

# 지역정보화 예산재원의 다양성 확보방안: 제도적 가능성 탐색 연구\*

이맹주

## 국문요약

지방정부의 지역정보화 추진동기와 동력이 떨어지고 있다. 그 이유는 지역정보화사업에 대한 국가차원의 관심과 지원이 예전만 못하고, 거의 모든 지방정부의 지역정보화 사업은 계속비와 유지보수비가 전체 사업비의 60%~80%를 차지하는 예산구조의 한계를 드러내고 있기 때문이다. 이러한 지역정보화 예산구조의 한계를 극복하기 위해서는 일반회계 편성위주에서 벗어나 예산재원의 다양성을 추구할 필요가 있다. 본 논문은 중앙정부에 의존하는 일반회계 중심의 경직성 지역정보화 예산재원을 보완하거나 대신할 수 있는 지방정부의 자주재원 중심의 지역정보화를 추진할 수 있는 여건을 마련하기 위한 지역정보화 예산재원 조달의 다양성 확보방안에 관한 제도적 가능성을 탐색 연구하는 것이다. 연구방법은 지역정보화 예산재원 조달방식의 다양성을 추구할 수 있는 제도적 수단들을 관련 법령(재정, 예산, 민간투자, 정보화 지원 등)을 중심으로 제시하고 그러한 제도적 수단들이 실제 어떻게 활용되고 있는지 지방정부의 사례들을 분석함으로써 지역정보화 예산재원조달의 다양성이 실현되고 있는지를 살펴보고자 하였다. 연구결과 민자 유치, 세외수입 확대 등을 통한 지역정보화를 주도적으로 추진할 수 있는 다양한 예산재원 조달방안이 제도적으로 마련되어 있으나 지방정부가 적극적으로 활용하는 사례는 많지 않았다. 결론적으로 지역정보화 예산재원의 다양성을 확보하기 위해서는 지방정부의 적극적 노력과 아울러 중앙정부 차원의 제도적 보완이 필요함을 정책적 함의로 제시하였다.

**주제어:** 지역정보화, 예산재원다양성, 재정자립도

## 1. 서론

지방정부의 지역정보화 사업이 위축될 전망이다. 그 이유는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 지역정보화 사업에 대한 국가차원의 관심과 지원이 예전만 같지 않다. 예를 들면, 최근 국가 및 지역정보화를 총괄하던 국가정보화전략위원회가 해체되었고, 안전행정부의 전자정부 사업예산 축소 등 지방정부가 활용할 수 있었던 중앙부처 예산이 점점 줄어들고 있다. 또한 2013년 12월 미래창조과학부가 배포한 제5차 국가정보화기본계획 보도 자료에는 그동안 함께 발표했던 지역정보화 계획이 포함되지 않았다(미래창조과학부 2013).

둘째, 지방정부의 지역정보화사업 담당 조직과 공무원들은 중앙정부에 대한 심리적 의존도가 크기 때문에 지역정보화에 대한 중앙정부의 예산지원과 관심 축소는 지방정부의 지역정보화 사업 추

\* 이 논문은 강남대학교 교내연구비 지원을 받아 연구 된 것임.

진동기와 동력을 감소시키는 요인이 될 수 있을 것이다. 셋째, 지역정보화 예산이 일반회계 중심으로 경직성이 강하고, 기존의 정보화사업을 유지·보수 하는데 전체 예산의 상당부분이 투입되는 구조적 한계 때문에 새로운 정보화 사업을 추진할 여력이 없다는 점이다. 지역정보화 예산투자가 떠오르는 지역현안을 해결하는데 쓰이지 못하고 지난 정보화 사업의 잔재인 기존 정보화시스템을 단순히 현상유지 하는데 급급하다면 지역정보화 사업 정당성에 의문이 제기될 수 있다. 그 결과 지방정부 내에서 지역정보화 사업이 예산투자 후순위로 밀려나고, 지역정보화사업 담당 부서의 예산 삭감 및 조직 축소로 이어져 지역정보화는 더욱 위축될 수밖에 없을 것이다.

그러나 지역정보화 사업은 여전히 중요하다. 왜냐하면 지역정보화는 국가정보화에 비해서 훨씬 낙후되어 있으면, 지방정부의 혁신, 지역사회 및 경제의 발전을 위한 중요한 수단이 될 수 있기 때문이다. 앞으로 지방정부는 중앙정부에 대한 심리적 의존성을 낮추고, 지역의 문제를 스스로 해결하려는 노력을 강화하여야 할 것이다. 지금까지의 지역정보화는 중앙정부 주도로 추진되었다 해도 과언이 아니다. 많은 중앙정부 주도 지역정보화 사업은 ‘정보화’만 있고 ‘지역’은 없다는 비판을 받아 오곤 했다. 이러한 비판을 받는 이유는 지역정보화가 양면성을 갖고 있기 때문이다. 지역정보화는 국가적 통일성과 지역적 차별성 사이에서 균형과 조화를 이루어야 한다. 그러나 ‘중앙정부의 지원 하에’ 지역정보화가 국가정보화에 종속되는 인상이 강했다. 많은 경우 중앙 부처의 지방정부에 대한 정보화사업 예산지원이 국가정보화 사업과 지역정보화 사업의 경계를 허물면서 중앙정부의 지방정부 정보화 사업에 대한 간섭과 통제를 키워왔다.

따라서 ‘지방정부 중심의 지역정보화’와 ‘정보화의 지방자치’를 실현하기 위해서는 중앙정부의 예산지원과 간섭으로부터 벗어 날 수 있도록 지방정부의 지역정보화 예산의 자주재원을 발굴하는 것이 지방정부의 중요한 정책과제일 것이다.

본 연구의 목적은 중앙정부의 지역정보화 예산과 지원이 줄어드는 상황에서, 지방정부의 중앙정부 의존성을 줄이고, 지역문제 해결 중심의 지역정보화사업을 지속적으로 추진할 수 있도록 예산재원의 다양성을 확보할 수 있는 제도적 개선방향을 탐색하는데 있다. 지방정부가 중앙정부의 간섭을 가능한 덜 받고 지역정보화 사업을 지속적으로 추진할 수 있는 자주재원을 마련하기 위하여 제도적으로 허용된 예산재원은 무엇이며, 그러한 자주재원을 지방정부가 활용한 사례를 연구함으로써 어떠한 제도적 변화가 필요한지를 모색하고자 한다. 연구 자료는 재정, 예산, 정보화 등 관련 법령 등에 의하여 제도적으로 허용하고 있는 재원조달 방법들과 실제적으로 그러한 제도적 방법들이 어떻게 실제 활용되고 있는지를 국내외 사례를 분석함으로써 그 제도의 실효성을 분석하고 제도개선의 방향을 제시하고자 하였다. 본 논문의 순서는 우선기존의 문헌연구를 통하여 지금까지의 지역정보화의 위상과 한계를 조망하고, 지역정보화사업 예산재원 조달의 현황과 문제점은 무엇인지 제시하며, 지역정보화 예산의 자주재원을 확보할 수 있는 제도적 수단과 지방정부의 실제 활용사례를 분석함으로써, 이러한 대안적 예산재원을 확보하기 위한 중앙정부와 지방정부의 역할분담과 제도개선 방향 등 정책적 함의를 제시하고자 한다.

## II. 지역정보화 위상과 한계

### 1. 지역정보화의 개념과 범위

본 논문에서 말하는 지역정보화 예산재원의 다양성을 확보하는 방안을 논의하기 위해서는 먼저 지역정보화의 범위와 관련된 개념정의를 살펴 볼 필요가 있을 것이다. 지역정보화는 지역의 자치단체나 주민이 주체가 되어 지역 내 또는 지역 간의 문제를 정보통신기술과 네트워크를 활용하여 해결하거나 지역공동체의 발전을 도모하는 활동이다(한국정보사회진흥원, 2011; 황성돈, 2011).

사전에서 지역이라는 용어는 이중적 성격을 지닌다. 지역을 전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역으로 보는 경우, 지역정보화는 일정한 지역을 배경으로 활동하는 지방정부가 주체가 되어 그 지역의 특성을 살리는 정보화를 의미한다. 이것을 협의의 지역정보화라고 부를 수 있다. 반면 지역을 중앙의 지도를 받는 아래 단위의 기구나 조직을 일컫는 지방의 개념으로 보는 경우, 지역정보화는 중앙정부의 통일적 지도하에 이루어지는 지방정보화를 의미한다.

이론적 측면에서는 일반적으로 지역정보화는 협의의 지역정보화와 지방정보화를 포함하는 포괄적 개념으로 사용하고 있다(황성돈 외, 2012:61). 그러나 지역정보화를 추진하는 현장에서는 지역정보화를 지방정부의 입장보다는 중앙정부의 국가정보화 사업 관점에서 더 많은 논의가 이루어져 왔다. 예를 들면, 2013년 지역정보화백서는 지역정보화를 “중앙정부의 지원 하에 자치단체나 지역주민이 주체가 되어 지역의 문제해결이나 지역의 발전을 위해 단위지역 내 정보통신의 기반 시설을 조성하고, 다양한 정보통신 네트워크를 구축 및 활용하는 것”이라고 정의함으로써 지방정보화에 더 큰 무게 중심을 두고 있음을 볼 수 있다(한국지역정보개발원, 2013:48).

### 2. 지역정보화의 위상과 한계

지금까지 진행되어온 지역정보화의 위상은 초라하다. 앞서 언급한 지방정보화와 지역정보화간의 개념적 구분이 가능하지만 현실에서 의미 있는 지역정보화 사업 대부분은 중앙정부에 의해 추진되는 경우가 많아 구분의 실익이 없을 정도이다. 그래서 지금까지 중앙정부 주도의 지역정보화 사업에서는 ‘지역’은 없고, ‘정보화’만 있다는 비판을 받아 오고 있다(황성돈 외, 2012; 황성돈 2011).

지역정보화의 위상과 한계에 대한 평가를 요약한다면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 지금까지의 지역정보화는 지방정부의 중앙정부로의 정보 예측을 가중시켜 지방자치의 취지를 저해하는 방향으로 전개되고 있다. 최근 그 중요성이 강조되고 있는 공공기관의 빅 데이터(Big Data)의 경우를 예를 들어보자. 대부분의 지역정보화 사업은 빅 데이터를 만들게 되는데, 그 관리권한이 지방정부가 아닌 중앙정부에 귀속되는 경우가 많다. 지방정부는 지역 주민과 관련된 빅 데이터에 접근할 수 있는 로그인 권한을 중앙정부의 허락을 받아야 하는 상황이다(한국지역정보개발원, 2013).

구체적인 지방정부의 정보접속 권한의 중앙정부 의존 사례로 보건복지부의 행복e음 사회복지행

정시스템을 들 수 있다. 보건복지부의 행복e음 사회복지행정시스템은 보건·복지서비스분야의 행정 정보를 수집·처리하기 위하여 보건복지부에서 설치 운영하는 전국망이다. 지방정부는 지역주민을 대상으로 이루어지는 보건·복지서비스를 제공하는 과정에서 관련 지역주민에 관한 자료와 정보를 입력하지만 그 시스템에 접근하기 위한 로그인 권한은 보건복지부로부터 허락을 받아야 하는 상황이다.

또한, 안전행정부의 OK 주민생활서비스도 비슷한 사례이다. 행정안전부 당시 주민생활에 밀접한 관련이 있는 경제, 사회, 문화, 보건, 복지, 노동 분야 등의 정보와 서비스를 실시간으로 제공하는 전국단위의 주민생활행정정보시스템을 구축하였다. 그 취지는 좋았지만 중앙정부의 요구에 따라 관련 정보를 실시간으로 제공하기 위하여 지방정부 관련 기관과 공무원은 상당한 업무 부담을 져야 했지만 실제로 지역주민이 활용한 실적은 미미하였다(한국지역정보개발원 2013). 이처럼 활용실적이 미미함에도 불구하고, 이러한 OK주민생활서비스와 같이 중앙 행정기관에서 추진한 지역정보화시스템은 중앙정부의 필요에 의해서 계속 유지 운영되는 모순을 겪었다. 이러한 사례는 지역정보화시스템의 상당 부분은 중앙정부가 운영 유지 여부에 관한 최종 결정 권한을 가지고 있음을 보여주는 사례이다.<sup>1)</sup>

둘째, 지역정보화는 국가정보화 사업의 주도권을 두고 서로 경쟁하는 중앙 행정기관들의 각축장이 되어 왔다. 예를 들면 U-city 사업 추진과 관련된 과거 정보통신부, 행정안전부와 국토해양부의 관계, OK 주민생활서비스와 관련된 안전행정부와 보건복지부의 관계, 전자정부 주도권을 둘러싼 정보통신부와 행정안전부의 관계 등 그 예는 무수히 많을 것이다. 이러한 중앙행정기관의 지나친 경쟁은 합리적 대안을 찾기 위한 관련 기관간의 협력보다는 승자독식의 형태로 패자는 지역정보화 논의 과정에서 배제되는 행태를 보이기 때문이다. 이러한 환경에서 추진되는 지역정보화는 관련 행정부처 간의 협력을 어렵게 하여 결국 지역정보화의 성공을 저해하는 갈등 요인으로 남게 된다.

셋째, 중앙정부의 주도로 추진되는 지역정보화 사업인 경우 사업 초기에는 중앙 행정기관의 재정적, 기술적, 행정적 지원 등 단기적 인센티브에 끌려 사업을 유치하지만 사업 종료 후 개발된 정보화시스템은 고스란히 지방정부의 재정 부담으로 운영해야 한다. 그러나 재정자립도가 낮은 지방정부가 이러한 사업을 장기적으로 운영하는데 한계가 있다. 특히 중앙 행정기관의 정책적 필요에 의해서 개발된 지역정보화 사업인 경우는 정권 교체 등 리더십 변동에 따라 지속적 관심과 예산지원을 받지 못해 표류하는 경우도 적지 않을 것이다. 예를 들면 유비쿼터스도시의 건설 등에 관한 법률에 근거한 U-city사업을 들 수 있을 것이다. 이 사업은 공모를 통해 유비쿼터스도시의 성공모델이 될 최적조건을 갖춘 지역을 대상으로 시범도시를 지정하고 사업에 필요한 행정·재정·기술 등을 지원하는데 2009년부터 2013년 까지 총 28개 지역에 281억 원을 사용되었다. 사업의 내용은 통합관제센터 구축에서부터 재난·방재, 교통, 환경, 주차장, 전통시장에 이르기까지 다양한 지역 밀착 서비스를 포함하고 있다. 2009년에는 3개 지역에 60억 원을 투자하였으나, 2013년에는 7개 지역에 39억 원으로 줄어들었다(국토교통부, 2013b). 이것은 사업초기에 비해서 소규모 프로젝트 중심으로 운영되고 있으며, 사업 지원도 공모 방식으로 진행되고 있어서 일회성 프로젝트로 끝날 가능성이

1) OK주민생활서비스는 2007년에 구상되어 시범사업과 다단계 구축과정을 거치다가 2013년 폐지되었다.

많다. 따라서 사업 지정을 받는다 하더라도 유지보수 등 운영비는 지방정부가 부담하기 때문에 지역정보화 자체 예산이 넉넉지 않은 지방정부는 또 다시 다른 중앙 행정기관의 유사한 공모사업 지정을 통해서 그 비용을 보전하려 하기 때문에 사업 중복성 문제를 초래하는 등 악순환을 피하기 어렵다(국토교통부, 2013a). 그 결과 많은 중앙 행정기관 중심의 지역정보화는 전시 행정 또는 사업 따먹기식 피상적 수준에서 시작은 하였으나 결실을 맺지 못하고 조용히 사라지는 운명을 맞이하기도 한다.

### Ⅲ. 지역정보화 예산자원 조달 현황과 문제점

앞에서 제시된 지역정보화의 위상과 한계는 지방정부가 자체 예산으로 지역정보시스템을 구축할 수 없는 재정상황과 밀접한 관련이 있다. 따라서 지역정보화가 지방자치 발전에 기여할 수 있는 방향으로 전환되기 위해서는 지방정부가 중앙정부에 의존하지 않고 지역정보화 예산재원을 자체 조달할 수 있는 다양한 제도적 수단과 활용에 관한 논의가 필요하다. 이하에서는 자원조달을 위한 다양한 제도적 수단과 활용에 대한 논의를 하기에 앞서 지금까지의 지역정보화 예산자원 조달 현황과 문제점을 먼저 살펴보도록 하겠다. 여기에 사용된 통계는 조직개편 전까지 국가정보화와 지역정보화 총괄 부서였던 국가정보화전략위원회와 행정안전부의 자료를 활용하였다.

#### 1. 지역정보화 예산자원 조달원칙과 실제

본 논문에서 지역정보화 예산자원이란 지방정부 중심의 협의의 지역정보화 사업과 중앙정부 중심의 지방정보화 사업에 활용되는 예산 모두를 포함한 넓은 의미의 지역정보화 사업 예산재원을 의미한다. 즉 지역정보화 사업 예산이 국비이든 지방비이든 지역단위로 실시되는 정보화사업을 추진하기 위하여 지방정부가 집행하는 모든 예산을 지역정보화 예산재원의 범위에 포함시킨다.

이론적으로 지역정보화 사업의 추진 주체와 예산자원 조달원칙은 다른 일반적인 중앙정부-지방정부간 예산자원 조달방식과 유사하다. 즉 사업의 성격에 따라 사업추진 주체와 예산자원 조달 부담 방식이 달라진다. 원칙적으로 지역정보화 사업과 예산을 지역단위, 광역단위, 전국단위 정보화 사업으로 구분하였을 때, 지역단위 사업(자치업무성격)은 기초지방정부가, 광역단위 사업(단체업무성격)은 광역지방정부, 전국단위 사업(기관업무성격)은 중앙부처가 주 사업추진 및 예산조달의 부담 주체가 된다(<표 1>). <표 1>에서 보는 바와 같이 전국단위의 정보화사업인 지방정보화와 지역단위의 정보사업인 지역정보화는 정보화의 주체와 예산부담 방식 등에 있어서 차이가 있어야 하지만, 굵직한 지역정보화 사업은 대부분 중앙정부의 주도하에 전국단위의 정보화사업으로 추진되면서 일정한 부분 지방정부가 예산부담을 하는 경우가 많아 실제에 있어서는 지역정보화 사업 추진과 예산부담 주체를 구분할 실익이 거의 없다.

〈표 1〉 지역정보화 사업주체 및 예산재원 조달 원칙

	기초단체	광역단체	중앙부처
지역단위 정보화사업 (자치업무성격)	○	△	△
광역단위 정보화사업 (단체업무성격)	△	○	△
전국단위 정보화사업 (기관업무성격)	△	△	○

자료: 행정안전부 자치정보화조합(2007)

왜냐하면 대규모 지역정보화 사업은 자치업무이기도 하면서 광역적 및 전국적 의미를 갖는 경우가 대부분이어서 중앙정부의 예산지원과 함께 지방정부는 지역적 위탁기관으로 전략되기 쉽기 때문이다. 현실적으로 재정자립도가 낮은 지방정부가 주체가 되어 자체 추진하는 지역단위 사업은 대부분 5억 미만의 소규모 사업이며 지역주민에게 의미 있는 서비스는 중앙 행정기관의 주도로 진행되고 있는 실정이다.

## 2. 지역정보화사업 예산추이

〈표 2〉는 2009년부터 2013년까지의 지역정보화사업 연도별 사업건수와 예산규모를 나타낸 것이다. 연도별 사업건수는 2009년 2,965건, 2010년 4,561건, 2011년 5,726건, 2012년 5,680건, 2013년 5,700건으로 대체적으로 증가해 왔다. 연도별 지역정보화 사업예산은 2009년 7,368억 원, 2010년 8,612억 원, 2011년 9,130억 원, 2012년 9,469억 원, 2013년 9,163억 원으로 대체적으로 증가했다고 볼 수 있다. 그러나 2011년부터 2013년까지는 연도별 사업건수와 예산규모 모두 현상을 유지하는 수준에 그치고 있다고 볼 수 있을 것이다.

〈표 2〉 지역정보화사업 사업건수 및 예산규모

구 분	2013년	2012년	2011년	2010년	2009년
사업(건수)	5,700	5,680	5,726	4,561	2,965
예산(억원)	9,163	9,469	9,130	8,612	7,368

자료: 행정안전부(2010, 2011a, 2011b, 2013); 국가정보화전략위원회(2010, 2011)

연도별 사업 건당 예산규모를 보면 2009년 2.5억 원, 2010년 1.89억 원, 2011년 1.6억 원, 2012년 1.7억 원, 2013년 1.6억 원으로 대체적으로 줄어드는 추세라고 볼 수 있다. 즉 지역정보화 사업 초기에는 사업 건당 예산액이 컸지만 정보화사업이 어느 정도 추진 된 후에는 사업 건당 예산액이 작아졌다고 볼 수 있을 것이다.

### 3. 지역정보화사업 유형별 예산

<표 3>은 2010년부터 2013년까지 지역정보화사업 유형별 예산 추이를 보여주고 있다. 전체 지역정보화 사업에서 신규 사업 예산은 계속사업(유지보수 포함) 예산에 비하여 비중이 낮은 편이다. 2010년부터 2013년까지 전체 지역정보화 사업에서 신규 사업 예산은 19%~30% 규모의 수준이지만, 계속사업(유지보수 포함) 59%~80% 규모의 수준에 이르고 있는 상황이다.

〈표 3〉 지역정보화사업 유형별 예산 규모

구 분	2013년		2012년		2011년도(계획)		2010년도	
	계속	신규	계속	신규	계속	신규	계속	신규
예산 (억원)	7,105 (78%)	2,058 (23%)	5,562 (59%)	2,727 (29%)	6,230 (68%)	1,712 (19%)	6,776 (79%)	1,836 (21%)

자료: 행정안전부 (2011a, 2011b); 국가정보화전략위원회(2010, 2011)의 재구성

<표 4>는 2012년 지방정부의 지역정보화사업을 시·도 광역지방정부와, 시·군·구 기초지방정부 사업유형별로 나누어 예산규모를 보여준다. 지방정부가 사용하는 지역정보화사업 예산은 계속사업에 33.4%, 신규 사업에 30.4%, 유지보수 사업에 28.7%, 정책지원 사업에 7.5% 각각 투입되고 있다. 계속사업(33.4%)과 유지보수 사업(28.7%)이 전체 지방정부 지역정보화사업 예산의 62% 이상을 차지하고 있다. 그 내용을 광역지방정부와 기초지방정부로 나누어 보면, 시·도는 주로 인프라 구축사업 등 계속 사업(44.5%) 위주로, 시·군·구는 기 구축된 정보서비스시스템 유지보수 사업(34.1%)에 가장 많은 예산을 투자하고 있다.

〈표 4〉 2012년 시·도/시·군·구 사업유형별 예산

(단위: 건, 억원)

사업유형	시 도		시군구		합계		비율
	건수	예산	건수	예산	건수	예산	
신 규	164	1,079	806	1,647	970	2,727	30.4%
계 속	170	1,582	784	1,411	954	2,993	33.4%
유지보수	312	729	1,670	1,841	1,982	2,569	28.7%
정책지원	65	168	364	502	429	670	7.5%
합계	711	3,558	3,624	5,401	4,335	8,959	100%

자료: 행정안전부(2011a, 2011b)의 재구성

### 4. 지역정보화사업 예산재원 조달

지역정보화사업 재원은 크게 중앙정부에서 부담하는 국비, 기초 및 광역지방정부에서 부담하는 지방비, 그리고 기금 및 민간자본으로 나눌 수 있다. <표 5>는 2009년부터 2013년까지의 지역정보화사업에 투입된 예산을 재원별로 나누어 전체 예산에서 차지하는 비중을 보여주고 있다.

가장 큰 비중을 차지하는 지역정보화 예산재원은 지방정부가 부담하는 지방비이다. 지방비의 비중은 76%에서 85%에 이른다. 그 다음을 차지하는 것은 국비인데 국비의 비중은 대략 10%에서 18%를 차지한다. 이 밖에 기금 및 민간자본 등이 차지하는 비중이 2%에서 8% 정도를 차지한다. 지역정보화 예산재원은 지방비, 국비, 민간자본, 기금 순으로 구성되어 있는데, 대부분의 재원을 차지하는 지방비와 국비는 일반회계예산으로서 일정한 수준의 재원 확보라는 측면에서는 안정성이 높은 재원이다.

그러나 새로운 신규 사업을 반영하기가 어렵고, 일반회계 원칙의 규제를 받기 때문에 신축성이 떨어지며, 사업에 대한 성과평가가 즉시 이루어지지 않아서 비효율과 낭비를 초래할 가능성이 높은 재원이다. 반면 비중은 작지만 기금이나 민간자본은 일반회계예산의 규제를 받지 않기 때문에 신축성이 강한 재원이다. 민간자본은 새로운 신규 사업 재원을 쉽게 마련할 수 있는 장점이 있으나 민간자본의 수익성을 보장해 주어야 하는 부담 때문에 가격 인상 등 공공성 침해의 우려가 있다.

〈표 5〉 지역정보화사업 재원별 예산규모

(단위: 억원)

연도	국비	지방비	기금	민자	계
2009	1,123(15.2%)	5,617(76.2%)	17(0.2%)	610(8%)	7,368(100%)
2010	831(9.6%)	712(82.6%)	82(1.0%)	584(6.8%)	8,612(100%)
2011 <sup>2)</sup>	1,258(18.3%)	6,707(80.3%)	388(4.6%)		8,353(100%)
2012	1,002(10.6%)	8,117(85.7%)	349(3.7%)		9,469(100%)
2013	1,154(12.6%)	7,786(85%)	223(2.4%)		9,163(100%)

자료: 행정안전부 (2010, 2011a, 2011b, 2013); 국가정보화전략위원회(2010, 2011)의 재구성

## 5. 지역정보화 예산재원 조달의 문제점

앞에서 살펴본 지역정보화 예산의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 2011년부터 2013년까지 지역정보화 예산이 현상유지 또는 감소를 하는 가운데, 국비 비중은 점점 줄어드는 추세이다(<표 2>, <표 5> 참조). 이것은 재정자립도가 낮은 지방정부의 입장에서는 지역정보화 사업예산 확보에 어려움이 가중되고, 지역 간 정보격차가 심화될 가능성이 높다. 설문조사(황성돈 외, 2012)에 따르면 지방정부 정보화부서 공무원들의 53%가 지역정보화 추진을 어렵게 하는 가장 곤란한 문제로 예산 확보라고 응답하였다는 점을 감안한다면 지역정보화 사업의 10%~18%에 해당하는 국비지원의 감소 추세는 지방정부의 지역정보화 사업 추진 노력을 위축시키는 결과를 가져올 것이다.

둘째, 새로운 지역정보화 수요에 대응하기 어려운 예산 구조이다. 2010년부터 2013년까지 전체 지역정보화 사업에서 신규 사업 예산은 19%~30% 규모의 수준이지만, 계속사업(유지보수 포함) 59%~80% 규모의 수준에 이르고 있는 상황이다. 특히 신규 사업 보다 계속사업과 유지보수 사업의 비중이 점차 커지고 있어서 신규 사업을 추진할 수 있는 투자여력을 잃어가고 있다. (<표 3>

2) 2011년 자료는 12월 29일까지의 실적 자료이기 때문에 앞에서 제시한 최종 예산총액과 차이가 있다. 그러나 재원별로 차지하는 비중은 비슷할 것으로 추정하였다.



참조). 특히 재정자립도가 낮은 시·군·구는 기 구축 정보시스템을 현상 유지·보수하는데 전체 예산의 34.1%를 쏟아 붓고 있다.

셋째, 일견 지역정보화예산에서 지방정부의 자주재원인 지방비 비중(76%~85%)이 높다는 점은 고무적이지만, 앞에서 말한 신규 사업 추진예산의 부족과 함께 일반회계 세입예산에 대한 의존도가 지나치게 높다는 점이 문제이다. 일반예산의 특성상 계속사업, 유지보수사업에 대해서는 점증적 예산증액이 쉽게 이루어지지만, 신규 사업 예산을 확보하는데 어려움이 많다. 또한 지방정부가 추진하는 지역정보화사업의 90% 이상은 5억 원 미만의 사업으로서 영세성을 면하기 어렵다. 연도별 사업 건당 예산규모를 보면 2009년 2.5억 원, 2010년 1.89억 원, 2011년 1.6억 원, 2012년 1.7억 원, 2013년 1.6억 원으로 대체적으로 줄어드는 추세라고 볼 수 있다. 다시 말하면 현상유지에 급급하며, 혁신적인 지역정보화사업을 지방정부가 자체적으로 추진하는데 큰 한계가 있다는 것이다.

넷째, 계속 및 유지 보수사업에 대한 점증 예산의 속성과 관련하여 지역정보화사업에 대한 성과평가 등 엄격한 사후평가가 미흡한 것도 문제이다. 기존 지역정보화사업의 결과로 생겨난 정보시스템을 계속해서 유지보수하기 위해서 많은 비용이 들어가고 있다. 하지만 이러한 정보시스템에 대한 대국민 활용도 또는 이용도 평가도 없이 관행적으로 운영되는 사업이 있는 실정이다(한국지역정보화개발원, 2012). 이러한 불필요한 정보시스템에 대한 과감한 정리 또는 일몰 평가가 이루어져 유지보수 비용을 줄이는 예산결정의 합리화 노력이 필요하다(한국지역정보화개발원, 2012).

마지막으로 본 논문에서 다루고자 하는 주제와 직접적 관련이 있는 문제는 지역정보화 예산재원 조달이 일반회계에 대한 의존도가 높고 민간자본 투자 유치, 기금 등 다양한 재원조달 수단에 대한 확보 노력이 부족하다는 점이다. <표 5> 지역정보화사업 재원별 예산규모에서 보여주는 바와 같이 2009년부터 2013년까지 민간자본 투자유치와 기금이 전체 예산의 10%가 되지 않는다는 사실은 재원 조달 방식을 일반회계에서 벗어나 좀 더 다양화 할 필요가 있다는 점을 보여주고 있다. 그러나 아직까지도 지방정부 정보화부서 공무원들의 70%가 중앙정부의 보다 많은 예산지원이 지역정보화 사업추진에 필요하다고 응답하는 등 중앙정부 예산지원에 쉽게 의지하는 경향이 있다(황성돈 외, 2012). 따라서 민간자본 투자유치와 기금 등 다양한 예산재원 조달 비중이 확대하기 위해서는 제도적 개선도 중요하지만 지방정부의 자체 노력도 중요하다는 점을 먼저 밝히는 바이다.

#### IV. 지역정보화 예산재원 조달 다양화 가능성: 제도와 사례

앞에서 제시한 지역정보화 예산의 문제점을 요약하면, 지역정보화 사업에 대한 중앙정부의 국비 지원 감소, 계속·유지보수비의 과증으로 인한 새로운 지역정보화 수요에 대한 대응 곤란, 일반회계 예산에서 잘 나타나는 점증예산편성 관행으로 지역정보화 사업의 영세화, 지역정보화 사업에 대한 성과평가와 예산의 연계 미흡, 그리고 예산재원 조달의 다양성 부족이었다. 여기에서는 예산재원 조달의 다양성을 확대할 수 있는 제도적 방안을 중심으로 논의를 진행하겠다. 예산재원의 조달의 다양성 문제를 완화할 수 있는 방법은 지방정부의 지역정보화 사업예산에서 지방비의 비중을 늘리

되 지방비에서 관행적으로 편성하는 일반회계예산의 비중을 줄이는 대신 다른 세외 수입, 민간자본 투자유치, 기금 등 새로운 재원조달의 비중을 늘리는 재원의 다양성을 확보하는 것이다. 이하에서는 지역정보화 예산재원 다양성 확보의 필요성을 다시 한 번 정리하고, 지방정부가 고려할 수 있는 지역정보화 예산재원 조달방안을 법제도적 근거와 실제 지방정부의 활용사례를 중심으로 논의를 하겠다.

## 1. 예산재원 다양성 확보의 필요성

지금까지 지방정부가 지역정보화사업을 추진하면서 예산확보 어려움을 겪었던 이유는 대부분의 사업비를 일반회계의 세입예산에만 의존했기 때문이다. 국비와 지방비 모두 일반회계예산으로 편성되면 지역정보화사업을 신속적 운영이 어려워 많은 규제와 통제가 따르는 것은 이는 사실이다(신무섭, 2011; 원구환, 2012; 윤영진, 2010).

일반회계예산에서는 점증적인 예산증가는 가능하지만 행정수요에 적극적으로 대응할 수 있는 탄력적인 예산증가는 거의 불가능하며, 또한 일반회계 세입예산으로 편성된 재원만으로는 중장기적 지역정보화사업을 계획하고 추진하기에는 재원확보의 불확실성이 크다. 그러므로 지역정보화사업 예산확보의 어려움을 완화하기 위해서는 일반회계의 세입예산 외에 기금이나 민간자본의 유치 등 재원의 다양화를 통한 예산확충 방안을 모색하여야 한다. 그러나 2009년부터 2013년까지 지역정보화사업 전체 예산중 일반예산이 아닌 기금과 민간자본 등의 재원이 차지하는 비율은 2%~8% 불과하며 그 밖의 재원에 대한 발굴과 활용은 거의 없는 상태이다. 지역정보화사업 재원의 다양성 확충을 위하여 정보서비스 이용자에 대한 수수료, 이용료 징수 등 수익자 부담의 원칙에 근거한 지역정보화서비스에 대한 유료화 전환정책도 심각하게 고민해 볼 필요가 있다. 그 외 지역정보화 특별회계 및 지역정보화기금 설치 등 지역정보화사업의 안정적, 탄력적 추진을 위한 예산제도도 생각할 수 있다.

재원의 다양화를 통한 예산확충이 중요한 또 다른 이유는 진정한 의미의 지역정보화를 추진하기 위한 전제조건으로 자치단체가 중앙정부로부터 독립된 안정적인 재원확보의 필요성이 있기 때문이다. 만약 중앙정부로부터 독립된 안정적인 재원이 없다면 자치단체 중심의 지역정보화사업을 추진하기 어려울 것이다.

## 2. 지역정보화 예산재원 조달유형 분석틀

지역정보화 예산재원 조달 유형은 지방정부의 일반적인 예산재원 조달 유형과 큰 차이가 없다. 즉 일반적인 예산재원 조달방법은 지역정보화사업 예산조달에도 그대로 적용될 수 있다. 다만, 국가 및 지역정보화사업이 국가발전의 추진동력으로 인식되면서 정보화법체계가 상당히 정비되었고 개별 법령으로 정보화 촉진을 위한 별도의 예산재원 조달근거를 두는 경우에는 재원조달에 있어서 정보화 사업의 특수성을 인정하고 있는 것이다.

일반적으로 지방정부의 예산재원 조달방법으로 지방교부세, 국고보조금, 지방양여금, 지방세 및

세의수입 등 자체재원, 경영수익사업과 공영개발사업, 지방채 발행, 지방개발기금의 설치, 민자유치 확대 등이 제시되어 왔다(한표환 1997). 외국의 정보화 예산재원 조달방법을 분석한 보고서에 따르면 민관협력과 공공정보 상용화 등 부가가치를 창출하는 방안을 강조하기도 하였다(명승환 외, 2007). 최근에 u-City 구축 재원 조달방법으로 도시개발사업자의 직접 투자 사업 (화성동탄, 파주운정, 수원광고, 성남관교, 행복도시, 충주기업도시 등 대부분의 신도시 개발사업), 지방자치단체가 민간투자방식으로 추진하는 사업(부산시정보화고속도로사업, 안산시 u-방범방재사업, 고양시 u-Bike사업 등), 지방자치단체가 자체적으로 투자하는 사업(강남구CCTV사업, 부산광역시 u-Tour 등) 등으로 그 유형을 구분하기도 한다(고성훈, 2008).

〈그림 1〉 대안적 예산재원 조달수단의 비교

높음 실 현 가 능 성	I 민관협력사업 민간투자유치	II 수수료/이용료 광고수입/소액기부금
	III 특별교부세 국가보조금	IV 기금 특별회계
낮음	낮음	지속 가능성 높음

〈그림 1〉은 앞에서 제시한 다양한 예산재원 조달 방법을 유형화 한 것이다. 지방정부가 세금으로 충당되는 일반회계예산을 대신하여 활용할 수 있는 대표적 예산재원 조달방법들을 실현가능성과 지속가능성이라는 관점에서 네 개의 그룹으로 나누었다. 먼저 민관협력 사업이나 민간투자 유치는 민간을 대상으로 지역정보화 예산재원을 확보하는 것이다. 수수료, 사용료, 광고수입, 소액기부금 등도 민간을 대상으로 예산재원을 확보하는 것이라는 점에서 민간협력 또는 민간투자유치와 유사하다.

반면 특별교부세과 국고보조금은 중앙정부로부터 재원을 확보하는 것이고 기금과 특별회계 역시 중앙정부 또는 지방정부 스스로 재원을 재정 관련 법적 근거를 갖고 있을 때에만 확보할 수 있는 재원이다. 우선 중앙정부나 지방정부가 스스로 재정 관련 법적 근거를 마련해야 하는 등 I과 II의 예산재원은 그 과정이 힘들고 정치적 경제적 이해관계가 복잡하기 때문에 실현가능성이 떨어진다. 그러나 민간을 대상으로 한 투자유치 및 수수료 징수 등은 일반적 법적 근거는 필요할지라도 규제가 덜하고 이해관계가 복잡하지 않기 때문에 상대적으로 실현가능성이 높다고 볼 수 있다. I과 II는 지방정부의 자구재원이지만, III과 IV는 중앙 정부로부터 오는 의존재원이다. I과 III은 시류나

경제상황에 따라 변동이 큰 재원이지만, II와 IV는 지속적 행정수요가 있거나 법령으로 제도화된으로써 안정적이며 지속가능한 재원이 될 수 있다.

앞서 제시한 다양한 지역정보화 예산재원 조달유형을 <그림 1>과 같이 정리한 뒤 각 유형의 재원조달방법과 그 활용사례를 분석할 수 있는 자료가 필요하다. 자료 분석을 위하여 재정분야와 정보화 분야의 법령에서 지역정보화 예산재원 조달방법으로 활용할 수 있는 규정들이 있는지를 조사하였다. 무수히 많은 재정분야와 정보화 분야의 관련 법령 중에서 일부 대표적인 법령만 선별하여 분석하였다. 재정분야에서는 국가재정법, 지방자치법, 지방재정법, 기부금품의모집및사용에관한법률을, 사회기반시설에대한민간투자법을, 정보화 분야는 국가정보화기본법, 전자정부법, 공공데이터의제공및이용활성화에관한법률, 전기통신사업법, 유비쿼터스도시의건설등에관한법률 등 서로 상관성이 있는 법령을 중심으로 조사하였다.

**<표 6> 지역정보화 예산재원 조달유형과 관련 법령**

재원 분야	기금 특별회계	세의 수입 (수수료, 광고, 기부 등)	민간투자 민관협력	특별교부세 국고보조금
재정	국가재정법	지방자치법, 지방재정법, 기부금품의모집및사용에관한법률	사회기반시설에대한 민간투자법,	지방자치법, 지방재정법
정보화	전자정부법 국가정보화기본법	전자정부법, 공공데이터의제공및이용 활성화에관한법률	유비쿼터스도시의건 설등에관한법률	전자정부법, 국가정보화기본법

## 2. 지역정보화 예산재원 조달방안

지역정보화 사업예산은 크게 중앙정부로부터 예산을 확보하는 방안과 지방정부 스스로 자체 예산을 확보하는 방안으로 나눌 수 있다. 그러나 지방자치단체가 진정한 의미의 지역정보화 추진 주체가 되기 위해서는 중앙정부로부터 독립된 안정적 재원의 확보가 가장 중요하다. 중앙정부로부터 지원받을 수 있는 예산은 지역정보화 사업의 보조적·보완적 재원으로 활용하여야 한다. 여기서는 앞서 말한 I과 II에 해당하는 지방정부의 자체예산 조달을 확대할 수 있는 방안을 중심으로 논의 하면서 국가차원의 지역정보화사업 예산재원을 제도적으로 지원할 수 있는 방안을 살펴보기로 하겠다.

### 1) 지방정부 자주재원 확보방안

국고보조금 등 중앙정부의 지역정보화 예산지원이 줄어들어 가는 상황에서 지속가능한 자주재원의 확보가 중요하다. 자체 예산의 확보를 위해 선별적 수익자부담원칙의 도입을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 과거부터 정보화예산으로 제공되는 서비스는 무료였다. 그러나 지역정보서비스를 보편적서비스와 선택적 서비스로 나누고 부가가치가 높은 선택적 서비스 이용자에게는 수익자 부담원칙에 따라 해당 서비스의 유지보수 비용을 분담하도록 할 필요가 있다.

기존 서비스에 대한 유지보수비용을 직접 수익자로부터 징수할 수 있다면, 더 많은 신규 서비스를 제공할 수 있는 여력을 지방정부가 갖게 될 것이다. 앞으로 새로운 지역정보서비스의 시스템 유지비용은 일반예산이 아닌 수수료, 사용료, 분담금, 부담금과 같은 세외 수입으로 그 비용을 충당할 수 있는 방안을 제도화 할 필요가 있다.

이하에서는 지역정보화 사업예산 재원으로서는 지역정보화서비스 이용수수료, 지역정보 공공DB 사용료, 지역정보서비스 웹사이트를 이용한 광고 수익, 소액의 지역정보화 기부금 등의 세외수입과 지방정부의 시설을 활용한 민관협력 사업 및 대규모 민간자본 투자유치 사업 사례를 소개하겠다.

#### (1) 지역정보화서비스 수수료

자치단체는 지역정보서비스를 제공하기 위한 유지보수 비용을 보전하기 위해 이용자에게 수수료를 선별적으로 부과함으로써 서비스의 지속적 제공과 업그레이드를 할 수 있다. 전자정부법 제13조 제1항은 “행정기관등의 장은 인터넷을 통하여 제공하는 행정정보로 인하여 특별한 이익을 얻는 자가 있는 경우에는 그 자에게 수수료를 받을 수 있다.”라고 규정하고 있다. 지방자치법 제137조 제1항은 “지방자치단체는 그 지방자치단체의 사무가 특정인을 위한 것이면 그 사무에 대하여 수수료를 징수할 수 있다.”라고 규정하고 있어 지역정보서비스도 특정인을 위한 것이라면 수수료를 징수할 수 있는 근거가 된다. 따라서 법령에 달리 정하여진 경우를 제외하고는 수수료는 그 지방자치단체의 조례에 따라 자체 수입으로 처리할 수 있다.

중앙행정기관의 경우 노동부의 산재의료정보시스템 확충사업에서 2006년과 2007년에 사업비의 54.6%와 77.4%를 자체 운영 수익을 통하여 사업을 추진한 사례가 있으며(명승환 외 2007), 안전행정부의 전자민원서비스(minwon.go.kr)는 온라인 정보제공에 대한 수수료를 중앙정부나 지방자치단체의 세입으로 처리함으로써 시스템운용이나 정보제공 비용과는 무관하게 이용하고 있다. 현재 주민등록등본 등 기본적 민원서류의 온라인 발급(인쇄)을 무료로 제공하면서 수수료 수입이 줄어들었다. 또한 대법원에서 온라인으로 제공하는 등기부등본 서비스는 온라인 열람과 증명서 발급에 대해 과거 수수료를 징수했지만 현재는 열람서비스를 무료로 제공하고 있다. 기존 지역정보화사업의 정상운영비를 확보하기 위하여 정보이용자에 대한 수수료를 부과하고 그 수입을 시스템 운영비용으로 보전하려는 적극적이고 정책적인 노력이 필요하다.

#### (2) 지역정보 공공DB 사용료

많은 지방자치단체가 행정정보 및 공간정보 등 지역정보자원 DB를 무상으로 공개하는 움직임이 있으나, 시장성이 있는 지역정보자원에 대하여는 접근권을 주는 대신 일정한 사용료를 징수토록 하는 것이 바람직하다. 예를 들어 지역정보 공공 DB를 활용하여 상업적 App을 제공하는 자에게 사용료를 징수하는 방안이다. 그 가능성은 지방자치법 제136조에 “지방자치단체는 공공시설의 이용 또는 재산의 사용에 대하여 사용료를 징수할 수 있다.”라고 규정하고 있으므로 자치단체가 보유하고 있는 지역정보 DB를 특정인에게 제공하는 경우에는 사용료를 징수할 수 있다. 또한 공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률 제35조(비용부담)는 “공공기관의 장 및 활용지원센터는 공공데이터의 제공에 드는 필요최소한의 비용을 이용자에게 부담시킬 수 있다”라고 규정한다.

이때 공공기관에는 국가기관과 함께 자치단체도 포함하고 있다. 따라서 지방정부도 공공데이터 제공에 따른 비용을 수익자에게로부터 거둘 수 있다.

해외의 사례를 보면 E.U가 1990년대부터 공공정보의 상업화 방안을 논의하면서 비차별과 공정거래, 이용허락, 과금원칙, 공공정보 목록정리의 네 가지 원칙을 제시하였다. 공공정보 제공에 있어서 차별을 금지하고 특별한 이유가 없으면 공공정보의 이용을 허락해야 하면 공공정보의 제공 전체 수입이 공공정보의 수집, 생산, 분배 및 합리적인 투자 대비 회수비용을 초과하지 않아야 하며, 공공정보 요금은 비용중심으로 해당 공공기관에 적용할 수 있는 회계원칙에 따라 계산하도록 권고하고 있다(명승환 외 2007).

우리나라의 경우 공공정보 제공으로 자체 수익을 확보하는 지역정보화사업은 드물지만 안양시가 2006년 버스도착안내 시스템(BIS)을 구축하면서 공공정보를 유료로 제공한 사례가 있다. 안양시는 일부 이동통신사에게 버스도착정보를 유료로 제공하는 조건으로 이동통신사 망과 플랫폼을 활용한 모바일 버스도착정보서비스를 추진한 사례가 있다 (명승환 외 2007). 최근 정부 3.0 국정과제의 추진으로 공공정보의 공개가 본격화 되면서 공공정보를 활용이 활성화 될 여지가 많아지면서 공공정보의 상업적 이용자에 대한 과금 등을 통한 예산재원 조달을 기대할 수 있는 영역이다. 그러나 공공정보의 상업적 이용이 가능할 수 있도록 공공정보의 질 관리와 책임 강화 등 서비스의 개선이 선행되어야 할 것이다.

### (3) 지역정보서비스 채널 광고 수익

지방자치단체가 제공하는 지역정보서비스 채널(인터넷 및 모바일 창구)을 통하여 상업적 또는 공익적 광고를 게재 또는 링크해 주고 수수료를 징수하되 그 재원의 전부 또는 일부를 지역정보화 사업 기금으로 적립하는 것이다. 국가나 자치단체의 광고에 관하여 특별히 금지하고 있는 법률은 없다. 과거 전자정부법 제38조는 제3항은 “행정기관의 장은 불특정 다수인에게 인터넷으로 유용한 행정정보를 제공하는 경우로서 지속적으로 당해 행정정보를 갱신할 필요가 있는 경우에는 당해 행정정보를 제공하는 인터넷 창구에 상업적 광고를 유치하여 그 수익으로 당해 행정정보의 갱신을 위한 비용의 전부 또는 일부를 충당할 수 있다.”라고 하여 상업적 광고를 할 수 있었던 때가 있었으나 2010년 전면개정 이후 삭제된 상태이다.

정보화 예산재원 조달을 일반회계와 기금에 의존하는 중앙행정기관에서는 광고를 활용한 사례를 찾기 힘들지만 지방정부의 경우 부산광역시 한 때 자치조례로서 광고를 할 수 있는 근거를 두고 시행한 적이 있었으나 전자정부법에서 광고 관련 규정이 삭제되면서 광고를 중단한 사례가 있었다.

따라서 앞으로 전자정부법 등 관련법에 다시 광고 규정을 재규정하거나 별도의 지역정보화 추진 체계법 마련시 광고규정을 규정할 수 있을 것이다. 이때 광고의 범위를 상업적 광고는 제외하고 공공 또는 공익기관의 광고로 제한하는 것도 실현가능성을 높이는 방법 중의 하나이다.

### (4) 자발적 소액 기부금 모집(크라우드 펀딩)

지역정보서비스 이용자에게 수수료나 사용료를 징수할 수 없는 경우에는 지역정보화사업의 지속적 업그레이드를 목적으로 하는 자발적 소액 기부금을 관련 웹사이트에서만 한정해서 모집하도록

하는 것이다. 최근에 논의가 활발히 전개되고 있는 크라우드 펀딩의 수단으로 볼 수 있을 것이다. 모집된 기부금의 일부나 전부는 지역정보화 기금조성에 사용한다. 기부금품의모집및사용에관한법률 제5조 및 그 시행령 제14조 1항 2호는 국가나 자치단체는 원칙적으로 기부금을 모집할 수 없으나 예외적으로 자치단체의 장 또는 자치단체가 출자·출연하여 설립된 법인·단체가 행정목적의 수행 하거나 해당 법인·단체의 설립목적의 수행하기 위하여 직접적으로 필요한 경우로서 제12조제1항에 따른 기부심사위원회의 심의를 거친 경우에는 기부금 모집을 할 수 있도록 하고 있다.

자치단체의 장 또는 자치단체가 출자·출연하여 설립된 법인·단체 등은 위 법적근거에 의하여 기부금을 모집할 수 있으나 자치단체가 자발적 지역정보화사업 기부금을 모집하고자 하는 경우에는 별도의 법적 근거를 마련해야 하는 상황이다. 자치단체의 장 또는 자치단체가 출자·출연하여 설립된 법인·단체가 기부금을 모집하는 경우에는 기부금의 액수 및 사용에 관한 구체적 사항은 기부금품의 모집 및 사용에 관한 법률 및 그 시행령 규정에 따라 자치단체 조례로 정하여야 한다.

지금까지 기부금품의모집및사용에관한법률 제5조에 근거하여 지역정보화 예산재원 조달을 위한 기부금 모집을 한 국내사례는 찾아보기 어렵다. 그러나 최근 창조경제와 정부 3.0 국정과제 추진과정에서 소규모 개인 중심의 크라우드 펀딩(crowd funding)이 주목을 받고 있다. 해외사례에서는 Kickstarter.com, Indiegogo.com 등의 크라우드 펀딩사이트를 통해 개인이나 기관이 불특정 다수의 소액 기부를 통해서 창업아이디어의 사업화나 공익목적의 사업을 실행할 수 있는 자금을 마련하는 것이다. 미국에서는 2014년 신생기업이 크라우드 펀딩을 통해 자금을 모을 수 있도록 한 JOBS(Jump Start Our Business Startup Act)법이 제정되면서 크라우드 펀딩에 대한 관심이 고조되고 있다. 지금까지는 정부가 운영하는 창조경제타운이나 벤처캐피탈 등 공식적인 기관을 통해서만 창업아이디어 지원이 이루어졌지만, SNS 기반의 크라우드 펀딩은 전세계를 대상으로 창업지원을 요청할 수 있다. 앞으로 지방정부가 소셜미디어를 배경으로 기부, 후원, 대출, 투자 등의 활동을 활성화 된다면 크라우드 펀딩도 지역정보화 예산재원 조달 수단으로서의 실효성은 더욱 높아질 수 있을 것이다.

##### (5) 민관협력

자치단체가 민관협력 사업자에게 지역정보화사업 비용의 일부를 분담시키거나 사업자의 수익의 일부를 거둬들여 지역정보화사업 기금으로 조성함으로써 지역정보서비스 유지보수 및 업그레이드를 위한 투자재원으로 활용할 수 있도록 하는 것이다. 스마트 기기를 기반으로 하는 새로운 정보서비스가 요구되면서 국민생활과 밀접하게 연결돼 있는 공공DB를 활용한 민관협력 사업이 주목을 받고 있다. 민간사업자는 신규서비스나 상품개발을 통한 수익을 창출하고, 자치단체는 지역정보화 사업비용을 보전할 수 있는 장점이 있다.

민관협력을 통한 지역정보화 사업의 예를 들면, 서울시의 TOPIS 교통정보와 KT, SK가 구축한 교통정보를 상호 활용함으로써 보다 정확한 교통정보서비스를 제공하는 민관협력 사업을 실시하였다. 또한 서울시가 보유한 네트워크를 외부 통신사업자와 연동하여 서울시민에게 wifi zone 서비스를 무상으로 제공하고 있다.

현재 서울시가 통신사업자에게 무상으로 서울시 자가망을 제공하고 있는 것을 유상으로 전환함

으로써 자가망 유지보수 비용 일부를 확보할 수 있을 것이다. 왜냐하면 지방자치법 제136조에 자치단체가 자가망과 같은 공공시설을 다른 공공기관이나 민간 사업자에게 이용하게 한 경우 사용료를 징수할 수 있기 때문이다.

그러나 지방정부의 자가망을 유료화 하는 데에는 일정한 한계가 있다. 왜냐하면 전기통신사업법상 자가 전기통신 설비로 취급되어 사업용전기통신설비가 아니기 때문에 불특정인을 대상으로 하는 전기통신서비스에는 사용할 수 없다. 또한 전기통신사업법 제7조는 자치단체는 기간통신사업자가 될 수 없어서 자가망을 이용한 상업적 사용을 할 수 없다. 그러나 자치단체의 자가망을 상업용 목적이 아닌 공익목적으로 공공기관에만 한정하여 일정한 전기통신서비스를 제공할 필요가 있다. 예를 들어 재난위기관리를 위하여 자치단체의 자가망을 연결하여 전국적인 재난위기관리시스템을 구축하는 경우 등 특정한 공익목적의 사업은 전기통신사업법상의 예외로 인정할 필요가 있다.

#### (6) 민간자본 투자유치

민간자본 투자유치는 공공시설의 건설과 운영을 위하여 국가 또는 지방자치단체 등 공공부문이 부족한 소요 재원의 일부 또는 전부를 민간부문으로부터 조달하는 대신 민간부문에 일정한 범위 내에서 공공시설에 대한 운영 또는 수익 등을 보장하는 제도라고 할 수 있다(명승환 외 2007). 이러한 민간자본 투자유치는 주로 중요한 SOC사업을 추진할 때 활용되고 있다. 사회기반시설에대한민간투자법의 제2조에는 민간자본유치를 할 수 있는 사회기반시설에 국가정보화기본법의 정보통신망도 포함하고 있으므로 지방정부의 지역정보화사업 추진을 위한 정보통신망 구축에도 다른 사회기반시설처럼 민간투자유치 가능하다. 지방정부가 지역정보화 예산재원 조달이 어려운 경우 민간투자유치를 통하여 단기간에 사업을 추진하고, 중장기적으로 그 투자비용을 민간투자자에게 보상하는 제도를 활용하는 것이다.

민간투자 유치방식은 투자비용 보전방법에 따라 BTO 방식과 BTL방식으로 나뉜다. BTO(Build-Transfer-Operate) 방식은 시설물을 건설 후 정부에 귀속(기부채납)시키고, 일정기간 동안 그 시설물을 운영하면서 시설이용자에게 이용료를 받아 투자비용을 회수 하는 방식이고, BTL(Build-Transfer-Lease)방식은 민간이 건설한 시설물을 정부로 귀속(기부채납) 한 후 정부가 그 시설물 이용에 대한 임대료를 지급함으로써 민간의 투자비용을 보전해 주는 방식이다(원구환 2012).

다만, 지방정부는 민간투자유치 방식중 BTO 방식과 BTL 방식 중 어느 것이 그 지역의 상화에 적합한지 판단하여야 한다. 일반적으로 민간투자유치 방식 중 BTO는 민간이 수요부족에 따른 사업리스크를 부담하고, BTL은 자치단체가 수요부족에 따른 사업리스크를 부담하기 때문에 BTL방식이 민간투자유치가 더 용이하게 하는 방법이다(원구환 2012:301). 국내에서 민간투자유치를 활용한 지역정보화 사업을 추진한 사례가 많지 않다. 경기도의 경우 6개 도의료원에 KT가 의료진료 정보시스템을 투자하여 구축하였는데 경기도는 종자돈 20억원에 유지보수비 지급하는 대신 구축비용은 KT 민간투자자로 이루어졌다. 지역정보화 사업 영역에서 민간투자유치가 논의되고 있는 사업은 광역별 정보자원 통합관리센터 설치사업이다. 초기 막대한 투자비용이 소요되어 광역자치단체라도 자체 재원만으로 설립하는 것이 부담이 되기 때문에 민간투자를 활용할 필요가 있다.

국토교통부 중심으로 이루어지고 있는 U-city 사업의 일환으로 지역정보화서비스가 민간투자방식



으로 추진되는 경우가 있다. 예를 들면, 부산시의 자가통신망 구축을 위한 부산시정보화고속도로사업과, 안산시의 CCTV 기반 통합관제센터 구축을 위한 u-방법방재사업은 BTL방식 민자유치 사업으로 추진하였다. BTL 방식의 민자유치 사업은 사업시행은 빠르게 상대적으로 적은 비용으로 시작할 수 있지만, 민간투자기관의 수익을 일정하게 보장해 줘야 하기 때문에 지방정부의 입장에서는 사업 운영비용에 대한 부담이 상당히 큰 단점이 있다. 이 밖에 광고 U-city사업은 광고신도시를 대상으로 600억 규모의 구축사업비가 들어가는 사업으로 재원조달은 경기도시공사가 구축비를 부담하며, 민관합작회사(J/V)가 운영을 하되 수익사업을 통해 운영비의 일부를 보전하고, 지방정부는 운영비용을 부담하기로 했다(고성훈 2008).

## 2) 국가차원 예산확보 방안

지역정보화사업 재원조달은 지방정부의 자체수입을 늘리거나 민간협력 사업 및 민간투자 유치 확대가 바람직하지만, 지방정부 자체예산만으로 지역정보화 사업추진이 어려운 경우 불가피하게 중앙정부로부터 예산지원을 받을 수밖에 없다. 국가차원의 지역정보화 예산확보 방안 중 가칭 지역정보화 특별회계예산과 지역정보화기금의 가능성만 살펴보겠다. 특별회계예산과 기금은 자치단체 수준에서도 만들 수 있지만 재정자립도가 낮은 자치단체의 경우 설치 유인이 크지 않아 실현가능성이 낮기 때문에 중앙정부 차원에서의 특별회계와 기금 설치로만 논의를 좁힌다.

### (1) 가칭 지역정보화특별회계예산

지역정보화의 활성화를 위하여 한시적(예: 5년 이내)으로 지역정보화사업이라는 특정한 사업을 특정세입으로 지출을 충당하게 하는 것이다. 특별회계예산은 일반예산 출연금, 지역정보화 사업을 통하여 들어온 사용료, 수수료 등으로 재원을 삼으며 오직 지역정보화사업에만 사용한다. 국가재정법 제4조에서 일반회계는 조세수입 등을 주요 세입으로 하여 국가의 일반적인 세출에 충당하기 위하여 설치하는 반면, 특별회계는 국가에서 특정한 사업을 운영하고자 할 때, 특정한 자금을 보유하고자 할 때, 특정한 세입으로 특정한 세출에 충당함으로써 일반회계와 구분하여 관리할 필요가 있을 때에 법률로써 설치하되, 별표 1에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. 따라서 지역정보화특별회계예산을 신설하기 위해서는 가칭 지역정보화특별회계법을 제정함과 동시에 국가재정법 별표1을 개정하여 별표1 안에 지역정보화특별회계법을 명시적으로 규정하여야 한다.

### (2) 가칭 지역정보화 기금

기금은 특정목적을 위해 특정자금을 운용하는 것으로 지역정보화사업을 안정적이고 신축적으로 추진하기 위하여 출연금, 부담금 등을 재원으로 삼는 것이다. 국가재정법 제5조에 따르면 기금은 국가가 특정한 목적을 위하여 특정한 자금을 신축적으로 운용할 필요가 있을 때에 한하여 법률로써 설치하되, 정부의 출연금 또는 법률에 따른 민간부담금을 재원으로 하는 기금은 별표 2에 규정된 법률에 의하지 아니하고는 이를 설치할 수 없다. 기금 설치근거를 두기 위해서 가칭 지역정보화기금법률을 제정하되, 국가재정법 별표 2를 개정하여 그 기금설치 근거 법률을 별표2 안에 명시

하여야 한다. 지역정보화 주관 행정부처는 기금을 관리하기 위한 기금운용기관을 지정하고 그 기관을 감독하여야 한다. 지역정보화특별회계와 지역정보화기금은 법개정을 통해 설치 가능할 수 있지만 예산당국의 반대가 예상됨으로 실현가능성이 낮은 재원 조달 방법이다.

## V. 결론 및 정책시사점

자치단체가 주도하는 실질적인 지역정보화를 추진하기 위해서는 국가 의존적 예산행태에서 벗어나 세외수입 등 자체수입을 늘리는 방향으로 패러다임의 변화가 선행되어야 한다. 자치단체의 지역정보화 추진을 위한 자체수입을 늘리기 위하여 부가가치서비스에 대한 수익자부담원칙을 적극 적용하여 수수료, 이용료 등 징수할 수 있는 조세 마련 등 제도적 정비 필요하다. 또한 민관협력 및 투자를 유치하여 대규모 신규 지역정보화 사업을 추진할 수 있도록 자치단체와 관련 공무원에 대한 인센티브가 필요하다. 자치단체가 생성, 보유하고 있는 정보자원의 활용도를 제고할 수 있는 내부 전문가를 육성하고, 시장과 연계할 수 있는 자치단체의 역량제고도 필요하다.

늘어나는 유지보수비를 억제하는 노력이 시급하다. 이를 위하여 기존의 지역정보시스템 활용도를 평가하여 존속 여부를 평가하는 정보서비스 일몰제 도입도 예산재원의 확충과 더불어 검토할 필요가 있다. 지역정보화사업에 대한 평가와 예산의 연계 강화는 불필요한 지역정보서비스시스템의 유지보수비의 증가를 억제하는데 기여할 수 있다. 일반적으로 정보시스템은 최고관리자의 관심대상이 아니기 때문에 정기적으로 성과평가를 잘 하지 않으며 특별한 이유가 없는 한 유지보수비용을 일반예산에 쉽게 반영하는 경향이 있다.

지역정보화 예산재원 대안들을 비교했을 때 다음과 정책 시사점이 발견되었다. 첫째로 지역정보화 재원확보의 실현가능성 관점에서 자치단체의 자체수입이 실현가능성이 더 커 보인다. 수수료, 사용료, 광고수입, 소액기부금모집과 같은 세외수입을 징수하고 민간협력사업·민간투자유치사업을 할 수 있는 법적근거가 대부분 존재하는 상태라서 자치단체의 역량과 노력여하에 따라 실질적인 새 세입원이 될 수 있을 것이다. 그러나 국가차원의 재원인 기금, 특별회계, 특별교부세, 국가보조금은 기획재정부와 같은 예산당국과의 협의가 쉽지 않을 것이다. 특별교부세와 국가보조금은 지역정보화사업에 대한 국가차원의 정책적 우선순위가 높지 않으면 실현되기 어렵기 때문이다. 또한 기금과 특별회계예산은 법률의 제정 또는 개정을 수반하는 것이기 때문에 실현가능성이 떨어진다.

둘째로 지역정보화 재원확보의 지속가능성 관점에서 자치단체의 자체 수입 중 수수료와 사용료와 같은 세외수입과 국가차원의 특별회계예산과 기금이 가장 바람직하다. 수수료와 사용료, 광고수입과 같은 세외수입은 국민의 행정수요만 있다면 계속적이고 안정적인 세입원이 될 수 있고, 법률로 설치된 기금과 특별회계는 일단 만들어지면 상당한 기간 안정적으로 유지 될 수 있기 때문이다. 그러나 민간협력사업과 민간유치사업은 수요예측의 실패 등 사업리스크가 크고 사업운영상의 예측하지 못한 어려움이 있을 수 있기 때문에 계속적이거나 안정적인 수입원이 되지 않을 수도 있다. 특별교부세와 국고보조금은 국가 정책적 목표가 달성이 되면 더 이상 수입원이 되지 못하기

때문에 자치단체의 입장에서는 지속가능한 안정적 재원이라고 보기 힘들다.

따라서 실현가능성과 지속가능성 관점에서 자치단체의 세외수입이 가장 바람직한 지역정보화 재원이 될 수 있음을 알 수 있다. 자치단체의 수수료, 사용료 등 세외수입을 늘리기 위해서는 국민들이 실질적으로 필요로 하는 행정·생활정보 수요를 만족시킬 수 있는 지역정보시스템을 개발하는 것이 가장 중요한 것으로 보인다. 즉 지역정보화사업을 행정기관의 입장이 아닌 시민과 고객의 입장에서 지역정보화사업 계획을 수립하고 어떠한 정보가 시민과 고객이 필요로 하는 정보인지를 분석하여 그에 맞는 정보시스템을 디자인 할 줄 아는 역량이 지방정부에게 요구된다.

## 참고문헌

- 고성훈. (2008). u-City 사업의 재원조달 방법 타당성 분석(석사학위논문), 서울시립대 국가정보화전략위원회. (2010). 2010년도 지방자치단체 국가정보화시행계획(안). 국가정보화전략위원회. (2011). 2011년도 국가정보화시행계획(안)
- 국토교통부. (2013a). U-City 개념과 현황.
- 국토교통부. (2013b). U시범도시 사업개요 및 현황.
- 김석주. (2013). 지역정보화사업의 체계적 추진 및 활용성 강화: 지방자치단체 정보화담당관들의 인식조사를 중심으로. 한국지역정보화학회지, 16(2), 175-200.
- 김현아. (2013). 중앙 지방간 세출 및 채무관리방안. 지방행정연구, 27(4), 3-30.
- 명승환·허철준·김용민. (2010). 주민밀착형 지역사회 전자정부 서비스 구현 방안에 관한 연구. 지방정부연구, 16(3), 111-134.
- 명승환·이기식·허철준·권용민·차웅철. (2007). 선진국의 정보화 사업 예산 편성 사례 및 재원조달방안 미래창조과학부. (2013). 향후 5년간의 국가정보화 청사진 나왔다(2013. 12. 4일 보도자료).
- 신무섭. (2011). 재무행정학: 대영문화사.
- 원구환. (2012). 재무행정론: 대영문화사.
- 윤영진. (2010). 새 재무행정학: 대영문화사.
- 윤영진. (2013). 복지재정 수요확대에 따른 지방자치단체 대응방안. 지방행정연구, 27(4), 31-65.
- 조영임. (2013). 빅데이터의 이해와 주요 이슈들. 한국지역정보화학회지, 16(3), 43-65.
- 최병호·이근재·정희완. (2012). 자치단체의 자체재원 확충노력이 보통교부세 교부액에 미치는 영향에 관한 실증분석. 지방정부연구, 16(4), 335-357.
- 최영훈 외. (2006). 전자정부론: 대영문화사.
- 한국지역정보개발원. (2010). 한국의 지역정보화 추진과 성과: 지역정보화 추진 과정과 사례를 중심으로.
- 한국지역정보개발원. (2012). 지역정보시스템 성과평가를 통한 일몰제 도입방안 연구.
- 한국지역정보개발원. (2013a). 2013 지역정보화 백서.
- 한국지역정보개발원. (2013b). OK 주민서비스 발전방안
- 한표환. (1997). 지역개발을 위한 재원확보방안. 국토, 1997(6), 36-43
- 행정안전부. (2011a). 2012년도 지방자치단체 국가정보화시행계획(안) 검토결과.

- 행정안전부. (2011b). 국가기관 및 지방자치단체 2012년도 국가정보화시행계획.
- 행정안전부. (2013). 지방자치단체 2013년도 국가정보화 시행계획.
- 행정자치부 자치정보화조합. (2007). 정보화사업 효율적 추진방안 연구.
- 행정자치부. (2007). 주민과 함께 미래를 열어가는 U-Life 21 기본계획 (제3차 지역정보화 촉진기본계획).
- 황성돈. (2011). 지역정보화 개념에 관한 비교 실정법적 의미 구조 분석: 국가정보화 기본법과 전자정부법을 중심으로 한국지역정보학회지, 14(4), 157-177.
- 황성돈·정충식. (2004). 전자정부의 이해: 다산출판사.
- 황성돈 외. (2012). 미래형 지역정보화의 가치와 추진전략에 관한 연구.

---

**이맹주(李孟柱):** 제39회 행정고시 일반행정직 합격. 정보통신부와 지식경제부에서 근무. 연세대학교 행정학과를 졸업하였고, 국비유학으로 미국 Syracuse university에서 행정학석사와, Virginia Tech에서 행정학박사 취득하였음. 현 강남대학교 행정학과 조교수로 재직 중임(gopeace@kangnam.ac.kr).

## Abstract

# How to Ensure the Financial Resource Diversity of Local Information Project: A Exploratory Study from the Institutional Perspective

Lee, Maeng Joo

Local governments have failed to drive due investment on new projects for advancing the information system within their local jurisdictions. The reasons is that they are unable to ensure enough funding due to the decrease of subsidy by the central government and the increase of maintenance cost of ongoing projects. As a result, local governments need spend 60%~80% of their budget for the maintenance of existing information system, they have are unable to respond to new emerging demands for state-of-art information service. The paper explores possible alternatives beyond taxation to suggest independent funding resources that local governments can rely on.

The paper have searched relevant laws to list all possible financial means and cases to investigate how local government actually use those possible means. The paper finds that there are some possible alternatives other than taxation for local governments to ensure financial resources. However, few local governments actually try out those means. The paper suggests that local governments need to change inert attitudes and some policy implication to motivate local government to use the existing institutional means and tools to gain financial autonomy from the central government subsidy.

Key Words: local information system, financial resource diversity, financial autonomy