖에 가) 구태의연한 조직체계와 운영에 얽매어 전문성과 효율성이 주어지지 않고, 나) 부처간 업무와 인력분배가 되지 않으며, 다) 새로운 환경에 대처할 만한 새 조직이 없고, 라) 국민을 위해 정부가 해야 하는 기능보다는 부처이기주의로 인한 조직구성이 많고, 마) 정부투자기관 등 준 정부기관의 비효율성 등이 정부의 생산성을 떨어뜨리는 요인으로 꼽았다.

〈표 4〉 정부 효율성 저해요인

이 유	응답률
정부기관·계층별로 중복되는 일이 많다	27.9
불필요한 민간규제가 많다	23.4
일하지 않는 공무원이 너무 많다	22.8
정부 지출이 많고 낭비적이다	6.6
기타	17.3
무응답	2.0

* 응답률은 총 응답자 수 1백 79명의 복수 응답 (1백97개) 에 대한 비율(%)

V. 정부개혁에 대한 전략적 접근

위에서는 외국의 정부개혁 사례와 함께 우리나라의 정부규모와 기능의 문제점에 대해서 살펴보았다. 여기에서는 앞으로 우리가 정부개혁에 접근할 때 고려해야 할 몇가지 중요한 사안에 대해 논의하기로 한다.

1. 정부혁신의 주요 방향

전 세계적으로 추진되는 정부혁신의 방향은 크게 다음의 네 가지, 즉 1) 국가 유지기능, 2) 과학기술 및 정보통신기능, 3) 경제산업기능, 그리고 4) 사회복지 기능으로 나누어서 살펴볼 수 있다. 국가유지기능은 현재와 크게 달라지지 않고 있으며, 과학기술 및 정보통신기능은 부분적으로 재조정할 필요가 있으나 기능이 강화되는 방향으로 진행되고 있다. 경제산업기능은 전반적으로 조직과 기능 축소되는 반면, 환경과 통상기능은 강화되는 경향이 있으며, 사회복지기능은 재정부담과 사회요구 등 각국의 사정에 따라 다소 다르게 나타나고 있다(Dertouzos, 1997; OECD, 1992, 1991, 1990).

2. 전략적 접근

관료조직의 성격상 한번 만들어진 조직은 행정서비스의 필요성과 관계없이 점점 더 비대해지는 경향이 있으며, 이는 정부효율성 제고에 심각한 장애요인으로 작용한다. 또한 정부개혁의 최대난관은 관료들의 부처 이기주의현상이라고 볼 수 있다. 여기에 대처하기 위해서는 장기적으로 국가 전체적인 관점에서 추진할 정부기능 변화의 방향을 설정하고, 단기적으로 시급한 조치들을 파악하여 시행할 필요가 있다.

다만, 유념할 점은 조직개편만으로 정부가 제공하는 행정서비스가 달라지지는 않으며, 정부 운영의 기본틀이 바뀌어야 한다는 것이다. 즉, 정부개혁은 인사, 정책수립과 집행과정, 공무원의 의식 등의 변화와 병행되어야 하며, 보다 넓게는 국가사회 전반적 변화와 동시에 진행되어야 한다는 점이다.

3. 단계적 사고

정부부처별 담당 기능을 핵심기능과 여타 기능 등에 따라 우선 순위를 판단할 필요가 있다. 정당화의 근거와 변화 가능성을 파악하기 위하여 각 정부기능을 다음의 네 가지 측면에서 분석해 볼 수 있다.

- ① 해당 기능을 정부가 수행해야 하는가?
- ② 정부 이외의 조직이 그 기능의 일부 혹은 전부를 수행할 수는 없는가, 혹은 다른 정부 부처가 수행할 수는 없는가?

- ③ 미래사회에서도 그 기능이 정부기능으로 유지될 것인가?
 ④ 만일 변화가 필요하다면 거기에 따르는 저항과 부작용은 어느 정도일 것인가?

이러한 과정에서 정부기능의 민간 이양 및 위탁, 민영화, 시민단체의 활용, 부처간 기능조정, 부처 통폐합 등의 대안이 제시될 수 있을 것이다. 특히 이 과정에서 일정한 기준에 따라 해당 정부기능에 대한 예측과 개혁 방향을 분석하고 검토하는 사고의 과정이 필요하다. 예컨대, 정부기능 및 부처별로 1) 조직과 규모를 현재보다 1/3 이상 확대한다면 필요한 변화는? 2) 조직과 규모를 현재보다 1/3 이상 축소한다면 필요한 변화는? 3) 정부기능별로 통폐합이 단행된다면 해당 부처의 경우 가장 적절한 대안은? 등과 같은 문제들에 대해 분석해 보아야 한다. 이러한 과정에서 구체적인 기능 조정, 조정의 시점, 사전 준비 사항 (법규 개정 작업 등)을 검토하고, 즉시 추진해야 되는 이슈와 장기적 관점에서 변화가 도모되어야 할 부분이 제시될 수 있을 것이다.

Ⅵ. 변화와 대응방안

1. 변화방안

위에서는 정부개혁을 전자정부의 구축과 작은 정부의 실현이라는 문제로 나누어 외국의 사례를 검토하였다. 또한 최근 논의되고 있는 우리나라 정부개혁의 문제점을 중심으로 바람직한 행정개혁의 접근방법에 대해 검토해 보았다. 이들을 종합적으로 요약하면 다음과 같은 내용으로 정리될 수 있다.

1) 작은 정부

기존 집권적이고 포괄적인 행정체계는 우리나라의 60~70년대의 개발정책의 수행에 있어서는 그 효용이 컸다고 할 수 있으나 지금의 세계화와 지방화, 그리고 다양화의 시대에 있어서는 그 실효성이 감소될 수밖에 없다. 따라서 현재의 변화에 대응하기 위해서는 그 기능과 권력에 의존을 과감하게 떨쳐버리고 작은 정부를 지향해야 한다는 점이다.

2) 효율적인 정부

비대화되어 효율성의 제고가 요청되는 불필요한 공공조직은 과감하게 민간에

이양하거나 공기업의 형태로 전환시키는 방법, 미국의 경우처럼 민간과의 경쟁을 통해 보다 나은 서비스를 제공하는 방법 등이 모색되어야 한다.

또한, 지방시대에 맞춰 그 전의 효율성은 다른 의미로 받아들여야 한다. 즉, 전체의 효율에서 떠나 개별적인 효율화 전략을 취해야 한다. 이를 위해 중앙통제의 방식에서 벗어나 지방자치정부가 스스로의 사무를 민주적이고 효율적으로 처리할 수 있도록 지원하며 후원하는 동반자의 대등한 관계로의 전환이 필요하다. 이를 통해 각 지방이 스스로 모든 훌륭한 서비스를 제공하여 지방주민들도 보편적인 삶의 수준을 유지하게 할 수 있는 '소우주화된 지방자치제'의 실현이 요구되고 있다.

3) 전자정부 형태

지금까지 정부조직은 엄격한 계층제의 형태를 띠고 있고, 행정관료들의 권위주의와 엘리트의식 때문에, 기획에서부터 추진까지, 또 피드백을 받는 과정에서 불필요한 인력 낭비와 시간소비를 하여 왔으며 모든 점을 상부에서 결정하는 비민주적인 행태로 인하여 하위계층의 창의력을 살리지 못했다. 전자정부를 구축하는 외국의 사례에서 보듯이, 새로운 멀티미디어 개발에 의한 국가적인 초고속국가정보통신망 구축을 통해 불필요한 계층단계를 축소하고, 권위적이었던 관료의식을 타파하여 하위 일선공무원 층에 자율적인 결정능력을 제고할 수 있도록 하여야 하며, 대민 서비스에 있어서도 보다 신속하고 편리하게 봉사할 수 있는 행정체제를 갖추는 것이 필수적인 과제로 등장하고 있다.

2. 변화에 따른 문제점 및 대응방안

정부개혁에 대한 문제의식과 바람직한 개편방향에 대해서는 많은 공감대가 형성되고 있다고 볼 수 있다. 효율적이고 일을 잘하는 정부는 강한 나라를 만들 뿐 아니라, 국민을 편안하게 해 주는 것이다. 그러나 정작 중요한 점은 과정에 있다.

그 조직이 변화에 대해 인식하고 그 인식에 바탕을 둔 대안을 검증한 후 실제 적용에 있어 상하 전반에 걸쳐 폭넓은 지지를 담보할 수 있는 조직 내외적인 과정이 정착되어야 한다는 점이다. 언제든지 변화할 수 있는 전통과 같은 과정이 충분히 정착되어 있다면 앞으로의 혼돈에 충분히 대처할 수 있다. 그러한 사고를 정착시키는 것, 그러한 쪽으로 유연한 시스템을 개발하고 도입하는 것이 그래서 중요한 것이다.

VII. 결 어

오늘날 우리는 1960년대 이후 강력히 추진해온 산업화를 고도화시키고 있으며 동시에 국제적인 추세에 맞추어 사회 각 분야에서 나타나기 시작한 정보화를 가속화시키고 있다. 지금 우리나라도 그 어느 때 보다도 복잡한 환경 속에서 극심한 변화를 겪고 있다. 매우 짧은 기간 안에 농업사회에서 산업사회로 탈바꿈하였으며, 밀려드는 정보화의 물결로 커다란 변혁기를 맞이하고 있다. 이런 추세는 앞으로 더욱 가속화 될 것으로 보이며, 많은 학자들이 예견하고 있듯이 미래사회는 소위 지식정보사회가 될 것이다.

이러한 정보화의 추세는 행정체제와 조직구조에도 지대한 영향을 미칠 것이다. 특히 정보화로의 급격한 사회변화는 임시적이고 잠정적인 성격을 갖는 탈관료화, 탈계층화된 조직구조를 선호하게 될 것으로 예측되며, 이에 따라 조직모형은 전통적인 계층적 조직뿐만 아니라 네트워크형 조직 등 새로운 조직형태들이 요청될 것으로 보인다. 행정체제에의 투입, 산출, 환류의 기능이 유기적으로 연결되는 개방체제의 모형의 효율화를 위해서는 CALS나 EDI 등의 정보기술을 정부조직에 적극 도입한 전자정부의 구축이 전제되어야 하며, 정부 조직의 비대화와 비효율성을 초래하는 요인들을 제거하는 행정개혁이 실현되어야 할 것이다.

이러한 관점에서 본 연구에서는 외국에서 논의되고 있는 전자정부의 구축 및 행정개혁의 사례들을 검토하고, 우리나라의 정부개혁에 주는 시사점을 살펴보았다. 정부조직을 둘러싼 정책환경이 급격한 변화를 겪고 있는 가운데, 기업이나 민간조직, 그리고 외국정부에서는 사회 전반에 걸친 크고 작은 변화상에 대응하는 방안들이 끊임없이 논의되고 있고 그에 대한 대안들을 내놓고 있지만, 우리나라의 정부조직과 행정행태는 그러한 변화에 민감한 대응체제를 갖추지 못하고 있는 실정이다.

우리나라 공무원 자신들도 우리나라의 정부조직의 비대함과 비효율성에 대해서는 분명한 인식을 하고 있는 것으로 밝혀지고 있다. 문제는 정부개혁의 과정에 있다. 조직이 변화에 대해 인식하고 그 인식에 바탕을 둔 대안의 적실성을 검증할 수 있는 조직 내외적인 과정이 정착되어 있어야 한다. 마지막으로, 유념해야 할 점은 조직개편만으로 정부가 제공하는 행정서비스가 달라지지는 않으며, 정부 운영의 기본틀이 바뀌어야 한다는 것이다. 정부개혁은 인사, 정책수립과 집행과정, 공무원의 의식 등의 변화와 병행되어야 하며, 보다 넓게는 국가사회 전반적

변화와 동시에 진행되어야 한다는 점을 깊이 고려할 필요가 있다.

참고문헌

[국내문헌]

- 노정현 · 박우서 · 안용식, 「행정개혁론 이론과 실제」, 나남, 1995.
 러셀 뉴먼, 전석호 역, 「뉴미디어와 사회변동」, 나남, 1995.
 박세정, 「세계화시대의 일류행정」, 가람, 1995.
 박재호, 「고객감동으로 가는길」, 현대미디어, 1994.
 박홍수 · 김영석, 「뉴미디어와 정보사회」, 나남, 1995.
 송상호 외, 「어떻게 조직변화에 성공할 것인가」, 명진, 1995.
 안문석, 「정보체계론」, 학현사, 1992.
 오석홍, 「행정개혁론」, 박영사, 1995.
 전종섭, 「행정학」, 박영사, 1987.
 총무처 직무분석기획단 편저, 「신정부혁신론: OECD 국가를 중심으로」, 동명사, 1997.

[국내 연구보고서]

- 권기현, 「21세기 정보사회를 위한 전자정부론」, 한국학술진흥재단, 1997.
 김광웅, “정보화정부론,” 「행정논총」 제33권 제 1 호, 서울대학교 행정대학원 1995.
 김동욱, “정보공동활용의 효율적인 추진방안,” 「국가기간전산망저널」 제33권 제 2 호, 1996.
 김동현, “정보화사회와 행정,” 「고시계」 10, 1988.
 김석준, “전환기 한국행정의 새로운 패러다임 모색,” 「한국행정학보」 제22권 제 2 호, 1988.
 김영평, “행정의 경쟁력, 맥락 그리고 새로운 패러다임,” 「세계화와 국가경쟁력」, 나남, 1994.
 김정수, “거시행정학의 체계정립을 위한 시론,” 「한국행정학보」 제28권 제 1 호, 1993.
 김형렬, “국제화에 대응한 정치, 행정의 역할,” 한국정책학회 정책토론회 자료

- 집, 1993.
- 노화준, “정보사회에 있어서 행정의 세계역량 확충,” 「행정과 전산」, 1996.
- 문신용, “전자정부 구현을 위한 행정서비스 발전방안,” 한국행정연구원 연구보고 96-04, 1996.
- 박정택, “새로운 국제행정 개념의 탐색,” 「한국행정학보」 제27권 제 1 호, 1993.
- 안문석, “차세대 행정정보화 사업의 추진방향,” 「행정과 전산」, 1996.
- 오광석 박원재, “공공행정의 리엔지니어링과 추진방향,” 「정보화동향」 제94호, 1996.
- 오석홍, “행정정보관리체제에 관한 연구,” 「행정논총」 제29권 제 2 호, 1988.
- 유평준, “전자정부에서의 행정서비스,” 「국가기간전산망저널」 제 3 권 제 3 호, 1966.
- 윤영민, “전자정부의 구상과 실천에 관한 비판적 접근,” 「국가기간전산망저널」 제 3 권 제 3 호, 1966.
- 이윤식 · 김판석 · 오철호, “21세기 우리나라 정보통신정책의 방향과 과제,” 한국 정책학회 한국행정학회 공동주최 정보통신정책세미나 PROCEEDINGS, 1967.
- 이종수 · 유평준 · 최홍석, “21세기 우리나라 정보통신 관련 정부조직의 개편방안 연구,” 한국정책학회 · 한국행정학회 공동주최 정보통신정책세미나 PROCEEDINGS, 1997.
- 제갈경, “행정학의 패러다임과 비판적행정이론: 새로운 패러다임 구성을 위한 시도,” 「행정학회보」, 대구, 1994.
- 하미승, “정보사회가 행정체제에 미친 영향,” 「한국행정연구」 제 1 권 제 3 호, 1992.
- 한국전산원, “차세대 전산망서비스 개발에 관한 연구,” 연구보고 NCA IV-PER-9324, 1993.
- _____, “전자정부,” 「국가기간전산망저널」 제 3 권 제 3 호, 1996a.
- _____, “정보기술을 이용한 정부서비스,” 정책자료 NCA VII-XE-96110, 1996b.

[국의 문헌]

- Dertouzos, M.L., *What Will be*. San Francisco: HarperEdge, 1997.
- Dutton, William H. and Blumer, Jay G., “A Comparative Perspective on Information Societies,” In Salvaggio, Jerry L. ed. *The Information Society: Economic, Social, & Structural Issues*. Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers, 1989.

- King, G., Keohane, R.O., and Verba, S., *Designing Social Inquiry*. Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Mosco, V., *Pushbutton Fantasies*. Norwood: Able Press, 1982.
- Naisbitt, J., *Megatrend*. NY: Random House, 1988.
- NPR, *The Vision Takes Hold*. National Performance Review, 1995.
- OECD, *Regulatory Management and Reform: Current Concerns in OECD Countries*. Public Management Occasional Papers, Regulatory Management and Reform Series No. 1 (Paris: OECD), 1997.
- OECD, *Survey of Public Management Developments*: Public Management Committee (PUMA) (Paris, OECD), 1991.
- OECD, *Survey of Public Management Developments*: Public Management Committee (PUMA) (Paris, OECD), 1990.
- West, Joel., "Building Japan's Information Superhighway," *JPRI Working Paper*, No. 7, 1995.