

전자정부의 논리와 실제

오철호(숭실대, 행정학부)

I. 글머리에

국가와 시민의 관계에서 볼 때, 기존의 정치·경제·행정체제 및 운용의 모습은 많은 문제점을 드러내고 있다. 정치적으로 간접(의회)민주주의 제도는 국민참여의 축소, 공공의제 및 영역의 축소, 사회적 불평등의 심화 및 정치불신을 초래하였으며, 경제적으로 시장경제의 실패는 정부개입과 그에 따른 정부의 실패를 야기하였다(정정목, 2000). 또한 행정 부분에서는 삼권분립의 견제와 균형을 초월한 행정권의 강화에 따른 이른바 행정국가의 등장과 이에 따른 국민의 저항과 입법 및 사법부의 위축 등을 경험하였다.

이 모든 현상에서 공히 찾아볼 수 있는 문제점은 궁극적으로 국가권력이나 활동에 대한 시민(국민)의 통제와 감시가 상대적으로 극히 미약할 수밖에 없었다는 점과 시민(국민)의 정보에의 접근과 소유가 역시 비대칭적으로 제약될 수밖에 없었다는 점이다. 이러한 상황에서 그 동안 여러 가지 이유로 제약되어 있던 시민의 정보접근성 및 정보활용의 강화는 최근에 들어와서 활발히 논의되고 있으며, 또한 현실적으로 가능하게 되었다. 이것은 정보통신 기술의 발달에 힘입은 이른바 지식정보사회의 도래에서 가장 큰 이유를 찾아볼 수 있다. 예컨대, 지식정보사회는 인터넷의 활용으로 산업사회의 물리적 공간을 극복함으로써 시민들이 집안에서 한번의 클릭으로 은행, 시장은 물론 원하는 정부기관에 연결되는 생활을 가능케 하고 있다. 더욱 중요한 것은 정보통신 기술의 활용이 현실적으로 불가능하거나 비효율적으로 보였던 직접민주주의의 의미를 되살리는 커다란 계기를 제공하고 있다는 점이다. 이처럼 정보통신 기술의 발달은 정부를 포함한 사회 전 분야에 걸쳐서 근본적인 변혁을 요구하고 있으며, 이미 민간부문에서는 상식을 넘어서는 변혁을 초래하고 있고 정부부문과 시민의 공공생활에도 커다란 변화를 가져올 것이다. 이에 정부는 국가 전체적으로 국가정보화 사업을 실행하는 동시에, 특히 행정부의 경우 행정정보화 사업에 박차를 가하고 있는데, 행정정보화 사업은 1998년 2월에 김대중정부가 들어서면서 지역정보화 사업 등과 통합되어 전자정부사업으로 확대·추진되고 있다.

이 글은 전자정부의 개념 및 가치를 중심으로 그 논리를 검토하고, 전자정부의 실제에 대한 이해를 위하여 민주성이라는 관점에서 현재 정부가 추진하고 있는 몇 가지 대표적인 전자정부 사업을 살펴보고자 한다.¹⁾ 따라서 이 글은 전자정부와 관련한 사업이나 정책 그 자체의 엄밀한 분석이나 평가를 목적으로 하기보다는, 행정부문의 정보화가 왜, 어떻게, 그리고 얼마나 민주성 증진에 도움이 될 수 있는가를 분석하는 과정에서 전자정부의 관련된 부분을 살펴보고자 한다. 구체

1) 행정의 디지털화 또는 전자화 등으로 표현되는 전자정부와 진산양화를 포함한 기존의 행정정보화와의 비교는 전자정부의 정체성을 이해하는 데 도움이 될 것이다. 예컨대, 양자는 정보통신 기술의 이용, 행정의 생산성 및 효율성 추구, 정보화 기반 구축, 중앙부처중도의 정보화 등의 공통점을 지니는 반면에, 전자정부의 경우 네트워크 구축을 통한 통합시스템화, 고객지향적 정보화 지향, 행정절차의 리엔지니어링을 통한 대민서비스 제공 등을 추구한다는 점에서 행정정보화와 차이점을 보이고 있다(자세한 내용은 이윤석 1998 pp.11-17; 한국전산원, 1997 pp.8-24를 참조바람). 이곳에서는 행정정보화를 넓은 의미로 정보통신기술의 정부에의 적용 및 활용이라는 포괄적인 개념으로 보고 전자정부는 좀 더 구체적인 목적 지향성을 지니며 행정개혁적 개념으로 보고자 한다.

적으로 이 글은 다음과 같은 질문에 하나의 답을 제공하고자 한다. 전자정부의 존재이유는 무엇이며, 어떻게 가능한가? 전자적 정부는 어떻게 행정의 민주성을 증진시킬 수 있으며, 과연 가치있는 정부모습인가? 행정의 민주성 측면에서 전자정부는 어느 정도나 구축·진행되고 있으며, 제대로 이루어지고 있는가? 문제가 있다면 무엇이 문제이고 어떻게 해야할 것인가? 등이다.

이를 위해서 먼저 행정환경의 변화로서 지식정보사회에 대한 간단한 논의와 이에 대한 체계적 대응으로서 지식국가의 등장에 대하여 간략하게 소개한다. 다음으로 분석의 관점인 민주성에 대하여 이 글은 어떻게 이해하는지를 간단히 언급하고, 이러한 관점에서 행정정보화의 구체적 실천 모습으로서 전자정부에 대한 현황 (예, 전자적 민원행정시스템)을 살펴본다. 다음으로 전자정부의 민주성 부문에 대한 평가를 기존의 자료를 토대로 언급하면서 비판과 문제점 (예, 법체계의 미비) 등을 제시하고자 한다. 끝으로 전자정부의 구축과정에서 시급히 해결해야 할 일반적인 과제로서 정보불평등 (digital divide)의 해결과 사생활/통신 보호의 문제를 간략히 살펴보면서 이 글을 마무리짓고자 한다.

II. 환경변화와 정책체계의 대응

지식정보사회의 진전에 따라 이에 대응하는 개념으로서 지식국가의 등장은 자연스러운 것이다.²⁾ 문제는 지식국가가 어떤 모습을 지니고 어떻게 구성되며 어떤 기능을 할 것인가에 대한 합의가 없이 현재 논의가 무성하게 진행되고있기 때문에 이곳에서 제시하는 지식국가에 대한 하나의 그림 역시도 많은 학자들에 의하여 제시되고 있는 가능성중의 한 예이다. 따라서 이하에서 논의·제시되는 개념들은 성격상 열린 개념이며 언제든지 수정·보완될 수 있음을 밝힌다(오철호, 1999a). 지식국가에 대한 논의는 산업사회 국가와의 비교를 전제로 지식정보사회에서 요구되는 또는 이에 적용할 경우 국가가 갖출 수 있는 바람직한 모습과 기능을 주로 사회인프라, 기업, 개인 및 정부의 정책과정과 리더쉽을 중심으로 정리해 보았다(<표 1> 참조).

다른 한편으로, 지식정보사회에서 요구되는 바람직한 정부의 요건으로 OECD는 조직의 슬림화와 기존 행정관리 및 운영 패러다임의 전면적 수정을 제시하면서 앞으로의 행정은 지식을 바탕으로 이루어져야 한다고 강조하고 있다. 즉, 정보통신기술(IT)을 사용하여 지식(정보)의 산출, 확산, 이용 및 관리와 행정인의 창조적이고 혁신적인 능력의 통합을 통하여 부가가치를 창출하는 행정이 되어야 한다는 것이다.

좀 더 구체적으로, 이러한 지식행정기반의 구축방향으로 지식창출의 활성화, 지식관리의 체계화 및 네트워크화를 생각해볼 수 있겠다. 또한 새로운 환경에 적용하기 위하여 새로운 조직의 재구축이 필요할 것이며 이는 궁극적으로 지식을 창출할 수 있는 '학습조직'으로의 변화 (예, 네트워크형 혹은 아메바형 조직 vs 관료제적 조직)를 상정해 볼 수 있다. 즉, 디지털시대에서 정부의 경쟁력은 기초적인 지식이 내부에 축적되어야하고 이 축적된 지식을 기반으로 새로운 지식을 창출할 수 있고 적시에 적합하게 활용하여 정부나 사회적으로 필요한 가치를 생산하는 지식운영조직과 인력으로 구성되어야 한다는 것이다(Oh, 1996; 삼성경제연구소, 1999; 배순훈, 2000). 또한 조직의

2) 지식이 오늘날에만 중요하게 여겨진 것은 아니다. 산업사회 역시도 지적의존도가 큰 사회였다. 그러나 그것은 기본적으로 '육체노동의 생산성'에 의존한 사회였다. 반면 지식국가 혹은 사회는 '지식노동의 생산성'을 기초로 하여 발전하는 사회이며 무형의 상징적 영역 (예, 기술, 정보, 문화, 교육 등)이 생산활동의 영역에서 차지하는 범위가 넓어질수록 지식노동의 생산성은 더욱 중요해진다 (김문조, 2000). 이런 점에서 지식국가의 개념적 논의가 가능하다고 할 수 있다.

재구조과정에서 정보통신기술을 이용한 수직적 통합 (예, 중간계층의 감소)과 정보통신기술을 이용한 단위업무의 연결점 최소화 (유사기능의 통폐합과 이에 따른 통폐합된 업무들에 대한 IT의 지원) 및 업무의 직렬처리에서 병렬처리로의 전환 (예, case manager, 김상욱, 1999 p.52참조)등을 고려해볼 수도 있겠다. 이런 형태로 된다면 기존정부와 이른바 지식 혹은 정보화가 제대로 구축된 정부는 다음과 같이 상대적으로 비교될 수 있으리라 본다(<표 2> 참조바람).³⁾

<표 1> 지식국가의 이상적 미래상

부문	핵심사항	가상사례
지식 인프라	디지털 국가신경망	인간의 신경조직과 같은 최고의 디지털 지식신경망을 갖추어 언제 어디서나 손쉬운 접근과 커뮤니케이션이 가능한 지식디지털 사회의 구축
정책 과정	국가지식혁신 및 관리 시스템	혁신적인 지식활동이 유지되면서 여기서 창출된 지식이 낮은 거래비용으로 국가전략과 정책에 민감하게 반영되어, 조기경보기능이 작동하고 위기극복 능력이 탁월한 국가시스템
개인	창조적 지식인	새로운 가치창출과 풍요로운 삶을 위하여 끊임없이 전략적으로 사고하는 혁신적 지식인들이 각 분야에서 활동하는 창의적 사회
리더십	솔로몬의 지혜 + 모세의 리더십	창의적인 리더십으로 최고의 경쟁력을 추구하고자 하더라도 사회적 통합과 신뢰가 유지되고 비전을 공유하는 인간공동체의 구축
기업과 산업의 경쟁력	다수의 핵심역량에서 세계 최고의 경쟁력 보유	최소한 다수의 전문화된 핵심역량에서는 세계 최고의 경쟁력을 확보하고, 혁신적 지식활동을 통하여 경쟁력을 영구적으로 유지하고 향상시킬 수 있는 일류 국가

(출처: 삼성경제연구소, 1999, p. 82쪽 필자가 수정함)

3) 전자정부의 논의에 있어서 한 가지 빼놓을 수 없는 것은 관료제에 대한 재평가가 필요하다는 것이다. 즉, 관료제적 정부형태는 역기능만을 생산하며 긍정적인 모습은 없는 것과 같은 착각을 불러일으킬 수 있을 정도로 일방적인 전자정부의 주장에 대하여 현실적인 파악이 필요하다. 이런 점에서 이른바 비전자화된 정부와 전자화된 정부의 차이가 무엇이며, 무엇 때문에 우리가 전자화된 정부로 나아가야 하는지에 대한 분명한 비교론적 인식이 필요하다. 따라서 전자화된 정부는 과거와의 일방적인 단절을 의미하는 것보다는 과거 정부형태가 지니는 문제점을 해결하며 새로운 가치창조에 도움이 되는 방향으로 이해해야 할 것이다. 예컨대, 관료제 병폐중의 하나는 정부에서 일어나는 일에 대하여 다른 사람들과 공유하려고 하지 않는 비밀주의의 팽배이다. 정보통신 기술을 활용하여 정책과정이나 행정과정의 투명성을 제고시킴으로써 정책의 효과가 해당집단들에게 그들이 원하는 방향으로 제공될 수 있다면 당연히 이런 방향으로 정부의 개혁이 일어나야 할 것이다.

<표 2> 기존 및 지식정부의 비교⁴⁾

영역	기존정부	지식정부
지향점	내부지향	외부지향
운영원칙	관료제(bureaucracy)	전문가체제(intellicracy)
정책수단	규제와 권한에 기초	지식에 기반
정책목표	고객이 불투명한 능률성	고객의 만족을 위한 효과성
주요지식	자원과 투입에 관한 지식	과정과 산출에 관한 지식
조직구조	관료제적 피라미드구조	유기적 네트워크구조
정책결정방식	위에서 아래로	중간에서 위·아래로 (중간관리의 역할을 강조)

III. 주요 개념에 대한 이해

1. 전자정부란?

지식정부와 전자정부의 개념적 관계는 동의반복적(totalogy)인 것이 아니라 정보사회형 정부의 어떤 면을 강조하느냐의 문제이다. 즉 지식정부는 정부의 운영 및 실천모습(content)을 전자정부는 정부의 구축형태와 방법(method)에 역점을 두고 개념을 전개시킨다고 볼 수 있다. 따라서, 지식정부는 철저하게 정보통신(IT)기반 위에 구축되어야 한다. 이는 정부안에서 지식의 원활한 생산, 흐름, 저장 및 활용을 가능케 하고, 지식의 시간적·공간적 제약울 극복할 수 있는 유일한 수단이 정보통신 기술이며(황성돈, 2000), 정보통신 기술의 정부에의 적용에 관심을 두는 것이 전자정부의 핵심적인 구성요소라고 할 수 있기 때문이다.

과연 전자정부가 구체적으로 무엇이나에 대한 개념적 논의, 정의 및 접근방법은 다양할 수 있으며, 전자정부를 구현하려는 각국의 실제노력도 진행단계에 있다고 볼 수 있다. 또한 현재 진행되고 있는 행정개혁이나 미래에 대한 비전을 전자정부라는 특정의 용어나 개념으로써 검토하는 것 역시 근래의 경향이라고 할 수 있다.

원래 전자정부란 용어는 미국 클린턴 행정부가 1993년부터 정부개혁을 추진하면서 표방한 정보사회형 정부의 형태를 의미한다고 볼 수 있다. 미국의 전자정부(Electronic Government)는 정부가 국민을 고객으로 이해하여 고객인 국민에 대해 편리한 정부서비스를 제공해야 한다는 원칙 하에 성과 지향적이며 고객 지향적인 정부, 반응적이고 효율적인 정부의 실현을 목표로 한다. 또한 이 제는 단순히 비용절감이나 정부규모 축소와 같은 외형적 실현에 그치지 않고 국민의 만족도를 높이고 민주주의의 심화라는 보다 상위의 목표를 추구하는 정부개혁운동으로 확대된 개념인 것이다. 따라서, 미국의 전자정부의 핵심은 정부혁신(reinventing government)이란 단어로 함축될 수 있는데, 단순한 통신망의 구축이나 정보기술의 도입이 아니라 행정부문의 리엔지니어링을 통한

4) 이곳에서 정부를 이원화한 것은 단순히 분석의 편리성을 위해서이며 현실적으로 많은 국가의 경우 기존의 정부모습과 이른바 지식정부의 중간에 위치한 과도기적인 성격을 지닌다고 본다.

행정개혁의 일환으로 추진되고 있다.

일반적으로 각국에서는 행정개혁의 틀 속에서 국가 혹은 행정 정보화라는 이름 하에 우리가 논의하고 있는 전자정부가 이해·논의되고 있다. G7의 전자정부 프로젝트 제목 역시도 전자정부(Electronic Government)가 아니라 온라인 정부(Government-On-Line)라고 한 것에 시사점이 있으며, 그들은 21세기 정보화사회에서의 새로운 형태의 정부에 대한 핵심적 요소를 네트워크라고 보는 것 같다(미래조직의 형태에 대한 예로써는 Keidel, 1995; Lucas, 1996을 참조바람). 따라서 전자정부는 특정한 의미를 지녀야 하는 닫힌 개념이기보다는 아직은 포괄적이며 생성단계에 있는 열린 개념으로 보아야 할 것이다. 이는 전자정부구성의 핵심인 정보통신기술의 변화속도가 예측 불허하여 그 역동성이 너무 크기 때문이다. 결국 현재 우리가 논의·이해하고 있는 전자정부의 개념이 미래에 다르게 이해·정의될 수도 있으리라 보며, 이것은 Weber의 관료제 개념이나 형태가 새로운 환경과 시대에 따라 다르게 이해·변경되었으며, 동시대에도 관료제 이외에 다른 형태의 조직이 공히 존재하였던 점에서 유추해 볼 수 있으리라 본다(오철호, 1999a). 이렇게 전자정부를 아직은 열린 개념으로 봄으로써, 전자정부에 대한 논의가 자칫 이데올로기화하여 변질 될 수 있음을 주의해야 할 것이다. 따라서 앞으로 다칠 새로운 사회에 적합한 정부의 모습과 기능 등에 대하여 여러 가지 가능성을 논의하는 것은 자연스러운 논리적 귀결이라고 본다.

정의의 다양성과 학자마다 강조점이 다를 수 있다는 점을 인정하면서, 이 글에서는 전자정부란 정보통신기술을 이용하여 내적으로는 행정의 효율성을 증대시키며 작고 능률적인 정부를 지향하고 외부적으로는 국민에 대한 행정서비스의 질을 향상시킴으로서 궁극적으로 상위목표(가치)인 민주주의를 심화시키려는 지식정보사회형 정부의 한가지 형태라고 넓게 보고자한다. 즉, 전자정부는 서로 대립되는 행정이념(목표)을 동시에 달성하고자하 정보통신기술을 이용하여 행정과정을 재설계 하려는 일종의 행정운동이며 이는 70년대초 등장하였던 신행정학의 이념을 현실적으로 구현할 수 있는 기회의 창출이라고 하겠다. 이렇게 정의함으로써 전자정부를 통하여 구현하려고 하는 정부의 모습을 크게 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 국가행정업무의 수행과정에 정보통신기술을 적극적으로 활용하여 행정의 생산성을 향상시키려는 효율적인 정부의 구현; 둘째, 정보통신기술을 활용하여 국민이 원하는 정보나 행정서비스를 언제, 어디서나 제공받을 수 있는 고객 지향적 정부의 구현(김석주, 2000); 셋째, 행정업무수행 및 정책결정과정에 정보통신기술을 활용하여 과정의 투명성과 국민의 참여를 향상시키려는 열린, 민주적인 정부의 구현이라고 할 수 있다.

2. 행정의 민주성

현대사회를 관통하고 있는 지각변동은 그 범위가 망라적 이어서 행정학도 예외가 아니다. 구

5) 전통적으로 능률성과 민주성은 갈등관계로서 이해되어왔다. 즉 하나의 가치를 달성하기 위해서 다른 가치는 희생될 수밖에 없다는 것이다. 그렇다면 정보통신기술을 활용하면 갈등적인 두 가치의 조화가 가능한 것인가라는 질문은 당연하다. 물론 이에 대한 대답은 간단하지 않다. 이론적으로 가능하게 보이지만 현실적으로 그러한 기대가 충족될 수 있느냐에 직면하게 된다. 한 가지 생각은 조화 혹은 동시적 달성이라는 개념을 절대적인 관점이 아니라 상대적인 관점에서 본다면 어떨까하는 것이다. 즉 과거와 비교했을 때 정보통신기술을 활용하면 어떤 가치의 지나친 희생보다는 그래도 두 가치 즉, 민주성과 능률성의 어느 정도의 조화가 가능하지 않을까 하는 생각이다. 이는 예컨대 능률성을 확보하려는 사업에서도 예전에는 거의 불가능했던 관련 당사자들의 의견 등을 인터넷을 통하여 개진할 수 있는 기회를 제공하고 또한 관련 정책내용이나 과정을 어느 정도 공개함으로써 정책목표 또는 수단과 관련한 토론을 활성화시킴으로써 공통의 이해를 제고시키고 그러한 이해 속에서 능률적인 정책수단을 선택할 수 있게 하는 이론바 참여적 정책과정의 실현을 들 수 있다.

조주의, 현상학, 비판이론 등으로 대변되는 후기실증주의는 한때 지배적 연구규범이었던 실증주의를 비판적으로 성찰할 수 있는 대안으로 맹위를 떨쳤지만, 유행의 거품이 지나간 지금 생산적 논의는 커녕 문제의식마저 찾아보기가 쉽지 않다. 실증주의의 이데올로기적 지위가 서서히 몰락하면서 찾아온 다양한 연구의식 및 방법에 대한 담론은 정보통신 기술의 급격한 발달, 확산 그리고 활용이 가져온 전혀 새로운 사회에서 어떻게 재해석되어야 할 것인가라는 또 다른 문제에 직면하면서, 이제 행정학의 관심은 “이념”에서 “문제”로 옮겨지는 것 같다. 이러한 문제의 중심에 전통적으로 행정학 분야에서 제기되어 온 행정가치로서 민주성과 효율성의 선택적 추구보다는 실천적 조화와의 관심이 자리잡고 있다. 이것은 그 동안 논의되어 온 것처럼 두 가치의 본질상 상충적 관계가 정보통신기술이라는 수단에 의하여 행정과정에서 조화롭게 실천될 수 있다는 가정에서 출발한다. 따라서 우리는 자연스럽게 정보통신 기술을 활용하여 정부는 어떻게 행정의 민주성을 제고시킬 수 있는가에 관심을 갖게된다.

대부분 사회과학의 개념들이 그렇듯이 어느 하나의 정의가 모두에게 수용되기 어려우며 개념의 정의가 관점에 따라, 연구의 목적 등에 따라 다양하게 이해될 수 있다. 이런 맥락에서 민주성에 대한 이해 역시도 절대적인 기준에 의한 개념규정이 어려울 것이며 다만 상대적으로 합의가 가능할 것이다. 아마도 행정 민주성의 핵심은 분권과 참여일 것이며 보완적으로 법치나 공정배분 등을 포함할 수 있을 것이다. 이 글은 행정의 가치인 민주성 그 자체의 개념분석을 목적으로 하는 것이 아니며, 이 연구를 위한 특정한 유형의 민주성을 제시하기보다는 일반적으로 논의되고 인정되는 범위 내에서 민주성이란 개념을 이해하고 사용하고자 한다.

민주적인 행정이 되기 위해서는 정치의 민주화가 선행되어야 하며, 행정의 민주성은 일반적으로 국민의 복리를 위하여 국민의 의사를 충실히 국정에 반영하며 국민의 참여를 높이고 사후적으로 행정구제제를 통하여 책임있는 행정을 확보하며 궁극적으로 국민을 위하여 봉사하는 행정을 일컫는다(행정가치에 대한 논의는 박동서, 1991; 유종해, 1995; 오석홍, 1998; 이종수·윤영진 외, 1997 등을 참조). 따라서 행정의 민주성을 이룩하기 위하여 행정과정의 민주화, 행정기구의 민주화, 행정통제의 강화, 행정구제제도의 확립 및 행정윤리의 확립 등이 필요하다. 민주성은 누구의 관점에서 보느냐에 따라 또한 다양하게 접근할 수 있겠는데 이 글에서는 특히 對국민 관계의 측면에서 민주주의와 열린 정부에 초점을 두고 민주성 개념에 대한 논의를 전개시키고자 한다.

우리의 행정현실을 돌아켜보면 장기간에 걸친 관공민비, 권력자에 의한 전제정치와 행정으로 인하여 정부의 결정과정에 시민의 참여가 거의 없었으며 있어도 통과외례 아니면 자문의 성격을 벗어난 경우가 드물었다. 정부의 결정과정에서 소외된다는 것은 곧 사회적으로 이미 제한적인 가치의 배분에서 불이익을 받게된다는 것을 의미한다. 따라서 행정의 민주화는 무엇보다도 먼저 시민참여를 통한 민주적인 결정이 정부 내에서 제도화되고 실현되어야 함을 필요로 한다. 이를 통하여 시민들은 그들에게 영향을 미칠 정부의 정책이 어떻게 이루어지고 있으며 어떤 이유로 특정한 정책사업이 선정되었는가에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있을 것이다. 이런 과정에서 자연스럽게 정부에 대한 외적통제가 이루어지는 것은 당연하다. 따라서 이 글은 행정의 민주화를 과정측면에서 보고자한다. 즉, 전자정부와 이익공동체의 창출과 참여민주주의의 제고라는 전자민주주의 목표와 관련하여 정부업무의 투명성(transparency), 정부와 국민의 상호작용(interactivity), 그리고 국민의 정부에의 접근성(access)이 전자정부의 추진과정에 얼마나 그리고 어떻게 충실히 반영되어 추진되고 있는가를 중심으로 현황과 문제점을 이해하며 새로운 방향을 제시하는 데 초점을 두고자한다.

IV. 전자정부⁶⁾의 주요내용 및 구현 현황:

정부업무의 투명성, 국민과의 상호작용 및 정보접근성의 제고

정부는 행정의 투명성을 조기에 확보하기 위하여 2002년 말까지 전자정부를 완성하고자 한다. 전자정부 구현을 위하여 6대 분야 18개 과제를 추진하고 있는 데, 6대 분야로는 국민지향적 행정 서비스 실현, 행정업무의 효율적 재설계, 행정정보 공동이용의 활성화, 공무원 개인사무의 생산성 제고, 행정정보기반 정비 및 법·제도 개선 등이 있다(자세한 내용은 행정자치부, 1998; 이상수, 1998을 참조). 이 곳에서는 전자정부의 사업 중 행정의 민주성과 밀접하게 관련된 대표적인 부분만을 살펴보고자 한다. 정부가 지식정보화에 성공한다면 정부안에서 이루어지는 일, 즉 행정은 내적으로 더욱 효율성을 제고시킬 수 있을 것이며, 외적으로 대국민 서비스의 질을 향상시킬 수 있을 것이다. 아래에서 언급되는 상당부분의 일들은 이미 각 부처 및 지방자치단체에 따라서 어느 정도 진행되고 있거나 가까운 미래에 정착·운영될 것이다. 또한 하나의 사업이 반드시 하나의 목적 혹은 가치만을 추구하기보다는 다양한 목적을 추구하는 경우가 많아 어느 특정한 범주에 포함시킨다는 것이 때로는 논리적 무리일 수 있겠으나 분석의 편의상 특정한 범주 하에서 설명됨을 밝힌다.

행정과정에 정보통신기술을 도입함으로써 예전에는 생각할 수 없는 많은 변화가 가능한 데, 그 중하나가 행정과정의 투명성 제고이다. 즉, 행정업무의 시작에서 끝에 이르기까지의 과정을 관련 당사자들이 정보통신기술, 즉 웹기반의 인터넷을 통하여 확인, 점검할 수 있다는 사실만으로도 이전의 행정과정과는 질적인 차이를 보여주는 것이다. 또한 인터넷상의 홈페이지를 통하여 정부의 주요 정책이나 사업 등에 대한 정보의 공개 및 관련당사자인 국민의 소리를 들을 수 있게됨으로써 예전의 일방적인 행정과정이 아직은 초기단계일지라도 양방향성을 지니게되었으며, 이는 곧 정책의 현실적합성 및 정책대상집단의 순응 확보에도 커다란 기여를 할 것이다. 정부업무의 투명성 등 행정의 민주성을 제고시키는 데 특히 관련된 몇 가지의 전자정부 추진모습을 보면 아래와 같다.

① 민원처리 인터넷 공개

민원인이 행정기관을 직접 방문하지 않고도 가정이나 직장에서 민원서비스를 받을 수 있는 행정체제로서 민원처리절차, 처리기준 등을 열람하고, 민원접수부터 처리완료까지의 전과정을 인터넷으로 실시간 정보제공과 공개를 하여 투명행정을 실현하려는 것이다(서울시의 예 참조). 또한 이러한 처리절차를 통하여 대국민 의견수렴 기회를 확대하고자 한다. 정부는 1999년 11월에 기획예산처에서 국무회의에 보고한 “정부운영시스템 혁신계획”에 의거하여 기획예산처와 행정자치부는 민원처리의 인터넷공개를 결정하였다. 지금까지의 문제점은 민원인이 직접행정기관을 방문하지 않고도 인터넷을 통해 민원서비스를 받을 수 있는 열린 행정에 대한 국민들의 욕구 충족이 미흡하였으며, 지출된 민원서류의 처리과정에 대한 궁금증을 해소하기 위한 서비스가 부재하였다.

6) 우리의 경우, 관점에 따라 차이가 있겠지만 전자정부사업의 추진은 '90년대 이전의 행정전산망사업과 '90년대 중반의 초고속정보통신망구축 사업을 토대로 확대·발전하여오고 있다. 좀 더 구체적으로, 1977년-82년, 1982년-86년에 걸쳐서 제1차, 2차 행정전산망 사업을 실시함으로써 정보기술의 도입 및 기반조성을 기하였으며, 1987년-91년, 1992년-96년에 걸쳐서 제1차, 2차 국가기간망사업을 통하여 행정정보화의 양적 확산 및 발전을 추구하였다(예, 95년의 초고속정보통신 기반구축 종합계획 수립, 96년의 정보화촉진기본법 제정 등). 1998년에 들어와서 정보화전략회의 등을 통하여 전자정부의 필요성이 부각되고 전자정부 구현을 위한 행정정보화 등 10대 과제의 추진을 포함한 구체적인 실천과제 등이 설정·실행되고 있다.

특히, 서울시의 민원사무 처리과정에 대한 인터넷 공개 사업⁷⁾의 성공이 행정기관에 좋은 사례를 제공하였다. 정부는 2000년 1월-12월에 걸쳐서 전국의 11,000여 민원행정기관을 대상으로 민원사무처리기준표, 민원처리절차, 민원서식 등 민원안내와 민원접수·처리, 진행과정, 처리결과 정보제공 및 각종 시책정보 등 국민에게 공개 가능한 행정정보를 제공함으로써 디지털 시대에 걸맞은 대민 서비스의 획기적인 개선을 꾀하고 있다.⁸⁾

② 인터넷을 통한 행정정보 공개 및 주민참여확대

정부는 정보통신 기술을 활용하여 행정의 고객인 국민에 대한 행정서비스를 제고하며, 정부정책에 대한 국민의 자발적인 참여를 유도하고 국민이 신뢰할 수 있는 깨끗한 행정풍토를 조성함과 동시에 쌍방향 커뮤니케이션의 활성화를 통한 전자민주주의를 실현하고자 한다. 이와 관련하여 지금까지의 실시된 주요 사업들의 현황을 보면 다음과 같다.

○기관홈페이지 개설운영: 각 기관별로 홈페이지를 개설하여 공개대상 정보의 인터넷서비스를 하고있으며 여타기관 홈페이지와 상호연계를 구축하고자 함

○열린 정부 서비스 실시: PC통신을 기반으로 “열린 정부 서비스”를 개설하여 운영하고 있는 데, 정부기관간 정보의 공동활용 또는 국민에게 전자적으로 정보의 제공 등이 있는 데, 정부 각 기관간에서 제공하는 정보를 문자정보위주로 서비스하고 있음.

○지방행정정보은행(LAIB) 개설운영: 14개 분야에서 240종의 DB를 구축(인터넷을 통한 대국민 정보서비스, 180종; 중앙과 지방자치단체간의 공동활용, 240종)과 더불어 관리정보를 확대개발하고 있는 데, 예컨대 지방행정조직, 정원관리 및 행정구역관리 등이 그것이다.

그런데, 지금까지 실시해온 사업들이 가져온 효과에 못지 않게 여러 가지 문제점을 드러냈는데,

7) 민원처리온라인 공개시스템(OPEN: Online Procedures Enhancement for Civil Applications)은 서울시에 서 처리하고 있는 민원업무 중 부조리발생 소지가 있는 민원행정을 인터넷에 공개하여 시민이 자기와 관련된 민원이 어떻게 처리되고 있는지를 확인할 수 있고 또 잘못 처리될 경우는 무제를 제기하는 등 시민이 24시간 감시를 할 수 있도록 하여 공무원이 업무를 지연하거나 부당하게 처리하는 것을 방지함으로써 사정의 투명성을 높이는 시스템이다(<http://www.metro.seoul.kr>을 참조할 것).

8) 참고로, 지방자치단체의 경우를 보면 다음과 같다. 민원처리 인터넷공개시스템 개선운영: 이 사업을 통하여 지방정부는 민원의 접수에서 처리완료까지의 진행사항 정보를 인터넷상에 실시간으로 제공함에 따라 투명행정 실현 및 21세기 정보화사회에 대비한 사이버 행정의 기반을 구축하고자 한다. 또한 민원사무처리절차 등 제반 민원 사무처리와 관련된 정보를 제공하고 인터넷상에서 처리가 가능한 민원증명을 자치단체별로 접수·처리할 수 있도록 하여 민원인에게 다양한 서비스 제공하며 시군구 민원행정시스템과의 연계를 통한 행정능률향상 도모하는 것을 목적으로 한다. 참고로 지금까지의 추진현황을 보면 다음과 같다.

- * 민원처리 인터넷 공개시스템 개발계획 수립 : 2000. 1. 21
- * 시스템 개발추진 관련기관 회의 및 업무분석 : 2000. 1~ 3
 - 내용 : 공개시스템 개발, 운영환경, 개발범위 등
 - 참석 : 행정자치부(주관), 기획예산처, 서울특별시, 대전광역시
- * 프로그램 설계 및 개발 : 2000. 3~ 4
- * 시험운영 및 프로그램 보완(대전시, 대전대덕구, 경주시원시) : 2000. 5 ~ 7
- * 공개시스템 운영장비구매를 위한 단가계약 체결 : 2000. 8
- * 개발프로그램 보급·운영 : 2000. 8 ~ 12
 - 민원처리 인터넷 공개시스템 설치 및 운영현황 분석 및 점검
 - 전국 확산 보급에 따른 지원센터 운영

앞으로 추진방향

- 단기 기능 보완(2001년)
 - 중점 관리항목(비리예방)에 대한 세부절차, 안방방법 등에 대한 기능보완하고 프로그램 성능을 향상시키기 위해 이용자(주민) 및 담당자의 의견을 충분히 반영
 - 프로그램에 대한 일괄 유지보수를 통해 향후 인터넷을 통한 민원서비스 추진의 기반 조성
- 중장기 발전방향
 - 전자 인증제도와 연계, 안방전자민원처리시스템을 구현하여 인터넷을 통한 민원서비스 확대
 - 각종 정보의 체계적인 분류와 축적을 통해 민원인에게 서비스할 수 있도록 시스템 구축

법정부적 수준의 정보가 제공이 되지 않고 각 기관 중심으로 정보가 제공되어 사용자인 국민이 정보소재를 제대로 파악하는 데 애로가 있었으며, 각 정부부처가 홈페이지를 개설하여 운영하고 있으나 정보의 양이 부족하고 내용 또한 제때 갱신되지 않고 있다. 또한 각종 정부활동의 내용이 실시간에 제대로 공개되지 않기 때문에 국민의 알권리 및 국정참여의 기회가 제한되고 있으며, 국가의 주요정책에 대한 국민의 의견개진 기회가 부족하기 때문에 국민의 의사를 정책과정에 적절히 반영하는 것이 미진한 실정이다. 이러한 문제점을 해결하여 정부는 2000년-2002년에 걸쳐서 인터넷을 통한 행정정보 공개를 확대하여 실시하려고 한다.

○ 각 기관별 홈페이지에 정보를 체계화하여 종합적으로 제공: 각 기관 홈페이지에 “행정정보공개 코너”를 설치하여 운영하여 게시정보를 업무기능별 혹은 특성별로 체계적으로 제시하며, 홈페이지를 통하여 국민이 필요로 하는 정보를 파악하여 게재함으로써 이른바 “맞춤행정정보”체제를 도입하고자 함

○ GIS 기능의 개선·확대: 중앙집중형 소재안내서비스시스템을 구축하고 사용자 인터페이스 등을 제공하여 검색이 용이하게 하며, 다수의 사용자가 동시에 검색이 가능하게끔 하고 정보유통의 표준화 등을 통하여 효율적인 정보검색체제를 확립하고자 함

○ 웹기반의 종합적인 “열린 정부서비스”체제의 구축: 웹기반 전환기능을 구축하여 중앙 및 지자체의 서비스를 제공하며, 입법부·사법부를 포함하여 열린 정부의 서비스 영역을 확대하고자 함.

이 밖에 행정의 민주성과도 관련이 있으면서 효율성 역시도 제고시키는 데 도움이 될 수 있는 정보통신 기술의 활용을 보면 다음과 같다.

① 행정서비스제공의 효율성 제고: 안방전자민원처리

정부는 대국민 민원창구 단일화를 통하여 국민편익을 증진하며 민원처리과정의 공개를 통한 깨끗한 정부의 구현 및 행정능률의 획기적인 향상을 통한 작은 정부의 구현을 위하여 노력해왔다. 지금까지의 관련사업의 현황을 보면 대체적으로 다음과 같다. 정부 홈민원센터 운영('98. 7. 인터넷), 재택 전자민원서비스 실시 ('99. 4. PC통신), 민원행정자동처리기(KIOSK)를 통한 민원발급('99. 8), 및 고충민원통합시스템 운영 ('99. 7)등이 그 예이다. 그런데, 이러한 전자민원시스템에 몇 가지 문제점이 있는 바, 기관별로 민원안내 및 접수와 공개시스템의 분리운영으로 국민의 불편을 초래했으며, 기관별로 일부민원에 한하여 전자적 처리가 가능하며 과도한 구비서류를 청구하여 주민편익의 효과가 미흡하였고, 부서별·지자체별 중복투자가 빈번하였다. 또한 인증 및 시스템 보안장치 등이 미흡하였다. 이러한 문제를 줄이고 정보통신 기술을 이용하여 민원행정의 효율성을 더욱 증진시키기 위하여 정부는 2000년-2002년까지 정부대표 전자민원처리시스템을 구축하고 전자민원처리 기반구축에 박차를 가하고 있다.

○ 정부대표 전자민원처리시스템 구축: 지역이나 처리기관에 무관하게 언제(anytime) 어디서나(anywhere) 민원서비스를 제공할 수 있는 단일 종합민원서비스 창구(즉 one-stop service)를 개설하여 모든 민원은 정부단일민원창구를 통하여 24시간 접수·처리하며(즉 non-stop service), 누구나 민원신청을 쉽게 할 수 있는 일괄처리(portal)체계를 구축한다.

② 부처내 또는 부처간 보고·결재과정 및 문서관리의 전자화

정부는 전자결재 및 기관간 전자적 공문서의 수·발신 체계를 확립하고 전자문서유통시스템과 연계한 공문서의 보관 및 보존체계의 전자화 등을 통한 정부 공문서 처리의 종합전자화를 통하여 궁극적으로 “종이없는 사무실”의 구현을 꾀하고 있다.⁹⁾ 이러한 기관간 전자적 문서의 교류는 그동안 관료제의 병폐로 지적되어 온 복잡한 문서절차(red-tape)를 간소화시킴으로써 부처간의 원

활한 의사소통 및 정보의 연계와 비용절감 등을 가져와 행정과정의 효율성을 증대할 것으로 기대된다. 이와 관련하여 '98년 9월에 전자문서유통 활성화 추진진담반을 구성하여 운영함과 더불어 PC보급 및 통신망구축 등 전자문서유통을 위한 물리적 기반조성에 힘을 기울였다, 또한 전자문서유통을 위한 제도개선(BPR)과 상이한 시스템간 전자문서유통 표준화에 역점을 두고 가업을 시행하고 있다. 이를 토대로 정부는 2000년-2002에 걸쳐 기관간 전자문서유통 단계적 시행 또는 표준 적용 전자문서시스템 설치 및 시범적용 및 정부문서의 전자화 보존체계 구축 등의 사업을 진행하고 있다.

⑤ 행정업무통합환경 구축을 통한 정책결정 흐름의 자동화

정부는 행정효율을 획기적으로 제고시키는 또 다른 방법으로 행정정보의 체계적인 관리 및 데이터웨어하우징 기법을 이용한 정책의사결정 지원시스템을 구축함으로써 각 행정기관에 분산되고 단절되어 있는 행정정보의 다차원적인 분석을 통한 종합적인 의사결정지원시스템을 제공하려고 한다. 이와 관련하여 행정정보 공유 및 공동활용체제 역시도 중요한 의미를 지닌다. 문제는 960여개의 DB를 구축하여 활용을 장려하고 있으나 2000년 3월 현재 79개(8.2%)만이 공동활용 되고 있으며 소관기관별로 업무에 따라 DB를 구축하고 시스템이나 인력 등은 별도로 보유를 함으로써 중복 투자에 따른 자원 낭비는 물론이고 각 종 DB간 정보의 내용이 불일치하여 오히려 사용자에 게 혼란과 결과적으로 생산성 저하를 야기 시키고 있다. 이에 정부는 2000년-2003년에 걸쳐서 행정정보공동이용센터의 구축 및 전 국가기관과 지방자치단체를 대상으로 단계적 공동이용 대상업무를 개발하여 추진하고자 한다. 또한 각 부처의 정보를 하나의 정보통신 체제로 통합하는 “행정정보통합환경”을 구축함으로써 정보의 재활용과 축적을 통한 지식관리체제를 구현하고자 한다. 이와 관련하여 이미 언급하였듯이 부처별 시스템도입에 따른 예산낭비의 우려나 부처별 호환성 부족 등의 문제점을 해결하기 위하여 2000년-2003년에 걸쳐 지식등록 및 수집 시스템, 지식의 통제·관리 시스템, 지식활용시스템 그리고 지식저장·유지관리시스템 등을 체계적이며 종합적으로 구축하여 운영하고자 한다.

V. 전자정부의 현재모습에 대한 평가

1. 전자적 정부의 평가: 수준평가의 예

9) 최근 영국에서도 종이없는 정부를 위한 대책을 발표하였다. 종이정부(paper government)에서 전자정부(e-government)로. 영국의 토니 블레어 내각은 새 천년을 맞아 또 한번의 혁명을 준비하고 있다. 서류형 정부에서 전자지능형 정부로의 전환을 추진중인 영국의 각 정부부처는 '디지털을 통한 공공개혁'이란 슬로건을 내걸고 국민들에게 양질의 공공서비스를 제공하는 데 힘을 쏟고 있다. 지난해말 영국 정부는 정보기술(IT)을 활용한 공공개혁을 효율적으로 추진하기 위해 일종의 태스크포스(전략기획팀)인 '이-엠보이(e-embloy)'를 출범시켰다. 블레어 총리 직속기구인 이-엠보이는 2005년까지 모두 10억파운드(17조원)의 예산을 투입해 완벽한 전자정부를 구현한다는 야심찬 프로젝트를 내놨다. 이-엠보이의 핵심 업무는 국민들이 인터넷을 통해 각종 공공서비스를 제공받을 수 있는 토대를 마련하는 것이다. 이를 위해 이-엠보이는 올해 초 인터넷 포털사이트인 'UK-온라인'을 구축했다. 이 사이트는 전국 4,300여개의 도서관과 6,000여개의 공공기관, 2,000여개의 상점을 인터넷망으로 연결해 공공서비스 제공은 물론 전자상거래까지 가능하도록 꾸며졌다. 영국 국민들은 UK-온라인에 접속한 뒤 집 주소를 입력하면 쓰레기 분리수거 일자 등을 알 수 있고 세무서에 가지 않고도 인터넷을 통해 세금을 납부할 수 있다. 또 외국에 나가 여권을 분실했을 때 이 사이트를 통해 분실신고와 재발급 신청이 가능하다(경향신문, 2000.10.9).

위에서 살펴본 행정정보화, 즉 전자정부 사업들의 현 수준에 대한 이해를 높이고 건설적 비판의 토대를 제공하기 위하여 이와 관련한 실증적인 평가의 예를 한 가지 제시하고자 한다. 이 연구에서 제시하는 평가의 예는 한국전산원이 매년 실시하고 있는 정보화수준평가의 최근 자료를 부분적으로 재구성한 것이다. 최근 연구(정병주, 김동현, 2000)를 보면 한국전산원은 중앙행정기관의 정보화수준평가를 위한 새로운 지표를 구축하였다. 이는 정보화 기반구축을 통해 행정기관이 수행하는 일반행정 업무를 추진하거나 대민서비스를 제공하는 과정에서 구체적으로 나타나고 있는 정부기관내 정보화 활용의 측면에 초점을 맞추어 지표를 설정하고자 하였다. 이러한 관점에 따라 대상이 되는 중앙행정부처의 주요 기능을 행정업무수행과 민원서비스제공 측면으로 구분하였다. 그러나 행정업무를 수행하는 과정과 민원서비스를 제공하는 과정에서 공통적으로 필요한 요건이라 할 수 있는 민의를 수렴하는 과정을 별도의 측면으로 분류하여 최종적으로 중앙행정부처의 정보화수준 평가의 측면은 민의수렴, 민원, 행정으로 구분하였고, 이들 각각의 측면이 정보화 되어있는 수준, 즉 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정으로 구분하여 지표를 설정하였다.

특히, 이 글의 초점인 행정민주화와 관련한 부분은 크게 전자적 민의 수렴과 부분적으로 전자민원의 처리부분으로 되어있는 데 그 구체적인 내용을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

● 전자적 민의수렴 수준

행정기관내 정책수립 및 결정과정에 정보기술을 도입함으로써 정책과정의 투명성과 민주성을 확보하고 있는 정도를 말하며, 이 범주 내에서 다음 두 가지 중항목으로 구분하여 평가하였다.

- 정책정보제공: 국민들이 알아야 할 기관의 법규나 정책결정에 관한 정보에 전자적으로 접근가능한 정도
- 국민의견수렴: 국민들의 의견이 전자적으로 수렴되고 있는 정도

● 전자민원 수준

전자적 방법을 활용하여 모든 국민이 필요로 하는 서비스를 신속하고 편리하게 제공하고 있는 정도를 말하며, 이 범주 내에서 다음 두 가지 중항목으로 구분하여 평가하였다.

- 민원정보제공: 온라인을 통하여 민원서비스 관련 정보 제공과 지역, 계층, 접근 능력에 관계없이 공공서비스를 제공하는 정도
- 민원처리: 온라인으로 민원 신청이 가능한 정도와 민원처리과정의 투명성 정도.

평가결과를 종합해보면(자세한 내용은 정병주, 김동현, 2000참조바람), 중앙행정기관의 정보화수준은 대국민 서비스 차원에서 볼 때 아직은 홈페이지를 통해 정부의 정보를 제공하는 수준에 머무르고 있으며, 이를 활용하여 국민의견을 수렴하거나 국민 편의성 제고를 위해 온라인으로 민원을 처리하는 것은 매우 미흡한 수준이다. 또한 정부가 전자정부를 정책목표로 하고 있는 점을 고려해 볼 때 정보공동활용, 공문서 유통 및 전자결재 등을 통해 업무 재설계와 같은 효과를 얻기에는 매우 미흡한 수준으로 볼 수 있다.

2. 전자정부의 진단: 국제비교의 한가지 예

우리나라 전자정부사업은 거슬러 올라가면 80년대 초 행정전산화사업, 행정전산망사업시기를 거쳐, 정보화촉진기본법에 의거하여 추진한 행정정보화사업과 그 맥을 같이하고 있습니다. 특히 2001년에는 기획예산처소관에 전자정부특별위원회가 설치, 운영되면서 국가적인 차원에서 전자정

부추진사업에 박차를 가하기 시작하였다. 그러나 한정된 재정자원을 효율적으로 활용하고 정책담당자들로 하여금 정책추진에 대한 책무성을 제고시키기 위해서는, 사업을 계획하고 추진하는 것뿐만 아니라, 사업이 제대로 추진되고 있는가에 대한 지속적인 점검과 평가가 따라야 한다.

현재 정보화추진위원회가 주관하여 정보화사업에 대한 평가와 기관의 정보화수준에 대한 평가를 시행하고 있으나 전자정부 분야 전반에 걸친 체계적이고 거시적 관점에서의 진단이 이루어지지 못하였다는 지적이 제기되었다. 이러한 문제의식 하에서 최근에 전자정부 분야의 전반적인 추진 현황을 진단하고 그 성과를 다각도로 점검하고자 외국의 각 국가들과 벤치마킹하여 비교·분석한 연구가 시행되었다(이하 자세한 내용은 한국전산원, 2001 참조바람).

이 연구에서는 영국 정부(CITU: Central IT Unit)에서 2000년 7월, 2001년 7월 2회에 걸쳐 발간한 전자정부 벤치마킹 보고서(Benchmarking Electronic Service Delivery)를 참고로 하였다. 즉, 전자정부의 수준을 진단하기 위한 기본 틀을, 사용자요구(demand), 서비스 제공(supply), 변화(change), 역량(capability)등의 4가지로 구분하여 각 측면별로 영국정부에서 발간한 보고서에서 벤치마킹한 국가들의 사례를 번역하고, 우리나라의 현황진단을 위한 조사항목을 도출하였다.

조사항목은 사용자요구의 경우, 사용자수요 및 만족도에 대한 조사 일반적인 사항을 비롯하여, 조사장치 및 채널, 조사의 과정, 조사의 결과, 조사의 환류 등의 항목이 조사되었다. 서비스 제공의 경우, 전자적 서비스 유형과 전자적 서비스의 내용 및 채널에 대해 조사되었다. 변화의 경우, 추진체계, 정보화계획, 재원조달 등에 대해 조사되었다. 그리고 역량의 경우에는 크게 시스템 상호운용성 및 데이터 표준과 인증 기반에 대해 조사되었다.

최종적으로 우리나라에 대한 전반적인 조사를 통해 전자정부의 현 단계를 진단하고 영국보고서에서 소개한 외국(15개국)의 사례들과 비교·분석하여 우리나라 전자정부의 수준을 파악하는 동시에 몇 가지 정책적 시사점을 도출하였다.

연구결과를 요약해 보면(<표 3> 참조), 사용자요구의 경우, 외국에서는 사용자요구를 대폭 반영하거나 최근 의견수렴이 활발하게 추진되고 있는 것으로 나타났으나 우리는 전문가중심의 자문회의가 주류를 이루고 있다. 조사장치 및 채널의 경우에는 외국의 경우 웹사이트 창구와 시민심사단 등 다양하게 활용하고 있고 우리의 경우도 최근 홈페이지 등을 통한 창구를 통해 의견을 개진하도록 하고 있으나 실제 그 활용도는 미흡하다. 조사과정과 방법에 있어서는 외국의 경우 설문조사, 포커스그룹, 인터뷰 등 다양하게 활용되고 있고 조사결과에 대해서는 폭넓게 활용되고 조사결과를 공개할 수 있는 정도까지 공개하고 있으나 우리의 경우 조사결과를 반영하거나 공개하는 정도는 미미하다.

서비스제공의 경우, 전자적서비스의 유형에 있어서는 외국의 경우 콘텐츠 등이 풍부하고 대상이 다양하며, 상호 관련되는 시스템간에는 연계서비스를 제공하고 있으나 우리나라는 아직도 하드웨어나 인프라부분에 대한 사업이 주류이고, 시스템간 연계는 해결해야 할 과제로 나타났다. 전자적 서비스의 내용 및 채널에 있어서는 서비스제공 대상이 다양하고 전화를 활용한 서비스도 여전히 활발한 것으로 나타났다.

변화의 경우, 추진체계에 있어서는 외국의 경우 15개국 대부분이 추진체계의 안정성이 높고, 권한과 책임이 명시되어 있다. 그러나 외국의 경우에도 조정의 문제는 여전히 어려운 부분으로 지적되고 있다. 미국 정도를 제외하고 대부분의 국가가 정부주도로 전자정부추진사업을 시행하고 있다. 우리나라의 경우에는 전자정부특별위원회가 한시적으로 운영되고 있고 추진체계간 일반적인 기능에 대해서는 명시하고 있으나 기관간 역할경계는 불분명한 실정이다. 우리의 경우도 사업

간, 기관간에 조정은 어려운 문제이고, 민간부분과의 협력은 미약한 편이다. 정보화계획은 외국과 우리나라 공통적으로 비교적 체계적이고 구체적으로 수립되고 있다. 재원조달에 있어서는, 대부분의 국가가 정부예산에 의존하고 있고, 미국의 경우에는 재원조달방법이 다양한 것으로 나타났다.

역량의 경우, 시스템 상호운용성 및 데이터표준에 있어서는 외국의 경우 먼저 전체적인 모델을 세우고, 그에 따라 필요요소를 도출하여 표준화한 후 개별 시스템의 설계에 착수하는 형태로 표준이 진행되고 있다. 우리의 경우는 개별 사업별, 기관별로 목표, 일정, 예산에 따라 추진되고 뒤늦게 외부에서 관여하는 형태로 진행되고 있다. 그리고 우리의 경우는 표준관련기관이 지나치게 다기화되어 있다. 인증기반에 있어서는 외국의 경우 목표를 명확하게 설정하고, 민간역량을 대폭 활용하고 있으며, 개별 인증기관간 상호연계를 실현하고 있으며 추진제도 및 체계가 미국의 경우 상당히 체계적이고 일관성있게 추진되고 있다. 그러나 우리의 경우 중복과 혼선이 초래되고 있는 실정이다.

<표 3> 종합 비교 요약 표

<p>사용자요구(demand)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 조사시행여부 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 사용자요구 대폭 반영(유럽, 싱가포르) · 최근 의견수렴 활발(일본, 홍콩) ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 전문가중심의 자문회의 주류 □ 조사장치 및 채널 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 웹사이트 창구(대부분의 국가) · 시민심사단(People Panel)(영국) ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 웹사이트 의견개선 창구 □ 조사과정, 방법 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 설문조사, 포커스그룹, 인터뷰 등 다양 □ 조사의 결과 및 환류 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 조사결과의 폭넓은 활용 및 조사결과 공개 ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 활용 미미, 조사결과 대부분 미공개 	<p>채공(supply)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 전자정부서비스 유형 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 웹기반에서의 학습네트워크형성, 교육훈련서비스 제공(호주) · 기업관련 정부서비스 포털(호주) · 고용과 복지서비스간 연계(호주, 캐나다, 영국) □ 전자정부서비스내용 및 채널 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 전화매체를 활용한 서비스 활발(캐나다, 영국, 홍콩) · 민원업무외에 생애사건(life events)에 따른 서비스제공분야 다양(아일랜드) · 정부통합포털과 연계되는 하위포털의 내실화(호주)
<p>변화(change)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 추진체계 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 15개국 대부분이 추진체계의 안정성(상설화)이 높고, 권한과 책임이 명시(영국, 미국등) · 많은 국가가 조정에 어려움. 몇 개국이 조정이 원활(미국, 영국, 캐나다) · 대부분의 국가 정부주도. 민간의 역할 증대노력(미국, 영국, 캐나다) ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 전자정부특위의 한시성. 일반적인 기능에 대해서는 명시(정보화추진위원회). 유사조직간 역할경계는 불분명 · 조정에 어려움 · 민간부문과의 협력 부재 □ 정보화 계획 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국, 우리나라-공동 <ul style="list-style-type: none"> · 계획이 체계적이고, 구체적 □ 재원조달 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 대부분의 국가가 정부예산에 의존. 미국의 경우 재원조달방법의 다양성 발전 ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 예산과 기금에 의존. 민자유치 부재 	<p>역량(capability)</p> <ul style="list-style-type: none"> □ 시스템상호운용성 및 데이터표준 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 메타데이터 개발과 활용에 주력(호주), 공통전자정부서비스에 표준인터페이스 도입 집중 · 먼저 전체적인 모델을 세우고, 그에 따라 필요요소를 도출하여 표준화한 후 개별 시스템의 설계에 착수 ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 개별 사업별, 기관별 목표, 일정, 예산에 따라 추진되고, 뒤늦게 외부에서 간여하는 형태 · 표준담당조직의 다기화 □ 인증 <ul style="list-style-type: none"> ▶ 외국 <ul style="list-style-type: none"> · 명확한 목표 설정(미국의 GPEA) · 민간역량의 활용(미국의 ACES(Access Certificates for Electronic Services)프로그램) · 개별 인증기관간 상호연계 실현, 국민들이 하나의 인증서로 여러 연방기관들과 거래 가능토록 CAM개발 ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 추진제도 및 체계와 관련해서는 미국의 경우, 전자정부구축을 위한 계획, 이를 뒷받침하는 법률, 전자서명의 법적 효력을 규정한 전자정부법 등 비교적 일관성 구비(OMB와 PKI간 협력은 주요 이슈로 부각) ▶ 우리나라 <ul style="list-style-type: none"> · 중복과 혼선

VI. 전자정부 구축 및 운영의 주요 이슈

1. 비판적 이해

정보통신 기술을 활용하여 이전에는 어렵거나 사실상 불가능 해 보였던 많은 일들이 행정과정에서 일어날 수 있다. 면대면으로 민원을 접수하여 처리하던 행정관행이 이제는 인터넷을 통하여 언제 어디서나 가능하게 되었다. 또한 정부의 정책과정에 관심있는 시민들이나 일반 국민들은 그들이 원하는 목소리를 낼 수 있게 되었다. 이러한 기회가 제공될 수 있다는 점에서 지식정보사회

가 산업사회의 관료제적 정부의 행정과정보다는 민주적이라고 할 수 있을 것이다. 그러나, 과연 행정과정의 민주화가 진정으로 실현되어 행정의 질이 향상되었을까? 전자정부가 구축되면 국민들은 억압의 대상이 아니라 섬김의 대상이 되고 정부 내에서 무슨 일이 어떻게 그리고 왜 일어나고 있는가를 정말로 알 수 있을까? 정보통신 기술이 행정의 민주성 제고에 기여하지 못한다면 어지러운 정도로 급변하는 정보통신 기술을 무슨 소용이 있을까? 또는 전자정부의 구축이 늦어지거나 하지 않는다면 어떻게 될까? 이러한 일련의 의구심에 대한 대답을 시원스럽게 제시할 수 있는 사람은 없을 것이다. 왜냐하면 우리 모두 진행되어가고 있는 변화의 물결 속에 있기 때문이다. 특히 이에 대한 대답은 단순한 기술적인 지식이나 경험이 필요한 것보다는 정보화에 대한, 특히 행정의 민주성에 대한 비판적 성찰을 통하여 조금이나마 얻어질 수 있기 때문이다.

추지하는 바와 같이, 정보통신 기술의 발달과 확산은 산업사회의 중앙집권적이며 권위적인 행정과정을 극복하고 주민참여의 보장을 통한 행정업무처리의 투명성을 확보할 수 있는 가능성을 제시하고 있다. 그러나 정보통신의 발달에 의한 지속적인 행정의 민주화는 사회, 특히 행정체제의 구조적인 개편을 전제로 하고있으며, 이러한 구조적인 개혁은 개혁의 원칙을 어디에 두어야 할 것인가에 따라 의견이 분분해진다(김광웅, 1999). 여러 가지로 가능한 행정체제의 구조개혁 원칙 중에서 이 글은 특히 정보와 경쟁의 개방을 다시 한번 강조하고자한다. 이 관점에서 그 동안 추진해온 행정의 정보화, 즉 전자정부 사업이 과연 행정체제의 개혁에 이바지하고있으며 특히 참여 측면에서 행정의 민주성제고에 어떤 도움이 되었는가를 생각해볼 필요가 있음을 지적한다.

사회적으로 볼 때 형평성이나 균등배분 등의 가치는 궁극적으로 민주성이 확립되지 않으면 달성하기 어려운 가치들이다(박동서, 1999). 즉 행정과정에의 참여기회가 관심있는 시민들에게 보장이 되고 그들의 의견이 적절한 과정을 통하여 정책결정과정에서 적절히 논의 및 수렴되는 절차가 투명하게 확립될 때 정책결과에 대한 시비가 상당 부분 줄어들 것이다. 즉 시민들은 참여과정을 통하여 어느 정도 정책결과에 대한 합리적 예견을 할 수 있을 것이며 따라서 그 결과가 지나치게 불평등하다든지 아니면 자신들의 의견은 완전히 배제되었다는 등의 사후적 불만은 어느 정도 감소할 것이다.

특히 정책과정의 초기 단계인 의제설정과 관련하여 관련 당사자들의 참여가 의도적으로 혹은 구조적으로 왜곡되어 힘있는 자들의 의견이 제대로 정책결정당국이나 결정권을 가지고 있는 공무원들에게 전달이 되지 않는다면 어떤 일이 발생할까? 이론적으로나 현실적으로 정책과정이 사회적으로 힘있는 집단들이나 개인들에게 유리하게끔 진행될 수밖에 없다. 이른바 의제설정단계에서의 왜곡·편견(bias)은 정책과정의 전 단계에 출발부터 영향을 미치게 되며 당연히 그 결과는 편향적일 수밖에 없다. 따라서 정책과정에서 참여와 경쟁 그리고 정보의 공개는 그래서 중요한 것이다. 이런 점에서 정보통신 기술의 행정과정에의 활용은 그 결과의 크고 작음에 상관없이 행정의 민주성 제고에 이바지하고 있다. 왜냐하면 이미 살펴본 바와 같이 언제 어디서나 인터넷을 통하여 시민들은 정부의 정책과 관련한 의견을 제시하거나 진행중인 사업에 관하여 건전한 비판을 할 수 있게됨으로써 이제는 정부의 일방적인 주도로 모든 정책이 결정되고 실행되는 예전의 행정 환경은 아니라고 본다.

그런데 정보화시대를 맞이하여 정부의 혁신적인 모델로 새롭게 제시된 전자정부가 현실적인 제약 조건들 때문에 오히려 그 속도나 효과면에서 당초의 기대에 훨씬 못 미치고 있다는 평가를 받고 있다. 예컨대 전자정부 구축에서 가장 앞서간다는 미국에서도 조달업무의 전자화나 전자문서 도입 등 어느 정도의 성과를 보이고는 있으나 전반적으로 재정적인 문제, 부처간의 이견, 또는 민

간부문의 모델적용의지 부족 등 여러 가지 이유로 전자정부의 실현에 차질을 빚고 있다. 미국을 제외한 대부분의 나라들이 전자정부를 행정발전의 하나의 방향으로 설정하고는 있으나 여전히 초기 구축단계에 머무르고 있는 실정이다.

특히 전자정부의 원활한 관리 및 내실있는 운영과 관련한 문제가 많다. 예컨대 지방자치단체들 중 일부에서 주민 의견에 귀를 기울인다는 취지로 홈페이지에 민원게시판을 만들어 놓았지만, 홍보용으로만 사용할 뿐 주민들의 항의나 민원의 글은 무차별하게 삭제하는 문제가 발생하고 있다(조선일보, 2001. 2. 28). 이로 인하여 주민과 자치단체간의 화합증진 보다는 오히려 갈등이 증폭된다면 이 역시 전자정부의 적해요인이 되는 것이다. 또한 정부기관의 정보나 자료의 중앙관리(data warehousing), 웹사이트의 운영 및 인터넷 사용의 경우에 시스템 구축과 콘텐츠 개발에 노력을 경주하는 것에 비하여 공공정보에 대한 국민의 접근을 어떻게 확대할 것인가에 대한 세심한 배려는 상대적으로 빈약하다(Browning, 1996). 이러한 정부의 태도는 디지털 사회의 사이버공간이 지니는 특수성에 대한 이해 부족과 무엇보다도 구태의연한 자세로 행정민주화를 포함한 행정개혁에 대한 올바른 인식이 공무원들에게 절실하게 필요함을 잘 나타내고 있다.

그렇다면, 행정개혁과 열린정부 관점에서 우리의 전자정부 추진은 어느 정도나 되는지 개괄적으로 알아보자. 정보화의 진행과정이나 정도에 대한 주장은 학자마다 다양한데(Lee & Oh, 1998), Kauver(1998)는 전자정부는 3단계로 구성·추진된다고 한다. 그 첫 번째 단계는 정부가 기존의 업무처리과정의 신속성을 높이기 위하여 정보통신기술을 사용하는 것이다. 예컨대, 정보의 처리시스템이 자동화·디지털화되며 따라서 국민들이 자동차등록증을 갱신하거나 여권을 발급 받기가 훨씬 용이·간편해진다. 한편으로 정부의 중간·고급관리자들은 이전에는 얻을 수 없던 수많은 정보에의 접근이 가능해지고 사무직이나 비서직의 감축에 따라 정부가 축소되며 중간단계의 관리층이 대폭 감소할 것이며, 행정부 내부적으로 리엔지니어링이 부분적으로 일어나게 된다. 두 번째 단계의 경우, 정부는 국민들에게 정보를 공개하는 것이다. 온갖 종류의 정보들, 예컨대 정부의 규제나 허가, 기업창업 등등이 국민들에게 제공될 것이며 윈스톱, 논스톱, 애니스톱(any-stop)이 가능하도록 정부와 국민의 인터페이스가 언제 어디서나 가능하게 된다. 세 번째 단계는 산업 사회형 정부(an industrial age government)에서 정보사회형 정부(an information age government)로의 전이를 말한다. 즉, 정부는 정보를 제공하고 적합한 선택은 국민들로 하게 하는 것이다. 따라서 국민들을 위하여 정부자체가 행하는 선택·결정은 점점 줄어들게 될 것이다. 예컨대, 의료보험의 경우 정부는 의료진료기관들의 질, 조직구성체제, 효과성 또는 진료방법 등에 대한 정보를 제공하고 어떤 의료기관에서 어떤 진료방법에 의하여 치료받을 것인가는 환자에게 선택하게 하는 것이다. Kauver의 전자정부 3단계는 각 단계가 분리·발전되는 것이 아니라 상호 연관되어 있으며 한 단계는 다른 단계로 발전되기 위한 환경과 상황을 성숙시켜준다고 하겠다(정보의 순환적 상호과정에 대해서는 오철호, 1998; Rich & Oh, 1996을 참조). 현 상황으로 보면 우리는 아마도 첫 번째와 두 번째 단계의 혼합형에 가까운 것 같으며, 전자정부법의 제정 등 여러 가지 정책적 수단을 통하여 궁극적으로 세 번째 단계에 가까워질 것이지는 앞으로 두고 볼 일이다.

각국의 행정개혁은 전자정부와 관련된 일반적인 정책적 방향이나 정책효과에 대한 분석을 포함하고는 있으나, 미래의 사회에 적합한 정부의 모습 즉, 형태에 대한 구체적인 내용을 제시하고 있지는 않다는 점이 흥미롭다. 고어 미국 부통령은 '정부개혁을 위한 세계포럼'에서 21세기 정부조직개혁의 기본방향으로써 정부의 경쟁력 제고, 비용의 효율성 제고, 정부에 대한 국민의 신뢰성 제고, 및 시민사회의 증진 등 4가지를 제시했는데(동아일보, 1999.1.14), 이것은 바로 각국이 전자정

부를 추진함으로써 달성하려고 하는 가치이며 목표라고 해도 크게 틀린 말은 아닐 것이다. 그러나 구체적으로 전자정부가 어떤 모습을 지닐지 아니면 지녀야 할 지에 대한 시사점은 현재 추진중이거나 계획중인 각국의 전자정부와 관련된 정책이나 사업에서 찾아보기가 어렵다. 다시 말하면, 전자정부의 기능이나 사업에 대한 아이디어는 많으나, 현재 우리 나라를 포함한 각국에서 추진하고 있는 행정정보화나 전자정부의 결과로 미래의 정부는 어떤 구조와 그에 따른 기능이 요구될지 아니면 그 전제 조건으로서 전자정부가 지향하고 있는 목표를 달성하기 위하여 미래의 정부는 어떤 형태를 갖추고 있어야 할 지에 대한 이론적 혹은 실제적인 연구가 상대적으로 부족하다고 본다 (한 예로 CNN.com, 2000 참조). 따라서, 적어도 우리 미래정부의 모습에 대한 논의(예, 네트워크형 혹은 사이버형 정부)는 우리의 역사적 현실과 현재의 상황 그리고, 미래의 예측에 적합하도록 그 구조적 형태와 기능이 논의되어야 할 것이며, 선발 추진국가의 사례를 부분 부분 적당히 모방(benchmarking)하는 것은 오히려 국가정보화라는 종합적인 관점에서 보면 도움이 되지 못하는 결과를 초래할 수 있겠다.

따라서 행정 부문의 정보화가 사회 전반적인 정보화에 비하여 앞서고 있다는 평가는 어려우며, 특히 행정의 민주화를 더욱 견고하게 확립하기 위하여 전자정부 사업의 지속적이며 조속한 구축이 필요하다고 본다. 다만, 사회 전체적으로 혹은 행정정보화가 혹시 너무 빠르게 진행되는 것이 아닌가라는 의구심이 드는 것은 이러한 변화의 과정에서 필연적으로 발생하는 부작용에 대한 우려가 먼저 앞서기 때문으로 본다. 또한 변화에 적응할 수 있는 자세와 시간이 필요함에도 불구하고 그러한 준비가 미비한 상태에서 사회의 변화가 진행되고 있지는 않나 하는 현실적인 조심성에서 비롯된다고 본다. 따라서 행정정보화의 속도조절 보다는 일방적인 행정정보화, 즉 전자정부의 구축과정에서 부작용을 함께 고려하는 자세가 더 필요하다고 본다. 특히, 그 동안 필요이상으로 희생되어온 행정의 민주성 혹은 사회의 전반적인 민주성에 대한 고려가 없이 행정 편의나 효율성 확보에 최우선적 가치를 두는 전자정부의 구축은 오히려 심한 심리적 저항을 불러일으킬 것으로 본다. 따라서 앞으로 중요한 것은 일방적인 전자정부의 구축이 아닌 사회적 합의를 최대한으로 고려하는 전자정부의 구축과 운영이 필요하며, 그러한 관점에서 속도의 문제도 보아야 할 것이다.

결국, 사회 전반적으로 지식정보화를 건설하게 구축하고 그 혜택을 골고루 확산하기 위하여 정부역할의 중요성은 새삼 강조할 필요가 없다. 정부는 무엇보다도 기반구축 및 정보화 사회가 제대로 운영될 수 있는 환경을 제공하는 데 우선적인 노력을 해야한다. 이와 동시에 정부 스스로 이러한 변화에 뒤지지 않도록 정보화에 더욱 박차를 가해야 하며, 국가 정보화의 모범사례가 되도록 해야한다. 이는 과거의 수출 지향적 개발시대처럼 정부가 모든 일을 도맡아서 하라는 것이 아니라 이미 경계가 무너지고 있는 상황에서 민간과 정부부문이 상호 협력적인 자세로 지식정보화 사회를 건설해야함을 말한다. 다만 이런 과정에서 정부가 솔선 수범하여 정보화의 올바른 모습과 그에 따른 긍정적인 혜택을 국민들에게 제공한다면 민간부문의 정보화 역시도 바르게 진행될 것으로 본다. 그런 이유로 전자정부의 지속적이며 빠른 완성이 필요한 것이다. 그렇다면, 구체적으로 전자정부의 조속한 구축과 내실있는 운영을 위하여 어떤 문제들을 해결해야 하는지 간단하게 알아보도록 한다.

2. 구체적인 이슈들

위에서 언급한 행정의 민주성이 제대로 그 효과를 나타내기 위해서는 먼저 전자정부가 제대로 구축되어 운영되어야 할 것이다. 따라서 전자정부가 원활히 구축·운영되기 위해서 필요한 몇 가

지 이슈들을 간단히 살펴보면 다음과 같다.

첫째는 환경적 요소로서 행정정보화, 특히 전자정부와 관련한 법령·제도의 정비문제이다. 행정정보화의 파생효과 및 관련분야는 국가·사회의 전 부문이다. 따라서 산업사회에 기반을 둔 수많은 관련 법령·제도를 정비해야 하는데, 여기서 중요한 것은 기존의 관계법이나 제도를 개선할 것인지 아니면 전혀 새로운 법체계와 제도를 만들 것인지를 결정하는 일이다. 어느 경우든지 각각의 관점이 지니는 비용과 효과를 면밀히 검토하여 단순히 당위성만을 내세워 추진하여 오히려 역기능만을 가중시키는 오류를 줄여야 할 것이다. 예컨대 기존의 정보화촉진법과 행자부에서 추진하고있는 전자정부법 그리고 다른 관련법들의 체계를 분명히 하여 상호간의 법체계상 또는 집행과정에서 모순이 최소화되도록 해야할 것이다. 새로운 법을 추진할 때도 지나치게 세분화된 법규정보다는 개괄적인 원리와 관련 이슈들의 포괄적 언급을 제시하고 자세한 내용은 시행규칙이나 하위법에 명시하는 것이 보다 바람직하지 않을까 생각된다. 특히, 우리의 행정역사는 초기 민주적 기반을 확보하고 효율성을 추구해 온 미국과 달리 효율성 추구에 민주적 가치가 희생되어온 바가 큰 점을 감안하여 동 법에 전자정부가 추구하는 가치로서의 민주성을 더욱 분명히 강조할 필요가 있다. 하지만 이 문제는 단순히 법령·제도의 정비 차원을 넘어선다. 즉 행정개혁과 국가정보화의 문제, 국민에게 제공되는 보편적 서비스에 대한 규정 문제 등으로 확대된다. 행정정보화는 결국에 가서는 제도·업무혁신에 관련되며, 전자정부의 추진 또한 이러한 맥락에서 살펴보아야 할 것이다(오철호, 2002참조).

둘째는 조직과 관련한 요소로서 전자정부를 의도대로 구현하기 위해서는 추진체계 및 조직이 적합하게 구성되어야 한다. 전자정부사업도 넓게는 정보화사업의 일환으로 간주되고 또한 실제적으로 상당 부분이 서로 중복되는 업무를 수행하게 되는 상황에서 현실적으로 정보화 추진 주체 및 조직이 기획 및 조정 그리고 리더쉽 측면에서 보여주는 문제점에서 자유로울 수 없다(이윤식·김관석·오철호, 1998). 현재 추진체제로서 전자정부추진위원회(위원장 행자부 차관; 전자정부법에 의하면 기획예산처 장관) 및 전자정부추진전담반(위원장 정통부 차관; 전자정부법에 의하면 행자부, 정통부 차관)이 이름만 달리했을 뿐 기존의 정보화추진위원회와 실무위원회(각각 장관 및 기획관리실장이 위원)의 기능과 큰 차이가 없어서 각 부처나 지방자치단체에서 보면 어떤 입장에서 행정정보화 및 전자정부 사업에 임해야할지 등의 복잡한 상황이 연출될 수 있다.¹⁰⁾ 따라서 어느 쪽으로든 일원화 혹은 분명한 역할분담을 하는 것이 전자정부를 효과적으로 추진하는 데 바람직할 것으로 보인다. 최근에 정부는 기획예산처 산하에 전자정부특별위원회를 한시적으로 구성하여 전자정부와 관련한 사업의 기획, 추진, 조정 등을 종합적으로 관리, 운영하고있다. 그러나, 그 결과는 앞으로 좀 더 두고볼 일이다. 또한 부처간 수평적 업무협조관계 측면에서 보면, 정보화정책, 특히 전자정부의 구축 및 운영과 관련하여 관련 부처들의 대립보다는 상호 협조적인 업무추진이 반드시 필요하다. 예컨대, 정부 부처간 행정정보공동활용 또는 인증기반과 관련하여 정보통신부와 행정자치부의 관할권 다툼은 자칫 정부의 사활이 걸린 정책사업을 두고 부처이기주의에 사로잡혀있다는 비난을 면할 수 없다. 또한 국민의 입장에서는 어느 부처가 담당을 하든지 별다

10) 현재 고려중인 전자정부법에 전자정부의 추진체계를 보강하기 위하여 정보화책임관을 지정하고 전자정부의 추진실적 및 성과평가를 강화하며 법규상 규정은 되어있지 않으나 논의되는 정보화수석보좌관제 등은 정보화 사업 추진과 관련하여 조정기능의 보강을 가져올 수 있는 데 다만, 수석보좌관제를 제외하고는 현재의 정보화촉진기본법 상에 존재하는 정보화 사업 추진조직과 크게 다르지 않은 점(최홍석, 1998 p.14)을 어떻게 해소할지 현안이다.

큰 차이가 없기 때문에 부처간 영역다툼은 결국 행정력의 낭비를 초래하는 것이다. 이미 전자정부의 추진과 관련해서는 관련 부처간 업무 분담이 어느 정도 이루어진 상태인 바, 업무내용이 중첩되는 부분에 대해서는 관련부처의 전문가들이 함께 모여 의논할 수 있는 제도적 방법(예, 가칭 정보화책임관들의 협의회)을 모색해야 할 것이다. 전자정부특위의 역할이 바로 이런 점에서 주목되는 것이다.

셋째는 기술적 요소로서 핵심 정보통신기술의 변화에 대한 대응문제이다. 기술은 항상 진보하는 연속선상에서 보아야 한다. 현재의 핵심기술이 미래에서 핵심기술일 수는 없다. 특히 전자정부의 핵심 인프라인 통신망은 중앙기관들은 물론이고 중앙 및 지방자치단체를 연결시켜줌으로써 전자정부가 원활히 운영될 수 있게 한다. 이와 관련하여 우리의 경우 초고속정보통신기반에 막대한 예산을 배정하여 사업을 추진 중에 있다. 이러한 기반은 유선망(wireline network)에 초점을 맞추고 있다. 그러나 지금은 무선망(wireless network)에 대한 관심과 활용이 전세계적으로 높아지고 있어서 우리 나라의 경우 정보통신하부기반(KII)사업이 완료되는 2005년까지를 대비한 정책적인 안배가 있어야 할 것이다. 결국 무선으로 갈 것인가 유선으로 갈 것인가의 이슈보다는 이 두 가지를 어떻게 안배할 것인가를 기술적으로 현실적으로 따져보아야 할 것이다. 또한 전자정부의 기술적 운영체계 역시도 빠른 시간 내에 웹기반으로 전화하여 쌍방향의사소통은 물론이고 대규모의 정보가 멀티미디어 환경에서 전달될 수 있도록 해야 할 것이다. 기술개발에 대한 민민협력, 인력양성, 보안과 같은 특수분야에 대한 기술의 공동작업, 표준화 등은 정부가 주도적으로 나서야 될 정책이슈이다. 더욱 중요한 것은 정책결정자들이 필요로 하는 지식 또는 국민이 원하는 내용을 담고있는 정보가 정보고속도로를 신속하게 달려야 한다. 즉 내용이 실속이 없거나 진부한 정보쓰레기를 줄이고 쓸모 있는 지식(working knowledge)을 겨냥한 전자정부의 추진이 있어야 한다. 특히 지식정보와 일상생활을 연결시키는 노력으로서 기초지식의 실용화와 실무지식의 체계화에 많은 관심을 가져야 할 것이다. 따라서 체계적인 지식인프라를 구축하는 것에 못지 않게 정책결정자와 국민이 필요로 하는 적절한 콘텐츠개발에 적극적으로 대처하여 지식정보의 수준이나 활용도를 지속적으로 제고시켜야 할 것이다. 예컨대, 한국전산원의 평가결과에 나타나있듯이 대다수의 중앙부처들이 정보검색 창구를 개설하고 있지만, 검색창구를 통해 제공되는 정보서비스의 수준은 부처간에 차이가 크다. 편리성, 신속성 및 정확성 면에서 다소 부족하다고 판단되는 기관이 17개(45%)에 이르며, 일부 기관은 홈페이지의 전체 검색기능을 제공하고 있지 않다. 따라서 국민이 필요로 하는 정보를 꼭 찾고 원하는 수준의 정보를 제공해 줄 수 있도록 검색기능이 개선되어야 한다. 기관의 홈페이지를 통해 제공되는 정책정보는 대부분 최신성을 유지하고 있지만 아직은 다수의 부처들이 내·외부의 DB와 자동 연계하여 정보를 제공하고 있는 것은 아니며, 공개해야 할 정보를 수작업으로 올려놓고 있는 실정이다. 공공기관의 특성상 정보보안의 문제를 심각히 고려해야 하지만, 법제처의 법령DB와 대법원의 판례DB가 연계되어 최신의 법률정보서비스를 제공하고 있는 것과 같이 응용서비스가 더욱 확대되어야 한다.

넷째, 정부보다는 사용자인 국민의 입장에서 정보화를 추구해야 한다. 이는 곧 정보활용에 대한 국민의 접근성문제와도 관련이 있다. 사용자인 국민의 입장에서 전자정부를 추진한다는 것은 정보공개, 보편적 서비스, 정보활용과 관련하여 국민이 공공정보에 대한 쉬운 접근과 값싼 혹은 무료 접근이 이루어질 수 있도록 정책적인 배려가 반드시 있어야 한다는 것이다. 정보화촉진을 위한 다양한 기반 및 시스템의 구축이 사용자 지향적(user interface)으로 설계되어야, 사용자가 적은 비용으로 언제 어디서든지 전자정부의 다양한 서비스를 이용하게 될 것이다(오철호, 2001b).

물론 민간분야에 대하여는 자율과 경쟁의 논리를 적용시켜 관리하여야 하겠지만, 이제는 누구든지 적은 비용으로 언제 어디서든지 (anybody, low cost, anytime, anywhere) 정보를 활용할 수 있도록 정책들이 입안되고 집행되어야 한다. 앞의 전자정부에 대한 평가에서도 나타났듯이, 무엇보다도 기관 홈페이지를 통한 온라인 정보공개 청구 및 정보공개 실적이 낮다. 대부분의 기관은 홈페이지에 정보공개에 대한 소개 정도만 하고 있고 온라인으로 정보공개를 청구하거나 이에 대한 정보공개 기능을 제공하고 있지 않다. 따라서 홈페이지를 통해 단순히 정보를 제공하는 차원을 넘어 실제적으로 국민들에게 편의를 제공할 수 서비스 확대 차원에서 온라인 정보공개 청구 및 정보공개가 개선될 필요가 있다(오철호, 2001a참고). 또한 상당수의 부처에서는 기관장 전자우편주소의 제공과 업무담당자에 대한 정보를 제한적으로 공개하고 있다. 순환보직 때문에 담당자의 잦은 교체가 예상되고, 정부기관에 아직도 소극적이며 폐쇄적인 분위기가 존재하고 있기 때문에 담당자의 이름과 전자우편주소를 공개하고 관리하는 일이 쉽지는 않지만, 정보화를 통한 국민과의 직접 접촉이 전자정부 구현의 필수사항임을 감안할 때 이에 대한 과감한 조치가 요망된다.

다른 한편으로, 민원사무의 전자적 처리와 관련하여 '80년대말 국가기간전산망사업을 시작으로 최근의 Cyber Korea 21에 이르기까지 공공부문의 정보화사업이 지속적으로 추진되어 왔음에도 불구하고, 아직까지도 국민들은 행정기관에 민원을 접수하거나 처리결과를 통지받기 위하여 인터넷과 컴퓨터 통신 등을 이용하는 온라인 방식보다는 행정기관을 직접 방문하는 오프라인 방식에 의존해야 하는 상황이다. 주된 원인은 공공부문의 정보화가 공공서비스의 수요자보다는 공급자 위주로 이루어지고 개발대상 업무에 대한 전반적인 계획 수립(ISP)과 이에 따른 업무재설계(BPR) 및 관련 제도에 대한 보완이 없이 추진되고, 정보화사업을 각 기관의 일종의 추진실적으로 보여주기 위한 것으로 추진하여 온 데에서 기인한 것으로 볼 수 있다. 앞의 평가에서도 대부분의 민원사무를 처리하기 위해서는 신청서 이외에 추가적으로 각종 서류를 첨부하여야 하거나 업무처리에 대한 수수료 납부 문제 등에 대한 제도적인 보완이 이루어지지 않아, 수수료와 추가적인 첨부서류가 없는 단순민원에 대해서만 온라인으로 처리하고 있고 다른 대부분의 민원사무는 여전히 민원인이 해당 기관을 직접 방문해서 처리해야 하는 실정인 것으로 나타났다. 이와 같이 정보기술을 이용한 업무처리를 위해 관련된 제도적인 수정/보완 문제는 민원사무에만 한정되는 것이 아니라 공공부문의 정보화를 위해서는 반드시 선행되어야 할 부분인 것으로 판단된다.

다섯째, 전자정부 사업에 대한 평가문제이다. 넓게는 정보화, 좁게는 전자정부 사업은 국가·사회 전체적인 거시정책으로서 여러 해 동안 막대한 예산에 투자되는 사업들을 포함하고 있다. 따라서 정보화정책의 입안 및 집행에 있어서 논리적으로 납득할 만한 성과를 반드시 제시하여야 한다. 예컨대, 특정한 전자정부 관련 사업의 집행의 결과로 실제적으로 행정부처 혹은 정부 전체적으로 효율성 또는 긍정적인 생산성의 변화가 있었는지(예로서, 이윤식·오철호, 1999, 2000) 또는 주민의 행정서비스에 대한 만족도의 변화에 대한 단순한 조사를 넘어서 그러한 변화가 정말로 정보통신 기술을 활용한 새로운 제도나 업무과정 때문인지 등에 대한 엄밀한 분석이 필요한 것이다. 정보화정책의 평가는 우선적으로 정보화정책에 대한 안목과 정책평가에 대한 공정한 사고와 전문성을 가진 집단에 의해서 평가되어야 한다. 따라서 정보화정책의 평가를 누가 어느 기관에서 담당할 것인지는 아니면 정보통신부 또는 행정자치부가 자체평가 및 각 부처 사업에 대하여 평가할 것인지는 많은 논의가 필요할 것이다. 현재 행정자치부의 경우 전자정부 사업의 실시내용에 대한 심사평가를 하고있으며, 정보화촉진법에 의해 정보화사업평가위원회에 의한 정보화중점평가, 개별부처에 의한 자체평가, 한국전선원이 정통부로부터 위임을 받아 관리하는 정보화지원사

업에 대한 평가 등을 위하여 다양한 정보화지표가 개발되어 있으나, 전반적으로 평가모형의 엄밀성, 평가의 객관성, 평가지표의 표준화 및 이용과 정책평가 결과의 실질적인 환류 등의 문제 등이 미흡하여 보다 심층적으로 연구되어야 한다.

끝으로, 행정사무에 대한 진단 및 분석을 통하여 불필요하거나 중복된 업무들을 과감히 제거하는 등 행정업무과정의 간소화 및 표준화를 포함한 행정업무 전반에 대한 재설계가 필요하다(임관, 1998)는 점을 다시 한번 강조하면서 전자정부사업과 관련하여 주요 이슈들에 대한 간단한 논의를 마친다.

VII. 전자정부의 과제: 역기능의 해결

이상과 같은 당면과제들을 해결해 나감에 있어서 여전히 상존하고 있는 체질화된 제약점들이 새로운 정보화정책을 추진하는 과정에서 장애요소로 작용하게 될 가능성이 적지 않다. 첫째, 정보통신정책의 정치성 문제이다. 이제까지의 우리 나라가 추진해 온 정보화정책의 실체는 거의 대부분의 경우에 정권적 차원에서 다루어져 왔다는 것이다. 그래서 부처할거주의식 정보화사업을 패권확보 차원에서 추진하는 경향을 드러내기도 한 것이다. 둘째, 정보화정책을 추진함에 있어서 필요한 재원이 충분하지 못하다는 것이다. 여타 정책의 추진에 있어서도 재원의 확보는 매우 중요한 결정요소가 되지만 특히 정보통신과 관련된 정책은 소요 예산이나 기타 재원이 여타 정책을 추진할 때 보다 그것도 초기에 더 많이 투자해야 된다는 것이 다르다. 그래서 제1차 국가기간전산망사업에서는 전대미문의 “선투자 후정산”방식이라는 재원확보방식을 동원하여 추진했던 것이다(이 당시 국가기간전산망조정위원회의 위원장은 대통령비서실장이 겸임함). 이 밖에도 전문직인 인력자원의 확보와 교육 및 훈련, 또는 전자정부의 성공을 위한 공무원의 의식개혁, 사회·문화적 여건의 조성 등 아직도 전자정부 구축과정에서 해결해야 할 많은 과제가 있다. 이 곳에서는 특히 최근에 심각하게 거론되고 있는 정보불평등(digital divide)과 사생활보호(privacy)의 문제를 간단히 언급하고자 한다.

지식정보사회에 대한 기대와 우려가 겹쳐지고 있다. 이른바 낙관론자들의 주장에 의하면, 지식정보사회는 “인간을 편하게”라는 공학의 목표달성을 현실적으로 달성할 수 있는 사회적 환경을 제공할 수 있으며, 완전 공개된 사회와 정치적으로 전자민주주의 실현이 가능하다고 한다. 또한 세계가 하나로 연결되는 공동체의 모습을 지닐 것이고, 이상적으로 유토피아의 건설에 궁극적인 바램이 있다는 것이다. 이에 반하여, 비관론자들의 주장은 지식정보사회가 발달할수록 개인의 비밀 및 사생활은 없어질 것이고, 개인 생활의 고립화와 기술의존도가 증가한다는 것이다. 또한 국가간 또는 지역간 빈부격차의 증가는 더욱 커질 것이고 기술만능주의의 팽배로 인해 비인간적 철학 및 윤리의 문제가 중요한 사회적 이슈로 제기되며, 극단적으로 이른바 사회통제 집단(즉 Big Brother)이 출현할 것이라고 본다. 따라서 지식정보사회에 대한 성급한 판단이나 기대 이전에 급격한 정보통신의 발달이나 지식정보사회가 우리에게 궁극적으로 무엇을 의미하며 우리 사회를 구체적으로 어떻게 얼마만큼 변화시킬 것이며 우리는 이러한 변화의 중심에서 무엇을 어떻게 해야 하는가 등의 보다 근본적인 문제에 대한 열린 담론을 게을리해서는 안될 것이다.

1) 정보격차(digital divide)

빠르게 변하고 있는 정보통신 기술이 가져다줄 미래 사회는 현재 우리가 경험하고 있는 사회의 모습을 그저 어림에 장난정도로 느끼게 할 수 있을 정도로 그 힘이 엄청날 것이다. 낙관론자들은

정보사회가 우리에게 많은 혜택을 제공하리라고 주장하고 있다. 그러나, 동시에 비판론자들은 지식정보사회에는 더욱 복잡하고 다양한 사회문제가 발생하리라고 예견하고 있다. 예컨대, 흔히 20대 80으로 대변되는 지역내의 계층간 혹은 지역간 격차문제를 들 수 있다. 21세기의 중요한 경제적 재화인 정보 및 이와 관련된 기술은 산업사회 발전의 필수적인 원동력인 노동, 자본, 그리고 토지를 급격하게 대체하면서 새로운 부의 창출과 더불어 사회적 구조의 변화를 초래하고 있다. 이러한 변화는 정보화의 혜택을 누릴 수 있는 사회적 집단이나 국가에게는 기회일 수 있지만, 상대적으로 정보화에의 접근이나 보편적 서비스를 누릴 수 없는 집단이나 열악한 국가에게는 오히려 이미 존재하고 있는 격차를 더욱 악화시키는 결과를 초래할 수 있다. 미국의 경우 정보불평등을 인권(civil rights)문제의 차원에서 다루려는 움직임도 있다. 따라서 이른바 정보 불평등이라 불리우는 디지털 디바이드(digital divide) 문제를 고려하지 않는 정보화는 지식정보사회가 궁극적으로 지향하는 인간 존엄성의 증진과 복지향상이라는 구호를 공허한 매아리로 전락시킬 위험이 있다. 기본적으로 국민 개개인들 혹은 계층 사이에 정보의 접근 및 활용은 물론이고 정보통신기술의 보급과 활용 등의 측면에 격차가 있다면 정보통신기술을 활용하여 국정과정을 개혁하려는, 특히 국민의 참여확대와 정보공개를 핵으로 하는 민주성의 확보는 오히려 새로운 여론선도 집단을 탄생시켜 종래와 같이 정책과정에서의 힘있는 집단애로의 편견(bias)을 재생산하게 될 것이다. 우리의 경우, 소득별, 학력별, 연령별로 개개인의 정보화 수준(예, 컴퓨터 보유율, 컴퓨터·인터넷 이용률 등)의 격차가 오히려 시간이 지날수록 커지고 있다는 보고(한국정보문화센터, 1998, 1999)와 지역간(특히 도시와 농촌간)의 격차는 더욱 심각하다는 보도(동아일보, 2000. 8. 24)는 우리 현실의 한 단면을 보여주고 있다. 정부는 1999년 "Cyber Korea 21" 계획을 발표하여 전 국민이 정보화 교육을 받을 수 있는 환경을 조성하는 데 주력하였으며, 2000년 4월에 "함께하는 지식정보강국: 정보격차 없는 사회구현"이라는 주제아래 정보인프라, 정보화 교육 및 정보취약층에 대한 정책적 배려를 하고 있다. 그러나, 이러한 노력들이 몇 가지 문제점을 노출하고 있는 데, 예컨대 선진국의 정책프로그램은 모방하고 있으나 과시적 정책 위주이며 지금 정보화를 하지 않으면 살아남지 못한다는 위기의식 미약하고 정보화에 대한 국민들의 사회·문화적 합의 도출과정과 보편적 지지확보과정이 생략되어있으며 정부와 기업간의 협력관계가 부족하다는 점등을 들 수 있겠다. 따라서, 전자정부의 구축과정에서 이러한 문제들을 시급히 해결함으로써 국민들이 디지털 시대에 받을 수 있는 혜택을 모두가 차별없이 향유할 수 있도록 해야할 것이다. 그렇게 된다면 행정부문의 정보화 추진과 관련한 조바심과 불안감이 어느 정도는 해소될 것으로 본다.

2) 정보보호

오늘날 우리는 고성능의 휴대폰과 펜티엄급의 PC를 사용하고 있으나 우리들의 정보통신 윤리의식은 여전히 다이얼식 전화기나 286PC에도 못 미치고 있다(한국정보문화센터, 1999). 지식정보사회는 기대되는 긍정적인 면만이 있는 것이 아니라 인간의 삶을 황폐화시킬 수 있는 부정적인 측면도 있다. 예컨대, 허위정보를 유포하여 경제질서를 어지럽히거나, 남의 컴퓨터시스템에 무단으로 침입하여 손해를 입히거나 또는 불건전한 정보를 유통시킬 수도 있으며 공공기관의 컴퓨터 시스템에 침입하여 국가기밀을 탈취하거나 파괴하는 이른바 사이버 테러의 위험성 등 그 부정적 측면의 예는 우리의 일상생활화가 되어있다. 특히, 보안이 유지되어야 할 개인의 신상정보가 인터넷을 통하여 자유롭게 빠져나가는 등 개인의 사생활 보호가 시급한 상황이다. 개인 정보의 오·남용의 문제는 정보통신 기술의 비약적인 발전으로 개인의 사적인 자유영역이 무방비 상태에서

침범 당하고 있는 것이다. 최근의 자료에 의하면 국내 인터넷 홈페이지의 94%가 개인 정보를 담고있고 이 가운데 90%가 아무런 보안장치를 갖추지 않고 있는 것으로 나타났다(중앙일보, 2000. 8. 24. 26면). 만약에 정부가 정부부처의 홈페이지를 통해서 누가 어떤 정보를 탐색하고 있으며 또는 정부의 홈페이지에 누군가가 침입하여 잘못된 정보를 퍼뜨릴 수 있다면 국민이 안심하고, 예전대 민원을 접수할 수 있으며 기업이 정부의 전자조달에 응찰할 수 있겠는지 의심스럽다. 따라서 안정적인 전자정부의 운영과 지식정보사회의 구축을 위해서 정보통신보안의 확보가 반드시 필요하다(자세한 내용은 오철호 2002). 민간부문은 물론 공공부문에서 조차 인터넷의 상용화가 급속하게 진전되고 있고, 유선과 무선 및 뉴미디어가 통합화됨으로 인한 지상과 공중을 초고속으로 상호 교차하여 통신할 수 있도록 기존의 디지털 고속전송기술(DSL), 가입자무선시스템(WLL)기술 그리고 광대역무선가입자망(LMCS) 및 차세대종합이동통신망(IMT-2000) 기술들이 어울려져서 차세대 멀티미디어 광통신네트워크가 구현되어 가는 과정에 있다. 따라서 통신보안기술의 경쟁적 우위를 차지할 수 있는 정보통신 보안기술 개발 지원정책의 수립·집행이 성공적인 정보통신 활동을 위해 불가결하게 된다(이윤식·김판석·오철호, 1998). 결국 정보화의 역기능을 해소하기 위하여 정부의 다각적인 노력이 필요할 것인 바, 정통부뿐만 아니라 검찰이나 경찰 그리고 국정원, 산자부 및 외교통상부 등 관련기관의 협조체제 구축이 필요하며, 정보통신 보안은 중앙부처의 한 개 과가 담당하기에는 업무가 너무 과중함으로 정보보호과의 개편이 필요하고 또한 국가간의 협력체제의 강구 등을 포함한 다각적이며 실효성있는 방안 등을 신속하게 고려·집행해야 할 것이다.

VII. 맺음말

각 시대마다 그 시대를 축약해서 나타내는 말들이 있게 마련이다. 인터넷 등의 정보통신기술이 사회 구석구석에 파고들어 사회를 근본적으로 변혁시키는 지식정보사회는 흔히 3D로 상징된다. 3D는 디지털(Digital), 디자인(Design) 그리고 디엔에이(DNA)를 의미한다. 이러한 시대의 생존전략 역시도 3D로 대변되는 바, 드림(Dream), 디그너티(Dignity), 그리고 디보션(Devotion)이 그것이다(이기옥, 2000). 이제 정부는 디지털 시대를 맞이하여 미래의 국가비전(dream)하에서 국민을 위하여 일한다는 자부심(dignity)을 가지고 전심전력(devotion)해야 한다. 이런 맥락 하에서 전자정부는 얼마전의 환상적인 개념에서 그 개념이 지니는 신비롭기까지 했던 매력이 어느 정도 견디면서 단순히 추진한다는 것만이 아니라 현실적이며 냉정한 분석 위에 각 각의 추진 부문을 엄밀히 점검해야 한다. 무엇보다도 중요한 것은 단순한 행정전산화나 망 구축에기 벗어나(김영삼, 1996) 국가정보화-행정부정보화-사용자로서 국민이라는 종합적인 연결고리의 측면에서 그 내용을 더욱 탄탄히 해야 할 때라고 본다.

정보화는 특성상 국가·사회의 전 분야에 영향을 미치는 것을 감안할 때 정보화정책의 입안 및 집행·평가에 이르기까지 보다 많은 연구·노력이 필요하다는 것을 부인할 수 없다. 또한 정보화 과정에 있어서 정보통신기술의 발달이 유일한 독립변수인 것처럼 인식해야 할 시기는 지났다. 오히려 정보화는 사회·문화적인 인식의 틀 위에 기초할 때 순기능적으로 우리 사회에 정착할 수 있다는 것이다(조직적 차원에서의 비슷한 예로 변지석, 1996; Holzer, 1996 참조). 따라서 내용을 더욱 탄탄히 하는 것 이외에 전자정부 사업의 추진을 넓은 상황 속에서 접근해야 하는데, 이는 정보화과정에서 나타날 수 있는 이른바 동굴고착(tunnel vision)문제, 즉 자기영역만이 관심어 있고 그 부분만의 전문가이며 주변과의 다양한 관계는 고려하지 않는 문제를 미연에 줄이기 위하여

전자정부의 사업이 상위의 국가 및 사회 발전 혹은 세계화의 맥락을 무시하고 단순히 행정과정의 정보기술의 도입 그 자체만을 목적으로 하는 우를 언제나 경계해야 한다는 점을 말하는 것이다.

끝으로, 앞에서 언급했듯이 전자정부는 그것이 이해되는 것처럼 긍정적인 측면이 있는 반면에 부정적인 역기능도 언제나 상존하고 있는데, 역기능과 관련하여 더욱 간과해서는 안 될 점은 프랑스 철학자 미셸 푸코가 「감시와 처벌」에서 밴담의 '파놉티콘'이라는 원형감옥의 원리가 현재 우리사회의 보이지 않은 감시와 통제의 기본이라고 지적했듯이, 민주주의의 진정한 질적 향상을 한 축으로 삼고 있는 전자정부가 오히려 국민들을 보이지 않게 감시·통제하는 매커니즘으로 변질되지 않도록, 정부의 민주화가 반드시 선행됨과 더불어 지식정보화사회에 맞는 새로운 견제와 균형의 장치도 반드시 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김광웅. 1998. "전자민주주의와 미래의 정부," 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 동계학술대회 발표논문집 pp.5-49.
- 김득갑. 2000. "디지털 경제의 확산과 정책대응," 삼성경제연구소. 서울.
- 김문조. 2000. "지식기반사회: 진단 및 대응," <한국행정연구> 9:236-245.
- 김상욱. 1999. "전자정부 구현을 위한 발전전략," 자치정보화재단 창립 1주년 기념 제2회 자치정보화 세미나 논문집: 41-53.
- 김석주. 2000. "전자지방정부 추진방향," <지방자치정보> 113호:7-9.
- 김영삼. 1996. "국가정보화 방향과 정보정책의 허실," <http://www.donggeui.ac.kr/~yskim/myhome.htm>
- 김재운. 2000. "인터넷: 경제이상이 실현되는가?" 인터넷 연구 1, 삼성경제연구소. 서울.
- 박동서. 1991. <한국행정론>(개정판) 서울: 법문사.
- 변지석. 1996. "정보기술 투자의 생산성효과," <홍익대 경영연구> 21:140-149.
- 배순훈. 2000. "지식기반사회로 발전," <한국행정연구> 9:225-235.
- 삼성경제연구소. 1999. <지식경영과 한국의 미래> 서울.
- 송충근. 2000. "지역정보화와 전자정부 전망과 과제," <지방자치정보> 113호:9-10.
- 신도철. 1998. "경제학의 시각에서 본 정부와 시장," 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 동계학술대회 발표논문집 pp.69-82.
- 새정치국민회의. 1998. <전자정부의 비전과 구현정책> 서울.
- 오석홍. 1998. <행정학> 서울: 나남출판
- 오철호. 1998. "정책결정과정에서의 정보사용에 관한 합리모형 비판," <한국정책학회보> 7(2):195-228.
- _____. 1999a. "정보화와 미래의 정부," <공공정책연구> 5:103-134.
- _____. 1999b. "Information Utilization in Government Decisionmaking: Why and How," *Journal of Governmental Studies* 5:38-74.
- _____. 2000a. "IT and SMEs in Korea," 한·중 산업기술심포지엄 발표논문집 (연변, 중국). pp. 456-171.
- _____. 2000b. "An Analysis of the Relationship between Science and Politics," Paper presented at the World Congress of the International Political Science Association. Quebec, Canada (August 5-8).
- _____. 2001a. "전자지방자치의 현주소" <지역정보화> 15:22-26.
- _____. 2001b. "전자정부비판" <공공정책연구> 9:52-86.
- _____. (편). 2002. <정보통신 기술과 행정> 서울: 대영문화사.

- 유종해. 1995. <현대행정학> 서울: 박영사.
- 이기옥. 2000. "지방자치의 순기능은 정보화 수준에 비례한다," <지방자치정보> 113호:1-3.
- 이윤식. 1998. "국가경쟁력 강화를 위한 전자정부의 방향," 행정자치부 주관 하반기 정보기술 세미나 발표논문집 pp.21-58.
- 이윤식·오철호. 1999. "국가정보화를 통한 정부생산성 재고방안에 관한 연구," <한국정책학회보> 8(1):91-116.
- _____ 2000. "지방자치단체의 행정정보화와 생산성에 관한 연구," <한국정책학회보> 9(1):163-189.
- 이윤식·김관석·오철호. 1998. "21세기를 대비한 한국정보통신정책의 방향모색," <한국정책학회보> 7:393-421.
- 이종수·윤영진 외. 1997. <새 행정학> 서울: 대영문화사
- 이상수. 1998. "전자정부구현사업 추진현황," 행정자치부 주관 하반기 정보기술 세미나 발표논문집 pp.103-146.
- 임관. 1998. "지식정보사회와 우리의 대응," 행정자치부 주관 하반기 정보기술 세미나 발표논문집 pp.1-19.
- 윤종연. 2000. "디지털 시대: 변화와 과제," 삼성경제연구소. 서울.
- 정정목. 2000. "정부개혁의 논리와 한계," 한국행정연구원 주최 정부개혁 세미나 발표논문.
- 정운찬. 2000. "정부는 시장 리스크 관리자," 동아일보, 2000. 2. 7.
- 정용덕. 1998. "정부와 시장의 관계," 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 동계학술대회 발표논문집 pp.51-68.
- 최홍석. 1998. "전자정부 특별법 제정의 고려사항" 전자정부특별법안 토론회 발표논문 pp.11-25.
- 한광집. 1998. "멀티미디어 시대와 정부 역할의 변천 동향," 한국공공정책학회·(재)한국의회발전연구회 동계학술대회 발표논문집 pp.150-248.
- 한국전산원. 1997. <정보화시대의 행정서비스와 행정체제 개선방안에 관한 연구> 서울.
- _____ 2001. <전자정부분야 진단 및 해외벤치마킹> 서울.
- 한국정책분석평가학회. 2000. <21세기 지식정보사회에서의 감사와 분석평가> 하계발표논문집.
- 한국정보문화센터. 1999. <지식정보사회의 역기능 해소 및 실천방안 연구> 서울.
- _____ 1998. <국민생활 정보화 의식 및 실태조사 1998> 서울.
- _____ 1999. <국민생활 정보화 의식 및 실태조사 1999> 서울.
- 황성돈. 2000. "지식정부의 미래모습과 정책과제," <한국행정연구> 9:259-269.
- 행정자치부. 2000. <전자정부 중장기 종합계획안> 서울.
- Holzer, M. 1996. "지방정부의 생산성제고를 위한 새로운 방향모색" <삼성경제> 9: 138-146.

- 동아일보. 2000. 8. 30; 1999. 1. 14
- 중앙일보. 2000. 8. 24.
- 경향신문. 2000. 10. 9.
- 조선일보. 2001. 2. 28.

- Alliance for Converging Technology. 1999. "Governance in the Digital Economy," *Alliance for Converging Technology*
- Anderson, J. 1994. *Public Policy Making*. IL: Houghton Mifflin Company.
- Browning, Graeme. 1996. *Electronic Democracy: Using the Internet to Influence American Politics*. CT: Pemberton Press.
- CNN.Com. 2000. "What Technological Advances Can You Expect to See in 2025?"
cnn.com/2000/TECH/computing/01/14/tech.2025.idg/index.html
- Easton, D. 1960. *The Political System* NY: Alfred A. Knopf.

- Jones, C. 1984. *An Introduction to the Study of Public Policy*. CA: Brooks/Cole.
- Kauver, G. 1998. "Electronic Government: Concept, Visions, and Strategies," *Proceedings of International Symposium on Electronic Government*. Seoul: Korean Association for Public Administration. pp. 276-286.
- Keider, R. 1995. *Seeing Organizational Patterns*. CA: Berrett-Koehler Publishers.
- Lee, Y.S. and Oh, C.H. 1998. "A Study of How to Increase Government Productivity through National Informatization," *Proceedings of International Symposium on Electronic Government*. Seoul: Korean Association for Public Administration. pp. 215-232.
- Lucas, H. 1998. *The T-Form Organization*. CA: Jossey-Bass Publishers.
- Miller, J. 2000. "An Unlikely Public Sphere: Constraints on Politics and on the Internet," Paper presented at the World Congress of the International Political Science Association. Quebec, Canada. (August 5-8).
- Zittel, T. 2000. "Electronic Government: A Blueprint for 21st Century Democracy?" Paper presented at the World Congress of the International Political Science Association. Quebec, Canada (August 5-8).
- Oh, Cheol Ho. 1996. *Linking Social Science Information to Policy Making*. CT: JAI Publishers.
- _____ 1999. "Explaining the Impact of Information on Problem Definition: An Integrated Model," *Policy Studies Review* 15:109-136.
- Peters, G. 1993. *American Public Policy*. NJ: Chatham House Publishers, Inc.
- Rich, R. and Oh, C.H. 1996. "Knowledge and Public Policy: A Framework for Analysis," Paper presented at the Annual Meeting of the Midwest Political Science Association. Chicago, IL (April 18-20).
- _____ 2000. "Rationality and Use of Information in Policy Decisions: A Search for Alternatives," *Science Communication* (formerly *Knowledge*). (Winter, forthcoming).
- Thurow, L. 2000. "국가운명 지식에 달려" 세계지식포럼특별기고 (매일경제, 2000. 8. 29).
- Toregas, C. 2000. "Governance on Net time," *eGovernance*. (April)

<http://www.metro.seoul.kr>

<http://www.mogaha.go.kr>

<http://www.whitehouse.gov/OMB/foia/index.html>

<http://www.khan.co.kr>

<http://www.npr.gov/library/reports/it.html>

<http://www.open.gov.uk/gol/golinto.htm>