

전자정부조직과 거버넌스

이화여자대학교 송희준

1. 머리말

전자정부 추진체계는 전자정부 사업의 성공에 매우 중요한 요소이다. 이에 따라 이 주제에 대한 논의가 이론적으로, 실증적으로 활발하게 진행되어 왔다. 또한 대부분의 국가들도 전자정부 사업의 성과를 극대화하기 위하여 추진체계를 지속적으로 정비해 나가고 있다. 미국은 부시정부 출범 이후 2002년 전자정부법을 제정하여 대통령부 관리예산처에 전자정부국(Office of E-Government and IT)을 설치하였고, 영국도 최근 전자정부 추진기구를 Office of the e-Envoy에서 e-Government Unit으로 개편하였다.

UNDPEPA/ASPA 등의 전자정부 국제비교 평가는 한국의 전자정부 사업을 비교적 성공적으로 평가하고 있다.¹⁾ 그것은 지금까지의 전자정부 추진체계가 비교적 잘 작동하였음을 증명하고 있다. 그러나 참여정부는 전자정부 추진체계를 많은 논란 끝에 정보통신부 중심에서 행정자치부 중심으로 전환하였다(1). 그러나 아직 새로운 체계는 정책조정 기능의 약화와 부처간의 협의 및 지원 지연, 전문지원 기능의 약화 등으로 인하여 정착되지 못한 채, 대통령의제인 전자정부 로드맵의 성과를 충분히 거두지 못하고 있다는 지적을 일부에서 제기하고 있다. 특히 국민의 정부 전자정부 사업에 대한 감사에서 지적받은 전자정부 사업 기능 중복에서 오는 추진체계의 부적정, 정보화 관련 전문기관·인력의 전문성 확보 미

흡, 지방자치단체 전산실 전담인력 관리 부적정 등 사항도 근본적으로 해결하지 못하고 있다(2).

따라서 참여정부의 전자정부 로드맵 과제를 성공적으로 수행하여 성숙단계로 진입하는데 중요한 추진조직과 체계의 모색은 매우 중요한 의미가 있다. 이 글은 **국내외 동향을 분석하고, 현황과 문제점을 도출하여 대응체계를 제시하고자 한다. 특히 중앙행정 차원에서 추진 중인 전자정부 사업의 추진조직과 체계를 가버넌스 관점에서 분석 및 처방하고자 한다.**

2. 전자정부 조직모형

2.1 정부업무와 전자정부 추진조직모형

전자정부 추진체계는 전자정부를 추진하는 과정에서 인적, 물적 자원의 적정배분과 이를 위한 합리적 정책 조정 및 협력을 도출하는데 중요하다. 그것은 외생적으로 정치지도자의 의지와 리더십, 국민적 요구와 압박, 정보기술 환경, 법제도적 장치, 전자정부의 현재 수준 등에 영향을 받으며, 내생적으로는 대상사업의 성격과 부처·부서간 연계성의 정도에 따라 달라진다.

이미 1990년대 정보화 전략은 가치사슬(value chain)의 대상(일차적, 부수적)과 프로세스 구조화(process structuredness)의 정도(높음, 낮음)에 따라 달라지고 있다(3). 2000년대 들어와서도 주요국가의 전자정부 서비스가 고객과의 협의 및 수요반영(수요 측면), 전자정부 서비스 개발 및 제공(공급 측면, 프론트 오피스), 추진체계 및 변화관리(변화 측면), 전자정부 인프라 및 기반정비(역량 측면, 백 오피스) 등 네 가지 유형으로 정리되기도 하였다(4). 이러한 선행연구를 바탕으로 유형화된 전자정부 추진조직과 체계는 대상업무의 특성과 부처간 연계성의 정도에 따라 달라질 것이다.

전자정부는 대상업무의 특성에 따라 정부 내부 업무(백 오피스, G2G)와 외부 서비스 업무(프론트 오피스, G2C, G2B), 그리고 업무의 부처간 연계성 여부에 따라 높은 연계 업무와 낮은 연계 업무로 분류하여 네 가

1) UNDPEPA/ASPA(유엔 공공경제 및 행정국/미국행정학회)는 세계국가들의 전자정부 연례평가에서 한국을 2002년에는 15위, 2003년에는 13위로 평가하였다. 그러나 미국 브라운대학 공공정책센터(Center for Public Policy)는 정부부처의 웹사이트 조사에서 한국을 2002년의 2위에서 2003년에는 86위, 2004년에는 32위로 낮게 평가하고 있다. 브라운대학의 평가는 방법론상의 문제가 있는 것으로 보이나, 국가간 평가에 대응하는 한국정부의 시스템이 잘 작동하고 있는지의 문제도 점검해 볼 필요가 있다. 자세한 것은 UNDPEPA/ASPA, Benchmarking E-government: A Global Perspective; Darrel M. West, *Global E-Government 2004*, Center for Policy, Brown University, <http://www.INSIDEPolitics.org/egovtdata.html>.

지 유형이 도출된다(표 1 참조). 부처간 연계성과 대 고객 관계가 없는 부처내 개별업무(제 I 유형)는 장관 등 기관장의 의지나 부처내 창도자(initiator)가 있는 경우, 쉽게 정보화가 진행될 수 있다. 반면 부처간 연계성이 높고 고객을 상대로 서비스를 제공하는 부처간 복합민원(제 IV 유형)의 경우, 부처간 협조 및 조정과 고객의 편의성을 동시에 제고시켜야 하는 매우 어려운 문제를 안고 있다. 인사나 예산 같은 부처간 백 오피스 공통업무(제 II 유형)나 단순 증명 발급과 같은 부처내 단순창구민원 업무(제 III 유형)는 제 I 유형과 제 IV 유형의 중간에 위치하고 있다. 인터넷을 포함한 정보기술 발전추세를 고려할 때, 그 동안의 전자정부는 제 I 유형 → 제 II 유형(또는 제 III 유형) → 제 III 유형(또는 제 II 유형) → 제 IV 유형의 순서로 진화한다고 볼 수 있다.

표 1 전자정부의 업무모형

		부처간 업무연계성	
		연계성 없음	연계성 있음
전자정부 대상업무	백 오피스	제 I 유형 (부처내 개별업무)	제 II 유형 (부처간 공통업무)
	프론트 오피스	제 III 유형 (부처내 단순민원 업무)	제 IV 유형 (부처간 복합민원 업무)

2.2 전자정부 진화와 추진체계

표 1에서 정부업무의 전자적 진화과정이 지니는 가장 중요한 함의는 전자정부의 성숙도에 비례하여 범 부처적 협력과 조정이 요구된다는 점이다. 부처간 협력과 파트너십이 없이 범 부처 차원의 대 국민 서비스가 불가능하기 때문이다. 경쟁과 할거성 등으로 인하여 부처간 자율적 협력이 이루어지지 않는 경우, 범부처적 복합민원 업무의 전자화는 어렵다. 가장 바람직한 것은 부처간의 자발적 협력이다. 그것이 어렵기는 하지만, 불가능한 것도 아니다. 인터넷 등 정보통신기술과 그것을 매개로 형성되는 사회 네트워크 자체가 구성원간 협력의 과정이자 산물이기 때문이다[5].

그러나 자발적 협력이 어려울 경우, 상위조직(supra-organization)에 의한 하향적 조정과 집권적 자원배분은 불가피한 선택이다. 정보화 추진체계와 관련하여 데이븐포트(Davenport)는 연방론, 군주론, 기술관료적 유토피아론, 무정부론, 봉건주의 등 다섯 가지 정보정치(information politics) 모형을 제시하였다. 이 중 연방모형이 폭넓은 참여와 권한위임의 조직문화에 가장 적합한 모형이지만, 많은 쟁점에 대한 운영상의 합의 곤란이라는 현실적 이유로 선의의 군주론모형이 효과적이라고 주장하였다[6]. 이것은 전자정부의 진화과정, 특히 부처내의 백 오피스에서 범정부적인 프론트 오피스의 마

디 없는 통합으로 진입하는 단계에서 조직체계의 집권적 특성이 핵심성공 요인임을 증명하고 있다.

전자정부는 정보기술의 국지적 활용(localized exploitations)이라는 초기 단계에서 마디 없는 통합(seamless integration) 단계로 진화한다[7]. 이것은 전자정부 업무모형이 부처 내부의 단순업무에서 부처간 대 국민 서비스 업무로 전환됨을 의미한다. 이 과정에서 부처간 협력 및 파트너십과 더불어, 상위기관의 정책 및 전략적 선택과 조정기능은 매우 중요하다. 여기서 마디 없는 통합은 정보기술의 행정 프로세스에의 단순한 이식이 아니다. 그것은 정부업무의 프로세스 재설계(BPR)는 물론 그 범위(scope)와 네트워크의 재정의(redefinition)를 통하여 부처간 수직적, 수평적인 통합과 연계를 구현하는 것이다[8]. 즉 성숙된 전자정부는 정부업무의 범위, 프로세스, 방식과 관행 등에 대한 포괄적인 정부혁신의 성과를 수반한다. 그것이 바로 전자정부가 '정보기술' 이상의 정부문제에 정의되는 이유이다(E-government is more about government than about 'e')[9].

지금까지의 논의를 요약하면, 전자정부는 정부라는 공급자 관점보다는 고객 즉, 수요자 관점에서 범부처적인 복합 창구민원의 전자적 처리가 가능한 마디 없는 통합 단계로 성숙하는 과정에서 정보기술 요소는 물론 정부혁신 요소도 중요하며, 그 결과 접근방법의 분권성(하향성)보다는 집권성(상향성)이 불가피하게 선택된다는 것이다. 이 점에서 전자정부의 접근방법 또는 전략을 첫째, 하향식(집권형) 대 상향식(분권형), 둘째, 공급자(정부관료제) 대 수요자(이용자), 그리고 정보기술(기술 하위시스템) 대 정부혁신(사회 하위시스템) 등 세 가지 관점을 대비시킬 필요가 있다[10].

3. 주요국가의 전자정부 추진조직체계

외국의 중앙(연방)정부들이 채택하고 있는 전자정부 추진체계는 통일되어 있지 않다. 국가마다 서로 다른 행정조직화 전통, 분권화 수준, 현 정치지도자의 의식과 리더십, 국민의 요구와 수요, 정보기술기반, 법제도적 환경 등 다양한 요소의 영향을 받기 때문이다.

전자정부 추진체계는 먼저 전자정부 관련 핵심기능을 정책/전략 수립과 조정으로 구분하고, 이에 따른 기능수행 기구를 수상(대통령)부 직속과 3개 중앙부처(IT 및 과학기술, 재정·예산, 행정·서비스) 등 4개 유형으로 분류할 수 있다. 이 경우 수상(대통령)부 직속은 상대적 집권성을, 중앙부처는 분권성을 의미한다. 또한 중앙부처간 추진체계에서 IT 및 과학기술부처는 정보기술을, 재정·예산은 예산편성과 성과평가를, 행정·서비스

표 2 주요국가의 전자정부 추진조직의 유형

기능	조직	수상(대통령) 소속	중앙부처		
			IT(산업, 과학기술)	재정, 예산	행정, 서비스
정책 전략	국명	오스트리아, 헝가리, 아일랜드, 포르투갈, 영국, 미국, 일본	벨기에, 체코, 에스토니아, 이태리, 말타, 폴란드, 슬로베니아, 스페인, 호주, 싱가포르	덴마크, 핀란드, 스웨덴, 캐나다	프랑스, 독일, 그리스, 리투아니아, 룩셈부르크, 네델란드, 슬로바키아
	수	7	10	4	7
조정	국명	오스트리아, 헝가리, 아일랜드, 영국, 미국, 일본	벨기에, 체코, 덴마크, 에스토니아, 이태리, 말타, 네델란드, 폴란드, 포르투갈, 슬로바키아, 슬로베니아, 스페인, 호주, 싱가포르	핀란드, 캐나다	프랑스, 독일, 그리스, 리투아니아, 룩셈부르크, 스웨덴
	수	6	14	2	6

자료: 유럽은 <http://europa.eu.int/ida/en/document/1326/385>를 참조; 기타 국가는 개별적으로 조사.

부처는 정부혁신을 상대적으로 중시한다고 할 수 있다. 공급자 및 수요자 측면은 조사자료에 충분히 나타나지 않고 있으므로, 국가별 전자정부 정책과 프로그램의 내용을 실질적으로 비교분석을 통하여 도출하는 것이 바람직하다.²⁾ 이러한 분류기준에 따라 유럽지역 23개 국가와 미국, 캐나다, 호주, 일본, 싱가포르 등 28개 국가들을 개략적으로 조사 및 분석한 결과,³⁾ 표 2와 같은 몇 가지 특징이 나타난다.

첫째, 일부 예외가 있으나, 대부분의 국가는 전자정부 정책과 전략을 수립하는 기관에서 조정기능도 수행하고 있다. 포르투갈, 스웨덴 등 일부 국가를 제외하면, 정책 및 전략수립 기관에서 조정기능도 동시에 수행하고 있다.

둘째, 전자정부 정책/전략 수립기능은 IT 관련 부처가 조금 많으나, 수상(대통령)부 소속이나 행정·서비스 관련 부처도 무시하지 못할 숫자를 보이고 있다. 수상(대통령)부 직속 7개, IT 부처 10개, 그리고 행정·서비스 부처 7개이다. 그러나 많은 국가들에서 조정기능이 IT 관련 부처에 집중되어 있다. 즉 수상(대통령)부 직속 6개, 행정·서비스 6개에 비하여, IT 부처는 전체의 절반인 14개 국가이다. 전자정부 정책조정이 재정·예산이나 행정·서비스 요소보다는 IT 요소에 의존하고 있음을 말해 준다.

셋째, 분석 자료를 보면, 대체로 미국, 영국, 호주 등 영미국가들이 수상(대통령)직속이나 IT 관련 부처에서, 그리고 프랑스, 독일 등 대륙국가들이 행정·서비스 담당 부처에서 전자정부 사업을 주도하는 것으로 평가된다.

이러한 외국사례들은 참여정부에 들어서서 전자정부 추진조직 및 체계가 크게 변화된 한국과 비교할 때 상당한 대조를 이룬다. 다음 장에서 보다 상세하게 논의 되겠지만, 한국은 국민의 정부에서 전자정부 정책/전략은 대통령자문위원회, 조정은 정보통신부 또는 정보통신부/예산처/행정자치부 협력체제로 운영되었다. 참여정부의 전자정부 정책/전략은 대통령의제로 관리된다는 점은 큰 변화가 없으나, 조정은 행정자치부 단독체제로 전환되었다. 이것은 정책/전략과 조정 모두 IT 부처에 집중화 내지 권한 부여되는 세계 추세와는 다소 먼 것으로 평가된다. 즉 영미모형보다는 대륙모형으로 간 것으로 분석된다. 다음 장에서는 이 문제를 보다 상세하게 다룬다.

4. 한국의 전자정부 추진조직 분석

4.1 역사적 변천과정

한국의 전자정부는 1987년 국가기간전산망조정위원회가 설립되어 5대 국가 기간전산망사업을 추진하면서 시작되었다(표 3 참조). 출범 시 대통령의 전산화에 대한 강력한 의지와 리더십은 직책의 특성상 매우 이해적인 대통령 비서실장의 위원장 선임에서 찾을 수 있다. 실제로 대통령직속 국가기간전산망조정위원회는 강력한 조정을 통하여 국가정보화에 큰 추진성과를 거두었다는 평가가 많다.

1994년 정부조직 개편으로 체신부가 정보통신부로 개편되고 1996년 정보화촉진기본법 제정과 정보화추진위원회 설립을 계기로 정보화 추진체계는 많이 변화하였다. 정보화추진위원회 위원장에 국무총리, 실무위원장에 국무조정실장, 간사에 정보통신부장관이 선임되었다. 그러나 정보화추진위원회의 성과는 현행 대통령중심제 하의 제한된 총리 역할을 반영하듯 큰 성과를 거두는데 많은 제약이 있었다는 지적이다. 실제로 정보화추진위원회 운영실적을 보면, 1996년 6월(제1차 회의)부터 2001

2) 영국 정부에서 두 차례에 걸쳐 시행한 주요국가 전자정부 벤치마킹 자료에서 그러한 시도를 한 바 있다. 미주 [4]에 소개된 UK CITU(2000)과 UK Office of the e-Envoy(2001)을 참고할 것.
3) 미국은 예산을 담당하는 관리예산처(OMB)가 전자정부를 총괄하고 있으나 대통령부(EOP, Executive Office of the President) 소속이며, 일본은 총무성이 행정정보화를 총괄하지만 수상직속의 IT 전략본부에서 전자정부 정책/전략 수립과 조정기능을 수행한다.

표 3 전자정부 관련위원회 조직의 변천과정

구분	법률적 근거	기간	위원장(의장)	기능	비고
국가전산망 조정위원회	전산망보급확장과 이용촉진법	'87-'95	대통령비서실장('87-'89), 체신부장관('89-'95)	1,2차 국가기간전산망 사업 추진	한국전산원의 국가 기간 DB 구축사업
정보화추진 위원회	정보화촉진기본법	'96-현재	국무총리	국가정보화계획 수립·평가·기반구축	
정보화전략회의	IT 경제 활성화정책	'98-'03	대통령	국가정보화과제 8회 논의	대통령중심의 한시기구
전자정부 특별위원회	정부혁신추진위원회 규정	'01-'03	민간인	전자정부 11대 과제 추진	대통령직속(대통령 정책 기획수석)
전자정부 전문위원회	정부혁신지방분권 위원회규정	'03-현재	본위원회 위원	전자정부 로드맵 작성 및 점검	대통령직속(정책실장)

년 말까지 총 18차례(연 평균 3회 정도) 개최되었으며, 제출 안건 수는 평균 11건(회의당 3.7건) 정도이다. 어떤 경우에는 서면 결의를 하는 등 형식적인 운영이 문제가 되기도 하였다. 그러나 이 시기에 개별부처나 조달, 특허, 관세 등 외청 단위의 정보화는 정보통신부의 기술 및 기금 지원에 힘입어 상당한 성과를 거두었다. 그것은 기관내부의 업무나 제한된 외부고객을 대상으로 서비스를 제공하는 정보화 차원이다(표 1의 제 I 유형 및 제 III 유형). 그 단계에서는 인터넷 등 개방 네트워크의 기반이 충분히 성숙되지 않았다.

IMF 경제위기 직후 출범한 국민의 정부는 4대 부문 중 공공부문 구조조정이 어느 정도 마무리되는 2000년 말 전자정부 사업을 시작하였다. 사실 국민의 정부에서 정보화추진위원회라는 법정기구 이외에도, 전자정부특별위원회(이하 전자특위)와 정보화전략회의를 대통령자문 또는 직속으로 가동한 것은 벤처 등 IT를 매개로 한 경제활성화의 전략적 선택의 결과이다. 정보화추진이라는 국무총리의제(prime minister's agenda)는 전자정부 및 IT 전략산업화라는 대통령의제(presidential agenda)로 격상된 것이다. 그리고 1990년대 말 PC, 인터넷, 휴대전화 등 통신망과 전자상거래 등 애플리케이션의 폭발적 보급이라는 수요자 측면의 성숙요인(e-readiness)이 자리잡고 있다[11]. 전자특위는 11대 과제를 중심으로 전자정부 사업을 추진하였다.

전자정부전문위원회(이하 전자전문위)는 참여정부가 출범한 직후인 2003년 4월에 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 산하로 구성되어 참여정부 전자정부 로드맵을 개발·확정하여 현재 31개 과제를 추진하고 있다. 전자전문위와 전자특위의 제도적 특성은 다음 장에서 논의 되겠지만, 한국의 전자정부 사업을 위한 자원동원과 조정이라는 핵심기능은 대통령 또는 국무총리라는 상위 추진체계에 의하여 유지되어 온 것으로 볼 수 있다.

4.2 참여정부의 전자정부 추진조직체계

4.2.1 가버넌스로서의 전자정부전문위원회

앞에 논의된 바와 같이 전자정부 정책/전략의 추진체계는 시대별로 차이가 있으나, 큰 흐름은 대통령 또는 국무총리라는 중앙부처의 상급기관에 의하여 주도되는 위원회 형태로 운영되어 왔다. 국민의 정부 전자특위와 참여정부 전자전문위는 부처 고위관리자와 외부전문가들로 구성되어 다양하고 전문적 의견을 수렴 및 결정하는 유사한 가버넌스이다(표 4 참조). 또한 대통령자문 위원회가 대통령의제인 전자정부 로드맵을 관리하고, 부처간의 문제를 조정, 점검, 평가한다는 점에서 유사한 모습이다. 그러나 세부적인 제도와 운영은 크게 다르다. 그러한 차이는 추진과정의 효율성은 물론, 최종성과에도 큰 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요하다.

우선 전자특위는 김대중 대통령의 각별한 관심과 권한부여 속에 민간전문가와 과제 담당 부처 차관들로 구성된 차관급 위원회이다. 전자특위는 민간위원(7인)과 당연직 및 과제 수행 부처의 차관급 정부위원(10인, 실제로는 8인)이 비슷한 비율로 참여하였다. 무엇보다도 전자정부는 정부혁신추진위원회 내에서 활동하면서도 그것을 우회(bypass)하는 보고 채널을 갖는 등 준독립적 지위를 유지하였다[12]. 그리고 하부구조로 기획예산처(예산과 정부혁신), 행정자치부(행정지원과 지방자치단체 연계), 정보통신부(정보기술과 기금지원) 등 핵심적 행정지원기능을 담당하는 부처의 국장들을 포괄하는 실무위원회를 가동하였다[13]. 무엇보다도 전자특위의 본회의와 실무회의에 대통령비서실의 정책기획수석 또는 정책조정비서관이 항상 참석하여 조정기능을 성실히 수행하였다. 대통령의 직·간접적인 리더십 하에 대통령비서실과 전자특위 민간위원, 관련부처 차관 및 실무국장들이 파트너십을 구축하여 협조와 조정을 도출한 것이

표 4 전자정부특별위원회와 전자정부전문위원회의 비교

구분	국민의 정부 전자정부특별위원회	참여정부 전자정부전문위원회
소속	대통령자문 정부혁신추진위원회의 유일한 준독립적 특별위원회	대통령자문 정부혁신지방분권위원회의 6개 전문위원회 중 하나로 병렬 존치
활동기간	'01.1-'03.1	'03.5-현재
위원회위상	차관급	실·국장급
위원구성	민간인(7인), 정부위원(정책조정비서관, 행자·정통·예산처 차관 등 당연직과 기타 과제부처 차관 10인) 등 17인*	민간인(15인), 정부위원(행자·정통·예산처·국회 실·국장, 정부혁신위 운영실장 등 당연직 5인) 등 20인**
위원임기	2년	1년
실무위원회	과제수행 부처(국장)가 참여하는 실무위원회 운영	과제수행 부처들이 참여하는 실무위원회 부제
행정지원	-예산처(예산), 행자부(행정), 정통부(정보기술 및 기금)의 협력지원 -한국전산원, 정보통신정책연구원 등 국책기관의 지원	-행자부(행정, 기술)의 단독지원 -한국전산원(일부 기능)

* 정부위원 10인 중 국무조정실 경제조정관과 서울특별시 행정1부시장은 본위원회 참석이 거의 없어서 전자특위는 실질적으로 15인(정부위원은 8인)에 의하여 운영됨.

** 전자전문위는 2003년 15인으로 출발하였으나, 31대 과제를 원활히 수행하기 위하여 2004년 20인으로 증원됨.

다. 요컨대, 외부전문가의 의견과 비평 투입(input)을 정부부처들이 소화(conversion)시켜 산출(output)하는 유기적인 체계가 가동되었다. 그것은 전형적으로 문제해결 역량(problem-solving competence)을 갖춘 가버넌스 모델인 셈이다.

참여정부 출범 직후인 2003년 4월 전자전문위는 정부혁신지방분권위원회 산하로 다른 5개 전문위들과 병렬 설치(juxtaposition)된 실·국장급 분과위원회로서, 전자정부 비전과 미션을 수립하고, 31대 로드맵 과제를 추진하고 있다. 전자전문위원 수는 전자특위에 비하여 약간 증가한 20인이다. 그러나 위원구성의 질적 측면은 크게 바뀌었다. 전자전문위 민간위원은 전자특위에 비하여 7인에서 15인으로 두 배로 증가하고, 출신분야 및 현직구성의 다양성도 매우 증가하였다. 여기에 정부혁신 지방분권위원회 위원도 조직화 원리에 맞지 않게 전자전문위에 위원으로 참여하고 있다. 이 점에서 전자전문위 자체의 의사결정구조는 민간부문의 의견과 비평이 보다 더 많이 투입되는 참여적 가버넌스(participatory governance)에 가까운 것으로 평가된다. 반면 그러한 투입을 적절히 소화 및 전환시킬 과제담당 부처는 막상 위원회에 참여하지 못하고 있다. 특히 전자전문위는 전자특위에 비하여 제도적 위상과 조정능력 및 핵심자원 동원역량이 많이 약화되었다. 기술 및 행정을 지원하는 하위 실무위원회도 없으며, 관련 부처간 실무적 협력도 장애를 겪고 있는 것으로 파악된다. 예산처의 예산배정, 행정자치부의 행정지원, 정보통신부의 기술지원 및 기금 배정 등 절묘하게 작동하였던 조화장치가 해체되었다. 시스템 관점에서 볼 때, 투입과 산출 사이의 전환을 위한 중간 링크가 매우 취약한 것이다. 이렇게 취약한 상

부구조와 하부구조를 지닌 전자전문위에 민간위원은 물론 각종 단체들의 다양하고도 과도한 투입만 확대된다면, 정부내 의사결정은 지연되고 집행은 난관에 부딪히기 쉽다. 정책결정은 물론, 집행과 성과관리라는 전자정부 전 프로세스에 대한 책임있는 참여 관점에서 보면, 성과지향적 가버넌스(performance-oriented governance)는 오히려 후퇴한 것으로 평가받을 수 있다.

4.2.2 전자정부 추진 행정조직체계

그동안 정보화촉진기본법에 따라 국가정보화 기본계획의 일환으로 국무조정실과 정보통신부가 관장하던 전자정부는 참여정부에서 행정자치부 업무로 이관되었다.⁴⁾ 이에 대한 우려와 비판이 전문가들 사이에서 제기된 바 있다. 정부혁신 및 전자정부의 부처간 기능조정의 결과, 정부혁신에서 행정개혁은 행정자치부(행정개혁본부)로, 재정개혁은 기획예산처(재정기획실과 재정개혁국)로, 국가정보화에서 전자정부는 행정자치부(전자정부국)로, 전자정부를 제외한 국가정보화는 정보통신부(정보화기획실)로 각각 이원화되었다.

행정개혁과 전자정부를 유기적으로 연계시킨다는 구상에 따라, 행정자치부에 행정개혁본부 및 조직혁신국, 행정혁신국, 전자정부국을 설치되었다. 전자정부국은 전자정부정책, 전자정부지원, 행정정보화, 지역정보화, 정보자원관리 등 5개 과로 전자정부 사업을 맡고 있다. 행정자치부가 전자정부를 총괄함에 따라, 기획예산처와 정

4) 참여정부 출범 이후 공직자 인사관리의 체계화를 위하여 행정자치부 인사국이 관장하던 인사집행 기능을 중앙인사위원회로 이관하는 대신, 행정자치부는 행정개혁과 전자정부 기능을 관장하는 방향으로 기능조정이 이루어졌다고 한다.

보통신부는 제한적 범위 내에서만 소극적으로 참여하고 있다. 기획예산처는 전자정부 의제수립과 사업집행보다 사업예산 편성과정에 집중하고 있다. 정보통신부는 정보 기술 요소가 강한 일부 사업만 주도하고, 그 동안 부처들의 전자정부 사업의 강력한 자발적 참여 동기를 유발한 정보화촉진기금의 전자정부 지원용 일반계정도 기금의 오·남용에 대한 외부비판에 직면하여 폐지하였다.

전자정부 사업의 선정, 예산배정, 부처간 조정 등의 기능이 오랫동안 경험을 축적한 추진체계가 검증받지 못한 새로운 체제로 바뀌면서 전자정부 로드맵 과제의 추진이 지연되고 있다. 전자정부의 성공 여부는 정치적 리더십은 물론, 부처간 협동, 재정, 정보기술, 인프라의 접근성, 평가 등 모든 사회·기술적 요소의 조화에 달려 있다[14]. 그런데 국가정보화와 전자정부의 이원화로 전자정부 사업추진 과정에서 부처간 힘겨루기 또는 떠넘기기가 발생할 수 있고, 특히 그것은 정치적 리더십이 약화될 때는 더욱 심해질 수 있다. 이 점에서 변경된 추진체계의 문제들은 참여정부 전자정부의 확실한 성공을 담보하지 못할 소지가 있다. 따라서 부처간 경쟁적 참여와 우호적인 협의, 그리고 자기부처 이익을 초월하는 협력 장치를 시급히 도출할 필요가 있다.

4.2.3 전자정부 기술지원 조직체계

전자정부 사업 담당부처의 변경은 단순한 정부기능의 부처간 이관 차원을 떠나 오랫동안 형성된 전자정부 정책 네트워크(policy network)를 변화시킨다. 그동안 전자정부 사업의 기술지원은 국가정보화정책의 기술지원을 위해 설립·운영되는 한국전산원이 주도하였다. 한국전산원은 전자정부기능이 정보통신부에서 행정자치부로 이관되었으나, 행정자치부 소관 기술지원 기관이 없는 상황에서 그 역할을 그대로 수행하고 있다. 한국전산원 입장에서 명령통일(unity of command) 원리에 부합되지 않는 두 상급부처의 관할을 받는 상황인 셈이다.

이 문제에 대한 대응은 크게 두 가지이다. 새로운 기관의 신설과 기존기관의 변형된 활용이다. 첫째, 행정자치부 산하에 전자정부 사업을 지원하는 기술지원 기관을 신설하는 것이다. 새 기능이 창출되어 새 추진조직이 필요하다면, 신설을 적극 검토해야 한다. 그러나 전자정부 사업 자체가 그동안 계속된 사업이고, 그것을 비교적 성공적으로 수행하고 있는 기관이 존재하고 있다. 특히 신설은 곧바로 산하기관 남설과 국민 조세부담에 대한 사회적 비판에 직면할 수 있다. 또한 한편에서는 정부산하기관의 설치를 통제하고, 다른 한편에서는 신설하는 등의 산하기관 관리의 일관성 상실이라는 지적이 나올 수 있다.

둘째, 한국전산원의 소관부처를 불문하고, 전자정부

사업을 계속 지원하도록 명확한 역할을 부여하는 방안이다. 그렇다고 한국전산원의 소관부처를 변경할 필요는 없다. 한국전산원은 전자정부 이외에도 더 넓은 영역, 즉 시장 및 시민사회를 포괄하는 국가 전체의 정보화 지원업무를 수행하고 있고, 소관부처 변경으로 새로운 행정관행과 문화에의 적응에 많은 시간이 소요된다는 점을 고려하여야 한다. 따라서 정보통신부 소관의 한국전산원이 행정자치부의 전자정부 사업을 눈치보지 않고 지원하는 제도적 장치를 개발해야 한다. 이것이 바로 공공부문의 네트워크 거버넌스(network governance)의 활용이다[15]. 정보사회 조직이론은 명령통일 등 고전적인 행정관리 원리를 부정하고 있다. 정부는 네트워크 조직, 팀제, 임시조직 등 변화하는 조직화 원리를 적극 활용하여야 한다. 또한 과거의 전자정부에서 한국전산원 이외에도 정보통신정책연구원(KISDI) 등 정보통신기술 및 정책과 관련된 공공기관들을 적극 활용하고, 더 나아가 자치정보화조합(KALI) 등 행정자치부 소관기관들의 전자정부 추진역량도 강화할 필요가 있다.

4.2.4 부처별 전자정부 사업 추진체계

현재 각 부처는 정보화책임관(CIO)과 정보화전담부서를 두어 부처별 전자정부 사업을 진행하고 있다. 정보화책임관(CIO)은 정보기술에 대한 비전 공유 및 전략적 기획수립을 위한 비전 제시(visionary), 정보기술 지식과 경험을 바탕으로 성과를 도출하는 전달(deliverer), 사업 방향 및 관리의 우선순위를 설정하고 조직의 요구 사항을 인식하는 전술작성(tactician), 그리고 고객 및 직원과의 관계형성(relationship-builder) 등 중요한 기능을 수행한다[16]. 매우 많은 사회적 변수 속에 노정되어 있는 정보화책임관에게는 기술과 조직, 사회적 관계에 대한 총체적 인식과 역량이 더욱 요구된다. 이 점에서 그동안 정보화책임관 제도의 운영은 그리 성공적이지 못하다.

중앙행정기관의 정보화책임관 직위는 2002년 7월 현재 51개 기관에서 차관급 1개(2.0%), 기획관리실장(또는 기획관리관) 30개(58.8%), 국장 14개(27.5%), 기타 6개(11.8%)이었으나[17], 2003년 12월 현재 43개 기관에서 차관급 1개(2.3%), 기획관리실장(또는 기획관리관) 14개(32.6%), 국장 26개(60.5%), 과장 2개(4.7%)로 나타났다[18]. 이와 같이 주로 기획관리실장이 겸직하는 정보화책임관 제도는 부처 살림을 책임지는 과중한 업무 부담과 전문성 부족이 문제로 지적되고 있다. 특히 정보화 전담조직은 2003년 12월 현재 43개 기관에서 실장급 1개(2.3%), 국장급 6개(14.0%), 과장급 35개(81.4%), 계장급 1개(2.3%)로 과 수준의 정보화담당관 조직이 압도적 다수이다. 정보화책임관의

표 5 전자정부 관련위원회

관련조직	근거법령	설치	위원장	주요기능
문서감축위원회	전자정부법	'01-현재	행정부장관	문서업무 감축계획 수립과 정책조정
정보통신기반보호위원회	정보통신기반보호법	'01-현재	국무총리	주요 기반시설 보호정책 조정
국가지리정보체계추진위원회	국가지리정보체계추진법	'00-현재	건교부장관	기본계획/시행계획 수립·변경/실적평가
정보격차해소위원회	정보격차해소법	'01-현재	정통부장관	종합계획 목표와 기본방향 수립
전자거래정책협의회	전자거래기본법	'99-현재	산자부장관	전자거래촉진계획 수립과 실적평가
지식정보자원관리위원회	지식정보자원관리법	'00-현재	정통부장관	지식정보자원관리계획 수립, 집행과 평가

자료: 감사원(2003:106) 자료를 보완함.

직급과 무관하게 전자정부 사업은 주로 기술직으로 채워지는 과 수준에서 이루어지고 있다. 부처내의 기술직의 역량이 현재보다 더욱 강화되어야 하지만, 부처내 행정직 우대 문화와 후순위 의제선정 때문에 전자정부의 추진력이 현실적으로 제약받고 있다. 바로 이러한 잘못된 행정문화와 의제선정 순위의 열위를 극복하는 전략이 바로 정치적 리더십과 네트워크 가버넌스에 달려 있다.

부처간 전자정부 사업 협의, 조정, 그리고 지식공유를 위하여 설립된 정보화책임관협의회(위원장 국무조정실장)는 정보화촉진기본법과 대통령훈령에 따라 분기별로 개최된다. 협의회는 1998년 12월 제1차 회의 이후 2003년 10월까지 5년 동안 20회 개최되어야 하는 규정에도 불구하고 7회에 그치는 등 거의 형식적으로 운영되었다(19). 이것은 미국, 영국, 일본에서 부처간 협의와 협력에 CIO협의회를 적극 활용하고 있는 것과 사뭇 대조적이다.

그 밖에도 개별 법령에 근거하여 문서감축, 정보통신기반보호, 국가지리정보체계추진, 정보격차해소, 지식정보자원관리 등 위원회가 전자정부 관련 업무를 수행하고 있다(표 5 참조). 이 중 일부는 전자정부 사업과 직·간접적으로 관련되어 있으나, 전자전문위와 긴밀한 연계 없이 부처 내에서 형식적으로 운영되고 있고, 심지어는 실적 자체가 극히 저조한 경우도 있다. 예를 들면, 미국의 문서작업감축법(Paperwork Reduction Act of 1993)과 정부문서작업제거법(Government Paperwork Elimination Act of 1998)에서 문서와 문서작업 감축을 통한 업무프로세스 혁신은 전자정부의 핵심과제이다. 그러나 문서감축위원회의 운영성과는 기대보다 미흡하다고 평가받고 있다.

따라서 부처별 전자정부 사업의 성공적인 추진을 위하여 부처내의 정보화책임관과 정보화담당부서의 역할 강화와 정보화책임관협의회 및 기타 위원회의 활성화가 요구된다.

5. 맺는 말

현재 전자정부는 개별 부처의 내부 업무 정보화 차원

(제 I 유형)에서 출발하여 범 부처적인 마디 없는 통합(제 IV 유형)으로 성숙되고 있다. 이제 중앙부처간, 국회 및 법원, 그리고 지방자치단체 및 정부출연기관들 사이에 정보의 수평적, 수직적 흐름은 대세이다. 이러한 범국가적인 정보 네트워크를 구축함에 있어서 정치적 리더십과 자원배분은 매우 중요한 성공요인이다. 또한 법·제도 및 규제와 접근성 등 수많은 사회·기술적 요소들도 필수적인 고려사항이다.

전자정부에 대한 국제사회의 조류나 한국의 과거 및 현재의 경험을 고려할 때, 대통령의 관심과 리더십, 외부 전문가의 적절한 의견 투입, 정보기술·재정예산·행정 등 관련 행정부처간의 협력과 파트너십, 그리고 사업부처의 능동적인 참여 등을 조화시키는 체계, 즉 투입, 전환, 산출이 균형을 이루는 추진조직체계를 활성화하지 않으면 전자정부는 성공하기 어렵다. 많은 성공 및 실패 사례에 대한 가감 없는 검증을 통하여 가장 성공적인 추진조직을 추구해 나가야 한다.

이 점에서 마디 없는 통합을 지향하는 전자정부 추진조직은 국가, 지방자치단체, 공공기관 등 공공부문과 기업 등 시장부문, 그리고 전문가, 이익집단, 고객 등 시민사회가 참여하는 네트워크 가버넌스를 적극 활용해야 한다. 네트워크 가버넌스에서는 전통적 책임중심점(responsibility center) 원리에 따른 부처별 배타적 업무분담이 아닌, 관련 당사자들이 참여, 협의, 협력하는 관련당사자 간의 비전 및 미션 공유가 요구된다.

참고문헌

- [1] 참여정부 출범 전후로 학술대회와 대통령직인수위원회 등에서 전자정부 추진조직체계에 대하여는 많은 논의가 있었다. 대표적으로 송희준, "전자정부의 추진체계: 국가 CIO인가, 정부 CIO인가?", 김동욱, "국가 CIO와 정부 CIO", 서울대학교 행정대학원 지식정보센터 세미나 자료(2003)와 행정자치부, 정보통신부, 기획예산처, 한국전산원 등에서 제시한 '전자정부추진체계 개편방안'(2000-2003) 등 관련 자료를 참고할 것.

- [2] 감사원, 전자정부 구현사업 추진실태 감사결과, 2003.
- [3] Michael J. Earl, "Business Process Reengineering: A Phenomenon of Organization," in Michael E. Earl (ed.), *Information Management: The Organizational Dimension*, Oxford University Press, p.67, 1996.
- [4] UK CITU, *Benchmarking Electronic Service Delivery*, 2000; UK the Office of the e-Envoy, *E-Government: Benchmarking Electronic Service Delivery*, 2001.
- [5] Howard Rheingold, *Smart Mobs: The Next Social Revolution*, Perseus Publishers, 2002.
- [6] Davenport, Thomas H., Robert G. Eccles and Laurence Prusak, "Information Politics," *Sloan Management Review*, Fall, 53-65, 1992.
- [7] UNDPEPA/ASPA, *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*, 2002.
- [8] Venkatraman, N., "IT-Induced Business Reconfiguration," Michael S. Scott Morton (ed.), *The Corporation of the 1990s: Information Technology and Organizational Transformation*, Oxford University Press, 122-158, 1992.
- [9] OECD, *The e-Government Imperative*, OECD e-Government Studies, p.11, 2004.
- [10] Song, Hee Joon, *Building E-Governance through Reform*, Ewha Women's University Press, pp.53-55, 2004; 송희준, "새로운 정보화정책의 비전과 방향", 정보화정책, 제9권 제2호, p.137, 2002.
- [11] Song, Hee Joon, Ibid, pp.90-91, 2004.
- [12] 전자정부특별위원회, 전자정부백서, p.49, 2003.
- [13] 전자정부특별위원회, 앞의 책, p.62, 2003.
- [14] OECD, Op.Cit. p.19, 2004.
- [15] Mark Considine and Jenny M. Lewis, "Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand," *Public Administration Review*, March/April, 63:2, pp.131-140, 2003.
- [16] Michael J. Earl, "The Chief Information Officer: Past, Present, and Future," in Michael Earl (ed.), *Information Management: The Organizational Dimension*, Oxford University Press, Oxford, p.477, 1996.
- [17] 정진우·김동욱·임보영, "중앙행정기관 정보화책임관제도 운영실태 및 활성화방안 연구: 정보화책임관의 직위, 임무·자격, 정보화책임관협의회를 중심으로", 한국사회와 행정연구, 제14권 제4호, p.84, 2004.
- [18] 한국전산원 내부자료, 2003.
- [19] 정진우·김동욱·임보영, 위의 논문, p.88, 2004.

송희준



1976 서울대학교 인문학사
 1978 서울대학교 행정학석사
 1988 펜실베이니아대학교 정책학 박사
 1988~현재 이화여자대학교 행정학과 교수
 2000~현재 전자정부특별(전문)위원회 위원
 관심분야: 전자정부, 정부혁신, 정책평가
 E-mail : hjsong@ewha.ac.kr

• 2004 프로그래밍언어 추계학술대회 •

- 일 자 : 2004년 11월 20일
- 장 소 : 고려대학교
- 주 최 : 프로그래밍언어연구회
- 상세안내 : <http://www.sigpl.or.kr>