

디지털플랫폼정부와 정부혁신: 정부 역할 및 기능 재정립을 중심으로*

주 호 진**
최 희 용***
최 윤 희****

국문요약

새로운 정부에서는 지난 정부들에서 논의되고 주장되어 온 정부혁신의 방향에 공감하는 동시에 미래가 불확실하고 불안정하다는 뷰카(VUCA)의 의미를 인정하면서 정부혁신을 위한 국정목표를 달성하고자 '디지털플랫폼정부'를 표방하고 있다. 이에 본 연구는 디지털플랫폼정부에서의 정부 역할 및 기능 재정립을 위한 조직 재설계, 인사관리 및 근무방식의 변화방향에 관한 정책적 제언을 논의한다. 요약하면, 첫째, 디지털플랫폼정부는 효과적인 정책목표 달성을 위해 주요 정책부문별 부총리직제의 신설 및 비서관제도와 병행을 고려할 필요가 있다. 둘째, 디지털플랫폼정부는 정책의 중첩성 및 복잡성을 개선하면서 외부환경 변화에 기민하게 대응하기 위해 국무총리를 중심으로 부총리직제 운영을 지원해야 한다. 셋째, 디지털플랫폼정부는 다양한 조직의 협력적 관계 및 관계의 유연성을 강조하고 디지털 역량 등 구성원의 역량 강화에 주력해야 한다. 넷째, 디지털플랫폼정부는 균형인사제도 등 구성원의 다양성, 대표성, 형평성 등을 제고하기 위한 노력을 지속하여 사회통합적 가치 실현을 지향해야 한다. 다섯째, 전통적 근무방식에서 탈피하여 시공간 하이브리드(space-time hybrid) 근무체제로 변화할 필요가 있다. 마지막으로, 조직구성원의 적극적 참여를 바탕으로 업무의 생산성 및 성과 동인(driver), 최적의 근무방식을 탐구해야 한다.

주제어: 디지털 대전환, 뷰카, 디지털플랫폼정부, 정부혁신, 정부 역할, 조직 재설계

I. 서론

요즘 세상은 모든 것이 불확실하고 불안정한 미래로 표현되는 만큼 현시대의 특징을 '뷰카(VUCA)'라는 단어로 규정할 수 있다. 1990년대 미국에서 최초로 등장한 뷰카(VUCA)는 변동성(Volatile), 불확실성(Uncertainty), 복잡성(Complexity), 모호성(Ambiguity)을 조합한 신조어로, 상

* 본 논문은 정보통신정책연구원과 한국행정학회가 수행한 정책연구 「뉴노멀 시대 미래 정부의 역할과 기능 재정립(2021)」의 내용 재정리 및 수정·보완을 통해 이루어졌음을 밝힙니다.

** 제1저자
*** 교신저자
**** 공동저자

황이 제대로 파악되지 않아 즉각적이고 유동적인 대응 태세와 경각심이 요구되는 상황을 나타내는 군사용어였다.¹⁾ 1990년대를 기점으로 공산권이 붕괴되고 냉전시대가 끝나면서 양극적인 질서도 함께 무너지자 미국의 군사전문가들은 과거의 흑백논리적 세계관이 더이상 작동하지 않는 복잡한 시대가 도래했다는 의미에서 뷰카(VUCA)라는 개념을 제시하였다(김성남, 2017). 이후 그 의미가 확장되어 상황이 급변하고 변동성이 커지면서 당장 내일도 예측하기 힘들어진 금융위기 이후 경제·사회적 상황을 일컫는 데에도 적용되었다. 경영 및 조직전문가들은 기존의 경험이나 지식, 전략으로는 다양하고 복잡한 동시에 돌발적이고 불확실한 시대, 즉 뷰카시대를 헤쳐나가는 것이 어렵다고 지적하면서 강력한 조직혁신과 구조조정의 필요성을 주장하고 있다.²⁾

새로운 정부가 들어설 때마다 외부환경 변화에 맞추어 국정 운영방식이나 관리체계 등의 변화 필요성은 반복적으로 제기되어왔다. 그동안 정부는 복잡성과 불확실성으로 점철된 미래에서 전자정부, 디지털정부, 플랫폼정부 등 다양한 정부형태를 표방하면서 계층적이고 기계적인 정부조직에서 탈피하여 복잡한 정책문제를 해결하기 위한 민첩성과 시장의 창의성 등을 적극적으로 수용하고자 노력해왔다. 더욱이 최근에는 4차 산업혁명이라는 패러다임 전환과 함께 빅데이터, 인공지능, 메타버스 등 미래 사회변화를 추동하는 동인들과의 적합성을 제고하기 위한 정부 역할 및 기능 재정립 중심의 정부혁신을 요구하는 목소리가 더욱 높아졌다.

현 정부 역시 지난 정부에서 논의되고 주장되어 온 정부혁신의 방향에 공감하면서 동시에 미래가 불확실하고 불안정하다는 뷰카(VUCA)의 의미를 인정함에 따라 정부혁신을 위한 국정 목표를 달성하기 위해 '디지털플랫폼정부'를 표방하고 있다. 그러나 디지털 정책의 현실은 여전히 정부 내 업무를 전산화하는 수준에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 비판을 받고 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 디지털플랫폼정부에서는 기존 변화방식의 한계를 인정하고 디지털기술과 플랫폼을 적극적으로 활용한 정부혁신을 도모할 필요가 있다.³⁾

본 연구는 디지털 대전환 시대의 정부혁신이라는 명제 속에서 현 정부가 표방하는 디지털플랫폼정부에서의 정부혁신에 대하여 논의하고자 한다. 이를 위해 디지털 대전환의 의미와 더불어 정부의 변화방향에 대한 논의를 바탕으로 조직 재설계, 인사관리 및 업무·근무방식의 변화방향 등을 중심으로 디지털플랫폼정부의 정부 역할 및 기능 재정립을 위한 정책과제를 제안한다.

1) 포스트 코로나 시대는 안갯속에서 가려진 듯이 한 치 앞을 내다보기 어렵다는 의미에서 뷰카시대로 비유되며, 어느 때보다 새로운 혁신과 도전이 필요한 시기인 만큼 아무 변화도 없이 머물러 있는 것이 오히려 가장 큰 위기일 수도 있다(아시아경제, 2022).

2) 권오준 포스코그룹 회장은 2017년 신년사에서 "불안정·불확실·복잡·애매한 이른바 '뷰카' 시대에서는 변화에 빠르게 대응할 창의 혁신 문화가 필수적"이라면서 "스타트업 기업의 일하는 방식을 도입해 양방향 소통과 스마트 커뮤니케이션을 체질화할 필요가 있다"고 강조했다.

3) 디지털플랫폼정부는 여러 부처가 협업하고 민관이 함께 활동할 수 있는 플랫폼의 특성을 강조한 정부라고도 할 수 있다.

II. 디지털 대전환과 정부변화

1. 디지털 대전환

디지털 대전환은 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 클라우드 컴퓨팅(Cloud Computing), 빅데이터(Big Data), 모바일(Mobile), 어플리케이션(Application) 등의 최첨단 정보통신기술(ICT)이 산업 및 생산구조뿐 아니라 사회 전반에 융합되어 나타나는 혁신적 변화를 의미한다. 최첨단 정보통신기술(ICT)에 기반하는 디지털 대전환은 4차 산업혁명과도 밀접하기 때문에 초연결(hyper-connectivity), 초지능(super-intelligence), 초융합(hyper-convergence)으로 대표되는 4차 산업혁명의 특성을 디지털 대전환의 주요 특징으로 이해할 수 있다(한형상·김현, 2017).

〈표 1〉 디지털 대전환의 주요 특징

구분	내용
초연결 (hyper-connectivity)	사람과 사물 간의 상호연결성 확장을 바탕으로 실시간 데이터 공유가 양적·질적으로 확대됨
초지능 (super-intelligence)	인간의 능력을 뛰어넘는 학습, 추론, 지각, 자기개발 등이 가능한 인공지능 등을 통해 최적의 의사결정이 이루어짐
초융합 (hyper-convergence)	사람, 사물, 데이터 등의 조화로운 융합을 바탕으로 이종 기술과 산업 간의 결합을 통해 새로운 융합산업을 출현함

자료: 한형상·김현(2017:25) 「4차 산업혁명과 지식서비스」의 본문 재구성.

여기서 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud), 블록체인(Block Chain), 빅데이터(Big Data) 등 디지털 대전환을 주도하는 최첨단 정보통신기술(ICT)을 신기술로 정의할 수 있다. 신기술은 경제, 사회, 행정 등 제반 영역에 주요한 영향을 미치는 변화 동인(driver)이며, 이를 통해 자동적·지능적으로 실재현실(real reality)과 가상현실(virtual reality)의 경계가 점차 흐릿해지고(blurred) 융합되는(convergent) 현상은 일종의 글로벌 트렌드이다. 정부 및 공공서비스의 디지털화가 가속화되면서 조세, 투표, 조달 등의 정부서비스 및 시민활동에 클라우드, 오픈데이터, 어플리케이션 등의 신기술을 접목한 정부기술(GovTech)에 대한 관심이 증대되었다(강송희·김숙경, 2020). 대국민 의견수렴, 조세·행정비용 징수, 증명서 발급 등 공공 분야에서 정부기술(GovTech)이 활발하게 이용되고 있다. 이처럼 신기술의 다양성을 고려할 때 관련 요소를 나열하는 방식으로 신기술을 이해하는 데에는 현실적 한계가 존재하기 때문에 포괄적 관점에서 지능화 기술을 중심으로 신기술을 이해하는 것이 필요하다.

2. 디지털 대전환 시대의 정부

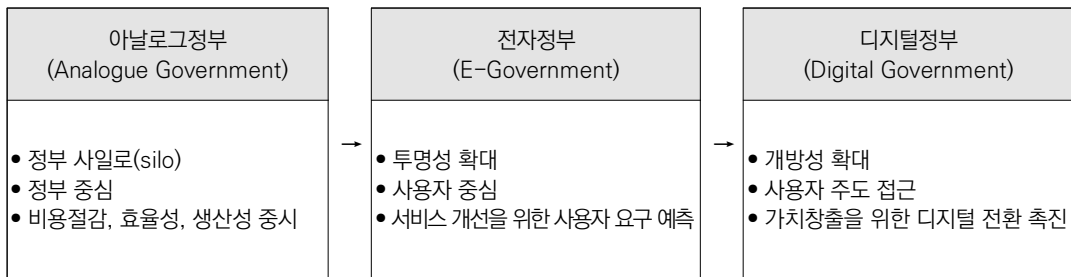
디지털 대전환에 직면한 현대사회는 다양성, 신속성, 복잡성 등으로 규정되면서 정부의 사회문제 해결 및 서비스 제공방식의 혁신적 변화가 요구된다. 디지털 대전환 시대에서는 정부가 직접 개입하여 사회문제를 해결하는 전통적 방식이나 독점적 공급자 입장에서 공공서비스를 창출 및

제공하는데 일정한 한계가 존재할 수밖에 없다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 정부가 보이는 혹은 보이지 않는 장막에서 나와 다양한 주체와의 소통, 협업, 공유 등을 통한 확대된 참여를 중심으로 기능 및 역할을 변화할 필요가 있다.

OECD(2019)는 고령화, 디지털 대전환 등의 메가트렌드로 인한 사회 전반의 지형 변화를 반영하여 기존의 전자정부(E-Government)에서 디지털정부(Digital Government)로의 거버넌스 전환 필요성을 주장하였다. 전자정부 이전의 아날로그정부(Analogue Government)에서는 정보가 공유되지 않고 각 시스템에 격리되어 다른 체제와의 정보 호환적 운영에 제약이 존재하였다. 이후 전자정부(E-Government)는 정보통신기술(ICT), 특히 인터넷을 기반으로 원활한 정보 공유, 투명한 정보 공개 등을 통해 사용자 요구에 부합하는 공공서비스 개선에 주력하였다.

디지털정부(Digital Government)는 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT) 등의 신기술을 통해 사용자가 직접 주도적으로 공공서비스에 접근하고, 다양한 공공가치를 창출하며, 플랫폼 및 네트워크 조직의 고도화를 추구한다. 디지털정부(Digital Government)는 사회구성원이 신기술에 따른 혁신적 변화를 충분히 수용할 수 있도록 다양한 이해관계자가 상호 주도하는 협력적 거버넌스를 구축함으로써 갈등을 조정하고 안전한 신기술 기반 사회를 구현하기 위해 노력한다. 디지털 대전환의 사회적 수용을 제고하기 위해 구성원이 직면하는 디지털 접근 장벽을 낮춰 정보 격차를 줄이고, 다양한 사회배경을 가진 구성원의 디지털 역량을 강화함으로써 신기술의 포용적 활용 촉진 및 이를 위한 기반 조성이 함께 요구된다. 이는 디지털 포용(digital inclusion)⁴⁾을 바탕으로 사회구성원이 경험하는 기술 혜택 사이의 불균형 혹은 양극화가 발생하지 않도록 노력해야 함을 의미한다.

〈그림 1〉 기술발전에 따른 정부 변화



자료: 강승희·김숙경(2020) 「GovTech와 공공 생태계 혁신」 참고 후 재구성.

디지털정부(Digital Government)와 더불어 경제 및 비즈니스 모델로서 글로벌 IT기업의 플랫폼 전략이 각광을 받으면서 정부 운영에도 플랫폼(platform) 전략의 접목이 요구된다. 공공데이터의 개방 및 공유, 기업·시민사회 등 민간부문의 자발적 참여 등을 통해 서비스의 질을 높이고 공공가치 창출을 촉진하는 ‘플랫폼으로서의 정부(Government as a Platform)’로의 전환 또한 고려되어야 한다.

플랫폼 조직은 조직 간 경계를 넘어 네트워크에 참여하는 개인과 조직 상호 간의 협력이 가능하

4) 디지털 포용(digital inclusion)이란 모든 국민이 차별 혹은 배제 없이 개인의 필요에 따라 디지털 기술을 활용하고 그 혜택을 누리는 것을 의미한다(조성은, 2021).

도록 이해관계 조정에 중심을 두는 행위자(actor)로 네트워크 참여자들 간의 협력적 거버넌스를 가능하게 한다는 특징을 지닌다(허경무, 2022). 플랫폼 정부는 민간기업의 성공적인 플랫폼 조직 운영 사례를 벤치마킹하여 정부를 비롯한 공공부문에 적용한 것이라 할 수 있다. 플랫폼 정부의 주창자인 O'Reilly(2011)는 플랫폼 정부를 일방적으로 공공서비스를 전달해온 이전과 달리 정부가 시민과 기업 등 다양한 참여자를 플랫폼에 참여하도록 유도하고, 이들과 협력하여 새로운 공공서비스를 제공하는 것으로 정의한다. 즉, 플랫폼 정부는 정부조직의 '형태'이기보다 정부의 역할 및 기능 수행을 위한 일종의 '방식'으로 이해될 필요가 있다(이지형 외, 2022). 플랫폼정부는 고정된 조직형태가 아니라 환경 변화에 따른 정부조직의 적합성을 상시적으로 진단하고, 이를 기반으로 유연하고 신속하게 대응하기 위한 조직 관리전략인 것이다.

이러한 플랫폼정부의 특징을 실제 구현하기 위해서는 기존의 일방적·폐쇄적·독점적 위상에서 벗어나 쌍방향·개방적 참여·협업 및 조정·촉진자로서의 위상을 확립할 필요가 있다. 플랫폼정부 구현을 위한 플랫폼 전략 도입에 있어 기업, 시민사회 등 외부역량의 적극적 참여 및 활용이 요구된다. 더불어 조직구조뿐 아니라 조직구성원에 대한 상시적 진단 및 처방을 바탕으로 변화하는 환경에 대한 적응성을 제고해야 한다. 하드웨어적 측면에서 플랫폼 전략 도입 등 조직구조의 유연성 제고를 위한 관리전략과 더불어 소프트웨어적 측면에서 조직구성원 나아가 사회구성원이 유동적으로 변화하는 조직 그리고 사회에 효과적으로 적응할 수 있는 행태, 문화 등에도 주목이 필요하다. 하드웨어 및 소프트웨어 차원에서 동시에 일관성 있게 조직관리가 이루어져야지만 궁극적으로 신기술과 함께 지속적이고 빠르게 변화하는 환경에 대한 적응성을 유지할 수 있을 것이다(조용호, 2012; 이지형 외, 2022).

디지털정부와 플랫폼정부에 대한 기존의 논의를 정리하였을 때, 디지털플랫폼정부는 최신의 고도화된 정보통신기술을 통해 다양한 행위자들이 서로 투입물을 집어넣어 사회의 다양한 요구를 충족시키는 것을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 디지털 기술의 적용 또한 중요하지만 협력적 거버넌스 안에서 다양한 행위자들을 어떻게 참여시키고 서로 연결시킬 것인가, 즉 어떻게 각각의 참여자와 참여자 간 관계를 정의할 것인가에 대한 답을 정부가 제시해야 한다. 더불어 디지털플랫폼정부는 신기술 혜택에 대한 세대, 계층 등의 불균형 및 양극화가 발생하거나 악화하지 않도록 디지털 포용(digital inclusion)을 위해 지속적인 노력할 필요가 있다. 디지털플랫폼정부는 정책의 기획단계에서부터 사람을 중심에 두는 기본원칙을 지키면서 궁극적으로 국민 삶의 질 향상이 이루어지도록 실질적인 활동을 수행해야 할 것이다. 이러한 노력은 디지털 대전환에 따른 사회적 갈등을 조정하고 사회구성원이 경험하는 신기술에의 접근성 격차를 완화하는데 주요하게 작용할 것으로 기대된다.

이러한 디지털플랫폼정부의 도입은 정부의 운영방식의 변화가 필요함을 의미한다. 공공서비스 제공 방식에 있어 기존의 아날로그정부 및 전자정부와는 구분되는 특징이 있다는 점에서 디지털 플랫폼정부에 적합한 운영방식이 고려되어야 한다. 특히 신속성, 개방성 등을 요구하는 디지털 대전환에 부합하는 조직으로의 변화가 이루어져야 하는데 이를 위해서는 관료제에 기초한 위계적 칸막이식 문화에서 탈피하여 부처별 경계의 벽을 허무는 Gilles Deleuze(1980)의 '리즘식 사고'로의 전환을 모색할 필요가 있다.⁵⁾

〈표 2〉 아날로그 및 디지털플랫폼정부 비교

유형	아날로그정부	디지털플랫폼정부
관계성	위계적 관계	협력적 관계
소통방법	일방적 지시화	신뢰에 입각한 의사소통
구조형태	고착화된 구조 (실선으로 구획된 수목형)	유연한 구조 (점선으로 구획된 리즘형)
운영방향	소수 엘리트 중시	집단지성 중시

주: 리즘(Rhizome) 모델은 비위계적 체계, 수평적 구조와 상응하며 위계적·수직적 구조를 특징으로 하는 수목 모델과 대비된다는 점에서 수목 모델에서 리즘 모델로의 전환은 경직된 조직에서 유연한 조직으로의 변화를 의미함
 자료: 박광국(2021a). 「디지털 시대, 교육정책 패러다임의 전환과 혁신적 전략」.

디지털플랫폼정부로의 전환은 단순히 이분법적으로 구분되는 것이 아니라 연속선상에서 정부 조직 운영관리 방식이 전환됨을 의미한다. 정부조직 운영관리 방식의 변화는 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud), 블록체인(Block Chain), 빅데이터(Big Data) 등 기술발전을 바탕으로 아날로그정부(과거)에서 전자정부(현재), 그리고 디지털플랫폼정부(미래)로의 연속적인 과정에서 이루어진다. 또한 과거 정부조직 운영관리 방식의 전환이 물적 자본을 기반으로 경험과 현상 중심의 귀납적 형태로 이루어졌다면, 현재와 미래에는 지적 자본을 기반으로 본질과 인과성 중심의 연역적 형태를 중심으로 이루어질 것으로 예상할 수 있다.

3. 디지털플랫폼정부의 조직운영에 관한 논의

앞서 언급하였듯 사회의 역동성을 고려하였을 때, 신정부가 디지털플랫폼정부를 지향하는 것은 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 디지털과 플랫폼 모두 정부의 기능과 역할을 수행하는 방식이라는 점에서 이에 적합한 정부조직의 형태와 운영방식에 대한 논의가 추가적으로 이루어져야 할 것이다.

국정운영에 있어 디지털 기술 활용과 플랫폼 운영을 추진하는 것은 사회적 혁신과 난제를 해결에 신속성, 유연성, 개방성을 확보하고자 하는 노력의 일환이라 할 수 있다(임성근 외, 2022; 허경무, 2022). 이러한 디지털플랫폼정부의 지향하는 가치는 최근 논의되고 있는 미래정부의 특징과도 상응하고 있는 것으로 보인다. 세계경제포럼에서 2011년 발표한 보고서 “The Future of Government: Lessons Learned from around the World”에서 미래정부가 지향해야 할 네 가지 특징을 언급하고 있는데 수평적 형태의 조직에 기반한 조직 간 협력 및 시민참여 지향(수평적 정부, Flat), 신속한 대응역량(민첩한 정부, Agile), 행정서비스의 간소화 및 효율화(간결한 정부, Streamlined), 다양한 최신 기술을 적극활용(기술기반정부, Tech-enabled)이다. 세계경제포럼에서는 이 네 가지 특징을 축약해 미래정부의 이상향을 “FAST정부”로 명명했다. 유력 민간 컨설팅 업체인 PwC(Price waterhouse Coopers)는 미래 정부조직의 지향점으로 민첩성(Agility), 혁신성(Innovativeness), 연결성(Connectedness) 투명성(Transparency)을 제시하였다. 국내에서는 문명재 외(2017)가 2030년 미래 한국정부조직의 4대 목표로 증거기반의 행정서비스를 지향하는 명석한 정부조직(Smart agencies), 시민과의 지속적 소통

5) ‘리즘(Rhizome)’은 가지가 흙에 닿으면 뿌리로 변하는 뿌리줄기 식물을 가리키는 식물학 용어로 수평적 관계를 의미하는 개념으로도 널리 쓰인다(한국대학신문, 2021).

및 시민참여를 지향하는 열린 정부조직(Open agencies), 변화에 따라 조직 및 정책의 능동적 대응을 지향하는 유연한 정부조직(Flexible agencies), 성실한 책임 이행과 자원의 공정한 사용을 이행하는 신뢰받는 정부조직(Trustful agencies)을 주창한다. 제시한 기존의 논의들을 종합하면 모두 변화의 주기는 짧고 그 폭은 큰 미래사회에 대응하기 위한 정부의 가치를 다루고 있음을 확인할 수 있다.

미래정부의 특징에서 제시하고 있는 정부의 조직구조에 차원에서 정리하면 중앙집권형(centralization)에서 위임분권형(decentralization)으로 전환되어야 하며, 수직적 피라미드형, 개인과 조직의 경쟁 등을 중시하던 관점에서 벗어나 수평적 네트워크형, 집단지성과 조직의 협력 등이 중요시될 필요가 있다. 조직문화의 경우 외재적 동기와 물질적 보상 중심에서 내재적 동기와 정신적 보상 중심으로 전환이 일어나고, 계획 또는 목표 달성의 수준에서 목적 또는 목표 수준의 기여에 대한 평가로 변화할 것이다. 근무환경은 기능별 조직단위 업무공간, 정시 출퇴근 시스템 방식 등에서 역할 중심의 개방적 공간배치와 자율적 출퇴근 운영(자율출퇴근/집중근무제 등)으로의 전환이 가속될 것이다. 폭포수(waterfall) 기반의 업무방식에서 애자일(agile) 기반의 업무방식으로 전환되면서 직무수행방식은 관리자 주도의 지시 및 통제에서 실무자 중심의 권한 및 위임에 의한 자율 실행으로 변화가 이루어진다(자인연구소, 2021).

〈표 3〉 정부조직 운영관리 방식의 변화

구분	과거	현재+미래
운영기반	물적 자본 기반 경험과 현상 중심의 귀납적 방식	지적 자본 기반 본질과 인과성 중심의 연역적 방식
조직구조	중앙집권형 수직적 피라미드형 개인과 조직 경쟁 중심	위임분권형 수평적 네트워크형 집단지성 및 조직협력 중심
조직문화	외적 동기와 물질적 보상 상벌 목적 계획 또는 목표 달성의 수준	내적 동기와 정신적 보상 육성과 성장 목적 목적 또는 목표에 기여 수준
근무환경	기능별 조직단위 업무공간 정시 출퇴근 시스템	역할 중심의 개방적 공간배치 자율적 출퇴근 운영 (자율출퇴근/집중근무제 등)
직무수행방식	폭포수 기반의 업무방식 관리자 주도의 지시와 통제	애자일 기반의 업무방식 실무자 중심의 권한과 위임

자료: 자인연구소(2021). 「HR, 변하는 것과 변하지 않는 것」 참고 후 재구성.

앞서 언급하였듯 미래정부 논의에서 제시되고 있는 다양한 가치들은 디지털플랫폼정부와 그것과 상응한다. 따라서 첨단 정보통신기술 도입 및 민간과 공공의 정책참여자들 간의 협력적 네트워크를 위한 플랫폼의 안정적 운영을 위해서는 기존의 미래정부의 논의에서 제시되고 있는 다양한 조직운영 방안을 함께 고민할 필요가 있다고 할 수 있다.

4. 신정부의 디지털플랫폼정부

신정부는 우리나라 공공서비스 제공에서의 디지털 전환 추진에 있어 개선되어야 할 점으로 각 부처 시스템 간의 데이터 공유 및 서비스 연계 부족을 주목했다(고진, 2022). 정부는 문제점 개선

방안으로 ‘디지털플랫폼정부’ 구상하였고, 2022년 9월 디지털플랫폼정부위원회를 출범시키면서 본격적인 정책 추진을 예고하고 있다. ‘디지털플랫폼정부’는 “모든 데이터가 연결되는 ‘디지털 플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치를 창출하는 정부(디지털플랫폼정부위원회 보도자료, 2022.09.02.)”로 정의된다. 디지털플랫폼정부는 정부가 독점적·일방적으로 데이터와 공공서비스를 전달하던 기존과 달리 민간과의 협업을 통한 새로운 가치 창출에 기반한 공공서비스 공급을 목표로 한다. 디지털 대전환에 따라 국정운영 패러다임이 독점적 공급자가 아닌 플랫폼 운영자로서의 역할 수행으로 전환되었음을 보여주는 결과물이라 할 수 있다.

신정부는 디지털플랫폼정부정책의 추진 방향은 크게 두 가지로 구분한다. 첫째, 정부의 데이터와 서비스의 전면적 개방이다. 개방된 데이터와 서비스를 민간이 활용할 수 있도록 함으로써 기존에 정부가 독점적 지위에서 제공하던 서비스를 민간과 함께 만들어 제공할 수 있는 기반을 만들겠다는 것이다. 두 번째는 민관협력 거버넌스의 구축이다. 정부는 민관협력 거버넌스를 사회적 문제를 해결하고 새로운 사회가치를 창출하고자 한다. 정부는 이러한 목표의 완수는 맞춤형 공공서비스의 제공(편안한 국민), 근거 기반의 과학적 정책 수립(과학적인 정부), 혁신적 비즈니스 창출을 통해 산업 생태계(혁신하는 기업)를 확보하는데 기여할 것으로 기대하고 있다(고진, 2022).

신정부의 디지털플랫폼정부의 핵심은 모든 공공기관의 시스템을 연계하여 정부와 민간이 데이터로 협업하는 디지털플랫폼을 구축하는 것이다. 디지털플랫폼의 운영은 부처 간 칸막이를 제거하여 국민에게 ‘하나의 정부’로 인식될 수 있도록 하는 것을 기대하게 한다.

〈그림 2〉 신정부의 디지털플랫폼 정부(이미지)



자료: 고진(2022). 「민·관 협업으로 혁신을 선도하는 디지털플랫폼 정부」

신정부는 이를 위해 2022년 5월 대통령인수위원회 디지털플랫폼정부 TF를 통해 디지털플랫폼 정부 추진방향을 발표하였으며, 9월에는 19명의 민간위원과 4명의 정부위원(기획재정부 장관, 과학기술정보통신부 장관, 행정안전부 장관, 개인정보보호위원회 위원장)으로 구성된 대통령 소속 디지털플랫폼정부위원회의 출범을 추진하였다.

이러한 정부의 디지털플랫폼정부 추진은 데이터 기반의 과학적 의사결정의 도모 및 민-관 협력에 따른 혁신적 서비스를 가능하게 한다는 점에서 기대되는 바가 크다. 그러나 앞서 서론에서 언급하였듯 정부 업무의 전산 시스템을 통합하는 수준에서 그치고 있다는 비판 또한 존재함을 주목할 필요가 있다. 신정부는 디지털플랫폼정부를 통해 공공서비스 제공에서의 민관협력을 추진하기 위해 소프트웨어 플랫폼을 활용한 데이터 공유 및 서비스 제공을 도모한다. 이때의 플랫폼은 정부와 기업, 국민이 주체가 되어 참여하는 디지털 소프트웨어, 즉 디지털 생태계를 의미하며, 신정부 또한 이와 같은 플랫폼의 형태와 역할을 강조한다. 반면 플랫폼 생태계의 주된 참여자로서의 정부 조직에 대한 논의는 상대적으로 부족하다. 디지털플랫폼정부의 중점 추진과제 중 정부의 조직운영과 가장 관련성이 높다고 판단되는 “과학적 국정운영 구현” 내용을 살펴보면 데이터 활용에 기반한 정책의사결정, 디지털 역량 제고 등을 포함하고 있다는 점에서 전반적인 조직 구조 혁신과 관련된 내용을 담고 있다고 보기는 어렵다. 문제는 정부가 플랫폼 생태계의 운영자이자 참여자로 맡은 역할을 잘 수행하기 위해서는 이에 적합한 조직 형태를 갖추어야 한다는 점이다. 디지털 기술 발전에 따른 새로운 가치 창출의 기회를 잡기 위해서는 조직구조를 재설계하고 이를 운영하기 위한 새로운 조직문화를 정립이 필요하다고 선행연구는 강조하고 있다(Vial, 2019).

따라서 본 연구는 디지털플랫폼정부에서의 정부 조직의 변화방향에 대한 구체적인 논의가 필요함을 제안한다. 특히 선행연구들이 네트워크 조정자, 플랫폼 운영자 등의 정부 역할에 논의를 집중하면서 실제 이를 위해 정부가 갖추어야 하는 조직적 요건에 대한 논의는 부족했다. 따라서 디지털플랫폼정부에서 필요한 조직의 형태를 기존의 문헌을 통해 살펴보고, 이를 우리 정부에 어떠한 방식으로 적용해야 하는가에 대한 논의를 진행하고자 한다.

Ⅲ. 디지털플랫폼정부와 조직 변화방향

1. 디지털플랫폼정부의 조직 재설계 방안

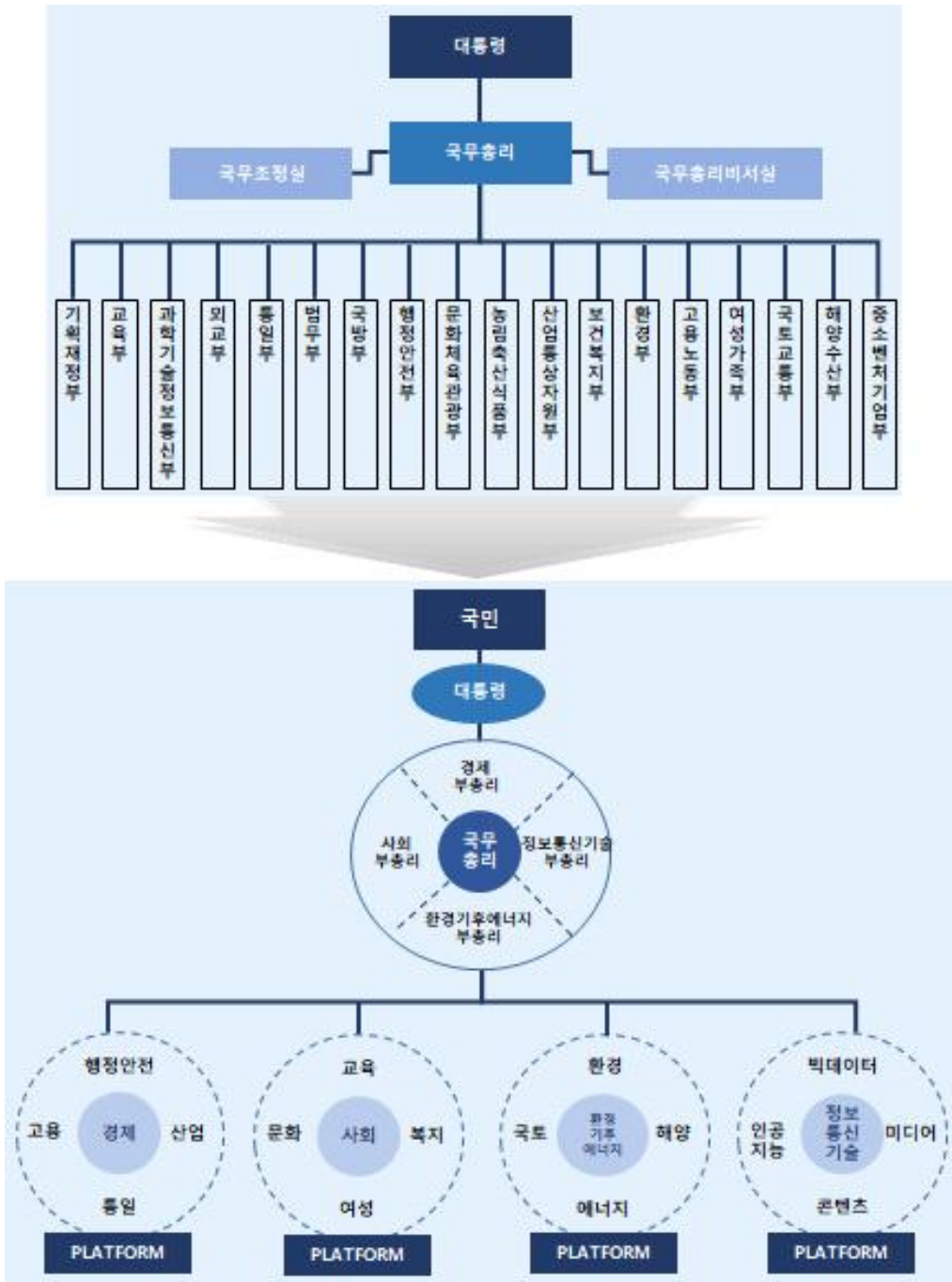
조직변동은 환경 변화와 밀접한 관련이 있으며, 조직이 환경 변화에 적응하고 선택받지 못하면 조직의 소멸이 끝나거나 소멸하는 과정을 경험하게 된다. 그리고 정부 조직개편 때마다 총괄부처를 만들어 달라는 주장이 쉽게 정당화되거나 설득력을 갖는 이유는 우리나라 정부가 기능에 따라 정부를 조직하는 기능주의 관행이 있기 때문이다(이맹주, 2017: 20). 따라서 이제까지 정권이 바뀔 때마다 이루어진 수많은 정부조직개편은 유사한 기능을 모아서 하나의 부처가 담당하게 하고, 다른 기능을 수행하는 부처와는 경계를 두고 구별하는 형태를 위주로 이루어진 것이 사실이다.

실제 정부 조직개편을 할 때마다 ‘콘트롤 타워(control tower)’가 빈번하게 사용되고 있는 것은 그 이미지가 내포하는 상징성이 강력하고 효과적이기 때문일 것이다. 그러나 콘트롤 타워가 조직개편 제도 논리로서 유일한 상징이 되는 것은 문제가 될 수 있다. 왜냐하면 이미지는 어떤 현상의 특정 부분만 보여주고 다른 부분을 감출 수 있기 때문이다. 동일한 상징일지라도 서로 다른 해석이 가능하며, 서로 반대되는 의미로 해석될 수 있다(Hatch, 1997). 즉 콘트롤 타워라는 이미지가 암시하는 편향된 제도 논리에만 몰두하게 되면 다양한 이미지를 보지 못한 채 의사결정을 하게 되는 오류에 빠질 수 있다(Morgan, 1997).

Girod와 Karim(2017)은 정부 조직의 재설계를 위해 크게 구조혁신(restructuring)과 구조변경(reconfiguration)이라는 전략방식의 적용을 주장하고 있다. 전자는 자원과 활동이 배분되고 정렬되는 조직체계 자체에 근본적 변화를 시도하는 것이고, 후자는 조직의 기본구조는 유지한 채 업무단위의 신설, 분할, 이관, 결합, 해체 등과 같은 부분적 변화를 추구한다. 구조혁신은 조직의 문화, 제도, 프로세스, 시스템 등의 근본적 변화를 요구하지만, 구조변경은 조직의 체계적 일관성, 기존의 합의된 기준 등을 중시한다. 이러한 차이에도 불구하고 두 전략방식 모두 조직혁신의 가속화 및 이를 통한 조직성과 개선이 궁극적 목표이다. 그러므로 향후 정부 조직변화 및 재정립을 위해서는 단순히 급진적 혁신과 점진적 변화 사이의 양자택일 문제에 초점을 맞추기보다 양자를 최적의 시기와 최선의 방법으로 적용하여 시너지 효과를 극대화하는 데 주력할 필요가 있다. 따라서 디지털플랫폼정부의 조직 재설계 역시 구조혁신에 의한 급진적 혁신과 구조변경에 따른 점진적 변화의 균형적 결합을 추구해야 할 것이다.

이를 위해 디지털플랫폼정부가 부처 혹은 부서의 경계가 점선으로 구획된 리즘형의 유연한 조직구조로 재설계된다면 각 부처 간의 경계가 뚜렷한 실선으로 구획된 수목형의 아날로그정부와는 대비된다(박광국, 2021b). 리즘 모델의 디지털플랫폼정부에서는 금융, 에너지, 복지 등 주요 기능 및 역할을 중심으로 플랫폼을 구축하고, 플랫폼 간의 연계에 기반한 협력적 네트워크를 바탕으로 국민에게 원활한 공공서비스의 제공 및 지원 기능을 수행할 것으로 기대된다. 예를 들어, 코로나 19 등 신종 바이러스 감염병 확산 방지 및 예방을 위하여 질병관리청 등 중앙행정기관과 지자체 보건소, 민간 의료기관 등이 플랫폼을 중심으로 협력적 연계를 구축한다면 질병정보, 감염경로, 확산예측 등의 데이터를 종합적으로 수집 및 분석, 배포함으로써 효과적인 국민건강 관리에 기여할 수 있다.

〈그림 3〉 디지털플랫폼정부의 조직 재설계 변화방향



현재 각 부처의 기능조정 등에 대한 총괄권한은 대통령이 임명한 국무총리에게 있고, 국무총리가 위임하는 업무를 수행하는 부총리가 별도로 존재한다. 정부조직법에 따르면 부총리는 기획재정부장관(경제부총리)과 교육부장관(사회부총리)이 겸임하도록 정하고 있다. 경제정책과 관련해

서는 기획재정부장관(경제부총리)이, 교육·사회·문화 분야에 대해서는 교육부장관(사회부총리)이 겸임해 국무총리의 명을 받아 각기 소관 중앙행정기관을 총괄 및 조정한다. 이처럼 중앙집권적이고 수직적인 피라미드형 조직은 유연성을 지향하는 디지털 대전환 시대의 변화에 신속히 적응하기 어렵다는 점에서 다음과 같은 조직구조의 변화 및 혁신이 요구된다.

첫째, 디지털플랫폼정부는 조직도의 최상위에 국민이 있음을 명확하게 명시하는 것이 필요하다. 대한민국의 헌법 제1조에서는 “대한민국은 민주공화국이며, 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다”라고 규정하고 있다. 그러나 이와 대조적으로 현재 행정부의 조직구조는 ‘비서실 정부’로 비유될 만큼 대통령비서실이 사실상 최고 통치기구로 인식되고 있다. 따라서 대통령 비서실의 분야별 정책보좌 기능이 지나치게 강조될 경우 부처 간 갈등을 해소하고 정책을 조정하는 기능이 약화될 수 밖에 없다(남궁근, 2022). 이러한 인식을 전환하기 위해서는 현재의 장·차관 위에 군림하는 청와대 실장과 수석의 권한은 대폭 축소하고, 이를 대신해 디지털 플랫폼정부에서 대통령과 내각의 소통 및 교류 역할을 충실히 수행할 수 있도록 해야 한다. 대통령 직무 보좌역할을 효과적으로 수행하기 위해 디지털플랫폼정부는 정책부문별로 구성하는 부총리직제와 비서관제도를 병행하는 운영방식을 고려할 필요가 있다.

둘째, 현재 국무총리실의 조직구조상 국무총리가 내각을 대표한다는 상징성이 부족한 것으로 인식되는 만큼 국무총리를 중심으로 주요 정책부문별 부총리직제가 디지털플랫폼정부에서 운영될 수 있도록 해야 한다. 이러한 변화를 통해 국무총리가 내각제에 버금가는 실권을 가지고 일상적 국정 및 일반행정을 관장하고,⁶⁾ 대통령은 외교, 안보, 통일, 국민통합, 미래 비전 구상과 같은 거시적 목표에 집중할 수 있도록 함으로써 지속가능한 국가경쟁력 제고에 주력할 수 있을 것이다(박광국, 2021b). 또한 국무총리실은 정책부문별로 발생하는 갈등의 조정자 역할과 정부부처의 평가 및 컨설팅 기능을 수행함으로써 정부의 책임성과 대응성 그리고 민주성을 확보하는 ‘컨트롤 타워(control tower)’로서 실질적인 위상과 역할을 할 수 있도록 주력할 필요가 있다.

셋째, 정책의 중첩성 및 복잡성을 개선하기 위해 디지털플랫폼정부는 정책부문별로 통합하여 부총리직제를 구성 및 운영하도록 해야 한다. 현재 과다한 정부부처로 인해 정책의 책임성을 담보하는데 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위해 현존하는 경제부총리, 사회부총리에 더해 정보통신기술부총리와 환경기후에너지부총리를 신설하고, 각각의 부총리직제 산하에 기능별 성격에 따라 정부부처를 재배치하여 정책목표의 효율적 달성을 제고할 필요가 있다. 신기술을 기반으로 여전히 진행 중인 4차 산업혁명에 효과적으로 대응하기 위해서는 정보통신기술부총리제의 신설을 고려할 필요가 있다. 이와 함께 기후변화 및 탄소중립이 주요 글로벌 이슈로 부상하면서 에너지 재생 및 활용에 대한 국가경쟁력에 이목이 집중되는 만큼 환경기후에너지부총리제가 새로이 필요할 것으로 보인다. 디지털플랫폼정부에서 부총리직제를 기반으로 정책부문별 조정과 협력 기능을 실질적으로 강화하기 위해서는 산하 정책부문에 대한 최소한의 예산조정권한을 부총리직제에게 부여하는 것이 무엇보다 필요하다.⁷⁾ 이를 통해 각 부총리직제는 협업, 갈등조정 등 관련 정

6) 김상목(2021)은 국무총리의 행정각부 통할 권한 및 중앙행정기관 간 업무조정 권한을 특별법으로 명문화하고, 국무총리 및 각 장관의 임기와 인사권·조직권을 폭넓게 보장해야 한다고 주장하고 있다.

책부문에 대한 ‘코칭센터(coaching center)’로서의 위상을 확립할 수 있다.

실제적으로 대다수 조직개편이 새로운 정권의 개혁 의지를 표방함으로써 국민의 관심과 신뢰를 확보하는 등 정치적 효과를 위한 것이다(박천호, 2011: 6).⁸⁾ 따라서 실제 상징과 관행을 뛰어넘고, 환경변화에 적응하면서 정부가 성과를 내기 위해서는 ‘정책커뮤니티’를 형성하는 정부조직개편이 필요하다. 만약 ‘총괄부처’와 ‘콘트롤 타워’를 만들게 된다면 그 조직이 사회문제를 해결하는데 실질적인 기여를 하였는지를 반드시 물어야 할 것이다(이맹주, 2017: 23). 또한 조직개편이 여러 기관에서 분산 처리되고 있는 유사한 공공문제의 통합 처리를 목적으로 한다면 조직통합을 하기보다는 기존 조직들 간 협력(interagency collaboration) 증진 방안을 모색하는 편이 훨씬 더 현실적인 해결책이 될 수 있다(Bardach, 1998). 따라서 디지털플랫폼정부의 조직 재설계 변화방향은 정부 기능분석 ac1 진단에 근거한 정부 전체 기능의 조합을 고려하고 부처간 협업 및 정책조정을 원활하게 이루어지는 데 초점을 두고 있어야 한다. 즉 단순하면서 1차원적인 정책문제 및 정책대안 설계 및 적용이 아니라 국민을 중심으로 두고 융복합정책을 대상으로 문제파악 및 의제설정, 집행 그리고 분석 및 평가 선순환적으로 이루어져야 하고, 이를 위해 개별 정부부처의 형태가 아니라 정책공동체를 지향하는 정부조직의 형태로 변화되고 지속적으로 발전되어야 한다는 것을 의미한다.

IV. 디지털플랫폼정부와 인사관리 변화방향

1. 디지털플랫폼정부의 인사관리 변화 및 재정립 방안

이상과 같은 디지털플랫폼정부의 조직체계 변화는 조직구성원에 대한 인사관리방안의 재정립과도 유기적으로 연계되어야 한다. 디지털 대전환 이전의 정부, 소위 아날로그정부에서는 조직 간 정보, 인적 자원 등의 개방 및 공유가 단절되어 효과적인 인사관리에 한계가 존재하였다. 통상적으로 공무원은 부처 내 소속부서에 한정된 업무를 위주로 근무를 수행한다. 물론 순환근무를 통해 타 부처 혹은 부서로의 이동이 가능하지만, 구성원의 역량, 적성 등을 반영한 인사이동이라기보다는 단순히 자리이동인 경우가 대부분이다. 유사시 필요에 따라 국무총리 혹은 부총리를 중심으로 TF 등을 운영하여 부처 간 인적·물적 자원의 교류가 한시적으로 이루어지긴 하나, 관련 아젠다 해결과 동시에 해체되는 것이 일반적이다. 이러한 전통적 인사관리 방식은 디지털 대전환 시대의 급

7) 부총리가 조정력을 발휘할 수 있으려면, 관련 부처를 통합할 수 있는 최소한의 메커니즘과 수단(예산 배분권 또는 기획통제권)이 갖추어져야 한다. 현재 예산편성권을 가지고 있는 경제부총리의 경우에는 두 조건을 어느 정도 갖추고 있어 상당한 조정력을 발휘할 수 있다(남궁근, 2022). 따라서 디지털플랫폼정부에서 정책부문별로 통합하여 부총리직제를 구성 및 운영을 할 경우에는 부총리라는 직급보다 명확한 권한 위임과 효과적인 통제수단의 확보가 동시에 이루어져야 할 것이다.

8) 한국에서는 정부조직개편 추진주체가 애초부터 행정개혁적 효과보다는 대통령의 개혁의지 표현이나 부처간 권력재분배와 같은 정치적 효과를 더 기대한다는 주장이 제기되고 있다(최신용, 1995, 이창원, 2002).

변하는 사회문제를 시의 적절하게 대응하는데 어려움을 가져온다. 사회 주요 아젠다의 변화 속도 뿐 아니라 변화의 방향성까지 예측하기 어려운 디지털 대전환 시대에서 부처 내부의 인적 자원만으로 혹은 국무총리(부총리) 중심의 임시 조직만으로 현안에 대한 기민한 해결책 마련을 기대하는 것은 무리가 있다. 그러므로 디지털플랫폼정부는 협력적 관계 및 관계의 유연성을 강조하는 인사관리로의 변화를 지향해야 한다.

인적 자원의 원활한 교류를 위해서는 최소한 플랫폼 안에서의 자유로운 인사이동이 가능해야 한다. 현실적으로 정부조직 전체를 관통한 상시적 인사이동은 업무의 지속성과 일관성 측면에서 어려움이 따를 수밖에 없다. 그러나 경제, 사회, 정보기술 등 주요 정책부문별로 각 부처를 연계한 디지털플랫폼정부에서는 적어도 동일 플랫폼 내 소속 부처 공무원 간의 인사이동 제약을 완화하는 조건이 선행되어야만 사회문제 대응역량의 유연성 제고에 기여할 것이다. 기존의 정부조직체계를 경제부총리, 사회부총리, 정보통신기술부총리, 환경기후에너지부총리 등 부총리직제의 플랫폼 중심 체제로 개편하여 각 부총리가 관할 정책영역의 협력 등을 관장하고, 국무총리는 각 부총리와 함께 디지털플랫폼정부에서의 정책을 총괄하는 기능을 수행하는 방향으로 인사관리가 변화할 필요가 있다.

이러한 개방적인 인사교류에 더해 디지털플랫폼정부는 조직구성원의 역량 강화에 주력해야 한다. 현재 국가인재개발원 중심의 공무원 교육·훈련만으로는 빅데이터(Big Data), 인공지능(AI), 사물인터넷(IoT), 클라우드(Cloud) 등의 신기술 활용에 능통한 위한 디지털 인재개발에 미흡함이 존재한다. 이를 보완하기 위해 평생교육 관점에서 대학과의 교육훈련 및 역량개발 기능의 연계 등을 주요 개선방안으로 제시할 수 있다. 사회이슈의 급속한 변화는 정부 조직 및 구성원의 문제해결역량 변화를 함께 요구하는데, 디지털 대전환 시대의 다양한 신기술 개발 및 활용과 관련한 디지털 역량이 대표적이다. 현재의 신기술과 향후 새로운 신기술의 등장 가능성을 고려했을 때, 공공문제 해결의 주된 당사자로서 공무원의 디지털 역량 강화는 일회성 교육이 아닌 평생교육 관점에서 접근할 필요가 있다. 따라서 국가인재개발원 등 기존의 교육훈련기관만이 아니라 여러 분야의 전문가와 다양한 교육인프라를 보유한 대학교와의 적극적인 연계는 양질의 역량강화, 교육훈련비용 감소 등 교육훈련 및 역량개발의 지속가능성 및 경쟁력에 기여할 것이다.⁹⁾

또한 디지털플랫폼정부는 공공부문에서 확장하여 기업, 시민사회 등과의 활발한 인사교류를 추진할 필요가 있다. 다양한 주체와의 인사교류는 갈등조정, 협력유지 등에 대한 역량과 기술을 발전시킬 수 있다. 대부분의 사회문제가 공공영역과 민간영역에서 복합적으로 발생하는 현실을 고려할 때, 두 영역 간의 인사교류 확대는 궁극적으로 현재의 사회문제 해결뿐 아니라 미래의 사회문제에 대한 예방 및 대응력을 강화하는데 기여할 것이다.

디지털 대전환 시대에 부합하는 혁신적 인사관리 변화도 중요하지만, 디지털플랫폼정부에서 지역할당제, 성별할당제 등 균형인사제도의 중요성이 간과되어서는 안 된다. 디지털 포용 등과 같이

9) 중앙 공무원은 지방 공무원에 비해 상대적으로 자기개발, 교육훈련과 능력발전의 기회 그리고 직무수행 향상 측면에서 낮은 만족도를 보이고 있다. 따라서 중앙 공무원의 교육훈련 및 능력발전 관리에 대한 재검토와 만족도 향상을 위한 담당 기관의 노력이 필요할 것으로 보인다(구주영, 2019: 74).

사회통합적 가치는 시대를 불문하고 여전히 중요하며, 포용국가 실현을 위한 균형인사제도의 역할을 지속적으로 강조해야 한다. 그러므로 사회구성원의 다양성 존중, 인사관리의 차별 개선 등을 지원하는 균형인사제도는 디지털플랫폼정부에서 추진해야 하는 주요 인사관리 전략이라고 할 수 있다. 이를 통해 정부조직 구성원의 다양성과 대표성, 형평성 등을 제고하기 위한 노력과 실천을 지속함으로써 사회통합적 가치 실현을 지향할 필요가 있다.

2. 디지털플랫폼정부의 근무방식 변화 및 재정립 방안

4차 산업혁명과 포스트 코로나와 같은 급격한 환경변화로 인해 공사영역을 막론하고 근무체계의 급진적 변화가 나타났다. 주로 사무실에 국한된 근무장소가 스마트워크 등을 통해 공간 제약으로부터 자유로워졌고, 근로시간 역시 일괄적으로 규정된 정시 출퇴근에서 자율적, 선택적 출퇴근 등으로 변화하였다. 팬데믹 이후 유연근무제¹⁰⁾와 같은 인사제도의 변화는 조직구성원들 뿐만 아니라 시민들의 건강과 안전을 지킬 수 있는 방향으로 변화되고 있다. 또한 조직은 구성원이 언제 어디서나 생산적으로 근무할 수 있다는 사실을 인지하게 되면서 근무장소 및 근로시간에 관한 전통적 규제방식이 전면적으로 전환되고 있는 추세이다.¹¹⁾ 이처럼 시공간 하이브리드(space-time hybrid)로의 근무체계 변화는 개인이 언제 어디서나 근무가능한 유비쿼터스(ubiquitous) 근무환경을 조성하는데 기여한다(Lynda, 2021).

아날로그정부에서의 주된 근무형태인 사무실 위주의 공간적 제약은 물리적 차원에서 구성원의 시간, 노력 등을 집약하는데 효과적일 수 있다. 그러나 다른 부서나 조직과의 소통과 협력을 저해할 수 있는 부작용을 동시에 가진다. 이를 고려했을 때, 디지털플랫폼정부는 클라우드(cloud) 등의 신기술을 적극적으로 활용하여 기존 근무체계의 장점은 최적화하는 동시에 단점을 최소화하는 변화를 시도해야 한다. 단순히 유비쿼터스 업무공간의 확대라는 근무체계의 선연적 변화가 아니라 '경계(구역) 없는 사무실'과 같이 구성원이 함께 근무의 시공간을 구성할 수 있는 생태계를 조성하려는 노력이 요구된다. 이러한 생태계 조성과 관련하여 현재 활용되고 있는 근무방식의 대표적 예시로 협력을 극대화하는 허브 사무실, 조정을 촉진하는 위성 사무실, 집중을 가능하게 하는 공유 사무실 등을 지목할 수 있다(Lynda, 2021).¹²⁾

10) 유연근무제(flexible work arrangement)는 조직구성원에게 업무수행과 관련하여 자신의 근무시간 및 장소 등을 자율적·능동적으로 선택할 수 있는 권한을 부여하는 것을 의미한다(Leslie et al., 2012). 해외의 경우 유연근무제는 1960년대 후반 독일의 민간기업에서 도입한 근무형태로 볼 수 있으나, 1990년대 독일, 영국 등 유럽국가를 중심으로 학술적·실무적 차원에서 분석적인 논의를 거친 후, 2000년대 초반에 제도적으로 도입되었다. 국내의 경우에는 민간분야에서 대기업을 중심으로 먼저 시작되었고, 2010년 2월 행정안전부가 유연근무제 기본계획 및 운영지침을 수립하여 중앙정부 및 지방공무원들이 유연근무제를 활용하게 되었다(황순옥·한상일, 2013).

11) 유연근무제가 일-가정 양립, 가족 돌봄 등에 목적을 두고 점진적으로 그 이용률이 증가하는 추세에 있었지만, 코로나19 팬데믹의 장기화로 인해 근무유연제의 활용 및 정착이 가속화되었다(김유한, 2020; 정익중 2020). 따라서 공공분야에서도 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 인사제도 및 근무방식의 변화가 있어야 한다.

정부조직에서 시공간 하이브리드(space-time hybrid) 중심의 근무체계가 정착하기 위해서는 핵심 업무 파악을 바탕으로 생산성 및 성과의 동인(driver)을 비롯하여 최적의 근무방식을 사고하는 과정이 무엇보다 선행될 필요가 있다. 이를 위해 설문조사, 페르소나 설정, 인터뷰 등의 방식을 적용함으로써 근무체계의 전환 및 변화과정에 구성원을 반드시 참여시켜 실제 그들의 요구(needs)를 반영해야 한다. 또한 모든 정부조직을 동질적인 관료제로 인지하는 편견에서 벗어나 개별 기관, 부서 등의 목표 및 특성에 부합하는 차별적 근무체계를 마련하기 위해 노력해야 한다. 그리고 유연근무제는 다양한 유형들의 운영방식이 모두 달라 속성 등에 따른 차이가 있으므로 제도를 설계하고 공급하는 관점과 이용하는 관점에서 선호도가 달라질 수 있다는 것을 인식하고 있어야 한다.¹²⁾

나아가 디지털플랫폼정부는 공급자(정부) 중심의 일방향적 공공서비스 전달에서 탈피하여 수요자(국민 및 시장)가 원하는 다양한 형태의 공공서비스 창출 및 지원을 위해 정형·비정형 데이터를 민관협업으로 수집·분석·운영할 수 있는 조직체계를 구축할 필요가 있다. 이를 위해 공공서비스와 관련한 기존의 문제점을 파악하는데 국민의 직접 참여를 적극적으로 지원함으로써 공공서비스의 기획에서부터 실현에 이르기까지 시민, 기업 등의 적극적 참여를 확대해 나가야 할 것이다. 이러한 노력이 실질적인 정책목표 달성으로 이어지기 위해서는 공공서비스 및 데이터 개방 확대 등 디지털플랫폼정부와 관련한 각종 법제도의 제정 및 재정비가 뒷받침되어야 한다.

V. 결론

디지털플랫폼정부는 지난 정부의 방향성과 논의를 충분히 공감하고, 이에 더해 미래가 불확실하고 불안정하다는 뷰카(VUCA)의 의미를 인정하면서 정부혁신을 위한 국정목표 달성에 주력해야 한다. 또한 디지털플랫폼정부는 국민 삶의 질 향상을 위해 공사영역의 경계를 허무는 다양한 분야의 데이터를 적극적으로 활용해야만 하는 상황에 직면하였다. 그리고 디지털플랫폼정부는 정부 내 부처와 공공기관과 같은 조직들뿐만 아니라 민간과의 협력이 중요하며, 그 관계에서 역할과 기능에 대한 재정립이 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때, 디지털플랫폼정부의 성공을 위한 첫 단추는 거버넌스의 정립이라고 할 수 있다. 또한 디지털플랫폼정부에 대한 수용성을 높이기 위해서는 우선적으로 국민에게 명확한 개념적 설명을 제공하고 변화를 실질적으로 체감할 수 있도록 해야

12) 예를 들면, 허브 사무실은 부서 간 협력과 우연한 만남을 염두하고 설계되어 브레인스토밍, 팀빌딩 등에 적합한 개방형 공간형태이다. 또한 위성 사무실은 공유 프로젝트를 수행하는 팀 내부 혹은 팀 간의 조정이 용이하도록 설계된 공간으로 보안 네트워크와 고급 화상회의 시설이 마련되어 있어 대면 또는 비대면으로 모일 수 있는 회의 공간이다. 그리고 공유 사무실은 출장시 이용이나 재택근무 대체 등을 위해 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 조성한 공간으로 출퇴근 시간을 최소화하면서 생산성 목표에 집중하도록 한다.

13) 유연근무는 출퇴근 시간이 다르고 근무장소 또한 제한적이진 않기 때문에 업무 공백의 문제에서 자유롭지 못하다. 따라서 해당 문제점을 최소화할 수 있도록 관련 내용을 구체적으로 지침상에 명시하는 것이 필요하다(이재용·김정숙, 2021:96).

하며, 조직구성원인 공무원이 스스로 권한을 가지고 업무를 추진하여 성과를 생산할 수 있는 환경 조성이 이루어져야 한다(경향신문, 2022).

새로운 정부에서 표방하는 디지털플랫폼정부가 성공적으로 정착하기 위해서는 무엇보다 대통령의 리더십과 각 정부부처의 장·차관을 비롯하여 공공기관장의 지속적인 관심과 지원이 요구된다. 나아가 집단지성 효과를 기대할 수 있도록 정부조직에서 확장하여 대학, 연구소, 시민단체 등 다양한 이해관계자와의 거버넌스 구축 및 운영을 위한 로드맵을 마련해야 할 것이다. 이러한 노력을 바탕으로 디지털플랫폼정부는 정부만이 독점적 공급자 지위에서 국민에게 공공서비스를 제공하는 것이 아니라 사회 내 모든 구성원의 자발적 참여가 가능하고 함께 성장하는 정부임을 주지해야 할 것이다.

정부조직개편은 상징론과 목적론으로 구분될 수 있으며, 또 한편으로는 행정관리적 접근방식과 정치적인 접근방식과 유사하다고도 한다(김영평·최병선, 1993; 문명재, 2009, 박천오 2011; Peters, 1992). 따라서 향후 디지털플랫폼정부는 새로운 정부가 시작되었음을 선전하기 위한 단순한 캐치프레이즈나 정치적 수사가 아니라, 지속가능한 국가 발전과 국민 삶의 질 제고라는 목적을 달성하기 위한 효율적인 행정관리적 관점에서의 노력과 활동이 이루어져야 할 것이다. 따라서 디지털플랫폼정부에서의 정부혁신은 단순하게 정부부처를 대상으로 하는 구조적 개편이 아니라, 사람의 혁신 그리고 문화의 혁신이 함께 이루어져야 할 것이다. 또한 구조 혁신, 사람 혁신 그리고 문화혁신과 같은 정부혁신이 거버넌스 체계속에서 병행되면서 진행되어야 하는 것과 동시에 민주적인 과정과 절차를 통해 지속적으로 이루어져야 할 것이다.

마지막으로, 디지털비전포럼에서 대통령이 밝힌 것처럼, 디지털플랫폼정부에서의 디지털 생태계는 특정 계층이 독식해서는 안 되고 모든 인류의 공익을 위해 존재해야 할 것이다(NEWSIS, 2022.09.22). 또한 디지털 모범국가로서의 성과를 세계 시민들과 저개발국가의 국민들과 공유함과 동시에 디지털 기술과 데이터를 공유를 더욱 확대하면서 지원과 교육 투자에 노력을 아끼지 말아야 할 것이다.

참고문헌

- 강송희·김숙경. (2020). 「GovTech와 공공 생태계 혁신」. 경기: 소프트웨어정책연구소.
- 고진. (2022). 「민·관 협업으로 혁신을 선도하는 디지털플랫폼정부」. 한국행정연구원 행정포커스 Vol. 157. 06-11. 서울: 한국행정연구원
- 구주영. (2019). 인사관리가 공무원의 역량과 성과 인식에 미치는 영향: 기관유형의 조절효과를 중심으로. 「지방정부연구」, 23(1): 53-82.
- 김근세. (2022). 정부조직개편의 이론과 과제. 「한국조직학회·한국행정개혁학회 공동주최 특별기획 세미나 발표논문집」, 13-35.
- 김상묵. (2021). 「우리가 꿈꾸는 미래의 정부조직」. 한국행정학회 미래 100주년 특별위원회 세미나

발표논문.

- 김성남. (2017). 공룡보다 카멜레온 조직역량이 4차 산업혁명 시대를 주도한다. 「동아비즈니스리뷰 (DBR)」, 223호. https://dbr.donga.com/article/view/1201/article_no/8088.
- 김유한. (2020). 유연근무제 확산을 위한 스마트 워크 선호도 증대에 관한 연구. 「한국인사행정학 회보」, 19(3): 159-186.
- 김영평·최병선. (1993). 「행정개혁의 신화와 논리: 점진적 개혁의 지혜」. 서울: 나남.
- 남궁근. (2022). 부처 간 정책조정 필요성과 방법의 이론과 과제. 「문화체육관광부 국립세종도서관 공식포스트: 정책이 보이는 도서관」. 세종: 국립세종도서관.
- 박광국. (2021a). 「디지털 시대, 교육정책 패러다임의 전환과 혁신적 전략」. 공동기획 융합세미나 발표자료.
- _____. (2021b). 「차기 정부 조직개편의 방향과 과제」. 서울대학교 행정대학원 정책&지식포럼 발표자료.
- 박천오. (2011). 한국 정부조직개편에 대한 비판적 고찰. 「한국조직학회보」, 8(1): 1-30.
- 문명재. (2009). 정부조직개편의 정치주기적 반복성과 실제. 「한국공공관리학회보」, 23(4): 23-41.
- 문명재·이창길·전영한·서용석·유상엽·윤창근·김공록. (2017). 미래정부조직의 비전과 전략에 관한 연구, 서울: 한국행정학회
- 이맹주. (2017). 정부조직개편의 논리와 성과논리: 정보통신분야 ‘컨트롤 타워’의 탄생, 해체, 부활을 중심으로. 「한국조직학회보」, 14(1): 1-26.
- 이영범. (2021). 사회부처 정부조직 개편 방향. 「한국행정포럼」, 174: 26-35.
- 이재용·김정숙. (2021). 포스트 코로나 시대 인사제도 개선방안 연구: 지방자치단체 유연근무제를 중심으로. 「지방정부연구」, 25(2): 75-101.
- 이지형·박형준·남태우. (2020). 네트워크 거버넌스의 진화? 플랫폼 정부 모델과 전략 분석: ‘광화문 1 번가’를 중심으로. 「한국행정연구」, 29(2): 61-96.
- 이창원. (2002). 김대중정부 정부기구개편에 대한 평가. 행정개혁시민연합편. 「정부개혁평가와 공약 모니터링」, 60-83. 서울: 한올아카데미.
- 자인연구소. (2021). 「HR, 변하는 것과 변하지 않는 것」. HRvolution 2021 발표논문.
- 조성은. (2021). 「2020년 ICT기반 사회현안 해결방안 연구: 인공지능 사회정책 이슈와 대응 방향 고찰」. 충북: 정보통신정책연구원.
- 조세현·권혁주. (2017). 「성공하는 정부를 위한 국정운영」. 한국행정연구원 연구보고서, 서울: 한국 행정연구원
- 조용호. (2012). 「플랫폼으로서의 정부의 역할」. 제14회 스마트정부(Gov.3.0) 오픈포럼 자료.
- 정익중. (2020). 코로나 19로 인한 아동돌봄 문제에 대한 해외 대응과 시사점. 「국제사회보장리뷰」, 2020(여름): 47-59.
- 최신용. (1995). 세계화 전략과 정부조직개편. 「규제연구」, 봄호: 159-190.
- 한형상·김현. (2017). 4차 산업혁명과 지식서비스. 「한국산업기술평가관리원 이슈 리포트」, 17-2: 21-43.
- 황순욱·한상일. (2013). 유연근무제 시행이 만족도와 효능감, 업무성과에 미치는 영향: 춘천시청

- 공무원을 대상으로 한 실증분석. 「지방정부연구」, 17(2): 391-414.
- 허경무. (2022). 미래지향적이며 지속 가능한 플랫폼 정부 구축을 위한 제언 -행위자 협력을 중심으로-. 「과학기술정책연구원 FUTURE HORIZON+」, Vol 52: 17-22.
- 경향신문. (2022). 디지털플랫폼정부와 민관협력 거버넌스. 2022.5.20.
<https://m.khan.co.kr/opinion/column/article/202205200300005#c2b>
- 대통령직속디지털플랫폼정부위원회. (2022). 대통령 직속 디지털플랫폼정부위원회 출범. 2022.09.02.
<https://www.korea.kr/news/policyBriefingView.do?newsId=156524024>
- 아시아경제. (2022). 기술혁신 없는 국가의 미래는 기대할 수 없다. 2022.07.25. <https://view.asiae.co.kr/article/2022053009393440738>
- 이데일리. (2022).尹정부 '디지털플랫폼정부위' 출범... "민간플랫폼과 역할 조정 중요". 2022.9.2.
<https://www.edaily.co.kr/news/read?newsId=03604726632455856>
- 조선일보. (2022). 이상민 장관 "대기업 3~5곳, 명문대·특목고 묶어 지방이전 추진". 2022.9.6.
https://www.chosun.com/national/national_general/2022/09/06/QHQ5NRAMJ5CHTAPQSTPZDHEDG4/
- 한국대학신문. (2021). '교육 공공성의 눈으로 보는 대한민국'...시대정신된 학문융복합. 2021.10.8.
<http://news.unn.net/news/articleView.html?idxno=517002>
- NEWSIS. (2022.09.22). 「尹 "디지털 생태계, 인류 공익위해 존재해야...새 디지털 질서 필요」.
- Bardach, E. (1998). "Getting Agencies to Work Together". Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Girod, S. J. G. & Karim, S. (2017). "Restructure or Reconfigure? Designing the reorg that works for you". Harvard Business Review, 95(2): 128-132.
- Hatch, M. J. (1997). "Organization Theory: Modern, Symbolic, and Postmodern Perspectives". Oxford: Oxford University Press.
- Leslie L. M., Manchester, C. F., Park T. Y. & Mehng, S. A. (2012). "Flexible Work Practies: A Source of Career Premiums or Penalties?". Academy of Management Journal, 55(6): 1407-1428.
- Lynda, G. (2021). "How to Do Hybrid Right". Harvard Business Review, May-June: 1-19.
- Morgan, G. (1997). "Images of Organization". Bererly Hills. CA: Sage.
- OECD. (2019). Digital Government Review of Sweden: Towards A Data-Driven Public Sector.
- Peters, B. G. (1992). "Government Reorganization: A Theoretical Analysis". international Political Science Review, 13(2): 199-217.
- PricewaterhouseCoopers. (2013). "Future of Government", Price waterhouse Coopers Public Sector Research.
- Vial, G. (2021). "Understanding Digital Transformation: A Review and a Research Agenda". Managing Digital Transformation, 13-66.
- World Economic Forum. (2011). "Future Government: Fast and Curious".

주효진(朱孝振): 영남대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭관동대학교 의과대학 의학과 의료인문학교실 교수이면서 보건의료융합연구소 책임연구원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직론, 사회정책, 정책분석 및 평가이며, 최근 논문으로는 “융합적 관점에서 조직몰입에 대한 경험적 연구(2021)”, “직무스트레스에 대한 연구경향 분석(2021)”, “스트레스에 고위험직군의 산림치유프로그램 개발과 적용에 대한 탐색적 연구(2021)”, “국립공원 관리체계의 합리성 및 효율성 향상에 관한 연구: IPA 및 AHP 분석방법을 활용하여” 외 다수의 논문이 있다.(fox9895@cku.ac.kr).

최희용(崔熙容): 성균관대학교 국정전문대학원에서 행정학박사를 취득하고 현재 가톨릭관동대학교 국제성모병원 보건의료융합연구소에서 연구교수로 재직 중이다. 박사학위논문은 “지방정부의 재정지출구조가 지역빈곤변화에 미치는 영향: 지역 빈곤율 및 빈곤층의 주거지 분리 정도를 중심으로”이며, 주요 관심분야는 지역발전, 사회정책, 도시정책 등이다. 최근논문으로는 “지역보건정책의 관점에 따른 근린환경이 노인 우울에 미치는 영향에 관한 분석(2022)”, “도시구조의 사회적 다양성이 서울시민의 삶의 질에 미치는 영향 분석: 다수진모형을 활용하여(2020)”, “지역사회애착도가 주민참여에 미치는 영향: 서울시 5대 생활권 간 비교를 중심으로(2019)” 등이 있다.(hy6753@naver.com).

최윤희(崔允僑): 이화여자대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 가톨릭관동대학교 보건의료융합연구소에서 연구교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 공공정책, 여성정책, 조직론 등이며, 주요논문은 “자녀비용이 출산율에 미치는 영향: OECD 국가를 대상으로(2020)”, “중국의 언어교육을 중심으로 한 대외문화정책의 변천과 정책적 함의: 공자학원을 중심으로(2021)”, “기혼여성근로자의 정신건강과생활만족이 직무만족에 미치는 영향: 고용형태에 따른 차이를 중심으로(2021)” 등이 있다.(uni2442@naver.com)

Abstract

Digital Platform Government and Government Innovation: Focusing on REdefining Roles and Functions of Government

Ju, Hyo-Jin
Choi, Heeyong
Choi, Yoonhee

In the new government, while sympathizing with the direction of government innovation that has been discussed and asserted in previous governments and acknowledging the meaning of VUCA that the future is uncertain and unstable, the 'digital platform government' is advocated to achieve the government goals for government innovation. Therefore, this study discusses policy recommendations regarding organizational redesign, personnel management, and changes in working methods for re-establishing government roles and functions in digital platform government. In summary, first, the digital platform government needs to consider establishing a new deputy prime minister system for each major policy sector and parallel with the secretary system in order to achieve effective policy goals. Second, the digital platform government should support the operation of the deputy prime minister, led by the prime minister, in order to respond nimbly to changes in the external environment while improving the overlap and complexity of policies. Third, the digital platform government should emphasize the cooperative relationship of various organizations and the flexibility of the relationship and focus on strengthening the capabilities of its members, such as digital capabilities. Fourth, the digital platform government should pursue the realization of socially integrated values by continuing its efforts to enhance the diversity, representation, and equity of its members, such as the balanced personnel system. Fifth, it is necessary to break away from the traditional work method and change to a space-time hybrid work system. Finally, based on the active participation of organizational members, it is necessary to explore the productivity and performance drivers and optimal working methods.

Key Words: Digital Great Transformation, VUCA, Digital Platform Government, Government Innovation, Government Role, Organizational Redesign