GOVP1200418699

정부가 변하고 있다

혁신 현장 리포트

행정자치부 엮음
www.mogaha.go.kr

대한민국 국회도서관
기증등록
2004. 11. 18
01046051

이 책의 내용 중 문의 사항이나 의견이 있을 경우에는 행정자치부 참여정책과로 연락해 주시기 바랍니다.

» 주소 | 서울특별시 종로구 세종로 55 정부중앙청사 행정자치부 참여정책과
» 전화 | (02) 3703-4666~7
» 팩스 | (02) 3703-5531
» 홈페이지 | http://www.mogaha.go.kr

정부가 변하고 있다

2004년 10월 인쇄
2004년 10월 발행
편집 겸 발행인 | 행정자치부

정부가 변하고 있다

혁신 현장 리포트

변화의 불씨가 이루어 낸 정부혁신 성공 사례들

21세기 행정 환경은 불확실성과 복잡성으로 표현될 수 있으며, 양적 · 질적 측면에서 다양한 행정 수요가 폭발적으로 증가하고 있습니다. 이러한 거대한 변화는 정부 부문의 정책결정 과정, 행정운영 시스템, 국정운영 방식 등에서 근본적인 변화를 요구하고 있고, 새로운 변화에 대응해서 정부를 어떻게 혁신하느냐에 우리 나라의 미래가 달려 있다고 해도 과언이 아닙니다.

참여정부는 이러한 변화의 추세에 대응하기 위하여, 국민에 대한 서비스의 질 향상과 행정 과정의 참여 확대, 성과관리 및 정책품질 제고 등 정부운영 시스템을 혁신하기 위한 노력에 앞장서고 있습니다.

정부가 새로운 관리 체계 위에서 안정적으로 혁신을 추진하고 일 잘하는 정부로 탈바꿈하기 위해서는 국민이 원하는 바를 찾아 내어 스스로 변화해 나가는 지속적인 노력이 필요합니다. 혁신의 가치가 우선 '공무원 속으로' 체화되어 전문적으로 혁신을 관리할 수 있는 체제를 구축하고, 다음 단계에서는 혁신이 '정책 속으로' 들어가 '정책품질 향상' 으로 연결될 수 있어야 하며, 마지막으로 혁신이 '국민 속으로' 들어가 국민의 만족도를 높이고 혁신에 자발적으로 동참할 수 있도록 변화해야 합니다.

공직 내부의 자기 혁신의 노력과 자발적 혁신 참여가 혁신의 출발점인만큼 혁신에 대한 공감대 형성과 올바른 혁신 기법의 공유는 정부를 새로운 모습으로 탈바꿈하기 위한 필수 조건입니다. 그럼에도 불구하고 지금까지는 이를 위한 정부 내의 혁신 사례 및 기법을 연구하고 공유하는 데 소홀했던 게 사실입

니다.

이 책은 정부의 각 부처가 어떻게 변화의 필요성을 느끼고 있고 변화를 추진하고 있으며, 그 과정에서 나타난 장애물을 어떻게 극복하고 있는지를 보여 주는 19개의 사례를 소개하고 있습니다. 정부기관들이 각 부문에서 변화와 자기 혁신의 노력을 기울여 나가는 데 있어 이 사례집이 하나의 좋은 길잡이 역할을 할 수 있기를 기대해 봅니다.

일반 국민들도 이 책을 통해 정부 부문에서 일어나는 혁신의 바람과 그 추진 현황을 알기 쉽고 생생하게 이해할 수 있는 계기가 되었으면 하는 바람입니다. 끝으로 이 책을 발간할 수 있도록 적극적으로 협조해 주신 여러 부처의 관계자 여러 분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

2004년 10월

행정자치부 장관 허 성 관

CONTENTS

책 머리에 변화의 불씨가 이루어 낸 정부혁신 성공 사례들 – 허성관(행정자치부 장관) | 4

제1부 | 정부혁신, 이제는 시스템이다

내부 대화와 토론으로 '혁신의 숲'을 가꾸다 산림청 | 10
'고객의 소리'는 혁신의 기적소리 철도청 | 33
공정·투명한 성과관리로 혁신의 내부 동력을 창출하다 국세청 | 51
중앙-지방간 정보고속도로가 몰고 온 혁신의 정보화 물결 행정자치부 | 70
군대, 이젠 가고 싶을 때 가고 싶은 곳을 인터넷에서 골라 간다 병무청 | 84
국민이 원하는 정책으로 응답한다 산업자원부 | 102
'지구대'와 '치안센터'로 국민에게 신뢰와 기쁨을 안긴다 경찰청 | 118

제2부 | 국민이 감동하는 행정서비스

10만 명의 암 환자를 보호한 5명의 작은 거인들 식품의약품안전청 | 140
투명경영으로 '비리청'의 오명을 벗고 '청렴청'으로 거듭나다 병무청 | 159
직원들이 자발적으로 뭉쳐 세계 최고의 물류항을 만든다 관세청 | 182

지식경영이 생동해야 조직이 바뀐다 공정거래위원회 | 205
납세서비스 혁신을 통한 '국민감동' 경영 국세청 | 222
혁신을 택한 사람들이 만들어 낸 아주 특별한 향기 문화재청 | 241
'발상의 전환'으로 국방조달 업무의 새로운 차원을 열다 국방부 | 259

3부 | 대화로 엮그는 정책

열린 마음이 만든 바닷속 평화 이야기 해양수산부 | 280
블랙박스 행정에서 유리상자 행정으로 문화관광부 | 302
'정책 화합'이라는 희망의 교향악을 연주하다 정보통신부 | 324
대화로 연 원자력 안전의 새 지평 과학기술부 | 347
업무 '개선'에 만족하지 않고 업무 '혁신'에 뛰어든 사람들 특허청 | 365

이 책을 펴내기까지 | 383

여 백

정부혁신, 이제는 시스템이다

내부 대화와 토론으로 '혁신의 숲'을 가꾸다	산림청
'고객의 소리'는 혁신의 기적소리	철도청
공정 · 투명한 성과관리로 혁신의 내부 동력을 창출하다	국세청
중앙-지방간 정보고속도로가 몰고 온 혁신의 정보화 물결	행정자치부
군대, 이젠 가고 싶을 때 가고 싶은 곳을 인터넷에서 골라 간다	병무청
국민이 원하는 정책으로 응답한다	산업자원부
'지구대'와 '치안센터'로 국민에게 신뢰와 기쁨을 안긴다	경찰청

직원들과의 공감대 형성 및 성과보상시스템으로 이룬 자율적 혁신 모델 1

내부 대화와 토론으로 '혁신의 숲'을 가꾸다

산림청

끝없는 나락으로의 추락이었다. 아무런 변화 없이 과거에만 연연하는 임업연구원을 보는 바깥의 시선은 차가웠다. 무기력과 무사안일이 기관과 개인의 장래를 불투명하게 했다. 변화와 활력이 필요했다. 인내와 고통을 요구하는 일이지만 살아남기 위한 선택이기도 했다. 몇 사람의 노력만으로는 이룰 수 없는 일이었기에 모든 직원의 동참과 공감대가 필요하였다. 피할 수 없는 아픔도 경험했고 고단한 여정도 겪었다. 각고의 노력은 작은 성공으로 보답되었지만 만족하기에는 아직 배가 고프다. 더 많은 노력이 필요하다. 국민 속으로 다가가는, 세계적인 연구기관으로 변신하기 위한 임업연구원의 노력은 아직 현재진행형이다.

대한민국국회도서관장서

"책임운영기관으로 지정되었다고? 그건 사형선고나 다름없다!"

2000년 7월 29일, 임업연구원(현 국립산림과학원, 2004년 1월에 명칭이 변경됨)이 책임운영기관으로 지정된다고 입법예고되었다. 책임운영기관제는 IMF 경제 위기에 따라 새로운 행정 환경에 적합한 정부 조직운영시스템 구축의 필요성을 느낀 정부가 영국의 책임운영기관제(Executive Agencies)를 모델로 1998년에 제도 도입을 추진하여 2000년부터 시행한 것으로 '정부의 사무 중 공공성을 유지하면서도 경쟁 원리에 따라 운영하는 것이 바람직한 사무에 대하여 기관장에게 운영의 자율성을 부여하고 운영 성과에 대해 책임지도록 하는 '행정기관운영제도' 였다. 이는 경제 위기를 타개하기 위해 먼저 정부 부문의 구조조정과 해당 기관의 경쟁력 향상을 도모하기 위함으로 민간의 조직운영 방식을 도입하여 기관에 자율권을 주는 동시에 결과에 대해서는 기관장이 무한정의 책임을 지도록 하자는 것이 그 취지였다. 말하자면 해당 기관이 경제적으로 자립해야 한다는 것을 의미했다.

이 소식을 들은 대부분의 임업연구원 임직원들은 반발과 함께 깊은 우려와 탄식을 쏟아 냈다. 지금껏 국가기관으로서 연구에만 전념하다가 직접 수입을 창출하라는 것이 도무지 이해가 되지 않는다는 것이었다. 한마디로 '우리가 장사꾼이냐' 는 인식과 함께 또 다른 한편으로는 그들 내면에 깊은 불안감을 심어주고 있었으니, 바로 구조조정에 대한 염려였다.

외환 위기 이후 정부의 모든 부처에서 진행된 구조조정에서 임업연구원은 임목육종연구소, 임업연수원 등과 함께 1999년 1개 기관으로 통합돼 조직이 대폭 축소되었다. 그 과정에서 전직원의 37%가 감축되는 시련을 겪은 직원들의 불안한 심리는 책임운영기관에 대한 올바른 이해를 갖기도 전에 그 제도를 구조조정 단행의 수순으로 받아들였던 것이다. 벌써 한쪽에선 조용히 짐을 싸는 이들도 있었다. 어차피 구조조정 당할 바에는 미리미리 좋은 조건을 가진 다른 직장으로 옮기겠다는 것이었다. 마치 난파를 예감한 동물들이 서둘러 배를 빠져나가는 형국이었다. 직원들의 이런 동요는 쉽게 가라앉지 않았다. 임업연구원

은 불안감과 위기의 소용돌이 속으로 깊이 빠져드는 것 같았다.

임업연구원에 찾아온 위기의 실체

그러나 이는 비로소 자신의 실체를 깨닫는 순간에 불과했다. 임업연구원의 위기는 이미 오래 전부터 시작되어 안팎으로 그 기능과 위상을 많이 잃어 가고 있었다.

"나무는 그냥 두면 크는데 연구는 무슨 연구, 그리고 나무가 돈이 돼?"

"박사님들같이 높으신 양반들이 우리 같은 사람들의 말을 귀담아듣겠어? 진짜 필요한 연구는 안 하고, 자기들 하고 싶은 연구만 하는데, 그게 되겠어?"

국가연구기관인데도 산림 현실과 유리된 채 진행되는 연구와 무능한 정책에 대한 외부의 비아냥 섞인 목소리였다. 물론 연구원의 기능에 대한 그들의 인식 부족 탓도 있겠지만 부정할 수만은 없는 외부의 따가운 시선이었다. 그러나 연구자들은 이러한 시선을 외면한 채 나름의 불만을 가지고 있었다.

"아무리 좋은 연구를 하면 뭐 해? 알아주지도 않는데."

"기회 봐서 대학 교수로 가야겠어. 여기 있어 봐야 비전이 없어."

사회 수요를 무시하고 변화하는 시대에 발맞춰 나가지 못한 무기력한 조직의 전형이었다. 그런데 이러한 무사안일과 이기주의로 물들어 있던 연구원들에게 일침을 가하는 중대한 사건이 발생했다. 1999년부터 시작되어 매년 국가 연구기관의 연구성과를 평가하는 제도인 국가 R&D 평가에서 "C" 등급을 받은 것이다. 이 부끄러운 성적표 앞에서 연구원의 임직원들은 큰 충격을 받았다. 산림녹화의 주역이라고 자부하던 연구자들도 뭔가 잘못되었다는 것을 깨닫기 시작하였다. 죽어라 연구만 했는데, 무엇이 잘못된 것일까? 이는 외부 환경은 급속도로 변화하고 있는데 임업연구원들이 국가기관이라는 허울 속에 안주한 당연한 결과로 방향과 목적 가치를 잃은 조직의 전형적인 혼란이었다.

1992년 유엔환경개발회의(UNCED)에서는 지구촌의 정상들이 모여 산림자원의 보전과 지속 가능한 개발을 추구하기 위해 '산림원칙 성명'을 전세계에 표

명하였다. 성명이 채택된 이후 '지속 가능한 산림경영' 이라는 새로운 패러다임으로 전세계는 변해 가고 있었다. 내부적으로는 국민소득 증가와 함께 삶의 질 향상을 추구하려는 형태로 생활방식이 변화되면서 산림의 경제적 가치보다 환경적 · 공익적 가치를 중요시하는 방향으로 사회 인식도 바뀌어 갔다. 이러한 사회 변화는 산림과 임업에 대한 연구 방향의 대전환을 필연적으로 요구하였지만, 시대의 흐름을 읽지 못한 조직운영의 경직성과 안일 때문에 능동적 변화가 이루어지지 못했던 것이다. 이제 임업연구원 안팎에는 '무엇을 할 것인가?' 라는 문제만 남아 있었다.

'변화' 를 바라보는 두 개의 시선

그러나 변화해야 한다는 인식은 갖고 있었지만, 구체적으로 무엇을 해야 할지는 직원들도 모르는 상태였다. 불투명한 앞날에 대한 불안과 위기의식이 팽배한 가운데, 결국 2001년에 임업연구원은 책임운영기관으로 출범하게 된다. 이와 함께 공모직 초대 원장으로 서승진 전 산림청 국유림관리국장이 취임하였다. 그는 산림청에서 연구행정을 비롯한 전 분야에서 폭넓은 경험을 갖고 있었고 청와대와 농촌경제연구원 파견 등을 통해 조직운영의 경험도 풍부한 인물이었다. 2001년 1월 2일, 공모직 원장의 취임식을 맞는 직원들은 조직의 생리와 기능을 잘 아는 인물에 대한 기대감과 함께, 또 한편으로는 그간의 무기력과 우려 섞인 시선으로 그의 취임사에 귀를 기울였다.

"변화는 선택이 아니라 우리에게 다가온 피할 수 없는 과제이며, 새로운 변화에 적응하지 않으면 공멸할 수밖에 없습니다. 일한 만큼 제대로 평가받는 시스템을 만들겠습니다."

그의 취임 일성이었다. 이어 그는 과거처럼 실험실과 연구실에서의 '연구를 위한 연구', '자기만족을 위한 연구' 를 지양하고 수요자가 원하는 '현장 맞춤형 연구' 를 해야 한다고 강조했다. 아울러 "우리의 연구도 훌륭한 상품이 될 수 있으니, 필요하다면 연구 결과를 현장에 보급하기 위해 마케팅까지 각오해야

한다"며 시대의 변화를 주지시켰다. 이제까지 대개의 연구 분야들이 갖고 있던 관행을 과감히 탈피한 혁신적인 주문이었다.

새로운 변화는 사람들에게 기대감과 두려움을 동시에 준다. 전자가 변화에서 희망을 찾는다면, 후자는 잃는 것에 대한 반감을 보인다. 신임 원장의 강력한 변화의 요구 앞에 연구원의 임직원들도 두 가지 양태를 보이고 있었다. 특히 기존의 연공서열 속에서 기득권을 누렸던 계층은 냉소적이고 비협조적인 태도로 강한 거부감을 표시했다.

"우리에게 마케팅까지 하라구? 짐 싸야겠구먼. 내가 연구하러 들어왔지. 세일즈하러 들어왔나?"

단지 공무원이라는 신분과 조직 특성 때문에 기관장의 운영 방침에 대해 노골적으로 반대하지 못할 뿐 부정적인 인식이 팽배했다. 반면, 상대적으로 젊은 연구자들은 "일한 만큼 평가받고 대우받는 조직으로 만들겠다"는 방침에 적극적으로 동조하는 분위기였다. 이러한 분위기는 그간 구조조정과 사회의 외면 등으로 생긴 아픈 상처를 이번 기회에 회복해 보겠다는 강한 열의로 이어졌다. 임업연구원이 경험한 아픈 상처의 책임이 현재의 기득권 세력에 있다는 반성을 통해, 이를 다시 한 번 바꾸어 보자는 의견도 상당수 나타났다.

반걸음만 앞서가도 변화는 시작된다

이러한 상반된 분위기와 다양한 의견은 새로운 분열을 야기했다. 그러나 그것이 또한 혁신 과정을 완성하는 데 충분한 자양분 역할을 했다. 이 자양분은 변화의 필요성을 공감하는 그룹에게는 혁신의 추진 동력으로 활용되었고, 반대 그룹에게는 설득을 위한 대화를 통해 혁신지표를 분명히 하는 토론의 장으로 활용되기도 했다. 이를 통해 혁신 과정의 시너지 효과가 더 크게 나타난 것이다.

이러한 장은 이에 앞서 원장이 구성한 혁신팀을 주축으로 마련되었다. 개혁 마인드를 갖고 있는 연구 기획 · 인사 담당자들을 중심으로 구성된 혁신팀은 기관장이 추진하고자 하는 혁신 내용을 주제로 원장과 함께 많은 시간을 대화

하고 토론했다. 이에 따라 우선 혁신팀이 변화를 갈망하는 직원들을 규합하여 혁신 세력으로 앞장섰다. 또한 이들은 혁신에 냉소적인 직원들을 설득하고 그들에게 동참을 유도하는 혁신 전도사 임무를 부여받아 활동을 시작하였다. 한편, 책임운영기관은 운영심의회를 구성하여 매년 기관운영계획을 승인받도록 규정하고 있다. 이 운영계획서를 기초로 혁신팀은 내부 토론을 통해 우선적으로 추진해야 할 혁신과제를 발굴하였다.

혁신 최우선 과제로는 인사, 조직, 연구, 평가 등 네 분야를 선정하였고 이를 기초로 혁신 방향을 설정하였다. 인사 분야는 기존의 연공서열 중심에서 성과 중심으로, 연구 조직은 경직된 구조에서 연구 수요에 탄력적으로 대응할 수 있는 유연한 조직으로, 연구는 일방적인 공급자 중심에서 현장에서 필요로 하는 수요자 중심으로, 평가는 간부들 위주의 주관적 평가에서 성과와 다면평가를 기준으로 하는 객관적 평가로 전환하도록 혁신 방향을 정하였다. 이는 정부부처에서 추진하는 방향과 대부분 일치하였고 연구원의 특성에 맞도록 추진 방법을 구체화하고 일단 확립된 혁신 방침을 원칙대로 추진하였다.

[도표 1] 임업연구원의 혁신 방향 설정

구 분	AS IS(기존 패러다임)	TO BE(새로운 패러다임)
인사/보상	연공서열 위주, 성과 연계 희박	성과 중심, 성과와 연계
조직	물리적 결합(3기관 통합)	화학적 결합(시너지효과)
연구	공급자 중심	수요자 중심
평가	부 · 과장의 주관 평가	계량화된 성과지표로 평가

이와 같이 방향이 정해지자 분야별로 구체적인 추진 전략을 수립하고 시스템을 제도적으로 구축하는 일이 남았다. 이를 위해 학습화된 집단인 임업연구원에 적용할 수 있는 독특한 제도 확립 방법을 다음과 같이 구상하였다.

"기관장과 혁신팀은 수많은 대화로 혁신과제를 설정하고, 워크숍을 통해 공감대를 확산하며, 혁신과제에 대한 추진 방향을 정립하여 직원들의 자발적 참

여를 유도한다. 혁신과제별로 도입해야 할 제도를 만들기 위한 T/F팀은 혁신팀을 중심으로 부서별, 직급별로 안배하여 대표성을 갖게 한다. 충분한 시간을 갖고 사례조사와 내부 의견조사를 통해 시안을 작성하여 내부 공청회와 직원 의견수렴을 통해 최종안으로 확정하여 제도화하고, 직원 교육을 통해 새로운 제도에 적응하도록 한다. 확정된 제도와 규정은 원칙을 준수하여 시행함으로써 공정성의 시비를 원천적으로 봉쇄하는 원칙을 천명한다."

이러한 혁신과제의 제도화 과정은 직원 스스로 참여하여 토론하고 규정화하기 때문에 내부 불만까지 저절로 해결하는 자율적 시스템이라고 할 수 있다. 그 실효성은 전적으로 직원들의 참여의식에 달려 있으며, 기관장의 역할은 대화와 토론을 통한 동참의식을 전파하는 것이었다.

'홍릉포럼'에서 싹튼 조직원 혁신

조직의 변화와 혁신은 조직원 스스로의 자발적 참여 없이는 성공을 보장할 수 없다. 특히 변화를 거부하거나 두려워하는 냉소적 그룹에게 무조건 "변화해야만 살아남는다"고 강제한다는 것은, 물을 무서워하는 사람에게 무조건 물에 빠져 봐야 한다고 윽박지르는 것이나 마찬가지이다. 그들이 무엇을 두려워하고 겁내는지 정확히 파악하고 그 공포를 불식시켜 주는 것이 우선이다.

임업연구원의 혁신 과정에서도 가장 먼저 필요한 것은 직원들의 자발적 참여였다. 즉 책임운영기관으로 출범하면서 발생한 직원들의 오해와 불안감을 불식시키는 것이 관건이었다. 이는 책임운영기관의 첫 민영화 과정이고 수익기관으로 전환되는 과정이라는 오해에서 비롯된 것이었다. 이를 위해 우선 책임운영기관 제도를 입안한 행정자치부와 기획예산처의 담당과장을 전직원이 참여하는 워크숍에 연사로 초청하였다. 이들은 책임운영기관제도의 도입 취지와 그 성격에 대해 상세히 설명하고 궁금한 부분에 대해 직원들과 토론하였다. 아이디어 자체는 매우 단순했지만 직원들의 오해를 불식시키는 데는 효과 만점이었다. 대부분의 직원들이 새로운 제도 도입으로 기관이 자율성을 갖고 발전

할 수 있는 모델이 될 수 있다는 점에 공감하게 되었다. 또한 기업의 CEO 초청 특강을 통해 변화의 필요성과 기업 경영 마인드를 직원들에게 소개하였다. 이는 국가기관 운영에도 기업 경영에 필요한 요소들을 접목시켜야 한다는 긍정적인 사고를 갖게 하는 계기를 마련했다.

워크숍의 또 다른 목적은 기관이 추진하고자 하는 혁신 방향에 대하여 전직원이 공감하고 동참을 유도하는 것이었다. 전직원을 10개 분임으로 나누고 각 분임별로 토론을 통해 혁신 방안을 스스로 제안토록 유도했다. 분임 토론은 변화를 갈망하고 개혁 마인드를 가진 분임장이 주도하였다. 분임별 토론 결과는 전체 회의에서 발표하여 혁신과제별로 구체적인 혁신 방안이 도출되도록 하였다. 특히 각 분임장은 사전에 치밀하게 준비하여 워크숍이 자칫 일과성 행사가 되지 않도록 대비하였다. 워크숍에서 건의된 혁신 방안은 워크숍 후속 조치로 구체화시키고 T/F팀 구성을 통해 제도화, 규정화되는 과정을 거쳐 혁신을 달성하는 데 필요한 아이디어로 활용하였다. 자신이 제안한 아이디어가 구체적으로 제도화되는 과정을 경험하면서 혁신에 동참하는 분위기가 점차 확산되어 갔다.

대화와 토론이 없는 조직은 죽은 조직이다. 끊임없는 대화와 설득은 돌부처조차 돌아앉게 만들 수 있다. 원장이 직접 직원을 찾아가 어려움을 물어 보고 대화하는 모습은 혁신 분위기를 확산시키는 데 큰 도움이 되었다. 부서별로 원장과의 대화 시간을 정례화하였다. 원장과 직원 간의 격의없는 대화는 제도 개선과 불만 사항에 대한 신문고 역할을 하면서 동시에 상호 신뢰를 높여주는 효과를 가져왔다.

홍릉 숲 속에 위치한 임업연구원은, 점심시간을 훌륭한 토론의 장으로 활용할 수 있는 더없이 좋은 장소가 많았다. 자연스레 점심식사가 끝나면, 점심 식사 후 커피 자판기가 있는 파고라에 모여 다양한 주제로 대화하는 분위기가 일상화되었다. 숲이 주는 쾌적한 환경과 편안한 분위기 속에서 많은 개선 사항들이 발굴되고 기관장의 요구 사항도 전달되었다. 즉 혁신 분위기가 전파되고 확산되는 역할을 하는 메카였던 것이다. 지금은 이곳을 "홍릉포럼"이라고 부른다.

자율성 활용하는 법 배우기

워크숍을 통해 책임운영기관에 대한 올바른 이해를 갖게 된 연구자들은 책임운영기관의 매력이라고 할 수 있는 자율성을 최대한 보장해 줄 것을 요구하였다. 다양한 혁신과제를 추진하는 데 있어서 상급 기관과의 협의절차로 인해 오랜 기간이 소요되어 정작 연구할 수 있는 시간이 부족했기 때문이었다. 아래로부터 올라오는 이러한 변화의 욕구를 충족시키기 위해서는 우선 각종 제도와 규정을 고치는 일이 필요했다. 이를 위해 혁신팀이 중심이 되어 업무 방법과 업무처리 절차 등 기관장의 역할과 권한을 명정한 기본 운영규정을 정비하였다. 또한 직원임용과 승진심사 등 인사권 확보를 위해 인사관리규정 등 6건의 규정을 새로 제정하였고, 연구의 완성도를 높이기 위해 임업연구사업관리규정 등 모두 11건의 규정을 개정하였다.

책임운영기관은 조직과 정원에 관한 권한을 중앙행정기관장으로부터 위임받아 조직재편과 직원임용에 관한 실질적인 인사권을 행사하도록 규정하고 있다. 이에 따라 중앙행정기관에 하부 조직별 정원에 관한 자율적 운영권의 위임을 요구하였다. 그러나 하부 기관에 대한 상명하달식의 통제에 익숙한 중앙행정기관은 통제권의 상실을 우려하여 법률로 규정된 위임권을 인정하는 데 주저하였다. 다행히 당시 중앙행정기관장은 행정자치부에서 책임운영기관제도에 관한 업무를 관장한 경험이 있는 인물로 위임권의 인정을 주저하는 담당 직원을 오히려 설득하였다. 그 결과 임업연구원은 책임운영기관 최초로 조직과 인사의 자율권을 확보할 수 있었다.

'다면평가제'로 연구기관에 알맞은 인사혁신 단행

책임운영기관제도의 연착륙을 위한 제도 개선과 함께 성과주의에 입각한 평가제도 확립도 주요한 혁신과제였다. 그간 연구자들의 가장 큰 불만은 일반직을 중심으로 작성된 평가제도에 의해 평가를 받는다는 점이었다. 아무리 우수한 연구성과를 내더라도 연공서열에 따라 평가하게 되면 젊고 유능한 연구자들이 연

구 의욕을 상실하게 된다. 또한 상급자의 주관적이고 일방적인 평가에 따라 개인의 역량과 관계없이 인사고과가 매겨지는 일도 다반사였다. 이러한 점을 개선하기 위해 구성된 혁신 T/F팀은 기업과 출연연구기관 등의 평가제도를 벤치마킹하고 이를 기관의 특성에 알맞게 개선하여 2001년 6월 연구직에 대한 '근무성적 평정 및 실적가점 자체운영 지침'을 마련하여 확정하였다. 이는 개인별 연구실적을 계량화하고 내·외부 전문가가 참여하는 다면평가제도를 도입함으로써 평가의 공정성을 확보하였다는 데 큰 의미가 있다. 당시 공직사회에서 다소 생소한 다면평가 방식을 정부기관 최초로 도입한 이 제도는 혁신에 냉소적이던 직원들까지도 변화의 순기능적 측면을 이해하고 동참케 하는 계기가 되었다.

연구 실적에 따른 평가제도가 도입되자 실적 위주의 인사도 가능해졌다. 물론 새로운 평가제도인 탓에 도입 초기부터 완벽한 투명성과 객관성을 보장할 수는 없었지만, 최소한 객관성이 보장됨에 따라 간부들의 주관적 평가가 차지하는 영향력이 일정 부분 이하로 줄어들었다는 점만으로도 성공적이라는 평가가 나왔다. 승진 대상자 선정에서도 성과주의평가 이외에 상·하위 직원이 모두 참여하는 다면평가를 실시함으로써 직원 모두가 공감할 수 있는 업적을 쌓은 연구자가 승진된다는 원칙을 확립하였다.

연구직 공무원의 호봉승급 심사는 이제까지 일정 기간이 지나면 자동적으로 승급되는 것이 관례화되어 있었다. 그러나 성과주의제도를 도입한 후 연구실적 관리에 무관심한 연구자가 호봉승급에서 탈락하는 경우가 발생하였다. 성과중심주의 제도 개혁은 역량 있고 유능하지만 연공서열에 밀려 있던 연구자들의 연구 의욕을 고취시켰다. 그 결과 기관의 연구성과가 증가하는 등 혁신의 열매가 하나 둘 열리기 시작하였다.

또한 실적과 역량으로 보직자를 평가하고 선발하는 보직임기제도를 과감히 도입하였다. 공직사회에서 한번 승진하면 특별한 하자가 없는 한 정년까지 신분이 보장되던 과거의 관행을 한순간에 깨부수는 제도였다. 또한 이 제도는 보직심사에서 탈락할 경우 실질적인 강임 효과가 나타나기 때문에 매우 민감한

사안이었지만, 활력 있는 조직으로 탈바꿈하기 위해서는 피할 수 없는 선택이었다. 제도 시행에 있어서는 소급 적용을 배제함으로써 보직자들이 제도의 취지를 이해하고 이에 대비하도록 하였다.

'연구'도 훌륭한 상품이다

국민이 임업연구원에 대해 무관심했던 가장 큰 이유는 연구자가 수요자를 무시한, 공급자 위주의 일방적 연구에만 매달렸기 때문이었다. 국민에게 다가가는 국가연구기관으로 재탄생하기 위해서는 연구 분야에도 대대적인 혁신이 필요하였다. 무엇보다 수요자를 중심으로 하는 실사구시 방향으로 연구를 전환해야 했다. 따라서 수요자가 원하는 연구, 현장이 필요로 하는 연구가 무엇인지를 먼저 파악해야 했다. 혁신팀에서 제안한 여러 가지 방안 중 홈페이지를 통한 국민제안 코너를 운영하는 아이디어가 채택되었다. 홈페이지에 접수된 연구과제 제안은 관련 부서에서 검토하여 다음해 연구과제로 채택되었다. 연간 7건 이상의 연구과제가 국민제안을 통해 발굴되고 있다.

또한 산림과 임업 현장에서 필요한 연구 · 기술 수요를 파악하고 임업인이 필요로 하는 현장 연구를 임업인과 공동으로 추진하기 위한 목적으로 '명예연구관' 제도를 도입하였다. 그리고 연구 결과를 현장에 조기 정착시키기 위하여 명예연구관으로 하여금 연구 과정에 대한 다양한 의견을 제안하도록 유도하고, 과제 평가에도 참여시켰다.

"저희같이 학식이 짧은 사람들에게 연구설계서를 심의하라고 하니 몸둘 바를 모르겠습니다. 저희가 아는 한 최대한 도와 드려 좋은 성과가 나오도록 노력하겠습니다."

명예연구관으로 참여한 송이채취자 L씨의 말은 두고두고 생각하게 하는 말이었다. 진작 이런 제도를 정착시켰더라면 하는 후회와 함께 지속적으로 현장과 연계해서 진행되는 연구야말로 진정 살아 있는 연구라는 것을 깨달았다. 현장에서의 산 경험이 그 무엇보다도 중요한 것이기 때문이다.

또한 임업 소득과 관련된 작목의 부가가치를 높이고 경쟁력을 강화하기 위해 연구자들이 컨설팅해 줄 것이 무엇인가를 파악하고, 기술 보급을 강화하기 위해 임업기술 컨설팅제도를 도입하였다. 이 제도는 연구 결과를 보급하기 위하여 발로 뛰는 마케팅의 전형이 되었다. 농산촌 소득에 비교적 크게 기여하는 밤, 표고, 송이, 민두릅 등 총 13개 작목에 대한 컨설팅팀을 운영하여 현장기술 설명회, 연찬회 등을 개최하였다. 또한 관련 작목에 관한 기술 이전을 무상으로 실시하였다. 이에 대한 임업인의 반응은 기대 이상으로 높았다.

"기술 컨설팅 덕분에 밤나무 병해충 방제에 많은 도움을 받았습니다. 진작 이러한 제도가 있었다면 큰 도움이 되었을 것입니다. 비록 늦었지만 국가에서 이런 일까지 해 준다니 믿어지지 않습니다."

밤 재배를 하는 K씨의 이 말은 연구자들을 부끄럽게 만들었다. 진작 도입했어야 할 일을 무사안일로 내팽개쳐 둔 무책임에 대한 후회와 더불어 자신의 기술이 현장 애로를 해결하는 데 도움이 된다는 사실에 연구자들은 뿌듯함을 느꼈다.

산림과 임업은 사회과학과 자연과학을 모두 포함하고 있기 때문에 연구 범위가 매우 넓다. 당연히 연구성과도 다양한 형태로 나타난다. 산업재산권과 같이 산업현장에 적용할 수 있는 기술의 형태도 있지만 산림자원 정보 구축, 산림 생태조사 등과 같이 기초과학 분야의 성과도 있다. 자칫 사장되기 쉬운 연구 결과를 국민들에게 알리기 시작하였다. 기술이 곧 국가경쟁력이고, '연구도 상품이다' 라는 인식이 확산되었기 때문이다. 또한 포상제도를 도입하여 우수 컨설팅팀과 홍보팀에 대해서는 포상하고 격려하였다.

성공을 맛본 조직은 더 큰 성공을 꿈꾼다

책임운영기관 지정 후 1년은 전면적인 혁신의 기간이었다. 그러나 급격한 변화의 충격을 완화하고 제도 정착의 연착륙을 위하여 서서히 조금씩 정비하는 것에도 세심한 노력을 기울였다. 따라서 최초의 충격은 강했지만 그 과정 속에

서 직원들이 느끼는 변화의 강도는 그다지 크지 않을 수도 있었다. 그러나 혁신 사업의 체제가 자리를 잡아가면서 작은 결실들이 맺어지기 시작하였다.

우선, 책임운영기관 운영 1년차의 성과를 행정자치부에서 평가한 결과 임업연구원은 2001년 13개 평가대상 기관 중 우수 기관으로 선정되는 영광을 안았다. 조직과 인사에 관한 권한을 중앙행정기관으로부터 위임받은 내용과 성과주의 인사제도 혁신 등이 좋은 평가를 받았다. 이로 인해 책임운영기관 시행에 따라 발생했던 직원들의 오해와 갈등도 말끔히 해소되었고 새로운 변화와 혁신에 대한 자신감과 탄력을 확보하는 계기가 되었다.

성과주의평가시스템은 연구성과를 대폭적으로 증가시키는 촉매가 되어 시행 전인 2000년에 비해 평가고유지표가 평균 36% 증가하였다. 정부는 국가과학기술위원회 주관으로 매년 국가연구기관에 대해 연구성과를 평가하고 그 결과를 차년도 R&D 예산 책정에 반영하고 있다. 이 위원회의 2001년도의 연구성과에 대한 2002년도 R&D 평가에서 임업연구원은 국공립(출연) 연구기관 소위원회에서 "A" 등급을 받았다.

기관운영 성과평가와 연구성과평가에서 모두 최우수 기관으로 선정되자 기관을 바라보는 안팎의 시각이 달라졌다. 외부에서는 책임운영기관으로 전환된 이후 달라진 모습에 놀라워하면서 변화와 성공의 요인이 구체적으로 무엇인지 관심을 기울이기 시작했다. 2002년 산림청 국정감사에서는 임업연구원의 성공에 대해 K의원이 큰 관심을 표명할 정도였다. 그러나 무엇보다 중요한 소득은 변화된 내부 모습이었다. 즉 작지만 성공을 경험했다는 사실이, 과거의 패배주의에서 벗어나 자신감을 회복하는 계기가 되었던 것이다.

또한 혁신 과정에서 혁신과제를 선정하고, 직원들의 자발적 참여를 통한 공감대 형성을 토대로 구체적인 시안을 만들어 시행하고 평가 · 보완하는 일련의 과정을 모델화할 수 있었다. 이는 혁신을 지속적으로 추진하는 데 필요한 동력이 되었다.

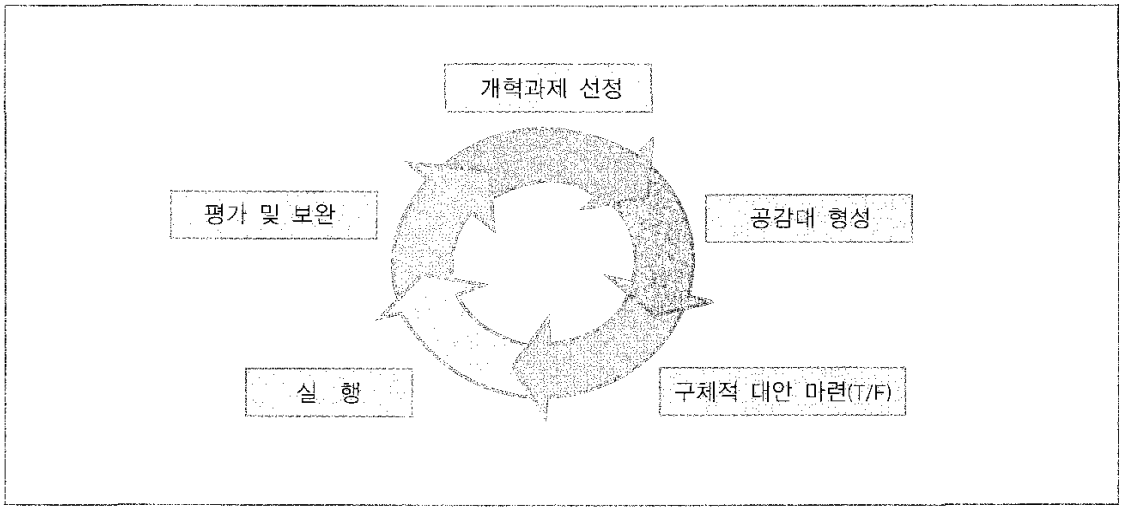
성공을 맛본 직원들은 이제 혁신에 관해 토론하는 것이 일상화되어, 이러한

모습이 기관 곳곳에서 자주 목격되었다. 혁신 방향을 공유하고 동참을 유도하기 위해 시작한 워크숍이 이제 생활 속에 자리잡은 것이다. 자신이 제안한 아이디어가 구체적으로 혁신 방안에 반영되어 제도화되는 과정을 경험하면서 직원들은 워크숍이 고통스런 자리가 아니라 즐거운 자리라는 것을 깨닫게 되었다. 일부에서는 "워크숍은 내 아이디어를 공공연히 훔쳐가는 자리"라는 즐거운 불평을 하기도 하였다.

워크숍의 분임 토의와 전체 회의에서 도출된 혁신과제는 여전히 인사와 조직 및 연구 분야였다. 직원들이 인사와 조직에 대한 1년차 혁신을 피부로 느끼기에는 아직 부족한 점이 많다는 증거였다. 1년차에 정비한 인사제도 중 성과주의에 입각한 평가와 보직임기제에 대한 보완책들이 필요하다는 의견이 제시되었다. 또한 기관의 운영 목표를 부서별로 배분하여 부서장의 성과와 연계하는 목표관리제의 내실화 방안도 제안되었다.

조직 분야에서는 실질적인 수요자 중심 또는 현장 중심 연구로 전환할 수 있는 조직으로 탈바꿈해야 한다는 지적이 있었다. 워크숍을 통해 얻은 혁신과제 중 가장 커다란 반향을 일으킨 것은 연구자가 스스로 연구 분야에 혁신이 필요

[도표 2] 혁신 프로세스 모델



하다고 지적하면서 장기 연구 전략의 수립을 요구한 것이었다.

또한 연구관리시스템을 개선하고 연구실적 관리를 보다 체계적으로 시스템화하자는 의견도 도출되었다. 1차 워크숍은 기관장과 혁신팀이 주도하여 혁신과제가 다소 상의하달식으로 도출된 면이 없지 않았다. 반면 직원들이 참여한 2차 워크숍의 토론은 자발적인 분위기에서 이루어져 그 열기가 대단했다. 평소 조용하던 직원들까지 토론에 참여하여 혁신의 방향을 제안하였다. 진정한 의미의 변화가 시작된 것이다.

너무 급진적인 혁신은 자칫 기존의 모든 질서를 부정하고 허무는 부작용을 낳을 수 있다. 오히려 한발짝 한발짝 천천히 가더라도 가는 길을 멈추지 않는 꾸준한 '소걸음 혁신' 이야말로 갈등을 해소하고, 직원들이 동참하는 진정한 변화를 확실히 이끌어 내는 성공의 밑거름이 된다.

그들의 아름다운 퇴진

임업연구원의 꾸준한 소걸음식 혁신은 직원들의 자발적인 동참과 노력으로 이제 막 가속도가 붙기 시작했다. 그러나 혁신의 목표를 향해 가는 길은 멀었고, 그 과정에서 발생하는 수많은 반발과 역풍을 이겨 내야 했다. 새로 도입한 보직임기제도가 그 중의 하나였다.

이 제도를 도입하기 전까지만 해도 한번 보직에 임명되면 역량이나 실적과 무관하게 정년까지 신분을 유지하던 것이 관행이었다. 이것은 인사혁신의 과정에서 반드시 개혁이 필요한 부분이기도 했다. 새로 도입한 보직임기제는 "5년+2년"으로 유예기간 없이 소급 적용되었다. 그리고 그 핵심은 소속 부서 직원이 다면평가로 보직자들의 연임 여부를 결정한다는 점이었다. 해당자들은 이 부분에서 반발이 가장 심했다.

"왜 하필 지금이냐! 나 나간 다음에 해라."

현대판 인민재판이 아니냐는 반발도 있었다. 보직에서 물러나면 관리 업무 수당이 없어지기 때문에 실질적인 임금하락 효과가 나타난다. 과거 보직 상태

에서 정년퇴임한 선배들과의 형평성 문제도 제기되었다. 그러나 경직되고 관료화된 조직문화를 바꾸자는 거대한 변화의 흐름을 그 누구도 막을 수 없었다. 기관장은 "자신도 매년 평가받는다"는 점을 강조하며 설득하였다.

보직임기제의 시행으로 일부 보직자가 명예퇴직하는 사례가 발생하였다. 이는 조직 전체에 상당한 충격으로 다가왔다. 제도 운영에서 원칙을 중시한 결과였다. 보직임기제를 시행하여 총 41%의 보직자가 교체되었다. 직위 내부공모를 통해 40대의 젊은 과 · 부장을 발탁할 수 있었고, 그러자 구조조정으로 침체되어 있던 조직에 활기가 돌기 시작하였다. 과장, 부장 등의 보직이 군림하는 자리가 아니라 연구가 잘 되도록 도와주고 서비스하는 자리라는 공감대가 형성되었기 때문이다. 자신들의 선택으로 임명된 보직자를 중심으로 단합하고 강한 연구팀으로 직원들이 재편되면서 인사혁신의 시너지 효과가 나타나기 시작하였다.

보직임기제 실시 이후 전임 보직자에 대한 대우 문제로 미묘한 갈등도 발생하였다. 정년까지 몇 년이나 남은 공무원에게 명예퇴직을 권할 수도, 책상지킴이로 두고 볼 수도 없었다. "공무원 30년의 대가가 고작 이 정도냐"는 불만의

보직임기제 및 직위내부공모제의 개요

• 보직임기제

과장급 이상 연구직 공무원의 보직임기를 3년으로 단축하고, 능력과 실적이 우수한 자에 대하여 보직 연장(2회 연임) 기회 제공. 과장급 이상 연구직 공무원의 보직심사시 목표관리제 및 다면평가 점수 고려 신규 보직에 대한 내부공모제 실시.

• 직위내부공모제

기관장에 의한 하향식 보직임명을 내부공모로 바꾸어 능력 중심의 공정 · 투명한 인사시스템으로 개선. 결위직위에 대하여 해당 부서 및 타 부서 전공자의 응모 · 심사에 의한 보직임명 보직심사시 해당 직위 소속 부서 전직원이 참여하는 다면평가 실시 보직심사, 근무평정 및 다면평가 결과를 고려한 보직자 선정.

소리가 나올 법도 했다. 오늘날까지 임업연구원을 지켜온 사람들이었다. 제도만 강조할 수 있는 일이 아니었다. 새로운 방식의 접근과 탄력적인 운용이 필요했다. 그래서 우선 본인의 희망을 가장 존중하였다. 연구를 계속하고자 희망하는 경우에는 연구 책임자로 예우하였다. 그리고 아직 정년이 많이 남아 있고 계속 자기계발을 원하는 경우에는 해외 훈련의 기회를 제공하였다. 수십 년간의 연구 경력을 활용할 수 있게 기술상담 팀장으로 임명하기도 하였다. 이러한 노력 끝에 갈등은 차츰 해소되고 제도도 정착되어 갔다. 일부 기관에서도 다양한 형태의 보직임기제를 실시하고 있었지만 임업연구원만큼 그 효과가 두드러진 경우는 매우 드물다.

일하는 방식을 바꿔, 꼴등에서 일등으로!

혁신이 본 궤도에 오르자 여기저기서 시스템 개선에 대한 요구 사항들이 쏟아져 나왔다. 특히 성과주의 평가제도 시행과 함께 기관운영의 계량화된 목표치가 부서별 목표관리제와 연계되고, 연구성과에 대한 마케팅까지 요구되면서 일부에서는 불만이 표출되기 시작했다. 새로운 평가문화에 적응하지 못한 면도 있었지만 다양한 분야에 걸쳐 진행된 제도혁신의 결과로 개개인에 대한 업무가 과거에 비해 늘어난 탓도 있다. 중복성 업무와 단순한 행정 업무를 과감히 개선할 필요성이 있었다. 이를 위해 일하는 방식을 바꾸기 위한 시스템 개선 작업에 착수하였다.

연구직 개인에 대한 연구 실적을 평가하는 근무성적 평정 방법을 온라인에서 관리하기 위해 연구실적 관리 프로그램을 개발하여 인트라넷상에서 시스템화하였다. 이를 통해 책임운영기관 평가지표 중 연구기관 고유 지표에 해당하는 연구실적을 온라인상에서 집계하고 관리함으로써 업무의 효율성을 높였을 뿐 아니라 연구실적 관리의 투명성도 제고하는 효과를 얻었다. 이와 함께 연구자료와 학술정보를 DB화하여 e-Book으로 서비스함으로써 업무의 효율성을 개선하였다. 특히 e-Book서비스는 국가연구기관 중 매우 드물게 시행하는 인터넷서비

스로 임업연구원 홈페이지 방문자 수가 급증하는 요인 중의 하나가 되었다.

한편 연구의 자율성을 확보하고 행정 수요를 줄이기 위해 중앙행정기관의 승인을 받도록 규정된 연구과제 승인절차를 간소화하였다. 중앙행정기관은 정책 수요 연구의 적기 수행에 관한 우려로 인해 승인절차의 위임을 주저하였다. 이에 대해 정책 연구과제의 수시 발굴을 제도화하고 형식에 그치는 승인절차를 과감히 폐지하여 행정 수요를 줄여 줄 것을 설득하였다. 그 결과 연구과제 승인절차가 생략되면서 전문성에 입각한 연구과제 관리가 가능해지고, 연구과제 선정과 추진의 독립성을 확보하게 되었다.

또한 회의시간을 단축하고 PC를 이용한 화상회의시스템도 구축하였다. 전결권한 위임의 확대로 결재 단계를 축소하고, 4급(과장급) 이하의 출장결재는 서무과의 확인절차를 폐지하였다. 출장 여비를 쉽게 산출할 수 있도록 '표준여비 계산 프로그램'도 개발, 보급하였다. 국내외 출장 결과도 온라인으로 보고토록 하여 정보화를 통한 업무 효율성 증대를 위한 노력도 지속적으로 추진하였다. 또한 직원들의 자질을 향상시키기 위해 직장영어 민간위탁 교육, 정보화 교육, 리더십 사이버 교육 등에 전폭적인 지원을 아끼지 않았다. 당직 근무자 축소를 위한 무인경비시스템 도입 등 직원들의 후생복지 지원도 강화하였다.

그리고 무엇보다도 업무량의 증가로 인한 직원들의 불만을 해소하기 위해 다양한 인센티브를 개발하여 보상 범위를 확대하였다. 우수 연구과제에 대해 예산을 차등 배분하는 경사예산제도를 도입하여 연구 의욕을 고취시켰다. 연구결과에 의한 산업재산권에 대해서도 보상하였다. 홍보실적이 우수한 부서를 분기마다 선발하여 포상하였다. 포상제도가 다양해지면서 열심히 일하는 사람이 여러 가지 포상을 중복 수상하는 문제점이 발생하였다. 일한 만큼 보상받는 제도에 대해 수긍하는 면도 있었지만, 연구직 위주로 도입한 인센티브 제도 때문에 생기는 불합리한 점이었다. 음지에서 기관의 발전을 위해 묵묵히 일하는 행정 · 기술 · 기능직에 대한 배려가 필요하였다. 중앙행정기관과 협의하여 기관평가에 기여한 유공 공무원에 대한 해외연수를 추진하였다. 20년, 30년간

묵묵히 음지에서 일해 온 공무원들이 난생 처음 해외 출장을 가는 모습은, 가는 사람이나 이를 보는 사람 모두를 뿌듯하게 하였다. 열심히 일하면 보상을 받는 조직문화가 정착되어 가고 있는 것이다.

노력은 반드시 '보상'으로 돌아온다!

혁신을 위한 전직원의 노력은 주기적인 성공으로 보상되었다. 행정자치부에서 주관하는 책임운영기관 평가에서 2001년 이후 3년간 최우수 기관으로 평가받아 대통령 기관표창을 수상하였다. 타 연구기관에서조차 매우 주목할 만한 기관으로 평가되어 벤치마킹하는 사례가 늘어났다. 놀라운 일이 아닐 수 없었다. 몇 년 전 국가 R&D 평가에서 "C" 등급을 받았던 충격과 상처가 아무는 듯하였다. 이러한 결과는 지속적으로 전직원이 합심해서 일구어 낸 혁신의 열매였다.

각종 연구성과가 눈에 띄게 나타나면서 연구 분야에 대한 기관평가도 새로운 지평을 열어 갔다. 국가과학기술위원회가 주관하는 국가연구개발사업 평가에서는 2001년 이후 3년 연속 "A" 등급을 받게 되었다. 임업연구원이 소속된 국공립(출연) 연구기관 소위원회 평가위원들 가운데 일부는 특정 기관이 "A"를 3년간 독식한다는 불평을 할 정도였다. 국가연구개발사업 평가 결과는 차년도 연구개발(R&D) 예산과 연동된다. 2003년 예산심의에서도 3년간 "A"등급이라는 사실 때문에 예산 확보에 큰 어려움이 없었다. 마음놓고 연구할 수 있는 기회가 제공된 것이다. 국가연구개발사업의 "A" 등급은 연구개발 예산의 투자 확대를 의미하기 때문이다.

행정자치부에서는 행정서비스 향상을 통해 고객만족 행정을 구현하기 위해 2003년도에 76개 행정기관을 대상으로 운영 실태와 고객 만족도를 평가하였다. 연구기관으로서, 평가대상 기관이 아님에도 불구하고 민원 업무를 담당하는 사무관이 민원처리 업무를 개선하기 위해 자발적으로 평가 신청을 하였다. 그런데 뜻밖에도 국가연구기관으로는 유일하게 우수 기관으로 선정되어 행정

서비스헌장 마크를 획득하였다.

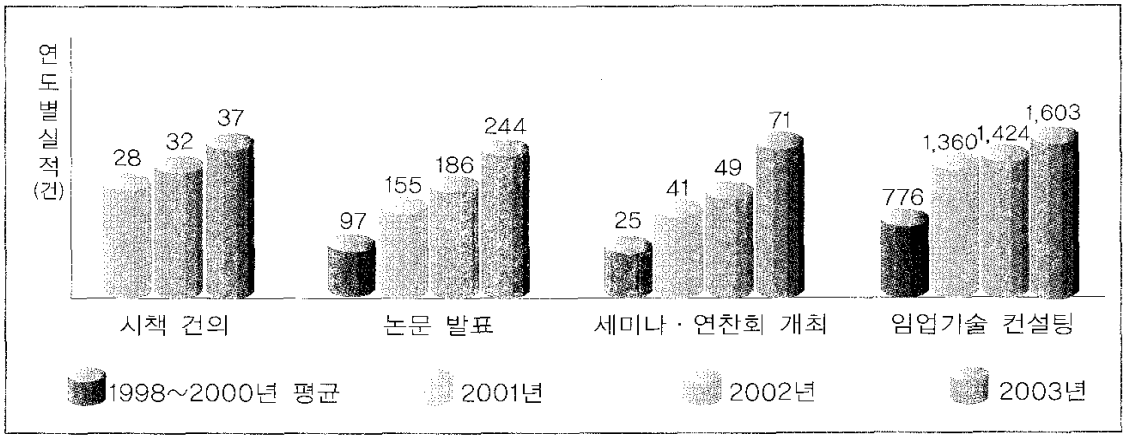
임업연구원이 성취한 이러한 결과는 변화를 선택한 사람들에게 주어진 명예훈장이라고 생각한다. 임업연구원이 중단 없는 소걸음으로 혁신을 향해 나아가는 이유이기도 하다.

명실상부한 국가연구기관으로서의 청사진

임업연구원은 산림청의 정책 수립과 추진에 필요한 싱크 탱크의 역할을 기본 임무로 하고, 산림자원의 조성과 환경이 조화된 이용을 위해 필요한 기술개발을 목표로 하는 연구기관이다. 산림자원의 조성은 100년이 걸리는 장기 사업이기 때문에 한번 잘못된 정책이 추진되면 돌이킬 수 없다. 따라서 연구 방향에 대한 장기 전략이 필수적이고, 동시에 수시로 변하는 사회적 수요에 신축적으로 대응할 필요가 있다. 정부에서도 국가가 추진하는 연구개발사업의 효율성을 높이고 차세대 성장산업을 육성하기 위해 2002년 참여정부 과학기술기본계획을 확정한 바 있다.

이러한 주변 환경의 변화에 대응하고 기관 발전의 청사진으로 활용하기 위한 장기 연구전략 수립의 필요성이 대두되었다. 연구진 스스로가 혁신과제로 장

[도표 3] 기관운영 주요 성과지표의 증가 추이



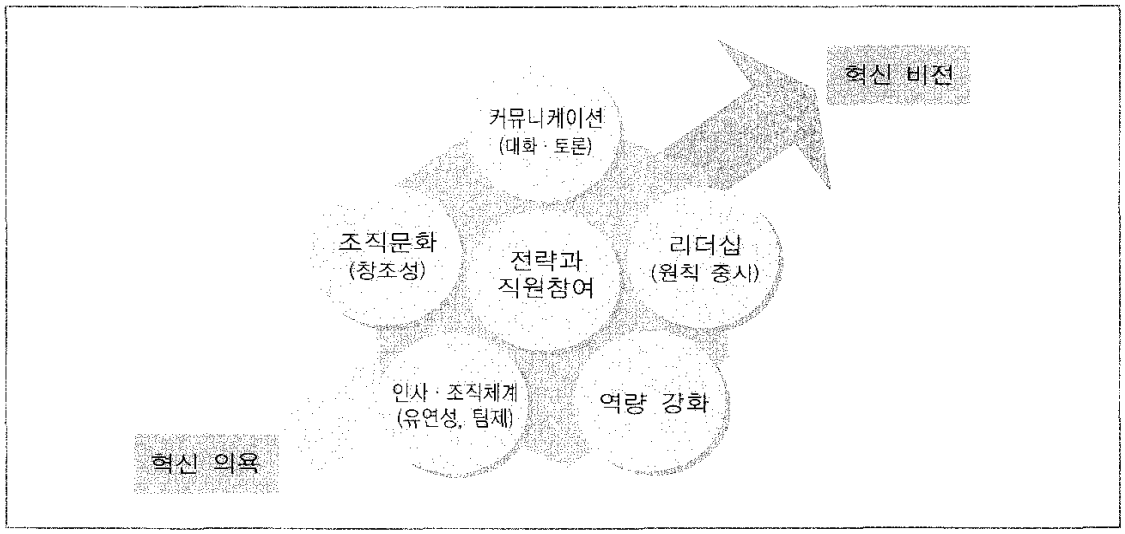
기 연구전략을 제안했다는 점은 높이 평가할 만하다. 혁신팀을 중심으로 T/F팀을 구성하여 국내외의 연구 동향과 전망에 관한 자료를 수집하였다. 동시에 기관장을 포함한 간부진과의 폭넓은 대화와 전직원의 공감대를 형성하여 산림과학기술개발기본계획 시안을 확정하였다. 시안에 대해서는 각계각층 관련 분야 전문가를 초청, 공청회를 개최하여 다양한 의견을 수렴한 후 기본 계획을 확정하였다. 8개월간 각고의 노력으로 4개 중점 연구 분야와 14개 핵심 기술과제로 구성된 '산림과학기술개발기본계획'을 확정하였다. 특히 향후 달성해야 할 분야별 핵심 기술별 예상 산물을 선택과 집중의 원칙으로 선정하고 이를 달성할 수 있는 구체적인 로드맵을 제시함으로써 기본 계획의 실현성을 높였다.

장기 계획이 확정됨에 따라 이를 효율적으로 추진할 수 있도록 조직의 기능을 재편할 필요성이 대두되었다. 전통적인 임업이 환경을 중시하는 지속 가능한 산림경영 패러다임으로 전환되면서 산림과 임업을 포괄할 수 있는 개념으로 기관의 명칭을 변경할 필요가 있었다. 동시에 참여정부의 국정지표인 국가균형발전에 따른 지역 임업연구 활성화를 위해 지방 소재 시험장의 기능별 특화 방안도 요구되었다. 이를 위해 구성된 T/F팀은 새로운 기관 명칭과 지방 연구소의 기능 특화 방안을 모색하였다. 기존의 '임업연구원'을 '국립산림과학원'으로 개칭하고 '산림생산기술연구소', '산림종자연구소', '남부산림연구소', '난대산림연구소' 등 지방 임업시험장의 기능과 명칭을 변경하는 안을 제출하여 2004년 1월 9일 대통령령으로 확정되었다. 기관 명칭의 변경으로 직원들의 자긍심도 높아졌다. 외부에서 기관이 승격된 것 아니냐는 문의가 있을 정도로 좋은 반응을 얻었다. 변화하고자 하는 노력이 평가받은 또 다른 사례였다.

책임운영기관으로 지정된 이후 3년간, 임업연구원에서 이뤄진 변화는 잘 짜여진 한 편의 드라마와 같았다. 거기에는 위기와 갈등 그리고 극복이 있었다. 변화의 과정에서 아픈 상처를 겪기도 했고, 앞으로 해야 할 일 또한 많이 남아 있다. 그러나 작은 성공을 통해 책임운영기관으로 지정된 연구기관이 수용할 수 있는 혁신 모델을 제시할 수 있었다는 데 큰 자부심도 느낀다.

자평하자면 지난 3년간의 성취에는 기관장을 비롯한 전직원이 다양한 사고를 수용하도록 해 주고 또한 창의적 노력을 중시하는 가치관과, 토론과 대화를 통해 합의와 타협을 이끌어 내는 조직문화를 형성해 준 혁신 프로세스가 크게 기여하였다. 임업연구원이 학습화된 집단으로서, 변화와 혁신에 준비된 직원들이 모인 곳이었기에 이 모든 일이 가능했을 것이다. 한편 조직이 줄어들고 동료가 직장을 떠나는 아픈 경험을 통해 얻은 전직원의 강렬한 생존정신이야말로 변화와 혁신의 과정을 지탱해 준 원동력이었다. 위기 속에서 타의에 의해 어쩔 수 없이 시작한 변화를 오히려 기회로 활용하고, 주어진 자율성을 최대한으로 활용한 점도 중요한 성공 요인 중 하나였다. 무엇보다 변화의 당위성과 방향을 제시하고 원칙을 중시하는 리더십, 그리고 이를 전폭적으로 믿고 스스로가 변화의 주체가 되고자 했던 구성원의 주인의식이야말로 가장 큰 성공 요인으로 평가할 수 있다. 인사, 조직, 연구, 평가 등 전 분야에 대한 혁신을 단계적으로 추진한 전략적 선택도 주효했다. 그리고 주기적인 작은 성공을 통해 자신감을 갖게 되었다는 점은 지속적인 변화와 혁신을 성공으로 이끈 촉매이기도 했다.

[도표 4] 조직혁신 모델



그러나 이와 같은 성공에 만족하기에는 아직 이르다. 임업연구원의 변화는 아직도 진행중이다. 국민과 함께하는, 세계 7위권의 산림과학 선진 연구기관으로 도약하기까지 임업연구원은 끊임없는 혁신의 길을 쉼 없이 전진해 나갈 것이다.

2

'고객의 소리'는 혁신의 기적소리

철도청

그 당시 국내 우수 기업들이 IMF를 전후하여 선진 경영기법인 6시그마를 적극적으로 채택, 경영 전 부문에 걸친 '고비용-저효율'의 구조를 '저비용-고효율'의 구조로 개혁하기 위해 노력하는 모습에 주목하였다. 6시그마는 1987년 미국 모토로라 정부용 전자기기사업부에 근무하던 마이클 해리에 의해 창안된 경영기법으로, 통계학적 의미는 '100만 번에 3~4회 에러가 나는 수준'을 뜻한다. 철도청은 이것이 '훈련된 개선전문가를 양성하여 조직내 모든 기능의 불합리하고 비능률적인 업무처리 프로세스를 규명하여, 통계적이고 과학적으로 측정·분석하여 개선하게 되는데, 제품과 서비스의 불량을 6시그마 수준으로 향상시켜 경영성과를 획기적으로 개선하는 경영기법'이라는 점에 매력을 느꼈다.

적자투성이의 천덕꾸러기로 전락한 철도

"화륜거(火輪車)의 소리는 우레와 같아 천지가 진동하고 기관차의 굴뚝 연기는 하늘 높이 솟아오르더라. 차창에 앉아서 밖을 내다보니 산천초목이 모두 움직이는 것 같고 나는 새도 미처 따르지 못하더라."

이 우렁찬 문장은 1899년 9월 18일 경인선 첫 개통을 알린 독립신문의 기사이다. 1899년 9월 18일 경인선 노량진~제물포간 33.2km의 개통을 시작으로 우편 · 신문 · 전화와 함께 근대화의 4대 기수로 태동한 한국철도는 당시 시간과 거리를 단축한 일대 교통혁명이었으며 신문명 도입의 계기가 되었다. 이후 일제 식민지 시대에는 대륙침략과 강제수탈의 도구로 이용당하기도 하였으며, 1945년 8월 해방 이후에는 국토의 분단으로 남북을 왕래하던 철도의 허리가 잘리는 비운을 겪기도 하였다.

1950년 한국전쟁시에는 빗발치는 포탄 속을 헤치며 군수물자와 피난민 수송에 일익을 담당하였고, 1960~1970년대 경제성장기에는 산업물자와 수출입물자의 원활한 수송으로 국가경제개발계획을 성공적으로 이끌었다. 또한 대도시 교통난 완화와 지역간 균형발전에도 큰 몫을 담당하였다.

이렇게 국가발전의 중추적 역할을 하던 한국철도가 1970년 이후에 와서는 자동차산업의 급격한 발전과 도로 위주의 교통정책에 밀려 적자투성이의 이른바 '천덕꾸러기' 신세로 전락하게 되었다. 그 결과 늘어만 가는 경영적자를 해소하기 위한 방안으로 정부 차원에서 철도 구조개혁에 대한 논의가 본격적으로 진행되기 시작하였다.

마침내 1989년 12월 30일 철도청을 공사조직으로 전환하는 것을 골자로 한 '한국철도공사법'이 제정 · 공포되어 구조개혁이 급물살을 타는 듯했으나, 여의치 못한 여건과 제반 환경 때문에 공사화 시기가 두 차례 연기되다가 결국은 백지화되고 말았다.

이후 1996년부터 '국유철도의운영에관한특례법'을 제정하여 철도청에 운영의 자율성을 부여하는 방식으로 문제를 해결하려 하였으나, 이 또한 구조적인

문제점을 극복하는 데는 한계가 있었다. 그러다가 철도의 시설과 운영을 분리하는 '철도청 민영화 및 공단화'를 정부 방침으로 결정하기에 이르렀는데, 그때가 1999년 5월이었다.

이러한 장기간에 걸친 철도 구조개혁의 소용돌이 속에서 지속적인 인력감축(1996년:3만 6,816명→2001년:2만 9,418명)에 따른 업무 부담은 늘어만 갔다. 잦은 조직개편과 인사이동이 가져온 조직 불안정, 미래에 대한 막연한 불안감으로 직원들의 사기도 나날이 떨어지고 있었다. 더욱 큰 문제는 이러한 직원들의 사기 저하가 고객서비스 하락으로 이어져 고객들로부터 외면당하는 악순환의 징조가 보이고 있었다는 점이다.

변화의 소용돌이 속에서 국민은 철도청에 무언가 새로운 모습을 요구했고, 철도청은 국민 곁에 더욱 가까이 다가서야만 살아남을 수 있다는 절체절명의 위기에 놓이게 되었다. 한마디로 철도청 전반에 걸친 변화와 혁신이 절실히 요구되고 있었던 것이다.

'청장'에서 벗어나 '철도주식회사'의 사장이 되겠다!

"청장이 아닌 철도주식회사 사장이 되겠습니다. 철도청은 비록 공무원이 운영하는 공공기관이지만 민간기업 체질로 바꾸지 않는 한 경쟁력을 키울 수가 없습니다. 이제부터 '고객중심 경영'을 개혁 작업의 중심으로 삼고, 모든 분야에서 이를 철저히 대입시켜 나가겠습니다."

이것은 1998년 3월 새로 취임한 정종환 청장이 당시 취임사를 통해 한 말이다. 만성적자에 시달리고 있는 철도청을 회생시키기 위한 필승 혁신전략을 제시한 것이다. 즉, 모든 문제는 고객으로부터 나오고 그 해결 방법도 고객에게 있다는 것이었다.

"에버랜드에서 가장 인상 깊었던 부분은 모든 직원의 표정이 밝다는 점이었습니다. 얼굴 표정은 억지로 나오는 것이 아니거든요. 마음이 따라야 되는 것이죠. 우리 철도청 직원들의 표정도 저렇게 바꿀 수 있으면 얼마나 좋을까 생각

했습니다."

청장은 고객만족경영의 국내 선두주자인 삼성에버랜드를 벤치마킹하자며, 철도혁신에 관한 확고한 의지를 보였다.

철마, 변신을 시작하다

'고객만족' 이라는 명확한 변화와 혁신의 방향은 정해졌고, 그 후속 작업이 본격적으로 진행되기 시작했다. 우선 1994년부터 추진해 오다가 답보 상태에 빠져 버린 고객중심(CS) 경영의 목표를 '국민 곁에 더욱 가까이 다가서는 새로운 철도 실현' 으로 설정하였다. 이는 민간기업 경영 활동과 경쟁체제를 도입하여 철도 서비스를 민간 우수기업 수준으로 발전시키고자 하는 결연한 의지를 천명한 것이었다.

이를 달성하기 위해 전사적 참여를 통한 사람(People)의 혁신, 경영방식(Process)의 혁신, 상품(Product)의 혁신이라는 '3P 전략' 을 핵심전략으로 삼았다. 또한 실질적인 효과를 거둘 수 있도록 역 및 열차의 고객접점 부서에서는 고객중심 경영 활동을 전개하고, 시설 · 전기 · 차량 등의 비접객 부서는 '불량, 고장, 사고' 의 3제로화를 추구하는 품질관리 활동을 전개하도록 했다.

경영진부터 접점 직원에 이르기까지 전직원의 의식과 관행, 제도와 시설 등을 고객중심으로 완전히 전환하고, 내부적으로는 고객업무의 소극성 및 장애요인을 과감히 제거하는 것이 고객중심 경영 활동의 핵심이었다. 본격적인 추진에 앞서 우선 강력한 혁신의 선도세력이 필요함을 인식하고, 1998년 4월 청장 직속의 '고객중심경영혁신기획단(T/F)' 과 5개 지방청에 '고객담당관실' 을 신설하였다. 고객을 향한 철도의 거대한 변화가 꿈틀거리는 의미 있는 시간이었다.

타성과 저항의 벽을 넘어서

그러나, 혁신 활동을 시작하기도 전에 이곳저곳에서 내부 직원들의 불평불만

들이 쏟아져 나왔다. "지금도 잘 하고 있는데 왜 혁신 활동을 해야 되는가", "우리가 공무원이지 민간기업의 직원들인가", "청장이 바뀌면 그만이지 뭐, 그때까지만 버티면 돼"라는 식으로 변화를 거부하는 공무원의 불평불만과 무사안일한 사고 행태가 표출된 것이다.

청장을 비롯한 혁신 선도세력들은 "어떻게 하면 100년 동안 타성에 젖어 있던 직원들의 마음을 변화시킬 수 있을까" 하며 고심하기 시작했다. 우선 변화와 혁신의 추진력을 확보하기 위해서는 무엇보다 중간관리자의 역할이 중요하다고 판단하여 간부들의 공감대 형성과 의식개혁에 초점을 맞추었다.

이를 위해 4급 이상 관리자와 5급 이하 역 · 소장을 핵심요원으로 지정하여 교육과 훈련을 끊임없이 반복하였다. 혁신 활동을 하면 무엇이 어떻게 좋아지고 직원들에게 어떤 혜택이 주어지는지를 알리기 위해, 일명 '철도 비전 워크숍'도 지속적으로 시행하였다. 또한 각 소속의 4, 5급 101명을 혁신 리더(CA : Change Agent)로 임명하여 변화와 혁신을 주도적으로 이끌어 나가도록 했다. 특히 접객 직원의 친절도와 접객 환경을 향상시키기 위해 예절지도원 103명을 양성하기도 했다.

철도중심에서 고객중심으로

모든 업무체계를 서서히 고객중심으로 전환하는 동시에, 철도혁신에 대한 고객의 생생한 목소리를 듣고자 국민제안을 실시하였다. 1998년도 4월부터 1, 2차에 걸쳐 실시된 철도 혁신과제 공모를 통해 각 각 7,779건과 1,292건 등 모두 1만 건에 가까운 다양한 제안이 수집되었다. 이 엄청난 분량의 과제를 일일이 유형별로 분류하느라 실무자들은 한 달여간 밤샘 작업에 매달려야만 했다.

이 제안은 소비자단체, 학계, 연구기관 및 고객 대표가 참석한 '국민제안심의위원회'의 최종 검토 과정을 거쳐 '철도혁신 100대 과제'로 선정하였다. 또한, 1998년 5월 서울역 광장에서의 선포식을 통해 국민에게 이를 공표하였다. 철도혁신의 지표가 된 100대 과제에 대해서는 단계별 실천계획이 수립되어 체

계적으로 추진되기 시작했다.

같은 해 7월에는, '내부고객(직원)만족 없이는 외부고객만족도 없다' 라는 전제 아래 직원과 간부들의 의견 365건을 수렴하여 '내부고객만족 100대 과제' 를 선정하기도 했다. 더 나아가서는 '철도혁신 100대 과제' 를 보완 발전시켜 구체적인 서비스 이행 목표를 제시한 '철도고객서비스헌장' 도 제정하였다.

또한 스피드 경영과 열린 경영을 위해 외부 전문가가 참여하는 '경영토론회' 와 신속한 의사결정을 위한 '경영전략회의' 를 매주 개최하고, 홈페이지에 '청장과의 대화방' 도 개설하였다. 직원들간의 격의 없는 토론으로 해결 방안을 얻는 일명 '철도 열린마당' 도 확산 발전시켜 나아갔다.

철도중심의 영업제도를 고객 위주로 대폭 개선하고, 매표창구를 은행식으로 완전히 개방하여 고객에게 눈높이 서비스를 제공하였으며, 매표 대기시간도 16분에서 7분 이내로 획기적으로 단축시켰다.

전국의 주요 역에 '종합관광안내센터' 16개 소를 설치하여 고객에게 여행정보를 제공하고, 역의 화장실도 호텔 수준으로 개량하였다. 전국 각 역에 분산되어 있던 철도 안내전화를 통합한 '철도고객센터' 를 공공기관 최초로 설립하는 등 원스톱 서비스 체계를 갖추기도 했다.

공공 부문 개혁은 철도청처럼!

조직표 맨 위에 고객자리를 두고 청장은 맨 아래에 두는 '철도청 고객지원 기구표' 를 탄생시킨 것도 "고객제일주의"로의 변화를 단적으로 보여주는 사례다. 이처럼 고객만족을 위한 전직원의 열정으로 '철도주식회사' 로 체질을 개선한 성과는 다양한 형태로 나타났다.

1999년 한국능률협회가 주관하는 '고객만족경영대상' 에서는 민간의 우수한 기업들을 제치고 '대상' 을, 산업자원부와 한국표준협회가 주관하는 '전국품질경영대회' 에서는 '국가품질경영상' 을 수상했다. 또한 같은 해 12월에는 국무회의에서 '공공부문 경영혁신 우수사례' 로 선정되어, 많은 기관들로부터 벤치

마킹 의뢰가 쇄도하기도 하였다.

"공공개혁은 철도청처럼 하라"라는 언론보도(한국경제신문, 1999년 12월 14일)처럼 지난 100년의 철도 역사를 바꾸어 놓은 고객만족 경영혁신 사례는 공공부문 서비스의 성공신화 바람을 몰고 왔다. 그러나 무엇보다 값진 열매는 직원들에게 '우리도 할 수 있다'는 자신감을 심어 주었다는 점이다.

이처럼 철도청은 고객중심 경영 활동을 통해 고객서비스 수준 향상과 직원의식 변화, 철도 이미지의 향상 등 많은 성과를 거둘 수 있었다. 그러나 이를 실질적인 경영성과로 연계하기 위해서는 혁신 활동의 '업그레이드'가 필요했다. 또한 경영성과의 극대화를 위해서는 직감이나 경험이 아닌 좀더 과학적이고 체계적인 혁신전략이 요구되었던 것이다.

그 당시 국내 우수 기업들이 IMF를 전후하여 선진 경영기법인 6시그마를 적극적으로 채택, 경영 전부문에 걸친 '고비용-저효율'의 구조를 '저비용-고효율'의 구조로 개혁하기 위해 노력하는 모습을 주목하였다. 6시그마는 1987년 미국 모토로라 정부용 전자기기사업부에 근무하던 마이클 해리에 의해 창안된 경영기법으로, 통계학적 의미는 '100만 번에 3~4회 에러가 나는 수준'을 뜻한다. 철도청은 이것이 '훈련된 개선전문가를 양성하여 조직내 모든 기능의 불합리하고 비능률적인 업무처리 프로세스를 규명하여, 통계적이고 과학적으로 측정 · 분석하여 개선하게 되는데, 제품과 서비스의 불량을 6시그마 수준으로 향상시켜 경영성과를 획기적으로 개선하고자 하는 경영기법'이라는 점에 매력을 느꼈다.

GE의 잭 웰치는 "사원의 마음에 품질을 심음으로써 수익성을 높이는 것이 6시그마의 목표"라고 했다. 철도청은 그 동안 이룩해 놓은 고객만족 경영과 품질관리 활동을 최적화하여 고객중심 경영혁신 활동의 질적 고도화를 추구하는데 6시그마가 최적임을 확신하고 도입을 위한 준비 작업에 착수했다.

아무리 좋은 제도나 기법이라도 조직의 토양에 최적화되지 못한다면 그 또한 비능률을 초래하게 된다. 민간기업에서도 어렵다고 하는 6시그마를 도입하기

위해서는 무엇보다도 철저한 준비 과정이 필요했다. 게다가 우리 나라 공공기관으로서는 최초의 사례였기에 더욱 치밀한 준비가 필요했다.

이제부터는 6시그마 경영이다

우선 1999년 7월부터 '고객중심경영혁신기획단(T/F)'을 주축으로 민간기업의 사례를 분석, 연구하기 시작했다. 외부 전문가와의 지속적인 토론과 학습을 통해서 성공적인 도입과 실행 방안의 연구를 병행했다. 이러한 준비과정에서 무엇보다 힘들었던 것은 공공부문에 도입한 사례가 전무하다는 것이었다.

하지만 6시그마 기법이 철도에 반드시 필요하다는 것만은 확신할 수 있었다. 그 이유는 첫째, 6시그마가 기존의 고객만족 활동을 업그레이드해 경영성과를 계량화하고, 총체적 고객만족을 실현할 수 있는 최적의 대안이었기 때문이다. 둘째, '불량 없이 빠르고 낮은 비용으로 고객만족을 통해 이익을 창출한다'는 6시그마의 기본 철학이야말로 철도청이 추구해야 할 경영목표이기 때문이었다. 셋째, 철도와 같은 서비스 업종의 경우 계량화할 수 있는 데이터가 부족함에도, 오히려 제조업보다 개선의 기회가 훨씬 많다는 점 때문이었다.

약 6개월 간의 연구와 분석을 통해, 6시그마는 훈련된 개선전문가의 역할이 중요한 만큼 유능한 인재를 선발하여 전문교육과 시범 개선과제를 수행토록 하고, 단계적으로 조직에 이식하자는 쪽으로 도입 방향을 결정했다.

마침내 2000년 1월, 그 동안 고객중심경영으로 괄목할 만한 성과를 거두는데 일등 공신이었던 '고객중심경영혁신기획단(T/F)'을 해체하고, 6시그마를 선도할 '21세기 철도발전전략기획단(T/F)'을 청장 직속으로 새롭게 구성하였다.

수석본부장(기획본부장)을 단장으로 하여, 과장급 1명과 6시그마에 능통한 민간전문가를 계약직으로 영입하였다. 실무진도 공개 모집하여 희망자 중에서도 혁신마인드와 업무수행 능력을 고루 갖춘 핵심 정예요원 30명을 선발하였다.

같은 해 2월 '6시그마 경영 선포식과 21세기 철도발전전략기획단(T/F) 출범식'을 갖고, 6시그마 추진에 대한 철도청의 결연한 의지를 다짐했다. 우선 성공

도입 전략을 수립하여 '시그마 2000'으로 명명했다. 세부 전략으로는 6시그마 활동의 기반 구축, 개선전문가 양성과 개선과제 수행의 성공경험 축적, 개선사례 발굴을 통한 6시그마 공감대 확산, 철도프로세스 혁신표준 매뉴얼 개발로 정하였다. 개선전문가 양성과 시범 개선과제 수행을 위해 전문 컨설팅업체와 계약도 맺었다. 6시그마의 본격적 추진을 위한 기틀이 마련된 셈이었다.

6시그마 개선대상 프로세스를 파악할 무렵인 2000년 초는 철도청에 구조개혁이라는 대수술이 본격적으로 단행된 시기였다. 철도 창설 이래 100여 년 동안 유지되어 오던 전국의 5개 지방청이 폐지된 것이다. 지방청 폐지에 따른 인사이동과 업무조정 등으로 조직 불안정이 심화되기 시작했다. 이에 따라, 조직 안정화는 무엇보다도 먼저 시급히 해결해야 할 현안 과제로 대두되었다.

6시그마의 첫 열매

이를 해결하기 위해 6시그마 기법이 동원되었다. 조직 안정화 과제는 분야별 핵심과제와 더불어 6시그마의 최우선 과제로 선정되었다. 이렇게 선정된 과제는 6시그마 문제 해결 5단계 방법론인 DMAIC 즉 '정의(Define)-측정(Measure)-분석(Analyze)-개선(Improve)-관리(Control)' 단계에 맞춰 하나 하나 진행시켜 나갔다.

장장 8개월간에 걸친 6시그마 개선 활동이 시작된 것이다. 각 단계별로 학습과 토론, 워크숍을 통해 1, 2차 시범 개선과제 24개를 수행하였다. 문제를 발견하고, 데이터를 수집하고, 분석을 위한 통계기법을 배웠다. 시범과제 수행자들의 변화에 대한 열정이 없었다면 결코 쉬운 길이 아니었다. 이런 험난한 여정이었음에도 불구하고, 과제 추진자들은 시간이 지날수록 자신들이 6시그마적 사고방식으로 바뀌어 가고 있음을 느꼈다.

드디어 2000년 12월, 그 동안 각고의 노력 끝에 추진한 1, 2차 시범 개선과제를 모두 완료하고 '개선과제 완료 보고회'를 가졌다. '화물영업 프로세스 개선', '차량 정기검수 회기 준수율 향상', '좌석 공석운행 감소를 통한 수입 증

대', '조달물품 보급기능 개선' 등 총 24개의 개선과제로 약 526억 원의 경영 개선 효과를 가져온 것으로 평가되었다.

이러한 개선과제의 실적을 바탕으로 블랙벨트(BB : Black Belt, 이하 BB) 16명과 그린벨트(GB : Green Belt, 이하 GB) 16명, 총 32명을 6시그마 개선전문가로 인증하고 인사상 실적 가점, 해외 연수, 포상 등 인센티브를 부여했다.

6시그마를 전사적으로!

철도청 최초로 6시그마 개선전문가로 인증받았던 과제 추진자들의 다음과 같은 성공 체험담은 전사적 확대 추진에 결정적 역할을 하게 되었다.

"6시그마 개선 활동을 통해 측정하지 못하면 개선하지 못한다는 중요한 진리를 체험하게 되어 문제의 핵심 원인을 찾는 시야를 넓힐 수 있었습니다."

"6시그마 개선과제 추진은 지금껏 내가 수행해 왔던 문제해결 방법과는 근본적으로 다른 획기적인 방법이었습니다. DMAIC라는 문제해결 기법을 통해서 해결하지 못할 문제는 없다는 자신감을 갖게 된 것입니다."

"어렸을 때 태권도를 배워 유단자가 되고 싶었는데 그 소망을 늦게나마 회사를 다니면서 혁신 활동 전문가로 성과를 인정받게 되어 기뻤습니다."

"6시그마 벨트제도는 혁신 활동에 대한 지식과 성과를 스스로 느낄 수 있도록 목표를 갖게 해 주는 획기적인 제도라고 생각됩니다."

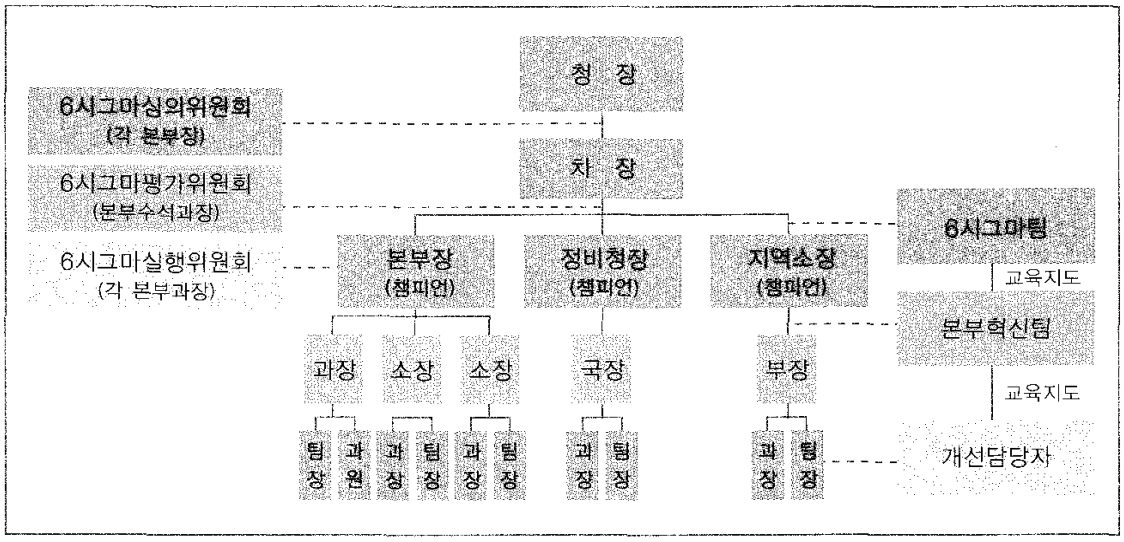
6시그마 성공요소에는 여러 가지가 있으나, 초기 단계에서는 경영층의 리더십과 함께 전사적인 6시그마 확산과 견인차 역할을 수행하는 참모조직의 구성이 필수적이다. 이는 다른 혁신 활동과 달리 전문화된 교육과 훈련이 중요하기 때문이다.

2001년 1월, 6시그마 성공 도입의 전초 기지 역할을 충실히 수행했던 '21세기 철도발전전략기획단'을 해체했다. 이는 6시그마 전사 확산을 위해 전담 조직을 재구성하기 위함이었다.

개선전문가로 양성된 32명(BB 16명, GB 16명)을 '6시그마의 전도사'로 활용

하여, 청 전체의 6시그마 추진을 총괄하는 '6시그마 사무국(2003년 6시그마팀으로 재편)' 을 신설하였다. 또한 각 주관본부에 혁신팀을 두어 본부별로 6시그마 활동을 관장토록 하였다.

[도표 1] 6시그마 경영추진 조직



이어 '6시그마 경영 확산 결의대회' 를 개최, 6시그마 활동을 전사적으로 추진해 나갈 것을 다짐했다. 또한 정부기관 최초로 2000년 2월 구축한 지식경영 시스템을 기반으로 고객접점 분야에서의 고객만족 활동과 비접점 분야에서의 품질관리 활동 등 기존의 혁신 활동과 6시그마를 전략적으로 접목하였다. 이로써 총체적 고객만족 실현을 위한 보다 강력한 혁신 활동의 추진체계를 확립할 수 있게 되었다.

철도청은 6시그마를 경영문화로 정착시키기 위해서 ①경영층의 리더십 ②교육과 훈련 ③올바른 과제의 선정과 추진 ④평가 및 보상의 명확화 ⑤6시그마 경영문화 조성 등 5대 요소를 성공전략으로 정하여 추진하였다.

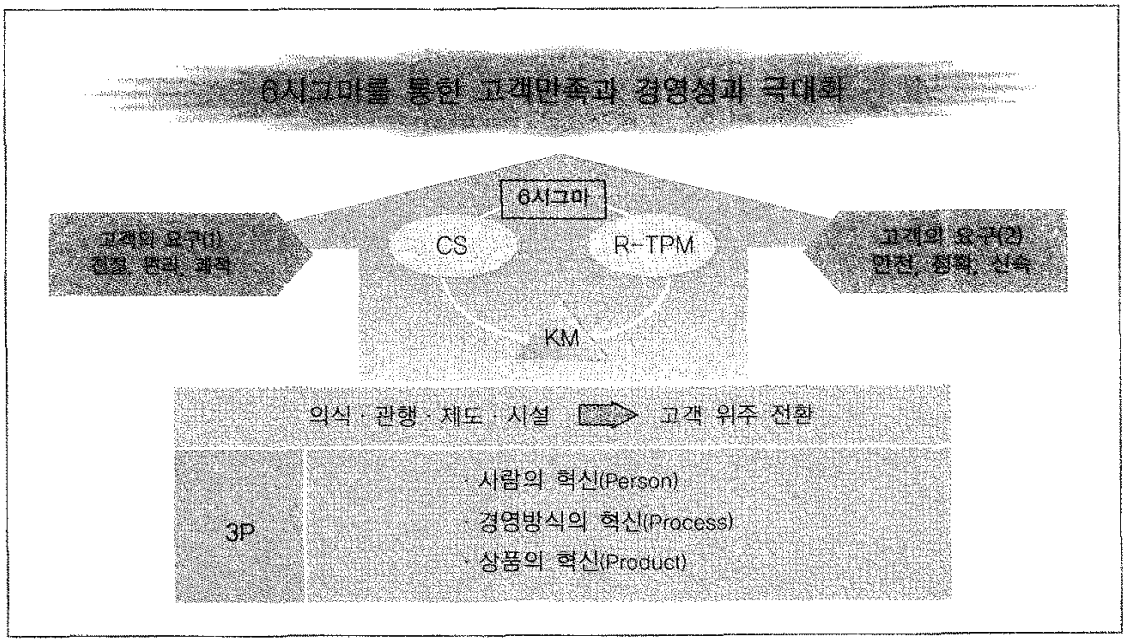
우선 경영층의 리더십이 중요한 이유는 다른 혁신 활동은 대체적으로 최일선 종업원이나 현장 사원 중심의 보텀업(Bottom-Up)식의 활동인 데 반해, 6시그

마는 톱다운(Top-Down)식의 혁신 활동이기 때문이다. 그만큼 경영층의 열정과 솔선수범이 매우 중요하다. 기관장이 자주 바뀌는 공공기관에서는 커다란 장애요인이 되며 철도청도 예외는 아니었다.

하지만 철도청은 이를 극복하기 위해 다양한 활동을 전개하고 있다. 물론 시행과정에서 많은 시행착오를 겪기도 했다. 우선, 청장 이하 본부장인 경영층이 챔피언(6시그마 벨트제도의 최상위 자격)으로서의 역할을 효율적으로 수행할 수 있도록 연 2회의 '챔피언 워크숍'을 개최한다. 워크숍 기간 동안 '6시그마 경영의 이해', '챔피언의 역할과 책임', '6시그마 추진 전략', '철도청 핵심과제 선정' 등에 대한 교육과 토론을 실시한다. 여기서 도출된 핵심과제는 6시그마 개선과제로 연계하여 추진하고 있으며, 그 실적을 '목표관리제(MBO)' 평가에 반영하고 있다.

또한 6시그마 회의체를 구성하여 운영하였다. '6시그마 심의위원회'는 청장을 위원장으로 하여, 6시그마 추진에 관한 주요 정책 결정과 조정, 그리고 6시

[도표 2] 6시그마 경영추진 체계



그마 개선전문가의 자격 인증과 인센티브 부여 결정 등 6시그마와 관련된 중요 사항에 대해 심의하고 결정한다. 이는 기관장이 바뀌어도 지속적으로 6시그마를 추진할 수 있는 바탕이 되고 있다.

또 하나의 회의체인 '6시그마 추진위원회'는 6시그마 개선과제 선정의 타당성 검토와 개선과제 목표액의 승인 그리고 과제 수행결과에 대한 평가 및 검증 등 6시그마 운영과 관련된 실무적인 역할을 따로 수행하고 있다.

6시그마를 경영혁신의 공통 언어로!

전사적으로 6시그마를 추진하는 과정에서 가장 큰 걸림돌은 바로 직원들의 '혁신에 대한 피로감'이었다. 그들은 1994년부터 추진해 온 혁신 활동에 피로감을 호소하며 무관심 계층으로 전락하고 있었다. 또 '6시그마가 너무 어렵다'라는 의견도 많았다. 6시그마의 전사 확산을 위해서는 전직원의 올바른 이해와 필요성의 공감대 형성이 무엇보다 중요함을 인식했다. 즉, 6시그마를 조직 내 혁신의 공통언어로 체화시키는 노력이 절실했던 것이다.

이를 위해, 철도 자체 실정에 맞는 표준매뉴얼 개발과 보급으로 6시그마 추진의 일관성을 꾀했다. 또한 〈6시그마 핸드북〉과 〈6시그마의 이해〉라는 책자를 발간, 전직원의 6시그마 이해 증진을 위한 교육용 자료로 활용했다. '6시그마 표어 · 포스터'를 공모, 우수작으로 선정된 표어와 포스터를 전 소속에 배부하기도 했다.

6시그마 개선과제의 선정, 관리, 평가 및 개선전문가의 자격인증 · 유지 등에 관한 내용을 담은 '6시그마 운영지침'을 청 훈령으로 제정하여 경영정책화를 도모하고, 사내 인트라넷에 '6시그마 게시판'을 운영, 각종 정보제공과 의견교환의 장으로 활용하고 있다.

개인의 혁신역량을 강화하고 6시그마를 조직문화로 정착시키기 위해 다양한 워크숍도 시행하고 있다. 한 예로, 2003년 6월 철도공사화를 반대하며 단행된 철도노동조합의 전면 파업으로 조직간의 반목과 갈등이 한동안 심한 적이 있었

다. 이때도 대중탕에서의 원초적 대화, 철도 비전 찾기, 래프팅 등 '파워 코레일 워크숍' 프로그램을 통하여 위기를 슬기롭게 극복할 수가 있었다.

철도청은 6시그마 개선전문가를 양성하기 위해 챔피언 교육, 마스터블랙벨트(MBB : Master Black Belt, 이하 MBB) 양성교육, BB 양성교육, GB양성교육, 팀장급 교육, 전직원 특강 등 다양한 교육과 훈련을 시행하고 있다. MBB양성교육과 BB양성교육은 아직까지 자체 역량이 부족하여 전문 컨설팅 기관에 의뢰, 약 4개월 과정으로 교육하고 있다. 하지만 GB양성교육은 자체적으로 양성한 사내강사를 활용하여 철도인력개발원에서 일주일의 과정으로 교육하고 있다.

6시그마 개선과제는 고객만족, 업무 효율, 비용 절감, 수익 증대 등 크게 4가지 항목을 대상으로 선정하고 있으며, 설문조사나 환경분석을 통해 고객의 소리를 수집하고 '챔피언 워크숍' 등을 통한 내부 역량을 종합적으로 파악한 후 핵심 개선과제를 선정하여 추진하고 있다. 과제 수행기간은 약 4개월 정도로 연 2회(상 · 하반기) 진행하고 있다.

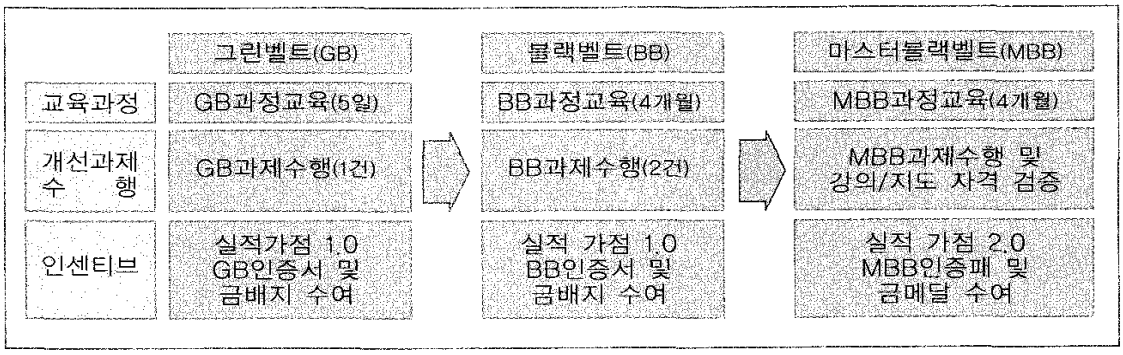
모든 개선과제는 2001년 구축한 프로젝트관리시스템(PMS;Project Management System)을 통하여 관리된다. 이 시스템은 모든 과제의 진행상태를 온라인상에서 확인할 수 있고, 이미 완료된 개선과제들을 누구든지 열람하여 모든 정보를 공유할 수 있다. 과제뿐만이 아니라 교육훈련 정보, 벨트 정보 등도 통합 관리하고 있다.

개선과제 완료 후에는 각 본부별 평가 및 발표회를 통한 전사적인 평가를 거치게 되며, 개선 효과를 철저히 검증하여 실적가점 부여, 인증서 및 배지 수여, 특별승진 추천, 포상금 지급 등의 파격적인 인센티브를 부여하고 있다.

2003년부터는 사후관리평가제를 도입하여 과제 완료 후에도 3개월간의 검증 기간을 거치도록 했다. 6시그마 개선과제 및 개선전문가 양성실적 등을 소속별 내부 경영평가에 연계하여 선의의 경쟁을 통한 자발적 참여도 유도하고 있다.

이러한 활동으로 인해, 2004년 상반기까지 분야별 개선전문가 MBB 4명, BB 54명, GB 197명 등 총 225명을 양성하였으며, '인터넷 예약 활성화를 통한 매출 증대 및 경비 절감, 전화 응답률 향상으로 매출 증대, VOC(고객의 소리 시스템) 효율화 방안, 재고관리 업무 프로세스 개선을 통한 비용 절감' 등 총 307건의 개선과제를 수행하여 1,470억 원의 경영개선 효과를 거두고 있다.

[도표 3] 6시그마 벨트 운영체계



[도표 4] 6시그마 개선과제 수행 및 개선전문가 양성실적

구분	개선과제 수행 건수			예상 재무성과	개선전문가 양성			
	BB과제	GB과제	합계		MBB	BB	GB	합계
2000년	24건		24건	535억 원		16명	16명	32명
2001년	45건	45건	90건	292억 원		21명	34명	55명
2002년	28건	70건	98건	350억 원		11명	73명	84명
2003년	12건	54건	66건	132억 원	2명	4명	50명	56명
2004년(상)	5건	24건	29건	161억 원	2명	2명	24명	28명
합계	114건	193건	307건	1,470억 원	4명	54명	197명	255명

6시그마로 KTX 시대를 열다

철도청은 이러한 고객 지향적 6시그마 혁신 활동으로 많은 성과를 거두고 있다. 우선 한국생산성본부, 조선일보, 미국 미시간 대학이 공동 주관하는 '국가

고객만족도조사(NCSI)' 점수가 국내 항공서비스를 능가하는 수준으로 해마다 높아지고 있다.

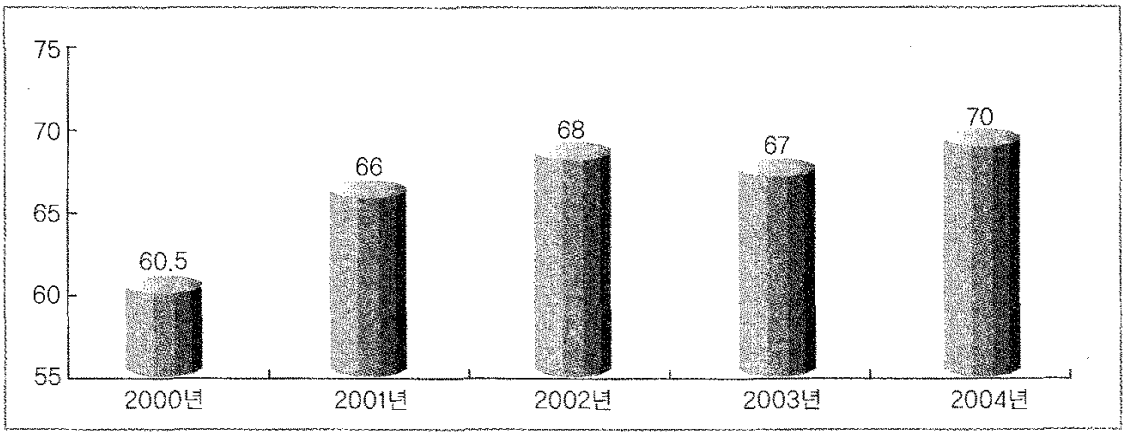
또한 철도회원 고정고객이 매년 20% 이상 증가해 2000년 100만 명이던 회원수가 현재 200만을 돌파하였다. 철도운송의 생명이며 안전도의 지표인 열차사고, 건널목사고, 차량고장, 운전장애 등 각종 철도사고도 최근 5년간 48%까지 감소하였다.

또한 한국능률협회컨설팅이 주관하는 '2004 대한민국 경영품질 종합대상(공공 부문)'에서 3년 연속 대상, 행정자치부에서 실시한 '2004 행정기관 지식관리시스템(KMS) 운영실태 평가'에서 최우수 기관으로 선정되었으며, '2004년도 정부혁신 진단' 결과 최우수 부처로 평가받기도 했다.

하지만 무엇보다도 큰 성과는 21세기 최첨단의 초정밀 과학기술 집합체로 불리는 고속철도를 세계 5번째로 성공적으로 개통하여 운영하고 있는 점이라 하겠다. 개통을 불과 몇 달 앞둔 시점까지만 해도 일각에서는 과연 철도청이 고속철도를 성공적으로 개통시킬 수 있을까 하는 우려와 함께 불신의 시각마저 있었던 것이 사실이다.

그러나 2004년 4월 1일, 철도청은 스스로의 힘으로 경부선과 호남선에서 고

[도표 5] 철도청의 국가고객만족도(NCSI) 점수 변화



속철도를 성공적으로 개통시킴으로써, 국내는 물론 전세계에 그 역량을 널리 떨쳤다. 또한 개통 초기의 장애에 적극 대처함으로써, 현재는 선진 외국철도에서도 놀라워할 정도로 빠른 시일 내에 탁월한 안전성과 98.7%대의 높은 정시성을 기록하고 있다. 이는 휴일도 잊은 채 밤낮없이 매진해 온 우리 철도인의 소중한 땀방울이 일궈 낸 산물이다.

이러한 성과는 결코 하루아침의 노력으로는 이루어 낼 수 없다. 105년에 이르는 철도 역사를 통해 축적된 조직의 잠재 역량과 더불어, 그 동안의 전사적인 혁신 활동을 통해 길러진 직원들의 변화 적응력이 발휘되었기에 비로소 가능한 결과인 것이다.

6시그마 경영을 통해 초일류 공기업을 꿈꾼다

수십 년 동안 국가적 이슈였던 철도 구조개혁의 방향이 '운영 부문 공사화'로 확정됨에 따라, 철도청은 2005년 1월 1일부터 '한국철도공사'로 새롭게 태어나게 된다. 국가기관이라는 보호막에서 벗어나 이제는 민간기업에 버금가는 강도 높은 경영혁신이 요구되는 공기업으로 변신해야 하는 도전과 위기에 직면하게 된 것이다.

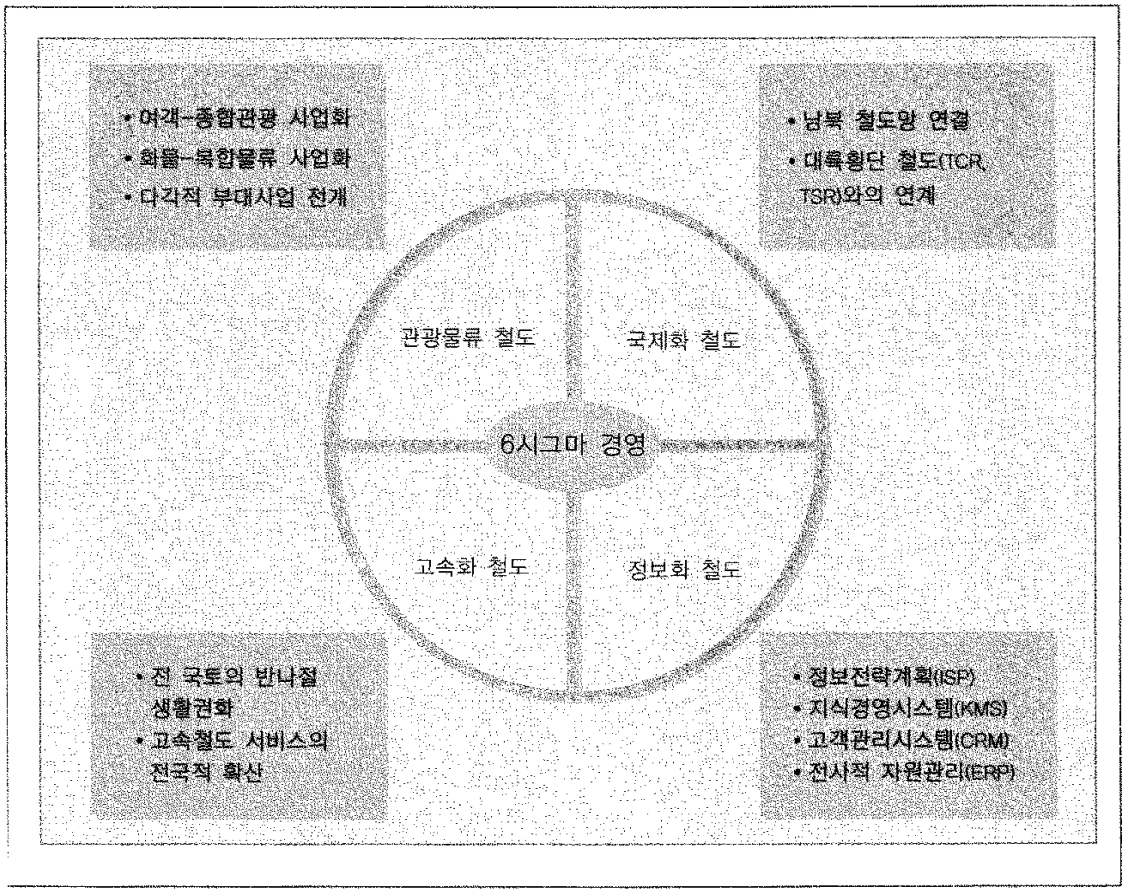
그러나 철도공사의 직원들은 그 동안 혁신 활동을 통해서 위기를 발전의 기회로 승화시켜 왔다. "적자투성이의 천덕꾸러기"라고 불리던 철도를 고객중심 경영혁신을 통해 '공공부문 경영혁신의 성공모델'로 발전시킨 것이다. 또한 6시그마로 길러진 역량을 십분 발휘하여 최첨단 초정밀의 고속철도도 완벽하게 운영해 내고 있다.

현재 철도공사의 미래를 낙관적으로 보는 사람은 거의 없는 것이 솔직한 현실이다. 그러나 철도청에는 저력이 있고 직원들도 뛰어난 역량을 지니고 있다. 무엇보다도 철도의 앞길에는 장차 남북철도를 연결하고 마침내 대륙을 향해 힘차게 뻗어나갈 무한한 가능성이 펼쳐져 있다.

아직은 가 보지 않은 길이기에 가슴 한 구석에 막연한 두려움과 망설임이 없

는 것은 아니다. 하지만 전혀 새로운 길이기 때문에 그만큼 가능성도 무한하다는 설렘으로 더 벅차 오른다. 철도공사의 직원 모두는 미래에 대한 자신감을 갖고 새로운 여정에 나설 준비가 되어 있다. 철마는 지금 6시그마를 통해 초일류 공기업으로 도약할 눈부신 미래를 꿈꾸고 있는 것이다.

[도표 6] 철도공사(KORAIL)의 비전



'공정 · 투명한 성과관리로 혁신의 내부 동력을 창출하다

국세청

15년 만에 외부 출신 청장이 취임하자 보수성이 강한 국세청 직원들은 냉소적인 태도를 보였다. 이윽고 대대적인 혁신이 추진되자 변화를 거부하는 일부 직원들의 청장에 대한 음해와 모함이 들려오기도 하였다. 혁신의지만 갖고 그저 밀어붙여서는 안 되는 일이라는 걸 절감했다. 자칫 이제 갓 돋아난 혁신의 싹이 꽃을 피우지도 못한 채 그대로 저버릴 수도 있었다. 그러나 변화에 대한 갈등과 저항은 필연적인 것이었다. 청장은 "아무리 어렵더라도 혁신을 밀고 나가겠다"는 강한 신념을 담은 메시지를 내부 통신망에 올렸다. 도종환 시인의 '담쟁이'라는 시("저것은 넘을 수 없는 벽이라고 고개를 떨구고 있을 때 담쟁이 잎 하나는 담쟁이 수천 개를 이끌고 그 벽을 넘는다")를 시작으로 직원들의 혁신참여를 호소하는 글들이 이어졌다. 1만 7,000여 국세공무원을 이끌고 세정 불신의 벽을 넘기까지는 끝없는 도전이 필요했다. 무엇보다, "철밥통"이라는 공무원 조직의 특성상 집단적인 위기의식과 혁신의지를 불어넣기란 쉽지 않았다. 혁신에 적극 동참하는 직원과 그렇지 못한 직원을 차별화하여 성과에 상응하는 보상을 하는 것. 결국 이것이 유일한 해답이었다.

세정 불신의 늪에 빠지다

국세행정은 국민의 신뢰 확보가 필수적이다. 그러나 '재산권 제약' 이라는 세금의 속성 때문에 공평 과세와 투명한 세정에 대한 신뢰가 없으면 성실한 자진 납세를 기대할 수 없다. 불신이 누적되면 조세 저항을 야기할 수도 있다. 세계 역사상 세정에 대한 국민의 불신이 조세 저항으로 이어져 혁명을 초래한 경우도 드물지 않다. 그래서 선진국일수록 공정 · 투명한 세정운영과 청렴한 세무공무원의 믿음을 국민들에게 심어 주기 위해 다양한 노력을 기울인다.

우리에게도 신뢰의 위기가 현실화되는 사건들이 발생한 바 있다. 1998년 말 언론에 연일 대서특필된 국세청 간부의 '대선자금 불법 모금사건', 이른바 "세풍사건"이 터진 것이다. 국세청의 정치적 중립성 훼손은 국민들에게 심한 배신감과 절망을 안겨 주었다.

세풍사건이 국민의 뇌리에서 차츰 잊혀져 가던 2001년 말 국세청은 또 한 차례 정치적 소용돌이에 휩쓸리게 되었다. 바로 '언론사 세무조사' 때문이었다. 세무조사의 당위성과는 상관없이 "정치적 세무조사"라는 논쟁에 휘말렸다. 이 외에도 국세청 고위 간부들을 비롯한 직원비리사건도 잇달아 터졌다. 엎친 데 덮친 격이었고, 국세행정의 존립 기반마저 무너지려 하고 있었다. 나름대로 국세행정을 변화시키고자 했던 그간의 노력이 국민들로부터 제대로 평가받지도 못한 채 조직의 위상마저 흔들리고 있었다. 그러던 2003년, 참여정부 출범과 함께 대통령은 더 이상 권력기관에 의존하는 정치를 하지 않겠다고 선언하였다. 이에 따라 국세청도 정치적 중립의 기반 위에 새롭게 태어날 수 있는 희망을 가지게 되었다.

세정혁신으로 국민의 신뢰를 회복할 전기를 마련하다

2003년 3월 24일, 국세청은 국회 인사청문회를 거친 새로운 청장을 맞이했다. 신임 이용섭 청장은 취임사에서 "공정한 과세, 투명한 세정운영을 통해 국민의 신뢰를 회복하겠다"며 세정운영의 기본 방향을 제시하였다.

새 청장은 취임 3일 만에 내부 '세정혁신추진기획단'을 출범시키고, 보름 후인 4월 8일, 각계의 외부 전문가 30명으로 구성된 '세정혁신추진위원회'를 발족하는 제1차 회의를 개최하여 세정혁신의 목표, 추진 방향 및 주요 추진과제를 확정하였다. 숨 돌림 틈도 없이 시작된 국세청 개혁의 첫걸음이었다.

세정혁신의 구체적인 추진은 내부 인사시스템부터 시작되었다. 직원들이 인사에 신경 쓰지 않고 업무에만 전념할 수 있도록 청탁과 로비가 필요없는 인사시스템 구축이 혁신의 관건이라는 판단 때문이었다. 1만 7,000명 직원들의 인사 관련 자료와 개인의 근무 희망지를 전산으로 관리하는 '전자인사시스템'을 4월 초에 가동했다. 투명하고 객관적인 자료를 통해 외부 청탁과 로비가 통하지 않는 인사의 공정성을 확보하기 위함이었다. 이런 혁신의지가 구체적인 현실로 모습을 드러내자 간부를 비롯한 임직원들은 비로소 놀라움을 표하였다. 그리고 앞으로 닥칠 변화와 혁신의 태풍에 자못 불안한 내색을 비치기도 하였다. 그러나 이는 세정혁신의 아주 작은 시작에 불과했다.

세정 전반에 대한 혁신을 목표로 '세정혁신추진기획단'은 곧바로 본청의 각 국 · 실과 공조하여 본격적인 혁신시스템 구축 작업에 착수하였다. 권력기관의 이미지를 벗고 서비스 기관으로 거듭나기 위해 e-세정을 조기에 구현하고, 세무조사시스템을 전면 개편했다. 깨끗한 국세청을 만들기 위해 청탁 · 부조리 방지시스템도 구축하였다. 또한 성실납세자는 존경받고, 탈세는 '범죄 · 부도덕'시되는 납세문화를 정착시키기 위해 다양한 방안을 추진했다. 한마디로 세정 분야에 머무르지 않고 관련 제도와 납세환경을 망라한 총체적 혁신인 것이었다.

그러나 전반에 걸친 급격한 개혁은 거부감과 함께 반발도 불러일으켰다. 청탁과 로비에 의해 세금 문제를 해결하려는 일부 기업과 사회 지도층, 그리고 혁신 대열에서 소외되거나 인사청탁의 낡은 관행에 젖어 있던 일부 간부와 직원들이 문제였다. 보수성이 강한 조직에 15년 만에 외부 출신 청장이 취임하고 전면적인 혁신을 추진하자, 청장에 대한 근거없는 모함이 들려오기도 하였다. 이런 음해성 여론은 세정혁신추진위원회 위원장에 시민단체 대표 선정, 접대

비실명제 추진, 공직선거 후보자 납세이력 공개 확대, 세무서의 골프 부킹 청탁금지 조치 등 혁신추진사업마다 걸림돌로 작용하였다. 하물며 청장이 곧 바뀔 것이라는 소문까지 유포되고 있었다. 혁신의 길에 드리운 어두운 그림자였다. 혁신으로 혜택받는 다수는 침묵하는 한편, 불이익을 받는 소수는 강하게 반발하는 상황이 연출되고 있었던 것이다. 어쩌면 변화에 대한 갈등은 필연적인 것이었고, 또 예상치 못한 저항도 아니었다. '국세청 중립'에 대한 대통령의 확고한 의지가 있었고 세정개혁을 바라보는 국민의 눈이 있었다. 이를 자산삼아 국세청은 혁신의 발걸음에 더욱 힘을 싣기로 했다.

우선 내부 직원들에게 조직이 처한 위기와 혁신에 대한 당위성, 그리고 중단없는 혁신에 대한 강한 신념을 다시 한 번 각인시킬 필요가 있었다. 먼저 청장이 혁신의 동참을 촉구하는 글을 내부 통신망에 띄우기 시작하였다. "저것은 넘을 수 없는 벽이라고 고개를 떨구고 있을 때 담쟁이 잎 하나는 담쟁이 수천 개를 이끌고 그 벽을 넘는다." 도종환 시인의 '담쟁이'라는 이 시를 시작으로, "나 하나 꽃피어 풀밭이 달라지겠냐고 말하지 말아라. 네가 꽃피고 나도 꽃피면 결국 풀밭이 온통 꽃밭이 되는 것 아니겠느냐"는 조동화 시인의 "나 하나 꽃피어"라는 시 등을 인용하여, 청장은 직원들과의 감성적인 공감대를 형성하고자 노력했고, 그럼으로써 '혁신에의 참여'를 호소하였다. 이와 함께 보다 적극적인 방안도 마련하였다. '세정혁신추진기획단'이 주도하던 혁신추진 방식에서 벗어나 각 국 · 실을 적극적으로 활용하는 체제로 전환한 것이다. 이는 그간 기획단이 혁신을 선도한 결과, 각 국 · 실이 수동적으로 끌려오는 경우가 많아 소극적일 수밖에 없었기 때문이다. 이에 따라 각 국 · 실의 간부들이 적극적으로 움직이기 시작하였고 혁신시스템 구축은 탄력을 받기 시작하였다.

한편, 외부에 대한 이해와 설득을 위해 이메일로 '국세청 뉴스레터'를 이해관계 집단에게 매주 제공하고, 20여 차례 이상 각종 경제단체 등 이해 당사자 집단과 청장 간담회 및 강연회를 개최하는 등 적극적인 홍보를 통해 세정혁신의 당위성에 대한 지지를 부탁하였다.

이제 서서히 혁신사업도 자리를 잡기 시작했다. 그러나 시간이 지나면서 직원들에게 혁신 피로감이 누적되기 시작하였다. 이러한 피로감을 극복하여 혁신추진의 활력을 불어넣기 위해서는 직원들에게 '꿈과 희망을 주는 조직문화'에 대한 비전을 제시하고, 이를 하나씩 실천에 옮기는 일이 필요하였다. 따라서 2003년 9월, '직원 사기진작 종합대책'을 마련하고 시행에 나섰다. '전자인사시스템', '청장 핫 라인(Hot-Line)' 및 '직위공모제'를 가동해서 희망지 인사를 정착시키고, 5급 이하 직급 구조를 개편하여 6급 이하 직원들의 승진 기회를 확대했다. 인사고충 상담, 복지 프로그램 개발 등을 전담하는 '직원고충담당관'을 신설하는 한편, '이 달의 국세인'을 선발하여 인사상 우대하고 '상향식 T/F' 제도 도입과 '지식관리시스템'의 전면 개편을 통해 직원들의 지식창출 및 혁신 참여의 장(場)을 마련하였다. 특히 직원들의 근무환경 개선을 위해 2003년 6월 '청사신축기획단'을 설치했을 때에만 해도 누구도 기대하지 않았지만, 5개월 만에 국유재산 교환 방식에 의해 쾌적한 근무여건과 첨단시설을 갖춘 '강남합동청사'에 3개 세무서와 '국세종합상담센터'를 입주시키자 직원들의 마음이 하나로 모아지고 청장에 대한 신뢰도 깊어졌다.

이러한 세정혁신에 대한 강력한 드라이브와 직원 사기진작책을 동시에 추진하자 본청 등 정책부서 직원들이 혁신의 대열에 참여하였고, 이로써 2003년 말까지 혁신 시스템과 인프라를 구축하는 제1단계 세정혁신은 짧은 시간 안에 큰 성과를 거둘 수 있었다. 그 결과, 2003년 말 정부혁신지방분권위원회의 '업무혁신평가 우수 기관', 국무조정실의 '정부업무종합평가 우수 기관', 중앙인사위원회의 '직원 업무만족도조사 1위', 행정자치부의 '목표관리제 추진성과 최우수 기관'으로 선정되는 등 많은 외부 기관들로부터 좋은 평가를 받게 되었다. 이러한 외부 평가는 직원들의 자부심과 함께 지속적인 혁신 동참을 이끌어내는 데 많은 도움이 되었다.

고객의 접점인 일선 세무서를 움직여라

이제 혁신 작업의 다음 단계는 구축된 시스템과 인프라가 일선 현장에서 제대로 작동되도록 하는 것이었다. 세정혁신의 동기이자 궁극적인 목적은 국민들이 만족하는 세정을 실현하기 위한 '국민의 기관'으로 거듭나는 일이었다. 따라서 국민과 접점을 이루고, 세정서비스를 제공하는 일선의 변화가 가장 필요했다. 그러나 아직 일선 현실은 그렇지 못한 게 사실이었다. 여기에는 여러 가지 이유가 있었지만, 1999년 이후 지속적인 개혁으로 인해 누적된 피로와 급속한 세대교체가 가져온 조직역량의 저하가 주원인이었다. 게다가 과거에 대한 향수와 변화에 대한 적응 지체를 보이는 직원들과, 권위적이고 일방적인 지시를 거부하는 젊은 직원들이 뒤섞여 있어 어려움이 가중되고 있는 형편이었다. 혁신에 적극 참여하는 직원과 그렇지 않은 직원 사이의 갈등도 여기에 한몫을 하고 있었다. 따라서 세정혁신 추진 패러다임의 일대 전환을 모색하게 되었다.

국세청은 113개 소속기관, 1만 7,000여 명의 거대한 국가기관이다. 민간기업이나 다른 기관과는 달리 조직의 존폐를 걱정하지 않는다. 이런 조직에 위기감을 불어넣고 동력을 만들기 위해서는 인사나 예산상 보상의 차등화를 통해 직원 개개인을 자극시키는 수밖에 없다. 이에 따라 직원 사기진작 대책의 성과가 어느 정도 가시화될 무렵부터 업무실적과 혁신성과를 인사, 성과급 등과 직접 연계함으로써 열심히 일하는 사람에게는 그만큼 보상해 주는 성과관리시스템을 구상하기 시작했다. 청장은 이런 메시지를 간부회의, 연찬회 등 기회 있을 때마다 밝히고, 2003년 11월 국세청의 특성에 적합한 성과관리 모델의 도입 방안에 대한 본격적인 검토를 지시하였다.

성과의 개념이 비교적 분명하고 필요하면 가용자원을 풍부하게 투입할 수 있는 민간기업이나 공기업과 달리, 성과의 개념이 포괄적이고 불분명하며 동원 가능한 수단에 제약이 많은 정부부처의 경우에는 직원들이 피부로 느낄 수 있는 효과적인 성과관리 모델을 구축한다는 것은 애초부터 많은 한계를 지니고

있었다. 다행히 국세청은 계수(計數)를 다루는 집행기관의 특성상 타 기관에 비해 업무성과를 계량화하기가 상대적으로 쉬웠고, 30여 년 동안 나름대로 소속기관에 대한 평가시스템을 운영해 온 노하우도 도움이 많이 되었다. 그러나 수용가능성을 높이기 위해서는 점진적 · 단계적인 접근이 필요하였다. 예전의 서열에 의한 평가 시스템은 객관성만큼은 확실한 제도였다. 평가 시스템이 완벽하지 않은 현실에서 의욕만 앞세워 무리하게 전면적으로 추진하면 자칫 예전의 제도보다 더 많은 문제를 가져올 수 있다고 판단하였기 때문이었다. 직원들이 공감하는 공정하고 객관적인 평가지표의 개발과 함께 단계적으로 평가대상과 보상 수준을 확대해 나가는 방법을 만들어야 했다.

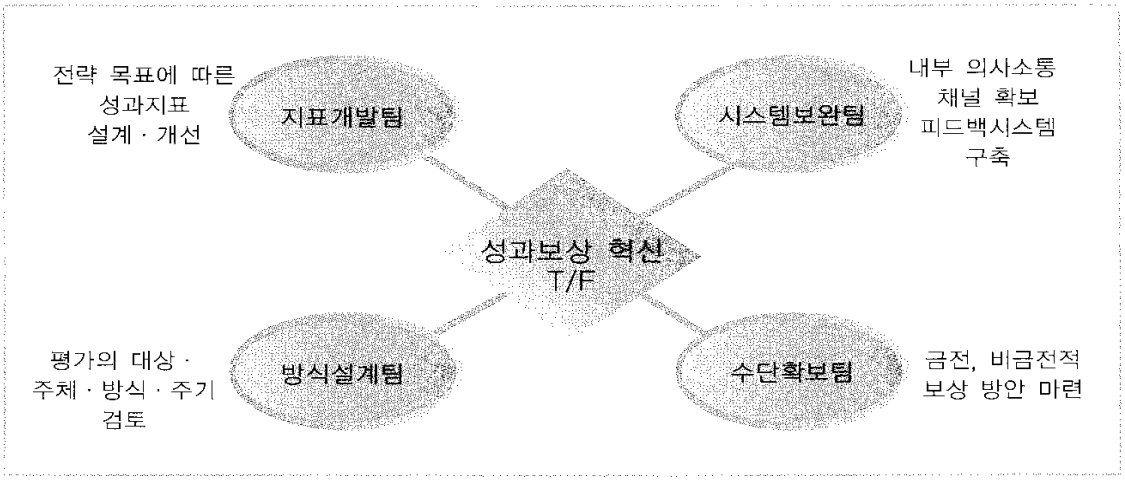
평가 인프라 구축을 위한 추진체계 발족

우선, 직원들이 공감하는 평가 인프라 구축에 초점을 맞추어 추진하였다. 단기간에 우수한 성과평가체계를 구축하는 것 자체가 어렵기도 하지만, 설령 훌륭한 평가체계를 구축하더라도 완벽할 수 없기 때문에 불평의 소지는 항상 내재되어 있게 마련이다. 이에 따라 직원들을 평가 시스템 개발에 직접 참여시키기로 했다. 다양한 아이디어를 수용하고 완벽하진 못하지만 최선의 대안이라는 폭넓은 공감을 얻기 위함이었다. 2003년 12월 초 세정혁신팀, 국 · 실별 평가담당 사무관, 인사 · 예산담당 사무관 등 약 20여 명으로 구성된 '성과보상 혁신 T/F' 를 발족하였다. 그 동안 국세청의 세정혁신 업무를 주도적으로 이끌어 오던 세정혁신 총괄팀장이 T/F 팀장을 맡고, 혁신 마인드가 넘치는 젊고 유능한 5 · 6급 직원들이 실무 작업을 담당하였다.

T/F 팀은 우선 국세청 업무 특성에 맞는 성과보상제도를 구축하기 위해 4가지 단계로 구분하여 접근하였다. 제1단계는 성과지표를 개발하는 단계로서 국세청의 목표(Goal)와 전략(Strategy)을 확인하여 성과지표를 설계 · 개선하고, 제2단계는 개발된 성과지표를 구체적으로 적용하는 단계로서 평가대상, 평가주체, 평가 방법, 평가 주기 등을 검토하며, 제3단계는 성과평가 결과를 보상하

는 단계로서 동원 가능한 성과보상 수단을 확보하며, 제4단계는 성과관리시스템에 대한 보완 · 발전 단계로서 내부의 커뮤니케이션 활성화, 피드백시스템 구축 등을 해 나가기로 하였다. 전체 T/F 팀을 평가지표 개발, 평가방식 설계, 보상수단 확보, 시스템 보완 · 발전 등 4개의 소단위 팀으로 세분화하고 각자 활동에 착수하였다.

[도표 1] 성과보상 혁신T/F 체계



공정 · 투명한 평가 인프라 구축이 말처럼 쉽지는 않았다. 우선 T/F 팀원들의 인식부터 바꾸는 것이 필요하였다. 초기에 팀원들은 "1만 7,000여 명의 직원들에 대해 공정하고 객관적인 개인별 성과평가 기준을 마련하기란 불가능에 가깝다"고 회의적인 반응을 보였다. 하지만 팀장은 그 어느 때보다도 강한 청장의 혁신의지를 이해시키고 다소 문제가 있더라도 일단 제도를 추진하고, 시행 과정에서 문제점을 보완하자고 팀원들을 끈질기게 설득해 나갔다. 차츰 팀원들이 시행 가능성에 대한 자신감을 갖게 되면서 T/F 팀은 매우 발빠르게 움직이기 시작하였다.

성과관리 모델 개발에 마지막 박차를 가하고 있던 2003년 말, 청장은 송년사

를 통해 "직원들이 세정혁신의 주체가 되어 개혁에 능동적으로 참여할 수 있도록 '성과보상시스템'을 본격적으로 시행하여 창의와 참여를 중시하는 조직문화를 조성해 나가겠다"고 강력한 의지를 표명하였다. 바로 이어, 2004년 신년사에서는 "국세행정의 달라진 모습을 국민이 한층 더 피부로 느낄 수 있도록 지난해 구축한 세정혁신 시스템과 인프라를 일선 현장에서 제대로 시행"하여 줄 것을 요청하면서 2004년을 '행동하고 실천하는 해'로 정하고, 이를 위한 실천 수단으로 세정 전반에 걸친 '성과보상시스템' 도입을 전격 발표하였다. 성과에 따라 인사 · 예산 등 각종 보상을 직접 연계하는 본격적인 성과보상제도의 시행 계획을 발표한 것이다.

새로운 제도의 시행을 발표하자 기대감을 나타내는 직원도 많았으나 여전히 불신과 거부감을 드러내는 의견도 상당수였다. 예를 들어, "국세청이 뭐가 잘났다고 다른 부처는 안 하는 걸 우리만 먼저 도입하느냐?"며 다른 부처보다 먼저 시행하는 것에 대한 불만을 표출하기도 했고, "열심히 일해 좋은 성과를 내더라도 표창이나 승진은 고참 선배에게 양보할 수밖에 없고, 이렇게 양보하는 것을 미덕으로 여기는 조직문화 속에서 과연 성과보상이 가능할까?"라는, 공직사회에 만연된 연공서열식 · 나눠먹기식의 조직 분위기를 걱정하며 회의적인 견해를 나타내기도 했다. 또한 "과거에도 새로 부임한 청장마다 성과에 따라 보상을 한다고 했지만 별로 달라진 게 없다"며 기관장의 실천의지를 의심하는 경우도 있었으며, "말로만 보상이지 과연 무엇으로 보상을 해 줄 수 있는가? 적절하고 실질적인 보상 수단이 없다. 얼마 되지 않는 보상을 위해 힘들게 일할 바에는 차라리 안 받고 말겠다"며 보상의 실효성에 의문을 제기하는 직원들도 있었다. "객관적이고 합리적 기준이 결여된 일방적 평가는 대다수 직원들의 불만만 초래할 것"이라며 평가 기준을 불신하기도 했고, "혹시 실적이 나쁜 직원만 가려내 인사상 불이익을 주어 본보기를 삼으려는 것 아닌가?" 하며 평가제도 자체에 대해 불안해하는 사람들도 있었다.

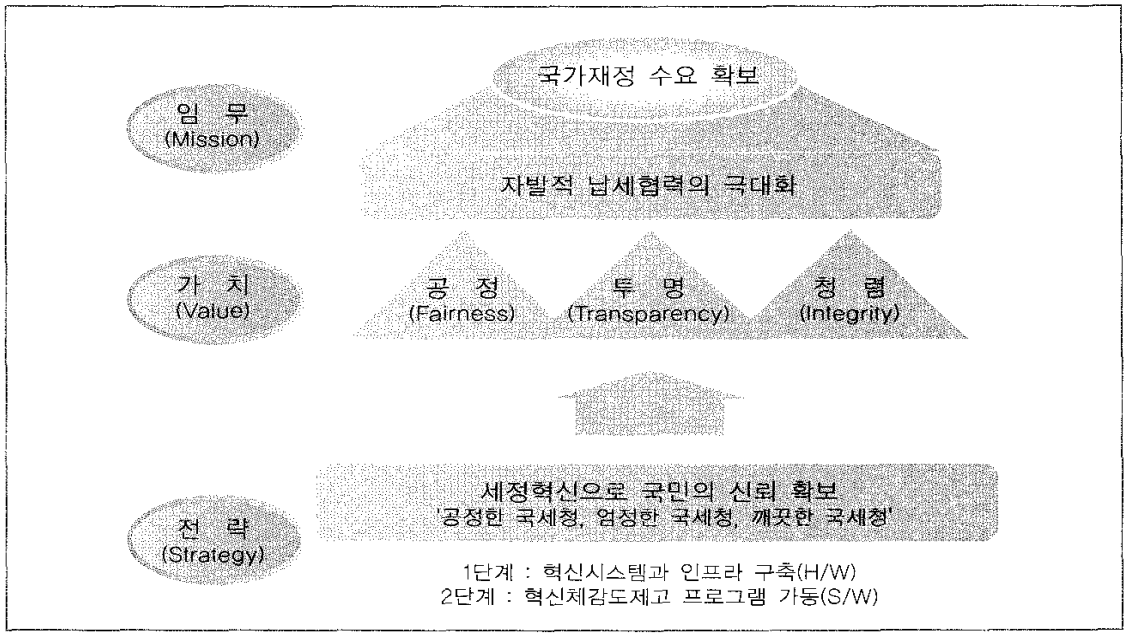
국세청에서 '성과보상'이라는 말이 이때 처음 쓰인 것은 아니다. 과거의 세

정개혁에서도 어김없이 등장하던 단골 메뉴였다. 그러나 과거에는 평가 분야가 적었고 평가 기준이 과학적 · 객관적 · 제도적이지 못하였을 뿐만 아니라, 특정인을 발탁하거나 인사상 불이익을 주는 데 이용되기도 하여 공감대가 크게 부족하였고 자주 용두사미가 되곤 했기 때문에, 직원들의 이런 반응도 무리는 아니었다.

청장은 내부의 부정적 의견을 해소하기 위해 직접 나설 수밖에 없었다. 전국 관서장회의, 전국 확대간부회의, 연찬회 등을 통해 "성과가 우수한 직원이나 기관에 대해서는 반드시 보상하겠다", "성과주의는 조직의 활력을 가져오고 세정혁신의 성과를 극대화하며, 우리 직원들이 국세청에 애정을 갖고 자기 업무에 몰입하고 열정을 쏟을 수 있도록 하기 위한 것"이라며 적극 설득하고 강력한 추진의지를 거듭 확인시켰다.

그리고는 2004년 1월부터 곧바로 우수 기관 및 개인에 대한 보상을 실시하기 시작하였다. 처음에는 냉소적이고 소극적인 직원들조차도 주변에서 상을

[도표 2] 국세청 혁신추진 목표와 전략



받고 승진하는 것을 보자, 이 제도에 적극 참여하지 않으면 손해를 본다는 인식을 갖기 시작하였다.

국세청의 특성에 맞는 평가 방식을 고안하다

2004년 1월 사상 처음으로 직원별 주요 담당 업무에 대한 실적 평가를 본격적으로 시작하였다. 과거에는 상상할 수 없었던 모험적인 시도였다. 누구를 대상으로, 어떤 방식으로 평가할 것인가?

먼저, 소속기관 업무 분석을 통해 혁신 목표 달성의 효과성, 업무의 유사성, 평가지표 개발 용이성 등을 고려하여 평가대상 직원군(群)을 선정하였는데, 세무서의 경우 징세 · 세원관리 · 세무조사 · 민원 분야를, 지방청의 경우 세무조사 분야를, 국세종합상담센터의 경우 대민상담 분야 등 총 6개 분야 종사 직원 약 1만여 명이 개인별 성과평가 대상으로 선정되었다.

그러나 약 1만여 명에 달하는 직원들의 실적을 일일이 평가하기란 쉽지 않았다. 평가에 따른 업무 부담을 축소하고 실시간으로 평가 결과를 직원들에게 알려주어 성과관리의 유인을 제고하기 위해서는 전산에 의한 평가가 필수적이었다. 2003년 하반기 국세청 전산실은 청장 지시에 의해 고질적으로 안고 있는 부실과세와 체납발생 문제를 해결하기 위해 '국세행정실명제' 시스템 구축 사업을 역점적으로 추진하고 있었다. 이는 세금을 고지한 직원의 실명으로 고지건별 고지 내역, 납기내 징수 상황, 불복 청구 등 일련의 업무처리 과정과 실적을 전산으로 누적 관리함으로써 직원들이 세금 부과를 보다 신중히하고 책임세정을 구현하기 위해 2004년 1월 이후부터 도입된 시스템이었다.

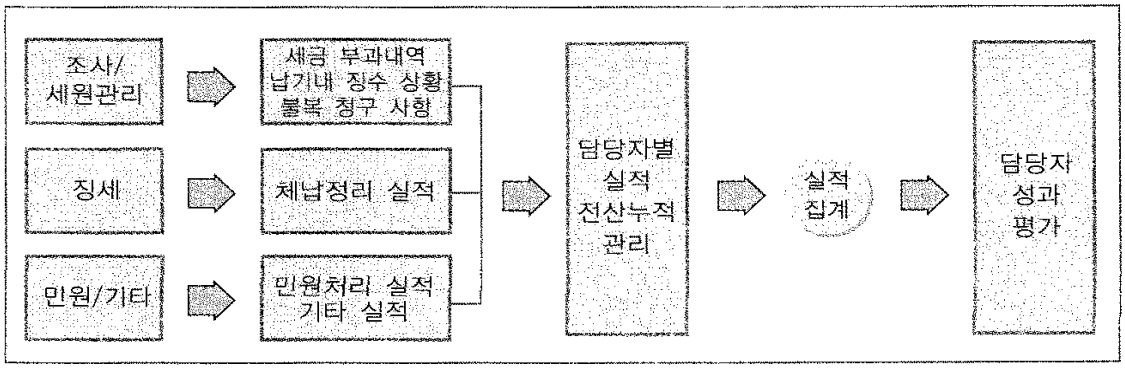
T/F팀은 전산실과 협의를 통해 국세행정실명제를 평가에 활용하는 방안을 강구하기로 하였다. 국세행정실명제가 전산에 의한 성과평가에 활용이 가능하도록 설계되어 있는 점을 이용하여 세무조사 · 세원관리 분야 종사 직원의 실적 평가는 국세행정실명제 자료를 활용하고, 아직 국세행정실명제가 적용되지 않고 있는 징세, 민원 등 기타 분야의 직원 실적평가는 3단계 평가(세무서 평가

→지방청 평가→본청 평가)를 실시함으로써 평가의 신중을 기하고 평가 업무량도 분산되도록 하였다.

개인별 성과평가 외에 소속기관이 많고 팀워크가 중시되는 국세청의 조직 특성을 감안하여 기관과 팀에 대한 평가도 병행 실시하기로 하였다. 하나의 성과를 달성하기 위해 개인보다 팀 중심의 공동노력이 요구되는 국세 업무의 특성상 특정 성과를 단순히 개인별 성과로 귀속시키기 어려운 분야도 많다. 이러한 경우에는 개인별 성과보다는 기관별 · 팀별 성과를 평가하여 조직의 응집력과 결속력을 높이는 한편, 그 결과를 개인의 성과와 연계시키도록 하였다.

소속기관들에 대한 보다 객관적이고 공정한 성과평가를 위해 1차적으로 기존의 심사분석평가제도(국세청 소속 지방국세청과 세무서의 분야별 업무추진 실적을 평가하고, 그 결과를 피드백하여 업무 개선에 반영하기 위한 자체 평가시스템)를 보완하기 시작하였다. 단순 계량적 지표 위주의 평가체계에서 벗어나 기관의 노력도 · 창의성 등 질적 평가지표를 도입하고, 고객평가 차원에서 납세자만족도 조사를 강화함과 동시에 기존 평가산식을 대폭 변경하였다. 팀(부서)별 성과평가는 지방청 조사상담관실, 국세종합상담센터 상담팀, 각종 연구 모임 등을 중심으로 실시하도록 하였다.

[도표 3] 국세행정실명제의 성과평가 활용 방안



상시 평가체제 구축으로 더 높은 효율을 지향한다

세정혁신은 일상적으로 추진되어야 한다. 종전의 의례적인 연말 행사성 성과보상 방식으로는 혁신의 일상화를 이끌어 내기 어렵기 때문에 단기성과 위주의 평가 방식을 도입하기로 했다. 이에 따라 매월 평가하여 가급적 그때그때 보상하도록 성과평가 방향을 정하고 월별 평가 과제, 평가대상, 평가 기준 등을 마련함으로써 평가방식의 일대 혁신을 가져오게 되었다.

이러한 상시 평가체계 구축은 기관 및 직원들로 하여금 세정혁신에 대한 관심을 제고할 뿐만 아니라 혁신을 일상화하고 있을 뿐만 아니라 단기적 성취감을 느끼고 의례적인 평가가 아니라는 것을 인식하게 하였다. 또한 매월 평가 결과를 전국 순위화하여 공개함으로써 평가대상자들의 경쟁을 유인하는 효과도 있었다. 그리고 직원들로 하여금 평가대상 업무를 열정적으로 추진하게 하고 성과보상에 대한 신뢰감을 가지도록 연간 평가 일정, 평가 방법 및 보상 내역을 연초에 확정하여 공지하였다. 이와 아울러 평가 시스템의 문제점을 실시간으로 직원들로부터 청취하여 피드백하는 평가 시스템 개선 프로세스를 통해 제도를 지속적으로 보완하여 나갔다.

고객평가 등 다양한 평가 방식도 가미하다

국세청과 국민과의 관계를 단순한 '고객(Customer)'에서 '동반자(Partner)' 관계로 발전시키기 위해서는 정책의 형성 · 집행 · 성과 측정에 있어서 국민과의 쌍방향 커뮤니케이션 채널 확보를 통해 세정 참여를 유도할 필요가 있다.

그 동안 국세청은 세정 서비스에 대한 국민들의 불편사항을 파악하고, 서비스 경쟁을 유도하기 위해 외부 리서치 기관을 통해 매년 1회 '납세자만족도 조사'를 실시해 오고 있다. 이는 소속기관의 민원처리 편리성 및 전화친절도 등을 평가하여, 평가 결과를 심사분석 평가에 반영함으로써 기관의 성과평가와 연계하기 위한 것이다. 그러나 이러한 납세자만족도 조사만으로는 다양한 고객의 요구를 반영하기가 어려운 점이 있어 2004년 4월 고객평가를 더욱 강화

[도표 4] 2004년도 성과평가 추진 일정

평가시기	기관평가	팀평가	개인평가
1월	· 전년도 체납정리실적	–	· 1월의 국세인
2월	· 부가가치세 전자신고실적 (2003년 2기 확정)	–	· 2월의 국세인
3월	· 2003년도 심사분석 · 사업자 이메일 주소확보 실적	– –	· 3월의 국세인 · 2003년도 직원성과
4월	· 법인세 전자신고실적	· 국세상담 실적	· 4월의 국세인
5월	· 1/4분기 심사분석평가	–	· 5월의 국세인 · TIMS활용 우수 사례
6월	· 소득세 전자신고실적 · 체납정리실적	– –	· 6월의 국세인 · 소득세 전자신고 우수 사례 · 체납정리 우수 사례
7월	· 상반기 민원처리 실적	–	· 7월의 국세인 · 민원처리 우수 사례
8월	· 부가가치세 전자신고실적 (2004년 1기 확정) · 상반기 심사분석평가	· 상향식 T/F 연구실적	· 8월의 국세인 · 불복청구 처리실적 · 2004년 상반기 직원성과
9월	· 조사실적	· 조사상담실적	· 9월의 국세인 · 조사 우수 사례
10월	· 세무대리정보 통합 관리시스템 가입실적	· 국세상담실적 · 혁신추진 우수사례	· 10월의 국세인
11월	· 모범납세자 발굴실적 · 모범세무대리인 발굴실적 · 3/4분기 심사분석평가	· 조사실적 및 우수사례 · 조사 분야 혁신실적 · 탈세정보 수집실적	· 11월의 국세인 · 지식마일리지 · 체납정리 우수 사례
12월	· 주류유통 질서 조사 · 단속 실적	· 조사실적 및 우수사례 · 조사 분야 혁신실적 · 탈세정보 수집실적	· 12월의 국세인 · 전산 프로그램 개발 · 직원 S/W개발경진대회

하기 위해 국세행정 모니터링 체계를 전면 혁신하였다. 먼저 정책고객 관리(PCRM;Policy Customer Relation Management) 기법의 고객평가 방식을 본격적으로 도입하였다. 이는 정책고객을 특성별로 분류한 D/B를 구축하고, 수시로 이메일을 활용하여 이들 고객 그룹으로부터 국세청 소관 국 · 실의 추진 정책을 평가받도록 하는 것이다.

또한 내부고객인 직원들을 대상으로 하는 모니터링 기능도 강화하였다. 본청 혁신담당관실과 지방청 및 세무서 혁신 전담조직의 공식 의사소통 채널인 '업무혁신공유방' 을 활용하여 본청 각 국 · 실의 업무에 대해 일선 직원들이 상향식으로 평가할 수 있도록 하였다.

아울러 변화된 세정여건에 맞추어 다양한 평가 방식을 도입하였다. 매달 국세행정 발전과 국세공무원의 이미지 쇄신에 특별히 공헌한 직원을 '이 달의 국세인' 으로 선정 · 표창하고 전국 세무관서에 게시하여 동기를 유발시킨 결과, 이제는 '이 달의 국세인' 으로 선정되는 것이 직원들의 꿈이 되었다.

창의적인 일선 직원들이 자발적으로 정책과제를 연구할 수 있도록 '상향식 T/F' 제도도 도입하여 직원들 스스로가 과제를 선정하고 팀을 구성하여 신청하면, 이를 심사하여 지원해 주고 우수한 연구 결과에 대해서는 포상과 함께 세정 운영에 반영하도록 하였다. 지식정보화 시대에 맞추어 직원들의 자발적인 지식 창출 및 공유를 활성화하기 위해 지식 활동 평가제도인 '지식마일리지' 제도도 시행하고 있다.

쥐어짜서(Squeeze) 보상재원을 마련하다

성과평가제도는 필연적으로 보상이 전제된다. 공무원에게는 인사시스템에 의한 보상이 기본이지만, 여기에 덧붙여 다양한 보상수단을 마련함으로써 성과평가제도의 실효성을 높일 수 있는 것이다. 이를 위해 바로 시행이 가능한 비금전적 보상부터 확대하는 방안을 강구하였다. 먼저, 과거 기관간 표창 배분 원칙을 성과 기준으로 변경해서 그 동안 나눠먹기식으로 표창이 배분되던 방

식을 완전히 바꾸었다. 또한 승진 · 전보에 있어 성과우수 직원을 우대할 수 있도록 인사 관련 규정을 개정하였다. 특히 '이 달의 국세인'으로 선정된 직원이 특별승진할 수 있는 길을 대폭 확대하고, 목표관리제(MBO) 운영 지침을 개정하여 성과 우수 기관장을 우대하도록 하였다.

그러나 표창 · 인사 등 비금전적 보상만으로는 직원들을 움직이는 데 한계가 있었다. 공무원의 직급체계상 간부직으로 승진할 희망이 없는 직원에게는 물질적 보상이 훨씬 매력적인 수단이었다. 그러나 민간기업과 같이 예산상 자율권이 크지 않아 보상재원을 마련하는 데 어려움이 많았다. 순수한 포상금으로 책정된 예산은 3억 원, 1만 7,000명에 달하는 직원을 포상하기에는 절대적으로 부족한 금액이었다. 예산 관련 규정을 면밀히 검토하여 기 책정된 예산 항목 중에서 국세청 자체적으로 성과에 따라 배분이 가능한 예산을 짜고 또 짜내기 시작하였다.

먼저 소속기관의 인원 수에 비례하여 배분되어 오던 시설비와 자산취득비에 대해서는 총액의 10%인 약 6억 원, 종전에 직원별로 균등하게 나누어 주던 직원 활동비에 대해서도 분야별로 일정 금액을 유보시켜 약 25억 원, 직원 해외연수비로 책정된 4억 원 등 총 38억 원에 해당하는 성과보상 예산을 확보하였다.

성과평가 결과에 따라 보상하겠다던 청장의 약속은 철저히 이행되었다. 2004년 1월부터 8월까지 성과우수 직원 100명, T/F 8개와 기관 70개를 선정하여 국세청장 표창 및 포상금 총 5억 원을 지급하였다. 또한 체납정리, 조사, 민원, 국세상담 분야 종사 직원 중 성과평가 상위의 약 3,500명에 대해 직원활동비 약 13억 원을 성과급으로 추가 지급하였다. 물질적 보상 외에도 성과우수 직원에 대해서는 승진 · 전보에서 크게 우대하였다. 특히 '이 달의 국세인' 13명을 특별 승진시키고, 혁신성과가 우수한 기관장이나 직원에 대해서는 발탁인사를 지속적으로 실시하고 있다.

"오늘 표창과 포상금을 받고 보니 과거 말뿐인 성과보상과는 달리 이제 제대로 실시되고 있구나 하는 생각이 들었습니다." 체납정리 실적 최우수 직원으로 선정된 S씨의 말이다. 또한 4회 연속 최우수 관서장으로 선정되어 지방 세무서

장에서 일약 본청 과장으로 발탁된 K서장은 다음과 같이 새로운 제도에 대한 소감을 밝히고 있다. "이번 인사에서 저는 아주 특별한 대우를 받았습니다. 과거에는 생각지도 못할 일이었습니다. 이번 제 인사를 보고 많은 직원들이 청장님의 성과보상에 대한 실천의지를 확실히 느꼈을 것입니다."

자발적 참여와 실천의 분위기가 빠르게 확산되다

위기의식 없이 타성에만 젖어 있던 조직의 관행과 문화를 바꾸는 데는 성과보상 시스템이 가장 효과적인 수단이었다. 제도 실시 후에 나타난 효과는 예상보다 훨씬 큰 것이었다. 조직 분위기와 직원들의 인식이 빠른 속도로 바뀌어 혁신 실천의지가 확산되고 업무성과도 크게 향상되고 있다.

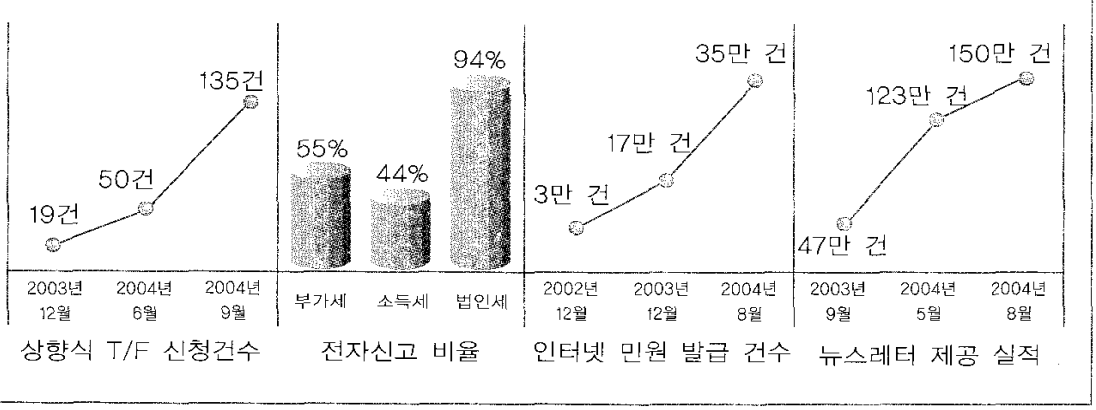
"처음에는 성과보상에 대해 큰 관심이 없었습니다. 그러나 업무평가 기준과 평가 일정이 사전 공지되고 성과우수자에 대한 표창, 포상금, 직원활동비 지급 등 구체적인 보상 방안이 마련되는 것을 보니, 이젠 평가가 의식되어 업무를 대강대강 처리할 수가 없었습니다"라는 세무서 직원 K씨의 고백은 직원들의 인식 변화를 잘 보여주는 말이다. 또한 직원활동비 성과보상에서 제외된 K씨는, "조사 분야 종사 직원 중 실적이 우수한 상위 20% 직원에게 성과보상 차원에서 분기별로 1인당 40~60만 원씩 지급되는 직원활동비를 한번도 받아 보지 못했어요. 주위에 있는 동료 직원이 연속해서 직원활동비를 받는 것을 보고 제 자신이 무능하다는 생각이 들더군요. 무능하지 않다는 것을 보여주기 위해 지금 엄청 노력중에 있습니다"라고 말하며 분발을 다짐하고 있다. 중간관리자와 간부급 직원에게도 변화는 나타났다. C세무서 K서장은 "매월 기관의 성과를 평가한다고 하니 서장이 직접 업무를 챙기지 않을 수 없게 되었습니다. 매월 초 그 달의 평가 업무를 직원들에게 주지시키고 열심히 일해 줄 것을 당부하고 있습니다"라고 말한다.

직원들의 인식 변화는 왕성하고 창의적인 혁신 활동으로도 나타나고 있다. 2003년 말 19건에 불과하던 '상향식 T/F' 과제연구 신청이 2004년 9월에는

135건으로 급증하였다. 과거에는 매우 미미하였던 지식등록 건수가 지금은 월 평균 633건에 이르고 있다. 제도 시행 초기인 점을 고려할 때 괄목할 만한 성과가 아닐 수 없다. 또한 모든 세금문제를 집이나 사무실에서 편리하게 해결할 수 있는 전자세정도 조기에 구현되었다. 매주 납세자에게 다양한 국세정보를 이메일로 신속하게 제공하는 '국세청 뉴스레터' 발송 실적도 서비스를 최초로 개시한 2003년 9월에 비해 약 3배 이상 증가하였다.

이처럼 성과보상시스템을 구축하여 세정운영 방식을 성과중심으로 혁신한 것에 대해 정부혁신지방분권위원회에서는 2004년 5월 21일 "자체 평가시스템 모범 사례"로 선정하였다.

[도표 5] 성과보상으로 인한 세정혁신 성과 향상



진정한 시작은 이제부터

국세청이 본격적인 '성과보상시스템'을 도입한 지는 1년도 채 되지 않았다. 따라서 아직 평가 분야, 평가 기법, 보상 내용 등에 있어 보완할 점이 많다. 조직내 낡은 관행과 문화를 바꾸기 위해서는 하루 빨리 보다 완벽한 모델로 발전시켜 확고하게 정착시켜야 한다. 일부에서는 여전히 "청장이 바뀌면 성과보상시스템도 후퇴할 것"이라며 적극적 동참을 미루고 있기도 하다. 따라서 조직을

위해 최선을 다하면 반드시 개인에게도 도움이 된다는 믿음을 심어 주는, 조직의 이익과 개인의 이익을 일치시키는 시스템의 정착이 필요하다.

이를 위해 국세청은 앞으로 평가대상을 더욱 확대해 나갈 것이다. 평가지표 계량화가 곤란한 기획 · 총무 · 교육 등 일부 지원 분야는 성과보상 대상에서 배제되어 있는데, 조속히 이들 분야에 대해서도 평가지표를 개발하여 성과보상제도를 적용해 나갈 것이다. 현재 일부 업무 분야에 대해서만 제한적으로 구축되어 있는 '국세행정실명제'도 전 분야 업무실적 전산관리시스템으로 확대 개편해 나가려고 한다.

그리고 분야별로 단기간 성과를 평가하여 그때그때 보상하는 현재의 단기보상시스템에서 한발 더 나아가 현재 구축중인 '성과마일리지 누적관리시스템'을 곧 완성하여 장기 누적 평가 · 보상도 병행 실시할 것이다. 이는 성과평가 결과에 따라 일정한 성과마일리지를 부여하여 누적 관리하고 누적된 점수를 인사상 가점, 해외연수, 특별휴가 등에 선택적으로 사용할 수 있도록 하는 시스템으로, 신용카드식 마일리지 적립을 성과관리에 도입한 것이다. 이렇게 해야 직원들이 단기 성과에만 집착하지 않고 중장기적 관점에서 자기발전 전략을 수립하고 명실공히 훌륭한 직원들이 보상받는 결과를 가져오게 될 것이다. 아울러, 현행 업무성과에 대한 양적 평가 중심의 평가체계를 고객만족도 등 질적 평가가 크게 반영되는 체계로 발전시켜 나갈 계획이다. 세정혁신의 본질은 국민의 만족도를 높여 세정에 대한 신뢰를 높이는 것이므로 이는 매우 시급한 과제가 아닐 수 없다.

아무도 가지 않은 길이기에 국세청 성과보상시스템이 가야 할 길은 앞으로도 멀고 험난하다. 하지만 땅 위에 맨 처음부터 길이 있었던 것은 아니다. 어떤 이의 용기 있는 한 걸음이 누구나 다닐 수 있는 길을 만든 것이다. 국세청은 "진정한 시작은 이제부터"라는 각오로 정부 부문의 모범적인 성과관리 모델을 구축하여 모든 국세 공무원들이 꿈과 희망을 갖고 열정을 바쳐 일할 수 있는 새로운 조직문화를 반드시 창출해 나갈 것이다.

중앙-지방간 정보고속도로가 몰고 온 혁신의 정보화 물결

행정자치부

3대 망을 통합하는 행정자치부의 혁신사업은 성공적인 결과를 가져왔다. 사업의 목적에 부합하였을 뿐 아니라 부수적인 열매를 따는 기쁨도 있었다. 그 과정에서 적지 않은 갈등과 문제점도 있었지만 이를 극복할 수 있었던 주요한 성공 요인은 사업 목표를 명확히 인식하고 과감하게 추진하는 것과 함께, 관련 전문 분야에 대한 철저한 분석과 다양한 지식으로 무장한 점이었다. 그리고 추진팀을 구성하여 사업추진의 핵심으로 삼고, 철저한 준비와 외부 전문가의 자문, 이용 기관간 협조체계 구축 등의 협의를 통해 공감대를 이끌어 낸 것도 결정적인 성공 요인이었다. 또한 전자정부국 정보자원관리과를 신설하여 망 통합을 총괄 전담하도록 함으로써 신속하고 효율적인 통합을 이룰 수 있었다.

지식정보화 사회로의 전환과 전자정부 핵심 인프라 구축

지식정보화 사회로의 급격한 진전에 따라 우리 사회 각 분야에서는 이에 적응하기 위한 다양한 변화와 혁신의 노력들이 전개되고 있다. 이러한 변화의 물결은 공공 부문도 예외가 아니어서, 국민들은 정부 국정운영 방식의 근본적인 변화를 요구하고 있으며, 정부는 이에 대응하여 보다 효율적이고 고객 지향적인 전자정부를 만들기 위해 노력해 왔다. 그 결과, 정보시스템을 활용한 업무처리와 다양한 온라인 행정서비스의 제공기반이 마련되는 등 상당한 성과를 거두었다. 그러나 여전히 행정기관간 정보 공동이용과 국민들의 전자민원서비스 이용률이 낮고, 특히 부처별 독자적인 정보화사업 추진 및 관리로 인한 중복투자 등 많은 문제점이 아직 남아 있다.

특히 전자정부 주관 부처로서 행정자치부는 그 동안 다양한 정보화사업의 추진을 통해 많은 전산기반 시설과 국가 정보통신망 등을 운영해 왔으나, 그 효율성과 안정성 측면에서는 미흡한 점이 많았다. 특히 행정자치부의 각 부서에서 독립적으로 관리해 오던 정보통신망의 통합 필요성이 지속적으로 제기되었는데, 이는 지난 1998년 내무부와 총무처가 행정자치부로 통폐합되었음에도 기존에 각 부서에서 독립적으로 관리 · 운영해 오던 정보통신망을 여전히 개별적으로 관리하고 있었기 때문이다.

지난 1998년 12월 정부전산정보관리소(현 전자정부지원센터)에서는 이러한 문제점을 해소하고, 범정부 차원의 행정정보자원관리체계를 구축하기 위하여, 부처내 정보통신망의 통합 필요성을 공식적으로 제기하였다. 정부전산정보관리소에서는 행정자치부 각 부서에서 독자적으로 관리 · 운영하고 있는 정보통신망 등을 통합하여 일괄 관리하자는 방안을 제시하였다. 그러나 정보통신망을 관리 · 운영하는 해당 부서에서는 운영의 전문성, 예산, 통합 후 관리주체 결정 문제 등을 이유로 통합에 대해 격렬하게 반대하였다. 결국 이러한 반대로 인하여 부처 내부 정보통신망의 통합에 대한 논의는 더 이상 진전될 수가 없었다.

외부로부터 압력 – 통합, 더는 미룰 수 없다

그러나 이런 문제점은 외부를 통해 제기되었고 통합운영에 대한 논의는 더 이상 미룰 수 없는 과제가 되고 말았다. 1999년 국무조정실이 실시한 기관평가 결과 행정자치부의 정부고속망과 초고속국가망의 미 연계로 회선 사용료가 증가하고, 망 관리의 적절성 · 확장성이 부족하다는 평가를 받았으며, 2000년부터 2001년에 실시한 국가기간전산망 운영 실태 점검 결과, 대부분의 기관에서 시스템의 안정적 운영을 위한 전산기반 시설의 설치와 관리는 적정하게 추진하고 있으나 정보시스템의 장애 처리, 시스템 보안, 재해 복구 등에 대한 전문성 결여, 운영요원 부족 및 재원의 부족으로 신속한 대응체계가 미흡하다는 평가가 제시되었다. 또한 2001년 10월에 감사원 정기감사에서 각 부서에서 독자적으로 관리 · 운영하고 있는 행정자치부내 3대 정보통신망의 관리체계 일원화를 위한 망 통합과 공동활용 계획을 마련하여 정보통신망 운영에 따른 회선 사

[도표 1] 행정자치부 3대 정보통신망 운영 현황

구 분		정부고속망	지방행정정보망	전국전화망
주관 부서		정부 전산정보관리소	자치정보화담당관실	행정정보화담당관실
센터	위치	중앙 · 과천 · 대전청사 영남 · 호남 · 인천거점	16개 시도 및 234개 시군구	행정자치부 및 16개 시도
	회선	DWDM, 전용회선 (45~2,500M)	ATM회선 (전송 4~11M, 접속 45~622M)	전용회선(2~45M)
연결 기관	대상	입 · 사법부, 중앙행정기관 소속기관, 지방청, 산하기관, 인터넷 등	기초자치단체, 지방청, 인터넷 등	중앙행정기관 및 기초자치단체
	회선	전용회선(56K~155M)	ATM회선, 전용회선(56K~20M)	전용회선(56K~4M)
활용 용도		데이터(행정정보, 인터넷) 및 음성	데이터(행정정보, 인터넷)	음성 및 팩스
주요 장비		Router, Ethernet Switch	Router, ATM Switch	Toll, PABX 교환기
2003년간 회신료		15.2억 원	8.7억 원	32.6억 원

용료를 절감하라는 지적을 받게 되었다. 이런 외부의 평가와 지적은 관리체계 일원화와 통합운영 논의에 대해 불을 지피는 계기로 작용했고, 이에 따라 당시 행정정보화계획관실(현 전자정부국)의 계획관은 중앙행정기관을 연계하여 서비스를 제공하고 있는 '정부고속망'과 16개 시도 및 234개 시군구를 연동하여 서비스하고 있는 '지방행정정보망', 그리고 중앙과 지방을 행정전화망으로 서비스하고 있는 '전국전화망' 등 3대 통신망 회선을 통합할 수 있는 방안을 만들도록 지시하였다.

사업추진 체계를 정비하다

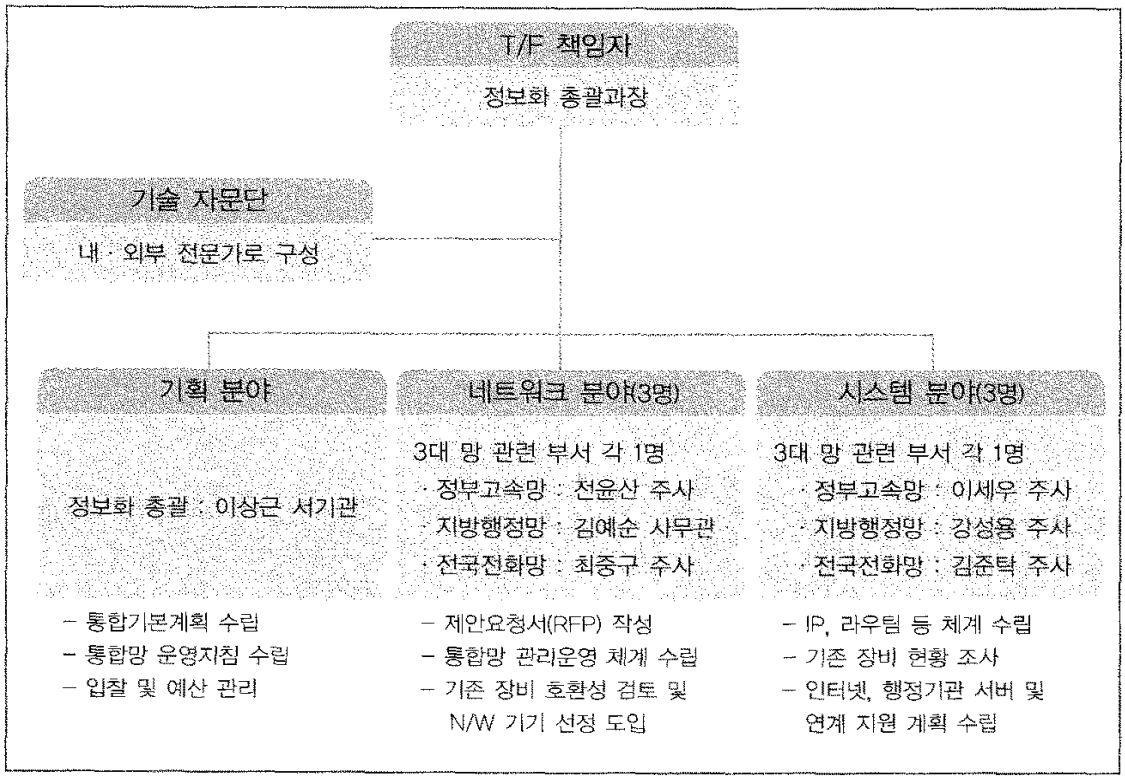
본격적인 사업의 추진을 위하여 먼저 각 부문별로 3대 망 관리부서의 실무자 및 외부 전문가가 참여하는 임시추진팀(T/F)을 구성하여, 망 통합을 위한 기본 방향 설정, 추진체계 정비 등 관련 작업에 착수하였다. 추진팀에서는 수차례에 걸친 내부회의, 외부전문가 자문회의 및 KT, 데이콤, 하나로통신 등 기간사업자의 사업설명회를 개최하여 통합사업의 기본 방향을 설정하고 사업추진의 당위성과 투명성을 확보해 나갔다. 한편 무엇보다 통합사업을 전담하여 추진할 주체를 결정하는 것이 선결과제였는데, 기존의 3대 망 관리부서 중에서 총괄조직을 지정한다면 조직간 갈등이 우려되었다. 이에 따라 중립적인 입장에서 사업을 추진하기 위해서 새로운 조직을 구성하기로 결정하였다. 전자정부국내 정보자원관리과를 신설하고 정부고속망 관리부서장이었던 과장 1명과 지방행정정보망 관리담당자, 그리고 전국전화망 관리담당자 등을 배치하여 전담추진 체계를 확립하였다.

쟁점 사항을 분석하다

통합사업은 우선 통합의 대상인 기존 3대 정보통신망에 대한 정확한 현황 파악과 관련 정보의 수집 및 분석으로부터 시작되었다. 우선 통합 대상인 3대 망 자체의 구축 목적과 현황을 파악한 후, 각 망간의 중복적 요소를 찾아 내고 중

복이 있을 때 통합이 가능할 것인지에 대한 조사가 필요했다. 또한 통합할 경우의 예상 효과를 측정하고 나아가 향후 행정 환경 및 기술 변화를 반영하기 위해 미래의 신기술 동향과 이의 적용 여부에 대한 분석도 동시에 진행하였다. 먼저 3대 망에 대한 변천사를 파악하기 시작하였다. 그 과정에서 나타난 결과는, '정부고속망'은 데이터 통신을 위주로 58개 중앙행정기관을 연동하여 중앙행정기관간 정보유통을 지원하고 있었다. 그리고 '지방행정정보망'은 지방자치단체의 행정 및 대민 업무를 지원하며 대전청사와 연동하여 중앙행정기관과 정보를 유통하고 있었다. 또한 음성서비스 제공을 위한 '전국전화망'은 중앙과 지방에 대하여 행정전화를 지원하는 회선을 구축하고 있었다. 3대 망 모두 중앙행정기관과 지자체에 행정서비스를 지원하는 전자정부 구현의 기반시설이라는 공통점을 발견할 수 있었다. 따라서 공통점을 더욱 보완하면 전자정부 통

[도표 2] 임시추진팀 구성도



[도표 3] 행정자치부 3대 정보통신망 변천사



합 환경 조성은 물론 기업과 국민에 대한 서비스 혁신과 행정의 생산성 향상에도 크게 기여할 수 있다는 확신이 들었다.

통합의 가능성을 발견하다

세부적인 현황 파악과 자료 수집에 돌입한 지 얼마 지나지 않아 중복요소에 대한 분석결과가 나왔다. '지방행정정보망'은 16개 시도 중 서울과 부산을 비롯한 9개 시도가 '정부고속망' 및 '전국전화망'과 중복운영되고 있었으며, '정부고속망'의 경우는 4개 시도가 '지방행정정보망' 및 '전국전화망'과 중복운영되고 있었다. 게다가 '정부고속망'은 대전청사, '지방행정정보망'은 대전시청, 전국전화망은 충남도청에 별도의 망센터를 운영하고 있어, 막대한 예산소요와 운영관리상의 비효율을 초래하고 있었다.

[도표 4] 3대 정보통신망 소요 예산 (단위 : 백만 원)

구 분	계	정부고속망	지방행정정보망	전국전화망
계	18,569	5,414	9,769	3,386
공공요금	9,768	2,961	3,507	3,300
임차료	7,146	1,547	5,599	-
유지보수비	1,655	906	663	86

중복요소와 함께 비효율적인 운영 실태를 찾아 내자 통합의 효과도 어렴풋이 드러났다. 이제 남은 것은 통합이 가능한가에 대한 기술적인 문제를 살펴보는 일이었다. 현황조사 결과 정부고속망, 지방행정정보망과 전국전화망은 대전을 중심으로 상호 연계되어 있다는 것을 발견하였다. 따라서 3개 망의 중심을 대전으로 일원화하면 망 통합이 훨씬 원활할 수 있다는 판단으로 외부의 회선사업자에게 자문을 구한 결과, 최신 기술인 광대역전송방식(DWDM)을 적용하여 대전을 중심으로 링(Ring) 형태의 구조를 선택하면 망 통합이 가능하다는 대답을 얻었다.

또한 행정자치부에서 지출하는 3대 망 이용요금은 총 59.4억 원 이었는데 망을 통합하면 약 38.1억 원 정도만 소요된다는 사실을 알았다. 따라서 부내 3대 망을 통합하면 연간 21억 원 정도 국가예산절감이 예상되었다. 분리 운영되고 있는 3대 망을 통합하면 효율성이 높아지리라는 막연한 기대감이 있었지만, 실제로 망 통합의 가능성과 효과를 확인하게 되자 통합사업의 당위성이 더욱 명확해졌다.

[도표 5] 통합 전후 공공요금 변화

(단위 : 억 원)

구 분	계	정부고속망	지방행정정보망	전국전화망	⇨	전자정부통합망
공공요금	59.4	18.8	8	32.6		38.1

추진주체의 이해와 협조를 구하다

통합의 당위성이 명백해지자 이제 구체적으로 시행하고 추진하는 일만 남았다. 그러나 본격적인 시행에 앞서 추진 주체와 관련자들의 사전 조율을 통한 이해와 협조가 선결과제였다. 행정자치부 내의 3대 망 관리는 '정부고속망'과 '지방행정정보망'은 전산직이, '전국전화망'은 통신직이 각각 관리하고 있었으며, 지방자치단체는 '지방행정정보망'의 데이터회선은 전산직이, '전국전화망'은 통신직이 각각 관리하고 있었다. 따라서 3대 망 통합사업의 주도권과 통합 이후의 관리를 둘러싸고 전산직 공무원과 통신직 공무원 사이에 많은 갈등과 혼란이 예상되었다. 자칫 부서나 개인이기주의로 흐를 수 있는 이 사안은 통합사업의 걸림돌로 작용할 수도 있었다.

이러한 갈등을 해소하기 위하여 통합사업을 실제로 추진할 총괄부서인 정보자원관리과를 중심으로 중앙과 지방의 관련부서 직원이 모여 수차례 회의를 개최하여 이 사업의 중요성을 인식시키고 아낌없는 협력과 지원을 당부하였다. 결국 망관리에 대하여 회선관리는 통신직이 주관하고, 데이터 운영은 전산직이 주관하도록 함으로써 이질적인 두 조직의 특성을 포용하는 것으로 방향

을 제시하고 본격적인 망 통합을 추진하게 되었다.

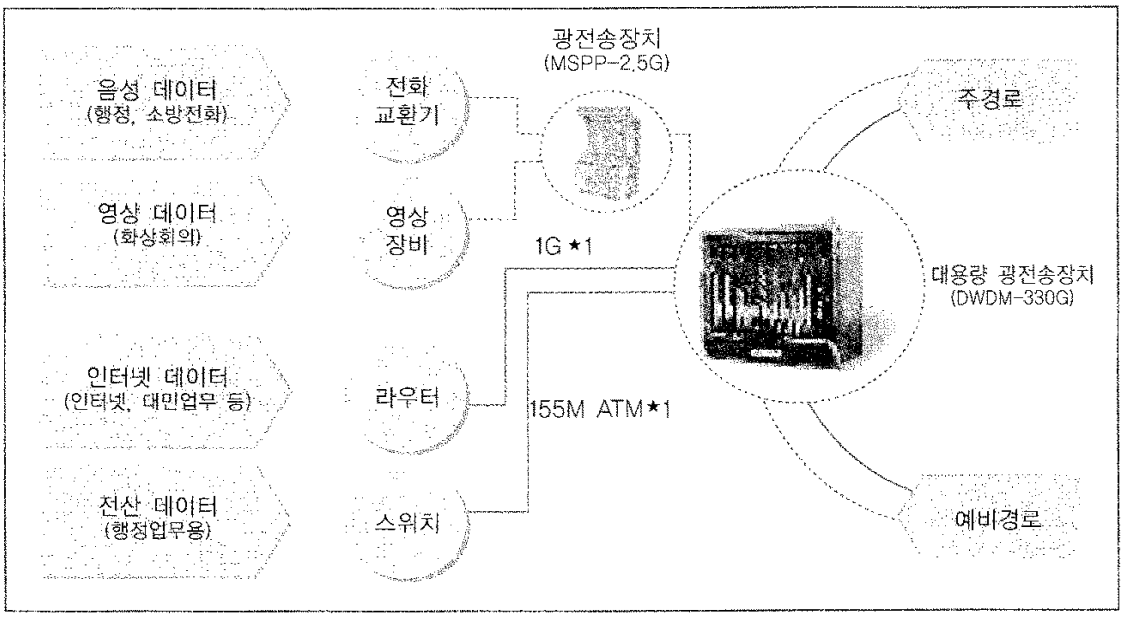
미래까지 생각하는 신기술을 탑재한 정보고속도로를 완성하다

3대 망 통합으로 운영효율을 높이는 한편, 고품질의 서비스를 구축하여 대국민 서비스를 원활히 지원하기 위하여 정보통신 신기술 동향 분석에 들어갔다. 주변 정보통신 환경을 조사하여 최적의 기술을 통합사업에 적용하기 위해서였다. 국내 정보통신서비스 시장은 통신기술의 급속한 발전과 통신사업자간 치열한 경쟁으로 가격인하 및 품질향상이 지속적으로 이루어지고 있는 추세이다. 특히 무선통신의 발달로 인해 유선의 대체와 유·무선 통합 추세가 점차 뚜렷이 나타나고 있었다. 따라서 향후 정보통신 기술은 유·무선의 구분 없이 다양한 콘텐츠 및 어플리케이션을 통합네트워크를 통해 단말기나 접속 방법에 제약을 받지 않고 이용자에게 전달되는 서비스로 발전할 것이다. 또한 별도로 구축·운영되어 오던 데이터·전화·영상이 데이터통신으로 통합되는 것이 보편화되고 있다. 유선전화가 핵심인 통신사업자도 전화망을 데이터망으로 통합하고 있다. 따라서 3대 정보통신망 통합시에도 이처럼 변화하는 정보통신 기술 동향을 최대한 반영한다면 통합의 효과를 극대화할 수 있을 것이라는 결론에 도달했다.

통합사업 추진기간에도 관련 서비스를 안정적으로 제공할 수 있도록 계층적·단계적으로 통합 추진하기로 기본 방침을 설정하였다. 우선 2004년까지 3개로 분리 운영되던 센터를 통합하여 "전자정부통합망센터(가칭)"를 구축하고, 1단계로 통합망센터와 16개 시도의 회선을 통합한다. 1단계 통합이 완료되어 운영이 안정되면 2단계로 시도와 시군구간 회선을 통합하여 전자정부통합망을 완성한다. 또한 통합망은 대용량 회선으로 데이터·전화·영상 등 멀티미디어 서비스 수용이 가능하도록 광대역 통신망으로 구축하며, 회선단절 등 장애 발생시에도 중단 없는 서비스를 제공할 수 있도록 링형으로 구성하기로 하였다.

이러한 추진 방향과 전략을 바탕으로 2003년 2월 통합기본계획을 수립하고, 3월에 통합추진기획단을 구성하였으며 이어서 현황조사, 관련자료 수집, 전문가 자문 등을 거쳐 사업제안요청서가 작성되고 입찰공고 등을 거쳐 이듬해인 2004년 3월에 사업자(KT)가 선정되었다. 이후 신설된 정보자원관리과를 중심으로 6개월여에 걸쳐 사업이 추진되었으며 2004년 8월 통합을 완료하고 본격적인 서비스를 개시하였다.

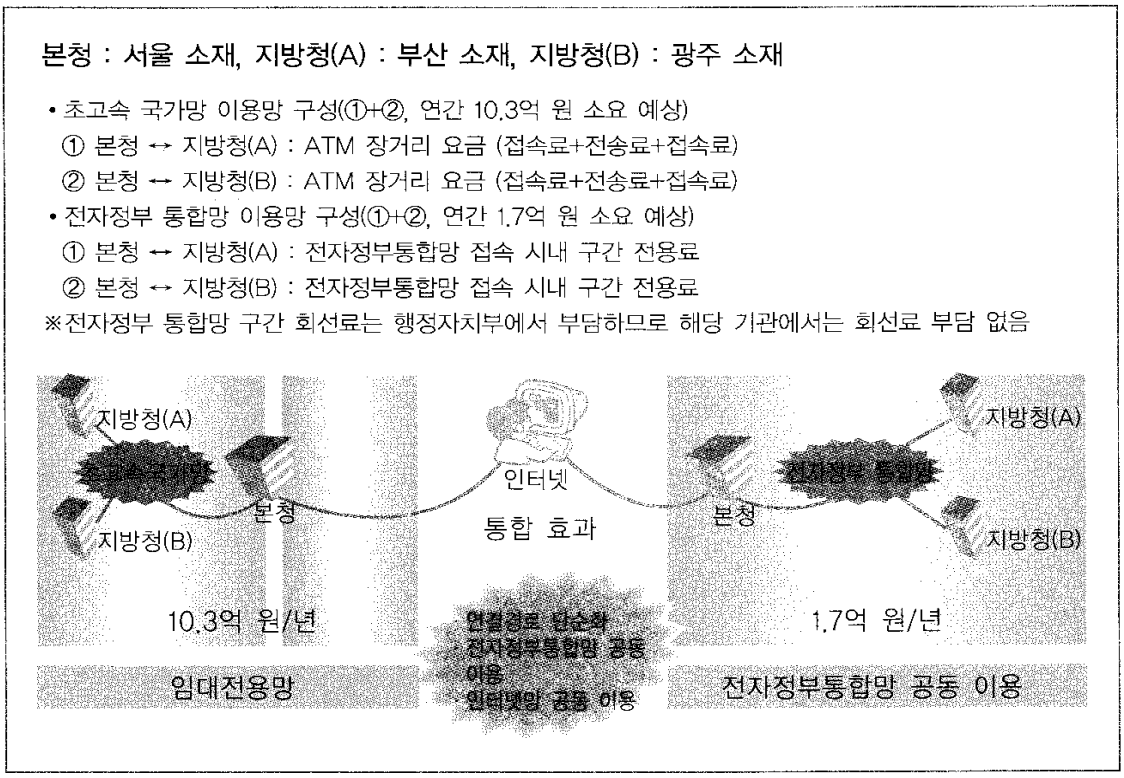
[도표 6] 전자정부통합망 전속 구성도



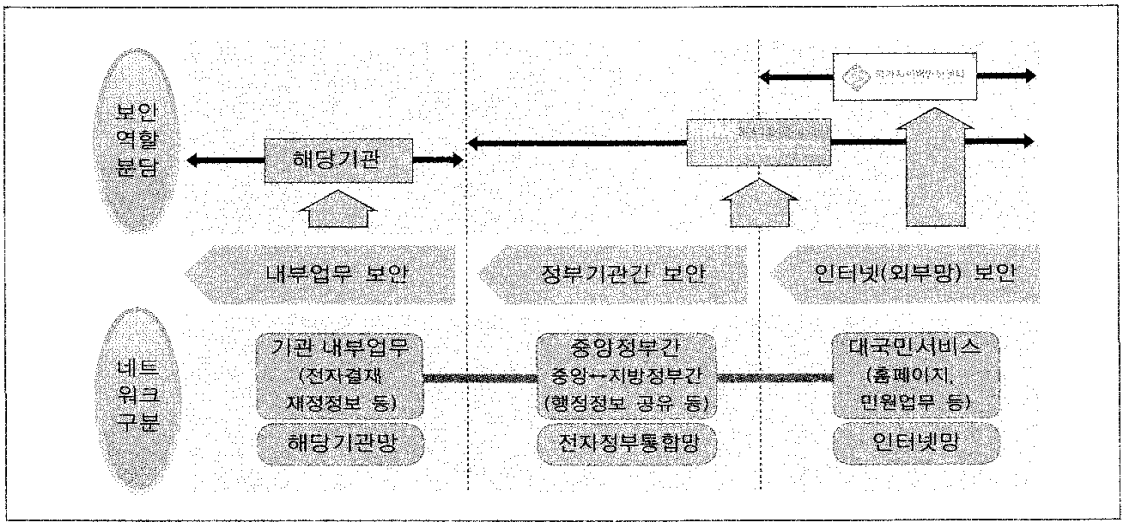
혁신이 거둔 결실들

3대 망 통합으로 음성 · 화상 · 고속 데이터가 통합되어 멀티미디어 서비스 제공이 가능해졌고, 최근 새로 대두되고 있는 VoIP나 IPv6 등 신기술 적용환경 기반이 조성되었다. 또한 대용량 광전송망 도입으로 행정기관간 원활한 정보유통 및 신속한 인터넷서비스 제공이 가능해진다. 따라서 전자정부통합망을 이용기관에서는 저렴한 비용으로 대량의 정보유통이 가능하므로 회선증속에 대한 부담 없이 국민을 대상으로 하는 G4C, 주민등록, 호적업무 등 다양한 행

[도표 7] 타 기관에서 전자정부통합망을 이용할 때의 예산절감 효과



[도표 8] 전자정부통합망 보안체계 구성도



정서비스의 제공과 업무처리가 가능해질 것이다. 무엇보다도 통합망 구축으로 행정자치부에서는 망 이용 요금을 대폭 절감할 수 있게 되었다. 통합전 약 59.4억 원이 소요되었으나 통합 이후에는 38.1억 원이 되어 약 21억 원의 예산이 절감될 전망이다. 전자정부통합망 총괄관리기관 일원화로 정보통신망 운영시 일관된 정책수립 · 집행이 가능하게 되었으며, 통합감시시스템 구축과 인터넷 회선 이중화로 재난 · 재해시 신속하고 효율적인 대응체제를 마련할 수 있게 되었다.

이로써 전자정부의 안정적이고 효율적인 기반이 구축되어 각종 전자정부 서비스를 막힘없이(Seamless) 제공할 수 있을 것이다. 행정기관 입장에서는 업무처리 속도가 빨라져 행정의 생산성이 제고될 것이며, 국민의 입장에서는 원하는 행정정보와 행정서비스를 언제 어디서나(Any-time, Any-where) 제공받을 수 있게 될 것이다.

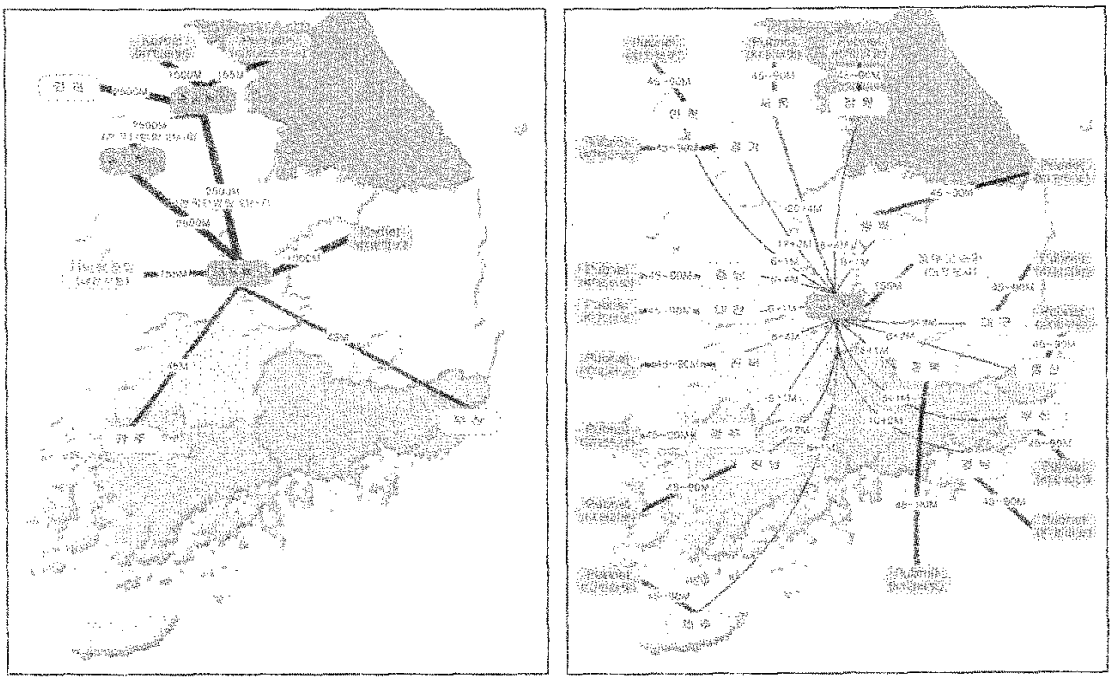
이제 다시 시작이다

향후 각 부처별로 구축된 정보통신망을 전자정부통합망과 연계되도록 유도하여, 중복투자를 최소화하고 망 공동이용을 더욱 활성화할 계획이다. 또한 전자정부통합망의 안정성과 신뢰성을 제고하기 위하여 보안체계를 더욱 강화할 예정이다. 이를 위해 행정기관간 보안정보 공유 · 전파 채널인 정부보안정보공유분석센터(GISAC)를 확충하고, 침해사고대응센터(CERT)를 구성하여 행정기관에 대한 사이버테러 위협을 사전에 예방하며, 국가사이버안전센터(NCSC)와 연계하여 침해사고시 합동대응 체계를 구현할 예정이다. 또한 참여정부내 전자정부 핵심과제인 범정부 통합 전산환경 구축사업과 긴밀히 연계하여 전자정부통합망이 명실상부한 전자정부의 핵심인프라로서의 역할을 수행할 수 있도록 발전시켜 나갈 것이다.

행정자치부의 3대 망 통합사업은 효율적이고 안정적인 전자정부 기반을 구축하였다는 면에서 상당한 성공을 거두었다. 추진과정에서 적지 않은 갈등과

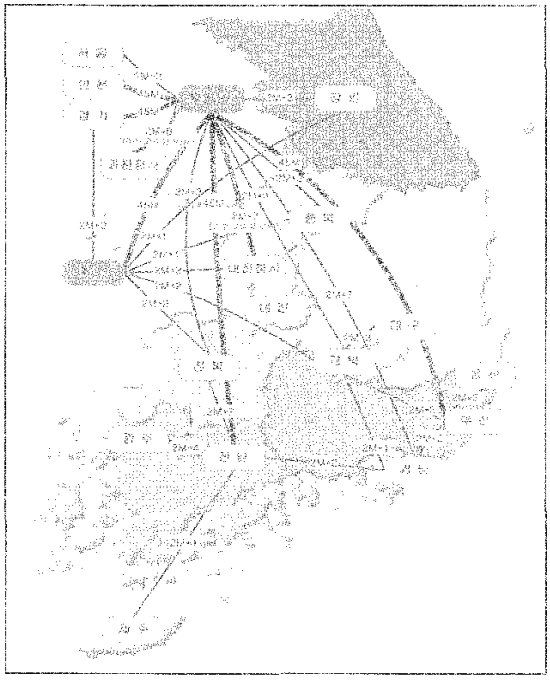
문제점이 있었지만 관련 분야에 대한 철저한 사전 분석과 연구, 사업목표 및 필요성에 대한 명확한 인식과 과감한 추진을 통해 이를 극복했다. 특히 3대 망 관련자들로 임시추진팀(Task-Force)을 구성하여 사업 추진의 핵심 주체로 삼고, 관련기관간 협조체계 구축을 통하여 조직 내부 구성원들의 자발적이고 적극적인 참여를 이끌어 낸 것이 결정적인 성공요인이 되었다. 그러나 우리의 변화와 혁신은 아직 끝나지 않았다. 당장의 성과에 안주하지 않고 세계 최고 수준의 전자정부를 구현하는 그날까지 우리의 노력은 계속될 것이다.

[도표 9] 행정자치부 3대 정보통신망 통합 전후의 구성도

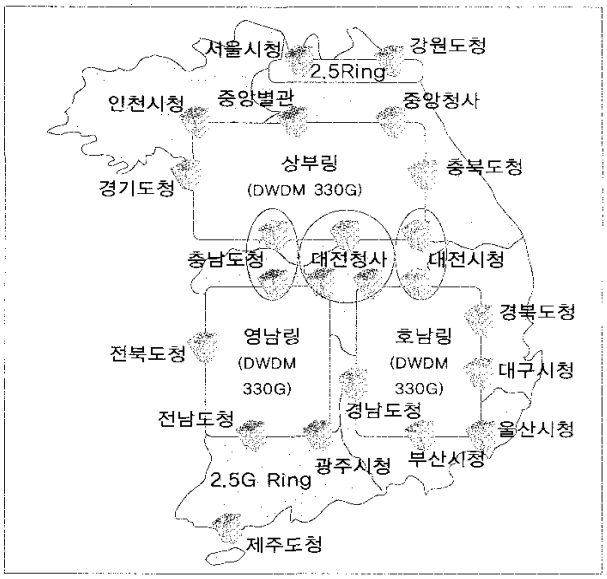


[정부고속망]

[지방행정정보망]



[전국전화망]



- 전국 23개 주요지역간 광전송망 구축
  · 종합청사(4) : 중앙, 중앙별관, 과천, 대전
  · 지역거점(3) : 영남, 호남, 인천
  · 광역시도(16) : 서울, 부산, 제주 등
- 광전송장비(DWDM, MSPP) 도입,
  100% 지중광케이블 선로 구축

- DWDM+MSSP조합의 광전송망 구축
  : 330G DWDM링 *3, 2.5G MSPP 링*4
- 링(Ring)형 전송망 구축으로 무중단
  전자정부서비스 기반 제공
  : 광전송장비 및 광케이블 장애시에도
  50ms 이내에 자동 절체

현역병 입영일자와 희망부대에 대한 '본인선택제' 도입

5

군대, 이젠 가고 싶을 때 가고 싶은 곳을 인터넷에서 골라 간다

병무청

수정과 보완을 거듭하긴 했지만, 시행 3년여 만에 정착된 입영일자 · 부대 본인선택제! 다행히 어려운 과정 끝에 만들어진 이 제도에 대해 민원인들의 반응은 뜨거웠다.

"내가 군대 갈 땐 군에 끌려간다고 했는데, 자기가 군대 갈 날짜와 부대까지 결정해서 간다면 누가 군대에 끌려간다고 생각하겠습니까? 병무청! 정말 열심이군요."

"참으로 획기적인 발상이네요. 내가 군대 갈 때만 해도 갑작스럽게 영장을 받아 복학 시기와 맞지 않아 황당했거든요. 좋은 제도이니 앞으로도 계속 개선, 발전시켜 나가시길."

"남자라면 가야 할 군대, 자기가 가고 싶은 시기에 간다면 군 생활을 더 잘 할 수 있을 것 같다는 생각이 드는군요. 병무청 화이팅!"

"가고 싶은 부대를 골라 간다고? 그럼 누가 최전방 부대를 지원하겠어?"

2000년 2월, 대전 정부종합청사 17층 병무청 소회의실에서는 병무청 본청과 지방청별로 실무자들이 모여 격론을 벌이고 있었다.

"아니, 말이 좋지. 입대할 사람이 부대를 선택하라고 하면 다들 후방 가지 누가 전방 부대를 지원하겠습니까?"

"그건 어떻게든 해결한다 칩시다. 병무청에서 입영일자를 결정하는 지금도 군에 필요한 적정 인원을 맞추기가 어려운데, 개인이 입영 날짜를 선택하면 다달이 들쑥날쑥한 입영 인원을 무슨 수로 맞춘답니까?"

"그러게 말이에요. 상식적으로 생각해 봐도 추운 겨울이나 더운 여름에 누가 군대에 가려고 합니까? 만약 이 제도를 도입했다가 잘못되어 군에 필요한 인원이 안 맞춰지면 그땐 대체 누가 책임을 질 겁니까?"

"그래도 지금 입영 시기나 부대 결정에 국민들의 오해와 불신이 너무 많잖습니까. 투명하고 공정하게 처리할 수 있는 방법은 이것뿐입니다."

"어허, 그건 일만 더 복잡하게 만드는 거라니까요. 어차피 군 입대라는 것 자체가 강제 징집인데, 정말 투명하고 공정한 것은 지금처럼 입영 통지 순서에 따라 딱딱 입영날짜 정해서 입대시키는 거지요."

"자자, 이제 그만들 합시다! 여기 계신 실무자들 의견은 충분히 이해하셨을 테니 오늘 회의는 이쯤에서 마치겠습니다. 지금까지 나왔던 얘기는 다 현장에서 오래 근무하셨던 분들의 고견이니까, 제 생각에도 이 제도 자체를 다시 검토해 보면 좋겠습니다."

현역병이 입영일자와 가고 싶은 부대를 본인 스스로 선택하는 제도를 도입하는 것에 대한 병무청내 실무자들의 이날 회의는 '절대 안 된다'는 중론으로 그렇게 마무리되고 있었다. 씁쓸해하며 긴 회의를 마치고 회의실을 나서는 징집계획팀과 혁신팀 직원들 뒤통수를 향해 누군가가 비수 같은 한마디를 마지막으로 날렸다.

"나참… 누가 혁신 좋은 줄 몰라서 안 하나? 어떻게 된 사람들이 이상과 현실

도 제대로 구분 못 해?"

잔설 위로 부는 차가운 겨울 바람처럼 직원들의 가슴에도 싸한 바람이 스쳐 지나갔다. 회의실 문을 나선 직원들 앞에 또다시 불면과 고뇌의 밤들이 기다리고 있었다.

병무청과 국민들은 평행선을 달린다?

군대! 대한민국에서 태어난 건강한 남자라면 누구나 가야 하는 곳! 사람들은 '신성한' 이란 표현까지 써 가며 국방의 의무를 이야기한다. 그래서 사회 지도층이나 연예인, 운동선수 등의 병역 비리가 발생할 때면 너나 할 것 없이 손가락질을 주저하지 않는 것이다.

그러나 정작 내가, 내 아들이 군대에 가야 할 때는 이야기가 좀 달라진다. 어떻게 하면 현역을 피해 보충역으로 보낼 수 있을까? 이왕 현역 판정이 나온 사람이라면 좀더 편하고 가까운 후방부대에 배치받기 위해 사돈의 팔촌까지 동원해 병무청에 아는 사람이 없나 찾아보게 마련이다. 이 때문에 과거 일부 직원의 청탁과 관련한 크고 작은 비리 사건들이 주기적으로 발생했고, 이로 인해 성실히 근무하는 직원들마저도 곱지 않은 시선에 고개를 들고 다닐 수 없었다.

징병검사를 받고 현역 판정을 받은 사람과 그 가족들이 갖는 초미의 관심은 언제, 어디로 입영할 것인지이다. 군대 생활이라는 것이 한 사람의 인생에 있어서 가장 중요한 시기, 짧지 않은 기간을 차지하기 때문에 그 시기나 복무할 부대가 당사자들에게 무척 중요할 수밖에 없다.

병무청에서는 입영 예정자들이 희망한 입영시기와 각 해당자들의 특성 등을 입력한 데이터베이스를 활용해 전산으로 부대와 시기를 자동 배분한다. 그러나 비슷한 조건에 처한 입영자라도 입대시기나 배치부대가 다른 경우가 많아, 개인의 희비가 엇갈릴 수밖에 없다. 이 때문에 아들 셋이 모두 다 전방부대로 입영했다며, 입영부대 결정기준이 무엇인지 따져 묻는 민원인도 있고, 본인이 원한 입영시기와 맞지 않아 피해를 입었다며 호소하는 경우도 끊이지 않는다.

그러나 실무자들은 입영통지 순서에 의해 그때그때 군에 필요한 인원만큼 입영을 결정해 통보해 왔기 때문에 문제 될 게 없다는 반응이었다. 병무청 직원들은 스스로 투명하고 공정하게 일을 처리하고 있다고 자부해 왔지만, 실상 밖에서 보는 국민들의 평가는 정반대였던 것이다. 병무청과 민원인 사이에 계속 이어져 온 그 평행선, 이제는 접점이 필요한 시기였다.

우리는 규정에 따라 원칙대로 잘 하고 있습니다?

신축적인 대안을 제시한다 해도, 관련 규정을 들여다보고는 조금이라도 규정에 걸리면 움직이지 않는 게 공무원이다. 시대가 변하고 민원인들의 요구가 다양해져도 타성에 젖어 정해진 방식대로만 업무를 추진하는 것이다. 특히나 병무청은 서비스 행정이 아니라, 국민들에게 국방의 의무를 부과하는 집행 행정기관이기 때문에 이러한 성향이 더 강할 수밖에 없었다. 병역의무는 의무자 입장보다는 군의 적정 충원이 목표인 병무청과 국방부 입장 위주로만 검토되었고 오랜 세월의 관행대로 진행되었던 것이 사실이다. 모든 사람들을 만족시킬 수 있는 행정이란 있을 수 없다는 생각으로 행정편의주의만 내세우다 보니, 국민의 가려운 곳이 어디인지 헤아리지 못했던 것이다

이런 가운데 1998년 '원준위 사건'으로 대변되는 병역비리 수사가 시작되어 이후 3년여 동안 계속되었고, 이를 계기로 직원들 역시 병무행정을 확 바꾸는 대변혁 없이는 병무청의 존재 의미가 위태롭다는 데 생각을 같이하게 되었다. 그 중에서도 징병검사제도의 혁신과 함께, 현역병의 입영시기와 부대 결정에 대한 오해와 불신을 씻고 투명하고 공정한 처리가 이뤄질 수 있도록 하는 시스템 도입이 절실했다. 병무청이 현역병의 입영일자를 일방적으로 결정하는 방식에서 탈피하여 보다 투명성을 확보하고 강제징집에 따른 거부감을 최소화하는 방법은 없을까 하는 연구는 이때부터 박차를 가하기 시작했다.

행정자중심이 아니라 병역의무를 지는 당사자나 가족 입장에서 원하는 서비스를 제공하는 방법은 없을까? 국민의 입장에 기반한 서비스를 제공하면서도

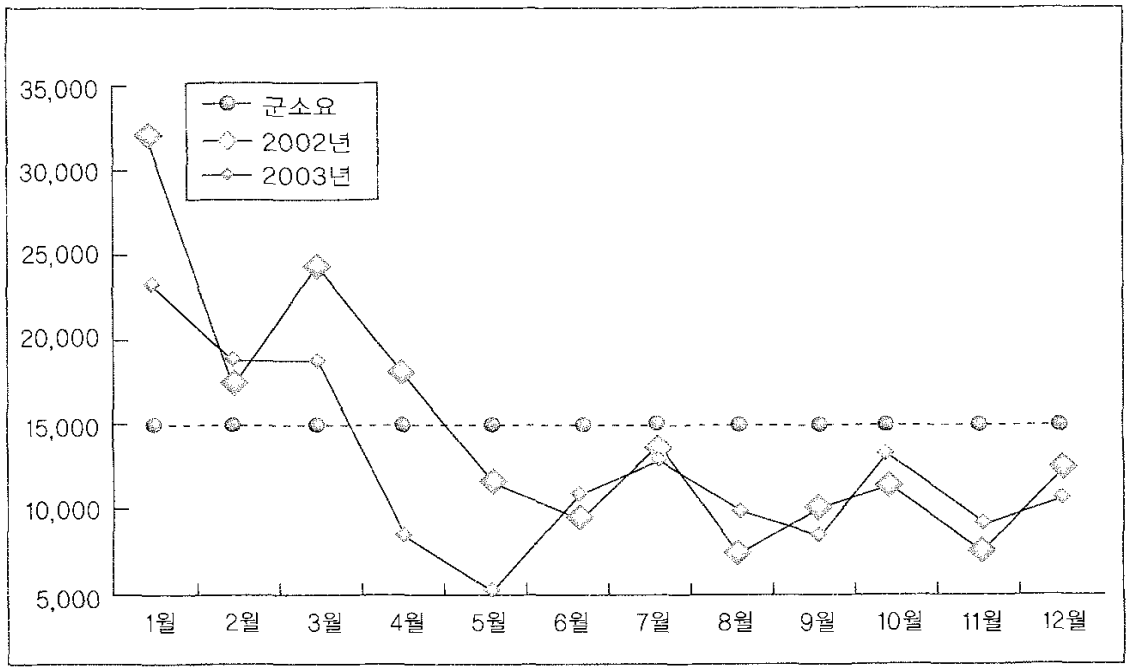
군이 필요로 하는 적정한 입영 인원을 유지해 나가는 방법은 무엇일까? 실무담당 부서인 병무청 징집계획팀과 혁신팀 간의 심층적인 연구와 토론은 계속 이어졌다. 그리고 1999년 11월, 입영 예정자가 직접 입영일자와 부대를 결정할 수 있도록 자율적인 선택권을 주는 홈서비스시스템을 추진하기로 결론을 내렸다. 길고 긴 '혁신'이라는 길의 좌표가 마침내 그 방향을 잡아 가고 있었다.

'혁신'의 달걀로 '관습'이라는 바위 치기

분단 이후 2000년까지 50년간, 우리 나라의 만 19세 되는 성인남자는 징병검사를 받고 나면 그때부터는 무작정 입대 일자가 통보되기를 기다려야 했다. "영장"이라 불리는 입영통지서가 언제 나올지, 훈련부대와 복무부대는 어디인지도 모른 채, 막연한 불안감 속에서 기다릴 수밖에 없었던 것이다. 그러다 어느 날 갑자기 영장이 나오면 부랴부랴 주변을 정리하고 가족 또는 애인과의 갑

[도표 1] 입영대상자들의 연중 입영 희망 시기

(단위:명)



작스런 이별에 슬퍼하며 입영열차를 타곤 했다. 가고 싶은 데로 갈 수 있는 자율성의 여지라고는 전혀 있을 수 없었다.

그런데 언제 입영할지, 어떤 부대에서 복무할지를 본인이 직접 선택해 가도록 한다는, 과거에는 상상조차 할 수 없었던 획기적인 변화가 일어난 것이다. 이것은 이스라엘이나 우리 나라처럼 의무적으로 군대에 가야 하는 징병제를 실시하고 있는 나라는 물론이고, 미국이나 일본처럼 자율적으로 군인을 모집하는 모병제를 택한 나라에서도 유례가 없는 일이다.

세계적으로 전례가 없는 일을 추진하며 혁신팀과 징집계획팀은 먼저 병무청 내부의 강한 반대에 부딪쳐야 했다. 입영일자와 부대를 본인이 직접 선택하도록 할 경우, 입영 시기나 부대별 선호가 극명하게 드러나 연중 적정한 군 인원을 균형 있게 충원할 수가 없다는 것이었다. 실제로 입영 대상의 85%가 대학 재학생이라, 복학 가능한 시기인 1월부터 4월 사이에 입영을 희망했다. 비율로 따지자면 전체 입영 인원의 48.6%가 1~4월에 입영을 희망하는 것이다. 또 당연히 전방보다는 육군 훈련소나 후방을 절대적으로 선호했다.

시험이나 유학, 사고나 질병 등의 이유로 입영을 연기하거나 취소하는 비율의 편차가 심하다는 것도 문제였다. 입영 30일 전에 입영일자를 결정해도 적정 충원이 어려운데 어떻게 1년 전에 입영일자별 공석을 예측해 입영일자를 선택하도록 할 것이냐는 것이다. 학생들은 경제, 사회적 환경 변화에 상당히 민감해 일자별 선택 인원을 산정하는 것 자체가 어렵다는 게 실무 부서의 반응이었다.

전산시스템 기술에 있어서도 문제가 지적되었다. 우선 본인 여부를 어떻게 확인할 것인지가 가장 큰 쟁점이었다. 또 많은 대상자들이 동시에 접속할 경우 과부하로 인한 병무청 서버 다운에 대한 대비책도 고려해야 했다. 찬성과 반대 입장이 첨예하게 대립되는 가운데, 어느 쪽으로도 쉽게 결론을 내리지 못하고 검토에 검토가 이어졌다. 속절없이 계절만 바뀌고 있었다.

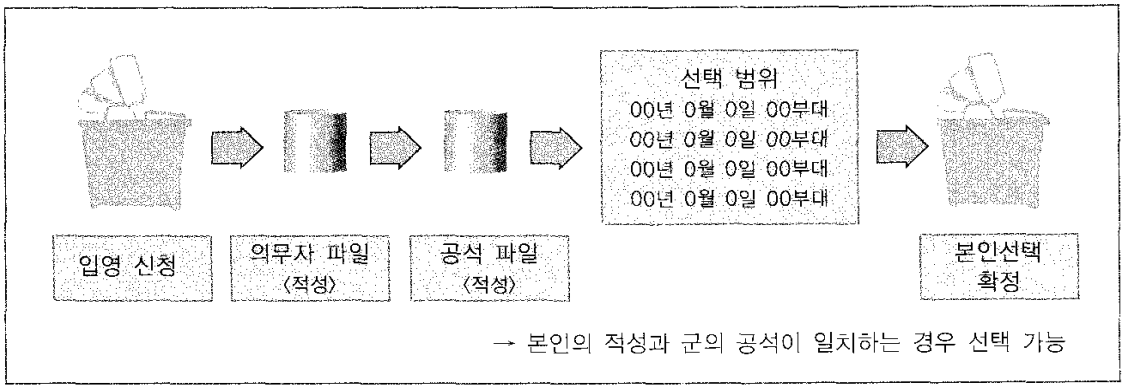
등 떠밀어 군대 보내던 시대는 끝났다

징집계획팀과 혁신팀에서는 입영일자와 부대에 대한 '본인선택제' 도입에 현실적인 문제가 없는 것은 아니지만, 충분한 안전장치와 운영의 묘를 살린다면 그 또한 해결할 수 있다고 판단했다. 그러나 실무자측에서는 만의 하나 사고가 터지면 수습하기 곤란한 사태를 불러올 수 있다며 거듭 경고했다. 여기에 지방병무청의 일선 실무자들까지 여러 가지 문제들을 제기하는 바람에, 만약 현역병 입영과 관련된 사건이 발생한다면 제도 자체가 병무청 내에서 마녀 사냥의 피해자가 되지 않을까 우려될 정도였다.

내부적으로 명쾌한 결론이 나지 않자, 혁신팀과 징집계획팀은 이 문제를 정면 돌파해 보기로 했다. 제도 도입의 찬성 및 반대 입장을 재검토해 각각의 안을 병역정책회의에 상정한 것이다. 결국 청내 일부에서 제시한 반대 의견도 충분히 일리가 있지만, 입영일자 결정 과정의 투명성 및 자율성을 보장하고 입영통지 취소율을 획기적으로 감소시키려면 병역의무자가 입영일자를 직접 선택하는 것이 좋겠다는 쪽으로 병무청장의 재가를 얻어 냈다.

시행이 결정되자, 병무청에서는 전 지방청 실무자들을 대상으로 한 워크숍을 열어 운영상 예상되는 문제점을 미리 도출해, 하나씩 해결 방안을 찾아가기 시작했다. 먼저 입영을 연기중인 사람에 한해 시스템을 운영해 본 후 문제가 없으

[도표 2] 입영일자 · 부대 본인선택시스템 과정



면 선택대상 범위를 점차 확대하기로 했다. 또 본인이 선택할 수 있는 공석은 최근 2~3년간의 통계를 감안해 산정하고 만약 그에 대한 지원자가 적을 경우 별도 입영대상자들에게 추가 입영 통지를 한다는 결론을 도출했다. 이 문제를 구체화하기 위해 하루가 멀다하고 실무자 회의가 열렸고 몇 번의 테스트와 수정을 거듭한 끝에 전산프로그램 개발을 완료했다.

2001년 1월, 입영일자와 부대의 본인선택시스템이 처음으로 가동되기 시작했다. 인트라넷 방식으로 입영예정자가 병무청 민원실을 방문해 입영 신청을 하면 대상자의 적성과 군의 공석이 일치할 경우, 본인이 입영날짜와 부대를 선택해 확정하도록 한 것이다. 아무 때나 국가가 부르면 국가가 정한 곳으로 입대해 복무해야 한다는 기존의 병역 개념을 깨뜨리는 획기적인 일이었다.

그러나 입영대상자들이 자율적으로 입영 날짜와 부대를 선택할 수 있다는 사실에 환호하리라고 기대했던 실무자들의 기대는 첫날부터 여지없이 무너졌다. 제도의 취지는 좋았지만 병무청 내부전산망을 이용하도록 되어 있는 점이 문제였다. 시행 초기, 군 정보 유출을 막기 위해 병무청 내부정보시스템을 이용하도록 한 것인데, 이를 이용하기 위해서는 지방 병무청 민원실을 직접 방문해야 했기 때문이다. 그러다 보니 병무청을 직접 방문하는 데 따른 시간적, 경제적 손실에 대한 불만의 목소리가 터져나왔다. 한마디로 가뜩이나 군대 가기 싫은데, 아까운 시간까지 허비하면서 병무청을 찾아가 입영날짜를 잡기는 더더욱 싫다는 반응이었다.

50년간 닫혀 있던 병무행정의 문이 열리던 날

2002년 1월, 병무청은 기존의 청내 전산망인 인트라넷 대신, 어느 곳에서나 접속이 가능한 인터넷을 이용한 '본인선택제도'를 시행했다. 병역 대상자가 집이나 PC방에서 손쉽게 인터넷에 접속해 자신이 직접 군대에 갈 날짜와 부대를 선택하도록 한 것이다. 굳게 닫혀 있던 병무 행정의 묵은 빗장이 최초로 완전히 열리는 순간이었다.

시행 첫날, 병무청의 홈페이지와 군 관련 사이트는 수만 명의 입영 예정자가 몰려 하루 종일 북새통을 이뤘다. 입영예정 당사자뿐 아니라 가족들까지 나서서 직장과 학교, 집에서 입영대상자가 원하는 시기, 원하는 부대에 배치받기 위해 동분서주했다. 입영예정자들의 반응은 당초 예상을 훨씬 뛰어넘어 가히 폭발적이었다.

병무청 본청뿐 아니라 지방청 직원들까지 쉬지 않고 걸려오는 입대 예정자 및 가족들의 문의전화를 받아야 했다. 계속해서 밀려드는 문의에 대비해 야간 대기조까지 편성해서 민원에 대응했다. 직원들은 며칠 동안 정시 귀가를 못 하면서도 내심 뿌듯함을 감추지 못했다. 오랜 시간 고충 끝에 내놓은 혁신이 이렇게 많은 사람들이 원했던 것임을 확인할 수 있었기 때문이었다.

그런데 이즈음 또 하나의 민원에 부닥쳐야 했다. 개인정보 보호와 본인 여부를 확인하기 위한 개인인증 절차가 문제였다. 전자결재인증에 가입하지 않은 입영 예정자들에게서 "금융결재원의 개인인증 절차가 너무 복잡하고, 금융기관을 방문해야 하는 것 또한 번거롭다"는 불만이 제기된 것이다.

"병무청에 오기 싫으면 은행 가서 전자결재인증을 받아오라는 건가?"

"굳이 인터넷 뱅킹을 이용할 생각이 없는 사람에게 군대 가기 위해 반드시 이용하라고 강요하는 이유가 뭐냐?"

또한 인터넷시스템을 적용했음에도 개인인증에 의한 처리 실적은 12%로 저조한 반면, 방문 접수는 87.8%로 압도적으로 많았다. 결국 병무청은 시행 4개월 만에 민원인들의 요구대로 개인인증 절차를 폐지하고 병무청 홈페이지에 접속해 선택자의 주민등록번호와 이름만 입력하면 누구나 입영일자를 선택할 수 있도록 본인 선택 시스템을 바꾸었다. 다만 본인의 의사에 상관없이 다른 사람이 선택했다는 이유로 이의를 제기한 사람에 대해서는 취소 처리를 할 수 있도록 했다. 다행히 실제로 이런 경우가 일어난 것은 애초의 우려와는 달리 전체 접수 인원의 1%를 넘지 않았다.

'지나친 자유'가 가져다 준 또 다른 장애물

그런데 개인 인증제를 폐지하고 한 달 후인 2002년 5월, 병무청이 발칵 뒤집히는 사건이 발생했다. 육군 35사단에서 초과입영 사례가 발생한 것이었다. 계획 인원보다 40% 이상 많은 인원이 일시에 몰려 입영부대측에서 초과 인원에 대해 귀가 조치를 내린 것이다. 입영 부대 쪽에서는 부대 내의 수용 능력을 넘겨 입대가 불가능하다는 입장을 표명했고, 입영자 가족은 귀가 조치가 웬 말이냐며, 거센 항의와 함께 재입영을 요구했다. 이 일은 곧바로 그날 저녁 TV 뉴스를 통해 전국에 보도되었고, 당연히 따가운 시선이 병무청에 꽂혔다. 당초 자율선택제 자체를 반대해 왔던 일부 직원들은 그럴 줄 알았다며 혀를 찼다. 병무 행정을 지나치게 의무자 편의 중심으로 바꾸다 보니, 입영 연기율 등이 격감해 발생한 일이었다.

사실 입영대상자의 85%가 대학생이기 때문에, 이들 대부분이 일시적 충동에 의해 입대를 선택했다가 취소하는 경우가 불규칙적, 다발적으로 발생해 입영 예측에 어려움이 많다. 예컨대 애인과 헤어져 홧김에 군대 가겠다고 했다가, 얼마 뒤 화해하면 다시 입영을 연기하는 식이었다. 또 취업과 관련해 경기에 어느 세대보다도 민감하고 대학원 진학이나 유학 등 신변에 변화가 많이 발생하는 민원인인 탓이기도 했다.

"초과입영이 발생했을 땐 정말 눈앞이 캄캄했습니다. 아무리 예상했던 문제들이긴 하지만, 끊임없이 제기되는 민원에 지쳐 입맛도 없어지고 어디론가 도망가고 싶은 심정이었죠. 내가 왜 이런 어려운 일을 시도해서 이렇게 고통을 겪나 싶은 회의마저 들었습니다. 실무자들이 그렇게 지쳐 있을 때 당시 징모국장님이 위에는 내가 보고하고 모든 걸 책임질 테니, 해결 방법을 찾아 하나하나씩 보완해 나가자고 독려하셨죠. 그래, 이왕에 시도한 혁신, 우리가 좀더 고생해서 뿌리를 뽑아 보자며 다시 힘을 냈죠. 이 제도가 외부에선 백 번 박수칠 일이지만, 내부적으론 정말 힘든 나날의 연속이었습니다."

징집계획팀 강상현 사무관의 이 고백은 어려웠던 당시 상황을 잘 이야기해

준다. 그날 오후 직원들은 놀란 가슴을 진정시킬 틈도 없이 육군본부와 촌각을 다투며 연락을 계속했고, 같은 날 밤 귀가한 입영대상자에게 가가호호 전화를 걸어 원하는 사람에 한해 이튿날 다시 입영할 수 있도록 조치를 취했다.

곧바로 육군본부와 각 입영 부대, 병무청 관계자들이 모인 합동 대책회의가 소집됐다. 연이어 육군과 병무청의 과장급 대책회의와 병무청내 각 지방청 징집과장 회의가 계속됐다. 대책회의 결과, 병무청에서는 입영 예측 의사결정 지원 시스템을 구축하기로 했고 재학생 본인 선택자 취소나 기일 연기 등에 있어 본인의 책임을 감안해 일부 제한을 두기로 했다. 육군과 입영 부대도 군의 충원 계획을 작성할 때 입영 부대별 소요 인원을 산정하고, 부득이 계획보다 많은 인원이 입대할 경우 수용 인원을 최대한 가동해서 귀가 조치로 인한 민원을 최소화하기로 했다.

이에 따라 입영일자와 부대를 본인이 직접 선택한 경우, 불가피한 경우를 제외하고는 취소나 변경을 제한할 수밖에 없게 되었다. 그러나 이러한 취소 제한에 대해서도 역민원이 발생하자, 2003년부터는 입영을 스스로 선택한 사람이 부득이한 사유로 이의 신청을 통해 취소를 원할 경우, 입영률에 큰 영향이 없는 경우에 한해 지방청장의 판단 아래 취소가 가능하도록 제도를 완화했다.

[도표 3] 입영통지 취소와 기일 연기 변화

연 도	2001년	2002년	2003년	2004년
통지 취소	11.3%	12.1%	10.0%	10.0%
입영기일 연기	23.8%	22.7%	21.7%	15.7%

"열차표 예매하듯, 군대를 예약하세요"

입영일자와 부대를 본인이 선택할 수 있게 되자, 입영대상자들의 큰 호응 속에 해마다 선택 인원이 늘어났다. 이러한 변화에 부응하기 위해 병무청은 2004년부터는 입영일자 및 부대 선택시스템을 '열차표 예매 방식'으로 전환했다. '열차표 예매 방식'은 열차 좌석 중 반환표가 생기면 공석으로 전환해 다시

판매하는 것과 똑같은 원리를 가리킨다. 당초 입영이 예정되어 있던 사람이 입영원을 취소하거나 연기해 입영 예정 부대에 공석이 생길 경우, 그 상황을 실시간으로 공개해 원하는 사람이 그 자리에 들어갈 수 있도록 하는 제도다. 이렇게 하면 공석 발생 즉시 다른 사람이 그 기회를 취사 선택할 수 있고, 병무청과 군에서는 기존의 방식보다 더욱 정확하게 입영을 예측할 수 있게 된다.

이렇게 입영일자 · 부대 본인선택제를 적극적이면서도 유연하게 개선, 운영해 나가자 현역병 입영의 고질적인 문제였던 입영 불균형과 입영 기일 연기가 눈에 띄게 개선되었다.

수정과 보완을 거듭하긴 했지만, 시행 3년여 만에 정착된 입영일자 · 부대 본인선택제! 다행히 어려운 과정 끝에 만들어진 이 제도에 대해 민원인들의 반응은 뜨거웠다.

"내가 군대 갈 땐 군에 끌려간다고 했는데, 자기가 군대 갈 날짜와 부대까지 결정해서 간다면 누가 군대에 끌려간다고 생각하겠습니까? 병무청! 정말 열심이군요."

"참으로 획기적인 발상이네요. 내가 군대 갈 때만 해도 갑작스럽게 영장을 받아 복학 시기와 맞지 않아 황당했거든요. 좋은 제도이니 앞으로도 계속 개선, 발전시켜 나가시길."

"남자라면 가야 할 군대, 자기가 가고 싶은 시기에 간다면 군 생활을 더 잘할 수 있을 것 같다는 생각이 드는군요. 병무청 화이팅!"

언론들도 앞다투어 획기적인 입영제도에 대해 자세히 보도했고 이런 보도들은 자연스런 홍보 효과로 이어졌다. 덕분에 '입영일자 · 부대 본인선택제'에 대한 사회적 관심과 함께 대상자들의 참여율도 더욱 높일 수 있었다.

이젠 '병역은 의무일 뿐'이라는 편견도 깬다

입영제도는 군의 충원과 직결되어 있는, 국가 안보와 관련된 사항이라 모든 면에서 조심스러울 수밖에 없다. 때문에 그 동안 시대가 변하고 민원인들의 요

구가 다양해졌어도 군 충원의 어려움만 내세워 정해진 절차와 테두리 내에서만 업무를 진행해 왔다. 그러나 고정관념을 벗고 새로운 제도를 현장에서 시행해 보니, 그간의 걱정이 모두 기우였거나, 어떻게든 극복할 수 있는 문제였다는 것을 깨달을 수 있었다.

본인선택제 도입으로 병무청은 세간의 의심어린 눈초리에서 벗어나 입영일자 결정과 부대배치 업무에 대한 공정성과 투명성을 확보할 수 있었다. 이 제도를 추진한 후 여러 가지 면에서 행정 능률이 향상되었는데, 그 중에서도 가장 큰 성과는 청내 직원들의 생각 자체가 달라졌다는 사실이다. 그 동안 군과 행정자 중심으로 추진해 왔던 병무 행정을 병역 수행자 중심으로 바꿔야 한다는 인식의 전환이 전 지방청에 파급된 것이다.

고답적이고 소극적인 행정편의주의의 구태를 벗고 '국민의 만족' 이라는 적극적인 행정으로 마인드를 바꾸는 계기가 된 것이다. 병역이 행정대상자들의 의무이자 책임이라는 생각만으로 업무를 처리하는 게 아니라, 전체적인 안목에서 볼 때 군 복무 또한 개인의 책임이자 권리라는 인식을 갖게 된 것이다. 결국 이러한 행정의 변화는 입영대상자들이 군대에 대해 막연히 품었던 두려움과 그로 인한 병역기피 시도를 사전에 막아, 장기적으로는 현역 입영률을 높이고 각종 비리와의 결탁도 방지하는 파급 효과까지 가져오게 되었다.

군대도 자기 적성에 맞춰 지원한다

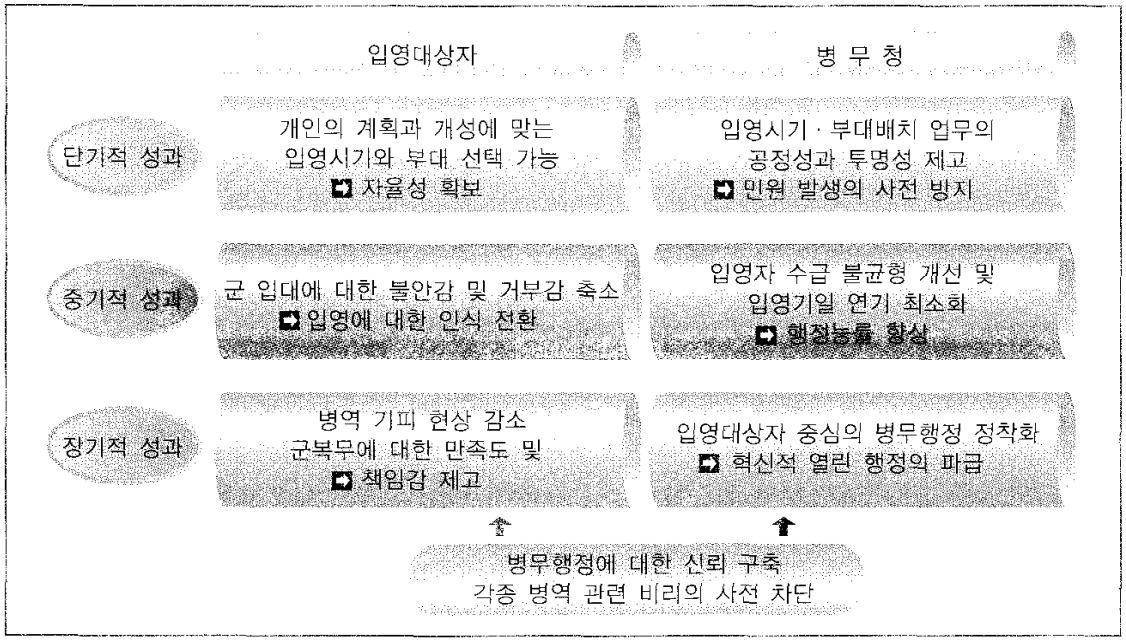
입영자의 자율을 위한 본인선택제가 성공적으로 안착하자 병무청은 또 다른 혁신을 단행했다. 군대에 대한 막연한 두려움을 없애고 군에서 지내는 시간을 효율적으로 활용할 수 있도록 육군병 동반입대제도와 적성 · 특기별 모병제를 실시하기로 한 것이다.

지난해 4월부터 시작된 동반입대복무제도는 친구나 친척 등과 함께 입대해 신병교육은 물론 군 복무까지 같이 할 수 있는 제도이다. 이 제도는 군 입대 예정자들의 군에 대한 막연한 불안감과 부적응 현상을 해소시키는 것으로, 입영 3

개월 전에 인터넷을 통해 신청하면 심사를 거쳐 함께 같은 날 같은 훈련소에 입대토록 하여, 제대 때까지 같은 부대에서 한솥밥을 먹도록 하는 것이다. 육군의 동반입대는 인터넷 접수가 시작되던 날 하루 만에 한 달 선발 인원 3,300명의 모집이 마감될 정도로 큰 반응을 이끌어 냈다. 현재 연간 2만 명이 이 동반입대 제도를 통해 같은 영내에서 사고 없이 군 생활을 계속해 나가고 있다.

병무청은 또한, 육군 현역입영자의 14%만을 모병에 의해 충원하던 것을 연차적으로 확대해, 올해는 연간 현역병 충원 계획의 32%까지를 모병에 의해 충원할 계획이다. 특히 12개 적성별로 모집하던 것을 2003년부터는 236개 군사특기별로 세분화해 의무자가 자신이 복무할 특기를 직접 선택해 입영하도록 했다. 기존에 단순하고 천편일률적이었던 징집제도가 신세대 입영자의 다양한 개성과 군의 전문화와 조화를 이루면서 맞춤형 모병제로 바뀌고 있는 것이다. 자신의 적성과 특기를 살려 군 복무를 할 수 있고 원하는 시기에 입영이 가능해

[도표 4] 본인선택제의 단계별 성과



진 덕분에, 대기 기간이 짧은 모집병은 현재 평균 4:1이 넘는 높은 경쟁률을 기록하고 있다.

이와 함께 2003년 10월부터는 대학생들이 가장 선호하는 카투사 선발 과정을 투명히 하기 위해 인터넷을 통해 선발 과정을 실시간 공개하고 있다. 카투사에 지원한 본인과 가족, 시민들의 참여하에 공정하게 대상자를 선발해 '믿을 만한 병무 행정'이란 평가를 받고 있다.

현재 공익근무요원의 경우 시 · 군 · 구 단위로 소집 순서를 정하여 소집하기 때문에 전출입 등에 따른 소집 순서 변동 요인이 있을 수 있어 현역병과 같은 본인선택제도를 시행하지 않고 있다. 그러나 공익근무요원의 소집일자와 복무기관도 의무자 본인이 직접 선택할 수 있도록 제도를 개선해 의무자들의 선택폭을 넓히고 권익 신장을 도모해 나갈 예정이다. 공익근무요원에 대한 본인선택제는 2004년 9월부터 서울지방병무청에서 시범 실시중에 있다. 병역의 의무를 지는 이 나라 젊은이들의 자율과 투명한 행정을 위한 혁신 움직임이 다각도로 진행되고 있는 것이다.

혁신의 궁극적인 목적은 '국민을 편안하게 해 주는 것'

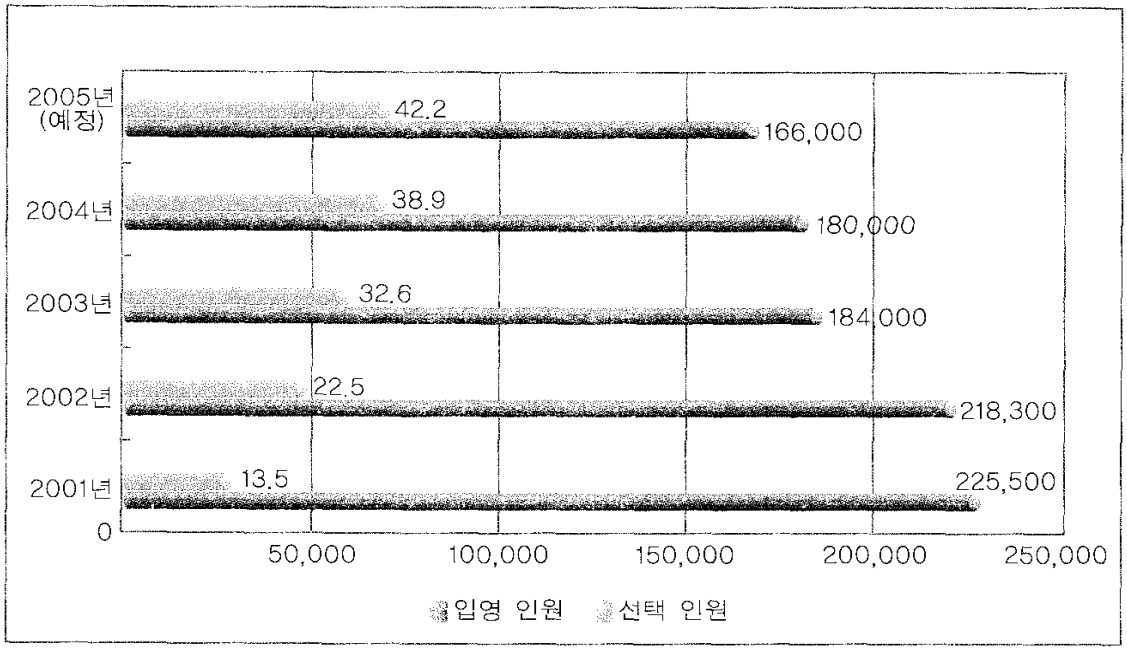
입영일자 · 부대 본인선택제는 입영 예정자들에게 지속적으로 큰 호응을 받아, 병무청 홈페이지에 '본인선택의 필요 인원 모집'이라는 공고가 뜨기만 하면 얼마 안 돼 곧바로 충원이 완료되고 있다. 이에 따라 입영대기자의 대기시간이 크게 줄었다.

돌아보면 이 제도가 논의될 때부터 도입 및 시행, 그리고 진행과 부분적인 개선, 정착의 전 과정은 길고도 험난한 과정이었다. 병역 의무자들의 권익을 위한 작은 나무가 탄탄히 자라서 큰 나무가 되기까지 실무자들은 내부적으로 많은 어려움과 고정관념의 벽을 깨뜨려야 했고, 민원이 발생할 때마다 고심 속에서 보완과 수정을 거듭해야 했다.

그 결과, 올해까지 전체 입영 인원의 40%가 입영일자와 부대를 본인이 선택

해 입대했다. 병무청은 여기에 그치지 않고 향후 이 제도의 대상을 모든 현역병 입영대상자까지 확대 추진할 계획이다.

[도표 5] 입영일자 · 부대 본인선택 비율



어떤 정책이든 100%의 성공은 있을 수 없다. 본인선택제 또한 여러 번의 수정 과정을 거쳐 어느 정도 안정이 되기는 했지만 여전히 해결해야 할 과제는 남아 있다. 예컨대 비선호 시기, 비선호 부대에 대한 접수율이 저조한 것 등이 그런 문제들이다. 가능하다면 현역병 입영 계획을 수요자의 입장을 고려해 수립하는 방안이나, 비선호 시기에 입영하면 또 다른 혜택을 주는 방안도 검토중이다. 이 제도가 현재는 대학에 재학중인 입영 연기자에 국한해 시행하고 있기 때문에 지금은 특정 시기의 접수율이 저조하더라도 별도 입영대상자 등 다른 입영자로 대체가 가능하지만, 앞으로 본인 선택 범위를 점진적으로 확대할 경우 이 문제부터 반드시 해결하지 않으면 안 될 것이다.

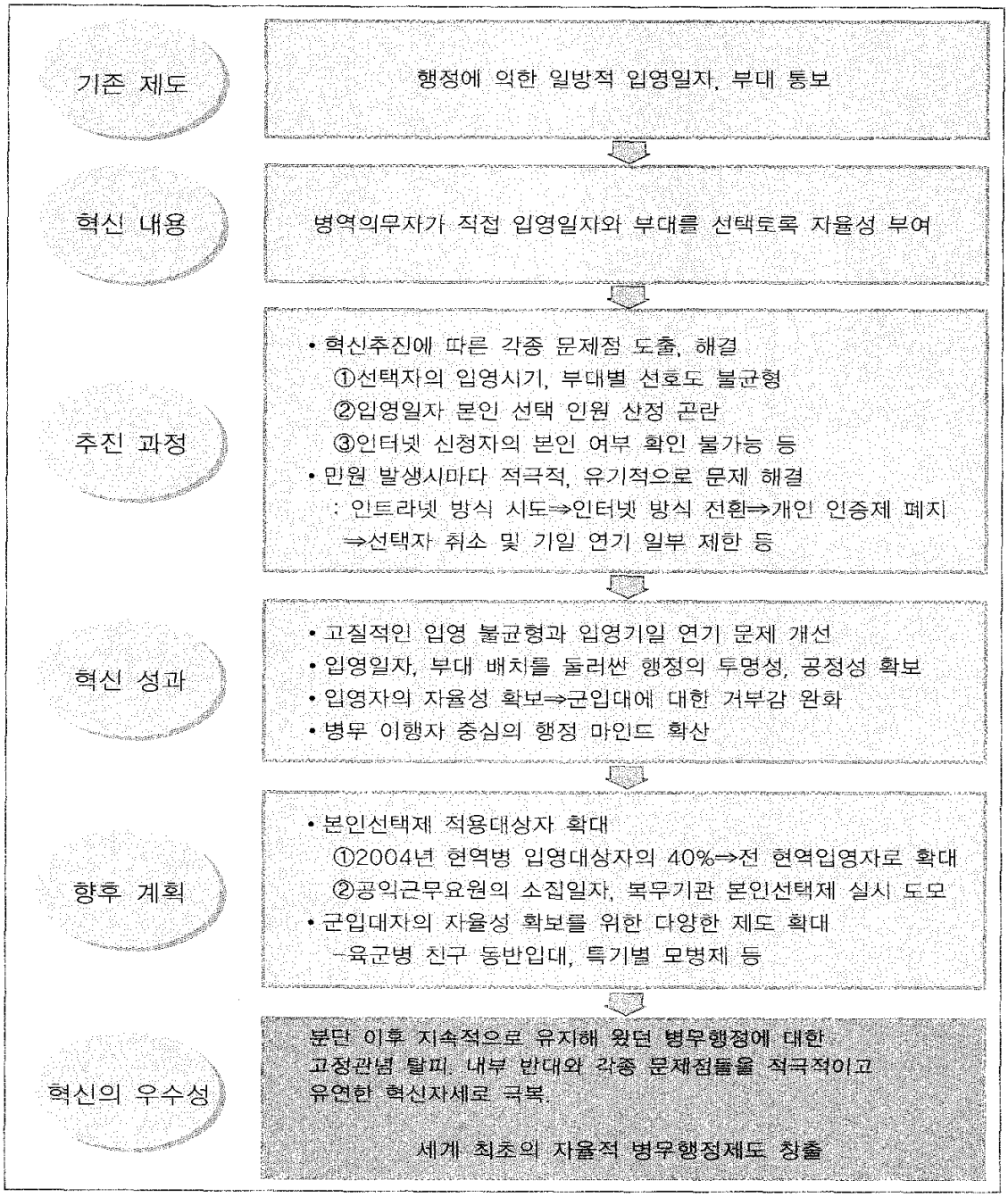
그러나 새로운 세계로 나가기 위해 과감히 껍질을 깨고 알에서 나오는 '아브

락사스' 처럼, 병무청도 오랜 관습과 안정을 뛰어넘어 새롭게 변신하여야 하며 끊임없는 연구와 노력을 게을리하지 말아야 할 것이다. 박경규 충원국장의 말은 병무청 직원들의 이러한 혁신의지를 잘 대변해 주고 있다.

"본인선택제를 도입한 후 군대에 갔다가 다시 집으로 돌아오는 '귀가자' 들이 많이 줄어들었습니다. 군대에 대한 두려움이 그만큼 적어졌다는 증거이자, 이 제도의 눈에 보이지 않는 성과죠. 어떤 제도를 바꿀 때, 결과가 좋지 않을 경우 책임 문제 때문에 공무원들은 안정적인 것을 더 선호합니다. 그래서 혁신을 더 어렵게만 여기죠. 혁신의 궁극적인 목적은 결국, '국민을 편안하게 해 주는 것' 이라고 생각합니다. 우리가 좀더 효율적으로 일하면 국민이 편해지고, 그러면 정부에 대해 만족을 느낄 수 있죠. 병무청은 '고객' 이라 할 수 있는 입영대상자들이 대부분 20대라 어느 민원인들보다도 까다롭고 비판적이지만, 그들의 만족과 자율을 위해 앞으로도 이런 혁신적인 제도를 계속 발굴하고 발전시켜 나갈 계획입니다."

행정자가 200%를 노력한다 해도, 행정대상인 민원인이 그 절반인 100%도 채 만족하지 않는 게 현실이다. 그렇다고 가만히 앉아서 지켜보기만 할 수는 없는 일, 이제는 국민 개개인의 입장에 서서 사고의 틀을 바꾸고 새로운 모습으로 변신하기 위한 적극적인 노력을 아끼지 않아야 할 것이다. 병역을 단순한 '의무' 에서 '권리' 로 바꾼 입영일자 · 부대 본인선택제! 고단했던 그 혁신의 과정처럼, 병무청은 어떠한 어려움이 가로막고 있더라도 서두르거나 조급해하지 않고 차근차근 혁신을 계속해 나갈 것이며 그리하여 국민의 신뢰를 견고히 쌓아 나갈 계획이다. 이를 위해 병무청의 모든 직원들은 지금 이 순간에도 자발적인 변화와 개혁을 위해 노력하고 있으며, 이러한 자세는 앞으로는 흔들림 없이 계속될 것이다.

[도표 6] 병무청의 입영일자 · 부대 본인선택제 혁신 내용



6

국민이 원하는 정책으로 응답한다

산업자원부

그러나 이제까지 공식적으로는 한번도 정부부처 단위에서 이런 일을 시행한 적이 없었기 때문에 시작을 어떻게 해야 할지도 몰랐고, 마땅히 벤치마킹할 만한 다른 부처 사례도 없었다. 그리고 산업자원부 정책의 수요자를 일반 국민으로 볼 것인가, 아니면 기업체로 볼 것인가 하는 문제도 막연했다. 또한 설문 내용을 작성하는 것도 쉽지 않았다. 더욱이 이러한 조사에서 성공을 거둔다 해도 막상 조사 결과가 산업자원부에 대해 부정적이라면 부처의 이미지가 나빠지지 않을까 하는 의구심 탓에 괜실히 긁어 부스럼을 만드는 일은 아닌가 하는 내부적 저항도 만만치 않았다. …하지만 진실은 항상 이기게 마련이다.

정책평가에 있어서의 '역발상' 법칙

프랑스어에는 '데자뷰(Dejavu)' 라는 말이 있다. '이미 보았다' 라는 뜻으로, 처음 가 본 곳인데도 이전에 와 본 적이 있다고 느끼거나 처음 하는 일을 하면서도 전에 똑같은 일을 경험한 것처럼 느끼는 것이다. 즉, '처음 접하지만 전혀 낯설지 않은 느낌' 을 갖게 될 때 그것을 '데자뷰 현상' 이라고 한다.

그런데 만약 조직(기업)을 운영할 때 이런 '데자뷰' 의 시각에서 일한다면 어떻게 될까? 미국 스탠퍼드 대학 교수인 로버트 서튼은 그의 저서 《역발상(逆發想)의 법칙》에서 이에 관해 다음과 같이 경고하고 있다. "모두가 옳다고 생각하는 방식대로 일을 하면 당장은 망하지 않고 제대로 유지되는 것처럼 보이지만 결국 새로운 환경에 적응하지 못하고 도태된다. 이상한 생각과 행동을 하는 사람들에 의한 혁신이 없으면 기업이나 조직은 점점 도태될 것이 분명하다." 서튼은 '데자뷰' 의 반대 개념인 '뷰자데(Vujade)' , 즉 무슨 일을 하든 항상 혁신적 시각(逆發想)을 갖고 임해야만 조직이 발전할 수 있다고 제안하는 것이다.

이 '뷰자데' 원칙을 기준으로 정부정책을 평가한다면 과연 어느 정도의 점수를 받을 수 있을 것인가? 개인이나 조직 할 것 없이, 또 평가를 받는 사람이든 하는 사람이든, 모두가 이를 귀찮아하고 어렵게 생각하는 게 보통이다. 아니 좀더 정확히 말하자면, 평가를 받는 사람은 귀찮아하고 평가를 하는 사람은 어려워한다고 해야 할 것이다. 특히 계량화하기 어려운 정부 업무를 평가함에 있어서는 더욱 그러하다. 그렇다고 우리가 '평가' 를 벗어나서 자유로이 정부 업무를 추진해 나갈 수는 없을 것이다.

오늘날의 정책 환경은 글로벌화, 이해집단의 다원화 등 급속도로 변화하고 있다. 그러나 그 동안의 정부정책은 정부의 일방적 추진에 의해 움직이는, 철저히 '공급자중심' 이었다. 이 과정에서 일반 국민이나 수요자는 어쩔 수 없이 소외되었으며, 현장의 목소리가 정책에 반영되지 못해 구체성과 현실성이 부족했다. 그리하여 결과적으로는 정책의 수요자들에게 부정적 인식을 심어 주었다. 또한 정부의 정책과 업무에 대해 평가를 할 때에도 그것을 만든 정부 주

도하에 극소수 전문가에 의해 이루어져 왔고, 일반 국민과 기업 등 수요자의 참여가 미흡하였다.

이유야 여러 가지가 있겠지만, 만약 민간기업이 이렇게 했다면 어땠을까? 과연 시장에서 살아남을 수 있을까? 민간 기업이 소비자의 입맛에 맞지 않고 품질이 떨어지는 상품을 만든다면 시장에서는 소비자들로부터 외면당하고 주식시장에서도 나쁜 평가를 받아 결국은 망할 수밖에 없다. 그러나 과거 수십 년 동안 우리 정부는 정책 수요자들이 원하는 것과는 다른, 품질이 좋지 않은 정책을 만들어 시행하고도 아무렇지 않게 생각해 왔다.

산업자원부는 2003년 '참여정부' 출범을 계기로 공급자 위주의 기존 정책 행태를 과감히 버리고, 정책의 수요자를 정책수립 과정에 참여시켜 수요자가 필요로 하는 정책을 만들고 그 결과를 직접 수요자들로부터 평가받는 제도를 도입했다. 정부부처 최초로 시도된 이 '수요자중심의 정책다면평가제도'는 정책평가에 있어서의 역발상을 실천하고 있다.

아, 옛날이여! 화려한 시절은 갔다?

1960년대부터 1980년대 중반, 우리 경제가 고도 성장을 구가하던 그 시절에는 정부가 찾아다니며 정책 수요자들의 입맛을 파악할 필요가 없었다. 과거 상공부 시절 수많은 규제와 막강한 자원 배분의 권한을 가지고 있어서 사무실에 가만히 앉아만 있어도 수요자들이 인허가를 얻기 위해, 또는 투자에 필요한 자원을 확보하기 위해 있는 정보, 없는 정보를 죄다 긁어모아 공무원들에게 제공하는 것이 일반적인 관행이었기 때문이다. 그만큼 정부의 정책은 현장의 목소리를 많이 반영할 수 없었고, 이렇게 현장의 목소리를 반영하지 못하더라도 수요자들이 '감히' 정부에 대해 이러쿵저러쿵 불만을 제기할 수 없었다.

그러나 1980년대 중반 이후 시장경제 체제가 확산됨에 따라 시장 자체적으로 자원 배분이 이루어지고 규제도 거의 없어진 상황이 되고 보니, 과거처럼 사무실에 앉아 있기만 해서는 정책 수요자들의 욕구와 현장의 목소리를 파악하

기가 쉽지 않다. 물론 현장 상황을 파악해서 정책에 반영하기 위해 구성원들 나름대로는 노력을 다하고 있지만 분명한 한계에 당면해야 했다. 그 결과, 정부가 만드는 정책이 수요자인 기업이나 국민 들로부터 외면당하고 불만을 야기하는 사례도 점점 높아졌고, 자타가 공인하는 일등 부처로서의 과거 상공부의 화려한 시절은 차츰 퇴색하게 되었다.

그렇다면 어떻게 수요자의 요구 사항을 제대로 정책에 반영하여 다시금 정책 품질을 높이고 믿음을 회복할 수 있을 것인가? 2003년 초 산업자원부 기획관리실의 과장과 사무관들은 일주일 넘게 머리를 맞대고 토론하며 이러한 어려움을 돌파할 아이디어를 모색해 보았지만, 만족할 만한 묘안이 떠오르지 않았다. 고민 속에서 기획관리실장이 좋은 아이디어를 내놓았다.

"현재 산업자원부의 정책을 정작 외부 수요자들은 어떻게 보고 있는지 그들에게 직접 평가를 받아 보면 어떻겠습니까? 우리가 정책 수요자들을 위해서 무엇을 해야 하는지를 파악할 수 있을 겁니다."

그러나 이제까지 공식적으로는 한번도 정부부처 단위에서 이런 일을 시행한 적이 없었기 때문에 시작을 어떻게 해야 할지도 몰랐고, 마땅히 벤치마킹할 만한 다른 부처 사례도 없었다. 그리고 산업자원부 정책의 수요자를 일반 국민으로 볼 것인가, 아니면 기업체로 볼 것인가 하는 문제도 막연했다. 또한 설문 내용을 작성하는 것도 쉽지 않았다. 더욱이 이러한 조사에서 성공을 거둔다 해도 막상 조사 결과가 산업자원부에 대해 부정적이라면 부처의 이미지가 나빠지지 않을까 하는 의구심 탓에 괜실히 긁어 부스럼을 만드는 일은 아닌가 하는 내부적 저항도 만만치 않았다.

국민이 참여하는 정책운용시스템을 구축하다

하지만 진실은 항상 이기게 마련이다. 정책평가 실무자들은 수요자가 정책을 평가하기 위한 사전준비 작업에 착수하여 국민이 참여하는 정책운용 시스템 구축 방안을 마련하였다. 우선 국민의 인지도 및 만족도를 높이기 위해 전국 기

업을 대상으로 정책평가를 실시하되, 객관적 평가를 위해 외부의 전문 리서치 기관에 의뢰하기로 했다. 또한 정책을 수립하고 집행할 때에는 온라인상에서 전문가와의 토론을 통해 의견을 수렴하고, 그 결과를 정책에 반영하기로 했다. 그리고 모든 평가가 그러하듯 평가 결과가 조직 전체보다는 개인에게 더 큰 영향을 미치리라는 점에 착안하여 평가 결과의 활용도를 높이기 위해 서기관 이상의 성과상여금 및 성과연봉 책정시 평가 결과의 30%를 반영하고, 승진이나 전보 등 각종 인사에 있어서도 기초 자료로 사용하기로 했다.

정책평가를 위해 철저한 사전 준비를 했다고는 하지만 문제점은 여전히 남아 있었다. 조사 목적, 조사 대상, 표본 기업체, 수요자가 평가하는 대상 정책을 어떻게 선정할 것인가? 예를 들어 정책 입안자들이 평가 결과를 의식해서 점수가 잘 나올 만한 정책만 선정함으로써 해당 부서의 대표성이 없거나 구체성이 부족한 정책이 선정될 소지가 있는 등 해결해야 할 문제점이 한두 가지가 아니었다.

이러한 문제점을 해결하고 세부 사항을 추진하기 위해 서울대 행정대학원 교수와 조사기관, 그리고 산업자원부 실무자들로 '자문단'을 구성하였다. 2003년 4월 말에 열린 첫 자문단 회의에서 수요자 평가의 목적, 평가대상 기업 및 응답자, 평가대상 및 표본 수 등을 결정하였다. 조사 목적은 주요 수요자인 기업이 산업자원부 각 부서 정책에 대한 평가 내용을 파악하여 앞으로 더 좋은 정책의 수립 및 집행에 기여하는 것이고, 조사대상은 특정 정책의 대상 기업으로 하며, 각 부서의 정책별로 평가에 참여할 표본기업 수는 통계적으로 의미부여가 가능한 50개로 하기로 했다. 이와 같이 자문단에서 문제점을 해결해 줌으로써 이 제도의 시행은 날개를 단 듯했다.

한편, 이 제도를 도입하는 데 가장 반발이 심할 것으로 예상되는 정책 담당자들을 설득하는 작업에 들어갔다. 이 제도에 대한 아이디어가 공표된 직후, 많은 직원들은 "가뜩이나 평가 항목이 많은데 또 무슨 평가냐? 우리가 예산을 주고 관리 · 감독하는 기업에게 우리가 평가를 받다니 말도 안 된다" 하는 불만이

많았다. 이러한 현실적인 불평 · 불만을 해소하기 위하여, 부내 정책 담당자들에게 몇 가지 사항에 대해 특히 중점을 두어 설명했다. 즉, 이번 평가 목적은 단순히 평가 결과를 가지고 서열(등수)을 매기려는 것이 아닌, 현장의 목소리를 들어서 정책 개선을 위한 정보를 얻으려는 것임을 분명히 했다. 또한 각 개인들의 입장에서도, 낮게 평가된 부분을 통해 기업의 구체적 수요에 대한 분석 및 개선 계획을 수립, 점검할 수 있는 기회를 얻을 수 있을 것이라고 설득하였다.

예산 확보의 문제도 있었다. 조사 기관에서 요구한 3,000만 원을 어떻게 조달할 것인가? 예산 담당자와 협의해 보았으나 그만한 예산은 없다는 응답이었다. 그렇다고 포기할 수 없는 사업이었다. 예산담당 과장 및 부처내 연구용역을 담당하는 과장과 수차례 협의한 결과, 일단은 각 부서마다 가능한 예산을 모두 합쳐 해결해 보기로 하였다. 다행히 현재는 예산이 반영되어 어렵지 않게 사업을 수행하고 있다.

정책평가 대상과제를 선정하는 일에 있어서도 1차적으로는 자문단의 자문을 통해 하고, 각 부서(국 단위)의 재검토를 거친 다음 최종적으로 선정하기로 하였다. 대상과제 선정 요건은 최소한 2003년 이전부터 시행된 정책으로 하되, 이를 지원 · 규제 · 조사 정책으로 구분하고, 국별로 5개 내외의 정책과제를 도출하여 3개 정책을 선정하였다. 선정된 정책평가 대상과제는 '세계 일류 상품의 지속적 육성 사업' 등 30개 과제였다.

산업자원부의 정책은 매우 다양해서, 질문 방식에 따라 평가 결과가 확연히 달라질 수 있다. 때문에 설문의 공정성이 최대 관건이었다. 이를 확보하기 위해 설문 작성시에는 각 부서의 정책담당자 의견을 최대한 수렴하였다. 또한 지원, 규제, 조사 정책 각각에 대한 설문을 달리하여 평가를 하였다. 예를 들어 지원 정책의 경우 "정책의 목표 달성을 위한 지원 규모는 목표 달성을 위해 얼마나 적절하다고 보십니까?"라는 질문을 던지고, 규제정책의 경우에는 "정책의 목표 달성을 위한 기업에 대한 규제 강도는 목표 달성을 위해 얼마나 적절하다고 보십니까?", 마지막으로 조사정책의 경우에는 "정책의 목표 달성을 위한 조

사 인력은 목표 달성을 위해 얼마나 적절하다고 보십니까?" 로 달라지는 것이다. 또한 담당자의 정책 이해를 돕기 위해 과제별 설문지에 정책에 대한 설명문을 제시하고, 이에 대해 필요성, 정책홍보성, 능률성, 형평성 등의 항목과 전반적 만족도를 평가하도록 했다.

수요자가 정부정책을 평가한다

오랜 진통 끝에 드디어 중앙부처 최초로 수요자가 정부정책을 평가하는 다면평가제가 실시되었다. 2003년 5월 24일부터 6월 16일까지 24일간 이뤄진 첫 평가는 다음과 같은 내용으로 실시하였다.

우선, 평가의 공정성과 객관성을 확보하기 위해 전문 리서치 기업을 고용하였는데, 이 기업은 대상 기업을 직접 방문하여 면접 조사를 하거나 팩스 조사를 실시하였다. 자문은 서울대 행정대학원 교수 외 1명이 하였으며, 조사 항목은 여론 수렴도, 정책홍보 정도, 환경변화 대응성, 효과성, 능률성, 형평성, 지원규모 및 규제 강도, 전반적 만족도 등으로 이뤄졌다.

평가를 처음 실시하다 보니, 보완이 필요한 부분도 나타났다. 우선 평가의 효율성 및 신뢰성을 제고하기 위해서는 조사 기법을 보완해야 했다. 수요자(기업)의 구체적 요구 사항을 쉽게 파악할 수 있도록 답변자의 편의를 고려하여 설문을 변경하고, 평가의 기본 설문 문항을 작성할 때 정책 담당자 의견을 적극 수렴했다. 또한 가치기준이 다양한 정책에 대한 평가 결과의 획일적 지수화와 서열화에 따른 문제점을 최소화하기 위해 자문단 및 전문 리서치 기업과의 토론을 통해 문제점을 보완했으며, 평가 결과의 단순 서열화보다는 그룹별 서열화 및 상반기 평가와 비교한 서열화 등을 검토했다.

이러한 문제점을 보완하여 2003년 11월 24일부터 12월 10일까지 17일간 두 번째 평가를 실시했고, 2004년 5월 24일부터 6월 16일까지 24일간 세 번째 평가를 실시했다. 세 차례에 걸쳐 평가를 실시했지만 아직도 개선 및 보완점이 나타나고 있다. 그러나 이 제도는 정책의 수요자인 일반 기업에게 해당 정책의 만

산업자원부의 통합평가시스템 개요

- 기존의 평가제도(MBO, 인사다면평가, 부서평가)를 개선·통합하여 상시 평가제도로 구축.
- 평가제도를 온라인화함으로써 평가 결과 데이터를 누적적으로 관리하고, 실시간으로 평가 결과를 확인.
- 평가 결과를 인사, 성과급 지급, 교육 등에 반영(2004년 7월부터 가동)

족도를 평가받아, 그 결과를 현 정책의 개선이나 차기 정책의 수립, 통합평가시스템의 부서평가 등에 반영함으로써, 궁극적으로는 수요자중심의 기업 환경에 부응한 정책을 시행하는 계기를 마련해 준 평가시스템으로 확실히 자리매김을 하고 있다.

점점 높아지는 산업자원 행정서비스 만족도

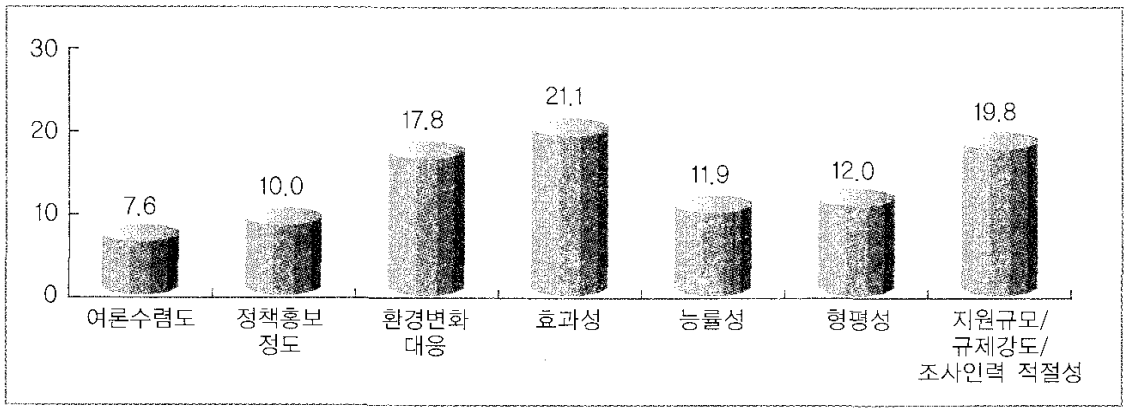
2003년 6월 수요자가 정부정책을 평가한 첫 결과가 나왔다. 우리가 기대했던 것만큼 전반적 만족도가 높게 나오지는 않았다. 정책 전반에 대한 만족도는 52.42점으로 보통을 겨우 넘기는 수준이었다. 이는 산업자원부 정책이 그만큼 기업친화적이지 못하다는 증거로, 정책집행 과정에서 적극 개선해 나가야 할 점이었다. 이때 중요한 것은 철저히 수요자 입장에서 만족도를 높일 방안을 모색하는 것이었다. 어떤 면에서는 보다 분명한 '업무혁신 목표'가 생긴 셈이었다.

다행히 2003년 12월에 이뤄진 두 번째 평가에서는 61.93점으로 상반기 평가보다 9.51점 상승한 결과가 나타났다. 그리고 2004년도 상반기에는 63.68점으로 2003년도 하반기 평가보다 1.75점 상승했다. 이는 수요자의 요구 사항을 정책에 반영하고 정책 입안자와 수요자 간의 이해가 제고된 데 따른 것으로 보인다.

수요자가 가장 중요시하는 조사 항목은 '효과성'이었고 다음은 '지원 규모'

순이었으며, '홍보도'와 '여론 수렴도'에 대해서는 비교적 그 중요도가 낮게 평가되었다.

[도표 1] 항목별 중요도



[도표 2] 산업자원 행정 고객만족도 추이

구 분	2003년도 상반기	2003년도 하반기	2004년도 상반기
만족도 점수	52.42	61.93	63.68

두 번째 평가 결과도 기업이 중요시하는 조사 항목은 첫 번째 평가 결과와 비슷했다. '지원 규모'와 '효과성'이 거의 비슷하게 가장 높았고, 다음으로 '일관성', '환경변화 대응', '필요성' 등의 순으로 나타났다.

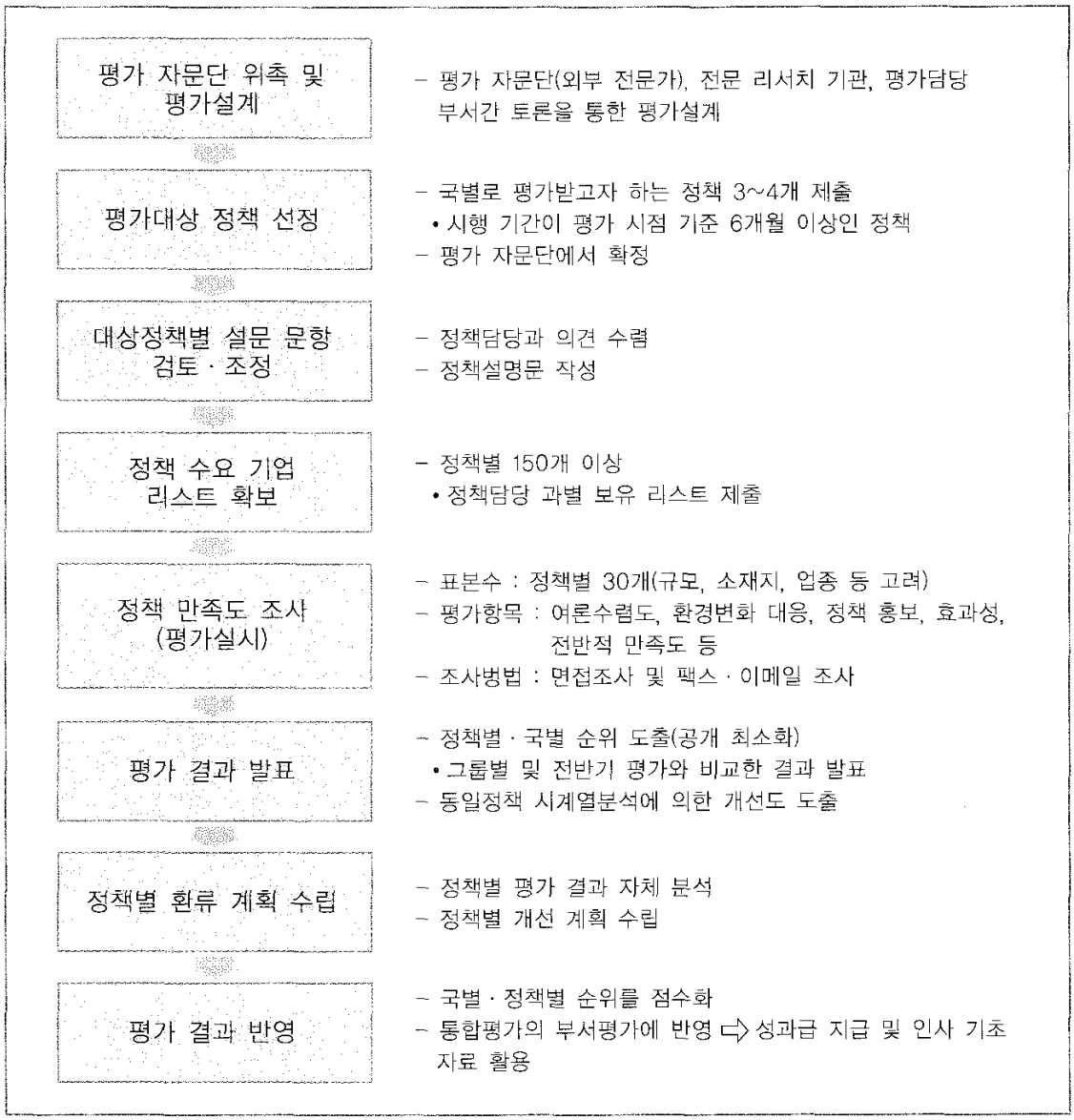
수요자 정책다면평가제를 구체화하는 단계별 노하우

평가대상 정책을 평가 자문단(외부 전문가), 전문 리서치 기관, 평가 담당 부서간 토론을 통해서 설계하는 것이 가장 먼저 해야 할 일이다. 그 다음에는 정책을 선정해야 하는데, 국별로 시행 기간이 평가 시점 기준으로 6개월 이상 시행되고 있는 정책으로서 관련 수요 기업이 150개인 정책 가운데 평가를 받고자 하는 정책 3~4개를 선정한다. 이때 각 부서의 대표성을 가질 만한 '중요성' 또

는 '구체성' 등을 감안하여 최종적으로는 평가자문단에서 확정한다.

설문지를 만드는 작업에 있어서는, 대상 정책별로 설문 조항이 다를 수 있기 때문에 조항 작성시 정책 담당자의 의견을 수렴해야 하고, 수요자가 해당 정책을 쉽게 이해할 수 있도록 정책의 내용, 수단, 추진 실적 등을 설명하는 글을 설

[도표 3] 수요자 다면평가 모델



문지에 함께 실어야 한다.

평가자 선정을 하는 단계에서는, 각 부서에서 보유하고 있는 수요자 리스트를 정책당 150개 이상 확보한 후 규모, 소재지, 업종 등을 고려하여 30개의 표본수를 선정한다. 평가 항목은 정책의 성격에 따라 다를 수 있지만 기본적으로는 여론 수렴도, 환경변화 대응, 정책 홍보, 효과성, 전반적 만족도, 구체적 정책 수요 등으로 한다. 조사 방법은 전문 조사기관에서 현지를 직접 방문하여 조사하는 면접조사와 팩스 조사를 병행하거나 이메일조사 방법을 이용할 수도 있다.

평가 결과의 분석은 전반적 만족도, 항목별, 실국 · 정책별 점수화로 실시하되, 평가 결과 발표는 가치 기준이 다양한 정책에 대한 결과의 획일적 지수화 및 서열화 발표에 따른 문제점을 최소화하기 위해 단순 서열화보다는 그룹별로 하거나, 혹은 전반기 평가와 비교하여 발표하는 것이 좋다.

그리고 평가 결과에서 나타난 각 정책에 대한 지적 사항은 환류 계획에 따라 자체 분석 및 차기 개선 계획의 토대로 삼고, 이에 대한 이행 상황을 반기별로 점검한다. 평가 결과는 정책별 또는 부서별로 점수화하여 산업자원부의 인사평가 시스템인 통합평가 시스템의 부서 평가에 반영하여 연말 성과급과 인사의 기초 자료로 활용한다.

정책다면평가제를 '평가' 한다면?

산업자원부는 2003년 7월 7일 조사된 평가 결과를 신문지상에 발표하였다. 이에 대해 학계 · 업계 · 언론계 등에서는 정부부처 중 처음으로 시도되었다는 점을 긍정적으로 평가하면서도, 이 제도가 지속적인 평가시스템으로 정착되고, 다른 정부부처 및 산하기관으로 확산되어야 한다고 주문하는 한편, 여론을 의식한 일과성 제도가 아닌 지속적인 평가시스템으로 정착되어야 한다고 요구하였다.

2003년 7월 7일자 중앙일보는 "산업자원부, 900개 기업에게 고객만족 평가

수요자 정책다면평가제에 대한 언론의 반응

- 학계 : 공공기관의 민원만족도 조사는 있었으나 정책평가는 정부부처 중 처음으로 시도하여 정책에 대한 모니터링시스템 구축 계기 마련.
- 업계 : 여론을 의식한 평가보다는 지속적인 평가시스템으로 정착하기를 기대하고, 평가 결과를 반영하여 기업 환경에 맞는 정책 구현 요망.
- 언론 : 서울경제신문, 중앙일보 등 언론에서는 정부의 생산성 제고를 위해 정부내 확산 기대.

받았다"라는 제하의 기사를 통해 "이 평가는 단순히 기업들의 불만을 수렴하는 데 그치지 않고 평가 결과는 서기관급 이상 공무원의 연봉 및 상여금을 결정하는 개인별 근무 평가에 30%나 반영될 예정이다"라고 보도했다. 또한 서울경제신문도 "정부부처 가운데 정책 수요자로부터 다면평가를 받은 곳은 산업자원부가 처음이고 전국 900개 기업들을 대상으로 실시한 평가 평과에 따르면 정책 전반에 대한 기업들의 만족도는 긍정으로 평가한 기업이 39.1%를 차지했다"고 보도했다.

그런데 평가 결과를 언론에 발표하는 과정에서 실무자들이 간과한 점이 있었다. 평가 결과에 대한 산업자원부의 10개 실 · 국 순위와 30개 정책 순위를 동시에 발표해 버린 것이다. 이 발표를 본 각 국장들과 정책 담당자들은 당연히 거세게 반발했다.

무역위원회의 정책 담당자는 "기업을 위한 부처인 산업자원부가 수요자인 기업들에게 정책을 평가받으려 한 시도는 참신하다. 그러나 반덤핑 정책에 대한 질문의 내용은 여타의 정책과 달라야 한다"고 지적했다. 예를 들어 "반덤핑 제소 문턱이 높았는가? 제소 결과 기업 회생에 도움이 되었는가?" 하는 식의 질문이 나와야 한다는 것이었다. 또한 전기위원회의 정책 담당자는 "전력산업의 구조조정은 국민 전체, 즉 국가를 위한 정책이므로 국민을 무작위 추첨해서 결과를 얻어 낸다면 매우 상반된 결과가 나올 것"이라며 불만을 토로했다. 그

리고 익명의 어느 직원은 "음지가 양지 되는 세상이 되어야"라는 제목으로 "정책평가는 공정한 잣대를 가지고 해야 한다. 다시 말해, 좋은 자리에서 좋은 정책을 다루고 있는 곳의 평가와 좋지 않은 자리에서 별로 알려지지 않은 정책을 다루고 있는 곳의 평가 잣대는 달라야 한다"는 내용의 글을 부내 인트라넷에 올렸다. 특히 당초 목적에 맞지 않게 언론에 순위를 발표한 것에 대해 직원들의 원성이 높았다.

위와 같이 내부적으로는 그 필요성을 공감하지만, 제도를 실시하는 방법론에 있어서는 좀더 짚어 보아야 할 문제점들이 다양하게 표출되었다. 정책에 대해 획일적인 평가 방법을 적용한 점이라든가 서열중심의 평가 결과 발표 등에 대한 일부 비판의 목소리는 바로 그런 개선 방향을 시사해 주었다.

'비판'은 새로운 정책을 성공시키는 건강한 밑거름

그 동안 수요자 정책다면평가제를 도입하고 세 차례에 걸쳐 이뤄진 그 평가 과정을 되돌아 보면, 참으로 적지 않은 저항과 문제점이 있었다. 첫째, 다양한 정책에 획일적인 평가 방법을 사용했다는 비판이 있었다. 산업자원부 정책은 지원 · 규제 · 조사 등 성격이 다양할 뿐만 아니라, 정책대상의 명확성, 투입예산의 규모 등 평가 결과에 영향을 줄 수 있는 요소들에 대한 고려가 평가에 반영되기 어렵다는 한계가 있음에도 불구하고 평가 결과를 서열화하여 공개한 것은 분명히 고쳐야 할 점이었다. 둘째, 수요자 설정에도 문제가 있었다. 정책의 수요자를 기업으로 보느냐, 일반 국민으로 보느냐에 따라 평가 결과가 달라질 수 있는데 기업의 시각만으로 평가하는 것은 불합리하다는 지적이었다. 셋째, 만족도조사 수준의 설문으로 정책에 대한 기업의 구체적 수요를 파악하여 정책에 반영하는 것이 과연 가능한가 하는 회의 섞인 비판도 제기되었다. 한편에서는 지나치게 다양한 평가제도에 따른 업무 부담 가중을 지적하기도 하였다.

산업자원부는 1차 평가(2003년 6월) 실시 후 제기된 다양한 각계의 비판을 수용하고 문제점을 개선하여 2, 3차 평가를 진행하였다. 평가 결과의 지수화 및

서열화는 정책별로 건전한 경쟁을 유도하고 정책 담당자의 성과와 연계하여 성과에 따른 보상체계를 구축하는 데 유용함에도 불구하고, 가치기준이 다양한 정책에 대한 무리한 서열화로 인해 정책 담당자들의 과민한 반응을 유발시킬 소지가 있었다. 따라서 평가 결과를 단순히 서열화하기보다는 그룹별 서열화 및 전반기 평가와 비교한 서열화 등으로 보완하고, 평가지수는 6개월 단위의 시계열 지수 분석을 도입하여 정책 만족도 향상 유도에 적합하도록 보완하였다.

또한 만족도, 선호도 등 수요자의 요구 사항에 대한 개괄적인 파악은 가능하나, 평가 결과를 정책에 반영하는 데에는 한계를 지닌 조사 항목을 보완하여 수요자의 구체적 요구 사항을 용이하게 파악할 수 있도록 답변의 편이성을 고려한 설문으로 개선하는 한편, 기본 설문 문항 작성시 정책 담당자들의 의견을 수렴하여 정책별 특성을 반영하기 위한 노력도 기울이고 있다.

국민참여를 지속적으로 실현시키는 제도로 거듭나기 위하여

정책 수요자인 기업이 직접 참여하는 정책평가는 업무혁신을 지향하는 정부의 성과중심 정책 수행을 견인하는 도구로서 정착되고 있다. 평가 결과에 대한 분석, 개선 계획 수립 및 시행, 재평가로 이어지는 일련의 과정을 3회에 걸쳐 진행하는 동안 산업자원부 정책에 대한 수요자의 만족도는 점진적인 상승 추세를 보이고 있다.

가시적인 만족지수가 보여주는 긍정적 효과보다 더 중요한 성과는 정책 공급자와 수요자 간에 정책에 대한 쌍방향적 의사소통의 통로가 제도화되었다는 점이다. 이를 통해 기업에는 정부정책 참여의식이 고취되었고, 정책 수행자에게는 고객 지향 마인드를 제고하는 계기가 마련된 것이다.

평가를 하고 또는 평가를 받는 입장에서 공히 평가의 완성은 결과의 환류에 있다. 수요자에 의한 정책평가 역시 성공적 정착을 위해서는 환류 과정을 어떻게 통제하는가가 관건이라고 할 수 있다. 수요자 평가 결과는 정책 담당자의 개인 평가 항목의 하나로 성과급 지급 및 인사를 위한 자료로 활용되고 있다. 도

입 첫 해에는 서기관 이상 개인 평가의 30%를 수요자 평가 결과에 대폭 할당, 기관장의 의지를 표명함으로써 제도 시행을 뒷받침하였다. 향후 정책평가 수행시에는 낮은 만족도의 근본 원인을 파악 및 개선하고, 정책에 대한 불만족 기업이 최소화되도록 노력하며, 평가 항목별로 결과를 분석한 후 반영 계획을 수립하고 시계열 분석 및 개선도를 파악하는 과정을 통해 평가를 위한 평가에 그치지 않도록 관리하고 있다.

한편 이 제도를 더욱 발전시키기 위해 향후 세심한 배려가 요구되는 부분도 아직 남아 있다. 평가대상 과제의 대표성 확보와 평가 결과의 환류 강화가 그것이다. 지금까지 과제 선정이 각 부서의 정책담당자가 평가 결과의 서열화를 의식하고 또한 평가의 용이성을 위해 업무 중요성이 상대적으로 낮고, 조직의 미션을 대표하기에는 미흡한 과제를 대상으로 선정하는 사례가 일부 있었다. 앞으로는 대상 과제 선정에 대한 협의 · 조정 과정을 반드시 거치도록 하여, 각 부서를 대표하는 정책, 그리고 국민 생활과 밀접한 관련이 있어서 국민적 관심을 크게 불러일으키는 정책을 평가대상 과제로 선정할 필요가 있다. 또한, 이 제도의 궁극적 목적인 평가 결과 분석 및 정책 반영을 통해 정책서비스의 질을 제고시키는 '모니터링의 체계화' 도 남겨진 과제라 할 수 있다.

산업자원부는 지난 세 차례의 평가 결과를 토대로 2004년도 하반기 평가를 준비하고 있다. 이 과정에서 현재 몇 가지 방안들이 강구되고 있다. 평가 과제의 대표성 확보 방안으로는, 다른 평가제도와의 연계를 생각하고 있다. 이를테면 평가를 받을 부서에서 선정하는 과제를 대체로 수용하는 이제까지의 과제 선정 방식에 의존하지 않고 목표관리제 또는 심사평가제도에 의해 중요성이 인정된 과제들에 대한 협의와 심사를 통해 수요자 평가 과제를 추출해 내자는 것이다. 평가 항목 재구성에 있어서는, 응답자의 이해도를 높이고 보다 정확한 결과를 얻어 낼 수 있도록 단순화, 명료화를 기하기로 했다. 평가 결과의 서열화 범위, 개인 평가에 반영하는 방법 및 그 비율 등에 대해서는 부내 공론화 과정을 통하여 평가를 받는 당사자들이 공감할 수 있는 방안을 제시해 나갈 예정

이다. 특히 평가 결과에 대한 자체 분석을 강화하고 그 결과를 후속 정책과정에 반영하도록 하는 방안을 적극적으로 모색하고 있다.

산업자원부는 수요자에 의한 정책다면평가제도가 정책 개선에 미치는 효과가 크다고 자체적으로 판단하고 있으며, 따라서 수요자가 만족하는 정책서비스를 제공하기 위해 더욱 보완, 발전시켜 나갈 예정이다.

파출소 운영체제 전면 혁신으로 이룬 '선진 경찰'의 꿈

7

'지구대'와 '치안센터'로 국민에게 신뢰와 기쁨을 안긴다

경찰청

현장에서도 나약해진 공권력의 모습을 그대로 드러내 집단폭력 현장에 1~2명의 소수 경찰관이 출동하여 무기력하게 대처하기 일쑤이고, 범인을 검거해야 하는 경찰관들이 오히려 피의자들로부터 폭행을 당하고 총기를 빼앗기는 사례가 빈번하였다. 그러나 파출소는 현장 업무뿐 아니라 각종 현황 파악과 보고문서 작성과 같은 행정 업무에 많은 시간과 인력을 소진해야 했다. 게다가 그간 부족한 경찰력을 보충해 왔던 전·의경마저 '병역자원 감소'와 '복무기간 단축 방침'에 따라 2004년부터는 단계적으로 감축해야 하는 위기상황을 맞게 된 것이다.

추석 전날에 들려온 경찰관 사망 비보

추석을 하루 앞둔 지난 2002년 9월 20일, 모두가 고향에 모여 가족들과 정다운 담소를 나누고 있을 즈음, 전주 북부경찰서 금암 2파출소에서 혼자 근무하던 백모 경사(54세)가 누군가에게 목부위가 칼에 찔려 사망한 채로 발견되었다.

이 사건은 경찰관뿐만 아니라 국민에게도 엄청난 충격으로 다가왔다. 어떻게 이런 일이 일어날 수 있는가? 지역치안의 최일선 기관인 파출소가 어쩌다 이 지경이 되고 말았는가? 과연 이것은 흉악범을 제대로 대처하지 못한 백 경사 개인의 잘못일까?

신문과 TV에서는 연일 이 사건을 주요 기사로 보도하였고, 경찰 내부에서도 백 경사를 애도하는 목소리와 함께 흥분된 목소리로 특단의 대책을 강구하라는 요구가 빗발치기 시작했다. 그러나 경찰관이라면 누구나 원인과 해답을 알고 있는 문제였다. 만성적이고 고질적인 경찰의 인력 부족과 함께, 소규모 단위로 운영되는 파출소에는 그나마의 인력마저 분산되어 있는 탓이었다. 이는 공권력의 무기력을 야기하였고 이 사건뿐 아니라 효율적인 치안 활동을 위해서라도 파출소 개혁의 필요성을 제기하였다.

치안 활동의 지역적 거점 역할을 하고 있는 파출소는 일제시대의 주재소제도를 이어 1945년 '국립경찰' 창설 이후 전국 곳곳에 설치되어 2,945개 소를 운영중이었다. 그간에 파출소는 주민의 생활 속에 깊이 파고들어 주민과 애환을 같이하는 친근한 이웃으로 자리잡고 있었고, 우리 나라가 밤에도 마음놓고 돌아다닐 수 있는 몇 안 되는 나라, 세계에서 치안이 가장 잘 확보되어 있는 나라로 높게 평가받는 데 크게 기여해 왔다.

그러나 교통 · 통신의 발달과 현대의 사회 변화에 따라 범죄 경향도 광역화 · 기동화 · 흉포화되어 이에 적극적으로 대처하기 위해서는 경찰 활동도 전면적으로 수정될 필요가 있었다. 이에 따라 파출소 기능의 재편이 필요하다는 지적이 끊임없이 제기되어 왔었다.

더욱이 IMF를 겪은 이후 범죄 발생은 매년 높은 수준으로 증가하고 있고, 가치관 혼란과 공권력 경시풍조 등으로 일부 국민들의 공권력 도전행위가 계속해서 증가 추세(1998년 8,900명→2002년 1만 1,200명)에 있는 데 반해, 1998년 도입한 '공무원 총정원제'에 발이 묶여 경찰 인력은 거의 증원되지 못하고 있는 실정이었다. 게다가 행정구역별로 읍 · 면 · 동으로 흩어져 소규모로 파출소를 운영하다 보니 가뜩이나 부족한 인력마저 분산되는 결과를 가져왔다.

인력 부족이 심각한 농촌 지역의 경우 1일 근무 인원이 2명에 불과하여, 1명은 총기류가 보관되어 있는 파출소를 지키고 1명은 혼자서 순찰해야만 하는 반쪽 순찰 활동을 펼칠 수밖에 없었다. 그야말로 관할구역을 순찰하며 범죄를 예방해야 하는 경찰이 파출소 지키기에 급급한 꼴이 되고 만 것이다. 당시 정상적인 파출소 운영에 필요한 최소 인력인 13명이 안 되는 파출소가 전체 2,945개소의 41.5%인 무려 1,222개 소나 되었다.

인력 부족 현상은 도시 지역도 예외는 아니어서, 국민의 생명과 재산을 보호해야 하는 파출소가 밤만 되면 주취자들의 난동이나 스트레스 해소 장소로 전락하여 주취자에게 멱살을 잡히거나 주취자가 던진 집기류를 피해 다니는 일들이 일상이 되고 말았으며, 급기야 파출소에서 경찰관이 괴한에게 칼에 찔려 사망하는 일까지 발생한 것이다.

현장에서도 나약해진 공권력의 모습을 그대로 드러내 집단폭력 현장에 1~2명의 소수 경찰관이 출동하여 무기력하게 대처하기 일쑤이고, 범인을 검거해야 하는 경찰관들이 오히려 피의자들로부터 폭행을 당하고 총기를 빼앗기는 사례가 빈번하였다.

그러나 파출소는 현장 업무뿐 아니라 각종 현황 파악과 보고 문서 작성과 같은 행정 업무에 많은 시간과 인력을 소진해야 했다. 게다가 그간 부족한 경찰력을 보충해 왔던 전 · 의경 마저 '병역자원 감소'와 '복무기간 단축 방침'에 따라 2004년부터는 단계적으로 감축해야 하는 위기 상황을 맞게 된 것이다. 이런 현실에서는, 경찰 업무의 발전은 고사하고 백 경사와 같은 사태가 또다시 발

생하지 않는다고 장담할 수가 없었다. 경찰력 약화는 사회 불안을 초래하고 결국에는 국가적 위기로도 이어질 수 있는 문제이다. 과연 한정된 경찰인력과 예산으로 이런 문제점들을 어떻게 헤쳐 나갈 것인가?

바로 이 지점에서 경찰의 고민은 시작되었고, 파출소 제도 개선을 통해 인력 · 장비를 집중 운영하여 경찰력운영의 효율성을 높이는 방법만이 최선이라는 결론에 도달했다.

파출소 개혁, 더는 미룰 수 없다

파출소 개혁은 경찰의 오랜 숙원이었다. 이 점에 대해서는 경찰관이라면 누구나 그 필요성을 인정해 왔고, 학계와 언론 등 전문가와 경찰 업무에 식견 있는 사람들 역시 모두가 공감하는 문제였다. 하지만 '파출소 개혁' 이라는 과제는 생각만큼 그리 간단하지 않았다. 과거 10여 년간 파출소를 개혁하려는 시도가 여러 번 있었지만 핌피(Pimfy;Please In My Front Yard) 심리에 편승한 주민과 언론의 반대, 경찰 내부의 부정적 여론 등에 밀려 번번이 좌절되었던 것이다.

1980년대 이래로 범죄가 지속적으로 증가하는 가운데, 특히 88서울올림픽 이후 개방화에 따른 외래 문화의 급속한 유입, 민주화 과정에서 나타난 사회적 갈등 심화, 강력사건 빈발 등으로 사회공동체의 존립 기반마저 흔들리는 위기 상황이 초래되었다. 이에 정부는 질서회복 정책으로서 1990년 10월 13일 "범죄와의 전쟁"을 선포하기에 이르렀으며, 이를 계기로 대대적인 경찰인력과 장비를 민생치안 강화에 투입하였다.

당시 파출소 운영체계의 문제점이 총무처 등의 민생치안 실태 연구 및 조사 결과를 통해 지적되자, 경찰청에서는 1991년 3월 경찰의 민생치안 역량 강화를 위하여 '광역파출소 시범운영 계획' 을 수립, 실시하게 되었다. 파출소 중에서 관할 상주인구가 적고, 면적이 협소한 지역, 동일한 행정구역 및 치안권에 속해 있거나 치안여건상 분할 및 증설 필요성이 있는 지역을 선정, 서울 송파경찰

서를 비롯한 전국 20여 개 경찰서를 대상으로 1991년 4월 1일부터 12월 31일까지 9개월간 '광역파출소'를 시범운영하였다.

아울러 폐쇄된 파출소의 인력 및 장비를 1개 파출소로 통합하여 경찰 역사상 최초로 3교대 근무를 실시하여, 순찰횟수 및 순찰거리의 증가로 기동순찰 활동의 가시적 방범 효과를 높였다. 이에 따라 파출소에 대한 관리와 장비 운용의 효율성, 기관운영비 등 예산 절감에도 기여하였다. 3교대 근무로 근무시간이 단축(1일 16.5시간→8.5시간으로 감소)되는 등 근무여건 개선 효과로 나타난 것이다.

그러나 시범운영 기간이 짧았던 탓에 범죄발생 억제 · 예방적 측면과 검거 건수 증감을 비롯한 치안효과 면에서는 뚜렷한 개선 효과가 나타나지 않았다. 전통적인 거점치안 행정에 대한 주민의 요구가 예상보다 강해 대단위 파출소 운영을 놓고 주민들의 불만여론이 조성되었다. 또한 관할구역 확대 및 근무시간 축소로 인한 주민과 경찰간 접촉기회 감소, 근무여건이 개선된 곳과 기존 파출소 직원들 간의 형평성 문제로 인한 불만도 야기되었다. 이에 경찰청에서는 내외의 환원 건의를 고려하여 '광역파출소'의 확대 운영을 포기하였고, 1992년 1월 15일을 기해 종전 파출소 체제로 환원하고 말았다.

그 후 1999년 4월 경찰개혁위원회에서는 경찰 분야 부패방지 종합대책 및 파출소운영 등 방범 분야 개혁과 지역경찰관 근무여건을 개선하기 위하여 파출소를 지역주민과의 협력치안센터 및 봉사 활동 위주로 개편하기로 하였다. 기존 파출소 경찰관들이 수행하던 규제 및 단속, 방범순찰 근무를 경찰서로 이관하고, 방범과에 순찰계를 두어 112 및 도보순찰을 집중 운영하도록 했다.

파출소를 축소하고, 단속절차를 개선하여 폐지된 파출소의 경찰관을 재배치하는 등 이른바 '경찰서 집중순찰제(기동순찰대)'를 경기 양평경찰서를 비롯한 전국 20개 경찰서를 시범경찰서로 지정, 시행하였다. 시범운영 결과, 범죄예방 위주의 가시적 순찰 활동 강화와 파출소 근무여건의 획기적 개선, 사기진작, 방범상담 및 주민문제 해결 등을 통한 서비스 제공기회 확대, 파출소에서 대상

업소를 단속하지 않고 경찰서의 기동순찰대가 신고사건만 단속, 처리하게 되어 부패 사례가 줄어드는 등 상당한 효과가 있는 것으로 나타났다.

그러나 파출소 폐지로 순찰담당 구역이 과도하게 넓어지고, 차량순찰 위주로 인한 도보순찰 기회 감소, 주민과의 접촉기회 감소, 파출소 기능 축소로 주민과의 협력치안 약화 우려, 치안정보 활동과 밀도 있는 범죄예방 활동이 미흡하다는 부정적인 평가도 거론되었다. 경미한 사건 · 사고까지 경찰서에서 처리되어 주민 불편 및 불평 야기 등 문제점이 대두되었으며 경찰서 각 기능별 업무부담이 가중되었고 112순찰차 증차 필요성이 제기되었다. 이런 부정적인 여론에 밀려 시범운영 9개월 만에 다시 파출소 제도로 환원되고 말았다.

이 제도는 1948년 국립경찰 창설 이래 가장 획기적으로 순찰조직과 근무방식의 변화를 도모한 것이었으나, 시행을 둘러싸고 경찰관과 시민에 대한 적극적인 홍보가 선행되지 못하였고, 치안정책 방향과 경찰 활동의 본질에 대한 조직 구성원들간의 합의 부족, 여론조사와 성과에 대한 과학적인 분석 결여 등으로 제도 시행 자체가 전면 재검토되는 나쁜 선례를 남기고 말았다.

파출소 제도 개선 노력은 3년 뒤인 2002년에 이어져 '중심파출소제도'가 논의되기에 이른다. 이는 파출소 전체 인력이 7~9명에 불과한 농촌 지역 957개 파출소의 인력 부족 문제를 해결하기 위해 도입을 검토한 것으로, 읍 · 면 단위의 2~3개의 '미니 파출소'를 하나의 권역으로 묶어 인구 및 치안 수요가 많은 파출소(이른바 중심파출소)에 인력 · 장비 등을 집중시킨 후 근무 경찰관의 규모를 16명 이상으로 확대하여 사건 · 사고 발생시 전체 파출소 관할구역까지 긴급 출동하거나 기동순찰 등 업무를 맡을 수 있도록 하자는 것이다. 그리고 나머지 파출소는 경찰관 1~3명이 24시간 근무하는 '분소' 형태로 운영하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 분소는 직장과 주거가 통합된 형태로 경찰관 1명이 가족과 함께 거주하면서 민원 및 연락 업무를 맡게 된다.

치안 수요가 적은 파출소를 사실상 폐지하여 불필요한 경찰력 낭비를 줄이고, 치안 기능보다는 민원창구로 전락해 버린 '파출소의 변질'도 막겠다는 구

상이었다. 이 제도는 "국민의 세 부담을 늘리는 경찰관 인력 증원이 사실상 어렵기 때문에 이렇게 제도 개선을 통한 인력 재배치가 중요하다"는 긍정적 평가가 있었던 반면, "파출소가 없어지면 동네 치안을 누가 맡느냐", "우리 지역 파출소가 중심파출소로 운영되어야 한다"는 외부의 반대와 함께 "파출소장 자리가 줄어드는 것 아니냐"는 경위 · 경사급 초급 관리층의 반대 여론도 만만치 않아 결국 시행에 돌입하지 못한 채 검토 단계에서 중단되고 말았다.

사실 1991년의 '광역파출소', 1999년의 '경찰서 집중순찰제', 2002년의 '중심파출소' 제도 등은 순찰횟수 증가, 예산 및 불필요한 행정력 절감, 근무여건 개선 및 부패방지 측면에서도 상당한 성과가 있다는 평가를 받았다. 그러나 시범운영 결과에 대한 장단점이 충분히 논의되지 못한 점, 시행 전의 준비 부족, 지역이기주의에 편승한 지역주민과 지방자치단체의 반대 여론, 몇몇 언론의 부정적 보도, 일부 경찰 내부의 반발 및 정책결정자의 성향 등에 의해 좋은 결실을 맺지 못하고 번번이 중단되고 말았다.

이런 시점에서 파출소 개혁을 다시 추진한다는 것은 결코 쉽지 않았으며, 무엇보다도 다각적인 연구와 총체적인 입장에서 심사숙고하지 않으면 안 되었다. 목적과 방향이 분명하고 선행 사례를 통해 축적된 노하우도 있었지만, 경찰의 노력만으로는 그 결과를 장담할 수 없는 일이었다. 무엇보다도 '추진의지'가 중요했다. 그렇지 않으면 과거의 사례처럼 자칫 아쉬움만 남기며 제도를 중단하는 과거의 전철을 다시 밟을 수도 있었다.

파출소 개혁은 온 국민이 편안해지는 길

참여정부 출범과 함께, 최초의 인사청문회를 통해 최기문 경찰청장이 취임했다. 이를 계기로 경찰청은 파출소 제도를 전면 개혁하기로 결정하였다. 과거 사례에서 보듯 몇 번의 실패와 좌절이 있었지만 방법이 옳은데도 실패를 두려워하거나, 과정상의 진통을 두려워하다 보면 새로운 치안 환경에 대처할 기회를 놓치게 되고 결국 그 피해는 국민이 입게 될 것이기 때문이었다.

더욱이 세계는 21세기를 맞아 '대전환'과 '도전'의 시대에 돌입하고 있었다. 우리 나라 역시 이에 대응하는 생존·발전 전략으로 사회 전반에 걸친 대대적인 개혁을 통해 국가경쟁력을 강화하여 각급 공공 조직과 기업들도 이에 발맞춰 경영합리화를 도모하면서 대대적인 인력·예산 절감을 비롯한 구조조정에 돌입하고 있는데 경찰도 예외가 될 수는 없었다.

그 시발점으로 2003년 4월 18일부터 1박 2일 일정으로 '파출소 제도 개선 워크숍'을 개최하였다. 경찰청 방범국장을 비롯한 실무팀과 계급·연령별로 다양한 계층의 일선 지역경찰관 22명이 한자리에 모여 파출소 제도 개선에 대해 진지하게 논의하였으며, 파출소 제도 개선에 대한 방향 설정과 함께 지역경찰관의 장비, 근무성적 평정제도와 근무여건도 함께 개선되어야 한다는 의견이 나왔다. 뒤이어 4월 22일 파출소 제도 개선을 중점적으로 추진할 수 있는 파출소 제도 개선 T/F팀을 편성하였다. 이 T/F팀에는 과거 현장의 의견을 도외시한 경찰청 주도의 일방적인 개혁이라는 비판을 교훈삼아, 일선 파출소경찰관 2명과 파출소 경험이 풍부한 파출소장급 1명을 포함시켜 현실적인 방안을 마련하도록 하였다.

이렇게 공식 출범한 T/F팀은 먼저 과거 파출소 개혁의 실패 사례를 분석하였다. 최초의 목표와 의도는 좋았지만, 추진 과정에서 제기되었던 주민과 경찰 내부의 반발, 언론의 태도, 지휘부의 대응 방식 등 모든 사례와 자료에 대한 면밀한 검토가 필요했다. 이러한 검토를 거쳐 중요한 사항은 꼼꼼히 기록해 두었다.

이어서 5월 2일에는 1박 2일간의 '파출소 현장체험'을 통해 일선 지역경찰과 함께 직접 근무해 봄으로써 현장 실태를 파악하고, 광범위한 여론을 수렴하여 제도 개선에 반영하도록 하였다. 특히, 이른바 "치안 취약 시간대"라 불리는 야간(19:00~01:00), 심야(01:00~05:00) 시간대 위주로 현장체험을 실시하여 현장 근무자들의 고충을 최대한 많이 듣고 이해하려고 하였다. 이를 계기로 파출소 개혁에 대한 지역경찰관들의 뜨거운 열기와 높은 기대를 확인하는 성과도

얻을 수 있었다.

이어 5월 9일에는 경찰의 싱크-탱크(Think-Tank)라 할 수 있는 인재들을 육성하는 경찰대학에 모여 '파출소 혁신을 위한 토론회'를 개최하였다. 이 자리에는 일선 지역경찰관은 물론 현직 경찰서장, 지방경찰청의 중견 간부들도 참여하였고, 경찰행정학 분야의 학계 전문가도 초빙되어, 파출소 개혁의 필요성을 설명하고 바람직한 혁신 방향에 대한 조언을 받기도 했다. 준비의 마지막 단계는 주요 선진국의 지역경찰 운영 사례를 비교 · 분석하는 작업이었다. 우리나라와 유사한 파출소 제도(交番 · 駐在所)를 운영하고 있는 일본을 비롯하여, 지역사회 경찰 활동에 주민의 자발적인 참여와 협조를 중시하는 미국, 중앙과 지방의 조화로운 권한 조정과 역할 분담을 통해 통일 후의 사회 혼란을 효과적으로 극복한 독일경찰 등의 자료를 폭넓게 수집, 정밀분석에 들어갔다.

선진국의 지역경찰 운영 사례

- 일본 – 1994년 치안 수요의 국제화 · 광역화에 대비하여 경찰청에 국제부 · 생활안전국 · 정보통신국을 확대 설치하고, 파출소를 '고우방(交番)'으로 개편하여 지역 주민의 생활안전 센터화하는 등 조직 정비 단행.
- 미국 – 1990년 지역사회 경찰 활동(Community Policing)을 경찰운영 철학으로 삼아, 지역 치안 정책에 주민참여를 확대하고 일선 현장 위주로 조직과 인력을 재편.
- 독일 – 범죄예방 등 순찰 업무를 중점 수행하기 위하여 경찰서 산하에 '지구경찰서(地區警察署)' 설치 · 운영.

'지구대'와 '치안센터'가 시범운영을 시작하다

2002년 5월 13일, 그간의 준비 작업을 통해 수집한 자료를 바탕으로 '지역경찰 운영체계 혁신 기본계획'이 수립되었다. 계획의 개략적인 방향은 먼저 경찰서 관할 지역을 지역 실정에 맞게 3~5개 권역으로 구분하여 '지구대'를 설

치하고 권역내 파출소 인력 · 장비를 집중 운영, 현장치안 활동을 수행하도록 하였다. 파출소는 1~3명의 민원담당관이 배치된 '치안센터' 로 전환하여 경찰민원, 소년소녀가장 및 독거노인 등 사회적 약자 보호, 지역사회 경찰 활동 등을 수행하는 것이었다. 즉, 지구대는 규제와 단속 업무를, 치안센터는 봉사 업무를 전담토록 하여 업무의 전문화를 도모하였다.

규제와 봉사 업무를 한곳에서 동시에 수행하면 부조리가 발생할 여지가 있다. 이런 폐단을 예방하고 효과적인 업무 수행을 할 수 있도록 하는 한편, 경찰의 치안서비스 활동에 대한 대민 신뢰도를 높이기 위함이었다. 과거에 경찰이 봉사 활동으로 신뢰와 호감을 쌓아 놓고도, 불과 한두 건의 부조리나 자체 사고로 그것을 물거품으로 만드는 일이 많았기 때문이다.

지구대에는 책임자로 경감급 지구대장을 배치하였으며, 지구대장 아래에 3개의 순찰팀과 행정지원 역할을 수행하는 1~2명의 관리요원을 배치하였다. 모든 파출소를 지구대 체제로 전면 재편하되, 예외적으로 지리적 원격지, 휴전선 지역, 기타 특수한 치안수요 지역은 기존 파출소 체제를 그대로 유지하도록 하였다.

새로운 제도에 대한 적응도를 높이고 시행착오를 최대한 줄이기 위해 6월부터는 전국 40개 경찰서를 대상으로 시범운영을 실시하고 시범운영 성과를 면밀히 분석, 전국 확대 여부를 결정하기로 하였다. 그러나 본격적인 시범운영에 들어가기 전에 준비해야 할 일이 매우 많았다. 어느 것 하나 중요하지 않은 일이 없었지만, 그 중에서도 대내외 홍보가 가장 절실하였다. 바뀐 환경과 시스템에 대해 내부뿐 아니라 국민들의 이해가 가장 시급한 일이었다. 대외적으로 각 경찰서 홈페이지에 지구대 시범운영 소식을 게재하고, 경찰관서 청사 주변과 주요 이면도로, 간선도로에 플래카드를 부착하여 파출소가 '지구대' 로 새롭게 변모한다는 것을 알리는 한편, 경찰서별로 '주민공청회' 를 개최하여 주민 인지도를 높이고 새로운 제도 시행에 따른 주민 불편을 최소화하였다.

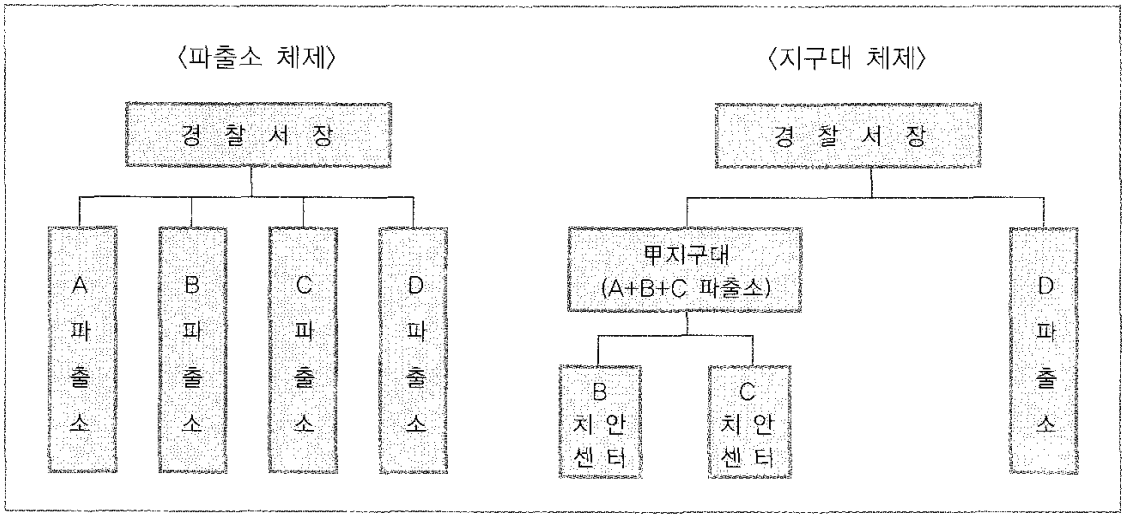
언론사에 보도자료를 배포하여 주어진 경찰력의 한계를 극복하고 파출소의 현

장대응력과 대민 봉사 활동을 강화하기 위한 경찰의 뼈를 깎는 자구 노력을 알렸다. 이는 과거 사례를 통해 잘못된 이해를 통한 여론몰이를 잠식시켜 긍정적인 홍보 활동을 해 나가기 위함이었다.

내부적으로도 시범운영 준비에 박차를 가하였는데, 우선 전직원을 대상으로 지구대제도에 대한 특별 교육을 실시하여, 새로운 시스템 운영에 따른 역할 변화를 충분히 주지시켰다. 이어서 직위공모제를 실시하여 지역사회 경찰 활동 임무를 원활하게 수행할 수 있는 민원담당관 적격자를 선발하였고, 파출소의 문서와 총기를 비롯한 장비를 모두 지구대로 이관했다.

새 제도 시행에 맞춰 지구대와 치안센터의 현판도 지구대는 활동성과 안전 이미지의 청색을, 치안센터는 부드럽고 안정적 이미지의 녹색 로고로 교체하여 시각적 인지성을 높였다. 기존 파출소별로 지급되는 관서 운영경비와 외근 활동비 등 각종 예산과 수당을 인원과 관서 규모에 맞게 적정하게 조정하고 지구대와 치안센터 내부를 리모델링하여, 지구대는 다수의 경찰관과 사건 · 사고를 조사 · 처리할 수 있는 사무 공간으로, 치안센터는 주민편의 위주의 공간으로 사무기기를 재배치하였다.

[도표 1] 파출소 체제의 변화



2003년 6월 1일, 전국 40개 경찰서별로 조촐하게 치러진 출범식을 신호탄으로 지구대 시범운영은 공식 시작되었다.

이젠 '성공'이라는 희망이 보인다

모든 경찰관이 기대반 걱정반으로 시범운영을 지켜보고 있었다. 이번에는 반드시 성공해야 한다는 간절한 염원과 함께 지역이기주의 등으로 제도의 취지를 제대로 이해하지 못하는 주민 반발을 어떻게 이겨 낼 것인가 하는 우려도 있었다. 경찰청에서는 이런 문제를 해결하기 위해 사전 전략을 세워 정면돌파했다.

우선 과거 소극적 홍보로 일관했던 방식을 완전히 바꿔 경찰서장을 비롯한 각급 지휘관들이 일선 현장에 직접 나가 주민설득 작업과 홍보 활동을 펼치도록 하였다. 과거의 파출소 제도는 인력 부족으로 정상적인 운영이 곤란하여 범죄예방 활동에 무기력하게 대처하는 것이 불가피했다는 점과, 반면 지구대제도는 범죄대응력과 봉사 활동을 향상시켜 결국 주민이 보다 편하고 안전한 환경에서 생활할 수 있도록 하는 제도임을 적극적으로 홍보하였다.

내부적으로는 경찰관에 대한 교양을 강화하였다. 새로운 제도는 그 동안 무기력한 법 집행으로 공권력의 위상이 땅에 떨어져 치안 활동을 수행하는 데 겪는 어려움과 아직도 열악한 근무여건을 조금이나마 개선하는 데 도움이 되고, 지역경찰관들이 더 자신감 있고 활기차게 일할 수 있도록 제도적인 뒷받침을 해 주는 것이라는 점을 인식시켰다. 아울러 경찰청 실무팀에서도 현장점검반을 편성하여 시행상의 문제점은 없는지, 효과성은 있는지를 하나둘 점검해 나가기 시작했다. 시범운영 1개월이 지난 7월 2일과 3일, 양일간에 걸쳐 시범운영 경찰서 지역경찰관 7,617명을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 그 결과는 모두에게 자신감을 심어 주었다. 경찰관의 80.7%(적극 찬성은 63.3%)가 지구대 제도를 찬성한 것이다.

이어서 7월 15일에는 시범운영 1개월간의 성과를 분석해 보았다. 국민들의 체감치안과 직결된 강·절도 등 주요 범죄의 검거력이 크게 향상되었다. 강도

범의 경우 시범운영을 하지 않은 지역보다 17.4%나 검거율이 높게 나타났고, 절도범은 무려 26.7%가 높게 나타났다. 지역경찰관이 주로 취급하는 5대 범죄의 검거 건수도 1.8% 상승하였다. 사건 · 사고에 대한 현장대응력만 긍정적으로 나타난 것은 아니었다. 민원 및 각종 상담의 접수 · 처리를 담당하는 민원담당관이 치안센터에 상주하여 민원 업무의 일관성이 유지되고 주민신뢰도가 높아진 것으로 분석되었다. 시범운영을 전후한 5월과 6월을 비교한 결과 파출소의 민원 처리가 7.5% 상승한 것으로 나타났고, 독거노인 또는 소년 · 소녀 가장 등 사회적 약자 보호 활동은 14.8%가 증가한 것이었다.

주목할 만한 것은 지금까지 일선 지역경찰관들이 멋쩍어 하고 어색해하던 민원 처리와 같은 봉사 업무에 대해 지역경찰관 스스로가 자부심을 느끼게 된 것이었다. '민원담당관'이라는 봉사전담 업무의 보직에 대한 만족도가 무려 79.2%로 높게 나왔다. 직위에 대한 만족도는 자연스럽게 치안서비스의 질적 제고로 연결되고 이는 곧바로 경찰에 대한 신뢰로 이어질 것이었다.

지구대제도의 양대 축이라고 할 수 있는 순찰 · 단속 등 현장 활동과 봉사 활동이 모두 다 긍정적으로 나타난 것이다. 대체로 성공적이었다. 모두가 기뻐했고 안도의 한숨을 내쉬었다. 이제는 '할 수 있다'는 자신감을 넘어 '성공'이라는 희망이 보이기 시작했다. 긍정적인 시범운영 평가를 토대로 드디어 8월 1일부터 전국 모든 경찰서의 866개 지구대가 예비운영에 돌입하였다. 본격 시행에 대비하여 시스템의 실현 가능성을 마지막으로 점검하기 위해서였다. 다만, 유니버시아드 대회 경비에 여념이 없는 대구 · 경북 지역 일부 경찰서와 핵 폐기물 문제로 시위 상황이 계속되고 있는 전북 부안 지역은 상황이 종료되는 대로 바로 실시하기로 하였다.

노출되는 문제점들을 차근차근 해결해 나가다

그러나 기대가 성급했던 것일까? 전국 예비운영이 시작되자 모든 것이 순조롭게 흘러가는 듯 보였던 것들이 하나둘씩 문제점을 드러내기 시작했다. 어느

정도 예상한 바였지만 시급히 실태를 조사하고 방안 마련에 나서야 했다. 그 중에서 가장 심각한 것은 파출소의 기능 전환에 대해 주민들이 불안감을 느끼고 있다는 것이었다. 특히 치안센터로 전환한 지역 주민들의 불안감이 두드러졌는데, 근무 경찰관의 수가 줄어들어 사건 발생시 출동시간이 늦어지고, 순찰 경찰관이 없어지는 치안 공백을 우려하였다.

과거 파출소 시절에는 관할 지역이 좁다 보니 도보로 순찰하는 경찰관과 길거리에서 인사도 나누고 애로사항이나 고충들을 경찰관에게 얘기하면 즉시 해결해 주곤 했는데, 관할 구역이 넓어졌다는 이유로 차량 위주로 순찰하다 보니 순찰차는 많이 보는데 막상 경찰관 얼굴 보기는 더 힘들어졌다는 것이다.

농촌 지역 주민들도 지역여론 주도층과의 연계 장치였던 파출소장이 없어짐에 따라 파출소 자체가 없어진 것으로 오해했다. 일부 지역 주민들은 자기 동네 파출소에 지구대를 설치해야 한다면서 경찰청을 항의 방문하고 집단 민원을 제출하기도 하였다. 일부의 지역 언론도 "지구대제도, 실효성 논란", "지구대, 농촌 지역에는 부적합" 등 주민들의 우려를 여과 없이 보도하기 시작했다. 기사 내용 대부분이 지구대제도가 시행된 취지 또는 대안에 대한 언급 없이 초기 시행상 나타난 문제점만을 부각하였다.

한편 경찰 내부에서도 문제점이 노출되기 시작했다. 우선 경감급 인원이 부족하여 지구대장이 공석인 경우가 많았다. 지구대의 구심점이 없다 보니 지구대가 원활하게 운영되지 않았고 지역책임의식도 희박해졌다는 것이다. 아울러 일부 지방경찰청에서는 지구대를 구성하면서 단순한 파출소 통합으로 인식하고 천편일률적으로 3~4개 파출소를 1개 지구대로 구성하여 지구대간 치안 수요 불균형 현상이 발생했다.

당연히 불만의 목소리들이 나오기 시작했다. 시설과 장비에 대한 불만도 많았다. 과거 25명의 경찰관들이 사용하던 건물을 60~75명의 인원이 사용하려니 공간이 너무 비좁다는 것이었다. 2개 조가 동시에 업무를 인수인계하는 근무 교대시간의 경우에는 50여 명이 한꺼번에 모여 취급 사건이나 장비 인수인

계는 고사하고 제대로 서 있기조차 불편한 일이 벌어졌다. 한편 관할 구역이 넓어지다 보니 순찰 시간과 거리가 과거보다 늘어나 유류비가 부족하고 순찰차 고장도 잦다는 것이었다. 순찰차는 24시간 운행으로 인해 다른 차량보다 노후가 빨리 되지만 내구연한이 4년으로 책정되어 있어 아무리 낡은 순찰차라 하더라도 수리해서 사용할 수밖에 없다. 수리를 반복해서 간신히 운행하던 차량이 운행거리까지 늘어났으니 고장이 잦은 것은 당연한 일일지도 모른다. 순찰차가 수리를 위해 공장 출입이 잦다 보니 결국 지구대의 가장 큰 장점으로 내세운 기동순찰에 제동이 걸리게 되었다.

경찰청에서는 이 문제들을 하나하나 정밀 분석하고 머리를 맞대고 대응 방안을 토론했다. 먼저, 주민의 불안감을 불식시키는 것이 급선무였다. 실제로 경찰의 순찰 활동이 늘어나고 범죄예방과 검거에 효과적이었지만 주민들이 불안을 느낀다면 성공한 제도로 평가받을 수 없기 때문이다. 불안을 느끼는 주민들은 주로 치안센터 지역으로 민원담당관이 아침 9시부터 밤 11시까지 근무하기 때문에 야간에는 방범 활동을 안 하는 것으로 잘못 인식하고 있었다. 이에 따라 치안센터별로 112순찰차를 거점 배치하여 활동하도록 하고 민원담당관이 퇴근하는 야간에는 순찰 근무자가 일정 시간 치안센터에 근무토록 하였다. 아울러 민원담당관이나 순찰요원 부재시에도 방문 민원인의 불편이 없도록 음성안내 장치를 설치하고 지구대와 직통 인터폰도 설치하여 112신고나 경찰관의 도움이 필요할 때에는 즉시 출동할 수 있도록 하였다. 그리고 주요 역이나 번화가, 관광지, 농수산물 도매시장 등 24시간 치안 수요가 폭주하는 지역의 치안센터는 민원담당관을 24시간 상주시켜 언제라도 민원 처리가 가능하도록 운영방법을 개선하였다.

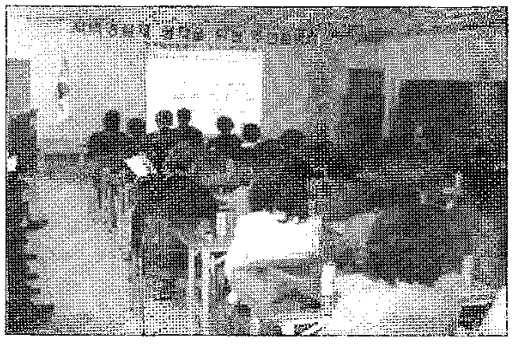
대민홍보 활동도 더욱 적극적으로 전개하여 경찰서장을 비롯한 각급 경찰관서장들이 주민을 직접 만나 개선 방안을 설명하고 지역별로 공청회를 개최토록 하는 한편, 지역여론 주도층들에게 경찰관서장 명의의 서한문을 발송했다. 물론 일선 경찰관들이 가장 불편을 겪고 있는 협소한 지구대 공간은 우선 파출

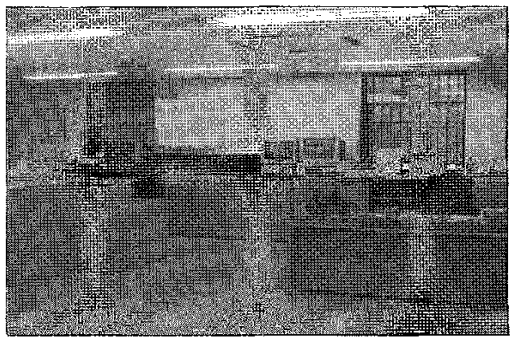
소 증 · 개축비 예산을 활용하여 리모델링을 통해 해소하였다. 근무 교대나 회의 장소로 활용할 수 있는 별도 공간과 직원 개인 휴대품과 경찰 제복 등을 보관할 수 있는 사물함을 설치하여 공간 활용도를 높였다.

이와는 별도로 장기적인 대책을 위해 기획예산처와 협의하여 모든 지구대가 회의장, 민원실, 식당, 샤워시설을 구비한 100여 평 규모의 지구대 전용 건물을 신축해 나가되 당장 시급한 150개 소를 대상으로 2007년까지 연차적으로 신축하기로 하였다. 교대 방법도 개선하여 한꺼번에 시행하던 근무 교대를 두 번에 걸쳐 1시간 간격으로 시행토록 하여 사무 공간의 협소함을 해결하고, 교대시간대의 치안 공백도 예방하는 이중의 효과를 노렸다. 실제로 인천에서는 경찰의 교대시간을 의도적으로 틈탄 금융기관 날치기 사건이 발생하기도 했었다.

직원들이 시급하게 느끼는 순찰차량 유류비 부족 문제와 순찰차량 노후화 문제는 기획예산처와 협의하여 유류비를 현실화하고, 차량 내구연한도 4년에서 3년으로 단축하는 방안과 주행거리 병산제(20만km)를 병행하는 합리적인 방안을 추진하기로 하였다. 지방청별로 근무교대 방법, 근무시간, 근무성적 평가 등 세부사항을 지방청 훈령으로 제정 · 시행토록 하여 지방경찰청장 또는 경찰서장이 지역 특수성과 지역 주민의 요망에 부응하는 방식으로 지구대를 운영할 수 있는 근거를 마련하였다.

[지역경찰제 주민설명회(왼쪽), 사무 환경 리모델링(오른쪽)]



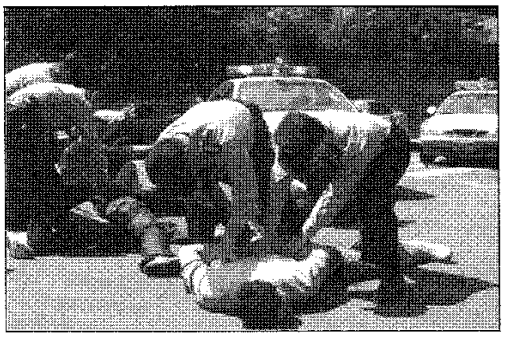


'지구대제도'의 전국 전면 시행과 그 성과

이런 노력의 결과였을까? 경찰 내부 및 지역 주민의 반응, 언론의 보도경향도 점차 지구대의 효과성과 지역적합성을 긍정 평가하기 시작하였다. 이에 지구대제도는 2003년 10월 15일 전국적으로 공식운영에 돌입하였고, 성공적인 제도 정착을 위한 활동도 한층 강화했다. 지구대제도에 관한 홍보용 CD를 제작하여 전국 경찰관서에 배포하여 경찰관과 주민들을 대상으로 수시로 방영하도록 하였고, 12월에는 경찰청 방범국장과 방범기획과장이 직접 전국을 순회하며 지구대 현장운영 실태를 면밀히 점검하는 한편 지방경찰청과 경찰서 중간관리층을 대상으로 지구대제도에 대한 순회교육과 간담회를 실시하였다. 아울러 2004년 2월에는 전국 지구대에 경감급 지구대장이 일제히 배치되는 것을 계기로 전국을 다시 순회하며 신임 지구대장들에 대해 지구대제도에 대한 실무교육을 실시하였고, 5월에는 전국 지구대장이 한자리에 모여 지구대제도의 성공적 정착을 다짐하는 워크숍을 개최하였다. 또 차량의 효과적인 지휘·감독이 가능하도록 차량위치추적장치(GPS)를 도입하여 112순찰차 신속배치시스템을 구축하였다. 이는 사건·사고 발생시 현장에서 가장 가까운 순찰차가 즉시 출동하게 하는 첨단 현장즉응 체제를 구축하는 밑거름이 되었다.

이제 지구대가 안정적으로 정착되어 가는 것을 피부로 느낄 수 있었다. 그러나 보다 구체적인 운영 실태와 효과를 살펴보고 새로 도출되는 문제점은 없는지

[든든한 경찰(범인 공조제압-왼쪽), 따뜻한 경찰(대민봉사 활동-오른쪽)]

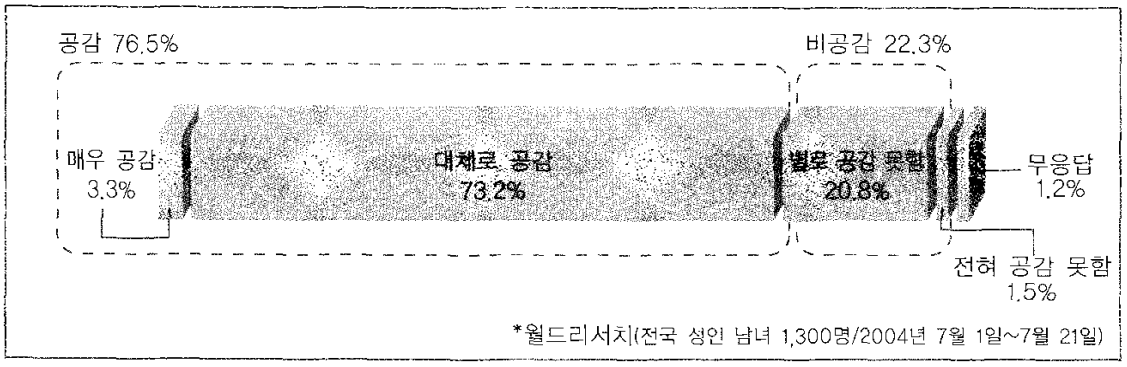




도 살펴볼 필요가 있었다. 그러나 대체로는 긍정적 효과가 더 많았다. 우선, 지역경찰관의 기동력과 집중력이 제고되어 '든든한 경찰'로 자리매김하게 되었다. 집단폭력, 공무집행방해사범 등이 발생할 경우 과거에는 1~2명의 경찰관이 출동하여 소극적으로 대처하던 것이 순찰차 3~5대, 경찰관 10여 명이 동시에 사건·사고 현장에 출동하여 초기 현장제압도 가능해졌다. 지구대를 시행하기 전인 2003년 1~5월과 시행 후인 2004년 1~5월 비교 결과, 공무방해사범이 12.5%나 감소한 것으로 나타났다. 범죄예방 활동도 강화되어 같은 기간 주요 민생침해 범죄에 해당하는 절도, 폭력 등 5대 범죄 발생이 5.0% 감소하였다.

치안서비스에 있어서도 '따뜻한 경찰' 이미지가 제고되었다. 민원담당관이 각종 민원과 사회적 약자 보호 활동을 일관성 있게 처리하여 주민신뢰도가 개선된 것이다. 2004년 7월에 여론조사 전문기관 월드 리서치에서 실시한 여론조사에서 민원담당관의 주민상담 및 지역사회 경찰 활동이 강화되어 경찰에 대한 신뢰도가 높아진 것으로 분석되었으며, 특히 농촌 지역의 주민 57%가 농·축산물 절도사건이 많이 줄어들었다며 지구대제도를 파출소 제도보다 선호하는 것으로 조사되었다. 지역경찰제 도입에 대한 국민의 공감대가 형성된 것도 큰 성과로 볼 수 있다. 국무조정실에서 갤럽에 의뢰해 실시한 여론조사에서 의하면 일반 국민의 78.7%가 제도 도입에 공감하였고, 지난 7월 월드리서

[도표 2] 지구대제도 시행 취지에 대한 국민공감도 조사



치 여론조사에서도 역시 76.5%가 공감하는 등 지구대제도 시행에 대해 대다수 국민들이 찬성하는 것으로 나타났다.

지구대제도의 또 하나의 뚜렷한 성과는 경찰관의 근무여건이 전향적으로 개선되어 직무만족도가 높아지고 치안생산성이 높아졌다는 점이다. 과거 소수 인원이 분산되어 근무할 때에는 근무 강도가 지나치게 높은 데다 비번일에도 각종 지원근무에 동원되어 제대로 쉴 수 없었던 반면, 인력이 집중 운영됨에 따라 월 1~2회의 특별 휴무와 함께 심야시간에도 적정 휴게시간을 부여하여 거리의 경찰관 표정이 한결 밝아졌다는 반응들이다.

이런 성과는 의외의 기쁨을 가져오기도 했다. 일본 경시청에서 우리의 지구대제도를 벤치마킹한다는 소식이었다. 이시카와 시케야키 동경 경시청장이 2003년 8월 서울을 방문하여 지구대를 직접 방문하고 주한 일본대사관을 통해 지구대 관련 자료를 요청했다. 우리의 지구대제도가 인력과 예산을 절감하면서 치안력을 극대화할 수 있는 방안이라는 판단에서였다. 지금까지 선진 경찰의 모범으로 우리가 배우려고 애썼던 그들이 이제는 우리에게 한수 배운다는 것이 가슴 한 켠의 뿌듯함으로 다가왔다.

주어진 한계를 극복하고 선진 경찰로 다시 태어난다

어느덧 숨가쁜 시간이 흘러 지구대제도를 공식 시행한 지 1년을 맞이하였다. 파출소 개혁에서 시작한 이 혁신사업은 아직 완료된 것은 아니다. 앞으로도 해야 할 일이 많고, 지금까지 왔던 길보다 더 많은 길, 더 험난한 길을 가야 할지도 모른다. 그러나 지금의 성과만으로도 50년 동안 무비판적으로 수용되어 왔던 파출소 개혁을 통해 치안의 질을 높이고 지역경찰관들이 보다 나은 환경에서 근무하게 되었다는 것이 일반적인 평가이다.

처음 파출소 개혁을 위한 워크숍을 개최할 때, 과연 제대로 해낼 수 있을까 하는 의구심과 걱정의 시선으로 바라보는 이들이 많았다. 지금 돌이켜봐도 결코 순탄한 과정은 아니었다. 하지만 철저한 준비와 다양한 계층의 참여를 통해

안팎으로 공감대를 형성하고, 여기에 지휘부의 확고한 의지와 지도력이 결합하여 좋은 성과를 이루어 냈다. 시행에 앞서 풍부하게 자료를 수집하고, 외국의 사례를 분석하며, 여론을 수렴한 것이 큰 도움이 되었다. 비록 실패하긴 하였지만, 과거 몇 차례에 걸친 제도 개혁 시도에 따라 축적된 자료들이 오히려 내·외부의 반대 목소리에도 꿋꿋이 제도 개혁을 추진하는 데 소중한 밑거름이 되어 주었다. 또 파출소 개혁에 반대하고 부정적인 생각을 가진 계층을 끌어안아 그들을 제도 개혁에 동참시킨 것도 성공의 주요 요인이었다.

또한 내부의 지역경찰관 스스로가 제도 개혁에 자발적으로 참여하도록 유도하였다. 갈수록 약해져 가는 공권력의 위상을 제대로 정립하기 위해서는 파출소 개혁이 불가피하다며 직원들을 설득했고, 그들 중 일정 인원을 선발하여 제도 개혁 T/F에 직접 참여시켜, 현장의 의견을 최대한 반영한 것이 일선 지역경찰관들에게 큰 신뢰감을 심어 주는 계기가 되었다.

새로운 제도로 치안 부재를 우려하는 주민들 역시 파출소 개혁에 적극 동참시켰다. 경찰서장이 주민들을 초청하여 설명회를 개최하고 직접 현장에 나가 주민을 만나 의견을 청취하였고, 지역치안에 관심이 많은 주민들을 생활안전협의회에 참여하도록 이끌어 주민의 관심 사항을 치안정책으로 바로바로 연결시켰다. 이런 노력들이 서서히 효과를 발휘하여, 처음에는 무조건 반대하던 주민들도 점차 호의적으로 변하기 시작했고, 나중에는 경찰청에 격려전화를 해 줄 만큼 든든한 지원군이 되었다.

지휘부의 적극적인 리더십도 큰 힘을 발휘하였다. 21세기 새로운 치안 환경에 능동적으로 대처하기 위해서는 50년 전의 낡은 시스템으로는 불가능하다는 인식 아래 일부 언론과 지역 주민들의 거부감과 경찰 내부의 부정적 여론에도 흔들림 없이 파출소 개혁에 대한 확고한 의지를 갖고, 직접 현장을 방문하여 주민을 설득하고 여론을 청취하는 한편, 직원들을 다독거렸다. 또한 국회, 행정자치부, 기획예산처 등 관련 기관을 방문하여 지구대제도 시행의 필요성을 강조하는 등 발로 뛰는 모습으로 혁신을 지휘했다.

그리고 각각의 역할과 환경에 따라 다양한 방안과 모델을 제시하고 사안에 따라 재량권을 대폭 이양한 전략도 성공요인 중의 하나였다. 전국이 획일적으로 파출소를 운영하던 과거와는 달리 지구대 기본형, 농촌형 지구대, 특수 지역파출소 등 지역적합 모델을 제시하고 지방경찰청과 경찰서별로 재량권을 부여하여 지역 특성에 맞게 자율선택하여 운영할 수 있도록 했다. 지방분권의 시대 흐름에 맞춰 순찰 방식, 근무교대 방법 등 지구대 운영에 필요한 사항을 지방에 위임하였던 것도 지구대제도가 쉽게 수용되고 빠르게 정착할 수 있었던 계기가 되었다.

이런 요인과 과정을 밑거름으로 지구대제도는 나름의 큰 성과를 거두고 있다. 그리고 더욱 발전된 시스템의 안착을 위해 앞으로 경찰청은 노력을 게을리 하지 않을 것이다. 그리고 이를 근간삼아 질 높은 치안서비스를 제공하는 선진 경찰의 임무를 수행하기 위해 또 다른 혁신을 멈추지 않을 것이다.

국민이 감동하는 행정서비스

10만 명의 암 환자를 보호한 5명의 작은 거인들	식품의약품안전청
투명경영으로 '비리청'의 오명을 벗고 '청렴청'으로 거듭나다	병무청
직원들이 자발적으로 뭉쳐 세계 최고의 물류항을 만든다	관세청
지식경영이 생동해야 조직이 바뀐다	공정거래위원회
납세서비스 혁신을 통한 '국민감동' 경영	국세청
혁신을 택한 사람들이 만들어 낸 아주 특별한 향기	문화재청
'발상의 전환'으로 국방조달 업무의 새로운 차원을 열다	국방부

법과 제도의 사각지대인 방사선 치료에 안전성을 확보하다 8

10만 명의 암 환자를 보호한 5명의 작은 거인들

식품의약품안전청

그러나 우리의 궁극적 목표는 암치료에 안전성을 확보하는 일이지, 법 개정이 아니다! 대개의 공무원은 '규정'에 따라 일한다. 따라서 법이 없으면 일을 못 한다고 말한다. 그 동안의 업무 관행을 볼 때, 식약청 직원들 역시 '법적 근거 부재'라는 현실에 의해 늘 불안감을 가질 수밖에 없는 것이 사실이었다. 관련 법이 없다는 것은 선량보증사업시스템이 구축된다 하더라도 의료기관들의 참여를 강제할 수 없다는 뜻이고, 따라서 모두의 노력이 허사가 될 수도 있는 노릇이었다. 그렇다고 처음 사업에 임했을 때 잡은 목표를 포기할 수는 없었다. 식약청 직원들은 그 초심으로 돌아가기로 했다.

방사선을 이용한 암 치료, 치료 도구인가 살인 무기인가?

1999년 5월 광주의 모 병원에서 자궁암 치료를 위해 방사선 치료를 받은 장씨는 퇴원 1년 만에 바지가 흠뻑 젖도록 피를 콸콸 쏟으며 응급실에 실려 갔다. 당시 장씨는 방사선 치료 후 하혈, 혈변 배뇨 장애 등 후유증에 시달렸고, 진단 결과 '배설기관(직장)과 생식기관(자궁)을 가르는 벽이 방사선에 녹아 없어졌다"는 진단이 나왔다. 장씨 외에 같은 병원에서 방사선 치료를 받은 8명의 여성 환자들에게도 방사선 장애가 나타났고, 이들 중 2명이 사망하고 나머지 환자들도 심각한 사고 후유증을 겪게 되었다. 결국 환자와 유족들은 2년에 걸친 힘겨운 소송에 들어갔으나, 병원측의 잘못을 밝히기엔 너무나 힘든 상황이었다. 이 사고는 병원이 방사선원을 새로 교체한 후에도 이전의 선원을 기준으로 방사선을 조사, 치료하였기 때문에 발생한 것이었다. 그러나 당시 다른 병원과 마찬가지로 동 병원에서도 방사선 치료기 품질관리절차가 갖추어져 있지 않았을 뿐만 아니라 문서나 기록 들이 보존되어 있지 않아서 잘못된 방사선 치료를 증명할 길이 없었던 것이다. 하지만 이 환자들이 완치가 쉬운 초기 자궁암 환자였다는 점을 생각하면 너무나 안타까운 일이 아닐 수 없었다.

방사선 치료는 고에너지 방사선을 이용하여 암세포를 죽이는 암 치료법이다. 암 환자는 전세계적으로 매년 약 1,000만 명의 환자가 발생하는데 우리 나라에서도 매년 약 10만여 명의 암 환자가 발생하고 이 가운데 약 6만여 명이 암으로 사망하여 사망 원인 1위를 차지하고 있다. 그리고 모든 암 환자의 50~60%가 병의 치료 경과중 방사선 치료를 필요로 하게 된다.

그러나 고에너지 방사선을 인체에 사용함에 따라 방사선 치료는 항상 사고 위험을 내포하고 있다. 실제로 방사선 치료와 관련된 사고는 전세계적으로 발생하고 있다. 1996년 8월 코스타리카의 한 병원에서 방사선 치료를 받은 115명의 환자 중 42명이 사망하는 사고가 발생하였고, 일본에서도 구형 방사선 치료장치에 신형 치료계획 장치를 적용하면서 과다한 방사선량이 조사되어 1998년부터 2000년까지 환자 23명 중 8명이 방사선 후유증을 호소한 사건이 있었다.

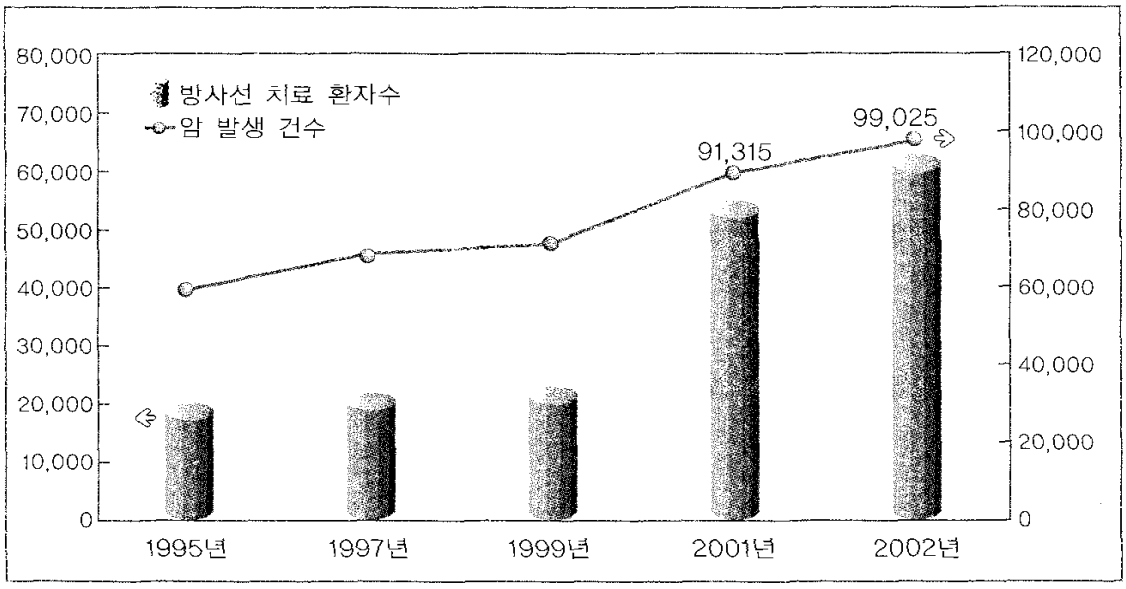
특히 의료기관의 치료 방사선량 관리 능력이 매우 열악한 우리 나라의 경우는 매우 위험한 상황이었다.

6만여 명의 방사선 치료 환자들을 돕기 위해 식약청이 나서다

우리 나라의 방사선 치료는 1980년대에 본격화되었는데, 암 발생률의 급격한 증가와 암 치료를 위한 연구 및 투자에 힘입어 방사선 치료기 도입이 크게 확대되었다. 1999년 43개 기관의 78대에서 2004년 현재 54개 방사선치료기관에서 127대의 방사선 치료기기가 운영되고 있다. 그러나 2000년 9월 24일 국제기구(IAEA/WHO)에서 국내 9개 기관을 대상으로 실시한 선량보증 결과 참가 기관의 33%에 해당하는 3개 기관이 허용 한계를 초과하였을 만큼 국내 치료방사선 관리는 심각한 수준이었다.

우리 나라 치료방사선의 허술한 관리는 방사선 치료가 법과 제도의 사각지대에 놓여 있기 때문이다. 2000년 국정감사에서는 광주의 방사선 치료 사고에

[도표 1] 연도별 암 발생 건수와 방사선 치료 환자수 증가 추이



대한 관련 부처간의 입장 차이가 첨예하게 드러났다. 과학기술부는 원자력법에 의해 의료기관에 대하여 방문 환자와 의료기관 근무자가 고선량 방사선 발생장치로부터 방사선 피폭을 받지 않도록 하는 안전관리 업무를 담당하도록 하고 있지만, 방사선으로 치료중인 환자를 보호할 수 있는 기준은 없다는 입장이었다. 보건복지부는 치료방사선의 부작용은 방사선 발생장치의 안전관리에 관한 사항으로 과학기술부 소관이며 의료사고에 대한 별도의 제도는 없다는 입장이었다. 식품의약품안전청(이하 '식약청')은 약사법에 의해 방사선 치료기를 포함한 의료기기의 인 · 허가를 담당하고 있으나 암 치료시 환자가 받는 선량을 관리할 수 있는 관련 규정은 없었다.

식약청의 담당 직원들은 이대로 방치할 수 없다는 의욕만 불타고 있었을 뿐 법적 · 제도적 장치가 전무한 상태에서 별다른 해결책을 제시하지 못하고 있었다. 그러던 중 일상적으로 이루어지던 '과 미팅'에서 방사선표준과의 김귀야 연구사가 '발상의 전환'을 강력히 주장하였다.

"이 문제를 계속해서 방치해 두는 것은 우리의 직무유기입니다. 우리가 할 수 있는 일이 무엇인지를 찾아, 당장 실천하는 것이 국민을 위한 올바른 자세라고 생각합니다. 철저한 전문성과 국민적 신뢰가 바탕이 된다면 법적, 제도적 뒷받침이 없더라도 암 치료와 관련된 방사선 사고를 충분히 예방할 수 있을 거라고 생각합니다."

그 동안 어떻게 해 볼 도리가 없는 상황을 핑계로 스스로를 위로해 왔던 다른 직원들 역시 최일선에서 국민 건강을 수호해야 할 식약청이 치료방사선 관리에 대한 법적 · 제도적 장치가 없다는 이유로 방관하는 것은 존재의 의의를 스스로 상실하는 것이라는 점에 공감했다. 이것은 곧바로 조직의 위기로 인식되기 시작했다. 그러나 법과 제도의 정비가 우선되어야 하며 법적 뒷받침도 없이 무작정 업무를 수행할 경우 추후 심각한 역풍을 맞을 수도 있다는 의견도 제시되었다. 또한 방사선표준과의 인력 구성(1999년 당시 과장을 포함해서 5명으로, 식약청에서 가장 작은 조직이었다)으로 이 문제를 해결한다는 것은 불가능하지 않느

냐는 우려의 목소리가 높았다. 방사선표준과 직원들의 고민이 시작되었다. '현재 우리는 어디로 가고 있고, 이제 어디로 가야 하는가?'

국민의 생사가 걸린 문제, 당장 해결하지 않으면 안 된다

그렇다면 이제 식약청은 무엇을 할 수 있을 것인가? 쉽지 않은 토론이 여러 날 거듭되었다. 처음엔 막막하기만 했던 문제였지만, 우리 나라 현황과 외국의 관리 실태 등에 대한 본격적인 토론이 시작되면서 방사선표준과 직원들의 심리적 불안감은 점차 사라지고 목표가 보다 더 분명해졌다.

"우리 나라에서 방사선치료기에 대한 안전관리 및 기술 지원을 수행할 수 있는 기관은 식약청뿐이다. 그렇다면 법적 제도가 마련될 때까지 기다릴 것이 아니라 우리가 소명의식을 갖고 국민을 위하여 적극적으로 나서야 한다!"

드디어 식약청에서 반드시 뭔가 해야 하고 직원 모두가 참여해야 한다는 공감대가 형성되었다.

암 치료 방사선 안전관리의 핵심은 '환자에게 조사되는 치료 방사선량의 정확성' 에 있다. 즉, 치료에 적절한 선량으로 과피폭(過被爆)을 예방하는 것이다. 국제기구(IAEA/WHO) 및 선진국에서도 1960년대 중반부터 치료방사선 안전관리의 일환으로 선량보증사업(치료방사선 안전관리의 일환으로 선량측정기를 의료기관에 발송하여 치료방사선의 정확도를 점검하는 것)을 수행하고 있다. 그러나 방사선관리의 일부 선진국만이 자체적으로 정기적인 선량보증사업을 수행할 뿐, 대부분의 기술 후진국들은 의료 기관이 국제기구에 신청할 경우에만 선량보증사업을 시행해 주고 있다. 1989년부터 1998년까지 우리 나라 역시 국제기구의 선량보증사업에 국내 의료기관이 참여할 경우 식약청이 코디네이터(조언 및 조정자)의 역할만을 수행해 왔을 뿐이다.

1999년 식약청은 '정기적인 선량보증사업 체계 구축' 을 통해 암 치료 방사선 관리의 안전성 확보를 목표로 정하고 추진 전략을 수립한 후, 전국에 흩어져 있는 43개 방사선치료기관에 대한 실사에 들어갔다. 담당자가 무거운 장비를

들고 전국의 의료기관을 가가호호 방문해야 하는 힘겨운 작업이었다.

그러나 현실은 생각보다 끔찍한 것이었다. 두 명의 인원이 40kg이 넘는 장비를 양손에 들고 기차와 버스를 타야 한다는 '인력과 예산 부족' 도 문제였지만, 환자에게 조사되는 방사선량을 측정할 수 있는 측정기가 단 한 개도 없거나 측정을 하고 나서도 정확한 계산을 할 수 있는 전문 인력이 없는 병원이 발견되었다. 한 병원에서 치료받던 115명 중 42명의 암 치료 환자가 사망했던 코스타리카의 사고가 결코 남의 일이 아니었던 것이다.

3개월에 걸친 실사를 마친 식약청 담당자들은 구체적인 해결 방안을 모색하기 시작하였다. 우선 각 병원의 방사선치료기 관련 전문가인 방사선사와 의학물리사의 협조가 가장 중요하다는 결론을 내리고 전국에 있는 250여 명 개개인에게 이메일을 통해 선량측정 업무에 대한 협조를 구하였다. 처음에는 약간의 불평이 있었으나 방문 실사시 식약청 직원의 친절하고 적극적인 업무 처리 때문인지 차츰 의료기관에서 주기적인 선량측정이 가능하게 되었다. 그러나 의료기관의 실상은 더욱 절망적이었다. 많은 의료기관이 선량측정에 반드시 필요한 측정보조기인 물 팬텀(water phantom : 환자가 받는 방사선량을 정확히 측정하는 데 사용되는 것으로, 인체를 단순화한 모의 피폭체)을 보유하고 있지 못했다. 식약청은 급히 자체적으로 예산을 확보하여 물 팬텀을 제작 · 대여하여 기관의 어려운 문제를 적극 지원함으로써 상호 신뢰를 구축해 나갔다.

장애 요인 뛰어넘기

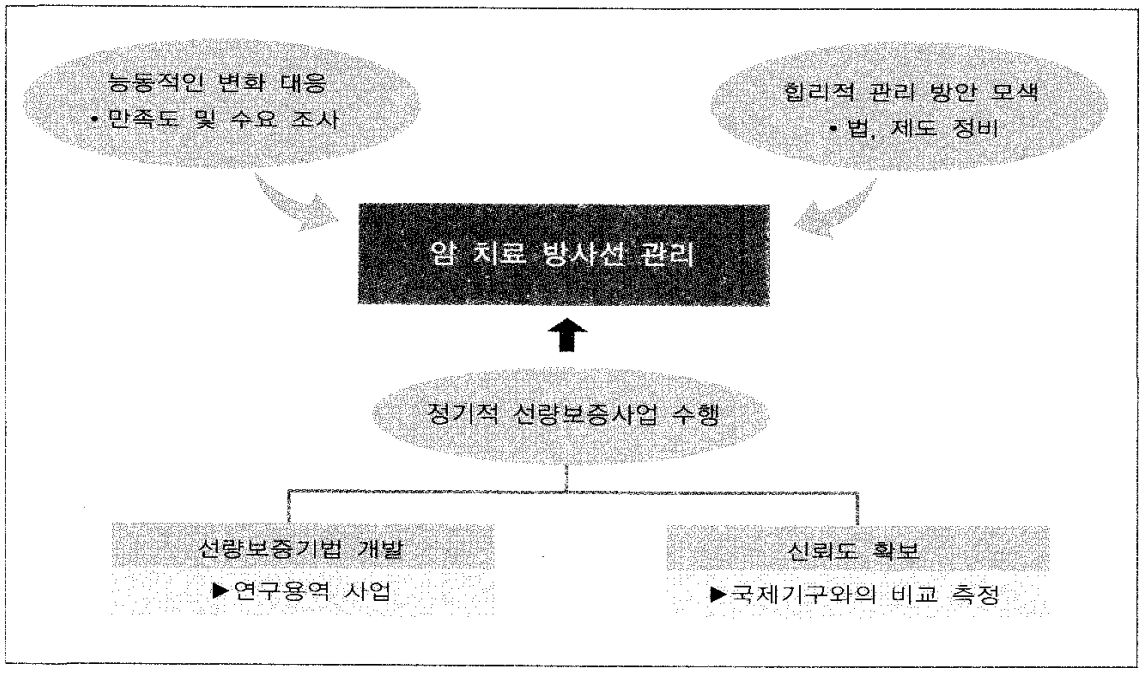
바야흐로 정기적인 선량보증사업을 통하여 암 치료 방사선을 관리한다는 목표를 달성할 수 있을 것 같았다. 그러나 막상 목표를 실현하는 과정에는 생각과 달리 또 다른 현실적 장애 요인들이 도사리고 있었다. 그 첫째가 "현재(1999년) 과장을 포함하여 5명뿐인 인력과 기술로는 기존 업무와 사업을 병행하기 어렵다"는 것이었다.

방사선표준과는 연간 4,000여 건의 산업용 및 의료용 방사선측정기 교정 업

무를 수행하고 있었으며, 측정표준 체계 구축 등의 연구 사업을 수행하고 있어 현재의 업무만으로도 이미 능력의 한계에 도달해 있는 상황이었다. 때문에 지금이야말로 그간의 불필요한 업무를 과감히 버리고 보다 효율적인 업무 수행의 필요성이 대두되었다. 그런데 어떤 업무가 과연 방사선표준과에서 불필요한 업무인가? 반드시 해야 할 일을 눈앞에 둔 채 근심은 깊어만 갔다.

더불어 국제원자력기구에서는 식약청이 단독으로 선량보증사업을 제대로 수행할 수 있을지에 대해서도 의구심을 나타냈다. 1998년 국제기구에서 실시하는 선량보증에 참여했던 한 국내 의료기관의 측정 결과가 방사선이 30%나 과도하게 환자에게 조사될 수 있는 것으로 발표되자 국제원자력기구에서는 허용한계 초과원인 규명을 위한 대책을 마련하는 한편, 식약청이 이 문제를 해결할 수 있을지 문의하는 메일을 보내왔다. "만일 식약청이 해결할 수 없다면 국제원자력기구에서 해당 병원을 방문할 전문가를 파견하겠다"는 것이었다. 국가

[도표 2] 암 치료 방사선 안전관리 추진 전략



적 자존심이 상하는 일이었다.

문제는 문제를 부르고, 단기간에 해결되지 않는 현실적 문제 앞에서 식약청은 무력감을 느꼈다. 그러던 중 최악의 상황이 나타났다. 국제적 공신력을 인정받지 못하는 식약청의 선량비교 측정을 이유로 국내 의료기관들이 사업 참여에 부정적 의사를 내비친 것이다.

당시 비교적 관리가 잘 되고 있다는 대형 의료기관조차도 국제기구와의 선량보증사업에서 허용한계를 벗어나는 측정 결과가 나오는 상태였다. 또한 사업 시행 당시 의료기관에서는 방사선 치료를 위해 필요한 의사 및 방사선사 이외 선량 관리에 꼭 필요한 전문 인력(의학물리사)을 고용하거나 암 치료 방사선기기의 품질관리를 주기적으로 수행하고 있는 기관의 수가 많지 않았다. 의료기관으로서는 식약청의 선량비교 측정 사업에 참여하는 것 자체가 큰 부담이었는데, 그것이 정부기관의 과도한 규제로 인식되었던 탓이다.

전문 인력이 없는 의료기관은 "방사선을 사용해야 하므로 전문 인력을 두고 잘 관리하면 좋지만 전문 인력을 고용하기에는 재정적 부담이 되고, 지금보다 관리를 더 잘 한다고 해도 보험수가에 반영된다거나 하는 혜택이 없다", "의사와 방사선사만으로도 충분히 잘 할 수 있는데, 왜 전문 인력을 두고 품질관리를 해야 하나 인건비가 얼만데…?" 하는 불평을 늘어놓았다. 전문 인력을 보유한 의료기관 역시 입장은 조금 달랐지만 생각은 비슷했다. "방사선 치료기의 품질관리를 하는 동안에는 환자를 치료할 수 없으므로 그만큼 손해이다. 따라서 선량측정과 같은 품질관리 업무는 환자치료가 끝난 저녁에 이루어지기 때문에 담당자 업무만 가중될 것이다." 대부분의 의료기관들은 몇 년에 한번씩 하는 국제기구와의 선량보증사업에 참여하는 것이 더 낫다는 주장이었다.

식약청의 선량보증사업에는 의료기관의 자발적 참여가 절대적으로 필요했다. 이들의 참여를 강제하거나 안전관리를 의무화하는 법적 규정이 없었기 때문이다. 여러 번의 토론 과정을 거치면서 모든 직원이 분명히 예상했던 사실이긴 하지만, 사업 수행을 위한 법적 근거가 없다는 것이 마지막까지 발목을 거세

게 붙잡을 줄은 몰랐다. 그렇다면 이제 어떤 형태로 사업을 수행하는 것이 최선일까? 참으로 해결하기 어려운 문제들뿐이었다. 주위에서는 사업을 포기하는 것이 어떻겠느냐는 이야기까지 슬슬 나오기 시작하였다.

그러나 우리의 궁극적 목표는 암 치료에 안전성을 확보하는 일이지, 법 개정이 아니다! 대개의 공무원은 '규정'에 따라 일한다. 따라서 법이 없으면 일을 못 한다고 말한다. 그 동안의 업무 관행을 볼 때, 식약청 직원들 역시 '법적 근거 부재'라는 현실에 의해 늘 불안감을 가질 수밖에 없는 것이 사실이었다. 관련 법이 없다는 것은 선량보증사업시스템이 구축된다 하더라도 의료기관들의 참여를 강제할 수 없다는 뜻이고, 따라서 모두의 노력이 허사가 될 수도 있는 노릇이었다. 그렇다고 처음 사업에 임했을 때 잡은 목표를 포기할 수는 없었다. 식약청 직원들은 그 초심으로 돌아가기로 했다. 즉, 법이 없이는 사업도 수행할 수 없다는 소극적인 자세를 과감히 버리기로 한 것이다. 매일 '과 미팅'을 통해 암 치료 환자의 안전성 확보라는 궁극적 목표에 집중하자며 서로를 격려하고, 산재한 어려움 가운데에서도 우선적으로 손쉽게 해결할 수 있는 일은 무엇일지에 관해 토의했다. 그리고 국제기구에서 수행하는 치료방사선 선량보증사업에 적극 참여하여 기술을 습득해 나갔다.

법은 업무를 보다 수월하게 하기 위한 수단일 뿐이며, 철저한 전문성과 국민적 신뢰가 바탕이 된다면 법적 · 제도적 차원이 아니어도 의료사고를 예방할 수 있다는 확신을 가진 것이 식약청 혁신의 시작이었다.

선택과 집중 – 불필요한 업무는 버리고, 정부기관에 대한 '신뢰'를 회복하라!

치료방사선 선량보증 업무를 집중적으로 수행하기 위하여 앞서 언급한 '불필요한 업무'들은 과감히 버리기로 했다. 방사선표준과 구성원 토의를 통해, 인력과 시간이 가장 많이 소요되는, 방사선측정기 교정 업무를 줄여 시간을 최대한 확보하는 것이 최우선이라는 결론에 도달하였다. 그러나 교정 업무는 방사선표준과의 가장 중요한 업무이기도 했으며, 식약청은 수도권에서 방사선측

정기를 교정할 수 있는 유일한 기관이었다. 때문에 의료기관뿐만 아니라 산업계에서도 식약청에 방사선측정기의 교정을 의뢰하고 있는 상태에서 이 업무를 줄일 수 있는 묘안을 찾기가 쉽지 않았다. 하지만, 답을 추구하는 이에게는 반드시 해결책이 있는 법이었다! 교정 업무를 줄이는 방안을 모색하던 중 국가 교정기관을 관리하고 있는 기술표준원 직원으로부터 1999년에는 대전에 2000년에는 서울에 각각 방사선측정기 교정기관이 설립된다는 사실을 접하게 되었다. 그렇다면 식약청의 교정 업무 일부를 그쪽 기관들에 이양할 수 있을 것이었다. 이후 식약청은 민원 접수시 '산업용 방사선측정기'의 교정은 민간기관에 의뢰하도록 적극 권유함으로써 2001년에는 1998년에 비해 교정 업무량을 4분의 1로 줄일 수 있었고, 그 덕분에 '의료용 방사선측정기'의 안전관리에 보다 집중할 수 있었다.

[도표 3] 방사선표준과에서 수행한 연도별 교정 건수의 변화

실 적 / 연 도	1998년	1999년	2000년	2001년
연간 교정 수행 실적(건)	4,341	3,258	1,702	1,199

또한 교정 업무를 줄이는 노력과 함께 업무 효율을 기하기 위해 교정에 투입되는 인력 및 시간을 반으로 줄일 수 있는 자동화된 교정시스템을 도입하기로 했다. 그러나 이를 실행하기 위해서는 예산 관련 부서를 설득하여 예산을 확보하는 문제가 선결되어야 했다. 예산 관련 부서와 여러 차례의 회의를 거쳐 자동화 설비의 필요성과 시급성에 대해 설득, 예산을 확보하였다. 제작 과정에서 수많은 시행착오를 거쳐, 교정의 품질을 최대화하고 교정 작업자의 방사선 조사구역 출입 횟수를 최소화할 수 있는 교정업무자동화시스템 구축을 1999년 말에 완료하였다.

교정업무시스템을 자동화함으로써 1건당 60분 정도 소요되던 교정 시간을 30분 정도로 단축시켜 업무 효율을 향상시킬 수 있었다. 또한 자동화 설비의

사용으로 교정 작업자의 방사선 구역 출입 횟수를 감소시켜 '작업 환경 개선'이라는 부수적인 효과도 얻을 수 있었다. 업무혁신으로 얻은 최초의 성과이자 구성원이 혁신에 대한 자신감을 가질 수 있게 한 작지만 커다란 의미를 갖는 사건이었다.

다음으로 식약청이 주관하는 선량보증사업에 대하여 매우 부정적인 시각을 가지고 있는 의료기관을 설득하는 일에 착수했다. 그들의 부정적 인식을 전환하여 자발적 참여를 유도하기 위해서는 식약청에서 수행하고자 하는 선량보증사업의 목적을 정확히 전달해야만 했다. 식약청은 '선량보증사업의 목적은 규제하기 위함이 아니라 의료기관 스스로가 선량의 정확도를 파악하여 환자에게 조사되는 치료방사선량을 적절히 관리하도록 기술적 지원을 하기 위함' 임을 이해시켰다. 전국 각지에 분포된 43개 방사선치료기관을 직접 방문하여 선량보증사업의 목적을 꾸준히 홍보하였고, 여건이 좋지 않은 의료기관들에는 관련 기술을 지원하였다. 또한 선량보증 측정 결과에 대해서는 철저히 비밀에 부침으로써 점검 결과에 대한 의료기관의 부담감을 해소했다. 허용한계 초과 기관에 대해서는 재측정 및 원인 분석으로 식약청에서 해결책을 제시함으로써 국내 방사선치료기관의 100% 참여를 유도할 수 있었다. 당시 한 의료기관에서는 다음과 같은 일도 있었다.

유명 대학병원인 B병원은 선량관리를 위한 전문 인력도 보유한 데다 적절한 관리체계를 유지하고 있었다. 그날의 측정 작업은 환자 치료가 끝난 5시쯤 시작되었다. 두 대의 방사선치료기가 있었는데 한 대는 식약청의 측정 결과와 잘 일치하고 있었으나 다른 한 대는 허용 한계 3.5% 이상의 편차를 나타냈다. 병원 쪽에서는 절대 그럴 리가 없다고 주장했다. 동일한 측정기로 동일하게 조정된 장치이고 식약청에서 측정하기 전에 이미 두 장치의 출력이 같다는 것을 의료기관에서 확인했다는 것이다.

의료기관과 함께 밤늦도록 이런 일이 벌어지게 된 까닭을 가능한 대로 나열해 보면서 하나하나 꼼꼼히 검정하던 중 병원에서는 수직으로 선량측정을 하

는 반면, 식약청은 수평으로 선량측정을 한다는 차이점을 발견하였다. 또한 치료기 헤드의 회전 각도를 0도, 90도, 180도, 270도로 다양하게 움직여 보면서 시험을 하며 근본적인 원인을 찾아 냈다. 결국 방사선이 나오는 헤드의 각도가 90도와 270도일 때 무게에 의한 기하학적 문제점으로 인해 3.5% 이상의 편차가 나타난다는 사실을 알게 되었다. 이러한 현상은 국제적으로도 보고된 사례가 많지 않은 경우였다.

결국 이런 과정을 겪음으로써 병원에서도 문제점을 바로 알고 해결할 수 있게 되었다. 덕분에 의료기관들은 이제 더는 식약청을 규제기관으로만 생각하지 않게 되었다. 즉, 정부기관과 민간 기관이 상호 신뢰를 바탕으로 한 파트너십 구축에 성공한 셈이다.

정부기관에 대한 신뢰는 궁극적으로 국제적 경쟁력과 공신력으로 평가받는다. 식약청은 '국제원자력기구에서 수행하던 사업을 식약청이 제대로 할 수 있을까?' 라는 세간의 의구심을 떨쳐 내지 않으면 안 되는 상황에 부닥쳤고, 그에 따른 전문기술 습득과 국제협력 강화를 요구받았다.

식약청은 우선 국제원자력기구의 선량보증 기술을 습득하기 위하여 2000년에 담당 직원을 파견하였고, 이를 기반으로 자체적인 선량보증시스템을 구축하였다. 그리고 국제원자력기구와 지속적인 상호 시스템 비교 시험을 통해 식약청 선량보증 시스템의 정확성을 검증받았다. 이렇게 함으로써 국내 의료기관을 대상으로 수행하는 정기적인 선량보증사업이 비로소 탄력을 받을 수 있게 된 것이다. 그리고 마침내, 국제원자력기구의 정기적인 국가간 상호비교측정사업을 기반으로 한 식약청의 선량보증 체계에 국내 의료기관들이 적극 참여함으로써 국내 의료 기관의 방사선 치료에 대한 신뢰를 높여 간 것이다.

더욱이 최근에는 식약청과 같은 방식으로 유럽에서 약 500개의 의료기관에 대한 선량보증사업을 수행하고 있는 유럽 선량보증기관(ESTRO)과 상호 비교측정으로 측정 능력을 검증함으로써 국제적인 공신력을 제고하였다. 또한 선량보증 결과를 국내외 학회에 꾸준히 발표함으로써 측정 결과에 대한 신뢰성

을 확보하고 발생된 문제점에 대해서는 학회 및 의료기관 등과 함께 공감하고 함께 문제를 해결해 나가고 있다.

혁신이라는 이름의 집은 성공에 대한 믿음 위에서만 세워진다!

'전국의 방사선치료기관, 방사선 관련 의료사고 0%에 도달!' 이것이 식약청이 현실적인 장벽들을 뛰어넘어 이룩한 귀중한 결실이다. 법적 규제, 즉 강제력이 없음에도 방사선 안전관리를 위해 필요한 기술과 정보를 제공하여 식약청은 의료기관과 환자들의 신뢰를 얻을 수 있었다. 선량보증 자체 수행 이후부터 현재까지 국내 54개의 모든 방사선 치료기관이 100% 자발적으로 참여하고 있다. 방사선 치료와 관련하여 국제적으로 많은 사고 사례가 발표되었지만, 1999년 광주에서의 끔찍한 사고 이후, 2000년에 식약청이 본격적으로 선량보증사업을 시작한 이래로 2004년 10월 현재까지 우리 나라에서는 치료용 방사선 관련 의료 사고가 단 한 건도 발생하지 않고 있다. '관련법이 없어 시행할 수 없다' 는 소극적이고 부정적인 자세를 탈피하고 전문성을 바탕으로 한 신뢰가 의료사고를 예방할 수 있으리라는 식약청 직원들의 신념이 마침내 현실화된 것이다. 덕분에 그 동안 법과 제도의 사각지대에서 불안하게 암 치료를 받고 있던 암 환자들은 정확하고 안전한 방사선 치료를 받게 되었다.

식약청에서 선량보증사업을 본격적으로 수행한 2001년부터 선량보증에 참여한 기관들에 대해서는 식약청 명의의 선량보증서를 발급하고 있다. 선량보증사업 결과 의료기관들의 방사선 치료에서 선량이 차지하는 중요성과 주기적인 선량관리의 필요성을 인식시키고, 이러한 과정을 통하여 의료기관의 방사선 선량 측정 및 관리 능력을 향상시킬 수 있었다. 하지만 사업을 수행했던 직원들이 가장 큰 보람을 느끼는 부분은 식약청의 사업 자체에 대해 부정적이었던 많은 의료기관들이 이제는 오히려 식약청 명의의 선량보증서를 자랑스러워하고 있다는 점이다. 서울대학병원 종양학과 H교수는 "처음에는 식약청의 선량보증사업에 참여한다는 것이 굉장히 부담스러웠습니다. 그러나 이제는 우리

과에서 방사선 치료기기의 정도관리를 할 때나 외부의 전문가들에게 방사선 선량의 정확도를 언급할 때 식약청의 선량보증서를 활용하고 있습니다"라고 말한다. 정부기관의 개입에 대해 민간기관의 인식이 변화되었다는 방증이다.

2004년 올해 식약청은 보다 적극적이고 고객 지향적인 치료방사선 선량보증사업을 추진하기 위하여 식품의약품안전청 고시 제2004-2호로 '치료방사선 선량보증에 관한 규정'을 제정하였다. 이 고시는 규제 규정이라기보다는 식약청이 수행하는 업무 절차에 대한 절차적 규정으로서 제정하여 정부기관에 대한 신뢰를 더욱 공고히 하였다.

불과 5년 전인 1999년, 이 사업을 막 추진할 당시의 국내 실정은 국내 치료기관 중 방사선치료기를 관리할 수 있는 전문 인력을 갖춘 기관이 얼마 되지 않았다. 심지어 치료에 앞서 방사선치료기에서 방출되는 방사선의 양, 즉 방사선

[도표 4] 식품의약품안전청에서 발급한 선량보증서

KFDA 식품의약품안전청

선량보증서

기관명: 병원 TLD batch No.: 59793
주소: 서울시 강남구 TLD 조사 담당자:
조사 일자: 2004. 5. 8.
평가 일자: 2004. 5. 21.

귀기관의 Co-60 또는 고에너지 광자에 대한 TLD 선량측정결과는 다음과 같습니다.

선종	방사선치료기	TLD set No.	의료기관 표시선량 (Gy)	KFDA (측정) 선량 (Gy)*	KFDA 선량에 대한 상대적 편차 (%)**	KFDA 선량 / 의료기관 표시선량
6 MV	Primus	041104	2.01	2.02	-0.50	1.00

* TLD 측정에 관련된 불확도는 1.8%(1 standard deviation)임; 선량측정에 관련된 본질적인 불확도는 포함되지 않음.
** KFDA 선량에 대한 상대적 편차(%) = 100 × (의료기관 표시선량 - KFDA 측정선량)/KFDA 측정선량. 상대적 편차가 음수(양수)일 경우는 의료기관에서 사용하는 선량이 평가된 선량보다 낮다(높다)는 의미임.

의료기관의 표시선량과 KFDA 측정선량이 상대적 편차 ±5%내에서 일치하면 적정수준으로 간주할 수 있음.

임신열 보건연구사 Date: 2004. 5. 21. 정희교 과장 - 방사선표준과 이해룡 부장 - 의료기기평가부

주의 : 본 결과는 빔 출력에 대한 독립적인 검증으로 제공되며, 기계적 교정이나 의학물리사의 정기적인 교정 대신으로 사용될 수 없다.

* 의료기관의 선량관리 능력이 식품의약품안전청과 거의 같음을 알 수 있다(식품의약품안전청과의 상대 편차가 0.5%로 아주 우수).

치료에 사용되는 방사선량을 점검하기 위해 필수적인 측정장비조차 제대로 갖추지 않은 기관들도 있었다. 당시 몇몇 국내 의료기관들이 참여했던 국제기구 선량보증은 주로 해당 국가 내에 선량보증을 수행할 기관이 없는 개발도상국을 위한 사업이었다. 그러나 식약청이 선량보증 체계를 확립하여 의료기관에 서비스함으로써 선진국형 암 치료 방사선관리시스템을 갖추기 시작했다. 덕분에 2004년 현재 국내 치료기관들의 인력 및 장비 보유 여건은 매우 개선된 상태이며, 식약청에서 확립하여 발전시키고 있는 선량보증 시스템 또한 상당한 수준에 도달했다는 평가를 받고 있다. 국제원자력기구 및 유럽 선량보증기관과 연 1회의 비교측정을 통해 국제적으로 방사선 측정 능력을 인정받음과 동시에 자체 수행 능력을 주기적으로 점검할 수 있게 된 것이다.

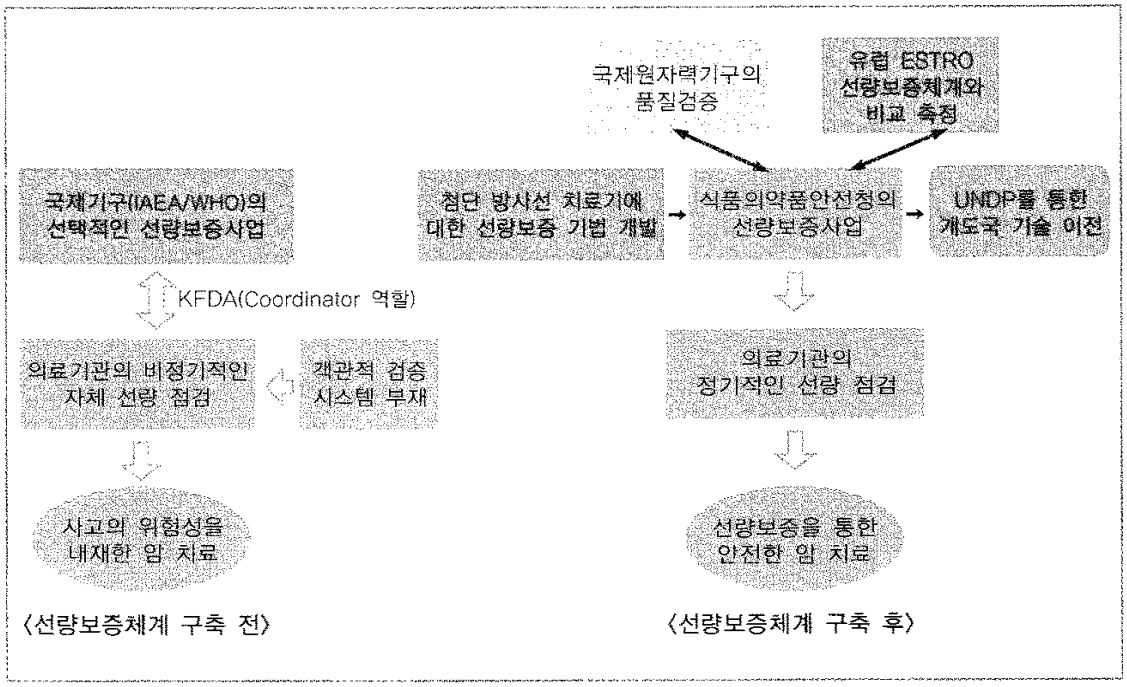
국제기구와의 기술협력을 바탕으로 선량보증체계를 발전시킨 식약청은 이제 아시아 · 태평양 지역의 선두 주자로서 방사선 안전관리 네트워크를 형성하고 선량보증 체계 구축을 위한 기술 지원에 나섰다. 현재 유럽은 유럽 전체의 선량보증기관이 있어 어느 나라나 비슷한 수준의 방사선 안전관리체계를 구축하고 있고, 인접국에서 치료받는 자국민을 보호할 수가 있다. 그러나 아시아 · 태평양 지역은 아직까지 선량보증 체계가 구축되어 있지 않아 암 치료의 안전성을 확보하기가 어려운 형편이다. 이에 식약청은 유엔개발계획(UNDP) 프로그램으로 '아시아 · 태평양 치료방사선 품질보증 네트워크 구축 사업'을 계획, 신청하였다. 2004년 올해 이 사업은 3년간 30만 달러의 규모로 확정되었고, 식약청은 2005년부터 2007년까지 북한을 포함한 아시아 12개 국과 라틴아메리카 10개 국을 회원국으로 하여 선량보증 네트워크를 구축하고 관련 기술을 전수할 계획이다.

고객만족서비스에 기반한 전문성 및 기술력을 축적하라!

식약청이 선량보증 체계를 성공적으로 구축한 데에는 앞서 말한 바와 같은 몇 가지 성공 요인들이 작용했다. 우선적으로는 구성원의 인식을 전환하고, 법

적 규제가 없이는 안 된다는 구태의연한 발상에서 벗어나 '할 수 있다'는 마음으로 성공에 대한 확신을 지닌 것이 그 첫 번째 요인이었다. 물론 제한된 인원으로 끊임없이 밀려오는 일을 처리하다 보면 타성에 젖어 새로운 것을 해야 한다는 것에 부담과 거부감을 느끼게 마련이다. 식약청 역시 '우리 소관도 아닌데 꼭 해야만 하는가?' 하는 식의 생각이 없지 않았다. 게다가 산적해 있는 기존의 업무가 현실적인 장애 요인으로 작용함에 따라 필요성을 인식하고서도 '과연 성공할 수 있을까'라는 비관적인 생각이 들기도 했다. 그러나 현실과 타협하며, 제도가 정비될 때까지 기다리기에는 '방사선 안전관리' 업무는 사람의 생명이 걸린, 매우 중요하고 시급한 문제였다. 결국 기존의 비관적인 자세에서 탈바꿈하지 않으면 안 되었고, 최후의 목표를 향해 나아가기 위해 당장 한 걸음부터 떼지 않으면 안 되었다. 이러한 긍정적인 위기의식과, 그 일은 우리만이 해낼 수 있다는 자부심과 사명감, 해결책을 찾기 위한 끈기, 무모하다고 생각

[도표 5] 선량보증체계 구축 전후의 방사선 안전관리 업무 흐름도



될 만큼 열성적인 업무추진력, 현장에서 묵묵히 소임을 다한 의료기관 담당자들의 적극적인 협조가 선량보증사업을 시작하고 정착시킬 수 있는 혁신 성공의 핵심 원동력이었다고 할 수 있다.

또한 참여하는 민간기관이 식약청을 감독기관 또는 규제기관으로만 인식했다면 이 사업은 결코 성공적으로 치러지지 못했을 것이다. 때문에 식약청은 의료기관이 자발적으로 사업에 참여할 수 있도록 그들이 필요로 하는 정보와 기술을 지원해 준 것이다. 그 결과 의료기관에서 방사선치료기의 안전성과 정확도를 언급할 때 이제는 식약청의 선량보증서를 활용할 정도가 되었으며, 아울러 정부 규제에 대한 새로운 인식을 형성할 수 있게 되었다. 상호 신뢰와 자발적 참여를 통하여 규제 · 피규제 관계가 아닌 동반자 관계를 정립한 것, 이 또한 사업 성공의 중요한 요인이다.

그러나 이 모든 일을 실제적으로 가능하게 한 요인은, 식약청의 고객이라고 할 수 있는 의료기관에, 그들이 원하는 기술을 제공할 만큼의 축적된 전문성을 식약청이 지속적으로 갖추어 왔다는 점을 들 수 있을 것이다. 1979년부터 방사선표준과는 방사선 분야 국가교정검사기관으로 지정되어 방사선표준을 방사선 치료기관에 보급해 왔다. 또한 1987년부터는 국제원자력기구가 지정하는 국내 유일의 국가 2차 표준기관으로 지정되어, 방사선량 측정 분야의 기술협력사업을 통해 관련 기술을 습득하여 왔다. 방사선 표준체계 구축 및 보급 과정에서 축적된 기술력과 전문성은 선량보증의 기반이 되는 기술로서 암 치료 방사선 선량보증시스템의 신속한 도입 및 원활한 추진을 가능하게 하였다. 또한 교정 담당자들의 전문성과 업무 역량을 지속적으로 계발함으로써 '방사선표준과'는 산업자원부에서 실시한 '정밀기술 진흥대회'에서 방사선 측정 분야 금상(2000년도) 및 은상(2002년도)을 수상하기도 했다. 이렇게 축적된 전문성 및 기술력이 밑바탕 되었기에 방사선치료기관이 식약청을 믿고 함께 일할 수 있었던 것이다.

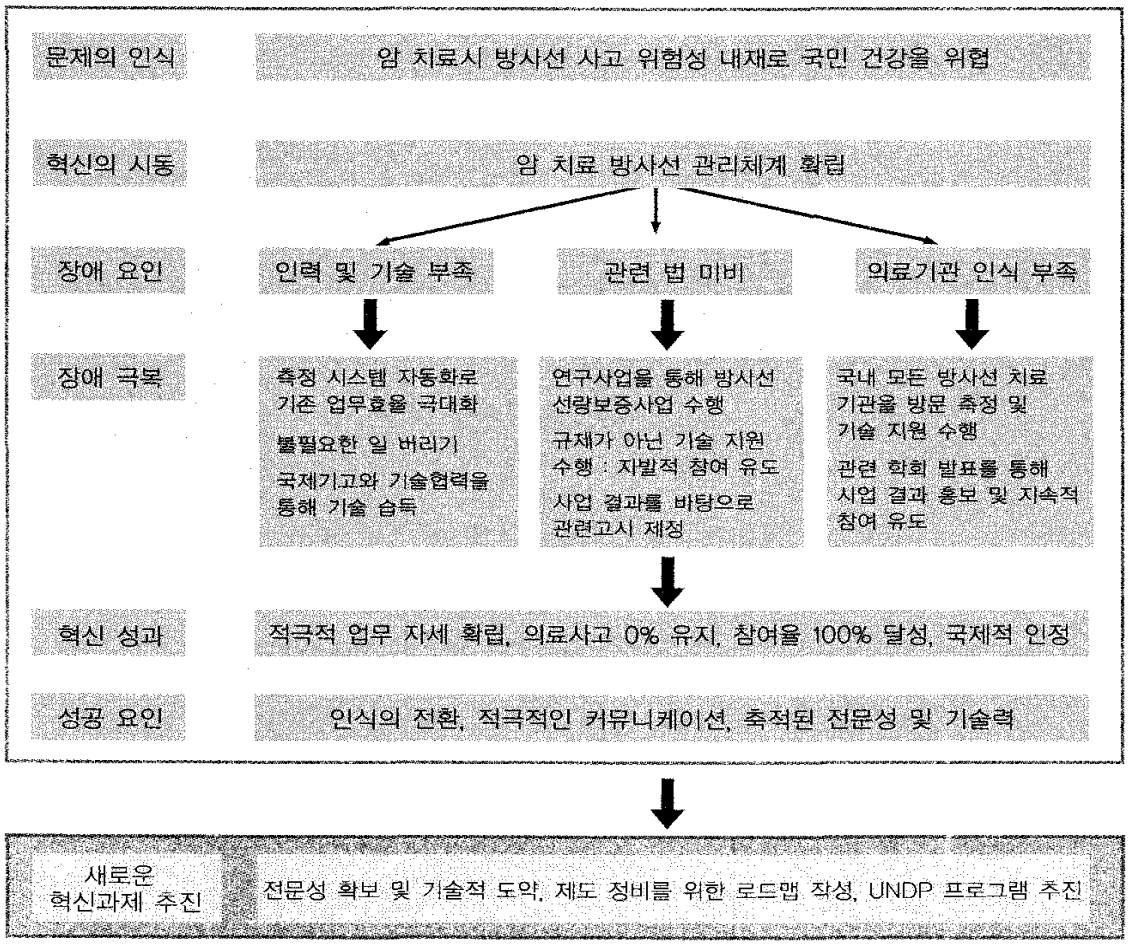
혁신은 또 다른 혁신을 낳는다

이제 방사선은 산업용뿐만 아니라 의료용으로도 그 사용이 증대될 것으로 예상되고 있다. 현재 의료용 방사선(치료용 방사선 기기, 진단용 엑스선 촬영 장치, 방사성 의약품)과 관련된 업무는 식품의약품안전청, 보건복지부, 과학기술부의 3개 부처에서 사전 및 사후 관리를 각각 담당하고 있으나, 앞으로는 선진국형 안전관리통합시스템으로의 전환이 필요하다. 암 치료 방사선의 선량보증은 의료방사선의 품질인증 체계 구축을 위한 하나의 과정일 뿐이다. 지금도 전자선을 이용한 종양의 치료 기법, 종양의 크기에 맞춰 방사선이 방출되는 모양과 방사선의 양을 제어하는 치료 기법의 개발, 로봇 팔에 방사선 발생장치를 장착하여 다양한 각도에서 암을 치료할 수 있는 사이버나이프, 양성자를 방사선 치료에 사용하는 양성자 치료 장치 등 복잡하고 새로운 방사선 치료기와 치료 방법들이 개발되고 있다. 이제 예전의 방식만으로는 한계가 있으며, 기술의 진보에 발맞춰 평가 방법 또한 개선되어야 한다.

식약청 방사선표준과는 지난 5년간의 노력으로 치료방사선에 대한 국내 유일의 치료방사선 안전관리 체계를 구축했다는 자기만족에서 벗어나, 또 하나의 새로운 과제를 모색하고 있다. 그 하나로, 2004년 의료방사선의 로드맵 작성을 위한 '의료방사선의 품질관리에 관한 연구'를 진행하고 있으며, 2005년부터는 의료방사선의 안전성 확보를 위하여 좀더 임상 수준에 가까운 선량보증을 할 수 있는 연구 사업을 추진할 계획이다. 나아가 국제 수준에 다다른 식약청의 방사선 기술 수준을 기반으로 유엔개발계획 프로그램인 '아시아 · 태평양 치료방사선 품질보증 네트워크 구축사업'으로 아시아 · 태평양 지역의 리더 국가로 거듭나고자 한다.

선량보증사업의 결실을 통해 식약청은 목표를 추구하고 끊임없이 그 목표에 집중한다면 반드시 길은 열린다는 사실을 보다 분명히 확인할 수 있었다. 따라서, 전세계 모든 사람들이 안전한 치료를 받을 수 있는 그날을 목표로 식약청의 방사선 안전관리 분야의 혁신은 앞으로도 분연히 계속될 것이다.

[도표 6] 암 치료 방사선 관리업무 혁신추진 체계



위기를 변화의 밑거름으로 활용한 병무청의 실전 이노베이션 전략 9

투명경영으로 '비리청'의 오명을 벗고 '청렴청'으로 거듭나다

병무청

아무리 잘 해도 이제는 국민들이 믿어 주지 않는다는 패배의식이 병무청 직원들을 좌절하게 만들었다. "병무청에 다니는 네가 술 한 잔 사야 한다고 말하는 친구들의 도둑놈 보는 듯한 시선이 싫었고, 특히 초등학생인 딸애가 '아빠 병역비리가 뭐야?' 하고 물을 때는 정말 하늘이 무너지는 것 같았다"는 어느 지방청 직원의 고백은, 아마 그 당시 병무청 직원들의 공통된 심정이었을 것이다.

끝나지 않는 병역비리, 혁신 말고는 방법이 없다

2004년 9월 4일 토요일, 마른 하늘의 날벼락 같은 사건이 병무청을 강타했다. 그것은 바로 소변검사시 약물을 사용하여 사구체신염 질환자로 위장하여 병역면제 판정을 받은 프로야구 선수들에 관한 기사였다. 장기간의 병역비리 수사로 초토화된 조직을 뼈아픈 노력으로 혁신해 가던 병무청 직원들에게는 더할 나위 없는 무력감을 안겨 주는 일이 아닐 수 없었다. 평화롭던 토요일 아침은 금세 병역 비리 파문으로 시끄러워졌다. 브로커를 통해 병역면제 판정을 받은 프로야구 선수들의 숫자도 문제였지만 수사가 확대됨에 따라 스타급 연예인들도 포함되어 있는 데 국민들은 더욱 경악했다. 국민들은 "끝나지 않는 병역비리"라는 말에 수긍하는 듯했고, 다시금 "병무청은 부패기관"이라는 시선으로 바라보려 했다.

곤혹감과 수치스러움이 교차하는 가운데 그간 추진해 오던 병무행정 혁신은 물거품이 되는가 싶었지만 '위기'는 항상 '기회'라는 말과 붙어 다닌다고 하지 않았던가. 그렇다면 이런 때야말로 기회로 활용할 수 있는 시점이라는 뜻이었다. 그러려면 무엇보다도 이 위기를 '변화의 밑거름'으로 적극 수용해야 할 것이다. 병무청은 이번 위기를 철저한 자기 반성과 공정하고 투명한 병무 행정 정착을 위한 재도약의 계기로 삼기로 했다. 생존의 기로에 선 병무청은, 1초의 망설임도 없이 다시 한 번 혁신의 길을 선택해야 한다. 뼈를 깎는 고통이 있더라도 온 직원들의 마음을 합해, 국민이 감동하는 병무 행정을 이룩하기 위해 또다시 출발선상에 서야 하는 것이다.

위기의 병무청, "이보다 더 나쁠 순 없다!"

"얼굴을 들고 다닐 수가 없었다. 병무청에 다닌다는 사실이 부끄러워 아예 직장을 옮겼다는 거짓말을 해야 할 정도였다."

병무청에서 일하는 모 직원의 고백이다. 1997년 이후 대선후보자 가족 등 사회 지도층의 병역비리 의혹에서 비롯된 병역비리 수사는, 1998년부터 2002년

까지 5년에 걸쳐 이어진, 건국 이래 단일기관으로서는 최장 기록인 대대적인 병무비리 색출 작업이었다.

병무청에서는 수사에 따른 많은 부작용을 예상하면서도 국가의 백년대계를 위해 그리고 이제는 그 누구도 부정한 방법으로 병역의무를 피할 수 없다는 풍토를 조성하기 위해, 제 살을 깎는 고통을 감수하면서까지 고질적인 병무비리 색출 작업에 적극 협조하였다.

그 결과 적발된 병역비리는 179건으로, 수사 결과에 대한 국민들의 분노와 불신은 극에 달했고, 직원들은 수치심과 사기저하로 근무 의욕마저 상실했다. 전 · 현직 병무직원 89명이 비리와 관련하여 형사 처벌되어 그 중 57명은 파면되었으며, 얼굴을 들고 다닐 수 없다며 스스로 병무청을 떠난 직원도 무려 415명에 이르렀다. 남아 있는 직원들의 허탈감과 의기소침은 한동안 치유되기 어려울 정도로 심각한 지경에 이르렀다.

한편 병역비리 사건에서 드러난 금품 제공자의 대부분이 사업가, 대기업 간부, 의사 등 부유층으로 밝혀지자, 항간에 떠돌던 '어둠의 자식, 장군의 아들, 신의 아들' 이라는 자조 섞인 유행어가 결코 소문이 아니라는 것과 함께 이제는 급기야 '유전(有錢) 면제, 무전(無錢) 현역' 이라는 신조어가 탄생되기까지 하였다.

한 언론 매체에서는 병무청을 "브로커의 온상"이라고 지목하면서 "병무청의 간판을 '병무비리청' 으로 바꿔 달아야 한다"고까지 냉소적인 비난을 퍼부었다. 쏟아지는 비판 속에서 비리와는 전혀 관계없이 묵묵히 맡은 바 일을 성실히 수행해 오던 직원들의 사기는 땅에 떨어졌고, 깊은 절망의 나락 속으로 빠져들 뿐이었다.

병무청에 다니는 사람은 무조건 죄인?

'국민의 정부' 가 시작되면서 작은 정부 구현을 위한 정부조직 축소 방침에 따라 읍 · 면 · 동, 시 · 군 · 구에 위임하여 수행하던 병무 조직을 폐지(읍 · 면 ·

동 병무조직 3,720개 / 시 · 군 · 구 병무조직 246개)함으로써 병무행정 수행에 일대 위기가 초래되었다. 병무행정의 최일선에서 손과 발의 기능을 담당했던 조직들이 폐지됨으로써 그 기능과 인력이 대폭 축소되어 병무청 전체 인력(6.846명)의 75%에 해당하는 5,125명이 대대적으로 감축되는 결과를 낳은 것이다.

이는 말 그대로 "사상 최대의" 수치였다. 한 조직에서 75%라는 인원이 감축된다는 것은 사실상 조직 와해나 다름없었다. "은혜를 원수로 갚았다. 병무 행정을 열심히 해 주었더니 자기들만 살겠다고 우리를 잘라 내다니! 에이, 본청의 높은 놈들. 어디 제대로 돌아가나 두고 보자." 하루아침에 일자리를 잃게 된 읍 · 면 · 동 · 시 · 군 · 구청의 병무 직원들은 칼날 같은 비난의 말을 쏟아 놓고 떠났지만, 남아 있는 사람들 또한 그들 못지않게 아픈 마음을 다독여야 했다.

"병무비리청"이라는 오명을 쓴 상태에서 진행된 조직 축소였기에 병무청은 그저 유구무언일 수밖에 없었다. 게다가 대민 창구의 수족이 모두 잘려 나가 업무가 가중된 지방청 직원들의 불만은 극에 달했다. "농촌에 현역병 입영 통지서를 교부하러 갔더니, 다 빈 집이어서 밭에까지 찾아가 통지서를 전달했다. 지방청의 어려움을 모르는 본청 때문에 지방청만 죽어난다. 차라리 지방자치단체로 흡수되는 게 더 낫겠다." 이런 말이야 그저 홧김에 한 말일 테지만, 병무청의 공중 분해를 눈으로 보는 듯 씁쓸했던 것만은 사실이다.

또한 이전까지는 가까운 면사무소만 이용하면 되었던 병무 처리를 도 단위 병무청까지 직접 찾아가야 하는 민원인들의 불편함도 이만저만이 아니었고, 그러다 보니 갈수록 원성이 높아져만 갔다. 이렇듯 안팎으로 가중되는 불신과 의혹 속에서 일하는 직원들은 이 모든 스트레스와 싸워 나가야 했다. 당시 직원들은 민원인과 상담을 하다 본인 뜻대로 되지 않으면, "네놈들은 힘 있고 돈 있는 놈들은 다 빼주고, 힘없는 사람들한테는 원리 · 원칙대로만 하느냐!" 하는 항변과 훈시를 수십 분 이상 들어야만 했다.

아무리 잘 해도 이제는 국민들이 믿어 주지 않는다는 패배의식이 병무청 직원들을 좌절하게 만들었다. "병무청에 다니는 네가 술 한 잔 사야 한다고 말

하는 친구들의 도둑놈 보는 듯한 시선이 싫었고, 특히 초등학생인 딸애가 '아빠 병역비리가 뭐야?' 하고 물을 때는 정말 하늘이 무너지는 것 같았다"는 어느 지방청 직원의 고백은, 아마 그 당시 병무청 직원들의 공통된 심정이었을 것이다.

상명하달식의 '억지 혁신'이 가져온 부작용

그러나 이러한 안팎의 위기 속에서도 혁신을 향한 기운은 서서히 움트고 있었다. 병역비리 수사가 진행중이던 1999년 6월 '병무행정 혁신 BPR 팀'이 구성된 것이다. BPR팀은 정보 공개 및 공유를 통해 병무 행정을 투명화하고 고객 지향적인 서비스 행정 구현을 위한 혁신을 추진하기 시작하였다. 보다 근원적인 혁신을 통해 공정하고 정확한 병무행정을 정착시킬 수 있는 토대를 마련하고, 병무행정 조직의 대폭 축소로 시작된 병무 행정의 독자적 수행 성공을 위해 근본적인 체질 개선이 절실히 요구되었기 때문이었다.

당시 청장은 "안일즉사 변혁즉생(安逸卽死 變革卽生)", 즉 "조직이 안일하고자 하면 그것은 죽는 것이고, 변화하고자 하면 그것이 곧 사는 길"이라고 전제한 다음, 강력한 혁신을 추진하겠다며 개혁의 목소리를 높였다.

그러나 당시 대부분의 직원들은 그간의 상황 속에서 너무 지쳐 있던 탓에 혁신의 필요성을 인식은 하면서도 보다 적극적인 관심을 기울일 여력이 없었다. 결국, 위에서 아래로 향하는 개혁이 시작될 수밖에 없었다.

2001년 2월에는, 우선 병역비리 근절을 위한 '징병검사 자동판정시스템'이 개발되었다. 이는 징병검사의 전 과정을 완전 전산화하여 시스템에 의한 징병검사를 실시하겠다는 계획으로 신분인식카드에 의한 원 터치(One-touch) 검사 실시로 비리의 개연성을 아예 차단하겠다는 의지를 담은 것이었다. 그런데 "전산화가 만사냐, 전산이 다운되면 징병검사 자체가 불가능한데 검사를 받는 사람들의 불만을 어떻게 해소할 것이냐?", "컴퓨터로 징병검사를 한다고 해서 과연 병역비리가 없어질까? 컴퓨터는 깨끗하고, 직원은 더럽다는 건가? 너무하

다!"는 직원들의 불만과 항변이 도처에서 터져나오기 시작했다.

이러한 불만의 소리가 흘러나오고 있을 무렵 또 한편에서는 '병무민원상담소(Call-center)'를 설치, 운영하자는 논의가 이뤄지고 있었고, 2002년 7월 2일에는 이 상담소가 개소식을 하였다. 상담소 설치는 지방자치단체의 병무조직 폐지에 따른 병무행정 독자수행 체계를 조기에 구축하고 민원 불편을 해소하자는 목적에 따른 것이었으며, 전국을 통합한 집중적인 민원상담 방식으로 지방병무청의 행정 부담을 경감하고 민원 처리의 효율성을 제고하자는 뜻에서 출발한 것이다.

그러나 이 사업 역시 직원들의 호응을 얻지 못했다. "병무청 업무는 은행의 금융 상담, 철도청의 예매 상담처럼 단순한 것이 아니다. 결국에는 의무를 강제하는 법규 상담이 될 테니 지방병무청에서 설명하는 것이 옳다", "지방병무청 민원실에서도 잘 하고 있는데 부족한 지방청 인력을 차출해서 업무만 과중시킨다"는 등등 불평 가득한 목소리들만 되돌아올 뿐이었다.

아무리 좋은 제도라 하더라도 상명하달식의 혁신의지 전파에는 한계가 있다는 사실을 절감할 수밖에 없었다. 조직 구성원들과의 충분한 사전논의 없이 새로운 제도가 도입될 경우, 제도에 대한 올바른 이해가 없는 직원들은 갑자기 업무체계가 바뀌게 되어 큰 혼란에 빠지는 것이다.

병무청 직원들 역시 마찬가지로 새로운 시스템에 따라 어쨌든 일을 진행하면서도 왜 그렇게 해야 하는지, 무엇을 위해서 그렇게 하는지에 대한 방향이나 목표도 없이 그저 업무니까 어쩔 수 없이 한다는 식으로 따라만 가고 있었다. 변화가 왜 필요한지, 왜 지금 변화해야 하는지 모른 채 진행되는 업무이니 제대로 진행될 리 만무했다. 상황이 이렇다 보니 병무비리를 근본적으로 차단하여 병무행정을 혁신할 수 있는 기회는 점점 더 멀어진 채 병무청 전체가 부유하고 있었다.

"공무원이 편하면 국민이 불편하다"

그 동안 병무청에 부임한 병무청장은 대부분 군 출신이었다. 그러다 2003년 3월에는 28년간 병무청에서 근무했던 병무행정 전문가 출신인 현 김두성 청장이 부임해 왔다. 새 청장은 "병무행정이 어항 속의 금붕어처럼 맑고 투명해져야 한다는 소명의식을 갖고 여기에 왔습니다. 공무원이 편하면 국민이 불편합니다. 국민의 입장에서 혁신할 사항이 무엇인지 고민해 주시기 바랍니다"라고 취임 일성을 내놓았다.

사실 그는 앞서 진행된 혁신 프로젝트인 '병무행정 VISION 21' 이라는 계획을 수립할 당시 병무청 차장으로 재직하다 퇴직 후 한국병역정책연구소장으로 재직하면서 한국의 병역제도와 병역정책 방향에 대해 연구한, 행정과 이론을 겸비한 병무행정 전문가였다. 병무청 직원들은 그를 대대적으로 환영하였다. "병무청 터줏대감, 병무행정의 달인이 돌아왔다", "차장으로 재직시 수립된 '병무행정 VISION 21' 이 이제야 결실을 맺겠구나" 하며 병무청 내외에서는 모두들 2년 만에 복귀한 새 청장을 반갑게 맞아들였다.

취임 후 청장은 '변화와 혁신에 대한 강력한 의지' 를 천명하며 문제의 본질을 찾기 시작했다. 우선 정부부처 최초로 '전략적 혁신팀' 을 구성하여 민간부문의 혁신 사례를 벤치마킹하고 국민과 전직원을 대상으로 혁신과제를 공모하여 2003년 6월에는 418건의 혁신 과제를 발굴하고 그 중 57건을 채택하였다.

또한 "혁신 과제를 발굴하라고 하는 것은 새로운 일거리를 만드는 한 과정" 이라며 반대하는 직원들과 일대일 미팅은 물론, 여덟 차례의 워크숍을 통해 직접 나서서 직원들을 설득하고 적극적으로 대화하였다. 그리고 마침내 12대 핵심 분야의 126개 혁신 과제를 발굴하여 참여정부 향후 5년간 병무청이 추진할 병무행정의 로드맵인 '병무혁신 프로젝트 0308' 을 확정하게 된다.

한편 시민단체 관계자와 각계 전문가를 중심으로 한 민간 외부인사 20명을 '혁신 서포터즈' 로 위촉하여 외부의 객관적인 시각에서 병무비리 근절을 위한 병무행정의 개혁 과제를 발굴하는 데 참여시켰다. 당시 외부 민간 서포터즈로

위촉되었던 바르게살기대전시협의회 사무처장인 김종선 씨는 2004년 4월 26일자 대전일보를 통해 "서포터즈 위촉시 일회성으로 생각했으나, 여러 차례 회의를 통한 개혁과제 발굴참여로 병무행정의 달라진 모습을 보았다"는 기사를 게재하기도 했다.

그런데 조금씩 가시적인 성과가 보일 무렵, 새로운 위기가 조직 내부에서 불거지고 있었다. 청장이 강력하게 혁신의지를 천명하고 추진해 가는 시점에서 조직내 보수적인 시각을 가진 직원들이 반발하기 시작했던 것이다. 병무행정에 대해 너무 잘 아는 청장이 부임해서 새로운 일거리만 자꾸 늘어나고 근무 환경은 점점 더 열악해지고 있다는 불만의 목소리였다.

"혁신은 청장과 혁신팀 당신들의 일이고 나와는 무관하다."

"청장이 새로 오면 으레 그런 것이지 혁신이니 뭐니 하는 것이 얼마나 가겠어? 전시행정일 뿐이야."

"선배도 몰라보고 공로연수라니, 무조건 바꾸는 게 혁신인가?"

병역비리로 인해 한꺼번에 물러난 관리층 지위가 경력에서 앞서는 타 부처 직원으로 전원 채워지자 내부 불만은 더욱 고조되었고, 공로연수 시행에 따른 일부 고위 퇴직예정자들의 반발로 갈등은 최고조에 달했다. 물론 이는 매우 충격적인 일일 수밖에 없었다. 20년 이상을 병무 행정에 몸바치며 오로지 승진만 기다렸는데, 경력에서 월등히 앞서는 타 부처 전입직원들이, 병역비리 등으로 한꺼번에 물러난 관리층 자리에 앉게 되자 기존 직원들은 상실감과 허탈함을 감추지 못했던 것이다.

통계상으로 3급 이상 실 · 국장 및 지방청장의 55%, 4~5급 중간관리층의 30%가 타 부처로부터의 전입자였던 것이다. "평생 병무행정에 종사하면서 비리도 저지르지 않고 성실히 근무했는데, 이제 와서 공로연수제도를 도입해 6개월 먼저 나가라니 병무청 출신 청장이 그래도 되는 거냐!"며 일부 고위 퇴직예정자들은 자신들이 느낀 배신감을 노골적으로 표출하였다.

뿐만 아니라, 병무비리 문제로 한참 시끌시끌하던 시기였던 탓에 새로이 외

부에서 전입해 온 직원들에게는 기존 직원들이 부도덕한 존재로 인식되었고, 기존 직원들은 그들대로 전입 직원 대부분이 업무 능력이 부족한 사람들이라며 불신했다. 반목과 불신의 팽배, 결국 현재 시점에서 가장 시급한 것은 상생할 수 있는 방안을 모색하는 것이었다. 조직의 제도혁신도 중요했지만, 혁신을 추진해 나갈 직원들의 인화 단결이 그보다 더 중요했다.

혁신의 메신저, '아침을 여는 모닝 메모'

업무 전반에 대한 혁신 시도는 제아무리 강력한 CEO가 추진한다고 해도 결코 쉽게 달성되는 것이 아니다. 위기를 극복하는 실행의 주체는 바로 일선에서 업무를 담당하고 있는 직원들이기 때문이다.

"여러분이 청장입니다"란 제목으로 시작된 청장의 '아침을 여는 모닝 메모'는, 서로 갈등하고 반목하던 직원들에게 하나의 신선한 충격으로 다가왔다.

'취임 초기니까 저러다 말겠지' 하는 생각을 비웃기라도 하듯, 병무청 내부 전산망인 모아스(MOAS)에는 매일 아침마다 청장의 모닝 메모가 한 건씩 게재되었다. 청장은 모닝 메모를 통해 변화와 혁신에 대한 의지를 전달하고, 인간적인 고민을 솔직히 알려 전직원의 이해와 동참을 끌어 내려고 노력하였다. 처음엔 어색해 하며 애써 외면하던 직원들도 시간이 흐르면서 출근과 동시에 컴퓨터를 켜면 '청장의 모닝 메모'부터 클릭하기 시작했다. 서로의 마음의 벽이 허물어지기 시작한 순간이었다. 청장의 '아침을 여는 모닝 메모'는 취임 2년째인 현재까지도 계속되고 있다.

청장의 개인적인 노력과 더불어, 혁신팀은 혁신팀대로 만족할 만한 수준으로 부각되지 못한 혁신 마인드를 확산시키기 위한 방안을 모색했다. 우선 전직원 워크숍을 1박 2일 과정으로 2회 개최하였다.

이를 통해 전 지방청과 직원들을 대상으로 변화와 혁신에 관한 책을 선물하고 혁신 독후감 발표대회를 열어 그 동안 혁신은 나와는 무관한 것인 줄로만 알았던 직원들에게 업무와 혁신이 별개가 아님을 체득하게 하였다.

또한 청장이 직통 전자우편 라인을 통해 직원들의 애로 및 건의 사항을 청취하여 100% 직접 응답하고 민원인으로부터 칭찬받은 직원과 혁신의 노력을 다하는 직원에게는 격려의 칭찬 메일을 전송하는 등 직원들과 함께 호흡하려는 노력을 지속했다.

"회신 100%라는 말을 듣고 혹시나 해서 메일로 청장님이 쓰신 병무행정사책을 보내 달라고 했는데, 직접 전화까지 주셔서 놀랐다"는 강원청 여직원의 말은, 사람과 사람이 직접 소통하는 것이 얼마나 중요한지를 다시 한 번 깨닫게 해 주었다. 이러한 방침의 하나로서 혁신팀을 청장실 바로 옆에 배치하여 매주 미팅을 실시하고 혁신팀에 대한 지속적 지지와 뒷받침으로 혁신 동력을 창출케 하고, 혁신 추진에 대한 다양한 의견도 교환하였다.

한 혁신팀원은 "처음에는 애로 및 건의 사항 정도의 의견을 교환하다 이제는 격의없는 난상토론까지 자주 벌이다 보니 혁신추진에 대한 의지와 자신감이 더 강하게 생겨났다"고 말하는 등 직원들의 혁신의지가 이전에 비해 월등히 강해졌음을 확인할 수 있었다. 또한 조직문화의 강화와 유지를 위한 멘토링시스템(Mentoring System)을 운영하여 신입 직원의 조직 및 업무에 대한 신속한 적응을 유도하고 멘토(상급자, 선배)를 통한 전문지식과 노하우를 습득케 하여 조직 생활에 자신감을 형성하는 계기를 마련해 주었다.

아울러 주니어 보드, 연구 동아리, 친절 모임, 지방청장 자율협의회 등 자율조직간 협의체를 구성하여 연구과제 발표회, 혁신 아이디어 경진대회를 여는 등 직원들간 네트워크의 활성화도 이루었다. 이것은 그간의 상명하달식 목표관리 방식이 자율적인 목표선정관리 방식으로 전환됨으로써 조직원들의 자율적인 참여를 이끌어 냈다는 점에서 주목을 받았다.

투명한 인사시스템으로 자율혁신의 동력을 삼다!

이제 병무청 직원들에게는 한 배를 탔다는 의식이 생겨났고, 조직을 내 힘으로 혁신해 보겠다는 의지도 생겨나기 시작했다. 이를 위해서는 무엇보다도 공

정하고 투명한 인사 시스템 구축이 선결되어야 했다.

그 동안 보직인사 및 승진 방식에 대한 직원들의 불평 · 불만, 인사제도에 대한 불신을 해소하기 위해 2003년 3월 11일부터 3월 31일까지 전직원을 대상으로 한 설문조사가 실시되었다. 조사 결과, 선호 직위 및 본청 전입자의 공개 모집으로 보직인사에 대한 불신을 해소시킴으로써 적재적소의 인사가 가능하게 되었으며, 5급 이상으로의 승진시 다면평가를 반영하여 관리자의 자질을 검증받도록 하였다. 그리고 소속기관장의 인사자율권을 확대하여 5급 이하 직원의 전보권과 7급 이하 직원의 승진임용 권한을 위임하였고, 5급 이상자의 공로연수제(6개월) 도입으로 인사적체를 해소시킬 수 있게 되었다.

기존에 연공서열 방식으로 진행되던 인사 관행에 새 바람을 일으킨 것이다. 이러한 혁신 엔진을 장착한 병무청에는 이제 시스템을 가동시킬 일만 남은 셈이었다.

'징병검사 자동판정시스템'과 '병무민원상담소'로 강력한 혁신 인프라를 구축하다

"징병검사에서 편법을 쓰면 군 복무 기간을 얼마간 줄일 수 있지 않을까 생각했는데, 징병검사장에 들어서는 순간 이것이 어림없는 꿈이란 걸 단번에 깨닫게 됐다. 본인 확인부터 결과 판정까지 컴퓨터로 자료가 입력되어 편법이라고는 도저히 꿈도 꿀 수 없었다."

세계 최초로 시작된 징병검사 자동판정시스템을 경험한 모 징병검사 대상자의 말이다. 결국 정보화가 유리알 행정을 이끈 것이다.

세계 최초로 시작된 징병검사 자동판정 시스템 운영이 정착 단계로 접어들자, 그 효과는 여기저기서 나타났다. 수검자 개인별로 신분인식 ID카드를 발급함으로써 대리 수검이 원천적으로 차단되고, 의료장비 검진 결과에 따른 질병상태가 컴퓨터에 자동 입력되도록 함으로써 징병 전담 의사의 주관적 판단을 차단시켰다.

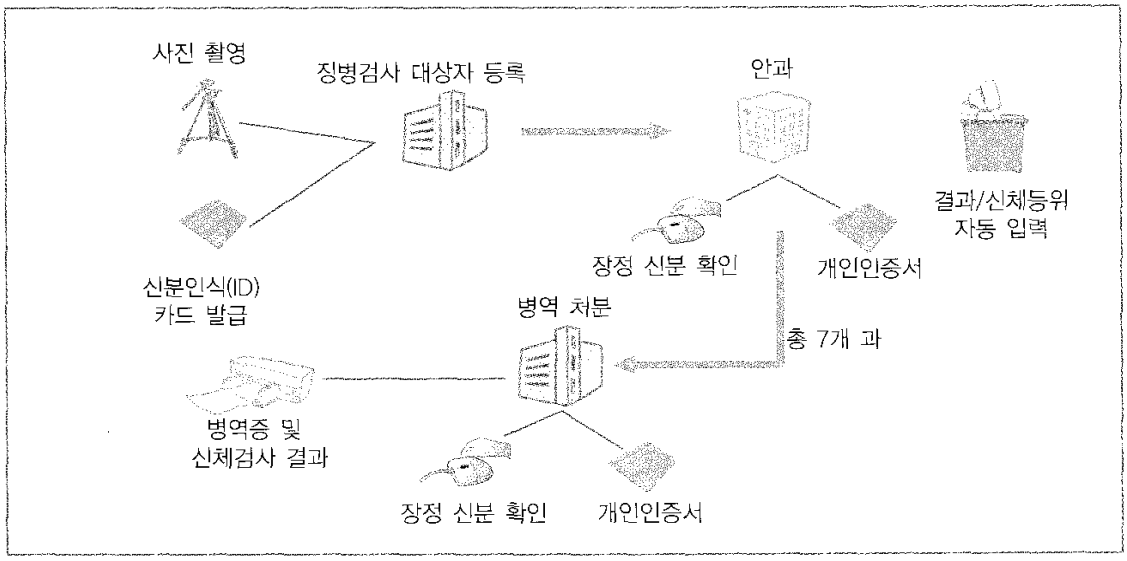
신분 확인부터 결과 판정까지 전 과정이 전산화되어 투명하게 공개됨으로써

병무비리가 발생할 수 있는 요소를 원천적으로 차단한 것이다. 이것은 지난 세월 병무비리의 온상이 되었던 징병검사 분야에 일대 혁신을 가져와 병무청의 투명하고 공정한 병무문화 창출에 크게 이바지하였다.

의무자에게 가깝게 다가서려는 병무청의 각고의 노력은 병무민원상담소를 통해서도 일단의 결실을 보게 되었다. 병무민원상담소는 그 동안 지속적인 운영체제의 개선을 통하여 모든 병무민원 상담의 해결사로 자리매김하게 되었다. 전국 어디서나 1588-9090(국방국방)으로 문의하면 모든 상담을 받을 수 있으며, 현재 전화 상담은 1일 평균 9,500건, 사이버 인터넷 상담은 하루 3,720건이 이루어지고 있다. 또한 상담을 통해 수렴한 민원인의 불편 및 불만 사항을 제도 개선에 반영하여 병무행정의 혁신과제 중 하나인 친절서비스를 실질적으로 구현하였다.

이러한 노력의 결과, 병무민원상담소는 이제 다른 기관들로부터 벤치마킹의 대상이 되었으며, 나아가 2004년 국제 콜센터 컨퍼런스에서 최우수 상담 기관으로서 사례 발표를 하는 등 적지 않은 실적을 거두었다. 한 예로, 2004년 7월

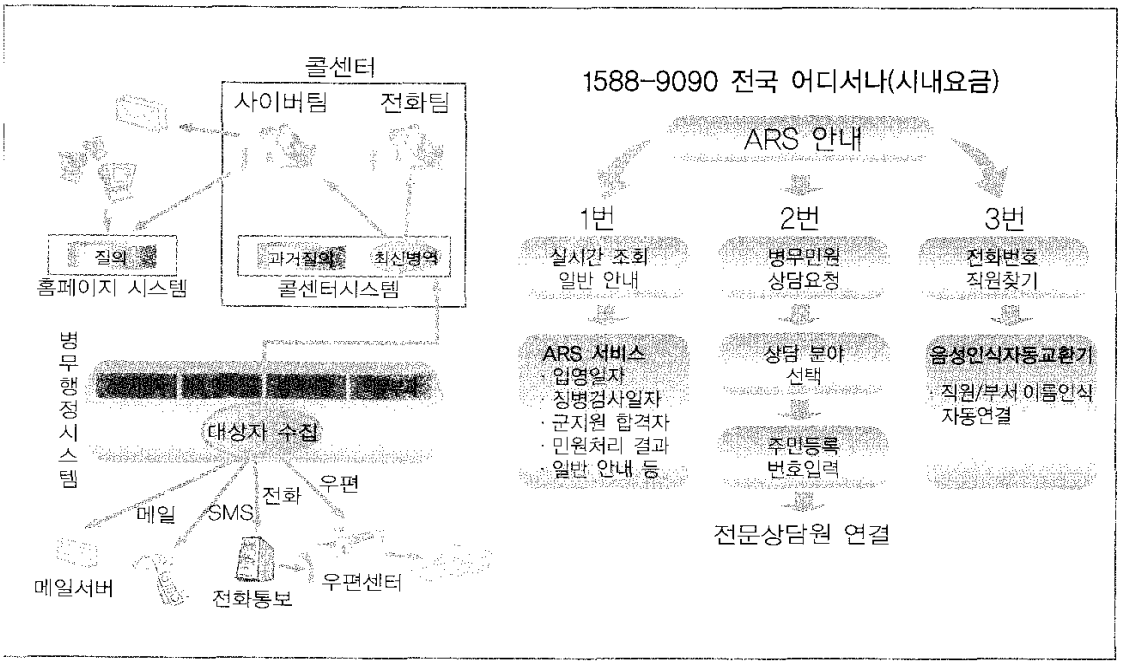
[도표 1] 징병검사 완전 전산화 시스템



7일에 병무민원상담소를 견학한 KBS의 조석준 기상 캐스터는 "70명밖에 안 되는 직원이 하루에 1만 3,000건에 달하는 상담을 처리하다니 정말 놀랍습니다. 2001년도에 그 많던 병무조직이 감축되고도 병무청이 이렇게 굳건히 버티고 있는 것은 다 이유가 있었군요" 하며 놀라움을 표하기도 하였다. 그리고 2004년 8월 5일에 병무민원상담소를 방문했던 국무조정실 심사평가 제2심의관은 "정말 주민등록번호만 입력하니까 의무자의 병적사항이 1초도 안 되어 바로 뜨더군요. 병무청상담시스템 정말 대단합니다"라며 이 상담소의 상담 능력을 높게 평가해 주었다.

한편, 자치단체의 병무조직이 폐지되기 전에는 지방행정관서 병무직원들이 각종 병역의무 부과 통지서를 전달했다. 그러나 2002년 7월 1일부터는 병무행정 위임 사무가 폐지되고 병무청이 독자적으로 병무 행정을 수행하면서 통지서 부과의 어려움에 직면하게 되었다.

[도표 2] 병무민원상담소의 전화상담시스템



각종 병역의무 부과 통지서의 송달 업무는 병무 행정에 있어 상당한 비중을 차지하는 것으로 대책 마련이 시급하였다. 처음에는 외부 용역을 통해 송달 업무를 처리하였으나, 업체측의 우편처리 비용의 단가인상 요구로 인해 재차 곤경에 빠지게 되었다. 만약 가격인상 요구를 들어주지 않을 경우, 업체측의 무성의한 업무 처리로 인한 송달 · 배달 사고 등 병무행정 처리에 치명적인 오점을 남길 수 있어 병무청은 업무의 효율성을 제고하고 우편물 처리 비용 인상에 따른 경제적 부담을 적극 해소하기 위해 자체 전자우편센터를 운영하기로 하였다.

그리하여 현재는 연간 220만 건의 각종 병역의무 부과 통지 우편물을 자동으로 분류, 봉합하여 발송하고 있다. 이는 과거 외부 용역으로 처리할 때와 비교할 때 연간 11억 원의 비용절감 효과를 가져왔고, 우편송달 기간 역시 15일에서 3일로 단축할 수 있게 되었다. 더욱이 외부 업체에 위탁하여 처리하던 것을 자체적으로 해결하면서 병적관리의 안전성과 보안성 확보는 물론 책임 있는 병무 행정을 실현하게 되었다.

클릭 한번이면 '투명한 병무청'이 열린다

민원인들이 가장 관심을 갖는 부분은 민원 처리이다. 특히 병무청 업무의 경우, 공개되지 않는 민원은 의혹의 불씨를 남기게 마련이다. 그래서 병무청은 병무 행정 정보를 투명하게 공개 · 공유하기 위해 '인터넷실시간공개시스템'을 개발하였다.

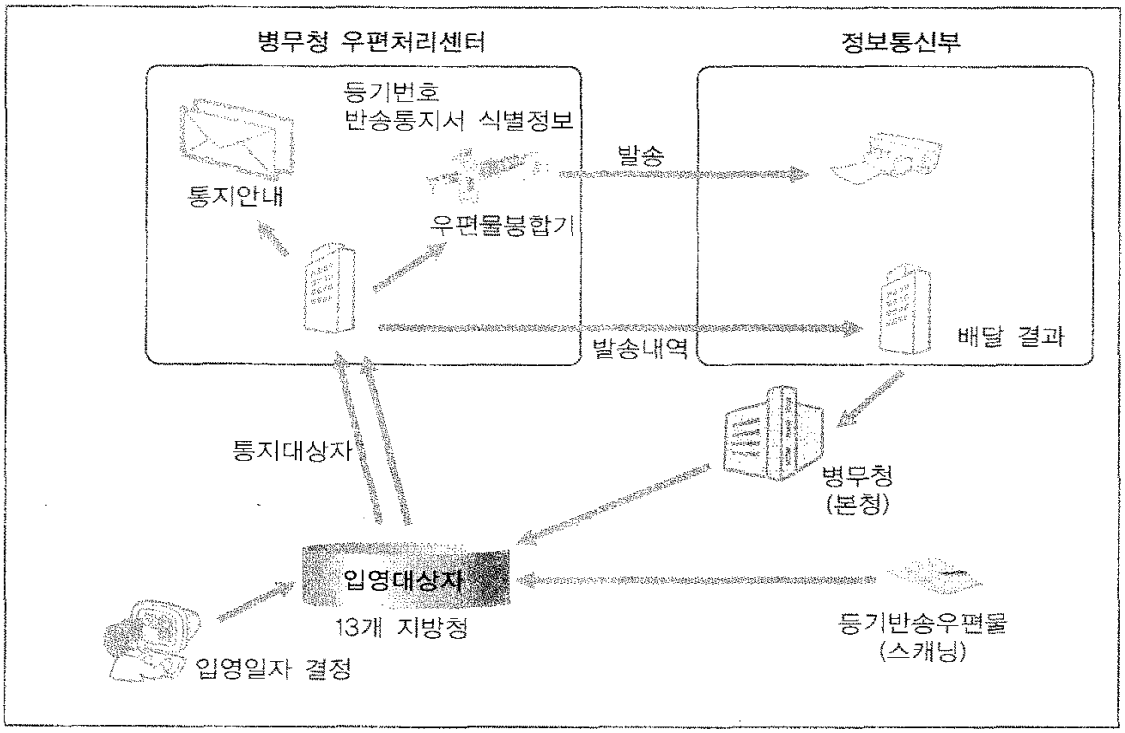
이후 전체 민원의 49%인 65만 건의 민원을 인터넷으로 처리하고 민원 접수 및 처리의 결재 단계를 실시간으로 공개하고 있으며 그 결과를 이메일, 휴대폰, 우편으로 안내하고 있다. 인터넷을 통하여 민원 처리를 공개함으로써 민원인들의 궁금증을 해결하고, 신속한 처리를 통해 민원인의 불만을 줄여 나감으로써 신뢰를 쌓을 수 있었다. "IT로 무장"한 병무청의 대변신은 병무민원 처리 인터넷실시간공개시스템 개발로 민원 처리의 투명성과 신속성 제고라는 찬사

를 받기에 이르렀다.

또한 병역의무자들이 가장 선호하는 카투사 선발 과정을 의무자 당사자는 물론 가족과 일반 시민의 참여하에 완전 공개함으로써 선발의 투명성을 더욱 높이게 되었다. "비록 떨어졌지만 병무행정에 대한 신뢰를 얻어 간다"는 의무자 가족의 말은 병무 행정 공개의 중요성을 다시 한 번 실감케 하였다.

한편 창군 이래 군 복무 전역자의 병적기록물 1,158만 건을 이미지 데이터베이스로 구축하여 병무청을 방문하지 않고도 병적증명서를 지하철이나 백화점 등 공공장소에 설치된 무인자동발급기로 발급받도록 하였다. 이로 인해 병무청과 원거리에 위치한 민원인의 편익이 한층 향상되었음은 두말할 필요가 없었다. 이러한 정보화 시스템뿐만 아니라 이를 보완할 수 있는 시민통제에 의한 '비리방지시스템' 도 운영하여 언제 어디서 발생할지 모르는 비리를 이중으로

[도표 3] 전자우편센터 통지서 발송 및 결과 정리 자동화

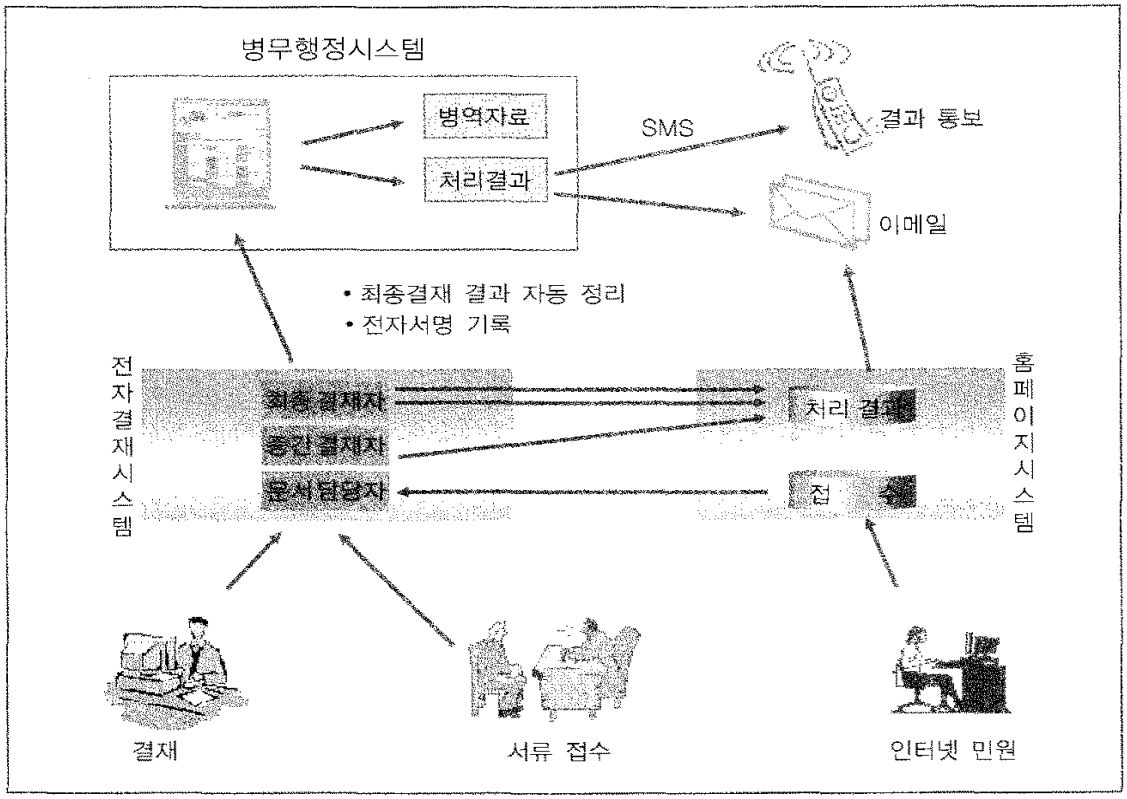


근절시키고자 노력하고 있다.

시민참여제도는 과거 폐쇄적이고 권위적인 병무 행정에 유연성을 준 일대 전환점이었다. 시민통제를 통해 깨끗한 병무청, 공정하고 투명한 병무청으로 탈바꿈하기 위해 '민간참여징병검사 신체등위 판정 심의위원회'를 운영하여 신체검사 결과 신체등위 5급, 6급으로 면제 대상인 자와 신체검사 결과에 이의를 제기한 사람을 심의하도록 하였다.

"신체등위 판정 심의위원을 부탁받았을 때는 그냥 이름만 빌려 달라는구나 하고 생각했는데, 그게 아니더군요. 이제는 제가 병무청공무원이 아닌가 하는 생각이 들 정도입니다." 신체등위 판정 심의위원으로 위촉된 K씨의 말이다. 유리알처럼 투명한 행정이야말로 과거 불신의 시선으로만 바라보던 국민들에게

[도표 4] 민원처리 실시간 안내 및 처리결과 자동정리 구성도



병무청에 대한 인식을 새롭게 해 주는 계기가 되었다.

또한 2004년 2월에는 신체등위 판정에 대한 불만 사항이나, 징병검사제도 개선 등에 대한 현장의 의견을 수렴하는 '민간참여 징병검사 명예 옴부즈맨 제도'를 도입하였다. 이렇듯 징병검사시스템에 민간이 참여함으로써 국민에게 투명한 행정에 대한 신뢰감을 줄 수 있었다. 특히 '시민감사청구제도'를 운영하여 지방청 감사 20일 전에 병무청 홈페이지를 통해 공고하고, 부당하고 불공정한 행위에 대한 신고를 접수받아 감사를 실시하며 그 결과를 이메일로 통보함으로써 감사의 공정성 및 대국민 만족도를 제고해 나갈 수 있게 되었다.

더불어 외부 시민참여위원들의 적극적인 병무 행정 동참으로 병무청의 혁신 노력은 더욱 탄력을 받게 되었다. 병무청이라고 하면 으레 폐쇄적이고 권위적이라고 생각하기 쉽지만 '병무행정 발전 시민참여위원회'를 본청 1개(20명), 지방청 88개(1,570명) 운영하여 병무 행정의 통제, 감시, 자문, 홍보 역할을 수행하고 있다.

이로써 병무행정 감시와 통제에 민간참여를 유도하고, 병무행정 혁신과 발전에 시민의 의견을 적극 수용하고자 노력한 병무청은, 이제 '병무비리청'이 아닌 '청렴청'으로 불릴 수 있게 되었다.

혁신은 결코 이카루스의 날개가 아니다

그간 병무청의 노력에 상이라도 주듯 주위에서는 칭찬과 호평이 이어졌다. 2004년 5월 15일의 뉴스매거진 방송에서는 "병무청이 확 달라졌다… 이제 '병무비리'는 옛말이 되어 버렸다. 최근 2년간 단 한 건의 병역비리도 발생하지 않아…"라며 달라진 병무 행정을 소개했다. 또한 병무청을 방문한 부패추방연합 대표위원은 "아직도 많은 행정기관의 비리 첩보가 접수되는데, 근래 병무청 직원에 대한 첩보는 한 건도 없었다. 오늘 와서 보니 그 이유를 알겠다"라며 75%라는 사상 초유의 인원 감축을 겪으면서도 새롭게 태어나려고 피나는 노력을 한 병무청의 혁신의지를 높이 평가해 주었다.

이렇게 깨끗한 병무청으로 도약하려는 강한 열망과 실천의 결과로 2003년도 기관청렴도 조사에서 "청 단위 2위"라는 병무 행정 역사상 전례 없는 영광을 누리기도 하였다. 그리고 2003년도 정부 업무평가에서 청 단위 3위, 2003년도 정보공개 우수 기관 선정, 2003년도 혁신 우수 사례 대통령 표창 등 혁신 의지의 결과물들이 서서히 나타나기 시작했다. 하지만 병무청은 여기에 만족하지 않고 청렴도 10점인 '완전 청렴의 클린 병무청'을 만들기 위해 오늘도 여러 모로 고민하고, 또 다른 취약 부문을 공정하고 투명한 행정으로 바꾸기 위해 노력하고 있다.

이러한 일련의 상들은 병무청을 '일 잘하는 병무청'으로 인식시키는 데도 큰 역할을 했다. 또한 그 동안 노력해 온 고객 지향의 친절서비스 구현의지는 2003년도 상반기 '민원 고객만족도 조사'에서 정부기관(청 단위) 3위를 차지하면서 다시 한 번 확인되었다.

"… 최고의 서비스 기관 병무청! 생계 곤란 사유로 병무청을 방문하여 상담을 받았는데, 나이가 들어 내용을 알아듣지 못하는 관계로 3시간 동안 친절한 안내를 받았다. 친절에 감동하여 하루 종일 기분이 좋았는데 집으로까지 전화를 해 상세히 안내를 해 주었다. 평생 경험해 보지 못한 관공서의 진심어린 서비스에 살맛나는 세상이 되는 것 같다……."

2004년 3월 25일 국방부 홈페이지의 '장관과의 대화' 코너에 게재된 글이다. 각 지방 병무청의 상담 창구에서 일어나고 있는 숨은 노력들을 통해 병무청이 국민들에게 새로운 모습으로 다가가고 있는 것이다. 이러한 노력에 힘입어 병무청은 2004년 제1회 옴부즈맨 대상에서 대상(대통령상)을 수상함으로써 일 잘 하는 병무청에서 그치지 않고, '서비스 잘 하는 병무청'으로 한 걸음 도약하는 계기를 삼을 수 있었다. 더군다나 이 상은 526개 기관(92개 특별 지방행정기관, 234개 기초 자치단체, 180개 지방교육청, 20개 정부투자기관)을 대상으로 외부 전문가의 엄격한 심사를 거쳐 선정된 결과여서 병무청의 직원들을 더욱 고무시켰다.

또한 현행 규정을 탄력적으로 운영하도록 제도를 개선함으로써 '소외된 민원'을 적극 발굴, 해결한 사례도 있다. 본인이 입대하면 남은 가족의 생계가 막막해져 산업 기능요원 편입을 희망하는 병역 의무자가 과거 규정 때문에 현역으로 입대해야 하는 딱한 사정을 들은 대구 · 경북청장이 적극적인 혁신의지로 담당자를 설득하여 그 어려움을 해결해 준 훈훈한 사연이다. 2004년 5월 11일자 매일신문에 게재된 "소외된 1명 위해 병무지침 수정 화제…"라는 제하의 기사는, "최 군은 취업 불가(산업 기능요원 편입 불가) 통보 뒤 지푸라기라도 잡는 심정으로 병무청을 찾아 어려움을 호소했고, 이를 전해 들은 장 청장은 본청으로 적성 재분류에 관한 조정 신청을 내는 한편 직접 담당자를 설득해 지침을 변경…"했다는 내용을 소개한 바 있다.

병무청 업무를 하다 보면 지침에 얽매여 한 사람 정도의 억울한 민원은 그냥 덮어 두고 지나가기 십상이다. 적극적으로 민원을 해결해 주어야겠다는 사고를 갖기에는 현실이 너무 팍팍하다며 애써 외면해 버리는 경향이 많은 것이다. 하지만 지방청장이 고객의 작은 목소리에 귀기울여 지침을 수정하면서까지 억울한 민원을 해결함으로써 민원서비스의 혁신이 결코 거창한 게 아니라는 것을 보여 주었다.

그러나 승승장구하던 병무청은 2004년도 상반기 민원만족도 평가에서 평균 하락폭 이상으로 하락하는 수모를 겪었다. 2003년 41개 기관 중 4위를 차지하며 상위권에 있던 병무청이 2004년도에는 43개 기관 중 27위에 머무른 것이다. 병무청의 민원 서비스 운동이 타 부처에 화제가 되면서 벤치마킹하려는 사람들이 많았건만, 미처 발견하지 못한 더 근원적인 부분에서 문제점이 있었던 것이다. 그것은 민원인을 위한 시스템은 잘 갖추어져 있으나 운영하는 직원들의 마인드 부족에서 기인한 것이었다. 결국 '자만이 불러온 추락'이었다. 병무청의 혁신은 이카루스의 날개처럼 곤두박질쳤다. 청장은 "서비스란 100점 아니면 0점일 수밖에 없다. 감동을 주는 민원 서비스는 그냥 달성되는 것이 아니다. 그 사이 너무 방심하지 않았는지 반성하고 의식과 행동의 변화를 이끌어 낼

수 있는 지속적인 노력을 기울여야 한다"며 그간의 혁신 노력은 단지 시작일 뿐이라는 것을 재삼 강조했다.

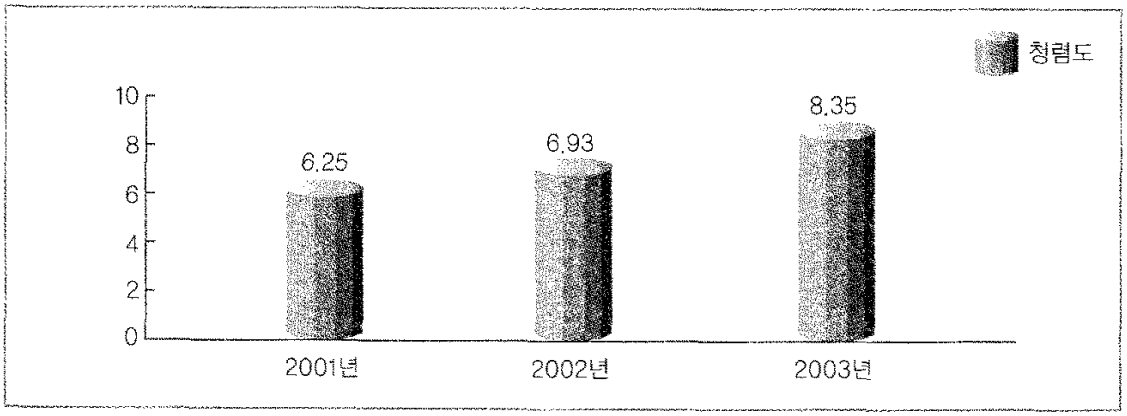
'병역비리'는 물론 '병역면탈'까지 완전히 뿌리 뽑는 그날을 향해!

게다가 사건은 예상치 못했던 곳에서 터졌다. 근래 벌어진 병역비리는 혁신을 향해 줄곧 달리기만 해 왔던 병무청을 근본부터 휘청거리게 할 만큼 엄청난 사건이었다. 또다시 내부에선 실망감과 자포자기가 팽배해졌다. 기껏 바꾸어 놓은 병무청의 이미지에 커다란 손상이 가고 열심히 일해 온 직원들은 또 한 번 범죄자로 낙인 찍히는 듯한 분위기였다.

2002년의 병역비리 수사의 악몽이 다시 연상되었다. 이제까지 투명하고 공정한 병무 행정을 위해 와신상담 해 왔는데 그간의 수많은 고민과 노력이 물거품이 되는 것인가. 결코 그렇게 내버려 둘 수는 없었다.

다행히 이번 사건은 병무 브로커와 병역 의무자 쌍방의 이해관계만으로 형성된 병역면탈 사건이었다. 투명하고 공정한 유리알 행정으로 인해 병무청 직원을 통한 청탁 행위가 원천적으로 차단되자 이를 간파한 병무 브로커들에 의해 약물 투입에 의한 질병조작 사건이 벌어진 것이었다. 종합병원의 내과 전문의

[도표 5] 최근 3년간 병무청의 청렴도 지수 추이



사도 어떤 약물을 투입하여 신장질환으로 위장했는지 모를 정도로 고도로 지능적인 새로운 수법의 범죄였다.

이에 병무청은 질병조작 수법에 의한 병역면탈 사건 방지대책을 수립, 발표하였다. 병무청 차장을 위원장으로 하여, 의사와 병무행정 발전 심의위원을 참여시킨 '병역면탈 방지 대책위원회'가 구성되고, 위원회의 효율적 운영을 위하여 '신체검사 프로세스 분석팀'을 두며, 실무 업무를 처리하기 위해 3개 분야의 '실무대책반'이 편성되었다.

실무대책반에는 신체검사제도 전반을 개선하기 위한 '신체검사 체제개선반'과 면제질환 중 사회 활동이 가능한 질환을 추출하여 의무를 부과하는 방안을 검토하기 위한 '사회 활동 가능 질환 발굴반', 신체검사에서 조작 가능한 질환의 확인시스템 구축을 위한 '사위행위 질환 발굴반'이 있다.

이 외에 징병신체검사제도의 재정비 강화를 목적으로 사구체신염 등 신장질환 관련 병역면제 대상자를 중점 관리하여 6개월 이상 추적 관찰한 후 병역면제 여부를 결정하도록 즉시 조치하였다. 그리고 수치에 의해 신체등위를 판정하는 간염, 고혈압 등의 질환은 전원 중앙신체검사소에서 판정토록 하며 병무청 지정 병원의 운영을 강화하여 부실 진단서를 발급한 사실이 발견되면 즉시 지정병원 자격을 취소하도록 하였다.

또한 이번 사건을 계기로 병역면탈에 대한 처벌이 너무 약하다는 문제가 제기됨에 따라 병무청에서는 고의로 신체를 훼손해 병역을 면제받았을 경우 현재 3년 이하의 징역인 형량을 3년 이상 5년 이하로 대폭 강화할 방침이며, 공소시효 또한 3년에서 5년으로 강화할 예정이다.

그리고 1997년도에 폐지된 '사회관심자원 중점관리제도'를 국민여론 수렴 후 재차 도입함으로써 사회의 영향력 있는 특정 집단에 대한 병역관리가 가능하도록 하여 사위행위에 의해 병역을 면탈한 것이 수사 결과 확인될 시에는 전원 재확인 검사 후 병역의무를 부과할 예정이다.

자율적인 병역이행 분위기가 확산될 무렵에 터진 병역면탈 행위로 인해 병무

청 직원들은 경악하고 상심했으나 또 한편으로는 더 큰 걸음을 내딛기 위해 능동적인 모색을 지속적으로 이어가야 할 시기임을 인지했다. 자율적으로 병역의무를 이행하려는 국민에게는 최대한의 배려와 친절로 무장한 고객 서비스를, 현행 검사규칙이나 법의 허점을 악용해 면탈하고자 하는 이들에게는 강력한 대응을 해 나가야 하는 시기라는 것이다. 시대가 요구하는 새로운 전략이 병무청에 요구되고 있는 것이다.

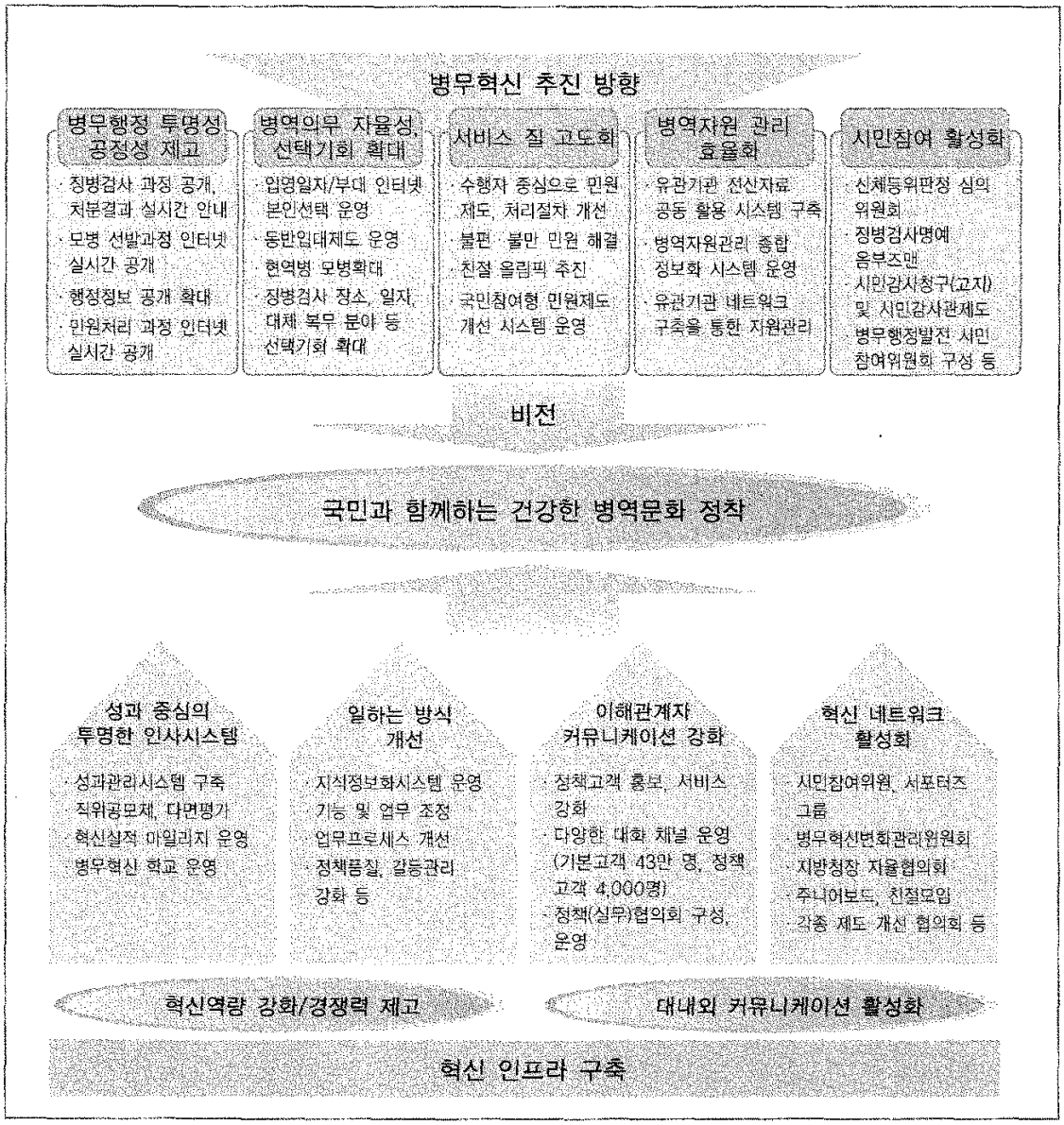
물론 이 대책 또한 100% 완벽하지는 못할 것이다. 다행히 이번 사건에서는 병무청 직원이 한 명도 연루되지 않았다. 그러나 이러한 안도감과 함께, 그럼에도 파수꾼 의무를 완수하지 못한 데 깊은 책임감을 느끼며 병무청은 더 기나긴 싸움을 다시 시작하려고 한다. 그것은 밖으로는 실추된 병무청의 명예를 회복하는 것이며, 안으로는 조직의 존속을 유지하는 또 다른 뼈아픈 시간이 될 것이다. 청장 한 사람의 혁신의지만으로 이 모든 일을 이룰 수는 없다. 구성원들의 마인드가 먼저 바뀌어야 이 큰 목표를 달성할 수 있다.

혁신만이 살 길이었던 병무청은 병역법, 제도, 인사, 민원 서비스 등 병무행정 전반에 매스를 들이댔고 전신을 수술해야 했다. 가쁜 숨을 내쉬며 이제는 이마에 흐르는 땀을 닦고 좀 여유롭게 쉬며 물을 마실 수 있는 때가 되었다고 생각했지만 시대는 병무청에게 결코 혁신의 고삐를 늦추어선 안 된다고 말하는 듯하다.

국가안보의 근간인 병역의 의무, 그 업무를 담당하는 병무청은 지금 최고의 고객서비스를 향해 달려가고 있다. 꿈 많은 젊은 청년들의 젊음이 이 병무청 구성원들의 어깨에 달려 있기 때문이다. 그들의 미래와 국가발전을 위해서는 그 어떤 기관보다도 병무청이 더욱 새로워지고 투명해져야 한다.

이러한 비전을 향해 병무청은 앞으로도 지속적인 혁신을 이루어 나갈 것이고 제도와 시스템을 더욱 정비, 보강해 나갈 것이다. 멈추어 있는 것은 곧 퇴보를 의미하고, 안주하는 것은 몰락을 의미하기 때문이다.

[도표 6] 병무혁신 체계도


병무혁신 추진 방향
병무행정 투명성 공정성 제고
· 징병검사 과정 공개, 처분결과 실시간 안내
· 모병 선발과정 인터넷 실시간 공개
· 행정정보 공개 확대
· 민원처리 과정 인터넷 실시간 공개
병역의무 자율성, 선택기회 확대
· 입영일자/부대 인터넷 본인선택 운영
· 동반입대제도 운영
· 현역병 모병확대
· 징병검사 장소, 일자, 대체 복무 분야 등 선택기회 확대
서비스 질 고도화
· 수행자 중심으로 민원 제도, 처리절차 개선
· 불편 · 불만 민원 해결
· 친절 올림픽 추진
· 국민참여형 민원제도 개선 시스템 운영
병역자원 관리 효율화
· 유관기관 전산자료 공동 활용 시스템 구축
· 병역자원관리 종합 정보화 시스템 운영
· 유관기관 네트워크 구축을 통한 자원관리
시민참여 활성화
· 신체등위판정 심의 위원회
· 징병감사명예 옴부즈맨
· 시민감사청구(고지) 및 시민감사관제도
· 병무행정발전 시민 참여위원회 구성 등
비전
국민과 함께하는 건강한 병역문화 정착
성과 중심의 투명한 인사시스템
· 성과관리시스템 구축
· 직위공모제, 다면평가
· 혁신실적 마일리지 운영
· 병무혁신 학교 운영
일하는 방식 개선
· 지식정보화시스템 운영
· 기능 및 업무 조정
· 업무프로세스 개선
· 정책품질, 갈등관리 강화 등
이해관계자 커뮤니케이션 강화
· 정책고객 홍보, 서비스 강화
· 다양한 대화 채널 운영 (기본고객 43만 명, 정책고객 4,000명)
· 정책(실무)협의회 구성, 운영
혁신 네트워크 활성화
· 시민참여위원, 서포터즈 그룹
· 병무혁신변화관리위원회
· 지방청장 지율협의회
· 주니어보드, 친절모임
· 각종 제도 개선 협의회 등
혁신역량 강화/경쟁력 제고
대내외 커뮤니케이션 활성화
혁신 인프라 구축

화물검사 지원체계 구축을 통한 부산항 물류경쟁력 제고 10

직원들이 자발적으로 뭉쳐 세계 최고의 물류항을 만든다

관세청

'열악한 부산항 물류 환경과 국민들의 신속한 통관 요구', 그리고 '끊이지 않는 밀수와 테러 위협 고조로 인한 안보감시 강화'라는 두 마리의 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있는 방법은 없을까? 상충되는 두 가지 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 해결책은 무엇일까? 갈수록 증가하는 무역 규모, 경제 활성화를 갈망하는 국민들의 요구와 함께 화물연대 파업, 태풍 매미 피해, 항만시설의 테러위협 고조의 문제가 맞물리면서 최근 부산항 주변의 환경과 정세는 세관검사행정 업무를 밑바닥부터 혁신하지 않으면 안 된다는 절박한 시대적 사명을 던져 주기에 충분한 상황이었다.

부산항에 몰아친 위기의 태풍

2003년 5월과 8월, 일년에 두 차례나 일어난 전국 운송하역노조 화물연대 파업은 초유의 물류대란을 초래한 엄청난 사건이었다. 부산항 개항 이래 이처럼 항만 전체가 마비된 것은 아마도 처음이었던 것 같다. 동북아 물류중심 허브항 구축을 목표로 국가적 프로젝트가 단계적으로 진행되고 있는 와중에 파업이 일어난 탓에 수출입 기업의 직접 피해는 물론 부산항의 컨테이너 처리량 급감으로 항만 경쟁력마저 크게 약화되었다. 2000년 이후부터 물동량 세계 3위를 유지해 온 부산항이었건만, 이 사건으로 외국 선박회사들이 기항지를 중국 항만으로 돌린 탓에 금세 5위로 밀려나고 말았다.

여기에 엎친 데 덮친 격으로 같은 해 9월 태풍 매미가 부산 지역을 비롯한 한반도를 강타하면서 부산항 컨테이너 전용부두의 대형 크레인 4분의 1 가량이 줄줄이 넘어지는 기막힌 사태가 벌어졌다. 화물연대의 두 차례 파업으로 화물처리에 차질을 빚은 뒤 겨우 후유증에서 벗어나 회복 단계에 들어서자마자 이 같은 크레인 전복사고가 발생하여 부산항의 운영에 심각한 차질이 빚어졌다. 순간 최대 풍속 초속 42.7m의 강풍이 불면서 신감만 부두의 대형 컨테이너 크레인 7기 중 6기, 자성대 부두의 12개 크레인 중 2기가 넘어지고 3기는 궤도를 이탈하였다. 넘어진 크레인은 수리가 불가능할 정도로 심하게 파손되었다. 그래서 새로 제작하는 데만 해도 장기간이 소요되어 이들 2개 부두는 하역작업 차질이 불가피하였다. 하역작업 중단으로 부두 효율성이 떨어져 외국선사 등의 부산항 이탈이 잇따랐다. 공동 배선을 통해 중남미행 화물선을 주 1회 부산항에 기항시켜 오던 이스라엘의 짐(ZIM) 등 2개 선사가 10월 기항지를 중국 칭다오항으로 옮긴 것이다.

화물연대 파업으로 인해 부산항의 국제신인도가 급격히 하락한 상태에서, 태풍 매미로 인해 11기의 크레인이 전복 · 이탈함으로써 결국 화물 처리에 심각한 차질이 생긴 것이다. "동북아 허브항 물 건너가는가! 부산항 '침울'(국제신문 2003년 8월 21일자)"이라는 부산 지역 일간지의 헤드라인은 당시 부산항이 처한

위기를 단적으로 대변해 주는 듯했다. 물류 흐름의 접점(Gate)에 위치하여 수출입 화물의 통관을 담당하는 세관에는, 그야말로 이 위기의 부산항을 구할 특단의 대책이 요구되고 있었다.

부산항을 뒤흔든 9 · 11 딜레마

게다가 2001년 9월 11일 미국 뉴욕의 세계무역센터에 대한 여객기 테러, 그리고 뒤이은 미국의 아프가니스탄 침공과 2003년의 이라크 전쟁 등 일련의 '테러와의 전쟁' 정세 속에서 우리 나라에는 그 어느 때보다 안보 감시에 대한 중요성이 고조되고 있던 터였다. 최근 우리 나라의 이라크 파병으로 인해 이러한 테러위협은 한층 더 고조되어 공항만 감시 태세의 수위를 더욱 높이지 않을 수 없는 상황이다. 따라서 관세청은 테러위험 물품반입 차단을 위해 테러 관련 의심 선박이 입항하면 선박에 대한 정밀검색과 화물검사를 한층 더 강화하였다. 미 테러 이후 항만 감시체계를 강화한 3개월 동안 적발된 총기류 등 테러물품 적발 건은 무려 28건이나 되었다. 최근 우리 나라에 대한 알카에다의 노골적인 테러 공격 메시지는 세관의 테러감시 업무에 더욱 긴장감을 고조시키고 있다.

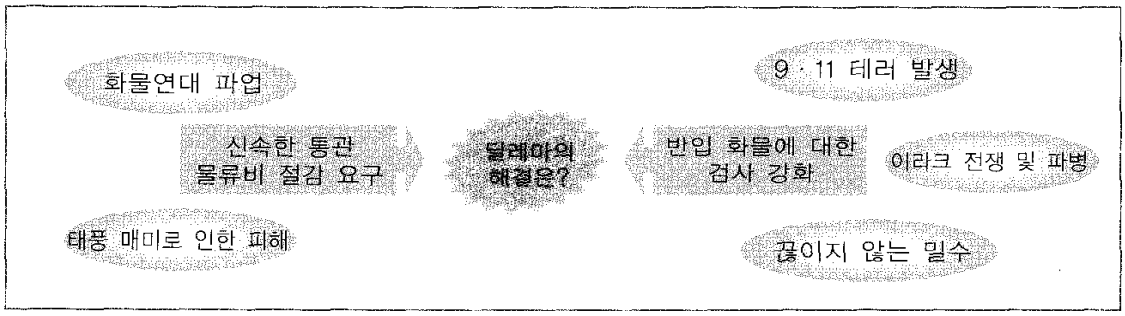
또한 관세를 탈루하기 위해서 검역을 마치지 않은 중국산 농산물의 밀수가 끊이지 않아 국민들의 건강을 계속 위협하고 있다. 최근 건축자재인 타일(Tile)로 세관 신고하고 가짜 비아그라 5만 7,000정, 중국산 녹용 등 한약재, 고추 등을 밀수하다 적발된 사례를 비롯하여 금년 들어 약 100억 원의 밀수 행위가 부산세관 화물검사과에서 적발되었다.

하지만 높아가는 안보감시 행정의 수행은 무역의 원활화와 여행자의 자유로운 이동을 저해하게 될 수밖에 없어 해외 원자재 조달이 지연되는 등 우리 나라 경제에 악영향을 미칠 것이 자명하였다. 화물연대 파업, 태풍 매미로 인한 부산항 화물수송 차질 등으로 가뜩이나 열악해진 부산항 물류 환경에다, 주변 정세마저 테러발생 방지를 위한 감시행정 강화를 요구함으로써 그야말로 부산세

관의 화물검사를 맡은 부서로서는 크나큰 딜레마에 빠지지 않을 수 없었다. 관세청 산하 지방세관의 일개 부서가 고민할 과제로는 거창하게 보일지 모르나 수출입 무역 종사자들을 직접 상대하는 일선의 담당자들은 당장 피부로 와 닿는 현실적인 문제였다. 세관검사 직원이 수입화물검사 업무에 충실하면 충실할수록 민원인은 물품통관 지체와 검사에 따른 비용 발생을 거론하며 문제를 제기하였다. 하루에도 수차례씩 계속되는 수입화물검사에 대한 항의에 응답하느라 담당 직원은 진땀을 흘릴 수밖에 없었고 민원인은 민원인대로 우리 나라 경제를 위해 열심히 무역을 하는데 "세관 규제(물품검사에 대한 통관 지체 및 비용 발생) 때문에 못 살겠다"는 불만이 컸다. 어쩌면 순수하고 정직한 무역업자들 몇몇이 부정한 밀수업자나 우리 나라 안보에 위협을 가하는 테러분자 때문에 애꿎은 손해를 본다고도 할 수 있었다. 하지만 그렇다고 해서, 일부 국민들의 불만을 해소하기 위해 통관 간소화를 강조하여 검사 생략을 계속 확대한다면 국민 전체의 안보와 검역되지 않은 농산물, 한약재 등의 밀수로 인한 국민 건강, 부정 무역에 대한 단속은 누가 책임진단 말인가? 하지만 그 반대의 경우도 마찬가지였다. 관세행정의 목적인 화물검사를 철저히 할수록 또 다른 민원인의 불만도 거세지기 일쑤였다. 말 그대로 '딜레마' 였다.

'열악한 부산항 물류 환경과 국민들의 신속한 통관 요구', 그리고 '끊이지 않는 밀수와 테러위협 고조로 인한 안보감시 강화' 라는 두 마리의 토끼를 한꺼번

[도표 1] 부산항이 처한 딜레마



에 잡을 수 있는 방법은 없을까? 상충되는 두 가지 목적을 동시에 충족시킬 수 있는 해결책은 무엇일까? 갈수록 증가하는 무역 규모, 경제 활성화를 갈망하는 국민들의 요구와 함께 화물연대 파업, 태풍 매미 피해, 항만시설의 테러 위협 고조 등의 문제가 맞물리면서 최근 부산항 주변의 환경과 정세는 세관검사행정 업무를 밑바닥부터 혁신하지 않으면 안 된다는 절박한 시대적 사명을 던져주기에 충분한 상황이었다.

해결 방법은 효과적인 '화물검사 지원체계' 구축뿐!

2003년 11월 22일 관세청의 직제 개편에 따라 부산세관에서는 컨테이너 X-Ray 검색기(총 3대)가 새로 도입되었다. 그리고 화물검사 업무의 효율성 제고를 위한 방책을 종합적으로 고려하기 위하여 '통관지원과'로부터 '화물검사과'가 분리, 신설되었다. 신설과에 부임한 윤종태 과장은 밀수적발조사 분야 베테랑일 뿐만 아니라 부산항 물류 환경에 대해 전문가적 지식을 갖고 있는 적임자였다. 그는 부임 이후부터, 직원들과 매일 아침 미팅을 가지면서, 국민들의 세관행정에 대한 불만과 화물검사과가 앞으로 수행해야 할 업무 방향을 토론하기 시작하였다. 그러나 딜레마의 해답을 찾는 일은 쉽지 않았다. 내부 직원만의 토론으로는 한계가 있다는 것을 인식한 과장은 부산 지역내 선박회사, 보세 창고 등 관련 업체 실무자와의 간담회를 12월 3일과 4일에 잇따라 개최하였다. 화물검사과가 신설되고 과장이 부임한 지 불과 10여 일 만의 일이다. 그러나 이 연속적인 미팅을 통해 딜레마 해결의 길이 조금씩 보이기 시작했다. 즉, 세관검사 화물을 신속하게 통관하여 검사로 인한 비용발생 요인을 제거함으로써 검사에 대한 부담감을 해소하면 한층 더 검사를 강화할 수 있지 않겠냐는 의견이 도출된 것이다. 한마디로 말해, 검사 업무로 인한 통관지체 요인과 비용발생 부문을 하나씩 발굴하여 제거하자는 것이었다. 세관검사 화물의 통관에 지체 현상이 없고 비용 또한 전혀 발생하지 않는다면 통관검사에 대한 국민의 거부감도 사라지고 부산항의 물류경쟁력이 높아질 것이라는 확신이 들었

다. 이를 위해서는 관세행정의 목적을 달성하는 동시에 물류혁신을 충족시키는 '화물검사 지원체계 구축'이 필요하였다. 이 시스템만 구축된다면, 가뜩이나 어려워진 부산항의 물류경쟁력도 제고하고 테러위협에 대비한 안보감시 역시 강화할 수 있을 것이었다.

해답은 찾았지만 구체적인 실천 방안을 모색하는 일은 그리 간단치 않았다. 우선 세부적인 실천계획(RoadMap)이 필요했다. 그래야만 궁극적인 목표를 향한 기나긴 여정에 조직 구성원들이 신념을 갖고 매진할 수 있을 것이기 때문이다. 2003년 12월 9일 '관리대상 화물의 효율적 운용 방안'이라는 화물검사과 업무 방향이 세관장에게 보고되었고, 12월 15일에는 6가지 세부 실천계획이 구체화된 형태로 직원들에게 제시되었다. 이제는 흔들림 없는 실천의 여정만이 기다리고 있었다.

직원들 스스로 '24시간 하역체제' 운용에 발벗고 나서다!

화물연대 파업 및 태풍 매미 피해로 인해 컨테이너 물동량이 줄어든 부산항의 경쟁력을 회복하기 위해 부산항운노조, 부산항만하역협회, 부산지방해양청(노사정)은 2003년 5월부터 임시로 시작된 24시간 하역체제를 지속적으로 운영하기로 합의하였다. 부산항 24시간 하역체제 운용으로 인해 야간 하역작업량 비중은 상당히 증가하였다. 하지만, 야간 하역화물에 대한 세관의 검사체제는 직원 근무시간(09:00~18:00)에만 이뤄지고 있었다. 그래서 야간 하역화물의 경우 그 다음날까지 통관이 대기되는 지체 현상이 발생하거나 이중 운송에 따른 비용이 발생한다는 문제점이 제기되었다. 이중 운송에 따른 비용발생 문제란 야간에 입항한 화물이 부두선석 사정, 하역작업 스케줄 등으로 인하여 부득이 그 다음날까지 하역대기를 하지 못하고 하역작업을 했다가 다음날 세관에서 검사대상으로 통보를 받으면 처음 장치장소에서 검사창고로 다시 운송비를 들여야 하는 것을 말한다. 특히 검사화물로 지정되어 하선장소(하역작업 후 화물이 최초 장치된 컨테이너 야적 장소)에서 세관검사 장소까지 이동하는 데 드는 운

송비용은 수입 화주의 주요 불만사항이었다. 화물이 하역작업과 동시에 세관검사 창고로 곧장 이동하면 발생하지 않을 비용이었기 때문이다.

야간검사체제 미비에 대한 문제점이 2003년 12월 15일 세관장에게 보고되자, 그 대책으로 컨테이너 X-Ray 검색기를 24시간 운용하기로 하였다. 또한 세관검사 대상 선별 업무, 즉 적하목록심사 업무(세관검사 화물을 선별, 지정하는 업무)도 24시간 운영함으로써 반입 화물이 막힘없이(Non-Stop) 통관될 수 있는 시스템을 구축하기로 하였다. 하지만 세관 근무 시간을 늘리는 것은 말처럼 쉽지 않다. 투입되는 인원이나 예산이 확대되는 것도 아니고 주어진 여건 속에서 어떻게든 해결해야 했기 때문이다. 당장 직원들만 해도 예상치 못한 업무 증가에 대해 우려를 표명했고, 시스템이 바뀌는 것에 대해서도 회의적이었다. 과연 야간에 세관에서 처리하는 업무량이 얼마나 되겠느냐, 낮에 한꺼번에 처리하면 되지 즉시 처리한다고 누가 고맙다고 하겠느냐, 전체 화물의 1% 정도밖에 안 되는 민원인의 불평을 해결하기 위해 우리가 이렇게까지 고생을 해야 하느냐 등등 나름대로는 합리적인 듯 보이는 반대 의견도 있었다. 그러나 시도도 해 보지 않고 무턱대고 반대부터 하는 것은 어리석은 일이었다. "누군가 한 발짝을 앞으로 떼었다면 뒤에 오는 사람은 그만큼 쉬워집니다. 부산항은 우리 나라 컨테이너 처리량의 80%를 차지하는 중요한 곳이고, 우리는 그 화물을 검사하는 부산세관 직원입니다. 우리의 노력에 따라 부산항의 이미지와 경쟁력이 좌우된다는 자부심을 갖고 일합시다"라는 윤종태 과장의 신념에 찬 제언으로 직원들은 다시 머리를 맞대고, 한정된 인원을 가지고 효율적으로 운용할 수 있는 방안을 모색하기 시작했다.

그 결과, 부산항에 설치 운용중인 컨테이너 X-Ray 검색기는 세 곳(자성대 부두, 신선대 부두, 7부두)인데 이 가운데 한 곳(7부두)만 24시간 운용하기로 하였다. 다른 두 곳에 투입되는 인원을 조금 줄이는 대신, 24시간 운용하는 1대의 검색기에 직원을 더 투입한 것이다. 그리고 야간시간에 검사받을 화물은 7부두에 위치한 검색기에서 검사를 받도록 선박회사와 하역업체 등 관련 업체에 알렸다.

적하목록심사 업무를 담당하는 직원은 총 7명이었다. 사실상 하루에 4,000~5,000건의 수입화물을 심사하기에도 턱없이 부족한 인원이었는데 24시간 운용을 하자면 적어도 2개 조로 나누어야 하고 그렇게 되면 하루에 3~4명이 업무를 처리해야 하기 때문에 거의 실현 불가능한 일이었다. 며칠간의 토론을 통해 여기에 대한 해결 방안을 모색한 끝에 시범적으로 매일 1명씩 순환적으로 24시간 근무에 투입하기로 결정하였다. 하지만 열심히 일하겠다는 마음가짐만으로는 안 되는 것이 또한 현행 법령이고 규정이었다. 그 누구도 시행하지 않은 탄력 근무(주간 6명, 야간 1명, 공휴일 1명 근무)를 위해 관세청 인사부서, 행정자치부 복무담당 부서와 몇 차례 상의를 하고, 건의도 해 보았다. 그 누구도, 어떤 조직도 행하지 않은 첫 걸음이었다. 근본적인 생각의 틀을 바꾸지 않고는 안 되는 일이었다. 최소한의 시행착오를 줄이기 위해 세부 추진계획을 마련하여 세관장에게 보고하고 상부 기관인 관세청에도 보고하여 우선 시범운영의 형태로 2004년 1월 1일부터 전격 시행하기로 하였다. 시행 5일 전인 12월 26일에는 관세사, 선박회사, 하역업체 등 통관 관련 업체를 한자리에 모아 설명회도 가졌다.

드디어 1월 1일 첫날 휴일부터 24시간 근무 업무가 시작되었다. 그리고 다음날인 1월 2일 전직원이 출근하여 1월 1일의 처리 실적을 검토한 결과, 의외로 처리 건수가 많았다(전체 처리 실적 중 야간 처리 건이 18%). 그 후 2004년 1월 한 달 동안의 야간 처리 실적을 분석해 보았다. 적하목록심사 및 검색기검사의 약 30%가 야간시간대에 이뤄지고 있었다. 그래서 2월 1일부터는 적하목록심사 야간 근무자를 1명에서 2명으로 확대하였다. 야간에 30% 이상을 처리함으로써 주간 처리 업무가 그만큼 수월해진 까닭이었다.

2004년 1월 한 달 기준으로 전체 수입 화물 중 30% 이상(35,188건)이 대기 없이 입항 후 즉시하역을 할 수 있게 되어 통관이 굉장히 빨라졌고, 컨테이너 1대를 검사받기 위해 하선장소에서 검사창고로 운송할 때 발생하던 12~14만 원 가량의 운송비용도 제거할 수 있게 되었다. 예컨대 1월 한 달 동안 488대의 운

송비용을 제거함(13만 원 기준×488대=월 6,300만 원 절감 효과)으로써 수입 화주의 물류비를 절감시킬 수 있게 되었다.

이렇게 시범운영 형태로 시행하던 것을 3월 26일 부산세관 내규로 복무 규정을 정하여 행정자치부 및 관세청장의 승인을 얻음으로써 법적으로도 24시간 화물검사체제가 완전히 구축되었다. 2004년 3월 동 사례에 대해 청와대 업무혁신방에 게시하였고 "공무원들의 자발적 봉사를 통한 실질적인 서비스 강화라는 점이 높이 평가된다"는 심사위원의 호평으로 '금주의 베스트'에 첫 번째로 선정되기도 하였다. 24시간 근무 지원체제를 주도적으로 마련하는 데 기여한 박용찬 씨(관세 8급)는 관세청에서 매월 선정하는 '이달의 관세인'에 선정되는 영광을 안기도 하였다. 조직 구성원 전체가 불철주야 노력함으로써 국민이 기뻐하고, 또 노력한 성과가 보상으로 돌아오는 등 보람을 느끼는 혁신의 파노라마 같은 지난 3개월이었다.

이를 계기로 야간하역 화물에 대한 문제점을 근본적으로 해소했지만, 사실 이것은 부산항 경쟁력 제고라는 혁신과제의 서막에 불과했다.

배를 챙기기 전에 '적하목록'부터 챙겨라?!

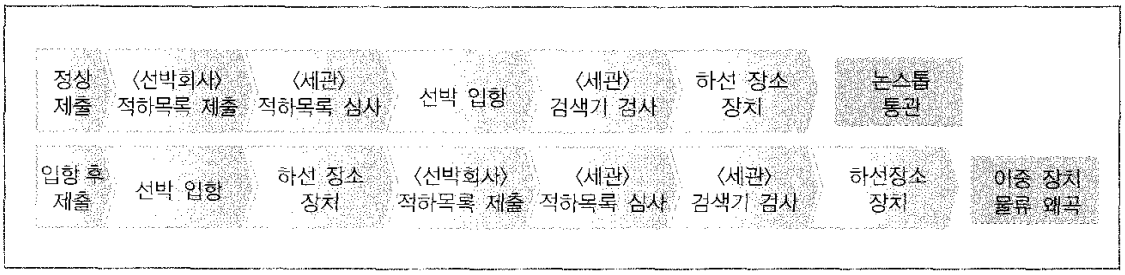
선박에 적재된 화물의 품명, 수량, 송·수하인 등 물품 목록을 가리켜 '적하목록'이라고 하는데, 각 선박회사들은 세관 입항 24시간 전에 이 내용을 세관에 미리 제출하여야 한다. 단, 중국·일본 등 근거리 지역일 경우에는 입항시까지 제출하면 된다(미국·캐나다의 경우 상대국 선적 24시간 전에 적하목록을 세관에 제출하도록 의무화하고 있다).

최소한 선박 입항 전까지 이러한 적하목록을 세관에 제출해야 함에도 불구하고, 선박이 부산항에 입항한 다음에야 적하목록을 제출함으로써 통관이 지체되고 비용이 발생되는 문제점도 발견되었다. 이는 그간 선박회사가 선박 입항시간을 체크하지 않았고, 따라서 적하목록을 세관에 빨리 제출하려는 노력도 하지 않은 까닭이다. 수입 화주는 통관 지체 및 비용 발생이 '세관검사 시간의

지연'에 의해 생기는 문제로만 인식하고 있었지만 사실상 선박회사의 적하목록 지연 제출로 인해 발생되는 문제가 거의 대부분이었다. 즉, 물류혁신은 세관에서만 열심히 한다고 이뤄지는 것이 아니었다. 국민과 세관, 그리고 관련 업체 모두의 협조가 이뤄져야 가능한 일이었다.

적하목록이 입항 이후 세관에 제출되면 화물이 하선장소에 반입되었다가 다시 검사창고로 이동함으로써 이중이동을 해야 하는 물류왜곡 문제가 발생하기 때문에 통관이 지체되고 비용도 발생한다.

[도표 2] 적하목록 '정상 제출'과 '입항 후 제출'의 차이



실제로 2003년 12월 한 달 동안 세관에 제출된 1,500여 건의 적하목록 중 70여 건은 입항 후 제출되었다. 수입 횟수로 계산하면 적하목록 1건당 평균 30여 건의 B/L이라면 2,100여 건이 입항 이후 세관에 신고되고 있는 셈이다. 지연제출 업체를 상대로 왜 그런 지연이 일어나는지 원인을 분석해 보았다. 2004년 1월의 경우 총 48건이 입항 이후에 제출되었는데 선박회사의 적하목록 제출자와 일일이 개별 면담을 한 결과 대부분 조기 제출의 중요성을 인지하지 못한 탓이 컸다.

그래서 세관은 2월부터 적하목록 지연제출 업체에 대한 계도를 시작하였다. 부산관내 100여 개 국내 선박회사, 300여 개의 외국 선박회사 국내 대리점으로 협조문을 4회에 걸쳐 지속적으로 띄우고, 주요 선박회사 적하목록 제출 담당 실무자와의 간담회를 실시하여 적하목록 조기제출의 중요성을 설명하고 제

출시기 규정을 반드시 준수하도록 당부하였다. 그런데 이 과정에서 세관의 적하목록 조기제출을 독려하는 과정에서 선박회사의 불만 사항에 대해서도 많이 듣게 되었다. 적하목록의 특성상 상대국 선박회사에서 화물정보를 국내 선박회사에 제공해야만 세관에 제출할 수 있는데, 상대국에서 화물정보를 늦게 보내오면 자기들도 어쩔 수 없다는 것이었다. 글로벌 무역 환경에서는 국내 업체에 대한 홍보도 중요하지만 외국 선박회사에서 대한 홍보도 중요함을 뼈저리게 느끼는 순간이었다.

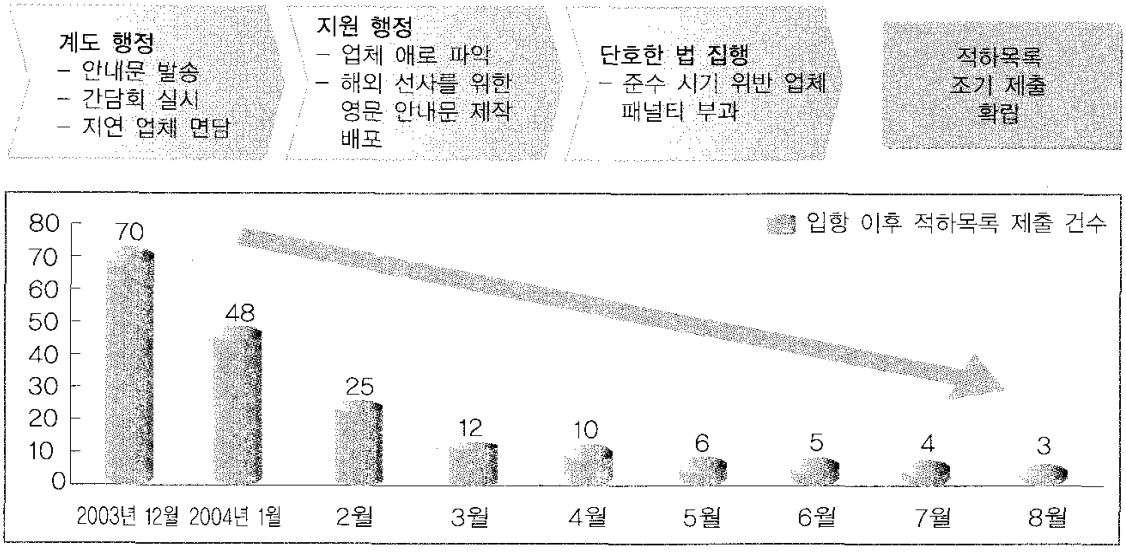
세관은 다시 '적하목록 조기제출 안내문'을 영문으로 자체 제작하여 배포하기로 하였다. 영문 안내문을 제작하기 위해서는 디자인 구성도 중요하고 영어 실력도 중요하지만, 무엇보다도 중요한 것은 국민을 위해 물류혁신을 실현한다는 열정과 신념이었다. 통관지원과 구선욱 씨(관세 7급, CSI 업무 담당), 관세청 국제협력과 교정담당 직원의 도움을 받아 2004월 6월 1,000부를 제작하여 국내 선박회사를 통해 세계 각국 선박업체에 배부하였다. 결과적으로, 처음에는 관세행정에 업체가 따르도록 계도행정식으로 설득하였지만 업체와의 대화와 토론 속에서 나중에는 세관이 업체를 지원하는 형태로 변모하게 된 것이다. 확고한 혁신의 신념과 열정이 화물검사과를 서비스 기관으로 변모시킨 셈이었다. 그럼으로써 입항 이후에 적하목록을 제출하던 건수가 1월에는 48건, 2월에는 25건, 3월에는 12건, 4월에는 10건으로 점차 눈에 띄게 줄어들었다. 하지만 혁신은 여기서 끝이 아니었다. 적하목록 조기제출은 시간과 물류비 절감의 시작과 끝이다. 세관의 적극적인 지원에도 불구하고 종전 관행을 벗어던지지 못하는 업체에 대해서는 관련 법을 검토하여 패널티를 부과하기로 하였다.

현재 8월 기준, 입항 후 적하목록 제출 건수는 단 3건으로 완전정착 단계에 들어섰다. 우리가 하려고만 한다면, 무슨 일이든 불가능하지 않음을 세관 직원들 모두가 경험할 수 있었다. 누가 알아주든 알아주지 않든 간에 묵묵히 자기 목표를 수행한 화물검사과 직원들의 가슴 속에는 그 무엇과도 바꿀수 없는 성취감이 와 닿았다.

긍정적인 작은 생각 하나가 큰 해결 방안을 낳는다

관세청은 2002년 11월부터 '조사감시 장비 현대화 계획'에 의거, 컨테이너 화물을 개장하지 않고 검사할 수 있는 최첨단 장비인 '컨테이너 X-Ray 검색기(이하 검색기)'를 도입하여 부산항, 인천항 등 전국 항만에 설치 운용중이다(부산항에서는 3대 운영중). 검색기에 의한 검사 방법이 도입됨에 따라 예전에 직접 컨테이너를 개장한 후 물품을 적출하여 검사하던 것에 비하면 검사시간도 획기적으로 단축되고 개장 및 적출에 따른 비용절감 효과도 거두었다. 하지만 새로운 검사 방법에 대한 예상치 못한 문제점도 발견하였다. 예를 들어, 수입 횟수 1회 건에 여러 대의 컨테이너가 한꺼번에 반입되는 경우가 많다. 사실 수입 화주의 검사 부담을 줄여 주기 위해 일부 컨테이너만 검색기검사를 실시하고 있는데 검색기 검사 결과에 따라 전체 컨테이너의 장치장소가 결정됨으로써 예상치 못한 운송비용이 발생하는 것이었다. 검색기검사 결과에 의해 이상이 없는 화물은 원래 수입 화주가 원하는 장소로 가게 되어 있지만 의심 화물로 판명되는 경우에는 세관에서 지정한 검사창고로 이동하여 물품을 개장 적출하

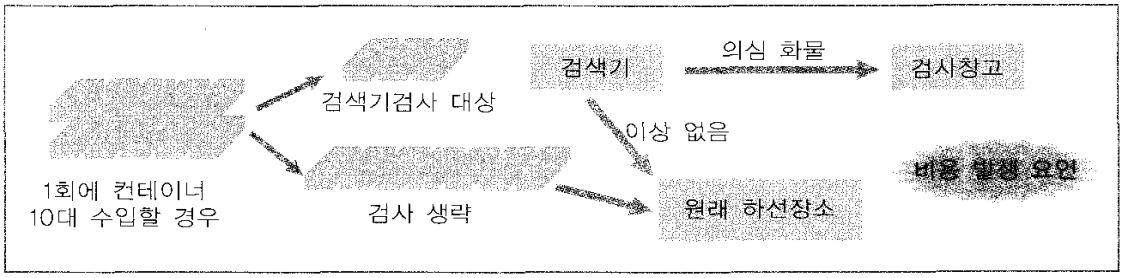
[도표 3] 적하목록 조기제출 확립을 위한 단계별 과정 및 지연 건수 추이



여 검사를 받게 되어 있다. 그런데 여러 대의 컨테이너일 경우 검색기 검사 대상이 아닌 컨테이너도 검색기검사 대상 컨테이너가 의심 화물로 판정될 경우 함께 지정된 검사 창고로 이동하여야 한다. 의심 화물로 판명된 컨테이너가 개장검사 결과 이상이 없는 경우 수입 화주는 원래 검색기검사 대상이 아닌 컨테이너까지 검사 창고로 이동한 것에 대해 상당한 불만을 제기하였다. 컨테이너 1대 이동하는 데 13~14만 원의 운송비를 부담해야 하는 것을 고려하면, 그들의 불만은 당연한 것일 수도 있다.

이러한 상황이 발생된 것은 세관의 화물관리체계가 컨테이너 단위가 아니라 'B/L 단위(수입신고 단위)'로 표준화되어 있기 때문이다. 검색기가 도입되면서 컨테이너 단위별로 검사를 하고 또한 개장검사 여부가 검색기 검사 단계 이후에 결정됨에 따라 이런 문제가 발생하는 것이었다. 관세청 통관기획과에 이러한 민원인의 문제 제기를 전하기도 하고, 제도 개선을 요청하였으나 "0.1%의 불만 민원 때문에 전체 화물체계를 고치는 것은 불가능하며, 예외적인 문제로 인해 전체 전산시스템을 바꾸는 것은 비효율적일 뿐만 아니라 막대한 예산이 투입되어야 해서 어렵다"는 답변뿐이었다. 2년간 이 문제점에 대해 제도 개선도 하고 깊은 관심을 가진 현장전문가 10여 명(현재 양산세관에 근무하는 정문식 반장, 통관지원과에 근무하는 김재영 반장 등)이 서로 의견을 교환해 가면서 비용발생을 제거할 수 있는 방안을 다시 강구하였다. 많은 방안이 제시되었으나 모두 현행고시 등의 규정을 벗어나거나 직원들의 업무를 가중시키는 대책안이었다.

[도표 4] 추가 운송비용이 발생되는 사례



그러던 중 B/L을 2개로 나누는 방안이 강구되었다. 즉, 검색기 검사 결과 검사창고로 가는 컨테이너와 원래 검색기 검사 대상이 아닌 컨테이너로 B/L을 나누는 것이었다. 정확히 말하자면, 원래 B/L을 수정하고 새로운 B/L을 추가하는 것이다. 그럼으로써 별도 이동 없이 각각의 장소에서 통관이 가능하도록 한 것이다. 원래 B/L을 아무런 사유 없이 추가하면 사전신고 의무를 게을리했다는 이유로 과태료를 부과하게 되어 있지만, 위와 같은 사유인 경우에는 사전신고 의무를 게을리한 것이 아니라 사후 통관비용을 줄이기 위함이므로 명백한 과태료 부과 대상이 아니어서 큰 문제가 되지 않았다.

3월중 통관지원과와 관세청 수출입물류과 등 관련 부서 협조를 구하고 이와 같은 시행 내용을 홈페이지에 게시하는 등 부산내 선박회사에 적극 홍보하여, 2004년 4월 1일부터 시행하였다. 4월에는 50여 건이 이 제도의 혜택을 받았는데 1건당 컨테이너가 5대일 경우 매월 3,000만 원 이상의 물류비 절감 효과를 가져왔다(50건×5대×운송비 13만 원=약 3,300만 원). 이 제도를 시행한 직후 부산 관내 주요 선박회사 실무자와 간담회를 가졌는데 일부 선박회사는 이 제도로 인하여 회사 영업력이 상당히 좋아졌다는 얘기를 하였다. 4월 이후 종전 발생하던 운송비용이 사라져 수입 화주는 선박회사가 비용을 할인해 주었다고 여긴 것이다. 선박회사 입장에서는 오히려 수입 화주에 대한 영업력이 높아졌고 궁극적으로는 수입 화주의 물류비용이 절감된 것이다. 물론 직원들도 매일같이 접하던 수입 화주의 불만을 일소했기에 그만큼 보람을 느꼈다. 공무원의 작은 노력 하나가 예상보다 큰 파급 효과를 낳은 것이었다.

검색기 도입 이후 2년간 매일같이 들려오던 수입 화주의 불만의 소리도 조용해졌고, 제도와 시스템을 운운하며 불가능하다고만 여겼던 직원들에게 '할 수 있다'는 긍정적 의식을 고취하는 등 실효가 컸던 셈이다. 시도도 해 보지 않고 미리 포기하는 것처럼 무서운 일은 없다. 제도는 항상 변하고, 환경도 변한다. 변화를 따라가지 않으면, 아니 넘어서지 못하면 언제나 국민들의 불만과 원성을 받는 곳이 바로 공직사회임을 절감한 사례였다.

'적하목록심사 소요시간예고제'로 진정한 고객감동을 실현시키다

2004년 1월부터 적하목록 심사 업무를 24시간 운용함에 따라 심사 소요시간이 상당히 단축되었는데도 불구하고(2003년 평균 2~3시간에서 2004년 1월에는 1시간 30분으로 단축), 몇몇 선박회사에서는 선박 입항시간에 임박하여 적하목록을 제출하고는 세관에 전화를 걸어 빠른 심사를 재촉하는 사례가 종종 발생하였다. 선박회사 실무자와의 간담회를 통해 '적하목록을 조기에 제출하면 이런 문제를 해결할 수 있다'는 입장을 피력했다. 하지만 선박회사뿐만 아니라 하역업체, 수입화주, 관세사 등 많은 통관 관련 업체가 세관 심사가 언제 끝나는지 몰라 심사 이후 처리해야 하는 하역작업, 수입신고 등 통관절차를 진행하기가 어렵다는 내용의 건의 사항을 계속해서 전달해 왔다.

일단 심사시간을 최대한 단축시키는 쪽으로 방향을 잡았다. 한정된 인원으로 증가하는 화물 반입량에 대한 심사시간을 단축한다는 것은 심사직원의 업무부담을 가중시키는 측면이 있지만, 요일별 업무량을 분석하여 매월 근무직원 편성시 업무량이 많은 토요일에 근무인원을 집중 편성함으로써 업무 부담을 최소화하면서도 심사시간을 종전보다 50% 이상 단축시킬 수 있었다(월~목: 3~4명, 금~토: 5명).

이 정도 심사 소요시간이 단축되었으면 불만이 없겠지 싶었으나, 국민들의 행정서비스 요구 수준은 공무원이 느끼는 수준보다 항상 높았다. 선박회사가 적하목록을 세관에 제출하면 세관에서 검사화물 선별 등 심사 종료가 되어야 하역작업 등이 진행되기에 하역을 대기하는 화물은 언제 심사가 종료되는지를 상당히 궁금해할 수밖에 없었다. 세관장 역시 민원인이 가장 애로를 느끼는 부분이 심사 종료시간을 예측하기가 어렵다는 점이므로 일정 시간 내에 심사를 종료하는 방안을 강구하는 것이 좋겠다고 제안했다. 심사담당 직원들 역시 이 사안을 놓고 여러 가지 면에서 검토해 보았고 그에 관한 격론도 잇따랐다. 밀수적발 및 테러 물품 반입 방지를 위해 갈수록 심도 있는 적하목록 심사를 요구하는 추세인데 일정시간 내에 심사를 종료시켜야 한다는 것은 부실심사, 졸속심

사의 우려가 있다는 의견도 나왔다. 하지만, 민원인의 서비스 요구에 대해 소극적 대응에 그치기보다는 이 기회에 감동을 줄 수 있는 방법을 강구하자는 쪽으로 의견이 모아졌다.

이윽고 심사 업무에 대한 업무량 분석에 들어갔다. 2004년 3월 기준 전체 적하목록 중 14%가 2시간 이상 심사시간이 소요된 것으로 나타났다. 그래서 심사 표준시간을 최대 2시간으로 설정하여, 5월 1일부터는 모든 적하목록을 2시간 이내에 심사 종료한다는 '적하목록 심사 소요시간예고제'를 시행키로 하였다. 전산장애 등으로 부득이 2시간을 넘길 경우에는 세관직원이 선박회사에 전화로 개별 안내하기로 하였다. 또한 '심사 진행중', '심사 종료' 등 심사 진행과정이 선박회사 전산화면(EDI)에 나타날 수 있도록 전산시스템을 개선하였다.

5월 1일부터 이 제도를 시행하자, 심사 종료시간을 문의하는 전화가 눈에 띄게 줄어들었다. 선박회사에서 적하목록을 세관에 제출하면 2시간 이내에 심사가 종료되어 제출 시점으로부터 2시간 이후부터는 하역작업을 시작할 수 있게 되었다. 즉, 오후 3시쯤 세관에 적하목록을 제출하면 하역회사에 5시부터 작업을 시작하라고 미리 통보할 수 있게 되었기 때문에 세관에 별도로 문의전화를 할 필요가 없어진 것이다. 세관심사 직원 입장에서도 문의전화가 급격히 줄어 심사 업무를 더욱 빨리 집행하게 할 수 있게 되었다. 민원인 문의전화로 인해 업무에 집중할 수도 없었고 시간도 뺏기고 했는데 이제는 그럴 필요가 없어져 평균 심사시간이 1시간에서 40분대까지 줄어들었다(30% 이상 신속 심사 효과).

또한 적하목록을 조기에 제출하는 예상치 못한 효과까지 얻었다. 하역작업 계획이 오후 3시쯤에 잡혀 있으면 선박회사는 적어도 1시까지 적하목록을 제출하기 위해 업체 스스로 최선을 다하는 것이었다. 관련 업체도 편해지고 세관 직원도 편해지는 윈윈(Win-Win)효과에다, 시너지(Synergy) 효과까지 발생한 셈이다. 세관 직원들 역시 '혁신이란 이런 것이구나' 하는 것을 경험할 수 있었다. 국민들의 불만에 대해 자기방어적 대응으로 급급하기보다 한발 앞서 감동을 줄 수 있는 선진행정으로 나아갈 때 그 혜택은 공직사회로 되돌아온다는 평

범한 진리가 화물검사과 직원 모두의 마음을 뒤흔든 사례였다.

아주 작은 불편함일지라도, 참지 말고 '혁신' 해야 한다!

관세청 업무는 전산에서 시작하여 전산으로 끝난다는 말이 있다. 그만큼 모든 업무가 EDI 시스템으로 구축되어 민원인과 세관이 전산네트워크에 의해 업무적으로 연결되어 있다. 적하목록의 신속한 심사를 위해 별도의 인원 증원 없이 민원인의 기대치에 부응하기 위해서는 심사직원의 심사능력 향상과 더불어 심사프로그램의 개선이 필요했다. 그래서 우선 심사 직원이 사용해 온 심사 프로그램 가운데 불편한 부분을 하나씩 찾아내 보기 시작했다. 전산시스템을 고치기 위해서는 전국 세관 담당자의 의견을 구해야 하는 등 쉽지 않은 과정이 기다리고 있었지만 누군가 하지 않으면 이후 지속되는 불편함을 안고 살아야 한다. 수동적인 자세에서 적극적인 자세로 변하지 않으면 불편함의 고리를 끊을 수 없는 것이다. 후임자와 동료들이 불편함 없이 업무를 할 수 있도록 하자는 생각에서 지난 수년간 그 누구도 고치려 시도하지 않았던 것들을 이번 기회에 확실히 고치기 위해 심사 프로그램 구석구석을 체크했다. 그 결과, '적하목록 제출시간 출력', '세관에서의 검사 방법 변경' 등 11가지 항목을 발굴하여 관세청 수출입물류과, 정보관리과 등에 개선을 요청하였다. 다행히 관세청의 많은 협조 속에 6월 29일 개선된 전산 시스템으로 업무를 할 수 있게 되었다.

개선된 전산 시스템으로 업무를 처리한 실적을 분석해 보니, 적하목록 심사 시간이 6월 평균 44분이던 것이 7월에는 31분으로 단축되었다(30% 단축 효과). 또한 종전에는 검사 방법을 변경하기 위해 관세청에 공문으로 요청해야 했지만, 이제는 일선 세관에서 직접 처리가 가능해져 행정 처리가 굉장히 빨라졌다. 종전 3~4일 소요되던 것이 민원인 신청 즉시 처리가 가능해져 세관 행정서비스가 상당 부분 개선될 수 있었고 그럼으로써 신속한 통관도 가능해진 것이다. 그리고 중앙관세청 업무가 지방세관으로 이양되는 효과도 얻을 수 있었

다. 작은 부분에서의 '업무 개선' 이지만 일개 과단위 조직에서 할 수 있는 혁신이란 작은 부분, 아주 기초적인 부분부터 고쳐 나가는 것이라는 평범한 진리를 되새기게 되었다.

토요탄력근무제로 세계에서 가장 빠른 물류항을 만들다

2004년 7월부터 공공기관 주 40시간 근무제가 시행됨에 따라 공무원의 주말 여가시간은 늘어났지만, 국내의 수입자 입장에서는 주말 반입화물에 대한 세관검사 기능이 중단되어 신속 통관에 상당한 지장이 생길 것으로 예상되었다. 더군다나 최근 기업은 이윤 극대화를 위해 상품을 외국 공장의 제조 단계부터 국내 소비자 배송까지 신속한 통관을 통해 최대한 빨리 배달하기를 원하고 있다. 종전 동일상품 대량생산체제 방식에서 최근 소비자의 주문에 의한 다품종 소량생산체제 방식으로 변화됨에 따라 주문 후 최대한 빠른 시간내에 물품을 인도받고자 하는 소비자 욕구가 갈수록 높아지는 추세이기 때문이다. 사실상 국내 수입자 입장에서도 외국으로부터 최소한의 기일 내에 물품을 인도받아야 물품 보관비용 등 물류비를 줄일 수 있을 뿐만 아니라 국내 소비자의 욕구를 충족시킬 수 있었다. 그런데 주 5일 근무제로 인하여 토~일 양일간 세관 검사 업무가 중단된다면 그만큼 국내 수입자 및 소비자 만족이 저해될 수밖에 없는 것이다.

세관은 고민에 빠지지 않을 수 없었다. 직원들은 주 40시간 근무제 덕택에 늘어나는 개인 여가시간에 대해 기대를 많이 했을 텐데 어쩌면 그 기대를 여지없이 무너뜨려야 할지도 모르기 때문이었다. 하지만 동일한 인원으로 업무 생산성을 높이기 위해서는 어느 정도의 희생은 불가피했다. 당연히 토요일 근무에 대한 직원들의 불만은 여간 높은 것이 아니었다. "현 정부가 민간 기업의 주 5일 근무제를 이끌기 위해 공직사회가 솔선수범하는 것인데, 왜 정부추진 방향에 역행하느냐"라는 항변도 있었다. 이 문제를 해결하는 데는 또 한번 상당한 내부 진통이 뒤따랐다.

최근 몇 개월간 진행되어 온 물류혁신 노력에 만족하지 않고, 토요휴무에 대비한 방안까지 강구하자고 하니 아무리 혁신이 좋아도 너무 한 게 아니냐라는 볼멘 소리들이 터져나왔다. 모두가 공감하는 결론을 도출하기가 어려웠다. 가장 큰 문제는 개장검사 업무와 24시간 근무를 하지 않는 검색기 2대의 업무였다. 결국 담당 직원들의 의견을 종합하여, 직원들의 총 근무시간을 늘리지 않고 토요일 오후(17시)까지 근무 인원을 편성하는 방안을 강구해 보기로 했다. 때맞춰 공공 기관 주 40시간 근무제 시행에 따른 행정자치부 복무지침이 내려졌는데, 현장부서인 경우 기관의 사정에 따라 공휴일 근무를 하는 경우에는 대체 휴무가 가능하다는 내용이었다. 그래서 토요 근무자에 대해서는 평일 대체 휴무를 하는 것으로 근무 편성안을 마련하였다.

그리하여 '개장검사 업무'와 '검색기검사 업무'를 예전과 동일하게 토요일 오후까지 정상 근무할 수 있게 되었다. 세관 직원이 토요일 오후까지 근무함에 따라 금요일과 토요일에 반입되는 화물에 대한 당일 통관이 가능해졌다. 또한 세관에서 토요일 정상 근무를 하게 됨에 따라 보세창고에서도 토요일 작업비용에 대해 휴무 할증료를 부과하지 않아 궁극적으로 그만큼 수입 화주의 물류비를 절감할 수 있게 되었다. 세관 직원의 작지만 세심한 배려는 관련 업체의 호응까지 이끌어 내 궁극적으로 신속 통관과 물류비 절감으로 부산항의 경쟁력을 제고시키는 데 일조했다.

최근 재정경제부 등을 중심으로 출퇴근시간을 조정하는 탄력근무제의 도입이 논의되고 있는데, 이보다 앞서 일선 세관 과에서 현장의 업무 성격에 맞춰 근무일을 스스로 조정 운영하는 사례로 기록되게 되었다. 즉 혁신을 상부 기관에서 시달하여 집행하는 톱 다운(Top-down) 방식이 아닌 일선 조직에서 자율적으로 현장에 맞는 행정 모델을 찾아 내 시행하는 방식을 창출한 것이었다.

직원의 능력을 한곳에 집중시켜라

한편 직원 능력 면에서 보면, 화물검사과 직원 개개인의 자질과 능력은 모두

우수했지만 그것이 곧 조직 전체 역량의 우수성을 담보해 주지는 않았다. 각자 가지고 있는 업무지식이 개인적인 수준에만 머물고 전체로 확산되지 못한 까닭이었다. 밀수적발 능력, 대민응대 요령, 전산처리 능력 등 화물검사과 직원 40여 명이 가진 업무 노하우를 공유시킬 필요가 있었다. 검색기 검사처럼 신설된 업무가 많았고, 화물검사 업무의 성격상 개인 경험에 의존하는 것이 많아 민원인을 상대하는 태도부터 직원마다 차이가 났다. 민원인의 입장에서 보자면 담당 직원마다 일 처리 방식이 다르니 세관 행정에 대한 신뢰에도 문제가 발생하였다. 그래서 2004년 3월 업무 매뉴얼 3가지를 제작하였다.

우선 첫 번째로는, 검사화물 처리절차부터 민원인의 주요 질문에 대한 답변까지 담았다. 관련 규정 및 참고자료도 대폭 실어 세관 화물 검사의 표준처리절차(SOP)로서 손색이 없게끔 했다. 또한 파워포인트를 이용하여 그린 그림을 담아 누구나 쉽게 이해할 수 있도록 제작하였다. 또한 매뉴얼을 부산세관 홈페이지(정보공개방)에 게시함으로써 민원인 누구나 볼 수 있도록 공개하였다. 담당자마다 일 처리 방식이 달라지지 않도록 투명행정을 펼친 것이다. 아울러 이 자료를, 화물검사 업무를 처음 접한 신규 직원의 교육자료로 활용하기도 했다.

두 번째로는 신설 업무인 검색기 업무와 관련해서 검색기 판독 능력을 향상시키기 위해 물품 종류별로 검사화물 선별 사유와 판독 화면을 분류 정리한 매뉴얼을 제작 활용하였다. 갈수록 밀수 수법이 지능적이고 다양해지는 것에 대비해 세관직원의 업무 능력도 전문화되어야 하기 때문이다. 관세청 조사감시장비 현대화 계획에 의하면 현재 부산, 인천, 광양, 평택 네 군데에 검색기가 설치되어 있지만 향후 전국 10개 항으로 점차 확대 운영할 계획이다. 아무래도 부산세관이 선도적인 입장이 될 수밖에 없는만큼 판독 업무에 대한 노하우를 축적할 필요성이 있었다.

마지막으로는, 부산항을 통해 밀수를 시도하다 적발된 사례를 선별 단계부터 적발 과정까지 상세히 담은 매뉴얼을 제작하였다. 화물검사과의 목적은 우범화물에 대한 정확한 검사를 통해 마약, 테러물품 등의 국내 불법 반입을 방지하

는 것이다. 정확한 검사를 위해서는 최근 밀수적발 사례가 어떤 것인지 생동감 있게 알아야 하기 때문이다.

최근 9월부터 부산세관의 화물검사과에서는 자체적으로 '쌍방향 멘토링(TwoWay Mentoring)제도'를 운용하고 있다. 경험 많은 직원은 신규 직원을 대상으로 업무 노하우를 전달하고, 반대로 젊은 직원은 나이가 지긋한 직원을 상대로 전산처리 능력 등 디지털 마인드를 전하고 있다. 물류의 유비쿼터스화, 기업의 SCM(Supply Chain Management ; 공급망 관리) 등 하루가 다르게 변화하고 있는 물류의 디지털화에 전체 직원이 대응하기 위해서는 지식기반 조직으로 재무장하지 않을 수 없다는 인식에서였다. 이 제도를 한 달간 시범 운용해 본 결과 직원들의 호응이 매우 뜨거워, 업무혁신 사례로 게시한 후 부산세관 전체로 확산시킬 계획이다.

'물류혁신'은 멈출 수 없는 진행형!

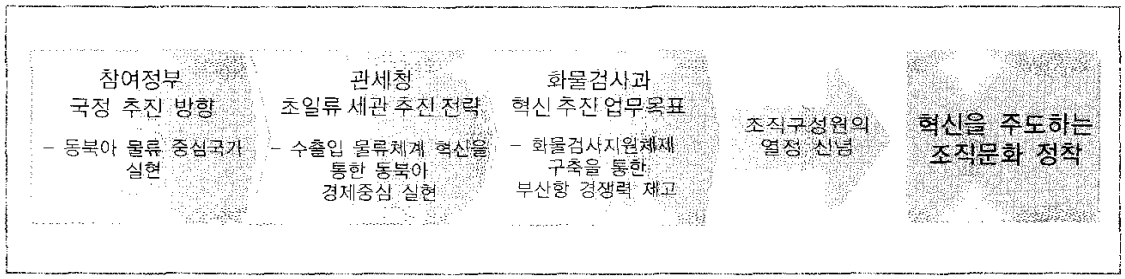
참여정부의 '동북아 물류중심 국가 실현'이라는 국정 추진 방향과 관세청의 '수출입 물류체계 혁신을 통한 동북아 경제중심 실현'이라는 초일류 세관 추진 전략에 맞춰 물류 흐름의 접점에 위치한 세관의 역할을 화물검사과는 '화물검사 지원체제 구축을 통한 부산항 경쟁력 제고'에서 해답을 찾았다. 금년 10개월간 해외 반입 화물의 신속 통관과 물류비 절감을 이루기 위해 많은 제도를 개선하여 물류혁신을 이룰 수 있었던 데는 참여정부의 국정 추진 방향과 관세청 초일류 세관 추진 전략에 따른 일선 부서의 업무 목표가 명확하게 설정되고, 그에 따른 전략과 전술들이 일관되게 추진되었기 때문이다. 여기에 조직 구성원 한 사람 한 사람이 명확한 업무 목표를 향해 열정과 신념으로 나아간 덕분이다. 처음에는 변화를 두려워하는 보통의 조직이었지만, 지난 10개월간 명확한 목표를 향해 때로는 문제에도 부딪히고 그 문제를 풀기 위해 열정적인 대화와 토론, 학습 등에 참여하면서 한 가지씩 해결해 나가는 과정에서 혁신에 대한 자신감을 가지게 되고 어느새 혁신을 주도하는 조직 문화로 정착하게 되었다. 이것

은 아주 소중한 경험이자 선물이었다.

또 다른 혁신의 성공 요인은 행정 정책의 방향과 방법을 모색할 수 있는 가장 근원적인 자원은 국민들의 '애로 사항' 그 자체라는 점에 착안하여 현장의 문제점을 적극 발굴했다는 것이다. 선박회사, 관세사 등 관련 업체의 홈페이지를 검색하여 세관행정에 대한 불만의 소리에 귀를 기울였고 간담회를 열 때마다 참여자의 건의 사항을 수렴하여 세관 행정에 적극 반영시켰다. 혁신은 세관 혼자서만 하는 것이 아니라 국민들의 참여로 함께하는 혁신이 되어야 하기 때문이다. '24시간 화물검사 지원체제 마련 및 시행', '적하목록 조기제출 영문 안내문 제작', '적하목록심사 소요시간예고제 시행', '관리대상 화물 운송비용 절감 방안 시행' 등은 국민들이 호소한 불편 및 애로 사항을 적극적으로 세관 행정에 반영한 주요 사례들이다.

부산항의 경쟁력을 더욱 높이기 위해서는 아직도 개선해야 할 부분이 많다. 그래서 물류혁신은 완성이 아니라 '멈출 수 없는 진행형'인 것이다. 현재 화물검사과에서는 검사화물 하역통로 준수 확립, 수입 화주 보관료 절감을 위해 세관과 검사창고와의 양해각서(MOU) 체결, SMS(핸드폰 문자서비스)를 통한 검색기 업무 안내 등을 추진하고 있다. 비록 별도 예산이나 인원 증원은 없지만 열정과 신념, 혁신의 자신감에 차 있는 화물검사과 직원들은 부산항이 동북아 허브항이 되는 그날까지 한 알의 밀알이 되겠다는 각오로 최선을 다할 것이다. 이러한 혁신의 작은 씨앗이 전국 세관으로 번져 나가고 전 공직 사회로 퍼져 나

[도표 5] 물류혁신의 성공 요인



가, 궁극적으로는 최고의 경쟁력을 갖춘 일류 국가라는 열매의 탄생에 한몫을 하게 되리라 생각한다.

KMS 구축을 통한 지식공유 활성화

11

지식경영이 생동해야 조직이 바뀐다

공정거래위원회

지식경영은 지식을 경쟁의 가장 중요한 요소로 활용하기 위한 총체적인 경영 방법론이다. 정보시스템은 이를 좀더 편리하고 심도 있게 도와주는 도구에 불과하다. 물론 지식경영의 수준이 높아질수록 정보시스템의 중요성도 높아지게 마련이다. 정보시스템의 발전은 많은 정보를 쉽게 수집하고 공유하며 가공할 수 있도록 해 준다. 또한 정보시스템에 의하여 조직 업무의 연결 범위가 더욱 넓어지고 그 형태도 바뀔 수 있다.… 아무리 좋은 정보시스템을 구축한다고 해도 그 시스템에 축적되는 정보의 질과 양이 떨어지거나 축적된 정보가 재활용되지 않는다면 정보시스템은 무용지물인 것이다. 지식을 중요한 요소로 활용하기 위해서는 지식경영을 위한 조직문화를 형성해야 하고, 그 다음으로는 지식경영을 위한 인적자원을 길러내야 하며 지식의 창출과 흐름을 유도하는 프로세스를 제도화해야 한다.

정보기술이 가져온 경영 환경의 변화

1990년대에 들어서면서 정보기술은 일대 변환기를 맞게 된다. 전에는 대형 컴퓨터(메인 프레임)를 이용하여 일괄 처리 방식의 단순한 자료 처리가 중요한 임무였던 정보시스템이 통신과 클라이언트/서버 기술의 발전에 따라 단순한 데이터 프로세싱에 그치지 않고 경영 전반에 걸쳐 업무 프로세스를 변화시켰다.

정보통신 기술의 발전에 힘입어 선진국에서는 1990년대 중반부터 본격적인 지식경영이 새로운 경영 기법으로 확산되고 있었으나 국내에서는 일부 대기업에서만 지식경영시스템(KMS)을 구축하였을 뿐 아직 걸음마 단계를 면치 못하고 있었다. 더구나 정부부처에서는 아직 지식경영에 대한 인식조차 미미한 상황이었다.

이러한 상황에서 공정거래위원회는 정부의 고객인 국민과 기업 들에게 최적의 정보서비스를 제공하고 조직의 업무혁신을 위해서 어떻게 대처해야 하는가를 고민하게 되었다.

이에 따라 먼저 위원회 내부 업무의 프로세스를 분석하고 문제점을 도출하였다. 위원회의 주 업무인 공정거래법, 하도급법 등 위원회에서 운영하는 9개 법 위반 사건 처리시 심사 과정에서 생산되는 검토 보고서, 심사 보고서, 사건조사 과정에서 수집된 각종 정보 등이 서류로 보관되고, 의결서, 사건 처리 결과 등 일부의 정보만이 DB화되어 있어 부가가치가 높은 정보와 지식이 체계적으로 관리, 재활용되지 않고 유실되는 경우가 많았다. 특히 직원들이 업무를 수행하면서 사건 처리의 일관성 유지, 유사 사건 처리 사례 등 과거 사건 처리 관련 정보의 필요성을 인정하면서도 본인이 갖고 있는 정보는 공유할 생각을 하지 않았다.

한편 국제적으로는 공정거래 정책의 투명성 제고를 위해 국제부흥개발은행(IBRD), 경제협력개발기구(OECD), 세계무역기구(WTO) 등의 국제기구에서 위원회 심결정보를 인터넷으로 공개할 것을 요구하였다. 특히 IBRD는 구조조정 차관과 관련한 정책 권고 사항으로 공식적인 요청이었다. 이와 같은 안팎의 상

황은 공정거래위원회의 새로운 정보화사업과 지식경영에 대한 시대적 요청이기도 했다.

지식경영시스템, 꼭 해야 하나?

때마침 1998년 4월 한국전산원에서는 정보화의 파급 효과가 크거나 공공 부문의 정보화를 촉진할 수 있는 사업에 대해 국가기관 및 지방자치단체를 대상으로 정보화 지원사업 과제를 공개모집하고 있었다. 위원회는 당시 정보화 전체 예산이 207만 원에 불과해 자체 예산으로는 신규 정보화 사업을 추진할 엄두를 내지 못했다. 이는 절호의 기회였다. 이에 따라 정보관리실에서는 곧바로 공정거래 종합 지식경영시스템 구축 계획을 수립하였다. 당시 정부 부처는 지식경영시스템 구축 사례가 없어 민간기업인 삼성, LG-EDS 등의 지식관리시스템을 벤치마킹하고 관련 서적들을 참고하였다. 그러나 이 계획은 처음부터 벽에 부딪혔다. 계획을 수립하여 간부들에게 보고하였으나 지식경영시스템에 대한 관심과 이해 부족으로 구체적인 설명을 들으려고도 하지 않았다. 단지 자체 예산이 아닌 공모 과제로 신청하여 사업을 추진한다니까 잘 해 보라는 소극적 태도를 보였다. 한국전산원에 정보화지원사업 공모 과제로 신청하고 담당자들에게 본 사업의 필요성을 열심히 설명하였지만 당시 담당자는 물론 평가위원들도 지식경영시스템에 대한 지식이 없는 상태였다. 정부 부처에서 무슨 지식경영시스템이 필요하냐는 식이었다. 결과는 지원 사업 탈락이었다.

첫 시도는 참담한 실패로 끝났지만 그 동안 종합 지식경영시스템 구축 계획 수립을 주도하던 정보화 총괄담당 서기관이 지식경영에 대한 많은 공부를 하게 된 계기로 삼을 수 있었고, 이를 통해 조직의 경쟁력을 갖추기 위해서는 지식경영시스템이 필수적이라는 것을 재확인할 수 있었다. 왜냐 하면 지식경영의 핵심은 조직 구성원들이 새로운 지식의 습득과 활용을 촉진시키며, 다양한 지식을 조직 내에서 공유하고, 이를 바탕으로 새로운 가치를 창출할 수 있도록 하는 것이기 때문이다. 지식경영이 정착된다면 업무를 수행하는 과정에서 동

일한 실수 반복 방지, 업무중복 발생 회피, 좋은 아이디어 공유, 핵심 소수인력에 대한 의존도 등을 낮추어 조직의 경쟁력을 확보할 수 있을 것이었다.

무엇보다도 지식경영시스템을 위원회 내에 어떻게 구축할 것인가를 고민하게 되었다. 먼저 사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 직원들의 관심을 끌어내는 것이 우선이라 생각하고 먼저 간부들의 관심을 유도하기로 하였다. 지식공유의 필요성을 구체적인 사례를 들어 보고하였다. 당시 경쟁 정책의 쟁점 사항인 '화의 관련 하도급 사건에 대한 처리 방안', '미정산 금액이 정리 채권에 해당되는지 여부' 등 유사한 현안 또는 쟁점 사항들에 대해서 과거에도 검토 보고된 적이 있으나 담당자가 바뀌고 시간이 지나 다시 현안이 되었을 때는 새로운 담당자가 처음부터 다시 반복, 검토하고 있었다. 마침 전에 검토하던 자료가 있어 그것을 담당자에게 넘겨주었는데, 이 두 가지 현안 사항을 보고하는 과정에서 과거 자료의 중요성과 지식공유의 필요성을 인식하고 방안을 검토하라는 간부들의 지시가 떨어졌다. 이를 계기로 일단 내부자료 공유시스템을 자체 개발하여 임시로 사용하고 내년에 종합 지식경영시스템 구축 사업을 재추진하기로 하였다. '지식경영시스템'이라고 하면 지식경영에 대한 이해가 부족한 상태의 직원들에게는 거창하게 생각되고 부담스러울 것 같아 우선 '내부자료 공유시스템'이란 명칭을 붙여 사용하고 정보 공유의 필요성과 지식의 재활용 등 지식경영의 기본 사항들을 인식시키기로 하였다. 내부자료 공유 시스템은 각 부서에서 검토 보고하는 각종 자료를 전자 발표장에 발표하도록 하고 그 자료는 전략정보, 기업정보, 해외정보 등으로 분류하여 DB에 축적하여 재활용하도록 하였다.

1998년 6월부터 사용한 내부자료 공유시스템은 하반기부터 직원들이 불편 · 개선 사항을 요구하기 시작하였다. 개선 사항을 요구한다는 것은 정보 공유의 필요성을 그만큼 인식했다는 것으로 당시로서는 상당한 성과였다. 즉 종합 지식경영시스템 구축사업 추진에 작은 희망이 생긴 것이다.

직원들의 개선요구 사항은 먼저 자료 등록을 하기 위해 이중으로 일을 해야

하는 고충을 해결해 달라는 것이었다. 검토 보고서를 작성하여 서면으로 보고한 후 다시 파일을 등록하기 때문이다. 그리고 필요로 하는 자료를 찾기가 힘들다는 것과 시스템을 사용하기가 불편하다는 것 등 다수의 요구 사항이 나왔다.

'인내'라는 땀을 흘리며 이룬 혁신

1999년 3월 내부자료 공유 시스템 운영 경험과 전년도에 수립한 공정거래 종합 지식경영시스템 구축 계획을 기본으로 '고객감동을 위한 공정거래 종합 지식경영시스템 구축' 사업 계획을 수립하여 정보통신부에서 공모하는 정보화 지원사업 과제로 다시 신청하여 드디어 채택되었다.

일단 시스템의 구현 목표를 설정했다. 첫째는 국민 편의 위주의 서비스 구현으로 대국민 고객감동 실현을 위한 사건 처리기간 단축, 원스톱(One-stop), 논스톱(Non-stop) 민원 처리, 공정위제도 및 정책 홍보 등이다. 둘째 목표는 직원들의 업무 처리 도우미로서 업무 프로세스의 유기적인 통합, 업무 처리 중복 방지, 업무 처리의 간소화 및 처리시간 단축 등을 통해 업무 효율성을 제고하는 것이다. 그리고 셋째, 지식의 체계적 관리를 위해 지식맵을 이용한 지식의 축적 활용, 외부 관련 정보 수집 공유 등을 통해 업무의 품질을 향상하는 것이었다.

사업을 성공적으로 추진하기 위해서는 업무를 처리하는 현장에서 이를 이용할 사람들의 이해와 공감이 필요했다. 왜냐 하면 사람은 누구나 일상적 관행에서 벗어난 새로운 제도와 업무 프로세스의 변화를 꺼려하기 때문이다. 먼저 이 사업의 목적을 전파하고 주도해 나갈 핵심 세력을 만들어야 했다. 같은 해 5월 사무처장을 추진단장으로 하고 각 부서 주무 서기관 및 사무관 등 26명으로 시스템개발추진단을 구성했다. 그리고 지식경영에 대한 워크숍을 두 차례 실시하여 관리대상 지식 규명과 업무 프로세스 설계 등 지식경영 마스터플랜을 완성하였다. 1999년 8월부터 2000년 3월까지 시스템 개발을 완료하고 간부 및 전직원을 대상으로 두 번의 시연회를 개최하여 추가 요구 및 수정 사항을 도출하여 반영하였다. 2000년 5월부터 핵심 5개 부서 시범운영과 1개월간의 전 부

서 확대 시범 운영을 거쳐 2000년 7월 10일 정식 개통하였다.

개발 초기에는 직원들의 냉소주의와 일부 간부들은 예산 투입에 비해 효율성이 의심된다는 부정적인 견해로 사업추진의 진전이 미흡하였다. 따라서 조직 구성원들의 지식경영에 대한 중요성을 공감하고 자발적인 참여문화를 형성하는 것이 가장 시급한 현안으로 떠올랐다. 이를 위해서는 위원장의 절대적인 지원과 다각적이고 신선한 변화관리 프로그램들을 지속적으로 이끌어 낼 수 있는 방안을 찾아야 했다. 간부 회의나 직원 조회시 위원장의 훈시를 통해 강력한 추진의지를 표명하고 위원회 소식지와 이메일을 통해 "인식이 변화하지 못하면 조직에서 도태될 수밖에 없다", "지식을 활용하면 일하는 것이 편하다", "기업들은 빠른 속도로 변하고 있다" 등의 위기의식과 인식 전환의 필요성 그리고 지식경영시스템의 비전 등을 지속적으로 홍보하였다.

이러한 다각적인 노력은 결국 직원들의 관심을 끄는 데 어느 정도 성공을 거두었다. 그러나 아직 이 사업의 중추가 되어야 할 추진단원들의 활동이 저조하였다. 추진 단원 개개인이 본연의 업무가 있고 시스템 구축 관련 업무는 덤으로 생각하고 있었다. 이런 의식으로는 이 사업의 최종 목표에 도달할 수가 없다는 판단으로 추진 단원별 세부 업무를 분장하고, 담당 업무에 대한 책임제를 실시하였다. 개발요원과 추진단원 간에 의사소통된 모든 업무는 문서화하여 일일이 자필 서명을 하고, 추진단 회의에서 추진단장인 사무처장에게 직접 보고토록 하였다. 이러한 시행 과정을 거쳐 시스템 개발을 완료하고 지식경영시스템 운영에 들어갔다.

지식경영시스템이 아니라 '질식경영' 시스템?

그러나 여전히 시스템의 불안정과 이용자들의 사용 미숙, 그리고 업무 처리 방법의 변화에 대한 거부감 등으로 직원들의 불만이 대단했다. 당시 위원장이 각 국별 사무관급 이상 직원들과 순차적으로 오찬을 하면서 직원들의 애로 사항을 청취하였는데 가장 큰 애로 사항이 지식경영시스템에 대한 불만이었다고

한다. 어느 직원은 위원장에게 "지식경영시스템이 아니라 질식경영 시스템"이라고 말했다고 한다.

일부 직원들은 옛날 방식으로 다시 환원해야 한다고 공공연히 말하고 다녔다. 지식경영에 대한 조직문화가 형성되지 않았기 때문에 직원들의 불만이 어느 정도 있을 것이라고는 예상했으나 그 결과는 생각보다 더 컸다. 이를 주도하는 입장에서는 말할 수 없는 고통과 위기였다. 우선 직원들의 불만 사항을 파악하여 분석해 보았다. 공정거래 종합 지식경영시스템의 특징 중의 하나는 위원회의 모든 행정업무(사건 처리, 전자결재, 업무추진 점검, 문서관리, 기업정보 등)가 이 시스템을 통하여 통합 처리되고 그 결과를 자동 축적하여 재활용하는 것이었다. 따라서 업무 처리를 할 때 시스템에서 요구하는 업무 처리절차를 따르지 않으면 업무 처리가 불가능하도록 설계되었다. 그러다 보니 아직 익숙하지 않은 업무 처리 방식은 자주 장애를 일으키고 사용하기가 불편하다는 것이었다. 그러나 이는 본질적인 문제가 아닌 단순한 사용방법과 오랜 관습이 만든 타성과 의식에 관한 문제였다. 이러한 것들을 종합해 지식경영시스템 이용 정착 방안을 수립하여 위원장에게 보고하면서 여기서 포기하면 12억 원이란 예산을 들여 개발한 시스템이 사장되고 당초 계획했던 조직의 지식경영은 물거품이 되니 다시 한 번 지식경영에 대한 강력한 의지 표명이 필요하다고 말했다.

그리고 개발팀과 정보관리실 직원 합동으로 직원지원반을 편성하여 일일 순회점검을 계속하면서 지속적인 이용방법 교육을 반복 실시했다. 또한 빈번하게 발생하는 애로·장애 사례 해결방법을 전자게시판에 올려 공동 활용토록 하였다. 순회점검 결과 100여 건의 장애를 조치하였는데 장애 유형을 보면 사용방법 미숙으로 인한 장애 37건, PC 환경설정 미비, 바이러스 감염 등의 장애가 23건, 노후 PC로 인한 H/W 장애가 29건이었다. 3개월간의 지원반 활동과 함께 직원들이 시스템에 익숙해지자 불만도 해소되고 차차 안정을 찾기 시작했다. 3개월 만에 시스템이 안정되었다는 것은 당시 전산 환경에서는 상당히 빠른 기간이었다.

정보시스템 없이는 지식경영도 없다

지식경영은 지식을 경쟁의 가장 중요한 요소로 활용하기 위한 총체적인 경영 방법론이다. 정보시스템은 이를 좀더 편리하고 심도 있게 도와주는 도구에 불과하다. 물론 지식경영의 수준이 높아질수록 정보시스템의 중요성도 높아지게 마련이다. 정보시스템의 발전은 많은 정보를 쉽게 수집하고 공유하며 가공할 수 있도록 해 준다. 또한 정보시스템에 의하여 조직 업무의 연결 범위가 더욱 넓어지고 그 형태도 바꿀 수 있다. 그러나 문제는 많은 사람들이 정보시스템 구축이 지식경영의 전부라고 생각하고 있다는 것이다. 아무리 좋은 정보시스템을 구축한다고 해도 그 시스템에 축적되는 정보의 질과 양이 떨어지거나 축적된 정보가 재활용되지 않는다면 정보시스템은 무용지물인 것이다. 지식을 중요한 요소로 활용하기 위해 첫 번째로 중요한 것은 지식경영을 위한 조직문화를 형성하는 일이고, 그 다음이 지식경영을 위한 인적자원을 길러내는 일과 지식의 창출과 흐름을 유도하는 프로세스를 제도화하는 것이다.

지식경영이 요구하는 조직문화

이제 공정거래위원회도 정보시스템이 멈춰지면 모든 업무가 마비될 만큼 그 의존도가 높아졌다. 이와 같이 정보시스템에 의하여 바뀐 조직 환경과 업무 프로세스에 직원들이 적응하기 위해서는 그들에게 정보시스템을 이해시켜, 그들 스스로 적극적으로 이용할 수 있도록 유도해야 했다. 이제 위원회도 본격적인 지식경영을 위한 환경 조성과 조직문화 변화가 필요했다. 각 조직의 특성에 따라 다르겠지만 어느 조직에나 공통적으로 통하는, 반드시 갖추어야 할 필수적인 문화가 있다. 이는 지식경영시스템을 목표로 하는 공정거래위원회에도 예외일 수 없었다. 따라서 시스템이 어느 정도 안정된 후에는 조직문화를 갖추는 데 전력을 경주할 필요가 있었다. 이에 따라 다음과 같은 지표를 마련하였다.

첫째, 고객 중심적인 문화가 이루어져야 한다. 정보기술의 발달, 특히 최근의 인터넷 발달은 시장의 패러다임을 완전히 바꾸고 있다. 이는 실시간으로 쏟아

지는 엄청난 정보와 쌍방향 커뮤니티, 거미줄 같은 네트워크를 형성하면서 가치결정권을 소비자가 주도하고 있는 시대가 되었다는 것이다. 한편 이에 발맞춰 세상은 고객만족의 무한경쟁 시대로 도래하고 있다. 따라서 이제는 고객 입장에서 진정한 가치가 무엇인지를 생각해야 한다. 다시 말해서 국민들이 공정거래위원회에 원하는 정보는 무엇인가? 또한 공정거래위원회에 바라는 점은 무엇인가? 이러한 것을 이행하기 위해서는 무엇을 어떻게 해야 할 것인가를 생각해야 한다는 것이다.

둘째, 지식경영 필요성에 대한 조직 구성원들의 공감과 신뢰가 중요하다. 모든 구성원들이 지식 창출에 적극적인 자세를 가져야 한다. 지식의 공유로 인해 그 양은 폭발적으로 증가하고 그에 따라 지식의 진화도 생겨난다. 이렇게 생성된 지식의 효율적 사용만이 미래의 경쟁에서 살아남는 방법이라는 확고한 의식을 조직원들이 공감하고 확신하도록 해야 한다. 위원회는 지식근로자의 정체성과 가치를 지속적으로 교육하기 위해 전자정보화 소식지(e-ftc)를 발행하고 있다.

셋째, 지식공유를 위해 개인의 지식을 제공하는 문화가 이루어져야 한다. 지식경영의 성패는 지식공유에 달려 있다. 지식공유는 조직 구성원들의 자발적인 참여로 이루어져야 한다. 그러므로 지식공유가 서로에게 도움이 된다는 공동승리 사고가 필요하다. 개인의 지식 제공을 유도하기 위해서는 지식 제공을 평가에 반영하고 보상제도를 만들어야 한다. 위원회는 이를 위해 지식마일리지제도를 도입하여 매년 표창과 포상을 실시하고 있다. 또한 고급 지식 제공을 유도하기 위하여 금년부터는 지식콘테스트를 개최하여 표창 및 포상을 주고 있다. 이 밖에도 매월 '이 달의 지식왕'을 선발하여 전직원들에게 알리고, 신규 등록한 지식은 등록자와 등록된 지식을 지식경영포털시스템 초기 화면에서 전 직원이 바로 볼 수 있도록 하였다. 지식마일리지가 매년 300마일리지 이상인 사람 가운데 상위 3명에 대해서는 인사고과에 가점을 주었다.

넷째, 다른 사람의 지식을 존중하고 적극적으로 이용해야 한다. 자칫 자신의

지식만이 최고라는 인식으로 다른 지식을 무시하고 이용하지 않는 경우가 발생하기도 한다. 이를 개선하기 위해 지식 이용과 다른 사람의 지식 평가에 대해서 각각 마일리지를 부여하고 매년 '지식정보사냥대회'를 개최하여 우수자를 포상하는 제도를 마련했다.

다섯째, 정보기술에 친숙한 문화가 필요하다. 이제 정보기술은 지식경영뿐만 아니라 일상생활에서도 떼어 놓을 수 없는 중요한 수단이 되었다. 따라서 그것을 어떻게 활용하는가가 개인과 조직의 발전에 영향을 미치게 되었다.

여섯째, 다양성을 존중하는 문화가 이루어져야 한다. 지식의 창조와 혁신은 다양성에서부터 생성된다. 다양성이 없는 집단주의의 획일적 사고와 행동에서는 지식의 창조와 혁신이 제한될 수밖에 없다. 다양성을 살리기 위해서는 통제로부터의 자유, 지시로부터의 자유가 보장되어야 한다. 그래야만 새로운 시도, 새로운 실험, 솔직한 의견을 발표할 수 있고, 다양하고 새로운 지식들이 창출될 수 있다. 공정거래위원회에서는 종합 지식경영시스템 내에 혁신자료방을 만들어 새로운 아이디어를 등록할 수 있도록 하였으며 '나의 혁신계좌' 제도를 만들어 신지식을 등록할 때마다 혁신점수를 부여하고 연말에 표창하고 있다.

지식경영을 성공적으로 도입하고 발전시키는 데 가장 중요하면서도 어려운 것은, 지식경영이 정착하여 효율적으로 작동할 수 있도록 조직문화를 만드는 일이다. 지식경영을 위한 조직문화를 만들기 위해서는 모든 조직원이 지식사회, 지식경영에 맞는 패러다임을 받아들여야 한다. 또한 조직의 구조, 업무 프로세스, 평가, 보상 등 모든 분야가 변하지 않으면 지식경영에 맞는 조직문화가 형성될 수 없다. 이와 같은 조직문화를 형성하기 위해서는 최고 관리자의 적극적인 의지와 장기간에 걸친 리더십이 발휘되어야 한다. 조직문화는 그 조직이 속해 있는 사회문화의 영향을 받게 된다. 또한 그 조직 자체의 역사적 성장배경, 구성원의 성향, 성숙도 등 각 조직의 특수한 여건에 따라 영향을 받는다. 공정거래위원회의 주요 임무와 기능은 국가의 경제 정책수립 및 공정거래 관련 사건을 처리하는 것이다. 1981년 경제기획원 공정거래실로 탄생하여 조직

의 역사가 짧은 편이고, 구성원들의 업무가 개별적으로 담당 사건을 맡고 있어 개인적인 성향이 강한 조직이다. 따라서 정보공유를 꺼리는 성향이 있는 반면 조직원 상하간에 권위의식이 없고 토론문화가 발달해 있다. 이러한 조직문화는 조금만 노력하면 지식경영을 위한 조직문화로 바꿀 수 있다고 생각하였다. 그래서 우선은 쉽게 이행할 수 있는 제도와 지식경영을 직원들에게 전파할 수 있는 방법들을 순차적으로 도입하였다.

지식마일리지제도 등으로 '지식경영'을 업그레이드하다

우선, 지식마일리지란 개인이 습득한 지식과 정보를 모든 직원이 공유할 수 있도록 만든 제도이다. 지식 제공과 활용 정도에 따른 평가와 보상 체계를 마련함으로써 직원들이 지속적으로 지식경영에 기여하도록 유도하고 있다. 공정거래위원회는 2000년 10월부터 이 제도를 시행해 오고 있으며, 운영상의 문제점을 매년 개선해 오고 있다. 금년에는 '지식경영시스템 운영 및 관리 지침'을 제정하여 공정거래위원회 지식경영 활성화 제도로 정착시켰다. 지식 등록, 이용, 평가에 대한 마일리지를 부여하고 매월 '이 달의 지식왕', '올해의 지식챔피언', '최고 지식부서', '올해의 지식선도자'를 선정하여 발표하고 표창 및 포상과 인사고과에 가산점을 부여해 줌으로써 직원들의 자발적인 참여를 유도하고 있다.

또한 매년 5월이면 정기적으로 위원회 전직원이 참여한 가운데 지식 활용 이벤트를 열었다. 직원들의 정보검색 능력을 향상시키고 지식공유문화 풍토를 확산시키기 위해 지식경영포털시스템 내에서 정보를 찾는 '지식정보사냥대회'가 그것인데, 이 대회를 통해 10명에게 포상을 하고 있다.

2004년부터는 직원들이 업무수행시 활용할 수 있는 개인의 경험이나, 노하우(정책 개발, 사건조사 기법, 제도 개선 등) 등 고급지식 제공을 유도하기 위해 '지식 콘테스트' 제도도 시행하고 있다. 이는 일정 기간 동안 전직원을 대상으로 1인 1지식을 제공하도록 한 다음 평가위원들이 그것을 평가하여 우수 지식으로

[도표 1] 지식마일리지 부여 기준

□ 지식평가마일리지

구 분		마일리지					
		등록	조회	품질평가		의견/답변	반영 점수
				이용자	지식선도자		
개인 지식	등록자	10	0.2	0~5	0~15		등록자마일리지
	이용자	–	0.1	0.5	–	1	이용자마일리지
	지식선도자	–	0.1	–	1	2	지식선도자마일리지
개인 창출 업무 지식	등록자	3	0.2	0~5	–		등록자마일리지
	이용자	–	0.1	0.5	–	1	이용자마일리지
업무 지식	등록자	–	0.2	0~3	–		등록자마일리지
	이용자		0.1	0.5	–	1	이용자마일리지
법령 질의/응답	등록자	1	0.2	–	–	–	등록자마일리지
묻고 답하기	이용/답변자	–	0.1	–	–	3	이용/답변자마일리지
해외 경쟁 정책	이용자	–	0.1	–	–	–	이용자마일리지

□ 지식관리마일리지

구 분		마일리지	
		신고	조치
중복/부적절한 지식	등록자	–	• 기부여된 마일리지 삭제
	발견자	5	
필요성 소멸 지식	등록자		• 기부여된 마일리지 유지
	발견자	5	
위치부적절 지식	등록자		• 삼진아웃제도 – 1차 통보 : 지식이동, 기부여된 마일리지 삭제 – 2차 경고 : 지식이동, 기부여된 마일리지 삭제 – 3차 감점 : 지식이동, 기부여된 마일리지 삭제 100점 감점
	지식선도자	–	• 10점
	발견자	5	
중복 조회	이용자	• 동일 지식을 계속적으로 조회할 경우 마지막 조회 후 15일이 지나면 조회 점수를 부여함	

[도표 2] 지식마일리지 보상 기준

□ 개인마일리지 보상

구분	이달의 지식왕	올해의 지식챔피언
금전적 보상	-	• 최우수상(1인) : 50만 원 이내 우수상(2인) : 30만 원 이내 포상 및 위원장 표창
비금전적 보상	• 위원회 소식에 게시(1~10위)	• 인사고과에 반영 -최우수상 : 0.1점 -우수상 : 0.05점 • 위원회 소식에 게시
비고	• 월 마일리지 최고 점수 • 월 평가마일리지 최고 점수 획득 지식 • 월 조회마일리지 최고 점수 획득 지식	※ 마일리지 점수 산정 기간 (전년 12월~금년 11월)

□ 부서마일리지 보상

구분	평가방법	보상내용
최고지식부서	• 연간 부서별 마일리지를 산출하여 각 부서별로 순위를 정하여 평가 • 부서별 소속 직원 전체 마일리지의 산술 평균	• 최우수 부서(1부서) : 30만 원 이내 우수 부서(2부서) : 20만 원 이내 포상 및 위원장 표창
비고	※본부는 과 단위로 평가하고 지방사무소는 지방사무소 소속 직원 전체 마일리지의 산술 평균(전년 12월~금년 11월)	

□ 지식선도자 보상

구분	평가방법	보상내용
올해의 지식선도자	• 연간 지식선도자의 활동에 대한 마일리지를 기준으로 평가 • 지식선도자로서의 조회, 평가, 의견점수 등 누적 점수로 평가 • 기타 위원회 정보화사업 관련 참여도 평가	• 최우수 지식선도자(1인) : 30만 원 이내 우수 지식선도자(2인) : 20만 원 이내 포상 및 위원장 표창

선정된 지식에 대해서는 표창 및 포상하는 제도이다.

지식경영을 보다 강화하기 위한 방법으로는 '3무운동(Paper-less, Loosetime-less, Information Wall-less)'을 지속적으로 전개해 오고 있다. 지식경영을 구체적으로 실현하기 위해서는 업무 환경의 개선과 함께 불필요한 업무를 줄여 나가는 것이 무엇보다 중요했기 때문이다. 문서 및 각종 회의자료 등을 전자문서로 전환(Paper-less)함으로써 주간 간부회의, 월례 확대간부회의 등에서 전자문서를 이용한 종이 없는 회의가 정착되었고, 문서 유통의 전자화로 부처 및 부서간 시행문서를 전자문서로 유통시키고 전자결재의 활성화로 결재 대기시간 등이 사라지는 등 문서 유통에 소요되는 시간을 크게 단축(Loosetime-less)시켰다. 또한 개인적으로 습득한 지식을 등록한 사람을 주기적으로 공개하고 그 사람에게 마일리지를 다량 부여하며 지식 내용을 포털 초기 화면에 공개하는 등 직원간의 지식등록 경쟁을 유도하여 정보공유 활성화(Information Wall-less)를 유도하였다.

그리고 부서별 지식선도자를 지정하여 등록된 지식에 대한 품질평가, 정보시스템 운영과 관련 부서 의견 수렴, 부서별 생산 또는 발간 자료의 지식 등록 및 공유 촉진 등의 임무 수행을 통해 지식경영 활성화를 선도하고 있다. 연말에는 지식 선도자 활동에 대한 평가를 실시하고 '올해의 지식 선도자'를 선정하여 표창 및 포상을 하고 있다.

한편 격주로 발행하는 전자정보화 소식지에는 지식경영의 필요성, 국내외 지식공유 사례, 최신 정보기술 소개, 공정거래위원회 정보화 추진 상황 등의 내용을 담아 직원들에게 이메일을 통해 배포함으로써 직원들의 지식경영에 대한 이해 증진과 업무 활용 능력 제고를 위해 노력하고 있다.

지식경영시스템은 지속적 보완, 발전이 더욱 중요하다

조직의 업무는 국내뿐만 아니라 국제사회의 변화에도 적극 대응해야 한다. 사회의 변화에 조직 구성원들이 잘 적응할 수 있도록 지원하기 위해서는 그러

한 패러다임에 맞게 지식경영시스템을 지속적으로 보완하여야 한다. 공정거래위원회는 경제 활동의 글로벌화 및 개방화가 가속화됨에 따라 국내 기업들이 해외에서 외국 경쟁 당국으로부터 국제 카르텔과 관련하여 벌금을 부과받는 사례가 늘고 있었다. 2001년 3월까지 천만 달러 이상의 벌금을 부과받은 국내 기업이 33개 기업에, 벌금이 1,030억 원이나 되었다. 이러한 상황에서 해외 경쟁 정책 관련 정보를 제공하여 국내 기업들의 권익을 도모할 필요성이 제기되어 2003년 5월부터 해외 경쟁 정책 관련 정보를 제공하고 있다. 또한 그 동안 운영하면서 제기되었던 불편 사항들을 개선하기 위해 지식경영포털시스템으로 개편하였다.

주요 개편 내용으로는 첫째, '싱글 사인 온(Single Sign On;단일 사용 승인)' 포털체계를 구축하여 시스템별로 각각 로그인하여 접속하던 것을 한 번의 통합인증만으로 모든 시스템을 포털 화면에서 이용할 수 있도록 하였다.

둘째, 업무지원시스템 구축을 통해 직위별로 맞춤형 정보(위원장, 1급 간부, 국장급 간부 등)를 제공하여 정책 과제, 대통령 지시사항 등의 추진 상황을 한눈에 파악할 수 있도록 하였으며, 직원별 일일 진행 업무, 마감 임박 업무, 지연 업무 등의 내역을 상하간에 공유함으로써 업무 수행 능력을 배가하도록 개선하였다.

셋째, 직원들이 아침에 출근해서 주로 이용하는 위원회 소식, 공지 사항, 기타 소식 등을 포털 초기 화면에서 조회할 수 있도록 하였으며, 또한 직원들이 신규로 등록한 지식이나 경쟁 정책 관련 해외자료, 정부 부처의 보도자료 등도 조회할 수 있도록 하였다.

넷째, 지식지도를 디렉토리 방식에서 '야후'나 '다음' 등의 검색 사이트에서 운영하는 방식으로 전면 개편하여 필요지식을 편리하게 찾을 수 있도록 하였다.

내부직원만족과 고객감동을 실현시켜 '지식관리 우수 기관'이 되다

공정거래위원회의 종합 지식경영시스템은 구축 과정의 우여곡절을 거쳐 점차 활용도가 높아지고 있다. 2004년 현재에는 완전한 활성화 단계에 들어가 업무의 효율을 높이는 것은 물론, 다양한 결실을 맺고 있다. 우선 사건 처리와 대민정보에서 해외정책정보, 전자결재 등 위원회의 모든 업무시스템이 종합 지식경영시스템을 통해 유기적인 포털시스템으로 수행되고 있어 업무의 일관성과 편의성을 제고하는 한편, 업무 처리 및 민원처리 기간을 단축함으로써 고객들의 편의도 제공하게 되었다.

그리고 직위별로 맞춤형 정보(위원장, 1급 간부, 국장급 간부 등)를 제공하여 정책과제, 대통령 지시 사항 등의 추진을 한눈에 파악할 수 있도록 하여 간부들의 의사결정 및 정책판단을 지원하고 위원회에서 의결된 의결서를 비상임위원들이 원격지(현지 사무실 : 부산, 서울)에서 전자서명이 가능하도록 하여 시간과 예산을 절감하고 있다.

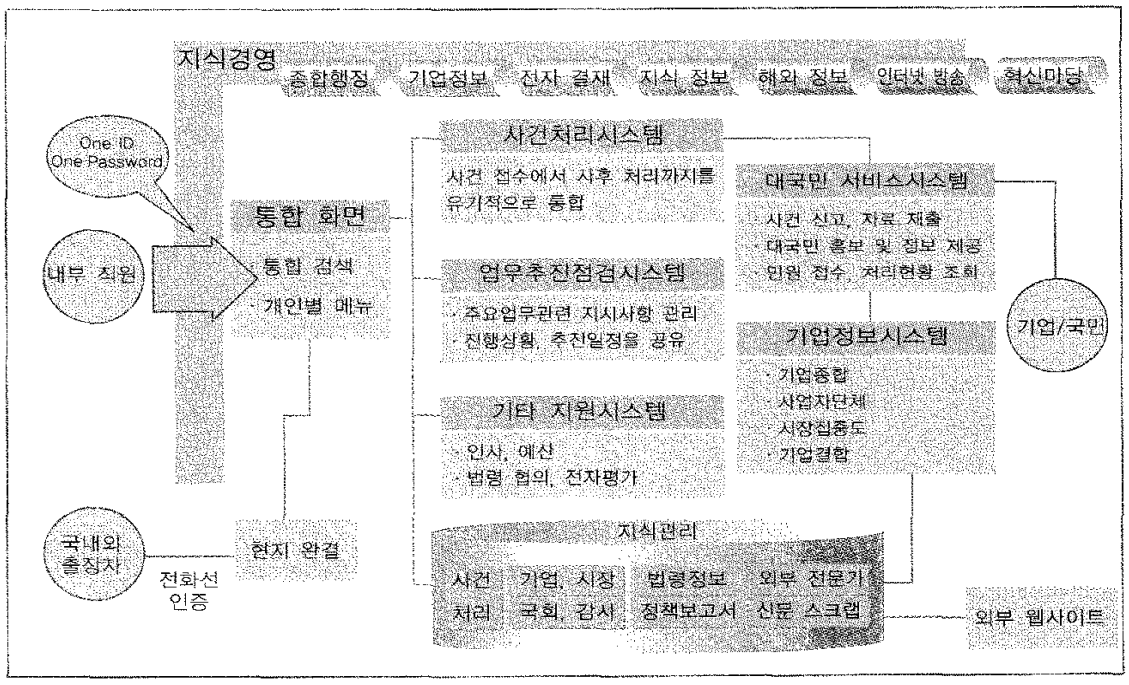
한편 직원별 컴퓨터를 통해 그날그날의 업무 진행 정도와 그 처리기간을 알 수 있다. 직원이 자신의 컴퓨터를 켜면 포털 초기 화면에 진행중인 업무, 마감 임박 업무, 지연 업무 등의 내역이 나오고 이를 상하간에 공유함으로서 업무 누락을 방지하고 본인의 당일 업무지침을 정할 수 있다. 또한 업무 처리 방식을 템플릿(처리안내 형식)화하여 업무 수행의 생산성을 향상시켰으며, 인터넷 방송을 통한 직원 조회 · 교육, 포럼 중계 등을 본부는 물론 지방사무소 직원들에게 생방송함으로써 시간을 절약할 수 있게 되었고, 특히 지방사무소 직원들이 실시간으로 조회에 참석함으로써 조직에 대한 소속감이 강화되고, 기관장의 지시 사항 등을 신속하게 전달받을 수 있게 되었다.

이런 성과는 고객서비스에도 이어져 인터넷을 통해 불공정 거래 등 민원 사항을 신고하면 민원처리시스템에 자동 접수되어 접수와 동시에 접수 사실을 알리는 메시지를 전송해 주고, 진행 과정 및 조치 결과도 실시간으로 민원인의 이메일과 핸드폰으로 통보해 줌으로서 민원만족도를 제고하였다. 공정거래위

원회의 종합지식경영시스템은 이처럼 다양한 성과를 가져왔으며, 부수적인 기쁨도 누리게 해 주었다.

2004년에 행정자치부에서 실시한 '행정기관 지식관리 운영실태 심사'에서 "지식관리 우수 운영기관"으로 선정되고 국무총리표창을 수상한 것이다. 이 소식을 들으며 지난 시간의 어려웠던 기억이 주마등처럼 스쳐 갔지만 조직에 지식경영을 뿌리내리겠다는 의지와 노력이 외부에서 인정받았다는 점에서 긍지와 자부심을 갖게 해 주는 상이었다. 그러나 여기에서 만족할 수는 없다. 끊임없는 혁신만이 공정거래위원회의 경쟁력을 확보할 수 있으며, 지식경영은 위원회에 무한정의 변화를 요구하고 있다. 이에 발맞춰 공정거래위원회의 종합지식경영시스템도 더욱 발전되고 진화된 모습으로 그 역할을 담당해 나갈 것이다.

[도표 3] 공정거래위원회의 종합지식경영시스템 활용 모습



가장 늦게 시작한 전자세정, 그러나 이젠 선진국보다 앞선다 12

납세서비스 혁신을 통한 '국민감동' 경영

국세청

참여정부 출범시 전체 사업자 중 12.4%만이 홈택스서비스에 가입하였고, 부가가치세 전자신고 비율도 13.7%에 머무르고 있었다. 전자신고가 오히려 불편하다는 납세자의 불만이 표출되었고, 조직 내부에서도 전자신고제도의 성공 가능성에 회의적인 시각이 많았다. 자칫 3년 여에 걸쳐 260억 원이라는 막대한 비용과 200여 명의 인력을 투입하여 구축한 전자세정 인프라가 유명무실해질 수 있는 상황이었다. 분명 위기였다. 잘 지어 놓은 아파트가 분양도 되지 않고 애물단지로 전락하는 것과 마찬가지 형국이었다. 납세자, 과세당국, 시스템 모두에 원인이 있었다. 그렇다고 전자세정 구현 외에 국세행정이 안고 있는 많은 문제점 – 납세서비스 품질 저하, 업무량 과다, 세무 부조리, 행정의 적시성(適時性) 상실 등 – 을 해결할 수 있는 다른 대안이 보이는 것도 아니었다. 피할 수 없는 도전이라면 당당하게 맞서 싸워야 하고 극복해야 한다. 납세자가 국세공무원을 찾지 않고 생업에만 전념할 수 있는 세정운영시스템이라는 국세행정 혁신 모델이 태동하기 위한 출발점이었다.

새로운 도전, '납세서비스 패러다임을 바꿔라!'

최근 20여 년 동안 OECD 국가들은 새로운 천 년을 준비하는 다각적인 노력을 기울여 왔다. 단순히 환경 변화에 대응하는 차원이 아니라 더 나은 미래를 준비하기 위해 끊임없는 혁신 노력을 기울이고 있는 것이다. 정부 부문에서도 업무 프로세스, 의식과 관행, 서비스 등 조직 운영의 모든 차원에서 지속적 변화가 요구되는 혁신 경쟁(Innovation Race)의 시대에 접어들었다.

납세서비스 제공에 있어서도 OECD 국가들은 납세자를 세정의 객체로 여겼던 종전의 사고에서 벗어나 이제는 세정의 주체인 '고객' 또는 '주인'으로 대우하기 위해 보다 체계적이고 전략적인 접근을 시도하고 있다. 납세서비스를 국고(國庫) 목적 달성을 위한 하나의 수단으로 여겼던 과거의 인식에서 벗어나, 국세행정의 임무(Mission)를 달성하기 위한 핵심 전략(Key Strategy)의 하나로서 가치를 부여하고 있다. 납세자 유형별로 서비스 제공 방식을 차별화하고, 서비스 제공에 세무 전문가, 산업별 · 업종별 협회 등 민간 단체와의 상호협력 체제(Partnership)를 구축하는 한편, 서비스 이행 표준(Service Performance Standards)에 따라 성과를 모니터링하는 등 여러 차원의 노력을 다하고 있다. 이러한 추세에 따라 최근 OECD는 회원국의 과세 당국에 인터넷, 전화, 이메일 등 최신 기술을 이용한 세금신고 및 과세정보수집시스템 개발을 권고하기에 이르렀다.

유명무실한 '홈택스 서비스' 리모델링하기

국세청은 1999년 서비스 혁신과 세무 부조리 척결에 중점을 둔 대대적인 세정개혁을 단행하였다. 이는 대규모 조직 통폐합과 서비스 및 조사 인력의 확충, 납세자보호담당관 신설 등 납세서비스 수준 향상, 그리고 세무 부조리 축소를 위한 지역담당제를 폐지하고 조직체계를 기능별 조직으로 전면 전환한다는 등의 내용을 담아, 변화된 환경에 맞추어 세정의 하드웨어를 정비하는 데 초점을 둔 것이었다. 그러나 이후에도 국민들의 세정 불신은 여전했고 직원들마

저도 개혁의 혜택에 의구심을 나타내고 있었다. 특히 내부적으로는 경제의 양적 · 질적 고도화에 따른 세원관리 업무의 지속적 증가로 환경 변화에 대한 세정의 대응역량이 점차 저하되고 있었다.

2000년 이후 우리 나라는 IT 강국으로 빠르게 도약하는 과정에 있었다. 정보통신 기술의 비약적 발전과 인터넷 이용의 보편화는 국민의 일상생활뿐만 아니라 의식구조까지 바꾸어 놓았다. 젊은 층을 중심으로 한 N세대(네티즌)의 등장은 행정 부문에 큰 도전으로 다가왔다. 인터넷을 통해 모든 정보가 가감없이 공유 · 소통되는 디지털 시대가 도래한 것이었다. 이러다 보니 행정운영에 있어서의 불공정 · 불투명 요소나 부당한 대우는 점점 설자리를 잃어 갔다. 인터넷이라는 예상치 못한 괴물(?)이 국세행정에도 새로운 도전들을 요구하고 있었으며, 실상 국세청이 변화하는 속도보다 훨씬 빠른 속도로 환경이 앞서 변화하고 있었다.

IT 기술의 발전, 국민의 서비스 요구 다양화 등 세정환경은 급속도로 바뀌고 있는 데 비해 세금 신고 · 징수, 세무조사 등의 세정시스템은 납세자와의 접촉을 전제로 설계되어 있어 납세자들의 다양한 요구에 신속하게 대응하지 못하고 있었다. 갓 쓰고 자전거 타는 격이라고 할까? 달라진 환경에 어울리지 않는 모습이었다. 납세자들 또한 담당 공무원을 직접 만나서 세금 문제를 해결해야만 안심하는 후진적 납세 의식에서 벗어나지 못하고 있었다.

2001년부터 범정부 차원의 전자정부 사업으로 홈택스 서비스(Home Tax Service)가 구축되기는 하였으나 적극적인 추진의지 부족으로 활성화되지는 못하고 있었다. 시스템 구축이 이뤄지고 그것이 시행된 지 1년이 지난 시점까지 전자신고가 부가가치세 등 간접세 분야에 한정되고 납세자의 전자신고에 대한 관심과 참여도 미흡하였다.

참여정부 출범시 전체 사업자 중 12.4%만이 홈택스 서비스에 가입하였고, 부가가치세 전자신고 비율도 13.7%에 머무르고 있었다. 전자신고가 오히려 불편하다는 납세자의 불만이 표출되었고, 조직 내부에서도 전자신고제도의 성공

가능성에 회의적인 시각이 많았다. 자칫 3년 여에 걸쳐 260억 원이라는 막대한 비용과 200여 명의 인력을 투입하여 구축한 전자세정 인프라가 유명무실해질 수 있는 상황이었다. 분명 위기였다. 잘 지어 놓은 아파트가 분양도 되지 않고 애물단지로 전락하는 것과 마찬가지 형국이었다. 납세자, 과세당국, 시스템 모두에 원인이 있었다. 그렇다고 전자세정 구현 외에 국세행정이 안고 있는 많은 문제점 – 납세서비스 품질 저하, 업무량 과다, 세무 부조리, 행정의 적시성(適時性) 상실 등 – 을 해결할 수 있는 다른 대안이 보이는 것도 아니었다. 피할 수 없는 도전이라면 당당하게 맞서야 하고 극복해야 한다. 납세자가 국세공무원을 찾지 않고 생업에만 전념할 수 있는 세정운영시스템이라는 국세행정 혁신 모델이 태동하기 위한 출발점이었다.

전자세정서비스에 새 생명을 불어넣다

2003년 참여정부가 출범한 후, 3월 24일 이용섭 청장이 사상 처음으로 국회 인사청문회를 거쳐 취임하면서 시들어 가던 전자세정 활성화에 새 생명을 불어넣는 계기가 마련되었다. 신임 청장은 전자세정 구현을 위한 명확한 비전을 제시하고 전자세정 전면 확대 및 이용 활성화를 위한 다양한 방안을 추진해 나갔다. 취임사에서 "납세자가 세무서를 방문하거나 국세공무원을 만날 필요 없이 생업에만 전념할 수 있도록 국민의 눈높이에 맞는 다양한 납세서비스를 제공하고, 신속 · 정확하고 투명한 전자세정을 만들어 나가야 한다"고 선언하면서 전자세정 구현을 제1의 세정혁신 과제로 내걸었다.

그리고 취임 초기부터 전국 관서장회의 등을 통해 "납세자와의 대면 접촉에 의한 세정운영 시스템을 근본적으로 바꾸지 않는 한 참여정부가 지향하는 '공손한 국세청, 엄정한 국세청, 깨끗한 국세청'을 만들 수 없으며, 이러한 비전을 달성하기 위해서는 전자세정 구현 외에는 대안이 없다"는 점을 강조했다. 아울러 "단순히 홈택스 서비스, 즉 전자세정 인프라를 구축했다고 해서 전자세정이 저절로 구현되는 것이 아니다. 납세자가 편리함을 인식하고 자발적으로 동참

하도록 제도와 절차를 보완하고 적극 홍보하는 등 전자신고 활성화에 모든 세정 역량을 쏟아야 한다"며 전자세정 구현에 대한 직원들의 적극적인 동참과 실천 방안 마련을 촉구하였다.

전자세정 구현이 단순히 서비스 제공 방식을 다양화하는 차원에 그치지 않고 국세공무원의 일하는 방식과 문화를 바꾸어 세정의 정보화 · 과학화를 가속화하고, 세정의 생산성과 투명성을 함께 제고해야 한다는 것이었다. 한마디로 새로운 국세행정 혁신 모델을 제시한 것이다. 또한, 전자세정을 통해 납세자 눈높이에 맞는 다양한 서비스를 제공하여 납세서비스 품질을 세계 최일류 수준으로 도약시키는 것이 거시적인 목표였다.

또한 청장은 인터넷 등 IT 인프라가 전자신고 및 납부뿐만 아니라 세금 상담과 세정 홍보 등 납세자와의 쌍방향 커뮤니케이션 채널로도 다양하게 활용될 수 있음을 강조하면서, 우리 나라 세정과 납세문화 수준에 적합한 전자세정 모델을 개발하라고 주문하였다. 국세청이 그간의 권력기관 이미지를 벗고 서비스 기관으로 거듭나기 위해서도 e-세정은 유일한 대안이라는 비전을 제시한 것이다.

이러한 비전은 치밀한 준비를 거쳐 결국 실천에 옮겨졌다. 전자신고 · 납부 및 민원증명 발급 서비스를 혁신하였을 뿐만 아니라 2003년 9월에는 납세자와의 쌍방향 커뮤니케이션 채널인 '국세청 뉴스레터' 이메일서비스를 개시하였고 2003년 11월에는 종전의 국세청 콜센터를 '국세종합상담센터'로 전면 확대 · 개편하여 전국 어디에서나 전화, 인터넷, 방문 등 상담 매체에 관계없이 신속 · 정확한 국세 관련 상담을 받을 수 있도록 하는 등 새로운 국세정보 서비스 모델을 만들어 가고 있다. 특히 국세청의 뉴스레터 이메일 서비스는 국세행정에 대한 홍보 수단일 뿐만 아니라, 납세자 눈높이에 맞는 다양한 최신 국세정보를 담고 있으며, 주요 정책과제에 대한 모니터링 수단(PCRM)으로도 활용되고 있다. 시행 초기에는 이메일을 받아 보는 사람들이 47만 명에 불과했지만, 현재는 159만 명이 받아 볼 정도로 확대되었다. 이러한 우수한 추진 성과를

인정받아 2004년 7월에는 국정홍보처에 의해 청 단위 최우수 사례로 선정되기도 하였다.

인센티브와 성과보상으로 이뤄 낸 '전자신고' 활성화

홈택스 서비스(이하 HTS)는 최근의 정보기술 발전과 인터넷 사용의 보편화에 따라 전자세정 기반 구축을 통해 납세자가 세무서를 방문하거나 국세공무원을 만날 필요 없이 집이나 사무실에서 모든 세금 문제를 인터넷으로 편리하게 해결할 수 있는 종합 국세행정 서비스이다. HTS는 크게 전자신고, 전자 고지, 전자 납부, 전자 민원처리, 세무대리 정보관리 및 과세자료 전자 제출 등 부가적인 서비스로 구성되어 있다. HTS는 ID와 비밀번호에 의해 이용자 등록을 한 후에 HTS 홈페이지(www.hometax.go.kr)에 접속하여 서비스를 이용할 수 있도록 설계되어 있다. HTS에 가입해야만 전자신고제를 효율적으로 이용할 수 있었기 때문에 사용자들의 HTS 가입을 보다 용이하게 해 줄 필요가 대두되었다. 전자신고 실시 초기에는 HTS 가입을 위해 신분확인 절차를 거쳐야 했기 때문에 세무서 방문이 필수적이어서 납세자 불편이 가중되었다. 그래서 개인정보 보호를 최대화하면서도 불편을 해소하는 방안에 대한 면밀한 검토를 거쳐 2002년 10월부터는 공인인증서 보유자의 경우에는 세무서를 방문하지 않고도 인터넷으로 직접 HTS 홈페이지에 접속하여 이용자 등록이 가능하도록 하였다. 그리고 2004년 1월에는 HTS 가입을 더욱 용이하도록 하기 위해 공인인증서가 없는 납세자에게도 각종 신고 안내문에 개인별 가입용 번호(PIN; Personal Identification Number)를 부여해 이를 통해 별도의 세무서 방문 없이 납세자가 직접 HTS에 접속, 가입할 수 있게 하였다.

한편, 일찍 전자신고 · 납부 제도를 도입한 일부 선진국의 경우에도 전자신고 이용률(take-up rate)이 낮은 경우가 보통이다. 그 원인을 분석한 결과 전자신고에 대한 별도의 인센티브가 없는 것이 중요한 이유 중 하나라고 판단되었다. 이에 국세청은 전자신고 세액공제제도 도입 방안에 대해 재정경제부와의 협의

를 시작하였다. 그 결과, 2004년부터 전자신고 세액공제제도를 도입(조세특례제한법 제104조의 8항 신설)하여 납세자 본인이 직접 전자신고를 할 경우에는 소득세 · 법인세 각각 2만 원, 부가가치세 1만 원을, 세무대리인이 수임납세자의 소득세 또는 법인세와 부가가치세를 모두 전자신고한 경우에 100만 원을 한도로 1건당 1만 원을 세액공제해 주었다. 전자신고에 대한 이러한 인센티브는 선진국에서는 매우 드문 경우로 전자신고제도가 조기에 정착되는 데 큰 역할을 한 것으로 평가된다.

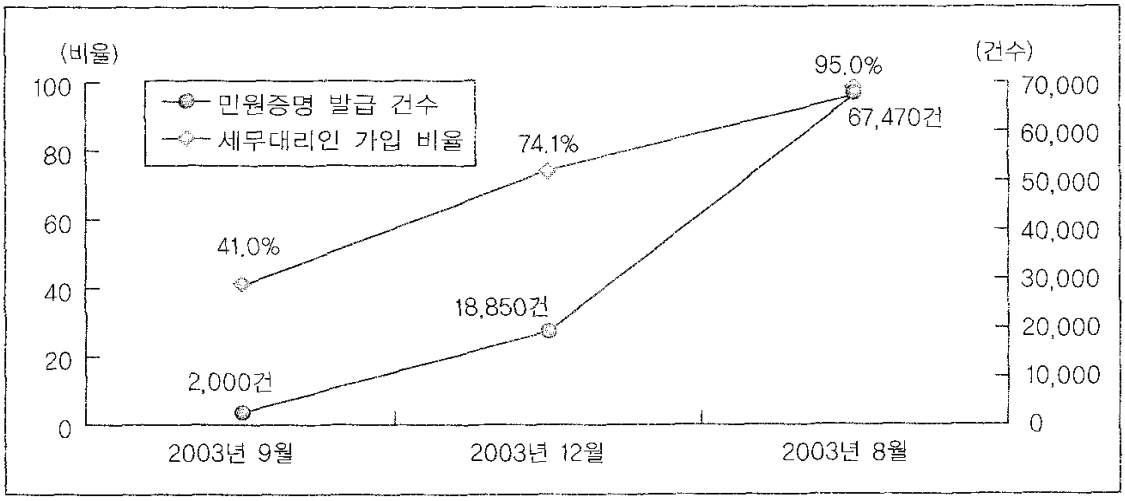
또한 전자신고 이용이 활성화된 선진국의 사례를 벤치마킹하여 전자세정 중개자로서의 세무대리인의 역할을 크게 강화하였다. 이를 위해 2003년 10월 과세 당국과 세무대리인, 납세자를 연결하는 온라인시스템인 '세무대리정보통합관리시스템'을 구축하였다. 이 시스템을 통해 세무대리인에게 수임 업체의 각종 세무정보와 민원증명서비스를 제공함으로써 세무대리인이 납세자에게 각종 국세정보 및 민원서비스를 실시간으로 제공할 수 있게 되었다.

이 시스템의 구축 초기에는 세무대리인 가입 비율이 불과 41%에 그쳤으나 그 편리함이 널리 인식, 확산되면서 구축된 지 1년이 안 된 2004년 8월 현재 95%의 세무대리인이 가입하였다. 이를 통한 민원증명 발급 건수도 개시 초기의 2,000여 건에서 5만 2,000여 건으로 대폭 증가하였다. 이러한 시스템을 통해 세무대리인이 수임 의뢰인에 대한 각종 세무 정보를 사전에 보유함으로써 보다 정확한 세금상담을 해 줄 수 있게 되었고 종합적인 국세 정보를 실시간 제공하여 의뢰인의 신뢰를 얻을 수 있게 되었다.

아울러 불법 명의대여에 의한 부실 세무대리 행위가 근본적으로 근절되고 유사 세무대리인에 의한 불법적인 무자격 신고대리 행위도 구조적으로 차단되어 건전한 세무대리 문화가 정착되어 가고 있다. 일례로, 전자세정이 성공적으로 정착되고 있는 미국, 호주, 캐나다 등 선진 외국보다도(2003년 국가별 세금 신고 시 세무대리인 이용률을 보면 미국은 개인 56%, 법인 91%, 호주는 개인 77%, 법인 97%, 캐나다는 개인 45%, 법인 75%, 영국은 개인 53%, 법인 85%이다) 훨씬 높은 수

준인 95%의 세무대리인이 전자세정에 참여하고 있다는 것은 향후 전자세정의 미래가 매우 밝다는 것을 시사한다.

[도표 1] 세무대리정보 통합관리시스템 운영 실적



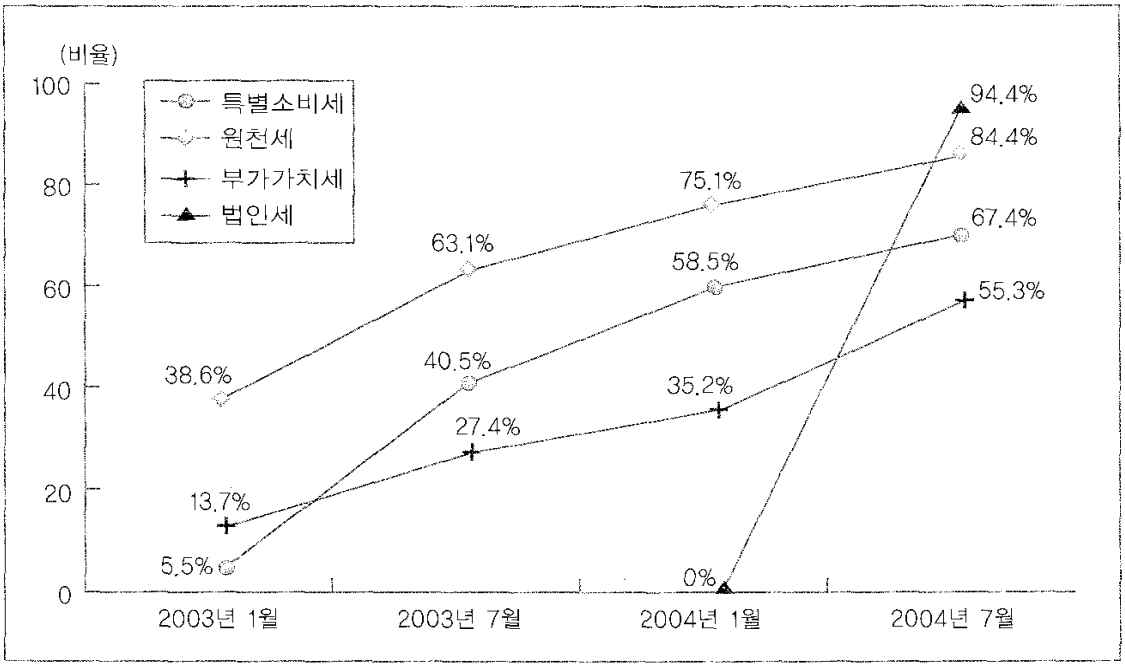
전자신고가 활성화되는 데는 직원들의 관심과 참여를 유도한 것이 큰 요인으로 작용했다. 전자신고 추진 실적을 관서별 · 직원별로 평가하여 우수 기관과 직원에 대해서는 성과보상을 하는 자체 '성과보상시스템'을 2004년 1월부터 시행하였다. 처음에는 무관심하던 직원들도 주위에서 전자신고 추진에 열심인 직원들이 포상 등 우대를 받는 것을 보고 점차 열의를 느끼기 시작하였다. 심지어 104개 세무서와 직원들의 성과 경쟁이 지나쳐 일부 부작용 사례가 발생하기도 하였다.

요컨대 청장의 전자신고 활성화에 대한 강한 집념을 시작으로 하여, 전자신고를 이용한 납세자에게 세액공제 등 인센티브를 부여하고, 전자신고에 세무대리인을 적극적으로 활용한 동시에 전자신고 추진 실적이 우수한 관서와 직원들에 대해 성과보상을 실시한 것이 일부 선진국에 비해 전자신고를 늦게 시작했으면서도 단기간에 놀라운 성과를 거둘 수 있게 된 주요한 요인이었던 셈이다.

단기간에 이룩한 세계 최고 수준의 전자세정

전자신고제도는 참여정부 이전부터 부가가치세, 특별소비세, 주세 등 간접세 부문에 한하여 시행되고 있었다. 그러나 제도만 도입되었을 뿐 관심과 참여가 저조하여, 부가가치세의 경우에는 전자신고 비율이 2003년 1월 현재 13.7%에 머무르는 등 다분히 형식적으로 운영되고 있었다. 엄청난 비용과 인력을 투입하여 구축한 전자신고 인프라(HTS)가 방치되고 있었던 것이다. 참여정부 출범 이후 납세자 접촉이 없는 세정 구현을 위한 본격적인 세정혁신을 추진하여 전자신고 세목의 확대 및 이용 활성화를 위한 다양한 노력을 가속화하였다. 그 결과 부가가치세의 경우 2004년 7월 현재 55.3%가 전자신고를 실시하였고, 금년부터 전자신고를 도입한 직접세 분야의 경우에는 전자신고 비율이 법인세 94.4%, 소득세 44.2%라는 획기적인 성과를 거두었다.

[도표 2] 전자신고 비율 추이



국세청은 부가가치세 전자신고 활성화를 위해 모든 사업자에게 개별 안내문을 발송하고, 각종 언론매체를 통해 대대적인 홍보 활동을 벌였다. 또한 세무서를 방문하지 않고도 HTS 홈페이지를 통해 HTS에 쉽게 가입할 수 있도록 개인별 가입용 번호(PIN)를 부여하였다. 신고기간 동안에는 종전의 '신고서 자기작성 교실'을 '전자신고 지도 · 상담 교실'로 전환하여 운영하는 등 전자신고에 불편이 없도록 모든 행정력을 동원하였다. 이러한 노력은 2004년 7월 확정신고시 총 신고 건수 중 55.3%가 전자신고를 하여 2003년 1월의 13.7%에 비해 전자신고 비율이 3배 이상 증가하는 결과로 나타났다. 이러한 성과는 소규모 납세자가 많아 안정적인 수준까지 끌어올리기에는 다소 시간이 걸릴 것이라는 일반적인 예상과는 사뭇 다른 것이었다.

매월 신고되는 원천세는 2004년 7월에 총 신고 건수 중 전자신고 비율이 84.4%로 2003년 1월 38.6%에 비하여 2배 이상 증대되었다. 특별소비세의 경우에는 2004년 7월 전자신고 비율이 67.4%로 2003년 1월 5.5%에 비해 무려 12배나 증가하였다.

부가가치세 등 간접세 분야의 경우에는 신고 방법과 절차가 비교적 단순하여 2003년 이전에 쉽게 도입할 수 있었으나, 첨부 서류가 많고 신고 방법과 절차가 복잡한 법인세, 소득세 등 직접세 분야의 경우에는 전자신고 전면 확대가 시기상조라는 내부의 우려가 많았다. 그러나 직접세에 대한 전자신고를 시행하지 않고서는 진정한 의미의 전자신고를 시행한다고 볼 수 없었다. 청장은 전자세정의 조기구현 의지를 거듭 피력하며, 2004년 전면 확대를 목표로 철저한 사전 준비를 지시하였고 직원들은 일사분란하게 움직이기 시작하였다.

보수적인 집행기관의 특성상 변화 초기에는 다소 소극적이었지만, 일단 공감대가 형성되자 놀라운 추진력으로 일을 해 나가기 시작하였다. 국세청 조직의 장점인 응집력과 팀워크가 십분 발휘되었던 것이다.

법인세, 소득세 등을 담당하는 소관 국 · 실에서는 자체 '전자신고 추진 태스크포스팀'을 구성하고 신고서식 간소화, 제출서류 축소 등 전자신고를 위한 사

전 작업을 착실히 진행해 나갔다. 세법 · 시행령 · 훈령 · 고시 등의 수시 변경은 각종 서식 및 업무 처리 절차의 변경을 수반하여 시스템 설계 및 운영에 장애 요인이 되었고, 신고서에 첨부되는 많은 서류 역시 전자신고를 확대하는 데 큰 부담으로 작용하였다.

수많은 간부 및 실무 직원들의 논의 끝에 납세자 스스로가 손쉽게 신고서를 작성할 수 있도록 서식 간소화를 지속적으로 추진하고 제출 실익이 적은 첨부 서류들은 납세자에게 보관 의무만 부여하거나 관련 행정기관 자료를 활용하도록 함으로써 납세자의 제출 부담을 줄여 나가기로 하였다. 사실 그 동안 납세자가 수동으로 제출해 온 신고서와 첨부 서류는 성실도 분석, 조사 대상자 선정, 통계자료 작성 등 국세행정의 효율적 집행을 위해 필요한 것들이었다. 그러나 전자신고의 편리함을 인식시켜 납세자의 자발적 참여를 유도하기 위해서는 상대적으로 활용 가치가 낮은 서식과 첨부 서류들은 과감하게 축소하여 납세자 부담을 줄여 주어야 했다.

국세 업무의 효율성을 해치지 않으면서 전자신고를 활성화하기 위해 수많은 직원들이 수개월 동안 밤낮으로 매달려 전자신고서식 등을 개발했다. 법인세 전자신고의 경우, 선진국에서도 성공한 사례가 별로 없고 시행 자체가 다소 모험적인 시도였기 때문에 준비에 더욱 철저를 기하지 않으면 안 되었다. 2003년 5월부터 전자신고 제도 도입을 위한 서식 간소화, 프로그램 개발 등 철저한 사전 준비를 시작하였다. 법인세 신고 자료 온라인 제출 시행, 중간예납 전자신고 시행 등 예행 연습을 통해 경험을 축적해 나갔다. 또한 관련 부서간 수많은 토론과 협의를 거쳐 170여 종에 이르는 복잡한 법인세 신고 첨부 서식을 전자신고에 부합하도록 축소하는 등 최대한 간소화하여 73개 전자신고 서식을 개발하였다.

그런 한편으로, 본격적인 법령 개정 및 전자신고 프로그램 개발에도 박차를 가하였다. 2004년 2월부터는 전자신고시스템의 시험 가동 및 대대적 홍보에 돌입하였다. 처음 시행되는 제도에 따른 직원들의 혼란을 방지하기 위해 전자

신고 매뉴얼을 제작하여 내부 교육을 실시하였고, 신고 기간중에는 지속적인 모니터링을 실시하였다. 신고 기간중 예기치 않은 프로그램 오류 발생 등으로 난관에 봉착한 적도 있었으나 비상체제를 운영하여 오류 사항 등을 실시간으로 체크, 프로그램에 수정 · 반영함으로써 해결할 수 있었다. 짧은 준비 기간과 복잡한 신고서식 등으로 어려움이 많았음에도 2004년 3월 최초로 실시한 2003년 12월 말 법인의 법인세 신고에서 신고 법인의 94.4%가 전자신고를 이용함으로써 세계 최고 수준의 전자신고 성과를 거두었다. 이러한 성과를 달성하는 데에는 앞서 밝혔듯이 세무대리인들의 적극적인 협조도 큰 몫을 하였다.

2004년 5월에 처음으로 전자신고를 실시한 종합소득세의 경우 기장 여부 등 납세자 유형에 따라 신고 방법이 복잡 · 다양하기 때문에 신고서 전송 방식 등을 납세자가 선택할 수 있도록 전자신고 방식을 설계하였다. 전산프로그램 개발 일정 등을 감안하여 기존에 전산 매체로 제출하던 서식 11종을 전자신고서식으로 개발하였고, 시행착오를 최소화하기 위해 프로그램 시연 등을 통해 사전에 직원교육을 철저히 하고 대대적인 홍보를 실시하였다.

드디어 2004년 5월 종합소득세 전자신고를 전격 시행하였다. 시행 초기의 납세자 혼란을 방지하기 위해 신고 기간중 직원은 물론 대학생 신고 도우미 등을 적극 활용하여 104개 세무서와 17개 지서에서 '전자신고 지도 · 상담 교실'을 운영하였다. 그 결과 처음 시행되는 제도임에도 불구하고 44.2%의 비교적 양호한 전자신고 실적을 올릴 수 있었다. 오래 전부터 소득세 전자신고를 실시한 일부 선진국과 비교하여 단번에 거둔 성과치고는 놀라운 실적이었다.

이와 같이 높은 전자신고 이용률은 오랜 기간에 걸쳐 우편신고가 정착된 선진국과 달리 지난 30여 년간 세무서를 직접 방문하여 국세공무원의 도움을 받아 세금신고를 했던 우리 나라의 국세행정 현실을 감안할 때 매우 이례적이어서 대표적인 전자정부 성공 사례로 평가받고 있다.

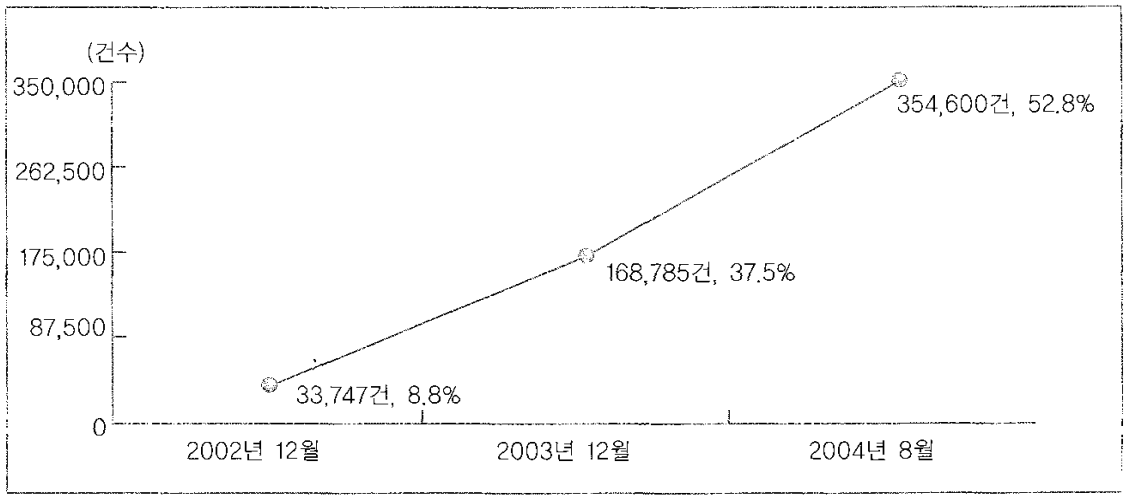
다양한 서비스 제공으로 민원인의 니즈를 만족시키다

다른 선진국들의 전자세정은 주로 신고 · 납부 · 고지에 치우쳐 있으나, 우리나라의 HTS는 여기에 그치지 않고 전자 민원증명 발급 등 제공 서비스가 다양하다는 특징을 갖고 있다.

2004년 1월, 국세청은 문서 위 · 변조 방지 기술을 개발 · 접목하여 인터넷으로 민원증명 발급을 신청하고 납세자가 자기의 PC에서 출력하여 공문서 원본으로 사용할 수 있는 '인터넷 민원증명 발급 서비스'를 개시하였다. 인터넷 민원증명 발급 대상은 당초 사업자등록증명, 납세사실증명 등 6종이었으나, 2004년 3월부터는 표준 재무제표 등 10종으로 확대되었고, 2004년 5월에는 소비제세 승인민원 등 17종이 추가되어 2004년 8월 현재 총 33종을 인터넷을 이용해 발급받을 수 있게 되었다.

그 결과, 2004년 8월 현재 전체 민원증명의 97%를 점유하는 6종의 주요 민원증명에 대한 인터넷 발급 건수가 35만 5,000건으로 전체 발급 건수의 52.8%를 점유하고 있다. 이는 연인원 400만 명에 이르는 민원인의 세무서 방문을 줄여 주는 효과가 있을 것으로 추산된다. 또한 주요 민원증명 6종에 대해

[도표 3] 인터넷 민원증명 발급 건수 추이



영문 민원증명 발급 서비스가 시행되어 그 동안 여행사 등을 통해 증명서를 번역해야 했던 민원인의 불편을 해소(연간 약 70만 건)하고, 영문 번역료 등 연간 약 200억 원의 경제적 부담을 절감할 수 있게 되었다.

OECD 회원국 대부분은 전자신고 · 납부 체제를 이미 도입한 상태이고, 나머지 국가들도 2005년~2007년 도입을 목표로 추진하고 있다. 프랑스, 이탈리아, 네덜란드 등 일부 국가의 경우에는 전자신고를 의무 사항으로 규정하고 있거나 규정할 계획을 가지고 있으며, 미국의 경우에는 2007년까지 모든 세금 신고의 전자신고 비율을 80%까지 끌어올리겠다는 목표를 정해 놓고 있다.

이와 같이 선진국들은 납세서비스 품질을 올리기 위해 e-세정 경쟁을 벌여 왔다. 그런데 선진국들이 10년 동안 노력해서 얻어 낸 성과를 우리 나라는 단기간 내에 이루어 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 전자세정 성공 국가로 평가

[도표 4] 주요 선진국의 전자세정 구축 현황

구분	전자신고 · 납부				전자 세무상담	전자 정보서비스	비고
	소득세	법인세	부가가치세	원천세	콜센터	이메일	(소득세 전자신고)
한국	44	94	55	84	○	○	2004년
일본	–	–	–	–	×	×	2004년(예정)
미국	45	1	N/A	20	○	○	1986년
캐나다	50	6	6	65	○	×	1992년
영국	20	4	5	15	○	○	2000년
프랑스	6	30	10	N/A	○	○	2001년
독일	4	–	?	–	○	○	1999년
네덜란드	85	2	2005년 예정	–	○	×	1996년
노르웨이	40	50	40	–	○	○	1999년
스웨덴	20	–	15	99	○	○	2002년
호주	81	90	30	76	○	○	1990년
뉴질랜드	27	?	10	88	○	○	1991년

출처) OECD Draft Preliminary Report, "2004 Survey of Trends in the Delivery of Services to Taxpayers Using New Technologies", Sep. 2004.

받고 있는 것이다. 이제 우리 나라는 납세서비스 품질에 관한 한 선진국들과 비교해도 당당히 앞자리를 차지하고 있다.

게다가 우리 나라의 e-세정에 대한 투자가 선진국에 비해 매우 열악함에도 불구하고 이런 결실을 맺었다는 것은 상당히 고무적인 일이 아닐 수 없다(국세청 총 예산 대비 정보기술에 대한 투자 비중은 미국, 뉴질랜드, 노르웨이가 20%, 호주 18%, 영국 14%임에 비해 한국은 6%에 불과하다). 제도적 · 행정적 노력 등 종합적 전략을 통해 매우 짧은 기간 내에 이루어 낸 우리의 괄목할 만한 성과를 배우기 위해 이젠 선진국에서 우리를 벤치마킹하고 있다. 이미 일본, 중국, 베트남, 말레이시아, 몽골 등 주변 아시아 국가의 국세청이 우리의 전자세정 구축 성공 사례를 벤치마킹 하기 위해 방문하거나 자문 요청을 해 왔는데, 2004년 7월에는 우리 국세청의 선진 전자세정을 여러 차례 견학한 몽골 국세청의 자문 요청에 따라 우리 나라 국세청 직원이 그것을 방문하여 HTS 구축에 대해 자문을 해 준 바 있다.

가장 선진적인 국세행정 모델을 제시하다

국세청은 제도추진 과정에서 생겨날 수 있는 문제점에 대해서도 주도면밀하게 검토하여, 사전 준비를 통해 시행착오를 최소화했으며, 법령 개정 등을 통해 새로운 제도 시행의 근거를 확고히 함으로써 제도의 조기 정착을 이끌어 낼 수 있었다. 또한, 일반 납세자의 정보화 마인드를 고려할 때 시행 초기에는 납세자 혼자 힘으로 전자신고를 하기 어려울 수 있다는 점을 예상하여 세무대리인을 전자세정의 중개자로서 적극 활용한 것도 큰 성공 요인이었다. 더불어 민간 회계프로그램 개발 업체에 대해 대화형 신고 소프트웨어 개발을 적극 유도하고 신고서 작성 프로그램을 무상 공급하는 등 납세자 스스로가 손쉽게 전자신고를 할 수 있는 여건을 조성하였다. 아울러 시스템과 프로그램의 오류에 따른 납세자 혼란을 최소화하기 위해 시범운영을 통한 보완 및 세목별 특성에 따른 단계적 확대 시행 역시 중요한 성공 요인으로 꼽을 수 있다.

그러나 가장 중요한 성공 포인트는, 전자신고의 편리함과 혜택에 대해 국민들에게 적극적인 홍보 활동을 벌였다는 점이다. 아무리 좋은 제도라도 고객이 편리함을 느끼지 못하면 결코 성공할 수 없다. 이에 따라 국세청은 전자신고 세액공제 등 세제상 혜택과 신고의 편리함을 각종 언론매체, 홈페이지 팝업창 게시, 뉴스레터 발송, 세무대리인 · 동업자 단체를 대상으로 한 간담회 및 시연회 개최, 개별 안내문 발송 등 다양한 매체와 방법을 총동원하여 홍보하였다.

또한, 전자세정을 집행하는 일선 관서와 직원들의 동참을 유도하기 위해 성과보상시스템을 마련하여 시행하였다는 점도 간과할 수 없다. 성과보상을 통해 일선 기관과 직원들의 경쟁을 유도한 결과 당초 예상과 달리 전자신고가 조기에 정착되는 효과를 거두게 된 것이다.

하지만 단기간 내에 전자신고를 전면 추진하다 보니 예상치 못한 일부 문제점도 발생하였다. 2004년 7월 부가가치세 확정신고시 신고 마감일 특정 시간대에 너무 많은 전자신고가 몰려 시스템 과부하 현상이 발생하였고 이로 인해 납세자가 신고를 하지 못하는 사태가 발생하였다. 자칫 사회문제화될 뻔한 위기였지만, 이러한 상황을 조기에 파악하고 관계 부처와 협의하여 신고일을 하루 연장함으로써 혼란을 피할 수 있었다. 이러한 문제점을 근본적으로 해결하기 위해서는 앞으로 시스템 용량 증설 추진과 병행하여 '과부하 조기경보시스템' 도입, 전자신고 세액공제 차등화 등 자체 노력을 통해 전자신고 건수를 분산해 나갈 예정이다.

전자세정을 조기에 정착시키기 위해 기관별 추진실적을 평가 · 공개하고 우수 기관에 대한 표창 및 보상을 실시하자, 일선 관서와 직원들의 과열 경쟁으로 수동 신고 · 접수분을 다시 전자신고 하거나 세무대리인에게 민원증명 발급 건수를 할당하는 등의 편법 사례도 발생하였다. 그러나 이러한 문제는 직원 교육, 모니터링 강화, 평가기법 개발 등을 통해 해결해 나가고 있다.

납세자 접촉이 전혀 없는 세계 최일류의 '투명세정'을 지향하다

전자세정을 조기 구현함으로써 우리가 추구하는 목표는 다음과 같다.

첫째, 납세자가 세무서 방문 없이 인터넷으로 모든 세금 업무를 처리할 수 있도록 함으로써 고객의 편리성을 크게 제고하고 납세협력 비용 또한 절감시키는 것이다. 그 결과, 납세자가 관공서 등을 방문하는 데 따른 교통비, 인건비 및 서식구입 비용 등 연간 3,800억 원 정도의 경제적 부담을 절감시킬 것으로 추산된다.

둘째, 납세자와 국세공무원의 접촉이 원천적으로 차단됨에 따라 그 동안 세정의 고질적 문제점으로 지적되어 온 부조리 발생 가능성을 전면 방지할 수 있고 세정 투명성을 향상시킬 수 있게 되었다. 전자세정의 구현을 통해 국세행정의 정보화 · 과학화가 더욱 촉진되면 조만간 납세자와의 직접 접촉이 전혀 없이 국세청 정보망에 축적된 정보와 자료만으로도 세금 업무를 효율적으로 처리할 수 있게 될 것이다.

셋째, 신고내용 입력에 필요한 시간과 인력의 대폭 절감 및 오류 자료의 획기적 축소로 국세행정의 효율성과 신속성이 제고되고 있다. 절감된 시간과 인력은 증가하는 세원관리 업무에 효율적으로 대처하기 위해 투입될 것이다. 수동신고시에 필요했던 고지서 · 신고서 · 안내문 · 민원서식 제작 등에 소요되는 인쇄비, 우편 발송비 등 연간 약 1,200억 원의 경비도 절감될 것으로 추산된다. 그리고 전자신고로 수집된 정보를 통해 업무 처리의 신속성 · 정확성이 제고되어 2004년부터는 '성실신고 조기검증시스템'을 가동하고 있다. 종전에는 세금신고부터 조사 착수까지 3~5년 걸리던 것을 이제는 6개월~2년으로 업무 집행의 시차를 대폭 축소할 수 있게 되었다.

넷째, 전자세정 구현은 명실공히 자율신고체제에 걸맞은 세정운영시스템 구축을 앞당기고 있다. 이미 1990년대 중반, 종전의 전근대적 정부부과 과세제도에서 선진국형 자율신고 · 납부제도로 바뀌었음에도 우리의 납세문화와 국세공무원의 일하는 방식은 과거의 관행에서 벗어나지 못하고 있었다. 납세서비

스 제공, 세금 신고관리, 과세자료 처리 등의 세정운영이 상당 부분 납세자와의 접촉에 의존하고 있었던 탓이다. 이렇게 납세자와의 접촉에 의해 일하는 방식은 국세행정에 많은 문제점들을 야기해 왔다.

앞으로 국세청은 전자신고가 가능한 모든 납세자와 세무대리인이 e-서비스를 통해 모든 세금 문제를 해결할 수 있도록 서비스 내용을 지속적으로 확대하고 이에 대한 대국민 홍보를 강화해 나갈 계획이다. 그리고 전자세정의 구현을 통해 장기적으로는 국가경쟁력 강화에 기여하고 국민의 경제 활동을 적극 지원하며 정부에 대한 신뢰를 제고하고자 한다.

이를 위해 전자신고 서식과 절차를 보다 간소화하고 첨부 서류를 대폭 축소해 나갈 것이다. 납세자로부터의 불요불급한 정보 수집을 자제하고 업무 처리에 꼭 필요한 정보는 행정기관간 정보의 공동 활용, 자체축적 정보의 분석 · 활용 역량 강화 등을 통해 해결해 나갈 계획이다. 아직 수동으로 별도 제출해야 하는 일부 첨부 서류들에 대해서도 인터넷으로 제출이 가능하도록 2004년 말까지 프로그램을 추가 개발할 것이다. 이렇게 되면 별도 첨부 서류 제출 없이 전자신고만으로 대부분의 신고가 가능해질 것이다.

현재는 세무서에 서면으로 신고한 내역은 물론 전자신고한 내역조차 조회가 불가능한데, 2005년부터는 인터넷으로 납세자 본인의 각종 세금 신고 · 납부 내역을 조회할 수 있는 납세이력 조회서비스 체계를 구축할 것이다. 현행 HTS는 사업자의 업종이나 유형에 상관없이 모든 납세자에게 획일적인 서비스를 제공하고 있어 개별적인 납세자의 요구 사항을 반영하고 있지 못하지만 향후에는 각종 서비스 제공시 납세자의 사업 규모와 업종 등을 고려하여 차별화된 서비스(TRM;Taxpayer Relationship Management)를 제공할 예정이다. 나아가 그간 양적 확대에 치중했던 전자서비스 수준을 각 납세자의 수준과 특성에 맞게끔 보다 차별화 · 다양화하여 품질을 한 단계 업그레이드할 것이다.

전자세정 구현의 궁극적 목표는 납세자, 세무대리인, 과세당국 모두에게 실제적인 이익을 주는 것이다. 납세자는 모든 세금 업무를 가정이나 사무실에서

인터넷으로 편리하게 해결할 수 있고, 수동 신고시 발생하는 오류가 없어지게 되므로 나중에 해명해야 하는 불편이 사라져 조세마찰 해소에도 도움이 된다. 세무대리인은 수임 납세자의 각종 세무 정보에 쉽게 접근할 수 있어 정확한 세금 상담을 할 수 있게 됨으로써 세무대리인의 위상을 제고시킬 수 있게 된다. 국세청 직원들은 단순 · 반복적인 업무에서 벗어나 세정혁신 업무나 보다 전문적이고 생산적인 업무에 전념할 수 있게 된다.

전자세정의 구현은 세무 부조리, 납세자 불편, 업무량 증가, 행정의 적시성 상실 등 국세행정의 많은 문제점을 일시에 해결할 수 있는 최선의 대안이다. 도전을 기회로 바꾸어, 납세자와의 접촉 없는 국세행정 모델을 개발한 직원들은 오늘도 피나는 혁신을 통해 이 시스템을 확고하게 뿌리 내리기 위해 애쓰고 있다. e-세정을 더욱 발전시켜 국민에게 세계 최일류 수준의 납세서비스를 제공하기 위한 1만 7,000명 국세공무원들의 노력은 오늘도 쉬지 않고 계속되고 있다.

발상의 전환과 순수한 열정이 일구어 낸 문화재 보존약품 개발 13

혁신을 택한 사람들이 만들어 낸 아주 특별한 향기

문화재청

불과 몇 분 전, 교류를 제의했던 한국인들의 수준을 낮게만 생각했던 그들이 이제 앞서서 교류협력 프로그램을 제안하고 나섰다. 그 후 프랑스와 몇 차례의 공동 세미나가 있었고, 2003년에는 그 프로젝트를 진행했던 연구진이 프랑스 초청으로 고문서보존센터를 방문하기도 했으며, 이번 2004년 한국과 프랑스의 공동 세미나까지 개최하게 된 것이다. 지금으로부터 3년 전, 당시 프랑스 전문가를 놀라게 했던 국립문화재연구소의 작은 연구실에서는 어떤 프로젝트가 진행중이었던 것일까?

프랑스의 전문가들도 깜짝 놀란 '문화재 보존' 프로젝트

2004년 10월 7일, 한국의 문화재청은 프랑스의 고문서보존센터와 공동으로 고서적 보존기술에 관한 세미나를 개최하였다. 유홍준 문화재청장은 축사에서 한국의 인쇄문화와 한글의 우수성, 그리고 한국과 프랑스의 관계에 대하여 의미 있는 언급을 하였다

"현재 한국의 왕오천축국전과 직지심체요절이 프랑스에 있습니다. 외규장각 문서를 반환하는 것이 두 나라 외교 관계의 현안이 되고 있습니다. 이런 것들을 보면 사이가 좋을 리가 없는 두 나라 사람들이 오늘 한자리에 모였습니다. 그 문제는 외교적으로 해결하고, 이 자리에서는 세상이 어떻게 변하던 문화유산을 잘 보존하여 후손에게 물려 주는 일을 충실하게 수행하는 보존과학 전문가들이 모였습니다."

프랑스라면 세계적인 문화재 보존 기술을 가진 나라, 그런 프랑스가 한국과 문화재 보존 기술 세미나를 공동 개최하게 된 데는 그 나름의 이유가 있다. 처음 프랑스는 우리 나라 국립문화재연구소와 협력하는 일에 별 흥미가 없었다. 기술력이나 노하우 면에서 자신들이 월등히 우수하다고 생각했고, 우리에겐 기대할 것이 없다고 생각했던 것이다.

지난 2001년 프랑스 고문서보존센터의 소장이 국립문화재연구소를 방문했을 때의 일이다. 그를 만난 국립문화재연구소장은 의례적인 인사말을 건넸다.

"앞으로 우리 두 기관이 서로 협력해 문화재 보존 기술을 교류합시다."

그러자 프랑스 고문서보존센터의 소장은 야릇한 표정을 지으며 되물었다.

"우리가 무엇을 도와주면 되죠?"

이 말에 소장은 물론 그 자리에 함께 있었던 국립문화재연구소 직원들은 당황하지 않을 수 없었다. 자기들이 우리 나라에서 얻을 건 없다는 뜻이었다. 그러나 이런 분위기는 오래 가지 않았다. 연구소를 둘러보던 프랑스 고문서보존센터 소장이 보존과학실에서 진행중인 작은 프로젝트에 관한 설명을 듣자 바로 태도를 바꿨던 것이다. 그들이 무시했던 한국의 국립문화재연구소 한 구석

에서 자신들이 그 동안 고민해 온 연구가 성공적으로 끝나 가고 있었기 때문이다. 불과 몇 분 전, 교류를 제의했던 한국인들의 수준을 낮게만 생각했던 그들이 이제는 앞서서 교류협력 프로그램을 제안하고 나섰다.

그 후 프랑스와 몇 차례의 공동세미나가 있었고, 2003년에는 그 프로젝트를 진행했던 연구진이 프랑스의 초청으로 고문서보존센터를 방문하기도 했으며, 이번 2004년 한국과 프랑스의 공동 세미나까지 개최하게 된 것이다. 지금으로부터 3년 전, 당시 프랑스 전문가를 놀라게 했던 국립문화재연구소의 작은 연구실에서는 어떤 프로젝트가 진행중이었던 것일까?

지금은 혁신이 필요한 때

1998년 11월 어느 날 저녁 7시, 국립문화재 연구소의 낡은 건물 안, 일과시간이 끝나 대부분의 직원들은 퇴근을 하고 몇 사람만이 남아 잔무를 정리하고 있었다. 그런 조용한 분위기 속에서 보존과학실 회의 탁자에는 세 사람이 모여 있었다. 이들은 H전문위원, L연구사, C연구원이었다. 먼저 가장 연장자이면서 팀장인 H전문위원이 말문을 열었다.

"우리 나라에서 매년 출토되는 유물은 17,000여점이나 되지만 이를 보존처리할 수 있는 기술과 기관은 턱없이 모자란 실정입니다. 특히 충해 등 생물 피해에 대한 방제기술이 시급한 상황입니다." C연구원이 그의 말을 받았다.

"네, 지금까지는 의복이나 서적 등의 유물을 보존하기 위해 훈증가스를 사용해 왔지만 2005년부터는 사용도 금지되고……."

이 날 이들이 한 자리에 모인 이유는 그 동안 문화재 보존을 위해 사용해 왔던 훈증가스를 대신할 물질을 찾기 위해서였다. 그러나 이들이 이런 이야기를 나누는 것은 이 날이 처음은 아니었다. 업무시간은 물론 퇴근 후 술자리나 사석에서도 수없이 나누던 주제였다. 단지 오늘은 좀더 본격적이고 구체적으로 그 방안을 마련하기 위한 자리였다.

당시 우리 나라에서는 유기질 문화재 보존을 위한 생물피해 방제가 거의 이

루어지지 않은 채, 생물피해 발생 후 사후 보존처리만을 하던 상황이었다. 여기서 생물 피해란 목재나 지류, 섬유질 유물과 같은 유기질 문화재에 곤충이나 곰팡이에 의해 발생하는 피해를 말한다. 종이나 의류 등 유기질 문화재는 한번 손상되면 원상태로 되돌리기 어려워 생물피해를 사전에 예방하는 것이 최선의 방법이다.

이를 위해 그 동안에는 주로 훈증처리 방식을 사용해 왔다. 즉, 건물 전체나 일부, 또는 소형 문화재를 염화비닐이나 타포린천으로 밀폐한 후 혼합가스를 주입하여 살충 · 살균 처리를 한 것이다. 그러나 훈증처리는 약제가 기체 상태라 문화재에 잔류하지 않아 그 재질에 영향을 거의 주지 않는다는 장점이 있는 반면, 훈증가스의 약효가 장기간 지속되지 않는 1회성 처리 방법이라는 한계가 있었다. 게다가 독성이 있어 인체에 매우 해롭고 또 환경오염 물질로 규제되어 있어 선진국의 경우 2005년부터 사용이 중지된 상태였다.

따라서 이를 대체할 물질을 개발하는 것을 더 이상 미룰 수 없었다. 뭔가 획기적인 개발이 필요한 시점이었다. 그러나 국내외 사례 및 연구가 없는 실정이라 그마저도 막연한 기대뿐이었다. 특히 우리 나라는 목재 문화재들이 많고, 천연재질로 되어 있어 해충의 피해가 더 컸다. 더구나 국립문화재연구소가 관리하는 유물들은 박물관처럼 도심 건물 안에 있는 것보다 산에 있는 것이 많아 그 피해는 심각했다.

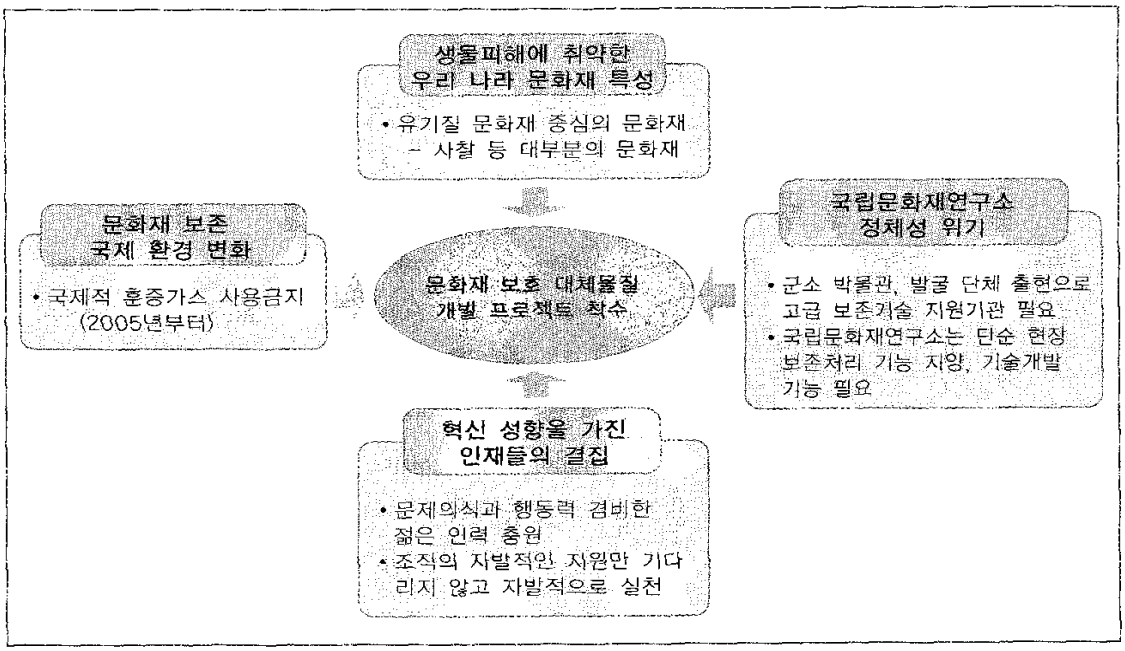
이러한 문화재 보존의 국제적 환경과 국내 문화재 특성상의 문제점은 국립문화재연구소의 정체성에 대한 위기의식으로 대두되기 시작하였다. 군소 박물관과 발굴단체가 우후죽순처럼 생겨나고 있었고, 이들의 기술이나 시설 부족으로 문화재 보존의 품질저하가 나타날 수 있었다. 국립문화재연구소가 이들과 아무런 차별점도 없이 단순한 보존처리 업무만을 시행하는 말단 기관으로 머무르고 있다는 자기 반성의 목소리가 나오기 시작했다. 문화재 보존에 관한 국립연구소로서 자리매김하기 위해서는 획기적인 변화가 필요했다.

그러나 직원의 반수가 넘는 사람들이 비정규직이었고, 직원들의 이직률이 높

아 전문성을 키울 수 없는 조직 환경인 탓에 이러한 연구를 주도할 수 있는 그룹이 형성되지 않았다. 위의 H전문위원과 C연구원도 비정규직이었다. 그 동안 변화의 필요성은 공감했지만 누구 하나 선뜻 나서는 사람이 없이 탁상공론뿐인 시간이 계속 흘러가고 있었다.

그러나 국립문화재연구소의 한 구석에서 작은 변화의 싹이 트고 있었다. 그 싹은 아직 작고 조용했지만 문제의식과 열정만은 한없이 뜨거운 젊은이들의 모임이었다. 그들은 바로 이 날 보존과학실 테이블에 모인 H전문위원, L연구사, C연구원이다. 비록 지위가 높지 않고 한 사람의 별정직을 빼고는 계약직과 고용직이었지만 이런 신분을 핑계로 일의 과다와 열정을 회피하는 사람들이 아니었다.

[도표 1] 문화재 보호 대체물질 개발의 배경



선조의 지혜로부터 배운다

이들은 훈증가스를 대체할 새로운 보존물질을 찾는 것에 뜻과 의지를 모았다. 한번 훼손되면 영원히 원상태로 복구할 수 없는 문화재를 보존하는 일이 무엇보다 중요함을 아는 이들은 일단 직접 부딪쳐보기로 했다. 수많은 방법과 자료를 찾아보고 머리를 맞대고 토론을 거듭했지만 연구에는 별다른 진척이 없이 몇 개월이 지나갔다.

그러던 어느 날, 불상내 복장을 수습하는 곳에 다녀온 L연구사가 먼저 입을 열었다.

"우리 나라 불상은 다른 유기질 문화재들보다 보존 상태가 상당히 양호하잖아요. 우리가 그 동안 너무 당연하게 생각해 왔지만 거기에서 어떤 방법을 찾을 수 있지 않을까요?"

H연구위원이 무릎을 탁 치며 말했다.

"바로 그겁니다! 우리 선조들은 불상의 복장유물이나 탑의 사리공에 유물을 안치할 때 천연약제를 함께 넣어 보관하잖아요. 근데 그 보존 상태가 아주 좋단 말이에요. 거기에 뭔가 있을 겁니다."

"맞아요. 왜 진작 그 생각을 못했죠?"

불상내 복장유물의 보존 상태가 매우 좋다는 사실에 착안해 우리 선조들의 지혜를 현대 과학기술에 응용해 보자는 의견이 모아졌다. 복장유물에 사용되는 약초 중 해충의 접근을 막는 물질이 있을 거라는 가설을 세워지자 이들은 몸도 마음도 매우 바빠졌다.

사실, 이들의 방향 설정은 국립문화재연구소뿐만 아니라 문화재청 전체의 혁신 방향에 큰 시사점을 주었다. 전통유산을 보존하는 방식은 서양의 기법을 응용하는 것도 좋겠지만 이상적인 것은 전통유산의 특성에 맞는 방법을 찾아야 하고, 그 방법은 바로 우리 선조들의 지혜를 응용하는 것이다. 선조들의 지혜 자체가 우리의 정신적, 지적인 유산이 될 수 있기 때문이다. 온고지신의 정신인 것이다.

복장유물에 첨가된 많은 약초 중 해충의 접근을 막는 약초를 찾는 일은 그리 쉽지 않은 일이었다. 일단 복장유물에 들어가는 오향(정향, 청목향, 침향, 유향, 곽향)과 오약(보리, 기장, 벼, 녹두, 삼씨), 오곡(인삼, 감초, 계심, 아리, 부자)에 대한 자료를 수집하고, 연구를 시작했다. 음양오행에 따라 다섯 방위를 표현하는 오향, 오약, 오곡은 주술적이고 밀교적인 의미를 담고 있다. 또 향신료의 일종인 팔각회향은 오향장육 등의 음식물에 주로 쓰이는 물질이다.

공식적으로 조직의 지원도 받지 못하는 상태에서의 연구는 이들에게 무척이나 힘든 것이었다. 낮에는 일상 업무를 소화해 내고 시간이 나는 대로 경동시장을 뒤지며 해충방제에 효과적인 약초를 찾다가 집에 들어가면 시간은 자정을 넘고 몸은 파김치가 되었다. 게다가 연구원들은 모두 생물학자들로 약품 개발에 필요한 지식이 전혀 없는 상태에서 막연히 오향을 비롯한 약초에서 해충방제 성분을 찾아 내야 하니, 생각보다 힘들고 버거운 일이었다. 그러나 이들은 틈만 나면 무조건 현장으로 나갔다.

"혹시 이 약초에 해충방제 효과가 있습니까?"

"해충방제에 효과가 있는 약초가 있다고 하는데 들어 보셨나요?"

무작정 경동시장을 누비며 상인들에게 묻고, 자료를 모으고, 연구한 결과, 효능이 있는 몇 개의 약초들을 가려냈다. 이 약초들의 성분을 분석하면 해충방제 물질을 얻을 수 있을 거란 생각에 조금씩 자신감도 생겼다. 이젠 약초들에서 해충방제 성분을 추출할 일만 남았다.

하지만 당시 국립문화재연구소의 예산으로는 추출기를 구입할 수가 없었다. 그때 세 사람의 노력과 의지를 인정한 연구소장의 도움으로 가까스로 추출기를 마련했다. 하지만 고난도의 성분 추출을 위해서는 대학이나 민간연구소의 도움을 받아야 했다. 향기만을 추출하고 분석하는 기술이 없었던 연구소 개발팀은 국내 식품공학 분야의 향기분석전문가를 찾아보았다. 국내 최고의 권위를 가진 단국대학교의 백형희 교수라는 데 의견을 모은 이들은 무작정 전화를 걸었다.

"여보세요?"

전화상으로 들려오는 카랑카랑한 목소리에 L연구사는 정중히 말을 건넸다.

"안녕하세요, 백 교수님이시죠? 처음 인사드립니다. 저는 국립문화재연구소에서 근무하고 있는 L연구사입니다. 다름이 아니라 한약재로부터 미세향기만을 추출하고 싶은데 교수님의 도움을 받고 싶습니다."

"네? 어디시라고요?"

"교수님의 도움이 꼭 필요합니다. 도와주십시오."

일반적으로 향기를 추출하는 기술은 식품공학 분야에서 많이 이용되어 왔으나, 이를 이용해 방충 · 방균제에 적용한 예는 없는 상황이었다. 하지만 전통 한약재로부터 향기만을 추출해 방충 · 방균제를 개발하고자 했던 연구소에서 이런 기술을 익히는 것은 매우 중요한 일이었다. 그러나 연구소의 방충 · 방균제 개발 목적을 들은 백 교수는 생물 분야는 전공이 아니라면서 어렵다는 말을 전했다.

다음 날, L연구사는 천안으로 가고 있었다. 백 교수를 직접 만나 추출 기술과 분석 방법을 배우고 도움을 청하기 위해 그가 있는 대학으로 떠난 것이다. 그리고 이런 노력으로 일주일 뒤, 백 교수 실험실에서는 L연구 실험에 참여하고 있었다.

연구원들은 이렇게 관련 전문가들을 직접 만나 가며 이 연구의 중요성을 알리고 도움을 요청했다. 그런 노력이 있었기에 새로운 기술을 습득해 연구소에서 직접 향을 추출하고 분석할 수 있게 되었다.

연구 초기에는 약초의 향 자체에 방충 · 방균의 효과가 있는 것으로 생각해 물질 추출에 중점을 두었다. 그러나 연구를 진행함에 따라 물질 분석에 초점을 맞추게 되었고 연구는 더욱 활기를 띠어갔다. 처음에는 갈피를 못 잡고 시행착오를 거듭했지만, 그런 가운데 연구는 어느새 궤도에 올라 있었던 것이다. 밤낮을 가리지 않고 계속되는 연구와 업무에 피로하고 힘들었지만 연구가 진행될수록 이들은 짜릿한 성취감을 느꼈다.

그런데 뜻하지 않은 곳에서 위기가 찾아왔다.

예기치 않은 위기

문화재 보존약품 개발팀장이었던 H전문위원이 다른 곳으로 이직하게 된 것이다. 당시 H전문위원은 매년 근무계약을 해야 하는 계약직 공무원이었다. 신분이 불안한 상태에서 계속 일을 할 수 없었던 H전문위원은 학예연구직 공무원으로 이직을 결심했던 것이다.

실험의 기획과 전체적인 방향을 조율하는 팀장 역할을 수행했던 H위원의 빈자리는 연구팀에게 치명적이었다. 이제 겨우 초기 단계에서 자리를 잡아 가려는데 커다란 시련이 닥친 것이다.

"팀장님! 정말 안 되겠습니까? 저희들 지금까지 잘 해 왔지 않습니까. 이제 조금만 노력하면 곧 결실을 맺을 텐데 이렇게 떠나시면 어떡합니까?"

"한 번만 더 생각해 주십시오. 우리가 그 동안 수없이 경동시장을 헤매고, 대학연구소를 전전하며 이제 겨우 자리를 잡았는데요. 이제 와서 그만두는 거 억울하지도 않으십니까?"

연구원들의 말에 H위원은 한동안 말을 잇지 못했다. 자신도 지금에 와서 포기하는 것이 어찌 억울하고 안타깝지 않으랴.

"내가 자네들 마음은 잘 알지만 나도 어쩔 수 없지 않나. 내 나이가 올해 몇인가, 아이들 보기도 그렇고… 미안하네. 내가 이런 말 할 자격이 있는지 모르겠지만 자네들이라도 이 연구 끝까지 마쳐 주었으면 좋겠네."

어떻게 해도 H위원의 마음을 돌릴 수 없었다. 계약직 공무원으로 불안정한 신분 상태와 미래의 포부를 감내한 채 연구에 매달리라고 하는 것은 무리였다. 어쩌면 정규직 공무원으로 갈 수 있는 기회가 왔는데 그것을 버리는 것이 더 어리석은 일일지도 모른다. H위원도 연구를 끝맺고 싶은 마음은 굴뚝 같았지만 어렵게 찾아온 기회를 그냥 놓칠 수 없었던 것이다.

결국 연구팀은 세 명에서 두 명으로 줄어들었다. 인원수만 준 것이 아니라 그

들의 희망과 의욕도 반 이하로 줄었다. 그 동안 연구를 주도적으로 추진해 오던 팀장의 부재는 팀의 존재 유무를 흔들 만큼 큰 충격이었다.

설상가상으로 세계유산으로 지정된 종묘에 흰개미 피해가 심각하다는 부서 내 의견이 제기되며 국립문화재연구소에서 유일하다시피한 흰개미전문가인 L연구사가 그 업무에 투입되었다. 더구나 국회와 언론으로부터 흰개미 방제에 대한 압력이 커지면서 과외의 프로젝트에 투입할 수 있는 시간은 대폭 줄어들 수밖에 없었다.

당장 눈앞에 주어진 업무만으로도 벅차고 힘든 시간이었다. 이대로라면 그 동안의 노력이 물거품이 될 수도 있는 상황이었다. 두 사람은 말할 수 없는 허탈감과 상실감에 휩싸였다.

그러던 어느 날, C연구원은 급히 연구소장실로 오라는 연락을 받았다. 영문을 모르는 상태에서 소장실을 찾은 C연구원을 소장은 반갑게 맞아 주었다.

"문화재 보존용 방충 · 방균제의 개발 진척 상황은 어떤가?"

"네. 약초 향에서 추출한 물질 분석을 통해 방충 · 방균 효과가 있는 물질을 찾고 있습니다. 하지만 지금은 팀장님도 나가고, 업무량이 많아 좀처럼 진척이 되지 않고 있습니다."

의미심장한 표정으로 C연구원을 바라보던 소장은 그에게 팀장 자리를 제안했다. 일용직인 C연구원에게 전문계약직 자리를 제의하는 연구소장의 말은 큰 의미가 있었다. 언제 그만둘지 모르는 고급인력을 정식으로 계약을 맺어 좀더 안정된 직장생활을 할 수 있도록 배려한 측면도 있지만, 그보다는 C연구원을 잡아 두려는 계산이었다. 방충 · 방균 대체물질 개발 프로젝트에 대한 연구소장의 관심과 애착 때문이었다. C연구원은 방충 · 방균 대체물질 개발에 대한 현장경험과 지식을 그 동안 많이 축적한 사람이었다. C연구원마저 떠나면 그 프로젝트는 원점으로 돌아갈 수도 있었다. 소장은 L연구사와 함께 대체물질연구에만 전념하라며 다른 업무에서도 손을 뗄수 있도록 조치를 취해 주었다. 이례적인 일이었다.

이때부터 C연구원은 연구팀의 막내로 현장을 누비면서 쌓은 경험과 지식들을 연구에 쏟아붓기 시작했다. 물 만난 고기처럼 그들은 그렇게 시간도 날짜도 잊은 채 지냈다.

이렇게 꾸준한 실험과 노력 끝에 연구팀은 드디어 오향 중 하나인 정향과 주로 음식에 향을 낼 때 쓰이는 팔각회향에서 유게놀과 아네톨이라는 살충 · 살균 물질을 분리해 낸다.

이제는 추출한 성분에 따른 효능을 확인하는 작업이 남은 상태였다. 여러 가지 해충들을 대상으로 여러 성분들을 사용한 효능검사를 실시했다. 하지만 살충 · 살균 효과가 전혀 발견되지 않아 실험은 한동안 제자리에 머물렀다. 그러자 여기저기서 수군거림과 비아냥이 쏟아졌다.

"그게 진짜 효과가 있기는 한 거야? 천연약제로 해충을 막는 건 책에나 나오는 일이지, 괜히 시간낭비하는 거야"

실험에 진전이 없자 내부에서는 급기야 반대 의견이 나오기 시작했고, 약제 개발 자체가 중단될 위기에까지 처하게 되었다. 하지만 이들은 거기서 포기하지 않고, 전보다 더 열심히 관련 분야의 참고자료를 조사하고 그 내용을 토대로 다양한 반복실험을 거치며 연구에 더욱 몰두했다. 그 결과 팔각회향과 정향의 휘발성 추출물질을 혼합한 약제의 살충 · 살균 효과가 각각의 개별 약제에 비해 더 우수한 상승작용을 발휘한다는 것을 발견해 냈다. 이제는 최적 혼합농도를 찾는 것이 관건이었다. 다양한 농도비로 항균력 실험을 반복하던 중 팔각회향과 정향을 2대 1로 혼합할 경우 살충 · 살균 효과가 2배 이상 높아진다는 사실을 알아냈다.

드디어 천연재료의 향에서 추출한 물질로 방충 · 방균제 개발에 성공한 것이다.

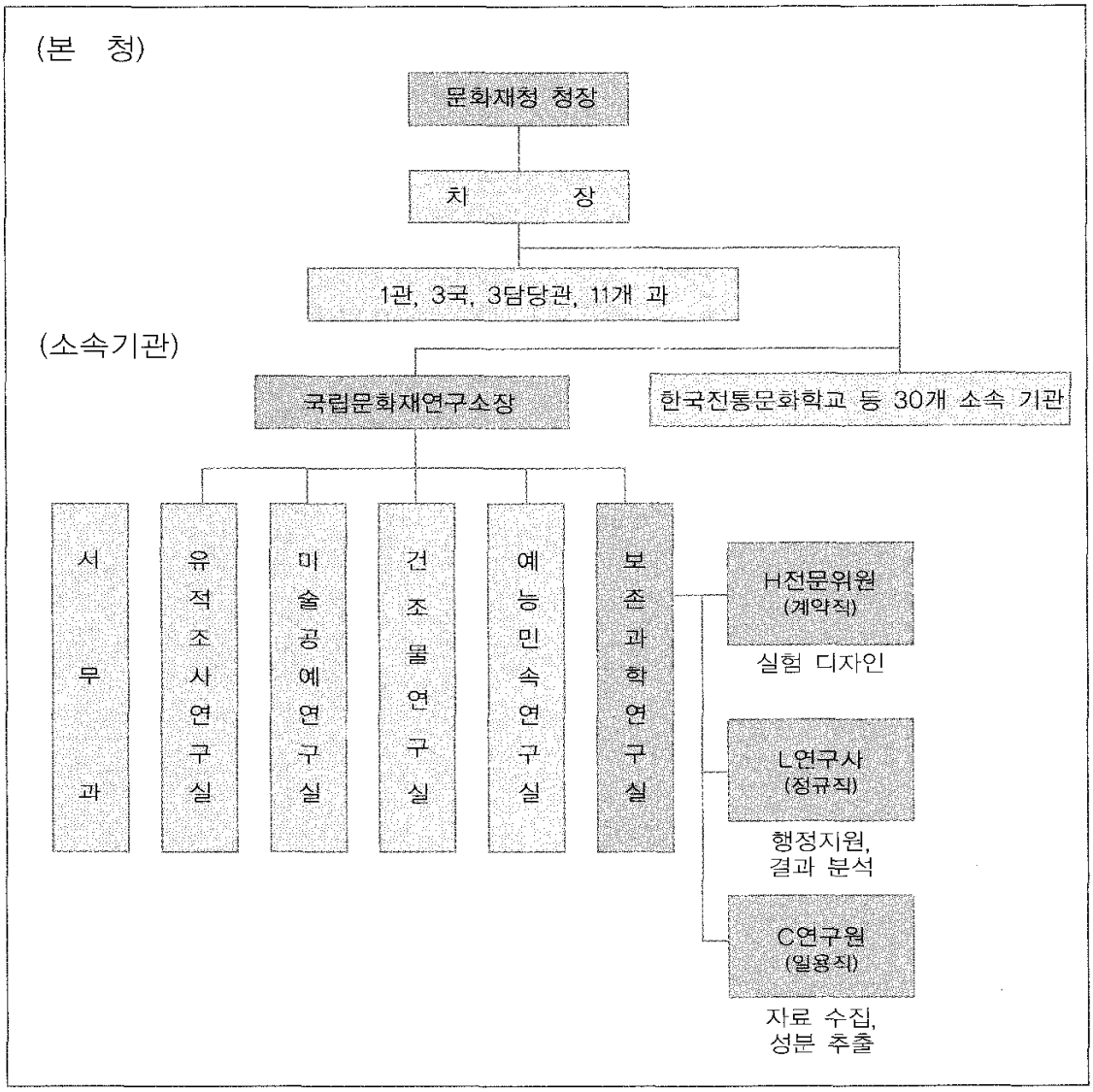
절반의 성공에서 완전한 성공으로

하지만 제품개발이 성공했다는 기쁨에만 취해 있을 시간이 없었다. 국립문화

재연구소는 이 대체물질에 대한 특허권을 확보하기로 하였다. 특허를 획득하고 제품을 생산하여 국내외로 보급하여 그 연구성과를 실제로 확인해야 완전한 성공이라고 생각했기 때문이다.

그러나 새로 개발한 방충·방균제가 1995년도에 공지된 중국의 공개특허공

[도표 2] 대체물질 개발 추진체계



보 제 1,104,852호 "정향을 포함하는 한약조성물을 책, 의류 등에 있는 해충을 방제하는 데 사용하는 살충조성물 및 그 사용 방법"과 기본적인 기술 구성이 동일하다는 이유로 특허출원의 길이 막혔다. 어이없는 일이었다. 중국의 살충조성물은 정향 외에 5가지 성분을 더 포함하고 있지만 이 성분은 새로 개발한 방충 · 방균제와는 전혀 관계없는 성분이었다. 이 제품은 정향뿐 아니라 팔각회향 등 다양한 한약재를 혼합 제조하여 살충 효과를 갖는 것이었다. 중국의 살충조성물과 다르다는 점을 이해시키기 위해 연구진의 노력은 다각도로 계속되었다.

우여곡절 끝에 어렵게 특허등록을 마치고 문화재 보존용 방충 · 방균제 '문연2000'은 세상의 빛을 보게 됐다. 그리고 2003년 (주)한켐과의 계약 체결로 지금의 '보존(BOZONE)'이 탄생했다. '보존'은 천연약제 속의 살충 · 살균 효과가 있는 향 성분을 첨단기술로 만든 제품이다.

일정한 공간 안에서 자연스럽게 향을 발산함으로써 손쉽게 해충과 균을 방제할 수 있는 것이다. 이로써 그 동안 보존관리가 어려웠던 섬유류나 고문서, 그림 등을 보관하는 도서관이나 전시실 내에 간단한 설치만으로도 해충으로부터 안전할 수 있게 됐다.

그러나 주위의 반응은 의외로 냉담했다. 외국의 유명업체에서 개발한 약품도 아니고 평범한 국가기관에서 만든 약품인데 별 효과가 있겠냐는 것이었다. 어렵게 연구하고 성공한 결과가 사람들에게 외면당하자 연구진은 직접 소비자들을 찾아 나섰다. 연구원은 어쩌면 연구의 성과만으로도 그 역할을 다한 것인지도 모른다. 하지만 자신들의 노력 끝에 개발한 물질이 문화재를 비롯한 실생활에서 활용될 수 있는 길을 찾기 위해 백방으로 뛰어다녔다.

먼저 이 약품에 대한 불신을 없애는 것이 관건이었다. 박물관이나 대학교 도서관 등을 찾아다니며 일일이 연구 과정과 효능에 대해 설명했다. 그러자 처음엔 별 관심을 보이지 않던 관계자들이 조금씩 반응을 보이기 시작했다.

"이 약제는 기존의 처리약품과 달리 독성이 없어 책이나 섬유에 전혀 손상을

주지 않습니다. 지난해 궁중유물전시관에서 실시한 현장 적용시험에서 해충 사멸률이 8시간 만에 90%에 이를 정도로 항균력이 뛰어납니다."

"또한 훈증가스와 달리 인체에 전혀 해가 없고, 환경오염 걱정도 없습니다."

"저희가 2년 동안 직접 연구하고 실험해 탄생한 제품입니다."

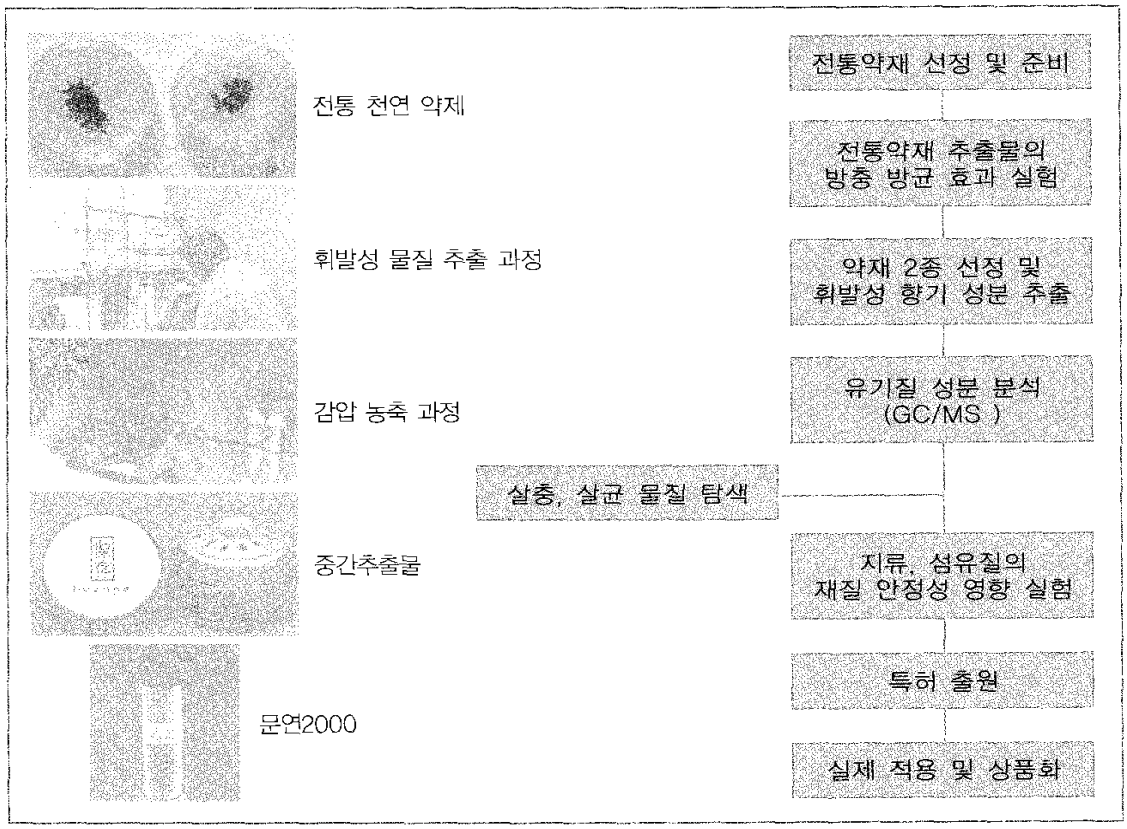
이런 노력의 결과로 '보존'은 궁중유물전시관, 경기여고 박물관, 연세대 도서관 등에 적용돼 6,000만 원의 매출 실적을 올렸다.

하지만 이에 만족하지 못한 연구진들은 좀더 많은 수요를 찾아보기로 했다.

"이것을 가정에서 편리하게 사용할 수 있는 방법은 없을까?"

"그거 좋은 생각입니다. 응용만 잘 하면 가정에서도 얼마든지 효율적으로 사

[도표 3] 문화재 보존약품 개발 및 상용화 과정



용할 수 있을 텐데요."

누구나 손쉽게 사용할 수 있도록 제품을 상용화하고자 한 고민과 노력 덕에 (주)한켐은 현재 중외제약과 계약을 체결하고 가정용 및 애완동물 청결제 등을 개발하고 있으며, 식약청에서 인증이 나는 대로 가정용 제품 판매도 계획하고 있다.

간절히 바라면 이루어진다

천연재료에서 보존기술을 개발한 성과로 우리 나라는 프랑스 고문서보존센터 초청으로 공동 연구를 수행하며 문화재 보존기술에 대한 국제적 위상을 높였다. 하지만 무엇보다 큰 성과는 국립문화재연구소 내에 할 수 있다는 자신감과 창의적인 연구를 갈망하는 분위기가 조성됐다는 것이다.

이번 문화재 보존약품 개발 성공으로 문화재의 보존 및 보호에 필요한 약품도 우리가 개발할 수 있다는 자신감을 갖게 된 것이다. 그리고 프랑스 같은 문화 선진국도 우리에게 공동연구를 제의한다는 사실은, 주어진 연구만 하던 분위기에서 필요하다면 자발적, 창의적으로 연구하는 분위기로 자연스럽게 바뀌게 해 주었다.

그렇다면 누구나 고개를 갸웃거릴 만큼 성공 가능 여부가 불투명했던 문화재 보존용 방충 · 방균제의 개발이 성공할 수 있었던 이유는 무엇일까. 첫 번째는 소중한 우리의 문화유산을 원형 그대로 보존하기 위해서는 보존처리 및 새로운 약제 개발이 절실하다는 인식이 대두됐기 때문이다. 그 동안은 문화재 보존처리에 훈증가스를 사용했지만, 2005년부터 훈증가스를 사용하지 못한다는 문제의식을 갖고 이에 대비한 것이다. 우리 손으로 우리 문화유산을 지키자는 비전을 가진 연구원들의 자발적인 연구의지는 불가능할 것 같았던 일을 현실로 가능케 했다.

두 번째는 연구팀이 해체 위기를 맞았을 때 기관장이 과감하고 현명하게 결단을 내렸기 때문이다. 연구를 주도하고 이끌어 가던 연구원이 팀에서 빠지며

모든 노력이 수포로 돌아갈 수도 있는 급박한 상황에서 기관장은 획기적일 만큼 이례적인 인사를 단행했다. 과거 연륜이 있는 사람을 채용하던 관행에서 과감히 탈피해 현장에서 몸으로 뛰던 C연구원을 연구팀의 팀장으로 채용했고, 이로써 본격적이고 적극적인 연구가 이뤄질 수 있었다.

세 번째는 문화재 보존처리에 대한 관심과 확실한 목적의식이 있는 연구팀이 한의학 · 식품공학 · 곤충학 · 유기화학 등 보존약품 개발 관련 분야의 지식을 적절히 융합한 데 있다. 대학과 민간연구소, 실험실 등을 전전하며 직접 각 분야의 지식을 습득해 문화재 보존처리 기술과 관련 분야 기술을 합한 것이 시너지 효과를 낸 것이다. 연구진들은 모두 생물학 전공자들이었지만 한의학과 식품공학 등 분야를 가리지 않고 보존제 개발에 필요한 기술을 습득한 것이 결정적인 도움을 준 것이다.

네 번째는 우리 주변의 사소한 일을 그냥 지나치지 않고 세심하게 바라보면서 의문을 갖는 관찰력, 즉 인식의 전환이다. 수백 년 전에 제작한 불상내 복장의 보관 상태가 생각 이상으로 양호하다는 것을 당연한 사실로 받아들이지 않고, 의문을 품었던 인식의 전환은 우리 선조들의 지혜를 현대 과학에 접목시키는 데 결정적인 공을 세웠다.

무슨 일이든 그것만을 생각하고, 노력하고, 간절히 바라면 그 일은 반드시 이루어진다는 평범한 진리가 그대로 실현된 것이다.

아름다운 이야기, 햇빛을 보다

우리 나라가 자체적인 문화재 보존기술을 개발한 것은 무엇보다 큰 의미가 있는 일이다. 이를 남에게 인정받는 것은 별개의 문제지만 그 성과의 열매가 공익적인 국가 기관의 종사자들에게는 보람이자 명예이기도 하다. 어쩌면 국가 기관의 종사자들은 그 명예를 먹고 살며 이는 또 다른 이들에게 귀감이 되기도 한다. 그러나 국립문화재연구소의 문화재 보존기술은 처음에는 그리 널리 알려지지 않았다. 혁신적인 문화재 보존용 방충 · 방균제가 방송과 신문에 소개

됐지만 이들의 피나는 노력은 묻힌 채 정부기관에서 당연하게 이루어야 할 성과로만 인식됐던 것이다. 이 사례가 정부혁신의 토론장에 모습을 드러내게 된 것은 지난 6월이었다.

정부혁신박람회 준비를 위한 팀원 중에, 보존 개발의 한 주역이었던 L연구사가 포함되어 있었던 것이다. 당시 준비팀장이었던 혁신인사담당관이 박람회 출품과제에 관한 브레인스토밍 중 L연구사가 조심스럽게 꺼낸 보존 대체물질 개발 사례에 대한 설명을 듣고 혁신박람회의 출품 목록에 포함시키기로 하였다. 그리고 문화재청 간부들에게 이 대체물질 개발 뒤에 숨어 있는 혁신적 이야기를 전하였다.

"이번 혁신박람회에서 문화재 보존용 방충·방균제 개발 사례를 소개하는 것이 바람직합니다. 조직 전체의 혁신에 관한 이야기는 아니지만 정부기관이 처한 문제점을 스스로 해결하려고 나선 사람들의 이야기입니다. 개인적인 보상을 바라지 않고 말입니다."

그때까지만 해도 그 사례의 결과만을 높이 평가했을 뿐, 그 과정에 대한 음미는 이루어지지 않았다. 그 과정을 음미하다 보면 누군가는 영웅이 되고, 누군가는 수치스러움을 느껴야 했기 때문이다. 하지만 모든 일의 혁신은 조직원 모두가 참여해 추진한다기보다 소수의 창조자들이 남들이 이해하지 못하는 일을 어렵게 추진하면서 시작되는 법이다.

2년여에 걸친 연구기간 동안 많은 어려움과 시련을 딛고 연구에 매진했던 팀원들, 또 조금은 무모해 보이지만 그런 팀원들을 격려하고 지원을 아끼지 않았던 기관장의 숨은 노력이 없었다면 문화재 보존기술에 관한 혁신은 이루어지지 않았을 것이다.

모두가 현실에 안주하며 망설이고 있을 때 자신의 편안함보다 혁신을 택한 사람들! 노력과 시련 없이 얻은 성공은 그 의미가 금세 사라지듯, 이들이 밤낮으로 흘린 땀과 빈주먹 불끈 쥔 열정이 없었다면 오늘의 성공은 그냥 그런 성과로 묻혀 버렸을 것이다. 혁신은 지위와 상관없이 혁신에 대한 마인드를 가진 창

의적 집단의 조그마한 문제의식으로부터 출발한다는 것을 이 사례는 말해 주고 있다. 모든 일에는 결과가 있듯, 결과가 있기 위해서는 과정이 필요하다. 힘들고 어려운 과정에 항복하지 않고, 진취적으로 도전해 성공한 이들의 환한 미소가 있기에 우리의 내일은 밝을 것이다.

국가안보 및 예산절감 효과를 거둔 독일 국방부와의 무역거래 14

'발상의 전환'으로 국방조달 업무의 새로운 차원을 열다

국방부

이미 한물간 구형 전투기여서 시장성이 없다 보니 생산업체로서는 당연한 조치라고 하겠지만, 벌써 5년 전부터 운영유지에 필요한 부품을 제때 얻지 못해 애타고 있는 공군의 책임자들로서는 눈앞이 캄캄할 정도였다. 당연히 조달본부 구매관들 모두가 책임을 통감하는 자리가 되었다. 관련 법규가 허용하는 범위 이내에서 최선을 다해 가장 효율적인 부품 구매 방법을 찾아보겠다는 약속을 남기고 조달본부 요원들은 서둘러 정비공장을 빠져나와야 했으며, "어서 빨리 하늘을 옛날처럼 날고 싶어요"라고 절규하는 듯한 팬텀기의 외침을 마음 속에 간직한 채 본부로 돌아와야 했다.

판도라의 상자를 열어라!

세상에서 일어나는 어떤 일은 선과 악을 다 포함하고 있어서 괜히 밝히거나 공개했다가 엄청난 혼란이 야기되는 사안이 있다. 이런 것을 이야기할 때 사람들은 흔히 그리스 신화에 나오는 판도라의 상자에 비유하기도 한다. 국방조달에서 처리하는 업무 역시 모든 선과 악, 즉 경제와 비경제, 정과 반, 이익과 불이익, 합리와 불합리, 그야말로 있을 수 있는 모든 상황이 다 내포되어 있는 경우가 있다. 매년 국가예산의 15%를 국방비에 충당하고, 국방비의 35%를 국방조달에 사용하며, 조달 예산의 45%에 해당하는 3조 원이라는 엄청난 액수의 국민 세금을 외국에서 무기를 수입(외자 조달)하는 데 사용하면서도, '국가비밀' 이라는 이유로 대부분의 중요한 사항에 대해서는 외부 공개나 참여를 제한해 왔던 국방조달은 이런 면에서 마땅히 판도라의 상자로 의혹을 살 만하다.

이러한 분위기에 일대 전환을 가져온 계기는 참여정부가 들어서면서 표방한 '열린 행정' 이라는 정책 방향이다. 이런 정책에 따라, 국방조달 부문도 일반 국민에게 철저히 공개되었고 그 동안 외부에 잘 알려지지 않았던 불합리한 의사결정 체계와 비능률적 업무 관행들이 개혁의 도마 위에 오르게 되었다.

국방조달 사업 가운데 운영유지 사업으로 구분되는 수리부속 구매사업은 무기체계 사업과는 달리 규모가 작다는 이유로 그다지 큰 관심의 대상이 되지 못하였으며, 올바르지 못한 관행 역시 그러려니 하고 치부해 버렸던 것이 사실이다. 이미 부품생산 업체가 문을 닫은 지 오래고 제작 국가에서조차 사용하지 않게 된 지 수십 년이 지난 장비의 수리부속을 공개 경쟁에 부치면서 원제작자 증명서를 요구한다든지, 공개한 내용이 분명치 않아서 오히려 기득권 업체에만 유리한 결과를 초래한다든지, 대부분의 무기체계라는 것이 여러 나라에서 생산한 부품들의 조립체로 이루어지는 것을 알면서도 미국에서 도입한 장비의 수리부속은 반드시 미국 제품이 아니면 안 된다는 식으로 고집을 부리는 것 등은 불합리한 업무 관행의 전형적인 사례라 할 수 있다.

그러나 '열린 행정' 의 슬로건 아래에서 국방조달 분야 역시 더는 과거와 같

은 관행에 머물러 있을 수 없다는 위기의식을 느끼게 되었다. 이제 국방조달의 최우선 과제는 공개 행정에 바탕을 둔 투명성과 효율성의 확보였으며, 그에 따라 여러 가지 업무 개선이 뒤따라야 했다. 국방조달이 더 이상 "판도라의 상자"로 불려서는 안 되는 것이다. 변화하는 시대의 빛이 급기야 국방조달의 컴컴한 뒷골목 세계를 향해서도 쏟아져 들어왔기 때문이다.

20억 대의 TV를 팔아서 무기를 수입해야 하는 우리의 현실

새로운 환경을 맞이하긴 했지만, '안보 현실'과 '경제적 여건'이라는 두 가지 관점을 염두에 두어야 하는 국방부 조달본부의 핵심 사명이 변경된 것은 아니었다. 어제는 고가 구매로 국민의 지탄을 받았을지언정 오늘은 수요군(육·해·공군 및 국방부 직할 부대)의 애타는 목소리를 외면할 수 없는 경우가 허다했다.

1970년대 중반 이후 '자주 국방'을 기치로 본격적인 무기 현대화 사업이 추진되면서 이런 고민은 더욱 심화되었다. 하루가 다르게 발전하는 무기체계, 기술적으로 최첨단을 달리는 고도의 정밀 무기 체계와 구형 도태장비의 혼재(현재 우리 군의 주력 무기체계 50여 종은 도입된 지 30년이 지난 낡은 장비임)로 인한 비용의 증가, 정보통신 기술의 발달로 인해 고도의 전문성과 숙련을 요구하는 분야의 증가 등 변화의 물결 속에서 '국방력의 현대화와 경제적 군 운용'이라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡기 위한 부단한 노력을 거듭해 왔건만, 이제는 '투명성'이라는 또 다른 요구도 만족시켜야 했다. 과거에는 국방조달사업의 어쩔 수 없는 특성으로 간주되어 폐쇄의 틀 속에 안주했지만, '변화'와 '혁신'의 물결은 기존의 국방조달체계에 대한 다양한 비판을 쏟아부었고, 국방부는 그것을 겸허히 받아들여야 했다.

연간 무기수입 규모 3조 원을 달러로 환산하면 25억 달러가 넘는다. TV 한 대를 수출해서 얻는 순이익이 1,500원, 중형 자동차 한 대 수출 순이익 25만 원임을 생각하면, TV 20억대나 자동차 1,200만 대를 팔아야 벌 수 있는 엄청난 액수이다. 이 가운데 외국에서 수리부속을 구입하는 데 사용되는 돈만도 연간

6,000억 원을 넘는다. 이 돈을 10년만 모으면 한 해 국방조달 예산과 맞먹는 어마어마한 규모다. 이러다 보니 계약서를 한 통 작성하는 동안에도 컴퓨터 자판을 두들기는 손길이 떨릴 정도이며, 국민의 피와 땀이 어린 돈임을 되새기면 정말 진땀이 흐른다. 국민의 엄중한 감시와 비판이 무섭고 두렵지 않을 수 없다.

이토록 중요한 국방조달 업무를 처리함에 있어서 어떤 것이 슬기로운 자세일까? 가능한 한 싼값에 사들이는 것이 가장 좋은 방법일까? 그러나 우리 옛 속담에도 '싼 게 비지떡'이라고 하지 않았던가. 국가의 안위, 국민의 생명과 재산을 지키는 데 사용되는 국방 물자를 구매하면서 그저 '싼 값의 물건'만을 고를 수 없는 심정도 이와 같다. 예산보다 낮은 금액으로 저렴하게 구매하는 것은 물론 환영할 만한 일이지만 예상 외로 싼 값의 물건을 구매했다가 실제 납품 과정에서 저질의 물건이 납품되기라도 하면, 양질의 제품으로 환원시키는 복구비용이 더 커지므로 싸다고 다 좋은 것만은 아닌 것이다. 때문에 국방부 조달본부 외자부에 근무하는 구매관들은 매순간 엄청난 고민과 싸우며 업무를 수행한다. 때로는 본능적으로 자기 방어에 치중하며, 어떤 때는 거의 습관적으로 기존의 관행을 답습하여 '안 된다'는 부정적인 자세에서 출발하기도 한다. 그러면서도 심정적인 고뇌는 이루 말할 수 없이 크다.

우리 나라가 외국에서 무기를 수입하는 방법은 두 가지로 나뉜다. 첫째는 미국 정부(국방부)와 정부 간 계약 방식으로 직접 획득하는 대외 군사판매(FMS;Foreign Military Sales) 방법에 의한 구매이며, 둘째는 일반 무역거래 방식에 따라 외국 업체로부터 사들이는 상업구매 방법이다. 우리 군에서 사용하고 있는 전투기, 무인 정찰기, 미사일 등 첨단 정밀장비들은 대부분 외국에서 완제품의 형태로 도입된 것이 많으며, 국내 업체가 만든 장비라도 핵심 부품의 국산화율은 30%에도 못 미치는 수준이다. 이와 같이 우리 나라의 무기 개발 · 생산 능력은 아직 선진국 수준에 한참 못 미치기 때문에 대부분의 장비나 부품은 비싼 외화를 주고 외국에서 수입하는 실정이다.

[도표 1]에서 보는 바와 같이 아직도 우리 군이 사용하는 주력 장비 가운데

많은 수는 구형 무기(30년 이상 사용)로 이루어져 있다. 따라서 그 운영유지에 필요한 부품을 확보하는 것이 또 다른 문제점들을 낳고 있다. 너무 낡은 장비이다 보니 부품을 제작하거나 공급하는 업체를 찾기가 여간 어렵지 않기 때문이다. 다행히 그런 업체를 찾았다고 해도 '부르는 게 가격' 일 수밖에 없는 경우가 많아서 예산 부족으로 인해 구매 자체를 포기하는 일도 허다하다.

F-4 팬텀기가 하늘을 날지 못하는 이유

이러한 국방 외자조달 업무는 수요군이 매년 8월 말까지 다음 연도에 외국에서 수입할 장비나 부품들을 국방부 조달본부에 구매해 달라고 요청하면 경제성과 효율성 등을 고려하여 적절한 구매 방법으로 계약을 체결한 후 납품이 완료될 때까지 그 이행 과정을 관리하는 것이다. 따라서 수요군과의 긴밀한 업무협조와 원활한 의사소통은 국방조달 업무에 있어서 매우 중요한 사안이며 당해 연도 사업의 효율성을 결정하는 핵심 요소가 된다. 이런 관점에서 수요군이 소요를 제기하면 조달본부는 소요의 타당성 및 사업 추진시 고려해야 할 요소

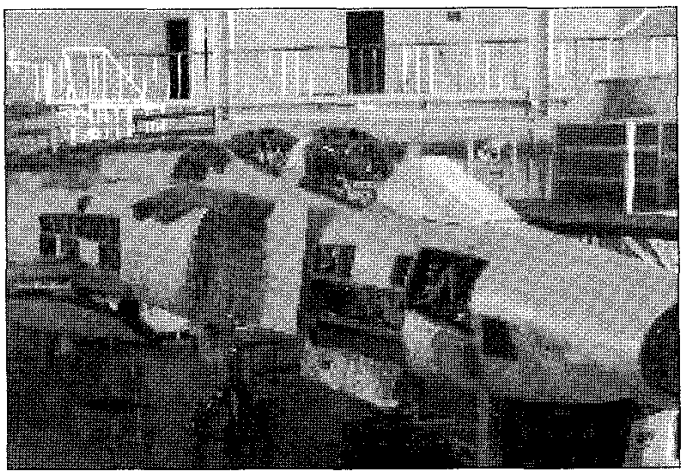
[도표 1] 30년 이상 구형무기 운영 현황

군 별	구형무기명	평균 운용 기간	연간 부품 소요
계	51종	34년	2,750품목 (225억 원)
육군 (19종)	• M계열 전차/장갑차/자주포 10종 • 토우, 오리콘, M3A3발연기, 서부 • 서부전자전장비/기타 군원장비 등 6종	34년	1,100품목 (85억 원)
해군 (27종)	• RF-505A등 통신장비 6종 • RAY-1645 레이더 등 2종 • 76미리 함포 등 12종 • EDO-786 음탐기 등 7종	32년	1,210품목 (108억 원)
공군 (5종)	• F-4, F-5, Hawk, Mistral, Nike	36년	440품목 (32억 원)

등을 면밀히 파악 · 분석해서 집행 계획에 반영하기 위해 해당 수요군을 방문하여 장비 사용 현장의 애로 사항을 직접 듣는다.

2003년 2월 초 어느 날, 국방부 조달본부 구매관들은 예년처럼 수요군 방문을 위해 열차에 몸을 실었다. 첫 번째 방문지로 택한 공군 군수사령부는 영공방어의 핵심 전력인 각종 전투기를 비롯해서 수송기, 헬기 등 모든 항공기의 운영유지를 책임진 부대이다. 조달본부 요원들은 공군 지휘관 및 실무자들과 격의 없는 토의시간을 가진 후 실제로 부품이 저장 관리되고 있는 창고까지 둘러볼 수 있는 기회를 갖게 되었다. 격무에 시달린 듯한 실무자는 창고 구석구석을 안내하면서 상세한 설명까지 곁들이는 친절을 잊지 않았다. 그 실무자 덕분에 조달본부 요원들은 일정에 없던 항공기 정비 과정까지 살펴볼 수 있었다. 항공기 정비 공장에는 우리 공군의 주력 전투기들이 정비를 위해 마치 수술대에 오른 종합병원의 중환자들처럼 완전히 분해된 채 수리를 기다리고 있었다. 한쪽에서는 여러 명의 정비사들이 기술 도면을 놓고 머리를 맞대며 열띤 토론을 벌이고 있었는데 그 모습이 사뭇 진지해 보였다. 조달본부 요원들은 반대편에도 분해된 채로 정비사들의 손길을 기다리고 있는 항공기 한 대가 눈에 띄기에 부근에서 작업중인 정비사에게 그 이유를 물었다. 정비사의 대답은 의외로 간단했다. "부품 획득이 어려워 정비가 늦어지고 있는 항공기이지요. 빨리 전력에 투입해야 할 비행기인데……." 순간 공군이 필요로 하는 수리부품을 외국에서 사들이는 일을 전담하는 조달본부 요원들은 미안하고 죄스러운 마음에 정비사들의 원망어린 얼굴을 바로 쳐다볼 수 없었

[정비 대기중인 F-4(팬텀) 항공기]



다. 우리 나라 영공 방위의 일원임을 자랑스럽게 생각했던 지난날의 자부심은 어디론가 사라지고 부끄러움만 얼굴 가득히 차올랐다. 정비사의 말은 계속 이어졌다. "비록 월남전 시절에 사용되었을 정도로 도입된 지 30년을 훌쩍 넘은 낡은 기종이긴 해도 여전히 우리 공군의 주력 전투기이며, 지금 이 순간에도 영공 방위를 위해 우리의 하늘을 쉴 새 없이 날고 있다"는 것이었다. F-4 팬텀기 하면 모르는 사람이 없을 정도로 그것은 지난날 수많은 전장에서 용맹을 떨쳤던 바로 그 항공기였다.

그러나 이 항공기 생산업체인 미국의 맥도널드 더글라스 사는 아주 오래 전에 생산 시설을 모두 폐쇄해 버린 상태였다. 이미 한물간 구형 전투기여서 시장성이 없다 보니 생산업체로서는 당연한 조치라고 하겠지만, 벌써 5년 전부터 운영유지에 필요한 부품을 제때 얻지 못해 애타고 있는 공군의 책임자들로서는 눈앞이 캄캄할 정도였다. 당연히 조달본부 구매관들 모두가 책임을 통감하는 자리가 되었다. 관련 법규가 허용하는 범위 이내에서 최선을 다해 가장 효율적인 부품구매 방법을 찾아보겠다는 약속을 남기고 조달본부 요원들은 서둘러 정비공장을 빠져나와야 했으며, "어서 빨리 하늘을 옛날처럼 날고 싶어요"라고 절규하는 듯한 팬텀기의 외침을 마음 속에 간직한 채 본부로 돌아와야 했다.

수요군 방문을 마치고 조달본부로 복귀하자마자 조달본부 요원들은 부품을 적기에 확보하지 못해 정비에 어려움을 겪고 있는 항공기 부품들을 확인하는 작업에 착수했다. 다음에는 이러한 중요 부품들이 왜 지금까지 적기에 확보되지 못해서 항공기 정비에 차질이 생겼는지도 알아보았다. 원인은 매우 단순한 곳에 있었다. 조달계약 업무에 적용하는 관련 법규가 구형장비 유지부품 구매에 알맞도록 명확한 특례를 정해 놓고 있지 않기 때문에 기존의 상투적인 경쟁입찰 방식을 반복하는 것 외에는 달리 뾰족한 방법이 없어서였다. 외국의 제작업체가 어떤 이유에서든 생산 시설을 폐쇄한 장비의 부품을 경쟁입찰에 부치면 응찰자가 아예 없거나, 있더라도 가격이 높아 유찰로 이어질 것이 불 보듯 뻔한데도 매년 관례적으로 경쟁 입찰과 유찰을 반복해 왔다는 것은 큰 문제가

아닐 수 없었다.

아주 어렵게 계약이 성사된 경우에도 적정한 공정 가격이 미리 정해져 있지 않다 보니 생산 시설을 다시 복구하는 비용과 같이 검증할 수 없는 비용을 추가로 요구하는 경우도 있었다. 이런 이유로 불과 몇 년 전만 해도 1달러만 주면 충분히 살 수 있었던 부품 하나가 100달러 이상으로 가격이 급등하는 사례도 나타났다. 당연히 책정된 예산으로는 도무지 구매할 방법이 없어서 다른 품목의 구매를 포기하거나 수량을 줄여 남는 예산으로 구매하는 등 악순환이 반복되고 있었다.

구매관들로서는 사업의 타당성 문제보다 오히려 고가 구매에 대한 회계 책임이 두려워서 과감하고 소신 있는 구매 결정을 내릴 수 없었다. 이것이 바로 구매관들이 항상 직면하게 되는 심각한 의사결정상의 딜레마이다. 우리 영공 핵심전력의 항공기가 부품 부족으로 인해 제때에 날고 싶어도 날지 못한 채 기다리고 있음을 뻔히 알면서도 즉각 필요한 부품을 살 수 없는 것은 사소한 것 하나라도 비싼 가격으로 구매할 경우, 한 10여 년쯤 지나면 배보다 배꼽이 더 커질 수도 있기 때문이다. 실제로 외국의 많은 생산업체들은 '장비 본체 가격은 염가로! 부품은 고가로!' 라는 가격 정책을 사용하고 있음을 그 누구보다도 조달본부 요원들이 잘 알고 있기 때문이기도 하다. 그렇다고 당장 우리 공군의 주력 전투기 중의 하나인 F-4 팬텀기를 폐기 처분하고 새로운 항공기를 도입한다 한들 그것이 백화점에서 물건 사듯 그리 간단하고 단숨에 해결될 수 있는 문제가 아니니 그야말로 첩첩산중이었다.

안보가 우선인가, 경제논리가 우선인가?

안보가 우선이냐, 경제논리가 우선이냐는 문제를 접했을 때 상식적으로는 대다수가 안보를 선택할 것 같지만 현실은 그 반대인 경우가 많다. 자칫 잘못하면 당시 예산을 집행한 구매관들이 비판의 도마 위에 오르기 때문에 그들은 안보와 경제논리에서 별다른 고심 없이 경제논리를 선택하곤 한다. 안보의 문제는

계량화되어 쉽게 밖으로 드러날 수 있는 문제가 아닌 반면, 경제 문제는 매년 실시되는 수많은 감사 과정에서 곧바로 지적되며 그 지적은 담당 구매관에 대한 엄중한 문책(징계, 환수 등)으로 이어지기 때문이다.

상황이 이렇다고 해서 모든 문제를 법규나 제도의 탓만으로 돌릴 수는 없었다. 조달본부 요원들은 지푸라기라도 잡는 심정으로 F-4 팬텀기 생산업체였던 맥도널드 더글러스 사의 담당자를 찾아서 이메일을 띄웠다. "도움이 되지 못해서 미안하다"는 말과 함께 "하루 속히 신형 전투기로 교체하면 그러한 고민을 없앨 수 있다"는 어찌 보면 굉장히 바보스럽고 상투적인 대답만이 돌아왔다. 이미 생산 시설을 완전히 폐쇄한 입장에서 달리 도울 수 있는 방법이 없었기 때문일 것이다.

다시 맥도널드 더글러스 사의 하청업체들을 찾아 직접 접촉을 시도하려 했으나, 100개가 넘는 부품의 하청업체들이 광활한 미국 땅, 넓게는 세계 어느 곳에 있는지조차 파악하기가 여간 어렵지 않았다. 소재지를 찾는다고 해도 115개 부품에 배정된 총 예산은 50억 원을 상회할 정도로 적지 않은 금액이 되지만 품목별로 따져 보면 10만 원도 채 안 되는 것이 70%를 넘는데 그 정도의 돈을 받으려고 멀리 바다 건너 한국 땅까지 찾아와 주거나 최소한 견적서라도 보내 줄 업체를 기대하기란 무리였다.

그 동안 조달본부가 너무 비효율적인 구매 방법에만 매달려 있었구나 하는 탄식이 절로 나왔다. 조달본부 요원들은 그때까지의 추진 상황을 종합해서 상부에 소상히 보고한 후 기존의 방법을 과감히 포기하고 새로운 방법을 모색하기로 결단을 내렸다. 그로부터 조달본부와 공군의 실무진은 문제 해결을 위해 시시각각 생생한 의견을 교환하고 토의를 진행했으며, 이 과정에서 '안보'와 '경제'라는 두 마리 토끼를 한꺼번에 잡을 수 있는 소중한 정보를 접할 수 있었다. 이미 공군에서도 구형 항공기의 수리부품 조달 문제를 해결하기 위해 1년 전부터 새로운 방법을 찾고 있었기 때문이다.

발상의 전환이 가져다 준 뜻밖의 돌파구

발상의 전환은 넓은 시야의 확보를 전제로 한다. 우물 안에 머리를 둔 채 우물 밖의 광경을 보려고 한다면 그것은 단순한 상상이나 공허한 몸짓으로 끝날 수밖에 없다. 미국 생산업체를 통한 부품 조달에 한계를 느끼고 시선을 밖으로 돌리던 조달본부에 한 가지 좋은 소식이 날아왔다. 마침 우리 공군과 동일한 F-4 팬텀기를 운용하던 독일이 이 항공기를 곧 폐기 처분하고 새로운 전투기로 대체할 계획이며, 이 과정에서 많은 재고 부품을 외국에 수출할 계획이라는 첩보였다. 그것도 미국의 원제작자가 생산한 정품을 아주 저렴한 가격으로 판매한다는 것이었다. 이는 공군 군수사령부의 요청에 따라 해외에 주재하고 있는 국방군수무관이 확인한 사실이었다.

팬텀기 부품 구매에 무척이나 어려움을 겪어 왔던 조달본부로서는 천금같이 귀중한 정보가 아닐 수 없었다. 이는 팬텀기뿐만 아니라 미국 의존도가 지나치게 높은 다른 장비의 수리부속 구매 역시 다양화시킬 수 있는 계기가 될 수 있었기 때문이다. 독일의 입장에서는 항공기를 폐기 처분하고 나서 생기는 잉여부품의 처리 문제가 골칫거리였을 것이며, 따라서 그 대부분은 공매 절차에 따라 싼 값에 무기 수출입상의 손에 넘긴다. 그러면 그들은 이런 방법으로 얻은 부품을 우리 나라와 같은 구매국에 다시 고가로 판매하는 것이 일반적이다. 사정이 이렇다 보니 한국과 독일은 팬텀기 수리부속에 관한 한 양자 모두에게 득이 되는 윈윈(Win-Win)의 입장에 있었던 것이다.

공군 군수사령부와 해외에 파견된 국방군수무관과의 사전 협조를 통해 그 내용이 가시화되면서 공군은 국방부 조달본부로 적절한 구매 방법이 무엇인지를 문의하기에 이르렀다. 미국 정부로부터 구매하는 FMS를 제외하고는 외국 정부와의 직접적인 계약을 통해 물품을 구매한 사례가 없었던 탓에 공군 스스로는 업무 처리 절차를 어떻게 해야 할지 몰랐던 것이다.

공군의 요청을 받은 조달본부는 미국이 아닌 다른 나라와도 정부간 구매를 할 수 있는 근거를 찾기 위해 '국방획득관리규정(국방부훈령)'을 뒤지기 시작했

다. 예전 같으면 "조달할 수 없다"는 회신만 보냈을지도 모르겠지만, 이번 사안은 내부의 문제 인식이 분명하고 그에 대한 대안 또한 명확했기 때문에 결코 무책임하게 넘길 수 없었다. 다행히 국방획득관리규정에는 대정부간 구매를 FMS로만 한정하지 않고 있었다. 조달본부는 FMS 계약 방법을 준용하되 상업구매로 얻을 수 있는 최대한의 이점을 접목하기로 내부 방침을 정했다.

법규 근거를 나름대로 확보한 다음, 독일 연방조달청(BWB)에 공식 서한을 보내 115개 품목에 대해 판매할 수 있는 품목이 있는지, 판매 조건은 무엇인지 타진해 보았다. 그러나 어찌 된 영문인지 서한을 보낸 지 한 달이 지난 2003년 5월까지도 아무런 응답이 없었다. 11월 말까지 계약을 체결하지 못하면 사업 취소가 불가피해지는 것은 물론 어렵게 획득한 예산을 국고에 반납해야 하기 때문에 조달본부로서는 불안하고 초조한 나날이 아닐 수 없었다. 과연 독일측이 판매할 의사는 있는 것인지, 혹시 미국 정부가 독일에 대해 미국이 생산한 물품을 제3국에 판매하지 못하도록 강력한 제동을 걸고 있는 것은 아닌지 초조해하며 40여 일을 보냈다. 그러던 6월의 어느 날, 드디어 독일측의 공식 답변이 도착했다. 그 결과는 "판매가 가능하며 한국 공군이 필요로 하는 115개 품목 모두를 재고로 가지고 있다"는 것이었다. 사업을 적기에 집행해야 하는 부담을 안고 있던 조달본부에게는 반가운 소식이 아닐 수 없었다.

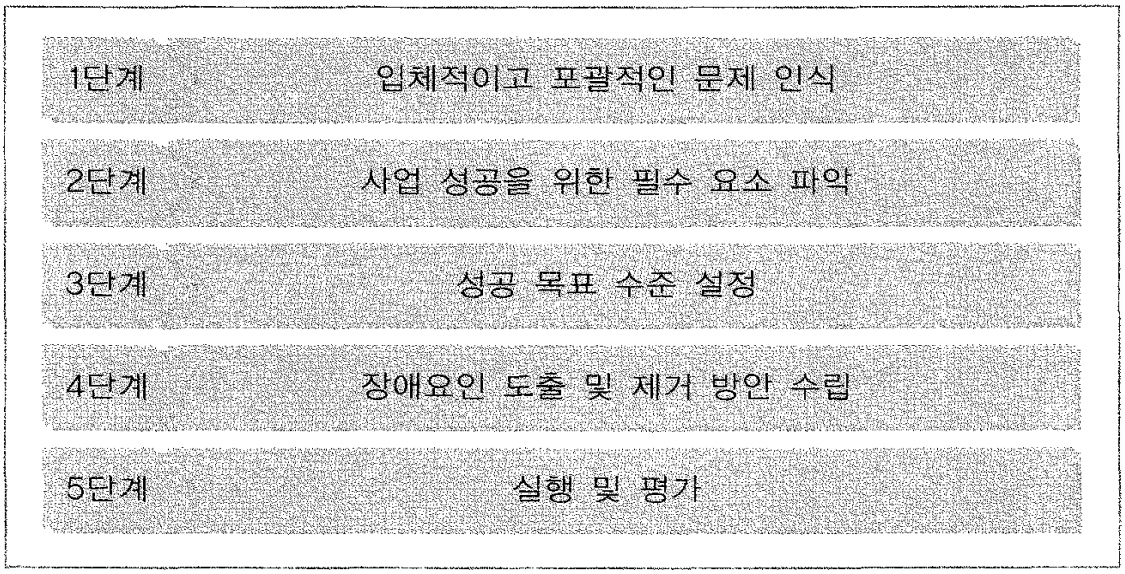
그러나 또 한편으로는 미개척 분야에 대한 새로운 도전이니만큼 매사에 만전을 기하기 위하여 본격적인 사업추진에 앞서 외자부장을 팀장으로 하는 전담팀을 구성하기로 했다. 게다가 이번 사업은 미국이 아닌 다른 우방국 정부와의 공식적인 무기 거래의 선례가 되는 중차대한 사업으로서, 사업 규모 이상의 의미를 갖기 때문에 전담팀은 사업 성공을 위한 여러 가지 모형을 놓고 고심했다. 그리고 다음과 같은 사업추진 단계를 설정하고 구체적 사안별로 심층 분석과 대응전략 수립에 착수했다.

사업추진 5단계에 의한 분석 결과, 경제성과 효율성 측면에서 사업 성공이 충분히 예측됨에 따라 2003년 7월부터는 자신감을 갖고 독일측과 본격적인 협

상에 들어갔다. 상호 대면 협상이 불가능한 상황이었기 때문에 조달본부측을 대표해서 독일 주재 한국대사관에 파견되어 있는 국방군수무관을 협상 창구로 정한 후 독일측의 판매 조건을 구체적으로 요구했고, 약 한 달 후 독일측의 제안서를 접수했다. 주요 내용은 다음과 같았다.

1. 판매 가격은 미국을 통해 FMS로 구매하는 경우보다 약 50% 수준인 총액 25억 원으로 협상 가능.
2. 품질보장(QA)은 한국측 기술요원이 독일 현장을 직접 방문하여 확인.
3. 판매자가 계약 이행을 보장하기 위해 구매자에게 제공하는 계약이행보증금(계약금액의 10%)은 면제.
4. 물품은 관련 수출승인 절차 완료 후 3개월 이내 선적.
5. 물품 선적 지연시 판매자가 부담해야 하는 지체상금은 면제.
6. 대금 결제는 계약 체결 후 즉시 지불 요망(신용장 방식 적용).

[도표 2] 전담팀이 설정한 사업추진 단계



비싼 가격도 문제였지만 독일측의 제안서에는 우리 나라의 정부조달계약법규에 어긋나는 몇 가지 사항이 포함되어 있었다. 대표적인 것이 계약이행보증금(Performance Bond)을 조달본부가 요구한 대로 설정할 수 없다는 항목이었다. 뿐만 아니라 독일측의 제안서에는 매우 추상적이며 선언적인 내용이 일부 포함되어 있어서 그대로 받아들이기에는 적지 않은 위험이 예상되었다. 예를 들어, 물품의 판매를 위해 독일측은 최선을 다하여 협조할 것이며 부득이 계약이행 과정에서 문제가 생기면 양국 국방부가 서로 적극 협조하여 해결한다는 조항이 있었는데, 언뜻 보기에는 매우 평이하고 합리적인 내용으로 보일 수 있으나 실제로 문제가 발생하면 당사자간에 심각한 논란이 예상되는 부분이었다. 만일 문제가 현실로 나타난다면 구매자인 우리 정부가 손해를 볼 것이 뻔하기 때문에 독일측에 보다 구체적이고 명확한 내용의 판매제안서를 요구했지만 답변은 초지일관 우방국 정부간의 거래이니만큼 서로 믿고 쉽게 하자는 말만 되풀이 했다. 그러나 비즈니스 세계에서 신사(Gentleman)는 없는 법. 조달본부는 아무리 정부간의 거래라고 해도 계약에 분명히 할 것은 분명히 하자는 입장을 견지했다.

서로의 입장만 밀고 당기는 가운데 거의 2개월을 허송한 전담팀 내에는 사업추진이 물거품이 될 수도 있겠다는 긴장감이 흘렀고, 그렇다면 오히려 조달본부가 계약서 초안을 만들어서 독일측에 역으로 제안하면 어떨까 하는 의견에 나왔다.

그리하여 무척이나 무더웠던 그해 8월, 한 달 내내 마치 개척자의 심정으로 사안별 협상전략을 다시 세웠고, 이 사업이 경제적인 구매방법을 향한 새로운 시도가 될 것이므로 비경제적인 요인이 절대 끼여들 틈이 없게 해야겠다는 점을 특히 염두에 두었다. 즉, 안보적 요소보다는 경제적 요소를 우선시했다는 것이다.

어렵고 난해한 계약서의 내용들을 영문으로 작성하는 것은 생각보다 어려운 일이었다. 한 달여에 걸친 진통 끝에 계약서 초안을 작성하여, 법무관의 검토

를 거쳐 독일측에 발송하였다. 그리고 10여 일 후, 독일의 협상창구인 국방군수무관으로부터 한 통의 전화가 걸려왔다. 독일측에서 조달본부가 보낸 계약서 초안 때문에 상당히 자존심이 상해 있으며, 그러한 조건으로는 계약을 체결하지 않겠다는 내용이었다. 계약 이행을 철저히 보장하고 그 과정에서 한국측이 부담할 수 있는 여러 가지 위험과 손해를 예방하기 위해 조달본부가 요구한 몇 가지 안전장치가 독일 국방부의 심기를 건드린 것이다. 예를 들면, 독일측이 부담해야 하는 계약 금액의 10%에 상당하는 계약이행보증금의 설정, 계약서에 명시된 기한 이내에 납품하지 못하면 한국 법규에 따라 지체상금을 벌과금조로 부과하겠다는 등의 내용이 아마도 게르만의 자존심을 상하게 한 모양이었다.

조달본부의 제안서를 탐탁찮게 여겼을 뿐만 아니라 자신들을 불신한 데 대해 불편한 심기까지 드러낸 독일 국방부는 한국대사관에 주재하고 있는 국방군수무관을 불러 "계약할 수 없음"을 일방적으로 통보하면서, 한국의 1인당 국민소득이 얼마인지를 물었다는 후문이 들려왔다. 조달본부 전담팀은 그저 씁쓸한 웃음을 지을 수밖에 없었다. 생각 같아서는 당장이라도 사업을 그만두고 싶었으나 팀원들의 머리에는 공군 군수사령부 정비창고를 방문했을 때 진찰은 끝났으나 마땅한 처방약이 없어 수술실에 누워 마냥 대기중이던 그 중환자(?)의 모습이 떠올라 도무지 그대로 포기할 수가 없었다. 공군에서도 팬텀기의 전력공백을 우려하여 조달본부에 조속한 계약 체결을 요구함에 따라 전담팀은 또다시 깊은 딜레마에 빠지게 되었다.

팀원들간의 진지한 토론 끝에 얻은 결론은 그렇다고 해서 법규에 어긋나는 일, 즉 공무상 위법한 행위를 저지를 수는 없다는 것이었다. 전담팀이 자신을 갖고 주장을 꺾지 않은 데는 어차피 독일도 F-4 팬텀기를 폐기 처분할 경우 저장 비용만 들 뿐 아무런 쓸모가 없는 재고 부품을 어떻게 해서든 서둘러 처분해야 할 입장이 될 것이므로 조달본부측이 급할 것은 하나도 없다는 상황 판단이 있었기 때문이었다. 지금 생각해 보면 이때의 결정은 정말 잘 한 결정이었고 만

약 조달본부가 독일측의 요구 조건에 굴복했다면 공평하지 않은 계약의 선례가 되어 두고두고 후회할 뻔했다.

'한국식 배짱'으로 독일 국방부를 설득하다

그런데 우리의 예상과는 달리 무슨 배짱인지 독일 역시 더욱 강경한 입장을 전해 왔다. 자신들이 제시한 판매 조건을 수용하든지 아니면 계약을 포기하든지 결정하라는 최후 통첩이었다. 며칠 내로 답변을 주지 않으면 더는 기다릴 수 없으며 조달본부가 필요로 하는 품목 모두를 다른 유럽 국가들에 팔아치우겠다는 것이었다. 정말이지 "가진 자가 더 하다"는 옛말이 하나도 틀리지 않았다.

약육강식이 판치는 동물의 세계와도 같은 국제사회에서 강한 자의 폭거는 더욱 잘 드러난다. 그러나 조달본부 전담팀도 맞불작전을 펴기로 했다. 그들이 했던 대로 조달본부가 제시한 계약 조건에 동의하든지 아니면 다른 유럽 국가에 팔든지 맘대로 하라며, 조속한 독일측 입장을 요구하는 최후 통첩을 국방군수무관을 통해 전달한 것이다.

그 후 한 일주일쯤 지났을까 자정 무렵, 공군 수리부속 구매팀장의 잠을 깨우는 전화가 있었다. 독일 연방조달청의 담당 직원이었다. 그는 다소 퉁명스런 목소리로 "우리가 포기하겠소. 어서 빨리 계약이나 체결합시다(Germany gives up. Let' s make the Contract as soon as possible)"라고 말했다. 이후 모든 업무는 일사천리로 진행되었다. 유럽에서도 자존심 강하기로 소문난 독일 사람들이었지만 마치 순한 양이 된 듯이 조달본부의 요구를 척척 들어 주었다.

그러나 그것으로 해피엔딩은 아니었다. 조달본부 전담팀에 또 다른 난관이 기다리고 있었던 것이다. 바로 가격 문제였다. 일반적인 경제상식이라면 경쟁시장에서는 판매자나 구매자의 의도보다는 시장 자체의 수요와 공급에 의해 자연스럽게 가격이 결정되겠지만 경쟁 관계가 성립되지 않는 독일 정부와의 단독 협상에 의한 가격 결정은 경제논리로 설명되거나 설득될 수 있는 사안이 아니

었다. 물론 독일측이 먼저 제시한 판매가격은 과거 미국에서 구매한 것보다 50% 이상 저렴한 가격임에는 틀림없었으나, 신품이 아닌 재고로 보유하고 있는 잉여품이니만큼 더 싼 가격으로 구매하고 싶은 욕심이 생겼다. 하지만 독일측은 계약 조건의 대부분을 조달본부 입장대로 수용한 만큼 가격만은 양보할 수 없다는 식이었다. 독일측이 갑자기 순한 양이 된 이유가 따로 있었던 것이다. 즉 다른 계약 조건을 양보함으로써 금전적인 이득을 취하려는 얄팍한 의도였다. 이러한 그들의 속셈을 파악한 이상 조달본부의 의지 또한 더욱 굳어졌다.

다시 원점에서부터 가격협상이 시작되었다. 독일측도 쉽게 양보할 태세가 아니어서 마치 궤도 위를 달리는 열차 바퀴처럼 평행선을 그리며 원점만을 맴돌 뿐이었다. 더는 진전이 없는 상태에서 조달본부는 독일측의 마음을 움직일 수 있는 한 통의 이메일을 보냈다. 금번 사업은 단발로 끝나는 것이 아니고 앞으로도 독일군이 보유하고 있는 잉여 재고품을 추가로 구매할 수 있다는 내용이었다. 끈질긴 회유와 설득 끝에 결국 독일측은 신품 가격을 기준으로 볼 때 30% 수준에 불과한 저렴한 가격으로 판매에 합의해 주었다.

가격협상 다음에는 품질보증 문제가 남아 있었다. 현장에서 부품 상태를 확인하지 않았기 때문에 어떤 상태의 부품인지를 전혀 파악할 수 없다는 게 문제였다. 이 문제는 공군의 기술요원들이 계약 체결 전에 독일 현지를 방문해서 품질검사를 실시하고 하자가 발견된 품목은 계약 대상에서 제외하기로 합의했다. 이에 따라 공군에서 파견한 출장검수팀(3명)이 독일 현지로 날아가서 현장검수 과정을 거쳐 구매대상 115개 품목 가운데 상태가 불량한 8개 품목을 제외하고 107개 품목만을 구매하기로 결정했다.

이로써 9개월간에 걸친 독일 정부와의 길고 지루한 협상을 끝내고 협상 내용이 모두 담긴 계약서가 드디어 조달본부장의 서명으로 완성되었다. 오랜 진통 끝에 건강한 첫아이를 출산한 산모처럼 전담팀원 모두는 성취감과 만족감을 느꼈고, 그 동안의 노력에 대해 서로 다독거리면서 자축했다. 하지만 그것은 큰 건물을 짓기 위해서 이제 막 첫 삽을 뜬 것에 불과한 일이었다. 국방 외자조

달 업무에 있어서는 계약 체결보다 그 후의 최종 납품과정까지 챙겨야 할 일들이 수두룩하기 때문이다. 일련의 과정에서 전혀 예기치 못한 문제점이 발생하기도 하고 계약 당시 미처 착안하지 못한 내용들이 나타날 수 있기 때문에 긴장의 끈을 놓을 수 없었다.

계약 체결 이후 한 달이 지난 시점(납품 5개월 전)에서 독일측으로부터 한 통의 이메일을 받았다. 금번 거래에서 발생하는 모든 금융 비용은 한국측이 부담한다는 계약 조항에 따라 은행 수수료를 가급적 빨리 자신들의 거래 은행에 납부해 달라는 내용이었다. 독일측이 보내온 일종의 금융비용 청구서다. 계약 조건에 따라 지불하는 것이기 때문에 큰 문제는 없었지만 청구한 금액이 문제였다. 명세서에 적힌 비용은 500만 원 정도였는데, 금액도 금액이지만 우리 나라 은행이 아닌 외국 은행에 그 많은 수수료를 지불해야 한다는 것이 썩 내키지 않았다. 또 다른 발상의 전환이 요구되었다.

대금지불을 굳이 신용장 방식만을 고집할 것이 아니라 비록 계약이 체결된 이후이지만 독일 연방정부의 은행계좌로 직접 송금해 주는 방식으로 전환하면 예산을 절감할 수 있다는 아이디어가 제시되었다. 독일측에 양해를 구하여 대금지불 방식을 신용장 방식에서 송금 방식으로 전환했다. 그때까지는 조달본부 외자조달 계약의 대금지불이 대부분 신용장 방식으로 이루어졌다. 때문에 '대금지불은 신용장' 이라는 고정된 관념에서 벗어나지 못하고 있었으나, 또 한 번의 발상의 전환을 통해 금융 비용을 500만 원에서 10만 원으로 대폭 줄일 수 있었다.

이후 2004년 6월 17일에는 계약된 부품을 선적한 선박이 독일 함부르크 항을 출발하여 부산항을 향해 힘차게 항해중이라는 독일 국방군수무관의 보고를 받았고, 그 뒤 정확히 1개월 후에 선적된 물품이 부산항에 이상 없이 도착했다는 인수 부대의 최종 보고를 받았다. 그제서야 전담팀원 모두는 안도의 한숨과 함께 기나긴 여정에 마침표를 찍을 수 있었다.

마침내 F-4 팬텀기에 날개를 달아 주다

대한민국에는 다른 나라에는 없는 기다란 휴전선이 155마일에 걸쳐 놓여 있고, 거기에는 예외 없이 하루 24시간 내내 두 눈을 부릅뜨고 지켜 서 있는 병사들이 있다. 국방조달요원들은 전방의 병사들이 더욱 강해질 수 있도록 좋은 장비와 물자를 공급하는 한편, 그 비용을 부담하는 국민의 혈세는 마치 병사들이 휴전선을 지키듯 아끼고 또 아껴야 한다는 강한 신념을 갖고 있다.

이번 사업을 통해 직접적으로 절감된 국방예산은 무려 30억 원에 달한다. 과거처럼 미국에서 신품으로 구매한다면 43억 원이 필요했겠지만 독일 정부에 지불한 돈은 13억 원에 불과하기 때문이다. TV 200만 대를 수출해서 얻는 순이익과 맞먹는 규모이다. 여기에다 부품의 납기를 과거보다 1년 이상 단축함으로써 생기는 장비 사용 이익, 항공기의 정비 대기시간 단축으로 인한 비용 손실의 감소, 복잡한 입찰 · 계약 절차에 따른 구매행정 비용과 하자품 처리 비용의 감소, 향후 유사 계약 추진시 얻어지는 예산 절감액, 이 외에도 국가 안보와 경제논리로 계량화할 수 없는 부가적인 이익 창출분까지 합치면 상당한 규모의 예산절감 효과를 얻은 셈이다.

경제적인 이익에 추가하여 더욱 반가운 것은 양질의 정품을 대량 구매할 수 있는 길이 열리게 되어 비록 낡고 오래 되었지만 아직은 우리 공군의 주력 전투기로 맹활약 중인 F-4 팬텀기가 다시 대한민국의 영공을 나는 모습을 볼 수 있게 되었다는 점이다.

2004년 10월, 조달본부 요원들은 부품 획득 업무에 대한 실무 협조를 위해 공군 군수사령부를 방문하면서 F-4 팬텀기 정비공장을 다시 둘러볼 수 있었다. 떨리는 마음으로 정비공장의 문을 들어섰지만, 계획에 따라 착착 정비가 진행되고 있는 항공기와 함께 여유 있게 앉아서 기술 도면을 펼쳐 놓고 있는 정비사들의 모습을 보면서 예전의 긴박감과는 달리 다소의 한가로움마저 느낄 수 있었다. 비록 작은 일에 있어서의 발상의 전환을 이룬 것이지만 국민과 군 모두에게 국방조달에 관한 새로운 인식을 심어 주는 계기가 되었다는 점에서

큰 의의를 갖는 사례가 아닐 수 없다.

국방조달본부, 이젠 변화와 혁신으로 중무장한다

국방부 조달본부에는 다른 정부기관에서는 볼 수 없는 특별한 흐름이 하나 있다. 2002년 11월부터 시작된 '새바람 운동' 이다. 2003년 말로 종결된 1단계에서는 전직원이 '정신개혁' 을 향해 정진하였고, 2004년 1월부터 시작된 2단계 운동은 개조된 정신을 바탕으로 해서 창조적인 '업무혁신' 에 목표를 두고 있다. 덕분에 정례 행사처럼 방송과 신문을 장식하던 뇌물 · 비리사건은 요즘은 좀체로 보이지 않는다. 매주 한 번씩 전직원이 각 부서별로 모여 앉아 자신이 연구한 업무혁신 방안을 발표하면 참여자들의 격렬한 토론이 이어지기도 한다. 구형 도태장비 유지부품 획득에 새로운 전기가 된 이번 개선 방안도 그 혁신의 틀에서 나온 산출임은 물론이다.

2004년 8월에는 이스라엘 국방부 방산수출국(SIBAT) 국장 일행의 방문과 함께 정식 양해각서(MOU)를 통해 무기체계 수리부속에 대한 상호지원제도를 공식화하자는 의견이 합의되어 9월에는 MOU 초안을 접수했고, 늦어도 2005년 후반기에는 정식 발효될 전망이다. 독일을 통해 한번 물꼬가 트이자, 여러 나라들이 관심을 보이고 있는 것이다. 이 밖에도 우리 나라와 같은 종류의 무기체계들을 많이 운용하고 있는 터키, 대만, 말레이시아, 인도네시아 같은 나라들이 잠재적인 협력 대상국들이다. 대상품목 역시 이젠 항공기에 국한하지 않는다. 이스라엘만 해도 잉여 재고 부품의 규모가 20만 품목이 넘으며, 육 · 해 · 공군의 장비와 물자가 골고루 포함되어 있어서 가능한 협력의 범위 역시 매우 넓다. 조달 방법도 개별적인 협상보다는 해당 국가와 포괄적인 부품상호지원협정을 양해각서 형태로 체결해서 제도화하는 절차를 취하고자 한다.

우리 나라는 매년 이웃 일본의 3배(GDP 대비)에 가까운 국방비를 지출하고 있다. 상대적으로 엄청난 국민적 부담과 사회적 기회이익의 상실로 나타나기 때문에 국방의 대가는 매우 혹독한 것이다. 그렇다고 맨 주먹으로 나라를 지키

기에는 세상의 변화가 너무도 빠르고, 무쌍하며, 어지럽기까지 하다. 그래서 가장 적은 비용으로 가장 효율적인 국방, 즉 경제적인 군 운용이 필요하다. 국제적으로는 우리 나라의 정치 · 군사 · 외교에 중요 영향국인 미국, 일본 같은 우방국과의 보다 강력한 연대가 필요하다. 그러나 언제까지 그들에게 국가와 국민의 존망을 의존할 것인가? 협력적 자주국방이 절실한 이유가 여기에 있다. 이제 국방조달의 앞날에 놓인 혁신의 강과 창조의 산을 넘어 하늘 높이 비약하는 국방부를 보며 국가와 국민은 환한 신뢰의 웃음을 보내 주리라 기대해 본다.

Communication

대화로 엮그는 정책

열린 마음이 만든 바닷속 평화 이야기	해양수산부
블랙박스 행정에서 유리상자 행정으로	문화관광부
'정책 화합'이라는 희망의 교향악을 연주하다	정보통신부
대화로 연 원자력 안전의 새 지평	과학기술부
업무 '개선'에 만족하지 않고 업무 '혁신'에 뛰어든 사람들	특허청

열린 마음이 만든 바닷속 평화 이야기

해양수산부

오랜 산고를 겪어야만 새 생명이 태어나는 법! 홍게잡이와 골뱅이잡이 어업인들에게도 기나긴 산고가 시작되었다. 한여름 무더위 줄다리기, 한치의 양보도 없으며, 끝이 보이지 않는 신경전이 시작되는 것이다. 홍게 업계에서는 처음부터 이 협의회에 대해 찬성하고 나섰지만 골뱅이 업계에서는 반대로 일관했었다. 골뱅이 업계에 일방적인 제제가 가해져 많은 손해를 볼 것이라는 우려 때문이었다. 홍게 업계는 자율적인 금어기라도 설정해서 조업을 하고 있는데 자신들은 아무런 보호 조치도 없이 어업을 하고 있기 때문에 당장 자기들에게 손해가 닥치리라고 생각하는 것도 무리는 아니었다. 하지만 골뱅이 업계에서도 점차 통발 업계의 협조 없이는 계속적인 조업이 어렵다는 점을 깨닫게 되었다. 홍게통발 어구에 들어 있는 미끼로 인해서 골뱅이가 모여들기 때문에 홍게통발 어구 사이에서 조업을 해야 더 많은 골뱅이를 잡을 수 있기 때문이다.

그 많던 물고기는 다 어디로 갔을까?

우리 나라의 바다는 세계적으로도 물고기가 많기로 유명했다. 예부터 우리는 생산성 높은 바다를 가진 복 받은 민족이었던 것이다. 정약전 선생이 물고기를 공부할 당시만 해도, 아니 불과 20여 년 전 만해도 지천에 널린 것이 물고기였다. 파도가 몰아친 후 바닷가에는 파도에 지친 문어며, 오징어가 밀려왔다. 어촌 선착장의 돌담 사이에서는 검붉은 민꽃게가 일광욕을 즐겼으며, 대나무 낚싯대에는 감성돔이 줄줄이 물려오던 풍성하고 낭만 넘치던 우리의 바다! 하지만 이제는 이 모두가 지나간 꿈으로 변해 버렸다. 언제부터인지 우리 바다에서 물고기들이 자취를 감추기 시작한 탓이다. 호우가 내린 다음 날에는 물고기 대신 쓰레기가 연안을 가득 메우고, 질 좋은 첨단 릴낚싯대를 온종일 드리워도 고기 한 마리 물릴까 말까 할 정도로 텅 빈 바다로 변해 버린 것이다. 어쩌다가 이렇게 되었을까? 한마디로 '자업자득' 이다. 잡을 줄만 알았지 지키고 가꿀 줄은 몰랐고, 문제를 해결하기보다는 책임 떠넘기기로 어업계 내의 분쟁과 갈등만을 키웠기 때문이다. 과연 바다생태계의 파괴는 누구의 잘못인가? 정부도, 어업인도, 국민도 이 불행한 결과에 대한 책임을 면할 수 없다. 그렇다고 이제 와서 책임만 따지고 있을 수는 없다. 각 분야에서 지금까지의 잘못을 인정하고 앞으로는 보다 자율적으로 바다를 지키고 가꾸어 나가겠다는 결심을 굳혀야 할 중요한 시점에 우리가 처해 있기 때문이다.

바닷속 물고기에는 주인이 따로 없다?

서울 한복판에 있는 해양수산부 건물에는 하루가 멀다 하고 어업인들의 방문이 이어진다. 대부분이 저인망조합, 안강망조합, 통발협회, 닻자망협회와 같은 어업인단체에서 오는 분들이다. 모두가 자신의 업체 이익을 위해 강한 주장을 피력한다. 하나같이 물고기를 많이 잡을 수 있도록 정부가 지원해 줄 것과, 다른 업계에 대한 규제를 요청하는 내용들이다. 특히 어기가 끝나고 어촌에 한가한 시기가 오면 어업인 방문이 더욱 많아진다. 모두가 힘들고 어렵다는 푸념과

함께 금어기 조정, 조업구역 조정, 그물의 망목 조정 등을 줄기차게 요구한다. 그러다 보니 담당 공무원들은 이러한 민원에 대해 오래 전부터 이어져 온 연중행사 같은 일로 치부해 버리기 일쑤다.

그 동안 수차례에 걸친 규정 정비에도 불구하고 계속해서 새로운 문제들은 발생하고 있다. 더군다나 어업 문제는 대부분 수십 수백 미터의 깊은 바닷속에서 일어나는 일들이라 그 해결이 더욱 어렵다. 바다에는 육지처럼 어장의 경계도 없고, 물고기들은 계절이나 조류 및 해류에 따라 이곳저곳으로 이동하기 때문에 어선들도 물고기를 찾아 움직일 수밖에 없다. 또 고기를 잡는 어업 방법도 수십 가지이고, 어업의 종류와 어선의 크기도 각양각색이다. 수산업법에 명시되어 있는 어업의 종류만 해도 30가지가 넘는다.

따라서 정부에서는 바다에서의 조업질서 유지를 위해 수산업법이나 수산자원보호령 등을 제정해서 운영하고 있다. 모든 어선은 해양수산부장관이나 시 · 도 지사 또는 시장 · 군수의 허가를 얻거나 신고를 한 후 조업하도록 되어 있다. 허가 어선의 종류별로 고기를 잡을 수 있는 조업 구역과 잡는 방법, 잡을 수 있는 대상 어종 등을 지정하여 고기잡이를 하도록 하고 있다.

우리 나라 바다에는 1,000여 종의 물고기들과 800여 종 이상의 연체류(문어나 오징어, 조개 등), 그리고 그보다 많은 갑각류(꽃게나 새우류)가 살고 있다. 그 중에서 어업인들의 소득이 되는 자원생물은 200여 종류가 된다. 이들 어획 대상 생물들은 각각 다른 특성을 가지고 있다. 어떤 종류는 동해안에 많고, 어떤 종류는 서해안에 많다. 찬물에 사는 것, 비교적 따뜻한 물에 사는 것, 연안에 사는 것, 먼바다에 사는 것, 또 산란장, 성육장, 월동장도 제각각이다. 바다는 계절에 따라 수온이 달라지고 해류의 방향이나 세기가 해마다 달라지기 때문에 어업관리가 대단히 복잡하다. 뿐만 아니라 물고기들은 대부분 바다의 연안 해역에서 알을 낳는다. 어린 고기의 먹이가 되는 영양염류가 많고, 어린 고기가 해적 생물을 피해서 자랄 수 있기 때문에 어미고기는 이런 연안으로 알을 낳으러 오는 것이다. 그래서 알을 가진 어미고기와 어린 물고기를 보호하기 위해 조

업금지 구역이나 채포금지 체장, 조업금지 기간 등을 설정해 두고 있다. 최근에는 연안 오염으로 인해 피해가 많이 발생하는데 이 문제를 해결하는 것은 어업인들뿐만 아니라 일반 국민들도 함께 해야 할 몫이다. 게다가, 한 어업에서 여러 종류의 물고기를 잡을 수 있기도 하고, 한 종류의 물고기만을 잡을 수 있는 여러 종류의 어업도 있다. 이처럼 물고기를 잡는 어선들은 꽤 복잡하게 정해진 규정을 잘 준수해야만 한다. 하지만 어업인들은 보다 많은 물고기를 잡기 위해 어선을 크게 하거나 기관 성능을 좋게 함으로써 어장을 독점하려고 하기 때문에 같은 해역에서 조업하는 여러 업종의 어선들간에는 끊임없는 분쟁이 발생한다.

우리 나라 주변 해역의 어업 생산량은 1980년대에 150~160만 톤 수준이었으나 2000년 이후에는 120~130만 톤 수준으로 감소하였다. 1970~1980년대의 생산 위주 정책으로 너무 많은 물고기를 잡은 것도 원인이 되었지만, 연안의 산란기, 조업금지구역 등의 규정을 지키지 않은 마구잡이식 조업과 어린 물고기까지 싹쓸이 조업을 하는 불법 어업, 연안 해역의 오염 등으로 물고기 자원이 급격히 감소되었기 때문이다. 다시 말해 한정된 어장에서 여러 종류의 어선들이 경쟁적으로 조업함으로써 지나치게 많은 물고기들을 어획했기 때문인 것이다.

바다에 살고 있는 수산자원을 적당히 잡고 제대로만 관리한다면 이 땅에 사는 우리는 그 수산자원을 지속적이고도 안정적으로 후손에 물려 줄 수 있다. 즉 먹이를 주지 않고 그냥 두기만 해도 스스로 번식하고 성장해서 우리 연안으로 몰려오게 되어 있다. 육지에서처럼 씨를 뿌리지 않더라도 내년과 내후년까지 계속해서 잡아 이용할 수 있는 귀한 자원인 것이다. 하지만 사람들은 이처럼 단순한 원리를 자주 간과한다. 어쩌면 알면서도 활용하지 못하는 인간의 어리석음 때문인지도 모른다. 대부분의 경우, 눈앞에 보이는 이익에 급급해서 우선 잡고 보자는 식, 혹은 남이 다 잡기 전에 한 마리라도 더 잡자는 생각에 빠지곤 한다. 그러나 바다의 물고기들, 즉 수산자원을 지나치게 경쟁적으로 잡아서 팔

다 보면 값도 제대로 받지 못한다. 적당량을 지속적으로 꾸준하게 어획하는 것이 훨씬 큰 경제적 이익을 올릴 수 있다는 평범한 지혜를 간과한다면 수산자원의 때이른 고갈로 엄청난 불행이 야기될 수도 있다.

1980년대 우리 나라 주변 해역에서 인접국간의 경쟁적인 조업도 수산자원이 급격히 감소하는 데 한 몫을 했다. 2000년대에 들어 한·중·일 어업협정 체결로 200해리 배타적 경제수역(EEZ) 체제가 확립되면서 연근해 어장이 축소되어 연안 해역으로 중심 어장이 이동했다. 그러자 좁은 어장에서 많은 어선들이 조업하는 악순환이 이어졌고, 때문에 다음해에 잡을 수 있는 물고기자원이 날로 감소되고 있는 실정이다. 최근에는 WTO 뉴라운드 출범으로 수산물 수입이 개방되어 값싼 수산물이 전국의 어시장에서 판을 치고 있다. 게다가 미국을 비롯한 선진 수산국에서 수산자원 보호를 위해 수산보조금제도를 철폐해야 한다는 주장까지 펴고 있어 우리 나라 수산업계의 어려움은 더욱더 가중되고 있는 현실이다.

연안 해역을 차지하기 위한 끝없는 갈등과 대립

현재 우리 나라의 어업에는 구조적인 문제, 자원생태적인 문제, 사회경제적인 문제가 복합적으로 나타나고 있기 때문에 논리적이고 객관적인 해결책을 찾아내기가 대단히 어렵다. 이런 입장에서 보면 저쪽이 잘못된 것 같고, 또 저런 입장에서 보면 이쪽이 잘못된 것처럼 보인다. 그 중에서 가장 큰 문제점은 뭐니뭐니 해도 수산자원 감소이다. 1980년대만 해도 150만 톤 이상을 잡던 것이 지난 2003년에는 109만 톤 수준으로 약 30% 가까이 감소되었으며, 바다에 분포하는 자원량 수준은 이보다 더 심각하게 감소되었다. 어선은 대형화되고 그 성능도 좋아졌지만 어획량은 오히려 줄어드는 역설적인 상황을 맞고 있는 것이다. 또 한·중·일 어업협상 이전에는 동해 먼 바다 대화퇴 북부와, 이어도 남쪽의 동중국해 먼바다까지 가서 조업을 할 수 있었지만 이제는 어업협상 체결로 어장이 축소되어 그렇게 할 수 없게 되었다. 따라서 대부분의 어민들은

연안 해역에서 어장을 찾을 수밖에 없게 되었고, 그러다 보니 연안이 복잡해지고 시끄러워지는 것은 불 보듯 뻔한 일이었다.

어업협상 이전부터 이어져 오던 고질적인 조업분쟁은 협상 체결로 인해 다시금 표면화되기 시작했다. 동해안에는 대형 트롤 어선이 조업을 할 수 없게 되어 있지만, 최근 동중국해 어장 감소와 함께 대형 트롤 업계에서는 동해안 조업허용을 지속적으로 요청하고 있다. 그러나 동해안 오징어채낚기 업계에서는 동해안에서 대형 트롤어선이 마구잡이로 오징어를 조업한다면 오징어자원의 고갈과 함께 어가 하락을 가져와서 막대한 피해를 주기 때문에 생존권 차원에서 반대하는 한편, 규정을 어기고 동해안에서 몰래 조업하는 대형 트롤 어선에 대한 강력한 단속을 요청하고 있다. 그야말로 양측의 보이지 않는 팽팽한 줄다리기가 10여 년간 이어져오고 있는 것이다.

이뿐만이 아니다. 부산 지역의 대형 기선저인망 업계와 동해안 지역의 서남구 기선저인망 업계 간의 조업구역 조정 문제, 기선권현망 업계의 경상남도, 전라남도 경계 해역 공동조업 구역 설정 요구에 대해 전남과 전북 지역의 멸치잡이 어업인들이 강하게 반대하고 있다. 대형 선망 업계의 제주도 주변 금지구역 축소조정 요구에 대해서도 제주도 연안 어업인들은 연안자원 보호를 위해 반대 주장을 펼치고 있다. 경상북도 소형 선망 어선의 금지구역 축소 요구에 대한 강원도 연안 어업인들의 반발, 근해안 강망 업계와 태안반도 및 제주연안 어업인들의 대립, 근해 통발 업계의 특정해역 조업허용 요구에 대한 인천 연안 자망 · 낭장망 업계의 대립 관계, 충청남도 잠수기 업계의 특정해역 조업허용에 대한 인천 연안 어업인의 반발 등과 같이 전국적으로 업종별 대립과 갈등은 갈수록 심화되고 있다. 이들 업종간의 조업구역 분쟁에 있어서는 최근 들어 어업여건의 변화와 함께 조정되어야 할 필요성이 있는 부분도 있다. 그러나 항상 조정을 요구하는 업계와 반대하는 업계가 서로 자신들의 의견만을 강하게 주장하기 때문에 좀처럼 해결하기가 쉽지 않다. 그렇기 때문에 정부의 단속을 피해 불법적으로 조업하는 과정에서 상대 어업의 어구를 파손하기도 하는 등 악순

환이 이어져 결국에는 양쪽 모두 많은 손해를 보게 된다. 해결책은 무엇일까? 서로간의 피해를 최소화하고 양쪽 모두에게 도움이 되는 전략을 정부 차원에서 시급히 마련하지 않으면 안 되었다.

정부 주도가 아닌 '민간' 주도의 갈등 해결이 급선무다

어업 종류별 조업구역은 1953년 우리 나라 수산업법이 제정될 당시부터 일부 대형 어선을 중심으로 설정되었고, 1976년 수산자원보호령이 제정된 이후로 지속적인 검토와 조정이 이루어져 왔지만 업계의 이해관계가 얽히고 설켜 있어 쉽사리 조정되기가 어려운 실정이었다. 1980년대 이전까지만 해도 정부가 주도하는 조업구역 조정이나, 자원 보호를 위한 조치들이 비교적 쉽게 만들어졌다. 당시는 오늘날과 달리 어선들이 그리 많지 않았고, 상대적으로 수산자원도 풍부했기 때문에 업종간의 분쟁이 적었을 뿐만 아니라, 정부에서도 개발위주의 수산정책을 추진했던 탓에 여러 어업에서 조업할 수 있는 길이 열려 있었다.

그러나 1980년대에 들어서면서는 상황이 많이 달라졌다. 어선의 척수가 많아졌고, 어선이 대형화되어 먼바다까지 조업이 이루어지게 되었다. 또 조업 방법도 복잡해지고 불법 어업마저 성행하여 많은 문제점이 대두되었다. 또 중국과의 수교 협상으로 중국의 수산물이 수입되기 시작했으며, 중국 어선들이 우리 바다까지 몰려와 무차별적인 마구잡이식 조업을 행했다. 그러자 그 많던 수산자원이 감소되고, 또 씨알이 잘아지는 등 자원감소 현상이 빠르게 진행되었다. 그러다 2000년대 들어서면서는 앞서 언급했듯이 배타적 경제수역 설정에 따른 한·중·일 어업 협정으로 인해 먼바다 어장이 축소되어 가까운 바다에서만 조업이 이루어지게 되었으며, 부족한 물고기를 한정된 조업구역에서 경쟁적으로 남획하다 보니 끊임없는 조업 분쟁이 일어날 수밖에 없게 된 것이다.

그렇다고 정부에서 강 건너 불구경만 한 것은 아니었다. 끝이 없는 어업 분쟁을 조정하기 위해 공청회를 개최하거나 협의회를 개최했지만, 그때마다 어업

인들은 눈앞에 보이는 이익만 주장하기에 급급했다. 혹시 해양수산부에서 자신들에게 불리하게 조정하지는 않을지, 자신들 몰래 일방적으로 조정해 버리는 것은 아닌지 의심하는 눈초리만 가득한 상황에서 합리적인 대화가 이루어지기란 쉽지 않았다.

사실 이러한 일들은 수산업에 있어서 오랜 관행이자 뿌리 깊은 문제점이었다. 어업은 기본적으로 바다에서, 게다가 주로 야간에 이루어진다. 그리고 어업이란 것이 본래, 넓은 바다에서 단독으로 조업하는 배타적 업종인지라 조업 어장도 서로에게 가르쳐 주지 않는 것이 관습이다. 일례로 남해안의 수심 깊은 암초나 해저의 계곡에 숨어사는 돗돔은 간혹 운 좋은 어부에게 잡히는 귀한 물고기이다. 때문에 낚시 어업인들 사이에서는 '신비의 물고기'로 알려져 있다. 돗돔은 특이한 특성으로 해저의 깊은 곳에서 숨어살면서 좀처럼 먼 곳으로는 이동하지 않기 때문에 어장이 거의 고정되어 있다. 돗돔의 어장을 알게 되면 다음 해에도 그곳에 가서 돗돔을 잡을 수 있다. 그래서 한번 알게 된 돗돔 어장은 자식에게도 가르쳐 주지 않고 자신이 어업을 그만둘 때쯤에서야 마침내 자식에게 그 위치를 알려줄 정도라는 것이 낚시어업인들 사이에 널리 퍼져 있는 이야기이다. 이는 우리 수산업이 얼마나 폐쇄적인지를 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있겠다. 그러나 이러한 폐쇄성은 현실적으로는 더 큰 분쟁과 갈등을 낳는다.

그 동안 해양수산부에서는 정부 주도로 이러한 어업 분쟁을 해결하려 애써 왔지만, 정부의 조정과 설득에 의해 분쟁이 해결된 경우에도 어업인들의 불신과 반발은 여전히 수그러들지 않았다. 수차례의 공청회, 협의회, 토론회, 세미나 등 다양한 방법으로 분쟁을 해결하려 시도해 보았지만 큰 성과를 거두지는 못했다. 정부의 강력한 개입으로 신속히 조정하는 방안은 단기간의 효과를 거둘 수는 있으나 분쟁과 갈등의 씨앗을 완전히 없앨 수 없었기 때문이다.

해양수산부에서는 고민 끝에 이러한 기존의 방식에서 탈피하지 않으면 안 되겠다는 사실을 절감했다. 즉, 이제는 정부 주도가 아닌 민간 주도의 대화와 타

협의 방법을 모색해야 했다. 이를 위해 해양수산부에서는 업종별, 쟁점 사항별로 '조업구역조정협의회'를 구성하여, 조직운영 방안을 각 업계에 타진했다. 마침 업계에서도 좋은 반응이 왔다. 그간의 꾸준한 설득과 이해를 통해 궁극적으로는 업종간의 대화를 통해 문제를 해결해야 한다는 데 인식을 같이해 왔기 때문이다. 드디어 2003년 6월, 13개 조업구역에 대해 각 업계가 제시한 조업금지구역 조정요구 의견과 반대 업계의 의견을 쟁점 사항별로 정리했고, 그해 7월 31일에는 제1차 총괄 협의회를 개최할 수 있었다.

조업구역조정협의회 구성은 조업구역조정총괄협의회를 두고 총괄협의회 아래 업종별 분과협의회를 구성하였다. 조업구역 조정 총괄협의회는 정부, 수산단체, 학계, 시·도 공무원 등 31명으로 구성하고 위원장은 정부가 아닌 어업에 대한 전문지식과 근해 어업의 현실을 잘 파악하고 있으며 공정성을 기할 수 있는 민간인을 위촉하였다. 업종별 분과협의회는 5개 분과협의회를 설치, 위원은 이슈가 되고 있는 문제에 대해 이해관계가 있는 업계 대표 및 공무원을 시·도로부터 추천받은 자와 전문가로 구성하였고 위원장 역시 공정성을 기할 수 있는 민간인을 위촉하였다. 총괄협의회는 시·도를 통하여 수렴한 조정 요구와 이에 대한 반대 업계의 의견을 토대로 조정 필요성 등을 토의하여 업종별 분과협의회에 회부하고 업종별 분과협의회에서 합의한 사항과 해결되지 않은 사항을 논의하고 그 결과를 도출하는 역할을 담당하였다. 업종별 분과협의회는 총괄협의회에서 회부된 조업구역 조정 요구, 반대 의견 등을 토대로 전문가 및 대립되는 업계 간에 깊이 있는 논의를 통해 결과를 도출하여 그것을 총괄협의회에 회부하는 역할을 담당하였다.

우리의 문제는 우리 스스로 푼다

제1차 조업구역 조정 총괄협의회가 2003년 7월 31일 처음 개최된 이후 2003년 12월 11일까지 총 23회에 걸쳐 협의회가 개최되었고 협의회에는 어업인 대표 등 관계자 500여 명이 참여하였다. 모든 부문에서 완벽한 합의를 도출

해 낸 것은 아니지만, 10개 어업에서 조업구역 조정 요구가 있었던 13개 조업구역 중 9개 조업구역의 조정에 합의했다.

먼저 울산 연안의 멸치잡이 기선 권현망 어업 금지구역 설정(신설)은 통영을 중심으로 한 경남지역 기선 권현망 업계와 울산 연안 어업인들 간의 끈질긴 대화로 양측의 이해를 끌어내어 양 업계간에 자율관리규약을 설정하여 운영하기로 합의했다. 즉 울산 연안 어선의 어장과 정치망 어장 등에서 250~500m 간 해역을 권현망 어선의 자율규제금지구역으로 설정하고, 분쟁조정 및 보상 등에 관한 자율관리협약서를 작성해서 시행하기로 양측이 합의하였다.

멸치와 전어와 같은 연안성 고기를 잡는 소형 선망 어업의 경우에도 자체적인 조업구역 설정과 어구피해 예방 등 조업질서 유지를 위한 자율협의체를 구성하기로 합의하였다. 소형 선망은 연안 가까운 바다에서 야간에 집어등(물고기를 모으기 위해 배 위에 켜는 등불)으로 멸치와 같이 불빛을 좋아하는 물고기떼를 모으고 그물을 둘러쳐서 고기를 잡는 성능이 큰 연안 어업이다. 동해안의 강원 연안, 경북 연안에서 불빛을 사용해서 조업해서는 안 되는 해역을 연안 어업인들의 이해와 양보로 축소 조정하는 대신, 정치망 어업과 연안 어업의 피해를 최소화하기 위해 연안으로부터 물고기를 유인해 가는 소형 선망 어선 집어등의 광력을 일정 수준 이하로 제한하기로 합의함으로써 양측 모두로부터 긍정적인 합의점을 도출했다.

갈치와 조기를 주로 잡는 근해 안강망 어업의 제주 주변 수역 금지구역 설정 문제는 지난 1996년에도 제주도 연안 어업인과 합의한 바 있는 제주 연안 8마일 내에서 6~10월의 야간에는 조업을 금지하기로 한 '어업 분쟁에 관한 합의서'를 성실히 이행하기로 하였고, 충남 연안 일부 수역에 대한 새로운 금지구역 설정은 현행대로, 금지구역은 설정하지 않더라도 분쟁 발생시에는 충청남도가 자체적으로 조정하기로 양 업계에서 동의하였다. 이와 같이 새로운 조정은 없었다 해도, 근해 안강망 업계에서 자신들의 문제점을 시인하고 지역 어업인들의 이해를 구한 좋은 선례를 만들었다는 점에서 긍정적인 결론을 도출해 냈다.

이 외에, 제주 주변수역 조업구역 조정협의도 근해통발 어업은 제주 연안에서 새로운 조업금지 구역을 설정하기로 하였고, 대형선망 어업은 제주도 마라도 주변 해역에서 불빛을 사용한 조업금지 구역을 확대 조정하는 데 합의함으로써 선망 업계가 제주도 연안 어업인을 위해 양보의 미덕을 발휘해 주었다.

또 충청남도 잠수기 어업의 서해 특정해역 조업허용은 대립 업계인 인천의 형망 업계, 연평도 꽃게 자망 업계에서 서로를 이해하고 한발씩 양보함으로써 합리적인 대화가 이루어질 수 있었고, 연구소의 자원조사를 거쳐 어획 대상자원인 키조개의 자원 상태를 검토해서 당사자간에 자율적으로 조업구역과 조업시기를 조정 · 결정할 경우 해양수산부에서 적극 수용하기로 하는 등 대화와 타협을 기반으로 분쟁을 조정한 좋은 선례들이 수산업 역사에 남게 되었다.

기선 전인망 어업의 전남과 경남 지역 조업구역 조정 문제, 근해 통발 어업의 서해 특정해역 조업허용 문제, 대형 트롤 업계의 동해안 조업허용 문제와 같은 일부 분쟁에 대해서는 아직 완전한 해결점을 찾지 못했으나, 관련 업계의 어려움을 충분히 이해할 수 있는 계기가 마련됨으로써 금후 자원 보호 및 관리를 위한 업계의 협조를 얻을 수 있는 기틀을 마련하였다. 조업구역조정협의회에서 합의점을 찾지 못한 4개 업종에 속한 어업인들도 업계간에 자율적인 협의는 계속하기로 하였기 때문에 그 나름의 성과를 거두었다고 할 수 있다.

해양수산부에서는 이와 같은 조업구역조정협의회 운영을 통해서 앞으로 고질적인 업종간 갈등은 관련 업체별로 자율협의체를 만들어서 분쟁을 해결하는 것이 가장 바람직하다는 교훈을 얻게 되었다. 또한 그 동안 정부에만 의존하여 분쟁조정을 요구해 왔던 어업인들도 조업구역조정협의회를 통해 어업인 스스로 분쟁을 해결할 수 있다는 자신감을 가질 수 있게 되었다. 이와 같은 경험을 바탕으로 어업인간의 분쟁 발생시 곧바로 조정 및 해결이 가능할 수 있도록 민간 주도의 분쟁조정협의회를 구성한다는 대원칙에 대해 해양수산부와 어업인은 한마음 한뜻으로 합의하였다.

그 결과 2004년에는 민간 주도의 분쟁조정협의회가 탄생되었으며, 그 명칭

은 '자율조정협의회'로 하고 회장은 한국수산회 회장이 맡기로 하였다. 자율조정협의회는 전문위원과 민 · 관 · 학계 전문가로 구성하였다. 회장은 상설로 하고 전문위원, 민 · 관 · 학계 전문가는 비상설 기구로 분쟁의 유형 및 특성에 따라 구성을 달리하기로 하였다. 자율조정협의회의 역할은 관련 분야 전문가들의 전문지식과 협상기술을 통해 분쟁을 조정하거나 타협안을 도출하는 것이다. 협의회는 타협, 조정, 화해 등 다양한 방법으로 분쟁 조정을 위하여 노력하고, 토의 및 합의 의사록을 작성하여, 기록을 유지하고 보존한다. 한국수산회 회장은 한국수산회 내에 '자율조정협의회'를 설치하고 세부 운영계획을 수립하거나 협의회를 개최하게 되며 해양수산부는 분쟁 조정을 위한 예산 및 제도 개선 등 행정적인 지원을 뒷받침하게 된다.

홍게와 골뱅이는 따로 떨어질 수 없는 연인 관계?

동해에서 같은 어장을 이용하는 홍게통발 어업인과 골뱅이통발 어업인간의 조업 분쟁으로 매년 홍게 금어기만 되면 양측 어업인간 갈등이 심화되어 왔다. 홍게통발 어업인들은 한 · 일 어업협정으로 인해 축소된 어장에서 자원관리를 위해 일본과 민간협의회를 개최하여 매년 7월 21부터 8월 25일까지는 조업을 하지 않는다는 금지기간을 설정하였다. 문제의 발단은 홍게 어업인들이 홍게 자원 보호를 위하여 금어기를 지키는 동안, 골뱅이 어업인들이 계속 조업을 하는 탓에 홍게 어업인들이 설치한 어구가 훼손되고 골뱅이뿐만 아니라 암게까지 잡아서 매년 동해안에서 홍게 어획량이 줄어든다는 데 있었다. 따라서 홍게 어업인들은 금어기 기간 중 골뱅이 어업인들도 조업을 금지시켜 달라고 주장했다. 반면, 골뱅이 어업인은 법으로 정해진 것도 아니고 다른 어업인들이 자체적으로 정한 금어기를 지킬 필요는 없다며 반발했다.

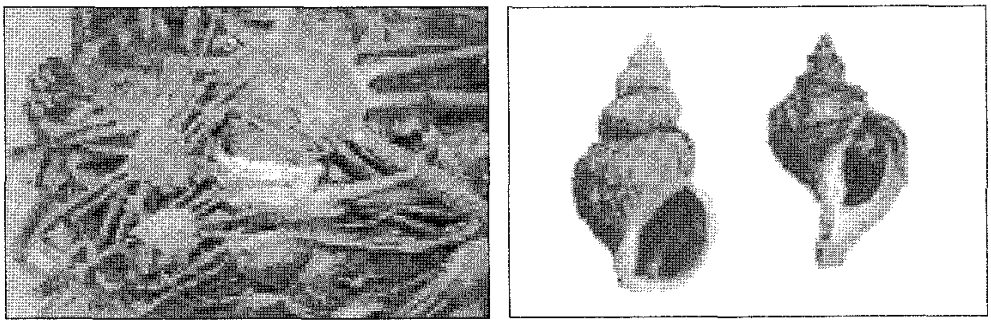
홍게는 붉은대게를 줄여서 부르는 이름이다. 대게에 비해 다리가 길고 껍질이 더 붉어 보이지만, 아마추어는 구분하기가 어렵다. 대게에 비해 생산량은 훨씬 많지만 맛은 좀 떨어진다. 그래서 값도 대게보다 싸다. 대게보다 깊은 곳

에 사는 홍게는 동해안 수심 700~2,000m 깊은 바다 밑에 산다. 너무 깊은 곳에 살기 때문에 홍게를 잡기 위해서는 특수한 어구가 필요하다. 바로 '통발'이다. 홍게통발은 한 개의 무게가 약 12kg 되고 폭이 약 1m, 길이가 80cm가 넘는 철심을 넣은 원통형 그물통발 어구로서 한 척의 어선이 6,000~9,000개를 싣고 다닌다. 한 척의 어선이 한번에 200~300km에 걸쳐 어구를 부설한다. 통발 어구는 속에 미끼를 넣고 홍게가 들어갈 수 있는 그물 문을 만들어서 한번 들어가면 잘 나오지 못하게 함정처럼 어구를 만든 것이다. 이것을 바다에 넣어 두었다가 일정 시간이 지나면 어구를 들어올려 속에 든 홍게를 잡아 내는 방식으로 조업을 한다.

골뱅이는 일명 '물래고둥'이라고도 하는데 홍게와는 크기도 다르고 생태도 다르지만 사는 곳은 거의 비슷하다. 동해안의 수심 1000m보다도 깊은 바다 밑바닥에 살고 있는 고둥 종류이다. 골뱅이통발 어구는 폭80cm, 높이 30cm 정도의 원통형 그물통발로서 한 척이 1만 개 이상의 통발을 가지고 다니며, 약 100km에 걸쳐 어구를 부설한다. 이동 속도가 대단히 느린 골뱅이가 먹이 냄새를 맡고 통발 어구 속으로 기어들어가면 어구를 건져올려 잡는, 홍게와 비슷한 함정 어구이다.

그렇다면, 두 업계가 사이좋게 각자 필요한 홍게와 골뱅이만 잡으면 될 텐데 왜 분쟁이 발생하는 것일까?

[홍게(왼쪽)와 골뱅이(오른쪽)]



그것은 자칫 잘못하면 서로의 통발을 훼손할 수 있기 때문이다. 즉, 홍게통발 속에 들어 있는 미끼로 인해 홍게통발 주위에 골뱅이가 모여들고, 그러면 그렇게 모여든 골뱅이를 잡기 위해 어업인들이 홍게통발 어구 주위에 골뱅이통발 어구를 설치하는 식이 되는 것이다. 그래야 더 많은 골뱅이를 잡을 수 있기 때문이다. 결국, 두 종류의 어구가 바다 깊은 곳에서 마구 얽혀서 골뱅이 통발 어구가 홍게통발 어구에 피해를 입힐 수 있는 것이다. 또 홍게 업계에서 자체적으로 설정한 7, 8월의 금어기 동안 홍게 어업인들은 조업은 하지 않더라도 바닷속에 어구를 설치해 놓는다. 그러면 골뱅이 어선들이 이곳에 또다시 골뱅이 통발 어구를 설치한다. 그러면 홍게통발을 훼손할 가능성도 커진다. 이렇듯 각기 잡는 종류는 다르지만 어구에 피해를 입히고 어장을 상실할 것 같은 두려움 때문에 홍게 업계에서는 골뱅이 어선도 금어기를 지키도록 해 달라고 주장하는 것이다. 또 홍게는 자원 감소의 우려가 높기 때문에 암컷 홍게는 잡지 못하도록 되어 있다. 하지만 골뱅이 통발 어구에 암컷 홍게가 들어오면 잡아 내거나 죽이게 되므로 자원 감소를 가져올 수 있다는 것이다.

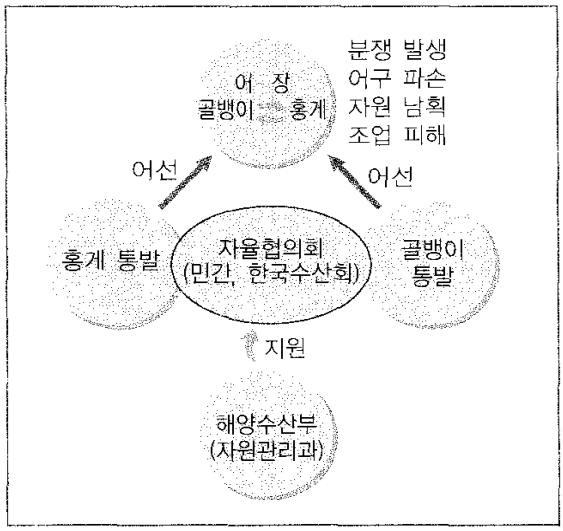
바닷속 어장에는 등기부가 없다

이런 분쟁이 야기되는 근본적인 원인은 바다에는 울타리가 없고 주인이 없다는 점 때문이다. 육지처럼 개인이 배타적으로 소유할 수 있는 경계 구역이 설정되어 있지 않으니, 허가받은 어선이면 누구라도 먼저 어구를 설치하고 조업을 할 수 있는 곳이 바다이다. 뿐만 아니라 한 · 일 어업협상으로 동해에 한 · 일간 중간 수역이 생겨나고 이 해역에서 조업하는 한국과 일본의 홍게잡이들간에도 뚜렷한 경계가 없기 때문에 언제나 분쟁의 씨앗이 남아 있다. 한마디로 바다 속에는 육지의 등기부와 같은 구체적인 어장구역이 정해져 있지 않은 것이다. 당연히 바다를 관리할 주인도 따로 없는 셈이다. 어쩔 수 없이 정부에서 바다를 관리하고 가꾸어 주어야 한다는 것이 어업인들의 고정관념이었다. 하지만 이러한 생각은 이제 바뀌어야 한다. 일부 지각 있는 어업인들은 이런 사실을 오래

전부터 알고 있었지만 실천에 나서지를 못했을 뿐이다. 지금부터라도 어렵지만 정부가 아니라, '어업인'이 바다의 주인이라는 생각으로 마치 농민이 자신의 논이나 밭을 가꾸듯이 바다를 관리하지 않으면 안 될 것이다. 지금처럼 무턱대고 잡기만 하는 식이라면 머지않아 바다의 자원들 또한 고갈되거나 지속적인 이용이 어려워질 수밖에 없을 것이기 때문이다. 홍게 업계와 골뱅이 업계에 가장 절실한 인식이 바로 이런 것이었지만, 눈앞의 이익을 추구할 때에는 먼 미래를 보는 선견지명을 갖기가 쉽지 않은 일임에 분명하다.

결국 2004년 3월, 홍게통발협회 협회장이 동해안 홍게 어장에서 발생하는 통발 어구 파손을 막아 달라는 민원서를 해양수산부로 보내왔다. 홍게 업계에서는 한·일 어업협정으로 인해 축소된 어장에서 홍게자원을 지속적으로 생산하기 위한 홍게자원 보호조치로서 자체적으로 일본 민간단체와도 협의하여 조업을 하지 않는 자율조업 금지기간을 연간 35일간(7월 21일부터 8월 25일까지) 설정하여 자체적으로 관리해 오고 있는데, 자체 금어기인 7월과 8월에 골뱅이를 잡는 어업인들이 홍게 어선이 설치해 놓은 통발 어구를 파손시켜 경제적 손실을 입힌다는 주장이었다. 그러나 골뱅이 업계에서는 홍게 업계에서 설정한 금어기가 법으로 정해진 금어기가 아니기 때문에 자신들은 지킬 필요가 없으므로 마음대로 조업을 해도 좋다는 생각을 가지고 있었다.

[도표 1] 자율조정협의회의 구성



홍게통발 어선이 설치한 어구 위로 골뱅이 어선이 어구를 설치하면 한쪽의 어구가 파손되고 어구가 얽혀서 조업에 피해를 줄 뿐만 아니라 때로는 어선의 안전 조업에도 영향을 줄 수가 있으므로 자체적인 어업 조정이 필요했다. 조

업 구역뿐만 아니라 어획 시기, 조업 방법 등에 있어서도 상호간의 이해와 협조, 양보가 절실한 상황이었다. 처음에 홍게 업계에서는 어구피해 발생이 없도록 해 달라는 민원을 일단 제기만 해 놓으면 정부에서 어떤 식으로든 대책을 내놓을 것이라 생각하고 있었다.

해양수산부에서는 홍게 업계의 요구 사항을 한국수산회장에게 통보하고 자율조정협의회를 통하여 이 문제를 조정, 해결하도록 요청하였다. 한국수산회장은 학식과 오랜 경험을 갖춘 수산계 원로이자 어촌문제전문가인 한규설 씨를 자문위원으로 선정해서 홍게통발 업계와 골뱅이 통발 업계의 자율적인 협의를 유도했다. 자율조정협의회는 분쟁 당사자인 홍게 및 골뱅이 어업인, 근해통발수협, 한국수산회, 해양수산부 및 지방청 관계 전문가로 구성했다. 그리고 2004년 5월 20일 양 업계에서 자율적인 협의회 개최에 참여하겠다는 답변을 이끌어 냈다. 그 동안 혹시라도 우리 업계가 불이익을 받지는 않을까 걱정하던 골뱅이 통발 업계를 이해시켜 대화의 장으로 나올 수 있도록 유도한 것이다. 한국수산회에서는 2004년 6월 10일 경상북도 후포 수협에서 첫 번째 협의회를 갖자고 통보했다.

홍게와 골뱅이의 줄다리기가 시작되다

오랜 산고를 겪어야만 새 생명이 태어나는 법! 홍게잡이와 골뱅이잡이 어업인들에게도 오랜 산고가 시작되었다. 한여름 무더위 줄다리기, 한치의 양보도 없는, 끝이 보이지 않는 신경전이 시작된 것이다. 홍게 업계에서는 처음부터 이 협의회에 대해 찬성하고 나섰지만 골뱅이 업계에서는 반대로 일관했었다. 골뱅이 업계에 일방적인 제제가 가해져 많은 손해를 볼 것이라는 우려 때문이었다. 홍게 업계는 자율적인 금어기라도 설정해서 조업을 하고 있는데 자신들은 아무런 보호 조치도 없이 어업을 하고 있기 때문에 당장 자기들에게 손해가 닥치리라고 생각하는 것도 무리는 아니었다. 하지만 골뱅이 업계에서도 점차 통발 업계의 협조 없이는 계속적인 조업이 어렵다는 점을 깨닫게 되었다. 홍게

통발 어구에 들어 있는 미끼로 인해서 골뱅이가 모여들기 때문에 홍게통발 어구 사이에서 조업을 해야 더 많은 골뱅이를 잡을 수 있기 때문이다.

따라서 골뱅이 업계에서도 자체적인 모임을 갖고 협의를 하기 시작했다. 부산과 통영으로 나뉘어 있는 골뱅이 어업인 대표들이 관련 연구소와 관계 기관을 찾아다녀 보기도 했는데, 별다른 해결책이 없다는 것을 알게 되었다. 결국 양 업계간의 이해와 양보에 기반한 대화만이 유일한 해결책이라는 인식을 갖게 되었다.

2004년 6월 10일은 홍게와 골뱅이 문제를 해결하는 시발점이 되는 날이었다. 홍게통발 업계 대표 9명, 골뱅이 통발 업계 대표 7명, 한국수산회 3명이 참석하는 회의가 경상북도 후포수산업협동조합 회의실에서 개최되었다. 협의회는 한규설 자문위원이 주재하였다. 해양수산부 담당자도 이 회의에 참석을 했지만 회의진행 상황을 지켜보는 정도였을 뿐이다. 안건은 양 업계의 어업실태 및 조업분쟁 내용에 대한 양측의 설명, 홍게의 자율금어기 중 골뱅이 어선의 조업자제 방안, 양측의 어구위치 표시 문제 등이었다.

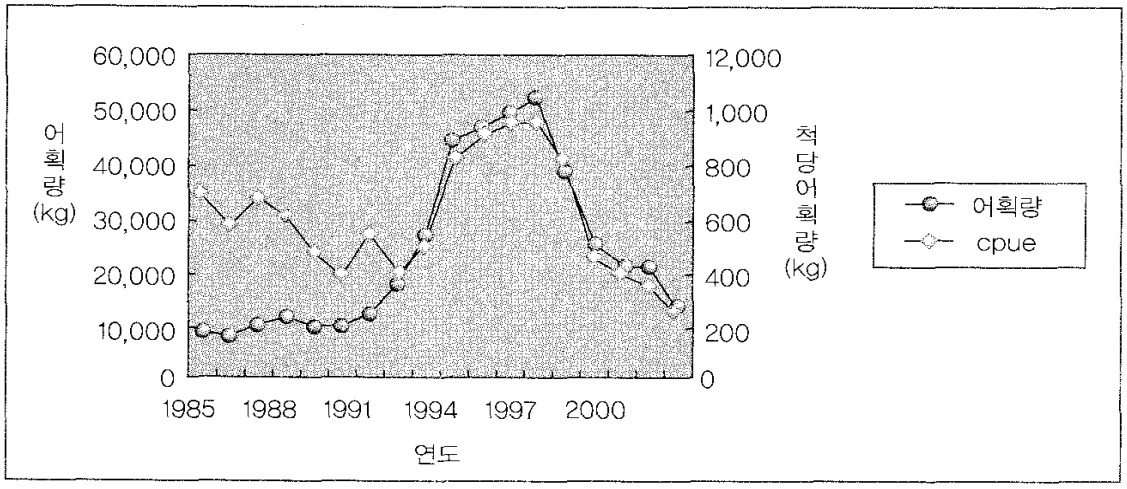
회의는 오후 1시부터 시작되었다. 먼저 한규설 자문위원의 자율관리 어업조정에 대한 취지 설명이 있었다.

"오늘 경상북도와 강원도 및 멀리 통영과 부산서 오신 골뱅이 통발을 하시는 어업자 여러 분들과 한자리에서 만나 뵙게 되어 반갑습니다. 어선이 커지니 마력이 높아지고, 수산물 시장 개방으로 어가는 하락하고, 자원은 모자라고, 경영은 날로 어려워지고… 이젠 바람 부는 날에도, 한여름 무더위에도 조업을 해야 하는 어업인의 처지를 알고 있습니다. 이런 어려움 속에서 비슷한 어장에서 조업하는 어선들은 업종간의 갈등이 없을 수 없을 것입니다. 이 갈등을 누가 풀어 주겠습니까? 정부에서 풀어 주겠습니까? 물론 정부에서도 풀어 주어야지요. 하지만 정부의 결단만으로는 안 되죠. 분쟁 당사자인 어업인 여러 분들이 자율적인 대화를 통해 이 문제를 해결하는 것이 가장 좋은 방법이라고 생각합니다. 물론 정부에서는 자율적으로 관리하는 업계에 대해 지원을 아끼지 않을

것입니다."

한규설 자문위원이 10여분에 걸친 인사말을 통해 양측을 납득시키며 대화 분위기를 조성하였다. 이어 양 업계 참석자의 자기소개가 있었고, 양 업계의 현황과 어려움, 상대 업계에 바라는 사항 등이 차근차근 발표되었다. 관련 법령에서부터 구체적인 사진까지 제시되고, 계속해서 진지한 토의가 3시간 동안 진행되었다. 상대를 진지하게 설득시키려 하는 마음, 어느 정도의 양보가 필요한가에 대한 깊은 고민이 역력히 드러나 보였다. 홍게 업계의 주장은, 자기들은 자발적으로 금어기까지 설정해서 자원을 보호하고 있는데 골뱅이 업계에서는 자원보호 조치도 없이 마구잡이식 조업을 한다는 것이었다. 어린 홍게뿐만 아니라 암컷 홍게까지도 잡고 있기 때문에 자원 고갈이 심하다는 것이었다. 하지만 골뱅이 업계에서는 골뱅이 통발 어구는 어획물이 통발 속으로 들어가는 입구가 거의 붙어 있기 때문에 다리가 긴 홍게가 들어가기 어려워서 홍게 자원에 피해가 없다고 주장했다. 또 골뱅이 통발 어구의 구조적인 특성상 통발 속으로 들어온 홍게는 대부분 다시 빠져나갈 수 있다는 것이었다. 그들 역시 연구소에서 연구한 결과를 증거로 제시하며 진지하게 설명했다. 하지만 비록 작은 양

[도표 2] 홍게와 골뱅이의 어획량



이긴 해도 골뱅이 통발 어구에 홍게가 들어간다는 사실만은 인정했다.

해결책을 모색하기 위해, 먼저 양 업계의 조업 어기를 검토했다. 홍게는 1월부터 12월까지 연중 조업하는데 7월 25일부터 8월 24일까지 35일간 자체 금어기를 운용한다. 골뱅이 업계는 정해진 어기는 없지만 동해에서는 주로 2, 3월부터 8월까지 조업한다. 그 외 가을철에는 서해안으로 이동해서 꽃게를 잡는다. 7, 8월은 꽃게의 금어기이기 때문에 그 시기에는 동해안에서 골뱅이잡이를 한다는 것이었다. 이 문제에 대해 양측의 주장이 몇 차례 오고갔다. 그 과정에서 점차 각자의 잘못을 일정 부분 인정하기 시작했다.

때로는 분위기가 험악해지기도 하고, 자칫 그나마 만들어 낸 대화의 자리마저 깨질 뻔한 위기도 없지는 않았다. 양측의 팽팽한 주장이 이어지고 자문위원들은 그들 나름대로 꾸준히 설득을 계속했다. 격분을 가라앉히기 위해 잠시 휴식하는 시간에도 서로간의 설득 작업은 계속되었다.

휴식 시간이 끝나고 한규설 자문위원은 다시 회의를 갖자고 제의했다. 양측에서 각각 3명, 한국수산회 1명으로 소위원회를 구성해서 6월 20일경에 통영에서 재토론를 가질 것을 제안한 것이다. 그때까지 각 업계에서는 스스로 내부협의를 거쳐 대안을 내놓기로 했다. "남북한 6자회담과 맞먹는 회의"라는 농담까지 나왔다. 협의 끝에 소위원회 개최 날짜를 7월 7일경으로 합의하고 이날 회의는 일단 끝을 맺었다.

겉으로 보기에는 아무런 성과도 없는 듯한 회의였다. 그러나 그 동안 막혔던 말문을 틔우고 서로간의 주장과 잘못을 시인하면서 양자간 협의를 통해 문제를 해결해야 한다는 인식을 갖게 되었다는 점에서 의의가 큰 회의였다.

자율조정 1호, 서로가 서로에게 이익을 주는 결론을 도출하다

다시 만나기로 협의한 날짜보다 일주일이 지난 7월 16일, 두 번째 회의가 개최되었다. 골뱅이 업계에서는 약속을 해 놓기는 했지만 사실 두 번째 만남이 영 부담스러웠다. 하지만 한국수산회의 꾸준한 설득으로 두 번째 모임을 가질 수

있었다. 이 날 회의 역시 한규설 자문위원이 진행하였다. 약속대로 홍게협회 3명, 골뱅이협회에서 3명이 나오고 해양수산부 담당자는 참관만 했다. 이번에도 협의 사항은 양측 어업 실태를 정확히 이해하고, 홍게 자체금어기 동안 골뱅이 어선의 조업자제 문제, 양 업계 공동 이익을 위한 기술정보 교환 등을 주제로 진행되었다. 1차 회의와 같은 내용들이 다시 거론되기도 했지만 서서히 서로간의 타협점을 찾아 가기 시작했다. 양측은 협의회 결과를 정리해서 합의서를 작성하여 양측의 어업인들이 준수하도록 하고, 또 금년도 금어기가 끝난 후에 다시 모여 자체 평가 회의를 갖고 부족한 사항은 계속 보완해 나가기로 합의했다.

2차 통영 회의에서는 양측의 이해와 양보로 처음부터 화기애애한 분위기가 계속되었다. 오랜 갈등에 끝이 보이기 시작하더니, 마침내 양측간의 합의가 이루어졌다. 골뱅이 통발 업계에서는 금년 8월 10일부터 동해에서 조업을 자제하기로 했고, 홍게통발 업계에서는 7월 21일부터 8월 9일까지 어구 피해 최소화를 위해 공조 조업 하는 골뱅이 통발 어선에게 어장관리를 위임하기로 했다. 또 동일 수역에서 비슷한 어구를 사용하는 어업인들끼리는 공동 이익을 위해 조업 기술 정보를 교환하기로 합의하는 성과도 거두었다. 그리고 자율적인 조업질서 확립을 위해 정기적인 자율협의회를 개최하기로 하는 합의서를 작성하였다.

이와 관련해서 해양수산부에서는 양 업계의 요청에 의해 홍게 업계에 지원되고 있는 수산발전기금의 금리 인하 검토, 골뱅이 통발 업계에서 서해에서 조업하는 꽃게자원 조성을 위해 치게방류사업을 지원키로 했다.

동해안 홍게통발 업계에서는 이제 금어기 동안에 어구 피해와 홍게 자원의 남획에 대한 걱정을 덜 수 있게 되었고, 골뱅이 업계에서는 약속된 기간 동안만큼은 마음놓고 조업하면서 유익한 조업 정보까지 얻을 수 있게 되었으며, 또 정부지원금의 금리 인하를 통한 경제적 이익과, 치게방류사업으로 골뱅이 어기가 아닌 시기에 꽃게 어획을 늘릴 수 있도록 정부로부터 도움을 받을 수 있게 되었다. 어느 한쪽도 손해를 보지 않은 협상 결과였다. 그야말로 서로가 이기는(win-win) 합의점을 도출할 수 있었다. 그 결과, 양 업계는 지금 안심하고 조

업하고 있다.

적대관계에서 협력관계로

하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다! 마음을 열고 대화를 나누다 보니 서로 알지 못했던 바다의 상황을 알게 되었다. 여러 번의 협의회를 거치는 과정에서 양측은 서로가 알고 있는 어업 정보를 낱낱이 이야기했다. 홍게는 수심이 깊은 곳에서 사는데 성장을 위해서 겉껍질을 벗는다. 탈피 시기에는 게살이 물렁물렁해지는데 이렇게 되면 상품가치가 떨어진다. 탈피 시기에는 어획을 자제해야 한다는 이야기였다. 탈피는 일생 동안 수차례 행해지는데 크기가 큰 수컷이 탈피를 많이 한다. 암컷은 어느 정도 성장을 하면 탈피가 이루어지지 않기 때문에 성장이 멈춘다. 또 홍게나 골뱅이는 수온이 2℃보다 낮은 곳에서 살기 때문에 한번 통발 어구에 들어가 물 밖으로 나오면 다시 물 속에 살려 주어도 살아남기 어렵다. 그렇기 때문에 어린것은 통발에 들어오지 못하도록 하거나 들어오더라도 금세 다시 나가게 해야 한다는 것도 알게 되었다. 이 외에도 조업선에 고용된 외국인 선원의 관리 방법, 어획된 어획물 보관시 해수얼음 사용 기술, 어업인 노조 결성 및 운용에 관한 문제 등 어업 경영에 관한 유익한 정보를 상호 교환하고 조업 현장에 적용할 수 있게 되는 부수적인 효과도 얻었다.

홍게 어업인과 골뱅이 어업인 간의 만성적 갈등이 해결된 이 사례는 다른 어업인들에게도 많은 시사점을 던져 주었다. 그 동안에는 어업 분쟁이 일어나면 무조건 정부가 주도해서 해결해야 한다고 생각했고, 그래서 정부 기관이 나서서 조정 노력을 기울었지만, 실제로는 성공 사례보다는 실패 사례가 더 많았던 것이 사실이다. 반면, 홍게 어업인과 골뱅이 어업인 간의 분쟁 해결에서 드러나듯이 어업인들 스스로가 주도해서 결성한 자율조정협의회에 의한 분쟁 해결은 정부의 직접적인 개입을 최소화하고 더 넓은 대화의 장을 마련함으로써 분쟁 당사자의 입장을 상호 충분히 이해할 수 있는 기회를 제공하였다. 또한 분쟁 당사자들이 충분한 토론을 통해 합의점을 스스로 찾아 내도록 이끌고, 전문가

의 중재 역할을 통해 분쟁 사항의 해결을 위한 구체적 대안을 제시하여 양보를 유도할 수 있었다. 그리고 분쟁 당사자들이 준수할 수 있는 범위 내에서 스스로 합의안을 도출함으로써 그 이행 가능성을 향상시켰다.

홍게 · 골뱅이 업계의 갈등 사례에서 본 것처럼 깊은 바다에서 이루어지는 어업은 그 속성상 끊임없는 분쟁을 야기한다. 20여 년 이상 오랜 갈등이 이어져 오고 있는 부산의 대형 트롤 업계와 동해안 채낚기 등은 여전히 문제 해소의 기미를 보이지 않고 있다. 이러한 문제를 포함하여 다른 어업계의 문제에 있어서도 정부 주도가 아닌 어업인 스스로 분쟁을 해결할 수 있도록 해 나가야 할 것이다. 그것이 가장 빠르고, 가장 합리적인 해결책이라는 사실을 우리는 앞서 홍게 업계와 골뱅이 업계 사례를 통해 확인할 수 있었다.

문화관광부의 정책은 국민이 결정한다

16

블랙박스 행정에서 유리상자 행정으로

문화관광부

"그간 공무원 사회는 가치관의 발달이 억제되고 기능적인 측면만 강화되어 왔다. 문화관광부는 예산 규모에서는 그리 크지 않지만 업무 범위에 있어서는 가장 방대한 부처이다. 참여행정은 하늘에서 뚝 떨어지지 않는다. 우리는 사람이 살고 있는 현장에서 그 행정을 출발시키자. 각 실국은 참여정부의 개혁 패러다임을 이해하고 창조적인 방안들을 내놓아야 할 것이다. 현장의 흐름이 잘못되어 있는데도 시스템이나 제도의 한계 뒤에 숨어서 어쩔 수 없다는 식의 태도를 보이면 안 된다. 이제 공무원들은 예전에 비해 더 어려운 과제를 떠맡는 대신에 권한과 안정과 자유 역시 더 크게 갖게 될 것이다."

파도가 시작되는 곳

2003년 6월 10일 문화관광부 공보실은 마치 침몰을 앞둔 배와 같았다. 참여정부의 출범과 함께 시작된 행정문화의 혁신을 위하여 몇 달째 퇴근시간을 잊은 가운데 문화관광부 정보공개팀이 마침내 "정부 최초의 획기적인 일"이라 자부하며 내놓았던 사안이 언론의 뭇매를 맞은 것이다. 그 동안의 노력이 모두 물거품이 되는 기분이었다. 특히 일부 신문의 기사는 최후의 일격까지 서슴지 않았다.

"문화관광부가 확대 시행중인 '행정정보 공개' 정책이 실제로는 알맹이 없는 잡다한 문서의 나열이어서 또 하나의 전시성 행정이 아니냐는 비판이 일고 있다."

사무실은 술렁거렸다. 이로써 문화관광부 내부에서 이루어지는 모든 결재 서류와 보고서를 원본 그대로 인터넷에 공개하겠다는 꿈은 난파되고 마는 것인가!

돌이켜보면 불에 섶을 지고 뛰어드는 것처럼 무모한 측면이 없지 않았다. 애초의 동기와 취지를 부정하는 사람은 아무도 없었다. 열린 행정은 사회적 당위성을 띠고 있었고, 그에 따른 인터넷 정보 공개는 어느 개인의 이해관계가 아니라 시대의 명령에 따라 시행된 것이었다. 그렇다. 그간 정부가 하는 일들은 모두 블랙박스처럼 내부가 드러나지 않는 닫힌 공간에서만 이루어져 왔다. 바깥에서는 거의 들여다볼 수 없었기 때문에 국민은 정부가 하는 일에 대해 언론을 통해 수동적으로 접하는 게 고작이었다. 그러나 언제부터인지 이 같은 상황에 대하여 변화를 요구하는 물결이 나날이 높아지고 있었다. 인터넷이 출현한 이후 그것을 통한 대중들의 정책참여와 미디어를 통해 사회적 소통의 범위가 한 차원 높아지고 또한 넓어지고 있었던 것이다.

사회의 분위기가 이처럼 생동적으로 바뀐 데에는 세계 최고의 초고속 정보통신 접속률, 전국에 깔린 PC방 문화와 같은 정보 인프라 구축이 큰 계기가 되었다는 것이 일반적인 견해였다. 하지만 그 못지않게 '붉은 악마' 현상 등에서 나

타난 '자발적 대중참여' 라는 한국 특유의 문화적 역동성이 다면적으로 드러난 점을 무시할 수 없을 것이다. 이러한 새로운 문화 현상은 이전 세대와는 달리 탈권위적이고 다중심적인 가치 지향을 드러낸 새로운 세대가 등장하고 있음을 여실히 보여 주었다.

변화의 바람은 참여정부의 출범과 함께 문화관광부의 내부 깊숙이까지 휘몰아쳤고, 장관의 의지는 매우 선명했다. 취임사를 필두로 다방면에서 접할 수 있었던 장관의 발언과 축사, 보고서 등을 통해 전달되는 메시지를 간단히 요약하자면 바로 이러했다.

"자발적인 네티즌들의 출현 이후 우리 사회가 반복해서 체험하는 것 중의 하나는 민간 내부의 신진 세력이 요구하는 행정의 수준이 과거의 것보다 현저히 높다는 점이다. 그들의 새롭고 질 높은 참여 욕구로 인해 근대의 제반 가치와 구조, 사회 관계들은 더 이상 유지되기 힘들다. 이제 상부 구조의 어떤 것도 그들의 수준에 맞게 재편되지 않으면 안 된다. 왜냐 하면 국가의 동력을 형성하는 힘이 그들에게 있기 때문이다!"

그에 따라 문화관광부 공보실은 정부 내의 어느 부서보다 먼저 열린 소통의 시대를 앞서나가야 한다는 소명의식을 갖게 되었다. 그 첫발을 내딛은 것이 바로 '인터넷 정보 공개' 의 시행이었는데, 막상 혁신을 서두르며 준비 과정에 돌입하자 사사건건 여론의 저항에 부딪치며 갈수록 난항을 거듭하게 되었다.

물 밑에서의 시간들…

물론 모든 일을 쉽게만 생각하고 추진하기 시작한 것은 아니었다. 정보 공개의 방침을 천명한 이후 내부에서도 건전한 염려를 펴는 이가 적지 않았다.

"모든 문서를 공개하는 것은 불필요한 행정력의 낭비이고, 공개의 양이 많다고 해서 투명한 행정인 것은 아니며, 국민이 원하는 것과, 알고 싶어하는 정보를 공개하겠다는 원칙 수립이 필요하다."

"국민의 피부에 와 닿는 정보 외에 불필요한 다수의 정보를 공개함으로써 국

민의 알권리 충족보다는 정보 공해를 야기할 우려도 있다."

나아가 "부당한 행정에 대한 시비와 이익집단의 압력 문제들로 인해 직원들의 업무수행 자세가 위축될 수 있다"는 목소리도 나왔고, 또한 비공개를 할 수 있는 범위가 명확하지 않아 인권 침해의 우려가 있다는 의견도 있었다. 그러나 이 정도라면 사실 매우 우호적이고 온건하며 건설적인 견해에 속했다.

인터넷의 발전 등 새로운 언론 환경 변화에 대응하는 동시에, 참여정부가 지향하는 '열린 정부' 정신에 맞추어 정보 공개를 한다는 취지 자체를 아예 이해하려 들지 않는 사람들도 생각보다 많았다. 2003년 6월 2일부터 문화관광부 홈페이지에 '정보 공개 자료방'을 개설, 모든 결재문서를 원본 그대로 실시간 게재하는 서비스로 정부부처 중 최초로 인터넷 정보 공개를 실시했는데, "정보로서의 가치가 없는 단순한 내용들이 많고 일방적으로 정보가 주어지기만 할 뿐 국민들이 정책에 참여하거나 쌍방향 소통이 되지 않는다"는 비판과 지적이 일었다. 그 후부터는 점입가경으로 긍정적인 면을 살피기는커녕 부정적인 측면만 극대화해서 발언하려는 사람들이 더욱 늘어나서, "잡동사니 가득", "쓰레기 정보", "정보로서 가치 없는 단순한 내용", "일관성 없는 사실의 나열", "일방적인 편의에 따른 알림" 등등의 이야기가 주류를 이루었다. 정부가 아무리 좋은 행정을 펼친다 하더라도 고객인 국민이나 언론이 다른 견해를 보인다면 그것은 결코 고객을 위한 행정이 아닐 것이다. 당연히 수정이 불가피했다. "모든 행정의 최종 소비자는 국민이다." 이 같은 명제를 놓고 고민했지만, 열린 행정의 문제를 제기하기 이전으로 되돌릴 수는 없었다. 화살은 이미 시위를 떠나 있었다. 정보 공개는 이제 시대의 흐름이었다.

그리고 2003년 6월 19일에는 국무총리도 행정정보 공개를 강화하기 위한 총리훈령을 발령했다. 당시 국무총리는 "참여정부는 투명한 공개행정을 펼칠 것"이라는 의지를 거듭 천명하면서 "이번 총리훈령 제정을 계기로 개방적 · 적극적 정보 공개로 전환하여 공개 행정을 전(全) 정부적으로 강력히 추진하겠다"고 밝혔다. 총리훈령에는 "정보 공개 청구가 없더라도 국민들의 정보 공개 수요를

충족시키기 위해 국민 생활에 중대한 영향을 미치는 정보 등은 공개의 구체적 범위와 공개 주기 및 시기 등을 미리 공표하고 정기적으로 공개"하도록 하고 있으며, "비공개 대상 범위에 관한 세부 기준을 수립하고 이를 공개하여 행정기관의 자의적 운용을 방지"하도록 규정하였다.

이를 계기로 문화관광부 정보공개 담당자들은 "모든 행정의 최종 소비자는 국민이다. 정보 공개의 문제도 국민이 원하는 자리를 찾아가야 한다!"는 명제를 놓고 다시 고민했다. 이미 지적된 문제점과 함께 총리훈령과의 조화, 그리고 무엇보다 국민이 정작 필요로 하는 것이 무엇인가를 연구하여 모든 과정을 재점검하지 않으면 안 되었다.

정보 공개에 대한 보완과 개선은 크게 두 가지 측면에서 검토되었다. 하나는 기존의 '인터넷 행정정보 공개제도'를 내부적으로 어떻게 수정할 것이냐 하는 것이고, 다른 하나는 국민과 언론으로부터 제기된 '가치 있는 정보'의 전달이었다. 그것은 정보를 기존처럼 인터넷에 모두 공개할 것인가, 아니면 정보의 질을 높이기 위해 연관성 있는 정보를 한 곳에 모아서 한눈에 문화관광부가 하는 일을 파악할 수 있게 할 것인가 하는 문제였다. 두 가지 문제를 모두 해결하기 위해서는 결국 가치 판단의 문제와 함께 새로운 시스템을 개발해야 했다. 기존의 홈페이지에 단순히 자료만 게재하는 것이 아닌, 그 추진 상황을 한눈에 알아볼 수 있도록 중요한 정보만을 따로 묶는 작업을 거친 다음 공개해야 하기 때문이었다.

2003년 7월부터는 이 두 가지의 문제를 놓고 고민했다. 우선 첫 번째 문제를 해결하기 위해 7월 5일 '토요 세미나'를 개최하여 전 직원을 대상으로 '정보 공개 범위의 세분화 방안'을 논의한 결과 기존의 행정정보 공개 정책은 그대로 진행하기로 하고 다만 비공개 기준을 명확히 하고 정보로서 가치가 없는 것들은 단순히 목록만을 공개하는 단순참고 부분을 활용하기로 했다. 이에 따라 각 실국에 대한 업무 분석에 착수하였다. 거의 한 달 동안 업무 분석이 이루어졌으나 다양하고 방대한 업무에 대해 과별, 특성별로 공개 여부를 가름하기는 불가

능하였다. 따라서 과 업무 담당자들과 협의하여 통상적으로 공공기관의 행정정보 공개에 관한 법률에서 비공개라고 규정하고 있는 인권 침해, 비밀 사항 등 최소한의 비공개 내용만을 명문화하였으며 그 외에는 모두 공개하는 것으로 협의하여 세부 기준을 만들었다.

그리고 두 번째 문제는 그 동안의 행정정보 공개가 개별적인 정보 제공이어서 중요한 정책의 경우 전체적인 연결성이 부족하고 누가 그 일을 하고 있으며 어떻게 진행되고 있는지를 전체적으로 파악하기 어렵다는 것이었다. 문화관광부가 하고 있는 업무 중 국민들이 알고 싶어하는 정책을 그 생성 단계부터 최종 결말에 이르기까지 전체 과정을 공개하는 것이 행정의 투명성과 서비스 질을 높이는 방법이라는 결론이 나왔다.

그러나 여기에는 몇 가지 연구과제들이 있었다. 전체를 한눈에 볼 수 있는 시스템은 과연 어떤 모양이 되어야 하며, 여기에 어떤 내용을 담아야 될 것인가, 국민들은 어떤 정책에 관심이 많으며, 그것들을 어떤 방법으로 공개할 것인가? 무엇보다도, 이러한 문제들을 기술적으로 해결하는 것이 가능한가? 또한 공개에 따른 직원들의 반발은 없는지, 새로운 업무가 과중될 때 이를 성실하게 운영할 수 있을지, 공개를 위한 과정이 어려울 경우 담당자에 대한 효율적인 교육방법은 무엇이며, 교육을 보다 쉽게 활용할 방안은 어떤 것인지 등 내부적으로 간과할 수 없는 중요한 문제들이 산적해 있었다.

닻이 오르다!

지금까지의 관행에서는 행정부의 중요 정책에 대해 내부 의사결정 단계부터 추진 과정까지를 투명하게 공개하는 일은 상상할 수 없는 일에 속했다. 그간의 행정은 일방향적이었다. 정책 입안자들이 국민을 대상화하고 공무원들은 행정의 공급자로서 표준화된 정책을 일방적으로 소비자에게 베풀었다. 이때 행정을 공급하는 자들은 행정의 소비자들을 계몽의 대상으로만 생각했던 것이 사실이다. 그러나 사회가 분화 · 다원화하면서 단일화되고 폐쇄적인 행정은 도전

을 받기 시작했다. 정책결정 역시 정부와 국민이 '동시적 주체'가 되어 함께 만들어 가는 시대가 되었기 때문이다. 사회적 흐름을 주도하는 힘의 절반이 이미 민간에게로 넘어가 있는 상태에서 권위주의적이고 관료주의적인 기존의 행정문화를 고집한다면 소모적인 충돌만을 부를 뿐이었다. 바로 이 지점을 고쳐 나가는 것이 정부 기관에 맡겨진 핵심 과제라 할 수 있었다. 그렇다면 그 구체적인 방향은 무엇인가?

정부기관의 중요한 정책 사항을 외부의 요청이나 강요 없이 모두 공개하겠다는 의도 자체가 어떤 면에서는 무리였지만, 고객인 국민과의 원활한 의사소통을 위해서는 반드시 질 높은 정보를 제공해야 했다. 공보팀은 각 부서에서 업무의 연관성과 경험이 풍부한 직원들을 차출하여 임시 조직을 만들었다.

이렇게 해서 새로이 구성된 태스크포스팀은 공보관을 팀장으로 하고, 공보관실 사무관이 부팀장으로 하여, 공보관실 정보 공개 담당, 문화관광부 전체 업무를 총괄하는 기획총괄 담당관실 사무관 및 담당, 민원 업무를 맡고 있는 민원담당, 기술적 문제를 담당하는 정보화 담당관실 사무관, 홈페이지 담당 및 업체 직원 등 8명을 팀원으로 했다. 실제 운영은 부팀장인 공보관실 사무관이 맡아 추진해 나갔다.

태스크포스 팀에서 검토해야 할 과제는 정책결정 과정으로 공개할 대상 사업을 선정하는 것과 시스템을 설계하는 것이었다. 시간이 그리 넉넉하지 않았기 때문에 이 두 가지 과제는 동시에 추진되었다.

우선, 정책결정 과정으로 공개할 대상사업을 선정하는 작업에 들어갔다. 무엇보다 정보의 일관성과 질적 향상이라는 내부적인 측면과 국민과 언론으로부터 관심과 논란을 일으킬 만한 사안이라는 외부적 측면을 함께 고려하면서 논의가 이루어졌다. 또한 주요 업무 계획, 언론 보도 분석, 각종 지시 사항, 민원, 심사평가 대상사업 등을 포함하여 총 119개의 정책을 1차 공개 대상으로 선정하였다. 1차로 선정된 정책을 바탕으로 실국 담당자들과 협의하여 정책의 중요성과 우선순위 등을 고려하고 또한 언론과 민원에서 다루어진 사항을 중심으

로 공개할 정책을 압축해 나갔다.

이러한 주요 정책들을 공개하는 것에 대한 담당자의 입장을 들어 보고 반응을 살펴보기 위해 8월중에는 실국 담당자들과 소규모 그룹의 형태로 공식적인 자리와 비공식적인 자리를 마련하고 정보를 수집하였다. 실국 담당자들이 정보 공개를 꺼리는 가장 큰 이유는 공개 대상 과제가 민감한 내용이어서 공개 후 논란에 따른 문제가 발생했을 때의 책임 소재와 자료 입력 및 지속적인 관리에 따른 업무 부담 가중 때문이었다. 그리고 복잡하고 낯선 서식에 자료를 입력하는 데 애로사항이 많을 것이라는 의견도 있었으며, 이미 추진해 오고 있는 정책 중에서 담당자 교체 등으로 인해 자료를 소급하여 정리하기가 힘들다는 점, 추진할 사업 중에서 연구 용역에만 6개월 이상 걸려 추진 과정에 게재할 실적이 없어 오해의 소지도 많다는 점 등도 어려움으로 제기되었다. 다들 이렇게 저마다의 속사정을 토로하면서 부정적인 입장을 보였고, 따라서 공개 대상에서 제외해 달라고 요청하였다.

태스크포스 팀은 난색을 표하는 직원들에게 "이것이야말로 참여정부의 선도적인 정책"이라는 자부심과 당위성을 심어 주기 위해 애쓰는 한편, "업무 부담을 줄일 수 있는 시스템 개발"을 약속하고 "외부의 논란으로 인한 피해가 없도록 적극 나서겠다"는 의지를 보이며 설득해 나갔다.

마침내 2003년 9월, 30개의 정책을 공개하기로 최종 결정을 내렸다(2004년 5월 10일, 1개 사업 추가). 그리고 각 정책이 국민들의 관심 사항인 점과, 가치 있는 정보만을 공개한다는 차원에서 가급적 직원들의 주관적 판단을 배제하고 선정의 객관성을 확보하기 위하여 최종 결정된 정책들을 장관 주재 실국장 회의에 상정하였고 논의 결과 대부분 공개하기로 결정하였다([도표 1] 참조).

다른 한편으로는 시스템 설계에 관한 작업을 병행하였다. 새로운 시스템을 어떻게 만들 것인지는 큰 고민이 아닐 수 없었다. 역사상 최초로 시도되는 시스템이었기 때문에 말 그대로 '창조적 작업'이 되어야 했다. 벤치마킹할 대상이 없었으니 대안을 찾아 낸다면 그야말로 이 분야에서 선구자가 되는 것이다. 이

런 고민 속에서 마침 한 부처에서 내부적으로 사용하는 양식을 입수할 수 있었는데, 비록 그대로 도입할 수는 없었지만 거기서 아이디어를 얻을 수는 있었다. 이 양식을 참고로 하되, 문화관광부의 입장을 적용해 각 항목을 검토한 후 초안을 만들고 샘플 양식을 만들어 갔다.

2003년 8월 말 주요 정책 공개에 대한 가닥이 잡혀 가고 있는데 기술적인 측면에서 몇 가지 해결해야 할 문제가 발생하였다. 담당자 입력창과 이용자 열람창이 각기 다르게 구성되어 있었던 탓에 홈페이지에 공개했을 때 국민이 보는 화면이 담당자들의 관리 화면과 달랐던 것이다. 또한, 주요 정책에 대한 자세한 자료들을 어떻게 첨부하여 보여 줄 것인가도 문제였다. 홈페이지 서버의 처리 능력에 한계가 있기 때문에 자세한 자료가 너무 많이 첨부되면 화면이 열리는 속도가 느려지는 단점이 있었던 것이다. 이 문제를 위해 정보화담당관실의 담당자와 홈페이지 관리업체 직원이 함께 참여하는 회의를 몇 차례 가졌다. 기술적인 문제는 새로운 프로그램을 개발하여 속도가 느려지는 것을 최소화하고, 관리자 화면의 입력 방식을 쉽게 하는 방향으로 해결했다.

시스템 개발보다 그 시스템을 운용할 사람의 마음가짐이 더 중요하다

공개할 정책들을 선정하는 작업과 새로운 시스템 개발 작업이 끝났으니, 이젠 제도를 실제로 운영할 담당자 교육을 실시해야 했다. 혁신적인 제도를 성공적으로 정착, 확산시키기 위해서는 정책 담당자들이 자료를 빠짐없이 입력하고 실시간으로 업데이트하는 성실한 자세를 갖고 있어야 한다.

공보팀에서는 어떻게 하면 직원들의 공감을 얻어 내어 이 제도를 안정화할 수 있을지 궁리하기 시작했다. 혁신의 성공을 위해 무엇보다 중요한 것은 바로 이것이다. 혁신은 때로 공무원에게 불리함을 준다. 때문에 혁신을 추진할 때에는 업무 당사자들에게 '유리함'도 함께 제시해야 한다. 그러지 않으면 당사자인 공무원들 역시 자기들의 불리함을 최소화하기 위한 방안을 내놓게 되고, 그 대부분은 안타깝게도 '반개혁'의 영역에 속하는 것들이다. 그래서 공보팀은 다

[도표 1] 정책결정과정 공개대상 사업 목록

번 호	제 목	비 고
1	투명행정을 위한 행정정보 공개(공보관실)	
2	창의한국 "21세기 새로운 문화의 비전"(기획총괄담당관실)	
3	양성평등 문화 조성(혁신인사담당관실)	
4	2004 선교사 대상 한국문화 소개 프로그램(종무2과)	
5	일본 대중문화 개방(문화정책과)	
6	광주 문화중심 도시 조성 지원(문화정책과)	
7	건전 여가문화 활성화 대책 마련(문화정책과)	
8	문화기반 시설 지속 확충(도서관박물관과)	
9	문예진흥원의 위원회제 전환(예술진흥과)	
10	새로운 한국의 예술정책(새 예술정책) 수립(예술진흥과)	
11	문화예술 교육 활성화(문화예술교육팀)	
12	명동 '옛 국립극장' 복원(공연예술과)	
13	국제 문화교류 중장기 계획 수립(문화교류과)	
14	지역별 문화산업 클러스터 조성(문화산업정책과)	
15	참여정부 문화산업 정책 비전 세무실천계획(문화산업정책과)	
16	출판유통 현대화 지원(출판신문과)	
17	파주출판문화산업단지 조성(출판신문과)	
18	2005 프랑크푸르트 도서전 주재국가 개최 준비(출판신문과)	
19	디지털 매직 스페이스 조성(방송광고과)	
20	외주 전문 문화채널 설립(방송광고과)	
21	영화관 입장권 통합전산망 구축(영상진흥과)	
22	문화콘텐츠 콤플렉스 조성(문화콘텐츠진흥과)	
23	우리 문화 원형의 디지털콘텐츠화(문화콘텐츠진흥과)	
24	관광숙박 시설 확충(국민관광과)	
25	해외관광홍보 강화(국제관광과)	
26	컨벤션산업 육성(국제관광과)	
27	생활체육 활성화 방안(생활체육과)	
28	청소년할인제 개선 및 청소년증제도 정착(청소년정책과)	
29	청소년 체력인증제 도입(청소년정책과)	
30	청소년복지 활성화 방안(청소년지원과)	
31	청소년수련 활동 인증제 도입(청소년수련과)	

음과 같은 대전제를 가지고 대화로 설득해 나갔다.

"그간 공무원 사회는 가치관의 발달이 억제되고 기능적인 측면만 강화되어 왔다. 문화관광부는 예산 규모에서는 그리 크지 않지만 업무 범위에 있어서는 가장 방대한 부처이다. 참여행정은 하늘에서 뚝 떨어지지 않는다. 우리는 사람이 살고 있는 현장에서 그 행정을 출발시키자. 각 실국은 참여정부의 개혁 패러다임을 이해하고 창조적인 방안들을 내놓아야 할 것이다. 현장의 흐름이 잘못되어 있는데도 시스템이나 제도의 한계 뒤에 숨어서 어쩔 수 없다는 식의 태도를 보이면 안 된다. 이제 공무원들은 예전에 비해 더 어려운 과제를 떠맡는 대신에 권한과 안정과 자유 역시 더 크게 갖게 될 것이다."

여기에 대한 반응은 다양했다. 운영실적을 분석해서 부서 또는 개인 평가에 반영하자는 현실파, 매월 운영실적을 실국장회의에 발표하여 경쟁시키자는 경쟁파, 비협조적인 부서와 담당자들을 별도로 장관에게 보고하여 압박하자는 강경파, 담당자들과 수시로 간담회를 갖고 인간적으로 해결하자는 호소파 등 여러 가지 방안이 제시되었다. 토의 결과, 외부 자극으로 해결하는 것은 혁신적인 방법이 아닌 단기 처방에 불과하다는 결론이 났다. 담당자를 설득하여 스스로 혁신해 나가도록 유도하는 방안이 가장 효율적이라는 데에 의견이 모아졌다.

그 첫 번째 방법이 담당자가 사무실을 방문하는 맨투맨 교육이었다. 종전의 교육이 피교육자 입장보다는 교육자의 입장에서 실시되었기 때문에 교육받는 사람들은 대리 참석하여 자리만 채우거나 듣는 둥 마는 둥 하기가 일쑤였다. 공보팀은 공보관실 6명과 정보화 담당관실에서 2명을 지원받아 4개 팀(1팀 2명)으로 교육반을 편성하여 2003년 10월 1일부터 3일 동안 담당자를 찾아다니며 일대일 교육을 실시하였다. 그러자 담당자들의 자세가 상당히 호의적이 되었으며 닫힌 마음도 조금씩 열리기 시작했다.

두 번째 방법은 실국별 오찬 간담회를 갖고 담당자의 애로 사항과 아이디어를 듣는 자리를 마련한 것이었다. 이를 통해 직원들의 부담을 줄일 수 있도록 제도를 개선하고, 좋은 아이디어를 반영하여 편리하고 다양한 서비스를 제공

하게 되었으며, 담당자들과의 긴밀한 공감대 형성으로 자발적인 운영의 계기를 삼을 수 있었다.

세 번째 방법은 수시로 입력 사항을 점검하여 담당자들에게 그 결과와 감사 인사를 이메일로 알려 줌으로써 바쁜 업무에도 불구하고 정책결정 과정 업무에 대한 관심을 잃지 않도록 지속적으로 환기를 시키는 것이었다.

이러한 세 가지 방법들을 조화롭게 꾸준히 실행한 덕분에 직원들 역시 자발적으로 움직여 나가기 시작했다.

국민은 '일방적 제공'이 아니라 '쌍방향 소통'을 원한다

이러한 애로사항들을 겪으며 2003년 11월 28일 정책결정 과정 공개 준비가 완료되었다. 최종적으로는 장관에게 보고를 한 다음 곧바로 공개할 예정이었으나 외부적으로 문화관광부가 정보 공개 측면에서 너무 앞서간다는 의견이 있었고, 장관도 기존의 정보 공개에 대한 평가를 살펴 좀더 보완을 한 후에 공개를 하자고 했다. 어려운 과정을 거쳐서 완성시킨 정책결정과정 공개시스템이었기에 더더욱 조심스러웠던 것이다. 2004년 1월, 장관과 실국장이 모인 자리에서 프레젠테이션을 실시하였다.

그 자리에서는 '주요정책 결정과정'이라는 것이 무엇인가 하는 근본적인 물음에서부터 논의가 다시 시작되었다. 평가 결과, '국민과의 쌍방향 소통'이 가장 중시되어야 한다는 원칙 아래 공개한 자료가 다양한 형태로 '쉽게' 전달되어야 함에도 불구하고 개발된 시스템은 너무 단선적이고 평면적이며 일방적 전달이라는 측면이 있다고 평가되었다([도표 2] 참조).

이제는 정책이 단순히 알려지는 것뿐만 아니라 국민들이 정책형성과정에 직접 참여하여 의견을 개진할 수 있어야 진정한 의미의 공개가 이뤄졌다고 볼 수 있다는 결론을 내리고 개발된 시스템을 재검토하기로 하였다. 요컨대 개발팀의 설계 작업이 정책 담당자 입장을 중심으로 설계되었기 때문에 잘못되었다는 것이다. 장관은 국민의 입장을 우선시하면서 평면적이 아닌 입체적인 시스

템으로, 또한 일방적이 아닌 쌍방향 소통의 시스템으로 재설계할 필요가 있겠다는 진단을 내놓았다.

일방적 정보 전달이 아닌, 관과 민이 쌍방향 소통을 하고 국민이 직접 정책에 참여하게 만들 수 있는 방법은 무엇일까? 그리고 단순하고 평면적이라는 말은 어떻게 해석하고 수정, 보완해야 하는 것일까? 공보팀은 이러한 문제들을 놓고 다시 고민에 들어갔다. 정부 정책이 인터넷을 통해 공개될 때 어떻게 쌍방향이라는 개념을 도입할 수 있을까, 그리고 국민들을 그 과정에 어떻게 참여시킬 수 있을까?

우선적으로 고쳐야 할 부분은 '추진실적'에 대한 보완이었다. 이 부분이 시스템의 핵심이었기 때문이다. 문화관광부에서 생산한 자료를 추진일자 순으로만 나열해 놓은 탓에 일방적이고 평면적이라는 분석이 나온 것이었다. 따라서 이를 세분화하고 다양화하는 방안을 구상하였다. 구체적으로 검토한 결과 게재한 내용을 생산문서, 회의록, 외부 의견, 의견 쓰기 등 4개의 카테고리로 구분하고 이를 시각적으로 표현할 방법을 강구했다. 여기서 생산문서는 공식 절차에 의해 결재한 기안문과 보고서 등 공문서들을 첨부하는 공간이고, 회의록은 각종 회의 후 작성한 회의록과 통계자료, 관련 법규 동향 등 관련 자료들을 첨부하는 공간이며, 외부 의견은 관련 기관 또는 단체에서 발표한 성명서나 공청회에서 나온 내용들, 언론에 보도된 기사, 관련 사진자료 및 동영상자료 등을 첨부하는 공간이다. 그리고 의견 쓰기는 세부 사업에 대해 일반인이 자기 의견을 소개하는 공간이다. 이러한 다양한 구성을 통해 일방적이고 편협하다는 점을 극복하고자 했다.

기존의 시스템에 대해 전체적으로 판단해 보면, 과거에는 안에서 무엇을 하는지 모르는 블랙박스 상태였던 것이 유리상자 상태로 전환되어 투명해지기는 했지만, 여전히 국민의 소리를 듣고 그것을 정책에 구체적으로 참여시키는 방법에 있어서는 소극적이라는 것이었다. 그렇다면 그 투명한 유리상자에 어떻게 귀를 달아 줄 것인가를 고민해야 했다. 인터넷상의 쌍방향 의사소통을 이해

하기 위해 2004년 1월 태스크포스팀은 시스템 변경을 위한 회의를 수시로 소집했다. 무엇보다 인터넷에서는 '댓글'과 같은 자기 의견을 제시할 수 있는 다양한 형태가 있었다. 그러한 형태를 '정책결정 과정'에 도입하자는 데 의견이 모아졌다. 예를 들어, 사이버 공개 토론장을 만들거나 정책 담당자에게 자기 의견을 보내고 응답을 들을 수 있게 함으로써 공개된 정책에 직접 참여를 유도하자는 생각이었다. 이를 통해 담당자는 현장에서 즉시 국민의 반응을 살펴 그 의견들을 정책에 반영할 수 있으며, 국민들의 입장에서는 정부가 하는 일에 마치 내 일을 하듯 참여할 수 있게 되는 것이다.

그리고 '관련 자료 더 보기'라는 새로운 공간도 마련하였다. 그 공간 안에 '정보 공개 자료방', '문화관광부 새소식', '관련 사이트' 등 3개의 검색 기능을 추가하였다. 이는 이용자가 정책결정 과정 공개 내용과 관련되는 자료가 추가로 필요할 경우 문화관광부 홈페이지의 '정보 공개 자료방'과 '문화관광부 새 소식'에 게재된 내용을 자동 검색하여 보여 주는 기능이다. 또한 '관련 사이트'라는 기능을 만들어 관련 행정기관 또는 단체의 홈페이지와 링크하여 연관된 자료를 편리하게 찾아볼 수 있는 서비스 기능을 추가하였다. 이로써 일방적인 정보 제공에서 쌍방향의 의사소통을 이룰 수 있는 토대가 마련되었다.

유리상자에 귀를 다는 방법

인터넷 정보 공개가 일방향에서 쌍방향으로 발전하게 된 과정은 좀더 자세히 살펴볼 필요가 있다. 문화관광부의 행정이 투명해지는 단계를 넘어서 국민의 직접 참여가 가능해지게 하는 과정은 실상 매우 지난했다. 먼저, 기존의 '정책결정 과정 공개' 시스템을 몇 가지 방향에서 재검토해야 했다. 첫째는 국민이 참여할 수 있는 방법을 많이 포함시키는 것, 둘째는 다양한 시청각 자료를 포함시키는 것, 셋째는 문화관광부의 일방적인 의견만이 아니라 시민단체 의견이나 언론의 반응 등 여론 또한 시스템에 포함시켜 국민들로 하여금 정부와 민간의 의견을 동시에 볼 수 있도록 하는 것이었다. 넷째는 문화관광부의 다른 자료

들과 연계해서 특정 정책에 대해 다양한 자료를 볼 수 있게 하고 그 정책과 관련이 많은 타 기관과의 연계를 통해 심도 있는 정보를 얻을 수 있도록 하자는 것이다. 이를 위해서는 기존 시스템을 다시 디자인하는 것이 불가피하였다. 기존 시스템이 텍스트 위주로 이뤄져 단선적이고 평면적이라면 새 시스템은 다양한 시각적 자료들을 담아 국민 입장에서 더 쉽고 다양한 접근이 가능하도록 해야 했다.

그런데 그간의 변화가 시스템의 문제로 작용했다. 그 동안은 홈페이지 관리 시스템에서 자료를 입력하면 입력 결과를 홈에서 바로 볼 수 있었으나 2004년 1월 2일부터 e-nala 시스템이 도입되어 자료를 입력하는 행망용 서버와 이용자가 보는 홈페이지로 이원화되었다. 그 결과 홈페이지와 e-nala 행망용 서버가 서로 호환이 되지 않았고 관리업체도 이원화되었다. 따라서 정책 담당자가 자료를 입력해도 홈페이지에 투영되지 않는 경우가 종종 발생하는 등 시스템이 대단히 불안정했다. 어쩌면 이미 입력해 놓은 자료를 모두 다시 입력해야 할지도 모른다는 불안감에 모두들 초조해하고 있었다. 최초 시스템을 구축했을 때의 어려움을 되풀이할 수밖에 없는 상황이었다.

이러한 문제를 조속히 해결하기 위해 태스크포스팀에 e-nala 시스템 유지보수 업체 직원 1명을 추가로 참여시키고, 정보화담당관실에 2개 업체 담당 직원을 사무실에 상주시켜서 유기적인 협조가 이뤄질 수 있도록 조치하는 한편, 공보관실에서는 직원들에게 상황을 설명하며 이해를 구하고, 우왕좌왕하지 않도록 이끌어 나갔다. 또한 정보 공개를 정식으로 하기 전에 입력 상태나 문제점을 먼저 파악하기 위해 가상 홈페이지를 가동하였다. 아울러, 실국의 정책 담당자들을 소그룹으로 나누어 재차 의견을 수렴했다. 이 자리에서 최대한 기존에 입력된 자료 및 양식의 변화를 최소화하고 홈페이지 화면을 기술적으로 처리하기로 했고, 공개할 정책에 대한 애로사항이 무엇인지 체크했다. 그리고 이미 달성된 정책과제가 있거나 교체가 필요한 부분에 대해서는 자료 수정을 요청할 수 있도록 최대한 협조를 구했다.

그리고 참여연대, 문화연대 등 외부 전문가로 구성된 문화관광부 행정정보 공개 심의회 위원들에게 정책결정과정 공개에 대한 계획과 시안을 설명하고 의견을 수렴하였다. 이 자리에서 위원들은 투명한 행정으로 부조리를 없애고 국민들의 참여로 현장성 있는 정책을 추진할 수 있는 선도적이고 개혁적인 정책이라고 평가하고, 이 시스템을 외부에 적극 알리고 전파하여 국민으로부터 신뢰받고 국민에게 큰 도움을 줄 수 있는 정부로서 선도자가 되어 달라고 당부했다.

이러한 모든 준비를 끝내고, 드디어 2004년 4월 8일부터 일반에 공개가 되었다([도표 3] 참조). 공개를 시작한 다음 날, 언론에서는 "클릭 하면 정책결정 과정 한눈에(전자신문)", "문화부 정책결정 과정 인터넷 공개(디지털타임스)", "문화부 주요 정책 과정 인터넷 공개(매일경제)"라는 제하의 기사들을 보도하였다.

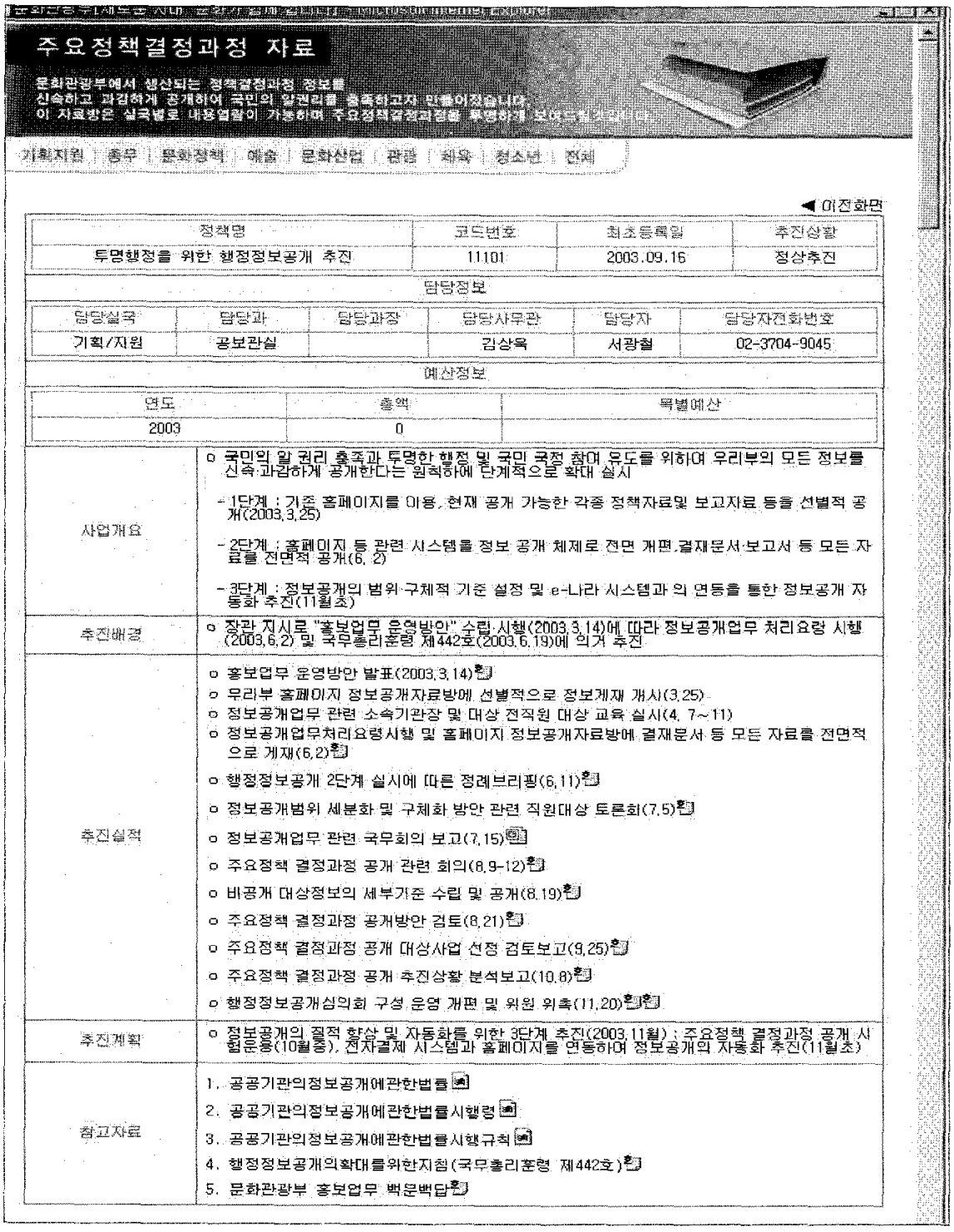
성공적인 출발이었음에도 불구하고 공보실은 최초로 시행하는 제도인만큼 언제 어떤 문제가 발생할지 몰라 긴장을 늦추지 않고 있었다. 특히 사회적으로 민감한 정책에 대해서는 관련 업계나 단체, 민원인들로부터 부당 행정 시비와 이익집단의 압력, 익명성 인신공격이 있지는 않을지, 그로 인해 직원들의 공개 업무가 소극적으로 후퇴하지는 않을지 걱정이 없지 않았다. 다행히 그런 일은 일어나지 않았다.

그러나 시행 2개월이 지난 2004년 6월 말에는 자료 업데이트가 즉각 이뤄지지 않는 경우가 발생하기도 했다. 일부에서는 이제 제도 시행이 성공적으로 이뤄졌으니 좀 여유를 갖자는 해이함이 생겨나기도 했고, 일부에서는 담당자가 교체되면서 업무 파악이 제대로 되지 않은 경우도 있었다. 공보실은 이러한 문제를 해결하기 위해 제도가 정착될 때까지 수시로 운영 상태를 점검하고 그 결과를 담당자에게 통보하여 직원들의 지속적인 관심을 유도하기로 했다.

선 자리 그리고 갈 길

정책결정과정 공개는 이제껏 어느 부처도 시도해 보지 않은 대국민 서비스

[도표 2] 정책결정과정 공개 시스템 개발 최초 화면



주요정책결정과정 자료

문화관광부에서 생산되는 정책결정과정 정보를
신속하고 과감하게 공개하여 국민의 알권리를 충족하고자 만들어졌습니다.
이 자료방은 실국별로 내용열람이 가능하며 주요정책결정과정을 투명하게 보여드릴것입니다.

기획지원 | 총무 | 문화정책 | 예술 | 문화산업 | 관광 | 체육 | 청소년 | 전체

◀ 이전화면

정책명	코드번호	최초등록일	추진상황
투명행정을 위한 행정정보공개 추진	11101	2003.09.16	정상추진

담당정보

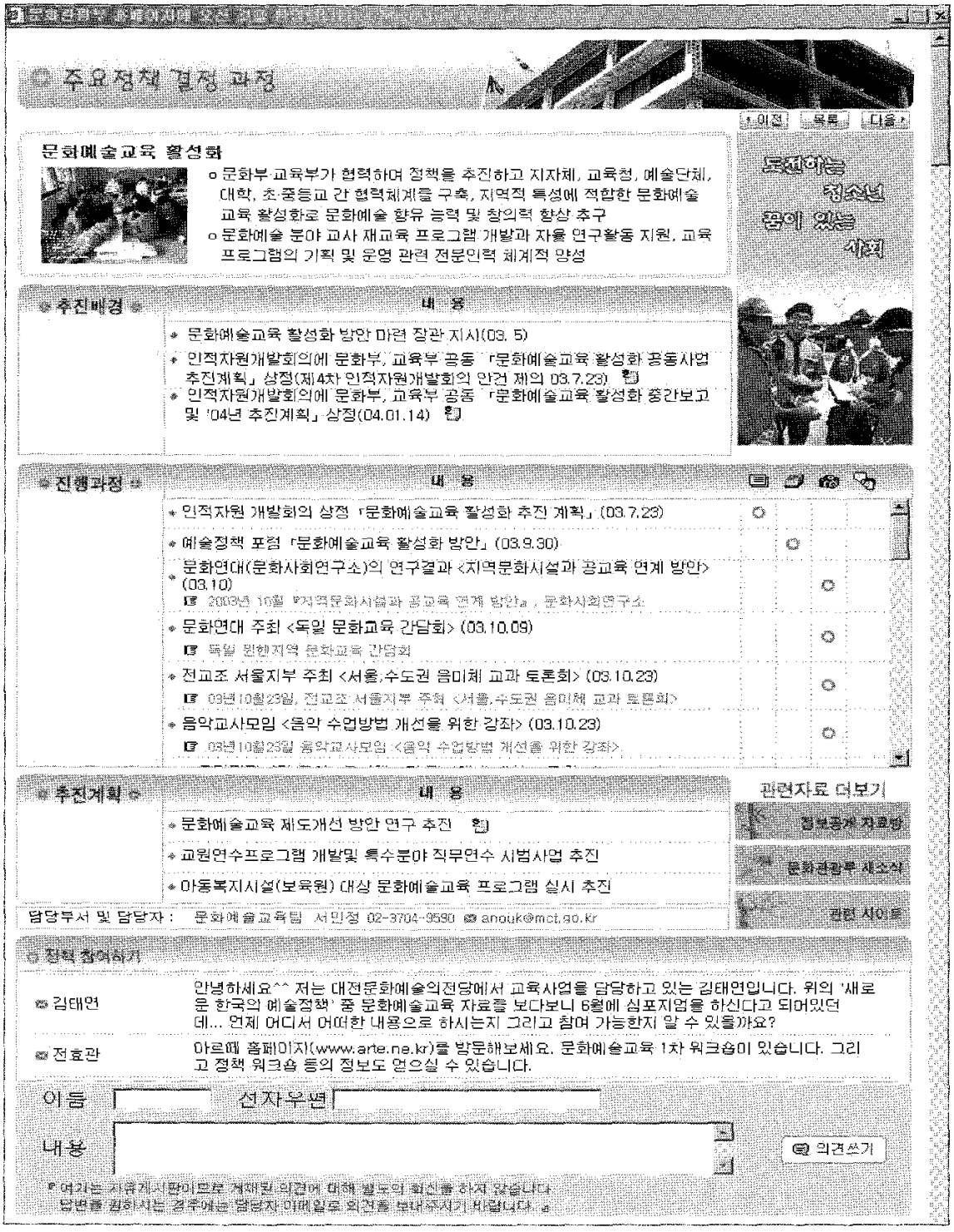
담당실국	담당과	담당과장	담당사무관	담당자	담당자전화번호
기획/자원	공보관실		김상욱	서광철	02-3704-9045

예산정보

연도	총액	특별예산
2003	0	

사업개요	ㅇ 국민의 알 권리 충족과 투명한 행정 및 국민 국정 참여 유도를 위하여 우리부의 모든 정보를 신속·과감하게 공개한다는 원칙하에 단계적으로 확대 실시 - 1단계 : 기존 홈페이지를 이용, 현재 공개 가능한 각종 정책자료및 보고자료 등을 선별적 공개(2003.3.25) - 2단계 : 홈페이지 등 관련 시스템을 정보 공개 체제로 전면 개편,결재문서·보고서 등 모든 자료를 전면적 공개(6. 2) - 3단계 : 정보공개의 범위 구체적 기준 설정 및 e-나라 시스템과 의 연동을 통한 정보공개 자동화 추진(11월초)
추진배경	ㅇ 장관 지시로 "홍보업무 운영방안" 수립·시행(2003.3.14)에 따라 정보공개업무 처리요령 시행(2003.6.2) 및 국무총리훈령 제442호(2003.6.19)에 의거 추진
추진실적	ㅇ 홍보업무 운영방안 발표(2003.3.14) ㅇ 우리부 홈페이지 정보공개자료방에 선별적으로 정보게재 개시(3.25) ㅇ 정보공개업무 관련 소속기관장 및 대상 전직원 대상 교육 실시(4. 7~11) ㅇ 정보공개업무처리요령시행 및 홈페이지 정보공개자료방에 결재문서 등 모든 자료를 전면적으로 게재(6.2) ㅇ 행정정보공개 2단계 실시에 따른 정례브리핑(6.11) ㅇ 정보공개범위 세분화 및 구체화 방안 관련 직원대상 토론회(7.5) ㅇ 정보공개업무 관련 국무회의 보고(7.15) ㅇ 주요정책 결정과정 공개 관련 회의(8.9-12) ㅇ 비공개 대상정보의 세부기준 수립 및 공개(8.19) ㅇ 주요정책 결정과정 공개방안 검토(8.21) ㅇ 주요정책 결정과정 공개 대상사업 선정 검토보고(9.25) ㅇ 주요정책 결정과정 공개 추진상황 분석보고(10.8) ㅇ 행정정보공개심의회 구성·운영 개편 및 위원 위촉(11.20)
추진계획	ㅇ 정보공개의 질적 향상 및 자동화를 위한 3단계 추진(2003.11월) : 주요정책 결정과정 공개 시험운용(10월중), 전자결제 시스템과 홈페이지를 연동하여 정보공개의 자동화 추진(11월초)
참고자료	1. 공공기관의정보공개에관한법률 2. 공공기관의정보공개에관한법률시행령 3. 공공기관의정보공개에관한법률시행규칙 4. 행정정보공개의확대를위한지침(국무총리훈령 제442호) 5. 문화관광부 홍보업무 백문백답

[도표 3] 쌍방향 소통으로 수정한 화면



였기에 그만큼 공무원 내부의 부담감이 클 수밖에 없었다. 그리고 문화관광부 내부의 일을 전부 드러내 놓고 공개적으로 업무를 진행해야 하는만큼 비판과 이해관계의 대립과 조정 역할이 더 부가되었다. 게다가 직원들의 이해 부족과 업무 과중도 문제였다. 인원 충원 없이 까다롭고 어려운 일이 늘어난다면, 그 업무의 취지가 아무리 좋다 해도 당연히 저항이 생겨날 수밖에 없는 것이다. "왜 해야 하는가?"부터 시작해서 "정보 공개를 한 지 얼마나 됐다고 또 새로운 제도를 만들어 내는가?", "우리 과 업무가 얼마나 많은데 과거 자료까지 모두 찾아서 게재하나?", "새로운 업무라서 잘 모르는데 어떻게 해야 하나?", "다른 부처는 안 하는데 우리만 하는 것은 너무 튀는 건 아닌가? 등등 내부에서 터져나온 불만의 목소리는 다양하면서도 많았다. 더구나 장관의 새로운 의제 제안으로 혁신 업무가 많이 추가된 상황에서 직원들의 볼멘소리가 없을 리 만무했다.

그러나 인터넷 정보 공개를 실시하고 나아가 내부에서 이루어지는 정책결정 과정을 공개함으로써 국민들에게 신뢰를 얻고 투명한 행정을 구현한다면, 그래서 공무원에 대한 자부심과 존경심을 회복한다면 그것은 직원들 개개인에게도 대단히 보람 있는 일이고 공무원이라면 누구나 한 번쯤 꿈꿔 볼 만한 가치가 있는 일임에 분명했다.

이 꿈을 이루기 위한 첫걸음으로서 정책결정과정 공개 업무는 먼저 대내외적인 의견 수렴부터 시작하였다. 물론 반발도 많았지만 문화관광부 직원들의 혁신적이고 도전적인 자세에 박수를 보내 주는 민간단체와 국민 들의 의견도 있었다. 특히 비판과 감시의 역할을 하는 참여연대나 문화연대 같은 시민단체들이 환영 의사를 표시해 주어 큰 힘을 얻었다.

내부적으로 제기된 비판에 대해서는 시스템에 대한 이해와 미래상, 그리고 개인에게 돌아가는 이점 등을 정책 담당자를 대상으로 충분히 설명했다. 전체 회의보다는 그룹별로 비공식적인 토론을 더 많이 거쳤고 시스템 설계 때에는 구성 요소에 대한 장단점과 실제 애로사항 등을 청취해서 반영하였다. 그 가운

데에서 기존의 업무와 중복될 경우, 해당 과와 정보화담당관실을 통해 과감하게 없애거나 통합해서 직원들의 업무 부담을 줄여 주었다. 또한 직원들의 기술적인 혼란을 피하기 위해 입력 시스템을 최대한 간단히 하였고, 내부 자료를 가공하지 않고 원본 그대로 게재하여 입력의 번거로움과 자료 가공 의혹을 제거하였다.

제도는 언제 어디서나, 누구든 쉽게 만들 수 있다. 그러나 그 제도가 운영될 수 있도록 실무자를 움직이는 일은 그리 용이한 작업이 아니다. 수많은 이해와 설득만이 새로운 제도와 혁신을 정착시킬 수 있음을 뼈저리게 느꼈다. 사람이 하는 일의 기본은 언제나 대화와 설득, 그리고 이해와 공감인 것이다.

진정한 정부제도의 개혁과 혁신은 어떻게 이루어지는가? 사회 흐름에 민감하지 못한 공무원이라는 오해를 불식시키기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 이를 위해서는 국민들이 생각하는 방식, 사회적인 소통 방식과 유행에 정부와 공무원들이 보다 민감하게 반응할 수 있어야 하고 그것을 기반으로 그들이 요구하는 서비스를 제공해야 한다. 그런 면에서 '인터넷 행정정보 공개'와 '정책결정과정 공개'는 사회의 다양한 목소리에 반응할 수 있었다는 점에서 현재의 사회적 욕구를 일부분 충족시켰다고 말할 수 있을 것이다.

우리의 미래는 국민이 열어 간다

"권리 위에 잠자는 자는 보호하지 못 한다"는 말이 있다. 참여민주주의 아래에서는 스스로 참여하고 자발적으로 권리를 행사하는 경우에만 사회 전체가 더욱 발전할 수 있다. 정부가 하는 일을 정확히 따져 보지도, 알아보지도 않고 비판하는 것은 스스로의 권리를 떠넘기는 것과 마찬가지이다.

그런데 문화관광부가 내부의 속살을 드러내면서까지 국민의 참여를 바라고 있건만 정책참여 수요와 적극적인 의견 개진은 여전히 부족하다. 더 많은 것을 투명하게 공개하려는 정부의 의지는 국민들의 적극적인 참여에 목말라하고 있다.

이렇듯 시작은 미약하지만, 만 1년을 몸살 앓으며 준비한 행정정보 공개 제도의 마지막은 창대하리라 기대한다. 행정부의 정책결정 과정이 투명하게 공개되어 국민참여의 길이 열린다면, 문화관광부의 노력과 시도는 아마 전무후무한 행정 혁신으로 기록될 것이 틀림없다.

근대 행정문화의 가장 큰 특성은 '대량생산체제의 행정' 이라는 점이었다. 산업사회의 공장은 물리적으로 거대한 중앙집권화를 필요로 했다. 한 장소에서 한 가지 방법으로 많은 양을 생산할수록 단가가 감소하여 이윤이 증가한다는 경제원리에 따라 산업화가 진행되었기 때문이다. 이런 대량생산 체제의 특성은 생산의 주체가 공급자에게 있다는 점이다. 당연히 소비자는 대상에 불과하다. 그러나 다품종 소량생산체제로 바뀌면서 생산자와 소비자는 '동시적 주체' 가 되었다. 이러한 변화는 행정도 예외가 될 수 없다.

사실, 그간의 공무원 사회는 '보고서' 라는 콘베이어 벨트가 작동되는 공장이나 다름없었다. 모든 공무원들은 결재서류가 올라가는 라인 앞에 앉아 있었다. 한때 효율적이라 믿었던 '거대한 공장 구조' 는 어느 틈엔가 공무원들의 위상을 현저히 하락시키기 시작했다. 콘베이어 벨트 체계에서 자기 생각이나 창의성에 의존하는 공무원은 전체 시스템을 파괴하고 일의 효율성을 떨어뜨리는 존재로 취급되었다. 그런 까닭에 공무원들은 철저히 자신의 개성을 죽이는 쪽으로 훈련받아 왔으며 그로 인해 "정부미"라는 소리까지 들을 지경이었다.

돌이켜보면, 이제까지 국가가 설정한 행정의 목표를 가장 효율적이고 합리적으로 달성할 수 있는 유일한 수단은 '관료제' 라는 피라미드형 위계조직이었다. 잘 정의된 목표, 일사불란한 지휘(명령)체계, 책임과 한계가 뚜렷한 지위와 역할의 부여, 체계적인 작업 수행, 바로 이런 구조가 국가행정으로 하여금 중앙집중의 완전제어시스템을 구축하게 한 것이다. 그런데 한국의 행정문화는 대량생산체제 행정의 유효기간이 훨씬 지난 오늘날까지도 여전히 고착화된 그 시스템에 의해 작동됨으로써 국민의 삶의 현장과는 괴리되어 있었다. 민간의 영역은 유연하게 성장하는 데 반해 그것을 컨트롤해야 할 행정시스템은 정체

되어 있는 양상이었던 것이다.

문화관광부가 정책결정과정에 국민 참여의 길을 열어가겠다는 강한 의지를 폈던 것은 바로 이러한 문제의식의 발로였으며, 새로운 제도 시행을 통해 '열린 행정' 이 결코 먼 이야기가 아님을 국민들이 피부로 느끼기 시작했다. 앞으로 문화관광부의 미래는, 조직이나 조직 내의 구성원들만이 아니라, 국민이 함께 열어 갈 것이다. 그래서 훨씬 희망적이다.

디지털 TV 전송방식 논란, 모두가 원하는 '대화' 법칙은 무엇인가? 17

'정책 화합'이라는 희망의 교향악을 연주하다

정보통신부

프랑스의 세계적인 문화평론가 기 소르망은 우리 사회에 대해 "강력한 주장만을 제기하던 단계"에서 이젠 "대화와 토론을 통해 문제를 해결하는 단계"로 접어들었다고 평한 바 있다. 이번 DTV 전송방식 논란의 해소는 기 소르망의 진단처럼 우리 사회의 구성원들이 대결에서 대화로, 대립에서 타협으로 방향을 바꿔, 그 어떤 어려운 문제도 해결할 수 있는 능력을 가졌음을 보여 준 사례라 할 수 있다. 현재 우리 사회는 다양하고도 복잡한 각양각색의 갈등 구조를 지니고 있고, 이들이 백가쟁명(百家爭鳴) 식으로 한꺼번에 터져나오고 있는 것이 사실이다. 이번 DTV 전송방식 논란의 해소는 그런 다중적인 갈등을 평화적으로 푸는 해법을 제시했다는 데에서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

디지털 문명의 새로운 물꼬가 트이기까지

2004년 7월 8일 아침 7시 30분. 서울 마포대로변에 자리잡은 '호텔 홀리데이 인' 2층의 일식당 '아스카'. 이른 시간임에도 불구하고 식당은 묵직한 긴장감이 흐르고 있었다. 약속시간인 7시 30분을 전후로 진대제 정보통신부(이하 정통부) 장관, 노성대 방송위원장, 정연주 KBS 사장, 신학림 언론노동조합위원장이 속속 모습을 나타냈다.

이들은 디지털 TV 전송방식 확정을 위한 '4인 대표위원회'의 위원들이며, 이 날은 지난 4년여 동안 끌어온 디지털 TV의 전송방식을 이미 선정한 대로 미국식으로 하느냐, 아니면 유럽식으로 전환하느냐를 최종 결정하는 날이었다. 바로 오늘, 대한민국 국가 경제의 큰 흐름을 좌우할 디지털 TV 전송방식이 결정되는 것이며, 어떤 방식으로 가든 간에 바로 그 방식에 의해 디지털 문명의 새로운 물꼬가 트이고 문화의 새 역사가 시작되는 것이다.

디지털 방송 서비스 및 산업 활성화를 통해 우리 나라는 2004년부터 2010년까지 6년간 생산유발 효과 177조 원, 취업유발 효과 80만 명, 수출 830억 달러에 이르는 엄청난 경제적 파급 효과가 일어나리라 기대하고 있다. 잘만 성사된다면 우리 나라를 먹여 살릴 새로운 금맥을 찾아내는 것과 같았다.

지금 세계는 거대한 '디지털 전환기'를 맞고 있다. TV 시장 하나만을 놓고 보더라도 엄청난 교체 수요로, 오는 2007년까지 해외시장 규모가 연 589억 달러 수준으로 확장할 것이라는 전망이 나오고 있다. 과거 아날로그 TV의 경우, 우리의 시장 진입이 늦은 바람에 일본이나 유럽 등의 선진 상품에 비해 브랜드 인지도가 낮을 수밖에 없었다. 1990년대 초반만 해도 세계시장에서 '메이드 인 코리아' TV들은 저가품으로 인식되어 매장의 한 구석에서 먼지를 뒤집어쓰는 것이 다반사였다.

그러나 디지털 TV만큼은 우리가 선진국이며, 우리 기업들이 초일류 기업이다. 디지털 TV야말로 우리가 국민소득 2만 달러대의 선진국으로 진입하기 위한 절호의 아이템인 것이다. 이런 중대 전환기의 길목에서 기나긴 논리 싸움으

로 번번이 도약의 발목이 잡혔던 디지털 TV 전송방식이 마침내 결정되는 날이 온 것이다.

왜 디지털 TV인가?

1993년 초, 당시 상공자원부(현 산업자원부), 체신부(현 정보통신부), 과학기술처(현 과학기술부)는 공동으로 '차세대 방송포럼'을 서울대학교에 구성하고 고선명(HD;High Definition) TV에 대한 연구를 본격적으로 추진하기 시작했다.

정부가 이처럼 HDTV를 조기에 도입하기 위해 체계적인 노력을 추진한 데에는 몇 가지 중요한 요인들이 있었다. 첫째로, 20년 동안의 고도 성장기를 마무리하고 들어선 1990년대에는 디지털 기술의 가능성이 구체화되었다. 이에 따라 새로운 산업적 · 사회적 가치 창출이 매우 절실해졌다.

과거 우리 나라는 컬러 TV의 도입(1980년)이 일본(1960년)이나 대만(1969년) 등에 비해 크게 늦어, 이를 따라잡는 데 10년 이상의 시간이 들었다. 따라서 이 같은 전철을 밟지 않고, 향후 막대한 경제 · 산업적 파급 효과가 기대되는 HDTV 시장에서 세계적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 HDTV의 조기 도입이 필수적 요건이었다. 또한 사회적 측면에서 보더라도 생활 수준의 향상에 따라 세계적 추세에 뒤지지 않는 고품질 방송과 TV를 활용한 다양한 서비스가 요구되는 시점이었다.

지난 1954년 미국에서 처음으로 컬러 TV 방송이 시작된 이후, TV는 사람들에게 가장 친근한 정보원이자 오락물 제공자로서 중추적인 역할을 해왔다. TV 역사는 곧 더욱 현실감 있는 영상을 안방과 거실에서 즐길 수 있도록 하는 것, 다시 말해 최대의 화면에 최고의 화질을 구현하기 위한 기술 발전의 역사라고 할 수 있다.

디지털 TV가 등장하게 된 배경도 이와 다르지 않다. 가정용 컬러 TV가 날로 대형화하면서 가전업계는 몇 가지 기술적 한계에 부딪쳤다. 기존 방송 및 수신기 규격은 40인치 이상의 초대형 TV에서 선명한 화면을 구현하기 어려웠고 브

라운관을 사용할 경우 부피가 너무 커져 가정용으로 적합하지 않았다.

바로 이러한 한계들을 극복하기 위해 시작된 것이 지난 60년대부터 전세계 가전 업계와 방송 업계 주도로 시작된 HDTV 개발 프로젝트이다. 고선명 TV는 기존 TV의 2배(수평주사선 1,125개)에 달하는 해상도와 콤팩트디스크(CD) 수준의 음질, 극장 화면과 동일한 16대 9의 화면 비율을 갖는 규격으로 정의되었다.

이러한 HDTV 개발에 처음으로 도전장을 던진 나라는 일본이었다. 1964년 도쿄올림픽이 끝난 직후부터 일본은 NHK방송 기술연구소와 가전업체들이 중심이 되어 HDTV 개발을 위한 야심 찬 프로젝트를 진행시켰다. 이에 따라 20년 만인 1984년 '뮤즈(MUSE;Multiple Sub-Nyquist Sampling Encoding)' 라는 독자적인 전송방식을 만들었고, 1990년에는 드디어 '하이비전' 이라는 이름으로 HDTV를 상용화했다. 이후 일본은 '하이비전' 을 전세계 HDTV 표준으로 만들고자 막대한 노력을 기울였다. 그러나 이런 노력은 미국과 유럽의 저항에 부딪쳤다. 디지털이 아닌 아날로그 방식에 근거한 기술이라는 이유로 무산되고 만 것이다.

그렇지만 이때 일본이 세계에 던진 충격파는 꽤 컸다. 그 동안에는 뒷짐만 지고 있던 미국과 유럽이 일본의 '하이비전' 에 자극받아 차세대 TV 개발에 본격적으로 나서기 시작한 것이다. 미국이 1982년에 착수한 디지털 ATV(Advanced TV) 프로젝트, 유럽연합이 1988년에 발표한 아날로그 방식의 'HD-MAC' 가 바로 그것이다.

중요한 사실은 이때만 해도 미국의 ATV를 제외하고 유럽과 일본은 기존 방송 시스템과 동일한 아날로그 방식 HDTV 개발을 추진했다는 것이다. 미국이 디지털 방식 개발에 나선 것은 이 분야에서 선발 주자로 나선 일본이나 유럽 기술과의 차별화를 도모해야 한다는 현실적 이유도 있었겠지만, 향후 가전제품이나 정보통신 네트워크가 디지털 쪽으로 갈 수밖에 없을 것이라는 시대적인 흐름을 읽었기 때문이었다.

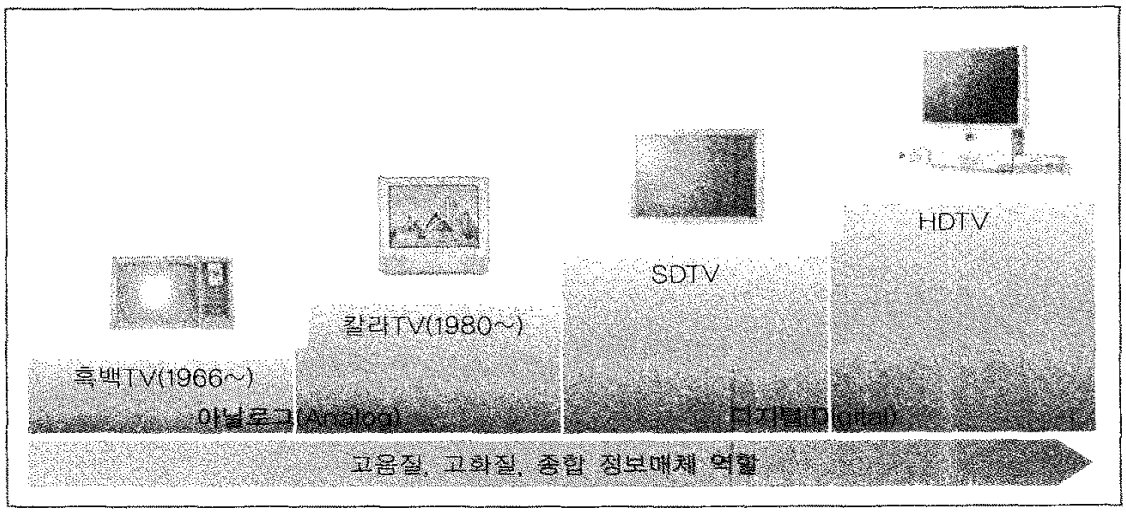
미국도 자국내 방송사와 업체들의 수많은 이해 다툼을 조정해 단일화된 표준

HDTV 규격을 만들기까지 10여 년의 세월이 필요했다. 1994년 미국은 가전, 반도체, 통신 분야의 핵심 인물들로 '대연합(Grand Alliance)'을 구성해, 디지털 HDTV의 규격을 만들어 냈다. 결국 이 규격은 기술 및 산업적 측면의 우수성을 공인받아 그 동안 일본과 유럽이 주도해 온 차세대 TV 개발의 주도권을 미국 방식, 즉 디지털 방식으로 급선회시키는 극적인 전기를 마련했다.

HDTV를 둘러싼 주도권 다툼에서 일단 디지털 방식을 주창한 미국이 승리함으로써, 차세대 TV에서는 '고화질' 보다는 '디지털'이 가장 기본적으로 고려되어야 할 개념이다. 그 동안 차세대 TV의 대명사로 쓰였던 HDTV가 디지털 TV라는 단어로 대체되기 시작한 것은 바로 이런 배경을 갖고 있다.

미국은 마침내 1996년 12월 ATV 방식의 표준을 제정하기 위해 만든 ATSC(Advanced TV Systems Committee)에서 방식을 개발하여 자국의 디지털 TV 표준으로 확정했다.

[도표 1] 지상파 TV의 변화



전송방식, 미국식이 좋은가? 유럽식이 좋은가?

이처럼 세계의 주요 국가들이 속속 DTV 대열에 참여하고, 표준을 확정하는

흐름 속에서 우리도 뒤처질 수는 없었다. 정통부는 미국이 DTV 표준을 확정한 지 2개월여 뒤인 1997년 2월 4일, 디지털 장비 및 기술 개발을 추진하고, 디지털 방송으로의 전환을 골자로 하는 '지상파 방송 디지털 전환 기본 계획'을 수립한다. 이 계획은 1999년까지 디지털 방송용 수신 장비, TV 수상기, FM 라디오 등 디지털 방송과 관련된 장비를 개발하여 1년 동안 시험 방송을 거친 뒤 2001년부터는 디지털 방식으로 정규 방송을 개시하고, 2010년까지는 국내 모든 TV와 FM 방송을 디지털 방식으로 바꾼다는 내용을 골자로 했다. 기존의 아날로그 방송은 2010년까지 디지털 방송과 병행하기로 했다. 따라서 각 가정에서 사용하는 기존의 텔레비전과 라디오 역시 2010년 말까지는 사용이 가능했다.

이어 1997년 3월 25일에는 방송 4사와 산 · 학 · 연 전문가 20명으로 '지상파 디지털 방송 추진협의회'를 구성해 전송방식을 검토하는 한편, 8월 19일에는 세종문화회관 대회의장에서 '지상파 디지털 방송방식에 관한 공청회'를 열었다.

그렇다면 전송방식이란 것은 과연 무엇이고, 왜 중요한가? 시청자가 집에서 TV를 시청하기 위해서는 우선 방송국에서 제작된 프로그램을 송신소(서울의 경우 남산)로 보내고, 송신소에서는 전파의 형태로 각 가정의 TV로 전달해야 한다. 전송방식이란 송신소에서 각 가정으로 전달하는 전파의 형태를 말하는 것으로, TV 시청의 가장 기본적이면서 필수 요소라고 할 수 있다.

이날 공청회에 참석한 학계, 방송사, 가전업체 및 케이블 TV 관계자들은 대부분 개인용 컴퓨터(PC)와의 호환성이 높고, 현행 국내 방송채널과 채널폭(6MHz)이 동일한 미국 방식(ATSC)이 유럽 방식(DVB-T)보다 국내 적용에 유리하다는 견해를 밝혔다.

공청회에 나온 LG전자의 K이사는 "국내 방송 전자업체들이 수년 전부터 미국 방식의 디지털 TV 기술 개발을 추진해 거의 완료 단계에 있다"며 "대다수 국내 업체들은 재투자가 필요 없는 미국 방식을 선호하고 있다"는 입장을 밝혔다. KBS의 L기술국장도 "미국식은 신호 규격이 18개로 다양해 고선명 TV뿐

만 아니라 동시에 여러 채널의 방송이 가능하고 영상 및 데이터 방송을 할 수 있는 장점이 있다"고 말했다. 반면에 유럽식은 채널폭이 8MHz로 국내에 도입할 때는 채널폭을 조정해 사용해야 하는 단점이 있지만, 이동 수신이 가능하다는 이점을 갖고 있다는 의견이 나왔다.

이날 분위기로 보자면 참석자 대다수가 미국식 전송을 채택하는 데 거의 이의가 없는 것으로 보였고, 사실상 미국 방식으로 굳어지고 있었다.

2002 한일월드컵은 디지털 방송으로 본다!

1997년 11월 19일. 정통부는 '지상파 디지털 방송 추진협의회'에서 검토, 건의한 미국식 ATSC 방식을 정보통신정책심의위원회의 심의와 의결(14일)을 거쳐 국내 DTV 표준방식으로 확정한다.

'지상파 디지털 방송 추진협의회'에서 두 가지 방식을 기술적 · 경제적 · 방송 서비스 측면 등으로 종합 검토한 의견은 다음과 같다.

[도표 2] 디지털 TV 기술방식 종합 검토 의견

구 분	미국 방식	유럽 방식
기술적 측면	• 대용량 전송으로 고화질 TV서비스가 가능하고 다양한 부가서비스 가능 보유 • 아날로그와 같은 6MHz대역에서 상용화 단계 • 국내업체가 대부분의 기술을 개발하고 다수의 특허도 보유하여 상용화에 유리	• 이동 수신이 가능한 장점은 있으나, 고화질 TV서비스 제공이 곤란함 • 6MHz대역에서 기술적 검증이 되지 않음 • 국내 기업은 초기 개발 단계에 있음
경제적 측면	• 2002년도 약 225만 원 정도에 보급 예상 • 미국은 성장 가능성이 크고 단일시장으로 조기에 수출시장 확보 가능	• 미국식에 비해 단말기는 고가로 예상 • 국가마다 디지털 시기와 장비 규격이 달라 시장 진출에 애로 예상
방송서비스 측면	• 국내 기술 축적으로 2001년 본방송 가능 • 미국 방식의 화면은 컴퓨터와 호환 가능 • CATV · 지상파 겸용 디지털 TV수상기 가능	• 기술개발 지연으로 본방송이 늦어질 전망 • 컴퓨터와의 호환성이 없음 • CATV활용을 위해 별도의 부품제작 필요

정통부는 '지상파 디지털 방송 추진협의회'의 검토 내용에 따라 1998년 12월까지 국내 지상파 DTV 전환 계획을 최종 확정하고, 방송방식 선정 내용을 토대로 세부 기준기준을 제정하기로 향후 추진 계획을 마련했다.

1999년 상반기까지는 그렇게 별탈없이 지나갔다. 큰 원칙이 정해졌으므로, 실무적인 일 처리만 조용히 진행되던 시기였다. 다만, 디지털 기술을 통해 지식정보화 사회로 전환하려는 세계적 추세에 따라 디지털 방송을 좀더 조기에 도입해야 한다는 의견과, 방송사와 통신업계의 준비 상황을 감안해 다소 시기를 늦춰야 한다는 주장이 맞서고 있는 정도였다.

이 논쟁에서는 조기 도입론이 힘을 얻었다. 1999년 7월 20일 재정경제부, 문화관광부, 산업자원부, 정보통신부, 환경부 등 5개 부처 차관들은 '디지털 지상파 TV 조기 방송 종합계획'을 확정한다. 수도권 전 지역은 2001년까지, 광역시는 2003년, 도청 소재지는 2004년, 나머지 지역은 2005년까지 DTV 가청 지역에 편입되도록 한다는 내용이었다.

이 계획이 힘을 얻은 까닭은, 2002 한일월드컵대회시 DTV를 이용하면 수도권 지역에서는 마치 월드컵 경기장에 직접 나가서 보는 것처럼 실감나게 볼 수 있다는 점 때문이었다. 조금만 기다리면 정말 꿈의 디지털 방송 시대가 열리는 것인가? 월드컵을 앞둔 국민들은 설레지 않을 수 없었다.

[도표 3] 지상파 TV 디지털 전환 일정

구 분	수도권 지역	광역시 지역	도청 소재지	시 · 군 지역
전환 일정	2001년 12월 31일	2003년 12월 31일	2004년 12월 31일	2005년 12월 31일

미국이 미국식을 반대한다?

그런데 문제는 엉뚱한 곳에서 터져나왔다. 그것도 한국도 아닌 미국에서, 미국식을 표준으로 정하는데 더 열심이어야 할 미국의 방송사가 오히려 미국식을 버리자는 의견을 내놓은 것이다.

그 최초의 문제 제기는 미국에서 59개 방송사를 거느리고 있는 싱클레어 방송 그룹(Sinclair Broadcast Group)으로부터 시작되었다. 싱클레어 그룹은 1999년 여름 볼티모어에서 미국식과 유럽식의 수신 성능에 대한 비교실험 결

과 유럽식이 우수한 것으로 나타났다고 결론을 내렸다.

이러한 견해는 유력 일간지 〈뉴욕타임스〉에도 "ATSC 방식의 가장 큰 문제는 도심 난시청 지역이 생기고 이동수신이 제대로 되지 않는다는 점"이라는 내용으로 보도되기에 이르렀다. 그렇다면 우리 나라의 경우는 도시의 건물 밀집도가 미국보다 높고 산악 지형이 많기 때문에 난시청이 더 심각해질 수 있다는 문제점이 제기되었다.

정통부 등 5개 부처가 공동으로 '디지털 지상파 TV 조기 방송 종합계획'을 발표한 지 두 달도 안 되었을 때 뜻하지 않은 복병이 발생한 것이다. 싱클레어 방송 그룹은 1999년 10월 미국 전역의 300여 개 방송사들의 서명을 받아 연방통신위원회(FCC)에 청원서를 제출했다. 청원서는 1998년 FCC가 승인한 미국식이 여러 문제가 있으므로 유럽식도 DTV 기술 표준에 추가해 방송사들이 자유롭게 선택하도록 해 달라는 것이었다. 그러나 FCC는 2000년 2월 이 청원을 기각했다.

한편에서는 미국식과 유럽식 기술에 대한 전문가들의 논쟁이 계속되고 있었다. 미국의 3대 메이저 방송사들 가운데 NBC와 ABC가 2000년 6월 16일 현 미국식에 대한 재고를 요청하는 입장을 표명함으로써 싱클레어 그룹의 주장에 동조했다. 두 방송사는 당시 FCC가 표준으로 선택한 미국식은 "도심 지역에서 수신 성능이 불량하고, 방송사의 휴대 및 이동 디지털 서비스에 부적합하다"고 지적했다.

하지만, 미리 결론을 말하자면 싱클레어 그룹은 2004년 6월 ATSC 방식에 대한 지금까지의 부정적 입장을 완전히 철회했다. 미국의 방송전문 잡지인 〈브로드캐스팅 & 케이블〉은 지난 6월 8일(현지 시간) "싱클레어가 DTV 표준에 찬성하다(Sinclair Endorses DTV Standard)"라는 제하의 기사에서 "싱클레어가 공식적으로 8-VSB의 DTV 전송시스템을 칭송했다(publicly singing the praises of the 8VSB scheme)"고 보도했다.

싱클레어 그룹의 이와 같은 전격적인 태도 변화는 LG전자의 5세대 수신 칩

셋을 장착한 수신기의 성능을 확인한 뒤 나온 것이다. 싱클레어의 입장 번복은 ATSC 방식의 약점으로 지적되어 온 실내수신 문제가 안테나의 성능 개선을 통해 완전히 해소될 수 있음을 뜻하는 것이다.

싱클레어의 신기술 담당 부사장은 위 기사에서 "우리는 지금까지 실내수신이 안 되면 공중파 직접 서비스(over-the-air services)를 할 수 없다는 확신을 가지고 있었다"며 "제니스(LG전자의 미국 자회사)가 실내수신 문제에 집착한 것을 축하한다. 그들은 포기하지 않고 이 문제를 해결했다"고 밝혔다. 싱클레어 그룹의 입장 번복이 조금만 더 일찍 나왔더라도 우리 나라가 DTV 전송방식 논란으로 국력을 소비하고, 스스로 경쟁력을 낮추는 시간을 많이 줄일 수 있었을 것이다. 실제로 2004년 10월 6일 정통부 국정감사에서 한나라당 서상기 의원은 "DTV 수출 현황을 보면 1999년 6,900만 달러, 2001년 2억 7,000달러, 2002년 9억 9,000만 달러, 2003년 12억 5,000만 달러로 2002년부터 부쩍 늘었다"며, "DTV가 빨리 자리잡았으면 내수 증가와 이로 인한 투자 증대, 기술개발이 가속화되어 현재보다 더 좋은 제품으로 시장을 더 많이 확보했을 것 아니냐?"고 지적했다.

그러나 2000년에만 해도 DTV 전송방식에 대한 정확한 이해를 갖고 있는 이들이 국내에 드물었다. 더구나 우리 전자업체가 세계 경쟁사들의 콧대를 보기 좋게 누를 수 있는 원천 기술을 갖고 있으며, 이를 계속 발전시키는 중이라는 사실이 제대로 알려져 있지 않았다. 따라서 싱클레어 그룹이나 NBC, ABC 등의 '메이드 인 USA' 입장은 이 땅에서 정확한 비교가 이루어지기도 전에 'ATSC 방식 도입 반대론'의 이론적 근거로서의 역할을 톡톡히 해낸 것이다.

'전송방식 전면 재검토'를 요구하는 목소리들

2000년 8월 8일, 전국언론노동조합, 시청자연대회의, 한국방송기술인연합회는 '디지털 방송방식 재검토 촉구를 위한 기자회견'을 열었다. 더 늦기 전에 최소한 현장 비교시험이라도 거쳐 전송방식을 재검토하라고 촉구하고 나선 것이다.

"(디지털) 본방송을 몇 달 앞둔 시점이긴 하지만 ATSC에 대한 전면적인 재검토가 필요하며 유럽 방식과 비교하는 필드 테스트를 해봐야 한다"고 주장함으로써, 9월 3일 디지털 시험방송 및 2001년 본방송 실시를 코앞에 둔 시점에 처음으로 공식적인 반대의사가 표명된 것이었다.

ATSC 방식으로 디지털 방송을 시작할 경우, 방송 현업인들이 예상하는 혼란상은 다음과 같았다.

"2001년 디지털 방송이 시작된다. 가전사는 DTV 수신기 판매전쟁에 나선다. 시청자들은 영화 품질에 버금가는 HDTV 수신이 가능하고, 대용량의 무료 데이터 서비스까지 가능하다는 홍보를 믿으며 거금(30인치 평균 300만 원)을 들여 수상기를 구입한다. 그러나 영세한 종합유선방송사가 막대한 자금이 드는 디지털 방송 변환 장치를 설치하지도 않았다는 사실을 알게 된다. 할 수 없이 실내 안테나로 디지털 방송을 보려고 하지만 고층 건물이 밀집해 있고 산악 지역이 많은 지형이라 수신 불능 시청자들의 항의가 빗발친다. 유럽과 남미에선 사인펜만한 안테나로 실내 수신은 물론이고, 이동중인 차안에서도 수신과 무료 데이터 서비스가 된다. 뒤늦게 정책결정과정이 도마에 오른다……."

그러나 정통부의 입장은 확고했다. 정통부는 "국내에서 이미 비교 검토해 결정한 방송방식을 둘러싼 논쟁은 DTV 조기 도입에 따른 이점을 상실케 한다"고 반박했다. 특히 "미국 방식은 HDTV가 가능하고 송 · 중계소 비용이 적게 드는 등 장점이 많으며 만약의 경우 제기되는 문제들은 얼마든지 개선될 수 있다"며 "ATSC를 선택한 것은 미국의 DTV 시장(2006년까지 2500억 달러)을 겨냥한 산업 연관 효과 등을 고려한 정책적 판단"이라고 밝혔다.

어찌 되었든 2000년 5월 싱클레어 그룹의 문제 제기 이후 미국은 물론, 우리나라에서도 전송방식 재검토에 대한 압박 수위가 올라가기 시작했고, 이에 따라 현장 비교시험을 통해 우열을 가리자는 여론이 점차 높아졌다.

9월 28일에는 한국방송기술인연합회, 전국언론노동조합연맹, 소비자문제를 연구하는시민의 모임, 참교육을위한전국학부모회 등 12개 단체가 미국식 디지

털 방송방식 재검토를 위한 시민대책위원회를 출범시켰다. 시민대책위원회는 "세계적으로 미국 방식을 채택한 곳은 미국, 캐나다, 한국 세 나라뿐이다. 게다가 남한보다 산이 더 많아 유럽형을 채택할 가능성이 높은 북한과의 통일 이후 방송 호환을 고려한다면, 더욱 신중하게 선택해야 할 것"이라고 강조했다.

방송위원회가 11월 22일 개최한 '디지털 지상파 TV 전송방식에 관한 공청회'에서 발제를 맡은 서울산업대의 K 교수는 '이미 미국 방식을 채택한 대만과 브라질에서도 비교 테스트를 거친 후로 결정을 보류하는 움직임을 보이고 있다'며 '지금이라도 두 방식간의 비교 실험 과정을 거쳐 국내 실정에 맞는 디지털 방식을 선택해야 한다'고 강조했다.

이에 대해 '지상파 디지털 방송 추진협의회'의 P위원은 "지난 1997년 지상파 디지털 방송방식을 선정할 때 유럽 방식은 검증되지 않았으므로 선택의 대상이 아니었다"면서 "미국 방식의 이동수신 문제점을 자주 거론하지만 앞으로 TV의 이동성은 IMT-2000(CDMA)을 당할 수 없게 되며, 위성방송 등과 차별화하기 위해서라도 지상파 TV는 미국 방식의 HDTV를 지향하는 것이 바람직

[도표 4] 지상파 디지털 TV 전송방식 논란 단계

구 분	기 간	주요 사건	주요 행위자
도입단계	1993년~ 2000월 8일	• 차세대 방송포럼 구성 · 운영(1993년 초)	정통, 과기, 산자
		• 국내 DTV 전송표준 확정(1997년 11월)	정보통신정책심의회
		• DTV 조기방송 종합계획 수립(1999년 7월)	정통, 산자, 재경, 문화, 환경
		• DTV 전송방식 재검토 요구(2000년 8월)	한국방송기술인연합회
논란단계	2000년 8월~ 2003년 8일	• 비교 필드테스트 허용 요청(2001년 1월)	MBC
		• DTV 전송방식 변경 요구(2001년 1월)	MBC
		• PD수첩 등 DTV 특집 방영(2002년 3월)	MBC
		• DTV 전환 일정 중단 결의대회(2002년 8월)	방송노조, 언노련 등
해소단계	2003년 8월~ 2004년 7월	• DTV 논쟁 대책 대통령 보고(2003년 12월)	정통부
		• 필드테스트 추진위원회 구성(2004년 1월)	정통, 방송, 언노련, KBS
		• 대타협을 통한 논란 종식(2004년 7월)	정통, 방송, 언노련, KBS

하다"고 반박했다.

이처럼 전송방식 논쟁은 점차 두 방식에 대한 현장 비교시험의 시행 여부로 쟁점이 옮겨졌다. 미국은 결국 12월 말 미국식과 유럽식에 대한 비교 시험을 실시하기에 이른다. 이러한 미국의 결정은 미국식을 반대하는 사람들에게는 유리한 소식인 듯하지만, 결과는 꼭 그렇지만도 않았다. 2001년 2월 5일에 열린 '국내 디지털 지상파 TV 방송방식 세미나'에서 정통부는 "지난해 말 미국방송사업자협회 주관으로 실시된 2개 디지털 방송 전송방식 비교 시험 결과 미국 방식이 실내외 수신 성공률에서 모두 나은 결과가 나왔다"면서 "계획대로 올 하반기부터 미국 방식으로 디지털 방송 본방송을 실시할 것"이라고 재천명했다.

이날 회의에는 미국 디지털방송표준기구(ATSC)의 로버트 그레이브스 의장도 참석해 "이번 시험을 통해 미국 방식이 유럽 방식에 비해 우월한 수신 성능을 갖고 있다는 게 재확인됐다"며 "더 이상 방식에 대한 논란은 없을 것"이라고 강조했다. 그러나 시민대책위는 "이번 시험에서는 미국 방식에 유리한 결과가 나타날 수 있는 수신기를 의도적으로 사용하는 등 공정성에 문제가 있었다"면서 "공정한 환경에서 두 방식을 비교하는 시험이 국내에서 이뤄져야 할 것"이라고 반박했다.

6월에 대만이 DTV 전송방식을 미국식에서 유럽식으로 변경하자, 상황은 다시 시민대책위원회에 유리한 방향으로 흘러 갔다. 이처럼 정부와 재검토론자들 간의 공방이 엎치락뒤치락 이어지던 사이, 4월 26일 MBC는 결국 전송방식 현장 비교 시험 제안서를 방송위원회에 제출한다. 정통부는 이에 매우 회의적인 입장이었지만, 여론의 압박이 점차 강해지던 8월 4일 시험의 공정성 확보를 위한 감리위원회 활동을 조건으로 비교 시험을 허용했다. 비교 시험은 9월에서 11월까지 시행되었다.

MBC 비교 시험 결과는 정통부의 기존 입장에 크게 불리한 것이었다. 유럽식이 미국식보다 화질은 물론 수신율에서 모두 우수한 것으로 나타난 것이다. 결국 현행 전송방식을 바꿔야 한다는 논리에 힘이 실리게 되었다.

2001년을 얼마 남기지 않은 12월 12일 MBC가 주도적으로 구성한 '디지털 방송 현장 비교 시험 추진협의회'는 서울 소재 '한국언론회관'에서 기자회견을 열고 비교 시험 결과를 발표했으며, 이 자리에서 "전송방식을 바꾸면 디지털 전환 일정에 차질이 빚어질 수 있지만 국민에게 좋은 서비스를 제공하는 방송 환경을 마련하기 위해 전송방식 변경을 검토해야 한다"고 재촉구했다.

그러나 정통부는 "비교 시험을 참관한 감리위원회와 LG전자 등에서 시험의 비과학성, 공정성에 심각한 문제를 지적해 발표 결과를 그대로 받아들이기 어렵다"며 "전문가위원회를 구성해 종합적으로 분석 · 검토할 계획"임을 내비쳤다.

갈수록 첨예해지는 대립, 증폭되는 갈등

2002년 새해가 되자 전송방식 교체 압력은 더욱 거세졌다. '정통부의 오만한 관료주의를 확인한다'는 성명(전국언론노조)이 나오는 등 정통부 자체에 대한 비판론까지 나오는 가운데, 1월 15일에는 MBC가 전송방식을 유럽식으로 변경하라고 처음으로 공식 요구하고 나섰다.

3월 19일에는 소비자문제를연구하는시민의모임, YMCA, 참여연대, 한국기독교교회협의회, 원불교, 천주교, 민주사회를위한변호사모임, 한국노총, 한국여성단체연합, 여성민우회 등 40여 개 소비자 · 시민 · 사회단체 및 종교계가 서울 YMCA 2층 강당에서 모임을 갖고 '디지털 TV 방송방식 변경을 위한 소비자운동(DTV소비자운동)'을 발족했다. DTV 전송방식이 문제가 된 이후, 영향력 있는 시민단체를 거의 망라한 최대의 압력단체가 새로이 생겨난 셈이었다.

이런 흐름을 주도한 MBC는 1월 특별기획 "디지털 전송방식 논란, 진실은 무엇인가?"라는 프로그램을 필두로 '시사매거진 2580(2월 17일)', 'PD 수첩(11월 19일)' 등을 통해 미국식 전송방식에 대해 지속적으로 문제 제기를 했다. 2002년 5월에는 KBS 노조, EBS 노조에 이어 SBS 노조도 MBC와 한목소리를 내기 시작했다. 방송의 디지털 전환을 맡을 현업인들 전체가 문제를 제기하고 나

섬으로써 시민단체들의 전송방식 변경 요구에 더 힘이 실리는 것은 당연한 일이었다.

8월 28일 서울 여의도 국회의사당 앞에서는 민주사회를위한변호사모임, 민주언론운동시민연합, 한국방송기술인연합회 등 30여 개 시민 · 방송 단체 관계자 300여 명이 모였다. 이 자리에서 이들은 "미국식 디지털 방송 전송방식을 즉각 백지화하고 디지털 방송 정책을 연내에 재결정하라"며 가장 강도 높은 성명을 내놓았다. 봇물 터진 듯 쏟아지는 전송방식 백지화 압력은 대통령 선거 기간을 맞아 잠시 휴지기에 들어갔지만, 그 기간이 그리 길지는 않았다.

그런데 시민단체와 방송계 일각의 높은 목소리에 묻혀 잘 드러나지는 않았지만, 이해의 한 축인 산업계 입장은 꽤 다른 것이었다. 한국전자산업진흥회가 한국전자산업진흥회장, 한국전자통신연구원장, 전자부품연구원장의 연대 서명을 받아 "지상파 디지털 TV 방송 정책은 현재와 같은 미국 방식으로 일관되게 추진되어야 합니다"라는 제목으로 2월 5일 산업자원부와 정보통신부, 방송 3사에 문서를 보내오기도 했다.

그러나 2003년 새해 벽두인 1월 24일 방송기술인연합회와 시민단체 등은 대통령직 인수위원회에 지상파 디지털 TV 전송방식 변경을 정식으로 요구했다. 이후 5월까지는 숨을 고르는 시기였다. 2월 12일 임기가 만료된 방송위원회의 제2기 구성에 방송계와 정치권이 신경을 곤두세움으로써 전송방식 문제는 잠시 현안에서 멀어지는 듯했다.

그러나 3개월간 표류했던 2기 방송위원회가 출범하고, KBS도 정연주 사장 체제로 새 출발을 함에 따라 전송방식 공방전에 새로운 분위기가 조성되기 시작한다. 이전까지 '정부 시책을 따르겠다' 며 정통부 입장에 손을 들어 주었던 KBS가 사장 취임 이후 '원점 재검토' 방침을 표명했고, 이와 함께 노사 합의에 따른 '전송방식 문제 특별대책팀' 을 꾸리는 등 정책 변환 움직임을 보였다.

마침내 KBS는 그해 8월 21일 자체 정책 결정을 위한 현장 비교 시험을 실시하기로 결정했다. 또한 이를 위한 전파사용 승인요청 공문을 정통부에 보내기

로 함으로써 전송방식 논란을 재점화시켰다.

역시 같은 날인 21일 언론노조를 비롯해 한국PD연합회, 한국방송기술인연합회, 민주노총, 민주언론운동시민연합 등 시민 · 방송 단체들은 서울 목동 방송회관에서 기자회견을 열고 "방송위원회는 DTV로의 전환 일정을 전면 중단해야 한다"고 주장했다. 이들은 뜻을 관철시키기 위해 이미 이틀 전인 19일부터 방송회관 로비에서 철야농성에 들어가고, 방송사 노조는 총파업까지 불사하겠다고 밝힌 상태였다. 결국 지난 3년의 대립이 막다른 골목까지 온 것이었다.

이런 상황에 처한 노성대 방송위원장은 9월 23일 국정감사 답변을 통해 "KBS가 비교 시험을 할 경우 그 결과가 나올 때까지 디지털 방송 전환 일정을 잠정 중단할 것'이라며 '정통부가 KBS와의 비교 시험에 참여해 그 결과를 수용하도록 요청하겠다"고 밝혔다. 이는 그 동안 정통부와 언론노조 사이에서 의견 표명을 유보해 왔던 방송위원회가 전송방식을 원점에서 재검토할 뜻임을 시사한 것이었다.

방송위원회는 10월 1일 정통부에 "KBS가 주관하는 양 방식의 비교 시험을 허가하고 공정한 검증을 위해 정통부가 비교 시험에 참가하라"는 권고 공문을 보낸다.

열린 대화의 시작, '그간 정부의 대응 자세는 과연 옳았는가?'

모든 정책 담당자나 경영인들은 언제든지 중요한 의사결정의 순간을 맞게 된다. 기원전 49년, 시저와 그의 군대가 루비콘 강을 건널 때처럼 말이다. 루비콘 강을 건널 것인가, 말 것인가? 그 루비콘 강은 오늘날에도 여전히 우리에게 선택을 요구하고 있다. 특정 프로젝트에 전념해야 하는 우리 나라의 정책 담당자들 역시 매순간 자신들만의 루비콘 강 도하 결정에 직면한다.

정통부 장관 앞에도 루비콘 강이 놓여 있는 셈이었다. 그러나 그에게는 강을 건너느냐 건너지 않느냐가 아니라, 어떻게 건너갈 것이냐가 보다 중요했다. 장관은 전송방식 논란을 재점검해 보았고, 문제 해결을 위한 방법을 도출하기 위

해 노력했다. 과연 국가적 규모의 '경영 손실'을 극소화하는 방안은 무엇인가? DTV 도입의 생산성을 최대화하는 길은 무엇인가? 국민들을 만족시키고 기업인들의 이익을 증대시키는 길은 무엇인가? 그간 전송방식 논쟁을 되돌아보며 정부의 대응 자세는 옳았는지 상대방의 입장이 되어 고민하기도 하고, 정책의 제 과정을 다시 한 번 살펴보며, 지금과 같은 논쟁이 어떻게 출발하여 어떤 과정을 거쳐 악화되었는지까지 심도 있게 분석, 토의했다. 그러자 중대한 '인식의 전환'이 일어났다.

개인의 문제도 그렇거니와 집단과 집단의 문제, 더 나아가 각 사람들의 이해관계가 복잡하게 얽힌 '정책'에 있어서는 서로의 양보를 얻어 내기가 쉽지 않다. 아무리 좋은 정책이라고 하더라도 수혜 대상의 특성에 따라 그 정책이 혜택이 될 수도 있고, 피해가 될 수도 있기 때문이다. 이번 경우에도 정책을 마련한 측은 정책의 좋은 점만을 부각시켜 밀어붙이려는 경향이 있었고 반대하는 측은 부정적인 면만을 주변에 상기시켜 정책추진을 저지하려는 경향이 발생하였다. 그리고 비인격적인 정책의 문제가 결국에는 집단과 집단 간의 감정적인 문제로까지 비화하게 되었다.

수년간의 논쟁, 끝나지 않는 소모적인 제로섬 게임 속에서 정통부 장관은 더 우수한 대안을 마련하여 상대방을 설복시킴으로써 이기는 게임을 하려는, '승자 아니면 패자뿐이다!' 라는 식의 이분법적인 접근이 현재와 같은 반목과 불신을 불러왔다고 판단하였다. 따라서 이제라도 이 정책의 밑바탕에 깔린 대전제부터 재확인할 필요가 있었다. 즉 관련 당사자들 모두가 동일한 문제를 해결하기 위해 모인 참여자라는 입장에서 서로 다 승자가 될 수 있는 접근 방법을 모색하는 것이 절실하다는 판단이었다. 문제가 지속될 경우 누구도 승자가 될 수 없으며 정책의 피해자는 결국 국민이 된다.

장관은 이러한 전향적인 판단 아래 향후 정통부 관계자가 전송방식 문제를 해결할 때 따를 수 있도록 3가지 기본 원칙을 설정하여, 협상의 원칙으로 제시하였다. '첫째, 현행 미국식 유지의 당위성에 대해 최대한 설득력 있는 논리를

개발하되, 언론노조의 요구 중에서도 정당한 것은 과감히 수용한다. 둘째, 신속한 시스템적 대응체제를 구축하고 지속적으로 대화를 추진한다. 셋째, 유연한 자세를 가지고 대화 상대를 존중하며 인간적으로 접근한다.'

이전까지 정통부는 전송방식 전환을 주장하는 측과 마찬가지로 기존 방식의 우수성만을 설명할 뿐, 상대와 한자리에서 대화를 나누는 것에 대해서는 관심을 두지 않고 있었다. 이미 결정된 정책을 바꾸라는 요구에 대한 부담으로 인해 대안을 고려하는 데 미흡했으며 다소 경직된 모습만을 보여 왔던 것이다. 이러한 정부의 태도가 결과적으로는 상대방에게 '나의 의견이 무시당하고 있다'는 느낌을 주어 감정적 대응을 촉발한 것이었다.

과거를 돌아보며 문제의 결절점을 짚어 보자, 의외로 문제해결이 더 쉬워졌다. 위와 같은 3가지 원칙이 부내의 방침으로 정해지고, 이를 시행하기 위한 노력이 가시화되면서 서서히 논쟁 해결의 분위기가 무르익기 시작했다.

그러나 지름길은 없다

2003년 10월 1일 방송위원회의 'KBS 비교 시험 참가 권고' 공문을 받은 직후 정통부 장관은 그간 문제해결의 파트너이면서도 실질적인 대화가 부족했던 방송위원장에게 대화의 필요성을 설득했다. 진 장관의 만남 제안에 따라 10월 4일 아침, 방송위원회 위원장과 정통부 장관이 전격적인 조찬 회동을 가지게 되었다.

그리고 이 날 두 사람은, 방송위 및 정통부와 방송계 · 학계 · 언론노조 · 산업계 관계자들로 해외합동조사단을 구성하는 것과, 2001년 MBC가 실시한 디지털 전송방식 비교 시험 결과에 대해 검증을 해 본 후 이들 조사를 종합적으로 분석한 뒤에 KBS 비교 시험을 재검토한다는 합의사항을 도출하였다.

물론 이에 대해서도, 그 동안 상호 신뢰가 워낙 땅에 떨어진 탓인지 "정통부 술책에 방송위가 말려든 꼴", "정통부의 시간벌기용" 등의 비판(언론노조)이 나왔다. 하지만 이미 이러한 비판을 예상한 정통부는 이를 극복하여 대화의 장으

로 이끄는 것이 필요하다는 인식을 갖고 있었기에, 좀더 여유롭게 당면 상황을 받아들일 수 있었다.

10월 20일에는 방송위와 정통부의 합의 사항을 실천에 옮기기 위해 제2차 방송통신정책협의회에서 해외조사단을 구성했고, 11월 22일에는 한국정보보호진흥원장과 방송위 부위원장을 공동 단장으로 하는 해외조사단이 파견되었다.

총 25일간의 일정으로 8개 국에서 조사를 시행하는 조사단은 정통부 2명, 방송위 2명, 방송 3사 각 1명, 경실련 1명, 언론노조 1명, 학계 2명, 한국전자통신연구원 1명, 산업계 2명, 각 방식의 기술전문가 2명 등 전송방식 논란과 관련이 있는 각계의 전문가들을 포함하였다. 해외 실태조사 결과 양측의 기술적 의견은 크게 좁혀지지 않았으나, 각 국의 디지털 방송이 크게 활성화되지 않아 우리나라가 발빠르게 디지털 방송을 추진한다면 세계시장을 선도할 수 있다는 데는 시각을 같이하였다.

그럼에도 불구하고 언론노조의 농성은 그치지 않았다. 농성이 100일을 넘어서던 11월 26일에는 KBS, MBC, EBS, CBS 등이 참여한 방송사노조협의회, 방송기술인연합회 등이 정통부 앞에서 선포식을 갖고 5대 광역시 디지털 전환 일정 중단 투쟁에 들어갔다. 전국언론노조도 11월 28일 대전에서 시작해 부산, 대구, 광주 등으로 이어지는 '전환 일정 중단을 위한 전국 순회집회'로 강도를 높여 갔다. 게다가 방송위가 11월 28일 제49차 전체 회의를 통해 기타 시 · 군 지역의 디지털 TV 방송허가 신청기한을 7개월 연기하라고 의결하였고, 정통부는 이에 대해 "월권 행위"라며 강한 유감을 표시함으로써 방송위와 정통부의 대립상도 촉발되었다. 간신히 물꼬를 튼 타협과 대화의 불씨가 꺼져 버릴 수 있는 위급한 상황이었다. 그렇지만 정통부 장관은 12월 19일 지상파 방송 3사 사장단과 다시 한 번 전격적인 조찬회동을 가지면서 대화와 타협의 실타래를 놓치지 않으려 했다. 사실 MBC는 미국식 도입에 가장 강력한 반발을 하면서 반대운동을 주도한 방송사이다. KBS 또한 신임 사장 취임 이후 노조의 입장이 적극 반영되고 있었다. 따라서 방송 3사 사장단과의 회동은 진 장관 스스로 3

대 1의 열세에 놓이는 것이나 마찬가지였다. 그러나 스스로 몸을 낮추더라도 카운터파트와의 신뢰 기반을 조성하는 것이 급선무였다.

이 날, 정통부 장관과 방송 3사 사장단은 해외조사단의 실태조사 결과를 2주일 안에 공동 보고서 형식으로 작성해 발표하고, 보고서 작성을 전후해 TV 공개 토론회를 열어 여론을 수렴하며, 워크숍을 열어 두 방식의 장단점을 객관적으로 짚는 것과 함께, "유럽식이 우수하다"는 MBC의 주장을 검증하기 위해 중립적인 검증 기구를 12월 26일까지 설치하기로 합의하였다.

그간의 논의가 주로 실무자 차원에서 진행되다 보니, 사회적 관심이 큼에도 불구하고 논의를 기피하거나 문제해결의 의지가 부족하지 않았나 하는 비판 여론이 나오는 상황에서, 이제는 주무 장관과 방송사 사장들이 직접 나서서 전송방식 문제를 공론화함에 따라 점차 서로의 의견을 이해하며 타협해 나갈 수 있는 기초가 닦이기 시작한 것이다.

이러한 대화의 연장선상에서 지상파 4사 사장단이 12월 26일 방송위에 광역시 소재 방송사들의 DTV 방송을 전송방식 논란이 종식될 때까지 연기해 줄 것을 요청해 왔고, 이에 정통부는 12월 30일 5대 광역시 지상파 TV 전환 일정 연기 요청을 수렴하는 등 적극적인 타협 분위기를 만들어 갔다.

협상의 '파워 스팟'은 '들는 귀'에서 나온다

그리고 2004년 새해가 다가왔다. 4년이라는 긴 시간을 끈 논쟁은 해를 넘어서도 계속되고 있었다. 그리고 전세계의 스포츠 제전이자 방송의 축제이기도 한 아테네올림픽이 8월로 다가와 있었다. 우리 나라보다 늦게 디지털 방송 사업을 시작한 많은 나라들도 8월이면 디지털 방송으로 올림픽을 시청할 수 있게 될 터였다.

1월 30일, 방송위원회 위원장, 정보통신부 장관, KBS 사장, 언론노조 위원장 등 4명은 자리를 함께 하고 훗날 '4인 대표위원회'라고 불린 첫 모임을 가진다. 신속한 시스템적 대응체제를 구축하여 지속적으로 대화를 추진하는 것

이 무엇보다도 시급하다는 데 모두가 공감한 덕분이다. 그 동안 상호 반목과 비판으로 단절되어 있던 관계는 '겸손' 이라는 미덕이 낳은 '신뢰' 라는 기반 위에서 다시 연결고리를 갖게 되었다.

이 날 모임에서 대표들은 DTV 전송방식 논란을 종식시키기 위해 비교 시험을 실시한다는 큰 결과를 도출하고 이를 위해 'DTV 필드테스트 추진위원회'를 구성하기로 합의했다. 'DTV 필드테스트 추진위원회' 는 이날 모인 4인의 공동대표와 이들이 추천한 정통부 방송위성과장, 삼성전자 전무, 방송기술인연합회 정책실장, MBC 부국장 등 8명의 실무위원회로 구성되었다. 실무위원회는 4월까지 관련 작업을 마무리하고, 비교 시험은 5월부터 실시해 6월까지 결과보고서를 작성한다는 로드맵을 설정하였다.

그리고 정통부 장관은 'DTV 필드테스트 추진위원회' 구성을 계기로 다양한 인사와의 면담을 계속 확대해 나갔다. 방송사 사장은 물론이고 언노련 위원장, 한국노총 위원장 등 필요하다면 누구라도 가리지 않고 만남을 가지고자 했다. 보다 허심탄회한 만남, 타협적 자세로 신뢰 기반을 구축하는 것을 최우선 전략으로 삼은 것이었다. 바로 이 대목이야말로 정통부의 전략적 포지셔닝이자, 협상을 유리하게 이끌기 위한 '파워 스팟(power spot)' 이었다. '파워 스팟' 이란 그곳에서 경쟁자를 이길 경우, 최종적으로 모든 곳에서 경쟁자를 물리칠 수 있는 포인트를 의미한다. 정통부는 먼저 몸을 굽힘으로써 '파워 스팟' 을 차지하는 기틀을 마련하고자 했다.

이런 전략 아래 2월 10일에는 언론노조 정책실장을 정통부로 초청, 정통부 직원들을 한자리에 모이게 해서 미국식 도입 중단과 유럽식 도입 주장을 듣도록 하기도 했다. 당시만 해도 논쟁이 전혀 해결 조짐을 보이지 않던 시기였는데, 자신들을 비판하는 상대방을 초대하여 그쪽의 이야기를 듣는다는 것은 언뜻 어불성설인 것처럼 보인다. 하지만 이러한 사례는 상대방을 대화의 상대로서 인정하고 신뢰하며 대화와 타협을 통해 문제를 해결하겠다는 정통부의 입장을 솔직하게 전달하는 계기가 되었다. 무엇보다도, 자기 주장뿐만 아니라 상

대방의 주장에도 진지하게 귀기울이는 태도가 '열린 대화'의 핵심임을 되새기게 한 사례였다.

또 하나, 효과적인 대화 채널의 구축 역시 빼 놓을 수 없는 혁신적 변화였다. 정통부는 시민단체와 긴밀한 관계를 가진 인사를 장관의 정책보좌관으로, 저명한 방송계 원로인사를 방송정책자문관으로 영입해 시민단체와 방송계 사이의 대화 물꼬 트기에 주력했다. 일종의 핫라인을 구축한 셈이다.

이러한, 종합적인 협의체계를 구축한 정통부는 'DTV 필드테스트 추진위원회' 구성(1월 30일) 이후 7월 8일까지의 짧은 기간 동안에도 무려 31회의 회의를 열어 '4인 대표회의'와 '8인 실무위원회'를 효율적으로 운영했다. 대타협까지 평균 5일마다 한 번씩 모임을 가지는 밀착성을 보인 셈이다.

4인 대표회의를 보더라도 각자 그 바쁜 일정 속에서도 1월 30일, 2월 6일, 2월 16일, 2월 26일, 4월 8일, 4월 30일, 5월 24일, 7월 8일 등 8차례나 모임을 가졌다. 이와 같은 만남을 반복적으로 실시함으로써 서로의 입장을 보다 잘 이해하고, 서로를 배려할 수 있는 농익은 감정을 갖게 되었다.

실 · 국장급 간부들 역시 시민단체, 언론, 국회를 대상으로 지속적인 설명회와 간담회(18회)를 개최했다. 이러한 노력은 청와대와 국정원, 국정홍보처 등에 대한 적극적 정보 제공으로 이어져, 우호적 여론 조성에 도움이 되었다. 이런 노력들이 최종 합의가 이루어지던 그날까지 흔들림 없이 일관되게 시행된 덕분에 이 끝도 없을 듯한 논란이 결국 긍정적으로 마무리된 것이다.

논란 끝! 이젠 새로운 디지털 방송 시대가 열린다!

드디어 7월 8일, 앞서 말한 대로 4인 대표자의 조찬 회동이 열렸다.

"방송방식을 변경할 경우 야기될 사회적 · 경제적 비용을 감안하여 현재의 방송방식을 변경하는 것은 바람직하지 않다는 데 인식을 같이하였습니다(정통부 방송위성과장)."

"만족하지는 못하지만 합의를 통해 갈등을 종식시키는 게 좋다고 생각했습

니다(언론노조 DTV 특별대책위원장)."

4년을 끌어 온 기나긴 논란이 마침내 종지부를 찍은 것이다. 1993년 HDTV 도입을 위한 '차세대 방송포럼'의 구성 시점으로 따지자면 무려 11년, 1997년 전송방식을 미국의 ATSC 방식으로 결정한 이후로는 7년, 2000년 8월 이에 대한 최초의 문제 제기 이후로는 4년의 대장정이 끝난 것이다. 2000년 8월 시점으로 볼 때 이 전송방식 논란은 4명의 장관을 거친 난제 중의 난제였다. 1993년 시점으로 거슬러올라가면 무려 10명의 장관을 거친 논란거리였다.

프랑스의 세계적인 문화평론가 기 소르망은 우리 사회에 대해 "강력한 주장만을 제기하던 단계"에서 이젠 "대화와 토론을 통해 문제를 해결하는 단계"로 접어들었다고 평한 바 있다. 이번 DTV 전송방식 논란의 해소는 기 소르망의 진단처럼 우리 사회의 구성원들이 대결에서 대화로, 대립에서 타협으로 방향을 바꿔, 그 어떤 어려운 문제도 해결할 수 있는 능력을 가졌음을 보여 준 사례라 할 수 있다.

현재 우리 사회는 다양하고도 복잡한 각양각색의 갈등구조를 지니고 있고, 이들이 백가쟁명(百家爭鳴)식으로 한꺼번에 터져나오고 있는 것이 사실이다. 이번 DTV 전송방식 논란의 해소는 그런 다중적인 갈등을 평화적으로 푸는 해법을 제시했다는 데서 그 의미를 찾을 수 있을 것이다.

주민 불신을 진심어린 대화와 타협으로 극복하다

18

대화로 연 원자력 안전의 새 지평

과학기술부

기나긴 갈등의 고리가 마침내 풀리는 순간이었다. 사람과 사람 간의 관계에서 논리적 타당성보다 중요한 것은 '상대를 배려하는 마음'이라는 것을 느끼는 순간이기도 했다. 이 점은 이번 문제를 풀어 가는 과정에서 시시때때로 느꼈던 교훈이다. "상대를 존중해야 대화가 시작되고, 자꾸 만나야 갈등이 풀린다." 정부측은 진실한 자세로 주민들의 의견에 귀를 기울였고, 그들의 요구를 최대한 수용하려고 노력했다. 이런 마음이 통하여 '타협'이 이뤄지기 시작했고, 그에 따라 주민대표들 역시 정부측에 화끈한 신뢰를 보내 준 것이다.

공포감에 떨어야 했던 주민설명회

2003년 12월 17일 오후 2시, 영광원자력발전소 정문 앞으로 전경들을 실은 경찰 버스들이 속속 도착하고 있었다. 2003년 4월 3일, 이 발전소의 5호기에서 '열전달완충판'이라는 부품이 원자로(原子爐)로 통하는 배관 안쪽의 원래 위치에서 떨어져 나가 원자로 밑바닥에서 발견된 사건이 있었는데, 이어 12월 1일에는 6호기에서 똑같은 사건이 발생했다. 이 사건으로 촉발된 안전성 여부를 영광 주민들에게 설명하기 위한 자리를 마련했는데, 여기에 참석한 주민들의 동향이 심상치 않다는 정보가 영광경찰서 정보과에 입수됐던 것이다.

발전소 운영자나 원자력 전문가들은 열전달완충판이 없어도 발전소 안전에 문제가 전혀 없다는 입장인 데 반해, 주민들은 발전소 건설 당시의 설계 결함과 부실 시공의 결과로 그런 사건이 발생했으므로 주민들이 불안해하는 핵발전소를 즉시 폐쇄해야 한다고 강력히 주장하고 있었다.

2003년 여름과 가을에 걸쳐 전라북도 부안군에서는 원자력발전소에서 나오는 방사성폐기물처분장 설치 문제로 주민 소요 사태가 발생했다. 그 과정에서 현직 군수가 주민들로부터 폭행을 당해 병원에 실려 가는 사건이 있었는데, 그 일이 발생한 지 얼마 안 된 12월에 또 위와 같은 원자력 문제가 생겨 자칫하면 부안에서처럼 주민들의 강력한 집단적 저항이 생길지도 모르는 상황이었다.

그날 개최된 주민 설명회에서는 우리 나라 최고의 전문가들이 열전달완충판의 이탈 원인과 안전성 분석 결과 등에 대해 상세히 발표하였으나 주민들은 그 어떤 이야기도 믿으려 하지 않았다. 오히려 "설계 결함과 부실 시공이 원인이라는 것을 인정하지 않는 한, 어떤 설명도 은폐와 기만에 불과하다"고 주장했다. 영광원자력발전소 홍보관 강당을 가득 메운 설명회장은 고성과 인신공격이 난무하는 험악한 분위기로 변해 버렸다. 대부분 대학교수로 구성되어 있던 원자력안전전문 원자로계통분과 위원들은 이런 상황을 전혀 예상하지 못했던 탓에 성난 주민들에 의한 기물 파손이나 썩은 생선 오물의 투척 등으로 인해 신변의 위협까지 느껴야 했다.

'열전달완충판' 이탈 사건

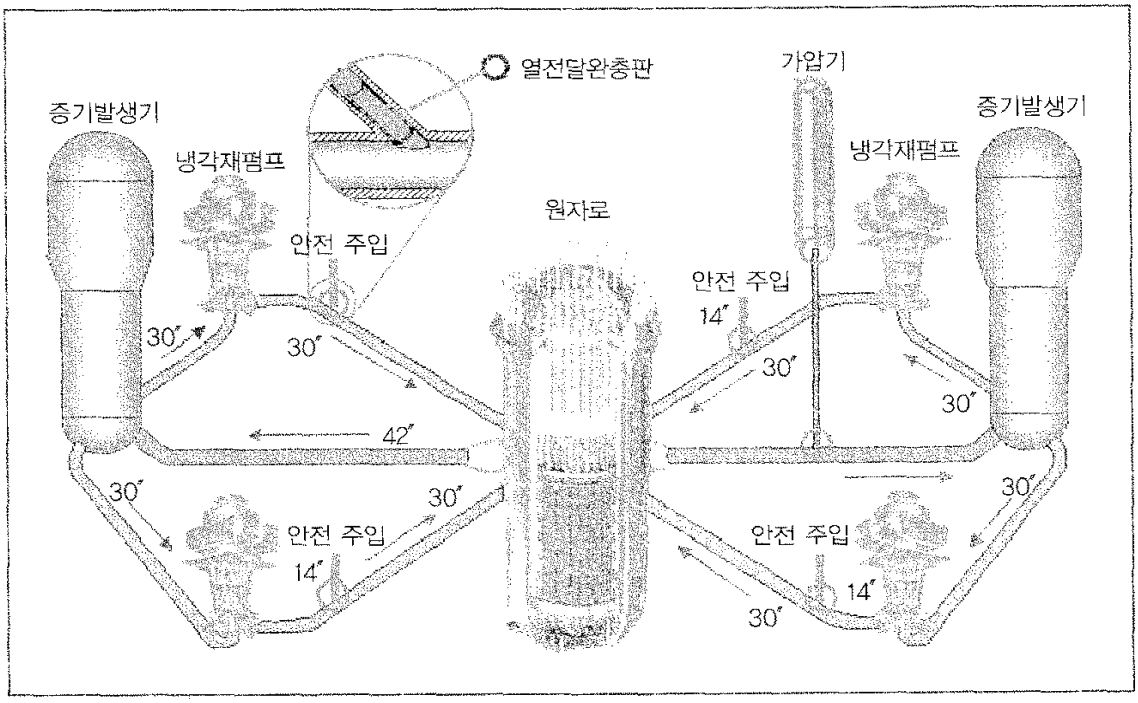
원자력은 첨단과학의 산물이다. 20세기를 마감하면서 세계적 시사주간지 〈타임〉 지에서 20세기 최고의 인물로 선정한 아인슈타인의 질량-에너지 변환 법칙($E=mc^2$)에 따라 원자력발전 기술이 개발되었다. 이는 너무나도 획기적인 사건이어서 원자력을 이해하는 과학자들은 중성자에 의한 핵분열을 발견한 1932년을 "기적의 해"라고 부른다. 투자 이익이 크면 클수록 손해를 볼 위험성이 높듯이, 원자력은 에너지 생산 밀도가 큰 반면 그에 따른 방사선 노출의 위험성을 안고 있는 것이 사실이다. 그러나 과학자들은 그것을 해결하는 방법을 찾아냈다. 결국 오늘날 세계는 첨단과학의 산물을 누가 더 효율적으로 이용하느냐가 경쟁의 승패를 가르는 것이다.

원자력 발전의 원리는 이렇다. 우선 가마솥처럼 생긴 원자로 안에 물을 가득 채우고 우라늄을 넣은 다음 밀폐된 상태에서 핵분열을 시키면 열이 발생하면서 원자로를 채운 물이 약 327℃로 데워지고, 압력은 158kg/㎠까지 올라간다. 그 고온·고압의 물은 증기발생기에서 다른 물과의 열 교환을 통해 증기를 만들고, 증기는 터빈과 발전기를 돌려 전기를 생산한다. 이때 열 교환을 마치고 다시 원자로로 돌아가는 물은 295℃ 정도로 낮아졌다가 원자로에서 핵분열에 의한 열로 다시 327℃까지 데워진다. 이런 순환 과정을 반복함으로써 안정된 상태로 계속해서 전기를 생산하는 것이다.

이러한 핵분열 냉각순환 과정 중 만에 하나 문제가 발생하면 핵분열을 중지시키고, 뜨거워진 우라늄을 식히기 위해 원자로 안쪽으로 냉각수를 급속히 공급해야 한다. 이때 상온(약 25℃)의 냉각수가 295℃ 물과 만나는 부분의 배관 용접 부분이 급격한 온도 차이로 인한 열 충격으로 파손될 가능성이 있다. 이 열 충격을 완화시키기 위해 냉각수 주입배관 안쪽에 덧붙인 원통형 금속판이 바로 열전달완충판이다. 영어로는 서멀 슬리브(Thermal Sleeve)라고 하는데, 양복 저고리 손목 부분이 닳지 않도록 셔츠의 뻣뻣한 팔소매로 보호해 주는 이치를 생각하면 쉽게 이해할 수 있을 것이다.

열전달완충판 1개는 원통 직경 30㎝, 길이 55㎝, 무게 20㎏ 정도 되는 것인데, 이것이 없다고 해서 원자력 발전을 못 하는 것은 아니다. 즉 필수 부품이 아닌, 배관의 내구성을 높이기 위해 보조 도구로 붙여 놓은 것이다. 외국의 원자력발전소에서도 열전달완충판 이탈 사례는 여러 번 발생한 바 있는데, 이것 없이 운전해도 전혀 문제가 없다는 것이 공통된 견해이다. 그런데 우리 나라는 1978년부터 고리원전 1호기를 시작으로 순차적으로 원전을 건설하여 그 당시까지 총 18기의 원자로를 가동하는 동안, 2002년 5월에 완공된 영광 5호기에서 4개 중 3개가 처음으로 떨어졌고, 2002년 12월에 완공된 영광 6호기에서는 4개가 모두 떨어져 나간 것이다.

[도표 1] 원자로계통과 열전달완충판 구조



엎친 데 덮친, '방사능 물질 유출' 사건

영광 5호기 원자로는 열전달완충판 이탈 사건 이후, 안전성에 문제가 없다는 원자력안전전문 원자로계통분과위원회의 판단에 따라 종합점검을 마치고 그 해 5월부터 정상 가동을 하고 있었다. 그런데 영광 6호기 원자로에서도 똑같이 열전달완충판 이탈 사건이 발생함에 따라 영광 5호기에서 떨어지지 않고 남아 있는 1개의 열전달완충판의 상태에 궁금증을 갖게 되었다.

사실 5호기에서 열전달완충판이 떨어졌을 때, 주민들은 같은 기종인 6호기에서도 떨어졌을 테니 점검해 달라는 요청을 했었다. 그러나 원자로 내부의 불필요한 물질들이 떠돌아다니는 것을 감지하는 장치(LPMS;Loose Parts Monitoring System)에서 이상신호가 발견되지 않았으며, 만약에 떨어졌다고 하더라도 1년에 한번씩 정기적으로 발전을 중지시키고 실시하는 정비기간중에 점검해도 문제 될 것이 없다는 판단에 따라 점검을 미루었던 것이다. 이에 대해 주민들은 "그것 봐라. 소위 전문가라는 사람들의 판단이 주민들보다도 못하지 않느냐" 하면서 전문가들과 발전소 운영자들을 몰아붙였다.

높은 열을 발생시키는 원자로와 그 주변 시설 내부는 고온 · 고압이면서 고준위 방사선을 방출하기 때문에 열전달완충판의 존재 여부를 검사하기 위해서는 원자로의 핵분열을 중지시켜야만 했다. 원자로 가동을 중지하고 냉각수 배관의 온도를 충분히 식힌 다음 열전달완충판이 제자리에 있는 것을 확인하였다. 천만 다행이라며 졸이던 가슴을 쓸어내린 후 다시 가동시켰다. 그런데 그해 12월 22일 23시 32분, 손가락 굵기(3/4인치)만한 시료채취 배관의 밸브가 잘못 닫히면서 방사능 물질을 함유한 냉각수 일부가 발전소내 상하수도 배관과 오수 · 폐수 배출 시설을 통해 바다로 유출되는 사건이 발생하였다.

발전소 지역 내외의 사람에게 피해를 준 것은 없었다. 바다로 배출된 방사능 선량도 4.57×10^{-7} 밀리시버트(mSv)로서 법적 허용 기준치(0.03mSv)의 약 6만분의 1 수준에 불과하므로 주변 환경에도 해를 끼치지 않는 것으로 평가되었다(참고:흉부 X-선 1회 촬영할 경우 받는 방사선량은 0.1mSv 내외).

그렇지만 영광원자력발전소에 인접한 가마미 어촌 주민들은 바닷물 속에 퍼진 방사능 물질 때문에 고기를 잡아도 팔리지 않으니 이주를 시켜 주든가, 아니면 주민들 생계를 발전소가 책임지라면서 원자력발전소측을 강하게 압박해 왔다. 열전달완충판 이탈 사건에다 방사능 누출 사건까지 겹치면서 결국은 영광군 전체가 나서서 "위험하기 짝이 없는 영광원자력발전소를 당장 폐쇄하라"고 요구하는 사태로 번지고 말았다.

전력생산 의지와 주민 불만 사이에서 '새우등 터지는' 과학기술부

우리 나라는 원자력발전으로 국내 수요 전력의 40%를 공급한다. 산업자원부가 2004년 9월 말 현재, 고리 · 월성 · 영광 · 울진 지역에 19기의 원자로를 '한국수력원자력주식회사'라는 사업자를 통하여 건설 · 운영하고, 과학기술부가 원자력발전소의 방사능 안전에 대한 책임과 사업자에 대한 안전규제 기능을 '한국원자력안전기술원'의 전문적 지원을 받아 독립적으로 수행하고 있다.

또한 원자력 이용에 따라 발생할 수 있는 방사능 위험을 예방하고, 만일의 사건 · 사고시에는 인적 · 환경적 피해를 최소화하기 위한 정책 결정과 전문적 사안을 심의 · 의결하는 원자력안전위원회 및 그 산하 전문분과위원회가 국내 최고의 전문가들로 구성 · 운영되고 있다. 물론, 여기에는 원자력 전문가뿐만 아니라 의학 · 법학 · 행정 등 다방면의 전문가들이 참여하고 있다.

과학기술부는 원자력발전소에서 조그만 사건 · 사고라도 발생하면 원자력안전기술원의 전문가를 즉시 현장에 파견하여 사건 조사 및 안전성 여부를 분석하도록 하고, 관련 원자력안전전문분과위원회를 소집하여 이중삼중으로 안전성 여부와 후속조치 계획 등을 검토한다. 열전달완충판 이탈 사건과 같은 경우에는 금속재료 · 용접 · 부식 · 열수력 등의 특수 분야 전문가들로 별도의 상황진단그룹을 구성하여 안전성과 대책을 검토했다.

이러한 안전규제 체제를 통하여 이 두 가지 사건에 대한 안전성을 규정에 따라 검토한 결과, 발전소를 가동시키는 데 아무런 문제가 없고, 발전소 주변 환

경에 끼친 방사능 영향도 아주 미미하기 때문에 안심해도 좋다는 결론이 나왔다. 열전달완충판이 있으면 안전도(배관의 내구성)가 안전 기준보다 32%가 높아지는 것이 사실이지만, 그것이 없더라도 안전 기준보다 16%가 높은 것으로 분석되었다. 다시 말해 열전달완충판이 있으면 없는 것보다야 더 안전하겠지만, 없는 상태에서도 검사 주기를 단축하는 등 보완 조치를 한다면 발전소를 가동해도 별 문제가 없다는 것이었다.

방사능 물질 유출 사건의 경우에도 유출된 방사선량이 허용기준치에 훨씬 못 미쳤으므로 인체와 환경에 영향이 없었고, 문제를 유발했던 밸브를 고성능으로 교체하고, 방사능 물질을 함유한 냉각수가 의도하지 않은 곳으로 흘러가지 못하도록 차단장치를 설치한다면 발전소를 가동해도 문제가 없다는 결론이 나왔다. 그러나 영광 지역의 주민들은 전문가의 검토 결과를 어느 것 하나 믿으려 하지 않았다.

"안전성을 평가한 전문가나 정부 관계자들은 모두 사업자 편에 있는 사람들이다."

"사업자는 자기들 이익만 챙기는 데만 급급하지, 주민의 안전은 안중에도 없다."

"주민설명회나 공청회는 사업추진의 요식행위에 불과하고, 짜여진 각본대로 진행하는 작태는 주민을 우롱하는 처사다."

"원자력발전소는 방사능 누출이나 폭발 등의 위험이 있으며, 그럴 경우는 체르노빌 사고처럼 영광 지역을 쑥대밭으로 만들 것인데, 왜 영광 주민들만 불안에 떨면서 살아야 하나?"

여기에 대해 사업자인 한국수력원자력주식회사에서도 답답함을 호소해 왔다.

"전문가들이 논리적 판단 근거와 실험 · 분석 결과 등을 제시하면서 안전하다는데 주민들은 왜 안 믿나?"

"근거 없는 사실로 주민들의 불안감을 부추기는 소수 반핵주의자들이 문제

지, 대부분의 영광 주민들은 20여 년 동안 원자력발전소를 가동하면서 별 문제가 없었다는 것을 알기 때문에 불안해하지 않는다."

"부당한 주민 요구를 다 들어 주다가는 '전기'와 같은 공공재를 생산하는 국가사업을 할 수 없다. 그네들은 전기 안 쓰고 사나?"

"원자력 안전규제 법규를 위반한 것도 아닌데 왜 법적 근거도 없이 주민 눈치만 봐야 하나?"

사실, 원자력 발전을 통한 국가 에너지 공급 정책은 자원이 부족한 우리 나라에선 어쩔 수 없는 선택이었다. 원자로 1기를 건설하는 데 약 1조 6,000억 원이 소요됐으며, 하루에 생산되는 전기가 한 기당 약 10억 원어치에 이르는데 2기씩이나 주민들 반대에 부딪혀 가동을 못 하고 있으니, 사업자 입장에서는 날이 갈수록 손실액이 눈덩이처럼 불어나고 있는 셈이었다.

원자력안전을 책임지고 있는 과학기술부 입장에서도 여간 곤혹스러운 것이 아니었다. 문제가 된 영광원자력발전소 5호기, 6호기에 대하여 관련 법규에 따라 안전성 여부를 검토한 결과, 위반 사항이 없으므로 재가동을 허가하자니 영광 주민들이 가만있지 않을 것이 불 보듯 뻔하였다. 그렇다고 영광 주민들의 불만과 요구를 그대로 받아들이자니 국가 에너지 수급의 기본 체제를 허무는 사태에 직면하게 되는 상황이었다. 일부에서는 그 몇 달 전에 있었던 방사성폐기물처분장 설치 문제를 가지고 부안군에서 심하게 갈등을 빚었던 것과 유사한 상황이 재현될 가능성을 우려하기도 했다.

이 난국을 타개하기 위해 과학기술부는 영광 주민들을 설득하는 작업에 돌입했다. 영광원자력발전소 측에서도 간부들이 조를 짜서 주변 마을 이장과 반장들을 찾아다니며 사건의 내용과 안전성 검토 결과를 상세히 설명했다. 그러던 중 영광군과 영광군의회를 상대로 협의한 결과 '민 · 관 합동대책위원회'를 구성하여 안전성을 조사하고 해결 방안을 협의하자는 제의가 영광군으로부터 들어왔다.

그러나 이런 노력에 대해, 원자력 사업자를 비롯한 원자력 관계자 대부분은

반대했다. 원자력발전소를 운영하다 보면 그 정도의 사건은 수없이 발생하는데 그럴 때마다 '대책위원회'를 구성하여 불필요한 시간과 노력을 낭비할 수는 없는 일이라는 것이다. 과거에도 원전 주변 주민들의 그런 요구는 여러 번 있어 왔지만 한번도 들어 준 적이 없으며, 그래도 지금까지 별탈이 없었다는 것이다. 또한 대책위원회를 구성한다고 해도 문제가 해결되기까지는 장기간이 소요될 것이고, 그렇게 되면 발전소를 재가동시키기가 쉽지 않을 거라고 판단하였다.

사업자들의 그러한 생각은 단순히 개인의 영리 목적을 위한 것만은 아니었다. 에너지 공급이라는 국가 사업을 하는 데 있어서 전문 분야에 대해 잘 알지도 못하는 주민들에게 끌려다니는 것에 자존심이 상한 측면이 더 강하다. 그리고 그 저변에는 과거로부터 고착화되어 있는 고압적인 자세와 특권의식이 자리잡고 있었기 때문인 듯하다.

주민을 중심에 둔 '대화'만이 유일한 해결책이다

그러나 정부는 주민의 입장을 우선적으로 고려하여 문제를 해결해 보기로 했다. 아무리 좋은 사업이라도 나라의 주인인 국민이 싫어한다면, 공무원들은 당연히 국민을 설득하고 이해시켜야 한다. 아무리 나의 입장이 옳다고 확신한다 해도, "나는 선(善)이고 나와 생각이 다른 이는 모두 악(惡)이다"라고 간주하는 것은 옳지 않다. 시간이 걸리더라도 충분한 대화를 통해 문제를 해결하고 의사결정 과정에 주민을 참여시켜야 한다는 쪽으로 방침이 결정되었다. 영광군측에 주민제의 수용결정을 통보하자 '민 · 관 합동안전대책위원회' 구성 작업이 양측에서 급물살을 타기 시작했다.

영광군 지역 주민들의 격한 감정 표출도 잦아들기 시작했다. 참여위원의 직급과 협의 의제 선정 문제를 놓고 줄다리기가 있기는 했지만, 대부분은 주민측에서 원하는 쪽으로 결정되었다.

위원회 구성 논의를 시작한 지 일주일 만인 2004년 1월 6일, 민 · 관 양측 위

원간 상견례 및 첫 번째 회의가 개최되었다. 주민측 위원들은 영광군 주민 전체에 대한 책임의식 때문인지 "영광 주민들이 이번 사건에 대해 얼마나 불안해하고 있는지 아십니까?"라고 말문을 연 뒤, "여기 있는 정부측 위원들은 원자력으로 잘 먹고 잘 살고 있지만, 영광 주민 모두는 원자력으로 피해만 보고 있습니다"라며 다소 도전적인 자세로 이야기해 왔다. 회의 분위기는 냉랭하기 이를 데 없었다. 하지만 정부측 위원들은 대화채널을 깨뜨리지 않기 위해 가능한 한 인내와 성의를 다해 주민측 위원들과 대화하고자 노력했다.

두 번째 회의는 1월 16일 오후 2시부터 밤 9시까지 장장 7시간 동안 계속 되었다. 결국, "외국 기관을 통해 안전성을 조사 · 검토하되 영광 주민 대표들이 용역수행 기관을 선정한다"고 하는 합의 사항이 도출되었다. 대화가 한층 진지해지자, 양측간에 벌어져 있던 입장 차이도 서서히 좁혀지고 있는 것을 느낄 수 있었다.

그러다가 영광 주민측 사정으로 주민측 위원이 1명을 제외하고 전원 교체되었다. 그 후 논의를 보다 타협적이고 효율적으로 진행하기 위해 양측에서 1명씩 공동 대표를 선임하여 논쟁이 팽팽할 경우 조정자 역할을 수행하도록 했다.

[도표 2] 제1차 민 · 관 합동안전대책위원회 위원 구성

(2004년 1월 6일~2월 9일)

주민측 위원	정부측 위원
영광군의회 원전특위 위원장	국무조정실 산업심의관
영광 핵발전소추방협의회 공동의장	과학기술부 원자력국장
영광 핵발전소추방협의회 사무국장	산업자원부 에너지산업심의관
영광 민간환경감시센터 소장	한국원자력안전기술원장
영광 범국민비상대책위원회 집행위원장	한수원(주) 발전본부장
영광 범국민비상대책위원회 대외협력국장	두산중공업 원자력사업 전무

'주민 안전'이 최우선!

영광 주민들은 국내 전문가의 안전성 평가 결과를 믿지 못하겠다고 하며, 외

국 기관에 안전성 평가 용역을 맡기자고 주장했다. 사실 정부가 이 주장을 수용했다는 것은 정부나 원자력 관련 전문가 입장에서는 커다란 수치로 간주되는 일임에 틀림없다. 그러나 한편으로는 국내 전문가단의 평가 결과가 결코 뒤집히지 않을 것이라는 자신감을 갖고 있었기에 가능한 선택이기도 했다. 게다가 주민들의 의구심을 풀어 줄 묘안이 달리 없었기 때문에 받아들이기 어려운 제안이었지만 하는 수 없었다.

정부측으로서 도저히 받아들이기 힘든 국면은 사실 그 얼마 후에 일어났다. 외국 조사기관을 선정하기 위해 해외 현지 실사를 다녀온 영광 주민들이 "반드시 독일의 '응용생태연구소'에 조사 · 평가 용역을 맡겨야 한다"고 주장하고 나온 것이다. 그 기관 말고는 세계 어느 기관도 믿을 수 없다는 것이었다. 사실 정부측에서는 원자력발전소의 안전성을 조사 · 평가하는 데 있어서 세계적으로 능력을 인정받아 온 프랑스의 프라마톰 사나 미국의 웨스팅하우스 사 중에서 하나가 선정될 것으로 예상하고 있었다.

정부측에서나 원자력계에서 전혀 예측하지 못한 기관인, 독일 '응용생태연구소'는 독일이 원자력발전소를 더 이상 짓지 않기로 하고 2020년까지 원전을 폐쇄한다는 국가 정책을 결정하는 데 주도적인 역할을 담당했던 기관이다. 또한 전세계 환경단체들의 녹색운동에 대한 이론적 뒷받침을 해 주고 있는 곳이

[도표 3] 제2차 민 · 관 합동안전대책위원회 위원 구성

(2004년 1월 6일~2월 9일)

주민측 위원	정부측 위원
전태갑 전남대학교 교수(공동 대표)	장순흥 한국과학기술원 교수(공동 대표)
영광군의회 의장	국무조정실 산업심의관
영광원전감시위원회 부위원장	과학기술부 원자력국장
영광원전감시위원회 운영위원장	산업자원부 원전사업지원단장
불갑사 주지스님(만당)	한국원자력안전기술원장
영광JC 회장	한수원(주) 발전본부장
영광민간환경감시센터 소장	두산중공업 원자력사업 전무

기도 했다. 그런 면에서 어쩌면 원자력발전소의 문제점을 더 많이 찾아 내야 한다고 생각한 영광 주민들의 입맛에는 딱 맞아떨어지는 기관이었을 것이다. 실제로 이 기관에 용역을 맡길 경우, 평가 결과는 "안전에 문제가 있으니 원자력발전소를 폐쇄해야 한다" 쪽으로 나올 것이 뻔했다. 이건 웬만한 사람이라면 누구나 인정하는 상식이었다.

어떻게든 주민측 위원들의 생각을 돌려 보기 위해 정부측 위원들 모두가 발벗고 나섰다. 이런저런 논리를 다 동원해 가며 주민들을 설득하고자 시도했다. '응용생태' 라는 주제와 '원자력발전소의 기계 돌아가는 것' 이 실제적으로 어떤 연관성이 있단 말인가? 하지만 그럴수록 주민측 위원들의 대응논리 역시 강해졌고, 절대 물러설 수 없다는 입장이었다.

'민 · 관 합동안전대책위원회' 에서 장시간에 걸친 양측의 밀고당기기가 계속되었다. 몇 번의 정회를 거듭하는 산통을 거친 후, 결국 절충안이 도출되어 극적인 합의를 이룰 수 있었다. 내용인즉슨 '응용생태연구소' 는 방사능 물질 유출 사건을 담당하고, 열전달완충판 이탈 사건은 독일 '기술검사협회' 가 담당하기로 한 것이다.

그러나 어려운 문제는 또 남아 있었다. 2003년 말부터 가동이 정지되어 있던 영광원전 5 · 6호기를 언제부터 다시 가동시킬 것이냐 하는 문제였다. 사업자는 막대한 돈을 들여 지은 지 1, 2년밖에 안 된 발전소를 그것도 2개씩이나 두 달, 석 달 놀리고 있으니 손해가 이만저만이 아니었다. 산업자원부 역시 영광원전 5 · 6호기에서 생산하지 못한 전력량만큼의 대체 발전으로 인해 국내 LNG 재고가 바닥나게 생겼으니 영광원전 5 · 6호기를 빨리 가동해 달라고 난리였다. 게다가 외국 기관에 의한 안전성 조사 · 평가 용역 결과가 나오려면 아무리 빨라도 서너 달은 기다려야 하니 난감하기 이를 데 없는 일이었다.

하지만 영광 주민측에서는 외국 기관에 의한 안전성 평가 결과가 나오기 전까지는 절대로 재가동을 해서는 안 된다는 입장을 굽히지 않고 있었다. 정부측에서는 "주민측에서 지명한 외국 기관에 안전성 조사 · 평가 용역을 맡기기로

합의를 했으니, 용역계약서에 서명한 날부터 재가동 절차를 진행할 수 있도록 하자"며 타협을 시도했다. 물론 용역 결과가 안전에 문제 있다고 나오거나, 또 다른 조사 필요성이 제기된다면 언제든 발전소 가동을 멈춘다는 조건하에서였다. 그러나 이 의견 역시 수용되지 않았다. 심지어, 어떻게든 단 며칠이라도 재가동 시기를 앞당겨 보기 위해 "용역 결과 보고서 초안을 제출받아 이상이 없다고 하면, 그때부터는 재가동을 할 수 있도록 하자"는 제의조차 받아들이지 않았다.

마치 커다란 벽 앞에 서 있는 것 같았다. 아무리 다가가려 해도, 아무리 통로를 만들어 보려 해도 꿈쩍 않는 바위벽 같았다. 그러나 타협과 대화 말고는 방법이 없었기에, 지속적인 '토론'과 '설득' 작업을 벌여 나갔고, 그 결과 이 문제 역시 극적인 절충안을 낼 수 있게 되었다. 즉, 외국 기관의 조사 · 평가 기간을 최소한으로 단축하되, 용역 결과가 나올 때까지는 발전소 재가동을 하지 않기로 합의한 것이다.

'민 · 관 합동안전대책위원회'를 통해 갈등을 풀어 나가는 과정에서 양측 이해 당사자들간에 감정이 개입되어 대화 구도가 깨지려고 했던 아슬아슬한 순간도 여러 번 있었다. 특히 주민측 위원들은 요구 사항이 받아들여지지 않으면, "회의를 중단하고 영광으로 내려가 주민들을 동원해서 힘으로 밀어붙이겠다"고 으름짱을 놓기도 했다. 그러나 정부측이든 주민측 위원들이든, 한번 만났다 하면 6~7시간씩은 진지하게 대화하고, 토론에 몰입했다. 만남의 횟수가 거듭될수록 서로의 입장과 견해를 존중하는 마음이 생겨났고, 그러면서 보다 쉽게 타협점에 이를 수 있었다. 물론 기득권자인 정부측에서 먼저 양보했기에 약자인 주민측에서도 마음의 문을 열어 준 것일 터이다.

훌륭한 '대화'는 상처받은 마음을 어루만지는 데서 출발한다

주민측에서 선정한 외국 기관들과 안전성 조사 · 평가 용역 계약이 체결되고, 외국 전문가들이 입국하여 사건 현장에 투입되었다. 이러한 갈등 상황이 주민

들의 불신에서 비롯된 것이었으므로 한 점의 의혹도 남기지 않기 위해 주민들이 원한다면 외국 전문가들의 조사 과정에 입회할 수 있도록 허용함은 물론, 면담을 주선하기도 하였다. 이번 사건에 관계된 영광원전 5 · 6호기는 완전히 개점 휴업 상태가 되어 종사자 400여 명의 사기는 점점 더 땅에 떨어져 가고 있었지만, 정부와 사업자 측에서는 영광 주민들을 최대한 배려하고자 노력하였다. 그리고 원자력 사업에 애정을 가지고 있는 사람들 일부에서는 독일의 '응용생태연구소' 에서 '원전 폐쇄' 와 같은 극단적인 결론을 내놓을 것에 대비하여 대응논리와 대책을 미리미리 준비해야 한다는 의견을 내놓기도 했다.

정작 주민과 정부 양측은 어떤 결과가 나올지 모르는, 실로 깜깜한 터널 같은 상황 속에서 숨죽인 채 기다리고 있을 수밖에 없었다. 기술 식민지, 주권 식민지라는 게 바로 이런 것이 아닌가 싶기도 했다. 왜 우리가 식민지 상태를 스스로 선택했는가? 불신과 분열로 촉발된, 불행하기 그지없는 부끄러운 일이었다.

그러나 어쩌겠는가? 이렇게나마 타협을 이루어 해결의 실마리를 잡은 것을 다행스럽게 여길 수밖에 없었다. 그 춥고 어려웠던 2004년의 1월과 2월이 가고 3월 말로 접어들면서 따스한 봄바람이 무거운 외투를 벗게 만들 때쯤, 외국 기관에서 수행한 조사 · 평가 용역 결과보고서가 날아들었다. 독일에서 전자우편으로 전달되었지만 내용을 절대 수정할 수 없도록 하는 장치가 달린 채 배달된 것이다. 곧바로 영광 주민측 대표에게도 전달하였다. 결론은 국내 전문가들이 내렸던 것과 대동소이했다. 정부측은 조사 · 평가를 담당했던 외국인 전문가들이 영광 주민들 앞에서 직접 설명하고, 주민들이 궁금해하는 것에 대해서도 직접 답할 수 있는 자리를 마련하기로 했다.

2004년 3월 31일, 외국 기관의 영광 5 · 6호기 안전성 조사 · 평가 용역 결과에 대한 주민설명회가 개최되었다. 영광원자력발전소 대강당에서 영광군수, 영광군의회 의장, 영광 지역의 각종 주민단체 대표들을 비롯하여 언론 보도 기자 등 100여 명이 참석하였다. 독일에서 날아온 전문가들은 조사를 어떻게 했으며, 원인은 무엇이고, 발전소 안전에 어떤 문제가 있는지에 대해 상세히 설

명해 주었다.

주민들로부터도 많은 질문이 나왔지만, 그 주된 내용은 설계 결함이나 부실 시공의 단초가 있느냐 하는 것이었다. 독일의 '응용생태연구소'와 '기술검사협회'에서 나온 전문가들은 이 점에 대해서는 다음과 같이 분명하게 대답했다. "그런 것은 없으며, 영광원전 5·6호기를 40년의 설계수명 기간 동안 가동해도 전혀 문제가 없다."

주민설명회가 열리는 강당 밖은 춘분이 지나 길어진 햇살이 영광원자력발전소는 물론 영광군 지역 전체를 따뜻하게 비추고 있었다. 한쪽에서는 발전소의 둥근 격납 건물을 배경으로 '민·관 합동안전대책위원회'의 주요 인사들과 발전소 운영자들을 상대로 한 TV 인터뷰 카메라가 연이어 앵글을 맞추고 있었다. 주민설명회가 끝나자 '영광원전안전성 공동조사 범군민대책위원회(위원장: 영광군의회 의장)'가 곧바로 같은 장소에서 개최되었다. 위원회는 "영광 주민대표들이 영광원전 5·6호기의 안전 사건에 대해 외국 기관에 의한 조사를 요구했고, 그들이 조사한 결과, 안전에 문제가 없다고 하니, 이후의 판단은 과학기술부에 모두 위임한다"고 의결하였다. 기나긴 갈등의 고리가 마침내 풀리는 순간이었다. 사람과 사람 간의 관계에서 논리적 타당성보다 중요한 것은 '상대를 배려하는 마음'이라는 것을 느끼는 순간이기도 했다.

이 점은 이번 문제를 풀어 가는 과정에서 시시때때로 느꼈던 교훈이다. "상대를 존중해야 대화가 시작되고, 자꾸 만나야 갈등이 풀린다." 정부측은 진실한 자세로 주민들의 의견에 귀를 기울였고, 그들의 요구를 최대한 수용하려고 노력했다. 이런 마음이 통하여 '타협'이 이뤄지기 시작했고, 그에 따라 주민대표들 역시 정부측에 화끈한 신뢰를 보내 준 것이다. 아울러 영광 주민들은 공기업과 중앙 정부를 상대로 주민 요구 사항을 관철시켰고, 그 결과 보고를 외국인들로부터 직접 받았다는 데 대해 만족해하는 눈치였다. 우리 나라가 원자력발전을 시작한 1978년 이후 원자력발전소가 있는 고리·월성·영광·울진 지역에서 여러 번의 원자력발전소 안전사건·사고가 발생했을 때, 이렇게까지 주

민들의 요구 사항이 받아들여진 적이 없다는 것을 영광 주민들 역시 잘 알고 있었기 때문이다.

과학기술부는 영광 주민대표들의 전폭적인 신뢰를 바탕으로, 2004년 4월 3일 원자력안전전문 원자로계통분과위원회를 개최하여, 영광원전 5 · 6호기 안전 사건에 대한 조사 · 평가 결과를 종합적으로 검토한 후 발전소 재가동을 허가하였다.

한편 이번 일을 겪으면서, 환경운동을 하는 사람들과의 관계에 대한 고려도 매우 중요한 사안임을 절실히 깨닫게 되었다. 원자력발전과 같이 우리가 선택한 산업화 과정에서 반드시 대가로 치러야 하는 것이 환경문제 해결이다. 그러다 보니 원전 주변 지역 주민들과는 별도로, 환경운동을 하는 사람들과도 갈등이 빚어질 수밖에 없다. 그러나 이번에는 달랐다. 다소간의 의견 차이는 있었지만 과학기술과 환경보호를 함께할 수 있는 사업을 발굴 추진하기로 합의를 이루었다. 과학기술부 장관이 환경운동연합의 대표단들을 정중히 초청한 자리에서 과거의 대결 구도는 전혀 찾아볼 수 없을 정도로 좋은 분위기에 늘 협력하는 관계가 되기로 의기투합한 것이다. 헤어질 때에는 "다음에는 환경운동연합 측에서 한턱 쏘겠다"는 이야기까지 나왔다. 지난날의 갈등의 잔재들이 깨끗이 씻기는 순간이었다.

과학기술과 환경 · 생명 보호, 그 어느것도 놓칠 수 없다

생물체가 살아 움직이기 위해서는 식량이 필요하듯, 기계와 컴퓨터 같은 무생물체를 움직이기 위해서도 전기나 석유 같은 에너지가 필요하다. 게다가 우리 나라에는 에너지 부존자원이 거의 없으므로 97%를 외국에서 사 와야 한다. 원자력은 석유보다 값이 싸지만, 방사능에 대한 위험성이 있다는 문제를 안고 있다. 이 세상에 좋기만 한 것이 어디 있겠는가? 방사능에 대한 위험성은 현대 과학기술로 충분히 안전하게 관리될 수 있다는 확신 아래 미국 · 일본 · 영국 · 프랑스 · 독일 등 산업 선진국이 원자력을 선택한 것이다.

우리 나라도 첨단 산업 선진국의 뒤를 따라 20여 년 넘게 원자력발전소를 가동하고 있지만, 방사능 사고로 인한 사망 사건은 단 한 차례도 없었을 뿐만 아니라, 환경에 피해를 끼친 사례도 없다. 그럼에도 불구하고, 방사능이라는 것은 사람 눈으로 볼 수 없고 만질 수 없으며, 국민들이 쉽게 이해할 수 있는 것도 아니다. 따라서 원자력발전소 주변 지역 주민들이나 환경단체 사람들이 원전의 방사능 재난 가능성을 끊임없이 주장하는 것에 대해 그렇지 않다고 해명하기가 어렵다. 이런 이유로 원자력발전소 주변 지역 주민들과 원자력발전사업자 간에는 갈등과 충돌이 끊이지 않는다.

2003년도 내내 전북 부안에서는 원자력발전소에서 나오는 방사성폐기물처분장 설치 문제로 격렬한 갈등 표출이 있었다. 정부와 사업자 측에서는 수많은 언론매체를 통해 방사능으로부터 안전하다는 홍보를 하였지만, 부안 주민들 일부는 방사성폐기물처분장이 부안군 지역에 설치될 경우 기형아를 낳을 수도 있다고 하니, 부안군 출신 딸자식들은 시집도 못 갈 것이라며 걱정이 태산이었다고 한다.

2003년 말과 2004년 초에는 영광에서도 마찬가지로 영광원전 5 · 6호기에서 발생한 안전 사건으로 인하여 주민들의 불안은 극에 달하였고, 주민들 요구를 잘 들어 주지 않는 사업자에 대하여 분노하였다. 이로 인해 주민들이 집단행동을 표출하여 물리적 충돌이 일어나면 어쩌나 싶어 매우 불안정한 긴장 상태가 조성되고 있었다.

그러나 부안 사태를 교훈삼은 과학기술부는 신속히 '민 · 관 합동안전대책위원회'를 구성하여 대화의 장을 마련했으며, 대화 과정에서도 주민의 요구 사항에 대해 받아들이려는 열린 자세를 보였다. 또한 사업자의 막대한 경제적 손실 누적에 조급해하지 않고, 주민의 의구심 해소를 우선적으로 고려하여 신중히 접근함으로써 주민들로부터 믿음을 얻을 수 있었다. 아마 주민 입장에서도 "정부가 정하면 국민은 무조건 따른다"는 과거 권위주의적 문제해결 방식과는 분명한 차별점을 느꼈으리라 생각한다. 정부가 시종일관 진지하게 대화하고 상

대측을 존중해 주면서 타협하자, 영광 주민들 역시 그에 보답이라도 하듯, 마지막에는 안전성 여부 및 원전 재가동 허가 등 모든 결정을 과학기술부에 백지 상태로 위임하겠다는 과감한 결정을 내려 준 것이다.

영광원자력발전소 5 · 6호기의 안전 사건으로 인하여 2003년 겨울 초입부터 시작된 영광 지역 주민과의 갈등은 정부 · 사업자 · 주민 모두가 승리자가 되어 끝났다. 영광 주민들은 요구 사항을 모두 관철시킴으로써 승리했고, 사업자는 발전소 안전에 문제가 없다는 것이 세계 최고의 보수적 전문가들에 의해 확인됨으로써 또한 승리자가 되었다. 정부는 주민과의 갈등 문제가 한 점의 불상사나 의혹 없이 원만히 해결된 것으로 승리했다.

2004년 4월 3일, 영광원자력발전소 6호기에 다시 불을 당겼다. 137일 만이었다. 우리 나라 원자력 발전 역사상 유례 없는 발전정지 기록을 세운 셈이었다. 4월 4일과 5일의 황금연휴 동안 따사로운 봄볕을 받은 영광 지역의 벚꽃들은 이 모두의 승리를 축하해 주기라도 하듯 활짝 피어나 있었다.

고객의 기회비용을 줄여 준 국가고시 최초의 '합격통지' 퀵서비스 19

업무 '개선'에 만족하지 않고 업무 '혁신'에 뛰어든 사람들

특허청

가채점제도가 성공할 수 있었던 첫 번째 요인은 특허청 시험 관계자들이 혁신 마인드를 통해 수험생을 고객으로 본다고 하는, 그 '발상의 전환'에 있다. 그리고 고객과 열린 마음으로 대화와 토론을 할 수 있도록 해 준 양방향성의 커뮤니케이터인 '변리사 전용 홈페이지'가 그 두 번째 성공 요인이었다. 공무원은 그 누구보다도 '혁신담당자'여야 한다. 발생하는 문제점만 사후에 바로 잡겠다는 식의 사후약방문 정책은 '개선'에 지나지 않는다. 급변하는 행정 환경에 적극적으로 대처하여 고객의 요구를 찾아 정책으로 이끌어 냄으로써 지지를 얻어 내야 한다. 또 끊임없이 무한 개선을 실천할 대상을 찾아 나서는 바람직한 '변화의 주창자'가 되어야 한다. 아울러 정서적 일체감을 바탕으로 민원인의 위치에 있는 수험생을 고객으로 바라보는 발상의 전환이 필요하다.

자격사 소득 1위, 변리사를 잡아라! – 수험생 급증의 불씨가 되다

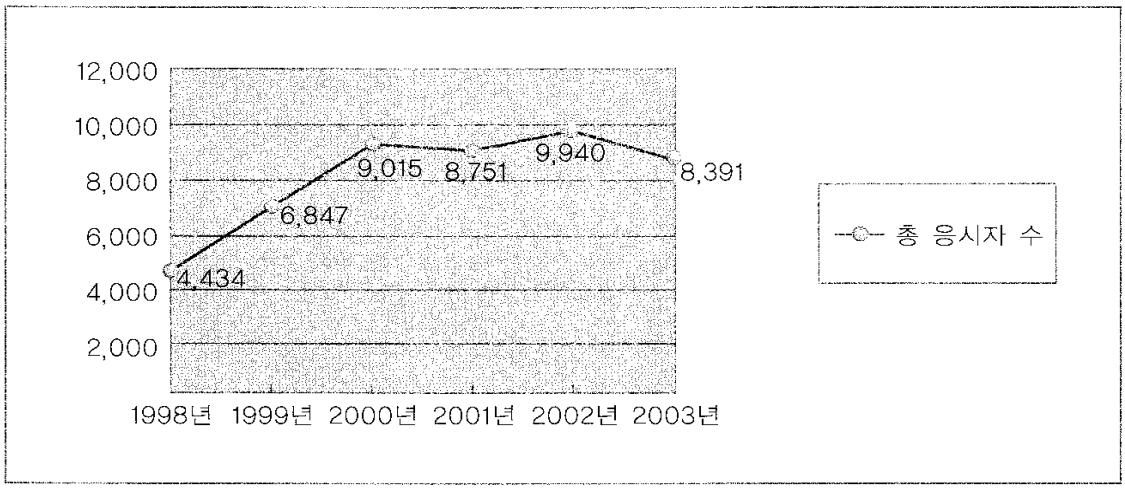
자고 일어나니 유명해졌다는 말이 현실로 벌어졌다. '21세기 지식정보화 사회' 라는 말이 세간의 화두가 된 지난 2000년, 신문지상에 미래의 인기 유망직업인 변리사가 연소득 5억으로 자격사 가운데 의사와 변호사를 제치고 1위를 차지했다는 기사가 심심찮게 올라왔다. 이미 그 이전부터 변리사와 수험생 사이에서는 변리사 시험을 "이공계의 사법시험"이라 부르고 있던 터였는데, 이런 기사로 변리사 시험은 인기 상종가를 치게 되었다. 사실 지식과 정보의 집약인 고도의 기술 발명을 다루는 변리사가 지식정보화 사회에서 가장 각광받는 직업이 되리라는 것은 어느 정도 예견된 일이기도 하였다.

21세기 벽두부터 특허청 산업재산보호과의 전화는 불이 날 지경이었다. 변리사의 소득이 그렇게 많은지를 묻는 사람부터 몇 년이나 공부하면 변리사 시험에 합격할 수 있는지, 또 변리사도 의사나 변호사처럼 중매 시장에서 인기가 좋은지에 이르기까지… 변리사는 이제 활황기를 구가할 운명에 있었다. 이제까지 별탈 없이 그저 연례행사의 하나로 치러지던 변리사 시험은 보다 많은 변화를 요구받는 시점에 이르게 되었다.

특허청은 글로벌 경제가 가속화되고 WTO/DDA 등 법률시장이 개방되면 국가경쟁력의 원천이 되는 특허와 같은 지식재산권의 국제적 분쟁이 늘어날 것으로 전망하였다. 이러한 세계 환경의 변화에 대비하여 지식재산권 전문가인 변리사를 안정적으로 확보하고 자유로운 경쟁을 통한 변리서비스의 질적 수준을 강화하기 위하여 변리사제도의 혁신을 추진하였다. 지난 1999년 변리사법 개정을 통하여 변리사 선발인원을 2000년에 120명, 2001년부터 200명으로 늘린 것은 앞으로 전개될 혁신의 신호탄이었다. 이와 같이 한 해 200명의 변리사를 선발한다는 낭보에 자격사 연소득 1위라는 프리미엄은 변리사 수험생의 숫자를 대폭 늘리는 계기가 되었다. 한때 '별리사' 혹은 '감별사' 라는 조롱 섞인 이름으로도 불리면서 그 존재마저도 위협받던 변리사가 자격사 업계 1위로 뜨자 이젠 너도나도 변리사를 하겠다고 몰리기 시작했다.

지난 2000년 변리사 수험생은 전년의 6,847명보다 2,168명이 늘어난 9,015명으로 무려 32%나 증가하였다. 그 이후로 2003년까지 약간의 등락이 있었을 뿐 그 수준을 유지하고 있다.

[도표 1] 수험생 수의 변화



혁신을 위한 인프라, 변리사시험 전용 홈페이지를 만들다

지식재산권의 중요성과 세간의 주목으로 탄력을 받게 된 변리사 시험은 폭발적으로 늘어난 수험생으로 인해 보다 많은 변화를 요구받게 되었다. 사실 그때까지만 해도 자신의 수험일정과 합격전략 등의 정보를 얻고자 하는 수험생들은 대부분 전화를 해서 문의하거나 산업재산보호과를 직접 방문하였다. 물론 특허청 홈페이지에 변리사 시험 코너가 있기는 했지만 일방향적인 안내에 그치고 있었으므로 수험생들의 궁금증을 해소하기에는 턱없이 부족했던 탓이다. 또 그들이 특허청 홈페이지에 게시한 문의 글은 일반적인 질의응답으로 분류된 다음에야 시험 담당자의 손에 넘어왔으므로 그때그때의 정보 욕구를 즉각적으로 채우는 데에는 한계가 있었다. 이러한 문제 상황은 증가된 변리사 선발 인원과 더불어 특허청의 업무혁신을 재촉하는 요인이 되었다.

그리하여 특허행정혁신 종합대책의 태스크포스인 '변리사시험제도개선팀'의 머리를 빌리기로 하였다. 두 가지 안이 나왔다. 그것은 빠르고 정확한 것이 생명인 시험행정에 변리사 시험 전용 홈페이지를 개설하자는 것과 철저한 확인 작업이 수반되어야 하는 업무의 특성상 업무 밀도를 강화할 수 있도록 변리사 시험팀을 구성하자는 것이었다. 두 가지 모두가 수용되어, 마침내 2003년 2월에는 변리사 시험 홈페이지(이하 '변시홈피'라 한다)가 개설되었다.

[도표 2] 변리사시험 홈페이지



'인터넷을 통한 고품질의 토털 서비스 제공'이라는 목표 아래 실시간 질의응답 코너가 마련되었다. 그런데 이 코너를 전담해 줄 담당자를 찾는 데는 약간의 어려움이 뒤따랐다. '민원 담당은 골치가 아프다', '질의에 대한 응답은 규정의 범위를 벗어나면 곤란하다'는 경직된 의식이 팽배한 탓이었다. 이는 경력이

붙을수록 보수성이 강화되는 공직사회의 관행에서 비롯된 것이기도 했다.

그러나 변시홈피를 개설한 대의가 무엇이었던가. 양방향성 대화를 통하여 진정한 시험행정 수요를 찾고 그에 맞는 서비스를 구현하자는 것 아니었던가. 지식경영과 학습조직을 추구하던 과장이 해결의 실마리를 찾았다. 인사개혁의 한 방편인 직위공모를 원용하자는 의견이었다. 친절함과 끈기를 갖고 있을 것, 시험 관련 규정을 잘 숙지하고 있을 것. 이 두 가지 요건을 기본으로 갖춘 사람을 찾되, 경력과 상관없이 근무성적평정에서 우대하겠다는 당근을 내놓았다. 결국, 시험제도 개선 아이디어를 잘 내기로 유명한 기획예산처 출신의 Y사무관이 수험생과의 대화방인 변시홈피의 운영 담당자로 결정되었다.

온라인 설문조사를 통해 '함께하는 행정'의 첫걸음을 떼다

이렇게 탄생한 변시홈피는 2004년 10월 5일 오전 11시 현재 당일에만 680명, 그때까지 총 122만 4,000명이 방문하였을 정도로 성시를 이루고 있다. 물론 수험생이 아닌 이도 있으니 바로 변시홈피에 출근부를 찍는 Y사무관과 과장이다.

이들은 홈피 개설 이후, 하루도 빠짐없이 그날그날 올라오는 수험생의 물음에 대해 진지하게 고민하고 즉시 답하는 것을 철칙으로 하고 있다. 법규정만을 되짚는 응답 행태를 뛰어넘어 모의질문에 대비한 케이스 스터디까지 하였다. 또 과거의 수험 경험을 토대로 역지사지하는 심정에서 최대한 상세하고 친절하게 응답하였다. 그 바탕은 수험생과의 정서적인 일체감이었다.

이러한 교감이 투명하고도 열린 행정을 낳을 수 있고 또한 수험생의 신뢰를 얻을 수 있음을 잘 알기 때문이다. 과장은 때때로 시험 담당자들과 점심시간이나 휴식시간을 이용하여 많은 대화를 주고받는다. 사각 탁자에서 상관과 부하로 나누는 이야기는 지시와 보고라는 공식 관계의 틀을 벗어날 수 없기 때문이다.

따스한 볕이 이제 막 작은 아지랑이를 만들던 2003년 3월 어느 날, 미국 유

학파인 과장은 행정서비스헌장에 대한 교육이 포함된 간부회의의 전달회의를 마치면서 Y사무관에게 〈그린 페이퍼 어프로치(GPA)〉라는 제목의 문서 한 장을 건네주었다. 아울러 변리사 시험 개선 방안을 마련할 아이디어를 구상해 보라는 주문도 잊지 않았다. Y사무관은 우선 40년의 역사를 가진 변리사 시험의 변천사를 찬찬히 살폈다. 수십 개에 달하는 문서철을 뒤지고, 전임자를 찾아다니며 그 동안 시행된 어떤 제도가 〈그린 페이퍼 어프로치〉와 끈이 닿을 수 있을지 알아보았다. 하지만 그럴 만한 내용은 어디에도 없었다. 그도 그럴 것이 〈그린 페이퍼 어프로치〉는 매우 선진적인 정책 기법으로서 주요 선진국에서도 아직 채택되지 않은 제도였기 때문이었다.

그린 페이퍼 어프로치(Green Paper Approach)

투명한정책 결정을 위해 정책입안의 처음부터 끝까지 모든 회의록을 공개하는 '정책회의록공개제'를 가리킨다. 단순한 입법예고 수준에서 벗어나 정책형성과정을 처음부터 끝까지 공개하기 때문에 행정 전문성을 높이는 것은 물론, 모든 이해관계자들이 의견수렴과정에 참여할 수 있어 결정된 정책을 더욱 효과적으로 집행할 수 있는 선진화된 정책 기법이다.

결국 변시홈피에 들어가 그 동안 수험생과 나누었던 질의응답을 검색하고 면밀히 연구한 끝에 Y사무관은 〈그린 페이퍼 어프로치〉의 밑그림을 그릴 수 있었다. 수험생을 정책개발에 참여시키는 가장 손쉬운 방법은 설문조사를 실시하여 이를 바탕으로 정책을 개발하는 것이었다.

우선 홈페이지를 이용하여 설문조사를 하기로 하였다. 종전의 전화 설문조사나 회신봉투를 동반한 편지 설문조사와는 다른 것이었다. 기존의 방법들은 조사에 참여하더라도 형식적으로 흐를 가능성이 높고, 응답률 자체가 낮다는 한계를 갖고 있었기 때문이다. 바뀐 설문조사는 각각의 설문 내용을 홈페이지에서 주고받되, 그 질의응답의 내용을 이전에 수험생들이 전화나 방문을 통해 요

구한 바 있는 것들로 구성하였다.

이렇듯 잘 갖추어진 디지털 환경은 늘 수동적 위치에 놓여 있던 수험생들을 평등한 대화 테이블로 불러 내 시험행정의 파트너로 거듭나도록 해 주었다. 직접 대면에서 오는 부담감이 없다는 점, 그리고 물음에 대하여 친절하고 공손하게 대답해 오는 시험 담당자들의 태도에 힘입어 자신들이 시험제도를 개선해 나가는 하나의 주체가 되고 있음을 실감하였다. 수험생과 시험 담당자가 마음을 열고 대화를 나누고 토론을 함으로써 진정 수험생이 필요로 하는 것은 무엇인지, 바람직한 행정의 모습은 어떠해야 하는지 알 수 있었다. 이처럼 수험생의 참여를 통한 '함께하는 행정' 이야말로 특허청 혁신 운동의 출발점이었다.

수험생은 고객이다, 그들이 특허청에 가장 원하는 것은 무엇인가?

설문조사 작업이 시작되었다. 전부터 수험생이 요구하였거나 질문했던 항목을 유형별로 카테고리화하여 15개의 문항으로 설문을 구성하였다. 어떠한 사전 각본도 없이, 보태고 뺄 것도 없이 있는 그대로만 설문 내용을 구성하였다. 시험 담당자들의 편견은 일절 배제하여 진정으로 수험생이 바라는 것이 무엇인지를 알고자 했다.

그러나 그렇게 해서 만들어진 설문 내용이 걱정되지 않는 바도 아니었다. 사실 설문조사라는 것이 형식적으로는 구속력이 없는 조사라고 하지만 그 내용상 현재의 시험제도하에서는 당장 시행하기가 어려운 것도 있었기 때문이다. 또 결과를 공개해야 하므로 조사 결과, 수험생의 대다수가 찬성한다고 하면 시행을 검토해야 하는 부담도 뒤따랐기 때문이다.

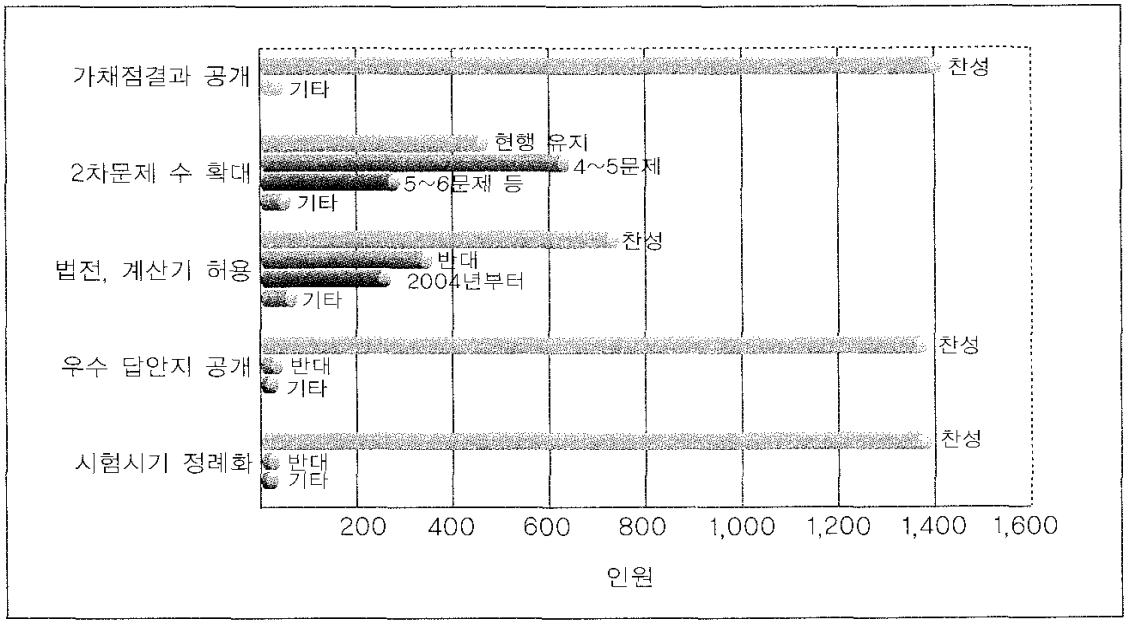
그 대표적인 것이 바로 설문에 포함된 '가(假)채점제도' 였다. 1차 시험 실시 후 가정답에 따라 채점한 시험 결과를 즉시 공개한다는 것이 그 내용이다. 지난 몇 년간 많은 수험생들이 시험 결과를 빨리 알 수 없는가를 문의하였고 그렇게 되도록 제도를 고쳐 달라는 요구도 계속되었다. 어찌 보면 당연한 요청이었다. 입사 시험이건 국가고시건 간에 시험에서 발표까지 일정한 기간이 소요되는

시험을 경험한 사람이라면 누구나 이해할 수 있는 일이었다.

2003년 2월 25일부터 3월 26일까지 30일간 실시된 설문조사가 끝나 갈 무렵, 수험생으로부터 한 통의 전화가 걸려왔다. "저는 노장 수험생입니다. 아이도 둘이나 있고요. 창피하지만 벌써 여러 번 낙방 경험이 있습니다. 그런데 낙방할 때 하더라도 좀 일찍이나 알았으면 좋겠어요. 매도 일찍 맞아야 낫다는 말이 있잖아요. 저처럼 처자가 있는 사람들은 1차 시험 끝나고 발표가 날 때까지 두 달 동안 아주 환장할 지경입니다. 당장 목구멍이 포도청인데 일이 손에 잡히지 않아 아무 일도 할 수 없어요."

수험생, 그것도 가장인 노장 수험생의 전화는 진작부터 필요성을 느꼈으면서도 시험절차상 어쩔 도리가 없어 미루어 왔던 이 문제를 다시 한 번 깊이 검토해 보게 만들었다. 사실 1차 시험 후 발표까지의 기간은 어떻게 손을 쓸 수 없는 '불변의 기간' 과도 같다. 물론 더 많은 비용과 인력을 투입하면 상황이 달라

[도표 3] 설문조사 결과



질 수도 있지만, 유독 변리사 시험에만 많은 자원을 배분할 수는 없는 노릇이었다. 또 사법고시나 행정고시 등 타 시험의 경우에도 시험에서 발표까지는 대체로 2개월 정도의 기간이 있으므로 형평성이라는 자를 들이대더라도 그 정도는 참고 기다려야 하는 것으로 인식되어 왔다.

1,423명이 참여한 설문조사의 결과가 나왔다. 가채점제도와 시험시기 정례화를 비롯한 15개의 설문 중에서 응답자의 99%가 찬성표를 던진 항목이 있었으니, 바로 가채점제도의 시행이었다. 그야말로 "일각여삼추"라고 말할 수밖에 없는 그 2개월의 기간을, 합격의 기대와 불합격의 절망을 하루에도 수천 번씩 경험하게 하는 상상적 리허설로부터 수험생을 구제해 주어야 한다는 사명이 특허청의 담당자들에게 떨어진 것이다.

안정이냐 혁신이냐? – 하이 리스크 하이 리턴

설문조사 결과를 가지고 과장을 비롯한 시험 담당자들이 회의석상에서 만났다. 설문 결과를 어디까지 실제 시험제도에 반영할 것인가가 회의 주제였다. 회의의 진행은 가채점제도가 무엇이며 어떠한 장점이 있는지를 설문 담당자가 설명하는 것으로 시작되었다.

가채점제도는 본인의 점수와 예상 합격점(커트라인)을 신속히 알 수 있어 수험생의 2차 시험 준비나 진로 결정에 도움이 되며, 수험생이 답안 작성 과정상의 오류나 채점 오류 등을 사전에 파악함으로써 채점 관련 분쟁을 예방할 수 있고, 또한 시험실시 기관과 수험생 간의 신뢰 구축이 가능하며 수험행정의 투명성을 제고할 수 있다는 장점이 있었다.

그렇다면 이 제도를 시행할 경우 그 시행 시기는 언제가 좋으며, 그때 파생될 수 있는 문제점은 무엇이 있을까? 1차 시험 실시 후 가정답에 의한 채점을 마친 즉시 시행하는 것이 좋다는 의견에는 모두가 공감하였으나 실행할 경우 답안지의 확인 작업 등 업무 과중으로 실수가 있을 수 있다는 문제점이 지적되었다. 사실, 이해관계자가 많은 시험행정에서의 실수란 치명적인 것이다. 또 어떤 시

험에도 선례가 없는 제도라서 섣불리 시행하는 것은 안 하니만 못 하다는 우려도 있었다.

결국 이날 회의의 결론은 가채점제도의 시행이 현실적으로 어렵다는 것이었다. 다시 말해 제도 자체의 취지는 좋으나 실행하기에는 위험 부담이 많이 따른다는 것이다. '총론은 가하나 각론은 불가하다' 가 된 셈이었다.

그로부터 며칠 후 친절교육을 안건으로 전직원이 모였을 때 과장은 다시 이 문제를 꺼냈다. 설문 담당자가 가채점제도의 논의 배경을 설명하자 자유로운 분위기에서 토론이 이어졌다. 대체적으로 반대 의견이 많았다. 이유는 업무가 많아진다는 것과 채점에 필요한 정상적인 기간을 무시하고 너무 서둘러 가채점을 하게 되면 그 결과를 신뢰하기 힘들어진다는 점 때문이었다.

게다가 회의 분위기상 시험 담당자들의 눈치를 보는 사람들도 있었다. 공연히 남의 업무만 과중하게 만들 수도 있었기 때문이다. 이런 분위기를 눈치챘는지 과장은 일주일 정도의 숙고 시간을 가진 후 다시 브레인스토밍을 열 것을 제안하였다.

일주일 후, 드디어 브레인스토밍이 시작되었다. 사전설명 없이 단도직입적으로 찬반 표시와 그 이유가 터져나왔다. 먼저, 시험 집행의 경험이 많은 N서기관은 "무릇 시험은 혁신보다는 안전 위주로 나가야 할 대표적인 분야이다. 모든 수험생은 자신의 일생을 걸고 도전을 한다. 따라서 시험의 매 단계에서 며칠 빨리 서비스해 주는 것보다 더 중요한 것은 과연 얼마나 정확하게 실수 없이 시험을 집행하는가이다"라며 반대 의견을 제시하였다.

이어서 변화의 위험성을 우려한 A사무관은 "아무리 가채점에 의한 예상 점수라고 하지만 수험생의 입장에서는 그 결과에 전적으로 의지할 수밖에 없을 것이다. 그리고 만약 예상 점수가 커트라인과 같은 경우가 나온다면 그 사람은 차라리 모르는 게 약일 수도 있지 않은가. 또 나중에 있을 확정 발표에서 당락이 바뀐다면 어떻게 할 것인가"라며 고개를 내저었다.

반면 수험생활 경험이 많은 L사무관은 "나는 누구보다도 수험생의 기다리는

심정을 잘 안다. 가채점제도의 가장 큰 장점은 수험생을 초조하게 만드는 기다림의 시간을 줄일 수 있다는 것이다. 또 국가적으로도 동차합격(동년에 최종 합격까지 끝내는 것)을 유도하는 것은 많은 인재들의 헛수고를 덜어 준다는 점에서 의의가 있다고 생각한다"며 찬성의 뜻을 비쳤다.

행정 경험이 많은 H사무관은 "초점은 누가 책임질 것이냐에 있다. 가채점과 본채점 간에 결과가 상이하여 당락이 뒤바뀐다면 청와대다 감사원이다 해서 노상 불려 다니고 잘못되면 징계도 받을 수 있는 사안이다. 내 경험으로 보면 공무원의 일, 특히 시험 업무는 잘 해야 본전이다. 그냥 하던 대로 하자. 괜히 긁어 부스럼 만들지 말고…"라며 책임론과 더불어 감사받을 걱정부터 하였다.

그때 이제까지 잠자코 있던 사람, 설문조사를 직접 담당했던 Y사무관이 입을 열었다. "우선, 수험 경험이 많은 L사무관의 의견에 동의합니다. 그리고 한 가지 덧붙인다면, 시험이 누구를 위한 것이며, 또 우리는 무엇 때문에 존재하느냐는 원론적인 문제입니다. 비록 가채점제도가 몇몇 문제점을 내포하고 있지만 설문조사 결과 수험생의 99%가 찬성하고 있는 사안입니다. 또 나머지 1%도 반대 의견이 아닌 찬성을 전제로 한 다른 의견이지 않습니까? 수험생은 우리의 고객입니다. 게다가 1차 시험 직후 사설학원에서 예상 정답과 정확하지 않은 합격 예측선을 발표함으로써 수험생의 혼란만 가중시키고 있다는 점을 고려한다면 가채점제도는 시행하는 것이 좋겠습니다. 솔직히 말해서 우리가 좀더 고생하면 되는 것 아닙니까."

담담하게 말을 끝낸 그가 좌중을 번갈아 보았다. 조용한 침묵이 흘렀다. 모두들 "수험생은 곧 고객"이라는 그의 말을 곱씹고 있는 것 같았다.

마인드만 바꾼다면 혁신은 결코 어려운 일이 아니다

사실 새로운 문제와 맞닥뜨려지면 보통은 선례나 유사 사례부터 찾게 마련이다. 시행착오를 줄이고 돌발 변수에도 대비할 수 있기 때문이다. 그런 점에서 행정 경험이 많은 H사무관의 의견은 경청할 만했다. 특히 아무리 작은 제도라

도 그것을 개선할라치면 국내외의 유사한 사례를 먼저 찾는 우리 나라의 공직 사회에서 H사무관의 의견은 마땅히 수용되어야 했는지도 모른다.

불행인지 다행인지 가채점제도나 이와 유사한 사례는 국내는 물론 다른 어느 나라에서도 찾을 수 없었다. 우리 나라의 대표적인 두 개의 고시를 담당하는 중앙부처의 시험담당과조차도 이 주제와 관련한 문의나 상담에 대해 고개를 젓거나 아예 상대도 해 주지 않았다. 재고의 가치가 없다든지 아니면 필요하기는 하지만 시기상조라든지 하는 그 어떤 의견 피력조차 없었다. 상황이 이렇다 보니 오히려 어디에도 얽매이지 않고 오로지 혁신 본래의 취지에 따라 가채점제도를 바라볼 수 있었다. 가채점제도가 창의성을 얻게 된 것이다.

엄밀히 따지면, 수험생이 결과를 기다리는 기간은 시험을 주관하는 행정청의 절차 진행에 따라 반사적으로 부담해야 하는 의무인 셈이다. 따라서 적법한 절차에 따라 시험이 시행되었다면 시험 시행 전에 합격자 발표일이 공고되므로 그날이 언제든간에 발표일까지 기다리는 것이 수험생의 당연한 몫이 아니겠는가.

그러나 특허청은 다음의 두 가지의 관점에서 문제를 재조명해 보았고, 그 결과 가채점제도를 시행하기로 결정하였다.

첫째, 수험생을 고객으로 표방하여 합격 발표 때까지 기다리는 기간을 고가의 기회비용으로 인정하자는 것이었다. 그래서 1차 시험 실시 후 가정답에 의하여 가채점을 하는 기간까지 특허청이 업무의 시간과 양, 그리고 집중도 등 업무 강도를 높여서라도 장기간 기다려야 하는 수험생의 고통을 줄여 주자는 것이었다.

둘째, 가채점제도를 고객인 수험생을 위한 특별한 이벤트로 생각하자는 '마인드의 혁신' 이 있었다. 앞서 말한 2주간의 강도 높은 업무 기간을 그저 '일하는 시간' 으로 생각하지 말고, 합격통지 퀵서비스를 해 주는 이벤트 기간으로 생각하자는 것이었다. 사실 수험생의 입장에서 보면 이 기간은 아주 큰 기회비용을 치르는 시간이다. 기다리는 동안의 초조하고 착잡한 심정은 차치하더라

도, 기혼의 노장 수험생들에게는 생계를 위한 산업전선에 뛰어들 수 있는 시간 자원을 낭비하는 일이기도 한 것이다.

이와 같이 수험생의 기다리는 심정을 기회비용으로 여기고 그 고통을 줄여 주려 한 문제의식은 앞서 말한 것과 같이 수험생을 특허청의 고객으로 전환했기에 가능한 것이었다.

"작은 차이가 명품을 만든다"

이런 쉽지 않은 과정을 거쳐 시행하게 된 가채점제도와 더불어 설문조사로부터 도출된 다른 요구 사항도 곧바로 시행하였다. 설문조사 결과로 나타난 6개 항목이 모두 2003년 1차 시험에서 채택되어 시행된 것이다. 제도 시행이 있은 얼마 후, 변시홈피에 눈에 띄는 수험생의 글이 올라왔다.

'정말 감사합니다'라는 제목으로 인터넷에 실린 고객 수험생의 글

"가채점 결과 발표하시느라 정말 수고 많으셨습니다. 너무도 감사할 따름입니다. 만약 이런 제도가 없었다면 저는 분명히 7월 말까지 거의 공부를 못 했을 겁니다. 그럼 올해도 물 건너갔겠죠. 만약 제가 올해 동차로 합격하면 이 모든 것은 가채점 결과 발표 덕분일 겁니다. 그 어느 고시가 가채점 결과를 발표해 줍니까. 너무너무 좋은 제도이고 수험생이 받을 수 있는 최상의 서비스라고 생각합니다. 정말 그 동안 너무 수고하셨구요. 다시 한 번 감사의 말씀을 올립니다." – 작성자 patforney33(정상민)

바야흐로 수험생의 마음을 얻는 순간이었다. 위험 부담을 안고 시행한 가채점제도가 작지만 강한 효과를 갖는 서비스였음을 증명해 주는 글이었다.

이 외에도 변리사 시험 1차 시험의 개선 내용에 대해 많은 수험생들이 긍정적인 견해가 담긴 글을 올려 주었다. 특허청 시험관계자들이 많이 노력했다는 사실을 느꼈다는 어떤 분은 시험 준비와 시험 진행, 그리고 가채점 발표는 물론

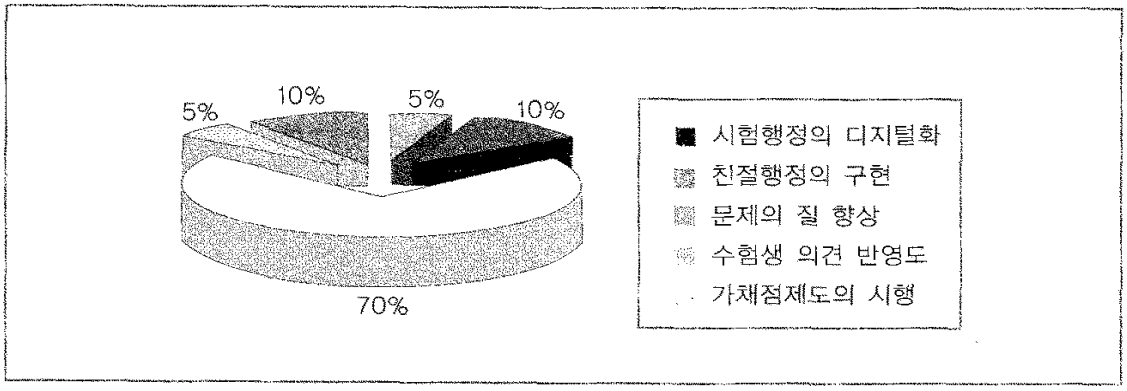
이고 보이지 않는 작고 사소한 부분에서까지 감사함을 느낀다고 말해 주었다. 또 다른 글에서는 변시홈피의 질의응답 코너에 답글을 바로바로 올려주어 홈피 담당자가 공무원이 아닌 것 같다는 웃지 못할 칭찬의 글도 있었다.

이 작은 혁신으로 적어도 9,000여 명에 이르는 수험생들은 속시원한 두 달을 보낼 수 있었다. 이것을 효용으로 보고 돈으로 환산하면 아마 변리사 시험 집행에 들어간 비용을 상회할 것이다. 어쨌든 수험생은 시간을 저축할 수 있게 되었다. 가채점 결과 합격이 예상되는 사람들은 2차 시험 준비에 매진할 수 있었고, 그 반대의 상황에 놓인 사람들은 시험 준비든 진로 변경이든 더 나은 선택을 할 수 있는 시간을 벌 수 있었다. 또 당장 생계가 급한 사람들은 생업을 영위할 수 있었을 것이다.

"생각을 바꾸면 세상이 보인다"는 말처럼 작은 발상의 전환이 가채점제도의 성공을 불러온 것이다. 다른 시험에서는 전례가 없는 이 가채점제도야말로 "작은 차이가 만든 명품"인지도 모른다.

불현듯, 가채점제도라는 것이 어쩌면 '시장의 균형'에 의해 탄생된 건 아닐까 하는 생각도 든다. 수험생의 대기 비용을 내면화하여 가채점제도를 시행하겠다는 특허청의 의지(공급)와 수험생의 요구(수요)가 균형을 이루어 이 제도가

[도표 4] 제도 개선에 대한 수험생 만족도



시행되었다는 이야기이다.

진정한 고객서비스는 리콜을 두려워하지 않는다!

혁신도 그 결과가 좋으려면 희생을 치러야 한다. 가채점제도를 시행하는 데 있어서의 희생은 시험 담당자들의 남모르는 속앓이였다. 합격자 확정 발표와 가채점 결과가 다르면 어쩌나 마음을 졸였던 약 두 달의 기간을 수험생의 만족과 바꾼 것이다.

다행히 1차 시험 가채점제도의 시행은 성공적이었다. 예상 합격 수험생이 불합격으로 확정되거나 그 반대의 경우가 한 건도 발생하지 않았다. 이는 시험실시 후 가채점 결과 발표까지의 2주간 고객에게 특별 이벤트를 제공한다는 마음으로 산업재산보호과 직원들이 열과 성을 다해 일해 주었기 때문이다.

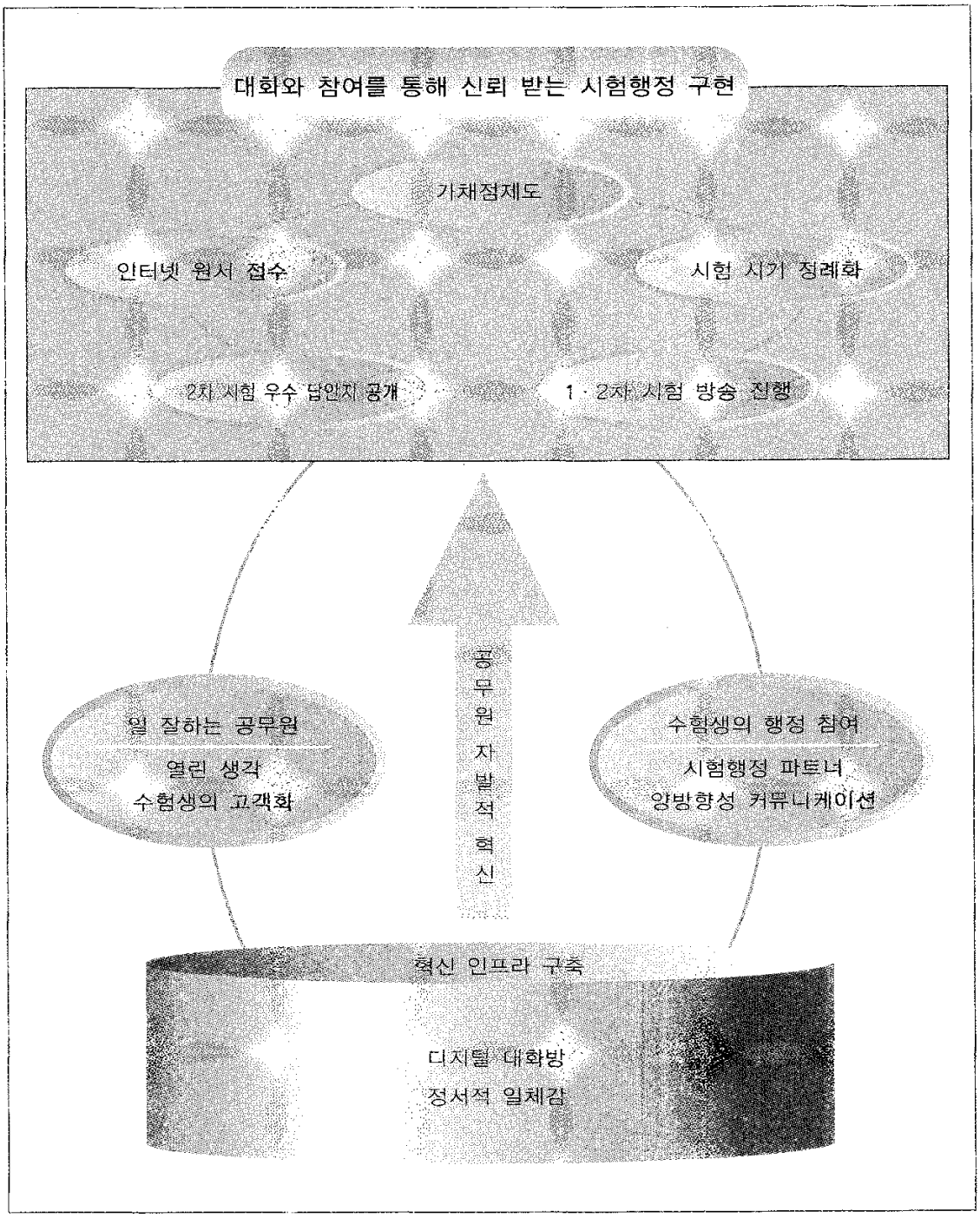
사실 가채점제도는 특허청이 추진해 온 변리사 시험 혁신과정의 일환이다. 특허청은 설문조사를 실시하면서 설문작성 단계에서부터 수험생을 참여시켰다. 또 그 과정에서 〈그린 페이퍼 어프로치〉를 표방하며 '수험생과 함께하는 시험행정' 이라는 비전을 제시하였다. [도표 5]에서 나타나는 것처럼 공무원과 수험생이 대화와 참여를 통해 신뢰받는 시험행정을 구현한 것이다.

생각해 보면, 다른 시험에서 이 제도를 시행하지 않는 것은 바로 리콜 때문이 아닌가 싶다. 업무 과중도 한 이유가 되겠지만, 만에 하나라도 있을지 모를 가채점의 실수나 합격의 번복 가능성에 대한 두려움 때문일 것이다. 그래서 여전히 '행정 경험이 많은 H사무관' 의 경험에 기대고 있는 것이다.

그러나 특허청은 다르다. 진정한 서비스는 리콜을 두려워하지 않는다는 것을 보여 주었다. 국내 최고 민간기업 중의 하나인 S사 역시 바로 이러한 리콜 관리와 애프터서비스로 고객의 신뢰를 얻었으며 나아가 세계 굴지의 기업이 되었지 않은가. 리콜을 책임질 줄 알고 기꺼이 책임지려 하는 자세야말로 진정한 혁신일 것이다.

'개선' 과 '혁신' 은 모두 변화를 강조한다는 점에서 같다. 그러나 개선과 혁

[도표 5] 시험행정 혁신 프로세스



신은 개량기술과 원천기술 간의 차이에 해당하지 않을까. 가채점제도는 그 누구도 시행하지 못한 원천기술이다. 따라서 우리 나라에서 시행되는 여타 시험의 주관 부처들에게 다음과 같이 말하고 싶다.

"수험생 모두를 합격시켜 줄 방법이 있다면 그것은 대박 나는 특허감이다. 그러나 그것이 원천적으로 불가능하다면 합격 여부라도 일찍 알려 주는 것이 상책일 것이다. 그래야만 이 땅의 수십 만이 넘는 수험생이 전전긍긍으로 밤을 지새우는 일을 줄일 수 있다. 이것이 바로 생계를 이어 갈 방편이 되는 모든 시험이 지닌 사명이며 숙제가 아닌가 싶다."

감사와 격려의 메아리로 돌아온 수험생의 목소리에서 혁신의 결과와 공직의 보람을 느끼게 되었다. 앞으로도 시험행정의 모든 혁신은 수험생과 함께 하리라고 다짐하면서 다음과 같이 외친다. "혁신은 계속되어야 한다!"

가채점제도의 일등공신, 혁신과 디지털

가채점제도가 성공할 수 있었던 첫 번째 요인은 특허청 시험관계자들이 혁신마인드를 통해 수험생을 고객으로 본다고 하는, 그 '발상의 전환'에 있다. 그리고 고객과 열린 마음으로 대화와 토론을 할 수 있도록 해 준 양방향성의 커뮤니케이터인 '변리사 전용 홈페이지'가 그 두 번째 성공 요인이었다.

공무원은 그 누구보다도 '혁신담당자'여야 한다. 발생하는 문제점만 사후에 바로잡겠다는 식의 사후약방문 정책은 '개선'에 지나지 않는다. 급변하는 행정환경에 적극적으로 대처하여 고객의 요구를 찾아 정책으로 이끌어 냄으로써 지지를 얻어 내야 한다. 또 끊임없이 무한 개선을 실천할 대상을 찾아 나서는 바람직한 '변화의 주창자'가 되어야 한다.

아울러 정서적 일체감을 바탕으로 민원인의 위치에 있는 수험생을 고객으로 바라보는 발상의 전환이 필요하다. 변리사 시험 수험생은 우리를 귀찮게 하는 사람들이 아니다. 오히려 그들은 우리의 존재가치를 일깨워 주는 고객이다!

마지막으로, 양방향성 커뮤니케이션의 효용을 들 수 있다. 변시홈피는 수험

생의 욕구와 기대를 철저히 파악하여 새로운 서비스인 가채점제도의 시행을 가능하게 해 주었다.

돌이켜보면, 가채점제도는 그리 힘이 들지도 어렵지도 않은 일이었다. 추가적인 예산과 인력을 필요로 하지도 않기 때문에 기획예산처나 행정자치부의 신세를 지지 않아도 되었다. 그럼에도 이 가채점제도가 수많은 국가고시 중 제일 먼저 변리사 시험에서 실현될 수 있었던 까닭은 무엇일까. 그것은 바로 늘 행정의 상대방으로만 여겼던 수험생이 시험행정의 또 다른 파트너이며 나아가 고객이라는 마인드의 혁신이 있었기 때문이리라.

올해 두 번째로 시행된 가채점제도는 수험생으로부터 높은 합격점을 받았음에도 아직 다른 국가고시에서는 널리 활용되지 않고 있다. 하루라도 빨리 많은 수험생들에게 이러한 혜택이 돌아갔으면 한다. 적어도 다음과 같은 시험의 수험생들은 합격통지 퀵서비스를 고대하고 있지 않을까.

3대 고시라고 일컬어지는 사법시험, 행정고시, 외무고시, 기술고시, 입법고시, 법원고시 등 각종 고등고시 그리고 공인회계사, 법무사, 세무사, 감정평가사, 공인노무사, 관세사 등 각종 국가자격고시와 7급 및 9급 공무원시험 등 객관식 시험을 치르고 난 후 합격자 발표까지 1개월 이상이 걸리는 모든 시험에서 이 가채점제도가 활용될 수 있을 것이다.

그렇게만 된다면, 위에 열거한 시험에 응시한 30만 명이 넘는 수험생들만이라도 일이 손에 잡히지 않아 방황하는 나날을 줄일 수 있을 것이다.

"수험생 여러 분! 여러 분의 답답한 가슴을 가채점제도가 풀어 드리겠습니다."

이 책을 펴내기까지

▶ 쉽고 재미있는 20가지 혁신 이야기

이 책은 공무원들이 중앙행정기관의 혁신성공 사례를 재미있게 읽고, 그 혁신 방법을 쉽게 학습함으로써 자발적인 혁신 업무를 펼칠 수 있도록 돕기 위해 발간하였습니다.

▶ 이런 이야기가 담겼습니다

혁신 사례는 크게 3개 분야로 구별하여 선정하였습니다. 첫 번째는 혁신을 위한 근간인 시스템을 개선한 '혁신 인프라 구축' 분야이며, 두 번째는 일 하는 방식을 혁신한 '일 잘하는 정부 구현' 분야입니다. 마지막은 국민과 정부, 부처와 부처간에 대화 · 협력 방식을 혁신한 '대화 잘하는 정부 구현' 분야입니다.

▶ 선정 기준과 절차는 이렇습니다

이 책에 실린 혁신 사례는 효과성, 창의성, 신뢰성, 과정성, 파급성, 완성도 등을 종합적으로 고려하여 선정한 것입니다. 효과성은 비용절감, 고객만족 등의 구체적인 효과가 있는지 여부를, 창의성은 정부 부문에 패러다임 전환을 가져올 만한 혁신적이고 참신한 사례인지 여부를 평가한 것입니다. 또한 신뢰성은 높은 수준의 외부 평가를 받는 사례인지 여부를, 과정성은 장애요인 극복 등 과정적 노력이 모범적인지 여부를 검토하였습니다. 파급성은 다른 기관에도 쉽게 적용 가능한지 여부를, 완성도는 사례 구성 형식과 내용의 충실성이 우수한지 여부를 고려하였습니다.

한편 혁신 사례를 선정하는 과정은, 절차의 공정성을 확보하기 위해 다단계로 진행되었습니다. 첫 번째 단계로 혁신 사례의 전체 풀을 구성하였습니다. 이

를 위하여 청와대의 업무혁신공유방(http://ppr.president.go.kr)에 각 부처가 자율적으로 작성 · 게재하였던 사례를 기본으로 하여 107건의 혁신 사례를 취합하였습니다. 두 번째 단계로는 행정자치부 행정개혁본부의 실무작업반에서 107개의 혁신 사례를 평가기준표에 의거하여 공정하고 객관적으로 평가하고 그 결과에 따라 50개의 사례를 선별하였습니다. 세 번째 단계는 정부혁신 사례집에 수록될 19개의 사례를 선정하는 단계였습니다. 사례 선정의 공정성을 위하여 사례 선정 T/F팀을 구성하였으며, T/F팀은 혁신관리 전문위원회, 혁신관리 비서관실, 행정자치부 행정개혁본부, 외부 전문가 등 혁신 전문가들로 구성하였습니다. 이 T/F팀에서는 혁신가치 및 혁신성과 등을 종합적으로 고려하여 사례집에 수록할 19개의 사례를 선정하였습니다.

▶ 정부의 '혁신 이야기'는 계속됩니다

이 책의 혁신 사례는 전체의 혁신이 우수한 기관의 사례가 아니라, 해당 분야에서 우수한 성과를 거둔 사례들입니다. 따라서 이 사례집에 수록된 기관만이 혁신우수기관이고 사례집에 수록되지 않은 기관들은 혁신미흡기관이라고 볼 수 없습니다. 지면의 한계상 이 사례집에는 아쉽게도 수록되지 못했지만 의미있는 혁신성과를 낸 기관들이 많이 있음을 알려 드립니다.

정부혁신 사례집은 일회적인 이벤트로 기획된 것이 아니며 이후에도 지속적으로 더 좋은 사례를 발굴하여 더 나은 책으로 발간할 계획입니다.

▶ 수고해 주신 모든 분들에게 감사합니다

우선 많은 장애요인을 극복하며 끝까지 혁신을 추진해 준 각 기관의 모든 분들에게 감사를 드립니다. 그리고 바쁜 업무중에도 시간을 내어 이 책의 사례를 직접 집필해 준 17개 기관의 담당자들에게 감사의 말씀을 전합니다. 또한 사례 선정 T/F팀에서 좋은 사례를 선정해 준 위원님들에게도 고마움을 표합니다. 마지막으로 여러 가지 궂은 일들을 묵묵히 처리해 준 행정자치부 행정개혁본부의 사례작업반 여러 분들에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다.