지방행정연구 제27권 제2호(통권 93호) 2013. 6. 3~26

지방정부 3.0 이론과 과제

The Theory and Task of Local Government 3.0

오 영 균*

Oh, Young-Kyun

목 차

Ⅰ. 서론: 추진배경과 문제의식
Ⅱ. 이론적 논의
Ⅲ. 이론적 논의: 정부 3.0 도입을 위한 이론적 검토
Ⅳ. 지방정부 3.0을 위한 추진과제
Ⅴ. 지방정부 3.0을 위한 새로운 고객관계관리(New PCRM)
Ⅵ. 결론

지방정부 3.0은 정부 3.0의 지방에 대한 적용이다. 따라서 정부 3.0에 대한 이해와 정리가 선행되어야 한다. 정부 3.0은 공공정보를 적극 개방·공유하고, 부처간 칸막이를 없애고 소통·협력함으로써 국정과제에 대한 추진동력을 확보하고 국민 맞춤형 서비스를 제공함과 동시에 일자리 창출과 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임으로 정의된다. 하지만 이러한 정부 3.0 맞춤형 정부를 구현하기 위해서는 많은 장애요인이 존재한다. 상위수준의 조정메카니즘을 확립하여야 하며 특히 외재적 그리고 내재적 보상체계를 재설계하여 의도하고 있는 정책목표중심의 성과관리가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 지방정부 3.0의 실현을 위한 New PCRM은 보다 강력한 도구를 제공해준다고 판단된다. 공유, 개방, 참여의 기반위에 국민적 수요와 정부 공급역량의 맞춤을 통해 합리적 균형점을 찾는 과정을 통해, 시간, 예산 및 인력의 제약조건하에서 적절한 수요관리와 대응 역량 강화를 모색하게 되기 때문이다.

□ 주제어: 공개, 공유, 참여, 개방, 맞춤, 웹2.0

* 수원대학교 행정학과 교수

논문 접수일: 2013. 6. 12, 심사기간(1차): 2013. 6. 12 ~ 2013. 6. 21, 게재확정일: 2013. 6. 21

Local Government 3.0 is an extention of Government 3.0. So we have to understand Gov.3.0 concept and contents before discussing Local Gov.3.0. Gov 3.0 is a new paradigm for creative economy and ordered public service by proactive information sharing and cooperative tasking among departments and other public actors.

However, We must keep in mind there are many obstacles to overcome for information sharing, openness, participation and ordered service. Web2.0, Cloud computing and Big data analysis are not sufficient, if not reforming law and institution. above all, Upper level coordination tower can also be operative whenever it is needed. Specially, we really wish that we can overcome moral hazard, we should work out a design for external and internal incentive system. In my analysis, New PCRM can be a best alternative, because we can control demand and supply capacity to find rational equilibrium with it.

□ Keywords: openness, sharing, participation, ordered adminstration, web2.0

I. 서론: 추진배경과 문제의식

환경의 불확실성과 복잡성이 급증함에 따라, 국민적 관점에서 공공문제를 해결하기 위한 새로운 정부역할의 정립이 절실한 과제로 되고 있다. 우리는 지금 국가적으로 행정환경의 변화와 새로운 도전에 직면하고 있기 때문이다. 우선 경제적으로 1인당 2만불대의 소득수준이 지속되는 저성장구조 속에서 3만불 수준에 도달할 수 있도록 하는 새로운 새로운 성장 모멘텀이 필요하며 사회적으로도 북핵 등 안보위기, 기후·환경변화, 저출산·고령화, 다문화가정 등 단순하고 명쾌한 원칙과 해법이 통하지 않는 풀기 어려운 복잡다기한 사회문제가 대두되고 있다. 특별히 지식정보사회로의 전환은 정부와 국민간의 관계를 변화시키고 있으며 모바일, SNS 확산에 따라 새로운 형태의 정책참여, 투명성 강화, 책임성 확보의 과제가 제기되고 있다[1]. 또한 지식과 기술의 융복합 혁명이 새로운 기회요인으로 등장하고 있어 정부도 이제는 다양한 정책문제 해결과 맞춤형 서비스 제공을 위한 수단으로 ICT 기술을 적극적으로 개발하고 활용해야 하는 것이 당면 현안이 되고 있다(Corrin, 2012).

1) SNS 사용자가 증가함에 따라 관계유지·형성의 편리함 증가, 신뢰기반정보 증가, 여론형성 등의 긍정적 측면과 함께 정보과부하, 피로감, 자기정보에 대한 통제력 상실 등 부정적 효과도 동시에 발생한다(김희연, 오주연, 2012). 정부도 SNS의 정책적 중요성을 실감하고 국무회의에서 '공직자 SNS 사용원칙과 요령방안'을 검토하고 이를 전 부처로 확대하기로 했다(관계부처합동, 2011).

현재 박근혜 정부는 '희망의 새 시대'라는 국정비전을 실천하기 위한 국정기조로 경제부흥, 국민행복, 문화융성, 평화통일 기반구축을 추진하고자 하며 이를 달성하기 위해 창조경제, 사회통합, 융합행정 등 다양한 국정 키워드를 제시하고 있는 상황이다. 하지만 과거의 정부 역시 노무현 정부에서의 혁신, 이명박 정부에서의 실용 등 다양한 국정 키워드를 제시하였으며 이를 실천하기 위한 정부의 다양한 정책설정과 조직변화 등이 수반되었고 정권 후반부에 또는 다음 정부가 들어선 후 이전 정부에 대한 업적평가 기준이 되었음을 감안할 때 지금 제시하고 있는 방향성과 목표는 특별히 중요한 의미가 있다. 국정철학은 국정을 운영하는 하나의 이론적 기반으로 각 부처는 이를 실현하기 위한 정책과제를 설계하고 추진하게 된다. 그러나 이러한 정책과제들이 실제로 정권이 지향하고 있는 목적과 일치되는지 아니면 그러한 목적을 달성하는데 효과적인지 충분한 검토가 필요하다. 많은 경우에 목표-수단의 연쇄차원에서 실효적이지 못한 경우가 많기 때문이다. 박근혜정부가 출범하면서 표방하고 있는 정부 3.0은 정책수립과 집행과정에서 국민의 눈높이를 맞추겠다고 하면서 주권자로서 국민의 알 권리와 정책정보에 대한 접근권 및 국정에 대한 참여를 강조하고 있다. 특별히 ICT기술을 적극 활용하고 클라우드 컴퓨팅과 빅 데이터분석 등을 국가 및 사회문제해결에 적용하고자 하고 있다. 특히 인터넷 기반의 페이스북, 트위터, 마이스페이스 같은 사회연결망 서비스(Social Network Service, 이하 SNS)를 포함한 소셜미디어[2]를 활용한 행정서비스의 효율화는 개인 간, 집단 간의 소통을 넘어서서 공공문제해결을 위해 집단지성을 활성화하고, 네트워크를 통한 협업을 추구한다는 차원에서 새로운 국가운영 전략으로서의 의미도 갖는다(박선주, 2010; Auer, 2011; Boyd, 2008). 이미 스마트 소셜미디어는 온라인을 통한 여론집약과 지지세력 동원이 가능해지면서 정부의 각종 정책결정과 행정 서비스를 지원하고 국민에게 알리는 유력한 수단이 되어가고 있다.

2010년 이후 정부와 국민은 동반자적 관계(partnership) 속에 참여·개방·공유를 통한 협업(collaboration)이 핵심적인 행정 가치로 자리 잡고 있다(김주원, 2011). 선진국 정부에서도 정부 내부업무 프로세스의 개선과 효율성 증진은 물론, 국민에 대한 서비스의 양적 확대와 질적 변화를 위해 이러한 노력이 기울여지고 있다.[3] 최근의 전자정부는 정부내부업

---

2) 스마트 소셜미디어는 다양한 사람들이 자신들의 생각과 의견, 관점, 경험 등을 공유하기 위해 사용하는 온라인상의 도구들과 플랫폼을 총칭하는 개념으로서, 텍스트(text), 오디오(audio), 비디오(video), 이미지(image), 그래픽(graphic) 등 다양한 멀티미디어(multimedia) 형태를 가지고 있으며(정국환 외, 2010: 98) 개방, 참여, 공유, 협업, 커뮤니티 등 웹2.0의 핵심 가치에 토대를 두고 있다(한국정보화진흥원, 2007).

3) 미국 오바마 정부에서 추진한 열린정부정책(문정욱, 2009; White House, 2009; White House, 2012)와 영국정부에서 지속적으로 추진되고 있는 'Data.gov.uk'(범정부통합정보공개공유서비스)와 'Alpha.gov.uk'(범정부통합서비스플랫폼) 구축노력이 참고가 될 수 있다(박선주, 윤미영, 2011).

무의 효율화과 대민서비스의 개선에 초점을 두던 초기 방식에서 벗어나 국민과의 대화 및 협업을 확대하는 방향으로 진화하고 있다. 정부가 관료제 내부에서 배타적, 폐쇄적으로 결정한 정책내용을 국민에게 일방향(one-way)으로 전달하는 관점에서 국민이 정책과정에 함께 참여 및 대화하는 쌍방향적 소통(two-way interaction)으로 전환되고 있는 것이다. 특히 정책 환경이 불확실하고, 복잡하며, 동태적이며 이해집단간 갈등이 심화될수록, 정책결정 과정과 내용에 대한 범국민적 이해와 협조가 필요하다는 점에서, 참여와 소통은 국가운영의 필수적인 성공요인(key success factors)이 되고 있다. 이러한 관점에서 정부 3.0이 지향하는 소통과 공유의 네트워크 정보망은 공공 플랫폼(Public Platform)으로 기능할 수 있으며 향후 정책의제설정과 정책대안의 탐색, 집행 모니터링, 성과평가와 환류의 전 정책과정의 통로(channel)와 창(window)으로 활용되어야 할 필요성이 매우 크다. 이러한 측면에서 정부 3.0이 설정하고 있는 방향성은 타당하다고 하겠다. 그럼에도 불구하고 그 이론적, 내용적 측면에서 아직 불확실성이 작지 않아 지속적인 연구와 과제발굴노력이 요망되고 있다는 문제인식에서 본 연구는 아래에서 지방정부 3.0의 근간이 되고 있는 정부 3.0을 정부 2.0의 연장선상에서 개념적 내용을 검토하고 그 이론적 배경으로 제도설계론을 논의하며 안행부가 제시하고 있는 과제를 비판적으로 검토하여 추가적 또는 보완적 과제를 제안하고자 한다. 특히 정부 3.0을 구체화할 수 있는 모델로써 새로운 PCRM을 제시함으로써 공급자 중심에서 수요자 중심으로, 그리고 한 걸음 더 나아가 수요자중심에서 수요와 공급의 균형을 추구함으로써 지속가능한 정부 3.0을 구체화하고자 하였다.

Ⅱ. 이론적 논의

지방정부 3.0은 정부 3.0의 지방적 적용이기 때문에 지방정부 3.0을 이해하기 위해서는 정부 3.0을 정리하여야 하며 정부 3.0을 정리하기 위해서는 정부 2.0을 검토해야 한다. 정부 3.0이 정부 2.0의 연장선상에 있기 때문이다.

1. 정부 2.0의 개념과 지향가치

정부 2.0은 "정부가 개방·참여·협력을 국정운영의 핵심가치로 실현시켜 정부업무는 물론 국가 전반에 새로운 부가가치를 창출하는 거버넌스(governance) 형태"를 의미한다. 여기에서 개방은 공공 정보와 자원을 국민에 공개·공유하는 것이며, 참여는 국민이 자유롭고 자발

적으로 정부결정에 참여할 수 있는 장(場)을 마련하는 것이다(이정아, 2010). 그리고 협력은 국민, 기업, 정부의 협업 체계를 구축하고 활성화하는 것을 의미한다.[4] 정부 2.0을 최초로 언급한 윌리엄 에거스(William Eggers, 2007)는 국민 중심의 정부 서비스와 국민들의 참여 기회가 증대됨에 따라 보다 투명하고 민주주의적이며 효율적인 미래정부 개념으로서 정부 2.0 개념을 제시하였다. 한편 가트너(Gartner Inc.)는 ICT를 통해 정부서비스와 프로세스 및 데이터의 '사회화' 및 '상품화'를 촉진하는 정부형태로 개념화하여, 국민·기업·정부간 소통과 연계로 인한 '사회화', 수평적인 서비스와 프로세스 체계에서 하나로 통합되고 공유하는 서비스와 프로세스 체계로 전환되어 정부가 국민과 기업에게 관련 권한을 위임하는 '상품화'를 제기한 바 있다. 다른 한편 웹2.0 개념의 창시자 O'Reilly(2012)는 전환적(transformative)이고, 다층위적이며(multi-leveled), 기술적으로 가능하고(tech-enabled), 순환적이며(iterative), 목표지향적이고(mission-driven), 정책기반인(policy-based), 그리고 상호균형이 이루어지는(counterbalancing) 정부의 모습으로 정부 2.0을 표현하였다(Sander, 2011).

웹2.0[5]을 배경으로 추진되어왔던 해외 주요국의 정부 2.0은 능동적인 국민 참여와 국민-정부간 쌍방향적 관계를 기반으로 계속 진화되어왔다. 호주는 국민이 공공 정보에 보다 잘 접근할 수 있고, 정책형성에 더 큰 역할을 할 수 있는 개방적이고 투명한 정부구현을 위해 ICT를 적극 활용하는 모습을 보이고 있으며(Government 2.0 Taskforce Report, 2009), 미국은 열린 정부 구현을 추구하고 있고, 영국은 공공정보 개방을 통한 국민 참여와 새로운 가치 창출을 촉진하는 데에 주력(National Audit Office, 2012)하며, 일본은 점진적인 정보개방을 추구하고 있다(박선주, 2009; 윤미영, 박선주, 2010). 이러한 해외 주요

4) 윤종수(2010)는 이러한 정부 2.0의 특징으로, 정보공개와 투명성(정보와 데이터의 공개와 공유, 공공데이터 공개의무화, 공공데이터의 접근, 오픈 API 또는 데이터 자체의 제공, 정보공개청구, 민간의 창의적 서비스를 위한 정보의 공개, 개방적 기술에 대한 정부지원), 시민참여(소통의 행정, 쌍방향 커뮤니케이션, 청원시스템, 스마트 소셜미디어·모바일 웹, 클라우딩컴퓨팅에 의한 커뮤니케이션, 공공섹터와 시민과의 실질적인 협조, 공유, 비용 제로의 커뮤니케이션 기술의 활용, 상호적인 민주주의), 대응성(가치창출의 극대화, 공공정보 및 시스템의 플랫폼화, 정보재활용), 표준과 접근성(표준과 사용권이 공개된 참여지향적 정부, 공공정보에 대한 접근과 사용가능성, DB화, 포맷의 호환성, 평등하고 쉬운 접근, 웹서비스의 접근성 개선, 서비스 네트워크, 공공섹터에서의 디지털 네이티브 확산), 협력에 의한 혁신(새로운 서비스와 가치의 창출, 정부와 시민의 협조, 효율성 증대) 등을 들고 있다.

5) 웹2.0은 2004년 팀 오라일리(Tim O'Reilly)에 의해 참여·공유·개방의 의미를 가진 새로운 웹으로 개념화되었으며 각종 애플리케이션과 도구들이 운영되거나 기능하는 컴퓨터 네트워크, 즉 인터넷 기반의 플랫폼으로 정의된다(Weinberg & Pehlivan, 2011:276). 웹1.0 시기가 정보를 제공하는 웹포털 구축으로 일방향 정보접근이었다면 웹2.0은 인터페이스(interface)를 제공하여 개인이 다양한 소스로부터 데이터를 재활용 할 수 있도록 인터넷 환경을 구현한다. 또한 웹2.0 기술은 SNS와 같은 참여형 커뮤니티와 관련 기반 기술의 발달을 촉진하면서 기업과 정부의 서비스혁신의 촉매제 또는 기반으로 중요한 의미를 갖게 되었다.

국의 정부 2.0 추진은 기존 정부운영방식의 한계를 보완하고 미래사회의 기술적 환경변화에 선제적으로 대응할 수 있는 미래지향적 국정운영이 필요함을 인식하였기 때문이다. 또한 이러한 정부의 변화를 통해 다양해진 국민 수요에 대응하고 복잡한 사회갈등 및 정책현안을 효과적으로 해결할 수 있는 정부역량 강화는 물론, 효율적인 업무방식 개선과 참여중심 민주주의 향상에 기여할 것으로 기대하였기 때문이다.

이러한 정부 2.0의 핵심 가치는 개방·참여·협업으로 이해되어지며, 논리적으로는 개방→참여→협력으로 이루어지는 3단계로 구성된다.[6] 물론 이러한 단계는 구별을 위한 것이며 실제에 있어서는 동시에 구현될 수도 있다. 정부 2.0은 웹2.0 기반의 정보·서비스 공유와 참여 활성화로 새로운 가치를 창출하는 형태로 진화한 정부를 의미[7]하며 주요국 정부와 공공컨설팅 업체, 학계 등은 정부 2.0의 특징으로 정보개방과 접근성 향상, 플랫폼 형태의 서비스 제공, 국민중심의 참여증대, 효율적 정부운영 등을 공통적으로 제시하고 있다.

2. 정부 3.0의 개념요소와 지방정부 3.0

정부 2.0이 정보서비스 제공자, Portal 기반의 소통자, 사회적 혁신의 주도자, 수요에 반응하는 정부의 역할을 수행하였다면 정부 3.0은 정부의 역할을 재규정하여 정보서비스 플랫폼 제공자, SNS[8]기반의 또 다른 국민, 집단지성을 일궈내는 협업의 파트너, 미리 알아서 행동하는 지능형 정부로 설정될 수 있다. 또한 정부 3.0은 정부가 모든 역할을 하는 것이 아니라, 가장 잘 할 수 있는 주체가 건전한 경쟁을 통해 양질의 서비스를 제공하도록 환경을 조성하는 정부(홍필기, 2013)라고도 할 수 있다.

안전행정부는 공식적으로 정부 3.0을 "공공정보를 적극적으로 개방하여 국민과 공유하고 부처간 칸막이[9]를 없애고 협력함으로써, 국민 개개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자

6) 정부 2.0은 여러 단계의 진화를 통해 업무의 효율성과 국민의 만족을 충족시키는 방향으로 발전하는데, 1단계(개방)에서는 국민의 정보 접근성 증대, 2단계(참여)에서는 국민이 정부의 의사결정에 활발하게 참여, 3단계(협력)에서는 정부가 중간 조정자로서 정책 거버넌스를 이상적으로 운영하는 것으로 상정한다고 볼 수 있다(지은희, 2007)

7) OECD(2004)는 전자정부 성숙모형에서 전자정부 서비스가 일방향적 정보제공에서 쌍방향적 상호작용으로 진화하는 모습을 제시하였다. 정보기술이 웹1.0에서 웹2.0으로, 행정원리가 정부 1.0에서 정부 2.0로 공진화(co-evolution)하고 있다는 것이다.

8) SNS는 스마트 소셜 미디어의 일종으로서 이용자들이 개인정보 프로파일을 창출하고, 친구와 동료들이 그 프로파일에 접근할 수 있도록 초청하여 이메일과 인스턴스 메시지를 교환하면서, 서로 연계 및 소통할 수 있게 하는 애플리케이션을 말한다 (Kaplan & Haenlein 2010:63).

9) 부처간 칸막이 문제는 정권이 바뀔 때마다 반복해서 제기되는 문제임에도 불구하고 이에 대한 혁신적인 해결방안은 제시되지 못하였다(박재완, 2008)

리 창출 등 창조경제를 지원하는 새로운 정부운영 패러다임"으로 정의되고 있다(안전행정부, 2013). 이러한 정부 3.0이 추구하고 있는 방향성은 첫째, 공공정보의 개방과 공유를 통해 정부-국민간의 소통과 협력을 확대하고 국가보다 국민 개개인의 행복에 초점을 두어 맞춤형 서비스를 제공함으로써, 민간의 창의와 활력이 증진되는 혁신 생태계 조성하며 부처간 칸막이를 뛰어넘는 통합형 정부운영이다. 이론적으로 명승환·허철준(2012)은 정부 3.0의 모형으로 협력형 정부모형과 지능형 정부모형을 제시하고 있다. 협력형 정부모형은 정보생산방식이 기존의 생성 및 유통이 아닌 공유와 자생적 발생을 통해 생성하고 국민과 기업이 플랫폼에 접근하여 플랫폼에 축적된 자원을 활용하고 서비스를 재가공함으로써 기존 정부영역에서의 기능 혹은 기존에 구현할 수 없었던 정부의 새로운 기능을 국민과 기업이 재생산함으로써 사회적 부가가치를 반복적으로 생산하는 플랫폼형 정부이며 지능형 정부모형은 정부가 지능화된 서비스기반을 제공하며 다양한 채널을 통하여 국민과 기업이 활발하게 상호거래 및 생산과 소비를 할 수 있도록 거래 메커니즘을 예측하고 관리하는 기능을 수행하며 지능적, 능동적, 개인화, 맞춤형 서비스를 제공하는 정부로 설명된다.

지금까지 이루어지고 있는 정부 3.0에 대한 대부분의 논의들을 정부 3.0을 구성하는 핵심키워드들에 대한 이슈 검토(명승환, 2012)의 수준에 머무르고 있거나 경험적 분석 없이 이론적 논의만을 중심으로 연구가 진행(명승환, 허철준, 2012; 류광택, 이용건, 조성배, 2012)되었음을 알 수 있다. 대체로 정부 3.0을 구성하는 핵심키워드들은 협력, 소통, 지능 등 새로운 IT환경과 정치, 행정과의 접점에서 파생하는 요소들이라고 볼 수 있다. 행정환경에서 협력은 주로 참여와 행정의 생산성 향상의 관점에서 다루어져온 주제이다. 특히 정부실패의 해결방안으로 제시된 공동생산(co-production)의 관점에서 협력은 정책영역에서 마련된 협력의 장(cooperation arena)에서 정부와 민간영역이 협업을 통해 행정서비스를 창출해내는 과정이었다(Salamon, 2002). 이러한 협력의 장이 지금까지는 물리적 공간이었던 반면 최근 정보통신기술의 발전으로 인해 그 영역이 점차 사이버공간으로 확대되고 있다. 특히 IT 플랫폼이 형성되면서 협력의 장이 조성됨으로써 시민들의 보다 많은 참여를 통해 정보가 생성되고 축적되어 가고 있는 것이다. 소통은 행정의 투명성 강화와 시민의 정보접근성 제고 측면에서 다루어온 주제들이다(김현곤 외, 2009). 권위주의 시절 정부의 일방적 정책홍보나 동원에 의해 선별적으로 제공되던 행정정보는 이제 쌍방향적으로 생성·축적되고 있다. 지능형 행정 또는 스마트한 행정에 대한 사회적 요구가 최근 들어 급증되고 있다. 이는 행정의 효율성과 관련된 용어들로 이미 오래된 요구이기도 하지만 IT기술의 발전과 스마트 클라우딩 컴퓨팅 IT생태계 구축 등 새로운 기술환경 변화와 맞물린 측면도 있다. 지방정부 3.0의 개념과 내용은 이와 같은 정부 3.0에서 파생된다. 정부 3.0의 지방행정에 대한 적용으로 이해될 수 있기 때문이다. 정부 3.0은 최근 박근혜정부의 새로운 패러다임으로 제시되

고 있지만 아직 명확한 개념은 정립되어 있다고 보기 어렵다. 그러나 정부역할과 개념요소 분석을 통해 어느 정도 그 실체를 구축할 수 있으며 지방정부의 정책과제 또한 정부 3.0의 세부과제에서 상당부분 도출될 수 있다. 이러한 관점에서 본 연구에서는 지방정부 3.0을 "지방정부가 중앙정부와 연계되거나 독자적으로 구축한 공공정보를 적극적으로 개방하여 주민과 공유하고 지방정부 및 산하기관의 기관간·부서간 칸막이[10]를 없애고 협력함으로써, 주민 개개인별로 맞춤형 서비스를 제공하고, 일자리 창출 등 지역경제를 지원하는 새로운 지방정부운영 패러다임"으로 개념화하고자 한다.

과제의 발굴과 관련해서는, 정부 3.0의 핵심적인 특징으로 소통 정부, 서비스 정부, 유능 정부가 전략으로 설정되었으므로 실행을 위한 과제 및 세부사업을 스스로 찾아나가고 실천하는 과정이 필요하다. 이러한 노력에 있어 정책과정을 정보수집, 조작(manipulation), 전송 및 효과로 보는 라스웰적 시각이 매우 중요한 시사점을 줄 수 있다고 판단된다. Lasswell(1948)이 강조하는 지능(intelligence), 촉진(promotion), 처방(prescription), 조치(invocation), 적용(application), 종결(termination), 평가(appraisal) 등의 각 단계에 정보의 공유, 참여, 개방, 맞춤의 정부 3.0의 이념적 가치를 반영하면서 단계별 또는 전체 프로세스를 관통하는 이행과제가 도출될 수 있기 때문이다.

Ⅲ. 이론적 논의: 정부 3.0 도입을 위한 이론적 검토

정부실패와 시장실패는 끊임없이 대두되는 오래된 화두이며 이를 극복하려는 노력은 지금도 계속되고 있다. 이러한 실패들을 해결하고자 하는 노력들 중 신고전주의를 계승하는 공공선택론(public choice theory)은 정부를 공공재(public goods and services)의 생산자로 그리고 시민을 소비자로 규정하고, 시민의 편익을 극대화할 수 있는 서비스의 공급과 생산은 공공 부문의 시장경제화를 통해 가능하다고 주장한다. 이들의 주장은 공공 서비스를 제공할 때에 시민 개개인의 선호와 선택을 존중하고, 경쟁을 통해 서비스를 생산하고 공급하게 함으로써 공공부문의 대응성을 높일 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 "비시장적 의사결정의 경제학적 연구"라고 이해할 수 있다.

다른 한편 제도주의자(institutionalist)들은 공공선택론에서 가정하는 정부와 시민의 관

10) 부처간 칸막이 문제는 정권이 바뀔 때마다 반복해서 제기되는 문제임에도 불구하고 이에 대한 혁신적인 해결방안은 제시되지 못하였다(박재완, 2008)

계에 대해 발전된 공공재 공급방식으로 시장메커니즘의 도입을 주장하였다[11]. 그러나 제도론은 단순히 제도에 의해 적정한 수준의 산출물이 공급될 수 있다고 보고 있다(Palfrey and Srivatava, 1989: 668)는 점에서 문제점이 있다. 이러한 상황에서 비교적 최근 대안으로 부각되는 것이 제도설계이론(mechanism design theory)이다[12]. 시장(private market)에서 공공재는 비경합성(non-rivaly)과 비배제성(non-excludability)의 특성으로 인해 과소공급되는 경향이 있다. 정부에 의한 공공재 공급 메커니즘은 최적생산량에 도달할 수 없으며 동시에 예산균형요구와 맞닥뜨리고 대리인으로 하여금 순응을 요구한다는 점에서 본질적인 어려움이 있다(Kaiser, 2007: 445). 이러한 문제를 해결하기 위해 제도설계이론은 인센티브를 활용할 것을 제안하고 있다. 제도설계이론은 정부가 정책을 입안하거나 제도를 개혁할 때 이해당사자 간의 충돌로 실행이 어려울 경우 제도를 어떻게 설계해야 당초의 정책목표를 효과적으로 달성할 수 있을지 탐구하는 이론(박은태, 2011)으로 최근 부각되고 있다. 제도설계이론은 게임이론의 한 분야로서 게임이론이 주어진 규칙 하에서 개인들의 행동에 초점을 맞춘 반면 제도설계이론은 게임의 규칙설정에 초점을 맞추었다. 그 핵심은 공공부문에 도입된 시장매커니즘 실패를 방지하기 위해 공익을 위한 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다는 점이다. 즉 시장실패의 해결을 위해서는 일정한 수준에서 개입이 필요하다는 점을 전제한다. 그러나 제도설계이론에서 일정한 수준의 설계는 기획의 수준이 아닌 인센티브 제도의 설계로 시장실패를 최소화하는 수준에 머무른다. 제도설계이론의 특징은 구매자의 관점에서 비용의 최소화 혹은 효용의 극대화에 주목하고, 대리인의 행동변화를 유도하기 위해서는 적절한 인센티브구조가 필요하다고 주장하는 것이다. 제도의 설계에 적절한 인센티브와 충분한 정보를 제공함으로써 시장에서의 수요와 공급이 마치 보이지 않는 손에 의해 인도되는 것처럼 대리인들의 후생경제학적 기준을 만족시키도록 한다는 것이다. 즉 개인의 인센티브를 최대한 고려하여야 하며 개인의 사회적 행태를 이끌어내기 위한 자발적 행동을 유인할 수 있는 유인합치성(incentive compatibility)이 강조된다.

경제활동에 참여하는 모든 행위자들은 자원의 효율적 배분과 관련한 정보들 중 일부분을 가지고 있다(Bergemann and Valimaki, 2002: 1007). 제도설계자의 임무는 이들 행위자들이 그들이 가진 정보를 노출시키도록 유도해야 한다는 것이다. 효율적인 매커니즘은 경

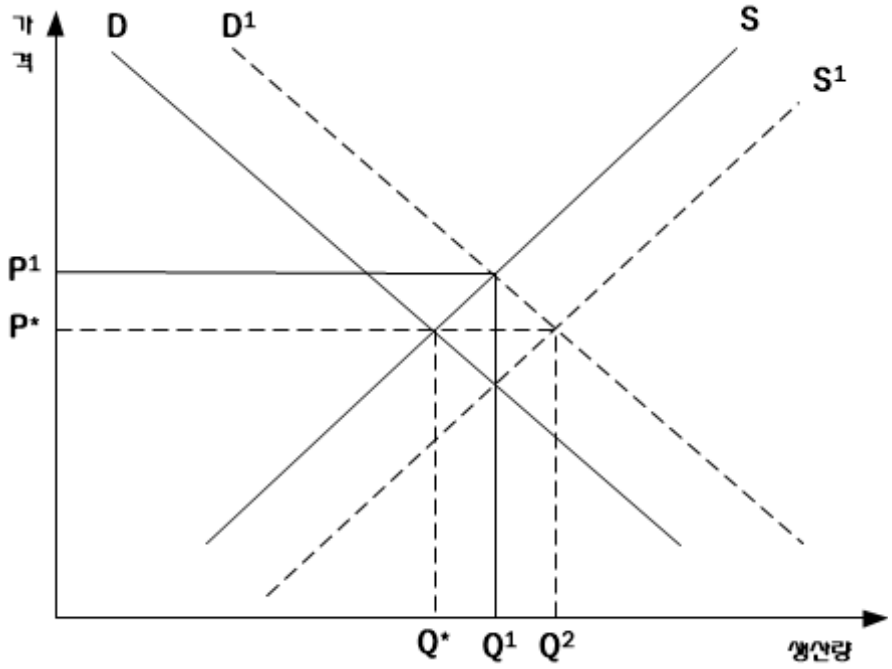
11) 공공재의 생산과 분배에 시장매커니즘을 도입한 대표적인 사례가 코즈(R. Coase) 등 제도경제학파가 제시한 오염배출권거래제라고 할 수 있다.

12) 학자에 따라서는 제도가 게임의 규칙(rule of game)으로 이해된다는 점에서 제도론과 제도설계이론을 포괄하여 제도설계이론으로 범주화(이종한, 강영철, 2010: 12)하기도 하지만 제도론에서는 보다 거시적인 관점에서 행위의 제약인 제도(institution)에 관심을 가지는 반면, 제도설계이론에서는 특정 경제행위에서의 개별 매커니즘에 관심을 가진다. 양 이론간의 상호비판적 견해들을 고려하면 두 이론은 서로 다른 이론적 견해와 처방을 가졌다고 볼 수 있다.

제영역에서 모든 개인들의 정보가 노출됨으로써 최종적으로 효율적 배분이 이루어지는 것이기 때문이다.

전통적인 수요공급이론에 의하면 시장에서의 가격은 수요곡선과 공급곡선이 만나는 점(P*)에서 결정되고 최적생산량 역시 한계편익과 한계생산비가 일치하는 점(Q*)에서 결정된다. 그러나 정부가 공급하는 공공재는 비배제성과 비경합성이라는 특유의 속성으로 인해 시장이 공급하는 것보다 과잉수요(과소공급)가 발생한다(D1). 문제는 이러한 수요에 대한 적극적 대응으로 초래되는 비용이 국민의 부담으로 귀착된다는데 있다. 즉, Q1의 공급을 위해 야기되는 정부의 재정소요, 공공사업의 팽창(경우에 따라서는 인력확충과 조직확대)는 P0-P1 만큼의 추가적 재정부담을 야기시켜 전체적인 생산성(효율성)을 저하시키며 궁극적으로 사회적 후생을 감소하게 된다.

우월적 지위의 공공재 공급자인 정부는 오랫동안 국민들에게 일방적으로 공공재를 공급함으로써 실질적인 수요와 과잉수요에 대해 민감하게 반응하지 못했다(정부 1.0). 이러한 수준에서 공공부문의 공공재 생산은 비효율적인 수준(Q1)에서 결정되고 무임승차자(free-rider)의 문제가 대두된다. 이는 국민과 정부간 정보의 비대칭이 존재하기 때문이며 이러한 정보비대칭 문제를 해결하면 공공재 또한 최적수준에서 생산량이 결정될 수 있음을 의미한다. 이 부분에서 정부 3.0은 정부 2.0과 본질적인 차이가 있어야 한다. 즉, 고객이 표현하지 않는 것까지 찾아서 공급해준다는 고객(국민)감동은 정부 2.0의 핵심이념으로 자원(예산)제약하의 현실에서 지속가능하지 않으며 실제 각국에서 실패하고 있다. 정부 3.0은 국민 개개인에 맞춤 서비스를 제공한다는 기본이념과 더불어 공급능력과 수요를 맞춘다는 맞춤정부의 개념을 포괄하여야 한다. 능력이 제한적이라면 그 범위내에서 우선순위를 정하여 최대한으로 수요를 충족시키는 동시에 타당한 수요의 총량에 맞추어 공공역량(재원을 포함하여 전문성, 효율적으로 일하는 방식 등)을 제고하는 노력이 필수적인 과제가 되어야 하는 것이다. 그렇지 않으면 특히 복지를 중심으로 수요가 급증하여 공급역량을 초과하면 결국 정부 재정적자폭이 확대되면서 복지정책 자체가 지속가능하지 못하게 되기 때문이다.



<그림 1> 수요공급곡선과 공공재

결국 적절한 수요와 공급의 조절 및 공공역량 확충이 지속가능하고 적절한 정부역할의 전제가 된다. 이를 달성해야 하는 것이 정부 3.0의 핵심과제가 된다.

Ⅳ. 지방정부 3.0을 위한 추진과제

1. 추진 전략

안전행정부는 정부 3.0의 주요 추진과제로 소통하는 투명한 정부, 일 잘하는 유능한 정부, 국민중심의 서비스 정부의 범주를 구성하고 있다. 소통하는 투명한 정부실현을 위한 전략으로는 공공정보 공개로 국민의 알권리 충족, 공공데이터의 민간활용 활성화, 민관협치 강화를 제시하고 있으며 일 잘하는 유능한 정부를 위해 정부 내 칸막이 해소, 협업·소통 지원을 위한 정부운영 개선, 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현을 추진전략으로 제시하고 있다. 또한 국민중심의 서비스 정부를 위해 수요자 맞춤형 서비스 통합제공, 창업 및 기업활동 원스

톱 지원 강화, 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고, 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출을 추진전략으로 제시하고 있다.

<표 1> 정부 3.0 추진전략

소통하는 투명한 정부	1. 공공정보 적극 공개로 국민의 알권리 충족 2. 공공데이터의 민간 활용 활성화 3. 민·관 협치 강화
일 잘하는 유능한 정부	4. 정부 내 칸막이 해소 5. 협업·소통 지원을 위한 정부운영 개선 6. 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현
국민중심의 서비스 정부	7. 수요자 맞춤형 서비스 통합 제공 8. 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화 9. 정보 취약계층의 서비스 접근성 제고 10. 새로운 정보기술을 활용한 맞춤형 서비스 창출

2. 세부과제

안전행정부가 밝히고 있는 정부 3.0의 전략별 세부추진과제에 대한 내용을 살펴보면 다음과 같다.

1) 공공정보 적극 공개[13]로 국민의 알권리 충족

사실을 있는 그대로, 전 과정에 대해 공공정보를 적극 공개하여 국민의 알권리를 충족시키고자 하는 바 국민생활에 큰 영향을 미치는 정보, 대규모 예산이 투입되는 사업에 관한 정보 및 행정감시를 위하여 필요한 정보가 대상이 된다. 안행부는 구체적인 방법으로 시민단체 공개 요구사항, 국민신문고 내역 분석, 분야별 여론조사, 언론보도 분석, 전문가 간담회 등을 통해 국민의 시각에서 공개수요를 파악하여 정보를 공개함으로써 국민의 대정부 신뢰를 제고[14]하고 정부운영 책임성 확보 및 불필요한 사회적 에너지 소모 방지를 도모하겠다고 하고

13) 이를 위해 공공정보의 소유자는 정부가 아닌 국민이라는 인식의 전환이 필요하고 지리, 기상, 환경, 기업 및 경제, 사회적 통계, 교통, 관광정보 등 민간수요가 높은 정보부터 우선 제공하여 민간기업이 이용할 수 있도록 하고 정부는 공공정보의 신뢰성, 최신성 확보와 저작권, 개인정보보호 등의 법·제도개선 등 정보이용활성화 정책이 필요하다(지은희, 2007)

14) 지금까지 PR은 국민의 대정부 신뢰도를 제고하려는 방법으로 활발하게 활용되어왔다. 이를 위해 문공부, 공보부, 국정홍보처 등 홍보를 전담하는 부처가 존재했던 것이다. 그러나 이제는 정부와 주민의 관계에 대한 패러다임이 변화하면서 홍보방법도 지속적으로 변하고 있다(강정석, 이재호, 최호진, 2010).

있다. 물론 공공정보 공개를 원칙으로 하되 국가안보나 사생활 보호 등과 관련된 정보만을 비공개하여 비공개 정보를 최소화한다는 것과 또한 공개문서는 생산 즉시 원문까지 사전 공개하고 정보공개 대상기관을 위원회, 출자·출연·보조기관까지 대폭 확대하며 이를 위해 공공기관의 정보공개에 관한 법률을 개정한다는 것을 제시하고 있다.

향후 한 걸음 더 나아가기 위해서는 「국가정보화기본법」, 「온라인디지털콘텐츠산업발전법」, 「위치정보의 보호 및 이용 등에 관한 법률」, 「저작권법」 등 관련법의 개정이 필요한데, 미국(「전자정보자유법」, 1996, 「정부실천계획」, 2009), 영국(「공공정보 재이용에 관한 법률」, 2005), 호주(「범정부 차원의 정보공개 체계 정립에 관한 지침」, 2009)에서의 가이드라인과 법제도 정비는 이러한 과제실현을 위한 훌륭한 참조 사례라고 할 수 있다. 특히 2012년 5월에 발표된 영국 내각부의 「공무원을 위한 스마트 소셜 미디어 지침」은 현실적으로 참조할 수 있는 좋은 지침이다.

2) 공공데이터의 민간활용 활성화

모든 원천 데이터를 민간에 개방함으로써 공공데이터 활용을 통한 신성장동력 창출을 목표로 한다. 구체적으로 민간 개방 수요가 많고 파급효과가 큰 대용량 데이터부터 단계적으로 개방하며 공공 DB보유현황 전수조사 및 공공데이터 개발·활용계획을 내용을 하는 공공데이터개방 5개년 로드맵을 수립한다. 또한 공공데이터 제공창구를 일원화하고 DB를 개방형·표준형으로 전환하여 활용 편의성을 제공하며 신뢰성 제고를 위해 DB품질개선사업을 확대한다. 이를 위해 표준화 및 품질관리, 개방정보 선정을 위한 '공공데이터 전략위원회'를 신설하며 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률을 개정한다.

3) 민관협치 강화

정책의 수립·집행·평가 전 과정에 국민 직접 참여를 확대함으로써 정책과정에 집단지성을 구현한다. 특히 온라인 민관 협업공간을 구축하여 대규모 국책사업, 복잡한 정책에 대한 온라인 토론을 활성화하고 행정예고절차를 개선하며 청문 및 공청회 제도의 운영을 내실화한다.

4) 정부 내 칸막이 해소

첫째, 부처간 이해상충 수준이 높은 갈등과제인 ODA, 유아교육·보육통합, 물관리, 다문화가족, ICT 등 다부처 사업 등을 지원함으로써 부처 간 칸막이를 없애고 협업과 소통을 강화한다. 구체적인 방안으로는 관련 정보 공유 및 시스템 연계·통합, 협업수행체계에 대한 조

직진단 실시, 관련 부처간 핵심직위의 인사교류를 들 수 있다. 둘째, 기관별 시스템 연계 및 행정정보공동이용 확대를 추진함으로써 부처간 협업이 필요한 협력과제를 지원한다. 셋째, 부처간 협업을 통해 국민 원스톱 맞춤형 서비스 제공기반을 구축함으로써 국민에 대한 서비스를 강화한다.

5) 협업·소통 지원을 위한 정부운영 개선

첫째, 부처간 칸막이 제거를 위한 정부 운영시스템 혁신을 위해 범정부 통합정원제 도입, 국·과장급 교류 확대 및 교류정원제 도입, 협업 T/F에 예산 조정권 부여, 주요 국정과제 중심으로 범정부 협업 지원, 중앙-지방 협력회의, 현장 의견반영을 위한 현장 대토론회 개최 등을 실시한다. 둘째, 범정부 협업을 지원하는 지식시스템 구축을 위해 정부통합전산센터를 클라우드 컴퓨팅 센터로 단계적으로 전화한고 정부통합의사소통시스템 및 지식경영시스템을 구축한다.

6) 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현

과학적 정책 수립 지원을 위해 다양한 정보를 구체적으로 분석하여 정책의 품질 향상을 지원하고 안전, 복지 등 6개 분야에 대해 16개 과제를 추진한다. 정보의 연관관계를 파악하여 미래트렌드 파악, 미래비전 수립지원, 데이터 분석·활용기술 개발과 전문인력을 양성한다. 또한 각 부처에서 필요한 공공데이터를 분야별로 연계하는 동시에 부처별 중복구축을 방지하며 공통기반을 활용한 각 부처별 맞춤형 서비스 개발을 지원한다.

7) 수요자 맞춤형 서비스 제공

한번의 신청으로 모든 서비스를 선제적·통합적으로 제공하도록 생애주기별·유형별 원스톱 복지서비스를 제공하며 민원24의 고도화를 통해 개인별 다양한 생활민원정보를 하나의 창구에서 통합 안내하는 통합생활민원정보를 제공한다.

8) 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화

중소기업 원스톱 지원 통합관리시스템을 구축하고 지자체에 허가 전담창구 설치를 확대하며 기업활동 지원 전담반을 구성 및 운영함으로써 일선 현장의 애로사항을 발굴하고 해결하기 위한 맞춤형 원스톱 기업지원시스템을 마련하고 창업관련 제도를 개선한다.

9) 정보취약계층의 서비스 접근성 제고

지역주민센터를 복지허브로 개편하고 주민센터와 우체국간 협업을 통해 취약계층 서비스를 확대함으로써 최접점 민원창구를 확대한다. 또한 장애인 및 고령자 등에 대해 인터넷과 앱[15]에 대한 접근성을 제고하고 정보통신 보조기기를 지급한다[16].

10) 새로운 정보기술을 활용한 서비스 창출

전자태그, 위치정보, RFID 등을 활용하여 신개념의 행정서비스를 제공하는 유비쿼터스 정부를 구현하는 등 첨단 IT기술을 활용한 행정서비스 확대를 도모하며 모바일을 활용한 편리한 행정서비스를 제공한다.

3. 평가와 보완적 과제의 탐색

정부 3.0과 관련하여 제시되고 있는 안전행정부의 전략과 세부과제를 살펴보면 전반적으로 진화된 전자정부와 깊이 연계된 사업과 참여정부시절 정부혁신추진과 관련된 후속과제 성격을 지니고 있는 사업이 주된 내용을 이루고 있다고 평가된다. 세부과제와 관련하여 향후 보완되어야 할 과제로 첫째, 정보공개와 관련하여 기존에 운영하고 있는 정보공개시스템의 구성과 운영을 구체적으로 어떻게 개선하겠다는 내용이 다소 미흡하다. 이러한 논의는 기존에 어렵게 구축한 시스템을 활용한다는 측면에서도 큰 의미가 있지만, 정보공개의 범위, 비공개사유, 불복신청, 공개여부 결정시간 등의 면에서 개선이 되지 않는다면 운영의 성과는 크게 달라지지 않을 것이기 때문이다. 둘째, 공공데이터의 민간활용 활성화를 위해 모든 원천 데이터를 민간에 개방하겠다는 등 야심찬 의욕을 표방하고 있지만 이를 주관할 '공공데이터 전략위원회'의 위상, 권한과 역할이 불명확하며 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 개정의 내용도 불확실하다. 특히 공공데이터의 개방에 있어 완성도 또는 정확성이 낮은 공공데이터가 개방될 경우 정부의 신뢰성에 미칠 영향까지 고려한 세심한 조치가 준비되어야 할 것이다. 셋째, 민관협치를 강화하면서 정책의 수립·집행·평가 전 과정에 국민의 직접 참여를 확대함으로써 정책과정에 집단지성을 구현하고자 하는 방향성은 타당하지만 온라인 민

15) 2011년 12월 10일 현재, 16개 시·도가 운영하는 공공앱은 112개로 중앙부처와 유사한 규모로서 지방자치단체의 공공앱은 아직 활성화되지 않은 수준이라고 볼 수 있다(조희정, 이승연, 2011)

16) 정보접근성의 확대와 정보격차 해소는 정보화사회의 도래 이후 IT정책의 주요 과제로 제시되고 있으며 IT정책의 성과를 평가하는 데 중요한 지표이다(류석진, 조희정, 2011; 송희준, 조택, 2007).

관 협업공간을 구축하여 대규모 국책사업, 복잡한 정책에 대한 온라인 토론, 행정예고절차 개선, 청문 및 공청회제도 운영의 내실화를 넘어 전자적 의사결정(e-decision making)에 대한 참여단계로 나아가는 로드맵이 제시될 필요가 있다. 넷째, 정부 내 칸막이 해소를 위해 관련 정보의 공유 및 시스템 연계·통합, 협업수행체계에 대한 조직진단 실시, 관련 부처간 핵심직위의 인사교류를 통해 다부처 사업 등을 지원함으로써 부처간 칸막이를 없애고 협업과 소통을 강화하고자 함은 매우 필요한 과제임이 분명하다. 다만, 부처간 칸막이를 없애고 협업과 소통을 강화할 수 있는 가장 효과적인 수단은 인사교류나 정부통합의사소통시스템 및 지식경영시스템 운영이 아니고 본질적으로 상위수준에서의 조정·통제기제임이 반영되고 있지 못함이 매우 아쉽다. 다섯째, 빅데이터를 활용한 과학적 행정 구현을 위해 전문인력을 양성하고 공공데이터를 분야별로 연계하며 각 부처별 맞춤형 서비스 개발을 지원하는 것도 의미 있지만 향후 글로벌 빅데이터 정보분석기업을 육성하는 과제가 추가될 필요가 있다. 여섯째, 수요자 맞춤형 서비스 제공을 위해 생애주기별·유형별 원스톱 복지서비스와 통합생활민원정보가 제시되고 있는바 이러한 측면에서는 이전의 PCRM의 실패원인을 분석하고 이를 극복할 수 있는 New PCRM으로의 정책전환이 요망된다. 일곱째, 창업 및 기업활동 원스톱 지원 강화를 위해서 맞춤형 원스톱 기업지원시스템을 마련하고 관련 제도를 개선하기에 앞서 창업 및 중소기업 애로요인에 대한 진단을 하고 이러한 진단을 기초로 개별적으로 지원되는 수많은 소규모 사업들을 실효성 있는 사업으로 개편하는 작업이 선행되어야 한다. 여덟째, 정보취약계층의 서비스 접근성 제고를 위해 지역주민센터를 복지허브로 개편하는 것은 바람직하나 현재 지역주민센터 운영의 문제점을 개선하지 않고서는 추가적인 기능수행이 어렵고 이는 대민서비스를 위한 창구통폐합 등 보다 큰 과제에 연계된다. 아홉째, 새로운 정보기술을 활용하여 유비쿼터스 정부 등 편리한 행정서비스를 제공하기 위해서는 통합행정서비스(shared service)체제를 구축하여야 한다. 이는 칸막이 해소와 연결되는 과제이며 같은 공간적 범위를 갖는 지역에 다양한 서비스에 대한 시간과 내용 그리고 서비스제공 방법을 조정하여 최소 비용으로 최대 효과를 확보할 수 있도록 하는 과제이며 서비스 주체간 필요 정보를 공유하는 것에서 시작된다. 안전행정부가 발표한 세부과제에 대한 위에서의 보완적 과제 제안에도 불구하고 전반적인 측면에서 큰 폭의 재검토가 필요한 부분이 있다. 첫째는, 정부 3.0과 관련한 정책방향과 과제들이 정보공유 및 의사소통에 중점을 두고 있다는 점이다. 궁극적인 목표가 국민행복에 있고 이를 위해 각종 정책의 효과성을 확보하기 위해서는 사실상 효과적인 의사결정에 대한 고민이 정부 3.0의 핵심내용이 되어야 한다. 소통과 공유 자체도 의미 있지만 유능으로 연결되어야 하며 유능함의 원천은 신속하고 정확한 의사결정에 있다. 따라서 이를 실현할 수 있는 컨트롤 타워 또는 코디네이션 타워의 구축과 운영에 대한 충분한 조치 없이 단순히 의사소통을 활발하게 하고 첨단기술을 적극적으로 활용하는 방법을 추

구하는 것은 문제해결보다는 오히려 갈등의 심화와 확산에 기여할 가능성이 크다. 정부 3.0의 성과를 확보하고 지속성을 유지하기 위해서는 분야별 컨트롤 타워(혹은 조정 타워)의 구축을 통해 집단지성의 도움을 받는 의사결정주체를 정하고 책임소재를 명확하게 하며 이러한 축을 중심으로 협업을 이루도록 하는 것이 긴요하다. 둘째, 정부 3.0은 IT시스템 기반을 구축하는데 많은 논의들이 집중되고 있다. 하지만 참여정부의 경험에서도 알 수 있듯이 시스템을 활용하는 사용자(user)에 대한 충분한 고려가 없으면 그 시스템은 활용될 수 없고 활용되더라도 사실상 소중한 행정력을 낭비하게 하는 블랙홀이 되고 만다. 따라서 정부 3.0이 성공하기 위해서는 실제로 그 시스템을 활용하여 일을 하는 사람들을 중심으로 BPR(Business Process Reengineering)을 확립하고 이를 시스템에 담는 단계적 접근이 필요하다. 셋째, 현재 정부 3.0의 실현방안에 대해서는 국민이 이해할 수 있게 구체적인 사업단위로 대표사업과 단계별 시범사업 및 본사업 등으로 구분하고 세부사업에 대한 핵심성공요인과 성과지표를 제시하여야 한다. 또한 이러한 성과지표를 단계별로 이행할 이행계획이 함께 제시되었어야 했다. 마지막으로 가장 큰 한계는 맞춤형 행정의 핵심은 수요와 공급의 만남에서 이루어지는데 수요를 발굴하고 수요에 맞게 공급하는 것만 강조되고 있고, 이러한 공급을 위해 정책과 사업을 구현할 수 있는 역량과 자원을 공공부문(예컨대, 지방정부 3.0의 경우 지방자치단체)가 갖추고 있는지, 만약 부족하다면 어떻게 이를 확충해 줄 것인지 고민이 없다는 점이다. 현재 중앙과 지방간 자원과 역량 그리고 여건의 차이가 크기 때문에 지방정부 3.0이 작동하려면 공간적으로 구현될 수 있는 분석이 전제되어야 한다. 결국 해당 지방정부가 작동하는 공간에 있어서의 다양한 빅데이터 분석이 필요한 것이다. 마지막으로 지표관리와 동기부여 그리고 피드백을 통해 정책의 실효성을 확보하기 위해서는 평가와 감사와 관련된 법령이 개정되어야 한다. 예를 들면, 인수인계에 관한 법 내지 지침이 작동되어야 업무지식이 축적되고 다음 담당자에게 전달될 수 있다는 것이다.

Ⅴ. 지방정부 3.0을 위한 새로운 고객관계관리(New PCRM)

1. 정부 3.0과 관련된 지방행정의 문제점

지방행정서비스가 주민들에게 제대로 전달되지 못하는 데는 다음의 세 가지 현상이 지적되고 있다. 첫째, 예컨대, 이른바 깔때기 효과로 불리는 중앙정부 복지정책 전달과정에서의 병목현상으로 각 부처에서 결정되는 정책을 현장에 지시하지만 막상 이를 실현하는 현장에서

는 업무를 집행할 인력이 부족해서 집행할 수 없는 현상을 의미한다. 깔때기 효과의 개선을 위해서는 첫째, 서비스 전달체계의 정비가 필요하다. 둘째로는, 부처간 칸막이 현상을 극복하여야 한다.[17] 셋째, 주민의 행정서비스에 대한 욕구 파악이 어려워 서비스제공기능에 결함이 생기는 소위 사각지대가 발생하는 현상이다. 이는 개인정보보호법의 규제와 미비, 서비스 홍보 및 안내 부족, 서비스 전달체계 미비와 정보공유 부족 등이 원인이 된다. 이러한 문제를 해소하고 지방정부 3.0을 체계적으로 구현하기 위한 논리구조와 시스템구상이 필요하다. 정부 3.0의 개념에서 일차적으로 도출되는 논리구조와 시스템은 플랫폼과 정부-국민간 관계관리로 판단된다. 본 연구에서는 지방정부-주민간 관계관리에 초점을 두고자 한다. 본 연구에서 상정하는 바는 고객이 아니고 주민이라는 점에서 본 연구에서 사용하는 PCRM은 Public citizen relationship management의 약자로서 엄밀한 의미에서 기존의 PCRM과 많은 차이가 있지만 이미 참여정부시절에 정부의 고객관계 관리시스템으로 PCRM이 보급되어있으므로 이해와 활용의 용이성을 감안하여 일단 용어로 New PCRM을 사용하고자 한다.

2. 지방정부 3.0을 위한 New PCRM

1) 의미

공공부문에서 고객과의 관계관리를 구축하고 고객만족을 추구하는 PCRM(Public Customer Relationship Management)에서 한 걸음 더 나아가자는 New PCRM은 소통하는 정부, 유능한 정부, 체감하는 서비스를 목표로 정부와 시민간의 관계를 재정립하고 시민에게 생애주기에 따라 지속가능한 맞춤형 통합서비스를 제공하는 시스템을 의미한다. New PCRM은 주민과 소통 및 정보공유를 통한 맞춤형 서비스 제공, 정부와 시민간의 수요와 공급역량을 균형있게 연계, 성과평가 후 다음 회계연도의 예산, 조직, 인력 등 행정자원의 배분을 통하여 행정효율성 및 형평성을 확보하고, 깔때기 현상 및 칸막이 현상을 서비스차원에서 개선하며, 궁극적으로 시민에 대한 행정서비스 사각지대의 해소 등을 목적으로 한다. New PCRM을 통하여 소통, 유능, 체감형 서비스라는 국정목표의 달성과 더불어 부서간(자치단체 내부), 자치단체 및 중앙정부간, 관련 단체간의 협력적 거버넌스에 기반을 둔 협업시스템 도입이 가능할 것으로 기대된다는 점에서 적절한 시스템의 구축과 운용은 지방정부 3.0의 성공적 실현을 위한 핵심요인이 될 수 있다.

17) 칸막이는 법령과 제도가 각 부처에 기능별로 흩어져 있기 때문에 발생하는데 제도적으로 역할과 책임의 배분이기도 하므로 이해에 주의를 요한다.

2) 유사개념과의 비교

기존의 PCRM과 New PCRM을 비교하면 다음과 같은 차이가 있다. 첫째, New PCRM은 공익적 관점에서 주민을 찾아가는 맞춤형 서비스를 제공하는 시스템으로 대상이 기존 PCRM의 Customer에서 Citizen으로 보다 더욱 공공성이 강화된 개념이다. 사실상 고객은 수익성을 기반으로 하는 개념으로써 특히 민간에서의 고객분류의 기준은 수익창출기여도라는 점에서 시민 또는 주민으로 명확히 공공서비스 제공대상을 정의할 필요가 있다. 특히 정책고객만을 대상으로 할 경우 자칫 목소리가 큰 이해집단중심의 공공서비스 제공이 이루어질 가능성이 크기 때문이다. New PCRM은 공공서비스관점에서 취약계층 주민들을 포함하여 보다 넓은 공공성의 범위에서 행정서비스를 제공하고자 한다. 둘째, New PCRM은 행정서비스 전달에 깔때기 효과가 나타나지 않도록 조정과 컨트롤타워 역할을 할 수 있는 기반을 제공해주며 이를 통해 행정의 효율성과 효과성을 동시에 추구한다. 기존의 PCRM은 주민을 세분화하여 이들이 필요한 정보를 제공하여 주민만족도를 제고하는데 목적을 두었지만 New PCRM은 단순히 주민들의 만족도를 제고하는데 목적을 한정하지 않고 주민들을 개인과 집단 그리고 지역수준으로 구분하여 각각의 대상자별로 특성을 고려한 서비스제공을 시도하고자 한다. 셋째, New PCRM은 시민(주민)들이 체감할 수 있는 맞춤형 행정서비스를 좀 더 효율적으로 제공하기 위해 정성적, 정량적 분석방법을 활용하는 과학적 접근을 시도한다. 이상의 논의를 정리하면 다음과 같다.

<표 2> CRM, PCRM, New PCRM의 비교

구분	CRM의 개념요소	PCRM의 개념요소	New PCRM의 개념요소
기반기술 및 활용	IT 기술 고객관련 데이터 수집, 통합, 분석 고객세분화 기술	IT 기술 주민수요(민원 등)에 대한 Data 축척 기술 고객세분화 및 민원대응	ICT기반의 스마트 기술 클라우드 및 공유기술 Big Data 분석 기술
분석대상	개별 고객의 특성 및 소비성향 등	축척된 공공 Data를 분석 공공서비스 성과(만족도) 등	국민 & 공공부문 역량과 사업 & 재원(예산, 인력, 정보 등)
고객분류	개인차원 & 계층차원 수익가치 높은 고객분별	개인차원 & 집단차원 정책고객 중심의 세분화 서비스대상 그룹화	개인 & 집단 & 지역사회 차원
지향점	1:1 서비스 고객요구 서비스 제공 효율적 서비스전달체계의 구비	정책고객 강조 효율적 서비스 전달	깔때기, 부처칸막이 및 서비스 사각지대 해소를 통한 국민(주민)행복
기본방향	장기적인 관계 유지 기업이미지 개선 고객충성도 향상	장기적인 관계 유지 행정기관의 이미지 개선 주민 만족도 향상	생애주기별로 맞춤형 서비스 공공성과 공공역량의 제한고려 수요와 공급의 조화를 통한 최적화

구분	CRM의 개념요소	PCRM의 개념요소	New PCRM의 개념요소
주안점	고객의 수익기여도 강조	통합민원 & one stop 주민만족도 제고	주민 개인별 맞춤서비스 공공서비스의 통합제공 주민 수요와 행정역량의 맞춤
정보전달	일방향	양방향(국민, 정책고객)	양방향(국민, 공공역량 및 사업, 지역정보)
맞춤형 서비스 실현정도	일방적 개별적 서비스	민원처리 중심 지속가능하지 않은 맞춤형 서비스	생애주기별 맞춤형 서비스 실현 지속가능한 통합형 서비스

3) New PCRM의 구현방법

기존의 PCRM과 달리 New PCRM은 수요자인 주민뿐 아니라 행정서비스 공급자인 자치단체의 역량도 분석대상으로 설정함을 요구하고 있다. 이를 위해 첫째, 주민들의 Needs를 파악하여 이를 DB로 구축하고, 지역현안과 관련된 정보를 서비스 분야별로 확보 및 DB화하여 이를 연계시키며 각 부처가 추진하는 지역사업 관련 정보도 지방자치단체의 PCRM 시스템에 탑재되도록 한다. 둘째, Big Data 분석을 통해 주민의 Needs와 지역의 현안과 행정역량을 균형화시키고 세부 조치별로 STP(Segmentation, Targeting, Positioning)하되 의사결정지원시스템 등을 활용하여 정책결정의 질을 높이도록 한다. 셋째, 공급주체의 역량분석과 관련하여 직무를 담당하는 개인은 물론 조직, 예산 및 재정적 기반을 진단해야 하며 이를 위해 지표와 지수를 개발하고 조직진단과 직무분석, 역량평가, 재정진단, 사업타당성 평가 등을 실시하여 지역특성에 맞는 시스템으로 발전시킨다.

VI. 결 론

정부 3.0의 핵심가치인 개방·참여·공유 및 맞춤형 정부를 구현하기 위해서는 많은 장애요인이 존재한다. 예컨대, 정부와 국민 사이에 정보가 공유되기 어렵게 하는 행정적·법제도적인 구조가 존재한다는 것이다(Corrin, 2012).[18] 따라서 웹을 기반하고 클라우드와 빅데이터라는 기술적 기반이 갖추어진다고 하여도 법제도적인 환경을 개선하지 않으면 근본적인 문제해결은 이루어지지 않는다. 작게는 개인정보보호와 저작권 등에서 시작하여 공공정보제공 지침, 정보공개범위와 절차, 국가와의 계약방식 등 정보공개와 관련된 제반 법제도가 정비되

18) 사실 행정적·법제도적인 구조는 적어도 정보공유에 있어서는 공공부문에서 더 심각한 문제가 된다.

어야 한다는 것이다. 또한 다수 부처가 관련된 정책의 수립과 집행에 있어서 부처 간 협업을 통해 정책집행비용을 감소시키고 융합행정의 효과를 제고시키기 위해서는 상위수준의 조정 메카니즘을 확립하여야 하며 관리적 차원에서 실무진 차원에서 협의되고 집행될 수 있는 세부적인 재량부여 등 일하는 방식에 대한 조치가 선행될 필요가 있다. 협업의 필요성을 공감하면서도 정부관료제 내에서의 기능적 분화와 책임문제 등에 의해 협업이 사실상 불가능한 경우가 다반사이기 때문이다. 이러한 필요조건에 리더십과 조직문화의 변화, 네트워크 및 성과평가시스템의 개선이라는 충분조건이 더하여지면 실질적인 협업의 가능조건이 구비되게 된다. 특히 정부 3.0이 성공하기 위해서는 정보비대칭을 중심으로 하는 대리인의 도덕적 해이를 극복하여야 하므로 이를 위해 제도설계론에서 시사하는 바와 같이 조직구성원이 갖고 있는 제한된 합리성을 배려하고 내외적 보상체계를 재설계하여, 정책목표중심의 성과관리가 이루어지도록 하여야 할 것이다. 이러한 내용을 담는 하나의 그릇으로 제안한 New PCRM은 충분하지 않다. 플랫폼, BPR을 포함한 추가적 논의가 이루어져야 한다는 점이 분명하기 때문이다. 다만, 공유, 개방, 참여의 기반위에 국민 개개인의 생애주기적 맞춤서비스를 구현하고, 국민적 수요와 공공적 공급역량의 맞춤을 통해 합리적 균형점을 찾는 과정을 효율적으로 추진할 수 있는 시스템으로서는 충분한 의미가 있다고 판단된다. 물론 국민최저수준 또는 정부정책과 관련된 공통적 요소와 각각의 지역주민과 지방정부 특성에 특화된 요소로 구성되어야 한다는 점에서 상세설계를 위한 추가적 연구가 요망되며 이 점은 본 연구의 한계가 된다.

【참고문헌】

강정석·이재호·최호진. (2010). 정부신뢰와 소통제고를 위한 Public Relations시스템 구축. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-29」. 서울: 한국행정연구원.

관계부처합동. (2011) 공직사회 SNS활성화 기반 구축. 2011. 7. 12. 국무회의 보고자료.

김윤권·윤수재·최호진·이재호. (2011). 글로벌 행정환경 변화에 따른 미래 정부조직 재설계 연구. 한국행정연구원. 「KIPA 연구보고서 2011-10」. 서울: 한국행정연구원

김주원. (2011). 스마트 정부 구현을 위한 협업 활성화 전략. 「IT정책연구시리즈 제15호」. 서울: 한국정보화진흥원.

김현곤·조희정·박정은·이영선·정지선. (2009). 「정보사회의 사회통합구조와 정부-시민간 소통 활성화 방안」. 서울: 한국정보화진흥원.

김희연·오주현. (2012). 국내외 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·허철준. (2012), 스마트사회 전환에 따른 Gov3.0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화, 「한국정책학회 춘계학술대회발표논문집」.

명승환. (2012). 정보속으로: IT 이슈: 스마트 사회 전환에 따른 Gov 3,0 기반의 전자정부 개념과 패러다임 변화, 한국지역정보개발원, 「지역정보화」. 74: 58-63

문정욱. (2009). 미국의 IT를 활용한 열린 정부 구현 전략 소개: 'Data.gov'를 중심으로. 「방송통신정책」. 21(16). 100-105.

박선주. (2009). 주요 선진국의 소통형 디지털 정부 추진현황과 시사점. 「CIO Report 제14호」. 서울: 한국정보화진흥원.

박선주·정원모. (2010). 공공부문의 성공적인 소셜 미디어 도입 및 활용전략. 「CIO Report 제24호」. 한국정보화진흥원.

박선주·윤미영. (2011). 스마트사회 실현을 위한 新국가정보화전략 분석: 영국. 「IT&SOCIETY 제4호」. 서울: 한국정보화진흥원.

박은태. (2011). 「현대경제학사전」. 서울: 경연사.

박재완. (2008). "새 정부 정부혁신의 방향", 「한국행정학회 2008년도 기획세미나 발표논문집」. 3-40.

송희준·조택. (2007). "한국의 전자정부: 성과와 과제", 「정보화정책」. 14(4): 20-38.

안전행정부. (2013). 희망의 새시대 정부 3.0이 함께 열겠습니다. 간담회 발표자료 P.4.
윤미영·박선주. (2010). 미래지향적인 국정운영을 위한 국가정보화역량 강화방안. 「CIO Report 제27호」. 서울: 한국정보화진흥원.
윤종수. (2010). "Government 2.0 in web 2.0 Era." 나경원 의원실 주최 정책토론회 거버먼트 2.0의 구현과 발전전략 모색.
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.
정국환 외. (2010). 「공공-민간 소통합리성 증진과 협업 촉진 방안 연구」. 서울: 정보통신정책연구원.
조희정·이승현. (2011). 「공공앱 현황과 발전방안」. 서울: 국회입법조사처.
지은희. (2007). Government 2.0, 웹2.0시대의 공공서비스. 「SW Insight 정책리포트」.
한국정보화진흥원. (2007). 「미래 유비쿼터스 정부의 진화, Government 3.0」. 서울: 한국정보화진흥원
홍필기. (2013). Gov 3.0과 창조행정, 발표자료.

Auer, Matthew R.(2011), The Policy Sciences of Social Media. *Policy Studies Journal*, 39(4): 709-736.
Bergeman, Dirk and Valimaki, Juuso, (2002). Information Acquisition and Efficient Mechanism Design. *Econometrica*, 70(3): 1007 - 1033.
Boyd, D. M. & Ellison. N. B. (2008). Social Network Sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of Computer-Mediated Communication*, (13): 210-230.
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.
Eggers, William D. (2007). *Government 2.0: Using Technology to Improve Education, Cut Red Tape, Reduce Gridlock, and Enhance Democracy*. Rowman & Littlefield Publishers.
Gartner Inc. http://www.gartner.com(검색일: 2013.4.5.)
Government 2.0 Taskforce Report. (2009). *Engage : Getting on with Government 2.0*. gov2.0.kr 역. (2011). 「호주 정부 2.0 태스크포스 보고서 : 참여와 소통의 정부

2.0」. 서울 : iNU(www.gov20.kr).

Kaiser, Brooks A. (2007). The Athenian trierarchy : mechanism design for the private provision of public. *The journal of economic history*. 67: 445-480.

Kaplan, Andreas and Haelein, Michael, (2010). Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media, *Business Horizon*, 53: 59-68.

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.

National Audit Office. (2012). *Cross-government review : Implementing transparency*.

OECD. (2004). *The e-Government Imperative, OECD e-Government Studies*, OECD, Paris.

O'Reilly, Tim. (2012). Government as a Platform. http://ofps.oreilly.com/.accessed (검색일: 2013. 4.12).

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.

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*.

Vigoda, Eran. (2002). "From responsiveness to collaboration: Governance, citizens, and the next generation of public administration." *Public Administration Review*, 62(5): 527-540.

Weinberg, Bruce D. and Pehlivan, Ekin. (2011). Social spending: Managing the social media mix, *Business Horizons*, 54(3): 275 - 282.

White House. (2009). *Open Government Directive*.

White House. (2012). *Digital Government: Building a 21st Century Platform to Better Serve the American People*.