

# 情報化社會와 地方行政의 對應

## Information Society and the Response of Local Administration

李 在 聖

(韓國地方行政研究院 主任研究員)

〈目 次〉

- I. 序 論
- II. 情報化社會
- III. 地方行政의 變化와 對應
- IV. 結 論

### I. 序 論

#### 1. 研究背景

現代 및 未來社會의 동태적 성격은 未來를 내다 보아야 할 필요성을 증가시키고 있다. 그러나 그것은 동시에 豫測을 보다 어렵게 만들고 있는 것도 사실이다. 豫測이 어려울수록 未來가 불확실할수록 우리가 어떤 방향으로 가야하는가, 또 어떤 방향으로 가고 있는가에 관해 豫測할 필요성은 증대될 것이다. 진보의 폭과 속도가 크게 변할수록 위험부담을 가능한 줄이고 장기적 生存力을 확보하기 위해 필사적 노력을 기울여 豫測을 할 것이다. 豫測의 質을 向上시키고 앞날에 미리 對備하려고 하며 오히려 豫測되는 변화 自體를 단계적으로 관리하려는 노력을 한층 강화할 것이다. 비록 많은 豫測이 실패로 끝나지만 人類發展의 발자취를 보면 豫測의 質이 全體的으로 보아 發展을 위한 복잡하고 신속한 挑戰

(challenge)에 차질없이 對應(response)해 왔다. 情報化社會를 挑戰要素로, 地方行政을 對應要素로 보는 것이 本研究의 背景이다.

#### 2. 研究目的

先進諸國의 많은 석학들은 21 세기에 필연적으로 나타날 현상 또는 충격요인으로서 첫째 高度情報社會의 도래, 둘째 첨단기술개발의 常態化 및 普及時差(timelag)의 縮小 그리고 그 영향, 셋째 社會의 성숙화가 초래하는 意識의 變化, 넷째 國際化에 따른 地球村形成 등을 낙관적도 아니고 비관적도 아닌 立場에서 豫測하고 있다. 그 첫째 순서를 접하는 것이 高度情報社會의 도래이며 오늘날 情報化社會의 實現과 이에 對備하는 갖가지 手段體系에 관한 研究가 hard 側面과 soft 側面으로 나뉘어져 활발히 進行되고 있다.<sup>1)</sup>

1) 筆者의 任意的인 見解이기는 하지만 hard 側面과 soft 側面의 뜻을 다음과 같이 區分해 본다.

區 分	뜻	例	備 考
構造的 側面	조직, 운용, 유지 보수등의 대상이 되는 시스템	各種機器, 各種組織, 法律, 制度 등	hard 側面 (hardware)
管理的 側面	조직, 운용, 유지 보수행위 그 自體와 관련된 시스템	機器조직, 組織管理, 法律運用, 制度運營 등	soft 側面 (software)

한편 우리나라는 내년부터 地方自治制를 단계적으로 실시하려고 준비하고 있다. 最近 地方自治의 實施와 地方行政의 發展을 위한 갖가지 手段體系에 관한 研究가 hard 側面과 soft 側面이 混在되어 활발히 進行되고 있다.

그렇다면 필연적으로 도래하고 있는 情報化社會에서 地方行政 및 地方自治는 어떻게 될 것인가? 어떤 位相을 갖게 될 것인가? 필연적으로 다가올 수 있는 各種變化에 대하여 能動的으로 對處하기 위해서는 미리미리 어떤 對備를 하여야 할 것인가? 나아가서 變化 自體를 段階적으로 管理하기 위해서는 어떻게 하여야 하겠는가 등을 客觀적으로 考察하려는 것이 本研究의 目的이다.

### 3. 研究範圍 및 方法

情報化‘社會’라고 하면 社會全般에 걸친 諸局面을 포괄하는 意味를 내포하고 있지만 本研究에서는 各급적 地方行政과 연계시켜서 限定的으로 考察하고자 한다. 따라서 本研究의 範圍와 內容은 다음과 같다.

첫째, 現實과 未來를 해석하는 새로운 패러다임<sup>2)</sup>으로서 ‘情報化社會’

둘째, 필연적으로 도래하고 있는 情報化社會의 諸現象

셋째, 情報化社會의 核心的 手段體系(hardware와 software)인 C&C(Computers and Communications)

넷째, 다가오는 情報化社會에 대하여 地方行政은 어떤 變化戰略과 對應戰略을 갖는 것이 바

2) Thomas S. Kuhn은 科學의 發達の 歷史的인 패턴을 하나의 paradigm 으로부터 다른 paradigm 으로 옮겨가는 非累積的의 轉移라고 생각하고 있다. paradigm 은 ‘原型’, ‘基調’, ‘觀’, ‘眺望’, ‘主流’ 등의 의미를 내포하고 있는 것으로 理解된다. Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: The Univ. of Chicago Press, 1970) 참조.

람직하겠는가를 構造的 側面과 管理的 側面 그리고 人的 側面으로 나누어 考察한다.

研究方法은 本研究主題와 관련된 國內外的 各種 文獻調査에 依存한다.

## II. 情報化社會

### 1. 새로운 패러다임의 登場

人類는 人力의 擴大 및 解放 즉 人間의 육체적 힘을 돕는 動力의 登場이라는 產業革命으로부터 知力의 擴大 및 解放 즉 人間의 精神的 힘을 돕는 컴퓨터의 登場이라는 컴퓨터通信革命의 情報化社會段階로 移行하고 있다.

產業革命과 마찬가지로 情報革命 또한 人類全體의 모든 局面을 휩쓸면서 광범한 影響력을 行使할 것이다. 또한 革新的인 活動도 產業革命과 마찬가지로 견잡을 수 없을 정도로 分출될 것이나 그 힘은 產業革命이 150여년 걸려 성취한 성장율을 불과 20여년 사이에 성취할 것이 분명하다. 또 情報革命은 일단 혁명의 불길기 당겨지면 중도에서 꺼지지 않고 견잡을 수 없이 타들어가서 情報社會以後의 段階로 移行할 것이다.<sup>3)</sup>

오늘날 흔하게 들을 수 있게된 用語들을 열거하면 다음과 같다.

“情報社會(information society)” “情報革命”

“가장 重要한 資源인 情報” “情報民主主義”

“종래의 國家主權이나 私有財產權에 버금하는 基本權으로서의 情報權(아이디어權)의 存在”

“地域의 情報격차, 國際的 情報격차”

“情報獨占” “Information Map” “정보의 生産國, 消費國” “情報市場” “Knows and Know-nots”<sup>4)</sup> “情報高速道路(컴퓨터通信網지칭)”

“情報人(homo informations)”

3) 韓國電氣通信研究所, 「國家發展長期構想研究」(서울: 1983.2), pp. 1~3.

이와같이 혼하게 使用되고 있는 ‘情報’란 무슨 뜻일까?

情報(information)란 「어떤 의도를 갖고 정리된 資料(data)의 集合」이다. 意圖가 介入하기 때문에 사람에 따라서 資料(data)가 되기도 하고, 情報(information)가 되기도 한다.

資料(data) ⇔ 情報(information)

(例: 기상자료, 기상정보; 증권자료, 증권정보)

따라서 情報가 價値(value)를 갖기 위해서는 ① 필요한 때(時間性)에 ② 필요한 사람(便宜性)에게 ③ 필요한 場所(空間性)에서 ④ 眞實한 內容(眞實性)으로 存在하여야 한다(情報의 4가지 條件). 이 4가지 條件이 갖춰지면 情報는 ① 不確實性을 減少시켜 ② 問題解決에 도움을 주는 意思決定을 支援한다.<sup>6)</sup> 情報의 純價値(net value)는 情報의 혜택(benefit)에서 그 情報를 얻는데 들어간 費用(cost)을 공제한 것이다. 情報의 혜택이란 그 情報때문에 不確實性이 減少하여 意思決定을 변경한 경우 바뀐 意思決定이 가져다 준 혜택이다.

## 2. 필연적으로 도래하고 있는 情報化社會

70年代중반부터 세계는 제 3차 産業革命 또는 情報革命이라 일컬어지는 根本的인 새 技術革命의 時代를 맞이하고 있다. 知識工學, 情報工學分野를 중심으로 하는 이 革命은 根本的인 生産過程을 變化시키는 것으로서 知識의 生産이 그 근간을 이룬다. 이것은 社會界의 情報의 生成·處理·傳達過程에 관한 知識의 급속한 增大와 그 過程의 機械化로 특징지워진다.

이러한 世界의 潮流에 同參하려는 우리의 노

- 4) 情報化社會의 社會構造는 知識이라는 富의 소유의 많고 적음에 따라 決定된다는 未來學者의 생각에 立脚한 表現이다.
- 5) 意思決定을 支援하는 情報管理體制를 DSS(Decision Support System)라 부르기도 한다.

력을 보자.

우리나라 全國을 情報通信네트워크로 연결하는 國家基幹電算網구축계획이 확정돼가고 있다. 이 電算網은 주민등록·개인금융구좌·부동산관계 등 個人的인 人的·物的 事項을 모두 컴퓨터網에 수록·활용하는 것으로 情報化社會에 필요한 것이다. 現在 計劃이 具體的으로 推進되고 있는 行政電算網은 1988년까지 1단계로 1,513억 원을 들여 ① 住民管理 ② 不動產管理 ③ 雇傭管理 ④ 自動車管理 ⑤ 經濟統計 ⑥ 通關管理등 6개분야에 대해 (株)韓國데이터 通信이 중심이 돼 실무작업이 進行中이다.<sup>6)</sup>

예를 들어 雇傭管理가 電算化되면 직장을 구하고 싶은 사람이나 職員을 採用하고 싶은 사람 들에게 正確한 고용정보가 提供될 것이다.

適性檢査결과가 컴퓨터에 入力되고 컴퓨터는 그 결과에 相應하는 職業을 나열해 준다는 것은 그동안 限定된 地域內의 情報 밖에 얻지 못했던 求職者들에게 보다 有利한 條件의 직장을 選擇하게 할 수 있다.

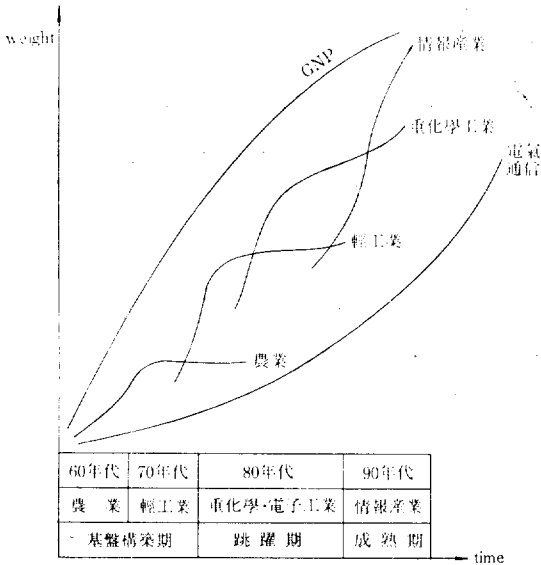
한편 國家基幹電算網事業을 이루기 위해 필요한 컴퓨터와 通信線 등을 國產化하여 보급한다면 國內 情報產業界에 확실한 일감과 市場이 마련돼 國內 情報產業이 그 기반을 다질 수 있게 될 것이다.

아래 [그림 1]이 보여주고 있는 것처럼 우리나라는 '80年代에 들어와서 情報化社會로 進入하였으며 社會의 情報化가 더욱 進展되어 갈수록 情報產業<sup>7)</sup>의 比重은 그 어느 業種보다도 무거워

6) 中央日報, 1986.6.25, p.12.

7) 정보산업-전기통신계-통신업: 전신, 전화, Data 통신 등  
 -방송업: 방송(유선, 무선)  
 -전기통신: Computer, 과학기·반송장비·단말생산, 工事業, software 생산  
 -비전기통신계: 우편, 신문, 인쇄, 출판, 교육, 영화, 광고, .....

[그림 1] 産業別 Weight의 變化



資料 : 채신부, 「통신정책」, 1982.

질 것이다.

終局的으로 完成된 情報化社會란 컴퓨터와 通信이 完全히 結合된 人間社會(human society with C&C)라고 할 수 있다. 즉 컴퓨터의 ‘點’기능이 통신과의 결합을 통해 ‘面’기능으로 확장(즉 network化)된 결과 인간의 제반활동에 크게 작용하여 인간생활의 양식과 인간생산력 증가에 있어서 혁신적인 변화가 일어난 새로운 사회이다.

住民(user)立場에서 다시 말한다면, 어떤 選擇이 요구될 때 또는 어떤 意思決定을 하여야 할 때 그러한 선택이나 의사결정에 있어서 필요한 特定情報를 원하는 사람이 원하는 때에 어떤 場所에서나 公平한 條件下에서 얻을 수 있는 社會를 의미한다고 하겠다. 이러한 경우에는 情報量 및 使用時間에 따른 料金制度 실시라든가 全國單一通話圈(예를 들어 全國이 單一料金制로서 3分

1通話에 120원이라든가)등이 이루어질 것이다.

‘點’機能의 ‘面’機能으로의 擴張을 통하여 形成된 ‘網’을 圖示해 보면 다음 [그림 2]와 같을 것이다.

### 3. 情報化社會의 諸現象

家庭, 職場, 公共施設, 病院, 學校, 銀行, 政府機關(中央 및 地方) 등을 光섬유 cable 등 大容量通信回線을 통하여 수평적·수직적으로 連接하여 TV電話, CATV, Data通信, Videotex, VRS 등 new media를 사용해서 싸고 또 公平한 料金으로 풍부한 情報서비스를 提供한다.<sup>8)</sup>

部門別로 미칠 영향을 例示해 본다.

→企業 : FA, OA化 급진전

→家庭 : HA化(건강, 요리, 시장, 교통 등에 관한 生活情報의 提供 및 Home shopping, Home banking, 각종 ticket 예약, 在宅근무 등)

→政治 : 直接民主主義가 쌍방향 communication이 가능한 CATV에 의해 실시

→行政 : 行政區域의 再編成(廣域化)要求

다가오는 격동기는 위험도 있고 도전도 있다. 동시에 機會가 있는 것도 分明하다. 機會의 肯定的 側面을 열거한다면 다음과 같을 것이다.

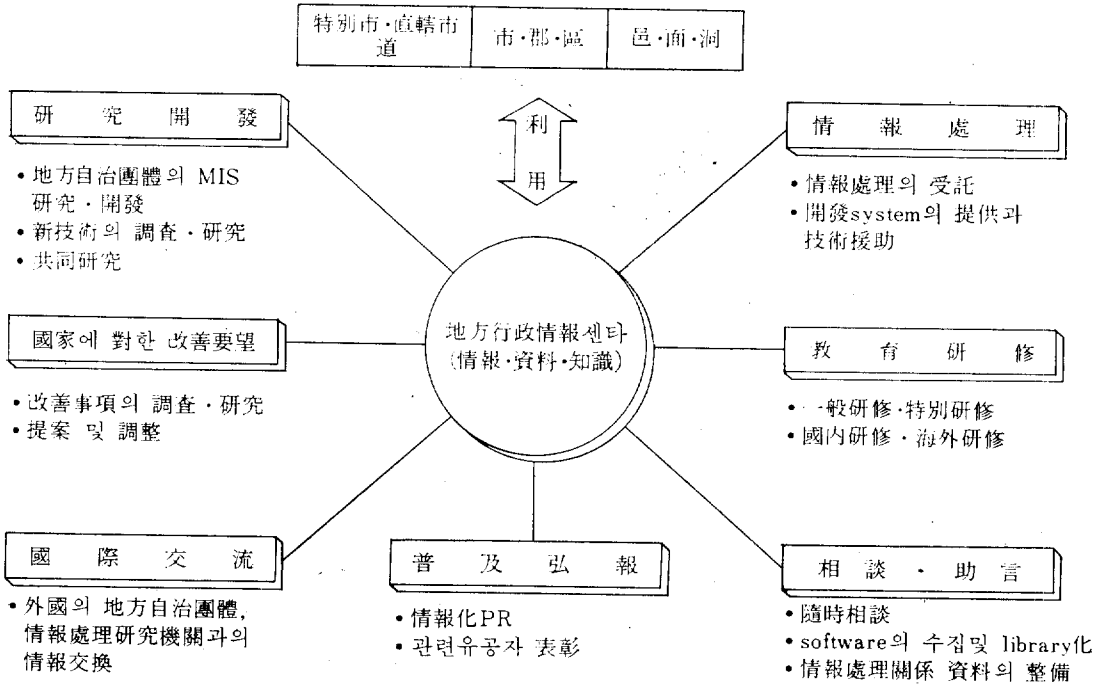
1) 지역공동체의 形成이 促進될 것이다. 지역에의 일체감, 참여幅의 擴大, 전통문화의 보호 및 창조등이 강조될 것이다.

2) 지역사회의 효율성·편리성이 促進될 것이다. 즉 시간 및 거리개념의 극복은 도시생활과 지방생활의 차이를 해소시킬 것이다. 예를 들어 在宅진료시스템, 在宅학습시스템, 주민등록등본 및 인감증명 등의 在宅交付 등이 可能해질

주 情報産業이란 정보의 生産·加工·傳達· 저장·販賣·利用 등과 관련된 産業이다.

8) 片山虎之助, “メガトレンドと地方自治”, 「地方自治」, 1984. 9, ぎょうせい, pp. 5~8.

[그림 2] 情報化의 點·面·網



것이다.

3) 都市 및 地方의 정보격차 축소에 의해 企業의 地方立地가 促進될 것이다.

4) 地域社會의 經濟적·사회적·문화적 自立度가 提高될 것이다.

挑戰의 否定的 側面을 例示한다면 다음과 같을 것이다.

1) 中央集權이 더욱 促進될 可能性이 있다.

① 大都市는 계속해서 情報의 生産 및 發信基地로서의 比重이 높아질 可能性, ② 行政의 능률을 강조하는 나머지 地方行政(地方自治)이 增언을 告할 可能性 등이다.

2) 모든 情報는 노출될 수 밖에 없다. 따라서 情報흐름을 統制하는 中央機關에 依해서 個人的 私生活(privacy)이 침해될 可能性이 있다.

3) 各種 情報의 洪水가 招來할지도 모르는 人間疎外 및 無力化현상이 우려된다.

4) 어쩔 수 없이 大型·大規模인 事故가 발생할 可能性이 있다.

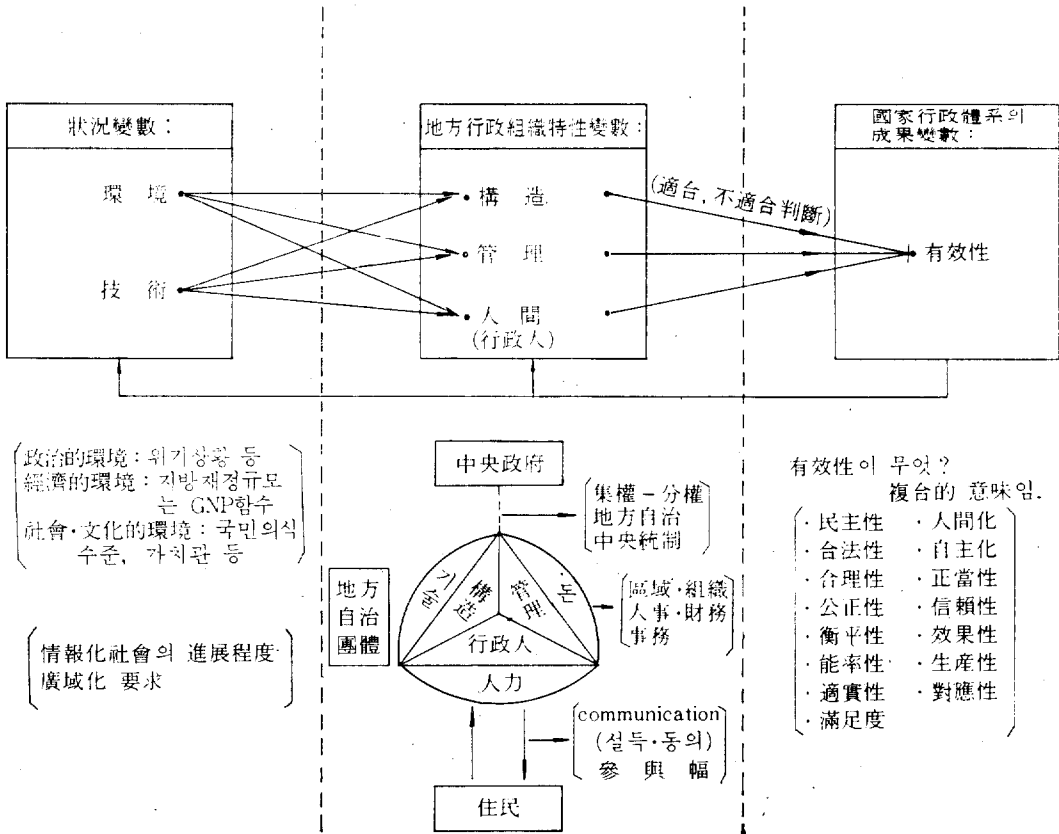
今後의 課題라 한다면 첫째, 挑戰(challenge)의 肯定的 要素는 積極的 對應을 함으로써 새로운 黃金시대를 만들어 나가야 할 것이고 둘째, 挑戰의 否定的 要素는 處方的 對應을 함으로써 나타날 수도 있는 破局的 狀況의 위기를 슬기롭게 극복해 나가야 할 것이다.

#### 4. 情報化社會에서의 人間の 適應

必然的으로 도래하고 있는 情報化社會에 있어서 人間の 適應樣式은 어떠하여야 할까?

情報化社會에서의 地方行政의 存在價値는 ① 住民個人的 最效率時間活用이나 ② 最效率目的 達成을 위하여 얼마나 奉仕(serve, service)할 수 있는냐에 달려있게 될 것이다. 그러기 위해

[그림 3] 地方行政과 그 連繫體系의 變數들



서는, ① 올바른 情報回路 : input & output 回路  
 ② communication structure ③ 「住民-地方自治團體-國家」間 關係의 組織化, group化 ④ 이것들을 正常的으로 稼動시키기 위한 컴퓨터 know-how 등 4가지가 重要해질 것이다. 이 4가지 中에서 무엇보다도 重要的 것이 올바른 情報回路 만들기이다. 올바른 情報가 끊임없이 들어 오도록 우선 情報入路를 마련하여야 한다. 이제 부터는 틀림없이 情報를 制壓하는 者가 체계모니를 잡을 것이다.<sup>9)</sup> 즉 物理的 파워아닌 情報(아이디어)파워가 強해질 것이다.

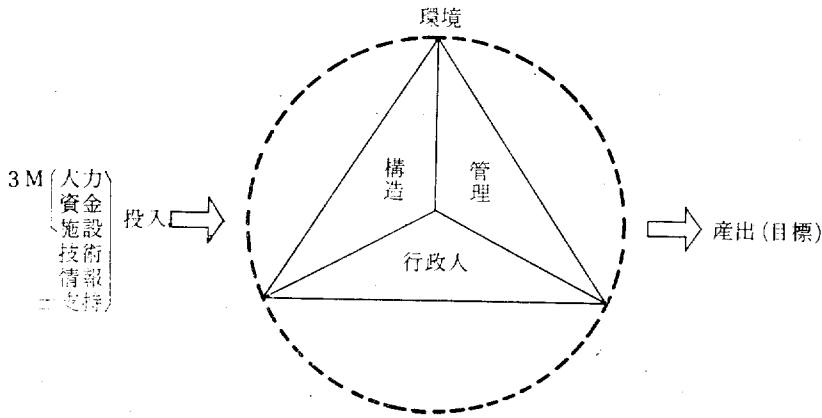
새로운 情報, 重要的 情報를 알고 있느냐 모 르느냐에 따라서 判斷의 基準이 變하며 事物을 보는 方法이 달라진다. 물론 豫測도 달라진다.

必要的 것, 緊要한 일은 우선 안다는 것이 重要하며 그것을 위한 情報入路를 마련해 두지 않으면 안된다는 것이다.

一般的으로 세상의 進步·發展이란 情報量이 라든가 知識量에 比例한다고 생각된다. 이들은 等比級數的으로 增大하는 性格을 지니고 있으므로 조금이라고 努力을 기울리 하면 不確實性의 時代라든가 斷絶의 時代라 해서 당황하게 되고 도저히 갈피를 잡지 못하여 어쩔줄 모르게 되는 일이 많아질 것이다. 어려운 時代라는 것은 두

9) 船井幸雄, 「人生五輪書」(韓明錫·金衡泰 共譯, 서울: 虎岩文化社, 1983.3), pp. 47~52.

[그림 4] 組織模型



말할 것 없다. 점점 더 어려워지고 複雜해질 것이다.

또한 情報의 比重이 높아지면서 종래의 國家主權이나 私有財産權에 버금하는 基本權으로서 情報權(아이디어權)의 存在가 자각되고 주장될 것이다. 情報權이란 情報處理의 不可侵保障에 관한 權利, 새 情報의 生成者에 대한 優先權保障의 權利 등을 말한다. 知識이 과거 어느때보다 존중되는 社會가 情報化社會의 특징일 것이다.

그리고 情報技術의 向上은 대인접촉의 의미와 必要性을 점차 弱화시킬지도 모른다. 「地球村」의 작가 맥루한(M. McLuhan)에 의하면 未來의 時代에는 “情報가 參與보다 重要하게 된다(Information wird wichtiger als Partizipation)”고 한다. 이에 따라 오늘날의 입지이론은 그 효용성을 상실하게 될 것이며 都市內 交通혼잡의 問題 역시 根源的으로 해소될 可能性을 보일 것이다.

### Ⅲ. 地方行政의 變化와 對應

#### 1. 問題 認識

[그림 3]은 地方行政과 그 連繫體系에 있어서

關聯變數들간의 關係를 보여주고 있는데 다음과 같이 두 가지 側面에서 問題를 認識하고자 한다.

- 1) 狀況은 어떻게 變化하리라 豫想되는가?
- 2) 國家行政體系의 成果提高를 爲한 地方行政의 手段體系인 ① 構造 ② 管理 ③ 人間의 三要素는 各各「目標-手段」關係(chain)에서 適合한가 아니면 不適合한가? 適合性의 確保條件으로서 地方行政組織特性變數(3要素)의 重點管理要素는 무엇인가? 중점관리요소의 變化 및 그 對應方案에는 어떤 것들이 있는가?

#### 2. 狀況變數

앞으로 事實的으로나 또는 規範的으로나 變化하리라고 豫想되는 狀況變數의 內容을 恣意的이기는 하지만 時(時期)別·場(領域)別로 分解해서 요약해 보면 다음 <表 1>과 같다.<sup>10)</sup> <表 1>에서 時期區分을 點線으로 表示한 것은 正確하게 段落짓기가 어렵기 때문이다.

#### 3. 地方行政組織 特性 變數

[그림 4]가 보여주고 있는 것처럼 地方行政

10) 韓國地方行政研究所, 「地方行政機能分析에 관한 研究」, 1985. 10, pp. 403~414 및 「2000年을 向한 地方行政座標(中間報告書)」, 1985. 12, pp. 12~24 등에서 刊載되던 것이다.

〈表 1〉 時・場別 狀況變數의 內容

場	時	短	中	長	goal ideology
國內	情報技術	<ul style="list-style-type: none"> <li>·분리처리형 computer → 집중처리형 computer</li> <li>·IC → LSI</li> <li>·Analog 와 Digital 이 혼합된 통신기술</li> <li>·先進技術의 모방·試作·부분적 개량</li> <li>·效率追求型</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·집중처리형 computer → 분산처리형 computer</li> <li>·LSI → VLSI</li> <li>·Analog &lt; Digital (통신기술)</li> <li>·도입기술의 소화·개량</li> <li>·問題解決型</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·multi-purpose 분산처리형 computer</li> <li>·VLSI → Ultra VLSI</li> <li>·Digital 통신기술 (ISDN)</li> <li>·自主的인 첨단기술개발(기술 수준의 선진화)</li> <li>·知的 創造型</li> </ul>	情報化
	政治	<ul style="list-style-type: none"> <li>·利害충돌·갈등의 多樣化</li> <li>·제한적 민주주의 (민주화압력가중)</li> <li>·集權</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·行政·經濟·社會 等の 효율화·활성화에 대한 정치적 압력의 가중</li> <li>·참여촉구·分權化</li> <li>·諸集團간의 세력균형 &lt;公共部門—民間部門&gt;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·민주주의창달</li> <li>·광범한 參與幅</li> <li>·分權</li> </ul>	民主化
	經濟	<ul style="list-style-type: none"> <li>·高成長</li> <li>·hard 산업 우위의 산업구조</li> <li>·무역장벽의 제한적 철폐</li> <li>·기업의 국제화진전</li> <li>·독점영역 &gt; 경쟁영역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·中成長</li> <li>·hard 산업 (제조업) 과 soft 산업 (비제조업) mix</li> <li>·무역자유화목의 확대</li> <li>·경쟁영역의 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·低成長</li> <li>·soft 산업우위 (정보산업)</li> <li>·자원, energy 의 有限性</li> <li>·무역의 완전자유화 實現</li> <li>·모든 기업의 국제화</li> <li>·독점영역 &lt; 경쟁영역</li> <li>·民間主導型 市場經濟</li> </ul>	産業化
	社會	<ul style="list-style-type: none"> <li>·人口規模의 절대적 증가</li> <li>·교육기회의 확충</li> <li>·여성인력의 참여제한 완화</li> <li>·대도시 人口집중의 深化</li> <li>·既存權威의 解體</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·人口증가율의 둔화</li> <li>·교육기회의 확충·균등화</li> <li>·여성인력의 참여기회확대</li> <li>·대도시 人口유입의 정지</li> <li>·都農격차완화, 中產階層의 擴大</li> <li>·權威의 再構成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·人口구성의 diamond 化</li> <li>·고령화人口에 대한 社會보장 needs 급증</li> <li>·평생교육기회의 균등화</li> <li>·남녀평등의 社會참여</li> <li>·지방거점도시의 발달</li> <li>·都農격차해소, 相對的 貧困感의  해소</li> <li>·권위의 多元化</li> </ul>	衡平化
	文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>·대도시中心문화원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·有形·無形의 地方文化財의 발굴·保全·育成</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·지방문화창달</li> </ul>	大衆化
	個人	<ul style="list-style-type: none"> <li>·needs 의 고도화·다양화 (생활수준향상,  여유증대)</li> <li>·고학력화(평생교육의  요구)</li> <li>·집단규범 &gt; 개인규범 (weight)</li> <li>·가족의 연대감 강조</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·중고령화</li> <li>·집단규범과 개인규범의 weight mix</li> <li>·가족구성원의 核化</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>·고령화</li> <li>·집단규범 &lt; 개인규범 (weight)</li> <li>·核화된 가족간의 연대감증시</li> </ul>	人間化
	國際	<ul style="list-style-type: none"> <li>·격렬해지는 경쟁풍토</li> <li>·국제 교류활성화</li> <li>·국제적 상호의존관계의 긴밀화</li> </ul>			自主化



組織은 그 目標를 達成하기 위하여 構造·管理·人間이라고 하는 部分要素 또는 下位體制(subsystem)들이 有機的인 關聯을 맺으면서 環境과 끊임없이 相互作用하는 實體이다.<sup>11)</sup>

1) 構造 : 조작, 운용, 유지보수의 대상인 下位體制(hardware).

2) 管理 : 조작, 운용, 유지보수의 行爲에 關連되는 下位體制(software).

Plan→Do→Check→Action(P-D-C-A)의 管理 cycle 로 나뉜다.

3) 行政人 : hardware 와 software 의 運用主體

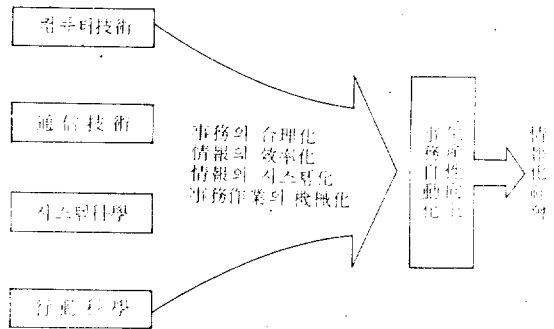
“目標”와 “環境”은 構造·管理·人間의 세 下位體制와는 달리 組織의 境界밖에 두고 있다. (그림 4)에서 組織體의 형태를 點線으로 表示한 것은 環境과 組織의 境界를 明確하게 긋기가 어렵다는 의미를 가지면서 組織體가 環境과 끊임없이 相互作用을 한다는 것을 나타내 준다. 同時에 組織全體시스템의 目標도 組織의 內外的인 條件에 따라 크게 影響을 받는다는 것을 意味하는 것이다.

가. 構造的 側面의 變化와 對應

情報化社會는 情報所有機會 즉 情報의 生産機會와 消費機會의 衡平을 要求한다. 이는 中央과 地方間에서 기능이 分權化된 社會를 의미하고 情報의 최초의 生成者로서 住民의 立場을 강조한다. 地方行政의 構造改善에 있어서 가장 중요한 考慮事項은 地方行政에 대한 住民의 積極的인 參與를 助長하는 장치에 關한 것이다.

우리나라는 내년부터 地方自治制를 단계적으로 실시하려고 준비하고 있다. 地方自治制의 實

[그림 5] 事務自動化와 情報化社會



施形態 및 地域住民의 行政參與方式과 그 發展過程은 中央과 地方間의 力學關係에 달려 있다. 그것은 또한 歷史와 傳統에도 크게 依存한다. 이제 住民參與가 보다 普遍化되고 中央行政의 役割을 再定立하여야 할 現段階에서는 地方行政의 權限 특히 中央과의 權限調整은 不可避한 課題라고 할 수 있다. 地方自治制 實施에 對備하는 事前準備事項의 核心部分이다.

中央과 地方間의 權限(power, “힘”)의 再調整은 機能 및 役割의 再調整 나아가서 事務(具體的인 “일”)의 再配分을 招來한다. “할일”의 再配分은 “할일”에 所要되는 資源(3M, 돈(money)·사람(man)·物資(material))의 再分配가 必要하다. 3M의 量的 表現이 豫算이다.

이와같이 地方自治制의 實施와 그 事前準備는 中央과 地方間에 ① 事務側面 ② 組織側面 ③ 人事側面 ④ 財政(豫算)側面 ⑤ 中央統制側面 等에서 많은 變化를 招來할 것이다. 이들 構造形成(structure formation)의 便益(benefit)과 費用(cost)을 서로 比較·分析시킴으로써 住民이 올바른 選擇을 할 수 있도록 하여야 할 것이다.

1) 事務自動化와 地方行政의 情報管理體系(MIS)確立

11) 組織模型은 慎侑根 「組織論」에서 援用했으나 構成要素에 대한 概念은 筆者 나름대로 註 1)과 같이 定義하였다. 慎侑根, 「組織論」(서울: 茶山出版社, 1984. 3), pp. 81~87, 참조.

〈表 2〉 事務內容과 OA 分野

事務 行動	事務 機能	情報源 形態	事務內容		備考
			숫자情報 (註)	文字·圖形 情報	
判斷 交涉 思考 命令 立案	創 造 意思決定		人 間		
O. A 可 能 分 野	쓴다 typing	記錄 作成 input	컴 keyboard printer 각종단말	기종 type- writer word processor, 音聲type- writer, intelligent copier	
	計 算 整理 읽는다	計算 編集 認識 가공 分類·整理 processing	퓨	文字·圖像인식system 音聲인식system(VRS)	
	찾는다 본다 filing	保 管 檢 索	디 各種file (disk)	file cabinet micro- film 光video disk 장치	
	말한다 전한다	傳 達 communication	통신 network Data Com, FAX, 전화기, 會議, 面談 등 TV, radio		
	copying	복 사 printing	copier		녹 음 기 VTR
	버린다	폐 기	廢 棄 機 器		

註: 概略적으로 숫자정보가 30%, 非숫자정보가 70%라 함.

事務自動化(OA, Office Automation)란 事務室 (office)에서 發生하는 各種 事務의 處理過程인 ① 蒐集된 情報의 作成과 處理(word processing) ② 情報의 保管과 檢索(data base化) ③ 情報 整理·分析 및 가공(work sheet) ④ 情報의 配布(FAX 및 copier 등) 등이 自動化되어 事務室 에서의 生産性이 向上되는 것을 뜻한다.

즉 情報 수집 및 作成段階에서 保存段階까지 一連의 情報處理行政이 自動化됨으로써 意思決定에 影響을 미치는 情報를 最少의 經費와 最適

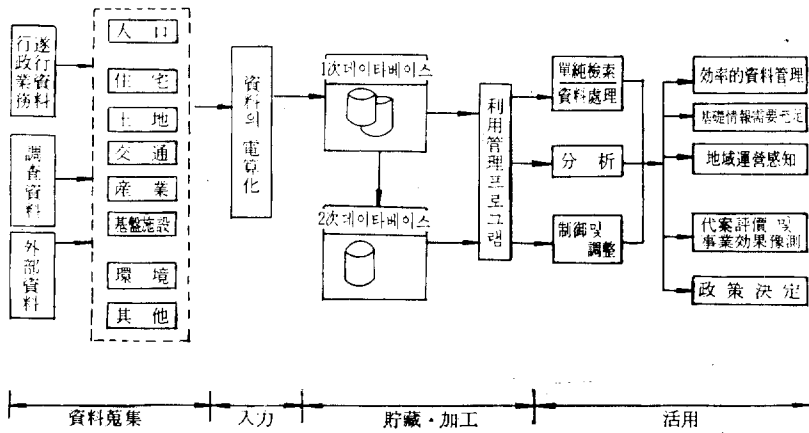
의 時間에 活用하게 되어 行政機關 本然의 機能인 經營管理 및 對住民서비스 機能을 效率化하고 事務室의 生産性 向上을 도모하는 것이다.

事務自動化에 초점을 맞춰 情報化社會로의 實現過程을 [그림 5]에 圖示해 본다.<sup>12)</sup>

즉 ① 컴퓨터관련기술, ② 通信技術, ③ 시스템科學, ④ 行動科學 등 多角的인 複合技術로 事務를 自動化함으로써, ① 生産性的 向上 ② 事

12) 金聖哲, “情報技術現況과 行政에의 導入戰略”, 『地方行政』 1984. 5, pp. 18~19.

〔그림 6〕 地方行政情報管理體系의 基本構成圖



務要員의 最適化 ③ 經費節減 ④ 서비스의 向上 등을 기할 수 있으며, 나아가 情報化 社會를 實現한다.

일의 內容과 연결지어 OA化가 可能한 範圍를 종합적으로 整理해보면 <表 2>와 같다.<sup>13)</sup>

行政事務處理에 도입할 수 있는 機器는 中央과 地方機關間의 行政通信의 正確性和 신속성을 保障하는 FAX 등 各種 電子送受信施設, 컴퓨터나 word processor 등의 行政自動化施設이다. 이들 施設의 設置 및 擴大·普及에는 利用者 立場에서 철저한 事前準備가 必要한 것과 그렇지 않은 것으로 나누어 볼 수 있다. 복사기나 FAX 같은 것은 利用者가 特別한 準備없이도 利用할 수 있는 장비이고, 컴퓨터는 利用者가 상당한 準備를 해야 하는 장비이다. 이들 장비 가운데 특히 컴퓨터는 ① 高價이고 ② 事前準備(技術人力, program 開發 등 관련 software 準備)가 필요하고 ③ 非可逆性(일단 도입되어 運用되기 시작하면 다시는 手作業體制(manual system)로 돌아가기 힘든 성질) 등으로 인하여 既存制度에 큰 影響을 미친다.

公共行政部門은 컴퓨터利用의 效果를 측정할 尺度가 不分明하고, 즉 費用(cost)과 效果 및 便益(benefit)의 정의가 不分明하고, 導入·活用하는 機關立場에서 보면 豫算擴大를 통한 權限擴大를 組織生存의 絕對條件으로 보기 때문에 컴퓨터의 도입이 費用이나 效果의 評價를 떠나서 競爭의 으로 이뤄질 可能性이 있다.

이러한 새로운 行政事務의 自動化構造는 그 構造形成의 便益(benefit)과 費用(cost)을 國家全體 立場에서 質的·量的 側面으로 나누어 比較·分析함으로써 合理的으로 選擇되도록 최대한의 노력이 요구된다.

行政 OA化가 초래하는 各種 利益을 利用者가 널리 享유하여야 할 것이다. 各種 터미날은 보통 타자기나 복사기를 使用하는 기본으로 사용될 수 있도록 便宜성이 확보되어야 한다. 이를 달성하기 위해서는 業務別로 터미날을 單機能과 같이 사용할 수 있도록 준비를 해주어야 할 것이다. 入力 및 出力에 있어서 英語 아닌 우리 글로 各種 情報의 生産, 處理加工, 保管貯藏, 傳達利用하게 하는 것이 가장 理想的이라고 생각되지만 ‘한글’만 하느냐 ‘漢字’까지 포함하느냐에 관한 문제는 앞으로도 相當한 論難의 餘地가

13) 李在聖, 「컴퓨터活用演習」, 내무부 지방행정연수원 교재, 1986. 5, p. 19.

있다. 그러나 어떠한 것이 일단 대세를 잡아가더라도 相互 포용할 수 있는 餘地는 남겨둔 채 發展해 나가야 할 것이다.

그리고 정보화 사회에서는 地域內의 情報集積度를 高밀화시켜 地方行政의 管理體系를 情報管理中心으로 운영할 필요성이 증대된다. 이러한 地域主體의 情報管理化는 住民에 의한 情報利用의 機會增大나 行政事務의 合理化와 迅速化가 결부되어 情報活用의 方法에 관한 問題를 제기시키고 있으며 「오퍼레이션널·리서치」(Operational Research), 「시스템」設計의 檢討, PERT(Program Evaluation and Review Technique), CPM(Critical Path Method), PPBS(Planning Programming Budgeting System), ZBB(Zero Base Budgeting)의 問題와 함께 더욱 합리적·효율적으로 추진될 것이 기대된다.

地方行政情報管理體系의 基本構成圖를 圖示해 본다면 [그림 6]과 같을 것이다.<sup>14)</sup>

## 2) 安全(security)對策

1984年 11月 16日 日本東京의 世田谷(세타가야)전화국 地下케이블에서 일어난 화재로 21만 回線의 통신장애가 발생했다. on-line 서비스가 완전마비되었다. 電話回線을 통해 情報資料를 보내고 받던 컴퓨터시스템이 울 스톱되어 버렸다. 당장 경찰서·소방서·病院·區廳·쇼핑센터·輸出入會社·銀行·注文판매회사 등의 機能이 죽은듯 잠들고 말았다. 銀行엔 사람들이 줄을 서서 1시간이상 기다려야 돈을 찾을 수 있었고 輸出會社엔 海外注文이 끊어져 버렸다. 컴퓨터 天國이 한순간 컴퓨터 地獄으로 곤두박질한 느낌이다.<sup>15)</sup> 이 예는 전화국화재 등 통신장애가

발생하거나 컴퓨터가 고장났을 때 「束手無策」인 可能性을 보여주고 있다.

一般的으로 컴퓨터의 安全을 위협하는 類型은 다음과 같다.<sup>16)</sup>

① 지진, 화재, 범피 등 自然的 또는 人爲的 災難

② 個人에 대한 잘못된 資料의 入力으로 인한 事故

③ 個人에 관한 情報의 公開로 인한 私生活 (privacy)侵害

④ 북한과 대치하고 있는 우리의 特殊狀況에 따른 불순분자의 침투가능성

⑤ 데이터통신선로(datacom. network)의 고장으로 인한 資料의 流出 등으로 分類할 수 있다.

全國 on-line 통신망을 이용하여 國家의 主要 政策資料를 관리하는 地方行政電算化의 경우에는 철저한 保安對策을 강구하지 않으면 안된다. 그러나 安全對策의 重要性에 比하여 이 分野에 대한 研究는 미약한 실정이다. 따라서 이러한 對策에 대한 專門의인 研究가 병행되어야 한다. 예를 들어 별도 통로의 豫備線을 마련하면 좋겠지만 費用이 많이 들고 通信網이 복잡해지는 등의 問題가 따른다. 또한 컴퓨터 dual 시스템 運用등을 들 수 있다.

## 3) 行政階層構造의 修正 및 廣域行政體制의 發展

현재 地方行政의 階層構造는 ① 行政組織內部의 階層構造, ② 上·下機關間의 階層構造로 되어 있어 統制爲主의 行政에는 바람직하다(의사소통의 지연·왜곡). 그러나 정보화사회의 지방행정은 복잡·다양·역동적인 지역문제를 해결해 나가야 하므로 기존의 階層制 構造를 수정하여 ① 階層數의 단축 ② 圓型組織 ③ 「다이어몬드」組織 등의 계층구조를 갖는 것이 바람직하다.

14) 尹陽殊, “都市情報體系의 構築”, 「都市情報」, 1985. 10, 大韓國土計劃學會, p. 7.

15) 中央日報, 1984. 11. 20, p. 1 및 1984. 12. 10, p. 6.

16) 李在昌, “地方行政電算化推進現況과 發展方向”, 「地方行政」, 1984. 5, 大韓地方行政共濟會, pp. 54~55.

또한 정보화사회에서는 都市와 都市間, 都市와 그 주변농촌지역간의 상호접촉이 증대될 것이므로 地方行政은 기존의 法的인 地域間 境界를 초월한 광역적인 행정체계를 갖추어야 한다. 이러한 광역행정체계는 ① 관련된 지역내의 社會·經濟的 機能의 유기성 촉진 ② 지역간 행정「서비스」의 均質化로 地域隔差解消 ③ 行政의 經濟性 등을 실현시킬 수 있다.

廣域行政體制的 構成方法에는 ① 協力體制(co-operative approach) ② 特別機構(special authority) ③ 廣域圈政府를 구성하는 방법 등이 있다.

#### 4) 地方行政組織의 革新

현재 地方行政을 담당하는 組織은 전통적인 系線中心의 機械的 官僚制 組織인 관계로 그 조직의 업무가 同質·定型·日常인 경우에 적합하다. 그러나 情報化社會의 地方行政은 그 行政을 둘러싼 환경과 狀況의 변화가 급변·불확실성이 심화되고 異質·非定型·非日常인 業務가 증가될 것이므로 ① 「프로젝트팀」의 구성 ② 行列(matrix)組織의 編成 등 有機的·動態인 行政組織을 갖는 것이 바람직할 것이다. 왜냐하면 前者는 非定型인 地域問題解決에 관련된 系線組織으로부터 임시로 편성한 組織이므로 특정한 地域問題를 해결해 주며, 後者는 전통적인 機能中心의 組織과 「프로젝트팀」을 結合시킨 것으로, 안정된 組織機能을 유지하면서 非定型인 地域問題를 해결해 줄 수 있기 때문이다.

#### 5) 地方行政人事制度의 改革

情報生成 및 發信基地로서의 地方行政의 位相은 비전과 意慾이 있고 資質높은 地方行政要員의 손에 그 成敗가 달려 있다. 그동안 地方行政은 이제까지 주된 情報生產基地였던 中央行政의 道具的인 役割(instrumental role)을 해왔기

때문에 自治行政, 地域單位의 綜合計劃, 住民參與 등에 관해서 充分한 訓練을 받아왔다고는 할 수 없다. 이러한 地域間 情報隔差로 인해 발생된 地域問題를 행정적으로 해결하기 위해서는 專門行政人이 필요하며 따라서 이들을 계획적으로 育成할 수 있는 人事制度가 마련되어야 할 것이다.

#### 6) 劃一的 中央指示行政의 止揚

정보화社會의 地方行政은 集權化보다 分權化가 더 바람직하다. 왜냐하면 分權化는 ① 각 地方의 개성있는 발전 ② 政治·行政上의 自律性과 創意性을 극대화시켜 줄 수 있기 때문이다. 따라서 中央政府는 全國·綜合的인 業務以外的 業務(地方所在企業의 경제활동에 관련된 금융지원, 土地利用計劃, 都市計劃, 工團造成, 觀光運輸, 保健衛生 등의 권한)를 地方自治團體에 委任하는 것이 바람직하다.

#### 7) 地方財政의 擴充

各種 new media의 體系의 導入을 통해서 情報化社會의 進展은 이루어진다. 初期投資段階뿐 아니라 運營維持段階에서도 巨額의 費用이 必要하다. 그리고 일단 새로운 形態의 情報서비스를 開始하게 되면 그렇게 간단하게 中止될 수 없다. 또 地方行政서비스의 供給은 公平성이 確保되어야 한다. 즉 처음부터 財源의 든든한 뒷받침이 없이는 착수될 수 없는 것이다. 이 때문에 既存의 地域間 財政隔差가 情報化 隔差를 초래할 우려가 있는 것이다. 더욱이 分權化가 이루어진 情報化社會에서의 地方行政은 負荷된 많은 일들을 處理하여야만 한다. 따라서 한편으로는 財源의 擴充을 도모하면서 다른 한편으로는 既存財源의 效率的인 運用을 꾀하게 되는 것이다.

#### 8) 住民의 地方行政參與 장려장치

參與幅의 擴大와 設得과 同意를 위한 雙方向

의사전달(communications)이 중요하다. 이렇게 함으로써 地方行政의 中央行政에 대한 相對의 地位向上이 더욱 效果의으로 實現될 수 있을 것이다. 地方自治制가 실시되면 더욱 촉진될 것이다. 그 외에도 地方輿論의 積極的 수렴을 위한 地方言論의 漸進的 活性化, 地方有志의 市政參與를 위한 實質的 開放, 其他 政策諮問制의 效果의 活用, 班常會活動 등도 들 수 있다.

농촌의 새마을운동 등은 이른바 向上式民主主義(grass-root democracy)를 定着해가는 訓練過程으로도 理解되므로 이를 적절히 活용토록 해야 할 것이다.

#### 9) 프라이버시 保護장치

情報과 관련해서 프라이버시의 概念을 규정한다면 「個人에 關係되는 情報은 個人이 管理(control)하는 權利」라고 할 수 있다. 프라이버시 保護와 行政의 效率性은 서로 兩立되는 觀念이라 할 수 있겠다.<sup>17)</sup>

우리나라에서 現在 確定 推進되고 있는 「國家基幹行政電算網」에는 프라이버시 保護장치가 없다고 지적되고 있다.<sup>18)</sup> 특히 個人의 배우자 관계·자녀 등 家族事項과 轉出入·移徙 등이 수록되는 住民管理電算化와 不動產所有·賣買 등을 수록하는 不動產管理電算化 등이 프라이버시와 큰 관련이 있다. on-line 金融網은 全國을 하나의 컴퓨터 네트워크로 연결, 銀行間 相互去來를 하고 個人의 預금구좌와 信用卡發給을 위한 信用關係調査 등 편리한 점은 있으나 本人의 同意없이 資料가 利用될 수 있는 短點이 있다. 高度로 발달된 情報化社會에서 個人의 細部的인 身尙명세가 컴퓨터에 수록되어 있을 때 단말장

치로 아무나 이를 뽑아 보아서는 안된다는 것이 프라이버시 保護의 주안점이다.

1986年 5月 公布된 「電算網普及擴張 및 利用促進에 關한 法」은 電算網의 적극 이용보급에만 重點을 두었을뿐 벌칙은 미약한 형편이다. 즉 電算網에 의해 處理·保管·傳送되는 他人의 비밀을 침해하거나 누설하면 個人의 경우 3年以下의 징역, 300 만원 以下의 벌금에 처하고 電算網事業者의 경우는 5年 以下의 징역 또는 500 만원 以下의 벌금에 처하도록 되어 있다.<sup>19)</sup> 그러나 外國의 경우는 프라이버시 保護法案을 별도로 制定, 個人의 비밀사항을 철저히 보호해 주고 있다. 스웨덴이 1973年에 이 법을 制定했으며 美國·노르웨이·덴마크·西獨·프랑스 등 西歐 여러나라 역시 70年代 中半에 프라이버시 保護法을 제정했다.<sup>20)</sup>

個人에 대한 資料는 公益(公共目的의 利用)과 私益(프라이버시 保護)의 調和·均衡관계 속에서 接近되어야 할 것이다. 프라이버시 保護장치로서 거론되는 것은 ① 프라이버시 保護法案의 別途立法化를 추진하고 ② 情報管理取扱資格을 制限하고 ③ 情報을 惡用할 수 없도록 데이터 이용목적을 항상 明示하고 ④ 데이터는 當事者의 同意下에 수집해야 하며 當事者가 요구하면 언제든지 데이터를 열람, 잘못된 자료를 수정할 수 있어야 하고 ⑤ 프라이버시 침해與否에 關한 國民 不滿을 公式的으로 수렴하는 機構 例를 들면 데이터등기소를 設置하여 情報의 所有權者를 分明히 한다면가 또는 데이터 民願處理官制度를 도입하여 프라이버시 침해의 방지를 위해 노력한다면가 등이다.

17) 地方自治經營學會, 「高度情報化社會と自治體」, 地方自治經營シリーズ 6(東京:中央法規, 1985.11), pp. 283~287.

18) 中央日報, 1986.6.25, p.12.

19) 「電算網普及擴張 및 利用促進에 關한 法」 第29條 및 第30條.

20) 平松毅, 「情報公開」(東京:有斐閣, 1984.1), pp. 58~74 및 朝日新聞情報公開取材班, 「開かれた政府を」(東京:朝日新聞社, 1981.3), pp. 135~261.

나. 管理的 側面의 變化와 對應

地方行政의 管理的 側面은 行政人이 地方行政 構造를 다루는 行爲側面을 가리킨다. 管理 cycle 인 P→D→C→A→P'(Plan→Do→Check→Action→Plan')를 의미한다.

管理的 側面의 目標은 機關內部 및 機關間(對 住民관계, 對中央政府관계)에 있어서 說得 및 同意構造의 確保이다. 關聯機關에 대한 說得 또는 同意의 確保가 안되면 管理的 效率性은 얻기 어렵다.

1) 綜合計劃機能의 強化

가) MBO(Management by Objectives)技法의 活用이 촉진되어야 한다.

地方行政에 대한 住民參與의 여망이 크면 클 수록 中央政府의 劃一的 指揮監督으로부터 벗어나서 住民의 福祉向上과 地域實情에 적합한 發展政策을 수행하기 위해서 地方政府의 目標意識 있는 行政管理은 더욱 강조되어야 할 것이다.

나) 地方行政의 地域綜合開發計劃(integrated area development plan)의 수립 및 조정 機能이 擴充되어야 한다.

住民福祉를 위해서 綜合計劃이 要請되므로 비록 拘束力있는 計劃은 아니지만 地域社會의 未來像을 提示하는 청사진의 구실을 할 것이다. 그 內容은 地域社會에 관련된 農業計劃, 産業計劃, 雇傭計劃, 教育計劃, 福祉事業計劃, 住宅·道路 등의 空間計劃, 定住圈計劃, 人口計劃 등이 두루 포함된 計劃이라야 할 것이다.

따라서 地方行政이 이러한 機能을 수행하기 위해서는 ① 中央政府와의 事務 再配分 ② 우수한 發展計劃要員의 確保 ③ 專擔機構의 設置 ④ 調整機能의 擴充 등 行政刷新이 뒷받침되어야 할 것이다.

2) 地方行政 管理技術의 革新

情報化社會의 進展程度에 따라 地方行政情報 管理技術의 劃期的 革新이 要請된다.

가) OA 過程에는 많은 시행착오가 存在한다.

시행착오를 減少시키고, 관련 技術의 效率의 蓄積을 위해서는 ① OA化 scheduling의 철저한 준비 ② 業務標準化 ③ 關聯組織間의 data 共用 推進 등이 必要하다.

나) 機關內部的 資料交換(垂直的 flow)側面外에 機關間의 資料交換(水平的 flow)側面이 改善되어야 한다.

다) 行政情報化利益을 널리 利用者 모두가 享有하여야 할 것이다.

라) 行政事務自動化機器(특히 computer)의 software를 各機關마다 따로 開發하는 것은 能率面에서 相當한 문제를 야기시킨다. 共同開發 또는 能力있는 民間用役機關의 活用 등이 必要할 것이다.

마) OA 機器를 效率의으로 活用하여 豫算節減을 가져온 機關에 대해서는 상당한 인센티브가 주어져야 할 것이다.

바) 制度的으로 情報의 眞實性을 確保하는 方案이 마련되어야 할 것이다.

3) 行政調查機能의 強化와 行政서비스改善

地方行政은 中央의 計劃行政보다는 地域住民의 福祉增進을 위한 對民奉仕業務가 중심이 되어 있다. 따라서 地方行政業務의 遂行結果에 대한 評價와 피드·백은 대단히 重要的 節次이다. 이른바 마케팅 리서치의 概念과 技法의 도입이 要請된다. 즉 行政서비스의 內容과 地域住民의 滿足度를 調査·分析·評價하고, 行政서비스의 質을 地域住民의 기호에 맞도록 改善해 나가는 것이다.

情報側面에서 볼 때, 行政서비스란 行政機關이 保有하고 있는 情報를 住民의 需要에 따라 나

누어주는 서비스이다. 그러므로 地方行政機關은 情報서비스의 供給機關이라고 할 수 있고, 예를 들어 申告書나 申請書나 간에 기록해서 保管해 두었다가 나중에 필요할 때 證明해 주시오라고 委託해 두는 一種의 情報銀行(data bank)이다. 그러니까 義務적으로 情報를 入力하게 하고 出力을 요구할 때는 응당 즉시 出力시켜 주어야 한다.

願하는 住民이, 願하는 때에 즉시(時間性), 어느 場所에서도(空間的 廣域性), 願하는 情報는 무엇이나(便宜性), 公平한 條件下에서(衡平性), 眞實된 內容을(眞實性) 얻을 수 있어야 할 것이다.

行政서비스의 改善이란 이러한 ① 時間性 ② 空間性 ③ 便宜性 ④ 衡平性 ⑤ 眞實性의 水準을 계속해서 向上시키는 것이다. 따라서 情報處理의 發展方向도 情報의 條件인 ① 時間性 ② 空間性 ③ 便宜性 ④ 眞實性을 보다 더 充足시키는 方向일 것이다. 關聯要素別로 서로 연결시켜 圖示해보면 [그림 7]과 같을 것이다.<sup>21)</sup>

#### 4) 地方行政情報의 商品化

地方行政이 保有하고 있는 情報의 量은 얼마어마하게 많다. 뿐만 아니라 情報의 綜合分析에 따라 새롭고 有益하며 비싼 情報의 生産可能性은 얼마든지 있다. 만약 이들 情報들이 잘 保存되어 있고, 또 쉽게 검색할 수 있으며, 相關 情報間에 연계성(database의 構成을 통해, 例를 들면 이름만으로 또는 주민등록번호만으로 또는 주소만으로 또는 어떤 特記事項만으로 相關사항을 쉽사리 檢索할 수 있는 것)이 잘 맺어져 있다면 情報利用을 願하는 民願人은 용이하게 願하는 情報에 接近할 수 있을 것(accessibility)이다.

그렇다면 代價를 받고 팔 수도 있을 것이다. 數 많은 情報利用자가 必要로 하는 情報資料를 아주 쉽게 즉시에 提供되는 시스템이 確立되어 있다면, 利用者는 이 資料에 대해 料金を 支拂하는데 인색하지 않을 것이다. 오늘날처럼 “料金は 싸지만 時間이 걸리고 不便하다”는 現實을 “料金は 적절히 매기되 금방된다”는 쪽으로 바뀌어야 한다. 대체로 情報를 찾을 必要가 생겼을 때는 急할 때이므로 時間을 節約시킬 수 있는 서비스보다 더 좋은 서비스는 없다고 본다. 그래서 利用者는 時間을 돈으로 살 것이 틀림없다. 예전에 不條理였던 “急行料”가 어떤 의미에서는 時間을 사려는 努力의 일환이었다고 볼 수 있다.<sup>22)</sup>

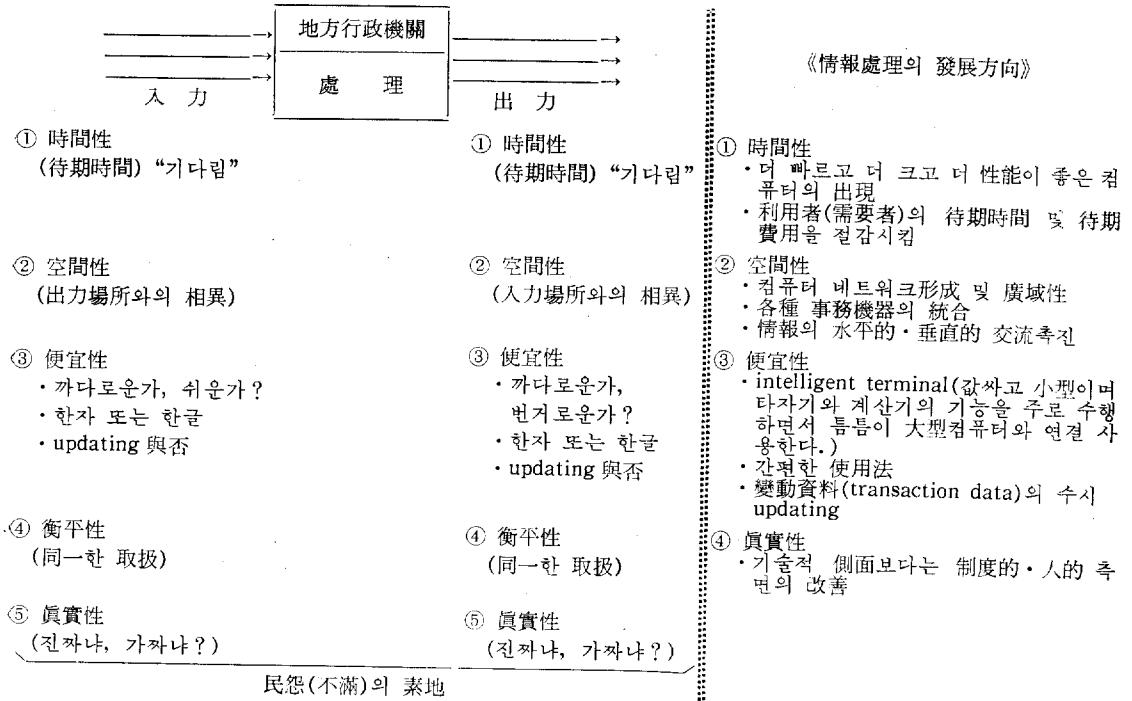
行政機關間의 垂直的·水平的 data network의 構成, FAX(복사기와 전화기를 結合시킨 概念, 模寫傳送)의 登場, Videotex(전화기와 TV를 갖고 data bank와 연결시켜 對話式으로 글과 그림 情報를 찾아서 쓸 수 있도록 만든 것) 및 Teletext(文字多重放送, 無線으로 各種 情報가 TV에 受信됨)등의 導入은 앞으로 既存의 情報 媒體의 질서를 바꿀 것이다. 오늘날 大部分의 生活情報는 既存의 新聞·放送과 같은 媒體에 主로 依存하고 있다. 그러나 이러한 媒體를 통해서는 지극히 共通的인 것만 傳達받아서 만족할 수가 없다. 이미 實用化되고 있는 先進諸國의 各種 情報商品은 뉴스, 날씨, 증권시세, 辭典, 電話番號 등의 찾아내기는 물론 Home shopping, 在宅근무, 在宅豫約 등을 시도하고 있다. 地方行政機關의 行政情報도 이러한 媒體에 담아서 提供할 수 있도록 準備하여야 할 것이다.

21) 李在聖, 「情報管理와 EDPS」, 內무부지방행정연구수원교재, 1986.4, pp.13~14.

22) 柳京熙, “情報技術發展과 行政서비스의 改善”, 「地方行政」, 1984.5, pp.31~32.



[그림 7] 行政서비스와 情報處理의 發展方向



다. 人的側面의 變化와 對應

地方行政의 構造의 側面 및 管理的 側面이 우리 現代化되더라도 이를 運用하는 地方公務員의 姿勢가 바뀌지 않는다면 地方行政의 先進化는 헛된 努力으로 끝날 수도 있다.

따라서 地方行政要員의 姿勢나 意識構造의 變化가 要請된다.

- 1) 科學技術에 대한 理解努力이 필요하다.
- 2) 情報分野에 幅넓은 知識을 가진 人材를 計劃的으로 養成해 나가야 할 것이다.
- 3) 機關間의 水平的인 情報흐름을 저해하는 行態의 原因이 무엇인가를 찾아서 이를 제거해야 할 것이다.

各 機關의 중간간부 水準에서 調整이 이뤄질 수 있는 일이 業務의 中央集中의 현상때문에 機關長에게 미뤄지지는 않는지 확인할 필요가 있다. 業務處理權限의 적절한 委任이 필요할 것이

다.

4) 眞實性을 고의로 왜곡시킨 情報은 전혀 가치를 갖지 못한다.

5) 情報化社會의 進展과 함께 새로운 社會病의 症狀이 나타날 可能性을 무시해서는 안된다.

6) 地方行政의 主人은 中央政府아닌 地域住民임을 認識하고 官僚主義, 權威主義의 態度를 止揚해야 할 것이다.<sup>23)</sup>

7) 行政資源의 浪費를 막고 能率을 最大化하려는 姿勢를 확립해야 할 것이다.

8) 未來의 變化와 國際的 與件 變化에도 적용할 수 있는 創意性, 開放性 및 未來指向性이 강조되어야 한다. 能動的 對應대세가 필요하다.

무엇보다도 중요한 것은 情報化社會에 대한 公務員들의 마음자세이다. 無觀心하거나 방관하

23) 朴東禧, 「세時代行政文化의 創造와 公務員의 行態」 (서울: 中央公務員敎育院, 1982)

는 態度는 情報化에의 가장 큰 장벽이다.

#### IV. 結 論

情報化社會에 對應하는 地方行政의 戰略을 두 가지 適應方式으로 對立시켜 본다면 被動的 適應方式과 能動的 適應方式으로 나눌 수 있을 것이다. 만약 地方行政이 被動的으로만 適應해 나간다면 결국 中央에 對한 總속적 變化를 自招하고 말 것이며 能動的으로 適應해 나간다면 닥쳐오는 變化를 어느정도까지는 計劃的으로 管理할 수 있게 됨으로써 地方行政이 원하는 바람직한 未來의 像을 實現할 수도 있을 것이다.

그러한 경우에 中央과 地方은 어떠한 關係를

갖는 것이 바람직 할 것인가? 이는 結局 中央과 地方을 協調的 水平關係로 파악하고 中央集權과 地方分權의 調和와 均衡을 이룩함으로써 行政의 能率性을 높이면서 行政의 民主性 내지 地方自治도 保障하도록 하는 方向으로 나가야 할 것이다.

筆者는 情報化社會에서의 地方行政機關이 보여줄 事務處理過程을 생각해 본다. 各種 터미널을 책상에 設置한 모든 公務員이 民願을 보거나 研究를 하거나 資料整理를 하거나간에 모두가 터미널로서 일을 처리하는 事務室의 모습이 머리 속에 그려진다. 누군가가 만들어주는 것이 아니라, 우리가 그렇게 만들어 가는 것이다. 만들어 갈 수 밖에 없을 것이다