

연구논문

실패사례분석을 통한 정보화정책 과정의 이해

정 의 재

국가단위의 정보화노력은 많은 나라에서 진행되고 있지만 어느 곳에서도 성공을 확신할 수 있을 만큼 경험과 추진전략을 확보하지는 못했다. 정보화사업의 초기단계에서는 외국의 성공사례가 중요한 정책방향을 제시하였다. 하지만 정책성공은 다양한 요인들간 조화의 산물이라는 점을 인정한다면 외국정책의 표피적 이식이 우리에게 성공을 보장하지는 않는다. 모든 정책은 미래를 지향하고, 미래는 불확실성을 의미한다. 따라서 정책을 추진하는 데는 항상 실패 가능성을 고려해야 한다. 투자규모가 크고 미래지향성이 강한 정보화정책도 예외일 수는 없다. 이 연구는 미국에서 실패했다고 평가되는 정보화정책 사례를 분석하여 시행착오로 발생 가능한 사회적 비용과 미래의 불확실성을 최소화하기 위한 정책교훈을 탐구한다.

1. 서 론

정보통신기술은 21세기를 준비하는 인류에게 신앙이며, 미국에서 시작된 '국가정보기반'(National Information Infrastructure) 정책은 세계의 대부분 국가에 복음으로 전파되었다. 정부의 다양한 정책구호들이 이제는 정보통신과 관련된 말 잔치에 의해서 퇴색될 정도로 정보통신기술의 급속한 발달과 광범위한 활용은 명실공히 새로운 정책환경과 정책수단을 제시하였으며, 동시에 새로운 문제의식과 풀이과정을 요구하고 있다. 사회 각 분야에서 진행되고 있는 정보화사업은 사회문제를 해결하려는 정부의 목적 지향적 활동이라는 점에서 기존의 정책과 동일한 맥락에서 논의할 수 있다. 하지만 정보통신정책의 기술적 요소와 정보자원에 내재한 특수성을 고려한다면 통합적이고 동태적 과정으로서 정보화정책을 이해하고 접근하는 시각이 요구되기도 한다.

지금까지 정보화정책을 주제로 다룬 연구는 대체로 국가 차원의 정보화를 추진하는 초기단계에 요구되는 실천적인 정책지침 또는 거시

정의재는

미국 뉴욕주립대 (알바니)에서 행정학 박사학위를 받고 현재 서울산업대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

chungj@chollian.net

적인 정책방향을 제시하는 데 초점을 두고 있다. 이러한 정책연구가 얼마나 현실적으로 타당하며 적용 가능한지는 또 다른 연구과제라 할 수 있다. 그러나 일단 숨가쁜 정책현실을 염두에 두고 규범적이고 처방적 결론을 불가피하게 이끌어 내야 했기 때문인지는 모르지만 이론적 배경과 경험적 분석을 충분히 포함하지는 못하고 있다. 정보화정책을 논하는 데 정책학 교과서의 그 흔한 “정책결정 모형”을 빌려 정책사례를 설명하는 것조차 인색했었다. 그리고 정보화사업을 추진하는 데 빼놓을 수 없는 정보시스템 구축과정을 기술적 차원의 활동이라는 이유로 정책과정에서 분절된 하드웨어 설계과정으로 간주하거나, 심지어 정책수립과정에서 완전히 제외하기도 한다. 사회과학적 논리와 경험으로 무장한 정책학자들의 해안이 정보통신기술의 딱딱함(hardness)을 충분히 설명할 수는 없다. 하지만 정보화사업에서 하드웨어적 요소는 빼놓을 수 없는 구성부분이며, 정보통신기술의 구체적인 활용이 배제된 정보화정책은 공허한 담론에 불과할 수도 있다. 이 논문에서는 사례분석을 통하여 정보화정책에서 발견할 수 있는 내용과 과정의 특성을 정리하고 이와 관련된 정책적 함의를 도출하고자 한다. 특히 공공부문의 다양한 정보화사업 가운데 미국의 실패사례를 탐구하여 국가정책의 시행착오로 인한 사회적 비용과 정책적 불확실성을 최소화할 수 있는 가능성을 탐색하고 정보화정책을 수립·집행하는 데 요구된 정책적 시각 또는 분석틀을 논하고자 한다. 굳이 저널리즘적 표현을 나열하지 않더라도 정보화정책의 중요성과 의미는 이제 진부할 정도로 익숙하다. 그리고 관련 사업에 투자된 자원의 규모가 엄청난 만큼 파급효과에 대한 관심과 기대 또한 크다.

대규모 정책이 지향하는 미래 발전상 이면에는 내재적 불확실성과 이에 따른 실패의 가능성이 상존하고 있다. 아마도 다양한 분야에서 추진되고 있는 정보화정책도 예외일 수는 없으며, 오히려 다른 어떠한 사업보다 불확실성의 정도가 높고 사회적 비용 또한 엄청나다. 따라서 정보화정책을 추진하는 데 있어 “실패는 성공의 어머니”라는 변명성 합리화를 맹종할 수는 없다. 하지만 일부 정보화사업은 정치적 맥락에

서 결정되거나 전시행정의 수단으로 변질되어 정보통신기술에 매료된 국민의 호기심을 자극하는 일시적 행사로 마감하는 경우가 없지 않다. 또한 실패의 아픔과 부끄러움으로부터 일시적으로 자유롭기 위하여 관련 정보를 차단하여 동일한 실패를 반복하기도 한다. 이와 같이 예상되거나 의도된 실패는 '실패의 미학'을 철저하게 악용하는 정책적 죄악이다. 실패의 진정한 의미는 실패를 가능케 했던 원인을 분석하고 이를 정책자원으로 재활용함으로써 미래의 불확실성을 최소화함과 동시에 성공의 가능성을 극대화하는 데 있다(May, 1992; Bennett, 1991).

정보화정책은 관련 집단이나 조직간의 정치적 이해관계와 상호작용이 완전히 배제된 사회적 진공상태에서 탄생한 순수한 합리적 과정의 산물이라고 할 수는 없다. 그렇다고 정치적 논리가 첨단정보통신의 기술논리를 대체한 별거벗은 권력투쟁의 전리품으로 설명할 수도 없다(Geller, 1995; Overman, 1986; Youtie, 1995). 그렇다면 정보정책의 과정을 어떻게 특징지어야 할 것인가? 이 논문은 이러한 기본적인 의문에서 출발하여 실패했다고 평가되는 정책사례를 분석한다.

2. 정책실패 연구의 논리적 배경

1) 정책실패의 의미

정책 실패 또는 성공에 대한 논의에는 불가피하게 가치판단이 개입되고 평가주체, 평가기준, 평가자의 시각, 평가시점에 따라 상이하게 나타날 수 있다. 더구나 특정 정책이 실패했다고 평가되는 경우, 그 정책과 관련된 개인이나 조직이 직·간접적으로 불이익을 받거나 최소한 심리적 책임감을 부담하게 된다는 점에서 정책실패(*policy failure*)에 대한 논의는 매우 조심스럽게 이루어지는 민감한 연구 주제라고 할 수 있다.¹⁾ 잉그램과 만(Ingram & Mann, 1980:11)에 의하면 정책실패란 의도한 정책목표와 나타난 정책결과의 차이라고 설명하고 있다. 즉 정책실패란 '의도했던 바의 성공을 거두지 못했거나, 의도했던 결과를 산출하지 못했다고 판단하는 것'을 말한다. 이처럼 정책

실패를 결과중심의 이분법적인 판단에 근거하여 접근하는 것은 이론적으로는 가능할지 모르지만 현실적으로 심각한 한계와 어려움을 갖는다. 평가주체에 따라 '의도한 바'가 상이하며, 평가의 시점에 따라 정책의 효과가 달리 나타날 수 있다. 뿐만 아니라 정책결정과정의 일회성 활동이 아닌 순환적인 과정이라고 한다면, 정책실패는 정책평가의 특수한 결과로서 특징지을 수 있다. 따라서 정책실패에 대한 논의는 정책평가라는 보다 거시적이고 동태적인 정책과정의 일부로서 접근하고 논의되어야 한다.

이러한 이유 때문인지 '정책실패'라는 직설적인 표현을 사용한 연구를 찾는 것은 쉽지 않으며, '정책중단'(policy termination)²⁾이라는 우회적인 주제를 빌려 논의가 이루어지기도 한다. 정책중단은 정책결과가 만족스럽지 못하거나 본래의 목적을 달성하지 못해서 정책의 실질적 의미가 상실된 상태를 의미한다. 하지만 정책목표를 성공적으로 달성했기 때문에 정책을 중단하기도 한다는 점에서 중단된 정책이 모두 실패한 정책이라고 할 수는 없다(Anderson, 1999:294).

2) 정책실패 연구의 목적

정책중단과 연계하여 정책실패를 논의하는 것은 실패연구의 사후적, 결과적, 소극적 측면을 강조한다고 볼 수 있다. 특정 정책의 결과를 실패와 성공이라는 이분법적 기준으로 가름하는 데 관심이 집중되기 때문이다. 정책실패에 대한 연구가 중요한 의미를 갖는 이유는 정책학습(policy learning)에서 찾을 수 있다. 정책결정자가 갖는 합리성의 한계와 정책환경의 불확실성을 전제한다면 정책결정과정은 일회성 활동이 아닌 연속적이고 점진적인 문제풀이 과정이다. 즉, 정책과정에는 시작과 끝이 있는 것이 아니라 새로운 정책수요를 이해하고 계속 변하는 정책환경에 적용하는 끊임없는 목적 지향적 활동이라는 점에서 과거의 정책경험과 현재의 정책과정에 대한 평가와 학습은 미래의 정책을 설계하는 데 필수 요건이다. 따라서 특정 정책의 성공과 실패 여부를 밝히는 것도 의미가 있지만 평가과정을 통해서 학습을 위한

기초자료를 마련하는 것이 더욱 중요하다.

성공적인 정책사례의 배경 요인을 분석하여 정책을 새롭게 설계할 수도 있다. 하지만 정책실패는 연구대상에 대한 묵시적 부정에서 출발하여 기존 활동과는 다른 내용, 과정, 그리고 수단을 요구하기 때문에 정책 성공보다 변화의 필요성을 보다 절실하게 전달하고 훨씬 강력한 학습 동기를 제공한다. 그리고 특정 정책의 실패가 객관적인 현실인가 주관적인 인식인가라는 구분도 학습동기를 제공한다는 점에서는 의미 있는 구분이 아니다. 주관적인 평가라고 할지라도 실패한 정책이 정책결정자에게 학습동기와 기회를 제공했다면 그 자체가 중요하다(May, 1992:341). 성공과 실패에 관계없이 정책중단은 “끝”이 아니라 변화와 발전의 “시작”을 의미한다(Daniels, 1997:6).

정책실패는 정책이 성공적으로 집행되지 못했을 경우, 그리고 정책 목표의 왜곡, 확대, 축소, 삭제, 승계 등 정책목표가 변질할 경우에도 적용 가능하다. 따라서 정책이 결정되고 집행된 후의 정책실패(*post-adoption policy failure*) 뿐만 아니라 정책결정이 이루어지고 있는 과정에서 소기의 정책이 만들어지지 않은 경우도 넓은 의미에서 정책실패라고 볼 수 있다. 정책실패연구는 좀더 나은 방향으로 나아가기 위해서 뒤를 돌아본다는 의미가 내포되어 있다. 즉 정부활동과 그 결과를 감독하고 체계적으로 평가함으로써 정책담당자들로 하여금 앞으로 업무를 수행하는 데 책임감 있고 창조적이며 효율적일 수 있도록 유도하는 메커니즘을 구체화하는 작업이 정책실패연구라고 할 수 있다. 어떠한 정책이든지 과정과 결과에 상관없이 그 의도가 좋으면 그것으로 충분하다는 것이 과거의 정책적 시각이었다면, 정책실패 연구의 의미는 합리적인 실천과정과 확실한 결과가 의도보다 더 큰 의미를 갖는다는 새로운 정책관에 바탕을 두고 있다(May, 1992:331).

정책실패 연구의 구체적인 목적은 다음과 같은 세 가지 관점으로 요약할 수 있다(Chelimsky, 1997). 첫째는 지식의 관점으로 정책실패 연구의 목적이 정부가 가지고 있는 문제와 이 문제를 처리하기 위한 전략의 효과성에 관한 새로운 지식과 필요한 자료를 얻는 데 있다는

시각이다. 즉, 사회현상 및 정책문제에 대한 새로운 지식을 발전시키고 장기적으로 이를 정책개발과 사회문제의 해결에 응용한다는 것이다. 둘째는 관리의 관점으로 평가의 목적이 정책과 행정관리의 도구, 다시 말하면 정책이나 공공사업의 효과성과 능률성을 평가하고, 대안의 선택과 개선, 운영상의 능률성을 증진시키기 위한 지원시스템으로서 활용한다는 관점이다. 정책의 목적달성을 위하여 계획된 프로그램과 프로젝트의 집행결과가 실제 국민생활에 미친 영향, 목적달성에 기여한 상대적인 효과 및 능률성 등에 대한 정보를 산출하여 정책결정자에게 환류시킴으로써 사업의 수정, 보완, 종결 등에 대한 합리적인 결정을 내리는 데 객관적인 판단근거를 제공한다. 셋째는 책임성의 관점으로 정책실패연구의 목적이 정책결정자나 프로그램의 관리자들로부터 하여금 효과성과 운영상의 질이라는 두 가지 측면에서 그들의 관할하에 있는 정책의 가치와 결과에 대한 책임을 지도록 하여 공공자원을 합리적으로 활용하는 데 있다는 관점이다.

이 논문에서 분석된 사례는 미국 뉴욕주의 장애인지원국과 노인청의 정보화정책이다. 전자의 경우, 정보화사업을 추진하기 이전에 실험적인 시스템을 구축하여 평가하는 단계에서 사업이 중단되었다. 후자의 경우, 노인복지서비스를 위한 응용시스템이 개발되어 일선 행정기관에 보급되었지만 현실적으로 거의 사용하지 않고 있다. 따라서 장애인지원국 사례는 정책이 집행되기 이전, 노인청의 사례는 집행된 정책이라는 특징이 있다. 두 사례가 이 논문의 취지에 객관적으로 포함될 수 있는 실패한 정책인가에 대해서는 다양한 의견이 있다. 특히, 해당 정책담당자들의 공통된 반응은 실패한 정책이 아니라 지연되고 약간의 문제가 있는 정책이라고 강조하고 있다. 이에 비해서 서비스 수혜자들은 비현실적이고 중단하는 것이 당연하다고 평가하고 있다. 앞서서도 지적한 바와 같이 이 논문의 주요 목적이 특정 정책의 성공과 실패를 구분하는 데 있는 것이 아니라 과거의 정책경험을 분석하여 정책적 함의를 찾고자 하는 데 있다. 따라서 이 논문에서는 정책사례가 실패했다는 것을 객관적으로 확인하기 위한 학문적 노력

과 부담을 줄이고자 한다. 두 가지 정책 사례는 전문가³⁾들의 의견을 통해서 이 논문의 연구목적에 부합된다고 평가되었기 때문에 연구대상으로 선정되었다.

3. 정보화정책 실패사례분석

1) 장애인지원국 정책사례

(1) 정보화추진 배경

뉴욕주 장애인지원국(*New York State Office of Mental Retardation & Developmental Disabilities*, OMRDD)은 정신적, 신체적으로 어려움을 겪고 있는 장애인을 대상으로 의료, 교육, 재활활동, 생활보조와 같은 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이러한 공공복지 서비스는 장애인국이 독자적으로 제공하거나 다른 공공기관, 지방자치단체, 학교, 비영리 조직과 협력을 통해서 이루어진다. 지난 10여 년 동안 장애인국의 활동은 대체로 '중앙 집중적'(centralized) 그리고 '기관 중심적'(institution-oriented) 업무과정에 따라 이루어졌다. 즉, 모든 장애인 지원서비스는 장애인국을 중심으로 다른 기관의 보조적인 지원에 의해서 이루어졌으며, 수혜자들은 장애인국의 지역 분소를 직접 방문하여 서비스를 제공받았다.

이러한 사업수행방식은 서비스제공 장소, 즉 행정구역별로 설치된 지역 분소에 물리적으로 접근 가능한 장애인에게는 가능하지만 거동이 불편한 대상자들에게는 서비스가 제대로 제공될 수 없는 단점이 있다. 1990년 이후 장애인국은 기존의 업무방식을 '지역 분권적'(decentralized) 그리고 '탈기관—수혜자 중심적'(de-institutionalized) 관리형태로 변화시켰다. 장애인들이 지역 분소에 가지 않고 거주지역단위별로 개설된 서비스 센터에서 관련 기관이 개별적으로 서비스를 제공하거나 일부 서비스는 장애인 가정에서 직접 제공될 수 있도록 하였다.⁴⁾ 이와 같은 장애인국의 분권화 추진은 기존의 관련 기관뿐만 아

나라 비영리 자원봉사기관과의 협력관계를 체계화하고 확대시킴으로써 가능했다. 5)

(2) 정보화추진 내용

장애인국은 2000년까지 나머지 지역 분소를 폐쇄하고 분권화된 서비스 제공방식을 확대하기 위해서는 기존의 업무방식으로는 한계가 있다는 것을 인식하기 시작하였다. 특히 1995년까지 진행된 분권화에 따라 자원봉사기관을 포함한 서비스 제공기관의 수는 폭발적으로 증가하였기 때문에 장애인국의 관리능력에 심각한 한계가 있다는 것을 확인하게 되었다.

업무의 분권화를 효과적으로 진행하여 수혜자 중심의 서비스를 제공하기 위하여 장애인국은 새로운 사업운영방안을 설정하였다. 6) 장애인국의 활동이 제대로 이루어지기 위해서는 무엇보다도 다양한 관련 집단의 활동을 종합적으로 조정할 수 있어야 할 뿐만 아니라 서비스를 제공하는 일선기관은 다른 기관의 활동에 대한 이해와 협조를 필요로 했다. 그리고 수혜자 개인에 대한 정보도 반드시 제공되어야 한다. 이러한 점에서 장애인국은 조직 자체의 정보화 추진과 함께 관련조직을 연결하는 정보망의 구축을 시작하였다.

이전까지 장애인국은 장애인의 개인정보를 수작업으로 입력·관리하고 있었으며, 지역별 자원봉사기관에서 관리되는 현장 정보는 거의 접근이 불가능한 실정이다. 따라서 장애인국은 종합적인 정책결정, 기획, 비용절감 등과 같은 관리활동을 하기 위해서는 지역 현장에서 이루어지는 서비스 활동의 정보가 필요했다. 또한 지역의 자원봉사기관도 독립된 환경에서 독자적으로 서비스를 제공하기보다는 다른 기관과의 균형 있는 업무활동을 수행하기 위해서 광범위한 정보망이 필요하게 되었다.

장애인국의 정보화정책은 “do more with less”라는 구호 아래 진행되고 있는 행정혁신의 전형적인 사례라고 할 수 있다. 정보화와 분권화를 통해서 기존의 조직구조를 축소, 개편하고 업무과정도 과감하게

재구성하여 서비스의 주요 기능을 외부 기관에 위탁하여 관리 합리화를 시도하였다. 장애인국은 정보화의 기본방침을 결정한 다음, 구체적으로 정보화사업을 추진하기 전에 뉴욕주립대학교 산하의 정보통신연구소(*Center for Technology in Government, CTG*)에 자문과 협조를 구했다. 특히 전면적인 정보망을 구축하기 이전에 정보통신연구에서 사전실험을 하여 정책집행 이후 발생 가능한 부작용과 이에 따른 비용을 최소화하기 위해서 2년에 걸친 연구를 1994년에 시작하였다.

(3) 장애인국 정보화사업의 사전실험

정보통신연구소는 사전실험을 통하여 장애인국과 관련 자원봉사기관에서 공동으로 사용하는 정보를 입력, 수정, 보관하는 데 적절한 하드웨어의 구조와 기능을 밝히는 기초 연구를 1994년에 시작하였다. 1차 연도 연구의 결과, 자원봉사기관이 적시적, 실제적, 그리고 경제적으로 관련 정보를 사용할 수 있는 수단으로서 정보망을 구축하여 정책자료를 공동으로 활용 가능하다는 점을 확인하였다. 또한 하드웨어적 차원에서 이루어진 연구결과를 배경으로 업무수행 방식, 과정, 절차에 대한 연구를 수행하여 소프트웨어적 차원에서 정보화사업을 추진하려고 2차 연도 연구도 진행하였다.⁷⁾ 1996년 정보통신연구소는 2년간의 연구결과를 기반으로 장애인국에 적용 가능한 기본 시스템(*prototype*)을 개발하여 장애인국으로부터 긍정적인 평가를 받았으며,⁸⁾ 향후 시스템 구축을 위한 연구를 추진할 것을 합의하였다. 하지만 장애인국은 1997년 회계연도에 정보망추진계획을 취소하고 본 사업을 무기한 연기하였다.

(4) 장애인국 정보화사례의 정책적 함의

정보화사업에 대한 필요성과 현실성이 높고, 장애인국의 요구에 의해 진행된 사전실험(*testbed*)에서 개발가능성이 확인되었으며, 사용기관이 긍정적으로 평가하는 기본 시스템(*prototype*)이 만들어진 상황에서 사업이 취소된 이 정책사례는 정보화정책에서 기술적인 차원에서

전혀 문제점이 없음에도 불구하고 정치적인 요인과 조직내부의 갈등 요인에 의해서 정책이 중단될 수 있다는 점을 제시하고 있다. 장애인국의 정보화사업이 실패로 마감한 구체적인 배경을 요약하면 다음과 같다.

첫째는 정보화추진 부서의 위상문제이다. 장애인을 대상으로 공공 서비스를 제공하는 조직의 특성 때문에 전통적으로 정보담당 부서 및 담당자의 위상은 조직내부에서 높지 않은 편이다. 특히 정보화에 대한 적극적인 관심이 있기 이전의 정보담당 부서는 전기 및 전자 기기를 설치, 유지, 관리하는 매우 기계적인 기능을 전담하였으며, 데이터의 관리도 전산처리 수준에서 이루어지고 있었다. 따라서 장애인국의 정보화정책을 추진하는 데 있어 정보담당 부서의 의견이나 추진력에 대한 타 부서의 협조가 이루어지지 못했다. 특히 1990년 초반부터 시작된 주정부의 예산 삭감은 정보화사업을 추진하는 데 엄청난 예산이 들어갈 것이라는 우려를 가중시켰으며, 결국 정보화의 필요성과 가능성을 조직차원에서 수용하는 데 결정적인 장애요인으로 작용하였다.

또한 정보화가 진행됨에 따라 기존 인력감축이 불가피하였다. 이는 조직 내부에서 심각한 갈등요인으로 작용하였다. 특히 정보통신연구소가 제시한 시스템이 현장에 구축되어 활용될 경우, 엄청난 인원이 실직하게 될 것이라는 위기의식이 조직구성원 사이에 인식되어 있었다. 이외에도 지역별 장애인서비스를 제공하는 일선기관들은 정보망의 구축에 따라 업무가 효율적으로 운영될 것이라는 점에는 동의를 하지만 일선조직의 활동상황과 예산운영에 관련된 정보가 감독기관인 장애인국에 노출되는 것에 대하여 매우 부정적이고 소극적인 태도를 보였다.⁹⁾

둘째는 기관장의 업무추진력 부족문제이다. 장애인국의 국장은 정보화에 대한 깊은 지식과 사업추진을 위한 일관성 있는 태도를 갖고 있지 않았다. 장애인국의 업무과정을 정보화 하는 것이 바람직하다는 의견이 조직 내부에서 제기되었을 때 국장은 정보화의 장점에 대하여 피상적으로 인지하고 담당공무원에게 사업을 추진하도록 지시하였다.

하지만 조직의 기능이 분권화되고 정보화가 진행됨에 따라 나타나는 조직 내부의 갈등을 적극적으로 조정관리하기보다는 단순하게 정보화 사업을 중단시키는 대안을 선택하였다. 앞에서 지적한 바와 같이 정보담당 공무원의 조직내부의 위상문제도 있지만, 보다 중요한 것은 국장이 정보화에 따른 조직 내부의 갈등에 직면했을 때 정보담당 공무원은 이에 대하여 전문가로서 정보화의 중요성과 필요성에 전달, 설득하지 못했다. 이는 조직의 분위기 때문에 이루어지지 못했을 뿐만 아니라 담당공무원들의 전문성이 부족했다는 지적도 있다.¹⁰⁾

셋째는 공·사·연간 협력의 한계문제이다. 정보통신연구소의 연구활동은 공·사·연의 협력에 의해서 진행되었다. 즉, 장애인국이 연구를 의뢰하고 일부 비용을 부담했으며, 대학 및 연구소 전문가들로 구성된 연구팀이 연구를 진행하였다. 사전실험과 기본 시스템을 만들기 위해서는 장애인국이 부담하는 비용으로는 총 연구비를 충당할 수 없었다. 따라서 정보통신연구소는 정보통신기기를 생산업체로부터 연구에 필요한 기자재를 지원받았다. 사기업체는 연구를 지원함으로써 연구결과에 따라 정보화사업이 추진될 때 정보통신기기를 판매하는 데 우선권을 갖는다. 장애인국의 정보화사업의 경우, 컴퓨터 생산업체로 널리 알려진 H사가 참여하였다. 2년 동안 연구가 진행되는 동안 H사의 지원이 이루어졌지만, 이후의 연구에 대한 지원은 중단하겠다는 의사를 정보통신연구소에 통보하였다. 사기업은 손익분석에 근거하여 연구에 대한 지원 여부를 결정하게 되는데, 장애인국의 정보화사업은 기업 입장에서 시장성이 없다는 판단된 것으로 알려졌다. 앞에서 언급한 바와 같이 장애인국 자체적으로도 정보화사업을 중단하였지만, H사가 지원을 중단함으로써 정보화사업이 더 이상 진행되지 못했다.¹¹⁾

2) 노인청의 정책사례

(1) 정보화추진 배경

뉴욕주의 경우 노인집단의 인구증가율이 다른 집단의 경우보다 훨씬 높은 것으로 나타났다. 특히 노인집단 가운데에서도 연령이 높을수록 증가율이 상승하며, 여성, 소수민족, 그리고 독신 노인의 증가율이 계속 증가하는 것으로 나타났다.¹²⁾ 노인 인구증가는 그 자체로서 후기산업사회의 현상이라고 단순하게 볼 수 있지만, 노인들이 겪는 생활의 어려움과 이들을 대상으로 이루어지는 공공서비스를 고려한다면 현재뿐만 아니라 앞으로 중요한 정책문제로 등장할 가능성을 가지고 있다.

실제로 많은 노인들은 독립적인 생활을 하기 어렵기 때문에 이를 보조할 도움이 절실히 요구되고 있다. 뉴욕주 노인청(State Office for the Aging, SOFA)에 따르면, 1990년 경우 뉴욕주의 전체 노인 가운데 21.7%에 해당하는 66만 명이 가정에서 일상활동(Activities of Daily Living, ADLs. 예: 식사, 목욕)이나 일상보조활동(Instrumental Activities of Daily Living, IADLs. 예: 쇼핑, 산책)을 하는데 도움이 필요한 것으로 나타났다. 이와 같은 도움이 필요한 노인인구는 양로원에 있는 약 12만 명을 고려한다면 더욱 증가할 것으로 예상할 수 있다.

(2) 정보화추진 내용

기존 업무를 전산화하고 관련 정보망을 구축하여 노인을 대상으로 한 공공서비스를 보다 원활하게 제공하기 위하여 연방정부 상무국(Department of Commerce)은 정보통신기반지원사업(Telecommunications and Information Infrastructure Assistance Program, TIIAP)을 통하여 주정부에 기금을 제공하고 있다. 이 기금에 근거하여 뉴욕주에서는 59개의 노인공공서비스 제공기관의 행정업무를 전산화한다는 목표아래 ASNet(Aging Services Network)을 1995년부터 구축하기 시작하였다. ASNet의 기본적인 목적은 정보통신망을 구축하여 서비스 제공기관

(공공기관, 사기업체) 간의 정보교환을 활성화하고, 인터넷 홈페이지를 통하여 노령층이 보다 용이하게 서비스의 혜택을 받을 수 있도록 하는 데 있다. ASNet을 효과적으로 이용, 관리하기 위하여 뉴욕주는 고객중심관리체계(Aging Services Client Based Management System, CBS)를 도입하였다. CBS는 서비스를 제공하는 일선기관이나 민간단체가 노인 정보를 공동 활용하여 서비스 수혜자에 대한 평가, 분석을 정확하고 신속하게 처리함으로써 궁극적으로 서비스 수혜자의 편의와 복지를 증진시키기 위한 응용시스템이라고 할 수 있다.

(3) Uni-Form Project의 추진

고객중심관리체계(CBS) 하에서 이루어진 사업 가운데 핵심적인 것이 Uni-Form 사업이다. 현재 노인청의 감독하에서 제공되는 여러가지 서비스를 받기 위해서 수혜자는 다양한 기관에 신청서를 개별 제출하고 면담을 해야 하며, 기관별로 심사과정을 거쳐 최종수혜자를 결정하게 된다. 따라서 노인 개개인은 서비스를 받기 위해서 여러 기관을 방문하여 신청서를 작성하여야 하며, 신청서에 포함된 거의 동일한 내용의 신상정보를 반복적으로 기재해야 하는 불편을 겪었다. 즉 Uni-Form이 실시되기 이전에 이루어진 ASNet 구축사업은 노인복지서비스를 제공하는 행정기관의 업무를 대상으로 한 행정정보화의 성격을 갖는데 비해서, Uni-Form 사업은 정보화를 통해서 수혜자에게 편의를 제공하는 일종의 one-stop service를 실시한 응용사례라고 할 수 있다.

Uni-Form에 의해서 제공되는 서비스는 현재 노인청의 감독하에서 이루어지는 여러가지 복지서비스 가운데 11개에 해당한다.¹³⁾ 60세 이상의 노인이 관계공무원(노인복지관리사)과 한 번의 인터뷰를 통하여 자신의 신상정보를 제공하면 11개의 복지서비스 각각에 대한 심사평가가 이루어져 적격판정이 나온 서비스는 자동적으로 신청자에게 제공된다.

Uni-Form의 핵심적인 특징은 통합데이터관리이다. 다양한 서비스

제공기관이 필요로 하는 데이터를 통합관리, 처리, 활용함으로써 분절적으로 이루어진 지금까지의 정보관리를 향상시키고 복지서비스의 질과 양을 확대시킨다는 것이다. 또한 모아진 정보를 중심으로 서비스 제공 여부를 판단한다는 점에서 단순한 데이터베이스가 아닌 일종의 전문가시스템(*expert system*)의 기능적 요소도 포함되었다. 앞에서 언급한 바와 같이 지속적으로 증가하고 있는 수혜대상자를 관리하기 위해서는 노인청 및 관계기관의 담당공무원 수를 계속 늘려야 한다. 하지만 기존의 인력으로 현재 수혜자를 담당하기에는 절대적으로 부족하기 때문에 앞으로 엄청난 인력보강이 이루어져야 하는데 이는 현실적으로 불가능하다. Uni-Form은 신청자가 제공한 기본 자료에 근거하여 특정 복지서비스에 대한 수혜 적격여부를 판단하는 기능을 수행하기 때문에 업무 부담을 획기적으로 줄일 수 있다.

이와 같이 Uni-Form에 의해서 이루어진 일차적인 판단결과는 담당공무원이 재심사하게 되는데, 업무량이 이전보다 훨씬 감소하고 업무과정과 내용도 신속, 정확하게 된다는 것이다. 특히 서비스 대상이 노인이라는 점을 고려하여 담당공무원이 노인청이나 지역 분소에서 면담하고 정보를 모으는 것이 아니라 노트북 컴퓨터에 Uni-Form 응용소프트웨어를 갖추어 수혜대상 노인의 가정을 방문하여 신상정보를 현장에서 입력한다. 따라서 Uni-Form 사업은 “움직이는 kiosk”를 통한 복지서비스를 제공하는 행정정보화의 사례라고 할 수 있다.

이 사업은 뉴욕주에서 전면적으로 실시되지는 않았다. 서비스 대상자가 상대적으로 많은 뉴욕시를 중심으로 세 지역에서 부분적으로 실시되었다.¹⁴⁾ 1997년 9월까지 부분적으로 실시된 Uni-Form 사업은 현재 공식적으로는 평가단계에 있다. 하지만 비공식적으로 사업이 중단되었으며, 현장에서는 실무담당자들이 Uni-Form을 사용하여 수혜자를 방문하거나 적격여부를 판정하지 않고 있는 실정이다. 이 사업 추진의 초기단계에 기술적인 자문과 시스템운영에 참여한 전문가와 자문교수는 Uni-Form이 현실적으로 실패한 사례라고 평가하고 있다.¹⁵⁾

(4) Uni-Form 사례의 정책적 함의

Uni-Form 사업은 정보기술을 활용함으로써 기존의 행정서비스를 효율적으로 변화시키려는 노력의 대표적인 사례라고 할 수 있다. 노인복지사업을 현장에서 담당하는 공무원이 수혜자의 가정에서 직접 면담하고 신상자료를 입력함으로써 서비스제공의 신속성을 높이고, 입력된 자료의 정확성을 향상시킬 수 있다. 이와 더불어 정보 공동활용을 통해서 공공서비스의 편의성을 높일 수 있도록 추진되었다. 이와 같이 행정정보화를 통하여 이를 수 있는 다양한 순기능적 성과를 기대하고 실시된 Uni-Form 사업은 전반적으로 실패했다는 평가를 받게 된 배경을 요약하면 다음과 같다.¹⁶⁾

첫째는 사업관련자간 다양한 시각이 있다는 점이다. Uni-Form 사례분석에서 가장 의미 있게 부각되는 점은 사업관련자의 다양한 시각이다. 무엇보다도 사업 수행주체와 사업을 평가하는 외부집단간의 시각이 다르다. 1997년 말 현재 뉴욕주 어느 곳에서도 Uni-Form에 의해서 서비스가 제공되지 않고 있다. 서비스를 직접 제공하는 일선 공무원들은 사업이 중단되었다고 인정한다. 하지만 추진 주체인 노인청은 사업이 일시 중단 또는 지연되었다고 평가하는 반면, 외부의 자문가들은 실패했다고 평가하고 있다. 사업의 현황에 대한 평가가 다를 뿐만 아니라 현재와 같은 상황이 발생하게 된 원인에 대한 설명도 매우 다양하다. 일선공무원들에 의하면, Uni-Form에 의한 서비스를 받기 위하여 개인이 제출해야 할 정보의 양이 너무 많다는 점을 지적하고 있다. 사업의 본래 취지는 서비스를 받는 노인에게 원스톱(one-stop) 업무처리에 의한 편의성을 높이는 것인데 현장에서는 노인 개인이 200여 개의 공동항목에 해당하는 구체적인 개인정보를 제공해야 하기 때문에 오히려 불편하고 현실적으로 불가능한 사업이라고 평가하였다. 외부 자문가들은 Uni-Form의 주요 특징이 전문가시스템인데 초기 시스템설계 단계에서 응용프로그램이 단순한 데이터베이스 중심으로 설계되었기 때문에 본 사업은 본래의 목표와는 전혀 다르게 진행되었으며, 결국 실패가 예고된 사업이었다고 지적하고 있

다. 한편 사업추진 담당자는 노인복지서비스를 제공하는 다양한 공공 기관과 기업체가 적극적으로 사업에 참여하지 않았기 때문에 일시적으로 사업성과가 저조하였다고 인식하고 있으며, 참여기관을 대상으로 적극적인 홍보가 이루어질 경우 Uni-Form 사업은 본래의 목적에 따라 진행될 것이라고 강조하고 있다.¹⁷⁾

둘째는 정보기술에 대한 낙관적 기대를 가지고 있었다는 점이다. ASNet이 구축되고 이에 근거한 Uni-Form 사업은 일단 진행되면 소기의 목적이 달성될 것이라는 매우 단순하고 기계적인 기대 속에서 사업이 추진되었다. 즉, 다른 정보화정책에서도 쉽게 발견되듯이 정보통신기술이라는 하드웨어적인 요소가 갖추어지면 사업이 성공적으로 이루어질 것이라는 낙관적 기대 속에서 관리적 요소와 특히 정치적 요소에 대한 관심이 거의 이루어지지 않았다. 기술적인 차원에서 전혀 문제가 없고 추구하는 목적이 뚜렷하기 때문에 관계 기관이 모두 적극적으로 Uni-Form 사업에 참여할 것이라는 예상을 과신하였다. 노인을 대상으로 이루어지는 다양한 서비스를 제공하는 개별 기관은 상이한 정보시스템을 갖고 있으며, 데이터베이스의 구조와 내용도 동일하지가 않다. 뿐만 아니라 제공되는 개별 서비스의 재원이 다르기 때문에 단순하게 정보망이 구축되었다고 Uni-Form 업무가 순조롭게 진행되지는 않는다. 예를 들면, Uni-Form에 포함된 서비스가운데 Food Stamp와 Medicaid는 연방정부의 지원에 의해서 이루어지며, EPIC와 SSI(Supplemental Security Insurance)는 주정부, 그리고 HEAP와 Lifeline는 전력공급회사와 전화회사의 지원으로 제공되고 있다. 따라서 노인청이 기대하는 것처럼 참여기관의 공동노력이 용이한 것은 아니다. 노인청은 가능하면 서비스 수혜자의 범위를 확대하고자 하는 반면, 사기업체는 수혜 적격판정이 분명하지 않을 경우 서비스를 제공하는 데 소극적인 태도를 취하고 있다. 피상적으로 모든 관련조직이 노인복지의 중요성을 인정하지만 구체적인 서비스제공에서는 상이한 입장과 태도를 갖는다.

셋째는 관련 조직이 상이한 업무처리 과정을 가지고 있었다는 점이

다. 관련조직의 이해관계가 상이할 뿐만 아니라 각각의 조직이 업무를 수행하는 과정이 다르다. 따라서 개별 조직이 필요로 하는 정보의 구체적인 내용, 형식, 구조 또한 동일하지 않다. Uni-Form 사업을 초기에 설계할 때 정보구조의 표준화를 시도하였지만 표준화는 물리적 차원에서 이루어지고 실제 행정업무 과정의 통합성을 확보하지 못하였으며, 일면 불가능하다고 볼 수 있다. 구체적인 예를 들면, Uni-Form 응용프로그램에서 서비스 신청인의 이름(name)은 이름(first name)과 성(last name)의 순서로 하나의 항목으로 입력하는데, Medicaid에서는 성과 이름의 순서로 두 항목으로 처리하고 다른 서비스관리기관에서는 또 다른 형태로 자료를 정리하기 때문에 사소하지만 데이터 호환성에 심각한 한계를 보이고 있다. 또한 각 조직은 상이한 판단기준에 의해서 서비스 수혜 판정을 내리고 있다. 예를 들면, Uni-Form 응용프로그램에서 서비스 신청인의 소득은 본인의 개인소득을 입력하는데, HEAP에서는 가구소득을 평가기준으로 하기 때문에 역시 정보공동활용의 어려움이 있다. 이러한 정보구조의 호환성 문제는 단순한 표준화작업에 의해서 해결될 수 없는 조직차원의 문제이며, 각 조직이 갖는 업무과정의 개별성 및 독자성을 반영한다. 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 가능하면 많은 개인정보를 Uni-Form 응용프로그램에 수록할 수 있도록 설계하였다. 결국 200여 개에 해당하는 공동 항목이 만들어졌으며, 이처럼 엄청난 양의 항목에 대해서 노인들이 응답하는 것은 현실적으로 불가능하다.

넷째는 관련공무원의 전문성 결여문제이다. 정보화사업 추진에 담당공무원의 전문성은 필수조건이다. 특히 정보통신기술에 대한 지식과 함께 조직운영 및 관리에 대한 경험과 이해는 사업을 성공적으로 수행하는 데 반드시 필요한 요소라는 것은 주지의 사실이다. Uni-Form 사업을 담당하는 공무원과의 면담에서 사업을 추진하는 데 요구되는 전문성에 한계가 있다는 것을 인식할 수 있었다. 오랜 기간 동안 노인청에 근무하였기 때문에 관련서비스의 특성과 업무과정에 대해서는 충분히 파악하고 있었다. 하지만 정보화에 대해서는 본인도

인정하듯이 새로운 업무대상이었으며, 사전지식을 충분히 갖추지 못했다.¹⁸⁾ 이러한 전문성의 결여는 사업수행에서 구체적으로 나타나 Uni-Form 사업을 집행하는 데 결정적인 방해요인으로 작용하였다.

Uni-Form 사업의 응용프로그램은 단순한 데이터베이스가 아니라 서비스 수혜자의 개인정보를 근거로 구체적인 서비스 수혜 여부를 판정하는 일종의 전문가시스템(*expert system*)의 기능을 갖도록 구상되었다. 하지만 사업담당자는 전문가시스템의 내용, 특성, 역할에 대하여 충분히 인지하지 못하고 있으며, 데이터베이스와 동일한 것으로 알고 있었다. 따라서 사업담당자는 시스템설계 전문가에게 프로그램의 구성요건과 기능을 설명하는 데 충분히 의견을 전달하지 못했다. 결국 응용프로그램의 핵심적인 기능이 제대로 설계되지 못했다. 또한 정보통신기술변화의 동태성을 심각하게 받아들이지 못하고 있었다. 즉, 노인복지 문제는 장기적인 시각을 갖고 해결되어야 한다는 입장을 고집하면서 Uni-Form 사업을 정보통신기술의 변화를 고려하여 적극적으로 신속하게 추진해야 한다는 주변 의견에 대해서 매우 부정적인 태도를 보였다.

이와 같이 정보화에 대하여 소극적인 태도를 보이는 이유는 부분적으로 실시된 Uni-Form 사업의 결과가 부정적으로 나타났기 때문이라고 설명할 수도 있으며, 다른 한편으로는 사업의도가 좋기 때문에 언젠가는 Uni-Form이 활성화될 것으로 기대하면서 기다려야 한다는 비정보화적인 조직분위기에서 원인을 찾을 수 있다. 동일한 맥락에서 다양한 서비스제공 집단이 Uni-Form 사업에 적극적으로 참여하지 않는 것을 부처간의 재정적인 이해타산의 결과라고 단순하게 생각하고 있는 반면, 정보망의 구축, 응용, 관리의 차원 그리고 정보를 공동으로 활용함에 따라 나타나는 조직차원의 상호관계 및 갈등이라는 새로운 시각에서 문제를 파악하지 못하고 있었다.

4. 사례분석의 평가와 정책적 함의

1) 정책사례 분석 내용

사례 분석에서 나타난 내용을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 정보화정책을 추진하는 데 경제적인 요소와 기술적인 요소는 정책실패의 주요 요인으로 작용하지 않았다. 이는 정보화사업을 추진하는 데 두 요소가 중요하지 않다는 점을 의미하는 것은 아니다. 일반적으로 정보화정책이 수립될 때 이를 지원할 재정적, 기술적 배경이 이미 고려되었다는 것을 뜻한다. 다시 말하면, 현재의 정보통신기술로 실현 불가능한 정보화정책을 추진하지 않는다는 것이다. 하지만 시스템의 호환성과 같은 부수적인 기술요인은 정보화정책을 집행하는 데 장애요인으로 등장한다. 또한 사용가능한 재정적 자원을 사전에 염두에 두고 정보화정책이 결정되고 집행된다는 점에서 경제적 요소가 심각한 장애요인으로 부각되지 않는다. 하지만 정책집행이 장기화됨에 따라 경제적 요소를 중심으로 한 갈등이 발생할 수 있다.

둘째, 정보화정책의 전 과정을 통하여 조직적 요소와 정치적 요소가 중요한 장애요인으로 작용하였다. 대체로 정보화사업에 관련된 기관이 다수이고 정책 대상집단도 다양하기 때문에 정책의 결정, 집행에 따른 이해갈등의 가능성이 높다. 다양한 기관이 상호 작용한다는 점에서 관련 집단간의 관심과 협력이 불가피하게 요구된다. 하지만 집단간의 과잉관심이 이해갈등을 첨예화시킬 가능성도 있다. 이와 유사하게 정보화사업에 정치적인 요소가 지나치게 개입되면 실패의 요인으로 작용할 수 있으며, 역설적으로 정치적인 요소에 무관심해도 정보화정책을 추진하는 데 어려움이 있다. 따라서 정보화정책에서 강조되어야 할 것은 집단간의 합의 도출, 즉 관리적 합리성과 정치적 수용성의 조화가 높게 요구된다.

셋째, 정보화정책 결정과정에서는 무엇보다도 강력한 추진력이 필요하며, 조직간의 합의와 협력을 유도하여야 한다. 이에 비해서 집행단계에서는 정책목표를 보다 구체화하여 정책담당자들이 뚜렷한 방향

감각을 갖도록 하여야 하며, 업무분담과 역할분담을 분명히 하여 조직간의 이해갈등을 최소화하여야 한다. 평가단계에서는 정책성과에 대한 논의가 분명히 이루어져야 하며, 아울러 정책정보를 축적한다는 의미에서 실패와 성공의 원인을 탐구해야 한다. 또한 이를 위한 방법 및 기법의 개발도 병행되어야 할 것이다.

2) 사례분석의 정책적 함의

정책실패 사례를 중심으로 분석한 이 연구의 결과를 중심으로 정책적 함의를 개괄적으로 정리하면 다음과 같다. 첫째로 실패한 정책은 없다. 정책은 다양한 집단의 참여하에서 결정되고 다양한 집단을 대상으로 집행된다. 따라서 정책결과에 대한 평가는 집단에 따라 다르게 나타난다. 결국 정책의 성공과 실패 여부는 상대적인 판단기준에 의해서, 그리고 항상 변하는 정책환경의 맥락 속에서 이루어진다. 사례 연구의 의미는 성공과 실패의 이분법적 판정에 있는 것이 아니라 정책성과의 상대성을 인정하고 정책을 수립하는 과정에 다양한 집단의 이해와 의견을 반영할 수 있도록 제도화해야 한다는 점이다. 또한 과거의 정책경험을 재활용하여 미래의 정책자료로 활용하는 적극적인 시각이 필요하다. 특히, 정보통신기술을 구체적으로 활용하는 정보화 정책의 경우, 서비스 제공자와 수혜자, 시스템설계자와 정책결정자, 그리고 최고정책담당자(CIO)와 현장공무원 간의 의견이 상호 교환되고 정책에 반영되어야 한다.

둘째로 정보화정책은 정치과정이라는 점이다. 정보화정책에서 정보통신기술의 지원은 필수불가결의 요소라는 사실은 분명하지만, 정책 성공을 위한 충분조건이라고 할 수는 없다. 많은 경우 정보화사업을 추진하는 기술적 요소에 대한 관심이 높으며 하드웨어의 단순한 우월성이 정책의 성공을 결정한다는 인식이 높다. 반면 조직내부에 정보화가 이루어진 다음에 나타나는 갈등요소 및 정치적 상호작용에 대한 관심은 낮은 편이다. 사례분석 결과가 시사하는 내용은 정책실패의 주요인은 정보화와 관련된 정치적 요소라는 사실이다. 즉, 정

보화정책과정은 정치과정이며 정치적 합의는 정책 성공을 위해서 반드시 이루어져야 한다. 이러한 의미에서 성공적인 정보화정책은 관리적 합리성과 정치적 수용성의 조화가 이루어질 때 가능하다.

셋째로 정보화정책은 관리(*management*) 문제라는 점이다. 정보화사업의 내용 및 대상은 하드웨어, 소프트웨어, 그리고 오가웨어(*orga-ware*)로 대별할 수 있다. 하드웨어는 기반설비 및 기자재를, 소프트웨어는 응용프로그램을, 오가웨어는 조직차원의 관리적 요소와 하드웨어나 소프트웨어를 활용하는 인적 자원 및 활동을 포괄하는 개념이다.¹⁹⁾ 사례분석에 의하면 대부분의 정책실패는 오가웨어에 대한 관심, 투자, 운영, 관리가 충분히 이루어지지 않았기 때문에 발생하였다. 정보화사업이 정보통신기술에 대한 배타적인 관심과 이에 대한 경직된 기술 중심적 관리자에 의해서 진행될 때 본래의 정책목표를 달성하지 못할 수 있다. 즉, 성공적인 정보화사업은 3가지 구성요소—하드웨어, 소프트웨어, 그리고 오가웨어—가 균형 있게 합성될 때 가능하다. 그리고 오가웨어의 중요성은 기존의 업무과정이나 서비스 방식에 대한 변화와 같은 업무재구성을 통한 전향적인 변화에 의해서 확인될 수 있다.

5. 결론

21세기를 배경으로 추진되고 있는 다양한 정보화정책이 미래의 불확실성과 공존한다는 것은 부정할 수 없다. 미래를 예측하고 이에 대비하는 것은 중요하고도 흥미로운 일이다. 그러나 동시에 어렵고 위험한 작업임에 틀림없다. 단순한 미래 예측은 기껏해야 근사치에 접근하거나 그렇지 않으면 틀리는 것을 확인하는 노력에 지나지 않는다. 과학적이고 체계적인 연구라는 이름 하에 이루어진 전문가들의 해안적 정책대안도 불확실성의 한계를 완전히 벗어나지는 못한다. 그럼에도 불구하고 정보화정책의 이면에는 미래의 가능성과 정보통신기술의 잠재력에서 현실문제의 해결책을 찾고자 하는 뜨거운 정열이 도사리

고 있다. 정열이라는 말이 의미하듯이 정책의 목표와 방향감각을 상실케 할 수 있고, 환상적인 미래를 볼모로 현재의 사회적 비용과 낭비를 정당화하는 우를 범할 수도 있다.

국가단위의 정보화정책은 대부분 중앙정부 수준에서 진행되고 있지만 어느 곳에서도 성공을 확신할 수 있을 만큼 경험과 추진전략을 확보하지는 못하였다. 또한 정책의 성공은 정책이 시행된 사회적 맥락과 문화적 배경에 의해서 영향을 받는다. 따라서 정보화를 위한 노력은 미래를 개척할 추진력과 아울러 외국의 실패경험을 냉정하게 파악하는 정책적 이성과 함께 이루어져야 한다. “창조는 모방에서 시작된다”는 말이 의미 있게 받아들여졌던 정보화사업의 초기단계에서는 외국의 성공사례가 중요한 정책방향을 제시하였다. 하지만 특정 정책의 성공은 다양한 요인 — 정책환경, 정책담당자, 정책수요자, 기술적 지원 등 — 간 조화의 산물이라는 점을 인정한다면 외국정책의 표피적인 이식이 우리에게 성공을 보장한다고 확신할 수는 없다. 오히려 “필요는 혁신을 가져온다”는 평범한 격언을 정보화정책을 추진하는 데에도 적용시켜 정책수요에 대응하는 문제풀이 과정으로서 정보화정책을 인식할 필요가 있다.

제한된 범위의 사례를 분석한 이 연구의 결과를 일반화하는 데에는 심각한 한계를 갖는다. 더구나 미국의 정책경험에서 나타난 내용을 한국의 환경에 여과 없이 적용하는 것은 매우 위험한 시도라고 할 수 있다. 정보화정책을 국가의 발전과 경쟁력향상을 위한 전략적 수단으로 의미를 부여하는 우리의 경우와 대국민 행정서비스 개선과 정책수요에 반응하는 점진적 변화의 과정으로 인식하는 미국의 상황에서 정보화정책에 접근하는 기본적인 시각의 차이가 존재한다는 사실을 인정한다면 이 연구에 포함된 정책 논의는 신중하고 조심스럽게 해석되어야 할 것이다. 따라서 이 연구에서 도출된 정책적 함의가 정보화사업을 성공적으로 추진하는 데 필요한 만병통치약적인 정책지침을 대신하지는 않는다. 이 논문에서 논의되고 도출된 내용은 정책실패의 가능성을 줄이기 위한 정책 기초자료로서 의미를 갖는다.

■ 주

* 이 논문의 일부 내용은 “미국 행정정보화사업의 실패사례분석을 통한 정보화 추진방안 연구”(한국 전산원, 1997)의 정책사례를 발췌, 수정하였습니다.

- 1) 정보통신정책과 관련된 실패사례를 분석한 논문은 쉽게 찾을 수 없다. 비록 심도 있는 분석이 이루어진 것은 아니지만 노이만(Neumann, 1997)은 최근 정보통신정책, 특히 정보통신기술을 활용하는데 발생한 실패사례를 서술하고 있다.
- 2) 정책중단(policy termination)에 대한 논의와 정책사례분석은 나카무라(Nakamura, 1980:24~26), 브루워(Brewer, 1978), 드리온(DeLeon, 1978) 참고.
- 3) 뉴욕 주립대학교의 행정대학원, 정보통신대학원의 교수 4명, 그리고 뉴욕 주립대학교 산하의 정보통신기술연구소(Center for Technology in Government)의 소장 및 연구원과 인터뷰를 통해서 정책사례를 선정하였다.
- 4) 총 20여 개의 지역 분소 가운데 1993년까지 8개가 폐쇄되었으며, 2000년까지 나머지 지역 분소를 폐쇄할 예정이다. 이와 같이 적극적으로 분권화를 추진한 결과 1993년의 경우 가정에 있는 장애인 가운데 89%인 5만 명이 장애인국의 서비스를 거주지역에서 받을 수 있었다.
- 5) 예를 들면 1985년의 경우, 장애인국의 활동에 참여한 비영리 자원봉사기관은 약 200개였으며, 이들에 의해서 혜택을 받은 장애인은 총 31,000명에 불과했다. 1993년에는 자원봉사기관의 수가 700여 개로 증가하였으며, 85,000명 이상의 장애인이 서비스를 제공받았다. 분권화 이후 장애인국의 활동이 양적으로 확대되었을 뿐만 아니라 질적으로도 향상되었다. 봉사활동의 내용 면에서 2,000여 개에 불과하던 프로그램이 4,500여 개로 증가하였으며, 20여 개의 지역 분소에서 제공되던 서비스가 4,000개의 장소에서 다양하고 광범위하게 이루어지게 되었다.
- 6) 장애인국의 세 가지 사업운영방안은 다음과 같다. 첫째, 장애인 개인 중심의 서비스환경("person-centered" Individualized Service Environment)을 확립한다. 둘째, 서비스활동에 근거하여 매년 예산(the Annualized Development Budget)을 편성·운영한다. 셋째, 거주지역 중심의 서비스사업(the Community Service Expansion Plan)을 확대한다.
- 7) 보다 구체적으로 정보통신연구소는 장애인국에 구축될 정보망이 다음과 같은 기능을 수행할 수 있도록 설계하였으며, 실제 상황에서 발생할 수 있는 문제점을 예상하고 이에 대한 평가를 실시하였다. 첫째, 지역별 서비스제공 기관이 OMRDD가 관리하고 있는 통합 데이터베이스에 쉽게 접근할 수 있고, 현장에서 데이터의 입력과 출력이 가능하여야 한다. 둘째, 모든 기관이 현재 제공하고 있는 서비스의 종류와 수혜자의 상황을 파악할 수 있어야 한다. 셋째, 현재 활동을 나타내는 정보에 대하여 접근이 가능할 뿐만 아니라 앞으로 정책을 수립하는 데 기초자료로 사용할 수 있도록 분석 가능한 형태로 데이터베이스의 구조와 내용을 설계하여야 한다. 넷째, 통합 데이터베이스의 정확성과 현재성(updatedness)을 확보하기 위한 관리적 요소가 고려되어야 한다.
- 8) 정보통신연구소가 설계한 시스템(prototype)을 시연하는 회의에는 연구소의 연구원을 비롯하여 장애인국의 정보화관련 전문가들이 참여하여 긍정적인 반응을 보였다.

- 9) 정보망구축과 관련하여 장애인국의 내부갈등에 대한 의견은 정보통신연구소의 연구원으로 OMRDD Project에 참여하고 장애인국 직원들과의 면담을 직접 담당했던 테레사 파도(Theresa Pardo: Project Coordinator)와의 인터뷰에서 수집하였다.
- 10) 정보화추진 주체의 리더십 부족에 대한 내용은 장애인국 연구용역의 총괄책임자인 앤소니 크래스웰(Anthony Cresswell)과의 인터뷰에서 지적되었다. 그는 현재 뉴욕주립대학교 교육행정학과 교수이며 정보통신연구소의 책임연구원으로 활동하고 있다.
- 11) 정보화사업을 중단하겠다는 결정을 장애인국과 H사 어느 쪽이 먼저 내렸는지 정확하지 않다. 하지만 다른 정보화사업의 경우에 의하면, 정보화를 추진하는 조직이 정보화에 대한 관심이 없을지라도 사기업에서 시장성을 평가하여 결과가 높게 나올 경우 정보화를 적극적으로 유도한다. 이러한 점에서 장애인국의 정보화사업은 공공서비스 제공이라는 측면에서는 필요성이 높지만 사기업이 평가하는 경제성은 낮다고 할 수 있다.
- 12) 1980년에서 1990년까지 60세 이상 노인집단의 평균 증가율은 6.2%이며, 60세 이하 집단의 증가율은 1.7%에 불과했다. 65세 이상은 9.4%, 75세 이상은 16.9%, 85세 이상은 28.6%, 85세 이상 여성은 34.2%, 그리고 60세 이상 소수민족은 41.6%의 증가율을 나타냈다. 이와 같이 노인인구가 증가함에 따라 1990년 인구조사결과에 의하면, 뉴욕주 주민 6인당 1명이 60세 이상 노인층에 해당하며 뉴욕 전체인구의 18%를 차지하고 있다. 현재와 같은 추세로 노인인구가 증가한다면 45년 후 65세 이상 인구층은 2배 이상 증가할 것이며, 같은 기간 동안 75세 이상 인구층은 3배 이상 증가하는 것으로 나타났다.
- 13) 예를 들면, HEAP(*Home Energy Assistance Program*), EPIC(*Elderly Pharmaceutical Insurance Coverage*), SSI(*Supplemental Security Insurance Outreach Program*), Lifeline, WRAP(*Weather Referral and Packaging Program*), Medicaid, Food Stamps 등이다.
- 14) 실험적으로 Uni-Form이 실시된 뉴욕시 주변의 기관은 다음과 같다. The Burden Center for the Aging, Rain Multi-Services for Seniors One-Stop, Central Information & Referral Unit at New York City 등이다.
- 15) Uni-Form 사업에 대한 공식적인 자료 이외에 비공식적인 자료와 평가는 Uni-Form 사업 추진 초기에 기술적인 자문을 제공한 산도 슈만(Sandor Schuman: President, Executive Decision Services, 정보시스템 자문기업)과 시스템설계에 도움을 준 존 로버(John Rohrbaugh: 행정대학원 교수)와의 인터뷰를 통해서 밝혀진 내용이다.
- 16) Uni-Form 사업에 대한 자료를 수집하기 위하여 실시된 면담에서 외부자문집단은 본 사업이 실패했다는 점을 공통적으로 지적하고 있다. 하지만 사업담당자, 즉 뉴욕주 노인청 관계공무원과의 면담에서는 “정책실패”(policy failure)라는 말을 절대로 사용하지 말고, “조금의 어려움이 있는 정책”(policy with some difficulties) 또는 “집행이 지연되고 있는 사업”(delayed policy)이라는 표현을 사용할 것을 당부하였다. 이 사업에 관계하였던 한 외부전문가는 “Uni-Form이 실패했다고 말한 사실이 그들에게 전해지면, 그들은 나를 죽이려고 할 것이다”라고 언급하면서 노인청이 본 사업의 결과에 대하여 매우 민감하게 인식하고 있는 현실을 간접적으로 전달하였다.
- 17) 뉴욕주 노인청의 Uni-Form 사업담당자, 뉴욕주 노인청 사업담당관과의 면담을 통해서 관련 정보와 앞으로의 추진계획에 대한 설명을 들었다. 담당자에 의하면, Uni-Form 사업은 전혀 문제가 없다고

강조하고 있으며, 현재 서비스제공 기관간의 협조가 순조롭게 이루어지지 못하기 때문에 일시적으로 사업이 중단되고 있다고 설명하였다. 특히 뉴욕주의 재향군인회와 공동사업으로 Uni-Form을 적극적으로 재추진할 계획이라고 낙관적인 견해를 보이고 있다.

- 18) 사업담당자는 노인문제에 대하여 높은 관심을 갖고 있으며, 오랜 기간 노인청에서 근무한 경험을 통해서 남다른 직업의식을 보였다. 그리고 본인이 표현하듯이 노인복지서비스를 제공하는 데 있어서 “기존의 방식”(traditional way)이 효과적이고 효율적으로 운영되지 못했다는 것에 대해서 인지하고 있었다. 하지만 정보통신기술 및 활용에 대한 경험은 상대적으로 높지 않았다. 이전까지 정보화와 관련된 업무를 담당한 적이 없다고 본인도 시인하였다. Uni-Form 사업을 통해서 본인은 “좋은 경험”을 하게 되었으며, 이는 앞으로 사업수행에 도움이 될 것이라고 자신을 평가하고 있었다. 담당자의 컴퓨터 활용수준은 워드프로세스를 일반적으로 사용하는 정도였으며, 데이터분석이나 네트워킹에 대해서는 거의 초보단계에 해당했다.
- 19) 오가웨어에 대한 자세한 논의는 앤더슨과 도우(Andersen & Dawes, 1991)와 토어가스(Toregas, 1988)를 참고.

■ 참고 문헌

- Andersen, David F. and S. S. Dawes. 1991. *Government Information Management*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Anderson, James E. 1999. *Public Policy Making*, 4th ed. Boston: Houghton Mifflin.
- Bennett, Colin J. 1991. "How States Utilize Foreign Evidence." *Journal of Public Policy* 11(1): 31~54.
- Brewer, Garry D. 1978. "Termination: Hard Choices-Harder Questions." *Public Administration Review* 38(4): 338~344.
- Chelimsky, Eleanor, and W. R. Shadish. 1997. *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. Thousand Oaks, Calif.: Sage Publications.
- DeLeon, Peter. 1978. "Public Policy Termination: An End and a Beginning." *Policy Analysis* 4(3): 369~392.
- Geller, Henry. 1995. "Reforming the U. S. Telecommunications Policymaking Process." In William Drake, ed. *The New Information Infrastructure*, 115~136. New York: The Twentieth Century Fund Press.
- Harry, Hatry P., R. E. Winnie, and D. M. Fish. 1973. *Practical Program Evaluation for State and Local Government Officials*. Washington D. C.: Urban Institute.
- Ingram, Helen, and Dean Mann, eds. 1980. *Why Policies Succeed or Fail*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Kahin, Brian and Ernest J. Wilson. 1997. *National Information Infrastructure Initiatives: Vision and*

Policy Design. Boston: The MIT Press.

- Kingdon, John W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, 2nd ed. New York: Harper Collins.
- May, Peter J. 1992. "Policy Learning and Failure." *Journal of Public Policy* 12(4): 331~354.
- Nakamura, Robert T., and Frank Smallwood. 1980. *The Politics of Policy Implementation*. New York: St. Martin's Press.
- Neumann, Peter G. 1997. "Risks to the Public in Computers and Related Systems." *ACM Sigsoft* 22(4): 25~32.
- Overman, E. Sam, and D. F. Simanton. 1986. "Triangles and Issue Networks of Information Policy." *Public Administration Review* 46(special issue): 584~589.
- Rossi, Peter H. 1999. *Evaluation: a systematic approach*. Thousand Oaks, Cal.: Sage Publications.
- Rubin, Barry M. 1986. "Information Systems for Public Management: Design and Implementation." *Public Administration Review* 46(special issue): 540~552.
- Toregas, Costis. 1988. "People, Services and Technology." *State Government News* 31(10): 8~9.
- Wholey, Joseph S., H. P. Hatry, and K. E. Newcomer, eds. 1994. *Handbook of Practical Program Evaluation*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Youtie, Jan Linker, and W. H. Read. 1995. "Policy Strategies Along the Information Superhighway." *Policy Studies Review* 14(1/2): 99~106.

5. Government Productivity Improvement : The Use of Responsibility Center

Sung-Sig Yoon

Decentralized organizations and accountability through performance evaluation has been the main trend of the worldwide public sector reforms. As you can see even in the France's recent governmental reforms, responsibility center can be designed a very effective tool for controlling decentralized organizations. Productivity measurement is one of the most important objective informations about performance evaluation and output-based budgeting is related to governmental productivity. New Zealand's adoption of accrual basis accounting and capital charges is the effort to create more useful information about inputs and outputs. This article examines how responsibility center, which is the smallest responsibility unit, should be operated and evaluated from the point of governmental accounting perspective.

6. A Study of Information Policy Process with Lessons from Policy Failure

Ik-Jae Chung

This study reviews the experiences of New York State in its efforts to make and implement information policies. Two cases of policies with critical difficulties are analyzed through a comparative lens. It tries to elicit from case studies lessons for successful information policy in the future. It is not coincidental that most countries are undertaking ambitious projects to establish advanced information

infrastructure. They realize that their survival and prosperity in the 21st century depend on the extent to which their societies are informatized. In spite of deep concern and interest in nation-wide information policy, it is not easy to find a strategic path to the goal. Most countries try to imitate successful experiences from others. The superficial transplantation of successful cases into a different policy environment does not necessarily realize the expected outcome.

Policies are always made and implemented under an uncertain environment. This means that a policy success can be justified by minimizing future uncertainty. As they say, failure teaches success. A way to do this is to analyze cases of policy failure. Many research interests used to be in the bright side of policy outcome. This study tries to highlight lessons from two stories of policy failure, and provide policy guidelines for information policy.

7. Presidential Succession and Leadership in Democratizing Korea

Kang-Ro Lee

This paper aims to evaluate the process of democratization and democratic consolidation in South Korea since the mid-1980s, which adopted presidential democracy, by analyzing the cases of the presidential succession and the establishment of presidential leadership. To evaluate the democratization and democratic consolidation, competitiveness and fairness in the presidential election were adopted as the criterion for the presidential succession and the president's relationship to the legislature was analyzed