

482-110 경기도 양주시 삼송로 31 (전화) 070-7797-2583 (문의) news.pcis@daum.net

대표 손영준

<http://cafe.daum.net/pcis>

수 신	각 언론사 정보화 담당기자
발 신	정보화사회실천연합
문 의	손영준 T. 010-8677-9515
작 성 일	2013. 10. 30(수)
제 목	[보도자료] 공공 정보화 사업의 파행적인 수행기간(실태조사) (총 10페이지)

공공 정보화 사업의 파행적인 수행기간

제도의 문제인가 추진의 문제인가?

1. 최근 몇몇 공공 정보화 사업의 추진이 무리하게 진행되어 그 원인을 확인하고자 조달청 “나라장터”의 정보화 사업 계약 현황(2008.01-2013.08) 8,181건을 분석한 결과 몇 가지 문제 점을 제기합니다.
2. 첫째로 사업규모가 증가하여도 평균수행기간은 거의 증가하지 않는 현상으로 3억미만 (6,227건) 사업규모의 수행기간이 3.1~ 5.7개월이며, 3억~42억이하(1,954건)의 사업규모의 평균수행기간이 6.1~8.9개월로 조사되었습니다.
3. 이를 다시 월별로 분석한 결과 <도표5>에서 보이는 것처럼 9억-15억규모의 사업수행기간 이 3월 계약사업의 평균수행기간이 8개월인데 10월 계약사업의 평균수행기간이 5개월로 수행기간이 38%나 감소되어 계약된 것으로 나타나고 있습니다. 이처럼 9월, 10월 발주사업 이 연초에 발주된 사업보다 수행기간이 짧은 것은 국가재정법상 예산의 집행을 당해 년도 집행을 원칙적으로 하는 제도로 인하여 사업종료일자를 12월로 결정하고 사업기간을 역산 하여 발주를 하는 사업이 상대적으로 많은 비중을 차지하고 있다는 것입니다.
4. 현행제도에서도 예산집행을 이월하여 사용할 수 있는 제도로 “국가재정법 시행령 제8조(명 시이월비의 다음 연도에 걸치는 지출원인행위의 승인), 제18조(예산집행지침의 통보), 제20조(세출

예산의 이월)”와 이에 따라 매년 기획재정부의 “예산집행지침”에 규정되어 있으나 현실적인 문제로 인하여 그 실효성이 떨어지고 있는 것으로 파악되고 있어 정보화 사업의 특성이 고려된 정보화 예산의 집행 제도에 대하여 현실성 있는 개선이 필요합니다.

5. 또한 공공정보화 사업의 사업수행기간이 사업규모와 관계없이 대부분의 사업이 길어야 8개월인 것은 전반적으로 사업수행기간의 적절성에 대하여 문제를 제기합니다.
6. 사업수행기간의 단축은 SW결과물의 품질이 저하되는 대표적인 원인으로 수행기간의 단축은 SW엔지니어의 근무 여건의 열악화(월화수목금금금), SW공학 적용의 실종(생각하는 시간의 단축으로 개선 보단 현상유지에 치우침) 이는 결국 품질의 저하를 초래하며 또한 고도화 명분으로 사업을 재 추진하는 등 예산낭비로 까지 이어지게 됩니다.
7. 이는 우리나라의 SW산업에 종사하는 엔지니어들의 수준을 하향평준화로 고착화시키며, 창의와 도전의 정신이 싹틀 수 없는 환경을 만들고 있습니다.

8. 실태조사

가) 출처 : 조달청 "나라장터"의 정보화 사업 계약 내역

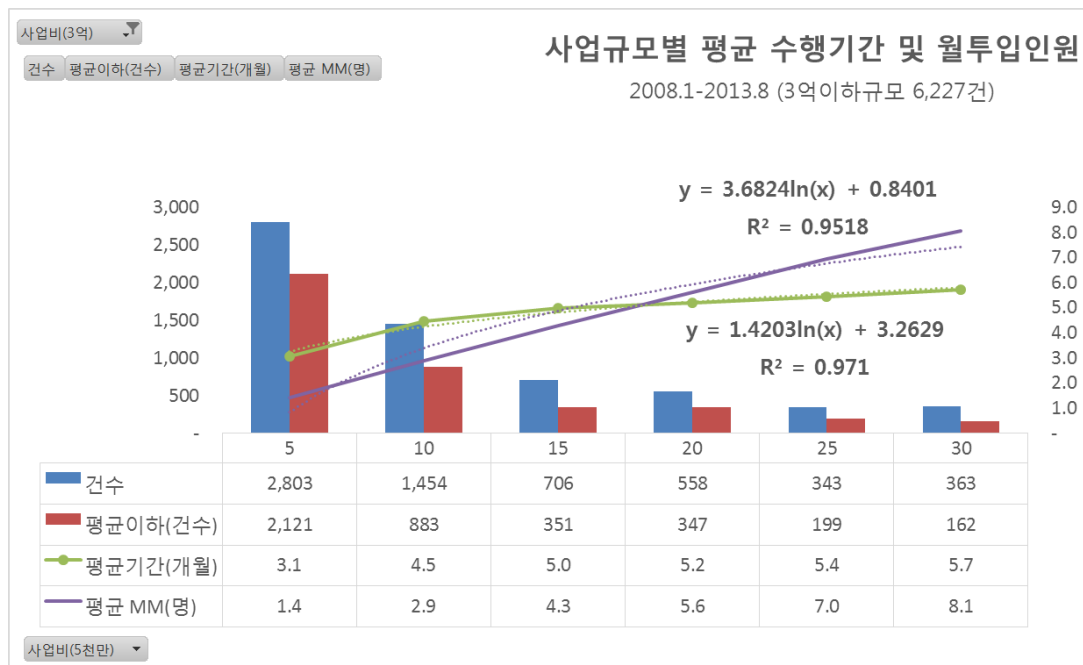
나) 범위 : 2008년 01월 - 2013년 08월

다) 대상 : 공공 정보화 사업 중 40억 미만의 구축 사업 (8,181건)

9. 조사결과

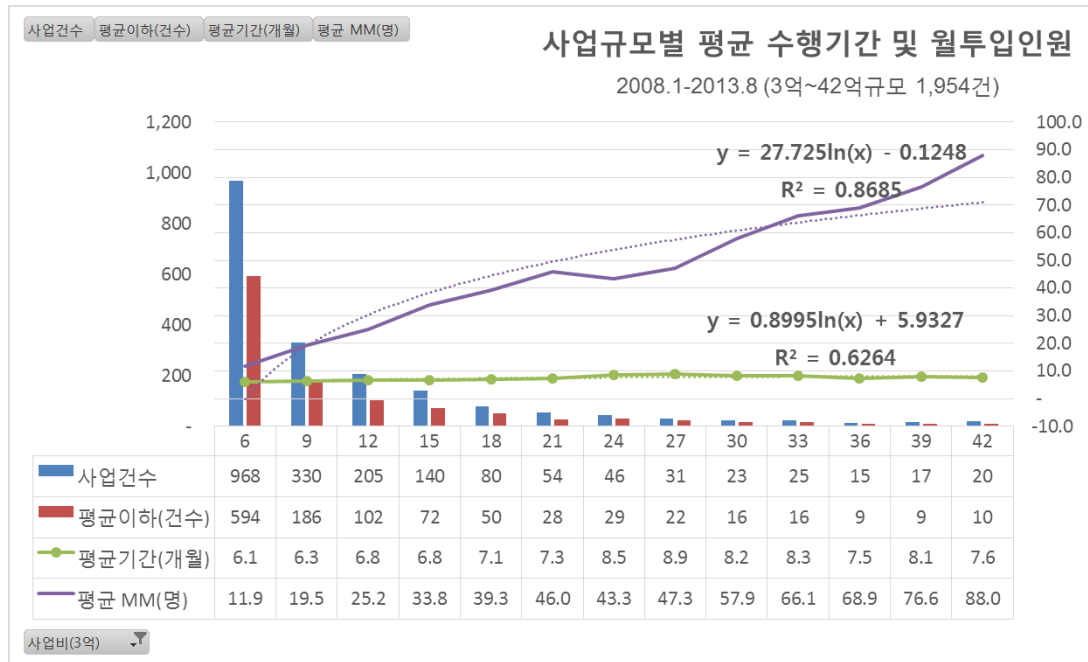
가) 공공 정보화 구축 사업에 대하여 월별 수행기간을 분석한 결과에서 하였습니다.

A. 3억 미만의 사업에 대하여 사업규모의 구간을 5천만원 단위로 세분화하여 분석한 결과 평균사업기간이 3.1개월에서 5.7개월로 증가 되는 관계를 보이고 있으며, 전체 모집단에 대하여 97%의 설명력을 보이고 있습니다.



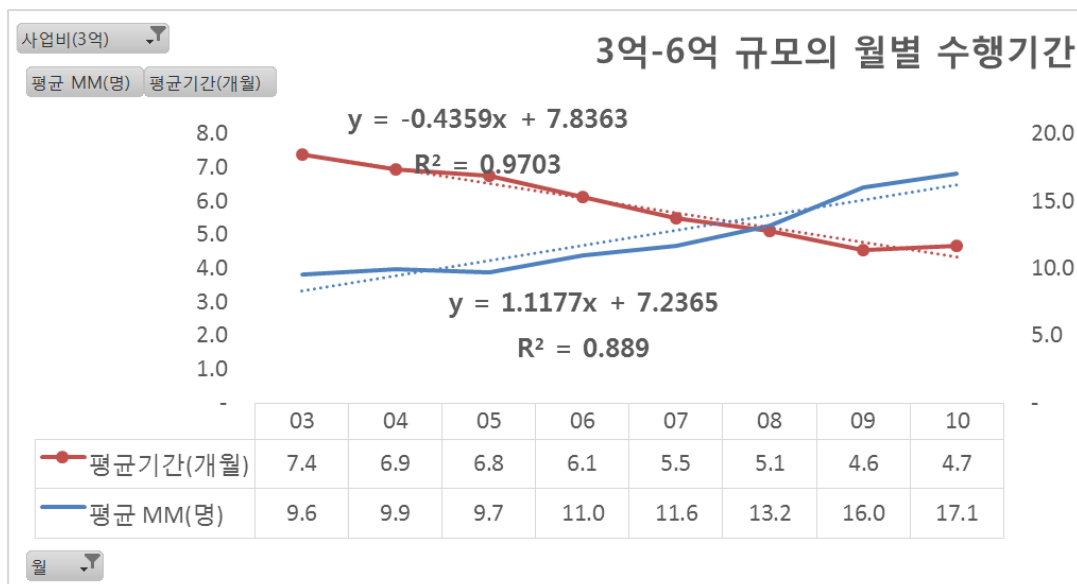
<도표 1. 규모별 평균 수행기간 및 월 투입인원 (3억이하규모 6,227건)>

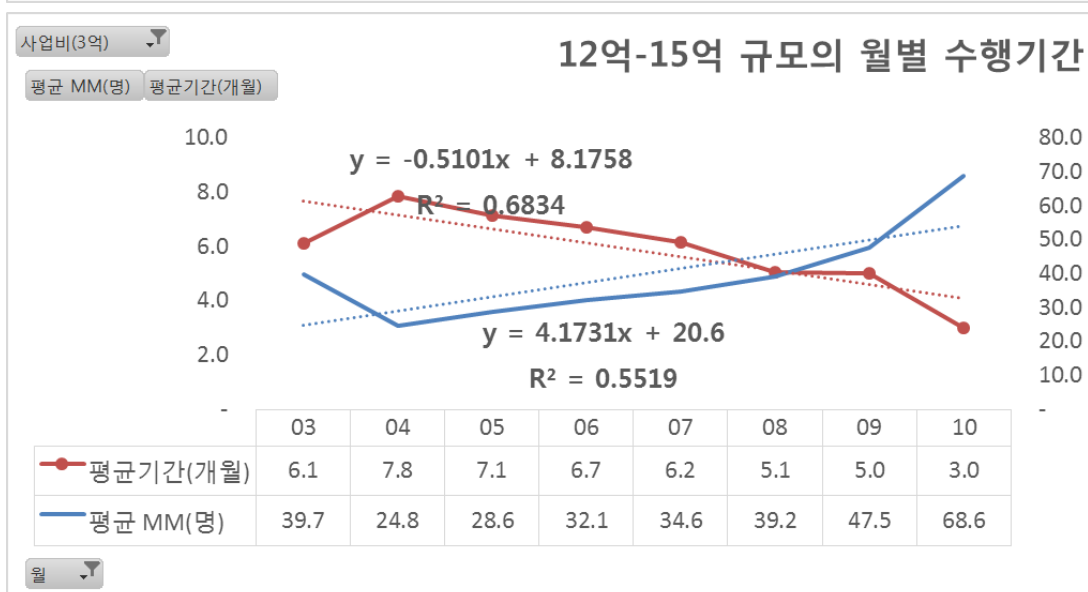
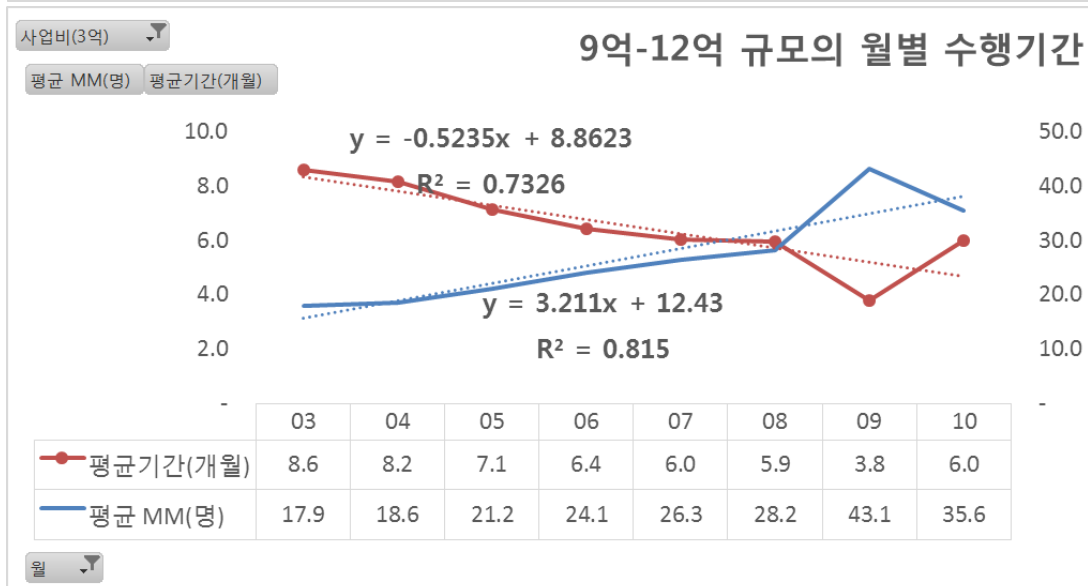
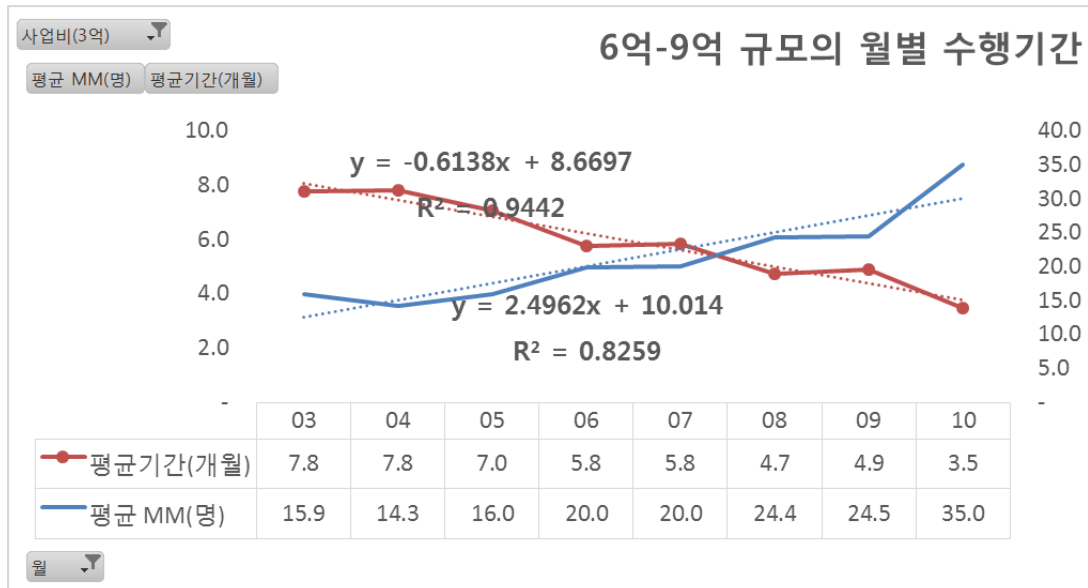
B. 그러나 3억~42억 규모의 사업에서는 평균수행기간은 6.1개월에서 8.9개월에 수행되는 것으로 보이고 있으나 전체 사업에 대한 설명력이 62%밖에 안되며, <도표 1>의 3억이하 규모보다 사업규모의 차이가 큰 것에 비하여 수행기간은 거의 일정하고 투입인력만 선형으로 증가하는 형태를 보이고 있습니다. 이는 정보화 사업의 특성을 고려하지 않고 공산품을 생산하듯 가동력을 증가시키면 생산량이 비례하여 증가하는 것과 같은 인식으로 정보화 사업을 추진하는 것은 매우 잘못된 인식하에 추진되고 있다는 것을 보여주는 사례입니다.

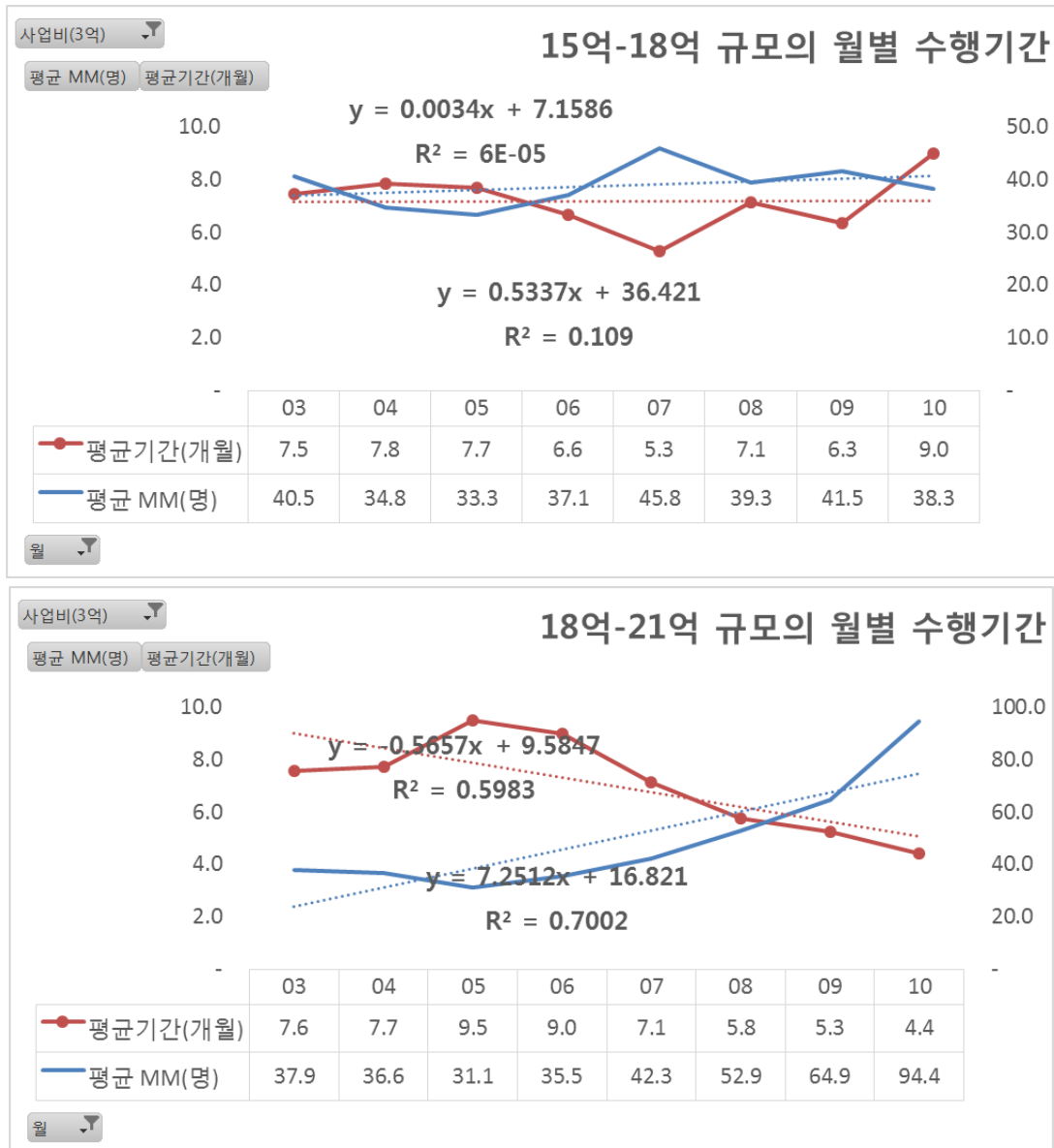


<도표 2. 규모별 평균 수행기간 및 월 투입인원 (3억-42억규모 1,954건)>

- 나) 아래 도표를 살펴보면 같은 사업규모의 사업을 월별로 살펴본 결과 연말로 갈수록 수행기간이 적어지는 선형적 모형을 보이고 있으며 그 설명력 또한 97%의 높은 수치를 보이고 있습니다. 이는 예산의 이월집행에 대한 부담 때문에 가급적 연내로 수행기간을 맞추어 사업을 종결하고자 하는 경향이 반영된 결과로 나타난 현상입니다.







<도표 3. 사업규모를 세분화한 월별 평균 수행기간 및 월투입인원>

참고. 관련법령

국가재정법 [시행 2014.1.1] [법률 제11821호, 2013.5.28, 일부개정]

기획재정부(예산정책과) 044-215-7134

제24조(명시이월비) ①세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측되는 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

②각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 명시이월비에 대하여 예산집행상 부득이한 사유가 있는 때에는 사항마다 사유와 금액을 명백히 하여 기획재정부장관의 승인을 얻은 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.<개정 2008.2.29>

③기획재정부장관은 제2항의 규정에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 승인한 때에는 감사원에 통지하여야 한다.<개정 2008.2.29>

제44조(예산집행지침의 통보) 기획재정부장관은 예산집행의 효율성을 높이기 위하여 매년 예산집행에 관한 지침을 작성하여 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다.<개정 2008.2.29>

제48조(세출예산의 이월) ①매 회계연도의 세출예산은 다음 연도에 이월하여 사용할 수 없다.

②제1항의 규정에 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경비의 금액은 다음 회계연도에 이월하여 사용할 수 있다. 이 경우 이월액은 다른 용도로 사용할 수 없으며, 제2호에 해당하는 경비의 금액은 재이월할 수 없다.

1. 명시이월비

2. 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비

3. 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비

4. 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비

5. 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

③제1항의 규정에 불구하고 계속비의 연도별 연부액 중 당해 연도에 지출하지 못한 금액은 계속비사업의 완성연도까지 계속 이월하여 사용할 수 있다.

④각 중앙관서의 장은 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월하는 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 이월명세서를 작성하여 다음 연도 1월 31일까지 기획재정부장관 및 감사원에 각각 송부하여야 한다.<개정 2008.2.29>

⑤각 중앙관서의 장이 제2항 및 제3항의 규정에 따라 예산을 이월한 경우 이월하는 과목별 금액은 다음 연도의 이월예산으로 배정된 것으로 본다.

⑥매 회계연도 세입세출의 결산상 잉여금이 발생하는 경우에는 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산 이월액에 상당하는 금액을 다음 연도의 세입에 우선적으로 이입하여야 한다.

⑦기획재정부장관은 세입징수상황 등을 감안하여 필요하다고 인정하는 때에는 미리 제2항 및 제3항의 규정에 따른 세출예산의 이월사용을 제한하기 위한 조치를 취할 수 있다.<개정 2008.2.29>

국가재정법 시행령 [시행 2013.4.5] [대통령령 제24496호, 2013.4.5, 타법개정]

기획재정부(예산정책과) 044-215-7134

제8조(명시이월비의 다음 연도에 걸치는 지출원인행위의 승인) 각 중앙관서의 장은 법 제24조제2항에 따라 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위에 대한 기획재정부장관의 승인을 얻고자 할

때에는 다음 각 호의 사항을 명백히 한 서류를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. <개정 2008.2.29>

1. 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 필요로 하는 경비의 과목과 금액 및 사유
2. 제1호의 금액 중 다음 연도에 지출할 금액

제18조(예산집행지침의 통보) ①기획재정부장관은 법 제44조에 따른 예산집행지침을 매년 1월말까지 각 중앙관서의 장에게 통보하여야 한다. <개정 2008.2.29>

②제1항에 따른 예산집행지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.<개정 2008.2.29>

1. 경비유형 및 비목별 예산집행에 관한 사항
2. 법 제46조제2항 및 법 제47조제1항 단서에 따른 전용 및 이용권 위임범위에 관한 사항
3. 그 밖에 기획재정부장관이 필요하다고 인정하는 사항

제20조(세출예산의 이월) ①법 제48조제2항제3호에서 "대통령령이 정하는 경비"라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제19조에 따른 부대입찰 또는 같은 시행령 제13조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비
2. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 협상에 따른 계약체결의 방법으로 집행되는 경비
3. 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조제3항에 따라 공고된 공사에 소요되는 경비
4. 재해복구사업에 소요되는 경비

②법 제48조제2항제4호에서 "대통령령이 정하는 경비"라 함은 다음 각 호의 경비를 말한다.

1. 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비
2. 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비
3. 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비

③법 제48조제2항제5호에서 "대통령령이 정하는 경비"란 각 기관 또는 시설의 유지·운영에 드는 경비로서 기획재정부장관이 정하는 경비를 말한다. 이 경우 이월한도는 해당 경비에 대한 예산의 100분의 10으로 한다.<개정 2008.2.29, 2009.11.23>

④법 제48조제4항에 따른 이월명세서에는 다음 각 호의 사항을 명시하여야 한다.

1. 이월을 필요로 하는 과목별 경비의 금액
2. 제1호의 경비의 금액 중 지출액 또는 지출추정액
3. 제1호의 경비의 금액 중 다음 연도에 이월할 금액 및 당해 경비의 현 연도와 다음 연도의 예산 과목
4. 제1호의 경비의 금액 중 불용액
5. 이월이유

◇ 2013년도 예산 및 기금운용계획 집행지침 [2013.01 기획재정부]

제2편 2013년도 예산 집행지침	15
Ⅰ. 일반지침	17
1. 예산집행의 효율성 제고	19

※ 경쟁제품 : 중소기업자간 경쟁제품 지정내역 공고(중소기업청)

- 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제4조제1항에 따라 기획재정부장관이 고시한 금액 미만의 물품·용역(중소기업자간 경쟁제품은 제외)에 대하여는 중소기업자와 우선 조달계약을 체결하여야 한다.

※ 국제입찰대상금액(기획재정부 고시)

- 물품 및 용역 25억원, 공사 95억원 등

• 관련규정 : 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제4조

1-5. 예산의 이월

가. 각 중앙관서의 장은 예산의 이월 및 집행에 있어서 다음 사항을 준수하여야 한다.

- 예산이월 또는 불용이 발생하지 않도록 사업계획을 철저히 수립하여 조속히 집행하여야 한다.
- 특별회계 예산을 집행함에 있어서 세입재원 없는 세출예산의 이월을 지양한다.
- 이월된 예산은 이월된 당해 사업에 충당하고 타 사업으로 전환하여 집행할 수 없다.
- 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비는 재이월할 수 없다.

- 25 -

- 국가재정법 또는 다른 법률 등에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 사업비를 재이월하여 사용할 수 없다.

- 또한 이월절차 없이 실 집행되지 않은 예산을 보관할 수 없으며 반납 조치하여야 한다.

1-6. 신속한 대금지급

가. 각 중앙관서의 장은 「조달사업법」 제5조의2 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제15조에 따른 대금을 지급하는 경우 검사가 완료되어 조달청 또는 계약상대자의 청구가 있으면, 「조달사업법 시행령」 제12조 및 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제58조의 대가(금)지급 기한에도 불구하고 자금사정 등 불가피한 사유가 없는 한 최대한 신속히 대가를 지급하여야 한다.

1-7. 국고금 관리 효율성 제고를 위한 국고자금 집행지침 준수

가. 각 중앙관서의 장은 국고금 관리의 효율성 제고를 위해 「국고자금 집행지침」(기획재정부 국고과-1570, 10.6.10)에서 정한 원칙과 기준에 따라 자금배정 및 지출입무를 수행하여야 하며, 다음 사항을 유의한다.

- 각 중앙관서의 장은 월별로 지출 가능한 금액 범위내에서, 자금 지출순기에 맞게 자금배정을 신청하여야 한다.

- 26 -

III. 주요 질문모음(FAQ)

- (1) 이월제도의 개념, 종류 및 절차.....373
- (2) 재이월이 가능한지 여부.....376
- (3) 이월된 예산도 사정변경으로 전용이 가능한지 여부.....378
- (4) 사고이월된 예산을 재계약하여 집행이 가능한지 여부.....378

(1) 이월제도의 개념, 이월의 종류 및 절차는?

□ 이월의 개념

- 예산의 이월이란 세출예산중 연도내 미지출액을 당해연도를 넘겨 다음연도에 지출하는 것을 말하며 「회계년도 독립의 원칙」(「국가재정법」 제3조)의 예외조항으로 운영

□ 이월의 종류

○ 명시이월(「국가재정법」 제24조)

- 세출예산중 경비의 성립상 연도내 지출을 끝내지 못한 것으로 예견 되는 경우, 다음연도에 이월하여 사용할 수 있다는 취지를 명백히 하여 미리 국회의 의결을 거쳐 다음연도에 이월하는 제도
- 명시이월비는 "예산의 형식"으로 계속비 등과 함께 [예산총칙]에 포함시켜 예산의 일부로 국회에 제출하여 다음연도 예산으로 국회의 의결을 받아야 함

○ 사고이월(「국가재정법」 제48조)

- 연도내 지출원인행위(계약 등)를 하였으나, 불가피한 사유로 인하여 연도내에 지출하지 못한 경비등을 다음연도에 이월하여 사용할 수 있는 제도

- 373 -

<사고이월 요건>

- 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비
- 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출 원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
 - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제19조에 따른 부대입찰 또는 같은 시행령 제13조에 따른 입찰참가자격 사전심사방법으로 집행되는 공사에 소요되는 경비
 - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제43조에 따라 협상에 따른 계약체결의 방법으로 집행되는 경비
 - 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령」 제80조제3항에 따라 공고된 공사에 소요되는 경비
 - 재해복구사업에 소요되는 경비
- 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
 - 보상 대상이 되는 토지·물건 등의 조사 및 감정평가가 완료되어 보상절차에 착수하였거나 보상절차가 진행 중인 경비
 - 공사완료 후 존속하는 어업권의 피해에 관한 보상비 등 간접보상비로서 보상에 필요한 감정평가를 위한 용역계약이 체결되었거나 감정평가가 진행 중인 경비
 - 재해복구사업을 위한 보상에 소요되는 경비

- 경상적 경비 이월 : 기본경비의 이월범위 및 절차 참고(74p)

- 374 -

○ **계속비** 이월(「헌법」 제55조, 「국가재정법」 제48조제3항)

- 계속비의 연도별 연부액중 당해연도에 지출하지 못한 금액은 당해 계속비사업의 완성연도까지 이월하여 사용할 수 있음

□ 이월의 절차 및 효과

- 각 중앙관서의 장은 예산을 이월하는 때에는 다음연도 1월31일까지 이월명세서를 기획재정부 및 감사원에 송부
- 이월하는 과목별 금액은 다음연도의 이월예산으로 배정된 것으로 봄

- 375 -

※ 관련규정 :

국가재정법 제24조 ④ (명시이월비) 세출예산 중 경비의 성질상 연도 내에 지출을 끝내지 못할 것이 예측될 때에는 그 취지를 세입세출예산에 명시하여 미리 국회의 승인을 얻은 후 다음 연도에 이월하여 사용할 수 있다.

② 각 중앙관서의 장은 제1항의 규정에 따른 명시이월비에 대하여 예산 집행 상 부득이한 사유가 있을 때에는 사항마다 그 사유와 금액을 명백히 하여 기획재정부장관의 승인을 범위 안에서 다음 연도에 걸쳐서 지출하여야 할 지출원인행위를 할 수 있다.

- 377 -

(2) 재이월이 가능한지 여부?

□ 「국가재정법」 제48조제2항에서 재이월의 가능한 경우와 재이월을 할 수 없는 경우로 구분하여 규정하고 있음

○ 재이월을 할 수 없는 경우

- 연도 내에 지출원인행위를 하고 불가피한 사유로 인하여 연도 내에 지출하지 못한 경비와 지출원인행위를 하지 아니한 그 부대경비(「국가재정법」 제48조제2항제2호)

○ 재이월이 가능한 경우(「국가재정법」 제48조제2항제3~5호)

- 지출원인행위를 위하여 입찰공고를 한 경비 중 입찰공고 후 지출원인행위까지 장기간이 소요되는 경우로서 대통령령이 정하는 경비
- 공익사업의 시행에 필요한 손실보상비로서 대통령령이 정하는 경비
- 경상적 성격의 경비로서 대통령령이 정하는 경비

□ 명시이월비는 미리 국회의 승인을 얻어 다음연도에 이월하여 사용할 수 있기 때문에(「국가재정법」 제24조제1항) 다시 명시이월하기 위해서는 또다시 국회의 승인이 필요

○ 예산집행상 부득이한 사유가 있을 때에는 기획재정부장관의 승인을 얻은 금액의 범위 내에서 다음 연도에 걸쳐 지출하여야 할 지출원인행위 가능(「국가재정법」 제24조제2항)

- 376 -

(3) 이월된 예산도 사정변경으로 전용이 가능한지?

□ 예산전용은 예산의 목적외, 사용금지원칙의 예외로서, 이미 지출원인행위가 완료되고 예산의 집행과정 중에 있는 이월예산을 목적을 변경하여 전용하는 것은 원칙적으로 불가능(「국가재정법」 제48조제2항)

(4) 사고이월된 예산집행시 전년도에 계약한 업체가 계약조건 미이행 또는 부도로 계약이 해지된 경우 다른 업체와 계약하여 예산집행이 가능한지?

□ 「2013년도 예산 및 기금운용계획 집행지침」에서 '이월된 예산은 이월된 당해사업에 총당하고 타 사업으로 전환하여 집행할 수 없다'고 규정하고 있습니다. 여기서 '당해사업'의 의미는 지출원인행위가 완료된 사업입니다.

○ 다만, 이월된 당해사업의 계약업체가 계약조건 미이행 또는 부도 등의 사유로 계약을 이행하지 못할 경우 이월된 당해사업의 수행을 위해 이월된 예산의 범위 내에서 계약을 변경하거나, 새로 업체를 선정하여 계약할 수 있습니다.

- 378 -

-끝-