

# 정보화평가 체계 정립 및 제도화 방안

정명주

한국전산원 정보화평가부장

## Information Evaluation System and Institutionalization in Korea

Chung, Myungju,

Dept. IT Evaluation, National Computerization Agency

E-mail : chungmj@nca.or.kr

### 요 약

정보화부문에 대한 투자가 지속적으로 증가하고 있다. 그에 따라 투자한 데 대한 평가에 대한 수요도 급증하고 있다. 평가는 사업추진에 대한 책무성을 높이고 투자대비효과에 대한 검증과정으로서 정부부문에서는 필수적이다. 평가는 그 목적이나 활용에 따라 다양한 시각에서 주체가 다양할 수 있다. 그 어떤 정부기능도 배타적일 수는 없고 오히려 기능간에 어느정도의 중복성은 서로 다른 정책적 지향성을 갖는 현재의 정부조직의 편제에 비추어볼 때 평가도 다양한 시각에서 시행될 수 있다. 그러나 현재 정보화부문에 대한 평가는 지나치게 그 주체가 다기화되어 있고 다양한 주체가 시행하는 평가임에도 불구하고, 그 차별화는 명확하지 않아 평가중복에 대한 불만이 팽배하고 있다는 점이 문제이다. 뿐만 아니라 최근 국내외적으로 관심이 고조되고 있는 성과관리의 개념을 평가제도가 갖는 한계를 극복하기 위한 방안으로 어떻게 도입할 것인가에 대한 방안 모색이 시급하다. 이 연구는 이러한 취지에서 현재의 정보화부문에 대한 평가제도를 고찰하고 문제점을 도출하여 정보화투자의 실효성을 높이기 위한 평가체계 및 제도화 방안은 무엇인지 그 방향을 제시하는 데 그 목적이 있다.

## I. 서론

### 가. 문제제기 및 연구의 목적

2002년 5월 현재 정보화추진위원회에서 주관하는 정보화사업평가가 거의 마무리되어가고 있다. 10개 분야 75개 사업에 대한 평가가 시행되는 동안 해당부처 및 관련기관들은 대단한 관심을 표명했다. 국무조정실에서는 매년 정부업무 심사평가를 반기별로 시행하고 있다. 거기에 정보화사업과 기관의 정보화추진역량평가도 포함되어있다. 행정자치부에서는 매년 공공기관을 대상으로 전자결재율, 전자문서유통율 등 전자정부관련 데이터를 조사하고, 이 외에 공공기관 정보자원조사를 시행한다. 한국전산원에서도 행정자치부에서 조사

하는 대상을 제외한 기타 공공기관에 대해서 정보자원조사를 시행한다. 또한 기획예산처에서는 2001년도에 국가 공공기관 정보화 성과 분석을 시행했다. 정보자원과 정보화사업을 대상으로 사업결과 인력절감, 예산절감 등에서 특히 어느 정도의 성과가 있었는가에 대한 분석작업이었다. 이러한 평가가 시행되는 동안 평가를 받는 기관측에서는 한결같이 불만을 토로했다. '무슨 평가가 이렇게 많은가', 혹은 '똑같은 평가를 왜 각각 다른 기관에서 중복적으로 하는가' 하는 것이 불만의 주류였다.

현재 이러한 '평가추진주체의 다기화', '유사평가업무의 남발' 등이 정보화부문에 대한 평가에 있어서 핵심적인 문제점 중의 하나이다. 평가는

정책추진에 대한 점검과정으로서 정책의 효율성을 높이고 정책결정 및 집행의 책무성을 제고시키며 예산의 낭용을 방지하기 위해서도 필요한 과정이다. 이와 더불어 그 어떤 정부기능도 빠짐없이 중복되지 않게 시행되는 것은 불가능할 뿐만 아니라 바람직하지도 않다. 어느 정도의 중복과 반복은 서로 다른 정책적 지향성을 갖는 현재의 우리나라 정부기관 편제에 비추어 볼 때 견제와 균형을 위해서도 필요하다. 그러나 현재 정보화부문에 있어서는 평가의 중복과 다기화가 그 정도가 심각하여 불필요한 행정을 유발시키고 평가결과들간에 체계적인 분석이나 종합을 거치지 않고 각 평가시행기관 개별적인 처리과정을 거치고 있어 여러 평가결과들간의 뚜렷한 시너지 효과 없이 피평가기관으로부터 불만의 표적만 되고 있다는 것이 문제이다.

이 연구는 이러한 문제의식에서 출발하여 우리나라 정보화부문에 대한 평가체계를 정립하고 제도화하는 방안을 제시함으로써 평가의 실효성을 높이고 정보화추진의 올바른 방향을 제시할 수 있는 평가제도가 정착되도록 하는 데 목적이 있다.

## 나. 연구 범위 및 방법

### (1) 연구 범위

본 연구의 대상과 범위는 현재 정부에서 추진 중인 평가제도와, 제도적으로 정례화되어 추진되는 평가는 아니지만 각 연구기관이나 부처에서 수시로 시행되는 평가 및 조사행위를 함께 포함하였다. 그리고 평가대상은 정보화사업이나 과제에 대한 평가, 기관의 정보화수준에 대한 평가 등을 모두 포함하였다. 기관은 중앙부처, 지방자치단체, 공기업 등 공공기관을 그 대상으로 하였다.

정보화평가체계라고 할 때, 평가체계의 범위는 평가를 주관하는 주관기관, 관련기관, 그리고 실제로 평가를 시행하는 평가시행조직(예컨대, 위원회 등의 형태로 운영되는 조직들), 한국전산원과 같은 평가전문기관 등을 포함한 개념이다. 이러한 평가체계가 현재 어떤 방식으로 운영되고 있고 이들 각각이 어떤 정보화평가를 시행하고 있는가 하는 것을 고찰하게 된다. 현황을 파악하고 문제

점을 진단한 후 향후 개선과제를 제시할 때는 평가체계를 어떻게 운영할 것인가와 더불어 그 각각이 담당하게 되는 평가의 유형을 제시함에 따라 각각의 평가체계가 어떤 기능을 해야 할 것인가와 같은 내용을 포함하게 된다.

## (2) 연구 방법

정보화추진위원회에서 '97년부터 시행한 정보화사업에 대한 평가, 2000년부터 추가로 포함된 공공기관의 정보화수준평가 등을 시행하는 과정에서 한국전산원이 평가전문기관으로서 정보화평가위원회와 함께 평가를 시행하였다. 이러한 평가를 시행한 과정에서의 경험을 토대로 하고 그 과정에서 산출되어 나온 여러 가지 공식적인 문서들, 그리고 관련자와의 면담자료, 기타 문헌자료들을 활용하여 연구분석이 이루어졌다.

## 2. 평가체계 정립시 고려사항

평가체계에 대한 논의를 진행시키는 데 있어서는 먼저 어떠한 점을 고려해서 진단되어야 하는가를 정리할 필요가 있다. 이러한 고려사항들은 문제점을 도출하고 평가체계를 어떻게 확립할 것인가에 대한 방향을 제시하고자 할 때 그 토대가 될 것이다.

### 가. 평가주체

평가는 누가 평가하느냐에 따라 자체평가와 외부평가로 구분할 수 있다. 자체평가는 사업을 추진한 주체 내부에서 시행하는 것이고, 외부평가는 이와는 상관없는 제3의 인물 혹은 기관이 시행하는 것이다.

자체평가가 갖는 장점은 사업의 성격이나 추진현황에 대해 가장 명확하게 잘 알고 있는 주체가 시행한다는 점에서 사업과약이 분명하고 사실여부 확인에 착오가 없다는 것이다. 또한 이러한 이유로 사업과약을 위한 시간을 대폭 줄일 수 있다는 장점이 있다. 그러나 자체평가는 그 성격상 실적이나 성과에 대한 객관적인 평가가 어렵다는

한계를 갖는다. 우리나라의 행정문화상 평가결과에 대한 책임이라는 측면에서 평가결과 부정적인 결과가 나오는 경우 추진주체 혹은 담당자가 책임을 지게 되는 평가를 엄밀하고 객관적으로 하기는 어렵다는 것이다. 뿐만 아니라 평가에는 그 방법론이나 기법이 다양하고 전문성을 요하는 측면이 있는 바, 실제 사업을 추진한 공무원들이 이러한 평가에 대한 방법론에 대한 전문성을 확보하고 있다고 보기에는 어려운 실정이다. 따라서 과학적이고 엄밀한 평가가 시행되기 어렵다.

외부평가는 사업추진주체와 상관없이 제3자가 평가한다는 측면에서 자체평가에 비해 객관성을 확보할 수 있다는 장점이 있다. 뿐만 아니라 평가전문가가 참여하게 됨으로써 평가방법론이나 그 기법을 활용하는 데에 상당한 전문성을 확보할 수 있다는 점에서 과학적이고 엄밀한 평가를 시행할 수 있다. 그러나 외부평가의 경우 사업에 대한 파악여부가 용이하지 않고 따라서 이를 위한 비용이 많이 든다는 단점이 있다. 현재 평가와 관련하여 외부평가에 대해 사업담당자들이 갖는 가장 큰 불만 중의 하나가 바로 외부조직은 사업에 대한 현황분석이 정확하지 않다는 것이고 이를 위해 피평가기관이 추가적인 비용을 지불해야 한다는 것이다.

따라서 평가를 누가 할 것인가와 관련하여 평가체계를 정립하고자 할 때에는 이러한 자체평가와 외부평가의 장단점을 명확하게 인식하여 결정해야 할 것이다.

#### 나. 평가시점

사업추진과정에 비추어 볼 때 평가를 언제 하느냐에 따라 사전평가, 과정평가, 사후평가등으로 구분할 수 있다.

사전평가는 사업이 추진되기 전 사업계획에 대해 사업의 필요성 여부나 사업목표의 타당성, 사업일정의 적절성, 사업추진을 위한 자원확보계획의 적정성 등에 대해 분석하는 것이다. 과정평가는 사업이 추진되는 과정에서 사업이 계획대로 추진되고 있는가를 모니터하는 것이다. 사후평가는 사업이 종료된 후 원래의 목표를 달성했는지와 같은 사업의 효과성이나 그 외의 부수적인 효

과 혹은 역기능 등이 발생했는지, 보다 장기적인 파급효과 등이 있었는지 등을 보는 평가이다.

사전평가는 사업이 추진되기 전에 미리 사업의 필요성 유무를 판단함으로써 불필요한 사업추진을 방지함으로써 재정의 효율적인 운용을 도모할 수 있다. 또한 전반적인 사업계획을 사전에 검토함으로써 사업집행가능성을 높여주고 사업목표달성을 용이하게 해 줄 수 있다는 점에서 상당히 유용한 평가이다. 그러나 사전평가는 사업이 추진되기 전에 불확실한 미래를 상정하고 계획에 의거하여 사업을 판단하는 행위임으로 해서 미래에 측의 성격을 갖게 되어 정확한 진단이 어렵다는 한계가 있다. 따라서 이에 대한 상당한 전문성과 통찰력 혹은 경험을 필요로 한다.

과정평가는 사업이 추진되는 과정에 수시로 사업추진과정을 모니터함으로써 환경의 변화에 따른 사업추진일정이나 자원배분의 변경을 합리적으로 할 수 있게 하고, 중간점검을 통한 사업목표달성에 대한 예측을 용이하게 한다는 점에서 필요한 평가이다.

사후평가는 사업이 종료된 후 그 실적이나 성과에 대한 평가로서 대개 평가라고 하는 경우 이 사후평가를 지칭하는 경우가 가장 흔하다. 사업추진의 재원은 국가재정으로서 이의 효율적인 운용을 통한 정부의 책무성을 확보하고 정부기능의 원활한 수행은 이러한 사후평가결과 투입한 재원에 대한 목표 달성이나 원래 의도했던 효과를 산출했는가에 대한 평가에 따라 좌우된다.

그런데 어떤 정책이건 사업추진이 종료되었다고 할 수 있는 시점이 명확하지 않을 때가 많다. 특히 정보화사업의 경우, ISP를 수립하고, 설비를 확충하고 데이터베이스 구축 혹은 전체 시스템을 구축하여 운영해나가는 일련의 과정을 거치게 되는데 어디까지 되었을 때 종료되었다고 볼 것인지 하는 것이 명확하지 않다. 따라서 정보화사업의 경우 과정평가와 사후평가가 혼재되어 이루어질 수 있다. 실제 현재 정보화사업에 대한 평가는 사업이 추진되는 과정에서도 그 실적이나 성과에 대한 부분적인 평가가 가능하며 시스템이 구축됨으로써 종료된 사업이라 하더라도 이후에 이루어지는 운영은 계속되므로 종료사업에 대한 사후평가뿐만 아니라 운영되는 과정 중간중간에 과정평

가적 관점에서의 평가가 시행되고 있다.

현재는 대부분의 평가가 과정평가 혹은 사후 평가에 치중해 있고 사전평가는 미흡한 실정이다. 누가 무엇을 평가할 것인가와 관련된 평가체계를 논의하는 데 있어서도 이러한 평가의 시점을 고려하여 각각의 시점에 따른 평가를 누가 언제 무엇을 평가할 것인가 하는 관점이 정립될 필요가 있다.

#### 다. 평가대상

앞서 문제제기에서 살펴본 바와 같이 누가 평가하느냐와 같은 평가주체가 다기화되어 있다는 문제점은 그 자체로서 문제가 되는 것이 아니라 평가주체에 따른 평가대상이나 평가내용이 명확하게 구분되지 않고 중복되어 이루어진다는 데 핵심이 있다. 따라서 평가주체가 누가 되어야 하느냐, 일원화해야 하느냐, 다양성을 인정할 것인가와 같은 논의를 확립하기 위해서는 각 평가주체에 따른 평가대상이나 내용이 어떻게 차별화되어 시행되고 있는지에 대한 현황진단을 통해서만이 가능하다.

정보화평가에서의 대상을 고찰하고자 할 때는 정보화추진의 목표대상이 무엇인가 하는 데서 출발한다. 정부예산의 투자결과 일정한 사업이 추진되고 그 결과 대고객 서비스가 제공된다. 정보화 부문에서는 정보화투자결과 대국민서비스의 형태로 나타나는 경우가 가장 많은 비중을 차지한다. 이 때는 정보화투자는 '정보화사업추진'을 위한 투자라고 명명된다. 정부에서 시행되는 정책은 정책(policy), 사업, 시책 등 유사한 개념들이 혼재되어 사용되곤 한다. 이는 정책구조의 연결고리에 비추어 볼 때 보다 상위목표의 구체화된 형태가 하위목표로 나타나게 되고, 이는 상위정책의 집행 과정에서 발생하는 현상으로 이해할 수 있다. 여기서 상위정책의 집행을 위한 하위정책을 흔히 사업, 시책이라는 이름으로 사용되고 있다.<sup>1)</sup> 따라서 정보화추진에 대한 평가를 하고자 할 때 그 대상은 이런 점에서 정책도 될 수 있고, 단위사업도 될 수 있다. 이 경우 현재는 대부분의 경우 단

위사업이나 시책에 대한 평가가 대부분이고, 이들 단위사업들이 속해 있는 분야를 단위로 한 종합적인 평가가 실험적으로 시행되고 있다.<sup>2)</sup>

반면, 대략 우리 나라 1980년대부터 추진되어 온 행정정보화, 혹은 최근의 전자정부사업과 같이 행정기관자체의 정보화수준을 제고시키기 위한 목적으로 추진되는 사업들이 있다. 이러한 정보화 투자결과는 기관의 정보화수준 제고라는 형태로 나타나게 된다. 전자정부추진이라고 할 때의 그 대상은 공공행정기관으로서 중앙부처, 지방자치단체, 공기업 등 공공성을 띤 조직이 그 대상이 된다. 따라서 정부에서 추진한 전자정부사업 혹은 행정정보화사업결과에 대한 평가를 하고자 할 때는 그 대상이 위에서 언급한 공공기관인 특정조직, 기관이 된다.

#### 라. 평가 내용 - 평가방법론의 문제

평가내용은 평가대상의 어떠한 측면을 평가하느냐의 문제이다. 이는 평가의 목적이나 목적에 따른 평가설계에 따라 차이가 있는데 크게 형성적 평가(formative evaluation)와 총괄적 평가(summative evaluation)로 구분한다.<sup>3)</sup>

형성적 평가는 사업의 기획자나 개발자들에게 사업추진방법 혹은 내용상의 개선에 도움이 되는 정보를 산출하여 제공하는 것이 목적이다. 이는 사업의 초기나 또는 어느 정도 집행되고 난 후 평가를 하게 되는데, 이 때 사업집행과정을 고찰하고, 얼마만큼 목표를 달성하였는지, 사업으로 변화시키고자 하는 것들이 얼마나 변화하였는가를 주기적으로 검증하고, 여러 가지 문제점들을 도출하며, 사업이 수정 또는 개선될 필요는 없는지를 식별하는 과정을 거치게 된다.

2) 2001년도에 정보화추진위원회에서 주관한 정보화 사업평가에서 7개 분야 62사업을 대상으로 시행한 평가가 그 예로서 62개 사업뿐만 아니라 각각이 포함되어 있는 분야를 7개 분야로 구분하여 분야에 대한 종합적인 평가를 시행하였다. 정보화추진위원회, '2001년도 국가정보화 평가시행 계획(안)', 2001. 2. 참고.

3) Jean A. King, Lynn Lyons Morris, and Carol Taylor Fitz-Gibbon, *How to Assess Program Implementation* (Nebury Park: Sage Publication, 1987), pp.12-13.

1) 정정길, 「정책학원론」, (서울: 대명출판사), 1990, p.65.

총괄적 평가는 일반적으로 사업의 효과성에 대해 판별하는 작업이다. 즉 사업추진 결과, 목표를 얼마나 달성하였으며, 기대하지 않은 산출물은 무엇인가를 파악한다. 또한 필요한 경우 타 사업과의 비교를 통한 평가를 시행하기도 한다.<sup>4)</sup>

이러한 정책평가유형은 학자에 따라 다양하게 제시되어 왔으나, 1970년대 말에 이르러서는 평가실무를 위한 표준적인 분류에 어느 정도 합의에 도달하게 되었다. 특히 미국의 정책평가학회(Evaluation Research Society)에 의하여 개발된 표준에서는 모든 분야의 정책평가실무를 망라해서 모두 여섯 가지 유형의 접근방법을 제안하였다. 이에선 착수직전분석(front-end analysis), 평가성 査定(evaluability assessment), 형성적 평가, 효과성 또는 영향평가, 모니터링(monitring), 메타평가(meta-evaluation)등이 포함되어 있다.

착수직전분석은 사업의 수요(needs), 개념의 적합성, 운영적 측면의 실행가능성, 재정적 지원의 소스, 기타 필요한 여타의 지원자원 등을 검토하거나 예측하는 것이다. 평가성 사정은 일종의 예비평가로서, 전면적인 평가의 실행가능성(예컨대, 성과지표는 도출가능한가?)과 영향평가를 실시해야 할지의 여부 등 공식적 영향평가의 유용성을 검토하기 위해서 실시하는 것이다. 이러한 평가성 사정을 하는 이유는 평가하는 데 드는 비용이 평가를 통한 편익을 초과하는 것에 대한 우려의 반영이라 볼 수 있다. 모니터링은 집행과정에 대한 모니터링과 성과에 대한 모니터링으로 구분된다. 집행과정에 대한 모니터링은 사업에 대한 투입 또는 사업추진과정에서 나타나는 여러 가지 행위들을 평가하고, 이를 계획과 비교하는 등의 일정관리활동이라 볼 수 있다. 성과에 대한 모니터링은 투입활동 및 산출물을 측정하고, 사업의 성과들을 사전에 설정되었거나 기대되었던 성과와 비교하는 데 평가의 중점이 두어진다. 정책 영향평가는 앞서 설명한 총괄적 평가와 같은 개념으로서 효과성에 대한 평가이다. 이를 위해 영향평가에서는 첫째 사업의 대상이 되는 집단에 어떤 변화를 가져왔는지의 여부와 그 규모를 식별해 내고, 둘째는 이러한 변화가 오게 된 원인이

집행된 사업에 의한 것이었는지의 여부를 밝혀내며, 셋째 이러한 변화가 투입된 비용에 비추어 정당화될 수 있는지를 밝혀낸다. 그리고 넷째는 이러한 변화가 제기된 문제해결에 적합한 것이었는가 하는 것을 검토하게 된다. 마지막으로 메타평가는 하나 또는 여러개의 기존의 평가에서 발견했던 사실들을 재분석하는 형태를 띠게 된다. 이는 정책형성이나 정책집행 그리고 행정책임 등 여러 가지 목적에 필요한 정보들을 산출해 낼 수 있다.

이와 같이 무엇을 평가할 것인가와 관련된 평가내용의 문제는 다양하게 분류할 수 있는데 이는 평가의 목적, 평가결과의 활용, 평가자의 유형, 사업추진단계 등에 따라 달리 적용되어야 한다.

#### 마. 평가결과활용에 대한 고려

누가 어떻게 평가결과를 활용할 것이냐의 문제는 누가 평가할 것이냐와 같은 평가체계의 문제와 긴밀한 관계가 있다. 평가결과 활용은 크게 사업을 추진한 해당기관에서 정책이나 프로그램을 수립하고 결정하는 데에 활용하는 것과 제3의 기관에서 평가결과를 활용하는 것으로 구분할 수 있다. 후자의 경우 우리나라 같은 경우 예산주무부처나 감사원 등 행정부 기능수행에 대한 통제권을 가지고 있는 기관이 통제하기 위한 수단으로 활용하는 것을 그 예로 들 수 있다. 그리고 대부분의 평가가 그 목적에서 전자의 내용을 표명한다. 즉 평가결과 정책이나 프로그램을 수정하거나 이후 추진되는 계획에 반영하는 데에 활용하기 위한 목적을 대개 명시하고 있다. 이는 원래의 평가가 갖는 취지이기도 하다. 그러나 실제로 우리의 경우 이러한 적극적 활용은 미흡한 것으로 보고되고 있다. 자체평가의 경우는 실효성이 떨어져서 그러한 목적을 달성하지 못하며, 외부평가의 경우에는 피평가기관의 평가결과의 책임성을 회피하고자 하는 평가에 대한 지나친 과민반응으로 인해 객관적이고 정확한 평가결과 보고가 어렵고 이에 따라 평가결과 활용이 유명무실하게 그치고 만다는 것이다.<sup>5)</sup> 따라서 우리의 행정문화의 성격

4) 노화준, 「정책학원론」, (서울: 박영사), 1995, p.468.

5) 정명주, “정책평가결과활용에 관한 연구”, 한국행정학회 2000년도 춘계학술대회 발표논문집, 2000.

에 비추어 볼 때 지금까지 외부평가는 통제의 성격이 강하게 나타날 수밖에 없는 현실이었다.

이러한 점을 고려해볼 때, 평가결과활용에 따라 평가의 목적이 정해지고 평가의 목적에 따라 누가 평가를 하느냐 혹은 평가에 어떤 기관이 직간접으로 관여하는 것이 좋은가 하는 것을 결정해야 하므로 평가추진체계를 정립하는 데에 있어서는 이러한 평가결과활용을 고려해야 한다.

### 3. 정보화 평가체계 및 제도 현황

본 장에서는 정보화 평가 주체별로 우리나라 정보화 평가체계 및 제도적으로 시행되고 있는 정보화평가제도에 대해 앞서 언급한 평가체계 정립시 고려해야 할 사항을 포함하여 그 현황을 살펴보기로 한다. 평가의 유형에 따라 평가대상 혹은 평가내용이 매년 약간의 차이가 발생하고 있는 바, 본 연구에서는 2001년도를 기준으로 살펴보고자 한다.

#### 가. 정보화추진위원회 평가

현재 정보화추진위원회에서 주관하는 평가는 정보화사업에 대한 평가와 공공기관의 정보화수준에 대한 평가가 있다. 정보화사업에 대한 평가는 다시 자체평가와 외부평가로 구분되어 시행되고 있다.<sup>6)</sup> 이들을 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

##### (1) 정보화사업 평가

공공정보화사업에 대한 평가는 각 사업주관기관에서 실시하는 자체평가와 정보화추진실무위원회에 설치, 운영되고 있는 정보화평가위원회가 실시하는 외부평가로 구분된다.

##### 1) 자체평가

각 주관기관들은 자체평가를 실시하여 그 결과를 정보화추진분과위원회에 제출하고 정보화추

진분과위원회는 이를 심의·종합하여 결과를 매년 3월까지 정보화평가위원회(정보통신부)에 제출하도록 하고 있다. 평가대상은 국가전체 정보화추진을 위한 기본계획과 각 분야별 시행계획 등에 따라 추진되는 국가사회 전체의 정보화사업을 대상으로 하고 있다. 평가내용은 사업주관기관이 추진한 정보화사업을 대상으로 하여 사업추진계획 대비 추진실적, 문제점 및 개선사항, 향후 추진방향 등에 대해 평가한다. 자세한 평가내용 및 전반적인 지침은 정보통신부에서 발간하는 '정보화 평가편람'에 의거하여 시행하고 있다. 또한 이는 이미 추진한 사업에 대한 평가이므로 사후평가에 해당한다. 그러나 많은 정보화사업들이 다년간 계속되는 사업이 많으므로 이러한 다년간 계속사업에 대해 1년간의 실적을 평가하는 경우 과정평가에도 해당한다고 볼 수 있다. 평가결과는 외부평가와 종합하여 정보화추진위원회에 보고하고 평가결과를 성과주의 예산 운영방침에 따라 차년도 정보화예산 편성을 위한 사전협의 과정에 반영하도록 하고 있다. 또한 우수사례는 확산·전파하여 사업추진 능력을 배양하고 포상 등의 유인제도 등을 강구하여 활용토록 하고 있다.

##### 2) 외부평가

정보화추진위원회에서 주관하는 정보화사업평가는 '97년 처음 '공공정보화사업 평가 계획'이 수립된 이래 2000년도에 계획이 수정·보완되었고, 2001년도는 이의 적극적 수용을 위해 기존의 정보화사업평가 방식과는 많은 측면에서 변화를 경험한 해였다. 이 논문에서 논의하는 정보화사업 외부평가는 앞서 밝힌 바와 같이 2001년도에 시행된 평가를 중심으로 논의하고자 한다.

정보화사업 외부평가는 정보화추진실무위원회에 정보화평가위원회를 설치하여 시행토록 하고 있다. 정보화평가위원회는 산·학·연 민간인 전문가로 구성하고 정보화추진실무위원회 위원장인 국무조정실장이 위촉한다. 한국전산원은 정보화평가위원회의 평가시행을 지원하고 정보화 평가제도 및 평가방법론을 연구개발하는 기능을 수행한다.

평가의 대상은 자체평가와 마찬가지로 국가전

4. 29. 참고

6) 정보화추진위원회, '국가정보화 평가계획(안)', 2000. 2. 참고.

체 정보화촉진을 위한 기본계획과 각 분야별 시행계획 등에 따라 추진되는 국가사회 전체의 정보화사업을 대상으로 하고 있다. 2001년도에는 전체 행정기관이 시행한 정보화사업을 목표별로 그 유형을 7개 분야로 구분하였다. 이들 7개 분야별로 사업규모와 파급효과를 고려하여 62개 사업을 선정하였다.<sup>7)</sup> 이 역시 자체평가와 마찬가지로 사후평가 혹은 과정평가에 속한다.

평가내용은 정보화평가위원회와 한국전산원이 개발한 지침에 의거하여 크게 사업의 필요성, 계획의 적정성, 추진의 효율성, 성과의 달성도로 구분하여 사업의 필요성에서는 목표의 적합성, 유관사업과의 연계성이 포함되었다. 계획의 적정성에는 목표-수단 적합성, 적용기술의 타당성이 포함되었다. 추진의 효율성에는 추진방식의 적절성, 추진체계의 원활성이 포함되었다. 성과의 달성도에는 목표달성도, 업무생산성 향상도, 고객서비스 개선도가 각각 포함되었다.

평가결과 예산주무부처가 익년도 정보화예산 배정을 하는 데 참고자료로 활용하도록 하기 위해 평가보고서를 기획예산처에 송부하고, 자체평가와 종합하여 정보화추진위원회에 보고하여 평가결과 조치 계획을 다시 각 해당기관이 정보화추진위원회에 보고토록 하였다.

## (2) 정보화수준 평가

정보화수준평가는 외부평가로서 정보화평가위원회가 평가를 시행한다. 정보화평가위원회는 앞서 정보화사업평가와 마찬가지로 정보화추진실무위원회에 설치되어 정보화사업평가위원회와 정보화수준평가위원회로 구분하여 시행한다.

정보화수준평가는 2000년 새로 수정 보완된 '국가정보화 평가계획'에 의거하여 2000년, 2001년 2회에 걸쳐 시행되었다. 대상은 '국가정보화 평가계획'에서는 국가전체의 균형적 정보화 수준 제고

7) 7개 분야는 전자정부분야, 전자상거래분야, 농림 정보화분야, 정보격차해소분야, 복지정보화분야, GIS분야, 지식정보연계분야 등이고 이들 각각의 분야별로 10개, 6개, 6개, 9개, 8개, 12개, 11개 사업으로 전체 62개 사업이 선정되어 평가되었다. 정보화추진위원회, 「2001년도 국가정보화 평가시행계획(안)」, 2001. 2. 참고

를 위해서 기관별, 지역별 정보화수준을 평가하도록 하여 평가가 필요하다고 판단되는 기관이나 지역 등을 매년 선정하여 평가하도록 하고 있다. 이에 따라 2000년도에는 38개 중앙행정기관에 대한 정보화수준평가를, 2001년도에는 40개 중앙행정기관과 16개 광역지방자치단체에 대한 평가를 시행하도록 하였다.<sup>8)</sup> 2001년도의 경우 중앙행정기관에 대한 평가는 정보화평가위원회에서 실시하고 광역지방자치단체에 대한 평가는 행정자치부 주관으로 실시하였다. 이는 행정자치부가 행정정보화분과위원회 주관기관으로서 광역지방자치단체에 대한 정보화추진에 행정자치부가 평가하는 것이 바람직하다는 국무조정실의 조정결과에 따른 것이다.<sup>9)</sup> 이리하여 중앙행정기관은 한국전산원에서 개발한 평가모형, 지표를 토대로 설문조사, 현장실사, 홈페이지 분석, 면담 등 다양한 평가방법을 활용하여 평가가 시행되었다. 광역지방자치단체의 정보화수준평가는 한국전산원에서 개발한 중앙행정기관 정보화수준평가의 평가모형, 지표 및 평가방법을 준용하여 평가를 시행하여 9월에 정보화평가위원회에 제출하였다.

평가내용은 크게 정보화 비전·전략, 전자적 민의 수렴, 전자민원, 전자행정, 정보화기반으로 구분하여 정보화 비전·전략에는 정보화 리더십과 정보화 전략이 포함되었다. 전자적 민의 수렴에는 정책정보의 전자적 제공과 정책의견의 전자적 수렴이 포함되었고, 전자민원에는 민원정보의 전자적 제공과 전자민원처리가 포함되었고, 전자행정에는 핵심업무 정보화와 내부업무 정보화가 포함되었다. 그리고 정보화기반에는 정보화투자과 정보보호등이 포함되었다.

평가결과는 정보화추진위원회에 보고하고 향후 기관의 정보화추진에 적극 반영토록 하였다.

### 나. 국무조정실의 기관별 심사평가

8) 2001년도에는 2000년도의 대상에 행정자치부, 여성부 등이 포함되어 40개 행정기관이 평가대상이 되었다.

9) 2001년도 정보화평가 시행계획 수립시 광역지방자치단체에 대한 평가시행을 정보화평가위원회가 할 것인지 행정자치부가 시행할 것인지에 대한 논란이 제기됨에 따라 국무조정실에서 조정된 결과에 따른 것이다.

2001년도 중앙행정기관 기관평가는 10월 현재 시행 중에 있다. 이의 평가대상영역은 주요정책과제 평가, 기관역량 평가, 국민만족도 조사가 포함되어 있다. 이 중 정보화평가와 관련이 있는 주요 정책과제평가와 기관역량평가에 대해 간략하게 살펴보고자 한다.

### (1) 주요 정책과제 평가

각 기관별로 주요 정책과제를 선정하여 평가하는데 정보화사업도 기관에 따라 주요정책과제로 선정될 수 있으므로 이에 포함된다. 이는 국무조정실에서 위촉하는 평가주관위원과 국무조정실 평가담당관이 평가를 시행하는 외부평가이다. 그리고 반기별로 시행되면서 그 이전 분기에 추진한 실적을 평가하는 사후평가의 성격을 갖는다. 평가내용은 정책목표의 타당성, 계획내용의 충실성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 정책효과성의 기준에 따라 평가한다.

### (2) 기관역량 평가

기관역량평가의 하위 평가영역으로 '기관운영 혁신노력'이 포함되어 있다. 이는 다시 3대 평가분야로서 전자정부 구현노력, 국가기강 확립대책 추진, 조직 및 정책관리 역량으로 구분되어 실시된다. 따라서 중앙행정기관의 전자정부 구현노력이 국무조정실 기관평가에 포함되어 있다. 이는 국무조정실에서 위촉하는 평가주관위원과 국무조정실 평가담당관 그리고 민간인 전문가로서의 한국전산원이 평가를 시행하는 외부평가이고 반기별로 그 이전분기에 추진한 실적을 평가하는 사후평가이다. 평가내용은 정보화추진위원회에서 시행한 '중앙행정기관 정보화수준평가' 결과를 분석하여 기관평가에 적합한 평가지표를 선정하였는데 크게 열린정부 구현, 서비스정부 구현, 생산적 정부 구현으로 구분하여 열린정부 구현에는 정책정보의 전자적 제공, 온라인 정보공개제도, 전자적 민의 수렴, Q/A 운영이 포함되었다. 서비스정부 구현에는 민원정보 제공, 민원처리의 전자화, 민원처리결과 공개, 민원인 피해 구제방안 등이 포

함되었다. 그리고 생산적 정부 구현에는 온라인 정보 공동활용 수준, 지식공유 수준, 전자결재 및 전자문서 유통, 정보화 여건개선 등이 포함되었다.<sup>10)</sup>

### 다. 기획예산처의 성과분석

2001년도 여름, 기획예산처에서 국가 공공기관 정보화 성과분석을 시행하였다. 이는 정부부처 및 산하기관의 정보자원 보유 현황과 활용도를 객관적으로 조사·분석함과 함께 정보자원의 공동활용 가능 사업 및 DB(시스템 포함) 등을 발굴하여 그 활용도를 향상시키고, 조사·분석 결과의 환류를 통하여 국가정보화사업의 질을 제고하며 국가 예산의 효율적 지원 방안을 마련하기 위한 기초자료 제공을 목적으로 시행되었다. 이를 위해 한국교육학술정보원, 한국전산원 등 민간인 전문가들이 시행에 참여하는 외부평가의 형태이면서 지금까지 추진한 실적과 앞으로 달성할 것으로 기대되는 내용을 부분적으로 포함하는 사전, 사후평가적 성격이 혼재되어 있는 형태이다.

평가대상은 정보화사업을 사업범주별로 구분하여 행정정보화부문, 재정정보화 부문, 외교통일 정보화 부문, 법사행정정보화 부문, 산업정보화 부문, 사회간접자본정보화 부문, 농림해양수산정보화 부문, 산업인력정보화 부문, 과학기술정보화 부문, 교육정보화 부문, 보건복지정보화 부문, 환경정보화 부문, 문화정보화 부문 등 기존의 정보화추진분과체계를 준용한 범주로 구분하여 이 들 각 각의 범주에 따른 정부부처 및 산하기관을 선정하여 총 95개 기관에 대한 평가를 시행하였다.

평가내용은 크게 정보자원 활용도 조사와 정보화사업 실적 조사 및 정보화사업 성과 계획으로 구분하였다. 정보자원 활용도 조사에는 정보화 인력현황, 정보화사업 담당자 경력, 통신망 현황 및 계획과 PC보유현황 및 보급계획, PC용 SW 보유현황 및 구입계획, 그리고 시스템, 정보보호 시스템 설치현황 및 계획, 시스템의 외부위탁 현

10) 이상, 국무조정실, 정책평가위원회, 2001년도 기관운영 혁신노력 평가계획(안), 2001. 9; 국무조정실, 2000년도 기관별 주요정책과제평가 결과보고서 참고.



황, 응용 SW 현황, DB 구축 현황이 포함되었으며, 인트라넷 현황, 전자결재 처리 현황, 대국민 정보제공 서비스등의 정보시스템 부문과 자체 DB의 타기관 제공현황 및 타기관 DB의 이용 현황, DB의 공동활용 계획, 정보시스템의 공동활용 계획 등이 포함되었다. 다음 정보화사업 실적조사에는 업무처리절차 및 대국민 서비스 개선효과와 기관별 인력변동내역, 정보화사업 추진을 통한 예산절감 내역 등으로 구분하여 다시 세부평가항목을 제시하였다. 그리고 마지막으로 정보화사업 성과 계획은 업무처리절차 및 대국민 서비스 개선효과, 기관별 인력 변동 계획, 정보화사업추진을 통한 예산 절감 계획으로서 정보화사업 실적조사 항목과 동일한 내용을 평가하면서 다만 실적이 아닌 계획을 평가하는 것으로 하였다.

조사결과는 조사목적에서 밝힌 바대로 정부부처 및 산하기관의 정보자원 보유 현황과 활용도를 객관적으로 조사·분석함과 함께 정보자원의 공동활용 가능 사업 및 DB(시스템 포함) 등을 발굴하여 그 활용도를 향상시키고, 조사·분석 결과의 환류를 통하여 국가정보화사업의 질을 제고하며 국가예산의 효율적 지원 방안을 마련하기 위한 기초자료로 제공코자 하였다.<sup>11)</sup>

## 라. 행정자치부의 조사 및 수준평가

행정자치부가 주관이 되어 시행하는 정보화관련 평가는 크게 2가지로 구분하여 광역지방자치단체와 기초지방자치단체에 대한 정보화수준평가와 공공부문 정보자원조사가 있다. 이를 구분하여 살펴보고자 한다.

### (1) 자치단체 정보화수준평가

행정자치부는 광역, 기초 지방자치단체에 대한 정보화수준평가를 매년 시행하고 있다. 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가는 2001년도에 정보화추진위원회에서 심의 확정된 '2001년도 국가정보화평가 시행계획(안)'에 따라 한국전산원에서 중앙행정기관을 대상으로 시행한 정보화수준

평가 내용을 준용하여 행정자치부 산하 자치정보화지원재단에서 평가를 시행하였고, 기초지방자치단체의 정보화수준도 자치정보화지원재단에서 평가를 시행하였다. 이는 자치단체의 입장에서 외부평가에 해당된다. 그리고 평가시점 당시까지 추진한 실적을 중심으로 하는 사후평가의 성격을 갖는다.

평가내용은 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가의 경우 정보화추진위원회에서 중앙행정기관을 대상으로 시행한 평가지표를 그대로 준용하여 정보화 비전·전략, 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정 등에 대해 평가되었다.<sup>12)</sup> 기초자치단체의 정보화수준은 정보화 지원, 정보화 투자, 정보화 설비, 정보화 조직 및 인력, 정보화 활용의 5개 부문으로 구분하고 정보화설비는 하드웨어, 소프트웨어, LAN 현황, 이메일 ID가 포함되었고, 정보화 활용은 내부활용과 외부활용으로 구분하여 외부활용은 홈페이지 등 인터넷기반에 대한 활용 등을 평가하였다.<sup>13)</sup>

광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가결과는 '국가정보화 평가계획'에 따라 정보화평가위원회의 외부평가결과와 종합하여 정보화추진위원회에 보고, 확정되었다. 기초지방자치단체의 정보화수준평가는 정보화추진위원회와는 상관없이 행정자치부 내부적인 보고절차를 밟도록 하였다.

### (2) 정보자원조사

정보자원에 대한 조사는 공공기관 정보화정책 수립의 기초자료 제공 및 국가정보자원의 효율적 관리방안 수립에 기여하기 위하여 '97년부터 매년 실시하고 있다. 그리하여 '98년에는 '공공부문 정보자원 관리개선 전담반'이 구성되었고 '99년에는 정보화촉진기본법을 개정하여 공공기관이 보유하고 있는 정보자원현황의 체계적인 작성 및 관리를 의무화하였다. 이에 따라 한국전산원이 정보자원관리 기본 지침과 정보자원현황 작성양식을 공공기관에 배포하였다. 그러나 2000년부터는

12) 정보화추진위원회, '2001년도 국가정보화 평가결과(안)', 2001. 9. 참고.

13) 행정자치부, 자치정보화지원재단, 「2000 기초자치단체 정보화수준측정」, 2001. 1. 참고.

11) 이상 기획예산처, '국가 공공기관 정보화 성과 분석', 2001. 10.(미발표자료) 참고.

들어서면서 행정자치부와 한국전산원이 이원화되어 조사가 시행되었는데 행정자치부는 중앙정부 및 지방자치단체 등의 국가기관을 대상으로, 한국전산원은 행정자치부가 조사하는 대상을 제외한 공공기관 중 초고속국가망 이용기관을 대상으로 조사가 시행되었다.

조사내용은 행정자치부의 경우 행정정보화 기반, 행정정보화예산, 행정정보 공동이용, 전자적 민원행정서비스, 전자문서유통, 행정정보화 관련 법령 및 위원회, 행정정보화 인력 및 정보화 교육, 행정정보 보호 등이 포함되어 있다. 그리고 한국전산원 조사항목은 정보화인력 및 교육현황, 정보화예산 현황, 정보기술 기반 현황, 정보시스템 활용 현황 등이 포함되어 있다.

그리고 이와는 별도로 한국전산원에서는 '99년부터 정보화통계조사를 실시하고 있다. 조사대상은 가정, 기업, 공공으로 구분하여 기업은 농림수산업, 유통업, 금융보험업, 제조업, 기타서비스업으로 구분하여 16개 시도별로 조사를 시행한다. 공공은 '99년도의 경우 공공기관 정보자원조사 대상과 동일한 대상에 대해 조사가 시행되었고, 2000년도의 경우 공공은 대상에서 제외되었다. 2001년부터는 가구부문 중 인터넷 부문은 KRNIC(한국인터넷정보센터)에서 조사하고 그외는 ICC(정보문화센터)에서 조사를 시행하고 있다. 그리고 기업 및 공공부문을 한국전산원이 담당하여 10월 현재 조사가 시행중에 있다. 조사내용은 2000년도를 기준으로 보면, 정보화기반, 정보이용, 정보화투자, 정보화인력, 정보화역기능, 국제통계 등으로 크게 구분하여 정보화기반에는 컴퓨터, 인터넷, 통신, 유선방송 등이 포함되었다. 정보이용에는 컴퓨터, 인터넷, 통신에 대한 이용현황이 포함되었고, 정보화투자에는 가정, 기업에 있어서의 정보화투자가 포함되었다. 정보화인력에는 정보통신산업 인력, 정보활용인력, 전산실 운영 현황 등이 포함되었고, 정보화역기능에는 유행정보 유통건수, 해킹 발생건수 등이 포함되었다. 그리고 국제통계에는 PC보급대수 등 10개의 항목이 포함되었다.

이러한 통계조사는 공공부문 및 기업의 정보화 실태를 종합적으로 파악할 수 있는 기초통계를 체계적으로 정리하기 위한 목적으로 시행하고

결과는 통계집으로 발간하여 각급기관에서 활용하도록 하고 있다.<sup>14)</sup>

#### 마. 분야별 자체 평가

앞서 언급한 평가외에도 각급기관에서 자체평가에 해당하는 평가가 각 분야별, 혹은 주요사업별로 시행되고 있다. 예를 들어 국가지리정보체계의 구축및활용등에관한법률에 따라 건설교통부가 주관하는 국가지리정보체계추진위원회에서 국가지리정보시스템구축사업에 대해 평가를 시행하도록 하여 건설교통부는 2002년부터 이에 대한 평가를 시행할 것을 계획하고 있다.

또한 전자거래기본법에 의거해 전자거래분야에 대해서 산업자원부에서 주관하는 전자거래정책협의회에서 평가를 시행하도록 하였다.

이는 모두 해당분야에 대한 추진주체가 시행하는 자체평가에 해당하는 것이다. 따라서 이들 평가들도 크게 보면 현재 각 분과별로 익년도 정보화촉진시행계획수립시 전년도 추진실적에 대한 평가를 시행하도록 한 정보화촉진기본법에 따라 각 분과위원회에서 각 기관별로 시행하고 있는 자체평가와 같은 성격을 갖는 것이라 볼 수 있다. 따라서 이들 평가결과들도 익년도 정보화촉진시행계획 제출시 정보화추진분과위원회와 정보화추진실무위원회를 거쳐 정보화추진위원회에 제출하도록 해야 할 것이다.

14) 한국전산원, '정보화통계조사 추진계획(안)', 2001. 4. 참고.

<표 1> 정보화관련 평가 및 조사 현황

주관	평가명	평가유형		대상	내용	비고
		자체·외부	사전·과정·사후			
정보화추진위원회	정보화사업평가	자체, 외부	사후(과정)	전체 정보화 사업	사업의 필요성, 계획의 적정성, 추진의 효율성, 성과의 달성도	
	정보화수준평가	외부	과정(사후)	중앙행정기관	정보화비전·전략, 전자적민원수령, 전자민원, 전자행정, 정보화기반	
국무조정실	주요정책과제평가	외부	사후	전체 행정기관의 주요 정책과제	정책목표의 타당성, 계획내용의 충실성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 정책효과성 등	
	지식정부구현노력평가	외부	사후	중앙행정기관	정책정보의 전자적 제공, 온라인 정보공개제도, 전자적 민원수령, 민원정보 제공, 민원처리의 전자화, 민원처리결과의 공개 온라인 정보공동활용 수준, 전자결재 및 전자문서 유통 등	
기획예산처	국가공공기관성과분석	외부	사전, 사후	공공기관	전체 정보자원현황, 정보화사업별 업무처리절차 및 대국민서비스 개선효과, 예산절감내역, 기관별 인력변동내역	
행정자치부	광역지방자치단체 정보화수준평가	외부	사후	광역지방자치단체	정보화추진위원회의 중앙행정기관 정보화수준평가내용과 동일	
	기초지방자치단체 정보화수준평가	외부	사후	기초지방자치단체	정보화지원, 정보화투자, 정보화설비, 정보화조직 및 인력, 정보화활용	
	정보자원조사	외부	사후(과정)	중앙부처 및 지자체, 기타 공공기관	행자부-정보화기반, 정보화예산, 정보공동이용, 전자적민원행정서비스, 전자문서유통, 정보화관련법령 및 위원회, 정보화인력 및 정보화교육, 정보보호 한국전산원-정보화인력 및 교육, 정보화예산, 정보기술기반, 정보시스템 활용	행자부-중앙부처, 지자체 한국전산원-기타 공공기관
분야별, 사업별 주관기관	GIS평가, 전자거래추진 실적평가 등	자체	사전, 사후	주관 주요 정보화사업	시행 예정	

기초지방자치단체에 대한 정보화수준평가 등 다양한 주체들이 평가를 시행하고 있다는 것을 보았다.

#### 4. 정보화 평가체계의 문제점

본 장에서는 앞 장에서 살펴 본 현황진단에 따라 그 문제점을 도출하고자 한다.

##### 가. 외부평가주체의 다기화 및 평가주체별 평가차별화 전략 부재

###### (1) 외부평가주체의 다기화

앞서 정보화평가현황에서 살펴본 바에 따르면 정보화추진위원회의 정보화사업과 중앙부처, 광역지방자치단체, 공기업의 정보화수준에 대한 평가, 국무조정실에서 심사평가의 일환으로 추진되는 중앙부처에 대한 지식정부구현노력평가와 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가, 기획예산처의 공공기관 정보화 성과에 대한 분석, 행정자치부의

이는 각 기관별로 평가를 통해 얻고자 하는 것이 다르고, 또 부처간 정보화부문, 특히 정보화평가부문에 대한 관할권 경쟁이라는 측면이 작용하기도 하기 때문인 것으로 판단된다. 이러한 이유로 각기 다른 기관에서 다른 측면에서의 평가가 이루어진다는 것은 그 자체로서 바람직할지 못할 것은 없다. 다만 그러한 평가결과들이 서로 종합되어 분석되지 못함으로써 국가 전체적인 차원에서의 일관된 방향제시와 체계적인 정보화 추진이 되지 못했다는 것이 문제점으로 지적될 수 있다.

###### (2) 평가의 차별화전략부재

더 큰 문제는 앞서 평가주체가 다기화된 본래

의 이유와 목적은 상호 평가에 대한 수요의 초점이 다르다는 것이었는데 실제로는 대개 유사한 대상을 유사한 내용에 대해 평가가 이루어짐으로써 평가의 차별화가 이루어지지 않아 평가의 다원화를 통한 다양한 관점의 평가결과 수렴이라는 원래의 목적을 달성하지 못할 뿐만 아니라 피평가기관으로부터 행정만 유발하게 한다는 비난을 받는 문제점을 초래하게 되었다는 것이다.

정보화추진위원회에서 시행하는 정보화사업평가의 대상은 국무조정실에서 시행하는 기관별 심사평가에서 주요 정책과제평가의 대상에도 포함된다. 평가의 기준이나 평가항목을 보면 정보화추진위원회의 정보화사업평가에서는 사업의 집행성과 효과성, 효율성의 기준에 따라 사업의 필요성, 계획의 적정성, 추진의 효율성, 성과의 달성도 등에 대해 평가한다. 국무조정실의 심사평가에서는 정책목표의 타당성, 계획내용의 충실성, 시행과정의 효율성, 시행과정의 적절성, 목표의 달성도, 정책효과성에 대해 평가한다. 따라서 같은 대상에 대해 유사한 기준이나 항목을 적용하여 평가함으로써 평가의 중복이라는 문제를 야기하게 되었다는 것이다.

정보화추진위원회에서 시행하는 정보화수준평가는 중앙부처를 그 대상으로 한다. 국무조정실의 심사평가내용 중 기관역량평가에 포함된 기관운영 혁신노력 평가에는 전자정부 구현노력 평가가 포함되어있다. 이 역시 중앙부처를 대상으로 하고 있다. 평가내용을 보면 정보화추진위원회의 정보화수준평가에서는 크게 정보화비전·전략, 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정, 정보화기반으로 구분하고 그 각각에 대해 정보화리더십, 정보화전략, 정책정보의 전자적 제공, 정책의견의 전자적 수렴, 민원정보의 전자적 제공, 전자민원처리, 핵심업무 정보화, 내부업무 정보화, 정보화 투자, 정보보호 등에 대해 평가한다. 국무조정실의 전자정부구현노력 평가를 보면, 크게 열린정부 구현, 서비스 정부 구현, 생산적 정부 구현으로 구분하고 있는데 이는 정보화추진위원회의 평가내용분류와 명칭만 다를 뿐 실제 세부 평가내용을 보면 정책정보의 전자적 제공, 온라인 정보공개제도, 전자적 민의 수렴, Q&A 운영, 민원정보 제공, 민원처리의 전자화, 민원처리결과와 공개, 민원인 피해

구제 방안, 온라인 정보공동활용 수준, 지식공유 수준, 전자결재 및 전자문서 유통, 정보화 여건 개선 등 거의 동일한 항목들이 포함되어 있다. 이 역시 같은 대상에 대해 거의 같은 내용을 평가함으로써 마찬가지로 평가중복이라는 지적이 제기되고 있다.

또한 행정자치부에서 시행하는 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가는 정보화추진위원회에서 주관한 중앙행정기관의 정보화수준평가항목을 그대로 준용함으로써 지방자치단체라는 특성을 고려하지 않은 채 평가가 시행됨으로써 평가 대상에 대한 적실성 있는 평가가 시행되지 못했다는 한계도 안고 있다.

기획예산처에서 2001년도에 시행한 국가 공공기관 정보화 성과분석을 보면 그 대상과 내용에 있어 정보화추진위원회에서 시행하는 정보화사업평가 및 정보화수준평가와 평가대상 및 평가내용이 부분적으로 중복되고 있고, 행정자치부와 한국전산원(정보통신부)에서 주관하는 정보자원조사이나 정보화 통계조사의 조사대상 및 조사내용과 부분적으로 중복되고 있다.

이에 더하여 각 기관별, 분야별 자체평가의 시행이 확대되고 전면화됨에 따라 또 다시 평가의 중복이라는 문제가 야기될 우려가 제기되고 있는데 GIS분야에 대한 자체평가, 전자상거래분야에 대한 자체 평가 등이 그 대표적인 예로서 이들 평가의 주체가 되는 기관에서 평가의 중복문제를 거론하기 시작했다는 것이다.

뿐만 아니라 전반적으로 볼 때 평가대상 혹은 조사대상이 공공기관이라고 할 때 대부분의 기관이 두 개 이상의 평가를 받고 있고 평가내용에 있어 중복되어 평가되고 있는 실정이라 할 수 있다. 각각의 평가목적도 대개 유사하여 정보자원에 대한 체계적인 관리, 정보화사업의 효율적인 추진, 이에 따른 국가재정의 효율적인 운영으로 연결되고 있다. 그러나 실제 지금의 평가체계에 따른 평가결과를 볼 때 체계적인 자원관리나 효율적인 사업추진을 위한 피드백이나 기관간 평가결과와 종합적 분석으로 인한 평가의 시너지 효과가 제대로 나타나고 있지 않아 평가의 실효성을 확보하고 있지 못한 것으로 분석된다.

#### 나. 평가-계획-예산간 연계 미흡

현재 정보화추진위원회에서 2000년도에 확정된 평가 기본계획에서는 평가결과 익년도 정보화추진시행계획에 반영하도록 하고 있다. 그러나 현재까지 정보화추진위원회에서 주관하는 평가결과는 대개 5월말경 완료되었다. 그런데 익년도 정보화추진시행계획은 정보화추진기본법에서는 5월말까지 제출하도록 되어 있고, 심지어 정보통신부에서 매년 별도로 송부하는 지침에는 정보화추진시행계획을 4월말까지 제출하도록 하고 있다. 따라서 평가결과를 반영한 정보화추진시행계획수립이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 또한 2001년도부터는 평가시행계획에서 권고하기를, 평가결과를 기획예산처에 송부하여 익년도 정보화예산심의에 활용하도록 하고 있다. 이 때 제기되는 문제는, 평가결과를 예산심의에 직접적으로 반영하기 어려운 측면이 있다는 점이다. 즉 현재의 평가는 이미 시행된 사업에 대해 계획의 타당성, 추진과정의 효율성, 성과의 달성도에 대해 이루어지고 있다. 반면 예산심의를 할 때 사업을 바라보는 측면은 이 사업을 위해 과연 정부가 돈을 투자해야 할 것인가와 같은 의사결정을 하는 과정이라 할 때 이 때의 판단기준은 과연 이 사업이 정부가 반드시 지원을 해야 할 성질의 것인가, 민간이 투자하도록 하는 것이 바람직한 것인가라든지, 당해연도 추진 이후 계속해서 사업을 추진할 수 있는 자원확보방안과 같은 향후 운영방안이 확보되어 있는지를 본다면, 사업을 추진하는 방식이 정보시스템개발의 경우 직접 구축하는 것이 맞는 것인지, 아웃소싱을 하도록 하는 것인지 등에 대한 판단을 필요로 한다. 따라서 평가결과를 바로 직접적으로 예산배정에 연계시키는 데에는 무리가 있다. 다만 계속사업인 경우 평가결과 사업의 성과가 어느정도라는 것이 나타나거나, 사업의 성격상 향후 계속 필요성에 대한 평가결과가 나오는 경우는 익년도 예산을 배정하고자 하는 의사결정에 부분적으로 기여할 수 있는 측면이 있다. 그러나 평가결과에만 의존하여 예산배정유무를 결정할 수는 없다.

또한 예산심의는 사업계획에 의거하여 판단하고 결정하도록 되어 있다. 그러나 현재의 사업계

획서는 해당연도 예산을 확보하고자 하는 방향과 내용으로만 구성되어 있다. 뿐만 아니라 해당사업이 기관이 궁극적으로 추구하는 조직의 성과와 목표에 어떻게 연계되어 있는지, 장기적인 비전을 가지고 있는지에 대해 알 수 있는 항목은 어디에도 없다. 이렇게 허술한 사업계획에 의거한 예산배정의 의사결정은 따라서 한계를 가질 수밖에 없다.

#### 다. 자체평가의 부실

앞서 분석한 결과에 따르면 대부분의 평가의 초점은 외부평가에 치중해 있다. 이는 앞서 언급한 바와 같이 자체평가가 갖는 한계라고 할 수 있는 평가의 객관성 결여, 과학적이고 엄밀한 평가 시행의 어려움 등이 우리의 경우 명확하게 나타남에 따라 아예 자체평가에 대해 내외부가 모두 신뢰하지 못한다는 데 그 원인이 있다. 그리하여 자체평가는 추진실적에 대한 홍보적 성격에 그치고 있고 실제 미흡한 점이나 추진과정에서의 애로사항이 정확하게 지적되지 못하고 있으며, 추진결과의 성과 등에 대해서는 실제보다 과장되거나 왜곡되어 보고되고 있는 실정이다.

그러나 사업에 대해 가장 정확하게 현황을 파악하고 있는 사업담당자가 정확한 사업에 대한 자료를 토대로 자가진단을 통한 집행과정의 합리적인 변경을 꾀하고 실적에 대한 정확한 진단을 통해 이후의 사업추진에 피드백할 수 있는 체계로 갈 수 있는 방안에 대한 모색이 요구되고 있다.

#### 라. 사후평가 치중

앞서 살펴본 바와 같이 대부분의 평가가 사후평가 혹은 과정평가이다. 현재 사전평가라고 할 수 있는 것은 2001년도에 기획예산처에서 시행한 국가 공공기관 정보화 성과 분석에서 계획에 대한 평가를 시행한 것 외에는 전무한 실정이다.

그러나 앞서 살펴본 정보화평가현황에서는 소개하지 않았지만 현재 한국전산원에서 익년도 정보화추진시행계획에 대해 각 분과별로 사전검토를 시행하고 있다. 이는 일종의 사전평가행위에

해당하는 것으로서 계획을 중심으로 사업의 필요성, 목표의 타당성 및 자원계획의 타당성에 대해 검토하고 있다. 그러나 각 부처로부터의 시행계획 제출이 매년 통상적으로 늦어지고, 한정된 인력으로 방대한 계획에 대한 사전검토를 시행하는 과정에서 사전평가적 엄밀한 분석과 검토는 다소 미흡한 실정이다.

사업추진의 재원은 국가재정으로서 이의 효율적인 운용을 통한 정부의 책무성을 확보하고 정부기능의 원활한 수행은 이러한 사후평가결과 투입한 재원에 대한 목표 달성이나 원래 의도했던 효과를 산출했는가를 검토하는 과정을 통해 다시 한번 확인된다는 의미에서 사후평가가 갖는 의미는 크다고 하겠다. 그러나 사전평가는 사업이 추진되기 전에 미리 사업의 필요성 유무를 판단함으로써 불필요한 사업추진을 방지함으로써 재정의 효율적인 운용을 도모하고 전반적인 사업계획을 사전에 검토함으로써 사업집행가능성을 높여주고 사업목표 달성을 용이하게 해 줄 수 있다는 점에서 상당히 유용한 평가라는 점은 앞서 밝힌 바와 같다. 이런 면에 비추어 볼 때 우리의 경우 지나치게 사후평가에만 치중해 온 점은 하나의 문제점으로 지적할 수 있을 것이다.

## 5. 결론 - 정보화평가체계 정립 방향

끝으로 본 장에서는 앞서 파악한 현황과 문제점 도출에 따라 무엇이 개선되어야 하는가를 지적하고 어떻게 개선되어야 하는가에 대한 포괄적인 방향을 제시하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

### 가. 평가추진주체의 일원화 혹은 평가의 차별화 전략 모색

평가의 목적이나 이에 따른 평가결과활용을 고려하여 같은 대상에 대해 같은 내용의 평가를 시행하는 경우에는 중복평가를 방지하기 위해서 어느 한 조직에서 평가하도록 해야 한다. 그 외 평가의 목적에 따라 각기 달리 평가해야 할 필요가 있는 경우에는 평가의 다양성을 인정하되 평

가대상에 따라 평가결과를 총괄하고 조정하는 주체는 일원화해야 한다. 즉 이러한 의미의 일원화 달성은 각기 다른 주체가 각기 다른 목적에서 각기 다양한 접근방식으로 평가를 시행한다 하더라도 결국 그 대상은 정부정책이거나 정부기관이라고 할 때 평가결과가 종합됨으로써 평가를 통한 효과가 극대화될 수 있다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 이러한 주체의 일원화는 여러 가지 방법으로 구현할 수 있다. 즉 평가주체는 하나로 두되 실제 평가를 시행하는 실무조직이나 기관은 다양하게 인정하고 그 결과에 대해서는 한 정점에 모아지도록 하는 방법이 있다. 그러나 이 때 각 평가를 실무적으로 주관하는 조직들을 다양하게 인정한다고 할 때에는 반드시 그 각각의 평가에 대한 차별화된 전략이 필요하다. 즉 평가의 측면을 달리해서 보는 즉 평가내용에 대한 구분을 두는 방법이 있다. 또한 평가의 시기를 달리 함으로써 같은 대상, 같은 내용에 대해 평가한다 하더라도 시간적으로 얼마만큼의 향상이 있었는가에 초점을 맞추는 평가로 발전시키는 방안도 가능하다. 이러한 평가방식을 다양하게 활용하기 위해서는 현행의 평가들을 대폭 정비하여 평가주체에 따른 평가대상, 평가내용을 정비하여 각각의 평가목적에 부합하는 평가를 시행하고 다양한 평가결과에 대한 체계적인 종합을 통해 국가사회 정보화추진을 달성하도록 해야 할 것이다.

### 나. 기관 자체성과관리제도의 도입

평가의 유형분류에서 평가주체에 따라 자체평가와 외부평가로 분류된다는 것을 앞서 살펴보았다. 또한 자체평가가 외부평가에 비해 가질 수 있는 유용성과 장점도 아울러 살펴보았다. 그러나 우리의 행정문화 현실에 비추어볼 때 사업을 추진한 주체가 되는 담당공무원이 스스로에 대한 평가를 객관적이고 신랄하게 하기는 어려운 실정이다. 평가결과 부정적인 내용에 대해 상급자로부터 문책이나 책임추궁을 받게 될 것이라는 생각이 자리잡는 한 사업추진과정이나 결과에 대해 스스로가 객관적으로 타당성있는 결론을 도출하기에는 한계가 있다. 뿐만 아니라 담당자는 이미 그 사업에 포획되어 사업추진의 영향이나 결과에

대해 오히려 객관적으로 바라보기 어렵게 될 가능성이 있다. 사업의 옹호자가 되는 것이다. 이 때문에 외부의 제3자적 시각에서 문제를 도출하여 드러나게 해주는 기능이 필요하게 된다. 결국 객관적으로 타당성과 신뢰성을 확보할 수 있는 평가는 외부평가에서만 가능하다. 그러나 외부평가는 평가비용 등을 고려할 때 정부에서 시행하는 모든 사업에 대해 적용하는 데 역시 한계가 있다. 이러한 자체평가가 갖는 문제점을 극복하고 성공적으로 사업을 추진할 수 있는 한가지 방안이 자체적으로 사업의 전과정에 대해 모니터를 하고 그 결과에 대해 점검하는 것이라 할 수 있는데 이는 평가와는 다른 성격으로서 자체 관리라 볼 수 있다. 즉 스스로는 완전한 객관적 평가는 없고, 성실한 관리만이 가능하다는 것이다.

현재도 관리는 이루어지고 있다. 그러나 기존의 관리는 예산을 포함한 비용중심의 관리로서 이는 결과에 대한 책임과 정책을 통해 조직의 성과달성에 기여하도록 하는 데 대한 책임감을 약화시켰고 장기적이고 발전적인 기본계획에 의거한 사업추진이 어렵게 하는 요소로 작용하게 되었다. 이러한 관리방법의 문제점을 해결하기 위해 국내외적으로 성과관리에 대한 개념이 부각되고 있고, 이를 제도화하는 움직임이 일고 있다.

성과관리란 기존의 투입중심의 관리에 대립되는 개념으로 결과, 산출물 중심의 관리방식이다. 즉 투입된 자원을 고려하되 반드시 그에 대한 성과를 계획하고, 측정하고, 보고하도록 하는 것이다. 즉, 성과목표를 제시하고, 이를 수행하며, 제시한 목표의 달성여부를 측정하고, 측정결과를 의사결정 및 예산 등에 활용하고, 그 결과를 공개하는 관리방식이라 할 수 있다. 이러한 성과관리는 기존의 관리방식의 한계를 극복할 수 있을 뿐 아니라, 사업이 추진된 이후 사후적으로 평가하는 것이 아니라 사업이 추진되는 초기단계부터 사업이 끝나고 일정한 성과를 낳기까지 전 과정에 걸쳐 체계적으로 관리할 수 있게 한다는 데에 그 강점이 있다. 이는 외부에 있는 제3자가 할 수는 없다. 스스로 평가하는 것이 아니라 사업추진주체만이 할 수 있는 성과관리를 할 수 있는 제도가 정착되도록 해야 한다.

## 다. 평가-계획-예산간의 연계 강화

평가결과를 반영하여 계획을 실효성있게 수립하기 위해서는 현재의 평가시점을 더 앞당겨야 한다. 시기를 앞당기는 것과 함께 평가결과를 처리하는 과정에 있어서도 평가결과를 해당기관에 송부하는 과정을 보다 공식적인 과정으로 제도화하여 조치하도록 하고, 이에 대한 점검이 이루어지도록 해야 한다. 이러한 노력이 계획에 반영되도록 해야 한다. 뿐만 아니라 현재의 사업계획서의 형태가 아닌 조직의 성과와 연계되도록 상위 목표와 하위목표간에 명확한 연계하에 사업계획이 수립되도록 해야 한다. 또한 성과관리제도의 정착을 위해서는 사업계획서에서 제시하는 사업추진결과 어떠한 성과가 있을 것이라는 것에 대한 명확한 계획을 제시해야 한다. 즉 평가결과를 반영하여 다음 연도 계획을 실효성있게 수립하고, 기존의 사업관리방식을 탈피한 결과위주의 성과관리제도가 정착되기 위해서는 사업추진결과 나타나게 될 성과가 계획에 명확히 제시되도록 해야 한다. 예산배정은 이러한 계획을 토대로 사업의 타당성과 정부지원의 합당성, 향후 운영기반의 확보 여부, 성과계획의 타당성 등을 종합적으로 판단하여 이루어지도록 해야 한다.

## 라. 사전평가 강화

사후평가와 병행하여 사전평가를 강화하는 방향으로 가야 한다. 기존에 한국전산원에서 시행하고 있는 계획에 대한 사전검토를 보다 강화하여 불필요한 사업이 추진되는 것을 미연에 방지하고, 계획추진의 실효성을 확보하도록 해야 한다.

현재 한국전산원에서 시행하는 정보화촉진시행계획 검토지침에서 중점 검토내용은 분야별 정보화 추진방향과 국가정보화 추진방향의 부합여부, 정보화사업의 효과적인 추진을 위한 제반여건 정비 여부, 정보화 대상업무의 선정, 정보연계·표준화 방안 등 구체적 세부 추진계획의 적절성 여부, 사업추진일정, 예산 등 계획의 타당성 여부 등을 중심으로 검토하고 있다.

그러나 방대한 양의 시행계획을 한정된 인력으로 짧은 시간내에 사전평가적 관점에서 검토하

고 분석하기에는 역부족이다. 따라서 사전평가를 위한 인력을 확충하고 사전평가결과 사업의 필요성 여부에 대한 판단과 함께 사업의 우선 순위 등도 함께 고려함으로써 사전평가의 실효성을 확보해야 할 것이다.

현재 기획예산처 등에서 정보화사업에 대한 예산심의를 할 때 실제로 심의에 활용할 수 있는 기초자료를 필요로 하는 바, 이러한 시행계획에 대한 사전평가가 실효성을 확보하여 시행된다면 정보화예산 사전심의에도 활용될 수 있을 것이다. 따라서 정보화예산 사전 심의에는 전년도 사업에 대한 평가결과와(정보화추진위원회에서 시행하는 정보화사업에 대한 평가결과) 익년도 계획에 대한 타당성평가보고서가 함께 활용됨으로써 예산심의의 적실성도 확보할 수 있게 될 것이다. 이를 위해서는 기획예산처와 정보통신부 등이 협의하여 기획예산처에서 예산편성지침을 각 부처에 시달 시 정보화추진시행계획에 대한 사전평가에서 양호하게 평가된 사업에 대해서는 우선적으로 예산을 배정하도록 한다든지 하는 등의 지침이 포함되도록 하는 등의 조치가 뒤따라야 할 것이다.

## [참고 문헌]

- [1] 국무조정실 정책평가위원회, 2000년도 기관별 주요정책과제평가 결과보고서
- [2] 국무조정실 정책평가위원회, 2001년도 기관운영 혁신노력 평가계획(안), 2001. 9
- [3] 기획예산처, '국가 공공기관 정보화 성과 분석', 2001. 10.(미발표자료)
- [4] 김동식외 1인, 「2000년 공공부문 정보자원 현황 분석」, 한국전산원, 2000. 12
- [5] 노화준, 「정책학원론」, (서울: 박영사), 1995. 오석홍, 손태원, 하태권 편저, 「조직학의 주요이론」, 법문사, 2000.
- [6] 정명주, 「국가정보화평가 추진모델 개발」, 한국전산원, 2000. 12
- [7] 정명주, "정책평가결과활용에 관한 연구", 한국행정학회 2000년도 학술대회 발표논문집, 2000. 4. 29
- [8] 정명주, 문영순, 「국가정보화평가 발전방안」, 한국전산원, 1999. 12
- [9] 정정길, 「정책학원론」, (서울: 대명출판사), 1990.
- [10] 정보화추진위원회, '2001년도 국가정보화 평가결과(안)', 2001. 9
- [11] 정보화추진위원회, '2001년도 국가정보화 평가시행계획(안)', 2001. 2
- [12] 정보화추진위원회, '국가정보화 평가계획(안)', 2000. 2
- [13] 한국전산원, '정보화통계조사 추진계획(안)', 2001. 4
- [14] 행정자치부, 자치정보화지원재단, 「2000 기초자치단체 정보화수준측정」, 2001. 1
- [15] Accenture, *eGovernment Leadership Rhetoric vs Reality-Closing the Gap*, 2001.
- [16] Weiss, Carol H., 1997. Fall, "Research for Policy's Sake:The Enlightenment Function of Social Research", *Policy Analysis*
- [17] Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F. X., 1981. August, "Research on the Utilization of Evaluations:A Review and Synthesis", *Evaluation Review*, Vol.5, No.5
- [18] Patton, Michael Q., 1996, *Utilization-Focused Evaluation*, 3rd ed. London: Sage Publications, Inc.
- [19] Rossi, Peter H. , Freeman, Howard E. , Lipsy, Mark W., 1999, *Evaluation-A Systematic Approach*, 6th ed. London: Sage Publications, Inc.
- [20] Rich, Robert F., 1981, *Social Science Information and Public Policy Making*, San Francisco: Jossey-Bass Publishers
- [21] King Jean A., Morris, Lynn Lyons, & Carol Taylor, Fitz-Gibbon, *How to Assess Program Implementation* (Nebury Park: Sage Publication, 1987)