

지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 운영전략 연구

A Study of the System and Operational Strategy
for the Implementation of Local 3.0

2013. 12

연구자

고 경 훈(수석연구원)

이 보고서의 내용은 본 연구자의 견해로서
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

서 문

정부 1.0이 공공기관의 정보 제공에 초점을 둔 일방적 의사소통이 주를 이루었다면 정부2.0은 개방과 공유에 바탕을 둔 정부와 국민 간 양방향 정보교환을 중시하였다. 그리고 정부 2.0의 양방향 정보교환이 형식에 그치게 되면서, 이러한 정부 2.0의 한계를 뛰어넘어 보다 실질적이고 구체적인 맞춤형 거버넌스를 구축하겠다는 것이 바로 정부 3.0이다.

정부 3.0은 정부 부처간 칸막이를 없애기 위한 소통뿐만 아니라 정부와 시민 간 소통을 원활하게 하는 것까지를 포함하며, 또한 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 한 개인별 맞춤형복지에 지향하는 정부이다. 우리 정부는 ‘정부 3.0의 패러다임’에 대해, 공공정보를 적극 개방·공유하고 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이라고 정의하고 있다. 정부 3.0의 기대효과를 거두기 위해서는 다음의 두 가지 과제해결이 선행되어야 한다. 먼저, 정부 스스로 정보통신기술에 기반한 개방형 혁신 플랫폼으로 변신해야 한다. 이를 통해 더욱 다양한 아이디어를 정책에 반영하여 보다 나은 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 정부 혼자만이 아니라 기업과 시민단체, 개인이 각각의 정책 아이디어를 내고 참여하는 혁신 플랫폼이 만들어 져야 한다. 이를 위해 정보공개법의 개정 등의 제도개선도 필요하지만, 이에 앞서 민간부문 및 시민사회의 가치와 존재를 활용하는 데 앞장서야 할 것이다.

또한 이러한 논의를 지방자치단체에까지 확산해야 한다. 즉, 지방 3.0에 대한 도입이 필수적이라는 것이다. 지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있다. 또한 지역주민들에게 정부 3.0의 행정서비스를 직접적으로 체험할 수 있도록 하는 공공기관이 지방자치단체인 것이다. 이러한 정부 3.0을 지방

자치단체에 구현하기 위해 제시된 패러다임이 지방 3.0이라고 할 수 있다.

이 연구를 통해 지방3.0이 지방자치단체 수준에서 구현될 수 있다면 지방행정에서 나타날 수 있는 깔대기 효과와 부처간 칸막이 그리고 행정서비스 사각지대를 제거할 수 있는 대안이 제시될 수 있을 것이다. 또한 행정정보의 공개를 통해 행정의 투명성 제고, 고객맞춤형 서비스의 제공, 주민이 체감할 수 있는 서비스 제공, 정책결정의 질이 향상되는 유능한 지방자치단체를 기대할 수 있을 것이다.

2013년 12월

한국지방행정연구원 원장 이 승 중

요약

한국사회는 저출산 고령화, 고용 없는 성장 및 부의 양극화 등의 도전에 직면하고 있다. 이러한 상황 하에서, 정부가 독점적인 정보와 불투명한 시스템을 통해 정책을 결정하고 집행한다면 우리사회가 직면한 문제에 대한 해결책을 찾기는 어려울 것이다.

이러한 인식하에 우리 정부는 새로운 정부운영의 패러다임으로서 “정부 3.0”을 국정정의 주요과제로 채택하면서 이러한 변화에 대응하고자 하였다.

정부 3.0은 공공 정보 공개와 더불어 정부 부처 사이에 기존 장벽의 제거 및 부서간 기관간 정보공유와 협력을 촉진하여 더 나은 협력을 추구하고 이를 통해 국민에게 맞춤형 서비스 제공을 목적으로 하는 새로운 패러다임으로서, 정부 3.0의 궁극적 목표는 국민 개개인의 행복을 추구하는 것이다,

정부 3.0은 정부 중심의 일방적 서비스 제공인 정부1.0과 국민중심의 양방향 서비스 제공인 정부 2.0을 뛰어넘는 새로운 정부운영의 패러다임으로서 국민 개개인 중심의 맞춤형 서비스를 제공하는 정부운영에 주안점을 두고 있다. 정부 3.0에서 강조하는 정보공개를 통해 정부가 더 투명하게 하는 데 도움이 되고, 이를 통해 불필요한 예산낭비를 막을 수 있으며, 일자리가 창출되고 경제 성장이 촉진될 수 있다. 또한 정부 3.0은 시민들과의 협치를 통해 시민들의 참여를 증진시키고 빅데이터에 근거한 과학적 행정을 구현할 수 있게 된다.

이러한 의미를 갖는 정부 3.0은 결국 주민접점의 최일선 행정기관인 지방자치단체를 통해 구현될 수 있으며, 이를 위한 수단으로서 지방 3.0은 개방, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 주민들에게 맞춤형 서비스를 제공하겠다는 것이다. 이러한 지방 3.0을 성공적으로 실현하기 위한 핵심요인은 주민과 소통하며 정보를 공유하며 나아가서 행정역량과 주민수요를 맞추어가는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 하는바 본 연구를 통해 그 가능성을 모색해보

고자 한다.

이를 위해 본 연구는 지방행정 서비스 전달실태와 문제점을 살펴보고 이에 대한 대안으로서 지방 3.0 구현을 위한 추진체계와 운영전략을 제시하였다.

첫째, 추진체계와 관련하여 지방 3.0을 실현하기 위한 지방자치단체의 조직구조로서 플랫폼, 이음매없는 조직, 그리고 중간지원 조직을 살펴보았다.

둘째로 지방 3.0의 운영전략과 관련하여 융합행정 및 LGRM 모형을 제시하였다. 우리나라에서도 지방자치단체 차원에서 지방 3.0을 실현하기 위해 주민체감형 행정서비스, 고객 맞춤형 행정서비스를 제공해야 할 필요가 있고 이러한 필요를 충족시킬 수 있는 행정서비스 제공모델로서 LGRM을 제시하였다.



제1장 서론	1
제1절 연구의 배경 및 필요성	1
제2절 연구의 목적	2
제3절 연구범위 및 방법	4
1. 연구범위	4
2. 연구방법	5
제4절 연구의 기대효과	6
제2장 지방 3.0의 이론적 배경	7
제1절 정부 3.0의 의의	7
1. 정부 3.0의 개념	7
2. 정부 3.0의 특징	11
제2절 지방 3.0의 의의	12
1. 지방 3.0의 개념	12
제3절 정부 3.0과 지방 3.0의 구분	15
1. 유사성	15
2. 차별성	17
제4절 지방 3.0의 구성요소	18
제3장 지방행정서비스의 실태 및 문제점	19
제1절 복지서비스의 실태 및 문제점	20

1. 깔때기 현상	20
2. 복지 사각지대	24
3. 칸막이 현상	28
제2절 민원서비스의 실태 및 문제점	30
1. 민원처리사례	32
2. 민원처리의 문제점 및 개선방안	42
제3절 소결	47
제4장 지방 3.0 구현을 위한 추진체계	51
제1절 플랫폼 기반의 조직	51
1. 플랫폼의 의미	51
2. 플랫폼의 유형	55
3. 플랫폼 전략	57
4. 플랫폼이 성공하기 위한 조건	62
5. Big data 활용을 통한 플랫폼 구축	64
제2절 이음매 없는(Seamless) 조직	74
1. 등장배경	74
2. 이음매 없는 조직의 의미	75
3. 이음매 없는 정부 구축의 도구 : 리엔지니어링	77
4. 이음매 없는 정부 구현의 성공조건	89
제3절 중간지원조직	90
1. 중간지원조직의 의미	90
2. 중간지원조직의 기능	97
3. 중간지원조직의 유형	103
4. 중간지원조직을 위한 전략	105

제5장 지방 3.0 구현을 위한 운영전략	109
제1절 융합행정의 실현	109
1. 융합행정의 의미	109
2. 융합행정의 성공요인	117
3. 융합조직의 단계별 추진방안	123
제2절 LGRM의 도입	133
1. LGRM 의미	133
2. LGRM System의 내용	135
3. LGRM의 기대효과	137
제6장 결론	139
제1절 연구결과의 요약	139
제2절 정책적 대안	145
1. 투명한 정부 구현을 위한 제도개선 방안	145
2. 유능한 정부 구현을 위한 제도개선 방안	146
3. 서비스 정부 구현을 위한 제도개선 방안	150
【참고문헌】	153
【Abstract】	165



표 목 차

〈표 3-1〉 복지사업의 현황 및 문제점	23
〈표 3-2〉 기관별 처리기간 단출률	35
〈표 3-3〉 사망신고 후속조치사항 목록	37
〈표 4-1〉 공공기관의 빅데이터 활용 시나리오	70
〈표 4-2〉 공공기관 서비스 만족도 평가지표	82
〈표 4-3〉 BPR과 기타 경영기법과의 차이	84
〈표 4-4〉 실행계획에서의 고려 요소	86
〈표 4-5〉 중간지원조직의 기능	99
〈표 5-1〉 융합행정으로의 패러다임 변화	115
〈표 5-2〉 융합행정 성공요인별 고려 우선순위	122
〈표 5-3〉 융합행정 추진여부 검토 방안	126
〈표 5-4〉 융합행정 시행단계 추진 방안	128
〈표 5-5〉 협력과제 개념 및 유형	129
〈표 5-6〉 융합행정 사후관리단계 추진 방안	132
〈표 5-7〉 CRM, PCRM, LGRM의 비교	135
〈표 6-1〉 업무영역 및 역할에 따른 서울시의 통합센터 분류	147
〈표 6-2〉 해외사례를 통한 시사점	149
〈표 6-3〉 정보자원통합을 위한 단계별 추진전략	150


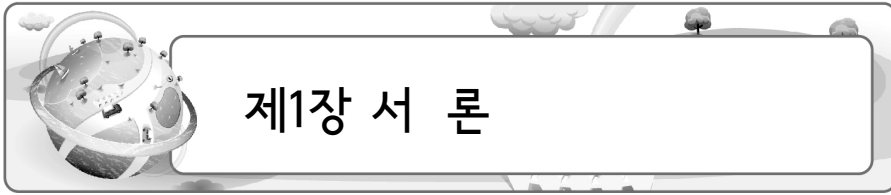


그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도	5
〈그림 1-2〉 본 연구의 기대효과	6
〈그림 2-1〉 정부 3.0의 전개	8
〈그림 2-2〉 정부 3.0의 비전과	9
〈그림 2-3〉 지방 3.0의 비전과 전략	12
〈그림 2-4〉 지방 3.0 서비스의 내용	13
〈그림 2-5〉 지방 3.0 행정서비스의 특징	13
〈그림 2-6〉 지방 3.0 패러다임의 변화	14
〈그림 2-7〉 지방 3.0의 구성요소	18
〈그림 3-1〉 일선 행정기관에서 나타나는 깔때기 효과	20
〈그림 3-2〉 간소화 처리도	40
〈그림 4-1〉 지방 3.0 구현을 위한 추진체계	52
〈그림 4-2〉 싱글 사이드 플랫폼 도식도	55
〈그림 4-3〉 투 사이드 플랫폼 도식도	56
〈그림 4-4〉 멀티 사이드 플랫폼 도식도	56
〈그림 4-5〉 미국의 클라우드 기반 Data.gov 플랫폼 구조	65
〈그림 4-6〉 빅데이터 플랫폼 개념도	66
〈그림 4-7〉 빅데이터로부터 지식 활용 단계	67
〈그림 4-8〉 빅데이터 속성과 컴퓨팅 기술	68
〈그림 4-9〉 공공기관 빅데이터 추진방향	71
〈그림 4-10〉 비즈니스 프로세스의 개혁	79
〈그림 4-11〉 BPR의 조직구성	83
〈그림 5-1〉 융합행정의 두 가지 목적	111

〈그림 5-2〉 행정조직에서의 시너지 개념	124
〈그림 5-3〉 성과관리 체계도	130
〈그림 5-4〉 LGRM의 비전	134
〈그림 5-5〉 LGRM 체계도	136



제1절 연구의 배경 및 목적



글로벌 경제위기가 지속되는 가운데, 한국 경제의 저성장 기조가 고착화 되면서, 고용률 정체, 양극화 현상 심화, 중산층 붕괴 등의 현 위기상황을 타개할 신성장동력 창출이 시급한 상황이다. 뿐만 아니라 기존의 방식으로는 풀기 어려운 복잡한 사회문제까지 대두되고 있다. 예컨대, 국제적으로는 북핵 안보위기, 기후환경변화, 에너지·식량 부족 등 국제사회의 공동 대응이 필요한 다수의 협력적 과제에 직면하고 있으며, 국내적으로는 저출산·고령화 심화, 다문화가정 확대, 대형 재난·안전사고 등 다수 부처의 협업을 통해 해결해야 하는 과제가 급증하고 있다.

지식정보사회로의 전환에 따른 정부 및 국민의 관계도 변화하고 있는데, 정부와 민간의 관계가 공급자-수요자의 일방향적 관계에서 공동생산 및 협력관계로 변화하고 있다. 모바일, SNS 등의 확산에 따라 신속한 정보유통 및 국민 참여 확대로 정부 정책에 대한 민주성·투명성을 요구하는 목소리도 높아지고 있는 실정이다.

세계화·개방화·참여화의 급격한 진전과 지식창조사회의 도래에도 불구하고 우리 정부는 이에 상응하는 변혁을 꾀하지 못하였다. 공공정보 공개 부족과 국민 소통 부족으로 인한 사회적 통합의 실패로 정부는 국민의 신뢰를 상실하였으며, 나아가 부처간 장벽으로 인한 국정운영의 비효율성, 전문성·현실성 부족으로 인한 정책실패, 산업시대의 정부운영 방식으로 지식창조사회로의 진입을 하지 못하였다. 국제투명성기구에 따르면 우리나라의 부패인식지수는 2008년 40위에서 2012년 45위로 다섯 단계 하락하였으며, 높아진 국격에도 불구하고 2012년 우리나라의 국민행복지수(GNH)가 세계 148개국 중 97위에 머무르는 조사결과(미국갤럽)는

이러한 상황을 반증해준다.

한편, 시장의 기능과 정부의 역할은 사회변동에 따라 달라져 왔는데, 이와 관련하여 Anatole Kaletsky는 「Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis」에서 자본주의 발전단계를 각각 1.0, 2.0, 3.0, 4.0으로 정의한바 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

먼저, 자본주의 1.0은 자유방임주의에 입각한 야경국가 시대로 A. Smith가 말한 “보이지 않은 손”의 원리에 의해 자원배분이 이뤄지는 시장중심 경제체제를 의미한다. 다음으로, 자본주의 2.0은 1930년대 경제대공황을 경험하면서 시장실패를 보완하기 위해 정부의 기능과 역할이 확대된 시기로 Keynes 수정자본주의 체제에서 정부의 시장개입이 일상화된 시기가 이에 해당된다. 자본주의 3.0은 1970년대 전세계적인 Stagflation을 겪으면서 정부의 비능률과 이에 따른 정부실패를 경험하면서 신자유주의에 입각한 자유시장 자본주의에 의한 자원의 배분이 이뤄진 시기로 정의할 수 있으며, 마지막으로 자본주의 4.0은 글로벌 금융위기를 겪으면서 세계화에 따른 부작용이 나타나고 특히 양극화와 계층갈등의 심화를 해결하기 위해 거시경제 관리와 금융규제 등 몇몇 분야에서 정부가 적극적으로 개입할 수 밖에 없으며 이에 따른 정부의 적극적 역할과 기업의 사회적 책임이 강조된다는 점에서 앞의 자본주의 버전과 구분된다.

이렇게 변화된 자본주의 4.0 시기에 대응하기 위해서는 정부의 기능과 역할이 과거와는 달라져야 한다. 정부가 산업화 시대의 논리에 머물러 있는 것은 적절치 않으며 이런 이유로 전세계적으로 많은 선진국들이 개방과 공유에 기반한 정부 2.0의 혁신에 돌입하고 있기도 하다.

제2절 연구의 목적



우리나라에서도 지방자치단체 차원에서 지방 3.0을 실현하기 위해 지역주민들에게 ICT 기술에 기반한 주민체감형 행정서비스, 고객 맞춤형 행정서비스를 제공

해야 할 필요가 있고 이러한 필요를 충족시킬 수 있는 행정서비스 제공모델로서 LGRM이 필요하다.

LGRM은 Local Governance Relationship Management의 약자로 공공관계관리기법을 의미한다. LGRM 시스템의 기능범위는 특히 정부 부처간 칸막이를 없애기 위한 소통뿐만 아니라 정부와 시민 간 수요와 공급역량을 균형있게 연계하고 성과를 평가한 후 다음 회계연도의 예산, 조직, 인력 등 행정자원의 배분을 수정·보완하는 것까지를 포함한다. 또한 LGRM은 의미중심(Semantic)이라는 웹에 기반한 개인별, 집단별, 지역별 맞춤형 행정서비스 제공이 그 핵심이다.

따라서 먼저, 지방 3.0 서비스를 과거 지방자치단체 1.0과 2.0 서비스와 구분하여 살펴보고 나아가 LGRM 시스템을 도입하기 위한 플랫폼을 파악하고자 한다. 정부 3.0의 구체적 적용으로서 지방 3.0은 역량을 바탕으로 소통하고 주민들에게 맞춤형 서비스를 제공하겠다는 것이다. 이러한 지방 3.0을 성공적으로 실현하기 위한 핵심요인은 주민과 소통하며 정보를 공유하며 나아가서 행정역량과 주민수요를 맞추어가는 것이다. 이러한 목적을 달성하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 하는바 이를 위해 LGRM 행정지원시스템의 구축이 필요하다. 그리고 이러한 기반 하에 지방 3.0은 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 국민 모두의 맞춤형복을 지향한다.

LGRM이 구축되면 정부에서는 부처 사이에 공유한 행정정보를 바탕으로 수혜자 유형별 맞춤형 서비스 제공이 가능하게 된다. 예를 들어, 노인들이 복지서비스를 받기 위해 행정안전부, 보건복지부, 고용노동부 등 각 부처를 찾아가야 했다면 정부 3.0에서는 각 지역의 대상 노인들의 특성을 반영해 맞춤형 서비스를 한 번에 제공할 수 있게 되는 것이다. 지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있는 만큼 LGRM의 직접적인 영향권 내에 있다고 볼 수 있다.

특히 중앙부처 사업이 광역자치단체와 기초자치단체를 거쳐 읍면동 현장에 전달되는 과정에서 나타나는 이른바 “깔대기 현상”과 이에 따른 서비스 사각지대의 발생 그리고 정부 부처간, 중앙과 광역, 기초자치단체간에 존재하는 칸막이 현상은 매우 심각한 수준이다. 이 결과 예산낭비와 부처간 의사소통의 단절, 이에 따른 행정효율성과 형평성 그리고 주민편의성에서 많은 문제점들이 도출되고 있다. 이

러한 문제를 해결하기 위해서는 새로운 패러다임의 전환이 필요하고 이를 실현하기 위한 수단으로서 LGRM개발과 적용이 필요하다.

본 연구의 목적은 주민들이 체감할 수 있는 맞춤형 서비스 제공을 위한 지방 3.0 구현방법을 모색하는데 있다. 구체적으로 LGRM을 통해 자치단체가 제공하는 서비스의 실태를 진단하고 현재 수준과 바람직한 수준사이의 갭을 측정하여 이러한 갭을 줄이기 위한 새로운 패러다임과 모델을 개발하는데 있는 것이다.

이러한 지방 3.0은 이를 실현하기 위한 수단이 필요한데 본 연구는 LGRM을 통해 이를 달성하고자 한다. LGRM을 통해 소통, 유능, 체감형 서비스 제공이라는 국정3대 목표 달성이 가능해질 것이다. 또한 자치단체 내부적으로는 부서간, 외부적으로는 자치단체와 중앙정부간 그리고 관련 단체간의 협력적 거버넌스 기반을 둔 협업시스템이 도입될 수 있을 것으로 기대한다.

제3절 연구범위 및 방법

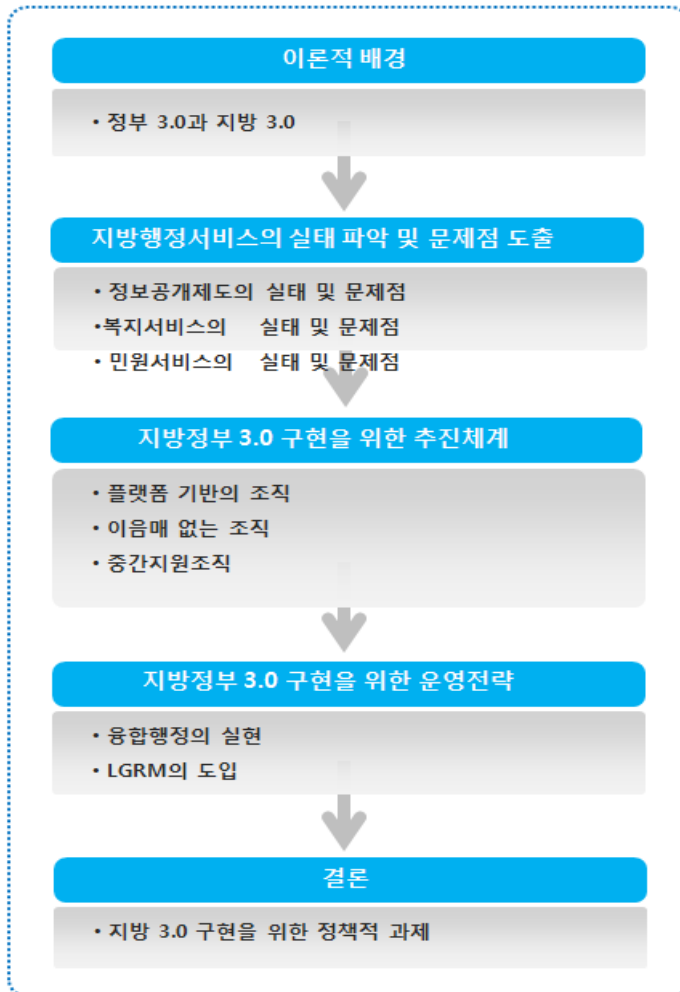


1. 연구범위

본 연구의 내용적 범위는 지방 3.0 행정서비스 제공의 기본방향과 이를 실현하기 위한 수단으로서 LGRM 시스템 모형을 제시하는데 있다. 연구목적을 달성하기 위해 지방 3.0을 개념화하고 이를 통해 현재 지방자치단체의 행정서비스 전달의 문제점을 파악하고자 한다.

여기서 파악된 문제점을 토대로 이를 해결하기 위한 수단으로서 LGRM 모형을 기존의 CRM과 PCRM 모형과의 비교를 통해 도출하고자 한다. 제시된 모형을 토대로 기존에 지역을 대상으로 실시중인 사업을 선정하여 기존사업의 문제점을 파악하고 이를 개선하기 위한 대안으로 LGRM 모형을 적용할 수 있는 사례를 선정하여 사례분석을 실시하고자 한다. 다음의 <그림 1>은 연구범위를 반영한 연구흐름도이다.

〈그림 1-1〉 연구의 흐름도



2. 연구방법

본 연구는 기본적으로 사례연구를 통한 탐색적 조사를 실시하고자 한다. Lofland는 사례연구는 사람, 사건, 조직과정 등을 실제 상황 속에서 연구하는 것이며, 그 과정은 발견의 과정을 포함한다고 하고 있다. Orum 등은 사례연구를 사회현

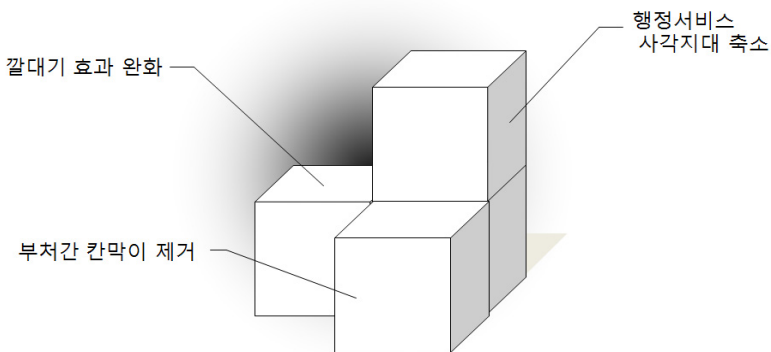
상에 관하여 질적인 연구방법을 사용한 심층적, 다차원적 연구로 정의하고 있다. 사례연구는 설명적(explanatory) 질문을 제기하여 사건, 제도, 과정 등에 대한 설명과 분석을 시도하는 방법으로 하나의 실체나 현상을 전체적으로 연구하는데 유용한 방법이기도 하다. 사례연구를 위한 자료수집 방법은 조직연구, 문헌연구 등이며 부분적으로 CRM, PCRМ, LGRМ에 대한 비교연구를 병행하고자 한다.

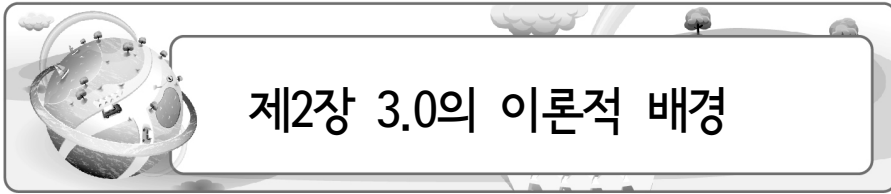
제4절 연구의 기대효과



이 연구를 통해 지방행정에서 나타날 수 있는 깔대기 효과와 부처간 칸막이 그리고 행정서비스 사각지대를 제거할 수 있는 대안이 제시될 수 있을 것이다. 또한 행정정보의 공개를 통해 행정의 투명성 제고, 고객맞춤형 서비스의 제공, 주민이 체감할 수 있는 서비스 제공, 정책결정의 질이 향상되는 유능한 지방자치단체를 기대할 수 있을 것이다.

〈그림 1-2〉 본 연구의 기대효과





제1절 정부 3.0의 의의



1. 정부 3.0의 개념

정보통신 및 과학기술의 발전·확산은 신산업을 창출하는 한편, 기존 전통산업의 생산성을 제고시켜 새로운 경제성장의 원동력으로 작용하고 있으며, 지난 수년간 전세계적으로 구글, 페이스북 등 지식과 콘텐츠를 창조하여 서비스하는 기업이 급성장하고 있다. 또한 SNS 등 소셜미디어의 확산으로 웹 2.0 정신이 인터넷 공간을 넘어서 일상생활 전반에 확산되고, 국민적 여론이 SNS를 통해 전국에 확산되는 등 시대상황이 변화하고 있다.

주요 선진국들은 개방·참여·공유의 웹 2.0 정신에 입각하여 공공정보 공개 등을 통해 투명하고 효율적인 정부를 만드는 정부 2.0을 지향하고 있다. 미국은 2009년 오바마 대통령 취임 후 정부 2.0을 선언하고 국가 최고 기술책임자(CTO)를 선임해 강력한 리더십으로 개방 정부를 추진하고 있다. 오바마 대통령은 “정부 2.0은 민주주의를 발전시키고 정부의 능력과 효율성을 강화할 것으로 믿는다.”고 선언하면서 각 부처에 투명성·참여·협업을 바탕으로 실천을 강조하기도 하였다.

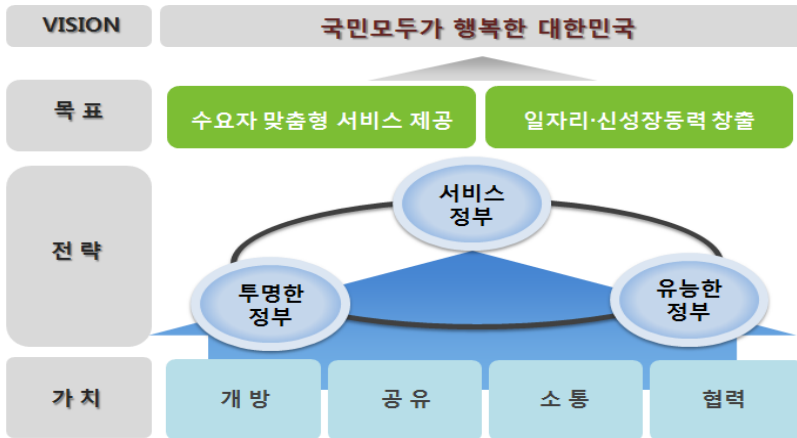
호주는 정부 2.0 선언문에서 “웹 2.0 및 개방적 협업을 통해 국민의 열정을 활용, 사회경제적 이익을 창출할 수 있는 기회를 잡는다”는 목표를 설정하고, 이에 따라 공공정보는 개인의 비밀과 국가안보가 아닌 한 개방한다는 원칙을 정하여, 정부 내 기존 관습의 저항에 부딪힐 것이므로 리더십의 변화가 필요하다고 국가지도자의 리더십을 강조하고 있다.

〈그림 2-1〉 정부 3.0의 전개

정부운영 패러다임의 변화 방향	정부 1.0	정부 2.0	정부 3.0
운영방향	정부중심	국민 중심	국민 개개인 중심
핵심가치	효율성	민주성	확장된 민주성
참여	관주도·동원방식	제한된 공개·참여	능동적 공개·참여·개방·공유·소통·협력
행정서비스	일방향 제공	양방향 제공	양방향·맞춤형 제공
수단(채널)	직접 방문	인터넷	무선인터넷 스마트 모바일

정부 1.0이 공공기관의 정보 제공에 초점을 둔 일방적 의사소통이 주를 이루었다면 정부2.0은 개방과 공유에 바탕을 둔 정부와 국민 간 양방향 정보교환을 중시하였다. 그리고 정부 2.0의 양방향 정보교환이 형식에 그치게 되면서, 이러한 정부 2.0의 한계를 뛰어넘어 보다 실질적이고 구체적인 맞춤형 거버넌스를 구축하겠다는 것이 바로 정부 3.0이다. 정부 3.0은 정부 부처간 칸막이를 없애기 위한 소통뿐만 아니라 정부와 시민 간 소통을 원활하게 하는 것까지를 포함하며, 또한 정부 3.0은 의미중심(Semantic)이라는 웹에 기반한 개인별 맞춤형 행정서비스의 제공이 핵심이다. 이러한 기반 하에 정부 3.0은 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 한 개인별 맞춤형복을 지향하는 정부이다. 우리 정부는 ‘정부 3.0의 패러다임’에 대해, 공공정보를 적극 개방·공유하고 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임이라고 정의하고 있다(안 전행정부, 2013).

〈그림 2-2〉 정부 3.0의 비전과 전략



그러나 정부 3.0은 객관적으로 정의되어 있지 않고, 또한 어떤 정형화된 형태를 지칭하지 않는다. 따라서 각계의 전문가 또는 관계자들이 스마트 정부 또는 Gov 3.0에 대한 개념과 목표 모습, 시각의 차이가 존재하고 있다.

기술적 관점에서는 정부 3.0을 차세대 전자정부로 이해한다. 즉, 스마트 기술을 기반으로 한다는 것이다. 스마트 기술은 국민 생활의 변화와 더불어 사회의 패러다임을 근본적으로 변화시키고 있으므로, 정부도 스마트 기술을 이용하여 정부 내부의 체질을 개선하고 서비스를 혁신하는 기회로 삼아야 한다는 것이다. 이 밖에도 기술적 관점에서는 정부 업무와 서비스에 적용되는 기술에 따라 Gov 1.0(IT 기술), 2.0(인터넷), 3.0(스마트/모바일)로 구분하기도 한다. 또는 웹의 발전과 연동하여 Gov 1.0(인터넷), 2.0(개방·공유·협업), 3.0(개인화·지능화) 등으로 구분하기도 한다(한국정보화진흥원, 2013: 15-18).

다음으로 행정적 관점에서는 정부 3.0을 국가 운영주체 등 거버넌스의 변화로 이해한다. 국민의 요구, 정부의 역할 등을 비롯한 환경변화에 대응하여 정부 행정의 근본적 변화가 필요하다는 인식 및 공감대가 확산되었기 때문에 정부의 역할과 거버넌스 등을 비롯한 정부의 행정 업무체계와 서비스 방식 등의 변화를 기준으로 발달단계를 구분하는 것이다. 즉, 통치, 조정, 협치 가운데 정부의 역할이 어디에 해당하는지, 또는 정부 주도형, 국민참여형, 국민주도형 등으로 대별될 수 있는

국가운영주체가 누구인지 등 국가 운영의 거버넌스의 변화로 이해하는 관점이다. 이 가운데 정부 3.0은 정부가 국민의 다양하고 폭 넓은 의견을 수용하고, 국민을 정책 결정의 주체로 인식하는 협치를 이뤄내는 단계에 해당된다. 또한 정부 행정은 장소적 관점(locus)에서 정부 내부에서 일어나는 것이라고 인식되어 왔으나, 기능적 관점(focus)에서 정부가 해야 하는 일로 범위에 대한 인식이 변화·확대되고 있다는 특징이 있다(한국정보화진흥원, 2013: 19-20).

마지막으로 포괄적 관점에서는 행정·소통·서비스의 본질과 미래가치에 주목하면서 정부의 역할에 대한 변화 등 정부 3.0을 포괄적 개념으로 확대한다. 국민의 요구, 기술환경, 사회 가치의 변화 등에 따라 정부의 역할과 행정의 범위가 변화한다는 관점이다. 먼저, 사회환경과 갈등이 다원화·다변화되는 복잡한 환경에서 정부 역할의 본질을 이해하고 변화의 필요성을 이해할 필요가 있다. 또한 국가의 당면 현안과 복잡한 사회문제를 현명하게 해결해 나가기 위해서는 행정·제도 등을 포함한 정부 운영 전반을 포괄적으로 변화시킬 필요가 있다(한국정보화진흥원, 2013: 21).

이러한 정부 3.0의 기본방향은 다음과 같다. 첫째, 공공정보의 개방과 공유, 정부-국민 간의 소통과 협력을 확대하는 것이다. 둘째, 국가보다 국민 개개인의 행복에 초점을 두어 맞춤형 서비스를 제공하는 것이다. 셋째, 민간의 창의와 활력이 증진되는 혁신생태계를 조성하고, 넷째, 부처간 칸막이를 뛰어넘는 통합형 정부 운영을 지향한다. 마지막으로, 정부가 직접 개입하지 않고 민간의 능동적 참여를 유도하는 플랫폼 정부를 구축하는 것이다.

이를 위해 박근혜 대통령은 투명한 정부, 유능한 정부, 서비스 정부의 3대 실천 과제와 더불어 정보공개 대폭확대, 공공정보 개방, 정부내 협업시스템 구축, 정부와 민간의 협업확대, 정부 지식경영시스템 구축, 맞춤형 서비스 정부 구현, 국가 미래전략센터 구축 및 운영 등의 7대 약속을 제시한 바 있다.

이러한 시스템이 구축되면 정부에서는 부처 사이에 공유한 행정정보를 바탕으로 수혜자 유형별 맞춤형 서비스 제공이 가능하게 된다. 예를 들어, 노인들이 복지 서비스를 받기 위해 행정안전부, 보건복지부, 고용노동부 등 각 부처를 찾아가야 했다면 정부 3.0에서는 대상 노인들의 특성을 반영해 맞춤형 서비스를 한 번에 제공할 수 있게 되는 것이다.

2. 정부 3.0의 특징

정부 3.0의 기대효과를 거두기 위해서는 다음의 두 가지 과제해결이 선행되어야 한다. 첫째, 정부 스스로 정보통신기술에 기반한 개방형 혁신 플랫폼으로 변신해야 한다. 이를 통해 더욱 다양한 아이디어를 정책에 반영하여 보다 나은 서비스를 제공할 수 있기 때문이다. 정부 혼자만이 아니라 기업과 시민단체, 개인이 각각의 정책 아이디어를 내고 참여하는 혁신 플랫폼이 만들어 져야 한다. 이를 위해 정보 공개법의 개정 등의 제도개선도 필요하지만, 이에 앞서 민간부문 및 시민사회의 가치와 존재를 활용하는 데 앞장서야 할 것이다.

둘째, 이러한 논의를 지방자치단체에까지 확산해야 한다. 즉, 지방 3.0에 대한 도입이 필수적이라는 것이다. 지방자치단체는 주민접점의 최일선에 있는 일선행정기관으로서 공공부문의 행정서비스를 주민에게 직접 전달하고 제공하는 역할을 수행하고 있다. 또한 지역주민들에게 정부 3.0의 행정서비스를 직접적으로 체험할 수 있도록 하는 공공기관이 지방자치단체인 것이다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체가 플랫폼 거버넌스를 구현하는 것이 무엇보다 중요하다. 플랫폼 거버넌스는 커뮤니케이션 채널을 보다 유연하게 활용함으로써 관-민뿐 아니라 관-민-시민단체-기업 등의 결속을 촉진하고 상호 간 연결망의 효율성을 높이는 전략으로, 시민을 승객으로 생각하고 그들이 편리하게 여행할 수 있도록 정류장을 개선하면 비용 대비 편익이 증대될 수 있다. 실제 이러한 사례는 외국에서도 주로 지방자치단체 수준에서 나타나고 있는데, 대표적인 것으로 영국의 LCS(Love Clean Streets) 캠페인을 들 수 있다. LCS는 런던올림픽을 앞두고 스마트폰 애플리케이션을 이용하여 거리청소를 진행한 정책인데 이 덕분에 환경행정 처리시간이 87% 감소하였고, 주민만족도는 30% 증가하였다. 한편, 미국 샌프란시스코는 사진과 동영상을 통해 트위터를 활용하여 불평불만을 접수하는 핫라인 서비스 SF311을 시작하였고, 2012년 2월 SF 택시 & 마스크 챌린지 unhackathon 행사를 개최하여 모바일과 웹 애플리케이션을 통하여 승객과 빈 택시를 가장 효율적으로 연계하는 서비스 모델을 개발하기도 하였다.

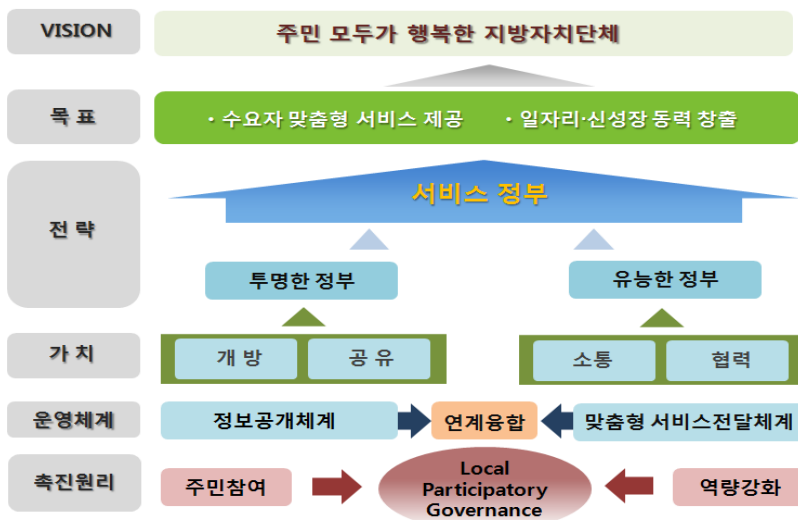
제2절 지방 3.0의 의의



1. 지방 3.0의 개념

지방 3.0 행정은 고객인 시민의 의견을 듣고, 고객집단의 프로파일 구축 통해 주민들에 대한 개인별 서비스 제공하며 시민에 대한 서비스를 언제나 우선으로 생각하는 패러다임이다. 또한 행정서비스 공급자인 자치단체 중심의 모형에서 수요자인 주민 중심의 모형으로의 이전을 통해 주민들의 행정서비스 접근의 편리성 제공하고, 업무 프로세스의 효율성 및 투명성 제고 등으로 주민과의 새로운 관계를 정립하는 것이다. 따라서 자치단체 역시 서비스 기관이라는 관점에서 수요자 중심 및 능동적 상호작용이 가능한 ‘고객맞춤 체감형 행정서비스’ 구현을 지방 3.0의 주요한 목표로 상정해야 한다. 이러한 관점에서 지방 3.0의 비전과 전략을 형상화 하면 다음의 그림과 같다.

〈그림 2-3〉 지방 3.0의 비전과 전략

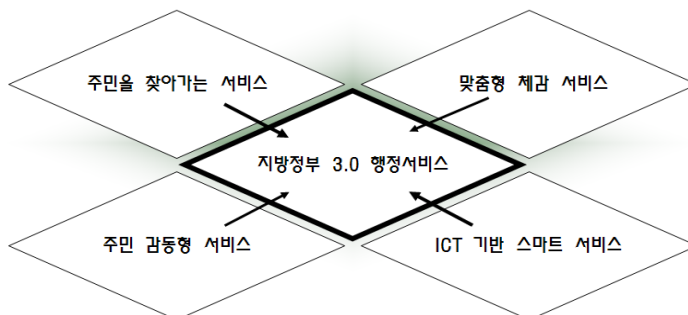


구체적으로 지방 3.0은 내부 부서간의 칸막이를 없애 정보협력을 실현하고 나아가 중앙과 시민단체 그리고 지역주민과 연계된 네트워크 체계를 구축하되 이를 실현하기 위해 과학적 분석을 기반으로 하는 스마트 행정을 추구한다. 이러한 지방 3.0 행정서비스의 특징은 크게 다음의 다섯 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 정보공개 및 참여확대를 통한 투명성을 제고하는 것이며, 둘째, 연계융합을 통한 부서간 칸막이 제거 및 행정서비스의 사각지대를 해소하는 것이다. 세 번째로는 빅데이터 활용을 통한 과학적 정책결정 기반을 마련하고, 넷째, 정부 산출물에 대한 적극적 마케팅 전략을 채택할 수 있도록 하여 일자리 창출에 기여하는 것이다. 마지막으로 이러한 정보공개와 서비스 전달체계 개선을 통해 궁극적으로는 고객 특성이 반영되는 맞춤형(customized) 서비스를 제공하는 것이 지방 3.0 행정서비스의 목적이자 가장 큰 특징이라 하겠다.

〈그림 2-4〉 지방 3.0 서비스의 내용



〈그림 2-5〉 지방 3.0 행정서비스의 특징



한편, 지방 1.0과 2.0 대비 지방 3.0의 패러다임 변화는 다음과 같다. 가장 큰 변화로 지적할 수 있는 것은 지방 1.0이 서류와 문서기반이었다면, 지방 2.0은 인터넷을 기반으로 하는 운영체제였으며, 지방 3.0은 스마트기반의 운영을 추구하는 형태로 진화하고 있다는 점이다. 이로 인해, 지방 1.0은 주민이 오지 않는 서비스, 획일적 행정서비스, 일방적 행정서비스를 제공하는 칸막이 높은 정부의 모습을 보이게 되고, 지방자치단체는 지역주민에 대해 정보를 전달하는 역할을 수행하는 것에 그쳐 결과적으로 지역주민이 만족할 만한 행정서비스를 제공하지 못했었다. 이에 지방 2.0은 인터넷을 기반으로 하면서, 주민이 찾아가는 서비스, 양방향 행정 서비스를 제공하게 되고 지방 1.0에 비해서는 다소 칸막이가 낮아진 정부의 모습을 보여주게 되었고, 지방자치단체와 지역주민이 다양한 정보를 공유하게 되면서 고객이라 할 수 있는 지역주민이 보다 만족하는 양상으로 변화하였다. 이에 지방 3.0은 스마트 기반의 유능한 정부의 모습을 추구한다. 이로 인해 주민을 찾아가는 서비스, 선제적 행정서비스, 맞춤형·체감형 서비스의 수행이 가능해 질 것이며, 이에 궁극적으로 고객이 감동할 수 있는 고객중심의 행정서비스를 제공한다는 것이 그 간의 정부모습과 차별화된 부분이라 할 수 있다.

〈그림 2-6〉 지방 3.0 패러다임의 변화



제3절 정부 3.0과 지방 3.0의 구분



1. 유사성

가. 비전 및 목표 측면

정부 3.0 및 지방 3.0은 그 비전과 목표가 동일하다. 국민(주민) 모두가 행복한 대한민국이라는 비전 아래, 첫째, 수혜자 맞춤형 서비스 제공, 둘째, 일자리·신성장동력 창출이라는 목표를 달성하는 것이다. 지방자치단체가 직접적으로 행정서비스를 제공하는 일선행정기관이므로 수혜자 맞춤형 서비스 제공이라는 목표는 지방 3.0에 있어서도 타당하다. 다만, 일자리·신성장동력 창출이라는 목표에 대해서는 실질적으로 일자리를 창출하고 신성장 동력을 발굴하는 것은 지방자치단체의 수준에서 수행하기 어려운 부분이 있고, 특히 신성장 동력 창출은 중앙정부, 민간기업, 대학 및 연구소 등의 역할이 지방자치단체에 비해서 더욱 중요하다는 점에 유의하여야 한다. 한편 일자리 창출은 구직, 구인 관련 당사자에 필요한 정보를 제공하여 양자간의 미스매치를 해소하면 가능하며, 이와 관련되어 지방자치단체의 역할(특히 자치단체의 지역경제과)이 필요하다고 판단된다.

나. 전략 측면

정부 3.0과 지방 3.0을 구현하기 위한 전략 역시 유사하다. 첫째, 정보공개를 과제로 하는 투명한 정부를 핵심전략으로 한다. 공공정보 공개 확대를 통한 투명성 제고는 중앙정부 차원뿐 아니라 지방자치단체에서도 매우 필요한 전략이다. 정보공개를 positive 방식에서 negative 방식으로 전환하면 지방자치단체의 투명성과 재정건정성을 제고하는 효과를 가져올 수 있다. 예컨대, 용역관련 계약정보, 사업과 관련된 원가정보, 재정 및 예산, 행정정보 등이 해당된다. 뿐만 아니라, 자치단체가 보유하고 있는 공공정보를 공개하여 일자리 창출 및 창조경제 구현의 가능성을 제고할 수 있다. 개방형 공공정보 활용을 통해 자치단체의 정책결정에

대한 신뢰성을 제고할 수 있으며 지역주민의 알권리도 향상할 수 있다.

둘째, Smart · Skill · Synergy · Solution · Service의 5S를 핵심적 과제로 하는 유능한 정부이다. 이를 구체적으로 설명하면, 지방자치단체의 역량강화를 통해 전문성을 제고하고 창의적 인력을 양성하며, 소통과 협업을 통해 시너지 효과를 창출하고 이를 토대로 지역사회의 문제를 잘 해결하며, 주민에게 맞춤형 원스톱 서비스를 제공하는 것을 핵심 과제로 삼아야 한다는 것이다. 이를 위해 다양한 정보와 데이터를 공유하고 이를 체계적으로 관리 및 활용하는 기술을 축적하며 빅데이터 분석능력 등을 통해 복잡한 지역사회의 현안에 대응하는 능력을 강화할 수 있다. 또한 중앙정부와 광역 그리고 기초자치단체간 그리고 자치단체 내부의 부서간 칸막이를 제거하여 소통과 협력을 통해 이해관계자들의 갈등을 잘 조정하는 능력있는 지방자치단체를 구현토록 해야 한다. 빅데이터 분석 등을 통해 민원해결, 복지서비스, 안전관리, 환경문제, 일자리 창출, 마을 만들기 등 지방자치단체 주요사업의 추진역량을 강화할 수도 있다.

셋째, 주민안전과 맞춤형 서비스 제공을 핵심과제로 하는 서비스 정부이다. 주민들의 안전을 최우선 과제로 선정한 부분은 현재 재난관리 시스템의 기본방향이 상향식(Bottom-Up) 방식과 주민참여에 의한 민관협력적 로컬거버넌스의 강화로 전환되는 시점에서 지방 3.0의 주요 전략이 될 수 있다. 또한 수요자 맞춤형 서비스 제공을 통합적으로 제공하려는 정부3.0은 선제적 · One Stop 방식으로 서비스를 제공하려는 계획을 추진하고 있으며, 이러한 서비스 공급주체는 결국 지방자치단체라는 점에서 서비스 정부는 지방 3.0 구현을 위한 핵심적 전략이 된다. 특히 복지, 고용, 안전, 생활민원 등은 지방자치단체의 핵심업무임을 고려할 때 서비스 정부 구현은 지방 3.0에서 매우 비중이 높은 전략이다.

2. 차별성

지방행정은 다음의 측면에서 중앙행정과 차이가 있으므로 지방 3.0을 구현하기 위해서는 이 점에 유의하여야 한다. 첫째, 지방행정은 지역행정이며, 자치행정이라는 점이다. 지방행정은 지역에 기초한 행정으로, 각 지역적 특성과 행정환경을 고려해야 한다. 또한 지방행정은 자치행정으로, 주민에 의한 주민을 위한 주민의 행정이라는 점에서 주민을 가장 중요한 정책대상집단일뿐 아니라 주민의 참여를 주요한 가치로 설정하고 접근하여야 한다.

둘째, 지방행정은 생활행정이며, 현지행정이라는 점이다. 즉, 주민생활과 밀접한 관련이 있는 생활행정이므로 주민의 경제생활 및 사회문제, 복지 등의 사무를 처리하는데 목적이 있다. 따라서 지방 3.0을 구현할 때 지역주민을 위한 정책개발과 집행에 관심을 가져야 할 것이다. 중앙행정이 외교, 국방 등 국가존립에 필요한 사무, 물가정책, 경제정책 등 전국적으로 통일된 처리를 요구하는 사무, 전국적 규모를 갖는 사업추진 등의 사무를 처리할 때 지방행정은 주민과 직접 대면하면서 사무를 처리하는 일선행정의 성격을 가지므로 지방 3.0 구현시 현지적 차원을 고려할 필요도 있다.

셋째, 지방행정은 참여행정이며 대화행정이다. 주민들의 직접적 참여가 가능한 행정이므로 지방 3.0은 주민참여를 촉진시키는 방향을 구현되어야 한다. 또한 지방행정은 주민들의 의견을 수렴하기가 상대적으로 용이하고 더구나 모바일, SNS 등의 발달로 문제해결에 주민들의 집단지성을 반영할 수 있는 가능성이 높아졌기 때문에 이를 감안할 필요가 있다.

넷째, 지방행정은 개별행정이자 종합행정이다. 지방행정은 지역의 특성과 주민들의 행정수요에 대응할 수 있는 개별적, 다원화된 행정이라는 점을 인식할 필요가 있다. 또한 지방행정은 행정대상에 대해 종합적 처방이 가능한 위치에 있는 종합행정을 구현해야 한다. 즉 주민대표기관으로서 입체적 행정서비스를 제공할 수 있는 위치에 있으므로 지방 3.0을 구현하기 위해서는 종합적 행정서비스 제공을 감안해야 할 것이다.

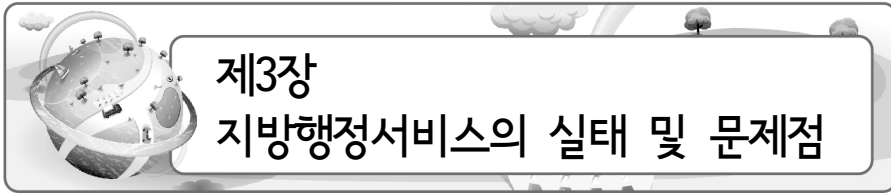
제4절 지방 3.0의 구성요소



주민맞춤형 행정서비스를 실현하기 위한 지방 3.0의 구성요소를 요약적으로 제시하면 다음과 같다. 첫째, 소통하는, 투명한 지방자치단체가 되어야 한다. 이를 위해 공공정보의 적극 공개로 주민의 알 권리를 충족하고, 공공데이터의 민간활용이 활성화될 수 있도록 지원해야 하며, 민관 협치를 통해 거버넌스를 강화해야 한다. 둘째, 일 잘하는 유능한 지방자치단체가 되어야 한다. 지자체 내, 지자체 간 칸막이를 해소하고, 협업 및 소통 지원을 위한 운영 시스템을 개선할 필요가 있으며 빅데이터를 활용한 과학적 행정을 구현하기 위한 노력도 수반되어야 한다. 셋째, 주민 중심의 서비스를 제공하는 지방자치단체가 되어야 한다. 이를 위해, 주민맞춤형 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 서비스 전달체계를 개선하고, 창업 및 기업활동에 대한 원스톱 지원도 강화할 필요가 있다. 또한 정보 취약계층의 서비스 접근성을 제고하고, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스를 창출하는 노력을 통해 주민맞춤형 서비스를 제공해야 할 것이다.

〈그림 2-7〉 지방 3.0의 구성요소

<p>소통하는 투명한 지방자치단체</p>	<p>[1] 공공정보 적극 공개로 주민의 알권리 충족 [2] 공공데이터의 민간 활용 활성화 [3] 거버넌스(민·관 협치) 강화</p>
<p>일 잘하는 유능한 지방자치단체</p>	<p>[4] 지자체 내, 지자체 간 칸막이 해소 [5] 협업·소통 지원을 위한 운영 시스템 개선 [6] 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현</p>
<p>주민 중심의 서비스 지방자치단체</p>	<p>[7] 주민 맞춤형 서비스 통합 제공 [8] 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 [9] 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 [10] 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출</p>



제3장 지방행정서비스의 실태 및 문제점

공공부문은 제품을 만들어 생산하는 민간부문과 달리 대부분의 업무가 서비스 중심으로 이루어져 있다. 서비스란 정책이 목표로 하는 대상 집단에게 제공되는 순간에 사라지기 때문에 이의 효과성은 대상 집단이 느끼는 만족도라는 지표를 통해 측정할 수밖에 없다. 정부는 국민을 대상으로 다양한 행정서비스를 제공하지만 그 중에서도 가장 비중이 큰 것은 복지 및 민원 부문 서비스다. 특히, 복지 부문의 경우, 박근혜 정부의 2013년도 복지예산 규모는 97조 4000억원으로 국가 전체 예산 342조의 거의 1/3을 차지하고 있는 만큼, 여러 행정 서비스 중 가장 강도 높은 혁신을 추구해야 할 부문이라고 할 수 있다. 엄청난 예산만 지출하고 수혜자인 국민이 높은 만족도를 갖지 못한다면 국민의 행복을 담보할 수 없기 때문이다. 그러나 가장 높은 수준의 서비스가 제공될 필요가 있는 민원 및 복지부문은 최근 행정서비스의 가장 큰 문제점으로 부각되고 있는 갈때기 현상 및 행정서비스 사각지대, 칸막이 현상 등이 가장 극심한 분야이기도 하다. 지난 행정부에 걸쳐 수많은 혁신을 했음에도 불구하고 아직까지도 우리나라의 지방행정은 수요자 중심이 아닌 공급자 일변도의 패러다임을 벗어나지 못하고 있다. 새 정부 역시, 이러한 문제점을 직시하고 강력한 혁신도구인 정부3.0을 추구하고 있고, 지방자치단체, 공공기관, 교육청 수준까지 확산, 전파될 수 있도록 이들 조직을 모두 망라한 로드맵을 제시하고 있는 것이다. 정부 3.0의 목표는 맞춤형 행정서비스의 제공이며, 특히 일선에서 국민에게 실제적인 맞춤형 행정을 실현할 수 있는 지방행정서비스는 중앙정부의 그것에 비해 국민에게 주는 체감도가 크다. 따라서 지방 3.0이 공공부문의 혁신도구로 제 기능을 다하게 하기 위해서는, 현재의 지방행정서비스 가운데 가장 많은 문제점을 내포하고 있는 민원 및 복지서비스 분야에 대한 실태 및 문제점 파악이 선행되어야 한다.

제1절 복지서비스의 실태 및 문제점



1. 깔때기 현상

최근 우리사회에서 복지가 시대적 화두로 자리 잡으면서 정부 연계 복지사업이 확장되고 있고, 관련 정책 확정시 물밑 듯 쏟아지는 업무는 읍·면·동 주민센터로 집중돼 사회복지 담당자들의 관련 업무가 폭증하고 있다. 그러나 늘어나는 복지정책과 함께 사회복지 담당 공무원의 근로환경 개선, 인력수급, 처우 보장이 이뤄지지 않으면서 사회복지전담공무원이 ‘근무하기 힘들다’는 유서를 남기고 스스로 목숨을 끊는 안타까운 일이 발생할 만큼, 사회복지 담당 공무원들은 열악한 근무 환경에 노출되어 있다. 즉, 국민의 복지수요가 급증하면서 정부부처의 각종 사회복지업무가 집중돼 업무부담이 가중됐기 때문이다. 이른바 ‘깔때기 현상’이라고 부르는 부작용이다.

〈그림 3-1〉 일선 행정기관에서 나타나는 깔때기 효과



‘깔때기 현상’은 중앙정부 복지정책의 전달 과정에서 병목이 생겨 혜택이 제대로 돌아가지 못하는 것을 의미한다. 깔때기의 형태에서 알 수 있듯이 여러 가닥으로 넓어 보이는 문제가 결국은 한가지의 의미로 집약된다는 뜻이다. 밑에 받치고

있는 그릇이 깔때기의 넓은 입구로 쏟아 부어 아랫부분의 좁은 목을 통해 흘러내리는 물질을 능동적으로 받아들이는 주체가 된다는 점에서 '빨대 효과'의 반대되는 개념으로 사용되기도 한다. '빨대 효과'는 위에서 강하게 빨면 밑의 물질이 피동적으로 빨려 올라가기 때문에 '역효과'를 우려할 때 빗대서 말하는 개념이다.

실제로, 현재 보건복지부, 여성가족부, 교육부, 고용노동부, 안전행정부, 국토부, 산업부, 농림부, 문화부 등 16개 부처에서 모두 292개 복지사업을 벌이며, 이 중에서 197개 복지사업(67%)을 지자체 주민센터로 떠넘겨 집행하고 있다. 하지만, 읍면동 주민센터의 인프라는 분출하는 국민의 복지욕구를 따라가기에는 모자란다. 현재 전국에는 총 2천73곳의 주민센터(1곳당 평균 2만명 거주)가 있으며, 주민센터 1곳당 공무원은 12명이다. 하지만 이 중 복지담당은 3.2명(복지직 2명+행정직 1명)밖에 안된다. 게다가 복지직 공무원이 단 한 명뿐인 주민센터도 무려 582곳(28%)에 달한다. 그럼에도 불구하고 2007년부터 5년간 복지재정 정책은 45%, 복지 대상자는 157.6% 증가했으나 복지담당 공무원은 4.4% 느는데 그쳤다(한국보건사회연구원, 2013). 중앙정부의 복지정책은 쏟아지는 데 일선에서 이를 처리할 인력은 턱없이 부족한 것이 우리의 현실이다. 그러다보니 일선 사회복지사들은 과도한 업무에 시달리고, 국민은 복지혜택을 제대로 받지 못하는 문제가 발생하고 있는 것이다.

결국 이러한 깔때기 현상은 복지서비스 전달체계의 구조적 문제 때문이다. 복지정책을 만들어내는 것만큼이나 중요한 것은 복지정책이 제대로 실행될 수 있는 사회적 시스템을 갖추는 것이기 때문에 이에 대한 검토가 필요하다.

사회복지전달체계는 여러 가지로 정의되는데 몇몇 보기를 보면 다음과 같다. 먼저 Alcock은 서비스의 사용이나 접근과 관련하여 복지공급의 구조나 재원(funding)에 관한 흐름으로 정의하고 있으며(Alcock, 2003: 314), Friedlander & Apte는 중앙에서 지방 일선에 이르는 모든 공사 조직을 포함하여 공적·사적 복지기관과 이들 기관의 서비스 전달망으로 정의하고 (Friedlander & Apte, 1980; 박경일의[2000: 154]에서 재인용) Hatry(2005: 87)는 정부가 서비스를 일반인(the public)에게 제공하는 과정과 기간을 지칭하고 있다. 보건복지부(2008)에 의하면, 사회복지전달체계는 정부간 관계, 일선 사무소의 조직구성, 인력, 그리고 제공자간 연계

등 다양한 측면을 포괄하는 개념이며 공공과 민간 제공자의 관계를 포괄하는 개념이다. 허만형(2007: 242)은 사회복지전달체계의 개념을 사회복지급여나 서비스의 공급자와 수요자를 연결시키는 틀을 의미하는 것으로, 현외성(2008: 241)은 급여 혹은 서비스를 제공하는 조직적 장치라고 각각 정의하고 있다.

우리나라에서 사회복지 전달체계의 개편은 1990년대 중반 보건과 복지업무의 연계를 강화하기 위한 보건복지사무소 시범사업으로 시작되었다. 본격적인 개편 작업은 최근 10년 동안 활발하게 이루어졌다. 지자체 내 전담 복지기구 설치를 시도한 ‘사회복지사무소 시범사업(2004~2006)’이 추진되었으며, 시범사업에서 실험된 통합조사-서비스연계팀 모형을 반영한 전국단위 시·군·구 복지행정 조직 개편이 시도되었다. 시·군·구 주민생활지원 행정 개편(2006~2007)에서는 시·군·구 주민생활지원국을 8대 영역 중심으로 재구조화하고, 통합조사팀과 서비스연계팀을 설치하며, 읍·면·동에 주민생활지원팀을 신설하여 주민생활지원을 위한 복지서비스 기능을 강화하도록 한 전국단위의 첫 전달체계 개편이 이루어졌다.

2010년에는 시·군·구 사회복지통합관리망 구축과 이와 병행한 복지부서 조직 개편이 있었고, 시·군·구 내 서비스연계팀에 인력배치를 통해 ‘위기가구 사례관리’ 사업이 추진되었다. 2011년에는 지자체 복지담당공무원 7천명을 3년간 증원하여 시·군·구 서비스연계팀을 확대·개편, 희망복지지원단을 운영하고, 복지종합상담 및 통합사례관리를 강화하게 되었다.

2012년 4월부터 시·군·구에 희망복지지원단을 설치하여, 복합적 욕구를 가진 대상자에게 통합사례관리를 제공하고, 지역 내 자원 및 방문형서비스사업을 총괄 관리함으로써 지역단위 통합서비스 제공의 증추적 역할을 수행하는 전담조직을 운영하도록 하였다. 최근 10년 동안 다양한 형태의 지속적 복지전달체계 개편이 시도되었으나, 날로 확대되는 복지욕구를 충족하기에는 여전히 부족한 현실이다.

한편, 공공부문의 전달체계에서는 중앙부처와 일선(street-level)의 기능이 분화되어 있다. 대체로 중앙부처는 정책과 관련되는 일을 수행하고 일선에서는 서비스 제공을 담당하게 된다. 그들 간의 연결을 전달체계라 하는데 그 유형은 다음의 세 가지 유형으로 구분할 수 있다.

첫째, Type A는 중앙부처의 수립된 정책을 지방자치단체를 통해 제공하는 유형

으로 복지부·여성부등 중앙부처→시·도→시·군·구→읍·면·동→수혜자에게 전달되는 유형이다. 둘째, Type B는 중앙부처가 직접 특별지방행정기관을 통해 제공하는 유형으로 노동부·보훈처등 중앙부처→특별지방행정기관→수요자의 과정이며, 마지막으로, Type C는 중앙정부가 별도의 공공기관을 설립하여 제공하는 유형으로 국민연금관리공단 등 공공기관→수혜자의 과정으로 정리될 수 있다 (보건복지부, 2007).

이런 이슈를 살펴보기 위해서는 기준이 필요한데, 사회복지전달체계의 분류와 관련이 있는 기준은 다음과 같다. 이상적인 서비스의 전달체계의 기준으로 서비스가 통합되고(integrated or fragmented), 계속성(continuous)이 있으며, 접근이 용이하고(accessible), 책임성(accountable)이 있을 것 등의 원칙을 제시하고, 적시성(timeliness)이나 지속성(sustainable) 등을 추가할 수 있다. 이러한 기준을 고려해 볼 때 현행 복지관련 사업과 정책은 다음과 같은 문제점이 있다.

〈표 3-1〉 복지사업의 현황 및 문제점

주체	문제점	결과
국가	복지재정은 급속히 증가하지만 광범위한 복지사각지대 존재, 부정·과어·중복 수급자 증가	복지제도 및 국가에 대한 국민신뢰에 문제
지방자치단체	지방비 매칭으로 과도·불균등한 복지 재정 부담	지방재정 건전성 악화, 지역특성을 고려한 자율적 복지시책 시행곤란, 지역간 형평성 문제
담당공무원	업무과다와 근무여건 열악으로 시간적 여유가 없고 복지사각지대	사기저하로 수급자에 대한 관리소홀
주민	복지욕구대비 서비스 과부족 및 체계성·통합성 미비와 공급자 중심으로 수급자의 만족도 저하	지역사회로 통합 약화, 복지사각지대에 놓임

2012년 사회보장기본법이 전면 개정되었다. 그리고 이를 계기로 사회서비스 보장과 소득보장의 효과적이고 균형적 연계가 국가·지방자치단체의 책임으로 제시되어, 이를 실현할 제도 운영 및 지역단위 서비스 제공체계의 구축이 요청되고 있다. 보다 효과적인 사회복지전달체계의 구축은 갈때기 현상을 해소할 직접적인

대안이 될 수 있다. 공공부조제도를 중심으로 소득보장과 서비스제도를 집행하는 지자체 복지행정은 ‘복지-보건-고용-교육’의 통합적 사회복지서비스 제공을 위한 인프라를 필요로 하고 있다. 국민연금, 건강보험 등 사회보험과의 연계는 물론이고 고용서비스, 보건서비스, 교육서비스 기관 등과의 공식적 연계 및 조정이 필요할 것이다.

2. 복지 사각지대

최근 들어 사회복지지출이 크게 증가하였음에도 불구하고 한국의 복지재정은 OECD 국가 중 최하위권에 머무르고 있고 국민의 다양한 복지욕구에 부응할 수 있는 서비스 제공이 이루어지지 않아 복지체감도는 매우 낮은 편이다. 실제로는 빈곤하지만 부양의무자가 있다는 이유로 기초생활수급대상에서 제외되거나 도움이 필요하지만 주민들의 눈에 띄지 않아 도움을 받지 못하거나 행정력이 미치지 못하여 도움을 받지 못하는 사례를 찾는 것은 어려운 일이 아니다. 이로 인해 극심한 생활고를 견디지 못해 극단적 선택을 하는 사례가 증가하고 있고, 독거 중증장애인과 빈곤층 조손가구에서 복지서비스 미흡으로 사망하는 사건들이 발생하고 있다. 그리고 언론매체에서는 이렇게 주로 주변에 거주하지만 복지욕구가 쉽게 드러나지 않고, 주변 사람들의 관심에서 벗어난 이들을 조명할 때 복지 사각지대라는 용어를 사용한다.

학계에서 복지사각지대를 보는 시각은 연구자가 보는 관점이나 목적에 따라 다양하게 정의된다. 사회복지와 관련한 사각지대는 일반적으로 “사회보장의 결핍”으로 인식되고 있다. 즉, 사회보장의 혜택을 받지 못하는 상황이 발생하는 경우로 사용되는 것이다. 이러한 의미는 각 연구자의 연구에 따라 조금씩 다르게 사용되며 발전되어 왔다(김제선, 2010).

먼저, 사회복지제도의 배제 형태에 따라 사각지대를 정의하는 연구들이 있다(황덕순·최현수, 2001; 이준영, 2005; 신영석, 2005; 강명순, 2010). 이 연구들에서는 크게 사회보험과 공공부조로 나누어지는 사회복지 제도들 각각에 따라 각 제도의

영역 안에서 자격, 급여 등을 기준으로 사각지대를 한정시키고 있다. 정부에서는 사각지대를 추계할 때 공공부조제도인 국민기초생활보장법에서 배제된 빈곤층을 사각지대로 규정한다(한국사회복지협의회, 2012: 6).

다음으로 특정제도에 한정된 정의가 아닌 포괄적인 개념으로 사용되는 사각지대의 정의에서는 사회보장제도 전반에서의 적용범위와 급여수준의 양 측면을 고려하여 사각지대를 정의하고 있다(석재은, 2006). 그리고 이와 관련하여, 특히 급여수준의 적정성과 관련된 자의성을 포괄할 수 있는 위험에 따라 최근에는 적용범위에 한정해서 사각지대를 명확히 하는 연구들이 많이 등장하고 있다(구인회·백학영, 2008; 김연명, 2009; 김제선, 2010).

이처럼 복지사각지대에 관한 정의는 연구자에 따라 다양한 조작적 정의가 이루어지고 있으며, 그에 따른 그 규모 추정이 다양하게 나타난다. 뿐만 아니라 사각지대에 관한 연구가 진행됨에 따라 사각지대에 관한 정의가 정리, 발전되고 있는 상황이다. 그러나 이들 연구는 대체로 특정제도에 관한 논의를 진행하고자 하는 것으로, 제도에 한정된 사각지대의 협의적 의미에 불과하다.

보다 포괄적으로 복지사각지대를 표현한 연구로, 한국사회복지협의회(2012)는 복지사각지대는 복지소외계층이 속한 영역으로써의 의미를 포괄하는 것으로 복지사각지대를 규정하였다. 즉, 도움이 필요하나 주민들의 눈에 잘 띄지 않아 도움을 받지 못하거나 행정력이 미치지 못하여 도움을 받지 못하거나 복지 프로그램의 엄격한 기준과 자원의 한정 등으로 복지서비스를 받지 못하는 복지소외계층을 복지사각지대라고 보는 것이다.

종합컨대, 복지사각지대는 주로 주변에 거주하지만 복지 욕구가 쉽게 파악되지 않고 주변사람들의 관심에서 벗어난 경우를 의미하고, 구체적으로 사회보장의 결함인 상태, 또는 사회복지 제도의 배제로서 사회보험과 공공부조로 나누어지는 사회복지 제도 영역 안에서 공공부조제도인 국민기초생활보장법에서 배제된 빈곤층을 사각지대로 규정할 수 있다.

이러한 복지사각지대가 발생하는 이유는 복지프로그램의 엄격한 기준과 자원의 한정, 개인정보보호법의 규제와 미비, 복지사업에 대한 홍보와 안내 부족, 복지전달체계의 미비와 역할부족, 복지행정제도의 미비 등을 들 수 있으며, 이는 결국

복지대상자정보 제공 및 접근성의 측면에서 논의될 수 있는 문제이다.

사회보장급여 관리체계의 수립과 운영을 위한 중요한 조건의 하나는 정보의 흐름 즉, 정보의 수립, 접근, 연계, 이용, 보호관리 등 정보관리의 원활화이다. 정보의 주이용자인 공급주체와 정보수집의 대상이기도 한 이용자는 양측 모두 정보에 대한 접근이 쉽고 원활하여야 한다. 공급주체는 급여 및 복지서비스의 업무와 사후관리 업무를 수행함에 있어 필요로 하는 정보로서 정부 관계 부서와 지자체가 보유하는 복지정보의 연계와 함께 급여 및 복지서비스 대상자들의 개인정보에 대한 광범위한 수집이 필요하다. 특히 대상자 정보의 경우 공급주체의 복지업무의 목적과 소관업무의 수행 상 개인의 민감정보 등 폭 넓은 정보의 수집이 불가피하고 개인정보의 변동을 즉시 파악할 수 있는 정보수집능력을 가져야 한다. 또한 복지제도의 이용자인 일반 국민과 대상자들은 공급주체가 제공하는 복지제도, 급여 및 복지서비스, 신청, 절차 등 복지정보에 대한 접근이 원활하여야 하며 동시에 소비주체로서 권리의 유지와 보호를 위하여 공급주체가 보유하고 있는 소득·재산·가족관계 등 개인정보가 정확한 지와 개인정보의 변동사항을 즉시 반영하고 있는지를 열람·확인할 수 있어야 한다(한국사회복지협의회, 2012; 92-93).

그러나 이러한 점에서 사회복지 부문의 정보화는 사회복지조직과 행정의 복잡한 의사결정, 질적 정보의 처리 등 조직과 업무의 특성으로 정보화가 용이하지 않아 타 부문에 비하여 늦은 감이 있었고, 최근에 이르러 급격히 발전하기 시작했다. 이로 인해, 이용자의 복지정보접근성 면에서 제약받거나 원활하지 않은 문제점, 개인정보보호 업무에서도 개인정보 수집, 열람 및 정확성 관리가 미비한 문제가 발생할 수 밖에 없는 것이다.

이에 더하여, 복지사업에 관한 홍보 및 안내의 한계 문제를 지적할 수 있다. 현재 복지제도의 홍보·안내는 방송, 방영, 신문, 인터넷, 발간물 등 다양한 매체를 이용하여 다각적으로 이루어지고 있지만 고정적으로 제공하고 있는 전달수단을 인터넷 정보와 발간물 배포이다. 불특정 다수를 대상으로 하는 복지정보의 홍보는 웹 기반 접근경로가 취약한 계층의 정보격차가 심하고 발간물 배포전달에 한계가 있어 전달력이 상당히 낮다고 평가된다(한국사회복지협의회, 2012: 114). 따라서 복지수요층을 소득, 연령, 가구유형별로 세분화하고 관심을 가질 복지정보를 구분

하여 편리하게 전달할 수 있는 문자메시지, SNS 등 새로운 수단을 개발하여 전달 기능을 향상시킬 필요가 있다.

뿐만 아니라, 발간물 배포는 중앙부서의 발간물과 지자체별로 만들어 배포하는 발간물이 있는데, 배포부수와 배포범위는 파악하기 어렵지만 지자체당 인구 10만 가구 내외에 비해 그 범위가 매우 제한적인 것으로 짐작된다. 저소득층 등 복지정보 수요자보다 오히려 복지업무에 대한 총괄안내서로서 실무 담당자용으로 많이 이용되며, 또한 발간물로는 방대한 양의 복지사업의 내용을 소개하기 힘들고, 인터넷처럼 편리하지도 않으며 수시로 변경되는 복지사업의 내용을 담을 수가 없다(한국사회복지협의회, 2012: 116).

또한 공적 상담기능의 제약과 민간 상담조직의 부족도 복지 사각지대를 발생케 하는 원인이 된다. 복지상담은 복지정보 접근을 위한 매개적 기능을 한다. 복지상담은 대상자가 복지신청 전에 해당되는 복지사업의 발견과 수혜자격 등의 복지정보 탐색의 과정에서 먼저 발생하며, 복지신청 시에는 수혜자격과 급여액의 결정에 영향을 주는 정확한 개인정보를 등록하기 위해 필수적이다. 복지지원 확정 후에도 ‘정보의 교환과 소통’ 즉 수급결정 통지로부터 시작하여 대상자의 사후관리로서의 의무적인 신고사항의 발생, 소득·자산·가족상황 등의 조사와 선정 후 변화에 따른 개인정보의 변경과 수정, 급여변경, 중지, 고충, 이의신청 등 상담은 여러 형태로 발생한다. 그러나 각 과정에 영향을 미치는 복지정보에 대한 충실한 안내와 이해 즉, 복지정보에 대한 접근이 이루어지지 않는 경우 수혜자격 미달, 탈락, 급여변경·중지 등 복지 사각지대가 발생하게 되는 것이다(한국사회복지협의회, 2012: 117). 그간 복지정보나 민원 상담기능이 원활치 못하였던 것은 복지정보화의 지연으로 복잡한 복지제도로 인한 연계의 어려움과 함께 서비스이력 관리와 같은 연계 정보 기반이 미흡한데다가 ‘깔때기’ 현상의 복지행정업무 부담과 인력부족도 더해진 탓이다.

이러한 문제를 해소하기 위해, 정부는 2005년 11월 전국적 상담 전담조직인 “보건복지콜센터”를 도입하여 일성 공무원들의 업무 부담을 경감코자 하였다. 2010년부터 복지정보의 허브로서 사회복지통합관리망을 개통하여 지자체의 복지행정 업무를 지원하였고, 추가로 관련부서들의 서비스이력 등 복지정보의 연계시스템인

“법정부 복지정보통합시스템”을 2012년 8월 개통하였다. 이와 함께 의망복지지원단을 2012년 상반기에 전면적으로 운영하기 시작하였다. 그러나 공적 상담 제공 서비스는 현재의 복지수요를 감당하기에 충분치 않다. 때문에 공적 상담기능의 제약을 보완할 수 있는 민간부문의 상담조직이 대폭 늘어나야 할 필요성이 있다. 그러나 민간부문의 상담조직을 대폭 늘리는 과제는 NGO등 민간부문의 재정능력과 관련하여 불가능에 가까운 것이 현실이므로 복지사각지대는 여전히 존속할 수밖에 없는 것이다.

한편, 법규에 의해 제정된 복지행정 운영상의 제도의 미비 또는 부재로 복지사각지대가 발생할 수 있다. 이에 대한 문제점을 지적하면, 다음과 같다. 첫째, 수급자 실태조사결과 급여변경에 대해서는 수급자에게 통지하여야 하지만, 실제로는 급여변경에 대한 통지를 받지 못하는 경우가 많으며, 수급자들 역시 이의신청제도에 대해서 잘 모르고 있는 경우가 허다하다. 둘째, 현 복지행정제도에서는 개인정보의 변동에 대한 수시 또는 정기적 접근이 수급자들에게 제도적으로 허용되지 않고 있다. 현재는 급여의 변경의 통지가 있을 때 수급자는 담당공무원에게 문의하여야 무엇이 어떻게 변동되었는지를 확인할 수 있다는 점 등이 복지사각지대를 발생하게 한다(한국사회복지협의회, 2012: 136-143)..

결국, 지방 3.0을 구현하기 위해서는 복지사각지대 발굴이 효과적으로 이루어져야 한다. 이를 위해 복지전달체계가 통합성과 협력성, 그리고 투명성과 지속가능성을 담보해야 한다. 특히, 지역사회 중심의 복지사각지대를 해소하기 위해서는 읍·면·동 주민센터의 복지기능 및 협력체계를 강화해야 하며, 생애주기별 맞춤형 복지서비스 제공을 수행해야 한다. 또한 행복마을지부를 플랫폼으로 구축하여 복지, 보건, 고용, 주거복지 등 공의의 복지영역에 대한 통합적 원스톱 서비스를 제공해야 한다.

3. 칸막이 현상

부처간 칸막이란 정부 부처간 정보 공유가 되지 않거나 권한이 제대로 이양되지 않는 것을 의미한다. 결국 이로 인해 부처간 업무 조율이 제대로 되지 않아 예산이

낭비되고 사각지대가 생기는 문제점이 발생하게 된다.

여성 사회학자 레베카 코스타는 현대문명의 몰락가능성을 얘기하며 사회발전을 막는 가장 큰 걸림돌로 ‘사일로(Silo)식 사고’를 꼽았다. 사일로는 곡식을 저장해두는 원통형 구조물로 조직 장벽과 부처 이기주의를 의미한다. 경영학에서는 조직이 커지면서 사업별 책임 경영을 추진하는 과정에서 생기는 부서별 이기주의를 ‘사일로 현상(silo effect)’으로 표현하기도 한다. 이윤을 독점하려는 부서별 목표 때문에 조직 전체 시너지는 물론 정보 공유조차 어려워지는 결과를 불러온다는 의미이다.

과거엔 개별 조직이 독립적이고 자유로울수록 내부경쟁으로 더 많은 성과를 낸다는 명제가 인정되었으나 지금은 개별 분야에서 전문성만을 강조하는 시대는 지났다. 지금은 서로 다른 기술을 합쳐 새로운 제품과 서비스를 만드는 융·복합 시대로, 창조 역시 수많은 아이디어를 누가 새롭고 창조적으로 조합하느냐에 달려 있다. 이는 조직간 칸막이를 없애고 서로 협업하지 않으면 불가능한 일이다.

한편, 2013년 현재 총 16개 부처에서 292개에 이르는 복지사업을 시행하고 있다. 이 때문에 부처 및 사업간 중복, 복지예산에 대한 관리미흡으로 인한 사각지대의 발생과 중복 수혜, 공무원의 부정 및 횡령 등 재정 누수현상 문제도 꾸준히 지적되고 있다.

칸막이 현상으로 인한 폐해는 비단 사회복지분야의 문제는 아닐 것이나, 특히, 기초보장 수급자를 대상으로 한 여러 부처의 각종 복지지원의 집중과 중복 문제가 심각한 실정이다. 기초보장 수급자에게는 국민기초생활보장제도에서 생계급여를 포함한 의료급여, 교육급여 등이 지급되고 있고 기초생활보장제도 외에 다양한 부처가 주관하는 다양한 복지사업은 차상위 계층을 수급대상으로 포함하기도 하지만, 그 경우에도 기초보장 수급자를 우선대상으로 하고 있다. 이로 인해 수급자보다 차상위계층 지원 후 소득이 더 작은 소득역전현상도 야기되는 문제까지 발생하고 있다(안중범, 2011: 215-216).

뿐만 아니라 그 동안 재정자금의 투입에도 빈곤과 소득분배와 더불어 청년실업 문제 등의 고용문제가 악화되고 있는 실정이다. 즉, 재정사업의 효과성 측면에서도 복지 및 고용정책 사업의 총체적인 정책부실로 인한 예산낭비가 발생하고 있

다. 이와 같은 문제는 부처 간 총괄적 조정기능 미흡, 사업간 기능조정 내지 효과성 제고 부족과 더불어 평가체제 부재로 인한 예산배분의 효율성 제고, 효과성 제고, 사후관리체제가 부재하고 평가를 위한 인프라가 미비하다는 점이 주요원인이라 할 수 있다(안중범, 2011:215-216).

결국, 이러한 부처 간 ‘칸막이 현상’은 법령과 제도가 각 부처에 기능별로 흩어져 있기 때문에 발생한다. 법령에 따라 정해진 범위를 넘으면 ‘월권’으로 지목받을 수 있다는 것이 칸막이가 발생하는 이유라고 하지만, 이 과정에서 관료와 중앙 부처는 자신들만의 입장에서 정책을 이해하고 대변하면서 정보와 정책은 공유하지 않기 때문이다.

칸막이의 제거를 위해서는 부처들이 자유롭게 의사소통을 하고 자신들이 가진 정보를 자유롭게 공유할 수 있어야 하고, 청와대, 기재부, 감사원 등 소위 힘 있는 부서들이 가진 권한을 실무부서에 과감하게 이양할 준비가 돼 있어야 한다.

제2절 민원서비스의 실태 및 문제점



행정조직은 지난 10여년 간의 지속적인 혁신에도 불구하고 여전히 기능적 분업 구조와 계서적 권위구조를 주요 골간으로 유지하고 있다. 이러한 조직구조는 민원 행정의 복잡한 절차, 서류의 과다·중복요구, 그리고 처리기관의 다원성이 근본적인 원인이다. 이러한 구조적 특성은 궁극적으로 처리의 지연으로 나타나고, 민원인에게 불편을 초래하는 것은 물론 부정과 부조리의 원인이 되며, 궁극적으로 민원행정의 합리성을 저해하고 있다. 그리고 이러한 고질적인 문제는 복합민원행정에서 특히 심각하다(주상현·이우권, 2011: 140).

민원행정은 국민들의 생활과 밀접하게 관련되어 있기 때문에 삶의 질적 차원에서 매우 중요하다. 그런데 범세계적으로 일고 있는 신 자유주의적 행정개혁의 흐름에 더하여 우리나라에서는 민주화와 지방자치의 본격적 실시에 따른 선거의 활성화가 정치행정체제의 유인체계를 변화시켰으며, 이는 행정의 고객지향적 혁신

을 급속하게 확산시켰다.

고객지향적 행정은 이전의 행정서비스와는 달리 시간과 공간상의 제약을 벗어나 주민이 원하는 서비스가 언제나, 어디서나, 누구에게나 이용가능해지는 행정을 말하는 것이다. 이러한 고객지향적 행정을 통해 행정고객들의 만족도를 높이기 위해서는 다음과 같은 전제조건들을 충족시켜야 한다. 첫째, 공공서비스의 질을 제고하기 위해서는 서비스를 공급하는 공급자의 입장이 아닌 고객들의 욕구를 충족시킬 수 있도록 서비스가 전달되어야만 한다. 둘째, 공공서비스의 질을 제고하기 위해서는 고객들이 선택할 수 있는 기제들을 형성하고 고객들이 적극적으로 참여할 수 있도록 하여야 한다(Skelcher, 1992: 1). 이와 같은 두 가지 전제는 결국 고객의 힘을 반영할 수 있는 기제가 마련되어야 한다는 것으로 종합할 수 있다.

과거 이러한 행정의 구현은 기술적인 측면에서 뒷받침되지 못하였으나 최근 컴퓨터와 통신기술의 발달과 컴퓨터 통신의 결합은 행정의 새로운 패러다임을 창출하고 있으며 고객의 가치를 실현하는 행정을 가능하게 하고 있다. 즉, 고객지향적인 민원행정은 정보통신기술의 발전과 결합하여 민원인들로 하여금 민원 행정 서비스에 접근하기 쉽게 변화되고 있는 것이다.

이러한 변화 속에서 특히 주목받기 시작하는 것은 원스톱 서비스(one-stop service)다. 원스톱 서비스(one-stop service)란 서비스가 여러 단계로 나누어 있기 때문에 여러 번 멈추어서야 하였던 단절된 프로세스(즉, 일련의 단계 혹은 과정)를 하나의 통합된 형태로 제공하여 한 번만 멈추게 함으로써, 기존의 상당한 불편을 해소하려는 시도이다. 즉, 민원 서비스를 제공하기 위한 민원처리 시스템을 공급자 중심에서 수요자 중심으로 구축함으로써 민원인의 편의를 제공하고자 한 것이라 요약할 수 있다.

우리나라의 청 단위 정부부처 및 지자체의 원스톱(one-stop service)서비스를 살펴보면, 금융민원, 세무행정, 중소기업 창업지원, 복합민원, 기업환경, 치안, 소방 등 특정 이슈를 대상으로 개별적 내지 독자적으로 도입 및 시행하여 민원처리를 개선하고자 노력하고 있다. 이로 인해 원스톱 민원행정 서비스 제도는 구비서류 감축, 처리기간 단축 등 민원처리 절차를 간소화함으로써 전반적으로 민원행정서비스 질적인 향상 등 일정 부분의 성과를 이루기도 하였다. 그러나 성과에도 불구하고

하고, 원스톱 민원행정 서비스 제도가 일부 기관에서 민원에 대한 접수창구의 역할로만 활용되는 문제점이 제기되고 있다. on-line(전화, 인터넷 등)과 off-line(1회 방문제 등)으로 진행되는 대부분의 원스톱 서비스가 증개 역할에 그치고 있어 실질적 서비스 기능이 필요하다는 것이다. 따라서 현행 원스톱 민원처리의 대략적인 실태를 파악하여 그 문제점을 분석해 보기 위해 몇 가지 사례를 살펴보고, 이를 바탕으로 통합적인 개선안에 대해서도 제시해보도록 한다.

1. 민원처리사례

가. 포천시의 부동산 증개업 폐업신고 One Stop Service

포천시의 경우, 부동산증개업 폐업신고를 위해서는 폐업신고서를 등록관청에 제출한 후 폐업확인서를 첨부하여 사업장 관할 세무서에 사업자등록 폐업신고서를 제출하는 이중부담을 지니고 있었다. 동일한 목적의 폐업신고를 위해 시군구와 세무서 2개 기관을 방문하는 민원불편이 있었던 것이다. 이에 포천시는 부동산 증개업 폐업신고 시 세무서의 사업자등록 폐업신고서를 접수받아 이송하여 민원인에게 시간적, 경제적 부담을 덜어주고자 부동산 증개업 폐업신고 One Stop Service를 도입하였다. 부가가치세법 시행령 10조 3항에 의하면 휴업(폐업) 신고서를 제출받은 주무관청은 지체 없이 관할 세무서장에게 서류를 송부해야 하고 관할 세무서장에게 제출한 경우에는 관할 세무서장은 지체 없이 해당 서류를 관할 주무관청에 송부하도록 되어 있다. 위 조항에 근거하여 공인증개업자가 휴·폐업을 신고하는 경우 이 사실을 공문을 통해 관할 세무서에 송부하여 민원인이 이중으로 신고해야 하는 부담을 경감하고 1회 방문으로 폐업신고서를 접수 처리하도록 하였다. 제도실시 시점인 2012년 1월부터 2012년 12월까지 부동산 증개업 폐업처리 원스톱 서비스 제공건수는 54개소에 이른다.

이 제도의 구체적인 업무처리 절차를 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 사업자 등록 폐업신고서를 접수하여야 한다. 이때, 사업자 등록 폐업신고서는 사업자 본인이 작성하여 제출해야 하므로 본인 신분 확인 후 접수가 가능하다. 필수적인 기재사

항이 정확히 작성되었는지 확인하고 기재하지 않은 사항은 기재하도록 안내하여 접수를 받게 된다. 폐업신고 후 부가가치세 및 종합소득세, 법인세 신고·납무를 하지 않을 경우 각 세법에 명시된 가산세 등의 불이익을 받을 수 있음을 안내하고, 폐업신고서 접수 후 사업자등록 폐업신고에 따른 안내에 접수일자, 사업자 번호, 상호를 기재하여 교부토록 하고 있다. 폐업신고서 중앙대리인의 인적사항에 접수자의 부서명, 직급, 이름, 연락처를 기재하여 송부하고, 긴급처리를 요하는 민원의 경우에는 관할세무서가 전화 연락하여 팩스로 폐업신고서와 신분증을 송부하여 즉시 처리하고 폐업신고서 상단에 팩스민원으로 처리완료라고 기재하여 송부토록 하고 있다. 다음으로, 세무서로 사업자 등록 폐업신고서를 이송하게 되는데, 당일 접수한 폐업신고서 원본을 “폐업신고서 인계목록”과 함께 관할세무소로 등기발송된다(팩스 민원처리 완료분 포함).

이러한 One stop service를 위하여 포천시는 한국공인중개사 협회 경기북부 지부 및 포천시 지회에 통보하여 제도를 홍보하고 시 홈페이지 및 지방지에 폐업절차 간소화 제도도 홍보하고 있다. 또한 관할 의정부 세무서에 업무협조 요청을 위한 공문발송 및 직접방문을 통해 세부일정 및 업무처리 절차 협의하여 이를 지원한다.

그럼에도 불구하고 이 제도는, 민원인이 중개업 폐업시 4대 보험 탈퇴 및 해지신고는 해당 공단에 별도로 해야 하는 번거로움이 남아 있다. 즉, 국민연금은 국민연금공단에 건강보험은 건강보험공단에, 산재 및 고용보험은 근로복지공단에 포털이나 관할지사를 방문하여 서면 신고를 별도로 하지 않으면 보험료가 즉시 조정되지 않으므로 민원인의 불편이 상당히 남아있는 것이다. 세무서의 전산망과 4대보험 포털서비스(www.4insure.or.kr)을 연계시켜 폐업신고와 더불어 4대 보험 해지신고가 동시에 이루어질 수 있다면 민원인의 불편을 상당 부분 해소할 수 있을 것이다.

나. 자치단체 허가과 설치사례

자치단체 내의 허가과는 기업관련 인허가민원(개발행위허가, 공장설립승인, 건축허가, 농지전용허가, 산지전용허가 등)의 맞춤형 서비스를 제공하여 경제 활성화를 위해 도입되었다. 허가민원 원스톱 처리체계 구축으로 국민의 시간적·경

제적 부담이 절감될 수 있기 때문이며, 수요자 중심의 기업맞춤형 서비스 제공이 가능한 행정환경을 조성하고자 하는 목적에서였다. 과거에도 허가전담부서가 설치·운영되었으나, 부서간 협업 기반 부족 및 기관 내부의 갈등 등으로 정착이 실패한 바 있지만 IT 기반의 업무 프로세스 정착 등 민원처리 과정의 정보화 수준 향상 및 국민·기업 등 수요자 맞춤형 서비스의 필요성에 대한 대내외의 인식이 확산되면서 재도입된 것이다.

허가과의 유형은 다음과 같다. 첫째, 허가전담부서(허가민원과)를 설치하는 유형이다. 이는 기존 민원실과는 별도로 주요 인·허가 기능을 통합하여 허가전담부서를 설치한다. 과(課) 조직 형태로 운영하되, 일부 지자체는 부단체장 직속으로 설치(포천 등)하기도 하였다. 김포시, 포천시 등 14개 기관이 운영하고 있으며, 전담부서 평균인력 약 24명, 평균 팀(계) 수 약 5팀으로 구성하고 있다. 14개 기관 중 11개 기관은 건축과 폐지 후 허가전담부서 설치, 3개 기관은 허가전담부서 추가로 신설하였다.

둘째, 민원실에 허가팀을 통합한 경우로 이는 다시 민원실에 허가전담팀을 추가 설치한 유형, 민원실에 허가팀(1팀)을 설치한 유형으로 구분된다. 먼저, 기존 종합민원실에 개별부서의 허가 기능을 통합한 경우는 김해시 등 45개 기관, 허가전담팀 평균인력은 약 9.4명 정도이다. 허가 전담인력을 팀(계)의 형태로 설치하고, 기구·정원 변동 없이 인력을 재배치하여 운영한다. 다음으로 기존 종합민원실에 현장 확인이 필요없거나 민원 내용이 정형화되어 협의가 불필요한 단순허가 기능(비복합민원)을 추가해 운영하는 경우는 민원실에 허가팀(1팀) 설치하여 운영한다. 서초구, 진주시의 2개 기관이 이러한 형태로 허가과를 운영하고 있다.

마지막으로, 민원실에 허가 담당자를 기동배치하는 유형이다. 개별부서 소속 허가담당 인력(건축팀, 농지팀 등 팀단위)을 민원실에서 근무하도록 하여 고유업무(허가업무) 수행과 동시에 민원인에게 상담 편의를 제공하고 단순한 사항에 대해서는 즉시 협의토록 하고 있다. 김제시 등 3개 기관이 이러한 형태로 운영 중에 있다.

허가과 운영을 통한 성과를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 허가에 대한 접근방식이 변화하였다(경직성·소극적→융통성·적극적). 전담부서를 운영하기 전에, 협의부서에서는 개별법령만 소극적으로 검토하여 책임회피성 의견을 제출하는데

급급했으며, 처리주무부서에서는 해결방안 모색을 위한 적극적인 노력 없이 협의 부서의 의견에 따라 불허가 처분을 내려왔으나, 전담부서 운영 이후에는, 1개과 내부의 분야별 팀들이 허가에 필요한 협의를 실시하고, 허가요건 중 일부 흠이 있는 경우에는 민원인의 입장에서 부서장 주재하에 보완하는 등, 적극적으로 허가가 가능한 방안을 모색하게 된 것이다.

둘째, 민원인 편의가 제고되었다. 민원인이 개별부서에 일일이 방문하는 대신 허가민원과 한곳만 방문하여 상담 및 처리진행상황을 확인할 수 있어 방문편의를 제고한 것이다. 즉, 개별부서에서 각각 구비서류 보완을 요구하는 대신 허가민원 과정에서 일괄보완 요청하여 민원인의 일괄보완을 가능하게 하는 것이다.

셋째, 신속한 협의·의사결정으로 처리기간을 대폭 단축하였다. 기관별 처리기간 단축률은 1유형 평균 11%p, 2유형 평균 23%p 상승하였고 구체적인 수치는 다음의 표와 같다.

〈표 3-2〉 기관별 처리기간 단축률

지자체	허가부서		비고	지자체	허가부서		비고
	설치전	설치후			설치전	설치후	
경기 김포시	69%	82%	↑ 13%p	충남 공주시	40%	52%	↑ 12%p
경기 양주시	29%	49%	↑ 20%p	경남 남해군	17.7%	40.8%	↑ 13.1%p
경기 양평군	82.7%	86.4%	↑ 4.3%p	경남 양산시	36%	53%	↑ 17%p
충북 괴산군	53%	55.6%	↑ 2.6%p	경남 밀양시	43.7%	48.1%	↑ 4.4%p
충남 공주시	40%	52%	↑ 12%p				
충남 논산시	26.6%	43.8%	↑ 17.2%p	전남 고흥군	52.5%	62.5%	↑ 10%p
충남 보령시	29.4%	50.8%	↑ 21.4%p	전남 영광군	10%	20%	↑ 10%p
충남 홍성군	34.5%	56.5%	↑ 21%p	경북 고령군	40%	52%	↑ 12%p
전남 구례군	35%	48%	↑ 13%p	경남 고성군	39%	46%	↑ 7%p
전남 순천시	49.2%	51.4%	↑ 2.2%p	경남 산청군	23.7%	54.4%	↑ 30.7%p

* 종전 단축률 수치가 없는 기관 제외

넷째, 허가과 뿐만 아니라 개별부서의 경우에도, 정책·기획업무 등 고유 업무에 집중이 가능해진다. 민원·감사·소송 대응 업무의 감소로 정책·기획업무에 집중할 수 있게 된 것이다.

그러나 이러한 성과에도 불구하고 허가과가 보다 효과적으로 운영되기 위해서

는 다음과 같은 개선이 필요하다. 첫째, 추가 업무 부담을 최소화하는 것이다. 공청회 등 사전 주민의견 수렴 절차 강화를 통해 집단민원을 최소화하고, 허가과 업무 감축 및 소송대응력 제고를 위한 법조인력을 확보할 필요가 있으며, 적극적인 직무수행 과정상의 실수에 대해서는 면책 또는 감경을 고려해보아야 한다.

둘째, 허가과 근무자에 대해 인센티브를 제공할 필요가 있다. 우수경력직원을 배치하여 인사상 우대하거나(예 : 인사부서와 동일한局에 설치)승진, 해외연수, 포상 등 다양한 인센티브를 제공하는 것이다.

셋째, 업무 분장을 명확하게 하는 것이다. 개별부서의 경우, 민원감소로 정책·기획업무에 집중 권고하고, 준공·사용승인까지는 허가과, 그 이후관리는 개별부서에서 하도록 하는 등 역할분담을 명확히 할 필요가 있다.

다. 생활체감형 One Stop Service 사례

1) 사망신고 이후의 각종 후속신고 분야

사망신고를 위해서는 일반적으로, 사망신고서를 작성하여 사망한 사람의 등록기준지 또는 주소지의 읍면동사무소에 1개월 내 신고하며, 가족 동거인 모두가 가능하도록 되어 있다. 사망신고 시에는, 사망신고서 3부, 사망을 증명할 수 있는 검안서 혹은 진단서, 신고자의 신분증, 가족관계등록부의 기본증명서 등을 제출하여야 한다.

한편, 사망자의 유가족은 사망신고 후 재산조회, 재산상속, 차량이전, 세금납부, 국민연금, 각종 보험예금 청구, 지위승계, 각종 계약 해지 등의 신고를 해야 한다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 사망자가 자동차 소유주일 경우, 자동차 소유권 이전등록 신고가 필요하고 이 때에는 상속인의 주민등록지 관할 자동차 등록사업소, 시,군,구청 민원실, 사망자의 주민등록 관할 동사무소를 방문하여 신청하여야 하며, 사망자가 국민연금 가입자인 경우 유족(배우자, 자녀)은 사망 후 1개월 이내 국민연금관리공단지사에 상담 후 연금급여를 청구토록 되어 있다. 또한 재산상속은 사망으로 개시되고 사망자의 재산상속(부동산 등기)은 6개월 이내 상속등기를 하여야 하며 6개월 이후에는 과세표준액의 20% 이상 가산세가 부

과되므로 주의하여야 한다. 재산상속의 한정승인이나 상속재산보다 상속채무가 많은 상속포기는 가정법원에 상속개시가 있음을 안 날로부터 3개월 이내에 주소지관할 가정법원에 청구하여야 한다. 상속으로 부동산, 차량, 기계장비, 선박, 항공기, 어업권, 광업권, 각종 회원권 등을 취득하게 되면 상속인 또는 대리인은 신고서를 작성하여 물건지 관할 시군구를 방문하여 취득세 및 등록세를 신고 및 납부하여야 하고, 상속으로 인하여 사업자의 명칭이 변경되는 때에는 부가가치세법 시행령 11조 규정에 의하여 사업자등록정정신고서를 작성하여 상속이 확정되는 즉시 관할 세무서에 제출하여야 하는 등 경우의 수가 다양하다.

뿐만 아니라, 사망신고 후속조치를 위해서는 우선 상속인이 확정되어야 하는데 이는 대법원 관할사항일 뿐만 아니라 상속인의 법적지위와 관련된 문제이고 나아가 상속자의 의사표시가 선행되어야 할 민법관할 사항이므로 실질적인 원스톱 서비스 제공에는 어려움이 존재할 수 밖에 없다.

〈표 3-3〉 사망신고 후속조치사항 목록

조치사항	신고(신청) 기한	접수 및 처리기관	관계기관
1. 사망자 재산조회 사망자 금융거래 조회 사망자 토지소유 조회		금융감독원 국토지리정보원	금융감독원 국토지리정보원
2. 사망자 재산상속 상속으로 인한 소유권 이전등기 협의분할에 의한 상속으로 인한 소유권 이전등기 협의분할에 의한 상속으로 인한 소유권 경정등기 유증으로 인한 소유권 이전등기 재산상속 한정승인, 포기 자동차 소유권이전등기	상속개시를 안 날로부터 3개월 상속개시일로부터 3개월	지방법원 등기과(소) 지방법원 등기과(소) 지방법원 등기과(소) 지방법원 등기과(소) 피상속인의 최후 주소지 관할 가정법원 자동차 등록 관청	대법원 대법원 대법원 대법원 서울가정법원 국토해양부
3. 상속에 따른 세금납부 취득세, 등록세 신고납부 상속세 신고납부	상속개시일로부터 6개월 상속개시일로부터 6개월	물건지 관할 시군구 피상속인의 주소지 관할 세무서	안전행정부 국세청

조치사항	신고(신청) 기한	접수 및 처리기관	관계기관
4. 국민연금 청구 국민연금(유족연금, 반환일시금, 사망일시금 청구)	지급사유 발생일로부터 5년	국민연금관리공단	국민연금관리공단
5. 우체국 예금, 보험 청구 상속예금 지급청구 상속예금 승계청구 대인보험 지급청구	상속개시일로부터 3개월 상속개시일로부터 3개월	우체국 우체국 우체국	우정사업본부 우정사업본부 우정사업본부
6. 영업자 지위 승계 공중위생영업 영업자 지위승계 신고 식품영업 영업자 지위승계신고 주요 지위승계 신고사항	사망일로부터 1월 사망일로부터 1월 사망일로부터 15일-6월	허가(신고)청 허가(신고)청 허가(신고, 등록)청	보건복지부 보건복지부
7. 기타 후속조치사항 사업자 등록 정정신고 신용카드, 휴대전화 해지	즉시	세무서 해당 업체	국세청

이러한 문제점을 개선하기 위해, 현재 안전행정부는 민원24를 통해 이사·사망 등 생활민원 패키지 서비스를 제공 중에 있으며, 이를 확대하여 생애주기별로 생활민원에 대한 원스톱 서비스 안내를 제공하고 있다.

단기적으로는 행정기관 위주의 서비스에서 벗어나 공공과 민간을 포함한 활용도 높은 서비스 중심으로 개편하고자, 예컨대, 사망신고와 관련하여서는 상속, 국민연금, 건강보험 등 사망관련 체감형 서비스를 연계하여 제공한다. 보다 구체적으로 보건복지부 장례포털 서비스와 연계하여 화장예약, 장례절차 및 신고 등에 관한 정보를 안내하고 이를 안전행정부 정부포털과 연계하여 장례준비, 사망신고, 상속처리 등에 관한 정보를 제공하고 있는 것이다. 또한 아래와 같은 관련 사이트를 링크하여 사망신고 이후의 후속조치들을 쉽게 파악할 수 있도록 하고 있기도 하다.

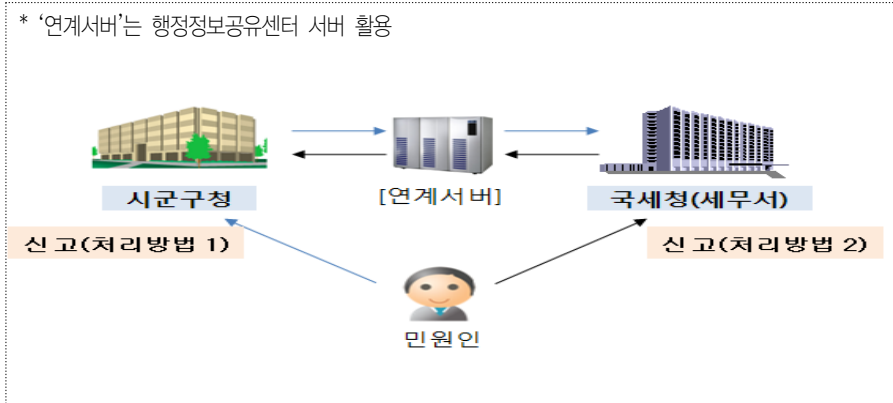
금융위원회 e-민원센터 - 사망자 금융거래 정보 제공
 우체국예금.보험 - 우체국 예금.보험 정보 제공
 한국장례업협회(장례식장) - 장례식장을 시.군.구별로 정보 제공
 한국장례업협회(장례시설) - 전국 장례시설(묘지, 납골, 화장)정보 제공
 한국장례업협회 - 장례정보 절차/예절/용어/장례용품 정보 제공
 보건복지부 e하늘장사정보 - 장례 정보 및 화장 인터넷신청 안내
 안양시청 - 화장장려금 정보
 국세청 - 세무 정보 제공
 국세청 고객만족센터 - 세무 업무 관련 정보 제공
 지방세포털사이트 - 취득세, 등록세 관련 정보 제공
 대법원 인터넷 등기소 - 부동산 등기 관련 정보 제공
 대한법률구조공단 - 상속순위 관련 정보 제공
 서울가정법원 - 상속 및 한정승인.포기에 관련한 자료 제공
 국민연금공단 - 국민연금 관련 정보 제공
 식품의약품 안전청 - 식품영업 지위승계 관련 정보 제공

2) 일반음식점 신규영업신고 및 사업자등록의 일괄신청

기존 음식점 영업자 등이 음식점업 등을 폐업할 시에는 시군구와 세무서에 각각 신고해야 하는 불편이 있었다. 즉, 관할 시·군·구에 먼저 신고한 뒤, 관할 세무서에 재차 신고해야 하는 것이다. 세무서 신고시에는 시·군·구에서 발급한 ‘폐업신고확인서’를 첨부해야 하고, 신고를 누락하면 면허세 등이 부과되었다.

이러한 번거로움을 해소하기 위해 올해 7월부터는 관할 시·군·구(또는 세무서)에 한 번만 폐업 신고를 하면 모든 절차가 완료되도록 제도가 개선되었다. 신고 시 영업허가(신고)증, 사업자등록증 등 관련서류를 일괄 제출하고, 세무서(또는 시군구)는 관련내용을 온라인 통보 및 확인·처리토록 하는 것이다. 폐업건수가 많은 일반음식점업, 식품소매업 등 27개 업종 부터 단계별로 추진 중에 있으며(’13. 7월) 체육시설업, 대규모점포업, 동물판매업 등 약 50종에 대해서는 추후 예정중이다.(’13.7월 이후)

〈그림 3-2〉 간소화 처리도



한편, 신규 사업자의 경우, 영업신고 및 사업자등록의 일괄신청은 가능하지 않다. 즉, 지자체에 필요서류를 제출하여 영업신고 후, 지자체에서 발급한 영업신고증과 함께, 국세청 소관 세무서에 필요한 준비서류를 제출하여야 사업자등록증이 발급된다. 신규 사업자의 사업자 등록 절차를 구체적으로 살펴보면, 먼저 신규 영업예정자는 필요한 제출서류를 갖추어 지자체에 영업신고를 해야 한다. 이후 발급 받은 영업신고증의 사본과 함께, 신규 영업예정자는 사업자등록증을 얻기 위해 필요한 제출서류를 영업장 관할 세무서에 제출해야 한다. 이러한 영업신고를 위해서는 각종 서류를 제출하도록 되어 있는데, 임대차 계약서, 보건증(건강진단 결과서), 위생교육수료증, 신분증, 건축물대장, 가스수도 유입확인서, 액화석유가스 사용시설 완성 검사필증, 오하수원인자 분담금 완납 확인, 소방방화시설완비 증명서 등을 지자체에 제출하여야 한다. 또한 사업자등록을 위해서는 세무서에 임대차 계약서 사본(사업장을 임차한 경우), 영업신고증 사본, 신분증 사본, 사업자등록신청서 등을 제출하도록 되어 있다.

이렇게 신규 영업예정자의 경우, 사업자등록 말소와 같이 일괄신청서비스도 되지 않을뿐더러, 사업자등록 이전 영업신고증을 얻기 위해 필요한 서류제출에 적지 않는 시간이 소요된다. 그 가운데 영업신고를 위한 제출서류 중 보건증, 위생교육수료증 등을 교부받는 데에는 상당한 시간이 소모된다. 게다가, 현재 신규 영업에

정자는 제출서류를 갖추어 지자체로부터 영업신고증을 받은 후에도, 그 영업신고증과 함께 영업장 관할 세무서에서 별도로 신청하여 사업자등록증을 교부받아야 하는 번거로움이 있는 것이다.

이러한 불편을 해소하기 위해서는 먼저, 보건증, 위생교육수료증 등의 처리기간을 단축시킬 필요가 있다. 그러나 음식점 신규영업예정자의 경우, 식품위생법(食品衛生法) 제27조 및 동법 시행규칙 제37조에 의거하여 6시간의 위생교육을 필해야만 지자체 영업신고증을 득할 수 있도록 법으로 규정되어 있다. 특히, 보건복지부가 위탁한 한국음식업중앙회 6개 권역별 교육원에서만 제공되는 오프라인 위생교육을 받아야 하기 때문에, 교육원 일정에 맞춰 별도의 시간을 할애해야 하는 번거로움이 있고, 이로 인해 음식점 신규영업신고의 지체 및 이로 인한 사업자등록의 지체가 발생하기도 한다. 하지만, 현재 영업신고가 된 기존 음식점 영업자를 대상으로 온라인 위생교육이 실시되듯이, 음식점 신규 영업예정자에게도 온라인 위생교육이 실시된다면, 음식점 신규영업신고를 위해 필요한 위생교육수료증을 받기 위해, 교육원 일정에 맞춰 별도의 시간을 할애해야 하는 번거로움을 해소할 수 있고 나아가 음식점 신규영업신고의 지체 및 이로 인한 사업자등록의 지체가 해소될 수 있을 것이므로 이에 대한 제도적인 개선이 요구된다.

즉, 사업자등록 이전 영업신고증을 득하기 위해 보건증, 위생교육수료증 등의 처리기간을 우선 단축시킨 후, 구비서류를 갖춰 지자체에 영업신고가 신청되는 경우, 지자체는 즉시 신규 영업예정자에게 영업신고증을 교부하고 이를 관할 세무서에 통지함과 동시에 관할 세무서의 승인을 통해 사업자등록증도 교부하는 서비스를 제공한다면 시민의 편의가 도모될 수 있을 것이다. 이를 위해 지자체의 영업신고와 관련된 공무원이 활용 중인 새울행정시스템에 국세청의 국세통합전산망(TIS: Tax Integrated System) 혹은 관할 세무서의 전산망의 일부와 연계하는 방안도 모색해 보아야 한다.

2. 민원처리의 문제점 및 개선방안

국민의 권리의식 등의 향상으로 민원서비스의 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 그러나 정권이 바뀔 때마다 공공부문의 비효율 문제가 부각되면서 시장원리를 강조하는 ‘작은 정부’의 구현이 강조되고 있기 때문에 증가하는 행정서비스 수요에도 불구하고 행정인력은 증가하지 않고, 계속 억제되고 있다. 이러한 상황에서 집단·장기적인 반복적 민원제기는 대다수 주민들에게 고르게 제공되어야 할 행정력의 낭비를 초래하고, 민원 업무 담당자들에 대한 폭언이나 폭행까지 발생하면서 민원업무 담당자들의 직무안전성 저해와 스트레스는 날로 증가하는 실정이다. 이는 결국 행정서비스의 질이 저하되는 결과를 낳고, 특히 지속가능한 행정의 역량을 약화하기도 한다. 결국 이러한 문제점을 해소하고, 국민이 만족할 수 있는 민원행정 실현과 효율적인 행정기관의 업무수행을 위해서는 민원처리 업무부담을 경감함은 물론 사전에 불필요한 민원발생을 최소화하면서 동시에 민원인의 편의와 행정서비스의 질을 향상시킬 필요가 있다. 이러한 이유로 오늘날 우리나라를 비롯한 대부분의 선진국은 '전자정부'를 그 수단으로 활용하기 위해 노력하고 있다.

전자정부의 도입은 정부 내부적으로는 정보처리의 전자화를 통하여 정보 처리 및 공유를 활성화하여 생산성과 효과성을 높이는 것과 인터넷을 통한 행정서비스의 제공을 통하여 국민들에게 보다 편리하고 만족도 높은 행정서비스의 제공을 목적으로 하고 있다. 그러나 행정기관을 방문하여 필요한 민원을 처리하는 전통적인 민원에 비하여 인터넷을 매개체로 하여 받는 행정서비스는 민원인들에게 보다 높은 만족도를 주지 못하고 있는 실정이다. 전자정부를 통한 민원행정서비스가 비효율을 초래하는 원인은 다음과 같다.

첫째, 미성숙한 IT인프라의 문제이다. 전자정부의 민원처리가 국민이 만족할 만한 수준으로 제공되기 위해서는 서비스공급자 내부적으로 완벽한 시스템이 구축되어야 한다. 민원처리를 위한 조직 내부적인 정보교환과 의사결정 구조가 시스템 기반위에서 이루어질 수 있을 만큼 효율적이어야 한다. 조직 내부적으로는 전통적인 방식으로 정보의 교환과 의사결정이 이루어지면서 대외적인 인터페이스만 전자적으로 이루어진다면 이는 비효율의 원인이 될 수 있다. 또한 인터넷을

통하여 민원행정서비스를 받는 수요자 입장에서 인터넷 접근이 불편함 없이 이루어져야 한다. 컴퓨터와 네트워크에 접근하기 위하여 많은 시간과 노력을 들여야 한다면 불만족의 원인이 될 수 있기 때문이다(이근주·강민아, 2009: 177-178).

이와 더불어 시스템적 측면에서의 문제점도 존재하는데, 응용서비스망 계층 간의 상호연계성이 부족하다는 것이다. ‘초고속국가정보통신망’은 공공부문의 정보통신요소를 충족하기 위하여 지난 몇 년간 구축되어 왔다. 또한 각 분야별 노력에 의하여 부처별 네트워크 구축이 거의 완성단계에 접어들고 있는 것으로 파악된다. 그러나 이와 같은 네트워크의 확보는 정보통신의 낮은 계층구조에 국한되고, 보다 높은 계층의 연계를 통한 응용서비스망의 구축은 아직 미진하다. 현재 가용한 응용서비스망을 살펴보면, 거의 대부분 분야나 부처, 부서별, 경우에 따라서는 정보시스템별로 각기 분리되어 있다. 소프트웨어의 공유로 표현될 수 있는 응용서비스망 부분의 구축은 아직까지 확대된 방식으로 이루어지지 않고, 분야별 특수성만 고려하여, ‘정보통신시스템’ 계층의 차원에서 이루어지고 있다. 이는 부문 간 정보·지식의 공유나 부문 간에 연계된 공공서비스의 제공을 불가능하게 하는 결과를 초래한다.

둘째, 정부내부적인 IT 관리의 문제이다. 전자정부 및 인터넷을 통한 행정서비스의 제공은 국민에게만 새로운 것이 아니라 전자정부를 실제로 운영하고 민원서비스를 제공하는 공무원들도 새로운 기술이 익숙하지 않을 수 있다. 신기술의 활용이 익숙하지 못하여 전자적으로 조직을 운영하고 민원인과 상호작용하는 것이 숙달되지 않았다면 민원인에게 만족스러운 서비스를 제공하는데 한계가 있을 수 있다. 대표적인 것이 홈페이지의 제작과 운영과 관련된 부분이다. 대부분의 정부 부처 홈페이지는 한정된 화면에 보다 많은 내용을 게시하기 위하여 다양한 기술을 복잡하게 활용하여 보기에는 현란하나 실제로 원하는 자료를 찾거나 서비스를 찾기에는 부적합한 경우가 많다(이근주·강민아, 2009: 179). 이것은 홈페이지 개발과 활용에 있어서 공급자 위주의 사고에서 벗어나지 못하여 수요자 입장의 어려움을 인식하지 못한 결과이다. 그 결과 민원인이 민원서비스를 받을 수 있는 하위 메뉴를 찾는데 어려움을 경험하게 되고 이는 불만요인으로 작용하게 될 수 있다.

이러한 기술적 문제에 더하여, 정부 정보시스템 내에 정보자원의 축적이 미흡하

다는 점도 문제이다. 일반적으로 행정부문은 부가가치가 높은 정보자원이 풍부하다. 그러나 행정정보자원이 디지털화된 형태로 체계적으로 축적되지 못함으로써 정보자원을 바탕으로 하는 한 차원 높은 정보화, 나아가서는 행정부문의 지식경영이 이루어지기 보다는 정보통신시스템의 전산기능 및 거래기능만을 이용하는 형태로 정보화가 진행될 수 밖에 없게 된다. 그리고 행정부 내부의 거대한 통계자료 등 축적된 정보를 이용하지 못함에 따라 정보화에 따른 의사결정과정의 개선을 꾀하기 어려운 상황이다. 특히 정부의 전략이나 정책이 기획, 입안되는 과정에서 발생하는 지식이나 정보에 대한 내용이 체계적으로 축적되지 못하고 있는 문제점은 반드시 해결해야 할 사안이다.

마지막으로 중앙부처간, 광역시와 기초자치단체 간에 시스템 공공 개발 및 활용에 따른 정책상 기술상 갈등이 존재하고 있다는 것이다. 우리나라는 전자정부 추진에 적극적인 노력을 펼쳐 외형적으로는 선진국 수준에 도달하고 있으나 실질적인 효과는 기대보다 미흡하다. 이러한 현상은 그 간의 정권들이 추진하던 전자정부사업의 추진이 어려움에 직면하고 있음을 말해주는 것이고, 이러한 문제점의 상당부분은 전자정부 추진의 주도권을 차지하고자 하는 관련 부처의 갈등에서 야기된다고 할 수 있다(임광현, 2008: 300).

셋째, 비대면 접촉에 의한 의사소통의 한계 문제이다. 인터넷을 통한 의사소통은 문자 음성 및 동영상 등 다양한 매체를 활용할 수 있다는 장점이 있다. 하지만 민원서비스의 제공과 관련되어 정부와 민원인 간의 의사소통과 정보교환은 이메일이나 게시판 활용하는 것이 대부분이다. 게시판과 이메일을 통하여 의사소통을 하는 경우 문자로만 정보를 교환하는 것이 대부분이며, 문자만을 이용하여 의사소통을 하는 경우 전화를 통한 대화나 대면 접촉을 통한 대화에 비하여 전달되는 정보의 양이 부족하다. 따라서 많은 경우 문자로만 전달되는 이메일이나 게시판의 정보를 민원인들의 궁금증을 충분하게 해결해주지 못하는 경우가 발생하게 된다(이근주·강민아, 2009: 180).

때문에 전자정부의 기반조성과 더불어 현장 민원에 대한 문제점도 조속히 해결되어야 전체적인 행정서비스의 향상을 기대할 수 있다. 이러한 문제점을 지적하면 다음과 같다. 첫째, 민원행정에 대한 공직자의 의식 및 가치관이 행정서비스를 저

해한다. 아직 우리나라는 관과 민의 관계를 상하관계로 인식하는 경향이 있다. 현대적인 민주주의에서 이러한 인식과 가치관은 민원행정서비스의 질을 저해하는 가장 핵심적인 요인으로 작용한다. 관과 민을 상하관계로 인식하는 경우 국민에게 제공되는 행정서비스가 모두 시혜적인 것으로 인식될 수 있으며, 시혜적인 시각에서 행해지는 민원서비스는 곧 공급자인 공직자 입장에서 제공되는 것으로 민원인이 만족할 수 있는 서비스를 제공할 수 없다. 아울러 시혜적인 시각이 전제될 때, 민원사무는 객관적이고 공정하게 처리되기보다는 연고 등에 기초한 불공정한 처리를 유발하게 한다. 따라서 민원행정서비스를 향상시키고 나아가 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 공직자들이 관과 민을 대등한 입장에서의 상호보완적이고 호혜적인 관계로의 인식전환이 필요하다.

둘째, 기획기능을 중시하고 민원사무를 중심으로 한 일선 집행업무는 경시하는 풍조 또한 문제점으로 지적될 수 있다. 즉, 기획업무는 높은 능력을 지닌 공무원들이 창의성에 기초하여 제도적 측면에서 결정을 행하는 반면, 집행업무는 위에서 마련된 제도를 단순히 적용시키는 단순하고 반복적인 것으로 인식하는 것이다. 이러한 풍조에서는 민원사무를 담당하는 집행부서에 능력 있는 공직자를 배치하지 않거나, 사무공간 또는 예산배정 등에 있어서 홀대를 받게 된다. 그러나 정부 내지는 공무원의 기본적인 기능이 민간활동의 활성화를 위한 지원이나 상담이라고 볼 때, 가장 중시되어야 할 부서는 바로 민원인 등 정부의 도움을 필요로 하는 국민을 직접 상대하는 민원사무이다. 따라서 정부와 민간 간 새로운 관계 인식 하에서 고객 지향적인 민원사무의 처리를 위해서는 무엇보다 먼저 민원업무에 대한 경시풍조가 사라져야 한다.

셋째, 민원행정서비스에 대한 기관장의 관심과 역량이 부족한 것도 문제점으로 지적된다. 대다수 공무원들이 업무의 어려움과 피곤함을 이유로 민원실근무를 꺼리고 있으며, 따라서 민원실에 직원을 배치하는 데는 상당한 저항이 따르게 된다. 때문에, 이와 같은 상황에서 기관장의 민원행정에 대한 관심과 지원이 원스톱 민원서비스 실현의 핵심적 성공요인으로 작용하게 된다. 기관장 또는 자치단체장의 민원서비스 개선을 위한 적극적인 관심과 노력은 조직전반의 분위기 쇄신은 물론 민원서비스의 실질적인 개선을 위한 직원들의 노력으로 연결될 수 있기 때문이다.

실제 민원 프로세스 개선, 고객만족도 향상 등에 대해 기관장의 관심이 지속적인 경우 제도개선으로 연계될 수 있다. 예를 들어, 통합 민원서비스 제공을 위한 민원실 중심의 공간적 통합을 위해선 인력배치가 필수적인데, 이는 기관장 또는 자치단체장의 강력한 의지가 없이는 사실상 불가능하기 때문이다.

이 밖에도, 법 또는 각종 규제들로 인한 제도적인 문제점을 지적할 수 있다. 덩어리 규제란 수도권 공장 규제와 같이 날개로 된 몇 개의 개별단위 규제들이 하나의 규제를 형성하고 있는 것을 지칭하는데, 복합민원이 거의 여기에 속한다고 보아도 무방할 것이다. 또한 규제의 중복은 법령의 중복과 담당기관의 중복으로 나누어 질 수 있다. 규제는 부처 내, 부처 간, 중앙-지방-산하기관 간 중복되어 있는 경우가 많다. 이 가운데 부처 간의 규제는 법령상 쉽게 잡아낼 수 있는 반면, 정부 간 수직적 계층간에 존재하는 규제의 중복은 쉽게 파악이 어렵다. 민원인(피규제자)입장에서는 이러한 중복규제가 과중한 행정부담으로 작용할 수 있다. 중복된 규제는 동일기준에 의해 규제가 집행되는 경우도 있고 상충되는 기준에 의해 중복적으로 규제가 이루어지는 경우가 있으며 이는 결국 행정력의 낭비를 초래하게 된다(한국정책분석학회, 2008: 208-210).

정부의 민원행정 개혁의 지속적인 노력에도 불구하고 우리나라 전자민원행정 서비스는 여전히 문제점을 노정하고 있다. 때문에 앞서 지적한 대로, 전자정부의 안정성, 사업시행 주무부처간의 갈등, 그리고 계층간(남녀간, 노소간, 소득계층간, 장애인과 비장애인간, 지역간)에 발생할 수 있는 정보격차 등의 문제가 조속히 해결되어야 한다. 그리고 무엇보다 인프라의 확충과 정부 내부적인 관리 시스템의 개선이 하루 빨리 이루어져야 하며, 이는 정부의 지속적인 투자와 관심을 통하여 해결이 가능할 것이다. 또한 규제 합리화와 병행하여 민원제도 개선이 필요하다. 덩어리 규제는 여러 개의 규제가 실타래처럼 얽혀 있기 때문에 하나의 규제를 개선하여도 전체적으로는 여전히 문제가 잔존할 수 밖에 없다. 중복규제는 복합민원 처리의 경우, 중복되는 서류제출과 같은 사안에 대한 부처 간의 상이한 해석을 제공하는 원인으로 작용하기도 한다. 따라서 복합민원의 신속한 처리를 위해서는 덩어리규제와 중복규제의 합리화가 선행 또는 병행되어야 할 것이다.

제3절 소결



고용 및 소득 불안정, 양극화, 저출산·고령화 등으로 사회복지지출은 매년 크게 증가하고 있고 복지에 대한 일반 국민의 기대수준도 변화하고 있다. 이에 시군구 복지전달체계의 개편, 사회복지통합정보망의 구축을 통한 복지담당업무의 효율화 및 부정수급에 대한 관리·감독의 강화, 사회복지시설 사업에 대한 평가 등 사회복지지출의 책임성을 높이기 위한 정부의 노력은 지속되어 왔다. 최근에는 수요자 중심의 맞춤형 복지실현을 위해 국민에게 찾아가는 서비스, 통합적인 서비스를 제공하고자 사례관리도 본격적으로 추진하고 있다. 그럼에도 불구하고 각종 급여의 사각지대가 발생하고 사회서비스가 남용되며, 분절적·개별적으로 서비스가 공급되면서 복지서비스에 대한 전반적인 체감도는 개선되지 않고 있다. 그 이유는 주요 복지서비스들이 사회복지정책의 특성을 반영하기 어려운 일반행정조직을 통하여 전달되고, 중앙집권적인 정책결정 및 전달구조로 인하여 지역사회의 욕구를 제대로 반영하지 못하며, 주요 서비스가 단절적으로 공급되면서 그 효과가 반감하기 때문이다. 공공서비스 전달체계의 문제로 수렴되는 것이다.

공공서비스 전달체계의 보편적 과제는 이용자의 편의성과 욕구 대비 서비스의 충분성을 담보하고, 제도 운영의 관리체계를 효율화하는 것이다. 그러나 우리의 경우, 다양한 서비스 사업방식이 존재하며, 사업유형별로 규제·관리의 수준이 다르기 때문에 고려해야 할 점이 있다. 예컨대, 핵심 사회서비스인 노인장기요양제도의 운영을 국민건강보험공단이 담당하는 가운데, 대상자 선정이 지자체의 책임으로 이루어지는 각종 바우처사업, 서비스이용자에 대한 파악·관리가 전혀 이루어지지 않는 기관운영비 지원 사업(국가사업, 지방이양사업) 등으로 구분되기 때문이다. 이와 같은 여건으로 인해, 결국 갈때기 현상, 복지 사각지대, 부처간 칸막이 현상 등의 문제가 나타가게 되는 것이다. 현재 우리나라의 공공서비스 전달체계의 문제점을 요약적으로 제시하면 다음과 같다.

첫째, 전반적으로 서비스사업에 대한 서비스 대상자·이용자에 대한 파악, 서비스 조정, 제공기관의 운영상황 모니터링을 담당해야 할 지자체의 관리 책임성이

약화되었으며, 서비스의 예방적 사업이 미진한 상태이다.

둘째, 사업주체간 서비스 연계-의뢰-협력의 공식성이 미흡하다. 즉, 노인돌봄서비스의 경우, 공단-지자체-보건소간의 실질적 대상자 의뢰와 정보 공유 및 대상자 명단이관 등이 부진하며, 아동돌봄서비스의 경우, 드림스타트사업의 사례관리가 활성화되었으나 실제 지역내 다양한 방과후돌봄사업간의 협력, 이용자 관리는 미진하다.

셋째, 서비스이용자의 경우 서비스에 대한 정보제공, 상담, 신청을 위한 창구가 지자체, 각종 복지서비스기관, 장기요양센터 등으로 다원화되어 접근성이 오히려 낮은 실정이다.

넷째, 지자체 복지행정부서, 보건소, 노동부 고용지원센터, 건강보험공단 장기요양센터 등 복지부문 서비스 이용을 위한 gateway가 분절적으로 운영되고, 서비스 기관간의 네트워크로서 지역사회복지협의체는 자발적 참여에 의존하고 있어 서비스의 통합성을 높이는 효과는 제한적이다(강혜규, 2013: 97-98).

특히, 그간 우리나라의 공공 사회복지전달체계에 대한 논의는 지자체 사회복지담당 인력의 부족 및 조직 운영의 비합리성, 부처 간 복지서비스의 협력 및 연계 미흡 등 정부조직의 인프라와 그 운영실태 등 행정조직의 내에서의 고민에 한정되어 왔다. 그러나 이러한 접근방법은 향후 지속가능한 복지서비스의 확대추세나 양질의 서비스에 대한 국민의 욕구를 충족시키기 위해서는 부족하다. 사회복지정책의 특성과 그로 인한 본질적인 제약요인은 정책의 설계, 집행과정, 사후관리의 모든 단계에서 나타날 수 있고, 이것들이 체계적이고 지속적으로 통제되어야만 복지서비스가 필요한 사람에게 서비스가 정확하게 도달할 수 있기 때문이다.

사회복지 제도 운영 시스템의 업그레이드를 위한 과제를 크게 구분해 본다면, 첫째, 지자체 복지행정을 중심으로 내부의 운영체계를 개선하는 일, 둘째, 지역사회에서 현재 함께하는 유관부문의 공공, 민간기관들의 서비스 제공이 보다 통합적으로 이루어지도록, 연계-협력 혹은 통합방안을 모색하는 일, 셋째, 이를 가능하게 하기 위하여, 관련된 핵심 공공기관들의 기능, 업무, 조직 개편의 필요성을 검토하는 일등이 포함될 것이다. 이를 기능 및 조직, 인력, 정보기반으로 나누어 제시하면 다음과 같다.

기능 및 조직 측면에서는 우선, 지자체 복지행정에서의 “서비스 행정기능 강화”는 중요한 정책과제이다. 또한 지자체 복지행정이 중앙정부에서 기획된 제도의 집행 보다 ‘지역복지’를 위한 기획 기능과 서비스 수급관리의 기능을 강화할 수 있도록 조직 설계, 인력 배치, 역량 강화 방안이 고려되어야 할 것이다.

둘째, 복지부문의 모든 제도의 운영 과정에서, 욕구 영역을 고려한 통합적 지원의 강화가 요청된다. 소득, 일자리, 보건의료, 교육, 주거 등의 분야별 연계를 통한 통합적 서비스가 가능하도록 하고, 공적 보호대상의 욕구 파악(assessment)의 체계화, 지역단위의 자원 발굴-관리-연계 기반 마련을 통해 가능한 일이다. 이를 위해서는 읍면동 주민센터등 유관부문 사회서비스의 통합적 제공을 위한 합의된 gateway의 기능 강화가 무엇보다 중요한 과제라 할 수 있다. 이와 같은 기능의 변화를 반영한 조직 차원의 개선이 모색되어야 할 것이다. 지자체 행정의 서비스중심 일선사무소로서, 규모의 경제를 감안한 읍면동 주민센터의 광역화, 복지 중심 강화 방안의 검토가 요청된다. 또한 사회복지부문제도의 대폭 확대 과정에서 현금 급여 행정과 서비스 행정이 분리된 조직에서 수행되는 것이 바람직한지, 지자체 복지행정을 비롯하여 고용, 보건, 사회서비스 관리 기구 전반의 업무 재구조화가 필요한지 검토되어야 할 것이다. 이 때, 중앙-광역지자체-기초지자체 단위에서 담당해야 할 사업특성별 적정 관리운영단위에 대한 검토를 통해 중앙정부와 기초지자체로 집중된 역할의 균형적 배분이 필요할 것으로 보인다. 또한, 지역사회 중심의 통합적 서비스 제공 기반 마련을 위한 조직의 재구조화가 필요한지 검토하고, 욕구 중심의 서비스 공급 거버넌스를 마련하는 일이 핵심적인 과제이다. 주요 복지욕구 영역별로 유관성을 고려하여, ‘업무연계, 인력파견, co-location, 조직 통합 등’ 가능한 방안이 고려되어야 할 것이다.

셋째, 제도 운영과정에서 증가하고 있는 부적정 수급등에 대한 사후 모니터링의 강화가 요청된다. 사회복지통합관리망을 활용한 “부적정수급 관리체계” 마련은 현안과제이다.

넷째, 사회서비스 제도가 확대되면서, 기존 사회복지시설 평가, 노인장기요양사업평가, 바 우치사업 평가 등 분절적으로 운영되고 있는 “품질관리의 체계화”가 요청된다. 이용자 서비스 모니터링과 함께, 복지사업 및 시설 진입, 인증, 평가,

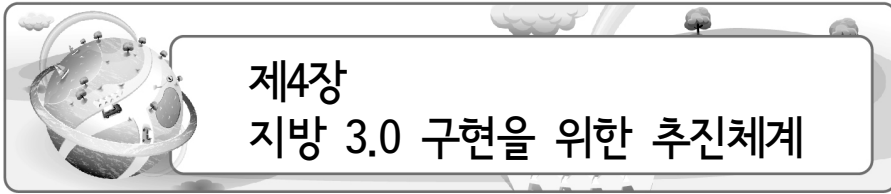
점검 등의 전반적인 품질관리 방안과 전담기구 설치 방안의 준비가 필요하다.

다음으로 인력관련 측면에서는 제도 운영의 핵심 기능 변화, 시스템 기반의 행정여건 변화와 함께, 지자체 복지행정에서 사회복지직 공무원이 담당할 역할의 전환이 필요할 것으로 보인다. 사례관리 등 복지전문성을 요하는 서비스업무를 위한 역할이 확대되어야 할 것이다. 이와 함께 지자체 복지직 충원 계획의 차질없는 추진 및 행정직의 안정적 복지업무 수행여건 마련이 필수적이다. 이와 함께, 공공서비스행정 인력의 확충이 요청된다. 취업지원, 방문보건, 정신보건 등 공공 서비스를 담당할 인력이다.

마지막으로, 정보기반 측면에서는, 특히 이용자편의를 위한 온라인서비스를 강화하는 데 중점을 둘 필요가 있다. 사회복지통합관리망(행복e음)의 편익이 실제 복지 수요자에게 확대되려면, 서비스를 이용하기 이전, 이후 상시적으로 복지제도 및 서비스기관에 대한 정확하고 풍부한 정보가 제공되도록 해야 할 것이며, 온라인 신청 제도의 확대가 지속되어야 할 것이다.

또한, 행복e음이 행정 지원뿐만 아니라 근거기반 정책 수행을 지원하는 기제로서 기능하도록, 활용성 차원의 강화가 요청된다. 정책 통계 생산 및 분석 기능 향상, 지역단위 사례관리의 기반으로 민간의 공유 시스템 구축, 부적정수급 모니터링 등 정보시스템 활용 지원을 위한 방안이 세부적으로 준비될 필요가 있다(강혜규, 2012: 46-49).

결국, 지속가능한 복지를 위해서는, 전격적인 기존 조직(복지, 보건, 고용 등)의 통합보다는 지자체의 복지 책임을 강화하되, 주민의 편의와 서비스 접근성을 높일 수 있는 업무의 절차·역할의 조정, 인력활용의 개선을 도모하고, ‘통합사례관리, 지역 공공·민간자원 관리, 긴급복지, 개별 사례관리사업 및 방문형서비스사업 연계·협력체계 구축, 읍면동 주민센터의 복지업무 지도감독 등을 통하여 지역단위 맞춤형 서비스 제공의 컨트롤타워 기능을 수행’하는 서비스지원 중심의 복지행정 시스템 구축이 요청되는 것이다.



제1절 플랫폼 기반의 조직



1. 플랫폼의 의의

플랫폼의 어원을 살펴보면, plat(구획된 땅)과 form(형태)의 합성어로서 ‘구획된 땅의 형태’를 의미한다. 즉 경계가 없던 땅이 구획되면서 계획에 따라 집이 지어지고, 건물이 생기고, 도로가 생기듯이 ‘용도에 따라 다양한 형태로 활용될 수 있는 공간’을 상징적으로 표현한 단어이다.

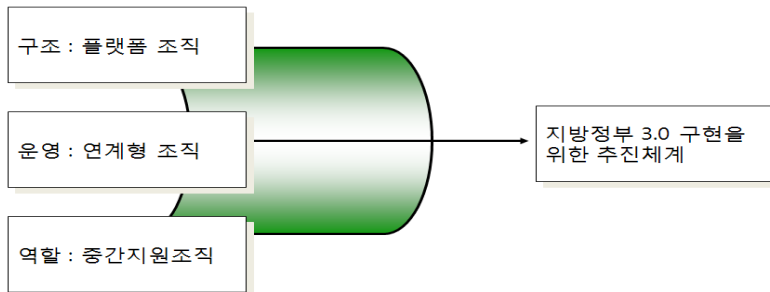
플랫폼의 사전적 정의는 ‘정거장’으로 통용된다. 정거장은 사람이 특정한 장소로 가기 위해 반드시 도착해야 하며, 도착한 사람을 태우기 위한 운송수단이 반드시 존재한다는 것이다. 즉, 운송수단을 이용하고자 하는 사람과 사람을 태워 나르는 운송수단이 반드시 존재해야, 정거장이 플랫폼으로서 그 기능을 온전히 작동하게 할 수 있다. 다시 말해 플랫폼은 사람과 운송수단이 만나는 접점(Connected Point), 또는 사람과 운송수단을 매개하는 매개지점(Mediated Point)의 구실을 한다. 이렇게 플랫폼은 장(場)으로 정의될 수 있다. 장만 가지고 있으면 공급자와 수요자를 적절히 연결해 줄 수 있다.

플랫폼을 시스템적 관점에서 보면, 컴퓨터 시스템의 기반이 되는 하드웨어 또는 소프트웨어, 응용 프로그램이 실행될 수 있는 기초를 이루는 컴퓨터 시스템을 의미한다. 예를 들면, 메인프레임은 대규모 데이터 베이스를 구축하기 위한 플랫폼이다. 또 MS-DOS나 윈도우 등의 운영체제는 각종 응용 소프트웨어가 실행될 수 있는 기초 시스템, 즉 플랫폼이 된다. 플랫폼은 컴퓨터 뿐만 아니라 각종 게임이나

스마트폰 등에 이르기까지 기반 시스템을 가리지는 말로 폭 넓게 사용되고 있다.

시스템 관점에서 살펴본 플랫폼의 개념을 비즈니스적 관점으로 보면 플랫폼에 대한 개념을 보다 명확하게 파악할 수 있다. 즉, 하나의 컴퓨터 시스템을 기반으로 무수히 많은 하드웨어 또는 소프트웨어가 실행되듯이 공급자와 수요자가 관계를 형성하고 비즈니스적인 거래를 할 수 있는 시스템을 플랫폼이라 보면 이해가 쉬울 것이다.

〈그림 4-1〉 지방 3.0 구현을 위한 추진체계



플랫폼에 대한 정의는 사용되는 곳에 따라 천차만별이지만 플랫폼 비즈니스의 속성을 분석해 보면 비즈니스 모델의 근본원리가 비슷하다는 것을 확인할 수 있다. 플랫폼의 의미를 정리해 보면, ‘플랫폼이란 공급자, 수요자 등 복수 그룹이 참여하여 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축된 환경으로서 플랫폼 참여자들 간의 상호작용이 일어나면서 모두에게 새로운 가치와 혜택을 제공해 줄 수 있는 상상의 생태계’인 것이다.

최근에는 이런 플랫폼을 특정목적이나 작업의 프로세스를 표준화하여 접근성 및 효율성 등을 높이는 기반시설 또는 수단을 통칭하는 개념으로 사용하고 있다. 또한, 본래 플랫폼 개념은 물리적 인프라만을 의미하지만 인터넷과 결합되면서 기술, 서비스, 현실(사회)관계를 모두 연결하는 확장된 네트워크 기반(extended network infrastructure)으로 의미가 발전되고 있기도 하다.

이러한 플랫폼의 기능은 다음과 같다. 첫째, 복수 그룹의 교류를 촉진시키는

‘장’을 제공하고 서로를 연결하는 기능을 한다. 이 경우, 그룹과 그룹 사이에 흥미를 끌 만한 요인이 존재해야 하며, 플랫폼 조직은 그룹을 위한 장소, 시스템, 결제, 문제 해결 등의 인프라를 제공한다. 각 그룹이 단독으로 관계를 맺을 수도 있지만 ‘장’이라는 존재를 통해 더욱 쉽게 관계를 맺을 수 있는 것이다. 둘째, 비용감소기능이다. 각 그룹이 개별적으로 처리할 경우 시간과 비용이 많이 드는 기능을 플랫폼이 대신 제공한다. 셋째, 플랫폼이 제공하는 브랜드가 사용자에게 일종의 안심감과 신뢰감을 형성해 주어 서비스에 대한 일정 수준의 질을 보장하는 기능이다. 그 결과 사용자가 늘어나고 사용자가 늘어나기 때문에 콘텐츠 공급자가 늘어나며, 좋은 콘텐츠가 많다는 안심감 때문에 사용자가 더 늘어나는 선순환이 시작된다. 넷째, 삼각프리즘 기능이다. 삼각 프리즘 기능이란, 빛의 반사 방향을 바꾸는 프리즘처럼 언뜻 보면, 직접적인 상호작용이 일어나지 않을 것 같은 두 개 이상의 그룹을 서로 연결해 주는 기능이다.

마지막으로 가장 중요한 플랫폼 기능은 커뮤니티 형성에 의한 네트워크 효과이다. 바이러스처럼 입소문이 퍼진다는 의미의 바이럴 효과에 의해 참여 그룹 간에 신뢰의 분위기가 형성되고 정보의 상호교류가 일어나며 플랫폼에 대한 애착이 늘어나게 된다. 이는 좋은 상품을 가족이나 친구, 이웃에게 권하게 되는 일종의 ‘빨래터 효과’로 기존의 오프라인에도 존재하던 것이다. 플랫폼이 성공하느냐 마느냐는 플랫폼 참여 그룹 간의 귀속정도를 나타내는 ‘애착도’를 어떻게 높이느냐 하는 것에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 최근 플랫폼 전략이 주목을 받는 이유 중의 하나는 IT 인프라가 정비되면서 이 기능이 전보다 훨씬 빠른 속도로 광범위하게 실현되고 있기 때문이다.

이와 관련하여, 과거에는 서비스, 기술/기기, N/W를 연계하여 정보의 수집, 가공, 전달을 단순히 디지털화하는 역할을 수행하는 정보화 플랫폼이 일반적이었으나, SNS 등의 발달로 정보전달방식이 변화하고 보다 신뢰도 높은 질적 정보가 요구되며, 소셜 기술 등이 부상하면서 소셜 플랫폼에 대한 관심이 증가하고 있다. 소셜화는 기존 인터넷·정보서비스를 사회적 관계, 경험, 평판, 추천 등을 기반으로 재구조화하여 정보의 신뢰성과 투명성을 제공하는 것인데, 포털 중심의 정적인 소통체계(게시판 등)가 소셜 미디어를 매개로 서비스 플랫폼으로 확장되고, 소

설이 각 분야에서 기능화되면서 소셜 플랫폼으로 진화하였다.

소셜플랫폼은 의사소통 등 ‘일상생활’, ‘조직운영’, ‘비즈니스’까지 사회 전 분야의 소셜화를 가능토록 하는 기반이며, ‘나’ 중심의 사회적 관계 형성이 사회자본을 형성하는 소프트웨어 인프라로 작용한다. 기술·서비스 플랫폼에 비해 소셜 플랫폼은 기술적·산업적 가치와 이용자 중심의 사회적 가치와 결합을 촉진하여 사회 전체의 가치를 극대화하며, 건강, 교육 등 사회문제의 해결 및 사회적 공공가치의 형성에 기여하는 ‘사회기술적 인프라’로서 의미 부여를 가능하게 한다.

소셜플랫폼의 역할을 보다 구체적으로 살펴보면, 첫째, 관계중심 참여로 신뢰기반의 소통문화를 조성하는데 기여하는 것이다. 언제 어디서나 양방향 소통, 실시간 정보의 생산과 확산을 가능하게 하고 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회 전반의 국민적 참여기회를 확대하며, 정보소통 및 자율정화가 활성화되면서 신뢰성과 투명성이 향상하게 된다.

둘째, 새로운 비즈니스의 창출 기반으로 기능한다. 혁신적 아이디어의 실시간 정보 전달 및 확산을 가능하게 하고 이용행태, 관심 등이 중요해지는 이용자 중심의 경제체제로 전환하게 하기도 한다.

셋째, 사회자본의 형성을 가능하게 한다. 소셜필터의 올바른 작동과 사회적 인식의 증가로 인포데믹스를 방지하고, 소셜 리터러시 향상 및 조직의 사회적 책임과 자율규제를 활성화하며, 프라이버시 보호 등 사회적 안전망을 재정비하는데 기여한다.

이러한 플랫폼 전략은 주로 IT 기업에서 활용하고 있는데 최근에는 정부 및 공공기관에서 제공하는 서비스에도 확대되고 있는 추세이다. 예컨대, 독거노인이나 소년소녀 가장을 지원하는 사회복지 업무의 경우, 사회복지사들은 이제 보다 스마트한 플랫폼 서비스를 통해 사회 취약계층에게 다가갈 수 있게 되었다. 업무특성상 취약계층을 찾아가는 일이 잦은 사회복지사는 무거운 서류가방을 들고 현장 업무를 수행하던 과거와는 달리 이제 모바일 단말기를 통해 방문자 정보를 확인하고 방문해야 하는 위치도 쉽게 찾아 갈 수 있게 되었으며, 현장에서의 업무 처리내용도 실시간으로 시스템에 입력할 수 있어 시간이나 비용적 측면에서 기존의 업무 효율성을 대폭 향상 시킬 수 있게 된 것이다. 이제 플랫폼을 발굴하여 생산적으로 활용하는 것은 국가 경쟁력을 결정하는 핵심변수가 된다.

2. 플랫폼의 유형

플랫폼은 워낙 다양한 의미를 지니기 때문에 플랫폼의 유형을 구분하는 것을 쉽지 않다. 그러나 플랫폼에 대한 의미를 축소하고 비즈니스의 관점에서 생각해보면 플랫폼의 유형을 쉽게 구분할 수 있다.

먼저 플랫폼에 대한 용어를 정리해볼 필요가 있다. 플랫폼을 구축하고 운영하는 조직을 ‘플랫폼포머’ 혹은 ‘플랫폼 사업자’라 부른다. 그리고 이미 구축되어 있는 플랫폼에 참여하고 활동하고 있는 조직, 사업자나 개인은 ‘플랫폼’ 참여자가 된다.

플랫폼은 플랫폼 참여자 그룹 간의 연결형태에 따라 크게 싱글 사이드 플랫폼, 투사이드 플랫폼, 멀티 사이드 플랫폼으로 구분된다. 먼저, 싱글 사이드 플랫폼은 디지털 콘텐츠 판매자와 같이 플랫폼 조직이 공급자와의 제휴관계를 통해 소비자 내지, 지역주민에게 판매하는 형태의 플랫폼이다. 이러한 싱글 사이드 플랫폼은 그 속성상 일정부분 폐쇄적인 구조를 가질 수 밖에 없다. 일정 수준 이상의 품질을 유지하도록 공급자와 콘텐츠를 관리해야 하기 때문이다. 이러한 싱글 사이드 플랫폼이 성공하기 위해서는 공급자에 대한 플랫폼 사업자의 통제력과 교섭력이 강해야 한다.

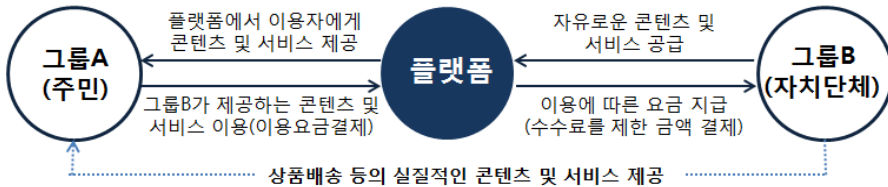
〈그림 4-2〉 싱글 사이드 플랫폼 도식도



다음으로, 투사이드 플랫폼은 플랫폼 사업자 내지 플랫폼 조직이 두 개의 그룹을 연결하여 거래를 중개해주는 플랫폼이다. 이 형태의 플랫폼은 그룹 간의 탐색, 접근, 거래 비용을 낮추는 중개 기능을 수행한다. 대부분의 투사이드 플랫폼은 참여자에 대해 별다른 제한을 두지 않는 특징이 있다. 또한 투사이드 플랫폼에서 중요한 것은 공급자와 수요자 두 그룹 간의 상호 교류이다. 상호 교류를 통해 네트

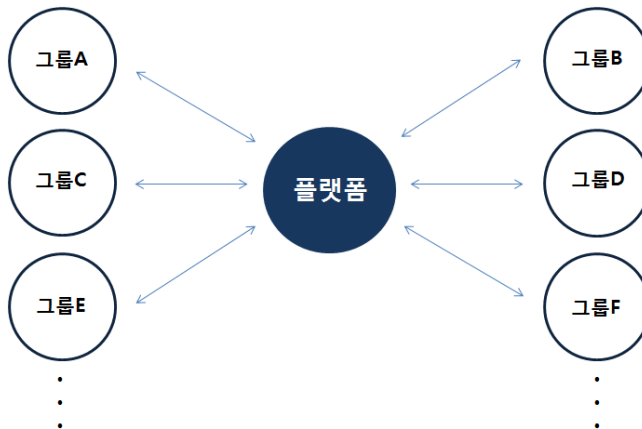
워크 효과가 발생하게 되기 때문이다. 네트워크 효과란 한 사람의 경험이 다른 사람의 선택에 영향을 미치는 효과로써 입소문과 일맥상통하는 개념이다. 이 네트워크 효과가 있기 때문에 플랫폼이 시너지를 낼 수 있는 것이다. 비즈니스적 관점에서 봤을 때 이와 같은 두 사이드 플랫폼이 가장 전형적인 플랫폼의 모습이라 할 수 있다.

〈그림 4-3〉 두 사이드 플랫폼 도식도



마지막으로, 멀티 사이드 플랫폼은 다양한 이해관계를 가지고 있는 여러 그룹을 연결하여 거래를 증대해주는 형태의 플랫폼이다. 최근에는 대부분의 플랫폼이 멀티 사이드 플랫폼을 지향하고 있다. 하나 혹은 두 개의 그룹을 증대하는 것만으로는 낼 수 있는 시너지에 한계가 있기 때문이다. 따라서 플랫폼을 준비하고 있다면 멀티 사이드 플랫폼에 주목하여야 한다.

〈그림 4-4〉 멀티 사이드 플랫폼 도식도



3. 플랫폼 전략

플랫폼 전략은 플랫폼에 대한 전략이 아니라 플랫폼을 둘러싼 시스템에 전략으로, 자신의 보유자산을 플랫폼으로 하여 가치복합체(value complex)를 창출하고 플랫폼에 기반한 기업생태계의 상호작용을 적절히 관리하면서, 플랫폼을 확장해가기 위한 일련의 의사결정행동이다. 여기에서 가치복합체란 "다양한 제품, 서비스, 기술 등이 서로 결합되고 연결되어 함께 소비됨으로써 가치를 제공하는 제품 및 서비스의 집합을 가리키며(김창욱 외, 2012), 상품기능의 복잡화, 컨버전스의 진전, 제조와 서비스의 결합 등으로 대부분의 산업에서 단일한 구성품이 아니라 가치복합체의 형태로 제품과 서비스가 제공되며 플랫폼은 가치복합체에서 개별 가치를 결합시키는 연결축 역할을 하는 구성요소이다. 플랫폼은 가치복합체와 기업생태계의 기반되는 요소로서 시스템의 일부이고, 플랫폼만 분리해서 전략을 논의하게 되면 플랫폼을 둘러싸고 있는 전체 시스템을 간과할 우려가 있으므로 플랫폼을 둘러싼 시스템 전체에 대한 논의가 이루어져야 한다. 플랫폼 전략은 시스템의 각 측면에 따라 아키텍처 전략, 거버넌스 전략, 리스트럭처링 전략으로 나누어 볼 수 있으며 구체적인 내용은 다음과 같다.

가. 아키텍처 전략

아키텍처 전략은 자신이 보유한 자산을 플랫폼으로 하는 새로운 가치복합체 아키텍처를 형성하고, 그것이 사용자를 끌어들이는 흡인력을 갖도록 만드는 것이다. 이는 'what'에 관한 문제로서, 무엇을 플랫폼을 하며 다른 무엇을 어떻게 엮어서 무슨 가치를 창출할 것인가가 핵심이 되고 무엇을 어떻게 엮을 것인가를 결정하는 것이 바로 아키텍처이다. Jacobides et al.(2006)는 아키텍처를 “상호 특화된(co-specialized) 행위자와 자산의 구조”라고 정의하고 있으며, 이것이 산업부문의 분업의 조건을 규정한다고 설명하였고, 김창욱 외(2012)는 아키텍처를 가치복합체 내에서 각 요소들 사이의 기능적 연관으로 정의하였다.

성공적인 플랫폼 조직을 위해서는 먼저, 가치복합체의 아키텍처를 재구성함으

로써 새로운 플랫폼을 창출하여야 한다. 아키텍처의 변화 없이는 지역주민의 관심을 끌고 참여를 유인할 만한 차별적인 가치복합체의 창출이 어려우므로, 기존 아키텍처를 그대로 따르면서 플랫폼을 새로 구축하는 것은 쉽지 않기 때문이다. 네트워크 효과와 전환비용 때문에 신규 플랫폼이 기존 가치복합체를 능가하는 흡인력을 발휘하기는 쉽지 않다. 따라서 아키텍처를 변화시킴으로써 조직이 보유한 자산이 플랫폼이 되도록 플랫폼을 이전하여야 하며 조직의 자산이 플랫폼이 되도록 아키텍처를 바꿀 필요가 있다.

다음으로 플랫폼 요소를 개발하는 것이 중요한데, 플랫폼으로서 잠재력을 가진 요소를 발굴하고 그 잠재력을 충분히 발전시킴으로써 보유자산의 플랫폼화가 가능해진다. 따라서 재구성된 아키텍처에 맞추어 플랫폼 기능을 수행할 수 있도록 별도의 개발 노력을 기울여 플랫폼 요소를 발굴할 필요가 있다. 플랫폼 요소를 개발하기 위해서는 보유자산이 플랫폼의 2가지 조건을 충족시켜야 하며, 플랫폼이 될 수 있는 조건은 첫째, 핵심가치 제공에 결정적 역할을 수행해야 하는 것이고, 둘째, 그것을 기반으로 외부의 조직이 가치를 창출할 수 있어야 한다.

첫째 조건인 핵심가치 제공에 결정적 역할을 수행하기 위해서는 아키텍처 내에서 '게이트키퍼(gatekeeper)'의 위치를 차지하는 것이 중요하다(Gawer, A. & Cusumano, M. A, 2008). 게이트키퍼는 "정보를 거르고 선별할 뿐만 아니라 축적하고, 처리하며 포장함으로써 정보 내용을 질적으로 바꾸는 요소"로(Ballon, P., 2009), 게이트키퍼는 정보자원을 통제함으로써 "다양한 사용자를 통제하고 묶어둘 수 있는 권한을 행사"하는 것을 가능하게 한다(Ballon, P., 2009).

둘째 조건인 외부조직이 가치를 창출하는 기반이 되기 위해서는 커넥터와 인터페이스를 추가하는 것이 필요하다. 여기에는 응용프로그램 개발도구인 API(Application Programming Interface)와 기기들 사이의 통신 프로토콜(protocol) 등이 해당된다.

또한 플랫폼의 잠재력을 지니기 위해서는 2가지 전제 조건이 필요한데 첫째, 시스템 내에서 핵심 기능을 수행하거나 산업 내에서 핵심적인 기술적 문제를 해결해야 하고, 둘째, 그것에 접속해서, 그리고 그것을 기반으로 새로운 최종 사용자를 끌어들이는 뿐만 아니라 시스템을 확장할 수 있어야 한다.

그리고 대안적인 아키텍처가 흡인력을 갖기 위해서는 차별적 가치를 제공하는

것이 필수적이며, 이를 통해 참여자와 사용자의 자발적인 증가를 유도하는 것이 필요하다. 플랫폼이나 아키텍처 수준에서 보완조직과 지역주민에게 차별적 가치를 다양한 방식으로 제공하는 것이 가능한데, 제공할 수 있는 차별적 가치에는 보완 조직의 기술적 난관 해결(PC 프로토콜의 표준화), 지역주민에게 새로운 가치 제공, 보완조직과 지역주민 간 연결편의 제공 등이 포함된다.

다음으로, 초기에 일정 규모 이상의 참여자가 존재해야 네트워크 효과에 의한 참여자 유인과 플랫폼 성장이 가능함을 명심하여야 한다. 새로운 플랫폼과 아키텍처가 흡인력을 갖느냐 아니냐는 초기에 참여자를 확보하느냐 하지 못하느냐에 따라 크게 좌우되므로 새로운 플랫폼과 아키텍처의 출시 초기에는 참여자를 확보하기 위한 별도의 노력을 진행하는 것이 일반적이다. 초기 참여자를 유지하기 위한 방법으로는 개별적 계약이나 연합체 결성과 같은 다양한 방식이 존재하는데, 영향력 있는 중요 참여자를 선택적으로 유지해야 하며, 플랫폼 개발 단계에서 연합체를 결성하여 세력을 과시하는 것이 좋다.

나. 거버넌스 전략

거버넌스 전략은 플랫폼 조직으로서의 지위를 공고히 하기 위해 조직 생태계 참여자 간의 기회와 권한, 수익의 배분 체계를 적절히 구축하고 관리하는 것이다. 이는 ‘who’와 관련된 문제로, 누구에게 어떤 기회와 권한, 수익을 줄 것인가를 정하는 문제이며, 기회, 권한, 수익을 어떻게 배분할 것인가를 정하는 것이 바로 거버넌스이다.

이 거버넌스 전략의 중요한 키워드는 기회와 권한 배분이며, 다시 기회와 권한 배분을 위해서 가장 중요한 키워드는 적절한 개방 및 통제이다. 다양한 보완제품이 필요한 경우 개방을 하되, 품질관리를 위해 별도의 관리체계를 수립해야 한다는 의미다. 다양한 보완제품이 필요하다면, 외부 조직에 문호를 개방하는 것이 전반적으로 가치를 제고하는 방법이 될 수 있고, 보완제품에 복수의 참여를 허용함으로써 보완기업의 대체 가능성을 높이는 것이 플랫폼으로서의 지위를 유지하는데 필수적이다. 그러나 부적절한 개방이나 외부 이양이 부작용을 초래할 가능성에 유의할 필요가 있음을 명심해야 한다.

다음으로 기회 및 권한 배분을 위해서는 플랫폼 조직으로서의 지위를 보호하고 강화할 필요가 있는데, 독점적 협력관계 구축, 핵심역량 내부화, 특히 취득 등을 통해 가능할 것이다. 특히, 장기적으로 플랫폼 조직으로서의 지위를 유지하기 위해서는 지적 자산과 혁신 역량을 지속적으로 다변화할 필요가 있다. 이를 위해서는 외부의 기술 개발 동향을 폭 넓게 모니터링하면서 다양한 기술을 적극적으로 흡수하여야 한다.

거버넌스 전략의 두 번째 키워드는 가치분배이다. 이를 위해서는 적절한 보조금 제공을 통한 참여 촉진이 플랫폼의 성장을 위해 중요하며, 네트워크 효과의 유발 정도가 얼마나 큰가를 판단하여 보조금 지급여부를 적절히 선택하여야 한다. 다음으로, 시장 환경과 보유 플랫폼에 따라 다양한 수익모델도 구축할 필요가 있으며, 수익 모델의 정립을 위해서는 사용료 부과대상과 수익 배분 규칙을 정하는 것이 필요하다.

다. 리스트럭처링 전략

리스트럭처링 전략은 플랫폼 재편을 통해 플랫폼을 기반으로 한 가치복합체와 조직생태계를 확장해 나가는 것이다. 신규 참여 그룹을 위해 참여 영역의 추가와 보완제품 및 플랫폼의 흡수·결합을 어떻게 진행할 것인가가 중요한 문제이며, 아키텍처 측면에서의 구성요소 변화와 거버넌스 측면에서의 참여그룹 변동을 수반하게 된다.

먼저, 참여 그룹을 추가하기 위해서는 기능 분리와 외부 라이선싱을 통해 새로운 참여자 그룹을 유치함으로써 플랫폼의 활용 저변을 확대하여야 한다. 다양한 니즈에 대한 대응과 마케팅 활동의 확대가 필요할 때 플랫폼 기능 중 일부를 분리하여 외부에 이양할 필요가 있으며, 따라서 조직이 수행하던 기능 중 분리가 가능한 분야를 발굴하여 외부에 이양하고 연결망을 구축하는 것이 중요하다. 특히, 기능분리와 외부 라이선싱은 지역 주민의 니즈가 다양하거나 보완조직의 마케팅 노력을 활용할 필요가 있을 때 효과적이다. 플랫폼에 결합되어 있던 지역주민의 접촉 창구 기능을 외부 참여자가 대신하여 제공할 수 있도록 분리하여 개방함으로써

지역주민과의 접촉을 확대할 수 있다.

한편, 플랫폼에 새로운 기능을 추가하여 그 기능의 사용자층을 플랫폼에 유인하는 것도 참여그룹을 추가하는 방법이 될 수 있다. 어떤 기능을 추가할 지 선택하기 위해서는 추가 편입이 가능한 잠재 그룹이 보완 조직과 지역 주민 가운데 어느 쪽에 존재하는지 파악하는 것이 필요하다. 플랫폼에 참여하고 있는 보완조직이 다른 경로를 통해 지역주민과 접촉하고 있지는 않은지 여부도 확인해야 한다. 기존 이용자가 접촉할 가능성이 있는 외부 그룹에 대해 현재의 플랫폼이 가치를 제공하거나, 비용을 줄여줄 수 있는지 파악함으로써 추가할 수 있는 새로운 그룹을 식별하는 것이 가능할 것이다(Hagiu, A., 2009).

다음으로, 플랫폼 조직은 보완제품을 흡수해 보완 조직이 개척한 가치 창출 및 수익 획득의 영역을 쉽게 장악할 수 있으므로, 보완제품을 흡수하여 보완 조직이 활동하던 영역으로 플랫폼의 영역을 확장하는 것도 고려해 보아야 한다. 보완제품의 흡수는 플랫폼의 지위를 공고히 하는 유력한 수단이다. 특정 보완제품의 사용자가 늘어나서 해당 보완조직의 영향력이 커지면 플랫폼의 지위가 상대적으로 하락하고, 플랫폼 조직의 협상력이 약화되기 때문이다. 다른 플랫폼이 제공하던 기능을 조직의 플랫폼에 통합함으로써 그 플랫폼이 장악하던 영역에 쉽게 접근이 가능해진다.

플랫폼이 새로운 기능을 흡수할 때, 그것이 이미 존재하는 다른 플랫폼 기능일 경우 '플랫폼 포획(Platform envelopment)'이라고 명명하는데, Eisenmann, T. R., Parker, G. & Van Alstyne, M. W.,(2011)에 의하면, 플랫폼 포획이란 "하나의 플랫폼이, 공통의 구성 요소와 사용자 기반을 지렛대로 하여 다른 플랫폼의 기능을 조직에 추가한 복수 플랫폼 번들을 구성하고, 이를 가지고 다른 플랫폼 기반 영역에 진출하는 것이다. 이러한 플랫폼 포획은 번들링(bundling)의 이점을 활용할 수 있기 때문에 독자적으로 존재하는 플랫폼에 비해 상당한 경쟁우위를 발휘할 수 있다.

수요 흡인	단일 기능일 때보다 복수의 기능일 때 매력도 증가
효율성 개선	마케팅, 생산, 운영, 기술 개발 등에서 기존 플랫폼에 있던 자원을 활용하는 것이 가능함
전략적 우위	협상력, 자원동원 능력, 제재 동원 능력 등에서 우위

4. 플랫폼이 성공하기 위한 조건

플랫폼을 구축했다고 해서 모두가 성공할 수 있는 것은 아니다. 그러나 플랫폼으로 성공한 조직의 공통점을 분석해 본다면 플랫폼의 특징을 파헤칠 수 있을 것이고 플랫폼의 성공에 더 다가갈 수 있게 될 것이다. 플랫폼 성공의 조건을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 플랫폼은 플랫폼 참여자들과 함께 새로운 가치를 만들고 시너지를 창출할 수 있어야 한다. 투입되는 노력이 1이라면 얻게 되는 결과물은 2가 되고 3이 되어야 한다는 말이다. 결국, 혼자하는 것보다는 여럿이 같이 함으로써 시너지를 낼 수 있는 구조가 만들어져야만 성공할 수 있다. 만약 투입되는 노력보다 결과물이 작다면 플랫폼에 참여할 이유가 없기 때문이다. 이럴 경우 플랫폼 참여자들은 독자적으로 서비스를 만들어 사용자를 끌어 모으거나 별도의 플랫폼을 만드는 쪽으로 전략을 수립하는 등 전략의 수정이 불가피해 진다. 결국 성공하는 플랫폼을 만들기 위해 가장 중요한 것은 ‘어떻게 하면 플랫폼 참여자들 모두가 이익을 가져가게끔 할 것인가’이다. 이익이라 하여 꼭 물질적인 것만 해당되지는 않는다. 플랫폼에 참여하는 것만으로도 조직 가치가 올라갈 수 있고 플랫폼을 통해 많은 참여자들과 교류하게 됨으로 해서 플랫폼 외적으로 비즈니스가 진행되는 등 부가적으로 이익을 얻을 수도 있다. 서비스를 이용함으로써 즐거움을 느끼고 만족감을 느꼈다면 사용자도 정신적인 이익을 얻었다 할 수 있다. 이처럼 플랫폼은 참여자와 함께 성장할 수 있는 구조를 만들어야 성공할 수 있다.

둘째, 플랫폼은 비용절감 효과가 있어야 한다. 혼자 할 때보다 플랫폼을 통하면 비용을 절감할 수 있어야 한다는 것이다. 만약 플랫폼 참여자가 비용을 절감할 수 없고, 직접 구축할 때 보다 많은 돈을 내야 한다면 독자적으로 서비스를 구축하거나 더 나아가 독자적으로 플랫폼을 구축하려 할 것이기 때문이다. 결국 성공하는 플랫폼은 홍보비용, 거래비용, 검색비용 등의 비용을 절감해 줄 수 있어야 한다. 그것이 바로 플랫폼의 존재가치이다.

셋째, 플랫폼이 성공하기 위해서는 플랫폼이 존재하기 전보다 더욱 활발하게 그룹 간의 교류가 이루어져야 한다. 그룹 간의 교류가 활발하게 이루어지고, 이것

이 네트워크 효과로 이어져 시너지가 발생해야만 성공할 수 있다. 이러한 네트워크 효과가 연쇄적으로 발생할 수 있는 구조야말로 성공하는 플랫폼의 특징이다. 이 구조가 만들어지면 선순환 구조가 시작되고, 공급자와 수요자가 자연적으로 늘어나면서 플랫폼이 확대될 수 있다.

넷째, 플랫폼의 퀄리티를 일정수준 이상 유지해야 한다. 플랫폼 이용자의 입장에서 봤을 때는 양보다는 질이 중요하기 때문이다. 한 두 개의 킬러 콘텐츠가 플랫폼을 살릴 수도 있고 죽일 수도 있다. 물론, 플랫폼 초창기에는 많은 콘텐츠가 중요하지만 시간이 흐르고 사용자층이 두터워지면 콘텐츠의 퀄리티가 중요해진다. 관리가 필요하다는 뜻이다. 결국 플랫폼의 성공은 플랫폼 조직이 플랫폼 참여자를 얼마나 효율적으로 관리하고 지배할 수 있느냐가 관건이다.

다섯째, 성공한 플랫폼은 누구나 따라갈 수 밖에 없는 보이지 않는 규칙을 만든다. 성공한 플랫폼이 만드는 규칙은 기존에 없었던 새롭게 창조된 것이며 모두가 윈윈 할 수 있는 에코 시스템을 실현한다. 결국 성공한 플랫폼이 만든 규칙은 다른 조직의 표준이 되어 다른 플랫폼 조직도 따라갈 수 밖에 없게 된다. 이렇게 규칙을 만든 플랫폼은 성공한 플랫폼이 되고 규칙을 따를 수 밖에 없는 다른 플랫폼은 아류가 되는 것이다. 그렇다고 해서 한 번 성공한 플랫폼이 영원히 성공한 플랫폼으로 남는 것은 아니다. 언제든지 보다 뛰어난 규칙을 만들어내는 플랫폼이 있다면 역전이 가능하다.

여섯째, 끊임없이 진화해야 한다. 정체되어 있는 플랫폼은 살아남지 못한다. 특히 정보통신 분야는 그 발전속도가 엄청나다. 그렇기 때문에 조금만 방심하면 시대에 뒤쳐질 수 밖에 없고 바로 도태되는 것이다. 플랫폼의 끊임없는 진화는 다양한 분야의 플랫폼 참여자를 끌어들이고 플랫폼 이용자에게는 보다 다양한 서비스를 제공할 수 있게 됨으로써 플랫폼의 확대에 기여하게 된다.

마지막으로 플랫폼이 성공하기 위해서는 참여 그룹 모두에게 매력적인 플랫폼이 되어야 한다. 어느 한 그룹이 다른 그룹을 위해 손해를 감수해서는 안 되는 윈윈 모델이어야 한다. 결국 플랫폼에 참여하고 머물 수 있도록 다양한 메리트를 제공해야 한다는 것이다. 플랫폼 조직은 기술의 발전 흐름과 트렌드에 촉각을 곤두세워야 한다. 플랫폼을 성공시키기 위해서는 끊임없는 내부 혁신과 함께 경쟁자

에게 뒤쳐지지 않고 트렌드를 선도하기 위한 외부 경쟁력 확보에도 총력을 기울여야 할 것이다.

5. Big data 활용을 통한 플랫폼 구축

과거에는 불가능했던 엄청난 양의 정보가 양산되고 있고 컴퓨터 기술의 발전으로 이들 데이터에 대한 분석이 가능해졌다. 스마트폰이 우리가 어디쯤 있는지를 실시간으로 기록하고, 지하철과 버스 안 요금정산기는 얼마를 지불하는지, 언제 어느 장소에 있는지에 관한 정보를 기록하고 있다. 네이버나 다음, 구글에 검색어를 입력할 때도, 페이스북이나 트위터에 점심은 무엇을 먹었는지 오늘 기분은 어떤지에 관한 짧은 글을 남기는 순간에도, 우리의 위치정보는 물론 취향이나 습관, 검색패턴, 구매기록, 그날의 기분까지 알아낼 수 있는 막대한 양의 데이터들이 쌓이고 있다.

세계 각국의 정부는 빅데이터를 통해 개인의 정치 참여나 공공정보에 대한 접근성을 보장하고 활용도를 높이기 위한 정책을 활발하게 펼침으로써 국민과 정부간의 소통을 원활하게 하려는 움직임을 보여주고 있다.

영국은 공공정보 통합 포털(data.gov.uk)을 통해 공공부문의 정보 공유 및 활용을 위한 데이터 원스톱 서비스를 제공함으로써 정부의 투명성 제고, 국민의 알권리 향상, 데이터 공개를 통한 경제적 사회적 가치 증대 등의 목적을 달성하고 있다. 특히 일반인들의 포털 활용을 장려하기 위해 아이디어 수렴과 토론을 위한 커뮤니티 활동이 가능하도록 만들었다. 이 과정에서 영국 정부는 시맨틱웹의 창시자인 팀 버너스 리(Tim Berners Lee)의 조언을 얻어 ODI(Open Data Institute)를 설립하고 처음부터 링크데이터(Linked data)로 사이트를 구축하기 위한 표준화된 인터페이스를 제공하고 있다. 이에 따라 다양한 개발자들이 정보를 수집해 매쉬업(Mashup) 형태로 신규 서비스를 개발할 수 있게 돼 정부의 공공정보 공개라는 의미를 넘어 새로운 형태의 가치를 만들어 내고 경제를 성장시킬 기회를 창출하였다.

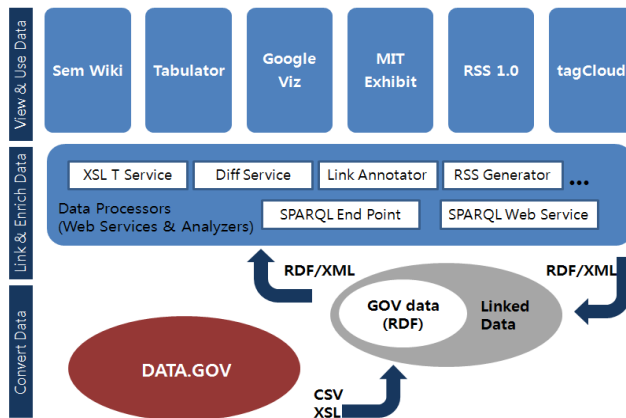
호주는 정부정보관리실(AGIMO : Australian Government Information Management

Office)의 ‘정부 2.0 프로젝트’를 통해 공공정보를 일반 국민에게 개방하고 있는데, 자동화된 툴을 활용하여 방대한 양의 정보를 검색하고 분석, 재사용할 수 있다. AGIMO 산하 정부 2.0 전략·서비스 팀에서는 정부 데이터에 대한 리포지터리 및 검색 툴을 제공하는 웹 사이트(data.gov.au)를 운영하고 있다. 특히 호주 통계청과 지질연구소는 결과물 대부분을 자유롭게 이용하고 재가공할 수 있도록 크리에이티브 커먼즈 라이선스(CCL : Creative Commons License)를 통해 배포하고 있으며, 무료 개방 정책을 펼친 지 1년 만에 다운로드 횟수가 400만 건으로 급증하였다.

미국 정부는 영국보다 앞서 2009년 5월 공공정보 포털사이트 Data.gov를 공개했지만, 열람자가 IT에 대한 사전 지식이 없으면 이용하기 어려웠다. 미국 정부를 이루는 많은 부처, 기관 등에서 생산하는 데이터의 형태와 양식이 매우 다양한 상황에서 XML과 같은 원자료(raw data) 형태로 정보를 제공했기 때문이다. 미국 정부는 이를 개선하기 위하여 2011년 5월 클라우드 컴퓨팅 기반 차세대 플랫폼을 공개한 데 이어, 12월에는 Data.gov 소스코드 및 핵심 데이터 관리 메커니즘을 전격 공개하였다.

미국 정부는 일반 시민들의 다양한 경험을 참조할 수 있도록 공공정보에 대한 검색, 추적, 공유, 생성 등과 관련해 폭넓은 참여를 유도하는 한편, 기관 간 정보공유를 원활히 하는 등 강한 정부 구성을 추진하고 있다. 미국 정부는 또 개방형 API를 통해 개발자들이 쉽게 참여하고 데이터 커뮤니티를 구성할 수 있도록 하였다.

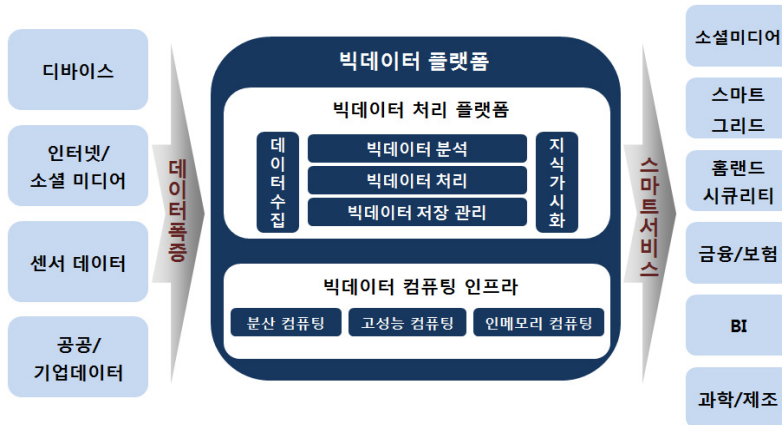
〈그림 4-5〉 미국의 클라우드 기반 Data.gov 플랫폼 구조



빅데이터 시대 이전에는 정부 중심으로 각종 정책 및 사회 발전 전략을 수립했다면 빅데이터 시대에는 다양한 공공정보의 공개를 통해 민간과 개인이 정부와 평등한 위치에서 가치를 창출하고 혁신을 가져올 수 있도록 지원하는 플랫폼 정부(Government as a Platform)의 등장을 요구하고 있음을 알 수 있다.

한편, 다양한 데이터 소스에서 수집한 데이터를 처리·분석하여 지식을 추출하고, 이를 기반으로 지능화된 서비스를 제공하는 데 필요한 IT 환경을 빅데이터 플랫폼이라 한다. 빅데이터 플랫폼은 확장성 있는 대용량 처리 능력, 이기종 데이터 수집 및 통합 처리 능력, 빠른 데이터 접근 및 처리 능력, 대량의 데이터를 저장 관리할 수 있는 능력, 대량의 이기종 데이터를 원하는 수준으로 분석할 수 있는 능력 등을 갖춰야 한다.

〈그림 4-6〉 빅데이터 플랫폼 개념도



빅데이터 플랫폼은 데이터를 수집하여 지식을 발굴하는 데 필요한 빅데이터 처리 플랫폼 기술과 대용량의 고속 저장 공간 및 고성능의 계산 능력을 갖춘 컴퓨터 등 컴퓨팅 기반을 제공하는 빅데이터 컴퓨팅 인프라 기술로 구성된다.

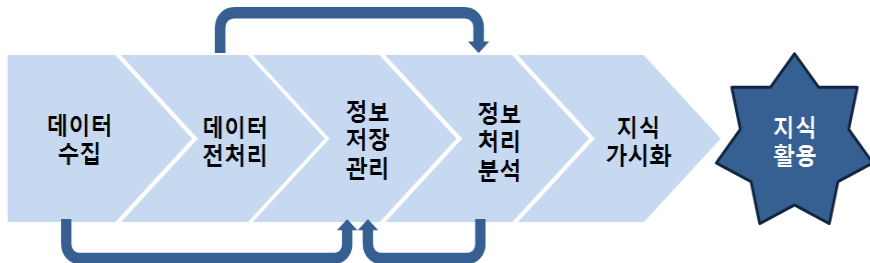
빅데이터로부터 지식을 얻어 활용하기까지는 여러 단계를 거쳐 이루어진다. 먼저 발굴하고자 하는 지식과 관련된 다양한 데이터 소스로부터 데이터를 수집하고, 수집한 데이터에서 필요 없는 데이터를 필터링하거나 적절한 형태로 가공하는 전

처리 단계를 거친다. 그리고 나서 정보를 체계적으로 저장 관리하는 가운데 유용한 지식이나 내재된 지식을 얻기 위한 정보 처리 분석 과정을 통해 지식을 발굴·가시화하여 활용한다.

지식 활용 과정은 데이터 소스, 지식을 활용하는 서비스 분야가 무엇인지에 따라 일부 단계를 건너 뛰거나(예를 들어 데이터 전처리 단계가 필요 없으면 생략) 반복 수행되기도(예를 들어 정보 처리 분석 후 처리 결과를 저장 관리하면서 다시 분석 수행) 한다. 이처럼 데이터 수집, 데이터 전처리, 정보 저장관리, 정보 처리·분석 및 지식 가시화를 통해 지식을 활용하기까지 각 단계를 지원하는 데 필요한 공통 소프트웨어를 빅데이터 처리 플랫폼이라고 한다.

이러한 빅데이터 처리 플랫폼은 데이터 규모(Volume), 데이터 생성 및 처리 속도(Velocity), 데이터 다양성(Variety) 등 빅데이터 3V 속성을 고려한 기술적인 개선·혁신을 요구하고 있으며, 빅데이터 수집 기술, 빅데이터 처리 기술, 빅데이터 저장·관리 기술, 빅데이터 분석 기술 및 지식 시각화 기술 등으로 구성한다.

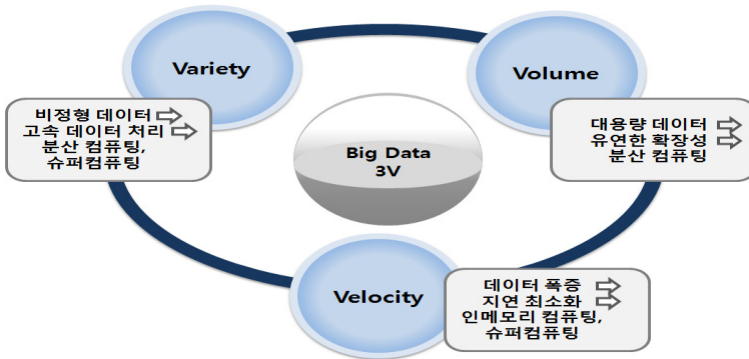
〈그림 4-7〉 빅데이터로부터 지식 활용 단계



빅데이터를 처리하기 위해서는 컴퓨팅 인프라 확보가 중요하다. 즉, 빅데이터 처리 플랫폼 기술은 빅데이터 컴퓨팅 인프라 기술과 밀접히 연계하여 빅데이터 플랫폼을 구축하여야 한다. 데이터의 규모가 늘어나는 것에 대한 유연한 확장성을 제공하기 위해서는 분산 컴퓨팅 기술을 활용하여야 하며, 데이터 폭증으로 인한 빠른 데이터 생성에 대해 지연을 최소화하여 처리하기 위해서는 고속 데이터 처리를 위한 인메모리 컴퓨팅 및 슈퍼컴퓨팅 기술들과 연계할 필요가 있다. 또한, 텍스트, 영상 등 비정형 데이터 처리를 위해 필요한 많은 계산 능력을 제공하기 위해서

는 분산 컴퓨팅, 슈퍼컴퓨팅 기술의 활용을 고려할 필요가 있다. 그러므로 빅데이터 처리를 위해서는 컴퓨팅 인프라 기술 지원이 필수적이다.

〈그림 4-8〉 빅데이터 속성과 컴퓨팅 기술



한편, 빅데이터를 활용해 성과를 내기 위해서는 그 만큼 성숙된 IT와 조직문화를 갖추고 있어야 한다. 빅데이터가 스마트 혁명을 완성하기 위한 새로운 혁신을 주도하려면 많은 것들이 필요하지만 크게는 경쟁력 있는 데이터 생태계 구축, 기술의 혁신적 리더십 확보, IT와 비즈니스 도메인에 대한 지식과 경험을 갖춘 전문적인 인력양성 등이 필요하다. 또한 데이터의 가치가 증대됨에 따라 새로운 데이터 생태계를 구성하여 여러 주체가 생산한 데이터를 축적하고 활용 기반을 마련하는 것이 중요하다.

세계경제포럼에서는 데이터 생산 주체를 개인과 공공, 민간영역으로 구분하여 제시하면서, 이중 공공영역에서의 활용을 가장 중요시하고 있다. 공공 데이터의 효율적 관리를 위한 범정부적 MDM 체계를 구축하고, 요소별, 영역별 등 다양한 분류체계를 통한 정보접근과 검색, 분석할 방안을 수립해야 한다. 광범위한 공공 데이터에 대한 접근성²⁾ 확대하여 이를 기반으로 한 분석 서비스를 제공하고 다양한 응용서비스의 개발을 촉진하며 국내 데이터 분석 기업의 분석 역량을 강화해 나가는 것이 필요하다. 아울러, 글로벌 기업들이 우리보다 더 국내 데이터를 잘 분석하고 깊이 이해하여 파생되는 여러 가지 이슈를 일컫는 데이터 주권 문제

도 심각히 검토하고 국가적 차원의 대응방안을 수립하여야 한다.

빅데이터 기술의 혁신은 국가적으로 지속적으로 추진하여야 한다. 빅데이터 기술 선진국인 미국은 연방정부 산하 다수의 R&D 기관을 대상으로 한 NITRD (Network and Information Technology Research & Development) 프로그램에 최근 빅데이터 SSG(Senior Steering Group)을 신설하여, 빅데이터 국가 이니셔티브의 비전, 목표, 범위를 정의해 나가고 있다. 핵심기술 개발, 분야별 연구 프로젝트 도전·경쟁, 인력양성 등 네 가지 영역으로 활동범위를 구분하고 있으며, 특히 핵심기술개발과 관련하여 ‘Core Techniques and Technologies for Advancing Big Data Science & Engineering’ 프로그램을 300억 원 규모로 2011년부터 시작하였다.

뿐만 아니라, 빅데이터 활용이 광범위하게 이루어지는데 있어서 전문인력의 부족이 가장 큰 제약요인이라는 점도 유의하여야 한다. 미국의 경우, 분석전문인력 수요가 2018년까지 50~60% 증가함에 따라 14만 명~19만 명의 추가 인력이 필요하고, 데이터 기반의 의사결정이 가능한 관리자도 150만명 정도 부족할 것으로 예상하고 있다. 우리나라도 마찬가지로 빅데이터 처리 인프라 개발 및 빅데이터 분석 플랫폼 구축을 위한 ‘시스템 엔지니어’, 무엇을 분석할 것인지 분명한 목적의식과 통합적 사고, 해석력을 갖춘 ‘데이터 사이언티스트’와 직관적인 통찰과 풍부한 정보를 동시에 제공하는 ‘인포그래픽스 아티스트’ 등이 빅데이터 시대가 요구하는 핵심 전문인력이다.

국내에서도 빅데이터 관련 기술에 대하여 부분적인 연구개발 투자가 진행되어 왔으나, 총체적인 빅데이터 인프라 및 분석 플랫폼 관점에서는 매우 취약하여 소프트웨어 산업의 또 다른 기술종속이 우려된다. 빠른 시일 내에 R&D 로드맵을 수립하고 중장기적 투자가 이루어져야 한다.

현재까지 빅데이터 활용의 당위성과 효과, 시범사례에 대한 분석의 단계였다면, 빅데이터 활용 및 분석을 위한 포괄적인 접근과 전략 방향에 대한 고민이 필요한 시기이다. 정부 및 공공기관에서 보유한 데이터는 우리나라에 있는 데이터 가운데 가장 가치있는 데이터이다. 따라서 정부는 빅데이터 역량 선순환 구조를 갖추기 위해 공공의 빅데이터를 공급하고 표준적인 시범사업을 적극적으로 추진하여야 한다.

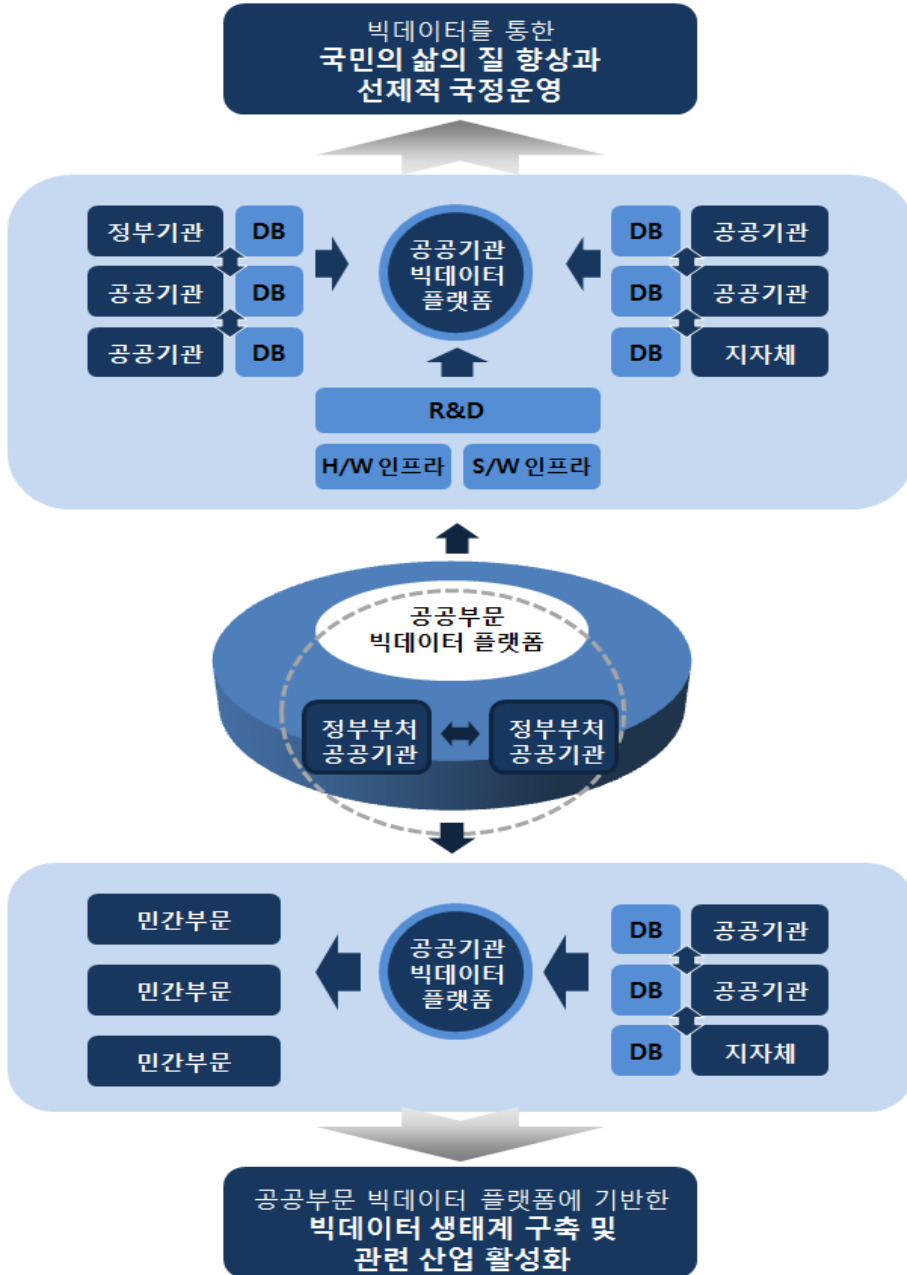
방대한 데이터를 효과적으로 활용하기 위해서 데이터에 관한 정보가 집약된 개방형 데이터센터의 구축이 필요하다. 대용량 데이터는 무한한 국가 자원임을 인식하고 빅데이터의 건강한 생태계 환경의 선순환을 돕는 ‘촉매자’이자 ‘중재자’로 범정부 차원에서 접근할 필요가 있는 것이다. 기업 고유의 데이터는 자유로운 유통과 활용이 매우 어려우므로, 정부가 생산하는 공공 데이터를 우선 개방하여 민간에서 활용경험을 축적하도록 유도하여야 한다.

데이터 포털사이트를 만들어 빅데이터 공급과 활용을 장려하는 영국과 미국 정부의 활동을 벤치마킹하여 한국도 유사한 ‘공유자원포털’을 운영하고 있으나 빅데이터라 볼릴 수준에 미치지 못하고 있으며 사용자 편의성도 낮은 편이다. 미국 정부가 일부 빅데이터의 공개를 아마존과 구글에 위탁하듯이 한국 정부도 민간과 협업하여 서비스의 질을 개선하는 것도 검토해봐야 한다. 또한 민간부문 데이터의 공동활용 방안을 모색하기 위해 정부와 기업이 생산하는 데이터의 소유권과 재사용 등의 활용 방안에 대해 개인, 기업, 정부 등 이해당사자 간의 소통과 합의 단계를 거친 단계적인 공유전략이 필요할 것이다.

〈표 4-1〉 공공기관의 빅데이터 활용 시나리오

공공기관	분야	내용
국민연금공단	연금제도	<ul style="list-style-type: none"> 고객정보의 통합으로 고객맞춤형 서비스의 적기실행 기능 및 여론 정보수집 분석시스템을 통해 주요 이슈에 대해 선제적 대응 - CRM 시스템을 구축 - 연금제도에 대한 고객불신 해소 및 소통확대 통한 고객의 요구변화에 능동적 대처 추진
국민권익위원회	민원분석	<ul style="list-style-type: none"> 연간 약 300만 건에 달하는 민원을 분석하는 민원동향분석시스템 구축 추진 - 교육, 복지 등 주요 정책과 사회적 이슈 관련 민원의 동향과 원인을 분석하고 관련 부처에 주간 단위로 제공 예정 - 민원발생 이전에 원인 차단하여 국정신뢰도와 행정 서비스 만족도 향상 제고
복지부	복지제도 선진화	<ul style="list-style-type: none"> 다양한 복지정보 수집을 통한 사회복지통합관리망의 구축으로 맞춤형 복지 서비스 제공 가능 • DNA, 의료데이터 공유와 활용 촉진을 통해 개인 맞춤형 의료시스템 구축이 가능
	재난방지	<ul style="list-style-type: none"> • 과거 재해기록, 사전피해 예측, 관계기관의 실시간 정보 분석, 소셜 네트워크 데이터 분석 등을 기반으로 한 실시간 전조 감지 - 대형 재난으로 확산되는 것을 사전 차단

〈그림 4-9〉 공공기관 빅데이터 추진방향



공공기관의 경우에는 시민이 요구하는 서비스를 제공할 수 있는 기회로 작용하며 이를 통해 사회적 비용의 감소와 공공 서비스 품질 향상이 가능할 것이다. 데이터 분석을 위한 마이닝 기법은 기업의 비즈니스 전략 외에도 컴퓨터 과학이나 통계적 관점으로 활용되어 부가가치가 높은 정보를 창출할 수 있다. 국방 분야(테러 위협 및 재난예측 분석 등), 보건 분야(질병예방 및 유전자 분석 등), 에너지 분야(전력 수요 예측 및 자원 탐사 등)에서 활용할 수 있고 IBM의 지능형 컴퓨터인 왓슨, 애플의 시리처럼 사람의 말을 이해하고 대안을 제시하는 인공지능분야에서도 데이터 마이닝이 활용 가능하다.

국내 공공부문의 빅데이터 활용은 시작단계로 볼 수 있다. 공공기관에서도 민간 기업의 CRM 사례를 벤치마킹하여 PCRМ을 도입, 시행중이나 CRM이 추구하는 고객데이터 분석을 기반으로 한 맞춤형 서비스 제공에는 아직 역부족이다.

빅데이터 시대에 대응하기 위해서는 빅데이터 시대 신수요에 대응한 시스템 엔지니어, 데이터 사이언티스트, 인포그래픽스 아티스트 등 주요 전문인력 양성이 시급하다. 빅데이터 전문가는 대규모 데이터를 분석한 결과를 시각화하여 이해하기 쉽게 전달하는 역량이 중요하다. 특히 시각화는 데이터 분석결과를 전달하는 마지막 단계로서 데이터의 해석 작업에 해당하며 정교한 모형 및 시각화 도구가 요구된다.

국내외적으로 빅데이터 인력의 부족을 인식하고 유능한 인재육성 프로그램 및 교육과정의 개설이 필요하며, 단기간에 부족한 인력을 양성하고 더욱 빠르게 기술을 추격, 확보하기 위해서는 국가적인 아젠다를 빅데이터를 기반으로 산·학·연이 협력하여 해결하는 중대형 프로젝트도 요구된다. 이러한 국제적 흐름에 비추어 볼 때, 우리나라는 데이터 생산국이지만 빅데이터 활용수준은 아직 크게 미흡한 실정이다. 빅데이터를 정확하게 이해하고 확보하여 경영에 접목시킨 한국기업은 10개사에도 미치지 못한다. 한국의 IT 인프라 수준이 높고, 기술 수용성이 높은 사용자가 대규모 수준인 것과는 대조적인 현상이다. 이는 빅데이터가 수집되지 않고 있는 경영 현장, 역량 축적으로 이어지지 않는 소모적인 데이터 활용 행태, 빅데이터 관리와 분석에 필요한 지식기반 취약 등에 기인한다.

온라인을 통한 서비스 제공자들의 양적 증가와 개인 정보에 대한 기업의 관심

증가, 클라우드 상의 영업 정보 이용 등으로 개인과 기업의 정보는 자기 결정권 범위를 벗어나 유출되거나 오용될 가능성이 있다. GPS 기능이 있는 휴대전화에서 수집·저장된 개인의 이동 정보와 목적지 데이터가 악용되면 개인의 일상 행동 패턴이 노출되어 범죄에 악용될 수도 있다. 접속기록, 검색패턴, 데이터 속성에 기록된 그림자 데이터의 증가는 개인정보 침해를 유발하고 네트워크 기술 발전은 개인의 사적 공간을 훼손하고 있으며 장기적으로는 사적 공간의 경계가 점차 모호해지며 분쟁이 증가하게 될 것이다.

이처럼 데이터 공유를 통한 다양한 서비스 제공은 소비자의 편익을 증대시키는 기회지만, 개인정보 침해라는 이슈를 동반한다. 다수 일반인이 빅데이터에서 ‘빅브라더’를 연상하는 만큼 개인정보의 오·남용의 위험을 경계하고 이를 불식시키는 것이 빅데이터 산업 활성화의 최대 난제이다. 이에 정부에서는 2011년 3월 개인정보를 위한 법적 규제 장치인 ‘개인정보보호법’을 제정해 시행하고 있기도 하다. 그럼에도 우리나라의 개인정보보호법 등에 규정된 포괄적인 데이터 이용규제에 따르면 데이터를 활용한 상당수 서비스가 위법으로 법적으로 금지되거나 제한적으로만 허용되는데, 이러한 규제 환경이 빅데이터 산업 활성화에 걸림돌이 될 수도 있다. 따라서 빅데이터 관련 비즈니스 발전을 저해할 수 있는 문제에 대해 전면 점검하고 개인 정보 활용 범위부터 명확히 규정해야 한다. 즉, 공익적 목적으로 데이터를 이용하는 것은 어느 정도 용인하되, 어디까지를 ‘공개된 데이터’로 볼지에 대한 가이드라인을 마련하여야 한다. 더불어 빅데이터의 수집과 활용이 개인정보 보호와 배치되는 것이 아니라 충분히 양립할 수 있음을 국민에게 적극적으로 홍보해야 한다. 마지막으로 빅데이터를 공급하고 시범사업을 통해서 편익과 안전성을 입증해나가는 노력이 필요한 시점이다.

제2절 이음매 없는(Seamless) 조직



1. 등장배경

Russell M. Linden은 정부조직 리엔지니어링의 목표상태를 설정하는 이음매 없는 조직모형을 제시하였다. 그는 산업화시대의 생산자·공급자중심적 사회에서 만들어진 분산적 관료제 구조는 오늘날의 소비자중심적 사회에는 부적합한 것이라는 생각을 가지고 이음매 없는 조직모형을 개발하였다.

Linden은 공급자중심적 사회의 소비자들은 다양하지 못하고 불편하고 선택의 폭이 좁은 서비스를 받을 수 밖에 없었다고 한다. 그러나 소비자 중심의 사회에서 소비자들은 매우 다양한 서비스를 언제나 편리하게 그리고 자유롭게 선택하여 누릴 수 있기를 바라고 있기 때문에 공급자 조직들은 그러한 갈망에 대응해야 한다고 하였다. 소비자중심적 사회의 요청에 대응하려면 전통적인 분산적 조직들은 근본적으로 재설계하여 이음매 없는 조직으로 만들어야 한다고 주장하였다.

Linden의 설명과 제안은 미국사회를 준거로 삼고 있다. 그는 미국사회가 소비자 사회로 변모되어 감에 따라 이음매 없는 정부의 구현을 요구하는 압력이 커지고 있다고 말한다. 그리고 정부나 민간조직의 업무와 조직설계에 이음매 없는 조직의 요청과 원리에 부합되는 여러 가지 변화들이 실제로 일어나고 있음을 지적한다.

미국사회가 산업화되기 전에는 공예적·통합적 생산구조에 의존했었다. 재화·용역 생산의 공예적 또는 장인적(匠人的) 접근방법은 개별화된 주문생산적 접근방법(individualized craft approach)을 뜻한다. 통합적 또는 총체적 접근방법이란 생산자가 수행하는 개별적 직무의 완성도가 높고 생산자·소비자의 관계라 직접적·개인적인 접근방법이다.

19세기 중반에 시작되고 20세기 중반까지 지속된 산업화시대·공급자 시대에는 공예적·통합적 접근방법 내지 생산구조가 무너지고 그 자리를 대량생산체제와 분산적 관료제구조의 결합을 크게 부각시켰으며 생산활동의 통합성 제고에 대한 요청을 확대시켜 왔다고 한다. 이러한 변화는 산업화 이전의 공예적·통합적 접근방법이 추구하던 가치와 원리를 재조명하게 만들었다고 한다. 이음매 없는 조직의 제안은 상당부분 산업화 사회 이전의 원리들을 재도입하는 것이다.

2. 이음매 없는 조직의 의의

이음매 없는 조직은 분할적·분산적인 방법이 아니라 총체적·유기적인 방법으로 구성된 조직이다. 이것은 기능별·조직단위별로 조각조각난 업무를 재결합시켜 고객에게 원활하고 투명한 그리고 힘 안들이고 누릴 수 있는 서비스를 제공하는 조직이다.

이음매 없는 조직은 ‘연결된 조직’이다. 조직의 모든 구성요소는 총체의 구성부분이며 이들은 서로 조화를 이루어 조직구성원과 고객에게 일관된 메시지를 보낸다. 이음매 없는 조직이 연결된 조직이라고 하는 것은 전통적인 경계관념이라는 장벽을 해체한 조직이라는 뜻이다. 이음매 없는 조직은 일종의 경계 없는 조직이다. 조직 내의, 그리고 조직 간의 경계(울타리)는 네트워크로 변한다. 이음매 없는 조직의 경계는 유동적이며 투과적이고 때에 따라서는 눈에 잘 보이지 않는다. 어디서 한 조직이 끝나고 다른 조직이 시작되는지가 불분명한 경우도 있다.

이음매 없는 조직의 구성원들은 소비자에게 보다 온전한 서비스를 직접 제공한다. 조직구성원과 소비자의 교호작용은 직접적·개별적이다. 소비자는 그가 원하는 결과에 부합되는 서비스를 받는다.

조직구성원의 직무는 온전한 또는 완결성이 높은 직무로 설계된다. 그것은 시간의 흐름에 따라 변동·성장하는 제네럴리스트(generalist)의 복수기술적(multi-skilled) 직무이다. 그러한 직무는 복수기술적 과정에 의해 수행된다. 즉 고립적인 기능 또는 조직단위에 소속된 개인들이 아니라 과정중심적·복합기능적인 팀들이 업무결과에 초점을 맞추어 임무를 수행한다.

이음매 없는 조직은 전통적 관료제 조직, 즉 분산적 조직의 핵심적 구성원리를 배척하는 대안이다. 산업화 시대의 대량생산체제에 맞는 분산적 조직의 특성에 대조되는 이음매 없는 조직의 특징은 다음과 같다.

첫째, 직무의 폭은 넓고 완결도는 높다. 직무 담당자들은 폭넓은 직무 그리고 새로운 직무를 감당할 수 있는 제네럴리스트로 양성된다. 직무담당자들은 복수기술적인 팀을 구성하여 협력적으로 직무를 수행한다. 직무담당자들은 자기 직무의 절차와 의사결정에 대해 많은 통제력을 행사한다. 즉 높은 자율성을 누린다. 그만

큼 책임도 많이 진다. 이와는 대조적으로 분산적 조직의 직무는 협소하고 단편적·구회적이다. 직무담당자의 자율성은 낮다.

둘째, 직무수행의 측정과 평가는 결과 또는 효과와 고객의 만족을 기준으로 한다. 조직이 어떤 활동을 했으며 어떤 산출을 냈는가를 기준으로 삼는다. 예컨대, 경찰에 의한 범인검거의 수가 아니라 거리의 안전성과 시민의 안전감을 측정하여 평가한다. 반면, 분산적 조직에서는 부하의 수, 사용한 예산액, 직무수행활동의 수 등 투입을 기준으로 직원의 직무수행을 평가한다.

셋째, 기술은 통제가 아니라 힘 실어주기를 위해 사용된다. 제네럴리스트들과 복수기술적 작업팀들이 폭 넓은 직무를 분권적 자율적으로 수행할 수 있도록 지원하기 위해 기술, 특히 정보 기술을 도입하고 활용한다. 분산적 조직의 기술은 통제 지향적이다. 집권화하고 통제하는데 기술을 활용한다.

넷째, 기능간의 장벽을 무너뜨리고 핵심적 과정을 중심으로 조직을 설계한다. 소비자의 필요에 따라 서비스를 제공할 수 있도록 관련기능들을 포괄하는 통합과정적인 팀들을 구성한다. 분산적 조직에서는 조직의 필요를 위해 기능과 조직단위를 분산적으로 설계한다.

다섯째, 신속성은 고객의 요청에 부응하는 서비스의 핵심적 요소이다. 이음매 없는 조직은 신속성의 요청에 대한 감수성이 높다. 즉 시간감각이 예민하다. 최종 소비자의 요구와 직무수행의 결과에 초점을 맞추고 신속한 대응성을 강조한다. 따라서 소비자가 원하는 서비스를 보다 신속하게 제공할 수 있다.

이음매 없는 조직을 구성하는 중요한 이유 가운데 하나는 조직이 혼돈스러운 환경에 신속하게 대응할 수 있도록 하려는 것이다. 공급자중심적인 분산적 조직의 시간감각은 둔하다. 고객에 대한 서비스의 속도에 민감하지 못하다. 외부의 요청과 기회에 반응하는 것이 더디다.

여섯째, 조직 내의 역할과 관할의 구분이 뚜렷하지 않다. 역할관계는 유동적·가변적이며 역할 간의 구획선은 거의 없다. 역할의 유동성, 역할구분의 모호성은 자연스러운 일의 흐름과 다기능적 팀들의 역할을 강조하는데서 비롯되는 것이다. 일이 시작될때부터 끝날 때까지의 전 과정을 관장하는 소규모의 다기능적 팀들이 협동적으로 임무를 수행하며 여기에는 소비자들과 공급자들도 참여한다. 이러한

관계속에서 관심의 초점은 집단적 과정에 의한 과제의 공동적·협동적 수행과 고객의 만족에 있다. 누가 어떤 임무를 맡느냐에 관심의 초점이 있는 것은 아니다. 공동적 노력의 강조는 역할구분을 흐리게 한다. 분산적 조직에서 역할명료성은 높다. 조직 내의 분업관계는 분명하고 조직과 그 고객 그리고 공급자 사이의 구분도 뚜렷하다.

일곱째, 이음매 없는 조직이 산출하는 재화·용역은 다양하다. 재화·용역의 양도 많고 가짓수도 많으며 소비자들의 선택폭은 넓다. 산출활동에서 가장 중요시되는 것은 소비자의 요구이다. 따라서 산출활동은 주문생산적이라고 할 수 있다. 분산적 조직에서는 조직이 생산하기 쉽도록 재화·용역을 표준화한다. 산출의 양은 많고 가짓수는 적으며 소비자의 개별적 필요에 부응하는 수준은 낮다.

3. 이음매 없는 정부 구축의 도구 : 리엔지니어링

가. 리엔지니어링의 의의

Reengineering이라는 용어가 공식적으로 등장한 것은 전 MIT 교수였던 Michael Hammer(1990)에 의해서이다. 무턱대고 전산화를 진행하지 말고 우선 업무 프로세스상의 잘못된 부분의 원인을 찾아내 치유하고 그러한 새로운 프로세스를 바탕으로 전산화를 진행하자는 것이 Hammer의 주된 생각이다. 그래야 전산화의 효과를 극대화할 수 있다는 것이다. 정보기술의 도입 과정에는 필수적으로 현행 업무의 분석에 바탕을 둔 새로운 업무 설계가 선행되어야 하는 것이다.

Hammer에 의해 소개된 BPR(Business Process Re/Engineering)은 이러한 기본적인 전제를 알면서도 효과적인 정보기술 도입이 이루어지지 못해온 주요 원인이 결국 어떠한 프로세스가 문제이고 어떻게 프로세스를 재설계해야 하는지를 모르는 것에 기인한다고 본다. 따라서 어떻게 하면 효과적인 프로세스를 설계할 수 있는가에 대한 지침이 BPR의 주 내용이 된다.

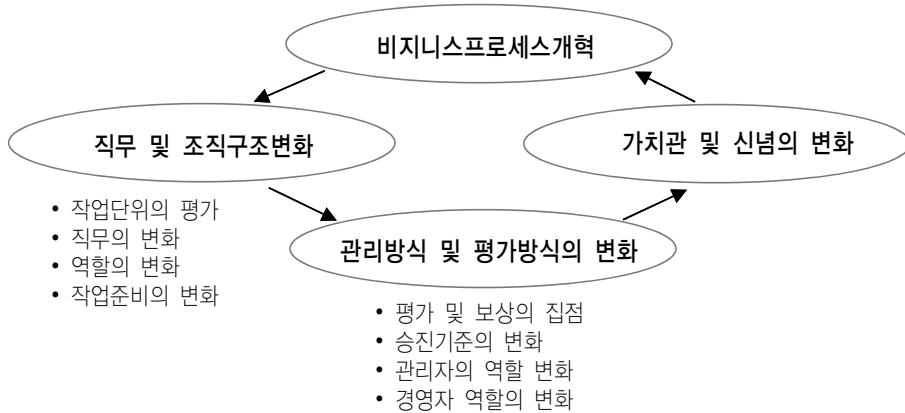
BPR이 등장하게 된 배경은 무엇보다도 고도의 분업화의 결과 야기된 프로세스

및 조직의 효율성 저하이다. 그리고 프로세스의 효율화를 위해서는 지나친 분업화에 바탕을 둔 현재의 업무를 프로세스의 관점에서 기본적으로 다시 생각하고 고객의 관점에서 근본적으로 재설계해야 한다. “프로세스의 관점”이라는 말이 시사하는 바는 단절된 기능 단위의 개별적인 개선으로는 전체 프로세스의 목적 달성을 이룰 수 없다는 것이다. 현재 조직을 이루고 있는 각 기능 부서들은 사실 영속적인 것이라 할 수 없다. 따라서 부서의 기능을 위주로 한 시스템 개발이 이루어질 경우 향후 예상되는 부서 통폐합시 시스템 자체의 존재 이유가 도전을 받게 된다. 때문에 조직의 전산화는 현재의 조직구조에 바탕을 둔 것이 아닌 본질적인 업무 활동에 바탕을 두어야 한다. 본질적인 업무 활동이라 함은 조직이 존재하는 한, 조직의 Mission이 바뀌지 않는 한 필연적으로 지속되는 활동을 말한다. 이러한 활동들의 특징을 보면 대부분이 조직의 여러 기능 부서를 관통하고 있다는 것이다. 이 때문에 이러한 활동들은 Cross-functional 프로세스라 칭하게 되는 것이다. BPR은 이러한 프로세스를 바탕으로 개선 작업을 함으로써 기존의 기능별 개선 작업과는 확실한 차별화 요소를 가지고 있다.

기존의 경영 기법과 BPR의 가장 큰 차이는 정보기술의 역할에 있다. BPR 작업의 핵심은 과거 순차적으로 진행되던 작업이 병렬적으로 진행된다는 것으로 그로 인해, 업무처리시간이 획기적으로 단축되는 효과를 볼 수 있게 된다. 기존에는 순차적으로 여러 부서에서 처리될 수 밖에 없었던 작업이 병렬적으로 동시에 처리될 수 있는 가장 큰 이유는 전체 프로세스에서 발생하는 정보를 필요에 따라 공유할 수 있기 때문이다. 그리고 이러한 정보의 공유를 가능하게 하는 것이 바로 정보 기술이다. 이 때문에 BPR에 있어 정보 기술은 “Enabler” 즉 가능자로 불리우고 있는 것이다.

정보기술이 BPR의 Enabler라는 점과 함께 BPR을 차별화하는 주요 요소는 BPR의 결과가 단순한 프로세스 개선으로 그치지 않는다는 것이다. 비즈니스 프로세스의 개혁은 직무 및 조직 구조의 변화, 관리 방식 및 평가방식의 변화 그리고 가치관 및 신념의 변화까지 가져오기 때문이다. 특히 정보기술의 도입에 따른 조직원 및 조직구조를 포함하는 조직문화의 변화까지 고려하면 조직에 미치는 영향은 실로 지대하다. 때문에 BPR은 기존의 경영혁신 기법과는 그 파장의 폭과 깊이에서 비교가 안 되는 것이다.

〈그림 4-10〉 비즈니스 프로세스의 개혁



이러한 속성 때문에 어느 기법보다도 BPR의 도입은 신중하게 결정되어야 하며 또 그 진행도 잘 짜여진 계획하에 치밀하게 진전되어야 한다. 또한 여러 부서에 걸쳐 퍼져 있는 프로세스를 개선하는 작업이니만큼 최고관리자의 전폭적인 지지도 필수적인 성공요인이 되고 있다. 과거 BPR을 실시했다가 실패한 조직들의 아래 경험들은 향후 BPR을 실행하고자 하는 조직들에 좋은 지침이 될 것이다.

한편, Linden은 리엔지니어링(BPR : business process reengineering)을 관료제 조직을 이음매 없는 조직으로 개조하는 도구로 써야 한다고 했다. 그는 리엔지니어링이란 조직의 과정, 체제, 구조를 조직이 실현하려는 바람직한 결과를 중심으로 재설계하는 것이라고 하였다. 그리고 리엔지니어링은 조직 설립의 기본적 전제에 도전하는 급진적 변동을 추구하는 것이라고 하였다. Linden은 정부부문 리엔지니어링에서 받아들여야 할 가치와 설계원리(design principles)를 다음과 같이 열거하였다. 이들 원리는 이음매 없는 정부의 전제와 구성원리를 지지하는 것들이다.

첫째, 분할된 기능이나 임무수행의 수단이 아니라 바람직한 결과를 기준으로 조직을 구성한다. 고객과 그 요구의 요구를 확인하기는 어렵지만 산출물이 가치적인 경우에는 산출물 중심으로 조직을 설계한다. 양자를 모두 확인하기 어려운 경우에는 과정 자체를 중심으로 조직을 설계한다. 어떤 경우에도 관심은 결과지향적이다. 결과지향적으로 구성된 조직에서 바람직한 결과를 실현하는 책임은 원칙적으로 직무수행자가 진다. 결과달성의 수단에 초점을 둔 미세관리는 하지 않는다.

둘째, 업무수행의 순차적 과정을 동시적 또는 병진적 과정으로 대체한다. 특정한 사업수행에 필요한 모든 기능분야의 직원들이 팀을 구성하여 그 사업을 처음부터 끝까지 맡도록 하면 과정의 병진화를 폭 넓게 실현할 수 있다.

셋째, 의사결정자들에게 필요한 문제현장의 정보를 원활히 공급한다. 순차적으로 산출되는 정보에 의사결정의 단계별로 접근가능하게 하는 방식을 깨고 필요한 정보에 대한 접근을 어디서나 가능하게 한다.

넷째, 필요한 정보는 그 본래의 출처에서 한 번에 충분히 받아내게 하는 즉, 정보획득 방법을 간소화하는 것이다. 같은 정보를 되풀이하여 물으면 절차가 복잡해지고 낭비가 따른다. 정보의 출처에서 정보를 직접 얻지 않고 여러 사람을 거쳐 얻게 되면 정보가 왜곡되기 쉽다. 이를 방지하기 위해 일회적·직접적인 정보획득 방법을 발전시켜야 한다.

다섯째, 조직과 교호작용을 하는 고객이나 공급자에게는 가능한 한 단일의 접촉점을 제공하여 1회 방문처리제'를 구현하도록 한다. 이를 위해 제네럴 리스트의 양성, 부서간의 정보공유, 부서 간 경계의 유동화, 일선직원들에 대한 힘 실어주기를 촉진한다.

여섯째, 소비자가 원하는 서비스를 신속하게 제공할 수 있도록 소비자에게 가치를 부가해 주는 핵심과정을 중심으로 조직화하고 그러한 과정의 계속적 작동, 즉 막힘 없는 흐름을 촉진한다.

일곱째, 작업과정의 개혁을 먼저 구상·설계하고 그에 필요한 기술은 그 후에 도입하게 한다. 조직설계의 기본적 가정을 결과지향적으로 전환시킨 연후에 신기술을 도입한다. 발전된 기술도입 그 자체가 생산성을 높인다고 생각한 때도 있었다. 그러나 낡은 작업과정과 작업방법을 그대로 두고 최신키술을 도입하는 것은 무의미하다. 기술은 과정과 방법에 관한 아이디어를 지지해 줄 때 그 가치를 발휘할 수 있는 것이다. 기술은 과정과 방법의 강점 또는 약점을 확대해 줄 수 있을 뿐이다.

나. 공공기관과 BPR

1) 공공기관 BPR의 요구배경

공공기관에 대한 BPR 요구의 급증은 점차 민간기업의 경영 기법 및 경영철학을 도입하려는 공공기관이 급속도로 증가하고 있다는 데서 잘 나타난다. 이러한 배경에는 치열해진 시장 환경이 큰 요인으로, 예컨대, “가격 파괴”, “즉시 배달” 등에서 일어나고 있는 글로벌 경쟁 환경에서 소비자들은 전에 없는 행복한 선택의 고민에 빠지게 되었다. 그리고 이러한 위치의 변화는 과거 서비스 질에 대한 불평자체가 금기시 되어왔던 공공부문으로 까지 확산된 것이다. 이제 국민들은 공공 부문에 대해 보다 다양하고 개별적인 서비스를 요구함은 물론 서비스를 좀 더 편하고 신속하게 받아보고자 하는 요구를 토로한다.

국민에 대한 서비스 향상은 필연적으로 내부 업무 프로세스의 효율화를 포함하는 것이다. 즉 다양하고 신속한 서비스의 제공을 위해서는 내부 처리프로세스의 신속화, 단순화 등이 수반되어야 하는 것이고, 결국 공공기관도 마치 기업처럼 운영을 해야 한다는 것으로 귀결된다. 기업처럼 운영한다는 것은 서비스 측면뿐 아니라 생산성 측면까지도 포함하는 개념이다. 즉, 비용은 더 줄이면서 일은 더 많이 하는 조직으로 운영해야 한다는 것이다. 이렇게 과거와는 다른 국민의 서비스에 대한 새로운 요구와 이를 위한 내부적인 업무 효율화에 직면한 공공기관은 단기간의 기존 업무를 획기적으로 개선시켜야 되는 부담을 갖게 되고 이에 BPR이 가장 유력한 대안으로 등장하게 된 것이다. 앞에서 설명되었듯이 BPR만이 프로세스, 정보기술, 조직, 문화까지도 단기간에 총체적으로 바꿔 줄 수 있기 때문이다.

2) 공공기관의 고객

공공 기관의 고객은 공공기관이 제공하는 서비스의 수혜자들일 것이며 이들은 바로 국민이다. 고객의 만족이 BPR의 절대 전제이며 고객 만족도의 향상이 BPR이 목적임을 감안하면 공공기관 BPR의 목적은 바로 국민의 공공 서비스에 대한 만족도 향상이 될 것이다.

공공기관이 제공하는 서비스에 대한 만족도를 직접적으로 평가하기 위한 지표는 다음의 네 가지로 세분화 될 수 있다.

〈표 4-2〉 공공기관 서비스 만족도 평가지표

항목	내용
서비스를 제공받기까지의 대기시간	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 민원인들의 공통적인 요망 사항은 민원의 신속한 처리임 - 현재 대부분의 경우 법정 처리 기한이 명시되어 있고 대부분이 그 기한 내에 처리되지만, 고객의 만족도는 절대적인 처리 시간의 단축에 의해 크게 향상 가능
서비스 제공방식의 편의성	<ul style="list-style-type: none"> - 집이나 사무실에서 원격으로 서비스 요청을 할 수 있다거나 Fax 혹은 PC로 서비스를 제공 받을 수 있다거나 하는 내용이 편의성의 척도 - 서비스 요청 및 제공시간에 구애가 없거나 서비스 요청지와 제공기관 소재지가 반드시 같지 않아도 되는 것 등이 서비스 편의성에 해당 - 고객의 입장에서 가장 바람직한 형태는 언제, 어느 곳에서나(Any time, Any where) 서비스를 신청하고 받아 보는 것임
추적성	<ul style="list-style-type: none"> - 새로운 서비스의 요청시 과거의 서비스이력 등에 대한 내용을 고객이 기록하지 않고 있더라도 기관에서 축적된 정보 관리를 통해 제공해 줄 수 있는 능력 - 즉, 본인의 이름 혹은 다른 ID를 통해 과거 해당 기관에서의 모든 transaction 이 조회된다면 고객은 그러한 내용을 일일이 기억할 필요가 없는 것
통합성	<ul style="list-style-type: none"> - 기관내 여러 부서 혹은 타 기관(상급, 하급, 유관기관) 과의 공유를 통해서만 가능한 서비스에 대해 얼마만큼 단일 접점화(Single Point of contact)하여 신속하게 제공할 수 있는가 하는 능력 - 일부 행정기관에서 시행중인 민원처리 1회 방문제는 이러한 서비스의 통합성을 전제로 한 제도임

3) 공공기관의 BPR의 효과

공공기관의 BPR은 그 효과가 민간기업의 경우보다 훨씬 크다. 이것은 아직도 많은 작업이 서류 중심으로 이루어질 뿐 아니라, 한 업무 처리에 있어 상하위 기관 혹은 유관 단체와의 정보 교류가 많이 요구된다는 점 때문이다. 즉 수평적 및 수직적 정보의 이동, 정보의 중복 등이 많아 BPR의 핵심 사상중에 하나인 이동과 전달 시간의 단축 효과가 가장 클 수 있다. 더군다나 이를 지원하기 위한 공통 DB, Groupware, Communciation N/W 등의 기술은 구현상 큰 어려움이 없는 것들이다. 또한 공공기관의 고객의 범위가 특정 고객을 상대로 하는 민간 기업보다 넓다는 점도 공공 기관의 BPR의 효과를 증대시키는 중요한 요인이 된다.

이러한 생산성 관련 효과와 더불어 기대될 수 있는 것이 예방 효과이다. 전산의 효과중에 하나는 정보를 투명하게 관리할 수 있다는 것이다. 즉, 담당자의 개인 장부나 PC file로 관리되고 있는 정보를 시스템적으로 관리하게 되면 많은 사람이 그 정보를 볼 수 있으므로 정보의 사적 관리에 의해 발생할 수 있는 의도적 혹은 비의도적 사고를 예방할 수 있는 것이다.

4) 공공기관 BPR의 절차

가) 조직구성

최적의 조직 구성은 하나의 프로젝트로서 BPR이 성공적으로 이행되는데 있어 매우 중요한 요소이다. BPR을 수행했던 많은 기업들이 최고관리자의 관여를 가장 중요한 성공요소로 뽑는 데서도 그 이유를 쉽게 짐작할 수 있다. 이것은 BPR이 기존 프로세스뿐 아니라 관련 조직 전체의 대대적인 변화를 수반하기 때문이다. 따라서 최고 의사결정자가 후원자로 선정되고 의사결정에 영향을 끼치는 사람들로 추진 위원회가 구성되어야 제안 내용이 실효성을 갖게 되는 것이다. 통상 BPR의 수행 조직은 다음과 같이 구성된다.

〈그림 4-11〉 BPR의 조직구성



나) 대상 프로세스 선정

BPR 계획 수립 단계의 두번째 활동은 BPR의 대상이 되는 프로세스를 선정하는 것이다. BPR의 속성에서 볼 수 있듯이 BPR은 기존의 사고를 뛰어 넘는 혁신적인 사고뿐 아니라 총체적인 변화를 요구한다. BPR 관련 동원되는 조직의 자원과 BPR에 의해 영향을 받는 영역은 여타의 경영 혁신 활동보다 훨씬 광범위하다. 이 때문에 동시에 여러 개의 프로세스를 대상으로 하는 것보다는 우선 순위에 의거 주요 프로세스부터 순차적으로 실행해 나가는 것이 적절할 것이다.

〈표 4-3〉 BPR과 기타 경영기법과의 차이

항목	기타 경영기법	BPR
1. 변화의 정도	점진적	근본적
2. 시작점	기존 프로세스	무에서/Zero-base
3. 변화의 회수	지속적	한번에
4. 걸리는 시간	짧다	길다
5. 변화의 형태	밑에서 위로(Bottom-up)	위에서 밑으로(Top-down)
6. 범위	기능의 좁은 범위	기능과 기능사이의 큰 범위
7. 위험도	보통	높음

대상 프로세스를 선정하기 위해서 먼저 해야 할 작업은 조직 내의 프로세스를 정의하는 것이다. 프로세스는 부서 혹은 부서 내의 기능 단위로 정의되어서는 안 되는데, 그런 방식으로 정의된 프로세스는 개선의 효과도 국지적·한시적이며, 주요 관심 대상인 부서간 이동 및 대기 시간 등의 손실이 발견되기 어렵기 때문이다. 또한 프로세스의 목표 자체가 왜곡되기 쉬운데 그것은 여러 부서에 걸쳐 있는 프로세스의 전체 목표가, 프로세스가 쪼개지면서 부서의 목표에 의해 대체되기 때문이다. 이러한 이유로 BPR은 전사 차원의 Cross-functional 프로세스에 바탕을 두고 작업이 이루어져야 하는 것이다. Cross-functional 프로세스는 이름 그대로 여러 기능 부서를 관통하는 프로세스이며, 조직이 존속하는 한 없어지지 않을 근본적인 프로세스이다. 이런 프로세스를 찾아내기 위해서는, 여러 부문에서의 업무 전문가들이 전사적인 시각에서 이러한 프로세스를 정의해야 하지만 분업화가 고도로 발달된 상황에서 자기 업무 범위 이상의 프로세스에 대한 정의를 내릴 수 있는 사람

을 찾기란 쉽지 않다는 점에서 어려움이 있다.

일단 조직내의 Cross-fucntional 프로세스가 정의되면 그 중에서 BPR 대상 프로세스를 선정하는 작업을 시작하게 된다. 어떠한 프로세스를 선정해야 하는가에 대해서는 크게 3가지 기준을 적용하고 있다. 첫째, 중요도로, 조직의 사명 달성에 있어 해당 프로세스가 얼마나 공헌을 하느냐를 판단하는 것이다. 이를테면 고객에 대한 신속한 서비스의 제공을 목적으로 하고 있는 조직에서는 서비스 요청이나 제공 프로세스가 중요한 의미를 가질 수 있다. 프로세스의 중요도를 정량적으로 측정하기란 쉬운 일이 아니며 따라서 조직의 주요 의사결정자들의 합의를 통한 우선순위를 정하는 것이 대안으로 많이 활용된다. 둘째, 역기능으로, 현재 프로세스가 본래의 목적에 비추어 볼 때 얼마만큼 만족스러운가를 기준으로 판단한다. 모든 프로세스에는 자체의 목적이 있기 마련이고, 그러한 목적에 비추어 볼 때 현재 프로세스의 이행 수준이 만족스러운가를 측정해보면 역기능의 정도가 측정될 수 있을 것이다. 이러한 평가가 가능하기 위해서는 먼저 프로세스의 측정 지표가 정해져야 한다. 일단 측정지표가 정해지면 목표 수준과 현재 수준과의 차이를 측정하거나 벤치마킹을 통해 경쟁사(혹은 선진사)와 현재 수준과의 차이를 측정한다. 도출된 차이를 바탕으로 현재의 만족수준이 가장 낮은 프로세스 순위로 역기능 정도가 판단되는 것이다. 마지막 기준은 실행가능성이다. 실행 가능성에 대한 강조는 BPR 에 대한 확신 부족, 두려움, 조직원들의 저항이 강하게 예상될 때 강조되는 요소이다. 이 경우는 작은 프로세스라도 성공이 확실하고 효과가 큰 것을 선정해 조직원들에게 자신감을 주고 불안을 해소하는 것이 현명한 접근법일 수 있다. 통상 BPR이 전사적인 호응을 못 받거나 프로젝트팀의 영향력이 적은 경우 작은 프로젝트의 성공을 통해 본격적인 BPR을 위한 불을 조성하는 전략을 취한다.

이처럼 BPR을 하는 조직의 상황 및 동기에 따라서 각 요소별 가중치가 결정되고 이러한 가중치에 의거 프로세스의 우선순위가 결정된다. 우선순위가 결정된 프로세스 중 몇 개를 동시에 실행하는 것이 적당한가에 대한 답 역시 조직의 상황에 따라 다를 수 있다. 특히 가용한 자원이 가장 큰 제약 요소일 수 있다. BPR 팀을 구성하기 위한 인적 자원, 필수적으로 동반되는 정보기술 투자에 대한 자원 등을 고려하여 적당수의 프로세스를 선정해야 하지만 일반적으로 동시에 4개 이상의 BPR 프로젝트를 하는 것은 관리나 조직 전체에 미치는 영향을 고려할 때 바람직하지 않다.

다) 실행계획 수립

BPR은 단순한 프로세스의 변화만을 통해 이루어질 수 있는 것이 아니다. 따라서 프로세스 뿐 아니라 다른 많은 조직적 요소들을 고려한 실행계획이 수립되어야 한다. 실행계획에서 고려해야 할 요소들은 다음과 같다.

〈표 4-4〉 실행계획에서의 고려 요소

1. 비즈니스 프로세스 관점

구분	고려요소
투입과 산출	시작과 종료상황 고객 고객에 의해 창조 또는 부가되는 가치 제품과 서비스 주주 실행요건 원료, 공급품 및 정보 품질, 구성형식 및 투입시기 공급자 및 공급자의 요건
프로세스 구조	소유권(전반적인 성과에 대한 책임) 통합 일치의 정도 협동과 조정 요건
운영	직, 간접의 의사소통 요건 작업흐름(활동, 단계 및 임무) 정보흐름 물류원료의 흐름 재고관리 절차 유사시 처리과정 의사결정, 통제 및 정책 통제시스템 문서화요건
공장	공구 기계 설비 장비(종류 및 수량)

2. 조직, 역할 및 기술의 관점

구분	고려요소
조직구조	조직의 구성형태 경계(기능적, 지리적, 프로세스적) 계층의 수준 통제범위 직위수준/직함 보고관계 비공식관계 권한/의사 결정수준
역할과 기술	직무/역할기술서 목적 책임/주요활동 예비역할채점표 지원자 보고조직 및 관계 상호작용 할당/프로젝트기간 스태핑요건 자격기술요건 개발요건
인사	직무분류서 스태핑목표/요건 배치전환요건 예산/지원요건
조직개발	새로운 조직개발요건 리더십, 변화관리, 혁신 주요기술 개발요건

3. 관리 시스템의 관점

구분	고려요소
성과관리 시스템	파라미터(비전, 전략, 행위, 신념) 측정/채점표 표준/중대성과 지표 중대성과 계획(주별, 년별) 계약
피드백 시스템	평가 정보/피드백(일별, 주별) 결과, 목표 및 표준/행위 및 기술 자극 메카니즘/중요 회담 자기평가, 동료와 팀의 관찰 고객과의 대화 및 평가 부하/직원, 설문/피드백 감독자/리더자의 지도 및 평가
보상 시스템	정보 시스템(수집 및 보고) 보상 급여 및 능력제 승급 보너스, 이익배분, 주식 benefits 및 부수입 비금전적 보상 표창 시스템 자치 할당 승진 시스템 규율, 분리/배치전환 체계
개발 시스템	모집 및 선발 리더십 연습 및 패러다임 교육훈련 의사소통 직원개발 전문화 계획, 지도/선도화 승계계획
기타 시스템	노사관계 예측 및 계획 지원할당 및 예산수립 통제(감사 포함)

4. 문화의 관점

구분	고려요소
상징	행위 및 스타일 참여, 권한부여 및 팀웍의 정도 관습 및 습관
가치	언어, 문자 및 상징물 성문화된 가치 정해진 가치 행동 신념, 비성문화된 역할규칙 문화적 충격

5. 기술의 관점

제품, 프로세스 및 정보	제품 및 서비스의 특징 능력 및 노-하우 기술관리 기술능력, 비용 및 수익 기술의 실행 잠재문제의 해결력 정보기술 플랫폼 및 아키텍처 응용 프로그램 및 소프트웨어 데이터객체 요구 기능, 스크린 및 리포트 하드웨어의 종류 및 수량 저장, 보안 및 재난방지
------------------	---

6. 전략의 관점

비즈니스 변화	비전 달성을 위한 접근방법 자사가 속한/원하는 비즈니스/시장 강점, 가치부가방법 변화를 리드하고 수행하기 위한 접근방법 및 메카니즘
------------	---

7. 패러다임의 관점

규칙	근간이 되는 규칙과 가정 신, 구 가정의 대조
----	------------------------------

이와 더불어 최종 안에 대한 승인도 실무 관련자, 추진 위원회, 그리고 공식적인 조직의 최고 의사결정기구 순으로 진행함으로써 아래로부터의 합의를 이루어 나가야 한다. 그리고 실무자들의 합의를 이루는 과정에서 유의해야 할 사항 중 하나

는 개선안에 대한 결정에 조직적 이기주의가 개입되는 것을 방지하는 것이다.

일단 실무자 및 추진 위원회의 승인을 받은 안에 대해서는 실행 계획의 작성후 조직의 최종 의사 결정권자(혹은 기구)로 넘어가야 한다. 최종 의사 단계에서는 각 안에 대한 평가 뿐 아니라 각 항의 이행에 필요한 개별 활동, 자원 조달 계획, 정보 기술 도입 계획, 조직 계획 등에 대한 총체적 평가가 이루어져야 하기 때문이다. 여기에 덧붙여 BPR 결과로 생기는 인원 요구사항의 변동에 대한 대책이 동시에 강구되어야 하는데 특히 계속 강조되었듯이 공공기관의 BPR의 경우 인원에 대한 대책은 가장 중요한 부분 중의 하나이다.

민간 기업에 비해 법적인 신분이 보장되어 있는 공무원의 경우는 유희 인력에 대한 강제 퇴직이 불가능하며 따라서 Relocation이라는 관점에서 인원문제에 대한 해결안을 제시해야 한다. 여기서 분명히 언급되어야 할 것은 BPR이 절대로 인원 감축을 목표로 혹은 전제로 진행되는 것은 아니라는 사실이다. 따라서 필연적으로 인원의 감소가 예상되는 새로운 프로세스 안에는 반드시 이들을 다른 방식으로 활용하는 안이 동반되어야 한다. 물론 새로운 서비스의 창출이라는 것 역시 쉬운 작업이 아니다. 때문에 여기서도 선진 공공기관 등에 대한 벤치마킹이 제안될 수 있다. 그리고 단기간에 새로운 서비스에 대한 안이 나오기가 힘들 경우는 다른 프로세스상의 인력 부족 부분을 대체하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

모든 준비가 끝나거나 혹은 준비가 진행되면서 동시에 각 프로세스 개선안 및 정보 기술 도입에 대한 실질적인 계획 (일정 및 자원)이 동시에 진행되어야 한다. 프로세스 개선안 및 정보기술 도입안은 각각 따로 정의되는 것이 아니라 정보화 전략 계획의 통합 이행 계획의 내용에 정의된 Initiative의 형태로 하나의 개선 기회로 정의되어야 한다. 그리고 위에 언급되었듯이 이러한 Initiative의 이행에 필요한 자원이 함께 정의된 것이 이행 프로그램이 되는 것이다. 모든 Initiative 및 Program이 같은 시기에 이행되기는 힘들기 때문에 전사적 관점에서의 우선 순위가 정해져야 한다.

4. 이음매 없는 정부 구현의 성공조건

관료제적 정부조직을 이음매 없는 조직으로 전환하는데 성공하려면 적절한 엔지니어링 기술의 채택, 저항극복, 지지적 기반 형성 등 일련의 조건을 충족시켜야 하며 항목별 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 리엔지니어링 기술이 적정해야 한다. 여기에서 적정성의 조건은 첫째, 백지상태에서 또는 영점기준으로부터 시작해야 한다는 것이다. 즉 기존제도의 전제와 제약에 구애 받지 않고 새로운 사고방식으로 새로운 대안을 설계하여 실현할 수 있어야 한다. 둘째, 리엔지니어링은 고객의 수요에 대응해야 한다는 목표에 충실해야 한다. 정부조직의 고객은 많고 다양하며 그들의 요구와 기대는 서로 다르고 상충되는 경우가 많다. 따라서 목표에 충실한 리엔지니어링이 쉽지 않다. 요구간의 중첩을 찾고, 합의형성을 위해 요구들을 재구성하고, 이해관계자들의 연합을 촉진하는 등의 노력을 해야 한다. 셋째, 개혁대상 선정의 우선순위 결정이 적정해야 한다. 어떤 과정부터 먼저 개혁할 것인가를 결정할 때는 비용부담자·소비자·유권자집단에 미치는 영향, 조직 전체에 미치는 영향, 그리고 실현의 가능성을 고려해야 한다. 넷째, 관련 직원들이 혼돈 속에서 의사결정을 하고 적극적으로 개혁에 참여할 수 있도록 여유와 기회를 주어야 한다. 직원들에게 충분한 정보를 제공하고 문제와 대안에 대한 이해를 촉진하고 그들이 스스로 대안을 안출하고 발언권을 행사할 수 있게 해야 한다.

둘째, 기능지향적인 조직을 과정지향적인 것으로 전환시키는데 성공하려면 조직 내 연관요인들 사이의 조화 또는 정합의 수준을 높여야 한다. 제네럴리스트와 팀 중심의 업무수행을 지지할 수 있도록 관리자·감독자의 역할, 직무수행 평가방법, 보수제도, 의사결정체제 등을 개조해야 한다. 관리·감독 작용은 직무담당자들에게 직무수행의 융통성을 보장할 수 있도록 개편해야 한다. 정치적 선출직 또는 임용직에 의한 미세관리는 철폐해야 한다.

셋째, 정부조직 내외의 장벽을 제거하고 이음매 없는 관계를 정착시키는데 필요한 새로운 장치 또는 기제들을 도입해야 한다. 그러한 기제의 예로 간소화된 대안적 분쟁조정제도, 파트너십, 협상에 의한 규칙제정 등을 들 수 있다.

넷째, 이음매 없는 정부의 활동과 발전을 지지해줄 수 있는 기반을 조성해야 한다. 기술적 기반의 예로 이음매 없는 임무수행과 조직관리를 도와주는 여러 가지 컴퓨터 소프트웨어를 들 수 있다. 그 중 대표적인 것은 집단적 과정에 의한 임무수행을 지원해주는 그룹웨어이다. 행동대안들의 실제적·총체적 비용을 표시해줄 수 있는 활동기준회계제도, 직원들이 사무실 이외의 장소에서 스스로의 스케줄에 따라, 즉 언제 어디서나 임무를 수행할 수 있게 하는 텔레커뮤팅도 기술적 기반의 예로 들 수 있다.

다섯째, 개혁추진자, 정부조직 구성원, 정부조직과 여러 가지로 연계된 사람들의 획기적인 사고방식 전환이 이음매 없는 정부구현의 궁극적인 성공조건이다. 새로운 사고방식으로 기존의 전제들에 도전할 수 있어야 한다. 변화보다는 안정을 선호하고 모험을 회피하려는 구시대적 사고방식으로는 리엔지니어링에 성공할 수 없다.

제3절 중간지원조직



1. 중간지원조직의 의의

가. 중간지원조직의 개념

중간지원조직은 최근 일본에서 강조되고 있는 것으로 통일된 정의를 내리는 것은 어렵지만, 일반적으로 각종 서비스의 수요와 교류를 조정하는 조직을 뜻한다. 대부분 비영리 섹터로 분류되며, 그 속에서 조직적·경영적 측면에서 충분히 자립하지 못한 NPO와 NGO 등을 서포트하고 다양한 이해관계자들과의 교류를 주도하고, 지원하는 일을 한다. 일본 내각부(2002)에 의하면 중간지원조직의 개념은 ‘다원적 사회에 있는 공생과 협동이라는 목표를 향해서, 지역사회와 NPO간 변화와 요구를 파악하며, 인재·자금·정보 등의 제공자로서, 또한 NPO간의 중계 또는

광의의 의미에서의 각종 서비스의 수요와 공급을 코디네이터 하는 조직'이라고 할 수 있다.

한편, Brown and Kalegaonkar(2002)는 시민사회 지원조직(civil society support organization)은 시민사회 그룹이 임무를 성취하도록 역량강화 서비스와 자원제공을 주요 목적으로 하는 가치 지향적인(value-based) 조직이라고 정의한 바 있다. Briggs(2003)은 연결과 지원을 통해 다른 조직의 효과성을 높임으로써 간접적으로 부가적인 가치를 만들어내는 조직을 중간지원조직이라고 명명하였고, Howard Partners(2007)은 둘 혹은 그 이상의 당사자의 상호 이익을 위한 혁신과정을 지원하는 협력적 활동의 중심적인 역할을 하는 독립적인 제3자를 중간지원조직이라 정의하였다.

중간지원조직(Intermediary Organization)은 아직 국내에서는 생소한 개념이지만 파트너십을 통한 사회공헌활동과 지역사회투자활동에 대한 연구에서 효율적인 사회공헌활동을 위한 네트워크 조직, 연대기구, 중간조직 등이 필요함을 언급하고 있다(이상민, 2000; 이덕로, 2006; 이상성·김종성, 2007). 하지만 세계화, 정보화로 인한 사회체계의 변화와 CSR의 강조는 정부와 기업, 시민단체간의 파트너십을 통한 활동을 증가시켰고, 이에 따라 각 이해관계자 간의 의견을 조율하고 각 주체가 가지고 있는 정보와 자원을 함께 공유할 수 있는 코디네이터로서의 중간지원조직에 대한 필요성은 일부에서 인식하고 있다.

중간지원조직 정의에 대하여 언급한 문헌들을 살펴보면 중간지원조직이란 기획력과 전문성, 마케팅 능력 등을 갖춘 에이전시로서 다양한 이해관계자들과의 네트워크 및 연구 등을 통해 활동기반 및 전문지식을 구축하고 공동의 '핵심목표'를 추진하는데 필요한 협력과 정보제공, 인재육성 등을 실행하는 기관이라고 정의하고 있다(지식경제부 한국산업기술진흥원, 2011).

이권형(2011)은 중간지원조직에 대해, "공공부문, 민간기업, 사회적기업, 일반시민 등과의 네트워크 활동과 사회적기업의 창업부터 정착에 이르기까지 분야별로 필요한 지원활동을 연계해 주는 조직으로, 생산관리, 인사, 재무, 교육훈련, 회계, 법률, 홍보, 마케팅, 물류 등 다양한 분야에서 전문인력과 시설 장비가 지원되는 조직이다"라고 정의하였다.

정세국(2011)은 중간지원조직을 “기업 현장과 공익가치의 확산에 대한 확고한 의지를 가진 기획력과 전문성, 마케팅 능력 등을 갖춘 컨설턴트 집단으로서 다양한 이해관계자들과 네트워크 형성 및 연구 등을 통해 활동기반 및 전문지식을 구축하고 공동의 ‘핵심목표’를 추진하는데 필요한 협력과 정보제공, 인재육성 등을 실행하는 기관”으로 정의한 바 있으며, 정수화 외(2011)는 특히 사회적 기업의 중간지원조직에 대하여 “정부 또는 지방자치단체와 사회적기업 간의 가교역할을 하면서 사회적기업을 지원하는 민관을 아우르는 중립적 형태의 지원조직”으로 정의하였다. 그러나, 선진국에 비해 시민사회의 발전 수준이 높지 않기 때문에 시민사회의 역량을 강화하고, 이들 간의 네트워크를 구축하는 등의 교류와 협력을 강조한 선도적 개념의 중간지원은 아직 통용되지 않고 있다. 네트워크의 범위 또한 넓지 않고, 특정 현안에 대한 해결을 위해 제한적인 특징이 있으며, 또한 중간지원조직의 모델과 기능, 역할을 정립하기 위한 실질적인 연구도 아직은 미진한 실정이다.

외국의 예를 보면 가장 먼저 중간지원조직의 개념이 등장한 국가는 미국으로, 미국은 지역자산단체들의 중복적 활동을 지원하거나 조율하는 형태로 인프라스트럭처 조직(Infrastructure Organization)이 생겨났다. 일정한 원칙이나 기준없이 급작스럽게 사회서비스공급 기능이 커지자, 서로의 활동이나 기능을 중복키지 않는 범위 내에서 지역 내 파급효과를 높일 수 있는 방안을 모색하기 시작하였고, 그 대안으로서 사회서비스가 필요한 수요자에게 정보를 송수신 해주고, 각 자선단체들 간의 또는 수요자들과의 요구사항을 조정할 수 있는 기능이 필요함을 인식하게 되었다. 또한 사회서비스의 교류를 지원해줄 수 있는 기능을 가진 기관이 필요함에 대해 합의하게 되었으며, 사회서비스가 필요한 수혜자들의 정보나 그들이 바라는 요구를 조정하고 부당한 이익을 받는 수혜자들을 고발하는 역할을 하였다. 1970년대에 들어서면서 비영리섹터의 활동영역이 복지분야에서 환경, 예술문화, IT, 농업, 국제협력 등 다양한 분야로 확장됨에 따라 미국사회의 중간지원조직들도 활동분야나 그 수가 급격히 증가하게 되었다.

영국은 미국과는 달리 엮브렐러 조직(Umbrella Organization), 로컬 디벨롭먼트 에이전시(Local Development Agency)라 불리는 사회서비스에 대한 수요가 높아지

면서 등장하였다. 1919년 전국 수준의 중간지원조직인 ‘전국사회 서비스 협력회(National Council of Social Service, NCSS)’가 설립된 이후 지역사회 커뮤니티 조직 등이 정부의 파트너로서 공식적으로 인식이 되면서 중간지원조직이 활성화되기 시작하였다.

Hatch(1980)의 연구에 의하면 중간지원조직은 다음의 특징을 가지고 있는 조직이라고 정의하였는데, 먼저 중간지원조직은 클라이언트 그룹과 사람들에 대해 직접 지원을 제공하는 것보다 오히려, 조직을 지원하는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 협력 조직간의 활동에 대해 조정기능과 간접적인 컨트롤을 행사하는 경향이 있다는 것이다. 셋째, 자금의 조달과 그 외의 전문가에 의한 서포트와 같은 자원을 제공하는 자원소개기능을 가진다는 것이다. 넷째, 우수한 모델을 보급하고 장려를 통한 규제기능을 가지며, 마지막으로 조직의 역량과 전문성을 개발하기 위한 교육활동 및 역량개발의 기능을 가진다는 것이다.

또한 영국은 중간지원조직의 발전 방향으로서 협력 조직간의 활동에 대한 조정기능과 간접적인 컨트롤을 행사함으로써 조직 간의 연대를 촉진시키는 중간지원조직의 기능에 초점을 맞춰 전국레벨의 중간지원조직을 지방레벨로 강화하는 일을 제언하기도 하였다. 지역 내 커뮤니티 협의회나, 볼런터리 협의회 등의 형태로 조직이 형성되었으며, 정부 섹터와의 연대를 강조하고, 지역 커뮤니티 조직의 코디네이터로서의 역할을 수행하고 있다.

공공정책과 사회정책의 변화는 복지 및 사회서비스, 지역의 주요한 공공 서비스를 제공하는 지역커뮤니티 협의회나 볼런터리 협의회 기능을 더욱 강화시켰고, 이로써 정부의 지역 내 조직 간의 연대관계가 강화되면서 중간지원조직의 역할과 기능은 점차 그 중요성이 높아지고 있다. 또한 최근에는 기업의 사회적 책임활동에 대한 영국 사회의 관심이 높아짐에 따라 기업을 선두로 사회적 책임활동의 실현을 위한 중간지원조직들이 출현하고 있으며, 이들의 특징은 다음과 같다(David Grayson, 2007).

첫째, 이들은 이윤을 추구하는 기업들과의 협력을 가지고 있고, 둘째, 기업인들을 대상으로 이사회를 구성하며, 기업의 책임활동을 촉진시키기 위한 미션을 가지고 있다. 또한 이들은 지역과 국가 혹은 국제적 레벨의 다양한 섹터와 연계하고

있는데 특히 그중에서도 BITC는 영국 내에서의 기업의 사회적 책임활동을 실천하기 위한 연합활동에 중점을 두는 조직으로 영국의 국내외 기업의 책임활동의 실천과 관련하여 영국 전역의 800개 기업과 네트워크를 구축하고 있으며, 사회에 긍정적인 영향을 향상시키기 위한 기업 활동을 지원하고 있기도 하다.

이처럼 영국의 경우 정부와 시민사회섹터(Voluntary and Community Sector; VCS) 간의 파트너십을 구축하고, 인재를 육성하는데 중간지원조직의 역할이 크게 작용하고 있다.

일본의 경우 1998년 NPO법(특정비영리활동추진법)이 성립된 이후, 2007년까지 다양한 사회적 문제를 해결하고 사회시스템의 변혁을 담당하는 역할로서 시민이 등장하게 되었다. 이후 일본의 시민운동은 민간과 행정의 상호책임과 역할분담, 지방자치단체에 대한 적극적인 정책요구 및 대립에 이르기까지 다양한 형태로 나타나고 있다(양기호, 2005). 또한 21세기에 일본사회에 영향을 준 복지, 환경, 마을 만들기, 교육고령화, 실업 등의 문제는 행정과 기업, 시민섹터의 대등한 관계에서 조화와 균형을 통해서만 해결될 수 있는 과제라는 인식이 높아지면서 정책을 실현하기 위해서는 시민의 본격적인 사회참여가 필요하다는 점을 강조하게 되었다. 이러한 가운데 기업도 ‘기업시민’임을 강조하여 CSR의 일환으로, 사회공헌활동을 전개하는 등 적극적인 사회참여를 하고 있다.

이에 일본사회에서는 시민, 행정, 기업의 3섹터 사이의 연대를 촉진하기 위한 파트너십을 강조하고 다양성·광역성·종합성이라는 NPO의 특성을 살린 NPO 주도의 민관산학체계를 구축하기 시작했다. 이 과정에서 중간지원조직은 NPO의 활동에 있어 보다 좋은 환경을 만들어 주기 위한 제안으로서 ‘NPO 지원센터’, ‘서포터 센터’라는 명칭으로 일본 전역에 설립되기 시작하였다.

미국이나 영국, 일본의 경우처럼 나라별로 사용하는 용어나 등장한 배경, 운영 방식에서 다르지만 공통적 특성은 다음과 같이 정리해볼 수 있다. 사회적 문제나 사회의 변화수요에 대한 대응체제가 과거에는 중앙주도형으로 제도나 정책을 통해 행정과 함께 해결해나가는 방식이었다면, 점차 사회가 변화하면서 정부의 역량만으로는 문제를 해결할 수 없는 한계에 도달하게 되었다는 것이다. 가장 큰 원인은 삶의 질이나 풍요로움과 같은 비화폐적 수요에 대한 요구가 다양해졌기 때문이

다. 사회서비스에 대한 요구들을 충족시키기 위해서는 민간의 역량을 통해 대응할 수 있는 체계를 만들어낼 필요가 있었고, 사회서비스의 공급을 효율화시키는 방안이자, 지역사회 문제를 유연성있게 대응하는 시스템으로서 중간지원조직의 필요성이 제기되었다고 볼 수 있다. 따라서 다음과 같이 중간지원조직의 개념을 정의할 수 있다. 중간지원조직이라 함은 외적으로 주민 및 시민단체와 중앙정부·지방자치단체 간 이해관계자들을 새롭게 융합 조절하는 가교역할을 하고, 내적으로는 커뮤니티비즈니스 사업을 지원하고 조정하며, 사업활동에 필요한 계획이나 경영전략 등에 대하여 조언을 하고 공동체가 비즈니스 기능을 수행함에 있어서 다양한 지원을 하는 조직인 것이다.

나. 중간지원조직의 필요성

지역에서 중간지원조직의 등장이 보편적인 현상으로 자리 잡아 가는 데에는 지방자치, 경제적 분권화, 사회서비스 전달체계의 네트워크화 등 몇 가지 흐름의 변화를 들 수 있다(Blank et al. 2003). 우리나라도 커뮤니티 비즈니스, 사회적 기업 등 사회적 경제 영역과 지역 공동체 활성화를 위한 각종 마을 만들기 사업에 대한 관심이 증가하면서 중간지원조직의 중요성이 부각되고 있다.

첫째, 중앙정부 주도의 획일적인 정책과 서비스 제공이 삶의 질에 대한 다양한 서비스 수요를 충족시키는데 한계를 보이면서 민간부문과의 계약이나 위탁을 통한 서비스 전달 의존도가 높아지고 있다. 지역의 수요에 신속하게 대처하고 서비스 공급의 사각지대에 있는 특정한 커뮤니티나 집단의 필요를 충족시킬 수 있는 유연성을 높이려면 지역의 자율성과 지역에 맞는 최적의 서비스 개발에 커뮤니티의 참여가 중요하다(Compass Partnership, 2004:12, 커뮤니티비즈니스센터, 2011:18). 그 동안 지역의 비영리 기구 및 단체를 포함한 중간지원조직은 기존 전달체계로는 접근이 어려운 다양한 영역과 계층의 수요를 적극적으로 반영하고 지역 서비스 개발에 수요자의 참여 기회를 확대하는 등 가시적인 성과를 거두어 왔다.

둘째, 공공서비스 전달의 분권화와 커뮤니티 참여는 정책 효과성을 높이는 반면, 복잡성의 증가, 책임성의 분산, 행정의 분절화 등을 초래하여 둘 이상의 부문이

나 조직 사이의 활동을 조정하는 가교 역할의 필요성이 높아지고 있다(Blank et al. 2003: 2). 시민단체, 정부기관, 기업의 상호의존성이 증가함에 따라 정책 집행과 서비스 제공의 효율성 측면에서 다양한 정책영역과 이해당사자의 목표를 조정하고 합의를 도출하는 과정에서 거래비용을 줄일 수 있는 메커니즘에 대한 요구가 높아지고 있으며, 중간지원조직은 바로 이러한 결과의 산물이라고 할 수 있다. 중간지원조직은 여러 단체나 자원들을 연결하는 과정에서 시너지 효과를 창출함으로써 전통적인 NGO에 비해 지속적인 영향력을 행사하고 그 파급효과도 큰 편이다(Sanyal, 2006: 67). 중간지원조직의 정당성은 바로 다양한 위계수준과 부문 사이의 활동을 조정하고 자원을 동원하는 과정에서 장애요인을 극복하고 하나의 단체나 조직이 수행할 수 없는 가치를 만들어내는데 있다고 할 수 있다.

셋째, 정부가 독점적으로 서비스를 제공하던 방식에서 벗어나 서비스 유형과 특성에 따라 지방자치단체와 민간 부문의 파트너십에 의한 서비스 공급이 증가하고 있어, 이에 따라 혁신적이고 서비스나 프로그램에 특화된 목표 지향적인 파트너십이 출현하고 있다. 특히 하드웨어 위주의 지역개발에서 벗어나 지역의 고유한 정체성을 바탕으로 한 차별화된 소프트웨어적 접근이 강조되면서 지역의 다양한 자원과 이해당사자의 네트워크에 의한 협력이 중요해지고 있다. 이에 따라 정부의 한계를 보완하면서 공동의 목표를 향해 상호협력과 커뮤니케이션을 촉진하고 지역사회 내 관계망을 형성할 수 있는 코디네이터로서 제3자인 중간지원조직이 필요한 것이다. 중간지원조직은 행정과 주민, 민간단체, 지역사회의 요구를 파악하여 인력, 자금, 정보 등을 제공하며 관련서비스의 수요와 공급을 증개하고 엮어내는 역할을 한다. 또한 여러 영역에 걸쳐 분산된 주체간 협력을 촉진하고 파트너십이 안정적이고 지속성을 갖도록 매개하며 필요시 법제도 개선을 통해 기준을 만들고 파트너 단체들이 공동의 목표와 비전 아래 서비스 제공을 위한 전략적 결정을 도와주는 역할을 한다. 나아가 지역의 지속가능한 발전을 위한 시스템으로도 기능한다(Briggs, 2003:3).

넷째, 지역개발, 공공서비스 제공 등 지역사회 문제 해결을 위한 파트너로서 NGO, NPO 등 민간 비영리 부문의 중요성이 높아지면서 이들 일선 단체의 활동을 촉진하고 지원할 수 있는 매개자로서 중간지원조직의 필요성이 증가하고 있다.

지역의 주민조직이나 민간단체가 정책과정에 활발하게 참여하고 있으나 아직 인적, 물적, 기술적 자원과 역량이 취약하고, 온정주의적 개별 단체별 분절화된 활동으로 인한 책임성, 경영마인드 부족 등의 한계를 안고 있다(Brown and Kalegaonkar, 2002: 239). 반면, 변화하는 정책 환경 속에서 보다 높은 전문성을 요구받고 있으며 어느 한 단체나 기구의 힘만으로 다루기 어려운 복합적인 문제 해결을 위한 부문간 교류협력의 필요성이 증가하고, 수요에 맞는 즉각적이고 책임성 있는 대응에 대한 수요가 높아지고 있다(Compass Partnership, 2004:13). 이에 따라 이들이 주어진 임무를 달성할 수 있도록 역량강화 서비스를 제공하는 역할을 중간지원조직이 담당하게 된 것이다. 중간지원조직은 다양한 수준과 영역에서 활동하고 있는 단체의 규모, 활동범위, 운영방식, 협력관계 등의 특성을 고려하여 이들이 필요로 하는 리더십, 경영, 재정계획, 거버넌스 체계, 분석능력, 기술, 교육훈련 등의 지원을 제공하고(커뮤니티비즈니스 센터, 2011), NGO, NPO 등 민간 비영리부문의 활동을 촉진하고 상호활동을 매개·조정하는 조정자 역할을 해 준다.

2. 중간지원조직의 기능

첫째, 중간지원조직은 지역경제의 활성화와 일자리 창출, 지역문제의 해결의 주체로서 최근 그 중요성이 증가하고 있다. 시대가 요구하는 지역의 상에 따라 한국의 지역정책은 끊임없이 변모해왔지만, 우리사회를 이끌어온 지역정책의 궁극적인 목표는 ‘지역 활성화’와 ‘지속가능한 발전’이었다. ‘80~90년대 초에 추진되었던 전통적인 지역정책들은 도농간의 불균형을 해소시키는 것에 중점을 두고 추진되었고, 중앙정부가 중심이 되어, 부처별 담당분야에 맞추어 보조금을 지원하는 형식으로 시행되어 왔다. 2000년대에 들어와 비로소 지자체의 지역활성화에 대한 참여의지가 높아지면서, 부처별로 지원이 이루어졌던 정책사업들을 지자체가 적극적으로 활용하는 한편, 정책의 효율적 운영을 위해 통합되는 경우도 나타나게 되었다. 이러한 흐름 속에서 최근 들어 지역활성화의 솔루션으로서 주목받기 시작한 지역정책이 바로 커뮤니티비즈니스이며, 이의 추진을 위한 중간지원조직

은 매우 중요하다.

둘째, 중간지원조직은 민간주도와 네트워크 방식의 융합적 추진체계이다. 지역 정책의 실행주체도 달라지고 있는데, 흐름상 중앙정부 중심에서 지방자치단체로 이제는 민간레벨로 지역정책의 실행주체가 이양되고 있음을 알 수 있다. 과거의 지역정책들은 지역리더 및 소수그룹이 중심이 되어 정책사업들을 지역에서 펼치는 형태였음에 비추어, 커뮤니티비즈니스의 경우에는 이를 둘러싼 다양한 이해관계자가 네트워크를 구축해서 추진해야만 기대했던 효과를 얻을 수 있는 구조이다. 한 명의 리더나 소수의 구성원이 다양한 이해관계자들의 이해를 대변하기에는 한계가 있고, 비즈니스과정에서 요구되는 전문성을 제공하는 데에도 제약이 따를 수밖에 없다. 따라서 커뮤니티비즈니스가 설립되고 운영될 수 있도록 필요한 사항들을 상담하거나 조언해줄 수 있는, 또는 지역 안팎의 서비스나 전문가를 연계해 주거나 지원할 수 있는 코디네이터 기능을 가진 지원자가 필요한 것이다.

셋째, 커뮤니티 비즈니스 중간지원조직은 조정자·지원자로서의 실행주체이다. 개인이나 단체가 어떠한 활동이나 사업을 시작할 때에는 자금, 인재, 경영노하우 등이 요구된다. 기업의 경우에는 은행이나 리크루트·헤드헌팅기관, 경영컨설턴트 등이 각각의 필요한 요구사항에 대해 구체적으로 대응해주지만, 일반적으로 경영기반이 취약한 커뮤니티비즈니스는 일반기업과 같은 구조의 대응방식을 갖추는 것은 매우 어려운 것이 현실이다. 특히 지역문제를 해결하는 것을 전제로 하는 커뮤니티비즈니스는 지역의 문제나 해결법 또한 다양하기 때문에 여러 분야 및 영역에서 필요한 자원을 중개 및 연계해 줄 수 있는 기능을 가진 조정자나 지원자로서의 중간지원조직이 매우 중요하다고 할 것이다.

중간지원조직은 결국, 주민과 행정을 연계하는 조직으로서, 다양한 주민의 요구사항을 정리하여 행정에게 전달을 하고, 이를 바탕으로 바로 활용이 가능한 행정 지원을 받을 수 있도록 조율을 하는 역할을 한다. 행정에서 제안하는 사업이나 정책은 가장 일반적인 모습으로 모든 경우에 획일적으로 적용되는 경우가 많은데, 중간지원조직은 행정에서 제공되는 지원이 각 사례마다 적절하게 다양한 모습으로 지원될 수 있도록 돕는 역할을 하게 된다.

한편, 중간지원조직이 제공하는 서비스는 매우 다양하기 때문에 세부적인 서비스 유형보다는 이들을 유형화하여 중간지원조직이 수행하는 기능을 기준으로 살펴볼 필요가 있으며 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 4-5〉 중간지원조직의 기능

구분	내용
Blank et al(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 주요 이해당사자 참여, 결집, 지원 • 서비스 질과 책임성 강화 • 자원의 중개와 연계 • 정책의 효과성 제고
Schorr et al(2010)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보, 기술, 지식, 전문성에 접근할 수 있는 기술적 지원 • 상호학습 및 실천 커뮤니티 조직화 • 리더십 개발, 훈련, 기술습득 지원 • 정책개발과 시스템 변화를 위한 외부지지 필요시 의사결정 과정에 영향력 행사
Brown and Kalegaonkar(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 개인과 조직의 역량 강화 • 물질적 자원 동원 • 정보 및 지식 제공 • 상호지원을 위한 협력구조 제공 • 다른 기구와의 가교 역할
Briggs(2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 조력자 및 교육 • 조정 및 역량 형성 • 성과관리 및 모니터링 • 조직화
Compass Partnership(2004)	<ul style="list-style-type: none"> • 지원 및 개발 • 조정 • 대변 • 자발적 부문 활동 촉진
Kellog Foundation(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 커뮤니티의 다양한 부문 및 위계 조직 연결 • 서비스 제공 • 커뮤니티 역량 강화
Howard Partner(2007)	<ul style="list-style-type: none"> • 컨설턴트 : 정보제공, 상담 제공을 통한 지원 • 브로커 : 둘 혹은 그 이상의 당사자 사이의 거래 중개 • 조정자 : 조직 간 상호 이익이 되는 협력구조를 형성하는데 도움을 주는 독립적인 제3자 • 자원제공자 : 협력을 위한 자금, 기타 물질적 지원에 대한 접근을 확보해주는 대리인

구분	내용
내각부(2002)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보수집 및 제공 : NPO나 행정, 기업 등 각 주체에 대한 정보 수집, 인터넷 등의 매체를 통해 정기적으로 정보를 전달 • 자원과 기술의 중개 : NPO 법인 활동에 필요한 자금, 인재 등을 지원하거나 이를 제공해 줄 수 있는 제공자와 연결 • 인재육성 : NPO 법인이 자립을 위해 필요로 하는 조직운영, 자금 확보 등에 필요한 인재 양성 • 상담 및 컨설팅 : 경영 노하우 제공 및 컨설팅 • 네트워크 교류 촉진 : 관련 NPO를 네트워크화하거나 코디네이터 역할 수행, 지역자원 마케팅, 협력관계의 조정 • NPO 평가 : NPO 활동 실태나 정보에 대한 수준을 정부, 기업, 개인 등 지원기관에게 제공 • 정책제안 : 사회적 문제 이슈화, 새로운 문제해결 방법고안, 정책제안 기능 강화 • 조사연구 : 정책제안 기능을 수행하기 위한 기초 조사 및 연구
Kingsley et al(1997)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 주요 문제 해결을 위해 관련된 이해당사자와 커뮤니티 대표를 소집하여 협력을 촉진 • 도시의 비전과 전력계획 수립을 위한 리더십 지원 • 커뮤니티 내, 외부 다양한 주체들의 교류 촉진 • 주민을 위한 리더십 훈련 프로그램 제공 • 갈등해결 지원 서비스 제공 • 커뮤니티 홍보
커뮤니티비즈니스센터 (2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역의 코디네이터 • 지역문제 해결을 위한 협력 구축 • 정보의 일원화 • 상호 활동의 효율화 • 개별 특색의 활용화 • 지역전체 기능 강화
송두범(2011)	<ul style="list-style-type: none"> • 정보수집 및 제공 • 조사, 연구, 교육 및 정책개발 • 재정 및 경영지원 • 네트워크 및 교류 촉진

고재경 외(2012), 경기도 저탄소 녹색마을 중간지원조직 발전방안 연구, 경기개발연구원, pp. 43-44.

이처럼 중간지원조직의 기능은 비영리 부문 혹은 자발적 부문을 강화하는데 초점을 두느냐 커뮤니티 개발을 위한 지역 단체 지원을 목표로 하느냐, 아니면

자원이나 자원 연계 등 중간지원조직으로서 일반적인 역할을 수행하느냐, 보다 특수한 서비스를 제공하느냐에 따라 약간씩 차이가 있으나 역량강화, 네트워크, 조정, 컨설팅 등 서비스 지원, 대변인 역할 등의 공통적인 요소를 가지고 있다.

이를 바탕으로 고재경 외(2012)의 연구는 중간지원조직의 기능과 역할을 여섯 가지로 구분하고 있는데 구체적인 내용은 다음과 같다.

중간지원조직의 첫 번째 기능은 지역의 단체에 대한 지원 서비스 기능으로, 즉, 지역사회 혹은 이해관계자의 수요를 파악하여 비영리기관, 커뮤니티 조직, 정부기관 등이 필요로 하는 다양한 서비스를 제공하고 지원하는 기능을 한다. 여기에는 프로그램 및 단체 운영을 위한 자금지원, 새로운 기술이나 정책 동향, 방법론, 아이디어, 우수사례, 각종 프로젝트에 관한 정보와 지식의 제공, 기술적 지원 및 컨설팅, 조사·연구, 인재육성, 교육·훈련 프로그램 등이 포함된다.

둘째, 중간지원조직은 역량강화를 통해 단체나 기구의 활동을 촉진하는 역할을 한다. 조직 혼자서는 수행하거나 동원할 수 없는 특화된 기술, 전문성, 지식, 네트워크, 영향력을 활용하여 직간접적으로 비영리단체나 비영리 부문, 지역사회, 지방자치단체 등의 역량을 강화하여 목표를 달성하고 그러한 노력이 유지되도록 한다(Gateway Center for Giving, 2011). 조직이나 단체가 제공하는 서비스 개선과 확대에 필요한 기술, 훈련, 컨설팅을 제공하고, 공공자원 및 인프라에 대한 접근성을 높여 주며, 다양한 이해당사자들과의 네트워크 형성 및 매칭을 통해 성과를 높이며, 인적, 조직적 자원 개발을 지원하여 활동의 지속성과 효과성을 증진시키는 촉매역할을 하는 것이다. 또한 역량강화는 조직 차원 뿐만 아니라 조직 구성원 개인의 역량을 높이는 활동을 포함한다.

셋째, 중간지원조직은 단체들의 활동을 조직화하고 공동의 자원과 정체성을 제공해 준다. 중간지원조직은 자금을 제공하는 기구나 정부에 대해 자신들의 활동 부문이나 관련 단체들의 임무와 요구를 옹호하는 대변인 기능을 하며, 이들의 입장을 단순히 대변하는 것이 아니라 다양한 견해와 정책 수요를 조정하여 전달하는 통로로서 기능한다(Osborne, 2000).

단체들의 활동을 촉진하고 효과적인 서비스 전달을 위한 정책환경과 법, 제도 개선 등을 촉구하기도 하며, 정부나 자금 제공기관에 대해 각종 서비스 제공이나

프로그램의 활동성과를 홍보하고 정치적 영향력을 발휘하여 더 많은 자원을 확보하며 인식 개선을 통해 우호적인 환경을 조성하는 것도 옹호 기능의 일종이라 할 수 있다.

넷째, 중간지원조직의 핵심적인 기능은 단일하게 활동하는 기존의 여러 단체나 지역의 이해관계자와 자원을 연결하고 조정하며, 이 과정에서 부가가치를 창출하는 코디네이터 역할이다. 조정자로서 중간지원조직은 서비스 제공 단체들에 대해 의미 있는 목적지향적인 관계를 형성하고 개별 단체가 가진 인적, 물적 자원을 효율적으로 연계하고 행정, 기업, 비영리단체 등 이해당사자 간 협력을 조정함으로써 활동의 효율성을 높이고 목표 달성을 도와준다. 조정기능은 부문 간에 서비스 전달과 활동을 조정하는 서비스 조정, 서비스 수요자와 공급자를 중개하는 서비스 중개, 공동의 목적을 가진 단체들의 캠페인, 학습, 정책개발 협력을 지원하거나 조직화하는 이해집단의 조정, 서비스와 활동전달을 위한 민관 파트너십의 조정 등을 포함한다. 지역의 부문이나 단체들 사이의 조정 뿐 아니라 로컬, 지역, 국가 등 다양한 수준의 링크로서 조정기능을 수행한다.

다섯째, 중간지원조직은 규모의 경제, 보다 나은 전문가 풀과 경험, 다양한 자원과 노하우의 교환, 공동의 활동을 통한 연대감과 지원, 시민의 인식 증진 등을 바탕으로 단일한 조직이나 단체가 성취할 수 없는 활동을 시작하기 위해 존재한다. 이는 바로 공동의 관심사를 중심으로 다양한 주제와 자원을 중개하고 연결하는 네트워크 구조에 의해 가능하게 된다. 일반적으로 인력과 재정이 부족한 단체들은 지역의 다른 단체들과 대화하거나 협력할 수 있는 시간과 여유가 많지 않기 때문에, 부족한 자원을 결합하여 상호 활동의 효율성을 높이기보다는 개별적인 일상 활동에 머무르고 마는 경향이 있다. 중간지원조직은 지역 내외의 단체와 폭 넓은 협력 관계를 맺고 목표가 동일한 단체들을 결합하여 교류·협력을 촉진하며, 정보와 아이디어를 공유하고 공동의 활동을 조직화할 수 있는 기회를 제공한다. 개별 단체 혼자서는 접근하기 어려운 공공자원이나 인프라, 자금 제공기관을 연계해주고, 비용 절감과 서비스 효율성 제고, 가용한 자금 및 자우원의 규모 확대를 통해 더 많은 자원이 유입되도록 하며, 단체들을 연결해주는 것에서 나아가 새로운 네트워크 형성을 도와주거나 기존의 네트워크를 지원함으로써 이들 단체들이 부문

간 협력 활동을 위한 메커니즘으로 기능하도록 하는 것이다(Osborne, 2000).

여섯째, 중간지원조직은 단체들의 활동을 평가하고 모니터링하며 자금을 제공해 주는 공공 및 민간 기관에게 피드백을 제공하고 프로그램 운용을 위한 현장의 정보를 알려준다(Schorr et al, 2010: 1). 여러 단체들의 활동에 대한 조정 기능을 수행하면서 프로그램의 중복을 방지하고, 사각지대에 있는 새로운 요구를 충족시킬 수 있는 개선방안을 제시하고 자문기능을 수행하기도 한다. 또한 제공하는 서비스에 대해 단체들이 서비스 질을 높이고 성과에 대해 책임성을 갖도록 커뮤니케이션을 활성화하고, 성과 측정을 위한 방법론을 개발한다.

3. 중간지원조직의 유형

중간지원조직의 유형은 먼저 운영주체에 따라 관주도형, 민간주도형, 위탁형 등 세 유형으로 나눌 수 있다. 정부나 지자체가 중심이 되어 직접 운영을 하는 관주도형 조직은 조례나 정책에 의해 운영되므로 재정적 안정성을 가지는 반면, 창의적이고 재량적 활동을 하는데 한계가 있다. 둘째, 민간주도형은 민간이 설립하여 운영하는 형태로 자율성이 보장되지만 예산의안정성 확보가 관건이며, 셋째, 정부나 행정이 설립하고 운영을 민간에게 위탁하는 위탁형은 행정으로부터 일정 정도 독립성을 유지하면서 재정적 안정성을 확보하고 민간의 운영노하우를 결합할 수 있다는 장점이 있다.

주요활동 영역별로 중간지원조직을 분류할 수도 있는데, Gateway Center for Giving(2011)에 의하면, 주요 활동 영역별 중간조직은 협력형, 옹호형, 자원중개형, 역량강화형으로 구분할 수 있다. 협력형은 특정한 문제를 해결하기 위해 주요 이해 당사자간 협력을 촉진하는 역할이며, 옹호형은 인식 증진이나 제도 개선 등에 목표를 두고 정책변화를 추구한다. 자원중개형은 자원을 끌어 모아, 이를 중개하고 배분하며 감시하는 역할을 하고, 역량강화형은 훈련, 컨설팅, 기술적 지원 제공을 통해 조직이나 단체의 역량형성을 주요 목적으로 한다.

한편, 중간지원조직은 서비스 제공 범위와 기능을 중심으로도 유형화할 수 있

다. 서비스 제공 기능에 따라 다양한 자발적 조직에 대해 다양한 서비스를 제공하는 종합형 중간지원조직과 다양한 자발적 조직에 대해 강점을 가진 분야의 특정한 서비스만 제공하는 기능적 중간지원조직, 그리고 특정한 유형의 자발적 조직에 대해서 종합적인 서비스를 제공하는 전문적 중간지원조직으로 구분할 수 있을 것이다.

주요 기능과 능력에 따라 두 가지로 구분되기도 하는데, 하나는 커뮤니티에서 인지도가 높고 정치적, 조직적 역량을 갖추고 지역의 여건에 대한 심층적인 지식을 토대로 지역 맞춤형 대안을 제시하는 전략적인 역할이다. 지역의 비전을 개발하고 비전 달성을 위한 계획을 수립하며 중간지원 기관으로서 영향력을 활용하며 공공 및 민간의 자원과 역량을 결집하고 성과 달성을 위한 다양한 컨설팅과 서비스를 제공하는 지역밀착형 지원을 특징으로 한다. 다른 하나는 현장의 특수한 조건과 관계없이 지식, 신뢰, 경험 등을 필요로 하는 활동을 지원하는 유형이다. 예를 들어, 데이터의 수집, 분석, 커뮤니케이션, 응용 등에 관한 기술적 지원을 제공하여 데이터를 효과적으로 관리하도록 도와주고 이를 파트너십 형성, 갈등해결, 이행상황 모니터링 및 책임성 제고 등을 위해 활용하게 한다. 또한 성공적인 문제 해결 방법에 관한 최신의 정보를 제공하거나 외부의 공공 및 민간 자금의 중개, 역량강화를 위한 훈련, 구조적 문제해결을 위한 정치적 자원 동원, 학습 촉진, 현장 지원, 커뮤니케이션, 이행 과정 평가 등을 지원하기도 한다.

서비스 제공의 공간적 범위에 따라 중간지원조직을 유형화해 보면, 중간지원조직이 제공하는 서비스의 지역적 범위 혹은 활동 범위에 따라 전국단위, 광역단위의 활동을 하는 광역형과 기초자치제 단위 또는 읍면동이나 보다 작게는 커뮤니티 단위에서 지원활동을 하는 지역형이 있다. 전국형과 광역형은 지역형 중간지원조직 인프라 기반을 구축하고 지원하며 매뉴얼, 프로그램 등을 개발하고 시범운영을 통해 보급·확산시키는 역할을 한다. 최근 사회적 기업, 커뮤니티비즈니스, 마을만들기 지원을 위한 정부 주도의 중간지원조직이 광역 뿐 아니라 기초자치제 단위에서도 증가하는 추세이며, 이에 따라 행정 위계별 중간지원조직 간의 역할 분담 및 효과적인 거버넌스가 중요한 과제로 대두되고 있기도 하다.

조직의 운영 구조, 자원동원 방식 등에 따른 중간지원조직의 분류도 가능한데,

이러한 기준에 따라 김달수(2011)는 중간지원조직의 유형을 다음의 다섯가지로 구분하고 있다. 첫째, 경영지원, 리더육성, 실행사업단 교육, 지역자원 개발, 사례 발굴 등을 주요 활동으로 하는 지원센터, 둘째, 지역연구, 대안정책개발, 주민사업 컨설팅, 지역리더교육, 전문가 네트워크, 지역정보 서비스, 민관협력사업, 지역사례 발굴 및 인증, 사상 이벤트 해외 교류 등의 기능을 하는 싱크탱크나 재단법인 형태로 구분한다. 셋째, 정책연구, 사업 및 경영컨설팅 교육, 지역개발, 홍보 및 마케팅을 하는 컨설팅 기구, 넷째, 주민참여교육, 창업 프로그램, 마을만들기 사업을 하는 시민단체, 다섯째, 컨설팅, 정책연구, 브랜드 마케팅을 하는 대학 및 연구소를 들 수 있다.

4. 중간지원조직을 위한 전략

중간지원조직이 지속가능하기 위해서는 지역사회에 배태되어 지역사회 내의 사회적 자원을 형성하는 것이 필요하다. 즉, 지역을 기반으로 활동을 함으로써 지역사회 내 다양한 자원들과의 네트워크를 통하여 사회적 자본의 집적과 확산, 재생산을 시도할 필요가 있다. 시민사회 발전에 있어 사회적 자본의 역할은 다양한 이론적 논의와 실증을 통해 증명된 바 있는데, 이와 관련하여 푸트남은, 사회적 자본을 공유된 목표를 추구하는데 참가자들이 좀 더 효과적으로 함께 행동하는 것을 가능하게 하는 네트워크, 규범, 신뢰와 같은 사회조직의 특성으로 정의하고 있다. 푸트남은 사회적 자본의 영향은 여러 형태로 나타날 수 있지만, 그는 시민적 목표에 부합되는 사회적 자본에 관심을 가진다고 한다. 이웃 간의 모임, 합창단, 협동조합, 운동클럽과 같이 밀도 높은 수평적 상호작용이 가능한 시민 네트워크가 조밀할수록 시민들이 상호이익을 위해 협력할 가능성이 높아진다고 보는 것이다. 즉 다양한 사회적 영역을 가로지르는 시민네트워크는 보다 넓은 범위의 사회적 협력을 촉진시키고, 장기적인 사회교환 관계에 일관성을 확보하는데 중요한 요소로 작용하여, 한 사회나 지역의 문화로 자립 잡게 된다는 것이다(푸트남, 1994; 신경희, 2003 재인용). 실제로 사회적 경제 조직의 발전에 있어서도 사회적 자본의

형성은 매우 필요하며, 이는 호혜적 관계를 통해 신뢰형성을 한다는 것을 의미하기도 한다. 이러한 신뢰형성은 장기적인 시장을 만드는 것을 넘어 공동의 목표를 가지고 협력적 공생관계를 이루는 전제조건이다.

지역 내의 파트너십은 지역마다 존재하는 행위자들이 다양하고 각각의 특성이 다르다는 것을 기본으로 하는데, 지역 내 지자체, 기업, 시민단체, 주민단체들은 지역의 다양한 이슈를 중심으로 모여 서로 힘을 모으게 되고, 이러한 과정에서 지역의 다양한 인적 물적 자원이 동원될 수 있는 것이다. 다시 말해서, 지역의 자본을 기반으로 사회적 경제 조직이 태동되고, 이에 지역민들이 참여함으로써 조직이 꾸러지게 된다는 의미이다. 중간지원조직은 이렇게 형성된 네트워크를 다시 네트워크화하는 중층화된 네트워크 구조로 운영되어야 하는데, 이는 개별 조직으로 어려운 정보의 축적과 교류를 가지고 각각 조직의 강점과 약점을 파악할 수 있어야 하기 때문이며, 이렇게 쌓인 사회적 자본은 지역사회문제 해결 능력을 향상시킬 수 있다. 여기서 지역사회의 능력은 지역사회 내의 개인이나 조직의 사회관계에 자리 매겨진 자원으로써 지역사회의 협조와 협력을 촉진하고 지역사회 내 물적·인적자원과 마찬가지로 다른 자원의 생산성을 향상시키는 특성을 가진다(홍현미라, 2006:70).

다음으로, 중간지원조직의 지속가능한 전략 중 하나는 공동체 자산을 활용하는 것으로, 공동체 자산은 단순히 인적, 물적 자원 뿐 아니라 지역의 역사, 문화 등 다양할 수 있고, 이러한 공동체 자산의 개발과 활용은 공동체의 역량강화와 연결되는 문제이기도 하다. Mcknight 와 Kretzmann은 공동체의 지속가능한 개선들은 주민들 스스로 문제를 해결을 할 수 있다는 능력을 발견했을 때 가능했다고 주장한 바 있다. 전문가들이나 선출된 지도자에 의해서가 아니라 공동체 스스로가 주인이 되었을 때 힘 있는 행동들이 나오고, 이것이 최근에 나타나고 있는 공동체의 개선과 변화의 이유로 보는 것이다. 이렇게 공동체의 자산을 활용한다면 공동체의 역량강화에 도움이 될 수 있다. 공동체 역량(*community capacity*) 개념은 사회경제, 환경, 그리고 물리적 배경의 발전지표 및 인자와 연관된 사업을 하는 지역사회 및 지역주민의 능력으로 간주된다. 또한 단지, 지역자산의 활용에 그칠 것이 아니라 일종의 지역투자전략으로서 공동체자산을 지속적으로 개발하고 이를 활성화

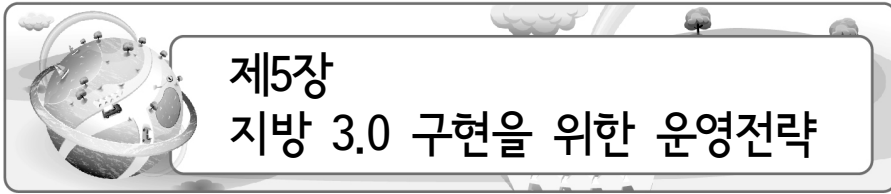
할 필요도 있다. 지역의 풀뿌리 자치조직의 역량강화는 궁극적으로는 지역사회의 자산을 만드는 것이다. 예를 들어, 학교자치활동을 키워주거나 대학생들의 동아리 활동을 지역사회의 활동과 연결시켜 주는 것이 가능하다. 이러한 활동들은 지역의 인적자산을 어떻게 활용할 것인가를 고민을 할 때 발견할 수 있는 대안들이며, 실제로 외국에서는 이러한 자원봉사, 지역사회 활동을 학점과 연계하여 진행하고 있다. 이는 결국 주민 스스로 어떠한 지역 활동에 참여할 것인지 결정함으로써 자신이 가진 재능을 기부하는 것으로 연결된다(김중수, 2010).

다음으로, 중간지원조직이 지속가능하기 위해서는 내적운동의 외적확산 과정이 수반되어야 한다. 중간지원조직은 시민들의 의식을 깨우고 이를 행동으로 이어지게 할 필요가 있으며, 이를 영국 토트네스에서는 ‘전환(transition)’의 개념으로 설명하고 있다. 지속가능한 세계는 복원력으로부터 시작되고 현재 누리고 있는 상황을 지속하는 것인데, 다만 현재처럼 소비하면 불가능해진다는 것이 그 내용이다. 복원력의 개념에는 변화하는 상황에 대처하는 유연성을 포함하고 있으며, 전환이라는 것은 서로 이해함으로부터 시작하는 것이고 우리 의식 외부에 있는 물리적인 것뿐 아니라 의식 내부 즉 문화적, 심리적인 것을 포함하는 개념이다.

이탈리아의 심리학자 DiClement는 사람의 행동변화는 다음의 단계를 거쳐서 일어나는 것이라고 설명하고 있는데, 이는 사람들을 어떻게 동기부여 할 수 있는지에 대해 중요한 시사점을 준다. 사람들은 변화(의식전환)할 때 각각 다른 요구들을 필요로 하며 그 내용은 다음과 같다.

- ① Pre-contemplation(의식의 고양 단계)
 - 사고하기 이전 단계 : 의식하지 못하는 사람들을 위한 단계
 - 다큐멘터리 등을 통해 의식 고양 시작
- ② Contemplation(숙고)
 - 변화를 끌어낼 때 중요한 단계, 예를 들어 평화롭고 아름다운 지구를 보여주면서 동기 부여
- ③ Action(행동)
 - 실제 행동으로 옮겨지는 단계
- ④ Maintenance(행동유지)
 - 일종의 중독 때문에 유지하기가 매우 어려움
 - 사람들의 시선과 사회적인 압력을 이겨내는 것이 필요함
- ⑤ “Termination Success”(결국 성공)
 - 변화된 행동을 지속하게 되면 “결국 성공”으로 이어짐

마지막으로, 중간지원조직이 전략적으로 운영될 때 그 지속이 보장되며, 이를 위한 대안은 다음과 같다. 첫째, 중간지원조직은 관의 지원을 받는 프로젝트에만 얽매이지 않고 주민과 공감할 수 있는 프로젝트를 기획하여야 하며, 그것이 지역 기반을 바탕으로 주민들과의 신뢰형성을 촉진하고 장기적으로는 중간지원조직의 지속 가능성을 높이는 길이 될 수 있다. 둘째, 중간지원조직에도 끊임없는 에너지와 자원 공급이 필요하다는 것을 잊지 말아야 하며, 이는 시민기반의 다양한 그룹들이 회원조직으로 촘촘히 얽혀있을 때 가능하다는 사실도 명심하여야 한다. 셋째, 중간지원조직 내 상호학습조직을 형성하여 주민과의 공동 목표를 설정할 필요가 있다. 이 지역에서 가장 시급한 문제가 무엇인지 찾아내고 주민들의 동의를 얻을 수 있을 때 주민주체는 스스로 조직화될 수 있을 것이기 때문이다. 이 때 중요한 점은 성과를 빨리 내려고 하는 것보다는 시민사회 내 다양한 그룹을 만들어 내고 차근차근 시도하는 것이다. 넷째, 주민들이 사업에 참여하기 위해서는 생활에서 피부로 느낄 수 있는 조그마한 성취들을 가져가는 것이 필요하다. 다섯째, 사회적 경제의 틀에 맞추어 지역 커뮤니티의 재조직화가 필요하며, 이는 결국 어떻게 주체를 키워내고 담론을 형성할 것인지의 문제가 된다. 큰 틀에서는 전국의 사회적 경제 지원조직 간 네트워크를 어떠한 목표와 방식으로 결성할 것인지에 대한 진지한 성찰이 필요하고, 작게는 지역의 문제를 고민하여 스스로 태동하는 소그룹들을 어떻게 지속가능한 방향으로 지원할 것인지 고민해야 한다. 이를 위해서는 우선적으로 공무원, 시민사회 등 대상에 따른 교육과 컨설팅을 통해 분위기 확산을 해야 하고, 필요하다면 지역대학과의 연계를 통해 포럼, 워크숍 등을 공동기획하고 강사비 지원을 통한 수업개설을 도모할 수 있을 것이다. 마지막으로 중간지원조직 협의체를 형성하여 중간지원조직 운영 평가지표를 개발·공유할 필요가 있다. 이러한 평가지표를 가지고 운영과정을 스스로 점검해볼 때 중간지원조직은 양적인 성과를 추구하는 정부지원 사업에만 매몰되지 않고 본래 지원기관이 수행해야 하는 중요한 역할들을 자율적으로 추진해 나갈 수 있게 된다.



제1절 융합행정의 실현



1. 융합행정의 의의

가. 융합행정의 개념

이음매 없는 조직은 공공부문에서 융합행정으로 표현될 수 있다. 최근 우리나라에서는 다수 부처 관련 정책과제(cross-cutting issues)에 대한 효과적인 대응의 중요성이 크게 부각되고 있다. 이는 단일 부처의 독자적 접근방식(silo approach)으로 해결할 수 있는 문제와 봉사할 수 있는 서비스의 영역이 줄어드는 반면, 저출산 고령화 외국인의 사회진출 확대 등 관련 부처 간, 중앙정부와 지방자치단체 간, 그리고 공공부문과 민간부문까지를 연계하는 협업 시스템을 통한 대응을 요구하는 문제와 서비스 영역은 점점 더 확장되고 있는 현실에 기인하는 것이다(하복동, 2006: 58). 한국에서는 이제까지 공공부문에서의 다수 관련 주체들 간의 협력이 원만하지 못하였고, 특히 부처 간 협력은 해묵은 숙제로 인식되어 왔다. 기능적으로 분화된 부처들이 각기 부처주의에 젖어 상호 연관성이 있는 업무에 대해 서로 유기적인 협업과 역할분담을 하지 못함으로써 복합적 행정수요의 증가에 효율적으로 대응하지 못하였고, 이런 결과로 행정서비스의 질을 저하시키고 중복 업무 처리로 예산의 낭비를 가져오는 등의 여러 부작용을 빚어온 것이다.

이처럼 부처 간에 협력이 원활하지 못한 현상은 각 부처의 인사운영이 소속공무원 중심으로 이루어지고 부처 간 인사교류가 극히 제한적인 수준에 그치고 있는

현실 등에도 그 원인이 있다. 그러나 기관 간 연계와 협업의 필요성에 대한 인식이 확산되면서 최근 행정기관과 실무자들 사이에 ‘융합행정’(integrated administration)을 지향하는 개혁이 동력을 얻기 시작하고 있다. 융합행정을 지향하는 움직임은 그 자체가 이미 업무 프로세스에 대한 혁신에 해당 되지만, 융합행정이란 용어의 의미가 구체적으로 무엇인지, 융합행정이라 표현할 수 있는 수평적 협력의 성격이 어떤 것인지, 그것이 어떤 정책적·현실적 함의를 지니는지 아직 분명하지 않으며, 이에 관한 학계의 연구도 거의 존재하지 않는 실정이다. 현재 논의되거나 추진되고 있는 융합행정은 복수의 행정기관·공공기관 및 민간 주체들 사이의 협의와 역할분담·협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나 시설·장비·정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행 방식으로 정의 내려지고 있다.

융합 행정 개념의 구성 요소를 나누어 보면 다음과 같다. 첫째, 참여주체는 단일 기관·주체가 아닌 복수의 기관·주체를 전제로 하는데, 이는 중앙행정기관 간, 중앙-지자체 간, 중앙-공공기관 간, 행정기관-민간기관(기업·비영리기관) 등 다양한 형태의 연계가 가능하다는 의미이다.

둘째, 기관 간 연계·교류·협업 등이 필요한 분야를 대상으로 하며, 여기에는 유사기능을 수행하는 기관 간 업무협력 분야, 기능적 연계를 통한 시너지 효과 창출이 가능한 분야 등이 포함된다. 이와 함께 기관 간 행정자원(시설, 장비, 정보, 시스템, 재원 등)의 공동 활용이 가능한 분야를 대상으로 한다.

셋째, 업무방식에 있어서는 복수 기관·주체 간 협의를 통한 역할분담·협업을 상정하므로 온라인·오프라인을 이용한 협의를 통해 역할을 분담하고 협업 수행을 하며, 협의된 내용을 명확히 하기 위해 필요한 경우 업무협약(MOU) 활용할 수 있게 되는 것이다.

넷째, 수단에 있어서는 상호간의 기능 연계 및 보유 자원의 공유를 지향하며, 여기에는 각 기관의 서로 다른 기능을 연계하여 특정 영역(고객)에 대한 보다 효과적인 공공서비스 전달하는 기능연계와 각 기관이 보유한 시설·장비·정보·시스템·재원 등을 공유하거나 공동 활용하여 비용을 절감하려는 보유 자원의 공유 등이 포함될 수 있다.

다섯째, 행정 효과성의 제고와 비용 절감을 주된 목적으로 한다. 서비스의 사각 지대를 해소하고 품질을 높여 국민의 만족도를 제고하고 서비스 제공에 소요되는 예산·인력·시간 등의 비용을 절약하려는 것으로, 즉 단일 기관의 ‘단일 고객’ 개념에서 벗어나 다수 기관의 기능 연계를 통해 고객의 범위를 확장하고 공공서비스의 사각지대를 해소하고, 인재, 설비, 노하우 등 조직에 필요한 자원을 타 조직과 공동으로 활용함으로써 한정된 자원을 보다 효율적으로 활용하는 데 주된 목적이 있다고 할 수 있다.

그러나 융합행정과 관련된 이제까지의 노력과 논의는 나라에서 실시되고 있는 연계형 정부 또는 통합형 정부 등과 어떤 측면에서 유사하고 어떤 측면에서 구분되는지, 또 복수 기관 간의 협력 혹은 갈등관계와 관계된 ‘정부 주요정책 조정’, ‘갈등관리’ 등의 유사 개념과 어떻게 구분되는지 분명하지 않은 부분이 존재한다. 향후 추진체계 정비 및 법적 근거 마련 등을 통해 융합행정을 활성화하기 위해서는 기존의 개념 정의에 내포된 특성을 보다 분명히 할 필요가 있다.

〈그림 5-1〉 융합행정의 두 가지 목적



출처 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, p. 11

나. 유사개념과의 비교: 연계형 정부

현재 영국 등 선진국에서 실시되고 있는 연계형 정부와 융합행정간의 유사점과 차이점을 중심으로 비교해 보면 다음과 같다. 연계형 정부의 활동은 크게 연계형

정책결정(joined-up policymaking)과 연계형 정책집행(joined-up implementation)으로 나누어 질 수 있는데, 전자는 노인, 유아, 수송 등의 조정된 정책을 가리키며, 후자는 one-stop-shop을 통해 복수의 서비스를 전달, 지역버스들의 시간조정(synchronization of local bus) 등의 집행행위를 의미한다. 많은 문헌들이 인정하듯이 정책결정과 집행간의 경계선은 불분명하지만, 그럼에도 불구하고 융합행정은 연계형 정부와 달리 기본적으로 정책집행과 관련된 연계 활동에 초점이 있다고 할 수 있다.

연계형 정부의 적용 대상은 특정 집단(노인, 이민자), 특정 지역(region or locality), 특정 정책부문(교통, 보건 등)으로 구분할 수 있는데, 융합행정의 적용 대상 역시 이 같은 구분이 가능하기 때문에 적용대상에 있어서는 연계형 정부와 융합행정 간에 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 연계형 정부는 주로 공공부문의 상이한 주체들이 그들의 활동을 조정하는 것이지만, 보다 광범위하게는 연계형 거버넌스(joined-up governance)를 지향함으로써 공공부문 기관들 간은 물론 다른 비영리 주체나 자원봉사체 등과의 협력을 모색한다. 즉, 연계형 정부는 ① 동일 수준의 정부(a tier of government) 내 행정기관들간 혹은 사업영역(portfolios)간, ② 상이한 수준의 정부간(연방정부, 주정부, 지방자치단체), ③ 정부와 여타 부문(민간부문 등)간에 활동을 조정하고자 한다. 특히 정부, 기업, 비영리 주체 등을 포함하는 부문 간 협업(cross-sector collaboration)은 점차 까다로운 공공문제(테러, 에이즈, 빈공 등)에 대응하기 위한 효과적인 전략의 하나로 인식되고 있기도 하다(Bryson, et al., 2006: 44). 융합행정은 정부 간 협업에서 출발하지만, 중장기적으로 이러한 연계형 거버넌스로 발전될 수 있다.

연계형 정부는 광범위한 정부활동의 영역에 적용될 수 있으며(SGVSSA, 2007: 2), ①전정부적인 전략적 목표(Whole of government strategic objectives), ②정책개발(Policy development), ③프로그램 관리(Program management), ④규제(Regulation), ⑤공동의 서비스 전달(Shared service delivery)과 여러 서비스에 대한 접근을 위한 'one stop shops' 등이 여기에 포함되나 융합행정의 경우 위의 ③④⑤에 주로 적용된다.

융합행정은 ①단일 기관만으로써는 제공하기 어려운 새로운 영역의 공공서비스를 제공하고 대상 고객의 범위를 확대하여 국민의 만족도를 제고, ②각 부처 기능의 선택과 집중을 통한 중복성 제거 및 보유자원의 공동 활용을 통한 규모의 경제

실현과 행정의 효율성 제고, ③상대측 부처에 대한 이해를 통해 단일 부처로서의 편향적 사고를 개선하고 정책적 시야를 넓힘으로서 부처 간 칸막이 제고, ④다른 업무환경과 경험을 보유한 구성원들 간의 자발적이고 끊임없는 교류와 학습을 통해 집단지성에 의한 새로운 아이디어 창출, ⑤공급자로서의 편의보다는 서비스를 제공받는 수요자의 입장을 우선적으로 고려하는 고객 지향적 마인드를 확산 등의 효과를 목적으로 한다. 연계형 정부는 현대의 복잡하고 까다로운 정책문제들을 복수 기관의 통합되고 조정된 반응을 통해 해결하려는 목적과 시민들에게 이음매 없는 통합된 서비스 제공이라는 목적을 동시에 가지지만, 융합행정은 후자의 목적을 주로 지향한다는 점에서 차이를 보인다.

다. 융합행정의 특징

융합행정의 특징은 크게 두 가지 키워드로 나타나는데, 고객지향성과 전자정부로, 구체적인 내용은 다음과 같다. 융합행정을 추진하는 주된 목적은 행정 효율성 제고가 아니라 국민 서비스 만족도 제고에 있다는 것이다. 일반적으로 고객지향적 행정이란 고객을 대상으로 하는(to clients) 행정이 아니라, 고객을 위한(for clients) 고객과 함께 하는(with clients) 행정을 말하며, 고객이 어떤 서비스를 필요로 하며, 고객에게 이를 어떻게 공급할 것인지 등의 사항을 행정기관이 일방적으로 결정하지 않고 그에 관한 고객의 견해와 판단을 구하는 것이라고 할 수 있다(Walsh, 1989: 6).

구체적 실천과제로서의 고객지향적 행정은 크게 두 차원에서 접근될 수 있는데, 하나는 고객이 원하는 정책 및 행정의 실질적(substantive) 내용을 제공하는 것이 고객지향적 행정이라는 접근으로서, 고객에게 다음과 같은 권리를 부여함으로써 실현될 수 있다(Stewart, 1988: 59). 첫째, 행정기관의 정책과 의사결정의 내용 및 그러한 정책과 결정에 도달한 이유를 알 권리, 둘째, 행정기관이 고려하고 있는 이슈들을 논의하고 그에 대한 자신의 견해를 전달할 수 있는 권리, 셋째, 행정기관으로 하여금 자신의 관심과 이해관계를 고려하도록 할 수 있는 권리, 넷째, 행정기관의 의사결정에 참여할 수 있는 권리, 다섯째, 행정기관의 실적을 평가할 수 있는 권리 등을 부여함으로써 실현될 수 있다.

다른 하나는 고객이 만족할 수 있는 수준의 행정서비스 전달체제를 확보하는 것이 고객지향적 행정이라는 접근으로서, 이는 행정서비스의 전달체제 부실에서 기인된 고객의 시간적, 경제적, 정신적 폐해와 손실을 최소화시키는 것이 된다.

행정서비스 전달체제의 개선을 중심으로 한 운영 차원에서의 이러한 고객지향적 행정은 논란의 여지가 적은 데 비해 실천가능성과 결과의 가시성이 상대적으로 높은 관계로, 국내외를 막론하고 이런 차원에서의 고객지향적 행정이 주로 강조되고 있다(박천오, 1997).

고객지향적 행정이 명실상부하게 실현되려면 정책과 행정의 실질적 내용이 고객의 욕구를 반영하여 결정되고, 이것이 고객이 만족할 수 있는 수준의 행정전달체제를 통해 고객에게 전달되어야 할 것이므로, 융합행정은 이들 양 차원의 고객지향적 행정이 함께 실현하도록 추진되어야 할 것이다.

융합행정의 또 다른 특징은 전자정부를 기반으로 한다는 것이다. 융합행정은 우리나라가 그 동안 정보기술을 활용한 행정개혁을 통해 생산성이 높으면서도 국민의 요구에 부응하는 맞춤형 서비스를 제공하는 21세기 지식정보사회형 전자정부 구현을 위해 노력해 온 점과 밀접한 연관성을 가지며, 전자정부에서는 행정업무의 전산처리와 정보의 공동활용을 원칙으로 한다(김성태, 2003: 606).

전자정부에서의 정보 공동 활용이란 컴퓨터 시스템과 네트워크를 바탕으로 각 공공기관들이 업무수행 목적상 보유하고 있는 전자적 정보를 한 차원 높은 대민 서비스를 위해 기관 내 부분과 부문 또는 기관간, 기관과 기업, 기관과 개인 간에 정보를 공동으로 활용하는 것을 의미한다(김성태, 2003: 369).

근래 들어 공공자료의 디지털화와 공공기관들의 정보화가 크게 진척되면서 대국민 서비스를 위해 정보를 공동 활용하려는 의식과 노력이 확장되고 있고, 이것이 융합행정의 가능성을 제고시키는 결과를 가져왔다. 전자정부에서는 여러 기관에서 동시에 또는 순차적으로 연관되는 업무에 대한 부처 간 조정과 협조가 신속하게 이루어질 수 있기 때문이다.

시민이나 기업이 정부의 행정서비스를 받은 데 있어 관련 기관들이 필요정보를 연계하여 처리함으로써 원스톱(One-Stop) 서비스나 논스톱(Non-Stop) 서비스를 제공할 수 있는 융합행정을 펼침으로써 고객이 필요 서비스를 얻는 데 소요되는 시

간접 비용, 이동 비용, 기타 물적 비용을 절감함과 동시에 높은 만족감을 향유할 수 있으며, 결과적으로 대국민 행정서비스의 고도화가 실현될 수 있는 것이다.

융합행정이 활성화되면 정부가 국민이나 기업으로부터 기본적인 정보를 한번만 요구하여 DB화하여 정부 기관 간에 공동 활용함으로써 국민이 기업에 동일한 정보를 반복적으로 요구하는 일이 줄어들어 국민편의를 도모하고 국가적인 낭비를 줄일 수 있게 된다.

요컨대 전자정부에 토대한 융합행정은 공공기관 간 정보의 공동 활용을 통해 질 높은 정책 정보의 산출과 대민서비스의 질적 수준을 향상시킬 수 있게 하고, 나아가 공공부문과 민간부문의 총체적인 연계를 바탕으로 서비스 향상을 가져 올 수 있는 것이다.

〈표 5-1〉 융합행정으로의 패러다임 변화

구분	기능별 관료행정	융합행정
조직구조	수직적 위계형	수평적 네트워크형
환경변화 대응	둔감/정적/축소 반응	민감/역동/흡수 반응
업무 프로세스	표준화·경직화된 규칙과 절차	유연하고 능동적인 상황대응
정보/지식 공유·흐름	정보독점/수직적 명령형 흐름	정보공유/수평적 흐름
서비스 중심	공급자 중심/행정 효율	수요자 중심/고객가치 최우선
커뮤니케이션 채널	일방향 의사소통/상의하달적	다방면 의사소통/하의상달적
조직의 영역	경직적·폐쇄적/부처 이기주의	개방적·유동적/부처간 협업

출처 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, p. 11

라. 융합행정의 종류

먼저, 융합행정은 중앙정부, 자치단체, 공공기관, 민간 등 융합행정의 주체조합에 따라서 3가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째, 중앙부처간 융합행정은 중앙부처와 중앙부처가 예산, 인력, 업무정보, 서비스 전달체계 등을 공동으로 활용하여 특정 업무를 연계 추진하는 유형을 말한다. “결혼이민자 한국어교육 효율화”를 위한 법무부, 여성가족부, 행정안전부, 문화체육관광부의 업무협약 체결이 대표적 사례

라고 할 수 있다.

둘째, 중앙부처와 지방자치단체 간 융합행정은 양 측이 예산, 인력, 업무정보, 서비스 전달체계 등을 공동으로 활용하여 특정 업무를 연계 추진하는 유형으로, 이 경우에는 융합행정 추진과정에서 자치단체가 중앙부처의 주도적 역할 및 더 많은 예산부담을 기대하는 경향이 나타날 수 있다. “북한이탈주민의 성공적인 지역사회 정착”을 위하여 통일부와 경기도가 공동으로 업무를 추진하는 경우가 대표적 사례라고 할 수 있다.

셋째, 중앙부처와 지방자치단체, 공공기관(민간기관 포함)간 융합행정은 이들 삼자가 예산, 인력, 업무정보, 서비스 전달체계 등을 공동으로 활용하여 특정 업무를 연계 추진하는 유형으로, 중앙부처, 자치단체 외 공공기관(민간)이 융합행정 주체로 추가될 경우, 협력관계에서 추구하는 최종 목표에는 수익의 발생과 같은 추가적인 목적도 포함될 수 있는데, 협력 주체가 많아질수록 협의조정이 어려울 것이므로, 이런 유형의 융합행정은 활성화되기 쉽지 않다. “디지털전환 시범사업 추진에 관한 업무 협력”을 위해 방송통신위원회, 시범지역 지자체, DTV 코리아, 시범지역 방송사 등이 업무협약 체결 등이 대표적인 사례라고 할 수 있다.

다음으로, 활동에 따른 분류는 자원의 공동활용이 중심활동인지, 업무교류가 중심활동인지에 따라서 자원공동 활용형과 업무협조체계 구축형으로 나눌 수 있다.

먼저, 업무협조체계 구축형은 융합행정 추진 주체들이 융합행정을 추진하는 과정에서 관련 업무를 상호 교류(협력)하여 추진하는 유형으로, 금융민원센터 운영과 관련하여 인허가 등 민원의 처리에 대한 기본적인 사항”을 정하기 위하여 금융위원회와 금융감독원이 업무협약을 체결한 사례가 있다.

자원공동활용형은 융합행정 추진 주체들이 융합행정을 추진하는 과정에서 융합행정에 필요한 자원(예산, 인력, 각종 장비, 업무정보, 서비스 전달체계 등)을 공동으로 활용하여 추진하는 유형으로, 이 경우는 협력관계의 기본변수인 전략적 보완성(보유자원이 상호보완적)을 핵심으로 하고 있다. “헌법재판정보 및 법제정보 교류”를 목적으로 법제처와 헌법재판소가 협정서를 체결한 사례가 대표사례이다.

융합행정의 효과에 따른 분류는 예산이 절감되었는지, 대국민 서비스만족도가 제고되었는지 등의 변수에 따라서 예산절감형, 서비스 만족제고형, 행정 효율성

제고형으로 나눌 수 있다. 예산 절감형은 융합행정 주체들이 융합행정을 추진 한 결과 관련 업무 수행에 소요되는 예산이 절감되는 결과를 도출한 유형이다. 융합행정의 결과 예산절감의 효과발생 사례는 많지 않은데, 이는 다수부처가 관련된 사업에서 예산절감 효과의 측정자체가 쉽지 않기 때문이다.

서비스 만족도 제고형은 융합행정 주체들이 융합행정을 추진 한 결과, 융합행정을 추진하는 주체들이 융합행정을 추진 한 결과 국민 서비스 만족도가 제고되는 결과를 도출한 유형으로, 해양응급의료체계 구축을 위한 업무협력을 대표적 유형으로 들 수 있다.

행정 효율성 제고형은 융합행정을 추진하는 주체들이 융합행정을 추진 한 결과 관련 업무처리의 신속성이 제고되거나 중복성이 감소되는 결과를 도출한 유형이며, 국제항공우편물의 원활한 통관 및 검역체제 구축을 위한 국립식물검역원 인천공항지원, 국립수의과학검역원 인천지원, 인천공항 국제우편세관, 국제우편물류센터 등 4개 기관 간 협약이 대표적 사례라고 할 수 있다.

2. 융합행정의 성공요인

Kouwenhoven(1993)은 Public-Private Partnership(PPP)이 성립되기 위한 조건으로 첫째, 참여자들 간의 상호의존성과 목적의 수렴을 제시했다. 공공조직과 민간조직 간에 상호의존성이 존재해야 하는데, 상호의존성 여부를 파악하기 위해서는 각 조직이 처해 있는 전체적인 상황에 대한 이해와 더불어 각 조직이 구체적으로 어떤 의도를 지니고 파트너십 프로그램에 참여하고 있는 지를 살펴볼 필요가 있다는 것이다. 이는 곧 그들이 어떤 공통의 문제에 직면하고 있는지에 대한 분석과 연결되며, 이 과정에서 그들간에 공동의 이익이 존재하며 목적이 수렴하고 있는지의 쟁점이 대두되게 된다.

둘째, 참여자들간의 상호신뢰와 이해가 선행되어야 한다. 즉, 참여자들간의 상호의존성과 밀접한 관련을 지니고 있으나 구별되어 검토되어야 할 또 하나의 중요한 조건은 그들간의 상호신뢰와 이해이다. 특히 이 조건은 정부가 민간조직에 대

해 독립성을 지니고 있는지, 민간조직들이 정부기관의 공적 권위를 수용하고 있는지, 파트너십 사업을 포괄적으로 규정하고 있는 문화의 속성이 어떠한지 등의 쟁점과 연결된다.

셋째, 정치적 지원과 사회적 지지로, 여기에는 공공부문 행위자들이 사회적으로 존경받고 있는지, 일반시민들이 정부와 기업간의 협조에 대해 과도한 의심을 지니지 않는지 등의 쟁점이 관련된다.

넷째, 이상의 조건들이 특정의 프로그램으로 구체화되는 것을 가능하게 할 촉발 요인이나 중개인(broker)의 존재가 필요하다고 한다.

그리고 Kouwenhoven(1993)은 일단 성립한 융합행정을 성공적으로 운영하기 위해서는 다음의 조건들을 고려해야 한다고 설명한다. 첫째, 상호신뢰와 상호의존성을 지속시키는 일이다. 일단 시작된 파트너십 프로그램에서 관련 행위자들의 상호신뢰와 상호의존성이 지속되어야 하며, 이는 궁극적으로 그들간의 네트워크 구축으로 나아가야 한다.

둘째, 목적과 전략이 명확해야 한다. 프로그램 참여자들이 프로그램의 목적이 무엇인지, 어떤 전략을 적용하는지에 대해 정확하게 인지할 수 있도록, 목적과 전략을 명확하게 제시해야 한다.

셋째, 비용·위험부담 정도가 명확해야 한다. 프로그램의 운영에 들어가는 비용과 참여기관들이 부담해야 하는 위험에 대해 명확하게 규정해서 사업 진행 중에 혼란이 발생하지 않도록 해야 한다.

넷째, 책임과 권한배분이 분명하게 이루어져야 한다. 프로그램 운영에서 각 참여기관들이 지녀야 할 권한과 책임을 분명하게 규정함으로써 사업 진행 중에 혼란이 발생하지 않도록 해야 한다.

다섯째, 사업의 진행 정도에 따른 단계를 설정하여, 참여자들이 프로그램 진행의 성공과 성과에 대해 인지할 수 있도록 한다.

여섯째, 프로그램 참여기관들간에 발생할 수 있는 갈등에 대해 미리 예상하고, 이 갈등을 어떻게 관리할 것인지에 대해 기관들간에 사전협의를 실시한다.

일곱째, 적법성(행정절차의 투명성)을 확보하는 것이다. 프로그램이 적법한 절차와 내용에 근거해서 운영되고 있다는 점을 사업 참여자들과 고객을 포함한 관련

행위자들에게 알리려는 공식적·비공식적 노력을 경주해야 한다.

여덟째, 제3자의 이익과 권리를 보호해야 한다. 프로그램 직접 참여자 외 제3자(고객, 여타 외부조직 등)의 이익과 권리를 보호하기 위한 제도를 갖추어야 한다.

마지막으로, 프로그램 수행의 주체 역할을 수행할 수 있는 사업조직을 구축하고, 사업을 지원하거나 통제할 수 있는 시설들을 확보하도록 한다.

한편, 영국 감사기관은 융합행정에 참여하는 부처들이 융합행정을 성공적으로 추진하게 위해 다음의 조건을 고려해야 한다고 설명하고 있다(National Audit Office, 2001).

첫째, 목표를 설정하는 것이다. 명확하게 정의되고, 참여자들간에 그 가치가 공유된 목표를 설정해야 한다. 목적이 불명확하거나 공유되지 않으면 참여자들은 양립하기 힘들고 서로 다른 목표를 달성하기 위해 노력할 것이며, 그 결과 바람직한 효과를 달성하지 못하게 된다.

둘째, 성과를 측정해야 하는데, 목표달성 정도에 대해 평가하고, 필요시 수정·보완조치를 취해야 한다. 다음으로, 적절한 자원을 충분히 배정해야 한다. 배정되는 자원에는 적절한 기술(skills)도 포함된다.

마지막으로, 다수의 행위자가 관련되어 있어 협력하기 힘들 수 있는 팀을 하나로 묶어 공동의 목적달성을 향해 나아갈 수 있도록 리더십을 발휘해야 한다. 그리고 사업 참여자들은 상호지원과 신뢰, 차이점 인정, 정보의 공유 등을 토대로 바람직한 협업관계를 정립·유지해야 한다.

한편, Pollitt(2003)은 협업적 정책결정과 집행부분으로 나누어 다음과 같은 방안을 제시하고 있다. 먼저, 정책결정 부문에서는 성과와 효과성에 초점을 둔 정책결정 방식(outcome-and-effectivenessfocused mode of policymaking) 으로의 전환이 필요하다고 한다. 서로 다른 조직들은 공통적으로 정의되고 공유된 성과목표(outcome targets)를 제시해야 협력할 수 있게 되기 때문이다. 이 단계에서는 이러한 포괄적인 목표를 제시할 수 있는 정치인의 역할이 중요하다.

둘째, 융합적 과제수행(joined-up initiative)을 위한 소수 유력 정치인의 전략적 리더십을 확보하고, 셋째, 정치적인 참여를 포함한 고위 수준 참여자들로 구성된 조정기제/집단의 형성이 필요하다.

넷째, 핵심 참여자들간의 ‘조기’ 협의를 가능하게 하는 효과적인 체계의 조직화와, 다섯째, 모든 참여자들(stakeholders)이 동의할 때만 접근이 가능한 공동예산의 개발이 중요하다.

여섯째, 상호협약이 필요한 상황과 상호협약을 수행하는 절차적 규칙을 명료하게 표명한 공식적인 파트너십 문서를 작성토록 한다. 여기에는 참여자들의 책임영역, 반대의견 표명장치(veto points), 파트너십으로부터의 탈퇴, 위험공유와 관련된 규정들이 포함될 수 있다.

다음으로 정책집행 부문에서는 먼저, 신뢰도가 높은 고위 ‘과정관리자’(process manager)의 임명 및 그를 통한 주요 참여자들간의 관계의 관리가 있어야 한다. 과정관리자는 생산적인 상호작용을 극대화할 수 있기 때문이다. 그리고 중간관리수준에서는 합동 팀을 형성, 일선서비스 전달수준에서는 윈스톱 또는 윈윈도우 장치를 조직화해야 한다.

또한, 직원 훈련 및 능력개발의 합동 실시, 횡단적인 기술(cross-cutting skills)의 개발, 관련 조직들 간의 핵심 직원 교환 배치, 공통의 IT 체계 개발이 요구된다. 이 밖에도 외부 전문가를 조기 합류토록 하고, 합동연구와 정보수집의 지원에 대한 합의가 필요하다. 이를 통해 정책결정 및 집행에 도움을 줄 D/B를 개발할 수 있고, 이 D/B는 관련 행위자들 다수에 의해 공동으로 소유되도록 해야 한다.

Bakvis & Juillet(2004)는 수형형 정부를 위해 중앙정부가 해야 할 역할에 대해 설명하고 있다. 먼저, 중앙정부는 특히 그 업무내용과 기대되는 결과 등 정부부처가 무엇을 해야 하는지 보다 세밀하고 정확하게 알려주어야 한다. 즉, 지시가 확실해야 한다는 말이다. 다음으로, 중앙정부는 어떤 정부부처가 어떤 권한을 부여받았는지 정확하게 알려 주어야 한다. 차관수준에서 주도되는 사무국이 중앙정부기관장에게 직접 보고하는 것은 각 정부부처의 권한과 보고를 강화시키는 좋은 방법이 될 수 있다고 한다. 지속적인 지원을 하는 것 역시 중앙정부의 중요한 역할이다.

Bryson, Crosby & Stone(2006)은 협업이 성공하기 위한 전제조건으로 협업의 형성에 영향을 미치는 초기 조건, 과정, 구조와 거버넌스 구성요소, 저해요인과 상황, 결과, 책임 등의 주제를 설명하고 있다.

먼저, 시작단계에서는 강력한 지원자, 문제에 대한 일반적인 동의, 네트워크의

존재 등의 연결메커니즘이 존재하고 있을 때, 융합행정은 성공하기 쉽다. 그리고 융합행정의 최초 동의의 형태와 내용, 그리고 이러한 형태와 내용을 형성하는 진행과정은 융합행정의 결과에 영향을 준다. 승인된 지원자들과 공식적 혹은 비공식적인 리더십을 제공하는 많은 수준의 효과적인 지도자들이 있을 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다. 조직의 형태로, 하나의 존재로, 조직구성원들 간의 신뢰성 있는 상호작용의 근거로서 융합행정이 내부 혹은 외부의 지지자들에게서 정당성을 얻을 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다. 산업(담당)분야 간, 혹은 문화 간의 이해를 높이는 등의 신뢰형성 활동이 계속될 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다. 갈등은 파트너십에서 매우 일반적인 현상이기 때문에 파트너가 권력을 동등하게 만들기 위한 자원과 전략을 사용하고, 갈등을 효과적으로 관리할 수 있을 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다. 고의적(목표로부터 계획된 것)이거나 우연적인(신뢰로부터 계획된 것) 계획을 통합할 수 있을 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다. 고의적인 계획은 법으로 규정된 융합행정에서 더 강조되고, 우연적인 계획은 법으로 규정되지 않은 융합행정에서 더 강조된다. 지지자의 분석을 활용한 계획일 때, 주요한 지지자의 반응을 주목할 때, 갈등을 관리하기 위한 능력과 신뢰를 쌓는 과정을 활용할 때, 융합행정 참여자의 역량이 있을 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다.

구조(structure)와 거버넌스 측면에서 살펴보면, 융합행정의 구조는 체제의 안정성과 융합행정의 전략적인 목표와 같은 환경에 영향을 받고, 지역적인 환경의 복잡함과 멤버십의 불확정성 때문에 융합행정의 구조는 시간이 지남에 따라 변화한다. 또한 융합행정의 구조와 고객수준에서 수행된 업무의 성격은 융합행정의 전체 효과성에 영향을 줄 가능성이 높다. 체제의 기획활동을 포함하는 융합행정은 행정수준의 파트너십과 서비스전달 파트너십으로 이어지는 대부분의 협상을 포함하는 경향이 있다. 경쟁적인 제도의 논리는 융합행정내에 포함될 가능성이 높고, 융합행정의 과정, 구조, 거버넌스, 지향되는 결과 등 중요한 요소들이 동의되는데 큰 영향을 준다는 점에 유의해야 한다고 한다.

마지막으로 결과적 측면에서는, 융합행정으로 인해 개인들과 조직들의 이익을 도모하고, 각 분야의 약점을 최소화하고, 이겨내고, 보완하는 방법을 찾아 각 분야

의 특성이 강화될 때, 융합행정은 공공의 가치를 창조할 수 있다. 긍정적인 일차, 이차, 삼차의 효과를 낼 때, 융합행정은 공공의 가치를 창조할 수 있다는 것이다. 정기적인 감사(평가)가 이루어지고 여기에서 좋은 평가를 받을 때, 융합행정은 공공의 가치를 창조할 수 있다. 투입, 과정, 산출물을 추적하는 책임제도가 있을 때, 데이터를 모으고, 해석하고 사용하는 다양한 방법을 활용할 때, 중요한 정치적이고 전문적인 인력 간의 강력한 관계 위에 형성된 성과관리제도를 활용할 때, 융합행정은 성공할 가능성이 높다는 점도 유의해야 한다고 한다.

한편, 한국 조직학회(2011)는 융합행정의 성공적인 성립과 운영을 위해 가장 우선적으로 확보·유지·발전시켜야 할 요인들을 단계별로 구분하여 제시하고 있으며 구체적인 내용은 다음의 표와 같다.

〈표 5-2〉 융합행정 성공요인별 고려 우선순위

1차적 고려요인	융합행정 참여기관간 상호신뢰
	융합행정의 유용성에 대한 공감(목적의 수렴, 목표의 공유)
	참여기관간 원활한 의사소통과 정보공유
	합리적인 예산의 배정과 배분
	효과적인 갈등관리
2차적 고려요인	기관간 책임과 권한의 명확화
	동일고객 대상의 협력적 서비스 제공 필요성 인식 및 파트너 기관의 업무에 대한 관심
	최고관리자의 관심과 지지
	제3기관의 지지와 지원
	선도기관의 존재와 역할수행
	융합행정 추진에 적합한 인재의 육성
	파트너기관 조직문화 이해
3차적 고려요인	합리적 성과관리 및 인센티브 부여
	융합행정을 주도할 관리자의 존재
	융합행정적 접근에 대한 조직 내·외부 지지자의 존재
	융합행정 참여기관의 역량강화
	정부 내·외에서의 융합행정 홍보
	조직외부 환경의 요구에 대한 적극적 대응
	프로그램 운영절차의 투명성
	정기적 성과모니터링 및 평가
융합행정 사업 실행에 필요한 다양한 기법의 존재와 활용	

자료 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, pp. 270-279.

3. 융합조직의 단계별 추진방안

통합부처의 업무 협력 활성화를 이끌어 내기 위해서는 우선적으로 통합 부처 내 어떠한 영역에서 부서 간 업무 협력이 가능하고 시너지를 발현할 수 있는지 세부 영역을 규명할 필요가 있다. 이때 영역이라 함은 홍보, 교육, 민간협력 등 다소 큰 단위의 기능에서부터 사례 정리 또는 개선사항 추진 지원 등 세부 업무 단위까지 포함하며, 이를 바탕으로 구체적인 업무 협력 활성화 방안을 수립해야 한다.

또한 부서통합, 업무이관, 협의체 운영, 공식적·주기적인 회의제도 수립 등 다양하고 실질적인 방안이 뒤이어 마련되어야 한다. 특히 업무 상 협력 관계에 있는 부서들은 협력하여 창출하는 성과를 각각의 조직 성과평가에 반영하는 등 성과관리 연계 측면에 있어서도 재고의 기회가 될 수 있을 것이다.

결론적으로, 업무 협력을 활성화하기 위해서는 정확하게 어떤 업무를 활성화 대상에 포함할지를 먼저 파악해야 하며, 활성화를 촉진할 수 있도록 기존 업무 수행 방식의 변경 등을 검토해야 한다. 또한 협력하여 창출한 성과를 각 부서에서 공정하고 합리적으로 인정하고 평가하여, 협력 관계에 있는 부서들이 책임감을 가지고 자발적·적극적으로 업무를 협조할 수 있도록 구체적인 방안을 수립해야 할 것이다(행정안전부, 2009: 3).

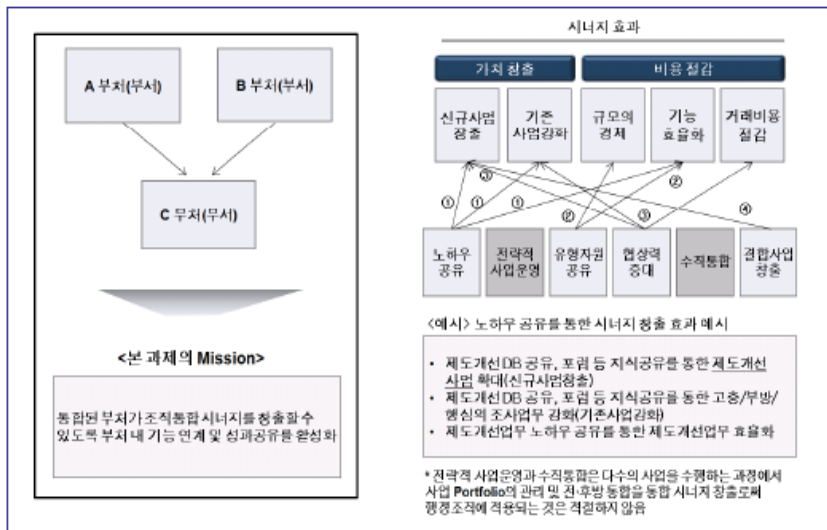
가. 추진여부 검토단계

조직 융합관리의 핵심은 각 부처별 시너지 영역(구체적 업무 단위 포함)을 규명하고, 이를 바탕으로 연계 영역 간, 부처 간 협력을 활성화 할 수 있는 방안을 수립하는 것이다(행정안전부, 2009: 9).

유사·동일한 공공 서비스를 제공하는 부처 간의 시너지 창출은 조직 융합관리의 목적이다. 따라서 정부 부처에서 통합 시너지 진단은 융합행정을 추진할 것인가를 결정하는데 가장 먼저 필요한 과정이다. 시너지 진단을 위해서는 시너지 개념이 어떤 속성을 갖는지를 사전에 인지하는 것이 중요하다.

시너지는 사전적으로는 ‘분산 상태에 있는 집단이나 개인이 서로 적용하여 통합되어 가는 과정’으로 정의한다. 사업 관점에서는 통합을 통해 창출되는 시너지 효과를 포괄하여 사용하고 있다. 일반적으로 개별 조직 및 사업의 통합 운영을 통해 기대되는 시너지 효과로는 새로운 가치의 창출과 운영 효율성 강화를 통한 비용절감을 들 수 있다. 또한 조직 내에서의 시너지는 유·무형 자원의 공유, 전략적 사업 포트폴리오 관리, 그리고 기능 연계를 통한 결합사업 창출 등의 형태로 나타난다. 행정조직으로 범위를 국한시켜 볼 때, 행정에서의 시너지 개념은 ‘둘 이상의 부처나 부서가 각자의 능력을 합하여 일하면 따로 일 할 때 보다 더 큰 가치를 창출할 수 있다’는 의미이다. 정부부처의 경우에는 다음의 그림에서 나타나는 것처럼, 노하우 공유, 유형 자원 공유, 협상력 증대, 결합사업 창출의 4가지 유형으로 시너지 효과를 도출할 수 있다(행정안전부, 2009: 5-6).

〈그림 5-2〉 행정조직에서의 시너지 개념



자료 : 행정안전부(2009), 2단계 조직융합관리 진단 매뉴얼, p. 7

조직 융합을 통해 시너지 창출이 가능하다는 결론이 도출되면, 융합행정 실시여부에 대해 보다 구체적인 검토가 행해져야 한다. 융합행정 실시여부 검토 단계에

관여하는 행위자(기관)는 시민고객, 제3기관(안전행정부), 해당 프로그램 관련기관(선도기관과 협력기관) 등이다.

시민고객은 기존 서비스에 대해 불만을 제기하거나 품질 제고를 요구하는 방식으로 융합행정에 관여하게 된다. 시민고객의 의견을 효과적으로 수렴하기 위한 수단에는 각종 민원제도와 행정서비스현장제도 등이 있다. 여러 형태의 융합행정 프로그램이 적극적으로 시행되기 시작하면, 새로 설치되는 융합행정읍부즈만이나 융합행정담당관 제도도 시민고객의 의견수렴을 위한 통로로 활용될 수 있다. 시민고객의 요구에 대해 융합행정 프로그램을 통해 효과적으로 대응할 수 있다면, 시민고객은 융합행정적 접근을 적극 지지할 것으로 기대된다.

추진여부 검토단계에서 제3기관은 융합행정적 접근이 필요한 쟁점들을 발굴하는 역할을 수행한다. 이를 위해 가칭 융합행정위원회가 설치된다면 쟁점의 발굴이 체계적으로 수행될 수 있을 것이다. 융합행정위원회는 대상 업무의 발굴, 위원회에 제출된 대상 업무에 대한 처리방향 결정, 그에 따른 기관간 협의를 위한 권고·조정, 필요시 조직·예산상 조치사항 등을 결정한다. 융합행정의 필요성이 인정되는 업무의 경우 안건 해결을 위한 관련 기관간의 처리방향을 결정(MOU, 제도개선, 정보제공·공유, 법적 권한·예산·인력 이관 등)하고, 결정된 처리방향을 해당 부처에 권고하여, 그에 대한 일부 부처의 이견 발생시 합의를 유도하거나 조정안을 통보하며, 결정된 처리방향에 조직·예산상 조치가 필요한 경우 이를 지원한다.

선도기관과 협력기관은 실제 프로그램의 시행을 담당하게 될 기관들로서, 검토단계에서는 프로그램 성립가능성을 검토한다. 이들 기관들이 목표를 공유하고 융합행정 접근의 유용성을 공감해야만 실질적으로 해당 쟁점이 융합행정의 검토단계를 통과할 수 있다. 제3기관을 통해 추진 전담기관(선도기관)을 지정하게 되면, 사업 여부 검토 작업에 책임성을 부여할 수 있다. 참여기관들은 협의체를 구성해서 검토작업을 체계적으로 실시할 수 있다. 선도기관과 협력기관이 시행해야할 구체적인 검토 작업은 다음과 같다.

- ① 융합행정 접근의 유용성 확인: 특정 쟁점이 융합행정 접근을 추진할 필요성이 있는지를 자원공동 활용성, 효과성 등의 측면에서 판단해야 한다.
- ② 해당 기관 내에서 융합행정 접근에 대한 교감을 형성해야 한다. 이는 대내

의견수렴, 정책계시관 활용 등을 통해 가능하다.

- ③ 예산, 시설, 인력, 장비, 정보 등의 공유가능·중복 보유기관 리스트를 작성해야 한다.
- ④ 융합행정 참여가능 기관에 대한 실제 참여의사를 확인해야 한다.
- ⑤ 융합행정 프로그램 참여기관간 협의체 형성 및 추진과제에 대한 협의를 진행해야 한다.
- ⑥ 제3기관(행정안전부 융합행정위원회)에 해당 업무를 제출해야 한다. 위의 여러 요인과 여건들이 제대로 갖추어지지 않았거나 단기간 내 갖추기 어렵다고 판단되는 상황이라면 융합행정을 추진하지 않는 것이 바람직하다(한국조직학회, 2011: 270-272).

〈표 5-3〉 융합행정 추진여부 검토 방안

관련행위자	주요활동	고려 할 성공요인	관련제도/정책수단
시민고객	- 서비스 불만 제기 또는 품질제고 요구	- 행정기관 외부에서의 융합행정 지지	- 행정서비스현장제도 - 각종 민원제도
제3기관 (안전행정부)	- 횡단적 쟁점 발굴	- 제3기관의 지지와 지원	- 융합행정위원회 등
선도기관	- 프로그램 계획 주도	- 융합행정 유용성에 대한 공감(목표의 공유) - 동일고객대상 협력적 서비스 필요 인식	- 추진 선도기관 지정 - 기관간 협의체 구축
협력기관	- 프로그램 계획 지원	- 파트너 기관 업무에 대한 관심 - 선도기관의 역할 수행 - 융합행정 주도 관리자	

자료 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, p. 271.

나. 시행단계

융합행정 시행단계에 관여하는 행위자(기관)는 최고 관리자, 시민고객, 제3기관(행정안전부, 기획재정부), 해당 프로그램 선도기관과 협력기관 등이다.

최고 관리자(대통령, 장관)는 융합행정 사업이 효과적으로 시행되도록 하는데 촉매적 역할을 수행할 수 있다. 해당 사업의 성공적 추진에 관심을 보임으로써

관련 공무원들의 적극적인 활동을 끌어내는 리더십을 발휘할 수 있다. 대통령이 국무회의에서 융합행정의 추진현황을 보고하게 한다든지, 장관들이 해당 부처 내 융합행정 추진현황을 정기적으로 점검하는 등의 활동이 효과를 낼 수 있다.

시민고객들은 융합행정 사업 시행단계에서 제공되는 서비스를 이용하고 이에 대한 초기대응을 통해 융합행정 사업에 기여할 수 있다. 시민고객의 초기 대응도 각종 민원제도나 행정서비스현장제도를 통한 불만제기의 형태로 제시될 수 있다.

정책활동팀(policy action teams)이 설치된다면, 서비스 이용주민, 고용주, 근로자 등이 체계적인 의견제공을 통해 서비스제공자와 함께 서비스 품질의 개선에 참여할 수 있다. 융합행정옴부즈만이 설치된다면, 특히 잘못된 서비스의 경우, 신속한 시정을 제공받을 수 있다.

제3기관(행정안전부, 기획재정부)은 다양한 형태의 지원과 갈등조정을 통해 융합행정의 시행에 관여한다. ‘융합행정 활성화를 위한 법률(가칭)’과 시행령을 제정해서 융합행정 사업의 법적 근거를 마련하고, 여기서 융합행정위원회와 융합행정 담당관 등의 설치근거를 제공한다. 융합행정 시행단계에서 기관간 갈등, 예산문제 등이 발생할 경우, 갈등 조정이나 예산 타당성 검토 등을 제공한다.

선도기관과 협력기관은 융합행정 프로그램의 시행을 담당하며, 프로그램 시행을 위해서 다양한 제도적, 정책적 노력을 기울인다. 특히 주목해야할 사안들은 아래와 같다.

- ① 인적교류, 기술·정보교류, 업무지침 및 실행매뉴얼 공동제작 등을 통해 참여 기관간 상호신뢰, 의사소통, 정보공유, 파트너기관 조직문화 이해를 높인다.
- ② 참여기관간 협의체를 강화하여 예산과 관할권 갈등문제 등 융합행정 프로그램의 성공적 정착에 장애가 되는 요인들을 효과적으로 관리한다.
- ③ 상호업무협약(MOU) 체결을 통해 융합행정의 실행을 체계화하고 향후 발생할 수 있는 갈등상황에 대비한다.
- ④ 공동연구개발체계, 운영실태 공동점검체계 등을 구축한다. 융합행정 사업의 원활한 시행을 위해서는 특히 문화와 의식(상호신뢰, 의사소통, 정보공유, 융합행정 유용성 공감), 업무방식(합리적 예산배정, 효과적 갈등관리), 기관간 책임/권한의 명확화 등의 요인이 확보·유지되어야 한다(한국조직학회, 2011: 272-274).

〈표 5-4〉 융합행정 시행단계 추진 방안

관련행위자	주요활동	고려 할 성공요인	관련제도/정책수단
최고관리자	- 전략적 리더십 발휘	- 최고관리자의 관심과 지지	- 국무회의 (융합행정 추진현황 보고)
시민고객	- 서비스 이용 및 평가	- 융합행정 지지	- 민원제도/행정서비스헌장제도 - 정책활동팀(policy action team) - 융합행정옴부즈만
제3기관 (안전행정부)	- 다각적인 지원 - 갈등조정	- 제3기관의 지지와 지원	- 융합행정위원회 - 융합행정활성화 관련 법률·시행령 제정 - 조직, 예산상 지원
선도기관	- 프로그램 계획 주도		- 융합행정담당관 - IT 지원/디지털행정협업시스템 - 융합행정활성화 관련 법률·시행령 적용 - 공동예산 - 갈등협의 절차 및 기구 - MOU 체결
협력기관	- 프로그램 시행 협력	성공요인 범주 - 문화와 의식 - 추진체계 및 역량 - 업무방식 - 책임성 확보	- one-stop 창구 개설 - 채용·승진·역량평가 관련 시험 및 교육프로그램에 반영 - 기관합동 연구모임, 워크숍, 세미나 개최 - 교육훈련 승진가점반영, 유공자 포상 - 예산성과금 부여 - SNS를 활용한 홍보 - 기관평가, 성과평가에 반영

자료 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, p. 273.

다. 사후관리단계

부서간 장벽을 극복하고 업무협조를 활성화하려는 노력은 지속적으로 이루어져야 한다. 성과관리 측면에서는 매년 부서들간의 협의를 통해 업무협조가 필요한 부분을 찾아 과제화하고, 해당 과제의 수행 실적이 관련 부서 성과에 반영되도록 함으로써 지속적인 기능연계 활성화를 도모해야 한다.

각 부처의 차년도 업무계획 수립 시, 타 부서와의 업무협조가 필요한 업무를 파악하고 부서간 협의를 통해 협력과제를 도출하도록 해야 한다. 또한 성과관리부

서에서는 이러한 협력과제들을 관련 부서들의 성과관리에 반영함으로써, 부서간 업무 협조를 동기부여 해야 한다. 이때 협력과제는 복수 부서간 업무협조로 수행되는 과제를 의미하며, 부서간 업무협조 유형에 따라 협업, 공동, 지원과제로 분류하는 것이 좋다.

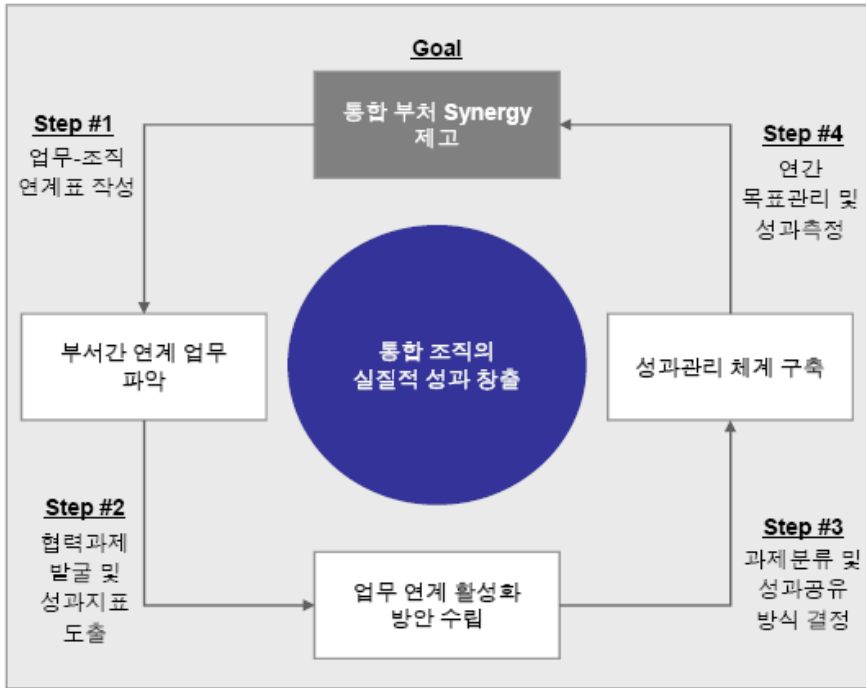
〈표 5-5〉 협력과제 개념 및 유형

협력 과제	협업과제	둘 이상의 부서간 협력(각기 업무 프로세스의 일부를 담당)을 통해 최종 Output을 산출하며, 상호 중요한 협력을 제공
	공동과제	협력관계의 둘 이상의 부서가 유사/동일 업무를 통해 유사/동일 Output을 산출
	지원과제	협력업무의 중요도/빈도/분량이 상대적으로 낮은 경우 예) 자료지원 등

자료 : 행정안전부(2009), 2단계 조직융합관리 최종보고서, p. 95

협력과제에 대한 규명 및 조직 내 전파 그리고 변화에 따른 수용성 등을 감안하여 협력과제에 대한 성과관리 방식은 단계별로 진행토록 한다. 제도실시 초기단계에서는 협력과제 규명 및 부서간 협력의 동기부여를 주요 목표로 진행하며 협력과제에 대한 성과평가는 협력부서별 가점을 부여하는 형태로 진행하여 제도 변화에 대한 수용성 제고 및 조직간 활발한 협력을 유도하여야 한다. 제도가 어느 정도 정착되면, 부서간 협업을 통한 실질적 시너지 창출을 목적으로 실시하며 협업/공동과제를 수행하는 부서들은 각각 성과지표를 조직성과평가에 포함하여 실질적 협업을 통한 성과창출 책임이 강조되도록 해야 한다. 이러한 작업에 따라 통합부처의 성과관리 방안은 최종적으로 다음의 그림으로 정리할 수 있다(행정안전부, 2009: 93-96).

〈그림 5-3〉 성과관리 체계도



자료 : 행정안전부(2009), 2단계 조직융합관리 최종보고서, p. 98.

한편, 융합행정 사후관리단계에 관여하는 행위자 별로 그 활동내용을 정리하면 다음과 같다. 이 단계의 행위자(기관) 역시 최고 관리자, 시민고객, 제3기관(안전행정부, 기획재정부), 해당 프로그램 선도기관과 협력기관 등이다.

최고 관리자(대통령, 장관)는 융합행정 프로그램의 성과점검을 통해 사후관리에 기여할 수 있다. 최고 관리자 계층의 지속적인 관심과 지지가 융합행정의 유지·발전에 영향을 미친다. 특히 대통령이 국무회의 등에서 융합행정의 추진성과를 점검한다든지, 장관들이 해당 부처 내 융합행정 성과를 정기적으로 평가하는 등의 활동이 효과적일 수 있다.

시민고객들도 융합행정 사업의 평가에 일조함으로써 사후관리단계에 참여할 수 있다. 사업이 일정 수준에 오르게 되면, 사업관련 서비스를 접하게 되는 시민고객의 수가 증가되고, 이들의 의견(만족 또는 불만제기, 개선 아이디어 제공 등)이

서비스 제공기관들에 전달될 수 있는 가능성이 커진다. 시행단계에서와 마찬가지로, 민원제도, 행정서비스현장제도, 정책활동팀(policy action teams), 융합행정옴부즈만 등이 의견제시의 통로로 활용될 수 있다. 이에 더해, 서비스 제공기관들이 융합행정 서비스 경험자 및 관련 현장을 직접 방문해서 해당 서비스의 현황과 문제점을 파악하는 적극적인 접근을 택할 수도 있다.

제3기관은 시행단계에서 제공된 지원과 갈등조정에 더해 프로그램의 성과에 대한 평가를 통해서 융합행정의 사후관리에 관여한다. 특히 행정안전부는 융합행정 관련 각 기관 융합행정 현황 및 통계관리, 이행상황 점검 및 성과분석, 우수사례 발굴 및 발표대회 개최·시상·홍보 등 융합행정 추진상황에 대한 종합적인 관리 및 지원을 담당한다. 또한 융합행정 추진 평가지표를 각 부처 자체평가 지표로 반영하도록 하고, 평가 작업 후 평가결과에 대한 환류를 실시한다.

선도기관과 협력기관은 융합행정 프로그램이 일정 궤도에 오른 후, 지속적인 시행과 더불어 사후관리를 위해 다양한 제도적, 정책적 노력을 기울인다. 특히 주목해야할 사안들은 아래와 같다.

- ① 융합행정의 사후관리 실무 업무를 담당할 책임자(융합행정담당관)를 지정한다.
- ② 융합행정에 대한 지속적인 사후관리를 위해 성과지표(예: 추진실적률, 추진 실적 증가율, MOU체결 실적률 등)를 개발한다.
- ③ 융합행정 성과를 직무성과평가에 반영하고, 승진가점에 반영하거나 포상을 실시한다.
- ④ 융합행정 추진에 따른 성과(시민고객의 서비스 만족도 제고, 예산절감, 업무 처리의 신속성 등)가 나타난 경우, 그 성과에 대한 다각적인 홍보방안(언론, 홈페이지, 관련 세미나, SNS 등)을 마련하고 홍보를 실시한다.
- ⑤ 융합행정 추진 결과 및 성과에 대한 내부 직원의 이해도와 인식을 높이기 위한 교육을 실시한다.
- ⑥ 융합행정 추진결과보고서를 작성한다. 융합행정 사업의 적절한 사후관리를 위해서 특히 문화와 의식(상호신뢰, 의사소통, 정보공유), 업무방식(합리적 예산배정, 효과적 갈등관리) 등의 요인이 유지·발전되어야 한다. 그 외에 최고 관리자의 관심과 지지, 제3기관과 선도기관의 역할 수행, 인재의 육성,

합리적인 성과관리와 인센티브 제공 등의 요인이 유지되어야 한다(한국조직학회, 2011: 274-276).

〈표 5-6〉 융합행정 사후관리단계 추진 방안

관련행위자	주요활동	고려 할 성공요인	관련제도/정책수단
최고관리자	- 프로그램 성과 점검	- 최고관리자의 관심과 지지	- 국무회의 (융합행정 추진성과 보고)
시민고객	- 프로그램 평가(불만표출) 및 아이디어 제공	- 융합행정 지지	- 행정서비스헌장제도 - 정책활동팀(policy action team) - 융합행정옴부즈만
제3기관 (안전행정부)	- 다각적인 지원 - 갈등조정 - 프로그램 평가	- 제3기관의 지지와 지원 - 정기적 성과모니터링/평가	- 융합행정위원회 - 융합행정활성화 관련 법률·시행령 운영 - 조직, 예산의 조정 - 기관평가, 성과평가 - 우수사례발굴 및 홍보(사례집, 발표대회 등)
선도기관	- 프로그램 사후 관리 주도		- 융합행정담당관 - IT 지원/디지털행정협업시스템 - 공동예산 - 갈등협의 절차 및 기구 - MOU 운영 - one-stop 창구 운영 - 채용·승진·역량평가 관련 시험 및 교육프로그램에 반영
협력기관	- 프로그램 사후 관리 협력	- 상호신뢰 - 의사소통/정보공유 - 선도기관 역할 수행 - 융합행정 주도관리자 - 인재육성 - 홍보 - 합리적 예산관리 - 효과적 갈등관리 - 상호 조직문화 이해 - 성과관리/인센티브	- 기관합동 연구모임, 워크숍, 세미나 개최 - 교육훈련 승진가점반영, 유공자 포상 - 예산성과금 부여 - 우수성과 홍보(언론, SNS 등) - 기관평가, 성과평가에 반영 - 결과보고서 작성/직원교육

자료 : 한국조직학회(2011), 융합행정의 효율적 추진방안 연구, p. 276.

제2절 LGRM의 도입



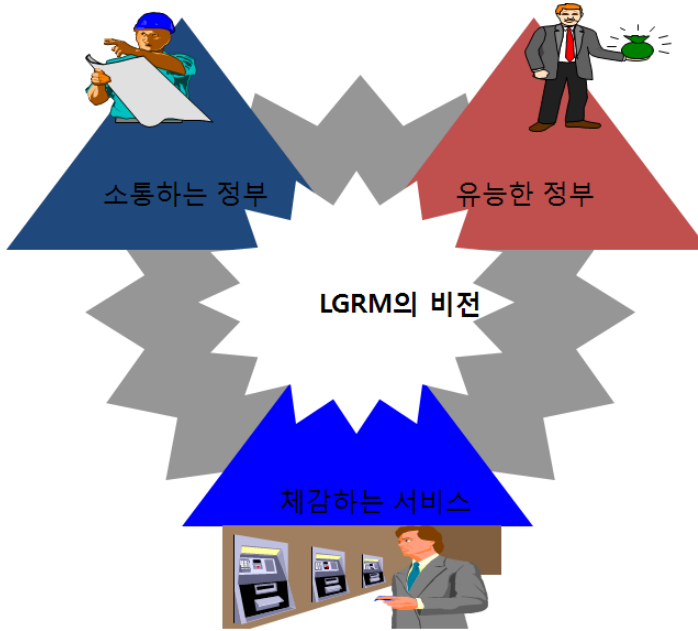
1. LGRM의 의의

가. LGRM의 개념

지방행정 3.0을 구현하기 위한 수단으로서 LGRM(Local Governance Relationship Management) 시스템은 의미를 가진다. LGRM은 공익적 관점에서 주민을 찾아가는 맞춤형 서비스를 제공하는 시스템으로 PCRM의 대상인 Customer보다 더욱 공공성이 강화된 Citizen으로 규정하고 있다.

PCRM은 정책고객의 수요에 맞는 맞춤형 정책정보를 제공하고 주민의 의견을 수렴하는 서비스로서 정책고객별로 데이터를 수집하여 정책고객별로 특성화된 서비스를 제공하는데 목적이 있다. 따라서 찾아오는 고객들에게 개인별로 적정한 서비스를 제공하고자 한다. 그러나 LGRM은 정책고객만을 대상으로 하지 않는다. 이들만을 대상으로 할 경우 자칫 목소리가 큰 이해집단만을 위한 행정서비스 제공이 이루어질 가능성이 크기 때문이다. LGRM은 행정서비스의 취약계층 주민들을 포함하여 보다 넓은 공공성의 범위에서 행정서비스를 제공한다. 그리고 찾아오는 고객뿐만이 아닌 대상 주민들을 찾아가는 서비스를 제공하는 시스템으로서 부처간과 중앙-지방간 행정서비스 제공에 정보의 교류와 공유 그리고 협력을 통해 사각지대가 발생하지 않도록 하는데 목적이 있다. 또한 LGRM은 행정서비스 전달에 깔대기 효과가 나타나지 않도록 조정과 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 기반을 제공해주며, 이를 통해 행정의 효율성과 효과성을 동시에 추구할 수 있다. 결국 LGRM을 통해 소통하는 행정, 유능한 행정, 체감하는 행정서비스 구현이 이루어질 수 있을 것이다.

〈그림 5-4〉 LGRM의 비전



나. 유사개념과의 비교

LGRM과 유사한 개념으로 CRM 및 PCRM을 들 수 있다. CRM이란 선별된 고객으로부터 수익을 창출하고 장기적인 고객관계를 가능케 함으로써 일반적으로 고객에 관한 한 전략을 정의하고 경영자원의 분배를 최적화 하면서 고객에게 모든 부분에서 최상의 서비스를 제공하기 위해 고객의 욕구와 행동 그리고 고객의 수익성을 규명해 가는 지속적이고 자동화된 프로세스라 할 수 있다.

PCRM은 “공공기관이 공익적 관점에서 고객과 관련된 가능한 모든 자료를 분석하여 구별된 이해관계를 중심으로 고객집단의 특성 및 요구를 파악한 뒤 그 특성 및 요구에 적합한 정보 및 행정서비스를 선행적 또는 즉각적으로 제공함으로써 고객만족이 극대화되도록 계획·집행·평가·조정하는 시스템”으로 정의할 수 있다.

〈표 5-7〉 CRM, PCRM, LGRM의 비교

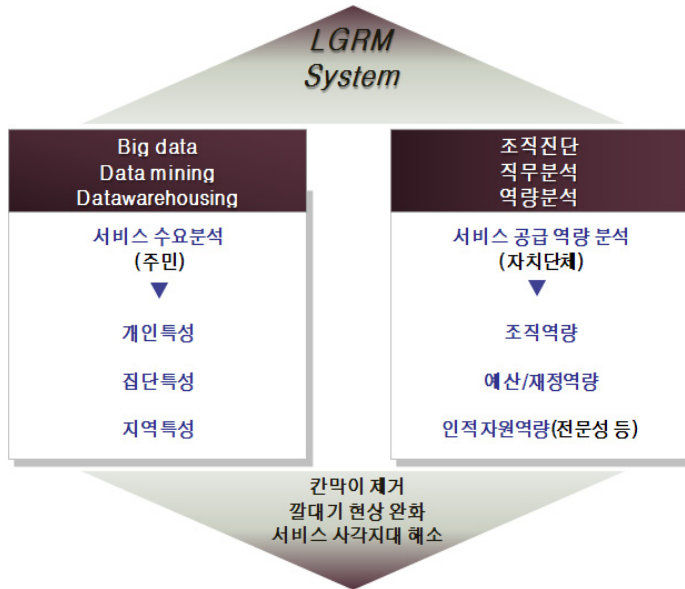
CRM의 개념요소	PCRM의 개념요소	LGRM의 개념요소
<ul style="list-style-type: none"> - IT 기술의 활용 - 고객관련 데이터를 수집·통합·분석획득 	<ul style="list-style-type: none"> - IT 기술의 활용 - 제공된 행정서비스에 대한 Data 축적 	<ul style="list-style-type: none"> - ICT기반의 스마트 기술 - 행정서비스 관련 정보의 공유 협력 및 공개
<ul style="list-style-type: none"> - 개별 고객의 특성 및 소비성향 등을 파악 	<ul style="list-style-type: none"> - 축적된 Data를 분석 - 서비스제공 성과, 만족도, 주요 이용주민 등의 정보구축 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 주민을 대상으로 다양한 관점에서 파악 (개인, 집단, 지역사회)
<ul style="list-style-type: none"> - 가치가 높은 고객 분류 	<ul style="list-style-type: none"> - 축적된 정보를 바탕으로 주민을 그룹화 하여 세분화 	<ul style="list-style-type: none"> - 고객가치별 분류 지양 - 주민 needs의 특성별 분류 중시
<ul style="list-style-type: none"> - 1:1 서비스 - 고객이 원하는 서비스 제공 - 효율적 서비스 전달체계의 구비 	<ul style="list-style-type: none"> - 각 그룹이 필요로 하는 서비스 - 효율적 서비스전달체계의 구비 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 영역 밖에 있는 주민들에 대한 적극적 지원 (갈대기 현상 및 부처칸막이 제거, 서비스 사각지대 축소)
<ul style="list-style-type: none"> - 장기적인 관계 유지 - 기업이미지 개선 - 고객충성도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 장기적인 관계 유지 - 행정기관의 이미지 개선 - 주민 만족도 향상 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민이 원하는 서비스를 제공하되, 공공성을 침해하는 서비스 요구에는 불응
<ul style="list-style-type: none"> - 고객의 이윤기여도 측면 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 고객의 수요도 측면 강조 	<ul style="list-style-type: none"> - 주민의 수요뿐 아니라 행정서비스의 공급 측면 고려 (예산, 인력의 관점)

2. LGRM System의 내용

가. LGRM System의 구성요소

LGRM System은 주민들의 서비스 수요와 이를 공급하는 자치단체의 역량을 분석하여 수요와 공급의 접점을 파악하고 이를 통해 행정서비스 전달과정에서 발생하는 칸막이 현상과 갈대기 현상을 제거 내지는 완화하여 행정서비스를 필요로 하는 주민들이 원하는 서비스를 맞춤형으로 제공하는데 목적이 있다. PCRM은 주민을 세분화하여 이들이 필요한 정보를 제공하여 주민만족도를 제고하는데 목적을 두었지만 LGRM은 단순히 주민들의 만족도를 제고하는데 목적을 한정하지 않고 주민들을 개인과 집단 그리고 지역수준으로 구분하여 각각의 대상자별로 특성을 고려한 분류를 시도하고 있다.

〈그림 5-5〉 LGRM 체계도



LGRM은 이들이 체감할 수 있는 맞춤형 행정서비스를 좀 더 효율적으로 제공하기 위해 정성적, 정량적 분석방법을 활용하여 과학적 접근을 시도한다. 또한 PCRM과 달리 수요자인 주민뿐 아니라 행정서비스 공급자인 자치단체의 역량도 분석대상으로 설정하고 있다. 즉, 행정서비스가 원활하고 효율적으로 공급될 수 있도록 공급주체인 자치단체의 역량을 조직과 예산, 인적자원으로 구분하여 충분한 인력이 적재적소에 배치되어 있는지, 이들의 능력과 전문성은 어느 수준인지를 측정, 분석하고 이를 뒷받침할 수 있는 예산과 재정을 진단하며, 타당성 분석을 통해 주민들에게 꼭 필요한 사업인지를 선행적으로 파악하게 된다.

나. LGRM System의 운영

이러한 목적을 달성하기 위해서는 우선 수요자인 주민들의 행정서비스에 대한 Needs를 정확히 파악해야 한다. 주민들의 Needs를 파악하여 이를 DB로 구축하고, 지역현안과 관련된 정보를 서비스 분야별로 확보하여 DB화 하여 이를 연계시키고 각 부처가 추진하는 지역사업과 서비스 관련 정보도 DB를 통해 지방행정 서비스 공동 플랫폼에 탑재해야 한다.

이를 위해 Big Data 분석을 통해 주민의 Needs와 지역의 현안을 STP(Segmentation, Targeting, Positioning)하여 정책결정의 질을 높이도록 시도해야 한다. Big Data 분석을 위해서는 Data Mining을 통해 주민과 지역관련 정보를 체계적으로 탐색하고 모형을 시도할 수 있다. 이러한 정보들을 가치있게 활용하기 위해 Datawarehousing을 통해 DB를 구축할 필요도 있다.

한편, 공급주체의 역량을 분석하기 위해서는 개인과 조직 그리고 예산 및 재정 기반을 진단해야 하며 이를 위해 조직진단과 직무분석, 역량분석, 재정진단, 사업 타당성 평가 등을 실시하여 수요와 공급이 미스매치가 발생하지 않도록 사전 점검과 진단을 수행한다.

3. LGRM의 기대효과

성공적으로 LGRM이 도입될 경우 다음과 같은 기대효과를 얻을 수 있다.

가. Needs 분석과 Issue 분석을 통한 갈때기 현상의 완화

LGRM System을 통해 주민의 행정서비스 수요를 파악하되 서비스 유형을 대상 집단이 개인, 집단, 지역사회로 구분하여 각각의 수요에 대응하는 서비스를 제공할 수 있다. 이때 서비스 공급주체인 지방자치단체의 공급능력(예산, 인력 등)을 고려하여 공급능력의 범위 안에서 서비스를 제공하되 공익을 위해 꼭 필요하지만 현실적으로 제공이 어려운 서비스 요구에 대해서는 타 기관과의 연계를 통해 제공하도록 해야 한다.

이를 위해 주민의 행정서비스에 대한 Needs 분석과 더불어 지역의 현안에 대한 Issue 분석이 선행되어야 할 것이다. 주민의 다양한 Needs와 지역의 Issue 분석을 통해 이에 대응하는 지방자치단체의 능력을 공급 관점에서 진단할 필요가 있다.

나. 부처간 칸막이 제거 가능

LGRM을 통해 부처가 보유하고 있는 정보와 DB를 타 부처 및 지방자치단체와 공유하고 이를 확산함으로써 정보협력을 강화할 수 있다. LGRM 시스템을 통해

부처간 정보를 공유하는 연계시스템을 도입하고 수혜자 유형별로 받을 수 있는 행정서비스를 알려주는 행정서비스맵 제작이 가능할 것이다.

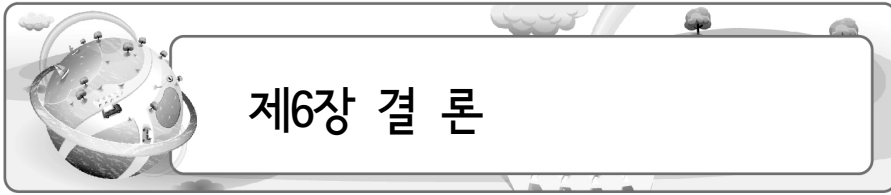
정보공유와 협력을 통해 행정서비스를 직접 전달하는 지방자치단체의 업무량 축소도 가능할 수 있다. 부서간 정보가 공유되면 공무원이 수혜대상자 1회 방문을 통해 다양한 업무를 처리할 수 있어 행정의 효율성이 제고될 수 있다.

또한 개인의 사생활과 국가 안보와 관련된 정보를 제외한 Negative approach 정보공개를 통해 공공부문이 보유하고 있는 정보를 원문까지 공개하여 투명성과 책임성 제고도 기대할 수 있다.

다. 행정서비스의 사각지대 축소

LGRM을 통해 정보공개가 활성화되고 주민들의 정보접근성이 높아지면 정보부재로 인한 행정서비스 사각지대가 축소될 수 있다. 예를 들어, 복지정보에 대한 주민들의 접근성 문제를 해결하기 위해 보건복지콜센터, 복지포털, 방송통신매체를 통한 홍보 등 많은 노력을 기울여져 왔지만 취약계층의 정보 접근성 문제는 중요한 과제로 남아있다. 특히 중앙정부와 지방자치단체가 제공하는 복지서비스는 매년 증가하는 상황에서 개별 복지서비스의 지원내용과 선정기준, 전달방식 등에 관한 정보가 눈덩이처럼 쌓이면서 서비스 전달자와 이용자 모두 혼란스러운 상황에 직면해 있는 상황이다.

LGRM 시스템 도입을 통해 복지사각지대로부터 수급대상자들을 구제하는 사전 관리 정보 DB를 구축할 수 있다. 사회복지의 공적 전달체계를 향상시키고 사회복지 관리체계를 운영하기 위한 중요 조건은 정보의 수집, 접근, 연계, 이용, 보호관리 등 정보관리의 원활화이다. 중앙정부와 지방자치단체 그리고 민간부문의 복지서비스 공급 주체들이 LGRM을 통해 광범위한 정보수집 및 지속적 정보갱신 노력을 해야 하는데 이 때 LGRM 시스템이 역할을 할 수 있다. 복지서비스 수요자인 일반국민도 복지제도, 급여 및 복지서비스 신청절차 등 복지정보에 대한 접근이 용이하고 수급자는 사회복지통합관리망에 등재된 정보의 변동, 정확성 등 개인정보에 대한 접근이 원활하여야 하는데 LGRM이 도움을 줄 수 있을 것이다.



제1절 연구결과의 요약



세계화·개방화·참여화의 급격한 진전과 지식창조사회의 도래에도 불구하고 우리 정부는 이에 상응하는 변혁을 꾀하지 못하였다. 공공정보 공개 부족과 국민 소통 부족으로 인한 사회적 통합의 실패로 정부는 국민의 신뢰를 상실하였으며, 나아가 부처간 장벽으로 인해 정책실패를 초래했으며, 산업시대의 정부운영 방식을 고수한 탓에 지식창조사회로 진입하지 못했다. 변화된 시기에 대응하기 위해서는 정부의 기능과 역할이 과거와는 달라져야 한다. 이에 우리나라는 정부 3.0을 구현하기 위해 노력하고 있으며, 또한 지방자치단체 역시 지방차원에서, 지방 3.0을 실현하기 위한 방안을 모색해야 할 때다.

정부 3.0의 구체적 적용으로서 지방 3.0은 역량을 바탕으로 소통하고 주민들에게 맞춤형 서비스를 제공하겠다는 것이다. 즉, 공개, 공유, 소통, 협력을 바탕으로 국민 모두의 맞춤형복을 지향하는 것이다. 이러한 지방 3.0을 성공적으로 실현하기 위한 핵심요인은 주민과 소통하며 정보를 공유하고, 나아가서 행정역량과 주민 수요를 맞추어가는 것이다. 그리고 본 연구는 주민들이 체감할 수 있는 맞춤형 서비스를 제공하기 위해 지방 3.0의 구현방법을 모색하는데 있었다.

이러한 목적을 달성하기 위해서는 효과적인 수단을 확보하여야 하는 바, 이를 위해 본 연구에서는 구조적인 측면에서 플랫폼 조직을, 운영적 측면에서 이음매 없는 조직을 중간지원조직으로써의 역할을 부여하는 방안을 제시하였다. 이를 요약적으로 제시하면 다음과 같다.

먼저, 플랫폼은 특정목적이나 작업의 프로세스를 표준화하여 접근성 및 효율성

등을 높이는 기반시설 또는 수단을 통칭하는 개념이다. 본래 플랫폼 개념은 물리적 인프라만을 의미하지만 인터넷과 결합되면서 기술, 서비스, 현실(사회)관계를 모두 연결하는 확장된 네트워크 기반(extended network infrastructure)으로 의미가 발전되고 있기도 하다. 특히, 소셜 플랫폼은 기술·서비스 플랫폼에 비해 기술적·산업적 가치와 사용자 중심의 사회적 가치와 결합을 촉진하여 사회 전체의 가치를 극대화하며, 건강, 교육 등 사회문제의 해결 및 사회적 공공가치의 형성에 기여하는 '사회기술적 인프라'로서 의미 부여를 가능하게 한다.

플랫폼 전략은 업무처리시간을 단축시켜, 공무원의 입장에서는 업무효율성을 향상시키고 시민의 입장에서는 편의를 제공하는데 기여하고 있다. 그러나 플랫폼을 구축했다고 해서 모두가 성공할 수 있는 것은 아니며, 이의 성공을 위해서는 다음의 조건이 충족되어야 한다. 첫째, 플랫폼은 참여자들과 함께 새로운 가치를 만들고 시너지를 창출할 수 있어야 한다. 둘째, 비용절감 효과가 있어야 하고, 셋째, 플랫폼이 존재하기 전보다 더욱 활발하게 그룹 간의 교류가 이루어져야 한다. 넷째, 플랫폼의 퀄리티를 일정수준 이상 유지해야 하며, 다섯째, 누구나 따라갈 수 밖에 없는 보이지 않는 규칙을 만들어야 한다. 여섯째, 끊임없이 진화해야 하며, 참여 그룹 모두에게 매력적인 플랫폼이 되어야 한다.

한편, 최근에는 과거에는 불가능했던 엄청난 양의 정보가 양산되고 있고 컴퓨터 기술의 발전으로 이들 데이터에 대한 분석이 가능해졌다. 소위 빅데이터 시대를 맞아 다양한 공공정보의 공개를 통해 민간과 개인이 정부와 평등한 위치에서 가치를 창출하고 혁신을 가져올 수 있게 된 것이다. 다양한 데이터 소스에서 수집한 데이터를 처리·분석하여 지식을 추출하고, 이를 기반으로 지능화된 서비스를 제공하는 데 필요한 IT 환경을 빅데이터 플랫폼이라 한다. 빅데이터 플랫폼은 확장성 있는 대용량 처리 능력, 이기종 데이터 수집 및 통합 처리 능력, 빠른 데이터 접근 및 처리 능력, 대량의 데이터를 저장 관리할 수 있는 능력, 대량의 이기종 데이터를 원하는 수준으로 분석할 수 있는 능력 등을 갖춰야 한다. 따라서 빅데이터를 처리하기 위해서는 컴퓨팅 인프라 확보가 중요하다. 또한 성숙된 IT와 조직문화를 갖추고 있어야 한다. 빅데이터 활용이 광범위하게 이루어지는데 있어서 전문인력의 부족이 가장 큰 제약요인이라는 점도 유의하여야 한다. 현재는 빅데이

터 활용 및 분석을 위한 포괄적인 접근과 전략 방향에 대한 고민이 필요한 시기로, 정부는 빅데이터 역량 선순환 구조를 갖추기 위해 공공의 빅데이터를 공급하고 표준적인 시범사업을 적극적으로 추진하여야 한다.

다음으로 이음매 없는 조직은 분할적·분산적인 방법이 아니라 총체적·유기적인 방법으로 구성된 조직이다. 즉, 경계가 없는 조직으로, 조직 안팎의 경계(울타리)는 오히려 네트워크로 기능한다. 이음매 없는 조직의 구성원들은 소비자에게 보다 온전한 서비스를 제공할 수 있으며, 조직구성원과 소비자의 교호작용은 직접적이고, 개별적이다. 소비자는 그가 원하는 결과에 부합되는 서비스를 받는다.

이음매 없는 조직이 성공하기 위해서는, 첫째, 분할된 기능이나 임무수행의 수단이 아니라 바람직한 결과를 기준으로 조직을 구성해야 한다. 둘째, 업무수행의 순차적 과정을 동시적 또는 병진적 과정으로 대체해야 한다. 특정한 사업수행에 필요한 모든 기능분야의 직원들이 팀을 구성하여 그 사업을 처음부터 끝까지 맡도록 하면 과정의 병진화를 폭 넓게 실현할 수 있다. 셋째, 의사결정자들에게 필요한 문제현장의 정보를 원활히 공급한다. 다섯째, 조직과 교호작용을 하는 고객이나 공급자에게는 가능한 한 단일의 접촉점을 제공하여 1회 방문처리제'를 구현하도록 한다. 여섯째, 소비자가 원하는 서비스를 신속하게 제공할 수 있도록 소비자에게 가치를 부가해 주는 핵심과정을 중심으로 조직화하고 그러한 과정의 계속적 작동, 즉 막힘 없는 흐름을 촉진해야 한다. 일곱째, 작업과정의 개혁을 먼저 구상·설계하고 그에 필요한 기술은 그 후에 도입하도록 해야 한다.

이러한 이음매 없는 조직을 구축하기 위해서는 리엔지니어링(BPR: business process reengineering)을 관료제 조직을 이음매 없는 조직으로 개조하는 도구로 써야 한다. 리엔지니어링이란 조직의 과정, 체제, 구조를 조직이 실현하려는 바람직한 결과를 중심으로 재설계하는 것이다. 또한 관료제적 정부조직을 이음매 없는 조직으로 전환하는데 성공하려면 적절한 엔지니어링 전술의 채택, 저항극복, 지지적 기반 형성 등 일련의 조건을 충족시켜야 하며 항목별 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, 리엔지니어링 전술이 적정해야 한다. 둘째, 조직 내 연관요인들 사이의 조화 또는 정합의 수준을 높여야 한다. 셋째, 정부조직 내외의 장벽을 제거하고

이음매 없는 관계를 정착시키는데 필요한 새로운 장치 또는 기제들을 도입해야 한다. 넷째, 이음매 없는 정부의 활동과 발전을 지지해줄 수 있는 기반을 조성해야 한다. 기술적 기반의 예로는 이음매 없는 임무수행과 조직관리를 도와주는 여러 가지 컴퓨터 소프트웨어를 들 수 있다. 다섯째, 개혁추진자, 정부조직 구성원, 정부 조직과 여러 가지로 연계된 사람들의 획기적인 사고방식 전환이 이음매 없는 정부 구현의 궁극적인 성공조건이 될 것이다.

마지막으로 중간지원조직은 각종 서비스의 수요와 교류를 조정하는 조직을 뜻한다. 중간지원조직은 ‘다원적 사회에 있는 공생과 협동이라는 목표를 향해서, 다음의 기능을 수행하는 조직이다. 첫째, 지역의 단체에 대한 지원 서비스 기능이며, 둘째, 역량강화를 통해 단체나 기구의 활동을 촉진하는 역할을 한다. 셋째, 단체들의 활동을 조직화하고 공동의 자원과 정체성을 제공하고, 넷째, 단일하게 활동하는 기존의 여러 단체나 지역의 이해관계자와 자원을 연결하고 조정하며, 이 과정에서 부가가치를 창출하는 코디네이터 역할이다. 다섯째, 단일한 조직이나 단체가 성취할 수 없는 활동을 시작하기 위해 존재한다. 여섯째, 단체들의 활동을 평가하고 모니터링하며, 자금을 제공해 주는 공공 및 민간 기관에게 피드백을 제공하고 프로그램 운용을 위한 현장의 정보를 알려준다.

이러한 중간지원조직이 지속가능하기 위한 전략적인 대안은 다음과 같다. 첫째, 중간지원조직은 관의 지원을 받는 프로젝트에만 얽매이지 않고 주민과 공감할 수 있는 프로젝트를 기획하여야 한다. 둘째, 끊임없는 에너지와 자원 공급이 필요하다는 것을 상기하며, 시민기반의 다양한 그룹들이 회원조직으로 촘촘히 얽혀있을 때 가능하다는 사실도 명심하여야 한다. 셋째, 중간지원조직 내 상호학습조직을 형성하여 주민과의 공동 목표를 설정할 필요가 있다. 넷째, 주민들이 사업에 참여하기 위해서는 생활에서 피부로 느낄 수 있는 조그마한 성취들을 가져가는 것이 필요하다. 다섯째, 사회적경제의 틀에 맞추어 지역 커뮤니티의 재조직화가 필요하다.

중간지원조직은 결국, 주민과 행정을 연계하는 조직으로서, 다양한 주민의 요구 사항을 정리하여 행정에게 전달을 하고, 이를 바탕으로 바로 활용이 가능한 행정 지원을 받을 수 있도록 조율을 하는 역할을 한다. 행정에서 제안하는 사업이나 정책이 모든 경우에 획일적으로 적용되지 않도록 행정에서 제공되는 지원이 각

사례마다 적절하게, 다양한 모습으로 지원될 수 있도록 하는 것이 중간지원조직의 핵심이다.

전술한대로, 플랫폼, 이음매 없는 조직, 중간지원조직이라는 기본개념을 바탕으로 지방 3.0을 구현하기 위한 전략적인 운영방법을 요약적으로 제시하면 다음과 같다. 지방 3.0은 융합행정과 시스템적으로는 LGRM을 구현하는 것이 필수적이다.

먼저, 융합행정은 복수의 행정기관·공공기관 및 민간 주체들 사이의 협의와 역할분담·협업을 통해 상호간의 기능을 연계하거나 시설·장비·정보 등의 자원을 공동 활용함으로써 행정의 효과성을 제고하고 비용은 낮추는 업무수행 방식이다. 최근 기관 간 연계와 협업의 필요성에 대한 인식이 확산되면서 행정기관과 실무자들 사이에 ‘융합행정’(integrated administration)을 지향하는 개혁이 동력을 얻기 시작하였다.

융합행정의 두 가지 핵심 키워드는 고객지향성과 전자정부이다. 고객지향적 행정이란 고객을 대상으로 하는(to clients) 행정이 아니라, 고객을 위한(for clients) 고객과 함께 하는(with clients) 행정을 의미한다. 고객에게 행정에 관한 실제적 권리를 부여하고, 고객이 만족할 수 있는 수준의 행정서비스 전달체계를 확보하려는 노력이 필요하다. 한편, 전자정부는 행정업무의 전산처리와 정보의 공동활용을 원칙으로 하며, 특히, 전자정부에 토대한 융합행정은 공공기관 간 정보의 공동 활용을 통해 질 높은 정책 정보의 산출과 대민서비스의 질적 수준을 향상시킬 수 있게 한다.

성공적인 융합행정을 실현하기 위한 조건은 다음과 같다. 첫째, 목표를 설정해야 한다. 목적이 불명확하거나 공유되지 않으면 참여자들은 양립하기 힘들고 서로 다른 목표를 달성하기 위해 노력할 것이고, 그 결과 바람직한 효과를 달성하지 못하게 될 것이기 때문이다. 둘째, 성과를 측정해야 하는데, 목표달성 정도에 대해 평가하고, 필요시 수정·보완조치를 취해야 한다. 다음으로, 적절한 자원을 충분히 배정해야 하고, 배정되는 자원에는 적절한 기술(skills)도 포함된다. 마지막으로, 다수의 행위자가 관련되어 있어 협력하기 힘들 수 있는 팀을 하나로 묶어 공동의 목적달성을 향해 나아갈 수 있도록 리더십을 발휘하여야 한다. 사업 참여자들은 상호지원과 신뢰, 차이점 인정, 정보의 공유 등을 토대로 바람직한 협업관계를 정

립·유지해야 할 것이다.

끝으로 지방행정 3.0을 구현하기 위해서는 LGRM 행정지원시스템의 구축이 필요하다. LGRM은 공익적 관점에서 주민을 찾아가는 맞춤형 서비스를 제공하는 시스템으로 PCRM의 대상인 Customer보다 더욱 공공성이 강화된 Citizen으로 규정하고 있다. LGRM 시스템의 기능범위는 특히 정부 부처간 칸막이를 없애기 위한 소통뿐만 아니라 정부와 시민 간 수요와 공급역량을 균형있게 연계하고 성과를 평가한 후 다음 회계연도의 예산, 조직, 인력 등 행정자원의 배분을 수정·보완하는 것까지를 포함한다. 또한 LGRM은 의미중심(Semantic)이라는 웹에 기반한 개인별, 집단별, 지역별 맞춤형 행정서비스 제공이 그 핵심이다. LGRM이 구축되면 정부에서는 부처 사이에 공유한 행정정보를 바탕으로 수혜자 유형별 맞춤형 서비스 제공이 가능하게 된다.

LGRM의 목적을 달성하기 위해서는 우선 수요자인 주민들의 행정서비스에 대한 Needs를 정확히 파악해야 한다. Big Data 분석을 통해 주민의 Needs와 지역의 현안을 STP(Segmentation, Targeting, Positioning)하여 정책결정의 질을 높이도록 시도해야 한다. 성공적으로 LGRM이 도입될 경우 다음과 같은 기대효과를 얻을 수 있다. 첫째, Needs 분석과 Issue 분석을 통한 깔때기 현상의 완화를 기대할 수 있으며, 둘째, LGRM을 통해 부처가 보유하고 있는 정보와 DB를 타 부처 및 지방자치단체와 공유하고 이를 확산함으로써 정보협력을 강화할 수 있다. 또한 정보공개가 활성화되고 주민들의 정보접근성이 높아지면 정보부재로 인한 행정서비스 사각지대 역시 축소될 수 있을 것이다.

제2절 정책적 대안



1. 투명한 정부 구현을 위한 제도개선 방안

투명한 정부 구현을 위해서는 지방자치단체 차원의 정보공개제도와 관련된 제도적인 개선이 시급하며, 이를 제시하면 다음과 같다(금홍섭, 2013). 첫째, 정보공개 요구 이전에 공공기관은 생산된 모든 정보를 가급적이면 모두 공개해야 한다. 정보공개 목적은 첫째, 국민의 알권리 및 참여보장이며, 둘째, 행정의 투명성 확보 및 부정부패 방지, 마지막으로 국민의 권익 및 이익의 보호이다. 뿐만 아니라, 정부 3.0 및 지방 3.0의 기본적인 방향이 소통, 공유, 개방이라는 점에서도 공공기관이 생산하고 보유하고 있는 정보에 대해 굳이 시민이 공개를 요구할 필요없이 모두 공개하는 것이 정보공개 목적 및 시대정신에도 부합할 것이다. 이를 위해서는 국가정보화기본법, 온라인디지털콘텐츠산업발전법, 위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률, 저작권법 등 관련법의 개정이 필요한데, 미국 전자정보자유법(1996), 정부실천계획(2009), 영국의 공공정보 재이용에 관한 법률(2005), 공무원을 위한 스마트 소셜미디어 지침(2012), 호주의 범정부 차원의 정보공개 체계 정립에 관한 지침(2009)에서의 가이드라인과 법제도 정비는 이러한 과제 실현을 위한 좋은 사례가 될 수 있으므로 참조할 필요가 있다(행정안전부, 2013).

둘째, 기록관리 및 정보공개제도가 제대로 운영되려면 지방자치단체(광역 및 기초) 차원의 지방기록보존소 및 자료관 설치를 통해 기록관리 및 정보공개 운영에 예산과 인력을 적극 투입해야 한다. 현재 관련법상 할 수 있다고만 되어 있으나 지방기록보존소 및 자료관의 설립 취지를 고려해 볼 때 법개정을 통해 의무적으로 설립토록 할 필요가 있다. 특히, 지방기록보존소는 기록문화 창달의 중요성을 알리는 시민홍보사업, 기록관련 각종 감시활동을 통해 공공기록 및 사적기록까지 효과적으로 관리하고 활용할 수 있다는 점에서도 매우 의미있는 시도가 될 것이다. 그렇게 할 때, 위로부터의 수동적 정보의 생산과 공개가 아니라 지역민들의 수요에 부합하는 능동적인 정보생산과 관리, 그리고 공개가 가능하다.

셋째, 기록물 관리 및 정보공개 범위와 대상을 대폭 확대해야 한다. 세계 최초로 정보공개를 성문화한 나라인 스웨덴이나 투명한 정보공개 시스템을 구축하고 있는 핀란드의 사례처럼, 단순하게 공직비리와 관련한 엄격한 정보공개와 처벌과 무관용의 원칙 뿐만 아니라, 투명한 납세내역과 소득공개를 통해 부패를 방지한 사례처럼, 우리나라의 정보공개 범위와 대상도 대폭 확대할 필요가 있다.

넷째, 각종 정보공개에 있어서 비공개 비율을 대폭 줄여야 한다. 2013년 서울시 정보공개 공개비율이 거의 100%에 가깝다지만, 총 생산문서 대비 공개비율은 서울시마저도 68% 수준이며, 전국평균 72%에 머물고 있는게 현실이다. 특히, 정부 및 지방자치단체 공히 자신들과 관련한 예민한 정보나 국민들이 반드시 알아야 될 정보에 대한 공개비율은 더 낮다. 지방 3.0을 제대로 실현하기 위해서는 각종 정보 공개에 있어서 비공개 비율을 대폭 낮출 필요가 있음을 유의해야 한다.

다섯째, 지방3.0이 제대로 실현되려면, 정보와 데이터의 공개와 공유 업무를 전담할 조직과 시스템이 절대적으로 필요하다. 특히, 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 등 정부3.0의 일부 중점과제는 중앙정부가 아닌 지자체 주도로 실천되는 것이 당연하므로, 지방이 주체적으로 이 문제를 인식하여야 한다. 정부차원의 강화된 직속팀도 필요하지만, 이를 추진하기 위한 지방자치단체 차원의 별도의 조직과 인력재편도 반드시 이루어져야 할 것이다.

2. 유능한 정부 구현을 위한 제도개선 방안

유능한 정부를 구현하기 위해서는 정부 부처간 연계융합을 통한 칸막이 제거가 필수적이다. 이를 위해서는 협업 및 공공서비스를 위한 관련 기관간 정보의 공유, 관리 및 분석 등을 제대로 추진할 수 있는 조직이 중요하다. 지방자치단체 차원에서 협업이 가능한 분야별 과제를 발굴하여 지원체계를 구축하여야 한다. 지방자치단체는 자원의 제약 등으로 개별적인 노력만으로 다양한 행정수요에 부응하기 어려운 분야들, 즉, 복지, 문화, 의료, 교통, 물관리, 환경보전 등에서 주민의 삶의 질 향상을 위하여 프로그램 개발 및 집행에 역점을 두어야 한다. 이를 효율적으로

추진하기 위해서는 협약체결, 새로운 민관협력체제 구축, 현장 밀착형 중간지원조직, 조합, 연합체 등과 같은 다양한 형태의 추진조직을 활용할 필요가 있다. 부서별로 분리되어 있는 사업추진은 통합형 사업추진조직으로 재구성할 필요가 있다. 지방자치단체의 협약사업과 추진조직은 시범사업을 거친 뒤, 그 성과를 감안하여 점진적으로 확대하여 추진하는 것이 바람직하다(배준구, 2013).

다음으로, 유능한 정부 구현을 위해서는 정보시스템의 통합 및 연결이라는 과제가 우선적으로 해결되어야 한다. 이와 관련하여 One Stop 민원처리제도를 살펴보자. 이의 제도적인 개선방안을 제시하기 위해 서울시 데이터 센터 구축사례를 살펴보면, 먼저 서울시는 시청, 구청, 동사무소의 세무, 자동차 등 각종 민원업무 처리를 지원하고 관련 정보를 제공하는 데이터센터로서 역할을 수행하고자 2004년 3월, 기존 전산정보관리소를 데이터센터로 기관의 명칭을 변경하고 기구를 개편하여 정보자원 통합을 시도하였다. 서울시의 데이터센터는 단계별로 개별조직(구청)의 단일 전산실에서 Location 통합의 데이터센터로 다시 하드웨어와 어플리케이션까지 완전 통합하는 통합데이터센터 단계로 점진적으로 추진하였으며 업무영역 및 역할에 따라 통합센터를 다음의 표와 같이 분류하였다.

〈표 6-1〉 업무영역 및 역할에 따른 서울시의 통합센터 분류

통합 전산센터 유형	역할 및 업무영역
공동서비스지원 운영센터	<ul style="list-style-type: none"> - 공동으로 시스템 운영(통합포털, 주제별 포털) - 통합 표준적용 및 연계 게이트웨이 운영 - 모든 기관의 정보시스템 공간과 시설, 네트워크, 서버, 응용소프트웨어의 운영 및 정보유통 기반시스템 등 표준인프라 시스템의 운영을 담당
전산자원 위탁운영센터	<ul style="list-style-type: none"> - 공간과 시설, 인프라운영을 통합적으로 제공 - 시스템 운영을 위탁
시설지원 운영센터	<ul style="list-style-type: none"> - 기반설비 및 전산실 공간제공 - 독립적으로 시스템을 운영
통합 백업센터	<ul style="list-style-type: none"> - 재해 시 복구센터 - 백업 테이프 소산관리 - SCC, IOC, FSC, IPC의 백업업무를 수행함
자체운영 데이터센터	<ul style="list-style-type: none"> - 각 기관별로 독립적으로 고유 업무 운영 - 통합운영 절차 적용으로 운영 품질관리 - 자체 표준적용

이러한 서울시의 사례는 다음과 같은 점을 시사한다. 정부통합전산센터의 경우 주로 데이터센터 관점에서 전산자원을 통합 관리하는 것으로 각 부처의 전산실에 산재해 있는 각종 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크 시설들을 물리적으로 통합된 장소에서 일괄 관리하도록 하는 설비부문 아웃소싱에 초점을 두고 있으며, 서울시의 경우 현재의 “자체전산실”에서 “자체운영 데이터센터 (Location Integration : 물리적통합)”로 향후에는 자치구 및 공사의 정보시스템을 통합하는 “통합데이터센터 논리적 통합”의 순으로 단계적 통합 안을 계획했다는 점이다. 이는 정보자원 통합을 준비하는 여러 지방자치단체에 대한 좋은 롤 모델이 되어 줄 수 있다.

한편, 정보자원 통합을 추진하는 해외 각국의 공공 부문 추진 동향을 살펴보면 다음과 같다. 해외선진국들은 일찍부터 전산시스템을 통합운영 또는 이와 유사한 형태의 전산 환경을 만드는데 노력해 왔다. 이러한 정보자원 통합을 위한 노력은 이용편의를 높이고 정보자원 관리에 있어 높은 효율이 보장되는 통합이 가지는 커다란 장점, 즉 시스템통합이 AP의 효율화 그리고 개발환경과 운영환경의 효율화를 가져온다는 점을 이미 간파하였기 때문이다.

미국의 경우 주정부 별로 데이터센터를 구축하여 대국민 정보 제공 및 통계분석 등의 업무를 수행하고 있으며 미국 내 50개주에 있는 데이터센터(SDC : State Data Center)를 구축 각주로부터 수집되는 각종 정보를 분석·연구하여 다시 각주에 공동 활용 자료로 내려 보내주는 형태로 운영하고 있다. 주(State)별 공통의 데이터에 대해서는 각주가 동일한 자료를 주 (State)데이터센터에 보관·운영하고 있으며 주별로 특화된 분야에 대하여는 각 주가 주정부의 주도하에 별도의 데이터센터를 운영하거나 주 데이터 센터에 이 기능을 포함시켜 운용하고 있는데 정보를 기능별 특성별로 구분하여 공공정보를 공동으로 활용하고 대국민 서비스를 지원한다.

특히, 미국 캘리포니아 주정부는 1973년 ‘Teale데이터센터’를 설립하여 주정부 시스템관리를 위탁하였고, 센터의 운영비용은 시스템을 위탁하는 기관이 사용자 형태로 부담하도록 하였다. 교통부와 건설부등 31개 기관을 지원하기 위해 직원 202명과 IBM370-165 시스템에 연결된 200개 터미널로 운영을 시작한 이 센터는 현재 400명의 직원과 250여 고객을 확보하고 있다. 주정부는 자체 데이터 센터를 보유하고 일부 업무를 Teale센터에 위탁하는데 자동차 등록 시스템의 경우 캘리포

니아 주 자동차 약 2,000만대를 Teale센터가 관리하고 있으며 15개 보험회사와도 연결되어 있다.

한편, 영국의 정보자원 통합모델인 Government Gateway는 20개 중앙부처와 480개의 지방당국, 200개 이상의 정부기관들이 국민과 기업을 상대로 연간 50억건 이상업무를 처리하고 있다. 정부 게이트웨이는 일종의 미들웨어(middle-ware)로 각 부처의 백오피스 시스템과 프론트 오피스 애플리케이션 중간에 위치하며, 2001년부터 내국세의 원천징수, 소득세 연말정산, 간접세의 부가가치세 신고, 농수산식품부의 통합행정 업무, 지역보조금 신청 등을 처리한다. 해외 사례를 통한 시사점은 다음의 표로 정리할 수 있다.

〈표 6-2〉 해외사례를 통한 시사점

국가	사례분석	시사점
미국	<ul style="list-style-type: none"> • 1973년 Teale 데이터센터 설립 • 주정부 자체 데이터센터 보유 및 일부 업무를 Teale 센터에 위탁 	<ul style="list-style-type: none"> • 자체 데이터센터 보유와 동시에 외부 업체의 아웃소싱을 통한 시너지 효과 기대
영국	<ul style="list-style-type: none"> • Middleware형태의 정부 게이트웨이 • 중앙집중식 게이트웨이에 새로운 기능을 첨가하면 게이트웨이에 연결된 모든 부서가 이 기능을 사용 	<ul style="list-style-type: none"> • 게이트웨이라는 중간역할기구를 통해 모든 부서의 정보 동기화 가능할 수 있음

서울시 및 해외사례를 통해 정보통신 시스템 통합을 위한 중·장기 전략을 제시하면 다음과 같다. 정보통신시스템 통합은, 자치단체 및 중앙부처와 유관기관의 각 부서별 홈페이지 및 행정지원시스템의 서비스 및 자원의 통합을 통하여 원스톱 민원해결을 가능하게 해, 대국민 서비스 제고 및 자원의 효율적인 이용 기반의 마련을 그 목표로 해야 한다. 이의 효과적인 추진을 위해서는 첫째, 조직체계 및 역할 재정립, 정비지침 및 가이드 수립, 법·제도 및 추진조직 정비 등을 통해 정비기반을 마련해야 한다. 둘째, URL 및 도메인 체계정비, 웹사이트 기능/콘텐츠 통합, 서비스중심으로 통합확대를 추진하는 방향으로 단계적, 점진적으로 수행해 나가야 한다. 마지막으로 관리 및 운영을 고도화해야 하는데 이는 통합유지보수 체계 검토 및 ITSM 관리체계를 수립하는 것으로 가능할 수 있다. 그리고 중요한

것은 서비스, 자원, 관리의 세 가지 요소의 통합이 모두 이루어져야 한다는 점이다. 서비스 통합은 URL 통합, 프레임워크 재개발 등으로, 자원통합은 H/W 재배치, S/W 공동이용, 관리통합은 유지보수 및 운영부서 통합 등을 고려하여야 한다.

결국, 자원통합을 위해 중요한 것은 운영/관리 생산성 향상을 위한 통합운영조직을 구축하는 것과, 신규 구축/운영 시 통제 조직 및 프로세스가 필요하다는 점, 품질관리를 위한 체계적인 관리체계가 필요하다는 점이다. 그리고 앞서 언급한 목표달성을 위한 추진방향으로서 정비기반마련, 단계적 점진적 수행, 관리/운영체계 고도화의 3가지 방향의 구체적인 전략은 다음의 표로 제시하도록 한다.

〈표 6-3〉 정보자원통합을 위한 단계별 추진전략

추진 전략	주요 추진 태스크	이슈 및 고려사항
전략 1 정비 기반 마련	<ul style="list-style-type: none"> 조직체계 및 역할 재정립 정비지침 및 가이드 수립 법·제도 및 추진조직 정비 	<ul style="list-style-type: none"> 조직체계 정비는 운영관점에서 역할 재수립 정비지침 및 법제도 개선사항은 관련 법령 검토 작업 선행
전략 2 단계적 점진적 수행	<ul style="list-style-type: none"> URL 및 도메인 체계정비 정비대상 우선순위 선정 기준사이트 리뉴얼 계획수립 통합대상 서비스 및 콘텐츠 파악 	<ul style="list-style-type: none"> 가능한 범위에서 자치단체 원스톱 행정서비스 대표도메인으로 URL 체계 정비 홈페이지 ⇒ 업무시스템 순으로 정비계획 수립 정비우선순위는 난이도 및 비즈니스 Impact에 따라 선정 국민민원 포털 대표홈페이지를 대표포털로 리뉴얼 작업을 선도적으로 시행
전략 3 관리 운영 체계 고도화	<ul style="list-style-type: none"> 운영 및 유지보수 적정인력 산정 유지보수 체계/프로세스 개선 ITSM 기반 서비스 관리체계 	<ul style="list-style-type: none"> 생산성을 고려한 적정운영인력 산정용역과제 개별유지보수에서 통합유지보수 체계로의 이행 ITSM 체계는 통합유지보수 체계수립이 선행되어야 함

3. 서비스 정부 구현을 위한 제도개선 방안

주민맞춤형 서비스를 강화하기 위해서는 결국 공급자 중심에서 수요자 중심형 서비스 제공으로 전환되어야 한다. 수요자인 지역주민을 중심으로 진행되어야 하므로, 이의 시작은 수요자에 대한 이해에서 비롯되어야 할 수밖에 없다. 이를 위해

서는 먼저, 지역주민의 관점과 현장을 중시하는 공직문화가 형성되어야 한다. 지방자치단체는 정책결정과 집행과정에서 주민의 입장에서 서비스 제공과 관련 기관간의 협력과 소통을 통해 보다 적극적으로 불만을 들어주고 해소할 필요가 있다. 지방자치단체는 지역주민의 수요를 파악하고, 공공정보의 공개 및 개방을 통해 투명성과 신뢰성을 제고하며, 현재 공급자 위주의 소극적인 정보·공공데이터 정책을 주민 중심의 적극적인 정보 공개 패러다임으로 전환해야 한다. 주민생활에 크게 영향을 미치는 정보, 지방재정, 환경, 교육, 안전 정보 등을 사전에 공개할 필요가 있으며, 추진주체를 정하되 업무와 책임을 명확히 하고, 관련 기관들이 협력하는 체계를 법규에 명시해야 한다. 지방자치단체는 서비스 시스템의 혁신을 통해 개인과 기업의 창의적 활용을 촉진하고, 지역주민의 행복을 위한 정책과 공공서비스는 지방자치단체가 직접 나서기보다는 민간이나 사회적 기업 등이 주체가 되어 창의성을 발휘할 수 있도록 지원기능에 초점을 두는 것이 바람직하다(배준구, 2013).

주민과의 의견 공감을 통해서 지역사회의 현안을 민관이 함께 의논하고 필요자원을 공동으로 제공하고자 노력하는 협력의 장을 정례화 할 필요도 있다. 지역주민의 일상생활지원서비스에 관한 체계적인 의견수렴과 협의를 바탕으로 지역주민의 개선방안을 마련하고 다양한 서비스의 연계 및 조정 역할 그리고 지역자원 개발과 효율적 활용 등을 추진해야 한다.

한편, 공공복지 예산 확대에도 불구하고 국민의 체감도가 향상되지 않는 문제점을 개선하기 위해 공공복지 수요 확대에 따라 복지제도도 확충할 필요가 있다. 복지, 보건, 고용, 주거, 교육, 여성 문화 등 개별 분산적으로 제공되고 있는 서비스 집행과정 및 체계에 대한 개선이 필요하며, 일선 지역단위에 주민서비스 전달의 중심경로를 구축하는 것도 좋은 방안이 될 수 있다. 이는 다양한 서비스 욕구의 파악과 서비스 연계가 이루어지도록 하는 지역주민서비스시스템의 관문역할을 담당할 것이다. 이와 관련하여 정부는 ‘생애주기별 맞춤형 복지’제공을 선언하였는데, 이의 핵심은 결국 수요자 중심의 서비스와 통합적인 지원 체계를 구축하는 것이다. 현 정부의 이러한 복지통합 관리시스템이 제대로 구현될 수 있도록 지속적인 정비가 필요하다.

뿐만 아니라 지방자치단체가 주도하는 지역발전사업은 산업과 인프라 위주의 지역개발 사업보다는 주민의 행복 또는 삶의 만족도를 향상하는 방향으로 전환할 필요도 있다. 민원, 일자리, 복지, 문화, 교통 등의 서비스에 대한 지역별, 계층별 수요 특성을 반영하여 주민체감도를 높임으로써 삶의 만족도를 향상시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 재원이 많아 소요되는 물리적 시설 사업 위주의 관행에서 벗어나 지역별 수요에 실질적으로 부응하는 창조적 지역발전에 역점을 두어야 한다. 특히 지방자치단체는 기존의 전면철거 위주의 도시재개발 방식에서 벗어나 주민의 관점에서 공동체의 회복과 보존을 중시하는 맞춤형 도시재생 전략을 추진할 필요가 있다(배준구, 2013).

한편, 지방자치단체는 무엇보다 주민들이 선호하는 정보나 서비스의 이용을 제한하는 제도로 인해 정보공개 및 이용이나 서비스 제공이 곤란한 점을 해소하도록 해야 한다. 이는 칸막이 제거 및 융합행정과도 맞닿아 있는 내용이다. 지방자치단체는 안전행정부를 비롯한 중앙정부부처가 마련한 협업 관련 규정을 토대로 시·도나 시·군·구 차원에서 협업추진에 관한 규정이나 지침을 마련할 필요가 있다. 이를 테면 협업 관련 중복 예산의 사전심의, 지방자치단체간 분쟁조정시스템, 협업 추진조직, 업무 협약절차와 방식, 협약과제의 점검·관리·지원 등을 위한 근거 규정 등이 이에 해당한다.

지방자치단체의 협업사업을 각종 협약을 비롯한 협력제도뿐만 아니라 유형별 표준모델이 정립되지 못하고 관행에 의존함으로써 제도의 활성화를 제약하고 있어 제도적 정비가 요청된다. 특히, 협약제도는 최근에 널리 확산되어 있음에도 성문화가 불완전하고 그 법적효과도 미약한 경우가 많다. 협약제도의 활성화를 위해서 인접도시 및 지역 상호간의 신뢰에 바탕을 둔 공감대를 마련하고, 신뢰 및 사회적 자본의 형성부터 조속히 해결하여야 한다(배준구, 2013).

【참고문헌】

1. 국내문헌

- 강명순. (2010). 복지사각지대를 위한 예산편성 방안. <예산춘추>, 21:12-18
- 강정석·이재호·최호진. (2010). 정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations시스템 구축. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-29」. 서울 : 한국행정연구원.
- 강혜규. (2012). 사회복지전달체계 개편의 성과와 발전방향, 보건복지포럼 2012. 7. 한국보건사회연구원.
- 강혜규. (2013). 사회서비스 부문의 쟁점과 정책과제. 보건복지포럼 2013. 1. 한국보건사회연구원.
- 고재경 외. (2012). 경기도 저탄소 녹색마을 중간지원조직 발전방안 연구, 경기개발연구원.
- 구인회·백학영. (2008). 사회보장의 사각지대: 실태와 영향요인. 사회보장연구 24(1) : 175-204.
- 금홍섭(2013), “지역 시민운동가의 눈으로 바라본 정보공개의 문제점과 개선방안”, 서울특별시 정보공개워크숍 토론문.
- 김달수. (2011). “커뮤니티비즈니스와 지역활성화 전략” 경기도형 저탄소 녹색마을 만들기 정책 워크숍 자료집, 경기개발연구원.
- 김동욱. (1996). “전자정부구현을 위한 행정정부화의 효율적 추진 방안”, <행정논총>.
- 김상목·이창원·한승환. (2004). “중앙정부 정책과정과 시민참여”. <한국행정논집>. 16권 제4호
- 김상일. (2000). “CRM 개념에서 활용까지”. LG경제연구원. <주간경제> 594호
- 김성태(2003), 「전자정부론: 이론과 전략」, 서울: 법문사
- 김승욱. (2004). “해외 공공부문의 고객관계관리(CRM) 도입사례”. <자치정보화조합·지역정보화> 통권 25호.
- 김연명(2009). 경기침체기 사회복지의 대응. <복지동향> 1월호.
- 김윤권·윤수재·최호진·이재호. (2011). 글로벌 행정환경 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-10」. 서울: 한국행정연구원.
- 김제선(2010). 사각지대에 대한 사회복지학적 분석-문제해결을 위한 연구방향의 모색, 비판과 대안을 위한 사회복지학회 학술대회 발표논문집, 188-207.
- 김종수. (2010). “사회적기업 육성을 위한 지방자치단체의 역할-지역자산 활용을 중심으로 -”. 「2010년 대도시행정세미나 자료집」

- 김주원. (2011). 스마트 정부 구현을 위한 협업 활성화 전략. 「IT정책연구시리즈 제15호」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 김창욱 외. (2012). 기업생태계의 플랫폼 전략(ISSue Paper), 삼성경제연구소.
- 김창욱 외. (2012). 플랫폼 전략의 이론과 실제-성공사례분석을 중심으로- 삼성경제연구소.
- 김현곤 · 조희정 · 박정은 · 이영선 · 정지선. (2009). 「정보사회의 사회통합구조와 정부-시민간 소통 활성화 방안」. 서울: 한국정보화진흥원.
- 김희연 · 오주현. (2012). 국내의 SNS의 현황과 사회적 의미. 「정보통신정책」. 24(12). 19-42.
- 류광택, 이용건, 조성배. (2012). 미래 전자정부 모델에 대한 탐색적 연구: 지속가능한 발전을 위한 전자정부 3.0의 가치와 개념을 중심으로, 한국정책학회, 「한국정책학회 하계학술발표논문집」. 319-340.
- 류석진 · 조희정. (2009). 「디지털 컨버전스 환경에서의 정치제도와 시민사회 변화 연구」. 서울: 정보통신정책연구원.
- 명승환. (2012). 정보속으로: IT 이슈: 스마트 사회 전환에 따른 Gov 3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화, 한국지역정보개발원, 「지역정보화」. 74 : 58-63
- 명승환 · 허철준. (2012). 스마트사회 전환에 따른 Gov3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화, 「한국정책학회 춘계학술대회발표논문집」.
- 문정욱. (2009). 미국의 IT를 활용한 열린 정부 구현 전략 소개: 'Data.gov'를 중심으로. 「방송통신정책」. 21(16). 100-105.
- 박경일(2008). 「사회복지정책론」. 서울: 공동체.
- 박선주, 윤미영. (2011). 스마트사회 실현을 위한 新국가정보화전략 분석: 영국. 「IT&SOCIETY 제4호」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 박선주. (2009). 주요 선진국의 소통형 디지털 정부 추진현황과 시사점. 「CIO Report 제14호」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 박성민 · 최윤경. (2005). “중앙부처 정책국민 서비스(PCRM) 사례연구”. <한국정책학회보>. 14권 3호.
- 박성수. (2001). 「죽은 CRM 다시 살리기」. 시대의 창.
- 박정주. (2000). “CRM 시스템 구축 및 활용에 관한 핵심성공요인 분석”. 홍익대학교 석사학위논문.
- 박천오(1997), 고객지향적 행정: 실천상의 의문점과 관료의 시각에 대한 탐색적 연구. 「한국행정학보」, 31(2) : 1-19

- 박희서 · 김영환. (2005). “지방자치단체의 고객관계관리(CRM) 도입에 관한 개념모형 연구”, 한국행정학회 2005년도 춘계학술대회 발표논문.
- 배준구(2013). “국민행복시대의 지방자치단체 구현 : 협업 활성화를 중심으로”, 『지방행정연구』 27(2): 27-46.
- 보건복지부. (2008). 사회복지 전달체계 관련 조직 및 인력개선. 보건복지부내부자료.
- 송두범. (2011). “충남사회적경제 중간지원조직의 역할과 과제” 『열린충남』 제56호, 충남발전연구원.
- 석재은(2006). 공적연금 사각지대 실태 및 원인. 경제사회발전노사정위원회 제53차 발표자료.
- 송현수. (2000). 『CRM 경영혁명』. 서울 : 새로운 제안.
- 송현수. (2001). 『CRM 구축과 운용전략』. 서울 : 새로운 제안.
- 송희준 · 조택, (2007), “한국의 전자정부: 성과와 과제,” 『정보화정책』. 14(4): 20-38.
- 안전행정부. (2013). 희망의 새시대 정부3.0이 함께 열겠습니다. 간담회 발표자료 P. 4.
- 안중범. (2011). 복지재정 확립과 복지정책 개혁, 경제논집 제50권 제3호, 서울대학교 경제연구소
- 염명배. (2001). “주민만족 극대화를 위한 지방자치단체의 ‘고객관계관리(CRM)’ 전략연구”. <경영경제연구>, 24(1).
- 오영균 · 고경훈. (2006). “공공고객관계(PCRM)의 재개념화와 적용”. 한국정책학회 춘계정기 학술세미나 발표자료집.
- 원종학 · 손원익 · 박태규 · 이광석(2011). 복지사업 효율성 제고방안(I)-지자체와 민간비영리 기관(NPO)의 효율성을 중심으로- 한국조세연구원.
- 유비시스템. (2001), “공공기관의 CRM 적용방안 및 사례발표자료”. 전자정부그랜드 컨퍼런스 및 전시회. 전자신문사.
- 유지원 · 배은영. (2001). 『디지털시대의 CRM』. 정보문화사.
- 윤미영 · 박선주. (2010). 미래지향적인 국정운영을 위한 국가정보화역량 강화방안. 『CIO Report 제27호』. 서울: 한국정보화진흥원.
- 이광석 · 김동룡. (2009). 우리나라 지역사회복지 전달체계에 관한 연구-영국의 지역사회복지 전달체계에 비추어-, 한국지방자치학회보, 제21권 제4호, 한국지방자치학회.
- 이근주 · 강민아(2009). 인터넷 민원행정서비스의 고객지향성에 대한 평가. 사회과학연구논총 21. 이화여자대학교 사회과학연구소.
- 이수정. (2004). “英, 공공부문에도 CRM 바람”, IT weekly.
- 이정아. (2003). “국민중심의 전자정부 구현을 위한 CRM 도입전략”. 『정보화정책』, 제10권 1호.

- 이정아. (2003). 「CRM을 통한 전자정부서비스 혁신 전략」, 한국 전산원.
- 이정아. (2010). 스마트 정부의 공공정보 개방과 이용활성화 전략. 「CIO Report 제28호」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 이종한, 강영철, (2010). 제도설계론에 입각한 정부기능 효율성 제고방안 : 공공기관을 중심으로. 「KIPA 연구보고서 2010-01」. 서울 : 한국행정연구원.
- 이화직. (2000). 「CRM 이론과 사례」. 한국능률협회.
- 임광현. (2008). 전자민원서비스(G4C) 활성화방안에 관한 연구, 한국자치행정학보, 22(2).
- 임상규. (2001). “지역정보센터의 e-CRM 구축에 관한 연구”. 연세대학교 대학원 석사학위논문.
- 장미영. (2000). “e-CRM의 성과측정 도구개발에 관한 연구”. 이화여자대학교 대학원 석사학위 논문
- 전원재. (2001). 「고객서비스의 신화」. 서울 : 정보통신정책연구원.
- 정세국. (2011). “중간지원조직의 기능과 역할” 「사회적기업·마을기업 활성화를 위한 토론회 (수도권) 자료집」
- 정수화 외. (2011). 경기도 사회적 기업 중간지원조직의 역할 및 운영방안, 경기복지재단
- 정연우. (2001). “행정홍보의 고객관계관리적 접근에 관한 이론적 연구”. 「홍보학 연구」. 한국홍보학회.
- 정윤수. (1999). “행정서비스 개혁에 대한 평가”. 「한국행정연구」, 8권 4호. 한국행정연구원.
- 정인규. (2002). 「CRM효과적인 전략공부」. 석사학위논문. 원광대학교 정보과학대학원.
- 정진서. (2001). “성공적인 CRM 구축에 영향을 주는 요인에 관한 연구 : 금융산업을 중심으로”, 경희대학교 경영학 석사학위논문.
- 주상현·이우권. (2011). 지방자치단체의 민원행정 만족도 조사에 관한 연구. 한국자치행정학보 25(2).
- 조희정·이승현. (2011). 「공공앱 현황과 발전방안」. 서울 : 국회입법조사처.
- 지식경제부. (2011). 「커뮤니티 비즈니스센터 중간지원조직 운영매뉴얼」. 한국산업기술진흥원
- 최대우. (2003). “전략적 CRM 현재와 미래”. <한국정보과학회지> 제21권 10호.
- 최정환, 최종학 공저. (2001). 「CRM을 위한 데이터베이스 마케팅」.
- 최정환·이유재. (2001). 「죽은 CRM 살아있는 CRM」. 서울 : 한 언.
- 커뮤니티비즈니스센터. (2011). 커뮤니티비즈니스 중간지원조직 운영매뉴얼, 지식경제부·한국산업기술진흥원.
- 프레드릭 뉴웰 지음. (2000). 「인터넷 시대의 고객관계경영 CRM.com」. 삼성전자 글로벌마케팅

- 연구소 옮김. 21세기 북스.
- 하복동(2006), 다수부처 관련 정책·사업의 효과적 대응을 위한 과제 : 서비스 산업육성전략 사례를 중심으로. 「정책분석평가학회보」, 16(2): 57-80.
- 한국정보화진흥원. (2007). 「미래 유비쿼터스 정부의 진화, Government 3.0」. 서울 : 한국정보화진흥원.
- 한국경제학회. (2011). 사회복지서비스 관리체계의 효율적 개선방안, 기획재정부.
- 한국사회복지협의회. (2012). 복지사각지대 발굴 체계화 및 복지정보 접근성 강화방안, 보건복지부.
- 한국정책과학학회. (2009). 중앙부처 일선기관 및 지자체간 통합서비스 제고를 위한 제도발전 방안, 행정안전부.
- 한국정책분석평가학회. (2008). 윈스톱 민원행정서비스 개선방안 연구, 행정안전부.
- 한국조직학회. (2011). 융합행정의 효율적 추진방안.
- 행정안전부(2009), 2단계 조직융합관리 진단 매뉴얼.
- 허남일·최중오·민상훈. (2002). “우체국을 대상으로 한 고객관계관리 전략 연구”. 「사회과학논총」. 13.
- 허만형.(2004). 「사회복지행정론」. 서울 : 법문사.
- 허찬행. (2005). “시민지향적 지식정부로의 발전방안 연구 : 정부 CRM을 통한 민원서비스 제공을 중심으로”. 건국대 행정대학원 석사학위 논문.
- 현외성.(2008). 「사회복지정책강론」. 서울 : 양서원.
- 홍필기. (2013). Gov 3.0과 창조행정, 발표자료 권만우, 이신주. (2002), “전자정부 하에서의 기초 지방자치단체의 eCRM 활성화방안에 관한 연구”. <정보와 사회>. 한국정보사회학회.
- 홍현미라. (2006). “지역사회관계망을 활용한 자원개발경험의 유형에 관한 근거이론 연구”. 「한국사회복지학」58(4): 65-92.

2. 국외문헌

- Aaker, D. A.(2001). Strategic Management Journal, 6th ed., John Wiley & Sons, Inc.
- Accenture. (2001). The Government Executive Series-Customer Relationship Management : A Blueprint for Government.
- Accenture. (2003). e-Government Leadership: Engaging the Customer.
- Alcock, P.(2003). Social Policy in Britain, Houndsmill: Palgrave Macmillan.
- Anatole Kaletsky. (2011). 「Capitalism 4.0 : The Birth of a New Economy in the Aftermath of Crisis, PublicAffairs.
- Anderson, R. E.(1973), "Customer Dissatisfaction, The effect of Discontinued Expectancy on Perceived Product performance", Journal of marketing Research, Vol. 10, Feb, pp. 38~44.
- Andy Cutler. (1997). Measure Your Way to CRM Success. BeNow Inc.
- Attewell, Paul (1992). Technology Diffusion and Organization Learning : The Case of Business Computing.
- Ballon, P. (2009). Platform Types and Gatekeeper Roles: The Case of the Mobile Communications Industry. DRUID Summer Conference 200, June 17, Denmark.
- Blank, Martin J. et al. (2003). "Local Intermediary Organizations: Connecting the Dots for Children, Youth, and Families", Parters for the Intermediaries Report.
- Bolton, Ruth (1998). "A Dynamic Model of the Duration of the Customer's Relationship with a Continuous Service Provider: The Role of Satisfaction", Marketing Science, 17(1), 45~65.
- Boulding, William, Ajay Karla, Richard Staelin, and Valarie A. Zeithml (1993). "A Dynamic Process Model of Service Quality: From Expectations to Behavioral Intentions", Journal of Marketing Research 30. February, 7~27.
- Briggs, Xavier de Souza. (2003). "Working the Middle: Roles and Challenges of Intermediaries" The community Problem-Solving Project@MIT. available at www.community-problem-solving.net.
- Brown, L. David and Archana Kalegaonkar. (2002). "Support Organizations and the Evolution of the NGO Sector", Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 31(2):

231-258.

- Brown, S. A. (2001). Performance-Driven CRM: How to Make Your Customer Relationship Management Vision a Reality. John Wiley&Sons.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby, and Melissa Middleton Stone. (2006). The Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. Public administration Review. Special Issue: 44-55.
- CCMD Roundtable on Horizontal Mechanisms. (2002). Using Horizontal Tools to Work Across Boundaries: Lessons Learned and Signposts for Success.
- Churchill, G. A. Jr and C. Surprenant(1982), "An Investigation into the Determinants of Customer Satisfaction", Journal of Marketing Research, Nov, pp. 491~504.
- Compass Partnership. (2004). "Working Towards an Infrastructure Strategy for the Voluntary and Community Sector"
- Corrin, Amber. (2012). Can New Mobile Government Plans Overcome Old Problems? Federal Computer Week.
- Dawes, Sharon S., Anthony M. Cresswell, and Theresa A. Pardo, (2009). From “Need to Know” to “Need to Share”: Tangled Problems, Information Boundaries, and the Building of Public Sector Knowledge Networks, Public Administration Review, May/June: 392-402.
- Deloitte Research (2000). At the Dawn of e-Government: The Citizen as Customer.
- Dwyer, Robert, F., H. Schurr& S. Oh. (1987). “Developing Buyer-Seller Relationships”. Journal of Marketing. 51.
- Eggers, William D. (2007). Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy. Rowman & Littlefield Publishers.
- Eisenmann, T. R., Parker, G. & Van Alstyne, M. W. (2011). Platform Envelopment. Strategic Management Journal, 32(12): 1270-1285
- Galbreath, Jeremy and Tom Rogers (1999). “Customer relationship management: a leadership and motivation model for the twenty-first century business”. The TQM Magazine. Vol. 11, No. 3.
- Gartner Inc. <http://www.gartner.com>(검색일: 2013.4.5.)

- Gateway Center for Giving. (2011). "Understanding the Intermediary Infrastructure in St. Louis: Who They Are, What They Do, and Common Misconceptions"(April 2011).
- Gawer, A. & Cusumano, M. A(2008), How Companies Companies Becomes Platform Leader. MIT Sloan Management Review, 49(2): 28-35.
- Government 2.0 Taskforce Report. (2009). Engage : Getting on with Government 2.0. gov2.0.kr 역. (2011). 「호주 정부2.0 태스크포스 보고서 : 참여와 소통의 정부2.0」. 서울 : iNU(www.gov20.kr).
- Hagiu, A. (2009). Multi-Sided Platforms: From Microfoundations to Design and Expansion Strategies(working paper 09-115). Harvard Business School.
- Heide, J. B. (1994). "Interorganizational Governance in Marketing Channels". Journal of Marketing. 58.
- Howard Partner. (2007). "The Role of Intermediaries in Support of Innovation" Department of Industry, Tourism and Resources. <http://www.aak.co.kr>
- Hughes, O. E, Public Management and Administration. New York: St. Martin's Press.
- Igbaia, M. (1990). "End-User Computing Effectiveness: A Structure Equation Model". Omega-International Journal of Management Science, Vol.18,No.6.
- Igbaia, M.(1990). "End-User Computing Effectiveness: A Structure Equation Model". Omega-International Journal of Management Science. 18(6).
- Imhoff. C. & Gentry. J. (2000). CRM Building and Environment for the Future. Technology Guide.
- Jacobides, M. G., Knudsen, T. & Augier, M.(2006), Benefiting from innovation: Value creation, value appropriation and the role of industry architectures. Research Policy, 35. 1200-1221.
- Kaiser, Brooks A. (2007). The Athenian trierarchy : mechanism design for the private provision of public. The journal of economic history. 67: 445-480.
- Kalakota, Ravi and Marcia Robinson (1999). e-Business-Roadmap for Success. Addison-Wesley.
- Kaplan, Andreas and Haelein, Michael, (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media, Business Horizon, 53: 59-68.
- Kellen, V. (2002). CRM Measurement Frameworks. Blue Wolf.

- Kerlinger, F. N. *Foundation of Behavioral Reserach*, Richard & Winston Inc, (1964).
- Kettinger, W. J. (1997). "Pragmatic Perspectives on Measurement of Information system Quality", *MIS Quarterly*, 1997.
- Kim, J. H., Suh, E. H., Hwang H. S. (2003), "A Model for Evaluating the Effectiveness of CRM using the Balanced Scorecard", *Journal of Interactive Marketing*.
- Kingsley, G. Thomas, Joseph B. McNeely and James O. Gibson. (1997). "Community Building: Coming of Age", The Development Training Institute, Inc. The Urban Institute.
- Kouwenhoven, V. (1993). *Public-Private Partnership: A Model for the Management of Public-Private Cooperation*. In J. Kooiman (ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage.
- Kretzmann, J. P. and McKnight, J. (1993). *Building Communities from the Inside Out: A path toward finding and mobilizing a community's assets*. Center for Urban Affairs and Policy Research, Neighborhood
- Lasswell, Harold. (1948). *The Structure and Function of Communication in Society*. In *The Communication of Ideas: A Series of Addresses*, ed. Bryson Lyman. New York: Institute for Religious and Social Studies, 37-51.
- Latour, S. A. & N. C. Peat(1979), "Conceptual and Methodological Issues in Consumer Satisfaction Research" *Adivancein Consumer Research*, Vol. 6, pp. 31~37.
- Lee, D. (2000), *The Customer Relationship Management Survival Guide*, High-Yield Marketing Press.
- Lemon, K. N., Tiffany Barnett White, & Russell S. Winer (2002). *Dynamic Customer Relationship Management: Incorporating Future Considerations into the Service Retention Decision*. *Journal of Marketing*. Vol. 66, January. 1~14.
- Michael Hammer(1990). "Reengineering Work; Don't automate, Obliterate"
- Millhouse, Cassandra, David Wells, David Bradshaw, Laurent Lachal, Katy Ring and Colin Brash (1999). *CRM Strategies-Technology Choices for the Customer-focused Business*. OVUM, OVUM Ltd.
- National Audit Office. (2001). *Joining Up to Improve Public Services: Report by the Comptroller and Audit General*. London: TSO.

- National Audit Office. (2012). Cross-government review : Implementing transparency.
- O'Reilly, Tim. (2012). Government as a Platform. <http://ofps.oreilly.com/> accessed (검색일: 2013. 4.12).
- OECD. (2004). The e-Government Imperative, OECD e-Government Studies, OECD, Paris.
- Osborne, Stephen P. (2000). "Reformulating Wolfenden? The Roles and Impact of Local Development Agencies in Supporting Voluntary and Community Action in the UK", *Local Government Studies*, 36(9): 1083-1097.
- Palfrey, T. R. and S. Srivastava (1989). Mechanism Design with Incomplete Information: A Solution to the Implementation Problem, *Journal of Political Economy* 97: 668-691.
- Peppard, Joe. (2000). "Customer Relationship Management(CRM) in Financial Services". *European Management Journal*. Vol. 16, No. 3, June.
- Peppers, D., Rogers, M. and Dorf, R. (1999). "Is Your Company Ready For One-to-one Marketing". *Harvard Business Review*. Jan-Feb, 151~160.
- Raaen, D. A. (2000). A Strategic approach to CRM. *America's Network*.
- Reichheld, Frederick F. (1996). *The Loyalty Effect*, Harvard Business School Press. Cambridge, MA.
- Romano, Jr., Nicholas C. and Jerry Fjermestad (2002). "Electronic Commerce Customer Relationship Management: An Assessment of Research". *International Journal of Electronic Commerce*. Winter 2001~2002. Vol. 6, No. 2.
- Salamon, Lester M. (2002). The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction." in Lester Salamon ed. *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. Oxford University Press.
- Sander, Todd. (2011). *Government 2.0 : Building Communities with Web 2.0 and Social Networking*. Digital Communities.
- Sanyal, Paromita. (2006). "Capacity Building Through Partnership : Intermediary Nongovernmental Organizations as Local and Global Actors", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 35(1): 66-82.
- Schorr, Lisbeth B. et al. (2010). "Intermediaries and Their Potential Role in Support of Promise Neighborhoods" *Development and Implementation*", An Issue Brief,

- Center for the Study of Social Policy: 1-5.
- Shapiro, Carl and Hal R. Varian (1999), Information Rule, Harvard Business School Press, Cambridge, MA.
- Siguaw, Brown & Widing II (1994). "The Influence of the Market Orientation of the Firm on Sale Force Behavior and Attitudes". Journal of Marketing Research. 28(August).
- Skelcher, Chris. (1992). Managing for Service Quality. UK: Longman Industry and Public Service.
- Slywotzky, Adrian J. (2000). "The Age of the Choiceboard". Harvard Business Stanley, Jay (2000). The Internet's Privacy Migraine, Forrester, Inc., May.
- Starling, G. (1988). Managing The Public Sector. Harcourt Brace College Publishers.
- Stewart, John. (1988). Understanding the Management of Local Government. Longman.Review 78/1(January/February). 40~41.
- Swift, R. S. (2000). Accelerating Customer Relationship, Prentice Hall.
- Swift, Ronald S. (2001). Accelerating Customer Relationship : Using CRM and Relationship Technologies. Upper Saddle River, NJ : Prentice Hall PTR.
- Trepper, C. (2000). CRM will Provide A Strategic Focus. Information Week.
- Vigoda, Eran. (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." Public Administration Review, 62(5): 527-540.
- Walsh, Kieron(1989), Marketing in Local Government. London: Longman.
- Weinberg, Bruce D. and Pehlivan, Ekin. (2011). Social spending: Managing the social media mix, Business Horizons, 54(3): 275-282.
- Westbrook, R. A and J. W. Newman(1978), "An Analysis of Shopper Dissatisfaction for major Household Appliance", Journal of marketing Research, No 15, August, p. 457.
- White House. (2009). Open Government Directive.
- White House. (2012). Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People.

- Winer, Russell, S. (2001). "A Framework for Customer Relationship Management".
California Management Review. Vol. 43, No. 4. Summer.
- Zeithaml, Valarie A., Leonard L., Berry, and A. Parasuraman (1996). "The Behavioral
Consequences of Service Quality", Journal of Marketing. 60(April), 31~46.

❖ ABSTRACT

A Study of the System and Operational Strategy for the Implementation of Local 3.0

Korean society is facing challenges of low birth rates, an aging population, jobless growth and wealth polarization. Under these circumstances, we won't be able to keep up with the changes in our time if we hold onto the old way of operating the government by exclusively and monopolistically holding on to information and making decisions through opaque systems.

The government has come up with an action plan to bring to fruition President Park Geun-hye's vision for "Government 3.0".

Government 3.0 is a new paradigm for government operation to promote active sharing of public information and removal of barriers existing among government ministries for better collaboration.

The ultimate goal is to secure the driving force for national administration and to provide personalized services to individual citizens,

at the same time, generating more jobs and supporting creative economy.

Government 3.0 is an upgrade from version 2.0, which is characterized by bilateral interaction between citizens and government, and version 1.0, which is based on the one-way delivery of services to citizens.

Yet it pales next to countries such as the United States in terms of the volume of government data made available to the public. So the vision calls for, among other things, opening up the government.

The bold scheme is welcome as it will offer huge benefits to the nation. For starters, it will help make the government more transparent. The availability of information on projects promoted by the central and local governments will make it easy for citizens to track how taxpayers' money is spent. This will exert pressure on government officials to minimize budget waste.

Information sharing will also boost job creation and spur economic growth. Government-

held data in such fields as weather, transportation and health care has considerable commercial value.

Government 3.0 is also about connecting with citizens and encouraging them to participate in public affairs. For this, the government plans to launch by August a platform for citizen participation, which will allow anyone to suggest a policy idea and discuss it with government officials or experts from the private sector.

The government also plans to consult with citizens, using online voting, on major state affairs and large-scale public projects costing more than 500 billion won.

In promoting Government 3.0, the crucial factor is how to overcome public officials' resistance to information disclosure. Korean officials are notorious for their tendency to keep whatever data they have secret. They often categorize even publicly available information as unsuitable for disclosure.

To achieve this goal, the purpose of study is findings of systems and operational strategies. First, with respect to the system for the local 3.0 The organizational structure of local government as a platform, seamless organization, and look at the town management organizations,

Second, the administrative and operational strategies with respect to the convergence LGRM models are examined.

지방 3.0 실현을 위한 추진체계와 운영전략 연구

발행일 : 2013년 12월 31일

발행인 : 이 승 종

발행처 : **한국지방행정연구원**

서울시 서초구 반포대로 30길 12-6

Tel. 02)3488-7300

판매처 : 정부간행물판매센터

Tel. 02)394-0337

<http://www.gpcbooks.co.kr>

인쇄처 : (주)이모션티피에스

Tel. 02)2263-6414

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전제나 복제는 금합니다.

ISBN 978-89-7865-369-5

