

우리나라 정보화평가 제도변화 과정에 대한 역사적 고찰

정명주*

-〈目 次〉.....
- I. 서론
 - II. 이론적 배경
 - III. 정보화평가 제도변화 과정 개관
 - IV. 정보화평가 제도 변화 분석
 - V. 결론

〈요 약〉

우리나라 정보화평가제도는 1997년도에 확립되었고, 도입된 이래 10년 가까운 시간이 흘렀다. 그간 정보화평가제도는 지속되어왔고, 그 가운데 크고 작은 변화를 경험하였다. 본 논문의 목적은 정보화평가제도의 변화과정을 신제도주의적 관점에서 설명하고자 하는 것이다.

분석 대상 시기는 1997년부터 2004년까지로 설정한다. 정보화평가 제도변화 분석을 위한 평가제도의 구성요소는 평가대상, 평가내용, 평가체계(조직), 평가 결과처리과정으로 설정하고, 정보화평가제도의 변화를 초래하게 되는 요인으로는 정책과정, 외부환경, 기관간 권력관계를 설정한다.

우리나라 정보화평가 제도변화과정을 분석해본 결과 제도를 구성하고 있는 개별 요소들은 맥락적 요인의 영향을 받아 점차 대상의 확대, 내용의 전문화, 체계의 통합화, 활용의 극대화의 방향으로 점진적이고도 지속적인 변화를 보였고, 이에 따라 전체 우리나라 정보화평가제도는 점차 강화 발전되면서 유지되어온 것으로 나타났다.

【주제어: 정보화정책, 정보화평가, 제도변화】

* 부산대학교 행정학과 조교수.

I. 서 론

우리나라 정보화평가제도는 1997년 제3차 정보화추진위원회에서 ‘정보화사업 평가계획’을 심의, 확정하면서 확립되었다.

우리나라 공공부문에 있어서 정보화가 시작된 시기는 보는 관점에 따라 다소 간의 차이는 있으나 대체로 1980년대 초 행정전산화시기부터 시작되었다는 것이 중론이다. 그렇게 시작된 공공정보화는 이후 1987년부터 시작된 국가기간전 산망사업시기를 지나 1994년부터 시작된 초고속정보통신망구축사업시기, 이후의 1995년 정보화촉진기본법이 제정되면서 본격적으로 시작된 정보화촉진시기를 거치면서 더욱더 공고해지는 단계를 거쳐 왔다. 정보화평가제도는 이런 점에서 우리나라 공공정보화가 가장 확산일로를 걷기 시작하던 시기인 1990년대 중반에 그 모습을 드러내고 있다. 이는 당시 정보화 혹은 정보화정책이 정부 주도적으로 시행되면서 정보화가 갖는 특성 중의 하나인 고도의 기술집약적 특성과 이를 활용한 각종 시범사업들을 막대한 예산을 들여 실험적으로 시행하면서 이에 대한 정부 정책결정자들의 검증 필요성이 제기되면서 평가제도가 도입되게 되었다고 볼 수 있다.

정보화평가제도는 평가를 받는 피평가기관으로서의 각급 행정기관, 평가를 시행하는 주체로서의 정보통신부, 국무조정실, 기획예산처, 행정자치부 등의 평가기관, 그리고 평가시행을 지원하는 평가전문기관, 이를 심의, 확정하는 각종 위원회 등 매우 많고 다양한 기관들이 관여하는 제도이다. 또한 평가 대상에는 다양한 성격의 정보화사업과, 정보화를 추진하는 공공기관, 이미 구축되어 제공되고 있는 온라인 공공서비스 등이 포함된다. 그리고 그 각각의 대상별로 별도의 평가지표 및 항목이 설정되어 평가가 시행되며, 이에 대한 결과처리는 정보화계획수립과정, 정보화예산심의과정, 정보화평가과정간에 매우 밀접하고도 유기적인 연관관계하에서 상호 연계되어 환류되는 체계를 이루면서 만들어지는 제도이다.

이제 그러한 정보화평가제도가 도입된 이래 10년 가까운 시간이 흘렀다. 그간 정보화평가제도는 지속되어왔고, 그 가운데 크고 작은 변화를 경험하였다. 어떤 변화가 있었는가? 왜 그러한 변화가 발생하였는가? 이 논문은 이러한 질문에서 시작되었다.

최근 국가의 정책변화나 제도형성과 관련하여 신제도주의적 접근방법에 대한 논의가 학문분야의 경계를 초월하여 왕성한 담론이 오가고 있다. 신제도주의는 사회현상이나 정책, 제도의 형성 및 변화과정에 대해 시간적 경과에 따른 인과 관계의 법칙을 찾아내고 역사적 발전과정에 따른 변화를 설명하고자 하는 데에 주력해왔다. 신제도주의는 크게 두 가지에 관심을 갖는다 하나는 사회현상의 변

화에 제도가 어떠한 영향을 미치는가를 보는 것이고 또 하나는 제도의 변화 자체를 어떻게 설명할 것인가이다.

본 논문의 목적은 도입된 이후 지금까지 유지, 발전되고 있는 정보화평가제 도의 변화과정을 신제도 주의적 관점의 두가지 큰 흐름 가운데 최근에 부각되고 있는 제도변화를 어떻게 설명할 것인가와 관련된 논의에 입각하여 설명하고자 하는 것이다.

II. 이론적 배경

1. 제도변화를 보는 신제도주의의 관점과 본 연구의 관점

신제도주의는 정치, 경제, 사회 현상을 설명하는 데 제도를 중심개념으로 설정하고, 이들을 제약하는 맥락으로서의 제도의 중요성을 강조함과 동시에 맥락(제도)이 형성되는 역사적 과정을 중시하며, 국가간 정책의 상이성과 한 국가내 정책 패턴의 지속성을 효과적으로 설명하는 이론이다.(정용덕 외, 1999: 9-10)

신제도주의의 관심사는 크게 두 가지이다. 하나는 이미 형성된 제도가 개인의 행위나 정책에 어떤 영향을 미치는가 하는 것에 관한 것이고, 다른 하나는 이러한 제도가 어떻게 형성되고 지속되며 변화하는가 하는 것에 관한 것이다.

같은 신제도주의라도 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의, 사회학적 제도주의 등 다양한 분파가 형성되어 있는데 이를 각 분파들은 제도형성이나 변화를 설명하는 데 있어 공통점과 차이점을 동시에 가지고 있다. 제도의 개념에 있어서 역사적 제도주의에서는 매우 포괄적인 관점에서부터 아주 협의의 개념까지 다양한 관점이 존재하는데 아주 포괄적으로는 '장기간에 걸친 인간행동의 정형화된 패턴'으로서 개인과 집단의 행위와 의사결정에 영향을 미치는 공식적, 비공식적 제약요인'을 의미한다. 합리적 선택 제도주의에서는 제도란 '사회구성원들이 서로 편익을 증진시킬 수 있는 방향으로 교환과 협력을 하도록 강제하는 장치'를 의미함으로써 역사적 제도주의에서의 중범위수준의 제도 관점 혹은 협의의 관점과 대체로 그 의미가 일맥상통한다고 볼 수 있다. 사회학적 제도주의에서는 제도의 인지적, 문화적, 상징적 측면에 초점을 맞추는 것이 특징이고 이에 따라 문화, 상징, 의미 등이 사회학적 제도주의에서 의미하는 제도가 된다.(하연섭, 2003) 즉 제도란 공식적, 비공식적 규칙뿐만 아니라 인간행위에 의미를 부여하는 상징과 인지 등을 모두 포함하게 되어 역사적 제도주의 및 합리적 선택 제도주의와 비교할 때 사회학적 제도주의에서의 제도의 범위는 매우 포괄적이라 볼 수 있다.

제도변화와 관련해서 볼 때 역사적 제도주의의 입장은 외적인 충격이 있어야

제도가 변화하고 또한 제도변화의 양태는 지속적이고 점진적인 것이 아니라 급격하고 간헐적으로 일어난다고 주장한다.(Krasner, 1984 & 1988) 즉 제도주의를 표방하면서도 제도요인을 간과한 외부적 충격요인만을 상정함으로써 제도변화에 대한 설명에 한계를 보이고 있는데, 그러나 이와 동시에 경로의존(path-dependence)이라는 개념을 상정함으로써 제도변화에 있어서 제도요인의 중요성을 강조하고 있다.(Hall & Taylor, 1996: 938; Mahoney, 2000; Pierson, 2000) 뿐만 아니라 최근에 와서는 제도의 모순(institutional contradiction)이라는 개념을 빌어 제도는 여러 다양한 요소로 구성되어 있고 이를 요소들간의 내적 균열과 모순에 의해 제도가 변화하게 된다고 설명하고 있다.(Sewell, 1992 & 1996; Greenwood & Hinings, 1996)

합리적 선택 제도주의는 좀 더 복잡한 양상으로 다시 구분되는데 제도형성을 통해 순편익을 증가시킬 수 있다면 제도가 쉽게 형성되고 또한 형성과 마찬가지 방식으로 제도가 변화할 수도 있다는 합리적 선택으로서의 제도변화 관점이 있고(Moe, 1990), 이렇게 형성된 제도는 외부환경이 변화하게 되면 편익의 수준이 변화하게 되고 이에 따라 규칙을 변경하고자 하는 노력을 하게 되며 새로운 규칙에 의해 총체적인 편익이 증가할 경우 그 규칙을 변화시키는 즉 제도변화가 일어난다고 보는 거래비용관점에서의 제도변화를 설명하는 관점도 있다.(Knight, 2001)

North는 역사적 제도주의의 입장과는 달리 제도는 급진적이고 단절적으로 변화하는 것이 아니라 점진적으로 변화한다고 보았다. 즉 제도와 조직을 구분하고 제도와 조직의 부단한 상호작용과 경쟁이 제도변화의 동인이라 보았다. 즉 조직 구성원들은 제도적 맥락이 제공하는 유인에 따라 자신의 목표를 설정하고 달성하기 위한 노력을 함으로써 의도하는 바의 결과를 낳길 기대하게 된다는 것이다. 그러나 이러한 목표가 항상 달성되는 것도 아니고 의도한 바대로의 결과만 낳는 것은 아니라고 본다.(North, 1995) 실제 나타나는 결과(제도)의 모습은 규칙을 만들거나 변화시킬 수 있는 사람의 협상력을 반영하게 된다고 함으로써 권력관계의 불균형을 인정하게 되고 의도하지 않은 결과에 대한 강조와 권력관계의 불균형을 인정하게 되면서 역사적 제도주의와도 수렴하게 된다.

협상이론의 경우에는 거래당사자들간의 협상관계에서 제도형성 및 변화를 설명하고자 하였는데 협상은 거래에 참여하는 각 개인들이 가지고 있는 자원관할권에 기반해서 이루어지고 자원이 불균등하게 배분되어 있어 협상력의 불균형을 낳게 된다는 것이다. 따라서 제도는 권력을 소유한 행위자의 이익을 증진하는 데 도움이 되는 방향으로 제도의 모습이 나타나게 되고 집단간의 자원관할권이 변화하고 이것이 협상력의 변화로 이어질 경우에 제도변화가 일어난다는 것이다.(Knight, 2001; Mahoney, 2000) 합리적 선택 제도주의내에서의 여타 다른

관점과 가장 큰 관점의 차이를 보이는 부분이 바로 이러한 권력관계의 불균형을 인정하고 이에 따른 제도변화의 과정을 설명하는 것이 Knight의 협상이론 관점이라 볼 수 있다.

사회학적 제도주의는 전통적으로 제도화의 과정과 조직형태의 유사성 및 안정성에만 초점을 맞춤으로써 탈제도화(deinstitutionalization)나 재구조화(restructuration)의 과정에는 특별한 관심을 보이지 않음으로써 제도변화를 설명할 수 있는 정교한 틀은 갖추지 못한 것으로 평가되고 있다.(하연섭, 2003: 153) 무엇보다도 사회학적 제도주의는 사회적 정당성의 획득과정, 제도형태의 확산과정, 그리고 이를 둘러싼 인지적, 규범적 측면만을 강조하기 때문에 제도변화의 과정에서 각 행위자의 독립적인 영향력, 이들 행위자들 사이에서의 불평등한 권리관계와 그에 따른 갈등과 이해관계의 충돌 현상에 대해서는 소홀히 하는 경향을 띠게 되었다.(하연섭, 2003: 155)

이러한 신제도주의내 다양한 분파의 다양한 관점에도 불구하고 신제도주의는 공통적으로 정치, 경제, 사회현상을 설명하는 데 있어서 ‘맥락’의 중요성을 강조하고 이러한 맥락이 곧 제도를 의미하게 된다.

본 연구에서 우리나라 정보화평가제도의 변화과정을 분석하는 데 있어서는 이러한 모든 분파를 아우르는 기본적인 시각에서 출발한다. 즉 평가제도는 그 제도를 둘러싸고 있는 맥락으로서의 제도의 영향을 받는다는 관점에 입각한다. 그리고 맥락으로서의 제도의 개념과 범위는 역사적 신제도주의와 합리적 선택 신제도주의에서 주장하는 개념과 범위뿐만 아니라 사회학적 신제도주의의 시각에서와 같이 매우 포괄적으로 정의하여 사회내 가치체계나 인식까지도 포함하는 개념으로 확장하고자 한다.

그러나 제도화 혹은 제도변화와 관련해서 현실적으로는 제도가 변화하지 않고 지속되느냐, 변화되었느냐 하는 데 대한 판단이 매우 혼란스러울 때가 종종 발생하게 된다. 이는 거시적 차원의 특정한 제도는 그러한 제도를 구성하고 있는 미시적인 요소들로 이루어져 있는데 실제 그러한 미시적인 요소들은 지속적으로 변화를 거듭하게 되더라도 그 결과 전체 거시적 차원의 특정한 제도는 유지, 발전되고 있는 형태로 나타나는 경우가 많기 때문이다. 또한 제도변화라고 할 때의 변화의 폭과 빈도에 있어서도 어느 정도나 변화해야 급격한 변화이며 점진적인 변화라고 할 수 있는지 혹은 얼마나 자주 변화해야 간헐적인 변화이며 지속적인 변화라고 할 수 있느냐를 판단하는 데 있어서도 연구자의 주관이 어느 정도 개입될 수밖에 없다.

본 연구를 분석하는 데 있어서 연구대상은 거시적으로는 우리나라 정보화평가제도를 상정하고, 실제 그 제도를 구성하고 있는 요소들은 다시 미시적으로 구분하여 본 연구에서는 그들 구성요소들의 변화과정을 분석하면서 결과적으

로 우리나라 정보화평가제도가 어떠한 과정을 밟아왔는가 하는 방식으로 변화과정을 설명코자 한다. 이렇게 설명하는 데 있어서 미시적 차원의 평가제도를 구성하고 있는 요소들의 변화과정을 설명하는 데 있어서는 역사적 신제도주의는 외부의 충격에 의한 급격한 변화를 상정함으로써 제도 그 자체의 중요성을 간과하고 있다는 한계와 사회학적 신제도주의는 제도와 조직의 안정성에 주로 초점을 맞추고 있는 점을 고려하여 본 연구에서는, 우리나라 정보화평가제도의 역동적인 변화과정에 초점을 맞추면서 제도에 관여하는 여러 제도적 주체들간의 자원관할권을 둘러싼 협상과 권력의 불균형적 관계에 의해 약 10년간에 걸친 제도운영과정을 두고 볼 때 제도를 구성하는 요소들(대상, 내용, 체계 등)이 매우 점진적이고 지속적으로 변해 왔다는 데 착안하여 제도적 맥락을 구성하는 주체들간의 합리적 선택과 협상을 강조하는 합리적 선택 신제도주의와 특히 North의 ‘점진적이고도 지속적인’ 제도변화 관점에 입각하여 변화과정을 분석하고 동시에 거시적인 차원에서의 정보화평가제도가 지금까지 어떠한 일관된 틀에 따라 지속적으로 운영되어 왔는가 하는 것을 분석하고자 한다.

2. 연구방법과 분석틀

연구 분석 대상이 되는 시기는 1997년 처음 제도가 도입되던 시기부터 2004년까지를 분석대상으로 설정한다. 이들 시기는 다시 크게 3개 시기로 구분할 수 있다. 3개 시기로 구분하는 기준은 ‘국가정보화 평가기본계획’의 내용이 변동됨에 따라 새로 수정되어 확정된 시기를 중심으로 나누었다. 제1시기는 1997년 처음 계획이 확정되어 도입된 시기부터 1999년까지, 제2시기는 2000년 새로운 ‘국가정보화 평가기본계획’이 수립되어 적용된 시기로서 2000년부터 2003년까지의 시기, 제3시기는 2004년도에 또 다시 기본계획이 변경되어 ‘국가정보화 평가기본계획’이 적용된 시기로 구분한다. 이렇게 구분한 시점을 중심으로 제도변화과정을 고찰하되 한 시기내에서도 주목할만한 변동상황이 있는 경우에는 분석에서 별도로 언급하였다.

거시적 차원의 정보화평가 제도변화 분석을 위해 미시적 차원의 평가제도의 구성요소를 도출하였다. 도출 방법은 1997년도, 2000년도, 2004년도 ‘국가정보화 평가기본계획’과 이에 의거하여 매년 정보통신부가 수립하는 1997년부터 2004년까지의 ‘국가정보화 평가 시행계획’의 내용을 분석하여 계획의 내용을 일관되게 구성하고 있는 주요 요소들을 중심으로 도출하였다. 이렇게 해서 도출된 정보화평가제도 구성요소는 정보화평가대상, 정보화평가내용, 정보화평가체계(조직), 정보화평가결과처리과정으로 설정하였다.

이러한 정보화평가제도의 변화를 초래하게 되는 제도적 맥락요인으로는 정책과정(계획수립과정, 예산심의과정, 평가과정), 외부환경(사회가치체계(이념)의 변

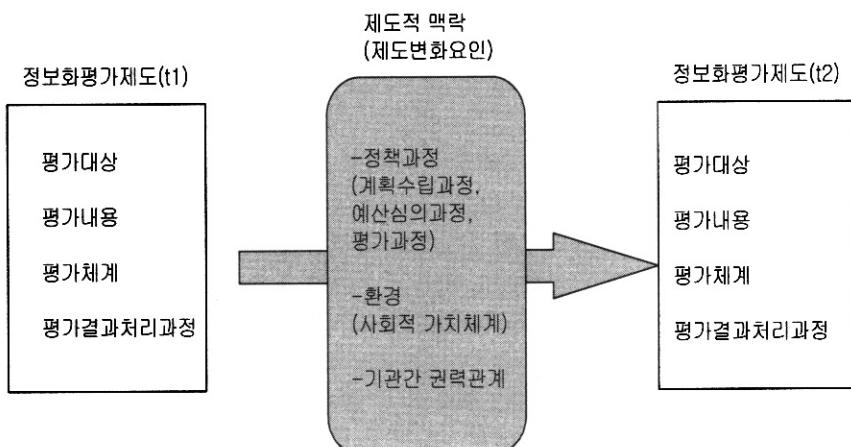
화), 기관간 권력관계를 설정한다.

먼저 정책과정은 정보화평가제도와 관련된 정책과정으로서 정보화계획수립과정, 정보화예산심의과정, 정보화평가과정을 포함하는 의미이다. 이는 매 정보화평가계획을 통해 정보화평가를 계획수립, 예산심의와 연계하여 정보화평가결과의 활용을 극대화하고자 하는 정부노력의 한 부분으로서 일관되게 나타나고 있는데 이러한 정책과정간의 순환환류과정에 대한 강조가 정보화평가의 시행 방법이나 절차의 변동에 영향을 미치게 되는 과정을 분석한다.

그리고 환경적 요인으로는 사회적 가치체계를 설정한다. 여기서 사회적 가치체계는 1980년대부터 정부에서 주도해 온 정보화정책의 추진에 힘입어 사회전반에 확산된 정보사회, 지식사회에로의 이행에 따른 제반 사회인식의 변화를 의미한다. 정보기술변화와 발전에 따른 정보사회 혹은 지식사회화에 따른 사회적 가치체계 혹은 이념의 변화가 정보화평가 제도에 어떻게 영향을 미치는가를 본다.

그리고 마지막으로 정보화평가에 관여하는 여러 다양한 조직들이 존재하는데 평가계획에도 ‘평가체계’라는 형태로 명시되고 있는 바와 같이 이에는 정보화추진위원회, 정보통신부, 국무조정실, 정보화평가위원회, 평가전문기관, 폐평가기관으로서의 각급 행정기관 그리고 정보화수준평가와 관련하여 뒤늦게 정보화평가 제도의 추진체계에 개입되는 행정자치부와 정보화사전평가로 인해 정보화평가에 관여하게 되는 기획예산처 등이 있다. 이들 기관들간의 자원관할권의 불균등으로 인한 권력관계의 불균형이 정보화평가제도변화에 영향을 미치게 되는 과정을 분석한다.

<그림1> 정보화평가 제도변화 분석틀



III. 정보화평가 제도변화 과정 개관

1. 정보화평가제도의 도입

'80년대 이후 당시까지 국가기간전산망사업(1987-1996), 초고속정보통신기반 구축사업(1994-2002), 국가정보화촉진사업(1995-)의 시기를 거치면서 정부는 정보화를 위해 막대한 자원을 투입하여 추진하겠다는 청사진은 많이 제시하였다. 그러나 이렇게 추진된 정보화의 결과, 실제 어떠한 효과 혹은 성과가 있었으며, 개인·조직·국가적 차원에서 그 인식이나 조직운용 원리, 국가경영방식 등에 어떠한 변화를 초래하였고, 막대하게 투입된 예산의 투자효율성은 어느 정도인가에 대해 타당한 방법론을 적용하여 그 성과를 평가하는 것은 미흡했다.

〈표 1〉 국가기간전산망사업 예산(1,2단계)과 초고속망구축 투자 계획
(단위: 억원)

국가기간전산망사업 예산					
구분	행정망	금융망	교육연구망	국망망	계
1단계	2,451	19,008	1,111	773	23,343
2단계	7,200	28,782	7,434	2,234	45,650
초고속망구축 투자 계획					
구분	당초 (95-2015)	조정('95-2010) '95-'97	'98-2002	2003-2010	총계
초고속국가망	8,114	1,701	4,750	1,663	8,114
초고속공중망	420,504	4,028	38,814	222,283	295,125
CATV망 등의 활용	-	-	600	1,200	1,800
기타(기술개발비 등)	23,825	7,720	7,700	8,561	23,981
합계	452,443	13,449	71,864	233,707	319,020

*출처: 한국 전산원, '97국가정보화백서; 한국전산원, 정보화정책발전사.를 재구성.

특히 1995년 이후 국가사회 전체 정보화를 촉진하기 위한 정부시책들이 정치, 경제, 사회, 산업 각 부문별로 확산, 시행되고, 초고속정보통신망구축사업을 통해 각종 시범사업 및 공공용용서비스 사업 등이 확대되면서 이에 대한 효과나 추진과정에 대한 적절성 점검에 대한 필요성이 증대하게 되었다.

또한 정보화정책은 급격한 정보통신기술의 발전과 그 이용환경 변화에 탄력적으로 대응해야 하는 기술 의존적 특성을 가지고 있고, 우리나라가 정보화부문에서는 선도적인 위상을 확보함으로써 정책 추진에 대한 적절성여부에 대한 점검이 필수적이었다. 또한 정보화정책은 여러 기관들이 동시에 관련되는 경우가

많아 고도의 조정력을 필요로 한다.

따라서 이러한 특성을 갖는 정보화정책을 일반적인 정부업무 혹은 시책에 대한 평가와 같은 틀에서 평가하게 되는 경우, 그 실효성을 확보하기가 어렵다. 그러므로 정보서비스의 효율성과 정보화정책의 효과에 대한 평가를 체계적으로 시행하고, 그 결과를 정보화정책에 반영함으로써 정책의 효율성을 확보하고 그 책무성을 높이는 데 대한 필요성이 팽배하게 되었다.

이에 따라 1997년 2월 제3차 정보화추진위원회에서 ‘정보화사업 평가 계획’을 확정함으로써 정보화평가제도가 도입되었다. 97년 계획에 의거하여 매년 평가시행계획을 수립하여 평가를 시행하였고 이후 2000년 2월 제12차 정보화추진위원회에서 ‘정보화사업 평가계획’을 수정, 확대하여 ‘국가정보화 평가기본계획’을 수립하였다. 이 후 2000년 계획에 의거하여 매년 평가를 시행하던 중 다시 2004년 2월 제22차 정보화추진위원회에서 ‘국가정보화 평가기본계획’을 재수정, 확정하여 오늘에 이르고 있다.

아래에서는 이러한 도입과정을 거쳐 현재까지 운영되고 있는 정보화평가제도를 앞에서 제시한 대로 정보화평가대상, 평가내용, 평가체계, 평가결과의 처리과정으로 구분하여 변화과정을 개관하고자 한다.

2. 평가 대상 변화과정

정보화평가제도의 변화과정에서 가장 뚜렷한 변화를 보이는 부분이 평가대상과 관련된 부분이다.

1) 제1시기('97-'99)

제1시기는 정보화사업만을 대상으로 하면서 10여개 주요 정보화사업에 한정된 평가가 이루어진 시기이다. 구체적인 평가대상은 ‘연도별 추진실적이 있는 정보화사업을 평가대상으로 하며 종점평가 대상사업과 자체평가 대상사업으로 구분’하였다. 종점평가 대상사업은 ‘대통령의 ‘국가경쟁력강화를 위한 정보화전략’에 제시된 정보화추진과제를 실천하기 위한 사업’으로서 ‘소요자금이 크거나 사회경제적 파급효과가 큰 사업’을 그 대상으로 하여 외부 평가위원회가 평가하도록 하였다. 이에 따라 제1시기에 있어서의 종점평가의 구체적인 대상은 ’97년도에는 항만운영정보서비스 등 13개 사업, ’98년도에는 산업인력정보화 등 7개 사업, ’99년도에는 도서관정보화사업 등 9개 사업이 평가되었다.(정보화추진위원회, 1997a & 1998a & 1999a)

2) 제2시기

제2시기에 오면서 평가대상에서의 큰 변화가 나타나게 된다. 먼저 크게 대상은 정보화사업에 대한 평가와 그 이전에는 없었던 정보화수준에 대한 평가가 추가된다. 사업평가의 경우 2000년도 ‘국가정보화 평가기본계획’에서 밝히고 있는 바와 같이 ‘사이버코리아21’ 등 국가정보화 촉진을 위한 기본계획과 각 분야별 시행계획 등에 따라 추진되는 ‘국가사회 전체의 정보화 사업’을 평가대상으로 한다고 명기함으로써 그 대상의 수가 대폭 확대되었다는 점이 큰 변화이다.¹⁾ 또한 그 명칭에 있어서도 제1시기에 사용하던 ‘중점평가’라는 용어대신 ‘외부평가’라는 용어가 공식적으로 출현하게 된다. 이에 따라 외부평가의 구체적인 대상은 2000년도에는 중소기업산업디자인 지원 정보시스템 구축 등 7개 사업, 2001년도에는 전자정부, 전자상거래, 농림정보화, 정보격차 해소, 복지 정보화, GIS, 지식정보연계 등 7개 분야 총 62개 사업, 2002년도에 전자정부, 지식 정보자원관리, 정보격차해소, 교육정보화, 문화정보화, 교통정보화, 국민안전정보화, 환경정보화, 복지정보화, 중소기업정보화분야 등 10개 분야 총 75개 사업, 2003년도에 재정정보화, 과학기술정보화, 농림정보화, 산업정보화, 산업인력정보화, 자리정보시스템, 해양수산정보화, 지식정보자원관리, 온라인 대민서비스 분야 등 9개 분야 총 81개 사업이 평가되었다.(정보화추진위원회, 2000a & 2001a & 2002a & 2003a)

그리고 제2시기에 있어서 평가대상과 관련된 또 하나의 큰 변화는 정보화수준평가가 추가된 것이다. 2000년도 ‘국가정보화 평가기본계획’에는 ‘기관별·지역별 정보화수준을 진단’하도록 한다고 명기하고 있다. 이에 따라 2000년도에는 중앙행정기관에 대한 정보화수준평가가, 2001년부터는 중앙행정기관과 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가가 시행되게 되었다.

3) 제3시기

제3시기로 넘어오게 되면 평가대상과 관련된 부분이 보다 복잡하게 진화, 발전하게 된다. 우선 크게 그 대상이 정보화사업에 대한 평가와 정보화수준평가로 구분되는 것은 제2시기와 크게 다르지 않다. 그런데 이 중 정보화사업평가에서 평가시점에 따라 사후평가와 사전평가(예비타당성 평가)로 세분된다.²⁾ 그리고

1) 실제 대상이 대폭 확대되어 평가가 시행된 것은 2001년부터이다.

2) 사후평가에 대비되는 사전평가로서의 사전타당성 분석 혹은 예비타당성 평가는 엄격한 의미에서 평가의 성격보다는 사업착수전 단계의 사업성 분석 또는 타당성 분석의 성격을 지닌다. 따라서 2004년도에 수립된 ‘국가 정보화 평가계획’에는 ‘예비타당성 평가(사전타당성 분석)’이라는 용어를 사용하고 있다. 그러나 본 논문에서는 사후평가에 대비하는 성격으로서의 평가를 강조하기 위해 사전평가라는 용어를 사용하였다.

2004년도 ‘국가정보화 평가기본계획’의 수립 취지에서 밝히고 있는 바, ‘정보화의 초점이 시스템 구축 중심에서 활용을 통한 효율성 제고로 바뀌는 등 정보화 환경이 변화됨’에 따라 정보화사업 중에서 특히 고객(정부, 기업, 국민개인)을 기준으로 서비스 및 정보를 제공하고 있는 시스템을 대상으로 그 활용도를 평가하는 온라인서비스 활용도 평가가 추가된다.

사전평가의 대상에 대해서는 ‘국가정보화 평가기본계획’에서는 신규사업을 중심으로 하되 ‘국무조정실, 기획예산처, 정보통신부, 행정자치부 등 관계부처간 협의를 거쳐 수립, 추진한다’라고 밝히고 있다 이에 따라 2004년도에는 소방방재청 재난대응 통합지휘 무선통신망 구축 등 3개의 사업에 대해 평가가 시행되었다.(정보화추진위원회, 2004b)

그리고 온라인서비스 활용도 평가의 대상은 정보화사업을 통하여 시스템이 구축된 후 현재 제공되고 있는 주요 온라인 공공서비스를 대상으로 이들의 이용자들을 조사, 분석하여 실시하되 정부기관(공무원)을 대상으로 한 서비스와 일반 국민(기업 포함)을 대상으로 한 서비스로 구분하여 선정하도록 하였다. 이에 따라 2004년도에는 정보화를 통한 민원서비스혁신(G4C) 등 7개 서비스에 대한 활용도를 평가하였다.(정보화추진위원회, 2004a)

제3시기에 있어서의 정보화수준평가의 대상은 제2시기와 크게 다르지 않다. 다만, 제2시기의 ‘국가정보화 평가기본계획’에서의 내용을 좀 더 보완하여 상술하고 있는데, 2000년도의 국가정보화 평가기본계획에 있는 ‘기관별·지역별 정보화수준평가’를 2004년도 국가정보화 평가기본계획에서는 ‘기관별 정보화수준평가’와 ‘분야별 정보화수준평가’로 바꾸고 보다 명확하게 구분을 하고 있다. 이에 따라 2004년도에는 분야별 정보화수준평가는 시행하지 않고 중앙행정기관에 대한 평가가 시행되었다.³⁾

4) 소결

정보화평가대상의 변화를 종합하면, 대상을 정보화사업, 정보화수준, 온라인 서비스, 사전평가대상으로 구분하고 변화양태를 대상의 축소 및 확대, 그리고 대상의 추가 및 삭제로 구분해서 보면, 제1시기에는 정보화사업만이 시행되었고, 제2시기에는 사업의 대상이 확대되었고 수준이 새로 추가되었다. 그리고 제3시기에는 사업과 수준은 2시기와 비교해서 변동사항이 없고(추가나 삭제 혹은 축소나 확대의 변동이 없다는 의미) 온라인서비스와 사전평가대상이 추가되어 시행되었다.

3) 평가기본계획에서 명시하는 내용은 기본계획에 의거한 당해연도 시행계획에 따라 평가를 시행하는 대상도 있고 또 해에 따라서는 평가가 시행되지 않은 대상도 있다.

〈표 2〉 정보화평가대상의 변화

	1시기	2시기	3시기
사업	포함	확대	유지
수준	-	추가	유지
온라인서비스	-	-	추가
사전평가대상	-	-	추가

3. 평가내용 변화과정

1) 제1시기

제1시기에 있어서 ‘정보화사업 평가계획’에서 자체평가와 중점평가로 구분하고는 있으나 실제 평가의 비중은 거의 중점평가에 두어졌고, 자체평가는 매우 형식적으로 수행하게 됨에 따라 이 시기에 있어서의 평가내용은 모두 중점평가의 경우에 해당되는 내용이다. 우선 평가내용은 1997년도는 평가 초년도임을 감안하여 ‘정보화사업 평가편람’⁴⁾을 대신하여 평가위원회가 평가지침을 마련하고 이에 따라 평가하도록 하였다. 주요 평가내용은 효과평가와 추진과정 평가로 구분되었다. 효과측면은 사업으로 인한 인력이나 예산절감, 서비스 수준 제고 등 각종 효과를 측정할 수 있는 다양한 항목이 포함되었고, 정보화사업의 추진과정 평가와 관련하여서는 관련 정보화 사업과의 연계·부합성이나 지원 배분의 적정성 등을 평가하도록 하였다. 그리고 정보시스템의 효율성 평가와 관련하여서는 시스템이나 DB의 기술적 측면에 대한 평가내용이 포함되었다.(정보화추진위원회, 1997c)

이후 같은 제1시기에 해당되나 1998년과 1999년도에는 정보화평가편람을 활용하여 평가하도록 하였다. 정보화사업 평가편람에서 제시하는 평가측면은 크게 효과성 평가와 집행 평가로 구분하고 있다. 효과성평가는 사업목표 달성을 정도를 평가하는 내용이 포함되었고, 정보시스템의 효율성을 평가하는 측면이 효과성 평가 내용에 포함되어 있다. 그리고 집행 평가의 경우에는 사업적 측면과 제도적 측면으로 구분하여 사업측면은 ‘사업추진체계의 적절성’이나 ‘단위사업간의 연계성’ 등을 평가하고, 제도적 측면에서는 ‘법제도 개선노력’과 ‘관계기관과의 협조’ 등을 평가하도록 하였다. 따라서 이 시기에 있어서의 평가내용도 사업평가의 경우 대상사업의 효과성, 집행성 및 정보시스템의 효율성 등을 중점적으로 평가하도록 하고 있다.(정보통신부, 1997)

4) ‘정보화사업 평가편람’은 각 부처가 자체평가를 시행하는 데 방법론을 활용하도록 하기 위해 ’97년도 12월에 정보통신부에서 발간, 배포한 편람이다.

2) 제2시기

2000년도까지는 제1시기의 1998년도와 1999년도와 동일하게 정보화평가편람을 적용하여 사업평가를 시행하였다.

그러나 이 시기에 있어서 외부평가 대상이 대폭 확대됨에 따라 전체 평가대상에 대해 정보화사업 평가편람의 방법론을 적용하는 것은 너무 높은 평가비용을 지불해야 된다는 부담과 함께 기존의 정보화사업 평가편람이 각 사업별 특성을 고려하지 않은 경직된 평가항목이라는 비판이 제기됨에 따라 2001년부터는 정보화평가위원회에서 별도로 평가지표 및 평가항목을 개발하여 평가를 시행하고 있다. 이에 따라 2001년도에는 ‘사업의 필요성’, ‘계획의 적정성’, ‘추진의 효율성’, ‘성과의 달성을’ 측면으로 구분하고 있고, 2002년도와 2003년도에는 이미 시행한 사업에 대한 사후평가는 점을 감안하여 여기에서 ‘사업의 필요성’을 제외하게 되었다.(정보화추진위원회, 2001a & 2002a & 2003a) 또한 이 시기 사업평가에 있어서의 특징은 분야별로 관련사업을 묶어 평가하게 되었는데 이는 정보화사업이 개별 기관별, 시스템별로 구축되는 데서 오는 역기능을 방지하고 특정한 분야내 관련사업간의 연계성을 등을 점검하기 위한 노력의 일환으로 추진된 것이다.

이 시기에 처음 도입된 정보화수준평가에 있어서는 연도별 시행계획을 보면, 2000년과 2001, 2002년, 그리고 2003년에 걸쳐 평가내용에 있어 상당한 변화를 보이고 있는 점이 특징이다. 즉 2000년도에는 수준평가 대항목을 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정으로 구분하고 있다. 이후 2001년에는 정보화 비전과 전략, 정보화 활용, 정보화 기반으로 구분된다. 그리고 이 중 정보화 활용에 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정이 포함되게 된다. 즉 2001년도의 항목에 정보화 비전과 전략 그리고 정보화 기반이 추가되는 형태를 띠게 된다. 그리고 2002년에는 공공기관이 정보화를 추진함으로써 달성하고자 하는 목적측면을 강조하면서 평가의 대항목이 정보화 비전과 전략, 열린 정부 구현, 생산적 정부 구현으로 구분된다. 열린 정부 구현 항목내에는 기존의 전자적 민의수렴에 해당되는 정보제공, 민의수렴이 포함되고, 생산적 정부 구현 항목내에는 기존의 전자행정과 관련되는 내부업무 정보화와 핵심업무 정보화가 포함된다. 2002년도에 오면서 기존의 전자민원은 빠지게 된다. 2003년도에 오면서 정보화수준 평가 내용은 또 한 번의 변화를 겪게 되는데 기존의 정보화수준에 대한 평가는 주로 인프라 구축, 즉 업무지원을 위한 시스템을 얼마나 개발, 구축했는가, 정보기술을 활용한 각종 업무지원 장치들이 얼마나 구비되어 있느냐에 초점을 맞추었다면 2003년도에 오면서는 실제로 그 결과 얼마나 조직이 혁신되고 구성원들의 역량이 갖추어졌느냐를 측정할 수 있는 내용으로 변화하게 된다. 이에 따라 2003년도에는 정보화기반역량, 지식정보자원역량, 조직혁신역량, 조직구성원역량, 대국민서

비스역량으로 구분하여 평가하고 있다.

3) 제3시기

먼저 정보화사업평가에 있어서는 기본적으로 정보화사업 평가 편람 등을 활용하되 제2시기에서와 유사하게 ‘사후평가(외부평가)’는 평가대상의 특성 등을 감안하여 평가위원회가 세부 평가지침을 별도로 마련하여 시행토록 하였는데 2004년도에는 ‘사업계획의 적절성’, ‘추진과정의 효율성’ 및 ‘성과 달성을’ 등을 중점적으로 평가하도록 하였다.

이 시기에 처음 도입된 ‘온라인서비스 활용도 평가’는 평가전문기관에서 개발한 평가지표를 활용하여 평가위원회가 실시하되, 효율적인 조사 분석을 위해 필요한 경우 조사 전문 업체를 선정하여 활용하도록 하고 이용자를 대상으로 해당서비스에 대한 활용도 및 만족도 등을 조사 분석하도록 하였다. 이에 따라 2004년도에는 ‘시스템 구축의 적절성’, ‘시스템 운영의 충실성’, ‘서비스 활용도’, ‘서비스 효과성’ 등에 대한 평가가 이루어졌다.(정보화평가위원회, 2004c)

역시 이 시기에 처음 도입된 사전평가에 있어서는 크게 ‘기술적 타당성 분석’, ‘경제성 분석’, ‘정책적·종합적 분석’으로 구분하여 시행하였다. 이러한 기본적인 평가기준을 설정하고 실제 평가를 시행할 때에는 대상사업별 특성을 고려하여 각 기준별 차별화된 지표와 검토항목을 설정하여 평가하였다.(정보화추진위원회, 2004b)

다음 정보화수준평가의 경우 ‘기관별 수준 평가’의 경우 2003년도에 변화된 내용이 이 시기에 와서도 큰 변화는 보이지 않고 있는데 주로 대상기관에서의 정보화 성과창출에 영향을 미치는 내용을 중심으로 평가하도록 함으로써 ‘조직기반 역량’, ‘지식정보자원 역량’, ‘조직혁신 역량’, ‘조직구성원 역량’ 등에 대해 평가를 실시하는 것으로 하였다.(정보화추진위원회, 2004a)

4) 소결

정보화평가 중 사업평가(사후평가) 내용의 변화를 종합하면, 1시기 중 1997년에는 평가측면이 사업효과, 추진과정, 시스템 효율성으로 구분해서 시행되었고 이것이 1998년 이후부터 제2시기 중 2000년까지는 효과성과 집행평가로만 평가측면이 정리되었다. 그리고 효과성 평가에 1997년도의 시스템 효율성 평가내용이 포함되었다. 제2시기 기간 중 2001년부터 변동사항이 발생하였는데 평가의 측면이 계획의 적절성, 추진의 효율성, 성과의 달성을 평가의 측면이 구분되었다. 계획의 적절성은 2시기에 비추어볼 때 집행평가에 포함되어 있었던 내용이다. 그리고 추진의 효율성은 1시기에 있어서의 추진과정과 시스템 효율성, 2시기 2000년도의 집행평가에 대응되는 개념이라 할 수 있다. 그리고 성과의 달

성도는 1시기에서는 사업효과, 2시기(2000년)에서는 효과성 평가에 대응되는 개념이라 할 수 있다. 그리고 3시기에는 2시기와 비교하여 변동사항은 없고 다만 세부 평가 내용에 해당되는 지표에 대해 약간의 변동이 발견되고 있다.

〈표3〉 정보화사업평가(사후평가) 내용 변화 종합

1997년도		1998-2시기(2000)		2-1시기(2001-)		3시기(2004-)	
평가 측면	평가항목	평가 측면	평가항목	평가 측면	평가항목	평가 측면	평가항목
사업 효과	· 서비스 수준향상 · 업무처리 절차 간소화			계획의 적절성	· 사업목표의 적절성 · 계획내용의 충실성	계획의 적절성
추진 과정	· 계획의 적절성 · 추진체계의 적정성 · 사업관리의 적정성 · 관련기관의 협조정도	효과성	· 고객효과 · 내부업무효과 · 시스템 효율성	추진의 효율성	· 추진체계간 역할분담 및 협조의 긴밀성 · 관련제도개선의 적시성	추진 (과정)의 효율성
시스템 효율성	· 시스템 접근용이성 · 시스템 호환·연동성	집행	· 계획의 적절성 · 사업추진체계 · 사업관리 및 비용 관리 · 법제도개선노력	성과의 달성도	· 고객서비스 개선도 · 업무생산성 향상도	성과의 달성도

그리고 정보화수준평가 내용의 변화는 평가대상이나 후술할 평가체계, 결과처리의 변화과정양상과 비교하여 모두 2시기 기간 중에 초래되었다는 것이 특징이다. 따라서 정보화수준평가의 내용과 관련된 변화를 설명하는 데 있어 시기 구분을 제1시기와 2000년, 2001년, 2002년, 2003년으로 구분하여 종합하면 다음과 같다.

먼저 제1시기에는 수준평가가 시행되지 않다가 2000년도에 처음 평가되었고 그 때의 평가측면은 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정으로 구분되었다. 2001년도로 넘어오면서 평가의 측면이 정보화비전과 전략, 정보화 활용, 정보화 기반으로 구분된다. 이 때 정보화 활용에 2000년도 평가측면으로 구분된 전자적 민의수렴, 전자민원, 전자행정이 포함되게 된다. 따라서 2000년도와 비교하면 정보화비전과 전략, 정보화 기반측면이 추가되는 형태가 된다. 그리고 다시 2002

년도로 보면 평가의 측면을 구분하는 개념이 정보화비전과 전략, 열린정부 구현, 생산적 정부 구현으로 구분된다. 열린정부 구현을 평가하는 세부지표에는 2001년도의 전자적 민의수렴을 측정하는 항목이 포함되고 생산적 정부구현을 평가하는 세부지표에 2001년도의 전자행정을 측정하는 항목이 포함된다. 2002년도에 오면서 전자민원 평가측면은 제외된다. 그리고 2003년도에 와서 평가측면이 정보화기반역량, 지식정보자원역량, 조직혁신역량, 조직구성원역량, 대국민서비스역량으로 구분하여 평가되어 정보화기반측면만 빼고 2002년도와 비교하여 평가측면구분의 개념이 모두 변화되었다. 이러한 평가측면의 변화는 기존의 평가가 정보화기술에 좀 더 초점이 맞추어져 있었다면 2003년도부터는 그로 인한 조직 및 조직원의 역량 제고에 실제 기여한 점 등을 평가하고자 한 평가측면 의미내용의 질적 변화라 볼 수 있다.

〈표 4〉정보화수준평가 내용의 변화

	2000	2001	2002	2003
정보화비전과 전략 (-)조직구성원역량)	-	추가	유지	조직구성원역량에 일부포함
전자적 민의수렴 (-)열린정부구현, 대국민서비스역량)	포함	정보화활용에포함 (구분유형변동)	열린정부구현에포함 (구분유형변동)	대국민서비스역량에 일부포함 (의미내용의 질적 변화)
전자민원 (-)대국민서비스역량)	포함	정보화활용에 포함 (구분유형변동)	제외	대국민서비스역량에 일부포함 (의미내용의 질적 변화)
전자행정 (-)생산적정부구현, 지식정보자원역량)	포함	정보화활용에 포함 (구분유형변동)	생산적정부구현에포함 (구분유형변동)	지식정보자원역량에 일부포함 (의미내용의 질적 변화)
정보화기반 (-)조직구성원 역량)	-	추가	유지	조직구성원역량에 일부포함 (의미내용의 질적 변화)
조직혁신역량	-	-	-	추가

4. 평가체계 변화과정

1) 제1시기

제1시기에 있어서 정보화 평가체계는 크게 정보화추진위원회와 실무위원회, 정보화추진분과위원회, 정보통신부, 정보화사업평가위원회로 구성되어 있다. 추진위원회와 실무위원회는 평가의 방향을 결정하고 평가결과를 심의하는 역할을 수행하도록 하고, 분과위원회는 자체평가를 전담하며, 정보통신부는 사업평가를 지원하는 것으로 하였다. 그리고 중점평가의 경우 외부 전문가로 구성된 정보화

사업 평가위원회⁵⁾를 구성하여 실시하도록 하였다. 평가위원회는 정보화추진실무위원회에 두고 평가기간동안 한시적으로 운영하도록 하였는데 주요 기능은 중점평가의 실시와 함께 평가편람 작성, 평가제도 발전 방안 연구 등을 수행하도록 하였다. 한국전산원은 평가위원회의 업무를 실무적으로 뒷받침하기 위해 평가지원 전담실무조직을 설치하도록 하였다.⁶⁾

2) 제2시기

제2시기에 있어서의 평가체계는 제1시기의 체계와 크게 다르지 않다. 다만 평가전문기관으로서의 한국전산원을 명시하고 있다는 점이 차이이다.⁷⁾

그런데 2001년도부터 광역지방자치단체에 대한 정보화수준을 평가하는 데 있어서는 지방자치단체에 대한 관할을 주장하는 행정자치부로 인해 광역지방자치단체에 대한 정보화수준평가 체계와 관련해서 정보화추진위원회와 행정자치부 간에 논란이 발생하게 되었다. 이에 대해 국무조정실에서의 조정을 거쳐, 중앙 행정기관의 정보화수준평가는 정보화추진위원회에서 시행하고, 광역지방자치단체에 대한 정보화수준은 행정자치부에서 시행하되 그 결과를 정보화평가위원회에 제출하여 중앙행정기관의 정보화수준평가결과와 종합하여 정보화추진위원회에 보고하도록 하였다.(정보화추진위원회, 2001a) 뿐만 아니라 중앙부처 정보화수준평가에 있어서도 행정자치부가 중앙부처 홈페이지 평가를 2003년부터 시행함에 따라 정보화수준평가에 있어서 대국민서비스역량평가측면과 관련해서는 행정자치부의 중앙부처 홈페이지평가결과를 활용하도록 하였다.(정보화평가위원회, 2003b)

이 시기 중 2002년도부터 정보화수준평가와 관련된 또 하나의 변화가 발견된다. 국무조정실에서 국정업무에 대한 심사평가업무를 수행하던 중, 2002년도 심사평가내용 중 기관운영 혁신노력평가의 세부평가내용으로 전자정부구현노력평가항목이 포함되게 되었다. 이 내용에 정보화추진위원회에서 시행하는 정보화수준평가항목과 유사한 내용이 다수 포함됨에 따라 심사평가로서의 기관운영 혁신노력평가와 정보화추진위원회의 정보화수준평가를 별도로, 같은 대상에 대해, 다른 시기에, 별도의 기관이 주관하면서 평가를 하는 것은 평가의 중복과 동시

5) 제1시기에는 정보화사업에 대해서만 평가를 시행하였으므로 위원회의 명칭도 정보화사업평가위원회가 되고 이는 이후에 정보화수준평가도 시행하게 되면서 정보화평가위원회로 명칭이 바뀌게 된다.

6) 한국전산원의 기능에 대해서 '정보화사업 평가계획'에서 명시하고 있기는 하나 평가 관련 기관별 임무 체계도에는 한국전산원이 평가체계로 나타나있지는 않다(정보화추진위원회, 1997a).

7) 2000년 '국가정보화 평가기본계획'에서는 한국전산원을 평가전문기관으로 명시하고 기관별 역할분담에서 명확한 기능분장을 부여하고 있다(정보화추진위원회, 2000c).

예 평가를 위한 행정비용의 과다라는 문제점을 들어 국무조정실과 정보통신부가 협의하여 기관운영 혁신노력평가의 전자정부구현정도평가와 정보화수준평가를 연계해서 평가하게 되었다. 즉 정보화추진위원회에서 정보화수준평가를 시행하고 이 결과는 국무조정실에서의 심사평가결과에도 활용하도록 하기 위해 그 결과를 공유하도록 한 것이다.(정보화추진위원회, 2002a) 이에 따라 정보화평가 체계에 있어서 2000년에 수립된 ‘국가정보화 평가 기본계획’에는 국무조정실이 평가체계로 명시되어 있지 않았으나 2004년도에 수정 보완된 ‘국가정보화평가 기본계획’에는 국무조정실이 평가 추진체계로서 명시되어 나타나오게 된다.(정보화추진위원회, 2004a)

3) 제3시기

제3시기에 있어서 평가체계는 2000년도의 기본계획에서의 내용과 차이가 없고, 다만 국무조정실을 정보통신부와 함께 추진체계내에 명기하여 정보화평가위원회 구성 및 운영, 연도별 정보화 평가시행계획 수립 기능을 수행하는 것으로 하였다. 이는 그 때까지 정보화평가에 대한 실무 총괄기능이 정보통신부에 좀 더 많은 무게가 실려 있었으나, 2002년부터 정보화수준평가를 국무조정실에서 시행하는 심사평가와 연계하게 되면서 국무조정실이 좀 더 적극적으로 평가체계내에서의 역할을 수행하게 된 결과라 볼 수 있다.

그리고 이 시기에 처음으로 도입된 사전평가와 관련해서는, 기획예산처에서 이미 일정규모 이상의 공공사업에 대한 예비타당성조사분석 업무를 시행하고 있던 터라, 정보화추진위원회에서 시행코자 하는 정보화사업에 대한 사전평가를 이러한 예비타당성조사분석업무와 어떻게 연계할 것인가에 대한 방향이 어떻게 정립되느냐에 따라 기획예산처도 정보화추진체계내에 공식적으로 참여하게 될 수도 있는 여지를 남겨놓게 되었다.⁸⁾

4) 소결

정보화평가 추진체계의 변화내용을 종합하면 다음과 같다. 우선 주요 추진체계로서 정보통신부, 국무조정실, 정보화평가위원회, 기타부처로서 행정자치부와 기획예산처로 구분을 하고, 추진체계로서 제외 혹은 추가로, 기능상으로는 약화 혹은 강화로 구분하여 보면, 제1시기에는 정보통신부와 국무조정실, 정보화평가위원회가 포함된다. 제2시기에 와서는 정보화평가위원회의 경우에는 정보화사업 평가대상이 수적으로 대폭 확대되면서 평가위원의 수도 대폭 확대되어 그 기능이 강화되는 것으로 나타난다. 그리고 2003년도부터 정보화수준평가 항목에 기

8) 그러나 이러한 기획예산처의 역할과 기능에 대해 2004년도 국가정보화평가 기본계획에서는 추진체계로 명시하고 있지는 않다.

관의 홈페이지 평가에 대해서는 행정자치부가 주관함으로써 새로운 추진체계로 추가된다. 그리고 제3시기에는 2002년도부터 국무조정실이 심사평가와 정보화수준평가가 연계됨으로써 공식적인 추진체계의 그림 안에 명시가 되어 기능이 강화되고, 기획예산처도 사전평가가 시행됨으로써 추진체계로서 추가되는 변화를 겪게 된다.

〈표 5〉정보화 평가체계 변화 종합

	제1시기	제2시기('00-'02)	2003	제3시기
정보통신부	포함	유지	유지	유지
국무조정실	포함	유지	유지	강화
정보화평가위원회	포함	강화	유지	유지
타부처(행정자치부, 기획예산처)	-	-	추가	추가 (행정자치부)(기획예산처)

5. 평가결과 처리 변화과정

1) 제1시기

제1시기에서의 평가결과의 처리는 자체평가결과의 경우, 각 정보화추진분과 위원회의 심의를 거쳐 정보화추진위원회에 제출하도록 하였고, 중점평가결과는 정보통신부가 종합하여 자체평가와 함께 정보화추진위원회에 보고하도록 하였다. 그리고 평가결과 개선, 보완해야 할 사항은 향후 사업추진 및 시행계획 수립에 반영하도록 하였고, 평가결과와 계획수립 및 예산편성과의 연계체계를 확립하여 평가의 실효성을 확보하도록 하였다.(정보화추진위원회, 1997a)⁹⁾

평가일정은 매년 1-2월중 전년도 정보화사업에 대한 평가를 실시하고 3월말 까지 평가결과를 정보화추진위원회(정보통신부)에 제출하도록 하였다. 이를 위해 정보통신부는 전년도 12월중 평가대상 사업 등을 포함하는 연도별 평가시행 계획을 수립하여 정보화추진위원회에 보고하고, 평가결과는 매년 4월중 종합하여 정보화추진위원회에 보고하도록 하였다.(정보화추진위원회, 1997a)¹⁰⁾

9) '97년 '정보화사업 평가계획'에 이와 같은 내용이 명기되어 있기는 하나 제1시기에 있어서는 실제 계획과 평가, 예산간의 연계를 높이고자 하는 어떠한 구체적인 노력은 보이지 않았다. 이후 2000년 '국가정보화 평가기본계획'시기로 넘어가면서 평가결과를 예산에 반영코자 하는 노력, 평가결과를 반영한 계획수립의 권장 등의 노력이 보다 구체화되어 나타나게 되는데 이에 대해서는 제2시기에서 상술하였다.

10) 계획에서는 4월까지 정보화추진위원회에 보고하는 것으로 하였으나 실제 평가시행과 완료는 4월까지 이루어지지 않았고, 6월경에야 완료되었다.(정보화추진위원회, 1997b & 1998b & 1999b)

2) 제2시기

제2시기에 있어서의 평가결과의 처리는 우선 정보통신부가 종합하여 정보화추진위원회에 보고하도록 한 것은 제1시기와 다르지 않다. 다만 평가완료시기를 5월말까지로 명시하고 있는데 이는 평가결과를 예산에 반영하기 위해 예산심의 시기와 최대한 맞추기 위한 노력의 일환으로 명시된 내용이었다. 그리고 실제 이 시기에 평가결과를 성과주의 예산 운영방침에 따라 차년도 정보화예산 편성을 위한 사전협의 과정에 반영도록 한다는 것을 명시하고 있다.(정보화추진위원회, 2000c)¹¹⁾ 그리고 실제 이를 계기로 기획예산처에서는 정보화사업에 대한 평가에 대해 보다 적극적인 관심을 가지고 관여의 수준을 높이고자 하는 노력을 하게 된다. 그리고 이를 통해 정보화사업에 대한 평가와 예산간의 연계를 높임으로써 정보화사업평가결과의 활용을 높이고자 하는 보다 구체적인 방법을 강구하게 되는 계기도 마련하게 되었다.

3) 제3시기

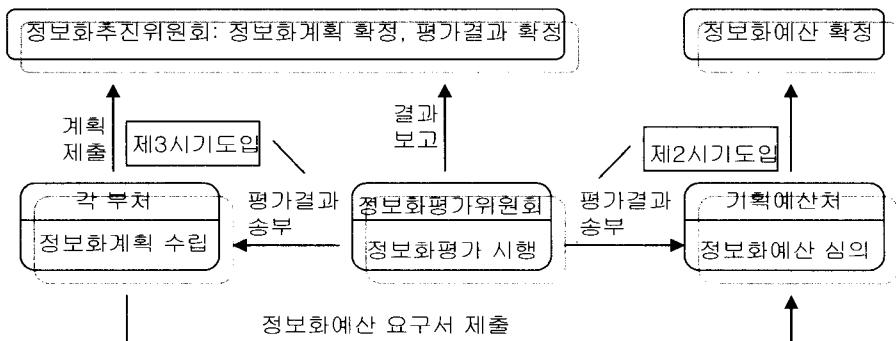
이 시기에 와서는 평가결과를 대상기관에 제공하는 것과 관련하여 평가결과가 정보화추진위원회에서 확정되기 전이라도 관련기관에 결과를 제공하여 효율적으로 활용될 수 있도록 5월말까지는 대상기관에 통보하여 대상사업의 효율적 시행 및 차년도 계획 수립에 반영하도록 할 것을 명시하고 있다는 것이 이 전의 시기와 다른 점이다.(정보화추진위원회, 2004c) 이 점은 매우 중요한 변화이다. 여기서 계획이라 함은 정보화촉진시행계획을 일컫는 것인데 정보화촉진기본법에 의하면 각 부처는 매년 5월말까지 정보화촉진시행계획을 수립하여 정보화추진위원회에 제출하여야 한다.(정보화촉진기본법시행령 제3조 제1항) 따라서 평가결과를 5월말까지는 대상기관에 통보하도록 한 것은 정보화촉진시행계획을 수립하여 제출하는 시기와 평가시기를 최대한 맞추어 가급적이면 평가결과를 반영하여 계획이 수립되도록 하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 즉 제1시기에 있어서는 계획상으로만 존재하던 계획과 평가와 예산간의 연계가 제2시기에서는 평가와 예산간의 연계를 위한 구체적인 노력이 보여 졌고, 다시 제3시기에 와서는 평가와 계획을 연계하고, 다시 평가와 예산을 연계함으로써 전체적으로 계획, 평가, 예산간의 연계를 꾀함으로써 평가결과활용의 극대화를 꾀하고자 하는 노력을 보이게 된다.

11) 기획예산처에서 '98년도부터 '정보화예산사전협의'제를 시행하고 있었는데 이는 정보화예산에 대해서는 본격적인 예산 심의 전에 관련기관 및 전문가그룹을 활용한 사전 조정단계를 마련하여 정보화사업 및 예산을 먼저 일괄 조정하는 절차를 거치도록 하는 것이었다. 2000년 국가정보화 평가기본계획에서 이러한 내용이 포함되었다는 것은 정보화사업에 대한 평가결과의 활용을 위해 예산사전협의단계와도 연계하고자 하는 노력의 일환으로 볼 수 있다.

4) 소결

정보화평가결과처리의 변화내용을 종합하면, 정보화평가위원회에서 평가결과를 기획예산처에 실질적으로 송부하여 예산심의에 반영토록 한 것은 제2시기에 도입되었고, 동시에 정보화평가위원회에서 평가결과를 각 부처에 정보화평계획 수립시기와 맞추어 송부함으로써 평가결과를 반영하여 계획을 수립토록 한 것은 제3시기에 도입하여 정보화계획수립, 평가, 예산심의 간의 연계를 꾀하게 되었다.

<그림 2> 정보화평가결과처리의 변화 종합



IV. 정보화평가 제도 변화 분석

1. 정보화평가대상의 추가 확대-평가기능의 강화

먼저 정보화평가대상요소와 관련해서 보면 사업평가대상의 경우 사업의 수가 대폭 증가하였고, 일반적인 정보화사업 외 온라인서비스에 대한 평가가 추가되어 시행되는 등 평가대상은 계속 추가되어 확대되는 경향을 보이고 있다. 그리고 정보화수준평가의 경우에도 제2시기에 들어와서 추가적으로 시행되면서 평가대상에 포함되었고, 제3시기에 와서는 정보화사업에 대한 사전평가가 시행됨으로써 정보화평가대상은 지속적으로 증가, 확대되는 변화를 나타내고 있다.

먼저 사전평가가 도입된 배경은 처음 (사후)사업평가를 시행하는 가운데 평가기관의 순응과 평가결과활용의 내실화를 위한 목적으로 평가와 예산간의 연계 개념이 강조되었다. 이에 따라 평가결과가 산출되어 나오면 이를 기획예산처에 송부하여 억년도 사업에 대한 예산심의를 하는 데 활용하도록 하였다. 그러나 정보화추진위원회에서 시행하는 사업(사후)평가의 대상은 전년도에 추진한

사업이다. 그리고 기획예산처에서 예산을 심의하고 배정하는 대상은 익년도에 추진하는 사업이다. 따라서 여기서 대상사업간의 추진시기가 2년간의 시간적 간격이 발생하게 된다. 따라서 기획예산처에서 심의를 위해 필요로 하는 대상사업이 정보화추진위원회에서 평가를 시행한 대상사업과 동일하지 않은 경우가 빈번하게 발생하게 된다.¹²⁾ 뿐만 아니라 정보화추진위원회에서 대상사업에 대해 평가를 한 후 산출하게 되는 평가내용과 그 서술의 형태는 평가지표에 따라 계획내용의 충실성, 추진과정의 원활성, 목표의 달성을 등으로 나타나게 된다. 그러나 기획예산처에서 예산심의를 하게 되는 대상사업에 대한 요구정보는 예산을 배정할 것인가. 말 것인가 혹은 어느 정도를 배정해야 될 것인가와 같은 질문에 직접적인 해답을 제공할 수 있는 정보를 요구하게 된다. 이에 따라 정보화추진위원회에서 산출되어 나온 평가결과내용이 기획예산처의 예산심의시 크게 유의미한 정보의 역할을 하지 못하는 결과를 발생하게 되었다. 이에 따라 기획예산처에서 예산심의에서 활용할 수 있는 평가결과의 형태와 내용을 모색하던 중에 기존의 사후평가가 아닌 사전평가의 개념에 관심을 보이기 시작하였다. 그러나 사전평가는 새로운 통제기제를 도입하는 데 있어서는 피평가기관의 반발을 살 수 있는 여지가 매우 크다. 사전평가가 갖는 방법론적 한계로 인해 평가결과의 실효성에 의의를 제기할 수도 있고, 사전평가에 소요되는 비용의 초래, 예산심의에 앞선 또 한번의 통과의례로서의 사전통제장치의 설치라는 문제는 피평가기관의 반발을 사기에 충분했다. 그러나 각 부처들은 정보화사업을 시행하기 위한 자원이 필요하다. 이러한 자원은 기획예산처라는 자원관할권을 가진 행위자로부터 획득해야 한다. 즉 예산이라는 자원관할권의 불균등 배분 상태는 협상력의 불균형을 낳게 되고 자원관할권을 기반으로 한 권력을 소유한 조직의 편익을 증진시키는 방향으로 제도변화의 과정을 겪게 되었다.

이는 정보통신부가 주관하는 정보화사업에 대한 사후평가의 대상이 대폭 확대되는 방향으로의 제도변화를 설명하는 데에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 처음 제도가 형성되던 시기부터 정보화사업에 대한 지원금으로서의 정보화촉진기금이라는 자원을 소유하고 있는 정보통신부가 그 기금을 필요로 하는 각 행정기관들을 상대로 정보통신부가 필요로 하는 방향으로 평가라는 제도를 형성시킬 수 있었고 이러한 자원관할권을 수단으로 형성된 제도를 더욱 강화시켜 나갈 수 있는 협상력을 공고히 한 데서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

즉 정보화평가제도를 구성하고 있는 요소 중 평가대상이 변화해온 과정의 기저에는 제도적 맥락으로서의 기관간 권력관계의 불균형에 의한 협상력의 차이

12) 대상이 100% 일치하지 않는 것은 아닌 것이 정보화사업 중에는 다년간 계속되는 사업이 다수 있어 이 경우에는 평가와 계획수립간에 2년간의 시간적 차이가 발생한다 하더라도 대상이 일치되는 경우는 있다.

에 따른 요인이 영향을 미친 것으로 볼 수 있다.

2. 평가내용 측면의 분화, 전문화

평가내용의 경우는 구성요소들 중 가장 변화의 빈도가 높은 요소 중의 하나이다. 그러나 전체적으로 보아 그 변화의 요점은 평가내용이 점차 세분화되면서 전문화되는 경로를 밟고 있다는 것을 알 수 있다. 먼저 정보화사업평가의 경우 평가시행원년에는 일반 정보화사업을 대상으로 사업의 특성은 고려하지 않은 채 모든 정보화사업에 대해 통일된 평가기준을 적용하여 평가하였다. 이후 정보화사업을 특정한 분야로 묶음으로써 특정한 분야라는 공통된 영역내에서의 사업별 평가 및 특정분야에 대한 종합적인 평가를 시행하고자 하는 노력을 보이고 있다. 이는 정보화 혹은 정보화사업의 특성을 반영한 변화라 볼 수 있는데 정보화의 진행과 이에 따른 정보화사업은 정보 및 정보시스템구축의 특성상 어떤 정책 혹은 사업보다도 사업간 연계 및 기관간 연계를 고려해야 하는 특성이 강한 사업이다. 정보화추진위원회내에 구성되어 있는 정보화추진분과위원회도 각 분야별로 분과위원회를 형성하여 특정분과내 기관간 사업간 협조 및 조정을 강조하고 있는 것도 이와 같은 이유에서이다. 따라서 하나의 공통된 분야를 대상으로 특정한 분야내에서의 관련사업간에 얼마나 연계가 되고 있고 이를 위한 기관간 협조가 잘 이루어지고 있는가에 대한 측면을 평가하고자 한 노력은 정보화가 진전되면서 정보화초기 각 사업별, 기관별로 사업을 추진한 데서 오는 여러 가지 부작용을 방지하고 정책추진의 실효성을 확보하기 위한 노력의 일환으로 볼 수 있다. 그리고 정보화사업평가를 하는 방법에 있어서도 일반 정보화사업에 대한 평가에 더하여 제2시기 후반부부터는 정보화사업을 통해 제공되는 공공온라인 서비스 사업을 특별히 선정하여 그에 대한 활용도를 평가하고자 하는 노력도 보이고 있는데 이는 정보화가 추진됨에 따라 단순히 정보시스템을 구축하고 데이터베이스화하는 데 급급하던 초기 단계를 지나 실제 그러한 시스템을 이용해서 실제로 어떤 서비스를 받고 있는가에 대한 평가측면에 시각이 변화되었다는 것을 의미하는 것이다. 즉 정보사회가 추구하는 목표 및 이념은 기술 그 자체가 아니라 그러한 기술을 수단으로 실제 공급받는 기존 서비스의 질적 고도화를 직접 체감할 수 있고 이를 통해 지식정보사회가 추구하는 삶의 질 향상이라는 궁극적인 이념을 실현시키고자 한 노력이 구체화된 것이라 볼 수 있다.

평가내용의 변화는 특히 기관평가에 있어서 변화의 모습이 분명하게 드러나고 있다. 처음 시행된 2000년을 시작으로 2001년, 2002년, 2003년에 걸쳐 지속적인 변화를 보이고 있는데 구체적인 평가항목들은 크게 변화된 것은 아니나, 평가모형에 있어서는 시간의 흐름에 따라 뚜렷한 변화를 보이고 있다. 그 변화의

요체는 지식정보사회가 진행됨에 따라 그리고 국내 정보화정책이 성숙됨에 따라 실제 지식정보사회가 추구하는 목적이나 이념을 고려한 평가측면에 초점을 맞추어 가고 있다는 것이다. 개념상에 있어서도 그 진화적 양태가 발견되는데 ‘전자’라는 명칭에서 ‘정보화’로 옮겨가게 되고, 물리적인 정보자원에 초점을 맞추던 관점에서 그를 통해 달성하고자 하는 정부의 형태로서 열린 정부 및 생산적 정부의 성취도를 달성한 정도를 측정하고자 하였으며, 이는 다시 지식정보사회에서 요구되는 개념으로서의 ‘지식역량’이라는 개념을 도입하여 활용을 통해 궁극적으로 달성하고자 하는 조직 제반 차원의 지식역량을 측정하는 내용으로 변화하게 된다.

이는 지식정보사회가 우리사회에 정착, 성숙되어 가면서 그러한 가치체계 혹은 이념의 성숙에 따른 요구사항에서 비롯된 것이라 볼 수 있다. 본 연구의 관점에서 밝힌 바와 같이 제도적 맥락의 범위를 사회학적 신제도주의가 주장하는 가장 포괄적 의미에서의 제도의 개념을 받아들인다고 할 때 제도적 맥락으로서 사회의 가치체계, 이념이라는 제도적 맥락의 영향으로 평가제도의 구성요소 중 평가내용이 그 모형을 변화, 발전시킨 것으로 볼 수 있다.

3. 평가의 연계, 통합화

2002년부터 정보화수준평가와 국무조정실의 심사평가가 연계되어 시행되면서 국무조정실 기관운영평가의 내용을 모두 전자정부구현노력 평가로 성격을 전환하게 되고 정보통신부와 국무조정실이 협의하여 정보화수준평가와 기관운영평가를 통합하는 변화를 겪게 된다.

이는 국무조정실에서의 심사평가제도와 정보화추진위원회의 정보화수준평가를 공히 국정업무에 대한 평가제도이나 그 주체와 세부적인 기능과 목적 등에 있어서 서로 다른 목적과 각기 다른 평가체계를 구성하여 운영되던 제도였다. 그러한 가운데 두 정책간에 시간이 지남에 따라 서로 유사한 기능을 수행하게 되면서 초래되는 재정낭비와 행정비용의 초래 등의 부작용을 고려하게 되었고 이러한 부정적 요소를 해소하기 위한 방안으로 통합을 통한 평가제도변화를 꾀하게 되었다.

이렇게 제도변화를 꾀한 결과 국무조정실의 입장에서 보면 심사평가기능을 수행하는 기능에서는 정보화부문에 대한 역량부문에서 정보통신부에 비해 그 우위를 차지할 수 없었던 입장에서 정보화수준평가와 연계하게 됨으로써 정보화부문이라는 새로운 기능에 대한 개입을 초래하게 된다는 편익을 발생시키게 된다. 또한 정보통신부의 입장에서는 각 행정기관과의 관계에서 같은 부처로서 평가자의 역할을 수행하는 기능에 대해 한계를 느끼고 있던 중에 국무조정실의 이름을 빌어 정보화평가를 하게 됨으로써 평가의 정당성을 보다 공고히 할 수

있고 평가시행에 있어서의 협조를 얻어내기가 훨씬 용이해지는 측면이 있다. 이러한 이유로 서로 다른 이질적 요소로 구성되어 있고 시간적으로도 비동시성을 가지는 두 기능간에 통합을 통한 제도변화를 꾀하는 과정에서 정보통신부와 국무조정실 양자 공히 제도를 변화시킴으로써 서로의 편익을 증가시킬 수 있었기 때문에 자발적 합의를 통해 제도변화를 꾀하게 되어 제도 내부간 심각한 균열과 갈등은 발견되지 않는다.

한편 정보화수준평가의 변화 내용 중에 2003년도부터는 행정자치부의 중앙부처 홈페이지 평가와 정보화추진위원회의 정보화수준평가에 있어서도 앞서의 국무조정실과 정보통신부간에 발생한 기능갈등양상이 유사하게 나타나고 있다. 즉 정보화추진위원회에서 정보화수준평가를 시행하는 중에 행정자치부가 각 행정기관에 대한 홈페이지 평가를 시행하게 되었다, 이에 따라 정보통신부와 행정자치부가 협의를 하여 홈페이지에 대한 평가는 행정자치부가 평가를 시행하되 정보화수준평가에서는 이 항목을 제외하고 평가한 후 행정자치부의 홈페이지 평가결과를 정보화수준평가 종합에 포함시켜 전체 정보화수준평가를 완성하도록 하였다. 즉 평가기관의 입장에서는 같은 내용에 대해서는 한 번의 평가로 평가를 대신하게 되었고, 평가시행주체는 여전히 행정자치부와 정보통신부 2개의 기관이 공존하게 되었다. 즉 정보통신부와 국무조정실간의 기능분담으로 인한 제도변화과정에서는 평가정책 자체를 하나로 일원화하고 두 개의 기관이 결과를 공유하는 것으로 변화된 반면, 정보통신부와 행정자치부간의 기능분담으로 인한 제도변화과정에서는 평가정책이 여전히 두 개로 존재하면서 각각 평가를 시행하되 세부 평가내용만이 중복되지 않게 하나의 평가정책안에 포함시켜 그 결과는 공유하도록 하는 변화과정을 보이고 있다. 이는 행정자치부와 정보통신부간의 관계에 있어서는 어느 한 기관이 하나를 양보한다 하더라도 얻을 수 있는 편익이 없다고 생각했기 때문에 즉 제도변화과정을 통한 거래비용을 고려해 볼 때 비용대비 편익이 발생하지 않는다는 판단하에 각자의 위상변화와 관련되는 큰 폭의 제도변화는 보이지 않게 된 것이다.

즉 평가제도가 변화해오는 과정에서 시행의 체계가 연계되고 통합되는 모습을 나타내게 된 데에는 평가대상이 확대되고 강화되는 과정에서와 마찬가지로 관련 기관들간의 권력관계에 따른 협상과 각 주체들간의 합리적 선택에 의한 요인의 영향을 받은 것으로 분석된다.

4. 평가결과 활용의 효과 극대화 경향

정보화평가제도가 변화를 거듭하는 동안 가장 실현 의지를 일관되게 읊을 수 있는 부분이 평가결과의 처리 및 활용과 관련된 부분이다. 제도시행초기부터 계획수립과 평가결과, 그리고 예산과정간에 연계하고자 하는 원칙에 대한 언명은

평가시행원년 계획에서도 나타나 있다. 그러나 이를 위해 실제 예산부처에 평가 결과를 공식적으로 송부한다는 내용과 평가대상기관에 결과를 송부하도록 한다는 내용이 계획에 명시된 것은 제2시기, 제3시기를 거쳐 오면서 점진적으로 명확해지고 있다.

평가의 목적은 결과를 활용하는 데서 실현될 수 있다. 정책평가의 활용은 정책에 대한 평가결과 해당 정부기관이 정책이나 프로그램을 수립하고 결정하는 데에 활용하는 것을 의미한다.(정명주, 2000) 이러한 관점에서 활용을 보게 되면 정책에 대한 평가가 이루어진 후 평가를 활용하고자 하는 기관에 공지되는 시점부터 결과를 활용하고자 하는 노력이 어떻게 이루어졌는지, 그리고 그러한 노력의 결과 정책의 변경이나 예산의 변경, 혹은 집행과정의 개선이 이루어진 것 까지 활용의 범위에 포함된다.(정명주, 2000) 그러나 이러한 평가결과가 활용되기 위해서는 관료조직에서의 의사결정주기와 정책조정주기가 활용에 영향을 미치게 된다.(Leviton & Hughes, 1981) Leviton과 Hughes(1981)는 정책평가결과활용에 영향을 미치는 요인으로 11개의 변수를 제안하였다.¹³⁾ 그들 변수에는 적시성(timeliness), 언명방식(dissemination)이 포함되어 있다. 적시성은 평가의 시기와 결과가 산출되어 나오는 시기가 정책이나 프로그램 결정시기와 얼마나 일치하느냐와 관련된 것으로 활용의 측면에서 적실성있게 산출되어 나올수록 활용이 높아질 수 있다고 보았다. 그리고 언명방식은 평가결과를 처리하는 방법과 관련된 변수로서 평가결과보고서 전체를 공개하느냐 혹은 요약본을 제시하느냐에 따라 평가결과활용이 다르게 나타날 수 있을 것이다. 요약본을 제시하는 경우 특히 부정적 평가결과에 대한 왜곡이나 누락이 발생할 수 있고 이 때는 활용이 오용될 수 있는 소지가 있다는 것이다.

이런 관점에서 볼 때 정보화평가제도가 정착되어 오는 과정에서 전반적인 정책과정을 고려하여 정책과정의 주기를 통해 평가결과의 활용을 높이고자 하는 노력이 지속적이고도 점진적으로 이루어져왔다고 볼 수 있는데 먼저 적시성의 관점에서 평가결과를 정책수립에 반영하기 위해 평가시기와 결과송부시기를 지속적으로 조정함으로써 평가결과를 반영한 정책수립이 되도록 하였고, 이를 구체적인 예산에 반영하기 위해서 예산심의시기와도 맞추기 위한 노력을 지속적으로 기울여왔다. 또한 평가결과를 송부하는 데 있어서도 초기에는 정보화추진 위원회에서 심의확정된 공식적인 안건만을 송부하다가 이후에는 점차 정보화평가위원회에서 일차 작성한 전문으로서의 평가보고서를 송부하는 것으로 변화시켜나갔다.¹⁴⁾

13) policy maker's needs, program manager's needs, timeliness, direct communication of users' needs for evaluation, dissemination, presentation of information, information processing style of administrators, comparison with other information, quality, commitment to evaluations, advocacy of programs and polices를 들고 있다.

그러나 이러한 적시성과 언명방식만으로 평가결과의 활용을 높일 수 있는 것은 아니다. 관건은 정보화평가주체로서의 정보화추진위원회(혹은 정보통신부)가 이러한 평가결과활용을 높일 수 있는 명확한 수단을 활용함으로써 가능하게 되었다고 볼 수 있다. 즉 평가행위에 따르는 피평가기관들의 저항을 최소화하고 권위를 공고히 하기 위한 수단으로 첫째는 평가결과와 계획을 연계하기 위해 계획수립에 대한 최종심의권을 가진 정보화추진위원회가 평가결과를 반영한 계획을 심의하는 절차를 확립함으로써 가능할 수 있었고, 두 번째는 정보화예산에 대한 심의권을 가진 기획예산처와의 협상을 거쳐 예산심의시기와 평가시기를 조정함으로써 활용을 극대화할 수 있게 된 것이다. 기획예산처 역시 정보화평가 결과와 예산을 연계함으로써 기획예산처가 필요로 하는 정보를 획득하고 심의권을 강화할 수 있다는 편의를 선택함에 따라 시기 조정에 대한 합의를 끌어낼 수 있었던 것이다.

V. 결 론

우리나라 정보화평가 제도변화과정을 분석해본 결과, 1997년부터 2004년까지의 기간 동안 정보화평가제도를 구성하고 있는 주요 구성요소로서의 평가대상, 평가내용, 평가체계(조직), 평가결과처리과정별로 점진적이고도 지속적인 변화의 모습을 보이고 있는 것으로 나타났다. 기존의 평가대상은 확대되고, 새로운 평가대상이 추가되기도 하였으며, 사회가 요구하는 가치체계의 변화에 따라 평가 내용이 점차 전문화경향으로 나아가기도 하였으며, 평가체계간에는 통합과 연계로 향해가면서 새로운 조직간 관계형성을 초래하기도 하였고, 평가시행초기부터 지속적으로 달성하고자 했던 평가결과의 활용을 높이고자 하는 노력도 복잡한 의사결정과정과의 긴밀한 연관관계하에서 몇 차례의 변화를 겪으면서 점차 그 실천의 강도를 높이는 방향으로 변화되는 모습도 발견되었다. 그리고 이러한 변화의 기저에는 평가제도에 관여하는 주요 주체로서의 행위자들의 자원관할권에 기반한 권력관계의 불균형에 의거한 상호작용이 중요한 동인으로 작용한 것으로 분석되었다. 즉 자원소유를 통한 권력수단을 소유한 주체로서의 정보화추진위원회(정보통신부), 기획예산처, 행정자치부 등이 그 이익을 증진하는 데 도움이 되는 방향으로(정보획득, 정보화영역에 대한 개입을 통한 정책영토 확장 등)

14) 그러나 평가보고서를 송부하는 과정에서도 당해연도 평가대상 전체에 대한 보고서는 송부되지 않고 정보화사업평가의 경우 각 기관에는 해당기관의 주관사업에 대해서만, 그리고 정보화수준평가의 경우 해당기관의 정보화수준평가결과에 대한 보고서만 송부되었다.

제도의 모습이 변화해왔고, 이는 다시 제도강화와 협상력의 강화로 이어지면서 전체 정보화평가제도의 관점에서 볼 때는 점차 제도를 강화, 발전시킴으로써 North가 주장하는 지속적이고 점진적인 변화과정을 겪으면서 지금까지 유지, 운영되고 있는 것으로 나타났다.

그러나 이렇게 정보화평가 제도가 변화, 발전하는 가운데 그러한 제도변화는 기존의 제도 혹은 또 다른 제도의 형성과 상호 보완 혹은 갈등관계를 초래하기도 하는데 정보화추진위원회에서 시행코자 하는 정보화영역에 대한 사전평가와 이미 시행되고 있던 기획예산처 주관의 예비타당성조사분석제도와의 관계에 있어서도 어떻게 원만히 관계정립을 해서 평가제도를 확립할 것인지에 대해서도 현재로서는 풀어야 할 과제로 남아있다. 또한 2000년도에 시작되어 2003년도부터는 국무조정실의 심사평가와 연계하여 시행되면서 정보통신부와 국무조정실 간의 보다 강력한 공조관계하에서 시행되던 정보화수준평가도 최근 국무조정실에서 재기하고 있는 ‘통합국정평가’제도의 시행여부에 따라 국무조정실의 입장과 정보화수준평가에의 개입 방식도 지금까지와는 사뭇 다른 모습으로 전개될 가능성도 보이고 있다.

최근 정보화평가에 있어서 무엇보다도 가장 큰 쟁점으로 부상하고 있는 부분은 국무조정실의 기존의 심사평가제도를 변화시킨 통합국정평가를 도입하고자 하는 노력이라 볼 수 있다. 따라서 정보화평가 제도의 운영도 이를 고려한 새로운 방향정립이 필요하다. 의도적인 제도설계가 여러 가지 이유로 의도한 바대로의 결과를 낳지 않는 경우가 발생한다 하더라도 그러한 변화의 시점에 직면하여 제도변화과정에서의 현실적인 제약요인들에 대한 해결책을 모색해나가면서 도구적 합리성만이 아니라 정치적 합리성에 대한 고려도 함께 이루어질 수 있는 지혜가 그 어느 때보다 필요한 때이다.

참고문헌

- 김기환·송영웅·권미수.(2004). 「정보화사업 사전타당성분석 방법론 연구」. 서울: 한국 전산원.
- 김종성.(2003). 「한국행정제도의 지속성에 관한 연구」. 박사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 노화준.(1995). 「정책학원론」. 서울: 박영사.
- 정명주.(2000). 정보화사업 평가결과활용 분석. 「정보화저널」, 7(2): 57-74.
- 정명주·이석재.(2000). 「국가정보화평가 추진모델 개발」. 서울: 한국전산원.
- 정보통신부·한국전산원.(2003). 「한국의 초고속정보통신망 발전사」. 서울: 정보통신부.

한국전산원.

- _____.(2005). 「한국의 정보화정책 발전사」. 서울: 정보통신부·한국전산원.
- 정보화사업평가위원회.(1997). '97 정보화사업 평가보고서-중점평가대상사업-.
- _____.(1998). '98 정보화사업 평가보고서-중점평가대상사업-.
- _____.(1999). '99 정보화사업평가보고서-중점평가대상사업-.
- 정보화추진위원회.(1997c). 정보화사업 평가계획(안).
- _____.(2000c). 국가정보화 평가계획(안).
- _____.(2004c). 국가정보화 평가계획(안).
- _____.(1997a). '97년도 정보화사업 평가 시행계획(안).
- _____.(1998a). '98 정보화사업 평가 시행계획(안).
- _____.(1999a). '99 공공정보화사업 평가시행계획(안).
- _____.(2000a). 2000년도 국가정보화 평가 시행계획(안).
- _____.(2001a). 2001년도 국가정보화 평가시행계획(안).
- _____.(2002a). 2002년도 국가정보화 평가시행계획(안).
- _____.(2003a). 2003년도 국가정보화평가 시행 계획(안).
- _____.(2004a). 2004년도 국가정보화평가 시행 계획(안).
- _____.(1997b). '97 공공정보화사업 평가결과(안).
- _____.(1998b). '98 공공정보화사업 평가결과(안).
- _____.(1999b). '99년도 공공정보화사업 평가결과.
- _____.(2000b). 2000년도 국가정보화 평가결과(안).
- _____.(2001b). 2001년도 국가정보화 평가결과(안).
- _____.(2002b). 2002년도 국가정보화 평가결과(안).
- _____.(2003b). 2003년도 국가정보화 평가결과(안).
- _____.(2004b). 2004년도 국가정보화 평가결과(안).
- 정보화평가위원회.(2000). 2000년 국가정보화평가보고서-제I편 정보화사업평가-.
- _____.(2000). 2000년 국가정보화평가보고서-제II편 정보화수준평가-.
- _____.(2001). 2001년 국가정보화평가보고서-제I편 정보화사업평가-.
- _____.(2001). 2001년 국가정보화평가보고서-제II편 정보화수준평가-.
- _____.(2002). 2002년 국가정보화평가보고서-제I편 정보화사업평가-.
- _____.(2002). 2002년 국가정보화평가보고서-제II편 정보화수준평가-.
- _____.(2003). 2003년 국가정보화평가보고서-제I편 정보화사업평가-.
- _____.(2003). 2003년 국가정보화평가보고서-제II편 정보화수준평가-.
- _____.(2004). 2004년 국가정보화평가보고서-제I편 정보화사업평가-.
- _____.(2004). 2004년 국가정보화평가보고서-제II편 정보화수준평가-.
- 정용덕·권순만·김관보·김난도·김준기·김현성·이명석·최재송·최태현.(1999).「합리적

- 선택과 신제도주의』. 서울: 대영문화사.
- 정용덕·권영주·김영수·김종완·배병룡·염재호·최창현·하연섭·오니시유타카.(1999).『신
제도주의 연구』. 서울: 대영문화사.
- 정정길·이장·성규탁·이윤식.(2004).『정책평가』. 서울: 법영사.
- 하연섭.(2003).『제도분석』. 서울: 다산출판사.
- 하태수.(2001). 제도변화의 형태: 역사적 신제도주의를 중심으로.『행정논총』, 39(3):
113-137.
- 한국전산원.『1997 국가정보화백서』. 서울: 한국전산원.
- Clemens, Elizabeth S. & Cook, James M.(1999). Politics and Institutionalism:
Explaining Durability and Change. *Annual review of sociology*. 25:
441-466.
- Greenwood, Royston and C. & Hinings, C. R.(1996). Understanding Radical
Organizational Change: Bringing together the old and the new
Institutionalism. *Academy of Management Review*. 21(4): 1022-1054.
- Hall, Peter A. & Taylor, Rosemary C. R. (1996) Political Science and the Three
New Institutionalism. *Political Studies*. 44: 936-957.
- Knight, Jack.(2001). Explaining the Rise of Neoliberalism: The Mechanisms of
Institutional Change. In Campbell, John L. & Pedersen, Ove K.(ed). *The
rise of Neoliberalism and Institutional Analysis*, 27-50. Princeton:
Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D.(1984). Approaches to the State: Alternative Conceptions and
Historical Dynamics. *Comparative Politics*. January: 223-246.
- Krasner, Stephen D.(1988). Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative
Political Studies*. 21(1):66-94.
- Leviton, Laura C. & Hughes, Edward F. X.(1981). Research on the Utilization of
Evaluations: A Review and Synthesis. *Evaluation Review*. 5(5):
- Mahoney, James.(2000). Path Dependence in historical sociology. *Theory and
Society*. 29: 507-548.
- March, James G. & Olsen, Johan P. (1983). The New Institutionalism:
Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science
Review*. 78: 734-749.
- Moe, Terry M. (1990). Political Institutions: The Neglected Side of the Story.
Journal of Law, Economics, and Organization. 6: 213-253.
- North, Douglass C.(1990). Institutions and their consequences for economic
performance. In Karen Schweers Cook & Margret Levi(ed.), *The Limits*

- of Rationality, 383-401. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglass C.(1995). Five propositions about Institutional Change. In Jack Knight and Itai Sened(ed.), *Explaining Social Institutions*, 15-26. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Pierson, Paul.(2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*. 94(2): 251-267.
- Sewell, William H., Jr.(1992). A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation. *American Journal of Sociology*. 98(1): 1-29.
- Thelen, Kathleen & Steinmo, Sven.(1992). Historical institutionalism in comparative politics. In Thelen, Kathleen, Steinmo, Sven & Longstreth, Frank(ed.), *Structuring Politics; Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32. New York: Cambridge University Press.

Abstract

A Historical Study on Institutional Changes of Korean Information Evaluation Policy

Myung Ju Chung

Korean Information Evaluation Institution is going on since 1997. During those times that institution experienced a few changes. This study is to explain those changes by new institutional theory, especially institutional change theory.

Objective period is 1997-2004, and components of evaluation institution are evaluation objectives, evaluation contents, evaluation organizations, evaluation results treatment processes. And the factors of changes are policy process, environment, power among organizations.

In the result, Korean information evaluation institution was changed incrementally and continuously. And interactions and rational choices among relevant organizations by power asymmetries impacted on that changes. And environmental factor and policy process structures impacted on institutional changes also.

【Key words: Information Policy, Information Evaluation, Institutionalization】