

정부3.0 혁신모델에 따른 정책성과 분석 - 고등교육 학자금대출 서비스 정책을 중심으로 -

진상기*, 윤선영**, 김성태***

요약 본 연구는 정부혁신 진화 모형인 정부3.0 모델의 주요 준거(Criteria) 틀에 따라 그 시대적 가치와 서비스 전달체 계변화 과정을 설명해 보았다. 이를 위해 본 연구는 우리나라 고등교육 학자금 지원정책 중 중요한 한 축을 이루고 있는 고등교육 학자금 대출 정책의 혁신흐름을 정부혁신관점에 따라 그 변화상과 특징을 분석하고 향후 개선방향을 도출해 보았다. 고등교육 학자금 대출 정책은 고등교육에 대한 우리나라 국민들의 뜨거운 관심과 사회적 중요 가치문제라는 점에서 그 시대적 변화상을 비교적 잘 보여 줄 수 있는 사례라는 점에서 정부와 국민간의 관계변화를 고찰하는데 있어 좋은 사례로, 고등교육 학자금지원 정책 혁신은 정보통신기술과, 정부 역량, 사회적 성숙도에 따라 그 정책서비스 전달 기조가 정부1.0에서 정부2.0 모형으로 변화해 감을 알 수 있었다. 특히 이러한 변화과정에서 우리나라의 정보통신 강점과 전자정부의 성숙도를 충분히 활용하여 세계 최초로 온라인 기반의 고객직접 서비스 전달체계를 2010년을 기점으로 구축 운영하면서 이용 고객들의 편의제공, 사회적 가치 제고, 사회적 거래비용 절감 등의 많은 성과가 나타나고 있음을 분석해 볼 수 있었다. 동시에 학자금 대출 서비스 정책이 정부3.0으로 진화하기 위해서는 ① 정부3.0의 시대적 가치를 공유하고 국민중심으로의 정책변환이 필요함을 인식해야 하고 ② 목적가치를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화시켜 정책을 설정 운영해야 하며, ③ 정보화기술을 적극 활용하여 고객맞춤형 서비스 체계를 강화 시키고 ④ 민간부문과 정부부문을 아우르는 사회적 신뢰형성을 통해 진정한 협력을 이끌어 낼 수 있는 변화가 필요함을 알 수 있었다. 본 연구는 정부3.0 모델을 중심으로 논의되고 있는 정부혁신논의를 이론적으로 정리해 보았다는 점과 정부3.0 모형의 Locus와 Focus에 대한 이론적 논쟁(화두)으로 제시해 보았다는 점에서 학술적 의미가 있다.

주제어: 정부3.0 모델, 정책성과, 고등교육 학자금 지원, 민관협력, 전자정부

A Study on the Policy Performance of Government 3.0 Innovation Model : Case Study on the Higher-education Loan Policy in Korea

Sangki JIN, Seon Young Yun, Seang Tae Kim

Abstract This study aims, to review and analyze the trend of the paradigm shift of government innovation focused on the relation between government and citizens. This paper tries to analyze the effects and performance of government innovation through the government 3.0 model, which is highlighted in Korea. This paper chooses higher-education loan programs as the case to study and analyzes results using government innovation theories. Especially, this paper re-organizes Korea's higher-education loan programs with 'Government 3.0 model'. We can expect 'Government 3.0 model' is usefull when explaining the specific policy program innovation loan. Lastly, this paper looks, at improvement points in Korea's higher-education loan programs.

Keywords: higher-education loan program, public private cooperations, information system, government 3.0 model.

2015년 9월 2일 접수, 2015년 9월 3일 심사, 2015년 12월 1일 게재확정

* 제1저자, 한국지역정보개발원 실장(wooyul10@gmail.com)

** 공동저자, 성균관대학교 국정관리대학원 박사(hisgloryyun@naver.com)

*** 교신저자, 성균관대학교 국정관리대학원 교수(kimst@skku.edu)

I. 서론

미국 부통령 엘 고어가 정보통신 기술을 활용한 정부혁신¹⁾과 정부 서비스체계 혁신을 주창한 이후 전자정부 기술을 중심으로한 정부혁신이 전세계적인 추세가 되고 있다(김성태, 2013a). 우리나라의 경우 김대중 정부 이후 현재 박근혜정부에 이르기 까지 모두 정부 혁신을 강조하였고, 그 중요 수단으로 정보통신 기술의 활용 및 적용을 강조하고 있다. 시대에 따라 정부의 행정성과를 극대화하기 위한 다양한 혁신방법론이 제기되었고 이들은 새로운 행정패러다임으로의 이행을 주장하면서 또 다른 한편으로 행정패러다임의 변화를 이끌어 내기도 했다. 오늘날 사회패러다임의 변화에 부합하는 새로운 행정패러다임으로 '정부3.0'이 제시되고 있다. 그러나 우리는 이러한 정부3.0 혁신의 근간이 우리나라에만 국한된 것이 아닌 세계적인 추세임을 이해할 필요가 있다.

최근 들어 이론적 논의에서도 공공부문에서의 개방성(Openness)이 갖는 중요성(Tapscott, 2013)과 이를 바탕으로 한 개방정부(Open Government) 모델의 제시(Noveck, 2010) 등이 대표적인 논의로 볼 수 있을 것이다. 이러한 행정 변화 논의들은 새롭게 변화되는 정보통신 기술들과 같이 논의 되었고 특히 Clay Shirky(2008)는 인터넷 기술의 발전이 정부를 새로운 모습으로 변화시킬 것이라는 예측을 내놓기도 했다. 이러한 주장이 학계에 국한된 것은 아니다. 영국 총리 David Cameron(2010)은 행정정보의 공개, 행정서비스에 대한 시민참여 확대 등과 같은 방향으로 정책기조를 변화 시킬 수밖에 없는 국정

운영 환경에 대해 언급한 바도 있다. 앞서 언급된 이들은 모두 오늘날의 급격한 사회변화에 따른 행정혁신의 필요성에 대한 인식을 공유하고 있으며, 변화하는 기술환경, 특히 정보통신 기술을 적극 활용한 행정서비스 체계의 혁신필요성과 그 구체적인 전략들을 제시하고 있다.

이러한 맥락에서 박근혜정부가 국정운영 패러다임의 주요 변환점으로 제시한 정부3.0 전략은 최근 세계적으로 이루어지고 있는 협업과 소통 그리고 개방을 통한 정부혁신 방법론의 일환으로 인식할 필요가 있다. 2013년 6월 도입된 정부3.0은 이제 3년 차에 들어섰다. 새로운 행정혁신 수단의 도입인 만큼 그 역사가 짧아 아직까지 완전하게 정착되지 못한 상황이라는 점에서 정부3.0 자체의 성과에 대한 평가나 성공요인 분석에는 무리가 있지만 개별 정책 사례를 통해 그 성공 가능성에 대한 논의는 필요한 시점이라고 보고 본 연구를 출발하였다. 또한 학술적인 측면에서는 정부3.0 모델의 출발과 현 위치(Locus)와 정부혁신 모델로서 시사하는 점(Focus)은 무엇인지에 대한 논의가 필요하다는 연구문제에 따라 출발하였다.

이러한 연구문제에서 출발하여 본 연구는 미래대한민국 건설 정책에 있어 핵심이 되고 있고, 사회 통합정책으로 그 중요성이 강조²⁾되고 있는 고등교육학자금지원 정책의 혁신과정과 그 성과를 분석해 보고자 한다. 특히 정보통신기술을 활용한 정부 서비스 정책 혁신에 초점을 두고 분석을 하여 그 변화 과정과 변화를 통한 가시적인 성과들을 분석해 보는데 본 연구의 목적이 있다.

정부 재정 중 교육비가 차지하는 비중은 2014년

1) 혁신(Innovation)이란 개념은 연구개발(R&D) 분야에서 가장 먼저 등장한 것으로 본다. 혁신의 개념은 학자에 따라 다양하나 일반적으로 기존에 이용되거나 활용되지 않았던 새로운 것의 도입을 의미한다. 다만 혁신이 강조하는 '새로운 것'이 무엇인지에 대해서는 연구마다 그 내용과 범위에 많은 차이가 있다(김혜정 외, 2006). Damanpour(1991)는 조직 구성원과 관계되는 새로운 계획 또는 프로그램, 새로운 조직구조나 관리시스템, 새로운 서비스 또는 생산기술 등이 포함된다고 보았고, Daft(1992)는 조직에서 새롭게 인식되는 아이디어나 행동의 채택이라고 정의했다. 새로운 아이디어와 동의어로 보거나(Roger, 1983) 창의적 아이디어를 성공적으로 실현하는 일(Amabile, 1996)이나 새로운 아이디어를 적용하는 과정(Downs, et al., 1976)으로 보기도 한다.

2) IMD 및 OECD, World Bank 등 국제기구 및 주요 국제연구소 등은 국가경쟁력(National Competitiveness) 개념의 중요한 구성요소 중 하나로 교육분야에 대한 국가적 투자 또는 지원을 강조하고 있다. 결국 교육분야가 국가경쟁력 제고의 핵심적인 요소로 강조되면서 정부의 고등교육분야 재정규모 역시 중요시되기 시작했다(진상기 외, 2015).

50.7조원으로 전체예산대비 14.25%, 2015년에는 53조원으로 전체대비 14.1%를 차지³⁾하고 있고 이중 고등교육을 위한 예산은 약 10조원으로 전체 교육예산 대비 18.8%를 차지하고 있다(기획재정부, 2014)⁴⁾. 특히 고등교육분야 예산은 2015년 기준 전체예산규모(376조)대비 2.7%를 차지할 만큼 그 비중이 크고, 사회통합과 국가 경쟁력 제고를 위한 국가적 투자성이 강한 사업분야인 만큼 정부3.0 전략을 통한 정부혁신 과정과 그 성과를 분석하는데 있어 적합한 사례로 볼 수 있다.

II. 정부혁신과 정부3.0의 인식관점

1. 공공부문 혁신의 이론적 논의

혁신의 개념은 기업과 경영의 영역을 넘어 공공부문까지 광범위하게 확산되었는데, 특히 80년대 들어 민간부문에서의 혁신 성공사례에 자극 받은 정부가 기업혁신의 다양한 기법을 벤치마킹하고 정부의 역할과 기능을 재조명하면서 현대적 의미의 정부혁신이 대두되었다(한국행정연구원, 2005). 하지만 개혁이나 변화 등 지금까지 통용되어 온 다른 개념들과 확실하게 구분되지 않기 때문에, 정부혁신과 관련된 비슷한 내용들은 국가에 따라 다르게 표현되어 왔다. 미국의 경우 지속적으로 개혁(Reform)이라는 용어를 사용하였고, 독일을 비롯한 유럽 국가들은 현대화(Modernization)라는 용어를 혁신과 같은 맥락에서 사용하였다(행정자치부, 2006).

정부혁신 개념은 Osborne, et al.(1993)를 통해 널리 알려지기 시작하였고 그 개념 정의는 학자에 따

라 다양하게 나타난다. 대표적인 정의는 Berry(1994) 정의한 “정부 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정프로그램이나 정책을 채택하는 것”라는 개념과 Osborne, et al.(1998)가 정의한 “공공조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위하여 공공체제나 정부조직을 근본적으로 변형시키는 것”이라는 개념 정의가 있다.

정부혁신의 구체적인 실현은 혁신을 통해 정부의 성과를 극대화하는 방안이라는 측면에서, 행정패러다임의 변화나 당면한 시대적 상황에 따라 다양하게 전개되었다. 80년대 이후 영국, 미국 등 서방 선진국에서는 신공공관리론(New Public Management)에 입각한 정부혁신 방법론이 발전해 왔다⁵⁾. 이후 신공공관리론이 한계를 드러냄에 따라, 영국 등 국가에서는 뉴거버넌스(New Governance)에 입각해 국민 및 이해관계자의 참여를 제도화하고 신속한 정부대응을 촉진하는 정부혁신을 강조하였고, 미국에서는 정책흐름을 일정부분 유지하면서 신공공관리론을 보완하는 신공공서비스론(New Public Services)을 강조하기도 했다(Denhardt, et al., 2000).

2. 혁신으로서의 정부3.0에 대한 이론적 논의

최근 기술, 경제, 정부 등의 제반 사회구성 영역을 그 시대를 대표하는 혁신적 패러다임 변화에 기초하여 해당 영역의 발전단계에 따라 분류하려는 시도가 신조류처럼 제기되고 있다⁶⁾. ‘정부3.0’은 스마트사회의 등장이라는 사회적 패러다임 변화에 따라 등장한 개념으로 국정을 주도하는 주체, 수단, 시대가치가 근

3) 이는 보건·복지·노동(1위)과 일반·지방행정(2위) 다음으로 가장 높은 비중을 차지하고 있는 예산 부문이다(기획재정부, 2014).

4) 특히 2008년 ‘이명박 정부’ 출범을 전후 하여 ‘반값 등록금’ 문제가 사회 이슈로 부각되면서 고등교육분야 예산이 증가하는 추세를 보이고 있다(진상기 외, 2015).

5) 영국 중심의 영연방 국가들은 정부 구조개혁과 공공서비스의 품질개선을 목표로 하였고, 미국은 이를 참고하는 동시에 시장화와 함께 행정효율화를 강조하는 상대적 특징을 지녀왔다(Kettl, 2000).

6) 이는 마치 소프트웨어분야에서 신기술 적용에 따라 1.0, 2.0, 3.0 등과 같이 버전을 업그레이드하는 것처럼 해당영역의 발전단계에 따라 일련의 숫자를 부여하는 것을 의미한다. 이러한 경향의 시작은 웹이라는 기술 분야에서 웹2.0이라는 용어를 사용한 2005년을 그 기점으로 매우 두드러졌으

본적으로 변화하는 것을 의미한다. 정부3.0은 국민 개개인이 중심이 되어 공공과 민간이 서로 협력하는 국정운영시스템으로, 창의·기술·융합에 기반한 협력적 거버넌스를 국정운영의 수단으로 삼고, 개방·공유·협력·창조를 시대적 가치로 한다(김성태, 2013b).

정부3.0은 명시적이고 정형화 된 개념이 아니기 때문에 전문가나 실무자들이 입장에 시각 차이를 보인다. 정보통신기술의 발전이라는 측면으로 접근하는 기술적 관점이 있는 반면, 행정적 관점에서 국정운영의 주체와 방향 등 국정운영 상의 변화에 초점을 맞추는 입장도 존재한다. 그리고 현대사회의 복잡한 사회·정치·경제 문제를 해결하기 위해서 정부 운영 전반을 포괄적으로 변화시켜야 한다는 시각도 있다(김성태, 2013). 그러나 정부3.0에 대한 다양한 개념적 접근은 상호배타적인 것은 아니며 복잡한 사회적 변화에 대한 대응이라는 점에서 긴밀하게 연관되어 있는 것으로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 정부3.0에 대한 포괄적 시각을 반영하고 있는 개념적 정의가 바람직 할 것으로 보이며, 따라서 정부3.0을 “공공 정보를 적극적으로 개방하고 공유하며 부처간 칸막이를 없애 소통하고 협력함으로써 국민 맞춤형 서비스를 제공하고 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부 운영 패러다임”으로 정의할 수 있을 것이다(정부3.0 홈페이지, 2015).

그간 대한민국 정부는 공공정보에 대한 공개가 부족하여 정책의 투명성과 수용성이 낮고, 정부부처 사이에는 높은 칸막이로 인해 정책집행이 적시에 추진되지 못한다는 비판을 받아왔다. 이는 신공공관리론적 시각에서 정부의 내적 분화를 통하여 조직과 조직 사이의 경쟁을 유도하고 부처나 개인의 성과를 강조하는 수직적 효율성을 강조한 것에서 비롯된 것으로 보인다. 이러한 과정에서 부처나 기관 간의 칸막이가 높아졌고 상호협력을 통해 문제해결을 모색하는 수

평적 효율성은 저하되는 현상이 나타났다(우윤석, 2013). 이러한 상황에서 등장한 정부3.0은 기존 국정운영의 주도적 패러다임이었던 신공공관리론적 방법론이 오늘날의 복잡한 경제·사회적 문제에 대한 적절한 해결책을 제시하지 못하면서 등장하게 된 후기신공공관리론(Post-New Public Management)이 일정 부분 반영된 것이라고 볼 수 있다(Dunleavy, et al., 2006). 기존의 신공공관리론이 분화, 경쟁, 시장화, 인센티브, 성과중심주의에 초점을 맞추고 있다면, 후기신공공관리의 관점에서는 재통합, 융합된 서비스 제공, 시민요구기반 전체론, 연계된 목표, 절차중심주의를 강조한다(Wilding, 2012). 또한 신공공관리론에 입각한 국정운영 방식이 개인과 개인, 정부부처와 정부부처 사이의 신뢰를 저하시키는 결과를 초래하였다는 지적과 함께 사회적 자본을 축적해야 한다는 논의가 제기되기도 하였다. 많은 국가에서 사회적 자본이 시민사회의 필수적 자산일 뿐만 아니라 정부와 국민들 간의 문제점을 치유하기 위한 필수적 조건으로 고려되면서, 이에 따라 신뢰와 협력의 거버넌스가 더욱 강조되었다. 정부와 국민의 관계가 정부중심에서 국민중심으로 변화하였고, 국민과 정부가 배타적이고 일방적인 수요자-공급자 관계가 아닌 공유·협력하는 관계가 되면서 기존 국정운영 패러다임을 바꿀 필요가 있었던 것이다(한국행정연구, 2014). 결국 정부는 고착화된 저성장 구조를 탈피하고 국내외의 복잡한 사회경제적 문제를 해결하기 위한 새로운 국정운영 패러다임으로서 정부3.0을 제시하고 있는 것이고, 이러한 측면에서 볼 때 ‘공공부문에서의 혁신’이라는 관점으로 이해할 수 있다.

3. 선행연구 고찰

정부2.0 개념은 웹1.0, 웹2.0과 같은 기술적 측면

며, 이 신조류가 경제, 정부행정, 사회 등의 영역으로까지 확산·사용되기에 이르렀다. 경제영역에서는 자본주의4.0, 정부행정영역에서 정부2.0, 사회영역에서 공존2.0 등으로 명명되는 사례가 대표적이다.

의 영향을 받아 정부 부문에서도 정부1.0, 정부2.0으로 소프트웨어 버전(Version)처럼 진화단계에 따라 숫자를 높이는 정의를 내리기 시작하였다. 이러한 측면에서 정부2.0은 정부부문에 웹2.0 기술을 적용하여 구현되는 새로운 정부 서비스로 정의(지은희, 2007; 최선희, 2008; 한국정보화진흥원, 2009)하기도 한다.⁷⁾ 특히, Eggers(2005)는 그의 저서에서 정부2.0 개념을 처음으로 사용하면서 미래의 정부 모습을 논의할때 웹2.0과 디지털화는 국민의 참여 기회를 제공할 국민 중심의 정부로, 그리고 그 결과로 정부2.0은 투명하고 민주주의적이며 효율적인 정부가 될 것으로 예측하였다.

한국정보화진흥원(2013)은 정부3.0이 제기되게 된 배경으로 정부의 재정운영상의 제약, 불확실한 정치 및 경제 환경요인, 저 출산 고령화에 따른 복지수요 증가, 환경자원문제 심화 등 사회적 요구의 증대, 신기술개발 경쟁가속화에 따른 스마트 기술발전 등으로 제시하고, 정부3.0의 특징으로는 시민 중심에서 시민 주도형(Moving from Citizen-centric to Citizen-driven) 정부, 개인화 서비스, 360° 서비스를 대표적인 사례로 제시하고 있다.

김성태(2013b)는 정부1.0에서 2.0으로 진화는 정부 서비스의 중심이 보다 시민중심으로 변화한다는 점, 국민이 직접 서비스에 참여하는 등의 변화를 2.0으로 정의하였으며, 3.0의 경우 2.0에서 제공하는 서비스가 보다 시민중심으로, 개인화된 서비스로 심화된 형태로 보고 있다. 명승환 외(2012)는 플랫폼형 정부 관점을 제시하고 정부3.0을 미래 정부 모형으로 제시하면서 정부3.0을 고도로 지능화된 ICT와 사회적 연결망을 기반으로한 행정업무 방식과 절차를 재설계하였다. 또한 정부와 기업, 시민, 글로벌 공동체간 지식과 정보를 공유하고, 사회구성원간 상호 거래를 통하여 생산적이고 민주적인 부가가치를 지속적으로 창출할 수 있는 공공 플랫폼 기반을 제공함으로써 협력적 동반자의 역할을 지향하는 거버넌스 행정체제 혹은 국정운영체제로 정의하고 있다. 미래 정부 모형을 협력형 정부, 지능형 정부, 투명한 정부의 3가지 모형을 제시하였다.⁸⁾ 정국환 외(2010), 박성수(2012)는 각각 정부 내 공공정보 등 수많은 데이터를 활용한 분석과 집단지성(Collective Intelligence)을 활용해 사후서비스(After service)가 아닌 사전서비스(Pre-service, Before service) 및 개인

〈표 1〉 변화 분류체계 발전과정 비교표

구분	웹		자본주의		정부	
발전 단계 특징	1.0 → 2.0	기술의 진화 (RSS, Open API등에 기반한 참여, 공유)	1.0 → 2.0	정부 중심 (대공황 해소)	1.0 → 2.0	정부 중심 (개방/공유/집단지성/참여 등)
	2.0 → 3.0	기술을 활용한 가치창출 (시맨틱 웹을 통한 개인화 구현)	2.0 → 3.0	시장 중심 (스태그플레이션 극복)	2.0 → 3.0	시민 중심 (개인화)
			3.0 → 4.0	정부/시장 협력 (금융위기 해결)		

출처: 류광택 외(2012)

7) Nicholas Gruen도 2012에 정부2.0이란 참여와 개방, 공유를 핵심요소로 하는 웹2.0을 공공부문에서 실현하는 것으로 지칭하고 있다(김지상, 2015).

8) 환경 분석, 정부변화특성, 전문가 토론 등을 통해 Gov3.0의 영향요인을 11가지로 정리하였다. ① 지역의 균형적 발전을 위한 정책 변화, ② 경제체제 변화에 대응, ③ 정부-민간의 협력 강화, ④ 규제 강화를 통한 정부기능의 효율화, ⑤ 국민의 다양성 수용을 위한 노력, ⑥ 국민 요구 수용을 위한 행정서비스 변화, ⑦ 사회 갈등해소를 위한 행정서비스 강화, ⑧ 다양한 집단의 소통/참여/신뢰 강화 및 이의 정부 수용 변화, ⑨ 국민의 삶의 방식변화(육구의 다양성 확대), ⑩ 글로벌 구조 변화, ⑪ 스마트한 기능 요구 및 수용 증대.

맞춤형 서비스가 제공될 수 있는 환경을 조성해야 한다고 주장하였다. 이러한 서비스는 정부 혼자 모든 것을 할 수 있는 것이 아니며 정부와 국민의 협력과 공유에 기반을 두어야 하고 이는 결국, 개인의 창의적인 아이디어와 혁신으로 새로운 서비스가 제공됨으로서 궁극적으로는 정부의 예산을 절감하고 효율성을 극대화 할 수 있는 정부를 정부3.0의 모습으로 제시한바 있다.

마지막으로, 류광택 외(2012)는 이에 더 나아가 웹의 발전, 자본주의의 발전, 정부의 발전에 대해 공통적인 특징을 고찰하여 정부혁신은 경제뿐만 아니라 사회 각 분야에서의 정부가 주도적인 역할을 수행하여 왔으나, 점차 과도한 정부 개입보다 정부와 시장이 함께 협력해야 하는 모습으로 변화하고 있다고 보고 있고 이러한 발전단계를 아래 표와 같이 정리 하고 있다.

4. 연구방법 및 범위

선행연구를 정리하면 정부3.0은 정부혁신의 진행 방향으로 이해하고 있다. 즉 정부3.0은 신공공관리론에 대한 수정전략으로서의 뉴거버넌스(New Governance)에 입각한 신공공서비스론(New Public Services)의 일환으로 인식하고 있음을 알 수 있다. 그리고 정부3.0을 인식함에 있어서는 선행

연구들은 크게 신기술 활용 측면, 정부와 시민간의 거버넌스 설정 측면, 정부 내부 역량 제고라는 3대 측면으로 논의되고 있음을 알 수 있었다.

본 연구는 위에서 제기된 정부3.0의 3대 측면 중 정부와 국민 시민간의 거버넌스 설정 문제에 초점을 둘 경우 정부3.0은 신공공서비스론(New Public Services)과의 연관성이 강조 될 수 있는 반면, 디지털 기술을 중심으로 신기술의 활용과 정부 내부 역량 제고(협업, 공유, 창조성 강조 등) 측면에서 정부3.0의 개념이 강조될 경우에는 신공공서비스론(New Public Services)과의 차별성이 나타날 수 있음을 강조하고 싶다.

이상의 선행연구 및 이론적 논의를 중심으로 정부 혁신변화를 정부3.0 관점으로 정리하면 다음과 같이 정리할 수 있었다. 정부 정책(국정운영)이 추구하는 목적가치와 제공하는 정책서비스가 추구하는 가치, 그리고 서비스 제공을 위한 운영(Operation) 및 운영을 위한 기술 가치들이 추구하는 바가 각 단계별로 변화 또는 진화해 가고 있음을 전제로한 개념임을 본 연구에서는 강조하고 싶다.

즉 정부1.0은 전통적인 Max Weber의 전통적 행정운영모습에 가까운 반면, 정부3.0은 시민이 주인이 되고 정부가 국민들을 위해 서비스를 제공하는 행정혁신과 변화하는 기술 적응능력을 갖춘 이상형(Ideal)을 제시하고 있는 것으로 볼 수 있다. 이상의

〈표 2〉 정부3.0 관점에서의 정부 혁신 모형

가치체계(개념정의)	정부1.0	정부2.0	정부3.0
목적가치 (달성하고자 하는 목적 가치)	효율성, 생산성, 비용절감	혁신성과 효과성 참여성(민주성)	인간중심, 국민행복 공생·공영, 참여협력
서비스 가치(서비스 지향 가치, 대국민 인식 가치)	서비스제공자 편익 (서비스 제공 대상자)	국민의 삶 개선 (서비스 질 제고)	국민행복실현 (참여 협력자주인)
운영가치 (운영의 주요 방향가치)	중앙 통합 기획 관리	민간협력 정보공유	민간 협력, 조정자 정부간 협력
기술가치 (주요 기술 가치)	전달(일방향)기술, 적시성(신속 성) 기술 안전성, 정확성	양방향 기술, 상호작용, 접근 용이성, 공유 및 개방	실시간 네트워크, 공유 및 개방 지능화 기술, 이동성, 시맨틱 웹

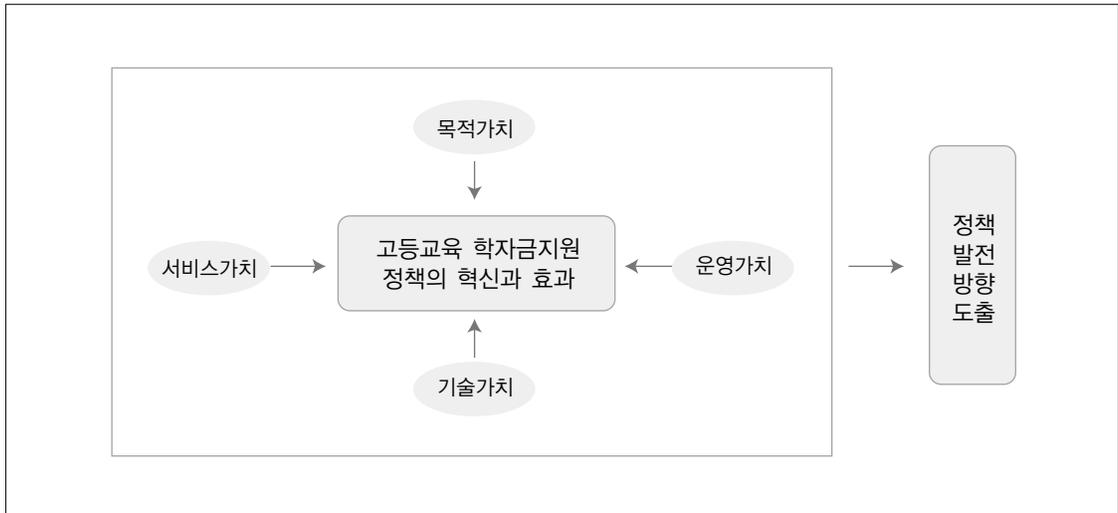
출처: Tim O' Reilly(2005), West D.M(2005), 류광택 외(2012), 행정자치부(2006), 정부3.0추진단(2014)을 기반으로 재구성

선행연구 분석을 통해 도출한 정부3.0 관점의 정부 변화 과정을 개념적으로 정리하면 <표 2>와 같이 정리 할 수 있었다.

따라서 본 연구의 사례분석 대상인 고등교육 학자금 정책의 경우도 정부3.0 관점의 정부 발전모형에 따라 그 변화상을 설명해 볼 수 있으며, 이를 통한 편익을 산출해 봄으로써 정부 혁신의 성과를 평가해 보고자 한다. 이를 위해 본 연구는 정부3.0 정책을 표방하면서 추진하고 있는 행정서비스 혁신이 이루어지고 있는 정책추진과정을 고찰(Review)하고 서비스혁신과정에서 창출된 편익을 산정해보고자 한다. 즉 정부3.0 관점으로 학자금 지원정책의 변화 과정을 설명하고 각 단계별 혁신 성과에 대해 분석해 보고자 한다. 즉 선행연구에서 도출된 정부3.0 혁신 모델을 적용가능성과 모델에 따른 정책 성과분석을 해보고 본 연구에서는 아래의 연구 분석틀과 같이 고등교육학자금지원 정책을 사례로 설정하여 정부3.0 모형에 따른 변화와 그 성과를 분석하고 정부3.0의

변화모형에서 요구되는 발전방안을 도출해 보고자 연구를 설계하였다.

고등교육학자금지원정책은 앞서 설명한바와 같이 우리나라정부의 재정비중에서 차지하는바가 크고, 최근 반값등록금 논쟁으로 사회적 이슈로 부각되고 있는 점, 그리고 전자정부를 중심으로한 서비스 혁신이 가장 활발히 이루어지고 있는 정책 영역이라는 점에서 본 사례 연구에 적합하다고 판단하였다. 사례연구분석을 위해 본 연구는 Yin(2003)이 제시한 사례분석방법론에 따라 문헌자료 정리, 인터뷰자료 정리 등을 실시하였다⁹⁾. 분석의 시간적 범위는 1955년 8월 ‘장학금에 관한 규정’을 제정한 이후부터를 고찰하되, 2009년 학자금지원정책을 전자정부서비스 형태로 전환한 이후의 편익을 분석해 보았다. 그리고 이를 바탕으로 정부3.0 전략에 따른 향후 서비스 혁신 시사점을 도출해 봄으로써 연구를 마무리 하였다.



<그림 1> 연구 분석 틀

9) 본 연구는 Yin(2003)이 제시한 사례분석 방법론을 따르기는 했지만 그가 제시한 절차를 모두 따르지는 못했다는 점을 밝히는 바이며, 단일사례의 연구라는 점에서 연구 결과의 일반화에는 그 한계가 있음을 밝힌다.

Ⅲ. 고등교육 학자금지원 정책의 태동기 분석

1. 태동기 행정서비스 체계 분석

1) 학자금지원정책의 태동

우리나라가 처음으로 학자금 지원을 위한 제도적 근거를 마련한 것은 1949년에 교육법을 제정하면서 부터였다¹⁰⁾. 이후 정부는 1955년 8월 '장학금에 관한 규정'을 제정함으로써 국가 차원의 장학금 제도를 본격적으로 실시하게 되었다. 1961년 들어 정부는 '대학장학금법' (4월 17일, 법률 제603호)을 공포하였다. 또 1962년에는 '대여 장학금법 시행령' (3월 29일 각령, 제601호) 및 '대학장학금법 시행규칙' (6월 25일, 문교부령 제104 호)을 제정·공포함으로써 보다 구체적인 학자금 대출제도의 기틀을 마련하기에 이르렀다¹¹⁾.

장학금은 정부기관 장학금과 사설기관 장학금으로 나뉘는데 그 규모나 대상 역시 충분하지는 않았다. 사설기관은 대부분 60년도 후반에 설립되어 매년 장학생 수를 늘려갔지만 장학금 지급을 확대시킨 곳은 드물었다. 지급액수도 서로 달라 적게는 2만 원에서 많게는 20만 원 이상을 주는 재단까지 있었다.

제도적 근거가 마련된 뒤 본격적으로 학자금 대출을 시행한 것은 1975년부터라고 할 수 있다. 그 해 재무부는 대학생 학부모를 대상으로 입학금과 등록금을 매월 균등분할 상환하는 조건으로 1년간 금융 지원을 해주는 '학자금 용자제도'를 2월부터 실시한다고 발표했다. 용자액은 입학생의 경우 국공립대학은 1인당 4만 원, 사립대학은 8만 원으로 책정되었고, 재학생은 국공립대학이 3만 원, 사립대학은 7만 원으로 정해졌다. 당시 재무부 이재국에 따르면 전

체 대학생 26만 2,900여 명 중 5.7%인 1만 4,933 명이 용자혜택을 받았고 용자액은 9억 6900만 원이었다.

한편 정부는 1학기 학자금 용자가 성공적이었다고 판단, 2학기부터는 용자금액을 증액하고 대상도 확대하기로 하는 등 더욱 적극적으로 학자금 대부 정책을 시행하였다. 시행초기의 정확하지 못한 예측으로 용자한도를 적게 잡아 실질적인 등록금 지원에 크게 못 미쳤다는 점도 감안 되었다. 당시 국공립대학의 등록금은 평균 6만 1천원, 사립대학이 12만 2천원이었다. 재무부는 2학기부터 국공립대학생의 경우 용자금액을 종전 3만 원에서 5만 원으로, 사립대의 경우 종전 7만 원에서 10만 원으로 확대했다. 금리는 연 15.5%이고 1년 내에 분할 상환하는 조건이었다.

1978년 정부는 최초로 장기 학자금 용자제도를 실시하였다. 국공·사립대학(전문학교, 초급대 포함)의 학생으로서 학교장 추천을 받은 자를 용자대상으로 1인당 100만 원 이내에서 입학금 또는 등록금을 100% 용자해 주기로 한 것이다. 상환방법은 연 15%의 이자는 3개월 단위로 납부하고 원금은 졸업 후에 균등분할 상환토록 했다. 이 장기학자금 용자는 국민은행만이 취급했고 당시 재무부는 용자 예상액을 20억 원으로 예상했다. 학자금 용자를 신청할 수 있는 조건으로는 연간 재산세를 6천원 이상 납부하거나 농지세 납부 실적이 있는 2인 이상의 보증인이 필요했다.

2. 태동기(초기) 제도 분석

1) 목적가치

출범부터 1980년대 초반까지도 정부 학자금 지원 정책은 규모나 지원대상 측면에서 영세한 수준을 면

10) 교육법 제9조 제2항은 '모든 국민에게 그 능력에 따라 수학할 기회를 균등하게 보장하기 위하여 국가와 지방공공단체는 재능이 우수한 학생으로 학자곤란(學資困難)한 자를 위하여 장학금 제도, 학비보조 제도를 실시한다'고 규정하고 있다.

11) 동 법에 따라 정부는 대여장학금 3억 5천만 원을 예산에 계상하였으며, 1989년 3월 '한국장학회법' (법률 제4104호)의 제정에 따라 폐지될 때까지 대여 장학금, 학자금 용자, 학자금 대부, 학자금 대여 등 다양한 이름으로 시행되었다.

치 못하고 있었다. 물가는 널뛰고 대학생 수도 늘어나는데 학자금 지원 정책은 실효성이 미비한 수준이다. 이미 1980년대 초 등록금은 30만 원에서 대학에 따라 많게는 60만 원을 넘고 있었다. 당시 신군부의 국가보위비상대책위원회가 대학 졸업정원제와 과외 전면 금지를 내세운 7·30교육개혁조치를 단행함으로써 대학생들이 등록금을 마련하기가 더욱 어렵게 된 상황에서도 학자금정책 수요자인 학생들의 입장이 아닌 정책 집행 기관들이 행정비용을 최소화 하면서 효율적인 학자금 대출이 이루어 질수 있도록 학자금 대출 정책을 설계하였다. 이러한 모습은 당시 학자금대출 정책의 서비스 시행 및 운영의 모습에서 찾아볼 수 있다.

2) 서비스가치

당시 대출 한도는 국립대의 경우 14만 원, 사립대는 26만 원이 최대치였다. 게다가 24.5%에 이르는 대출금리는 일시적으로는 등록금을 마련할 수 있으나 학생과 학부모를 옥죄는 부담으로 작용 할 수밖에 없었고 대출을 받는 과정 또한 어렵고 복잡 했다(한국장학재단, 2013). 이는 서비스 제공자인 행정 부처의 편의만을 고려한 처사로 정부는 대출 서비스를 시중 은행에 일임하고 관련된 거래비용(대출 상품 거래 수수료, 대출 거래 서류 발급 비용 등)을 모두 이용자에게 전가하는 방식으로 운영을 하였다. 이러한 서비스 공급자 중심의 운영체제는 아래 사례에서 잘 살펴볼 수 있다.

나는 대학에 재학 중인 학생으로서 며칠 전에 학자금을 대출 용자 받기 위해 절차를 알아보려고 학교의 지정 은행에 간 일이 있었다. 그런데 담당자의 설명과 안내서를 보고 그 절차가 매우 까다로운 것에 대해 의문이 나지 않을 수 없었다.

안내서의 내용을 보면 '은행 소정양식의 차입신청폼 의서, 할부상환 차용금증서, 학생의 각서 학교장의 추천서, 차주(학부형) 및 보증인 2인의 인감증명서 각 1통,

보증인 2인의 재산세 과세증명서 각 1통을 지참하고 차주 보증인 2명 학생 합하여 4명이 은행에 직접 나와한 한다'고 기재되어 있었고 그밖에도 보증인의 자격, 서류 작성 시 주의사항이 나열되어 있었다.

학자금을 용자받으려는 것은 학자금 마련에 곤란을 느끼기 때문이다. 그리하여 국가시책의 하나로 경제적으로 어려운 학생들이 공부를 계속할 수 있도록 이런 제도를 만든 줄로 안다. 그런 실정에서 보증인을 세우는 것도 어려운 일이지만 금융제도상 그만한 것은 이해가 된다. 그러나 보증인이 직접 나와야 한다는 것은 어떻게 받아들여야 하는가. 인감증명서나 재산세 과세증명서라는 것은 관공서에서 보증을 해주는 것으로 알고 있다. 그런데 이것을 믿지 못하고 본인을 나오라는 것은 도무지 이해할 수 없는 일이다.

요즘은 사회 곳곳에서 정화운동과 함께 간소화한다는 말이 자주 나오고 있다. 이런 것에서도 한번 생각해 볼 만하지 않은가.

- 동아일보 1980년 8월 25일자 중 발췌-

출처: 한국장학재단(2013) 재인용

3) 운영가치

앞서 살펴본바와 같이 학자금 대출 규모 및 이율은 정부가 예산의 범위내에서 결정한 금액을 공급하거나, 중앙정부가 모든 것을 의사결정 하였다. 기획관리 통제를 하여 학자금 시장을 조정하고 이에 따른 학자금 대출 공급량도 기획 통제 하였다. 한편 1980년대 중반까지 대출금 규모는 꾸준히 상승했으나 여전히 규모나 금리 면에서 대학생 들이 만족할 만한 수준은 아니었다. 그러다 1985년 2학기에 정부는 시중은행이 자체 재원으로 대출을 시행하고 정부가 금리의 일부를 지원하는 제도인 '이차보전 방식'의 새로운 학자금 용자제도를 도입하였다. 이로써 우리나라의 학자금 지원제도도 금융대출에 기반한 본격적인 학자금 용자제도를 시행하게 되었다.

그러나 이러한 학자금 대출제도의 도입에도 불구하고 정부의 일방적인 정책결정과 집행 방식은 학자

금 대출 서비스 시행에 있어 이용자들의 많은 불편을 야기 하였다.

이는 아래의 당시 대출 상황에서 알 수 있다.

1985년 2학기의 경우 대출금액은 국·공립대학이 35만 원, 사립대는 46만 원이었다. 지원규모는 국민은행이 연간 350억 원, 농협이 300억 원 규모였다. 용자조건이 좋아진 만큼 학자금 대출을 신청하고자 하는 학생들이 크게 늘어나 대출 대상자를 놓고 대학들은 진통을 겪게 되었다. 국민은행은 정부 정책에 따라 학자금 용자를 지방대학에 균등하게 분배하였는데 그 결과 서울소재 대학생들의 수혜는 그만큼 줄어들게 되었다. 당시에는 학교에서 용자신청서를 배부했는데 새벽 4시부터 줄을 지어 순서를 기다리는 상황까지 벌어졌다.

- 당시 학자금 대출 담당자 인터뷰 중 발췌-

출처: 한국장학재단(2013) 개인용

4) 기술가치

증대하는 행정서비스 수요에 적극 대처함에 있어 정보통신 기술 등의 기술혁신을 연계시키는 데에는 한계가 있었다. 당시정부는 대출 서비스 정책을 수행함에 있어 가용 가능한 자원이 부족한 상황에서 민간 은행망사업을 적극 이용하는 방식으로 서비스를 제공하였다. 기획과 집행의 거시적인 측면은 정부가, 서비스 전달은 민간 은행망의 신속성과 정확성에 의

존하였다.

그러나 이러한 서비스 제공 방식도 역시 공급자 중심에서 운영되었다. 이는 당시 학자금 대출을 위해 요구되었던 구비서류를 보면 알 수 있었다. 신청시 구비서류는 총(학)장 추천서, 등록금 납입고지서, 대출자 및 연대보증인 인감증명서 각 1통, 학생의 주민등록등본 1통, 연대보증인 자격증명서류¹²⁾ 1통 등 여섯 종류나 되었고, 이미 정부가 가지고 있는 정보에 대해서도 은행이 중복하여 요구하는 경우가 많았다. 이러한 초기 학자금 대출 정책 모형은 이용국민들의 편의보다는 행정 효율성을 극대화하여 대출 공급량이라는 정책 목표를 달성하는데 주안점을 둔 정책집행 모형으로써 전형적인 정부1.0에 해당한다고 볼 수 있다.

3. 학자금 대출정책의 변화: 서비스 전달체계 혁신

2005년 9월 이전의 학자금대출은 이차보전 방식이었다. 은행 자금으로 대출하는데 금리가 9%였다. 그중 4.5%만 개인이 부담하고 나머지는 정부가 보증을 해주었다. 하지만 시중은행은 상환부실을 우려, 연간 15만명 이내에서 대출을 하는 소극적 태도를 보였다. 정부 권고로 참여는 하지만 형식적으로 임한 결과였다.

학자금 대출 이차보전 제도는 정부가 만기 시까지

〈표 3〉 초기 학자금 공급정책 모형

가치체계	정책 운용 가치
목적가치	효율성, 생산성, 비용절감
서비스가치	서비스제공자 편의
운영가치	중앙 통합, 기획 관리
기술가치	당시 은행 진산화 기술에 의존한 서비스 전달 방식 운용: (일방향)기술, 적시성(신속성)을 중시 하고 안전성과 정확성을 최우선으로함

12) 다만 연대보증인 자격증명서류는 재산세(농지세) 납부증명서 또는 납입영수증사본을 제출해야 하는 것으로부터 월 급여 30만 원 이상임을 입증할 수 있는 급여명세표(종합소득신고서)나 은행계 신용카드 사본 중 하나만 준비해도 되는 것으로 간소해졌다.

대출 이자의 일부를 부담함으로써 대학생의 이자 부담을 완화시켜 학생이 안정적으로 학업에 전념할 수 있도록 하고 금융기관의 수익성 확보라는 점에서 일면 긍정적인 효과가 있었다. 그러나 수요자 입장에서는 수혜대상자가 제한적이고 대출 상한액도 불충분하다는 단점이 있었고, 공급자인 정부 측면에서도 이자를 보전해 줌에 따라 재정부담이 증가하는 취약점이 있었다¹³⁾.

그리하여 2005년 2학기부터 2009년 1학기까지는 정부보증방식에 의한 대출제도로 다시 개선되었다. 정부보증방식은 한국주택금융공사에 학자금신용보증기금을 두고 국가가 관리하면서 보증을 해 주는 방식이다. IMF 이후 서민층의 학자금 수요가 급증했고, 이로 인해 유통화전략에 의한 정부보증 학자금 대출방식이 도입된 것이다.

그러나 정부보증방식도 정부가 여전히 보증만 할 뿐 직접대출은 하지 않는다는 문제가 있었다. 그러다 보니 복잡한 유통구조로 인해 금리도 6.8%에서 7.3%까지 높게 책정되었다. 정부는 수백억 원씩 보증기금에 기금을 출연하면서도 학생들은 혜택이라 여기지 못하는 상황이 벌어졌고 근본적인 제도개선이 필요했다¹⁴⁾.

IV. 정부2.0에서 본 학자금지원정책

1. 목적가치 분석: 전자정부 기반의 학자금 통합 서비스

정부2.0에 대해서는 앞선 선행연구 분석에서도 알 수 있는 듯이 국내외 연구진¹⁵⁾들은 기술가치 측면에

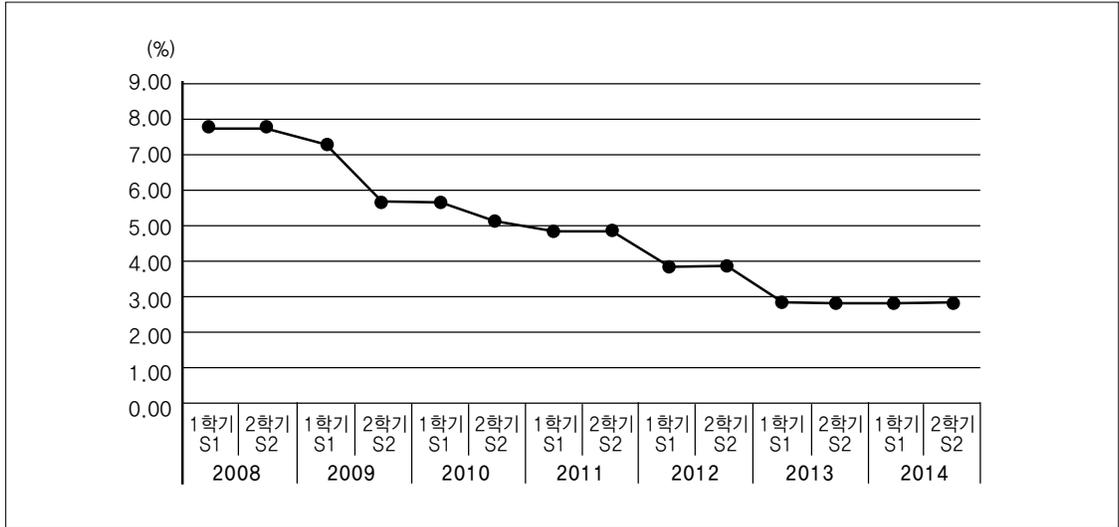
서는 웹2.0 기술의 적용을 강조하고 있고, 김성태(2003a; 2003b)는 참여자와 시민중심의 목적가치와 운영가치의 변화의 필요성에 대해 강조한바가 있다. 본 연구는 이러한 변화노력이 학자금 대출 정책에서도 나타나고 있는지를 고찰해 보았다. 진상기 외(2015)는 1990년 이후 학자금 대출 정책에 있어 수요자들의 요구와 정치적 사건들과 연계한 여론 형성이 예산 형성에 영향을 주고 있음을 밝힌바 있다. 실제로 이명박 정부와 박근혜정부에서 주요 사회적 이슈화된 반값등록금 문제가 학자금 대출정책 변화에 큰 영향을 주고 있음이 연구에서 제시되기도 하였다. 이처럼 학자금 대출 초기 태동기에 비하여 정책의 효과성과 참여성 그리고 민주성이 강조되는 행정이념 변화에 따라 학자금 대출 정책도 행정혁신을 위해 전자정부기반의 서비스 혁신을 추진하게 되었다(한국장학재단, 2013). 학자금 대출 정책의 목적가치가 민주성과 효과성 그리고 참여성을 강조하면서, 학자금 대출 학생 및 학부모들의 금융부담을 최소화하는 방향으로 전개되었다. 특히 학자금 대출 이자를 낮추거나 감면하는 정책은 국회, 시민단체, 언론단체들을 통해 정부에 직간접적인 정책 변화 요인으로 작용하였다(진상기, 2015). 이러한 정책변화 결과 가장 큰 변화는 학자금 대출 이자율의 변화였다. 아래 그래프에서 볼 수 있듯이 2008년 7.8%였던 학자금 대출이자율이 2015년 2.7%로 총 5.1%p 하락하는 결과로 나타났다¹⁶⁾.

수혜자 중심의 정책설계 및 집행이 강조되면서 감축된 학자금 대출 금리 변동에 따른 사회적 금융 부담 경감액을 산정해 보면 일인당 학기별 평균 대출금(17학기 평균: 06.1학기~14년도 2학기)인 352만 원

13) 이차보전 방식에 의한 학자금 대출 규모가 증가함에 따라 정부의 이차보전액 규모도 1997년의 68억 원에서 2004년에는 912억 원으로 8년간 무려 1,240%나 늘어났다. 이는 대출만기까지 정부 이자 부담이 확정적으로 발생됨에 따라 경직적이고 회수 불가능한 재정부담을 안기게 되었다. 또한 자금조달과 위험관리를 시중은행에 의존하게 되는 만큼 재원의 공급 또한 시중은행의 자산운용이나 리스크 관리 전략에 종속될 우려가 있고 이는 장기적으로 볼 때 안정적인 학자금 대출을 불가능하게 만드는 요인이 되었다.

14) 학자금 지원액과 지원 대상 부족, 재학 중 대출이자 상환부담, 금융채무불이행자의 증가, 상환부담에 따른 서민생활의 어려움 가중 등의 문제 외에 수혜자의 입장에서도 자신이 받은 지원을 사회에 다시 되돌려 주어야 한다는 인식을 갖추기 어려운 시기였다는 점도 한계로 작용했다.

15) 국내연구로는 지은희(2007), 최선희(2008), 한국정보화진흥원(2009) 등이 있으며 해외학자로는 Eggers(2005)의 정의가 가장 대표적이다.



출처: 한국장학재단(2015) 재정리 및 분석

〈그림 2〉 학자금대출 금리 변동

〈표 4〉 학자금 대출 누적 현황(2005~2015)

(단위: 백만 원, 명)

구분 Classification		누적('05년~'14년)		
		합계	1학기 S1	2학기 S2
취업후상환 학자금	금액	6,964,828	3,619,887	3,344,941
	인원	2,229,765	1,101,087	1,128,678
일반상환 학자금	금액	8,118,152	3,136,624	4,981,528
	인원	2,021,465	821,235	1,200,230
농어촌출신 학자금융자	금액	890,793	459,592	431,201
	인원	312,178	157,004	155,174
정부보증	금액	7,946,676	4,494,418	3,452,257
	인원	2,291,116	1,236,466	1,054,650
합계	금액	23,920,448	11,710,520	12,209,927
	인원	6,854,524	3,315,792	3,538,732

출처: 한국장학재단(2015) 재구성

을 기준으로 매 학기별 학자금 대출 학생 일인당 약 있었다.

18만 원¹⁷⁾의 연간 이자부담이 감소되는 효과를 볼 수 이를 2005년 이후 2014년까지의 학자금 대출 총액

16) 이를 위해 우선 정부는 직접대출방식으로 은행 마진 수수료를 절감하고 국가보증채권 발행을 통한 조달금리를 인하, 정보통신 기술의 적극 활용을 통한 거래비용 절감을 통해 학자금 대출 이자를 절감하였다(한국장학재단 2015 국회 업무 보고 자료).

17) 학기당 이자감면액: 3.52백만 원(17학기 대출금 평균) * 5.1%p(금리 변동) = 0.18 백만 원.

약 24조 원을 기준으로 보면 매년 약 1조 2천 2백억 원의 이자 비용을 감소시키는 효과¹⁸⁾를 볼 수 있다.

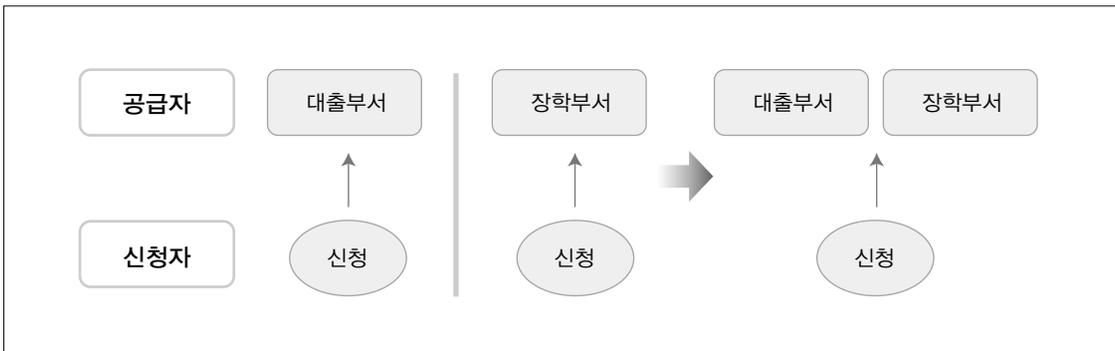
전자정부기반의 온라인 직접대출은 민간은행을 통한 간접 대출시 발생하는 가산금리(은행이 정부 대출을 처리함에 발생하는 인건비 및 관리비, 그리고 은행 마진이율 등)를 없앨 수 있었으며 이를 통해 누적 대출자 6,854,524명에게 그 효과를 되돌려 줄 수 있었다.

2. 국민의 눈높이에 맞는 서비스 가치

정부2.0은 ‘정부의 정보와 서비스를 공유·개방하고, 사용자 참여를 통한 정책과 서비스 등의 개선을 도모하는 정부’로 정의할 수 있다. 정부가 공공정보를 일방적으로 서비스하는 개념을 넘어 시민들의 자발적인 참여로 가치를 창조하고, 정부 내부적으로는 정보공유 및 커뮤니케이션의 활성화로 부처 간 협력이 증대되고, 보다 효율적인 행정업무 수행이 가능하고, 대국민 서비스 및 산업적 차원에서 웹2.0 기술을 활용하여 공공정보와 서비스에 대한 개선, 새로운 서비스 및 부가가치의 창출이 가능하다(정부3.0 추진단, 2014).

전통적으로 학자금대출과 장학지원사업은 이념상으로 그리고 지원대상과 절차 등의 실질적 차원에서 구분하여 운영을 하고 있었다. 하지만 학자금 지원정책을 국민의 입장에서 생각하게 된 정부3.0 초기 시점에 들어서 고객인 학생의 관점에서 이를 통합하여 지원할 수 있는 방안으로 제도 개선이 이루어지게 되었다. 이는 서비스 제공자가 아닌 수혜자관점에서의 변화를 보여주는 가장 큰 시사점이라 할 수 있다. 전자정부 기반의 온라인 행정서비스 기반을 구축한 이후 정부 학자금 지원 정책 서비스는 행정처리 주체가 구분되어 있고 전통적으로 그 성격이 다른 대출(Loan)과 장학금(Grant)을 공급자가 아닌 수요자, 학생의 입장으로 통합 운영할 수 있게 되었다.

이와 같이 연관 정책을 상호 통합 운영함으로써 국민들의 눈높이에 맞는 종합적인 통합 정책서비스가 가능하게 되었다. 실제로 학자금 대출 정책은 2012년 소득연계 맞춤형 국가장학금 제도 도입 후 상호 통합 운영을 통해 대출과 장학사업의 혼합 서비스가 운영될 수 있었다. 즉 학자금 대출과 장학을 학생들의 경제적 여건에 맞는 상황맞춤형 학자금 지원 정책 서비스가 가능하게 되었다(한국장학재단, 2015 중장기 전략 보고서).



출처: 한국장학재단 내부 자료 재정리

〈그림 3〉 장학과 대출사업의 통합운영

18) 23,920,448백만 원(학자금 대출 누적금) * 5.1%p(이자율 변동) = 1,219,943백만 원.

3. 운영가치: 통합과 공유에 기반한 운영

이외에도 정부2.0은 부처 간 협력과 공동작업의 증대, 민간시장에서 소비자와 공급자간의 긴밀한 연계를 통한 성공사례에 대한 정부의 벤치마킹 증대, 정부 구매의 대부분이 상품 기반 구매에서 부가가치 서비스로 이동하는 것으로 정의하기도 한다. Di Maio, A. (2009)는 정부2.0을 시민중심, 고용자 중심, 양방향, 시민참여 촉진형, 패턴기반 전략, 진화형 등으로 특성화 되는 것으로 정의하기도 한다¹⁹⁾.

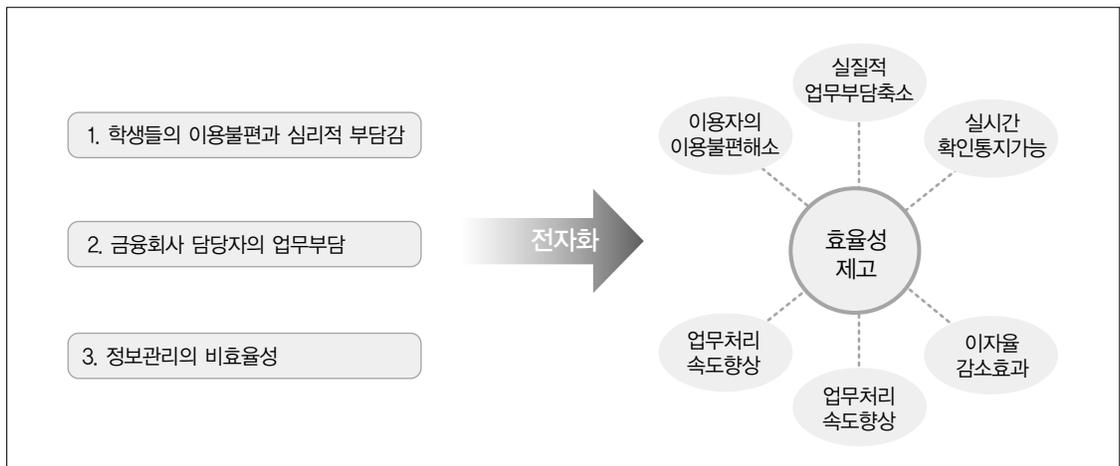
정부2.0에 기반한 전자정부 서비스 체계로 변화한 학자금 대출 서비스는 정부간 정보공유로 거래비용을 절감하고 민간 영역의 금융거래 시스템을 적극 받아들여 민간 정보와의 공유를 강조하여 생산성 제고와 예산의 사회적 효용증대를 이끌수 있었다(연합뉴스, 15.06.16).

우선, 정부간 정보공유가 활성화되고 고객중심의 행정편의서비스 강화가 구현되면서 학자금지원 서비

스에 있어서도 행정·대외정보 활용 확대로 내부 업무 효율화 제고와 고객편의성 강화가 현실화될 수 있었다. 일례로 학자금지원 서비스 신청시 요구되는 주민등록 전산정보의 활용 범위를 확대 하여 대상, 확인주기, 주소변경, 사망여부, 직권말소 여부 등 다양한 정보를 개별 사업(장학, 대출, 기타 서비스)이 아닌 통합서비스 신청 형태로 활용하는 방향으로 전환하였다.

동시에 학자금지원에 필요한 신규 행정정보 수요를 공급기관이 먼저 발굴하였다. 일례로 학자금지원 사후관리 업무 중 활용가능 정보 일부 시범연계 추진(e-하나로민원을 통한 실시간 열람방식 활용) 및 수요확인을 통한 단계별 연계정보 확대 하였다. 이를 통해 주민등록법 제30조 및 동법 시행규칙 제19조(사용료 등) 등에 의해 부과되던 행정정보연계 수수료를 면제받을 수 있게 되어 사회적 거래비용을 절감²⁰⁾하는 효과도 있었다.

이를 구체적으로 보면, 2010년 전자정부기반 서비



출처: 한국장학재단 2015년 업무 보고 자료 재구성

〈그림 4〉 전자정부 구현에 따른 고등교육 학자금지원사업 변화

19) 정부2.0은 단계적 진화를 통해 정부서비스의 내용과 질이 업무의 효율성과 고객 만족을 충족시키는 개방→참여→융합의 순으로 방향으로 발전하게 되는데, 1단계인 개방단계에서는 정보의 접근성이 증대되는 단계이며, 2단계인 참여의 단계는 시민들이 정부의 의사결정에 적극적으로 참여하게 되는 단계이며, 3단계인 융합단계는 정부가 중간적 조정자의 역할을 하고 정책은 거버넌스 구조에 의해 결정되는 단계로 발전된다고 보고 있다(최선희, 2008: 한국정보화진흥원, 2009).

스 개시 이후 신청자 8,198,656명의 행정문서 발급 비용 총 16,387백만 원을 절감 할 수 있었다. 이는 동시에 행정문서 발급 절감에 따른 16,397,312장의 종이(A4 용지 기준)를 절감할 수 있고, 종이 절감액은 최소 9,807천원으로 산정가능하며 이는 탄소배출량이 약 50톤 감소하는 규모로 13만㎡에 나무를

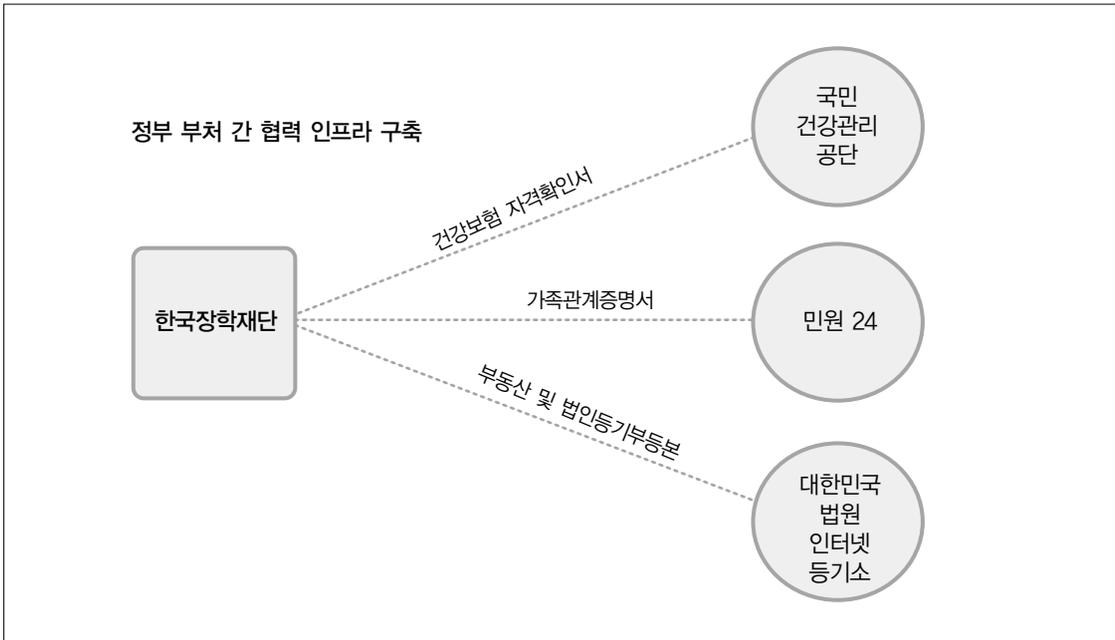
심는 것과 맞먹는 효과(우정사업본부 계산 기준)로 볼 수 있다.

또한 학자금 대출 고객들은 학자금 대출 신청을 위해 행정창구에 방문을 할 필요 없이 전자정부 기반의 온라인 서비스 처리를 하게 됨에 따라 발생 가능한 교통이동 절감에 따라 시내 교통비 기준 총 약 19,677

〈표 5〉 행정정보 공동 활용을 통한 사회적 비용 절감액

구분	행정문서 발급 비용 절감	종이절감	교통비 절감
누적 처리건수	8,198,656		
건당 비용	발급비용 1,000원	종이비용 18원	시내교통비 2,400원
건당 필요 문서 종류	2	2	
총 절감 비용	16,397,312,000	9,807,394	19,676,774,400

* 행정 문서는 최소 2종(가족관계등록부, 주민등록등/초본) 발급이 필요하면 비용은 창구 발급 비용 1,000원(KIOSK: 500원)을 기준으로 산정함.



〈그림 5〉 고등교육 학자금지원 사업을 위한 정책연대

20) 학자금 및 장학금 신청자에게 지급 관정을 함에 있어 가장 중요한 정보인 소득분위 정보를 정밀하고 합리적으로 관정함에 있어 사회보장정보시스템 간 연결망 구축, 민간 금융정보 활용, 대법원 가족관계정보 활용 등 행정부를 넘어선, 그리고 정부와 민간의 정보공유를 통해 신청자들이 납득할 수 있고(신뢰 할 수 있고), 사회적 거래비용을 최소화할 수 있는 업무 시스템을 구현하였다.

백만 원의 사회적 비용 절감 효과를 볼 수 있었다.

나아가 고등교육학 학자금지원 자금의 사회적 효율적 배분을 위한 이중지원예방 장치²¹⁾가 국가기관간의 정보공유를 통해 가능하게 되었다. 연간 4조원이라는 중복지원을 학자금 지원기관 관할 정부부처 및 시·도교육청 협의 및 협조요청을 통한 참여기관 확대 추진하게 되어 이를 절감할 수 있게 되었다.

이는 행정부 내 상호 협력과 정보공유를 넘어선 헌법기관간(행정부와 사법부간의 정보공유)의 칸막이를 없애므로써 국민의 편익을 증진시킬 수 있음을 보여주는 좋은 사례로 볼 수 있어 이는 정부에 대한 신뢰성과 이미지 개선 효과라는 정성적인 효과를 발생시킬 수 있다. 따라서 이 부문은 대국민들에 대한 정책홍보(P.R.)효과가 있을 것으로 예상 할 수 있다.

4. 기술 가치

2012년 2월 국제연합(UN) 전자정부 평가에서 우리나라는 2010년에 이어 연속으로 세계 1위를 차지하였다. 이는 지난 30여 년간 지속적으로 추진해 온 우리나라 전자정부를 향한 노력의 결실이자 성과라고 할 수 있다. 특히 11대 전자정부 서비스, 31대 전자정부 서비스 등 정부의 지속적인 전자정부 정책 추진으로 우리나라 전자정부가 안방민원시대를 넘어 양방향 소통형 전자정부로까지 발전시키게 되었다.

이러한 정보화환경변화에 따라 우리나라 정부는

정보화를 활용한 정부 서비스 개선의지가 나타나기 시작했다. 이러한 정보통신기술의 발전과 금융과 IT 기술이 접목한 FIN-Tech 초기 개념이 도출됨에 따라 과감히 온라인기반의 학자금지원정책을 수행할 준비를 하기 시작했다. 정부 내부적으로도 그동안 전자정부 구축사업을 통해 얻은 IT를 활용한 업무혁신 성공 노하우와 그 성과에 자신감을 갖게 된 것도 그 이유 중 하나이다. 또한 전자정부 구현을 통해 각 부처에서 가지고 있는 정보를 공유할 수 있는 정보공동 활용(IRM: Information Resource Management) 기반이 충분히 갖추어진 것도 온라인 기반 통합서비스 구축을 고려하게 된 원인중 하나일 것이다.

전자정부 기반의 온라인 학자금대출서비스에 있어서도 이러한 도전과 변화가 요구되어졌다. 발전하는 전자정부 기술 및 정보화 기술을 바탕으로 국민의 눈높이에 맞는 서비스 제공을 위한 내부업무혁신과 정책의 전문성 제고를 위한 일련의 변화가 있었다. 그 노력의 일환인 일하는 방식 혁신으로 고객편의 강화와 연중무휴 서비스 제공이 가능하게 되었다. 특히 정보기술을 활용한 업무프로세스 개선 및 혁신으로 고객의 이용 편의성 제고 할 수 있었다. 구체적으로 보면 2013년부터 서비스의 통합 신청이 가능해지고, 최근학기 입력정보 자동 생성으로 동일 내용은 재입력 하지 않고 변경 내용만 수정하도록 개선하여 고객편의를 제고하였다.

또한 온라인직접지원방식이 도입된 2009년 5월을

〈표 6〉 장학/대출 업무 프로세스 변화

현 행	개선 후
장학/대출 상품별 개별 신청	최초 신청시 상품(대출/ 장학 등)을 선택하여 일괄 신청이 가능
매학기 신청할 때마다 학적정보 및 가족정보를 모두 새로 입력해야 함	최근학기 입력정보가 자동으로 생성되어 변경된 내용만 수정하면 됨

출처: 한국장학재단(2014)

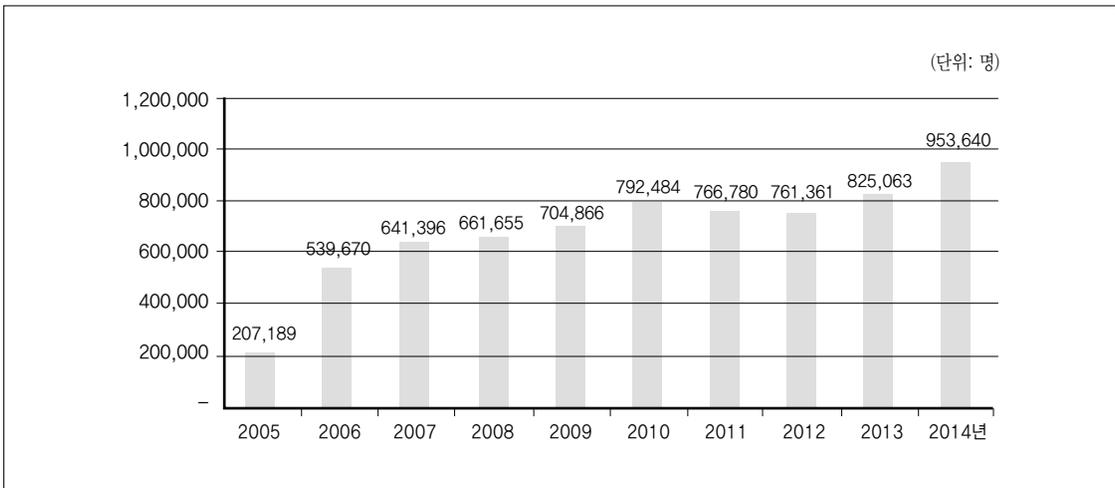
21) 이중지원예방정책은 정부기관 및 민간기업간의 학자금지원정보 통합체계 구축 하여 한 학생에게 다른 재원의 학자금이 중복으로 수혜 되는 것을 방지하여 정부 학자금지원 예산 집행의 효과성을 제고하여 정부 학자금 지원 수혜자를 확대하고자 하는 제도이다(한국장학재단, 2015).

기준으로 업무에 필요한 자료 및 정보처리가 모두 오프라인 또는 실물중심으로 이루어지던 것이 온라인 직접지원 방식으로 서비스 전달체계가 구현된 이후 자동화와 고객지향적 서비스가 이루어질 수 있는 단초가 되었다. 이러한 업무혁신 결과 아래 그래프에서 볼 수 있듯이 학자금대출 이용자수는 전자정부기반의 온라인 직접대출 형태로 서비스 형태를 변화한 이후 그 사용자가 증대하는 양상을 발견할 수 있다.

이처럼 증대하는 서비스 수요에도 불구하고 전자정부기반의 온라인 서비스 전달체계 구현, 정부 내 정보공유, 그리고 민간 은행과 및 대학과의 전산 업무 협업체계를 구축함으로써 서비스 전달 담당 인력

의 증원을 최소화하면서 증대 수요를 모두 수행해 낼 수 있었다. 이는 아래 표와 같이 학자금지원사업의 노동생산성 변화에서도 알 수 있었다.

기획재정부(2015) 경영평가방식에 따른 학자금 대출관련 노동생산성 분석표를 보면 2010년 이후 증가하는 학자금 대출 규모와 대출자 이용자수 대비 업무처리 담당 연평균 인원의 증대를 최소화하여 일인당 노동생산성이 대출금액 처리 생산성과 이용자 처리 생산성이 모두 2010년을 기준으로 하락하였고 전년 대비 증가한 2014년 역시 당초 2010년도 보다는 작게 나타나는 것으로 분석되어졌다. 이는 위에서 언급된 전자정부 기반의 온라인 업무처리기반 구축, 부처



출처: 한국장학재단(2015)

〈그림 6〉 온라인서비스 개시 이후 학자금 대출 이용자수 변화

〈표 7〉 학자금 대출 업무처리 노동생산성 변화 추이

(단위: 백만 원, 명)

구분 \ 연도	2010	2011	2012	2013	2014
대출 총액	2,867,304	2,795,609	2,418,968	2,654,198	3,651,315
대출인원	792,484	766,780	761,361	825,063	953,640
업무담당 연평균인원	216,538	241,692	274,769	318,462	352,978
대출금액 처리 생산성	13,241.57	11,566.82	8,803.64	8,334.43	10,344.31
이용처리 생산성	3,659.79	3,172.55	2,770.91	2,590.77	2,701.70

출처: 기획재정부 Alio.go.kr(2015)와 한국장학재단(2015) 자료로 분석

내 정보공유 및 외부 민간기관간의 업무 처리 시스템 구축을 통해 나타난 생산성으로 볼 수 있다.

V. 정부3.0에서 본 학자금대출지원정책

1. 정부3.0의 혁신가치 출현 공감 필요

본 연구는 정부3.0 혁신모델에 따라 학자금 대출 서비스 정책을 목적 주체, 목적가치, 정부서비스, 운영 및 정보기술 측면에서 분석한 내용을 정리해 보면 다음의 <표 8>과 같이 정리될 수 있다.

즉 학자금 대출 태동기에는 행정행위 주체와 그 대상에 정부, 공급자 중심이었다는 점, 그리고 행정 혁신의 목적이 집행기관의 내부 효율성과 비용절감에 목적을 가지고 설계 운영되었다는 점을 분석을 통해 알 수 있었다. 또한 기술가치는 집행관리를 위한 통제와 관리를 위한 일방향관리 기술에 초점을 두고 있었다는 점에서 정부1.0 수준의 발전 모습을 보여주고 있었음을 분석을 통해 알 수 있었다.

다음으로, 2010년 이후 구축된 전자정부 기반의 온라인 학자금 대출 서비스 정책은 이전 태동기와는 달리 수요자들의 편익을 고려하고 서비스 개선을 위해 정부내 공유, 민간 협력을 강조하였던 시기로 강조될 수 있음을 분석 결과 알 수 있었다. 또한 정책의 형성과 그 대상에 있어 수요자를 서비스 대상의

고객(Client)로 인식하고 고객이 만족하는 수준의 서비스 제공을 주요 목적으로 하고 있음을 그 특성으로 볼 수 있었다. 그럼에도 불구하고 전자정부기반 온라인 학자금 대출 서비스 정책기에도 정책의 형성 및 집행은 공급자 중심으로 이루어 졌음을 분석결과 알 수 있었고 정책 서비스 대상자는 정책의 주인이 아닌 대상인 고객으로 설정되어 있음을 분석결과 알 수 있었다. 이러한 점에서 전자정부 기반 온라인 학자금 대출정책 서비스는 정부3.0 수준의 맞춤형 통합 서비스 수준에는 아직 미치지 있지 못함을 알 수 있었다. 이는 앞서 강조된 정부3.0의 주요 개념인 시민 주도형(Moving from Citizen-centric to Citizen-driven) 정부, 개인화 서비스, Agent-enabling 서비스 등이 구현 되지 못하고 있음을 의미한다.

이러한 정부3.0의 관점에서 보자면 학자금 대출 서비스체계의 전반적인 변화가 필요함을 인식할 수 있다. 현재의 학자금지원서비스체계가 웹2.0 기반의 전자정부기반 대국민 직접지원 서비스를 취하고 있고, 정부의 전자정부 성숙에 따른 서비스 형태가 고객 지향적이고, 통합중심의 서비스집행체제로 전환되고 있다고는 하지만, 정부2.0 관점에서 정부 3.0 관점에서의 전향적 전환이 필요하다. 이를 정책 형성 및 집행과정 전반에 걸쳐 제언을 하자면 다음과 같다.

<표 8> 정부3.0 혁신모형에 따른 학자금 대출 서비스 정책의 발전

구분	학자금 대출 태동기	전자정부 기반 온라인 서비스	맞춤형 통합 서비스
정부혁신가치	정부1.0	정부2.0	정부3.0
목적 주체	정부	고객	국민
목적가치	효율성, 생산성, 비용절감	민주성과 효과성 참여성	인간중심, 국민행복 참여협력
서비스 가치	서비스제공자 편익 단방향/입시처방	서비스 질 제고 쌍방향 사후대응	국민행복실현 맞춤형/개인화, 사전예측
운영가치	중앙 통합 기획 관리	민간협력 정보공유	민간 협력, 조정자 정부간 협력
정보기술	웹1.0	웹2.0	웹3.0

2. 정책 서비스 목적추제 및 목적가치의 재설계

학자금서비스정책의 목적구조를 재설계할 필요가 있다. 정부3.0 관점에서 서비스 공급자가 결정하는 정책목표가 아닌 고객, 국민들이 원하는 정책목표 설정이 필요하다. 앞선 분석결과에서 볼 수 있듯이 현재 정부2.0 수준의 학자금 대출 서비스 정책은 국민을 서비스 만족대상인 고객(Client)로 설정하고 이를 위한 서비스 품질 개선을 통해 고객을 만족시키기 위한 신공공관리론적 관점이 있다고 분석해 볼 수 있었다. 하지만 향후 학자금 대출 서비스 정책은 사회와 국가 전반에 신뢰를 기반으로 국민이 중심(주인)이 되는 정책 서비스 제공으로의 목적 가치 변화가 요구되고 있다.

현재 학자금지원 서비스의 목적은 공급자, 즉 정부의 가용예산 범위 내에서 설정이 되었고 이를 공표하면 지원 대상 서비스 양과 수준이 결정되는 구조를 가지고 있다. 하지만 정부3.0에서 추구해야 할 학자금지원서비스는 지원범위 및 필요성을 모두 정부 예산이 아닌 고객, 학생들의 수요에 따라 이루어져야 한다. 진상기 외(2015)의 연구에 따르면, 학자금지원 정책예산 형성에 영향을 미치는 요인 중 행정적, 정치적 요인 외에 고객 수요 요인의 결정력이 낮다는 것을 밝힌바 있다. 따라서 학자금 지원 정책의 목표를 설정함에 있어 주요 고객인 학생들이 처한 상황과 경제적 능력 등 그리고 수요에 따른 목표 설정이 필요하다. 이를 위해 정부는 정치적 구호(예, 반값 등록금 정책)에서 벗어나 실제 학생들의 수요를 파악하여 이에 기반한 정책 목표를 설정해야 하며, 부족한 예산은 민간부문의 자금을 활용(협력) 하는 방향으로 변화 되어야 한다. 실제로 최근 민간부문의 기부금을 활용한 자원 확보로 정책목표설정에 있어 정부의 예산공급 한계성을 극복하려는 노력들이 나타나고 있

다. 또한 정책의 실 수요학생들이 원하고 필요한 정책 사업을 발굴하여 고객맞춤형 서비스를 제공하고 자 하는 시도들도 나타나고 있다.

3. 서비스가치의 재정의 필요

다음으로 서비스 전달방식의 전환이 필요하다. 온라인을 통해 고객이 신청한 서비스에 대해 공급자인 정부가 이를 제공하는 서비스 체계의 기본 틀을 벗어나야 할 것이다. 자동화와 정보공유로 거래비용 감소와 사회적 비용 절감이 이루어진다고 하여도 정책 고객들의 개별상황별 맞춤형 서비스를 제공하기 위해서는 서비스 전달 방식의 전향적 변화가 필요하다. 이를 위해 정부는 고객인 학생들이 처한 상황을 빅데이터 분석 등의 정보통신기반의 예측분석기법을 적극 활용하여 선제적으로 파악하고 이에 맞는 서비스 목록을 제시할 수 있는 선제성이 필요하다. 그리고 고객인 학생은 제시된 정보를 확인 하고 서비스 제공 여부에 대해 결정을 해줌으로서 정책 서비스 집행이 이루어지는 형태로의 변화가 필요하다. 즉 공급자 중심의 정책서비스가 완전 고객중심 맞춤형 서비스 전달체계로의 변화가 필요한 시점이다. 이러한 변화를 통해 정책 고객이 직접 체감할 수 있고, 국민이 정부의 주인이 되는 신거버넌스형 정부²²⁾를 구현할 수 있을 것이다.

이러한 변화를 위해 정부는 두 가지 큰 변화가 필요하다. 우선 생애주기별 촘촘한 맞춤형 서비스 체계를 구축하고 있어야 한다. 학자금지원정책역시 정책 대상 고객인 학생들의 생애 주기별 맞춤형 서비스 체계, 서비스 스펙트럼을 구축하고 있어야만 고객 중심의 서비스 전달이 가능하다. 서비스 스펙트럼은 조밀하면서도 다양 할수록 그 정책 효과는 커질 것이다.

이처럼 다양한 정책서비스를 다양한 상황에 처해

22) 신공공정책론은 행정혁신을 통해 국민을 (비용을 지불한)고객으로서의 서비스 만족을 목표로 하는 반면, 신 거버넌스 행정 혁신모형은 국민을 서비스 대상 고객인 아닌 정부의 주인으로서 설정하고 주인의 요구를 위해 성심성의껏 일하는 정부를 그 혁신방향으로 설정하고 있다.

〈표 9〉 학자금 지원 서비스의 스펙트럼 예시

주기	입학	아르바이트	주거	병역	취업준비	졸업	대학원 진학	취업후 상황
서비스제공	학자금 대출 국가장학금	근로장학금	기숙사 건립	군복문 기간 이자 면제	취업연계 장학금	취업연계 멘토링	대학원 학자금 대출	국세청 연계 상환

있는 고객 학생들에게 선제적으로 서비스를 제공하기 위해서는 빅데이터, 클라우드 등 과학적 의사결정과 스마트 기기를 활용한 서비스 전달체계를 구형해야 만이 가능하다. 연간 약 200만 명에게 10조 원의 재정을 고객들이 처한 상황에 맞게 제공하기 위해서는 정부2.0 기반의 정책기술로는 그 한계에 다다를 수밖에 없다. 빅데이터 분석을 통해 소비자패턴분석을 통해 재정규모를 예측하고 소비자들에 대한 다양한 정보를 선제적으로 취득 분석할 수 있는 방식의 업무처리가 반드시 필요한 시점이다. 이를 위해서는 정부내외의 협력체계를 획기적으로 변화 시켜야 하는 상황에 다다랐다.

4. 운영가치 변화로 다양한 협력과 사회적 신뢰 구축

정부2.0 서비스체계에서는 정부 부처내 정보공유 및 협력체계는 어느 정도 그 수준을 달성했다고 볼 수 있다. 그리고 향후 정부내 협력방식은 발전할 것이다.

반면 상대적으로 정부 외 그리고 민간이 보유하고 있는 정보와 협력방식에 있어서는 현재 개선할 여지가 많다. 정부1.0과 2.0 시기에는 정부가 정보소유 및 처리에 있어 우월적 지위를 가지고 있었던 반면, 정부3.0 시기에는 정부 외, 민간이 보유하고 있는 정보를 활용할 수 있느냐의 역량에 따라 정부3.0이 추구하는 고객 맞춤형 정책서비스 제공의 성공여부가 갈릴 수 있다.

학자금지원 정책 서비스의 경우 현재 정부 내 보유 정보를 활용함에는 큰 문제가 없다고 볼 수 있다. 하지만 고객 학생들이 처한 경제적 상황, 사회적 상황,

학습 상황은 모두 정부 외 민간이 보유하고 있는 정보 들이다. 즉, 민간의 금융정보, 사회보장정보, 학적 정보 등 맞춤형 서비스 제공을 위해 필요한 선결 정보들이 실시간으로 정부로 접목 되지 않는다면, 정부3.0에서 추구하는 선제적 맞춤형정보제공에 한계가 있을 것이다. 이는 민간이 정부에 대한 신뢰 또는 사회신뢰문제로 귀결될 수 있다. 즉 민간이 보유한 정보를 정부가 공익적 목적으로 그리고 국민의 편익 증진을 위해 활용함에 있어 그 권한을 정부에 주어도 되는지에 대한 사회적 합의가 이루어 져야 하는 부분이다. 하지만 기존 정부3.0 관련 논의에서는 이러한 민간정보의 정부활용방안에 대해 다소 비중이 낮게 다루어지고 있어 이에 대한 재조명이 필요하다. 정부 3.0에서 추구하는 민관협력은 정부가 민간부문을 일방적으로 도와주는 개념이 아닌, 상호 동등한 입장에서 양측이 가진 자원을 공히 공유함으로써 사회적 가치를 제고 또는 재창출 해낼 수 있는 방안에 대한 논의가 이루어 져야 할 것이다. 결국 정부3.0에서 말하는 민관협력은 정부와 민간 부문간의 상호 신뢰관계를 어떻게 구축하고 증진 시킬 것인가 라는 문제로 귀결된다고 볼 수 있다.

5. 통섭적 기술가치 강조

한편, 정부3.0은 정부 서비스의 중심이 보다 시민 중심으로 변화한다는 점, 그리고 개인화된 서비스로 심화된 형태로 볼 수 있다(Chakrabarty, 2011)²³⁾. 이를 구체적으로 보면, 국민 측면에서는 삶의 질 개선, 행복, 참여·소통, 인간 중심, 다양성, 시민 주권의 가치가 강조되고, 서비스 측면에서는 정보의 공

유·개방, 지능화, 선제적 서비스 등이 강조된다. 따라서 정부3.0의 추진방향으로 거버넌스 측면에서는 시민 참여의 확대, 정책·성과 환류체계 및 정부 간 협업체계 구축이 필요하다. 다음으로 법·제도 개선, 그리고 서비스 측면에서는 정보의 공개·개방·협업, 빅데이터 활용, 개인화 서비스, 사전예측 및 시뮬레이션 기반 예방행정 등이 포함될 수 있다. 이를 위해 정부는 국정운영에 필요한 기술을 활용함에 있어 통섭적(Consilience)²³⁾ 접근이 필요하다. 따라서 정책 대상의 정책 주도가 강조되고 이들에게 맞춤형 서비스를 선제적으로 제공하기 위해서는 국정운영에 도움이 되고 문제해결에 필요한 사회내 모든 기술에 대해 그 가능성을 열어두고 접근할 수 있는 새로운 형태의 기술 가치가 요구될 것이다.

본 연구는 정부3.0에서 제시하는 학자금 지원정책 서비스의 모습은 결국 다음과 같이 제시할 수 있다. 대학을 진학한 학생이 최초로 학자금지원 서비스를 신청하면 정부에서는 정부내 공유 정보를 통해 신청 학생이 처한 경제적, 사회적 상태를 반영하고, 대학의 학적정보를 실시간으로 반영하여 가장 최적의 정책지원서비스를 제시하고 학생은 이를 확인 결정하고, 별도의 서비스 중지 요청이 없는 한 고등교육을 마치기 전까지 별도의 신청행위가 필요 없이 정책서비스가 제공되는 형태로 변경되어야 할 것이다.

VI. 결론

본 연구는 우리나라 고등교육 학자금 지원정책 중 중요한 한 축을 이루고 있는 고등교육 학자금 대출 정책의 혁신흐름을 정부혁신관점에서 따라 그 변화상과 특징, 을 분석하고 향후 개선방향을 도출 해보았다. 특히 본 연구는 박근혜정부에서 강조하고 있는

정부혁신 진화 모형인 정부3.0 모델에 따라 정부 1.0, 2.0, 3.0 모형의 주요 준거(Criteria) 틀에 따라 그 시대적 가치와 서비스 전달체계 변화 과정을 설명해 보았다. 고등교육 학자금 대출 정책은 고등교육에 대한 우리나라 국민들의 뜨거운 관심과 사회적 중요 가치문제라는 점에서 그 시대적 변화상을 나름 잘 보여 줄 수 있는 사례라는 점에서 정부와 국민간의 관계변화를 고찰하는데 있어 좋은 사례였음을 본 연구 결과 알 수 있었다.

우리나라의 고등교육 학자금지원 정책 혁신은 정보통신기술과, 정부 역량, 사회적 성숙도에 따라 그 정책서비스 전달 기초가 정부1.0에서 정부2.0 모형으로 변화해 감을 알 수 있었다. 특히 이러한 변화과정에서 우리나라의 정보통신 강점과 전자정부의 성숙도를 충분히 활용하여 세계최초로 온라인 기반의 고객직접 서비스 전달체계를 2010년을 기점으로 구축운영하면서 이용 고객들의 편익제공, 사회적 가치 제고, 사회적 거래비용 절감 등의 많은 성과가 나타나고 있음을 분석해 볼 수 있었다. 하지만 학자금 대출 서비스 정책이 정부3.0으로 진화하기 위해서는 ① 정부3.0의 시대적 가치를 공유 하고 국민중심로의 정책변환이 필요함을 인식해야 하고 ② 목적가치를 공급자 중심에서 수요자 중심으로 변화시켜 정책을 설정 운영해야 하며, ③ 정보화기술을 적극 활용하여 고객맞춤형 서비스 체계를 강화 시키고 ④ 민간부문과 정부부문을 아우르는 사회적 신뢰형성을 통해 진정한 협력을 이끌어 낼 수 있는 기반이 형성되어야 함을 과제를 도출해 낼 수 있었다. 특히 본 연구에서는 서비스 창출 전달자인 정부가 정부3.0 서비스 정신에 대한 정확한 이해와 이를 추진해야할 시대적 사명을 명확히 인식하고, 공급자 중심의 서비스 전달 패러다임을 완전히 버릴 심리적 준비와 혁신

23) 정부3.0은 웹 공간상의 개인화(Personalized Web Space)로서 시간 및 장소에 구애됨이 없이 단절 없는 서비스, 지능형 서비스의 맞춤형, 지능화된 서비스를 지칭한다(T. Chakrabarty, 2011).

24) 큰 줄기(통)를 잡아(잡), 즉 '서로 다른 것을 한데 묶어 새로운 것을 잡는다'는 의미로, 인문·사회과학과 자연과학을 통합해 새로운 것을 만들어내는 범학문적 연구를 일컫는다.

이 선결되어야 함을 지적하고 싶다. 또한 민간과의 상호 신뢰 구축을 통해 민간의 정보자원 및 재원을 공동 활용할 수 있는 기반이 성숙되어야 만이 학자금 지원 정책 서비스가 정부3.0 수준으로 진화해 나갈 수 있음을 강조하면서 글을 정리하였다.

본 연구는 정부3.0 모델을 중심으로 논의되고 있는 정부혁신논의를 이론적으로 정리해 보았다는 점에서 학술적 의의를 부여하고 싶다. 또한 정부3.0에 대한 이론적인 정리(개념정의)와 정부3.0 논의의 출발점을 정부혁신이론으로부터 도출해 보았다는 점에서는 정부3.0 모형의 Locus와 Focus에 대한 이론적 논쟁(화두)으로 제시해 보았다는 점에서 역시 그 의미가 있다고 본다. 또한 정부3.0 모형에 도입과 추진이 3년차에 들어서고 있고 많은 국민들이 그 성과에 대한 궁금증이 나타나고 있는 시점에서, 사회적 주요 이슈가 되고 있는 학자금 정책 주요 정책사례를 통해 정부혁신 과정을 설명하고 그에 따른 구체적인 성과를 도출해보았다는 점에서 그 시대적 의미와 정책적 의미가 있다고 본다.

마지막으로 본 연구는 정부혁신의 성과를 도출함에 있어 비계량적인 편익부문과 비용부문을 정치하게 분석하는 분석틀을 도출하고 이에 따른 거시적인 정부혁신 성과를 분석해낼 수 있는 후속연구가 필요함을 강조하며 글을 마무리 한다.

■ 참고문헌

기획재정부 (2015). 「2014년도 공공기관 경영평가편람」. 기획재정부.
 기획재정부 (2014). “경제·안전·희망을 위한 2015년 예산안.”
 김성태 (2013a). 「스마트사회의 정보정책과 전자정부: 이론과 전략」. 서울: 법문사.
 김지상 (2015). 「공공기관의 혁신역량에 영향을 미치는 요인분석」. 서울대학교 행정대학원 석사학위논문.
 김혜정·이승종 (2006). “지역시민사회의 역량과 지방정

부의 정책혁신.” 「한국행정학보」, 40(4): 101-126.
 명승환·허철준 (2012). “스마트사회 전환에 따른 Gov3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화.” 한국정책학회 춘계학술대회 프로시딩.
 박성수 (2012). “Proactive Government Services 3.0”, 「엔트루 월드 2012」.
 류광택·이용진·조성배 (2012). “미래 전자정부 모델에 대한 탐색적 연구: 지속가능한 발전을 위한 전자정부 3.0의 가치와 개념을 중심으로.” 2012 한국정책학회 하계학술대회.
 우윤석 (2013). “정부3.0의 이론적 배경과 해외사례에 관한 연구.” 「사회과학논총」, 16: 21-47.
 정국환·문정욱·석봉기·김상욱 (2010). “공공정보화 서비스관리 체계화 방안 연구(Ⅱ).” 정보통신정책연구원.
 정부3.0 홈페이지(2015.12), <http://www.gov30.go.kr/gov30/index.do>
 지은희 (2007). “Government 2.0, 웹2.0 시대의 공공서비스.” 「SW Insight 정책리포트」. 한국소프트웨어진흥원.
 진상기·오철호 (2015). “예산형성 과정에 있어서의 ‘정치·행정 요인’의 재발견: 한국고등교육 예산의 시계열회귀분석을 중심으로.” 「한국행정연구」, 24(1): 103-138.
 최선희 (2008). “웹2.0과 정부의 역할 변화.” 「KISDI 정보통신정책」, 20(5): 25-32.
 행정자치부 (2006). 「국민과 함께한 정부혁신 3년: 참여정부 3년 정부혁신 성과 보고서」. 행정자치부.
 한국장학재단 (2013). 「한국장학재단 백서」.
 한국장학재단 (2014). 「한국장학재단 정부3.0 이행계획서」.
 한국장학재단 (2015). 「한국장학재단 통계연보」.
 한국장학재단 (2015). “ISO14001 환경경영시스템 국제 표준 인증.” 「연합뉴스」. 6월 16일.
 한국정보화진흥원 (2009). “3대 IT 신기술에 기반한 정부 서비스 선진화 방향.” 「IT 정책연구시리즈」.
 한국정보화진흥원 (2013). 「정부3.0 새로운 대한민국을 꿈꾸다」. 한국정보화진흥원.
 한국행정연구원 (2005). 「정부혁신의 이해」. 한국행정연구원.
 한국행정연구원 (2014). 「정부3.0 추진 로드맵」. 한국행정연구원.
 정부3.0 추진단 (2014). 「정부3.0 이행계획서」.

- Amabile, T. (1996). *Creativity in context: Update to the social psychology of creativity*. Colorado: Westview Press.
- Berry, S. (1994). "Estimate Choice Models of Product Differentiation," *RAND Journal of Economics*, 25: 242-262.
- Chakrabarty, T. (2011). "Delivering high quality services with limited resources: Public sector innovations at a time of global recession." Commonwealth Local Government Conference.
- Clay Shirky (2008). *Here Comes Everybody: The Power of Organizing Without Organizations*, New York: Penguin Books.
- Daft, R. L. (1992). *Organization Theory and Design*, NY: West Publishing Company.
- David Cameron (2010). "The next age of government." TED Conference, LLC.
- Damanpour, F & Evan W. M. (1984). "Organizational innovation and performance: The problem of organizational lag", *Administrative Science Quarterly*, 29(3): 392-409
- Denhardt R. B. & Denhardt, J. V.(2000). "The new public service: Serving rather than steering." *Public Administration Review*, 60(6): 549-559
- Di Maio, A. (2009). "Government 2.0: A Gartner definition." <http://dc.gov/DC/OCTO/About+OCTO/Publications/Government+2.0:+Gartner+Definition> (Retrieved on Jan. 24, 2011)
- Downs Jr. G. W. & Mohr, L. B. (1976). "Conceptual issues in the study of innovation". *Administrative Science Quarterly*, 21(4): 700-714.
- Dunleavy, P., Aarsets, H., Simon, B. & Jane, T. (2006). *Digital era governance: IT cooperation, the state, and e-government*. Oxford: Oxford University Press.
- Eggers, W. (2005). *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock and Enhance Democracy*, New York: Rowman and Littlefield Publishers.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution.
- Noveck, B. S. (2010) *Wiki Government: How Technology Can Make Government Better, Democracy Stronger, and Citizens More Powerful*. Brookings Institution Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA: Addison Wesley.
- Osborne, D. & P. Plastrik (1998). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*. NY: Addison-Wesley.
- Roger, E. M. (1983). *Diffusion of Innovation*, NY: Free Press.
- Tapscott, D. (2013). 「Radical Openness」. TED Conference, LLC.
- Tim O'Reilly. (2005). "What is Web 2.0," Published on the O'Reilly website on September 30, 2005: <http://www.oreillynet.com/pub/a/oreilly/tim/news/2005/09/30/what-is-web-20.html>
- West D.M. (2005). *Digital Government Technology and Public Sector Performance*, New Jersey, USA : Princeton University Press.
- Wilding, M. (2012). "A Post-NPM era in social service?: A comparison of UK and Korea". *Korea Society and Public Administration*, 23(2): 225-248
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, Sage, Thousand Oaks, CA, 3rd edition.