

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-06-03

공공정보화 예산제도 및 IT구매프로세스 개선방안 연구

이원태 · 황지연 · 홍순식 · 박정수

2008. 12

경제·인문사회연구회 협동연구총서

- 08-06-01 정보통신정책연구원
지식정보화의 전면화를 위한 공공정보화 혁신방안 연구(Ⅳ)
총괄보고서
- 08-06-02 정보통신정책연구원
공공정보시스템 이용정착을 위한 조직적 관행적 요소의
분석 및 IT서비스 관리방안 연구
- 08-06-03 정보통신정책연구원
공공정보화 예산제도 및 IT구매프로세스 개선방안 연구
- 08-06-04 정보통신정책연구원
공공정보 유통 및 이용 활성화 방안 연구
: 상업적 재활용을 중심으로
- 08-06-05 정보통신정책연구원
지식정보화를 위한 아키텍처 정책 연구
: EA기반의 정부통합전산센터 발전전략 연구
- 08-06-06 정보통신정책연구원
공공정보화 성과평가 방법론 연구
- 08-06-07 충북대학교
건축행정정보화 성과분석
- 08-06-08 한양대학교
행정정보화(G4C) 성과분석
- 08-06-09 미래경제사회포럼
특허검색정보화 성과분석

서 언

지난 20여 년 동안 우리나라는 IT를 국가의 핵심 기술 분야로 간주하였고, 이에 걸맞는 국가적인 노력과 투자가 이어졌습니다. 그 결과로 세계의 모든 이들이 인정하는 IT 강국이 되었고, 정부의 IT 응용 즉 전자정부는 괄목할 만한 성장을 이루었습니다. 이러한 업적과 사실을 바탕으로 금년 출범한 현 정부는 이제 IT에 대한 관심과 투자를 다른 곳으로 돌려야 할 시점으로까지 판단한 듯합니다. 그런데 문제는 IT 강국이 정보화 또는 전자정부 강국을 의미하는가 입니다. IT 인프라, IT 기술 분야에서 상대적 우위가 응용분야인 정보화 또는 전자정부의 자동적인 우위를 가져오는 것은 아니기 때문입니다.

신정부는 정보화 추진체제도 변화시켰습니다. 정보통신부를 해체하고 IT 관련 기능을 분산시키면서 국가정보화 기능을 행정안전부로 일원화했습니다. 정보통신부 해체를 아쉬움과 우려로 바라본 시각이 있었던 한편, 각종 IT 기능을 수행하던 과정에서 갈등과 심각한 이해관계의 대립으로 어려움을 경험했던 이들은 이제는 이해다툼으로 인한 소모적인 갈등 없이 업무를 효율적으로 추진할 수 있으리라는 기대를 갖게 했습니다.

그러나 지금까지의 국가정보화 추진체제의 혼란과 업무추진 실적을 보면 우려가 현실화되고, 기대는 실망으로 바뀌는 현상이 적지 않아 보이기도 하는 시점입니다. 정보화 비전과 과제가 정부가 출범한지 9여 개월이 지난 지금 시점에서 이제 겨우 그 모습을 보이기 시작했고, 정보화추진체계에 대한 이견도 일각에서 다시 제기되고 있기 때문입니다.

본 연구는 이러한 관점에서의 평가와 환경변화를 극복하고, 공공정보화 혁신 방안을 도출하는 것이 주요 목적입니다. 이를 위해 예년과 마찬가지로 공공정보화 가치사슬을 기반으로 다섯 분야의 구체적인 연구 과제를 선정하였습니다. 금년 연구

는 4년 중기연구의 마지막 해로서, 본 보고서는 지난 4년간의 연구결과를 결산하는 성격을 갖고 있습니다.

정보화의 가치사슬 즉 정보화 기획, 집행, 그리고 평가와 환류 과정을 중심으로, 우선 정보기술이 도입되어 이용되는 공공조직의 특성을 관행, 문화적 요인 등의 관점에서 살펴보고 이들이 정보화 성과에 미치는 영향을 분석했습니다. 동시에 정보화 성과를 극대화시키기 위한 정보서비스의 체계적 관리방안의 필요성을 제기하고 그 연구방향을 제시했습니다. 이어서 공공정보화 예산제도와 정부의 IT 구매 프로세스 개선방안 등을 살펴보았습니다.

공공정보화 과정에서 투입되는 자원 관리의 중요성을 감안한 정보자원관리 측면에서의 혁신방안 연구를 또 다른 연구주제로 선정하였고, 정보자원의 낭비를 방지하고 또 시스템 구축과정에서 확장성과 다른 조직의 정보시스템과의 연계성을 보장하기 위한 아키텍처 연구도 수행하였습니다. 이들 세부연구과제에 대한 연구와 함께 공공정보화 성과를 평가하기 위한 모델을 구축하고, 실제 정보화 사업을 평가한 것입니다.

본 연구는 이러한 다섯 종류의 서로 다른 주제를 해당 전문가 그룹이 각각 수행하고, 그 결과를 종합 조정하는 방법의 협동연구 형태로 진행되었습니다. 다양한 연구자가 참여하는 협동연구가 목표하는 시너지 효과를 발휘하기 위해서는 개별적으로 진행되는 연구결과가 어떻게 종합되며, 어떠한 방법으로 작업의 방향을 일치시킬 것인가가 매우 중요합니다. 수시로 중간점검하면서 최종적으로 공공정보화 혁신방안을 도출하기 위한 노력을 했지만 상호간의 중복이나 일관성 없음을 완전히 피하지 못한 점도 있습니다.

연구추진 과정에서 공통영역인 핵심요소 분석을 통한 종합적인 기반연구와 응용영역인 분야별 정보화 사례연구를 병행함으로써 유기적인 연관성을 향상시키는 노력을 통해 이러한 문제점을 보완하도록 노력했습니다. 이러한 노력이 본 연구가 기존의 연구와 차별되는 점이라고 할 수 있습니다. 지금까지 공공정보화의 가치사슬에 기초한 종합적이고 중장기적인 관점의 연구가 많지 않았던 기존의 연구현실에

비추어 볼 때, 본 연구보고서는 큰 의의를 지닌다고 할 수 있습니다.

본 연구의 결과로 확립된 성과평가 방법론을 적용하기 위해 3개 분야(건축행정정보화, G4C 행정정보화, 특허검색정보화)의 사례 분석을 해당분야의 전문성이 있는 기관과 협동연구로 수행하였습니다. 정보통신정책연구원은 공공정보화에 관한 축적된 연구경험과 지난 3년 동안의 연구결과를 토대로 성과평가를 위한 틀을 마련하여 제공하였고, 참여연구기관들은 해당 영역의 전문성을 바탕으로 평가 틀을 적용하고, 그 결과를 주기적으로 피드백 함으로써 평가 틀 확립에 기여함과 동시에, 평가결과를 연구에 참여한 해당기관 공무원들에게 제공함으로써 새로운 정보화 정책을 수립하는데 기여하였습니다.

본 연구의 결론으로 향후 공공정보화가 추구해야 할 기본방향을 정보시스템 이용 활성화, 정보자원 투입의 효율화, 법제도 기반, 공공정보의 상업적 이용방안, 성과관리 등 다섯 개로 나누고 각각에 대해 구체적인 과제를 공공정보화 혁신방안으로 제시하였습니다.

본 연구보고서는 총 9권으로 구성되었습니다. 1권은 ‘총괄보고서’로서 상기 제시된 핵심요소별 연구와 분야별 사례연구를 총망라한 것입니다. 2권부터 6권까지는 정보통신정책연구원을 중심으로 수행된 핵심요소별 연구에 대한 세부보고서들로서, ‘공공정보시스템 이용정착을 위한 조직적·관행적 요소의 분석 및 IT 서비스 관리방안 연구’, ‘공공정보화예산 제도 및 IT 구매프로세스 개선방안 연구’, ‘공공정보의 유통 및 이용활성화 방안 연구’, ‘지식정보화를 위한 아키텍처 정책 연구’, ‘공공정보화 성과평가 방법론 연구’입니다. 7권부터 9권은 공공정보화의 분야별 사례연구에 대한 세부보고서로서, ‘건축행정정보화 성과분석’, ‘행정정보화(G4C) 성과분석’, ‘특허검색정보화 성과분석’입니다.

본 연구는 정보통신정책연구원 미래융합전략연구실의 정국환, 황주성, 이원대 박사의 책임 하에 문정욱, 최선희, 권성미, 황지연, 홍순식, 안재민 연구원의 참여로 수행되었습니다. 협동연구를 수행해 주신 한양대학교, 충북대학교, 미래경제사회포럼의 공동 연구진께 깊은 감사를 드립니다. 개별 과제에 관하여 연구자문을 위해 노력

을 아끼지 않으신 문명재, 김현수, 박정수, 정준현, 김준모, 신동익, 이우기, 홍필기 교수님께도 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

개별 과제에서 현황 파악을 위한 자료 수집과 설문조사에 직간접적으로 도움을 주신 많은 분들이 있었기에 본 연구가 성공적으로 수행될 수 있었습니다. 다양한 전문분야의 연구기관과 공동으로 공공정보화의 혁신에 대해 협동연구를 할 수 있도록 기회를 마련해주신 경제·인문사회연구회에도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

끝으로 본 연구 결과가 우리나라의 국가사회 정보화의 큰 줄기를 제대로 바라보는데 도움을 주고, 지금까지 앞만 보고 정보화에 매진한 동안 곳곳에 미처 개선하지 못했던 문제점들을 시정함으로써 미래정보사회를 준비하는데 조금이나마 보탬이 되기를 바랍니다.

2008년 12월

정보통신정책연구원
원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제1장 서 론	35
제1 절 연구배경 및 목적	35
제2 절 연구의 범위 및 방법	36
제2장 공공정보화 예산제도 개선방안	39
제1 절 대내외 환경 분석	39
제2 절 정보화예산 및 추진체계의 현황과 문제점	45
1. 정보화예산의 현황과 문제점	45
2. 정보화추진체계	57
3. 정보통신진흥기금의 지속가능성 의문	67
제3 절 주요 쟁점사항 분석	68
1. 전자정부추진체계의 재정비	68
2. 정보화 성과관리제도와 예산의 연계	73
3. 안정적 재원확보 방안	75
4. 향후 정보화예산 정책의 방향	77
제3 장 IT구매프로세스 개선방안 연구	81
제1 절 공공부문 IT구매제도의 현황 및 특성	82
1. 공공부문 IT구매제도의 현황	82
2. 공공부문 IT구매제도의 특성	85
3. 최근 IT구매체계의 변화	89

제 2 절	공공부문 IT구매제도의 문제점	91
1.	IT구매의 성공적 완수의 어려움	91
2.	IT예산의 중복집행의 문제점	93
3.	IT산업 육성의 문제점	94
제 3 절	공공부문 IT 구매제도의 선진사례 비교	95
1.	IT구매 행위자	95
2.	예산과 구매의 관계	96
3.	사업관리	97
4.	IT산업 육성	100
5.	전문성 확보 노력	102
6.	IT구매목표	103
제 4 장	정책적 시사점	105
1.	정보화 성과관리제도와 예산의 연계	105
2.	안정적 재원확보방안	106
3.	정보화 추진체계의 정비	107
4.	EA기반 IT구매제도 추진	108
5.	사업관리조직(PMO: Project Management Office) 체계 조정	110
6.	기술력 있는 중소기업 보호	112
제 5 장	결 론	115
	참고문헌	118

표 목 차

〈표 2-1〉 정보화예산 추이	45
〈표 2-2〉 정보화분야 재정투자계획	46
〈표 2-3〉 2009년도 정보화예산(안) 편성현황	48
〈표 2-4〉 2009년도 전자정부 관련 사업	49
〈표 2-5〉 정보화분야 재정투자계획의 분류기준 변화	52
〈표 2-6〉 정보화평가결과와 예산배분간의 관계	53
〈표 2-7〉 미국의 정보통신(IT)예산구분	54
〈표 2-8〉 각 분과별 관련분야 및 기관	63
〈표 2-9〉 전자정부 로드맵 31대 과제	70
〈표 2-10〉 정보화사업 자체평가지표	75
〈표 2-11〉 정보통신진흥기금의 조성 및 사용 현황	76
〈표 3-1〉 2008년도 정보화사업 부문별 예산	84
〈표 3-2〉 2008년 상반기 발주된 주요사업 현황	84
〈표 3-3〉 일괄발주와 분리발주의 장·단점 비교	87
〈표 3-4〉 IT구매체계 변경사항	90
〈표 3-5〉 2007년 9월 중소기업 GWAC Center의 실적	100
〈표 3-6〉 buying solution(OGCbs) 추정결과	101
〈표 3-7〉 공공부문 IT구매 관련 해외선진사례 비교	104
〈표 4-1〉 대기업 참여제한제도 시행경과	113

그림 목 차

[그림 2-1]	미국 재무부의 전략관리 체계도	50
[그림 2-2]	현행 정보화추진위원회 구성	60
[그림 2-3]	현행 전자정부추진체계	64
[그림 3-1]	공공부문 IT구매의 범위	82
[그림 3-2]	일괄발주 vs 분리발주	86
[그림 3-3]	공공부문 IT구매 프로세스	89
[그림 3-4]	IT구매의 성공률 및 실패률	92

요 약 문

1. 연구 배경 및 방법

이번 년도 연구에서는 2005년부터 2007년까지의 연구에서 발굴한 공공정보화를 위한 국유재산·예산제도의 전반적인 문제점 분석에 기초하여 구체적인 개선방안 모색을 목적으로 하였다.

정보화예산 부분에서는 국가재정운용계획, 성과관리제도, 총액배분 자율편성제도, 디지털예산회계시스템으로 구성된 4대 재정혁신과 연계하여 공공정보화예산제도의 재정환경 변화 분석하고, 현 공공정보화 추진체계의 변화 모습 및 공공정보화 예산의 전반에 미치는 영향을 분석하기 위하여 관련 문헌을 검토하고 전문가 세미나 등을 실시하였다.

IT구매프로세스 부분에서는 IT구매의 범위, 개념, 시장 등 일반적인 현황을 제시하고, 이에 관련된 행위자(Stake Holder), 프로세스, 구매대상으로 IT의 특수성을 분석하였다. 이를 통해 제기된 IT구매의 성공적 완수의 어려움, IT예산의 중복집행의 문제점, IT산업 육성의 문제점을 제시하였다. IT구매에 있어서 도출된 문제점들을 해결하기 위해 미국, 영국, 일본의 IT구매 행위자, 예산과 구매의 관계, 사업관리, 산업육성, 구매담당자의 전문성, 구매목표 등을 벤치마킹했다.

또한 정책토론회를 연구를 통해 이번 연구 결과로 제시된 정책적 개선방안들의 실효성을 검토하였다.

2. 연구 내용

가. 공공정보화 예산제도 개선방안

현행 공공정보화 예산제도와 관련해서는 아래와 같은 사항이 문제점으로 지적되

고 있다.

첫째, 정보화기획과 예산의 연계부족이 여전히 가장 중요한 문제점으로 지적된다. 정보화촉진기본법상의 정보화촉진시행계획이 예산안 편성에 반영되는 연결고리가 미약하다는 것이다. 정보화추진실무위원회는 국무총리실장이 위원장이고 차관급 35인으로 구성되어 있는 법적 기구이지만 여기서 조건부로 확정되는 정보화촉진시행계획이 기획재정부의 예산안 편성과정에 활용되지 못한다. 이를 방지하기 위해 지난 정부 말에 기획예산처 훈령으로 정보화예산에 대한 협의를 위해 재정운용실장(현, 예산실장)을 의장으로 정통부, 행자부, 청와대의 국장급 공무원과 학계 및 산업계로 구성된 정보화예산협의회를 운영하도록 정했으나 이명박 정부에서는 이를 폐지하였고 대체할 시스템은 아직 구축되지 못한 상태이다.

둘째, 정보화분야 재정투자계획 분류기준의 잦은 변경이 지적된다. 정부는 2004년 국가재정운용계획을 처음 작성한 이후 매년 정보화분야 재정투자의 분류기준을 바꾸고 있다. 물론 재정환경의 변화에 따라 5개년 중기계획인 국가재정운용계획이 매년 연동되어야 하는 것은 맞다. 그러나 국가재정운용계획이 중장기 정부살림을 거시적으로 계획하는 것이며, 분야·부문의 비중과 우선순위를 정하는 과정이라고 할 때 현재와 같은 잦은 분류기준의 변경은 문제라 할 수 있다. 분류기준이 매년 바뀌어 발표되는 5개년 투자계획은 전년도 투자계획과 비교가 불가능하게 하고, 국민들로 하여금 중장기적인 자원배분방향 이해에 혼란을 초래한다. 급기야 2008~2012 국가재정운용계획에서는 정보화분야가 사라지고 일반공공행정분야의 일부로 전자정부사업만이 명맥을 유지하고 있다.

셋째, 정보화평가와 예산안과의 관계 미흡이 지적된다. 과거 정보화평가는 각 부처가 정보화부문에 대해 자체평가를 실시하고 그 결과를 정부업무평가위원회와 행정안전부에서 이를 확인·점검하고 그 결과를 정부업무평가위원회에서 심의·의결하는 방식으로 수행된다. 2007년 정보화평가결과, 47개 중앙행정기관 중 12개 기관이 '우수', 29개 기관이 '보통', 그리고 6개 기관이 '미흡' 등급을 받았다. 이러한 평가결과가 예산편성에 반영되도록 정부업무평가기본법 제28조에 명시되어 있음에도 불

구하고 실제 평가결과가 예산편성에 반영된 것은 확인하기 어렵다. 정보화평가결과 ‘우수’ 등급을 받은 12개 기관의 정보화예산은 전년대비 1.3% 증가하는데 그친 반면, ‘미흡’ 등급을 받은 6개 기관의 정보화예산은 오히려 전년대비 9.1% 증가한 것으로 나타난다(〈표 3-38〉 참조). 결국 정보화평가결과가 예산편성에 전혀 반영되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다. 평가는 환류를 통해 자원배분의 우선순위에 반영되는 데에서만 실효성을 확보할 수 있다.

넷째, 정보화예산 집계상의 문제가 지적된다. 정보통신부의 인건비 및 경상경비도 정보화예산에 포함하고 있는 반면 건설교통부의 ITS 등 정보화사업은 정보화예산에서 누락되고 있던 것이 정부조직개편 이후 정보화예산 재집계 과정에서 발견되기도 했다(전용수, 2007). 이는 정보화예산에 대한 정의 및 범위에 대한 합의가 미비한 데 기인한다. 정부의 예산안작성 세부지침에 따르면 정보화사업은 ‘정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 효율화를 도모하는 사업’을 말한다. 정보시스템을 기획, 구축, 운영, 유지 보수하기 위한 사업으로 정보화예산에는 하드웨어와 소프트웨어 구입비, 임차료, IS 개발비 및 컨설팅 비용, IS 운영 및 유지보수비가 포함된다. 우리의 경우 프로그램위주가 아니라 품목별 정보화예산의 집계형식이라는 점에서 정보화목적별 예산집계가 미흡하다보니 2008년도 예산 요구부터 정보보호 예산내역 조사집계에 어려움을 겪고 있다. 프로그램 예산제도 하에서 정보화가 목적이 아닌 사업의 경우 사업 추진에 필요한 정보시스템 구축은 집계되지 않을 수 있다. 현재는 하드웨어나 소프트웨어 위주의 정보화예산집계가 주를 이루기 때문이다.

이러한 현상은 무엇보다도 결과에 대한 비용원가개념이 도입되지 못하고 있기 때문이다. 정보화사업을 통한 업무재설계(BPR)와 정보화전략계획(ISP)이 형식적 절차로 운영되고 정보화사업을 업무전산화로 여기는 관행이 이어지고 있는 것이 문제다. 전자정부사업이 정부혁신의 도구가 아니라 단위사업으로 전략하는 문제를 극복하기 위해서는 부처간 연계 및 자원의 공동활용을 통한 거시적 접근이 필수적이다.

현재의 정보화추진체계의 문제점으로는 다음과 같은 점을 들 수 있다.

우리나라 중앙정부의 정보화관련 예산 및 재원조달 체계는 일반회계, 재정융자특별회계, 그리고 정보통신진흥기금으로 3원화되어 있다. IT의 활용분야가 넓어지고 중요성이 제고됨에 따라 각 부처가 IT 관련 업무를 확대함에 따라, 중복 문제가 발생하고, IT관련 정책이 다각적으로 추진되어 비효율을 야기하는 문제점을 지적할 수 있다. 또한 정보화의 성숙에 따라 각 부처가 자체적인 정보화능력을 보유하고 개별 정보화사업을 추진하고 정보화관련 위원회가 다원화됨에 따라 범정부적인 차원의 기획 및 조정의 필요성이 중요해지고 있다. 그러나 현행 정보화추진위원회는 형식적으로 운영(서면심의 포함 연간 2~3회)되고, 각종 정보화사업의 실질적인 예산 조정, 정보화 평가를 통한 환류 기능이 미약한 실정이다.

국무총리의 업무부담 문제와 안전의 대부분이 반복적·정례적인 사안이 됨에 따라 서면심의의 비중이 높은(약 50%) 실정이다. 정보화추진위원회에서 정보화사업간 중복·유사성, 상호연계성 등을 지적하나, 전자정부예산의 행정안전부 이관 이후 정보화추진위원회의 실질적인 조정수단이 없다. 기획재정부는 정보화추진위원회와는 별개의 프로세스로 사업을 심의하는 등 기획과 예산이 분절된 모습을 보이고 있다.

기획재정부의 예산 심의를 체계적·전문적으로 지원하기 위하여 연구개발예산조정체제와 유사한 형태의 추진체제를 구축할 필요가 있다. 정보화추진위원회 산하에 정보화기획·조정과 예산심의간의 연계, 정보화사업 평가결과 환류 등을 논의하는 정보화예산협의회를 설치·운영하고 나아가서 이를 연구개발예산협의체와 같은 수준으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.¹⁾ 연구개발예산과 같이 정보화예산조정의 체계적·전문적 지원이 필요하기 때문이다. 정보화사업의 전문기술성, 다 부처 관련성, 공통인프라 및 표준 활용 필요성 등의 특성을 감안할 때 기획재정부 예산심의에 대한 전문적 지원이 필요하다. 정보화추진위원회(위원장은 총리와 민간이 공동으로 담당)는 정보화촉진시행계획 검토·조정결과를 기획재정부 예산심의과정에 반영함

1) 기획예산처훈령으로 지난 2006년 6월 정보화예산협의회를 설치해 재정운용실장, 정통부, 행자부, 청와대의 국장급 공무원과 학계 및 산업계로 구성 정보화예산에 대한 협의를 진행한 바 있다.

으로써 예산심의의 효율성을 제고하여야 한다. 기획재정부의 재정성과관리 체계와 정보화추진위원회 정보화사업평가와의 연계·운영도 필요하다.

국가재정법과 정부업무평가기본법에 의한 재정사업 자율평가지 정보화사업은 정보화추진위원회 평가체계에 따라 평가한 결과를 활용하도록 조정되었다.²⁾ 정보화사업에 대한 사전평가지 일정 규모(500억원)이상 사업은 기획재정부의 예비타당성조사, 일정규모 이하는 정보화추진위원회의 사전평가로 수행된다. 따라서 정보화평가의 환류를 통한 정보화투자의 효율성 제고가 필요하다. 사전평가, 온라인서비스, 활용도 평가, 다 부처 연관사업평가 등 각종 정보화평가결과가 예산심의과정에 환류될 필요가 있다. 통합국정평가제도에서도 정보화분야의 특수성을 감안해 5개 평가분야의 하나로 선정해서 평가 추진하도록 한 것은 이와 맥락을 같이 하는 취지라고 하겠다.

정보화예산심의·조정에 관한 자문 및 지원을 위하여 단기간 설치 운영했던 정보화예산협의회를 구체적으로 살펴보자. 정보화예산협의회가 담당하기로 한 주요 기능으로는 첫째, 기획재정부의 정보화예산심의·조정에 대한 자문, 기술지원을 들 수 있다. 각종 정보화사업의 기술성, 표준, 상호연계성 등을 검토 지원한다. 둘째, 기획재정부의 성과관리체계와 정보화추진위원회 평가체계 연계방안 마련을 들 수 있다. 셋째, 정보화사업에 대한 평가대상 선정 및 평가위원회 운영을 지원을 들 수 있다. 사전평가, 온라인 서비스 활용도 및 다 부처 연관사업 평가 등을 담당한다.

정보화예산협의회에서 정보화추진위원회에 관련 사항을 보고하게 되는데 협의회의장은 기획예산처 재정운영실장이 맡도록 하였고 기획예산처·정보통신부·행정자치부 국장, 한국전산원 및 민간전문가(3인) 등 15인 이내로 구성하도록 했다. 간사는 기획예산처 산업정보재정과장이 담당하며, 전산원에 별도 전담인력을 확보하도록 했던 것이다. 제대로 계획된 추진기구였으나 실제 한 예산년도도 제대로 기능해보

2) 전자정부법 제46조에 따른 전자정부사업의 종합평가와 정보화촉진기본법 제9조에 따른 정보화촉진시책의 추진실적에 대한 평가는 정부업무평가기본법 시행령 제4조에 따라 통합 실시된다.

지 못했다.

그러나 이러한 정부의 정보화예산협의회 차원에서 한걸음 나아가 과거 연구개발(R&D)예산조정과 유사한 추진체제를 구상할 필요가 있다.³⁾ 정보화추진위원회 사전 조정을 거치는 정보화사업의 경우, 먼저 각 중앙관서의 장은 부처별 정보화예산 지출한도 내에서 사업별 내역을 조정하여 5월 31일까지 기획재정부와 정보화추진위원회에 동시에 제출한다. 이러한 각 중앙부처의 의견을 토대로 정보화추진위원회는 정보화사업 예산에 대한 종합조정결과를 7월15일까지 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 정보화추진위원회가 조정한 결과를 반영하여 예산편성에 대한 최종 정부안을 마련하면 된다.

다음으로 안정적인 재원확보방안을 위해서 정보통신진흥기금에 대해서도 살펴볼 필요가 있다.

정보통신진흥기금은 정보통신에 관한 연구개발 등을 지원함으로써 정보통신의 진흥과 국민생활의 질적 향상 및 국민경제발전에 기여하기 위해 정보화촉진기본법에 의거 설치 운영되고 있다. 주요사업으로는 정보통신에 관한 연구개발사업, 정보통신관련 표준의 개발 제정 및 보급사업, 정보통신관련인력의 양성사업, 정보통신산업의 기반조성사업 등이 꼽힌다. 주요 조성재원은 전기통신사업자의 연구개발출연금, 주파수할당대가이다. 과거 정보화촉진기금시절 정보화사업에 일정부분의 재원을 기금에서 충당해왔으나 일반계정이 일반회계로 통합되고 주로 연구개발계정만이 정보통신진흥기금으로 전환되어 정보화사업과의 직접적인 관련성은 크지 않은 것이 사실이다.

최근 정보통신진흥기금의 지속가능성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 기금의 주 재원은 통신사업자의 연도별 출연금이다. 최근 방송통신위원회는 전기통신기본법 시행령 개정을 통해 유선사업자인 KT 등의 출연금의무를 단계적으로 면제할 계

3) 이명박 정부에서도 연구개발(R&D)예산의 경우 국가교육과학기술자문회의 사전심의를 거치도록 하고 있다.

획을 밝혔다. 이에 무선사업자인 SKT는 유무선사업은 모두 동일한 성격으로 유·무선을 구분할 제도적 근거가 없다는 이의를 제기하고 있다. 시장 진입장벽의 측면에서도 유·무선의 큰 차이가 없다는 점 및 유·무선 사업자간 출연금 부담의 형평성 고려 시 출연금 단계적 폐지대상에 무선분야를 포함하는 것이 타당하다는 주장이다.

이러한 SKT의 출연금 제도개선 의견은 일응 타당한 측면이 있으나 주파수가 무한정한 시설자원이 아니고 국민 전체의 소유 또는 국가소유라는 점에서 주파수 할당대가 성격으로 출연금을 징수하는 것은 적절하다는 판단이다. 향후 전기통신기본법 시행령 개정을 통해 연구개발출연금의 산정기준을 무선(0.5% 또는 0.75%)과 유선(0.5% 또는 0.75%, 단, '09년부터 단계적으로 축소하여 '13년 폐지)에 각각 다르게 적용해도 문제가 없는지 여부에 대해서도 고민을 해야 한다. 유선의 경우도 형태는 다르나 지하철, 도로변으로 선을 까는 등 정부의 도움이 상당했지만 과거처럼 희소자원으로 보기는 어려우며 어느 정도 상당한 기간 동안 보상이 이루어졌다는 점에서 감경의 여지가 있다. 시장진입장벽의 차원에서 유선의 경우는 의미가 없는 것이 사실이다.

그러나 무선의 경우는 SKT의 주장과 같이 과거와 같은 수준의 희소자원은 아니라 하더라도, 주파수라는 자원을 보다 광범위하게 활용하는 방법이 개발되어 일시적인 여유가 생긴 것으로 보는 것이 타당하며 향후에도 차별적 접근이 필요한 국가소유 시설자원이라는 점에서 차별화가 타당하다. 시장진입장벽의 차원에서 유선의 경우는 여전히 상당한 의미를 지닌다. 오히려 무선사업자간 형평성 문제가 더 중요하며 전 세계적으로 주파수 할당에 대한 사용자 성격의 경제적 지대회수는 일반적인 것이라는 점에서 출연금의 존속 필요, 나아가서 정보통신진흥기금의 존속 필요성은 정보화의 지속적 추진에 매우 중요한 요소가 되고 있다.

나. 공공부문 IT구매프로세스 개선방안

공공부문 IT구매제도의 특성을 살펴보면 다음과 같다.

우선 공공부문 IT구매의 행위자 측면에서 살펴보면, 우선 공공기관 발주자의 경우

전문지식이 부족하고 계약체결 및 사업관리의 효율성이 떨어지며, 하자발생시 장비와 SW간 책임소재가 불명확하다는 이유로 일괄발주를 선호한다. 과기부 등 41개 정부기관의 분리발주시 예상되는 문제점을 조사한 결과, 행정업무증가(31.2%)와 장애시 책임소재 불투명(29%)(정통부 조사, 2007c)이 높게 나타났다.

공공기관 발주자의 경우, 정보화사업 계약체결시 가격협상을 통해 편성예산보다도 낮은 입찰가를 선호하고 사업과정에서 과업변경이 잦다. 전자정부사업의 경우 편성예산을 100을 기준으로 하면 낙찰가격은 89.6%이다(정보통신부, 2006a). SW사업 선진화 포럼이 2007년도 발주된 40여 개 공공사업을 조사한 결과, “과업내용서를 계약기준선으로 하고 변경관리 절차와 양식을 명확히 하여 과업내용 변경에 따라 계약금액을 조정하도록 하고 있으나, 여전히 계약시 계약기준선을 명시하지 않고 있고(58.3%), 과업내용서가 추상적이며(39.1%), 변경관리 절차를 명시하지 않고(39.1%), 변경관리 양식도 구체적으로 정하지 않고(79.2%) 있다”고 응답했다(황인수, 2007).

반면, 공급자의 경우 공공기관이 낮은 보수를 책정하기 때문에 질 낮은 시스템이 도입되고, 유지보수에 문제점을 보인다고 주장한다. 공급자들은 추후 사업을 고려하여 낮은 단가에 사업을 진행하고, 낮은 가격으로 SW하도급 사업자에게 재발주하는 것이 관행화되었다.

공급자들 사이에서도 현재 가장 첨예한 대립을 보이고 있는 쟁점은 SW분리발주이다. 대기업 SI업체의 경우, 분리발주가 초래하는 업무증가, 개발효율성 저하, 책임전가 등을 이유로 일괄발주를 선호한다. 한국IT서비스산업협회가 2007년 4월에 제시한 SW분리발주에 대한 IT서비스산업계 의견서를 살펴보면, SI사업자와 SW사업자간 책임이 불명확하고, 분리발주로 인해 추가비용이 늘어나며, SW분리발주를 하기 전에 통합사업발주가 선행되어야 함을 제시했다(한국IT서비스산업협회, 2007).

중소SW기업의 경우 분리발주를 선호한다. 특정사업의 일괄발주로 인한 대기업 독점력을 강화(진입장벽 형성)하는 기제로 작용했기 때문에, 분리발주가 정착된다면 이러한 문제로부터 자유로울 것으로 기대한다. 2007년 5월, 정통부가 발표한 SW

분리발주 가이드라인은 ‘총사업규모가 10억 원 이상인 사업에서 단일 SW가액이 5천만 원 이상인 경우는 해당 SW를 분리발주를 한다.’는 것을 기본원칙으로 삼았다. 이는 SW중소기업을 보호하기 위한 장치로 대기업 중심의 일괄수주를 막는데 의의를 갖고 있다(정보통신부, 2007a).

2007년 10월 국가계약법 시행규칙을 개정해 SW 패키지 사업자 보호를 위해 ‘SW 분리발주’의 법적 근거를 만들었고(정보통신부, 2007b), 그 뒤 2008년 2월에는 세출 예산 집행지침을 통해 ‘분리발주 대상 SW는 특별한 사유가 없는 한 분리발주 해야 한다.’고 규정했지만, 현실에서는 잘 지켜지지 않고 있다. 정부통합전산센터마저 10월에 발주한 2008년 서버자원 통합구축 사업에서 SW가 분리발주 되지 않고 일괄발주된 것으로 확인되었다(디지털 데일리, 2008. 10. 14).

개별 부처의 경우 단년도 과제이므로 정보자원의 연계를 고려하지 않고 있고, 비전문 IT담당자가 발주를 기획하고 있으며, 이들은 과도한 행정업무와 ‘구매=계약’으로 인식하고 있다. 정보화예산 편성에 있어서 예산관련 부처는 정보화사업의 목적 및 성과보다는 비용절감이라는 논리로 접근한다. 또한 예산 심의과정에서 삭감이 있는 경우에도 사업내용에 대한 조정 없이 당초 계획된 사업물량을 발주함으로써 이후 저가계약 또는 불합리한 과업변경 문제를 야기한다. 개별부처들이 추진하는 정보화사업의 기획 및 사업관리를 포함한 연계가 부족하고, 통합적인 국가정보화 관점에서 정보화사업을 다루기 않기 때문에 신규구축에 치중하게 만들고 있다.

구매대상으로서 IT의 특수성 측면을 살펴보면 다음과 같다.

구매대상으로서 IT의 특수성에 대한 이해가 부족하다. 성공적인 정보화 사업을 위해서는 계약목적물인 IT의 특수성을 이해해야 하지만 아직도 일반적인 물품구매처럼 처리되고 있다. IT는 무형재이기 때문에 사업초기 사업범위 및 사업내용을 확정하기 어렵고, 사업도중 과업변경이 잦다. 또한 하드웨어와 달리 소프트웨어 기술의 짧은 생명주기, 기술평가 및 하자에 대한 유지보수에 대한 이해가 요구되고 있다. 발주담당 공무원이 계약목적물에 대한 전문적인 지식을 보유했을 가능성도 높지만, 일반적인 계약만을 담당하는 경우도 있기 때문에 대형화·복잡화 되고 있는 IT구매

를 담당하는 발주담당자의 전문성이 요구된다. 사업관리 측면에서 IT구매는 일반적인 상품의 생산처럼 순차적인 단계별 프로세스를 따르지 않기 때문에 사업이 종료되고 나서 문제점이 발견되는 경우도 있고, 사업도중에 문제점이 발견되어 재구축해야 하는 경우도 발생한다. 이러한 문제점은 구매 대상으로서 IT가 갖는 특수성에 기인한다.

일반적인 공공부문 IT구매는 각 부처 자체입찰, 조달청 입찰, 한국정보사회진흥원(NIA)을 통한 입찰이 있다. 2007년도 정보화 사업 전체 계약(241건, 4,687억 원)의 자체입찰(170건, 70.5%), 조달청 입찰(18.3%)로 각 부처의 개별적인 발주가 많았다. 최근 행안부는 행안부가 직접 발주하고 기술을 평가함에 따라 생기는 투명성의 문제를 인식하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 행안부는 정보화사업의 투명성·공정성 제고를 위해 조달청에 발주를 의뢰함으로써 조달청이 행안부가 맡고 있는 정보화사업 중 입찰공고, 제안서 접수 및 평가, 협상, 입찰결과 통보, 계약체결을 맡게 되었다.

정보화사업 중 일부의 업무가 조달청으로 이관된데 따른 문제점은 조달청 기술평가시 평가위원의 사업관련 전문성 부족 우려, 조달청의 원칙적인 공고기간(40일) 적용, 검토기간 소요 등으로 사업 지연 우려, 2차계약시 주관부처가 소외되어 주관부처의 사업추진 책임성 결여될 것으로 예상된다(행안부 보도자료, 2008. 8. 5). 하지만 가장 큰 문제는 조달청의 가격책정으로 최저가 입찰이 만연될 가능성이 높고 조달청 내부인력의 전문성 확보문제 등도 우려된다.

공공부문 IT구매제도의 문제점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 일반적으로 IT구매사업의 성공적 완수는 어렵다. 그 이유는 구매대상으로서 IT의 특수성에 있다. 이 때문에 계약목적물 확정이 어렵고, 요구사항이 끊임없이 변경되고 있다는 점에 기인한다. 행위자나 프로세스의 문제점 때문일 수도 있지만, 근본적으로 보면 IT의 특수성 때문이다. 해외사례에서는 IT구매사업에서 실패한 사례가 많이 들어나고 있지만 한국은 실패한 사례가 나타나지 않고 있다. 진짜 성공률이 높아서 들어나지 않는 것인지, 실패를 했지만 감추는 것인지 판단하기 어렵다.

구매대상으로서 IT의 특수성에 대한 이해 부족으로 업데이트 및 유지보수에 대한 이해가 미흡하다. 특정사업이 종료된 후 지속적인 업데이트 및 유지보수가 필수적임에도 불구하고 계약률이 저조하고, 계약이 되더라도 낮은 유지보수율이 적용된다. 유지보수단계에서는 유지보수요율이 지켜지지 않는다는 문제가 발생하고 있다. SW 사업 대가 기준 및 예산편성지침상 개발SW의 유지보수비는 10~15%로 규정되어 있으나, 예산부족 및 예산삭감 등을 이유로 지켜지지 않고 있다. 공급자들이 받는 유지보수율은 평균 10.20% 수준이고 해외에서 받는 유지보수율은 15%로 집계되었다. 또한 하도급 등으로 사업을 수행하는 통합유지보수 사업은 원발주처가 공공기관일 때 6.79%, 원발주처가 민간기업일 때 8.25%로 나타나 발주처와 직접 계약하는 사례보다 다소 낮게 조사되었다(전자신문, 2008. 3. 19).

그 외에도 공공부문IT 구매 관련 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리 역량이 문제가 된다. 시스템 및 장비의 도입으로 인한 업무개선 효과 등을 고려하기보다는 조직의 요청 및 다양한 계약업무를 담당하는 것이 현실이다. 더불어 순환보직으로 인한 업무의 연속성이 낮다는 문제를 보이고 있다. 사업관리단계에서 분명한 지침이 부재하거나 과업내용 변경의 문제가 발생하고 있다. 2006년 ‘공공부문 SW사업 발주관리 표준 프로세스 지침’에서 사업수행계획, 품질보증계획, 이용관리계획 등 사업관리에 필요한 세부업무처리지침을 작성해서 보급했지만, 담당발주 공무원의 전문성 부족 및 그들의 사업관리의 전문성이 떨어지기 때문에 유명무실하다. SW사업은 특성상 과업내용의 사전확정이 어려워 개발과정에서 과업변경이 빈번하게 발생하고 있고, 이에 따른 개발비 증가도 상당히 발생하고 있다.

둘째, IT예산의 중복집행의 문제점을 들 수 있다.

개별부처가 정보화기획 및 예산편성을 할 때, 다른 기관의 기존 정보시스템의 구축정보를 알기 어렵기 때문에 타기관과의 연계 미비로 중복구매가 상시화 되었다. 정보화사업은 단위조직의 단위사업별로 추진됨에 따라 타기관과의 연계에 대한 고려없이 개별 조직단위로 수행되어 왔다. 이로 인한 중복투자로 인적·물적 자원의 낭비는 물론 관련 기능 및 시스템의 서로 다른 표준으로 조직간 연계가 불가능하다.

IT구매의 중복을 막기 위해 ‘행안부고시 제2008-30호’의 행정업무용 표준 관리규정이 있지만, 중앙부처, 시군구의 업무 및 정보를 연결하는 공통플랫폼이 미비하다. 다만, 중앙부처와 지자체의 정보시스템들을 함께 연결하고 시군구청 전 업무를 통합 관리하여 공무원들이 주민들에 대한 서비스를 최대한 높이려는 시스템인 ‘새울 행정시스템’ 구축은 시군구 및 읍면동의 관계 공무원들은 단일화된 행정업무통합창구를 이용하여 행정업무 통합, 업무처리방식 개선을 꾀하고 있다.

셋째, IT산업 육성의 문제점을 들 수 있다.

IT산업 육성은 일반적으로 대기업보다 중소기업에 대한 제도적 혜택에 초점이 맞춰져 있다. 제대로 정착되지 않은 공공부문 IT구매제도가 중소 IT기업의 육성을 방해하고 있다. 공공부문 IT구매와 관련된 사업자 중 중소SW업체들은 SW분리발주제도가 정립되지 않아 관련 산업이 어렵다고 주장하고 있지만, 비단 SW분리발주의 문제만은 아니다.

폭넓게 보면, IT구매 가치사슬에서 보면 발주준비단계에서는 세부내용의 투명성과 중소기업에 대한 진입장벽이 문제가 되며, 사업자 선정단계에서는 기술평가의 기준 및 저가낙찰이 쟁점이 될 수 있다. 발주준비단계에서는 투명성과 진입장벽이 쟁점이 제기될 수 있다. 제안요청서 작성시 발주자가 규격 등 세부내용을 비공개로 작성해서 투명성이 미흡하고, 인력부족, 신기술에 대한 정확한 이해 부족 등을 이유로 제안요청서의 주요 내용 작성을 업체에 의존한다. 중소SW업체의 고유시장 창출을 위해 2004년 3월 ‘소규모 SW사업 대기업 참여제한제도’가 도입되어 운영 중에 있으나, 대기업간 경쟁제한 완화와 중소기업에 대한 지원 강화 요구 등 참여제한 범위에 대한 조정의 필요성이 제기되고 있다.

사업자 선정단계에서는 기술평가 기준 및 저가낙찰에 대한 쟁점이 부각되고 있는데, SW사업 발주시 기술력 있는 우수 SW기업을 선정할 수 있도록 ‘SW 기술성 평가기준’을 제정하여 권고하고 있지만, 기술성 평가에 있어 중소기업 지원부문(전문업체 참여 및 상호협력)의 평가비중이 다소 미흡하다. 국가계약법령상 제안서 접수 이전에 원가금액 등을 기초로 예정가격을 결정하고 우선 협상대상자로 선정된 자의

제안가격이 예정가격보다 낮은 경우 제안가격을 낙찰가로 하도록 규정하고 있으나, 실제로는 최저제안가격 등을 반영하여 저가계약 유도하고 있다.

공공IT 구매제도의 선진사례를 비교하면 다음과 같다.

첫째, IT구매 행위자 비교이다. 선진국의 IT구매 행위자는 한국을 포함해서 각 부처가 되고, 각 국의 조달기관들이 IT구매를 보조하는 역할을 담당한다. 미국은 총무성(GSA: General Services Administration), 영국은 조달청(OGC: Office of Government Commerce)⁴⁾, 일본은 내각관방 및 총무성이 조정한다. 미국, 영국, 일본의 IT구매를 보조하는 기관들은 직접적인 IT구매를 하기보다는 IT구매에 있어서 계약, 사업관리, 감리 등 전문적인 프로세스에 대한 조언을 담당한다. 미국의 경우, 주별, 부처별 개별구매 형태를 보인다. 미국의 경우 50개 주마다 상이한 구매 규칙과 절차를 갖고 있다. 총무성(GSA)의 통합구매 프로그램 하에서 총무성 스케줄을 적용하는 주들이 있는가 하면, 다른 주들은 총무성 스케줄을 단지 가격정책의 가이드로만 활용하고 있고 나름대로의 독자적인 구매 규칙을 적용하고 있다(FCW.COM, 2006).

영국의 조달청은 그 성격상 직접적인 구매를 담당하는 것이 아닌 프로세스에 대한 조언을 제공하고 평가기준 및 모델을 확립하는데 그 목적을 두고 있다. IT구매는 각 개별부처들이 수행하며, 이에 대한 조언을 조달청이 하는데, 주로 Gateway Review나 대형프로젝트평가단(MPRG: Major Projects Review Group) 프로그램을 활용하고 있다.

일본의 IT구매 프로세스는 전체를 조직적으로 관리하는 관점에서 각 부처에 정비되어 있는 ‘전자정부 추진계획’에서 규정한 ‘부처 전체 관리조직’, 정보시스템의 조달을 실시하는 담당부서 및 회계담당 부서(회계법 등에 근거해 계약 담당관의 사무

4) 중앙전산통신청(CCTA: Central Computer and Telecommunication Agency)은 내각사무처 소속 집행기관으로 각 부처의 정보화 및 통신지원업무를 담당하였으나, 2001년 4월 1일 OGC 소속기관으로 편입되었다. 현재 OGC는 중앙전산통신청이 갖고 있던 IT제품 및 관련서비스 구매기능을 OGcbuying.solution에서 제공하고 있다.

를 실시하는 부서)가 ‘정보시스템과 관련한 정부조달의 기본지침’에 따라 구매관리를 실시하고 있다. 부서 전체 관리조직은 최적화 대상 업무·시스템 이외의 정보시스템에 대해서도 적극적으로 파악하고, 조달담당부서의 정비 등 관리체제의 명확화를 도모하고 있다. 또한 내각관방 및 총무성은 ‘정보시스템과 관련한 정부조달 기본지침’이 일관되고 정확한 실시를 위해 필요한 조치들을 확보하는 역할을 담당하고 있다.

둘째, 예산과 구매의 관계 비교이다. 미국은 IT구매 관련해서 총무성(GSA)는 집행, 관리예산처(OMB)는 예산을 담당하고 개별부처가 정보화사업을 기획할 경우, 각 기관들이 관리예산처가 규정한 정보화사업 아키텍처 정보를 제출해서 관리예산처에 평가를 통해 승인을 받아야 된다. 또 다른 유형으로는 IT프로젝트와 같은 장기적인 프로그램의 경우, 범정부조달계약(GWAC: Government-wide Acquisition Contract)을 이용할 수 있다. 범정부조달계약은 관리예산처의 기관승인절차를 거쳐 공문서로 행정명령을 통해 범정부조달계약 기관으로 승인될 수 있다. 범정부조달계약은 범정부적 이용을 목적으로 1개 기관에 의해 수립된 IT에 특화된 주문/인도 계약으로 IT분야인 하드웨어, 소프트웨어, 서비스 등의 토탈 솔루션 조달에 활용되는 방법이다. 관리예산처의 승인을 받은 기관만 범정부조달계약을 체결할 수 있으며 총무성 외에 상무부, 환경처 등에서도 운영하고 있다.

영국의 예산부처는 개별부처들이 기획하는 정보화사업이 성공할 지, 실패할 지 판단을 내리는데, 영국의 예산체계는 3년 주기이며, 대체적으로 각 부처가 실시하는 IT프로젝트 계획에 자율성을 보장하고 있다.

일본의 경우, 한국과 유사하게 전자정부 구축사업에서 각 부처가 개별적으로 전자정부시스템을 개발하고 있어 중복투자가 우려가 제기되고 있다. 이를 개선하기 위해 시스템을 조달하기 전에 업무 및 시스템의 통합화·합리화 전략을 사전에 수립할 것을 추진하고 있다(김성근, 2008).

셋째, 사업관리시스템의 비교이다. 미국의 지원조달서비스(Assisted Acquisition Service)는 총무성이 정부수요기관으로부터 조달과정의 전체 또는 일부를 위임받아

IT 및 전문서비스를 조달하는 방식이다. 총무성은 요구사항 정의, 시장조사 수행, 조달전략 개발, 기술평가팀 운영, Best Value 평가 수행, 계약 후 프로젝트 관리 등을 담당한다. 대개 미국 연방정부부처들은 IT분야를 구매하기 위해 주로 MAS나 범정부 조달계약을 이용하며, 필요시 직접 입찰 공고하여 계약자를 선정하는 방식을 취한다.

영국의 조달청은 IT와 같은 대규모 프로젝트에 대한 검토기능(이를 Gateway Review라 함)과 관련분야의 전문가로 구성된 대형프로젝트평가단을 통해 사업을 관리하고 있다(HM Treasury, 2007). 영국의 독특한 제도 중 하나인 Gateway Review 프로그램은 2001년 도입했으며, 중앙정부에서 추진하는 모든 프로젝트(규모 무관)에 대해 위험잠재성 평가(RPA: Risk Potential Assessment)를 실시하고, 그 결과에 따라 위험도가 높게 나타나는 프로젝트에 대해 Gateway Review 프로그램을 적용하고 있다. Gateway Review는 5단계로 나누어 각 단계가 종료될 때마다 진척상황을 검토하는데, 외부전문가 그룹을 활용해서 프로젝트 기획부터 운영까지 단계별로 다음 단계로 넘어가기 전에 평가를 실시하여 사업이행도를 높이기 위해 실시한다. 이는 발주기관의 프로젝트 관리기능을 지원하는 성격으로 평가결과를 의무적으로 프로젝트에 반영하는 것은 아니다.

대형프로젝트평가단 프로그램은 Gateway Review가 해당 프로젝트에 대한 구속력이 적어 난이도가 높고 규모가 큰 프로젝트에 대해 Gateway Review와 별도의 프로젝트 관리프로그램인 대형프로젝트평가단을 운영한다. 또한 프로젝트 발주 초기단계에서부터 타당성, 경제성 등을 집중적으로 평가하는 것이 특징이다.

일본의 사업관리는 특징적인 제도가 없으며, 주로 ‘정보시스템과 관련한 정부조달의 기본지침’에 의거해 각 개별부처들이 사업관리를 진행한다. 다만, 총무성의 경우, ‘정보시스템 조달과 관련한 불편·상담청구’의 설치, 사업자 등으로부터의 불편접수, ‘정보시스템과 관련한 정부조달 제도의 재검토에 대해’에 의거해 총무성이 운용하고 있는 ‘정보시스템과 관련한 정부조달 사례 데이터베이스’의 내실화, 각 부처에서 본 지침의 실시에 이바지하는 실무 안내서 작성 및 조달계획서 및 조달시방서에 대한 조달담당부서에 대한 조언 등의 모니터링을 실시한다(정보시스템에 관한 정부조

달 기본지침, 2007).

넷째, IT산업 육성 시스템의 비교이다. 기술력 있는 IT구매에 있어서 산업육성은 주로 스스로 생존할 수 있는 대기업보다는 중소기업에 초점이 맞춰져 있는 것이 특징이다. 미국의 경우, 중소기업법 8(a) 조항에 따라 사회적·경제적 소외계층의 기업 소유를 장려하고 계약·경영·재무 및 기술지원을 통해 해당 기업의 경쟁력을 높이기 위한 SBA의 중소기업 지원제도에 참여하는 중소기업(사회적·경제적 소외계층인 미국시민이 51% 이상 소유·통제해야 하며, 최초 신청시 개인자산 25만 달러 미만이어야 함)을 지원하고 있다. IT구매와 관련해서 Alliant SB는 소기업 할당 범정부 조달계약으로, 연방기관에 세계적 수준의 IT 솔루션을 제공한다. 조달청 자료에 따르면, 2005년 31억 달러의 사업실적을 달성하였다고 추정한다(조달청, www.pps.go.kr).

영국의 경우, 금액대비가치 극대화라는 정책기조 때문에 중소기업의 IT구매가 저발전 되어있다. 특히 IT관련 용역 및 서비스를 담당하는 Buying Solution(OGCbs) 추정된 결과, 금액측면에서 대기업이 중소기업에 비해 월등히 높다. 조달청 자료에 따르면, 2004년의 경우 전체 54개 표본 중 중소기업은 31건(57%)에 3,000만 파운드를 기록했고, 대기업은 23건(43%)에 9,700만 파운드를 나타냈다. 전반적으로 중소기업에 대한 고려는 부족하다고 평가를 받고 있다. ‘금액대비가치’ 정책기조 아래 사회적 약자그룹(중소·여성·소수민족 기업)이라고 해서 직접적인 특혜를 부여하지 않는다. 경쟁이라는 토대 위에 제한적인 혜택을 부여하고 있지만 미흡하다. 2003년 5월 규제개혁팀(BRTF: Better Regulation Task Force)과 중소기업회가 공동발표를 통해 중소기업들의 조달참여 촉진을 위한 11가지를 권고하고 있다.

일본의 경우, 한국과 유사하게 ‘정보시스템에 관한 정보조달의 기본방침’에서 제시하고 있는 것처럼, 대규모시스템(설계·개발이 5억 엔 이상의 시스템)은 일괄조달이 아닌, 원칙적으로 분리하는 조달을 장려하며(총무성 행정관리국, 2007), 분리리스크가 강한 개념을 쓸 경우 분리에 관한 대폭적인 비용증가와 스케줄 지연이 생길 경우 등 합리적인 이유가 있을 경우는 분리조달 이외의 방식을 채용해서 하지만, 일괄

발주로 인한 대기업의 과점방지, 비용절감, 시스템유연성 확보 등을 위해 분리발주 원칙과 세부절차를 마련한다. 또한 중소기업자를 위한 계약방침(경제산업성)을 마련하여 분리발주 추진을 권고하고 있다(정보시스템에 관한 정부조달 기본지침, 2007; 정보통신부c, 2007). 이를 통해 거두려는 효과는 경쟁촉진, 기술력있는 중소기업의 참가기회를 확대해서 신규참가를 촉진, 가격저하, 시스템의 기술수준 향상을 도모하고 있다.

다섯째, IT구매 담당자의 전문성 확보를 위한 제도의 비교이다. 미국의 IT구매는 채용시부터 담당영역의 직무를 고려해서 전문성을 보고 채용한다. 경력, 학력 등 다양한 요소를 고려해 채용을 결정한다. 구매 관련 교육기관이 있지만 내부교육이 아닌 외부과정으로 개설한 것으로 알려졌다.

영국은 부처별로 분산된 전문가들이 Best Practice를 만들어, 이 사례를 참조로 다른 프로젝트에 적용 또는 조언을 한다. 그 외에도 IT구매만을 전문적으로 교육하는 전문교육기관이 있어서 수료를 하고 나면 자격증이 부여되고, 이들이 개별 부처로 가서 경험을 쌓고 전문성을 인정받으면 다른 상위부처로 이동하거나 높은 연봉을 받는 것으로 알려졌다. 영국의 조달청은 전문적인 역량을 갖춘 인력들을 IT구매와 관련된 대형프로젝트평가단에 소속시켜 그들의 전문성을 발휘하게 한다. 조달청의 자격증 제도인 Certificate of Competence(CoC)는 구매관련 공무원들에게 정부지식 및 현장기술을 높이고 그들의 전문성을 나타낼 수 있도록 만든 자격증이다. 이 자격증을 수여받은 사람은 CIPS(the Chartered Institute of Purchasing and Supply)기관을 통해 보다 전문적인 자격을 갖출 수 있는 기회가 주어진다. 많은 부처들이 CoC 자격을 취득한 구매직원에게 매년 최대 £1,500까지 수당을 지급한다. Graduate Diploma는 CIPS에서 주관하는 학위 수준의 구매자격증이고, 민간이나 공공부문에 서 구매 관련 경력을 갖기 원하는 사람에게 중요성이 점점증하고 있다.

일본의 경우, IT서비스 조달을 효율적으로 관리하기 위해서 각 부서에 정보화전략과 조달관리에 관련된 책임과 권한을 가지는 정보화총괄책임자를 설치했다. CIO에 요구되는 능력은 시스템의 전문지식보다는 업무개혁이나 인원 재배분에 관한 지도

력을 강조하고 있다. 민간기업의 CIO도 정보시스템에 관해서는 전문성이 떨어질 수 있으며, 이를 보완하기 위해 IT서비스의 전문지식은 외부인재에게 도움을 받는 형태를 취하는 것이 특징이다.

여섯째, IT구매목표의 비교이다. 미국은 IT구매의 최종목표가 EA기반의 IT구매이다. 이는 중복투자에 대한 우려를 해소하고 투자결정의 합리화를 도모하기 위함이다. 미국은 EA를 토대로 한 서비스 및 자원공동개발, 활용을 위한 체계를 마련하고 운영 중에 있다.

영국은 2007년 ‘Transforming UK Government Procurement’를 발표하면서, 전반적인 구매체계의 개혁을 단행했는데, ‘세계수준의 공공서비스 제공’이라는 가치 아래, 조달청에 강력한 권한을 부여하고 핵심기능 위주로 조달청을 축소했다. 단순히 계약단가를 낮추는 것이 아니라, 돈을 쓴 만큼의 가치에 비중을 두며, 특히 공공부문의 Best Practice를 개발해서 다른 유사한 사업에 적용하고 있다.

일본의 경우, 가치의 가시화를 목표로 1인 1개월 작업량 위주의 단가에서 탈피하려는 노력을 전개하고 있다(상업구조심의회 정보경쟁분과회, 2006). 본래 정보시스템의 가격은 발주자와 제공자간 양자의 교섭과 경쟁에 의해 결정되지만, 현실에서는 1인 1개월 작업량에 따른 단가가 대부분이다. IT 투자에 의한 부가가치를 측정할 수 없다는 난점 등에 의해 부가가치 베이스 또는 기능 베이스의 가격을 하지 못하고 비용 베이스의 가격결정 밖에 할 수 없는 것이 일본의 정보화 사업의 문제로 나타나고 있다. 정보서비스 가격인 IT인력의 단가에 대해서도 IT 인력의 기술에 관한 객관적 척도가 없기 때문에 고급인력의 전략적 육성이 지연되고, 또한 고급인력 투입의 유인이 저하되는 현상으로 나타났다. 일본은 산업유신의 구체적 목표로서 ‘1인 1개월 작업량 단가’로부터 탈피하는 것을 하나의 목표로 내걸어, 일부 예외적인 경우를 제외하고, 이 목표를 달성하기 위해 법적·제도적 틀을 정비해 나가고 있다.

3. 정책적 시사점

가. 정보화 성과관리제도와 예산의 연계

국가재정운용계획 상의 공공정보화예산과 총액배분 자율편성제도의 취지를 살릴 수 있는 개선방안과 함께 성과관리 차원에서 평가에 기초한 환류시스템의 개선방안도 모색하였다. 2007년 정보화평가결과, 47개 중앙행정기관 중 12개 기관이 ‘우수’, 29개 기관이 ‘보통’, 그리고 6개 기관이 ‘미흡’ 등급을 받았다. 이러한 평가결과가 예산편성에 반영되도록 정부업무평가기본법 명시되어 있음에도 불구하고 실제 평가결과가 예산편성에 반영된 것은 확인하기 어렵다.

정보화평가결과 ‘우수’ 등급을 받은 12개 기관의 정보화예산은 전년대비 1.3% 증가하는데 그친 반면, ‘미흡’ 등급을 받은 6개 기관의 정보화예산은 오히려 전년대비 9.1% 증가한 것으로 나타났다. 결국 정보화평가 결과가 예산편성에 반영되지 않음을 확인시키는 증거이다. 미흡판정을 받은 사업의 경우 다음 해 예산이 반드시 줄어들어야 한다는 것은 아니다. 일부 사업의 경우 예산의 불충분으로 미흡평가를 받게 되는 경우도 있다. 그러나 일반적으로는 사업의 타당성이나 추진에 문제가 있는 경우 미흡판정을 받게 된다고 할 때 다음 해 예산에서는 불이익을 받도록 하는 것이 제도의 실효성 확보에 중요하다. 평가는 환류를 통해 자원배분의 우선순위에 반영되는 데에서만 실효성을 확보할 수 있다.

기획재정부의 경우 재정사업 자율평가 결과를 총액배분 자율편성 예산제도와 연계해 평가가 우수한 사업의 경우 사업비를 증액하거나 유지하고 미흡한 사업의 경우 사업비를 감축하거나 사업자체의 폐지를 검토하는 등 평가결과의 예산편성에 환류를 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 정보화평가 결과를 예산편성과정에 반영하도록 하는 법적인 제도가 보다 확실하게 운영되어야 한다.

나. 안정적 재원확보방안

과거의 통신사업특별회계, 정보화촉진기금, 일반회계의 대기한 원천에서 이제는 일반회계로 정보화예산의 수입창구가 일원화되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 정

보통신진흥기금에서 정보통신정책연구라는 항목을 통해 행정안전부 소관의 정보화 정책연구사업이 분리되어 지원되는 모습을 보이고 있다. 따라서 정보화예산의 재원 확보차원에서 정보통신진흥기금의 존속가능성에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다.

기금의 주요 재원 중 통신사업자 연구개발 출연금제도에 대하여 다음과 같은 지적사항을 검토할 필요가 있다. 첫째, 연구개발출연금은 정부가 수행하는 중장기 IT 연구개발 투자 재원을 마련하기 위하여 기간통신사업자, 별정통신사업자에게 부과하는 것으로 해당 기간통신사업자 및 별정통신사업자는 허가 및 등록을 통하여 영업이익의 기회를 보장받고 정보통신진흥기금 사업의 결과로 인한 혜택을 얻게 되는 만큼 수익자 부담원칙에 근거한 부담금의 성격을 갖고 있다. 그러나 이번 정부 조직 개편으로 지식경제부장관이 전기통신사업자 연구개발출연금을 부과·징수하게 되어 있으나 기간통신사업자의 허가 및 별정통신사업자의 등록, 연구개발출연금의 산정 및 감면을 위한 매출액, 당기순이익 및 순손실의 기준 설정 및 산정 등에 대한 권한은 방송통신위원회가 가지게 되었다. 이처럼 연구개발출연금의 산정 및 부과 주체가 달라지면 출연금 부과 대상인 사업자는 연구개발출연금이 수익자부담원칙에 따라 운용될 수 있는지에 대하여 의문을 가질 수 있게 되었다. 또한, 연구개발출연금의 부과 규모 등을 중심으로 지식경제부와 방송통신위원회가 갈등을 보이고 있다.

둘째, 연구개발출연금은 유선 및 무선 사업자에게 부과되고 있다. 그런데 지식경제부는 유선사업자에게 부과되는 연구개발출연금을 2013년까지 매년 0.1% 축소하고 이를 폐지하는 방안을 산업발전심의회에서 논의하였다. 또한, 무선 사업자에게 대한 연구개발출연금과 관련하여 전기통신기본법은 주파수할당대가를 납부한 경우 연구개발출연금을 부과하지 않도록 하고 있다. 따라서 2011년 PCS, 셀룰러 이동통신사업자가 주파수할당대가를 납부하게 되어 연구개발출연금의 면제 대상이 되면 연도별로 부과·운영되던 연구개발 출연금의 규모는 매우 낮아지게 될 것이다. 이처럼 기금의 주요 수입 중 하나인 연구개발출연금이 감소하면서 주파수할당대가만으로는 기금재원을 안정적으로 확보하는 것이 어려워질 가능성이 높다.

따라서 정보화예산 뿐만 아니라 정보통신관련 연구개발예산의 재구조화가 필요

한 시점이라는 점을 분명히 인식해야 한다. 차제에 정보화가 전산화와 달리 전사적 설계(Enterprise Architecture)를 통한 생산성제고의 수단이라는 점과 예산체계의 선진화에 대한 인식전환의 계기로 삼는 노력이 필요하다.

다. 정보화 추진체계의 정비

예산편성, 집행, 평가와 환류라는 정보화 과정 전반에 대한 분석을 통해 도출된 공공정보화 예산의 문제점은 다음과 같다. 기획과 예산의 연계 미비, 정부 재정투자 계획상의 정보화 분야 분류기준의 일관성 부족, 정보화예산 집계 상의 오류와 정의의 한계, 그리고 성과관리의 미흡이다.

이러한 문제점에 기초하여 우선 거시적인 차원에서 현재 분산적으로 이루어지고 있는 공공정보화예산 추진체계의 개선방안은 다음과 같다. 현행 시스템개발위주의 정보화사업추진에서 활용위주로 패러다임을 전환해야 한다. 정보화투자에 비해 정보활용 및 정보화투자의 효율성이 미흡한바 시스템구축 및 개발위주의 평가 경향과, 시스템 운영기관인 부처의 산하기관이 성과평가를 담당하기 때문인 측면도 시정되어야 한다. 자주 거론되는 선수와 심판 기능의 분리가 필요한 영역인바 평가기능의 독립성, 객관성 확보가 필요하며 국무총리실과 같은 중립적인 기관의 역할 강화가 바람직한 것으로 보인다.

또한 공공정보화 과제를 안정적으로 추진하고 중장기적인 관점에서 기획하고 조정하기 위해서는 여타 정보화사업 추진부처와 동일한 부처 수준이 아닌 추진주체를 구성할 필요가 있다. 장기적으로 기획재정부의 예산부문을 함께 이관하여 여기서 공공정보화 사업을 총괄하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다. 신 정부에서는 국가경쟁력강화위원회가 규제개혁, 물류개혁, 인프라 개혁 등 정부혁신의 기본적인 가닥을 잡고 있다. 이러한 점을 감안하면 정보화추진위원회와 국가경쟁력 강화위원회와의 연계도 모색해 볼지하다. 전자정부 사업을 총괄하는 행정안전부가 하나의 사업부처로서 다른 부처와의 사업조정과정에서 타부처의 순응을 확보하는 문제가 정보화예산추진 체계에서 지적되었는데, 상기한 두위원회 간 연계는 이 문제를 보

완하는 현실적인 방법이다.

정보화의 초점이 활용으로 이동할수록 정보자원의 공동활용이 주요 정책이 된다. 개별 부처의 전산자원 활용 및 구매 결정이 통합전산센터를 통하게 되면 물리적인 전산자원의 활용도가 높아질 것이다. 정보의 공동활용은 기술적인 문제보다는 법제도적 문제와 기관간 갈등 조정의 문제가 더욱 크므로 정보공동 활용을 위한 법제도 정비와 더불어 강력한 조정기능이 필요하다.

부처간 수평적인 협력과 조정을 하고 정책과 예산을 연계하기 위하여 다부처 사업이나 국가적으로 중요한 전략적 정보화 사업에 대하여 정보화예산 심의 기능의 일부를 정보화추진위원회에 위임하는 방법도 유용할 것으로 보이나 이는 기획재정부와의 합의가 필요하다. 기획재정부 훈령에 근거한 ‘정보화예산심의협의회’ 기능을 법률상으로 위원회에 위임하는 것으로 간주할 수 있다. 정보화 정책과 업무의 수평적인 역할 분담 및 조정기제는 예산과 평가와 같은 정책 수단을 함께 갖추어야 한다.

라. EA기반 IT구매제도 추진

불필요한 예산낭비를 줄이고 비합리적인 투자결정을 방지하기 위해서 EA기반 IT구매가 필요하다. 이와 동시에 IT구매에 대한 정부의 목적은 구매가치의 극대화를 추구하는 것이다. EA기반 IT구매는 정부에게 보다 나은 의사결정 합리화를 가져다 주고 기존 구축시스템에 대한 정보를 제공해주기 때문에 예산낭비 및 비합리적인 투자결정의 요소를 제거할 수 있으며, 정부의 의사결정 프로세스에 놓인 규칙과 과정을 통해 원칙을 확보함으로써 계약목적물을 명확화를 추구할 수 있다.

장기적인 EA기반 IT구매의 원칙이 정부가 독자적이면서 순차적 시스템과 통합 비즈니스 프로세스, 공동이용시스템과 프로세스로부터 운용사항에 대한 표준화를 통해 복잡성을 감소시키는데 이용될 수 있다(NASCIO, 2005). EA기반 IT구매를 위해 NASCIO는 몇 가지 사항을 제안하고 있는데, 1) 공공부문 IT구매에 대한 가치를 향상시키기 위해 EA와 IT구매 사이에 연계가 중요하다. 2) EA기반 IT구매는 표준화와 계약통합 수준을 높일 수 있기 때문에 그 중요성을 인식해야 한다. 3) EA 기반

IT구매사업 초기, 의도되지 않은 결과를 제어하기 위해 IT구매 담당공무원의 참여가 필수적이다. 4) 제안요청서와 IT구매에 있어서 EA 표준에 대한 지속적인 참조는 공급자들에게 공공부문 IT구매의 방향성을 명확하게 제시하는 기능을 한다. 5) IT구매 담당공무원은 EA 거버넌스 프로세스의 IT표준을 지키는 촉진자의 역할을 담당해야 한다. 6) 사업 초기 발주자와 공급자간 서로를 이해하기 위해 빈번한 커뮤니케이션이 필요하다는 것을 제안하고 있다.(NASCIO, 2005).

EA기반 IT구매는 EA체계의 확립이 전제조건이고 발주자와 공급자간의 소통 및 협력, 합리적 프로세스, 제도를 형성하는 정부의 역할을 강조하고 있다. 이를 통해 장기적이고 체계적인 예산낭비, 비합리적인 투자결정, 계약목적물 확정의 어려움을 해결할 수 있고, IT구매사업의 성공적 완수에도 기여할 것으로 예상된다. 한국을 포함해서 해외선진국들은 현재 EA구축이 진행 중에 있다. 현재 어떻게 EA구축할지에만 신경을 쓰고 있는데, EA구축 이후 EA기반 구매제도를 어떻게 설정할지에도 관심을 가져야 한다.

다. 사업관리조직(PMO: Project Management Office) 체계 조정

공공부문 IT구매제도의 문제점으로 제기된 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리의 어려움이 존재한다. 또한 주관부처에 1~2명 정도에 불과한 사업관리 인력이 제대로 된 사업관리를 담당하기 어렵다. 이를 해결하기 위해서 해외선진국들은 제도개선, 교육훈련 등을 통해 해결방법을 모색하고 있지만, 사업관리에 대한 관심이 국내에는 부족한 실정이다.

정보화사업 규모의 대형화, 다부처 연계사업의 증대, 다양한 IT기술 적용 등으로 정보화사업의 위험요소가 증대되고 있다(신수정, 2006). 동시에 사업관리 인력이 부족한 상태에서 교육훈련보다는 사업관리를 담당하는 전문조직에게 업무를 이관하는 것이 바람직하게 여겨진다. 어떤 기관이 사업관리를 담당할 것인지, 최근 행안부에서 입찰공고, 제안서 접수 및 평가, 협상, 입찰결과 통보, 계약체결 업무가 이관된 조달청이 맡아야 하는 것 인지, 아니면 국가정보자원관리 혁신을 도모하고 있는 정

부통합전산센터가 담당해야 하는 것 인지가 쟁점이 될 수 있다.

전술 했듯이 미국과 영국의 경우, IT구매사업의 관리만을 담당하는 전문조직이 개별부처 외부에서 조연을 담당하고 있다. 미국은 수요기관으로부터 조달과정 전체 또는 일부를 위임받아 지원조달서비스를 제공하고 있다. 영국은 Gateway와 대형프로젝트평가단을 통해 사업전반의 위험요소 및 품질을 관리하고 있다. 미국과 영국의 경우, 조달을 담당하는 기관들이 이러한 역할을 수행하고 있고, 이들의 공통점은 전문성을 갖춘 인력과 부서를 구비하고 있다는 점이다. 국내의 경우, 조달청이 PMO 역할을 할 만큼 전문성을 구비했는지는 알려진 바 없다.

사업관리의 특성상 공급자와 협력(외부조직과의 의견 및 역할 조율기능), 계약목적물의 품질, 위험, 이슈, 범위, 일정 및 자원관리에 대한 이해와 전문성이 구비되어야 한다. 이런 점에서 볼 때, 국가정보자원을 관리하는 정부통합전산센터가 맡는 것이 바람직하다(박명철, 2007). 사업관리조직으로서 정부통합전산센터의 장점은 첫째, 정보자원의 단계적 통합을 꾀할 수 있다. HW, SW, 서비스 통합은 물론이거니와 IT투자의 효율성을 제고할 수 있다. 또한 부처간 개별시스템을 통합해 공통서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 공공부문 IT전문서비스를 제공할 수 있다. 대형화, 복잡화, 부처간 정보연계의 필요성이 증대됨에 따라 IT구매에 대한 사업관리의 전문성이 요구되기 때문에 현재 이러한 역량을 갖고 있는 정부통합전산센터가 담당하는 것이 바람직하다.

바. 기술력 있는 중소기업 보호

기술력 있는 중소기업을 보호하기 위해서 중소기업 특성에 맞게 할당제도를 추진할 필요성이 있다. 한국의 경우, 중소SW기업육성을 위해 공공분야 SW시장의 일정부분을 중소SW 기업에게 할당하고 있다. 민간SW 시장은 관계사와의 거래비중이 높아 중소기업 진입이 어렵다. 이러한 점을 고려한 정부가 공공SW 시장이 중소기업의 성장에 긴요한 요소라고 판단해서 대기업 사업자의 참여를 제한하고 있다. 2007년 9월 대기업 소프트웨어사업자의 참여제한이 상향으로 조정되었다. 2006년 4

월 매출액 8천억 원 이상인 대기업의 경우 10억 이상이었으나 2007년 9월 20억 이상으로 상향조정 되었다. 한국의 중소기업 보호 및 육성대책은 대기업 참여제한이나 SW분리발주에만 한정되어 있다.

미국의 경우, 기술력 있는 중소기업을 보호하기 위해 중소기업의 특성을 고려한 할당제도를 실시하고 있다. 8(a) STARS는 장애인 소기업체 8(a)기업을 통해 전 범위 IT 솔루션 제공하고 있다. Alliant SB는 소기업 할당 GWAC으로, 연방기관에 세계적 수준의 IT 솔루션을 제공하는데 구성하고 있다. COMMITTS NexGen는 소기업할당의 범정부조달계약으로, 이는 2008년 3월 총무성에서 상업부로 전환된 사업이며, 3개의 계약 단으로 자격이 부여된 산업파트너를 통해 정보기술 솔루션을 제공하는데 초점을 맞추고 있다. HUBZone는 소기업 중 증명된 HUBZone에 할당된 범정부조달 계약이며, 이에 따라 계약체결하면 5년의 계약기간을 가지며, 4가지 분야의 광범위하고 다양한 기술서비스를 제공한다. 연방기관은 HUBZone에 위치한 기업들로부터 기술서비스를 구매할 수 있으며, 저개발지역의 경제성장 및 직업창출 등의 효과(3% 우선구매목표)를 갖는다. 이것은 2008년 1월 8일에 종료되어 더 이상 새로운 주문자가 발생되지 않았고, 다른 대체사업이 존재한다. VETS는 상해 군인 소유의 소기업 할당 범정부조달 계약이며, 시스템 운영 및 유지와 정보시스템 엔지니어링 기능분야를 포함(3% 구매목표)한다.

이런 점에서 보면, 미국은 한국과 달리 중소기업의 특성 및 기술력을 고려해서 그들의 역량을 십분 발휘할 수 있도록 제도적 장치를 구비하고 있다. 미국의 기술력 있는 중소기업의 보호 및 육성정책 사례를 통해 한국의 공공부문 IT구매제도를 보완해야 한다.

공공부문 IT구매제도를 보완하기 위해서 첫째, 공공부문 IT구매와 관련된 시장을 현재처럼 대기업의 참여제한을 통해 대기업과 중소기업으로 나누고, 중소기업의 특성과 역량을 고려해 기술력있는 중소기업을 보호하고 육성하는 제도의 확립이 필요하다. 이를 위해 현행 대기업 참여제한제도를 토대로 부처별로 할당범위를 설정해 실시해야 한다. 둘째, 지역별로 쿼터를 두고, 도착화된 중소SW기업들에게 발주함으

로써 중소SW기업도 육성하고 지역경제도 활성화시켜야 한다. 즉 부처별·지역별로 정보화사업의 발주를 할당함으로써 기술력있는 중소IT기업의 보호와 더불어 IT산업육성까지도 도모해야 한다.

제1장 서론

제1절 연구배경 및 목적

최근 들어 공공부문 정보화사업의 성과에도 불구하고 정보화예산이 투자목적에 맞게 집행이 이루어지고 있는지, 공공부문 정보화가 마치 전산화처럼 기능적인 측면만 강조되고 있지 않았는지 등의 문제들이 부각되면서 그 개선의 필요성도 점차 증대되고 있다. 즉 공공정보화를 위해 활용할 수 있는 국가의 재원은 한정되어 있는데, 이러한 정보화예산을 효율적으로 사용하고 있는지, 정보화예산에 따른 집행측면의 기대효과가 달성되고 있는지 등에 대한 평가와 함께 공공부문 정보화사업의 가치사슬 측면에서 정책적·제도적 개선방안이 절실히 요구되고 있다는 것이다.

그런데 공공부문의 정보화 사업은 장시간의 시간대에 걸쳐 단계적이면서도 종합적으로 추진되어야 하고 따라서 그에 대한 자원배분도 다년도 예산의 틀 속에서 사업간의 연계성을 고려하면서 수행되어야 함에도 불구하고 정보화예산의 편성 및 집행상의 효율성과 안정성이 제대로 구조화되어 있지 못하는 평가가 지속적으로 제기되어왔다. 특히 현행 정보화추진체계는 정보화 및 IT 관련 사업들이 부문별로 여러 부처에 걸쳐 운영주체가 분산되어 있을 뿐만 아니라 재원의 측면에서도 복잡하게 얽혀있는 실정이다. 일반회계, 재정융자특별회계, 통신사업특별회계, 정보통신진흥기금(구 정보화촉진기금) 등의 활용에 있어 연계의 정합성이 결여되는 등 중장기 사업계획과 자원조달이 적절히 연계 운영되지도 못하고 있다. 더욱이 최근 새정부 출범으로 정보통신부가 해체됨에 따라 동 기능이 행정안전부, 지식경제부와 방송통신위로 분산되어 추진체계의 어려움을 더욱 가중시키고 있다.

또한 정보화 예산체계의 문제 뿐만 아니라 IT자원의 효과적인 구매와 집행이 공

공정보화 가치사슬의 중요한 구성요소이자 정보화 혁신의 핵심적인 과제로 대두되고 있음에도 불구하고, IT구매의 관행과 시스템은 여전히 중복구매, 예산낭비의 핵심적 진원지로 줄곧 부정적으로 평가되어 왔으며 그로 인해서 공공부문 IT구매제도의 중요성과 특성에 대한 관심과 체계적인 연구마저 소홀히 하는 결과를 초래하기도 했다. 이러한 IT구매제도의 현황과 문제점에 대한 관심의 결여는 단순히 물리적 정보자원의 한계를 넘어서서 무형의 자원까지도 포괄하는 IT구매의 포괄적 특성에 대한 몰이해, 행위자와 제도를 다같이 고려해야 하는 IT구매체계의 특수성에 대한 무지 등에서 비롯되는 측면도 있는 바, 이는 정책과 제도의 실질적 개선에 앞서서 정책행위자 등 이해당사자들의 인식과 문화를 선차적으로 개선하는 문제를 제기할 수도 있는 중요한 현안과제로 대두되고 있다.

본 연구는 이러한 배경적 문제의식 속에서 현행 공공부문의 정보화예산제도 및 IT구매프로세스의 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 먼저 정보화예산제도 개선방안 연구는 현행 공공정보화 예산제도의 현황과 문제점에 대한 비판적 검토에 기초하여 안정적인 재원확보방안 모색, 보다 장기적이고 거시적인 관점에서의 정보화추진체계 구축, 보다 효과적인 정보화예산체계 확립 등 구체적인 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 그 다음에 IT구매제도 개선방안 연구의 목적은 단순히 계약절차에만 국한하기 보다는 IT구매제도의 행위자, 프로세스, 구매대상으로서의 IT의 특수성 등을 포괄하는 총체적인 관점에서 공공부문 IT구매제도의 전반적인 개선방안을 도출하기 위한 것이다.

제2절 연구의 범위 및 방법

본 연구는 공공정보화를 위한 국유재산·예산제도 개선의 마지막년도 연구로서 정보화예산 및 IT구매프로세스를 진단한다. 2005년부터 2007년까지의 연구에서 발굴한 정보화예산 및 공공부문 IT구매프로세스에 관한 현황 및 문제점 분석에 기초하

여 구체적인 개선방안을 모색하는 것을 목적으로 한다. 다만 이전 연구와 차이를 보이는 부분은 국유재산에 있다. 즉 2008년도 연구의 범위에서는 국유재산보다는 이를 가능하게 만드는 집행측면의 IT구매프로세스에 더 주목하고자 한다는 것이다.

먼저 정보화 예산제도 개선방안의 연구범위에서는 국가재정운용계획, 성과관리제도, 총액배분 자율편성제도, 디지털예산회계시스템으로 구성된 4대 재정혁신과 연계하여 공공정보화예산제도의 재정환경 변화를 분석한다. 여기서는 거시적인 차원에서 정보화예산의 추이분석을 통해 다른 분야와의 우선순위 변화를 살펴보고 예산편성절차의 변화에 대해서 논의한다.

아울러 최근 새 정부 출범으로 대폭적으로 정부조직개편이 이루어졌는데, 공공정보화 추진과 관련한 추진체계의 변화를 진단하고 공공정보화예산의 전반에 미치는 영향도 검토한다. 예산편성, 집행, 평가와 환류라는 예산과정 전반에 대한 분석을 통해 기획과 예산의 연계 미비, 정보화분야 재정투자계획 분류기준의 일관성 부족, 정보화예산집계 상의 오류와 정의의 한계, 그리고 성과관리의 미흡 등 공공정보화예산의 전반적인 문제점을 분석적으로 검토한다.

이러한 문제점 도출에 기초하여 우선 거시적인 차원에서 현재 분산적으로 이루어지고 있는 공공정보화예산 추진체계의 개선방안을 제시한다. 그리고 국가재정운용계획 및 나라살림 상의 공공정보화예산과 총액배분 자율편성제도의 취지를 살릴 수 있는 개선방안을 모색하였다. 또한 성과관리차원에서 평가에 기초한 환류시스템의 개선방안을 모색한다. 나아가서 정보통신진흥기금이라는 IT투자목적의 특정재원의 지속가능성에 대해서도 분석하며 또한 IT자원관리의 핵심적 기반으로 정부통합전산센터를 정책적으로 활용하기 위해서 정보기술자원관리 차원에서 정보화예산 상의 개선방안도 제시한다.

그 다음으로 IT구매프로세스 개선방안의 연구범위에서는 IT구매의 범위, 개념, 시장 등 일반적인 현황을 제시하고, 이와 관련된 행위자, 프로세스, 구매대상으로 IT의 특수성을 분석한다. 이를 통해서 제기된 IT구매의 성공적 완수의 어려움, IT예산의 중복집행의 문제점, IT산업 육성의 문제점을 제시한다. 더 나아가 IT구매에 있어서

도출된 문제점들을 해결하기 위해 미국, 영국, 일본의 IT구매 행위자, 예산과 구매의 관계, 사업관리, 산업육성, 구매담당자의 전문성, 구매목표 등을 벤치마킹한다.

IT구매프로세스 개선방안으로는 예산낭비 및 비합리적 투자결정을 감소시킬 수 있는 EA기반의 IT구매제도 추진, 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리의 어려움을 해결하기 위한 사업관리조직체계 조정, 목적별·사업별 특성에 맞게 중소기업에 대한 할당제도를 추진해서 기술력 있는 중소기업의 보호 및 육성 등을 제시한다.

본 연구의 방법은 주로 문헌분석, 전문가들과의 세미나를 통한 심층인터뷰, 사례 연구 등의 방법론을 채택하였다. 예컨대 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 성과관리 제도, 총액배분 자율편성제도, 디지털예산회계시스템)에 따른 정보화예산의 변화, IT구매의 범위 및 개념을 분석하기 위해서 기존의 문헌자료 및 각종 심포지엄 자료를 분석적으로 검토하였으며, 최근 공공정보화 추진체계의 변화 및 IT구매프로세스를 분석하기 위해서는 관련 전문가들의 의견 청취 및 심층토론 기반의 세미나를 실시했다. IT구매제도의 선진국 사례를 벤치마킹하기 위해서 미국, 영국, 일본 등 해외 사례에 대한 분석을 실시했으며, 이처럼 국내에 제대로 소개되지 않은 IT구매프로세스의 해외사례를 분석하기 위해 해당 국가의 구매관을 역임한 조달청 관계자와의 인터뷰 및 서신교환을 통해 관련국에 대한 자료를 분석하는 등 보다 체계적인 사례 분석을 시도했다. 또한 본 연구는 이러한 연구방법의 타당성을 검토하기 위해 정책 토론회를 개최해서 연구방법의 문제점 및 개선방안을 지속적으로 검토했다.

제 2 장 공공정보화 예산제도 개선방안

제 1 절 대내외 환경 분석

21세기 지식기반사회는 지식이 새로운 가치창출과 역사발전의 원동력이 되는 사회로서 한 사회의 지식의 생산, 소비, 확산, 활용능력이 삶의 질이나 국부수준을 결정하게 되는 사회를 의미한다. 이제 국가경쟁력의 원천은 지식이며 지식기반사회에서 유일한 자원 또는 의미있는 자원으로 지식의 축적과 배분이 국가경쟁력을 결정하는 가장 중요하고 핵심적인 요소로 등장하고 있다.⁵⁾

정보화는 정보통신기술을 이용한 신속한 지식정보의 교환을 통해 인간의 의사결정을 합리화하고 이에 따른 조치를 신속히 함으로써 인간행위의 효용성 및 효과성을 높이는 것이라고 할 수 있다. 따라서 정보화는 단순히 정보통신기술을 활용하는 것만을 의미하는 것이 아니라 그 활용의 효과가 극대화되도록 사회조직, 법과 제도, 규범과 관행 등을 개선해 나가는 것도 포함하는 것이다.

정보화는 체화된 컴퓨팅역량, 이동성을 통한 연계, 상황에 대한 인지력의 획기적 증대로 설명할 수 있다(강홍렬, 2008). 컴퓨팅의 확산은 고기능화, 소형화, 그리고 지능화가 IT를 통해 이루어지는 것을 의미하고, 일상의 분석과 의미부여, 그리고 사회성을 위한 의사결정이 IT에 의해 자동화되는 것을 의미한다. 유비쿼터스 IT의 기술 혁신은 모든 컴퓨팅 능력이 서로 연결되고 통합되는 것, 즉 네트워크에 크게 의존한다. 일상적인 사물, 기기 또는 공간에 컴퓨팅 능력이 네트워크로 연결되는 것은 다양한 기능의 사물이나 기기, 그리고 공간의 기능이 서로 결합되어 작동할 수 있음을

5) 과거에는 토지, 노동, 자본이 경제성장의 3요소로 여겨졌으나 이제는 사람, 아이디어, 물건을 지식경제학에서 성장의 3요소로 꼽는다. 지식경제학 미스터리(데이비드 워시, 2008 참조).

의미한다. 상황에 대한 인식으로서의 센싱기능은 과거 인간감각에 의한 인지과정에 의존하던 정보입력 과정이 IT에 의해 자동화되는 것을 의미한다. 센싱을 통해 지속적으로 현실공간의 데이터와 정보를 시스템으로 흡수할 수 있게 됨으로써 시스템의 자율성이 완성되게 된다.

한 나라의 정보화 및 IT 분야의 발전을 위해서는 기본적으로 이러한 정보화를 통한 지식기반경제의 특성에 따른 시장의 변화와 이를 적극적으로 기업활동에 반영하는 민간기업의 역할이 가장 중요하다고 할 수 있다. 그러나 동시에 인적·물적·제도적인 측면에서의 정보통신의 기반을 조성하고 소외계층을 포함하는 사회 전 분야에서 정보통신기술의 활용도를 제고하며, 각종 첨단 기초 기술분야의 연구개발을 촉진하는 등 많은 분야에서 정부의 적극적인 역할이 중요하게 대두되고 있다.

이러한 관점에서 세계의 많은 선진제국들은 정보화 및 IT 정책의 종합적인 추진 전략을 마련하고, 적극적인 예산의 투입 등 많은 사회적 자원을 할당하고 있다.⁶⁾ 또한 정보화 및 IT 전략을 수립하고 추진을 담당하는 전담조직을 설치하는 등 관련 추진체계의 정비와 함께 사업의 효율성을 제고하기 위한 각종 평가시스템을 마련하고 있다. 우리나라는 그동안 정보화 및 IT 분야에서 세계를 선도하는 위치에 있다고 평가되고 있으며 이 분야는 우리의 경제에서 핵심적인 역할을 담당하고 있다.⁷⁾ 이러한 발전의 배경에는 물론 정부의 적극적인 역할이 중요한 요인 중의 하나로 작용하였다고 평가할 수 있을 것이다.

그러나 한편 정보화 및 IT 관련 분야의 사업추진이 보다 효율적이고 사업의 효과가 극대화되기 위해서는 정보화예산과정측면에서 개선의 필요성이 제기되고 있다. 정보화를 위해 활용할 수 있는 국가의 총체적인 자원과 공공부문의 재원은 한정되

6) 특히 미국의 경우 클린턴 행정부에 이은 부시 행정부의 지속적인 전자정부 추진으로 지난 16년간 OMB를 통한 정보화가 획기적인 진전을 보이고 있다.

7) 최근 이명박 정부에서는 국격을 높이고 국가브랜드를 향상시키는 소프트파워 전략을 모색하고 있다. 대외관계에 있어 우리나라의 매력 포인트가 인적자원, 문화, 미디어 등이 거론되며 IT 인프라 및 경제성장의 경험 등이 집중적인 관심의 대상이 되고 있다.

어 있기 때문에 과연 투입된 자원이 효율적으로 사용되고 있으며 기대한 효과가 달성되고 있는지 등에 대한 평가와 함께 그 결과를 자원배분에 반영하도록 하는 등의 보다 적극적인 개편이 요구되고 있다고 할 수 있다. 예를 들어, 공공부문의 정보화 사업은 장기간의 시간대에 걸쳐 단계적이면서도 종합적으로 추진되어야 하며, 이에 따른 자원배분도 다년도 예산의 틀 속에서 사업간의 연계성이 강화되어야 할 필요가 있는 것이다.

그러나 현행의 정보화추진체계는 정보화 및 IT 관련 사업들이 부문별로 여러 부처에 걸쳐 운영주체가 분산되어 있을 뿐만 아니라, 재원의 측면에 있어서도 복잡다기하다. 일반회계, 재정융자특별회계, 통신사업특별회계, 정보통신진흥기금(구 정보화촉진기금) 등의 활용에 있어 연계의 정합성이 결여되는 등 중장기사업계획과 자원조달이 적절히 연계 운용되고 있지 못하다. 정보화사업의 시행계획 따로, 그리고 사업예산의 책정 역시 별개로 마련된다. 기본적으로 예산이 단년도 지원방식으로 추진됨에 따라 사업의 생산성과 실효성이 저하되고 사업성과에 대한 평가도 제대로 이루어지지 못하고 있다. 더욱이 최근 새 정부 출범으로 정보통신부가 해체됨에 따라 동 기능이 행정안전부, 지식경제부와 방송통신위원회로 분산되어 추진체계의 어려움을 더하고 있다.

물론 정보화촉진기본계획과 부문별 정보화촉진시행계획이라는 중장기 계획의 틀 속에서 사업의 선정이 이루어지고 있으며, 예산배정에 있어서도 예산실 내에 정보화실무팀과 조정반을 운영하여 왔다. 그리고 정부업무평가기본법에 의거 정보화사업의 성과에 대한 평가를 강화하는 등의 제반 제도개선이 이루어져 온 것은 상당한 발전으로 긍정적으로 평가되어야 한다.⁸⁾

8) 평가지표는 공통지표(정보화사업)와 특성지표(정보화수준)로 구성되며 계획수립의 적절성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 평가결과의 활용도, 정보화기반조성, 정보화적용·운영수준, 정보화효과의 7개 평가항목, 사업추진방식의 적절성, 성과계획의 적절성, 계획 준수성, 위험·변경관리의 적절성, 목표의 달성도, 평가결과의 활용도, 정보화 추진의지 및 역량수준, 정보보호수준, 정보자원 및 정보시스템관리·

우리나라에 부처별로 추진되던 행정전산화가 국가차원으로 확대된 것은 1986년 국가전산망 보급 확장과 이용촉진에 관한 법률이 제정되고 1988년 국가전산망기본계획이 수립되면서부터이다. 이를 기반으로 비로소 부처간 전산화가 상호연계를 고려하면서 종합적으로 추진되는 계기가 마련되었다. 연이은 분야별 계획과 인프라 계획 및 종합계획 등이 수립되면서 본격적인 정보화추진의 장이 마련되게 되었다. 이후 정부 내에 분산되어 있던 정보화관련 기능을 통합 조정하여 범정부적 차원에서 정보화사업을 추진할 수 있는 기틀을 마련한 것이 1995년 정보화촉진기본법 제정이다. 이후 정보화촉진기본계획을 수립하기 시작하였고 현재는 u-Korea 기본계획이 정보화사업의 최상위 기본 틀이 된다.

한편 정보화추진체계 측면에서 다양한 변화가 시도되었다. 1994년 개정된 정부조직법에 따라 체신부가 정보통신부로 개편되어 종합적인 정보화정책을 수립하고 시행하는 정책부서로 거듭났다. 1996년부터 범정부적 정보화촉진을 위한 마스터플랜인 정보화촉진 기본계획을 수립하고 기본계획에 따라 관련 중앙행정기관별로 매년 시행계획을 작성하여 정보화추진위원회의 심의를 받아 확정된 정보화사업을 추진하게 되었다. 정보화촉진기본법을 통해 정보의 생산, 유통, 이용에 관련된 다양한 법령들을 정비하고 체계화했고 정보화촉진기금의 설치를 통해 정보화재원을 마련하였다.⁹⁾

정보화기획체계 정비와는 달리 예산체계는 전통적인 사업부처의 예산편성 과정과 유사하게 이루어져 기획과 예산의 연계부족에 대한 문제제기가 꾸준히 이어져 왔다(박정수; 1999, 2003, 2004 참조). 따라서 기획재정부 예산실에서는 정보화추진

활용 수준, 지식정보 제공·관리수준, 정보화를 통한 업무·서비스 개선정도 등 11개 평가지표로 구성된다. 공통지표 중 사업추진방식의 적절성, 계획준수성평가는 정보화사업의 유형(정보시스템, 정보화지원)에 따라 별개의 측정기준을 적용한다.

- 9) 특히 정보화촉진기금은 정보통신산업의 급성장에 힘입어 조정된 재원으로 위험부담을 공공부문이 끌어안고 정보화사업을 적극적으로 추진하여 오늘의 정보통신강국을 이루는데 큰 역할을 수행했다. 2005년부터는 정보통신진흥기금으로 이름을 바꿔 연구개발계정만을 운영하고 있다.

위원회의 사업계획승인과는 별도로 예산심의과정을 통해 조정을 시도하고 있으며 이러한 관행은 국가재정운용계획 및 총액배분 자율편성의 재정개혁제도 등의 도입을 통해 새로운 국면을 맞고 있다.

정부의 예산과정은 최근 총액배분 자율편성 예산제도의 도입으로 예산당국의 미시적인 예산통제가 크게 줄어들었지만¹⁰⁾ 사전예산조정법¹¹⁾의 법적 장치가 마련되어 있는 분야는 없다. 다만 정보화예산이 기술적인 난이도 및 전문성을 인정받아 비법적인 장치인 정보화예산사전조정반의 운영을 통해 한국정보사회진흥원 및 IT 전문가들로 구성된 IT예산조정TF의 운영으로 각 부처에서 신청한 IT예산의 사전조정을 시행하고 있다.¹¹⁾

『정보화추진위원회』는 '96. 4월 구성된 이래 정보화기본계획 수립 및 분야별 시행계획의 심의·조정 등을 통하여 우리나라 정보통신 인프라구축과 정보화 확산에 핵심적인 역할을 수행해왔다. 최근 IT기술의 적용범위가 사회 전 분야로 확산되고, 정보화에 대한 관련 부처들의 관심이 제고되면서 정보화가 부처별, 분야별로 독자 추진됨에 따라, 국가 정보화사업 전반에 대한 중복투자방지와 체계적인 추진을 위해 종합조정기능을 강화해야 할 필요성이 증대되었다. 반면 운영기관이 성과평가(자율평가)도 같이 수행하는 문제, 즉 선수가 심판을 겸하는 문제가 지속되고 있다.

참여정부 기간 동안 전자정부사업은 행정자치부에서, 그리고 그 밖의 정보화추진은 정보통신부에서 담당하는 이원화로 역할조정이 있었다. IT기반의 성숙에 따라 정보통신산업은 산자부, 콘텐츠는 문광부에서 담당하고 있으며 정통부는 IT연구개발지원사업을 중심으로 하는 정보통신진흥기금사업을 총괄하였다.

10) 각 부처청의 예산요구액 평균증가액은 총액예산제도가 실시되기 이전인 2001년부터 2004년까지 각각 28.1%, 20.83%, 25.35%, 16.16%에 달하고 있는데, 총액예산제도가 실시되는 2005년에는 12.07%를 기록하고 2차년도인 2006년에는 6.06%를 기록하고 있어 현저한 변화를 나타내고 있다. 총액예산제도가 각 부처의 예산요구액을 현저하게 감소하게 만드는 효과가 있음을 알 수 있다(기획예산처 내부자료).

11) 예산조정협의회는 2007년 기획예산처가 훈령으로 제정하여 운용했으나 새 정부에서는 폐지되었다.

최근 신정부출범 후 통신과 방송이 융합되는 통방융합의 일환으로 정보통신부와 방송위원회의 거버넌스를 일원화해 방송통신위원회가 출범하였고 행정안전부에 정보화전략실이 설치되었다. 청와대에는 국정기획수석비서관실 방송통신비서관이 방송과 통신을 함께 소관하도록 구조화되었다. 정보화추진체계의 개편은 체신부에서 정보통신부로의 전환을 1세대라고 한다면, 각 부처를 중심으로 고유 사업추진의 인프라로서 IT추진체계가 다기화 된 현재 시기를 2세대라고 할 수 있다. 이제는 다시 이러한 분산된 추진체계의 성과평가에 기초해 3세대에 적합한 정보화추진체계의 재구조화, 재설계를 모색해야 하는 시점이라 하겠다.

정보화사업에 대한 평가는 정부업무평가기본법에 의거 각 부처의 자체평가 결과의 객관성과 신뢰성 제고를 위해 확인점검업무를 수행하게 된다. 이 부분도 자체평가의 내실화를 통해 정보화사업 담당자의 책임성을 증진시키고 기관의 성과관리역량을 강화해야 하는 과제에 직면하고 있다. 정보화부문 자체평가 확인점검은 재정, 인사, 조직과 함께 별도의 확인점검단을 구성 운영하는바 단장은 행정안전부 정보화전략실장이 담당한다.¹²⁾

정보화추진은 우리나라 정부생산성 제고와 산업, 사회의 선진화에 중요한 자산이므로 선진국으로 도약하는 상당기간 동안은 정부의 역할이 강조될 필요가 있다. 한편 시스템구축 및 개발 위주의 정보화사업추진에서 활용위주, 성과 및 결과 위주로 패러다임을 전환해야 하는 단계로 접어들어 따라 책임소재의 모호성, 심의조정 어려움, 주도권을 둘러싼 부처간 상호갈등의 문제가 발생하곤 하였다. 업계를 중심으로 정보통신산업의 성숙과 발전을 고려할 때, 정부의 선도적 진흥정책의 필요성에 의문을 제기하는 사람이 많아지고 있다. 정보통신 및 방송관련 산업은 전문기관의 규제정책 위주로 전환될 필요가 있으며 전자상거래, 문화콘텐츠 진흥사업 등은 소관 부처에서 추진하는 것이 바람직하다는 주장이다. 전자정부사업의 성과와 효율

12) 신정부 출범으로 행정안전부가 주관부서가 되었으며 주요정책과제, 재정성과, 인사, 조직과 아울러 정보화부문의 확인점검단장은 행정안전부 혁신조직실장이 맡게 되었다.

성, 효과성에 대한 객관적 필요성이 제기되고 있으며 중요한 의사결정의 기준은 정보화추진에 있어서 정부의 역할에 대한 원칙을 분명히 하고 이를 조직재설계에 반영하도록 하자는 것이다. 이러한 주장이 결국 신정부의 방송통신위원회, 지식경제부, 행정안전부로의 정보화업무 전환의 배경이 되었다.

제 2 절 정보화예산 및 추진체계의 현황과 문제점

본 절에서 논의하는 정보화예산은 공공, 민간 정보화지원 및 정보화역기능 방지 사업비 등이 해당되며 구체적으로는 정보화관련 표준화, 기술개발, 인력양성, 네트워크 구축, 전파관리, IT 산업기반조성, 정보격차 해소, 정보보호강화 사업비 등이 포함된다.

1. 정보화예산의 현황과 문제점

가. 현황

2008년도 정보화예산은 3조 3,960억원 수준으로 집계되며 이는 2007년도에 비해 예산(일반회계와 특별회계)은 3.7% 증가하고, 기금은 2.2% 감소해 총 지출은 1.6% 증가한 규모이다.

〈표 2-1〉 정보화예산 추이

(단위: 억원)

구 분	'04	'05	'06 ¹⁾	'07	'08	'09(안)
합계(a+b)	28,445	29,052	34,343	34,104	33,960	31,551
○ 예 산(a)	16,947	20,272	23,469	21,885	21,885	20,901
○ 기 금(b)	11,498	8,780	10,874	12,229	12,074	10,650

1) '06년부터 정통부 전파관련 예산, 각 부처 기금의 정보화사업 등 포함

2) '05년부터 전자정부지원사업이 정보화촉진기금에서 행자부 일반회계로 변경

한편 국가재정운용계획에 의하면 정보화분야는 2011년까지 연평균 1.1% 감소하는 것으로 되어 있다. 항상 그렇지만 정보화예산의 기준과 범위가 명확하지 않아 분류의 어려움이 여전하다.¹³⁾ 예를 들어 2006년부터는 정보통신부의 전파관련 예산, 각 부처 기금의 정보화사업(국민건강증진기금, 기술신용보증기금 등) 등 기존에 포함되지 않았던 정보화사업이 정보화분야 재정투자에 추가되어 정보화투자가 대폭 증가하는 것으로 나타난다.

〈표 2-2〉 정보화분야 재정투자계획

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	연평균 증가율
정보화분야	34,104	34,669	33,354	33,439	32,676	-1.1%
예산	21,885	22,705	21,612	21,909	21,451	-0.5%
기금	12,219	11,964	11,742	11,530	11,228	-2.1%
전자정부	9,750	9,708	9,126	9,101	9,096	-1.7%
국민정보화	3,170	3,527	3,568	3,633	3,698	3.9%
산업정보화	2,595	2,599	2,117	1,948	1,738	-9.5%
기반정보화	18,589	18,835	18,543	18,757	18,144	-0.6%

자료: 기획예산처, 2007, 2007-2011 국가재정운용계획

〈표 2-2〉을 보면 정보격차해소, 정보보호 등 국민생활정보화는 상대적으로 투자가 계속 이루어질 계획인데 반해 산업정보화부분은 민영화 또는 민간화로 점차 방향을 전환하려는 계획을 읽을 수 있다. 정부정보화 또는 전자정부의 경우도 국민의

13) Mikesell(2006)에 의하면 예산의 분류(Classification of Function of Government)와 예산개혁은 맥을 같이 하고 있으며 품목별예산, 성과주의 예산, 프로그램예산을 거치면서 투입보다는 산출 나아가서 효과와 궁극적인 사업의 목적과 인과관계가 강조되는 추세를 보인다. 품목별 예산과는 달리 프로그램예산에서는 조직을 넘어서 사업별로 예산을 분류하므로 어디까지가 정보화예산인가에 대한 논의가 명확하게 구분되기 어렵다.

정부와 참여정부와는 달리 우선순위가 낮아지고 있음을 알 수 있다. 뿐만 아니라 프로그램예산제도하의 분야 중에서 새 정부 출범이후 처음 수립한 '08-'12 국가재정 운용계획에서 정보화분야는 빠진 것도 정보화부문의 우선순위가 낮아지고 있는 것이 아닌가 하는 문제의식을 갖게 한다. '09년 예산안에서도 국토통합정보관리체계 구축등 전자정부사업의 경우, 재편을 통해 국민서비스는 증대하되 자원관리는 효율화하기로 했다. 결국 일반공공행정분야 전자정부사업비는 '08년 1,450억원 수준에서 '09년 1,052억원 수준으로 줄어들었다.

실제로 '08-'12 국가재정운용계획에 의하면 정부는 대국민 서비스 제고와 정부 자원관리의 효율화를 위해 국가정보화를 지속 추진할 계획을 밝히고 있다. 다만 과거의 정보화추진방식을 개선하고 변화된 정보화 패러다임 및 환경을 반영하고 미래 사회를 준비하기 위한 새로운 국가정보화수립방향 정립이 필요하다고 한다. 전자정부 서비스제공 기반을 지속적으로 확충하여 국민에게 신속하고 질 높은 u-IT 기반의 행정서비스를 제공하고 정부 업무처리 전 과정을 전자화함으로써 행정의 투명성과 업무처리의 효율성을 제고시킬 계획이다. 중점사업으로 탈세방지를 위한 전자세금계산서 도입에 필요한 시스템 구축, 선진공항만 감시체제 확립을 위한 감시종합정보시스템 구축, 관세행정정보화를 꼽는다. 이러한 패러다임의 전환으로 2012년도 세계전자정부 평가 순위를 3위로 유지한다는 것이다.

'2009년 정부부처별 정보화 사업계획'에 따르면 2009년 정부 정보화 예산은 기반 정보화를 제외한 모든 정보화 예산이 축소되어 2008년 대비 7.1% 감소한 3조 1555억원 규모이다. 기획재정부는 2조 905억원의 예산과 1조 650억원의 기금을 통해 이를 조성할 예정이다.

행정정보화 부문에 올해에 비해 7.04% 감소한 2032억원을, 정보시스템 운영부문에 1.27% 감소한 1조5625억원, 정보화 지원 부문에 15.65% 감소한 3941억원을, 정보통신기반 구축부문에 11.69% 감소한 9958억원을 각각 투자할 계획이다.

정보화 역기능 해소와 인력양성, 데이터 베이스 구축, 정보통합센터 운영 등 기반 정보화 부문에는 전년 대비 1.3% 늘어난 1조 8589억원을 배정할 계획이다.

2009년도 국가 정보화예산(안)의 특징은 크게 범정부 전산장비 통합·구축, 정보보호 투자강화, 차별화된 전자정부지원사업, 첨단디지털인프라구축, 새 정부 국정과제 지원 등을 들 수 있다.

〈표 2-3〉 2009년도 정보화예산(안) 편성현황

(단위: 억원)

부 문	2008년 예산	2009년 예산(안)	증감율(%)
1. 행정정보화	2,186	2,032	-7.04
2. 정보시스템 운영	15,826	15,625	-1.27
3. 정보화 지원	4,672	3,941	-15.65
4. 정보통신기반 구축	11,276	9,958	-11.69
- 정보통신진흥기금	-9,694	-8,522	-12.09
- 지정부: 정통부이체사업	-1,393	-862	-38.12
- 방통위: 정통부이체사업	-1,696	-1,569	-7.49

자료: 한국정보산업연합회, 2008, 2009년도 정부 부처별 정보화 사업계획

범정부 전산장비 통합·구축사업은 범정부 차원에서 일괄구매해 공동활용이 가능한 대용량·고성능 장비로 통합구축한다는 계획이다. 이를 통해 전산장비 구입비용의 30%의 절감할 뿐만 아니라 통합전산센터의 관리비용의 절감을 기대하고 있다.

정보보호 투자강화를 위해서는 정보보호예산을 전년도 대비 8.4% 증가한 1742억 원 규모로 책정했다. 정보보호기반 조성(176억 원), 전자정부 통합인증체계 구축(40억 원), 정보화 역기능에 대한 부처별 정보보호투자 확대(434 → 577억 원), 해킹바이러스 대응체계 고도화(102 → 133억 원) 등이 주요사업이다.

전자정부 관련사업에는 1181억 원을 집행할 예정이며, 전자정부 지원사업에 710억 원, 행정정보 DB구축사업에 342억 원, 지식DB사업에 128억 원을 각각 책정하였다.

정보화 역기능해소 및 인력양성, DB 구축, 정보통합전산센터 운영 등 기반정보화 부문은 유일하게 증액, 전년 대비 1.3% 증가한 1조8589억 원을 배정할 계획이다. 기획재정부는 2009년 정보화예산(안) 편성을 보건복지부의 사회복지통합정보망 구축,

국세청의 전자세금계산서 구축 등 국정과제의 효율적 수행을 위한 정보시스템 구축에 우선 순위를 뒀다.

〈표 2-4〉 2009년도 전자정부 관련 사업

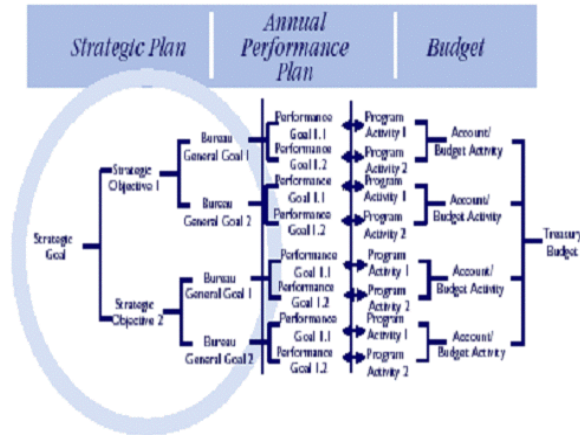
(단위: 백만원)

세부사업명·사업내용	사업비	
	합계	출연금
◦ 전자정부지원사업	71,000	71,000
◦ 행정정보 DB 구축 - 행정기관간 정보공유를 위한 정보 디지털화	34,284	34,284
◦ 지식 DB 구축 - 지식정보자원의 디지털화 - 지식정보자원의 민간활용 촉진	12,850	12,850
	118,134	118,134

자료: 한국정보산업연합회, 2008, 2009년도 정부 부처별 정보화 사업계획.

한편 우리나라의 4대 재정혁신(국가재정운용계획, 총액배분 자율편성, 프로그램 예산, 디지털 예산회계시스템)이 전략과 예산을 연계해서 목표를 전략적으로 달성하는 데 자원을 투입하고자 함이라고 할 때 미국의 사례를 생각해볼 필요가 있다. 미국 OMB가 취합하는 각 부처의 전략계획은 기관의 성과와 책임성을 예산과정과 연결시키려는 취지를 지니고 있으며, 이를 위해 전략관리시스템이 운영되고 있는데 『5개년 동안의 전략계획→연간성과계획→예산』 내용을 포함하고 있다. 구체적으로 『각 부처의 전략계획(Strategic Goals and Strategic Objectives 포함)→국 수준의 전략계획(Bureau General Goal, Means and Strategies에 해당함)→연간성과계획→예산편성 및 집행→성과관리 및 보고』의 단계로 구성되어 있다. 정보화예산의 경우 더욱더 위와 같은 전략, 성과계획, 예산, 성과관리 및 보고의 중요성이 강조된다.

〔그림 2-1〕 미국 재무부의 전략관리 체계도



한편 기획재정부 '09년 예산편성지침에 의하면 정보화예산의 최근 5년간 재정지원 내용은 다음과 같이 요약된다. 첫째, 전자정부 지원사업 31대 과제 중점지원이 '04년 1,110억원 수준에서 '08년에는 1,450억원으로 증가하고 있다. 둘째, 정부의 정보자원의 통합·관리를 위해 정부통합전산센터 운영·관리에 '08년 1,610억원이 투자되고 있다. 셋째, 중장기 기술경쟁력 확보와 원천기술개발 확대를 위해 IT R&D(정보통신진흥기금) 투자가 '04년 6,371억원 수준에서 '08년 7,852억원으로 확대되고 있음을 알 수 있다.

그동안의 제도개선 사항으로는 정보화분야 자체평가 제도 개선을 들 수 있다. 현재 별도로 운영 중인 재정성과 평가와 정보화평가를 연계 운영하여 정보화사업의 재정투자 효율성을 제고하려는 노력을 경주하고 있다. 민간부문의 정보화사업 단가 기준(SW대가기준 등)을 참고해 정보화사업 용역단가 기준을 개선했다. 또한 국가 정보화사업 중장기 계획 및 국정과제와 관련된 정보화 사업 지원체계를 수립하기 위한 정보화추진체계를 정비했다.

정부는 재원배분의 중점으로 첫째, 사회복지정보통합관리시스템 구축, 기상예보

시스템 확충 등 국정과제를 효율적으로 수행하기 위한 정보시스템 구축을 추진할 계획이다. 둘째, 각 부처간, 각 시도간에 동일한 시스템을 써야 행정능률이 제고된다는 점에서 행정기관간 동일 시스템 사용이 가능하도록 정보자원 표준화 및 통합을 추진한다. 셋째, 국가기관 인터넷 및 업무전산망 분리 등 정보보호 강화를 비롯한 역기능 방지 및 국민편익 증진과 직결된 부문에 대한 투자에 중점을 두고 있다.

아울러 예산요구시 참고사항으로 첫째, 통폐합되는 부서의 부내 정보화 사업규모 축소 등 정부조직개편에 따라 통폐합된 부처는 유사·중복 정보시스템을 통합하도록 강조하고 있다. 둘째, 업무재설계(BPR) 및 정보화전략계획(ISP)는 타 기관에서 운용중인 정보시스템과의 상호 연계·활용을 통한 사업성과 제고방안을 포함하도록 했다. 정보시스템 구축은 원칙적으로 BPR 및 ISP 수립 이후에 예산을 요구하도록 하고 있다. 셋째, 정보화사업 예산 중 총사업비 규모가 500억 이상일 경우에는 예비타당성조사 이후 예산을 요구하도록 했다. 넷째, 무상 유지보수 기간이 종료('08~'09년)되는 전산장비의 비용은 각 부처에서 자체 편성, 예산 요구하고 정부전산통합센터 이관 부처의 스토리지, 백업장비 등은 센터 공통장비로 통합·구축 사전 협의 후 이전하며 현재 개별기관에서 사용하고 있는 사무관리용 정보시스템을 정부통합전산센터에서 통합 가능성을 반드시 검토하도록 하고 있다.

나. 문제점

1) 추진체계 상의 문제점

정보화기획과 예산의 연계부족이 여전히 가장 중요한 문제점으로 지적된다. 정보화추진기본법상의 정보화추진시행계획이 예산안 편성에 반영되는 연결고리가 미약하다. 정보화추진실무위원회는 [그림 2-2]에서 볼 수 있듯이 국무총리실장이 위원장이고 차관급 35인으로 구성되어 있는 법적 기구이지만 여기서 조건부로 확정되는 정보화추진시행계획이 기획재정부의 예산안 편성과정에 활용되지 못한다. 이를 방지하기 위해 지난 정부 말에 기획예산처 훈령으로 정보화예산협의회를 설치해 정보화예산에 대한 협의를 위해 재정운용실장(현, 예산실장)을 의장으로 정통부, 행자부,

청와대의 국장급 공무원과 학계 및 산업계로 구성 운영하도록 정했으나 이명박 정부에서는 이를 폐지하였고 대체할 시스템은 아직 구축되지 못한 상태이다.

2) 정보화분야 재정투자계획의 분류기준의 잦은 변경

정부는 2004년 국가재정운용계획을 처음 작성한 이후 매년 정보화분야 재정투자의 분류기준을 바꾸고 있다. 물론 재정환경의 변화에 따라 5개년 중기계획인 국가재정운용계획이 매년 연동되어야 하는 것은 맞다. 그러나 국가재정운용계획이 중장기 정부살림을 거시적으로 계획하는 것이며, 분야·부문의 비중과 우선순위를 정하는 과정이라고 할 때 현재와 같은 잦은 분류기준의 변경은 문제라 할 수 있다. 분류기준이 매년 바뀌어 발표되는 5개년 투자계획은 전년도 투자계획과 비교가 불가능하게 하고, 국민들로 하여금 중장기적인 재원배분방향 이해에 혼란을 초래한다. 급기야 2008-2012 국가재정운용계획에서는 정보화분야가 사라지고 일반공공행정분야의 일부로 전자정부사업만이 명맥을 유지하고 있다.

〈표 2-5〉 정보화분야 재정투자계획의 분류기준 변화

2004-2008	2005-2009	2006-2010	2007-2011
1. 공공사회정보화	1. IT인프라구축	1. IT산업경쟁력강화	1. 정부정보화
2. 기술개발/인력양성 및 정보인프라	2. 산업정보화지원	2. 전자정부구현	2. 산업정보화
3. 산업부문정보화	3. 전자정부구현	3. 국민생활정보화	3. 국민정보화
4. 정보화격차해소 및 정보화역기능방지	4. 국민생활정보화	4. 정보화역기능해소	4. 기반정보화
	5. 정보화역기능해소		

자료: 기획예산처, 각년도, 국가재정운용계획

3) 정보화평가와 예산안과의 관계 미흡

정보화평가는 각 부처가 정보화부문에 대해 자체평가를 실시하고 그 결과를 정부업무평가위원회와 행정안전부에서 이를 확인·점검하고 그 결과를 정부업무평가위원회에서 심의·의결하는 방식으로 수행된다.¹⁴⁾ 2007년 정보화평가결과, 47개 중앙

행정기관 중 12개 기관이 ‘우수’, 29개 기관이 ‘보통’, 그리고 6개 기관이 ‘미흡’ 등급을 받았다. 이러한 평가결과가 예산편성에 반영되도록 정부업무평가기본법 제28조에 명시되어 있음에도 불구하고 실제 평가결과가 예산편성에 반영된 것은 확인하기 어렵다. 정보화평가결과 ‘우수’ 등급을 받은 12개 기관의 정보화예산은 전년대비 1.3% 증가하는데 그친 반면, ‘미흡’ 등급을 받은 6개 기관의 정보화예산은 오히려 전년대비 9.1% 증가한 것으로 나타난다(〈표 2-6〉 참조). 결국 정보화평가결과가 예산편성에 전혀 반영되지 않고 있다는 점을 확인할 수 있다. 평가는 환류를 통해 자원배분의 우선순위에 반영되는 데에서만 실효성을 확보할 수 있다.

〈표 2-6〉 정보화평가결과와 예산배분간의 관계

등급	부처	2007	2008	증감율
우수	국민고충위	5	13	160
	기획예산처	214	198	-7.5
	산업자원부	244	297	21.7
	정보통신부	17,506	19,101	9.1
	해양수산부	272	276	1.5
	행정자치부	4,557	3,226	-29.2
	환경부	158	154	-2.5
	관세청	362	374	3.3
	기상청	357	365	2.2
	중소기업청	295	297	0.7
	특허청	516	509	-1.4
	해양경찰청	73	76	4.1
	소계	24,559	24,886	1.3
	미흡	공정거래위원회	27	22
국무총리실		42	51	21.4
농림부		271	298	10.0
국정홍보처		34	44	29.4
농촌진흥청		173	183	5.8
행복도시건설청		2	1	-50.0
소계		549	599	9.1

자료: 정보통신부·행정자치부, 2008, 2007년도 정보화부문 확인·점검 결과
기획예산처, 2007

- 14) 2006년 3월 공포된 정부업무평가기본법에 따라 2007년부터는 국무조정실 정부업무평가통합시스템으로 일원화되었다.

4) 정보화예산편성 관련 문제

정보화예산 집계상의 문제가 지적될 수 있다. 과거 정보통신부의 인건비 및 경상 경비도 정보화예산에 포함하고 있는 반면 건설교통부의 ITS 등 정보화사업은 정보화예산에서 누락되고 있던 것이 정부조직개편 이후 정보화예산 재집계 과정에서 발견되기도 했다(전용수, 2007). 이는 정보화예산에 대한 정의 및 범위에 대한 합의가 미비한 데 기인한다. 정부의 예산안작성 세부지침에 따르면 정보화사업은 ‘정보를 생산·유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 효율화를 도모하는 사업’을 말한다. 정보시스템을 기획, 구축, 운영, 유지 보수하기 위한 사업으로 정보화예산에는 하드웨어와 소프트웨어 구입비, 임차료, IS 개발비 및 컨설팅 비용, IS 운영 및 유지보수비가 포함된다.¹⁵⁾ <표 2-7>에는 미국 OMB의 정보통신예산구분이 나타나 있다. 정보화예산은 전산실예산과 근본적으로 다르며 사업별로 인건비와 사업비를 포괄하고 있음을 알 수 있다.

〈표 2-7〉 미국의 정보통신(IT)예산구분

Part 01. IT Systems by Mission Area
Mission Area 1: Financial Management
Financial Accounting System
Managerial Cost Accountability System
Subtotal, Small/other projects for Mission Area
Debt Management Systems
Other Financial & Administrative Systems
Mission Area 2: World Class Service
National 800 Number Call Center Solution
Talking and Listening to Customers
Title II Redesign

15) 미국의 OMB에서 IT예산은 시스템개발예산(DME: development, modernization, and enhancement)과 유지보수예산(SS: Steady State)으로 크게 구분하고 있다. 구체적인 예산구분은 박정수(2006) 참조.

Electronic Service Delivery
Paperless Program Service Centers
Small/other projects for Mission Area and Total
Information Exchange
Enumeration Verification System
Electronic Disability System
Ticket to Work
800 Number Service Improvement Initiatives
SSI Postentitlement Modernization
Video Conferencing
Mission Area 3: Program Integrity
Electronic Wage Reporting System
Small/other projects for Mission Area and Total
Combating Fraud
Continuing Disability Review Enhancements
Notice Improvement
Mission Area 4: Valued Employees
Integrated Human Resources System
Small/other projects for Mission Area and Total
Interactive Video Teletraining
Employees With Disabilities
Part 02. IT Infrastructure and Office Automation
Security Infrastructure & Operations Support
Small/other projects for Infrastructure and Total
Data Communications Network
Hardware Software Lease & Maintenance
Non-800 Number Telephone Service
800 Number Telephone Service
Telephone Sys. Maintenance & Micropurchases
IT Small Purchases
Contractor Support Services
Timesharing / Backup & Recovery Services
DASD Infrastructure
Mainframe Capacity

Workstation Replacement Project
Title 2 & Title 16 Systems with % Financial
Magnetic Tape Infrastructure
DDS Automation
Integrated IB Data Capture System
Fiber Optic Network
Beyond Phase I IWS/LAN
Electronic Service Applications & Infra.
Remote Network
Desktop Infrastructure
Systems Operations Support Contract
Part 03. IT Architecture and Planning
Small/other projects for IT Architecture and Total
IT Planning, Contracting & Assessment Staffs

자료: OMB, Report on IT Spending for Federal Government, 2002

우리의 경우 프로그램(activity의 뭉치)위주가 아니라 품목별 정보화예산의 집계 형식이라는 점에서 정보화목적별 예산집계가 미흡하다보니 2008년도 예산요구부터 정보보호 예산내역 조사집계에 어려움을 겪고 있다. 프로그램 예산제도하에서 정보화가 목적이 아닌 사업의 경우 사업 추진에 필요한 정보시스템 구축은 집계되지 않을 수 있다. 현재는 하드웨어나 소프트웨어 위주의 정보화예산집계가 주를 이루기 때문이다.

이러한 현상은 무엇보다도 결과에 대한 비용원가개념이 도입되지 못하고 있기 때문이다. 정보화사업을 통한 업무재설계와 정보화전략계획이 형식적 절차로 운영되고 정보화사업을 업무전산화로 여기는 관행이 이어지고 있는 것이 문제다. 전자정부사업은 정부혁신의 도구가 아니라 단위사업으로 전략하는 문제를 극복하기 위해서는 부처간 연계 및 자원의 공동활용을 통한 거시적 접근이 필수적이다.

2009년부터는 국가예산회계가 발생주의 복식부기로 전환된다. 국제 정부회계 비교연구 기구(CIGAR: Comparative International Governmental Accounting Research)학

자들은 발생주의 회계의 다음과 같은 편익을 들고 있다. 첫째, 사업이나 활동의 원가에 관한 정보를 제공함으로써 사업관리자 및 예산배분 등 의사 결정자에게 원가 및 효과를 고려하여 결정하는 방식으로 이끄는 데 있다. 발생주의 회계는 사업별 산출물이나 달성된 성과결과에 대한 원가정보를 제공할 수 있다. 관리자들에게 사업의 타당성 검토 시 편익은 많게 하고 비용은 적게 하여 우선순위를 확보 받으려는 경향을 없애며 사업추진을 비용과 효과를 고려하게 하는 정보를 제공한다. 그 이유는 사업별 원가에 관한 정보를 제공하므로 사업시행 후 1~2년 후에 당초 계획된 비용보다 초과되는 경우 의회에서 이를 문제 삼게 되고 관리자는 비용을 절감하려는 노력을 하게 된다.

둘째, 재무회계는 예산회계와 달리 정부활동 즉, 정책이나 사업 등의 원가를 제공하거나 자산의 관리나 정부 채무의 건전성 등에 관한 정보를 제공하므로 정부활동에 대한 기관장이나 사업집행자의 보다 개선된 회계책임 평가 자료를 제공한다.

셋째, 발생주의 재무회계는 기존 예산회계 수입은 원천별, 지출은 기능별, 사업별, 활동별, 성질별로 되어 있고 고정자산 등의 증감계산만 하고 있어 결산서만으로는 재정운용결과를 이해하기 어렵고 복잡하던 것을 총체적인 자산이나 부채 및 특정 정책의 원가를 알려주는 등으로 재정집행의 투명성이 확보된다. 정보화예산회계의 발생주의 적용도 위의 세 가지 장점을 가져다 줄 것으로 기대된다.

2. 정보화추진체계

가. 정보화추진체계 설계의 변수

수행하는 정책이나 사업의 특성에 따라 정부의 조직구성원리는 달라진다. 정부의 정보화추진체계를 정립할 때, 고려해야 할 정보화사업의 특성을 정리하면 다음과 같다(이원희, 2008).

첫째, 정보화 자체가 고도의 기술 집약적인 사업이다. 정보화 추진사업이 갖는 공학적 특성을 이해하고 선도할 수 있는 노하우를 축적하고 있어야 한다. 즉 정보화를

전담할 부서가 일정부분 과학적 전문지식을 이해하고 있어야 한다.

둘째, 기술이 갖는 고도의 불확실성으로 인해 정책이 추구하는 목표설정이 매우 어렵다. 따라서 정보화를 추진하려는 조직은 매우 신축성이고, 급변하는 기술을 적시에 흡수할 수 있어야 한다. 계층제적 질서에 따른 전통적 조직구성원리가 아니라, 신속하고 융통성 있는 조직설계원리를 모색해야 한다.

셋째, 기술의 수명주기가 점차로 짧아지고 있음으로 인해, 정보화정책은 구체적인 정책목표를 기술의 수명주기내로 연동화하는 작업이 필요하다. 결국 급속한 기술변화의 속도가 정책의 내용에도 직접적인 영향을 주는 것이며, 따라서 조직의 운영에 있어서 신축성이 요구된다.

넷째, 정보화정책은 그 추진하는 과정에서 정부 부처간에 모두 관련되는 다부처 복합사업이다. 행정정보화를 추진하는 데 있어서 공공정보의 공동활용이 가장 중점적으로 추진되어야 함에도 여전히 해결하기 어려운 과제로 남아있는 것은 바로 이러한 정보화의 특성 때문이다. 개별적인 전산화의 추진이 정보자원의 효율성을 저하시킴과 동시에 중복투자를 초래한다. 따라서 자원을 효율적으로 배분하고 중복투자를 최대한 억제하면서 전산화를 효과적으로 추진하기 위해서는 국가적인 차원에서 총체적인 계획을 수립하여 공동으로 추진하여야 한다. 즉 정보화를 추진하는 주체가 이에 이니셔티브를 쥐고 관련부처간에 고도의 조정력을 발휘함으로써 정보화사업이 원활하게 이루어지도록 해야 한다.

이러한 정보화사업의 특징을 전제로, 정보화추진체계를 유형별로 이해할 수 있다. 이에 추진체계의 유형화에서 고려하여야 할 주요 변수로는 다음과 같은 것이 있다(이원희, 2008).

첫째, 정보화의 단계에 따라 추진체계의 원리도 달라야 한다. 처음 정보화를 도입하는 단계와 어느 정도 달성된 다음의 추진체계는 달라진다. 그리고 민간부문의 성숙도에 따라 정부의 역할이 달라질 것이고, 이러한 국가사회정보화의 수준에 따라 추진체계도 달라진다.

둘째, 부처별로 분권하여 특성에 따른 개발체제를 갖는가, 아니면 집권적 의사결

정을 통해 상의하달식 체계를 갖는 가이다. 정보화의 추진에 있어서 강력한 리더십을 유지하는 것과 아울러 부처별로 다양한 욕구를 반영할 필요가 있다. 즉 부처별로 분권하여 단위부처의 기능을 효율화시키면서 특성에 따른 개발체제를 갖추면서도, 집권적 의사결정을 통해 조정력을 확보하고 총괄기능을 강화해야 한다. 이에 수직적 체계와 수평적 체계의 합리적인 설계가 필요하다.

셋째, 합의제의 위원회조직 형태인가 아니면 부처의 형태인 집행조직인가에 따라 집행과정이 달라진다. 즉 수직적 체계의 구성에 있어서 상설의 집행부처 역할과 비상설의 위원회 조직간의 역할분담체계를 구성해야 한다. 특히 위원회가 실질적인 권한 없이 사후적인 추인(追認)만 하는 기구인지를 평가해야 할 것이다. 이에 합의제의 위원회조직과 부처의 집행조직간 관계를 결정해야 한다.

넷째, 조직형성의 원리로서 정부조직상의 부처별로 수행하느냐, 아니면 기능별(토지, 복지 등)로 수행하느냐를 결정하여야 한다.

다섯째, 이와 관련된 것으로 조정기능의 수행기관을 어떻게 설정하느냐가 추진체계의 정립에서 중요하다. 다부처간 정보화 사업을 효율적으로 추진하기 위해서는 부처이기주의를 막기 위해, 부문별로 통합·조정하여 권한과 책임을 재배분하는 방안의 도입도 필요하다.

여섯째, 대안모색에 있어서 부처기능간 상충관계를 고려해야 한다. 특정 부서의 권한강화가 다른 부서의 권한약화를 초래할 가능성이 있다는 것을 고려해야 한다. 조직개혁에 있어서 이러한 갈등관계를 극복할 수 있는 적절한 완충장치의 수립이 필요하다.

이러한 각종 변수를 고려하면서 추진체계를 유형화하여 비교 분석하고자 할 때에는, 수직적 체계와 수평적 체계로 구분하여 이해해야 한다.

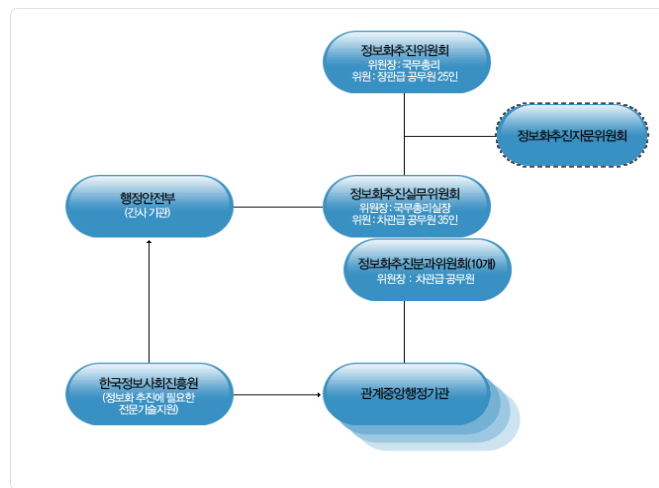
수직적 체계는 범정부조직의 차원(상위 기획조정기관)에서 총괄추진기관 그리고 이를 지원하기 위한 상설 참모조직의 형성이 중요하다.

수평적 체계는 개별부처의 전문적인 정보화 수행능력, 그리고 부처간 조정과 협력의 문제를 해결하기 위한 조직형성이다.

나. 현행 정보화 추진 체제

현행 정보화추진위원회의 구성은 위원장(국무총리), 기획재정·교육과학기술·행정안전부장관, 한국은행총재 등 25명으로 이뤄진다. 주요 기능은 정보화촉진기본계획 및 분야별 시행계획 심의·의결, 정보화 촉진 등에 관한 주요 정책이나 사업 추진의 조정, 광대역통합정보통신기반의 구축과 이용에 관한 사항, 정보화촉진시책의 추진 실적 평가 등이라 할 수 있다.

[그림 2-2] 현행 정보화추진위원회 구성



우리나라 중앙정부의 정보화관련 예산 및 재원조달 체계는 일반회계 및 재정용자 특별회계, 통신사업특별회계, 그리고 정보통신진흥기금으로 3원화되어 있다. 먼저 현재의 정보화추진체계의 문제점을 살펴보자. IT의 활용분야가 넓어지고 중요성이 제고됨에 따라 각 부처가 IT 관련 업무를 확대함에 따라 중복 문제가 발생하고¹⁶⁾,

16) 전자상거래 등 산업분야는 지경부, 디지털 콘텐츠, e-Book 등은 문광부, 전자정부 분야는 행안부 등 업무의 중복 및 마찰이 야기되고 있다.

IT관련 정책이 다각적으로 추진되어 비효율을 야기하는 문제점을 지적할 수 있다. 또한 정보화의 성숙에 따라 각 부처가 자체적인 정보화능력을 보유하고 개별 정보화사업을 추진하고 정보화관련 위원회가 다원화됨에 따라 범정부적인 차원의 기획 및 조정의 필요성이 중요해지고 있다. 그러나 현행 정보화추진위원회는 형식적으로 운영(서면심의 포함 연간 2~3회)되고, 각종 정보화사업의 실질적인 예산조정, 정보화 평가를 통한 환류 기능이 미약한 실정이다.

국무총리의 업무부담 문제와 안건의 대부분이 반복적·정례적인 사안이 됨에 따라 서면심의의 비중이 높은(약 50%) 실정이다. 정보화추진위원회에서 정보화사업간 중복·유사성, 상호연계성 등을 지적하나, 전자정부예산의 행정안전부 이관 이후 정보화추진위원회의 실질적인 조정수단이 없다. 기획재정부는 정보화추진위원회와는 별개의 프로세스로 사업을 심의하는 등 기획과 예산이 분절된 모습을 보이고 있다.

다. 정보화재원배분 및 환류체제

기획재정부의 예산 심의를 체계적·전문적으로 지원하기 위하여 연구개발예산조정체제와 유사한 형태의 추진체제를 구축할 필요가 있다. 정보화추진위원회 산하에 정보화기획·조정과 예산심의간의 연계, 정보화사업 평가결과 환류 등을 논의하는 정보화예산협의회를 설치·운영하고 나아가서 이를 연구개발예산협의체와 같은 수준으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.¹⁷⁾ 연구개발예산과 같이 정보화예산조정의 체계적·전문적 지원이 필요하기 때문이다. 정보화사업의 전문기술성, 다 부처 관련성, 공통인프라 및 표준 활용 필요성 등의 특성을 감안할 때 기획재정부 예산심의에 대한 전문적 지원이 필요하다. 정보화추진위원회(위원장은 총리와 민간이 공동으로 담당)는 정보화추진시행계획 검토·조정결과를 기획재정부 예산심의과정에 반영함으로써 예산심의의 효율성을 제고하여야 한다. 기획재정부의 재정성과관리 체계와

17) 기획예산처훈령으로 지난 2006년 6월 정보화예산협의회를 설치해 재정운용실장, 정통부, 행자부, 청와대의 국장급 공무원과 학계 및 산업계로 구성 정보화예산에 대한 협의를 진행한 바 있다.

정보화추진위원회 정보화사업평가와의 연계·운영도 필요하다.

국가재정법과 정부업무평가기본법에 의한 재정사업 자율평가지 정보화사업은 정보화추진위원회 평가체계에 따라 평가한 결과를 활용하도록 조정되었다.¹⁸⁾ 정보화사업에 대한 사전평가지 일정 규모(500억원)이상 사업은 기획재정부의 예비타당성 조사, 일정규모 이하는 정보화추진위원회의 사전평가로 수행된다. 따라서 정보화평가의 환류를 통한 정보화투자의 효율성 제고가 필요하다. 사전평가, 온라인서비스활용도 평가, 다 부처 연관사업평가 등 각종 정보화평가결과가 예산심의과정에 환류될 필요가 있다. 통합국정평가제도에서도 정보화분야의 특수성을 감안해 5개 평가분야의 하나로 선정해서 평가 추진하도록 한 것은 이와 맥락을 같이 하는 취지라고 하겠다.

정보화예산심의·조정에 관한 자문 및 지원을 위하여 단기간 설치 운영했던 정보화예산협의회를 구체적으로 살펴보자. 정보화예산협의회가 담당하기로 한 주요 기능으로는 첫째, 기획재정부의 정보화예산심의·조정에 대한 자문, 기술지원을 들 수 있다. 각종 정보화사업의 기술성, 표준, 상호연계성 등을 검토 지원한다. 둘째, 기획재정부의 성과관리체계와 정보화추진위원회 평가체계를 들 수 있다. 셋째, 정보화사업에 대한 평가대상 선정 및 평가위원회 운영을 지원한다. 사전평가, 온라인 서비스 활용도 및 다 부처 연관사업 평가 등을 담당한다.

정보화예산 협의회에서 정보화추진위원회에 관련 사항을 보고하게 되는데 협의회 의장은 기획예산처 재정운영실장이 맡도록 하였고 기획예산처·정보통신부·행정자치부 국장, 한국전산원 및 민간전문가(3인) 등 15인 이내로 구성하도록 했다. 간사는 기획예산처 산업정보재정과장이 담당하며, 전산원에 별도 전담인력을 확보하도록 했던 것이다. 제대로 계획된 추진기구였으나 실제 한 예산년도도 제대로 기능해보지 못했다.

그러나 이러한 정부의 정보화예산협의회 차원에서 한걸음 나아가 과거 연구개발

18) 전자정부법 제46조에 따른 전자정부사업의 종합평가와 정보화촉진기본법 제9조에 따른 정보화촉진시책의 추진실적에 대한 평가는 정부업무평가기본법 시행령 제4조에 따라 통합 실시된다.

(R&D)예산조정과 유사한 추진체제를 구상할 필요가 있다. 정보화추진위원회 사전 조정을 거치는 정보화사업의 경우, 먼저 각 중앙관서의 장은 부처별 정보화예산 지출한도 내에서 사업별 내역을 조정하여 5월 31일까지 기획재정부와 정보화추진위원회에 동시에 제출한다. 이러한 각 중앙부처의 의견을 토대로 정보화추진위원회는 정보화사업 예산에 대한 종합조정결과를 7월15일까지 기획재정부에 제출하며, 기획재정부는 정보화추진위원회가 조정한 결과를 반영하여 예산편성에 대한 최종 정부안을 마련하면 된다.

정보화예산협의회설치와 함께 정보화추진위원회 분과체제도 조정할 바 있다. 현행 부처 구분방식인 25개 분과를 유사기능을 고려해 10개 분야별로 통합·조정하여 지식정보사회 구현을 위한 분야별 조정 권한을 수행하도록 했다. 과거 책임장관제도, 국가재정운영계획, 유사분야간 상호연계성 등을 감안하여 전자정부·경제산업·교육문화·사회복지·국가안보·형사법제·입법·사법 분과로 조정하고 표준화, 인프라 및 보안 등 정보화사업의 특성을 감안하여 범부처공통적인 성격을 가진 IT인프라 및 정보보안 분과는 별도 설치하도록 한 것이다. 정보화추진시행계획상 정보화사업을 사업의 성격, 관련 부처 및 중기재정계획 등을 감안하여 소관 분과별로 배분하여 운영하겠다는 취지였던 것으로 생각된다.

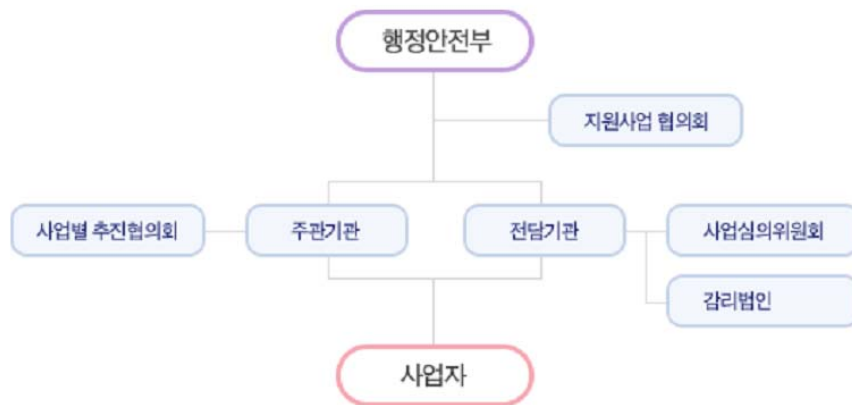
〈표 2-8〉 각 분과별 관련분야 및 기관

구 분	분야	관련 기관
전자정부 분과 (주관기관: 행정안전부)	- 전자정부과제 및 공통행정 (전자민원, 행정정보 공유 등) - 행자부 소관 및 지방자치분야	행안부, 감사원, 국가권익위, 방통위, 문화부, 보훈처, 중앙선관위, 법제처 등
경제산업 분과 (주관기관: 기획재정부)	- 재정, 금융 분야 - 산업, 농림, 건교(SOC) 분야 - 해양수산, 과학기술 분야	기재부, 국세·관세·조달·통계·특허청, 공정위, 금융위, 지경부, 농림부, 산림청, 국토해양부, 교과부, 행안부, 방통위, 기상청, 한국은행 등
교육문화 분과 (주관기관: 교과부)	- 교육인재, 산업인력, 문화 등	교과부, 기재부, 문화부, 지경부, 행안부, 방통위, 복지부, 노동부 등

구 분	분야	관련 기관
사회복지 분과 (주관기관: 복지부)	- 보건복지, 환경, 여성, 안전관리 분야	복지부, 노동부, 여성부, 행안부, 방통위, 환경부, 방재청 등
국가안보 분과 (주관기관: 국정원)	- 안보, 공안, 통일, 외교, 국방 분야	국정원, 통일부, 외교부, 국방부, 병무청, 방위사업청, 법무부, 행안부, 방통위, 검찰·경찰, 관세청 등
형사법제 분과 (주관기관: 법무부)	- 형사, 법무, 법령·법제 분야	법무부, 법제처, 대검찰청, 경찰청, 행안부, 방통위 등
IT인프라 분과 (주관기관: 행정안전부)	- BcN, RFID 등 공동인프라 - IT 이용촉진 및 활성화 - 정보윤리, 정보프라이버시 등	방통위, 국토해양부, 복지부, 행안부, 지경부 등
정보보안 분과 (주관기관: 국정원)	- 정보보안 - 사이버 침해 대응 등	국정원, 국방부, 행안부, 방통위 등
입법 분과 (주관기관: 국회사무처)	- 입법, 국회도서관 분야	국회사무처, 국회도서관, 국회예산정책처 등
사법 분과 (주관기관: 법원행정처)	- 사법 분야	법원행정처, 대검찰청 등

라. 전자정부추진체계

[그림 2-3] 현행 전자정부추진체계



전자정부 사업은 다수 부처의 이해관계가 얽혀있는 관계로 추진체계에 대한 많은 지적이 있었는데, 이는 정부의 여러 정책 분야 중에서도 부처간 알력이 특히 심하게 노출되어온 분야로서 이를 효과적으로 조정하기에 어려움이 있었기 때문으로 볼 수 있다. 참여정부 당시 전자정부추진체계의 문제점으로 정부혁신지방분권위원회 산하의 전자정부특별위원회가 운영되고 있으나, 부처갈등 시 조정력이 미흡하며, 정보화추진위원회와 기능상 중복이 있었다는 지적이 많았다(송희준, 2008). 또한 행정자치부와 정보통신부의 심의·조정 기능이 일부 분산되거나 중복되어 있어 효율적인 사업추진에 어려움이 발생하였다. 당시 행정자치부가 정보통신부로부터 전자정부 사업을 이관 받게 된 배경은 전자정부 사업의 중심이 정보기술이나 전산망 또는 통신망과 같은 정보인프라 구축에서 정부혁신 내지 정부업무의 개선으로 그 중심이 변화하고 있다는 인식에 기초한 것이다.

이명박 정부의 추진체계조정에도 불구하고, 현재 행정안전부가 전자정부 31대 과제를 총괄하기에는 전문성에 한계가 있다. 잦은 조직개편과 업무조정으로 추진체계가 안정적이지 못한 측면이 있으며, 중장기적인 시계에서 업무를 추진하기 어려울 가능성이 높다. 또한, 사업추진체계에 있어 기획조정기관인 정보화추진위원회, 총괄운영기관인 행정안전부, 전담기관인 정보사회진흥원, 주관기관 또는 협력기관인 각 부처 등으로 나뉘어 있다. 따라서 책임소재의 분산 내지 모호성, 각종 보고와 협조과정에서 발생하는 시간과 인력의 소모에 따른 의사소통의 부담, 주도권을 둘러싼 상호갈등 등의 문제의 소지가 남아있다. 정보화사업추진부처의 하나인 행정안전부가 전자정부사업을 총괄한다고는 하나 사업부처의 하나로 다른 부처와의 사업조정에서 타 부처의 순응을 확보하는 것이 어렵다는 문제는 여전히 남는다.

전자정부사업을 비롯해 각 부처별로 산재되어 있는 정보화사업을 나름대로 조정하고 우선순위를 정하는 나침반역할을 수행하는 것이 현재 u-Korea 기본계획과 전자정부로드맵 31대과제이다. 그러나 2008년 시행계획에서도 대부분의 부처가 이러한 통합적인 전략과 방향을 간과하고 임의로 예산을 확보하기 위해 사업을 추진하여 시행계획을 제출하는 사례를 보인다. u-Korea 기본계획이나 전자정부로드맵이라

는 나침반의 방향을 뜻대로 해 예산에 반영하고 사업을 조정하는 적절한 추진체계의 재구조화는 유비쿼터스 미래사회를 전략적으로 구현하는 데에 매우 중요한 과제임에 틀림없다.

마. 현행 정보화추진체계의 문제점

1) 정보화업무의 부처간 중복과 조정의 미비

IT의 활용분야가 넓어지고 중요성이 제고됨에 따라 각 부처가 IT 관련 업무를 확대하여 중복 문제가 발생하고, IT관련 정책이 이원적으로 추진되어 비효율을 야기한다. 전자상거래 등 산업분야는 지식경제부, 디지털 콘텐츠, e-Book 등은 문화관광부, 전자정부 분야는 행정안전부, 방송분야는 방송통신위원회 등, 업무의 중복 및 마찰이 야기되곤 한다. 정보화의 성숙에 따라 각 부처가 자체적인 정보화능력을 보유하고 개별 정보화사업을 추진하고 국가GIS위원회 등 정보화관련 위원회가 다원화됨에 따라 범정부적인 차원의 기획·조정 필요성이 더욱 부각되고 있다.

2) 정보활용 및 정보화투자의 효과성 미흡

우리나라는 세계 최고의 정보통신 인프라를 구축하였으나 기존 관행 및 제도개선 미흡, 정보화 마인드 부족 등 시장기능의 미성숙으로 인해 실질적인 정보 활용 및 개별화수준의 고도화가 미흡한 실정이다. 통합전산센터 출범, ITA 도입 법제화 등에 따라 범정부적인 정보자원관리체계 마련 필요성이 부각되고 있다. 시스템의 구축보다 더 중요한 것은 네트워킹과 활용의 수준제고이기 때문이다.

3) 복잡·분산된 위원회 구조와 정보화추진위원회의 형식적 운영

분과위원회가 부처단위로 분산(총 25개)되어 있다가 최근 10개로 축소되어 다수 부처 연관사업에 대한 실질적인 조정역할 수행을 기대하고 있다. 특히 어렵게 출범한 정부통합전산센터의 활용도 제고와 관련해서는 부처이기주의를 극복할 수 있는 효율적 정보자원관리방안이 마련되어야 한다.

현재와 같은 정보화추진위원회의 형식적 운영은 개선되어야 한다. 정추위에서 정보화사업간 중복·유사성, 상호연계성 등을 지적하기는 하지만, 전자정부예산 이관

이후 정추위의 실질적인 조정수단이 없고, 기획재정부는 정추위와는 별개의 프로세스로 사업을 심의하고 있기 때문이다.

3. 정보통신진흥기금의 지속가능성 의문

정보통신진흥기금은 정보통신에 관한 연구개발 등을 지원함으로써 정보통신의 진흥과 국민생활의 질적 향상 및 국민경제발전에 기여하기 위해 정보화촉진기본법에 의거 설치 운영되고 있다. 주요사업으로는 정보통신에 관한 연구개발사업, 정보통신관련 표준의 개발 제정 및 보급사업, 정보통신관련인력의 양성사업, 정보통신산업의 기반조성사업 등이 꼽힌다. 주요 조성재원은 전기통신사업자의 연구개발출연금, 주파수할당대가이다. 과거 정보화촉진기금시절 정보화사업에 일정부분의 재원을 기금에서 충당해왔으나 일반계정이 일반회계로 통합되고 주로 연구개발계정만이 정보통신진흥기금으로 전환되어 정보화사업과의 직접적인 관련성은 크지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 여전히 정보통신진흥기금에서 정보통신정책연구라는 항목을 통해 행정안전부 소관의 정보화정책연구사업이 분리되어 지원되는 모습을 보이고 있다. 따라서 정보화 예산의 재원확보차원에서 정보통신진흥기금의 존속가능성에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다.

최근 정보통신진흥기금의 지속가능성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 기금의 주 재원은 통신사업자의 연도별 출연금이다. 최근 방송통신위원회는 전기통신기본법 시행령 개정을 통해 유선사업자인 KT 등의 출연금의무를 단계적으로 면제할 계획을 밝혔다. 이에 무선사업자인 SKT는 유무선사업은 모두 동일한 성격으로 유·무선을 구분할 제도적 근거가 없다는 이의를 제기하고 있다. 시장 진입장벽의 측면에서도 유·무선의 큰 차이가 없다는 점 및 유·무선 사업자간 출연금 부담의 형평성 고려 시 출연금 단계적 폐지대상에 무선분야를 포함하는 것이 타당하다는 주장이다.

이러한 SKT의 출연금 제도개선 의견은 일응 타당한 측면이 있으나 주파수가 무

한정한 시설자원이 아니고 국민 전체의 소유 또는 국가소유라는 점에서 주파수 할당대가 성격으로 출연금을 징수하는 것은 적절하다는 판단이다. 향후 전기통신기본법 시행령 개정을 통해 연구개발출연금의 산정기준을 무선(0.5% 또는 0.75%)과 유선(0.5% 또는 0.75%, 단, '09년부터 단계적으로 축소하여 '13년 폐지)에 각각 다르게 적용해도 문제가 없는지 여부에 대해서도 고민을 해야 한다. 유선의 경우도 형태는 다르나 지하철, 도로변으로 선을 까는 등 정부의 도움이 상당했지만 과거처럼 희소자원으로 보기는 어려우며 어느 정도 상당한 기간 동안 보상이 이루어졌다는 점에서 감경의 여지가 있다. 시장진입장벽의 차원에서도 유선의 경우는 의미가 없는 것이 사실이다.

그러나 무선의 경우는 SKT의 주장과 같이 과거와 같은 수준의 희소자원은 아니라 하더라도, 주파수라는 자원을 보다 광범위하게 활용하는 방법이 개발되어 일시적인 여유가 생긴 것으로 보는 것이 타당하며 향후에도 차별적 접근이 필요한 국가 소유 시설자원이라는 점에서 차별화가 타당하다. 시장진입장벽의 차원에서도 유선의 경우는 여전히 상당한 의미를 지닌다. 오히려 무선사업자간 형평성 문제가 더 중요하며 전 세계적으로 주파수 할당에 대한 사용료 성격의 경제적 지대회수는 일반적이라는 점에서 출연금의 존속 필요, 나아가서 정보통신진흥기금의 존속 필요성은 정보화의 지속적 추진에 매우 중요한 요소가 되고 있다.

제 3 절 주요 쟁점사항 분석

1. 전자정부추진체계의 재정비

가. 재정비 필요성

전자정부사업을 추진하는 체계가 총괄운영기관인 행정안전부, 전담기관인 정보사회진흥원 등으로 나뉘어 있어 책임소재가 분산되어 있다. 또한 기획과 예산의 연계한계 문제도 지적된다. 기획재정부와 정보화추진위원회 심의 분리, 전자정부예산

이관 이후 정보화추진위원회의 실질적 정보화사업 조정수단 불비, IT정책주도권을 둘러싼 부처간 상호갈등이 해결되지 못하고 있다.

현행 시스템개발위주의 정보화사업추진에서 활용위주로 패러다임을 전환해야 한다. 정보화투자에 비해 정보활용 및 정보화투자의 효율성이 미흡한바 시스템구축 및 개발위주의 평가 경향과, 시스템 운영기관인 부처의 산하기관이 성과평가를 담당하기 때문인 측면도 시정되어야 한다. 자주 거론되는 선수와 심판 기능의 분리가 필요한 영역인바 평가기능의 독립성, 객관성 확보가 필요하며 국무총리실의 역할 강화가 바람직한 것으로 보인다.

전자정부 사업은 2003년 8월에 「참여정부의 전자정부 로드맵」을 수립한 이후, 정부의 일하는 방식과 대국민 서비스 및 정보자원관리의 전면적인 혁신을 통해서 세계 최고수준의 열린 전자정부를 구현할 것을 목표로 추진되고 있다. <표 2-9>을 통해 알 수 있듯이 일하는 방식 혁신, 대국민 서비스 혁신, 정보자원 관리 혁신의 3대 영역에서 10개 아젠다로 나뉘어져 31개 과제가 추진되고 있다.

전자정부 사업은 궁극적으로 정보화를 통해 정부의 일하는 방식을 혁신하거나 다수 부처가 관련된 업무를 단일 창구에서 처리하는 것을 목표로 하고 있으므로 범부처 차원에서 일괄적으로 예산을 확보하여 추진하고 있는데, 당초 정보통신부에서 동 사업을 추진하다가 2004년부터는 행정자치부로 주관부처가 이관되었고 다시 2008년 행정안전부로 개편되었다.

전자정부 사업은 다수 부처의 이해관계가 얽혀있는 관계로 추진체계에 대한 많은 지적이 있었는데, 이는 정부의 여러 정책 분야 중에서도 정보화 사업은 부처간 알력이 특히 심하게 노출되어온 분야로서 이를 효과적으로 조정하기에 어려움이 있었기 때문이다. 전자정부 사업을 총괄 집행하고 있는 행정안전부의 경우에 참여정부 이후에 전자정부 담당 부서의 잦은 조직개편이 이루어져 왔고 신정부에서도 대폭적인 개편이 이루어졌다. 당초 행정정보계획관실의 3개과에서 2004년 3월 전자정부 기능을 일원화하면서 전자정부국(5개과)과 전자정부지원센터(3개과)로 개편하였고, 2004년 11월에는 다시 전자정부지원센터 1개과를 신설하고, 전자정부본부의 과 업

무를 조정하였다. 2005년 3월에는 전자정부국을 전자정부본부로 변경하여 전자정부 아카데미를 신설하고 6개 팀으로 개편하였다가 다시 7개 팀(전략기획팀, 전자정부 제도팀, 행정정보화팀, 서비스정보화팀, 전자정부표준화팀, 정보자원관리팀, 전자정부보안팀)으로 확대 개편하였다. 전자정부아카데미는 정보화능력개발센터(정보화교육기획팀, 정보화교육운영팀)로 전환하였다. 2008년 신정부 출범 이후 정보화전략실에 정보화기획관, 정보화기반정책관, 그리고 행정정보공유추진단이 만들어졌다. 정보화기획관 산하에는 정보화총괄과, 정보화지원과, 유비쿼터스기획과, 정보문화과가, 그리고 정보화기반정책관 산하에는 정보보호정책과, 개인정보보호과, 정보자원정책과, 정보화인력개발과가 설치되어 운영되고 있다.

〈표 2-9〉 전자정부 로드맵 31대 과제

	아젠다	과제명	주관부처	
일하는 방식혁신	전자적 업무처리 정착	문서처리 전 과정 전자화	행자부/국가기록원	
		국가 및 지방재정 종합정보화	재경부/행자부	
		전자지방정부 구현	행자부	
		전자감사체계 구축	감사원	
		전자국회 구현	국회사무처	
		통합형사사법체계구축	대검찰청	
		인사행정 종합정보화	행자부/중앙인사위원회	
		외교통상정보화	외교통상부	
		국정과제실시간관리	행자부/청와대	
	행정정보 공동이용 확대	행정정보 공유 확대	행자부	
대국민 서비스 확산	서비스 중심 업무재설계	정부기능연계모델(BRM) 개발	행자부	
		대 국민서비스 고도화	인터넷민원서비스 고도화	행자부
			국가안전관리 종합서비스	소방방재청
			건축·토지·등기 연계및고도화	건교부/행자부
			종합국세서비스 고도화	국세청
국가복지 종합정보서비스	보건복지부			

	아젠다	과제명	주관부처
		식·의약품 종합정보서비스	식약청/농림부/해수부
		고용·취업 정보서비스	노동부
		행정심판 인터넷서비스	법제처
	대 기업서비스 고도화	기업지원단일창구(G4B)서비스	산자부
		국가물류종합정보서비스	해수부/관세청
		전자무역서비스	산자부
		외국인 종합지원서비스	산자부/노동부/법무부 등
	전자정부 해외진출 지원	정통부	
	전자적 국민참여 확대	온라인 국민참여 확대	행자부/ 중앙선거관리위원회
	정보자원 관리혁신	정보자원의 통합 표준화	범정부적통합전산환경구축
전자정부 통신망 고도화			정통부
범정부정보기술아키텍처적용			정통부
정보 보호체계의 강화		정보보호체계구축	국정원/행자부 등
정보화 인력·조직 전문화	정보화인력및운영조직강화	행자부	
법제 정비	전자정부관련법 제정비	전자정부및안전성관련법령정비	정부혁신지방분권위원회

자료: 행정자치부, 2005, 2005 전자정부사업 연차보고서

나. 전자정부 추진체계의 진단

당초 행정자치부가 정보통신부로부터 전자정부 사업을 이관 받게된 배경은 전자정부 사업의 중심이 정보기술이나 전산망 또는 통신망과 같은 정보인프라 구축에서 정부혁신 내지 정부업무의 개선으로 그 중심이 변화하고 있다는 인식에 기초한 것이라 했다. 그런데, 행정안전부가 전자정부 31대 과제를 총괄하기에는 전문성에 한계가 있고 잦은 조직개편과 업무조정으로 추진체계가 안정적이지 못한 측면이 있으며, 중장기적인 시계에서 업무를 추진하지 못해 기대에 미치지 못하는 성과를 보이고 있다.

현재 홈페이지 콘텐츠분석을 통해 행정안전부의 정보화전략을 살펴보면 지역정

보화와 같은 시도 및 시군구지방자치단체의 행정정보화, 그리고 정부 중심의 전자정부사업관리, 전자정부보안이 중심이 되고 있음을 알 수 있다. 전자정부 추진배경, 동향 로드맵, 추진개요, 현재 성과 및 관리체계, 법제도, 개인정보보안 등이 내용을 배너로 알리고 있다. 메뉴에 있어서도 전자정부정책 및 제도, 전자정부사업관리, 행정정보화, 전자정부 인프라, 전자정부보안, 개인정보보호, 정보화교육으로 구성되는 한계를 보인다. 우리가 정보화라는 개념을 정부정보화, 산업정보화, 국민정보화, 기반정보화라는 광의의 개념으로 이해한다고 할 때 과거 정보통신부 체제의 거시적인 정보화사업에 대한 체계적인 기획 및 예산관리는 찾아보기 어렵다.

한편 미국의 전자정부 추진체계를 보면 2002년 11월 미국 의회를 통과한 전자정부법(E-Government Act of 2002)에 따라 예산을 담당하는 대통령실 관리예산처(OMB) 산하에 전자정부국을 신설하여 연방정부의 정보화사업을 총괄하도록 하고 있다. 우리나라의 경우에도 국민의 정부에서 기획예산처가 전자정부 사업에 참여하여 적극적인 역할을 함으로써 사업이 효과적으로 추진된 사례가 있다(전자정부특별위원회, 2003).

따라서 우리나라의 경우도 전자정부 로드맵 과제를 안정적으로 추진하고 중장기적인 관점에서 기획하고 조정하기 위해서는 여타 정보화사업추진부처와 동일한 부처 수준이 아닌 추진주체를 구상하는 것이 필요하다. 장기적으로 기획재정부의 예산부문을 함께 이관하여 여기서 전자정부사업을 총괄하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다. 최근 신 정부에서는 국가경쟁력강화위원회가 규제개혁, 물류개혁, 인프라 개혁 등 정부혁신의 기본적인 가닥을 잡고 있다. 이러한 점을 감안하면 정보화 추진위원회와 국가경쟁력강화위원회와의 연계도 모색해 봄직하다.

다. 최근의 동향

2001년 제정된 전자정부구현을 위한 행정업무 등의 전자화 촉진에 관한 법률은 행정사무의 전자화를 통한 행정기관의 생산성, 투명성, 민주성을 제고함으로써 국민 삶의 질 향상 목적에서 출발했다. 그러나 최근에는 단순한 행정사무의 전자화를

넘어서 전자정부 서비스, 행정정보자원관리 등 다양한 사항을 포괄하는 법률로 그 역할이 확대되고 있다. 법의 제명도 전자정부법으로 변경하였다(2006. 12. 8). 행정 정보 공동활용 확대기반조성을 위하여 첫째, 전자문서유통 및 공동이용 대상기관을 확대하고 둘째, 공동이용의 안전성을 보장하기 위한 보안대책을 강구하는 것이 주요 내용이다. 대국민서비스 편익증진과 안정성 확보를 위해 진일보한 것으로 평가된다. 전자정부 추진체계의 일원화관련해서 첫째, 행정정보자원관리라는 개념을 신설하고 행정안전부장관이 행정정보관리기본계획을 수립하도록 하고 있으며 둘째, 행정기관과의 상호연계 또는 공동이용과 관련한 전자정부사업 추진 시 행정안전부장관의 사전협의를 거치도록 하고 있다. 셋째, 행정안전부와 정보화추진위원회로 이원화된 전자정부 성과평가체계를 행정안전부로 일원화했다. 넷째, 전자정부 국제협력업무를 행정안전부장관에게 담당하도록 명시했다. 이는 행정부에 있어서 전자정부 추진체계를 행정안전부장관으로 사실상 일원화함으로써 전자정부 추진체계를 간명화시킨 것으로 평가된다.

최근 한국정보사회진흥원에서 이명박정부의 전자정부로드맵과 과제를 재구성하고 있는 것으로 알려지고 있다. 또한 최근 행정안전부는 모든 정보화사업의 발주를 조달청으로 일원화하기로 했다. 그 동안 행정안전부가 발주해온 정보화사업은 대부분 자체입찰로 이루어져 왔으나 2008년 8월 5일부터 정보화사업의 투명성과 공정성 제고를 위해 사업자 선정에 정부조달서비스인 IT패키지서비스를 적용하기로 했다. 당초 취지를 살리면서 삼성·LG 등 대기업 계열사가 IT사업을 독식하는 문제도 해결하는 적절한 보완이 필요하다.

2. 정보화 성과관리제도와 예산의 연계

국가정보화촉진 기본계획인 “u-KOREA 기본계획” 및 “전자정부로드맵” 등 국가 정보화 정책의 성과달성에 기여하고 연차계획수정에 활용하기 위해 국가정보화평가를 실시하고 있다. 정부업무평가기본법의 제정 등 국정평가체제의 개편, 예산총

액배분 자율편성제도 도입 등 환경의 변화를 반영한 평가추진체계의 정비도 이루어져야 할 것으로 보인다. 2008년에 실시한 2007년 정보화사업평가는 총 48개 기관 334개 사업(공통지표)이 자체평가/확인점검 대상이었다. 정보화추진위원회 실무위원회에 산, 학, 연 민간전문가로 정보화평가위원회가 구성되어 각 기관이 자체적으로 정보화사업에 대한 계획, 운영, 성과 등을 자체평가하고 자체평가결과를 대상으로 평가과정, 평가내용 등을 평가위원들이 검토하여 자체평가의 공정성과 실효성을 제고하는 방식으로 정보화사업평가가 이루어지고 있다. 확인점검은 전자통합평가시스템(e-IPSES)에 수록된 평가서와 근거자료를 활용, 평가지표별로 자체평가결과에 대해 적정과 부적정을 판단하도록 하고 부처협의과정을 거치도록 하고 있다.

이와 함께 사전평가는 2007년 신규 및 주요정보화사업을 대상으로 정책적, 경제적, 기술적 타당성을 평가함으로써 정보화투자의 효율성을 제고하는 목적을 갖는다. 온라인서비스활용도 평가는 교육분야의 주요 온라인서비스에 대한 활용도 및 만족도 등을 조사 분석하여 사용자중심의 정보화추진전략을 제시하도록 했다. 그리고 다부처연관 정보화사업평가는 국가안전관리분야의 정보서비스흐름의 단절 또는 병목구간 해소를 통해 이음새없는 서비스구현을 유도하는 목적으로 평가가 시행된다.

한편 정보화수준평가는 48개 중앙행정기관을 대상으로 기관별 정보화수준에 대한 분석과 진단을 실시하여 고객지향적이고 생산성 높은 전자정부 구현을 유도하고자 하는 목적으로 시행되고 있다. 구체적으로 정보화사업 자체평가지표는 다음의 <표 2-10>과 같다. 그러나 앞서서도 살펴본 바와 같이 정보화 평가결과가 정보화 예산편성에 활용되지 못한다는 점이 문제로 지적된다. 기획재정부의 경우 재정사업 자율평가 결과를 총액배분 자율편성 예산제도와 연계해 평가가 우수한 사업의 경우 사업비를 증액하거나 유지하고 미흡한 사업의 경우 사업비를 감축하거나 사업자체의 폐지를 검토하는 등 평가결과의 예산편성에 환류를 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 정보화평가결과의 예산편성과정에의 활용은 보다 강화되어야 한다.

〈표 2-10〉 정보화사업 자체평가지표

구분	평가항목	평가지표
공통지표 (정보화사업, 70)	계획수립의 적절성	사업추진방식의 적절성(5)
		성과계획의 적절성(10)
	시행과정의 적절성	계획 준수성(10)
		위험/변경관리의 적절성(5)
	목표달성도	성과목표의 달성도(30)
평가결과의 활용도	평가결과의 활용도(10)	
특성지표 (정보화수준, 30)	정보화기반조성	정보화추진의지 및 역량수준(10)
	정보화적용·운영수준	정보보호수준(6)
		정보자원 및 정보시스템관리·활용수준(5)
		지식정보 제공·관리수준(4)
정보화효과	정보화를 통한 업무·서비스 개선정도(5)	

자료: 정부업무평가위원회·행정안전부, 2008, 2007년도 정부업무평가 정보화부문 확인·점검 평가보고서

3. 안정적 재원확보 방안

과거의 통신사업특별회계, 정보화촉진기금, 일반회계의 다기한 원천에서 이제는 일반회계로 정보화예산의 수입창구가 일원화되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 정보통신진흥기금에서 정보통신정책연구라는 항목을 통해 행정안전부 소관의 정보화정책연구사업이 분리되어 지원되는 모습을 보이고 있다. 따라서 정보화예산의 재원확보차원에서 정보통신진흥기금의 존속가능성에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다.

국회예산정책처는 기금 조성액은 2001년 IMT 2000 주파수할당대가 일시납의 정수¹⁹⁾로 2조 3,472억원에 달하였다가 매년 순조성액이 적자로 나타나면서 2007년에

19) 동기식 사업자인 LGT의 경우 사업포기에 따른 주파수할당대가 잔액을 2007년 3월까지 납부 완료 하였고, 비동기식인 SKT와 KT는 총액 (1조3000억원)중 6,500억원을 일시납하였고, 나머지 6,500억원은 원금은 2007년부터 2011년까지 5년간 분납하되, 1년차에 900억원을 시작으로 매년 200억원씩 증액하여 2011년에는 1,700억원 납부할 계획이다.

는 1조 1,738억원이 되었고 2008년에도 2,083억원의 수지적자가 예상되어 당분간 당기 순조성 적자 기조가 이어질 것으로 전망하고 있다.

〈표 2-11〉 정보통신진흥기금의 조성 및 사용 현황

(단위: 억원)

구분	항 목	'1993~ 2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	합계
순수입	○사업자출연금	22,980	14,933	4,428	2,277	2,232	4,462	2,699	4,644	58,655
	○전입금	4,552	300	100	-	-	-	-	-	4,952
	○정부출자수입	1,256	-	16	9	37	57	148	131	1,654
	○이자수입	6,575	1,376	1,226	862	649	481	449	375	11,993
	○기타경상이전수입등	196	134	1,037	1,635	1,560	1,246	1,042	978	7,828
	소 계(A)	35,559	16,743	6,807	4,783	4,478	6,246	4,338	6,128	85,082
순지출	○출연사업비	14,419	10,890	7,453	6,539	6,371	6,842	7,834	7,233	67,581
	○투자사업비	50	1,850	450	210	110	205	-	99	2,974
	○기관운영비등	53	10	10	144	343	204	227	240	1,231
	○기타(통특이체급)	1,559	-	-	-	-	-	-	-	1,559
	소 계(B)	16,081	12,750	7,913	6,893	6,824	7,251	8,061	7,572	73,345
당기 순조성액(A-B)		19,478	3,994	-1,106	-2,111	-2,345	-1,005	-3,723	-1,444	11,738
누계 순조성액		19,478	23,472	22,366	20,256	17,910	16,905	13,182	11,738	-

자료: 지식경제부, 2008, 정보통신진흥기금 조성 및 사용현황

기금의 주요 재원 중 통신사업자 연구개발 출연금제도에 대하여 다음과 같은 지적사항을 검토할 필요가 있다. 첫째, 연구개발출연금은 정부가 수행하는 중장기 IT 연구개발 투자 재원을 마련하기 위하여 기간통신사업자, 별정통신사업자에게 부과하는 것으로 해당 기간통신사업자 및 별정통신사업자는 허가 및 등록을 통하여 영업이익의 기회를 보장받고 정보통신진흥기금 사업의 결과로 인한 혜택을 얻게 되는 만큼 수익자 부담원칙에 근거한 부담금의 성격을 갖고 있다. 그러나 이번 정부 조직

개편으로 지식경제부장관이 전기통신사업자 연구개발출연금을 부과·징수하게 되어 있으나 기간통신사업자의 허가 및 별정통신사업자의 등록, 연구개발출연금의 산정 및 감면을 위한 매출액, 당기순이익 및 순손실의 기준 설정 및 산정 등에 대한 권한은 방송통신위원회가 가지게 되었다. 이처럼 연구개발출연금의 산정 및 부과 주체가 달라지면 출연금 부과 대상인 사업자는 연구개발출연금이 수익자부담원칙에 따라 운용될 수 있는지에 대하여 의문을 가질 수 있게 되었다. 또한, 연구개발출연금의 부과 규모 등을 중심으로 지식경제부와 방송통신위원회가 갈등을 보이고 있다.

둘째, 연구개발출연금은 유선 및 무선 사업자에게 부과되고 있다. 그런데 지식경제부는 유선사업자에게 부과되는 연구개발출연금을 2013년까지 매년 0.1% 축소하고 이를 폐지하는 방안을 산업발전심의회에서 논의하였다. 또한, 무선 사업자에게 대한 연구개발출연금과 관련하여 전기통신기본법은 주파수할당대가를 납부한 경우 연구개발출연금을 부과하지 않도록 하고 있다. 따라서 2011년 PCS, 셀룰러 이동통신사업자가 주파수할당대가를 납부하게 되어 연구개발출연금의 면제 대상이 되면 연도별로 부과·운영되던 연구개발 출연금의 규모는 매우 낮아지게 될 것이다. 이처럼 기금의 주요 수입 중 하나인 연구개발출연금이 감소하면서 주파수할당대가만으로는 기금재원을 안정적으로 확보하는 것이 어려워질 가능성이 높다.

따라서 정보화예산 뿐만 아니라 정보통신관련 연구개발예산의 재구조화가 필요한 시점이라는 점을 분명히 인식해야 한다. 차제에 정보화가 전산화와 달리 전사적 설계(Enterprise Architecture)를 통한 생산성제고의 수단이라는 점과 예산체계의 선진화에 대한 인식전환의 계기로 삼는 노력이 필요하다.

4. 향후 정보화예산 정책의 방향

가. 국가정보화전략의 종합조정기능 강화

이명박 정부에서도 국가정보화전략은 중요하며 '08~'12 국가재정운용계획에서 이미 새로운 국가정보화 비전과 전략수립을 천명했다. 지식경제에서는 국가정보화

종합 기획 및 IT 미래 발전전략 수립에 따른 예산배분이 중요하기 때문이다. 국가사회 전체적인 시각에서 일관되고 체계적인 국가·사회 정보화가 추진될 수 있도록 국가 정보화의 종합비전과 기본전략에 기초해 자원배분이 이뤄져야 한다. 참여정부 당시 정보통신부가 중심이 되어 ‘u-Korea 기본계획’, ‘IT Vision for Next 2010 decade’ 등 향후 우리나라의 미래를 책임질 IT비전 및 계획을 제시하고 있는바 이러한 기능은 지속될 필요가 있다. 이를 통해 차세대 성장동력으로 IT 산업과 사회의 미래상을 전망하고 각 부처에 산재한 정보화관련 정부산하기관(공공기관)의 역할재조정이 필요하다.

전자정부관련 기술전략 기획 및 자원배분조정도 중요하다. 개별부처의 정보화역량을 종합적으로 연계하고 통합하는 국가정보화 정책의 기획기능을 수행해야 한다. 국가 혁신 및 생산성 향상 등의 정보화 목표 성취를 위한 분야별 정보화 사업 추진 시 필요한 사업 및 부처간 인터페이스 조정이 중요하다. 국가사회 정보화 비전을 기준으로 전자정부 등 정보화 사업을 추진할 수 있도록 지원하고 개별 부처 정보화 추진의 자문역할을 수행해야 한다. IT 기술 정책 선도 및 신기술 기준(가이드라인)을 제시하는 것도 필요하다. 국가의 전략적 정보기술 개발을 위한 정책을 수립하고 기술 및 비즈니스 트렌드 분석을 통해 향후 국가의 나아갈 방향을 설정하고 비전을 제시해야 한다. 미래 국가의 핵심 산업으로 육성할 전략적 정보기술을 선정·지원하여 신기술 개발을 촉진하는 역할을 담당해야 한다. 각 부처 기술지원전략 수립 및 추진을 위해 신기술동향 분석결과를 바탕으로 기술기준, 지침, 가이드라인 등을 제시하는 것이 필요하다. 따라서 이러한 내용이 반영된 신정부의 전자정부로드맵재설계를 기대한다.

정보화추진체계는 정보화추진위원회의 분과구분에 있어 부처 통합방식인 10개 분과를 실질적으로 통합·조정 운영하여 지식정보사회 구현을 위한 분야별 조정 권한을 수행할 수 있도록 재설계되어야 한다. 국가경쟁력강화위원회와의 긴밀한 연계도 강조하였다. 정부통합전산센터가 설치 운용되고 있는바 정보자원관리의 성과를 모니터링하고 걸림돌이 되는 문제를 해결하도록 해야 한다.

현재의 정부조직체계 하에서 전자정부업무를 행정안전부에서 담당하고 그 밖의 정보화업무는 방송통신위원회와 지식경제부, 그리고 콘텐츠 부분은 문화체육관광부 등에서 나누어 담당하는 현행 분산된 정보화추진 거버넌스는 일원화되어야 한다. 정책조정기구인 정보화추진위원회를 활성화하고 이를 지원하는 사무국 기능을 보강하여야 한다.

나. 산하기관 구조조정

정보화와 관련된 정부산하기관은 국가정보화의 경우 정보사회진흥원(NIA), 정보통신정책연구원(KISDI), 한국전자통신연구원(ETRI), 한국정보보호진흥원(KISA), 한국정보문화진흥원(KADO), 한국교육학술정보원(KERIS), 한국문화콘텐츠진흥원(KOCA), 한국소프트웨어진흥원(KIPA), 한국인터넷진흥원(NIDA), 정보통신연구진흥원(IITA) 등이 있으며 지역정보화의 경우 한국지역정보개발원(KLID, 구 자치정보화조합)이 있다. 산발적인 목적을 위해 산하기관이 남설된 경향이 있으므로 적절한 수준의 구조조정이 필요한 시점이다. 새 정부에서는 정부 부처별로 여러 개로 나뉘어 있는 ‘진흥원’을 부처당 한 개 기관으로 통폐합하는 계획을 공공기관선진화계획으로 천명했다. 예컨대 지식경제부 산하의 소프트웨어진흥원·전자거래진흥원·정보통신연구진흥원을 하나로 합치는 방식이다. 또 산업기술평가원·산업기술재단과 같은 연구개발(R&D) 지원 기관도 통폐합 대상에 포함됐다. 계획은 집행될 때에만 그 의미가 있다는 점을 분명히 지적하고자 한다.

다. 위기와 도전

새 정부 들어 정보화와 전자정부 정책이 실종된 것 아닌가 하는 우려가 있다. 정부조직개편으로 정보통신부의 업무가 행정안전부, 지식경제부, 방송통신위원회 등 3개 기관으로 분해되었기 때문이다. 5년간의 국가재정을 계획하는 국가재정운용계획 분야별 발표에서도 정보화는 빠졌다. 국가선도의 정보화를 재정적으로 버팀목이 되어온 정보통신진흥기금의 지속가능성에 대해서도 부정적인 목소리가 커지고 있다. 총액배분 자율편성 예산제도의 경우 거시적인 재정운용의 큰 틀이 중요하다

점에서 정보화예산분야의 우선순위에 대해 재검토가 필요한 시점인 것은 분명하다.

이러한 현상에 대해 그동안 정보화에 대해서 정부가 할 만큼 했다는 견해, 그동안 정부가 잘 추진해 온 분야이므로 앞으로도 잘 진행될 것이라는 믿음, 역대정부가 중점을 두고 추진했던 사업이므로 새 정부가 차별성을 보이려는 것이라는 설명 등이 가능하다(황성돈, 2008). 앞에서 정보화예산의 문제점에서 지적한대로 정보화를 IT를 이용한 일하는 방식의 전환이라는 관점에서 접근하고 예산의 범위를 품목별이 아니라 프로그램별로 접근하는 경우 정보화는 끝이 없을 수밖에 없다. 일류 전자정부 구현, 활기찬 시장경제를 위한 정보화사업, 인재대국을 위한 정보화 등 전자정부와 정보화사업의 우선순위는 높여 그 운용방식을 보다 효율적이고 효과적으로 전환하는 노력이 절실히 필요한 시점이다.

제 3 장 IT구매프로세스 개선방안 연구

정보화 사업의 가치사슬에서 정보화추진체계 및 정보화예산 등에 대한 높은 관심에 비해 정부혁신의 성과 및 효율성을 증진시키고 관련 산업을 선도할 수 있는 공공부문 IT구매제도의 대한 연구는 다소 소홀했다. 또한 공공부문 IT구매제도에 관한 기존연구는 협의의 관점에서 주로 계약과 관련해서 한정하고 있다. 이러한 협의의 관점을 넘어, IT구매프로세스 개선방안의 목적은 공공부문 IT구매제도의 행위자(Stake Holder), 프로세스, 구매대상으로서 IT의 특수성을 포괄하는 관점으로 지평을 넓혀 전체적인 공공부문 IT구매 프로세스의 개선방안을 도출하기 위함이다.

세부적으로 살펴보면, IT구매의 범위, 개념, 시장 등 일반적인 현황을 제시하고, 이에 관련된 행위자, 프로세스, 구매대상으로 IT의 특수성을 분석했다. 이를 통해 제기된 IT구매의 성공적 완수의 어려움, IT예산의 중복집행의 문제점, IT산업 육성의 문제점을 제시했다. IT구매에 있어서 도출된 문제점들을 해결하기 위해 미국, 영국, 일본의 IT구매 행위자, 예산과 구매의 관계, 사업관리, 산업육성, 구매담당자의 전문성, 구매목표 등을 벤치마킹했다.

IT구매프로세스 개선방안으로 예산낭비, 비합리적인 투자결정, 계약목적물 확정 의 어려움 등의 문제를 개선하기 위한 EA기반의 IT구매제도 추진, 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리의 어려움을 해결하기 위한 사업관리조직체계 조정, 중소기업 특성에 맞는 할당 제도를 추진해서 기술력 있는 중소기업을 보호해야 함을 제시했다.

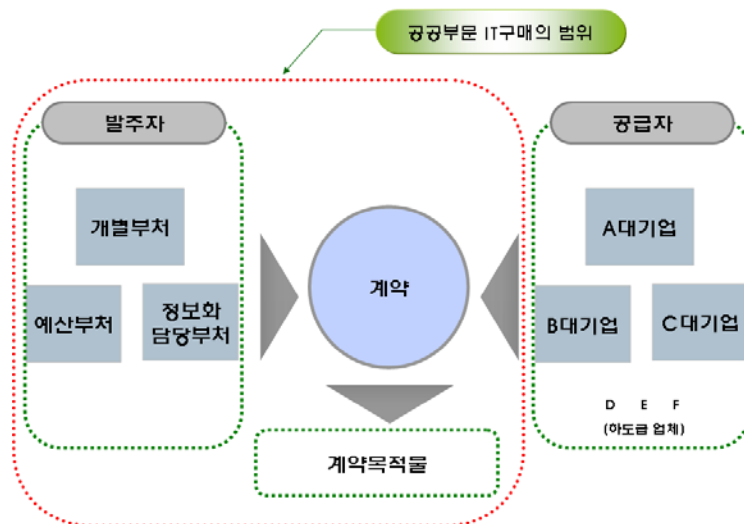
제 1 절 공공부문 IT구매제도의 현황 및 특성

1. 공공부문 IT구매제도의 현황

가. 공공부문 IT구매의 범위 및 개념

공공부문 IT구매프로세스를 개선하기 위해서는 현재 공공부문 IT구매의 범위, 개념, 공공부문 IT시장현황을 이해해야 한다. 공공부문 IT구매의 범위는 발주자(공공기관)와 공급자(사업자)의 관계, 발주기관 내부조직의 관계, 개별부처 발주담당공무원의 전문성, 계약 및 사업관리, 계약목적물로 설정한다. 본고는 현재 발주자와 공급자간 계약에만 치중해 있는 정보화사업 발주체계를 탈피해 정보화예산의 기획 및 편성, 발주준비, 사업자 선정, 계약, 사업관리, 감리, 종료, 유지보수 등 일련의 정보화사업 가치사슬이라는 거시적인 측면에서 조망할 필요가 있음을 강조한다.

(그림 3-1) 공공부문 IT구매의 범위



일반적으로 공공부문 정보화의 목적은 공공부문의 ‘정보를 생산, 유통 또는 활용하여 사회 각 분야의 활동을 가능하게 하거나 효율화를 도모하는 것(정보화촉진기본법, 법률 제9128호 시행일 2008. 12. 14)’를 의미한다. 공공부문 정보화의 목적을 뒷받침하기 위해 공공부문 IT구매에 예산을 집행한다. 공공부문 IT구매의 개념은 공공부문의 업무효율성을 개선하기 위해 소프트웨어를 개발하거나 완제품을 구입하는 것을 의미하며, 공공부문의 특성상 정보화예산의 기획 및 편성, 발주준비, 사업자 선정, 계약, 사업관리, 감리, 종료, 유지보수 등을 포괄하는 일련의 과정이라고 볼 수 있다. 미국, 영국, 일본에서도 IT구매라는 용어와 유사한 IT프로젝트나 IT조달이란 용어를 사용하고 있지만 본고에서는 ‘IT구매’라는 용어로 통일했다.²⁰⁾ 또한 공공부문 IT구매의 종류로 BPR/ISP, SW개발용역, 정보시스템 구축사업(SI사업), SW, 서버 등 전산장비 구입/유지보수 등이 있지만, 이 중 가장 많은 비중을 차지하는 시스템구축 및 SW개발을 중심으로 살펴보았다.

나. 공공부문 IT구매의 현황

2008년 산업부문별 IT시장의 비중은 공공부문>금융부문>제조부문>통신부문>유통/서비스 순으로 나타날 것으로 예상된다. 공공부문(28.5%)이 전반적인 IT시장을 리드하고, 금융권은 25.4%, 제조는 22.2%를 차지할 것으로 예측된다(Knowledge Research Group, 2008).

‘2008 소프트웨어 수요예보 조사’에 의하면, 정부 및 공공부문의 HW구매, 패키지 SW구매 및 시스템구축 및 SW개발과 관련된 예산규모는 총 2조1천340억 원으로 그 중 HW구매는 6,332억 원, 패키지SW 구매는 1,639억 원, 시스템 구축 및 SW개발 사업시행 예산은 1조 3,369억 원으로 집계되었다. 전반적으로 정보시스템 구축과 관련

20) 해외사례를 살펴보면, 영국은 주로 IT Project와 IT Procurement라는 용어를 병행해서 사용하고 있고, 미국은 Procurement로, 일본은 조달이라는 용어를 사용하고 있음. 한국은 정보통신부, 소프트웨어진흥원 등에서 SW구매 또는 SW사업이라는 용어를 주로 많이 사용했으나 본고에서는 ‘공공부문 IT구매’라고 용어를 통일함.

된 제반 사업들의 비중이 높았다. 특히 중앙정부기관 등 공공부문의 정보시스템 구축사업이 다른 기관에 비해 상대적으로 많은 것으로 집계되었다.

〈표 3-1〉 2008년도 정보화사업 부문별 예산

(단위: 백만 원)

정보화사업 총예산	HW 구매	패키지SW 구매	시스템구축.S/W개발 계					미확정
			계	자체 개발	외주 개발	자체운 영	외주 운영	
2,134,046	633,245	163,926	1,336,875	16,962	694,630	48,692	552,545	24,045

자료: 한국소프트웨어산업협회, 2007, 2008 소프트웨어 수요예보 조사

2008년 들어 공공프로젝트 관련 예산절감을 이유로 사업건수 뿐만 아니라 사업금액도 축소되고 있다. 2008년 상반기 발주된 주요사업 중 가장 큰 정보화사업인 방위사업청의 해군 전술지휘통제(C4I) 2단계 체계개발 사업은 정보화예산 671억 원 중 550억 원(82%)으로 낙찰되었고, 방위사업청의 육군 지상전술지휘통제(C4I) 시스템 구축사업은 정보화예산 217억 원 중 183억 원(84%)에 낙찰되었다. 2008년 상반기 발주된 주요사업의 특징은 낙찰가가 80%선에서 이루어지고 있어 제값받기 어려운 중소SW업체의 피해가 심각한 상황이다(디지털 타임즈, 2008. 7. 13).

〈표 3-2〉 2008년 상반기 발주된 주요사업 현황

(단위: 억 원)

담당기관	예산	낙찰가 (비율)	2008년 상반기 발주된 주요사업 현황
방위사업청	671	550(82%)	해군 전술지휘통제(C4I) 2단계 체계개발사업
방위사업청	217	183(84%)	육군 지상전술지휘통제(C4I) 시스템 구축사업
서울메트로	206	145(70%)	전사적자원관리(ERP) 구축사업
건강보험심사평가원	53.8	50(92.9%)	건강보험심사평가원 2008년 정보화 보강사업
소방방재청	37	29.8(79.46%)	소방대상물 DB구축
육군본부	13	10(79.56%)	육군병적 DB구축

자료: 디지털 타임즈, 2008. 7. 13

2. 공공부문 IT구매제도의 특성

가. 공공부문 IT구매의 행위자 측면

공공부문 IT구매의 행위자 측면에서 살펴보면, 공공기관 발주자의 경우 전문성 및 전담인력이 부족하고 계약체결 및 사업관리의 효율성, 하자발생시 장비와 SW간 책임소재 명확하다는 이유로 일괄발주를 선호하는데, 사업성공에 대한 불안이 존재한다(이단형, 2007). 또한 발주관리 과정에서 수·발주자가 따라야 할 표준화된 지침이나 요구사항이 모호하거나 부재한 경우가 많다(정보통신부, 2006). 과기부 등 41개 정부기관의 분리발주시 예상되는 문제점을 조사한 결과, 행정업무증가(31.2%)와 장에서 책임소재 불투명(29%)(정통부 조사, 2007c)이 높게 나타났다.

공공기관 발주자의 경우, 정보화사업 계약체결시 가격협상을 통해 편성예산보다도 낮은 입찰가를 선호하고 사업과정에서 과업변경이 잦다. 전자정부사업의 경우 편성예산을 100을 기준으로 하면 낙찰가격은 89.6%이다(정보통신부, 2006a). SW사업 선진화 포럼이 2007년도 발주된 40여 개 공공사업을 조사한 결과, “과업내용서를 계약기준선으로 하고 변경관리 절차와 양식을 명확히 하여 과업내용 변경에 따라 계약금액을 조정하도록 하고 있으나, 여전히 계약시 계약기준선을 명시하지 않고 있고(58.3%), 과업내용서가 추상적이며(39.1%), 변경관리 절차를 명시하지 않고(39.1%), 변경관리 양식도 구체적으로 정하지 않고(79.2%) 있다”고 응답했다(황인수, 2007).

반면, 공급자의 경우 공공기관이 낮은 보수를 책정하기 때문에 질 낮은 시스템이 도입되고, 유지보수에 문제점을 보인다고 주장한다. 공급자들은 추후 사업을 고려하여 낮은 단가에 사업을 진행하고, 낮은 가격으로 SW하도급 사업자에게 재발주하는 것이 관행화되었다. 이렇듯 IT구매에 있어서 SW하도급이 발생하는 이유는 정보화사업의 ‘수요의 불확실성’과 다양한 SW기술·인력의 연계협력 등의 SW사업 특성이 SW사업 하도급거래 구조의 원인이 된다(이상수, 2008).

또한 IT서비스 업체들은 사업관리 프로세스 역량이 CMMI 레벨-3 이상이라고 흥

보한다. 실제로 실행역량은 CMMI 레벨-1인 경우가 많고, 발주자의 요구사항이 애매하고 변경이 많아 사업에 대한 예측, 계획, 통제가 곤란하다(이단형, 2007). 또한 제안요청서 작성에 많은 인력 및 자원이 투입됨에도 불구하고 특정 정보화사업에 떨어질 경우, 사업자는 막대한 손실을 입게 된다. 공공기관이 발주한 사업예산 20억 원 이상의 SW 관련 공공 프로젝트 24건에 대한 제안서 내용 및 실제 적용사례를 분석한 결과, 제안서 보상이 이루어진 사례는 2건에 불과하다(전자신문, 2008. 5. 23).

공급자들 사이에서도 현재 가장 첨예한 대립을 보이고 있는 쟁점은 SW분리발주이다. 대기업 SI업체의 경우, 분리발주가 초래하는 업무증가, 개발효율성 저하, 책임 전가 등을 이유로 일괄발주를 선호한다. 한국IT서비스산업협회가 2007년 4월에 제시한 SW분리발주에 대한 IT서비스산업계 의견서를 살펴보면, SI사업자와 SW사업자간 책임이 불명확하고, 분리발주로 인해 추가비용이 늘어나며, SW분리발주를 하기 전에 통합사업 발주가 선행되어야 함을 제시했다(한국IT서비스산업협회, 2007).

[그림 3-2] 일괄발주 vs 분리발주



중소SW기업의 경우 분리발주를 선호한다. 특정사업의 일괄발주로 인한 대기업 독점력을 강화(진입장벽 형성)하는 기제로 작용했기 때문에, 분리발주가 정착된다

면 이러한 문제로부터 자유로울 것으로 기대한다. 2007년 5월, 정통부가 발표한 SW 분리발주 가이드라인은 ‘총사업규모가 10억 원 이상인 사업에서 단일 SW가액이 5천만 원 이상인 경우는 해당 SW를 분리발주를 한다.’는 것을 기본원칙으로 삼았다. 이는 SW중소기업을 보호하기 위한 장치로 대기업 중심의 일괄수주를 막는데 의의를 갖고 있다(정보통신부, 2007a). 그 뒤 2007년 10월 국가계약법 시행규칙을 개정해 SW 패키지 사업자 보호를 위해 ‘SW 분리발주’의 법적 근거를 만들었고(정보통신부, 2007b), 그 뒤 2008년 2월에는 세출예산 집행지침을 통해 ‘분리발주 대상 SW는 특별한 사유가 없는 한 분리발주 해야 한다.’고 규정했지만, 현실에서는 잘 지켜지지 않고 있다. 정부통합전산센터마저 10월에 발주한 2008년 서버자원 통합구축 사업에서 SW가 분리발주 되지 않고 일괄발주된 것으로 확인되었다(디지털 데일리, 2008. 10. 14).

〈표 3-3〉 일괄발주와 분리발주의 장·단점 비교

	일괄발주	분리발주
장점	<ul style="list-style-type: none"> - 규모의 경제 실현 - 계약 및 협상의 용이성 - 사업의 효율성 - 책임소재 명확 	<ul style="list-style-type: none"> - 완성도 높은 개별 제품 - 고객과의 직접 접촉 - 사업의 투명성 - 관련 산업 육성 효과
단점	<ul style="list-style-type: none"> - 최상의 서비스 제공 곤란 - 발주의 결정권 축소 - 선정과정의 잡음 - 특정업체에 종속 	<ul style="list-style-type: none"> - 평가 및 관리 기준 필요 - 계약 및 협상의 오버헤드 - 시스템 통합작업 요구 - 책임소재 파악 곤란

자료: 박명철, 2007, IT산업 지원성과 및 활성화 방안, 정부통합전산센터 미래발전전략 심포지엄

일괄발주와 분리발주의 장·단점을 비교해보면 일괄발주는 규모의 경제를 실현할 수 있고, 사업의 효율성을 배가시키며, 책임소재가 명확하다는 장점을 갖지만 선정과정의 잡음이 발생할 우려가 높고 특정업체에 종속된다는 점이 단점이다. 반면 분

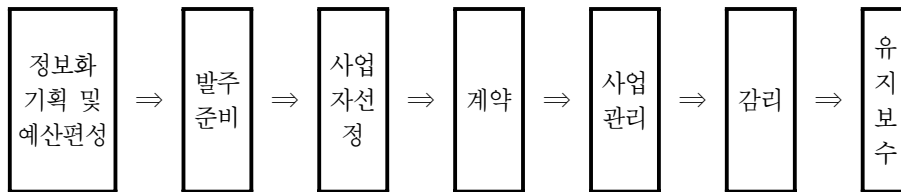
리발주는 사업의 투명성을 높일 수 있고, 관련된 산업을 육성할 수 있는 효과를 갖고 있다. 단점으로는 시스템 통합작업이 요구되고 책임소재를 파악하기 어렵다는 문제점을 안고 있다.

개별 부처의 경우 단년도 과제이므로 정보자원의 연계를 고려하지 않고 있고 비전문 IT담당자가 발주를 기획하고 있으며, 이들은 과도한 행정업무와 ‘구매=계약’으로 인식하고 있다. 정보화예산 편성에 있어서 예산관련 부처는 정보화사업의 목적 및 성과보다는 비용절감이라는 논리로 접근한다. 또한 예산 심의과정에서 삭감이 있는 경우에도 사업내용에 대한 조정 없이 당초 계획된 사업물량을 발주함으로써 이후 저가계약 또는 불합리한 과업변경 문제를 야기한다. 개별부처들이 추진하는 정보화사업의 기획 및 사업관리를 포함한 연계가 부족하고, 통합적인 국가정보화 관점에서 정보화사업을 다루기 않기 때문에 신규구축에 치중하게 만들고 있다.

나. 공공부문 IT구매프로세스 측면

IT구매 프로세스 측면에서 보면, IT구매 프로세스를 크게 7단계로 나눌 수 있다. 첫째, 정보화기획 및 예산편성 단계로 정보화사업의 타당성 분석 및 예산을 산정한다. 둘째, 발주 준비단계에서는 사업목적, 범위, 내용을 구체화하고 발주자의 요구사항을 담은 제안요청서(RFP)를 작성한다. 셋째, 사업자 선정단계로서 공급자의 입찰서의 가격 및 기술을 평가해서 사업자를 선정한다. 넷째, 발주자가 선정된 공급자와 계약을 맺는 계약단계이다. 다섯째, 사업관리단계에서는 사업자가 소프트웨어개발, 시스템 구축, 장비도입 등 계약을 이행하고, 발주자가 과업관리(진도관리 및 변경관리, 품질관리, 인력관리, 기타 사업관련 이슈 처리 등)를 하는 단계이다. 여섯째, 용역의 품질관리 및 이행여부를 판단하는 감리단계로서 ‘ITA법’ 시행으로 ‘07년부터는 일정규모 이상의 공공정보화 사업은 감리의무화가 시행되고 있다. 일곱째, 용역완료 후 검수를 통해 사업을 종료하고 그 뒤 완성된 정보시스템에 대한 유지보수단계로서 소프트웨어를 업그레이드 등 사용자의 유지보수 요구사항에 따른 유지보수 계획 수립 및 시행을 포함한다.

[그림 3-3] 공공부문 IT구매 프로세스



다. ‘구매대상으로서 IT의 특수성’ 측면

‘구매대상으로서 IT의 특수성’에 대한 이해가 부족하다. 성공적인 정보화 사업을 위해서는 계약목적물인 IT의 특수성을 이해해야 하지만 아직도 일반적인 물품구매 처럼 처리되고 있다. IT는 무형재이기 때문에 사업초기 사업범위 및 사업내용을 확정하기 어렵고, 사업도중 과업변경이 잦다. 또한 하드웨어와 달리 소프트웨어 기술의 짧은 생명주기, 기술평가 및 하자에 대한 유지보수에 대한 이해가 요구되고 있다. 발주담당 공무원이 계약목적물에 대한 전문적인 지식을 보유했을 가능성도 높지만, 일반적인 계약만을 담당하는 경우도 있기 때문에 대형화·복잡화 되고 있는 IT구매를 담당하는 발주담당자의 전문성이 요구된다. 사업관리 측면에서 IT구매는 일반적인 상품의 생산처럼 순차적인 단계별 프로세스를 따르지 않기 때문에 사업이 종료되고 나서 문제점이 발견되는 경우도 있고, 사업도중에 문제점이 발견되어 재구축해야 하는 경우도 발생한다. 이러한 문제점은 구매 대상으로서 IT가 갖는 특수성에 기인한다.

3. 최근 IT구매체계의 변화

일반적인 공공부문 IT구매는 각 부처 자체입찰, 조달청 입찰, 한국정보사회진흥원(NIA)을 통한 입찰이 있다. 2007년도 정보화 사업 전체 계약(241건, 4,687억 원)의 자체입찰(170건, 70.5%), 조달청 입찰(18.3%)로 각 부처의 개별적인 발주가 많았다. 최근 행전안전부는 행전안전부가 직접 발주하고 기술을 평가함에 따라 생기는 투명

성의 문제를 인식하고 있다. 이러한 문제를 개선하기 위해 행정안전부는 정보화사업의 투명성·공정성 제고를 위해 조달청에 발주를 의뢰함으로써 조달청이 행정안전부가 맡고 있는 정보화사업 중 입찰공고, 제안서 접수 및 평가, 협상, 입찰결과 통보, 계약체결을 맡게 되었다.

〈표 3-4〉 IT구매체계 변경사항

해당업무	현행	변경
사업계획서 제출	주관부처	현행과 같음
사업계획서 검토	NIA	현행과 같음
사업 확정	행정안전부	현행과 같음
사업 취소	NIA	현행과 같음
사업계획서 사전공개	NIA	현행과 같음
제안요청서 작성	주관부처	현행과 같음
제안요청서 검토	NIA	현행과 같음
입찰공고	NIA(또는 주관부처)	조달청(NIA 조달청 의뢰)
제안서 접수/평가	주관부처	조달청
협상	주관부처	조달청(*주관부처)
입찰결과 통보	주관부처→NIA	조달청→NIA
계약체결	NIA→주관부처→사업자	조달청(주관부처 및 NIA)-사업자
계약수행	주관부처/사업자	현행과 같음
계약관리(사업비 지급, 과업변경승인 등)	NIA	현행과 같음
감리	NIA(감리법인 선정)	현행과 같음
검사	주관부처(NIA 참여)	현행과 같음
계약완료/사업결과물 활용	NIA	현행과 같음
지체상금부과, 부정당업자제재 등	NIA	현행과 같음
소유권 양도	NIA	현행과 같음

공정성 및 투명성을 확보하기 위한 해외사례로 EU상임이사회에서 2006년 비낙찰자의 권익 향상을 사업자간 불공정 계약에 대한 국가의 재조사절차를 강화하고 입

찰결과가 공표되기 전에 일정기간의 정지 기간을 둬으로써 공공계약의 공개성, 공정성, 투명성을 확보하기 위해 노력하고 있다(김사중, 2008).

정보화사업 중 일부의 업무가 조달청으로 이관된데 따른 문제점은 조달청 기술평가시 평가위원의 사업관련 전문성 부족 우려, 조달청의 원칙적인 공고기간(40일) 적용, 검토기간 소요 등으로 사업지연 우려, 2차 계약시 주관부처가 소외되어 주관부처의 사업추진 책임성 결여될 것으로 예상된다(행전안전부 보도자료, 2008. 8. 5). 하지만 가장 큰 문제는 조달청의 가격책정으로 최저가 입찰이 만연될 가능성이 높고 조달청 내부인력의 전문성 확보문제 등도 우려된다.

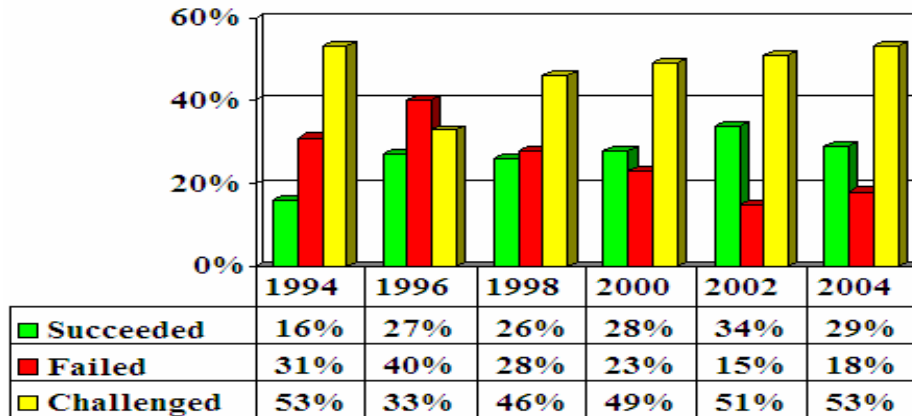
제 2 절 공공부문 IT구매제도의 문제점

공공부문 IT구매의 문제점은 업무프로세스, 정보기술, 인적 자원, 조직구조 등 다양한 영역에 걸쳐 있다. 이러한 각각의 영역을 세밀하게 살펴보면서 문제점을 찾기 보다는 총체적이면서 본질적인 문제점들을 제시하는데 주안점을 두었다. 본고는 문제점으로 IT구매의 성공적 완수의 어려움, IT예산의 중복집행, IT산업 육성의 문제점을 제시한다.

1. IT구매의 성공적 완수의 어려움

일반적으로 IT구매사업의 성공적 완수는 어렵다. 그 이유는 구매대상으로서 IT의 특수성에 있다. 이 때문에 계약목적물 확정이 어렵고, 요구사항이 끊임없이 변경되고 있다는 점에 기인한다. 행위자나 프로세스의 문제점 때문일 수도 있지만, 근본적으로 보면 IT의 특수성 때문이다. 해외사례에서는 IT구매사업에서 실패한 사례가 많이 들어나고 있지만 한국은 실패한 사례가 나타나지 않고 있다. 진짜 성공률이 높아서 들어나지 않는 것인지, 실패를 했지만 감추는 것인지 판단하기 어렵다.

〔그림 3-4〕 IT구매의 성공률 및 실패률



자료: Standish Group, 2006, "Why were Project Failures Up and Cost Overruns Down in 1998?", www.standishgroup.com

스탠디쉬 그룹이 조사한 IT구매의 실패요인은 요구사항 오류 및 변경으로 인해 발생하며, 변경요인으로 요구사항 변경(43%), 데이터형태 변경(17%), 돌발 변경(12%), 프로그램 오류(9%)라고 주장한다. 2004년 IT구매의 성공률이 29%, 실패율이 18%에 이른다고 제시하고 있다(Standish Group, 2006). 영국의 경우는 일반적인 IT 프로젝트의 실패원인을 1) 프로젝트와 조직의 핵심전략 우선순위 사이의 명확한 연결부족, 2) 고위급 관리의 리더십 부족, 3) 이해관계자간 효과적인 계약 부족, 4) 운영 및 위험관리에 대한 명확한 접근의 부족, 5) 공급자에 대한 이해 부족, 6) 장기적인 금전 가치보다는 초기 가격에 의한 제안서 평가, 7) 유지보수에 대한 관심부족, 8) 전체적인 구매포트폴리오를 실현하는데 있어 부적절한 자원과 기술을 들고 있다(NAO, 2004). 스탠디쉬 그룹의 연구와 영국의 사례는 IT구매의 실패요인을 모색한다는 점을 공통점으로 하지만, 스탠디쉬 그룹의 연구는 계약목적물의 오류 및 변경을 주된 문제로 본 반면, 영국의 사례에서는 기술과 조직의 연계부족을 주된 요인으로 보았다는 점이 다르다.

특히 IT구매의 실패요인은 구매대상으로서 IT의 특수성에 대한 이해 부족으로 업데이트 및 유지보수에 대한 이해가 미흡하다는 점이 문제로 대두되고 있다. 특정사업이 종료된 후 지속적인 업데이트 및 유지보수가 필수적임에도 불구하고 계약률이 저조하고, 계약이 되더라도 낮은 유지보수율이 적용된다. 유지보수단계에서는 유지보수요율이 지켜지지 않는다는 문제가 발생하고 있다. SW사업 대가 기준 및 예산편성지침상 개발SW의 유지보수비는 10~15%로 규정되어 있으나, 예산부족 및 예산삭감 등을 이유로 지켜지지 않고 있다. 공급자들이 받는 유지보수율은 평균 10.20% 수준이고 해외에서 받는 유지보수율은 15%로 집계되었다. 또한 하도급 등으로 사업을 수행하는 통합유지보수 사업은 원발주처가 공공기관일 때 6.79%, 원발주처가 민간기업일 때 8.25%로 나타나 발주처와 직접 계약하는 사례보다 다소 낮게 조사되었다(전자신문, 2008. 3. 19).

그 외에도 공공부문IT 구매 관련 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리 역량이 문제가 된다. 시스템 및 장비의 도입으로 인한 업무개선 효과 등을 고려하기보다는 조직의 요청 및 다양한 계약업무를 담당하는 것이 현실이다. 더불어 순환보직으로 인한 업무의 연속성이 낮다는 문제를 보이고 있다. 사업관리단계에서 분명한 지침이 부재하거나 과업내용 변경의 문제가 발생하고 있다. 2006년 ‘공공부문 SW사업 발주관리 표준 프로세스 지침’에서 사업수행계획, 품질보증계획, 이용관리계획 등 사업관리에 필요한 세부업무처리지침을 작성해서 보급했지만, 담당발주 공무원의 전문성 부족 및 그들의 사업관리의 전문성이 떨어지기 때문에 유명무실하다. SW사업은 특성상 과업내용의 사전확정이 어려워 개발과정에서 과업변경이 빈번하게 발생하고 있고, 이에 따른 개발비 증가도 상당히 발생하고 있다.

2. IT예산의 중복집행의 문제점

개별부처가 정보화기획 및 예산편성을 할 때, 다른 기관의 기존 정보시스템의 구축정보를 알기 어렵기 때문에 타기관과의 연계 미비로 중복구매가 상시화 되었다.

정보화사업은 단위조직의 단위사업별로 추진됨에 따라 타기관과의 연계에 대한 고려없이 개별 조직단위로 수행되어 왔다. 이로 인한 중복투자로 인적·물적 자원의 낭비는 물론 관련 기능 및 시스템의 서로 다른 표준으로 조직간 연계가 불가능하다.

IT구매의 중복을 막기 위해 ‘행안부고시 제2008-30호’의 행정업무용 표준 관리규정이 있지만, 중앙부처, 시군구의 업무 및 정보를 연결하는 공통플랫폼이 미비하다. 다만, 중앙부처와 지자체의 정보시스템들을 함께 연결하고 시군구청 전 업무를 통합 관리하여 공무원들이 주민들에 대한 서비스를 최대한 높이려는 시스템인 ‘서울 행정시스템’ 구축은 시군구 및 읍면동의 관계 공무원들은 단일화된 행정업무통합창구를 이용하여 행정업무 통합, 업무처리방식 개선을 꾀하고 있다.

3. IT산업 육성의 문제점

IT산업 육성은 일반적으로 대기업보다 중소기업에 대한 제도적 혜택에 초점이 맞춰져 있다. 제대로 정착되지 않은 공공부문 IT구매제도가 중소 IT기업의 육성을 방해하고 있다. 공공부문 IT구매와 관련된 사업자 중 중소SW기업체들은 SW분리발주제도가 정립되지 않아 관련 산업이 어렵다고 주장하고 있지만, 비단 SW분리발주의 문제만은 아니다.

폭넓게 보면, IT구매 가치사슬에서 보면 발주준비단계에서는 세부내용의 투명성과 중소기업에 대한 진입장벽이 문제가 되며, 사업자 선정단계에서는 기술평가의 기준 및 저가낙찰이 쟁점이 될 수 있다. 발주준비단계에서는 투명성과 진입장벽이 쟁점이 제기될 수 있다. 제안요청서 작성시 발주자가 규격 등 세부내용을 비공개로 작성해서 투명성이 미흡하고, 인력부족, 신기술에 대한 정확한 이해 부족 등을 이유로 제안요청서의 주요 내용 작성을 업체에 의존한다. 중소SW업체의 고유시장 창출을 위해 2004년 3월 ‘소규모 SW사업 대기업 참여제한제도’가 도입되어 운영 중에 있으나, 대기업간 경쟁제한 완화와 중소기업에 대한 지원 강화 요구 등 참여제한 범위에 대한 조정의 필요성이 제기되고 있다.

사업자 선정단계에서는 기술평가 기준 및 저가낙찰에 대한 쟁점이 부각되고 있는데, SW사업 발주시 기술력 있는 우수 SW기업을 선정할 수 있도록 ‘SW 기술성 평가기준’을 제정하여 권고하고 있지만, 기술성 평가에 있어 중소기업 지원 부문(전문업체 참여 및 상호협력)의 평가비중이 다소 미흡하다. 국가계약법령상 제안서 접수 이전에 원가금액 등을 기초로 예정가격을 결정하고 우선 협상대상자로 선정된 자의 제안가격이 예정가격보다 낮은 경우 제안가격을 낙찰가로 하도록 규정하고 있으나, 실제로는 최저제안가격 등을 반영하여 저가계약 유도하고 있다.

제 3 절 공공부문 IT 구매제도의 선진사례 비교

선진국의 공공부문 IT구매 관련 행위자, 예산과 구매의 관계, 사업관리, IT산업육성, 전문성 확보, 구매목표를 비교하는 이유는 해외선진사례를 통해 우리의 현실을 재검토하고, 공공부문 정보화 사업에서 간과했던 IT구매제도를 이해하기 위함이다. 이를 위해 미국, 영국, 일본 3개국의 IT구매제도를 비교를 수행했는데, IT구매의 역사적 경로가 상이하기 때문에 기관, 제도가 한국과 정확하게 일치한다고 볼 수 없으나, 업무내용을 기준으로 카테고리를 선별했으며, 비교가 가능한 카테고리를 묶어 분석을 시도하였다.

1. IT구매 행위자

선진국의 IT구매 행위자는 한국을 포함해서 각 부처가 되고, 각 국의 조달기관들이 IT구매를 보조하는 역할을 담당한다. 미국은 총무성(GSA: General Services Administration), 영국은 조달청(OGC: Office of Government Commerce)²¹⁾, 일본은 내

21) 중앙전산통신청(CCTA: Central Computer and Telecommunication Agency)은 내각 사무처 소속 집행기관으로 각 부처의 정보화 및 통신지원업무를 담당하였으나, 2001년 4월 1일 OGC 소속기관으로 편입되었다. 현재 OGC는 중앙전산통신청이 갖

각관방 및 총무성이 조정한다. 미국, 영국, 일본의 IT구매를 보조하는 기관들은 직접적인 IT구매를 하기보다는 IT구매에 있어서 계약, 사업관리, 감리 등 전문적인 프로세스에 대한 조언을 담당한다. 미국의 경우, 주별, 부처별 개별구매 형태를 보인다. 미국의 경우 50개 주마다 상이한 구매 규칙과 절차를 갖고 있다. 총무성(GSA)의 통합구매 프로그램 하에서 총무성 스케줄을 적용하는 주들이 있는가 하면, 다른 주들은 총무성 스케줄을 단지 가격정책의 가이드로만 활용하고 있고 나름대로의 독자적인 구매 규칙을 적용하고 있다(FCW.COM, 2006. 4. 24).

영국의 조달청은 그 성격상 직접적인 구매를 담당하는 것이 아닌 프로세스에 대한 조언을 제공하고 평가기준 및 모델을 확립하는데 그 목적을 두고 있다. IT구매는 각 개별부처들이 수행하며, 이에 대한 조언을 조달청이 하는데, 주로 Gateway Review나 대형프로젝트평가단(MPRG: Major Projects Review Group) 프로그램을 활용하고 있다.

일본의 IT구매 프로세스는 전체를 조직적으로 관리하는 관점에서 각 부처에 정비되어 있는 ‘전자정부 추진계획’에서 규정한 ‘부처 전체 관리조직’, 정보시스템의 조달을 실시하는 담당부서 및 회계담당 부서(회계법 등에 근거해 계약 담당관의 사무를 실시하는 부서)가 ‘정보시스템과 관련한 정부조달의 기본지침’에 따라 구매관리를 실시하고 있다(정보시스템에 관한 정부조달 기본지침, 2007. 3). 부서 전체 관리조직은 최적화 대상 업무·시스템 이외의 정보시스템에 대해서도 적극적으로 파악하고, 조달담당부서의 정비 등 관리체계의 명확화를 도모하고 있다. 또한 내각관방 및 총무성은 ‘정보시스템과 관련한 정부조달 기본지침’이 일관되고 정확한 실시를 위해 필요한 조치들을 확보하는 역할을 담당하고 있다.

2. 예산과 구매의 관계

미국은 IT구매 관련해서 총무성(GSA)는 집행, 관리예산처(OMB)는 예산을 담당

고 있던 IT제품 및 관련서비스 구매기능을 OGCBuying.solution에서 제공하고 있다.

하고 개별부처가 정보화사업을 기획할 경우, 관리예산처가 규정한 아키텍처 정보를 제출해서 관리예산처에 평가를 통해 승인을 받아야 된다. 정보화사업 예산안 편성 지침(OMB Circular A-11)은 개별 정보화사업에 대한 세부내용과 각 부처별 정보화 투자 내용을 함께 제출하도록 요구하고 있다. 개별 사업별로 Exhibit 300에 따라 예산에 관한 세부자료를 작성하고, 각 부처별로 Sec. 53에 의거 개별 예산요구를 취합한다(박원재·김 은, 2007). 또 다른 유형으로는 IT프로젝트와 같은 장기적인 프로그램의 경우, 범정부조달계약(GWAC: Government-wide Acquisition Contract)을 이용할 수 있다. 범정부조달계약은 관리예산처의 기관승인절차를 거쳐 공문서로 행정명령을 통해 범정부조달계약 기관으로 승인될 수 있다. 범정부조달계약은 범정부적 이용을 목적으로 1개 기관에 의해 수립된 IT에 특화된 주문/인도 계약으로 IT분야인 하드웨어, 소프트웨어, 서비스 등의 토털 솔루션 조달에 활용되는 방법이다. 관리예산처의 승인을 받은 기관만 범정부조달계약을 체결할 수 있으며 총무성 외에 상무부, 환경처 등에서도 운영하고 있다.

영국의 예산부처는 개별부처들이 기획하는 정보화사업이 성공할 지, 실패할 지 판단을 내리는데, 영국의 예산체계는 3년 주기이며, 대체적으로 각 부처가 실시하는 IT프로젝트 계획에 자율성을 보장하고 있다.

일본의 경우, 한국과 유사하게 전자정부 구축사업에서 각 부처가 개별적으로 전자정부시스템을 개발하고 있어 중복투자가 우려가 제기되고 있다. 이를 개선하기 위해 시스템을 조달하기 전에 업무 및 시스템의 통합화·합리화 전략을 사전에 수립할 것을 추진하고 있다(김성근, 2008).

3. 사업관리

미국의 지원조달서비스(Assisted Acquisition Service)는 총무성이 정부수요기관으로부터 조달과정의 전체 또는 일부를 위임받아 IT 및 전문서비스를 조달하는 방식이다. 총무성은 요구사항 정의, 시장조사 수행, 조달전략 개발, 기술평가팀 운영,

best value 평가 수행, 계약 후 프로젝트 관리 등을 담당한다. 대개 미국 연방정부부처들은 IT분야를 구매하기 위해 주로 MAS나 범정부조달계약을 이용하며, 필요시 직접 입찰 공고하여 계약자를 선정하는 방식을 취한다.

영국의 조달청은 IT와 같은 대규모 프로젝트에 대한 검토기능(이를 Gateway Review라 함)과 관련분야의 전문가로 구성된 대형프로젝트평가단을 통해 사업을 관리하고 있다(HM Treasury, 2007). 영국의 독특한 제도 중 하나인 Gateway Review 프로그램은 2001년 도입했으며, 중앙정부에서 추진하는 모든 프로젝트(규모 무관)에 대해 위험잠재성 평가(RPA: Risk Potential Assessment)를 실시하고, 그 결과에 따라 위험도가 높게 나타나는 프로젝트에 대해 Gateway Review 프로그램을 적용하고 있다. Gateway Review는 5단계로 나누어 각 단계가 종료될 때마다 진척상황을 검토하는데, 외부전문가 그룹을 활용해서 프로젝트 기획부터 운영까지 단계별로 다음 단계로 넘어가기 전에 평가를 실시하여 사업이행도를 높이기 위해 실시한다. 이는 발주기관의 프로젝트 관리기능을 지원하는 성격으로 평가결과를 의무적으로 프로젝트에 반영하는 것은 아니다.

대형프로젝트평가단 프로그램은 Gateway Review가 해당 프로젝트에 대한 구속력이 적어 난이도가 높고 규모가 큰 프로젝트에 대해 Gateway Review와 별도의 프로젝트 관리프로그램인 대형프로젝트평가단을 운영한다. 또한 프로젝트 발주 초기단계에서부터 타당성, 경제성 등을 집중적으로 평가하는 것이 특징이다.

Gateway Review 프로그램은 중요한 단계마다 체크를 해주는데, 크게 Gate 0을 제외하고 다섯 단계로 구분된다. Gate 0은 전략적 평가단계로서 프로젝트 사업의 필요성 제기 및 사업의 필요성을 확인하는 과정이다. Gate 1은 사업의 타당성을 검토하는데, 구매루트별 위험 및 위험의 할당 방안을 모색하고 금액대비가치 검토하는 사업케이스 개발하는 단계이다. Gate 2는 구매전략단계로서 필요사항을 구체화시키고 사업케이스를 업데이트 시키는 단계이다. Gate 3은 투자결정단계로서 입찰평가, 공급자 및 파트너 선정, 사업케이스 업데이트를 하는 단계이다. Gate 4는 서비스 준비 단계로서 계약의 이행여부를 체크하며, Gate 5는 편익평가단계로서 수행된 서비스

의 질을 평가한다.

Gateway process는 수행할 사업에 대해 다각적인 검토를 거치도록 만들어졌으며, IT기반 비즈니스 프로젝트 등을 포함한다. 2001년 2월과 2004년 3월 사이에 Gateway process가 도입되었을 때, 626개를 검토했다. 440개 중 254개(70%)의 프로젝트 및 프로그램이 IT기반 구매를 위해 제안된 것이다(NAO, 2004). 2002년 6월부터 2004년 3월 사이에 실시한 Gateway Review에서 67개의 IT기반 프로젝트 중 43%가 붉은색-황색-초록색 상태로 개선되었고, 19%는 악화되었으며, 38%는 변화가 없었다(NAO, 2004).

Gateway Review는 타당성과 경제성을 단계별로 철저하게 검토한다는 측면에서 발전된 제도임은 틀림없지만 문제점을 안고 있다. 특히 문제점으로 대두되는 사안은 Gateway Review에 강제성이 없다는 점이다. Gateway Review를 통해 나타난 문제점을 공급자가 자율적으로 개선하도록 주의를 주고 있다. 하지만 강제적인 규칙이나 법률이 아니기 때문에 Gateway Review를 통해 나타난 문제점에 대한 개선사항을 반영할지 안할지는 공급자들의 몫이 된다. Gateway Review가 좀 더 실효성 있는 제도가 되기 위해서는 규칙이나 법률로 규정하는 노력이 요구된다.

일본의 사업관리는 특징적인 제도가 알려진 바 없으며, 주로 ‘정보시스템과 관련한 정부조달의 기본지침’에 의거해 각 개별부처들이 사업관리를 진행한다. 다만, 총무성의 경우, ‘정보시스템 조달과 관련한 불편·상담청구’의 설치, 사업자 등으로부터의 불편접수, ‘정보시스템과 관련한 정부조달 제도의 재검토에 대해’에 의거해 총무성이 운용하고 있는 ‘정보시스템과 관련한 정부조달 사례 데이터베이스’의 내실화, 각 부처에서 본 지침의 실시를 이바지하는 실무 안내서 작성 및 조달계획서 및 조달시방서에 대한 조달담당부서에 대한 조언 등의 모니터링을 실시한다(정보시스템에 관한 정부조달 기본지침, 2007. 3).

4. IT산업 육성

공공부문 IT구매와 관련한 산업육성은 주로 스스로 생존할 수 있는 대기업보다는 중소기업에 초점이 맞춰져 있는 것이 특징이다. 미국의 경우, 대규모 정보시스템 구축을 기본단위(모듈) 계약을 원칙으로 규정하는 클링거코헨법(CCA: the Clinger Cohen Act)을 바탕으로 중소기업에 대한 영향력을 고려한 연방조달지침에 의거(정보통신부, 2007c) 공공부문 IT구매와 관련한 중소기업을 보호·육성하고 있다. 특히 중소기업법 8(a) 조항에 따라 사회적·경제적 소외계층의 기업소유를 장려하고 계약·경영·재무 및 기술지원을 통해 해당 기업의 경쟁력을 높이기 위한 SBA의 중소기업 지원제도에 참여하는 중소기업(사회적·경제적 소외계층인 미국시민이 51% 이상 소유·통제해야 하며, 최초 신청시 개인자산 25만 달러 미만이어야 함)을 지원하고 있다. IT구매와 관련해서 Alliant SB는 소기업 할당 범정부조달계약으로, 연방기관에 세계적 수준의 IT 솔루션을 제공한다. 조달청 자료에 따르면, 2005년 31억 달러의 사업실적을 달성하였다고 추정한다(조달청, www.pps.go.kr). 2007년 9월 중소기업 GWAC Center의 실적은 낙후지역 중소기업(HUB Zone)이 30.6 백만 달러, 8(a) STARS가 716.8 백만 달러를 기록했다. 조달청 자료에 따르면, 2007년 9월 중소기업 GWAC Center의 실적은 <표 3-5>와 같다.

<표 3-5> 2007년 9월 중소기업 GWAC Center의 실적

HUBZone	8(a) STARS	VETS
- 4개의 기능분야(FA) - 각 FA별로 7-9개의 계약체결 - 8개 업체, \$30.6 million - Top 3 고객: 법무부, 해군, 환경청	- 8개의 기능분야(FA) - 각 FA별로 다수계약체결 - 234개 업체, \$716.8 million - Top 3 고객: 국방부, 육군, 에어포스	- 2개의 기능분야(FA) - 각 FA별로 다수계약체결 - 새 계약방식

영국의 경우, 금액대비가치 극대화라는 정책기조 때문에 중소기업의 IT구매가 저발전 되어있다. 특히 IT관련 용역 및 서비스를 담당하는 Buying Solution(OGCBs) 추

정한 결과, 금액측면에서 대기업이 중소기업에 비해 월등히 높다. 조달청 자료에 따르면, 2004년의 경우 전체 54개 표본 중 중소기업은 31건(57%)에 3,000만 파운드를 기록했고, 대기업은 23건(43%)에 9,700만 파운드를 나타냈다. 전반적으로 중소기업에 대한 고려는 부족하다고 평가를 받고 있다. ‘금액대비가치’ 정책기조 아래 사회적 약자그룹(중소·여성·소수민족 기업)이라고 해서 직접적인 특혜를 부여하지 않는다. 경쟁이라는 토대 위에 제한적인 혜택을 부여하고 있지만 미흡하다. 2003년 5월 규제개혁팀(BRTF: Better Regulation Task Force)과 중소기업회가 공동발표를 통해 중소기업들의 조달참여 촉진을 위한 11가지를 권고하고 있다.

〈표 3-6〉 Buying Solution(OGCs) 추정결과

(단위: 건수/백만 파운드)

연 도	표 본	중소기업 (비율)	기타(대기업) (비율)
2004-5	건수	54	31(57%)
	금액	133	36(27%)
2003-4	건수	187,824	5,635(3%)
	금액	1,152	81(7%)
2002-3	건수	969	300(31%)
	금액	752,564파운드	45,153파운드 (6%)
			707,410파운드 (94%)

일본의 경우, 한국과 유사하게 ‘정보시스템에 관한 정보조달의 기본방침’에서 제시하고 있는 것처럼, 대규모시스템(설계·개발이 5억 엔 이상의 시스템)은 일괄조달이 아닌, 원칙적으로 분리하는 조달을 장려하며(총무성 행정관리국, 2007), 분리발주로 인해 많은 비용증가와 스케줄에 차질이 생길 경우 등 합리적인 이유가 있을 경우는 분리조달 이외의 방식을 채용해서 하지만, 일괄발주로 인한 대기업의 과점방지, 비용절감, 시스템유연성 확보 등을 위해 분리발주 원칙과 세부절차를 마련한다. 또한 중소기업자를 위한 계약방침(경제산업성)을 마련하여 분리발주 추진을 권고하고

있다(정보시스템에 관한 정부조달 기본지침, 2007. 3; 정보통신부c, 2007). 이를 통해 거두려는 효과는 경쟁촉진, 기술력 있는 중소기업의 참가기회를 확대해서 신규참가를 촉진, 가격저하, 시스템의 기술수준 향상을 도모하고 있다. 또한 IT관계부처 연락 회의에서 합의(평성 16년 3월 31일)처럼 공공부문 정보화사업에 있어서 기술적 요건을 충족시킬 수 있는 기업공동체들의 입찰참가를 장려하고 입찰참가 자격을 탄력적으로 적용하며 벤처기업에 대한 자금융통 및 정보제공 등을 실시하고 있다.

5. 전문성 확보 노력

미국의 IT구매는 채용시부터 담당영역의 직무를 고려해서 전문성을 보고 채용한다. 경력, 학력 등 다양한 요소를 고려해 채용을 결정하고, IT관련 공무원 및 관리자 등을 위해 외부에 교육훈련과정이 개설됐다. 미국의 최고 정보책임자 대학(CIO University)은 연방정부 CIO, 고위직 관리자의 IT역량을 향상시키기 위해 2000년에 개설되었으며 총무성(GSA)이 선정한 대학에서 정부수요에 맞는 특별프로그램을 마련하여 제공하고 있다. 교육내용은 정책관리, 리더십, 보안, 성과관리 등 8개 과정 54개 과목으로 구성된다. 제휴대학은 카네기 멜론(Carnegie Mellon)대학, 조지 메이슨(George Mason) 대학, 시라큐스(Syracuse) 대학 등 6개 대학이다(강성주, 2008).

영국은 부처별로 분산된 전문가들이 Best Practice를 만들어, 이 사례를 참조로 다른 프로젝트에 적용 또는 조언을 한다. 그 외에도 IT구매만을 전문적으로 교육하는 전문교육기관이 있어서 수료를 하고 나면 자격증이 부여되고, 이들이 개별 부처로 가서 경험을 쌓고 전문성을 인정받으면 다른 상위부처로 이동하거나 높은 연봉을 받는 것으로 알려졌다. 영국의 조달청은 전문적인 역량을 갖춘 인력들을 IT구매와 관련된 대형프로젝트평가단에 소속시켜 그들의 전문성을 발휘하게 한다. 영국조달청의 자격증 제도인 Certificate of Competence(CoC)는 구매와 관련된 공무원들에게 정부지식 및 현장기술을 높이고 그들의 전문성을 나타낼 수 있도록 만든 자격증이다. 이 자격증을 수여받은 사람은 CIPS(the Chartered Institute of Purchasing and Supply)기관을 통해 보다 전문적인 자격을 갖추 수 있는 기회가 주어진다. 많은 부

처들이 CoC 자격을 취득한 구매직원에게 매년 최대 £ 1,500까지 수당을 지급한다. Graduate Diploma는 CIPS에서 주관하는 학위 수준의 구매자격증이고, 민간이나 공공부문에서 구매 관련 경력을 갖기 원하는 사람에게 중요성이 점점증하고 있다.

일본의 경우, IT서비스 조달을 효율적으로 관리하기 위해서 각 부서에 정보화전략과 조달관리에 관련된 책임과 권한을 가지는 정보화총괄책임자를 설치했다. CIO에 요구되는 능력은 시스템의 전문지식보다는 업무개혁이나 인원 재배분에 관한 지도력을 강조하고 있다. 민간기업의 CIO도 정보시스템에 관해서는 전문성이 떨어질 수 있으며, 이를 보완하기 위해 IT서비스의 전문지식은 외부인재에게 도움을 받는 형태를 취하는 것이 특징이다.

6. IT구매목표

미국은 총무성(GSA)이 IT구매의 목표로 제시하고 있다. ‘GSA IT Strategic Plan 2009-2011’에 따르면, 표준화된 프로세스, 민첩성, 소통과 협력, 자료에 기반한 결정, 명확한 거버넌스, 신뢰할 수 있고 안전한 인프라를 목표로 한다. 특히 표준화된 프로세스는 서비스 전달을 강화하고 고객의 가치를 극대화하기 위해 총무성(GSA) 내부에 표준 비즈니스 프로세스를 강화한다. 이는 각 주, 각 부처가 서로 일정한 표준이 형성되어 호환이 가능하지 않으면 불가능하고, IT구매 역시 표준화된 프로세스에 부합해야 한다. 이런 점에서 볼 때, 미국의 IT구매는 최종목표가 EA기반의 IT구매라고 볼 수 있다. EA기반의 IT구매의 장점은 중복투자에 대한 우려를 해소하고 투자결정의 합리화를 도모할 수 있다. 현재 미국은 EA를 토대로 한 서비스 및 자원공동개발, 활용을 위한 체계를 마련하고 운영 중에 있다.

영국은 2007년 ‘Transforming UK Government Procurement’를 발표하면서, 전반적인 구매체계의 개혁을 단행했는데, ‘세계수준의 공공서비스 제공’이라는 가치 아래, 조달청에 강력한 권한을 부여하고 핵심기능 위주로 조달청을 축소했다. 단순히 계약단가를 낮추는 것이 아니라, 돈을 쓴 만큼의 가치에 비중을 두며, 특히 공공부문

의 Best Practice를 개발해서 다른 유사한 사업에 적용하고 있다.

일본의 경우, 가치의 가시화를 목표로 1인 1개월 작업량 위주의 단가에서 탈피하려는 노력을 전개하고 있다(상업구조심의회 정보경쟁분과회, 2006). 본래 정보시스템의 가격은 발주자와 제공자간 양자의 교섭과 경쟁에 의해 결정되지만, 현실에서는 1인 1개월 작업량에 따른 단가가 대부분이다. IT 투자에 의한 부가가치를 측정할 수 없다는 난점 등에 의해 부가가치 베이스 또는 기능 베이스의 가격을 하지 못하고 비용 베이스의 가격결정 밖에 할 수 없는 것이 일본의 정보화 사업의 문제로 나타나고 있다. 정보서비스 가격인 IT인력의 단가에 대해서도 IT 인력의 기술에 관한 객관적 척도가 없기 때문에 고급인력의 전략적 육성이 지연되고, 또한 고급인력 투입의 유인이 저하되는 현상으로 나타났다. 일본은 산업유신의 구체적 목표로서 '1인 1개월 작업량 단가'로부터 탈피하는 것을 하나의 목표로 내걸어, 일부 예외적인 경우를 제외하고, 이 목표를 달성하기 위해 법적·제도적 틀을 정비해 나가고 있다.

이상으로 미국, 영국, 일본의 IT구매의 행위자, 예산과 구매의 관계, 사업관리, 산업육성, 구매담당자의 전문성, 구매목표들을 정리하면 <표 3-7>과 같다.

<표 3-7> 공공부문 IT구매 관련 해외선진사례 비교

구분	미국	영국	일본
IT구매 행위자	- 주별 구매 - GSA	- 부처별 구매 - OGC	- 부처별 구매 - 내각관방 및 총무성이 조정
예산과 구매의 관계	- 구매 이전 OMB에 사업평가 승인 - OMB가 자격을 승인한 기관에서는 GWAC을 활용	- 다년도 예산체계에 따른 구매의 자율성이 확보되어 있음	- 업무·시스템의 통합화·합리화 전략
사업관리	- Assisted Acquisition Service	- Gateway Review - 대형프로젝트평 가단 (MPRG)	- 지침에 따라 각 부처 담당
산업육성	- 8(a)법	- 사회적 약자기업 지원제도	- 분리발주 제도
구매담당자 전문성	- 채용시부터 전문성을 고려해서 선발함	- 자격증 제도 (Graduate Diploma, CoC) - 교육기관에서 훈련	- CIO 보좌관 (조달담당관 제도) - 외부인재의 도움
구매목표	- EA기반의 IT구매	- Value for money - Best Practice	- 정보시스템의 가치 가시화

제 4 장 정책적 시사점

1. 정보화 성과관리제도와 예산의 연계

국가재정운용계획 상의 공공정보화예산과 총액배분 자율편성제도의 취지를 살릴 수 있는 개선방안과 함께 성과관리 차원에서 평가에 기초한 환류시스템의 개선방안도 모색하였다. 2007년 정보화평가결과, 47개 중앙행정기관 중 12개 기관이 ‘우수’, 29개 기관이 ‘보통’, 그리고 6개 기관이 ‘미흡’ 등급을 받았다. 이러한 평가결과가 예산편성에 반영되도록 정부업무평가기본법 명시되어 있음에도 불구하고 실제 평가결과가 예산편성에 반영된 것은 확인하기 어렵다.

정보화평가결과 ‘우수’ 등급을 받은 12개 기관의 정보화예산은 전년대비 1.3% 증가하는데 그친 반면, ‘미흡’ 등급을 받은 6개 기관의 정보화예산은 오히려 전년대비 9.1% 증가한 것으로 나타났다. 결국 정보화평가 결과가 예산편성에 반영되지 않음을 확인시키는 증거이다. 미흡판정을 받은 사업의 경우 다음 해 예산이 반드시 줄어들어야 한다는 것은 아니다. 일부 사업의 경우 예산의 불충분으로 미흡평가를 받게 되는 경우도 있다. 그러나 일반적으로는 사업의 타당성이나 추진에 문제가 있는 경우 미흡판정을 받게 된다고 할 때 다음 해 예산에서는 불이익을 받도록 하는 것이 제도의 실효성 확보에 중요하다. 평가는 환류를 통해 자원배분의 우선순위에 반영되는 데에서만 실효성을 확보할 수 있다.

기획재정부의 경우 재정사업 자율평가 결과를 총액배분 자율편성 예산제도와 연계해 평가가 우수한 사업의 경우 사업비를 증액하거나 유지하고 미흡한 사업의 경우 사업비를 감축하거나 사업자체의 폐지를 검토하는 등 평가결과의 예산편성에 환류를 강조하고 있다. 이러한 맥락에서 정보화평가 결과를 예산편성과정에 반영하도록 하는 법적인 제도가 보다 확실하게 운영되어야 한다.

2. 안정적 재원확보방안

과거의 통신사업특별회계, 정보화촉진기금, 일반회계의 다기한 원천에서 이제는 일반회계로 정보화예산의 수입창구가 일원화되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 정보통신진흥기금에서 정보통신정책연구라는 항목을 통해 행정안전부 소관의 정보화 정책연구사업이 분리되어 지원되는 모습을 보이고 있다. 따라서 정보화예산의 재원 확보차원에서 정보통신진흥기금의 존속가능성에 대해 살펴보는 것은 의미가 있다.

기금의 주요 재원 중 통신사업자 연구개발 출연금제도에 대하여 다음과 같은 지적사항을 검토할 필요가 있다.

첫째, 연구개발출연금은 정부가 수행하는 중장기 IT 연구개발 투자 재원을 마련하기 위하여 기간통신사업자, 별정통신사업자에게 부과하는 것으로 해당 기간통신사업자 및 별정통신사업자는 허가 및 등록을 통하여 영업이익의 기회를 보장받고 정보통신진흥기금 사업의 결과로 인한 혜택을 얻게 되는 만큼 수익자 부담원칙에 근거한 부담금의 성격을 갖고 있다. 그러나 이번 정부 조직 개편으로 지식경제부장관이 전기통신사업자 연구개발출연금을 부과·징수하게 되어 있으나 기간통신사업자의 허가 및 별정통신사업자의 등록, 연구개발출연금의 산정 및 감면을 위한 매출액, 당기순이익 및 순손실의 기준 설정 및 산정 등에 대한 권한은 방송통신위원회가 가지게 되었다. 이처럼 연구개발출연금의 산정 및 부과 주체가 달라지면 출연금 부과 대상인 사업자는 연구개발출연금이 수익자부담원칙에 따라 운용될 수 있는지에 대하여 의문을 가질 수 있게 되었다. 또한, 연구개발출연금의 부과 규모 등을 중심으로 지식경제부와 방송통신위원회가 갈등을 보이고 있다.

둘째, 연구개발출연금은 유선 및 무선 사업자에게 부과되고 있다. 그런데 지식경제부는 유선사업자에게 부과되는 연구개발출연금을 2013년까지 매년 0.1% 축소하고 이를 폐지하는 방안을 산업발전심의회에서 논의하였다. 또한, 무선 사업자에게 대한 연구개발출연금과 관련하여 전기통신기본법은 주파수할당대가를 납부한 경우 연구개발출연금을 부과하지 않도록 하고 있다. 따라서 2011년 PCS, 셀룰러 이동통

신사업자가 주과수할당대가를 납부하게 되어 연구개발출연금의 면제 대상이 되면 연도별로 부과·운영되던 연구개발 출연금의 규모는 매우 낮아지게 될 것이다. 이처럼 기금의 주요 수입 중 하나인 연구개발출연금이 감소하면서 주과수할당대가만으로는 기금재원을 안정적으로 확보하는 것이 어려워질 가능성이 높다.

따라서 정보화예산 뿐만 아니라 정보통신관련 연구개발예산의 재구조화가 필요한 시점이라는 점을 분명히 인식해야 한다. 차체에 정보화가 전산화와 달리 전사적 설계(Enterprise Architecture)를 통한 생산성제고의 수단이라는 점과 예산체계의 선진화에 대한 인식전환의 계기로 삼는 노력이 필요하다.

3. 정보화 추진체계의 정비

예산편성, 집행, 평가와 환류라는 정보화 과정 전반에 대한 분석을 통해 도출된 공공정보화 예산의 문제점은 다음과 같다. 기획과 예산의 연계 미비, 정부 재정투자 계획상의 정보화 분야 분류기준의 일관성 부족, 정보화예산 집계 상의 오류와 정의의 한계, 그리고 성과관리의 미흡이다.

이러한 문제점에 기초하여 우선 거시적인 차원에서 현재 분산적으로 이루어지고 있는 공공정보화예산 추진체계의 개선방안은 다음과 같다. 현행 시스템개발위주의 정보화사업추진에서 활용위주로 패러다임을 전환해야 한다. 정보화투자에 비해 정보활용 및 정보화투자의 효율성이 미흡한바 시스템구축 및 개발위주의 평가 경향과, 시스템 운영기관인 부처의 산하기관이 성과평가를 담당하기 때문인 측면도 시정되어야 한다. 자주 거론되는 선수와 심판 기능의 분리가 필요한 영역인 바 평가기능의 독립성, 객관성 확보가 필요하며 국무총리실과 같은 중립적인 기관의 역할 강화가 바람직한 것으로 보인다.

또한 공공정보화 과제를 안정적으로 추진하고 중장기적인 관점에서 기획하고 조정하기 위해서는 여타 정보화사업 추진부처와 동일한 부처 수준이 아닌 추진주체를 구성할 필요가 있다. 장기적으로 기획재정부의 예산부문을 함께 이관하여 여기서

공공정보화 사업을 총괄하는 방안도 신중하게 검토할 필요가 있다. 신 정부에서는 국가경쟁력강화위원회가 규제개혁, 물류개혁, 인프라 개혁 등 정부혁신의 기본적인 가닥을 잡고 있다. 이러한 점을 감안하면 정보화추진위원회와 국가경쟁력 강화위원회와의 연계도 모색해 봄직하다. 전자정부 사업을 총괄하는 행정안전부가 하나의 사업부처로서 다른 부처와의 사업조정과정에서 타부처의 순응을 확보하는 문제가 정보화예산추진체계에서 지적되었는데, 상기한 두위원회 간 연계는 이 문제를 보완하는 현실적인 방법이다.

정보화의 초점이 활용으로 이동할수록 정보자원의 공동활용이 주요 정책이 된다. 개별 부처의 전산자원 활용 및 구매 결정이 통합전산센터를 통하게 되면 물리적인 전산자원의 활용도가 높아질 것이다. 정보의 공동활용은 기술적인 문제보다는 법제도적 문제와 기관간 갈등 조정의 문제가 더욱 크므로 정보공동 활용을 위한 법제도 정비와 더불어 강력한 조정기능이 필요하다.

부처간 수평적인 협력과 조정 및 정책과 예산을 연계하기 위하여 다부처 사업이나 국가적으로 중요한 전략적 정보화 사업에 대하여 정보화예산 심의 기능의 일부를 정보화추진위원회에 위임하는 방법도 유용할 것으로 보이나 이는 기획재정부와의 협의가 필요하다. 기획재정부 훈령에 근거한 ‘정보화예산심의협의회’ 기능을 법률상으로 위원회에 위임하는 것으로 간주할 수 있다. 정보화 정책과 업무의 수평적인 역할 분담 및 조정기제는 예산과 평가와 같은 정책 수단을 함께 갖추어야 한다.

4. EA기반 IT구매제도 추진

불필요한 예산낭비를 줄이고 비합리적인 투자결정을 방지하기 위해서 EA기반 IT 구매가 필요하다. 이와 동시에 IT구매에 대한 정부의 목적은 구매가치의 극대화를 추구하는 것이다. EA기반 IT구매는 정부에게 보다 나은 의사결정 합리화를 가져다 주고 기존 구축시스템에 대한 정보를 제공해주기 때문에 예산낭비 및 비합리적인 투자결정의 요소를 제거할 수 있으며, 정부의 의사결정 프로세스에 놓인 규칙과 과

정을 통해 원칙을 확보함으로써 계약목적물을 명확화를 추구할 수 있다.

장기적인 EA기반 IT구매의 원칙이 정부가 독자적이면서 순차적 시스템과 통합 비즈니스 프로세스, 공통이용시스템과 프로세스로부터 운용사항에 대한 표준화를 통해 복잡성을 감소시키는데 이용될 수 있다(NASCIO, 2005). EA기반 IT구매를 위해 NASCIO는 몇 가지 사항을 제안하고 있는데, 첫째, 공공부문 IT구매에 대한 가치를 향상시키기 위해 EA와 IT구매 사이에 연계가 중요하다고 제시하고 있다. EA기반의 표준화된 IT구매를 통해 공공부문의 가치극대화를 도모할 수 있다. EA기반 IT구매의 투명하고 공정한 프로세스는 공급자에게 제도에 의한 공적 신뢰를 담보해 줄 수 있고, 발주자에게는 오해의 소지를 줄일 수 있어 공공부문의 목표에 부합하도록 지원할 수 있다. 둘째, EA기반 IT구매는 표준화와 계약통합 수준을 높일 수 있기 때문에 그 중요성을 인식해야 한다. 셋째, EA 기반 IT구매사업 초기, 의도되지 않은 결과를 제어하기 위해 IT구매 담당공무원의 참여가 필수적이다. IT구매 담당공무원의 역할은 표준화된 프로세스로 초기에 발생할 수 있는 의도되지 않은 문제점들을 파악하고 공급자가 EA기반 IT구매의 표준을 충족시키지 못했을지라도 공급자들에게 투명성과 공정성을 제공할 수 있다. 넷째, 공급자들에게 청사진을 제공해야 한다. 제안요청서와 IT구매에 있어서 EA 표준에 대한 지속적인 언급은 공급자들에게 공공부문 IT구매의 방향성을 명확하게 제시하는 기능을 한다. 또한 공급자는 제안요청서 등을 통해 공공부문이 원하는 상품과 서비스를 제공하기 위해 공공부문 IT구매의 방향성을 이해해야 한다. 다섯째, IT구매 담당공무원은 EA 거버넌스 프로세스의 IT표준을 지키는 촉진자의 역할을 담당해야 한다. EA기반 IT구매의 장점은 수·발주자가 표준에 순응할 때 이익이 나타나기 때문에 IT구매와 관련한 담당공무원들이 촉진자의 역할을 담당해야 하고 기술적·절차적 문제가 발생할 경우 유연성을 가질 필요가 있다. 여섯째, 사업 초기 발주자와 공급자간 서로를 이해하기 위해 빈번한 커뮤니케이션이 필요하다는 것을 제안하고 있다. IT구매 담당공무원은 잠재적인 정보화사업의 공급자와 이해당사자들에게 EA기반 IT구매프로세스가 공정하고 체계적이라는 점을 확신시켜 주기 위해 커뮤니케이션이 필요하다. 또한 IT구매에 대

한 정부의 향후 방향성 및 비전에 대한 지침임을 분명하게 알리는데 핵심적인 역할을 수행할 수 있다.

EA기반 IT구매는 EA체계의 확립이 전제조건이고 발주자와 공급자간의 소통 및 협력, 합리적 프로세스, 제도를 형성하는 정부의 역할을 강조하고 있다. 이를 통해 장기적이고 체계적인 예산낭비, 비합리적인 투자결정, 계약목적물 확정의 어려움을 해결할 수 있고, IT구매사업의 성공적 완수에도 기여할 것으로 예상된다. 한국을 포함해서 해외선진국들은 현재 EA구축이 진행 중에 있다. 현재 어떻게 EA구축할지에만 신경을 쓰고 있는데, EA구축 이후 EA기반 구매제도를 어떻게 설정할지에도 관심을 가져야 한다.

5. 사업관리조직(PMO: Project Management Office) 체계 조정

공공부문 IT구매제도의 문제점으로 제기된 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리의 어려움이 존재한다. 또한 주관부처에 1~2명 정도에 불과한 사업관리 인력이 제대로 된 사업관리를 담당하기 어렵다. 이를 해결하기 위해서 해외선진국들은 제도개선, 교육훈련 등을 통해 해결방법을 모색하고 있지만, 사업관리에 대한 관심이 국내에는 부족한 실정이다.

정보화사업 규모의 대형화, 다부처 연계사업의 증대, 다양한 IT기술 적용 등으로 정보화사업의 위험요소가 증대되고 있다(신수정, 2006). 동시에 사업관리 인력이 부족한 상태에서 교육훈련보다는 사업관리를 담당하는 전문조직에게 업무를 이관하는 것이 바람직하게 여겨진다. 전문기관에 의한 사업관리의 법적 근거는 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(시행령 제54조 제1항 제2호), 소프트웨어산업진흥법(제20조 제3, 4항), 용역계약일반조건(제12, 50조) 등에 명문화되어 있다. 특히 용역계약일반조건 제12조에 따르면, 전문적인 지식 또는 기술을 필요로 하거나 기타 부득이한 사유로 인하여 감독을 할 수 없는 경우에는 전문기관을 따라 지정하여 필요한 감독을 할 수 있다고 명시되어 있다. 이러한 법률에 의거해 어떤 기관이 정보화

사업의 사업관리를 담당할 것인지, 최근 행정안전부에서 입찰공고, 제안서 접수 및 평가, 협상, 입찰결과 통보, 계약체결 업무가 이관된 조달청이 맡아야 하는 것인지, 아니면 국가정보자원관리 혁신을 도모하고 있는 정부통합전산센터가 담당해야 하는 것인지가 쟁점이 될 수 있다.

전술했듯이 미국과 영국의 경우, IT구매사업의 관리만을 담당하는 전문조직이 개별부처 외부에서 조달을 담당하고 있다. 미국은 수요기관으로부터 조달과정 전체 또는 일부를 위임받아 지원조달서비스를 제공하고 있다. 영국은 Gateway와 대형프로젝트평가단을 통해 사업전반의 위험요소 및 품질을 관리하고 있다. 미국과 영국의 경우, 조달을 담당하는 기관들이 이러한 역할을 수행하고 있고, 이들의 공통점은 전문성을 갖춘 인력과 부서를 구비하고 있다는 점이다. 국내의 경우, 조달청이 사업관리(PMO) 역할을 할 만큼 전문성을 구비했는지는 알려진 바 없다.

사업관리의 특성상 공급자와 협력(외부조직과의 의견 및 역할 조율기능), 계약목적물의 품질, 위험, 이슈, 범위, 일정 및 자원관리에 대한 이해와 전문성이 구비되어야 한다. 이런 점에서 볼 때, 국가정보자원을 관리하는 정부통합전산센터가 맡는 것이 바람직하다(박명철, 2007). 2007년 정보통신부가 작성한 'SW분리발주 활성화 추진방향'에서도 정부통합전산센터의 사업관리기능 활성화를 추진하고 발주기관이 요청하는 HW/SW 발주·개발·운영 및 기술적 사항을 지원하는 방향성을 제시하고 있다(정보통신부, 2007c). 이렇듯 사업관리기능을 정부통합전산센터에 부여하자는 주장의 장점은 첫째, 정보자원의 단계적 통합을 꾀할 수 있다. HW, SW, 서비스 통합은 물론이거니와 IT투자의 효율성을 제고할 수 있다. 또한 부처간 개별시스템을 통합해 공통서비스를 제공할 수 있다. 둘째, 공공부문 IT전문서비스를 제공할 수 있다. 대형화, 복잡화, 부처간 정보연계의 필요성이 증대됨에 따라 IT구매에 대한 사업관리의 전문성이 요구되기 때문에 현재 이러한 역량을 갖고 있는 정부통합전산센터가 담당하는 것이 바람직하다. 사업관리기능뿐만 아니라 정부통합전산센터에 구매담당 공무원들의 교육훈련 기능도 요구된다.

고도로 복잡화·대형화되고 있는 정보시스템의 분리발주에 따라 각 부처 구매담당

공무원들의 전문성 확보를 위해 구매교육에 있어 분리발주과정의 신설이 요망된다. 현재 정부정보화교육센터와 KAIST 전자정부 고위과정 등에서 EA, 정보화전략, CIO양성 등을 목표로 전문적인 교육훈련을 수행하고 있지만 기술 중심의 교육, CIO 또는 전산기술직 대상의 교육, 일반직 대상의 IT활용능력 교육이 문제점으로 제기되고 있다(강성주, 2008). IT의 사회적 효과 및 공공부문의 성과와 연결될 수 있도록 교육내용의 질을 높이고 학습대상인 공무원들이 자신의 업무에 부합하도록 초급(파워포인트 엑셀 등 개인의 IT활용능력 배양에 초점), 중급(IT구매, 정보보안 등 개별 업무능력 향상에 초점), 고급(EA, 컨설팅, 정책관리, 비즈니스 분석 등 IT생태계 전반의 관리능력 배양에 초점) 과정으로 세부화해야 한다. IT구매 담당공무원은 중·고급과정을 이수하도록 유도하고, 중급과정의 분리발주과정에 필수적인 사항인 수·발주자가 따라야 할 표준화된 지침에 대한 교육, SW개발에 관한 교육뿐만 아니라 정보시스템에서 중요성이 부각되고 있는 컨설팅, 아키텍처 등 고급과정에 대한 교육훈련을 제공해야 한다.

또한 영국의 사례처럼 교육을 받은 구매담당 공무원들이 정보화사업을 수행하고 그 결과들을 참조모델로 만들어 다른 프로젝트에 적용하도록 조언을 하도록 만들어야 한다. 또한 구매담당 공무원들이 정보화사업을 수행하면서 얻은 기술 및 암묵지는 다른 부처의 다음 사업에 동일한 문제점이나 해결책이 될 수 있기 때문에 중요한 무형자산이 될 수 있다. 이러한 점을 인식해서 정보화사업이 종료된 후에는 반드시 평가를 통해 다른 사업에 반영될 수 있도록 실효성 있는 방안을 만들어야 한다.

6. 기술력 있는 중소기업 보호

기술력 있는 중소기업을 보호하기 위해서 중소기업 특성에 맞게 할당제도를 추진할 필요성이 있다. 한국의 경우, 중소SW기업육성을 위해 공공분야 SW시장의 일정 부분을 중소SW 기업에게 할당하고 있다. 민간SW 시장은 관계사와의 거래비중이 높아 중소기업 진입이 어렵다. 이러한 점을 고려한 정부가 공공SW 시장이 중소기

업의 성장에 긴요한 요소라고 판단해서 대기업 사업자의 참여를 제한하고 있다. 2007년 9월 대기업 소프트웨어사업자의 참여제한이 상향으로 조정되었다. 2006년 4월 매출액 8천억 원 이상인 대기업의 경우 10억 이상이었으나 2007년 9월 20억 이상으로 상향조정 되었다. 한국의 중소 SW기업 보호 및 육성대책은 대기업 참여제한이나 SW분리발주에만 한정되어 있다.

〈표 4-1〉 대기업 참여제한제도 시행경과

대기업 구분	참여 하한		
	'04.3	'06.4	'07.9
매출액 8천억 원 이상인 대기업	10억 원 이상	10억 원 이상	20억 원 이상
매출액 2천억 원~8천억 원 미만인 대기업	7억 원 이상	5억 원 이상	10억 원 이상
매출액 2천억 원 미만인 대기업	5억 원 이상		

미국의 경우, 기술력 있는 중소기업을 보호하기 위해 중소기업의 특성을 고려한 할당제도를 실시하고 있다. 8(a) STARS는 장애인 소기업체 8(a)기업을 통해 전 범위 IT 솔루션 제공하고 있다. Alliant SB는 소기업 할당 GWAC으로, 연방기관에 세계적 수준의 IT 솔루션을 제공하는데 구성하고 있다. COMMITTS NexGen는 소기업할당의 범정부조달계약으로, 이는 2008년 3월 총무성에서 상업부로 전환된 사업이며, 3개의 계약 단으로 자격이 부여된 산업파트너를 통해 정보기술 솔루션을 제공하는데 초점을 맞추고 있다. HUBZone는 소기업 중 증명된 HUBZone에 할당된 범정부조달 계약이며, 이에 따라 계약체결하면 5년의 계약기간을 가지며, 4가지 분야의 광범위하고 다양한 기술서비스를 제공한다. 연방기관은 HUBZone에 위치한 기업들로부터 기술서비스를 구매할 수 있으며, 저개발지역의 경제성장 및 직업창출 등의 효과(3% 우선구매목표)를 갖는다. 이것은 2008년 1월 8일에 종료되어 더 이상 새로운 주문자가 발생되지 않았고, 다른 대체사업이 존재한다. VETS는 상해 군인 소유의 소기업 할당 범정부조달 계약이며, 시스템 운영 및 유지와 정보시스템 엔지니어링 기능분

야를 포함(3% 구매목표)한다.

이런 점에서 보면, 미국은 한국과 달리 중소기업의 특성 및 기술력을 고려해서 그들의 역량을 십분 발휘할 수 있도록 제도적 장치를 구비하고 있다. 미국의 기술력 있는 중소기업의 보호 및 육성정책 사례를 통해 한국의 공공부문 IT구매제도를 보완해야 한다.

공공부문 IT구매제도를 보완하기 위해서 첫째, 공공부문 IT구매와 관련된 시장을 현재처럼 대기업의 참여제한을 통해 대기업과 중소기업으로 나누고, 중소기업의 특성과 역량을 고려해 기술력 있는 중소기업을 보호하고 육성하는 제도의 확립이 필요하다. 이를 위해 현행 대기업 참여제한제도를 토대로 부처별로 할당범위를 설정해 실시해야 한다. 둘째, 지역별로 쿼터를 두고, 토착화된 중소SW기업들에게 발주함으로써 중소SW기업도 육성하고 지역경제도 활성화시켜야 한다. 즉 부처별·지역별로 정보화사업의 발주를 할당함으로써 기술력 있는 중소IT기업의 보호와 더불어 IT산업육성까지도 도모해야 한다. 셋째, 원격지 개발 및 운영 활성화로 지역 IT산업의 활성화를 도모해야 한다. 현재 상암동 개발센터 구축을 추진하면서 현장개발에서 원격지 개발 및 운영이 모색되고 있다. 지역사이트에서 개발과 유지보수 수행이 가능하도록 해서 수도권 IT인력 집중을 해소할 수 있다(유영민, 2007). IT의 장점 중 하나는 거리를 소멸시켜 아무리 멀리 떨어져 있어도 업무를 수행하는데 지장을 주지 않고, 지역 SW인력의 활용 및 지역 IT산업의 활성화시킬 수 있으며, SW개발 유연성 확보를 통한 개발생산성 제고한다는 점에서 원격지 개발 및 운영을 활성화해야 한다(지석구, 2008).

제5장 결론

지금까지 본 연구는 공공정보화 예산편성과 집행에 있어서의 투명성 및 실효성 제고를 위해 공공정보화 예산제도 및 IT구매프로세스의 구체적 개선방안을 제시했을 뿐만 아니라 각각의 개선방안을 제시하는 과정에서 중요한 정책적 시사점도 도출할 수 있었다.

먼저 정보화예산제도 개선방안의 정책적 시사점들 중에서도 정보화 성과관리제도와 예산 간의 연계가 가장 중요한 것으로 지적할 수 있는데, 이러한 정책적 함의는 국가재정운용계획 상의 공공정보화예산과 총액배분 자율편성제도의 취지를 살릴 수 있는 개선방안을 제시함으로써 성과관리 차원에서 평가에 기초한 환류시스템의 개선방안을 보다 적극적으로 모색할 수 있었다는 점에서 그 정책적 의미가 크다고 할 수 있겠다. 뿐만 아니라 이러한 결론은 정보화 평가결과를 예산편성과정에 합리적으로 반영하는 법 제도적 기반을 확보하는데 있어서도 중요한 정책적 근거가 될 것으로 보인다. 예컨대 기획재정부의 경우 재정사업 자율평가 결과를 총액배분 자율편성 예산제도와 연계해 평가가 우수한 사업의 경우 사업비를 증액하거나 유지하고 미흡한 사업의 경우 사업비를 감축하거나 사업자체의 폐지를 검토하는 등 평가결과의 예산편성에 환류가 이루어지는 것이 매우 중요한 과제가 된다.

또한 본 연구는 공공부문 IT구매프로세스 개선과 관련해서 EA기반 IT구매제도 추진, 사업관리조직(PMO) 체계 조정, 기술력 있는 중소기업 보호 및 육성방안 등과 같은 정책적 시사점을 도출했는데 그 구체적 내용은 다음과 같다.

첫째, IT구매제도가 EA를 기반으로 재구성되어야 한다. 예산낭비, 비합리적인 투자결정, 계약목적물 확정의 어려움 등의 문제를 개선하기 위해서는 EA기반 IT구매가 필수적이다. IT구매에 대한 정부의 목적은 불필요한 예산낭비 감소 및 비효율성을 제거하는 것과 동시에 구매가치의 극대화를 추구하는 것이다. EA기반 IT구매는

정부에게 보다 나은 의사결정 합리화를 가져다주고 기존 구축시스템에 대한 정보를 제공해주기 때문에 예산낭비 및 비합리적인 투자결정의 요소를 제거할 수 있으며, 정부의 의사결정 프로세스에 놓인 규칙과 과정을 통해 원칙을 확보함으로써 계약목적물의 명확화를 추구할 수 있다.

둘째, 사업관리조직 체계를 조정해야 한다. 공공부문 IT구매제도의 문제점으로 제기된 담당공무원의 전문성 부족 및 사업관리의 어려움이 존재한다. 동시에 사업관리 인력이 부족한 상태에서 교육훈련보다는 사업관리를 담당하는 전문조직에게 업무를 이관하는 것이 바람직하게 여겨진다. 사업관리의 특성상 공급자와 협력(외부 조직과의 의견 및 역할 조율기능), 계약목적물의 품질, 위험, 이슈, 범위, 일정 및 자원관리에 대한 이해와 전문성이 구비되어야 한다. 이런 점에서 볼 때, 국가정보자원을 관리하는 정부통합전산센터가 맡는 것이 바람직하다. 그 이유는 센터를 통해 정보자원의 단계적 통합을 꾀할 수 있고, 대형화, 복잡화, 부처간 정보연계의 필요성이 증대됨에 따라 IT구매에 대한 사업관리의 전문성이 요구되기 때문이다.

셋째, IT구매는 기술력있는 중소기업을 보호하고 육성하는 방향으로 진행되어야 한다. 공공부문 IT구매와 관련된 시장을 현재처럼 대기업의 참여제한을 통해 대기업과 중소기업으로 나누고, 중소기업의 특성과 역량을 고려해 기술력있는 중소기업을 보호하고 육성하는 제도의 확립이 필요하다. 이를 위해 현행 대기업 참여제한제도를 토대로 부처별로 할당범위를 설정해 실시해야 한다. 둘째, 지역별로 쿼터를 두고, 토착화된 중소SW기업들에게 발주함으로써 중소SW기업도 육성하고 지역경제도 활성화시켜야 한다. 즉 부처별·지역별로 정보화사업의 발주를 할당함으로써 기술력있는 중소IT기업의 보호와 더불어 IT산업육성까지도 도모해야 한다.

이러한 IT구매프로세스 개선방안의 정책적 함의는 예산낭비 감소 및 비효율성 제거라는 새 정부의 정책적 요구 뿐만 최근 경제위기를 타개할 수 있는 경제활성화의 정책적 요구에도 크게 부합하는 과제라고 할 수 있다는 점에서도 주목할 필요가 있다.

그러나 본 연구는 어디까지나 현행 정보화 예산 편성 및 집행에 있어서의 문제점을 분석적으로 검토하고 그 개선방안을 주로 전체적이고 포괄적인 관점에서만 제시

했다는 점에서는 많은 한계를 지니고 있다. 특히 정보화 관련 예산 및 구매 담당 부서에서 업무와 관련해서 직접 피부로 느끼는 문제점과 개선방안에 대한 요구사항을 실증적으로 분석하지 못한 점은 본 연구의 중요한 한계가 아닐 수 없다. 그 뿐만 아니라 IT구매프로세스 개선방안의 일환으로 EA기반의 IT구매제도를 추진해야 한다고 주장했지만 EA기반의 IT구매제도가 어떠한 절차, 범위, 규칙 등을 갖는지에 대한 구체적인 논의가 수반되지 못했던 것도 본 연구의 한계점 중의 하나이다. 따라서 본 연구의 한계를 보완하고 보다 실증적이고 구체화된 논의로 발전시키기 위해서는 정보화 예산 및 IT구매 관련 공무원과 정부통합전산센터 관련 직원들에 대한 체계적이고 심층적인 의식조사가 이루어져야 하고 예산낭비의 요소를 제거하는 과정이 단순히 제도의 도입만으로 해결되지 않는다는 점에서 공무원들의 의식과 문화를 개혁하기 위한 정책적 방안에는 어떠한 것들이 있는지에 대한 논의도 충분히 다뤄져야 할 것이다. 더 나아가 본 연구의 두가지 구성요소가 분리된 정책과제가 아니라는 점에서는 앞으로 정보화 예산의 기획, 편성과정 뿐만 아니라 IT구매의 집행과정이 정보화 가치사슬의 맥락에서 서로 긴밀하게 연계될 수 있기 위한 통합적인 방안도 모색하는 연구로도 진전되어야 할 것으로 보인다.

참 고 문 헌

- 강성주, 2008, “IT를 활용한 공공정책역량 강화전략”, 2008 서비스사이언스포럼 세미나.
- 강홍렬 외, 2005, 공공정보화를 위한 국유재산·예산제도개선, 정보통신정책연구원.
- 강홍렬, 2008, 미래변화와 교육, 이화여대 교수세미나 발표자료.
- 국회예산정책처, 2005a, 2006년도 예산안분석.
 _____, 2005b, 전자정부사업 집행평가.
- 김사중, 2008, “공공부문 SW발주 계약 현황과 개선 방향 제언” SW선진화 포럼.
- 김성근, 2008, “선진국 SW사업 발주관리 체계현황과 도입방향”, 선진국의 SW사업 추진전략과 이슈, 2008년도 제2차 공공부문 발주자협의회 컨퍼런스.
- 기획예산처, 2004, 2004~2008년 국가재정운용계획.
 _____, 2005, 2005~2009년 국가재정운용계획.
 _____, 2006a, 2006~2010년 국가재정운용계획.
 _____, 2006b, 2006 나라살림.
 _____, 2007, 2007~2011년 국가재정운용계획.
- 기획재정부, 2008a, 국가재정운용계획 '08-'12.
 _____, 2008b, 일자리 창출을 위한 경제재도약 예산 2009 나라살림.
- 박정수, 1999, 정보화기획과 예산의 연계 및 안정적 재원조달방안, 서울시립대학교.
 _____, 2003, 정보화예산규모의 적정성검토 및 효율적 재원배분방안, 서울시립대학교.
 _____, 2004, 정보화촉진기금의 필요성에 관한 연구, 서울시립대학교..
- 박명철, 2007, “IT산업 지원성과 및 활성화 방안”, 정부통합전산센터 미래발전전략 심포지엄.
- 박원재·김 은, 2007, “미국 연방정부의 포트폴리오 기반 IT 투자관리 추진현황: 자

- 본계획 및 투자점검(CPIC)을 중심으로” 전자정부 포커스.
- 박정은, 2006, 전자정부 추진조직과 정책 및 성과의 관계, 이화여자대학교 박사학위 논문.
- 소영진, 2003, “전자정부 구축사업 추진체계의 딜레마와 극복방안: 전자정부특별위원회를 중심으로,” 『정보화정책』 제10권 제2호, 한국전산원.
- 송희준, 2008, 전자정부를 통한 정부혁신, 오석홍 편, 행정개혁실천론, 법문사.
- 신수정, 2006, “전자정부 사업의 사업관리전문조직(PMO) 도입 방안”, 전자정부 포커스.
- 원윤희 외, 2003, 국내외정보화 및 IT 관련 예산체계 현황 및 성과평가 모델 조사분석, 한국재정학회.
- 유영민, 2007, “국내 SW산업의 현주소와 발전방향”
- 이단형, 2007, “SW사업 선진화 포럼” 창립총회 기조 강연.
- 이상수, 2008, “소프트웨어 하도급계약 관련 법제 동향”, SW Insight 정책리포트.
- 이상윤, 2007, “영국의 중소기업 정부조달 규모”, 조달청 사이트
- 이원희, 2008, “정보화 추진체계의 재설계와 IT투자지출의 재유형화 방안.
- 전용수, 2007, 정보화분야 재정분석, 2008년도 예산안 분석, 국회예산정책처.
- 전자정부특별위원회, 2003, 전자정부백서.
- 정보통신부, 2006a, 2005회계연도 결산개요.
- 정보통신부, 2006b, “SW공공구매 혁신 방안”, SW Insight 세미나 2006.
- 정보통신부, 2007a, “SW분리발주 가이드라인”
- 정보통신부, 2007b, “SW분리발주 법적 근거 마련”, 보도자료.
- 정보통신부, 2007c, “SW분리발주 활성화 추진방향”
- 정보통신연구진흥원, 2004, 공공 IT R&D 적정규모추정.
- 정보통신진흥기금평가자문단, 2006, 정보통신기금 성과평가보고서.
- 정보화촉진실무위원회, 2006, 제30차실무위원회 설명자료.
- 정부업무평가위원회·행정안전부, 2008, 2007년도 정부업무평가 정보화부문 확인·

점검평가보고서.

지석구, 2008, “SW융합에 따른 신성장동력 육성방안”, 한국소프트웨어진흥원.

지식경제부, 2008, “정보통신진흥기금 조성 및 사용 현황”

한국소프트웨어산업협회, 2007, “2008 소프트웨어 수요예보 조사”

한국전산원, 2005, 한국의 정보화정책 발전사.

한국정보사회진흥원, 2007, 국가정보화백서.

_____, 2006, 국가정보화전략과 성과연구.

한국정보산업연합회, 2008, “2009년 정부 부처별 정보화 사업계획”, 2009년 정부 부처별 정보화 사업계획 발표회.

한국IT서비스산업협회, 2007, “SW분리발주에 대한 IT서비스산업계 의견서”

행정자치부, 2005 전자정부사업 연차보고서.

황성돈, 2008, 새장부의 정보화 및 전자정부 정책을 위한 제언, mimeo.

황인수, 2007, “사업자가 본 SW사업의 요구사항 명확화의 실태와 문제점”, “SW사업 선진화 포럼” 창립총회.

GSA, 2007, “GSA IT Strategic Plan 2009-2011”

HM Treasury, 2007, “Transforming government procurement”

Jhon L. Mikesell, 2006, “Fiscal Administration, Analysis and Applications for the Public Sector”.

Knowledge Research Group, 2008, 2008년 한국 IT서비스 시장전망

NAO, 2004, “Improving IT procurement: The impact of the Office of Government Commerce’s initiatives on department and suppliers in the delivery of major IT-enabled projects”

NASCIO, 2005, “IT Procurement & Enterprise Architecture: Recognizing the Mutual Benefits”

OGC, 2007, “Transforming UK Government Procurement”

OMB, 2002, "Report on IT Spending for Federal Government"

Standish Group, 2003, "Chaos Chronicles, III, 2003", www.standishgroup.com

Standish Group, 2006, "Why were Project Failures Up and Cost Overruns Down in 1998?", www.standishgroup.com

Warsh, David, 2008 , 지식경제학 미스터리, 김영사

各府省情報化統括責任者(CIO) 連絡會議決定, "情報システムに係る政府調達の基本指針"

總務省行政管理局, 2007, 情報システムに係る政府調達の基本指針(策定)

産業構造審議會 情報經濟分科會, 2006, "情報システム・Software 産業 維新"

www.gsa.gov

디지털 데일리, 2008. 10. 14.

디지털 타임즈, 2008. 7. 13.

전자신문, 2008. 6. 20.

전자신문, 2008. 5. 23.

전자신문, 2008. 3. 19.

Associated News Release, 2007. 3. 30.

FCW.COM, 2006. 4. 24.

경제·인문사회연구회 협동연구총서 08-06-03

공공정보화 예산제도 및 IT구매프로세스
개선방안 연구

2008년 12월 일 인쇄

2008년 12월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 크리홍보(주)

ISBN 978-89-8242-418-2 94320

보급가 10,000원