

행정공유서비스센터(shared services center) 개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구*

홍길표·박용성

The shared services center concept can encompass a broad range of way to improve the efficiency, effectiveness in the area of local public administration. This study defines shared services as the provision of a public service by one part of an public organization where that service had previously been found, to more than one part of the organization. Shared service center (SSC) can reduce costs by consolidating one or more back-office administrative operations used by multiple divisions of the same organization-such as logistics, information technology and human resources into a shared operation. By creating a SSC, local government can eliminate redundant activities and improve efficiency and public services. The key idea of SSC is the convergence and streamlining of an public organization's functions to ensure that they deliver to the public organization the services required of them as effectively and efficiently as possible. The paper focused on an investigation of the different ways in which the shared services centers are designed and implemented in order to provide guidance for the introduction of SSC in the local governments of Korea. The taxonomy of SSC can be a reference point for identifying the range of application of SSC, as well as providing some policy implications for the creation of an efficient shared services center in local government of Korea.

* 본 논문은 한국지방자치학회에서 발표했던 “행정서비스 공동제공방안 모색(홍길표 2008)” 논문을 공저자 박용성과 함께 새롭게 수정보완하여 재구성한 논문임을 밝힌다.

제1저자 : 홍길표, 교신저자 : 박용성

주 제 어 : 행정공유서비스센터, 적용가능범위, 지방정부, 공유서비스

key words : shared services center(SSC), range of application, local government, shared services

1. 서론

신공공관리론(New Public Management: NPM)에서는 공공기관의 독점적 지위에서 비롯된 비효율성과 정부의 비대화에 대한 해법으로 신관리주의 요소의 적극적인 도입, 즉 공공서비스 생산과 공급방식의 변화와 '경쟁과 선택'을 제시하고 있다¹⁾. 신관리주의는 일반적이고 도구적인 활동인 "관리(management)"가 민간은 물론 공공조직에서도 모두 적용될 수 있다는 가정 하에 공공조직의 비효율을 관리의 개선으로 치유할 수 있다는 믿음을 가지고 있다. 이러한 믿음 하에 정부부문에서는 민영화나 민간위탁과 같은 공공서비스 공급방식의 혁신²⁾과 함께 정부 조직 및 기능을 축소하는 행정개혁을 추진해 왔다.

우리나라에서도 그간 신공공관리론의 영향을 받은 행정개혁을 꾸준히 추진해왔다. 하지만 그간의 논의는 정부조직 축소방향에서의 정부조직 개편이나 민영화 또는 민간위탁 확대와 같은 행정외부 고객에 대한 서비스 공급체계 개혁에 중점을 두어왔던 반면, 공유서비스센터와 같이 행정조직 내부의 운영 및 서비스 생산체계에 대한 개혁방안에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 지방자치단체를 비롯한 정부조직, 더 나아가 공공기관의 본질적 성과를 강화하기 위해서는 행정서비스를 이용하는 고객에 대한 행정서비스의 질을 향상시키면서, 동시에 행정조직 내부의 효율성을 향상시키는 방안을 동시에 추구해 나가는 것이 필요하다.

행정공유서비스(shared services in public sector)란 행정조직 내에 산재해 있는 유사한 기능을 한곳에 집중하여 제공함으로써 중복성을 제거하면서 효율적·통합적으로 행정서비스를 제공하며 이를 통해서 행정기관은 본연의 핵심 업무에 역량을 기울일 수 있도록 지원하는 개념이다. 공유서비스는 대기업을 중심으로 한 민간부문에서 먼저 제기된 개념이라 할 수 있지만, 오늘날 정부조직은 물론 지방자치단체의 행정서비스 공급방식에 적용할 필요성이 제기되고 있다. 특히 13개 광역자치단체내 수백개에 이르는 기초자치단체의 모든

-
- 1) 신공공관리론에서 강조하는 신관리주의는 민간의 관리기법을 공공기관에 적극적으로 도입하여 벤치마킹하여 공공조직, 공사조직간 공공서비스 생산에의 경쟁을 유발시키는 기반조성을 중요시 하고 있으며 분명하고 측정가능한 업무성과기준의 제시를 강조하고 있다.
 - 2) 공공서비스의 생산 및 공급방식은 정부기관에 의한 수행방식과 민간에 의한 수행방식으로 구분되나, 실제에 있어서는 매우 다양하게 나타나고 있다. 즉 ① 정부기관의 내부생산(internal production)에 의한 공급방식 즉, 정부가 소속기관의 공무원을 통하여 직접 제공하는 방법, ② 정부의 담당기관이 정부산하기관이나 공공기관에게 공공서비스 생산·공급을 위임하여 공급하는 방법, ③ 정부가 민간에 위탁공급하게 하는 방법(민간위탁), ④ 정부가 민간에 서비스 독점권을 부여하는 방법(허가), ⑤ 서비스 수혜자에게 구매권 또는 증서를 지급하여 수혜자가 선택한 민간업체에서 서비스를 구입토록 하는 방법(구매권), ⑥ 정부가 민간 서비스 생산자에게 세제혜택 등을 통한 지원금을 제공함으로써 민간의 참여를 유도하는 방법(보조금), ⑦ 서비스 이용자와 생산자, 양자 모두에게 정부로부터의 지원은 없으며 이용자가 시장에서 필요한 서비스를 구입토록 하는 방법(민영화) ⑧ 비영리 민간조직을 활용하는 방법(자원봉사), ⑨ 민관합작의 법인을 신설하는 방법(제3섹터) 등이 있다(Savas, 1997, 박용성 외 2008 재인용).

사업단위에서 발생하는 공통된 업무들은 일정한 지역범위 단위로 각종 행정서비스를 전문적으로 제공하는 공유서비스센터를 갖추게 되면, 행정업무 및 서비스 제공활동의 중복 및 비용 상의 낭비를 발생시킬 수 있다. 따라서 행정공유서비스 지원활동을 전담하는 서비스센터를 구축하고 각 사업단위들이 이를 공유하게 함으로써 업무의 효율성을 높일 수 있을 뿐만 아니라 규모의 경제도 실현할 수 있는 효과를 기대할 수 있다. 본고에서는 지방자치단체 내 행정고객 및 지역주민 등에 대한 다양한 행정 및 공공서비스 수준을 향상시키면서 지방자치단체의 비용절감³⁾ 등 지방행정 업무 및 인력의 효율적 운영방안을 강구한다는 측면에서 공유서비스센터(Shared Services Center: SSC)의 도입 및 지방자치단체에의 적용 가능성을 논의해 보고자 한다.

이를 위해 본고에서는 첫째, 우리나라 행정분야에 처음으로 소개되는 공유서비스센터의 개념 및 특징을 살펴보고 공유서비스 센터 도입 시의 기대되는 성과, 유사개념과의 관련성 및 다양한 공유서비스센터의 유형 구분과 그 특성을 소개하고자 한다. 둘째, 공공부문에의 공유서비스센터 도입 및 활용과 관련된 영국, 미국 등 해외사례를 살펴보고, 우리나라 도입 시의 정책적 시사점을 도출하고 우리나라 지방행정의 공유서비스센터 도입 가능성 및 도입방안을 탐색해 보고자 한다. 마지막으로 지방행정을 비롯한 정부 및 공공부문에의 공유서비스센터의 도입 및 활성화를 촉진하기 위한 향후과제 및 유의사항에 대해 논의하고자 한다.

II. 공유서비스(shared services)의 이론적 고찰

1. 공유서비스(shared services)의 개념 및 도입효과

공유서비스센터(Shared Services Center: SSC)는 정부 및 부처 내 각 부서에서 각기 수행하던 공통된 업무나 서비스를 통합해 전문적 서비스로 제공함으로써 업무 효율성과 비용 절감을 획기적으로 개선할 수 있는 독립적 조직을 일컫는다. 공유서비스센터는 각 부처 및 하부 조직단위로 분산된 공통 업무들, 즉 인사업무, 회계 및 재무업무, 정보시스템관리 업무, 자산관리업무 등을 하나의 사업단위에 집결하여 핵심 비즈니스 조직으로 운영하는 것이며, 이러한 공유서비스센터는 각 부처 및 하부조직과 고객관계를 형성한다. 행정부문에 있어서의 '공유서비스(shared services)'의 개념은 1990년대 중반부터 유럽통합과 더불어 유럽 연합에서 구현되기 시작하였고, 특히 정부를 비롯한 공공부문에의 도입은 영국, 호주 등

3) 민간기업의 경우에 공유서비스를 적용할 경우 일반적으로 25~30%의 비용절감 효과를 가져온다고 분석하고 있다. 인사업무는 30%, 재무업무는 약 50%정도 비용절감이 가능하며 이는 정보시스템을 효과적으로 활용할 경우에 높은 비용절감효과가 나타나는 것으로 조사되고 있다(Anderson Consulting, 2001).

영연방 국가들이 선도해 오고 있다. 공유서비스와 관련된 유사한 논의는 일찍부터 제기되어 왔지만, 공간적 거리 격차에 따른 거래비용을 획기적으로 줄일 수 있는 눈부신 정보통신기술(ICT)의 발전과 시장기능과 효율성을 중시하는 신공공관리론(NPM) 발전을 배경으로 공공부문에서의 실천가능한 공유서비스 및 공유서비스센터 도입방안이 적극적으로 모색되기 시작했다.

당초 공유서비스 또는 공유서비스센터의 개념 및 운영모형은 민간부문을 중심으로 발전했다. 특히 미국에서는 민간부문의 대기업, 특히 다국적 글로벌기업에 공유서비스센터의 개념이 도입되면서 본격적으로 공유서비스센터가 확대 적용되고 있다는 실정이다(PriceWaterhouseCoopers & Lusk, 1999)⁴⁾. 민간부문에 도입된 공유서비스센터의 개념 및 주요특징을 소개하면 다음과 같다. PriceWaterhouseCoopers & Lusk(1999)는 공유서비스를 외부 고객을 만족시키면서 회사의 가치를 높인다는 공통의 목표를 가지고, 다양한 내부 파트너들에게 보다 높은 수준의 서비스를 더욱 낮은 비용으로 제공하기 위해, 일반적으로 회사 전체에 산재되어 있는 반복적인 활동을 수행하는 모든 자원을 한 곳으로 집중화(concentration)하는 것이라고 정의하고 있다. Bergeron(2003)은 공유서비스란 기업의 기능 중 일부를 모기업과 별도의 경영구조를 갖는 반 자치사업 단위로 집중시켜 내부고객인 모기업의 능률향상, 가치창출, 비용절감 및 서비스 개선을 도모하는 일종의 협업 전략이라고 지적하였다. 또한 Oracle(2010)은 '각 사업부별로 분산되어 수행되던 회계, 재무, 구매, 인사, 물류 등의 서비스 업무들을 하나로 통합·운영하는 것으로 비용센터로 인식되어왔던 경영지원 파트 등의 서비스 제공부문을 기업가치 창조의 전략적 파트너로서 동참시키며, 기업지능(business intelligence)으로 활용하는 기법'으로 논의하고 있다. 이와 같이 민간부문에서는 일찍부터 내부고객을 대상으로 한 서비스 개념이 발전했지만, 공공행정 분야에서는 내부고객을 대상으로 한 서비스 개념이 익숙하지 않은 것으로 보인다. 통상 공공행정 분야에서는 외부고객(지역주민 및 국민)을 대상으로 한 서비스를 행정서비스로 인식하고 내부고객을 대상으로 한 서비스는 일종의 행정업무로 인식하는 경향이 나타나고 있다. 이에 비해 공유서비스센터에서 논의하는 행정서비스는 일차적으로 내부고객을 대상으로 발전했고 이후 이를 기반으로 외부고객에 대한 공유서비스 제공방안이 모색되고 있다.

다른 나라보다 앞서 공공부문 공유서비스센터 도입을 선도해 온 영국정부는 공유서비스센터(SSC)로 정의되기 위해서는 다음과 같은 5가지 요건을 갖추는 것이 필요하다고 지적

4) 미국 등 선진국의 민간부문에서는 공유서비스를 활용한 다양한 형태의 기업혁신이 시도되고 있으며, 특히 글로벌 대기업에 의한 SSC가 활성화되어 있다. 미국 포춘 500대 기업 중 30% 이상이 SSC를 도입했거나 이를 활용하고 있다(Gould & Magdieli, 2007). 외국에 비해 국내의 SSC 도입은 상대적으로 비활성화되어 있다. SSC 개념과 일맥 상통하는 BPO(Business Process Outsourcing)의 국내 현황을 살펴보면 다른 선진국에 비해 그 빈도나 규모가 크지 않다. 한국의 경우 대기업그룹을 중심으로 내부 SSC가 발전되어 있기 때문에 외부 전문기관에 업무를 위탁하는 외부 SSC는 상대적으로 발달하지 않았다.

한다(NAO, 2007). 첫째 복수의 조직에 운영적 측면의 서비스 전달에 주력하는 구분되는 조직(distinct governance), 둘째 표준화된 과정, 셋째, 독자적으로 행해지던 활동과 프로세스의 집중을 통한 규모의 경제효과, 넷째 명확한 성과지표 점검 및 구체적 서비스 조건 실현에 주목하는 고객지향성, 다섯째 효율성과 서비스수준 향상을 동시에 기하기 위한 지속적인 프로세스 개선 등을 그 요건으로 삼고 있다. 영국의 공공부문 공유서비스센터의 개념적 요건을 통해 보듯 고객의 유형보다는 어떤 방식으로 공유서비스를 제공할 것인가에 중점을 두고 있다. 공공부문에서 채택할 수 있는 공유서비스센터(SSC) 유형은 거버넌스 지배구조와 조직화 유형에 따라 다음의 4가지 모델로 나뉜다(Gould & Magdieli, 2007). 도입하고자 하는 공유서비스센터의 사업목적 및 범위에 따라 그에 적합한 지배구조와 조직화 유형을 선택할 필요성이 있다.

- ① 정부기관업무운영(Government Center of Excellence: COE) : 정부기관 내부에 복수의 기능을 수행하는 행정공유서비스센터를 설치하는 방안을 들 수 있다. 정부기관 내부조직으로 편제하고 있는 정보화담당관실, 인사담당관관실, 예산담당관실의 기능인 재무, 인사, 정보화, 조달기능을 행정공유서비스 대상업무로 삼는다. 미우주항공국의 조달 기능을 수행하는 NASA 공유서비스센터가 대표적인 예이다.
- ② 정부 공유서비스제공형(Government Shared Services Provider: GSSP) : 행정기관 내부고객 또는 외부의 특정정책고객에게 특정한 기능을 제공하는 행정공유서비스센터의 유형을 들 수 있다. 행정기관 내부는 물론 외부 고객기관에 재무관리 서비스를 제공하고 있는 미국 교통부(Department of Transportation)의 ESC(Enterprise Services Center)가 대표적인 예라고 할 수 있다.
- ③ 민간기업제공형(Commercial Shared Services Provider: CSSP) : 민간기업이 공공부문 고객을 대상으로 특정한 행정공유서비스를 제공하는 유형이라고 할 수 있다. IBM의 공공부문 공유서비스센터(Shared Services Center)가 있고 2008년에 호주 Queensland 주정부와 IBM간 인적자원관리부문에 공유서비스센터설립이 그 대표적인 예이다.
- ④ 민관협력파트너십형(Public Private Partnership: PPP) : 정부와 민간이 합작방식으로 공유서비스센터를 설립해 공공부문을 대상으로 행정공유서비스를 제공하는 방식이다. 미국 내무부(Department of Interior)에서 국가비즈니스센터(National Business Center)의 일부 기능을 민관협력파트너십의 방식으로 제공하고 있는 것이 대표적인 예이다.

이와 같은 공유서비스센터를 도입할 경우, 업무효율성은 물론 규모의 경제와 전문성에 기초한 서비스 수준의 향상이 기대된다. 예를 들어 IT 공유서비스를 도입할 경우 각 사업부문에서 중복되어 운영되는 전산시스템을 통합하여 공동 IT 서비스센터를 구축하고, 이를 각 사업 단위들이 공유하게끔 함으로서 업무를 단순화, 표준화하여 업무효율성을 높이고,

규모의 경제를 통해 전산시스템과 관련된 비용절감을 실현할 수 있다(금창근·이선규, 2008).

McKinsey & JPMorgan(2004) 연구에서는 공유서비스센터를 통해 얻을 수 있는 잠재적 비용절감 효과를 3가지 측면, 즉 지리적 절감 효과(geographic saving), 규모의 이익(scale benefit), 그리고 프로세스 리엔지니어링(process reengineering)으로 제시한다. 즉 지리적 절감 효과는 임대료, 인건비, 세금 등을 보다 싼 값으로 제공 받을 수 있는 지역에서 비즈니스를 수행함으로써 얻을 수 있는 비용절감 효과를 의미한다. 규모의 이익은 시스템 플랫폼, 관리구조, 인력 활용의 최적화, 생산성 향상 등으로부터 발생한다. 마지막으로 프로세스 리엔지니어링은 프로세스의 단순화 및 자동화, 불필요한 프로세스 및 병목구간 제거 등으로부터 비용절감 효과를 달성할 수 있다.

Anderson Consulting(2001) 연구에 따르면, 공유서비스센터 채택이 일반적으로 25~30%의 비용절감 효과를 창출한다고 한다. 특히 인사 관련 업무는 약 30~40%, 재무 관련 업무는 약 50% 정도의 프로세스 처리 비용을 절감할 수 있었으며, 이러한 효과는 특히 정보시스템과 유기적으로 혁신이 함께 수행될 경우 더 높은 것으로 조사되었다. 공유서비스센터를 도입함으로써 얻게 되는 기대효과는 공공부문에서도 유사하게 제시된다. 영국의 NAO(2007)는 공공부문에 SSC를 도입함으로써 기대되는 효과로 ① 규모의 경제 효과 및 단순화·표준화에 따른 효율성 향상에 기초한 비용절감, ② 시설 및 기자재 등의 공동 활용을 통한 낮은 투자비용, ③ 신뢰성·풍부성·일관성을 지닌 정보와 자료의 산출 및 관리, ④ 상향조정된 성과기준에 따른 고객서비스 향상, ⑤ 전문성에 기초한 업무프로세스의 효율성 향상 등을 들고 있다. 물론 공공부문 공유서비스센터 도입에 따른 효익이 존재한다면, 이에 따른 제약요건 및 한계 등도 따를 것이다. 이 부분에 대해서는 논문의 후반부에서 다루고자 한다.

2. 유사 개념과의 관계

공유서비스 또는 공유서비스센터는 기존에 제기된 공공서비스 생산 및 공급 개혁방식과는 다른 독특성을 지닌 개혁방안이다. 이와 비교해 볼 수 있는 공공부문의 유사 개념으로 민간위탁(contracting out), 통합서비스전달체계(integrated service delivery: ISD), 민관협력파트너십(public-private partnership: PPP) 등을 들 수 있다.

민간위탁(contracting out)이란 정부자산에 대한 소유권은 정부가 보유하고 경영을 민간에 위탁하는 방식으로, 국가나 지방자치단체 등의 사무업무를 직접 처리하지 않고, 감독원 등의 행정책임을 유보한 채 민간영리기업 또는 비영리단체와의 계약을 통해 재화나 서비스를 공급하는 행정서비스 전달방식의 하나를 지칭한다(이성우, 1998). 중앙정부 및 지방자치단체의 업무를 자신이 직접 수행하지 않고 계약을 기반으로 외부기관에 위탁한다는 측

면에서 공통점을 갖지만, 공유서비스의 경우에는 민간부문 위탁에 한정하지 않고 정부가 직접 운영하는 기관에도 위탁할 수 있다는 측면에서 차이를 보이며, 무엇보다 특정한 한 기관의 업무를 위탁하는 것이 아니라 유사한 기관들의 공통업무를 집중화해 위탁한다는 점에서 차이가 있다.

통합서비스전달체계(integrated service delivery: ISD)란 시민 또는 고객이 단일 접근경로를 통해 복수의 서비스를 획득할 수 있도록 접점을 제공하는 것을 지칭한다(Intergovernmental Advisory Board, 1999). 특히 통합서비스전달체계에서는 발전된 ICT를 적극 활용해 단일 창(single window)을 통한 서비스 전달체계 구축을 강조한다(Kenneth, 2005). 발전된 ICT를 적극적으로 활용한다는 점에서는 일부 공통점을 지니지만, 통합서비스전달체계는 최종 수요자인 고객의 입장에서 통합된 서비스를 제공받을 수 있음을 강조함에 비해, 공유서비스는 행정시스템 내부의 고객을 위한 업무서비스를 우선적으로 강조한다는 측면에서 차이를 보인다.

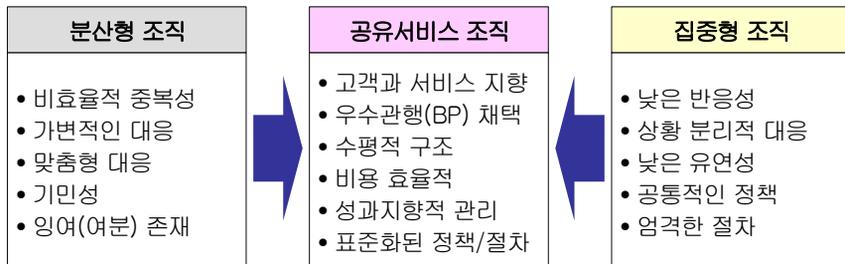
민관협력파트너십⁵⁾은 공공부문과 민간부문이 협력적 노력을 통해 공공서비스의 생산과 전달을 담당하는 것으로 ‘공공정책산출을 위한 민간과 공공의 위험공유 관계(risk sharing relationships)’를 뜻한다(Gerrad, 2001). 민관협력은 서비스의 생산 및 전달에 있어서 “주민”의 능동적인 참여와 협력을 이끌어내는 것으로(Sharp, 1980), 핵심적인 요소로 1)자발적 협력의지, 2) 상호간 협력의 정당성 인정, 3) 책임의식 공유 등이 강조된다. 공유서비스는 거버넌스 측면에서 민관협력파트너십(public-private partnership) 형태를 취할 수도 있지만, 반드시 여기에 한정되지는 않는다. 앞서 논의를 통해 밝혔듯이 공유서비스센터는 거버넌스 지배구조와 조직화 유형에 따라 정부가 직접 운영하는 정부운영형(Government Center of Excellence)이 있을 수도 있고, 정부와 민간이 함께 참여하는 민관협력파트너십형(Public Private Partnership)이 있을 수 있다(Gould & Magdieli, 2007). 한편 공유서비스와 가장 근접한 개념의 하나가 바로 민간부문에서 자주 활용되는 업무프로세스 아웃소싱, 즉 BPO(business process outsourcing)이다. 업무프로세스 아웃소싱이란 특정 업무처리의 전 과정을 외부업체에 맡기는 아웃소싱 방식을 말한다. 업무처리 아웃소싱의 여러 유형 가운데 하나인 BPO는 최근 들어 외국선진 기업들이 가장 선호하는 방식으로 구매나 인사, 고객관리 등의 업무를 외부 전문업체에 위탁해 수행하는 것을 의미한다(Bloch & Spang, 2003). 특히 BPO는 단순한 아웃소싱이 아니라 기획 단계부터 운영, 모니터링까지 모든 단계를 외부업체를 통해 운영한다. 특정 업무처리 프로세스를 자신의 조직에서 수행하지 않고 다른 외부기관에 위탁한다는 측면에서 공통점을 지니고 있지만, 공유서비스의 경우에는 특정한 한 조직에 한정하지 않고 유사한 복수 조직들의 공통업무를 집중화시킨 외부기관에 위탁한다는 측면에서 차이가 있다. 이와 같이 공유서비스는 유사한 복수 기관이 수행하

5) 아웃소싱, 민영화, 민간이양, 위임, 위탁 등을 포함하는 것으로 볼 수 있으며 공동의 이익달성을 위한 서로의 긴밀한 협력과 높은 수준의 신뢰를 바탕으로 한 협력사업으로 형태이다

는 기능이나 활동 중 본질적인 업무에 해당하지 않는 반복적인 공통업무에 쓰이는 인력 및 운영 기자재 등의 자원을 한곳으로 모은 뒤, 집중화에 따른 규모의 경제효과를 기반으로 전문성과 효율성을 높인 행정서비스를 제공한다는 독특성을 지닌 개혁방안이다.

3. 공유서비스센터의 조직화방안

공유서비스 모형은 규모와 효율성은 높지만 서비스와 반응성 수준은 낮은 집중형 모형의 단점과 반대로 서비스와 반응성 수준은 높지만 규모와 효율성은 낮은 분산형 모형의 단점을 동시에 극복할 수 있는 대안으로 평가받고 있다(Wilson, 2005).



자료 : Church, K.(2007)

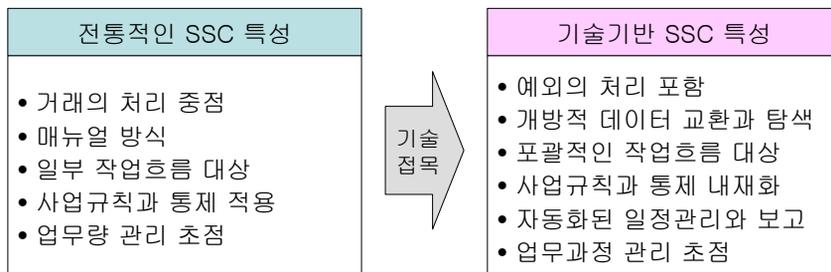
(그림-1) 행정서비스 전달조직의 유형별 특징

공유서비스 모형의 대안으로 각 조직마다 필요한 기능과 활동을 각자 운영하는 분산형 모형을 고려할 수 있다. 정책고객의 니즈 및 급변하는 환경 여건에 대응하기 위해 분산형 서비스전달 조직이 필요하다는 주장이 제기되고 있지만, 그 결과 시스템 전체의 운영 효율성이 저하되고, 중앙조직의 기준 일관성을 유지하기 어려워지는 문제점이 나타난다. 이에 일부 논자는 중앙집중형 통제를 강화하는 서비스 전달체계, 즉 공통적인 기준과 절차를 기반으로 중앙조직의 통제를 강화하는 대응책을 주장하고 있지만, 급변하는 환경 속에서 대응성과 서비스의 질 저하가 우려된다. 이에 분산적 대응을 요구하는 환경에서 비용 효율성과 함께 서비스 질을 유지해 나가기 위해 공유서비스(shared services)를 제공하는 전달체계의 발전이 필요하다는 주장이 제시된다(Church, 2007).

한편 공유서비스센터의 조직화 방안과 관련해 낮은 업무통합 수준의 전략적 외주(strategic outsourcing) 기반의 공유서비스센터(SO_SSC)와 높은 수준의 업무통합을 제공하는 전사 아키텍처(enterprise architecture) 기반의 공유서비스센터(EA_SSC)로 구분해 볼 수 있다. 전략적 외주기반의 공유서비스센터와 사업 아키텍처 기반의 공유서비스센터의 중간 유형으로 업무프로세스외주(business process outsourcing) 기반 공유서비스센터(BPO_SSC)를 추가로 고려해 볼 수 있다.

전략적 외주 기반 공유서비스센터의 경우, 장기계약을 기반으로 대상업무를 외주하지만, 위탁을 한 조직의 업무와 위탁을 받은 조직의 업무 간 통합수준이 비교적 낮은 형태로 운영된다. 한편 업무프로세스외주 기반 공유서비스센터는 포괄적이지는 않지만, 정보기술(IT)을 활용해 특정 업무프로세스와 관련한 업무통합 수준을 높인 형태이다. 설비운영·재무·회계·물류·법무·마케팅 및 고객관리 등과 같은 기업의 특정 업무영역에 있어 외부 서비스 업체를 활용하는 일이 새로운 개념은 아니나, 정보기술(IT) 서비스 시장이 성장 둔화세를 보이면서 최근 업무프로세스외주(BPO) 시장이 그 주요 대안의 하나로 부각되고 있다(한국정보산업연합회, 2004). 마지막으로 전사 아키텍처 기반의 공유서비스센터는 기술적 준거모델(TRM: Technical Reference Model), 자료준거모델(DRM: Data Reference Model), 사업준거모델(BRM: Business Reference Model), 성과준거모델(PRM: Performance Reference Model) 등을 기반으로 높은 업무통합 수준을 유지하는 형태를 지칭한다.

과거에는 전략적 외주 기반 공유서비스센터(SO_SSC)가 일반적이었지만, 오늘날에는 높은 업무통합 수준을 유지하는 사업 아키텍처 기반의 공유서비스센터(EA_SSC)가 부각되고 있다. Church(2007)는 발전단계 관점에서 전통적인 공유서비스센터와 기술기반 공유서비스센터를 다음의 그림과 같이 구분하고 있다. 이를 통해 볼 때 전사 아키텍처 기반의 공유서비스센터(EA_SSC)는 Church(2007)가 지적한 기술기반 공유서비스센터의 특성을 지닌다.



자료 : Church, K.(2007)

(그림-2) Shared Services Center의 발전 추세

III. 선진국의 행정공유서비스센터 도입사례

행정부문에서의 ‘공유서비스(shared services)’ 또는 ‘공유서비스센터(shared services center)’는 영국, 캐나다, 호주 등 영연방 국가들이 선도해 오고 있으며, 아시아 지역에서는 싱가포르가 도입에 적극적이다(Accenture, 2005). 한편 미국에서는 유럽과 달리 전사 아키텍처(EA)라는 정보체계를 기반으로 연방정부는 물론 주정부가 주도해 공유서비스센터를 도입해 운영하고 있다. 본고에서는 영연방국가 중 공유서비스센터 도입에 가장 적극적인

영국과 EA라는 정보체계를 기반으로 Top-down 방식으로 공유서비스센터를 도입하고 있는 미국의 사례를 연구하고 그 정책적 시사점을 도출한다.

1. 영국의 행정공유서비스센터 도입사례

영국정부는 변혁적 정부(transformational government)를 실현하고자 하는 노력의 일환으로 다양한 분야에서 공유서비스센터를 도입해 활용하고 있다. 특히 Gershon Review(2004), Varney Report(2006) 등을 통해 공유서비스센터를 통해 공공부문이 얻을 수 있는 혜택(20~50%의 서비스 전달 효율성 향상 등)이 명확해 지면서, 영국의 DWP, HMRC, DfT, DEFRA, HMPS 등 중앙부처들은 다양한 공유서비스센터를 설립해 운영하고 있다(www.cio.go.uk/shared_services).

영국에서는 공공부문 공유서비스센터 도입을 통해 다양한 성과를 창출하고 있다. 런던시 교통국(Transport for London)은 공유서비스센터를 통해 도입 첫해 약 30% 정도의 인적자용비용을 절감했다. 노동연금부(Department for Work and Pension)는 2006년 고객 대상 지급 서비스부터 11만명에 이르는 내부구성원 대상 서비스까지 다양한 현업업무를 담당하는 공유서비스센터를 도입해 운영하고 있다(HM Government, 2006). 이러한 도입성과를 바탕으로 2007년 기준 공공부문 공유서비스센터 도입을 통해 약 £1.4 billion의 비용절감을 달성한 것으로 보고되고 있다(NAO, 2007).

1) 영국 런던시의 행정공유서비스센터

지방자치단체에서 공유서비스센터를 도입해 성공한 예로 영국 런던시의 런던엑셀런스센터(London Centre of Excellence: LCE)를 들 수 있다. 런던시는 LCE를 설립하여 다음과 같은 기능과 관련된 공유서비스를 산하 소속기관에 제공하고 있다.

- 공공기관 에너지 현대화사업 조달부문(Modernization of Energy Procurement)
- 컨설팅 및 전문가 자문부문(Consultancy and Professional Services)
- 내부 인턴 및 행정보조 공급부문
- 조달업무교육훈련부문(Procurement Training and Skills Development)
- 사무실환경개선사업부문(Developing an Office Accommodation Strategy)
- 런던지역 공공보건, 공공임대주택 조달용품 구매부문(Purchasing for Primary Health, Social Care and Housing in London)
- 장애인 교육사업부문(Learning Disability Joint Commissioning Project)
- 남부 런던지역 공유행정서비스 개발부문(Development of Shared Services for South London)

LCE는 공유서비스센터 설립방안을 먼저 마련하고 제공할 공유서비스를 개발하기 않고, 서비스 수혜조직과 프로젝트 방식의 공동협력을 기반으로 공유서비스의 내용을 확대하는 점진적 방식을 채택했다. 또한 이해당사자가 참여하는 이사회 산하 프로그램 관리체계를 통해 다소 시간이 걸리더라도 프로젝트 단위로 공유서비스를 확대해 나가는 전략을 택하고 있다. 여기에 초기에는 조달이나 에너지수급 현대화와 같은 내부 행정서비스에 초점을 두다, 점차 특정 외부고객을 대상으로 한 공유서비스 개발로 확대해 나가는 점진적 발전전략을 추진하고 있다.

2) 영국 건강보험관리공단(National Health Service)의 공유서비스센터

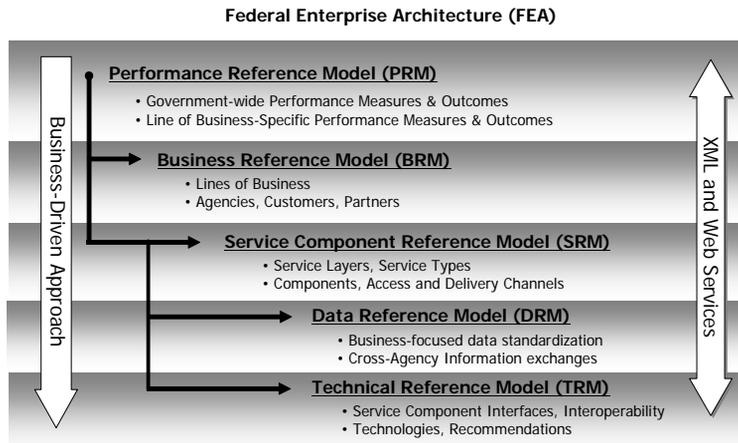
영국의 건강보험관리공단(NHS)은 공단 운영비의 절감과 서비스 향상을 위해 공유서비스센터를 도입하였다(NAO, 2007). 영국 건강보험관리공단은 모두 619개의 조직으로 구성되어 있으며, 2002년까지 각각의 조직은 개별적인 재무회계 시스템과 인력관리 시스템(38개의 인적자원관리 시스템, 29개의 급여시스템)을 사용하고 있었다. 이러한 개별적인 시스템의 사용은 많은 인력과 비용의 중복을 발생시켰다. 이에 영국 보건부는 2005년 4월 민간 기업 Xanasa와 합작투자를 통해 NHS에 공유서비스센터 구축을 결정하였다. 영국 NHS의 공유서비스센터는 온라인 구매를 포함한 구매, 회계보고, 주문결제, 재고와 자산관리, 부가가치세 관리 등을 담당하며 현재는 서비스 범위를 급여 관리까지 확대하고 있다. 결과적으로 영국 NHS의 공유서비스센터 도입은 NHS의 운영비 절감을 불러왔다.

2. 미국의 행정공유서비스센터 도입사례

미국의 경우 대통령 행정개혁의제(President's Management Agenda)를 실현하기 위해 예산관리처(Office of Management and Budget)는 연방정부 기관을 대상으로 기능 통합 및 공유서비스를 제공하는 사업라인(LOB: Lines of Business)을 지정했다. 예산관리처는 LOB를 활용해 사업성과 향상을 위해 행정서비스 측면에서의 비용절감과 대국민 서비스 향상을 기하고자 하였으며 2005년 5개, 2007년 9개로 지정된 사업라인에는 재무, 인사, 법률소송, IT 등 9개 기능이 포함되어 있다. 2007년 현재 업무표준화나 단순 기능통합 단계를 넘어서 공유서비스 경제효과를 창출하고 있는 기능은 재무관리, 인사관리, 정보시스템 보안 등 3개 부문에 머물고 있지만, 다른 기능 역시 발전하고 있는 중이다(Gould & Magdieli, 2007).

미국 연방정부가 주도하는 행정공유서비스센터 중에서 가장 부각되고 있는 것은 내무부(Department of Interior) 소속 국가비즈니스센터(NBC: National Business Center)라 할 수 있다. 국가비즈니스센터는 PMA에 따라 미연방 내무부가 주도하고 있는 행정공유서비스사업이다. 미국 연방정부가 추진 중인 사업라인(LOB)과 행정공유서비스센터 사업은 연방 전사

아키텍처(Federal Enterprise Architecture: FEA)에 근거해 중장기적 관점에서 추진되고 있다. 이는 영국에서 추진 중인 공유서비스센터와는 다소 구분되는 특성으로 미국의 경우 공유서비스센터는 중장기적인 e-Government 발전계획과 밀접한 관련성을 갖고 추진되고 있다.



(그림3) 미국 연방정부의 EA(Enterprise Architecture) 체계

사업라인(LOB) 개념과 FEA에 근거해 추진 중인 공유서비스센터를 통해 현행 각 기관에서 독자적으로 수행하던 기능을 향후 NBC와 같은 공유서비스센터 조직에 의해 전문성을 기반으로 효율적으로 수행되는 것으로 계획하고 있다(NBC, 2008). 이러한 중장기적 로드맵에 따라 초기 교육훈련서비스나 정보기술서비스와 같은 공유서비스를 제공하는 초기 단계로부터, 인적자원서비스, 재무관리서비스, 관리운영서비스 등으로 그 수준을 높여가는 단계적 확대전략을 채택하고 있다.

한편 연방정부 차원에서 추진 중인 EA 기반 SSC와 유사한 방식으로 Illinois주를 비롯한 몇몇 주정부가 EA기반 SSC 도입에 적극적이다. 특히 Illinois주의 경우 주지사의 강력한 리더십을 바탕으로 SSC 도입에 적극적이다. Illinois 주정부 차원에서 도입되는 공유서비스센터는 영국의 London Centre of Excellence 사례와 달리 하향적(Top-down) 방식으로 추진되고 있다. 주지사실에 속한 공유서비스센터는 산하기관의 활동분야에 따라 공공안전, 보건, 환경 및 지역개발 분야 등 Sub-SSC로 구분되어 공유서비스를 제공하는 방식을 채택하고 있다. 또한 초기단계로 추진해 실행단계로 들어간 공유서비스는 주로 인적자원관리와 재무관리에 초점을 두고 있다(State of Illinois, 2008).

3. 선진국 행정공유서비스센터 도입사례의 시사점

영국과 미국의 도입 및 운영사례를 통해 볼 수 있듯이, 행정공유서비스센터는 중앙정부는 물론 지방정부 차원에서도 도입해 적용할 수 있다. 우리나라의 경우에도 중앙정부는 물론 지방자치단체에서 행정공유서비스센터를 도입할 수 있지만, 행정 효율성이 상대적으로 낮다고 평가되는 지방자치단체에서 그 도입효과가 더 클 것으로 예상된다.

한편 도입방식과 관련해 미국처럼 전사아키텍처(EA) 기반으로 추진할 경우에는 하향 방식을 택할 수도 있으며, 영국과 같이 관련 기관이 참여해 공동으로 추진할 경우에는 협업형 방식을 택할 수도 있다. 우리나라의 경우에는 전 정부 차원에서 전사아키텍처(EA)를 전면적으로 추진하지 않는 상황이므로, 영국과 같은 협업형 방식을 우선적으로 고려해야 할 것으로 보인다.

도입속도와 관련해 영국은 물론 미국에서도 대부분 대상 업무범위를 단계적으로 확대하는 방안을 택하고 있다. 공유서비스센터 도입에 따라 해당 업무를 수행하는 방식이 근본적으로 변경됨으로 발생할 수 있는 실패 및 부작용을 예방하기 위해서는 사전 철저한 준비와 제도 정비가 필요하다. 공유서비스센터 도입에 적극적인 영국의 경험에 비추어 볼 때, 다음과 같은 협업적 실행기반 구축이 필요하다(HM Government, 2005). 첫째, 공공서비스 조직은 업무를 표준화하고 다른 기관과 서비스를 공유함으로써 비용 대비 서비스 가치를 제공할 수 있다는 점을 인식해야 한다. 둘째, 행정공유서비스센터 기관장은 다양한 공공부문을 아우르는 서비스 공유화를 촉진해야 함은 물론, 관련 행정부처 및 지방정부 지역공유센터와 협력 하에 공유서비스를 위한 표준체계 수립에 주력하는 것이 필요하다. 셋째, 행정공유서비스센터 담당부처(영국의 경우 HM Treasury)는 관련부처는 물론 공공서비스 전달조직과 함께 서비스 공유화를 위한 거버넌스 및 자금조달에 관한 가이드라인 수립을 위해 협력해야 한다. 여기에는 책무성 규정, 제공해야 할 서비스 조항, 성과측정 문제들이 포함되어야 한다. 이와 더불어 관련된 정부조직 모두 서비스 공유화를 위한 명확한 정책을 수립해야 한다.

IV. 우리나라 지방자치단체에의 적용가능성 탐색

영미권 선진국을 중심으로 한 행정공유서비스센터 도입 사례를 연구할 필요성은 있지만 각국의 행정환경 및 조직특성은 상당한 차이를 보이기 때문에 이러한 서구의 경험을 한국의 정부 및 공공부문이 그대로 따라가기는 힘들 것이다. 우리나라의 지방행정 부문에 행정공유서비스센터를 도입하기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 고려요인을 사전에 점검할 필요가 있다.

첫째, 지방행정 부문에 행정공유서비스센터 도입할 경우 주관기관과 관련해 기존 지방행정 계층구조의 특성과 규모의 경제 효과를 동시에 고려해 볼 때, 지방행정 분야에서는 광역 시·도 단위가 적절할 것으로 판단된다.

둘째, 광역 시·도 단위로 행정공유서비스센터를 도입한다고 가정할 경우, 광역 시·도와 시군구 기초자치단체간 협력문제가 제기된다. 현재에도 시·도 단위로 조합과 협력체가 운영되고 있지만, 기본적인 운영원리상 본 연구에서 제기한 행정공유서비스센터와는 다르다. 광역시도 단위로 행정공유서비스센터를 도입하기 위해서는 기초자치단체의 자발적인 참여를 이끌 수 있는 광역시도 단위 기관장의 비전과 강력한 리더십이 필요하다.

셋째, 자치단체의 자립기반이 취약한 한국 지방행정의 현실을 고려해 볼 때, 지방교부금을 분배하는 행정안전부의 역할이 중요하다. 특히 광역시도 단위로 행정공유서비스센터가 도입될 경우 광역시도와 기초자치단체간 내부 거래비용의 정산문제(HM Government, 2005) 등이 부각될 것으로 예상되는 바 이와 관련된 세부적인 사전규율이 확립될 필요가 있다.

넷째, 행정공유서비스센터 도입 시 예상되는 지방공무원의 저항 및 하부 행정조직의 반발을 고려해야 한다. 행정공유서비스센터 도입의 강력한 배경이 20-30% 정도의 효율성 향상임을 고려해 볼 때, 인력감축 우려에 대한 예방책을 마련할 필요가 있다. 이 문제와 관련해 행정공유서비스센터에 의한 고용승계, 자연적 인력 감소, 여유인력 및 자원을 활용한 신규사업 개발 등의 방안을 동시에 강구해 나가야 한다.

다섯째, 행정공유서비스센터를 실제 도입하는 과정에서 필요한 기술적인 거래조건 및 도입 방법론 준비와 관련된 문제이다. 다행인 점은 영국 등 선진국의 행정공유서비스센터 도입국가의 경험을 살릴 경우, 행정공유서비스센터 설립 및 실행과정에서의 시행착오를 줄일 수 있을 것이다. 위와 같은 사전 고려요인은 행정공유서비스센터 도입과 관련된 성공 및 실패요인과 밀접한 관련성이 있다. 본고에서는 위와 같은 사전 고려요인이 도입방안 수립 시 반영된다는 가정 하에 좀 더 구체적인 적용방안을 탐색해 보고자 한다.

1. 대상 기관 및 대상 업무범위의 선정

한국의 정부 및 공공부문, 특히 지방행정 부문에 행정공유서비스센터를 도입할 경우, 업무를 위탁할 행정기관의 범위를 포괄적으로 지정할수록 규모의 경제를 활용한 비용 효율성과 전문성에 기초한 서비스 수준 향상을 기대할 수 있다. 이를 위해 지방자치단체 및 그 소속기관은 물론 지역소재 중앙부처 소속기관이나 공공기관을 그 대상으로 포함시키는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 경우 광역시·도 및 시·군·구·동에 이르는 행정조직은 물론 경찰서, 소방서, 지역교육청, 시·군 법원, 선관위, 보건소 등 행정기관을 포함할 수 있으며, 동시에 지역적 근거를 같이 하는 한국전력, 지적공사, 한국농어촌공사, 농협, 국민건강보험

공단 등 공공기관을 포함시킬 수 있다.

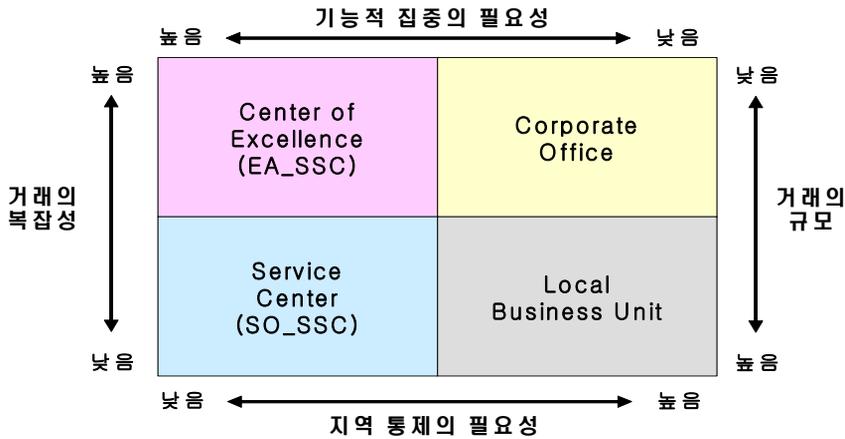
대상 업무와 관련해 우리나라 공공부문에 이미 행정공유서비스센터 개념이 접목되어 성공한 대표적 사례가 존재한다. 조달청이 운영하는 나라장터가 바로 그것으로, 나라장터는 구매 및 조달서비스를 전 정부 차원에서 공유서비스로 제공하는 대표적인 운영사례이다. 이 밖에도 서울시 120센터처럼 주민 및 일반 국민을 대상으로 한 광역단위 통합콜센터(Call Center) 운영 등을 들 수 있다. 이와 같이 행정공유서비스센터 개념을 활용한 성공사례가 존재함에도 불구하고, 이러한 행정공유서비스의 개념 및 기능을 다른 기능부문으로 확장해 적용하는 데는 소극적이었다.

공유서비스의 대상 업무범위를 선정함에 있어 한국의 현실적 제약요인을 고려할 필요성이 있다. 우리나라도 선진국처럼 IT와 인사 업무 부문에 행정공유서비스센터를 도입할 경우 그 기대효과가 클 것으로 예상되지만, 현재의 정부정책 및 지방행정 업무관행 상 신속한 도입은 어려울 것으로 판단된다. IT와 인사 업무의 경우 부분적인 업무 외부위탁은 가능하겠지만, 중장기 투자가 요구되는 EA와 같은 정보기반⁶⁾이 부족한 상태에서는 전반적인 기능위탁은 효과적이지 못하며 지방행정 업무관행상 부작용도 예상된다. 예를 들어 IT 행정공유서비스센터 도입방안을 검토해 볼 수 있다. IT 공유서비스센터 운영모델은 단위 행정조직 내에 중복되어 있는 IT 자원들을 공동 데이터센터로 통합해 운영하는 방안이다. 현 단계 광역 시도 단위로 IT 행정공유서비스센터⁷⁾를 도입할 수 있지만, 이 경우 시군구 단위의 전산관련 조직 및 인력의 축소가 용이하지 않으며 동시에 기존 지방행정의 관행상 시군구 전산팀-용역업체 관계 위에 다시 IT 행정공유서비스센터가 위치하는 옥상옥 구조로 변질될 가능성이 높다.

따라서 현 단계 지방행정 부문에서 행정공유서비스센터 도입방안은 인력 외의 관리요소를 집중 위탁하는 것에 중점을 두고, 공유서비스센터의 도입 효과를 극대화할 수 있도록 규모의 경제와 전문성의 강화효과를 가져올 수 있는 부분에 한정하는 것이 필요하다. 특히 우선 도입이 가능한 행정공유서비스센터는 전사 아키텍처(EA: Enterprise Architecture)라는 특별한 정보기반 없이도 운영될 수 있는 행정공유서비스센터로 주로 전략적 외주(SO: Strategic Outsourcing)에 기반을 둔 것들이다.

6) 전사 아키텍처(EA)는 IT 공유서비스를 원활하게 지원하기 위한 공유인프라로 상호운용성이 보장된, 안전하고 편리한 서비스의 제공과 활용을 지원하는 시도내 공유서비스의 유통과 관리 기반을 구축하는 것을 주요 내용으로 한다. 이를 위해 국가정보자원(데이터, 업무, SW, HW 등)들을 조직 간에 활용이 용이하도록 표준화된 형태로 개방한 서비스기반을 구축하는 것이 중요하다.

7) 광역 시도 단위로 광역 시도 내의 정보자원(업무, 정보, SW, 인프라 등)을 집중관리해 다른 조직에서도 쉽게 활용할 수 있도록 표준화된 서비스 형태로 제공하는 센터를 지칭한다.



자료 : Church(2007)의 유형화를 저자가 일부 보완함

(그림-3) 행정공유서비스센터 대상업무 선정모형

위의 그림은 4가지의 상황조건에 따른 적합성을 기준으로 운영모형을 선정하는 틀이다 (Church, 2007). 이 틀에 근거해 볼 때 거래의 복잡성이 낮지만, 기능 집중에 따른 규모의 경제 효과를 향유할 수 있는 영역인 전략적 외주기반 공유서비스센터(SO_SSC)를 우선적으로 선정해 도입할 필요성이 있다. 낮은 수준에서의 행정공유서비스센터 도입 성과를 점검 하면서, 동시에 그 기대효과가 큰 공무원 인사나 재무 부문으로 단계적 확대를 해 나갈 필요성이 있으며, 이를 위해 전사 아키텍처 기반 공유서비스센터(EA_SSC)를 준비해 나가는 것이 효과적일 것이다.

2. 고객 유형을 고려한 우선적 도입방안 모색

지방행정에 행정공유서비스센터를 도입하는 방안으로 고객 유형에 따라 특정 업무나 서비스를 공유서비스로 전환하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 우선적으로 지방행정에 도입이 가능한 행정공유서비스센터는 주로 내부고객을 대상으로 부가가치가 낮은 공통 업무 또는 활용성이 낮은 자산을 활용하는 방향에서 검토해 볼 수 있다. 또한 외부 고객 측면에서는 우선적으로 지역에 투자하는 외국투자기업을 대상으로 각종 기업기능(회계, 인사, 시설관리 등)을 공유서비스로 제공하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 외부고객을 대상으로 보다 확장된 행정공유서비스센터는 초기 단계의 성과를 보면서 추진하는 것이 바람직할 것이다.

	내부고객		외부고객	
	행정조직	공공조직	지역주민	기업/조직
기 도입된 제도	Procurement SSC(나라장터)		Call Center	One-stop Service
SO-based SSC ↕ EA-based SSC	전문서비스(법무, 행사, 번역 등)SSC	Cafeteria 복리 후생 SSC		외국투자기업 BSSC
	공용차량 SSC Network			
	자산관리 SSC			
	IT(개발, 유지관리) SSC		지역 통합행정 SSC	
	HRD(교육, 연수 등) SSC			
	HRM(보상, 평가 등) SSC			
	Finance SSC			

(그림-4) 고객 유형별 공유서비스센터 적용모형

지방행정 부문에서는 전략적 외주기반 공유서비스센터(SO_SSC) 모형에 속한 다음과 같은 도입방안을 우선적으로 고려해 볼 수 있다.

첫째, 공용차량 공유서비스 네트워크 구축방안이다. 이는 비상출동차량 등을 제외한 업무용 승용차나 승합차 등 일반 공용차량을 광역단위 공유서비스센터가 집중관리하면서 차량관리 및 운송서비스를 지역 내 공유서비스로 제공하는 방안이다. 행정공유서비스의 내용으로 사전예약에 의한 지역 내 배차서비스를 통해 유휴차량 활용성을 제고하고, 운전 및 정비 서비스 공동운영을 통하여 운영비용의 효율성을 제고시킬 수 있다. 광역시도 단위로 공용차량 공유서비스센터 네트워크를 구축할 수 있을 것이며, 광역 시도간에는 서비스 제휴를 추진할 수 있다. 또한 지역 내 지방행정 기관을 우선 포함하되, 지역내 중앙정부 소속기관이나 지역소재 공공기관으로 확대할 수 있다. 공유서비스 이용과 관련해서는 이용빈도에 따른 사후 비용정산시스템을 활용하면 효과적일 수 있다.

둘째, 지방행정 자산관리 공유서비스센터 도입방안이다. 이는 자동차, 컴퓨터, 설비 등 고가의 운영자산을 우선대상으로 삼을 수 있으며, 필요시 건물, 토지 등 부동산성 자산까지 공유서비스 관리대상으로 확대할 수 있다. 행정공유서비스의 구체적 내용으로는 자산구매, 처분, 교체 및 유지관리 서비스, 보유자산의 활용성 제고방안 수립 및 실행 등을 포함시킬 수 있다. 광역시도 단위 자산관리 공유서비스센터를 구축할 경우 자산관리 비용절감 및 자산운영관리 부정 방지 및 예산 낭비를 체계적으로 예방할 수 있다고 예상된다.

셋째, 외국투자기업유치와 관련된 행정공유서비스센터 도입방안이다. 이는 지자체에 직접 투자하는 외국인기업을 대상으로 법률지식 및 지역 네트워크 활용이 필요한 회계, 인사, 법무, 시설관리 등의 기업적 기능을 행정서비스로 형태로 제공하는 것을 주요 내용으

로 삼는다. 영국의 운영사례처럼 광역시도 단위로 인터넷기반 비즈니스 공유서비스센터를 설립해 운영함으로써, 지자체내 외국인기업 및 투자기업에 one-stop 서비스를 제공하고 효과적인 외국인투자기업 유치활동을 촉진시킬 수 있다.

V. 향후 과제

지방행정에 행정공유서비스센터를 도입하는 것은 기존의 자치단체별, 시군별, 부서별 업무처리체계를 벗어나 자치단체간, 시군간, 부서간 공통업무 ‘공유’와 ‘협업’ 체계를 통해 비용절감과 새로운 가치를 창출한다는 행정문화 및 체질의 전환을 의미한다. 또한 지방행정에 공유서비스센터를 도입하는 방안은 현단계 지방자치행정체제 개혁과 관련된 행정계층 축소나 행정구역 통합 논의를 둘러싼 다소 복잡한 논쟁(박기춘·한상연, 2010; 최봉기, 2010)을 피할 수 있다는 정책적 유용성을 지닐 수 있다. 즉 행정공유서비스센터 도입은 기존의 행정체계를 그대로 유지하면서도 행정구역 통합에 버금가는 규모의 경제효과와 행정효율성 향상효과를 기대할 수 있다는 것이다.

지방행정에 공유서비스센터를 도입하는 방안을 성공적으로 추진하기 위해서는 도입의 타당성을 면밀하게 검토할 필요성이 있다. Serco Solutions(2005)에 따르면 영국의 지방정부에서 행정공유서비스센터를 도입하면서 가장 어려움을 겪었던 현실적 이유로 새로운 제도 도입에 따른 정책적사결정 부담과 기존 관리기능과의 조정·통합을 위한 협상과 업무조율 등을 들고 있다. 따라서 도입에 따른 기대효과를 제고하면서 예상되는 부작용을 줄이는 도입방안을 마련하기 위해서는 관련 업무 및 기능의 현황조사로부터 시작되는 상향식(bottom-up) 도입 타당성 분석과정과 전략적 목표의 명확화를 기반으로 기대성과를 구체화할 수 있는 하향식(top-down) 목표 및 실행계획 수립이 필요하다.

한편 공공부문에 행정공유서비스센터가 도입되어 본래 의도한 규모의 경제를 활용한 기능 전문성을 발휘하기 위해서는 이를 뒷받침하는 산업기반이 형성되어야 한다. 예를 들어 아시아권에서 가장 적극적으로 공공부문 공유서비스센터 도입을 추진 중인 싱가포르의 경우, 아시아-태평양지역 민간 공유서비스센터의 약 40%를 차지하고 있다(Xin, 2007). 그러나 한국의 경우에는 공유서비스센터를 뒷받침할 산업기반이 미약하다. 민간부문에서조차 대기업내 공유서비스센터는 부분적으로 발달하고 있지만, 산업으로서의 국내 BPO(Business Process Outsourcing) 시장기반은 아직 취약하다. 민간부문의 BPO나 SSC 경쟁력이 취약할 경우, 공공부문의 공유서비스센터 역시 시장경쟁에 의해 촉발되는 경제효율성을 담보할 수 없다. 따라서 향후 공공부문의 공유서비스센터가 활성화되기 위해서는 민간부문의 BPO나 SSC도 함께 활성화될 필요성이 있다.

또한 초기단계의 행정공유서비스센터 도입수준에 머물지 않고, 보다 높은 수준의 업무

통합을 바탕으로 행정공유서비스센터 본연의 기대성과를 추구하기 위해서는 EA기반 공유서비스센터(EA_SSC)를 발전시킬 필요가 있다. 문제는 우리나라의 경우, 일부 중앙부처 및 지방자치단체에서 독자적으로 전자 아키텍처(EA) 체계를 도입 중에 있지만, 범정부적인 EA 체계 부재로 비표준화 및 중복개발이 지속되고 있다는 점이다. 미국의 경험을 통해 배울 수 있듯 차세대 전자정부 기반인 EA를 범정부차원에서 중장기적 관점에서 추진해 나가야만, 인사·재무·회계 등의 분야에서 높은 수준의 기대성과를 실현할 수 있는 행정공유서비스센터를 발전시킬 수 있을 것이다.

참 고 문 헌

- 금창근·이선규. (2008). IT웨어드서비스 도입에 관한 영향요인 연구: 국내 금융기관을 중심으로. <Information Systems Review>. 10(1): 21-45.
- 박기춘·한상연 (2010). 지방행정체제 개편 논의 현황 및 추진방향. <한국지방자치학회보>. 22(1): 99-121.
- 박용성·임승빈·임성범. (2008). 시장성 평가제도의 가능성과 한계, 영국과 일본사례를 중심으로. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 이성우. (1998). 정부기능의 민간위탁 확대방안. <한국정책학회보>. 7(3): 31-51.
- 최봉기. (2010). 지방행정체제개편에 대한 여야 정당안의 비판적 검토와 개선방향. <한국지방자치학회보>. 22(2): 29-54.
- 한국정보산업연합회. (2004). <2003 정보산업 민간백서>. 한국정보산업연합회.
- 홍길표. (2008). 행정서비스 공동제공방안 모색: Shared Services Center 도입방안을 중심으로. 한국지방자치학회 2008년도 하계학술대회 발표논문집. 779-809.
- Accenture. (2005). Driving High Performance in Government: Maximizing the Value of Public-Sector Shared Services. The Government Executive Series.
- Andersen Consulting. (2001). Shared services centers extend their reach. Andersen/Akris.com report.
- Bergeron, B. (2003). Essentials of Shared Services. Hoboken: John Wiley and Sons, Inc. 김일건 외역. (2005). 가치창출을 위한 세어드서비스. 서울: 한국경제신문.
- Bloch, M. and Spang, S. (2003). Reaping the benefits of business-process outsourcing. McKinsey on IT. Fall, 2003. 10-16.
- Church, K. (2007). The Shared Services Journey. Parson Consulting. Knowledge at Work. 9(3): 1-8.
- Gershon, P. (2004). Releasing Resources for the Front-line: Independent Review of Public Sector Efficiency. UK HM Treasury (<http://www.hm-treasury.gov.uk>).
- Gerrad, M.B. (2001). Public-Private Partnerships: What are Public Private Partnerships, and How do they differ from privatization?, Finance and Development, 38(3): 441-451.
- Gould, K. & Magdieli, A. (2007). Optimizing Government Effectiveness Through Shared Services: Perspectives from IBM Corporation. IBM Report.
- HM Government.(2005). Transformational Government: Enabled by Technology, UK TSO(The Stationery Office Limited) (<http://www.paisdigital.org/documentos>).
- HM Government. (2006). Transformational Government 2006: Enabled by Technology, UK TSO (<http://www.paisdigital.org/documentos>).
- Intergovernmental Advisory Board. (1999). Integrated Service Delivery: Governments Using Technology to Serve the Citizen. Intergovernmental Advisory Board (IAB) of the Federation of Government Information Processing Councils.

- Kenneth, K. (2005). Moving Toward the Virtual State: Integrating Services and Service Channels for Citizen-Centred Service. *International Review of Administrative Sciences*, 71(1): 119-131.
- McKinsey & J.P. Morgan. (2004). Moving Towards Global Shared Services Centers, JPMorgan Treasury Services. May 2004.
- NAO. (2007). Improving corporate functions using shared services. UK NAO(National Audit Office) Report (<http://www.nao.org.uk/publications>).
- NBC. (2008). The National Business Center Strategic Plan FY 2008-FY 2012. The National Business Center (<http://www.nbc.gov/organization>).
- Oracle. (2010). Business Intelligence as a Shared Service. An Oracle White Paper (March, 2010) (<http://www.oracle.com/us/corporate/insight>).
- PriceWaterhouse Coopers & Lusk, J.S. (1999). Shared Services. Hoboken: John Wiley & Sons, Inc., 프라이스워터하우스쿠퍼스 FCM팀 역. (2000). 웨어드서비스: 가치창조의 e-조직전략. 서울: 21세기 북스.
- Savas, E.S. (1987). Privatization : the key to the Better Government. Chatham: Chatham House Publishers.
- Serco Solutions. (2005). Shared Services as a Long-term Solution for Local Government: Delivering on the Gershon Report (www.serco.com).
- State of Illinois. (2008). Shared Services Program. State Budget Book_FY 2008. (www.state.il.us/budget).
- Varney, D. (2006). Service transformation: A better service for citizens and businesses, a better deal for the taxpayer. UK HM Treasury (<http://www.hm-treasury.gov.uk>).
- Wilson, D.A. (2005). Implementing A Shared Services Delivery Model in Public Sector: Getting Started. National Association of State Auditors, Controllers & Treasurers. August 16, 2005.
- Xin, W.Y. (2007). Shared Service Centers and Cash Management: A Natural Progression. *Treasury China*. May 2007. 39-43.

[저자소개]

洪吉杓 서울대학교 대학원에서 경영학 박사학위를 취득하고, 현재 백석대학교 경상학부 부교수로 재직하고 있다. 조직이론 및 인적자원관리 분야를 주전공으로 삼고 있으며, 민간은 물론 정부 및 공공부문의 혁신이론, 공공부문 거버넌스, 기술경영 및 사회경영 등 다양한 분야의 연구를 하고 있다. 현재 한국인사조직학회 상임이사, 기획재정부 공공기관 경영평가단 평가위원 등으로 활동하고 있으며, 저서로는 「이론으로 풀어 본 정부혁신」(2007, 공저), 「디지털 권력」(2004, 공저) 등이 있고, 영문 논문으로는 “Searching for Effective HRM Reform Strategy in the Public Sector” 등이 있다. Tel: 041-550-9170(연구실), E-mail: kphong@bu.ac.kr

朴龍星 영국 맨체스터대학에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 단국대학교 죽전캠퍼스 행정학과 부교수로 재직 중이다. 관심분야는 정부 및 공공부문의 혁신이론, 환경정책, 정책네트워크 및 정책변동 연구 등이다. 저서로는 「이론으로 풀어 본 정부혁신」(2007, 공저) 등이 있고, 논문으로는 “정책융호연합모형을 활용한 유사회발유 규제정책분석(2010)”, “조직역량지수 신뢰성검증에 관한 연구”(2009), “국가과학기술혁신 민·관협력 메카니즘의 구성요소에 대한 비교연구”(2008), “정부혁신 내재화 확보요인에 관한 연구”(2008) 등이 있다. Tel : 031-8005-3299(연구실), E-mail : yspark1@paran.com