

# 정부기능분류체계(BRM)의 재정비를 위한 사례연구\*

- '문화재' 정책영역을 중심으로 -

## A Case Study for the Reorganization of the Standard of Government Function Classification (BRM): Focusing on the 'Cultural Heritage' Policy Area

남 서 진 (Seo-jin Nam)\*\*

임 진 희 (Jin-hee Yim)\*\*\*

### 목 차

- |                           |                         |
|---------------------------|-------------------------|
| 1. 머리말                    | 4. 정부기능분류체계의 재정비를 위한 제안 |
| 2. 대한민국 정부의 업무참조모델 개발과 적용 | 5. 맺음말                  |
| 3. 정부기능분류체계의 현황과 개선안      |                         |

### <초 록>

본 연구는, 문헌조사를 바탕으로 대한민국의 업무참조모델(BRM)인 '정부기능분류체계'의 도입에서 개발·적용에 이르기까지의 행정연혁을 통하여, 정부기능분류체계의 본래 개발목적과 의도를 밝혀내고, 현재 정부기능분류체계에서 관찰되는 문제점과의 관계를 밝힘으로써 현행에서 드러나는 정부기능분류체계의 문제에 대한 원인을 찾아보고자 하였다. 정부기능분류체계의 현황조사는 정책영역 '문화재' 영역(대기능 9개, 중기능 59개, 소기능 297개와 단위과제 1,287개)을 대상으로 중앙정부와 지방정부의 기능분류체계를 조사하였다. 그 결과, 중앙정부와 지방정부의 기능 간에 분절된 현상과 그밖에 문제점들을 발견하였고, 이를 대표하는 '문화재 지정' 등의 4가지 사례를 통해 개선모형을 제안하였다. 또한, '정부기능분류체계'의 재정비를 위하여, 업무재현성을 갖춘 업무기능의 설계, 업무기능의 일관성유지를 위한 관리와 운영에 있어서의 제도마련, 이용자의 사용촉진을 위한 교육, 지속적인 유지관리와 개선이 필요함을 제안하였다.

주제어: 정부기능분류체계, 정보기술아키텍처, 업무구조, 문화재, 이지원(e지원)시스템, 업무참조모델

### <ABSTRACT>

This study investigated the administrative history, from the introduction of the "Standard of Government Function Classification" (BRM) to its development and application. Through the results of the survey, the causes of the problems observed in the current government's functional classification system were revealed. The current survey examined the functional classification scheme of the central government and local governments on the "cultural heritage" policy area (9 major functions, 59 middle functions, 297 small functions, and 1,287 unit tasks). It confirmed the problem of the separation of functions between central and local governments as well as other problems. Among the problems, this study proposed an improvement model through four representative cases such as the "designation of cultural heritage." In order to reorganize the "Standard of Government Function Classification," it is necessary to design a business function with the reproduction of tasks, establish a system for management and operation in order to maintain the consistency of the business function, educate users, and suggest continuous improvement.

Keywords: Standard of Government Function Classification, Enterprise Architecture, Business Architecture, cultural heritage, E-Jiwon System, BRM(Business Reference Model)

\* 본 논문은 제1저자의 석사학위논문 '정부기능분류체계의 역할 재정립을 위한 연구' 내용 일부를 재편집하여 인용하였음.

\*\* 명지대학교 기록정보과학전문대학원 석사(nsj1025@gmail.com) (제1저자)

\*\*\* 정보인권연구소 연구위원(yimjhkr@empas.com) (교신저자)

■ 접수일: 2017년 4월 21일 ■ 최초심사일: 2017년 4월 29일 ■ 게재확정일: 2017년 5월 24일

■ 한국기록관리학회지 17(2), 129-163, 2017. <<http://dx.doi.org/10.14404/JKSARM.2017.17.2.129>>

## 1. 머리말

### 1.1 연구의 배경과 목적

정부기능분류체계가 첫 선을 보인지 십여년이 지난 현재 정부기능분류체계가 설계 당시의 목표와 기대효과대로 사회에 반영되었는지, 대한민국 정부조직에 뿌리내려 목표하던 ‘일 잘하는 정부’를 일구었는지 재조명해 볼 시기가 되었다. 정부기능분류체계는 참여정부의 정부혁신을 위한 도구로서 개발되었지만, 현재 정부기능분류체계는 업무참조모델로서 업무기능을 충실히 재현하지 못한다는 평가와 문제현상들<sup>1)</sup>이 제기되고 있기 때문이다.

이는 『행정업무의 효율적 운영에 관한 규정』을 『행정 효율과 협업 촉진에 관한 규정』으로 개정하여 협업형 제도를 도입하고, 업무자료를 유기적으로 통합관리하기 위한 업무관리시스템을 구축하려는 등의 대한민국 정부의 행정협업을 촉진하기 위하여 기울이는 노력에 반해, 실제 업무영역에서 정부기능분류체계가 효율적으로 작동하지 못하고 있음을 드러낸다.

본 연구는 정부기능분류체계의 도입에서 개발과 적용에 이르기까지의 행정연혁을 통하여, 정부기능분류체계의 본래 개발목적과 의도를 밝혀내고, 현재 정부기능분류체계에서 관찰되는 문제점과의 관계를 밝혀, 문제의 원인을 찾아보고자 하였다. 이를 통해 정부기능분류체계의 문제점이 드러나는 대표적인 사례를 선정하고, 이를 개선하기 위한 방안을 제안함으로써,

정부기능분류체계를 재정비하기 위한 방향을 제시하고자 하였다.

### 1.2 연구의 방법과 범위

본 연구는 정부기능분류체계의 기능별 분류, 목적별 분류 중 기능별 분류를 중심으로 문화재 영역을 대상으로 연구의 범위를 한정하였다. 문화재 업무의 특성상 중앙정부와 지방정부 간 업무의 연계가 활발하게 이루어지기 때문에, 기능의 분류에 있어 업무기능의 연계와 참조·활용의 관점에서 현황의 문제점을 도출할 수 있는 대표적인 사례를 제시할 것으로 기대하였다.

연구의 방법은 문헌연구와 사례연구를 중심으로 수행하였다. 문헌연구를 통해 정부기능분류체계의 본래 개발목적과 의도를 밝혀내고자 하였다. 그리고 정부기능분류체계의 행정연혁을 통하여, 현재 정부기능분류체계에서 관찰되는 문제점의 근본적인 원인을 찾아보고자 하였다.

문헌연구는 정보공개청구와, 기록물 열람, 문헌검색을 통해 수행하였다. 행정연혁을 밝히기 위해 당시 발간되었던 간행물이나 보고서 행정문서(계획서, 시방서) 등의 경우, 해당 기관의 웹사이트를 방문하여 자료를 검색하는 방법으로 자료를 수집하였으나, 내부 관계자를 위한 매뉴얼 지침 등과 같은 대내용 자료(계획안, 회의록 등)는 열람을 위해 정보공개청구를 통하여 자료를 수집하였다. 정보공개청구는 정보공개포털을 통해 정부산하 공공기관 등을 대상으로 하여 정보통신망을 통한 열람방식으로 자료

1) 정부기능분류체계를 기록물관리기준표와 동일한 것으로 오인하여 사용하거나, 이용 당사자의 이해도가 낮아 단위과제를 오등록 또는 남발하는 현상이 제기되었는데, 이는 정부기능분류체계가 업무참조모델로서의 본래역할에 대한 이용자 및 관리자의 인지도부족으로 인한 것으로 판단된다(설문원, 2013a).

를 열람하고자 하였다. 정보공개청구를 하였으나, 비공개 대상으로 열람이 불가능한 경우에는 해당자료를 인용한 연구자료나, 연구참여자 또는 관계자의 연구자료를 통해 간접적인 방법으로 자료를 수집하였다. 정보공개청구 결과 제공이 불가능하다 회신을 받은 경우에는 담당 직원과의 전화통화를 통해 관련정보를 청취는 방법으로 자료를 수집하였다.

기록물의 열람이 가능한 경우, 국가기록원의 홈페이지를 통해 기록물을 색인한 후, 온라인 열람 지원이 가능한 자료는 정보통신망을 통해 열람하였고, 온라인 열람이 지원되지 않는 경우에는 사본신청을 통하여 자료를 열람하였다. 정부 간행물 중 국립중앙도서관이나 국회도서관에 소장된 자료의 경우 마찬가지로 온라인 열람이 지원되는 경우 정보통신망을 통해 열람하였고, 지원이 되지 않는 형태의 자료는 방문열람을 통해 자료를 열람하였다.

정부혁신지방분권위원회의 자료는 대통령기록관에서 웹서비스를 지원하고 있어 홈페이지와 백서 등의 정부간행물을 통하여 자료를 수집하였다.

기타 문헌자료의 수집은 학위논문 및 학술지의 경우, 국회도서관과 국립중앙도서관, 한국교육학술정보원, 국가과학기술정보센터, DBpia 등의 연구자료 제공 온라인사이트를 통하여 관련 자료를 검색 수집하였고, 학회 및 단체가 존재하는 경우에는 관련 학회의 발간자료 등을 통해 관련 자료를 수집하였다. 법률정보는 국가법령정보

센터와 자치법규정보시스템을 통해 수집하였다.

수집된 자료 중 계획안, 회의록, 보고서, 백서 등은 전자정부추진과 정부기능연계모형, 정부기능분류체계의 수립과 관련한 사업의 진행과 관련된 자료로 대내용 문서와 대외용 문서가 별도로 존재하는 경우 변경사항을 추적하였고, 계획안과 대내외 업무추진보고서, 최종보고서와 백서를 통해 각 시기별 진행상 발생한 문제요소를 파악하고, 이에 따른 결정을 파악함으로써 해당시기 전자정부 추진에 관련한 배경정보를 수집하고자 하였다. 또한 정권교체 전·후로 발간된 정보화백서를 통해 시기별 관점의 차이와 수행주체 간 사업의 해석에 담긴 함의를 파악하고, 다른 학계의 연구논문을 통해 이해집단 간 관점의 차이로 인해 자료의 해석이 편중되지 않도록 유의하였다.

사례연구는 현재 정부기능분류체계를 수집하여 현황에 대한 조사를 통해 정부기능분류체계의 문제점을 도출하였다. 정부기능분류체계가 범정부적인 업무기능을 포괄적으로 담고 있기에 '문화재영역'으로 한정하여 문제요소가 잘 드러나는 사례를 통해 문제점과 해결방안을 모색하고자 하였다. 사례연구를 위한 자료조사는 정보공개청구를 통하여 정보공개포털의 정보통신망을 통한 방법으로 열람함으로써 수집하였다. 수집대상기관은 대한민국 정부의 '문화재관리' 업무 기능에 한정하여 중앙정부에 해당하는 문화재청과, 지방정부에 해당하는 광역자치단체 전부와 기초자치단체 8곳<sup>2)</sup>을 대상으로

2) 기초자치단체의 선정기준은 지방자치단체의 공무원임용인원이 해당 지자체의 주민등록기준인구수와 비례함에 따라, 인구수가 제일 많은 순으로 시와 군 그리고 차상위 시와 군 3개 기관(수원, 양평, 칠곡)과 최근 기능분류체계를 수립한 강북, 『고도 보존 및 육성에 관한 특별법』의 적용을 받는 경주역사보존지구와 백제역사보존지구(해당하는 4개 기관(경주, 공주, 부여, 익산)을 선정하였다.

하였다. 수집대상 자료는 기관의 업무기능분류 체계와, 단위과제카드목록이며, 별도로 수행업무를 파악하기 위하여 국가법령정보센터와 자치법규시스템을 통하여 업무분장 및 조직과 관계된 자치법규를 수집하였다.

### 1.3 선행연구

정부기능분류체계와 관련한 연구는 도입이 논의되기 시작한 시점부터 현재에 이르기까지 경영 및 행정 분야와 정보통신분야, 기록관리분야에 이르기까지 다양한 분야에서 연구가 진행되고 있다. 본 연구와 관련하여 선행연구는 크게 두 가지 영역으로 구분된다. 정보통신분야와 경영 및 행정학 그리고 기록관리 분야이다.

전자정부의 도입시기에 정보통신분야와 경영·행정분야에서 연구는 경계가 모호하여 구분짓기 어렵다. 전자정부사업 자체가 IT기술과 정부의 경영적인 측면이 융합되어 정보통신, 경영, 공공행정의 다각도적인 연구가 수행되었기 때문이다.

김석주(2003)와 강근복(2002)은 미국의 전자정부 도입사례와 전자정부에 대한 개념을 소개하며, 특히 김석주의 연구는 한국과 미국의 전자정부법을 상호 비교함에 따라 정책적인 시사점을 제공하였다.

전자정부추진과 관련하여 신익호와 박정은(2004), 오강택과 이연우(2005)는 참여정부의 전자정부 추진에서의 문제점을 지적하고, 해결방안을 제안하였다. 신익호와 박정은은 기존 BPM(Business Process Management)의 방식이 실효를 거두지 못한 원인을 실제 공공서비스가 부처 간 장벽을 넘어서는 영역의 범위임을 실무

자가 인지하지 못하고 프로세스의 개선 사업의 범위를 예산 집행의 부처중심으로 수행하였기 때문임을 지적하며, 참여정부의 전자정부 추진 목적인 대국민 서비스와 일하는 방식의 진정한 혁신을 위해서는 범국가차원에서의 BRM의 활용이 필요함을 정부기능연계모형(BRM)을 통하여 활용 방안을 제시하였다.

오강택과 이연우는 전자정부의 본래 개념을 밝히고, 전자정부추진과 관련하여 시스템 간 연계체계 구축을 통해 협업기반의 통합업무처리 환경의 구축과 BPM 기반의 범정부 포털구축과 범정부차원에서의 정보기술아키텍처(ITA)를 기반으로 한 정보자원관리체계 강화의 필요성을 제안하였다.

양순애(2007)의 연구와 신동익과 이우기(2009)의 연구는 정부기능분류체계가 업무참조모델(이하 BRM)로서의 역할을 하지 못함을 조직단위로 업무를 분류하였기 때문이라 주장하였다. 양순애는 지방정부와 중앙정부의 업무기능이 서로 상이한 상황에서 중앙정부의 업무기능분류체계로 지방정부의 업무기능을 일원화하는 데에서 오는 문제점을 지적하였으며, 신동익과 이우기는 해외사례연구를 통하여 대한민국정부의 전자정부도입과 관련한 목적의 차이를 밝히고, 전자정부의 성공적인 활용을 위해서는 BRM의 기능회복이 필요함을 주장하였다.

대한민국 정부의 BRM구축과 관련한 문제요인을 분석한 연구로는 엄석진(2008)의 연구와 유흥립, 윤상오(2006)의 연구가 있다. 엄석진은 제도적인 요인을 중심으로 대한민국과 미국정부의 BRM구축에 대한 목표와 수행방향에서의 차이점을 비교함으로써, 대한민국정부의 BRM구축의 성격이 정보자원의 통합관리보다

는 예산의 관리에 초점이 맞춰져있음을 지적하였으나, 미국과 대한민국 간 행정배경에 차이가 있기에 사례로서 일반화하기 어려움을 언급하였다. 유홍립과 윤상오의 연구는 전자정부추진과 관련하여 소관부처인 정보통신원과 행정자치부 간에 갈등을 분석함으로써 정책수행과 관련한 맥락정보를 밝혔다.

기록관리분야는 정부기능분류체계의 수립을 기점으로 이주연(2006)과 유영필(2007), 이승준(2008)의 연구는 정부의 정부기능분류체계의 도입 배경과 기록물분류체계의 단위업무와 기능분류체계의 단위과제 사이의 개념 불일치를 지적하고 이를 해결하기 위한 방법론을 제시하였다.

설문원(2013a; 2013b)은 중앙행정기관을 대상으로 기록관리와 관련하여 정부기능분류체계의 적용에 대한 연구와 기록의 단위과제 기반의 평가제도에 관련하여 연구하였다. 설문원(2013a)은 정부기능분류체계가 기록의 기능분류 편익에 부흥하는 바와 구조 및 운영의 측면에서의 적절성을 분석하는 과정에서 기록연구사가 기록의 평가업무 중 보존기간설정과 관련하여 제한적 권한만을 갖게 되는 구조적 문제점 지적과 개선방안을 제시하였고, 설문원의 다른 연구(2013b)를 통해 단위과제별 보존기간 책정에 따른 문제점과 해결책을 제시하였다.

단위과제와 관련한 개선을 중심으로 한 연구는 이희준과 정연경(2016)의 연구로 9개 광역시도를 중심으로 대기능 '건설건축'에 해당하는 단위과제를 범위로 하여 기록관리기준표 상의 단위과제 운영에 대한 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였으나, 업무기능의 적절성에 대한 분석보다는 단위과제의 보존기한과 중복기

능의 조정을 주안점으로 삼아 아쉬움이 있다.

이세진과 김화경(2014), 김화경과 이은주(2014), 문찬일(2016)의 연구는, 업무관리시스템 도입으로 인한 정부기능분류체계의 적용·재정비에 관한 사례연구와 기록관리기준표의 운영과정에서 나타나는 정부기능분류체제로 인한 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하였다. 이 연구들은 기록관리의 관점에서 정부기능분류체계가 업무재현성이 미비한 문제점에 관하여 시사한다. 하지만, 현실적용을 목적으로 진행된 사례이기에 기능의 개선점이 소기능 이하 단위과제에 한정되는 점에서 아쉬움을 갖는다.

## 2. 대한민국 정부의 업무참조모델 개발과 적용

### 2.1 전자정부시기 '정부기능연계모델'의 개발 배경과 목적

한국의 전자정부사업은 1980년대 국가기간전산망사업에서 시작한다. 이후 제1, 2차 국가기간전산망사업(1987~1996)을 통해 전자정부의 기본토대가 되는 국가기본정보의 디지털화를 시작하였다. 국가기간전산망사업은 작고 효율적인 정부를 구축하기 위하여 정보기술을 활용하려는 선진국가의 움직임에 적극 대응하려는 정부의 노력과, 전자정부의 물적 인프라와 경험적 토대가 되는 점에서 의의가 있다.

이후 김대중 정부(국민의 정부)에 이르러 정부부처 내, 기관 내 정보화가 어느 정도 진척되자, 다 부처 관련 사업의 정보화의 필요성이 제기되었다. 다 부처 전자정부 핵심사업을 추진하

기 위해 2001년 1월 대통령직속 전자정부특별위원회를 구성하였다.

전자정부특별위원회는 11대 전자정부 과제를 선정하여 대통령 임기 종료에 맞추어 2002년 말까지 국가적 우선순위의 사업추진, 다 부처 관련 사업의 통합 추진, 업무프로세스혁신(BPR)을 기반으로 하는 정보화 등의 11대 과제를 수행하였다. 11대 전자정부사업은 4개의 프론트오피스(창구민원사업), 4개의 백오피스(행정내부업무), 3개의 전자정부기반조성사업으로 구성되었다(정부혁신지방분권위원회, 2005, pp. 8-12).

정부기능연계모델(BRM)은 이 시기에 국무조정실에서 공공부문 정보자원 실태조사의 후속 조치로 선진 기법을 적용한 체계적인 정보자원 관리의 필요성을 제기함으로써 논의가 시작되었다(2002년 5월). 이후 노무현 정부(참여정부)가 2003년 들어서며, 5월 '참여정부의 전자정부 비전 및 추진원칙'을 확정하고, 8월에 참여정부가 전자정부 로드맵을 수립하여, 전자정부 31대 우선추진과제 중, 혁신분야 '정부의 일하는 방식 혁신(G2G)'에 속하는 10개 아젠다 '서비스 중심으로 업무재설계'에 해당하는 우선추진과제 '정부기능연계모델(BRM) 개발'로 추진되었다(대통령자문 정책기획위원회, 2008b, pp. 23-25).

참여정부는 '참여정부의 전자정부 비전과 추진원칙'을 통해 "세계 최고 수준의 열린 전자정부 구현"을 비전으로, "국민과 기업에 대한 가

치 창출형 정보체계 구축, 정부 내부의 성과 극대화 및 효율성 제고, 국민과 정부 간 수평적 쌍방향 네트워크 형성"이라는 목표를 공표했다.<sup>3)</sup>

"참여정부가 추진하는 수직적 통합과 수평적 연계는 우리나라 전자정부를 범정부차원의 마디 없는 통합으로 성숙시키기 위한 것이다. 로드맵을 통해 제시된 31대 과제들은 공공기관의 수평적 연계와 수직적 통합을 지향한다. 전자정부사업은 행정부 내에서 부처간, 기관간 수평적 연계와 중앙정부와 지방자치단체 및 공기업 등 정부산하기관의 수직적 통합에 역점을 두었다(대통령자문 정책기획위원회, 2008b, p. 22)."

참여정부의 전자정부의 추진방향을 통하여, 김대중 정부의 전자정부특별위원회의 활동을 통해 제정된 2001년 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률(약칭 전자정부법)」에서 전자정부를 '행정사무의 전자화'로 규정(법 제2조1항)<sup>4)</sup>한 것에서 더 나아가 정부가 인식하는 전자정부의 범위가 확장되었음을 알 수 있다. 이는 2003년에 개정된 동법 제2조1항<sup>5)</sup>의 조문에서도 나타나는데, 전자정부를 "정보기술을 활용하여 행정기관의 사무를 전자화함으로써 행정기관 상호 간 또는 국민에 대한 행정업무를 효율적으로 수행하는 정부"로 규정함에 따라 참여정부의 전자정부에 대한 인식의 변화

3) 덧붙여, 제1차 국정과제회의를 통해 노무현 대통령은 "앞으로 공직사회의 일하는 방식을 개선하고, 업무 프로세스를 혁신하여... 정부의 기능과 조직을 자연스럽게 변화도록 유도하는 것이 필요합니다. ... 아울러 전자정부를 통하여 깨끗하고 투명한 행정이 이루어질 수 있도록 적극적인 노력을 기울여야 합니다."라 언급한 바가 있다(제1차 국정과제회의의 대통령 말씀, 2003. 4. 17).

4) 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」[시행 2001.7.1.] [법률 제6439호, 2001.3.28., 제정]

5) 「전자정부구현을위한행정업무등의전자화촉진에관한법률」[시행 2003.6.15.] [법률 제6871호, 2003.5.15., 일부개정]

를 보여준다.

이와 같은 참여정부의 전자정부에 대한 인식은 정부기능연계모델(BRM) 개발사업이 전자정부사업에서 중요한 위치를 차지하고 있음을 알 수 있으며 아래와 같이 참여정부가 정부기능연계모델 개발사업이 정부의 업무프로세스 재설계의 차원에서 정부의 업무기능을 재정립하려는 의도가 있었음을 알 수 있다.

“정부기능연계모델(BRM) 개발은 정보화를 염두에 두고 IT의 관점에서 정부 업무를 분석·조직화 하는 과정으로 ... 이 사업은 로드맵 수립 당시 부처와 무관하게 업무흐름을 분석한 후 불필요한 프로세스의 폐기, 복잡·불분명한 프로세스의 단순화, 중복·유사 프로세스의 통합 등을 추진하는 정부차원의 프로세스 혁신차원에서 BRM의 필요성이 제기되었으며, 전자정부 사업 추진의 근간이 되는 참조모델이 될 수 있다는 기대하에 추진되었다(정부혁신지방분권위원회, 2005, p. 205).”

이러한 의도는 2003년 한국전산원의 연구에 나타난 다음과 같은 정부기능연계모델의 용어 설명을 통해서도 잘 드러난다.

“미국 BRM에 대한 국문명칭은 ‘업무참조모델’ 등으로 번역되기도 한다. 본 연구의 정부기능연계모델(BRM)은 엄밀한 의미에서는 미국 BRM 보다 확장된 정부기능 참조모델로 기능 간 연관관계를 중요하게 고려한 점 등을 반영하여 한국형

BRM을 정부기능연계모델로 명명하기로 하였다(한국전산원, 2003, p. 6).”

정부기능연계모델(BRM)의 개발은 아래와 같이 추진되었다.

- 정부기능연계모델 개발 활용에 관한 연구 (정보화촉진정책연구) - 한국전산원, 2003년
- 정부업무관리시스템 구축 BPR/ISP 사업 - 행정자치부, 2004.08-11.
- 정부기능별 유관정보 조사 및 연계 - 행정자치부, 2005년
- 전부처 정부기능연계시스템(BRM 관리 시스템) 구축 - 행정자치부, 2005년

2003년 한국전산원에서 수행한 ‘정부기능연계모델 개발을 위한 사전연구<sup>6)</sup>’는 정부부처 간 수행업무를 정부의 업무기능과 매핑(Mapping)하여 기관들 간 공통수행기능을 도출함으로써 업무기능을 중심으로 부처 간 연계를 도모하고자 하였다. 또한, 정부기능연계모델을 서비스주체(20개), 서비스수혜자(8개), 서비스 수행방식(5개), 공통행정(8개)으로 구성하여, 정부의 업무를 수혜자 중심, 즉 국민을 중심으로 서비스하기 위한 시스템 연계방향을 제시하였다.

이후, 정부기능연계모델의 개발은 2004년 3월 국정과제회의에서 국정과제 실시간 관리를 위한 정부업무관리시스템 사업우선추진과제인 ‘국정과제 실시간 관리(정부업무관리시스템)’와 통합 추진된다. 이는 사업 수행의 추진주체가 부재됨과 사업기간 및 범위 등의 현실적인 한계<sup>7)</sup>

6) 2003년 “정부기능연계모델 개발 및 활용에 관한 연구” 사업을 통하여 정부 62개 기관, 538개 대기능, 2,450개 중기능, 17,446개 소기능에 대해 담당조직, 근거법령, 규제내용, 정보시스템 구축 현황 등을 파일럿 형태로 연계시키는 성과를 거두었음.

로 인해 사업진행이 어렵다는 내부 판단과 함께, 통합추진을 통해 '정부기능연계모델 개발' 사업을 추진하는 것이 현실적으로 타당하다는 대통령의 지시로 인한 결정이었다. '국정과제 실시간 관리(정부업무관리시스템)'와 통합 수행됨에 따라, 정부기능연계모델 개발 사업은 당초의 계획보다 범주가 축소되고, 추진방식도 당초 범부처를 통괄하는 전면전 전개방식에서 단계적 방식으로 변화되었다. 이런 변화는 "결국 시스템 연계 및 통합에 초점을 둔 전자정부 추진과 이를 수단으로 정부혁신을 추구한다는 당초의 취지에 따라 구상되었던 '선 BRM구축-후 사업전제'라는 추진 기조가 '정부업무관리시스템 구축을 위한 BRM'으로 바뀌었으며 사업의 범주도 상당히 축소되었다."고 언급하였다(정부혁신지방분권위원회, 2005, p. 25).

정부기능연계모델은 2005년 3월 행정자치부가 시범사업 정부 업무관리시스템 전담기관으로 지정되면서, 행정혁신의 일환으로 통합행정혁신 시스템<sup>8)</sup>(하모니; Hamoni, HAmonized MOdel of New Innovation, e-지원시스템 기반의 업무관리기능에 고객관리와 성과관리 기능을 부가한 업무관리시스템)과 온-나라(On-nara BPS, e-지원시스템 기반의 업무관리시스템)에 적용되었다(혁신관리비서관실, 2005).

정부기능연계모델의 개발시기인 2003년에서 2005년은 '국민과 함께하는 일 잘하는 정부'를 구현하기 위한 행정개혁 과제의 하나로써 '부처 자율적 기능조정'이 추진되었다. 행정개혁의 가장 중요시된 요소는 '참여'와 '분권', 그리고 '자율'이었다. 참여정부는 이전의 제3자에 의한 타율적·강제적인 방법에서의 하향식의 조정을 지양하고, 공무원이 개혁의 대상이 아닌 개혁의 주체로서 참여로서 분권적·상향적(양방향) 개혁, 자기학습적 개혁방식을 목표로 하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008c, pp. 50-53). 하지만, 이 시기 기능조정을 위한 회의록을 보면, 당시 부처 내부에서 기능조정에 따른 변화에 소극적인 대응으로 난관이 있었음을 추정할 수 있다.

"참여정부의 새로운 페러다임을 반영하는 기능 조정방안제시가 미흡  
대부분의 부처가 조직축소, 인력감축 등 구조조정을 우려하여 소극적으로 대응  
대부분의 부처가 토론 과정 없이 조직담당 부서 주관으로 안을 마련, 기존의 부처의견 고수에 집착 ...  
설명회 취지가 각 부처에 충분히 전달되지 못해 부처마다 준비한 내용이나 범위가 상이"(정부혁신지방분권위원회, 2003.06.13.)

7) 정부혁신분권위원회백서 『참여정부의 전자정부』(2005)에 자세한 추진 상 한계점을 언급하였는데, "당초 취지와 계획과는 달리 BRM 사업은 상당기간 추진상의 부진을 겪었다. 가장 주된 원인은 BRM사업의 성격상 범 정부부처를 망라하기 때문에 각종 이견과 문제를 조정, 통합할 수 있는 강력한 추진주체가 사실상 없었다는데 있다. 정부혁신지방분권위원회가 한국전산원의 지원을 받아 추진하는 것으로 당초에는 구상되었으나 자문기구로서 위원회의 특성상 실천력을 담보할 수 없었으며 한국전산원의 독립적 기능 수행이 현실적으로 어려웠기 때문이다. 뿐만 아니라 범 부처를 대상으로 한 사업의 범주가 워낙 방대하기 때문에 그 기본틀이 나오기까지는 상당한 준비기간이 소요되기 때문에 다른 전자정부사업의 추진일정과 맞물릴 수 없다는 현실적인 추진일정상의 한계를 가지고 있었다."(정부혁신분권위원회, 2005).

8) 통합행정혁신시스템은 2005년 3월~5월까지 진행된, '행정자치부의 기능 및 업무 프로세스 분석 용역(수행사: 베어링포인트社)'으로 도출된 업무기능을 토대로 시스템을 구축하여 당해 7월부터 3개월동안 시범운영된 후 10월 1일 전면개통 되었다(혁신관리비서관실 혁신관리수석실, 통합행정혁신시스템 시스템 구축, 2005.10).

이런 내부적인 난관에도 불구하고, 이 시기 노무현 대통령의 말씀자료를 통해 정부의 정부 기능연계모델의 개발을 통한 정부업무의 업무 혁신에 대한 의지와 목적의식을 엿볼 수 있다.

“무슨 개혁을 하느냐? 일을 개혁합니다. 지금 우리가 하고 있는 일이 효율적인가? 국민에게 필요한 일인가? 꼭 내가 해야 할 일인가? 꼭 이 방법으로 해야 할 일인가? 등을 분석하고 모든 일을 전부 다시 한번 점검해 보고 꼭 필요한 일에서 빠진 것이 있는지 찾아서 새로운 일을 해야 합니다.”(대통령 말씀자료, 제1차 참여정부 국정토론회, 2003.03)

“다른 부처에서 하고 있는 일을 ‘우리 부처는 잘 몰라’ 하는 것 보다는 전 부처 공무원들이 중요한 쟁점이 된 정책에 관해서 깊이 이해하고, 일가친척·동창생·동료라도 확실하게 설득해서 국가가 하나가 되어야 합니다.”(대통령 말씀자료, 부처 업무보고 시, 2004.02)

“업무마다 프로세스가 다르지만 유사한 것을 분류하고 정리하는 노력이 필요합니다 ... 업무의 분류기준은 실용성이 우선입니다. 업무를 빨리 파악하고, 체계적 관리를 위해서 유형별로 정리 되어 있어야 합니다.”(대통령 말씀자료, 대통령 비서실 업무연계분석 토론회, 2004.02)

## 2.2 ‘정부기능분류체계’의 개발현황

‘정부기능분류체계’(정부기능분류체계)의 개발은 전자정부추진체계의 후반기에 해당한다.<sup>9)</sup> 후반기인 2006년 이후에는 로드맵과제가 본격적인 구축단계로 접어들면서 전자정부사업으로 개발된 시스템 간 상호연계의 필요성이 급속히 대두되었다. 정부혁신지방분권위원회의 『위원회추진 주요과제』에는 이런 현황이 기재되어 있다.

“정부기능은 그동안 각 분야별 필요에 따라 각기 상이하고 다양한 분류체계를 개발·활용하였고, 이를 기반으로 정보화 사업을 추진하였음 ... 시스템 운영성과를 획기적으로 제고하기 위해서는 정부기능분류체계의 표준화가 필요하다는 의견이 제기됨. 현재 진행중인 사업 가운데 기능분류체계와 밀접하게 관련된 정보시스템: 정부업무관리시스템, 디지털예산회계시스템, 통합국정평가시스템, 국가기록물관리시스템, 통합국정관리시스템, 청와대 이지원시스템 등, 이러한 문제의 해결을 위해 정부혁신지방분권위원회 주관으로 2005년 8월부터 TF 및 실무반을 구성하여 대책 마련 및 후속조치 강구 ... BRM체계와 프로그램체계 등 다원화된 정부기능분류체계를 1-2-3 레벨까지 단일의 분류체계로 확정, ... 단일화한 정부기능분류체계의 명칭을 “정부기능표준분

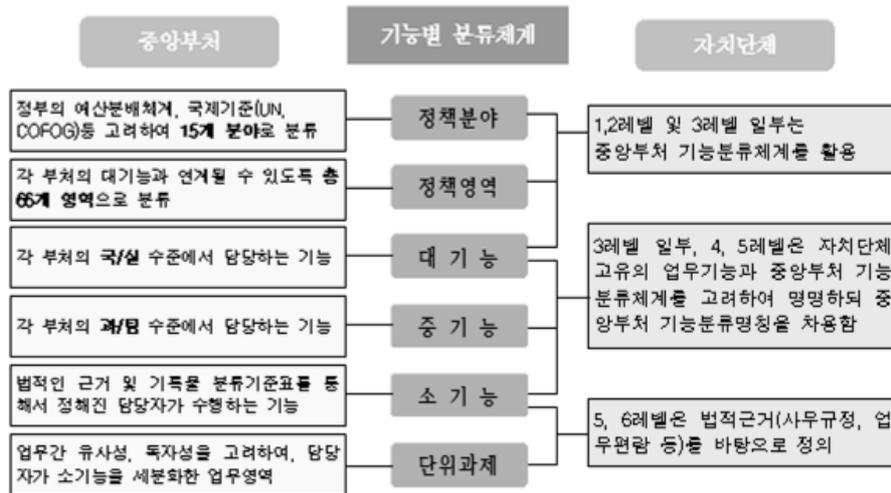
9) 전자정부추진체계는 전반기(2003~2005)와 후반기(2006~2007)로 구분된다. 전반기는 대통령자문 정부혁신지방분권위원회 산하 전자정부전문위원회를 중심으로 전자정부로드맵과제를 발굴·심의·조정기능을 수행하고, 행정자치부가 행정지원을 하며, 한국정보사회진흥원이 사업관리 및 기술을 지원하던 시기다. 전자정부 전문위원회 위원 상당수가 정보통신부와 직간접적으로 인연을 맺고 있었고, 한국정보사회진흥원이 정보통신부 산하기관인 까닭에 사실상 정보통신부 주도로 추진된 측면이 강하다. 후반기인 2006년 이후에는 로드맵과제가 본격적인 구축단계로 접어들면서 로드맵과제의 성공적인 마무리보다 실행력에 무게를 두게 된다. 집행력 있는 추진체계의 필요성이 대두되었기 때문이다. 이에 따라 행정자치부가 심의·조정기능을 이관 받으면서 전자정부사업을 주도하였다(대통령자문 정책기획위원회, 2008b, p. 29).

류체계”로 사용하도록 함(영문: Standard of Government Function Classification)(정부혁신지방분권위원회, 2006)”

위 내용을 통해 기존에 개발되었던, 정부기능연계모델과 관련된 여타 시스템의 분류체계를 병합한 형태가 ‘정부기능표준분류체계(현 정부기능분류체계)’임을 유추할 수 있다. 이와 관련하여 미국, 일본, 영국 등 선진사례를 조사·분석하여 기능분류체계를 일원화 또는 연계하기 위한 방안을 모색하였는데<sup>10)</sup> 대한민국 정부의 예산분배체계와 UN의 COFOG(정부기능분류, Classification of the Functions of Government)를 분석하여 2006년 12월 ‘정부기능표준분류체계’를 공표하였다.

지방자치단체의 기능분류체계는 중앙정부(정부부처)를 중심으로 한, ‘정부기능분류체계

(정부기능분류모델)’의 개발·구축이 완료됨에 따라, 정부부처의 기능 외에 지방자치단체의 기능과의 연계를 통한 범국가적인 행정업무의 연계 및 활용을 위해 개발되었다. 자치단체의 기능분류체계 개발은 ‘정부 BRM 고도화사업(2006)’에 포함되어, 지방자치단체와 중앙정부의 온나라시스템, 기록관리시스템, 성과관리 및 지방재정정보시스템의 확산과 보급을 목적으로, 시스템 간 연계·활용을 할 수 있는 기능분류의 개발이 이루어졌다. 지방자치단체 기능분류체계의 개발은 시범자치단체 10개(광역자치단체 3, 기초자치단체 7)에 대한 기능분류조사를 통하여 2007년 2월 지방자치단체 기능분류체계의 최초 버전이 제안되었다. 1~2레벨은 중앙정부의 기능분류체계(정부기능분류체계)와의 연계성을 고려하여 중앙정부의 기능분류체계를 그대로 준용하여 15개 정책분야, 51개 정책영역



〈그림 1〉 중앙부처-지방자치단체 BRM 연관관계(한국정보사회진흥원, 2007, p. 11)

10) 정부기능분류체계조정 관련 회의(2006년 5월 3일 16시, 위원회 회의실)

으로 하였으며, 3레벨 이하는 자치단체의 업무 특성을 고려하여 새로 분류하여 정의하였다. 3레벨 일부와 4~5레벨은 지방자치단체 고유의 업무기능과 중앙부처 기능분류체계(BRM)를 고려하여 정의하였으며, 3레벨은 134개 대기능, 4레벨은 484개 중기능으로 분류하였다. 5~6레벨은 사무규정, 업무편람 등을 바탕으로 정의하였으며, 5레벨은 2,071개 소기능, 6레벨은 24,714개 단위과제로 분류하였다. 예를 들어 1레벨의 사회복지 정책분야에서 2레벨은 기초 생활보장, 노동 등 8개 정책영역으로 분류하였으며, 2레벨의 노동 정책영역에서 3레벨은 고용 정책, 근로자복지, 노동정책 등 3개 대기능으로 분류하였다(한국정보화사회진흥원, 2007; 양순애, 2008).

### 2.3 업무관리시스템의 기능분류체계 적용

업무관리시스템에서 기능분류체계를 적용한 것은, e知圓시스템(e지원, 청와대 기록관리시스템)이 시초이다. 이후, e지원시스템 바탕으로 고안된 행정자치부의 하모니스시스템<sup>11)</sup>(Hamoni, HAmonized MOdel of New Innovation)과 중앙부처를 중심으로 온-나라<sup>2)</sup>(On-nara BPS, e-지원시스템 기반의 업무관리시스템)에 적용되었다. 기능분류체계 도입시기 업무관리시스템에는 정부기능연계모델이 적용되었는데, 앞에서 밝힌 바와 같이, 이 시기 전자정부 사업으로 개발 적용된 시스템들(기능분류체계,

정부업무관리시스템, 디지털예산회계시스템 등)이 정부 주도하의 총괄적인 형태에서의 정보화사업이 추진되지 못하였기에, 각각의 시스템에 적용되는 정부 업무의 분류를 일원화하고 명칭을 '정부기능분류체계'로 하였다. 정부기능분류체계는 2006년 고도화 사업을 통해, 1-3레벨단계에서의 통합화한 정부기능분류체계를 하위단계인 4-6레벨까지 조정하고, 정부부처의 기능을 추가(방위사업청, 행정중심복합도시건설청, 국가인권위, 대검찰청)하였는데, 사업 제안요청서에 따르면, 정부기능연계모델에 누락된 정부부처의 기능을 제외하고 업무관리시스템 활용이 불가능하였기 때문이었다. 또한, 지방자치단체의 통합 업무시스템의 구현을 위한 기반인, 지방자치단체의 기능분류체계가 부재함에 따라, 지방자치단체의 기능분류체계 개발과 업무시스템과의 연계를 위한 파일럿 시스템의 구축방안이 고안되어, 2007년 지방자치단체 기능분류모델(BRM) 시스템 구축사업으로 지방자치단체의 기능분류체계가 구축되었다.

온-나라시스템의 확산은 2007년 전 중앙부처에 서비스가 개시됨에 따라 시작되었으며, 이후 전자문서시스템 및 관련 시스템과 연계하여 서비스가 시작되었다. 지방자치단체의 업무관리시스템 도입은 이듬해 2008년부터 시작되었다(한국정보사회진흥원, 2006; 한국정보사회진흥원, 2007; 대통령자문 정책위원회, 2008a; 소프트웨어정책연구소, 2016, p. 15).

11) 하모니스시스템: 온-나라(업무관리)·고객관리·성과관리시스템 등 행정안전부의 업무시스템을 통합·연계한 기관 포털시스템, 기획조정실(2010). 하모니스시스템 운영지침. 행정안전부 예규 제316호, p. 1  
 12) 온-나라시스템: 과제관리, 전자결재, 메모보고, 지시사항관리 등 행정기관 업무처리 전 과정을 체계적으로 처리·관리하는 시스템, 기획조정실(2010). 하모니스시스템 운영지침. 행정안전부 예규 제316호, p. 1

〈표 1〉 업무관리시스템의 기능분류체계 적용연혁

시스템명	연도 및 기간	주요내용	비고
e지원	2004. 6. 25. ~ 2005. 3. 3.	e知園 고도화 추진 - 디지털청와대 정부 연계 및 확산 - 정부업무관리시스템 구축 - 업무관리시스템 개선(업무분류체계 및 과제관리 개념 도입)	05. 03. 정부업무관리시스템은 전자결재시스템과 별도로 개발, 연계토록 결정
	2005. 4. 4. ~ 2006. 3. 3.	과제관리시스템 구축 - 과제관리카드 - 목표별 분류체계 마련 및 기능별 분류체계 수정 보완	
온-나라 (하모니포함)	2004. 8. ~ 2004. 11.	행정자치부 정부업무관리시스템 구축을 위한 ISP 완료 - 이지원 시스템 부처확산 기본계획수립	
	2005. 5. ~ 2005. 12.	정부업무관리시스템 구축 - 정부업무관리시스템 구축 - 정부기능연계모델(BRM) 구축 - 성과 및 보상관리시스템 구축	05.07.부터 행자부 및 산하기관에 시범적용
	2005. 9. 1.	통합시스템(하모니) 개통 - 성과관리 및 고객관리 포함	e지원 시스템 바탕
	2006. 1. ~ 2006. 4.	정부업무관리시스템 표준패키지 활용 시범사업 완료 - 과기부, 건교부, 예산처, 해양경찰청, 대통령경호실	
	2006. 6. ~ 2007. 5.	정부기능연계시스템 고도화 - 분류체계 조정 및 확정(4-5-6레벨) - 정부기능연계모델추가(방위사업청, 행정중심복합도시건설청, 국가인권위, 대검찰청 등) - 시스템 용량확장 및 관리기능개선 - 지방자치단체 기능연계모델 수립	
		온라인 정부업무관리시스템 확산사업 - 업무관리시스템 고도화 - 업무관리시스템의 안정적 확산 및 적용 - 업무관리시스템 중장기 운영방안 연구 (전자문서시스템 통합방안 연구)	45개 중앙행정기관 신규 보급 총 55개 중앙행정기관 보급 완료 11개 광역지자체 보급 완료
	2006. 12.	온-나라시스템 전 중앙부처 설치 및 사용자 교육 실시 정부기능표준분류체계(BRM)공표	
	2007. 1.	온-나라시스템 전 중앙부처 확산완료 및 서비스 개시 (1차 설치 완료)	
	2007. 3. 6.	'온-나라시스템과 전자문서시스템 통합' 국무회의 중 대통령지시	
	2007. 5.	온-나라시스템 설치(2차 설치) - 과제종료 등 기록관리 기능, 국정관리시스템 등과의 연계개발 반영	전자문서시스템 등 관련시스템 연계
	2007. 12.	지방자치단체 기능분류모델 시스템구축사업	
	2008.	지방자치단체 온-나라시스템 도입	

(참조: 소프트웨어정책연구소, 2016, p. 15.)

## 2.4 엔터프라이즈아키텍처의 업무참조모형과 업무아키텍처

업무참조모형(BRM, Business Reference Model)은 엔터프라이즈 아키텍처(EA, Enterprise Architecture, 이하 EA)를 이루는 하나의 참조모형 중 하나이다. 하지만, 한국의 업무참조모형(BRM)은 “정부기능분류시스템”으로 번역되며 행정안전부 예규 제238호에 의해 규정화되어 있다. 이와 관련하여 황주성 외(2008)는 “다른 나라들이 업무참조모형(BRM)과 동시에 PRM,<sup>13)</sup> DRM,<sup>14)</sup> SRM,<sup>15)</sup> TRM<sup>16)</sup>을 동시에 고려하는 것과는 매우 다른 접근 방법이며, 업무참조모형(BRM)만을 따로 규정화하여 운영하는 것이 EA가 전체적 측면으로 접근방법을 원칙으로 하고 있는데 업무참조모형(BRM)만 따로 하는 것은 EA의 기본 원칙에 맞지 않는 것”이라 하였다. 또한, “기능별 분류는 정부조직 설치현황을 반영한 것이고, 목적별 분류는 해당기의 설립목적과 전략목표 달성을 위한 과제별로 분류되어 있는데, 이러한 방식은 기능별 분류와 목적별 분류를 다시 연결해야 하는 문제를 갖고 있으며, 이러한 체계는 EA와 IT 거버넌스의 투자관리와 혼동하여 생겨난 문제로 보인다”(황주성, 이원태, 최선희, 신동익, 이우기, 2008)고 언급하였다.

EA와 업무아키텍처(BA, Business architecture)

업무참조모형(BRM)간의 관계를 이해하기 위해 정의를 살펴보면, EA는 종종 집을 짓는 것과 비교된다. 집을 구성하는 개별적인 시설의 설계도면을 종합적으로 분석하여 배치한 종합 설계도를 조직의 경영면에서 보자면 EA라 이해할 수 있다. 신신애(2005)는 EA의 역할에 대하여 “EA는 실제 조직을 구성하는 조직의 업무와 정보시스템의 가시화, 즉 조직 자원을 전사적인 범위에서 식별이 용이하게 표현하여 가시화하며, 표준화, 즉 조직 전체에 영향을 주는 원칙, 지침, 업무, 기술 등을 표준화하며, 체계화, 즉 조직을 구성하는 업무와 정보시스템을 조직 구성원의 역할에 맞게 정의하고 정형화함으로써 효율적인 정보화 추진을 지원한다”라 정의한다.

업무아키텍처(BA)는 신동익 외(2012)에 따르면, “기관의 비즈니스를 수행하는데 필요한 전략 및 사업영역을 분석해 놓은 실체로, 조직이 수행하고 있는 업무에 대하여 비전 및 전략에서부터 최하위의 업무까지 관련된 조직, 업무, 프로세스, 프로세스 간 구조와 상호관계 등을 정의하는 것”이며 “업무기능 및 프로세스에 대한 일관된 관점(View)을 제공하고 기관의 비전/전략과 업무 프로세스의 정렬(Alignment)을 통해 기관의 비전 달성 및 성과 제고를 위한 업무기능/프로세스의 개선 및 표준화, 효과적인 업무지원을 위한 IT 추진을 지원한다.”하였다. 이를 바탕으로 미루어 보면 업무아키텍처

- 
- 13) 성과참조모형(PRM: Performance Reference Model): 조직성과 측정의 기준으로서 조직의 성과 분류체계와 지표들을 분류, 정의한 모델(신동익, 이석준, 신신애, 2012, p. 94)
  - 14) 데이터참조모형(DRM: Data Reference Model): 데이터아키텍처의 기준으로서 업무와 서비스를 지원하는 데이터의 분류체계 및 데이터의 표준을 정의한 모델(신동익, 이석준, 신신애, 2012, p. 94)
  - 15) 서비스참조모형(SRM: Service Reference Model): 응용서비스의 기준으로서 업무를 지원하는 응용 서비스를 분류하고 응용 서비스의 표준 기능을 정의한 모델(신동익, 이석준, 신신애, 2012, p. 94)
  - 16) 기술참조모형(TRM: Technical Reference Model): 기술아키텍처의 기준으로서 응용서비스의 구현을 위한 기술과 표준을 정의한 모델(신동익, 이석준, 신신애, 2012, p. 94)

(BA)는 조직 또는 기관의 업무에 대한 설계도로 표현할 수 있다. 이 설계도에는 조직의 업무를 구성하는 각 요소를 분석하여, 자원의 현황, 업무의 당사자들 즉 실무자와 이해당사자와의 관계, 업무의 프로세스와 프로세스간의 구조와 상호관계를 세세히 기재하여 조직 또는 기관의 업무를 행함으로써 도모하고자 하는 비전(Vision)과 전략을 포함한다. 경영자는 이 설계도(업무아키텍처(BA)를 의미)를 통하여 조직 또는 기관의 업무에 대한 광범위한 자료를 통하여 조직의 업무에 대한 실체를 이해할 수 있다.

업무참조모델(BRM)은 용어를 그대로 풀이하면, 업무에 대한 참조모델(Reference Model)이다. 신동의 외(2012)는 참조모델을 EA를 구성하는 요소들을, 참조가 가능하도록 표준 형식으로 정의한 모델이라 하였다. 참조모델은 복잡한 정보자원들을 체계적으로 관리하기 위한 분류체계에서 시작되며, 레고블럭이 하나하나의 블록들을 재조합해서 새로운 창작물을 만들 수 있듯, 정보자원을 표준화·모듈화 하여 재사용이 가능한 부품형태로 만드는 것이 참조모델의 역할이다. 참조모델은 현행 아키텍처 수립 시에, 해당하는 분류체계에 연계되어 정보자원의 중복을 파악하고 재사용 가능한 자원을 식별하게 한다. 또한 기관 간에 연관된 이슈를 분석하고 기관 간 협업의 기회를 발견할 수 있도록 하며, 목표 아키텍처 수립 시 참조모델에 제시되어 있는 표준 부품을 활용하여 정의함으로써 표준화를 지원하는 역할을 한다(신동의, 이석준, 신신애, 2012, pp. 93-94).

앞에서 밝힌 EA에서의 업무참조모델(BRM)의 역할과 업무아키텍처(BA)와의 관계를 종합하면, 업무참조모델(BRM)은 업무아키텍처

(BA)를 참조가 가능한 표준 형식으로 정의한 모델을 의미한다. 업무참조모델(BRM)은 업무아키텍처(BA)의 업무상 핵심활동을 도출하고, 이를 선진실무 또는 국제표준 등의 표준을 반영하여 분류하고 정의함으로써 만들어진 표준화된 분류체계이다. 핵심활동을 분류함으로써 조직의 업무기능 및 관련 정보들을 효율적으로 관리할 수 있으며, 조직과 업무를 매핑함으로써 유사·유관 기능을 수행하는 다른 기관 또는 동일 기관 내 조직에서의 업무를 참조가 가능하게 한다. 이는 기관이나 조직에 관계없이, 유사한 기능의 업무를 수행할 때, 업무참조모델(BRM)을 참조함으로써 조직 또는 기관 간에 연계·협업이 가능함을 의미한다. 또한 유사·유관 조직 및 업무, 연계·협업 대상 조직에서 수행하는 업무의 중복, 유사 업무 식별을 가능하게 하여 효율적인 업무가 가능하도록 하는 기준을 세울 수 있도록 판단을 내릴 수 있다. 업무참조모델(BRM)은 경영자의 경우 조직의 업무 수행에서 불필요한 또는 부적합한 업무영역을 제거 또는 재편성 하는 기준으로 활용할 수 있고, 실무자의 경우 업무 수행에 관한 공통된 이해를 통하여 원활한 업무수행과 유관기관 내 생산 자료를 공유함으로써 업무를 참조하거나 불필요한 중복업무가 없어 효율적인 업무수행을 가능하게 한다. 또한 실행부서 간 협업과 상호운용을 가능하게 하여 조직의 업무와 관련한 정보들을 효율적으로 활용할 수 있도록 한다.

〈그림 2〉는 업무참조모델(BRM)과 업무아키텍처(BA) 간의 관계를 보여준다. 그림에서 업무참조모델(BRM)은 중소기업청(2013)에서 개발한 '업종별 업무 프로세스표준모델'을 적용하였다. '업종별 업무 프로세스 모델'은 중소기업



업의 업종별 공통업무에 대하여, 해당 업무에 대한 기능을 선진실무 또는 국제표준 등의 표준을 반영하여 중소기업에 적합한 형태로 분류하고 정의하여 표준화 한 분류체계이다. 이런 범용적인 분류체계를 통해 중소기업인 'A'와 'B'는 소속된 조직, 협회 등의 포괄적인 범주에서의 표준화 된 업무기능을 매뉴얼 또는 지침, 기능정의서 등을 통하여 각자 필요한 업무기능을 참고하고, 업무활동에서 필요한 기능을 파악하여 업무아키텍처(BA)에 해당하는 업무 프로세스를 구성할 수 있다.

### 3. 정부기능분류체계의 현황과 개선안<sup>17)</sup>

#### 3.1 정부기능분류체계의 현황과 문제점

정부기능분류체계의 현황을 조사하기에 앞서, 정부기능분류체계의 개발과정에서 제시된 문제점을 검토하여 현황조사에 적용하기 위한 평가기준에 반영하였다. '정부기능분류체계 개발 사업(정부기능연계시스템 고도화)' 시, 정부기능연계시스템을 기획예산처 디지털예산회계시스템 등의 관계 시스템과 통합하기 위해 해결해야 할 것으로 제시된 기능분류체계 상 문제점은 아래와 같다.

“가. 3레벨의 기능이 새로 추가됨에 따라, 하위(4-6레벨)에 기능이 존재하지 않는 경우.

나. 기능의 연계 후, 하위기능(4-6레벨)을 포함 하던, 상위기능이 존재하지 않는 경우. (3레벨 부존재, 4-6레벨 존재)

다. 조정된 3레벨의 범위가 작아져 관련한 4레벨의 재조정이 필요한 경우.

라. 조정된 3레벨의 명칭이 5레벨만을 포함하여 중간의 4레벨이 부존재하는 경우.

(한국전산원, 2006, p. 20-21)

가.와 나.의 문제를 해결하기 위해서는 4-6레벨의 기능을 변경된 3레벨의 기능에 적합한 형태로 재배치하여야 한다. 이 때, 재배치한 하위 기능이 상위 기능을 완전하게 상속하여야 한다. 그렇지 못한 경우, 하위 기능이 누락되거나, 범위에서 벗어나거나, 상위기능과는 무관한 하위 기능이 존재하게 된다.

다.와 라.의 문제를 해결하기 위해서는 기능의 재 분화를 통하여 기능의 심도를 일관성이 있도록 조정하여야 한다. 조정된 3레벨이 4레벨 수준으로 수축하거나, 중간단계의 기능을 반영하지 못하게 되면, 동일한 레벨의 기능 간에 심도의 차이가 존재하거나, 상·하 기능 간에 1:1 관계의 분류 형태를 갖거나, 상위기능이 하위기능을 완전히 반영하지 못하는 문제점이 발생하게 된다.

정부기능분류체계의 현황조사는 과거에 제시된 정부기능분류체계의 문제요인이 해결되었는지, 업무기능이 참조 및 재사용을 위하여 형태적인 통일성과 일관성을 갖추고 있는지,

17) 이 장(場)에서 '정부기능분류체계'는 대한민국 정부의 업무참조모델(BRM)로서, 업무의 기능을 분류하여 참조를 목적으로 표준화 한 업무참조모델(BRM)을 의미한다. '기능분류체계'는 '정부기능분류체계'를 도입하여 개별 기관에서 수립한 기관의 기능분류체계를 의미한다. '업무참조모델(BRM)'은 Business reference model, BRM을 번역한 용어 그대로 업무에 대한 참조 모델을 의미한다.

기능의 계층 간에 일관된 심도로 분화되었는지, 내용적인 관점에서 업무기능이 조직에서 수행하는 업무를 온전히 반영하는지를 판단하기 위하여, 다음의 4가지 기준을 적용하였다.

첫째, 기능(Function)이 2개 이상의 하위 기능으로 분화되었는가를 확인한다. 즉 상위범주의 기능은 그 자체로 하위 기능이 될 수 없음(상하기능의 일치 또는 단일(1:1)로 구성될 수 없음)을 의미한다.

둘째, 명칭의 명확성, 기능의 이름이 업무 맥락을 완전히 반영하는가를 확인한다.

셋째, 상위(parent class)기능이 하위(child class)기능을 모두 반영하였는지를 확인한다. MECE의 원칙(Mutually Exclusive and Collectively Exhaustive)에 따라 중복 없이 그룹에도 누락됨이 없도록 하위 기능은 상위 기능에 부분적인 집합체로 관계되어야 한다.

마지막, 업무기능이 참조가 가능한 형태(명칭 및 수행범위, 일관성)를 갖고 있는지를 확인한다.

중앙정부에 해당하는 문화재청과 지방자치단체(광역자치단체, 기초자치단체)의 정책영역 '문화재'의 업무기능을 조사한 결과, 공통적으로 업무기능의 분화가 비효율적인 점이 문제점으로 조사되었다. 예를 들면, 상-하위 기능 간의 관계가 1:1의 형태이거나, 동일계층의 업무기능 간에 심도가 고르지 못하거나, 상-하위 기능 간에 기능의 상속이 완전히 이루어지지 않는 점이 해당된다.

기관 별 업무기능의 현황을 살펴보면, 중앙정부에 해당하는 문화재청은 정책영역 '문화재'의 하위 업무기능으로 정책분야 '문화체육관광', 정책영역 '문화재'와 그 하위에 대기능 8개,

중기능 55개, 소기능 259개와 단위과제 1,068개로 구성되어 있다. 이 중 대기능은 '문화재 행정지원', '문화재정책기반조성', '문화재보존', '문화재 조사·연구·복원', '전통문화전문인력양성', '매장문화재 보존 및 보호', '궁능원 보존', '무형문화재보호'로 구성되어 있다.

문화재청의 업무기능에서 나타나는 문제점은 일반공통업무에 속하는 영역의 업무기능이 대기능 문화재영역에 다수 포함되어 있어 업무기능보다는 조직단위의 분류체계의 형태를 갖는 점과 업무기능이 아닌 업무요소가 기능으로 채택된 점이다. 예를 들어 대기능 '문화재 행정지원'의 중기능 중 '회계', '기획', '감사', '개인정보보호', '결산', '계약'은 문화재에 국한되는 업무가 아닌 모든 업무에 있어서 업무를 보조하는 보조활동(support activities)에 해당하는 공통기능이다. 즉 문화재 업무에 특징적으로 필요한 업무기능이 아닌 정부단위의 정부기능분류체계에 있어 공통적으로 적용되어야 하는 업무기능으로 대분류 문화재에 속하는 것은 적절하지 않다고 판단된다.

중기능 '기획'은 소기능 '통계'를 포함하는데, "기획은 어떤 대상에 대해 그 대상의 변화를 가져올 목적을 확인하고, 그 목적을 성취하는 데에 가장 적합한 행동을 설계하는 것을 의미한다. 이에 대해 계획(plan)은 기획을 통해 산출된 결과를 의미하며, 사업계획(program)과 단위사업계획(project)은 계획의 하위 개념으로 볼 수 있다."라는 사전적인 정의를 통하여, 중기능 '기획'에 속한, 소기능 '업무계획수립'은 분류상 하위기능으로 적합하지만 그에 반하여 소기능 '통계'는 관련성이 낮다고 판단된다(이종수, 2009).

〈표 2〉 대기능 ‘문화재 행정지원’의 중기능

중기능																						
회계	기획	감사	개인정보보호	결산	계약	민원	인사관리	운영지원	국회	법무	후생복지	비서업무	기록관리	홍보	청사관리	행정정보화	처리과공통	성과관리	정보공개	비상계획	행정관리	예산

중기능 ‘법무’의 경우 다른 유형의 문제점을 보여주는데, ‘법무’의 소기능 ‘법령 제개정’과 ‘법무일반’에서 단위과제인 ‘하위법령 정비’가 중복되어 존재한다는 점이다. 해당 기능의 업무 내용을 보면, ‘법무일반’의 ‘하위법령 정비’는 “조례 및 규칙의 검토, 의견회신 등에 관한 업무”이고 ‘법령 제개정’의 ‘하위법령 정비’는 “훈령 및 예규의 제정 및 개정에 관한 업무”로써 상이한 업무이나 동일한 단위과제명칭을 사용한 예이다.

〈표 3〉 중기능 ‘법무’의 하위분류

중기능	소기능	단위과제
법무	법무일반	하위법령 정비
	법령 제개정	하위법령 정비

업무기능의 분류와 관련한 다른 유형의 문제점은, 중기능과 소기능이 동일한 명칭을 사용하며 중기능 밑에 소기능이 단일로만 존재하는 (상하위 기능 간 1:1 관계) 문제이다. 상위범주의 기능이 그 자체로 하위 기능으로 사용되는 것은 기능이 그 자체로 쪼개지지 않고 하위 범주에서 재사용된 것이기 때문에 기능의 분화가 효율적이지 못함을 드러낸다. 이런 유형의 문제는 중기능 ‘청사관리’, 중기능 ‘결산’, ‘계약’, ‘비서업무’, ‘정보공개’와 대기능 ‘공능원보존’에

서도 나타난다.

〈표 4〉 중기능 ‘개인정보보호’의 하위분류

중기능	소기능	단위과제
개인정보보호	개인정보보호	입출력자료 관리대장
		처리정보 관리
		개인정보 화일대장(목록집)
		개인정보보호 지도점검
		개인정보 보안조치
		개인정보 화일관리
		개인정보 수집 계획 수립 및 시행

업무기능의 내용적인 면에서의 문제점은 업무기능이 아닌 수행업무가 기능으로써 채택되는 오류이다. 대표적인 예는 문화재청의 대기능 ‘문화재정책기반조성’의 중기능 ‘문화재활용’이다. 중기능 ‘문화재활용’은 소기능으로 ‘문화유산 녹색성장 관련총괄’이라는 소기능이 존재하는데, 이에 속한 단위과제를 살펴보면 문화재의 활용이라는 업무기능과는 거리가 먼, 국정과제 ‘역사문화유산 녹색성장발굴’과, ‘4대강 살리기’가 존재한다.

〈표 5〉 중기능 ‘문화재활용’의 하위분류

중기능	소기능	단위과제
문화재활용	문화유산 녹색성장 관련 총괄	역사문화유산 녹색성장 발굴
		4대강 살리기 사업

기능이 아닌 업무아키텍처(BA), 즉 업무요소가 기능의 형태로 채택된 다른 예는 대기능 '문화재보존'과 '문화재 조사·연구·복원'이다. 해당기능의 수행부서를 살펴보면, 대기능 '문화재보존'은 문화재청이 '문화재 조사·연구·복원'은 문화재연구소(국립 및 지방)이다. 관련하여 직제규정을 살펴보면 문화재청에서도 문화재를 대상으로 직권 또는 정기조사와 같은 조사·연구·복원에 관련한 업무를 수행하며, 문화재연구소 또한 문화재의 보존에 해당하는 업무를 수행함을 알 수 있다. 이를 통해 유추해보면, 업무를 분석하여 기능으로 구분한 것이 아닌, 조직단위를 기준으로 해당 조직의 업무분장이 기능의 형태로 반영되었음을 추정할 수 있다. 유사한 예로, 중기능 '복원기술'은 국립문화재연구소의 복원기술연구실이 수행부서이고, '보존과학'은 국립문화재연구소의 보존과학연구소실이 수행부서이다. 두 기능을 보면, 과학적 보존처리(conservation)라는 분야의 연구를 수행하는 것을 알 수 있다. 하지만, 보존과학은 보존방안(preservation)에 관련된 현상유지를 위한 관리중심의 연구이고, 복원기술은 처리(treatment)중심의 기술연구와 복원방안(restoration, conservation)에 대한 연구임을 알 수 있는데, 이는 모두 보존과학의 세부분야이다. 즉, 보존과학과 복원기술 자체는 보존과학이라는 연구의 종목으로 분류될 수 있으며, 이것을 굳이 분리하여 기능을 반영하는 것은 기능의 중복이라 판단된다. 중기능 '복원기술'의 하위기능으로 존재하는 '문화재종합병원 설립운영'은 문화재의 보존 및 복원 등을 위한 문화재 종합병원 건립 사업에 관한 업무이다. 즉 문화재의 복원기술의 기능에 해당하지 않는 업

무기능이 수행부서에 관련되었기에 소기능에 포함되었음을 유추할 수 있다.

다른 예는, 대기능 '문화재보존' 중 소기능 '문화재수리기술자·기능자 선발·관리'는 중기능 '건조물문화재'에 속해있는데, 이 기능의 경우 문화재의 전문인력 양성 선발의 측면을 보면, 현재의 분류가 잘못되어 있음을 알 수 있다. 분류체계의 개발 당시를 시점으로 살펴보면, 수행부서였던 문화유산국 건조물문화재과는 현재 문화재보존국 유형문화재과로 변경되었고, 당시에 문화재청에서 직접 문화재수리기술자·기능자를 선발·관리하던 업무는 현재 한국산업인력공단에 선발업무를 이양함에 따라, 문화재청 수리기술과에서 문화재수리기술자·기능자의 관리업무만을 수행하고 있다. 이를 통해보건데, 분류체계의 개발 당시에 업무를 기능 중심으로 분류를 하기보다는, 수행부서 즉 조직을 먼저 분류한 후에 조직의 수행업무를 분류하는 식으로 분류체계를 구성하였음을 유추해 볼 수 있다.

지방정부(광역자치단체와 기초자치단체)의 업무기능분류에서 공통적인 문제점은, 정책영역 '문화재'에 속하는 하위기능을 대기능 '문화재정책' 한 개만으로 분류한 점이다. 이는 기능의 분화가 효율적이지 못함을 의미한다. 또한 대기능 '문화재정책'의 업무범위가 광범위 한 것에 반해 분류계층이 중기능과 소기능, 단위과제 3개의 단위만으로 기능을 분류하기에는 기능의 분화가 효율적이지 못하며, 다른 기능과 비교하여 분류의 일관성을 모호하게 한다.

이와 별개로, 지방정부의 업무기능분류만을 보면, 소기능단위의 명칭이 단체 간 동일하며, 채택한 기능 간에도 유사성을 갖고 있는 점에서

업무기능이 형태적인 일관성을 갖고 있다고 판단된다. 지방정부에서 주로 채택한 소기능은 '문화재보존종합계획수립', '문화재관련위원회 운영', '무형문화재보존 및 유지관리', '문화재관련업 및 수리업자 관리', '문화재등록신고 및 등록관리', '문화재발굴 및 조사', '기타문화재관련보존 및 유지관리'이다.

지방정부 중 광역자치단체(특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 17개 단체<sup>18)</sup>)의 정책영역 '문화재'에 속하는 업무기능은 대기능 '문화재정책'과 4개의 중기능 '문화재보존정책기획', '문화재보존정책수행', '전통사찰관리', '박물관운영' 소기능 38개(명칭상 구분)로 구성되어 있다. 중기능 중 '전통사찰관리'와 '박물관운영'은 지자체의 상황에 따라 채택여부가 상이한데, 이는 '전통사찰관리'와 '박물관운영'에 해당하는 기능이 정책영역 '문화체육관광'에 속해있거나, 해당시설이 존재하지 않는 경우이다.

광역자치단체의 기능분류체계 현황은 대기능 '문화재정책'과 그 하위 기능으로 중기능 '문화재보존정책기획'과 '문화재보존수행' 기능을 공통적으로 채택하였다. 여기에서 사용된 정책(政策)이라는 단어는 한자어를 그대로 풀이하면 정치 또는 정부를 시행하는 방침이라 할 수 있다. 이를 반영하면 이미 1레벨 정책분야와 2레벨 정책영역이 정책에 따라 기능으로 분류되었음에도 불구하고 3레벨 대기능에서 또다시 '문화재정책'이라는 기능이 등장하는 것은 어폐가 있다. 또한, 하위기능인 '문화재보존정책수행'

과 '문화재보존정책기획'은 방침에 따라 정부를 '수행'하는 것과 '기획'하는 것을 의미하는데, 기능 중심으로 업무를 분류하였다기보다는, 업무 수행 단위의 일부 과정을 구분한 것에 가깝다. 기능분류체계가 참조모델로서 참조가 가능한 형태를 갖기 위해서는 현행 중기능 '문화재보존정책수행'의 소기능에 속한 '문화재발굴 및 조사'로 업무기능을 분류하는 것보다, 기능적으로 더 유사성이 높은 문화재청의 대기능 '매장문화재 보존 및 보호'에 속한 중기능 '매장문화재발굴' 업무기능을 채택하는 것이 적합하다. 비슷한 사례로 소기능 '문화재보존종합계획수립'과 '무형문화재보존 및 유지관리', '유형문화재보존 및 유지관리', '문화재활용' 등이 해당한다.

기초자치단체(8개 단체<sup>19)</sup>)의 정책영역 '문화재'에 속하는 업무기능은 대기능 '문화재정책'과 4개의 중기능 '문화재보존정책기획', '문화재보존정책수행', '전통사찰관리', '박물관운영'으로 구성되어 있다. 대기능은 '문화재정책' 하나만을 채택하며 하위 기능으로 중기능 '문화재보존정책기획'과 '문화재보존정책수행' 기능을 공통적으로 채택하였다. 소기능은 대부분 유사한 명칭 또는 동일명칭을 사용하는데, 경주와 부여의 경우 소기능의 대부분이 일치하고, 공주의 경우 '박물관운영' 기능을 제외한 모든 소기능이 부여의 소기능과 일치하였다. 하지만, 수행업무의 범위와 내용이 상이한 다수의 기능들이 동일하거나 유사한 명칭을 사용하는 현상이

18) 서울, 부산, 대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 강원, 경기, 충남, 충북, 전남, 전북, 경남, 경북, 제주, 세종

19) 수원시, 양평군, 칠곡군, 강북구 4개 단체(창원시는 온나라시스템 미적용으로 인하여 기관BRM이 구축되지 않은 상태로 본 조사의 대상에서 제외하였음)와 경주시, 공주시, 익산시, 부여군 4개 단체('고도 보존 및 육성에 관한 특별법' 적용지자체)

관찰되는데, 기능의 명칭 또는 내용적인 통일성을 갖추지 못함으로 인하여 업무기능의 참조를 어렵게 만드는 문제점이 있다. 예를 들어 '문화재보호및관리', '문화재현상변경및관리'의 경우 중기능 '문화재보존정책기획'과 '문화재보존정책수행'에 모두 존재한다. '문화재보호및관리'의 경우 '문화재보존정책기획'에는 중기능으로, '문화재보존정책수행'에는 '문화재보존 및 관리'라는 명칭의 소기능으로 존재한다. 다른 예로 동일한 업무기능이지만 서로 다른 상위기능에 속해있는 예로, 칠곡군의 기능분류 중 중기능 '문화재보존정책기획'의 소기능 '문화재현상변경및관리'와 '무형문화재보존 및 유지관리'가 다른 단체에는 중기능 '문화재보존정책수행'에 속한 경우이다.

중앙-지방정부간에 정책영역 '문화재'가 업무기능으로 연계가 이루어지는지에 대하여 조사하기 위해, 중앙정부의 문화재업무를 수행하는 문화재청의 기능분류체계와 광역자치단체 및 기초자치단체의 기능분류체계를 매핑(mapping)하여 업무기능 간의 연계를 밝힘으로써 현황을 조

사하였다. 중앙정부와 지방정부 간 업무기능을 매핑한 결과 중앙정부와 지방정부의 업무기능이 대기능에서 '문화재보존'과 '문화재보존정책'으로 분절되어 서로 구분된 형태로 구성되어 있음을 알 수 있었다. 이는 2007년에 지방자치단체 업무기능분류를 설계할 당시 1.2레벨인 정책분야와 정책영역의 범위는 그대로 사용하며, 3레벨(현재 대기능) 일부와 4, 5레벨(현재 중기능, 소기능)을 자치단체 고유의 업무기능을 고려하여 설계하였다고 언급한 것과 관련이 있다. 본래 참조모델로서의 역할을 하기 위해서는 조직에 관계없이 수행업무와 관련한 업무기능을 바탕으로 해당 업무기능을 채택하고, 참조할 기능이 없는 경우 업무기능을 신설함으로써 조직의 기능분류체계를 수립했어야 하나, 분리된 형태로 업무기능을 구성하여 정책분야와 정책영역 외에는 전혀 기능의 연계가 이루어지지 않는 형태를 갖게 된 것으로 추정된다.

현재 정책영역 '문화재'의 경우, 3레벨(대기능) '공·능·원 보존', '매장문화재 보존 및 보호', '무형문화재보호', '문화재 조사·연구·복

〈표 6〉 대기능 '문화재정책'의 하위기능과 해당자치단체

중기능	소기능	해당자치단체
문화재보존정책기획	문화재보존종합계획수립	경주, 부여, 익산, 칠곡
	문화재관련위원회 운영	수원
	문화재업무일반, 문화재일반	경주, 공주, 부여, 칠곡
	<b>문화재현상변경및관리</b>	<b>칠곡</b>
	<b>문화재보호및관리</b>	<b>경주, 공주, 부여</b>
	<b>문화재활용</b>	<b>부여</b>
문화재보존정책수행	<b>무형문화재보존 및 유지관리</b>	<b>경주, 칠곡</b>
	<b>무형문화재보존 및 유지관리</b>	<b>경주, 수원, 양평, 익산</b>
	<b>문화재보존 및 관리</b>	<b>강북, 경주, 공주, 부여, 수원</b>
	문화재관리	경주, 부여, 칠곡

생략

원', '문화재 행정지원', '문화재보존', '문화재정책기반조성', '전통문화 전문인력 양성'의 기능을 중앙부처인 문화재청에서만 사용하고, 지방자치단체의 경우 공통적으로 '문화재정책'만을 채택하여 사용하고 있다. 이에 따른 문제점은, 중앙정부인 문화재청이 '문화재관리'에 해당하는 국가지정문화재의 수리, 조사 등의 업무를 지방정부에 위임하는 경우에 동일한 사무를 중앙-지방이 수행하게 됨에도 불구하고 중앙정부인 문화재청에서는 검토·기획을 지방정부에서는 수행으로 나누어 기능을 구성하는 이원적인 형태의 업무기능의 형태를 갖게 된 점이다. 이는 외견으로 같은 갈래에서 기능이 파생된 것처럼 보이지만, 실제로는 분절되어 있어 중앙과 지방 간에 기능중심의 업무의 참조와 연계가 사실상 불가능한 형태를 갖고 있음을 의미한다.

다시 말하면, 본래 업무참조모델은 각 조직의 기능분류체계를 업무기능으로 묶어 매핑을 하였을 때, 업무기능을 중심으로 동일 업무를 수행하는 기관들 또는 중앙정부의 위임사무와 같이 조직 간 공통 또는 협업에 관련한 현상이 관찰되어야 하고, 이를 통한 업무의 공유가 이루어질 수 있도록 구성되어야 하지만, 현행과 같이 분절된 형태의 기능분류체계에서는 지방정부의 경우 중앙정부와 동일한 업무기능을 수행함에도 불구하고, 중앙정부의 업무기능을 채용할 수

없는 구조<sup>20)</sup>를 갖고 있기 때문에 업무기능을 중심의 조직 간 연계와 정보의 공유 및 참조는 사실상 불가능하다.

### 3.2 정부기능분류체계의 개선모형<sup>21)</sup>

정부기능분류체계의 현황조사를 통해 드러나는 문제점은 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 첫째, 중앙정부와 지방정부 간 업무기능의 공유 또는 연계가 이루어지지 않는 점. 둘째, 기능의 분류가 효율적이지 못한 점. 마지막으로 업무기능이 아닌 업무요소가 기능으로 사용되는 점이다.

정부기능분류체계의 문제점을 개선하기 위한 예시로, 대표적인 사례인 '문화재매매업관리'와 '문화재지정', '문화재현상변경', '문화재현황관리(소장자, 소재지, 보관장소변경)'의 업무<sup>22)</sup>를 사례로 하여 이를 해결하는 방안을 통해, 정부기능분류체계를 재정비하기 위한 방향을 제시하고자 한다. 개선안을 설계하기 위해서, 아래의 세 가지의 전제조건을 기조로 하였다.

첫째, 연구대상으로 하는 업무영역 '문화재'의 업무수행 상 협업업무의 비중이 높은 특수성이 존재한다. 문화재 업무영역의 경우 수행대상인 문화재의 종류가 다양(유형, 무형, 자연물 등)하며, 수행대상이 여러 지역에 분산되어 있기에 중앙정부에서 직접 문화재를 대상으로 업무를 수행하는 것이 물리적인 거리나 제반여건

20) 문화재지정이나 현상변경 등의 업무는 기초자치단체-광역자치단체-문화재청에서 수행하는 업무기능임에도 불구하고 문화재청 기관고유업무로 분류되어 지방자치단체에서의 업무기능분류체계 구성 시 시스템상 참조 또는 복제가 이루어지지 않음.  
 21) 본 연구의 연구자는 문화재보존에 관련한 전공지식과 문화재수리기능자로서 문화재수리와 문화재영역의 공무(公務)업무를 수행한 경험을 배경으로 문화재영역의 업무영역에 대한 실무자의 관점에서 개선모형을 구상하였음을 밝힘.  
 22) 사례로 선정한 문화재 매매업관리와 문화재지정, 문화재 현상변경, 문화재 현황관리 업무는 기초-광역-중앙정부에 이르기까지 연계적으로 업무가 수행되며, 문화재의 관리에 있어 일반적인 업무이다.

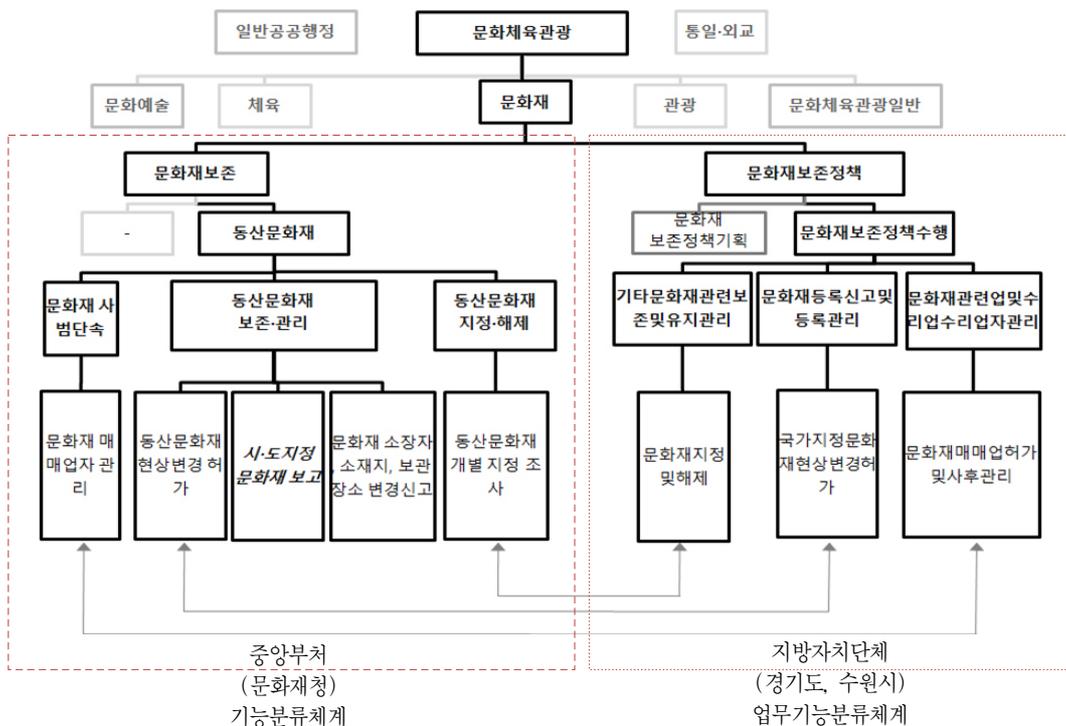
상 효율적이지 못한 경우가 존재한다. 이 때문에 문화재에 관련한 업무는 문화재가 소재한 지방정부가 중앙정부의 업무를 위임하여 수행하는 형태의 협업업무가 주를 이루게 된다. 이는 업무를 수행하는 기초-광역-중앙정부 간에 동일한 업무기능이 업무참조모델에 존재하여야 함을 의미한다.

둘째, 정부기능분류체계가 조직에 관계없는 이음매 없는(seamless) 업무의 연계라는 본래 목적을 구현하기 위해서는, 중앙정부와 지방정부 간에 공통된 업무기능을 공유하여 사용해야 한다. 이는 현재의 이원화 된 형태의 분류가 아닌, 중앙정부와 지방정부 간 업무기능이 일원화되어 서로 참조가 가능한 형태의 업무참조모

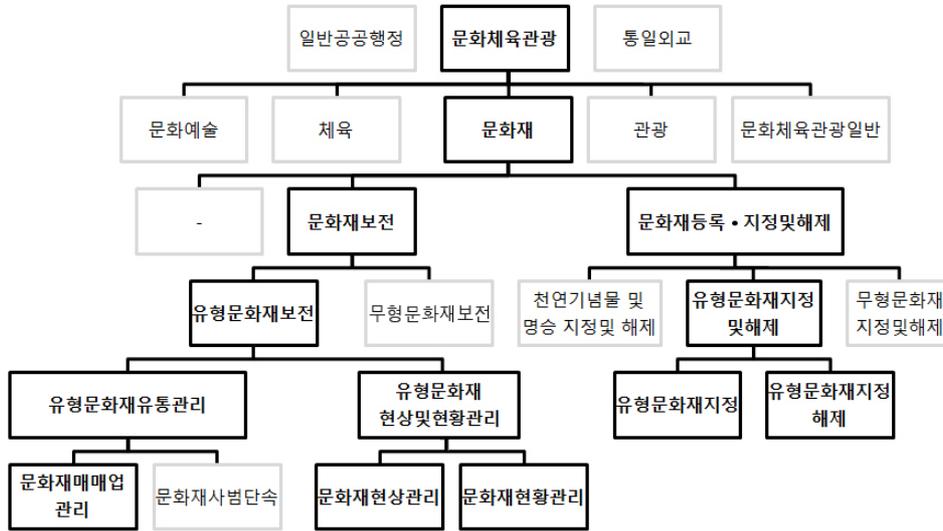
델이 구현되어야 함을 의미한다.

마지막으로, 본 연구에서 제시하는 업무참조 모델은 업무참조모델의 본래 역할을 제안하기 위한 개념모델(conceptual model)이다. 각 업무의 크기에 따라 업무의 단계가 상이한데 반해, 정부업무분류체계에 맞춰진 현재 시스템은 업무기능을 6단계까지 허용하고 있어 현재 제원에 적용하기 위해서는 추가적인 논의가 필요하다.

〈그림 3〉은 정부의 업무기능분류체계 중 정책영역 ‘문화재’에 한정하여, 중앙정부와 지방정부 동일한 업무에 관해 모델링(modeling)한 그림이다. 그림에서 보여지 듯, 사례로 선정한 ‘문화재매매업관리’와 ‘문화재지정’, ‘문화재현상변경’, ‘문화재현황관리(소장자, 소재지, 보관장소



〈그림 3〉 정부의 문화재영역 업무기능분류체계 현행모델



〈그림 4〉 정부의 문화재영역 업무기능분류체계 제안모델

변경)’의 업무가 현행에서는 이원화된 형태로 구성되어 지방정부와 중앙정부 간 참조가 어려운 형태를 갖고 있음을 알 수 있다. 〈그림 4〉는 이를 개선하기 위한 제안모델로, 제안모델을 만들기 위한 세부적인 내용은 다음과 같다.

우선, 정부의 현행모델을 살펴보면, 현행의 ‘문화재보존’의 하위 기능인 소기능 ‘동산문화재 보존·관리’에 사용된 ‘동산문화재’는 기존에 문

화재를 구분하기 위해 행정편의적으로 사용하던 용어로, 문화재 보호법상 문화재의 종류가 아니다. 또한, 실제 동산문화재와 부동산문화재 간 별도의 법률이 적용되는 것이 아니며 동일한 절차에 의해 업무가 수행됨에 따라 업무기능을 기반으로 한 분류에는 적절하지 못하다. 재분류를 통해 ‘유형문화재보전’의 하위기능을 ‘유형문화재유통관리’, ‘유형문화재현상및현황관리’, ‘유형

〈표 7〉 개선안 ‘문화재보전’ 기능의 하위기능

현행	대기능 Lv.3	공·능·원 보존	매장문화재 보존 및 보호			문화재 보존								무형 문화재 보호		
	중기능 Lv.4	공·능·원	매장 문화재 지표 조사	매장 문화재 관리	매장 문화재 발굴	고궁 유물	건조물 문화재	고도 보존 및 육성	근대 문화재	동산 문화재	사적 관리	세종대왕 유적	천연기념물·명승	해양 유물 보존	무형 문화재 보호	무형 문화재 전승
개선안	Lv.3	문화재 보전														
	Lv.4	유형문화재보전										무형문화재보전				
Lv.5	유형문화재유통관리			유형문화재현상 및 현황관리				유형문화재수리·보존처리·복원			유형문화재 제반시설관리		무형 문화재 전승		무형 문화재 지원	

문화재수리·보존처리·복원', '유형문화재제반 시설관리'로 구분하였다.

현행 소기능 '문화재사범단속', '문화재관련법 규위반단속', '문화재감정관실 운영'은 문화재밀 반출, 도굴을 포함한 밀거래를 단속하는 업무와 각 항만공항 등에 설치된 감정관실의 운영업무, 문화재매매업관리(등록, 폐업신고, 매매업판매 대장검수)의 업무를 반영한 것으로, 업무기능보다 세부적인 업무행위에 가깝다고 판단된다. 개선안은 업무의 목적인, 문화재의 유통을 관리감독을 고려하여, 통합하여 '유형문화재유통관리'라 명칭으로 정하고, 하위 기능으로 '문화재사범 단속'(현행)과 '문화재매매업관리'(현행)를 분류하였다.

개선안의 Lv.3에 해당하는 '문화재등록·지정및해제'는 현행 대기능 '문화재보존', '무형문화재보호'에 걸쳐 포함되어 있는 핵심업무인 천연기념물및명승지정·해제, 민속문화재지정·해제, 근대문화재등록·해제, 유형문화재지정·해제, 무형문화재지정·해제, 업무를 기능을 중심으로 재분류하였다.<sup>23)</sup>

위 핵심업무는 동산문화재나 건조물과 같은 형태적인 분류와 상관없이, 법률상 처리절차·양식과 업무수행절차가 동일하고, 국가의 문화유산을 지정하여 관리하고자하는 목적에서 동일한 기능의 업무라 간주하였다. 개선안의 '문화재등록·지정및해제'의 하위 범주는 문화재보호법상 문화재의 분류에 따라 양식이 상이하고 문

〈표 8〉 유형문화재유통관리 업무기능개선안

현행	소기능	문화재 사범단속			문화재관련 법규위반단속	문화재감정관실 운영			
	단위 과제	문화재 매매업 관리	문화재 사범단속, 문화재 회수	도난도굴 방지 및 사범단속 제도 개선	도난도굴방지 홍보	문화재 국외반출 유관기관 협력	문화재 감정관실 운영 지원	일반 동산문화재 감정위원 위촉	문화재 감정체계 제도 개선
개선안	Lv.5	유형문화재유통관리							
	Lv.6	문화재 매매업 관리	문화재 사범단속						

〈표 9〉 문화재등록지정 및 해제 업무기능분류 개선안

현행 (대기능 Lv.3)		문화재 보존						무형 문화재 보호			
개선안	Lv.3	문화재등록·지정 및 해제									
	Lv.4	천연기념물 및 명승 지정 및 해제		근대문화재 등록 및 해제		유형문화재 지정 및 해제		민속문화재 지정 및 해제		무형문화재 지정 및 해제	
	Lv.5	천연기념물 및 명승 지정	천연기념물 및 명승 해제	근대 문화재 등록	근대 문화재 해제	유형 문화재 지정	유형 문화재 해제	민속 문화재 지정	민속문화재 해제	무형 문화재 지정	무형 문화재 해제

23) 가지정문화재의 경우 유형문화재와 무형문화재를 지정 시 지정절차가 진행되는 기간동안 멸실 또는 훼손우려가 있는 경우에 한하여 임시로 지정하는 문화재이기에 지정절차에 속하는 한 갈래로 간주하였다.

화재종류별 특이점이 있어 천연기념물 및 명승, 민속문화재, 근대문화재, 유형문화재, 무형문화재로 분류하였다.

#### 4. 정부기능분류체계의 재정비를 위한 제안

앞장에서 살펴본 '정부기능분류체계<sup>24)</sup>'의 현황과 문제점은 정부기능분류체계 그 자체, 즉 자료의 품질에만 국한된 문제점이다. 정부기능분류체계를 재정비하기 위해서는 정부기능분류체계 그 자체에 대한 개선에 그치는 것이 아니라, 관리와 운영의 방식에 있어서 장기적인 관점의 대책 마련이 필요하다.

현재 정부기능분류체계는 중앙정부와 지방정부의 기능분류체계시스템(BRM System)은 별개의 관리주체에 의해 관리되고 있다. 중앙정부는 한국정보화진흥원이, 지방정부는 한국지역정보개발원이 관리 주체이다. 문제는 관리주체가 이원화된 점이 아니라, 중앙정부의 '정부업무기능분류시스템'과 지방정부의 '기능분류모델시스템'에서의 시스템 간 동기화 또는 연계와 관련한 부분이다. 본 연구의 수행 중 BRM담당자와 기록관리전문요원과의 전화통화를 통해 연구에 관련한 간단한 사실 확인과 관리현황에 대한 자료수집을 수행하였는데, "정부부처의 정부기능분류체계 매뉴얼을 보면 모든 기능이 정상적으로 돌아가는 것처럼 보이지

만 지방 기능분류체계는 하나도 되는 것이 없어요(기록관리전문요원, 면담자D)."라는 말과 함께 "지방 기능분류체계상 업무관리시스템에서 이루어져야 할 타 기관의 업무참조모델 복사 및 등록기능이 지원되지 않는다(면담자D)."는 현황에 대하여 언급하였다. 또한, 다른 면담자는 "처리과에서는 기능분류체계를 단위과제카드를 생산하기 위한 것으로 알고 있어요. 단위과제를 생성할 때, 필수값으로 정한 사항만 기재하지 나머지 유관정보라던가 이런거는 기재하지 않아요(BRM담당자·기록관리전문요원, 면담자C)."라는 발언과 실제 단위과제카드를 캡처하여 일부 제공하였는데, 필수값 외에 업무참조에 필요한 제반자료는 전혀 등록되고 있지 않은 현황이었다.

업무참조모델(BRM)이 제 몫을 하기 위해서는 수반된 시스템과 사용 주체의 필요성 인식, 관리자의 개선을 통한 유지관리가 뒷받침되어야 한다. 업무참조모델(BRM)에 등록되는 각 기관의 업무기능에 관련한 자료는 방대한 양을 갖고 있어, 제반여건이 뒷받침되지 않으면 그저 자료를 보관하기 위한 참고수준에 머무르기 쉽기 때문이다. 이는 애초에 정부차원에서의 업무를 공유하고 참조하겠다는 본 취지와는 역행하는 예산만 낭비하는 보여주기 식의 행정 그 자체를 의미한다.

현행대로라면, 기능분류체계시스템의 관리기관은 정부기관의 기능분류체계에 대한 갱신 및 데이터관리, 시스템 유지보수만을 수행하게 되

24) 이 장(場)에서 '정부기능분류체계'는 대한민국 정부의 업무참조모델(BRM)로서, 업무의 기능을 분류하여 참조를 목적으로 표준화 한 업무참조모델(BRM)을 의미한다. '기능분류체계'는 '정부기능분류체계'를 도입하여 개별 기관에서 수립한 기관의 기능분류체계를 의미한다. '업무참조모델(BRM)'은 Business reference model, BRM을 번역한 용어 그대로 업무에 대한 참조 모델을 의미한다.

어있고, 법제상으로 뚜렷한 역할에 대한 정의가 존재하지 못하여 적극적인 형태의 개입이나 관리가 불가능하다. 이것은 정부기능분류체계의 데이터 품질에 관하여 통제할 수 있는 센터가 사실상 존재하지 않는다는 것을 의미하며 이를 개선하기 위한 방안 마련이 필요하다.

관리영역과 제반 시스템의 품질에 관련한 문제뿐만 아니라, 사용주체의 인식변화도 필요하다. 중앙정부의 업무기능을 지방정부에서 복제하여 참조할 수 없는 이유 중 하나는 중앙정부에서 기관고유기능으로 기능을 대부분 설정하였기 때문이다. 중앙정부의 업무기능 중 '문화재 지정', '문화재 사범단속' 등의 기능은 문화재청 기관고유사무이나, 실제 업무영역에 있어 중앙정부는 문화재 지정에 관련한 심의영역에서의 업무만을 수행하고, 문화재보호법상 문화재의 소유자 및 관리자가 해당 지방자치단체에 문화재지정심의를 신청할 수 있는 기관위임사무이다. 또한 '문화재사범단속'의 경우, 사법영역에도 업무의 영역이 미치는 업무이므로 문화재청 단독 업무가 아니다. 이처럼 기관 단일 사무가 아님에도 기관 고유사무로 지정하여 시스템 상 참조가 불가능한 예는 '저작권' 관련 업무도 해당한다. 저작권에 관련한 업무기능은 특허청의 고유업무기능으로 설정되어 타 부처에서 시스템 상 기능의 복제나 참조 불가능하고 신규 생성을 통해 기능을 등록해야 하는데, 이 경우 업무참조모델(BRM)의 일관성을 해치는 요인이 된다. 이러한 기관고유기능지정과 관련한 문제는 기관의 수행업무기능조사 시, 기관에서 업무기능에 대한 이해가 부족하여 업무의 영역과 참조에 대한 자료의 검토를 면밀히 하지 못하였거나, 자기관중심(自機關中心)의 관점에서 타

기관의 업무참여를 배제하기 위한 것일 수 있다.

이용자의 업무참조모델(이하 BRM)에 대한 이해도의 관점에서도 개선이 필요하다. "기록관리 쪽에서 정부기능분류체계에 대해 문제가 있다 하는데, 저는 어떤 점에서 문제인지 잘 모르겠습니다(BRM담당자, 면담자A)."라던가 "BRM이 뭔가요? 기록관리기준표가 어차피 같은 거 아닌가요?(기록관리전문요원, 면담자B)"와 같은 회신이 종종 있었는데, BRM담당자임에도 불구하고, 정부기능분류체계의 문제요소를 인식하지 못한다는 점(면담자A)과, 기관의 기록관리를 수행하는 기록관리전문요원의 경우 정부기능분류체계를 기록관리기준표와 혼동하고 있다는 점(면담자B)은 업무참조모델(BRM)에 대한 이해도가 낮기 때문으로 판단된다.

이용자의 BRM에 대한 이해가 높을수록, 문제의식을 통한 개선의지를 운영 및 관리주체에게 반영할 여지가 있고, 마찬가지로 기관 내 BRM 담당자 또한 기관의 수행업무에 대한 이해를 통해 업무기능의 재조사를 통하여 업무기능의 업무재현성을 갖추어 '정부기능분류체계'의 품질을 개선하기 위한 노력이 필요하다.

관리영역과 실제 운영의 부분에서 '정부기능분류체계'를 재정비하기 위해서 필요한 것은 다음과 같다. 첫째, 업무기능이 업무재현성을 갖추어야 한다. 이를 위해서는 행정편의적으로 조직단위의 수행업무를 단순히 정리하는 것이 아닌, 실제 실무자의 업무수행에 대한 면밀한 업무분석을 통해 업무기능을 설계하여야 한다. 둘째, 업무기능 간 상호참조가 가능하도록 형태적인 일관성을 유지하기 위하여 관리자의 통제 및 제어를 통한 관리가 필요하며, 이를 위한 관리주체와 체계의 확립이 제도적으로 필요하

다. 셋째, 이용자의 이해와 사용을 촉진하기 위하여 교육이 중요한 역할을 차지하고 있음을 인식하여야 한다. 업무참조모델(BRM)을 수립하고 시스템을 통하여 관리가 가능한 여건을 갖추는 것만이 끝이 아닌, 실제 이용자인 실무자를 대상으로 업무참조모델에 대한 이해와 업무에 활용도를 높이기 위한 지속적인 교육에도 관심을 기울여야 한다. 마지막으로, 일회성으로 시스템의 구축에서 끝나는 것이 아닌, 지속적인 유지 관리와 실무자들의 요구사항을 반영한 개선이 꾸준히 이루어져야 한다. 사회가 끊임 없이 변화함에 따라 정부의 수행업무와 기능도 변화할 것이다. 이를 수용하기 위해서는 실무자들의 업무수행으로 드러나는 문제점이나, 요구사항을 반영하기 위하여 지속적인 개선이 이루어져야 한다.

## 5. 맺음말

2015년 대한민국 정부는 정부3.0이라는 타이틀 아래 정부업무의 협업을 강조하며, 행정협업을 위한 부처 간 협업조직의 법령상 독자성 근거 마련, 인사·예산·성과평가에 협업형 제도 도입과 기존 업무관리시스템의 클라우드형식의 전환형태인 통합온나라<sup>25)</sup>의 개발을 시작하였다(행정자치부, 2016). 또한 2017년 5월 문재인정부가 출범하고, e-지원시스템의 재도입이 적극적으로 검토 중인 것으로 보도를 통하여 알려졌다. 대한민국 정부가 구현하고자 하는

‘대한민국 정부의 연결고리 없는 유기적인 업무추진’과 그로 인해 생성되는 기록의 원활한 유통, 그리고 지식정원이라는 명칭에 걸맞게 e-지원의 부활을 통한 정부의 지식관리와 업무혁신을 이루기 위해서 그 바탕이 되는 ‘정부기능분류체계’의 개선은 불가분의 관계이다.

본 연구는 현행의 정부기능분류체계 중 정책영역 ‘문화재’의 범위 안에서 드러나는 문제점과 이를 사례화 하여 개선방안을 제시하였다. 연구의 범위가 정책영역 ‘문화재’에 국한되었지만, 문화재업무의 특성인 ‘위임사무중심의 업무’를 바탕으로 중앙정부와 지방정부간 업무기능의 이원적인 구성으로 인한 중앙과 지방정부간 기능의 연계가 불가능한 구조임을 밝혀 현재 정부기능분류체계에서 업무기능이 연계와 참조가 이루어지기 어려운 한계점을 도출하였다. 또한 기능분류체계 상에 업무기능이 아닌 업무요소(BA)가 존재하는 점, 업무기능의 분류가 효율적으로 구성되지 못하는 점(상하기능간 1:1연결, 상위기능이 하위기능의 업무를 완전히 포함하지 못하는 점, 동일계층 간 심도의 차이)과 세부적으로 다른 조직간 업무기능의 일관성이 부족한 점은 정책영역 ‘문화재’의 업무적 특수성과 별개의 문제점으로 다른 정책영역에서도 발생할 수 있다는 점에서 추가적인 연구를 통한 논의와 연구가 필요한 부분이다. 또한 연구의 범위에는 포함하지 않았지만, 자료수집단계에서 업무참조모델(이하 BRM)의 목적별 분류가 가진 중요성에 비해 실무자의 인지정도가 상대적으로 낮음을 간접적으로 알 수 있었다.<sup>26)</sup> ‘정부

25) 통합온나라시스템은 조직의 구분에 관계없이 업무자료를 유기적으로 통합관리하는 형태의 업무관리시스템을 구축하는 것을 목표로 한다.

26) 정보공개청구를 통하여 조사대상 기관의 업무기능분류체계를 수집하였으나, 중앙부처와 서울특별시, 전라북도,

기능분류체계가 본래 개발목적인 업무혁신과 지식관리의 제 역할을 수행하기 위해서는 목적 분류에 대한 영역에 있어서도 추가적인 논의가 이루어져야 할 것이다.

본 연구에서 도출된 정부기능분류체계의 문제점을 개선하기 위한 제안으로 첫째, 현재 ‘정부기능분류체계’를 설계 또는 기능의 정정 및 추가를 위해 수행하는 처리과의 기능을 조사한 자료를 조직 내 BRM담당자가 기능에 대한 이해를 바탕으로 면밀히 분석해야 한다. 대부분의 업무가 조직단위에서 이루어져왔기 때문에 기능에 대한 이해가 부족한 경우 통상적으로 행해졌던 그대로를 기재하기 쉽고, 조직의 BRM담당자가 처리과의 업무에 대한 이해가 부족한 경우 업무기능이 아닌 업무요소를 그대로 업무기능으로 반영할 여지<sup>27)</sup>가 있다. 처리과의 BRM담당자가 모든 처리과 직원들이 업무기능에 대한 이해를 갖도록 교육하기에는 한계가 있기 때문이다.

둘째, 중앙정부의 기능분류와 지방정부의 기능분류가 별개로 개발되었기 때문에 이원적인 구성을 갖는 점에 대한 부분의 개선이 필요하다. 이는 지방정부(광역-기초) 간 연계가 이루어지는 업무 또는 중앙정부와 지방정부 간 연계가 이루어지는 업무 또는 중앙과 지방에 관계없이 공통적으로 수행하는 업무기능에 대하여 업무기능을 매핑함으로써 합치되는 업무기능을 찾아 형태적인 일관성(명칭의 통일 또는 분류단계에 있어서의 통일)을 갖도록 재분류하

는 것이 필요하다.

셋째, 조직 간 동일업무기능임에도 불구하고 명칭이나 분류의 단계가 상이한 경우는 기능분류체계의 일관성을 유지하기 위한 개선이 필요하다. 이를 위해서 현행과 같이 지방자치단체의 업무기능을 수집하는 형태에 국한된 관리뿐만 아니라 형식의 일관성을 유지할 수 있는 관리방안에 대한 모색이 필요하다.

위의 개선에 대한 필요성 외에 필자의 개인적인 희망은 새로 기능분류체계를 도입하려는 기관이나 정부의 기능분류체계를 연구하는 연구자에게 있어, 참조할 수 있는 자료의 제공이 원활히 이루어질 수 있는 방안이 마련되길 바란다. 정부의 기능분류체계를 연구하고자 하나 정보공개청구 또는 기관의 자료열람을 통해 열람할 수 있는 자료는 매우 한정적이며, 실제 연구수행에 있어 연구자는 ‘정부업무분류체계시스템(BRM 포털)’에 접근할 수 있는 권한이 없기에 개별 기관의 동의를 통해 기관을 직접 방문하여 열람하거나, 시스템창을 복사하는 식으로 제한적인 자료수집만이 가능하고, 기존의 연구자료의 열람에 있어서도 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」 제9조2항에 따라 “국가안전보장·국방·통일·외교관계 등에 관한 사항으로서 공개될 경우 국가의 중대한 이익을 현저히 해칠 우려가 있다고 인정되는 정보”로 분류되어 기능분류체계의 수립과 관계된 업무 플로우워크(flow work)조사서 또는 업무기능조사서 등 업무기능을 도출하기 위해 필요한

수원시를 제외하고 목적별 분류체계를 수집할 수 없었음. 간혹 정보공개담당자가 목적별 분류의 존재를 알지 못하고 목적별 분류가 무엇인가에 대해 되묻는 경우도 있었음.  
 27) 업무기능분류에 관한 내부교육자료 상에 업무기능의 이해를 위해 각 기능단위의 크기를 조직의 크기와 비유하여 기재하는데 이는 업무기능에 대한 이해가 부족한 경우 기능과 조직이 유사한 단위로 오인할 여지가 있다.

핵심적인 자료는 전혀 열람할 수 없는 껍데기만 훑는 식의 자료수집이 되풀이 되는 등의 연구의 수행에 제한이 있었다. 필자가 경험한 예로, 연구수행자료를 열람요청하여 주관기관A에 자료를 제공받았으나 일부가 멸실되어, 연구의 수행기관B에 추가 자료를 요청하였을 때, 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제9조2항에 의해 자료열람을 거부당하고 이전에 공개되었던 주관기관A의 자료마저 비공개조치로 다시 열람이 불가능한 상태가 되었다. 다른 예는 주관기관C에 연구자료를 열람요청하였으나 자료의 존재를 알 수 없어 수행기관D에 이송되고 『공공기관의 정보공개에 관한 법률』 제9조2항에 따라 비공개처분을 받았으나, 학술연구정보서비스(RISS)를 통해 자료의 소장처를 확인하여 자료의 열람을 하게 되는 어처구니 없는 이런 경우는 연구자로 하여금 연구에 어려움을 가중시키는 요인이다. 정부기능분류체계의 경우 2004년부터 지금에 이르기까지의 자료를 수집하여야 하나 십수년전의 자료를 찾기에는 어려움이 있다. 기능분류체계(정부기능분류체계)를 관리하는 지역정보개발원이나 한국정보화진흥원의 경

우 기능분류체계의 공개에 관한 권한이 없어 해당 단체에 요청을 해야 하기에 연구자 1명이 현행 기능분류체계를 열람하기 위해서는 각 단체의 기능분류체계 담당자 수십명이 자료를 서비스하기 위한 업무가 발생하게 되며 이는 정보공개업무를 수행하는 데 있어서 업무적인 낭비이다. 정부기관의 경우 기록관리기준표를 매해 관보 등을 통해 공개하도록 법률에 규정되어 있어, 이를 대체로 수집하길 원하는 기관도 있었지만, 이 또한 변경내역(첨삭에 관한)에 관한 내용만 기재되었거나, 정부의 기능분류체계를 연구하기에 필요한 영역까지 자료가 공개되어 있지 않거나, 기능분류체계 자체가 기능별 목적별 분류를 포함해야 하는데 목적별 분류체계의 존재자체도 모르는 기관이 있어 유명무실하다.

위의 어려움에도 불구하고 많은 기록연구사와 공공기관의 BRM담당직원의 도움으로, 연구를 마무리할 수 있었음에 감사하며, 이 연구가 정부기능분류체계의 개선을 위한 도움이 되길 희망한다.

## 참 고 문 헌

- 강근복 (2002). 미국의 전자정부: 성과와 교훈. 사회과학연구, 13, 1-21.
- 김석주 (2003). 전자정부와 행정개혁. 서울행정학회 학술대회 발표논문집, 18-39.
- 김화경, 김은주 (2014). BRM운영을 위한 단위과제 정비방안. 한국기록관리학회지, 14(4), 199-219.
- 대통령자문 정책기획위원회 (2008a). 온-나라(On-nara) 정부업무관리시스템. 서울: 대통령자문정책기획위원회.
- 대통령자문 정책기획위원회 (2008b). 전자정부시스템의 구축. 서울: 대통령자문정책기획위원회.

- 대통령자문 정책기획위원회 (2008c). 정부조직과 기능의 효율적 운영과 관리. 서울: 대통령자문정책기획위원회.
- 문찬일 (2016). 기초지방자치단체 기능분류체계(BRM)의 단위과제 구축사례 - 서울특별시 강북구 사례를 중심으로. 기록학연구, 49, 247-275.
- 설문원 (2013a). 단위과제 기반 공공기록물 평가제도의 문제점과 개선방안. 한국기록관리학회지, 13(3), 231-254.
- 설문원 (2013b). 기록분류를 위한 정부기능분류체계의 적용구조 및 운용분석: 중앙 행정기관을 중심으로. 한국비블리아학회지, 24(4), 23-51.
- 소프트웨어정책연구소 (2016). 공공기관 공통SW의 과급효과 분석: 온나라시스템 사례연구.
- 신동익, 이석준, 신신애 (2012). 엔터프라이즈 아키텍처 개요. 서울: 에프앤가이드.
- 신동익, 이우기 (2009). 업무참조모델(BRM) 수립 방법론의 범정부 적용준거. 정보기술아키텍처연구, 6(1), 29-41.
- 신익호, 박정은 (2004). BRM(BusinessReferenceModel)을 활용한 정부기능연계모형과 성공적인 전자정부 추진과의 관계. 정보과학회지, 22(11), 88-103.
- 양순애 (2007). 전자정부사업 분석 및 전략적 추진방향 중앙과 지방의 정부기능분류체계 관점에서. 한국지역정보화학회지, 10(2), 89-120.
- 양순애 (2008). 특집: 알기쉬운 EA 해설 및 구축사례: 지방자치단체 BRM(정부기능분류체계)의 이해. 지역정보화, 51(단일호), 28-37.
- 엄석진 (2008). 전자정부 추진결과의 제도적 결정요인. 한국행정학회 학술발표논문집, 103-133.
- 오강탁, 이연우 (2005). 참여정부 전자정부 수준과 향후 추진 전략. 한국행정학회 학술발표논문집, 27-48.
- 유영필 (2007). 업무기능분석과 기록관리도구의 개발. 석사학위논문. 명지대학교 기록과학대학원, 기록관리학과.
- 유홍림, 윤상오 (2006). 전자정부 추진과정에서 부처간 갈등 분석. 한국정책과학학회보, 10(4), 397-420.
- 이세진, 김화경 (2016). BRM 정비를 통한 기록관리기준표 개선사례. 기록학연구, 50, 273-309.
- 이승준 (2008). 한국EA상에서의 기록관리프로파일의 도출. 석사학위논문. 한국외국어대학교대학원, 정보·기록관리학과.
- 이주연 (2006). 정부기능연계모델(Business Reference Model) 분류체계와 기록분류체계의 통합방안. 한국기록관리학회 학술발표논문집, 43-60.
- 이희준, 정연경 (2016). 지방자치단체 기록관리기준표의 개선방안에 관한 연구. 한국비블리아학회지, 27(1), 5-25.
- 정부혁신지방분권위원회 (2003. 6. 13). 제5차 정부혁신지방분권위원회 회의록.
- 정부혁신지방분권위원회 (2005). 참여정부의 전자정부. 정부혁신지방분권위원회 백서6. 정부혁신지방분권위원회.

- 정부혁신지방분권위원회 (2006). 위원회추진주요과제. 정부혁신지방분권위원회. 검색일자: 2016. 12. 13.  
<http://innovation.pa.go.kr/policy/view.htm?id=1113&page=1&condition=&keyword=&teamcode=>
- 한국. 중소기업청 (2013). 업종별 업무 프로세스표준모델. 대전: 중소기업청.
- 한국. 행정자치부 (2016). 2016년 업무보고. 서울: 행정자치부. 검색일자: 2016. 12. 13.  
[http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000245&nntId=4881](http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000245&nntId=4881)
- 한국전산원 (2003). 정부기능연계모델 개발 및 활용에 관한 연구.
- 한국전산원 (2005). 2005년도 전자정부지원사업 재공고입찰(정부업무관리시스템 시범 적용), 2005.12.2.  
참조. 나라장터 입찰공고번호: 20051201588-00.
- 한국전산원 (2006). 2006년도 전자정부지원사업 입찰 공고(정부기능연계시스템 고도화), 2006.6.10. 참  
조. 나라장터 입찰공고번호: 20060606720-00.
- 한국정보사회진흥원 (2007). 2007년도 전자정부지원사업 과제 제안요청서(지방자치단체 기능분류모  
델(BRM) 시스템 구축사업), 한국정보사회진흥원, 2007.12.6. 참조. 나라장터 입찰공고번호:  
20071204695-00.
- 혁신관리비서관실 혁신관리수석실 (2005. 10). 통합행정혁신시스템 시스템 구축.
- 황주성, 이원태, 최선희, 신동익, 이우기 (2008). 지식정보화를 위한 아키텍처 정책 연구 - EA기반의  
정부통합전산센터 발전전략 연구 -. 과천: 정보통신정책연구원.
- MB때 사라진 노무현의 '이지원' ... 靑, 재도입 적극 검토 (2017. 5. 18). 해럴드경제.  
<http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170518000156>

• 국문 참고자료의 영어 표기

(English translation / romanization of references originally written in Korean)

- Eom, Seok-Jin (2008). Institutional determinants of e-government promotion results. Paper presented at the meeting of the Korean Association for Public Administration, 103-133.
- Government Innovation Decentralization Committee (2003. 6. 13). The 5th Government Innovation Decentralization Committee meeting minutes.
- Government Innovation Decentralization Committee (2005). Participating government's e-government. Government Innovation Decentralization Committee Series 6. Seoul: Government Innovation Decentralization Committee.
- Government Innovation Decentralization Committee (2006). Major tasks of the committee. Seoul: Government Innovation Decentralization Committee. Retrieved December 13, 2016, from

<http://innovation.pa.go.kr/policy/view.htm?id=1113&page=1&condition=&keyword=&teamcode=>

- Hwang, Ju-Seong, Lee, Won-Tae, Choi, Sun-Hee, Shin, Dong-Ik, & Lee, Woo-Key (2008). Study on architecture policy for knowledge informatization - Study on Strategy for the Development of Computer Integrated Center based on EA -. Gwacheon: Information and Communication Policy Institute.
- Innovation management secretary room Innovation management senior (2005, 10). Integrated administrative innovation system system construction.
- Kang, Geunbok (2002). The United States' E-Government: Performance and its lessons. The Journal of Social Science, 13, 1-21.
- Kim, Hwa-Kyoung & Kim, Eun-Ju (2014). Business Transaction Preparation Plan for Business Reference Model Management. Journal of Korean Society of Archives and Records Management, 14(4), 199-219.
- Kim, Suk-Ju (2003). E-government and administrative reform. Paper presented at the meeting of the Seoul Association for Public Administration, 18-39.
- Korea, Ministry of Government Administration and Home Affairs (2016). 2016 business reporting. Seoul: Ministry of the Interior. Retrieved December 13, 2016, from [http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR\\_000000000245&nttId=4881](http://www.moi.go.kr/frt/bbs/type001/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000245&nttId=4881)
- Korea, Small and Medium Business Administration (2013). Standard model of business process by industry. Daejeon: Small and Medium Business Administration.
- Lee, Hui-Jun & Chung, Yeon-Kyoung (2016). A Study on Improving Records Management Standard Tables for Local Governments: Focused on the Construction and Architecture. Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science, 27(1), 5-25.
- Lee, Ju-Yeon (2006). Government function linkage model (Business Reference Model) Classification and record classification system integration method. Paper presented at the meeting of the Korean Society of Archives and Records Management, 43-60.
- Lee, Se-Jin & Kim Hwa-Kyoung (2016). A Case Study on Improvement of Records Management Reference Table by Reorganizing BRM: The case of Reorganization of Seoul's BRM and Records Management Reference Table. The Korean Journal of Archival Studies, 50, 273-309.
- Lee, Seung-Jun (2008). The records management profile on the Korean E-government enterprise architecture (EA): Refer to the U.S. federal enterprise architecture (FEA) records management profile. Unpublished master's thesis, Hankook University of Foreign Studies, The Graduate

School of Information and Records Management, Seoul, Korea.

- Moon, Chan-il (2016). A Construction Case of BRM 'Danwigwaje' in Basic Local Governments: Focussing on Gangbuk District of Seoul Special City. *The Korean Journal of Archival Studies*, 49, 247-275.
- National Computerization Agency (2003). A Study on Development and Utilization of Government Functional Linkage Model.
- National Computerization Agency (2005). 2005 E-government support project Re-bid announcement (Demonstration of government business management system), 2005.12.2. Bid announcement number: 20051201588-00.
- National Computerization Agency (2006). 2006 E-government support project bid announcement (Enhancement of government function linkage system), 2006.6.10. Bid announcement number: 20060606720-00.
- National Information Society Agency (2007). 2007 E-government support project request for proposal (Local government functional classification model (BRM) system construction project), National Information Society Agenc, 2007.12.6. Bid announcement number: 20071204695-00.
- Oh, Gang-tak & Lee, Yeon-Woo (2005). E-government level of participating government and future implementation strategy. Paper presented at the meeting of the Korean Association for Public Administration, 27-48.
- Presidential Advisory Policy Planning Committee (2008a). On-nara Government business management system. Seoul: Presidential Advisory Policy Planning Committee.
- Presidential Advisory Policy Planning Committee (2008b). Construction of e-government system.
- Presidential Advisory Policy Planning Committee (2008c). Efficient operation and management of government organizations and functions. Seoul: Presidential Advisory Policy Planning Committee.
- Seol, Moon-won (2013a). A Study on Problems of the Public Records Appraisal System Based on the Value of 'Business Transaction' and Application of a Multi-appraisal Model. *Journal of Korean Society of Archives and Records Management*, 13(3), 231-254.
- Seol, Moon-won (2013b). An Analysis of the Application Framework of the Business Reference Model to Records Classification Schemes in Korean Central Government Agencies. *Journal of the Korean Biblia Society for Library and Information Science*, 24(4), 23-51.
- Shin, Dong-Ik & Lee, Woo-Key (2009). Methodologies and Establishment for Business Reference Model. *The Journal of Information Technology and Architecture*, 6(1), 29-41.

- Shin, Dong-Ik, Lee, Seok-Jun, & Shin Shin-Ae (2012). Enterprise architecture overview. Seoul: FnGuide.
- Sin, Ik-ho & Park, Jung-Eun (2004). A Study on Relations between Successful Implementation of e-and Collaborated functions model for Government in Korea using Business Reference Model. Communications of the Korean Institute of Information Scientists and Engineer, 22(11), 88-103.
- Software Policy Institute (2016). Analysis of the effect of common SW in public institutions: A case study on the whole country system.
- Yang, Soon-Ae (2007). Analysis and strategic direction of e-government business: From the perspective of central and local government functional classification systems. Journal of Korean Association for Regional Information Society, 10(2), 89-120.
- Yang, Soon-Ae (2008). Special Feature: Easy-to-understand EA commentary and implementation examples: Understanding of Local Government BRM (Government Functional Classification System). Journal of Korean Association for Regional Information Society, 51, 28-37.
- Yoo, Hong-Lim & Yun, Sang-Oh (2006). Analysis of conflict between ministries in e-government promotion process. Koream Policy Sciences Review, 10(4), 397-420.
- Yoo, Young-pil (2007). A Study of the Business Process Analysis and Classification Tools for Records Management. Unpublished master's thesis. University of Myongji, The Graduate School of Archival Science, Seoul, Korea.