

공공정보화사업 추진 절차 개선방안연구

SW영향평가제도 도입방안

연구실장 임춘성(forlim@spri.kr)

CONTENTS

- I. 추진배경
- II. SW영향평가제도 고려사항
- III. SW영향평가제도 연구현황
- IV. SW영향평가제도의 우려사항
- V. SW영향평가제도 토의사항



- 정부의 SW무상배포에 대한 문제제기
 - 정부가 특정 SW 또는 정보시스템을 개발해 관련 기관 또는 국민들에게 무상배포
 - 관련 SW기업의 매출감소 및 개발의욕 저하로 SW산업 생태계 교란



공공기관의 SW 무상배포는 **“선의에 의한 SW산업 타살 행위”**

-김진형 소장, 창조경제실현을 위한 공공기관의 역할 중('14.4.30)

• SW기업들의 문제제기 사례

문제제기 사례	파급효과
<ul style="list-style-type: none"> ● 패키지 제품 또는 시스템의 기관 간 무상배포 <ul style="list-style-type: none"> • 안전행정부 '온나라' 시스템 배포('08년) • 국가기록원 표준기록관리시스템 배포 ('08년) • 사학진흥재단 '사립대학 회계시스템' 배포 ('11년) • 교육부 '국립대 ERP' 구축사업('14년) 	업무효율성 증진, 비용절감 등의 이유로 기관 간 동일 SW 사용을 권장하나, 해당 SW시장은 특정 SW사업비 규모로 축소 되어 관련 기업들의 매출이 감소
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 모듈을 강제 <ul style="list-style-type: none"> • 건강보험심사평가원 '의료기관용 표준SW개발 타당성 연구' 진행 중('14년) • 대검찰청 '차세대 지식포털 구축사업'에 전자정부 프레임워크 의무사용화('14년) 	특정 모듈 사용을 강제하게 되면 기존 상용SW는 폐기되며, 해당 모듈의 유지보수를 공공기관이 계속 부담 해야 함 (경직성 예산의 증가)

• SW기업들의 문제제기 사례

문제제기 사례	파급효과
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 제품 및 서비스를 대국민 무상배포 <ul style="list-style-type: none"> • 방송통신심의위원회 '그린 I-Net'사업(09년) • 중기청 '경영혁신플랫폼 기반 중소기업 정보화지원사업' (14년) • 식품의약품안전처 'CT 피폭량 관리 SW 배포 (14년) 	<p>국민들에게 SW는 공짜라는 인식을 심어주게 되며, 보조금 지급사업의 경우 보조금 규모 및 예산편성여부에 따라 시장이 좌우됨</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 서비스 분야에서 민간과 직접 경쟁 <ul style="list-style-type: none"> • 각 지자체 별로 버스정보 앱 별도 제공 • 기상청, 특허청도 민간과 경쟁관계 형성 • 국토부 '브이월드 서비스' (12년), 전국택시통합콜 서비스(14년) 	<p>국민편의증진 등의 이유로 무상 공공서비스를 제공하나, 중복투자로 인한 예산낭비가 될 소지가 있음</p>
<ul style="list-style-type: none"> ● 민간 서비스를 벤치마킹하여 제공 <ul style="list-style-type: none"> • 서울시 교육연구정보원 '꿀박사', '학교속2' 서비스는 민간의 '바로풀기', '1amSchool' 서비스와 매우 유사(13년) • 한국교육학술정보원의 '위두랑' 서비스는 민간의 '클래스팅' 서비스와 매우 유사(13년) 	<p>필요한 서비스 여부에 대한 의문 존재 공공기관은 해당 앱 사용장려정책을 쓰게 될 가능성이 높아, '불공정경쟁' 비판 소지 있음</p>

- **공공정책의 시장개입의 요건**

- (제1조건) 자본주의 하에서 기업과 시장 메커니즘이 공식화된 목적을 달성하는데 실패해야 함

- “공식화된 목적” 여부에 대해 검토 필요

- 국가 안전보장(군대), 치안질서 유지(경찰)
- 무료지도제공으로 해외지도이용료 절감 및 공간정보산업 육성(브이월드)

- 시장이 실패했는지 여부에 대한 면밀한 검토 필요

- 각종 인프라 사업에 대한 정부개입(수도, 전기, 통신, 교통 등)
- 기초 연구개발 사업에 대한 지원

• 공공정책의 시장개입의 요건

- (제2조건) 민간참여자와 시장이 즉각 해결할 수 없는 문제여야 함
- 중장기적으로도 해결할 수 없는지에 대한 면밀한 검토 필요
 - 국토지리정보 구축 사업(국내업체들의 자본력, 행정의 필요성)

*현재 공공기관의 SW무상배포사업들이 이러한
시장개입요건을 충족하는가?*

- SW영향평가제도 도입의 필요성
 - 공공정보화사업의 기획단계에서부터
 - 예산절감과 SW산업육성이라는 두 목표의 조화 추구
 - 기관 공동사용보다는 표준규격에 의한 SW인증제 고려
 - 시장경쟁으로 제공되지 않는 서비스 및 제품인지 여부 고려
 - 단순한 국민편의증진 목적만으로는 사업이 정당화되지 않음
 - 공공정보화사업이 SW산업계에 미치는 영향을 평가

- *[SW산업 위축, 예산낭비, 불필요한 경쟁] 모두 방지*
- *'SW영향평가제도'(가칭) 추진*

- 공공정보화사업 추진절차 반영 방안
- SW영향평가 심의개시 절차
 - 신청 v. 직권
- SW영향평가 대상사업 선별기준
 - 실제 영향평가 대상 여부 판별
- SW영향평가 방법
- SW영향평가 기준

SW영향평가제도 연구현황

CONTENTS

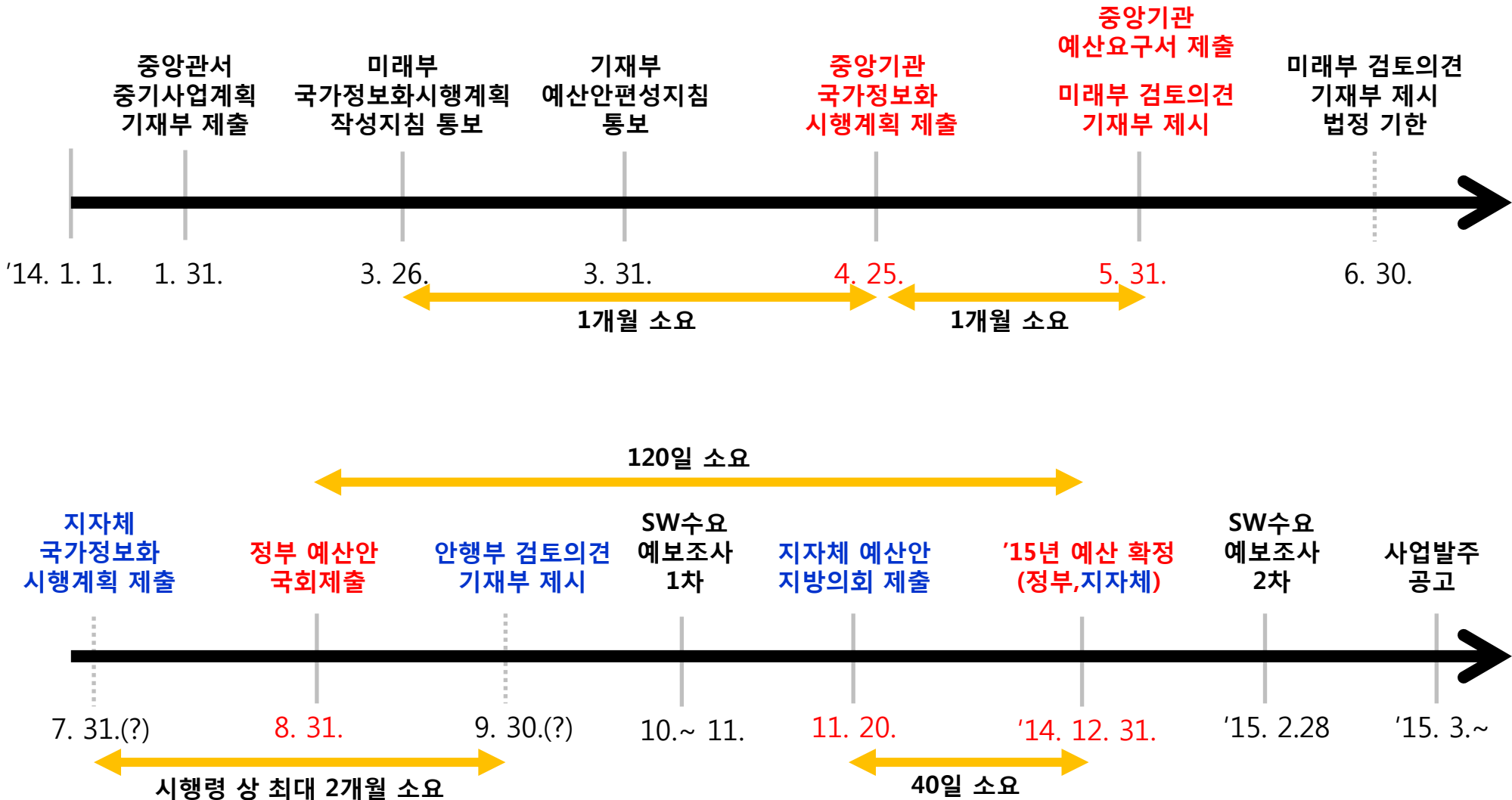
- I. 공공정보화사업 추진절차 반영 방안
- II. SW영향평가 심의개시 방법
- III. SW영향평가 대상사업 선별기준
- IV. SW영향평가 방법
- V. SW영향평가 기준

소프트웨어 중심사회의 Think Tank



공공정보화 추진절차 반영방안(1/4)

• 현 공공정보화사업 추진절차



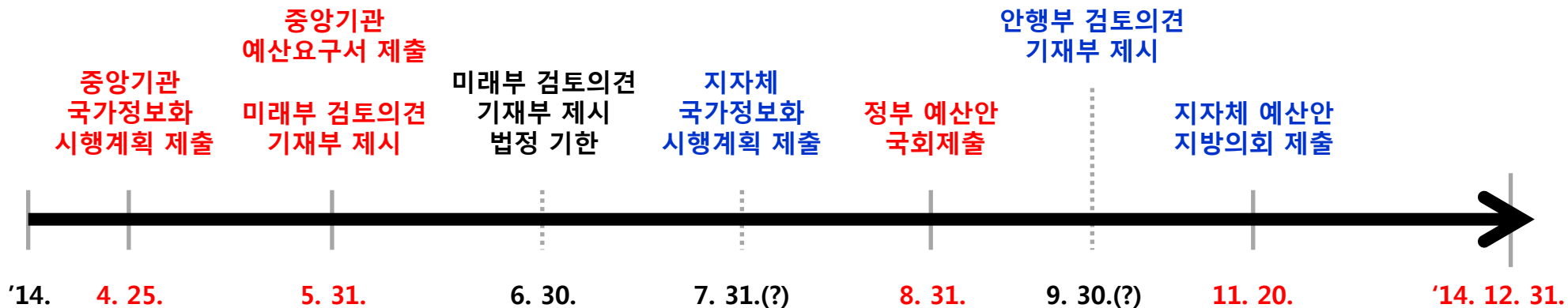
• SW영향평가 실시 시점 관련

• 예산안 편성 전

- 정부사업 : 8/31 전, 지자체 사업 : 11/20 전 검토의견 반영 필요
- 미래부가 검토의견 제시하기 전에 실시 및 완료하는 것이 바람직

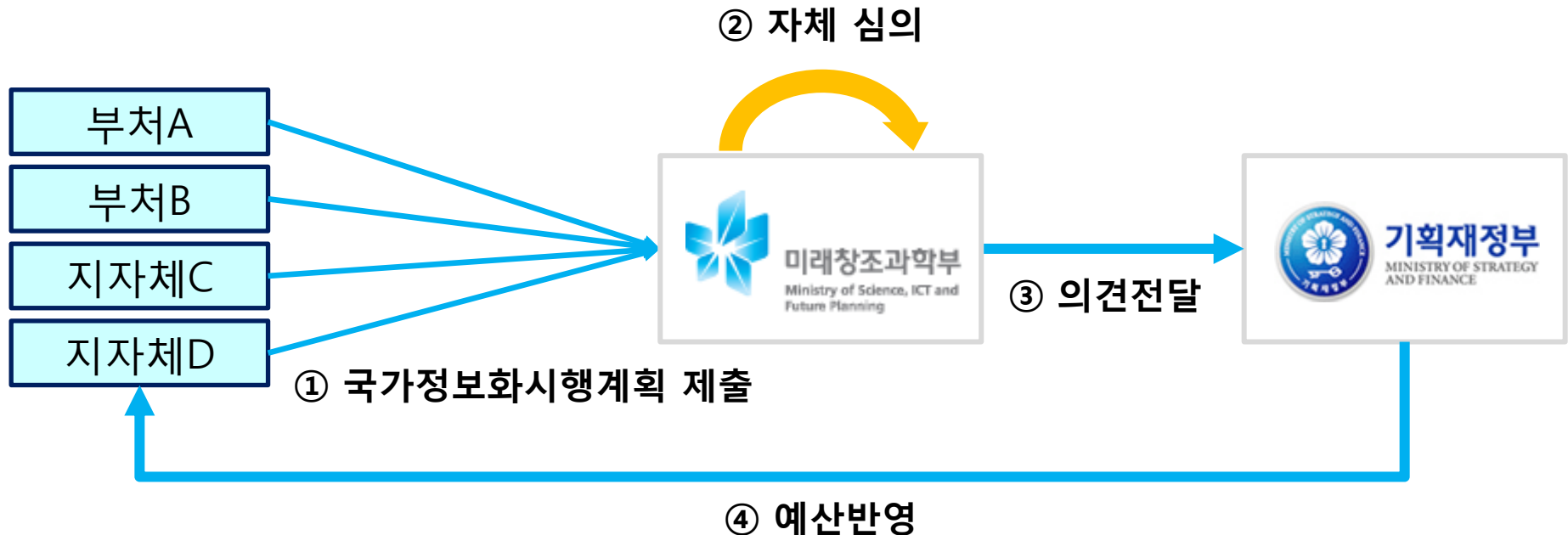
• 예산안 편성 후

- 추가 연구 필요
 - 예산안 제출 이후 심의 및 확정은 국회의 고유권한



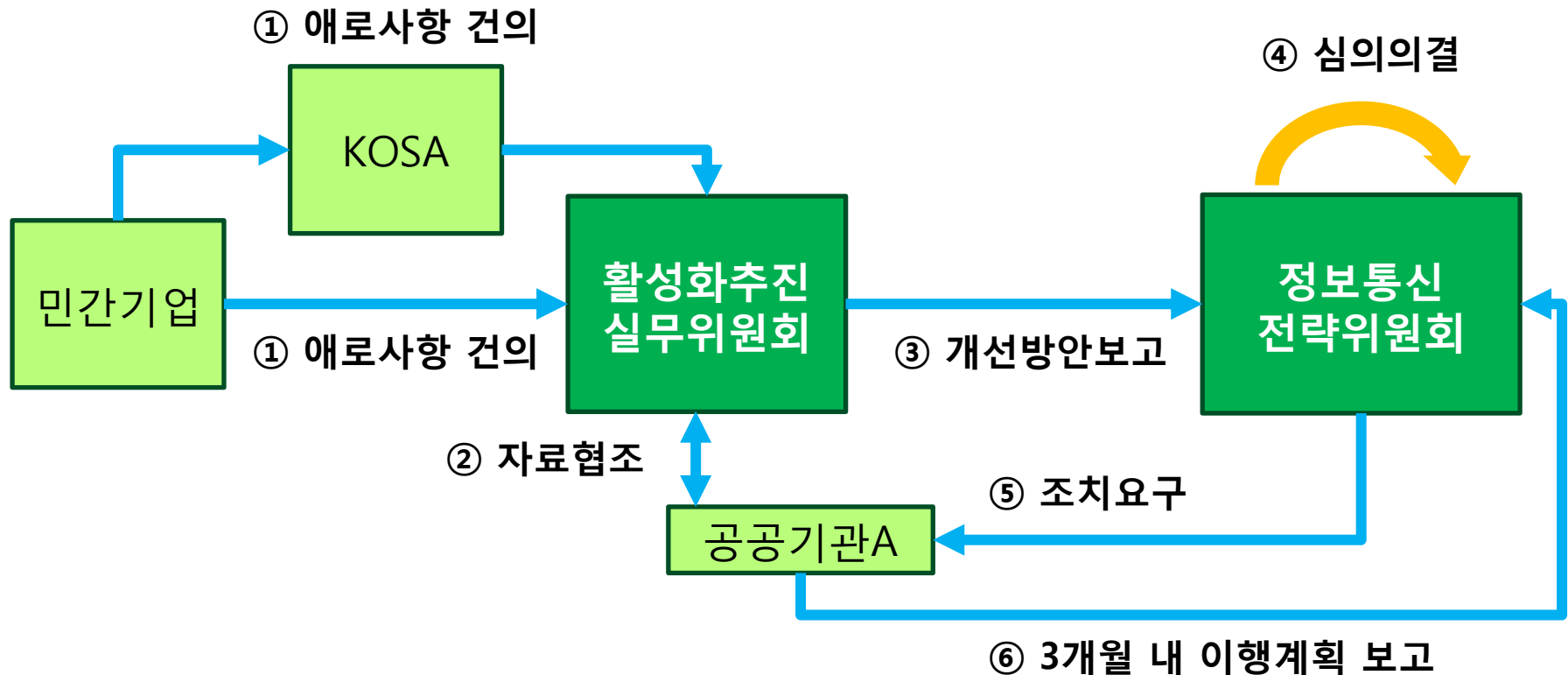
• 공공정보화 추진절차 반영방안

- (요건) 영향평가 결과가 사업추진여부에 반영되어야 함
- (단기) 국가정보화시행계획 심의 시 SW영향평가를 병행
- 국가정보화기본법 상 미래부의 검토의견을 기재부가 예산편성 시 참작해야 함



• 공공정보화 추진절차 반영방안

- (중기) 정보통신전략위원회 산하 활성화추진위원회에서 SW영향평가를 수행
- 기업 애로사항 접수 및 전략위원회의 심의를 통한 조치요구가 가능



• SW영향평가 심의개시 절차

• SW영향평가의 당사자

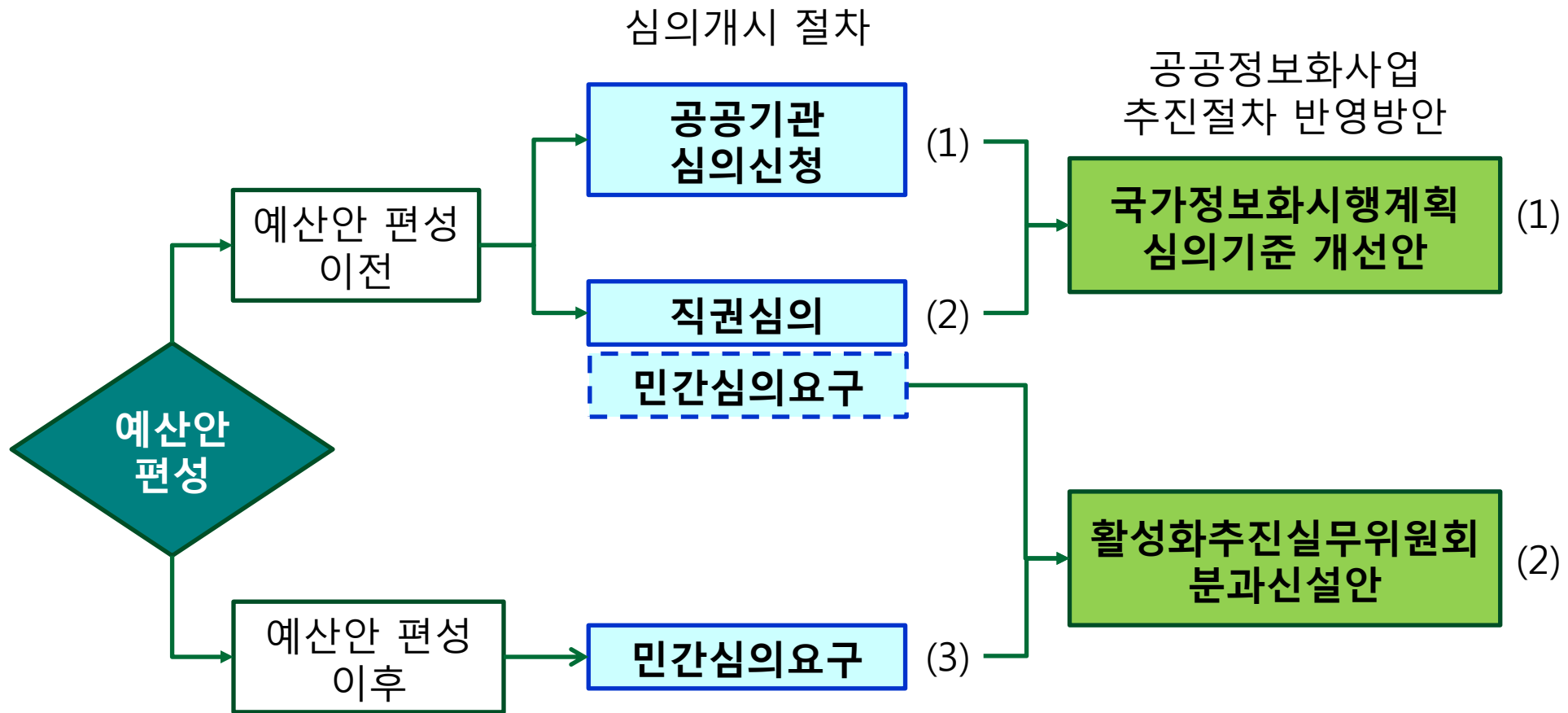
- 공공기관(사업시행주체), SW기업(사업담당, 잠재적 피해자)
- SW영향평가 실시기관(미정)

• 심의개시 방안

방안 명칭	내용	비고
공공기관 심의신청안	공공기관이 자체적으로 대상사업을 선별하여 SW영향평가를 요구하는 안	공공기관이 자체적으로 대상사업을 선별한 후 SW영향평가에 대한 사전조사를 수행해야 함 자세한 가이드라인이 필요함
직권심의안	① 신규 SW구축사업 중 일정 규모 이상의 예산이 소요되는 사업과 ② 민간이 문제제기 하는 사업을 직권으로 심의	금액을 기준으로 할 경우 심의부담은 줄일 수 있으나 적은 예산이 소요되지만 시장위축 효과가 큰 사업 이 심의대상에서 누락될 수 있음
민간심의요구안	예산편성 이후 민간에서 문제제기하는 사업을 심의	예산편성 이후에는 사업에 대한 개선권고 내지 개선조치가 사실상 어렵거나 제한적임 유사사례 재발방지로는 유의미함

• SW영향평가 심의개시 방법

• 공공정보화사업 추진절차 반영방안과의 관계

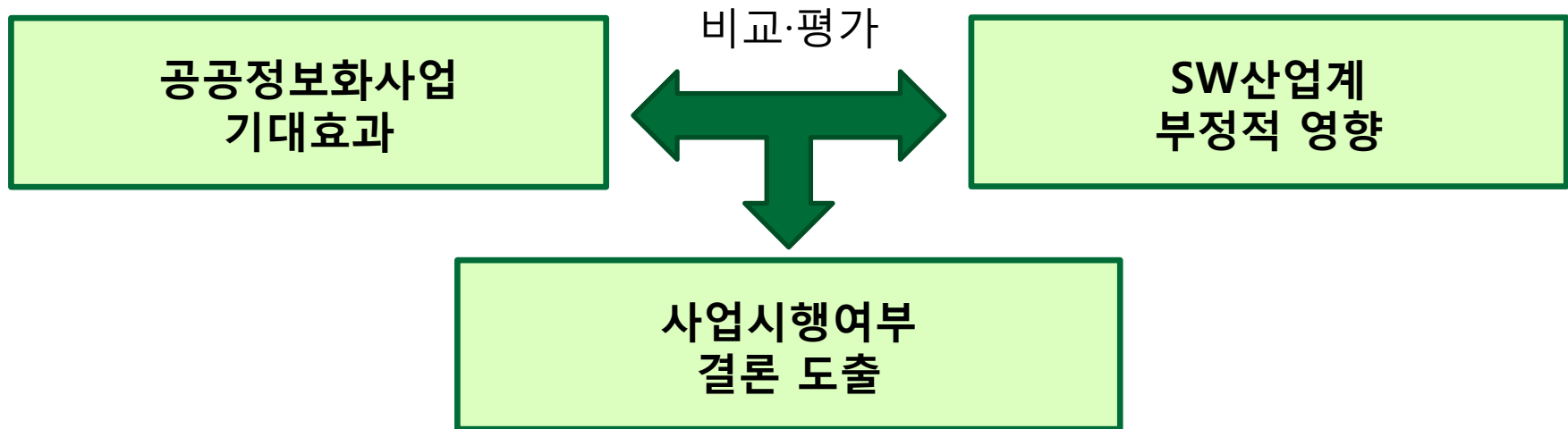


• 대상사업 선별기준의 필요성

- 사업내용에 대한 간단한 심사로 대상사업을 선별할 필요
- SW산업계에 부정적 영향이 예상되는 사업에 평가 역량을 집중해야 함

문제제기 사례	유형소분류	유형 대분류
<ul style="list-style-type: none"> ● 패키지 제품 또는 시스템의 기관 간 무상배포 • 교육부 '국립대 ERP' 구축사업('14년) 	일괄배포형	기관 공동사용형
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 모듈을 강제 • 심평원 '의료기관용 표준SW개발 타당성 연구' ('14년) 	모듈강제형	
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 제품 및 서비스를 대국민 무상배포 • 식품의약품안전처 'CT 피폭량 관리 SW' 배포 ('14년) 	민간보급형	대국민서비스형
<ul style="list-style-type: none"> ● 특정 서비스 분야에서 민간과 직접 경쟁 • 국토부 전국택시통합콜 서비스('14년) 	민간경쟁형	

• SW영향평가의 의의



• 예비타당성조사제도와 유사

- 대규모 재정사업 예산편성 전에 사업타당성을 사전검증
 - 조사건수 : '99 ~ '13.까지 576건 중 216건 심사불합격 (37.5%)
 - 사업비 기준 : 278.6조원(632건) 중 118조원 절감(42.3%) (출처 : KDI)
- 사업의 타당성에는 '정책적 고려사항'도 반영됨
 - 지역균형발전도 고려 (ex) 호남선 KTX 사업)

• SW영향평가와 예비타당성조사 비교

비교기준	예비타당성조사	SW영향평가제도
근거법률	국가재정법 제38조	법령개정의 필요성은 검토 중
대상사업	총사업비 500억원 이상이고 국가재정지원 300억 이상인 신규사업 (건설, 정보화, 국가연구개발 등)	정보화 사업 중 SW사업 (대다수 SW사업이 소규모 사업)
심사기관	국가연구개발사업 - KISTEP 나머지 - KDI	미래부 산하기관(위탁기관) 또는 활성화추진실무위원회 신규분과
심사형태	별도의 사업으로 예산편성하여 진행	별도사업 형태는 어려움(소규모 사업들) 다수 사업에 대한 동시 심사
심사방식	비용편익분석 + 다수 전문가의 정성평가 사업별 특수평가도 존재	비용편익분석은 어려움(기간의 제약) 정성평가, 특수평가는 채택 가능

• SW영향평가 방법의 방향

- 예비타당성조사제도와 유사하게 설계
- 다수 전문가에 의한 정성평가와 사업별 특수평가 채택
 - 비용편익분석은 현실적으로 어려움
- 심의개시 당시 자료 위주로 평가
 - 공공기관의 사전검토결과, 민간의 문제제기사항
 - 추가자료 조사도 가능

• SW영향평가 기준의 고려사항들

평가항목	설명
유사 SW(서비스 포함)의 존재여부	사전 시장조사 필요. (민간경쟁형)
유사 SW와 대상사업의 제공형태	유료, 무료, 조건부 유료 (민간경쟁형)
보조금의 규모와 예산안정성	대상사업의 보조금 규모와 예산지속성(민간보급형)
유사 SW와 기획사업의 차이점	동일하다면 침해 정도가 큼
유사SW 사업자에 대한 침해형태	직접침해 : 매출액, 광고수입 간접침해 : 다운로드수, 이용율/점유율, 발전가능성, 기업가치
관련 시장상황	시장의 성숙도(신생, 성장, 안정)
시장축소효과	시장축소효과 예측치 (현재 시장규모와 사업종료 후 시장규모의 차이) (기관 공동사용형)
예산절감 효과	기관 공동사용형
대안서비스 가능여부	직접서비스 외의 다른 대안 검토 (규격인증제, 기술이전 등)

SW영향평가제도 연구현황

SW영향 평가방안	국가정보화시행계획 심의개선안 (시행계획안)	전략위원회 분과 신설안 (분과신설안)
법령개정	법령 개정 없이 지침 보완 후 시행 가능	분과신설 시 시행령 개정 필요
관계기관	기관의 사전검토 가능 기관의 업무부담 일부 증가	기관의 자료협조가 요구됨
대상기관	중앙행정기관(입·사법부 포함) 지자체	중앙행정기관, 지자체, 공공기관
대상사업	국가예산사업	민간 문제제기 사업
선별방법	공공기관 심의요구사업 (일정 규모 이상 사업)	민간 문제제기 사업
심의기한	심의기한 법률에 규정됨 (중앙 6/30, 지자체 9/30)	사전심의 : 차년도 예산안 제출 이전 (중앙 120일전, 지자체 40일전)
예산연계	기재부 장관에 검토의견 통보	관계기관에 조치요구 미래부 및 기재부 장관에 통보
즉시대응	예산편성 전 검토의견 개진 가능	전략위원회 심의 시점에 좌우됨

SW영향평가제도에 대한 우려사항

우려사항	이유
<p>충실한 심의가능 여부</p>	<p>정해진 심의기한(시행계획안) 관련기관의 성실한 자료협조(분과신설안) **부실한 심의는 사업추진을 정당화할 수 있음</p>
<p>평가기준의 조사가능성</p>	<p>유사 SW 발견을 위한 성실한 사전시장조사, 대상기관의 부담 가중 매출액, 광고수입은 기업의 영업비밀이며, 예산절감효과의 검증은 어려움 예산지속성, 기업가치, 시장축소효과 등은 알기 힘들거나 논란발생 소지 큼</p>
<p>대상기관의 부담</p>	<p>SW영향평가 대상사업 선정에 대한 혼란(시행계획안) 사전검토결과 작성에 대한 부담 증가(시행계획안)</p>
<p>영향평가결과의 효력</p>	<p>미래부 검토의견의 효력(시행계획안) 정보통신전략위원회 조치요구의 효력(분과신설안)</p>
<p>예산 확정 이후의 조치가능성</p>	<p>심의누락으로 추진되는 사업에 대한 대비는 없음(시행계획안, 분과신설안)</p>
<p>SW산업계의 문제제기 시점</p>	<p>대체로 사업공고 이후 민간에서 문제를 제기함(분과신설안) ➔ 국가정보화시행계획 제출 시 대국민 공개 방안 검토필요성</p>



소프트웨어 중심사회의 Think Tank



책임연구원 **임춘성** Lim, ChunSung

경기도 성남시 분당구 대왕판교로 712

E forlim@spri.kr

T 070-4915-8809 F 031-739-7199

SW영향평가제도 토의사항

CONTENTS

- I. SW영향평가제도의 필요성 여부
- II. SW영향평가제도의 실효성 여부
- III. SW영향평가제도 운영 시 우려사항/부작용
- IV. SW영향평가제도의 세부 내용에 대한 논평 및 개선제안



• 공공정보화사업 현황

• 국가정보화시행계획 상 정보화사업 현황

- 국가정보화기본법에 따라 미래부가 각 기관의 정보화사업을 심의, 검토한 후 기재부에 의견 제시

연도		중앙행정기관 (입·사법부 포함)	지방자치단체	합계
2012년('11년 작성)	사업수	677개	4,335개	5,012개
	총예산	2조 7,526억원	8,961억원	3조 6,487억원
2013년('12년 작성)	사업수	730개	5,737개	6,467개
	총예산	2조 9,977억원	9,313억원	3조 9,290억원
2014년('13년 작성)	사업수	786개	5,990개	6,776개
	총예산	3조 9,404억원	9,782억원	4조 9,186억원
평균		731개	5,354개	6,085개

• 공공정보화사업 현황

• SW수요예보제에 의한 SW 사업 현황

- SW산업진흥법에 따라 '14. 3.경 2,120개 기관 정보화사업 조사
- 정보화 예산 3조 5,503억원, SW구축사업 예산 2조 5,711억원
- SW구축사업 6,571개,(유지보수사업 제외 시 2,030개)

* 기관운영비, R&D예산, 경상비 불포함. 사업광고 발주금액 기준

기준금액	사업수(누적)
(1억 미만)	812개
1억 이상	1,218개
5억 이상	404개
10억 이상	207개
50억 이상	37개
100억 이상	16개
1000억 이상	1개

