

공공기관의 정보시스템 아웃소싱 추진전략

정명주 (한국전산원)
김웅훈 (수원대학교 행정학과)

작은 정부 구축의 시대적 요청에 부응하고 IMF라는 미증유의 국난을 극복하기 위해서는 정부가 어떤 일을 해야 하고 어떤 일은 하지 말아야 하는가에 대한 근본적인 의문들이 제기되고 있다. 이를 위해서는 정부가 담당해야 할 본질적이고 핵심적인 기능과, 민간부문의 창의력과 신속성이 필요한 기능을 명확히 구분하여 정부기능을 고도화함으로써 정부경쟁력을 확보해야 한다는 것이 공론화되고 있다. 정보시스템을 개발하거나 운영하는 부문에 있어서도 마찬가지다. 우리나라 공공부문 정보화의 역사가 20여년을 거쳐오는 동안 공공부문에서의 정보화설비의 도입, 시스템 구축, 정보화인력과 정보화예산의 구준한 증가 등 많은 변화를 겪었다. 이러한 변화는 궁정적, 부정적 경기를 동시에 받고 있다. 부정적 평가의 일면은 정보기술 혹은 정보시스템이 갖는 속성으로 인해 공공부문에서 이를 수행하고자 할 때 유연성이 저대로 발휘되기 어렵고 결국 장기적인 측면에서 비용낭비를 초래하게 된다는 것이다. 이러한 문제점을 해결하기 위한 대안으로 자율을 외부로부터 조달받는 방식인 정보시스템 아웃소싱 방식을 활성화하고 확대시켜나갈 수 있는 방안에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 이에 따라 본 연구는 공공부문에서의 정보시스템을 구축하고 운영하는 것과 관련해서 유연성과 비용절감을 동시에 달성하기 위한 정보시스템 아웃소싱의 현황을 점검하고 향후 발전방안을 제시하고자 하였다.

I. 서 론

공공부문은 보다 적은 투입으로 질높은 서비스를 공급해야 하는 요청에 직면해 있다. 이에 따라 세계 각국은 다양한 경영기법을 도입하여 정부의 재구조화를 수행하고 있으며, 아웃소싱은 그 가운데 대표적인 수단으로 손꼽히고 있다.¹⁾ 우리나라에서도 작은 정부 구축의 시대적 요청에 부응하기 위해 정부기능 재조정과 경영방법의 획기적인 개선이 요구되고 있다. 이에 따라 정부가 담당해야 할 본질적이고 핵심적인 기능과 민간부문의 창의력과 신속성이 필요한 기능을 명확히 구분하고 아웃소싱을 통하여 민간의 우수 인력과 전문성을 활용함으로써 정부기능을 고도화할 수 있다는 논의가 본격적으로 이루어지고 있다.

정보화 분야에서도 아웃소싱을 통해 정부부처 외부의 전문 인력과 최신 정보기술에 대한 접근이 가능하며 내부의 역량을 핵심 기능에 집중적으로 투입할 수 있게 되어 정보 서비스를 획기적으로 개선할 수 있는 가능성이 크다. 그동안 정부부처는 정보화 사업에 대해 부분적으로 아웃소싱을 수행해왔으나 제반 환경의 미숙으로 아웃소싱의 본래적인 목적을 달성하는 데 한

1) 미국의 국가성과평가단(NPR)은 정부부동이 보다 저렴한 비용으로 효과적으로 관리될 수 있도록 아웃소싱 제도를 척척적으로 활용할 것을 제안하고 있다.

제가 많았다. 공공부문에서 드 아웃소싱을 적극적으로 활용하여 정보화 사업의 효율적인 추진을 모색하게 될에 따라 체계적이고 종합적인 정보시스템 아웃소싱 방법 및 관리에 대한 관심이 고조되고 있다. 특히 정부부처의 전산실 운영, CIO제도 도입, 효율적인 정보자원관리 등 여러 차원에서 새로운 접근법이 논의되고 있으며, 정보시스템 아웃소싱은 이러한 정보화 정책의 새로운 접근에 중요한 정책수단이 될 수 있을 것이다.

이러한 배경하에 본 연구는 공공기관들이 정보기술 혹은 정보시스템 구축 및 운영과 관련된 아웃소싱을 활용하는 데 있어 문제점을 진단하고 아웃소싱의 활성화를 위한 전략을 모색하여 정부기능의 재조정 및 정부경영방식의 획기적 개선방안을 마련하는 데에 목적을 두고 수행되었다.

II. 정보시스템 아웃소싱의 이론적 배경

1. 정보시스템 아웃소싱의 개념

일반적으로는 정보기능 혹은 정보기술의 아웃소싱은 '정보시스템 기능을 외부기관에게 위탁하는 것'으로 파악할 수 있다. 정보시스템 아웃소싱의 개념은 현재 그 대상이나 범위에 대하여 다양하게 사용되고 있어 통일되어 있지는 않은 실정인데(김광식, 1996: 12) 가장 혼란 형태의 외부위탁 범위는 <표 1>에서처럼 정보시스템 업무에 있어 전략 및 기획기능을 제외한 정보시스템 관련업무를 대행하는 SO(Systems Operation)이다.²⁾

<표 1> 외부위탁의 범위

업무구분 (정보시스템 업무분야)	정보시스템 수행내용			
	기획	개발	운영	유자·보수
정보시스템 구조 및 전략 수립 HW 및 통신분야 시스템 SW 분야 업무처리 어플리케이션 의사결정 어플리케이션	User IS 조직	User IS 조직	User IS 조직 아웃소싱 벤더 아웃소싱 벤더 Both Both	아웃소싱 벤더 아웃소싱 벤더 Both Both
			— User IS 조직이 수행하는 일 — 아웃소싱 벤더가 수행하는 일 — 양쪽이 수행하는 일	

2) 아웃소싱에 대한 포괄적 범위를 논할 때는 시스템통합(SI: Systems Integration), 시스템운영(SO: Systems Operation), 시설관리(FM: Facilities Management) 및 시스템관리(SM: Systems Management) 등을 포함시키기도 한다. 안중호, "정부기관 전산화의 외부위탁 도입효과에 관한 토론," 「국가기간전산망저널」(제1권 제2호), 한국전산원, 1994. 9. pp. 8-9.

우리나라 공공부문에서의 이웃소싱은 행정자치부 정부전산정보판리소를 중심으로 하는 정부기관간 이웃소싱에서 DACOM 등의 민간기관에 이웃소싱하는 방식으로 발전하였다. 각국 행정기관 등 공공기관에서 외부위탁을 할 경우 시스템 수명주기의 한부분인 소프트웨어 개발에 치우친 경향이 없지 않았으나, 단편적인 부분보다 정교화 시스템 환경 전체를 이웃소싱의 대상으로 삼는 것이 현 추세이다.

2. 이웃소싱의 유형

이웃소싱의 범위를 어디까지 할 것인가, 어떤 부분을 이웃소싱할 것인가와 관련하여 Loh & Venkatraman은 <그림 1>과 같이 일적자원의 내부화 정도와 물적자원의 내부화 정도의 두 가지 차원에서 유행화하였다.(L. Loh, & N. Venkatraman, 1992).

첫째 유형은 완전한(complete) 이웃소싱으로서, 컴퓨터와 통신센터 전체가 정보시스템 인력과 함께 공급자에게로 이전되는 형태를 말하며, 이 경우 서비스 공급자는 자원소유에 대한 위험을 떠맡고 기술적 이행의 모든 측면을 책임지게 된다.

둘째 유형인 설비관리(Facilities Management) 이웃소싱이란 복잡한 정보시스템의 데이터센터나 네트워크를 운영하기 위해 필요한 전문적이고 유능한 IS인력이 부족하여 외부서비스 제공업체로부터 인력을 제공받는 것이다.

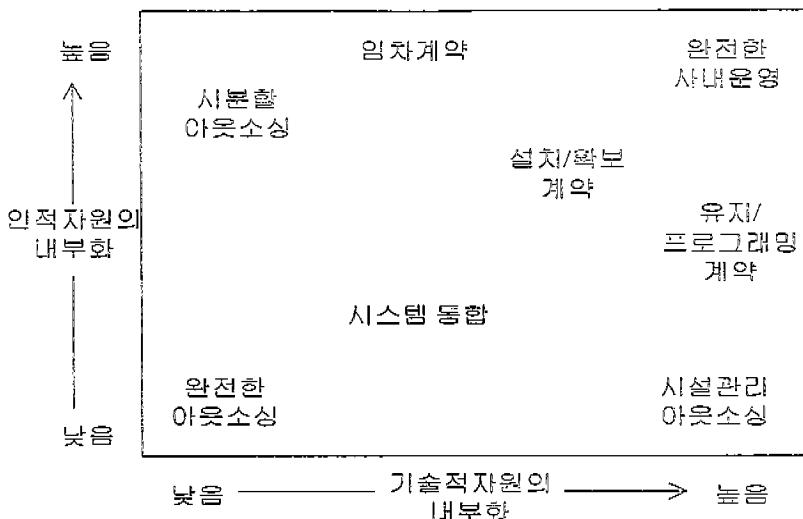
셋째 유형인 시스템 통합(System Integration) 이웃소싱은 기술적·인적 차원의 내부화 정도가 중간단계인 형태이고, 기업내부나 기업들간의 IS를 연결하기 위한 것으로 경쟁과 글로벌화에 효과적으로 대응할 수 있게 한다. 이 때 시스템 통합자는 단일 서비스 공급자가 통합된 시스템의 설치와 운영을 관리하고 다수공급자 환경의 품질과 성과에 대해 전반적인 책임을 담당하게 된다.

넷째 유형인 시분할(Timesharing) 이웃소싱은 조직내 IS직원이 단순히 서비스 공급자로부터 컴퓨터 타임을 얻어 관련업무를 수행하는 것으로 물리적인 IS 자원에 대한 조직의 소유권이 확저트 제한된다.

그 외의 형태로는 기술적 내부화 정도가 중간이하이고 전문적이고 세밀한 기술자원이 부족할 때 이루어지는 임차계약(Rental Contract), 인적·기술적 자원의 내부화 정도가 모두 중간 단계로서 IS를 설치하고 조달해야 할 경우 채택되는 설치·조달 계약(Installation/Procurement Contract), 그리고 인적자원의 내부화 정도가 낮고 기업 내부인력으로 개발이나 유지가 어려운 특정 시스템에 대해 일회적으로 맺어지는 유지·프로그램밍 계약(Maintenance/Programming Contract)이 있다.

이웃소싱의 유형을 분석하는 데 있어서는 시스템 수명주기차원, 위탁방식의 차원, 적용업무의 차원과 같은 3가지 차원에서 이해하는 방법도 있다. 시스템 수명주기 차원은 정보전략의 일안, 요구조건 정의, 시스템 설계, 개발, 운용, 유지·보수로 구성되어 있다. 적용업무 차원은 인사시스템, 재무회계시스템 등의 업무단위로 구성되어 있고 위탁방식 차원은 의주방식, 자회방식, 대각방식으로 구성된다. 따라서 이 세가지 차원의 어느 위치를 차지하고 있느냐에 따라 외부위탁의 형태 및 범위가 결정된다고 볼 수 있다. 공공부문 전산화 외부위탁은 주체가 정부기관인 정부기능의 외부위탁이다. 따라서 위탁방식 차원에서 자회방식은 적용하기에 어려운 면이 많고 대각방식은 관련기업이나 사업부문을 매각하는 민간부문과는 달리 하드웨어 및 각 정도에 한정되어 적용될 수 있을 것이다.

〈그림 1〉 IS 아웃소싱의 유형



출처: Loh, L. & N. Venkatraman, "Determinants of Information Technology Outsourcing," *Journal of Management Information Systems* Vol. 9, No. 1, 1992.

3. 아웃소싱의 기회와 위험

1) 아웃소싱이 부여하는 기회

기관 내부의 역량만으로 정보기술을 도입하고 활용하는 경우 아웃소싱을 활용하는 기관에 비해 상대적으로 안일하게 대처할 가능성이 높다. 정보화와 관련하여 항상적인 지위를 부여받은 하위 조직으로서는 서둘러 일을 처리할 이유가 전무하기 때문이다. 오히려 정보화 업무를 신속하고 효율적으로 처리할수록 자체의 존립근거가 약화되기 쉬울 따름이다. 또한 정보기술의 발전속도에 비추어 볼 때 고집스럽게 내부의 역량에 의존하여 정보화를 추진하게 된다면 평균적인 수준에 뒤떨어진 시스템과 정보서비스를 제공할 우려가 높아지게 된다.(Lacity, et. al., 1996)

특히 공공기관은 독점적인 지위와 안정적인 지원을 받고 있기 때문에 혁신을 이루기 위한 노력이 크게 취약하다. 공공기관이 자체 전산실에 의해 정보화를 추진하게 된다면 안일한 대처와 기술적 지체라는 문제는 더욱 두드러지게 될 가능성이 보다 높다고 할 수 있다. 위의 논의를 뒤집어 생각한다면, 아웃소싱은 공공기관이 환경으로부터 혜력과 전문성을 공급받을 수 있는 전략적인 수단이 될 수 있다. 아웃소싱을 통해 얻게 되는 기회는 다음과 같다(Minoli, 1995: 148-149).

(1) 정보화 비용 절감: 작은 정부 구축의 시대적 요청에 부응하고 IMF 시대라 일컬어지는 미증유의 국난을 극복하기 위해서는 공공부문이 솔선하여 비용을 절감해야 한다. 아웃소싱은 규모의 경제를 실현할 수 있는 외부 기관의 역량을 활용하는 것이므로 이를 통해 비용을 절감할 수 있는 가능성이 대단히 크다.³⁾

(2) 정보 서비스 개선: 아웃소싱을 통해 기관 외부의 전문 인력과 혁신 기술에 대한 접근이

가능하다. 뿐만 아니라 내부의 역량을 핵심 기능에 집중적으로 투입할 수 있게 되어 정부 서비스를 획기적으로 개선할 수 있는 가능성이 제고된다.

2) 아웃소싱이 부과하는 위험

아웃소싱은 기회를 부여하는 동시에 위험을 수반한다. 특히 정보기술을 아웃소싱하는 것은 다음과 같은 어려움을 지니고 있다(Minoli, 1995; Venkatraman, 1997).

(1) 정보기술의 복잡성: 정보기술은 실제로 다양한 범위와 활동을 포함하는 것이며, 더욱이 그 변화의 속도가 대단히 빠르다. 이러한 정보기술의 특성은 아웃소싱을 필요하게 만드는 원인 이 되는 한편 아웃소싱을 어렵게 만드는 원인으로 작용한다.

(2) 성과예측의 어려움: 정보기술은 관련된 활동을 지원하는 수단이기 때문에 정보기술의 성과판을 따로 떼어 예측하기가 대단히 어렵다. 또한 아웃소싱을 통해 실현할 수 있는 효율성은 단지 규모의 경제와 관련되는 것이라기 보다는 정보화 실행능력과 관련되는 것인데, 아웃소싱의 상대방이 경영상의 실행능력을 넘어서는 정보화 실행능력을 갖추었는지 판斷하기란 쉽지 않다. 이러한 이유 때문에 과연 아웃소싱이 기대 이상의 성과를 가져올 수 있을지 판단하기 어려운 것이다.

(3) 의사결정 비용: 아웃소싱을 할 것인지의 의사결정은 대체로 인소성이 진행되고 있는 상태에서 이루어지게 된다. 다시 말해서 기관 내부에 정보화 관련 하위조직이 존재하는 상태에서 아웃소싱에 대한 의사결정이 이루어지는 것이다. 이미 존재하는 기능을 아웃소싱하게 되면 새로운 의사결정에 따른 비용이 추가되며, 정보기술의 경우 이 비용은 상당한 수준에 이르게 된다. 바로 이러한 측면에서 아웃소싱은 의사결정 단계에서부터 대단히 든 어려움에 봉착하게 될 가능성이 크다.

위에서 논의한 바와 같은 어려움을 극복하고 아웃소싱을 단행한다고 하더라도 여전히 다음과 같은 위험이 도사리고 있다(Lacity, et. al., 1996; Earl, 1996).

① 경직성 증대: 어떤 정보시스템이 최적인지를 알고 사전에 철저한 계획을 수립하기는 대단히 어렵다. 대부분의 경우 정보시스템의 구축은 과정상에 수많은 시행착오를 겪게 되는데, 외부와의 공식 계약에 기반을 두는 아웃소싱의 경우 시스템의 구축과정에서 발견하게 되는 요구사항을 반영하기가 어렵다. 또한 상황변화에 따라서는 아웃소싱되는 기능을 다시 인소성으로 변환시켜야 할 필요성도 제기될 수 있는데, 의사결정의 번복에 따른 비용이 크기 때문에 경직성이 증대된다.

② 불확실성 증대: 아웃소싱의 성공은 발주자와 수주자 쌍방간에 긴밀한 커뮤니케이션의 전개되어야 한다. 그러나 발주기관은 아웃소싱 결정 이후 해당 업무의 우선순위가 낮아질 수밖에 없으며, 수주기관은 문제가 되지 않는 범위내에서만 업무를 처리하면 되기 때문에 쌍방간의 커뮤니케이션과 그에 기반한 활동은 기대에 못미칠 가능성이 대단히 크다. 또한 기존의 조직구조와 과정 및 문화에 비추어 아웃소싱 자체가 부적절한 경우가 있을 수 있는데, 이 경우 천행적 인 정비 활동이 결여된 채 아웃소싱을 추진한다면 성공을 보장하기 어렵다. 한편 아웃소싱과 관련된 모든 비용을 계약 체결 당시에 속속들이 알기 어렵기 때문에 근시안적인 시각에서 산정된 비용 대비 효과성도 불확실성을 가중시키게 된다.

3) 일례로 미국의 Congressional Budget Office에 따르면, 1995년 아웃소싱을 통해 이루어진 비용절감은 20~40%에 이르는 것으로 추정되고 있다.

③ 관리능력 부족: 아웃소싱을 고려하게 되는 기본적인 이유는 내부 역량이 제대로 관리되지 않기 때문이다. 그러나 아웃소싱 또한 적절히 관리되지 않는다면 실패의 가능성이 대단히 높은 것이다. 능력있는 수주기관의 식별과 졸음없는 선정, 수주기관의 협력을 도출할 수 있는 동기부여, 상황변화에 대처가 가능한 계약의 체결 등 아웃소싱이 적절히 관리되기 위해서는 상당한 수준의 관리능력을 필요로 한다. 그러나 기존에 정보화 활동이 엉성하게 관리되었기 때문에 아웃소싱이 요구되는 것이라면, 같은 인력이 아웃소싱 조한 제대로 관리할 수 없을이 분명하다. 이 경우 아웃소싱을 통해 비용을 절감하고 서비스를 개선하기 어려울 것이다.

④ 대응성 침해: 아웃소싱의 수주기관은 발주기관의 내부 사정을 잘 알지 못하는 것이 일반적이다. 어떤 활동이 요구되는지 잘 모르기 때문에 자칫하면 필요한 부분은 통한시하고 불필요한 부분에 전력할 가능성 또한 대단히 크다. 더욱이 외부에서 유입되는 인력을 발주기관의 통제에서 상대적으로 자유롭기 때문에 발주기관의 요구를 충족하려는 노력의 인센티브가 약할 수밖에 없다. 이로 인하여 고객이나 최종사용자(end-user)의 요구에 충실히 대응하지 못하는 결과로 귀착되기 쉽다. 또한 내부의 자체적인 혁신노력을 줄이게 되는 것도 대응성이 낮아지는 원인이 될 수 있다.

4. 정보시스템 아웃소싱의 성공요인

정보시스템의 아웃소싱은 위에서 살펴본 바와 같이 이점과 위험을 동시에 가지고 있다. 따라서 공공기관에서 정보시스템 아웃소싱을 성공적으로 이끌기 위해서 어떠한 요인들이 그 성과에 영향을 미치는지를 고려해야 한다. 그러나 국내의 문헌들을 검토해본 결과 공공기관내에서 정보시스템 아웃소싱과 관련된 성공요인이나 성과에 관련된 연구가 거의 전무하여 본 연구에서는 일반적으로 조직에서 정보시스템 아웃소싱의 성과에 영향을 미치는 요인이 무엇인가와 관련된 문헌들을 검토하여 정리하였다. 따라서 이러한 연구결과들을 공공기관에 적용하기 위해서는 공공기관의 특성을 감안하여 어떠한 요인이 공공기관에서도 동시에 적용될 수 있을 것인가에 대한 이차적인 판단이 필요할 것이다. 정보시스템 아웃소싱 성과에 영향을 미치는 요인들로는 관련자들의 문제해결능력, 조직내부의 전산능력, 전산화 대상업무의 구조화 정도, 전략적 지원, 사용자 참여, 계약조건의 명확성 정도, 위탁기관과 의주업체와의 협력관계 등이 대표적인 요인들로 지적되고 있다(신현식, 1994; 황하일, 1996; 임정선, 1996). 정보시스템 아웃소싱에 있어서 관련자란 사용자, 개발자(공급자), 그리고 프로젝트 관리자(내부 IS 부서) 등으로서 이들 각각의 문제해결능력은 정보시스템 아웃소싱의 성과에 기여할 수 있다. 우선 공급자의 문제해결능력이란 시장 공급자의 서비스 경쟁력이라는 말로 달리 표현될 수 있는데 공급자들의 기술적 경쟁력이나 서비스의 질, 재무적 안정성 등이 그 측도가 될 수 있다(Lowell, 1992). 공급업체의 높은 경쟁력 수준과 더불어 개발자와의 협력관계 등도 정보시스템 아웃소싱의 성과에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 사용자와 공급업체가 협력관계를 형성한다는 것은 지속적인 의사소통을 통해 서로의 목표를 공유하고 돋는 것이다. 협력관계를 통해 사용자와 공급자 쌍방이 이익을 얻기 위해서는 생각할 수 있는 또 한가지 방법은 사용자에게 상당한 비용 절감효과를 제공한 공급자를 보상하는 방법이다. 비용절감의 형태는 새로운 기술의 도입, 기관 운영에 필수적인 과정의 개선, 사업 및 위험관리시스템의 도입 등과 같은 다양한 형태로 나타날 수 있다.

전산 담당 부서가 기술적인 능력을 보유하고 있는 경우 정보시스템 자체개발에만 도움이 되

는 것이 아니라 외부공급자의 행위를 감독하고 평가하는 등 외부위탁관리에 있어서 도움이 될 수 있다. 만일 사용자가 공급자를 제대로 관리하지 않는다면 사용자는 그들이 사용하게 될 정보시스템의 품질이나 방향에 대한 통제를 상실하게 되므로 발주기관이 소기의 성과를 얻기 위해서는 적절하게 공급자를 통제할 수 있는 능력을 보유하고 있어야 한다(Lowell, 1992). 전산담당부서의 기술적 능력과 함께 참여의욕 등을 포함한 전반적인 사용자참여가 시스템의 질, 정보의 질, 사용자 만족도, 조직성과 등에 영향을 미친다는 연구결과도 있다(임정신, 1996).

프로젝트 관련자의 문제해결능력과 정보시스템 아웃소싱의 성과의 관계는 전산화 대상업무의 구조화정도에 따라 다른 양상을 나타낼 수 있다. 그 이유는 전산화 대상업무의 구조화 정도가 낮을 경우 정보시스템 확보 프로젝트 수행에 있어서의 불확실성이 높기 때문에 프로젝트 관련자의 능력이 시스템 확보과정에서 적절하게 둘 제반 문제의 해결에 기여할 소지가 높아진다. 그러나 구조화 정도가 매우 높은 업무의 전산화의 경우에는 상대적으로 시스템 확보 프로젝트 관련자의 능력이 프로젝트의 성과에 미치는 영향의 크기는 상대적으로 작을 수 있다.

전산화 대상업무가 잘 구조화되어 있다 하더라도 계약서상에서 계약조건을 열어나 경혹하거나 하느냐에 따라 그 성과는 달리 나타날 수 있다. 따라서 높은 조직들이 계약을 일격하게 정의하거나 상세히 규정하려고 노력해왔으며 아웃소싱이 관한 법률 전문가들도 계약상 최소한 다음과 같은 요소를 포함하도록 제안하고 있다(임정신, 1996). ① 상세한 서비스 수준의 협약, ② 위약금(penalty) 조항, ③ 고객의 환경변화에 대한 적용을 위한 특별한 조정사항, ④ 조기 해약 규정이 그것이다. 이러한 계약상의 명확성정도가 치밀한 경우는 요구되는 서비스 수준의 조건 충족과 예외사항에 대한 처리 규정 등의 기타 다른 요소들에 대해서도 상당히 자세하게 정기해 두지만 영성할 경우에는 단지 기본적인 서비스 요구사항의 윤곽만 잡고 환경변화시 일어날 수 있는 계약상의 다른 요소들에 대한 것이 누락되어 있거나 완전하게 정의되어 있지 않을 경우 요구되는 서비스의 제공을 받지 못할 가능성이 커지게 된다.

종합하면 관련자들의 문제해결능력 중 공급자들의 기술적 경쟁력이나 서비스의 질, 재무적 안정성 등이 높을수록 정보시스템 아웃소싱이 성공할 가능성이 크고, 이와 함께 사용자와의 협력관계 등도 긍정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 또한 조직내부의 전산능력이 둘수록 종관자의 행위를 감독하고 평가하는 등 아웃소싱 관리에 있어서 도움이 된다. 프로젝트 관련자들의 문제해결능력이 높을수록, 그리고 최고경영자의 관심과 전략적지원이 둘수록, 사용자 참여가 높을수록 계약조건의 명확성정도가 높을수록 각각 정보시스템 아웃소싱이 성공할 가능성이 높아진다고 볼 수 있다.

III. 공공기관 정보시스템 아웃소싱의 현황 및 문제점

1. 현황

우리나라 공공부문에 있어서의 전산화, 정보화의 역사를 단계별로 나누어 각 단계별로 정보시스템 구축 및 운영에 어떤 변화가 있었는지를 간략히 살펴볼 필요가 있다.

우선 우리나라 행정부문에 있어서의 전산화, 정보화의 단계를 ① 정보처리에 기계를 사용하기 시작한 1960년대 여명기, ② 1969년부터 1970년대 중엽까지의 KIST 주도의 전산화 시

기, ③ 행정전산화의 범위를 대린 서비스 개념으로까지 확대한 1970년대 중엽부터 1970년대 말까지에 이르는 충청북도 시범운영 시기, ④ 각 부처가 따로에서 전산조직을 확대할과 동시에 전산인원과 예산이 기하급수적으로 증가하는 양상을 보인 1970년대 말에서 1980년대 초에 이르는 과도기, ⑤ 이용기관들이 원하는 요구사항만을 제시하고 이를 트대로 전담기관에서 시스템을 개발하고 개발된 시스템에 대해서는 운영까지도 전담기관이 책임을 져주는 전략을 편 국 가기간전산망 시기, ⑥ 1980년대 말에서 1990년대 초 각 부처가 자신이 원하는 시스템을 스스로 개발하고 컴퓨터 시스템을 도입하여 스스로 관리하는 것을 선호하게 된 복고기, ⑦ 1990년대 중엽 이후 초고속정보통신기반구축사업의 시작에 따라 민간부문의 활력을 최대한 등원하는 방향으로 전략이 수정된 시기 등으로 구분할 수 있다(한국전산원, 1995: 6-13)). KIST 주도의 전산화시기에서는 전산자원이 KIST에 집중되면서 이 때의 전산화 전략은 KIST에 대한 총체적인 외부위탁으로 나가게 되었다. 그러나 시간이 흐르면서 운영은 자체적으로 수행하는 전략으로 전환되었다. 충청북도 시범운영시기에는 '개발은 외부위탁, 운영은 자체적으로 수행'하는 전략이 광범하게 활용되었다. 국가기간전산망사업시기에는 앞서 밝힌 바와 같이 행정 전산화 전략을 완전한 외부위탁으로 가져가는 전략을 폐기 되었다. 그러나 이 시기에도 국가기간전산망 사업이 활발하게 진행되면서 하드웨어 비용이 증가하기 시작하였고, 당초의 목표와는 달리 각 기관이 운영에서는 외부위탁을 협용치 않으려는 경향을 갖게 되었던 시기였다. 복고기로 오면서 사용하기 쉽고 값이 싼 소프트웨어 개발 수단이 널리 보급되고 하드웨어 값도 크게 저렴해지면서 각 부처가 개발하고 스스로 관리하는 것을 선호하게 되었다. 초고속정보통신기반구축사업이 시작되면서 민간부문을 육성하는 전략으로 나가면서 외부위탁에 대해서 명시적으로 방향이 천명되지는 않았지만 전산화의 기본전략이 외부위탁에 두어졌다.

앞에서 살펴본 바와 같이 지금까지 공공기관에서의 정보시스템에 대한 아웃소싱은 주로 시스템 개발 및 구축과 관련한 일회적 프로젝트 성격의 아웃소싱이 대부분을 차지하고 있다. 시스템 운영에 대한 아웃소싱 전략이 있었다 하더라도 순수 민간기업에 의한 운영 아웃소싱은 이루어지 않았거나 목표와는 달리 운영위탁에 대한 거부감으로 실행에 옮겨지지 않았다.

이러는 시기를 거치는 가운데 최근 IMF 경제위기에 따른 어려운 재정적 상황하에서 개혁을 통한 행정효율화 및 대국민 서비스 제공을 이루어 나가야 하는 정부는 공공부문 전반에 대해서 아웃소싱에 대한 적극적인 추진의지를 보이고 있다.

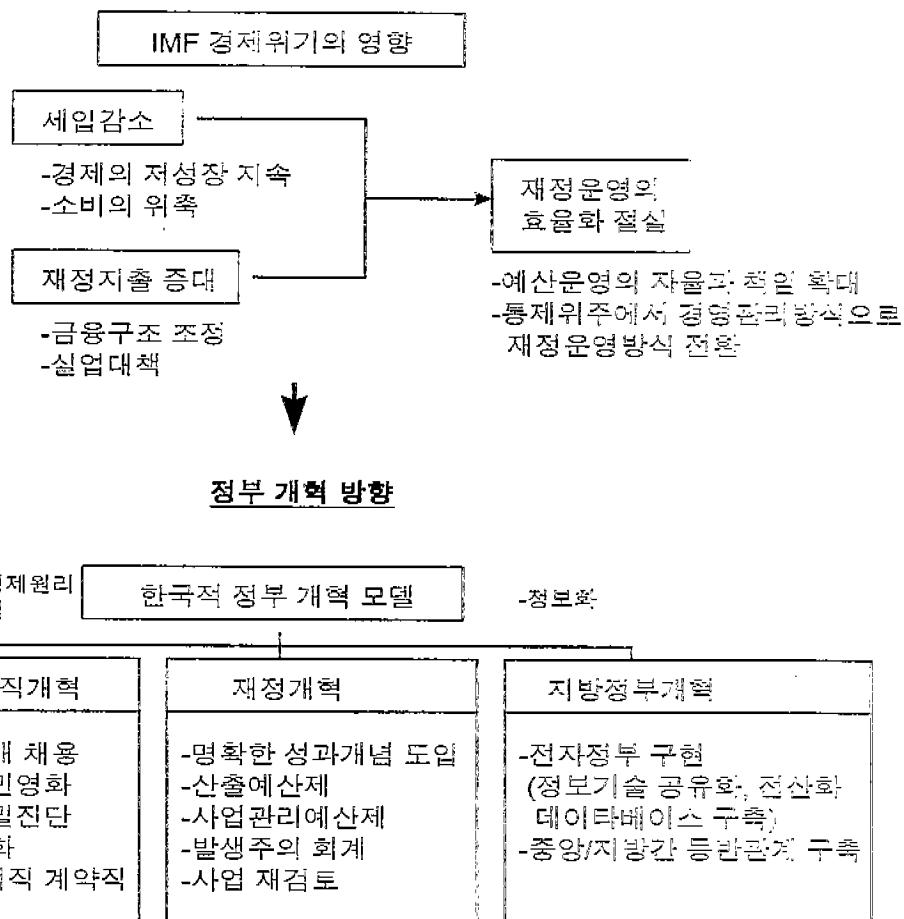
이는 작고 효율적인 정부의 구축이라는 정책적 목표의 달성을 아웃소싱이 공헌을 할 수 있을 뿐만 아니라 외주 시장 형성이 우리나라 외주 및 시스템통합 사업자의 체질강화를 위한 절호의 기회이기 때문이다(안준모, 1998).

최근 기획예산위원회는 재정사업의 외부자원 활용을 적극 확대함에 따라 96개 재정사업을 민간위탁·이양 결제대상사업으로 선정하였고 1999년 예산편성에 반영하기 위한 '재정자원의 외부자원 활용 추가지침'을 시달하였다. 이에 선정된 사업들을 그 취지에 따라 분류해보면 규모의 경제성을 위해 전산운영, 청사관리 등의 사업이 위탁사업으로 선정되었고, 시장성을 살리기 위해 통계정보발간 등의 사업이 선정되었으며, 민·관간의 경쟁촉진 및 민간의 창의성을 위해 박물관, 미술관 운영 등이 대상사업으로 선정되었다. 그리고 소비자 수요에 대한 신속한 반응성을 위해 수출자유지역관리 등의 사업이 대상으로 선정되었다.

특히 정보시스템 아웃소싱에 있어서는 개발과 운영으로 나누어 볼 때 아웃소싱의 효과를 더

혹 가시화 할 수 있는 운영부분에까지 그 범위를 확대해 나가려는 움직임을 보이고 있다.⁴⁾ 정보시스템 아웃소싱 대상사업으로 선정된 업무를 보면 우선 시스템개발이나 구축과 관련된 사업으로는 대법원의 동기업무 전산화, 사법업무 전산화, 행정자치부의 국가행정전산화, 지방행정전산화 등의 사업이 포함되었고, 운영과 관련된 사업으로는 의교통산부의 예산발급 전산운영, 관세청의 관세행정 전산화에 대한 정보관리 등이 포함되었다. 이를 사업에 따른 현지 진행증인 프로젝트도 포함되었는데, 외부위탁의 범위를 운영으로부터까지 확대하고자 하는 경우 해당기관의 상황과 판단이 중요한 이슈로 대두될 것이다.

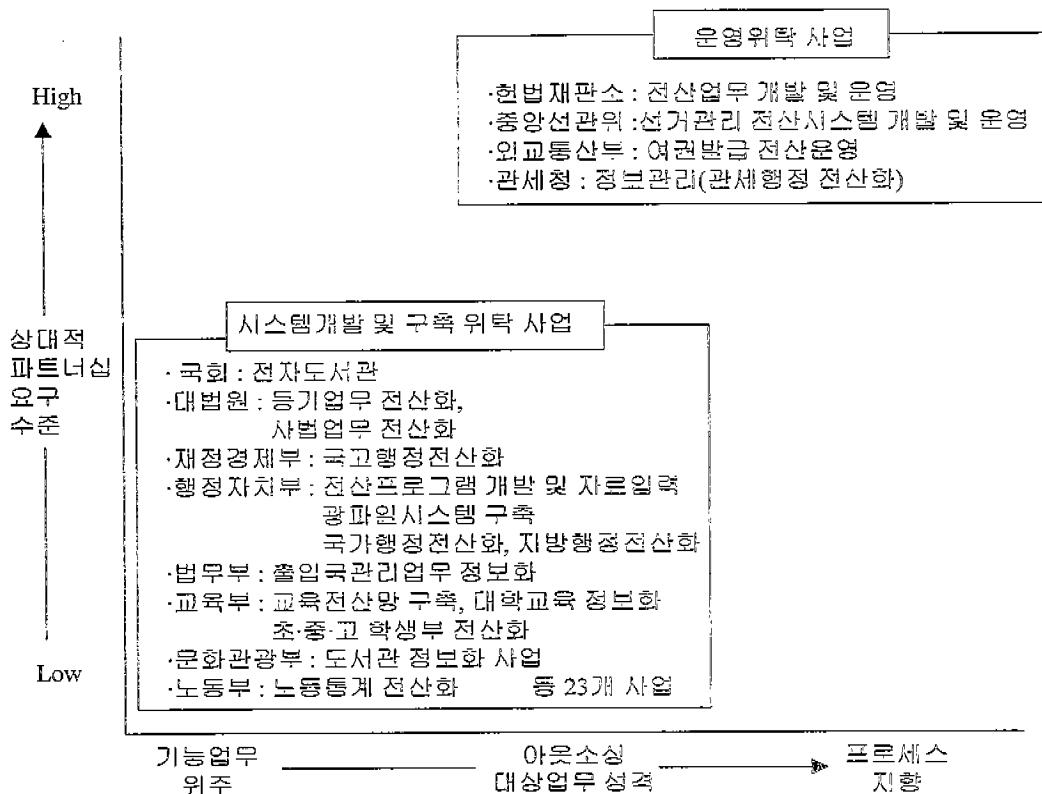
〈그림 2〉 정부개혁모형과 아웃소싱 확대



* 자료: 류명환, “공공부문 IT아웃소싱 활성화를 위하여”, 한국전산원 주최 정책세미나 자료, 1998. 7.

⁴⁾ 이와 함께 기획예산위원회에서는 5월 청와대가 주체하는 정보화 전략회의에 ‘공공부문 정보자원 관리 개선’을 안전으로 상정하였고 이에 따라 ‘공공부문 정보자원 관리개선 전담반’을 기획예산위원회의 정보통신부, 한국전산원 등이 중심이 되어 운영하고 있고 전담반의 주요업무중에 공공기관 정보시스템 아웃소싱 확대방안이 포함되어 연구작업이 진행되고 있다.

〈그림 3〉 정보시스템 아웃소싱 대상 사업*



*출처 : 기획예산위원회 발표내용, 매일경제신문(1998. 5. 26)

2. 공공기관 정보시스템 아웃소싱상의 문제점⁵⁾

공공부문 정보시스템 아웃소싱은 규모나 내용면에서 지속적으로 발전하고 있지만 공공부문의 특성으로 말미암아 추진과정상에서 다음과 같은 여러가지 문제점들이 나타나고 있다.

1) 사업특성 측면

우선 계약을 체결하는 과정에서 민주기관측에서 프로젝트의 별위나 기간, 산출물의 품질 등에 대해 업체에 대해 명확한 정의가 이루어지지 않는다는 것이다. 민주기관의 입장에서는 대상업무와 관련하여 수탁업체에 대해 성과측정의 기준을 설정하기 어려울 뿐만 아니라 미래환경의 불확실성을 계약에 반영하기 어렵기 때문에, 업체에 대한 통제력을 상실하게 되고 서비스

5) 이 부분은 '공공기관에서 정보시스템을 개발하고 운영하는 것과 관련하여 지금까지 아웃소싱을 시행해온 결과 어떤 문제점이 나타나고 있는가'라는 주제를 가지고 보건복지부, 행정자치부 등의 전산실 관련자와의 면담을 통해 드러난 다양한 문제점들을 연구자가 내용별로 분류하여 정리한 것이다.

수준, 비용 대비 효과 과악에 의한 효과적인 수탁기관 관리가 어려워지는 출처를 놓게 된다. 수탁기관의 입장에서는 제공하는 서비스 가치에 대한 공정한 보상이 이루어지지 못하여 성과에 기초한 프로젝트 수행의 의미가 회복되는 문제점을 초래하게 된다.

둘째는 보안과 관련된 문제점이다. 아웃소싱을 하는 경우 전략적인 정보나 안드레 관한 정보, 개인 프라이버시 정보 등이 유출되어 피해를 초래하는 경우가 있는데 이는 물론 공공기관의 입장에서는 신뢰성이 하락되는 문제가 발생하고 수탁기관의 입장에서는 보상 및 배상의 책임과 함께 향후 사업기회 창출에 타격을 입게 되는 경우도 발생하게 된다.

다음은 수탁기관에의 과도한 의존으로 인해 필요한 서비스의 조달시 유연성 및 선택의 자유가 제한된다는 것이다. 아웃소싱에 대해 바람직인 사람들은 일단 정보기술기능의 민간부문으로 넘어가게 되면 다음에 그러한 기능을 정부가 자체적으로 수행하기가 매우 어려워진다고 주장한다. 일단 아웃소싱되게 되면 정부는 그러한 기능과 관련된 모든 주요 기술과 자원을 잃게 되어 특정 공급자가 소유하고 있는 하드웨어와 소프트웨어의 포로가 되기 때문에 그들이 공급하는 서비스의 질이 문제가 되어도 이의를 제기할 수가 없게 될 위험이 있다.

공공기관이 민간업체에 아웃소싱을 하는 경우 가장 큰 문제점은 민간업체들이 공공업무에 대한 이해를 결여하고 있다는 것이다. 이는 공공기관과 업체가 상호 견전한 파트너십을 형성해 야단 해결할 수 있는 문제라고 할 수 있는데 보안관계상 공공부문의 기밀을 유포하는 사항 등 때문에 공공기관과 수탁기관과의 문제가 주종관계로 과악되는 경향이 있어 진정한 파트너십이 형성되기 어렵기 때문이다. 업무에 대한 명확한 지식없이는 제공해야 할 서비스의 성과와 수준을 정확히 파악하기가 어렵고 따라서 성과에 기초한 보상체계가 실효성을 거둘 수가 없다.

마지막으로 평가와 관련된 문제이다. 여기에서 평가는 아웃소싱의 시작에서부터 종료되기까지 단계별로 필요한 모든 평가와 관련된 것으로서 우선 수탁업체 선정을 위한 평가를 들 수 있다. 앞으로 외부위탁의 범위가 단순 시스템 개발이나 구축 뿐만 아니라 시스템 운영으로까지 확대된다고 할 때 과연 국내에 완벽하게 외부위탁을 수행할 만한 업체가 얼마나 있느냐 하는 것이다. 특히 운영위탁에 대한 경험이 없어 관리능력 미흡으로 공공기관이나 수탁기관 양측이 모두 피해를 입는 상황이 발생할 수 있다. 이런 상황에서 수탁업체를 선정하는 명확한 기준이 수립되지 않은채 프로젝트를 발주하게 되는 경우 아웃소싱 대상기능 및 서비스, 수탁기관의 변경 혹은 아웃소싱 기능의 회수 등에 따른 교체비용을 감수해야 한다. 그러나 평가는 아웃소싱이 진행되는 동안 업체에 대한 관리 감독 혹은 객관적인 평가를 할 수 있는 절차가 미흡하다는 것이다. 공공기관의 입장에서는 인력부족, 전문성결여, 핵심기능에의 전념 등의 이유로 프로젝트에 대한 확실한 관리감독 기능을 하는 데에 한계가 있다는 지적이 많다. 그러나 그러한 감독상의 소홀로 인해 업무처리의 지연, 불공정한 처리, 불법행위(행정비밀 누설) 등에 대하여 완전히 통제할 수 없는 문제를 초래하게 된다. 마지막 평가판례는 아웃소싱이 종료된 후 그 결과에 대한 평가이다. 여기에는 요구한 서비스 수준에 대한 평가, 수행기간, 적절한 자원의 투입여부, 그외 기타 계약사항에 대한 준수 여부 등에 대해 평가가 이루어져야 한다. 그러나 이 역시 분명한 평가기준이 마련되어 있지 않고 평가실행조차도 제대로 이루어지지 않는 상태이다.

2) 조직·문화 측면

공무원들은 순환보직 제도때문에 인사이동이 잦다. 정보시스템 아웃소싱은 대부분이 장기제

약이고 더구나 앞으로 운영위탁이 활성화된다면 할 때 계약기간이 장기화할 가능성은 더욱 커진다. 이렇게 장기적인 프로젝트가 수행되는 과정에 담당공무원이 몇번씩 고쳐도면서 업무 인수인계조차 분명하게 이루어지지 못하는 문제는 프로젝트 수행상에 저해요인으로 작용할 수 있다.

정보시스템 아웃소싱이 성과를 거두기 위한 요인이 무엇인가와 관련된 많은 연구결과들이 보고하고 있는 바와 같이, 정보시스템을 아웃소싱하는 경우라도 하더라도 공공기관내 일정인원이 지속적으로 프로젝트 수행과정에 참여하도록 하는 것이 개발 이후 운영과정에서의 단족도를 높일 수 있다. 그러나 현재는 공무원들이 프로젝트 수행과정상에의 참여의욕도 저하되어 있고 정보시스템에 대한 공무원들의 이해 수준도 낮아서 개발 이후 실제 운영과정에서의 단족도가 낮은 수준에 머물러 있는 경우가 많다. 이는 정보시스템 개발이나 구축이 공공기관에 있어서의 핵심기능(core competence)이 아니라는 생각이 팽배해 있고 본연의 업무에 집중하기에도 인력이 부족하기 때문에, 정보시스템에 대한 프로젝트는 일단 아웃소싱될 이후에는 전적으로 민간업체에 의존해버리는 경향이 강하기 때문이다. 그러나 이렇게 되면 결국 앞서 지적한 관리감독상의 소홀과 함께 공공기관과 수탁기관이 진정한 파트너쉽을 형성하는 데 지장을 초래하는 원인으로 작용하고 원하는 서비스의 수준에 도달할 수 없게 된다.

3) 예산관리 측면

정보시스템 아웃소싱 프로젝트는 대부분이 장기계약이다. 그러나 우리나라 회계연도는 1년 단위로 되어 있어 공공기관이 발주하는 프로젝트에 대한 계약기간은 형식적으로 1년을 넘길 수가 없다. 따라서 수탁기관 입장에서는 장기계약에 대한 연속성을 보장받을 수 없고 다음 연도에 재계약을 하는 경우에는 거의 대부분이 수의계약 형식으로 체결할 수밖에 없게 된다. 또한 여러 기관이 동시에 관련되어 있는 프로젝트의 경우에는 비용 부담 주체조차 불분명하여 서로 떠넘기식 행태를 보이는 경우도 있다.

4) 법·제도 측면

국가가 당사자가 되어 행하는 계약제도는 입찰, 낙찰, 계약의 체결과 이행 및 계약독점을의 남풀에 이르는 전 과정에서 투명성, 경제성, 정책목표 등을 동시에 고려해야 하기 때문에 많은 제한이 가해지고 있는 것이 현실이다. 현행 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제10조 제2항에서는 국고의 부담이 되는 경쟁입찰에 있어서 충분한 이행능력이 있다고 인정되는 자로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 하는 최저가 낙찰제를 기본원칙으로 하고 있다. 그러나 이러한 최저가낙찰제는 정부구매물품의 질을 떨어뜨리는 요인으로 작용하였다.⁶⁾ 그러나 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제16조 제2항에 의해 소프트웨어사업시 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 동법 시행령 제14조 제2항의 규정에 의하여 물품과 용역을 일괄하여 입찰에 부칠 수 있고, 이렇게 일괄하여 입찰에 부치는 경우 최저가낙찰제외에 계약목적

6) 1997년 상반기 행정전산망용 PC 입찰시 최저가낙찰제를 적용함으로써 업체간 과당경쟁에 의한 덜평을 유발하여 업체의 경영수지를 악화시켰으며 시장에서의 가격질서와 유통체계를 애속하여 근본적으로 정보통신산업의 발전을 저해하였다. 또한 최저가낙찰제의 시행에 따른 덜평입찰로 공급권을 획득한 중소 PC 업체들이 자금난으로 부도위기에 몰리거나 1996년 하반기의 경우에는 공급권을 획득한 대기업들이 제품 공급을 중단하거나 아예 계약 자체를 폐기하는 등의 부작용을 초래하기도 하였다.

들의 특성에 적합하다고 판단되는 방법으로서 적격심사낙찰제,⁷⁾ 협상에 의한 계약 체결,⁸⁾ 2단계 경쟁 등의 입찰⁹⁾과 같은 방법중에서 선택하여 일찰공고할 수 있게 되어 있다. 최근들어 각 부처에서는 협상에 의한 계약 체결 방법이나 2단계 경쟁등의 입찰 방식을 많이 활용하고 있는 추세이나 이 때 기술입찰이 형식화되지 않도록 하는 것이 필요하다.

또한 현재 정부예산단가의 정보기술인력 단가 및 소프트웨어 산정기준 등이 현실과 맞지 않다. 이런 비현실적인 단가기준에 의해 산정된 비용은 수탁기관으로 하여금 주어진 범위와 비용 내에서만 업무를 수행하려고 하고 성실성과 창의성을 제대로 발휘하지 못하도록 하는 원인이 되고 있다.

그외에 예정가격의 결정기준, 장기계속계약에 있어서의 계약방법, 아웃소싱결과에 대한 평가의 의무화, 계약실적보고의 내실화 등을 위한 방안이 계속적으로 검토되어야 할 부분으로 지적될 수 있다.

IV. 공공기관 정보시스템 아웃소싱의 원칙과 단계별 추진전략¹⁰⁾

1. 공공기관 정보시스템 아웃소싱의 기본 원칙

아웃소싱은 기회와 위험을 동시에 지니고 있다. 아웃소싱은 공공기관의 문제를 해결할 수 있는 커다란 가능성을 지니고 있지만, 전략적으로 추진하지 않는다면 오히려 문제를 가중시킬 수도 있다. 무엇보다도 핵심적인 문제는 아웃소싱을 할 것인가 여부(whether to outsource)가 아니라 무엇을 아웃소싱할 것인가(what to outsource), 그리고 어떻게 아웃소싱할 것인가(how to outsource)이다.

1) 무엇을 아웃소싱할 것인가?

정보시스템 아웃소싱의 대상은 아웃소싱이 보다 높은 효율성을 보장할 수 있으면서 공공기

- 7) 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제42조 제1항 및 제2항에서는 국고의 부과이 되는 경쟁입찰에 있어서는 예정가격이 하로서 최저가격으로 입찰한 자를 낙찰자로 결정한다. 다만 축정가격이 30 억원이상인 공사 또는 추정가격이 고시금액이상인 물품 및 용역 등의 계약에 있어서는 낙찰자를 결정하기 전에 예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여야 한다고 규정함. 이 때 심사는 당해 입찰자의 이행실적, 기술능력, 재무상태, 과거 계약이행 성실도, 자체 및 인력조달기록의 적정성, 계약질서의 준수정도, 과거공사의 품질정도 및 입찰가격 등을 종합적으로 고려하여 충분한 계약이행능력이 있다고 인정되는 자로서 낙찰자로 결정한다고 규정함.
- 8) 전개법률 시행령 제43조에서는 각 중앙판서의 장 또는 계약담당공무원은 물품, 용역계약에 있어서 계약의 특수성, 긴급성, 기타 국가안보목적 등의 이유로 필요하다고 인정되는 경우에는 제42조의 규정에 불구하고 다수의 공급자들로부터 제안서를 제출받아 평가한 후 협상절차를 통하여 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자와 계약을 체결할 수 있음을 규정하고 있음
- 9) 전개법률 시행령 제18조에서는 각 중앙판서의 장 또는 계약담당공무원은 물품의 제조, 구매 또는 용역계약에 있어서 미리 적절한 규격 등의 작성이 곤란하거나 기타 계약의 특성상 필요하다고 인정되는 경우에는 먼저 규격 또는 기술입찰을 실시한 후 가격입찰을 실시할 수 있음을 규정함.
- 10) 최근 미국 연방정부의 행정처(General Services Administration)은 IT 아웃소싱과 관련한 책자를 발간하였다. 여기에서는 백서의 내용을 중심으로 다양한 연구결과를 참고하면서 우리나라의 실정을勘한 아웃소싱 방안을 모색하고 있다. 미국의 백서에 대해서는 <http://www.itpolicy.gsa.gov/mkm/gsaapp/finalout.htm> (Whitepaper: Outsourcing Information Technology, GSA, February 1998)

관의 고유기능과 관련되지 않는 정보화기능이어야 한다.

반면 정부가 자체적으로 해당 재화나 서비스를 생산하는 것이 보다 경제적이어만, 국민의 세금을 헛되이 쓰지 않아야 한다는 측면에서 그와 같은 아웃소싱은 고려할 필요조차 없다. 다시 말해서 해당 재화나 서비스를 민간에 아웃소싱하는 것이 보다 경제적이어야만, 아웃소싱이 정당화될 수 있는 것이다.

일반적으로 아웃소싱을 통해 기관 외부로부터 새로운 기술과 전문적인 인력을 활용할 수 있기 때문에 더 효율적이라고 인식되지만, 반드시 그런 것은 아니다. 내부의 전산담당부서를 통해 처리할 경우, 기존의 문제점과 기관 내부의 사정을 잘 알기 때문에 오히려 더 효율적일 수도 있는 것이다.

아웃소싱이 오히려 비효율을 나타내게 되는 것은 기능의 수행을 위임하는 공공기관이 아웃소싱을 제대로 관리하지 못하기 때문이다. 어떤 정보기술이 존재하는지, 또 이것이 기관의 요구와 어떻게 관련되는지, 수탁기관을 어떻게 동기부여하고 통제할 것인지 등과 관련하여 비록 구체적이지는 않더라도 어느 정도 이상의 지식과 정보를 갖추고 있지 않다면 아웃소싱의 성공을 기대하기 어려운 것이다. 요컨대 아웃소싱은 효율적이어야만 정당화될 수 있으며, 여기에는 아웃소싱에 대한 관리능력이 관건이 된다.

각 공공기관에 부여된 고유기능은 아웃소싱의 대상이 될 수 없다. 고유기능을 아웃소싱하는 것이 가능하다면 그 공공기관은 불필요한 것이다. 아웃소싱을 고려하는 공공기관이 존속의 정당성이 있다면 그 고유기능은 아웃소싱이 될 수 없는 것이다.

무엇이 공공기관의 고유기능인가를 파악하는 일은 역으로 무엇이 공공기관의 고유기능이 아닌가를 파악함으로써 가능하다. 미국의 OMB(Office of Management and Budget)는 정부의 고유기능과 관련하여 다음과 같은 기준을 설정하고 있다.

“정부는 민간과 경쟁하지 말아야 한다. 자유로운 기업체제는 국가 경제력의 근간이다. 정부의 기본 정책은 정부가 필요로 하는 재화와 서비스를 공급하는 데 있어서 민간부문을 활용해야 한다는 것이다.”¹¹⁾(Circular A-76, 1983)

이와 같은 원칙을 견지함으로써 아웃소싱을 통해 정부의 생산성을 도모함은 물론 기업의 수요 창출을 통해 경제에 활력을 제공할 수 있는 것이다. 그리고 반사적으로 정부의 고유기능의 식별이 가능하게 된다.

일반적으로 공공기관에 있어서 고유기능은 공익과 밀접하게 관련되는 부분이다. 공공기관은 각 개인의 재산권, 공민권, 프라이버시와 관련되는 정보를 처리하는 경우가 많은데, 이러한 기능들은 단지 효율성의 원칙에서 아웃소싱되기 어려운 특성을 지닌다.

2) 어떻게 아웃소싱할 것인가?

아웃소싱은 기회와 위험을 동시에 내포하고 있다. 기회만을 고려하여 두모하게 아웃소싱을 추진한다면 위험은 그만큼 높아지게 된다. 아웃소싱이 부과하는 위험을 극소화하면서 기회를 극대화하려면 선택적 아웃소싱과 성과의 관리라는 접근방식이 요구된다.

11) In the process of governing, the Government should not compete with its citizens. The competitive enterprise system, characterized by individual freedom and initiative, is the primary source of national economic strength. In recognition of this principle, it has been and continues to be the general policy of the Government to rely on commercial sources to supply the products and services the Government needs.

아웃소싱은 성공할 수도 있고 실패할 수도 있다. 그런데 정보화의 아웃소싱은 단순히 돈 비용을 수반하는 것이 일반적이기 때문에 실패의 부담 또한 를 수밖에 없다. 그로인해 기관적 위험을 분산시키는 노력이 필요하다.

모든 기능을 한꺼번에 아웃소싱하기 보다는 우선순위를 설정하여 선택적으로 아웃소싱을 수행한다면 실패의 부담을 줄이고 실패경험을 통한 학습효과를 기대할 수 있다. 이와 유사한 맥락에서, 전적으로 한 기관에 의존하여 아웃소싱을 추진하는 데 따르는 위험을 줄이기 위해서 복수의 기관을 활용할 필요가 있다.

아웃소싱을 위탁하는 공공기관과 이를 수주하는 수탁기관 사이에는 위임-대리 관계가 형성된다. 그런데 위임기관과 대리기관은 서로 다른 목표와 현실인식을 지니고 있기 때문에 문제가 발생하기 쉽다. 이른 바 대리문제(agency problem)가 그것이다. 대리기관은 위임기관을 위해 최선을 다하기보다는 특별히 문제가 발생하지 않는 수준에서 일을 처리하여 하는 전략적인 행동을 취하게 된다. 위임기관은 대리기관의 전략적인 행동을 통제하는 데 필수적인 정부가 취약하거나, 대리기관을 감시하는 데 많은 비용을 지불하게 된다. 이 경우 위임-대리관계는 지속되기 어려우며 쌍방은 재정적인 측면이나 사업 평판에서 손실을 입게 된다. 특히 정보기술은 고도의 전문성을 요하는 것어서 대리문제가 발생할 우려가 대단히 크다.

대리문제를 해소하고 아웃소싱을 성공으로 이끌기 위해서는 위임기관이 필요로 하는 역할을 분명하게 수탁기관에게 제시하고 아웃소싱의 결과가 그에 부합하는지 여부를 관리하는 방식이 적합하다. 수탁기관이 어떻게 일을 수행하는지는 관리하기도 대단히 어려울 뿐만 아니라 성공적인 결과를 보장하지도 못한다. 반면 기준을 명확하게 설정한 상태에서 성과를 관리하는 것은 상대적으로 수월하면서도 효과성을 기할 수 있다.

2. 공공기관 정보시스템 아웃소싱의 단계와 요소

아웃소싱의 성공을 보장할 수 있는 표준화된 지침은 존재하기 어렵다. 그러나 각 기관의 환경이 서로 다른 뿐만 아니라 조직규모, 구조나 문화도 서로 다르기 때문이다. 기관의 다양성을 감안한다면 모든 기관에 맞는 지침(One Size Fits All)을 개발한다는 것은 불가능한 일이다. 그럼에도 불구하고 아웃소싱을 추진하고자 하는 공공기관이라면 요구되는 가장 기본적인 단계와 요소는 제시될 수 있다. 이하에서 제시하는 단계와 요소는 각 공공기관이 처해 있는 상황에 비추어 탄력적으로 적용될 수 있다.

1) 제1단계: 아웃소싱에 관한 기본적 의사결정

제1단계에서의 핵심요소는 공공기관 고유기능을 식별하고 아웃소싱의 효율성과 실행가능성을 분석하는 것이다.

아웃소싱을 활용할 것인지 여부, 어느 정도까지 아웃소싱을 활용할 것인지 여부를 결정하는 단계이다. 이 단계에서 필수적으로 고려되어야 하는 요소는 공공기관의 고유기능을 식별하고 그 외의 기능에 대해 아웃소싱의 효율성과 실행가능성을 분석하는 것이다. 원칙적으로 고유기능 외의 모든 기능은 아웃소싱의 대상에 포함되어야 한다.

여기에서 특별히 고려해야 할 사항은 아웃소싱의 실행가능성이다. 만약 공공기관이 그 기관의 아웃소싱을 단행한다면 기관 내부의 인력을 정리해야 하는 것은 필연적인 결과이다.

인력재배치를 통해 문제가 해결된다면 과정이겠으나, 대량 해고가 발생한다면 사회적으로 새로운 문제를 발생시키게 될 것이다. 생산성을 높이기 위해 불요불급한 인원을 해고하는 것은 어쩔 수 없으나 여기에는 사회적으로 일정한 한계가 있는 것이기 때문에 균형을 잃어서는 안된다.

2) 제2단계: 아웃소싱 관리팀의 구성

제2단계에서의 핵심요소는 아웃소싱 프로세스 전체에 대한 관리의 실무, 기술, 계약, 변화의 관리능력을 확보하는 것이다.

아웃소싱은 전체 프로세스에 걸쳐 일관된 관리가 성공의 관건이다. 그러므로 아웃소싱 여부를 고려하는 단계에서 결과물을 인수받고 평가하는 단계에 이르기까지 전체 프로세스를 관리할 팀을 구성하는 것이 바람직하다. 앞의 단계에서 기관의 고유기능을 식별하고 아웃소싱의 대상을 선별하여 그 효율성과 실행가능성을 분석하는 데 참여했던 인원들을 중심으로 아웃소싱 관리팀을 구성하여야 한다. 그래야만 아웃소싱 프로세스 전체에 대한 책임있는 관리가 이루어질 수 있다.

아웃소싱 프로세스 전체를 관리하는 일은 폭넓은 지식과 경험을 필요로 한다. 기관의 실무, 정보기술, 계약체결 및 집행, 변화의 축발과 관리 등 다양한 분야에 걸쳐 분석능력과 커뮤니케이션 능력을 겸비한 전문가들을 선정하여 관리팀을 구성해야 한다. 만약 어떤 분야에 적합한 인원을 기관 내부에서 찾기 어렵다면 외부에서 새로운 인원을 영입해서라도 지식과 경험의 부족한 부분을 메워야 한다. 이러한 작업은 일견 외부 역량에 의한 과업 추진이라는 아웃소싱의 기본 취지에 역행하는 것으로 비추어질 수 있으나, 막대한 비용과 노력이 소진될 아웃소싱을 성공적으로 추진하기 위해 필요하다면 전략적으로 접근하는 인식이 요구된다.

3) 제3단계: 실무분석

제3단계의 핵심요소는 성과지침을 개발하고 비용을 산정하는 것이다.

아웃소싱 관리팀은 대단히 구체적인 수준에까지 아웃소싱에 대한 분석을 수행하여야 한다. 기관이 필요로 하는 것은 무엇인지, 수탁기관에게 요구할 성과의 수준은 무엇인지, 비용은 얼마나 소요될 것인지 등을 분석을 통해 명확하게 밝혀야 한다.

특히 강조되어야 할 점은 실무분석이 성과에 기초를 둔 계약이 이루어질 수 있는 기반을 마련해야 한다는 것이다. 다시 말해서 어떻게 작업이 이루어져야 하는가를 분석하기보다는 두 엇이 이루어져야 하는가와 관련된 사항을 분석해야 하는 것이다. 어떻게 작업이 이루어져야 하는가를 세세하게 규정한다면 수탁기관의 혁신적인 노력을 저해할 가능성이 대단히 크기 때문이다. 실무분석의 최종 결과물인 성과 지침은 간결하고 명확하게 작성하고 측정이 가능한 형태로 제시해야만 의사소통상의 왜곡을 줄일 수 있고 차후 평가단계에서도 기준으로 활용되기 쉽다.

실무분석의 또 다른 차원은 아웃소싱에 소요되는 비용을 정밀하게 추정하는 일이다. 아웃소싱에 소요되는 비용은 단순히 수탁기관에 지불하는 비용만이 아니다. 아웃소싱을 추진하기 위해 사용된 내부 인력의 인건비, 경상비, 오버헤드 등 관리비용이 계상되어야 한다. 이렇듯 아웃소싱과 관련되는 제반 비용을 내부화하여 비용효과성을 산정해야만 인소싱에 비해 아웃소싱이 과연 효율적인지 여부를 결정할 수 있는 것이다.

4) 제4단계: 수탁기관의 선정과 계약체결

제4단계의 핵심요소는 경쟁원리에 의한 선정과 명확한 계약조건이다.

아웃소싱의 수탁기관은 경쟁입찰에 의해 결정하는 것이 바람직하다. 경우에 ~~그렇게~~는 수의 계약이 더 적합할 수도 있으나, 특별한 이유가 없는 한 객관성과 공정성을 확보하고 나아가 능률성과 효과성을 확보하는 데 경쟁입찰이 바람직하다. 경쟁입찰에는 입찰기관이 제시하는 가격이 상당히 중요한 의사결정요소이겠지만, 가격을 지나치게 중시한다면 요구되는 성과기준을 달성하는 데 실패하기 쉽다. 그러므로 입찰기관의 전문성과 성실성도 가격과 같은 ~~기준~~으로 ~~여야~~ 한다. 입찰기관의 전문성은 그 기관의 이제까지의 업적을 통해 평가가 가능하다. 특별히 주의해야 할 것은 입찰기관이 성실히 작업을 수행할 것인지 여부이다. 왜냐하면 다른 기관과의 계약관계에서는 성실히 하다가도 공동기관과의 계약관계에서는 불성실한 모술을 드이는 경우가 많기 때문이다.

선정된 수탁기관과는 명확한 조건을 명시하여 계약을 체결해야 한다. 수탁기관이 자취장을 주지 못하도록 둉기하고 능력있고 경험있는 인력을 배정하도록 해야 한다. 뿐만 아니라 작업기간, 시험운영기간, 고장허용기간 등 세밀한 부분까지 고려하여 계약을 체결해야 한다. 특히 주의해야 할 사항은 체결된 계약을 사후에 변경하려고 하는 경우 그 이유가 분명하고 설득력있게 제시되도록 규정해야 한다는 점이다. 수탁기관이 전문성에 입각한 정부혁신 우위를 바탕으로 이런 저런 이유를 대고 비용을 상향 조정한다든지 기간을 연장한다든지 하는 경우가 즐기 때문이다. 바로 이러한 문제를 원천적으로 배제하기 위해 처음부터 성과에 기초하여 경쟁에 의해 입찰기관을 선정한 것이므로, 누가 보아도 인정할 수 있는 이유를 제시하지 않도록 ~~여야~~를 인정하지 말아야 한다.

5) 제5단계: 아웃소싱의 평가

제5단계의 핵심요소는 아웃소싱 관리팀의 참여와 비용효과성 기준을 마련하는 것, 그리고 조직학습에 있다.

아웃소싱의 평가는 일반적으로 평가주체의 선정, 평가기준과 항목의 선정이 중요하다. 평가주체는 가급적 위임기관이 하는 것이 바람직하지만, 평가기법 등의 이유로 외부평가가 불가피한 경우에는 내부의 아웃소싱 관리팀이 평가과정에 참여하도록 하여야 한다. 그래야만 아웃소싱이 기관의 요구에 부응하고 있는지를 평가할 수 있기 때문이다.

아웃소싱의 평가는 반드시 비용효과성 기준에 입각하여야 한다. 이때 비교대상은 인소상의 가상적 결과이다. 만약 아웃소싱을 하지 않고 내부 역량으로 추진했을 때 나타났을 결과 - 효과와 비용 - 와 비교하여 아웃소싱이 바람직하였는지를 평가해야 하는 것이다. 단지 싸게 했더든지, 또는 단순히 목표를 달성했다는 것으로는 아웃소싱을 정당화하기에 불충분하다. ~~싸게~~ 특조를 달성해야만 아웃소싱이 의의가 있는 것이다.

아웃소싱은 일회성 작업이 되어서는 안된다. 모든 대상업무를 하나의 수탁기관에 장기로 걸쳐 아웃소싱하는 데 따르는 위험은 너무나도 크다. 그렇기 때문에 아웃소싱은 여러 부분으로 나누어 순차적으로 다양한 업체를 선정하여 추진해야 하는데, 이 때 부분으로 나누어진 아웃소싱의 평가결과는 이후의 아웃소싱에 활용되어야 한다. 다시 말해서 아웃소싱의 경험이 조직적으로 학습되어야 하는 것이다.

V. 결 론

아웃소싱은 자체 역량을 활용하는 데 따르는 문제점을 해결할 수 있으나, 이는 어디까지나 가능성의 차원에서 그렇다는 것이지 반드시 그런 것은 아니다. 더욱이 아웃소싱 과정에서 틀를 하게 될 위험 또한 상존한다. 아웃소싱은 효과성 측면에서 문제가 발생하기 쉬우며, 아웃소싱을 성공적으로 관리하는 일은 대단히 어려운 것이다. 한마디로 표현한다면 아웃소싱이 단병통 치약은 아닌 것이다. 아웃소싱을 성공으로 이끌기 위해서는 아웃소싱이 부여하는 기회와 위험을 인식해야 한다. 이런 인식을 바탕으로 상황에 적합한 전략을 구사해야만 성공적인 아웃소싱을 기대할 수 있다.

공공기관 정보화의 아웃소싱의 대상은 아웃소싱이 브라 높은 효율성을 보장할 수 있으면서 공공기관의 고유기능과 관련되지 않는 정보화 기능이어야 한다. 그래야만 아웃소싱이 고객지향적, 성과지향적 행정을 구현하는 수단으로 활용될 수 있기 때문이다. 아웃소싱의 성공을 보장 할 수 있는 표준화된 지침이란 있을 수 없으나, 성공의 가능성을 높이기 위해서는 단계별로 아웃소싱을 추진하되 각 단계에서 핵심요소를 도출하여 체크리스트를 구성하는 것이 효과적이다. 여기에 더하여 전적으로 수탁기관에 의존하지 말고 지속적으로 아웃소싱의 성과를 관리해야 하며 선택적으로 아웃소싱을 해야만 아웃소싱이 부과하는 위험을 극소화하면서 기회를 극대화 할 수 있다.

참 고 문 헌

- 김광식. (1996). 정보시스템의 전략적 아웃소싱에 있어서 외주결정전략에 관한 연구. 서울대학교 석사학위논문.
- 안중호. (1994). 정부기관 전산화의 외부위탁 도입효과에 관한 토론. 「국가기간전산망저널」(제1권 제2호). 한국전산원.
- 신현식. (1994). 정보시스템 외부조달 방법과 자체개발 방법의 비교분석. 한국과학기술원 박사학위논문.
- 황하일. (1996). 외부위탁에 의한 정보시스템 확보의 성공요인에 관한 연구. 영남대학교 석사학위 논문.
- 임정신. (1996). 정보시스템 기능의 아웃소싱 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구. 고려대학교 석사학위 논문.
- 한국전산원. (1997). 「공공기관 정보화 추진전략과 방안」.
- 박동서. (1994). 「한국행정의 연구」. 서울: 법문사.
- 한국전산원. (1998a). 「미국 정보기술 아웃소싱 백서」.
- 한국전산원. (1995). 「정부기관 전산화의 외부위탁 활용방안에 관한 연구」.
- 한국전산원. (1998b). 「한국전산원 주최 정책세미나 자료」.
- Earl, Michael. (1996). The Risks of Outsourcing IT. *Sloan Management Review*. spring.
- Minoli, Daniel. (1995). *Analyzing Outsourcing*. McGraw-Hill, Inc..

- Lacity, Mary, et. al.. (1996). The Value of Selective IT Sourcing. *Sloan Management Review*. spring.
- Lowell, M.. (1992). Managing Your Outsourcing Vendor in the Financial Service Industry. *Journal of Systems Management*. May.
- Loh, L. & N. Venkatraman. (1992). Determinants of Information Technology Outsourcing. *Journal of Management Information Systems*. 9(1).
- <http://www.itpolicy.gsa.gov>

절명주: 서울대학교 대학원에서 행정학박사학위를 받고(논문 : 행정정보화 측정 및 윤리에 관한 연구, 1998), 현재 한국전산원 주임연구원으로 재직중이다. 주요 관심분야는 정보화정책, 조직관리, 통합정책, 관료행태론 등이다. 저서로는 서울시 문화발전 방안(1995), 서비스고도화를 위한 정책방안(1996), 2관계 국가기간전산망사업 종합평가(1997) 등이 있고, 논문으로는 “효율적인 정보화추진체계 정립을 위한 일정”(1997), “행정정보화 수준 측정지표 개발에 관한연구-과정평가적 관점에서-”(1998) 등이 있다.

김용훈: 서울대학교 대학원에서 행정학박사학위를 받고(논문 : 기술정책에 있어서 부처간 경쟁에 관한 연구, 1996), 현재 수원대학교 행정학과 전임강사로 있다. 주요 관심분야는 정보화정책, 과학기술정책 등이다. 저서로는 공공기관정보화 추진전략과 방안(1997) 등이 있다.