

전자정부 유형론과 한국 전자정부 구상에 대한 평가

방 석 현*

< 목 차 >

I. 서 론	IV. 우리 나라의 전자정부 유형 평가
II. 전자정부 유형의 분류	와 과제
III. 전자정부의 유형별 특성과 발전 단계	V. 결 론

<요 약>

미래의 새로운 정부형태로 제시되고 있는 전자정부가 아직은 불확정적 개념 상태에 머무르고 있다. 본고에서는 전자정부의 개념을 보다 정확하게 이해하고, 이에 기초하여 보다 체계적인 전자정부 구현 전략을 추진할 수 있도록 하기 위한 노력의 일환으로 전자정부의 유형과 발전단계론을 탐색하여 보았다.

본고에서는 전자정부의 추진 목적, 수단으로서의 정보기술과 정보의 활용 정도, 전자민주주의의 구현 가능성, 국민·정치인·공무원의 행태 등의 변수들을 기준으로 전자정부의 유형을 능률형 전자정부, 서비스형 전자정부, 민주형 전자정부의 3가지로 분류하였다. 또한 전자정부의 발전단계와 관련하여서는 서비스형 전자정부를 능률형 전자정부에서 민주형 전자정부로 가는 중간단계로 파악하였으며 궁극적으로 지향해야 할 단계는 민주형 전자정부로 설정하였다. 그러나 전자정부가 반드시 능률형 → 서비스형 → 민주형의 단선적 발전과정을 거치는 것은 아니다.

이러한 전자정부 유형론과 발전단계론에 비추어 볼 때 한국의 전자정부 형태는 능률형에 가장 근접해 있다. 특히 한국형 전자정부의 현실은 과도기적 단계인 서비스형이거나 민주형으로 보기 어려운 실정이며, 기존의 정치·행정부문의 제도하에서 정보기술로 능률화를 지향하는 단계에 있는 것으로 판단된다. 따라서 한국형 전자정부가 능률형에서 그 이상의 단계로 나아가기 위해서는 개방정부, FOI, 프라이버시 등의 보장에 대한 국민, 정치인, 행정공무원들의 근본적인 행태변화와 법·제도의 정비가 시급하다고 할 수 있다.

* 서울대학교 행정대학원 교수

I. 서 론

21세기 정보사회의 새로운 정부형태로 전자정부(EG: Electronic Government) 패러다임이 자리를 잡아가고 있다. 전자정부가 본격적으로 미래 정부의 형태로 받아들여진 것은 1993년 미국에서 클린턴 정부가 들어서면서 “국민들의 삶의 질을 향상시키고, 경제에 활력을 불어넣는데 정보기술을 사용하고자 한다”라고 발표한 데서 시작되었다(한국전산원, 1995a).

그러나 현 단계에서 미래의 정부형태를 의미하는 전자정부의 모습을 정확히 예측하기는 어려운 일이다.¹⁾ 그러나, 동일한 민주주의 이념하에서도 각국의 정치제도, 정부의 기능과 구조에 차이가 있듯이, 미래의 政府形態인 전자정부 역시 국가별로 상이하리라는 점을 충분히 예상할 수 있다. 전자정부는 민주주의 정치제도의 변화, 관료제도의 변화, 정보기술의 이용·확산 정도에 따라서 각기 다른 양태를 나타낼 수 있다는 것이다.

다만 전자정부의 개념을 정의함에 있어서는 정보기술의 이용도와 전자정부의 구현 목적을 중심으로 접근해야 한다는 점에 대해 어느 정도의 합의가 이루어진 상태이다.²⁾ 그런데 여기서 주목해야 할 점은 정보기술이 단지 전자정부 목적달성을 위한 수단에 국한되는 부차적 요소가 아니라는 사실이다. 정보기술이 고도로 발전함에 따라 전자정부의 목적 그 자체의 변화까지도 야기할 수 있다. 이는 전자정부의 추진 목적이 공공부문의 효율성을 제고하는 수준에서 참여 확대를 통한 직접민주주의의 부분적 도입이라는 보다 높은 차원의 목표로 전환될 수 있다는 것을 의미한다.

무엇보다도 전자정부를 개념적으로 명확하게 정의하기 어려운 이유는, 전자정부가 현재 진화(evolving) 과정에 있고 그러한 발전이 국가별로 상이한 모습으로

1) 전자정부 개념은 당초 전자은행(electronic banking)에서 대두된 개념이다. 고객은 언제, 어느곳에서도 컴퓨터 네트워크로 서비스를 받을 수 있으며 따라서 정부도 고객인 국민에게 전자은행처럼 서비스할 수 있지 않느냐 하는 점이다. 전자은행의 등장으로 인해 종래의 화폐개념이 바뀌었으며, 고객은 시간과 장소의 제약에서 벗어나 즉시 서비스를 받을 수 있는 이른바 ‘가상은행’을 활용할 수 있게 되었다. 전자정부는 결국 이런 원리를 정부부문에 도입하자 하는 것이다.

2) 전자정부의 정의에 포함되는 다양한 개념적 요소에 대한 논의는 정충식(1996) 및 Hwang & Myeong(1998)을 참조할 것.

나타나고 있기 때문이다. 이런 상황에서는 전자정부의 개념을 구체적으로 정의하기 위해 노력하기 보다는 전자정부의 형태와 발전단계를 체계적으로 정리한 다음에 각국의 상이한 양태를 이해하는 것이 보다 바람직하다고 판단된다.

이에 본고에서는 전자정부의 추진 목적, 정보기술의 활용정도, 그리고 전자민주주의의 정착가능성을 중심으로 전자정부의 유형을 분류한 다음에 이의 발전단계를 설정해 보고자 한다. 이러한 틀을 토대로 행정자치부에서 발표한 “전자정부의 비전과 전략”에 대한 내용분석을 통해 한국 전자정부의 형태를 구명한 다음에, 한국형 전자정부의 한계와 과제를 제시하고자 한다.

II. 전자정부 유형의 분류

1. 전자정부 추진의 주요 변수

(1) 전자정부 추진 목적과 내용

가. 미국의 전자정부

미국에서의 전자정부 추진형태는 정부의 신뢰성 부족(Trust Deficit)의 문제와 고객주도형 정부(Customer-Driven Government)의 구현이 주요 추진력이 되고 있다. 미국 전자 정부구상을 담고 있는 보고서들³⁾에서 확인할 수 있는 전자정부의 추진 목적에 관련된 용어는 정보고속도로와 NII(National Information Infrastructure)의 제고,⁴⁾ 국민 삶의 질 향상, 리엔지니어링(reengineering), 고객 최우선(putting customer first), 가상행정기구(virtual agency) 등 다양하다. 이미 미국의 의회는 문서작업감축법(Paper Reduction Act), FOI(Freedom of Information)와 철저한 프라이버시, 지적소유권에 대한 법률을 제정하는 등 다각적인 대응을 하고 있다.

미국에서 전자정부를 추진하면서 주력하고 있는 것은 정부구조의 변화, 시민참여, 원격의료체제, 범죄대응, 원격교육, 인적자원관리 등 미래의 사회변화에 적

3) 미국의 전자정부 추진목적에 관한 내용은 The National Information Infrastructure: Agenda For Action을 인용하였다(<http://sunsite.unc.edu/nii>).

4) 클린턴 정부의 보고서인 NPR(National Performance Review)을 인용하였다. 인터넷 자료 Government Service Delivery: Reengineering Through Information Technology - Draft For Public Comment이다(<http://iitfeat.nist.gov:94/doc/GovernmentService.html>).

극적으로 대처하는 것이다. 특히 클린턴 정부는 인터넷(Internet)을 중심으로 NII를 세계전체로 확대하여 미국을 지식정보사회의 선도국가로 발전시켰으며, 인터넷을 전자정부의 핵심 네트워크로 설정하고 있다. 이러한 네트워크를 고속화하여 보편적 서비스를 실시하기 위한 통신정책은 이미 가시적 성과가 나타나고 있다.

무엇보다도 미국은 사회 전반적으로 잘 갖추어져 있는 정보인프라를 바탕으로 대국민 고객 지향적 서비스의 개선 측면에서 추진하고 있다. 미국 정부는 서비스 제공의 대상을 정보화 수준이 저조한 소외계층까지를 고려한 보편적 서비스 제공을 목적으로, 컴퓨터를 모르는 국민도 쉽게 사용할 수 있는 민원행정자동처리기(KIOSK)를 접근이 용이한 장소에 설치하여 운영하고 있으며, 고객의 범주내에도 국민 또는 기업, 정부부처와 정부부처간, 정부부처내의 고객까지를 포괄적으로 포함시키고 있다.

정보기반구조 부문에서는 최근 급속도로 발달하고 있는 초고속 네트워크 기술과 개방형 시스템 구조, 인터넷을 중심으로 한 전자 상거래 기술의 적용, 멀티미디어형 정보기술의 최적화 적용이 강조되고 있다. 1993년부터는 정보기술을 통한 행정업무 재설계 대상을 선정하여 추진되고 있는데, 그 내용으로서는 전자적 복지서비스 제공(EBT: Electronic Benefit Transfer) 시행, 행정정보 및 서비스의 통합적·전자적 접근 방법개발 등 13개 과제가 제시되고 있고, “문서작업감축법”에 의한 국민의 문서부담 감소와 “정보기술 관리개혁법”에 의한 법적 지원 및 정보자원관리의 효율화도 동시에 진행되고 있다. 그 이후 1997년에 들어와서는 인터넷 등 새로운 정보기술활용과 함께 정부혁신활동의 평가를 기초로 한 “국민이 원하는 조건의 서비스 제공”의 21세기형 개혁안을 제시하였다(Kauvar, 1998; 오철호, 1998).

나. 일본의 전자정부

일본은 지역정보화가 일찍이 확산되었으며 중앙정부 차원에서 강력한 관료적 권력을 배경으로 한 제도 혁신이 미흡한 상태이다. 그러나 내각제, 검찰의 독립 등 권력분산 현상이 뚜렷이 나타난다. 이를 배경으로 정부의 개인정보보호와 국민의 신뢰성을 기반으로 정경의 국가정보수집 능력과 서비스를 확대하는 방향으로 특히 전자상거래 등 네트워크 사회에 대비한 행정정보화를 정비하고 있다.

일본은 1995년에 미국의 전자정부 구상에 영향을 받아 “행정정보화 추진기본계획”을 수립·추진하였는데, 특히할만한 사항은 전자공문서교환시스템, 행정정보 소재안내시스템, 인·허가시스템 등의 개발이었다. 이어서 1997년에 전자상거래

의 실용화와 대정부 신청·신고에 국민들의 부담을 경감하도록 기본계획의 개정안을 마련하였다. 이를테면, 일본 총무청 행정관리국에서 발표한 개정된 행정정보화추진 기본계획에서는 일본의 행정정보화 이념을 신시대에 대응하는 효율적이고 간소한 행정을 실현하는 것이라고 밝히고 있다. 또한 동 보고서에서는 일본의 전자정부 추진계획의 배경은 정보화 시대에 대응하고자 하는 것이며, 모든 행정분야에 정보기술을 도입하여, 기존의 제도·관행의 재검토를 통해 국민서비스 및 행정운영의 질적 향상을 도모함을 비전으로 제시하고 있다.

이렇게 볼 때, 일본 전자정부의 전략은 21C 초에 전자정부를 달성하기 위해서 국민 지향적 행정 서비스 체계를 정립하고, 혁신을 통한 효율적 행정을 실현하며, 네트워크를 이용한 정보공유를 통한 고도정보화 행정을 추구하는 것이다. 전자정부 추진계획의 구체적 내용을 살펴보면, 행정정보의 제공, 신청·신고 등 절차의 전자화, 원스톱(ONE-STOP) 서비스 실시, 조달, 세입·세출의 전자화, 문서관리·유통의 시스템화, 정보공유, 화상회의·원격근무 등이다.

다. OECD의 GOL (Government On-line)

G7 국가들은 1996년 영국에서 전자정부 형태를 공동으로 연구하고 추진하기 위한 G7 전자정부 프로젝트(G7 Government On-line)에 합의하였다.⁵⁾ G7의

5) G7회담에서 정보사회를 위해 합의된 11개 과제는 다음과 같다(Michael Harrop & Ruth Kerry: OECD workshop, 1996).

1. 세계적인 인벤토리(Inventory)는 인터넷에 기반한 정보의 멀티미디어 인벤토리(Inventory)를 제공할 것이다.
2. 광대역의 네트워크를 통해서 세계 상호교류가 이루어질 것이다.
3. 문화 격차를 뛰어넘어서 교육과 훈련이 이루어질 것이다.
4. 전자도서관은 네트워크를 통해서 디지털 형태로 일반 대중에게 제공될 것이다.
5. 전자 박물관과 갤러리들은 수집품을 멀티미디어 디지털 형태로 국민에게 제공할 것이다.
6. 환경, 자연자원 관리는 전자적으로 연결된 데이터베이스로 이루어질 것이다.
7. 세계의 위기관리는 국제적으로 협력이 요구되는 위기들에 대해서 세계의 네트워크에 국내 위기관리 네트워크를 전자적으로 연결시킴으로써 이루어질 것이다.
8. 세계 건강관리 어플리케이션(Applications)은 시민의 삶의 질을 향상시키고, 건강을 관리할 것이다.
9. GOL(Government On-Line)은 정부가 더 저렴한 비용으로 향상된 서비스를

GOL은 시민에게 더 향상된 서비스를 제공하고, 전반적으로 더 저렴한 행정비용을 지출하도록 상당한 혜택을 부여할 것으로 기대된다. GOL의 주요 목적은 공통된 문제들을 풀어나가고, 향상된 진보를 위해서 기술을 사용하고, 수요자에 초점을 맞추며, 정보를 공유하거나 재사용하는 것에 있다. 또한, 표준 인터페이스를 사용하고, 전자문서에 의해서 종이문서를 대신하며, 정보에 접근하는 온라인을 개발하는 작업도 동시에 추진되고 있다. 특히, 최근에 합의된 GOL 프로젝트의 중요한 목적은 일상적인 서비스의 전달과 지원을 온라인 과정으로 전환시켜 발전시키는 것에 있으며, 국민이 자택에서뿐만 아니라 어느 곳에서든지 정보를 제공하기도 하고, 얻기도 하는 온라인 서비스를 완전히 상호교환적인 차원에서 개발시키는 것에 있으며, 정부내에서 뿐만 아니라, 국민과도 전자메일로 편지 방식을 대신하려고 한다.⁶⁾

국민에게 제공하도록 할 것이다.

10. 세계적으로 멀티미디어 서비스와 전자 네트워크에 의해서 중소형의 기업들(SMEs)이 발전할 것이다.
 11. 해양 정보 시스템은 통합되고 향상될 것이다.
- 6) The G7 Government On-line Initiative에서 인용한 내용은 다음과 같다.
1. 일상적인 서비스의 공급과 지원에 대해서 온라인 과정으로 발전을 도모한다.
 2. 집뿐만 아니라 어느 곳에서든지 정보를 얻고 제공하도록 온라인 서비스화를 구축한다.
 3. 정부내뿐만 아니라 국민에 대해서도 전자메일을 제공한다.

GOL 프로젝트의 성격은 기술적으로 효과적인 방법과 기관간의 상호협조를 강조하고 있다. 우리는 이미 일상적인 메시지에 첨가하여 파일, 문서의 교환을 e-mail로 하고 있다.

GOL의 11개 프로젝트와 각각의 프로젝트를 주도하는 국가는 다음과 같다.

1. 디렉토리 서비스(캐나다)
2. 정부 정보자원의 재사용(영국)
3. 윈스톱(One-Stop)서비스의 발전(미국)
4. 민원행정자동처리기(KIOSK)의 기술로 고객서비스 향상(미국)
5. 인허가(일본)
6. 정부의 정보를 전자적으로 이동시킴(영국)
7. 정부의 정보에 대해 전자적으로 위치 파악(영국)
8. 서비스에 대한 책임부과(이스라엘)
9. 온라인 방식(영국)
10. 정당들과 이익단체들의 온라인 방식에 의한 협조체계(캐나다)
11. 전자민주주의를 위한 온라인 지원(스웨덴)

G7의 GOL(Government On-line)에 관한 회담에서는 서비스 확대를 위주로 해서 11개의 세부 프로젝트가 제시되고 있다. 한편, 전자민주주의에 관한 내용은 마지막 프로젝트에서 보여지는 데, 국민에게 정보의 제공이 쉽고 빠르게 이루어지며, 공공 서비스에서 종사하는 사람들과 국민이 전자적으로 접근하는 것이 가능하게 되어야 한다는 것이다. 민주적 과정에서 국민의 참여 기회를 증가시키는 방법이 될 수도 있다는 민주형 전자정부를 제시하고 있다.

2. 정보기술과 전자정부

현재 각국에서 추진하고 있는 전자정부는 정보기술(IT: Information Technology)의 광범위한 고도 이용을 전제로 하고 있다. 그러나 정보기술이 정부부문에 응용되면서 기존 정부의 능률성과 서비스성을 향상시키는 차원으로 끝나는 것인지 또는 정부의 목적, 기능, 형태까지도 지금의 정부와는 다른 형태로 발전할 것인지는 많은 연구를 필요로 한다.

우선 전자정부와 관련하여 정보기술의 특징을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정보기술은 수단이면서 목적의 변화를 유도한다. 기존의 정부를 능률화시키지만 정치·행정의 제도를 보완하면서 새로운 틀의 전자정부를 발전시킬 수 있다. 둘째, 정보기술의 상업적 이용이 확산되면서 정부부문에 영향을 미치며 이를 받아들이는 정치인, 공무원의 자세에 따라 전자정부의 형태가 나타난다. 셋째, 인터넷 등이 이미 세계화(Globalization)되어 선진국의 정부 형태 변모가 후발국에 영향을 미친다. 이미 G7은 자국뿐만 아니라 전세계의 정보화에 선도적으로 영향을 미치며 이에 따른 후발국의 제도 변화에까지 관여하는 단계이다. 특히 앞으로 정보공개 등 각국 정부 운영의 투명성 확대와 관련하여 선진국의 지도가 계속될 것으로 예상된다. 넷째로, 정보기술의 이용자층의 확산과 이용수준에 있어 격차가 존재한다.

정보기술이 정부의 운영에 국민 참여를 확대시키는 것은 사실이다. 이는 정보기술의 보급이 젊은 연령층에서 시작하여 점차 높은 연령층으로 확대되며 또한 지식층에서 일반 국민 대중까지 확산되는 특성을 본다면 국민의 참여가 초기에는 한정된 범위에서 시작될 것이다. 따라서 국민의 참여와 연령층의 보편성을 확보하기 위하여 정보 인프라의 보급과 더불어 이용자의 대중성이 확보되어야 한다. 정부 참여의 대중성과 보편성을 달성할 때에 국민 대다수가 참여하는 전자정부가 가능하게 된다.

이러한 특성을 전제로 해서 볼 때 전자정부의 진화과정에서 형태 분류에 관련된 주요 이슈는 정보인프라와 참여자의 지식, 인식, 의지의 수준이다.

우선 정보 인프라는 네트워크, 정보시스템, 정보자원 등으로 구성되며 상업성을 근간으로 하여 발전한다. 민간부문의 전문성을 중심으로 LAN이 형성되고 상호 연결되어 종합화한다. 반면 인터넷을 중심으로 한 특정계층의 가정도 이러한 전문 LAN과 연결된다. 이는 점차 고속화·대용량화하여 가정까지 보편적으로 멀티미디어 서비스가 가능한 단계에 이르게 될 것이다. 이에 병행하여 정부에는 각 조직 단위별로 LAN이 구축되고 이를 종합화하는 인트라넷이 형성된다. 정부가 대 국민 서비스를 강화한다면 전문 LAN, 인터넷 등과 연결하여 서비스 체제를 갖추며 이는 정부내의 정보화가 상당한 수준에 도달한 단계에서 이루어진다. 그러나 일반 국민이 보편적으로 정부의 업무에 참여할 수 있으려면 상업적인 고속의 네트워크가 가정까지 일반화되어야 할 것이다.

3. 전자민주주의와 전자정부

기존의 OECD 국가들이 이미 민주주의 체도가 정착된 상황임에도 전자민주주의를 공동의 과제로서 채택한 이유는 정보기술에 의한 기존 민주주의의 위협 가능성과 참여민주주의의 확대 가능성을 동시에 고려해야 함을 인식했기 때문이라고 볼 수 있다.

전자민주주의에 대한 논쟁은 '직접민주주의'와 '참여의 폭이 다소 확대된 민주주의'라는 2개의 관점간의 차이에서 비롯된다.⁷⁾ 기술결정론자의 주장은 정보기술의 발전이 정치체제의 변화를 견인하여, 궁극적으로는 직접민주주의를 가져온다는 것이다. 한편, 현재까지의 정치·행정부문에서의 정보기술 확산을 경험적으로 정리한 문헌에서 주장되는 바는 직접민주주의와 대의민주주의의 혼합형(hybrid) 형태로 집약된다. 두가지 논점에서 공통적인 점은, 결국 미래의 정치에서 국민의 참여는 정보기술의 확산과 더불어 대폭 확대될 것이라는 사실이다.

7) 전자민주주의는 정보기술의 발전이 국민의 패러다임 변화를 일으켜 정치체도의 변혁 가능성을 제시한다. 그러나 본인의 저서인 행정정보체계론에서 밝힌 정보민주주의는 정보기술이 국민의 권익과 정부 운영의 투명성을 쇠퇴시키며 권력의 집중 현상을 낳을 수 있기 때문에 정보의 흐름이 이러한 우려를 불식시키는 방향에서 민주주의를 수호하는 방향으로 나아간다. 방석현(1989)의 제 4편 정보민주주의를 참조할 것.

전자민주주의하에서의 전자정부의 형태는 개방정부(open government)의 형태를 취할 것이다.⁸⁾ 정책결정과정에서도 국민의 직접 참여가 증가할 것은 물론 정책집행과정에서의 국민의 감시 또한 심화될 것이다. 이러한 상황에서 정치인, 공무원들은 기존의 정보제공이라는 방어적이고 관료적인 틀에서 벗어나 오히려 능동성과 적극성을 보일 개연성이 크다.

특히 참여의 확대와 개방정부 형태로의 전환은 정보의 자유(FOI: Freedom of Information), 프라이버시(privacy) 등과 관련하여 표현의 자유를 보장하는 법적 제도의 뒷받침이 없는 바람직하지 못한 결과를 초래할 수도 있음을 과소평가해서는 안된다. 고도의 정보기술에 의한 도청, 전산자료의 도용, 개인별 생활과 前歴에 대한 정보의 종합적 취합 등은 권력의 집중과 남용을 유발하여 국민의 표현의 자유를 억제할 수도 있을 가능성은 오히려 과거보다 높아지고 있는 실정이다(McDonald & Terril, 1989).

아울러 각별히 주목해야 할 현상은 국민들이 정보의 홍수속에서 더욱더 흥미위주의 정보만을 취사선택하고 있다는 것이다. 정보(Informaion)와 오락(Entertainment)이 결합된 인포테인먼트(Infortainment)는 바로 이런 현상을 지칭하는 것이며, 이러한 단어의 사용도 이미 보편화된 상황이다. 정치인과 행정공무원들은 국민의 이와 같은 경향에 편승하여, 일방향의 정보공세를 취하면서도 이미지 제고에 도움이 되게끔 정보의 조작, 유도, 매체의 선택 등 다양한 기법을 동원할 수도 있다. 이에 따라 국민들은 행정·정책 정보에 무관심하게 되고 언론은 더욱 흥미위주로만 특정 정보를 부각시킬 가능성이 크다. 이와 같은 상황에서는 국민은 개방정부를 당연시하면서도 정치·행정의 구체적인 사안에 관한 국민들의 실질적인 참여는 이해당사자를 제외하고는 극히 제한될 수 있음을 예의 주시해야 한다.

따라서 전자민주주의 하에서의 정부는 현재로서는 연구와 실험 대상물이며, 각국의 커뮤니티 수준에서 이러한 실험이 이루어지고 있다.

8) 홍성결(1998)은 전자민주주의와 전자정부는 발달된 정보통신기반과 기술을 활용한다는 점에서는 동일하지만, 정치과정과 행정과정의 적용이라는 측면과 추진주체의 측면에서 구별된다는 주장을 펴고 있다.

4. 전자정부의 유형분류

(1) 기존 연구에서 제시된 전자정부의 유형

전자정부의 유형분류에 관한 논의는 거의 찾아 볼 수 없다. 다만 최근 김광웅(1998)은 전자정부의 유형을 국가경쟁력을 제고시키기 위해 행정내부의 효율성에 초점을 맞춘 “효율적 전자정부 모델”과 국민의 삶을 증진시키기 위해 행정전반의 민주성에 초점을 맞춘 “민주적 전자정부 모델”로 분류한 바 있다. 김광웅은 효율성 모델과 민주성 모델의 차이점을 전자정부의 구현 목표, 국민을 보는 시각, 주요 행정이념, 바람직한 정부관, 정보화에 대한 강조, 전자정부의 개념요소에 대한 해석, 정보화의 중점 방향, 전자정부의 구현모습, 기본시각 등을 기준으로 <표 1>과 같이 정리하고 있다.

(2) 필자의 전자정부 유형 분류

본고의 제 2 장 1절의 전자정부 추진에 관한 주요 변수의 논의를 종합해 보면,

<표 1> 효율적 전자정부 모델과 민주적 전자정부 모델의 비교

구 분	효율성 모델	민주성 모델
구현목표	행정내부의 효율성 증진: 국가경쟁력 제고	행정전반의 민주성 제고: 국민의 삶의 질 증진
국민을 보는 시각	고 객	고객 + 시민
주요 행정이념	효율성, 효과성, 생산성	민주성, 형평성, 투명성
바람직한 정부관	기업가형 정부, 작은 정부	민주정부, 강한 정부
정보화에 대한 강조	순기능과 편익 강조	역기능과 문제점 고려
전자정부의 개념 요소에 대한 해석	협의로 해석	광의로 해석
정보화의 중점방향	산업정보화	지역정보화, 사회 및 가정정보화
행정개혁의 방향	행정부 내부에 국한, 행정전산 망의 확충, 민원업무 중심	국정 전반의 정보화, 전자민주주의와 연계
전자정부 구현모습	one-stop, non-stop 행정서비스 의 제공	+ 전자민주주의의 구현
기본시각	기술결정론	사회결정론

전자정부의 추진 목적, 수단으로서의 정보기술과 정보의 활용 정도, 전자민주주의 구현 가능성, 국민·정치인·공무원의 행태 등의 요인들이 각 국가별로 상이하게 나타나고 있는 전자정부의 형태를 결정하는 변수의 역할을 하고 있는 것으로 판단된다. 따라서 본고에서는 이러한 변수들을 기준으로 전자정부의 유형을 능률형 전자정부, 서비스형 전자정부, 민주형 전자정부의 3가지로 분류하고자 한다.

가. 능률형 전자정부

능률형 전자정부는 기본적으로 정부 자체의 혁신과 정보기술의 활용으로 정부 부문의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 하고 있다. 능률형 전자정부 추진은 정부의 구조조정(reengineering), 정보의 공동이용, 행정공무원의 생산성 제고, 정보자원의 축적 등 다양한 형태로 표현된다. 또한 활용되는 정보기술의 수준은 낮으나 정부내 기관별 LAN이 구성되며 행정부내에 인트라넷을 구축하는 것이 일반화된다. 능률형 전자정부에서는 축적된 정보자원의 한계, 공무원의 방어적 정보 관리, 개인정보의 남용, 자유로운 표현의 침해 등이 나타날 수도 있다. 즉 능률형 전자정부에서는 정보기술의 확대 이용이 확대될수록 정부의 투명성과 국민 개인 권익의 신장을 제고시킨다는 보장이 없으며 정보의 속성상 오히려 악화시키는 현상도 나타난다.

나. 서비스형 전자정부

서비스형 전자정부에서는 추진목적이 단순한 효율성 제고에 한정되는 것이 아니라 정부부문의 향상된 정보능력을 민간과 공유하는 가운데 행정정보가 국민생활에 얼마나 기여할 수 있는가를 목적으로 한다. 이러한 관점에서 정부는 국민이 야말로 행정서비스의 고객이라는 관점에서 정부부문의 존립근거를 찾는다. 이를 위해서 매체고도화를 통해 대국민 접근가능성과 정보의 즉시 접근성을 향상시키고자 노력하는 한편, 행정정보가 일반국민의 고용, 교육훈련, 원격의료서비스 등 삶의 질 향상에 직접적인 도움이 되게끔 정보의 통합성과 전문성을 추구하게 된다. 일반국민이나 전문가 집단이 필요한 정보 제공을 요구할 때는 즉시 그에 대한 정보의 공급이 이루어져야 하며, 정부의 정보제공이 단지 정책을 일방적으로 홍보하는 수준에서 탈피하여 시민단체, 재계, 언론계 등과 실질적인 합의를 이끌어내려는 단계까지 도달하게 된다. 서비스 대상자는 일반적으로 경제계, 의료계 등 전문집단이 되며 따라서 LAN 베이스의 네트워크도 이러한 전문집단이 원활히 대화할 수 있도록 고속망으로 연결되어야 한다. 서비스형 전자정부는 정부가 보

유하는 정보의 서비스에 국한되지 않는다. 정부가 의료, 교육, 사회복지 등 공공 부문에 영향을 미쳐 정보기술을 고도화하여 대국민 서비스가 향상되도록 해야 한다. 여기서 적용되는 정보기술의 수준은 전문 부문에서는 정보고속도로를 활용하는 단계이지만, 개방정부와 FOI 등 민주주의를 보장하는 제도가 아직 정착되지는 않는다.

다. 민주형 전자정부

민주형 전자정부는 국민의 정부에 대한 높은 신뢰에 의해 발전가능하며, 이러한 신뢰구축을 위해 정책결정과정에 국민이 직접 참여하도록 행정부문의 정보공간을 확대한다. 물론 이러한 정부형태가 직접민주주의는 아닐지라도, 국민의 참여가 대폭 확대된 형태임에는 분명하다. 이 경우 행정공무원은 단순히 수요가 있을 때만 정보를 제공하는 소극적 역할이 아니라, 능동적으로 정보를 공개하는 변화가 요구되며 국민들의 행정정보 접근은 가정까지 고속망이 연결되어 대다수가 참여함으로써 보편성을 가지게 된다. 이러한 민주형 전자정부로의 발전은 국민의 적극적 참여, 정치인과 행정공무원의 능동적 자세로의 전환, 이를 달성하려는 의지없이는 불가능하다.

또한 민주형 정부는 개방정부(open government)를 전제로 한다. 개방정부의 성격은 정보의 자유(FOI) 정착과 프라이버시(privacy)의 확고한 보호를 특징으로 한다. 따라서 고도의 정보기술 활용을 필요로 한다.

Ⅲ. 전자정부의 유형별 특성과 발전단계

1. 전자정부의 유형별 특성

전자정부의 세가지 유형으로 구분된 능률형·서비스형·민주형 전자정부의 분류기준과 특성을 보다 체계적으로 구명하기 위해 추진목적과 유형간의 관계, 유형별 변수간 상호관계를 살펴보면 다음과 같다.

(1) 추진목적과 유형간의 관계

선진국의 전자정부 추진 목적에 관한 다양한 내용들을 앞에서 제시한 바 있는데, 이러한 목적들이 능률형·서비스형·민주형 전자정부 중에서 어느 형태의 전자정부에 보다 적합한지를 검토해 보면 다음과 같다.

우선 투명성과 신뢰성의 확보는 현재뿐만 아니라 미래의 정부로서도 달성하기

어려운 과제임에 틀림없다. 앞으로 보다 다원화되어 가는 사회에서 정부가 국민의 신뢰감을 얻기 위해서는 보다 높은 차원의 개별적인 접근과 서비스가 이루어져야 한다. 이러한 수준은 능률형 전자정부에서는 달성하기 어려운 수준이고, 고도의 서비스형 전자정부와 민주형 전자정부에서만 가능하다.

정부와 국민간의 관계 재구축에 있어 고객주도와 고객지향의 차이는 주체가 누구인가에 있다. 고객주도는 국민이 정부 결정에 직접 참여하며 기존의 정부 역할에서도 시민참여가 중요한 역할을 차지한다. 반면에 고객지향은 정부가 국민의 요구사항을 파악하여 그에 맞춰서 서비스하는 정부주도 방식이다.

경쟁력제고, 경제활성화, 정부혁신(Reinventing Government), 작은 정부 등의 전자정부 추진의 목적들은 대부분 정부 자체내의 효율성을 도모하기 위해 공공부문과 민간부문의 관계를 재설정하는 가운데 민간부문의 역할을 확대하고, 정부조직을 대폭 개편하고, 국가경쟁력 제고 등을 유도하는 것을 내용으로 한다. 또한 경제활동의 활성화를 유도하며 재계 등의 전문집단의 생산성을 제고하려는 목적도 이와 같은 범주에 속한다. 이러한 차원은 주로 능률형 전자정부의 추진목적이고, 민주형 전자정부의 경우와는 상당한 거리가 있다.

개방정부는 앞서 언급한 바와 같이, 고도 정보화사회에서 보장되어야 하는 정보의 자유(FOI)와 프라이버시(Privacy)에 관한 철저한 법적·제도적 기반이 전제되어야만 올바른 기능을 수행할 수 있다. 이렇게 볼 때, 개방정부는 능률형 전자

〈표 2〉 전자정부의 추진목적과 유형간의 관계

유형 목적	능률형 EG	서비스형 EG	민주형 EG
신뢰성	○	◎	◎
고객주도(customer-driven)	○	◎	○
고객지향	○	◎	△
경쟁력 제고	◎	○	△
경제활성화	◎	○	△
정부혁신(reinventing gov't)	◎	○	△
작은 정부	◎	○	△
개방 정부	○	○	◎

◎: 관계가 대단히 높음, ○: 관계가 높음, △: 관계가 높지 않음

정부나 서비스형 전자정부의 수준을 넘어서, 민주형 전자정부가 추진하는 목적에 해당된다.

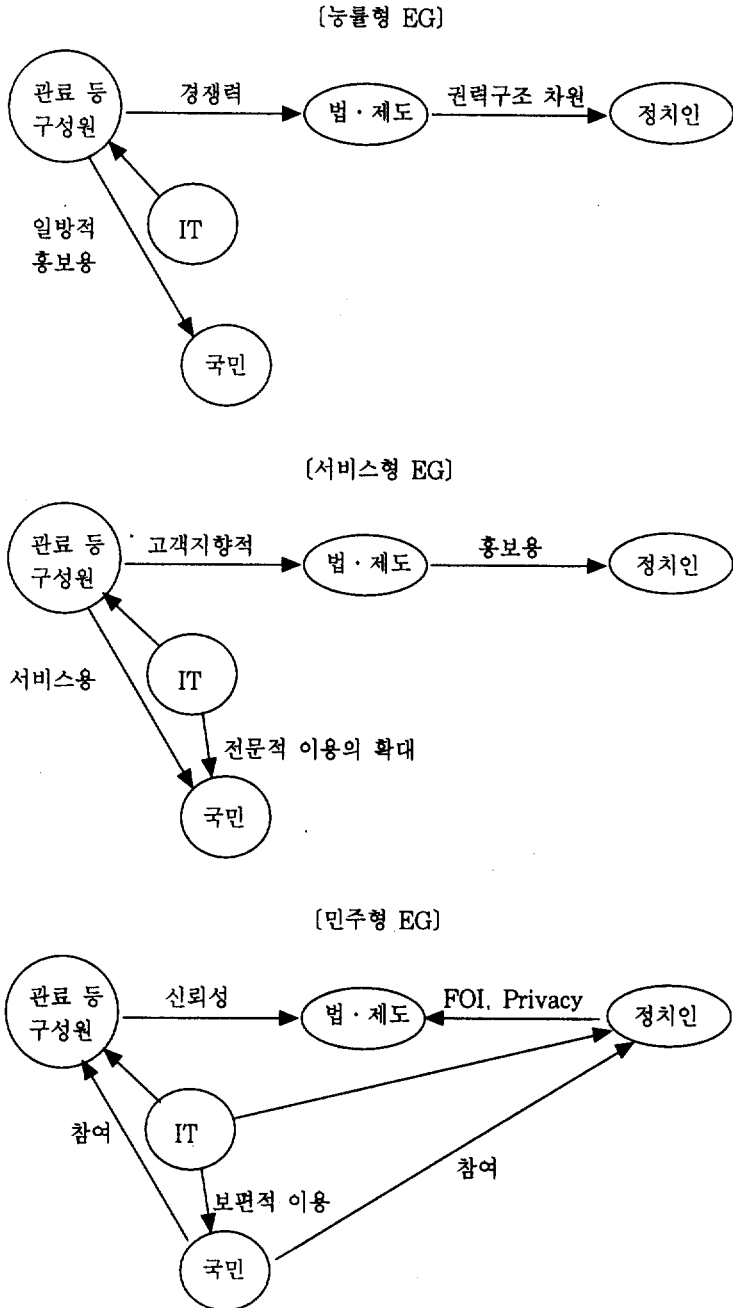
(2) 유형별 변수간 상호관계

앞에서 능률형 전자정부, 서비스형 전자정부, 민주형 전자정부의 유형을 구분할 때, 전자정부의 추진 목적, 정보기술의 이용정도, 전자민주주의를 통한 참여 확대 라는 세가지 변수를 활용하였다. 이 변수들간의 상호관계 작용을 각 전자정부의 유형별로 보다 구체적으로 논의한다면, 전자정부의 발전단계 과정을 정리하는데 유용할 수 있다.

우선, 세가지 유형의 전자정부 모두가 위의 3가지 변수 중에서 정보기술의 활용을 전제로 한다. 전자정부의 유형별 차이는 활용 정도에 있다. 이를테면 능률형 전자정부는 민주형 전자정부와 비교해 볼 때, 정보기술의 확산·활용에 상당한 차이가 있다. 능률형 전자정부에서 정보기술은 이를 주도하는 관료 구성원의 주도과정에서 행정 집행의 수단으로서 존재하지만, 민주형 전자정부에서는 국민의 참여 확대로 인해 정보기술의 보편적 활용이 가능하다. 서비스형 전자정부라고 하더라도 전문집단에 대한 서비스 확대가 일차 목표라면 정보기술은 전문집단의 이용에 편중된다.

다음으로 목적에 따라 분류해보면, 민주형 전자정부는 신뢰성과 개방정부 중심이고, 서비스형 전자정부에서는 고객주도와 고객지향이 주요 기조가 되며, 능률형 전자정부에서는 경쟁력제고, 경제활성화, 작은 정부 등이 중심내용이다. 이러한 목적들의 내용을 집약해 보면, 민주형 전자정부는 신뢰성, 서비스형 전자정부는 고객지향, 능률형 전자정부는 경쟁력 제고로 정리된다.

한편 전자정부의 발전과정에서 참여의 주체는 국민, 공무원, 정치인 등으로 구분되는 바, 전자정부 유형별로 이들의 참여의지와 수준에 차이가난다. 참여의지는 전자정부 추진과정에서 토대로서 작용하는 법·제도에 직접적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 능률형 전자정부에서는 국민들의 참여가 미약하며 따라서 법·제도는 하위 수준 시스템의 이용에 장애가 되는 경우의 점진적인 보완에 주로 국한된다. 만약, 법·제도가 정보의 개방적인 환경을 뒷받침하지 못한다면 권력집중, 개인생활과 표현의 제약, 기술적 통제사회가 나타날 수 있다는 우려를 배제할 수 없을 것이다. 그러나 서비스형 전자정부에서는 참여가 단순히 전문집단의 범위를 넘어서고, 법·제도도 고객지향적 서비스 확대를 위해 전반적 개혁 차원으로 확대된다. 더 나아가서 민주형 전자정부에서는 국민, 공무원, 정치인의 개



〈그림 1〉 전자정부 유형별 변수간 상호관계

방적인 태도 변화가 나타나고, 정보의 자유(FOI)나 프라이버시(Privacy) 등의 법·제도적 기반이 충분히 뒷받침되며, 개방정부(Open Government) 형성에도 적극적인 환경이 조성된다.

이러한 전자정부 유형별 변수간의 상호관계를 도식화해서 제시하면 <그림 1>과 같다.

2. 전자정부의 발전단계

(1) 기존 연구에서 제시된 전자정부 발전 단계론

Kauver(1998)는 전자정부의 발전단계를 3단계로 구분하고 있다. 그 첫번째 단계는 정부가 기존의 업무처리과정의 신속성을 높이기 위하여 정보통신 기술을 사용하는 단계이다. 이 단계에서는 정보처리시스템의 자동화·디지털화, 행정내부의 리엔지니어링 등이 수반된다. 두번째 단계는 정보기술을 이용하여 국민들에게 one-stop, non-stop, any-stop 등의 행정서비스를 제공할 수 있으며 정부와 국민의 인터페이스가 언제 어디서나 가능하게 된다. 마지막 세번째 단계는 산업 사회형 정부(an industrial age government)에서 정보사회형 정부(an information age government)로 전환된다. 이 단계에서 정부는 정보를 제공하고 적합한 선택은 국민들로 하여금 하게 한다. Kauver가 제시한 전자정부 발전의 3단계는 각 단계가 분리·발전되는 것이 아니라 상호 연관되어 있으며, 한 단계는 다른 단계로 발전하기 위한 환경과 상황을 성숙시켜 준다고 할 수 있다.

한편 정충식(1997)은 전자정부의 개념정의에 대한 논의가 다음과 같은 7단계를 거쳐 진행된다는 견해를 제시한 바 있다. 즉 전자정부의 제1단계는 행정업무에 정부기술을 활용하여 효율성을 제고시키는 단계이고, 제2단계는 신속정확한 대국민서비스를 실현하는 단계이고, 제3단계는 행정업무의 처리절차를 재설계하여 정부혁신을 유도하는 단계이다. 제4단계는 정보화를 통해 국가경쟁력 전반을 향상시키는 단계이고, 제5단계는 정보사회에 걸맞는 정부의 역할변화가 수반되는 단계이며, 제6단계는 전자정부가 정보기술의 도입이 아닌 업무처리절차의 혁신을 통해 행정개혁을 달성하는 단계이다. 마지막 제7단계는 전자정부가 단순한 행정업무의 전산화를 넘어 민주주의의 이념하에서 확대된 보편적 서비스를 제공하여 사회적 형평성을 제고하는 단계이다.

(2) 필자의 전자정부 발전 단계론

본고에서는 능률형·서비스형·민주형 전자정부의 세가지 유형 분류에 기초하여 전자정부의 발전단계를 설정하고 있다. 즉 서비스형 전자정부는 능률형 전자정부에서 민주형 전자정부로 가는 중간단계로 파악되며, 궁극적으로 지향해야 할 단계는 민주형 전자정부로 설정하고 있다. 그러나 필자는 능률형→서비스형→민주형의 발전단계가 반드시 단선적으로 진행되는 것은 아니라는 점을 강조하고자 한다.

우선 정보기술은 기술특성상 우선 기존의 제도를 능률화하는 수단이지만, 정보기술이 확대 이용되면서 기존 제도의 변화를 유도하는 것도 가능하다. 정보기술의 확대를 통한 기존제도의 능률화는 긍정적인 면과 부정적인 면을 동시에 갖는다는 지적은 상당한 설득력을 가지고 있다. 부적절하게 이용되었을 때, 정보기술은 권력의 집중 문제의 악순환을 조장할 수도 있다.

가령, 표현의 자유가 선진국 수준으로 보장되지 않은 상태에서 능률형 전자정부가 갖추어졌을 때를 생각해본다면 이는 자명해진다. 개인과 법인에 대한 디지털 정보는 경력, 조세, 의료, 교육, 범죄, 자동차 운전, 신용카드, 금융(수표 포함) 등을 망라할 수 있고, 이들이 메타데이터(가령, 주민등록번호등)로 네트워크를 통해 접근되었을 때에는 개인과 법인의 활동은 자세히 추적될 수 있다.

이런 점에서 능률형 전자정부는 비록 서비스 확대를 표방하면서 추구된다고 하더라도 통제 위주의 사회를 조장한다는 우려를 불식시킬 수는 없다. 따라서 능률형 전자정부 추진과정에서는 초기부터 정부는 서비스기관이라는 인식을 갖는 사고의 전환을 유도하면서 정보자유, 프라이버시 등 국민의 권익을 보장하는 제도적 정비가 병행되어서 궁극적으로는 민주형 전자정부의 형태를 추구해야 한다.

한편, 서비스형 전자정부는 능률형 전자정부에서 민주형 전자정부로 가는 중간단계의 과정으로 파악할 수 있다. 이 과정에서는 첫째로, 목적면에서 서비스 확대를 위해 정부의 정보능률화가 전제가 되며, 민주형 전자정부로 발전하기 위해서는 정부를 대국민 서비스 체제로 전환하여 국민의 참여를 확대해 나가야만 하고, 둘째로, 정보기술 측면에서 네트워크 서비스가 국민 전체에게 보편적으로 제공되는 과정이 필요하다. 이는 인프라 구축과 활용의 양 측면을 포함한다. 셋째로, 현재의 민주주의에서 전자 민주주의로 전환해 나아가간다면, 이는 네트워크를 통한 정치·행정에 대한 국민의 참여 폭을 확대시켜 나갈 수 있음을 볼 수 있다.

서비스형 전자정부가 전문집단에 대한 서비스에서 국민 일반에게로 확대되며, 고도통신망이 국민에게 보편적 서비스를 제공할 때까지는 상당한 시간이 필요하

다. 고도 통신망 확충이 시장경제 전반으로 확대되어 상용망으로 주된 역할을 하게 될 것이다. 이는 특히 대화 분위기에서 제약이 없어지고 동시에 많은 행정정보에 접근할 수 있을 때에 국민의 대정부 네트워크 이용도 점증적으로 확대된다. 물론 이러한 단계를 위해서는 국민, 정치인, 행정공무원 등의 행태변화와 제도적 하부구조의 근본적인 전환이 선행되어야 한다.

Ⅳ. 우리 나라의 전자정부 유형 평가와 과제

1. 전자정부의 비전과 전망⁹⁾

우리 나라에서 전자정부 구상은 1996년 6월 확정된 “정보화촉진기본계획”의 10대 과제중 “작지만 효율적인 전자정부 구현”이 제1의 과제로 설정되면서부터 등장하였다. 1998년 5월 행정자치부에서는 그 동안의 전자정부 구상과 논의를 종합·보완하여 “전자정부의 비전과 전략: 21세기 전자정부로 가는 길”을 발표하였다.

전자정부 비전과 전략에 따르면, 정부는 <표 3>에 제시되어 있는 바와 같이 전자정부를 3단계로 발전시켜 2002년까지 완성한다는 계획을 가지고 있는데, 제1단계인 환경정비기를 1999년까지, 제2단계인 통합정보 구축기를 2001년까지, 제3단계인 전자정부 완성을 2002년까지로 잡고 있다.

제1단계인 “환경 정비기”에는 기존 행정DB 연계로 대민 서비스의 편의를 제공하는 시범 시스템을 개발하고, 정부 인트라넷을 구축하며, 이를 위해서는 부처내 전자결재 시스템을 설치하고, 기관간 전자우편 시스템을 운영할 것을 계획하고 있다. 또한, 정보자원관리 관련법 및 고위 정보관리자 제도의 도입 등 전자정부 구현에 필요한 법·제도를 정비하고, 행정업무 효율화를 위한 업무 재설계 및 행정모델이 개발되어야 한다.

제2단계인 “통합정보 구축기”는 1단계 시범업무를 타부서에 확산하고, 정부기관간 행정EDI시스템 개발, 전자결재제도 전면 시행 등 전자문서유통체계를 확립한다는 단계로 설정하고 있다. 이를 위해서 정보자원의 통합관리 및 통합 데이터베이스를 구축한다는 것이다.

제3단계인 “전자정부 완성기”에는 민원서비스 전자화로 개방적이고 투명한 정

9) 이 부분에 관한 내용은 행정자치부에서 1998년 5월에 공식적으로 발표한 “전자정부의 비전과 전략”을 중심으로 논의되었다.

〈표 3〉 전자정부 추진단계별/분야별 추진세부업무

	제1단계: 환경정비기	제2단계: 통합정보구축기	제3단계: 전자정부 완성기
행정서비스	<ul style="list-style-type: none"> · 전자정부 수요 조사 · 행정서비스 체계 정립 · 개방적이고 투명한 정보공개 · 시범서비스 실시 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정서비스 전달 수단 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 민원서비스 전자화
행정업무	<ul style="list-style-type: none"> · 종이 없는 행정화 현황, 가능성 분석 · 부처내 보고·결재 문서 전자화 · 정보공유 환경 구축(워크그룹, 전자우편) 	<ul style="list-style-type: none"> · 전자문서유통체계 확립(전자결재제도 전면 시행) · 업무 재설계(통합 행정업무 모델) 	<ul style="list-style-type: none"> · 통합행정업무 체계 구축 · 정책의사결정 지원 시스템 구축
행정정보	<ul style="list-style-type: none"> · 공통이용정보의 조사, 분류 및 분석 · 기존 행정DB 연계 	<ul style="list-style-type: none"> · 통합DB 구축 · 정보자원 통합관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보공통이용 체계 확립 · 범부처적 행정 정보자원관리 체계 구축
정보기술	<ul style="list-style-type: none"> · 2000년 문제 해결 · 행정정보기반의 진단, 설계 및 구축 · 글로벌 정보망 구축(정부 인트라넷 구현) · 표준화 	<ul style="list-style-type: none"> · 행정정보통신망 확대 · 응용프로그램 개발 · 정부기관간 EDI 시스템 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 운영체제 확립 · 민·관간 EDI 시스템 운영
조직/인력	<ul style="list-style-type: none"> · 공무원 정보화능력 고양 · 전담 추진조직 및 인력 확보 	<ul style="list-style-type: none"> · 조직 재설계(정보화 조직구조의 변화) 	
법/제도	<ul style="list-style-type: none"> · 고위정보관리자제도의 도입 · 정보자원관리관련법 도입 · ONE-STOP, NON-STOP 서비스를 위한 법·제도 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보공동이용 규범화 · 문서관리체계 정비 	<ul style="list-style-type: none"> · 정보보호 관련 법안 정비

자료: 행정자치부(1998: 39).

보공개를 구현하고, 민·관간 EDI시스템을 개발하는 등 국민 및 기업과 정부부를 연계하는 인터넷/인트라넷 기반의 글로벌 정보통신망을 구축한다는 것을 최종적인 수준으로 계획하고 있다.

행정자치부의 자료에 따르면, 한국형 전자정부의 개념은 “정보기술을 활용하여

모든 행정과정을 전자화함으로써 행정의 생산성을 향상시키고, 국민에 대한 정부의 각종 정보 및 서비스를 누구나, 언제나, 어디서나 손쉽게 이용할 수 있도록 하는 미래의 혁신적 행정모델”로 정의되고 있다. 또한, 전자정부의 비전을 “국민 지향적이고 효율적인 열린 정부” 구현으로 하여 국민의 행정서비스 만족을 극대화하는 국민지향적 정부, 생산성과 경쟁력을 갖춘 효율적 정부, 투명한 정부를 추구하는 열린정부 등을 제시하고 있다. 그리고, 전자정부의 목표와 과제는 행정서비스 제고, 행정업무 혁신, 통합적 행정정보관리, 공무원 정보생산성, 행정정보 기반구축, 관련 법·제도 개선 등 6개 항목이다.

6개 항목의 내용을 보면, 행정서비스 제고에서는 원스톱(ONE-STOP) 서비스, 민원행정자동처리기(KIOSK) 보급, 인터넷을 통한 행정정보의 공개이며, 행정업무의 재설계를 통해 행정부내에 정보의 공동 이용과 정보의 통합관리를 형성한다는 것이다. 정보기반으로 정부인트라넷을 구축하고, 정보표준, 안전성을 확보하

〈표 4〉 전자정부 구현을 위한 6대 분야 18개 과제

분 야	과 제
국민지향적 행정서비스 실현	<ul style="list-style-type: none"> · one-stop, non-stop 서비스 실시 · 행정서비스 전달수단의 다양화 · 인터넷을 통한 행정정보 공개 확대
행정업무의 효율적 재설계	<ul style="list-style-type: none"> · 행정업무의 재설계 추진 · 보고·결재과정의 전자화 · 정책의사결정 흐름의 자동화
행정정보의 공동이용 활성화	<ul style="list-style-type: none"> · 행정정보의 축적 및 공동이용 촉진 · 행정정보공동이용센터 구축 · 정보보호관리 강화
행정정보기술기반 정비	<ul style="list-style-type: none"> · 정부인트라넷의 구축 · 정보시스템 표준 정립 · 시스템의 안정성·신뢰성 확보대책 강화
공무원의 생산성 제고	<ul style="list-style-type: none"> · 개인사무의 자동화 촉진 · 원격근무제 도입 · 정보화 자격증 우대 및 교육 강화
법·제도 개선	<ul style="list-style-type: none"> · 전자정부 구현을 위한 법·제도의 정비 · 고위정보관리자제도의 도입 · 법정부적 정보자원관리체제 확립

자료: 행정자치부(1998)

고자 하며, 관련 법·제도면에서는 전자문서, 공동이용, 민원서비스, 정보보호, 추진조직, 자원관리 등을 보완할 것이 제안되고 있다.

2. 한국형 전자정부의 한계

최근에 제시된 우리나라 전자정부의 개념은 이전에 강홍렬(1997)이 제시하였던 행정정보화 과제·전략과 일관성을 갖는다. 그러나, 강홍렬이 문제점으로 제시한 2개의 연결되지 않은(missing link) 응용서비스망과 정보시스템·정보자원 간, 정보시스템·정보자원과 제도간에 대한 해결 방안으로는 미흡한 상태이다. 이미 정보시스템이 부처별로 독자적으로 추진되어 시스템 간의 프로토콜의 문제가 인트라넷을 구축하는 데 문제를 야기시킬 것이며, 또한 정보자원도 미미한 상태이고, 정보시스템과 법·제도의 관계면에서도 원스톱 쇼핑(ONE-STOP Shopping)을 위한 정보의 공유와 표준설정 등이 업무의 재설계와 법제정으로 끝날 가능성이 높다.

정부안의 비전, 목표와 과제, 실천전략을 상호 비교하면서 위에서 제시한 비전과 목표를 분석하면 다음과 같은 한계를 지적할 수 있다.

첫째, ‘국민지향적·열린정부’인 비전은 소극적 정보공개로 인하여 달성하는데 한계가 있다. 이러한 점은 추진하는 법·제도의 개선 내용이 소극적인 측면에서 살펴볼 수 있다. ‘국민지향적·열린정부’를 달성하기 위해서는 관련 정치인, 공무원의 정보개방의 필요성에 대한 전향적 의식전환이 우선적으로 요구된다.

둘째, 이러한 목적을 달성하기 위해서는 정보시스템과 정보자원의 축적이 전제가 되어야 하는데, 정부내에서 업무 재설계에서부터 시작하여 이제 초보적인 단계에 들어섰다고 평가를 내릴 수 있다.

셋째, 이러한 비전과 목표가 달성되려면 인트라넷과 고도의 일반 공중망이 국민 전체에 대한 포괄적 서비스가 가능하도록 되어야 하지만, 현재의 초고속망 계획 추진의 정제로 인하여 이는 순조롭게 진행되고 있지는 못하다.

따라서 정부안의 실제적 목표는 서비스 확대 가능성을 전제로 정부내의 통신망, 시스템, 정보공유 등의 정비에 초점을 맞추고 있다. 물론 이의 달성도 공무원의 행태적 변화에 따라 좌우된다. 또한, 추진체제면에서도 정부의 전문성 부족과 예산확보의 어려움, 조정능력의 한계, 전자정부 추진을 위한 전담조직 및 충분한 전문 인력을 확보하고 있지 않은 상황이며, 고객 지향적인 법·제도 개선 및 교육체제가 부족한 실정이다.

우리나라 전자정부는 정부부처의 행정업무를 자동화하는 측면에서 전자정부 계획이 추진되어, 현재의 업무에 대한 혁신이 뒤따르지 않으면, 정보시스템이 관료의 업무수행을 지원하는 수준이 될 것이다. 부처간의 중복된 업무가 존재하고, 또한 부처간에 업무 연계가 원활히 이루어지지 않는 상황에서, 민원처리의 경우에 부처 입장에 따라 처리의 속도나 결과가 달라지기 때문에 투명하지 않은 상태를 초래할 가능성이 있다.

행정서비스 부문에서 우리나라 전자정부가 국민에게 제공하는 서비스는 컴퓨터를 보유하고 있는 정보화된 국민을 대상으로 전개하고 있고, 서비스 전달 수단도 PC를 이용한 PC통신을 활용한 단계이며, 서비스의 내용도 민원처리 위주에 국한되어 있다.

이밖에도 한국의 전자정부 구상에는 새로운 정부형태에 걸맞는 행정조직과 행정체제 및 기능조정에 대한 방안을 포함하고 있지 않다(홍성걸, 1998). 또한 전자정부 구현에 필요한 기술개발 및 확보계획(특히 소프트웨어)이 미흡한 실정이며, 제도와 기술간의 연계성을 체계적으로 찾아보기 어렵다(이정희, 1998).

사실상 한국형 전자정부는 초고속정보통신기반의 구축에 대한 논의가 시작된 1994년부터 등장하기 시작하여 1996년 정보화촉진기본계획과 함께 정보화촉진 10대 과제가 나오기까지 낙후된 사회 전반의 정보화를 선도하는 입장에서 추진되었다. 사회전반의 정보화를 주도하기 위해서는 전자정부 추진의 방향과 전략의 차별화와 구체화가 필요하다. 한국형 전자정부의 추진에서는 생산성이 높은 정부구현을 위해서 행정부 내부적인 능률을 높이기 위한 방안이 중점적으로 검토되었고, 관료주도의 정보기술 활용중심의 전략이 강조되었다.

3. 한국의 능률형 전자정부의 과제

한국정부가 현재 공식적으로 추진하고 있는 전자정부의 형태는 앞서 논의된 3가지 유형중 능률형에 가장 근접해 있다. 지금까지 제시된 추진목적도 정부혁신이나 공공부문의 경쟁력 제고에 있고, 정보기술의 활용 정도는 아직 부처 부문의 네트워크 형성, 관련부문의 정보공유 정도에 그치고 있다. 더욱이 개방정부, FOI, 프라이버시 등의 보장에 대한 국민, 정치인, 행정공무원들의 근본적인 행태변화와 법·제도면에서의 뒷받침은 극히 미흡한 상황이다. 이렇게 볼 때 한국형 전자정부의 현실은 과도기적 단계인 서비스형이거나 민주형으로 보기 어렵다. 우리의 현실은 기존의 정치·행정부문의 제도하에서 정보기술로 능률화시키려는

단계에 있는 것이다.

지금까지 논의된 능률형 전자정부의 문제점으로서와 같이 한국형 전자정부를 추진되는 과정에서 기술의 압력에 따라 진화하면서 정치·행정 제도가 적합한 환경을 제시하지 못하면 통제된 사회로의 후퇴 가능성이 나타날 가능성이 크다.

이 경우 점차적으로 민간부문과 정부부문과는 자질, 행태, 조직 등에서 괴리가 확대되면서 정보기술은 상업적 차원에서 고도화되며 확산될 수 있다. 즉 민간부문은 서비스형태의 변화, 정부조직의 혁신, 공무원의 행태 변화 등에 요구를 지속적으로 확대해 나갈 것이다.

전자정부에서의 네트워크 구성은 상업적 확산에서 고속망을 보편적 서비스 체제로 갖추는 것이다. 그러나 이의 핵심인 방송과 통신의 정책 통합 조차 통합 혹은 조정이 이루어지지 않은 상태에서는 한정된 전문인력의 고속망 이용 형태로 나아갈 가능성이 크다. 특히 인터넷의 고속화와 함께 CATV망과 다른 고속망들을 망라한 정책연계가 시급한 상태이다. 더욱이 이의 보편적 이용 확산을 위해 저렴한 요금체제를 갖추는 것은 주요한 정책과제이다.

이미 미국과 싱가포르 정부 등은 가상행정기구(Virtual Agency)의 생성과 확대를 예상하고 있다. 사실상 전자정부의 특징적인 모습은 가상행정기구의 등장이라고까지 단정짓는 입장도 존재한다. 이러한 관점에서 볼 때, 관련 정치인, 공무원의 이해 정도를 감안하고 현존 시스템, 정보자원이 부족한 상태에서 한국형 전자정부가 능률형에서 그 이상의 단계로 나아가기 위한 쇄신적 노력을 기울이지 않는다면 앞으로 선진국과 한국의 정치·행정은 더욱 큰 괴리가 나타날 것으로 예상된다.

V. 결 론

미래의 새로운 정부형태로 제시되고 있는 전자정부가 아직은 불확정적 개념 상태에 머무르고 있다. 본고에서는 전자정부의 개념을 보다 정확하게 이해하고, 이에 기초하여 보다 체계적인 전자정부 구현 전략을 추진할 수 있도록 하기 위한 노력의 일환으로 전자정부의 유형과 발전단계론을 탐색하여 보았다.

본고에서는 전자정부의 추진 목적, 수단으로서의 정보기술과 정보의 활용 정도, 전자민주주의 구현 가능성, 국민·정치인·공무원의 행태 등의 변수들을 기준으로 전자정부의 유형을 능률형 전자정부, 서비스형 전자정부, 민주형 전자정부의 3가지로 분류하였다. 또한 이러한 유형론에 기초하여 전자정부의 발전단계

를 설정하였는 바, 서비스형 전자정부는 능률형 전자정부에서 민주형 전자정부로 가는 중간단계로 파악하였으며 궁극적으로 지향해야 할 단계는 민주형 전자정부로 설정하였다. 그러나 필자는 능률형 → 서비스형 → 민주형의 발전단계가 반드시 단선적으로 진행되는 것은 아니라는 점을 강조하였다.

이와 같은 전자정부 유형론과 발전단계론에 의거하여 1998년 행정자치부에서 발표한 “전자정부의 비전과 전략”에 대한 내용을 분석해 본 결과, 한국의 전자정부 형태는 능률형에 가장 근접해 있다. 특히 한국형 전자정부의 현실은 과도기적 단계인 서비스형이거나 민주형으로 보기 어려운 실정이며, 기존의 정치·행정부문의 제도하에서 정보기술로 능률화를 지향하는 단계에 있는 것으로 판단된다. 따라서 한국형 전자정부가 능률형에서 그 이상의 단계로 나아가기 위해서는 보다 책신적 노력이 요망되고 있다. 개방정부, FOI, 프라이버시 등의 보장에 대한 국민, 정치인, 행정공무원들의 근본적인 행태변화와 법·제도의 정비가 시급하다고 할 수 있다.

참고문헌

- 김광웅. (1998). “정보화사회에서의 정부의 역할: 전자민주주의와 미래의 정부”. 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 발표논문: 5-49.
- 강홍렬. (1997). “행정정보화 전략 — 행정정보화정책의 보완—”. 정보통신정책연구원 내부자료.
- 오철호. (1998). “전자민주주의와 미래의 정부”. 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 발표논문: 101-124.
- 이정희. (1998). “전자정부 구현을 위한 공통 핵심 S/W 기술개발 방향 및 추진전략”. 미래 전자정부 비전 정립 및 구현을 위한 국제심포지움. 한국행정학회: 193-307.
- 정충식. (1996). “전자정부 구현의 주요성공요인에 관한 연구 —정책 Delphi 기법에 의한 분석—” 박사학위 논문. 성균관 대학교.
- 한국전산원. (1995a). 정보기술을 통한 리엔지니어링.
- 홍성걸. (1998). “전자민주주의와 한국의 정치·행정”. 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 발표논문: 84-100.
- Hwang, Sungdon et al. (1998). “Electronic Government in a Conceptual Derangement: A Practioner’s View” in International Symposium on Electronic Government:

Vision and Strategies. KAPA: 9-20.

Ohashi, Tomohiro. (1998). "Approaches and Issues for the Electronic Government in Japan" in International Symposium on Electronic Government: Vision and Strategies. KAPA: 79-100.

Kauvar, Gerald B. (1998). "Electronic Government: Concepts, Visions, Strategies" in International Symposium on Electronic Government: Vision and Strategies. KAPA: 277-286.

McDonald, Andrew and Greg Terril. (1998). Open Government: Freedom of Information and Privacy. Macmillan Press.

Lawrence Loh. "Virtualizing Government Structures and Organizations ; Insights and Foresights in the New Electronic era" (OECD Workshops on the Economics of the Information Society. 1996. 10. 22-23. the 8th KISDI International Conference).

Michael Harrop. "The G7 Government On-line Initiative" (OECD Workshops on the Economics of the Information Society. 1996. 10. 22-23. the 8th KISDI International Conference).

Roberto Gualtieri. "Impact of the Emerging information society on the Management of information by Government in the Policy development process and on the Quality of Democracy" (OECD Workshops on the Economics of the Information Society. 1996. 10. 22-23. the 8th KISDI International Conference).

總務廳行政管理局(平成 9 年 7 月). 行政情報化推進基本計劃の改定について.