참여정부 정책보고서 목록 (77)

Ⅰ. 사회 · 정치개혁 관련 (7)

1-01 참여정부 정치개혁의 성과와 과제
1-02 사법제도 개혁
1-03 반부패 투명사회 구현
1-04 권력기관 제자리 찾기
1-05 포괄적 과거사 정리
1-06 공공갈등관리시스템 구축
1-07 언론분야 개혁

Ⅱ. 정책추진 관련 (47)

경제분야 (17)

2-01 부동산시장 안정 및 주거복지
2-02 금융시장 안정
2-03 신용불량자 대책
2-04 21세기 새로운 국가발전전략 '국가균형발전'
2-05 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설
2-06 국가균형발전을 선도하는 행정중심복합도시 건설
2-07 차세대 성장동력산업 육성
2-08 글로벌 중소기업 육성
2-09 농업 농촌 종합대책
2-10 쌀협상과 양정개혁의 완성
2-11 자율 관리 어업 정책
2-12 불법 소형기선저인망어업의 정리
2-13 자유무역협정(FTA) 체결 확대
2-14 선진한국을 위한 국가기술혁신체계(NIS) 구축
2-15 항만인력 공급체제 개혁
2-16 해외자원 확보 경쟁
2-17 지상파 TV의 디지털 전환과 확산

사회분야 (24)

2-18 노인복지 정책
2-19 장애인 정책
2-20 기초생활 보장 강화
2-21 아동에 대한 사회투자, 아동정책
2-22 주민 서비스 혁신
2-23 국민연금 개혁
2-24 건강보험 개혁
2-25 저출산 · 고령사회 대응
2-26 안정적 자녀 양육 지원
2-27 호주제 폐지
2-28 여성인력개발
2-29 성매매 방지
2-30 차별시정 강화
2-31 비정규직 보호
2-32 노사관계 개혁
2-33 일자리 창출
2-34 교육격차 해소
2-35 교원평가제 도입
2-36 사립학교법 개정
2-37 교육정보화시스템(NEIS)
2-38 2008 대입제도 개선안
2-39 지속가능발전의 확산
2-40 아시아문화중심도시 조성
2-41 한국문화예술위원회 설립

통일외교분야 (6)

2-42 참여정부의 북핵문제 해결과정
2-43 남북관계 발전
2-44 한미동맹의 미래지향적 조정
2-45 글로벌정상외교
2-46 국방개혁 2020
2-47 이라크 파병의 성과와 교훈

Ⅲ. 정부혁신 관련 (21)

3-01 정부혁신의 확산과 관리
3-02 정책품질 관리체계의 마련
3-03 정부 성과관리시스템 혁신
3-04 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리
3-05 국민참여형 민원제도 개선
3-06 전자정부시스템의 구축
3-07 기록관리 혁신
3-08 온나라 정부업무관리시스템
3-09 참여정부 인사혁신
3-10 정무직 및 공공기관 인사시스템 혁신
3-11 고위공무원단도입과 공직개방
3-12 공무원 성과관리 및 훈련시스템 확산
3-13 균형인사 정책
3-14 재정운영시스템 혁신
3-15 제주특별자치도
3-16 자치경찰제 추진
3-17 교육자치 정책
3-18 주민 직접 참여제도
3-19 참여정부의 재정분권
3-20 정책홍보시스템 혁신
3-21 새로운 도전, 국가위기관리

Ⅳ. 청와대 개혁관련 (2)

4-01 대통령비서실의 변화와 혁신
4-02 국정과제위원회의 설치와 운용

참여정부 정책보고서
4-01

대통령비서실의 변화와 혁신

- 투명한 비서실, 이제 시스템으로 일한다 -

2008

대통령자문
정책기획위원회

발 간 사

참여정부가 혁신과 통합을 표방하며 출범한 지 5년, 이제 그 성과와 한계에 대한 스스로의 평가를 국민들 앞에 내놓을 때가 되었습니다.

참여정부의 지난 5년은 말 그대로 긴장의 연속이었습니다. 혁신과 통합의 길목마다 어김없이 반발과 저항, 분열 세력의 방해가 끊이지 않았습니다. 일부 언론과 정치세력의 왜곡과 호도 앞에 정부의 어떤 정책 활동도 사실 그대로 국민들에게 전달되는 경우가 드물었습니다. 혁신과 통합 과정에서 왜곡된 진실을 바로 잡는 것은 참여정부의 의무이자 과제일 것입니다.

특정 정부에 대한 객관적이고 공정한 성과 평가가 이루어지기 위해서는 정책추진 당시의 목표와 정책 환경이 객관적으로 제시되어야 할 것입니다. 정책추진 과정에서의 우여곡절과 해결과정, 해결방법도 가급적 상세하게 전달되어야 합니다. 객관성을 보장할 수 있는 다양한 자료와 증언도 뒷받침 되어야 할 것입니다. 『참여정부 정책보고서』는 이런 고민에서 기획되었습니다.

『참여정부 정책보고서』는 지난 5년 동안 추진되었던 핵심 정책 중 77개 과제를 선정, '정책과정중심'으로 정리한 것입니다. 명칭을 '정책보고서'로 한 것도 일반 백서 처럼 정책의 진행 일지나 자료를 모아 놓는 수준이 아니라 정책의 전 과정을 생생하게 기록하여 국민들에게 보고하자는 취지에서 비롯된 것입니다.

2005년 11월 노무현 대통령의 지시에 따라 시작된 정책보고서 작업은 청와대 비서관실별 집필 T/F팀과 정책기획위원회 주관으로 본격 추진되었습니다. 보다 생생한 기록을 만들기 위해 전·현직 국무총리와 청와대 수석 및 보좌관과 비서관, 전·현직 장·차관과 담당 공무원, 시민사회 단체, 국회의원 등을 직접 또는 서면 인터뷰를 했습니다. 국회 속기록과 언론 보도, 각계의 성명서와 기고문을 수집하고 분석하기도 했습니다.

정책보고서는 일반 백서와 차별화하고 보다 내실 있는 보고서를 만들기 위해 몇 가지 기본 원칙하에 추진되었습니다.

첫째, '정책과정' 중심으로 기록하고자 하였습니다. 정책추진과정의 우여곡절과 정책에 관여했던 사람들의 기억을 기록으로 남겨 국정의 소중한 경험들이 계승될 수 있도록 하기 위해서입니다. 정책과정 중심의 기록은 '사적 기억'을 '공공의 기록'으로 만드는 의미 있는 일이 될 것입니다.

둘째, 성과의 나열이나 자화자찬이 아니라 정책 추진 과정의 다양한 찬반 논란을 객관적으로 기술하고자 하였습니다. 때문에 77개 과제 중에는 성과가 미흡한 과제도 포함되어 있습니다.

셋째, 객관적인 자료와 논증을 통해 참여정부의 정책에 대한 잘못된 인식이나 정치적 곡해를 바로 잡고자 하였습니다.

넷째, 차기 정부에 넘겨줄 인수인계서의 의미를 두었습니다. 권력만의 인수인계가 아닌 정책의 실질적인 인수인계가 필요하기 때문입니다. 공무원들의 인사이동이나 조직 개편에도 불구하고 국정의 소중한 경험을 공유되어야 한다는 취지이기도 합니다.

이런 원칙에 바탕을 두고 작성된 정책보고서는 크게 사회정치 개혁, 정책추진, 정부 혁신, 청와대 개혁 등 4개의 대주제로 이루어졌습니다. 4개의 대주제는 다시 사회정치개혁 분야 7개 과제, 정책추진 관련 경제 분야 17개, 사회분야 24개, 통일외교 분야 6개 등 47개 과제, 정부혁신 분야 21개 과제, 청와대 개혁 분야 2개 과제 등 6개 분야 총 77개 과제로 구성되어 있습니다.

『참여정부 정책보고서』 작성 과정에는 많은 분들의 땀과 노력이 서려 있습니다. 집필을 책임진 청와대 각 비서관과 담당 행정관, 부처의 담당 공직자, 국책 및 민간연구기관의 연구원들이 참여하였습니다. 집필 초안을 검토하고 수정하는 과정에서 정책기획위원은 물론 국정과제위원들의 적극적인 참여가 있었습니다.

또한 대부분의 과제들이 객관성을 확보하기 위해 많은 외부 전문가들의 감수를 거쳤습니다. 전 국무총리를 비롯하여 여러 부처의 전·현직 장차관이 해당 과제를 직접 검토하거나 인터뷰에 적극 참여해 주었습니다. 특히 청와대의 현직 비서실장과 정책실장 등도 바쁜 일정 속에서도 직접 보고서를 검토하고 수정해 주었습니다.

정책기획위원장으로서 지난 2년 2개월 동안 정책보고서 집필 과정에 참여하여 심혈을 기울여 주신 여러 선생님들과 전·현직 공직자, 국책 및 민간 연구소 관계자 분들께 발간사를 빌어 심심한 감사의 말씀을 드립니다.

이 정책보고서는 국민은 물론 관련 공무원과 전문가들이 쉽게 접근하고 관리할 수 있도록 전 과제를 PDF 파일 형태의 CD로 제작 배포할 것입니다. 청와대 브리핑 및 정책기획위원회 홈페이지, 국가기록원 대통령기록관 홈페이지에 올려 무상 다운로드가 가능하게 하였습니다. 각 연구기관이나 단체의 홈페이지 등을 통한 자료의 재배포 및 연구자의 자유로운 인용도 허용할 것입니다.

정책보고서를 내놓는 지금 이 순간, 정책과정 중심의 새로운 백서 문화를 만들었다는 자부심과 냉철한 평가에 대한 두려움이 교차합니다. 정치적 견해의 차이를 떠나 정책성과와 한계를 객관적으로 기록하고 공정하게 평가받으려 했던 참여정부의 노력과 진실이 있는 그대로 읽혀지기를 바랄뿐입니다.

우리 국민의 애정 어린 비판과 조언, 따뜻한 위로를 기대하는 마음으로 『참여정부 정책보고서』를 국민께 바치고자 합니다.

감사합니다.

2008. 2

대통령자문 정책기획위원장 김 병 준

- 목 차 -

제1부 대통령 비서실의 변화 ····· 1

제1장 예외일 수 없는 대통령비서실의 혁신 ····· 1

제2장 조직의 정비 ····· 3

제3장 국무총리와의 국정운영 분담 ····· 6

1. 한국정치의 새로운 실험 ····· 6
2. 대통령은 무슨 일을 하나? ····· 9

제4장 디지털 업무시대의 개막 ····· 11

1. 시스템주의자, 노무현 대통령 ····· 11
2. 참여정부 출범이후 변화된 청와대 모습 ····· 16

제2부 비서실 업무의 시작과 끝, e知園 ····· 19

제5장 e知園을 통한 정보·의제관리 ····· 19

1. 정보의 옥석을 선별 ····· 19
   가. 정보 홍수시대에 대한 새로운 대응체계 구축 필요 ····· 19
   나. 정보에서 의제중심으로 변화 ····· 20
   다. 정보의 의제화, 신개념의「정보관리시스템」 ····· 21
   라. e知園을 통한 정보의제관리의 실제 사례 ····· 22
2. 모든 의사결정은 회의를 통해서 ····· 24
   가. 사라진 밀실 ····· 24
   나. 대통령비서실의 주요한 회의들 ····· 26
   다. 모든 회의의 디지털화 ····· 28
   라. 달라진 청와대의 회의 모습 ····· 31

3. 의제는 디지털문서로 유통 ····· 31
가. 누가 비서실의 실세인가? ····· 31
나. 왜 문서관리인가? ····· 32
다.문서관리의 기반 구축 ····· 33
라. 문서관리카드의 탄생 ····· 35
마. 실명의 정책일대기 ····· 37
바. 새로운 시스템 도입에 대한 논란과 극복 ····· 38
4. 모든 보고서의 표준화 ····· 41
가. 한국의 보고서 경연장, 대통령비서실 ····· 41
나. 대통령 보고서 무엇이 문제였나? ····· 42
다. 보고서 표준화의 여정 ····· 43
라. 보고서 표준화의 실제 ····· 44
마. 보고서 표준화에 대한 다양한 평가 ····· 46
바. 공무원만의 문제가 아닌 보고서 표준화 ····· 48

제6장 e知園을 통한 디지털 업무관리 ····· 50
1. 과제단위 업무 관리 ····· 50
가. 새로운 업무관리 기준 설정의 필요성 ····· 50
나. 업무 분류 방식 결정이 업무관리의 최우선 과제 ····· 51
다. 모든 업무를 단위과제로 분리 ····· 55
라. 사라진 Paper 업무보고서 ····· 57
2. 대통령 지시사항 관리도 시스템으로 ····· 58
가. 국정의 방향타, 대통령 지시사항 ····· 58
나. 지시사항 관리의 시스템화 ····· 59

제7장 e知園에 의한 지식관리 ····· 62
1. 지식경영의 중요성 ····· 62
2. 지식경영을 위한 시스템 구축의 시급성 ····· 64

3. 구축된 지시 관리의 실제 ····· 67
4.지식관리 성공을 위한 핵심과제 ····· 70

제8장 e知園에 의한 성과관리 ····· 71
1. 체계적인 성과관리의 필요성 ····· 71
2. 평가시스템, 도입에서 완성까지 ····· 72
3. 평가받지 않는 조직은 정체한다. ····· 75

제9장 e知園을 통한 기록관리 ····· 78
1. 효율적 기록 관리는 정부혁신의 초석 ····· 78
2. 기록관리 시스템 도입 ····· 80
3. 기록관리 시스템, 얼마나 혁신적인가? ····· 81
4. 관계 전문가의 평가 ····· 85

제10장 새로운 업무인계 시스템 ····· 88
1. 정권은 바뀌어도 국정은 계속 ····· 88
2. 청와대 인계인수, 이렇게 진행 된다 ····· 90

제11장 대통령 비서실의 학습조직화 ····· 93
1. 문화로 만들려면 생각을 바꿔야 ····· 93
2. 수동적 '교육'에서 능동적 '학습'으로 ····· 94
3. 학습도 체계적으로 ····· 95
4. Cop(community of practise)를 활성화 ····· 96

제12장 e知園 시스템의 향후과제 : 청와대에서 세계로 ····· 98
1. 대통령비서실의 완전한 디지털화 ····· 98
2. 대한민국표준 업무시스템으로 ····· 99
3. 세계표준 업무관리시스템을 꿈꾸며 ····· 102

제 1 부 대통령 비서실의 변화

제1장 예외일 수 없는 대통령 비서실의 혁신

최근 몇 년 사이 각 분야에서 혁신의 열풍이 불고 있다. '생존을 위한 혁신'의 기치아래 기업들은 사운(社運)을 건 혁신운동을 펼치고 있고, 공공부분도 그 나름대로 혁신을 위한 노력을 계속하고 있다. 바야흐로 '혁신'은 그 말뜻과는 달리 혁신적이 아닌 '일상적인 일'로 되어가고 있는 시대가 된 것이다. 대통령비서실도 이러한 흐름의 예외일 수는 없는 것이다.

사실 그동안 국민들의 뇌리에 박힌 '청와대'란 이미지는 매우 권위적이고 투명하지 못한 조직으로 각인되었고, 따라서 '변화·혁신'과는 서로 어울리지 않는 이미지로 굳혀져 있었다. 그러나 어떤 형태로든 청와대가 변화해야 우리나라가 바로 선다는 시대적 요구가 자연스럽게 공감을 얻어왔고, 민주화시대를 거치면서 청와대의 어두운 장막이 서서히 걷히면서 투명과 개방으로 나아가고 있다. 참여정부에서는 이러한 흐름에 자연스럽게 순응하면서 대통령비서실을 변화와 혁신의 동력으로 삼기 위한 구상을 하게 되었다. 그러나 혁신은 목청만 높인다고 이루어지는 것이 아니다. 어느 정부에서나 다양한 행정개혁이 추진되었고 나름대로 변화의 노력은 했지만 조직개편이나 기구조정 등 하드웨어적인 내용에 중심을 두어 행정문화나 업무행태까지 바꾸는데 까지는 미치지 못하였다. 변화와 혁신은 그만큼 어려운 일임을 반증해 주는 것일 수도 있다. 따라서 이러한 일은 고도의 전략과 지속성이 수반되어야 가능한 것이다.

이러한 시대적 상황아래서 노무현 대통령이 던진 화두는 바로 '시스템'이었다. 사전적 의미로 시스템은 "필요한 기능을 실현하기 위하여 관련 요소를 어떤 법칙에 따라 조합한 집합체"를 의미하는데 오늘날 주로 업무효율화를 위한 방편으로 많이 사용되고 있다. 대통령은 행정의 과학화와 효율화를 위해 스스로 많은 아이디어들을 고안하고 실천하였다. 대통령의 '시스템관'은 크게 세 가지 방향에서 요약할 수 있다. 첫째, 시스템을 통하여 제대로 된 정책을 만들어 내자는 것이다. 예를 들면 통계시스템, 기록관리시스템이 있어야 정보를 파생시키고, 지식관리시스템이 제대로

만들어져야 개별 정책이 빨리 정확하게 만들어 진다는 생각이다(2005.12.23, 공통혁신과제 토론회). 공장을 예로 들면 생산라인의 효율성은 라인이 잘되었느냐 안되었느냐 라는 것이며 그 라인을 어떻게 하느냐에 따라 속도도 빨라지고 품질도 달라지는 것인 것이라고 하였다(2006.1.26, 정부혁신토론회). 둘째 시스템 혁신은 시간의 가치를 높이는 일이다. 대통령 스스로도 "우선 대통령인 제자신의 시간관리에 여유가 생기게 되고 그에 따라 멀리 내다보며 중요한 일을 보다 깊이 생각하고 공부할 수 있게 되었다"고 강조하고 있다(2006.2.15, 대한민국 혁신포럼). 마지막으로 시스템적 업무를 통하여 인치(人治)나 불합리를 제거하고 민주주의를 완성하자는 것이다. 말하자면 '시스템 민주주의'라고 할 수 있는 것이다. 대통령은 일관되게 투명한 시스템에 의한 조직운영원칙을 강조하였다.

심복을 가까이에 두고 조직을 운영할 것이냐, 아니면 공정성에 대한 보편적 신뢰를 가지고 조직을 운영해 나갈 것이냐, 이런 것은 리더가 모두 고민하는 부분입니다. 그런데 이 두가지중에 하나밖에 선택할 수 없다면 공정성을 가지고 보편적 신뢰를 확보해야 조직을 성공적으로 운영할 수 있습니다.

그래서 목숨을 걸어 줄 충성스런 사람, 은밀한 결속을 통해서 목숨을 걸어 줄 사람은 필요하지만 보다 더 중요한 것은 공정한 인사와 투명한 경영을 통해서 명분과 공정성에 대한 신뢰를 확보해 나가야 조직을 이끌어 나갈 수 있습니다.(2006.7.7, 공공기관 CEO 혁신토론회)

이러한 대통령의 '시스템'사고는 작게는 행정의 효율성을 높이고 정책의 품질을 높이고자 하는 것이었지만 크게 보면 우리사회의 권위주의를 일소하고 우리 사회를 자율과 투명의 시대로 나아가게 하는 동력이 되었다

제2장 조직의 정비

시스템을 통한 업무라는 목표를 달성하기 위해서는 우선 비서실 조직을 그에 맞는 조직으로 효율화할 필요가 있었다. 권위주의 시대에는 거기에 걸맞는 조직이 있고, 분권과 자율의 시대에는 새로운 시대적 패러다임에 맞는 조직이 있기 마련이기 때문이다. 참여정부의 대통령비서실 체제는 군사정권 시대의 유물인 수석중심 체제를 지양하고 새로운 시대적 패러다임에 걸맞는 조직을 지향하는 데서 출발하였다. 즉 수평적 리더십과 새로운 시스템에 바탕을 둔 국정운영 방향에 따라 이전 정부의 대통령비서실과는 차별화된 방향을 선택한 것이다.

이를 위해 참여정부 출범시, 비서실 조직 및 인력운영의 효율화를 미션으로 하는 업무프로세스개선(PPR)비서관이 신설되었다. 이를 통해 역대 어느 정부 대통령비서실에서도 시도하지 못한 상시적 조직진단작업이 PPR 비서관실에 의해 추진되었는데, 모든 조직효율화 작업이 그렇듯이 처음 시도되는 작업이라 모든 직원들이 불안해 하고 의심의 시선을 보내기도 하였다. 그 당시 근무했던 한 행정관은 그때의 추억(?)을 이렇게 풀어놓았다.

♣ 그때를 기억하십니까?

초기부터 청와대에 계셨던 분들이라면 PPR을 기억할 것입니다. 이름도 공무원스럽지 않은 'Policy Process Reengineering'이라는 부서가 있었지요. 목표설정, 업무매뉴얼, 과제분류, 조직개편, 평가, 디지털청와대(현재 e지원)...청와대에서는 모두 처음 시도하는 일이 대부분이었던지라 밤 10~11시는 정시퇴근, 새벽 1~2시는 되어야 야근인 생활이 연속되었습니다. 그러나 이런 업무들을 담당했던 PPR은 그야말로 '일하고 욕먹는' 부서였습니다. "우리가 무슨 모르모트냐" "PPR 밤길 조심해라~" "PPR때문에 피터진다". 저도 집에서 나름 곱게 자랐는데, 평생 들을 욕은 여기서 다 들었습니다. 그래도 다들 바쁘신 분들한테 내가 이 일, 저 일 시키는 입장이니까 전화라도 친절하게 받고, 설명이라도 자세하게 해주자, 라는 모토로 살던 중- 그러던 어느날, "PPR이 매일매일 선물을 안겨주시잖아요~"하면서 비아냥을 담은 전화를 받게 되었고.... 그 이후에 화장실에 휴지가 동이 나도록 눈물, 콧물을 짜낸 기억이 납니다.

PPR비서관실에서는 우선 참여정부 대통령비서실 조직의 운영방향과 특징을 제시하였다. 그 핵심내용은 첫째, 분권과 자율에 의한 새로운 청와대-내각관계 구축을

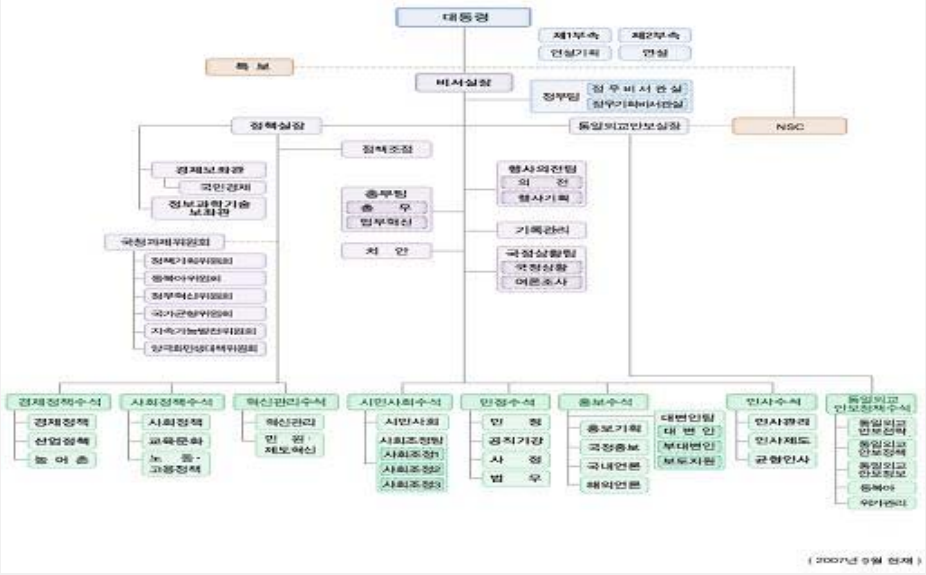
통하여 종전의 부처통제 중심의 업무에서 부처의 자율과 책임을 강화하는 방향으로 변화시키고, 둘째, 견제와 균형, 상호점검 시스템 구축을 통하여 권력집중과 정보독점 체제에서 권한과 역할의 배분 및 투명한 의사결정 시스템으로 전환하는 것이었다. 셋째, 종전의 단기적 처방 보다는 변화와 혁신을 통해 조직 체질을 개선하고, 넷째, 지식을 공유, 축적, 계승하는 체계를 마련, 종전 암묵지에 의존하는 지식공유의 한계를 극복하여 지식의 정보화, 표준화, 객관화를 추진하며, 다섯째, 근원적 갈등조정·위기관리 시스템 구축을 통해 종전의 권위적 갈등조정방식에서 대화와 타협, 시스템에 의한 대응으로 변모시키고, 여섯째, 종전 정치적 고려 우선 및 지역편중을 탈피하여 합리적 기준과 공정한 절차를 중시하는 인사혁신을 추구하고, 마지막으로 탈권위적 조직문화를 추구, 제왕적 대통령과 닫힌 비서실을 수평적 커뮤니케이션을 중시하는 열린 비서실로 변화시키자는 것이었다.

이러한 방향성을 담보해 나가기 위해 정기적 조직진단 및 개편을 실시하였다. 실제로 참여정부 출범후 3개월이 채 되지 않은 2003년 5월 7일 비서실 첫 조직개편이 단행되었다. 즉 39개 비서관실로 출범한 비서실 조직에 협업 위주의 팀제를 도입, 조직의 효율성을 강화하는 1차 조직개편을 단행하여 36개 비서관실(6개팀 포함) 체제로 개편되었다. 그러나 3개월이 지난 2003년 8월 25일 2차 조직개편을 단행, 다시 3개 비서관실을 축소, 33비서관실 체제로 재구성하였다. 이때부터 지속적 조직혁신, 조직 효율화를 지향하는 비서실 문화를 만들어 가기 시작하였다. 조직은 탄생과 동시에 개혁의 대상이기에, 청와대도 조직운영을 정기적으로 진단하고 지속적으로 혁신해 나간 것이다. 이는 물론 대통령의 강력한 의지가 실린 것이었다.

♣ 대통령비서실은 어떻게 바뀌어왔나?

대통령비서실의 역사를 요약해서 보면 크게 두 시기로 나눌 수 있는데, 3공화국 이전에는 의전, 공보 등 최소한의 기능만 수행하였고, 3공화국 이후부터 수석실 중심의 편제가 정착되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 참여정부의 대통령비서실은 1960년 중반부터 제도화되기 시작했던 정책영역별 수석비서관실체제를 크게 바꾸었다. 즉 35년간에 걸쳐 제도화된 정책영역별 수석비서관실 체제를 '2실장(비서실장과 정책실장), 5수석(정무, 민정, 홍보, 국민참여, 정책기획), 6보좌관(국가안보, 경제, 외교, 국방, 정보과학기술, 인사)'체제로 바꾼 것이다.

그 후 인사보좌관을 인사수석비서관으로, 정책기획수석비서관을 경제정책수석비서관으로 바꾸고, 하부조직에 대한 잦은 개편이 있기는 했지만, 2실장체제의 기본골격을 유지하였다. 2006년에는 국가안전보장회의(NSC)가 위기관리센터를 제외하고는 비서실로 편입됨에 따라 지금은 통일외교안보정책실장이 신설되고, 따라서 3실장 체제가 유지되고 있다.



제3장 국무총리와의 국정운영 부담

1. 한국정치의 새로운 실험

비서실조직의 패러다임의 변화는 '대통령과 국무총리간의 분권형 국정운영 시스템'에 의해 뒷받침되었다.

♣ 대통령과 국무총리의 관계

대통령과 국무총리의 관계는 우리나라의 헌정질서와도 깊은 연관성을 갖고 있다. 1948년 7월 17일 제헌헌법에서는 대통령·부통령제를 두면서 의원내각제적 요소를 가미하여, 국회의 승인을 얻어 임명되는 국무총리를 두었다. 그러나 제2차개헌(사사오입 개헌)시에는 국무총리제가 폐지되기도 하였다. 1960년 3월 15일 부정선거로 촉발된 제2공화국 헌법은 의원내각제를 채택함으로써 국무총리가 국정을 총괄하고 대통령은 명목상의 존재에 불과하였다. 1961년 박정희 군사쿠테타에 의해 수립된 제3공화국 헌법은 제1공화국과 유사한 대통령제를 채택하였다. 1972년 박정희 대통령이 전국에 비상계엄을 선포한 채 만든 제4공화국 헌법에서 대통령은 사실상의 공화적 군주로 군림하였으며 국무총리는 명목상의 존재에 불과하였다. 유신독재의 몰락과 12.12 사태를 거치면서 제5공화국이 출범하였고 대통령직선제 개헌으로 제6공화국이 출범하였으나 노태우, 김영삼, 김대중 정부까지 국무총리는 헌법상의 권한행사를 하지 못하는 이른바 '대독총리'인 경우가 많았다.

즉 정권마다 차이는 있지만 대통령에 의해 임명되는 우리나라의 국무총리는 영국이나 일본의 의원내각제 행정부는 물론이고 프랑스의 이원집정부제 행정부와도 다르게 항상 '대통령의 사람'으로서 단지 대통령의 정책결정과 정책조정을 보좌해 주는 한계적인 역할 수준에 머물렀다.

참여정부 들어 내치에 관한 한 세세한 사안들에 대한 조정이 점차 국무총리에게 위임되는 경향이 나타났다. 소위 '분권형 국정운영'이라는 것인데, 지난 정부에서도 정치적 유력 인사가 총리에 임명되는 경우 총리가 실질적 권한을 행사하는 경우는

있었으나 대통령과 총리가 제도적으로 국정을 분담하는 시스템을 구축한 것은 참여정부 들어서 처음이라 할 수 있다. 이는 쉬운 일 같지만 '제왕적 대통령'으로 각인된 한국적 정치토양에서 대통령의 과감한 결단을 요구하는 사항이었다.

'분권형 국정운영'이란 대통령, 총리, 여당이 과거의 수직적 의사결정 상황에서 벗어나 권력분산을 통해 국정운영의 책임을 공유하는 수평적 정부운영 원리이자 작동 방식을 말한다. 대통령과 국무총리와의 관계로 한정하여 말하면, 대통령이 국가전략과제를 주도하고 총리는 일상적 국정운영을 주도하는 것으로 역할을 분담하여 국정운영의 효율성을 높이는 시스템이다. 분권형 국정운영을 통하여 대통령은 외교안보분야, 국가균형발전, 미래전략과제에 보다 집중할 수 있게 되었다. 대통령은 이러한 분권형 국정운영시스템을 '위임형 국정운영 시스템'이라 불렀으며 구호에만 그치지 않고 실질적 운영이 이루어지도록 많은 노력을 기울였다.

앞으로 큰 틀에서 일상적 국정운영은 총리가 총괄해 나가도록 하고, 대통령은 장기적 국가전략과제, 주요 혁신 과제를 추진하는데 집중해 나가겠습니다. 순차적으로 대통령과 총리 사이의 구체적인 업무 분담을 보다 명료하게 해 나갈 계획입니다.

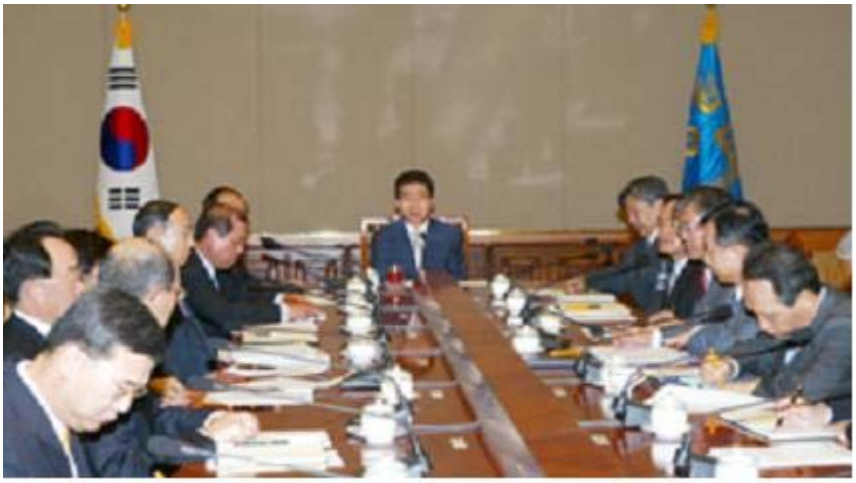
당과 내각이 일체화돼서 국정을 책임지고 운영해야 한다는 요구도 있고 그럴 필요도 있습니다. 새로운 대통령의 역할을 정립하고 국정운영에 대한 정치권의 시각과 국민적 바람을 종합해서 총리를 중심으로 일상적 국정운영을 해 나가도록 하겠습니다.

총리 중심의 국정운영 체제 속에서 분야별 협의조정 시스템을 결합시키는 것이 기본 방향이며, 이는 국정운영에서의 분권과 효율, 즉 국정운영의 합리성, 효율성, 안정성을 높이기 위한 것입니다. 기본적으로 유관 부서 간 관계 장관회의를 통해서 업무를 협의 조정하는 시스템입니다.

분야별 부총리, 혹은 책임 장관이 관계 장관 회의를 주재하면서 좀 더 적극적으로 활성화시키는 방향으로 운영을 하게 되며, 협의 조정이 원활하지 않거나 아니면 총리가 직접 관장해야 하는 업무는 총리 주재의 정책조정회의에서 협의하고 결정을 하게 될 것입니다.

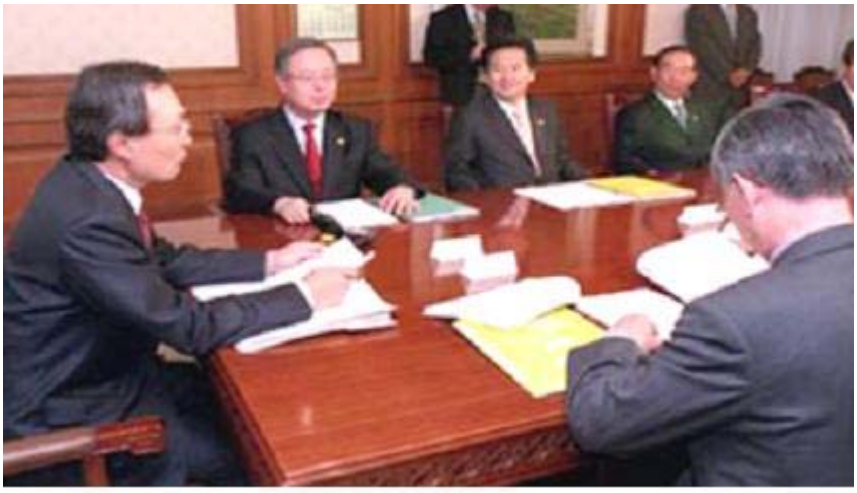
대통령이 주관하거나 참석하는 회의는 대표적으로 국무회의나 국정과제회의이며 여기서 국가전략과 관련된 대통령 소관업무나 행정 각 부의 업무 중에서 대통령과

의 논의 및 대통령의 결단이 필요하다고 생각돼서 총리가 회부한 사안에 한해서 조정 결정합니다. (2004.8.10, 국무회의, 2004.8.16, 수석·보좌관회의)



수보회의시 분권형 국정운영 방침을 밝히는 노무현 대통령(2004.8.16)

과거 총리는 "대통령의 명을 받아"라고 명시된 헌법 규정을 문자 그대로만 적용하여 대독총리, 의전총리로 폄하될 만큼 역할이 약했다. 하지만 참여정부는 헌법이 규정한 내각통할권을 실질화하여 '책임총리'의 위상과 역할을 적극적으로 강조하였다. 예를 들어 지금 총리는 매주 수요일 국정현안조정회의를 열어 내각 업무를 조정하고 국무회의를 주재하며 '실질적 내각 관리자'의 역할을 수행하고 있다. 총리 중심의 국정운영과 함께 시도된 분야별 책임장관제도 빠르게 정착되었다.



부총리・책임장관회의를 주재하는 이해찬 총리

2. 대통령은 무슨일을 하나?

일상적인 국정운영을 국무총리와 분야별 책임장관에게 위임한 대통령은, 무엇을 하고 있는 것일까? 대답은 간단하다. 여전히 대통령은 분주하다. 일마다 집중력도 높아지고 있다.

무엇보다 대통령은 국민의 직접선거에 의해 선출된 국가원수로서의 위상과 역할을 수행해야 한다. 정상외교는 물론, 각종 주요 행사 참석, 외빈 접견 등이 바로 그것이다. 그리고 대통령과제, 즉 정부혁신과 지방분권, 균형발전과 같은 업무가 대통령이 역점을 기울이는 과제들이다. 이러한 과제들은 하나같이 지난 수십 년 간 그 필요성과 절실함에 대해 말과 논의만 무성했을 뿐 역대 어느 정부도 실행에 옮기지 못했던 것들이다. 아울러 일상적인 국정운영 차원에서 벗어나 보다 장기적이고 넓은 시야에서 미래를 내다보면서 수행해야 하는 일들이다. 바로 대통령과 청와대가 수행해야 할 본연의 과제이다. 대통령은 지금 그렇게 낡은 관행을 고치고 제도를 정비하는 과제에 몰두하고 있다. 분권형 국정운운영의 정착이 바로 대통령 고유의 업무에 대통령이 전념할 수 있는 토대를 마련해 준 것이다.

♣ 부속실장의 일기장(1)

2004년 10월 4일 월요일.

대통령이 ASEM 정상회의 및 인도 베트남 순방을 위해 출국하던 날, 아침 일찍 이해찬 국무총리가 대통령 관저를 찾았다. 대통령과 총리는 30분이 채 못 되는 시간 동안 환담을 나누었다. 대통령이 8박 9일의 일정을 마치고 오면 이어서 총리의 출국이 예정되어 있었던 만큼 차분하게 국정 전반에 대해 의견을 교환할 시간은 절대적으로 부족한 상황이었다. 마침 국정감사도 시작되고 있었고 또 풀어가야 할 현안들도 적지 않았던 터라 대통령으로서는 마음의 부담을 안고 순방에 나서야 하는 사정이었다. 그러나 그날 대통령의 표정에서는 그러한 부담의 그림자를 찾아보기 어려웠다. 손녀를 높이 안은 채 관저를 나와 무척이나 이별이 아쉬운 듯 차에 오르는 모습이 그러했고, 환송 나온 참모들에게 "집 잘 지켜주십시오"하고 던지는 가벼운 농담이 그러했고, 비행기에 오르자 다시 순방 관련 자료 검토에 몰두하기 시작하는 모습이 또 그러했다. 총리중심 국정운영과 분야별 책임장관제의 분권형 국정운영이 시작된 지 두 달, 이제는 대통령이 대통령으로서 풀어가야 할 과제에 집중할 수 있는 토대가 마련되었다는 느낌이 문득 들었다.

"우리 정치는 대화와 타협을 이루어낼 수 있는 협동의 역량이 필요하다". 출국을 앞둔 10월 3일 일요일 저녁, 몇몇 비서관들과의 만찬 자리에서 대통령은 이렇게 언급하면서 지난 두 달의 총리 중심 국정운영을 '성공적'이라고 말했다. 분권형 운영이 정착단계에 접어들고 있음을 평가한 것이었다. 총리와는 개괄적인 조율을 중심으로 협의해 나가고 있으며, 이를 통해 국정운영이 체계적으로 위임되고 있다는 뜻이었다.

지난 8월 10일, 여름휴가를 마치고 온 대통령이 처음으로 이러한 국정운영 구상을 공개리에 밝혔을 때만 해도 여러 가지 억측이 많았었다. 과연 분권이 제대로 이루어지겠느냐며 실패를 예단하는 측도 있었고, 정쟁에서 비켜서기 위한 시도라면서 의혹의 시선을 보내는 측도 있었다. 그러나 그러한 일부의 예측이 무색하게도 분권형 국정운영은 빠른 속도로 안착되고 있고, 안정적인 국정운영 방식으로 국민들의 인식에 뿌리내리고 있다.

분권형 국정운영이 성공할 수 있다는 가능성은 이미 지난 봄 대통령 탄핵소추로 인한 직무정지 기간 중에 확인된 바 있다. 당시 사상 초유의 대통령 직무정지로 적지 않은 불안감이 팽배했지만, 몇 가지 중요한 결정이 지체된 것을 제외하고 일상적인 국정운영은 큰 혼란 없이 정상적으로 이루어졌다. 참여정부가 출범한 이래 강조하며 역점을 두어온 시스템이 제대로 작동했던 것이다. 그리고 지금 그 시스템은 한 차원 높게 성숙된 분권형 운영방식으로 구현되고 있다.(2004.10.19, 전 부속실장 윤태영 「국정일기」)

제4장 디지털 업무시대를 열다

1. 시스템주의자, 노무현 대통령

참여정부에서는 국정전반의 운영시스템에서 그간의 수직적 청와대-총리-행정부의 관계를 수평적 협력관계로 새롭게 정리하였다. 이러한 변화와 함께 비서실 내부운영에 있어서도 대통령과 일부 핵심측근만이 정책을 독자적으로 결정하는 것이 아니라 회의와 토론을 통해 의제를 발굴하고 관리해 나가는 시스템의 구축이 필요하게 되었다. 이는 과거의 틀을 깬 '새로운 리더십과 시스템'에 의해 국정을 운영하고, 디지털 시대의 도래에 발맞추어 행정문화를 근본부터 혁신해야 한다는 역사적 소명의식의 발로였다. 이러한 요구는 '디지털 업무관리시스템'의 구축으로 현실화 되었다.

참여정부 들어 디지털 업무관리시스템이 정착된 데는 무엇보다 대통령의 시스템에 대한 강한 열정과 솔선수범하는 정신이 결정적인 동인이 되었다. 혁신의 효율성을 높이기 위한 시스템 정착을 참여정부의 중요한 목표라고 하고, 궁극적으로는 '시스템과 매뉴얼'만 있으면 돌아가는 민주주의 사회를 혁신의 목표로 천명하였다.

지금 우리가 문서관리를 하고 있는데 그거 아주 진보된 거 같지만, 그게 아니고 정비가 필요합니다. 최소한의 시스템을 갖추어야 합니다.(2005.1.3, 수석·보좌관회의)

기반시스템을 갖추고 끊임없이 개선해 나가면 우리가 필요한 정보를 찾아내는데 걸리는 시간을 단축할 수 있읍니다. 그런 시간을 얼마만큼 단축하느냐에 따라 공무원이 창조적으로 머리를 쓸 수 있는 시간을 확보할 수 있게 되고, 그러면 단가가 달라지는 것입니다. 그렇게 일하는 공무원은 일당, 즉 급여단가가 달라져야 하는 것입니다.(2005.4.1, 행자부 업무보고)

안되는 것이 뭐냐? 대화와 타협이 안됩니다. 갈등 한번 생기면 죽기 살기로 하고, 대책이 안 나오는게 문제입니다. 또 하나는 시스템과 매뉴얼이 잘 갖추어져 있지 않읍니다. 혁신의 효율성을 높이기 위해서도 시스템을 정착시켜야 하며 이것은 참여정부의 중요한 목표입니다.(2005.4.1, 행자부 업무보고)

지도자의 사고에도 불구하고「시스템과 매뉴얼」만 있으면 돌아가는 사회를 소망합니다. 이런 민주주의 한번 하자는게 내 소망입니다.(2003.5.22, 재외공관장 만찬)

이러한 '시스템 민주주의자'로서의 대통령의 국정철학은 정부운영의 큰 물줄기를 형성하였고 이는 우선 대통령을 직접 보좌하는 비서실에서 최초로 구현되었다. 참여정부 대통령비서실 혁신의 가장 중요한 핵심을 업무처리의 시스템과 프로세스를 정비함으로써 일하는 방식을 혁신하는데 두었던 것이다. 2003년 3월 디지털청와대 사업이 시작되어 2003년 11월 청와대 업무관리시스템 e知園이 첫선을 보인 이래 지금까지 진화를 계속해오고 있고 행정부처로 확산되었다. 2003년은 우리나라 디지털 정부업무관리시스템의 역사적 출발점으로 기록될 것이다.

대통령은 업무관리시스템의 구상단계부터 실천적 노력을 지속해 왔다. 2005년 3월 2일「정보 및 의제관리토론회」에서는 업무관리시스템의 기본틀에 대한 구상을 정리하며 이렇게 밝힌 바 있다.

업무관리라는 큰 틀 속에서 정보관리와 정보처리를 위한 의제관리를 생각해야 하고, 이들을 어떻게 표준화하여 시스템으로 구현해야 할 것인가를 고민해야 합니다. 의제관리에서 의제에 공식성을 부여하고, 누락되지 않게 하고, 정보처리결과를 축적하고, 그 처리과정을 명료하게 하는 것은 문서이므로, 의제관리는 문서관리와 같이 가야합니다. 의제는 사후적으로 간단하게 종결되거나, 아니면 특정한 목표를 가지고 일련의 과정을 체계적으로 관리할 필요가 있는데, 이것이 바로 과제관리입니다.

즉 시스템 구축 초기부터 '업무관리=정보관리→의제관리→과제관리→기록관리(문서관리는 이 모든 과정의 기본인프라)'로 분명히 정의한 것이다. 2006년 3월 27일에는 이러한 일련의 과정을 다시 한번 강조하였다.

정보공유, 의제제기 등 의사결정과정을 다양하고 유연하게 생각하여 빠트리는 것을 적게 만드는 정보의제관리시스템을 구축, 운영해야 합니다. 정보공유, 의제관리를 통하여 과제로 채택되면 과제의 진행기간, 단계별 조치에 대한 계획서가 작성되고 독립된 단위과제가 될 수 있습니다. 단위과제로 설정되면 부속문서로 정보제공, 의제제안을 담을 수 있는 카드가 만들어져서 역사가 빠짐없이 기록되고, 필요하면

검색을 통해 언제든지 확인할 수 있는 시스템이 되어야 할 것입니다. 누구든지 정보를 축적하여 적극 활용될 수 있도록 정보의제관리 시스템을 구성하고 언론정보, 아이디어, 제안 등을 메모하고 1주일정도 후 정보등록 및 의제화 여부를 확인한다면 일처리 과정을 검증할 수 있을 것입니다.(2006.3.27, 수석·보좌관회의)

노무현 대통령이 '디지털청와대'의 구축을 추진하게 된 배경에 대해서 진대제 전 정보통신부 장관은 이렇게 설명하고 있다.

♣ 진대제 전 정통부 장관의 평가

정책정보가 체계적으로 관리되지 못하고, 정권이 바뀔 때마다 이와 관련한 모든 경험과 지식이 사장되었기 때문에 국가운영 정책과 관련된 '청와대 업무'는 무슨 일이든 새로 시작할 수밖에 없었다. 그러다보니 관련 담당자들은 늘 '초보운전자'와 같았다는 얘기다. 노무현 대통령이 '디지털 청와대'를 구상하게 된 배경은 바로 이것에서부터 시작된다. 디지털 청와대는 맨 처음 구상단계부터 개념정립 과정, 그리고 세부적인 기능설정 단계 까지 모두가 대통령의 생각에서 나왔기 때문에 디지털 청와대의 '저작권자'는 바로 노무현 대통령이라고 할 수 있다

특 허 증
CERTIFICATE OF PATENT
특 허 제 0553452 호
(PATENT NUMBER)
발명의명칭 (TITLE OF THE INVENTION)
통합 업무 관리 시스템 및 이의 운영 방법
특허권자 (PATENTEE)
등록사항란에 기재
발명자 (INVENTOR)
등록사항란에 기재
위의 발명은 「특허법」에 의하여 특허등록원부에 등록되었음을 증명합니다.
(THIS IS TO CERTIFY THAT THE PATENT IS REGISTERED ON THE REGISTER OF THE KOREAN INTELLECTUAL PROPERTY OFFICE.)
2006년 02월 13일
특 허 청 장

특허증 원본(2006.2.13)

이러한 대통령의 의지에 따라 업무관리시스템은 2003년 3월 이후 하나하나 갖추어지기 시작하였다. 아이디어를 시스템으로 구현하기 위하여 끊임없는 토론이 이어져 개발회의를 천일야화(千一夜話, Never Ending Story)에 비유하기도 하였다. 디지털청와대 개발팀의 매니저는 그때의 상황을 이렇게 회고한다.

♣ 천일야화(千一夜話, Never Ending Story)

2003년 7월 1일의 일이었다. 오후5시에 시작해서 한 두시간 안에 끝날 줄 알았으나, 대통령이 개발팀에 요구하는 사항이 많고 토론거리가 많아, 토론은 저녁식사로 도시락을 급하게 배달시켜서 먹으면서 계속 진행되었다. 이날 대통령이 개발팀에게 의견을 주는 첫 번째 자리였다. 당시에는 말씀하는 사항을 다 이해하기 어려웠다. 그러나 계속 개발을 진행해 가면서 가끔 이날 말씀한 내용을 먼저 왜 그런 말씀을 했는지, 말씀한 내용이 무엇을 의미하는지 지금에야 이해가 갔다. 결국 대통령께서는 동일한 내용을 2년 넘게 일관성 있게 주문한 것이었다.

수많은 시행착오를 거쳐 청와대 업무관리시스템은 그 빛을 보게 된 것이다. 결과는 정보처리부터 업무처리, 평가, 기록, 업무환류 등 모든 행정과정이 디지털화한 것이었다.

첫째, 정보처리과정을 시스템화하였다. 국가의 모든 중요정보와 의제를 다루어야 하는 대통령비서실은 업무특성상 정보·의제관리가 매우 중요하다. 이에「e知園 정보관리시스템」을 구축, 최초 정보 수집·접수 단계부터 의제화를 거쳐 궁극적으로 문서로 처리될 때까지 모든 절차를 시스템화하는 작업을 해 왔으며 특히「디지털 회의시스템」을 통해 의제가 투명하고 객관적으로 관리되게 하였다.

정보처리결과를 정확하게 보존하기 위해서는 문서관리가 필요하며 특히 의사결정과정이 투명하게 드러나는 것이 중요하다. 이에 쌍방향 의사결정시스템인「문서관리카드」가 개발되었고 이를 통해 최초 문서작성시부터 최종보고시까지의 문서이력이 체계적으로 관리되어 행정의 책임성과 효율성이 제고되었다. 아울러 보고서 작성시에는 표준적 문서양식을 사용함으로써 문서작성과 기록문화 발전에 획기적인 전기를 마련하였다.

둘째, 업무관리는「e知園 과제관리시스템」을 통하여 실시간으로 점검하고 관리하는 시스템을 구축하였다. 즉 비서실의 모든 업무는 단위과제로 분류되었고 단위과제별로 체계적으로 관리되기 시작하였다. 단위과제 수행과정에서 파생되는 문제

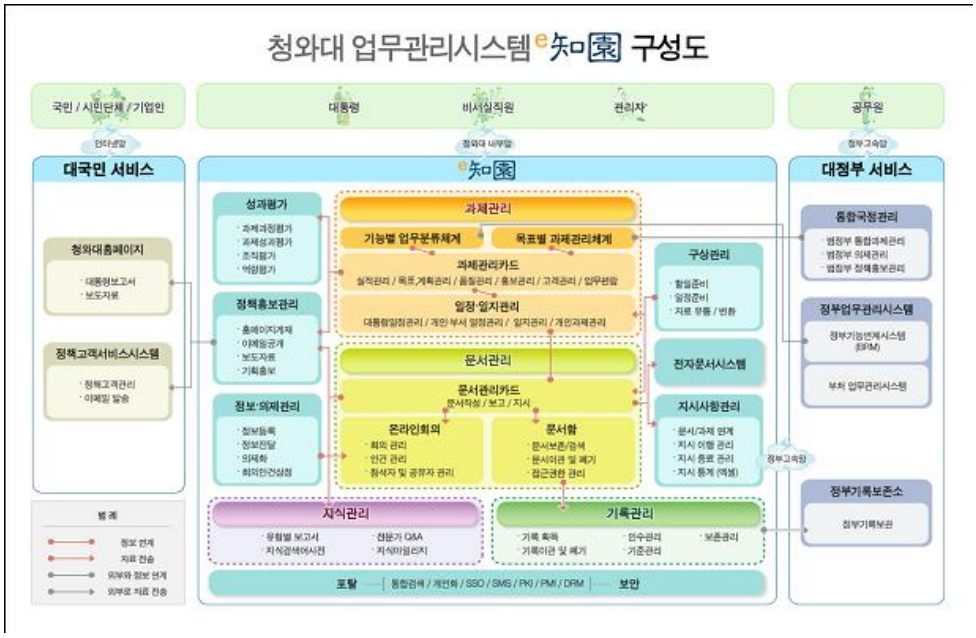
들은 자연스럽게 업무환류가 이루어져 의제화되고 다시 단위과제가 되는 과정을 거치게 된다. 그리고 대통령지시사항도「대통령 지시사항관리 시스템」에 의해 체계적으로 관리된다.

셋째, 지식경영을 구현하기 위한「e知園 지식관리시스템」을 구축하였다. 업무관리시스템은 정보 · 의제관리에서 시작하여 문서관리, 과제관리를 거쳐서 지식관리에서 완결되었으며 이런 의미에서 청와대 업무관리시스템은 지식경영을 위한 기본도구가 되는 것이었다.

넷째, 직원들의 성과관리를 위한「e知園 성과관리시스템」을 개발하였다. 특히 공공분야에서 직원들의 성과를 측정하는 일은 매우 어려운 일에 속한다. 참여정부는 직원들의 과학적 성과관리를 위해 노력한 최초의 정부라고 할 만큼 체계적인 성과관리시스템을 구축하였다.

다섯째, 문서관리를 통해 업무처리과정에서 생산된 모든 공개, 비공개문서를 관리·축적하기 위한「e知園 기록관리시스템」을 구축함으로써 중요한 문서들이 사장(死藏)되지 않고 국가기록으로 보존·활용될 수 있는 기틀을 마련하였다.

마지막으로 차기정부에 대한 업무인계도 주먹구구식이 아닌 시스템적으로 이루어질 수 있도록「e知園 업무인계인수시스템」을 구축하고 활용하고 있다. 이를 통하여정부수립후 최초로 온라인을 통한 완벽한 업무인계인수가 이루어지게 된다.



청와대 업무관리시스템(e知園) 개념도

2. 참여정부 출범이후 변화된 청와대 모습

2003년 e知園이 도입된 이후 대통령비서실에는 실제 많은 변화가 있었다. 대통령에게 보고를 올리기 위해서 먼저 대통령의 일정부터 확인해야 하는 대면보고 방식이 완전히 없어진 것은 눈에 띄는 변화이다. 또한 권력기관으로서 업무처리과정이 잘 드러나지 않았던 과거와는 달리 모든 의사결정과정이 투명하고 합리적으로 관리되는 등 보이지 않는 성과까지 그 변화는 구석구석 스며들어 있다.

이 중에서도 가장 중요한 효과로 업무품질의 향상을 들 수 있다. 정책을 처리한 모든 과정이 기록으로 남아있기 때문에, e知園 도입 이후에는 어떤 정책을 추진할 때 몇 번의 검색만으로 관련보고서 또는 추진일지를 찾아서 과거의 사례를 참고할 수 있을 뿐 아니라 의사결정자도 하위의 정책결정과정을 한눈에 파악하여 올바른 결정을 내리는데 도움이 되고 있다. 업무정보 및 지식정보의 공유가 상당히 활발하게 된 것도 중요한 효과의 하나이다. 특히 e知園을 통한 참여정부의 기록관리는 과거 어느정부보다 철저하게 하고 있어 역사적으로 큰 의미를 가질 수 있다.

이외에 효율적인 업무수행이 가능하게 된 사례는 간단한 몇 가지 통계숫자로 확

인할 수 있다. 업무담당자의 보고서 작성시간과 중간관리자들의 검토하는 시간, 그리고 보고서가 대통령에게까지 전달되어 최종적으로 처리되는 시간을 계산하면 과거에는 아주 긴급한 사안을 제외하고는 짧아야 일주일 보통 몇 주, 어떤 경우에는 대통령과의 보고일정을 잡지 못해 몇 달씩 걸리기도 하는 현실이었다.

그러나 e知園이 도입된 이후에는 중간에 불필요한 대기시간을 획기적으로 줄일 수 있게 되었고, 자료수집 및 참고자료 준비에 드는 시간을 효율적으로 활용할 수 있기 때문에 대부분 몇 일 안에 처리되고 있다. 실례로 어느 보고서의 경우 작성자가 보고를 올리고 20분만에 대통령의 의견까지 첨부된 시행 지시가 담당자에게 직접 전달되기도 하였다. 또한 담당자는 보고서를 e知園에 올려 놓고 퇴근을 했는데, 대통령이 새벽 늦은 시간에 접속하여 검토하는 경우는 e知園이 활성화된 이후 흔한 풍경 중의 하나이다.

대통령은 명실공히 시간과 공간의 제약 없이, 직급에 구애받지 않고 모니터 앞에서 언제나 만날 수 있는 시스템 대통령, 정보화 대통령이 된 것이다.

노무현 대통령의 집무모습

♣ 부속실장의 일기(2)

2004년 11월 이지원의 문서관리시스템을 통한 보고가 시작된 이래 지난 2005년 2월말까지의 기록만 보더라도 대통령은 모두 958건의 온라인 보고를 받았다. 한 달 평균 240건 정도를 처리한 셈이다. 이 가운데 대통령은 199건에 대해서 다시 지시를 내렸다. 또 대통령은 같은 기간 동안 127건의 별도 지시를 했고 48건의 시스템 개선 요청을 했다.

시간대별 처리 현황을 보면, 밤 11시대에 전체 958건 가운데 약 14%에 해당하는 135건을 처리했다. 그 다음은 밤 10시대로 117건이다. 밤 9시대에는 72건, 8시대에는 76건을 처리했다.

공식 행사가 끝나는 오후 5시 무렵도 98건으로 높은 수치를 기록했고, 밤 12시와 새벽 1시도 각각 51건, 35건으로 적지 않은 건수를 기록하고 있다. 퇴근은 했지만 대통령의 일은 끝나지 않은 것이다. 심지어 새벽 6시에 4건, 새벽 5시에 1건의 문건을 처리한 기록도 있다. 결국 새벽 2, 3, 4시대에만 문서처리 기록이 없는 셈이다.

만족한 경우 '잘 보았습니다'하고 한마디를 남기는 경우도 있다. 어떤 경우는 '자-알 보았습니다'도 있다. 대만족의 표시일 것이다. 월요일 수석 보좌관회의에 올릴 것을 지시하는 경우도 자주 있다. 때로는 보고서에 대한 만족을 간단한 공개 지시 멘트로 표현하는 경우도 있다. "잘 읽었습니다. 공개하면 어떨까요?" "대국민 보고감입니다."

물론 꾸중과 질책도 있다. 이 경우 직설적인 것도 있지만 우회적인 것도 있다. 직설적인 것의 대표적 사례는 '정책실장 선에서 적절히 주의바람', '토론과 보고를 다시 합시다' 등이다.

우회적이지만 신랄한 지적도 있다. '부속실, 취지가 없는 문서까지 올리는 것은 좀 심하다. 다음부터는 취지를 요약할 것', '이 한건의 처리에 대통령의 시간이 얼마나 소요될 것인지를 판단해 주시면 좋겠습니다', '열람하는 데만 30분'.

사용 과정의 불편이나 어려움은 곧바로 시스템 개선 지시로 이어진다. 얼마 전 공들여 작성한 문서가 착오로 시스템 안에서 사라지자 대통령은 탄식 반, 질문 반의 지시문을 달아서 내려 보내기도 했다. "관련 지시 한번 하고나서 본문 기재가 그냥 있는지 확인하느라고 처리한 문서에 가서 보니 문서처리, 관련지시, 본문 기재 모두가 간 곳이 없다."

참여정부 들어와서 달라진 청와대의 문화로 꼽혔던 것 가운데 하나가 대통령과 실무자 간의 격의 없는 대화였다. 이제 그 폭과 깊이는 온라인 망을 통해 더 넓어지고 깊어지고 있다. 대통령의 필체를 만날 수 있다. 때로는 오탈자도 그대로 전달된다.

키보드 치는 대통령으로부터 살아있는 언어가 나온다. (2005.3.21, 전 부속실장 윤태영 「국정일기」)

제 2 부 비서실 업무의 시작과 끝, e知園

제5장 e知園을 통한 정보·의제관리

1. 정보의 옥석을 선별

가. 정보의 홍수 시대에 대한 새로운 대응체제 구축 필요

세상에는 수많은 정보가 넘쳐나고 있다. 정보의 바다라는 말이 실감나는 시대가 된 것이다. 정보는 너무 적은 것도 문제이지만 무분별하게 많은 것도 문제이다. 오늘날에는 오히려 후자가 일반적이라 할 수 있다. 따라서 정보의 양이 아니라 그 정보를 잘 걸러서 조직화하는 시스템을 만드는 것이 매우 중요하다고 볼 수 있다.

국정운영의 총 사령탑인 대통령비서실의 경우에도 매일매일 수많은 국가, 사회적 문제가 쏟아져 들어오고 있다. 대통령비서실에서 개별 업무담당자가 접하는 정보는 실로 다양한 경로를 통하여 들어오고 있다. 첫째로는 대통령 지시사항이다. 서면에 의해서건, 각종 회의에서 구두지시이건 대통령은 수시로 지시를 하게 되는데, 그러한 지시는 업무담당자 입장에서 보면 정보가 되는 것이다. 물론 이는 다른 정보와는 달리 의제화될 가능성이 많은 것이다. 둘째, 정보기관의 정보이다. 국정원 등 정보기관에서 들어오는 각종 정보도 중요한 정보의 하나이다. 셋째, 각종 언론기관의 보

도내용도 항상 체크를 해야 한다. 기타 각 부처에서 제공하는 정보나 민간전문기관 등 정보도 매우 중요하다. 특히 민간정보는 수동적으로 받기만 해서는 한계가 있으며 다양한 인적 네트워크를 구축하여 적극적으로 정보를 수집하는 것이 중요하다. 이러한 다양한 정보 중에서 어떤 정보를 취사선택하여 의제화시킬 것인가 하는 것이 정보관리의 출발점이 되는 것이다.

나. 정보에서 의제중심으로 변화

행정에서 일반적으로 말하는 정책의제설정이란 다양한 정책문제 중에서 특정한 문제가 선택되어 정부가 해결하기 위한 정책의제로 채택되는 과정이다. 즉 정책문제가 이슈화되어 정책의제로 발전하는 것이다.

일반적으로 얘기하는 정책문제라는 것을 대통령의 국정운영을 보좌하는 비서실 입장에서는 '정보'라고 볼 수 있는데, 수많은 정보 중에서는 의제화하고 정책으로 결정해서 추진해야 할 것과 단순참고해야 할 사안 등 다양한 수준의 정보들이 혼재되어 있다. 따라서 이러한 수많은 정보 중에서 선별과정을 거쳐 의제화하고 정책결정 및 사후관리를 해나가는 일련의 절차는 매우 중요하다고 할 수 있다. 비서실에서 의제화의 기준으로 삼고 있는 기준은 ① 반복적으로 제기되는 고질적 문제, ② 사회적 파장이 예상되는 사항, ③ 부처간 이견 지속 사항으로 청와대 또는 총리실의 조정이 필요한 과제, ④ 단일부처 소관이더라도 비중이 큰 사항, ⑤ 특정제도 시행 후 일정기간 경과시 추진상황 점검 필요, ⑥ 대통령이 지시한 과제, ⑦ 대통령 공약사항, 지시사항 또는 관심사항으로 주기적으로 진행상황 점검이 필요한 과제, ⑧ 군통수권과 같은 대통령의 고유 권한과 관련된 사항, ⑨ 여러부처 관련 사항 또는 제도개선에 관한 사항, ⑩ 혁신관련 사항 등이다. 이와 같은 기준으로 보아 의제화 가능성이 있을 경우 사실관계를 확인하고, 사실로 확인 될 경우 의제화 가능 정보가 되는 것이다.

정보관리는 개인별로 이루어지는 것과 별도로 부서별로도 각종 중요 정보출처별 담당자를 별도 지정하여 정보관리를 하고 있다. 예를 들면 언론보도에 대해서는 각 비서관실별 언론정보 담당자를 지정하고 국내언론비서관실에서 운영하는「정책보도점검시스템」과 연계하여 오보대응 및 수용기사 관리를 하고 있다. 정보기관 정보에 대해서는 비서관실별 기관정보 담당자가 일일정보목록(국정상황실)을 통해 필

요자료를 제공받고 소관 비서관실에서 점검하여 의제로 채택·관리한다. 그리고 민원·제안 등에 대해서는 민원·제안 담당자를 비서관실별로 지정하고 소관 분야 민원자료·동향을 점검하여 의제관리를 한다.

다. 정보의 의제화, 신개념의 「정보관리시스템」

대통령비서실에서 정보관리의 중요성은 말할 나위가 없는 것이나, 참여정부 이전은 물론이고 참여정부 출범부터 2004년 1월까지는 체계적인 정보·관리시스템이 없었다고 해도 과언이 아니다. 각 수석·보좌관실과 국정상황실 등에서 제각기 대통령에게 직접 보고한 결과, 같은 사안에 대해서도 상충보고되는 사례가 자주 발생하였다. 이에 사전조율 및 의제선정을 위해 대통령주재 관계수석 및 비서관 조찬회의를 매주 토요일, 월요일에 운영하기도 하였으나 체계적인 정보관리에는 한계가 있었다.

정보관리시스템 구축은 이를 가장 필요로 하는 대통령의 지시에 의해 이루어졌다. 수많은 국가적, 사회적 이슈를 다루어야 하는 대통령의 입장에서는 이러한 시스템을 통하여 정보가 빠짐없이 체크되고 관리되는 시스템이 절실히 필요했던 것이다. 정보공유, 의제제기 등 의사결정과정을 다양하고 유연하게 하여 빠뜨리는 것을 적게 만드는 정보·의제관리시스템을 만들어야 한다고 강조하였다(2006.3.27, 수석·보좌관회의). 2005년 9월에는 e知園에 정보·의제관리시스템이 개통되고 이러한 시스템을 통하여 정보 및 의제가 최초단계부터 e知園을 통하여 체계적으로 관리되기 시작하였다. 이를 통해 정보가 빠짐없이 관리됨으로써 대통령의 정보필터 역할을 담당하게 된 것이다.

대통령은 메모지가 없읍니다. 그러나 이 시스템에 의해 빠짐없이 관리됩니다.

청와대 모든 부서가 정보 종류에 따라 의제화 필요여부를 판단하고 정보의 처리방향을 결정하는 등 의제관리를 해야 하며, 의제관리는 반드시 표준화된 매뉴얼에 근거해야 합니다."(2005.3.2, 지시).

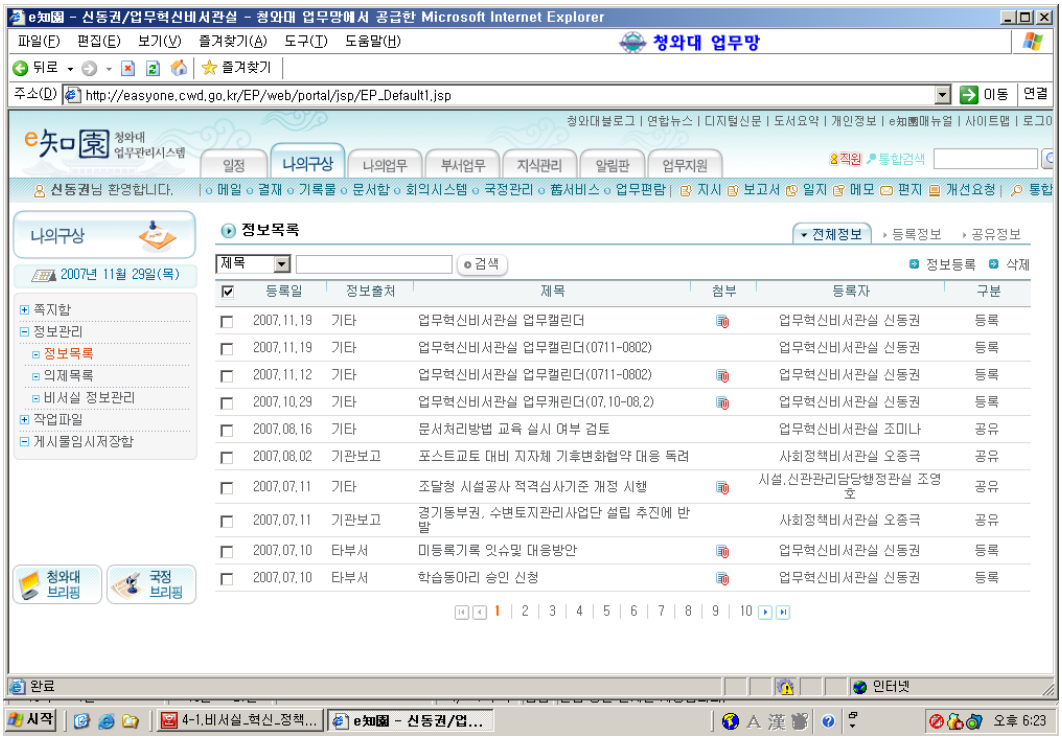
정보·의제의 관리절차를 시스템화한 것은 중요한 정보의 누락을 방지하고 소수에의 정보독점에 따른 폐단을 방지하고자 하는 기본 철학이 밑바탕에 깔려 있는 것이었다.

라. e知園을 통한 정보·의제관리의 실제

이제 정보등록 및 의제화는 「e知園 정보관리시스템」을 통해 이루어진다. 즉 e知園에는 메뉴중 처음에 '일정'과 함께 '나의 구상'이란 개인 작업 공간이 있는데, 이는 행정업무 처리과정의 첫 번째 단계인 정보와 자료의 수집 및 접수 관련 개인 업무를 표준화한 것이다. 이는 공식업무로 채택되기 이전 단계의 각종 메모, 기사 및 자료, 주고받는 이메일, 관련 책 등 업무구상정보와 자료를 체계적으로, 디지털 방식으로 관리하여 업무의 단서가 되는 작은 것부터 하나하나 기록으로 남길수 잇도록 하자는 의도이다.

각 담당자들이 수집한 각종 정보를 '나의구상-정보목록'에 등록하고 부서회의 등을 통해 수시로 토론하며, 필요한 경우 의제화를 하게 된다. 이때까지의 정보등록까지의 절차를 정보관리라고 한다. 의제화되면 '의제목록'에 등록되게 되고 이때부터 의제관리가 진행되는 것이다.

즉 정보처리단계를 개인작업공간이라 한다면 이러한 개인작업공간에서 나와서 의제화가 되면서부터 공식적인 경로로 정보가 진화되어 나가는 것이다. 결국 정보가 수많은 지류에 해당한다면, 의제는 지류가 합쳐져서 이루어진 강이라 할 수 있고, 바다로 나가면서 정책으로 발전해 나가는 것과 같은 원리이다. e知園내에서 이러한 흐름이 완벽하게 이루어지는 것이다.

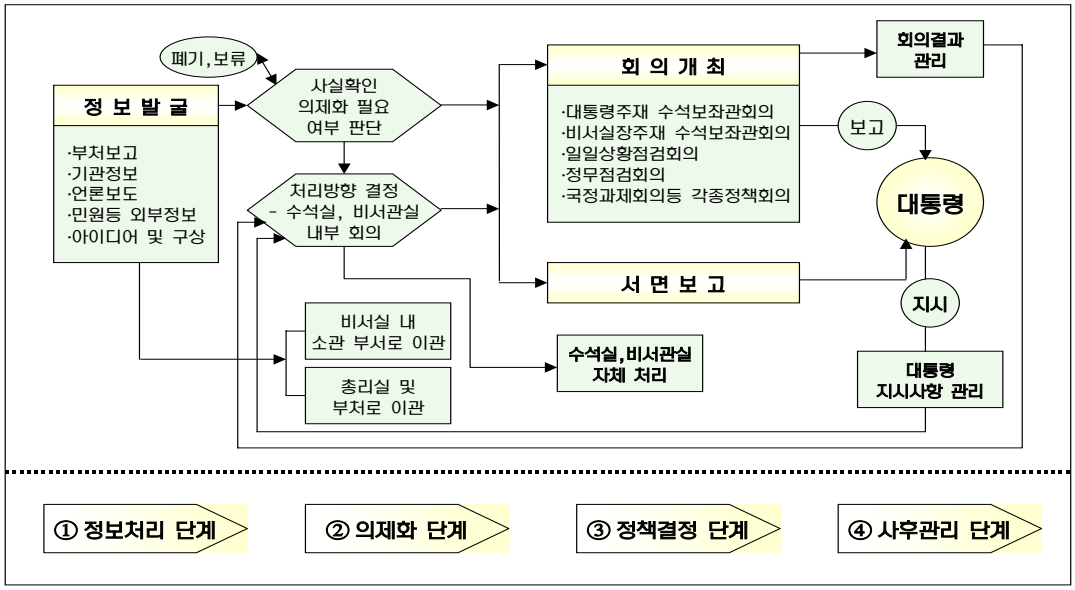


e知園 정보관리시스템

의제관리는 디지털회의에 상정하거나 문서보고를 통해 해결방안을 모색하는 절차로 진행되게 된다. 즉 후술할 디지털회의관리시스템에서 회의를 미리 신규등록하고 정보관리시스템에서 해당 회의를 지정하면 동 회의의 안건으로 등록된다. 그 이후에는 디지털회의시스템에 따라 회의를 진행하게 된다. 한편 문서보고시에는 문서관리카드의 정보출처에서 해당의제를 선택하고 보고서를 작성할 수 있다.

이와 같이 정보관리는 회의관리, 문서관리로 연결되는데 전체를 포괄하여 정보·의제관리 시스템이라 한다. 회의관리는 의제에 따라 어떤 회의에 상정하고, 회의록 작성은 누가 하며, 보고서를 공개할 것인지, 회의에서 결정된 사항(대통령 지시사항, 의제별 논의결과 등)을 어떻게 처리할 것인지 등을 규정해 놓은 것을 의미한다. 문서관리는 정보의 처리방향을 결정하고 의제화 이후 진행과정을 표준화하고 이를 문서관리카드를 통해 체계적으로 관리하는 것이다. 다시 말해 회의관리는 정보가 의제화되는 과정을, 문서관리는 그러한 정보·의제가 상하간 혹은 수평적으로 유통되는 측면을 말하는 것이다. 각각은 「회의관리시스템」, 「문서관리시스템」에 의해 관리되며, 회의관리, 문서관리과정에서 발생되는 지시사항은 「대통령 지시사항 관리시스템」에 의하여 관리된다. 대통령 지시는 최초정보로 다시 환류되기도 한다.

정보가 일정한 기준에 의해 처리되고 회의를 통해 의제가 되어 보고되고 사후관리되는 일련의 과정을 도식화하면 다음과 같다. 매일 혹은 매주 이와 같은 과정이 반복되는 것이다.



청와대 정보·의제의 흐름

2. 모든 의사결정은 회의를 통해서

가. 사라진 밀실(密室)

공직사회에서 '회의(會議)'를 '회의(懷疑)'로 표현하는 우스개 말이 있다. 회의가 얼마나 비효율적이고 통과의례 정도로만 되어 왔는지 잘 말해 주고 있는 말이다. 그렇다면 대통령비서실은 어떠한가? 결론부터 얘기하면 '아니다' 이다. 대통령비서실로 쏟아져 들어오는 정보는 정보관리를 통하여 의제화로 된다. 과거 같으면 그 과정이 불투명 하고 어떻게 의제화가 되는지 알길이 없었을 것이다. 그러나 이제는 '모든 길은 로마로 통한다'는 말이 있듯이 비서실의 모든 안건은 촘촘히 짜여진 회의시스템을 통하여 걸러지고 여러사람의 의견이 가미되어 의제가 되고 정책이 되는 것이다. 다시말해 대통령의 독단이나 밀실에서의 결정은 있을 수 없게 시스템화 되어 있다. 예컨대 대통령비서실의 최고의사결정기구로 매주 2회 수석·보좌관회의가 열리는데 한번은 대통령주재로, 다른 한번은 비서실장 주재로 개최된다. 대부분의 중요한 의제는 그 회의에서 결정이 된다. 물론 이러한 회의체는 이전 정부에서는 존재

하지 않았다. 노무현 대통령의 회의나 협의에 대한 철학은 확고하다. 모든 의사결정 시 회의를 통하도록 하였을 뿐만 아니라, 의견충돌시 협의와 조정을 하라는 지시를 수도 없이 하였다.

회의를 하는 이유는 정보발굴, 정보공유를 위한 것이다. 모여서 아이디어를 모으고 회의속에서 아이디어를 내게 하는 것이 첫번째 이유이다. 두번째는 다양성이 확보된다. 다양한 전문가들, 각계각층의 의견을 모을 수 있다는 것, 그것도 동시에 할 수 있는 것이 굉장히 중요하다. 그리고 회의를 통해 논리적 검증이 이루어진다. 다양한 의견을 가진 사람, 다양한 관점과 경험·학식을 가진 사란에 의하여 검증이 이루어진다. 그 다음에는 결정을 하는 것이다(2006.5.27, 정부혁신 및 정책 책임성 토론회)

디지털 수석보좌관회의 장면

의제관리는 다양한 단계의 회의를 통해 이루어지는데, 예를 들면 부서회의에서 결정되어 정책으로 되는 경우도 있고 수석·보좌관회의를 거쳐 정책으로 되는 경우도 있다. 정보·의제관리체계의 수립·시행 이후에는 적어도 대통령이 결정해야 할 주요 정책사안은 보고하기 전 원칙적으로 공식회의에서 심도있는 논의를 거쳐 결정하도록 하였다.

절차를 좀 더 부연하면 다음과 같다. 수집된 정보에 대해 사실확인·점검 및 내부 토론을 거쳐 의제화가능성을 검토한다. 검토 결과 긴급현안대응, 조기경보 또는 정책의제로 제기할 필요성이 있는 사안은 담당자가 일일상황점검회의에 상정하거나, 보다 구체적인 검토가 필요한 사안은 기획조정회의를 거쳐 수석·보좌관회의에 상정한다. 한편 당장에 의제로 상정하기는 부적절한 정보도 경우에 따라 모니터링을 지속하게 된다.

나. 대통령비서실의 주요한 회의들

대통령비서실 내에는 총 50여개의 회의체가 운영되고 있는데, 그 중 중요한 5개(대통령주재 수석·보좌관회의, 비서실장주재 수석·보좌관회의, 일일상황점검회의, P.I.회의 및 정무관계수석회의)의 주요 정책결정회의의 기능과 논의되었던 의제들의 예를 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 매주 1회(월요일) 열리는 대통령주재 수석·보좌관회의는 대통령의 국정수행에 대한 기본방향, 전략적 일정관리, 전략과제 관리, 정부혁신관리에 관한 사항 등 국가의 전략적 목표를 관리·점검하고 국정수행의 기본방향을 결정하는 비서실내 최고의사결정회의이다.

둘째, 매주 1회(금요일) 개최되는 비서실장주재 수석·보좌관회의는 대통령비서실 차원에서 공유·조정이 필요한 과제, 대통령주재 수석·보좌관회의 제출안건의 사전 논의과제, 정부혁신과 청와대 혁신에 관련된 과제, 대통령주재 수보회의에서 다루지 않은 일반적 정책사안 등을 다룬다.

셋째, 매일 08:10분에 비서실장주재로 개최되는 일일상황점검회의는 언론보도중 사실이 왜곡되거나 국민생활과 밀접히 관련된 의제, 정책적, 정무적인 판단을 동시에 고려하여 해결해야 할 과제, 청와대에서 관리하는 의제 중 추진이 지연되거나 문제로 되고 있는 과제, 사회적 갈등이 예견되는 과제로 여러 부처에 관련되어 있어 청와대 사전조정이 필요한 과제 등을 다룬다.

넷째, 매주 1회(수요일) 홍보수석주재로 개최되는 PI회의는 대통령 일정·메시지를 중심으로 한 주요 국정 이슈의 PI 전략 및 커뮤니케이션 전략 수립을 위한 회의이다. 동 회의는 PI전략수립 및 점검, 주요 국정이슈의 커뮤니케이션 전략수립 및 대국민 홍보 관리, 대통령의 주요 정무·정책적 일정 기획 및 메시지 기획 관리부처의

주요 정책추진 계획과 대통령 일정간의 조율·조정 등 의제를 다룬다.

다섯째, 대통령의 국정운영 과제중 정무적 판단이 필요한 사항을 논의하기 위해 비정기적으로 비서실장주재의 정무관계수석회의가 열린다. 동 회의에서는 대통령 공약사항, 주요갈등 사안 중 정무적 판단이 필요한 사항, 민생관련사항 등이 주요 의제로 등장한다.

이러한 여러 종류의 회의들이 있는데 이들은 단순히 수직적으로 관계지워진 것은 아니며 각자의 고유한 기능을 가지고 역할을 수행하고 있다. 예를 들어 수석·보좌관 회의가 하이어라키의 최상위에 있지만 전문 정책적 사안은 잘 다루지 않는다. 왜냐하면 수석·보좌관들이 모든 분야의 전문가는 아니기 때문이다.

♣ 회의의 정의와 유형

대통령비서실에서의 회의라 함은 "비서실의 업무를 수행하기 위한 다수인의 협의 또는 의사결정기구로서 비서실 전체, 부서간, 부서내, 외부기관이 참여하는 비서실 주관회의 등 일체의 회의"를 말한다(「대통령비서실회의운영규정」).

일반적으로 회의의 유형은 그 목적과 빈도, 주재자 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 먼저 목적에 따라 정보공유형, 의사조정형, 문제해결형 및 전략기획형으로 나눌 수 있다. 정보공유형은 간부나 부서의 책임자가 부하들에게 자신의 생각이나 정보를 전달하거나 부하들이 상급자에게 업무추진내용을 보고하는 회의로서 논의보다는 일방적인 정보전달 위주의 회의이다. 의사조정형은 상하직원이나 부서사이의 의견이 통일되어 있지 않은 경우에 서로의 의견을 조율해 가는 회의로서 회의진행에 있어 활발한 커뮤니케이션을 통해 참석자들 사이의 일체감 형성을 유도하는 사회자의 역할이 매우 중요하다. 문제해결형은 문제가 발생했을 때 이에 대한 긴급 대책이나 중장기적 대책을 세우기 위해 반드시 결론을 내려야 하는 회의이다. 전략기획형은 새로운 정책이나 전략, 상품이나 서비스의 개발 또는 판매전략 등을 수립할 때 하는 회의로서 참석자 모두가 자유롭게 아이디어를 내놓을 수 있도록 하는 분위기 조성이 중요하며, 상식이나 고정관념에 얽매이지 않는 회의 진행이 되어야 한다. 대통령비서실에서 이루어지는 대부분의 회의는 의사조정형이나 문제해결형으로 볼 수 있다.

빈도에 따라서는 일간회의, 주간회의, 월간회의, 부정기 수시회의 또는 특별 프로젝트 회의 등으로 구분하며, 주재자에 따른 회의의 유형으로는 대통령주재 수석보좌관회의, 비서실장주재 수석보좌관회의 등으로 구분할 수 있다. 대통령비서실에서는 공식적으로 회

의를 대통령주재회의와 기타회의로 구분하고 기타회의는 다시 참석부서의 범위에 따라 구분하고 있다. 즉 ① 대통령이 주재하거나 참석하는 회의, ② 다수부서가 참석하는 회의(비서실장주재 수석보좌관회의, 일일상황점검회의, 기획조정회의 등), ③ 일부부서가 참석하는 회의, ④ 부서내 회의로 구분한다(「대통령비서실회의운영규정」).

한편 회의 방식에 따라 전통적인 종이회의와 사이버 공간을 이용한 회의로 나눌 수도 있는데, 사이버 공간을 이용한 회의도 디지털회의, 인터넷모니터링, 온라인회의 등으로 나눌 수 있다. 대통령비서실에서 주로 열리는 회의는 '디지털회의'를 의미한다.

디지털회의는 '같은 공간에 모여 온라인 시스템을 이용하여 회의자료를 공유하는 종이 없는(Paperless)회의'이며, 인터넷모니터링은 '디지털회의 내용을 인터넷을 통해 제공하고 서비스 권한을 가진 사람은 자신의 PC를 통해 회의내용 공유하는 것'으로 일방향으로 내용 전달만 가능합니다.

온라인회의는 '각자 다른 공간에서 인터넷을 이용하여 실시간으로 참여하는 회의'인데 쌍방향 토론이 가능합니다. 또한 온라인회의는 참석자 모두가 분산된 위치에서 하는 경우와 일부는 회의장에서, 나머지는 회의장 외부에서 위치하는 경우 등이 있을 수 있읍니다.(2005.6.2, 수석・보좌관회의).

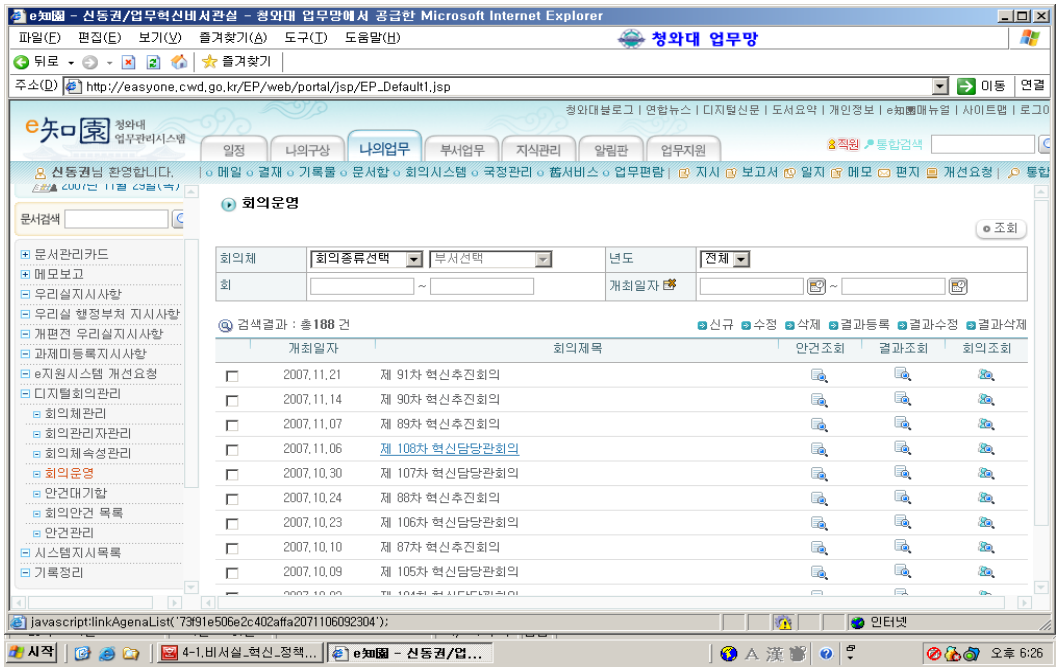
이와 같은 회의는 의제를 공개적이고 투명하게 다룰 수 있는 최선의 방법임과 동시에 지식관리측면에서도 매우 중요하다. 즉 지식은 그 내용에 따라 사물의 존재자체를 아는 사물지, 사물의 특성, 상태, 원리를 나타내는 사실을 아는 사실지 및 인간욕구를 해결하는 방법을 아는 방법지로 나누고, 한편 지식의 존재형태에 따라 인간의 기억속에 저장된 암묵지와 책, 문서 등으로 된 형식지로 나눌 수 있는데, 회의제도는 암묵지를 모을 수 있는 가장 효율적인 제도라는 것이다.

다. 모든 회의의 디지털화

이제 비서실의 대부분의 회의는 디지털회의로 이루어지며 그 시스템에 회의결과가 축적되고 활용된다. 대통령비서실에서 가장 중요한 수석·보좌관회의의 경우 2005년 6월 27일부터 본격적인 디지털회의를 가동하였다. 그리고 회의 장면은 참가하는 수석·보좌관, 비서관 들 뿐만 아니라 사무실에서도 생중계되어 관계직원들이 볼 수 있도록 시스템화되어 있다. 그야말로 정보민주주의가 실현된 것이다.

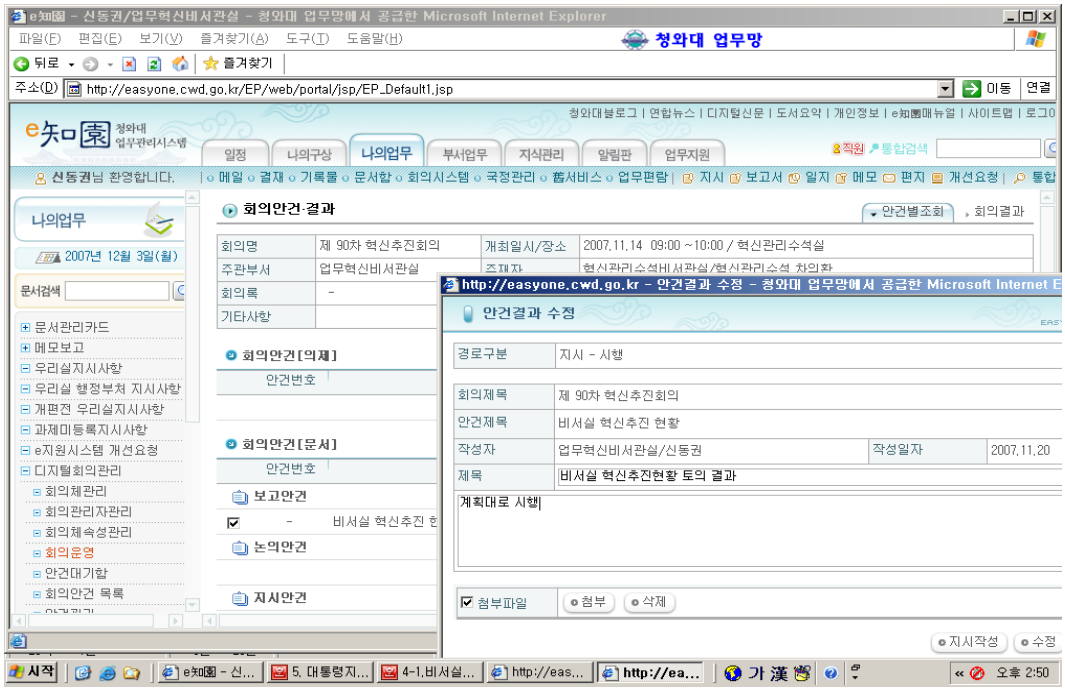
디지털회의는 뒤에서 설명할「문서관리시스템」과 연계되어 실시된다. 즉 e知園 디지털회의 등록 화면에서 신규회의를 등록한 뒤, 문서관리카드의 경로선택에서 해

당회의를 지정하면 회의안건이 안건대기함에 올라오고, 회의관리자는 해당 안건을 채택하면 디지털회의 안건으로 등록되게 된다. 모든 것이 자동화되어 PC안에서 이루어지는 것이다.



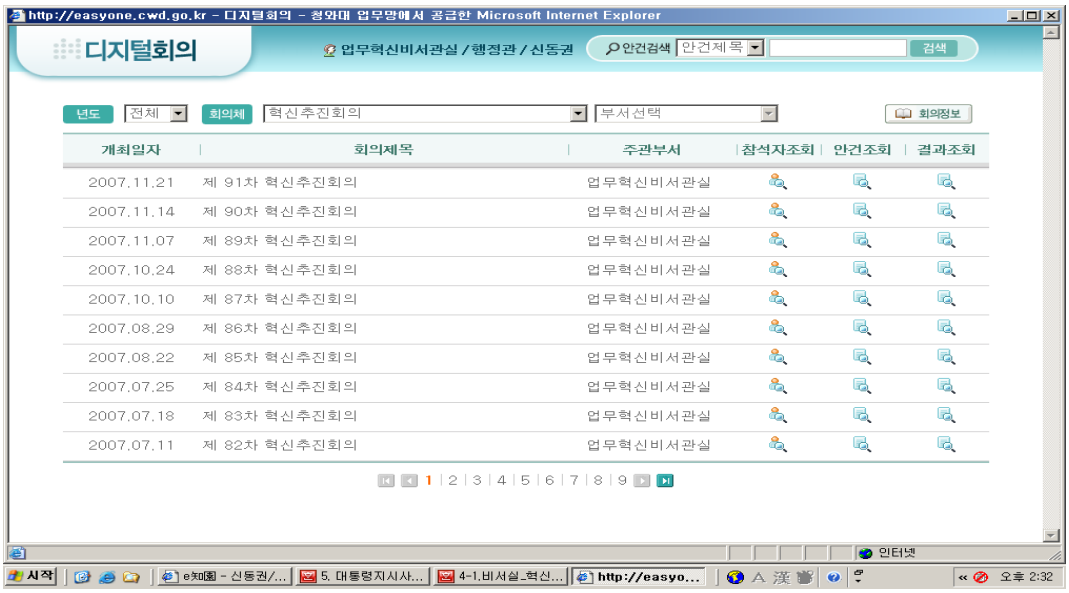
e知園 디지털회의 등록시스템

디지털회의 가동 초기에는 습관적으로 종이문서를 프린트하여 돌리는 일이 많았으나 이제 비서실에서 종이문서를 프린터해서 돌리는 것은 거의 사라진 모습이다. 각자가 필요한 내용을 간단히 메모하면 그만인 것이다. 회의진행자는 회의시스템내에서 회의결과를 입력하고 경우에 따라 회의 후 그 내용을 재정리하면 회의결과로서 축적이 된다



e知園 디지털회의 결과등록 시스템

그리고 회의 결과와 안건은 관계자는 디지털회의 시스템화면에서 언제나 열람하고 업무에 참고할 수 있다.



e知園 디지털회의 안건 및 결과조회시스템

라. 달라진 청와대 회의모습

한 조사에 의하면 청와대 비서실 업무에서 '회의준비 및 참석'에 소요되는 시간이 전체 업무의 1/5 수준이며, 일주일에 한번씩 열리는 대통령주재 수석보좌관회의 하나에 투입되는 회의자료 복사지만 해도 한달에 약 6,000장씩 소요되었다. 이를 비용으로 환산해 보면 한 달에 약 1,500만원이라고 한다. 그러나 디지털회의가 도입되면서 회의안건 자료를 인쇄하는 경우가 없어졌고, 회의 현장에 꼭 참석하지 않더라도 e知園에서 중계되는 실시간 회의시스템을 이용하거나 회의자료와 결과를 언제든지 검색하여 찾아볼 수 있어 금전적·시간적 낭비요소를 절감할 수 있게 되었다.

문서관리카드로 안건을 상정하여 수보회의에서 논의 후 곧장 VIP께 보고되므로 보고의 신속성이 향상되었습니다. 또한 회의운영자 입장에서는 예전에 자료 중 1장만 수정되어도 다시 복사하고 전체 회의자료에 다시 끼워넣고 하는 원시적인 작업이 많이 줄어들어 업무효율성을 피부로 절감할 수 있습니다. (국정상황실 행정관, 수보회의 운영자)

회의를 통해 정책을 결정할 경우 그 내용의 객관성이 담보되는 측면도 있지만 그 내용을 모두가 공유하고 심지어 대통령까지도 정보를 독점할 수 없어서 유리알 같은 투명성이 보장되는 장점이 있다. 대통령은 회의 뿐만 아니라 부처의 개별 보고시에도 반드시 관계 수석, 비서관, 심지어 행정관까지도 배석을 시켰다. 행정관까지 대통령 집무실에서 보고에 배석한다는 것은 과거 권위주의정부에서는 상상도 못할 일이라고 한다.

3. 의제는 디지털 문서로 유통

가. 누가 비서실의 실세인가?

흔히 대통령 주변에는 대통령의 측근은 누구이고, 누구가 실세라는 말이 많이 떠돈다. 이는 주로 독대를 많이 하는 사람, 비밀보고서를 많이 올리는 사람을 그렇게 부르는 경우가 많다. 그렇다면 참여정부 대통령비서실에서 실세는 누구인가? 말하기 좋아하는 언론에서 그럴듯한 소설을 많이 꾸미기도 하지만, 이제 업무면에서 실세는 없어졌다고 하는 것이 정답일 것이다.

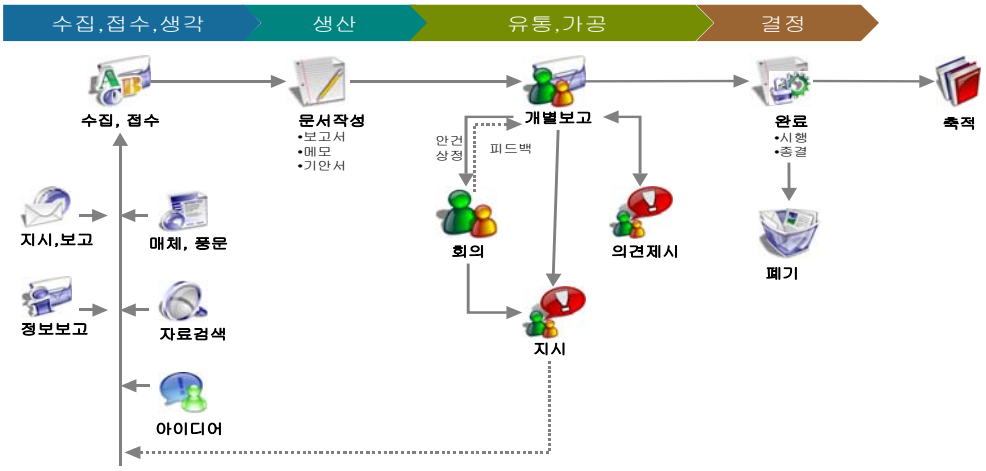
왜 그러한가? 한마디로 문서가 아래위로 유통되면서 철저히 공유되어 정보의 왜곡현상이 근본적으로 차단되는 시스템 때문이다. 문서의 최종 수요자인 대통령은 문서의 경로와 그 과정에서 달아놓은 의견들을 참고하여 최종 의사결정을 할 뿐이지, 사람을 보고 판단하지 않는다. 과거 오프라인상에서의 보고와는 판이하게 다른 작업 환경 때문에 밀실이 있을 수 없고 따라서 참여정부 비서실에서 실세는 바로 문서 그 자체라고 말할 수 밖에 없는 것이다.

나. 왜 문서관리인가?

문서관리는 인류가 문자를 사용하면서부터 시작되었다고 해도 과언이 아닌 해묵은 주제이다. 그러나 지금까지도 크던 작던 조직내에서 문서관리를 체계적으로 하고 조직원들이 효과적으로 공유함으로써 최고책임자의 의사결정을 지원하는 시스템은 구비한다는 것은 그리 만만한 일이 아니다.

문서관리는 의제가 유통되는 방식과 관련이 있다. 대통령은 이렇게 정리하였다.

굳이 문서로 만들 필요 없고, 내부에서 단순히 논의되어야 하는 단계이면 의제 상태에서만 관리해도 무방하다. 유통, 보존 과정이 중요한 경우에만 문서카드를 사용하면 될 것입니다."(2005.8.20, 토요학습)



정보 · 의제의 유통

즉 어떤 식으로 의제가 상급자에게 보고가 되고, 회의에 상정되고, 동료간에 공유되어야 하는가 하는 문제인식에서 출발한다. 일반적으로 가장 완벽한 방법은 문서

로 처리하는 것이다. 그러나 그 동안에는 수없이 유통되는 방대한 양의 문서를 체계적으로 관리하고 필요할 때 신속히 찾아볼 수 있는 시스템이 없었다. 그러다 보니 기본적인 문서의 처리 및 관리가 체계적으로 이루어지지 않아 담당자를 제외하고는 업무자료를 찾기도, 추진현황을 파악하기도 쉽지 않았다.

더 큰 문제는 보고서가 어떤 논의를 거쳐 올라오고 경로상에 누가 어떤 판단을 했는지 전혀 나타나지 않는 것이었다. 이는 행정의 책임성 문제에 있어서 중대한 결함이 있다는 것을 의미하는데, 비단 대통령비서실만의 문제는 아니었으며 모든 정부부처가 마찬가지의 문제를 안고 있었다. 따라서 이러한 문제를 해결하는 것은 행정의 기본을 세우는 중요한 일이었다.

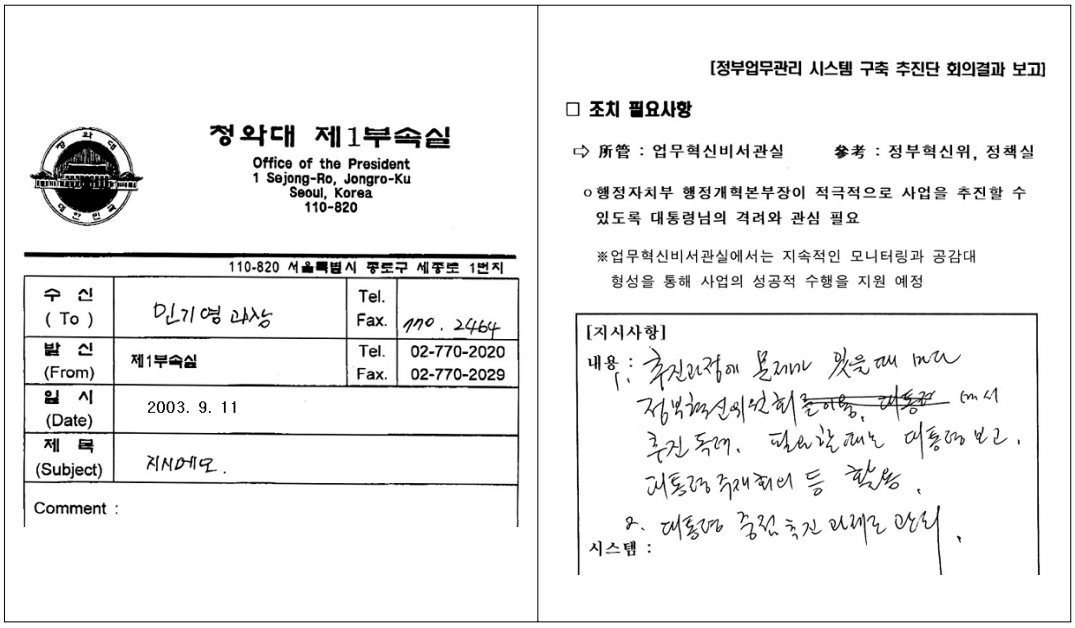
다. 문서관리의 기반구축

취임 초기부터 이러한 문제의식을 지닌 대통령은 맨 처음 문서를 작성해서 최종검토자(대통령)에게 어떤 과정을 거쳐, 왜 보고하게 되었는지가 명확하게 드러나기를 여러 차례 주문했었다. 왜냐하면 참여정부 초기까지만 해도 보고서 양식이 작성자마다 다르고, 결재용인지, 지시를 원하는 것인지, 참고용 인지도 표시되지 않고 작성한 목적도 불분명한 경우가 많았기 때문이었다. 중간검토자의 의견은 더욱 더 파악하기 어려웠다. 수많은 보고서를 읽고 조치를 해야 하는 대통령의 입장에서는 여간 곤욕스런 일이 아닐 것이다.

문서의 최종수요자인 대통령의 이러한 요구를 충족하기 위해, 우선 대통령 보고를 위해 각 실에서 올라오는 보고서 앞에 보고경위를 기록하게 하고 보고서의 맨 마지막에는 최종검토자인 대통령의 의견과 지시사항을 기록할 수 있도록 양식화하였다. 양식에 따라 작성된 보고서가 e知園의 메일링 시스템을 통해 부속실에 전달되면 부속실에서 출력하여 대통령에게 보고하거나 사안에 따라서는 해당 부서에서 직접 출력, 밀봉하여 부속실에 전달하기도 하고, 대통령께 직접 대면보고를 하기도 하였다. 이렇게 보고된 문서에 대해 대통령의 의견이나 지시사항이 있는 경우 직접 기록하여 해당 부서로 전달하기도 하고 관련부서로 보내져 업무에 참고하도록 하였다.

사후관리를 위해, 각 실에 전달된 지시사항을 관리할 수 있도록 사본을 국정상황실에 전달해야 했고, 기록관리를 위해서는 기록관리비서관실에도 별도로 전달해야

만 했다. 이런 일련의 과정은 물론 복사기나 팩스를 이용하여 처리되었다. 대통령이 보고받은 내용을 다시 봐야하는 경우 또는 지시내용의 이행상황을 점검하려고 할 때면 부속실에서는 쌓아 놓은 보고서를 찾거나, 업무 담당자에게 연락해야만 했다.



청와대 제1부속실
Office of the President
1 Sejong-Ro, Jongro-Ku
Seoul, Korea
110-820

110-820 서울특별시 종로구 세종로 1번지

수 신 (To)	민기영 과장	Tel. Fax.	770. 2464
발 신 (From)	제1부속실	Tel. Fax.	02-770-2020 02-770-2029
일 시 (Date)	2003. 9. 11		
제 목 (Subject)	지시메모.		

Comment :

[정부업무관리 시스템 구축 추진단 회의결과 보고]

□ 조치 필요사항

⇨ 所管 : 업무혁신비서관실 參考 : 정부혁신위, 정책실

o 행정자치부 행정개혁본부장이 적극적으로 사업을 추진할 수 있도록 대통령님의 격려와 관심 필요

※업무혁신비서관실에서는 지속적인 모니터링과 공감대 형성을 통해 사업의 성공적 수행을 지원 예정

[지시사항]
내용 : 1. 추진과정에 문제가 있을 때 마다 정부혁신위원회를 이용, 대통령께서 직접 독려, 당사자 불러 대통령 보고, 대통령 주재회의 등 활용.
2. 대통령 중점 추진 과제로 관리.
시스템 :

참여정부 초기의 문서양식

위와 같은 번거로움을 해소하기 위해 2003년 8월, 2003년 4월부터 기 실시하고 있었던 부서별 목표설정 시스템 즉, 부서별 미션-핵심과제-주요업무를 규정한 것에 실적으로 보고문서 등을 축적·관리할 수 있도록 하는 업무관리카드를 도입하였다.

그러나 업무관리카드는 시행상의 여러 가지 문제점을 발생시켰다. 우선 매일 매일 발생하는 현안을 처리하고 점검하기에 바쁜 비서실 업무환경 속에서 업무관리카드에 보고 후의 자료를 입력하는 일은 매우 번잡스런 일이었다. 둘째 주요 업무의 실적만 관리하도록 하다 보니 관리에서 누락되는 자료들이 많이 발생하게 되었다. 한편 부서마다 업무를 관리하는 단위가 다르고 업무내용이 명확하지 않아 체계적인 관리가 이루어질 수가 없었다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 2004년부터, 우선 대통령비서실에서 하는 일을 부서별로 빠짐없이 명확히 정의하고 관리할 수 있는 단위업무 분류작업을 해나갔으

며, 그러한 전제에서 문서의 생산, 보고, 실적관리가 가능한 문서관리시스템을 구축하는 것을 추진하게 되었다.

라. 문서관리카드의 탄생

문서관리시스템의 핵심은 문서를 일정한 양식에 따라 작성하고 이를 체계적으로 관리하는 것이다. 그 양식은 2004년 문서속성카드에서 출발하여 2005년 문서관리카드로 발전하게 된다.

문서속성카드는 정보출처, 경유·공유부서, 주요내용, 조치요망사항, 관리항목 등 문서의 성격을 표시한 카드인데, 문서보고시 표지양식으로 고안되어 2004년 4월 19일부터 대통령 보고시 본 보고서와 함께 보고토록 한 것이다. 처음에는 오프라인으로 운영하였는데 나중에는 e知園에 시스템이 구축되었다. 문서관리시스템 전면 시행 및 확산에 대한 대통령의 의지는 매우 강해서 문서속성카드가 붙지 않은 보고서는 보고 받지 않겠다고 선언하였다.

문서관리 시스템을 전면 사용하십시요. 수석, 비서관부터 먼저 확실하게 사용하십시요. 문서속성카드가 붙지 않은 보고서가 올라오는데 이제부터는 이런 보고서는 보고 받지 않겠읍니다. 작은 쪽지, 공부거리, 참고자료도 다 문서속성카드를 붙여 보고하십시요. 문서속성카드는 자기 주소를 갖는 것이므로 모든 것에 다 붙여야 합니다. 보고가 많아 질 수 있으므로 일하는 방식도 바꿔 나가야 합니다.(2004.11.8, 수석·보좌관회의)

대통령의 이 선언은 훗날 대통령비서실, 나아가 정부전체의 업무행태를 근본적으로 바꾼 혁신의 계기가 되었으며 문서관리의 역사를 새로 쓰는 이정표가 되었다.

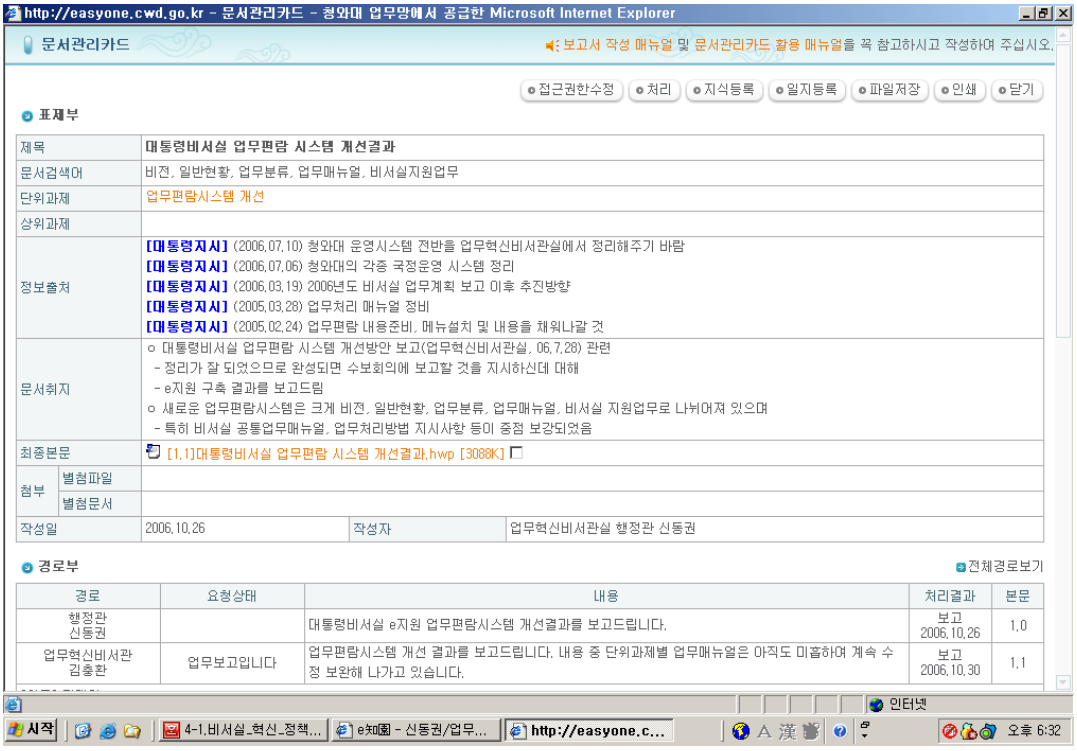
한편 문서속성카드라는 명칭이 처음 사용되기 시작했던 2004년 초부터 사용자들은 속성(attribute)이라는 개념을 생소하고 어색하게 받아들였다. 문서관리시스템이 오픈된 이후 대통령 보고 이외에도 내부 보고로도 적용범위가 확대되면서 사용자들은 문서속성카드는 결국 문서를 관리하기 위한 속성이므로 일반적인 문서관리카드로 명칭을 변경하자는 의견이 많았다. 이러한 의견이 반영되어 문서속성카드는 2005년 1월 27일부터 문서관리카드로 명칭이 변경되게 되었다.

문서관리카드는 내용속성을 관리하는 표제부, 의사결정과정을 관리하는 경로부, 문서의 홍보 및 기록관리를 위한 관리속성부로 구성된다. 첫째, 표제부는 제목과 과제명, 보고서의 작성근거를 나타내는 정보출처, 작성배경과 경위를 나타내는 문서취지 등으로 구성되어, 문서의 내용과 성격을 간략하게 파악할 수 있다. 둘째, 경로부는 의사결정 과정을 나타내는 곳으로 검토자들의 처리의견과 본문 변경이력을 관리토록 하여 최종검토자의 합리적 의사결정을 지원하도록 하였다. 관리속성부는 보고완료 이후, 어떻게 홍보하고 기록관리를 할 것인지에 대한 필요한 정보들을 관리토록 하여 문서작성 시점부터 홍보와 기록을 고려한 업무처리가 가능하도록 구성하였다.

♣ 문서관리시스템은 보통의 전자결재와 무엇이 다른가?

e知園 문서관리시스템은 문서의 라이프싸이클은 물론 의사결정 전 과정을 투명하게 드러나도록 하는 것이 목적이다. 이에 반해 일반적인 전자결재시스템은 확정받을 최종문안을 결재(서명)하여 그 결과를 대내·대외적으로 유통하기 위한 것이다. 특히 e知園 문서관리카드는 한건의 문서가 여러차례의 논의와 협의과정을 거친 경우, 논의과정에서 생산된 문서와 최종문서가 함께 관리된다는 점에서 일반 전자결재와 차이가 있다.

대통령이 문서관리시스템에 쏟은 열의의 일단은 관저에서 행정관을 포함한 직원들과 함께 문서관리카드를 만드는 회의를 직접 주재했다는 점에서도 확인할 수 있다. 때문에 대통령의 일에 대한 철학이 고스란히 반영돼 있다. 문서관리카드의 사용은 문서작성의 기술적인 면에서 큰 변화를 가져 왔지만, 더 근본적으로 비서실의 조직문화, 나아가서 우리나라의 권위주의를 타파하는 계기가 되었다고 말하더라도 지나친 비약은 아닐 것이다.



문서관리카드 작성사례

마. 실명의 정책 일대기

문서관리카드에서 무엇보다 첫눈에 들어오는 것은 '과정'이다. 행정관이 기안한 보고서는 문서관리카드를 통해 비서관, 수석비서관과 사안에 따라 보좌관, 정책실장, 비서실장 등을 거쳐 대통령에 이르기까지 처리의견, 관련 회의결과를 비롯한 의사결정 과정, 보고서의 수정·보완 내용이 고스란히 기록된다. 이와 관련, 대통령은 이미 2003년 9월 23일 디지털청와대추진회의에서 "업무와 관련된 과정 및 활동 중심의 추진 실적이 실시간으로 기록, 축적됨으로써 결과 중심에서 과정 중심으로 평가의 패러다임이 바뀌게 될 것"이라고 말한 적이 있다.

체계적인 문서관리는 업무처리, 의사결정의 신속성과 투명성을 강화한다. 대면보고와는 다른 온라인보고의 장점이다. 담당자가 보고서를 올려놓고 퇴근하면 새벽 1~2시에 대통령의 의견까지 덧붙여져 다음날 바로 진행사항을 확인하는 경우도 있다. 또 누가 처음 정책을 입안했는지, 의사결정 과정에서 간부들이 어떤 의견을 제시했고 관련부처, 이해 관계자들과는 어떤 협의를 거쳤는지 정책의 검증과 결정과정이 기록되기 때문에 자연, 정책실명제의 기틀이 된다. 이 같은 과정이 기록된 문

서관리카드는 유사 사건의 참고자료, 감사·감독의 근거자료로서 '재활용'이 가능하다. 그런 면에서 문서관리카드는 일종의 '정책 일대기'이다. 정책의 생성, 유통, 활용, 저장 등 일련의 과정이 담겨있기 때문이다.

내부적으로 문서관리카드는 대통령과 일선 직원들과의 직접 커뮤니케이션을 가능하게 하는 수단이다. 과거 같으면 대통령이 행정관 보고서에 직접 코멘트 하는 일이 상상이나 되었겠는가? 보고서 작성자와 검토자는 자신의 의견을 첨부할 수 있고 대통령은 이에 대한 의견을 주거나 판단의 근거로 활용한다. 문서관리시스템 도입 초기에는 일선 행정관이 작성한 보고서에 대통령이 직접 의견을 달아 담당자가 이를 '사건'으로 받아들였던 경우도 적지 않았다. 지금은 더 이상 새삼스러운 일이 아니다. 논의과정에서 적극적인 의견 표명은 대통령이 강조하는 대목이기도 하다.

바. 새로운 시스템 도입에 대한 논란과 극복

몇 년 전부터 관공서에서도 전자결재가 보편화되어 가고는 있어서 전자문서에 대한 큰 저항은 없어지고 있다. 그러나 단순 전자결재를 넘어 업무과정을 모두 기록하는 새로운 문서관리시스템의 사용에는 또다시 많은 저항과 극복과정이 기다리고 있었다. 익숙한 것들로부터 결별이 그리 쉬운 일은 아니었다. 온라인에 익숙하지 않은 행정문화가 그 주된 이유였는데, 예를 들어 구두로 보고하거나 작성한 보고서를 바로 프린트해서 가지고 가는 것이 더 빠르고 편리하다는 것이 저항의 이유였다. 그리고 간부들이 이러한 시스템 활용을 별로 선호하지 않는 점도 주요 걸림돌로 작용하였다. 또한 사용을 장려하기 위하여 사용횟수를 직원평가에 반영하자 불필요한 보고서를 양산하는 문제점도 제기되었다. 이러한 다양한 저항에 대하여 담당 부서인 업무혁신비서관실에서는 체계적이고 지속적인 설득을 해나갔다. 교육과 매뉴얼 보급도 병행하였다. 대통령도 의지를 갖고 계속 이 문제에 관심을 가졌으며, 문서관리카드 이외의 보고는 받지 않겠다는 선언까지 한 것이다.

♣ 변화에 대한 저항에 어떻게 대처할 것인가?

마키아벨리는 『군주론』에서 "새로운 질서를 만드는 것보다 어렵고 성공가능성도 낮으며 위험한 일이 없다"고 하였다. 그만큼 변화에는 저항이 따르는 것이 일반적 현상이다. 이러한 저항에 대처하기 위해서는 첫째, 교육으로 변화에 대한 이해를 공유하는 것이 중요하다. 둘째, 변화를 계획하고 실행하는 과정의 일부분에 사람들을 참여시키면 저항을 사전에 예방할 수 있다. 셋째, 지원을 통하여 이끌고 지지해 주는 것이 필요하다. 넷째, 변화에 대해 적극적이거나 암묵적으로 저항하는 구성원에게 인센티브를 제공하는 것도 저항에 대채하는 방법이다. 마지막으로 강제로 저항을 잠재우는 방식도 있다. (존 코터, 『변화의 리더쉽』)

대통령비서실에서도 혁신을 추진하면서 교육과 참여, 때로는 대통령의 강제 등 다양한 방법을 동원하였고 그것이 시스템 혁신에 성공한 원인이 되었다.

이러한 다양한 노력을 거쳐 자연스럽게 문서관리카드 사용이 정착되어 갔고 참여정부 비서실 업무를 혁신한 대표적 사례가 되었다. 대통령비서실에서는 예외적인 경우를 제외하고는 대면보고가 사라지고 행정문화의 상징인 비닐로 된 두꺼운 결재판도 책상에서 모습을 감추었다. 이제 대통령비서실의 모든 보고는 온라인상에서 이루어진다. 특히 경로부에서는 치열한 토론이 벌어져 정책결정과정이 적나라하게 드러나기도 한다. 말하자면 대통령비서실에서는 사이버공간에서의 토론회가 매일 수도 없이 벌어지는 셈이다.

문서만 클릭하면 정부가 바뀌고 세월이 지나도 언제 누가 어떤 얘기를 했는지가 백일하에 드러나게 된다. 오랜 관료주의에 젖은 사람들은 '정책실패라도 있을 경우 나중에 감사를 피해나가기 어렵다' 걱정한다. 맞는 말이다. 그러나 그런 걱정 이전에 자신의 판단과 결정에 대해 책임있고 성의있는 접근을 해야 하고 그 결과에 대해서는 책임을 지는 것이 우선일 것이다. 문서관리시스템은 결국 행정의 질을 높이고 책임행정을 구현하는 촉매가 될 것이다.

경로부 전체경로보기

경로	요청상태	내용	처리결과	본문
과장 조영경			보고 2006.07.24	1.0
[참조] 오동호, 정호원, 남진웅, 이동욱, 최종환				
위원장 송하중	참고자료입니다	별첨 부분을 본문에 같이 붙이고 보고서 원문을 첨부하는 것이 나을 듯함. 검토하고 난뒤 의견을 들읍시다.	반환 2006.07.25	(1.0)
과장 조영경	반환	본문으로 별첨자료를 합치고, 별첨에 원문 연구보고서를 첨부하여 보고드립니다.	보고 2006.07.25	2.0
위원장 송하중	참고자료입니다	사회적 지표를 적절히 반영하여야 보다 균형잡힌 국가경쟁력 모델이 되리라는 것은 분명한 것 같습니다. 그러나 처음 예상했던 바와 같이 사회적 지표들은 계량화가 용이하지 않다는 점이 가장 문제가 되는 점입니다. 본 연구 결과는 연구진이 지금 사용할수 있는 사회지표들을 채용한 모델입니다. 완벽하지는 않으나 이 후 개선을 위한 시도들을 촉발시켜서 멀지 않은 시일내에 균형잡힌 국가경쟁력 모델을 만들어 내게 되리라고 예상합니다.	보고 2006.07.25	(2.0)
사회정책수석 김용익	협조	(정책기획위원장님께) o 수고가 많으셨습니다. 개념을 재정의해 주시고 자료도 풍부하게 정리해 주셔서 좋은 참고자료가 되겠습니다. 그러나 한두가지 논리를 보충해 주셨으면 좋겠습니다. 1) 국가경쟁력이 기업경쟁력과 같지 않다는 점은 동의합니다. 그러나, 사회통합 등의 사회지표가 좋아지면 왜 국가 경쟁력이 높아지는지요? 이들이 `좋은 사회`의 지표인 것은 분명하지만, 강한 `국가경쟁력`을 담보하는 지표이기도 할까요? 2) 보고서에 선정된 지표들이 `국가 경쟁력`을 높이는 지표들로 선정된 기준은 무엇인지요? 이들이 일반적인 사회지표들의 단순한 취합인지, 아니면 `경쟁력`을 높이는 데 기여를 하는 지표들인지가 불분명합니다. o 어려운 질문이지만 보고서의 취지가 `국가경쟁력 개념`에 대한 것이기 때문에 보충이 필요하다고 생각합니다. 죄송합니다. o	반대 2006.07.25	(2.0)
과장 조영경	반대	사회수석님 의견에 대하여 3가지 관점에서 연구진들과 재검토를 하여 보고를 드립니다. 첫째, 사회지표와 국가경쟁력과의 관계 둘째, 국가경쟁력 사회지표의 선정의 기준 및 타당성 셋째, 현 상황에서의 연구의 한계 및 극복과제 [검색어]국가경쟁력, 사회지표 [의견첨부] 060808-정기위-국가경쟁력과 사회지표와의 관계(별첨3).hwp [34K]	보고 2006.08.08	(2.0)
위원장 송하중	참고자료입니다	사회수석님께서 지적하신 점들은 연구진도 고민하던 것들입니다. 다시 한번 연구팀에게 이 점들을 따져 보게 했고 그 결과는 <별첨 3>으로 정리되어 있습니다. 역시 완벽하지 않고 허점이 보입니다. 그러나 이 보고 이후에도 관심을 가진 사람들이 지속적으로 논의하고 개선해 나가면 꽤 괜찮은 작품이 될 것으로 기대됩니다.	보고 2006.08.10	(2.0)
사회정책수석 김용익	협조	(정책기획위원장님께) - 수고하셨습니다. 어려운 부탁을 드려 죄송합니다. 앞으로 좀더 같이 연구해 보도록 하면 좋겠습니다. (정책실장님께) - 지표들 간의 유기적인 관계가 규명되어야 하는데 이는 시간이 많이 필요할 것 같습니다. 우선 현 상태로 제출하도록 동의합니다.	동의 2006.08.10	(2.0)
[참조] 윤대희, 차의환, 정문수, 김선화, 윤후덕, 김대기, 강태영, 김수현, 이호철				
정책실장 변양균	참고자료입니다	1. 동 연구는 기존의 기업 경쟁력 중심의 `국가 경쟁력` 개념이 국민생활의 질을 담보하지 않는다는 인식하에 사회지표(사회통합, 노사관계, 양성평등, 사회복지) 중심의 새로운 국가경쟁력 개념과 분석모형을 제시하고 있습니다. 연구가 쉽지 않고 연구진들의 고민도 많았을 주제인데 사회적 자본(social capital)에 초점을 두고 국가 경쟁력을 새롭게 개념화하려는 첫 시도로서 금번 연구작업의 의의가 있다고 보여집니다. 2. 그러나 새로운 개념화 작업에 대한 다음 몇가지 지적에 대해서는 논리보강이나 추가연구가 필요할 것으로 판단됩니다 ① '진정한 의미의 국가 경쟁력'이 전방위적 역량의 균형잡힌 성숙과 발전 정도를 나타내는 개념으로 보아야 한다면 보고서가 제시한 '사회지표 중심의 국가 경쟁력 개념'도 한쪽으로 치우친 개념화가 아닌가 하는 지적 (결국 사회적 자본도 국가경쟁력 구성요소의 하나라는 지적) ② 국가경쟁력 사회지표 선정기준(3가지)의 하나로 `국제비교를 통해 한국의 국제적 위상을 파악, 전략적 취약부문을 도출할 수 있는 지표'로 설정하고 4가지 사회지표(사회통합, 노사관계, 양성평등, 사회복지)가 이에 부합한다고 하고 있으나 한국의 전략적 취약부문 지표(대부분 하위권)만으로 구성된 국가 경쟁력 개념이 대표성과 보편성을 지닐 수 있는 지 여부	보고 2006.08.11	(2.0)
대통령	업무보고입니다	수고가 많았습니다. 학문적인 연구의 가치는 있늘 것으로 보입니다만, 정책과제로 추진하기는 어려울 것 같습니다. 대통령의 지시사항으로는 이 정도에서 종료하시기 바랍니다. 당초 지시의 동기는, IMD, WEF 등의 보고서에 사회적 지표들이 많이 포함되어 있고, 비전 2030에서도 사회적 자본이라는 개념이 등장하였으며, 해밀턴 보고서에도 사회적 안정이 지속 가능한 성장의 요소라는 개념이 있어서, 사회적 지표와 국가경쟁력에 미치는 영향을 과학적으로 증명하는 일이 의미가 있겠다는 생각을 했던 것입니다만, 정부가 감당하기에는 너무 벅찬 과제인 듯 합니다. 그 이상의 연구는 학문적 영역으로 넘기는 것이 좋을 것 같습니다.	열람 [확인] 2006.08.12	(2.0)
[참조] 이병완, 이호철, 송진옥, 변양균, 조재희, 윤대희, 김성환, 김수현				
과장 조영경	확인		종료 2006.08.17	(2.0)

중

간검토자들의 토론 사례

4. 모든 보고서의 표준화

가. 한국의 보고서 경연장, 대통령비서실

대통령비서실은 정부 각 부처의 공무원은 물론 학계, 시민사회단체, 국회·당 출신의 다양한 전문가들로 구성되어 있다. 참모들이 각양각색의 배경과 전문지식을 갖고 일하는 만큼 보고서 작성방법도 제각각이었다. 특히 보고서 작성에서 공무원출신들은 각 부처가 오랜 기간 발전시켜온 저마다의 소위 '표준보고서'를 사용하였다. 이는 한 순간에 만들어진 것이 아니고 역대 장·차관, 실·국·과장(본부장·팀장)들의 집단적 특성이 응집된 '표준'이었다.

공무원으로 임용되면 선배들로부터 맨 처음 전수받는 것이 이러한 표준보고서 작성법이다. 하지만 표준보고서를 몸으로 익혀가는 과정은 고난의 과정이다. 상사가 자식같은 나의 보고서를 빨간펜으로 무참하게 그어대는 모습에 담담해진 후에야 조직의 표준보고서에 익숙해진다. 이처럼 개인과 조직의 시행착오를 바탕으로 만들어진 부처별 표준보고서는 부처 특성에 따라 보고서 패턴도 다르게 나타난다.

예컨대 경제부처는 통계나 도표를 중요시하는 경향이 있다. 같은 외교안보부처지만 외교통상부는 표현의 차이에 섬세한 주의를 기울이는 반면, 국방부는 간단명료하면서도 강하게 표현하는 것을 선호한다. 수사기관인 경찰은 조서처럼 경위 설명에 신경을 많이 쓴다. 부처별로 가지고 있는 '자기들만의 특성과 개성'에 충분한 이유가 있는 셈이다.

그러나 부처 특성이 녹아있는 다양한 보고서는 대통령비서실이나 국무총리실처럼 보고서들이 한데 모이는 곳에서 많은 문제들을 발생시킨다. 우선 눈에 띄는 것은 서로 다른 보고서 양식이다. 이를 취합할 때의 실무적인 애로는 말할 것도 없고, 이를 직접 읽는 대통령이나 국무총리 입장에서도 곤혹스러운 일이다. 보고서에 사용되는 기호의 뜻이 서로 다르기도 하고, 보고서 전개방식도 제각각이다. 예컨대 '※' 표시를 어떤 부처는 참고설명의 의미로 쓰기도 하고, 또 다른 부처는 내용을 강조하기 위해 쓰기도 한다.

보고서가 모이다 보면, 자연스럽게 서로 비교가 된다. 하지만 이를 통합하는 대통령비서실의 입장에서는 어떤 부처의 보고서가 더 낫다고 단정하기가 쉽지 않다. 제각기 '표준'인 보고서들을 어느 부처를 기준으로 하여 통일할 수 있겠는가? 우리나라의 보고서 경연장인 대통령비서실이 지금까지 보고서 표준화를 하지 못했던 이유는 역설적이게도 '표준'이 너무 많았기 때문이다.

나. 대통령보고서, 무엇이 문제였나?

참여정부 들어 역대 대통령비서실이 문제로 인식하면서도 해결하지 못했던 보고서 문제가 수면 위로 부상하였다. 대통령의 근본적인 문제제기가 잇따랐기 때문이다. 문제제기의 핵심은 작성의 취지가 분명하지 않다는 것부터 양이 너무 많다는 등 다양하였다. 2005년 1월부터 8월 사이에 대통령이 처리한 문서 중 보고서 관련 코멘트가 90여건에 달하였다. 대통령의 보고서에 대한 불만이 어떠했는지 다음의 지적을 봐도 대강은 짐작할 수 있는 것이다.

보고서에 관한 지적에 유의해 주십시오. 이번 지적이 처음 지적이 아닐 것입니다. 보고서 내용이 연구결과 보고서 같은 느낌을 줄 만큼 내용이 너무 많고, 미국의 사례와 정책시안이 혼합이 되어 있어서 촛점이 분산, 요컨대 시간을 너무 빼앗는 보고서입니다(2005.2.16)

중요성이나 효율성이 떨어지는 보고서로 인하여 대통령의 시간, 체력이 낭비되는 일이 없도록 새로운 통제장치를 만들어야 하는가?(2005.1.6)

보고서에 관한 일련의 대통령 메모는 보고서를 제대로 쓰고 있지 못하다는 질책을 담고 있었다. '보고서가 생명'이라는 공무원 사회에서, 그것도 나름대로 능력있고 일 잘한다고 발탁된 사람들이 이런 지적을 받는다는 것은 스스로에게도 충격이 아닐 수 없었다. 게다가 지적사항에 단순한 양식 문제 정도가 아니라, 보고서의 내용 작성이 근본적으로 잘못되었다는 지적이 포함된 것이다. 보고서 작성에 관한 개선이 절실히 요구되었다.

다. 보고서 표준화의 여정

대통령비서실은 참여정부 출범 초기부터 혁신추진 체계를 가동시켰다. 위로는 대통령과 비서실장 등 리더의 혁신에 대한 의지가 충만하였는데, 2005년부터는 중간급 변화관리자로 혁신담당관을 지명하여 혁신추진 동력으로 활용하였다. 혁신담당관들은 선도적으로 비서실의 혁신과제를 도출하고 해결방안을 찾기 위한 학습동아리를 만들어 나갔으며, 그 중 하나로 '보고서품질향상연구팀'(이하 연구팀)을 구성하게 되었다.

보고서 품질향상연구팀

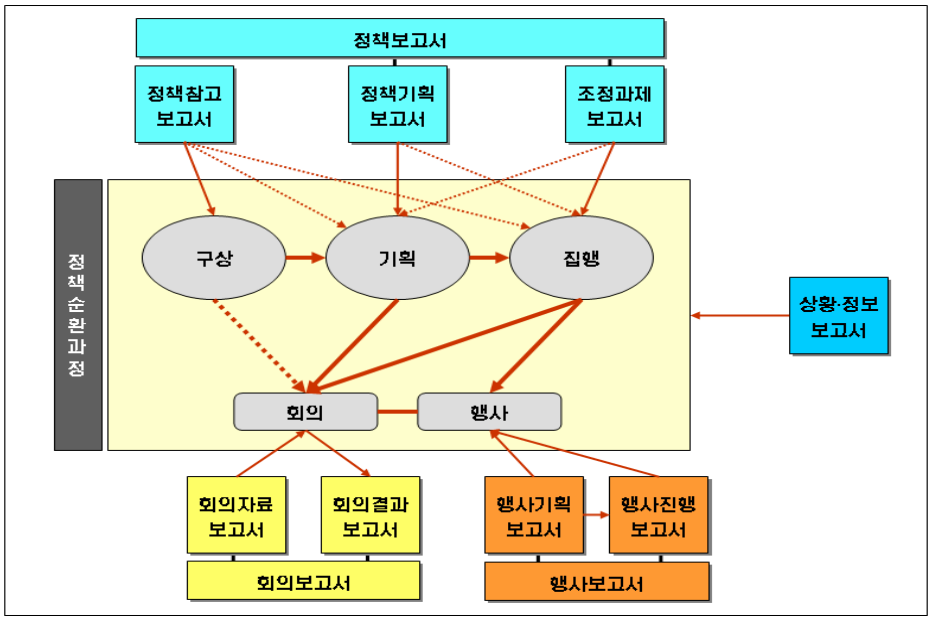
연구팀은 과제해결을 위해 기존에 나와 있던 보고서 작성방법에 관련된 외부 자료를 모두 수집하여 연구하였다. 시중의 보고서 관련 서적, 행정자치부의 사무관리규정, 미국 CIA 정보보고서 작성요령, 각종 인터넷 자료 등을 찾아 보았으나 실제 연구팀이 필요로 하는 보고서 작성요령을 위한 자료는 많지 않았다. 관련 서적만 해도 기획서 작성법, 논문 작성법, 독서 감상문 쓰는 법 등이 대다수였고, 그나마도 형식이나 서식에 대한 내용 아니면, 보고서는 효율적으로 써야 한다는 등의 개념적인 것이 전부였다. 연구를 진행하면서 이런 작업이 얼마나 중요하고 필요한 일인지 절감하게 되었다.

연구팀은 2005년 4월 13일 첫 모임을 가진 이후, 2005년 10월 11일 마지막 결산까지 총 26회 모임을 가질 정도로 열정을 가지고 활동하였다. 각자 역할을 나누어 작

업한 결과를 취합하여 2005년 7월 21일 첫번째 보고서 초안을 만들고, 다시 10여개의 수정버전을 거쳐 2005년 10월 7일 최종 '보고서 작성 매뉴얼'을 완성시켰다. 그 사이 2005년 9월 3일에는 대통령 주재 학습도 실시하여 각 수석·보좌관실간에 사전 공유의 기회도 가졌다. 드디어 2005년 10월 25일에는 완성된 보고서 표준서식 및 매뉴얼을 전직원에게 배포하여 적극 활용토록 하고, 신입직원은 전입시부터 체계적으로 교육을 시켜나갔다.

라. 보고서 표준화의 실제

대통령 보고서들은 주로 정책의 입안이나 추진상황을 보고하고 정책결정권자인 대통령의 의사결정을 요구하는 정책보고서가 많다. 그러나 그 외에도 간략한 상황정보를 보고하거나, 회의자료, 행사준비보고 등 정책보고서와는 목적이나 형태, 구성체계가 확연히 구분되는 보고서들도 많다. 따라서 획일화된 하나의 보고서 유형을 가정하기 보다는 보고서의 유형을 먼저 분류해 보고 각각의 유형에 맞는 작성방법을 차별적으로 연구하는 것이 타당하다고 판단되었다. 그래서 1단계로 ① 정책보고서, ② 상황 · 정보보고서, ③ 회의보고서 및 ④ 행사보고서로 구분하고, 2단계로 정책보고서는 정책기획보고서, 조정과제보고서, 정책참고보고서로, 상황 · 정보보고서는 상황보고서와 정보보고서로 구분하였다. 그리고 회의보고서는 회의자료보고서와 회의결과보고서로, 행사보고서는 행사개요, 말씀자료, 참고자료로 나누었다.



유형별 보고서 구분

사례 분석과 토론을 통해 연구팀은 보고서 표준서식도 확정하였다. 이때 고려한 원칙은 다음과 같다. 첫째, 문서인쇄보다는 온라인 보고에 적합한 표준서식을 제안하였고(화면에 선명하고 명료하게 보이는 글자체와 글자크기, 색상표현 등), 둘째, 기존에 사용하고 있던 서식에서 크게 벗어나지 않게 하였으며(불필요한 혼란 방지), 셋째, 보고서 작성자의 스타일을 지나치게 제약하지 않도록 표준화는 글씨체, 머리말 등 기본적인 영역으로만 제한하였으며, 넷째, 정부 공용 소프트웨어인 '한글과 컴퓨터'사의 프로그램에 익숙하지 않는 사람들도 쉽게 활용할 수 있도록 기본 기능만 사용토록 하였다. 이러한 원칙하에 실제 모니터 화면으로 글자크기, 글자체, 줄간격 등을 비교해 보면서 화면으로 봤을 때 시각적으로 가장 적합하다고 판단되는 결과를 도출하였다.

('05.7.11, 동아리 연구결과 발표자료, XXXX비서관실, 중고딕, 14p)

헤드라인M, 22p

- 글상자색상은 보고서 유형별로 구분주, 글상자 테두리선 0.3mm -

중고딕, 15p, 글상자색상 연녹색, 글상자선 이중테두리
(본문에 문서 취지가 포함될 시 본 글상자는 생략 가능)

1. 헤드라인M, 16p

□ 휴먼명조 또는 헤드라인M, 15p, 1칸 들여쓰기

o 영문소문자 o, 휴먼명조, 15p, 2칸 들여쓰기

- 하이픈, 휴먼명조, 15p, 3칸 들여쓰기

· 점, 휴먼명조, 15p, 4칸 들여쓰기

※ 중고딕, 13p, 3~7칸 들여쓰기

- 편집여백 : 위 · 아래 15mm, 좌 · 우 20mm, 머리말 · 꼬리말 10mm
- 줄간격 : 130%
- 기본글자체 : 휴먼명조, 15p (제목 : 헤드라인M 강조 : 중고딕)
- 목차체계 : 보고서 내용에 따라 번호체계(1, □, o ...) 또는 도형체계 (□, o, - ...) 선택
- 문단간격 : 임의로 설정
- 중요한 부분은 **진하게** 또는 파랑색 표시

주) 보고서 유형별 제목상자 색상 구분

(연연녹색)	**정책보고서**
(하늘색)	**상황정보보고서**
(연노랑)	**회의보고서**
(도황색)	**행사보고서**

- 1 -

보고서 표준 서식

마. 보고서 표준화에 대한 다양한 평가

지금 대통령비서실에서는 모든 보고서가 상기의 표준양식에 입각하여 작성되고 있고 보고서 유형별로 매뉴얼을 참고하여 내용을 구성한다. 보고서가 유형화되고 통일적인 양식에 따라 작성됨으로 보고서 작성자 입장에서는 보고서 작성시 어떻게 작성할까 하는 고민이 사라졌으며 내용 작성에 있어서도 보고서 작성법에 따라 충

실한 보고서 작성이 가능하게 되었다. 피보고자 입장에서도 보고서의 성격을 한눈에 파악할 수 있고 많은 보고서를 읽어야하는 부담에서 다소나마 해방될 수 있게 되었다. 특히 보고서표준화는 특히 학습동아리를 구성하여 추진했다는 점에서 학습조직의 활동모델을 제시한 것이었으며 협업의 중요성을 일깨워 준 소중한 사례가 되었다.

한편 '보고서 작성 매뉴얼'은 기본적으로는 대통령비서실 뿐만 아니라 정부부처, 나아가서는 기업이나 개인에게도 보두 적용될 수 있는 범용성을 갖춘 것이었다. 연구팀은 각 부처 혁신기획관실에 '보고서 작성 매뉴얼'을 공식적인 비서실의 혁신성과물로 배포했다. 그리고 국정홍보처, 보건복지부, 조달청, 국가기록원, 여성부, 대한주택공사 등 부처 또는 산하기관에서 요청하는 경우 연구팀원이 교대로 교육을 나가기도 하였다. 그 외 강원도청, 인천동구청 등 지자체에서도 매뉴얼을 보내달라는 요청을 하기도 하였다.

외부에 매뉴얼이 공개되자 모두 환영하는 분위기 일색이었다. 이런 매뉴얼을 꼭 필요로 했는데 반갑다는 인사부터, 비서실의 매뉴얼을 벤치마킹하여 해당 기관에 맞는 매뉴얼을 만들어 보겠다는 의견까지 다양했다. 비서실의 혁신성과가 부처로 확산되는 값진 경험을 하는 순간이었다.

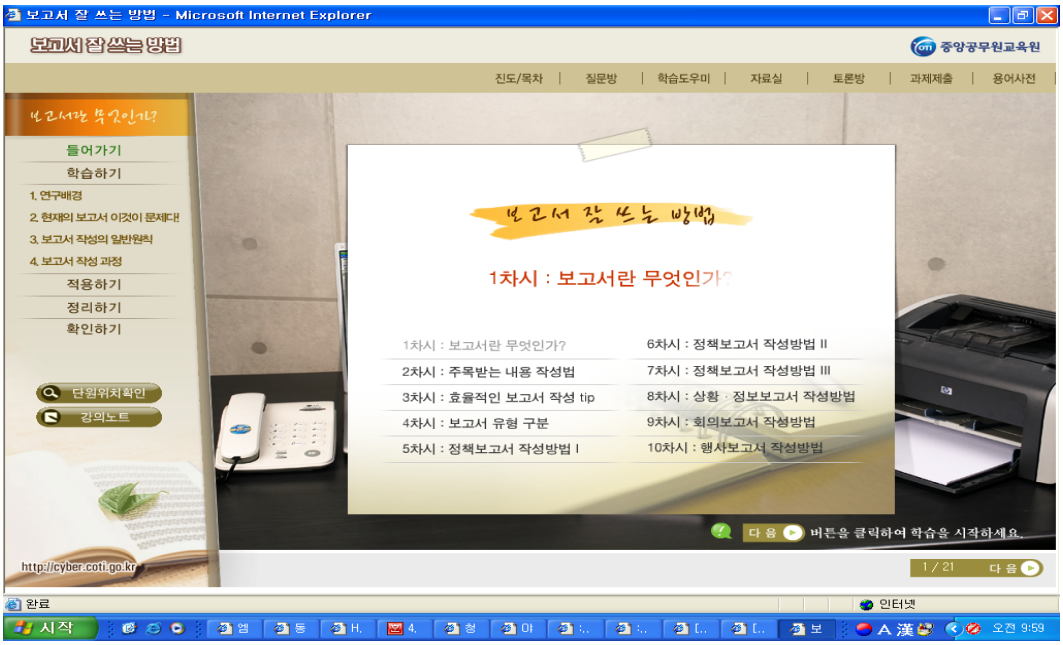
♣ 부처에서 온 이메일

혁신활동의 성과물로 나온 자료를 보내주셔서 고맙습니다. 부처 업무에 도움이 많이 될 것으로 생각됩니다. 복지부는 우선 부내 인트라넷에 자료를 올려놓고 유인해서 책자로도 배포하였습니다. 저희 내부 복지사랑방이라는 브라운백미팅 형식의 자리가 있는데 이 자리에 모셔서 이야기를 듣는 것이 어떨까 검토중입니다.

매뉴얼을 보내주셔서 감사합니다. 지금까지 접한 어떤 매뉴얼보다 가치있다고 생각합니다. 우리부에서도 이를 적극 활용하여 정책의 질을 높여 나가겠습니다.

대단히 고맙습니다. 기획예산처도 비서실을 벤치마킹하여 '보고서 잘쓰는 모임(보쓰모)'를 지난 10월 구성해서 현재 공부, 토론중인데 훌륭한 학습자료를 보내 주셔서 고맙습니다. 거의 그대로 사용해도 될 것 같으나 우리처 실정에 맞게 일부 수정, 적용해 보겠습니다.

2005년 12월 23일에는 정부공통혁신과제 토론회에 우수사례로 발표할 수 있는 기회를 얻었다. 대통령, 국무총리, 장 · 차관급, 각 부처 혁신관계관, 정부혁신전문위원 등 200여명이 참석한 이날 행사에서 각 부처의 매뉴얼 작성사례 중 국가기록원의 기록관리 매뉴얼, 교육인적자원부의 정책품질관리 매뉴얼, 환경부의 갈등관리사례와 함께 가장 우수한 4개 사례 중 하나로 선정된 것이다. 이날도 역시 발표 후 참석자들로부터 큰 호응을 받았다. 그 후 보고서작성법은 중앙공무원교육원의 사이버 교육과정에 편성이 되어 중견공무원들의 보고서 작성에 크게 기여하고 있다.



중앙공무원교육원의 사이버 교육 화면

바. 공무원들만의 문제가 아닌 보고서 표준화

보고서는 '작성자의 사람의 얼굴' 이라는 말이 있다. 보고서를 보고 그 사람을 판단하고 능력이 있는 사람인지 알아낸다는 것이다. 간결하고 핵심을 찌르는 보고서를 쓰는 것은 매우 어렵다. 이는 비단 공직사회 뿐만 아니라 기업체나 심지어 개인사업을 하는 사람들 까지도 공통적으로 느끼는 문제이다. 어느 조사에 의하면 직장인 72%가 '문서작성이 어렵다'고 느끼고 있다고 한다.

♣ 직장인이 느끼는 보고서 작성의 어려움

직 장인 10명 중 7명은 보고서나 제안서 같은 문서를 작성하는데 어려움을 느끼고 있는 것으로 조사되었다. 21일 비즈니스 지식포털 비즈몬(www.bizmon.com)이 직장인 872명을 대상으로 설문조사를 실시한 결과, 전체 응답자의 72.1%가 '업무상 문서 작성에 어려움을 느끼고 있다'고 답했다. 또 59.2%는 자신이 상급자나 외부업체에 제출한 문서가 재작성 요청을 받고 되돌아온 경험이 있다고 밝혔다. 직급별로는 회사에서 실무를 맡는 대리급(77.0%)이 문서 작성에 가장 어려움을 느끼는 것으로 조사됐고, 직종별로는 기획.홍보직(78.4%)과 생산.기술직(78.3%) 가운데 문서작성을 어려워하는 이들이 많은 것으로 나타났다. (2005. 9. 21, 연합뉴스)

「기획서 잘 쓰는 법」등 기획서나 보고서를 잘 쓰는 방법에 관한 수많은 책들이 서점진열대를 장식하고 있다. 그럼에도 불구하고 직장인들의 보고서 잘 쓰기는 여전히 숙제로 남아 있다. 대통령비서실의 학습동아리에서 연구한 보고서 잘쓰는 방법은 「대통령보고서」라는 제목으로 책자화되어 일반 국민에게도 소개가 되었다.

♣ 보고서 작성법을 집대성하다

시중 서점에서는 지금 이 순간에도 꾸준히 판매가 되고 있다. 보고서 잘쓰기에 대한 직장인들의 열망이 얼마나 컸던가 하는 점을 확인할 수 있었다. 대한민국이 보고서 잘 쓰는 나라가 될 날도 멀지 않았다. 국가경쟁력을 높이는데 조금이나마 기여하지 않을까 기대해 본다.

대통령 보고서 책자 표지

제6장 e知園에 의한 지식관리

1. 과제단위 업무 관리

가. 새로운 업무관리 기준 설정의 필요성

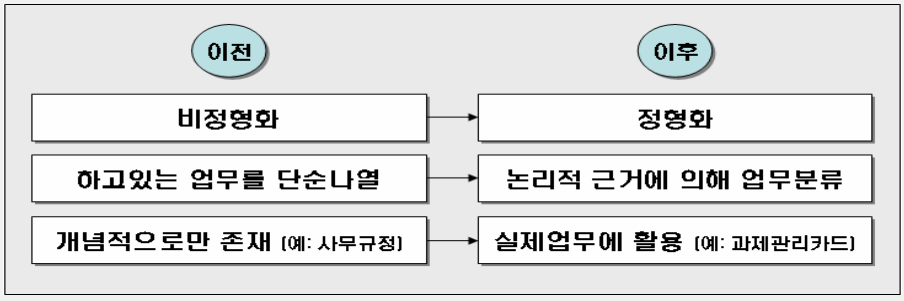
정보가 의제화되면 그 이후에는 어떻게 관리해야 하는가? 대통령비서실에서는 단위과제를 기준으로 각자의 업무를 실시간으로 관리해 나가는 시스템을 고안하였다. 단위과제의 개념은 통상의 업무분장과도 다른 매우 독창적인 것으로, 사무실 캐비넷속의 파일철을 온라인화한 것으로 생각할 수 있다. 그러나 단위과제의 설정기준은 간단한 문제가 아니었다. 채택된 의제는 그 자체가 하나의 단위과제가 되기도 하지만 대부분은 특정한 기준에 의해 단위과제에 편입되게 된다. 따라서 단위과제 설정기준이 매우 중요한데 단위과제 개념이 정착되기까지는 많은 시행착오를 거쳐 수년의 세월이 소요되었다. 특히 타 행정부처와 달리 유동적이고 정형화가 어려운 비서실 업무의 성격상 업무를 분류하고 단위과제로 만드는 과정은 많은 인내와 고민을 안겨주는 것이었다.

♣ '업무분장'과 '과제관리'의 차이점

각 기관별로 사무규정이나 자체적인 업무분장 등이 존재한다. 그러나, 기존의 업무분장은 업무수행의 제도적인 근거를 마련하거나, 업무담당자간 일을 나누는 목적으로 주로 활용되었으며, 특히 외부에 상세한 업무내용이 노출되는 것을 꺼리는 관행으로 인해 개념적으로만 존재하는 경우도 많았다.

반면, 과제관리는 논리적인 틀에 의해 업무를 정형화하고 과제를 체계적으로 분류하려는 노력을 의미한다. 또한, 실질적인 과제관리시스템을 통하여 업무 실적을 축적하고 이에 대해 평가를 받는 등 실제 업무에 직접 활용되고 있다.

즉, 서류상으로만 존재하던 업무분장이 과제기반의 일하는 방식으로 한단계 발전된 것이 과제관리라고 할 수 있다.



업무분장과 과제관리

대통령비서실에서는 업무를 관리하는 시스템을 온라인에 도입하고, 이의 가장 기본단위인 단위과제를 어떻게 정의하고 관리할 것인지에 대한 노력이 지속되어 왔다. 즉 2003년 e知園시스템이 개통되면서 도입된 업무관리카드에서부터 시작하여 현재의 과제관리카드에 이르는 온라인 시스템이 구축되어 왔으며, 그 관리항목과 속성은 지속적으로 변경·발전되고 있다. 또한 과제관리시스템의 가장 기본단위인 단위과제 관련해서는 이를 어떻게 정의할 것인지, 또한 어떤 유형으로 분류하여 관리할 것인지에 대한 고민이 계속되었다. 과제설계 TF에 참여했던 한 행정관은 그 어려움을 이렇게 회고하고 있다.

> 과제관리시스템의 구축작업은 청와대 생활에 있어서 나를 가장 힘들게 하기도 하고 또 나에게 새로운 경험과 보람을 안겨준 일이기도 하였다. 둘째가라면 서러워할 정도로 업무능력이 있는 김영주 경제수석(현 산자부장관)도 과제관리시스테의 '과'자만 나오면 머리를 쥐어 뜯는, 그야말로 '맨땅에 헤딩'하는 작업 이었다. 가끔 국무회의때 대통령이 말씀하면 국무총리를 비롯, 모든 국무위원들이 눈이 휘둥그레지곤 하였다.

나. 업무분류 방식결정이 업무관리의 최우선 과제

업무를 잘 관리하기 위해서는 업무가 어떤 것인가에 대한 정의와 기준이 마련되는 것이 우선 되어야 했다. 2003년의 업무관리카드라는 것을 시행했지만 비서실의 업무에 대한 근본적 분석을 하지 않은 상태에서 비서관실별로 설정된 업무의 실적을 관리하는 차원에서 도입되었다. 이에 비서실업무에 대한 종합적 분석과 재구조화가 필요하게 되었다.

이를 위해 우선 2004년 상반기에는 업무분석을 실시하고 하반기에는 비서실 업무분류체계를 정립하였는데 그 기본구조는 대기능-중기능-소기능의 3단계로 업무를 분류하고, 그 하부에 단위업무를 관리하는 방식을 채택하였다. 그리고 이러한 업무분류체계는 같은 시기에 정립된 목표별 과제관리체계와 구분하기 위해 기능별 업무분류체계라고 명칭을 명확히 하였다.

♣ 업무분류 체계가 도대체 뭐지?

업무분류체계는 직원들의 혁신워크숍(2004.7.22~23)을 통해 시작되었다. 이 시기에 혁신담당관과 신입직원을 대상으로 한 혁신워크숍에서 도입한 토론기법이 큰 인기를 끌고 있었다. 개발팀은 당시 '어떻게 하면 사람들이 업무분류체계를 어렵지 않게 생각하고 사람들을 쉽게 동원할 수 있을까'를 궁리하던 중이었다. 그래서 등장한 것이 토론기법을 학습하면서 업무분류체계를 정립하는 방안 이었다.

실제 업무분류체계는 KJ기법과 브레인 스토밍 기법 등 전문토론기법을 적용하여 정립되었다. 또한 각 조의 토론자별로 조장, 서기, 시간관리자 등을 정해 어느 누구도 토론에 빠지지 않도록 배려하였다. 워크숍 실시전에 개인 업무 전수조사를 실시하였는데, 이를 그룹핑하여 소기능을 도출하는 과정에서는 고등학교 이후에 구경도 못해 봤던 '오징어다리(개인 업무 하나하나를 길게 오린 것)'가 등장하기도 하였다.

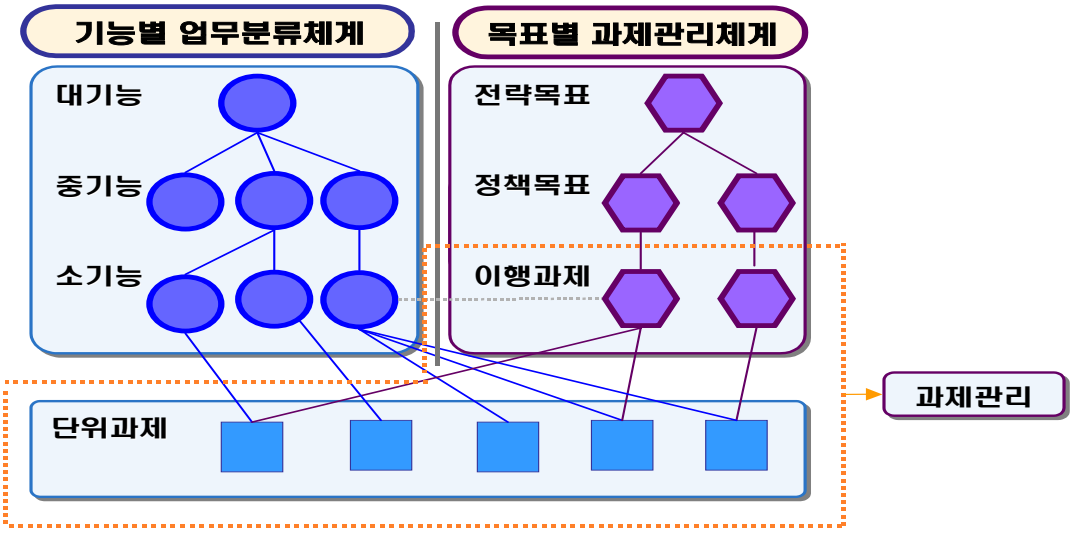
업무분류는 모두에게 너무나 생소한 개념이었다. 50여명을 지하강당에 몰아넣고 실시했던 교육이라 '밀봉교육'이라 불리우기도 하였다. 개인업무를 오징어다리처럼 짤라 놓고 붙이기도 하고, 3M사에서 청와대에 기념패 하나 줘야 할 정도로 수많은 포스트잍이 동원되었다. 그 때 직원들은 사람은 머리뿐 아니라 몸도 같이 써야 제대로 교육이 되는구나'라는 느낌을 가졌는데 추상적인 업무분류체계를 온몸으로 physical하게 구축하였던 것이다

♣ 업무분류 체계에 대한 대통령의 고민

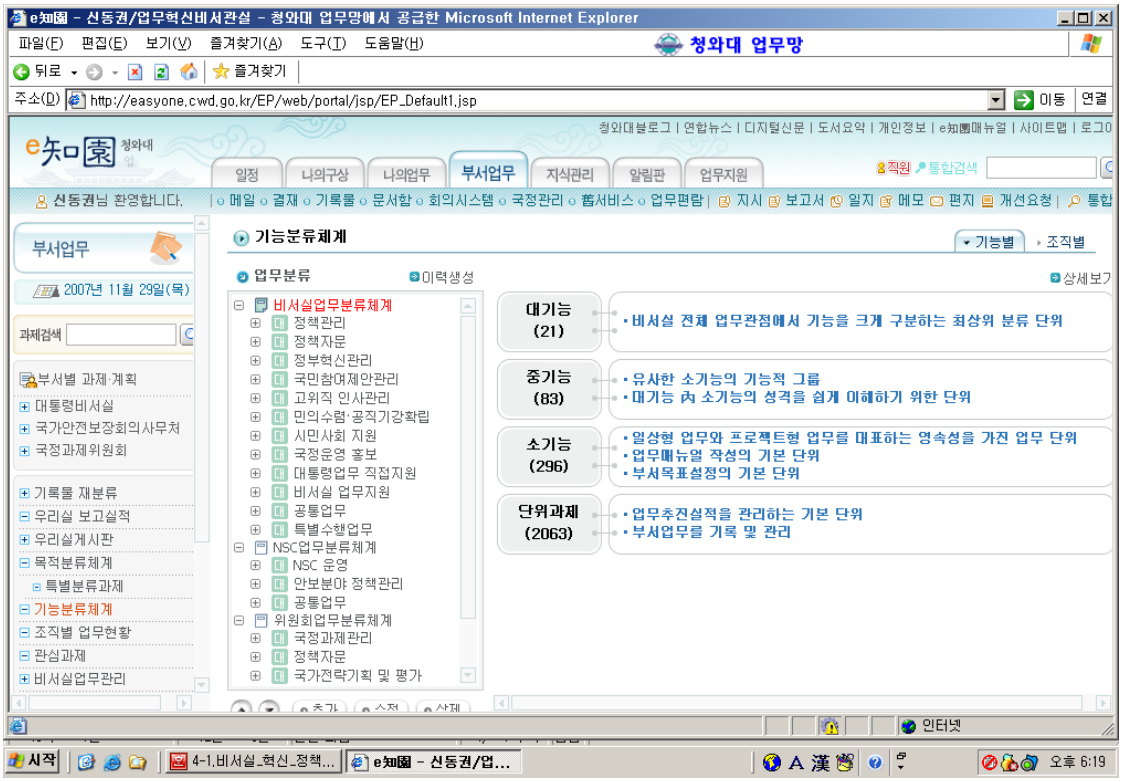
2004년 9월, 비서실 업무분류체계가 정립되긴 했지만 대통령은 아직도 비서실의 업무분류가 미완성이라는 말씀을 계속하였다. 그리고 2005년 2월 16일 급기야 직접 정책실의 업무분류체계를 작성하였다면서 부속실장을 통해 내려보냈다. 정책기획, 정책점검, 정책조정 등 업무프로세스별로 분류가 되어 있었고, 내용적 과제와 시스템 혁신과제처럼 본연적의 업무와 이차적 업무를 나눈 듯한 구분으로 되어 있었다. 개발팀에서는 대통령이 작성한 업무분류체계를 토대로 경제정책, 총무, 업무혁신의 3개부서에 시범적용을 해보았다. 그러나 막상 수석·보좌관회의에 보고했더니 정책실의 업무분류체계를 왜 총무와 업무혁신에 무리하게 적용했는냐고 지적을 받았다. 개발팀에서는 업무분류체계에 대한 근본적 재검토에 들어가지 않을 수 없었다. 그후로도 업무분류체계에 대한 고민은 끝없이 이어졌다.

한편 2005년에는 목표별 과제관리체계도 정립하였다. 비서관급 직원이 참석한 '과제관리체계 정립을 위한 전략과제 및 정책과제 도출 워크숍'(2005.4.13)을 통해 7개 전략과제와 28개 정책과제를 선정하였다. 기존의 부서 업무계획 및 역점사업 등을

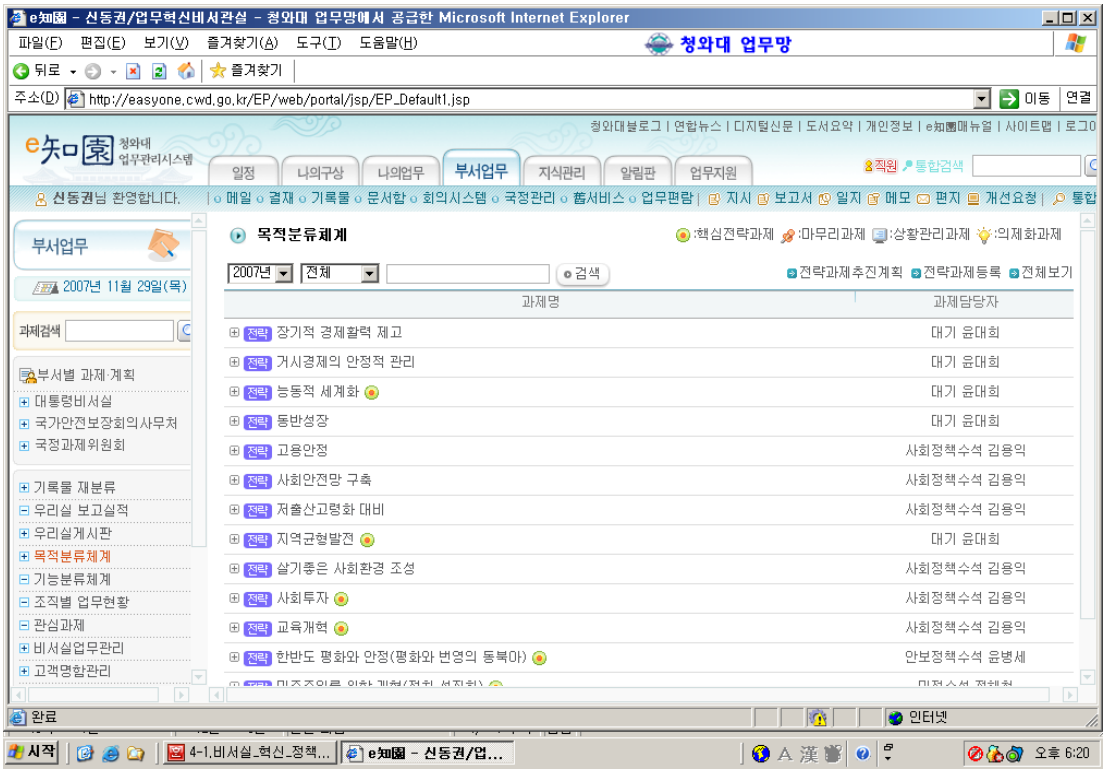
토대로 키워드를 통한 그룹핑을 하고, 대통령 관심도·전략적 중요도 등을 감안하여 조별 토론을 통해 선정하였다. 기능적 업무분류체계가 업무참조모델(BRM)이라면, 목표별 과제관리체계는 성과지향적인 업무의 전략적 관리를 위한 것이다. 단위과제는 업무의 최소단위로서 기능별 업무분류체계에 100% 포함되고, 목표별 과제관리체계에는 일부만 포함되게 된다. 이렇게 해서 비서실 업무의 기능적 분류와 목표별 과제관리체계 및 그 하위에 단위과제의 설정이라는 기본 구도가 갖춰지게 되었다.



기능별 업무분류 및 목표별 과제관리체계도



기능별 업무분류체계

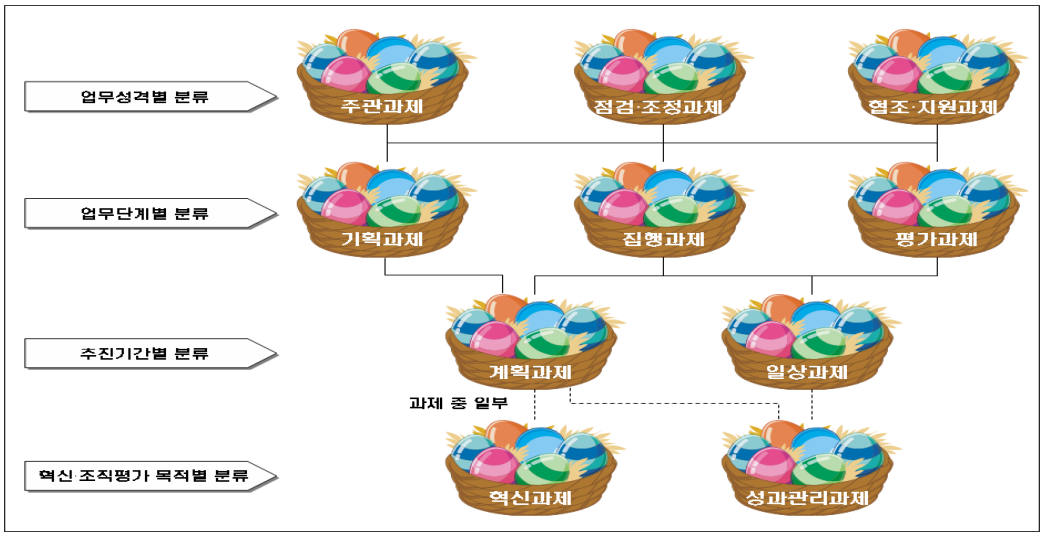


목적별 과제분류체계

다. 모든 업무를 단위과제로 분리

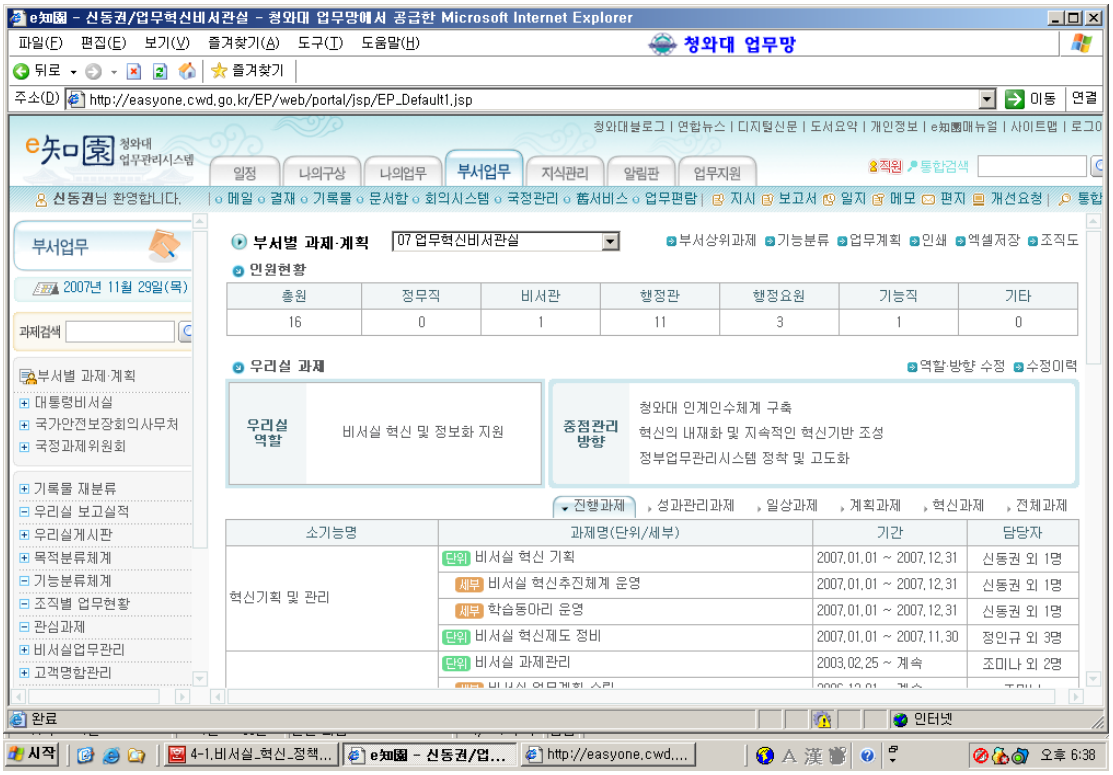
지금까지 업무를 구분하는 큰 틀이 완성되었다. 이제 그 하부에 어떤 과제를 넣어 추진 할 것인가 하는 문제가 남았다. 비서실 업무를 정의하는 기본단위의 명칭을 무엇으로 하느냐의 문제는 개발과정의 단골 잇슈였다. 처음 업무관리카드를 사용할 때는 '단위업무'라는 명칭은 썼는데 이후 '업무'라는 단어가 너무 포괄적이고 실제 '일의 단위'를 지칭하는 단어로서 '과제'가 더 적합하다는 의견이 있어 다시 '단위과제'로 명칭을 바꿨다.

과제분류는 2006년 초까지는 과제를 크게 일반과제와 관리과제로만 구분하였다. 2006년 2월 24일 비서관 이상이 참석한 '비서실 과제관리 토론회'를 개최하여 과제유형을 일상과제·계획과제로 분류하고, 별도의 기준으로 성과관리과제와 혁신과제를 구분하였다. 최종적으로 아래 그림과 같은 과제분류체계를 갖추게 되었다.

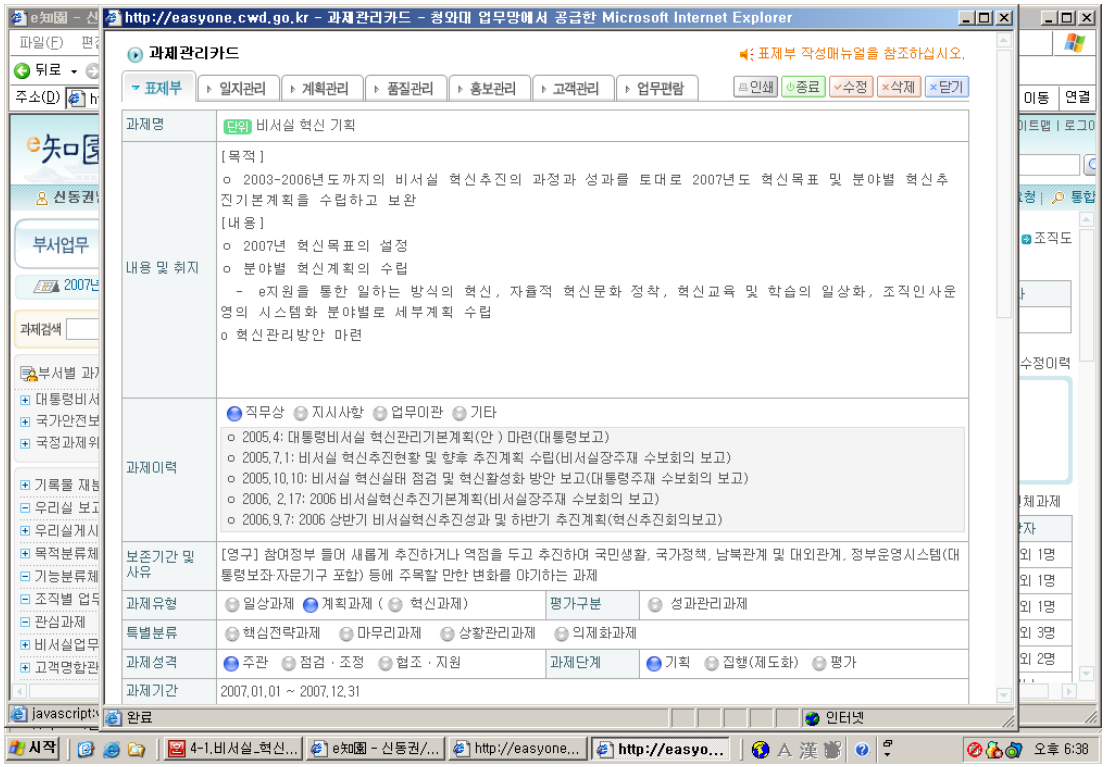


단위과제의 분류

2005년 하반기에는 과제관리카드를 도입하였는데, 7월 1일 개편된 과제관리시스템은 2005년 상반기에 정립된 기능별 업무분류체계와 목표별 과제관리체계라는 두 개의 중심축으로 운영되었다. 과제관리시스템의 독창성은 과제를 온라인상에서 관리하고 그 추진 현황을 실시간으로 점검할 수 있게 된 점이다. 말하자면 손에 들고 다니는 업무추진 수첩을 대체한 것이고 추진 일정을 과학화한 것이다.



e知園 과제관리시스템



e知園 과제관리카드

실제로 e知園의 과제관리시스템을 소개받은 모 시중은행 인사는 이렇게 그 느낌을 전하고 있다.

> 저희 OO은행도 타은행이나 기관에서 우수기업으로 벤치마킹을 하러 오므로 나름대로는 지식경영 선도기업이라는 자부심을 갖고 있었으나 그동안 '우물 안 개구리'였다는 자성을 하게 되었답니다. 특히 과제관리시스템은 세계최고라 생각됩니다.

라. 사라진 Paper 업무보고서

단위과제의 설정과 과제관리시스템의 구축은 연초 업무계획보고 방식의 혁명적 변화를 가져왔다. 즉 전체 업무추진계획을 보고서방식으로 작성해서 보고를 하는 전통적인 방식에서 벗어나 온라인 과제관리카드에 단위과제를 설정하고 각 단위과제별로 계획을 설정하는 새로운 방식이 도입된 것이다. 노무현 대통령은 수십년간 지속되어온 정부업무보고 방식에서 탈피한 최초의 대통령이 되었다. 상사와의 업무계약이 바로 업무보고이며 업무성과에 대한 약속이라 할 수 있다.

과제관리카드상의 실제 계획 수립

대부분의 관공서 사무실의 캐비넷을 열어보면, 제목이 붙여진 두터운 노란색 파일철이 가지런히 정리되어 있다. 파일철을 열어보면 날짜별로 결재받은 문서들이 파일링되어 있다. 그나마 이는 자료정리를 비교적 잘하는 직원의 경우이며 상당수의 직원은 캐비넷속에 그냥 쌓아두기 일쑤이다. 그리고 상사들이 과제가 잘 추진되는지 물어보면 파일철을 들고 가서 미주알 고주알 보고를 하거나, 복잡한 사안의 경우 황급히 한두 페이지로 요약정리해서 보여주기도 한다. 몇 년이 지나면 지하창고로 파일이 옮겨지는데 그때가 되면 흘러간 자료 찾기가 매우 난감한 상황이 벌어진다. 과거의 히스토리를 알려면 전임자를 찾아 기억을 예기하게 하거나 그렇지 않으면 거의 포기상태에 빠지는 것이다. 지금까지 과제를 관리하는 일반적 방식이고 우리나라의 관공서의 일반적 풍경이다.

대통령비서실에서는 이제 공식적으로 캐비넷속의 노란색 파일철이 사라졌다. 보고하는 문서는 일지에 자동으로 저장되고 담당자는 계획추진 현황을 모니터 하는 등 과제관리시스템을 통하여 과제를 실시간으로 관리해 나가고 있다. 특히 과제관리시스템에는 단위과제별 업무편람이 구축되어 있는데 단위과제별로 업무흐름과 세부 업무내용을 실어 비서실 업무의 정형화를 도모하였고 후임자가 신속히 업무에 적응할 수 있도록 배려하였다.

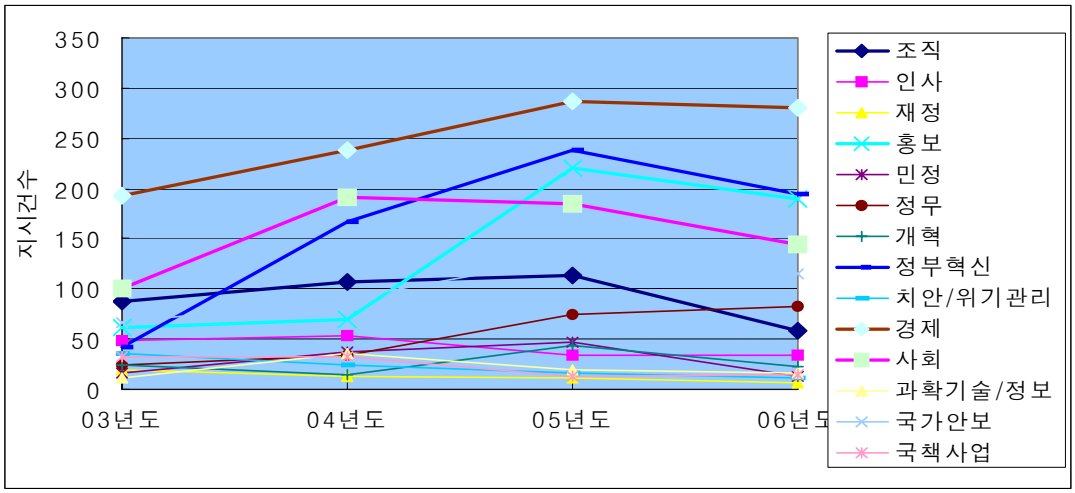
비서관이나 수석비서관은 담당 행정관을 부르지 않아도 언제든지 과제 추진현황을 체크하고 지시를 할 수 있게 되었다. 물론 담당직원이 과제관리카드를 관리하는데 조금의 노력은 필요하지만 두꺼운 파일철을 관리하는 것에 비하면 편리성과 효율성에 있어서 비교할 바가 못 되는 것이다. 행정업무의 디지털 시대가 어느듯 성큼 다가왔다. 단위과제중심의 업무방식은 후술할 직원 평가시스템으로 연계되어 비서실 업무의 척추를 형성하고 있다.

2. 대통령 지시사항 관리도 시스템적으로

가. 국정의 방향타, 대통령 지시사항

대통령 지시사항 관리는 과제관리와 함께 정보·의제관리의 후속조치에 해당하는 것이다. 이는 그 내용에 따라 다시 최초정보로 환류되기도 한다. 대통령지시사항의 내용은 매우 방대하다. 참여정부 출범이후 2007.4월까지의 통계만 보더라도 4,855건에 달한다. 대통령비서실의 가장 중요한 업무 중의 하나가 대통령의 국정운영을 보

좌하는 것이라고 본다면 대통령 지시를 정리·분류·전달하고 이행상황을 확인·점검함으로써 국정최고책임자의 지시와 의견이 정책과 업무추진과정에 차질없이 반영되도록 하는 것은 무엇보다도 중요하다.



2003-2006년까지의 대통령 지시사항 추이

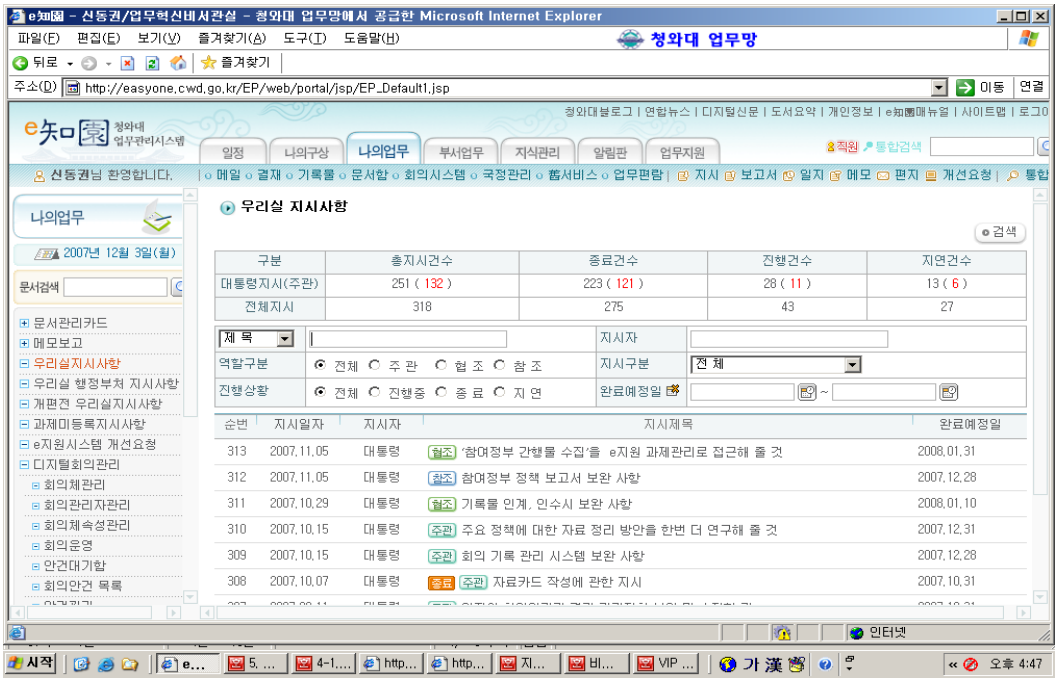
나. 지시사항 관리의 시스템화

2003년 3월 대통령 취임과 함께 대통령 지시사항에 대한 관리 필요성은 현실적인 문제로 대두되었다. 지난 정부에서는 행정부처 지시사항에 대해서는 별도의 시스템이 있었으나, 비서실 지시사항에 대해서는 관리하는 시스템이 없는 관계로, 지시사항에 대한 프로세스, 운영, 관리 등에 대한 모든 사항들을 하나하나 고민하면서 구축하였다.

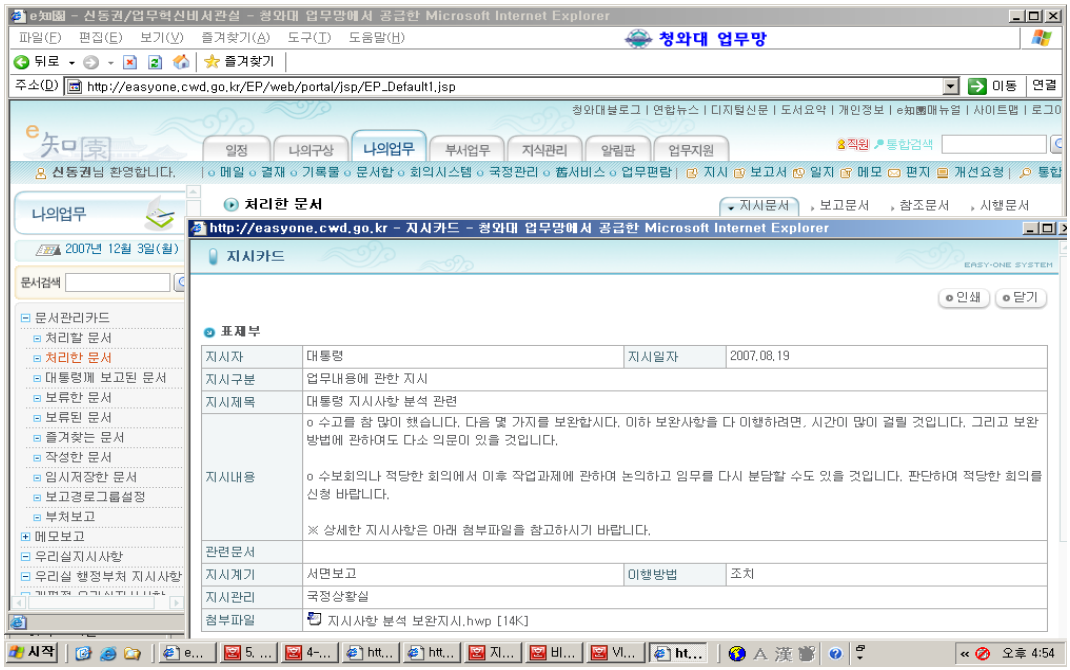
대통령비서실 지시사항 관리시스템은 2003년 4월 16일 개발이 완료되어 4월 18일부터 운영을 시작하였으며, 이후 크고 작은 변화를 거치면서 지시사항 관리 모델이 완성되었다.

즉 대통령 지시사항은 문서관리카드 보고에 대한 서면지시, 각종 회의시 구두지시 등 다양한 경로를 통해 이루어지는데, 이러한 모든 지시사항은 부속실에서 지시처리를 하게된다. 부속실에서 지시처리를 하면 그 지시는 지시관리카드로 전환되고 지시관리카드 전환과 동시에 지시이행자에게 이메일 자동 송부 및 이행자의 'e知園-나의업무-문서관리카드-처리할 문서'함에 자동 저장된다.

이행주관자(주로 비서관)는 자신이 주관하는지 확인하고, 맞을 경우 '지시확인' 또는 경로상에서 '하급자(행정관)' 지정후 지시처리를 한다. 이행 주관자는 지시이행 기한 및 계획을 입력하고 지시확인을 하면 부서의 지시사항으로 정식 등록이 되는 것이다.



e知園 우리실 지시사항



e知園 지시카드

지시를 이행한 후 처리하는 절차는 일정등록을 통해 이행실적을 입력하거나 문서관리카드를 통하여 이행실적을 입력하게 되는데, 업무일지나 문서관리카드 작성시 해당 지시사항을 선택하면 자동으로 지시카드에 등록되게 된다.

지시내용에 대해 이행을 완료하고, 실적을 모두 등록한 경우 이행 주관자는 우리실 지시사항에서 해당지시를 선택하고 실적이 맞게 입력되었는지 최종 확인 한 다음 '종료요청'을 클릭하면 종료요청이 되고 점검부서에서는 지시사항을 종료한다. 이렇듯 대통령 지시사항도 이제는 체계적이고 과학적으로 관리되게 되었다.

제7장 e知園에 의한 지식관리

1. 지식경영의 중요성

요즘 기업이건, 행정부서이건 지식경영이 화두가 되고 있다. 개인이 가지고 있는 지식을 꺼내어 조직의 지식으로 승화시키려는 노력들이 계속되는 것이다. 지식경영이란 무엇인가? 간단하게 말하면 '내가 하고 있는 일을 다시 한번 잘 다듬어서 다른 사람이 참고할 수 있는 것'이 지식경영이다. 대통령비서실은 국정운영에 관련한 모든 정보와 자료가 모이는 곳이다. 개별 부처나 기관으로부터 들어오는 정보, 언론분석 자료, 각종 민원 등이 산더미처럼 쌓인다. 이런 정보들을 토대로 사실을 확인하고, 대책을 강구하고, 내용을 다듬어서 대통령의 정책 결정을 지원할 수 있는 가치 있는 자료로 만드는 것이 비서실의 중요한 역할이다.

♣ 지식과 데이터 및 정보

지식(knowledge)은 데이터(data)나 정보(information)와 관련이 있으나 상당히 다른 개념이다.

☞ 데이터

데이터는 사건에 관한 일련의 개별적이고 객관적인 사실들로서 적실성과 목적성이 결여된 개념이다. 이에 비해 정보는 라고 할 수 있다.

☞ 정보

정보는 대부분 문서나 보고들을 수 있는 의사소통(communication)의 형태로 존재한다. 즉 정보는 메시지에 해당한다. 피터 드러커(Peter Drucker)가 "적실성과 목적이 있는 데이터"라고 한다.

☞ 지식

지식은 경험, 가치, 문맥화된 정보뿐만 아니라, 새로운 경험과 정보를 제공해주는 전문가의 식견 등 다양한 요소들의 유동적 결합체이다. 보통 지식은 그것을 아는 사람의 사고에서 발생한다. 그러나 보다 실용적인 지식은 조직내에서 활용되는 지식이다. 조직내에서의 지식은 문서나 보고서 뿐만 아니라 일상적인 업무와 관습, 규범속에서도 존재한다.

(『지식관리의 이론과 실제』, 2005, 행정자치부)

과거의 대통령비서실은 그 안에서 무슨 일이 일어나고 있는지 도무지 알 수 없는

블랙박스였다. 대통령의 통치행위에 대한 특수성, 경호상의 문제, 보안상의 문제 등으로 인해 밖으로 드러나는 것이 거의 없었다. 그러다 보니 내부에서 만들어지고 유통되는 자료에 대한 관리도 비밀스럽게 이루어지는 경우가 대부분이었고 공유되는 정보도 거의 없는 실정이었다.

대통령은 궁극적으로 대통령비서실에서도 지식경영을 해야 한다고 생각하였다. 업무를 효율적으로 한다는 것은 결국 자기가 하고 있는 일을 보다 가치있게 만드는 것이며, 이를 기록으로 남기고, 지식화해서 다른 사람들과 공유하고 활용해야 한다는 것이다. 청와대 업무관리시스템을 만드는 목적도 결국은 지식경영을 위한 것으로, 업무관리시스템은 정보 · 의제관리에서 시작하여 문서관리, 과제관리를 거쳐서 지식관리에서 완결되어야 한다고 늘 강조하였다. 노무현 대통령의 지식경영의 중요성에 대한 강조는 때와 장소를 가리지 않았다.

전자정부의 핵심부분인 전자결재는 단순히 종이를 없애는 수준이 아니라, 지식공유와 지식경영시스템을 정부에 전면으로 도입하는 것입니다."(2004.6.9, U-Korea 보고대회에서)

대통령은 지식경영시스템을 일종의 사전에 비유하기도 하였다. 그러면서 개별적 사실의 사전, 업무처리방식과 사례를 담아놓은 사전, 단순한 지식이나 일반화된 지식, 구체적 사실 등이 들어가야 한다고 강조하였다(2005.6.27, 수석·보좌관회의)

♣ 역사속의 지식경영 활용사례

세상에는 지금도 정보가 차고 넘친다. 그런데 여기에서 가짜가 많고 진짜가 드물다. 정보는 없어서 문제가 아니라, 정보는 너무 많은데 진짜와 가짜를 구별할 수 없는 것이 문제인 시대에 우리는 살고 있다. 다산(茶山)의 시대에도 그랬다. 서책은 홍수처럼 쏟아져 나오고, 현장의 아우성은 높아만 가는데, 정작 정보에 대한 대응속도나 욕구대비 만족도는 시원치가 않았다. 다산은'세계의 정보를 필요에 따라, 요구에 맞게 정리해낼 줄 알았던 전방위적 지식경영자'였다. 『목민심서』는 역대 역사기록 속에서 추려낸 수만장의 카드를 바탕으로 정리한 목민관의 사례모음집이었다. 『목민심서』을 집필하다보니, 형법집행의 중요성을 절감하게 되고, 이 부분만을 따로 확대하여『흠흠신서』를 엮었다. 『경세유표』는 이러한 부분작업의 결과를 국가경영의 큰틀에서 현장실무경험을 살려 하나의 체계로 재통합 것이다.
(정민,『다산선생 지식경영법』서문)

2. 지식경영을 위한 시스템 구축의 시급성

지식관리시스템은 민간이나 부처에서는 이미 오래전부터 활성화 되고 있었다. 그러나 대통령비서실의 업무환경에서 지식관리를 한다는 것은 여간 어려운 일이 아니었고 참여정부 들어서 본격적인 고민이 시작되었다. 대통령비서실 지식관리는 2003년 6월 디지털청와대를 구상할 당시부터 고민이 시작되어, 2006년 4월 1일 시스템이 구축되기까지 3년의 시간이 소요되었고 청와대 업무관리시스템 e知園이 고도화되어 가는 과정과 그 궤를 같이 하면서 진행되었다.

- 디지털청와대 수립단계 (2003.6-9)

2003년 6월 10일 '디지털청와대 구축사업계획'에서 지식관리시스템 구축사업이 제시되었다. 디지털청와대 구축의 일환으로 정보화전략계획을 수립하면서 대통령비서실내에 존재하는 지식의 종류, 형태, 수준, 생명주기(Life Cycle)를 분석하고, 지식들의 관리현황을 파악하기 위해 관리시스템, 관리조직, 업무프로세스를 분석하였다. 그리고 그 결과를 바탕으로 바람직한 지식관리의 방향을 도출하였다. 구체적으로는 그룹웨어와는 분리된 별도의 지식관리시스템에서 주로 보고서, 회의, 대통령지시사항, 대통령말씀, 업무혁신자료, 전문가 정보를 관리할 수 있는 방안이 검토되었다.

- 디지털청와대 구축 단계 (2003.11-2004.11)

정보화전략계획에서 도출된 지식관리 방향을 구체적으로 발전시키기 위한 작업이 이 시기에 시작되었다. 그런데 2004년도는 청와대 업무관리시스템을 구축하면서 특히 문서관리카드를 중심으로 하는 문서관리시스템이 도입되는 시기였다. 산만하게 흩어져 있는 각종 자료와 보고서들을 표준화된 양식에 맞춰 관리하고, 특히 문서가 유통되는 과정에서의 의사결정사항을 투명하게 기록으로 관리하는 것이 문서관리시스템의 기본 철학이다. 정보를 문서로서 관리하고 이를 다시 지식으로 활용할 수 있는 중요한 인프라가 형성된 것이다.

일반적으로 지식관리는 3단계로 발전된다고 한다. 1단계는 지식분류체계를 통한 개인지식의 수집을 통하여 지식공유 문화를 확산시키는 단계이고, 2단계는 업무수준 및 생산성 향상을 위해 업무를 정형화하고, 이를 기반으로 개인과 부서 중심의 지식활동을 하게 함으로써 지식경영을 극대화시키는 단계이며, 마지막 3단계는 지

식경영이 활성화되면서 핵심지식을 발굴하고, 새로운 지식을 창출하며 지식을 자산화하는 단계이다.

이러한 지식관리의 단계에서 특히 비서실의 경우 비정형적인 업무가 많기 때문에, 우선 업무프로세스 정립과 연계된 지식관리가 매우 중요하다고 판단되었다. 즉 e知園 업무관리시스템의 각 기능을 통하여 지식을 획득/창출, 축적, 활용, 재창출하는 Life cycle을 관리한다는 것이다. 다시 말해 업무프로세스 중심의 지식관리방향이 이 시기에 도출된 결론이었다.

- e知園 고도화 단계(2005.1-12)

2005년도는 청와대 업무관리시스템이 어느 정도 안정화 단계에 들어간 시기이다. 2004년도에 문서관리 시스템을 완성했고, 2005년도는 과제관리 시스템을 구축하여 효율적인 업무관리를 할 수 있는 기반을 구축한 것이다. 노무현대통령도 이제 지식관리만 하면 e知園 시스템은 어느 정도 완결성을 갖추게 될 것이라고 하면서 대통령비서실이 지식관리에 앞장서야 한다고 강조하였다.

지식관리시스템을 구축하기 위한 구체적인 방안이 이 시기에 검토되었다. 먼저 e知園 시스템을 지식관리 관점에서 분석하기 시작하였다. 보고서, 게시물, 참고자료 등 상당히 많은 자료가 e知園에 축적되고 있는데 비해, 실제 필요한 정보를 찾으려면 쉽지 않다는 것이 가장 큰 문제였다. 청와대 직원들의 지식정보에 대한 요구는 높으나, e知園은 보안성이 요구되는 업무시스템 중심으로 되어 있다 보니 지식정보를 공유하고 활용하는 측면이 부족했던 것이다.

대통령은 사용자그룹의 중요성을 강조하였고 이에 학습동아리인 '비서실 지식관리방안 연구팀'을 구성하여 비서실의 지식관리를 어떻게 할 것인지에 대하여 진지하게 연구해 들어가기 시작하였다.

- e知園 업무관리시스템 정착 단계(2006.1-현재)

한동안 유행처럼 지식관리(또는 지식경영)를 도입했던 일반 기업이나 정부 부처에서 실제로 지식을 성공적으로 관리하고 있는 사례를 찾기는 쉽지가 않다. 실제로 2005년 8월 19일 정부 부처의 지식관리 현황을 검토하고 우수 사례를 공유하기 위한 '중앙부처 지식관리 토론회(2005.8.19)'에서 대통령은 지식관리의 개념에 대해 의

문을 표시한 적도 있었다. 부처에서 하고 있는 것들을 지식관리의 범주에 넣기는 무리가 있다는 뜻이었다. 즉 지식관리와 업무관리를 혼동하지 말라는 의미다.

또한 지식관리에 실패했다는 조직은 그 원인을 물으면 '정말 필요한 지식이 없다'는 대답이 돌아오는 경우가 많다. 즉 너무 많은 자료가 제대로 정리되지 못한 채 쌓여있기만 해서 필요한 자료를 찾으려면 너무 힘들다는 것이다. 오죽하면 지식관리 시스템에 '지식'은 없고 '쓰레기'만 쌓여 있다는 지적이 나오기까지 할까. 청와대도 동일한 오류를 반복할 수는 없었다. 이러한 상황에서 청와대에 적합한 지식관리란 무엇인가에 대한 고민은 깊어질 수 밖에 없었다.

처음에는 대통령말씀·보고서·업무편람·언론홍보·핵심지식·일반지식·일반정보와 같은 지식분류체계를 만들어서 관리하는 방안을 도출하고, 2005년 12월 28일 대통령에게 보고를 하였으나, 대통령은 다시 2006년 2월 1일 지식관리 토론회를 개최하고 지식의 정의와 지식관리방안에 대해 명확하게 결론을 내렸다.

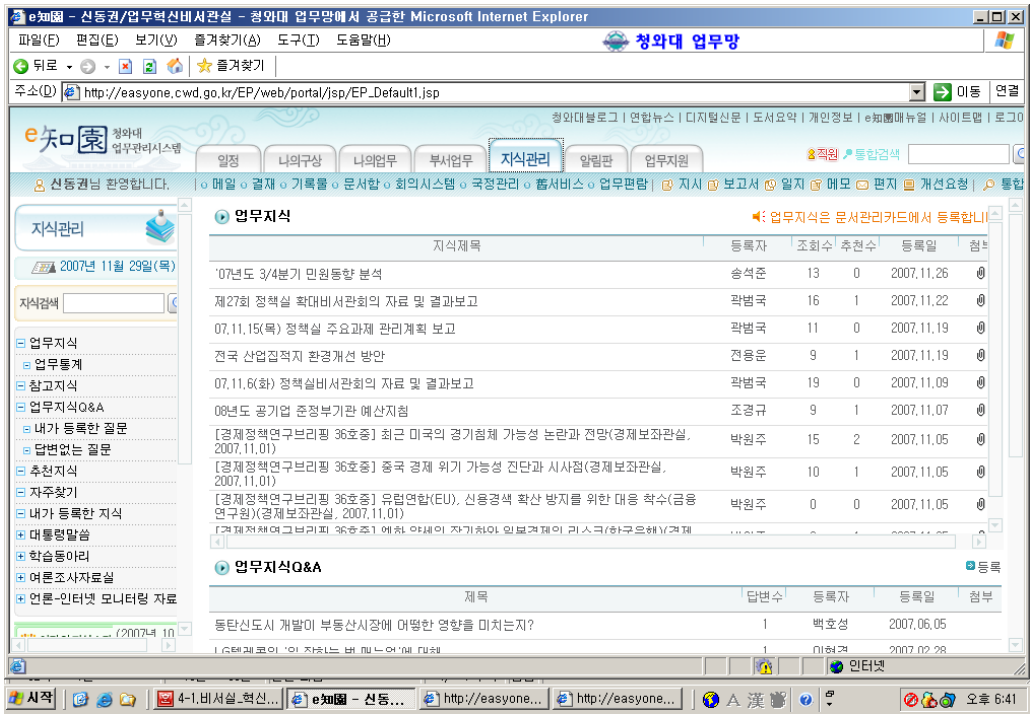
> 지식이란 문서(보고서)를 활용 가능하도록 정제해서 재가공한 것이기 때문에 문서관리카드 중심으로 구축해야 합니다. 그리고 별도의 공통적인 분류체계는 불필요하고 지식검색을 통해 개개인이 업무 특성에 맞는 분류체계를 가지고 있으면 됩니다. 다음에 참고자료로 활용하기 위한 목적으로 문서를 가공 및 정제해서 공유할 수 있게 한 것이 지식입니다. 문서관리가 있는데 지식관리를 별도로 해야 하는 이유는 문서가 바로 지식이 되는 것은 아니고 문서는 접근권한으로 묶여 있어 원칙적으로 공유할 수 없으니 지식으로 등록하여 누구나 공유 가능하게 하자는데 있는 것입니다.
> (원칙적으로) 문서관리카드가 없는 것은 지식으로서의 가치가 없는 것으로 간주되므로 문서관리카드에 지식등록(지식등록카드) 기능을 추가하고 대통령말씀, 업무편람, 언론홍보자료, 학습 및 참고자료, 인물정보 등은 지식관리 대상이 아니라 과제에 따라 별도관리해야 합니다. 지식검색 기능이 가장 중요합니다. 문서관리카드로 보고된 문서를 중심으로 별도의 분류체계 불필요하며 지식검색은 제목, 취지, 검색어를 이용한 자연어 검색이 가능하도록 하고, 검색이 잘 되려면 작성을 잘 해야 하므로 작성방법은 사용자 중심의 연구가 필요합니다. (2006.2.1, 지식관리방안 토론회)

몇 년 동안의 고민과 방황 끝에 드디어 그 긴 터널의 끝이 보이기 시작하는 순간이었다. 이제 e知園 개발팀은 본격적으로 지식관리시스템을 구축하기 시작하였다. 개발은 순조롭게 진행되어 2개월 정도의 작업기간이 지난 2006년 4월 1일 청와대의

지식관리시스템이 전직원에게 오픈되었다. 문서관리카드와 연계하여 지식의 범위를 업무지식으로 한정하였고 지식의 세부분류대신 검색기능을 강화하였다. 기타 '내가 자주찾는 지식' 메뉴를 두고 본인이 유용한 지식을 따로 모아 별도 폴더로 관리할 수 있는 기능을 만들었다는 것도 특징 중 하나였다.

3. 구축된 지식관리의 실제

지식관리메뉴는 크게 업무지식, 참고지식 및 업무지식 Q&A로 구성하였다. 업무지식은 문서관리카드에서 등록된 지식이며 업무지식 중 통계관련 지식은 업무통계라는 메뉴를 별도로 구성했다. 참고지식은 업무관련 지식이지만 문서관리카드로 보고되지 않은 지식을 등록하는 것으로 별도의 지식관리카드를 통해 등록할 수 있도록 하였다. 업무지식 Q&A는 업무관련한 질문과 답변을 자유롭게 올리는 것이다. 그리고 추천을 많이 받은 지식은 추천지식 목록을 별도로 구성해서 더 많은 사람들이 볼 수 있도록 하였다. 그리고 지식등록을 독려하기 위하여 매월 가장 많은 지식을 등록한 직원을 지식스타로 선정하여 포상하였다.



e知園 지식관리시스템

업무편람은 특정조직에서 일하는데 필요한 절차나 방식, 각종 규정을 담은 중요한 지식의 하나이다. 대통령비서실에서는 지식관리의 하나로 e知園 업무편람시스템을 구축하였다. 노무현 대통령은 취임초부터 체계적으로 정리된 업무편람에 대한 지속적인 관심을 표시하였다.

대통령의 업무편람에 대한 기대에 최초로 화답한 것은 여사무원들이었다. 비서실 사무원의 업무는 각 실에 따라 다양하고 정형화되어 있지 않아 업무협조 및 인수인계시 어려움이 있어 자연스럽게 사무원 공통업무를 중심으로 업무정형화의 필요성이 제기되었다. 이에 2004년 사무원들이 자발적으로 학습모임을 조직하여 혁신과제로 추진하였으며, 2005년 3월 11일 사무원매뉴얼을 완성하였다.

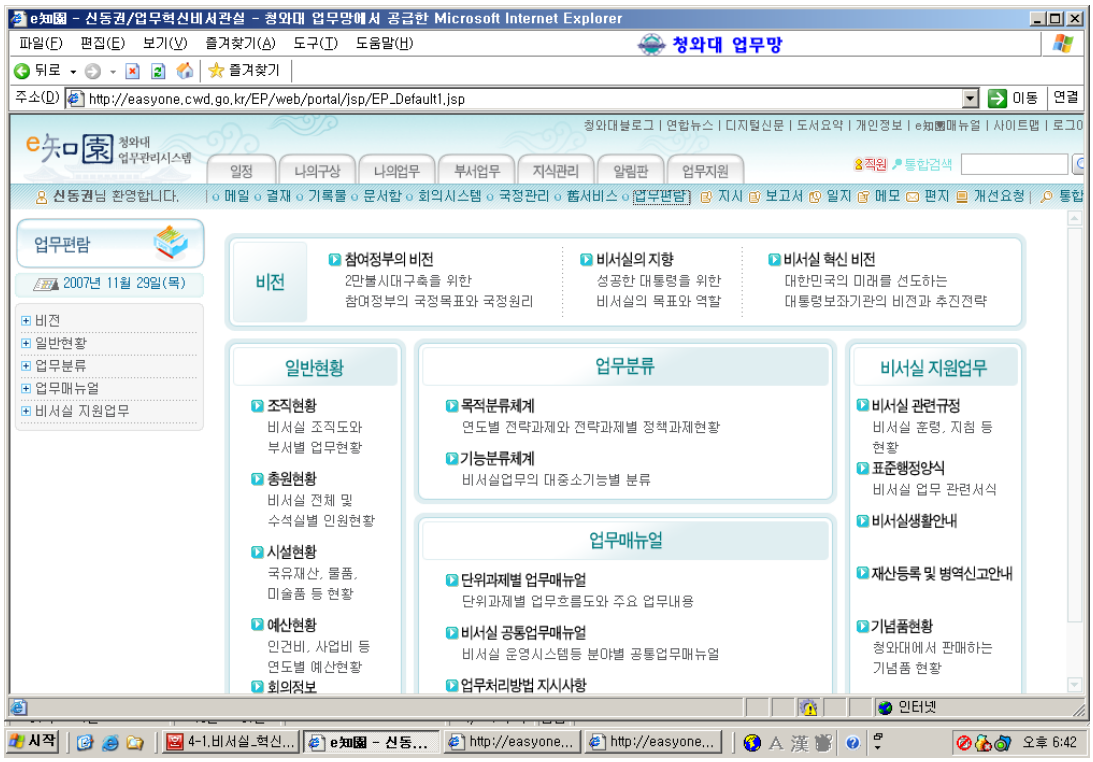
동 매뉴얼은 경리, 고객응대, 문서처리, 정보수집, 부서협조, 행사지원, 회의실 사용방법, 회의지원, 각종 서식 등을 망라했으며, 부서의 업무중 가장 소외된 서무업무를 체계적으로 분석하고 표준적 모델을 만들었다는데 큰 의의가 있다. 서무업무를 표준화하고 매뉴얼화한 것은 정부기관에서 최초라는 평가가 나왔다. 뜻밖의 성과에 노무현대통령도 매우 흡족해하고 칭찬을 아끼지 않았다. 2006년 5월 27일 정부혁신 및 정책책임성 토론회에서까지 언급을 하며 격려를 아끼지 않았다. 비서실 여사무원들이 만든 매뉴얼까지 격려를 아끼지 않는 모습에서 노무현 대통령의 혁신에 대한 열정과 인간적 면모를 충분히 느껴볼 수 있는 것이다.

이와 같은 업무매뉴얼 작성 열풍은 비서실 전체로 확산되었는데 어떤 방식으로 작성할 것인가 하는 작성방법론을 놓고 혁신담당관회의에서 논의를 거듭한 끝에, 업무매뉴얼도 단위과제를 중심으로 작성하는 것이 가장 바람직하다는 결론을 도출하였다. 2005년 4월에 발족한 혁신추진실무팀이 주관이 되어 각 부서별로 단위과제 담당자들이 각자 매뉴얼을 만들기 시작하였다. 전직원이 혁신에 동참하는 광경이 연출된 것이다. 2005년 7월 단위과제별 업무매뉴얼을 완성하고 e知園 과제관리시스템에 탑재하였으며, 동년 10월에는 e知園『지식공유』에 각종 규정, 서식등과 함께 업무편람이란 이름으로 구축하였다.

그러나 그 때의 업무편람은 체계적인 정리과정을 거친 것이 아니라 여러 가지 내

용을 단순 짜깁기해 놓은 것이어서 비서실의 업무편람이라고 부르기에는 부끄러운 수준이었다. 이에 2006년 3월 '비서실 업무편람정비 및 시스템 구축방안'을 연구하는 학습동아리를 구성하여 개선방안을 마련하였다. 그 후 대통령보고를 거쳐 10월에는 업무편람시스템 구축을 완료하였다.

대통령비서실의 업무편람은 크게 비전, 일반현황, 업무분류, 업무매뉴얼 및 비서실지원업무의 5개분야로 나누고 각 분야별로 몇 개의 세부메뉴를 구성하였다. 이를 통해 비서실업무에 필요한 중요한 지식들이 체계적으로 정리될 수 있는 기반이 마련되었다. 특히 업무매뉴얼 부분에서는 단위과제별 매뉴얼과 별도로 비서실 업무중심의 중요한 매뉴얼들을 수록하였으며, 업무처리방법에 관한 대통령지시사항에서는 분야별로 업무처리에 관한 대통령말씀을 원문그대로 수록하여 직원들이 항상 참조할 수 있도록 구성하였다.



e知園 업무편람시스템

거의 대부분의 사무실에서는 두꺼운 책자로 만들거나 수정보완 될 때를 대비하여 가제식으로 바인딩한 업무편람이 존재했었다. 그러나 대통령비서실에서는 책자로

만들어진 두꺼운 업무편람이 자취를 감추게 되었다. 시시각각 변해가는 업무환경에서 책으로 된 업무편람이 큰 의미가 없음은 말할 나위가 없다. 이제 온라인 업무편람이 구축되어 수시로 내용을 수정·보완할 수 있고 업무 중 손쉽게 참조할 수 있게 되었다. 그러나 단순한 참고수준으로 그쳐서는 부족하다. 매뉴얼을 기초로 해서 창의적인 업무방식을 계속 개발해 나가는 것이 중요하다. 소위 '매뉴얼형 인간'이라는 부정적인 이미지에 빠져서는 안 될 것이다.

4. 지식관리 성공을 위한 핵심과제

e知園의 지식관리시스템은 아직 미완이다. 첫술에 배 부를 수는 없을 것이다. 외형은 갖추어 놓았으나 얼마나 유용한 지식을 담고 그것을 활용하는가 하는 것이 지금부터의 숙제이다. 직급별 지식관리 시스템 활용현황을 보면 등록자의 대부분을 행정관과 행정요원급에서 차지하고 있다. 보고서를 실제 작성하는 실무자가 자료를 가지고 있는 경우가 많기 때문인 것으로 판단된다. 반면 비서관급 이상의 참여는 아주 저조한 것으로 나타났다. 2006년 4월 10일에는 대통령주재 수석·보좌관회의에 '자료를 지식으로 관리하는 요령'을 학습안건으로 상정하였다. 이 자리에서 노무현 대통령은 지식을 관리하는 것이 얼마나 중요한 것인지에 대해 재차 강조하였고, 비서관과 수석 · 보좌관급이 솔선수범해서 지식관리에 앞장설 것을 당부하였다.

대통령 본인도 보고서 중 직원들과 공유하고 향후 활용가치가 높은 것은 지식으로 등록하기도 하였다. 그럼에도 불구하고 아직 비서관급 이상의 참여는 높지가 않다. 지식이론의 대가인 노나카 교수는 그의 『지식경영이론』에서 중간관리자가 지식경영의 핵심이라고 주장한다. 실무자는 지식으로서의 가치를 판단하기 어려우니 중간관리자가 그 가치를 판단해서 숨어있는 지식을 발굴해야 한다는 것이다. 이는 비서관급 이상이 지식관리에 적극 참여해야만 성공할 수 있다는 점을 시사해 주고 있다. 그리고 페퍼와 서튼 교수는 『왜 지식경영이 실패하는가』에서 지식경영이 실패하는 이유는 '아는것(Knowing)'을 제대로 '행동화(Doing)'하지 못하는 지식-행동의 간격(Knowing doing gap)에 있다고 지적한다. 즉 체계화된 지식과 정보를 수집, 확산, 재활용, 측정하는 데만 초점을 기울이고 지식의 활용에는 관심이 없다는 것이다. 앞으로 지식관리시스템을 발전시켜 나가면서 염두에 두어야 할 지적이라고 생각된다.

제8장 e知園에 의한 성과관리

1. 체계적인 성관관리의 필요성

참여정부 대통령비서실의 성과관리는 부서의 미션과 개인의 담당업무에 대한 객관적인 평가를 통하여 성공적인 대통령 보좌기관으로서 자리매김해야 한다는 문제의식에서 출발하였다. 그러나 좋은 목표에도 불구하고 현실적으로 비서실업무에 대한 평가가 쉬운 일은 아니었으며, 비서실의 조직특성상 성과관리가 필요한 것인지, 그리고 필요하다면 어떻게 해야 하는가에 대한 끊임없는 문제제기와 이에 대한 응전의 과정이 전개되었다.

정부의 평가와 관리제도는 국민의 정부 시절에 본격적으로 도입되었다. 그 당시 정부부처는 목표관리제(MBO)를 통해 성과관리를 시도하였는데, 이는 목표에 입각하여 업무를 추진 및 관리하고, 평가된 결과를 보수 및 인사관리와 연계함으로써 내부적으로 경쟁체제를 구축함은 물론, 궁극적으로 기관의 성과제고와 경쟁력을 도모하려는 방식이었다. 특히 업무성과관리를 통한 조직 구성원들의 일체감 조성, 조직의 생산성 향상, 실적에 입각한 객관적인 업무평가 및 책임성을 확보하는데 중점을 두었다.

그러나 목표관리제는 목표설정과 목표달성 성과를 측정하는 것이 용이하지 않은 문제가 있었던 바, 대통령비서실로서는 업무의 특성상 목표관리제를 직접적으로 수용, 운영하기 어려운 상황에 있었다. 그래서 초보적으로나마 '매년말 개인업무추진실적서를 기술토록 하고 이를 부서장이 정성평가'하는 수준으로 성과관리를 하게 되었는데, 이는 목표관리제 수준에는 훨씬 미치지 못하는 것이었다.

그러나 대통령비서실에서 개인의 업무실적으로 스스로 기술하고 상사로부터 평가를 받도록 하는 것만으로도 대단한 변화로 받아들여졌고, 국민의 정부 말기에는 실제 그 결과를 바탕으로 승진대상자 선발기준으로 부분적으로 활용되기에 이르렀다.

2. 평가시스템, 도입에서 완성까지

효과적인 성과관리체계는 성과를 달성하고, 변화를 촉진하고, 개인의 성과와 조직의 성과간의 지속적인 상호작용을 촉진하기 위해 이용된다. 참여정부 출범후 비서실은 부처통제 중심의 업무형태에서 순수보좌역할의 업무형태로 방향을 바꾸고, 총리실과의 분권형 업무 등 변화된 업무형태가 도입됨에 따라 직원개개인은 물론 조직에도 수행업무에 큰 변화를 가져왔다. 이러한 과정을 통해 자연스럽게 조직진단 및 개인 성과진단의 필요성이 제기되게 되었다. 비서실의 성과관리는 처음에는 주로 조직진단의 결과를 소속 부서원에게 연동하는 방식으로 시행되었으나 개인의 성과를 측정하는 방향으로 지속적인 변화와 조정을 겪게 되었다.

대통령비서실에서 직원들의 성과를 관리하는 과학적 시스템을 만든다는 것은 불가능하게 생각되었다. 왜냐하면 워낙에 근무형태가 다양하고 직원들의 동질성이 부족하며 수시로 많은 직원들이 전·출입이 되는 특수한 근무환경속에 있기 때문이었다. 따라서 직원등의 수용성을 높여가면서 단계적이고 지속적인 전략이 필요하였던 것이다.

· 도입기(2003~2004)

이 시기는 평가에 대한 체계적인 시도가 처음으로 추진되던 시기였다. 이때는 주로 조직의 미션과 업무성과를 고려한 조직효율성에 중점을 두고 추진되었으나 아울러 목표관리제의 연장선상에서 조직 구성원 개개인에 대한 평가도 병행하였다.

개인업무 실적에 대한 평가는 목표달성도에 대한 자기진단 및 상사진단을 통하여 점수를 산출하였으며, 자신의 실적을 스스로 기술하고 진단하는 자기진단 실시 후 상사가 부하직원 업무전체에 대하여 탁월-우수-보통-미흡-불량의 5단계 진단을 실시하였다. 그리고 탁월·불량의 경우 반드시 그 사유를 설명하도록 하여 관대화 및 엄격화 현상 방지노력을 병행하였다.

비서실 직원에 대한 성과평가가 처음 단행됨에 따라, 전 직원의 관심은 평가결과의 활용에 집중되었다. 성과우수자에 대한 승진 등 인센티브 중심으로 활용될 듯 했던 직원평가결과는 예상과 달리 퇴출이라는 강도 높은 조치의 수단으로 활용되었

다. 참여정부 비서실의 성과관리는 이렇듯 직원들의 경각심을 일깨워 주기에 충분한 것이었다. 개개인이 업무에 대한 완성도, 책임성을 강화하고 목표를 달성하려는 조직문화가 생겨나기 시작하였고 자연스럽게 효율적 대통령보좌라는 조직 미션에 대한 사고가 생성되기 시작하였다.

그러나 평가하위자들에게는 퇴출이라는 아주 강력한 수단으로서 평가시스템이 활용됨에 따라 직원들의 불만도 나타났다. 우선 평가시스템을 도입하는 과정에 있어서 직원들의 다양한 의견수렴이 진행되지 않았다는 점이다. 이러한 절차적인 측면 외에도 업무 목표를 정의하기에는 비서관실간의 업무특성이 다르고 개인의 역량에 대한 다면평가 비중이 너무 커서 다소 왜곡된 결과가 나타났다는 것이다. 그러한 다양한 불만에도 불구하고 참여정부 대통령비서실의 직원성과 평가는 직원들의 관심을 끌었고 나아가 업무성과 관리라는 새로운 조직문화를 탄생시키는 계기가 되었다. 2004년 들어서는 그동안 미흡했던 '직원 스스로의 평가 지침을 마련'한다는 합의를 이루어 나갔다.

2003년의 경우 평가결과는 주로 업무부적응자 퇴출 등 네거티브시스템으로 활용되었으나, 2004년말 부터는 긍정적 동기부여를 통한 업무 효율성 및 보좌역량 강화 등 포지티브한 개념으로 활용되었다.

- 발전기(2005년)

대통령비서실의 평가체계는 2005년에 이르러 큰 전환점을 맞이하였는 바, 무엇보다도 2005년 평가에서는 조직의 혁신분위기를 제고하기 위해 '혁신포인트 제도'를 도입하고 각 부서별 고객들을 대상으로 하는 '행정서비스 만족도 평가'를 시행하는 등 정부평가체계와 부합하는 평가지침을 마련하였다. 특히 혁신포인트 제도는 직원들이 혁신에 관심을 갖게 하는 결정적 계기가 되었다. 또한 그때까지 부분적으로 활용되던 on-line 평가방식을 보완, e知園내에 전면적인 평가시스템을 구축하였다.

2003월 12월 이후 반기별로 평가를 실시하고 인사 등에 반영해 왔으나, 객관적 평가시스템이 미흡하였고, 업무특성의 다양성, 평가에 대한 부정적 인식, 결과에 대한 동기부족 등의 이유로 평가에 대한 만족도가 높지 않았다. 따라서 객관적이고 공정한 평가를 위한 시스템 개발이 절실한 문제로 대두되었다. 다만 그러한 시스템을 만

들어나가는데 있어서 과거처럼 하향식, 일방적으로 만들어서 그대로 적용하는 방식이 아니라 직원들이 참여하게 하는 절차를 두었으며, 이를 위해 '부서방문 설명', '혁신광장'등 새로운 방식의 의견수렴의 장을 통하여 평가지침을 마련하였다.

당시 새롭게 발족한 혁신추진실무팀은 '조직진단, 인력운영 및 직원평가, 교육 등' 혁신관련 제반업무를 그야말로 혁신적 관점에서 운영하였고, 더불어 혁신담당관회의를 통하여 직원들의 의견수렴과정을 거침으로서 전직원이 동의하고 수용하는 업무방식이 자리잡게 되었다. 이러한 과정은 매우 지루하고 번잡스런 과정이었지만 이를 통해서 직원들의 평가에 대한 불만이 많이 줄어들었고 평가결과에 대한 수용도도 점차 높아져 갔다.

· 정착기(2006년)

2006년도 평가에서 특징적인 것은 혁신평가의 방법으로 비서실 혁신지수를 도입한 점이다. 2005년 7월 행자부 정부혁신본부에서「정부혁신지수(GII)」를 활용, 497개 기관(중앙부처, 지자체, 지방교육청, 대통령비서실)을 대상으로 실시한 혁신수준 진단결과 대통령비서실의 수준은 변화노력이 조직내 확산되고 성과가 조금씩 나타나는 4단계수준, 중앙부처의 중위권 수준으로 나타났다[1].

이에 국정의 중심인 대통령비서실이 부처 및 타기관 혁신을 선도하고 일류 대통령보좌기관으로서의 비전을 달성하기 위해서는 비서실혁신을 '혁신문화정착 시작' 수준으로 끌어올릴 수 있는 방안 추진이 필요하다고 판단하였다. 대통령도 대통령비서실은 고유한 혁신지수를 개발하여 혁신수준을 평가하고 이를 통해 혁신을 일상화해야 한다고 주문하였다(2006.1.16, 수석·보좌관회의). 혁신지수 하나하나가 일을 잘하기 위한 체크리스트의 성격을 가지고 있으며 이 틀을 가지고 일의 완성도를 높여 나갈 수 있었다.

비서실 혁신지수는 비서실 혁신전략을 반영한 3차원 지수모형으로 개발되었다. 즉 기존의 정부혁신지수(GII)는 2차원 모델로서 2개영역(활성화영역, 혁신단계 진단영역)으로 구분하고 있으나, 비서실 혁신지수는 비서실 특성을 반영하고, 비서실의

1) 1단계(혁신동력 부족), 2단계(혁신마인드 변화), 3단계(혁신리더그룹 주도의 단순업무혁신), 4단계(변화노력이 조직내 확산), 5단계(혁신문화 정착 시작)

혁신을 촉진할 수 있도록 전략영역을 추가하여 3차원 모델(전략영역, 활성화영역, 혁신단계 진단영역)로 개발한 것이 특징이다. 혁신전략영역에서는 4개의 영역을 도출하였다. 즉 ① 새로운 역할 정립 ② 내부조직과 문화 창달 ③ 일하는 방식 개선 ④ 고객과의 소통 활성화가 그것이다. 그리고 각 전략영역별로는 수준별 측정대상 분야를 단계화하고 최하위 단위에서 측정지표를 도출하는 방식으로 하였다.

비서실의 기관특성 및 업무특성에 적합한 혁신지수 개발은 비서실 혁신수준의 지속적 업그레이드에 기여하였으며, 한편으로는 기관특성을 고려한 자율적 혁신진단의 모범사례를 창출하였다.

2006년까지 3년에 걸쳐 완성된 대통령비서실 직원평가시스템을 보면, 평가대상은 비서실장·정책실장·통일외교안보정책실장을 제외한 전 직원이며 여기에는 파견자, 사무원 및 현장직원도 포함되었다. 평가분야는 크게 ① 개인 및 조직의 업무성과를 평가하는 업무평가, ② 비서실 혁신지수를 통한 혁신평가, ③ 내·외부 업무수행 관련자의 만족도를 평가하는 행정서비스만족도 평가, ④ 상사·동료간 다면진단을 통해 개인의 역량을 파악하는 역량평가, ⑤ 복무 자세를 점검하는 복무평가로 나누어 실시하였다.

3. 평가받지 않는 조직은 정체한다

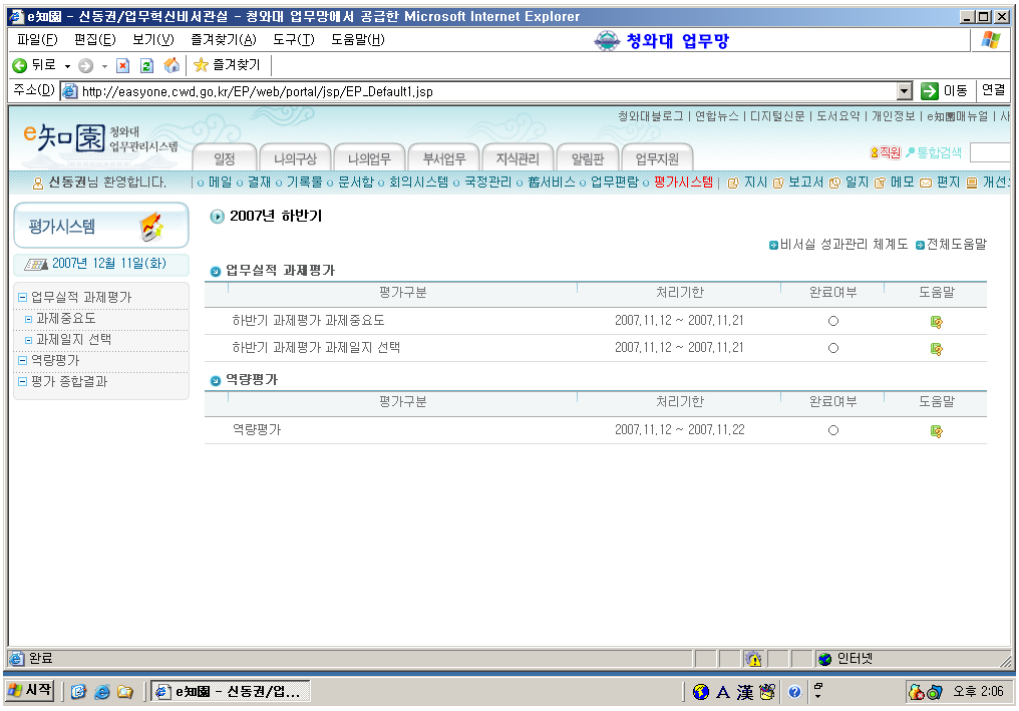
참여정부 출범부터 2006년 말까지 대통령비서실의 직원평가시스템이 완성된 과정을 보면 그야말로 직원들에게는 고통과 스트레스의 연속이었다. 평가결과에 노골적인 불만을 표시하는 직원들도 헤아릴 수 없이 많았으나 쏟아지는 불만과 의견을 수용하고 일방적 강요가 아닌 직원 스스로가 만들어 나간다는 원칙을 끝까지 밀고 나감으로써 이를 극복해 나갔다. 2007년 말 직원 설문조사결과 e知園 평가시스템에 대한 만족도가 95.3%에 달하는 것은 우연이 아니었다.

구분	2004년	2005년	2006년	2007년
전반적 평가만족도	74.2%	91.6%	95.3%	95.9

대통령비서실 직원평가 만족도 추이

대통령비서실 평가시스템의 특징을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 오프라인 방식이 아니라 e知園내에 종합적 평가시스템을 구축, 시행한 점이다. 이를 통해 평가의 편의성 및 객관성이 확보되어 지속적 성과관리가 가능하게 되었다. 일지를 작성하고 보고서를 작성 하면 자동으로 평가자료로서 축적되게 되므로 평가를 위해 별도로 평가자료를 만들거나 하는 번거로운 일들이 사라진 것이다.

비서실 평가시스템의 특징



e知園 직원평가시스템

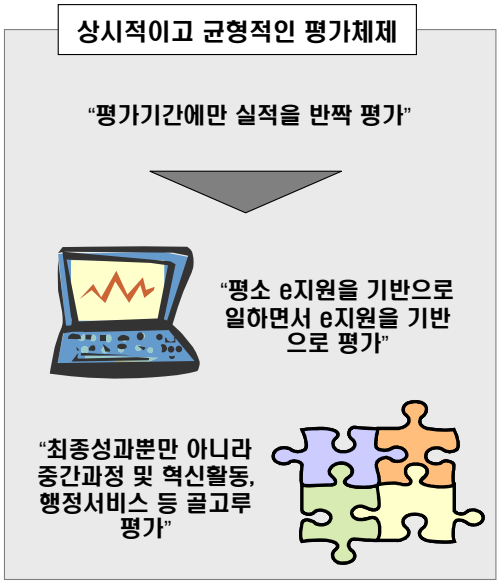
둘째, 단위과제 기반의 업무성과 평가방식을 도입, 단위과제 중심의 업무관리시스템과 일관성을 유지하였으며, 따라서 객관성과 직원들의 수용도를 높였다. 단위과제 중심의 업무가 비서실 업무의 척추에 해당한다면 단위과제 중심의 성과관리는 그 척추를 건강하게 유지시켜 주는 중요한 역할을 담당하게 되었다. 특히 평가결과에 대한 이의신청 프로세스를 만듬으로써 단순한 것이지만 상하간에 소통구조를 만들어 냈다는데 의의가 있다.

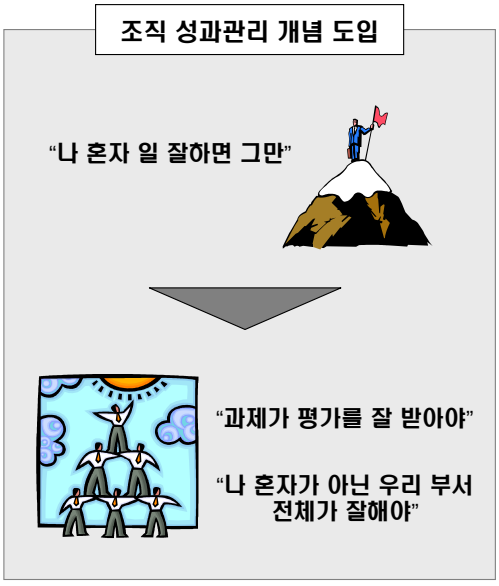
셋째, 평가시스템을 아무리 잘 만들어도 평가자가 제대로 평가를 하지 않으면 결과가 왜곡되고 불신의 원인이 되는 것이다. 이러한 위험성을 제거하고 평가의 객관성을 담보하기 위하여 평가자가 평가를 지나치게 후하게 주는 경우 전체평균을 기준으로 조정하는 보완장치를 두었고, 따라서 예를 들어 자기부서 직원을 유리하게

하기 위해 모든 부서원을 우수하게 평가하는 경우, 정말 우수한 직원이 오히려 손해를 보는 부작용을 초래한다. 이러한 보정장치로 인해 비서관이 소속직원을 평가할 때 나름대로 정확한 기준으로 평가를 하게 되었다.

무엇보다 중요한 것은 사전 의견수렴·부서 설명회 및 평가결과 조정시스템을 도입, 평가에 대한 긍정적 인식이 안착된 점이다. 말하자면 이제 누구도 평가에 대해 거부감을 갖지 않고 정기적으로 당연히 받는 것으로 받아들이고 있다는 것이다. 이러한 사실은 행정문화의 혁명이라고 말하지 않을 수 없다. 과거에 행정부처에서 직원평가라는 것은 거의 없었다고 해도 과언은 아니다. 연공서열 우선순위, 총괄부서 근무가 좋은 평가를 받는 첩경이었다. 소위 '고생한 부서 근무'라는 것이 개인의 성과로 그대로 인정되었던 것이다. 그러한 평가가 객관적이지 못함은 당연하다 할 것이다.

대통령비서실 직원들은 매일 일상적으로 평가시스템에 의해 항상 평가받는다는 생각 속에서 e知園앞에 앉는다. 자신이 하는 모든 행위는 그대로 평가로 연결되는 것이다. 청와대 녹지원이 조선시대 과거시험 보는 장소였듯이 e知園안에서 매일 시험을 보고 있다고 하면 지나친 비약일까? 서열이나 근무경력에 따라 잘 평가가 되겠지 하는 생각은 더 이상 하지 않는다. 매우 피곤한 일이지만 이러한 변화는 각자가 한 일만큼 대우받는 공정한 근무분위기 조성에 일조를 할 것이며 크게는 미래의 국가경쟁력으로 연결될 것이다.





제9장 e知園을 통한 기록관리

1. 효율적 기록관리는 정부혁신의 이정표

고대 이집트나 중국 등에서의 문명 발상요인은 크게 기술적 요인과 문화적 요인으로 나누어 볼 수 있는데, 기술적 요인으로는 언어, 문자, 종이, 수레바퀴 등의 발명이 꼽히고, 문화적 요인으로는 사람들의 생각과 습관의 변화, 사회제도 등과 함께 기록문화가 중요한 요인의 하나라고 한다. 기록을 제대로 한 민족은 흥하고 그렇지 않은 민족은 망한다는 것이 역사적 교훈이다.

♣ 우리나라 기록문화의 저력

우리나라는 찬란한 기록문화를 가지고 있다. '세계문화유산'과 별도로 관리되는 유네스코의 '세계기록문화유산'에는 현재 59개국 120건이 등재되어 있는데 1997년에 '훈민정음'과 '조선왕조실록'이, 2001년에 '승정원 일기'와 현존 세계 최고(最古) 금속활자본인 '직지심경요절'이, 2007년에 '고려대장경판 및 제경판'과 '조선왕조 의궤(儀軌)'가 세계기록문화유산에 등재됨으로써 우리나라는 모두 6건의 세계기록문화유산을 보유하고 있는 기록문화강국이다. 조선왕조실록만 보더라도 태종에서 철종에 이르는 25대 472년 117만 2천여일의 역사사실을 기록한 세계최대규모의 단일 역사서라고 한다. 사관들은 업무의 독립성을 보장받았고 목숨을 걸고 기록하였다.

실록에 수록되는 내용은 매우 다양하다. 국왕과 신하들의 인물 정보, 외교·군사 관계, 국정의 논의 과정, 의례(儀禮)의 진행, 천문 관측 자료, 천재지변 기록, 법령과 전례 자료, 호구와 부세(賦稅)·요역(役)의 통계자료, 지방정보와 민간 동향, 계문(啓聞)·차자(箚子)·상소(上疏)와 비답(批答) 등 헤아릴 수 없이 많은 종류의 내용들이 포함되어 있다. (조선왕조실록 인터넷 홈페이지에서)

조선왕조실록(태조실록, 태종실록)

어쨋던 조선왕조실록이 오늘날 조선시대를 복원할 수 있는 가장 중요한 자료가 되고 있듯이 정부기록이나 대통령의 통치기록이 후세에 미치는 영양은 지대하다. 그러나 그동안 어떻게 이를 잘 기록하고 보존할 것인가에 대한 고민은 매우 미흡하였다. 2004년 12월 국가가록원이 파악한 전직 대통령기록물 관리 현황에 의하면 정책결정 과정을 밝혀줄 수 있는 기록물은 거의 없고 많은 기록들이 사적으로 보관되는 것으로 추정되는 등 대통령기록물 관리실태는 형편없는 것으로 조사되었다. 그리고 정부부처의 기록물 관리실태도 그와 별반 다르지 않고 획기적으로 개선되고 있지도 않다.

♣ 정부기록의 부끄러운 자화상

행정자치부가 25일 국회 행정자치위원회 소속 서재관(徐載寬·열린우리당) 의원에게 제출한 '123개 기관 기록물관리 실태조사' 자료에 따르면 기록물 등록 및 폐기심사 등 법정 업무가 형식적으로 이뤄지고 있고, 기록물 생산과 보유현황도 제대로 파악돼 있지 않은 경우가 많은 것으로 나타났다. 행자부는 6월 14~24일, 7월 26~30일 두 차례에 걸쳐 대통령비서실을 포함한 중앙행정기관 40곳, 자치단체 46곳, 교육청 30곳 등 모두 123개 기관을 대상으로 기록물 등록, 회의록 작성, 무단폐기 등 8개 분야 62개 항목에 대해 실태조사를 벌여 이같이 결론 내렸다. (2004.8.26, 동아일보)

제헌헌법 원본과 제1차 국새를 비롯해 상당수 주요기록물의 원본이 분실되는 등 그동안 정부의 기록물관리는 총체적 부실의 낙제점 수준이었다. 감사원이 27일 행정자치부 등 24개 기관을 대상으로 벌인 공공기록물 보존 및 관리실태에 대한 감사결과를 발표하면서 내놓은 지적사항이 7개 분야, 42건이나 됐다.(2005.10.27, 한국일보)

21세기 첨단IT시대의 대한민국 국정기록물들이 조선왕조실록의 수준에도 미치지 못한다면 후세에 매우 부끄러운 일이 될 것이다. 대통령비서실의 기록을 잘 정리하여 후세에 남기는 일이야말로 매우 중요한 일이고 우리역사를 보존하는 지름길이다.

대통령 기록관리시스템의 부재로 인한 문제점은 참여정부 초기까지 그대로 답습되었다. 즉 2004년 10월 18일부터 29일까지 대통령비서실의 11개실을 대상으로 실태조사를 한 결과 다음과 같은 문제점이 드러났다. 첫째 내부보고서, 대통령 보고서, 회의기록 등 대부분의 기록이 미등록 상태였고, 둘째 과도한 비공개·비밀 분류

가 이루어졌다. 예를 들어 고유업무 기록 중 90% 이상을 비공개·대외비로 구분하고 있었다. 셋째 기록관리체계가 미정립되어 각 실의 기록관리담당자가 형식적으로 운영되고 기록관리 업무를 부수적 업무로 인식하고 있었다. 마지막으로 보존기간에 대한 인식이 부족하여 대부분의 기록에 보존기간이 미책정되어 있었다.

대통령의 기록에 대한 열정은 바로 이러한 척박한 기록문화의 현실인식에서 출발하였다. 즉 취임 초기부터 기록에 대한 각별한 관심을 가져 왔으며 기록문화의 혁신을 위한 구상을 밝혔다.

기록관리시스템은 정부혁신의 이정표입니다.(2004.10.27, 국정과제회의).

기록관리시스템의 구축은 대통령의 이러한 의지에서 출발했으며 이는 그동안 '누구든지 생각은 할 수 있지만 아무도 엄두를 못냈던' 프로젝트였다.

2. 기록관리시스템의 도입

대통령 국정기록이라는 방대한 자료를 정리하여 보존하려면 기록을 체계적, 지속적으로 담을 수 있는 그릇이 필수적으로 요청되었다. 이 그릇을 기록관리시스템이라 할 수 있을 것이다.

기록관리시스템(RMS : Records Management System)이란 다양한 형태와 양식에 의해 생산된 기록을 관리하는 시스템을 말한다. 즉 e知園시스템, 전자결재시스템, 개별업무시스템, 청와대 홈페이지 등의 전자기록과, 행정박물류 등의 비전자 기록 등 대통령비서실에서 생산한 모든 기록을 통합적으로 관리하는 종합정보시스템이다. 기록관리시스템은 전자기록은 전자적으로 관리하고 비전자적인 기록은 목록과 위치정보를 관리하게 된다. 특히 근래에는 기록이 전자적으로 생산되고 전자적으로 보존되는 추세로 인해 기록관리시스템의 중요성이 더욱 커지고 있다. 대통령은 "기록관리시스템은 암묵지를 형식지로 만드는 작업이며, 기록관리·공개여부에 대한 세부적인 판단근거를 유형화하고 공통된 속성을 뽑고 이를 축적하면 표준이 될 것이며 이를 통해 업무에 관한 규정과 기준을 만들 수 있다(2006.4.24, 수석·보좌관회의)."고 하면서 그 방향성을 제시하였다.

대통령비서실도 이러한 요구에 발맞추어 기록관리시스템을 구축할 필요가 있었다. 대통령비서실 기록관리시스템은 2005년 12월 29일에 착수되어 2006년 6월에 완료되었는데 7월초 대통령보고를 거쳐 운영을 개시하였다. 이러한 기록관리시스템의 등장에는 참여정부가 역점을 두고 추진한 e知園이라는 업무관리시스템의 역할이 가장 컸다.

참여정부의 비서실이 구축한 e知園시스템은 업무의 진행과정과 정책의 결정과정이 모두 업무의 기록으로 남기는 구조로 설계되었다. 이에 따라서 그 동안 비전자적인 방식으로 생산되거나 기록되지 않고 담당자의 수첩에만 존재하던 업무기록이 다량으로 생산되기 시작하였으며 이미 전임정부와 비교할 수 없는 상세하고 구체적인 업무기록들이 전자적으로 생산되게 된 것이다. 기록관리는 이러한 시스템에 의해 뒷받침 될 수 있었다.

일반적으로 생각하듯이 전자기록을 보존한다는 것은 간단한 문제가 아니다. 5년이 넘은 PC는 고장이 나서 부팅조차 안 되는 경우가 많고, 거기에 설치된 프로그램은 이미 업그레이드가 종료되어 실행이 안 된다. 운 좋게 해당프로그램이 아직도 존재한다고 해도 그 당시 만들어진 파일은 깨지거나 심지어 열리지 않는 경우가 많다. 전산서버에 저장된 기록도 이와 유사한 문제가 발생한다.

전자기록을 관리하는 것은 단순히 '업무관리시스템에 기록을 등록하는 것' 이상의 노력이 필요하다. 전자기록은 시간이 지난 후에도 이용이 가능하기 위해서는 오랫동안 재생이 가능한 형태로 변환하는 등 다양한 기술의 적용이 필요하다. 따라서 e知園 시스템에서 생산된 다양한 전자기록의 관리를 위해서는 이를 위한 별도의 시스템의 구축이 필요하게 되었는데 그 결과 구축된 것이 기록관리시스템이었다.

3. 기록관리시스템, 얼마나 혁신적인가?

- 국내최초로 진본기록을 관리하는 시스템

대통령비서실 기록관리시스템의 가장 중요한 기능은 전자적인 진본 유지가 가능하다는 점이다. 진본기록이란 '업무수행과정에서 생산된 그대로이며, 변경 또는 변조되지 않은 기록'을 말한다. 특히 전자기록은 쉽게 수정이 가능하여 진본의 유지

가 어렵다. 기록관리시스템에서는 전자적인 진본을 유지하기 위한 여러 가지 기능을 구현하였다. 그 중 대표적인 기능이 기록을 영구보존패키지로 변환하는 과정이다. 영구보존패키지는 기록을 이루고 있는 파일과 관련 정보(예를 들어 기안자, 제목, 생산일시 등)를 PDF(Portable Document Format)와 XML(Extended Markup Language)이라는 표준된 형식으로 변환하는 것을 말한다. 이렇게 영구보존패키지로 전환된 기록은 기록1건이 1개의 패키지로 변환되어 관리가 용이하게 되고, 시간이 지나도 재생의 가능성이 높아진다. 그리고 이렇게 변환된 기록의 활용내역이 모두 기록으로 남아 변경 또는 변조가 되지 않았다는 것을 시스템 상에서 확인할 수 있게 된다. 전자적인 진본관리는 호주, 영국 등 몇몇 전자기록 관리 선진국에서만 구현된 기능으로, 현재 전자기록관리의 가장 큰 화두라고 할 수 있다. 대통령비서실이 국내에서는 최초로 진본의 유지가 가능한 시스템을 구축한 것은 큰 의미가 있다고 할 수 있다.

· 모든 기록을 통합적으로 관리

기록관리시스템의 또 하나의 특징은 다양한 기록을 통합하여 관리한다는 것이다. 불과 수년 전까지만 해도 기록은 결재권자의 서명이 들어간 공문서만이라는 주장도 있었으나, 기록이란 공공기록물법에서 정의한 바와 같이 “공공기관이 업무와 관련하여 생산 또는 접수한 모든 형태의 기록정보자료”를 말한다. 따라서 기록을 관리하기 위해서는 다양한 형태의 기록에 대한 관리가 가능해야만 한다. 기록관리시스템에는 e知園시스템에서 생산되는 단위과제, 각종 온라인 보고서 등의 다양한 기록과 신전자문서시스템의 전자결재문서를 전자적으로 인계하는 기능을 구현하였다. 그리고 개별적인 업무수행을 위해서 사용중인 각종 개별업무시스템의 기록을 인수하는 기능을 구현하였다. 개별업무시스템 중 가장 대표적인 것이 청와대 브리핑(홈페이지)라 할 수 있다. 청와대 홈페이지는 전용 수집프로그램(HTTrack)을 통해 기록화가 가능해졌으며, 2003년부터 2006년 7월까지만도 약 8만여건에 달하는 파일을 기록화하였다. 지금까지 역대 청와대 홈페이지의 기록이 없어서 외국의 사이트를 참조해야 했던 것에 비하며 커다란 발전라고 할 수 있다.

· 다양한 기능으로 대국민 공개를 지원

기록관리시스템은 관리중인 기록을 다양한 검색기능을 통해서 검색하고 필요시 적극 공개할 수 있는 기능을 구현하였다. 제목, 생산기관 등의 관련정보를 이용한

검색 뿐 아니라 전문검색기능을 이용하여 검색이 용이하도록 하였다. 특히 접근권한이 없어서 검색이 불가능한 기록은 열람신청 절차를 통해서 열람이 가능하게 하여 기록의 활용성을 극대화 하였다. 그리고 공개유예 사유가 경과하거나 기타 환경의 변화로 공개가 필요한 시점에서 즉시 재분류가 가능하도록 하였다. 아울러 기록관리시스템 구축사업의 일환으로 추진된 정보공개보호시스템을 이용하여 기록관리시스템에서 관리 중인 기록을 공개할 필요가 있을 때는 전자적으로 보호가 가능한 형태로 전환하여 위조 및 변조의 위험을 최소화 할 수 있도록 하였다.

· 업무과정을 그대로 기록화

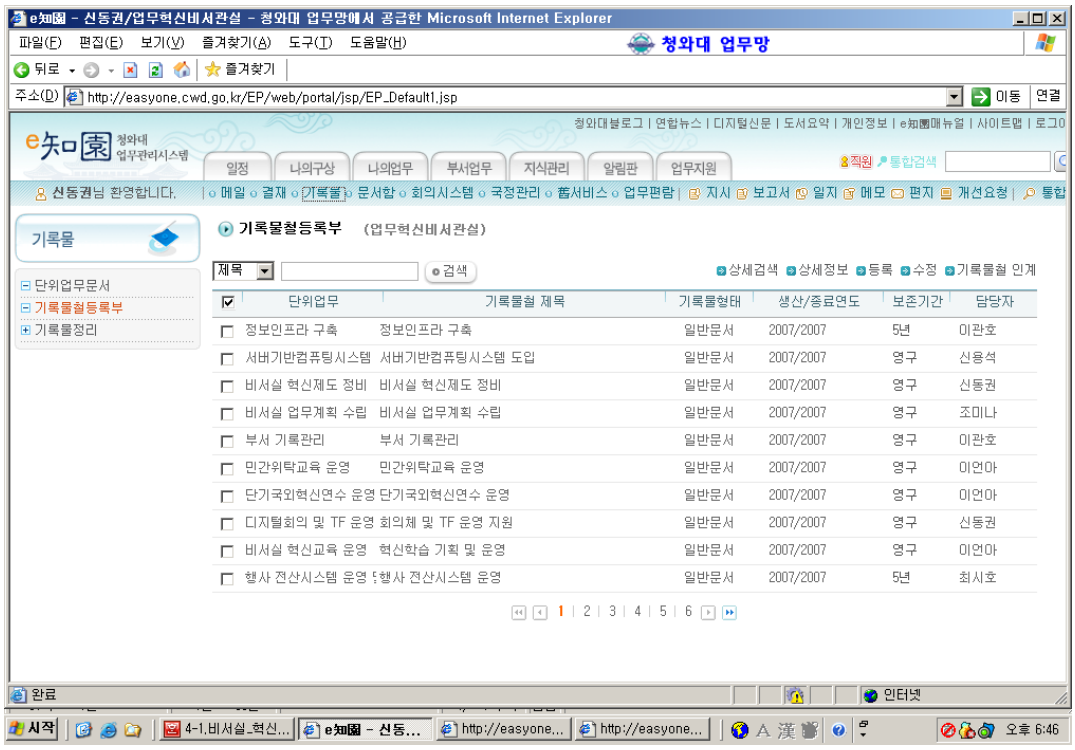
기록관리시스템의 주안점은 업무과정을 그대로 기록화하는 것이었다. 이를 위해 가장 시급한 문제가 e知園시스템의 업무분류체계와 신전자문서시스템의 기록물분류기준표로 상이하게 적용되는 분류체계를 통합하는 것이었다. 이 사업을 통해 업무분류체계가 그대로 기록물분류체계에 반영되도록 하였다. e知園시스템에서 단위과제를 하나 만들때 마다 자동으로 신전자문서시스템의 단위업무를 생성하게 하여 동일한 분류체계가 만들어지도록 하였으며, 이렇게 동일한 분류로 생산된 양 시스템의 기록은 기록관리시스템으로 이관되면 하나의 단위과제로 통합하여 관리되도록 하였다. 이를 통해 분류체계를 이중으로 관리해야 하는 부담을 경감하였으며, 업무과정에서 생산된 기록을 그 생산시스템에 관계없이 업무의 진행순서대로 관리되도록 하였다.

· 클릭 하나로 모두 자동기록되다

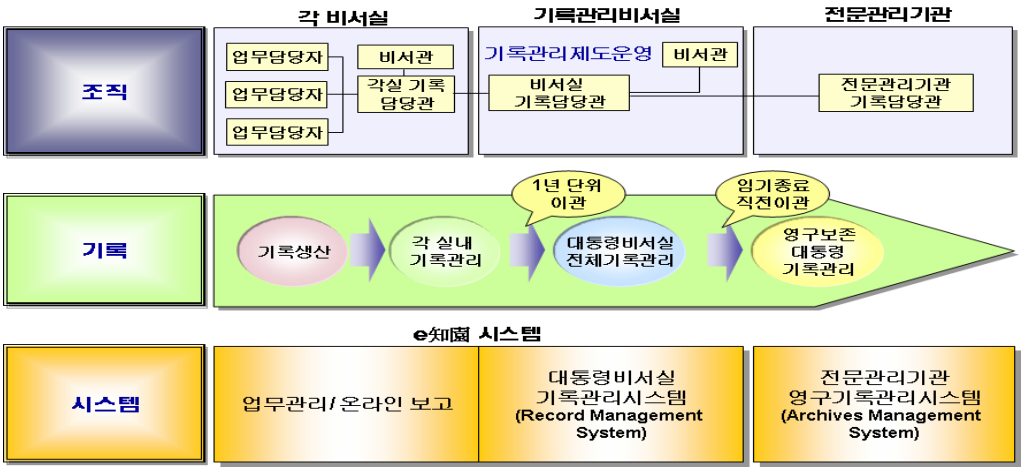
기록관리에는 모든 내용을 잘 기록하는 것이 제일 중요하지만 그렇다고 방대한 내용을 기록하는데 있어서 기록자의 편의성이 보장되지 않으면 그 과정은 고통의 연속일 수밖에 없다. e知園 기록관리시스템에서는 문서보고시 기록이 자동적으로 이루어지도록 구성함으로써 업무담당자의 업무부담을 획기적으로 감소시켰다. 즉 문서관리카드 하단에서 기록유형을 선택하면 보존기간과 비밀분류가 자동적으로 입력되게 되어 있다. 미리 각 실의 업무를 모두 분석, 유형별로 분류하였고(기록관리 템플릿), 새로운 기록유형에 대해서는 신규로 등록하도록 배려하였다. 업무담당자는 문서관리카드로 보고서 작성시 몇 번의 클릭만으로 자신의 보고서가 자동기록되는 시대가 된 것이다.

기록관리를 담당하고 있는 기록관리비서관실의 입장에서도 기록으로 획득되어 관리되지 않던 e知園시스템, 각종 개별 업무시스템, 홈페이지 등의 기록을 누락없이 획득하고 안정적으로 관리할 수 있는 기반이 구축되었다. 또한 캡슐화, 인증, 감사추적 등의 기능이 구현됨에 따라서 관리대상 기록에 대한 진본성 유지 기반 확보가 가능하게 되었으며, 기록인수, 기록재평가, 정보공개 등의 업무가 전자적으로 처리됨에 따라서 수작업에 의존할 수밖에 없었던 업무부담이 크게 감소되었다.

또한 대통령 말씀록, 행사기록 관리기능이 구현됨에 따라서 대통령 관련 기록의 체계적인 축적 및 관리가 가능해지고, 부적절한 유출의 위험 요소도 제거되었다. 범국가적 기록관리 측면에서 국제표준 및 선진사례를 반영한 시스템이 구축됨에 따라서 향후 행정부 및 기업, 기관 등의 기록관리체계 구축 및 시스템 개발에 있어서 선도적인 모델 및 사례를 제공하였다.



대통령비서실 기록관리시스템



대통령기록물 관리체계

4. 관계 전문가의 평가

참여정부의 기록관리 혁신노력이 얼마나 중요한지에 대해서는 관계전문가의 글을 소개하는 것이 더 생생할 것이다.

"기록관리 혁신은 정부개혁의 이정표가 됩니다."

노무현 대통령이 2004년 10월 국정과제회의에서 한 말이다. 아무도 주목하지 않던 기록관리가 정부개혁의 이정표라니! 뜬금없다는 생각이 들지 모르지만 찬찬히 보면 그렇지 않다.

장충체육관에서 대통령을 뽑다가 직선제 개헌을 소리 높여 외쳐 국민이 대통령을 직접 뽑는 권리를 쟁취했다. 6·29선언이 1987년의 일이고, 이어 직선 대통령이 취임한 것이 1988년이다. 우리의 기억에는 까맣지만 20년도 채 되지 않은 최근의 일이다. 1993년에 이르러 문민정부가 수립되었으니 10여 년 전에 우리는 민주주의의 기본적인 권리를 누릴 수 있게 되었다. 그리고 국민의 정부에 이어 지금의 참여정부가 탄생하였고, 기록관리 혁신의 중요성을 논하기에 이르렀다.

이 과정을 잘 보면 민주주의의 성숙과 기록관리 혁신이 짝을 이루고 있음을 알 수 있다. 문민정부가 수립된 이후 국민의 정부에 이르기까지 민주주의를 발전시키기 위한 여러 제도적 조치가 취해졌다. 공직자윤리법과 금융실명제가 정경유착의 구조를 개혁하기 위한 노력이었다면, IMF의 극복과 햇볕정책은 민주주의를 유지하고 한반도를 통일하기 위한 기반 쌓기에 다름 아니었다. 이런 노력들 속에 국가 영역의 기록관리가 작지만 한 자리를 차지하고 있었다. 2000년에는 공공기관의 기록물관리에 관한 법

률이 시행되어, 모든 공공업무를 기록을 남겨 이를 체계적으로 관리할 수 있는 법제적 기반이 마련되었다.

민주주의와 기록 혁신은 '한짝'

그러나 문민정부나 국민의 정부는 민주주의를 제도적 차원에서는 발전시켰지만 이러한 제도가 사회 곳곳에서 충분히 관철되는 구조와 문화까지는 만들어내지 못하였다. 결국 정부 스스로 각종 게이트에 휘말렸고 민주주의의 근간은 여지없이 흔들리고 말았다. 권위주의 정권 시절과는 비교도 할 수 없을 만큼 민주주의가 발전했지만 국민들은 정부를 민주정부로 인정하지 않았다. 이런 상황에서 실질적 민주주의의 발전을 기대하는 국민의 힘에 의해 참여정부가 탄생하기에 이른다.
참여정부는 이전 정부와는 달리 국민으로부터 신뢰받고 국민과 적극적으로 대화하는 정부가 될 것을 약속하였다. 이러한 약속은 민주주의의 발전에도 불구하고 문민정부와 국민의 정부가 무너졌던 전철을 밟지 않으려는 의지의 표현이었다. 참여정부는 정부 내의 민주적 풍토를 조성하고, 청와대를 비롯한 권력기관의 권력 남용을 철저히 막는 정책을 전개하였다. 국민이 진정한 민주정부를 원하고 있음을 잘 알고 있었기 때문이었다.
기록관리 혁신은 참여정부의 이러한 정책적 지향과 딱 맞아 떨어지는 기재였다. 정부가 하는 공공적 행위들을 모두 기록을 남기고 이 기록들을 과학적으로 관리하면서 국민이 보자면 언제라도 보여주는 것이야말로 국민이 참여정부를 민주적이라고 인정하게 되는 지름길이라고 보지 않을 수 없었을 것이다. 기록학에서 말하는 기록의 설명책임성(accountability)을 그대로 실천하려 했다는 것이다.

참여정부는 정부의 전반적인 혁신을 위해 정부혁신지방분권위원회를 구성하고, 행정, 인사, 재정, 지방자치, 전자정부 등의 분야에 대한 적극적인 혁신을 추진하였다. 각종 로드맵이 발표되었고, 공무원 사회 전체가 혁신없이는 존립할 수 없을 만큼 참여정부는 혁신 드라이브를 걸었다. 정부 스스로 민주적인 정부가 되려는 적극적인 노력의 하나였다. 기록관리 영역 역시 마찬가지로 2004년 11월에 정부혁신지방분권위원회 내에 기록관리혁신전문위원회가 구성되었고 2005년 10월에는 '국가기록관리혁신 로드맵'이 발표되었다. 앞서 든 각종 정부 혁신과 어깨를 나란히 하고 기록관리 혁신이 참여정부의 핵심정책으로 자리잡게 되었다.
그뿐만이 아니다. 기록관리의 실질적 혁신을 위해 참여정부는 2005년 중앙행정기관에 50명의 전문 기록연구사를 전격 배치하였다. 앞으로 법령에 근거하여 지방자치단체, 교육자치단체, 그리고 기타 공공기관에 1000명이 넘는 기록연구사를 배치할 계획이라고 한다. 기록관리 전문가가 배치됨으로써 참여정부가 만든 혁신적 기록관리 방법론은 각 부처단위로 실천될 수 있을 것으로 기대된다.

또 기록관리 시스템의 정비에도 손을 대기 시작하고 있다. 혁신은 권력으로 하는 것이 아니라 절차 개선과 시스템으로 해야 한다는 참여정부의 관점이 기록관리 혁신 현장에서 그대로 관철되고 있음을 보여주는 한 예이다. 기존의 기록관리시스템인 자료관시스템이 기존의 기록관리법 체계에 맞추어 종이기록을 관리하기 위해 만들어진 것이라면, 이번에 새로이 정비되고 있는 기록관리시스템은 전자기록을 그 대상으로 함과 동시에 기록관리 혁신 과정에서 제출된 새로운 방법론을 구현하는 성격을 지니고 있다. 청와대에서 새로운 기록관리 시스템을 구축 중에 있으며, 행정자치부 국가기록원에서 역시 정부 확산용 기록관리시스템의 개발을 서두르고 있으므로 시스템 정비 역시 곧 가시적인 성과를 낼 것으로 기대된다.

현 정부 '기록의 설명책임성' 실천

이러한 혁신의 내용을 포괄하는 법제 정비 작업이 한창이다. 2000년 시행 공공기관의 기록물관리에 관한 법률이 전면 개정을 앞두고 있고, 유관 법령인 사무관리규정과 정보공개법 역시 개정 준비를 서두르고 있다고 한다. 또한 기록관리 혁신의 내용을 세계 수준으로 끌어올리기 위해 ISO 15489(기록관리 세계 표준) 등을 준용한 각종 표준들도 제정을 앞두고 있다고 한다. 이렇게 가면 참여정부의 기록관리 혁신은 꽤 내용있는 실질적인 혁신일 가능성이 높다.
그 가능성을 더해주는 사안이 대통령기록관리의 영역이다. 참여정부 성립 이후 지금까지 대통령의 직접적인 지시로 청와대가 수행하는 공공적 업무들은 모두 기록으로 남아 있다고 한다. 앞서 말한 정부 스스로 민주적으로 운영되어야 한다는 국민의 요구, 시대적 과제에 적극 대응한 결과라고 높이 평가받아 마땅한 부분이다. 이러한 그간의 청와대의 노력을 법제적으로 완결 짓기 위해 최근 대통령기록법이 입법예고 되었다. 이는 정부뿐만 아니라 대통령과 그 보좌기관의 공공업무 역시 기록관리 혁신을 통해 모두 기록으로 남기고 국민에게 공개하겠다는 정책 의지를 법제적으로 표현한 것에 다름 아니다. 입법예고의 내용을 보면 대통령의 공공업무의 철저한 기록화, 대통령 기록관리를 전담할 대통령 기록관의 설립을 비롯한 핵심조항에 의해 청와대가 스스로 기록관리 혁신의 모범을 보이겠다는 의지를 읽을 수 있다.
이런 의미에서 "기록관리 혁신은 정부개혁의 이정표가 됩니다"라는 대통령의 발언은 뜬금없는 것이 아니다. 민주주의 발전을 위한 참여정부의 내적 노력의 방향을 잘 드러내주는 발언임과 동시에 투명한 정부를 지향하는 국민의 요구에 대한 적극적인 응답이기도 하다. 남은 일은 행정부가 이러한 참여정부의 뜻을 구체적인 현장에서 얼마나 잘 실천해 가는가, 이를 뒷받침하는 학계나 일반 사회가 기록관리 혁신에 얼마나 많은 지지와 노력을 함께 기울여 주는가이다. (2006.5.26, 뉴스메이커, 김익한 명지대 기록관리학과 교수)

제10장 새로운 업무인계 시스템

1. 정권은 바뀌어도 국정은 계속

행정기관에서 업무담당자가 바뀌었을 경우 통상적으로 이루어지는 업무인계인수를 보면, 종이에 인계할 업무의 목록을 적은 다음 인계자와 인수자가 공동으로 서명을 하면 공식적으로 업무인수인계가 되는 것으로 보았고, 부수적으로 인계자가 가지고 있던 파일이나 각종 자료들을 넘겨주게 된다. 그때부터 권한과 책임은 후임자가 지는 것이다.

청와대는 독특한 조직이다. 5년마다 주인이 바뀐다. 2003년 노무현 대통령 취임식을 마치고 처음 청와대에 들어온 사람들은 마치 전쟁이 끝난 직후의 폐허같은 느낌을 받았다고 한다. 과거 정부에서 어떤 일을 어떻게 했는지 자료가 거의 남아 있지 않다 보니 업무를 파악하는 데만 몇 개월이 소요되었다. 지난 정부에서 했던 실수를 똑같이 반복하는 경우도 있다. 비단 정부 교체기 뿐만이 아니다. 대통령비서실은 파견직으로 들어와서 평균 1-2년 근무하다가 원래 부처로 복귀하는 경우가 많다. 처음부터 일을 배우면서 하는 곳이 아니라, 오자마자 바로 현업에 투입되어 자기가 가진 모든 역량을 쏟아 붓고 나가는 곳이다. 그러다 보니 신규직원이 와도 누군가 업무를 차근차근 가르쳐 줄 수 있는 분위기가 되기 힘들다. 각자 스스로 여기저기 찾아보고 알아서 일을 해야 한다. 업무의 인계인수가 제대로 되지 않는 것이다.

특히 연속성을 담보하기 힘든 비서실의 업무환경에서 업무인계인수의 중요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 대통령비서실의 업무환경을 보면, e知園 업무관리시스템을 통하여 행정업무 처리절차가 표준화되고 시스템화되어 의사결정과정을 지원하고, 지식정보공유체계를 구축하는 등, 궁극적으로 시스템을 통한 일하는 방식이 정착되어 있다. 이러한 전자적 업무환경에서는 새로운 방식의 업무인계인수 시스템이 필요하다.

이에, 지금까지 오프라인으로 이루어지던 인계인수대신 청와대 업무관리시스템 e知園과 같은 전자적 업무처리 환경에서 전임자의 업무노하우를 빠짐없이 후임자에게 전달하여 업무공백을 최소화하는 인계인수시스템 구축의 필요성이 제기되었다.

이는 앞에서 설명한 기록관리시스템과는 관점을 다소 달리하는 것이다. 즉 현재 진행중인 업무에 중점을 두는 것이다. 비서실의 인계인수시스템은 크게 일상적으로 발생하는 개인 간의 업무 인계인수와 5년에 한번씩 발생하는 청와대 인계인수로 구분하여 각각의 상황에 따라 효율적이고 책임성 있는 인계인수가 이루어지도록 구성하였다.

인계인수시스템의 시작은 2006년 초 대통령의 의견을 시작으로, 2006년 2월 9일 당시 이병완 비서실장이 "청와대 업무인수인계를 위한 시스템을 구축하여 차기정권에 넘겨줄 수 있도록 준비하라"는 지시를 하면서부터 공식화되었다.

업무혁신비서관실에서는 e知園을 통한 인계인수 방안을 수립하기 위해 기록관리비서관실, 총무비서관실, 1부속실 등 관련부서를 중심으로 하는 TF를 구성하였다. 처음에는 5년에 한번 실시하게 될 청와대 업무인계를 준비하는 차원에서 논의하였으나, 업무과정에서 발생하고 있는 개인간의 업무 인계인수의 체계화도 중요하다는데 인식을 같이하고, 보다 체계적인 연구활동을 위해 TF를 확대하여 학습동아리를 구성하였다.

2003년 3월 수석실별로 다양하게 구성된 'e知園을 통한 인계인수 방안 연구회'를 발족하고, 2006년 6월까지 4개월 동안 개인 간의 업무 인계인수와 청와대 인계인수 방안에 대해 연구하였다. 연구회는 청와대 내부의 직급별 인계인수 업무처리 현황과 발전방안에 대한 설문조사뿐만 아니라, 관련 법적근거 검토, 부처 인계인수 현황조사, 해외사례 조사, 인계인수 전산시스템을 운영하고 있는 국정원 견학 등 활발한 활동을 통해 2006년 6월말 e知園을 통한 인계인수 시스템 구축에 필요한 법적 검토사항과 시스템 구축방안을 제시하였다. 2007년 2월 24일 노무현 대통령은 "인계인수 작업을 지금부터 준비해야 하며 도서관 만들 때 서고를 먼저 만들 듯이 문서분류를 비롯해 틀을 잡아놓고 인계인수를 지금부터 기획 할 것"을 지시함으로써 본격적인 준비로 들어갔다.

2. 청와대 업무인계인수, 이렇게 진행된다

청와대 업무인계인수는 크게 보면 정권 인계인수를 의미하는데 이는 “대통령선거를 통해 대통령당선인이 확정된 후, 현직대통령과 차기대통령 사이에 ① 대외적인 국가원수 ② 국정의 최고책임자 ③ 행정수반인 대통령의 지위를 물려주고 이양받는 과정”으로 정의할 수 있다.

청와대 업무의 인계인수의 기본방향은 청와대 업무관리시스템 e知園의 자료를 최대한 활용해서, 인계자 측면에서는 5년간의 성과와 정책추진이력을 정리할 수 있는 계기가 될 수 있도록 하고, 인수자 측면에서는 업무과정에서 생산된 자료의 인수를 통하여 정책추진 이력을 제대로 파악할 수 있도록 하는 것이다. 즉 업무자료시스템을 구축하고 그 시스템을 통하여 체계적으로 인계되게 된다.

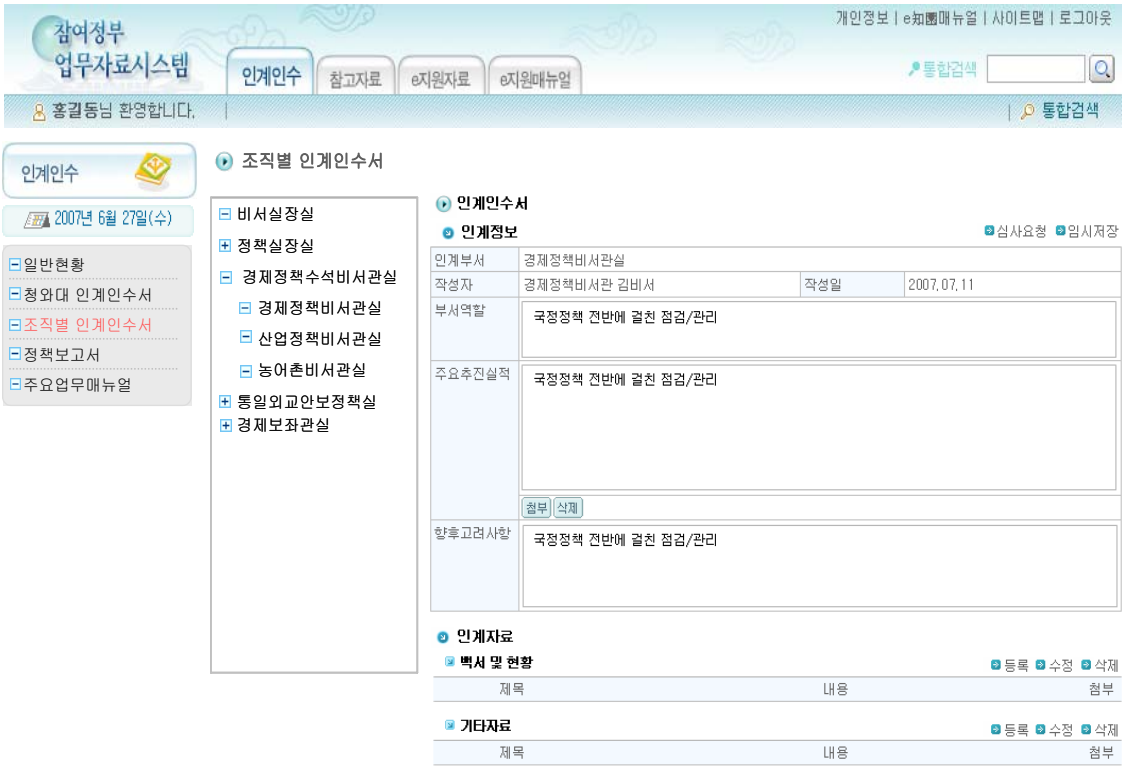
인계기관의 범위는 e知園을 사용하는 비서실과 국정과제위원회로 한정하고, 인계자료는 비서실과 국정과제위원회 생산문서(기록물이관 자료 중 접근제한 기록 제외), 백서 등 정책평가 및 정책연속성 등을 기대하여 만든 자료, 부서별 업무현황 및 비서실 운영에 필요한 현황자료 (매뉴얼 등), off-line 참고자료 (외부자료 및 구상단계의 자료) 등이다.

청와대 업무 인계인수절차는 인계추진체계 구축, 사전 준비작업 단계(차기대통령 당선자 확정 6개월 前부터 ~ 당선자 확정 시점까지), 법률상 대통령직 인계인수 단계(당선자 확정 시점부터 ~ 차기 정부 출범직전까지)로 구분할 수 있다.

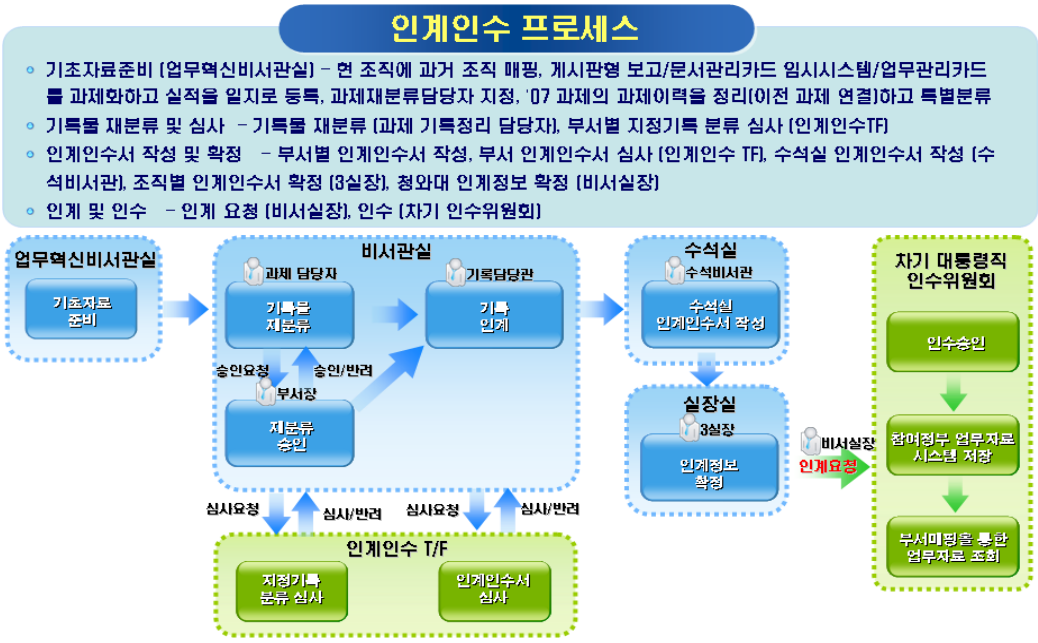
첫째, 인계추진체계 구축 및 사전준비단계에서는 차기대통령 당선자 확정 6개월 전부터 총무비서관실, 업무혁신비서관실, 기록관리비서관실, 정책조정비서관실 등을 중심으로 「인계 T/F팀」을 신설하여 운영하고, 당선자 확정시점까지 활동하게 된다.

인계자료 정리는 사용자의 불편과 중복작업을 피하기 위해 기본적으로 기록이관을 위한 지정기록여부 및 공개여부 분류작업을 기반으로 한다. 인계자료 정리가 끝나면 인계인수서를 작성하고 기초자료까지 함께 볼 수 있도록 처리절차를 표준화하고 시스템화하게 된다. 이를 「업무자료시스템」이라 부른다.

참여정부 업무자료 시스템(예시)



둘째, 법률상 대통령직 인계인수 단계는 당선자 확정 후부터 취임까지 실질적 인계인수 행위가 이루어지는 시기로, 인계자측과 인수자측이 공동으로『인계인수팀』을 구성한다.『인계인수팀』은 대통령비서실장과 당선자측 인수팀장을 포함, 적정인원으로 구성하며, 전체회의와 실무협의회를 운영한다. 전체회의는 주1회 정기적으로 개최하고, 실무협의회를 통하여 실질적인 인계인수가 진행되도록 한다.



청와대 업무 인계인수 체계도

이러한 일련의 과정이 끝나면 참여정부 대통령비서실의 업무는 고스란히 다음 정부 대통령비서실로 이관된다. 이 시스템을 통하여 국정운영의 연속성과 투명성이 획기적으로 제고될 것으로 기대된다. 대한민국 정부역사에서 유례가 없던 일이었다.

제11장 대통령비서실의 학습조직화

1. 문화로 만들려면 생각을 바꿔야

진정한 개혁은 조직 구성원 모두가 스스로의 마음을 열고 공감하고 동참하는 것에서부터 시작이다. 따라서 일을 잘하기 위한 업무시스템은 시스템 자체만으로는 큰 의미가 없다. 모든 구성원들의 자발적인 참여와 노력이 토대가 되어야만 성공할 수 있다.

그렇다면 생각을 바꾸고 조직의 문화를 바꾸려면 무엇부터 시작해야 하는가? 바로 끊임없이 학습하고 정보와 지식은 공유하는 일이다.

학습없이 혁신없다. 그것이 진리입니다.
그래서 모여서 해야하고, 서로가 서로의 것을 본받고 배우는 벤치마킹을 해야합니다.
학습없이 혁신에 성공한 일이 없습니다.
혁신을 성공시키기 위해 모여서 학습하는 것이 창조적, 적극적, 능동적인 일에 포함되는 일입니다(2004.7.3, 정부혁신토론회).

학습을 통해서만이 새로운 환경에 적응해 나갈 수 있고 창의적이고 변화를 주도하는 인간상으로 바꿀 수 있는 것이다. 특히 글로벌 경쟁의 지식사회에서 정부, 민간기업 모두 시스템, 프로세스를 변화시키고 새로운 가치와 조직문화를 만들어나가야 할 것이다. 이에 따라 대통령비서실도 업무의 완전 디지털화를 위한 새로운 로드맵을 추진해 나가면서 동시에 직원들의 적극적인 혁신마인드를 고취하기 위한 방안으로 학습과 교육훈련을 체계적으로 추진하게 되었다.

참여정부 이전 비서실 직원들 대상 교육훈련은 체계적인 교육수요조사의 부족과 운영주체의 획일성으로 실효성을 거두기 어려웠다. 예를 들면 중앙공무원교육 및 부처주관 직무교육 정도가 있었으나 교육내용도 단순한 지식전달의 이론식·강의식 위탁교육이며, 개개인의 실질적인 능력개발 및 직무역량 향상과는 연계되지 못하였다. 특히 비서실의 경우 잦은 직원교체 등으로 지속적이고 체계적인 교육훈련 프로그램의 필요성을 느끼지 못하는 등 학습에 매우 소극적이었다. 또한 부처에서 파견나온 일반공무원의 경우 승진시기에 임박해 승진에 필요한 교육점수를 충족한다는 의미의 비자발적이고 수동적인 교육훈련을 이수하는 수준이었다. 결국 국가의

비전에 맞는 인재로서, 또한 지식정보화 사회, 무한경쟁시대에 맞는 리더십 역량과 문제해결 능력 등을 위한 교육에 대한 문제점들이 제기되고 있었다.

2. 수동적 '교육'에서 능동적 '학습'으로

참여정부가 들어서면서 본격적으로 새로운 행정환경의 변화에 효과적으로 대응할 수 있도록 공무원의 전문적 역량을 강화하는 방향으로 새로운 변화가 일고 있었다.

2004년 3월에는 대통령비서실 직원들로 구성된 교육훈련 T/F팀 구성하였다. T/F팀은 기존의 교육훈련 제도, 내용 및 방법, 교육훈련에 대한 공무원, 대통령비서실 직원들의 인식, 각종 교육훈련기관 현황 등 전반에 대한 문제점을 진단하면서 약 5개월여동안 격주 1회 총 15차례의 실무위원회 개최와 내부 직원들 대상으로 실질적인 의견수렴을 통하여 기존의 문제점을 찾아내고 향후 대통령비서실 교육훈련 개선방안을 마련하였다. 여기에는 민간교육기관의 인력개발분야 전문가들이 팀의 일원으로 참가하였으며, 국내외 우수한 선진교육훈련 기관을 방문하고 프로그램 운영에 대한 소개를 받는 기회도 마련하였다. 2005년부터 정부는 각 부처에 '행정서비스 혁신능력개발' 예산을 배정하고, 각 부처가 민간교육이나 공무원교육원중 수요자가 원하는 교육을 받을 수 있는 새로운 환경을 조성하였다.

2005년 5월에는 학습동아리를 구성하여 2004년 마련된 교육훈련 개선방안을 바탕으로 구체적 실행방안에 대한 토의를 거듭해 나가면서 비서실 직원들의 교육훈련을 체계적이고 효율적으로 운영할 수 있는 방안을 연구하였다. 여기에서 피동적 의미에서 '교육훈련'은 능동적 의미에서 '학습'으로 재탄생하게 되었다. '학습'은 참여정부의 대표적 조직문화 코드로 발전하게 된다.

2005년 미 고위공무원연수원 방문

2005년 GE 크로톤빌 연수원 방문

3. 학습도 체계적으로

2003년부터 비서실직원학습이 추진되어 왔으나 부분적, 산발적으로 진행하여 오다가 본격적으로 2005년부터 정책학습, 혁신학습, 시스템 학습, 일반학습으로 4분야로 나누어져 체계적으로 운영되기 시작하였다. 정책학습은 시의성 있는 주제를 가지고 관계전문가나 책임있는 공무원을 초청하여 토론 및 학습을 하는 프로그램이며, 혁신학습은 워크숍, 상춘포럼 등을 통하여 철저히 자발적으로 이루어졌다. e知園에 대해서는 지속적인 시스템 학습을 실시하였다.

[정책교육] 반기문 유엔사무총장

[상춘포럼] 한비야 월드비젼 긴급구호 팀장

지난 2006년 아름다운 재단 윤정숙 이사 “깨어있는 시민사회와 나눔운동” 강연후 여러 명의 비서실 직원들이 그 자리에서 아름다운 재단 기부자로 등록을 약속하기도 하였다. 또한 유태유 교수의 “내 몸 개혁 6개월 프로젝트” 강연 후에는 모 비서관실 행정관이 강연 내용대로 식이요법을 한 결과 4주만에 과체중 5kg을 감량한 사례를 e知園을 통해 공개하는 등 비서실 직원들의 올바른 자신의 건강관리를 통해 건전한 조직문화를 만들어 나가는 데 일조하기도 하였다

특히 주목할 만한 성과는 상춘포럼이다. 참여정부가 안정기에 접어들기 시작하던 2004년 1월, 국정 전 분야를 보좌해야 하는 바쁜 일과 속에서 비서실 공직자가 먼저 혁신하고, 스스로 역량을 키우기 위한 일환으로 포럼을 추진하였다. 공직과 민간을 망라하여 각계각층의 명망가를 초청하여 그들의 경험을 듣고 느낌으로써 비서실 직원들의 업무 수행에 있어 신선한 아이디어를 얻고 정확한 정보들을 공유할 수 있는 기회가 되었다. 상춘포럼은 나종일 당시 국가안보보좌관의 ‘한반도 정세와 국가안

보'를 시작으로 2007년 7월까지 3여년 넘게 약 57명의 강사가 초청되어 강연을 하였고 연인원으로 따지면 수천명이 강연에 참여를 하였다. 강사와 직원들이 점심시간을 이용하여 같이 점심을 먹으면서 고민하는 순수하고도 꾸밈없는 자리로 정착이 되었고 날이 갈수록 참가하는 직원이 늘어갔다.

비서실 직원들이 틈새시간을 효율적으로 이용하여 진지하게 강의를 듣고 질의·토론하고, 커뮤니케이션을 활성화 해나가는 모습에서 비서실 공직자의 혁신에 대한 의지와 열정을 느낄 수 있었고, 건강한 청와대를 이끌어 나가는 새로운 '파워 런치'를 즐기는 문화가 조성되게 되었다.

상춘포럼은 녹지원(綠芝園) 뒤의 단아하고 아름다운 상춘재(常春齋) 이름만큼이나 널리 알려진 비서실의 대표브랜드의 하나로 자리잡았다. 매월 2번 수요일 점심은 상춘포럼으로 일정을 고정시켜 놓은 매니어들도 생겨나고, 날로 많은 기관들이 상춘포럼을 벤치마킹하여 자체적인 학습프로그램을 만들어 운영하고 있다. 상춘포럼을 통하여 청와대가 외부와 소통을 하기 시작하였다.

도시락 준비하는 모습

[제37회 상춘포럼] 파워웃음과 리더십

4. CoP(Community of Practice)를 활성화

공무원 조직은 관료조직이라는 말로 대변된다. 잘 알려진 바와 같이 Max Weber는 관료제를 이상형의 조직형태로 생각했는데, 한번 완전히 실현된 관료제는 Alvin Toffler가 '칸막이방' 혹은 '채널'로 표시하듯이 가장 파괴하기 어려운 사회적 조직체의 하나라고 한다. 학습동아리는 높은 담으로 둘려쳐진 관료제의 부정적인 면을 다소나마 보완할 수 있는 것이다. 즉 CoP는 조직의 경계를 넘어 구성원간의 업무관련 특정주제에 대한 지식의 탐색, 획득, 공유, 생성 활동을 통하여 조직원의 역량을 강

화하고 문제를 해결하여 업무성과를 높이는데 결정적 역할을 담당하는 것이다. 2005년부터 비서실에서도 학습동아리활동의 활성화를 혁신의 주요목표로 설정하였다. 우선 학습동아리 동록제도를 마련하고 등록된 학습동아리에도 문서보고 권한을 부여하기로 하였다. 그리고 학습동아리를 문제해결 중심으로 운영하여 과제에 따라 구성, 해산을 용이하게 탄력적으로 운영하고 성과에 따라 구성원에게 과제해결 기여 점수를 부여, 평가하고 포상하는 방안 도입하기로 결정하였다.

그 결과 2005년부터 2007년까지만 53개의 학습동아리가 구성·운영되었으며 보고서 작성 매뉴얼 등 혁신적 성과를 창출하였다. 대통령비서실의 학습동아리는 일반 정책적 과제뿐만 아니라 소위 'e知園 사용자 그룹'이라는 독특한 모임으로 활용되었다. 즉 e知園을 직접 사용하는 직원 스스로가 시스템을 연구하고 개선해 나가는 것이다. 실제로 e知園의 많은 시스템들이 이들 학습동아리의 연구성과를 바탕으로 개발되고, 적용되었다. 예를 들면 '보고서품질향상 연구회'의 '보고서 작성 매뉴얼', '혁신지수 개발 연구회'의 '비서실 혁신지수 개발', '비서실 지식관리방안 연구회'의 '비서실 지식관리방안', '업무편람 정비 및 시스템화 방안 연구회'의 '대통령비서실 업무편람시스템 구축 방안', '과제관리방안 연구회'의 '과제관리모델 및 매뉴얼' 및 'e知園 시스템을 통한 인수인계방안 연구회'의 '청와대업무관리시스템 e知園을 통한 인계인수방안 연구'등은 모두 e知園 업무관리시스템의 중요한 뼈대를 형성하는 것이었다.

세상을 움직이는 것은 지식과 정보가 아니라 의지와 열정이다. 또한 그 변화의 중심에는 늘 사람이 있다. 우리에게 필요한 것은 혁신에 대한 지식보다 혁신에 대한 스스로의 확고한 의지와 신념이다. 지난 5년여간 비서실에서 진행되어온 혁신교육은 새로운 지식을 주입하고 강요하는 것이 아니라 변화와 혁신에 대한 우리의 신념을 높이고, 이에 대한 두려움을 긍정적인 열린 마음과 열정으로 바꿔주는 새로운 계기가 되었다.

제12장 e知園 시스템의 향후과제 : 청와대에서 세계로

1. 대통령비서실의 완전한 디지털화

지난 2005년 8월 25일 KBS 특별프로그램 '참여정부 2년 6개월, 대통령에게 듣는다'에 출연하여 임기 중 가장 성공적이었다고 생각하는 정책을 묻는 질문에 답하는 대통령의 얼굴에는 흐뭇함이 묻어났다.

국민들이 잘 모를 거라고 생각하는 것 가운데 정부혁신이 있습니다. 아직 성공했다고 말할 수 없지만, 정말 보람 있게 성공적으로 진행되고 있고요. 그 중에서 가장 중요한 것이 업무관리시스템 e知園을 만든 것입니다. 그것만 생각하면 그냥, 기분이 좋습니다.

e知園시스템이 처음 도입되었을 때 시스템으로 일하는 방식에 익숙하지 않아 어려움이 많았다. 오히려 그전보다 더 불편해졌다는 의견도 일부 있었다. 그러나 이제는 이 시스템이 없이 대통령에게 보고하고 업무를 하는 것은 상상하기 어렵다. 투명하고 신속한 처리와 편리한 조회 기능, 내가 직접 대통령에게 보고한다는 자부심, 역사적 기록을 남긴다는 책임감이 이제 몸에 배인 것이다. 대통령비서실에서 근무하다가 정부 부처로 복귀한 공무원들이 부처에도 이러한 시스템이 빨리 도입되어야 한다고 주장하는 것도 이 때문이다.

e知園 도입은 무엇보다도 업무처리 문화를 통째로 바꾸었다. 이제 모든 보고는 기록으로 남겨야 한다는 의식이 자연스럽게 자리잡았다. 업무처리과정이 상세하게 드러남으로써 '독단이나 편견, 무능과 무책임, 늑장 처리'가 설 땅을 잃었다. 윗사람에게 결재하고 잘 보이는데 노력을 집중하기보다는 업무를 효율적으로 처리하고 보고서를 잘 쓰는데 시간을 더 많이 보낸다. 이제 대통령도 e知園에 의한 보고가 아니면 보고를 받지 않는다. 청와대의 완전한 디지털화가 달성된 것이다. 이제 이러한 디지털 업무문화는 거스를 수 없는 것이 시대적 대세가 되었다.

2. 대한민국 표준 업무시스템으로

업무관리시스템의 이름은 직원들의 공모를 거쳐 ‘e知園’으로 정해졌다. 지식의 정원이라는 뜻이다. 그리고 청와대 내의 정원인 녹지원과도 일맥상통하게 작명을 한 것이다.

> **♣ e知園 명칭의 유래**
>
> ‘디지털청와대’를 구축하는 과정에서 청와대 직원들을 대상으로 내부업무관리시스템의 명칭을 공모하였다. 그 결과 ‘e知園’, ‘e-청와대’, ‘우리들’과 같은 이름이 접수되었다. 이것을 토대로 2003년 10월, e메일을 통해 전 직원을 대상으로 설문조사를 실시했다. 그리고 가장 많은 사람들이 선택한 ‘e知園’이라는 이름이 탄생했다. e知園이라는 말은 e메일과 같은 인터넷 용어처럼 ‘전자’를 의미하는 접두사 ‘e’뒤에 ’지식의 정원‘이라는 말뜻의 한자 ’지원(知園)‘이 합쳐져서 만들어진 이름, 말하자면 ’디지털 정보(전자정보)와 지식이 가득한 정원‘이라고 할 수 있다. 다른 의미로는 ’EASY-ONE’ 즉 사용하기 쉽고 편리하게 하나로 통합된 시스템이라는 의미이다.

e知園이라는 이름에 대해 후에 대통령은 “청와대에서 가장 매력적인 장소인 녹지원의 이름을 따서 ‘e知園’이라고 했는데 나는 비전이 다르다. 이 시스템은 대한민국 정부의 업무관리시스템으로 발전시켜야 한다”고 말하였다(2005.2.14, 수석·보좌관회의). 처음부터 대통령의 비전은 더 크고 넓었던 셈이다. 2007년부터는 중앙부처에서도 업무관리시스템을 사용하게 되었다. 시작하면서 처음에는 모두가 회의적이었다. 그러나 결국 정부 표준업무관리시스템으로 정착되게 되었다. 이를 온-나라(On-nara) 시스템이라 명명하였다. 대통령의 혁신의지와 뚝심이 없었다면 실현이 불가능한 일이었다. 이제 어떻게 잘 활용하고 정착시키는가 하는 문제가 남았을 뿐이다.

노무현 대통령은 지난 2005년 9월 ‘100분 토론’에 출연해 차기 정부에 물려주고 싶은 것이 무엇이냐는 질문에 “디지털 업무관리시스템은 전자정부의 핵심 프로세스”라며 “이건 제대로 갔으면 좋겠다”고 대답했다. 참여정부가 추구해온 ‘시스템을 통한 혁신’의 근간이자, 국민의 요구에 발 빠르게 대응하고 투명하게 업무를 처리할 수 있는 정부혁신의 핵심이라는 의미이다.

정부는 앞으로 더욱 편리하게 시스템을 개선·보완할 계획이다. 몸에 꼭 맞는 편안한 시스템을 만들어 세계 일류의 경쟁력 있는 정부를 만드는 것이 목표이다.

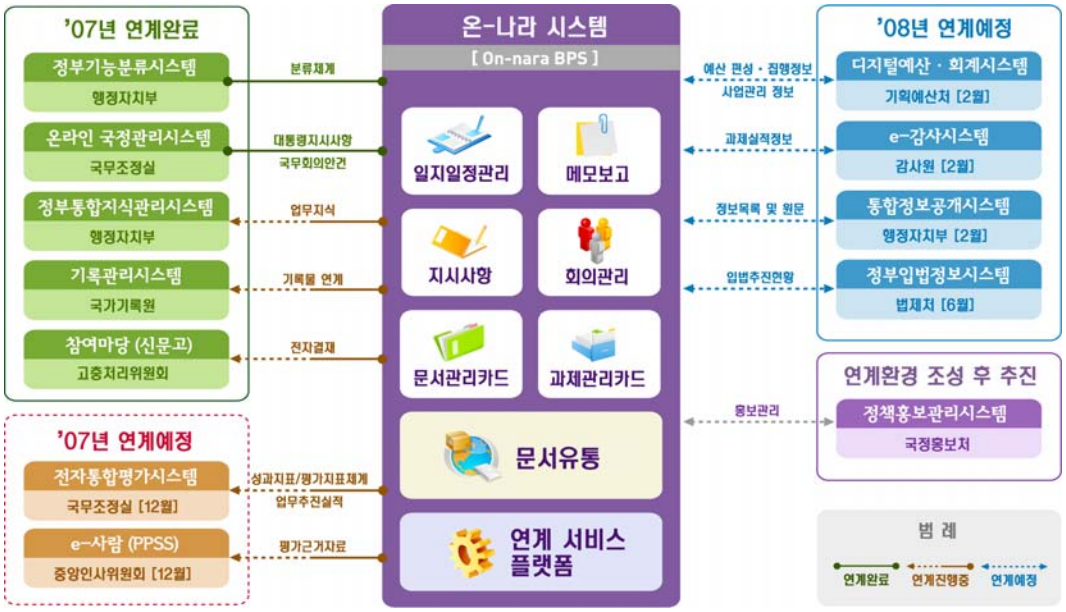
(2007.2.22, 「국정브리핑」)

정부는 온-나라 업무관리시스템은 범정부시스템과 연계하여 예산·실행·평가로 이어지는 업무환류체계를 구축함으로써 디지털 신경망을 완성한다는 야심찬 계획을 추진하고 있다. 이미 2007년에 행정자치부의 정부기능분류시스템·정부통합지식관리시스템, 국무조정실의 온라인국정관리시스템, 국가기록원의 기록관리시스템, 고충처리위원회의 참여마당신문고 등과의 연계가 완료되었다. 예를 들면 국정관리시스템의 경우 각종 대통령지시사항 처리실적, 회의안건 상정 등을 여러 부처가 이중으로 입력하는 일이 없어진다. 또 국무회의, 차관회의에서 처리될 여러 국정현안정책 등이 통합 관리된다.

온-나라 국정관리시스템

기록관리시스템과 연계되어 업무관리시스템에서 생산된 전자기록물의 인수·보존·검색·이관 등이 전자적으로 관리된다. 지식관리시스템의 경우에는 각 행정기관에서 생산·관리되고 있는 국내·외 행정지식 등을 업무수행이나 정책결정시 효과적

으로 공유·활용하는 효과를 기대할 수 있다. 계속해서 2008년에는 디지털예산·회계시스템, e-감사시스템, 통합정보공개시스템, 정부입법정보시스템 등과 연계가 추진된다. 그리고 통합 업무관리시스템은 시범운영을 거쳐 42개 중앙행정기관에 보급되며, 2009년에는 지방자치단체까지 확대를 추진하고 있다. 그 이후가 되면 정부업무의 디지털 신경망이 완성되어 행정 효율성이 급격하게 증대될 것으로 예상된다.



정부 디지털 신경망 개념도

e知園 업무관리시스템은 비서실이라는 특유한 업무상황에 맞게 개발되었지만 후에 정부기관으로 확산되었듯이 민간기업에서도 활용한 여지는 충분히 있다고 생각된다. 실제 e知園 업무관리시스템에 관심을 가지고 있는 모기업체의 담당자는 e知園을 이렇게 평가하고 있다

업무관리시스템에 있어서는 가장 선도적이고 규모가 있고 모델이 될 것 같읍니다. 패키지로 만들어서 기업체에도 확산을 시키는 것도 검토할 필요가 있읍니다. 기본적으로 기업체에서도 동일한 과제를 안고 있고 상당부분 그대로 벤치마킹이 가능합니다. 물론 기업체는 정부에 비해 규모나 과제등에 있어 작지만 업무를 효율적으로 관리하는데 아주 유효한 방식이라 보입니다.

시스템의 완성도 측면에서 기본적으로 목표로 했던 것들이 시스템을 통해서 이루어졌다고 보여집니다. 즉 ① 정부업무의 연속성을 보장하고, ② 업무의 인수인계를 제대로 할 수 있고, ③ 주요과제를 의제화하고 관리하며, ④ 과제별로 업무의 진행 및 결제과정을 온라인화하고 ⑤ 이 모든 것을 기록물로 남기는것 등 활용도 측면에서도 완성도가 높고 현업에서 실행가능하도록 잘 되어 있었읍니다.

성과관리 측면에서도 모든 것이 문서로 표현되기 때문에 정량적으로 평가가 가능하다고 보여지고 정성적인 측면에서도 추진과정을 볼 수 있기 때문에 좋았습니다. 특히 업무를 추진하는 과정이 보이므로 실무자가 업무를 지체하고 있는지 결제권자가 확인이 가능하여 상호 스피디하게 업무를 추진하는 동기가 될 것 같읍니다.

또 업무진행과정 및 결과가 시스템내에 있으므로 업무의 연속성이 보장되고 담당자가 바뀌더라도 짧은시간내에 연속선상에서 업무를 할 수 있으리라고 판단됩니다. 민간기업에서 이 정도로 온라인화를 추진한 사례는 없는 것 같읍니다.

당사는 아직 전자문서관리시스템이 없고 업무매뉴얼만을 가지고 있다. 따라서 기본적으로 추진단계를 먼저 설정하고 단계별로 시스템 구축계획을 수립하려고 합니다. 1단계로 문서관리시스템을 추진하고 2단계로 업무관리시스템을, 그리고 08년도에는 과제관리시스템을 추진할 계획입니다. 가능하면 정부가 오랜기간 추진했던 시스템 개발의 기본적인 노하우의 공유가 되었으면 하는 바람입니다.

민간기업에서 이 시스템을 많이 벤치마킹 하여 사용하면 된다면 e知園은 정부표준업무모델에서 벗어나 우리나라 업무관리시스템의 대표주자로 도약할 것이다. 정부에서도 이를 적극적으로 추진할 필요가 있다.

3. 세계표준 업무관리시스템을 꿈꾸며

조달청은 소위 e-Business 개념을 공공부문에 접목시켜 전자조달시스템(나라장터)이라는 성과를 만들어 냈다. 나라장터 시스템은 외국에서도 인정받아 UN이 발표한 세계에서 가장 우수한 23개 사례 중 하나로 선정되었고, 2003년에는 UN공공서비스상을 수상한 바도 있으며, 2004년 11월 베트남에 전자조달시스템 수출 양해각서를

체결함으로써 세계에 수출하는 나라장터가 되었다(『기업이야 정부야』, 조달청)

온-나라시스템이 국내·외적으로 정부부문은 물론 非정부부문에서도 관심이 증가할 것에 대비하여'상품성'으로서의 가치를 높이는 작업이 필요한 시점이다. 이와 관련 대통령도 온-나라시스템의 독창성을 바탕으로 업무혁신(또는 전자정부)시스템 관련 국제대회에 출품 수상 노력을 지시하였다. 2007년 5월 7일, UN거버넌스센터 심포지움에서 온-나라시스템이 소개되었고, 2007년 6월 26일에서 29일까지 오스트리아 비엔나에서 개최된 제7차 정부혁신 세계포럼에서도 온-나라 시스템이 소개되어 호평을 받았으며, 2007년 10월 프랑스에서 개최된 세계전자민주주의 포럼에서 올해의 TOP 10에 선정되었다. 기타 2008년 UN 정부혁신 세계포럼, OECD 전자정부포럼 등에 출품할 계획이다. 그리고 온-나라 시스템은 학술적으로도 연구되기 시작되어 행자부와 한국행정학회 공동으로 학술대회도 지난 2007년 7월초에 개최되었다.

e知園시스템은 외국의 대통령 보좌기관이나 나아가 외국 행정기관의 표준업무시스템으로써 충분한 경쟁력을 갖춘 시스템이라 확신한다. 개발자인 대통령도 "세계적으로 유례를 찾아볼 수 없는 효율적 시스템이다"고 자신있게 말한다(2006. 7.14, 정부업무관리시스템 장·차관 학습). 앞으로 이 시스템을 널리 소개하고 홍보한다면 외국으로 수출되는 것도 꿈은 아니리라 생각한다. IT강국의 이미지와 접목되면 불가능한 일이 아닐 것이다. 세계가 우리 온-나라 시스템을 사용하는 날을 기대해 본다.

참여정부 대통령비서실의 업무시스템 혁신은 대통령비서실이라는 특정 국가기관의 일하는 방식을 디지털화했다는 단순한 사실에 그치지 않는다. 노무현 대통령의 시스템 민주주의 현장이었으며 이러한 정신의 파급이 앞으로 우리사회 각 분야에 미칠 영향은 매우 크다고 생각된다. 인치(人治)가 사라진 곳에 원칙과 효율, 시스템이 서서히 자리잡아 나갈 것이고, 이는 돌이킬 수 없는 역사의 흐름이 될 것이다.

“리더들은 자신이 있는 동안에 한가자라도 더 제도화하고
문화로 정착 시키도록 목표를 잡아줘야 합니다
떠나고 나면 원상복귀되어 버리는 그런 혁신은 하나마나입니다.
‘내가 떠나고 나면 잘했는데 내가 떠나니까 안되더라.’
이것은 유능한 리더가 할 얘기가 아닙니다.

문화로 정착 시켜야 합니다.
제도는 공무원들이 쓰지 않으면 폐기됩니다.
문화로 정착시켜 놓을 때까지 가야한다, 그렇게 생각합니다. “
(2006.1.26 정부혁신 토론회)