

연구보고서 2015-004

SW영향평가제도 개선방안 연구

A study on improving SW impact assessment system

이현승/임춘성

2016.01.

이 보고서는 2015년도 미래창조과학부 정보통신진흥기금을
지원받아 수행한 연구결과의 보고서로서 내용은 연구자의
견해이며, 미래창조과학부의 공식입장과 다를 수 있습니다.

목 차

제1장 SW영향평가제도 개요	1
제1절 SW영향평가제도의 추진배경	1
1. 공공기관의 SW 무상배포에 관한 문제제기	1
2. 공공기관의 SW 무상배포에 관한 사전규제의 필요성	5
3. SW영향평가제도의 의의	6
제2절 SW영향평가제도의 개요	10
1. SW영향평가제도의 대상범위	10
2. SW영향평가제도의 평가기준	10
3. SW영향평가제도의 시행주체와 시행방식	11
4. 예산안 편성 이전의 SW영향평가제도	13
5. 예산안 편성 이후 및 상시적인 SW영향평가제도	15
제2장 2015년도 SW영향평가 시행결과	16
제1절 2016년도 국가정보화시행계획 검토결과	16
1. 중앙부처 국가정보화시행계획 검토일정	16
2. 중앙부처 국가정보화시행계획 검토결과	16
3. 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토일정	18
4. 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토결과	18
제2절 상시 SW영향평가 시행결과	21
1. SW모니터링단에 접수된 사업 검토실적	21

제3장 SW영향평가제도 시행결과 분석	22
제1절 국가정보화시행계획 검토과정의 고려사항	22
1. 연구개발과제의 대상사업 해당 여부	22
2. 기관 고유업무의 범위에 대한 논의	22
3. SW영향평가 누락가능성	23
4. 정부부처 간 중복사업	26
5. 부실평가의 가능성	30
6. 기타	31
제2절 상시 SW영향평가 수행과정의 고려사항	33
1. 상시 SW영향평가의 법적 근거	33
2. 상시SW영향평가의 검토의견의 실효성 여부	34
제4장 SW영향평가제도 개선(안)	36
제1절 개선안 연구의 의의	36
제2절 개선안의 방향	36
제3절 SW영향평가제도 관련 법제도 개선방안	38
1. 국가정보화시행계획 관련 개선(안)	38
2. 상시 SW영향평가 관련 법제도 개선(안)	40
3. 상설위원회에 관한 검토	42
제5장 결론	44

표 목 차

〈표 1-1〉 공공기관의 SW 무상배포와 SW업계의 반발 관련 기사	1
〈표 1-2〉 정부의 SW무상배포 관련 비판기사	3
〈표 1-3〉 민간에서 문제제기한 공공정보화사업들	4
〈표 1-4〉 공공기관 앱의 문제점에 관한 언론보도	5
〈표 1-5〉 공공정보화사업 사전검토제도 비교	7
〈표 1-6〉 국가정보화시행계획 세부사항	15
〈표 2-1〉 중앙부처 국가정보화시행계획 검토결과	17
〈표 2-2〉 중앙부처 SW영향평가 대상사업 권고내용	17
〈표 2-3〉 중앙부처 SW영향평가 대상사업 세부 검토결과	17
〈표 2-4〉 중앙부처 심의위원회 심의결과 정리	18
〈표 2-5〉 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토결과	19
〈표 2-6〉 광역자치단체 SW영향평가 대상사업 권고내용	19
〈표 2-7〉 광역자치단체 SW영향평가 대상사업 세부 검토결과	19
〈표 2-8〉 광역자치단체 심의위원회 심의결과 정리	20
〈표 2-9〉 민관합동SW모니터링단 SW영향평가 검토실적	21
〈표 3-1〉 국가정보화시행계획 중 연구개발과제 사례	22
〈표 3-2〉 국가정보화시행계획 중 기관 고유업무 예시	23
〈표 3-3〉 진로정보 제공과 관련된 교육기본법 관련 조문	23
〈표 3-4〉 전문심의위원회 누락사업 목록	24
〈표 3-5〉 한국정보화진흥원의 검토의뢰 사업목록	25

〈표 3-6〉 제1심 민사본안사건 변호사 선임비율(2003 ~ 2013)	26
〈표 3-7〉 법률구조공단 나홀로소송 지원사업 세부 검토	28
〈표 3-8〉 사전의견수렴 필요 사례	30
〈표 3-9〉 현행 정부공통시스템 목록	31
〈표 3-10〉 공공정보화사업 추진방향 관련조문	34
〈표 4-1〉 국가정보화기본법 개정(안)	38
〈표 4-2〉 국가정보화 기본계획 관련 개정(안)	38
〈표 4-3〉 국가정보화사업 관련 조정권 강화 관련 개정(안)	39
〈표 4-4〉 기재부 예산편성지침 개정(안)	39
〈표 4-5〉 정보화사업의 감독권 강화를 위한 법 개정(안)	41
〈표 4-6〉 SW사업 관리감독 일반기준 개정(안)	41

그 립 목 차

[그림 1-1] 2014년 기준 국가정보화시행계획 검토절차	9
[그림 1-2] SW영향평가제도 시행방식	13
[그림 1-3] 중앙행정기관 SW영향평가 일정	14
[그림 1-4] 중앙행정기관 SW영향평가 세부 절차	14
[그림 1-5] 상시 SW영향평가 세부 절차	15
[그림 2-1] 2016년도 중앙부처 국가정보화시행계획 검토일정	16
[그림 2-2] 2016년도 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토일정	18
[그림 3-1] 대한법률구조공단 나홀로소송 법률지원 추진방향	27
[그림 3-2] 대한민국 법원 나홀로소송 홈페이지	29

요 약 문

- 2015년 처음으로 시행된 SW영향평가는 공공정보화사업의 SW생태계에 미치는 영향을 평가함으로써 공공정보화사업이 SW산업을 위축시키거나 민간시장을 침해하지 않도록 방지하는 제도임

- 2016년도에 추진될 중앙부처 및 광역자치단체의 공공정보화사업이 담긴 국가정보화시행계획의 검토과정에서 SW영향평가를 수행하여 SW산업계에 영향을 미치는 사업을 발굴 및 검토의견을 기재부 및 지방의회에 제출하였고, 한국소프트웨어산업협회가 운영하는 민관합동SW모니터링단을 통해서 총 3건의 정보화사업에 대한 SW영향평가를 수행함

- 국가정보화시행계획 검토 시 보완할 점은 다음과 같음
 - 연구개발과제의 경우에는 민간기업에서 개발 중이라 하더라도 신기술 개발을 통한 국가경쟁력 확보를 위해 추진해야 할 필요성이 크고 시장침해를 의도했다고 보기 어려우므로 SW영향평가의 대상에서 제외해야 함
 - 법령에 따른 기관 고유업무의 경우 추진필요성이 매우 크나, 고유업무에 관한 일률적인 기준수립이 어려우므로 사업 별로 판단함이 바람직함
 - 많은 공공정보화사업을 짧은 기간 동안 검토하므로 일부 사업에 대해 판단을 누락할 가능성이 있으므로 전문위원 간 상호점검 절차를 정립하고 국가정보화시행계획 검토를 전반적으로 담당하는 한국정보화진흥원과 긴밀한 협조체제를 유지해야 함
 - 정부 부처간 중복사업은 SW영향평가제도의 평가범위가 아니며, 발견되면 중복사업 선별을 담당하는 한국정보화진흥원에 이관하는 것이 바람직함
 - 제도 시행 초기여서 기관 자체평가가 부실하고 국가정보화시행계획서 상에 기재된 사업계획도 불완전한 경우가 있으므로, 부실평가를 방지하기 위해서는 ① 검토 및 심의과정에서 해당 정보화사업 담당부처에 적극적으로 문의하고, ② 검토의견 제출 전에 사전 의견수렴 과정을 반드시 거치도록 절차를 정립할 필요 있음
 - 그 외에도 정부정책의 우선순위에 의한 제약, 지속적인 운영을 통한 평가의 일관성과 정성적 평가기준 보완, 미제출 사업에 대한 한계 등에 관해서도 보완해야함

- 상시 SW영향평가의 경우에는 법적근거가 미약하고, 법률적 성격이 있는 예산에 따른 정보화사업에 대해서는 검토의견의 실효성 여부가 문제됨

- 이를 감안하면 소프트웨어산업의 주무부처인 미래창조과학부의 권한을 강화하는 방향으로 다음과 같이 SW영향평가제도와 관련된 법제도의 개선을 모색해 볼 필요 있음
 - 국가정보화시행계획 검토 시 SW영향평가를 의무화
 - (법적 근거 마련) ‘작성지침’에서 ‘법률’상 의무로 격상
 - (예산안 편성지침) 기재부의 예산안편성 세부지침과 연계하여 모든 공공정보화사업이 SW영향평가를 거치도록 제도화
 - 상시 SW영향평가의 법적 근거 마련
 - (개선권고) 소프트웨어사업 관리감독 시 미래부 장관의 개선권고의 대상과 효력을 명확하게 규정
 - (SW사업 관리감독기준) 진행 중인 공공정보화사업에 대한 공공기관의 자체 SW영향평가 의무화
 - (조정권한 강화) 미래부 장관이 직권으로 국가정보화사업에 대한 조정권한을 행사할 수 있도록 국가정보화기본법에 규정
 - SW영향평가 전담팀의 신설
 - 기관 자체 SW영향평가가 부실하고, 부실평가를 방지하기 위해서는 시행계획에 대한 철저한 검토가 수행되어야 함
 - 또한 다양한 정보화사업에 대한 판단의 선례가 축적되고 해당 내용이 시행계획 검토과정에 참여하는 위원들 간에 공유되어야 SW영향평가 결과의 일관성을 유지할 수 있으므로 SW영향평가를 전담하는 인력을 보강할 필요 있음
 - 다만, SW영향평가를 전담할 상설위원회는 국가정보화시행계획 검토가 법령 상 정해진 기한이 있고 상시SW영향평가가 아직 활성화되지 않았으므로, 현행 제도를 계속 유지하면서 장기과제로 신중하게 검토하는 것이 바람직함

SUMMARY

The definition of SW Impact Assessment System(‘SWIAS’) is the system of predicting and evaluating the negative influence of public IT projects to SW ecosystem and this policy was introduced to prevent public IT projects from shrinking SW industry or domestic SW market at early 2015.

By investigating national informatization plans of all government offices including metropolitan cities and provinces, many IT projects having negative influence on SW industry were submitted to MOSF(Ministry of Strategy and Finance). In addition, there were three IT projects received by public-private SW monitoring TF and inspected by same criteria.

Improvement items found for investigating national informatization plans are as follows.

- In case of R&D project, even though a private company is doing same or similar project, it is essential to upgrade national competitive power and there is generally no intention to infringe private sector. So, R&D project needs to be excluded from the coverage of SWIAS.
- Because it is difficult to determine what project belongs to the legal duties of government offices, it is advisable to treat IT project issues case by case.
- To prevent from omitting IT projects potentially in trouble, it is required to establish cross-checking process among SWIAS staffs and keep the rigid cooperation with NIA(National Information Society Agency) totally supervising national informatization plan.
- Duplicated IT projects among government offices are not in the coverage of SWIAS and needs to be transferred to NIA immediately if found.
- Because of unskilled self-check for SWIAS and insufficient plan, SWIAS staffs should ask authorities positively and give authorities the opportunity to review the draft version of SWIAS report.
- The others to improve are ① restraints by government internal IT policy, ② consistent result between similar IT projects and qualitative criteria that will be improved by accumulated experiences, ③ unproposed IT project plan problems, etc.

- Unscheduled SWIAS has some problems like no legal basis and unclear force because public IT projects are typically based on central and local government budget similar with a statute law in Korea.

- In conclusion, the principle of improving SWIAS is to empower MSIP(Ministry of Science, ICT and Future Planning) being in charge of SW industry and the detail items are as follows.
 - To make SWIAS mandatory during national informatization plan investigation
 - By changing “guideline” to legal duty
 - To make all public IT projects pass SWIAS under the cooperation with MOSF in charge of government budget
 - To establish the legal basis for unscheduled SWIAS
 - To make the force and target of MSIP minister clear when supervising public IT projects
 - To make self-SWIAS mandatory for on-going public IT projects
 - To amend the “National Informatization Law” for MSIP minister’s authority to adjust public IT projects
 - Dedicated team for SWIAS
 - To add more staffs to SWIAS for careful investigation
 - To accumulate experiences and cases related to SWIAS and to make the criteria and result of SWIAS consistent
 - It should be prudent to establish a standing committee for SWIAS because this policy started in the spring this year and exact performance can be estimated after a few years pass.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction to SW Impact Assessment

Chapter 2. The Result of SW Impact Assessment for FY2016

Chapter 3. The Analysis of SW Impact Assessment

Chapter 4. The Improvement of SW Impact Assessment

Chapter 5. Conclusion

제1장 SW영향평가제도 개요¹⁾

제1절 SW영향평가제도의 추진배경

1. 공공기관의 SW 무상배포에 관한 문제제기

- 공공기관이 SW 또는 정보시스템을 개발하여 무상 제공함에 따라 민간 시장을 위축시켜 SW산업육성을 저해한다는 문제 제기가 지속되었음

〈표 1-1〉 공공기관의 SW 무상배포와 SW업계의 반발 관련 기사

게재일자	무료배포 SW	SW업계의 주장과 해당 부처의 반론
98. 12. 5. 전자신문	행자부 신국정보고 유통시스템	1. 행자부는 지난 10월 초 전자정부 구현을 추진함에 따라 정부기관 간 문서유통을 원활히 하기 위해 기존국정보고유통시스템을 그룹웨어로 확대 구축기로 하면서 삼성SDS를 시스템 구축업체로 선정했으며 관공서 공무원을 대상으로 제품 개발계획에 대한 설명회를 열었음 2. 행자부는 KMS 개념정립이 안된 행정기관을 돕고 중복개발로 인한 비용낭비를 막기 위해 원하는 기관에 무료보급하겠다는 입장으로 지난해 5월 수립된 계획에 대해 그동안 업계의 특별한 의견제시가 전혀 없었음을 강조 1. 『행자부가 민간업체를 통해 자체 그룹웨어시스템을 개발해 도입하는 것은 좋으나 이를 다른 관공서에까지 확대 구축하려는 것은 SW개발에 전념해온 그룹웨어 전문업체들을 말살하겠다는 것과 다름없으며 관공서의 자유로운 선택까지 방해하는 월권행위』라고 주장 2. 『이미 정보통신부·서울시청·부산시청 등 많은 관공서에서 민간업체의 그룹웨어를 도입해 적용하고 있는 현실에서 행자부의 계획은 정부 예산의 낭비와 국가정보화사업의 혼란을 가져올 수 있다』고 경고 3. △1년여 동안 한국전산원·행자부·민간업체들에 의해 추진돼온 그룹웨어 문서표준화 작업을 정면 부정하는 것이며 △자체 그룹웨어와 민간업체의 그룹웨어를 연결하겠다는 행자부의 전자문서 유통 및 전자결재 활성화 계획과도 모순된다고 주장

1) 이 장의 내용은 “국내 SW생태계 견실화 저해요인 및 개선방안 연구”, 소프트웨어정책연구소, 2014. 12.의 제2장 공공SW의 무상서비스 개선방안 연구를 요약 및 수정보완한 것임을 밝혀둡니다.

01. 8. 10. 아이뉴스	정통부 내용선별 SW	내용선별SW는 청소년들의 건전한 인터넷 문화를 형성하기 위해 음란물이나 폭력물 등 문제의 사이트나 영상이 컴퓨터에서 인지되면 이를 자동 차단해 주는 소프트웨어로 지금까지는 민간업체들을 중심으로 개발, 시장에 보급돼 왔으나 지난 달 정통부와 정보통신윤리위원회가 검색솔루션 전문업체 서치캐스트(대표 박세영, www.searchcast.net)와 공동으로 개발을 완료, 오는 10월 본격 공급할 예정임 1. 정통부가 직접 내용선별SW를 공급하면 정부 제품만이 공신력을 얻을 뿐 민간 업체 제품들은 공인받지 못한 제품으로 취급돼 심각한 타격을 입을 수 있다며 정책의 재고를 강력 요청 프로그램의 개발과 판매의 주체는 기업이 맡고 정부는 이를 지원하는 역할을 담당해야 한다는 주장 2. "내용선별SW의 성격상 민간업체 제품과 정부개발 SW가 경쟁할 경우 민간업체 제품은 시장생존 자체가 불가능해지는 것은 불보듯 뻔한 일"이라고 강조 3. "정부가 위탁해 개발한 제품이 유료든 무료든 시중에 나오게 되면 그 제품만이 정부의 공인을 받은 것으로 오인될 수 있다"고 주장 대부분 유해차단SW 업체들은 해외수출을 준비 중이나 내수시장에서 제품경쟁력을 상실할 경우 1년 이상 끌어온 수출계약이 일제히 무산될 수 있다는 우려 4. 한국전산원은 지난 99년 'NCA패트롤'이라는 음란물 유해 차단 프로그램을 개발하여 무료 배포하는 계획을 추진했으나 이후 유지보수 및 주변상황을 감당할 수 없어 유료로 민간업체에 기술이전을 한 바 있으며, "정보통신 윤리위원회에서 진행하는 내용선별차단 프로그램 개발과 보급계획도 민간업체들에게 기술을 이전하여 이들이 저렴한 가격에 제품을 공급하도록 지원하는 것이 옳다"는 입장
01. 10. 12. 디지털 타임스	행자부 G-KMS	행자부가 무료보급에 나선 'G-KMS'는 행자부가 전자정부 구현사업의 일환으로 지난해 라스21(대표 임갑철)을 통해 개발한 KMS패키지이며, 기관별로 KMS 구축에 필요한 장비구입이나 설치, 유지보수 등은 각 기관이 조달하겠다는 계획 1. KMS 시장을 위축시킬 뿐 아니라 특정 업체의 제품을 전행정기관이 사용하는 것은 공정경쟁 위반 소지가 높다며 반발 2. "KMS 시장경색 뿐만 아니라 정부가 나서서 특정 제품을 표준으로 정하는 것은 소프트웨어 산업발전에 장기적으로 악영향을 끼칠 것"으로 지적 3. 기술이나 규격 표준은 있어도 제품표준이란 없다는 주장

08. 10. 2.	행자부 온나라 시스템	여러 기관이 공동으로 활용할 수 있게 시스템을 개발해서 무료로 보급하는 등의 공통 업무 시스템 사업을 추진 중이며, 온나라시스템, 공통프레임워크 사업이 대표적임 1. “프레임워크를 비롯해 여러 공통 시스템을 개발해 무료로 보급하는 사업은 결국 시장을 없애는 것”이라며 “공통서비스 모듈에 들어가는 PKI만 따져봐도 약 300억원의 시장이 없어지는 것인데 이는 500여명의 개발자를 고용할 수 있는 시장” 2. “민원이 발생하거나 시스템에 문제가 있어 이를 고치려고 했을 때 여러 부처가 엮여 있으면 이것을 수정하는 동안 민원인들의 불만은 폭발하게 될 것”이라며 “공통기반 시스템이 갖고 있는 문제점도 많다”고 지적 3. “라이선스 비용 절감을 위해 공통업무 시스템을 보급한다고 하는데 라이선스 비용은 곧 기업의 R&D에 투자되는 돈”이라며 “기업들은 설 땅이 없어지는 것”이라고 주장 4. “정부가 SW 소유권을 확보한 후에 무한정 복사해서 나눠주는 것이 단기적으로는 예산절감이 될 수 있지만 장기적으로는 결코 예산절감이 될 수 없다”며 “유지보수나 업그레이드에 들어가는 인건비는 생각하지 않은 처사인데다 공학적인 측면에서 봐도 재사용은 오히려 9배의 노력이 드는 것”이라고 주장
------------	-------------------	---

(출처 : 소프트웨어정책연구소²⁾)

- ☐ 이러한 공공기관의 SW무상배포는 주로 동일SW를 사용하는데 따른 업무 효율성 증진과 예산절감을 이유로 추진되는데, 이에 대해 SW산업계는 예산절감효과가 없을 것이라며 반론을 제기한 바 있음³⁾
- ☐ 이러한 반발에도 공공기관이 SW의 무상배포를 계속하자 2011년 경에는 정부가 SW산업을 죽였다는 다소 과격한 비판도 제기된 바 있음

<표 1-2> 정부의 SW무상배포 관련 비판기사

“정부가 SW산업 죽였다... 정부 SW정책은 되레 역주행” 2011. 8. 24. 전자신문⁴⁾

2) “국내 SW생태계 견실화 저해요인 및 개선방안 연구”, 소프트웨어정책연구소, 2014. 12. 8~12면 참조

3) “SW업계 ‘공통 업무 시스템, 예산 절감 안된다’”, 전자신문, 2008. 10. 2. 자 기사 참조
<http://www.etnews.com/200810010280>

(전략)

정부의 SW 육성책은 예산절감 논리의 벽에 부딪히면서 역주행을 거듭했다. 행안부 ‘온나라시스템’과 국토부 ‘국가공간정보시스템’ 등 대규모 국가정보화 프로젝트에 중소기업이 개발한 SW 대신 정부가 SI업체를 앞세워 직접 개발하면서 중소기업체는 벼랑으로 내몰렸다.

행안부는 지난 2008년부터 지자체 정보시스템 가운데 우수사례를 뽑아 전국 지자체에 그대로 뿌려주는 사업까지 펼쳐왔다. 중복 개발을 통한 예산낭비를 없애자는 취지에서 중소기업의 지식재산권을 정부에 귀속시키는 정책까지 구사했다. 교육과학기술부도 그랬다.

중소 SW기업 한 사장은 “지자체와 공동 기획해 개발한 시스템이 중앙정부 우수사례로 뽑혀 전국 확산사업에 나서면 개발기업은 좋은 호재여야 하지만 전국 확산 사업 때는 삼성·LG·SK 등 대기업 SI업체가 주사업자로 선정되고 중소기업체는 하도급업자로 전락하는 게 다반사”라고 토로했다.

정부가 SW 구매 대신 직접 개발로 전환하면서 SW 수출 경쟁력도 오히려 뒷걸음질쳤다. 핸드소프트의 그룹웨어나 업무프로세스관리(BPM) 솔루션은 한때 수출 유망상품으로 떠올랐지만 내수 시장이 사라지면서 연구개발 동력이 사라졌다. 정부가 개발한 온나라시스템은 한국 행정 특성에 최적화돼 일반 패키지 SW처럼 다른 국가에 판매되지 않는 함정에 빠졌다.

박환수 한국SW산업협회 정책실장은 “우리나라가 전자정부 1위를 차지했는데도 불구하고 SW 수출 실적이 거의 전무한 것은 수출이 가능한 패키지 제품 육성을 포기하고, 특정 고객만 사용할 수 있는 SI 사업에만 매달렸기 때문”이라고 지적했다.

(하략)

- ☐ 기존의 SW 무상배포는 주로 공공기관 내에서만 사용하는 SW들에 한정되어 있어 공공정보화 분야의 기업들에게만 부정적인 영향이 있었음
- ☐ 최근에는 민간기업에서 공공데이터를 활용하거나 모바일 앱 형태로 일반 국민들 대상으로 제공하고 있던 서비스와 유사한 서비스를 공공기관들도 같이 제공해 보다 많은 SW기업들이 반발하고 있음

<표 1-3> 민간에서 문제제기한 공공정보화사업들

특징	실제사례
패키지SW 제품 또는 정보시스템의 기관 간 무상배포	- 행정안전부 ‘온나라’ 시스템 배포(‘08년) - 국가기록원 ‘표준기록관리시스템’ 배포(‘08년) - 사학진흥재단 ‘사립대학 회계시스템’ 배포(‘11년) - 식품의약품안전처 ‘CT 피폭량 관리 SW’ 배포(‘14년) - 교육부 ‘국립대 자원관리시스템 선진화’ 사업(‘15년)
패키지SW 제품 또는 정보서비스를 일반 국민들에게 무상배포	- 방송통신심의위원회 ‘그린 I-Net’사업 (유해사이트 차단 프로그램 배포)(‘08년) - 중기청 ‘경영혁신플랫폼 기반 중소기업 정보화지원사업’ (클라우드 서비

4) <http://www.etnews.com/201108230198>

	스 제공)(‘14년) - 건강보험심사평가원 ‘의료기관용 표준SW개발 타당성 연구’ 진행 중(‘14년) - 식약처 ‘CT피폭량 관리SW 배포사업’(‘14년)
특정 분야에서 민간 기업이 제공하는 서비스와 직접 경쟁	- 각 지자체 별로 버스정보 앱 별도 제공하여 ‘전국버스앱’, ‘서울버스앱’과 직접 경쟁 - 기상청, 특허청의 서비스도 민간기업들과 경쟁관계 형성 - 국토부 ‘브이월드 서비스’ (‘12년) - 국토부 ‘전국택시통합콜 서비스’(‘14년) ⁵⁾
민간 서비스를 벤치마킹하여 제공했다는 의혹이 제기된 사례	- 서울시 교육청 ‘꿀박사’는 민간의 ‘바로풀기’ 서비스와 매우 유사(‘13년) - 서울시 교육청 ‘학교쪽2’ 서비스는 민간의 ‘IamSchool’ 서비스와 매우 유사(‘13년) - 한국교육학술정보원의 ‘위두랑’ 서비스는 민간의 ‘클래스팅’ 서비스와 매우 유사(‘13년)

(출처 : 소프트웨어정책연구소⁶⁾)

2. 공공기관의 SW 무상배포에 관한 사전규제의 필요성

□ 기존 공공정보화사업 추진절차의 문제점

- 공공기관의 SW 무상배포 시 SW산업에 미치는 부정적 영향(시장 축소, 기술 혁신 저하 등)을 고려하지 않음
- SW업계와 공공정보화사업이 서로 상생할 수 있는 방안이 있음에도 불구하고 SW산업 생태계에 미치는 영향을 고려하는 절차가 없음
- 대국민서비스 정보화사업 기획 시 민간시장에 존재하는 유사한 서비스에 대한 사전검토가 미흡
- 민간기업의 서비스로 국민들의 수요충족이 가능한데도 국가예산 등으로 유사 정보화사업을 추진하여 예산낭비를 초래

<표 1-4> 공공기관 앱의 문제점에 관한 언론보도

보도날짜	언론사	기사 제목
2012. 3. 20.	SBS	외면 받는 공공기관앱...‘국회앱’꼴찌 ⁷⁾
2012. 4. 9.	뉴시스	무조건 만들고 보자 식 ‘공공기관 앱’... 활용도는 글썄요 ⁸⁾

5) http://www.molit.go.kr/USR/WPGE0201/m_36063/DTL.jsp

6) 소프트웨어정책연구소, 앞의 보고서 7면 참조

2012. 4. 22.	SBS	외면 받는 ‘공공기관 앱’…활용도 낮아 “낭비” ⁹⁾
2013. 8. 23.	비주얼 다이브	퇴물전략 ‘공공앱’, 수십억원 혈세낭비 ¹⁰⁾
2014. 7. 14.	문화일보	공공기관 앱 ‘우후죽순’… 민간 앱과 40%나 ‘중복’ ¹¹⁾
2014. 10. 21.	디지털타임스	“정부가 골목상권 침해”…스타트업 베끼기 논란 ¹²⁾
2014. 10. 21.	SBS	창조경제 한다더니…창조 개발자 올리는 정부 ¹³⁾

(출처 : 소프트웨어정책연구소¹⁴⁾)

□ 공공기관 SW 무상배포에 관한 사전규제의 필요성

- 공공정보화사업의 결과물인 SW가 무상배포된 이후에 해당 SW의 사용을 금지하는 것은 또 다른 형태의 예산낭비 혹은 중복개발의 문제를 발생시킴
- 따라서 사후규제 보다는 사전규제를 통해 공공기관의 SW 무상배포를 억제하는 것이 바람직함

□ 공공기관 SW 무상배포에 관한 사후규제의 필요성

- 공공정보화사업의 결과물인 SW가 무상배포된 이후에도 민간 SW기업에게 주는 부정적 영향이 매우 크거나, 계속적인 유지보수로 인한 예산낭비가 지속될 경우에는 사후적으로라도 규제할 필요가 인정됨

3. SW영향평가제도의 의의

□ SW영향평가제도의 정의

- 공공정보화사업으로 인한 중복개발에 따른 예산낭비, 민간업체와의 불필요한

7) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001124557

8) <http://news.naver.com/main/read.nhn?mid=shm&sid1=102&oid=003&aid=0004434430>

9) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1001162658

10) http://www.wikitree.co.kr/main/news_view.php?id=134643

11) <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2014071401031624098002>

12) http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2014102202100931746001

13) http://news.sbs.co.kr/news/endPage.do?news_id=N1002645374

14) 소프트웨어정책연구소, 앞의 보고서 5면 참조

경쟁, 종합적으로는 민간시장 침해와 SW산업 위축 등을 방지하기 위해 공공 정보화사업의 기획단계에서 SW산업 생태계에 미치는 영향과 민간시장 침해 여부를 평가하여 개선의견을 제시하는 제도

- 정부정책에 관한 사전검토제도, 공공정보화사업에 대한 사전검토제도에 관한 비교연구를 통해 제도의 개요를 확립함

□ 정부 정책에 대한 사전검토 제도

- (기술영향평가제도) 새로운 과학기술의 발전이 경제·사회·문화·윤리·환경 등에 미치는 영향을 사전에 평가하고 그 결과를 정책에 반영하는 제도(과학기술기 본법 제14조)
- (개인정보영향평가제도) 신규 개인정보시스템의 도입 및 기존 개인정보시스템의 중요한 변경 시, 기업의 고객과 국민의 프라이버시에 미칠 영향을 시스템 구축 前인 분석·설계 단계에서 사전 조사·분석·평가하는 제도 (개인정보보호 법 제33조)
- (환경영향평가제도) 환경에 영향을 미치는 계획 또는 사업을 수립·시행할 때에 해당 계획과 사업이 환경에 미치는 영향을 미리 예측·평가하고 환경보전 방안 등을 마련하는 제도 (환경영향평가법 제2조)
- (예비타당성 조사제도) 일정 규모 이상인 신규사업에 대해 우선순위, 적정 투자시기, 재원조달방법 등 타당성을 검증함으로써 대형 신규사업에 신중하게 착수하여 재정투자의 효율성을 높이기 위한 제도(국가재정법 제38조)

□ 공공정보화사업에 대한 사전검토 제도

〈표 1-5〉 공공정보화사업 사전검토제도 비교

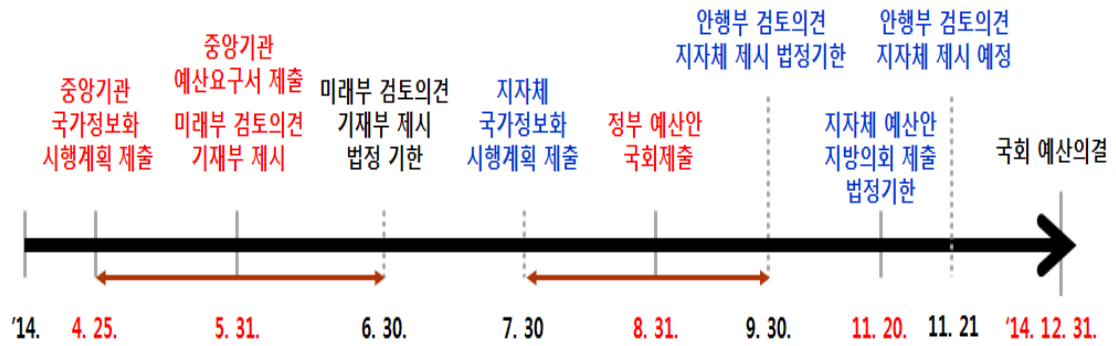
분류	사전협의제	공공데이터시행계획	국가정보화시행계획
추진 근거	전자정부법 제67조 및 시행 령 제82조	공공데이터법 제8조	국가정보화기본법 제7조

내용	행정기관등의 장이 다른 행정기관등과의 상호연계 또는 공동이용과 관련하여 추진하는 전자정부사업 및 지역정보화사업 행정기관등의 장은 사전협의 결과를 반영해야 함	중앙행정기관 및 지자체는 매년 공공데이터 시행계획을 공공데이터전략위원회에 제출함 공공데이터의 제공과 관련하여 공공데이터제공분쟁조정 위원회를 운영함	중앙행정기관과 지자체는 국가정보화시행계획을 각각 미래부와 안행부에 제출함 기재부장관은 예산편성 시 미래부장관의 의견을 참작해야 함
한계	중앙행정기관의 경우 20억원 미만 사업은 제외 행정기관 간의 공동이용 및 사업중복성 검토에 한정되어 민간서비스와의 중복성 여부 및 SW산업의 부정적 영향은 고려하기가 힘들	공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 초점 공공데이터를 활용하지 않는 서비스는 제외됨 공공데이터를 활용한 서비스에 관한 가이드라인이 존재하나 구속력이 없음	국가정보화시행계획의 검토 단계에서 사업 중복여부에 대한 검토가 일부 이루어짐 공공정보화사업의 SW산업에의 영향은 검토대상이 아님

□ SW영향평가제도 도입 요건 검토

- (사전검토) 공공정보화사업의 기획단계 또는 예산 편성 전 단계에서 수행되어야 함
 - 예산편성 및 사업 공고 이후 SW영향평가를 실시할 경우 관련 예산의 불용처리는 해당 부처에 큰 부담
- (실효성) SW산업에 부정적 영향을 끼치는 공공정보화사업은 SW영향평가 결과에 따라 예산편성 시 반드시 참작되어야 함
- (대상범위) 민간에서 문제제기한 사례들과 대상사업 선별기준에서 제시된 정보화사업들을 모두 평가할 수 있어야 함
- 사전검토, 실효성, 대상범위를 모두 만족하는 국가정보화기본법 상의 국가정보화시행계획이 SW영향평가제도 도입에 가장 적합
 - 전자정부법 상의 사전협의제는 대상범위에서, 공공데이터법 상 공공데이터시행계획은 대상범위 및 실효성 측면에서 부적합함

[그림 1-1] 2014년 기준 국가정보화시행계획 검토절차



(출처 : 소프트웨어정책연구소¹⁵⁾)

15) 소프트웨어정책연구소, 앞의 연구보고서, 92면 참조

제2절 SW영향평가제도의 개요

1. SW영향평가제도의 대상범위

□ 대상기관 및 대상사업

- (대상기관) 중앙부처(53개¹⁶⁾) 및 광역자치단체(17개)
- (대상사업) 기관공동사용형과 대국민서비스형
 - 국가정보화시행계획 상의 모든 사업형태(신규, 계속)와 사업유형(기획, 구축, 운영/유지보수, 정보화정책지원)을 포함함

대상사업	요건	비고
기관공동 사용형	한 기관에서 개발하여 다수 기관에 배포하거나, 다수 공공기관에서 사용할 SW를 공동으로 구축하는 경우로 SI로 개발되는 사업	(예외) 웹사이트 구축/유지보수, 패키지 구매 등 단순정보화사업이거나 국가안전보장 또는 방위계획과 관련 있는 사업
대국민 서비스형	일반국민(기관, 단체 포함)에게 SW 또는 서비스를 무상배포하는 사업	(예외) 공공데이터서비스가이드라인을 준수한 사업이거나 민간과 중복되지 않으면서 공공성이 강한 사업

2. SW영향평가제도의 평가기준

□ 평가기준

- 기관공동사용형의 평가기준

평가기준	평가방법
SW산업계의 파급효과	정부의 SW개발·배포가 시장에 미치는 영향에 대해 정성평가 (추진가능 예시) 민간시장이 형성되지 않아 침해우려가 없는 경우 (재검토 예시) SW무상배포로 관련개발업체 및 민간시장 축소

16) 국가정보화시행계획 제출대상인 총 55개의 중앙행정기관(입·사법부 포함) 중 국가정보원 및 국회사무처는 제외됨

사업추진의 필요성	해당 사업의 기획단계에서 여러 대안을 충실히 검토했는지 여부 및 사업추진의 타당성(필요성, 시급성, 효과성 등) 대해 정성평가 (재검토 예시) 패키지SW가 존재함에도 SI로 개발하는 경우
--------------	---

○ 대국민서비스형의 평가기준

평가기준	정도	평가방법
민간 유사서비스 침해여부	매우 침해	핵심기능과 수요계층이 유사한 활성서비스 2개 이상
	침해함	핵심기능과 수요계층이 유사한 활성서비스 1개 존재
	침해 없음	핵심기능과 수요계층이 유사한 활성서비스 없음
추진사업의 공공성	높음	민간대체가 힘든 사업으로 공공에서 수행해야 하는 서비스 (추진가능 예시) 선거정보앱, 예비군앱, 취약계층 보호용 서비스
	낮음	민간대체가 가능한 서비스

□ 평가등급

평가등급	설명
사업재검토	사업계획 상 SW산업 위축 또는 민간시장 침해가 확실하거나 강하게 우려되므로 사업계획의 재검토가 필요함
실행유의	사업계획으로는 SW산업 위축 또는 민간시장 침해의 정도가 낮지만, 향후 위축 정도나 침해정도가 확대될 가능성이 있으므로 사업실행 시 유의해야 함
추진가능 ¹⁷⁾	현재의 사업계획 대로 추진할 수 있으나, SW영향평가 대상으로서 향후 민간시장 침해 모니터링이 필요함

3. SW영향평가제도의 시행주체와 시행방식

□ (시행주체) 미래부 SW산업과가 총괄하며, 정보통신산업진흥원 부설 SW공학센터가 주관하여 SW영향평가 실무를 담당함

- 국가정보화시행계획 관련 업무는 미래부 정보화기획과가 담당하며, 검토 실무는 한국정보화진흥원(NIA)의 전문기술지원부에서 담당함
- 그러나, SW영향평가제도는 SW산업에 미치는 영향을 평가하는 제도임을 감안하여 SW산업과와 SW공학센터가 담당하고 있음

17) '추진가능' 평가등급은 중앙부처 국가정보화시행계획 검토 이후에 신설

□ 전문위원회 구성 및 역할

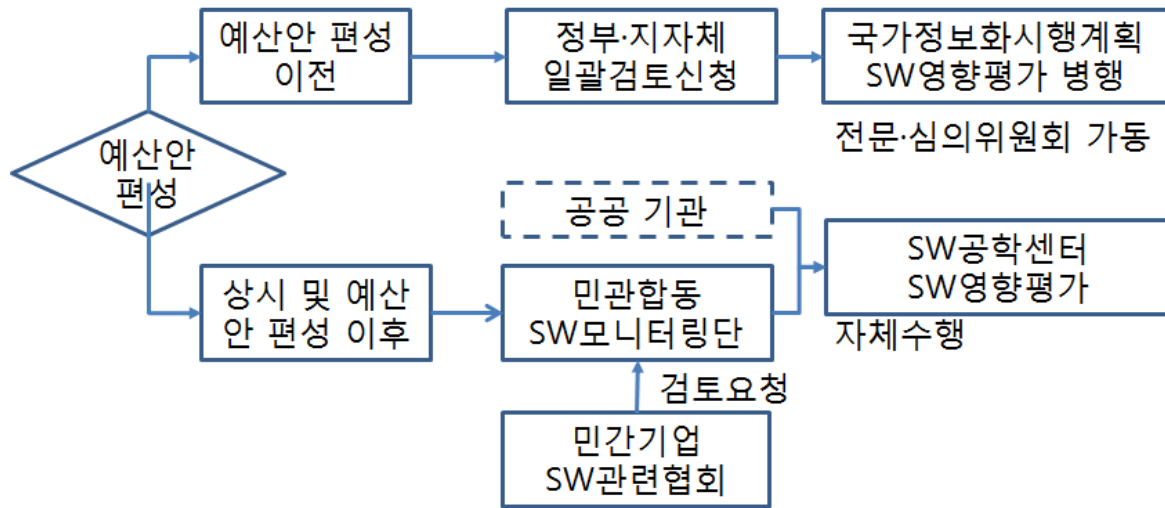
- (구성) SW사업에 학식과 경험이 있는 NIPA 및 외부전문가 6명 이내로 전문위원회를 구성하여 SW영향평가 수행
- (역할) SW영향평가 대상기준에 따라 각 기관이 작성한 국가정보화시행계획 검토 및 검토결과서 작성
- 검토결과서는 전문위원회에서 수립한 SW영향평가 대상사업에 대한 평가결과 및 평가이유의 초안에 해당함

□ 심의위원회 구성 및 역할

- (구성) SW사업에 학식과 경험이 있는 외부공공, 학계, 산업계 전문가 15명 이내로 심의위원회를 구성하여 SW영향평가 수행
- (역할) 전문위원회가 제출한 검토결과서를 심의하고, 사업재검토 및 실행유의로 분류된 중점 심의사업 및 심의위원이 보충조사를 요청한 사업들 위주로 심의위원 간 토론을 거쳐 심의결과 도출
- (1차 심의)전문위원회 검토결과서에 대한 심의를 통해 중점 심의사업을 선정하고 필요한 경우 전문위원회에 보충조사 요청
- (2차 심의) 중점 심의사업에 대한 보충조사 결과와 부처 사전의견 수렴결과를 보고받고 심의위원 간 토론을 거쳐 표결로 심의의견 확정

□ (시행방식) 정부의 예산안 편성시점을 기준으로 공공정보화사업에 대한 사전검토와 사후규제를 모두 수행하는 2원화 방식 채택

[그림 1-2] SW영향평가제도 시행방식



4. 예산안 편성 이전의 SW영향평가제도

□ 차년도 국가정보화시행계획 검토 시 SW영향평가 병행 실시

- 국가정보화기본법 제6조의 규정에 따라 미래부장관이 결정하는 ‘작성지침’¹⁸⁾을 개정하여 SW영향평가 관련 내용 및 조사항목을 포함
- 각 중앙부처 및 광역자치단체가 제출한 국가정보화시행계획의 검토 과정에 SW영향평가를 병행수행함
- 국가정보화기본법 제7조에 따라서 기재부는 중앙부처와 예산협의과정에서 미래창조과학부가 제출한 SW영향평가 검토의견을 참작하여 최종 사업계획을 수립함¹⁹⁾

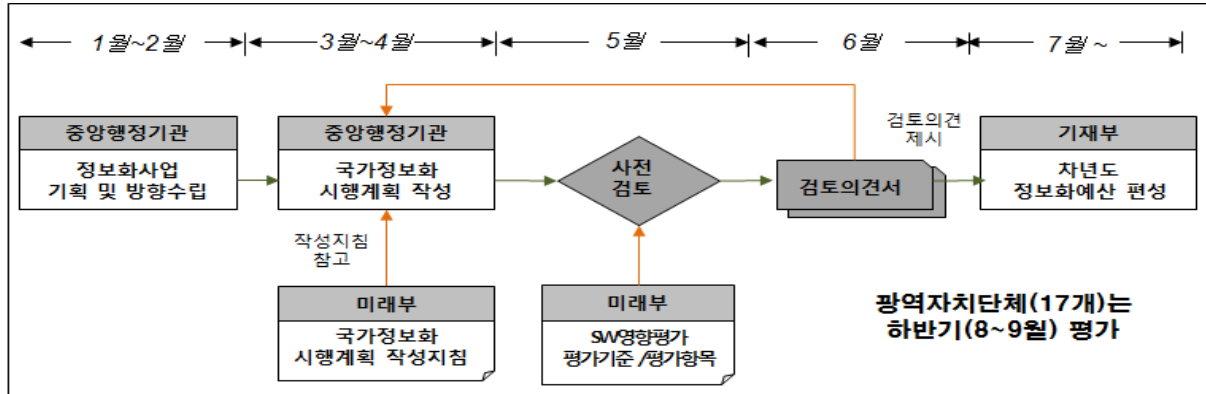
18) 국가정보화기본법 제6조(국가정보화 기본계획의 수립) ④ 미래창조과학부장관은 국가와 지방자치단체의 부문계획의 작성지침을 정하고 이를 관계 기관에 통보할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

19) 국가정보화기본법 제7조(국가정보화 시행계획의 수립) ① 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 기본계획에 따라 매년 국가정보화 시행계획(이하 "시행계획"이라 한다)을 수립·시행하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획을 미래창조과학부장관에게 제출하여야 한다. 이 경우 행정자치부장관은 지방자치단체의 전년도 시행계획의 추진 실적과 다음 해의 시행계획을 종합하여 미래창조과학부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2015.6.22.>

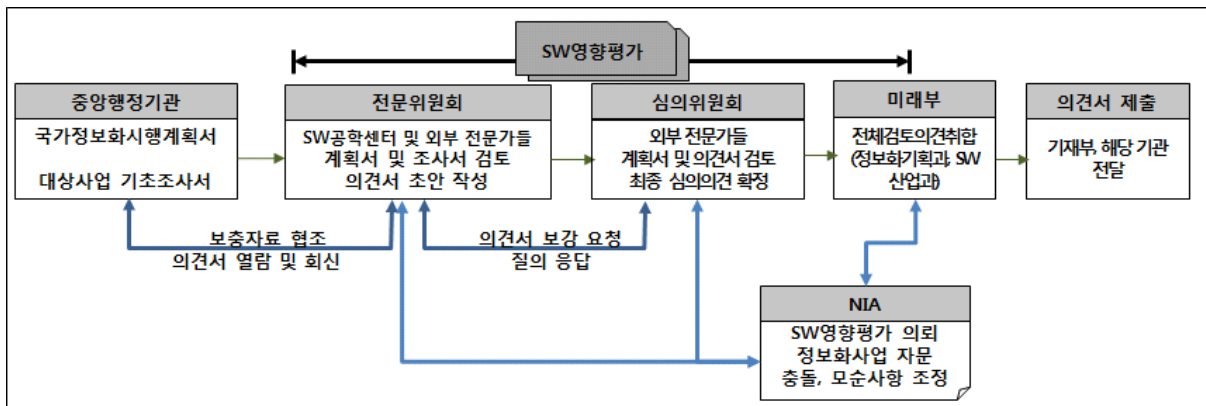
③ 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 제2항에 따라 제출된 시행계획 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항을 변경하는 경우에는 그 내용을 미래창조과학부장관에게 제출하여야 한다. <신설 2015.6.22.>

④ 미래창조과학부장관은 제2항에 따라 제출된 추진 실적과 시행계획 및 제3항에 따라 제출된 시행계획을 점검·분석한 후 그 의견을 기획재정부장관에게 제시하여야 한다. 이 경우 지방자치단체가

[그림 1-3] 중앙행정기관 SW영향평가 일정



[그림 1-4] 중앙행정기관 SW영향평가 세부 절차



- 중앙행정기관은 미래창조과학부가, 광역자치단체는 행자부가 국가정보화 시행계획 검토를 총괄하나, SW영향평가제도는 총괄이 미래부 SW산업과로 동일함

제출한 사항을 점검·분석하는 경우에는 행정자치부장관의 의견을 들어야 한다. <개정 2015.6.22.>

⑤ 기획재정부장은 시행계획에 필요한 예산을 편성할 때에는 제4항에 따른 미래창조과학부장관의 의견을 참작하여야 한다. <개정 2013.3.23., 2015.6.22.>

⑥ 시행계획의 수립 및 시행 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2015.6.22.>
[시행일 : 2015.12.23.]

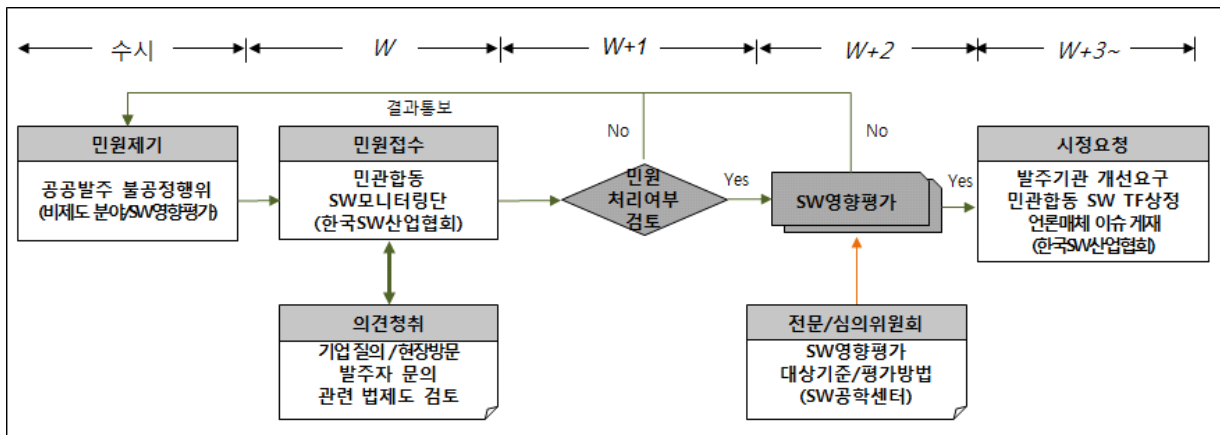
〈표 1-6〉 국가정보화시행계획 세부사항

	중앙행정기관	광역자치단체
총괄	미래부 정보화기획과	행자부 지역정보지원과
실행 주관	한국정보화진흥원(NIA)	한국지역정보개발원(KLID)
실시 시기	4월말~5월말	8월말~9월말
통보 대상	기재부, 해당 기관	해당 자치단체
검토의견 사전수렴	있음	없음

5. 예산안 편성 이후 및 상시적인 SW영향평가제도

- 한국소프트웨어산업협회(KOSA)가 운영하는 민관합동 SW모니터링단의 검토의뢰에 따라 SW공학센터가 SW영향평가 수행

[그림 1-5] 상시 SW영향평가 세부 절차

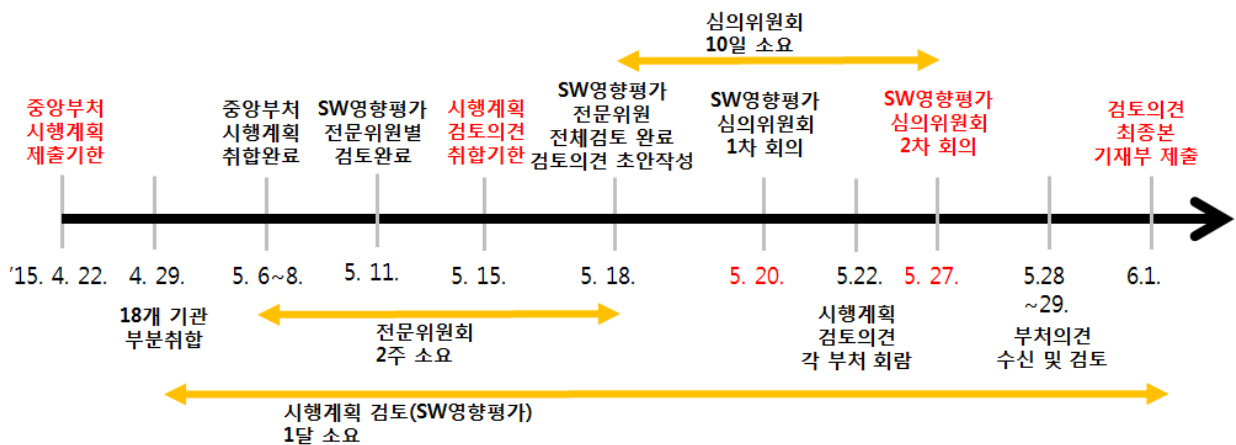


제2장 2015년도 SW영향평가 시행결과

제1절 2016년도 국가정보화시행계획 검토결과

1. 중앙부처 국가정보화시행계획 검토일정

[그림 2-1] 2016년도 중앙부처 국가정보화시행계획 검토일정



2. 중앙부처 국가정보화시행계획 검토결과

□ 검토대상 : 중앙부처(53개)가 제출한 2016년도 국가정보화시행계획 1,577개 내역사업²⁰⁾

□ SW영향평가 대상사업 : 1,577개 내역사업 중 115건(7.3%)

○ 노후장비교체, 운영위탁, 상용SW 구매 등 단순정보화 사업, 고유업무시스템은

20) 기획재정부의 디지털예산회계시스템의 상의 최소 입력단위인 세부사업의 하위사업을 의미함

영(기상청 슈퍼컴) 등 시장 침해가능성이 희박한 사업이 1,462개(92.7%)로 대다수를 차지함

〈표 2-1〉 중앙부처 국가정보화시행계획 검토결과

대상사업	재검토사업	실행유의사업	총합계	비율
기관공동사용형	11	27	38	2.4%
대국민서비스형	15	62	77	4.9%
SW영향평가 소계	26	89	115	7.3%
대상외 사업	-	-	1,462	92.7%
총합계	-	-	1,577	100%

□ SW영향평가 결과 : 115건 중 사업재검토 26건(22.6%), 실행유의사업 89건(77.4%)

○ 재검토사업 26건의 예산은 340억원으로 중앙부처의 국가정보화시행계획 예산 총규모 대비 약 1.65%

〈표 2-2〉 중앙부처 SW영향평가 대상사업 권고내용

수준별 분류(115건)	권고 내용
민간시장 침해대상 사업(26건)	→ 사업 재검토
민간시장 영향예상 사업(89건)	→ '16년 시행시 민간시장 영향 유의

〈표 2-3〉 중앙부처 SW영향평가 대상사업 세부 검토결과

구분	기관공동사용형		대국민서비스형		총합계
	재검토사업	실행유의사업	재검토사업	실행유의사업	
신규	2	4	2	9	17
- 기획	1				1
- 구축	1	4	2	8	15
- 기타지원				1	1
계속	9	23	13	53	98

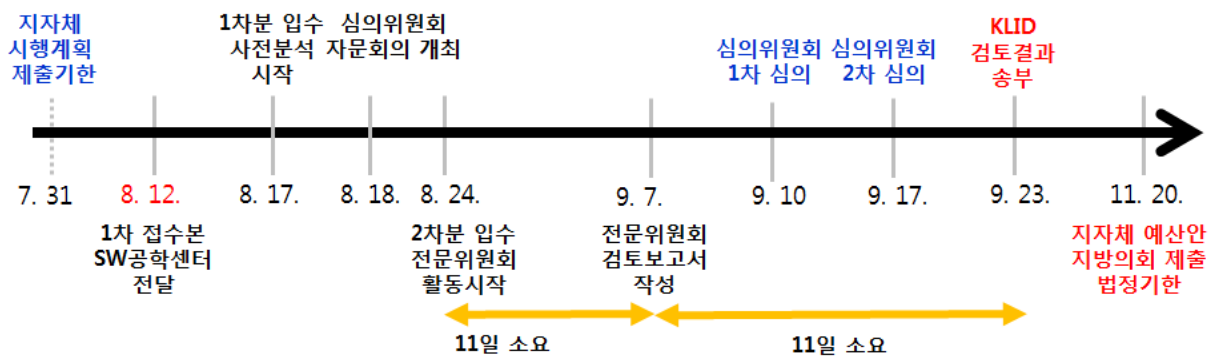
- 구축	5	12	2	24	43
- 운영·유지보수	3	11	5	24	43
- 기타지원	1		6	5	12
총합계	11	27	15	62	115

〈표 2-4〉 중앙부처 심의위원회 심의결과 정리

분류	재검토→실행유의	실행유의→재검토	재검토→평가제외	소계
심의대상(54건)	6	7	1	14

3. 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토일정

[그림 2-2] 2016년도 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토일정



4. 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토결과

□ 검토대상 : 광역자치단체(17개)의 국가정보화시행계획 936개 내역사업²¹⁾

□ SW영향평가 대상사업 : 936개 내역사업 중 31건(3.3%)

21) 광역자치단체 국가정보화시행계획 상의 사업단위를 말하며, 중앙부처의 내역사업과 유사함

- 노후장비교체, 운영위탁, 상용SW 구매 등 단순정보화 사업, 정보격차해소사업, 교통·버스정보시스템운영 등 시장 침해가능성이 희박한 사업이 905개로 93.2%를 차지함

〈표 2-5〉 광역자치단체 국가정보화시행계획 검토결과

대상사업	재검토사업	실행유의사업	총합계	비율
기관공동사용형	0	0	0	
대국민서비스형	21	10	31	3.3%
SW영향평가 소계	21	10	31	3.3%
대상외 사업	-	-	905	96.7%
총합계	-	-	936	100%

□ SW영향평가 결과

- SW영향평가 대상사업 31건 중 사업재검토 21건(32.8%), 실행유의사업 10건(15.6%)
- 재검토사업 21건은 총 내역사업 예산 중 157.5억원으로 약 2.2% 차지
- 재검토사업도 버스정보시스템 운영 사업 중 버스정보 모바일앱 부분만 민간시장 침해가 우려되는 등, 사업 전체가 아니라 일부 내용만 문제되는 경우가 다수임

〈표 2-6〉 광역자치단체 SW영향평가 대상사업 권고내용

수준별 분류(64건)	권고 내용
민간시장 침해대상 사업(21건)	→ 사업 재검토
민간시장 영향예상 사업(10건)	→ '16년 시행시 민간시장 영향 유의

〈표 2-7〉 광역자치단체 SW영향평가 대상사업 세부 검토결과

구분	기관공동사용형	대국민서비스형		총합계
	해당없음	사업재검토	실행유의	
신규	-	3	3	6

- 기획	-			
- 구축	-	3	3	6
- 운영·유지보수	-			
계속	-	18	7	25
- 기획	-		1	1
- 구축	-		2	2
- 운영·유지보수	-	16	4	20
- 기타지원	-	2		2
총합계	-	21	10	31

〈표 2-8〉 광역자치단체 심의위원회 심의결과 정리

분류	재검토→실행유의	재검토→침해미미 ²²⁾	실행유의→침해미미	소계
심의대상(64건)	1	5	13	19

22) 침해 정도가 매우 미미하여 SW영향평가 대상사업에서 제외했다는 의미임

제2절 상시 SW영향평가 시행결과

1. SW모니터링단에 접수된 사업 검토실적

□ 접수된 3건의 검토의뢰에 대한 처리결과는 다음과 같음

〈표2-9〉 민관합동SW모니터링단 SW영향평가 검토실적

사업명 (담당기관)	사업내용	처리결과
국가보조금통합 관리시스템개발 ISP사업 (기재부) 지방재정통합공 개시스템 구축 사업 (행자부)	(기재부) 국고보조금 부정수급 방지 및 정부 3.0의 ‘소통하는 투명한 정부’ 구현을 위한 국가보조금통합관리시스템 개발을 위한 ISP 사업 발주(2015년 1월) ²³⁾ (행자부) ‘국민중심 서비스 정부 3.0 구현’ 등의 국정과제 수행을 위한 시스템 구축(2015년 5월) ²⁴⁾ SW기업 A는 자사가 개발하여 지자체에 판매중인 “지방보조금 통합관리시스템”과 기능이 중복될 것을 우려하여 SW영향평가를 신청함	처리완료 행자부에 상용SW 침해방지를 건의하는 공문발송
스마트안전귀가 및 스마트보안 관사업 (행자부, 방통위)	SW기업 B는 위치추적서비스를 2003년 개발.사업화하려 하였으나, 행자부에서 서비스를 진행해 사업을 접었다면 행자부의 스마트안전귀가와 방통위/교육부의 스마트보안관 사업에 대해 SW영향평가를 신청함	처리완료 2016년도 중앙부처 국가정보화시행계획 검토 당시 사업재검토를 이미 권고한 사업임
방과후학교 관리 프로그램 개발 및 배포 (교육부)	방과 후 학교운영에 필요한 수강관리, 강좌관리, 회계 및 통계관리에 대한 방과후학교 시스템 기능개선 사업 민간의 방과후 학교운영 SW에 대한 민간시장 침해 SW 영향평가 요청	처리완료 KOSA에서 교육부에 불공정경쟁 자제 및 상용SW 침해방지를 건의하는 공문발송

23) 기재부 사업에 관해서는 전자신문사 기사 참조

<http://www.etnews.com/20150211000118>

보조금관리법 개정안이 ‘15.7.6. 국회를 통과해 ‘16.1.1. 시행예정인 사실에 관해서는 머니투데이 기사 참조

<http://joongang.joins.com/article/956/18181956.html>

24) 행자부 사업에 관해서는 중앙일보사 기사 참조 <http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=796972>

제3장 SW영향평가제도 시행결과 분석

제1절 국가정보화시행계획 검토과정의 고려사항

1. 연구개발과제의 대상사업 해당 여부

- 국가정보화시행계획에 포함되는 미래부 등의 연구개발 과제의 경우 SW영향평가 대상사업에서 제외하기로 결론내림
- 연구개발과제는 민간 SW기업의 유사제품 개발여부(대국민서비스형) 또는 SW산업계에의 부정적 파급효과(기관공동사용형)의 영향여부와는 상관없이 국가의 중점 기술분야의 경쟁력 확보를 위해 수행될 필요가 있으므로 SW영향평가의 대상에서 제외되어야 한다는 견해가 심의위원 들 중 다수를 차지함

〈표 3-1〉 국가정보화시행계획 중 연구개발과제 사례

대상 사업명 (담당기관)	사업내용	논의결과
개방형 스마트홈기술개발 및 실증 (미래부)	다양한 스마트 홈 제품·서비스의 호환·연동을 위한 개방형 통합기술 개발 및 실증환경(테스트베드) 구축·운영, 기술표준 가이드라인 마련을 통해 대·중소기업 상생의 시장 성장 촉진 ○ 개방형 스마트 홈 통합기술 개발(기타지원) ○ 스마트 홈 테스트하우스 구축 및 실증(기타지원) ○ 스마트 홈 기기·서비스 가이드라인 및 표준화 전략연구(기타지원)	○ 삼성전자, LG전자, SKT 등이 자체 플랫폼을 개발 및 서비스 출시를 완료 ○ 스마트홈 플랫폼의 국내표준제정을 위한 사업으로 대기업 플랫폼과 연동제품을 개발하는 중소기업을 위한 표준화 사업 ○ 국가 연구개발과제 선정은 별도의 기준이 존재하므로 연구개발과제는 영향평가 대상에서 제외함

2. 기관 고유업무의 범위에 대한 논의

- 민간의 유사서비스가 존재하더라도 기관의 법령상 또는 관행상 수행해 온 고유업무의 수행을 위한 공공정보화사업은 계속 추진되어야 하는지에 대해 논란 있음
- 해당 부처의 역할과 공공정보화사업의 구체적 내용에 따라 판단이 달라질 수 있으므로 일률적인 기준수립이 힘들고, 사업 별로 판단하는 것이 바람직함

〈표 3-2〉 국가정보화시행계획 중 기관 고유업무 예시

사업명 (담당기관)	최종 검토의견	논의결과
진로정보망 커리어넷 운영 (교육부)	○ 진로 및 직업정보, 직업적성 등의 정보서비스로 공공성이 인정되나, 민간유사서비스가 있으므로 민간시장 활성화를 위해 공공데이터 개방 관점에서 Open API 제공 등으로 사업추진 권고 ※ 진로, 직업 관련 모바일 응용SW : 공감스토리, 마이크로칼리지, 한국사회적성개발원, 생생진로정보, 유웨이(진로탐색도우미) 등	○ 진로정보 제공 등의 서비스가 교육부의 고유역할인지 여부²⁵⁾에 관해 심의위원들 사이에 활발한 토론이 전개됨 ○ 교육기본법에 따른 직업적성 및 진로지도에 관한 시책으로 이해할 수 있음 ○ 실행유의사업(사업추진가능, 개선권고)로 결론

〈표 3-3〉 진로정보 제공과 관련된 교육기본법 관련 조문

교육기본법 제2조(교육이념) 교육은 홍익인간(弘益人間)의 이념 아래 모든 국민으로 하여금 인격을 도야(陶冶)하고 자주적 생활능력과 민주시민으로서 필요한 자질을 갖추게 함으로써 인간다운 삶을 영위하게 하고 민주국가의 발전과 인류공영(人類共榮)의 이상을 실현하는 데에 이바지하게 함을 목적으로 한다. 제3조(학습권) 모든 국민은 평생에 걸쳐 학습하고, 능력과 적성에 따라 교육 받을 권리를 가진다. 제21조(직업교육) 국가와 지방자치단체는 모든 국민이 학교교육과 사회교육을 통하여 직업에 대한 소양과 능력을 계발하기 위한 교육을 받을 수 있도록 필요한 시책을 수립·실시하여야 한다.
--

3. SW영향평가 누락가능성

25) 당시 심의위원들은 ‘공공성의 정도’를 주제로 토론하였는데, 본질적으로는 교육부의 고유업무 여부에 대한 토론이었음

□ 전문위원회 검토 시 누락된 사업

- 심의과정 중에 영향평가 대상사업으로 추가발견되거나 심의위원회에 추가 상정한 사업 7건 (115건 대비 5.21%)

<표 3-4> 전문위원회 누락사업 목록

NO	내역사업명 (기관명)	SW영향평가 유형	검토의견
1	대학 정보기술자원 공유 확대 (교육부)	기관공동 사용형	○ 대학별 필요 정보시스템 구축 지원 및 정보시스템 인프라 공동활용으로 민간시장 침해 가능성이 있으므로 공동활용지양 권고 ※ 대학 ERP 패키지SW : 토마토시스템, 더존비즈온, 영림원소프트랩 등
2	RFID 모바일 기반 서비스 구축 (조달청)	기관공동 사용형	○ RFID 기반 물품관리시스템은 민간유사 서비스가 있어 민간시장 위축 가능성이 있으므로 민간솔루션 도입 등 민간시장을 활성화하도록 사업추진방식 개선 필요 ※ 민간유사서비스 : 포에스텍의 스마트RFID
3	공공기관 확산을 위한 RFID시스템 개선사업 ISP (조달청)	기관공동 사용형 (예산재검토)	○ RFID 기반 물품관리시스템은 민간유사 서비스가 있어 민간시장 위축 가능성이 있으므로 민간솔루션 도입 등 민간시장을 활성화하도록 사업추진방식 개선 필요 ※ 민간유사서비스 : 포에스텍의 스마트RFID
4	중앙교통정보센터 시스템 보강 (경찰청)	대국민 서비스형	○ UTIS(도시교통정보시스템)의 교통정보는 민간업체 등 관련기관에 교통정보를 제공하는 등 민간시장과의 협력관계를 형성하고 있어 민간시장 침해가 미비하며, 향후에도 민간시장 침해가 발생하지 않도록 사업수행 권고
5	대학교육 학술자원 공동활용 (교육부)	대국민 서비스형	○ 민간시장의 침해는 미비하나, 대학이 민간시장(온라 인 공개수업, Massive Open Online Course: MOOC)과 서비스 협약을 맺어 추진하는 사례가 있는 만큼 대학-민간시장의 상황을 고려하여 사업 추진 권 고 ※ 대학-무크 플랫폼 협약 추진 : 서울대학교-에드엑 스(Edx), 연세대학교-퓨처런, 카이스트-코세라, 카이 스트-NHN Next 등
6	차세대 인터넷 비즈니스 경쟁력 강화사업 (미래부)	대국민 서비스형	○ 공통 및 특화 업무 클라우드 적용사업에 대해 민간 시장과의 협력관계를 형성하여 향후에도 민간이양계 획을 포함하여 민간시장 침해가 발생하지 않고 민간 시장이 활성화하도록 사업수행 권고

7	인체조직안전관리통합전산망 구축(2차) (식품의약품안전처)	기관공동 사용형	○ 인체조직 관련 통계 정보 제공(정형, 비정형 등 보고서 정보)에 대해 패키지SW 등 민간시장이 존재하므로 응용SW개발의 경우 OLAP 등 통계정보솔루션 도입 검토 ※ 민간유사서비스 : 와이즈올랩(위세아이텍), 매트릭스4.0(비아이매트릭스), 오즈이큐(포시에스)
---	------------------------------------	-------------	--

□ 한국정보화진흥원에서 검토의뢰한 사업

- NIA가 검토 의뢰한 SW영향평가 대상사업 4건 (115건 대비 3.4%)

<표 3-5> 한국정보화진흥원의 검토의뢰 사업목록

사업명 (담당기관)	사업내용	NIA의 부대의견
뉴스빅데이터 분석시스템 고도화사업 (문체부)	뉴스 콘텐츠 DB에 대한 빅데이터 분석환경 구축 및 분석결과 제공서비스 환경 구축	네이버, 구글의 뉴스분석시스템 사업 과 유사 민간 뉴스포털서비스와의 차별성 부 족
온라인 수출지원 (중소기업청)	중소기업 해외수출지원을 위해 운영 중인 GobizKorea 사이트를 유지하기 위한 사업	민간업체(EC21, EC Plaza)에서 유사. 유료서비스를 제공하고 있어 민간시 장 침해 우려
위민넷 운영 (여성가족부)	워킹맘·워킹대디를 대상으로 양성평등·가족친 화 정보제공을 위해 여성채용정보 및 각종 교육콘텐츠 제공	위민넷의 여성채용정보의 경우, 워크 넷의 여성채용정보를 입수하는 수준 에서 제공되고 있는 상황이고, 각종 교육 콘텐츠(자기개발 강의 등)는 민 간 서비스와의 중복 우려
IP Human Site 개편 운영 (특허청)	지식재산 인력(구직) 및 지식재산 관련 기업 (구인)에게 보다 다양한 채용공고 및 인력정 보의 제공을 위해 고용노동부의 OPEN API 와 연계하여 통합검색을 통한 정보 제공	고용노동부의 워크넷, 기타 민간 구 인구직사이트와 중복되어 민간시장 침해 우려

□ SW영향평가 대상사업에 대한 평가를 누락한 경우는 없었으나 누락가능
성 자체는 존재함

- 정보화진흥원(NIA)에서 검토의뢰(4건)하거나 심의단계에서 추가발견한 사업(7
건)이 존재하지만, 기재부 통보 이후에 발견되지는 않았음
- 심의단계에서 추가 발견된 사업들은 SW영향평가제도 연구과정에서 축적된
공공정보화사업 사례를 활용한 결과임

- 총 누락율은 8.6%로 향후 전문위원회 운영 시 누락가능성을 줄이기 위한 전문위원 간 상호점검 프로세스를 구축할 필요가 있음
- 또한 전체적인 국가정보화시행계획 검토실무를 담당하는 한국정보화진흥원과 긴밀한 협력관계를 계속 유지해 나갈 필요가 있음

4. 정부부처 간 중복사업

□ “나홀로소송 법률지원 사업” 중복논란 경위

- 예산안 편성 및 국회 제출 이후 발견된 중복사업 사례임
- 국회예산정책처가 2015. 10. 19. 발간한 “2016년도 예산안 부처별 분석 - 국회운영위원회, 법제사법위원회”에 따르면 법무부 및 법률구조공단의 “나홀로소송 법률지원 사업”은 대법원 및 법원행정처에서 운영하고 있는 “대한민국 법원 나홀로소송” 홈페이지 운영사업과 중복됨²⁶⁾
- 나홀로소송 또는 자력소송은 변호사 등 법률전문가의 조력 없이 당사자 스스로 소송을 수행하는 경우를 말하며, 특히 소송가액이 낮은 민사사건에서 변호사 선임없이 당사자가 소송하는 비율이 매우 높음(<표 3-6> 참조)
- 국회 법제사법위원회 예결소위는 이 같은 지적을 감안해 법률구조공단의 나홀로소송 법률지원시스템 구축 사업비 2억원 중 절반인 1억원을 감액할 것을 의결하였음²⁷⁾

<표 3-6> 제1심 민사본안사건 변호사 선임비율(2003 ~ 2013)

연도	제1심 민사본안사건 변호사 선임건수(선임비율)					
	합의		단독		소액	
	처리건수	선임건수 (선임비율)	처리건수	선임건수 (선임비율)	처리건수	선임건수 (선임비율)
2003	31,939	25,131 (78.6)	210,661	75,801 (36.0)	899,008	41,796 (4.7)
2004	35,163	27,699 (78.8)	218,213	86,656 (39.7)	917,158	54,452 (6.0)

26) 아래의 내용은 “2016년도 예산안 부처별 분석 - 국회운영위원회, 법제사법위원회”, 국회예산정책처, 2015 의 41 ~ 43면을 요약정리한 것임

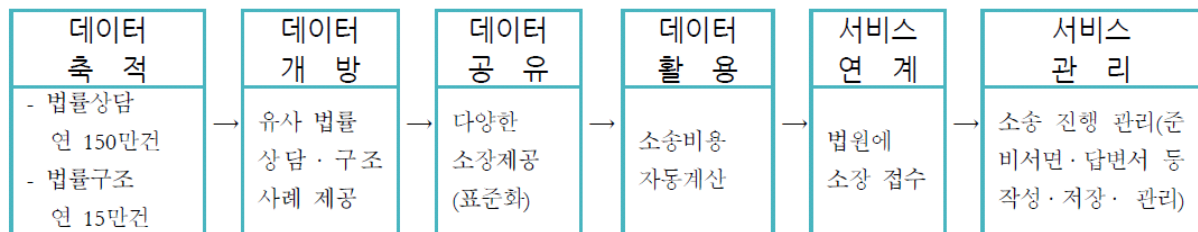
27) “법률구조공단 '나홀로 소송' 지원사업 논란”, 법률신문, 2015. 10. 29.자 기사 참조

링크 : <https://m.lawtimes.co.kr/Legal-News/Legal-News-View?serial=96375&kind=AF01>

2005	40,930	32,140 (78.5)	212,724	81,614 (38.4)	883,066	74,342 (8.4)
2006	40,633	32,001 (78.8)	259,161	136,510 (52.7)	903,380	218,161 (31.1)
2007	44,359	34,880 (78.6)	264,692	134,430 (50.8)	913,219	240,618 (26.3)
2008	48,880	38,246 (78.2)	283,011	150,616 (53.3)	952,539	276,357 (29.0)
2009	53,387	40,559 (76.0)	234,780	92,321 (39.3)	814,297	123,250 (15.2)
2010	51,897	39,612 (76.3)	245,074	104,509 (42.6)	692,897	146,642 (21.2)
2011	53,437	41,087 (76.9)	241,185	104,783 (43.4)	673,366	176,565 (26.3)
2012	54,475	42,107 (77.4)	243,570	98,981 (40.6)	722,142	140,658 (19.5)
2013	58,053	45,174 (77.8)	254,130	102,469 (40.3)	804,992	135,321 (16.8)

(출처 : 서울지방변호사회²⁸⁾)

[그림 3-1] 대한법률구조공단 나홀로소송 법률지원 추진방향



(자료 : 국회예산정책처²⁹⁾)

28) “적정 변호사 수에 관한 심포지엄” 자료집, 서울지방변호사회, 2014. 12. 15., 7면 참조

29) 국회예산정책처, 앞의 보고서, 41면 참조

〈표 3-7〉 법률구조공단 나홀로소송 지원사업 세부 검토

구분	나홀로소송 법률지원사업	대한민국법원 나홀로소송 홈페이지 ³⁰⁾
시행주체	대한법률구조공단	법원행정처
사업취지	변호사 선임 없이 소송을 수행하고자 하는 국민들에게 소송과 관련된 법률 정보 서비스를 제공하려는 사업	자력소송인들을 지원하기 위하여 웹 상에서e-form 형식으로 소장 등 법원에 제출할 문서를 간편히 작성할 수 있는 시스템으로 2010년 4월부터 운영 중임 ³¹⁾
구축예산	당초 예산요구액 2억원 법제사법위원회 예결소위 1억원으로 감액	2009년 ~ 2010년 5억 7천만원
유지보수예산	미정	2015년 1700만원
다양한 소장 제공	(예산정책처 평가) 자료정리 후 공단 홈페이지 또는 법원 나홀로소송 홈페이지 자료실에 제공가능하므로 필요성이 크지 않음	대여금, 임금, 매매대금, 임대차보증금, 약정금, 양수금사건 등 6개 유형에 대한 서비스 제공
소송비용 자동계산	(예산정책처 평가) 로앤비 같은 민간사이트도 제공 중	제공 중
법원 소장 접수	(예산정책처 평가) 법원행정처와 협의되지 않았고 법원 나홀로소송 사이트에서도 지원하지 않아서 제공되기 어려움	미제공 (출력 후 법원에 직접 제출)
기타	(평가) 인터넷 검색 시 여러 기관 홈페이지가 나올 경우 국민 혼란 가중, 효과 반감, 개발비 및 유지비의 이중지출	

(자료 : 국회예산정책처)

30) 2009년과 2010년에 맞춤형 사법서비스시스템 구축 중 ‘자력 소송인 지원시스템 개발’사업으로 진행되었음
홈페이지 주소 : <http://pro-se.scourt.go.kr/>

31) 출처 : 2011년 국가정보화백서, 한국정보화진흥원, 2011. 10., 117면 참조

[그림 3-2] 대한민국 법원 나홀로소송 홈페이지



- SW영향평가제도의 평가기준에는 각 기관 간 공공정보화사업의 중복여부는 고려대상이 아님
 - 기관별 정보화사업 간의 중복여부는 국가정보화시행계획 검토 실무를 담당하는 한국정보화진흥원 소관임
 - SW영향평가제도는 특정 공공정보화사업이 SW산업계, 즉 SW기업들에 미치는 영향을 평가하기 때문에 한정된 인력과 정해진 기간 내에 기관 간 중복여부까지 검토하기는 사실상 어려움
- 따라서 검토과정에서 발견되는 부처간 중복사업에 대해서는 한국정보화진흥원으로 이관하는 협조체제를 유지하는 것으로 충분하다고 판단됨

5. 부실평가의 가능성

□ (불완전한 사업계획) 국가정보화시행계획 상의 사업내용만으로는 사업의 정확한 내용을 파악하기 어려움

- 일부 사업은 언론보도, 전년도 시행계획, 실제 사업공고내용까지 조사해야 정확한 내용파악이 가능함
- 또한 제도 시행 초기여서 기관 자체평가에 대한 홍보도 부족하여 자체평가 결과도 부실한 편임
- 중앙부처의 경우 SW영향평가의 사전의견수렴과정이 있으므로 SW영향평가 결과의 사전 정정이 가능하나, 광역자치단체의 경우에는 SW영향평가의 사전 수렴과정이 없음

〈표 3-8〉 사전의견수렴 필요 사례

미래부 - 차세대인터넷 비즈니스경쟁력강화사업 중 클라우드 시장확산 기반조성사업	
사업 개요 : 산업단지에 클라우드 서비스를 적용하여 단지입주 중소기업의 정보화 수준 향상 및 클라우드 수요기반 확대하는 사업	
검토의견 초안(5.21)	담당부처 의견(5.28)
- 클라우드 시장 확산을 위한 선도사업은 필요하나 특정 산업단지 내 중소기업에게 실제 클라우드 SaaS를 제공하는 것은 민간시장 침해 소지가 있음	(답변) 본 사업은 기(既)서비스 중인 민간기업의 클라우드 서비스를 산업단지 내 중소기업에 제공하는 사업임. 또한 특화 서비스의 개발은 기존에 없는 서비스에 대해서 클라우드 SW(SaaS) 서비스로 전환하는 케이스로 민간시장이 침해되는 상황은 발생하지 않음
	‘16년도 시행계획에 없는 내용으로 2015년 사업공고문에 포함된 내용 ³²⁾
- 공공성 낮음 : 클라우드 이마켓플레이스 구축 이외의 응용소프트웨어 서비스 제공은 민간에 의해 대체가능함	(답변) 이마켓플레이스를 별도로 구축하지 않으며 민간기업이 기(既)구축하여 운영 중인 이마켓플레이스를 활용함. 또한 상기 답변에서와 같이 민간기업의 클라우드 서비스 제공 및 민간기업의 특화 서비스 개발 등 모든 사업내용이 민간에 의해서 수행됨
	2016년도 시행계획에는 없는 내용
- 종합 : 소프트웨어/서비스의 무상배포가 되지 않도록 사업재검토 권고	(답변) 본 사업은 지자체의 매칭(국비대비 50%이상), 공급기업의 이용료할인(30%이상), 이용기업의 이용료 부담(30%이상) 등 무상배포 또는 무상지원이 아님
	‘15년도 및 ‘16년도 시행계획에 없는 내용

※ 민간유사서비스 : 영림원, 더존비즈온, 비젠토 등 ERP 클라우드 서비스 업체	(답변) 상기 기업들을 포함하여 참여의지가 있는 모든 민간 클라우드 기업들이 본 사업에 참여하여 산업단지 중소기업에 서비스를 제공 가능함 (‘15.5.29 사업 설명회 시, 민간 침해 가능성이 없도록 설명할 예정임)
---	---

☐ (한정된 검토기간) 약 한 달의 기간 내에 중앙부처 및 광역자치단체의 국가정보화시행계획 상의 모든 정보화사업을 검토하고 있으므로 부실평가의 가능성은 존재함

☐ 아직까지 민간침해 대상사업 또는 예상사업을 실제와 다르게 평가하여 기재부에 제시된 사례는 발견되지 않았음향후에는 시행계획 검토 시 중앙부처 및 광역자치단체에 보다 적극적으로 문의하고 사전 의견수렴 과정을 반드시 거치도록 절차를 정립할 필요있음

6. 기타

☐ 정부정책 간의 우선순위 조정

- 예산절감 및 중복방지를 위한 정부 공통시스템의 적극 활용방침은 기관공동 사용형의 평가취지와 상반될 소지가 있음
- 현재로는 정부 공통시스템 사용지침이 우선하는 상황

〈표 3-9〉 현행 정부공통시스템 목록

정부공통시스템명	내용 및 취지	비고
공직자통합메일 (문체부)	@korea.kr를 사용하여 공직아이덴티티 형성 부처별 중복투자방지, 해킹피해 예방 등	
모바일 전자정부 공통기반	다기관 공동 활용 가능한 모바일 보안인프라를 구축 하여, 언제 어디서나 모바일 기반의 행정업무를 안 전하게 수행할 수 있도록 업무환경 지원	
PC 영상회의 (나라e음) 서비스	세종시 및 혁신도시 이전에 따른 불편해소를 위해 행정기관과 공공기관 간 PC영상회의 환경구축	

32) <http://www.nipa.kr/biz/noticeView.it?bizId=00710&boardId=noti&boardNo=2&menuNo=18>

개방형 클라우드 플랫폼	공개SW로 배포되어 누구나 활용·개량 가능한 클라우드 기반환경 SW(플랫폼) 개발·보급 공공부문에 표준플랫폼 선도 적용 및 공공·민간에 개방·확산	NIA 주관으로 민간SW기업이 참여
IoT 공통플랫폼	표준기반의 IoT 공통플랫폼 기술 지원 및 상호운용성을 확보하고, 빅데이터 등 기존 인프라를 활용한 ICBM 플랫폼 연동 및 시험·검증	별도 IoT 플랫폼 구축 금지
K-ICT 빅데이터센터	빅데이터 기반 분석 인프라(서버, 솔루션 등)를 보유하기 어려운 창업자, 중소기업, 대학 등에 Shared Service 및 실습환경 제공	1회성 빅데이터분석사업은 해당 센터 활용
범정부 행정협업체계 (지식경영)	클라우드 기술을 활용한 지식·협업 기반의 일하는 환경 구현	
차세대 통합 사이버교육시스템	범정부 통합 사이버교육시스템 구축으로 기반 인프라의 중복 투자 방지 사이버교육시스템·콘텐츠 기술 표준화를 통하여 확장성·유연성 확보	자체 학습관리시스템 보유 기관은 제외

□ 정성적 평가기준

- 현행 SW영향평가제도의 평가기준은 대체로 정성적 기준 위주로 구성되어 있는데, 이는 공공정보화사업의 파급효과에 대한 정량적 기준을 만들기 어려운 점, 한정된 인력과 기간 내에 전체 정보화사업을 조사해야 하는 특성에 따른 제도 상의 한계임
- 기획재정부의 예비타당성 조사도 비용편익분석 외에 정책적 분석을 포함한 종합평가를 실시하고 있어 정성평가의 비중이 상당함
- 한정된 기간 내에 검토의견을 도출해야 하는 현 제도 하에서는 비용편익분석을 실시할 수 없으며, 사업내용의 충실한 이해를 바탕으로 심의위원들의 종합평가에 의하는 현 방식이 적절함
- 다만, 유사한 사업 간에 판단의 일관성을 유지할 필요는 있는데, 이는 제도 시행 후 정보화사업에 대한 판단경험이 축적될수록 자연히 달성될 것으로 예측됨

□ 미제출된 정보화사업

- 국가정보화시행계획에 기재되지 않은 공공정보화사업의 경우에는 SW영향평가를 수행하는 것이 불가능함

- 이 경우에는 한국소프트웨어산업협회에서 운영하는 민관합동 SW모니터링단에 해당 공공정보화사업이 접수될 경우에 상시SW영향평가를 수행하여 검토 의견을 내어야 함

제2절 상시 SW영향평가 수행과정의 고려사항

1. 상시 SW영향평가의 법적 근거

- 국가정보화시행계획을 검토하는 경우에는 미래부 장관이 검토의견을 낼 수 있지만, 상시 SW영향평가에 대해서는 의견표명을 할 수 있는 분명한 법적 근거가 현재로서는 존재하지 않음
- SW산업진흥법 제24조의4에 따라 부적절한 SW사업에 대한 ‘개선권고’는 가능하지만 SW영향평가제도의 평가기준인 ‘SW산업 위축’ 혹은 ‘민간시장 침해 가능성’도 ‘부적절’인지 여부에 논란이 존재함
 - 현재 민관합동 SW모니터링단이 주로 공공정보화사업의 제안요청서 상의 법령위반에 대해 개선권고를 하고 있는 것을 볼 때 “부적절”은 “법령 위반”을 의미하는 것으로 보임
- 정보통신융합법에서 “시장중심의 의사형성”을 언급하고 있으나 SW영향평가 제도의 시행에 대한 법적 근거로 보기는 힘듦

〈표 3-10〉 공공정보화사업 추진방향 관련조문

법률	조문
소프트웨어산업진흥법	제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 <u>소프트웨어산업의 진흥을 위하여 필요한 각종 시책</u> 을 수립·시행하여야 한다. 제24조의4(소프트웨어사업의 관리·감독 등) ③ 미래창조과학부장관은 국가기관등의 장이 추진하는 <u>소프트웨어사업이 부적절하다고 인정하는 경우 개선을 권고</u> 할 수 있으며, 국가기관등의 장은 권고를 받은 날부터 1개월 이내에 그 결과를 미래창조과학부장관에게 통보하여야 한다.
정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법	제3조(기본원칙) ① 국가와 지방자치단체는 개방적이고 합리적인 정보통신 이용환경의 조성과 <u>정보통신 생태계의 건전하고 지속가능한 발전을 위하여 노력</u> 하여야 한다. ② 국가와 지방자치단체는 <u>민간부문의 창의정신을 존중하고 시장중심의 의사형성이 가능하도록 노력</u> 하여야 한다.

2. 상시SW영향평가의 검토의견의 실효성 여부

- ☐ 상시 SW영향평가는 예산안 편성된 이후 또는 전년도 말에 확정된 예산에 따라 추진되는 공공정보화사업들 중 민간에서 문제제기하는 사업을 주된 검토대상으로 함
- ☐ 최종 검토의견이 실행유의 또는 추진가능인 경우 사업추진에 영향이 없으나, 사업재검토인 경우에는 검토의견의 실효성 여부가 문제가 됨
- ☐ 예산의 경우 국회 의결을 통해 확정되므로 법률과 유사한 성격이 있어 예산에 따른 정보화사업의 재검토 권고는 법적 근거가 필요함
- 예산의 법적 성격에 대해서는 ‘국가 재정행위의 준칙으로 국회의결로 정립되는 국법의 한 형식’이라고 보는 법규범설이 통설임³³⁾

33) 우리나라는 예산을 특수한 형식으로 의결하는 예산비법률주의를 채택하고 있어 대한민국 헌법 제54조는 법률과 예산을 구분하고 있는데, 예산의 법적 성격에 대해서는 헌법 제57조에서 예산수정에 제한을 두고 있다는 점, 예산은 직접 국민을 구속하는 것이 아니고 행정기관에 대해서만 구속력을 가진다는 점에서 법률과 차이가 있다는 점 등을 근거로 통설이 법규범설의 입장이라는 점에 대해서는 장용근, 예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구, 2005. 20면 참조

또한 예산을 법률의 형식으로 의결하는 예산법률주의는 미국·영국·독일·프랑스 등 다수 국가가 채택하고 있음

- 따라서 사전에 제출된 사업계획에 따라 국회의결을 거쳐 확정된 예산에 근거한 사업추진을 재검토하라는 것은 명백한 법적 근거가 필요함

제4장 SW영향평가제도 개선(안)

제1절 개선안 연구의 의의

- 현재 국가정보화시행계획 검토 및 상시 SW영향평가에 관해 별다른 문제가 발견되지 않은 상황임
 - 사업검토 및 결과통보가 순조롭게 진행되었으며, 시행계획 검토과정에서의 나타난 이슈들은 작성지침과 평가절차 및 평가기준 보완으로 해결 가능함
 - 상시 SW영향평가의 경우는 시행건수가 적은 관계로 접수된 사업들에 대한 검토의견의 실효성 여부에 대한 판단은 아직까지는 이르며, 2016년까지 사례들을 좀 더 축적해야 함
- 장기적 관점에서 SW영향평가제도의 독립성과 안정성을 강화하기 위해 법개정을 포함한 개선안에 관한 선행연구를 수행할 필요 있음
 - 국가정보화시행계획의 경우 전문위원회와 심의위원회의 운영을 위한 예산이 필요함
 - 상시 SW영향평가의 경우에도 법적 근거를 마련하여 위상을 강화하고 제도 운영을 위한 예산이 배정되어야 함
 - 지속적인 제도운영을 통해 SW산업을 위축시키거나 민간시장을 침해하는 공공정보화사업에 대한 사례를 축적하고 정교한 평가기준을 마련하며 유사 사업별 검토의견의 일관성을 확보할 수 있음

제2절 개선안의 방향

- 국가정보화시행계획 검토 시 SW영향평가를 의무화
 - (법적 근거 마련) '작성지침'에서 '법률' 상 의무로 격상
 - (조정권한 강화) 미래부 장관이 국가정보화사업에 대한 조정권한을 행사할 수

있도록 국가정보화기본법에 규정

- (예산안 편성지침) 기재부의 예산안편성 세부지침과 연계하여 모든 공공정보 화사업이 SW영향평가를 거치도록 제도화

□ 상시 SW영향평가의 법적 근거 마련

- (개선권고) 소프트웨어사업 관리감독 시 미래부 장관의 개선권고의 대상과 효 력을 명확하게 규정
- (SW사업 관리감독기준) 진행 중인 공공정보화사업에 대한 공공기관의 자체 SW영향평가 의무화

□ SW영향평가 전담팀의 신설

- 기관공동사용형의 경우 해당 SW와 기존 상용SW 솔루션의 비교정보와 예상 파급효과가, 대국민서비스형의 경우 민간의 유사서비스 현황정보가 충실히 수 집되어야 함
- 기관 자체 SW영향평가는 정보수집 측면에서 부실한 편이어서 전문·심의위 원회의 업무부담이 큼
- 현행 SW영향평가는 정성적 기준으로 시행되므로 다양한 정보화사업에 대한 판단의 선례가 축적되고 해당 내용이 시행계획 검토과정에 참여하는 위원들 간에 공유되어야 SW영향평가 결과의 일관성을 유지할 수 있고 타 부처에서 도 SW영향평가 예상결과를 고려하면서 사업계획을 수립·보완할 수 있음
- 따라서 SW영향평가를 전담하는 인력을 좀 더 보강할 필요 있음

제3절 SW영향평가제도 관련 법제도 개선방안

1. 국가정보화시행계획 관련 개선(안)

□ 국가정보화기본법³⁴⁾ 개정(안)

- 국가정보화추진방향에 소프트웨어산업 진흥을 명시함

〈표 4-1〉 국가정보화기본법 개정(안)

개정 전	개정 후
제4조(국가정보화 추진의 기본원칙) ③ 국가와 지방자치단체는 국가정보화 추진 과정에서 정보화의 역기능을 방지하기 위한 정보보호, 개인정보 보호 등의 대책을 마련하여야 한다.	제4조(국가정보화 추진의 기본원칙) ③ 국가와 지방자치단체는 국가정보화 추진 과정에서 <u>소프트웨어산업 진흥을 위해 노력하며(신설)</u> , 정보화의 역기능을 방지하기 위한 정보보호, 개인정보 보호 등의 대책을 마련하여야 한다.

- 이에 따라 국가정보화기본계획 상 소프트웨어산업 진흥을 고려하도록 개정

〈표 4-2〉 국가정보화 기본계획 관련 개정(안)

개정 전	개정 후
제6조(국가정보화 기본계획의 수립) ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (중략) 12. 그 밖에 국가정보화 추진을 위하여 필요한 사항	제6조(국가정보화 기본계획의 수립) ③ 기본계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. (중략) <u>12. 소프트웨어산업 진흥을 위한 국가정보화 사업의 추진방향(신설)</u> 13. 그 밖에 국가정보화 추진을 위하여 필요한 사항

- 미래부장관의 국가정보화사업 조정권 강화

34) 2015. 12. 23.부터 시행된 국가정보화기본법[법률 제133409호, 2015.6.22., 일부개정]이 개정 전 법률에 해당함

- 기존의 국가정보화사업에 관한 조정은 조정신청권자가 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장으로 한정되어 있어 미래부장관이 직권으로 조정할 수가 없었음³⁵⁾
- 상시 SW영향평가제도를 보다 충실하게 운영하기 위해서는 국가정보화시행계획에 따른 공공정보화사업이 예산안 편성 이후 단계에서도 SW산업을 위축시키거나 민간시장을 침해할 우려가 있을 경우에 미래부장관이 직권으로 개선을 권고할 수 있도록 조정권을 강화할 필요가 있음

〈표 4-3〉 국가정보화사업 관련 조정권 강화 관련 개정(안)

개정 전	개정 후
제8조(국가정보화 정책 등의 조정) ③ 해당 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 제2항에 따라 통보 받은 조정 결과를 해당 국가정보화 정책이나 사업 추진에 반영하여야 한다.	제8조(국가정보화 정책 등의 조정) ③ <u>미래창조과학부 장관은 다른 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 수행하는 국가정보화 정책이나 사업 추진이 국가정보화 추진의 기본원칙이나 국가정보화기본계획의 방향 등에 어긋난다고 인정될 경우에는 개선을 권고할 수 있다. 필요한 경우, 미래창조과학부 장관은 해당 정책 또는 사업의 중지를 요청할 수 있다.(신설)</u> ④ 해당 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 특별한 사유가 없으면 <u>제2항의 조정 결과와 제3항의 개선권고</u> 를 해당 국가정보화 정책이나 사업 추진에 반영하여야 한다.(조문이동 및 내용수정)

□ 기재부 예산편성지침과의 연계성 강화

○ 기재부 예산편성세부지침에 SW영향평가 관련 내용을 추가

35) 국가정보화기본법 제8조(국가정보화 정책 등의 조정)

① 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 다른 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장이 수행하는 국가정보화 정책이나 사업 추진이 해당 기관의 국가정보화 정책이나 사업 추진에 지장을 줄 우려가 있다고 인정될 때에는 미래창조과학부장관에게 조정을 요청할 수 있다. <개정 2013.3.23.>

② 미래창조과학부장관은 제1항에 따른 조정 요청을 받으면 이를 검토하여 그 조정 결과를 해당 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2013.3.23.>

〈표 4-4〉 기재부 예산편성지침 개정(안)

Ⅱ. 사업유형별 지침 / 7. 정보화사업 / 기본지침	
개정 전	개정 후
< 신 설 > ○ 정보화사업은 미래창조과학부에 제출하는「국가정보화 시행계획」에 반영하고, 신규사업 요구 시 미래창조과학부의 검토의견을 예산요구서와 함께 제출	○ 중앙관서는 정보화사업 추진 시 <u>SW산업의 생태계에 미치는 영향을 사전에 평가</u> * “<붙임> SW영향평가 대상기준 및 평가방법”을 참고하여 SW영향평가 수행 (신설) ○ 정보화사업은 미래창조과학부에 제출하는「국가정보화 시행계획」에 반영하고, 신규사업 요구 <u>서(삭제) 미래창조과학부의 검토의견(SW영향평가 결과 포함)</u>을 예산요구서와 함께 제출

2. 상시 SW영향평가 관련 법제도 개선(안)

☐ 소프트웨어산업진흥법 개정(안)

- 미래부장관의 소프트웨어사업 관리감독권한을 강화하기 위해 소프트웨어산업진흥법 제24조의4 제2항과 제3항의 위치를 서로 바꾸고 내용을 변경함

〈표 4-5〉 정보화사업 감독권 강화를 위한 법 개정(안)

개정 전	개정 후
제24조의4(소프트웨어사업의 관리·감독 등) ② 미래창조과학부장관은 제1항에 따른 관리·감독을 위하여 국가기관등의 장에게 소프트웨어사업에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 국가기관등의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다. ③ 미래창조과학부장관은 국가기관등의 장이 추진하는 소프트웨어사업이 부적절하다고 인정하는 경우 개선을 권고할 수 있으며, 국가기관등의 장은 권고를 받은 날부터 1개월 이내에 그 결과를 미래창조과학부장관에게 통보하여야 한다.	제24조의4(소프트웨어사업의 관리·감독 등) ② 미래창조과학부장관은 국가기관등의 장이 추진하는 소프트웨어사업이 부적절하거나 <u>소프트웨어산업 진흥을 저해한다고 인정하는 경우(추가)</u> 개선을 권고할 수 있으며, 국가기관등의 장은 권고를 받은 날부터 1개월 이내에 그 결과를 미래창조과학부장관에게 통보하여야 한다. ③ 미래창조과학부장관은 제1항에 따른 관리·감독과 <u>제2항에 따른 개선권고(추가)</u> 를 위하여 국가기관등의 장에게 소프트웨어사업에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있으며, 국가기관등의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

○ ‘SW사업 관리감독에 관한 일반기준’ 개정

- 예산편성 이후 SW사업의 추진과정에서 다시금 자체적으로 SW영향평가를 수행하도록 유도하기 위해서는 일반기준의 개정을 검토할 필요 있음

〈표 4-6〉 SW사업 관리감독 일반기준 개정(안)

개정 전	개정 후
제1조(목적) 이 기준은 「소프트웨어산업 진흥법」 제20조제3항 및 제5항, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제23조제2항에 따라 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 및 기타 공공기관(이하 "국가기관 등"이라 한다) 등이 소프트웨어사업자와 계약을 통하여 소프트웨어 사업을 추진하는 경우 소프트웨어 사업의 세부적인 요구사항 분석·제시, 공급자 선정·관리, 사업 관리 및 산출물의 품질 등을 관리·감독하기 위한 절차, 적정 사업기간의 산정 기준을 규정함을 목적으로 한다.	제1조(목적) 이 기준은 「소프트웨어산업 진흥법」 <u>제3조³⁶⁾(추가)</u> , 제20조제3항 및 제5항, 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 <u>제3조1항 및 2항³⁷⁾(추가)</u> , 제23조제2항에 따라 국가, 지방자치단체, 정부투자기관 및 기타 공공기관(이하 "국가기관 등"이라 한다) 등이 소프트웨어사업자와 계약을 통하여 소프트웨어 사업을 추진하는 경우 소프트웨어 사업의 <u>관련 업계에 미치는 영향에 관한 사전평가</u> , 세부적인 요구사항 분석·제시, 공급자 선정·관리, 사업 관리 및 산출물의 품질 등을 관리·감독하기 위한 절차, 적정 사업기간의 산정 기준을 규정함을 목적으로 한다.

제4조(발주준비) < 신 설 >	제4조(발주준비) ⑤ 발주자는 제1항의 발주계획을 수립하는 경우 「소프트웨어산업진흥법」 제3조 및 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제3조제1항 및 제2항에 따라 공공정보화사업이 SW산업의 생태계에 미치는 영향을 평가하여야 한다. 이를 위한 SW영향평가는 별표3의 SW영향평가 대상기준 및 평가방법에 따라 수행한다.(신설)
----------------------	---

3. 상설위원회에 관한 검토

□ 상설위원회의 필요성

- SW영향평가의 이원화된 시행방식을 전담하고 강화된 미래부장관의 권한행사를 지원하는 별도의 조직이 필요함
 - 특히 국가정보화사업 및 소프트웨어사업에 관한 개선권고 시 공정한 판단을 위해 당사자들 이외의 민간 전문가들의 의견을 수렴할 필요가 있음
- SW기업 및 공공기관이 소프트웨어사업에 관하여 검토와 자문을 요청할 경우에 대응할 수 있는 전담 조직이 필요함
- SW영향평가제도 운영예산을 안정적·지속적으로 배정받기 위해서는 전담조직이 법제화되어야 함

□ 상설위원회의 필요성에 대한 반론

36) 소프트웨어산업진흥법 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) 국가와 지방자치단체는 소프트웨어산업의 진흥을 위하여 필요한 각종 시책을 수립·시행하여야 한다.

37) 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법 제3조(기본원칙) ① 국가와 지방자치단체는 개방적이고 합리적인 정보통신 이용환경의 조성과 정보통신 생태계의 건전하고 지속가능한 발전을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 민간부문의 창의정신을 존중하고 시장중심의 의사형성이 가능하도록 노력하여야 한다.

- 국가정보화시행계획을 검토하는 업무의 경우 법령상 정해진 기한 동안만 활동하면 충분하고, 상시 SW영향평가제도의 경우 민간기업 신청건수가 많지 않아서 제도 운영경과를 지켜볼 필요가 있음
 - 또한 SW영향평가제도가 계속 시행되면 중앙부처와 광역자치단체의 SW영향평가에 대한 인식수준에 제고되고 자체 SW영향평가가 강화될 것이므로 전체적인 업무부담도 감소할 수 있음
 - 따라서 상설위원회의 필요성은 아직까지는 불투명함
- 따라서 SW영향평가제도를 현행대로 계속 운영해 나가면서 상설위원회의 필요성에 대해서 검토하는 것이 바람직함
- 만약 상설위원회를 운영할 경우에는 국가정보화시행계획 검토 및 상시 SW영향평가를 아우를 수 있도록 소프트웨어산업진흥법에 근거규정을 마련하는 것이 바람직함

제5장 결론

- 2015년 처음으로 시행된 SW영향평가는 공공정보화사업이 SW생태계에 미치는 영향을 평가함으로써 공공정보화사업이 SW산업을 위축시키거나 민간시장을 침해하지 않도록 방지하는 제도임
- 2016년도에 추진될 중앙부처 및 광역자치단체의 공공정보화사업이 담긴 국가정보화시행계획의 검토과정에서 SW영향평가를 수행하여 SW산업계에 영향을 미치는 사업을 발굴 및 검토의견을 기재부에 제출하였음
 - 중앙행정기관의 경우 2016년도 1,577건의 사업 중 SW영향평가 대상사업 115건을 발굴하여, 사업재검토 26건 및 실행유의 89건에 관한 검토의견을 기재부에 제시함
 - 광역자치단체의 경우 2016년도 936건의 사업 중 SW영향평가 대상사업 64건을 발굴하여 사업재검토 21건 및 실행유의 10건에 관한 검토의견을 행자부에 통보함
- 한국소프트웨어산업협회가 운영하는 민관합동SW모니터링단을 통해서 총 3건의 정보화사업에 대한 SW영향평가를 수행함
- 현재까지는 SW영향평가제도는 취지에 맞게 원활히 운영되고 있다고 볼 수 있으나 일부 보완할 점들도 발견되었음
- 국가정보화시행계획 검토 시 보완할 점은 다음과 같음
 - 연구개발과제의 경우에는 민간기업에서 개발 중이라 하더라도 신기술 개발을 통한 국가경쟁력 확보를 위해 추진해야 할 필요성이 크고 시장침해를 의도했다고 보기 어려우므로 SW영향평가의 대상에서 제외해야 함
 - 법령에 따른 기관 고유업무의 경우 추진필요성이 매우 크나, 고유업무에 관한 일률적인 기준수립은 어려우므로 사업 별로 판단함이 바람직함

- 많은 공공정보화사업을 짧은 기간 동안 검토하므로 일부 사업에 대해 판단을 누락할 가능성이 있으므로 전문위원 간 상호점검 절차를 정립하고 국가정보화시행계획 검토를 전반적으로 담당하는 한국정보화진흥원과 긴밀한 협조체제를 유지해야 함
 - 정부부처간 중복사업은 SW영향평가제도의 평가범위가 아니며, 발견되면 중복사업 선별을 담당하는 한국정보화진흥원에 이관하는 것이 바람직함
 - 제도 시행 초기여서 기관 자체평가가 부실하고 국가정보화시행계획서 상에 기재된 사업계획도 불완전한 경우가 있으므로, 부실평가를 방지하기 위해서는
 - ① 검토 및 심의과정에서 해당 정보화사업 담당부처에 적극적으로 문의하고,
 - ② 검토의견 제출 전에 사전 의견수렴 과정을 반드시 거치도록 절차를 정립할 필요 있음
 - 그 외에도 정부정책의 우선순위에 의한 제약, 지속적인 운영을 통한 평가의 일관성과 정성적 평가기준 보완, 미제출 사업에 대한 한계 등에 관해서도 향후 보완해야함
- ☐ 상시 SW영향평가의 경우에는 법적 근거가 미약하고, 법률적 성격을 가진 예산에 근거한 사업에 대해서는 실효성이 의문시됨
- ☐ 이를 감안하면 소프트웨어산업의 주무부처인 미래부의 권한을 강화하는 방향으로 다음과 같이 SW영향평가제도와 관련된 법제도의 개선을 모색해 볼 필요 있음
- ☐ 국가정보화시행계획 검토 시 개선안
- (법적 근거 마련) ‘작성지침’에서 ‘법률’ 상 의무로 격상
 - (예산안 편성지침) 기재부의 예산안편성 세부지침과 연계하여 모든 공공정보화사업이 SW영향평가를 거치도록 제도화
- ☐ 상시 SW영향평가의 개선안
- (개선권고) 소프트웨어사업 관리감독 시 미래부 장관의 개선권고의 대상과 효

력을 명확하게 규정

- (조정권한 강화) 미래부 장관이 국가정보화사업에 대한 조정권한을 행사할 수 있도록 국가정보화기본법에 규정
- (SW사업 관리감독기준) 진행 중인 공공정보화사업에 대한 공공기관의 자체 SW영향평가 의무화

□ SW영향평가 전담팀의 신설

- 기관 자체 SW영향평가가 부실하고, 부실평가 방지를 위해서는 시행계획에 대한 철저한 검토가 수행되어야 함
- 또한 다양한 정보화사업에 대한 판단의 선례가 축적되고 해당 내용이 시행계획 검토과정에 참여하는 위원들 간에 공유되어야 SW영향평가 결과의 일관성을 유지할 수 있으므로 SW영향평가를 전담하는 인력을 보강할 필요 있음
- 다만, SW영향평가를 전담할 상설위원회는 국가정보화시행계획 검토가 법령상 정해진 기한이 있고 상시SW영향평가가 아직 활성화되지 않았으므로, 현행 제도를 계속 유지하면서 장기과제로 신중하게 검토하는 것이 바람직함

참 고 문 헌

국내 문헌

임춘성 외 (2014), 『국내 SW생태계 견실화 저해요인 및 개선방안 연구』, 소프트웨어정책연구소

미래창조과학부 (2015), 『2016년도 국가정보화시행계획 작성지침』

국회예산정책처 (2015), 『2016년도 예산안 부처별 분석 - 국회운영위원회, 법제사법위원회』

서울지방변호사회 (2014), 『적정변호사 수에 관한 심포지엄 자료집』

한국정보화진흥원 (2011), 『2011년 국가정보화백서』

장용근 (2005), 『예산의 법적 성격 및 예산통제에 관한 연구』

주 의

1. 이 보고서는 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.