

‘디지털 플랫폼 정부’의 방향, 집합적 임팩트(Collective Impact)를 통한 접근

유두호 선임연구원
소프트웨어정책연구소 디지털전환연구팀
walnut@spri.kr



어느덧 코로나19가 발병한 지 3년이 넘어가면서 우리는 자연스레 포스트 코로나 시대를 대비하고 있다. 코로나19에서 보았듯이 사회문제는 점점 복잡다기화된 형태로 나타난다. 감염병이라는 이슈가 단순히 보건문제가 아니라 경제와 사회, 교육 등 다양한 사회문제로 이어지듯 현대사회의 문제들은 예기치 못한 또 다른 사회문제를 야기시키는 방향으로 발생한다.

이에 따라 포스트 코로나 시대에서는 사회문제를 해결하는 방식 또한 혁신적으로 접근해야 한다. 전통적인 사회문제 해결 주체인 정부 홀로 대안을 마련하는 것이 아니라 기업, NGO, 지역주민 등 다양한 주체들의 참여와 색다른 방식이 요구된다. 융합가치의 시대에는 효율성을 추구하는 기업이 사회공헌(CSR)을 통해 사회문제 해결에 대한 책임성을 보여주거나, 책임성을 강조하는 정부가 효율성을 추구하는 방향 등으로 사회문제 해결 방식의 패러다임이 변화하고 있다.

융합가치의 시대에 디지털 전환이라는 패러다임이 겹치면서 정부는 2022년 9월 디지털 산업의 경쟁력을 키우고 디지털 기술

로 복지·행정 등을 혁신하는 ‘대한민국 디지털 전략’을 발표했다. 해당 전략은 디지털 선도국으로 도약하기 위한 5가지 추진 전략을 제시한다. 그중에서도 ‘함께하는 디지털 플랫폼 정부’는 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼을 기반으로 다양한 이해관계자가 협력해 사회문제를 해결하는 정부 형태를 의미한다. 즉, 플랫폼이라는 요소를 통해 다양한 주체들의 참여를 이끄는 방식이다. 디지털 플랫폼 정부의 의미는 긍정적으로 보이지만 추상적인 느낌도 존재한다. 이러한 정부의 변화를 성공적으로 추진하기 위해서는 어떤 접근 방법이 필요할까? 디지털 플랫폼 정부의 등장 배경을 살펴보고 협력의 혁신적인 모델로 각광받는 집합적 임팩트(Collective Impact)를 통한 접근으로 디지털 플랫폼 정부가 나아갈 방향을 논의해보도록 한다.

• 디지털 플랫폼 정부의 시작: 높은 수준의 전자정부로부터

디지털 플랫폼 정부를 보다 쉽게 이해하기 위해서는 먼저 디지털 기술에 기반해 발전한 전자정부와 지능형 정부를 살펴보는 것이 필요하다. 우리나라 전자정부는 1967년 인구통계 부문에서 컴퓨터가 처음으로 도입된 이후부터 꾸준히 발전해왔다. 「전자정부법 제2조 제1호」에 의하면 전자정부의 핵심은 정보기술을 활용해 행정기관 상호 간의 행정업무와 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 것이다. 전자정부의 발전과정을 간략히 살펴보면 1980년대와 90년대 중반 사이에 이뤄진 주민등록 전산화와 행정정보망 개통, 국가기간전산망 사업으로 행정업무의 효율화가 시작됐다.

1994년 인터넷의 상용화는 전자정부의 기반이라고 할 수 있는 부동산 등기업무, 여권발급, 민원통합정보시스템 등을 제공하는 데 기여했다. 전자정부의 추진기인 2001년과 2007년 사이에는 「전자정부법」 제정과 함께 세금, 교육, 조달 등 다양한 분야에서 본격적으로 전자정부의 활성화가 추진되면서 현재까지도 다수의 국민이 이용하는 홈택스 서비스, 전자민원통합창구서비스와 같은 수요자 중심의 정책이 자리 잡았다.¹⁾ 즉, 전자정부는 정부업무의 전산화, 행정업무 효율화를 넘어 국민의 편의를 위한 정책 서비스 제공을 달성했다.

2000년대 후반부터는 스마트폰의 등장으로 PC와 모바일 활용이 증가함에 따라 전자정부를 통한 정책 서비스 제공에 변화가 발생했다. 정책환경이 변화하면서 「전자정부법」의 개정이 이뤄지고 연말정산 간소화 서비스, 국토공간정보체계와 같이 국민이 정책에 대한 정보를 편리하게 얻을 수 있는 시스템이 구축됐다. 이처럼 전자정부라는 혁신적인 정부의 형태와 하나의 패러다임은 한순간에 형성된 것이 아니라 디지털 기술 기반의 효율성이라는 큰 틀을 유지하면서 보완되는 식으로 다듬어져 왔다.

그 결과, UN에서 평가하는 전자정부 발전지수(EGDI·E-Government Development Index) 순위에서 우리나라는 유일하게 2010년부터 7회 연속으로 3위 이내의 순위를 기록했다.²⁾ UN은 2002년부터 2년마다 190여 개 전체 회원국을 대상으로 홀수 연도에 각국의 ‘전자정부 발전지수(EGDI·E-Government Development Index)’를 평가하고 짝수 연도에 그 결과를 발표한다.³⁾ 여러 국가를 대상으로 온라인서비스 지수, 정보통신인프라지수, 인적자본지수, 온라인참여지수를 종합해 평가한다는 점에서 세계 선진국과 비교해봤을 때 우리나라의 전자정부 발전수준이 상당히 높다는 점을 알 수 있다. 또한, 행정안전부에서 실

1) 최정윤·유두호·장용석. (2021). 지능정부에 대한 인식이 정책만족도와 정책인지도에 미치는 영향 분석: 정책홍보의 조절효과를 중심으로. 지방행정연구, 35(2): 217-246

2) UNPAN(United Nations Public Administration Network, <http://www.unpan.org/>)

3) 행정안전부(2022). e-나라지표: UN 전자정부평가. https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=1027



시한 2022년 전자정부서비스 이용실태조사 결과, 국민의 전자정부서비스 인지도는 97.36%, 이용률 92.2%, 만족도 97.7%로 모두 매우 높은 수준을 보여 우리나라 전자정부는 국민에게도 높은 지지를 얻고 있다.⁴⁾

• 전자정부에서 지능형 정부, 디지털 플랫폼 정부로의 도약

전자정부의 발전은 행정업무의 간소화를 촉진시키고 국민이 보다 편리하게 정책에 대한 정보와 편리한 혜택을 누릴 수 있도록 기여했다는 점에서 의의가 있다. 하지만 정부가 정책의 공급자로서 다소 일방적으로 정책 서비스를 제공했다는 점은 정책 수요자인 국민의 요구가 일정 부분 반영되기 어렵거나 국민의 정책과정 참여가 서비스 이용에 그쳐 피드백 같은 부분이 저조할 수 있다는 한계로 작용했다. 이로 인해 전자정부가 어느 정도 성숙 단계에 도달한 2016년 지능정보사회중장기 종합대책이 발표되면서 지능형 정부로의 전환에 대한 필요성이 논의됐다.

지능형 정부는 전자정부보다 한 단계 위의 정부형태에 해당한다. 빅데이터·AI 등과 같은 4차 산업혁명 과학기술을 활용하고 정책과정에서 국민의 참여와 소통이 더해지는 형태를 보여준다. 코로나19를 겪으면서 많이 접한 ‘국민비서 구뵈’를 대표적인 예로 들 수 있다. 국민비서 구뵈는 코로나19 백신접종에 대한 정보를 제공하는 창구로 대중화된 서비스로, 챗봇을 통해 정부가

국민에게 선제적으로 행정정보를 안내하거나 국민이 원하는 정보를 상담하는 서비스이다. 전자정부에서 지능형 정부로 도약하면서 정책 서비스의 전달방식이 발전하고 국민의 정책 참여도 역시 높아지고 있다.

그렇다면 ‘디지털 플랫폼 정부’는 전자정부, 지능형 정부와 어떠한 차이가 있을까? 윤석열 정부의 120대 국정과제 11번에 답이 있다. 11번 과제목표에서는 디지털 플랫폼 정부를 모든 데이터가 연결되는 ‘디지털 플랫폼’ 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고, 새로운 가치를 창출하는 정부로 정의하고 있다. 이를 통해 앞선 전자정부, 지능형 정부와 달리 ‘데이터, 플랫폼, 다양한 사회문제 해결 주체, 가치 창출’의 분명한 키워드를 확인할 수 있다. 즉, 디지털 플랫폼 정부는 단순히 디지털 기술에만 초점을 두는 것이 아니라 공공, 민간의 모든 데이터가 공유되는 플랫폼에 중점을 둔다. 정부는 일방적으로 정책을 설계하고 제공하는 공급자가 아니라 플랫폼이라는 울타리 안에서 적극적인 주도자이자 수평적인 존재로서 다른 사회문제 해결 주체인 기업, 국민과 활발하게 소통한다. 이러한 조건들이 실현될 때, 플랫폼에서 각자의 역량을 발휘하는 식으로 협력이 이뤄지고 새로운 가치가 창출되는 정부혁신이 완성될 수 있다.

• 디지털 플랫폼 정부의 성공조건: 집합적 임팩트 모델 구축

디지털 플랫폼 정부가 추상적인 목표가 아닌 구체적인 실현을 통해 성공을 거두려면 확실한 모델 구축이 필요하다. 특히, 정부뿐만 아니라 국민, 기업이 함께하므로 어떻게 협력할지에 대한 고민이 요구된다. 이러한 점에서 집합적 임팩트(Collective Impact)는 좋은 본보기가 될 수 있다. 그동안 주체 간 협력은 협치, 거버넌스 등 다양한 학술적 용어로 논의돼 왔지만 구체적인 협력의 방식, 사회문제 해결과의 연관성은 부족한 측면도 존재한다. 이에 Kania&Kramer는 SSIR(Stanford Social Innovation Review)에서 현대사회의 문제를 해결하기 위한 새로운 방식으로 ‘Collective Impact’를 소개했다.⁵⁾ 집합적 임팩트로 불리는 Collective Impact는 다양한 주체의 협력을 통해 혁신적으로 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 이러한 집합적 임팩트의 대표 사례로는 주로 ‘스트라이브 투게더(Strive Together)’가 언급된다. 스트라이브 투게더는 2006년 미국 신시내티 주에서 정부, 기업, 대학, 지역주민 등이 모여 학생들의 학업 성취도 향상과 공교육 혁신을 이룬 집합적 임팩트 모델이다.⁶⁾ 다양한 주체들이 각자의 역량과 협력을 통해 교육 문제를 해결해 지금까지도 주목받고 있다.

Kania&Kramer는 Collective Impact의 성공조건으로 5가지를 제시한다. 그 조건은 ① 확실한 공동의 어젠다, ② 성과 측정시스템의 공유, ③ 상호활동의 강화, ④ 지속적인 소통, ⑤ 탄탄한 중추지원조직과 같다. ‘공동의 어젠다’는 참여하는 조직 모두 사회문제와 그 해결책에 대한 공동의 이해를 가지며 사회변화를 위해 합의된 비전, 공동의 목표를 가지는 것을 의미한다. ‘성과 측정시스템의 공유’는 데이터 수집과 성과측정의 지속적인 수행을 통해 주체들의 의지를 하나로 모아 상호신뢰와 책임성을 제고하는 것이다. ‘상호활동의 강화’는 서로 다른 전문적 기능을 수행하는 조직들 간의 교류 및 협력을 통해 실행계획을 촉진하면서 각자의 역량을 강화하고 차별화하는 과정이다. ‘지속적인 소통’은 지속적인 개방적인 의사소통을 통해 상호 간의 신뢰 구

4) 행정안전부·한국지능정보사회진흥원(2022). 2022년 전자정부서비스 이용실태조사 요약보고서

5) John Kania & Mark Kramer. (2011). Collective Impact, Stanford Social Innovation Review, p.5-6

6) 한겨레(2018.6.7.). “혼자서는 세상을 구할 수 없다”...‘집합적 임팩트’ 주목

측, 목표확인, 동기부여의 문화를 형성해야 함을 뜻한다. '중추지원조직'은 모든 참여 주체들을 주도하고 인프라를 지원하는 중추 기능의 전문기관이다.

디지털 플랫폼 정부의 성공적인 추진방향을 모색하기 위해 위와 같은 집합적 임팩트의 5가지 조건을 적용해 보자. '공동의 어젠다'는 국정과제에도 제시돼 있듯이, 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치 창출하는 것이다. 각 주체들은 공통 어젠다에 맞춰 구조적인 프로세스를 설계해야 한다. '성과 시스템 공유'는 디지털 플랫폼 정부의 성과를 파악하기 위한 핵심성과지표(KPI)를 개발하고 관리하는 것에 중점을 두어야 한다. 국정과제의 세부 과제에 등장하는 '국민체감 선도 프로젝트 추진'에서 볼 수 있듯이, 국민이 체감할 수 있도록 가시적인 성과를 창출하는 것이 중요하다. 이는 핵심성과지표(KPI)를 통한 성과 측정과 질적인 성과관리가 전제돼야 한다. 청약정보 통합 조회·신청 서비스를 예로 들어 보자. 정부에서 모든 데이터를 통합하고 민간 플랫폼 개방을 통해 국민이 체감할 수 있는 원스톱·맞춤형 서비스까지 이뤄지기 위해서는 다소 시간이 소요될 수 있다. 따라서 청약홈(한국부동산원), 마이홈(LH), 서울주거포털의 취합 정도, 민간과의 데이터 공유 상태, 민간 플랫폼의 서비스 구축 정도 등 단계별 추진 단계를 통해 성과를 측정하고 관리해 나가야 한다. 또한, 국민에게도 프로젝트 추진 정도를 설명하고 피드백이 진행될 때 성과 시스템 공유를 통한 주체 간 신뢰와 책임성 제고, 서비스의 질적관리가 가능할 것이다.

'상호활동의 강화'와 '지속적인 소통'은 단순한 협업이라기보다는 각 주체들의 역량이 극대화되고 이에 기반한 민관협력이 돼



야 한다. 먼저, 정부는 프로젝트를 추진하는 주체로서 선도적으로 일하는 방식을 혁신할 필요가 있다. 현재 논의가 이뤄지고 있는 RPA, 디지털 협업도구를 이용해 공무원의 업무 방식을 변화시키는 것과 함께 데이터 리터러시 역량을 강화해야 한다. 가령 정부에서도 공공데이터포털을 통해 오픈 API를 운영하고 있기 때문에 민간과 데이터를 공유하고 제공해주어야 하는 상황이 빈번해질 것이다. 따라서 일하는 방식의 혁신을 통해 업무의 효율화를 증진시키고 공무원 개개인의 데이터 리터러시 역량이 강화돼야 정부 또한 디지털 플랫폼 정부의 주도자로서 각 부처뿐만 아니라 중앙정부와 지방자치단체, 민간과의 데이터 공유 및 협업을 효과적으로 유도할 수 있다.

기업과 국민 역시 각각의 역량이 극대화되는 방향으로 협력이 접근해야 한다. 정부가 가진 공공 데이터와 기업의 기술, 전문성이 접목될 경우 새로운 공공 플랫폼 개발을 위해 서버, 앱 개발에 소요되는 막대한 예산과 비용, 인력을 절감할 수 있다. 예를 들어, 청약정보 통합 조회·신청 서비스에서도 이미 기술적으로 완성도 높은 민간 플랫폼을 활용할 경우 공공의 데이터가 접목될 때, 보다 신속하고 편리한 정책 서비스 제공이 가능할 것이다. 그렇기 때문에 기업은 정부와의 데이터 공유 외에도 기술과 전문성 제공에 집중하는 것이 중요하다. 이러한 상호활동 속에서 기업도 긍정적인 부분이 존재한다. 일방적으로 기술만 제공하는 것이 아니라 공공데이터를 활용하면서 새로운 서비스 개발과 시장 개척에 대한 아이디어를 얻을 수 있고, 사회문제 해결 시 자연스러운 민관협력이 이뤄질 수 있다.

국민은 디지털 플랫폼을 통해 혜택을 받는 정책 수혜자다. 우리나라의 높은 전자정부 수준 하에 국민은 교육·복지·행정 등 다양한 정책 서비스를 제공받았고, 네이버, 카카오, 쿠팡 등 여러 플랫폼 기업의 혁신적인 서비스를 경험했다. 이에 디지털 플랫폼 정부가 제공할 정책 서비스에 있어서도 국민이 서비스에 대한 경험, 이해, 기대를 바탕으로 다양한 의견을 성실히 제공해줄 때, 완성도 있는 디지털 플랫폼 정부가 실현될 수 있다. 만약 청약정보 통합 조회·신청 서비스가 시행된다면 본인에게 필요한 맞춤형 정보의 효율적 전달여부, 이전 개별 서비스와 비교할 때의 장단점, 플랫폼의 기술적인 측면에 대한 의견 등 다양한 피드백이 이뤄져야 서비스가 보완되면서 긍정적인 체감효과는 배가 되고 축적된 데이터로 향후 품질 높은 정책결정이 가능할 것이

다. 결국 이러한 상호활동의 강화는 지속적인 소통과도 연결된다. 공통의 목표를 가진 각 주체들이 역량을 발휘하면서 서로에게 필요한 점을 논의해야 신뢰와 동기부여가 향상되고 디지털 플랫폼 정부의 추진 방향을 모색해 나갈 수 있을 것이다.

마지막으로, '중추지원조직'의 역할은 '디지털 플랫폼 정부 위원회'의 추진력에 달려있다. 2022년 9월 2일 디지털 플랫폼 정부 위원회가 출범했다. 새로운 정부가 출범하고 단기간에 대통령 직속으로 설치된 만큼 위원회의 역할은 디지털 플랫폼 정부의 성공과 밀접하게 관련된다. 집합적 임팩트 모델에서 중추지원조직은 비전과 전략 가이드부터 참여 주체들의 참여를 독려하고 지원하는 활동, 성과측정 방법의 결정, 여론 형성, 정책의 적극적인 추진 등 막중한 임무를 수행한다. 디지털 플랫폼 정부 위원회는 AI, 데이터, 보안 등 다양한 분야에서 활동하는 산·학·연 전문가들로 구성됐다. 이들의 이론적 지식과 현장 경험을 바탕으로 위원회가 중추 기능을 효과적으로 수행할 때, 디지털 플랫폼 정부의 성공은 가속화될 것이다.

[표 1] 디지털 플랫폼 정부의 집합적 임팩트 모델

집합적 임팩트의 조건	디지털 플랫폼 정부의 적용
공동의 어젠다 (Common Agenda)	· 모든 데이터가 연결되는 디지털 플랫폼 위에서 국민, 기업, 정부가 함께 사회문제를 해결하고 새로운 가치 창출
성과시스템 공유 (Shared Measurement)	· 디지털 플랫폼 정부의 성과를 파악하기 위한 핵심성과지표(KPI) 개발 및 관리 · 지속적인 성과 측정과 피드백을 통해 주체 간 신뢰와 책임성 제고
상호활동의 강화 (Mutually Reinforcing Activities)	· 각 주체들의 역량 강화에 기반한 민관협력 · 정부: 주도적인 프로젝트 추진, 일하는 방식 혁신, 각 부처·지자체·민간과의 데이터 공유 및 협업 유도 · 기업: 정부와의 데이터 공유 및 활용, 기술·전문성 제공 · 국민: 정책 관련 데이터 제공, 정책 서비스에 대한 피드백
지속적인 소통 (Continuous Communication)	· 모든 참여 주체들의 상호 협력과 신뢰 형성 · 지속적인 의사소통을 통한 목표확인, 동기부여 향상
중추지원조직 (Backbone Support)	· '디지털 플랫폼 정부 위원회'의 중추 기능 · 기업, 국민의 참여 독려 및 인프라 지원

● 디지털 플랫폼(Platform) 정부의 아키텍처 혁신(Architectural Innovation)

'자본주의 대전환'을 주제로 미래 사회문제 해결에 대한 대안을 제시해 온 하버드 특별교수 Rebecca Henderson은 미래를 대비한 변화를 위해 '아키텍처 혁신(Architectural Innovation)'을 강조한다. 아키텍처란 소프트웨어의 각 구성 요소를 연결시키는 것과 관련된 시스템 설계를 의미한다.⁷⁾ 즉, 개별 요소에 매몰되지 않고 구성 요소 간의 관계에 주목해 가치를 창출하고자 할

7) Henderson, Rebecca(2021). 자본주의 대전환: 하버드 ESG 경영수업. 어크로스

때, 아키텍처 혁신이 가능하며 새로운 기회를 발견할 수 있다.⁸⁾ 아키텍처 혁신은 집합적 임팩트 모델 구축을 통해 디지털 플랫폼 정부가 나아갈 방향과도 일치한다. 디지털 플랫폼 정부가 추구하는 변화상 자체가 현재의 '따로따로 부처'가 아닌 모든 주체가 함께하고 연결되는 '하나의 정부'이기 때문이다.

플랫폼(Platform)은 본래 교통수단을 이용하는 승객들이 거쳐 가는 승강장이다. 승강장은 어느 하나의 주체가 아니라 운전자, 승객, 승강장이 운영되도록 직·간접적으로 기여하는 사람들이 저마다의 역할을 충실히 수행하면서도 더 나은 승강장이 될 수 있도록 다양한 의견을 공유할 때 안정적으로 발전할 수 있다. 디지털 플랫폼 정부의 승강장에서도 정부, 기업, 국민이 각자 가진 데이터를 모두 연결시키고 단일 주체 차원이 아닌 각자의 역량을 발휘한 협력을 통해 집합적 임팩트 모델을 구축할 때 사회문제의 지속 가능한 해결과 새로운 가치 창출이 가능할 것이다. 포스트 코로나, 융합가치, 디지털 대전환까지 지금도 끊임없는 변화를 겪고 있는 현대사회는 앞으로도 새로운 시대를 맞이할 것이다. 격변의 시대에서 디지털 플랫폼 정부가 '플랫폼'의 어원을 충실히 살린 집합적 임팩트를 통해 아키텍처 혁신을 실현하길 기대해 본다.



8) 장용석·조희진·황정운·손선화·유두호(2022). 사회적 가치의 시대, 집합적 임팩트가 답이다. 문우사