「지방정부연구」 제5권 제2호(2001 여름) : 243~258

미래 전자정부의 방향에 관한 연구

- 이론적 배경과 사이버 거버넌스와의 관계를 중심으로 -

A Study for the Future Electronic Government

- Focused on Theoretical Background and Relationship with Cyber Governance -

명 승 환(인하대학교 사회과학부 행정학과)

The purpose of this study is to seek the future electronic government model by examining theoretical backgrounds for the electronic government in terms of relationship with cyber governance, neo-liberalism, new public management. It further analyzed the complex relationship among them associated with the characteristics of ICT. Conclusively, the study found that the future electronic government should include such ideas and perspectives as neo-liberalism, various types of governance models, and cyber governance. This study suggests some directions for establishing the future electronic government: firstly, electronic government needs to be understood in combination with entreprenourship, administrative reforms, electronic democracy, governance, and cyber governance; secondly, idal type of electronic government can be established by reasonable and timely support from administrative reforms as well as legal and institutional changes; and finally, future electronic government should abandon the traditional perspective of techno-bureaucratic model, but persue democratic governance model by giving more opportunities to citizen in the process of decision making. Future electronic government will be established by cooperative government-citizen relationship.

주제어: Cyber givernance, 전자정부, 전자민주주의, 신공공관리, 정보통신기술

I. 서 론

현재는 정보통신기술의 시대이다. 특히 인터넷[1]은 다양한 네트워크와 네트워크를 연결하여 사회구성원 상호간에 시간과 공간의 제약 없이 의사소통을 가능하게 한 지식정보사회의 핵심적인 기술이라고 할 수 있다. 과거 미국의 국방성에서 군사적 목적을 띤 전산망간의 연계를 위

1) 여기서 인터넷이란 용어를 사용한 것은 현재와 향후의 정보통신기술의 패러다임이 인터넷을 기반으로 한 개방형 통합네트워크 시스템으로 발전하는 추세로 보아 인터넷이 정보통신기술을 대표한다고 보았기 때문이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

하여 인터넷 프로토콜 (IP: Internet Protocol)이라는 정보의 전송규약을 사용한 것이 이제 국제표준이 되어 정보와 통신기술의 통합을 가져오는 결정적인 계기가 되었고, 더 나아가 정부, 시장 (기업), 시민 (시민사회)간의 전통적인 관계와 질서를 무너뜨리는 혁명적인 변화를 가져오고 있다.

이러한 변화 가운데 가장 주목할 만한 것은 정부자체가 변하고 있다는 점이다. 그 변화는 민간경영기법의 도입, 고객중심의 행정, 성과중심의 관리를 표방하는 신공공관리 (new public management)와 이러한 기조 하에 정보기술의 장점을 최대한 활용하여 정부를 네트워크로 연결하여 열린정부를 추구하는 전자정부 (electronic government), 그리고 거버넌스 (governance)개념의 등장으로 나타나고 있다. 여기서 전자정부는 온라인 혹은 사이버 공간에서 전자적인 방식으로 행정관리와 서비스 제공이 이루어진다는 기술적인 관점이 추가된다는 점에서 다소 차이가 있다.

이러한 행정체제 자체의 변화는 정부와 시장 모두의 실패라는 상황 속에서 필연적으로 도래할 수밖에 없는 생존노력이기는 하지만, 양자에 대한 불신이 깊어지면서 시민단체(NGO)가 제3의 대안으로 제기되고 있다. 그러나, 시민단체의 역할론도 아직은 국가간의 차이와 이론과 경험에 바탕을 둔 연구의 부족으로 아직은 정부에 대한 비판적 감시자 혹은 협력적 상호 동반자 및 보완자로서의 역할론에 일단 공감대가 형성되고 있는 것으로 보인다.

그러나, 정부와 시민사회는 현재 모두 과거와는 다른 양상으로 변화하고 있고 특히, 정부와 시장과의 상호 견제관계 속에서 변화해온 양자구도에서 시민 혹은 시민사회가 새로운 주요한 축으로서 등장한 것은 주목할 만하다. 이러한 변화 속에서 발견할 수 있는 가장 중요한 특징은 정부와 시장, 그리고 시민사회가 상호 반목적이고 투쟁적인 관계에서 점차 협력적인 관계로 이행하고 있다는 점이다. 이러한 새로운 관계가 성립될 수 있었던 점은 각국의 제도적인 개혁과 시민사회가 성숙한 점도 있지만, 상호간 정보를 신속·정확하게 전달하고 시공간을 초월해서 다양한 이슈에 대한 쌍방향적 의사소통을 가능하게 한 정보통신기술, 특히 인터넷이라는 수단을 통한 사회적 네트워크화가 가능해졌기 때문이다.

그렇다면, 이러한 새로운 관계변화 속에서 모두에게 만족을 줄 수 있는 새로운 행정관리체제가 존재하는가? 신자유주의의 경쟁원리와 성과중심의 관리를 지향하고, 시민의 민주적인 참여를 보장하고, 국민 모두에게 공평하게 보편적인 서비스 제공하는 투명하고 열린정부가 가능한 것인가? 물론, 이는 각국의 개혁노력과 시민사회의 성숙도, 정치경제적 여건에 따라 실현 가능성에는 차이가 있을 것이다. 그러나, 현재 미국, 영국, 일본 등의 선진 각국은 전자정부를 미래의 행정관리체제로 보아 적극적으로 추진하고 있고, 더 나아가 사이버 거버넌스 (cyber governance)라는 이상적인 행정관리체제로의 변화를 모색하고 있다는 점에서 그 가능성과 한계를 논의할 필요가 있다고 본다.

따라서, 이 글에서는 우선 전자정부의 등장배경, 개념 및 등을 통하여 이론적 배경과 평가를 하고, 사이버 거버넌스의 개념과 주요 요소를 살펴본 다음, 정보통신기술과 사이버 거버넌스 및 전자정부와의 관계를 통하여 미래 전자정부의 방향과 범위를 논의한 다음, 끝으로 우리나라의 행정정보화와 전자정부 추진과정의 대한 평가를 통하여 문제점과 미래 전자정부의 방향을 제시하고자 한다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Ⅱ. 전자정부의 등장배경과 개념

1. 전자정부의 등장 배경

전자정부의 등장은 시대적인 요청에서 출발하였다. 여기서 시대적인 요청이라는 것은 여러 가지로 해석될 수 있는데, 기본적으로 시장의 실패로 인한 정부개입이 불가피하다는 케인지언 주의적 입장에서 벗어나 공공재의 비시장적 특성으로 인한 과다투입, 독점적 공급자의 위치, 관료조직의 비효율성, 행정편의주의 등으로 인한 정부의 실패 (NPR, 1993; Osborne and Gaebler, 1992)를 극복하기 위한 정부의 재창조 (reinventing government)라는 신자유주의적 (neo-liberalism) 기조의 등장이 전자정부의 출발점이라고 볼 수 있다. 이러한 신자유주의적 입장에서의 개혁은 미국, 영국, 호주 등의 국가에서 공공부문의 인력감축, 성과중심의 관리, 고객중심의 서비스 제공을 중심으로 한 일련의 개혁과정이 잘 설명해주고 있다. 따라서, 전자정부는 이러한 개혁을 보다 성공적으로 추진하기 위한 촉매역할을 하는 수단으로서 정보통신기술을 적극적으로 사용하는 정부라고 볼 수 있다. 특히 1992년 미국의 경우 클린턴 정부가 들어서면서 정보기술을 이용한 행정개혁은 적어도 외형상으로는 상당한 효과[2]를 거두었다 (NPR, 1997).

이러한 미국의 성공에 자극 받아, 영국, 캐나다, 호주 등 영연방 중심의 국가, 싱가포르와 말레이시아 등 전문관료중심의 국가, 한국과 최근의 일본 등 정부주도의 경제발전국가 등에서도 전자정부를 적극적으로 추진하고 있다[3]. 물론 각 국가의 차이에 따라 추진방법과 과정이 차이가 있기는 하나, 신자유주의적 입장에서 정부의 기업화 및 기업가적 마인드를 주입시키는데 초점을 두고 있다는데 공통점이 있다. 따라서, 정부는 자유시장의 원리를 충실히 따르고, 가능한 작은정부가 되도록 낭비요소를 줄이고, 민간부문의 경영방식을 도입하여 정부운영 및 관리에 있어서 능률성 제고, 분권화, 책무성 강화, 효율적인 자원관리, 시장화(marketisation) 등 (Osborne and Gaebler, 1992)을 추구하여야 한다는 것이다. 이러한 입장은 각국의 정부개혁과정에서 민영화, 다운사이징, 리스트럭처링, 인력감축, 규제철폐 등 동일한 양상으로 전개되어 왔다. 또한, 시민은 시장에서의 소비자와 같은 고객이므로 정부는 최고의 서비스를 제공하고 시민은 그 서비스를 선택할 수 있기 때문에, 경쟁에서 뒤처지는 공공조직은 자연히 도퇴시키는 경쟁체제를 도입하는 것이 개혁의 핵심이다.

이러한 신자유주의적 관점에서 본다면, 정보통신기술 (Information and Communication Technologies, ICT)은 단순히 기업가적 정부를 구현하는데 유용한 도구로서의 역할만 할뿐이므로 전자정부는 네트워크화를 기반으로 한 기업가적 정부의 수준의 논의밖에 할 수 없다. 그러나, 이러한 합리적이고 경제적인 성과를 중요시하는 신자유주의적 개혁은 오히려 관료들의 사기를 저하시키고, 지나친 경쟁으로 단기적인 성과에만 치우치며, 아직도 정부가 실현하지 못하고 있는 형평성, 민주성 등의 이념들을 간과하고 있다는 비판이 제기되고 있다 (Denhardt, 2000; Ingraham, 1996; 정정길, 2000). 즉, 전자정부는 기술결정론 차원의 행정정보화 이

2) 1997년 NPR 자체평가보고서에서는 '99회계년도까지 약 1774달러 (212조원)과 약 273,900명의 연방 공무원의 감축이 이루어질 것으로 예상하였다.

3) 최근의 전자정부 추진계획으로는, 미국의 "firstgov.gov", 영국의 "eGovernment: A Strategic Framework for Public Services in the Information Age", 싱가포르의 "eGovernment Action Plan" 등이 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

상의 보다 다양한 이념과 개혁적 요소를 지니고 있다는 것이다.

따라서, 전자정부도 기업가적 정부에 ICT를 장착한 자동화된 정부가 아니라 그 이상의 이념과 가치를 추구하는 정부라 할 수 있다. 더욱이 NGO의 등장과 인터넷의 발전은 더 이상 정부가 주권국가의 통치 및 관리기구로서 막강한 권력과 독점권을 행사하지 못하도록 정보의 소유를 분산시키고 있고, 한편으로는 정부는 국가의 복지와 발전을 위해 노력하는 다양한 기관들(institutions)중의 하나에 불과하다 주장들이 제기되고 있다 (Lenk, 1997; King, et al., 1994). 이처럼 과거 자본가, 정치 엘리트, 전문직업관료들의 전유물이었던 국가경영에 관한 정보와 수단들이 인터넷을 비롯한 ICT의 도움으로 시민사회의 개개인에까지 분산되고 있는 현재의 추세로 보아 정부의 역할과 기능은 기업가적 능력과 함께 다양한 사회단체 및 구성원들과 타협하여 모두에게 이익이 되는 생산물을 산출해야 하는 파트너쉽의 능력도 요구되고 있는 것이다 (King & Kraemer, 1998; 김광웅, 2000).

2. 전자정부의 개념 대한 논의

전자정부는 위에서 언급한 바와 같이 단순히 정보기술을 도입하는 것에 의해서 전자정부가 구현될 수는 없으며 다양한 이념과 구성요소들을 고려하여 이해할 필요가 있다. '작지만 효율적인 전자정부'라는 개념도 이러한 관점에서 새로이 조명되어야 한다. 특히, 우리나라의 경우에는 국가정보화의 관점에서 정보화가 곧 국가경쟁력이라는 차원에서 정보화를 추진하여 왔기 때문에 정보기반인프라 구축, IT 사업의 확대, 행정전산화 등에 치중하였고, 전자정부는 효율적인 정부를 추구하는 관점에 머물러 있었다. 따라서, 기업가적 마인드, 불필요한 업무의 제거와 절차개선, 인센티브 제공, 권한의 이양 및 분권화 등 일련의 행정개혁 및 업무혁신과정을 소홀히 하여, 전자정부의 구현에 원동력이 될 수 있는 사람과 제도에 대한 개혁적 측면이 반영되지 않았다. 뒤에서 논의하겠지만, 그 결과는 추진체계, 부처간의 갈등, 중복투자 등 많은 문제점을 초래하게 되었다.

한편, 2001년에 들어와서 위의 한계를 극복하기 위한 전자정부와 관련된 법이 통과되었고 시행령도 공표[4]가 되었으나 여전히 추진체계, 기금조성, 제한된 온라인 처리방식 등의 문제가 남아있다. 하지만 이러한 전자정부관련 법들의 제정과정상 관련 주요부처의 입장을 최대한 반영하려는 현실적인 상황을 고려할 때 이상적인 전자정부의 개념정의는 이루어질 수는 있으나 실제 작용법상에 모든 것을 반영하기는 어렵다는 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 동법 2장의 전자정부의 구현 및 운영원칙에서는 신공공관리와 사이버거버넌스의 요소를 어느정도 반영하고 있는 것으로 판단된다.

또한 학문적인 노력의 측면에서도 전자정부와 관련하여 정보자원관리, 지식행정 등과 관련한 개념정의와 이론적 논의가 활발히 이루어지고 있는 것으로 보인다. 사실상 90년대 중반이후 전자정부에 대한 개념정의는 미국을 비롯한 선진국의 사례, 지식경영과 관련된 민간연구소의 보고서 등에 의존하여 진행되어 왔지만, 현재는 전자정부, 지식행정, 신공공관리, 거버넌스, 사이버 거버넌스 등 정보통신기술과 다양한 개념 및 이념들과의 관계성 모색, 새로운 행정체제의 정립 등 그 논의가 좀 더 구체화되고 상호간의 연결의 고리를 찾으려는 연구가 시도되고

4) 「전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률」(법률 제6439호), 「전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률시행령」

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

있다 (송희준, 박기식 2000; 한세억, 1998, 황성돈 외, 2000).

그러나 전통적으로 민주주의와 복지국가의 전통과 경험이 부족한 우리나라의 정치행정체제에서 이상적인 전자정부의 모델이 단시일내에 적용되어 현실화되기를 기대한다는 것은 무리가 따를 수도 있다. 그럼에도 불구하고 전자정부는 현재 진행중이면서도 바람직한 미래의 정부형태이기 때문에 앞에서 언급한 다양한 이념과 비전들이 반영되어 정의되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 전자정부의 개념은 다음과 같은 요소를 포함하여야 한다고 본다.

첫째, 전자정부는 행정업무에 정보통신기술을 활용하여 행정업무의 생산성 및 효율성을 제고시키는 목적도 있지만 행정의 투명성 및 민주성을 제고하여 궁극적으로 국민의 삶의 질을 향상시킨다는 상위의 목적가치도 포함된다.

둘째, 전자정부는 정보통신기술을 활용하여 신속·정확한 대국민서비스를 실현하여야 하고, 이를 가능케 하기 위해서는 행정기관의 업무처리과정이 국민의 편익을 중심으로 설계되어야 한다.

셋째, 전자정부는 행정업무의 처리절차를 재설계하여 정부혁신을 유도하는 등 행정개혁과 행정혁신의 제도적 개선노력이 포함되어야 한다.

넷째, 전자정부는 단순한 행정업무의 전산화가 아니라 민주주의의 이념 하에서 확대된 보편적 서비스를 제공하여 사회적 형평성을 제고하는 미래 정보사회의 정부이어야 한다. 이를 실현하기 위해서는 행정기관관 정보공동활용체제의 구축, 명확한 추진체계의 확립, 행정정보의 전자적 공개, 개인정보보호, 외부위탁 등의 요소가 포함되어야 한다.

따라서 전자정부란 잠정적으로 "초고속정보통신 기반기술을 활용하여 행정업무를 재설계하고 대국민 서비스를 증진시킴으로써 삶의 질을 향상시키고 민주주의 이념을 실현하는 미래의 혁신적 행정모형"이라고 정의할 수 있다 (황성돈, 정충식, 최영훈, 명승환, 1997: 24).

이상과 같이 전자정부의 등장배경 및 개념에 대하여 논의하였는바, 각각의 개념과 접근방법이 다소 차이는 있지만 결국 새로운 정부형태 및 국정운영에 대한 논의를 ICT 발전과 그것의 매개체적 역할을 인정하고, 이러한 기술적 진보를 향후 미래의 국가 및 정부가 지향하는 목표 및 이념과 연결하여 보다 포괄적으로 이해할 필요가 있다고 본다.

Ⅲ. 사이버 거버넌스의 개념에 대한 논의

사이버 거버넌스는 '사이버 공간을 통한 국정운영'을 의미하며, 이를 위한 사업은 대부분의 나라에서 현재 진행중이거나 미래에 실현될 수 있는 이상적 차원의 시나리오다. 따라서, 정부와 시민간의 관계를 더욱 가깝게 할 수 있는 사이버 거버넌스는 아직 경험적으로 검증할 수는 없는 단계이다.

한편, 사이버 거버넌스가 사이버 공간에서의 거버넌스라고 본다면 '사이버 공간 (cyber space)'이라는 개념과 '거버넌스' 이라는 개념을 이해할 필요가 있다. 김도훈 외 (1997)는 cyber는 "정보의 흐름과 통제"를 space는 "가시화 (visualization)와 현실화 (realization)"를 의미하며, 따라서 사이버 공간은, "멀티미디어 정보의 원활한 흐름과 조절을 통해 실시간 공유를 가능케 함으로써 현실공간에서 이루어지는 행위의 재현"이라고 정의하고 있다. 또한, 하원규와 최남희 (1999, p. 170)는 사이버 공간을 "개방성 및 상호 연결성이 강한 네트워크들의 네트워크이면서 정보기술의 응용을 통해 특정한 기능과 활동을 갖는 공간 또는 장소"라고

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

정의하고 있다. 따라서, 물리적 공간에서의 생산활동에 적용되는 한계생산비용의 체증이 사이버 공간에서는 0에 가깝다고 주장하고 있다 (하원규, 최남희, 1999).

그렇다면, 사이버 공간상의 행위는 물리적 공간상의 행위와 어떠한 차이가 있는가라는 의문이 제기될 수 있다. 이러한 문제는 법적 차원에서 명확히 규정하는 작업이 선행되어야 하지만, 이미 현실적으로 사이버 공간상의 다양한 거래가 성립되고 있다는 측면에서 보면 물리적 공간상의 거래 혹은 행위와 동일한 효력을 가진다는 방향으로 가야 할 것으로 보인다. 다만, 이러한 사이버공간은 물리적 공간의 완전대체가 아니라, 시간적·공간적 제약에 따른 거래 및 사회적 행위가 일어나는 보완적 의미에서의 공간으로 보는 것이 옳을 것으로 보인다. 그 예로 이미 전자상거래 (electronic commerce)가 확산추세에 있고, 생활과 밀접한 전자우편, 전자금부이전 (EBT), 전자적 납세, 홈뱅킹 등은 물리적 공간에서의 불필요한 시간과 공간상의 한계를 보완하는 형태로 효력을 발휘하고 있는 것을 보아도 알 수 있다 그러나, 적어도 우리나라의 경우에는 사이버 공간과 사이버 공간에서의 행위를 전자상거래법 등 일부 개별법률적 차원을 벗어나 헌법적 차원에서 포괄적으로 규정하거나 인정하지는 않고 있다.

반면에, 거버넌스라는 개념은 매우 다양하다. 우선 거버넌스를 government를 대체하는 개념으로 보아 정부의 한계를 극복할 수 있는 정부운영 메카니즘으로 보는 관점이 있고 (김석준, 2000: 14; 김성배, 2000: 7), 행정행위의 주체에 상관없이 바람직한 공적 목표를 달성하기 위하여 추구하는 과정이나 절차라고 보는 관점이 있다 (Lynn& Hill, 1999). 그러나, 두 관점 모두 공공의 목적 혹은 선을 추구하는 과정이 민주적이고, 투명하며, 형평적이며, 합법적이어야 한다는 면에서는 공통점을 가지고 있다.

한편, Peters (1996)는 거버넌스를 네 가지 모형으로 구분하였는데, 경쟁성과 정부조직의 분권화를 중요시하는 시장모형 (market model), 시민의 참여와 조직 내 하위 층의 참여 등 민주적인 참여를 중요시하는 참여모형 (participation model), 환경변화에 신축적인 대응을 위한 조직구조를 중요시하는 신축모형 (flexibility model), 내부규제의 완화와 실제 운영을 담당하는 기관에 대한 재량권을 부여하는 탈규제모형 (deregulation model)등이 있다.

따라서, 이러한 구분에 의하면 사이버 거버넌스는 참여모형과 신축모형에 가깝다고 볼 수 있다. 왜냐하면, 사이버 거버넌스는 정보통신기술의 발전으로 인하여 가상공간을 통하여 누구나 시공간을 초월하여 상호작용적인 의사소통과 정보공유를 통하여 정책결정과정에 참여하는 것이 가능하게 되었다는데서 출발하기 때문이다. 더 나아가, Thorson과 Han (1998)은 Habermas가 주장한 실제적인 측면에서의 공론의 장 (public dialogue)을 중요시하여 거버넌스의 이상적인 모델로 제시하고 있다. 따라서 정부와 시민간의 관계에 있어서 시민의 참여가 정부의 정보접근에 대한 독점 및 규제와 ICT로 무장된 정치적 엘리트와 소수의 정보부유층과의 결탁에 의해 차단되어서는 않된다고 주장한다. 이러한 의미에서의 사이버 거버넌스는 개인적 이득보다는 사회적 구성원간 실제적 합의를 통하여 공공선을 도출하는 과정을 중요시한다고 볼 수 있다.

한편, 송희준과 박기식은 네트워크라는 기술적 및 기반 중심적인 개념을 사용하여 네트워크 거버넌스를 설명하면서, 네트워크 거번넌스는 시장실패와 정부실패를 모두 교정할 수 있는 가능성을 제시하였다. 우선, 시장실패 측면에서는 낮은 가변비용 (추가적인 지식정보재의 저가 및 무료 공급)으로 인한 거래비용의 감소와 수확체증 효과, 수요자에게 합리적 선택의 기회가 증대된다는 점에서 교정효과가 있다고 보고 있다. 그러나, 지식정보재는 이질적이면서도 공공재의 성격이 강하고 외부적 파급효과가 크기 때문에 시장에서의 독과점 오·남용 및 디지털

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

불평등 (digital divide) 등의 문제가 더 심각해질 수 있으므로 오히려 정부개입의 당위성의 증대된다고 주장한다. 더욱이 정부, 시장, 국민에게 모두에게 만족을 줄 수 있는 정책과 공정한 규제를 통하여 거래비용을 줄이고 보편적 접근성을 보장하기 위한 노력이 더욱 요구되기 때문에 오히려 과거보다 더 복잡하고 다양한 측면에서 투명성, 형평성, 거래비용 감소 등의 측면을 고려해야 하는 부담이 커질 수 있다는 점도 지적하고 있다 (송희준, 박기식, 2000).

이렇게 다양한 논의를 종합해 볼 때 아직 불분명한 측면도 있지만, 사이버 거버넌스는 "정보통신기술의 발전, 특히 인터넷의 출현으로 인하여 사회구성원 개개인이 정보의 흐름과 통제가 가능하게 됨에 따라, 정부의 목적이나 공공선을 추구하는 과정이 일방적인 관계에서 쌍방향적 상호작용을 통한 협력적 관계로 이행되는 국정관리 메카니즘 혹은 절차" 라고 정의 될 수 있다. 그렇다면, ICT의 본래 속성과 사이버 거버넌스, 그리고 전자정부와는 어떠한 관계가 있는가? 그리고 전자정부는 신자유주의, 거버넌스, 사이버 거버넌스와를 모두 포함하는 포괄적인 개념인가 아니면 일부만을 추구하는 개념인가에 대한 의문이 제기될 수 있다. 이를 규명하여야 미래 전자정부의 방향을 예측할 수 있을 것이다.

Ⅳ. 정보통신기술의 속성과 사이버 거버넌스, 전자정부와의 관계

오늘날 ICT의 가장 큰 기여는 무엇보다 사회구성원간 상호이해의 증진이다. John Locke의 사회계약설 이후 사회질서의 유지와 국가의 운영에 있어서 개인이 우선이냐 집단이 우선이냐에 대한 논쟁과 갈등은 오늘날까지 지속되고 있고, 아직까지 개인의 인권과 권리보다는 집단의 이익을 대변하는 대리인 (agent)으로서의 정부와 대의제가 유일한 사회 및 국가운영 시스템으로 인정받고 있다. 그러나, ICT의 발전은 이러한 한계를 극복할 수 있도록 해주고 있고, Habermas의 공개적 토론장 (public dialogue)의 실현 가능성까지 예견되고 있다. 여기서, ICT의 속성들을 살펴보면 이러한 주장은 더욱 설득력이 있다.

ICT의 가장 중요한 속성은 복잡하고 많은 양의 정보와 데이터를 정확하고 신속하게 처리한다는 점이다. ICT의 속성은 크게 신속성 (speeding-up), 정확성 (accuracy), 쌍방향적 공유 (interactive sharing), 접근의 용이성 (easy to access)으로 설명된다.

첫째, 신속성은 ICT (전자우편, 화상회의 등)를 이용함으로써 시공간을 초월하여 개인과 개인, 조직과 조직간의 의사소통을 신속하게 해준다. 다시 말하면, 물리적인 이동과 집결이 불필요하게 되어 기회비용이 감소가 되는 것이다. 또한 의사결정에 있어서도 조직의 상하간 정보가 전달되는 중간 노드 (intermediary nodes)가 축소됨으로써 의사결정이 신속화 된다 (Huber, 1990). 즉, 정보를 감지하는 하위부서와 의사결정을 내리는 상위부서 사이의 정보전달단계가 네트워크와 됨으로써 중간단계가 필요 없게 되는 것이다. 이는 즉시처리가 요구되는 사안에 대해 특히 효과적이다. 또한 의사결정과정에서는 다양한 정보의 수집과 분석이 필요한데, 인터넷기술에서 제공하는 검색엔진과 DB와 연결된 응용소프트웨어는 이러한 정보의 수집과 분석을 보다 신속하게 해준다. 따라서, 빠르게 변화하는 환경에 신속하게 대응할 수 있는 능력이 향상될 수 있다. 조직의 변화를 비교적 쉽게 가져올 수 있는 민간조직에서는 ICT의 전략적인 활용을 통하여 신속한 업무처리와 의사결정으로 인한 성공사례가 많이 보고되고 있다.

둘째, 정확성은 정보기술의 가장 중요한 속성중의 하나로써, 거대한 양의 정보를 오류 없이

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

연산처리를 할 수 있는 능력을 의미한다 (Taylor, 1986). 이는 특히 개인이 여러 대안을 탐색하고 분석하는 단계에서 요구되는 불확실성 수준(level of uncertainty)의 감소과정에서 중요하며 각종 기관에서 제공되는 실시간의 정확한 정보와 지표는 개인이 특정한 이슈와 정책에 대하여 정확한 판단을 하는데 도움을 준다. 이러한 점은 특히 생산자와 소비자의 관계에서 공급과 수요측면에서 정확한 정보를 통하여 다양한 수준에서의 합리적인 선택과 적정가격의 형성을 가능하게 해준다. 바로 미국 아마존의 경우가 대표적인 사례이다.

셋째, 쌍방향적 공유성은 인터넷을 기반으로 한 네트워크와 개방형 통합시스템의 발달로 더욱 중요시되고 있는 ICT의 속성인데, 즉 일회의 입력으로 상호 정보를 공유함으로써 불필요한 업무부담을 줄이고, 특히 시민이 비방문 혹은 일회방문으로 원하는 서비스를 제공받고, 정부와 시민간 혹은 개인과 개인간에 동시에 쌍방향적 의사소통을 가능케 하는 효과를 가져온다. 이는 정부의 문을 활짝 여는 것으로서 정부, 기업, 시민간의 공론의 장을 마련하는 ICT의 핵심적인 속성이다.

넷째, 접근의 용이성은 의사결정단계에서 조직 구성원들이 상호 보유하고 있는 정보에 쉽게 접근하게 하여 의견교환의 활성화와 업무수행에 필요한 공통의 정보에 쉽게 접근할 수 있게 함으로써, 조직의 유연성 향상과 의사결정과정의 투명화 및 공식화 (Huber, 1984)시키는 효과를 가져온다.

이상과 같이 ICT의 속성을 이념과 제도적 측면과 연계하여 분석하면 우선 신자유주의적 관점에서는 신속성과 정확성이라는 속성이 보다 긍정적으로 작용할 수 있고, 사회공동체간의 상호작용을 통한 합의를 중요시하는 참여적 거버넌스(participative governance)와 NGO 옹호론적 입장 (Rhodes, 1996; Thorson and Han, 1998)에서는 쌍방향적 공유와 접근의 용이성이라는 ICT의 속성이 더 긍정적으로 작용할 수 있다. 왜냐하면 ICT의 신속성과 정확성은 능률성(efficiency)과 효과성(effectiveness), 쌍방향적 공유와 접근의 용이성이라는 속성은 개방성(openness), 투명성(transparency), 형평성(equality)이라는 가치들(values)을 생산하기 때문이다. 즉, 신속하고 정확한 업무처리에는 계량화 할 수 있는 정확한 기준과 지표가 제시된다면, 비용 대비 편익의 비율, 목표달성의 여부를 측정하는 성과평가의 적용이 가능하다는 것이다.

한편, 후자의 경우는 전자정부에서 추구하는 한 축인 민주적 정부(democratic government)와 연결된다. 즉, 민주적 정부는 효율적인 국정관리 및 서비스 제공의 차원을 넘어서 시민사회의 자율성을 인정하고 권력의 분산 및 공유를 추구하며, 정책결정과정에서 정보의 개방 및 투명한 공론화 과정을 지향하며, 시민의 기본권 존중과 소외계층에 대한 복지증진에 노력하며, 정보의 상호교환과 컨텐츠의 생산과정에서의 윤리적 책임을 강조하는 정부를 의미하기 때문이다. 이러한 것이 가능할 수 있는 것은 무엇보다 ICT의 개방성과 접근의 용이성이라는 속성 때문이다[5].

이는 바로 사이버 거버넌스와 비슷한 맥락이라고 볼 수 있다. 즉, 전자정부는 ICT의 개방성

5) 우리나라의 경우도 현재 1,300만의 인터넷 이용자가 사용하고 있다. 그 이유는 다음과 같다 (하원규, 최남희, 1999) 첫째, WWW와 이를 통해 다양한 정보를 간단하게 볼 수 있게 한 브라우저의 출현에 의해 누구나 세계 각지에 산재한 정보의 이용이 가능하게 되고, 둘째, 인터넷은 중앙집중적이고 일원적으로 관리되는 네트워크가 아니라 전체를 구성하는 개개인의 자율적인 네트워크가 마치 세포의 분열·증식처럼 확대되어지는 방식을 취하고 있다는 점이고, 셋째는 TCP/IP라는 전송 프로토콜에 의해 일반공중망, ISDN, LAN, 전용선 등 네트워크의 종류나 속도에 관계없이 이용 가능한 점 등이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

과 접근의 용이성을 바탕으로 하여 언제 어디서나 사회구성원간의 자율적인 참여와 상호작용적인 의사소통을 통하여 실제적 공공선을 추구하는 사이버 거버넌스의 요소를 지니고 있는 것이다. 이는 전자적 민주주의 (electronic democracy)의 문헌들에서 주로 논의되고 있는데 (Baddeley, 1997; Budge, 1996; Hill and Hughes, 1998; Rash, 1997), 아직은 다양한 긍정적 가능성을 논의하는 수준이며[6], 소수집단의 소외, 정보의 빈곤층, 참여자의 무책임성 (Korac-Kakabadse and Korac-Kakrabadse, 1999)[7] 등의 문제로 인하여 제도화되지는 못하고 있다.

이상과 같이 앞에서 논의한 것을 종합해 보면, 전자정부는 시장원리에 입각한 신자유주의적 개혁적 요소와 다양한 거버넌스의 모형에서 참여모형과 신축모형이 지향하는 거버넌스 기조를 동시에 포함하고 있으며, 인터넷을 대표로 하는 ICT의 속성을 바탕으로 한 사이버 공간상의 거버넌스도 가능한 매우 포괄적이고 혁신적인 미래의 정부형태라고 볼 수 있다. 이를 정리하면 〈표 2〉와 같다.

〈표 2〉 ICT의 속성, 신자유주적 개혁, 사이버 거버넌스, 전자정부와의 관계

ICT의 속성	신자유주의적 개혁	거버넌스	사이버 거버넌스	전자정부
신속성, 정확성 (능률성, 효과성)	· 민간부문의 경영방식 도입 (경쟁원리) · 분권적 조직 · 계량화된 성과평가	시장모형		· ICT를 이용한 거버넌스의 능률성 제고 · 전자적 업무처리 (전자결재, 전자문서유통) · 계량화된 성과평가 · 온라인 예산/회계
쌍방향적 공유 (개방성, 투명성)		참여모형, 신축모형	· 시민의 자발적 참여 · 조직내 하위층의 참여 · 실제적 공공선의 추구 · 시공간을 초월한 행정	· 사이버 위원회 등 사이버 조직의 활성화 · 인사관리의 DB화와 온라인 공개 · 온라인 공개토론 및 정책실명제 · 24시간 원스톱/논스톱 서비스 체제 확립 · 정보공동활용체제구축 · 열린정부 홈페이지
접근의 용이성 (형평성)		참여모형	· 평등한 정보접근 · 저렴한 보편적 서비스 제공	· 평등한 정보접근 · 저렴한 보편적 서비스 제공(저가 PC 보급등) · 전자민원센터 설치
ICT 속성과 무관한 기타 요소	탈규제모형	탈규제 모형		· 기업과 시민활동에 대한 지원자 · 개인의 창의성을 중시하는 지식정부 추구

6) 실제 사례로는, 미국에서 1994년부터 운영되고 있는 'Minnesota Electronic Democracy Project' (황성돈 외, 1999), 1999년의 '사이버 유고' (http://www.juga.com), 1992년 미국 대선 당시 Ross Perot가 시도했던 'electronic town hall' (London, 1994) 등이 있다.

7) 이들은 사이버 공간에서의 행위와 거래, 정보교환 등이 아직도 소수의 젊은층과 전문가, 컴퓨터 매니아, 네티즌 등에 의해 주도되고 있음을 지적하며 특히, 이들의 사회와 정책이슈에 대한 책임성의 결여를 비판하고 있다. 이러한 즉시적이고 단편적인 사이버 공간에서의 행위와 의견의 표출로 인한 일탈과 차별화 등의 역작용은 계속 증대할 것이며, 따라서 앞으로의 사회에서는 사회적 책임성, 개인의 도덕성, 빈곤층에 대한 접근의 보장 등이 더 중요한 이슈로 대두될 것이라고 주장하고 있다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

V. 전자정부의 구현과정상의 문제점과 미래 전자정부의 방향

위에서의 논의와 같이 전자정부는 신자유주의적 개혁의 입장에서 출발하여 현재는 사이버 거버넌스의 가능성까지 고려하는 하나의 그랜드 디자인이다. 따라서, 전자정부의 구현과정은 행정내부의 전산화 혹은 네트워크화만을 의미하는 것이 아니라, ICT의 적극적 활용을 통하여 조직구성원들의 자발적인 참여와 창의적인 아이디어를 존중하되 결과에 대해서는 가급적 객관적으로 평가할 수 있는 기준을 마련하여 책임을 지게하며, 정책결정과정에 시민의 참여를 보장하고 정부-시민간의 공감대를 형성하여 진정한 공공선을 추구하고자 하는 이상과 실천적인 노력이 함께 요구되는 과정이다. 그러나, 우리나라의 경우 영미계열의 국가처럼 자유시장과 다원주의의 원리에 바탕을 두고 국정운영의 방식을 수정해온 경험이 없으므로, 이제까지 논의한 미래의 이상적인 전자정부의 구현이 과연 가능한지, 가능하다면 언제가 될지를 예측하기가 어렵다[8]. 따라서, 그 동안 우리나라의 행정정보화와 최근의 전자정부 구현상의 문제점을 지적하고, 미래 전자정부의 방향을 사이버 거버넌스와의 관계속에서 논의하고자 한다.

우선, 그 동안의 행정정보화 추진과정을 단계별로 구분해 보면, '70~'80년대는 '초기 도입기'로서 각 부처별 단위업무개발을 중심으로 행정전산망의 기본체계를 정비하기 위한 범정부차원의 행정전산화 계획이 최초로 수립되었다. '80~'90년대 초반은 '기반 조성기'로서 행정전산망을 확대하고 전국 단위의 대민서비스 업무개발, 국가기본DB의 구축 등 전국 단일 행정전산망 구축에 주력하던 기간이다. 그리고, '90년대 후반부터 현재까지는 '확대 추진기'로서 정보화촉진기본법에 따라 원스톱 민원서비스, 정보공동활용, 정보공개, 열린정부 실현 등 작고 효율적인 전자정부의 구현을 위한 다양한 행정정보화 사업이 추진되고 있다 (국가정보화 백서, 2000).

따라서, 본격적으로 전자정부와 관련된 행정정보화가 추진된 기간이 행정전산망 사업이후의 약 10여 년으로 본다면 짧은 기간에 양적으로는 많은 노력은 하였지만 질적으로는 주목할 만한 성과가 있었다고 보기는 어렵다. 물론 국가 정보화라는 포괄적인 관점에서 보면 초고속정보통신망 등 안정적인 정보통신기반의 구축, 다양한 정보화촉진계획 및 사업의 수행, 정보통신산업의 비약적인 발전 등 비교적 성공적이었다고 볼 수 있으나, 전자정부라는 관점에서 보면 이제 시작단계에 있다고 볼 수밖에 없다. 왜냐하면 전자정부와 정보자원관리 개념과 중요성의 인식이 확산되기 전의 행정정보화는 각 부처의 행정업무전산화 이상의 노력이 필요 없었기 때문이다. 그러나, 시민의 참여를 보장하고 열린정부를 지향하는 전자정부는 행정내부에서는 효율적인 정보자원관리 체계의 확립이 요구되고, 부처간에는 정보공동활용체계를 갖추고, 이를 기반으로 시민과의 인터페이스를 확대하기 위한 다양한 서비스 프로그램이 개발되어야 한다. 이러한 관점에서 그 동안 전자정부를 구현하는데 걸림돌이 되어왔던 문제점을 지적하면 다음과 같다.

---

8) 물론 2001년에 들어와서 행정자치부, 기획예산처를 중심으로 「전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률」(법률 제6439호) 및 「전자정부구현을위한 행정업무등의전자화촉진에관한법률시행령」에서는 국민편익중심의 원칙, 업무혁신 선행의 원칙, 전자적 처리의 원칙, 행정정보공개의 원칙, 행정기관 확인의 원칙, 행정정보공동이용의 원칙, 개인정보보호의 원칙, 기술개발 및 운영 외주의 원칙 등이 포함되어 있다. 그러나, 추진체계와 재원확보의 불명확성, 기존법과의 상충문제 (정보화촉진기본법 등), 특정부서의 현조직의 상황과 이익을 최대한 반영하려는 의도 등이 존재하고 있어 현실적 실효성이 어느정도까지 있을 것인지 의문이다. 더욱이 전자정부특별위원회라는 한시적 조직과의 관계 속에서 향후 어떠한 구도로 전자정부가 추진될 것인가를 예측하기 어려운 상황이다.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

첫째, 과거의 전통적인 정부의 기조와 관료중심으로 행정정보화가 추진되었다는 점이다. 물론 행정전산화와 정보통신기반의 구축이 주요 과제일 수밖에 없는 초기단계에서는 강력한 추진력을 바탕으로 한 정부주도의 행정정보화 전략이 필요하다. 그러나 문제는 사회적으로 민주화, 세계화, 지방분권화가 진행되는 과정에서 변화의 흐름을 제대로 파악하지 못하고 투입중심, 관료중심, 중앙정부 중심의 전통적인 국가발전의 대리인 역할에서 벗어나지 못하였다는 점이다. 결국 국가발전론적인 기조 속에서 정부의 행정정보화 양상은 기계론적 행태에서 벗어나지 못하고 ICT의 비약적인 발전과 함께 등장한 새로운 행정체제모형인 전자정부의 비전과 목표를 제대로 수용하지 못하였던 것이다. 90년대 중반에 전자정부라는 개념이 등장한 이후 전자정부 관련 추진체계의 미확립과 범정부적인 정보자원관리법이 마련되지 않은 것도 이러한 이유에서 비롯된 것이라고 볼 수 있다.

둘째, 이러한 발상전환의 부족은 결국 전자정부 추진체계의 미확립으로 나타났다. 우선 효율적이면서도 상호 협력적인 전자정부를 추구하려면 기획과 조정능력을 가진 추진조직이 필요한데, 현재 정보화추진체계상의 구도에서는 부처수준의 정보통신부가 동급의 다른 부처들 또는 상급 부서들의 정보화정책을 조정 통괄하게 되어있다. 또한, 정보화추진위원회, 정보화추진실무위원회 및 정보화추진분과위원회는 모두가 다 심의기구로서의 역할만 담당하고 있어 행정개혁이라는 변수가 포함된 전자정부의 추진에 있어서는 기획과 상호조정측면에서의 통제기능을 제대로 발휘하지 못하고 있는 것이다. 정보화 선진국들의 예를 보면 전자정부를 추진함에 있어 신자유주의적인 개혁요소와 민주적 거버넌스 및 사이버 거버넌스의 비전을 동시에 포함하고 있다. 따라서 효율적인 기획과 통제를 위한 추진체계를 확립하고 정보자원관리라는 제도를 바탕으로 각 부처에 적합한 전략을 수립하고, 객관적인 성과평가 기준에 의해 결과에 대한 책임을 지는 제도적 장치를 확립한 것이다. 이를 바탕으로 관중심의 시각에서 벗어나 기업과 시민을 고객으로 한 시민편의주의적 서비스 프로그램 개발에 중점을 두고 있다.

셋째, 정보화와 행정개혁과의 연계성 부족이다. 실제로 1987년 이후 본격적으로 행정의 전산화가 이루어져 오고 있고 여러 차례에 걸친 행정개혁이 이루어져 왔으나, 지금까지는 양자간의 체계적인 통합의 노력이 없었다. 행정개혁의 노력 속에는 "정보통신기술에 기반을 둔 전자정부"를 구현한다는 인식이 결여되어 있었다. 그러나, 현재는 전자정부의 추진과정에서 행정개혁의 노력이 부족하다. 즉, 전자정부를 정부정보인프라 구축과 다양한 어플리케이션 프로그램들을 계속 양산하면, 작고 효율적이며 열린정부를 실현할 수 있다고 보는 것이다. 이는 전자정부의 구현이 과거 아날로그적 방식에서 디지털적 방식으로 전환되는 과정에 나타나는 비현실적인 법제도, 비생산적인 업무관행, 종이중심의 업무, 상의하달식의 의사결정, 비대응적인 조직구조 등을 탈피하는 혁신적인 개혁조치가 뒷받침되어야 가능할 수 있다는 것을 간과하고 있기 때문이다. 이러한 의미에서 국가정보화와 전자정부의 구현을 차별화되어야 하며, 개혁추진부서의 이니셔티브하에 법제도 정비, 집행에 필요한 인적·물적 자원의 확보 등이 선행되었어야 했다.

셋째, 이러한 행정개혁과의 연계성 결여는 단위부처별 또는 단위업무별로 투입중심의 중복투자를 초래하였다. 추진체계와 행정개혁의 부재는 기관간의 대립과 갈등을 야기하였고, 전자정부를 구체적으로 실현하기 위한 전략적 차원의 계획과 지침의 부재로 이어졌다. 따라서, 시스템 도입이전에 반드시 선행되어야 할 업무재설계 등이 이루어지지 않아 사람, 시스템, 법제도가 전혀 다른 차원에서 적용되는 결과를 초래하고 있다. 전자정부를 구현하기 위해 보다 전

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

략적이고 객관적인 성과평가의 기준이 제시되고 책임소재를 명확히 하는 결과중심의 평가제도를 확립하였다면 오늘날의 전자정부는 이미 사이버 거버넌스의 국면에 도달했을 것이다.

넷째, 전자정부의 구현을 위하여 반드시 필요한 부처간 정보공동활용체제가 구축되지 못하였다는 점이다. 그 이유는 초기 행정정보화 과정에서의 ICT 발전정도가 한 조직의 자동화에 중점을 둔 폐쇄형시스템의 수준에 머물러 있었다는 기술적인 한계도 있으나 조직문화적인 측면이 더욱 큰 문제라고 파악된다. 즉, 정보를 기관의 힘의 원천으로 인식하여 부처간 정보공개 및 공동활용을 기피하는 행태를 보여왔고, 전통적 행정의 문제점인 할거주의, 비밀주의, 상호견제 및 정보독점화 등의 관행이 개선되지 않았기 때문이다. 이렇게 정부내의 각 기관간 정보의 공유가 이루어지지 않고 있다는 것은 결국 시민의 참여를 보장하고 공론의 장을 통한 최적의 정책을 도출하고자 하는 민주적 행정체제, 더 나아가 시공간을 초월한 사이버 거버넌스로의 이행을 위한 시스템 및 제도적 기반이 확립되지 않았음을 의미한다.

다섯째, 행정의 능률성 및 생산성은 시스템의 구축과 ICT 활용능력의 제고를 통하여 비교적 초기에 달성할 수 있으나, 민주성, 형평성, 투명성 등은 조직문화와 정치경제적 상황, 지도자의 비전과 의지, 부처간의 공감대 등 다양한 요인이 작용하기 때문에 단시일 내에 구현하기 어렵다는 점을 간과하였다는 것이다. 특히 민주성 및 투명성 제고는 합리모형에 입각한 시스템적 사고와 기술적인 측면에서는 가능하다고 해도 공공부문, 특히 공공조직이 처한 현실적 제약을 충분히 고려하지 않으면 실현되지 못할 가능성이 높다. 민간기업과는 달리 경제적 인센티브가 적은 공공기관에서 한 개인과 조직이 축적한 고급의 정보가 통합시스템에 자동적으로 입력되어 반복적으로 공개되고 책임을 져야하는 상황이 전개된다면 결국 시스템만 남고 조직을 움직이는 구성원의 이탈현상은 더욱 심화될 것이다. 이러한 현상은 개념-현실의 괴리 혹은 이상-현실의 괴리를 의미하는 것으로 이미 미국을 비롯한 지식정보 선진국에서는 많은 실패사례를 통하여 보고되고 있고 그 문제점을 개선하기 위한 연구가 활발히 진행되고 있다.

여섯째, 전자정부를 추구하는데 있어서 중요한 것은 사람과 조직이지 ICT가 아니라는 점을 소홀히 하였다는 점이다. 고도의 통합DB 및 시스템의 구축으로 전자정부를 실현할 수 있는 수단이 마련되었다 해도 조직구성원이 소극적인 자세로 일관하게 된다면 이상적인 전자정부는 실현되기 어렵다. 다시 말하면, 미래 전자정부의 모습은 단일창구이던 통합시스템이던 정부와 시민간의 관계는 사람과 사람간의 관계이지 시스템과 시스템의 관계가 아니라는 점이다. 따라서 정보화만 되면 혹은 시스템만 구축하면 전자정부가 구현된다는 이상론적 혹은 기술결정론적 시각에서 하루빨리 벗어날 필요가 있다. 미국 등 지식정보 강국이 왜 ICT를 철저하게 수단으로 보고 상호 역할 분담과 함께 상호 의견조율을 위한 협의체 등 수직적 및 수평적 대화채널을 각종 법안과 제도적 장치를 통하여 마련하고 있는지를 깨달아야 할 것이다. 행정전산화 수준에서는 능률성 및 생산성 제고에만 주력하면 되지만 행정의 투명성, 더 나아가 민주성 등 상위가치로 갈수록 단순한 시스템적 마인드로서는 이상적인 전자정부를 구현하기는 더 어려워질 것이다.

따라서, 향후 이상적인 전자정부를 구현하기 위해서는 무엇보다 과거의 폐쇄적인 행정체제에서 열린행정체제로의 이행과정에서 발생하는 문제점들을 정확히 파악하고 적절한 조치를 취하는 것이 중요하다. 예를 들면, 정보 공유와 공개의 범위가 어디까지이고, 책임은 각 사안별로 누가 어떻게 질 것이며, 정보의 독점력을 상실함으로서 발생하는 공무원의 인센티브 저하를 어떻게 보상할 것인가에 대한 것들을 면밀히 분석하여야 한다. 그 다음으로, 어느 기능과 분야

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

가 행정혁신의 측면에서 가장 효과적이고 객관적인 합의를 이끌어 낼 수 있는가 등을 검토할 필요가 있다. 미국의 경우는 정부조달, 사회복지, 납세, 우정 분야 등이 우선적으로 이루어졌다. 즉, 국민의 생활과 경제에 밀접한 관련이 있는 정부의 기능과 분야에서 통합시스템 및 포털 사이트 구축이 이루어진 것이다. 그러나 행정의 민주성 및 투명성을 중요시하는 사이버 거버넌스의 관점에서 볼 때, 미국은 전통적으로 정치행정체제 자체가 정보의 공개와 헌법상 국민의 알권리 (right to know)를 우선적으로 여기고 사회자체가 계약과 계약간의 관계, 명확한 책임소재, 다양한 대화채널 등의 합리주의적 문화가 뿌리를 내리고 있다는 점이 우리와는 다르다. 우리나라의 경우는 조직문화의 변화, 행정혁신의 마인드 제고와 혁신가에 대한 인센티브 제공, 정부, 기업, 시민, 전문가간의 협의체 구성 등 반혁신적 및 비협력적 문화와 제도의 개선이 더 급선무라고 할 수 있다.

결론적으로, 그 동안의 전자정부의 구현과정에서는 우선, 신자유주의적 개혁의 긍정적인 요소가 반영되지 않았고, 결과적으로 참여적 및 신축적 국정운영, 더 나아가 사이버 국정운영에서 추구하는 상호협력적 혹은 상호균형적인 정부-시민간의 관계로 발전할 수 있는 기회를 놓쳤다고 볼 수 있다. 즉, 과다한 양적 투입에 비해 보다 나은 사회와 국가발전의 원동력이 될 만한 획기적인 성과가 없었다는 점이다. 결국 전자정부의 구현은 궁극적으로 지향하는 목표를 어디에 두느냐와 얼마나 행정개혁을 할 의지가 있고 범부처간 공감대가 형성되어 있느냐에 따라 성패가 좌우된다고 볼 수 있다. 따라서, 전통적인 정부의 역할의 수정과 발상의 전환을 꾀하여 정부실패와 시장실패의 양대 위기를 극복할 수 있는 새로운 국정운영방법의 모색과 함께 정부와 시민간의 관계를 재조명 할 필요가 있다. 미래의 전자정부에서는 정부의 독점적 위치를 유지하려는 발상을 포기하는 것이 요구되는 것이다.

Ⅵ. 결 론

본 글은 전자정부의 등장배경 등 이론적 배경과 평가를 하고, 사이버 거버넌스의 개념과 요소들을 파악하여, ICT의 속성과 사이버 거버넌스, 전자정부와의 관계속에서 미래 전자정부의 모습을 탐색하였다. 즉, 미래 전자정부는 신자유주의, 다양한 거버넌스 모형, 사이버 거버넌스의 요소를 모두 포함한다. 이와 더불어, 우리나라 전자정부의 추진과정을 평가하면서 향후 전자정부에서 중요한 이슈로 등장할 정부-시민간의 협력적 관계를 확립하는데 걸림돌이 되는 문제점을 지적하였다. 이러한 시도는 그 동안 전자정부에 대한 지나친 축소 혹은 확대해석으로 비롯된 개념상의 혼란과 오해의 여지를 줄여보고자 하는 의도였다. 그러나, 전자정부를 규범적인 차원에서 다양한 이념 및 이론과의 관계성을 규명한다는 것은 매우 어려운 작업이며 실제로 이를 뒷받침할 만한 경험적 및 실증적 자료의 제시가 미흡하였다.

그럼에도 불구하고 이 글의 논의과정을 통하여 얻은 결론은 첫째, 전자정부는 시장경제원리에 기초하여 기업가적 정부를 지향하는 행정개혁의 요소를 지니고 있는 동시에 전자민주주의에 가까이 다가갈 수 있는 민주적 참여, 정부와 시민간의 협력관계의 가능성 등 사이버 거버넌스의 요소도 함께 포함하고 있다는 점이다. 이러한 혁신적인 미래 전자정부를 가능하게 하는 매개체는 인터넷을 대표로 한 정보통신기술의 비약적인 발전이다.

둘째, 이상적인 전자정부의 실현은 각 나라가 처한 현실에서 시의 적절한 행정개혁과 법제

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

도의 정비가 뒷받침이 될 때 가능하다는 점이다. 전자정부를 구현하기 위한 방법은 이미 각국의 경험을 통하여, 그리고 연구자들의 노력으로 상당부분 밝혀져 있다. 문제는 전자정부를 추진하고자 하는 리더들과 집행부서가 어느 정도 상호 공감대를 형성하고 있고 강력하게 실천하려는 의지가 있는가 이다. 해결의 열쇠를 쥐고 있는 당사자들이 우선 변화하고 구체적인 방안을 제시해야 할 시점이다.

셋째, 전자정부는 결국 정보통신기술의 발전으로 인하여 과거의 소수의 엘리트 집단을 중심으로 한 통치수단과 국가운영의 방식이 변화되는 과정에 등장한 새로운 정부형태이다. 따라서, 앞으로의 방향은 ICT 중심의 기술관료형 정부에서 탈피하여 효율적인 대민서비스의 제공에 초점을 두고, 정책과 의사결정과정이 투명하게 공개되어 보다 많은 사회 구성원들의 알권리를 충진시킴으로써, 궁극적으로 사회총체적 합의를 도출하여 개인의 자유신장과 기회의 평등을 보장하는 민주적 정부 혹은 국정운영 시스템으로 이행되어야 할 것이다. 어느 국가 어느 정부를 막론하고 이러한 변화에 대한 이해와 이러한 이상적인 국정운영 시스템을 구현하기 위해 모든 사회구성원들이 관심을 가져야 하고, 적실성 있고 구체적인 전략들을 마련하여야 할 것이다. 끝으로, 특히 소수 엘리트 중심의 국정운영 기조를 탈피하지 못하고 있는 국가에서는 NGO를 비롯한 시민사회의 성장을 인정하고 그들과의 역할분담과 협력방안을 모색해야 한다. 이제는 정부가 유일한 사회와 국가발전의 주체요 권력을 행사하는 기관이 아니라는 것을 인정할 필요가 있다. 이미 비약적으로 발전한 인터넷 및 정보통신기술의 자유롭고 광범위한 이용으로 시민은 일상생활 속에서 수시로 정부를 감시하고 견제할 수 있게 되었다. 굳이 지루한 대의제의 선거 메카니즘을 선택할 이유가 없어지고 있는 것이다. 따라서, 정부는 바람직한 시민사회의 성숙을 위하여 향후 예견되는 정보의 빈부격차, 사생활 침해, 지역간 정보격차 등 역기능을 방지할 수 있는 방안을 제시하여 지원자 및 동반자로서의 역할과 기능을 새로이 확립하여야 할 것이다.

참 고 문 헌

김광웅. (2000). 협력체제 (Partnership)와 효과적인 국정운영. 정부와 NGO.「한국행정학보기획논문집」: 11-28.

김도훈 외. (1997).「전자공간의 다이나믹스 분석을 통한 국가정보정책 과제도출에 관한 연구」. 한국전자통신연구원.

김석준. (2000). 한국 국가재창조와 뉴 거버넌스: 새로운 패러다임의 모색.「한국행정학 보」 34 (2): 1-22.

김성배. (2000). 디지털시대의 거버넌스와 분석평가.「한국정책분석평가학회 하계학술 대회 발표논문」.

송희준, 박기식. (2000). 지식정보사회의 정부역할: 시장과 정부, 그리고 네트워크 가 버넌스.「한국행정학회 기획세미나 발표논문집」: 189-106.

정정길. (2000). 신국정관리와 인사개혁의 방향.「한국행정학회 특별세미나」.

하원규, 최남희. (1999).「지식정보화 시대의 전자국토개발론」. 한국전자통신연구원.

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

한국전산원. (2000). 「국가정보화 백서」.

한세억. (1998). 이음새없는 행정: 정책연계성에 대한 고찰과 실천적 적용가능성. 「한국 행정학보」 32 (3): 17-34.

행정자치부. (1998). 「전자정부의 비전과 전략 - 21세기 전자정부로 가는 길」

황성돈, 정충식, 최영훈, 명승환. (1997). 「정보화시대의 행정서비스와 행정체제 개선 방안 연구」. 한국전산원 연구용역보고서.

황성돈, 권기헌, 황승흠 (1999). 「21세기 전자정부 구현을 위한 주요 입법과제와 추 진 방안」. 국가과학기술자문회의 연구용역보고서 99-6.

Baddeley, S. (1997). "Governmentality". In Brian D. Loader, *The Governance of Cyberspace*. London, England: Routledge: 64-96.

Budge, I. (1996). *The New Challenge of Direct Democracy*. Cambridge, U.K.: Polity Press.

Denhardt, R. (2000). "The New Public Service and the Role of NGOs". *정부와 NGO*. 한국행정학보 기획논문집: 371-382.

Hill, K. A. and, Hughes, J. E. (1998). *Cyberpolitics: Citizen Activism in the Age of the Internet*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield.

Huber, G. P. (1990). "A Theory of the Effects of Advanced Information Technologies on Organizational Design, Intelligence, and Decision Making." *Academy of Management Review* 15: 47-70.

Ingraham, P. W. (1996). "Reinventing the American Federal Government: Reforma redux or real change?" *Public Administration Review 74 (3)*: 454-475.

Korack-Kakabadse, A., and Korack-Kakabadse, N. (1999). "Information Technology's Impact on the Quality of Democracy". In Richard Heeks ed. *Reinventing Government in the Information Age*. London, England: Routledge: 211-228.

King, J.K, and Kraemer, K.L (1998). "Information Technology in the Establishment and Maintenance of Civil Society." In I.Th.M. Snellen, and W.B.H.J. van de Donk ed. Public Administration in an Information Age. Netherland: IOS Press: 509-522.

King, et al. (1994). Institutional Factors in Information Technology Innovation. In *Information Systems Research*. 5 (2).

London, S. (1994). *Electronic Democracy: A Literature Survey*, prepared paper, Santa Barbara, CA: Kattering Foundation.

Lynn, C. H., and Hill, C.J. (1999). "The Empirical Study of Governance: Theories, Models, Methods." for the Workshop on Models and Methods for the Empirical Study of Governance, University of Arizona, April, 1999.

NPR. (1997). NPR Savings.(http://www.npr.gov/library/papers/bkgrd/97saving.html).

Osborne, D., and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Plume/ Penguin.

Lenk, K. (1997). "The Challenge of Cyberspatial Forms of Human Interaction to Territorial Governance and Policing." In Brian D. Loader, *The*

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.

Governance of Cyberspace. London, England: Routledge: 126-135.

Peters, B. Guy. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, KA: The University of Kansas Press.

Rash. Jr., W. (1997). *Politics on the Nets: Wiring the Political Process*. New York: W.H. Freeman.

Rhodes. R. (1996). "The New Governance: Governing without Government". Political Studies 44(4): 652-667.

Taylor, R. S. (1986). *Value-Added Processes in Information Systems*. Norwood: Ablex Publishing Corporation.

Thorson, S., and Han, Jongwoo. (1998). "Democratic Governance in the Information Age: Citizenship and Electronic Government". presented paper in *International Symposium on Electronic Government: Visions and Strategies*, Seoul, Korea: 1-9.

명승환: 1987. 2. 한국외국어대학교 행정학과(행정학 학사), 1992. 5. Syracuse University M.P.A. (행정학 석사), 1996. 8. Syracuse University Ph.D. (정책학 박사)
한국전산원 전문연구원. 현 정책분석평가학회 총무이사, 한국행정연구원 편집위원,한국정책학회 편집위원, 한국행정학회 연구위원, 인하대학교 사회과학대학 행정학과 교수
전공 : 정보정책, 행정정보체계론, 전자정부
주요 관심분야 : 전자정부, 정보통신정책, 정보자원관리
최근 논문 :
2000. 부산시 항만운영정보시스템의 경제성 분석: 전자문서의 공동활용 실태를 중심으로. 「지역사회연구」 8 (1): 101-122.
2000. (가칭)전자정부 기본법의 주요골자. 한국행정학회 발표논문집 : 673-678.
2000. 전자정부 법제화의 기본 논리와 법안. 연구보고서(행정자치부).

Copyright (C) 2002 Nuri Media Co., Ltd.