

미국 전자정부의 주도적 조망

김 남 수*

<목 차>

- | | |
|------------------|----------|
| I. 서론 | IV. 결론 |
| II. 권력의 행정구조와 분배 | < 참고문헌 > |
| III. 미국 전자정부 전략 | |

<국문 초록>

미국은 국제 비교적 시각에서 전자정부의 역할모형이 되고 있다. 미국은 인터넷 주도 국가로서 다른 국가들보다 훨씬 빠르게 혁신적인 전자상거래 응용기술을 개발하고 있다. 미국 전자정부의 주도권을 통하여 다양한 국가들 간의 제도적 장애를 극복하는 데 최우선의 목표에 초점을 두고 있다. 본 글은 미국 연방정부 전자정부 전략으로 부시행정부의 계획을 포함하여 클린턴/고어 행정부 등 2개의 사례를 통하여 나타나는 전자정부 실태 등을 살펴본다.

미국은 모든 정부 차원에서 일찍이 전자정부 발전에 대한 통합된 개념을 설계하기 시작하였고, 그 이후로 지금도 계속적으로 진행되고 있다. 대량의 내부 및 외부 행정 위원회, 이익집단과 두뇌집단들은 필요한 지적준비 작업을 제공하고 있다. 모든 미국 전자정부 전략은 전자정부를 수립하는데 정부간 협력이라는 목적을 가지고 있다. 하지만, 미 연방정부와 주정부들이 각자 독립된 주권을 갖는 강한 연방제도로서 정부간 전자정부에는 크게 도움을 주지 못하였다. 미 중앙관리들은 인프라 규제를 평가하고 통합된 절차를 강화하기 위하여 권한, 자금과 법적 통제수단이 부족하였다. 이것은 모든 관련 행위자들의 적절한 네트워크를 구축하고, 조직적인 기술에 정보기술 전략을 흡수시킴으로써 극복할 수 있었다.

* 제주한라대학 복지행정과 부교수

미국의 전자정부 전략에는 다음과 같은 주요 특징들이 있다. 첫째, 정보기술을 고객지향과 행정행위의 효율성을 개선하려는 중앙집중적인 수단으로 여기고 있다. 둘째, 정보기술을 계획함으로써 최고의 우선권이 부여되고 있다. 최고 집행부에게 직접적으로 보고하는 실무그룹을 구축한다거나 CIO를 창출함으로써 나타나고 있다. 셋째, 전자정부 프로그램은 이미 독립된 권한을 가지고 실행중인 카탈로그와 함께 미래 목표와 연관되어 있다. 넷째, 인프라 프로젝트는 특히 자기확인 자료 분야에서 프로토콜과 지분을 교환하고, 새롭게 모든 전자정부 전략을 구축하고 있다. 다섯째, 모든 전략을 실행함으로써 참여 관리기구의 대표들을 구성하고 있는 실무그룹으로 이전된다. 가이드와 협력은 중앙 관리로 이전하고, 기술적 계획에 책임을 지게 된다. 개인 프로젝트들은 관련 관리기구들에 의해 수행된다.

미국 전자정부 전략은 모든 차원에서 상대적으로 독립된 관리기구에 영향을 미치고 있다. 미국에서 전자정부는 개인 관리들의 협력, 주정부와 지방정부와의 협력 그리고 집합적인 인프라의 구축 등은 중앙집중적이고 법적, 기술적 기준을 요구하고 있다. 하지만, 미 전자정부는 현재 정상적으로 미국 공공행정 개혁 프로그램의 통합된 한 부분이 되고 있다. 그리고 미 전자정부는 정치적 리더십으로부터 상당한 관심을 받고 있고, 통합과 국경간 협력이 활발해짐으로써 초기 프로젝트들이 상당한 수준으로 발전하고 있다.

I. 서론

전자정부에서의 주요 동력의 하나가 파편화된 행정을 이겨나가는 욕망이다. 특히 이것은 연방정부에 존재하고, 상당히 과다하거나 혼란스러운 책임이 있다. 그러므로 미국은 개인적인 사법권의 경계를 이겨나가기 위한 전자정부에 대한 사례연구를 하고 있다.

국제 비교적 시각에서 미국은 종종 전자정부의 역할모형이 되고 있다. 부분적으로는 다음과 같은 사실에 기인하고 있다. 미국은 인터넷 주도 국가이며 다른 국가들보다 훨씬 빠르게 혁신적인 전자상거래 응용기술을 개발하고 있다는 것이다. 미국 전자정부의 주도권을 통하여 다양한 국가들 간의 제도적 장애를 극복하는 데 최우선의 목표에 초점을 두고 있다는 사실이다. 양적으로 다양한 개인적인 프로젝트를 비

교하거나 도입하지는 않는다. 논리적으로 이러한 프로그램을 이해하기 위하여 미국 정치체제와 전자정부와 관련된 결정요인들을 우선 고려하고 있다. 본 고에서는 미국 연방정부 전자정부 전략을 살펴볼 것이다. 부시행정부의 계획을 포함하여 클린턴/고어 행정부에서 주도하고 있는 내용들을 살펴볼 것이다. 이미 끝난 프로젝트는 다가오는 프로젝트에서는 많은 어려움은 있지만, 그 효용성에 대하여 매우 높게 평가할 수 있다. 따라서 2개의 사례연구를 통하여 이러한 사실들을 살펴보고자 한다. 그러므로 본 고에서는 미국에서 정부간 전자정부 주도권의 전망을 조망하고자 한다.

II. 권력의 행정구조와 분배

1. 연방정부 구조의 개요

미국은 수평적인 측면에서는 입법부, 행정부, 사법부간 권력의 균형을 이루고 있고, 수직적 측면에서는 연방정부와 50개 주정부로 이루어져 있다. 연방정부와 각 주정부들은 각각 주권의 실체를 가지고 있다. 그러므로 미국 시민들은 2개의 제휴적 주권을 향유하고 있다. 행정의 제3부는 지방정부이다. 지방정부는 크게 주정부 법률로 구성되어 있다. 지방정부는 조직문제에 있어 상당히 독립성을 유지하고 있지만, 독립성은 미국 헌법에 내포되어 있지는 않다.

2. 입법부의 권력

미 헌법에는 기본적으로 연방정부에 대한 제한된 권력을 제공하고 있다. 특히, 미 헌법은 외국에 대한 정치, 국방, 주정부간 통상에는 제한을 두고 있다. 모든 권력은 개별적으로 각 주정부에 부여하고 있다. 그리고 헌법 10조 수정안을 강조하고 있다(경찰 권력). 이러한 권력들은 연방정부와 공유하지 않음으로써 미 정부는 오래 동안 이중 연방주의 시스템을 지니고 있다. 20세기 동안, 이중 연방주의는 소위 협동적인 연방주의로 되어 있다(포크, 1998). 이러한 변화에 대한 이유는 공공 사회복지의 건설과 발전이고, 연방정부에 의해서 크게 이루어지고 있다는 것이다. 가장 중

요한 프로그램은 1935년 루스벨트 대통령이 창안한 ‘뉴딜정책’이고, 1965년 존슨 대통령이 시작한 ‘위대한 사회’ 정책이다. 그 이후로 가장 중요한 사회 안전과 실업 보험뿐만 아니라 사회 이윤과 동등한 기회 프로그램들이 연방정부에서 주요 프로그램으로 남아있게 되었다. 따라서 연방정부는 대부분 자국 내 수입을 가지게 되었다 (고든과 밀라보치, 1995).

더구나 연방 권력은 수송과 교통, 지역계획, 교육 및 과학 등과 같은 인프라 구축과 관련된 책임성에서 찾을 수 있다. 기본적으로 광범위하게 소위 주정부간 상거래 조문과 헌법 8조 예술 부문에 필요한 조문을 이해하는 것이다. 이 조문에는 세부적으로 각 주정부간 상거래 규제들을 제시하고 있지만, 오늘날 많은 정치적 권력을 정당화하고 있다.

그리고 행정행위들이 헌법에 규제되어 있다; 세부적인 항목들은 행정절차법과 내부 행정규제뿐만 아니라 각 주정부의 관련 항목들에 의해 규제되고 있다. 원래 행정이란 공정하게 행위를 하거나 정보제공을 하고, 합법적 태도를 지니는 것이다. 헌법 5조에는 정당한 법 절차 없이 아무도 개인의 삶, 자유, 재산을 침해해서는 안 된다고 하고 있다. 헌법 15조에는 각 주정부에 유사한 권한을 부여하고 있다. 그러므로 정당한 절차 항목은 법적인 사법권과 행정행위의 규제, 특히 법 소송절차에 대한 중앙집중적인 기반 중 하나이다.

3. 행정부의 권력

수직적인 수준에서 연방정부와 각 주정부들은 행정적 자치와 아울러 예산 책임 권한을 가지고 있다. 부분적으로 각 주정부들은 이러한 것들을 각 지방정부로 이전한다. 상당한 수준의 자치가 수평적 측면에서 이루어지고 있다. 연방수준에서 각료 장관들이 이끄는 14개 부처들이 있다. 그리고 45명의 무소속 의원들, 독재 정치 대리인, 학생 대리인, 독립 규제위원회, 그리고 부가적으로 정부조직, 기업, 은행, 기타 등이 있다(셀, 1998). 장관들과 무소속 대리인들간에는 체계적이고 기능적인 차이점이 없다. 그러므로 매우 다양하고 이질적인 책무들이 수평적 수준에서 발생하고 있다. 주정부 행정들이 연방정부 행정과 유사하게 되어 있다.

지방정부 수준에서 매우 다양한 형태의 조직들이 있다. 여기에서 자치구(영국 구), 군과 특별 지역구간 차이를 구별할 수 있다. 첫째, 자치구에서는 지역주민들에

게 기본적인 공공서비스를 제공한다(예, 경찰업무, 소방 업무, 거리 관리업무 등). 둘째, 군에서는 대부분 지역에서 중간 정도 수준의 기능을 수행하지만, 지역복지 프로그램들에 대하여 책임을 진다. 셋째, 특별 지역구에서는 별도의 특이한 분야들 특히, 학교(학교 지역구), 물과 같은 인프라, 에너지 공급 업무를 다룬다. 결과적으로 미국에서는 비록 행정체계가 조직적이고 법적·예산상의 문제에서 독립되어 있지만 상당히 복잡하게 얽혀있는 행정구조체계를 지니고 있다. 앞서 살펴보았듯이, 모든 정부조직들은 재무와 행정에 있어 연합 시스템으로 운영되고 있다. 대부분 연방정부는 프로그램 실행과 필요한 수단들을 주정부로 이전해 왔다. 비록 주정부들은 조직적으로 연방정부와는 독립되어 있지만, 주정부들은 특별한 프로그램을 수행할 때에는 연방정부와 매우 친밀하게 함께 운영한다. 몇 가지 사례 특히 실업 보험의 경우처럼 연방정부는 주정부 관리들에게 책무를 위임한다.

4. 시민과 행정간 연계(접촉)

미 행정구조체제에서 특이한 점은 시민들이 모든 정부들과 상호 밀접하게 작용한다는 것이다. 예를 들어 허가증 발급, 비즈니스 면허증 등 모든 시민지위 문제들이 지방정부 수준에서 다루어지고 있다. 선거 등록을 포함한 선거뿐만 아니라 사회적인 프로그램들이 지방정부로 이관되어 있다. 주정부 스스로는 차량 등록과 운전면허시스템 행정업무에 책임을 진다. 자신의 세금 담당관계자들은 연방정부와 독립적으로 일을 한다. 시민들이 이용하는 연방정부 공공업무들은 사회 안전 행정업무(SSA)와 인터넷 세입서비스(IRS) 등이 있다. 미국에서 우편서비스 업무는 모든 지역에서 사무실을 가지고 있다. 이러한 행정구조 체제 중 하나는 미국 행정업무가 시민들에게 세부적인 형태로 제공된다는 것이다. 또한, 지방정부에서는 주정부와 연방정부 관리들이 지방에 지점과 중간 부서들을 유지하고 있고, 지리적으로 매우 다양하게 분포되어 있다. 매우 큰 타운에서는 연방행정의 지점과 주정부 시청 옆에 자동차 지점들을 설치·운영하고 있다.

시민들은 자동차 부서와 매우 종종 거래가 이루어진다. 이러한 사실은 미국 사회에서 자동차의 중요성이 우세하기 때문만이 아니라 자동차 운전면허를 매 5년마다 갱신하는데 기능적으로 편하기 때문이다. 또한, 자동차 등록이 매 2년마다 갱신하여야 한다. 그리고 인터넷 세입서비스와 사회안전 행정업무를 수행하게 된다. 결과

적으로 대부분 시민들은 동시에 연방정부, 주정부와 지방정부에서 업무를 보게 된다. 이러한 사실들은 매우 중요하다. 즉 미국에서는 대부분 각 정부들은 시민들에게 다른 정부들과 협력을 통하여 양질의 서비스를 제공하려는 의지를 나타내고 있다는 사실 것이다.

5. 정부간 관계

미 정부가 지니고 있는 ‘협력적 연방주의’의 특징은 다음과 같다. 한편으로는 별도의 책임과 권력 간의 긴장감을 나타내고 있으며, 다른 한편으로는 각 행정 수준에서의 친밀한 상호작용을 보여주고 있다는 것이다. 미국에서는 행정, 조직체제와 거버넌스의 수준간에 협력으로 인하여 정치적으로 지속적인 투쟁의 원인이 되고 있다. 연대기적인 관점에서 중앙집중화와 지방분권화는 조직적인 패러다임을 이끌어감에 따라 변화한다. 미국에서는 정부간 협력 혹은 정부간 관계가 매우 다양하게 명시되어 나타나고 있다.

입법부 입장에서 지방과 주정부 수준의 이익들이 동등하게 선거권자들을 대표하는 435명의 하원에서 이루어지고, 각 개별적인 50개 주정부 상원에 의하여 이루어진다. 각 하원들은 우선적으로 정당의 이익이 아니라 자신의 선거권자들의 이익을 대변해야만 한다는 사실이다. 오로지 국민의 직접선거에 의해 선출된 대통령만이 국가 전체의 선거구를 가진다. 그러므로 국가 전체의 관심사에 대하여 토론하는 경우 개별적인 지방 선거권자들의 이익을 고려하는 것이 의회 구성원들의 의무이다.

하지만 연방 입법부와 행정부에서 주정부의 공식적인 성명은 존재하지 않는다. 각 주정부의 의회 대표(하원의원과 상원의원)들이 협력하는 대신에, 주정부들은 의무적으로 로비를 통하여 자신들의 이익을 대변하게 된다. 그럼으로써 그들은 의회와 대통령에 영향을 미치려는 모든 이익단체들과 투쟁한다. 일반적으로 주정부의 이익들은 전국 주지사협회, 각 주정부의 자치단체장들로 구성된 이익단체들에 의해 이루어진다. 주요 지방정부 로비단체들은 전국 도시연맹과 전국 카운티협회들이다. 또한, 특별한 기능을 수행하는 행정업무들을 다루는 상당한 이익단체들이 있다. 예를 들어 세금 행정이 연맹(FTA)이 운영하는 세금 행정과 주정부간 고용안전관리 협의회(ICESA)에서 운영하는 실업보험 행정들이 있다.

연방정부들이 다양한 프로그램의 집행을 주정부에게 위임함으로써 제도적인 · 감

독적인 점에서 자연스럽게 협력이 이루어지게 된다. 예를 들어 ICESA 실업보험과 같은 사례와 같이 몇 가지 사례에서 협력적 관계가 이루어지고 있다. 유사하게 이익 보호조항 모델이 지방행정과 주정부 간에서 이루어지는 것을 볼 수 있다. 그들은 책임감을 부여받고 있기 때문에 대부분 행정은 독립적으로 수행되어 진다. 각 행정단 위에서는 독립된 부서들을 완전히 지방수준에서 유지된다. 다른 행정들은 매우 제한된 정도로만 지원되어 진다. 특히 그 필요성과 과제에 대하여 자료들을 교환하게 한다. 일반적으로 규정에 의하면 자료들은 행정수준간이든 개별 주정부간이든 교환해서는 안 되게 되어 있다. 심지어 행정간 자료 교환이 이루어지지 않고, 의심이 될 때 자료들을 오히려 두 번 수집하게 된다.

각 주정부와 지방정부에 분배되는 상당한 연방기금(보조금)들은 미국 행정 수준에서 상호작용을 하는데 중요한 역할을 하게 된다. 점점 낮은 행정수준에서는 공공 예산의 감소로 인하여 이러한 보조금에 의존하게 된다. 연방정부들은 국가 정책에 반영하기 위하여 기금 분배에 연관될 때 기부금에 상당히 의존하게 된다. 예를 들어 도로 건설을 위한 기금을 받기 위하여 주정부는 헬멧을 쓰는 것과 같은 교통 규칙을 수정해야 한다거나, 유사하게 확실한 활동 규칙이 따를 때 학교 개선사업 보조금을 분배해야 한다는 것이다. 그러므로 보조금은 연방 프로그램 혹은 정책 목표를 수행하는데 효과적인 도구가 되어 왔다. 그러나 이러한 보조금 분배 문제가 상당히 비판과 개혁의 대상이 되어 왔다. 이러한 논쟁중의 하나가 연방정부, 주정부와 지방정부간 권력의 배분을 사실적으로 취소하는 것이다. 소수 정치가들과 법률 전문가들은 헌법과 양립될 수 없다고 주장하고 있다. 또한 논쟁은 각 프로그램의 목표에 대하여 매우 특별한 '보조금 행정' 개발에 비판하고 있다. 이러한 사실들은 정치적으로 책임 있는 단체 즉 카운슬러나 의회 대표들이 통제하기가 어렵다. 그러나 레이건 행정부 이래로 추구해 온 '정액 보조금' 제도 개혁 등 비록 많은 개혁을 해 왔지만, 원칙적으로 보조금 시스템은 개선되지 않았다(고든과 밀라고비치, 1995).

이러한 시스템을 바꾸기 위하여 정치적인 발안권 외에 법원 의사결정권들을 이용해 왔다. 연방 시스템의 중앙집중적인 요소들(필요하고 적절한 조항)과 행정활동의 기본 원리(적절한 과정 조항)들이 특별한 행정 지위에 의해서가 아니라 법원에 의해 규정되어 졌다. 이러한 이유 때문에 분간하기 어려운 사례들은 법적인 해석을 하게 된다. 이러한 사례들은 시간이 변함에 따라 변하고 때로는 일반적인 정치 성향과 요구에 따라 변한다. 이러한 맥락에서 논쟁이 발생하는 것들은 기금 분배가 필요조

건으로 이루어진다. 단기 공채 문제 예를 들어 적당하게 예산을 재분배하지 않고 연방정부에 의해 주정부로 책임이 전가된다.

다양한 형태의 협력에도 불구하고, 중요한 것은 연방정부와 주정부는 법률뿐만 아니라 공공여론에 의해 실체를 분리한다는 것이다. 중앙집중적인 제도에 대한 반감이 미국 정치문화에 뿌리 깊게 스며있다. 특히 국내 문제인 관료제에서 볼 수 있다. 미국에서 지방정부, 주정부와 연방정부로 나누어진 것은 기본적인 공공질서 차원에서 또는 ‘균형과 견제’ 시스템 차원에서 일반적으로 받아들여지고 있으며, 기본적으로 논쟁거리가 되지 못한다.

Ⅲ. 미국 전자정부 전략

1. 출발점: 정보기술 인프라의 존재

미국에서 공공관료 조직들은 오래 기간 동안 정보기술을 이용해 왔다. 역사적으로 지원업무와 응용 하드웨어 그리고 소프트웨어 기술의 발전이 다른 산업 국가들과 유사하게 이루어져 왔다. 이러한 내용에는 사무실 기능을 지원하는 대중 처리과정의 정보화로부터 인터넷과 인트라넷의 도입에 이르기까지 광범위하다. 기술적인 관점에서는 유일한 대규모 응용기술, 터미널 연결기술을 갖춘 메인 프레임과 컴퓨터 네트워크 기술들이 성공적으로 발전해 왔다. 조직적인 점에서는 운영기술들이 컴퓨터 센터로 이전하였다. 컴퓨터 시대의 도래로 운영기술 기능의 분권화를 야기시켰다(하겐, 2001). 1990년대 이래 공공행정의 기능적인 정보기술들을 개인화 작업으로 흐름을 바꿨다(마그렛, 1999).

주요 인터넷 기술이 일반 사람들에게 접근한 이후 ‘인터넷 혁명’이 나타났다. 이러한 이유로 미국 국가당국에서는 다른 국가들과 비교하여 WWW 기술과 이메일 기술에 있어 선두주자가 되었다. 인터넷 기술의 과대 확산에도 불구하고, 잊어서는 안 될 것이 있다. 공공행정조직이 이미 BTX, 비디오기반 시스템 기술과 같은 경험을 가지고 있고, 많은 인터넷 해결책을 가지고 있다는 것이다(아브람슨 외, 1988). 정보기술은 초기에 상대적으로 미국 시민들에게 접근해 왔다. 조사에 의하면, 미국에서 행정을 현대화하려는 노력의 2/3는 정보기술을 배치·이용해 왔다. 반면, 독일

과 영국에서는 단지 1/3 정도의 노력을 기울여 왔다(로플러, 1997). 하지만, 유사한과정들이 일어나기 시작하였다. 독일에서는 수상 쉬뢰더와 내무장관 쾰리 임기동안 실질적으로 모든 행정부처에 전자정부를 확산해 왔다. 이러한 사실들은 미국 국민들에 의해 신기술들을 도입한 것과 상당히 일치한다. 지금 인터넷 접속률은 50퍼센트가 넘고 있다. 또한, 현대적인 정보기술의 사용은 토머스 제퍼슨 시대 이래로 완전한 민주주의 질서로 인식되어 왔다. 미국 정치문화의 특징은 전자정부의 도입뿐만 아니라 전자민주주의를 확산해 왔다는 것이다(하겐, 1997). 그럼에도 불구하고, 자료교환과 자료 안전에 대한 관심들이 많은 전자정부 응용기술을 도입하는데 실질적인 장애 요인이 되고 있다. 이러한 사실들은 다양한 컴퓨터 사용자 조사에 의하여 나타나고 있다(하트-티터, 2000; 모멘텀, 2000).

2. 국가 전자정부 전략

1) 클린턴/고어 행정부의 전자정부 전략

미국은 공공행정이 일반시민들과 직접적인 상호작용을 하는데, 예전에 다소 폐쇄적인 정보기술 시스템을 접근가능하게 만든다는 목표를 가지고 컴퓨터 기술을 배치하는 것으로 전자정부를 이해하지만, 미국 전자정부의 도입은 1993년에 클린턴/고어 행정부가 업무를 시작하면서 이루어졌다. 초기 1년 선거 기간에서 클린턴/고어는 정보기술의 주제는 전문가들의 담론에서는 이미 자유스러웠고, 정치개혁에서 주요 이슈로 만들어졌다(쿠비섹 외, 2001).

엘 고어가 주도한 행정개혁은 행정조직의 효율성을 증대시키는데 집중하였다. 이것은 한편으로는 재정적인 자원들을 절약하고 다른 한편으로는 행정의 책무 범위를 좁히는 이상적인 로드맵이었다. 이러한 것들을 달성하기 위하여 만들어진 초창기 제안들은 소위 모든 공공기관 구성들의 협력을 통하여 국가성과리뷰(NPR)에서 구상되었고, 또한 1993년 가을 '레드테이프에서 결과물까지'라는 프로그램 타이틀로 발행되었다. '레드테이프에서 결과물까지'라는 프로그램이란 좀 더 열심히 일하고 비용은 적게 발생하는 정부를 창조하는 것이다. 제안서에는 예산과정의 절감을 위한 조치가 포함되어 있다. 즉 인적자원 관리의 분권화, 조달시스템의 감소, 감찰 장관 책임(즉 내부 회계)의 수정, 불필요한 행정 규제의 폐지, 주의 정부와 행정의 강화와

600개 이상의 다양한 보조금 프로그램을 통합하고 보다 유연하게 함으로써 지방관리를 강화하는 것이다. ‘레드테이프에서 결과물까지’라는 보고서는 보충적인 보고서 즉 정보기술을 통한 리엔지니어링을 하고, 개혁적인 노력의 일환으로 정보기술 배치의 중요성을 강조하고 있다.

<표 1> 리엔지니어링 프로젝트

목표/프로젝트	책임 에이전트
· IT 리더십을 강화한다.	
1. 정보기술을 정부 비즈니스로 통합하는 투명하고 강한 리더십을 제공한다.	정부 정보기술 서비스(GITS) 현장 그룹
· 전자정부를 실행한다.	
2. 전국 통합 전자이윤 이전을 집행한다.	관리에산처(OMB)
3. 정부 정보와 서비스에 전자적인 접근을 한다.	GITS의 고객서비스 개선팀(GSIT)
4. 국내 법률 강화/공공안전 네트워크를 수립한다.	법률 강화 무선 사용자 그룹의 공식화
5. 정부간 세금 파일, 보고서와 지불 과정을 제공한다.	(FLEWUG) 재무/국내 세입 서비스(IRS)
6. 국제적인 무역 자료 시스템을 수립한다.	고객
7. 국내 환경 자료 인덱스를 창조한다.	상업/NOAA
8. 광범위한 정부 이메일을 계획, 시도, 제공한다.	OMB 이메일 업무 태스크포스
· 전자정부를 위한 지원 메커니즘을 수립한다.	
9. 정보 인프라 구축을 수립한다.	GITS 서브 그룹
10. 프라이버시와 안전을 보증하는 시스템과 메커니즘을 개발한다.	IITE의 프라이버시 현장 그룹, 국내 표준과 기술 연구소 등
11. 정보기술 획득 방법을 개선한다.	일반 서비스 행정(GSA)
12. 개혁에 대한 인센티브를 제공한다.	OMB
13. 연방 근로자들에게 정보기술에 대한 훈련과 기술 지원을 제공한다.	GSA/개인관리사무소(OPM)

자료: GITS 현장 그룹(1994).

그리고 정보기술의 도입은 클린턴/고어 행정부의 중앙집중적인 개혁의 하나가 되었고, 다음으로 정부성과 및 결과 법률(GPRA)이 1993년에 공포되어 결과지향적

예산과 규제라는 새로운 방법을 도입하였고, 1998년에는 정부 보고서 절감 법령(GPEA)이 제정되어 제2기 클린턴/고어 행정부의 중앙 개혁 법령이 되었다.

리엔지니어링 제안서에는 몇 가지 안내 프로젝트들이 포함되어 있다. <표 1>은 전문화 프로젝트와 기본적인 프로젝트들로 구분하고 있다. 프로젝트에는 에이전트 그룹과 현장 그룹간의 책무를 구분하고 있다. 여기에는 3개의 카테고리로 나누어져 있다. 즉 특별한 프로젝트를 지닌 개인 에이전트(프로젝트 2, 5, 6, 7), 기본적인 프로젝트를 위한 중간 책무를 지닌 에이전트(프로젝트 8, 10, 11, 12, 13)와 정부 정보기술 서비스(GITS) 현장 그룹과 기본 구성요인을 위한 서브 그룹 등으로 나누어져 있다.

제1기 클린턴/고어 행정 임기 동안, 이메일이 전국적으로 도입되었고, 인터넷 기술이 널리 보편화되었다. 그러나 중요한 NPR 프로젝트 예를 들어 키오스크와 네트워크 프로젝트 등은 성공하지 못하였다. 1996년 제2기 클린턴/고어 행정부 초기에 새로운 프로젝트가 ‘접근 아메리카’라는 프로그램 기치아래 시작되었다. 비록 고객 지향이 행정부 개혁의 주요 목표이었지만, 단지 당시에는 중요한 관심사로 시작되었다. 이보다 앞서서 내부적인 효율성 개선문제가 주요 행위 의제로 제시되었다.

‘접근 아메리카’ 프로그램에서 특별히 32개의 ‘고객 영향 기구’ 즉 높은 고객 접촉 비율을 갖는 기구’에 상당한 관심을 가졌다. 이러한 기구들은 111만 명의 연방 행정 관리들을 고용하였다. 고어 부통령은 다음과 같은 프로그램들을 요구하였다: 당선들은 3가지 분야 즉 파트너십, 정보기술의 이용, 고객서비스 등에 모든 노력을 기울여야 한다.

대체로 ‘접근 아메리카’ 프로그램은 리엔지니어링 활동을 콘텐츠뿐만 아니라 형식의 관점에서 재 이슈화 되었다. 32개 ‘전자정부’ 프로젝트를 갖춘 미국은 ‘임기 내 공공의 섬김’이라는 모토아래 증진되었다. 이러한 내용은 다음과 같다.

- 첫째, 정부 서비스에 공공의 접근성을 개선한다.
- 둘째, 전국적으로 통합된 전자적인 이윤 이동을 실행한다.
- 셋째, 1999년 전자 기금 이동을 이용하는 연방 지불 제도를 제공한다.
- 넷째, 공공에 환경정보를 제공한다.
- 다섯째, 비즈니스를 위한 전자 환경, 안전과 건강 지원 자원을 만든다.
- 여섯째, 정부간 무선 공공 안전 네트워크를 구축한다.
- 일곱째, 국가 범죄 정의 위원회의 정보기술 욕구를 제공한다.

- 여덟째, 단순화된 고용 세금 파일과 보고서를 제공한다.
- 아홉째, 양질의 국제무역 자료와 보다 빠르게 유용성을 제공한다.
- 열째, 전자 수출 지원 센터를 구축한다.
- 열한번째, 능률적인 정부 비즈니스 과정에 전자 상거래를 이용한다.
- 열두번째, 정부간 정보 기업을 확대한다.
- 열세번째, 정보기술 경험 공유를 전세계적으로 개선한다. (고어, 1997)

주요 권한은 다음과 같이 ‘지원 메카니즘’으로 나눌 수 있다.

- 열네번째, 프라이버시와 안전을 보장한다.
- 열다섯번째, 정부 서비스 정보 인프라를 통합한다.
- 열여섯번째, 정보기술 획득 수단을 개선한다.
- 열일곱번째, 연방 고용의 생산성을 증대한다.
- 열여덟번째, 정보기술 학습능력을 높인다. (고어, 1997)

열거된 프로젝트들은 구시대의 프로젝트가 되었고, 초점은 접근성과 고객 지향 즉 새로운 프로젝트(외국 무역을 위한 정보를 갖춘 자료은행)로 이동하였다. 단지 정부간 프로젝트들은 고용주들에 대한 강제적인 세금 등록을 강화하는 것이었다.

‘접근 아메리카’는 NPR의 일부가 되었고, ‘정부의 재창조를 위한 파트너십’으로 제도화되었다. NPR 목표 중 하나는 모든 정보와 서비스를 종합적으로 묶는 것이다. 더구나 초점은 ‘시니어를 위한 접근’, 학생들을 위한 접근, 비즈니스를 위한 접근, 모토아래 통합된 접근 웹사이트를 구축하는 것이다. GITS에 의해 프로젝트 3 <표 1 참조>와 비교하여 이러한 새로운 초점들은 모든 것을 안고 있는 포털사이트를 포기하는 것이다. ‘접근 아메리카’에 의하면 개인적인 행정은 동의하지 않고 이미 서비스 요구들을 구축하였고, 지금은 통합해야 한다는 사실이다.

2000년 여름 모든 포털 사이트의 구축이 시작되었다. 웹사이트 www.firstgov.gov 는 인터넷 개척자인 에릭 부루어에 의해 제공된 검색 엔진이 되었다. 이것은 부시 행정부 시절에 미 연방정부의 중앙 접근 포털 사이트가 되었다. ‘~를 위한 접근’ 포털은 성공적으로 통합되었다. 결과적으로 대부분 연방관리들과 많은 주정부와 지방 정부들의 정보와 서비스들은 이러한 포털사이트에 의해 쉽게 접근할 수 있다.

2) 부시 행정부의 전자정부 전략

2000년 11월 대통령 선거에서 엘 고어는 도전자인 부시에게 패배하였다. 이것은 클린턴/고어 행정부에서 행정 개혁 프로그램의 종지부를 의미하였고, 정치적으로 NPR 조직의 파산을 의미하였다. 새로운 대통령의 임기가 시작되면서 기본적으로 대략 3,000명의 집행부가 교체되었다. 그러나 내용적인 측면에서 부시 행정부는 전 임자의 작업을 승계하였다. 이것은 행정개혁 아젠다에서 분명하게 제시하였고, 부시 행정부는 임기 초에 실행하였다. 그리고 부시 행정부는 다음과 같이 5가지 분야를 제시하였다. 첫째, 전자정부의 확대 둘째, 인적 자본의 전략적 관리 셋째, 경쟁적인 소싱 넷째, 개선된 재무성과 다섯째, 예산과 성과 통합 등이다. 이미 클린턴/고어가 정보기술에서 제시되었던 것들을 부시 행정부에 의해 좀 더 가속화시켰다. 핵심내용은 행정개혁의 중요 수단일 뿐만 아니라 목표 자체가 되었다.

2001년 여름 부시 행정부의 전자 정부 전략은 새로 임명된 정보기술과 관리예산 처의 전자정부 부국장들에 의해 발전되어, 2002년 2월 행정부에 제시되었다. 주요 프로그램의 하위 타이틀은 ‘일반 시민들에 대한 서비스의 단순화된 이동’ 이다 (OMB, 2002). 세부 전략은 다음과 같이 3가지 목적을 가지고 있다.

- 첫째, 관료 중심적이 아닌 시민 지향적이다.
- 둘째, 결과 지향적이다.
- 셋째, 시장에 기반을 둔 활동지향적인 개혁이다.

<표 2> 부시행정부의 전자정부 전략 포트폴리오

방향	내용	방향	내용
정부와 시민(G2C)	레크리에이션 원스탑 온라인 적격 지원 어음에 대한 온라인 접근 미국 서비스 EZ 세금 파일	내부 효율성과 효과성(IEE)	SAFECOM 전자 훈련 원스탑 모집 통합 인간자원 전자 결제 자동 등록/HR(등록과정 통합)
정부와 기업(G2B)	온라인 규칙제정 관리 비즈니스에 대한 전자 세금 생산 확대 연방 자산 판매 국제 무역과정 능률화 원스탑 비즈니스 순응 정보	크로스 커팅	전자여행 통합 획득 환경 전자기록관리 자기 인증 연방기업 구조체계
정부와 정부(G2G)	원스탑 지구 공간 전자 보조금 재난 지원과 위기 대응 무선 공공안전 공동이용 커뮤니티 케이션-프로젝트		

자료: OMB(2002).

여기에는 초창기 전자정부의 개혁 접근들이 들어 있다. 지금까지 전자정부 발전의 주요 문제 중 하나가 남거나 중복된 능력을 나타내는 연방정부의 비효율적인 조직에서 볼 수 있다. 평균적으로 19개 권한들이 19개의 비즈니스 분야에 포함하고 있다. 또한, 현존하는 행정문화, 비즈니스 구조의 부족, 신뢰의 부족, 유용한 자원의 부족, 관련 정당의 반대 등이 장애물로써 나타났다.

기본적으로 전자정부 전략은 거의 350개에서 24개 프로젝트를 채택하였고, 정부는 시민들을 위한 높은 수준의 가치를 약속하였고, 대략 18개월에서 24개월 집행 기간 후에 관리의 효율성들을 개선하였다. 프로젝트의 목표는 내부 과정을 개선하고 관리 기관 간 협력들을 단순화하는 것이다.

모든 프로젝트들은 대상 집단에 따라 4개의 '전자정부 포트폴리오'로 그룹화 하였다. 첫째, '전자정부 포트폴리오'는 정부와 시민(G2C) 둘째, 정부와 기업(G2B) 셋째, 정부와 정부(G2G) 넷째, 내부 효율성과 효과성(IEE) 등이 있다. G2C 포트폴리오는 서비스의 원스탑과 온라인 접근을 할 수 있도록 고객 관계 관리 소프트웨어를 이용하고 있다. G2B는 규제와 미디어의 변화 없는 커뮤니케이션, XML언어를 실행하는 잉여의 기업자료 수집을 다루도록 설계되어 있다. G2G는 연방정부, 주정부와 지방정부 차원에서 공공관리간 자료교환을 개선하고 단순화하고, 다양한 프로그램을 통합하고자 하였다. 이러한 맥락에서 재난통제와 내부 안전은 특히 중요한 역할을 한다. IEE는 자료 관리와 획득, 인간자원관리, 예산과 서류흐름을 지원 하는 표준 시스템을 목적으로 도입하였다.

특히 두 가지 즉 전자인증과 연방기업 구조체계는 중요하였다. 첫 번째는 자기 확인과 안전에 목표를 두고 있다. 두 번째는 연방정부의 전자정부 행위를 의무적으로 규정하고 기본 기술을 집합적으로 확인하는 것이다. 이것은 접근 채널, 비즈니스와 가치창조 연쇄와 구별된다. 비즈니스 라인은 정책결정, 프로그램 관리, 순응과 내부 운영/인프라 분야와 관련되어 있다. 가치창조 연쇄 즉 기본 과정들은 부가가치 정보, 획득, 명령과 통제에 의해 구별된다. 이러한 연방정부의 매력적이고 통합된 태도에 의하면 연방정부는 거대기업의 라인에 따라 조직되어 있고, 유사한 태도로 유지되고 있다. 더구나, 전자정부 개발에 대한 유용한 접근방식들이 연구되고 있다.

클린터/고어 행정부에서 GPRA와 GPEA가 중앙집중적인 정보기술 관련 개혁법 인데 반해, 부시행정부에서 주요 개혁법은 2002년 전자정부법이다. 가장 중요한 것은 OMB 내에 전자정부 사무소가 설립되어 중앙 조정 기능을 하였다는 것이고, 정

보위원회 간부가 내부관리 포럼으로서 전자서비스의 운송을 개선하였다. 더욱 중요한 것은 정부간 협력 증대를 지원해 주기 위한 시도가 있었다는 것이다. 이 법에는 국세청(GSA)내에 전자정부 기금을 조성하고, 다양한 통합 인터넷 시스템이 되어 있다. 그리고 GSA와 OMB는 함께 작업을 수행하고 있다는 것이다. 또한, 모든 정부수준뿐만 아니라 기업과 일반 공공기관간에 대화를 조성하고 있다.

이 법에는 연방관리들이 통합수준에서 전자정부 서비스를 개발하고 있다. 최신의 웹사이트 개발과 보존은 의무적으로 이루어지고 있다. 또한 기관장은 디지털 차이 문제에 관심을 두고 새로운 서비스가 가능한 많은 대중에 의해 평가받을 수 있도록 하고 있다. 이 법에는 특히 전자인증과 관련한 사람들에게 다양한 방면의 커뮤니케이션 시스템 기준을 따르도록 하고 있다. 또한, 다양한 사법권 즉 법원, 과학, 교육과 재난 구조 등에 다양한 프로젝트들을 포함하고 있다.

이러한 제도적인 지원에 힘입어 다양한 프로젝트들이 부시행정부 전자정부에서 2003년에도 계속 진행되고 있으며, 첫 번째와 두 번째 보고서가 만들어졌다. 그러나 종이없는 조직이 되기 위하여 진행되고 있는 정부의 문화를 바꾼다는 것이 얼마나 힘들다는 것이 일반회계(GAO, 2001) 보고서에서 제시되고 있다. 많은 관리기구들이 GPEA의 요구에 늦게 대응하는데 비판이 있었다. 이것은 많은 사람들이 정부개혁 활동의 효과성을 평가하는 매우 어렵게 만들기도 하였다.

3) 미국 전자정부 전략 내 전자서명의 역할

미국 비즈니스 활동에서 전자인증은 주정부와 연방정부 차원에서 인정되었다. 특히 유타 주정부는 이러한 점에서 선봉자의 역할을 하고 있다. 다양한 이니셔티브들은 모델 법안 즉 1999년 동일한 전자거래법(UETA)에 함께 들어 있다. 그러나 기본적으로 중립적인 규제를 제공하고, 공공키 인프라(PKIs) 경우와 같은 기술은 아니다. 이 법에는 기본적으로 개인 행위자가 시장에서 자신의 전자서명을 개발하도록 하고 있다. 그러나 이것은 모델 법안은 아니다. 주정부들은 다른 거버넌스 계획을 수립하고 있다(미드브로트, 1998).

2000년 연방차원에서 의회는 국제상거래법과 국내상거래법에 전자인증(전자인증법)을 통과시켰다. 클린턴 대통령에 의해 서명된 이후에 2000년 10월에 발효가 되었다. 이 법은 기본적으로 모든 비즈니스 거래에서 보고서와 전자적 문서를 상호 이

용할 수 있도록 하였다. 예외적으로는 신용, 유지지출과 생명보험정책 등을 되찾는 것이다. 전자인증법의 한계 내에서 관리들은 전자적인 절차가 자신들의 보고서 위주의 형식과 동등한 것으로 취급하고자 하였다. 그러나 이러한 규제는 기술과 비교하여 중립적이다. 채택된 방법들이 보다 법적인 지위에 적합하고, 특별한 기술을 응용하고, 세분화된 기술로는 전자기록들을 창조, 저장, 생성, 수신, 의사소통, 확인하고 전자 인증하는 기능을 수행하는 것이다.

1998년 GPEA에서 행정부는 전자인증을 기본적으로 도입하여 이미 설치하였다. 전자인증에 대한 법적인 문제는 기술적 문서로 성문화되었다. 예를 들어, 1998년 IRS 리스트러처링과 개혁 법률안은 IRS 감독관에게 전자인증의 도입을 인정하였다. 2002년 전자정부법에 의하면 전자인증이 사용은 강제 조항이 되고, GSA로 하여금 필요한 인증 정책을 제공하였다.

법률 체계의 개발과 동등하게, 미국 연방정부는 실질적으로 PKIs와 스마트 카드를 도입·운영하고 있다. 여기에 다양한 프로젝트들이 있다. 예를 들어 1998년 연방공공 키 인프라 조정 위원회의 보고서에 의하면 23개 프로젝트들이 있다(FPKI 조정위원회 등, 1998). 결과의 통합과 전체 연방정부의 집합적인 인프라 권고는 이미 성공적으로 프로그램의 한 부분이 되었다. GITS 위원회에서 부시행정부에 의해 최근 전자정부가 결정될 때까지 소집되었다. 그러나 이러한 많은 권한들이 아무것도 성공하지 못하였다는 사실은 중요하다. 미국 연방정부 PKI는 스마트카드의 도입과 매우 관련성이 높다. 1998년 이래 신용카드는 GSA에서 발행되었고, 5개 은행 중 1개 은행과 협력하여 연방정부 근로자들은 상품과 도서를 구매할 수 있다. 예를 들어 사회부문에서 프로젝트 즉 식권을 스마트카드로 대체하는 시스템(쿠비섹과 하이젠, 1998; USDA, 1997)에 암호 코드를 이용해 왔다.

특히 ACES 프로젝트에서 GSA가 시민 확인과 인증서를 발급하였다. 초기 접근 미국(Access America) 프로젝트에서 인증서들이 학생들에게 발급하여 연방 장학금에 등록하였다. 유사한 프로젝트들이 다른 부문 예를 들어 미국 우편서비스와 SSA에서 실행되었다(미국 우편서비스, 1998). 이러한 문제는 부시 행정부의 전자정부 전략의 중요한 활동 항목 중의 하나가 되었다. 전자 자기인증 프로젝트가 GSA에서 중앙 전자 자기인증 통로를 만들었다. 주요 업무들로는 자기인증 정책을 수립하고 좀 더 거래서비스의 통로를 증대하는 것이다.

3. 전자정부의 제도적 동력

클린턴/고어 행정부 이래 전자정부는 미국에서 최우선적으로 시행되어 왔다. 특히 앨 고어와 빌 클린턴은 공식적으로 공공기관에 정보기술 특히 인터넷의 보급을 확대하였다. 이렇게 함으로써 미국뿐만 아니라 국제적으로 행정개혁의 주요 아젠다의 한 주제가 되었다(쿠비섹 등, 1997). 실무 그룹은 리엔지니어링과 접근 미국(Access America) 등 준비 내용들을 부통령에게 직접적으로 보고하였다.

1993년 업무를 시작한 GITS 실무 그룹은 행정개혁 NPR 뿐만 아니라 국가정보 인프라로 지정되었고, 특히 중요성을 인정받았다. 대부분 관리기구의 대표들이 이러한 실무 그룹에 참여하였다. 그리고 하위 그룹을 구성하고, 각자 관리기구들은 대표들과 함께 관심을 가지고 일을 하였다. 1996년에 실무그룹은 GITS 부처로서 행정명령에 의하여 제도화되었다. 또한, GITS 부처는 제한된 보조금과 GSA FTS2000 예산의 일부분인 정보기술 자금프로그램을 제공받았다.

최고정보관리자(CIO)의 위치가 유사한 행정부 명령에 의하여 제도화되었고, 그 이래로 그 위치는 모든 연방정부에 의하여 의무를 받게 되었고, 장기적으로 중요한 역할을 수행하게 되었다. 결과적으로 정보기술은 제2기 행정부에서 높은 우선권을 가지게 되었다. 최고정보관리자 위원회(CIO council)은 조정 위원회로서 설립되었다. 그 이후로 최고정보관리자 위원회는 미 연방정부의 행정부간 의사소통과 조정자의 중심적인 위원회가 되었고, 공식적으로 2002년 전자정부법에 의하여 성문화되었다.

전자정부에 높은 우선권을 부여하면서 보다 질적인 수준이 부시행정부가 OMB 내 정보기술과 전자정부에 대한 최초 부감독관을 임명하면서 높아졌다. OMB는 대통령 소속 기관이 되어 예산을 계획하게 되었다. 그러므로 전체 연방정부의 중심적인 공공 권한을 가지게 되었다. 또한 책임으로는 연방정부내 복합적인 조직문제를 규제하는 것이다. 그렇게 함으로써 OMB는 행정지도(circulars)를 통하여 절차적 과정요구를 결정하였다. 부감독관은 연방 CIO의 기능을 부여받았다. 전자정부법은 결국 OMB내 전자정부 사무국의 개관과 함께 그 기능을 제도화하였다.

전자정부 전략을 수행하기 위하여 연방 CIO는 CIO 위원들과 함께 일을 하였다. 2000년 정부변화 이후 나타난 재교육을 통하여 협의회는 전자정부 위원회(GITS 부처에 흡수됨)를 해산하였고, 대신에 4개의 포트폴리오 그룹을 구성하였다. 각 그

롭들은 위에 언급한 여러 가지 방법들을 다루었다. 또한, CIO 협의회는 2002년 전자정부법에 성문화되었고, 전자정부 감독관인 연방 CIO에 의해 감독을 받았다.

GSA은 모든 전자정부 노력에서 중심 기능을 부여받았다. 이러한 독립적인 권한은 어떤 부처로 분배되지 않고, 연방정부와 관련한 기술적인 인프라 구축 문제에 대한 본래의 능력을 가지게 되고, 이러한 분야에서 주정부와 지방정부와 함께 협력하였다. 일반적으로 세부 책임들은 대통령의 명령에 의하여 관리기구들에게 이전되었다. 예산은 의회에서 결정되었다. GSA의 주요 책임은 운영적인 비즈니스를 수행하는 것이었다. 특히 모든 정부조달 관리 및 정보기술을 책임지는 것이다. 폭넓은 정부 정책(OGP)의 사무국과 함께 부가적으로 이러한 분야에서 프로그램 개발을 조장하였다. 하위 부서인 정부간 해결 사무국은 각각의 행정차원간 협력관 관련된 문제에 관여하였다. 그러므로 GSA는 역할 모델로서 활동을 하고 입법부 기능 밖 추천과 모범적인 해결을 강구함으로써 다른 연방 관리들을 지원하였다. 그리고 조달과정과 초기 프로젝트에 대한 연방관리의 자금을 강화하였다. 또 다른 관리기구의 개인적인 프로젝트에 대한 제재를 통하여 매우 제한적으로 이루어졌고, 간접적으로 강화될 수 있었다.

기술개발 분야에서, GSA는 중심적인 기능을 수행하였다. GSA는 스마트카드의 도입, PKIs의 구축, 최근에는 각자의 인증 정책을 펼쳐 나가는데 있어 중요한 의사결정의 주창자 및 후원자가 되었다. 이러한 권한들은 OGP와 연계된 전자정부 사무국에 의하여 협력되었다.

오랜 기간 동안 통신과 네트워크 기술 분야에 대한 혁신은 특별한 예산 지원, FTS200 기금을 통하여 이루어졌다. 이 기금은 주정부와 지방정부와 함께 추진하는 프로젝트에 대한 지원이었다. 전자정부 분야에서 아이오아주에서 광학섬유 네트워크 아이오아 커뮤니케이션을 구축하였다는 것이 그 예이다. 이로부터 ‘아이오 접근(Low-Access)’ 프로젝트가 탄생하게 되었고, 정부간 전자정부 응용기술이 1990년대 말까지 개발하게 되었다. 2002년 전자정부법에서 기금들이 전자정부 기금의 이름으로 만들어지게 되었다.

이러한 기금들이 중요성을 가지고 있다는 사실에도 불구하고, 기금의 양은 오히려 제한되고 있다. 부시 행정부는 정부기술 프로젝트에 3억 4천 5백만 달러를 지출할 계획을 수립하였다. 그러나 의회는 이러한 규모를 삭감하였다. 2001년과 2002년에 단지 5백만 달러 지출을 충당한 이후 OMB는 2003년에 전자정부 기금으로 4천 5

백만 달러를 요청하였다. 그러나 의회는 실질적으로 이러한 기금들을 삭감하였고, 2003년에는 단지 5백만 달러, 2004년에 3백만 달러로 배분하였다.

이러한 제도적 장치 마련을 고려함으로써 연방 전자정부 전략은 다소 자발적으로 각각의 관리기구들의 협력에 의하여 구축되었다. OMB와 GSA는 가이드라인들 만들고, 다른 관리기구들에게 다소 제한적으로 직접적인 압력을 행사하고 있다. 한편으로 기준을 수립한다거나 다른 한편으로 각각의 관리기구의 조직 권한을 가지게 하는 딜레마가 GPEA와 전자인증법에서 발견할 수 있다. OMB는 각각의 지위에 대한 조직적인 실행 방향을 만들고, 각 관리기구에 대한 한계를 결정하고 있다. 그러나 이러한 결과는 대부분 이질적인 시스템 환경에서 발생하고 있는데, 다양한 초기 프로젝트들과 기술들이 서로 경쟁하게 된다. 2002년 전자정부법에서 새로운 인증 입법이 이러한 상황을 극복하고 있다.

클린턴/고어 행정부 기간에 NPR은 특히 중요한 역할을 하였다. NPR은 새로운 관리기구는 아니지만, 초기 국가성과리뷰(NPR)의 각자 개혁 권한을 개발하고, 세분화하고, 지원하는 역할을 수행한 매트릭스 조직이 되었다. 직원들은 제한된 기간에 전문 관리들을 채용하였다. 그들은 전문관리들과 협력하여 개인적인 프로젝트를 수행하였다.

특히 몇몇 실무그룹에서는 정부간 전자정부를 취급해 왔다. 이러한 그룹중에는 정부간 기업 패널(IEP)과 정부간 자문기구(IAB)가 있다. 두 그룹은 GSA의 OGP에 의해 조정하였다. 연방정부, 주정부와 지방정부를 대신하였다. 그러나 이 위원회에서는 추천만을 할 수 있었고, 어떤 구속 가이드라인을 수립하지 못하였다. 어떤 위원회도 만들지 못하였고, 단지 회원간 책무에 대부분 위임되어 운영되었다. 이러한 위임이 사라지면, 그들은 단기적인 소멸로 위협받았다. 그러나 2002년 전자정부법은 다양한 정부 차원간의 협력을 이끌고, 보다 많은 협력을 요청하였다. 입법이 작성시기에 이러한 공식적인 입법 효과는 알려지지 않았다. 그러나 올바른 방향으로 진척되고 있다. GSA는 여전히 실질적인 프로젝트 실행에서는 동력이 되고 있다. 최근에 '경제없는 정부' 프로그램을 내놓았다(GSA 2000). 이 프로그램은 다양한 단위에서의 권한에 의해 만들어진 제도적 장벽을 극복하고, 다양한 관리기관간 이익과 관심에 상호 초점을 맞추고 있다. 여기에는 광범위하게 공동 콘텐츠 자료를 묘사하고 정보서비스를 통합하고 있다. 공원과 레크리에이션 지역에 대한 초기 연구에서 버지니아 공동부, 버지니아내 뉴저지와 페워팩스 지역 주들은 연합 서비스를 위해

협력하였다. 그들은 수직적인 통합의 가능성을 보여주는 지침을 만들었다. 버지니아와 페워팩스 공원에 대한 정보는 미국 내무성의 'Recreation.gov' 웹사이트(www.recreation.gov)를 통하여 접근되고 있다. 중요한 것은 모든 사람들이 참여를 개방하고, 함께 즐거움을 느낀다는 것이다. 전체적으로 접근은 개발 방법, 즉 목적지향 디자인 기술과 XML 자료 포맷 묘사기술을 보강하고 이용하고 있다.

이러한 비공식적인 협력의 형태는 강제적인 형태와 비교된다. 자료교환이 이미 모든 관리기구간에 실행되고 있는 지역에서 집합적인 표준화 위원회가 있고, 주정부와 지방정부를 포함한 각각의 관리기구들이 대신하고 있다. 이러한 위원회의 예로는 TIGERS(세금 정보 그룹 EDI 요구 표준화, 미 국가기준 공인 기준 위원회 X12 정부 하위 위원회)를 들 수 있다. 이 위원회는 세금 행정가 연맹과 AAMVA(미 자동차 관리 협회)에 의하여 조직되었다. 미 자동차 관리협회는 자동차에 대한 등록과 허가 업무를 하는 협회이다. 그들에 의해 자료 교환에 대한 포맷이 모든 관리기구에서 결합되어 있다. 따라서 실질적인 중요성은 매우 높다. 그들은 영구적인 실무 그룹에 의해 감독받고 개발되고 있다. 각 산업의 대표들은 위원회에 참여한다. 미 국가기준 연구소(ANSD)의 기본 원리 즉 합의, 적절한 과정, 개방 등에 따라 공공여론 조사과정을 통한 상호 동의에 의하여 기준들이 규정되고 있다.

마지막으로, 다양한 이익집단, 로비 조직, 출판업체와 과학 재단이 있다. 이들은 스스로 공공 행정에 정보를 확산시키는 임무를 수행하고 있으며, 출판 추천과 사례 연구 혹은 공공 경쟁 요청에 의해 미국 전자정부를 개선하는데 도움을 주고 있다.

전자정부를 위하여 개인적인 주창자들의 참여는 공식적으로 많은 조직에서 제한을 두고 있다. 그러나 공공부문과 사부문간의 변동은 특히 집행부 차원에서 매우 강하게 나타난다. 평균적으로 집행부의 임기는 단지 2.6년 정도에 이른다(셀, 1998). 행정 지도력이 산업에 스며들기 때문에 정부 외부에서 적어도 가장 최근의 비즈니스적인 업무를 고려하는 것 같다. 이것은 연방정부 구조체계에서 최근에 반영되고 있다. 사적 부문 구조체계와 매우 유사하다.

그러나 사적 부문으로 개방을 상당히 제한하고 있다. 2003년 여름 부시행정부 시절 최초 CIO인 마크 포맨은 2년 후에 사적 부문으로 돌아와 업무를 수행하였다. 언론 발표에 의하면, 포맨은 이러한 초기 행정부에서의 근무가 사적인 산업부문에서 훨씬 도움을 주었다고 공개적으로 인정하고 있다.

4. 전자정부 전략 실행을 위한 통제 장치

전자정부 전략을 집행하기 위하여 미국 정부는 다양한 방법들을 모색하였다. 실행을 위한 가장 중요한 통제 장치는 정치적 리더십과 재정자원의 유용이다(메치링과 스위니, 1997; 메치링과 플라처, 1996; 정부간 자문기구, 1998a, 1998b).

모든 연방정부에서 전자정부의 급격한 확대는 클린턴/고어 행정부에서 대통령과 부통령의 강력한 개인적인 위임 덕분이었다. 그들은 관리 담당을 임명하였다. 당국의 협력이 공식적으로 요청되었다(집행부 명령 13011, 1996년 6월 16일, 연방등록 61권 140호, 부시 행정부 전략, OMB 2002, 2002년 전자정부법). CIO와 후계자들의 후원하에 거의 모든 미연방관리들은 초기에 각자 자신의 웹사이트를 개설하였고, 인터넷을 통하여 서비스를 제공하기 시작하였다. 부시 대통령은 행정개혁 아젠다의 주제로 제시하였다. 그는 자신의 임기 말까지 투명하게 일을 처리하였다. 2001년 11월 이후 부시 행정부는 우선 '테러와의 전쟁'을 선포하였다. 따라서 전자정부 전략은 내부 안전망에 지대한 기여를 하였다.

전통적으로 미국에서 개혁 프로젝트를 조장하기 위한 수단은 경쟁력이다. 승리한다는 것은 명성을 얻는 것이고 재정적인 보상이 딸려있고, 모방을 조장하는 것이다. 클린턴/고어 행정부는 새로운 보상체계를 제시하였다. 즉 소위 '해머 상'으로 모범적인 프로젝트에 수여되었다. 예를 들어 해마다 '미 정부에서의 개혁' 경쟁대회가 널리 열렸다. 이러한 경쟁대회는 정부내 우수위원회와의 협력하에 하버드 대학의 케네디 정부 학파에서 조직되었다.

전자정부에 대한 재정지원은 매우 큰 문제이다. 비록 그들의 목표가 NPR의 슬로건인 '적은 비용으로 좀 더 많은 일'을 하는 것인데, 선행 투자가 필요하다. 전자정부에 대한 재정적 지원은 상당하게 자신들의 기금과 현 예산에 의하여 이루어졌다. 이러한 장기적인 기금 투자로 인하여 새로운 전자정부 프로젝트에 대한 기금의 부족현상이 발생하였다. 왜냐하면 전자정부에 이용할 수 있는 기금이 거의 없었기 때문이다. 기금들은 GSA(위에 언급한 전자정부 기금의 일부분)에 의해 주로 관리되었다. 이러한 기금들은 협력적 프로그램에 대한 지원과는 거리가 있다.

정보기술의 전략적 전개는 결과지향적 예산 편성을 위한 OMB의 의도에 의하여 간접적으로 이루어졌다. GPRA는 공식적인 전략 구상과 집행 계획을 요구하였다. 특히 이러한 내용들은 고객과 관련한 관리기구의 서비스에 대한 양과 질을 측정하

는데 연관되어 있다. 이러한 목적을 달성하기 위하여 정보기술을 전개하는 것은 GPRA 내부 요인 중의 하나이다(클린터/고어, 1997).

부시행정부에서 새로운 팀이 전자정부의 촉진자로서 특별한 비즈니스를 수행하였다. 해머 상은 특히 고어 부통령이 개인적으로 국민들과 프로젝트에게 수여하였다. 전자정부 프로그램은 지금 매우 높은 통합개념으로 모니터링되고, 여전히 세밀하게 규제 수단으로 이용되고 있다. 예를 들어 각 이니셔티브들에 대한 과정들인 개인적인 기준 평가로 측정되고 있다. 또한 행정부는 전자정부 스코어 카드를 개발하였다. 성숙도에 따라서 각 관리들에게 초록색, 빨간색 혹은 노란색 '빛'을 수여하고 있다. 노란색에서 초록색으로 이동하는 것에 대하여는 공식적으로 박수를 받고, 빨간색에 계속 머무르는 경우에는 비판을 받는다(OMB, 2003a).

예외적으로 정보기술 프로젝트 기금에 대한 예는 교육 부문에서 발견할 수 있다. 의회와 클린터/고어 행정부는 모든 학교간 인터넷 연결을 위하여 자신의 지원 프로그램을 개발하였다. 'Netdays'라는 프로그램은 모든 부모님과 자원봉사자들에게 인터넷상으로 학교를 연결하고 있다. 이러한 노력은 학교 당국에서 이루어지고 있는데, 그들은 전략적 기술 계획을 개발하고 의도적으로 팽창시키고 컴퓨터 장치를 운영하고, 연방기금(소위 'Technology Literacy Challenge')에 접근할 수 있도록 하고 있다. 이러한 방법은 주정부들에 의하여 이루어지고 있다. 더구나 연방정부는 새로운 수입의 근간 즉, '교육율'을 수립하였다. 통신네트워크와 병원 운영자들이 지불하였다(쿠비섹 등, 2001; 브레이터, 2000).

그러나 중앙 행정 부문에서 연방관리들은 동등한 수단을 이용하지 않았다. 관리들에게 전자정부를 수립하는 프로그램들은 인지되지 않았다. 왜냐하면 미국 중앙행정의 정치문화는 독립적이고 스스로 조직 주도권을 가지고 있기 때문이다. 이러한 프로그램들은 행정서비스(콘텐츠가 아닌) 형태에 대한 다양한 품질들로 인하여 시민들의 동등한 기회를 손상시키고 있다. 이러한 증거는 모든 관리들이 개선하기 위해 노력하고 있지만 행정부에서도 갖추어져 있지 않다.

상당한 기금의 부족에도 불구하고 지식 교환과 내부 네트워크 개발은 매우 중요한 역할을 하고 있다. 다양한 실무 그룹 조직들은 이러한 목적을 달성하고 있다. 그들은 관련 공공성 특히 공식 뉴스레터와 최고 실무 편집물에 의해 활동하고 있다. 실질적인 프로젝트에서 관리들과의 협력 즉 행정부간 협력들이 이루어지고 있다.

5. 미국 전자정부의 정부간 관계

프로그램 차원에서는 전자정부를 위해서는 정부간 협력이 매우 필요하다는 사실을 상당히 인식하고 있다. 이것은 관련 프로그램에 대한 강한 투명성에 기인하고 있다. 결과적으로 상대적으로 정치적인 지원과 많은 이익집단, 종합적인 실무 그룹, 과학단체, 공공 및 사조직 등의 활동으로 나타났다. 그러나 이것은 실질적인 성공의 부족과 대조된다. 대부분 프로젝트들은 전자정부 전략에 포함되어 단지 몇몇 연방관리들에 영향을 미친다. 모든 차원에서 이루어진 계획들은 기대에 못 미쳤다. 2개의 야심찬 전자정부 프로젝트 즉 STAWRS와 WINGS 등이 미국에서 관리 협력을 실현시켰다.

1) 단순화한 세금 및 임금 보고시스템(STAWRS)

미국에서 고용주들은 정기적으로 세금과 사회 안전 행정을 상호 작용할 의무를 가지고 있다. 연방차원에서, SSA는 임금과 관련된 정보를 받는다. 실업 보험이 연방차원에서 프로그램 규제를 받지만, 주로 각자 주정부에서 취급되고 있다. 세금문제에 있어서 이중적인 책임을 지고 있다. 즉 연방차원에서 IRS 뿐만 아니라 주정부 세금 관리들은 세금에 책임을 지고 있는 기업 파일을 제공받는다. 그래서 최소 4개의 다른 관리들이 규칙적인 기준에 대하여 개인적인 고용주들과 접촉한다. 이러한 실행에 의해 발생하는 부담과 비용은 공공 부문과 사적 부문에서 상당히 크다. 각각 개인 파일 형식이 생산되어 진다. 자료의 수집, 조절, 체크, 수정은 4개의 다른 공공분야에서 일어난다. 고용주, 임금, 지불, 공제세금 등 실질적으로 자료가 확실하기 때문에 문제이다. 1990년대 초, 연방관리와 주정부 이익집단 그리고 고용주 등의 연합으로 이러한 시스템을 단순화하였다. 기본적으로 형식에 대한 등록 수는 감소되었다. 연방차원에서 단순 가입 시점은 다른 관리에게 향해 있다. 그러나 비용을 줄이는 가능성을 지닌 최초 개념은 결국 너무 과격적이다. 초기 아이디어를 지원한 주정부는 이것을 거절하였다. 왜냐하면 그들은 이것을 주권의 침해라고 인식했기 때문이다. 그러므로 문제는 남아 있고, 그때 만들어진 IRS 뿐만 아니라 다른 관련 부서에 의해 자금이 제공된 STAWRS의 업무가 되었다. 프로젝트가 충분한 지원을 한 이유 중의 하나는 상대적으로 거대한 예금이었다. STAWRS 프로젝트에 의한

계산에 따르면, 표준 보고서 요구에 의해 발생한 비용이 거의 1년에 150억 달러에 이른다. 연방정부와 주정부는 1년에 650,000 달러의 비용이 발생한다(STAWRS, 1998b).

상의하달식 전략의 실패 이후, 하의상달식 전략이 나왔다. STAWRS는 몇몇 파트너와 함께 소규모 초기 연구를 통하여 역할모델 개념을 개발하고 있다. 이니셔티브는 보고서 자료의 과정 최적화, 표준화와 관련 정보에 초점을 맞추고 있다('원스탑 정부' 개념). 보고서 자료의 일반 요소를 표준화하기 위하여 실무 그룹은 연방정부와 주정부, 기업과 이익집단의 대표를 구성하여 하나의 제안서인 '조화로운 임금코드(HWC)'를 개발하였다. HWC는 단지 요구된 모든 자료의 한 부분이고, 이러한 요소들은 매우 빈번하게 이용되었다. 이러한 복합적인 자료의 이동은 이루어질 수가 없다. STAWRS 뿐만 아니라 전국 입법부와 주정부 입법부들은 강제적으로 이용하고 있다. 과정 최적화를 위하여 단순 포인트 파일링, STAWRS은 강제적으로 다양한 사무소에 자료를 보내기 위해 소프트웨어를 사용함으로써 잉여 자료 수집의 문제를 완화시키고 있다. 이러한 접근은 아이오 주에서 초기 프로젝트에서 이루어졌다. STAWRS 이외에 또 다른 이러한 초기 연구에서 필요한 것은 아이오 주 전자정부를 통하여 지원받았다는 것이다. 이러한 주도권은 GSA로부터 연방기금에 의해 지원받았다. 왜냐 하면 이미 연방기금인 ICN를 가지고 수립되었던 아이오아 주에서 광학섬유 네트워크에 대한 응용기술을 개발하고 있기 때문이다. 비록 이 프로젝트가 가능한 해결책을 제공하고 있지만, 기본적인 프로토타입의 개발을 넘지 못하였다. 또한, 보고서와 전자 미디어간 귀찮은 인터페이스는 극복될 수 없었다. 부분적으로 자료는 디스크에 저장되고, 출력되고, 손으로 기록되어졌다. ICN은 이러한 프로젝트에 의해 이용되지 않고, 대신에 네트워크는 IRS에 독점되었다. 그러나 아이오아 생각은 프로젝트 후계자 중의 하나이다. 이 프로젝트는 상업적 소프트웨어의 표준화된 부분으로 개발되기 시작하여, 개인 관리 형식(거의 100에 이르고, 실험보험과 세금 당국은 모든 50개 주정부에서 SSA와 IRS로 추가되었다)에서 자동 파일로 인계되었다.

따라서 STAWRS의 역사는 강력한 비전에 의해 자리 매김되어 프로그램을 시작하고 일련의 규모축소와 프로젝트 초점의 차별화가 이루어졌다. 이것은 프로젝트에 참여한 모든 정당들이 열심히 일하고 좀 더 나은 비전과 좀 더 쉬운 임금보고서 시스템을 삶에 스며들게 했다는 사실이다. 제도적으로 어려움을 극복하기는 어려웠다.

비록 모든 관리들이 STAWRS의 목적에 동의하지만, 단기적으로 프로젝트에 참가함으로써 비용이 발생하였다. 정보기술과 과정에 대한 투자가 나타났다. 또한, 그들은 운영적인 독립성을 상실하였다.

이미 깨지기 쉬운 프로젝트 합의는 다음과 같은 사실에 의해 결정되었다. 이러한 시스템의 도입에 의해 야기된 이익이 하나의 개인 관리에게는 너무 적다는 사실이다. 완벽한 시스템에 대한 주요 이익은 사적 부문에서 축적이 되었고, 90% 예금이 고용주들에 의해 인식되었다.

이러한 어려움에도 불구하고, 사실은 STAWRS 즉 적어도 안에 내포되어 있는 생각들은 정치적인 아젠타로 남아있었다는 것이다. 부시행정부의 전자정부 전략은 기업에 대한 세금 납부자(고용주 확인 납부자)의 전자 응용기술에 초점을 맞추고 있다. 사람들은 비록 이것이 전자정부 전략에서 중요한 부분이지만, 이것은 사실을 직시하기는 아주 작은 부분이라는 사실을 이해할 필요가 있다. 실질적으로 전체 임금보고서 시스템이 되기에는 아직은 부족하였다.

2) 정부서비스의 웹 상호작용 네트워크(WINGS)

클린턴/고어는 리엔지니어링과 정보기술을 많은 연방정부 관리들에게 상당한 아이디어를 제공하였고, 새로운 방식으로 정보기술을 이용하는 방법과 고객들에게 향상된 서비스를 제공하였다. 새로운 GITS 실무 그룹은 고객서비스 개선팀(CSIT)를 만들어 실무 프로그램에 대한 실천 조항을 수립하였다. 그리고 행정 정보와 서비스에 대한 통합 전자 접근 방법을 개발하였다. 목표는 정보 슈퍼하이웨이에서 'on ramp'을 수립하는 것이었다(레이즈너, 1996b).

이러한 노력은 미 우편서비스(USPS)에 의해 이루어졌다. 리더십을 통하여 CSIT는 '키오스크 네트워크 해결책: 정부서비스로의 전자 게이트웨이(관리기구간 키오스크 위원회, 1995)라는 보고서를 만들었다. 그 안에 CSIT는 USPS에 종합적인 키오스크 초기 프로젝트를 모든 공공행정 부문에서 개발하고, 실행하고, 재정을 지원하도록 하였다(백퀴스톤, 1998). 결과적으로 USPS는 정부서비스의 웹상호연계 네트워크(WINGS)라는 이름으로 프로젝트를 시작하였다(미 우편서비스, 1996). 전국적으로 거의 40,000여개의 우편국에 USPS는 전자적 네트워크에 가장 큰 인프라를 관리하는 기술을 적용하였다. WINGS는 3가지 목표를 가지고 있

다. 첫째, 모든 행정 부문에 공공서비스 접근성을 제공하는 키오스크 네트워크를 개발하는 것이다. 둘째, 자기확인과 신뢰성 높은 거래를 위한 인프라를 구축하는 것이다. 셋째, 삶의 원리에 근거를 둔 전자 서비스를 개발하는 것이다. 예를 들어 모든 서비스는 삶의 문제 즉 출생, 결혼 혹은 이사 등 모든 문제를 한 번에 제공하는 것이다. WINGS는 연방관리, 주정부와 지방정부들간에 프로젝트 파트너를 찾고 있다. 그들은 북 캐롤라인 주에서 가장 성공하였다. 주정부는 WINGS에 의하여 북 캐롤라인 중에서 특별한 키오스크 네트워크를 계획서를 만들었다(NC CONTACT-북 캐롤라인 시민 화제에 대한 전자화된 온라인 응답 네트워크; IRM, 1995). 이러한 계획은 북 캐롤라인 주에서 내부 이동과정에서 빠르게 잊혀졌다. 그러나 WINGS는 북 캐롤라인 주 지방정부인 Charlotte와 인접한 Mecklenburg에서 성공하였다. Charlotte과 Mecklenburg에서 WINGS는 매우 도움을 주었다. 왜냐하면 모든 행정이 다른 프로젝트를 통합해야 하고, 인터넷 상에서 공공 웹사이트와 포털을 구축해야만 하기 때문이다. 이중에는 'Charlotte의 웹'이라는 지역사회 네트워크가 성공적으로 구축되었다. 주도권 싸움에서 다양한 접근을 시도하는 과정에서 재원적인 자원과 USPS와 같은 기술적인 노하우를 가진 강력한 파트너와의 협력으로 해결책을 마련하고 있다. 결과적으로 지방정부와 USPS는 1996년 중반부터 1997년 말까지 WINGS 키오스크 네트워크 프로토타입을 구축하고 운영하였다.

기본적으로 이러한 프로젝트 때문에 TCP/IP 네트워크를 통한 키오스크 네트워크를 분권화하는 가능성을 만들었다. 오늘날 모든 정부에서 이것은 1990년대 중반에는 새로운 것이 되었다. 디스크와 같은 자성 저장 장치는 정보를 처리하는데 쓸모없게 되었다. 중요한 것은 WINGS는 당시에는 새로운 기업 네트스케이프의 주요 고객이었고, 브라우저는 수정된 버전으로 이용되었다(스모터, 2000). 이러한 명성 덕에 프로젝트는 네트워크를 개발하는 데 상당한 자원을 제공해 주었다. 대신에 키오스크의 운영과 유지를 위해 상당한 문제가 발생하였다. 프린터와 같은 중앙 구성요인들이 막히고 고장이 났다. 결국, 매우 당황하였고, 초기 프로젝트는 계속되지 못하였다(키드, 2000).

그 이후 프로젝트 시점은 매우 큰 문제가 되었다. 그것이 인식되었을 때, TCP/IP 연결 키오스크 네트워크는 최신식의 기술이 되었다. 그러나 프로젝트가 시작되고, 새로운 파트너를 모색하기 시작하였지만, 인터넷은 매우 놀라운 진보를 나타나기 시작하였다. 결과적으로 보다 바람직하고 상대적으로 쉽게 접근가능한 플랫폼은 매우

쉽게 유용하고 보다 값싸게 가정 PC를 통하여 많은 고객들에게 제공하게 되었다. 이러한 환경속에서 상대적으로 비싼 키오스크 네트워크는 시민들에게 보다 낮은 가치를 시도하는 데 어려움을 겪었다. 특히 사용자들에게 키오스크에서 보다 많은 서비스를 제공하도록 계획을 수립하였다. 그들은 공중전화 부스에서 전화 요청을 하였다. 결과적으로 공공서비스를 위한 키오스크 네트워크에 대한 생각은 USPS 내부의 지원을 잃었다. 내부 전략 논쟁은 때때로 계속 진행되었다. 그리고 USPS는 또 다른 공공 부문 관리를 위한 새로운 비즈니스 업무를 개발해야 한다는 논쟁들이 있었다. 그리고 우편서비스의 핵심 비즈니스에 집중해야 한다. 결국, 후자가 널리 퍼졌고, USPS의 한 부분으로 프로젝트를 마쳤다.

또한, WINGS는 2개의 다른 목적으로 실패하였다. 프로젝트 관리를 위하여 미국 모든 행정 차원에 참가하는 다른 관리들을 찾는데 모든 에너지를 쏟아 부었다. 비록 그것이 모든 정부 차원에서 의도적인 내용을 찾을 수 있었고, 프로젝트를 위한 일반적인 지원 증거로 여겼지만, 대부분들은 Chatlotte-Mechlenburg를 제외하고는 실패하였다. 연방관리, 주정부와 지방정부들은 스스로 개발하려고 하였다. 더구나 인터넷의 팽창 이후에 이것은 상대적으로 쉽게 되었고, WINGS 즉 일반적인 기술 인프라 체계가 중요하지 않게 되었다.

WINGS는 프로젝트 목적을 달성하는데 충분히 유연하였고, 나중에 안전, 암호화와 지불 기능에 초점을 두었다. 이러한 기술은 아직은 다른 관리들에게 유용하지 않았다. 관리들의 관심은 이러한 특별한 서비스에서 매우 높다. 사례로써 위에 언급한 'LowAccess' 프로젝트가 있다. 그러나 WINGS는 이러한 조건에 제공되지 않았다. 1990년대 말에 문제를 고려할 때 다른 국가들은 PKI와 함께 경험하고, 중앙집중 거래를 하였다. 이러한 기술적인 결함으로 인하여 프로젝트 관리에서 비난받을 수 없었다. 이러한 분야에서 협력과 심지어 합병이 위에서 언급한 ACES 프로젝트와 같이 발생하지 않았다. 더욱 더 나쁜 것은 다양한 행정 간 진정한 협력을 이루는데 어려움을 겪으면서 WINGS 프로젝트에서 배운 교훈들이 잊혀졌다는 것이다. Charlott-Mecklenburg의 초기 프로젝트가 끝나고 WINGS가 NPR로의 합병이 이러한 것을 가속시키지는 않았다. NPR의 직업 순화 과정에서 노하우가 책임 있는 사람들과 함께 사라졌다. 그러나 적어도 WINGS에 의해 진행된 하나의 생각은 초기에 여전히 살아있었다. 윈스탑 정부 포털은 고전적이 되었고, 지금은 공식적으로 2002년 전자정부법에 등록된 FirstGov 프로젝트에서 실행되고 있다.

IV. 결 론

미국은 모든 정부 차원에서 일찍이 전자정부 발전에 대한 통합된 개념을 설계하기 시작하였다. 그 이후로 지금도 계속적으로 진행되고 있다. 대량의 내부 및 외부 행정 위원회, 이익집단과 두뇌집단들은 필요한 지적준비 작업을 제공하고 있다. 모든 미국 전자정부 전략은 전자정부를 수립하는데 정부간 협력이라는 목적을 가지고 있다. 그러나 통합된 전자정부에 대한 성공적이고 폭넓은 실행은 없었다. 단지 몇몇 초기 프로젝트만이 있고, 일반적으로 이러한 요소들이 폐허되고, 성공하지 못하였다. 이것은 연방정부뿐만 아니라 주정부와 지방정부의 연합 프로젝트에 적용하고 있다. 하나의 비즈니스 라인에 초점을 둔 유일한 관리에 의한 개인 프로젝트는 상당히 성공하였다.

이러한 성공이 부족한 이유는 제도적인 측면이다. 연방정부와 주정부들이 각자 독립된 주권을 갖는 강한 연방제도는 정부간 전자정부에는 도움을 주지 못하였다. 중앙관리들은 인프라 규제를 평가하고 통합된 절차를 강화하기 위하여 권한, 자금과 법적 통제 수단이 부족하였다. 이것은 모든 관련 행위자들의 적절한 네트워크를 구축함으로써 극복할 수 있었다. 또는 조직적인 기술에 정보기술 전략을 흡수시킴으로써 극복할 수 있었다(파운틴, 2001; 큐비섹 등, 2001). 그러나 USPS, GSA, SSA 등 일반적으로 도움을 주지는 못하지만, 연방 관리들 간에 인프라 서비스를 제공하고 상호 경쟁하고 있다.

이러한 이중적 연방주의 제도는 행정체제의 복잡한 조직을 초래하고 있다. 이것은 딜레마를 만들었다. 예를 들어 세금과 사회적 권한이라는 2개의 역량은 심각한 문제를 야기하고 있다. 한편으로는 개혁적인 해결책을 만들고 다른 한편으로 성공적인 실행을 가속화시키고 있다. 모든 미국 전자정부 전략에서 나타난 우수한 내용에도 불구하고, 그들이 조장하는 대부분 실질 프로젝트는 하나의 행정수준과 연관되어 있다. 이것은 미국정치 구조와 문화를 고려할 때 놀랄 일이 아니다. 다음과 같은 주요 특징들은 주정부든 지방정부든간에 모든 전자정부 전략에 나타나고 있다.

첫째, 정보기술은 고객지향과 행정행위의 효율성을 개선하려는 중앙집중적인 수단으로 여기고 있다.

둘째, 정보기술을 계획함으로써 최고의 우선권이 부여되고 있다. 최고 집행부에게

직접적으로 보고하는 실무그룹을 구축한다거나 CIO를 창출함으로써 나타난다.

셋째, 전자정부 프로그램은 이미 독립된 권한을 가지고 실행중인 카탈로그와 함께 미래 목표와 연관되어 있다.

넷째, 인프라 프로젝트는 특히 자기확인 자료 분야에서 프로토콜과 지분을 교환하고, 새롭게 모든 전자정부 전략을 구축하고, 이미 시도한 것들의 비효율성을 나타낸다.

다섯째, 모든 전략을 실행함으로써 참여 관리기구의 대표들을 구성하고 있는 실무그룹으로 이전된다. 가이드와 협력은 중앙 관리로 이전하고, 기술적 계획에 책임을 지게 된다. 개인 프로젝트들은 관련 관리기구들에 의해 수행된다.

효율적으로, 미국 전자정부 전략은 모든 차원에서 상대적으로 독립된 관리구구에 영향을 미치고 있다. 가장 개혁적인 프로젝트들이 전략에 의해 강조되고, 촉진된다. 그러나 복잡한 인프라와 프로젝트 개발은 실무그룹으로 이전된다. 여기에는 중앙 관리와 전문 관리들로부터 관심을 갖는 전문가들로 구성되고 있다. 결과적으로 모든 관리기구들에 대한 결합된 개발은 가능하지 않다. 이러한 실무그룹에 의해 생산된 결과들은 공식적으로 장점을 가지고 있다.

제시한 프로그램들과 비교하여 부시행정의 전자정부 전략은 신용을 가지고 있다. 특히 그것은 프로젝트 수행을 빠르게 했다는 사실 때문이다. 이미 성공은 초기 18개월에서 24개월 사이에 발생하고 있었다. 이것을 달성하기 위하여 적절한 이정표를 만들었다. 복잡 다양한 프로젝트들이 결과적으로 다양하게 하위 문제로 나누어졌다. STAWRS의 역사는 이러한 방법에서 좋은 예이다. 이것은 좀 더 빠르게 성공하게 만들고, 초기에 달성하도록 하였을 뿐만 아니라 목표를 줄여 좀 더 야심찬 비전 목표로 갖게 하였다. 하위상달식 전략이 좀 더 전도유망한 것은 GSA의 한계 프로젝트와 Fairfax 주(버지니아), 뉴저지 주 등이 없이 최근 정부에 의해 나타났다. 그러나 성공하기 위하여 이미 제안된 방법론을 도입하고 있다. 중앙집중적 통찰력을 가지진 OMB는 이러한 프로젝트가 없었다.

미국에서 전자정부를 조장하기 위한 많은 개혁적인 통제수단들은 모방할 가치가 있다. 특히 다양한 프로그램을 통제하기 위하여 지표와 양적인 측정과 비주얼 통제수치를 이용하고, 프로젝트 성공을 측정하는 것은 매우 유용하다(OMB, 2003a). 또 다른 하나는 예산의 분배이다. 예산은 다른 관리기구들과 협력하여 프로젝트를 이용하게 하거나 어떤 상황에서는 보조금을 분배하는 데 이용한다. 이러한 측정에 대한 실질적인 효과는 미국에서는 제한되어 있다. 그들은 단지 전자정부 프로젝트에

분배된 적은 재정에 관심을 두게 된다. 문제는 전자정부 프로그램에 대한 10% 미
래 예산을 획득하는데 문제가 나타나고 있다는 것이다.

미국에서 연방체계는 종합적인 전자정부 구축에 있어 장애요인 중 하나이다. 만약
주도권과 역량에 관한 문제가 있다면, 미국에서 전자정부는 WINGS 프로그램과
STAWRS 프로그램과 같이 한계를 가지게 된다. 개인 관리들의 협력, 주정부와 지
방정부와의 협력 그리고 집합적인 인프라의 구축 등은 미국에서는 결정되지 않은
중앙집중적이고 법적, 기술적 기준이 요구된다. 오늘날 전자 인증과 OMB의 연방
기업 구조 프로그램은 단지 연방수준에 목표를 두고 있다. 그것은 매우 중요한 가치
를 지니고 있지만, 이것은 주정부와 지방정부에게 어떤 영향을 미칠 때 볼 수 있다.

1993년 이래 미 연방정부의 전자정부 전략은 실질적으로 내용면에서 변화되지
않았다는 것은 놀라운 일이다. 위에 언급한 다양한 프로그램을 비교해 보면, 유사한
프로젝트와 프로그램들이 지난 10여년 동안 지원받아왔다. 이것은 또한 프로젝트를
실행하는데 상당한 어려움을 제시하고 있다. 종종 정보기술 분야에서 오랜 개념들이
새로운 이름으로 재수정되고 있다.

정부간 전자정부 프로젝트들이 이러한 연구에 초점을 두고 많은 문제에 직면하고
있지만, 미국에서 대부분 정부들은 전자정부 응용기술을 강력하게 제공하고 있다.
이것은 개혁적인 기여를 하는 대규모 국가 덕분이고, 또한 예외적으로 미국경제에서
정보기술 노하우에 대한 신용에 기인하고 있다. 그러므로 미국 행정 제도들이 기업
에 새로운 동기부여에 개방적이다 라는 사실은 매우 중요한 일이다. 집행부가 정보
기술 기업에서 행정부로 변하고 있을 때 결과로써 얻는 노하우는 매우 빠르게 정부
프로젝트로 이전되고 실행되고 있다(또한, 빠르게 손해보고, 2003년 가을 연방
CIO 부서가 갑자기 사부문으로 이전됨).

유럽에서는 1990년대 후반 전자정부 전략은 종종 전자서명을 도입하고, 전자서
명 도입을 위해 설계 프로그램과 PKI 구축의 하나로 축소되고 있다. 이러한 점에서
미국은 다양한 프로그램 접근법을 가지고 자기인증 문제에 대하여 다양한 해결책을
시도해 왔다. 종종 그것들은 신용카드를 통하여 해결되고 있다. 이것은 편리하다.
왜냐 하면 지불이 종종 전자정부 응용기술로 이루어지고 있기 때문이다. 예를 들어
운전면허증과 기계 면허증을 새로 발급하거나 주차 티켓을 지불하는 경우이다. 이러
한 분야에서 인터넷 해결은 상대적으로 일반적인 일이다(예를 들어 헤이건,
2001a). 그러나 상당히 이러한 서비스들이 여러 해 동안 전화로 접근하고 있다는

것을 고려할 필요가 있다. 따라서 신용카드를 운영하기 위해 필요한 인프라가 이미 적어도 몇몇 정부에서 유용하게 이용되고 있다. 지불이 불필요한 장소인 경우에는 개인 ID 카드나 비밀번호가 이용된다. 예를 들어 IRS의 'Telefile' 프로그램은 세금 반환을 온라인 파일로 이용되고 있다. 그리고 PEBES 프로젝트는 현재 SSA 연금이 온라인으로 이용하고 있다.

따라서 전자정부는 현재 정상적으로 미국 공공행정 개혁 프로그램의 통합된 한 부분이 되고 있다. 전자정부는 정치적 리더십으로부터 상당한 관심을 받고 있다. 통합과 국경간 협력이 활발해짐으로써 초기 프로젝트들이 상당한 수준으로 발전하고 있다. 상당한 프로그램들인 이러한 문제들을 극복하고 있다. 그러나 그것들은 미국 정치시스템에 의해 제도적 장애물과 계속적으로 논쟁을 버리고 있다.

<참고문헌>

- 강근복(2002), 미국의 전자정부, 충남대, 사회과학연구, v.13.
- 김영미(2004), 한국과 미국의 전자정부정책 비교연구, 상명대, 사회과학연구.
- 이규정 · 구병문(2002), 미국의 전자정부 입법동향, 한국정보사회진흥원, v.9. n.4.
- 한국전산원(2003), 미국의 전자정부법 분석 및 시사점.
- Clinton, B. and Gore, A.(1997), Putting Customers First '97: Standards for Serving the American People, Washington, DC.
- Fountain, J.(2001), Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, Washington, DC: Brookings Institution Press.
- GAO(General Accounting Office)(2001), Electronic government: better information needed on agencies implementation of the government Paperwork Elimination Act, MS, Washington, DC: GAO.
- GITS(Government Information Technology Services) Working Group(1994), Action Plan, Washington, DCL GITS.
- Gore, A.(1997), Access American: Reengineering Through Information Technology, Washington, Dc.
- GSA(General Services Administration)(2002), Government without Boundaries-A Management Approach to Intergovernment Program, Washington, DC.
- Hart-Teeter.(2000), E-Government: The Next American Revolution, Washington, DC: Intergovernment Technology Leadership Consortium.
- Intergovernmental Advisory Board.(1998), Foundations for Successful Intergovernmental Management: Federal, State, and Local Government Experiences, Washington, DC: GSA.
- OMB(Office of Management and Budget)(2002), E-Government Strategy, MS, 4/2003, Washington, DC: OMB.
- US Postal Service.(1996), Five-year Strategic Plan FY 1998-2002, Washington, DC: United States Postal Service.