

민원서류 발급수요 감축방안에 관한 탐색적 연구 : 민원인 현장인터뷰 자료분석을 기초로

An Exploratory Research on Paperwork Request Reduction :
Based on a Field Interview Analysis

이 윤 식* · 강 인 성**

Lee, Yoon-Shik · Kang, In-Sung

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- I. 머리말
- II. 민원서류감축 관련 이론적 고찰
- III. 연구방법
- IV. 민원인 인터뷰결과분석
- V. 민원서류 발급수요 감축을 위한 개선방안
- VI. 맺음말

이 연구는 공공과 민간부문에서의 여러 종류의 민원서류가 과도하게 발급되고 있다는 문제인식을 가지고 민원인의 민원서류 활용도를 중심으로 그 실태를 파악하고 민원서류 발급수요를 감축하기 위한 방안을 강구하고자 한다. 이를 위해 대표적인 민원서류 20종을 선정하여, 각 사례에 대해 그 발급수요와 용도 및 경로 등을 체계적으로 분석하고자 한다. 우선 ① '08년 민원서류 발급건수와 ② 접수처리기관의 분포, ③ 취업·대출 등 주요 용도별 관련 구비서류를 기준으로 20종의 민원서류를 최종분석하게 된다. 선정된 민원서류 20종에 대하여 민원인 현장인터뷰를 통해 취업, 대출 등 주요 용도별, 그리고 시스템 측면에서 민원서류의 발급수요를 감축하기 위한 개선방안을 찾고자 한다. 그리고 민원인 인터뷰 자료분석을 통해 세부적으로 1) 법제도적 측면, 2) 관행 또는 행태적 측면, 3) 도구 또는

* 주저자: 숭실대학교 행정학과 정교수

** 교신저자: 숭실대학교 행정학과 조교수

논문 접수일: 2009. 11. 11, 심사기간(1,2차): 2009. 12. 8 ~ 2009. 12. 24, 게재확정일: 2009. 12. 27

기술적 측면에서 개선방안을 종합적으로 제시하였다. 분석결과, 주요 용도측면과 연계하여 민원서류의 과다발급에 대한 민원인, 정부, 수요기관 간 문제의식의 폭넓은 공유 및 확산이 중요한 것으로 밝혀졌다

□ 주제어: 민원서류, 발급수요, 감축방안

This study recognizes the problem of excessive public documents issuance. We attempt to understand the situation of public documents issuance and find out the alternatives to reduce the excessive demand for the documents. In doing so, first of all, we select 20 public documents considering the number of issuance, agency to issue, required public documents for recruitment and bank loan. With these 20 public documents, we analyze demand, purpose, and path of public documents issuance and try to find out the alternatives of reducing the public documents demand. For this analysis, we interview the citizens who issue the document and submit it to public or private agency. Based on the interview analysis, we present the ways to improve the problem of excessive public document demand in terms of institution, behavior, and technology.

□ Keywords: Public document, Issuance demand, Reduction alternative

I . 머리말

민원서류 관련하여 행정편의주의와 종이문서의 과다발급에 따른 민원서류 사무관행이 여전히 자리잡고 있고 것으로 나타났다. 총 5,037종의 민원서류 가운데 연간 처리건수 1,000건 미만인 사무가 3,572종(74%), '08년 처리건수가 전혀 없는 사무도 960종(19%)에 이르러 행정편의 위주의 민원서류의 폐지 및 통·폐합 검토 필요한 시점이라고 할 수 있다(행정안전부, 2009b). 또한 종이 문서 위주의 사무관행이 팽배하여 각 기관 홈페이지, 국민신문고 등을 통한 단순질의 민원은 온라인으로 처리되고 있으나, 대부분 민원은 종이문서로 관리하고 있으며 연말정산, 채권추심, 부동산거래, 취업·취학 등 공동이용이 허용되지 않는 제3자 발급 민원 등으로 민간의 종이 민원수요가 과다하게 나타나고 있다. 이러한 민원서류 발급수요의 과다문제를 해결하기 위하여 정부에서는 공인인증서, 전자민원, 공동 민원정보이용을 통한 방안을 모색하였다.

먼저, 민원소비자 측면에서 공인인증서 취득을 위한 금융기관 방문, 인증절차 복잡 등 이용 절차가 번거롭고 어려워 온라인 활용 기피하고 있으며 장애인·노인 등 정보 소외계층의 온라인 시스템 접근이 곤란한 현실적인 문제를 안고 있다. 둘째, 전자민원창구 이용 또한 불편하고 연계도 미흡한 실정이다. ‘전자민원G4C’ 외에 기관별 전자민원창구가 독립적으로 설치되어 운영되고 있으며, 시스템 단순 링크가 많아 연결 시 사용자 등록·로그인 별도 필요하여 사용이 불편하다고 볼 수 있다. 국민이 접속하는 전자민원창구와 공무원 내부 전산망 간 온라인 연계가 미흡하여 신속한 민원 신청·처리 곤란한 현실이다(행정안전부, 2009b). 셋째, 공동민원정보이용도 현실적으로 부족하여 공동이용 대상기관 제약으로 민간기관 이용 불가하여 취업 및 부동산 거래 등 민간부분의 민원서류 제출수요를 감축하지 못하고 있다. 행정사무 대행기관, 대학, 제2금융권 등 수요가 많은 민간기관들에 대한 공동이용 단계적 확대 검토 필요한 시점이다.

이러한 현실 속에서 그동안의 연구경향을 살펴보면 크게 오프라인과 온라인 민원행정에 대한 연구로 나누어 볼 수 있다. 오프라인의 현장의 민원행정에 대한 연구는 행정업무와 대민서비스의 디지털화(김재광, 2001), 민원서비스 전달체계개선(박통희, 2003), 민원행정서비스 제도 분석 및 발전방향(라휘문·김미경·송창석, 2006), 민원사무처리제도 및 민원행정분석(행정자치부, 2006; 오세홍, 2008), 민원행정체계에 대한 국가비교연구(행정안전부, 2008) 등이 진행되었다. 한편 온라인 민원행정, 즉 전자정부나 정보화에 대한 연구는 전자정부구현을 위한 법제(행정자치부, 2000) 및 구조(이윤식, 2000), 외국의 전자정부 관련법제의 경향분석(방석호, 1996; 김경섭, 2000; 임지봉, 2001), 전자정부의 비전과 방향(문신용, 2001), 정보화를 통한 민원행정 개선방안(소영진, 1999), 공공정보관리의 법체계개선(한국전산원, 2002), 전자정부구현을 위한 구성요소(김경섭, 2003), 정부부처간 행정정보공동 활용에 관한 문제분석(윤상오, 2006), 전자정부법제의 현황분석을 통한 개선방안제시(임지봉, 2008), 행정정보 공동이용을 통한 혁신사례 분석(정충식, 2008) 등이 있어 왔다.

지금까지 연구경향을 살펴보면 민원행정서비스나 사무처리 측면의 연구와 전자정부와 관련 법제도 측면의 연구가 이루어졌고 이 연구와 같은 구체적인 실증적인 민원수요적인 관점에서 발급수요감축 방안에 관한 연구는 전무하다고 볼 수 있다. 또한 민원발급 수요감축은 규제개혁차원에서 민원인에 대한 편의제공과 제도개선이라는 차원에서 접근할 필요가 있다. 따라서 이 연구는 기존연구의 부채를 보완하고 규제완화적인 측면에서 민원서류의 발급수요와 관련된 문제점과 개선방안을 모색하고자 한다. 구체적으로 이 연구는 공공과 민간부분에서의 여러 종류의 민원서류 활용도를 중심으로 그 실태를 파악하고 민원서류 발급수요를 감축하기 위한 방안을 강

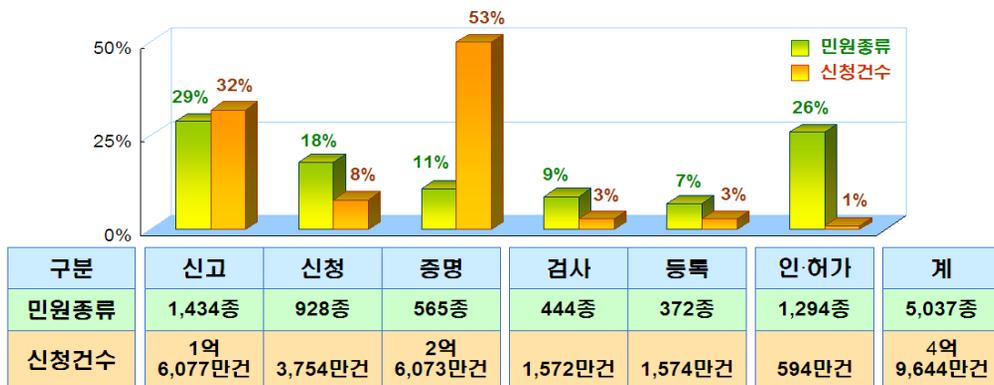
구하고자 한다. 이를 위해 대표적인 민원서류 20종을 선정하여, 각 사례에 대해 그 발급수요와 용도 및 경로 등을 체계적으로 분석하고자 한다. 우선 ① '08년 민원서류 발급건수와 ② 접수처리기관의 분포, ③ 취업·대출 등 주요 용도별 관련 구비서류를 기준으로 20종의 민원서류를 최종분석하게 된다. 선정된 민원서류 20종에 대하여 민원인 현장인터뷰를 통해 취업, 대출 등 주요 용도별, 그리고 시스템 측면에서 민원서류의 발급수요에 대한 현황과 문제점 등을 파악하고자 한다. 그리고 민원인 인터뷰 자료분석을 통해 세부적으로 1) 법제도적 측면, 2) 관행 또는 행태적 측면, 3) 도구 또는 기술적 측면에서 개선방안을 종합적으로 제시하고자 한다.

II. 민원서류감축 관련 이론적 고찰

1. 민원서류감축의 의의

전체 민원서류 발급수요 중 신고·신청·증명이 대부분 차지하여 전체 5,037종 사무 중 신고·신청·증명이 전체 신청 건수의 93%를 차지하고 인·허가는 신청 건수(1%)를 차지하고 있다. 이 가운데 주민등록등·초본 등 단순 증명민원이 260,727천 건(52.5%), 간단한 서류 제출로 종결되는 신고민원이 160,771천 건(32.4%)을 차지하고 있다.

<그림 1> 민원종류 및 신청 건수



출처: 행정안전부(2009a)

전체 민원 중 상위 100종의 민원이 총 처리 건수의 92% 차지하고 있으며 신청 건수 상위 100종의 사무 중 66종만 온라인 서비스 제공이 되고 있어서 처리 건수가 많은 민원 중 온라인 서비스가 제공되지 않는 민원사무의 온라인화 시급한 것으로 나타났다. 총 5,037종의 민원 사무 중 1,199종에 대해 온라인 서비스를 제공하며 온라인 신청 가능한 1,199종은 전체 민원 사무 중 종수로는 24%, 신청 건수로는 77%(3억 8270만 건)를 차지하고 있고 온라인으로 발급 가능한 민원 188종은 종수로는 3%, 처리 건수로는 37%(1억 8000만 건)를 차지하는 것으로 나타났다. 전체 민원 중 실제 온라인으로 신청된 것은 약 25%(1억 2천만 건)정도 이며 방문민원이 317,910천 건(64.0%), 전자적으로 신청한 민원이 119,733천 건(24.1%), 기타 58,800천 건(11.9%)를 차지하였다.

<표 1> 신청유형별 민원 발급·처리 현황

신청유형	발급·처리	구성비	비고
기관방문	317,910	64.0	
전자신청	119,733	24.1	
무인발급기	7,648	1.6	
우편	7,463	1.5	
팩스	11,331	2.3	
기 타	32,358	6.5	전화 등
계	496,443천 건	100%	

출처: 행정안전부(2009a)

전자적으로 신청한 건수도 신고민원과 제 증명에 편중(89.4%)되어 있으며 신고서 제출로 종결되는 단순 신고민원이 86,994천 건(72.6%), 토지(임야)대장 등 증명민원이 20,063천 건(16.8%)으로 대부분을 차지하였다.

전반적인 온라인 서비스 저조 및 소수 사무에 편중되어 전자민원도 온라인 신청 빈도가 낮은 사무들이 절반 이상으로 온라인 신청 사무 중 연간 처리건수가 1,000건 이하인 사무가 815종(68.0%), 100건 이하인 사무도 630종(52.5%) 등 이용률이 저조하였다.

“전자민원G4C”(통합전자민원창구)와 기관별 전자민원창구 활용차원에서 살펴보면 현재 5,037종의 민원안내, 721종의 민원신청, 주민등록등·초본 등 27종의 민원발급을 온라인으로 서비스를 제공하고 있으며 각 기관의 홈페이지에 구축된 전자민원창구를 통하여 839종의 민

원신청, 납세증명서 등 161종의 민원발급을 온라인 서비스 제공하고 있었다. 378개 기관(행정·공공기관)에서 71종의 행정정보를 서류발급 없이 기관 간 공동이용을 통해 약 2,700만 건 처리하고 있으며 행정기관, 공공기관, 16개 은행 등이 주민등록등·초본, 토지등기부등본 등 71종의 행정정보를 공동이용하고 있었다.

<표 2> 주요 전자민원창구 민원 발급·처리 현황

시스템	발급·처리	구성비	비고
G4C	12,866	10.7	행정안전부
유니패스	56,374	47.1	관세청
홈택스	21,482	17.9	국세청
e-노동민원	18,404	15.4	노동부
기타	10,607	8.9	각 부처
계	119,733천 건	100%	

출처: 행정안전부(2009a)

2. 민원서류 발급수요 감축의 기본방향

1) 민원사무 및 구비서류 감축

민원사무 및 구비서류의 감축적인 측면에서 우선 민원사무 감축으로 민원부담이 경감되므로 연간 신청 건수가 1,000건 미만 3,752종(74%)과 지나치게 세분화된 민원에 대하여 정밀 진단 후 통·폐합을 고려해 볼 수 있다. 또한 불필요한 민원 구비서류 감축 및 최소화를 시도하여 내부 확인 가능자료 등 불필요한 구비서류 요구 금지 및 불분명한 구비서류 징구폐지 또는 최소화 하도록 민원서류의 통폐합 및 구비서류감축과 관련한 전자정부법령 개정할 필요가 있다(Dawes, 1996).

그리고 민원서류의 전자화·표준화를 위해 법령 제·개정 시 종이서식과 함께 전자서식을 마련하여 민원인에게 제공토록 법제화 민원신청서 내용이 정보처리시스템을 통해 자동으로 처리되는 표준 전자서식을 개발해야 하고 모든 구비서류를 첨부파일 형태로 제출할 수 있도록 전자파일 형식(HWP, PDF, XLS, JPG 등)을 지정하고 표준화시켜야 한다(Cabinet Office, 2000; Cauver, 1998). 이 과정에서 소프트웨어와 하드웨어적인 호환이 가능하도록 기술적인

문제해결을 해야 하고 무엇보다도 이러한 문제해결 비용측면을 고려해야 한다(Hack, 1987; Landsbergen, 1993).

주민편의적인 측면에서 주요 생활민원 패키지 온라인화로 연속처리 편의성 도모할 수 있으므로 전입신고, 출생·사망 신고 등 다른 민원과 연계처리가 필수적인 생활민원은 하나의 패키지(Set) 민원으로 관리하여 일괄처리할 수 있을 것이다. 또한 정확하고 충분한 민원정보 제공 등으로 기관방문 최소화함으로써 인·허가 민원은 구비서류 제출이 곤란한 점 외에도 사전 문의·상담 등을 위해 온라인보다 방문신청을 선호하는 경향이 있으므로 통합민원포털에 민원 안내 정보를 방문상담에 버금가는 수준으로 상세하고 이해하기 쉽도록 대폭 개선하여야 한다(Davis, 1999).

2) 온라인 민원서류 발급의 방향

통합 민원포털 구축으로 민원처리 온라인화하기 위해 G4C를 민원포털로 확대 개편하여 기관별 전자민원시스템(홈택스, 세움터 등)을 연계함으로 민원인이 민원신청부터 결과통보까지 받을 수 있는 민원포털 구축이 필요하다. 또한 인증절차 간소화 등 기능 개선으로 이용률 제고하기 위해서는 회원 가입 시 가입하는 정보 최소화 및 회원가입 없이도 전자인증서만으로 로그인 가능하도록 인증절차 대폭 간소화하고 '전자민원 G4C'에 로그인 후 기관별 전자민원창구로 연결 시 중복적으로 로그인하지 않도록 접속절차를 개선하여야 한다. 민원인의 개인정보보호를 위해 신분확인용 1회성 비밀번호(OTP : One Time Password), 휴대폰 인증 등 다양한 인증체계를 마련할 필요가 있다.

행정정보 온라인 이용 활성화를 위해서 행정정보를 민원인 요청에 따라 증명·인증기관에서 관련 사실을 확인해 주는서비스 제공하여 민원인은 증명서를 제출하는 대신, 관련 사실을 확인해줄 수 있는 수단(증명 열람코드 등)을 제출하면 되도록하는 관련 법령의 개정이 필요하다. 본인의 요청이나 동의를 전제로 공공기관 간의 정보공유체계 마련 및 공동이용 대상·기관을 정부업무 위탁단체·협회, 금융기관, 교육기관, 기타 공공성이 인정되는 단체·협회(수출실적확인, 각종 인증, 자금지원신청) 등으로 확대할 수 있다. 한편 행정정보 공동이용 대상의 확대를 위해 이용정보 확대를 통한 구비서류 감축 및 구비서류 제출 요구가 많은 공공·민간기관으로 이용범위 확장하고 공동이용 구비서류 정보를 현재 71종에서 300종까지 확대할 필요가 있다(Kraemer and King, 1986).

전자문서보관소 구축으로 전자문서 유통 활성화를 위해 민원인이 제출하는 구비서류, 공무

원이 민원처리 결과물로 발급하는 전자문서 등을 저장·열람할 수 있는 전자문서보관소 구축하고 공무원뿐만 아니라 민원신청 당사자 또는 제3자가 온라인상에서 일정기간 구비서류 및 발급문서를 열람·활용하도록 하고 민원처리 시점의 구비서류를 열람·활용하여 민원처리 당시의 처리 적절성 여부를 추적·관리할 수 있는 온라인 증적관리가 가능해야 한다.

그리고 전자민원창구와 행정내부망 연계로 온라인 민원서류 전달하기 위해 G4C와 행정내부망(정부문서유통시스템 등)을 연계하여 온라인 민원처리경로로 활용, 민원문서 온라인 배달체계 구축하고 공무원은 정부문서유통시스템에 연결된 각 기관 전자문서시스템에 접속하여 민원처리하고 민원인은 전산망을 통해 결과물을 수령하도록 한다.

더욱 큰 틀에서 유비쿼터스 민원기반 확충으로 국민편의 민원서비스 제공하여 언제, 어디서나 가능한 유비쿼터스 민원체제로 전환하여 전자민원G4C 기반을 활용한 인터넷 중심 서비스를 휴대전화, TV 등 다양한 유비쿼터스 민원처리 기반으로 전환·확대할 필요가 있다. 아울러 장애인·노인 등 정보화 소외계층에 대한 다양한 서비스 제공하여 장애인을 위한 무인민원 발급기, 휴대전화 서비스, 민원처리 도우미 서비스 제공해야 한다(New, Anderson, and Bikson, 1999). 이러한 민원정보에 대한 접근성 강화는 궁극적으로 정부가 민원요구에 대해서 더욱 빠르게 그리고 효과적으로 대응하는 방향으로 이끌 것이다(Reschenthaler and Thompson, 1996).

3. 미국 문서감축 관련 법안 및 시사점

먼저 1980년의 문서감축법(Paperwork Reduction Act of 1980)은 대통령 직속의 Office of Management and Budget(OMB)내에 Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)를 중심으로 각 기관의 문서감축에 대한 중앙집권적인 활동과 정보관리의 효율성을 극대화하기 위해 제정하였다(<http://thomas.loc.gov>). 구체적으로 지나친 문서작성과 유통이 시간과 비용의 낭비로 행정의 생산성을 저하시키고 국민들에게 불편을 초래하고 있다는 점과 연방정부의 체계적인 정보관리의 필요성에 의해 법제화 추진하였다(Beachboard and McClure, 1996).

다음으로 1995년의 서류감축법(Paper Reduction Act)는 연방기관(federal agencies)이 일반국민과의 관계에서 부담하는 문서 작업(paperwork)의 부담을 줄임으로써 연방정부 기관이 가지고 있는 정보의 수집, 보관, 사용, 보급(dissemination) 등에 있어서의 효율성, 생산성을 제고시키고 이를 바탕으로 국민에게 혜택이 돌아가게 하고자 하는 취지로 제정하였다(<http://www.au.af.mil>).

1980년과 1995년의 문서감축관련 법안에 이어서 이들 전자정부에 의한 문서감축의 실행을 위해서 1998년 정부문서제거법(Government Paperwork Elimination Act)을 제정하였다(<http://www.whitehouse.gov>). The Office of Management and Budget(OMB)는 Government Paperwork Elimination Act(GPEA, 정부문서제거법안)을 실행하기 위한 절차와 지침을 제공하여 정부기관이나 법원들이 체계적으로 전자문서나 서명을 종이문서에 비해서 덜 선호하는 것을 방지하여 시민들이 전자적으로 연방정부와 상호작용할 수 있도록 하였다. GPEA는 2003년 10월 21일까지 모든 정부기관들이 정부기관과 상대하는 개인 또는 단체들에게 실용성이 높다고 판단될 때 전자적으로 정보를 제출하거나 정부기관들과 거래를 하고 그리고 기록 관리를 할 수 있는 선택권을 줄 것을 요구하고 하였다. 그리고 이 법안은 구체적으로 전자기록과 관련된 서명들이 단지 전자양식이기 때문에 법적효력, 유효성, 공무집행에 있어서 거부되어서는 안되며 연방정부의 다양한 전자서명 대안들의 활용을 장려할 것을 명시하였다.

미국 문서감축관련 법안들이 시사하는 바를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 문서감축법안들은 정보에 대한 더 편리한 접근은 정부가 더 빠르게 대응하고 문제들을 효과적으로 파악하고 대처하도록 할 수 있다는 전제에서 출발하고 있다 (Reschenthaler and Thompson, 1996). 문서감축관련 법안들을 분석해 볼 때 무엇보다도 정보의 자원화 및 준거틀 제시에 역점을 두었다고 볼 수 있다. 정보자원의 관리라는 측면에서 실제적인 접근을 함으로써 정보를 다른 물리적인 가치있고 중요한 자원과 마찬가지로 인식하여 중요하게 관리되어야 한다고 판단하고 있다. 관리예산처를 통한 행정정보 관리의 준거틀을 제시하여 연방정부가 민간 및 지방정부에 대해 문서부담을 최소화시키고, 정보수집, 처리, 사용에 따른 연방정부의 비용을 최소화하고, 연방정부가 수집한 정보의 유용성을 극대화하고, 정부정보자원 관리를 통해서 행정프로그램의 효율성과 효과성을 개선하고자 하였다(Dawes, 1996). 많은 미국 연방정부기관들이 특정한 일상문제에 대응하기 위해서 설립되었지만 새로운 정책접근법들은 많은 사회와 규제문제들이 어느 한 기관이나 부서의 영역을 넘어서 통합적인 정책접근법을 요구한다는 이해에 바탕을 두고 있다. 따라서 더 효과적인 정부는 복잡다기한 사회문제들에 통합적인 대응을 제공하는 기관들과 부서들에 걸쳐 있는 지렛대적인 정보, 지식, 기술 등을 요구할 것이다(Landsbergen and Wolken, 2001).

둘째, 추진체제와 관련하여서 추진체제의 일원화를 위해 문서감축 관련 법안에서 관리예산처가 집행을 총괄하고 필요한 경우에 관련부처, 기관들과의 협조를 통해 법안의 목적을 달성하도록 하였다. 이와 같이 관리예산처를 중심으로 통합적이며 하향적인 정보자원 관리체제를 구축하여 정보자원 관련 정책 및 기획기능을 일원화하고자 하였다. 또한 문서에 대한 접근법

에 있어서 민간부분의 전자거래와 다른 접근을 시도하였다. 즉 법안이 핵심적으로 규정하고 있는 ‘연방기관의 문서 작업 부담을 덜어 주기 위한 구체적 기구, 제도들’은 비록 궁극적 혜택은 개개인 국민에게 돌아가도록 하는 것이지만 직접적으로 규제하는 대상은 연방기관이고, 또한 연방기관에서 발생하는 공공의 정보를 대상으로 하는 것이라는 점에서 민간 부분에 널리 활용되고 있는 EDI 등의 전자거래 문제와는 근본적으로 성격을 달리하고 있었다. 일단 정보가 전자적으로 수집되면 그 정보를 복사하거나 조작하는 것은 매우 쉬워진다. 그러므로 통합정보 체계는 공공과 민간부문 모두에 문서작업의 부담을 경감하는 잠재력을 가지고 있다. 이 체계는 정책관련 당사자들에게 정보에 대한 접근을 용이하게 하는 컴퓨터네트워크 기술을 활용가능하게 하고 거래비용을 감소시킴으로 비용을 낮추고 참여를 증진시킬 수 있을 것이다.

셋째, 정부에서 문서감축의 실행을 위해서 예산수단을 적극 활용하고자 하였다. 같은 정부기관의 공공 정보라 하더라도 관세, 세금, 조달 부분은 물론이고 민원의 접수, 처리 등 보다 일반 국민과 밀접한 관련을 맺고 있는 부분에서의 문서 감축에 대해서는 사실상 각 기관에 개별적으로 위임하고, 단지 ‘예산청의 장’이 이를 통합, 조정하는 역할을 수행하도록 규정하고 있다는 점에서 동 법안은 원칙적 방향 정도를 제시하였다고도 볼 수 있다. 그러나 ‘예산청’이라는 조직이 미국의 행정 조직상 특정 행정 부처에 소속된 것이 아니라 대통령 밑에 외청으로 존재할 뿐 아니라 예산권을 가지고 있다는 사실은 ‘문서의 감축(paperwork reduction)’이 정부의 예산 절감과 직접적으로 관련이 있음은 잘 말해 주고 있음은 물론 각 정부 부서들로 하여금 동참하게끔 하는 데 가장 효율적 수단으로 예산을 통한 조정을 실시하고 있었다.

Ⅲ. 연구방법

1. 자료선정 및 수집

민원서류 선정은 ‘08년 민원서류 발급건수와 접수처리기관의 분포, 그리고 주요 용도별 관련 구비서류를 기준으로 주민등록등초본 등 20종의 민원서류를 선정하였다<표 3>. 접수처리기관을 중심으로 기초 지자체에서 발급하는 주민등록등초본을 포함한 13개 민원서류, 지방교육청 또는 일선 학교에서 발급하는 졸업증명서 등 4개 민원서류, 세무서에서 발급하는 1개 민원서류, 고용지원센터에서 발급하는 1개 민원서류, 세관에서 발급하는 1개 민원서류를 선정하였다.

<표 3> 연구대상 20종 민원서류

민원사무명	소관부처	접수처리기관	연간신청
주민등록표등본(초본)교부	행정안전부	시군구, 읍면동	95,280,119
자동차 등록원부등본(초본) 발급·열람신청	국토해양부	시군구	28,411,611
가족관계등록부 등의 증명서 교부 신청	대법원	시군구, 읍면동	26,070,525
인감증명발급신청	행정안전부	시군구, 읍면동	24,573,634
토지(임야)대장 열람·등본교부 신청	국토해양부	시군구	18,656,403
건축물대장 등·초본 발급(열람) 신청	국토해양부	시군구	5,750,175
성적증명	교육과학기술부	시도교육청, 지역교육청, 학교	5,748,193
졸업증명	교육과학기술부	시도교육청, 지역교육청, 학교	3,894,356
재학증명	교육과학기술부	시도교육청, 지역교육청, 학교	2,056,076
지방세 세목별 과세(납세)증명	행정안전부	시군구, 읍면동	4,594,164
납세증명서	국세청	세무서	2,821,957
지방세 납세증명	행정안전부	시군구, 읍면동	1,863,475
고용보험 실업인정신청	노동부	지방노동관서	3,958,789
토지이용계획확인신청	국토해양부	시군구	3,657,450
지적도(임야도) 열람·등본교부 신청	국토해양부	시군구	3,038,849
농지원부 등본교부	농림수산식품부	시군구, 읍면	1,037,092
교육비납입증명	교육과학기술부	시도교육청, 지역교육청, 학교	822,183
국민기초생활수급자 증명서 발급	보건복지가족부	시군구	801,902
병적증명서발급	병무청	지방병무청, 병무지청, 시군구, 읍면동	466,223
분할증명서발급신청	관세청	세관	445,131

출처: 행정안전부(2009c)

그리고 자료수집으로 현장인터뷰조사를 실시하였다. 인터뷰 면접표본의 선정은 <표 3>의 민원서류종류에 따른 서류수요가 많은 수도권지역의 민원서류발급기관을 무작위로 추출하여 208명의 민원인들을 대상으로 면접조사를 실시하였다. 우선 관련문서 수요가 많은 지역인 수도권 소재 민원서류발급기관을 선 선정하고, 그 다음으로 내용별로 수요자가 많은 민원발급기관을 선정하여 민원인이 가장 많이 이용하는 시간대를 중심으로 면접조사 및 자료수집을 실시하여 계통적 표본추출방식을 취하였다. 아래 <표 4>와 같이 민원인 현장인터뷰를 위한 방문대상 기관은 20종 민원서류의 접수처리기관을 기준으로 기초지자체 4개소, 지방교육청 2개소, 고용지원센터 1개소, 세무서 1개소, 세관 1개소를 방문할 기관으로 선정하였다. 이들 기

관을 방문하는 민원인들을 대상으로 2009년 7월 27일~28일 양일간 각 행정기관별 1일 10:00~18:00까지 민원창구에서 민원인 인터뷰를 실시하여 자료를 수집하였다.

<표 4> 방문기관 및 일정

방문기관	일 정
서울관악종합고용지원센터	7.27(월) 10:00 ~ 18:00
송파구청	7.27(월) 10:00 ~ 18:00
안산시 단원구청	7.27(월) 10:00 ~ 18:00
과주시청	7.27(월) 10:00 ~ 18:00
서초구청	7.27(화) 10:00 ~ 18:00
동부교육청	7.28(화) 10:00 ~ 18:00
서부교육청	7.28(화) 10:00 ~ 18:00
종로세무서	7.28(화) 10:00 ~ 18:00
인천세관	7.28(화) 10:00 ~ 18:00

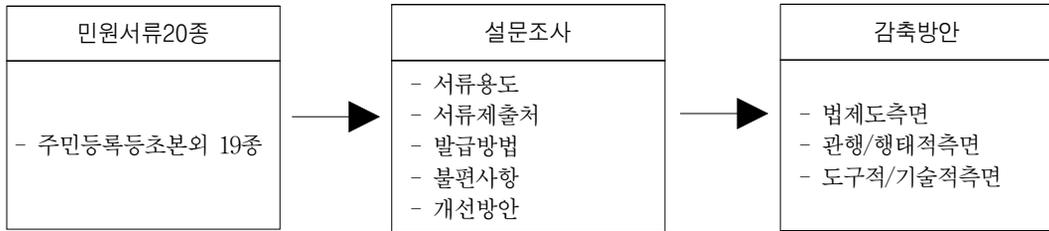
2. 조사내용 및 연구체계

민원인 현장인터뷰를 통해 민원서류 발급 현황 및 목적 등을 조사하고 민원서류의 활용 여부 및 발급수요 감축방안, 감축수단 및 절차 등과 관련하여 설문조사를 실시하였다. 조사대상으로 선정된 민원서류 20종에 대해서 구조화된 주관식 개방형 설문문항을 구체적으로 조사하였다¹⁾: 서류용도(민원서류를 어디에 쓰십니까), 서류제출처(어디에 제출하고자 하십니까), 발급방법(민원서류의 발급방법은 방문, 우편, 팩스, 인터넷 중 어느 것을 선호하십니까), 불편사항(발급과정에 불편한 점은 무엇입니까), 개선방안(온라인, 기관간 정보공유, 사후제출 등 민원서류 발급수요를 감축하기 위한 방안은 무엇입니까?).

이 설문조사내용을 바탕으로 이 연구는 궁극적으로 아래 <그림 2> 같은 연구체계 속에서 법제도, 관행/행태적, 도구/기술적 측면의 감축방안을 모색하게 된다.

1) 설문문항을 성별, 연령, 방문기관, 조사일시, 발급용도, 제출처, 제출기관, 발급양식, 선호방식, 불편한점, 감축방안 등으로 표준화하여 측정하고자 하였음. 동시에 비표준화된 개방형설문조사도 병행함

<그림 2> 연구체계



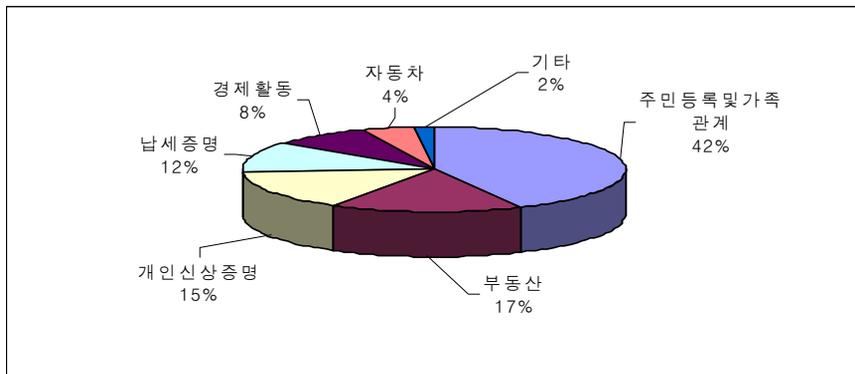
IV. 민원인 인터뷰결과분석

위의 <표 4>에서 제시한 9개 공공기관의 민원인에 대한 인터뷰조사를 분석하면 다음과 같다. 인터뷰결과 분석의 내용은 먼저 분석대상에 해당하는 20여종의 민원서류발급에 관한 일반현황을 분석하고 이어서 서류용도와 제출처, 발급방법, 불편사항과 개선방안으로 구성된다.

1. 일반현황

총 208명의 신청자가 다음과 같이 민원서류를 신청(동일인 다수 발급민원 포함)했으며 주민등록 관련 민원이 압도적으로 많은 분포를 보였다.

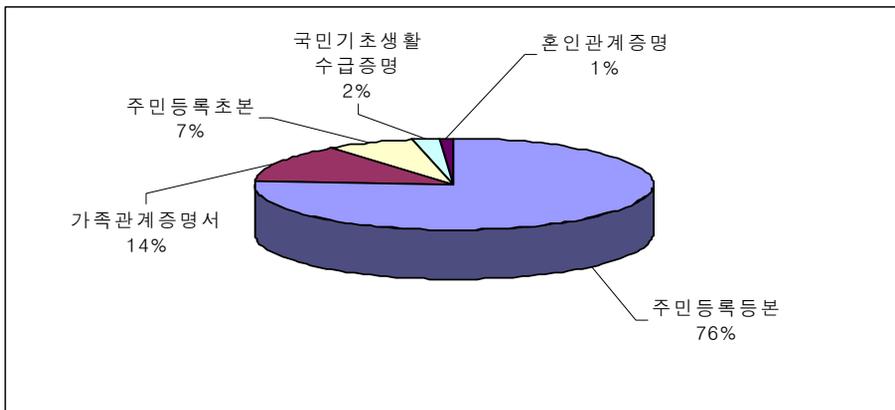
<그림 3> 민원서류 종류별 발급비율



주민등록 및 가족관계 관련(95명, 42.4%) 분야는 주민등록등본이 가장 많고 이어 가족관계 증명서와 주민등록초본의 순서를 보였다(주민등록등본 72, 가족관계 증명서 13, 주민등록초본 7, 국민기초생활수급자 증명 2, 혼인관계 증명서 1).

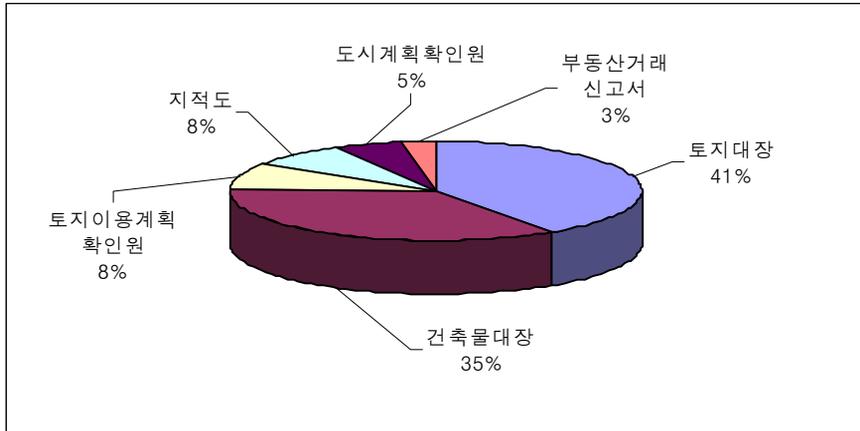
개인신상 관련 증명 (34, 15.2%) 분야는 재학·성적·졸업증명서 등 학적관련 증명(재학증명서 14, 성적증명서 7, 졸업증명서 2)과 인감증명(인감증명 11)으로 나뉘었고 납세관련 증명(26, 11.6%)은 지방세 납입증명 15, 납세증명서 10, 재산세 증명 1로 나뉘었다. 경제활동 관련 증명(18, 8.0%)은 세관에서 처리하는 수출입 신고서 14건이 대부분이며, 기타 사업자등록 정정 및 증명 2, 개업허가증 1, 폐업신고 1로 나뉘어졌고 자동차 관련 증명(10, 4.5%)은 모두 자동차등록원부 발급이었다. 그리고 기타(4, 1.8%)는 대명신청 1, 등기부 등본 1, 사단법인 신청서 1, 임면보고 1, 환급(분할증명서) 1로 이루어지나 등기부 등본은 부동산·토지관련 분야에, 사단법인 신청서와 임면보고는 경제활동 분야에 포함될 수도 있다.

〈그림 4〉 주민등록 및 가족관계 관련 서류 발급비율



부동산·토지 관련(37, 16.5%) 분야는 토지대장과 건축물대장이 대부분을 차지하였다(토지대장 15, 건축물대장 13, 토지이용계획확인원 3, 지적도 3, 도시계획확인원 2, 부동산거래 신고서 1).

<그림 5> 부동산·토지 관련 서류 발급비율



2. 서류용도 및 제출처

분야별 주요 민원서류의 발급용도와 제출처를 살펴보면 아래 <표 5>와 같다. 주민등록등초본의 경우 발급목적이나 제출기관은 다양하지만 대부분 본인의 신분이나 주소지, 가족관계 등을 확인하기 위한 것으로 보였다. 발급용도는 취업과 대출, 진학이 대부분을 차지하고 있으며, 휴대폰 신규가입 및 해지용 신청이 많은 것으로 나타났다. 출처는 금융기관과 취업희망기관이 가장 많으며, 관공서와 법원도 많아 정부기관 간에 정보공유가 되지 않고 있음을 알 수 있었다. 토지대장의 경우에는 대부분 거래와 사실관계 확인을 위한 열람 및 제출용에 쓰이는 것으로 보였다.

재학, 졸업 및 성적증명서의 경우 부모 회사에 학자금 대출이나 장학금 신청용이 많고, 진학과 유학 등이 그 다음으로 많은 목적임. 취업목적이 없는 것이 특이한 바, 민간에서 취업용으로 많이 요구하지 않는 것으로 보였다. 제출처는 학교가 가장 많고 이어 정부기관도 많았고 정부기관의 경우 출입국관리사무소, 국방부, 서울시 등이나 제출 목적을 답변하지 않아 확인이 불가능하였고 금융기관은 대출이 아니라 국제학생증 발급을 위한 제출처였다.

납세관련증명서는 금융기관 등에 제출하기 위한 대출이나 신용보증 목적이 대부분이었고 수출입신고서의 경우에는 발급건수는 많으나 발급목적은 수입신고와 통관, 발급처는 세관과 관세사무소로 한정되어 있었다. 자동차등록원부는 대부분이 거래와 명의변경, 보험처리 목적이며 제출처도 보험회사와 거래상대방 등으로 한정적이었다.

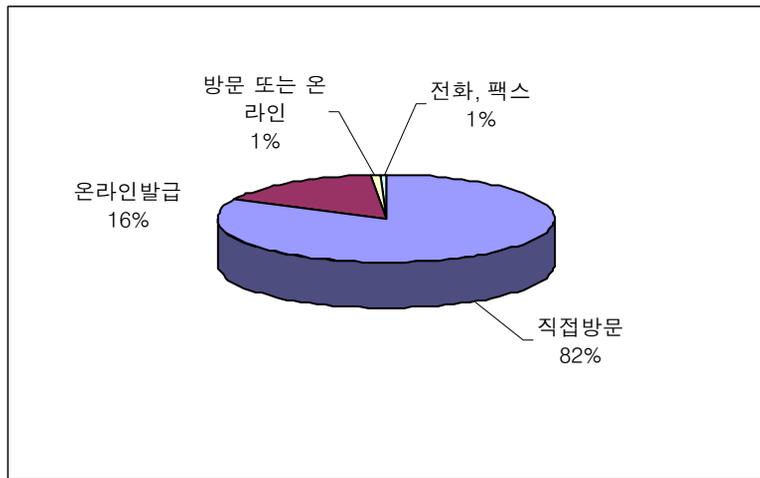
<표 5> 주요 민원서류별 발급용도와 제출처

민원서류	발급용도	제출처
주민등록등초본	<ul style="list-style-type: none"> • 취업 15 • 대출 14 • 진학 11 • 휴대폰 관련 8 • 금융기관 4 • 자동차 계약, 등록 2 • 국립묘지 안장 • 보험 1 • 본인확인 1 • 영주권 신청 1 • 교육비지원 신청 1 • 재산등록 1 • 토지명의변경 1 • 제출 25 (상세용도 파악 곤란) 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융기관 18 • 취업기관 15 • 직장 9 • 통신회사 8 • 관공서 4 • 법원 4 • 기타 제출처 불명확
토지대장	<ul style="list-style-type: none"> • 거래(계약, 구입, 등기 등) 6 • 본인확인 2 • 도시계획 및 토지이용계획 확인 2 • 농지확장 1 • 양도세 납부 1 • 제출용 4 	<ul style="list-style-type: none"> • 본인보관 5 • 금융기관 3 • 부동산 제시용 3 • 거래당사자 2
• 재학, 졸업 및 성적증명서	<ul style="list-style-type: none"> • 대출·장학금 4 • 진학 2 • 국제학생증·유학 2 • 자격증 시험 1 • 대회 입상 1 • 제출용 9 	<ul style="list-style-type: none"> • 학교 6 • 정부기관 4 • 회사 3 • 금융기관 1 • 산업인력공단 1 • 일본대사관 1
• 납세관련 증명	<ul style="list-style-type: none"> • 대출 10 • 신용보증 3 • 대리인 2 • 출입국 1 • 제출용 10 	<ul style="list-style-type: none"> • 금융기관 11 • 회사 4 • 신용보증재단 1 • 지자체 1 • 인천자유구역청 1 • 출입국관리사무소 1
• 수출입신고서	<ul style="list-style-type: none"> • 수입신고와 통관 	<ul style="list-style-type: none"> • 세관, 관세사무소
• 자동차등록원부	<ul style="list-style-type: none"> • 보험 2 • 거래(구입, 매각) 2 • 명의변경 2 • 폐차 2 • 가압류 해지 1 • 침수피해 보상 1 	<ul style="list-style-type: none"> • 보험회사 3 • 폐차장 2 • 거래상대방 및 중고차 매장 2

3. 발급방법

현재 주로 발급받는 형태에 대해 응답한 210명 중 직접 방문한다는 응답자가 81.9%에 해당하는 172명으로 대부분을 차지하고 있었다. 16.2%인 34명은 온라인 발급을, 방문 또는 온라인 발급을 모두 이용한다는 응답자는 0.95%인 2명, 전화나 팩스를 이용하는 응답자가 각 1명이 있었다. 직접 방문자를 대상으로 조사한 관계로 표본의 대표성에 한계가 있으나 직접 방문하는 응답자의 61%에 해당하는 105명이 직접방문을 선호하는 방식으로 여전히 꼽고 있어 많은 신청자가 관성적으로 직접 방문을 계속하고 있음을 알 수 있으며, 온라인 발급활성화를 위해서는 신청자에게 보다 편리한 방식으로 개선되어야 함을 시사하였다.

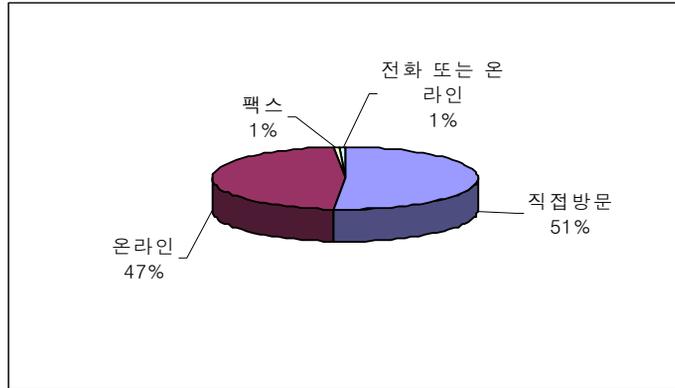
<그림 6> 발급형태별 분포



반면 선호하는 발급형태와 관련하여 응답한 205명 중 온라인 방식을 선호한다는 응답자가 46.8%인 96명으로, 직접 방문을 선호한다는 51.2%의 105명과 큰 차이가 없으며, 기타 팩스 선호가 2명, 전화 또는 온라인 선호가 1명, 없음이 1명으로 나타났다. 선호하는 발급형태로 여전히 51%의 응답자가 직접방문을 꼽고 있는 것을 볼 때 온라인 방식으로 전환되더라도 편의성 개선이나 홍보 등이 지속되지 않으면 기대한 만큼 온라인 이용이 늘지 않을 수도 있을 것이다. 다만, 온라인 발급방식을 선호한다는 응답자로서 현재 발급형태도 응답한 95명 중 63.2%인 60명은 현재 직접방문을 주로 하고 있음을 볼 때 온라인 발급방식으로 개선할 경우

발급형태가 전환될 여지도 많이 있었다.

<그림 7> 선호하는 발급형태별 분포



그리고 온라인 발급과 관련하여 보안성과 이용의 불편함을 지적하는 내용이 많았다.

- “인터넷으로 발급받을 때는 인쇄용 프린터가 따로 필요해서 한 대 새로 장만해야 했다. 인쇄가 안 되는 프린터도 있더라.”
- “인터넷이 발품을 팔지 않아도 되고 결제 비용도 없으므로 더 편리하기야 하겠지만 신상정보 노출이 염려되어 사용하지 않는다. 우편은 잘 모르겠고, 팩스는 번호를 외우는 것이 거부감이 들어 쓰지 않고 있다.”
- “인터넷으로 발급 받아 본 적이 있는데 생각보다 복잡하다. 대부분 외출 겸 나오거나 점심시간 및 여가시간을 이용한다.”
- “인감증명서는 인터넷으로 발급받을 수 없는 것으로 알고 있다.”
- “인터넷으로 한 번 발급받으려 했는데 공인인증서가 필요하기에 절차가 복잡하다고 생각하여 계속 방문해서 발급받고 있다.”
- “지적·토지이용은 인터넷으로 발급이 안 되기 때문에 직접 방문한다.”
- “건축물 대장은 인터넷으로 발급이 안 된다.”
- “인터넷이 편하지만 사업자 등록 서류는 인터넷으로 발급이 불가능 하다.”

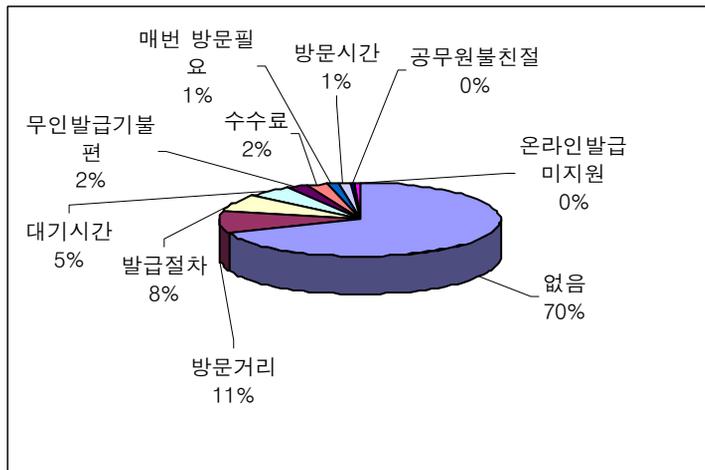
[민원인과의 인터뷰 중에서]

4. 불편사항과 개선방안

현 발급방식의 불편한 점을 묻는 질문에 대해 총 201명의 응답자 중 68.7%에 해당하는 138명이 “없다”고 하여 현 시스템에 관성적으로 적응하고 있는 양태를 보이고 있었다. 불편한 점이 없다고 한 응답자(현 발급행태도 응답한) 중 55.5%인 76명이 방문발급을 하고 있고 44.5%인 61명이 온라인이나 팩스발급을 받고 있는 걸로 보아 방문발급자는 관성적으로, 온라인 발급자는 만족도가 높아 불편한 점이 없다고 생각하는 것으로 보였다.

이어 방문거리 20, 발급절차 복잡 15, 대기시간 11, 무인발급기 불편 5, 수수료 4, 매번 방문 필요 3, 방문시간 3, 공무원 불친절 1, 온라인 발급 미지원 1 등으로 불편하다고 답하였다.

<그림 8> 현 발급방식의 문제점



불편한 점이 없다고 하는 경우 다음과 같은 이유를 들고 있다.

- “오래 기다리지도 않고 무인발급기도 문 옆에 설치되어 있고. 불편한 점은 없다. 오히려 운동삼아 걸어다니기에는 적격이라고 생각한다.”
- “민원기관 방문이 불편하다고 느낀 점은 없다. 인터넷보다 보안상에서 안전하고 집도 가까워서 별 무리가 없다. 대기하는 사람도 적어 기다리는 시간이 적다. 발급 수수료가 오르고는 있지만 앞으로도 꾸준히 방문하여 발급받을 계획이다.”
- “아직 건강하다. 집에서 얼마 걸리지도 않고 이 서류 몇 장 발급하러 오는데 불편할

것이 무엇이 있겠는가.”

- “민원기관 방문이 불편하다고 느낀 점은 없다. 인터넷보다 보안상에서 안전하고 집도 가까워서 별 무리가 없다. 대기하는 사람도 적어 기다리는 시간이 적다. 발급 수수료도 오르고는 있지만 앞으로도 꾸준히 방문하여 발급받을 계획이다.”
- “다른 지역의 구청이나 시청에서도 발급 할 수 있어서 외출 할 당시 근처를 지날 때 방문해서 발급받는다.”

[민원인과의 인터뷰 중에서]

또한 개별적으로 참고할 만한 의견은 다음과 같다.

- “미술대회에 입상했는데 상을 받기 위해서 졸업증명서가 필요하다고 하는데 왜 필요한지 알 수가 없다.”
- “새로 얻은 직장에서 병적기록이 적힌 문서가 필요하다고 하여 제출하려고 한다. 이러한 문서를 요구하는 것 자체가 이해가 안 된다. 신분증에 가족관계와 병적기록까지 확인할 수 있게끔 정보를 추가시키면 민원서류 발급수요 감축에 도움이 되지 않을까 한다.”
- “집과 시청과의 거리가 멀어서 걸어오는 데 시간이 꽤 소요되었다. 무인기가 파주에 12개가 있다고 들었는데 어디에 있는지도 확실히 모르겠고 시간 낭비가 제일 불편하다.”
- “불필요해 보이는 서류들을 많이 요구하는 것 같습니다. 인감증명서가 필요해보이지 않는데, 회사에서 요구하여 제출하려고 합니다.”
- “세금 체납이 있어서 다른 방법은 사용할 수 없습니다.”

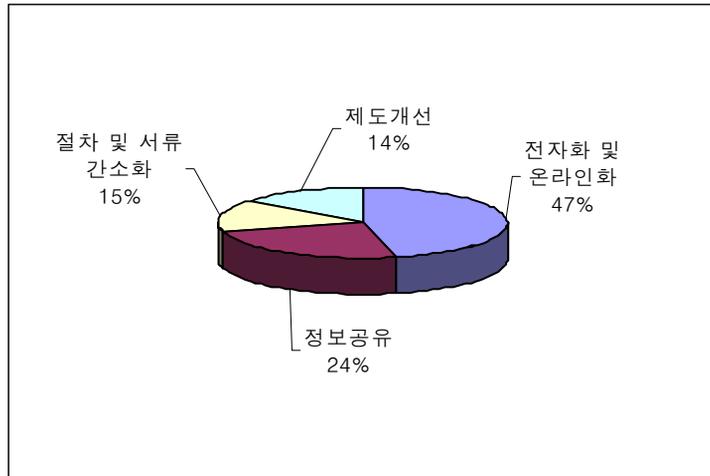
[민원인과의 인터뷰 중에서]

개선방안과 관련하여 응답한 196명은 다음과 같은 개선방안을 제안하였다: 없음 82, 민원서류 전자화 32, 기관 간 정보공유 26, 절차 간소화 및 신속화 9, 온라인 발급방안 홍보강화 9, 사후제출 8, 온라인 보안강화 7, 민원서류 간소화 및 통합화 7, 간단한 본인확인 대체방안 강구 2, 무인발급기 확대 2, 개인보관 2, 수수료 인하 2, 만족 2, 과도한 요구관행 개선 1, 시간단축 1, 부서통합 1, 신분증에 추가 1, 홈페이지 운영 1, 팩스 및 우편발급 확대 1.

42.9%에 해당하는 응답자가 만족 또는 개선방안이 없다고 답한 것으로 보아 많은 사람들

이 민원서류 발급개선에 대한 관심 자체가 없거나 기존 관행에 관성적으로 적응돼 있는 것으로 보였다. 없음과 만족을 제외하면 크게 전자화 및 온라인화 52명(46.4%, 서류 전자화, 온라인 발급방안 홍보강화, 온라인 보안강화, 무인발급기 확대, 팩스 및 우편확대, 홈페이지 운영), 정보공유 27명(24.1%, 기관간 정보공유, 부서통폐합), 절차 및 민원서류 간소화 17명(15.2%, 절차 간소화 및 신속화, 민원서류 간소화 및 통합화, 시간단축), 제도개선 16명(14.3%, 사후제출, 본인확인 대체방안 강구, 개인보관, 과도한 요구관행 개선, 신분증에 추가, 수수료 인하)으로 나눌 수 있었다.

<그림 9> 개선방안 유형별 비중



5. 분석결과의 종합

민원인 인터뷰분석결과를 정리하면 다음과 같다. 먼저 민원서류 발급의 일반현황에 있어서 20여종의 조사대상 민원서류 가운데 주민등록 및 가족관계와 관련된 민원서류발급이 가장 많은 비율을 차지하고 있었다. 그리고 민원서류발급용도와 제출처와 관련하여 살펴 보면, 발급용도에 있어서 취업이나 대출 그리고 진학용의 민원서류발급이 대부분을 차지하였다. 제출처는 금융기관이나 취업과 관련된 기관등이 민원서류 제출을 요구할 경우 제출하는 것으로 나타났고 정부기관이나 법원 등의 경우도 정보공유가 활성화되어 있지 않는 관계로 상당수를 차지하고 있었다.

발급방법과 관련해서 인터뷰 응답자의 대부분이 직접방문을 통한 민원서류발급을 하고 있었고 일부만이 온라인이나 전화 및 팩스를 이용한다고 응답하였다. 아울러 선호하는 발급방법에 있어서는 직접방문을 선호하는 가운데 온라인방식도 비슷하게 선호도가 높은 것으로 조사되었다. 한편 민원서류 발급과 관련된 불편사항이나 개선방안에 대해서 대체적으로 불편사항이 없다고 응답하였고 이 응답자들은 직접방문과 온라인 및 팩스발급을 통해서 불편함이 없이 민원서류를 발급받고 있었다. 불편하다는 응답비율이 높지는 않았지만 개선방안과 관련하여 크게 전화화와 온라인화, 정보공유, 절차 간소화, 제도개선 등의 개선방안을 제시하였다.

V. 민원서류 발급수요 감축을 위한 개선방안

민원서류 발급수요 감축방안과 관련하여 본 연구에서 수행한 민원인 현장인터뷰의 실태분석을 시스템 개선의 차원에서 법제도 측면, 관행 또는 행태적 측면, 도구적 또는 기술적 측면의 개선방안을 살펴볼 수 있다.

1. 법제도 측면

첫째, 취업시 민원서류 사후제출 방안을 강구해 볼 수 있다. 채용관련 민원서류 제출시기가 대체적으로 최종면접대상자를 대상으로 제출을 요구하고 있으나 최종합격자를 대상으로 제출하도록 경제5단체(전국경제인연합회, 대한상공회의소, 한국무역협회, 한국경영자총협회, 중소기업협동조합중앙회)의 회원기관들에 협조요청 공문발송을 발송할 수 있을 것이다. 또한 대기업이나 공기업 등의 경우 행정정보 공유시스템만 개발된다면 발급수요 감축 및 민원인의 편의를 제공할 수 있을 것이다.

둘째, 공공기관의 민원서류 감축노력에 대한 평가를 통한 개선방안을 생각해 볼 수 있을 것이다. 민원서류 발급수요 감축노력을 지방자치단체의 경우는 지방자치단체 합동평가의 “민원서비스개선”영역의 평가지표로, 중앙부처의 경우는 “정보화”부문의 평가지표로, 그리고 공기업의 경우 지방공기업(행안부)과 공공기관(기획재정부)경영평가의 평가지표로 설정하여 감축 유도할 수 있을 것이다. 발급기관의 자체노력에 의해 개선될 수 있으므로 절차나 관행 그리고 작성양식의 단순명료화 유도를 위해 기관평가에 민원서비스 개선노력을 지표로 설정, 평가결

과를 예산 또는 재정지원 관련 인센티브로 연계하여 개선 적극 유도할 수 있을 것이다.

셋째, 민원서식 관리기관의 서식통합 유도 및 관련 규정 개정할 수 있을 것이다. 부처별로 발급신청이 많은 민원서류 양식을 통합하도록 협조요청하여 관련 규정의 별표양식을 개정할 수 있을 것이다. 복수의 기관이 관련된 경우 행안부 주관으로 공동협의체를 구성하여 양식통합 추진할 수 있을 것이다. 예를 들면 주민등록초본(행안부)과 병적증명서(병무청), 납세증명서(국세청)와 지방세 납세증명(행안부) 등의 양식통합을 추진할 수 있을 것이다.

넷째, 인터넷 전자민원 처리창구 단일화를 추진할 수 있을 것이다. 전자민원 G4C 외에 구청 등도 별도의 전자민원 서비스를 제공하고 있어 중복투자 등의 문제가 생길 수 있으므로 단일 통합포털로 운영하는 방안을 강구해 볼 수 있을 것이다. 그 예로써 서초구청 e-OK 민원센터(eok.seochogov.kr)를 들 수 있다. 한편 물리적인 통합이 어려운 경우 단일 아이디와 PW를 사용할 수 있게 하는 등 사실상의 통합적 이용이 가능토록 할 필요가 있다.

2. 관행측면 또는 행태적인 측면

첫째, 공익광고·계도를 통한 복잡한 절차와 민원서류 요구 관행을 개선할 수 있을 것이다. 불필요하게 민원서류를 요구하는 관행을 개선하기 위해 공익광고 등을 제작하여 공중파로 방송하고 사업자단체 등을 관할하는 감독관청이 직접 협조요청토록 하여 계도성 홍보에 그치지 않는 실질적인 변화가 나타나도록 할 필요가 있다.

둘째, 취업 민원서류 발급비용을 지급하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 관행적으로 취업관련 민원서류를 정부, 공기업, 민간기업 등에서 요구하고 있는 현실을 감안하여 민원서류 수요기관으로 하여금 민원서류 제출요구시 지원자에게 시간당 최저인건비에 준하는 4천원 정도의 비용지급할 수 있다. 공사구분없이 수요기관에서 지원자들에게 취업관련 민원서류 제출비용을 지원할 경우 별도 예산을 책정해야 하는 재정부담 등을 고려하여 꼭 필요한 서류를, 필요한 사람에게만 제출토록 개선하는 방안이 가능할 수 있을 것이다.

셋째, 온라인 발급에 대한 홍보강화 및 개선방안을 강구해 볼 수 있을 것이다. 온라인 발급이 가능함에도 불구하고 관련 내용을 몰라 직접 방문하는 사례가 많으므로 공중파 방송 등을 통해 적극적으로 홍보하고 온라인 이용 유경험자들이 사이트 가입의 번거로움, 프린터기 호환의 어려움, 발급가능 서류의 제한 등을 불편함으로 지적하고 있으므로 이용자 요구사항을 수렴하여 개선해 나갈 수 있을 것이다. 그리고 인터넷 이용이 어려운 계층을 위해 무인발급기를 대폭 확대하는 보완조치 병행할 필요가 있다.

3. 도구적 측면 또는 기술적인 측면

첫째, 현장에서 공인인증서를 통해 발급받을 수 있는 시스템 개발할 수 있을 것이다. 금융기관이나 민간기업이 공공기관과의 행정정보공유가 가능할 경우 핸드폰 또는 신용카드에 공인인증서 기능을 내장하여 발급기관을 방문하여 민원서류를 발급받을 필요없이 수요기관의 현장에서 발급받아 대출이나 취업관련 업무처리 가능할 것이다. 그리고 민원서류를 요구하는 수요기관의 민원서류의 용도가 열람확인과 같은 조회의 목적일 경우 행정정보서비스 전용 PDA(Personal Digital Assistants)를 개발하여 민원정보를 구할 수 있을 것이다. 예를 들면, 경찰청 PDA 차적조회 및 단속 사례를 살펴볼 수 있다.

둘째, 전자민원서류보관소(Clearinghouse) 또는 센터 신설할 수 있을 것이다. 공인전자문서보관소와 유사한 형태로 문서화가 가능한 모든 민원서류를 저장·보관하며 관리하는 clearinghouse 설치할 수 있을 것이다. 정부기관 뿐만 아니라 민간기관에도 접속코드를 부여하여 민원인의 동의 하에 수요기관이 clearinghouse에 접속하여 필요한 서류를 제공 받을 수 있다.

셋째, 주민등록증의 정보기능 강화할 수 있을 것이다. 주민등록증에 전자칩을 이식하여 다양한 개인정보를 담을 수 있도록 하고 보안성이 강화된 전용 단말기를 통해서만 확인할 수 있도록 할 수 있을 것이다. 전용 단말기는 행정기관이나 금융기관 등 제한된 기관에만 보급하고 접근권한을 부여받은 관계자만 이용할 수 있도록 함으로써 정보의 내용을 차별화하여 고도의 보안을 요하는 수준이 아닌 개인정보는 일반 PC 등에서도 확인 가능할 수 있도록 하여 보안성과 편의성을 동시에 확보할 필요가 있다.

VI. 맺음말

이 연구는 공공과 민간부문에서의 취업, 대출, 통신기기 명의이전, 부동산 거래, 자동차 이 전매매, 급여 및 수급자격 확인 등의 목적으로 일선 민원창구에서 주민등록등·초본, 인감증명서, 가족관계부 등 다양한 민원서류가 다량 발급되고 있다는 문제 의식 하에 민원인의 민원서류 활용도를 중심으로 그 실태를 파악하고 민원서류 발급수요를 감축하기 위한 방안을 연구하였다. 특히, 아직까지 민원인이 민원서류를 발급받는 목적과 수요기관이 민원서류를 제출받고 있는 목적과 형태, 그리고 그 활용도에 대해서는 지금까지 정확한 자료가 없는 상태에

서 시도한 최초의 연구라는 의미를 부여할 수 있을 것이다.

이 연구에서는 기초 지자체, 지역 교육청 및 일선 학교, 고용지원센터, 세관, 세무서 등 일선 민원서류 발급현장에서의 실태조사를 현장 민원인 인터뷰를 통해 취업, 대출 등 주요 용도별, 그리고 시스템 측면에서 민원서류의 발급수요를 감축하기 위한 개선방안을 살펴 보았다. 민원인 인터뷰 자료분석을 통해 시스템측면에서 세부적으로 1) 법제도적 측면, 2) 관행 또는 행태적 측면, 3) 도구 또는 기술적 측면에서 개선방안을 종합적으로 제시하였다.

법제도적 측면에서는 ① 취업시 최종합격자에 한해 민원서류 사후제출, ② 정부 및 공공기관의 민원서류 감축노력에 대한 평가체계 도입을 통해 민원서류 발급수요 감축을 유도, ③ 민원서식 관리기관의 서식통합 유도 및 관련 규정 개정, ④ 인터넷 전자민원 처리창구의 단일화를 제시하였고, 관행 또는 행태적 측면에서는 ① 공익광고·계도를 통해 복잡한 절차와 불필요한 민원서류 요구 관행 개선, ② 수요기관으로 하여금 취업 관련 민원서류에 대해 민원인에게 발급비용을 지급토록 함으로써 관행적으로 요구하는 민원서류의 발급수요 감축을 유도, ③ 온라인 발급에 대한 홍보강화 및 개선을 제시하였다. 그리고 도구 또는 기술적 측면에서는 ① 금융기관 또는 민간기업 등 수요기관 현장에서 공인인증서를 통해 발급받을 수 있는 시스템 개발 및 행정정보서비스 전용 PDA 보급을 통한 민원정보 확인, ② 전자민원서류보관소(Clearinghouse) 또는 센터 신설을 통한 민원서류 통합관리, ③ 주민등록증의 정보기능 강화의 개선방안을 제시하였다.

시스템 측면에서 제시한 민원서류 발급수요의 감축을 위한 개선방안의 실현 가능성을 제고하기 위해서는 무엇보다도 주요 용도측면과 연계하여 민원서류의 과다발급에 대한 민원인, 정부, 수요기관간 문제의식의 폭넓은 공유 및 확산이 중요하다. 민원서류와 관련된 주요 이해관계자간 문제의식의 공유 및 공감대 확산을 기반으로 공공부문에서 그동안 추진해왔던 행정정보공유의 확대뿐 아니라 민간부문에서 추진해왔던 사후제출, 행정정보공유, 제출 가능한 민원서류에 대한 민원인의 선택권 확대 방식 등을 상호 결합하여 주요 용도별로 민원서류의 폐지, 통합, 대체를 통해 민원서류 발급수요를 대폭 감축할 필요가 있다. 그리고 주요 용도측면과 시스템 측면에서 연계된 개선방안은 상호 배타적인 관계가 아닌 상호 보완적인 관계라는 점에서 민원서류 발급수요를 감축하기 위해서는 단기에는 주요 용도측면에서의 개선방안 중심, 중장기에는 시스템 측면에서의 개선방안 중심으로 연계 추진해 나가는 것이 바람직할 것이다.

끝으로 이 연구가 9개 공공기관에 한정된 현장인터뷰의 조사를 더 많은 공공기관으로 확대하여 표본기관의 다양성 및 표본수를 증가시킴으로 분석의 타당성과 신뢰성을 더욱 높일 필요가 있다. 또한 민원인과 더불어 발급업무를 담당하는 공무원의 면접조사도 실시하여 민원인과 공무원의 비교분석연구로 발전시킬 필요가 있을 것이다.

【 참고문헌 】

- 김경섭. (2000). 외국의 전자정부 추진동향. 『행정과 전산』, Vol. 22, No. 4
- 김경섭. (2003). 성공적인 전자정부 구현을 위한 구성요소 분석. 『정보통신정책』 제15권 1호
- 김민호. (2001). 전자공문서의 관리에 관한 법적 과제. 『한국법제연구원』
- 김재광. (2001). 전자적 민원처리에 따른 법적 과제, 행정업무 및 대민서비스의 디지털화에 따른 법적 과제. 『한국법제연구원』
- 라휘문·김미경·송창석. (2006). 민원행정서비스의 질적 제고를 위한 민원제도분석 및 발전방향. 『정책분석평가학회보』, 제16권 제13호.
- 문신용. (2001). 정부혁신을 위한 전자정부 비전과 향후 추진방향. 『한국개발연구원』.
- 박통희. (2003). 『민원서비스 수준제고를 위한 전달체계 개선방안』. 이화여자대학교 사회과학연구소.
- 방석호. (1996). 미국문서감축법안(Paper Reduction Act of 1995)의 의미와 분석. 『한국정보사회진흥원』
- 소영진. (1999). 정보화를 통한 민원행정 개선방안. 『한국정책논집』, 제11권 제2호.
- 오세홍. (2008). 정부의 민원행정 분석. 『사회과학논총』 24(1).
- 윤상오. (2006). 정부부처간 정보공동 활용 장애요인 분석. 『정보화정책』, 제13권 4호.
- 이윤식. (2000). 전자정부구현을 위한 법률(안)로 본 미래의 정부조직구조. 『행정과 전산』, Vol. 22, No. 4
- 임지봉. (2001). 미국의 전자정부 관련 법제 경향: 전자정부 구현을 위한 법제 동향과 관제(II). 『한국법제연구원』.
- 임지봉. (2008). 우리 전자정부법제의 현황과 개선방안. 『세계헌법연구』, 제14권 1호
- 정충식. (2008). 행정정보 공동 이용을 통한 민원 창구의 업무 처리 혁신 사례분석. 『Entrue Journal of Information Technology』, Vol 7, No. 1
- 한국전산원. (2002). 공공정보관리 법체계 개선방향연구
- 행정안전부. (2008). 민원행정체계에 대한 국가간 비교연구
- 행정안전부. (2009a). 온라인 민원선진화 추진계획
- _____. (2009b). 민원서비스 선진화사업
- _____. (2009c). 민원사무통계 내부자료
- 행정자치부. (2000). 전자정부구현을 위한 법률(안)
- 행정자치부. (2006). 민원사무처리제도 해설
- Beachboard, J.C. and C.R. McClure. (1996). "Managing Federal Information Technology: Conflicting Policies and Competing Philosophies" *Government Information Quarterly* 13: 15-33.

- Cabinet Office. (2000). e.gov: Electronic Government for the 21st Century. A performance and Innovation Unit Report, United Kingdom.
- Cauvar, G.B. (1998). "Electronic Government: Concepts, Visions, Strategies" in International Symposium on Electronic Government: Visions and Strategies, 한국행정학회 추계국제학술대회, pp. 277-286.
- Davis, Richard. (1999). The Web of Politics: The Internet's Impact on The American Political System. New York and Oxford: Oxford University Press.
- Dawes, Sharon S. 1996. Interagency Information Sharing: Expected Benefits, Manageable Risks. *Journal of Policy Analysis and Management* 15(3): 377 - 4.
- Hack, David. (1987). Telecommunications and Information Standardization—*Is America Ready?* Washington, DC: The Library of Congress, Congressional Research Service.
- Kraemer, Kenneth L., and John Leslie King. (1986). Computing and Public Organizations. *Public Administration Review* 46 (Special Issue): 488 - 496.
- Landsbergen, David. (1992). Digital Telecommunications Standards: A Problem of Procedures and Values. *Informatization and the Public Sector* 2: 329 - 346.
- Neu, Richard C., Robert H. Anderson, and Tora K. Bikson. (1999). Sending Your Government A Message. Rand Publication.
- Reschenthaler, G.B., and Fred Thompson. (1996). The Information Revolution and the New Public Management. *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1): 125 - 153.
- Stair, Ralph M. (1992). *Principles of Information Systems: A Managerial Approach*. Boyd & Fraser Publishing Company.
- <http://thomas.loc.gov>
- <http://www.whitehouse.gov>
- <http://www.au.af.mil>