

# 우리나라 공공 정보화 정책에 대한 철학적 조망 : 가치철학을 기반으로

이재민\* · 황경태\*\*

## Philosophical Review of Korean Public Informatization Policy

Jae Min Lee\* · K.T. Hwang\*\*

### Abstract

This study reviews Korean public informatization policy implemented in last 20 years from the philosophical perspective and attempts to suggest directions to be considered in the future. To accomplish the research goal, this study first analyzes literature in the relevant areas, including philosophy of value, administrative ideology, and public informatization policy. Second, based on the results of literature review, criteria to analyze the public informatization policy are established. Then, the Korean public informatization policy is analyzed based on the established criteria. Lastly, implications for planning and implementing public informatization policy are suggested.

Significance of the study lies in its attempt to examine public informatization policy from the philosophical perspective. However, due to its exploratory nature, this study has limitations including less rigorous measurement instruments, limited source of data, limited number of propositions established. Therefore, further studies are needed in these areas.

Keywords : Philosophical Review, Philosophy of Value, Axiology, Public Informatization Policy,  
Administrative Ideology

논문접수일 : 2014년 10월 22일      논문게재확정일 : 2014년 12월 20일

\* 법무부 서울지방교정청 전산관리과, 책임관, e-mail : woals250@gmail.com

\*\* 교신저자, 동국대학교 서울캠퍼스 교수, e-mail : kthwang@dongguk.edu

## 1. 서 론

행정은 국가의 유지발전을 위한 기본적인 기능이다. 행정은 국가의 운명을 좌우하며, 국민 생활, 복지, 경제 등에 막대한 영향을 미친다. 한편, 정보기술의 발달과 함께 정보시스템이 행정 수단으로서 깊게 자리매김하면서, 국가의 공공 정보화 정책 또한 매우 중요하다는데 모두 공감하고 있다. 나아가 공공 정보시스템은 행정 수행의 보조적 수단에 그치지 않고 역할과 범위가 점차 확대되어, 그 자체로서 새로운 행정 제도 및 더 나아가 행정이념을 창출하고 수행하는 주체가 됨은 물론, 행정의 오감(五感)의 역할을 하게 되었다.

따라서 공공 정보화가 행정의 과학기술적 도구나 수단으로만 인식될 때, 즉, 가치관이나 철학없이 정보시스템이 설계되고 운용될 때, 정부는 임무 수행에 실패하게 되고, 결국 국가와 국민에게 큰 불행을 안겨주게 된다. 오늘날 사회는 정보기술만 지나치게 강조한 나머지 정보사회의 미래와 비전을 장밋빛으로만 그리고 있고, 사회가 이를 무비판적으로 받아들이고 있다는 자성의 소리가 점차 설득력을 얻어가고 있다. 왜냐하면 인간에게 이로운만 줄 것 같았던 정보사회의 비전은 근대 과학기술의 연장선상에서의 깊은 성찰에서 나온 인류사회의 패러다임이라기보다는 산업사회가 추구하는 효율성과 극한 경쟁구도의 틀 안에서 직조된 패러다임으로서, 결국 인간 소외, 고립화 등과 같은 폐단적 현상을 양산할 가능성이 곳곳에서 실증적으로 드러나고 있기 때문이다[권기현, 2007].

이제 공공 정보화 추진에 있어서 정보화의 본질이 무엇이며, 정보화 정책 설계에 있어서 어떤 가치가 투영되어야 하는지 등을 제시되어야 할 시점에 왔으며, 이를 위해 무엇보다 정보화 정책 및 정보화 사업 추진 시 기준이 되는 철학

적 관점 즉, 가치관의 정립이 필요하다. 2013년에 출범한 현 정부는 소통, 협력, 공개, 개방이라는 네 개의 축을 기반으로 한 정부 3.0을 핵심 행정이념으로 내세우고 있다. 이러한 전자정부의 행정이념 및 국정관리 방향의 변화에 맞춰 공공기관 정보화 정책 및 정보시스템 구축 방향을 올바르게 제시할 철학적 관점을 도출하고, 이를 기반으로 새로운 정보체계를 수립하기 위한 이념적 준거 틀이 필요한 시점이다.

본 연구에서는 지난 20여 년간 전자정부를 중심으로 추진되어 왔던 우리나라의 공공 정보화 정책을 철학적 관점에서 성찰적으로 조망한 후, 향후 정보화 정책의 수립·추진시 철학적인 관점에서 고려해야 할 방향과 기준을 제시하고자 한다. 본 연구에서는 효율성과 편의성 그리고 공급자 중심의 서비스에 초점을 맞춰왔던 그간의 국가정보화 추진전략을 가치 철학적 관점이라는 새로운 시각으로 조망하여, 시스템 기획 단계부터 준거 기준으로 활용할 수 있는 이념적 토대를 제시하고, 이를 통해 효과적이고 투명하며 민주적이고 성찰적인 국가정보화 정책의 방향과 기준 제시함으로써, 다가올 미래 정보사회에 지혜롭게 대응하고 정보사회에서 발생할 수 있는 문제점들을 극복·예방하는데 기여하고자 한다.

이를 위해서 본 연구에서는 먼저 공공 정보화 정책을 철학적으로 조망하는데 관련된 문헌들을 분석한다. 관련된 분야에는 가치 철학, 행정이념, 공공 정보화 정책 등이 포함된다. 둘째, 문헌 분석의 결과를 바탕으로 공공 정보화 정책을 철학적으로 조망하기 위한 기준을 수립한다. 셋째, 수립한 조망 기준을 바탕으로 우리나라의 공공 정보화 정책을 분석한다. 본 연구에서는 우리나라 공공 정보화 정책에 관한 가장 핵심적인 자료인 국가정보화기본계획을 바탕으로 분석을 수행한다. 끝으로 지난 20년 간 추진되어

왔던 공공 정보화 정책을 철학적 조망 기준을 통해 분석한 결과를 토대로 향후 국가 정보화계획 수립 및 공공 정보화 추진시 고려할 수 있는 시사점을 제시한다.

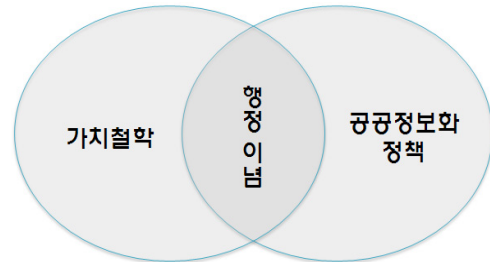
## 2. 문헌 분석

사회과학의 기본적인 연구 방법론은 ‘가치나 규범’의 문제가 아닌, 오직 ‘객관적 사실’의 문제에 밀착하여 해결방안을 모색해 왔다. 그러나 사회과학에서 다루는 사회현상은 고도의 의식과 주관적 정신능력을 가진 인간 삶의 열개 구조에서 드러나는 복합적 현상이다. 인간사회의 현상은 자연 현상처럼 인간과 동떨어진 객관적 현상으로 존재하는 것이 아니고, 그 속에서 살고, 생각하고, 의사소통을 하는 사람들이 그들 간에 상호 주관적으로 인식하는 특정한 의미와 적합성의 구조를 갖는 이른바 ‘구성된(constituted)’ 현상인 것이다[Walsh, 1972]. 이같이 사회과학을 단지 ‘객관적 사실’만으로 바라보는 기존의 관점을 비틀고, 가치론적 인식이라는 새로운 사고(思考)의 지평을 펼치고 등장한 현대철학 사상은 가치철학의 태동에 큰 영향을 주었다.

본 연구는 우리나라의 지난 20년간의 공공 정보화 정책을 가치 철학적인 관점에서 조망하는 연구이므로, 그 배경이 되는 분야에는 ‘가치 철학’과 ‘공공 정보화 정책’이 직접적으로 관련된다. 또 다른 관련 분야에는 ‘행정이념’이 포함된다. 왜냐하면, 행정이념은 행정의 실천적인 가치로서, ‘가치 철학’이라는 기준을 직접 공공 정보화 정책에 대입하여 조망하면 논리의 비약으로 초점이 흐려질 수 있지만, 실천적인 가치인 행정이념을 통과하여 비추면, 비로소 또렷한 철학적 조망이 가능해질 수 있기 때문이다.

따라서 본 장에서는 <그림 1>에 나타나 있는 바와 같이, 가치 철학, 행정이념, 행정이념에

관련된 공공 정보화 정책의 세 가지 분야에 대한 주요한 문헌을 분석한다.



<그림 1> 본 연구와 관련된 분야

### 2.1 가치철학

#### 2.1.1 가치 이론

우리는 세상을 살면서 많은 현상들을 보고 경험한다. 이런 현상들은 대개 ‘사실’과 ‘가치’로 분류될 수 있다. 사실의 세계는 주어지지만 가치의 세계는 만들어진다[Hodgkinson, 1978]. 즉, ‘사실’은 객관적으로 존재하지만, ‘가치’는 전적으로 개인의 내적 경험의 현상학적 문제이며 주관적 영역에 속하는 것이기 때문이다.

그러나 가치는 사실과 분리되는 것 같지만 동시에 이중성을 지니고 있기도 하다. 인간은 세상과의 상호작용에 의하여 사실을 발견하고 가치를 부여한다. 사실의 발견과 함께 가치를 부여하게 되고, 가치의 형태에 따라 사실이 결정되기도 한다. 또 가치는 ‘바람직한 것(desirable)’이라는 속성을 내포하고 있기 때문에 가치는 동기부여의 결정요인이 되기도 한다[김영중, 2011].

어떤 대상을 과학적 방법론 또는 경험론적으로 인식하는 것은 그 대상을 ‘사실(객관)적’ 관점에 입각해서 바라보는 것이며, 주관적으로 인식할 때 비로소 ‘가치’가 투영되는 것이다. 현실 사례를 들면 ‘가치철학적’ 렌즈를 통해 ‘공공 정보화’를 조망하면, 관찰자의 인식 능력이 확장될 수 있다. 즉 정보기술과 같은 ‘사실’ 영역의

〈표 1〉 가치의 유형 분류

구 분	분류 기준
Jeremy Bentham[1961], John Stuart Mill [Urmson, 1963]	“최대 다수의 최대의 행복”이 가치의 기준-공리주의 기본 원칙
Immanuel Kant [Reath, 1988]	언제, 어디서나, 누구에게나 보편적으로 받아들여지는 절대적 ‘옳음’이 가치의 기준-의무론적 윤리의 원칙
Schiller[1981]	상호 대립적 속성을 기준으로, 쾌락적 가치(기쁨과 고통), 미적 가치(아름다움 추구), 효용 가치(좋고 나쁨), 윤리적 가치(옳고 그름), 종교적 가치(성스러움과 악함), 논리적 가치(참됨과 거짓)로 구분
Frankena[1978]	효용가치, 수단가치, 본래적 가치, 내재적 가치, 기여적 가치, 도덕적 가치로 구분
Kaplan[1964]	가치 문제가 논의되거나 제기될 수 있는 몇 가지 상황 맥락을 개인적 맥락, 표준적 맥락, 이상적 맥락의 세 가지로 구분
Nagel[2001]	실질적 측면(능력, 형평)과 과정적 측면(참여, 개방적 의사결정 등)으로 구분
Donaldson[1999]	보편적 수용 가치와 절차적(수단적) 가치로 구분
Hodgkinson[1983]	‘옳은 것(right)’과 ‘좋은 것(good)’의 두 가지의 기본적 요소로 구분하며, 이 구분은 ‘desirable(바람직한 것)’과 ‘desired(바라는 것)’의 차이와 같다고 주장

벽을 넘어, 내재된 ‘가치’ 영역 (예를 들어, 인간 중심의 관점 등)으로까지 인식이 확대될 수 있다.

한편, ‘사실’은 다분히 객관적이어서 관찰자들 간에 이견이 없지만, ‘가치’는 주관적이며, 확정적이지 않아서 항상 논란이 있을 수 있다. 그러나, 이를 다른 측면에서 생각하면, ‘이견 없음’은 철저히 객관적이어서가 아니라, 그만큼 대상을 바라보는 방식이 협소하기 때문일 수도 있다. 반면에 가치론적 입장에서는 관찰대상이 개인의 주관 또는 상황에 따라 다르게 인식될 수 있음을 인정하기 때문에 보다 폭넓고 깊이 있는 관점을 취할 수 있게 된다. ‘사실’의 세계는 ‘주어지는 것(given)’이고, ‘가치’의 세계는 ‘만들어지는 것(made)’이라는 명제를 수용할 때, 이른바 ‘만들어 가는 것’으로서의 ‘정보기술과 정책의 가치’에 대한 철학적 연구와 논의의 기회를 비로소 포착할 수 있게 된다.

가치는 철학자들에 따라 여러 가지로 분류되고 있는데, 가장 일반적으로 인용되는 대표적인 가치의 유형 분류에 대한 문헌을 정리하면 <표 1>과 같다.

이 중에서 Hodgkinson[주삼환 역, 2006]의 가치유형 분류는 오늘날 행정학 분야에서 가장 많이 참조되는 모델로서, 모든 가치는 ‘옳은 것(right)’과 ‘좋은 것(good)’의 두 가지의 차원으로 분류된다. ‘옳은 것’은 desirable(바람직한 것)과 관련된 가치로서 정당한 것, 의무적인 것, 당위적인 성격을 띤 가치인 반면, ‘좋은 것’은 desired(바라는 것)과 관련된 가치로서 좋아하는 것 또는 선호를 의미하는 것으로서 천성적·쾌락적 성격을 띤 가치이다. 이렇게 Hodgkinson은 가치가 주관적이며 욕구와 관련되어 있음을 강조하였다(<표 2> 참조).

〈표 2〉 Hodgkinson의 가치 모델

가치 구분	기 반	가치 유형
옳은 것 (right) ↑ 가치 ↓ 좋은 것 (good)	원리 (原理)	유형 I
	결과	유형 II
	합의	
	선호 (選好)	유형 III

먼저, 가치 「유형 III」은 선호하는 대상이나 행위를 주체가 좋아한다는 단순한 근거에서 가치를 정당화한다. 그리고 개인의 선호체계에 따라 가치가 달라진다. 본능적인 행동, 쾌락주의적인 측면도 함유하고 있다[김영중, 2011].

「가치유형 II」는 가치 판단의 근거를 결과(IIA)에 두거나 합의(IIB)에 둔다. 합의(IIB)는 여론에 의한 평가나 사회적 합의에 의해 수용되는 가치이다. 그리고 다음에는 더 높은 수준의 합리적 과정(IIA)으로 옮겨가는데, 어떤 행위의 결과 분석에 근거하여 가치를 정당화한다. 마지막으로 「가치유형 I」은 초합리적인 것으로서 이성을 초월한다. 「가치유형 I」은 규범윤리학적으로 의무론적 윤리설에서 중시하는 가치 유형과 관련되며, 특히 행정 분야에서는 정부의 정직성·책임성이나 절차의 공정성을 논의하는데 직접적으로 관련되는 가치 유형으로 인식되고 있다[김향규, 2009].

이상과 같은 가치 유형에서 「가치유형 I」에 가까운 것일수록 ‘옳고 그름’에 판단의 문제가 형성되는데 비하여, 「가치유형 III」에 가까워질수록 ‘좋고 나쁨’의 판단이 필요한 영역에 속하게 된다. 또한 가치유형에 따라 지향하는 철학적 유형도 상이하다.

## 2.1.2 가치 철학 사상

일반적으로 ‘가치’에 대한 철학적 기반이 되는 가치철학은 그리스의 철학사상에서부터 꾸준히 이어져왔다. 먼저, Immanuel Kant는 하늘에 자연 법칙이 있듯이 인간에게는 도덕 법칙이 있는데, 인간이 궁극적으로 추구해야 할 ‘가치’로서의 도덕(ethics/morals)이란 행위 그 자체가 목적인 무조건적 도덕적 명령의 형태인 정언 명령(categorical imperative)을 따라야 한다고 보았다[Reath, 1988].

Jeremy Bentham[1961], John Stuart Mill[1963]

등으로 대표되는 「공리주의」는 인간에게 ‘쾌락’을 가져다주는 것이 바로 최고의 가치 즉, ‘선(善)’이라고 정의한다. 즉 동기보다는 결과에 무게중심을 두는 상대주의 윤리론에 해당하는 대표적인 철학이념이다. 오늘날 미국을 위시한 대부분의 국가들이 기본적으로 이와 같은 공리주의 철학에 기반한 행정을 펼치고 있다.

그런데, 1960년대 John Rawls[1971]와 Nozick[1974]의 「정의론」은 공리주의 이론과 대척점에 있는 철학이론으로, 공리주의는 다수의 행복을 위해서 소수가 희생될 수 있다는 점을 들어 옳지 못한 윤리관이라고 비판하며, 사회 정의 측면에서 사회·경제적 ‘가치’들의 총량에 대한 관심보다는 오히려 이 ‘가치’들이 사회 구성원들 사이에 어떻게 배분되는가에 더 관심을 갖는다.

Jurgen Habermas는 「담론주의 철학」 사상을 확립하고, 논증에 우선하는 명백한 근거와 가치 평가 기준이란 결코 존재하지 않는다고 보고, 초월적·보편적 타당성을 주장하기 위해서는 실천적 ‘담론의 절차’에 진정한 ‘가치’가 부여되어야 한다고 한다[양화식, 2009]. 즉, 소수 의견 집단이 불만을 품게 되는 ‘다수결 원칙의 가치’ 보다는, 충분한 담론을 거쳐 소수 집단도 수긍하고 받아들일 수 있도록 소통하는 ‘절차의 가치’ 또는 ‘과정의 가치’가 더욱 중요하다는 사상이 담론주의 철학이다.

「공동체주의」철학자들은 현대사회의 모든 개인은 가족, 주거지역 공동체, 정치집단, 국가 등 다양한 공동체들에 소속되어 존재할 수밖에 없기 때문에, 공동체의 문화, 전통과 같은 준거 집단의 가치관으로부터 자유로울 수 없다고 판단한다[Sandel, 2008]. 오늘날 공동체주의 철학은 다원화된 현대사회에서 다양한 공동체의 가치관을 담아내는 공동선(共同善)의 정치를 실현하여 새롭고 조화로운 민주주의 국가를 구현해야 한다는 현대의 철학 사상이다[MacIntyre, 1990].

「이기주의」 철학은 17세기 철학자 Benedict de Spinoza와 Thomas Hobbes의 이론에 기원을 두고 있다. Spinoza는 인간의 여러 가지 욕구가 결국은 ‘자기 보존’이라는 기본 욕구의 다양한 표현이라고 보았다. 따라서 인간의 이기성(利己性)이야말로 가장 자연스러운 인간 본래의 모습이며, 추구해야 할 ‘가치’이다[Trigg, 1996]. 그러나 윤리철학적 의미에서의 ‘이기주의’는 남에게 피해를 주지 않거나, 남에게도 이득이 되고 나에게도 이득이 되는 「합리적 이기주의」를 말한다[김해성, 1993].

「현상주의(phenomenalism)」는 현상계 즉, 인간이 경험한 세계만이 진정한 실재이며, 형이상학과 종교와 같은 초경험적·초감각적 실재를 부정하는 이념이다. 현상주의는 프랑스와 독일의 실증주의(positivism), 영국의 경험론(empiricism), 미국·독일의 실용주의(pragmatism)로

구분된다. 실증주의는 관찰이나 실험 등으로 검증 가능한 지식만을 인정하며, 경험적 사실의 범주 내로 인식을 제한한다. 실용주의는 유용성·효율성·실제성의 ‘가치’를 중요시하며, 고정된 원칙이나 선천적 추론보다는 현실경험을 더 중시하는 사상이다[Comte, 심재원 역, 2014]. 실용주의는 인간의 지식은 보편적 진리에 대한 탐구가 아니라 세상에 대처하기 위한 도구로 보며, 참된 ‘가치’란 삶에 있어서 유용성을 지닌 것에 있다고 보는[Dewey, 1950; Rorty, 1979] 철학 사상이다.

국가 정보화 정책 수립 시 근본적으로 추구하고자 하는 ‘가치’에 따라 행정이념의 선택이 달라질 수 있다. 따라서 ‘가치’에 대한 철학적 검토와 고려는 정책의 올바른 이념을 제시하고, 국정 운영에 대한 성찰적 깊이를 부여하는데 필수적인 절차가 될 수 있다. 행정이념의 기반이 되는 가치철학 사상은 다음의 <표 3>에 정리되어 있다.

<표 3> 가치철학 사상

가치철학	대표 철학자	내용
Kant 윤리	Immanuel Kant [Reath, 1988]	<ul style="list-style-type: none"> <li>행위의 선악을 결정하는 것은 행위의 결과가 아닌, 그 행위를 하게 만든 선의지(善意志)일 뿐임.</li> <li>도덕법칙의 보편성 강조 ⇨ 정언명령</li> </ul>
공리주의	Jeremy Bentham[1961], John Stuart Mill [Urmsom, 1963]	<ul style="list-style-type: none"> <li>행위의 선악을 결정하는 기준은 오직 그 결과가 개인의 행복에 얼마나 기여했는가에 따름</li> <li>최대 다수의 최대 행복이 가장 중요한 덕목</li> </ul>
정의론 (형평성)	John Rawls[1971], Nozick[1974]	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1원칙(평등) : 모든 사람은 기본적 자유에 있어 평등한 권리를 가짐</li> <li>제2원칙(차등/기회균등) : 차등(差等)은 최소 수혜자에게 최대 이득이 될 때만 허용. 모든 사람에게 기회균등 보장</li> </ul>
담론주의	Jurgen Habermas [2012]	<ul style="list-style-type: none"> <li>논증에 우선하는 명백한 근거와 가치 평가기준이란 결코 존재하지 않으며, 실천적 ‘담론의 절차’ 과정에서 진정한 가치발견 가능 ⇨ 현대 속의민주주의 탄생에 기여</li> </ul>
공동체주의	Michael Sandel[2008], Alasdair MacIntyre[1990]	<ul style="list-style-type: none"> <li>개인은 자신이 속한 공동체로부터 영향을 받아 정체성과 윤리관을 형성함</li> <li>개인과 공동체 간의 조화를 통해 자유주의 문제점 극복</li> </ul>
합리적 이기주의	Benedict de Spinoza, Thomas Hobbes	<ul style="list-style-type: none"> <li>인간의 이기성(利己性)이야말로 바로 인간 본래의 모습</li> <li>윤리적 이기주의는 남에게 피해를 주지 않거나, 타인과 자신이 모두 이득이 되는 ‘합리적 이기주의’를 말함</li> </ul>
실증주의	Comte[심재원 역, 2014]	<ul style="list-style-type: none"> <li>실증주의는 관찰이나 실험 등으로 검증 가능한 지식만을 인정하며, 경험적 사실의 범주 내로 인식을 제한함</li> </ul>
실용주의	John Dewey[1950], Richard Rorty[1979]	<ul style="list-style-type: none"> <li>어떤 생각이나 정책이 유용성·효율성·실제성을 띠고 있어야 하며, 참된 것이란 ‘성과를 거둘 수 있는 것’으로 정의함. 선천적 추론보다는 현실경험을 더 중시하는 사상</li> </ul>

## 2.2 행정이념

이념(Ideology, Idea)의 일반적 정의는 ‘현상을 이해하고 미래를 지향하기 위한 관념의 집합’이라고 할 수 있다. 또한 이념에는 인간과 사회현상에 대한 관점, 지식, 소망, 동기, 그리고 태도 등이 모두 포함되어 있다.

권기현[2012]은 “행정이념은 행정이 지향하고자 하는 최고의 가치 이념이다. 이는 바람직한 행정이 지향하고자 하는 기본 방향이며, 바람직한 행정 활동의 판단 기준이 된다. 하지만, 행정이념은 고정불변은 아니며, 시대정신과 역사적 맥락에 따라 중요성의 우선순위가 변화 된다”고 정의하고 있다. 또한 신두범[1985] 등은 “행정이 지향하고자 하는 본질가치, 지도정신 혹은 이상적 미래상을 뜻하는 것으로, 행정이 나아가야 할 바람직한 지표나 지침을 가리킨다”라고 정의한다. 최창호, 하미승[2014]은 “행정에 있어서 준수되어야 할 일반적인 지침·기준·원칙을 의미한다. 또 행정이념은 행정의 실천적 가치로서 궁극적·본질적 상위가치의 실현을 추구하는 것”이라고 정의하고 있다.

행정이념에 대한 학자들의 정의를 종합해보면, 행정이념은 행정이 지향하는 본질적 가치 그리고 바람직한 방향과 지침이면서, 시대와 역사에 따라 중요도의 우선순위가 변할 수 있는 것이라고 볼 수 있다. 따라서 행정이념은 다양한 사회문제를 어떻게 해결하고 인간의 삶을 얼마나 증대시키는가 하는 수단적, 실용적 성격을 포함하고 있다고 요약할 수 있다.

행정에는 추구하는 이념들이 여러 가지가 있으며, 연구자들에 따라 이를 유형별로 다양하게 분류하고 있다. 예를 들면, 임의영[2008]은 본질적 행정이념으로서 공익, 절차적 이념으로서 합법성, 민주성, 형평성, 중립성, 책임성, 투명성, 수단적 이념으로서 능률성과 효과성으로 나누었으며, 박상필[2009]은 본질적 이념(공익), 절차적 이념(합법성, 민주성, 형평성, 책임성), 수단적 이념(능률성, 효과성)으로 구분하였다. 특히, 권기현[2012]은 행정이념을 기존 연구자들과 같이 본질적 이념과 수단적 이념으로 나누고, 여기에 현대적 행정이념으로 성찰성, 신뢰성, 가외성을 추가하였다. 그 밖의 문헌에 나타난 연구자별 행정이념의 유형은 <표 4>와 같다.

<표 4> 행정이념의 유형

연구 학자	행정이념	
	행정이념 유형	행정이념 요소
하상균 등[2009]	본질적 가치	정의, 공익, 복지, 형평, 자유, 평등
	수단적 가치	민주성, 능률성, 효과성, 합법성, 책임성, 투명성, 합리성
최창호 등 [2014]	목표관련적 가치	효과성, 민주성
	수단관련적 가치	능률성, 합법성
권기현 [2012]	본질적 이념	공익성, 민주성, 형평성, 성찰성, 신뢰성
	수단적 이념	합법성, 능률성, 효과성, 가외성
임의영[2008], 박상필[2009]	본질적 이념	공익
	절차적 이념	합법성, 민주성, 형평성, 중립성, 책임성, 투명성
	수단적 이념	능률성, 효과성
이종수[2012]	본질적 가치	정의, 공익, 자유, 복지
	절차적 가치	형평, 평등, 민주성
	관리적 가치	능률성, 효과성, 합리성

행정이념은 행정이 현실화되는 과정에서 서로 밀접한 상관관계를 지니고 있는 경우가 많은데, 그 이유는 이들이 내포하고 있는 가치가 서로 얽혀 있기 때문이다. 그런데, 이러한 행정이념들 중에서 어떤 이념을 특히 강조할 것인가는 그때의 상황과 지도자의 지도이념에 따라 우선순위가 달라지게 된다. 행정의 주기능이 안정·질서라면 합법성이 중시되고, 경제발전이라면 효과성이, 정치발전이라면 민주성이 더욱 강조되게 될 것이다[신두범, 1985].

이처럼 행정이념은 고정불변의 것이 아니라, 시대정신 및 국가와 역사적 맥락에 따라 변화하는데, 특히 정보기술에 따른 사회 문화의 변화는 새로운 행정이념을 창출하였다. 18세기에서 19세기 초까지 자유민주주의적 근대입법국가 시대에는 법치주의가 중요하였으며, 민주주의 생성 태동기로서 유럽에서는 ‘합법성’이 매우 중요한 이념이었는데, 이는 개인의 자유와 권리의 보장에 절대적 이념이기 때문이다. 19세기 후반과 20세기 초반에 이르는 행정국가 시대에는 능률성이 가장 강조되었다. 즉, 행정국가에서는 행정기능이 양적으로 확대, 질적으로 심화됨에 따라 정부가 국민 조세수입을 통해 예산을 사용하게 되면서, ‘능률성’이 중요한 이념으로 등장했다.

반면, 미국과 같은 선진국에서는 1960년대부터 빈곤과 불평등이 사회지역 도처에 상존함을 발견하고 기회의 평등, 행정서비스의 평등을 통해 인종, 계층, 지역 간의 실질적 평등을 실현하는 것이 위대한 행정의 이념이라고 선언한 바 있다. 즉 사회문제를 해결하기 위한 적실성 있는 행동방안으로서 ‘형평성’의 강조와 ‘행정의 사회문제 적극 참여’가 강조되었던 시기이다.

1980년대 영국의 대처수상, 미국의 레이건 대통령 등 신보수주의 정권의 등장과 함께 그동안 방만하게 운영되어 왔던 공공분야의 축소 및 개혁의 이론적 도구로서 신 공공관리론이 등장하

여, 작은 정부론, 민간위탁·민영화·외부발주 등 합리적 민간 관리기법을 도입하고 시장주의 경쟁원리를 도입함에 따라 효율성, 합리성의 행정이념이 강조되었다

1990년대 이후 사회 전반에 걸쳐 컴퓨터 네트워크를 통하여 통신이 이루어지게 되고, 이러한 정보통신 기술의 활용은 행정 서비스 기능에도 근본적인 변화를 초래하고 있으며, 혁명적 사회변화의 소용돌이 속에서 기존의 행정모형은 새로운 거버넌스 모형으로 변화되고 있다 [권기현, 2007].

### 2.3 행정이념 관련 공공 정보화 정책 선행 연구

행정이념과 관련한 공공 정보화정책 연구는 사례가 많지 않은데, 전자정부에 관한 일반적 연구와 정보화 발전단계·평가에 관련된 연구에서 부분적으로 다루어졌다.

전자정부의 개념은 정부가 정보기술을 활용하여 국민들에게 보다 편리한 정부 서비스를 제공해야 한다는 차원에서 변화해 오고 있다[정충식, 1997]. 전자정부에 대한 이론적 연구도 꾸준히 진행되어 왔는데, 그간의 연구 동향을 분석해 보면, 2000년도 초반에는 정보시스템에 관한 연구가 주를 이루었으나, 2000년도 후반으로 갈수록 정보화 서비스, 전자 민주주의, 시민참여, 정보격차 등과 관련한 연구가 증가했다[이혜원 외, 2013].

전자정부의 구현 목적도 업무처리 전산화를 통한 이용자 편의성, 행정 효율성 개선에서 점차 맞춤형 복지서비스와 같은 보다 본질적인 이념의 구현으로 확대 전환되었다.<sup>1)</sup> 김석주[2011]는 미래의 전자정부가 행정 서비스의 단순 전자

1) 미래창조과학부, 국가정보화기본계획[2013].



화에서 벗어나 민주주의의 심화나 사회 정의의 실현과 같은 보다 깊은 변화의 구심점이 될 것으로 예측하고 있으며, 권기현[2012]은 전자정부의 이념과 비전은 단순히 정부의 행정 관리적 효율성을 넘어 시민사회의 민주성, 형평성 향상과 인간 존엄성의 보장 그리고 성숙한 시민공동체를 실현하는 성찰성 제고에 있다고 분석했다. 전자정부는 기술을 활용한 정부서비스 전달방식의 변화만을 추구하는 것이 아니라, 정부와 국민과의 관계를 상호협력의 유기적 관계로 변화하는 것을 지향하는 것이다[Pardo, 2000].

전자정부의 수준을 평가하는 대표적인 방법으로는 먼저, 전자정부의 발전단계를 구분하고, 현재의 상태가 어느 단계에 해당하는가를 파악하는 평가를 들 수 있다[명승환, 2005]. 전자정부 발전단계 기준으로는 온라인 행정 서비스 제공 형태, 시민참여 정도, 이념 등이 있으며, 마지막 단계인 최고 수준에서는 정보공유를 통하여 최종 사용자인 시민을 위해 정부통합서비스를 제공하는 것이 공통적인 특징이다[류광택 외, 2012].

우리나라의 전자정부 추진단계를 구분해 보면, 1단계인 전자정부 태동 및 기반 조성기, 2단계인 전자정부 착수기, 3단계인 전자정부 성장기, 4단계인 전자정부 성숙기로 나눌 수 있다(<표 5> 참조).

지난 20년간 우리 전자정부는 행정 서비스를 제공하고 행정 효율성을 향상하기 위해 노력을

기울여왔다. 이제 성숙기에 이른 우리나라의 전자정부는 국민과 정부의 경계를 허물고, 국민과 기업 등 국가 구성원 간의 이해와 갈등에 대한 조정자로서의 역할을 수행할 필요가 있다. 류광택[2012]은 전자정부 3.0에서는 국민의 측면에서 삶의 질 개선, 참여와 소통, 인간 중심, 다양성, 시민 주권의 가치가 중시되기 때문에, 효율성과 투명성을 갖춘 국가, 안전한 국가, 국민 개인의 복지를 고려하는 국가가 되어야 할 것이라고 한다. 김성태[2012]는 전자정부 3.0을 스마트 정부로 규정하고, 스마트 사회는 정보기술을 기반으로 인간의 존엄성과 인본주의 가치를 중시하고 또 다양한 분야와 융합되면서, 재난, 복지, 안전 등 사회현안을 해결하는 방향으로 확대되고 있다고 파악하였다.

전자정부는 단순한 행정업무의 전산화가 아니라 민주주의와 사회적 형평성과 같은 이념을 달성하는 미래 정보사회의 정부이어야 한다. 행정 정보화를 추구하는데 있어 중요한 것은 사람과 조직이지 IT 자체가 아니라는 점을 간과하면 이상적인 전자정부를 실현하기 어렵다. 행정 전산화 수준에서는 능률성 및 생산성 제고에만 주력하면 되지만 행정의 투명성, 더 나아가 민주성 등 상위가치로 갈수록 단순한 시스템적 마인드로서는 국민의 삶을 개선하고, 행복을 실현하는 전자정부 궁극의 목표는 달성하기 어려울 것이다[명승환, 2001].

〈표 5〉 우리나라 전자정부 추진연혁

단계	시기	추진내용
전자정부 태동기	1980년~1990년 중반	행정전산망 구축 등
전자정부기반 조성기	1990년 중반~2000년	행정정보화 촉진
전자정부 착수기	2001년~2002년	법정부 공통기반조성, e-Korea Vision 2006
전자정부 성장기	2003년~2007년	온라인 국민 참여확대, u-Korea 기본계획
전자정부 성숙기	2008년~	행정서비스 연계·통합, 국가정보화기본계획

출처 : 『2010년 국가정보화백서』와 『2013년 국가정보화 연차보고서』.

따라서 이상적이고 성공적인 전자정부의 구현은 지향하는 목표를 어떤 이념적 가치에 두느냐와 이에 대한 실천의지의 정도에 따라 좌우된다고 볼 수 있다. 지금까지 살펴본 행정이념과 관련한 공공 정보화 정책 분야의 선행 연구들을 검토해 보면, 다음과 같은 몇 가지 한계를 가지고 있다는 것을 알 수 있다.

첫째, 행정이념과 관련한 공공 정보화정책 연구의 범위가 주로 『전자정부』에 한정되어 있다는 점이다. 따라서 『전자정부』 중심의 기존 연구들은 『국가정보화기본계획』 등과 같은 국가의 전 분야를 포괄하는 정책의 연구에 비해 범위가 제약적이고, 이에 따라 한 국가의 정보사회 패러다임 변화를 완전하게 파악하기 어려운 구조적인 문제를 내포하고 있다. 둘째, 행정이념과 공공 정보화 정책과의 관계를 종합적이고 체계적으로 분석한 연구는 거의 없는 실정이다. 관련 선행연구들은 미래의 전자정부는 기술적 관점에서 벗어나 민주성, 형평성과 같은 이념을 지향해야 한다는 기본 방향만을 제시했을 뿐, 왜 그래야 하는지에 대한 성찰적, 철학적 사유(思惟)가 없으며, 행정이념과 정보화 정책의 연관성에 관한 체계적인 분석도 찾아볼 수 없다.

이에 따라 본 연구에서는 오늘날 국가가 정보화를 통해 달성하고자 하는 목적 그리고 그동안 막대한 자원을 투입하면서 추구해온 가치에 대해 근본적이고 성찰적인 의문을 제기한다. 그리고 이와 같은 목적과 가치에 대한 탐구를 인간 삶의 근원을 다루는 철학적 토양에서 찾아보려 노력하였다.

### 3. 공공 정보화 정책에 대한 철학적 조망 기준

#### 3.1 철학적 조망 기준의 수립 배경 및 절차

행정은 가치철학을 실현하는 실천적 수단이다.

이처럼 행정에는 철학이 깊숙이 배어 있으며, 결국 행정은 철학이 겉으로 표현된 것이다[호지킨슨, 주삼환 역, 2006]. 따라서 국가정보화 정책을 가치철학적 관점에서 조망해 보려는 시도는 행정정책 이면에 배어있는 철학사상을 표피 밖으로 드러내어 연구자 또는 행정가에게 포착될 수 있도록 하는 작업이다.

본 연구는 이 과정에서, 「철학적 조망 기준」이라는 프리즘을 통해 추상적·개념적 성찰 대상을 해체·분류하여 가시화하고자 한다. 공공 정보화 정책을 철학적으로 조망하기 위해, 먼저 양쪽의 개념을 공유하고 있는 행정이념을 철학적 조망 모형에 차용하였다(<그림 1> 참조). ‘가치철학 렌즈’를 공공 정보화 정책에 직접 대어 조망하면 논리의 비약으로 초점이 흐려지나, 양쪽의 가치를 공유하는 행정이념을 통과하여 비추면, 비로소 또렷한 철학적 조망이 가능해진다. 이러한 시도는 향후 국가의 정보화 정책 및 정보사회 문제에 대한 연구와 논의를 심화시킬 수 있는 계기는 물론 향후 정보화 정책의 방향을 평가하는 도구 개발과 연구의 단초가 될 수 있을 것으로 기대한다.

본 연구에서 수립하여 실증적인 분석에 활용하려는 ‘공공 정보화 정책에 대한 철학적 조망 기준’이란 공공 정보화 정책에 반영되어 있는 행정이념의 세부요소를 식별할 수 있는 항목들을 말한다. 이러한 기준은 크게 다음과 같은 세 가지 절차를 통해 수립된다. 첫째, 가치철학을 바탕으로 행정에서 고려해야 할 가치들을 분석하여 분류하고, 여기에 관련된 철학사상을 정리한다. 둘째, 이러한 가치를 실현하는데 필요한 행정이념의 유형과 세부 요소들을 도출한다. 마지막으로, 각 행정이념의 세부적인 요소들을 식별할 수 있는 항목들을 도출한다.

### 3.2 철학적 조망 기준의 설계

#### 3.2.1 가치 모델

문헌 연구에서 본 바와 같이, 가치의 유형에 대한 연구는 다양하지만, 이 중에서 Hodgkinson의 가치 모델(<표 2> 참조)은 오늘날 행정학 분야에서 가장 많이 참조되는 가치 분석 모델이다. 본 연구에서는 공공 정보화 정책에서 고려해야 할 가치를 식별하기 위한 기반으로 Hodgkinson의 가치모델을 활용한다. 즉, 원리를 기반으로 한 가치유형 I, 합의를 근거로 한 가치유형 II, 선호를 바탕으로 하는 가치유형 III 등 세 가지 유형의 가치를 공공 정보화 정책에서 고려해야 할 가치의 유형으로 설정한다. 그리고 Hodgkinson의 가치모델 세 가지 유형(I, II, III)의 가치의 기반이 되는 철학사상을 정리하였다(<표 6> 참조).

첫째, 행정의 궁극적 원리와 가치는 ‘공익’과 ‘복지’이므로, 공익과 관련되는 사상으로 ‘공리주의’ 철학, 복지와 관련되는 사상으로 ‘합리적 이기주의’ 철학[박홍식, 2003]을 유형 I(원리)의 기반이 되는 철학사상으로 정의하였다.

둘째, 유형 II(합의)의 기반이 되는 철학으로, 최근 정보사회로 진입하면서 민주주의 이념으로 활발히 연구되고 있는 철학사상인 ‘담론주의’와 ‘공동체주의’를 민주주의와 함께 정의하고, 민주주의 가치의 확대 이념으로서의 ‘형평성’을 대표하는 철학인 Rawls의 ‘정의론’을 추가로 정의하였다.

마지막으로 유형 III(선호)은 ‘옳음’보다는 ‘좋은 것’의 가치에 기반을 둔 유형으로서, 유용성·효율성의 가치를 중요시하며, 고정된 원리나 추론보다는 현실경험을 더 중시하는 철학사상인 ‘실증주

의’와 ‘실용주의’를 관련되는 철학사상으로 정의하였다.

이러한 과정을 거쳐서 수립되고, 본 연구의 출발점이 되는 가치모델은 다음의 <표 6>에 정리되어 있다.

<표 6> 본 연구의 가치 모델

가치 근거	기반	가치 유형	가치 유형
옳은 것 (right) ↑ 가치 ↓ 좋은 것 (good)	원리	공리주의 합리적 이기주의	유형 I
	합의	정의론(평등이론) 민주주의 담론주의 공동체주의	유형 II
	선호	실증주의 실용주의	유형 III

#### 3.2.2 가치 실현을 위한 행정이념

여기에서는 앞에서 식별한 가치를 실현하는데 필요한 행정이념의 유형과 세부 요소들을 도출한다. 본 연구에서는 문헌분석을 바탕으로 임의영[2008], 박상필[2009], 이종수[2012] 등의 행정이념의 분류에 따라(<표 4> 참조), 행정이념의 유형을 본질적 이념, 절차적 이념, 수단적 이념의 세 가지로 구분하고, 권기현[2012]의 본질적 이념 요소인 ‘성찰성’을 정보화 사회를 실현하는데 필요한 현대 국가의 행정이념으로 판단하여 본질적 이념에 추가하였다. 본질적 이념은 행정을 통해 성취하고자 하는 궁극적인 가치를 말하고, 절차적 이념과 수단적 이념은 본질적 가치를 실현하는 것을 가능하게 하는 가치이다. 최종 정리된 행정이념의 유형 및 세부 요소는 <표 7>과 같다.

<표 7> 행정이념의 유형 및 세부 요소

행정이념의 유형	내 용	행정이념의 요소
본질적 이념	공동생활을 통해 달성하고자 하는 궁극적 가치	공익성, 복지, 성찰성
절차적 이념	사회가치의 배분 및 의사결정의 원리	형평성, 민주성
수단적 이념	행정과정의 구체적 실행 지침	능률성, 효과성, 합리성

3.2.3 가치와 행정이념 간의 관계

‘가치’와 ‘행정이념’은 본 연구의 철학적 조망 기준을 도출하는데 핵심적인 요소이고, 이들을 서로 매핑시키기(즉, 어떤 가치에 어떤 행정이념이 대응되는지를 식별하기) 위해서는 가치와 행정이념 간의 상호 관계를 검토해야 한다.

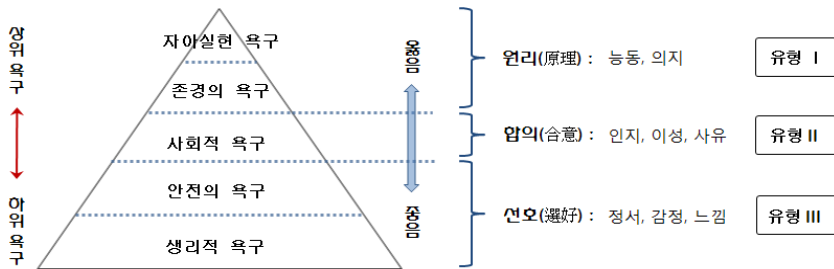
먼저, Hodgkinson[주삼환 역, 2006]은 가치 모델을 Maslow의 동기유발 욕구 5단계 이론과 연계하여 추가적인 모델을 제시하였다. Maslow는 인간의 욕구를 가장 낮은 수준의 ‘생리적 욕구’와 ‘안전의 욕구’로부터 다음 단계의 ‘사회적 소속감과 지위에 대한 욕구’ 그리고 최종적으로 ‘자아실현의 욕구’로 구분하였다[Maslow, 1970]. Hodgkinson은 유형 III의 ‘좋은(good)’의 가치는 생리, 안전과 같은 하위 욕구와 유형 I의 ‘옳은(right)’의 가치는 사회참여 및 자아실현과 같은

상위 수준의 욕구와 관련지었다(<그림 2> 참조).

한편, 행정이념 분야에서도 Maslow의 이론을 적용한 연구가 있다[권기현, 2007]. 현대 행정이념의 구조를 「효율성-민주성-성찰성」의 3단계로 구분하면, ‘효율성’은 Maslow의 「생리적·안전의 단계」에 해당하고, ‘민주성’은 「사회적 욕구 단계」 그리고 ‘성찰성’과 같은 본질적 이념은 「자아존중·자아실현」에 해당할 수 있다고 한다.

이러한 연구의 결과들을 종합해 보면, Hodgkinson의 가치 모델에서 ‘원리’는 행정이념의 ‘본질적 이념’에 대응되고, ‘결과’와 ‘합의’는 ‘절차적 행정이념’, ‘선호’는 ‘수단적 행정이념’에 대응될 수 있다. 앞에서 수립한 가치모델과 행정이념의 관계를 정리하면 다음의 <표 8>과 같다.

다음에서는 위에서 도출한 각 행정이념의 세부요소들에 대해 자세히 살펴본다.



[ Maslow 동기이론 ] ↔ [ Hodgkinson의 가치모델 ]

<그림 2> Hodgkinson의 가치모델과 Maslow의 동기이론과의 관계모델

<표 8> 가치모델과 행정이념 간의 관계

가치 근거	기반	철학 사상	가치 유형	행정이념	
				유형	세부 요소
옳은 것 (right) ↑ 가치 ↓ 좋은 것 (good)	원리	공리주의 합리적 이기주의	유형 I	본질적 이념	공익 복지 성찰
	합의	정의론(평등이론) 민주주의 담론주의 공동체주의	유형 II	절차적 이념	형평성 민주성
	선호	실증주의 실용주의	유형 III	수단적 이념	능률성 효율성 합리성

## 1) 본질적 행정이념

### (1) 공익성

공익이란 행정이념의 최고 가치이며 규범적 기준으로서, 정책 결정 및 평가, 행정 책임에 있어서 가장 상위 기준의 이념이며, 행정의 본질적 특성을 구성한다[조무성, 2002]. 결국 공익의 개념에는 인간 존중의 정책을 실현하고 국민 삶의 질을 향상하고자 하는 실천적 가치가 내재되어 있는 것이다. 다양한 연구 결과에 나타난 공익에 관한 공통적인 개념은 ‘사람들이 공중(公衆)으로서 공유하는 이익’이다. 그런데 이와 같은 의미의 공익을 실현시키는 정책은 두 가지 범주로 구분될 수 있다[김영중, 2011].

첫째, 공공의 이익에 대한 침해를 방지하는 정책, 즉 소극적 이익으로서의 ‘공익’ 개념으로, 재난재해 및 무질서 등 바람직하지 못한 상태를 제거하거나 완화시키는 방위, 치안의 유지, 건전한 사회·문화 및 자연환경을 조성하는데 필요한 각종 규제 등이 있다. 둘째, 공공의 이익을 확대 또는 심화하는 정책, 즉 적극적 이익으로서의 ‘공익’ 개념으로, 시민 생활에 필요한 필수품이나 의료, 교육 서비스를 안정되게 공급하거나 상·하수도, 도로, 공원 등 생활기반 시설을 정비하는 등의 분배 정책과 관계되며, 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 향상시키는 것이다.

### (2) 복지

복지는 현대 행정이념의 본질적 요소로서 매우 중요한 국가 행정이념이다. 대부분의 국가가 지향하는 복지 행정의 개념은 협의의 의미로 규정되어 왔다. 즉, 복지는 불우 계층에게 일정한 서비스를 제공하는 것이나, 사회적 형평을 이루기 위한 국가의 온정적·자애적 혜택 서비스의 개념으로 인식되어 왔다. 그러나 현대 국가들에서는 복지의 개념을 좀 더 넓은 의미로 파악하여 “국민 안녕(well-being)의 기본이 되는 주택,

교육, 문화와 같은 사회적 욕구를 충족시키거나, 보다 나은 사회질서의 유지 기능을 보장하거나 강화하는 법률, 프로그램, 혜택 및 서비스”가 사회복지라고 정의하고 있다[이상운, 1990].

오늘날 사회복지 서비스의 개념과 성격이 점차 휴먼 서비스의 개념으로 바뀌고 있다[김영중, 2009]. 『휴먼 사회복지 서비스』 개념은 복지가 급부의 양과 합리적 효율성에만 치중하던 기계적 서비스 패러다임에서 양과 질, 이성적·정서적 필요성과 효용성까지도 포함하는 인간 중심적 서비스 패러다임을 지향하는 것이다[Kahn, 2000]. 즉, 사회복지의 행정이 관리기술 이전에 가치-목적-철학을 전제로 한다면[Weiner, 1990], 휴먼 서비스는 수혜 대상자인 인간에 대한 보편적 가치와 철학적 토대로서 휴머니즘을 지향하는 것이다[Slavin, 1995].

### (3) 성찰성

행정의 궁극적 목표는 인간의 존엄성 실현에 있는데, 성찰성 이념은 인간 존중의 조화롭고 통합된 사회를 구현하기 위해, 현대 사회의 문제점을 돌이켜 보고 환류(feedback)하는 과정을 통해 보다 신뢰받고 성숙한 공동체를 실현해 나가는 이념이다. 행정이념은 시대적 상황이나 정책적 맥락의 변화에 따라 강조점이 달라지는데, 특히 정보화 시대에 공동체의 신뢰성을 높이는 데 필요한 현대적 행정이념으로서 성찰성 이념이 점차 강조되고 있다[권기현, 2012]. 성찰적 행정이념을 평가하고 실현하는 협의의 정보화 정책 영역으로는 개인정보와 프라이버시 보호, 전자거래 확립, 사이버 범죄의 대응 정책 등이 있다[권기현, 2012].

정보사회가 진정으로 인간에게 도움을 줄 수 있는 문명화된 사회가 되기 위해서는 기술보다는 인간의 존엄성에 대한 깊은 성찰을 근간으로 한 상호 신뢰가 사회 공동체 내에 정착되어야

한다. 또 이를 위해서는 무엇보다 정보사회에 대한 가치관 확립과 정보윤리에 바탕을 둔 시민의식의 함양이 필수적이다.

## 2) 절차적 행정이념

### (1) 형평성

형평성은 정부 서비스가 국민에게 균형 있게 배분되는 것을 의미한다. 또한 사회적 형평은 가치중립적 개념이라기보다는 사회가 나아가야 할 이상적인 방향의 제시와 관련된 인본주의를 기본이념으로 한다는 점에서 공익과 같이 매우 규범적인 이념이다. 사회적 형평성의 기준을 설명하는 이론에는 수평적 공평이론(욕구이론), 수직적 공평(실적이론), 평등이론[Rawls, 1971]의 세 가지 주요 이론이 있다.

특히 평등에는 절대적 평등과 상대적 평등이 존재하는데, 절대적 평등은 인간의 존엄성, 인간으로서의 자유와 가치 등에 중점을 두는 반면, 상대적 평등은 각자의 후천적 능력과 실적 및 기여도에 중점을 둔다. 행정이념으로서의 사회적 형평성(social equity)은 1960년~1970년대 미국 사회에 실업, 빈곤 등의 악순환이 계속되자, 이를 극복하기 위해서는 행정이 기존의 가치 중립적 입장에서 벗어나, 적극적으로 사회적 형평을 실현해야 한다는 주장[Frederickson, 1980]과 함께 강조되기 시작하였다. 사회적 형평성의 핵심 이념은 행정 서비스의 분배를 공정하게 함으로써 개인과 집단을 차별로부터 보호하고자 하는 것이다[Dworkin, 2002].

### (2) 민주성

행정의 민주성은 국민을 위한 책임 행정과 투명 행정의 핵심이다. 행정 민주성의 확보를 위해서는 ① 공개 행정, ② 참여를 통한 행정 과정, ③ 행정통제의 강화, ④ 행정 구제제도의 확립, ⑤ 민주적 행정 윤리의 확립 등이 요구된다.

특히, 오늘날 공공 행정은 기술주도 행정에서 탈피하여 민주와 형평을 지향하는 가치 지향적 인간행정을 중심으로 전개되고 있다. 이러한 행정가치의 핵심은 국민의 참여기회와 의사소통의 자율성이 보장되는 공공영역의 확장을 의미하며, 이를 통해 국민의 주체적인 삶을 보장할 수 있도록 하는 것이다[박영기, 1990].

최근 인터넷 및 스마트폰과 같은 매체의 발달로 공공 영역이 더욱 확장되고 시민사회 집단의 접근이 용이하게 되면서 참여성·숙의성·합의성 그리고 전자민주주의 등이 이슈가 되고 있다. 요즘은 스마트 정부 개념이 등장하면서 뉴거버넌스 혹은 사이버 거버넌스가 플랫폼형 정부의 기본 개념 틀이 되고 있으며, 시민의 의사결정에의 참여성, 숙의성 그리고 공공 행정의 투명성을 제고하는 새로운 국정 모형이 되고 있다.

## 3) 수단적 행정이념

### (1) 능률성

행정에 있어서 능률은 가장 전통적인 이념의 하나이다. 20세기 들어서면서 행정 기능의 확대 강화와 행정이론의 과학화가 강조되면서 방대한 예산과 인력 투입에 따른 자원의 낭비를 막고 능률성을 극대화하는 과정에 있어 능률성은 중요한 행정이념의 하나로 간주되었다. 능률성의 정의는 투입 대비 산출량이다. 그러나 세계 대공황과 2차 세계대전을 겪으면서 단순한 투입 대비 산출의 비율만을 고려하는 기계적 능률성 평가만으로는 진정한 행정의 성공 여부를 판단하기 어렵다는 문제가 제기되면서, 능률 판단의 요소로서 행정고객의 만족도를 고려해야 한다는 견해가 대두되었는데, Dimock[1958]은 이러한 의미에서 '사회적 능률(social efficiency)'의 개념을 제시하였다.

'사회적 능률'은 단순히 경제적 성과가 아닌 행정서비스 수혜자의 주관적 만족 등 다원적 차

원의 만족과 성과에 의하여 능률을 판단하는 것이다. 이를 위해 행정 성과와 결과에 대한 종합적 평가가 필요하고, 양적 판단뿐만 아니라 질적 측면의 평가도 요구된다[이주영, 1982].

### (2) 효과성

조직의 목표 달성도를 효과성이라는 의미로 사용한다. 행정 내부 과정에서의 경제성(투입 대 산출)을 의미하는 능률성과는 달리, 외부환경과의 관계까지를 포함하는 개념이다. 행정 서비스의 효과성은 산출의 질과 양, 그리고 그것이 제공된 타이밍에 의해 좌우된다. 이런 면에서 효과성은 목표 중심적 개념이다. 때문에 과정 중심적 개념인 능률성과 구분될 수 있다.

예를 들어, 정부가 적은 경비로 도심 외곽지역에 서민 아파트를 많이 지어 능률성이 확보되었다더라도, 아파트 건설을 위해 장기간의 시간이 소요되었다거나, 완공 후 서민들의 분양률이 떨어진다면 효과성이 높다고 볼 수 없다. 그러나, 공공 행정에 있어서는 능률성과 마찬가지로 효과성을 측정하기 쉽지 않다. 행정 목표가 추상적이고 복합적 가치를 내포하고 있는 때가 많고, 이를 계량화하기가 어려운 경우가 적지 않기 때문이다.

### (3) 합리성

‘행정행태론’을 처음으로 정립한 Simon[1976]은 이전까지 경제성과 능률성 중심의 행정 원리가 강조되어 왔던 초기 행정학에 문제를 제기하면서, 행정이론은 인간행위의 합리적인 면과 비합리적인 면의 경계를 파악하는 것이라 보았다. 그리고 Simon은 행정학을 과학 학문으로 규정지어, 사실 문제를 취급하고 그 중에서도 합리성을 파악하고자 하였다[류종해, 1991].

이러한 합리성은 논리 실증주의 방법론적 입장을 반영하는 것으로서, 실증주의적 합리성은 행위의 결과가 평가될 수 있는 가치체계 내에서

여러 가지 대안을 만들고 그 중에서 선호하는 행동대안을 선택하는 것이다. 또한 합리주의의 정신과 가치를 따르는 행정이념으로서의 합리성은 이성적인 법과 절차에 의한 행정의 실천 기준이 되는 이념으로 존재한다[박영기, 1990]. 1940년대 말부터 행정이념으로 등장한 ‘합리성’은 행정의 정책결정을 하는데 있어, 경제와 능률을 추구하는 이전의 ‘관리적’ 차원에서 ‘합리성’을 추구하는 차원으로 확대하는데 견인 역할을 하였다.

### 3.2.4 조망 기준

여기에서는 특정한 정책이 함축하고 있는 행정이념을 식별할 수 있는 키워드, 즉, 조망기준에 대해 설명한다. 가치철학과 행정이념에 관한 선행이론을 바탕으로 각 이념의 세부요소별로 주요한 개념과 세부적인 내용들을 분석하고, 이를 토대로 행정이념의 세부요소를 식별할 수 있는 키워드를 도출한다.

이 과정에서 유의한 사항은 동일한 행정이념에도 연구가들에 따라 다양한 이론이 존재하는데, 지나치게 관념적인 개념과 상호 중복되는 개념을 가진 이론은 제외하고, 정보화 정책 수립의 실천적 관점을 도출하는데 기준이 될 수 있는 개념만을 참조한다. 이를 통해서 가능한 세부 행정이념 간의 중복을 피하고, 이념 간의 구분이 명확해질 수 있도록 한다. 이러한 과정을 통해서 행정이념의 각 세부요소에 대한 주요 개념, 세부 내용, 그리고 이를 통해 도출된 행정이념의 세부요소를 식별할 수 있는 키워드 등의 내용은 다음의 <표 9>에 정리되어 있다.

끝으로, 앞에서 도출한 가치의 유형, 여기에 대응하는 철학사상, 각 가치 유형에 대응되는 행정이념의 유형 및 세부 요소, 그리고 최종적으로 행정이념의 세부요소를 식별할 수 있는 키워드, 즉, 조망기준은 다음의 <표 10>에 정리되어 있다.

〈표 9〉 행정이념 요소별 주요 개념, 세부 내용 및 키워드

이념요소	주요 개념		세부 내용	키워드
공익	행정이념 최고 가치로서의 공익		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인간 존엄성 및 인간 중심의 가치실현</li> <li>• 인간 삶의 질 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인간이 중심이 되는 정책 구현</li> <li>• 국민 삶의 질 개선</li> </ul>
	『이익』개념 측면에서의 공익		1) 소극적 이익 : 방위나 치안의 유지, 각종 공해 규제 등 2) 적극적 이익 : 의료/교육 서비스 제공, 국토 건설 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가와 사회의 방위, 안전, 치안 및 각종 공해 규제</li> <li>• 국민의 건강한 생활을 유지 - 안전한 식/의약품 이용환경 조성</li> </ul>
복지	개념	협의 개념	자력 생계유지 등이 곤란한 빈곤계층 구제·구호	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활밀착형 복지 및 문화 복지 구현 - 의료, 교육, 노동·고용, 주택, 사회보험 등 생활복지 실현</li> <li>- 교통, 레저 등의 문화 복지환경 조성</li> </ul>
		광의 개념	환경, 문화·예술, 교통, 관광 등 국민의 사회적 욕구(Social Needs) 충족 등 보다 나은 생활을 보장하는 서비스	
	영역	협의 정책	소득보장, 건강(보건), 교육, 주택(주거), 사회서비스	
		광의 정책	협의정책 + 조세, 노동정책	
휴먼서비스	핵심 본질	'인간' 자체가 서비스 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개인 맞춤형 서비스 제공 - 개인 맞춤형 민원정보 제공</li> <li>- 생애주기별·유형별 서비스 실현</li> <li>- 모바일, 빅데이터 등 새로운 정보 기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출</li> </ul>	
	실천 원리	1) 인간특성을 통합적으로 고려 2) 인간을 개인별 관점에서 고려		
성찰성	개념	인간중심의 신뢰받고 성숙한 정보사회 공동체 실현		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보감시로 인한 국민 피해 최소화</li> <li>• 다양한 정보화 역기능 해소</li> </ul>
	정책	프라이버시와 개인보호 정책		
		온라인상의 익명성 관련 정책		
사이버 범죄 예방정책				
형평성	J·RAWLS 정의원칙	제1원칙	모든 개인은 자유에 대해 평등한 권리를 가져야 한다.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 누구나 차별없는 정보접근 환경 구현</li> <li>• 일반 국민을 위한 보편적 서비스 제공</li> </ul>
		제2원칙	사회적, 경제적 불평등은 다음의 두 가지 경우에만 인정되어야 한다. (a) 정의로운 구제원칙에 따라 최소 수혜자에게 최대의 이익이 되는 경우 (b) 공정한 기회균등의 조건에서 모든 사람에게 직무와 직위가 개방되어 있는 경우	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보소외계층 정보사회 동참 실현 - 4대 소외계층(장애인, 노인, 저소득층, 농어민) 외에 이주노동자, 다문화가정, 북한이탈 주민 및 모바일 소외계층의 사회참여</li> </ul>
민주성	현대 민주행정 요소	행정 공개 및 시민 감시·통제	정보공개 신청의 법제화, 공공정보의 개방 등 쌍방향 소통	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정의 투명성 실현</li> </ul>
		행정 참여	뉴거버넌스, 플랫폼형 정부, 직접민주주의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부정책에 대한 시민과 기업참여 (뉴거버넌스)</li> <li>• 플랫폼형 정부의 실현</li> <li>• 지방자치제 정보화 고도화</li> </ul>
		선거형태	전자선거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전자민주주의를 실현</li> </ul>
능률성	기계적 능률성	투입량 대비 산출량으로 능률성 평가(양적평가) ⇔ 성과/노력, 소득/지출, 효과/비용 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보화사업의 종합적, 체계적 성과 관리체계 구현</li> <li>• 정보자원 운영 비용절감과 투자효율성 증대 실현</li> </ul>	
	사회적 능률성	단순한 경제적 성과가 아닌 행정서비스 수혜자의 주관적 만족 등 다원적 차원의 만족과 성과에 의하여 능률성 평가(질적 평가)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부운영시스템의 개선</li> <li>• 온라인 민원서비스의 고도화</li> <li>• 일반적인 국민생활의 편의성 제고 ICT 인프라 확충</li> </ul>	
효과성	투입에 대한 목표달성 정도이며, 목표 중심적 개념임 (※ 반면에 '능률성'은 과정 중심적 개념)		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가경쟁력 제고와 창조경제 실현</li> <li>• 시민과 기업 또는 민관(民官)이 함께하는 집단지성 기반 협업 정보화 실현</li> <li>• 지식정보화사회 실현</li> <li>• 정보화 교육을 통한 ICT 인력의 저변 확대</li> <li>• 새로운 시장과 일자리를 창출</li> </ul>	
합리성	행정행태론적 관점에서 출발하여 논리실증주의적 방법론을 강조하는 이념		<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT 발전을 촉진하는 법제도 마련</li> </ul>	



〈표 10〉 철학적 조망 기준

철학 사상	가치	행정이념		조망 기준
		유형	요소	
공리주의 합리적 이기주의	유형 I	본질적 이념	공익	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인간 중심의 정책 실현</li> <li>• 국민 삶의 질 개선</li> <li>• 국가방위, 재난재해 예방 및 범죄 치안 대응체계</li> <li>• 국가/사회의 안전 및 각종 공해 규제</li> <li>• 국민의 건강한 생활 실현</li> </ul>
			복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생활밀착형 복지(의료, 고용, 주택 등)</li> <li>• 문화복지</li> <li>• 맞춤형 정보 등 서비스 제공</li> <li>• 생애주기별·유형별 서비스 실현</li> </ul>
			성찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보 감시로 인한 피해 구제</li> <li>• 정보 권력화로 인한 피해 구제</li> <li>• 건강한 인터넷 문화 정착</li> <li>• 정보화 역기능 해소</li> </ul>
정의론 (평등이론)	유형 II	절차적 이념	형평성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보소의 계층의 구제</li> <li>• 차별 없는 정보서비스 이용</li> <li>• 차별 없는 정보접근 환경</li> <li>• 보편적 서비스 실현</li> </ul>
민주주의 담론주의 공동체주의			민주성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부정책에 시민과 기업의 참여</li> <li>• 정부의 정보 공개 및 개방</li> <li>• 뉴거버넌스</li> <li>• 전자 민주주의</li> <li>• 플랫폼형 정부</li> <li>• 행정의 투명성</li> <li>• 지방자치제 정보화 고도화</li> </ul>
실증주의 실용주의	유형 III	수단적 이념	능률성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 정보화사업의 종합적, 체계적 성과관리</li> <li>• 정보자원 운영 비용절감</li> <li>• 투자 효율성 증대</li> <li>• 협업·소통을 지원하는 정부운영 체계 개선</li> <li>• 시스템 및 운영, 조직 관리체계 확립·개선</li> <li>• 온라인 민원 서비스의 고도화</li> <li>• 일반적인 국민생활의 편의성 실현</li> <li>• ICT 인프라 확충의 실현에 기여</li> <li>• 전자정부 시스템 구축 고도화 추진</li> </ul>
			효과성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT를 통한 산업·경제 활성화</li> <li>• ICT 관련 첨단기술 등의 연구개발</li> <li>• 창조경제 실현</li> <li>• 집단지성 기반 협업 정보화</li> <li>• 지식정보화사회 실현</li> <li>• 컴퓨터 인재 양성 및 교육</li> <li>• ICT 인력의 저변 확대</li> <li>• 새로운 시장과 일자리 창출</li> </ul>
			합리성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ICT 발전과 신기술 융·복합을 촉진하는 법제도 마련</li> <li>• ICT 기술 및 운영 관련 표준화 마련</li> <li>• 불합리한 규제의 개선</li> </ul>

#### 4. 공공 정보화 정책에 대한 철학적 조망

정부는 1995년 8월 ‘정보화촉진기본법’을 제정하여, 5년 단위로 정보화촉진기본계획을 수립하도록 규정하고 지속적으로 추진하여 왔으며, 2009년 5월 국내·외 환경과 정보기술 변화 추이에 맞춰 ‘정보화촉진기본법’을 ‘국가정보화기본법’으로 ‘전부 개정’하였다. 동법(同法)에서 ‘정부는 국가정보화의 기본 방향과 관련정책의 수립·추진을 위하여(제1조), 5년마다 ‘국가정보화기본계획’을 수립하여야 하고(제6조), 동 계획에 따라 각 중앙부처와 지방자치단체의 장은 매년 자체적으로 국가정보화 시행계획을 수립·시행하도록 규정하고 있다(제7조).

철학적 조망 기준을 바탕으로 우리나라의 공공 정보화 정책을 분석하기 위해서, 본 연구에서는 우리나라 정보화의 기본 방향을 제시하도록 국가가 법률로 정하고 있는 『국가정보화계획』을 분석 대상으로 채택하였다.

‘정보화촉진기본법’에 따라, 1996년 사실상 최초의 『국가정보화계획』에 해당되는 ‘정보화촉진기본계획(1996~1999년)’은 국가사회 전반의 정보화를 촉진하기 위한 정부의 시책방향을 종합적이고 체계적으로 담고 있는 국가 정보화 전반에 관한 본격적인 계획이다. 이후 동법에 의거 ‘Cyber Korea 21(1999~2002년)’, ‘e-Korea Vision 2006(2002~2006년)’을 추진하였으며, 2009년 5월 ‘국가정보화기본법’으로 전면 개정됨에 따라 이후부터는 ‘2008 국가정보화기본계획(2008~2012년)’, ‘2013 국가정보화기본계획(2013~2017년)’을 추진하여

왔다. 이와 같이 우리 정부는 비록 관련 명칭과 관련 법률은 시기에 따라 다소 변경되었지만, 약 3~5년 주기로 꾸준히 국가정보화계획을 수립·추진해 왔다[이연우, 정재동, 2008; 국가정보화백서, 2010].

이와 같은 자료의 분석을 통해 본 연구에서 살펴보려는 기본적인 사항은 다음과 같다. 첫째는 각 공공 정보화 정책에 어떤 행정이념이 고려되었는지를 분석하는 것이다. 여기에는 본 연구에서 도출한 행정이념의 세부요소들 중에서 반영되지 않은 요소들은 없는지? 시대에 상관없이 주요하게 적용된 이념이 존재하는지? 등이 포함된다. 둘째는 공공 정보화 정책에 반영된 행정이념의 시기별 변화를 분석하는 것이다. 여기에는 행정이념의 세부요소들 중에서 어떤 것이 증가(또는 감소) 추세를 보이고 있는지? 다른 세부요소와는 다른 추세를 나타내는 이념은 없는지? 셋째, 이러한 행정이념의 세부요소들이 차지하는 비율, 이러한 비율의 변동 및 추세 등이 가치 철학적 관점에서 어떤 의미를 갖는지를 분석한다. 끝으로, 이러한 분석을 토대로 공공 정보화 정책의 수립 및 추진 시 고려해야 할 가치들을 도출한다.

##### 4.1 분석 방법

분석 대상인 국가정보화계획은 약 20년에 걸쳐 5개의 계획이 수립되었는데, 이들 국가정보화계획 전문의 구성 체계를 분석한 결과, 일반적으로 『머릿말-반성-비전-추진전략-추진목표-세부과제』 구조로 되어 있음을 확인할 수 있었다. 이러한 국가정보화계획의 구성요소들 중에서 정보화정책을 구현하는 직접적인 실체인 『세부과제』를 분석 대상으로 설정한다. 『세부과제』의 내용은 기본적으로 『대주제-소주제-세부 핵심내용』 등의 체계로 그 내용의 서술은 개조식으로 되어 있다.

2) 1995년 ‘정보화촉진기본법’은 2009년 5월 ‘국가정보화기본법’으로 법률명과 내용이 전부 개정되었다.

3) 2009년 5월 개정된 ‘국가정보화기본법’은 정부는 5년마다 국가정보화 정책의 기본 방향 및 중장기 발전 방향 등의 내용을 담은 ‘국가정보화기본계획’을 수립해야 한다고 규정하고 있다.

본 연구에서는 위의 <표 10>에서 제시한 조망 기준을 바탕으로 세부과제의 대주제, 소주제, 세부 핵심내용을 분석하여, 해당 과제에 해당하는 이념의 세부요소를 선택한다. 절차적 이념과 수단적 이념은 행정을 통해 성취하고자 하는 궁극적인 가치인 본질적 이념을 실현하는 것을 가능하게 하는 이념이다. 따라서 각 과제에 대해서 달성하고자 하는 궁극적인 본질적 이념 중의 하나를 선택하고, 또한 이를 실현하는 것을 가능케 하는 수단적 또는 절차적 이념 중의 하나를 선택한다. 분석에 사용된 실제적인 하나의 예를 포함하여, 분석의 틀은 다음의 <표 11>에 제시되어 있다.

각 과제가 함축하고 있는 행정이념을 체계적이고 객관적으로 분류하기 위해 분류 작업은 2명의 연구자(본 논문의 주저자 및 공동 저자)에 의해 수행되었다. 먼저, 1996년에 작성된 정보화촉진 기본계획에 나열되어 있는 102개의 세부내역에 대한 분류를 서로 독립적으로 수행한 후에, 서로 분류가 상이하게 된 항목을 식별한 후 서로의 의견을 공유하였다. 분류가 상이하게 나

타난 항목의 수는 총 16개였는데, 본질적 이념 중의 4개, 절차 및 수단적 이념 중의 12개로 나타났다. 차이가 난 항목을 분류한 근거를 논의한 후에 서로의 의견을 조율하고 조망 기준을 일부 수정하였다. 이러한 과정을 거쳐 모든 기본계획을 분류한 후, 평가자 간 신뢰성(inter-rater reliability)을 계산한 결과는 다음의 <표 12>에 정리되어 있다.

평가자간 신뢰성의 수준은 0.61과 0.80 사이에 해당하면 매우 신뢰할 수 있고, 0.81 이상의 경우에는 거의 완벽하다고 볼 수 있다[Landis and Koch, 1977]. 본 연구에서 5개의 기본계획에 포함되어 있는 과제에 대한 분류의 평가자간 신뢰 수준은 최저 0.7 이상으로 신뢰도가 매우 높고, 문제가 없는 것으로 나타났다. 분류 작업 후, 두 명의 평가자의 의견이 불일치한 항목에 대해서는 상호 논의 후 합의하여 최종적으로 결정하였다. 분류가 완료된 이후에는 각 분석대상 자료별로 '행정이념 요소'별 빈도를 집계하고, 그 비율을 산정하였다.

<표 11> 국가정보화계획 분석 틀

정보화촉진 기본계획(1996년~2000년)					
	대주제	소주제	세부 핵심내용	행정이념	
				본질적 이념	절차적/수단적 이념
세부 과제	작지만 효율적인 전자정부 구현	대국민 민원서비스의 획기적 개선	행정절차 간소화, 원스톱 민원서비스 개발	공익	능률
		정부정보의 공동활용 및 공개촉진	행정정보 연계체제 구축-PC통신을 통한 행정정보 제공	공익	민주
		행정정보의 활용 확대를 위한 기반조성	공무원 PC 보급 및 행정정보망 구축, 전자결재 도입 등	공익	능률

<표 12> 평가자간 신뢰도 평가 결과 값

구 분	대칭적 측도 값		
	본질적 이념	절차/수단적 이념	전체
정보화촉진기본계획(1996년~2000년)	0.830	0.836	0.894
Cyber Korea 21(1999년~2002년)	0.751	0.784	0.820
e-Korea Vision 2006(2002년~2006년)	0.790	0.703	0.810
2008년 국가정보화기본계획	0.844	0.760	0.843
2013년 국가정보화기본계획	0.787	0.739	0.819

4.2 국가정보화계획에 대한 실증 분석 결과

1996년 ‘정보화촉진기본계획’ 부터 2013년 ‘국가정보화기본계획’ 까지 5개의 국가정보화계획에 포함된 행정이념의 건수는 다음의 <표 13>에 정리되어 있다. 표에서 알 수 있는 바와 같이, 5개 기본계획에 담겨있는 세부과제 내역의 건수에는 상당한 편차가 존재하였다. 예를 들면, 1, 3, 4번 계획에는 80개~102개의 세부과제 내역이 포함되어 있으나, 나머지 계획의 건수는 50개에 못 미치

고 있다. 이것은 개조식으로 이루어진 세부내용 구성이, 1, 3, 4번 계획의 경우 ‘1.1.1 … 2.1.1’ 과 같이 3단계로 구성되어 있고, 2, 5번 계획은 ‘1.1 … 2.1’과 같이 2단계로 되어 있는데, 최하 단계의 소제목 내용을 행정이념의 선택의 단위로 하였기 각 기본계획의 세부과제 건수의 차이가 나게 되었다. 따라서 분석 기준의 일관성을 확보하기 위하여 절대 건수보다는 해당 계획 내에서 각 이념의 세부요인들이 차지하는 비율을 대상으로 하였다. 그 결과는 다음의 <표 14>에 정리되어 있다.

<표 13> 1996년~2013년 국가정보화계획 행정이념 집계표

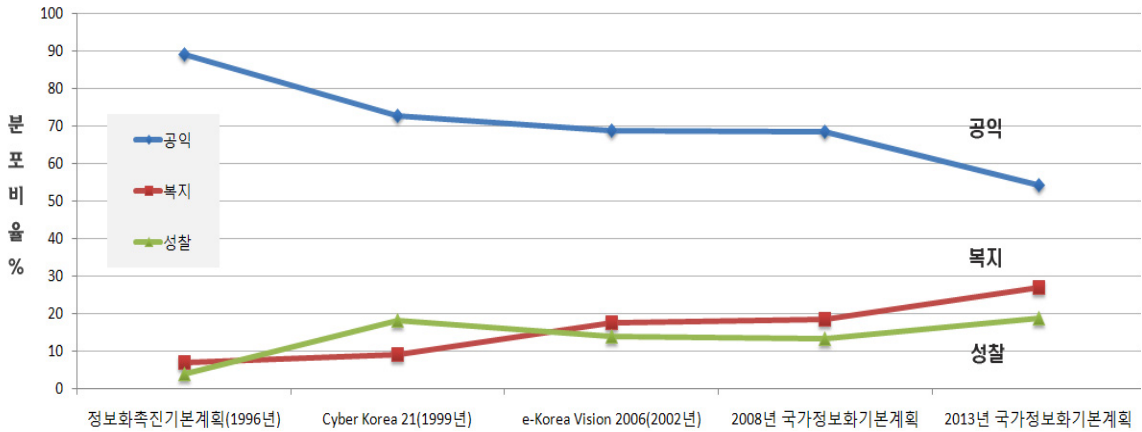
(단위 : 건)

행정이념 유형 (행정이념 요소)	본질적 이념				절차적 이념			수단적 이념				총계
	공익	복지	성찰	계	형평	민주	계	능률	효과	합리	계	
국가정보화기본계획												
정보화촉진기본계획 (1996년~2000년)	91	7	4	102	10	2	12	37	30	23	90	102
Cyber Korea 21 (1999년~2002년)	32	4	8	44	6	1	7	13	14	10	37	44
e-Korea Vision 2006 (2002년~2006년)	55	14	11	80	4	1	5	36	32	7	75	80
2008년 국가정보화기본계획	67	18	13	98	11	7	18	39	31	10	80	98
2013년 국가정보화기본계획	26	13	9	48	4	2	6	21	19	2	42	48

<표 14> 1996년~2013년 국가정보화계획 행정이념 비율

(단위 : %)

행정이념 유형 (행정이념 요소)	본질적 이념				절차적 이념			수단적 이념				총계
	공익	복지	성찰	계	형평	민주	계	능률	효과	합리	계	
국가정보화기본계획												
정보화촉진기본계획 (1996년~2000년)	89.2	6.9	3.9	100	9.8	2	11.8	36.3	29.4	22.5	88.2	
Cyber Korea 21 (1999년~2002년)	72.7	9.1	18.2	100	13.6	2.3	15.9	29.5	31.8	22.7	84.1	
e-Korea Vision 2006 (2002년~2006년)	68.8	17.5	13.8	100	5	1.3	6.3	45	40	8.8	93.8	
2008년 국가정보화기본계획	68.4	18.4	13.3	100	11.2	7.1	18.4	39.8	31.6	10.2	81.6	
2013년 국가정보화기본계획	54.2	27.1	18.8	100	8.3	4.2	12.5	43.8	39.6	4.2	87.5	



〈그림 3〉 1996년~2013년 국가정보화계획 「본질적 행정이념」 요소별 분포비율

〈그림 3〉에는 공익, 복지, 성찰성 등의 세부 요소로 구성된 본질적 행정이념의 분포가 나타나 있는데, 그림을 통해서 다음과 같은 사실을 발견할 수 있다.

첫째, 본질적 이념의 세부요소 중에서 공익은 세 가지 요소들 중에서 시기에 상관없이 언제나 가장 높은 비율을 차지하고 있다는 것을 알 수 있다. 그러나 공익이 전체에서 차지하는 비중은 지속적으로 감소되고 있다.

둘째, 공익에 비해서 본질적 이념을 구성하고 있는 복지와 성찰성은 시기에 상관없이 전체적으로 공익보다는 낮은 비율이지만, 지속적으로 증가 추세를 보이고 있어서, 점차 감소하고 있는 공익과는 대조를 이루고 있다.

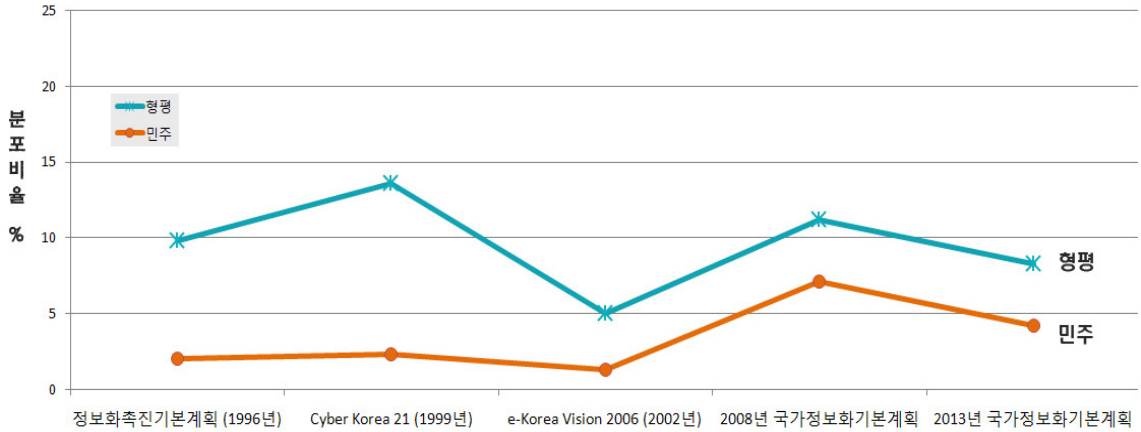
이러한 현상은 최근 우리 경제가 크게 성장해 가면서 국민 복지에 대한 사회적 요구와 관심이 정보화 정책에 반영되고 있다는 것을 나타내고 있다. 또한, 정보사회 성숙기에 진입하면서 파생되는 정보화의 역기능에 대한 우려로 인해 정보화 정책에 성찰성의 이념이 점차 강조되고 있는 결과로 분석된다.

아울러, 우리 정부가 정보화 구현의 목적을 기존의 행정 편익과 효율성 개선에서 점차 맞춤형 복지서비스와 같은 복지 행정이념의 구현으로

확대·전환하는 계획<sup>4)</sup>을 추진하려는 것에 비추어 볼 때, 국가정보화계획에 복지와 성찰이념의 비율이 점차 증가하는 것은 당연하고도 바람직한 현상으로 평가할 수 있다.

철학적 조망 기준에서 설명한 바와 같이 (<표 10> 참조), 공익, 복지, 성찰성과 같은 본질적 행정이념의 기반이 되는 가치철학 사상은 「공리주의」와 「합리적 이기주의」이다. 공리주의는 ‘최대 다수의 최대 행복을 추구’하는 과정에서 소수가 희생될 수 있다는 문제점을 포함하고 있다. 하지만, 발전된 오늘날의 정보기술을 통해서 소수까지 배려하는 개인화된 복지 형태, 즉, 맞춤형 복지정책 이념의 실현을 통해 공리주의의 특성을 살리면서도 이와 동시에 공리주의의 문제점을 보완할 수 있을 것으로 기대된다. <그림 3>에서 볼 수 있는 바와 같이, 복지 이념이 증가하고 있는 것은 이러한 복지 정책이 국가정보화 정책에도 반영되고 있다는 것을 나타내는 결과로 판단된다. 그런데 이와 같은 맞춤형 복지이념은 무엇보다 개인 각자의 이익과 행복의 추구가 최고의 선(善)이 되어야 한다는 「합리적 이기주의」 철학 사상으로부터 그 이념적 근거를 확보할 수 있다.

4) 미래창조과학부, 국가정보화기본계획[2013].



<그림 4> 1996년~2013년 국가정보화계획 「절차적 행정이념」 요소별 분포비율 변화 추이

<그림 4>에는 민주성과 형평성으로 구성된 절차적 이념의 분포비율이 나타나 있다.

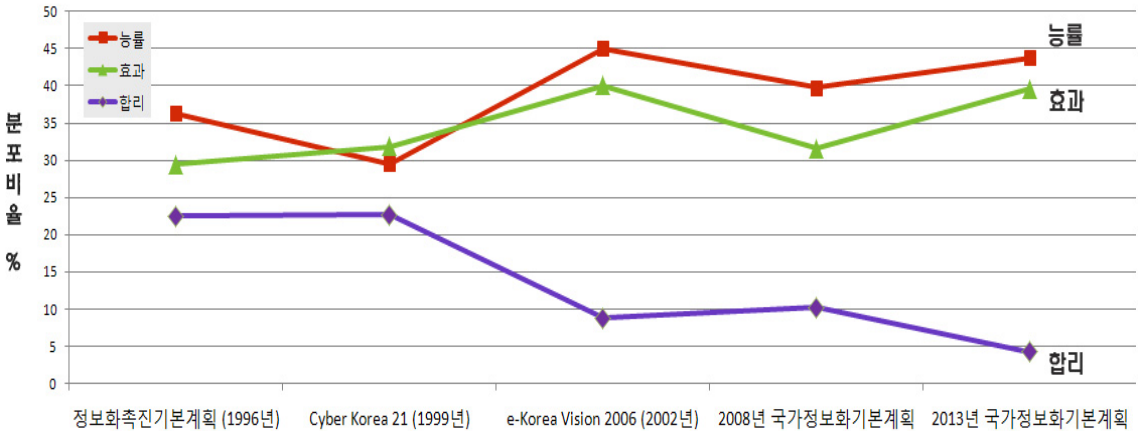
<그림 4>에서 국가정보화계획에 나타난 절차적 행정이념 중, ‘형평성’과 ‘민주성’의 비율을 보면, 다음과 같은 사실을 확인할 수 있다. 첫째, 시기에 상관없이, 민주성 보다는 형평성이 높은 비율을 차지하고 있다. 둘째, 형평성의 경우에는 시기에 따라 증가하고 감소하는 순환성을 나타내고 있다. 셋째, 민주성의 경우에는 전체 기간으로는 증가하였지만, 최근 들어 비율이 감소하는 추세를 나타내고 있다.

정보화 사회에서 행정에 민주성이 강조되는 것은 정보기술의 발전으로 언제 어디서나 정보 공개를 통한 행정 모니터링이 가능하여 행정 책임을 확보할 수 있고, 소통을 통한 국정 ‘참여와 합의’를 지원할 수 있게 되어[박영기, 1990], 궁극적으로는 민주주의를 기반으로 한 진정한 복지 국가를 구현할 수 있게 되었기 때문이다. 또한 다원화 사회에서 다양한 계층 간의 소통의 단절은 여러 가지 사회적 문제를 야기할 수 있기 때문에 저소득층, 장애인, 농어촌, 고령자 등 정보소외 계층의 정보 접근성을 고려하는 정보화 정책이 반드시 필요하다. 이러한 이유로 그

간의 국가정보화 계획에서도 형평성이 꾸준히 강조되어 왔으나, 각 정권의 국정운영 기조와 사회적 분위기에 따라 형평성이 차지하는 비율이 등락(騰落)의 순환을 반복하는 양상을 나타내고 있다. 정보화 사회에 있어 형평성은 선택과 조율의 대상이 아니라 반드시 일정 수준 보장되어야 할 이념이다. 향후 계획의 추진에 있어 안정적으로 형평성의 비율이 유지될 수 있도록 고려되어야 할 것으로 판단된다.

Rawls[1971]는 현대 가치철학 사상 ‘정의론’에서 자유와 기회, 인간 존엄성이 누구에게 있어서나 공정하게 보장되어야 한다는 ‘평등의 원칙’과 최소 수혜자의 이익을 최대한 보장하는 조건하에서만 불평등이 허용되어야 한다는 ‘차등의 원칙’ 등 두 가지 형평성의 원칙을 제시했다. 정보화 시대에 정보 접근·활용의 차등은 개인의 삶에 있어서 경제와 인간의 권리 등 다양한 차별을 가져오게 된다는 사실을 고려할 때 형평성은 현대인에게 기본적으로 보장되어야 할 이념이다.

다음의 <그림 5>에는 능률성, 효과성, 합리성으로 구성된 수단적 이념의 분포비율이 정리되어 있다.



〈그림 5〉 1996년~2013년 국가정보화계획 「수단적 행정이념」 요소별 분포비율 변화 추이

〈그림 5〉를 통해 국가정보화계획에 나타나 있는 수단적 행정이념인 ‘능률성’ ‘효과성’, ‘합리성’의 비율을 살펴보면 다음과 같은 현상을 확인할 수 있다. 첫째, ‘능률성’은 국가정보화계획 원년부터 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 2002년까지는 상당히 증가 현상을 나타냈으나, 그 이후에는 큰 변화 없이 일정한 수준을 유지하고 있다. 둘째, ‘효과성’ 역시 능률성에 비해 약간 낮지만, 전체적으로 높은 비중을 차지하고 있고, 효율성과 마찬가지로 2002년까지는 상당히 증가 현상을 나타냈으나, 그 이후에는 큰 변화 없이 일정한 수준을 유지하고 있다. 셋째, 합리성은 시기에 상관없이 세 가지 유형의 수단적 이념 중에서 항상 가장 낮은 비율을 나타내고 있고, 그 비율 또한 지속적으로 감소하는 추세를 나타내고 있다.

전통적인 정보화는 ‘가장 적은 비용과 시간’으로 업무 처리가 가능하도록 하는 ‘능률성’ 위주의 관점에서 추진되었으나, 이제는 보다 포괄적이고 목표 지향적 이념인 ‘효과성’의 관점으로 확대해야 한다[정국환, 2013]. 결국 정보화 추진에 있어서 서비스 생산성을 높이는 ‘능률성’ 뿐만 아니라, 새로운 서비스와 가치를 창출하는 ‘효과성’이 동시에 고려되는 균형화 조화

의 새로운 정보화 전략이 필요하다. 한편, 이러한 전략이 효과적으로 추진되기 위해서는 표준화된 법과 제도 정비가 반드시 필요한데, 국가정보화계획에서 법·제도를 추구하는 합리성의 이념은 오히려 줄고 있는 추세이다. 향후 정보화 계획 수립에 있어서 합리성 이념의 중요성이 간과되어서는 안되며, 지속적으로 강조되고 고려되어야 한다.

‘실증주의’ 철학사상에서 가치 평가는 실제 경험 속에서 파악할 수 있는 것만을 대상으로 하며, 이런 것만이 현실(실재)이고, 관념이란 일종의 추상적 허구라고 해석한다. 또한 ‘실용주의’ 사상에서는 세상에 절대적 가치는 없으며, 참된 가치의 기준은 오직 실생활에서 얼마나 ‘유용(有用)한가’로 정의한다[James, 1959]. 그리고 인간의 ‘지식’은 보편적 진리에 대한 탐구가 아니라 삶의 환경에 대처하고 현실생활에서 부딪히는 문제를 해결하는 ‘도구’에 지나지 않는다고 한다[Dewey, 1950]. 이와 같은 특징으로 인해 실증주의, 실용주의 철학사상은 능률성, 효과성, 합리성 이념의 철학적 기반이 된다.

그런데 인간은 기술이 발전하고 생활이 편리해질수록 실증·실용주의와 같은 물질적 추구의 극단 점에서, ‘평등’, ‘정의’, ‘선(善)’과 같은 인간

존엄성 가치에 대한 욕구로 회귀한다[Maslow, 1970; Herzberg, 1987]. 따라서 국가정보화에 있어서도 기존의 하드웨어 위주의 성장모델을 벗어나, 소프트웨어적 그리고 내재(内在) 가치 지향적 성장모델로의 전환이 필요하며, 궁극적으로는 서로 다른 가치들의 조화와 균형을 통해서 인간의 다양한 욕구가 충족될 수 있도록 설계·계획되어야 한다. 이를 위해서는 절차적·수단적 행정이념의 사상적 기반이 되는 실증·실용주의와 정의론, 공동체주의, 담론주의와 같은 가치 철학에 대한 깊은 이해와 통찰의 결과가 내면화 되어야 진정으로 국민의 행복을 추구하는 미래지향적 국가정보화 계획이 될 수 있을 것이라 판단된다.

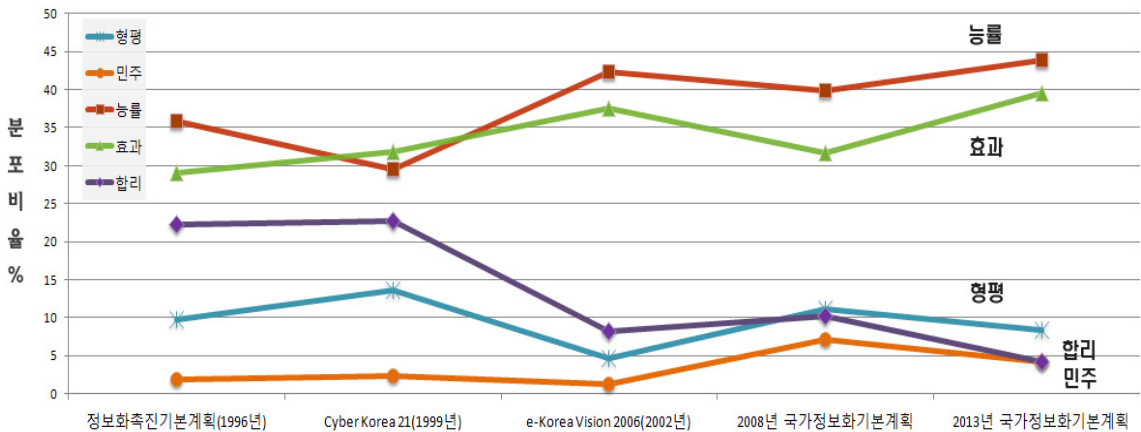
마지막으로 <그림 6>에는 절차적 이념과 수단적 이념의 세부 요소들의 분포비율이 모두 나타나 있다.

<그림 5>를 통해 나타난 국가정보화계획에서 능률성, 효과성의 수단적 이념은 형평성 및 민주성으로 구성된 절차적 이념에 비해 모든 시기에 걸쳐 높은 비율을 차지하고 있다. 특히, 능률성은 시기에 상관없이 절차적, 수단적 이념 가운데서 가장 높은 비율을 차지하고 있으며, 최근 들어서도 그 비율이 증가하고 있다. 효과성 역시 다른 이념들에 비해 높은 비율을 차지하고 있으

며, 능률성과의 차이를 좁혀가고 있다. 반면, 형평성과 민주성과 같은 절차적 이념과 합리성은 능률성 및 효과성과 같은 수단적 이념에 비해 크게 낮은 비율을 보이고 있고, 최근 들어 그 비중이 더욱 낮아지는 추세이다.

정보화를 통해서 정부와 국민 간의 양방향 소통과 정보 접근성이 높아지면, 결과적으로 국민들의 정책 참여와 의사소통을 향상시켜 민주주의의 활성화에 기여하게 된다[Baddeley, 1997; Budge, 1996; Hill and Hughes, 1998; Rash, 1997]. 때문에 정보사회가 고도화될수록 국가 정보화 정책은 참여와 소통 그리고 시민주권의 가치가 중시되는 행정이념을 지향해야 하며[류광택, 2012], 단순한 행정업무 전산화가 아닌 민주주의와 사회적 형평성과 같은 행정이념을 기반으로 하는 미래의 정보사회의 구현을 목표로 해야 한다[명승환, 2001].

그러나 분석 결과, 이와는 반대로 형평성 및 민주성과 같은 민주주의의 절차를 구현하는 절차적 이념의 비율이 능률성 및 효과성과 같은 수단적 이념에 비해 크게 낮은 것으로 나타났다. 이러한 현상은 향후 바람직한 국가정보화 정책을 수립하고 추진하는데 있어서 반드시 개선해야 할 과제로 평가된다.



<그림 6> 1996년~2013년 국가정보화계획 「절차적/수단적 행정이념」 요소별 분포비율



철학적 조망 기준에서 설명한 바와 같이(<표 10> 참조), 형평성과 민주성으로 구성되는 절차적 행정이념의 기반이 되는 철학사상으로는 정의론, 공동체주의, 담론주의 등이 있다. Rawls [1971]의 정의론은 사회 정의를 실현하기 위해서는 국가는 누구나 평등하게 대우하고, 공정한 기회를 보장해야 한다는 철학사상이며, 가치의 총량보다는 배분적 정의, 즉, 형평성을 중요시한다. 오늘날 정보소외 계층에 대한 배려 없이 성숙한 정보화 사회를 구현할 수 없을 뿐만 아니라, 오히려 많은 사회적 부작용을 양산하게 되므로, 정의론은 공공 정보화 정책에 있어서 반드시 고려되어야 할 철학사상이다.

또한 현대와 같이 다원화 사회에서 공동체 간의 다양한 의견을 수렴하여 조정하고, 사회구성원 간의 의사소통을 원활하게 하여, 보다 조화롭고 성숙한 민주주의를 실현하기 위한 사상으로 공동체주의와 담론주의 철학이 꾸준히 논의되어 왔다[Sandel, 1982; Habermas, 1970]. 그런데, 오늘날 정보기술의 발전으로 인해 그 어느 때 보다 사회 구성원, 공동체 간의 원활한 의사소통이 가능하게 되어, 서로의 가치를 이해하고 공유하는 과정에서 성숙한 민주주의를 이뤄낼 수 있는 기반을 갖추게 되었다. 따라서 국가의 정보화 정책 수립에 앞서 공동체주의, 담론주의 철학에 대한 깊은 이해와 통찰은 형평성, 민주성과 같은 절차적 행정이념이 정보화 사회에 적합한 새로운 민주주의를 구현하는데 있어 나침반과 같은 역할을 할 수 있을 것으로 기대된다.

## 5. 공공 정보화정책 설계의 미래지향적 방향 제시

「행정」은 진공 속에 존재하는 것이 아니라, 끊임없이 변화하는 시대와 사회적 환경을 호흡

하며 생존하는 유기체적 실체이다. 「행정」의 이념적 기반이 되는 「행정이념」역시 국가가 추구하고자 하는 ‘가치’에 따라 그 유형이 달라진다. 따라서 ‘가치’에 대한 철학적 검토와 고려는 국가 정책 수립 시 올바른 행정이념을 제시하고, 국정 운영에 대한 성찰적 깊이를 부여하는데 필수적인 절차가 된다. 이와 같이 행정이념은 행정이 지향하고자 하는 최고의 실천적 가치이기 때문에[최창호 외, 2011], 행정이념은 시대정신 및 국가와 역사적 맥락에 따라 변하게 되는데[권기현, 2012], 현대의 행정이념은 시대적으로 과거의 능률성, 효과성과 같은 ‘수단적 이념’에서 형평성, 민주성의 ‘절차적 이념’으로 강조점이 점차 이동하고 있으며[김석주, 2011], 최근 들어 본질적 이념 내에서도 ‘공익’에 비해 상대적으로 ‘복지’와 ‘성찰성’의 이념이 강조되고 있는 추세이다[한국정보화진흥원, 2010].

이런 관점에서 볼 때, 앞서 국가정보화기본계획 분석에서 평가된 최근의 정보화 정책이 초기의 정보화 정책에 비해 복지, 성찰성 등을 점차 강조하는 것으로 나타나고 있는 것은 현대 행정이념의 변화 추세를 닮아가고 있는 것으로 바람직한 방향으로 진행되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 절차적 이념(형평성, 민주성)이 수단적 이념(능률성, 효과성)에 비해 크게 낮은 비율로 나타나고 있는 것은 현대 사회의 문제점을 해결하기 위해 반드시 개선해야할 과제이다.

사회적 풍요가 확대될수록 불균형, 양극화로 인한 공정성과 분배적 정의와 관련한 사회적 문제가 대두되는데, 정보화 사회에서는 비단 경제적 불균형뿐만 아니라, 정보 접근성과 정보 독점 등의 불균형에 따른 사회적 문제로 확산된다. 때문에 정보화 성숙 단계에 진입한 현대 국가의 정보화 정책은 ‘능률성, 효과성’과 같은 기술 또는 경제적 성과 위주의 이념에서 벗어나 ‘형평성’, ‘민주성’ 등과 같은 절차적 이념이 함

게 강조되어야 한다. 또한 IT의 확산을 통한 부가가치의 창출은 결국 국민 복지의 실현과 같은 '본질적 행정이념'의 구현을 위해 사용되어야 한다. 그리고 보다 근본적 관점에서 바람직한 미래지향적 국가정보화계획의 설계를 위해 정보화 시대의 행정이념의 원리와 사상, 행정이념 간의 균형과 조율의 이해와 통찰이 필요하다. 이를 위해서는 철학적 조망기준(<표 10>)에서 제시한 바와 같이, 각 행정이념의 사상적 토대가 되는 공리주의, 합리적 이기주의, 정의론, 담론주의, 공동체주의, 실용·실증주의와 같은 철학사상에 대한 깊은 고찰과 숙의(熟議)가 선행되어야 한다.

오늘날 정보사회를 이끌어갈 공공 정보화 정책의 이념적 진화의 필요성은 여러 문헌에서도 검토되고 있다. 전자정부의 분류에 관련된 연구에서는 전자정부의 유형을 크게 두 가지로 나누고 있는데, 하나는 효율성과 생산성을 주요 행정이념으로 하는 '효율성 모델'이고, 또 다른 하나는 민주성, 형평성, 투명성을 통해 궁극적으로 국민 삶의 질 향상을 행정이념으로 강조하는 '민주성 모델'이다[김광웅, 1998]. 그런데 우리 사회가 정보화 성숙 단계로 깊숙이 진입하면서, 인간 소외, 권력기관의 정보감시, 개인정보 침해 등과 같은 정보화 부작용이 빈발하고 있다. 따라서 이제는 기존의 두 가지 모델 외에도 '정보사회'의 개념에 대한 인간적, 사회적 의미와 역할을 되짚어 보고, 국민 안전과 신뢰의 정보사회 구축 그리고 진정한 국민 개인의 행복을 보장하는 '본질적 행정이념'이 강조되는 '성찰성 모델'이 필요한 시점이다.

그리고 공공 정보화 정책을 수립하거나 추진하는 과정에 있어서도 기술이나 네트워크 중심이 아니라, '인간' 중심에서 성찰해 보는 철학적 관점과 사회 문화적 차원에서 접근하여야 한다. 이를 위해 공공 행정도 초기 정부 주도형에서,

정부 2.0 시대의 '민관협력'의 양방향 소통 시대를 거쳐, 이제는 ①정부, ②시민사회, ③기업의 각 공동체 상호 간의 신뢰를 기반으로 네트워크 중심의 협업과 참여가 활성화되는, 정보사회의 새로운 민주주의 형태로서 뉴거버넌스형 국정운영체제를 위한 계획이 필요하다[권기현, 2007].

앞으로는 과거 정보화 기술 도입 초기, '사실(事實)에 입각한 기술 논리'로 모든 사회적 현상을 이해하고자 했던 실증주의, 실용주의 위주의 정책이념에서 벗어나, '사실' 그 이면에 배어 있는 '가치'의 중요성에 초점을 맞추고, '능률과 편의'를 넘어 분배의 정의가 실현되고 궁극적으로는 국민 각자의 복지가 세심하게 배려되어 '국민 행복과 신뢰의 정보사회'를 만들어 갈 수 있도록 공공 정보화 정책을 설계하고 추진해야 할 것이다.

이를 가치 철학적 관점에서 보면, '능률성·효과성'과 같은 ' 좋음(good)'의 가치와 함께 '형평성과 민주성' 그리고 '공익과 복지, 성찰성'과 같은 '옳음(right)'의 가치가 서로 조화와 균형을 이루고, 이러한 철학 사상이 실천적 '행정이념'으로 구체화될 때, 미래지향적이고 바람직한 국가정보화계획의 수립과 추진이 가능하다.

## 6. 결 론

21세기가 급속도로 진전되면서 현대사회는 혼돈과 갈등, 변화의 소용돌이를 겪고 있는 가운데, 정보혁명은 기존의 국정운영 모델 및 체계 또한 새롭게 변화할 것을 주문하고 있다. 특히, 지금까지의 행정을 주도해 온 관료체제와 사고방식은 첨단 과학과 기술혁명으로부터 잉태된 새로운 사회과학 패러다임의 돌풍을 정면으로 맞으면서 한계와 문제를 적나라하게 드러내고 있다[권기현, 2012].

또한 정보화 사회가 성숙기로 접어들면서, 정

보화로 인한 국가운영의 효율성과 함께 정보화 역기능 등 다양한 사회문제가 발생하고 있다. 때문에 그동안 국가 정보화 발전을 위해 노력과 자원을 투입한 만큼의 '사회 발전'과 '국민 삶의 질'이 향상되었는지에 대해 긴 호흡으로 돌아보는 작업이 필요하다.

본 연구는 우리나라 지난 20년간의 국가정보화 추진정책을 가치 철학적 관점이라는 새로운 시각으로 조망하고 국가정보화 정책에 대해 성찰적 진단을 통해, 시스템구축 기획 단계부터 준거 기준으로 활용할 수 있는 이념적 토대를 제시하고자 하였다.

본 연구의 분석 결과를 총체적으로 평가할 때, 본질적 이념 중에서도 복지와 성찰 행정이념 비율이 점차 높아지는 것은 최근 우리사회의 복지에 대한 관심 확대와 정보화 역기능에 대한 우려가 국가 정보화계획에 반영된 것으로 분석되어 바람직한 것으로 평가된다. 그러나 능률성과 효과성과 같은 수단적 이념이 형평성, 민주성, 합리성과 같은 이념에 비해 비율이 크게 높고, 최근 들어 오히려 차이가 더욱 벌어지고 있는 것은 수단적 이념 중심에서 점차 벗어나고 있는 현대 행정이념의 추세와도 맞지 않아 향후 개선해야 할 과제로 평가된다.

본 연구는 기존의 전자정부에 대한 연구들과는 달리 가치 철학적 관점에서 행정이념 이론을 체계화하고, 이를 바탕으로 공공 정보화정책에 대한 철학적 조망 기준의 수립과 바람직한 공공 정보화정책 방향을 제시함으로써 행정이념이 '왜 변해야 하는지'에 대해 철학적 그리고 논리적 차원의 접근을 시도하였다. 국가의 정보화를 계획하는데 있어서 가치 철학적 관점에서 '옳은 것'의 가치와 '좋은 것'의 가치가 조화롭고 균형 있게 설계되어야만 바람직한 계획을 수립할 수 있다. 본 연구에서는 철학적 조망 기준을 도출하는 과정에서 각 행정이념과 관련되는 철학 사

상을 정리하였다. 이를테면 본질적 이념(공익, 복지, 성찰성)의 구현을 위해서는 그 철학적 기반이 되는 '공리주의'와 '합리적 이기주의' 사상에 대한 균형 잡힌 고려가 필요하며, 절차적 이념(형평성, 민주성) 또는 수단적 이념(능률, 효과성, 합리성) 중 어느 한 쪽으로 치우치게 되었을 때 발생할 수 있는 사회적 문제는 각 이념의 기반이 되는 '정의론·담론주의·공동체주의(절차적 이념)'와 '실용주의·실증주의(수단적 이념)'와 같은 철학적 사상에 대한 깊은 이해와 통찰을 통해 진단하고 치유할 수 있다.

그동안 전자정부를 비롯한 국가정보화 정책에 대한 논의가 국민 삶의 질 개선, 전자민주주의 등과 같은 보다 본질적인 행정이념의 혁신보다는, IT기술과 초고속 통신망 구축으로 인한 비용절감, 생산성 향상에 초점이 맞추어져 왔던 것에 대한 반성이 필요하며, 무엇보다 정보화 계획에 담겨 있는 행정이념의 평가와 함께 그 기반을 이루고 있는 철학사상에 대한 성찰적 논의가 필요한 시점이다. 향후 국가정보화정책의 이념과 비전은 단순히 정부의 행정 관리적 효율성을 넘어 시민사회의 민주성, 형평성, 복지 향상과 인간 존엄성의 보장 그리고 성숙한 시민공동체를 실현할 수 있도록 설계되고 추진되어야 한다.

본 연구의 의의는 공공 정보화 정책을 철학적인 관점에서 성찰하려고 시도한데 있지만, 그 반면, 탐색적인 성격으로 인해 연구의 한계 또한 가지고 있다. 즉, 관련 분야의 문헌 분석을 바탕으로 조망 기준을 수립하였지만, 측정 도구로서의 엄정성은 부족한 측면이 있다. 또한 본 연구에서는 데이터의 분석에 국가정보화 계획만이 사용되었는데, 분석 데이터의 다양성 측면에서 한계를 가지고 있다. 그리고 데이터의 분석 과정에서 보다 다양한 명제를 수립하여 검증하지 못하고, 기본적인 측면만을 분석한 한계를

가지고 있다. 따라서 향후 연구 분야로는 공공 정보화를 철학적인 관점에서 측정할 수 있는 측정도구의 개발(instrument development), 국가 정보화 정책을 나타내고 있는 다양한 데이터원의 발굴, 국가정보화 정책을 철학적인 관점에서 분석하기 위한 다양한 명제의 도출 등에 대한 연구가 필요할 것으로 판단된다.

## 참 고 문 헌

- [1] 권기현, “전자정부와 행정개혁의 연계방안”, *한국행정학회 학술대회발표논문집*, 1997, pp. 93-114.
- [2] 권기현, “정부개혁의 방향과 과제”, 성균관대학교 국정관리대학원, *국정관리연구*, 제2권 제2호, 2007, pp. 31-59.
- [3] 권기현, “한국의 정보화에 대한 비판적 고찰 - 성찰적 정보화의 개념을 중심으로”, *한국행정연구원*, 제8권 제3호, 1999, pp. 150-179.
- [4] 권기현, *전자정부론*, 박영사, 2012.
- [5] 김광웅, “전자민주주의와 미래의 정부”, *한국의회발전연구회 동계학술대회*, 1998, pp. 18-35.
- [6] 김석주, “한국 전자정부의 성공요인과 향후 과제”, *한국균형발전연구*, 제2권 제3호(통권 56호), 2011, pp. 55-70.
- [7] 김성태, “제4의 물결-스마트혁명을 위한 국가정보화 전략”, *한국통신학회지(정보와 통신)*, 제30권 제1호, 2012, pp. 39-45.
- [8] 김영중, “휴먼서비스 산업체계 모형에 의한 사회복지서비스 동향 분석”, *한국사회복지행정학*, 제11권 제2호(통권 제26호), 2009, pp. 35- 73.
- [9] 김영중, *행정철학신론*, 형설출판사, 2011.
- [10] 김항규, “행정철학의 roosua alc 접근방법에 관한 연구”, 중앙대학교 국가정책연구소, *국가정책연구*, 제5권 제2호, 1991, pp. 1-24.
- [11] 김해성, “도덕교육원칙으로서의 합리적 이기주의”, *한국사회과교육학회, 사회와 교육*, 제17권, 1993, pp. 239-267.
- [12] 류광택, 이용건, 조성배, “미래 전자정부 모델에 대한 탐색적 연구”, *한국정책학회 하계학술발표논문집*, 2012, pp. 319-340.
- [13] 류종해, “행정이념과 윤리에 관한 고찰”, *고시계*, 1991.
- [14] 명승환, “미래 전자정부의 방향에 관한 연구”, *지방정부연구*, 제5권 제2호, 2001, pp. 243-258.
- [15] 명승환, 허철준, “전자정부 고도화에 따른 발전모형 및 지표에 관한 연구”, *한국지방정부학회 학술대회자료집*, 추계학술대회, 2005, pp. 245-276.
- [16] 박상필, “행정이념에 대한 시민사회의 인식 변화”, *행정논총*, 제47권 제4호, 2009, pp. 347-350.
- [17] 박영기, “정보사회와 새 행정인상-정보사회의 행정이념”, *한국행정학회 하계학술대회논문집*, 제24권 제2호, 1990, pp. 107-125.
- [18] 박홍식, “행정윤리 접근법의 모색 : 이기주의적 시각을 중심으로”, *한국행정학보*, 제37권 제2호, 2003, pp. 211-225.
- [19] 신두범, “행정이념의 내용과 상호 간의 관계”, *고시계*, 통권 제340호, 1985, pp. 216-223.
- [20] 심재원, “푸코에서 콩트로-프랑스 사적 인식론의 한 계보”, *철학논집*, 제38집, 2014, pp. 383-405.
- [21] 양화식, “하버마스의 담론윤리적 보편주의”, *한국법철학회, 법철학연구*, 제12권 제2호, 2009, pp. 357-390.
- [22] 이도형, *행정철학*, 대영문화사, 2004.
- [23] 이상운, “복지이념에 기초한 우리나라 복지정책의 분석”, *한국행정학보*, 제24권 제2호,

- 1990, pp. 891-904.
- [24] 이연우, 정재동, “국가정보화계획의 효용성에 관한 실증연구”, *한국행정학회 2008년도 춘계학술대회 발표논문집*, 2008, pp. 1065-1088.
- [25] 이주영, 미국 혁신주의 운동에 있어서 사회적 능률의 문제, *단국사학회 사학지*, 제16권, 1982, pp. 331-350.
- [26] 이해원, 명승환, “국내정보화 및 전자정부 연구동향 분석”, *정보화정책*, 제20권 제4호, 2013, pp. 3-22.
- [27] 임의영, “행정이념의 제 문제”, *한국행정연구원, 행정이념과 실용행정*, 2008, pp. 35-55.
- [28] 정국환, “정보화 대상의 확장과 새로운 정보화 정책 방향”, *한국행정학회 춘계학술발표논문집*, 2013, pp. 1229-1248.
- [29] 정충식, “전자정부의 개념정립 및 구현방안”, *한국행정학회 1997년 동계학술대회발표논문집*, 1997, pp. 63-92.
- [30] 조무성, *한국 행정인은 누구인가*, 고려대학교출판부, 2002.
- [31] 최창호, 하미승, *새 행정학개론*, 삼영사, 2014.
- [32] 하상균, 장문학, *행정학개론*, 대영문화사, 2009.
- [33] 한국정보화진흥원, “스마트 시대의 패러다임 변화 전망과 ICT 전략”, *ICT 기반의 미래사회 변화 트렌드 전망*, 2010, pp. 6-36.
- [34] 호지킨슨 지음, 주삼환, 명제창 옮김, *리더십의 철학*, 한국학술정보, 2006.
- [35] Baddeley, S., “Governmentality”, In Brian D. Loader, *The Governance of Cyberspace*, London, England : Routledge : 1997, pp. 64-96.
- [36] Bentham, J., *Principles of Morals and Legislation*, N. Y. : Dolphin Books, 1961.
- [37] Budge, I., *The New Challenge of Direct Democracy*, Cambridge, U. K. : Polity Press, 1996
- [38] Dewey, J., *Reconstruction in Philosophy*, A Mentor book, 1950.
- [39] Dimock, M., *A Philosophy of Administration*, New York : Harper, 1958.
- [40] Donaldson, J., “Codes, Stakeholders and Business Philosophy”, *International Journal of Value-Based Management*, Vol. 12, 1999.
- [41] Dworkin, R., *Sovereign Virtue : The Theory and Practice of Equality*, Cambridge, Massachusetts, London, England : Harvard University Press, 2002.
- [42] Frankena, W. K., “Value and Valuation”, In P. Edwards et al.(eds), *The Encyclopedia of Philosophy*, Vol. 8, Crowell Collier and Macmillan, 1978.
- [43] Frederickson, H. G., *New Public Administration*, Alabama, The University of Alabama Press, 1980.
- [44] Habermas, J., *Toward a Rational Society*, trans. by Jeremy J. Shapiro, Boston : Beacon Press, 1970.
- [45] Harmon, M., *Action Theory For Public Administration*, N. Y. : Longman, 1981.
- [46] Herzberg, F., “One more time : How do you motivate employee?”, *Harvard Business Review*, Vol. 65, No. 5, 1968, pp. 109-120.
- [47] Hill, K. A. and, Hughes, J. E., *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham, MD : Rowman and Littlefield, 1998
- [48] Hodgkinson, C., *The Philosophy of Leadership*, St. Martin's Press, New York, 1983.
- [49] Hodgkinson, C., *Towards a Philosophy of Administration*, New York : St. Martin's Press, 1978.
- [50] James, W., *Essays in Pragmatism*, New

- York : Hafner, 1959.
- [51] Kahn, A. J., *Social Policy and Social Services*. N. Y. : Random House, 2000.
- [52] Landis, J. R. and Koch, G. G., "The Measurement of Observer Agreement for Categorical Data", *Biometrics*, Vol. 22, No. 1, 1977, pp. 159-174.
- [53] MacIntyre, A., "The Privatization of Good", *The Review of Politics*, Vol. 52, No. 3, 1990, pp. 344-361.
- [54] Maslow, A., *Motivation and Personality*, New York : Harper and Row, 1970.
- [55] Nagel, S., Win-Win Public Management, In K. T. Liou(ed), *Handbook of Public Management Practice and Reform*, Marcel and Dekker, 2001.
- [56] Nozick R, A., *State and Utopia*. New York : Basic Book, 1974.
- [57] Pardo, T. A., "Realizing the Promise of Digital Government : It's More than Building a Web Site", *IMP Magazine*, October, 2000.
- [58] Rash, Jr., W. *Politics on the Nets : Wiring the Political Process*, New York : W. H. Freeman, 1997.
- [59] Rawls, J., *A Theory of Justice*, Mass : Harvard University Press, 1971.
- [60] Reath, A., "Two Conceptions of the Highest Good in Kant", *Journal of the History of Philosophy*, Vol. 26, No. 4, 1988, pp. 593-619.
- [61] Rorty, R., *Philosophy and the Mirror of Nature*, Princeton University Press, 1979.
- [62] Sandel, M., Justice and Good. in Sandel(ed.), *Liberalism and Its Critics*, pp. 159-176. Oxford : Basil Blackwell, 1982.
- [63] Schiller, F., "Value", In J. Hastings(eds.), *Encyclopedia of Religion and Ethics*, Vol. 12, T&T Clark, 1981.
- [64] Simon, H. A., *Administrative Behavior*, 3th ed., New York : Dover Publications, 1976.
- [65] Slavin, S., *An Introduction to Human Services Management*, New York : The Hawoth Press. Inc., 1995.
- [66] Trigg, Roger, 최용철 역, *인간 본성에 관한 10가지 철학적 성찰*, 서울 자작나무, 1996.
- [67] Urmson, J. O., "The Interpretation of the Moral Philosophy of John Stuart Mill", *Philosophical Quarterly*, Vol. 3, 1963, pp. 33-39.
- [68] Waldo, D., "Public Administration in a Time of Revolution", *Public Administration Review*, Vol. 28, No. 4, 1948, pp. 362-368.
- [69] Walsh, David, "Sociology and the Social World", in Filmer Paul et al.(ed), *New Directions in Sociological Theory*, London and New York; Collier Macmillan., 1972.
- [70] Weiner, M. E., *Human Service Management : Analysis and Applications*, Belmont, CA : Wadsworth Publishing Co., 1990.

## ■ 저자소개



### 이재민

현재 법무부 서울지방교정청 전산관리과 책임관으로 재직 중이다. 동국대학교에서 경영학과 석사를 취득하였으며, 동 대학교에서 경영정보학과 박사과정을 수료하였다. 주요 관심분야는 공공정보화정책 및 정보화사업관리/평가, 정보화전략, IT 거버넌스, 과학철학 등이다.



### 황경태

현재 동국대학교 경영대학 경영정보학과 교수로 재직 중이다. 연세대학교 상경대학을 졸업하고, Geroge Washington University에서 경영학 석사, State University of New York at Buffalo에서 경영정보학 박사학위를 취득하였다. 주요 관심분야는 정보 전략, IT 거버넌스, IT 서비스 관리 등이다.