

국가정보화사업의 전주기적 관리를 위한 미션구성체 설계에 관한 탐색적 연구*

이재근**

본 논문은 국가정보화사업의 전주기적(life-cycle) 과정을 합목적적이며 통합적으로 관리하고, 사업의 타당성과 중복성을 검증하기 위한 도구로서 미션(mission)개념을 구체화하고 구조화하는 데 그 목적이 있다. 미션이란 공공사업을 기획하고 추진함에 있어 근본적인 존재근거로서 의미를 가지지만, 아직까지 개념이 모호하고, 구체적이지 못하여 그 역할이 간과되어 왔다. 따라서 기존문헌의 고찰을 통해서 이제까지 조직단위, 특히 기업차원에서 연구되어온 미션을 정부의 재정사업단위로 확장하기 위한 방안을 모색해 보고, 이를 통해 국가정보화사업 맥락에 적합한 미션의 정의와 그 구성요소를 발견하고자 하였다. 도출한 미션구성체는 사업목적, 사업철학, 사업정의, 그리고 사업목표 등의 네 가지 차원으로 구성되며, 각 차원별로 복수의 구성요소들로 구성된다. 도출된 미션구성체의 경험적 타당성을 확인하기 위해 선정된 다섯 개의 전자정부지원사업에 대한 내용분석결과를 제시함으로써 향후 활용방안과 한계점에 대해 논의하고 있다.

주제어: 미션, 미션구성체, 국가정보화사업

1. 서론

정부는 정보기술의 지속적인 발전에 따른 다양한 사회경제적 환경변화에 적극적으로 대응하고, 사회 전반에 정보기술의 보급을 확산시키기 위해 1990년대 들어 본격

* 이 논문은 2011년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2011-327-B00842)

** 한국과학기술원에서 경영과학분야로 박사학위를 취득하였으며, 현재 세명대학교 전자상거래학과 교수로 있다. 주요 관심분야는 정보기술 및 과학기술 정책분야이다(jklee@semyung.ac.kr)

적으로 국가정보화사업(National Informatization Program, 이하 NIP)을 추진하고 있다. 최근에는 국가 제반 시스템의 효율성과 효과성을 제고함으로써 국가경쟁력 확보라는 목표 아래 매년 약 3조원에 이르는 정부예산이 투입되는 다양한 NIP들이 추진되고 있다. 2001년 전자정부법 제정을 통해 추진된 전자정부지원사업은 2010년부터 2014년까지 UN전자정부 평가에서 3차례 연속 세계1위를 차지하는 성과를 보이기도 하였다.

정보기술의 지속적인 발전과 정보화에 대한 사회적 요구의 진화에 따라 정부의 IT 공급정책의 방향도 계속해서 변화하여 새로운 NIP의 등장뿐 아니라 기존사업의 분화와 소멸 등을 거치는 과정에서 결과적으로 사업의 구조는 복잡해지고 있다. 이들 복잡 다기한 사업들을 효과적으로 관리하기 위해서는 다양한 사업들을 하나의 관점에서 포괄하는 통합모형이 필요하다. 그럼에도 효과적인 관리체계의 미비로 인해 사업들의 중복성과 효과성에 대한 의문이 지속적으로 제기되어 왔다.

현재 NIP의 기본적인 관리체계는 그 기술적 특성에도 불구하고 범정부적 재정사업성과제도의 틀 내에서 다루어지고 있다. 이는 유사한 성격의 국가연구개발사업이 여타 재정사업과의 차별성을 근거로 독자적인 관리체계를 구축하고 있는 상황과는 차이가 있다. 더불어 최근 들어 NIP를 둘러싼 정부조직의 일련의 변화는 NIP의 거버넌스 체계에 많은 혼란을 초래하고 있다. 2008년 정보통신부의 해체와 더불어 위상이 격상되었던 국가정보화전략위원회는 그 역할과 기능을 적절히 확보하지 못한 상태에서 2013년 미래창조과학부의 신설과 함께 해체되고, 2014년 5월 국무총리실 산하에 정보통신전략위원회라는 심의기구가 재조직되었다. 또한 2009년부터 본격적으로 도입된 범정부EA제도는 정보시스템 차원의 중복성 검토도구로 활용되고는 있지만, 그 역할이 제한적 수준에 머물고 있다(전성현, 2013).

NIP에 대한 새로운 통합모형은 개별사업의 관리차원뿐 아니라 국가정보화정책이라는 큰 틀 하에서 모든 사업을 포괄적으로 관리할 수 있도록 설계되어야 한다. 이는 곧 궁극적으로 모든 사업들이 당초의 기획의도 또는 목적에 따라 전주기적(life-cycle)으로 관리되어야 함을 의미한다. 따라서 본 논문은 통합관리모형에 대한 기초적인 논제의 출발점으로서 미션(mission)이라는 개념을 제시하고자 하는 탐색적인 시도로서, 미션개념을 합목적성과 전주기성을 가능케 하는 개념적 도구로 활용하기 위해 사업 단위의 미션구성체(mission construct)를 정의하고 이의 역할에 대해 논의하고자 한다.

조직의 존재근거 혹은 임무를 의미하는 미션에 대한 연구는 주로 기업이나 공공조직을 대상으로 연구되어 왔지만, 조직단위에 국한할 필요는 없으며 사업단위의 고유

한 목적과도 부합한다. 하지만 대부분의 재정사업은 사업의 미션이나 존재목적을 명확히 제시하고 있지 않다. 불명확한 미션은 사업의 구체적인 방향을 제시하지 못하고, 결국 최초의 기획의도가 사업의 전략적 관리과정(실행 및 평가)과 단절되어 전략을 무의미하게 만든다. 본 논문은 개별 NIP를 분석단위로 설정하고 이에 적합한 미션개념을 구체화 및 구조화하는 데 그 목적이 있다. 구체화된 미션은 전략적 관리의 기초로서 전략의 수립, 집행 및 평가과정에 있어서 가이드라인이 된다(Kemp and Dwyer, 2003; Sidhu, 2003). 정부가 추진하는 모든 사업들은 각각 고유한 목적과 근거를 가져야 한다는 전제를 기초로 목적지향성을 표현하는 미션구성체를 통해 재정사업의 관리에 적용할 수 있다.

본 논문은 세 가지 주요한 내용을 포함한다. 우선 현재 NIP 관리체계의 문제점을 설명하고, 이를 해결하기 위해 새로운 대안으로서의 미션의 정의와 그 구성요소들에 대한 기존문헌을 고찰한다. 둘째, 기존의 조직 중심으로 논의되어온 미션개념을 구조화하여, NIP 맥락에서의 미션구성체를 도출한다. 마지막으로 NIP 미션구성체의 현실적이고 경험적인 의미를 검토하기 위해 다섯 개의 전자정부지원사업에 대한 내용분석결과를 제시한다. 본 논문은 국가연구개발사업에 대한 이재근(2011)의 논의를 기초로 정보기술이라는 NIP 특성을 고려하여 발전시키고 있다.

II. 국가정보화사업의 관리체계에 대한 논의

1978년 제1차 행정전산화기본계획 수립과 함께 출범한 NIP는 1987년 국가기간전산망 기본계획부터 본격화되어, 1996년 제1차 정보화촉진기본계획 수립 이후 e-Korea, u-Korea 기본계획에 이어(이연우, 2009), 2013년 제5차 국가정보화기본계획(이하 기본계획)으로 진화되어 왔다. 제5차 기본계획에서는 국가정보화를 4대전략과 15개 과제로 분류하여 추진하고 있으며, 2015년 동 시행계획에 따라 총 7,555개의 사업(총예산 5조 2,094억원)이 추진되고 있다. 이중 중앙부처 사업이 846개 사업에 4조1,070억원 규모(사업당 약 61.6억원)이고, 이에 비해 지방자치단체 사업은 6,709개에 1조1,024억원(사업당 약 1.6억원)로서 매우 적은 규모이다. NIP 중에서 전자정부적 성격을 가지는 사업들을 메타형식으로 묶은 전자정부지원사업은 총 37개 과제에 1,215억원이 투입된다.

NIP 거버넌스의 기본적인 구조와 역할은 기본계획을 수립하고 시행계획을 조정·심의하는 심의기구와 NIP를 총괄 관리하는 부처, 시행계획을 작성·집행하는 각 행정

부처, 예산배정과 성과평가를 담당하는 기획재정부, 그리고 총괄기관과 각 행정부처에 기술적 지원을 하는 한국정보화진흥원이 존재한다. 여기서 거버넌스의 정점에 해당하는 심의기구와 총괄부처가 2008년과 2013년 두 차례의 정부조직 개편에 따라 상당한 변화가 있었다. 이전 총괄기관이었던 정보통신부가 2008년 폐지되어 행정자치부로 이관되었다가 2013년 신설된 미래창조과학부로 다시 이관(전자정부지원사업은 제외)되었고, 심의기구는 정보화추진위원회에서 2009년 대통령 직속의 국가정보화전략위원회로 격상되었다가 2014년 국무총리실 소속의 정보통신전략위원회로 변경되었다(정충식, 2009; 홍필기 외, 2014).

NIP 거버넌스의 변화는 심의기구인 (구)국가정보화전략위원회의 위상과 역할에 직접적으로 관련된다. 과거 NIP는 국가연구개발사업의 관리체계와 유사한 구조를 가지면서 발전해 왔다. 하지만 2008년 과학기술부와 교육부의 통폐합과 함께 (구)국가과학기술위원회가 행정위원회 성격으로 격상되면서, 사업의 총괄관리기관으로 자리매김하였다. 이에 반해 정보통신부의 폐지에도 불구하고 (구)국가정보화전략위원회는 여전히 총괄/조정기능을 부여받지 못하고 심의기구에 머물고 있었다(정충식, 2009; 김성근 외, 2010). 이에 따라 기본계획, 시행계획 및 예산과 성과평가의 주체가 상이함에 따라 조직 간의 의사소통채널 및 조정기능이 불명확하여(정충식 2009; 윤건 외, 2013) 사업의 전주기적 관리를 어렵게 만든다.

NIP를 둘러싼 거버넌스의 혼란은 사업관리체계의 일관성을 저해하고 중복투자의 문제를 심화시키게 된다. 본 논문은 NIP 관리체계에 대한 새로운 모형을 모색하기 위한 논의의 출발점을 위의 두 측면에서 찾아보고자 한다. 전자는 개별사업들의 전주기적 관리를 강조하고, 후자는 전체 사업구조 내에서의 개별사업의 차별성을 강조하기 위함이다.

우선 사업의 목적과 결과 간의 괴리를 가져오는, 즉 전주기적 관리를 어렵게 하는 주요한 요인은 NIP 사업관리체계의 진화과정과 현행 재정사업자율평가제도에서 찾을 수 있다. 현재의 사업관리체계는 사업의 정책적 의도와 목적에 기반하여 통합적 관점에서 설계된 것이 아니라 사업의 규모가 급격히 확대되는 과정에서 부처이기주의나 도덕적 해이를 해소하는 차원에서 진화한 제도로써 사전적 기획 보다는 사후적 평가에 중점을 두고 있다(이재근, 2011). 더구나 성과주의 예산제도로 대표되는 신공공관리학은 결과 중심적 관리체계를 더욱 심화시키게 되었다. 이로 인해 재정사업관리의 핵심적인 준거가 되는 사업의 정당성과 타당성에 대한 논의는 상대적으로 소홀해지게 된다.

국가연구개발사업을 제외한 모든 재정사업에 적용되는 자율평가제도는 기획, 관리

와 성과평가의 수행주체를 상이하게 만들어 개별 재정사업들의 도입배경이나 당초 목적이 정렬(alignment)되기 어렵고, 이는 사업의 일관성과 전주기성을 해치는 결과를 초래하고 있다. 더구나 전문화된 기술적 특성을 가지는 NIP에 있어서는 더욱 그러하다. 김성철 외(2007:109)의 연구는 2005년 5개 부처의 성과계획서에 대한 사례분석에서 조직의 목표와 가치, 사명 등이 부실하게 제시되었음을 밝혔다. 따라서 사업의 목적이나 기획의도가 기획부터 종료까지의 전주기적 과정에서 일관성을 유지하게 만드는 프레임워크가 필요하다(유근록, 2010; 박노옥 외, 2008; 김성철 외, 2007). 성승제(2014)는 NIP의 특성을 반영하여 사업기획단계인 예비타당성조사를 정보화전문 기관에서 추진하는 방안에 대해 논의하고 있다.

둘째로 국내 재정사업에 있어 전통적인 중복투자 문제는 국가정보화수준이 성숙기에 도달함에 따라 사업이 점차 단기화 되고 파편화되면서 심각해질 개연성이 높다. 감사원의 2009년 NIP 감사결과에 의하면 개별 부처에서 추진하는 NIP가 중복되거나 혹은 공유 가능한 시스템을 통합·연계하지 않아 범정부 차원의 낭비와 비효율을 야기한다고 지적하고 있다(이윤식, 2009). 이에 따라 NIP관리의 핵심 이슈는 중복자원의 방지 및 정보자원의 연계·통합을 기반으로 한 정보자원의 효율적인 운영(김성근 외, 2010)에 초점이 맞추어져 왔으며, 2005년 범정부EA(Enterprise Architecture)제도가 도입되었고, 그 과정에서 다양한 문제점과 시행착오를 통해 유용한 중복성 검토 도구로서 자리 잡고 있다(전성현, 2013; 김성근 외, 2010). 중국적으로 2009년부터는 국가정보화시행계획을 EA기반으로 검토하고 있다.

그럼에도 동 제도는 전략성 측면에서 NIP 관리도구로서는 한계를 지닌다. 이는 해당 제도가 NIP를 전략적으로 관리하기 위한 목적보다는 사업현황을 파악하여 시스템적으로 중복사업을 확인하는 목적으로 출발하였다는 사실에 기인한다. 역사적으로 동 제도는 1997년부터 실시한 각 공공기관이 보유한 H/W와 S/W 현황을 파악하는 공공부분 정보자원조사에 뿌리를 두고 있다. 현재 이를 통해 입력하는 항목은 메타요소 18종과 연관요소 61종에 이르지만, 실질적으로 사업의 기술적인 부분으로만 구성되어 있다. 전성현(2013)은 EA 자체는 개념적으로 전략적 도구로 간주할 수 없으므로 범정부EA제도는 전략 혹은 정책은 주어진 것으로 인식할 수밖에 없다고 하였다. 오승운·김충영(2012)과 홍필기 외(2014)는 범정부EA제도를 통한 개별 부처의 정보화시행계획검토과정에서 범정부EA제도를 활용하고 있지만, 실질적으로 상위의 기본계획과 정렬되지 못하고 있다고 주장하였다. 따라서 기술적 도구로서의 범정부EA제도를 보완하여 상위의 기본계획이나 국가정보화정책과 정렬을 가능하게 하는 전략적 도구가 필요하다.

또한 범정부EA제도는 태생적으로 정보화시행계획 상의 시스템구축사업에 국한될 수밖에 없다. 하지만 미래창조과학부를 포함한 정부부처에서 정보화사업과 관련된 정책을 기획하는 경우, 정보화사업의 범위를 광의로 해석하여 연관된 정보기술분야 연구개발, 정보기술 산업육성, 유지보수 및 인력양성 등의 사업들과 통합적으로 접근하는 것이 필요하다.

본 논문은 서론에서 언급한 바와 같이 개별 NIP사업들이 그 존재목적에 있어 전체 사업구조 내에서 서로 차별화되어야 한다는 기본적인 전제를 바탕으로 한다. 특정분야의 정책적 목표와 개별사업 간의 정렬여부를 확인하기 위해서는 존재목적으로서의 개별사업의 미션을 조작화하여 전체 사업지도 상에서의 위치를 파악하는 것을 포지셔닝(positioning)이라고 정의하고, 이를 통해 사업간 차별성과 중복성을 측정하고자 한다.

사업포트폴리오 관리모형과 관련된 기존연구나 제도의 한계점을 극복하기 위해 개별 사업을 분석단위로 통합모형의 기저로서 미션의 개념을 도입하고자 한다. 미션에 관한 연구는 최초 Drucker(1973)가 그 중요성을 강조한 이후로 Pearce(1982), Pearce and David(1987), David(1989), Bart(1997) 등의 연구로 꾸준히 이어져 왔다. 하지만 경영학분야에서 이들 미션연구는 많은 주목을 받지 못하고 있다. 이는 빠르게 변화하는 기업환경과 상대적으로 정태적인 미션개념 간의 차이에 기인한다. 따라서 급변하는 환경에 직면한 기업들을 대상으로 한 미션연구는 상당부분 제한적일 수밖에 없지만, 상대적으로 안정적이며, 사업논리와 공공성을 중시하는 정부부문의 다양한 재정사업관리에 있어 미션개념의 적용이 필요하다(이재근, 2011).

Ⅲ. 미션개념과 미션구성체

다양한 조직연구들에서 미션은 조직행위의 출발점이며, 조직성공의 중요한 결정요소로서 논하고 있다(Pearce, 1982; Pearce and David, 1987; Bart and Baetz, 1998; Bartkus et al., 2006). 이는 단지 기업조직에만 국한되지 않는다. 미션의 정의와 관련된 문헌들에 나타난 공통점은 조직의 존재이유, 목적, 철학, 가치 등에 대한 언급이다.

미션의 정의에 관한 문헌들은 시기적으로 크게 두 단계로 구분해 볼 수 있다. 우선 미션의 어의적 정의에 기초를 둔 1980~90년대 초창기 연구들과 이후 미션에 보다 전략적 의미를 부여하고 전략영역으로 확장하고자 하는 연구로 구분해 볼 수 있다. 전자

에 해당하는 연구들은 주로 존재이유와 목적, 철학 등에 주안점을 두고 있다. 대표적으로 Pearce(1982), Want(1986), Pearce and David(1987), David(1989), Klemm et al.(1991), Mirvis et al.(2010) 등에서 찾아볼 수 있으며, 이들은 목적, 가치, 철학 등의 수사적(rhetoric)인 표현들을 주로 사용한다. 반면 미션에 보다 전략적인 의미 혹은 도구로서의 기능을 강조하고자 하는 문헌들은 Bart and Baetz(1998), Thompson and Strickland(1999), Kemp and Dwyer(2003), Sidhu(2003), Biloslavo and Lynn(2007) 등이 대표적이다. 특히 후자의 연구들은 미션과 성과와의 관계에 대한 실증연구를 시도하고 있다.

Drucker(1973), Kaplan and Norton(1996), 그리고 Montgomery(2008) 등과 같은 경영전략론의 권위자들도 미션의 중요성을 강조해 왔다. 그럼에도 불구하고 실상 경영학 분야에서의 미션연구는 그 중요성에 비해 관련 문헌의 규모와 깊이는 부족하다. 이는 이제까지의 미션연구가 체계화된 방법론이 부족한 상태에서 수사적 차원에서 머물고 있기 때문이다(이재근, 2011).

미션연구가 지니고 있는 본질적인 한계는 미션과 전략 간의 개념적 경계가 불분명하다는 점이다. 지나치게 미션을 확대 해석하여 전략을 미션의 구성요소로서 포함시키는 연구(Campbell and Yeung, 1991b; Bart, 1997)나, 미션을 전략의 하위개념으로 언급하고 있는 Biloslavo and Lynn(2007)의 연구는 미션연구를 더욱 어렵게 한다. 미션과 전략의 개념적 경계를 명확하게 하기 위해서는 우선 전략의 범위를 논의하는 것이 중요하다. 미션은 연구대상의 존재근거로부터 구체적인 전략과 행동으로 연결시키는 역할, 즉 전략적 관리의 출발점이자 가이드라인이다(Kemp and Dwyer, 2003; Sidhu, 2003).

본 논문에서는 Porter(1996)가 주장한 포지셔닝으로서의 전략 논의를 바탕으로 포지셔닝을 크게 목적과 활동이라는 차원에서 구분하여 '목적의 포지셔닝'을 미션으로, '활동의 포지셔닝'을 전략으로 구분하고자 한다. 따라서 미션은 전략의 가이드라인이자 평가기준이 된다. 이와 같은 추론은 미션구성체를 활용한 목적지향적 관리모형의 설계에 많은 시사점을 제공한다.

이제 NIP관리모형에 미션을 적용하기 위해서는 우선 미션을 구성하는 요소들을 구체화해야 한다. 기존문헌들은 주로 기업의 미션선언문에 드러난 내용을 바탕으로 이를 구성하는 요소를 규명하는 귀납적 방법에 의존하고 있다(Pearce, 1982; Pearce and David, 1987; David, 1989; Kemp and Dwyer, 2003; Sidhu, 2003; 이재근, 2011). 하지만 본 논문에서는 미션의 개념적 정의로부터 유추되는 필연적인 구성요소들을 도출하고자 한다.

미션의 정의와 관련된 기존 문헌들은 대부분 Pearce(1982)와 David(1989)의 정의를 따르고 있다. Pearce(1982)는 미션을 기업의 전략적 자세(strategic posture)를 형성하는 기본적인 목표, 특성 및 철학이라고 정의하였고, David(1989)는 하나의 기업을 차별화하는 근본적이고 유일한 목적을 정의하고, 구체적으로 제품과 시장에서의 비즈니스범위를 확인시킨다고 하였다. 이후의 문헌들은 대개 위의 두 가지 정의를 기초로 미션의 역할과 기능에 대해 논의하고 있다. Klemm et al.(1991), Campbell and Yeung (1991a), Sidhu(2003), Bartkus et al.(2006)의 연구들도 약간의 차이가 있지만, 유사한 요소들을 도출하고 있다. 따라서 본 논문에서는 조직의 근본적인 목적과 이를 구체화한 목표, 그리고 목적에 접근하는 방식으로서의 철학과 비즈니스 범위를 조합하여 미션구성체를 정의한다. 이는 구체화된 미션의 내용을 표현하는 도구로서 이제까지 단지 미션선언문에 담겨져 있는 요소들을 귀납적으로 추출하여 온 소극적 개념에서 벗어나 적극적인 의미에서 미션의 구성요소를 정의한 것이다.

도출된 추상적인 구성요소를 앞서 논의한 미션과 전략 간의 경계를 바탕으로 재해석하면 이재근(2011)이 논의한 수사적 용어에 대한 모호성을 설명할 수 있다. 즉 전략을 조직의 구성원리로서의 구체적인 행동방식으로 정의하게 되면, 종국적으로 기존 문헌들이 언급하고 있는 목적, 가치, 철학과 같은 용어는 조직 구성원리의 추상적 부분을 구성하게 되고, 미션의 하위개념이 된다.

우선 비즈니스목적 차원은 조직 내 특정 비즈니스들의 궁극적인 지향점으로서, 조직 내에서의 존재가치와 존재이유를 말한다(Campbell and Yeung, 1991a). David(1989)는 기업의 주요한 비즈니스라인들이 상징적 혹은 공통적으로 지향하는 특성이라고 정의하고 있다. 또한 목적 차원에서는 지향점 자체뿐 아니라 조직을 둘러싼 이해관계자들에게 제공하는 핵심가치를 포함한다(David, 1989). 비즈니스철학은 의사결정자가 강조하고자 하는 규범, 우선순위를 의미한다(Pearse, 1982). 일반적으로 철학은 조직의 목적 혹은 지향점에 접근하는 방식으로서 조직의 행동규범, 자아개념(self-identity)과 이해관계자에 대한 고려, 장기적 생존을 위한 고려, 사회적 기대에 대한 고려 등과 같은 요소를 포함한다.

비즈니스정의나 목표(goal)는 위의 두 차원보다는 상대적으로 구체적이다. 비즈니스 정의는 제품이나 서비스, 비즈니스 위치, 고객 혹은 시장에서의 포지션, 요구되는 기술 등과 관련하여 비즈니스라인에 대한 정의를 포함한다. 목표는 자연스럽게 목적으로서의 지향점을 보다 구체적으로 표현한 것을 의미한다. 다만 미션구성체 내에 목표를 포함시킴으로서 앞서 논의한 활동으로서의 포지셔닝이라는 전략의 범위를 보다 명확하게 한다. 이는 Andrew(1971)가 주장한 협의의 전략개념과 동일해 진다. 따라

서 개별 비즈니스들이 궁극적으로 달성하고자하는 미션의 스펙트럼은 조직의 목적과 목표를 포함하며, 이는 Campbell and Yeung(1991b), Klemm et al.(1991), Sidhu(2003), 그리고 Bartkus et al.(2006) 등이 목표를 미션의 주요한 구성요소로서 다루고 있는 것과 맥을 같이 한다. 이상의 논의를 정리하면, 미션구성체의 기본구조는 아래와 같다.

- 비즈니스목적: 조직목적, 차별화된 가치, 대외이미지(public image)
- 비즈니스철학: 행동규범 및 정책, 자아개념, 이해관계자들(공급자, 종업원, 주주 등)에 대한 고려, 사회적 기대에 대한 고려, 장기적 생존을 위한 고려
- 비즈니스정의: 제품/서비스, 비즈니스 위치, 고객/시장, 기술(technology)
- 비즈니스목표: 조직의 정량적(재무적) 목표, 바람직한 경쟁적 포지션

기존문헌으로부터 추출된 미션구성체의 구조는 기업조직을 대상으로 한 것이다. 이를 직접적으로 본 연구의 대상인 NIP에 적용하기는 어렵다. 따라서 다음에서는 각각의 차원과 구성요소를 개별 재정사업 맥락으로 변환하는 논리적 과정을 제시함으로써 향후 본 연구결과를 바탕으로 정부 내 다양한 종류와 형태의 재정사업에 적용할 수 있는 기초적인 연구프레임워크로 발전시키고자 한다.

IV. 국가정보화사업의 미션구성체

NIP 미션구성체의 구체적인 구성요소를 규명하는 것은 정부가 추진 중인 사업의 궁극적인 목적과 대상영역 등에 대한 명확한 포지션을 전체 NIP 구조 내에서 확인함으로써 사업포트폴리오 분석뿐 아니라 전략적 차원에서의 전체 사업의 거버넌스 문제를 해결하는 단초가 된다. 아직까지 사업단위 미션구성체에 대한 연구가 부족한 상태에서 NIP의 특성을 고려한 미션구성체를 직접 도출하는 것은 논리적인 한계가 존재하므로 본 연구에서는 앞서 설명한 조직단위 미션구성체를 NIP 맥락으로 투영하고자 한다. 이때, 조직과 재정사업 단위에 있어서 근본적인 차이점을 엄밀히 고려하여 NIP 미션구성체를 도출하여야만 한다.

기업조직과 비교해 재정사업이 가지는 근본적인 차이점은 공공성과 한시성의 문제이다(Lee and Hong, 2009). 우선 공공성에 대한 고려는 미션의 내용적 측면을 결정하고, 이는 모든 구성요소들의 투영과정에서 반드시 반영되어야 한다. 사업 자체가 가지는 한시성의 문제는 조직적 문제와 결부된다. 일반적으로 조직의 영속성은 본질적으로 조직의 성과를 조직구성원에게 귀속시킬 수 있다는 점에서 미션의 수립과 달성

과정을 추적가능하게 한다. 다만 NIP에는 다양한 주체들이 참여하고, 사업 혹은 과제가 한시적으로 진행되므로 결국 한시성은 성과의 귀속가능성 문제로 귀결된다.

사업(프로그램)이란 일반적으로 정해진 기간이나 정해진 목표를 달성할 때까지 한시적으로 실행되는, 동질적이며 상호 연관된 과제들의 집합으로 정의된다(Sanghera, 2008; Maylor et al., 2006; Lycett et al., 2004; Pillai et al., 2002). 이때, 그 구성요소인 프로젝트의 성과에 시차가 존재하는 경우 프로젝트 수행조직에게 귀속시키기 어려운 본질적 한계가 존재한다. 이는 성과의 실현시점까지의 시차가 크면 클수록 더욱 문제가 된다. NIP의 경우에도 실질적인 사회경제적 효과의 측정에는 시차가 존재하게 되므로 한시성의 문제는 여전히 존재한다. 하지만 NIP는 일반적인 사업(과제의 집합)과는 특이한 구조를 가지고 있다. 즉 통칭 특정회계년도의 사업이라 불리는 단위는 실상은 개별 과제의 성격이며, 이들 과제들이 연도별로 집합하여 사업단위가 되는 것이다. 즉 다년도에 걸쳐 추진되는 과제들의 집합이 사업이 되는 것이다. 따라서 NIP는 시간에 걸쳐 진행되는 사업적 특성이 한시성의 문제를 완화시키는 작용을 한다.

1. 사업목적(Purpose)

사업목적 차원은 미션구성체의 가장 핵심적인 차원으로서, 나머지 세 개의 차원에 대해 암묵적인 기준점으로 작용하며, 조직목적, 그리고 차별화된 가치, 대외 이미지 등의 구성요소를 가진다. 조직의 대외 이미지는 장기적 생존의 표상이며, 곧 사회적 책임과도 연결된다(Rarick and Vitton, 1995; Davis 1973). 하지만 동 구성요소는 조직 전체의 문제로서 사업단위에서 보면 상위의 기본계획이나 정책수준에서 결정되므로, 개별 NIP를 대상으로 논의할 실익이 미미하므로 본 연구에서는 제외한다.

첫 번째 구성요소로서의 '조직목적'은 특정 NIP를 통해 궁극적으로 사회/국가가 획득하고자 하는 결과물(outcome)이라는 측면에서 사업의 사회경제적인 지향성으로 해석한다. 특히 여기서는 NIP의 다양한 세부목적별로 특정사업의 포지션을 발견하기 위해, 목적과의 정렬이 중요하다. 이는 NIP 기본계획에 명시되어 있는 정보화목표에 상응할 것이지만, 본 논문에서는 개별사업의 포지션을 보다 구체적으로 파악하기 위해 제5차 기본계획 상의 4대 전략 수준으로 맵핑하고자 한다. 이를 통해 15대 핵심과제가 적절하게 이행되고 있는 지를 판단할 수 있을 것이다. 더 나아가 개별 NIP의 목적을 보다 상세히 표현하기 위해서 4대 전략수준에서 15대 이행과제 수준으로 맵핑할 수도 있다.

‘차별화된 가치’는 해당 NIP가 이해관계자들에게 제공하게 될 핵심적인 가치가 무엇인지를 파악하는 것이다. 육윤복·신동익(2006)의 연구는 NIP가 제공하는 가치를 재무적 가치, 전략적 가치, 사업적 가치, 기술적 가치 등으로 구분하고 있다. 다만 세분화되고 미시적인 가치개념은 미션연구와 부합하지 않으므로 여기서는 기본계획상의 목표와 유사한 개념으로 이해하는 것이 바람직하다. 즉 특정 NIP가 궁극적으로 제공해야 할 가치란 해당 사업을 통해 국가정보화 비전을 얼마나 달성하느냐로 간주하는 것이 바람직하다.

이제 지향성과 가치를 묶으면 제5차 기본계획 상의 기본목표와 추진전략과 맵핑된다. 이는 동 차원을 통해 개별 NIP 혹은 NIP의 집합이 기본계획상의 상위의 목표들과 어느 정도 부합하고 있는지를 추정할 수 있으므로, 정보화정책과 개별 NIP를 명시적으로 정렬시킬 수 있다. 다만 두 가지 점을 유의해야 한다. 첫째, 동 차원의 지향성과 가치가 기본계획 상의 목표나 추진전략과 어의적으로는 부합하지 않지만, 이는 용어상의 문제이다. 둘째, 두 요소의 측정은 단순히 명목적으로 측정하기 보다는 대부분의 사업들이 정도의 차이는 있지만 여러 중첩되는 목적을 가질 수 있으므로, 각 속성별 구성비로 측정(비율척도)하는 것이 바람직하다. 이는 향후 연구에서 해당 차원에서의 사업간 거리(차이)를 계산하는데 용이할 것이다.

2. 사업철학(Philosophy)

사업철학은 개별 NIP에 대해 적용되는 규범이나 규칙, 그리고 사업을 둘러싼 다양한 이해관계자를 확인하는 차원이다. 특정 NIP와 관련된 각종 법과 규정에 의해 사업의 타당성을 검토하고, 사업에 참여하는 직접적인 참여자들과 궁극적으로 국민들을 어떻게 고려할 것인가를 확인하게 된다. 이는 구체적으로 행동규범 및 규정, 자아개념과 함께 이해관계자에 대한 고려, 사회적 기대에 대한 고려, 장기적 생존을 위한 고려 등의 요소로 구성된다.

‘행동규범 및 규정’이라는 요소는 법제도적 차원에서의 사업관리를 포괄하는 규범으로서, NIP에 있어서는 『국가정보화기본법』이 가장 상위의 법규범으로 작용한다. 또한 최근 정부조직법 개편에 따라 분리하여 추진되는 행정자치부의 전자정부지원사업과 미래창조과학부의 NIP(전자정부지원사업 외의 모든 정보화사업)은 각각 『전자정부법』과 『정보통신진흥 및 융합활성화에 관한 특별법』이 관장한다. 동 구성요소는 해당 법과 제도에 부합되게 추진되고 있느냐의 의미를 가지게 되며, 모든 NIP는 사업을 규정하는 제도적 틀을 벗어날 수 없으므로 실질적으로 측정의 실익이 없으므로 제외

하는 것이 타당하다. 또한 최근 규범적 요소로서 추가적으로 공공정보기술분야에서 강조되고 있는 웹접근성이나 웹호환성 및 정보보호 관련 부분들은 특정 사업에 국한된 문제라기보다는 전체 사업에 공통적으로 해당하는 사항이므로 동일한 근거로 논의에서 제외한다. 또한 마지막 요소인 장기적 생존을 위한 고려는 한시적인 사업의 본질적 특성상 제외한다(Lee and Hong, 2009).

철학적 '자아개념'은 그 자체로는 조작적 정의가 어렵지만, Pearce(1982)는 이를 경쟁상황에서 조직의 강점과 약점을 스스로 평가하여 자신의 경쟁적 포지션을 발견하는 과정이라고 정의하였다. 경쟁적 포지션은 끊임없는 피드백과정을 통해 경쟁우위로 귀결된다(Porter, 1996). 여기서 조직의 강점과 약점에 대한 평가로서의 자아개념은 사업의 효과적인 추진을 위한 정보화 준비상태(readiness)로 이해할 수 있다. 따라서 NIP에 있어서의 자아개념은 사업의 기획·개발·하드웨어·유지보수 등의 각 단계에서 사업에 참여하는 주체들의 자체적인 정보화능력으로 정의한다. 이는 BPR/ISP에서 제시한 사업단계별 해외부분 의존도를 측정함으로써 국가적으로 의미 있는 도구로 활용할 수 있다. 이를 통해 정보화능력의 해외의존도를 파악함으로써 향후 정보기술개발 및 공급정책의 방향을 추론할 수 있다.

'이해관계자에 대한 고려'와 '사회적 기대에 대한 고려'는 재정사업이라는 맥락에서 보면, 사회적 기대의 주체는 국민이고, 사업의 궁극적인 이해관계자도 국민이므로 전자는 후자를 포함하게 된다. 직접적인 이해관계자는 사업의 대상고객과 참여자로 구분되며, 고객은 행정기관을 포함한 공공기관, 기업, 혹은 국민이 되며, 참여자는 시스템공급자와 사업관리자 등으로 구성된다. 동 구성요소는 대상고객에 대한 명확한 이해, 고객의 요구사항에 대한 수집 및 분석, 그리고 특정 이해관계자와 관련된 정책적 고려사항에 대한 이행여부를 포함한다. 예를 들어, NIP에 있어 중요한 참여자인 시스템공급자를 이해관계자에 포함시킴으로서 중소기업에 대한 정책적 고려사항(대기업·중소기업 간 협력 혹은 중소기업 우대정책 등)을 검증할 수 있다. 동 구성요소는 위의 세 가지 사항들에 대한 이행정도를 고객과 사업참여자들에 대한 설문조사 등을 통해 정성적인 도구로 측정해야 한다.

특징적인 부분은 시스템공급자를 이해관계자의 범주에 포함시키고 있다는 점이다. 전통적으로 사업관리자는 시스템공급자에게 사업의 성과에 대한 책임을 전가하는 경우가 종종 발생한다. 하지만 NIP에서 시스템공급자들은 사업의 참여자이면서 사업관리자 입장에서는 사업의 성과를 산출하게 되는 준고객(quasi-customer)과 같다(Lee and Hong, 2009). 따라서 제도적으로 사업관리자에 대한 책무성을 강화하고, 수동적인 관리자에서 보다 적극적인(proactive) 사업관리자로서의 역할을 강조하기 위해

이해관계자를 폭넓게 해석하는 것이 중요하다.

3. 사업정의(Definition)

비즈니스정의의 차원은 제품/서비스영역이나 지역이라는 측면에서 구체적인 기업의 범위와 활동들을 정의하는 차원이다(Pearce, 1982; Klemm et al., 1991). 동 차원을 구성하는 요소는 제품/서비스, 비즈니스 위치, 고객/시장, 그리고 기술을 포함한다. 이들 구성요소는 앞의 두 차원에 비해 본질상 명확하게 정의되며, 이는 NIP에 있어서도 마찬가지이다. 사업정의의 차원은 NIP의 기술적인 세부사항을 구체적으로 규정하게 된다. 이는 비즈니스의 대상인 '제품 혹은 서비스'를 '정보시스템'이라는 관점으로 이동함으로써 쉽게 NIP 맥락으로 전환할 수 있다. 다만 비즈니스 위치는 기업이 경쟁하고 있는 시장의 지리적 위치로 정의되며(David, 1989), 이는 정보화가 요구되는 국가의 전체 행정서비스에 있어서의 기능적 위치로 정의할 수 있으며, 곧 정보시스템의 대상 영역을 의미한다.

사업정의의 차원은 정보시스템, 행정서비스, 고객, 그리고 (요구되는) 정보기술이라는 구성요소들로 맵핑할 수 있다. 이때, 정보기술은 정보시스템을 구성하는 핵심적인 부분이므로 정보시스템에, 정보화의 대상인 행정서비스는 필연적으로 고객을 규정하므로, 고객은 행정서비스에 포함시켜 논의를 진행한다.

첫째, 정보시스템과 이를 구현하는 정보기술은 그 자체가 매우 다양한 속성들을 가지고 있고, 이에 대해 수많은 연구들이 존재하지만, 본 논문에서 정보시스템을 특징짓는 상세수준의 요소까지 언급하는 것은 연구의 목적과 미션의 개념에서 벗어나므로 대표적인 속성으로 시스템의 개발단계와 개발범위, 정보기술의 상호운영성과 접근성을 고려하기로 한다. 정보시스템의 추가적인 세부속성은 범정부EA제도와 연계하면 보다 용이하게 자료를 확보할 수 있을 것이다.

한국전산원(2003)은 시스템개발단계에 따라 사업을 BPR/ISP, 시스템개발, 인프라구축, 정보화교육, 정보화지원, 연구개발 등으로 유형화하고 있다. 또한 김현성(2010)은 사업수명주기에 따라 BPR/ISP와 같은 계획 및 준비단계, 정보시스템의 구축 및 운영을 의미하는 실행단계, 그리고 유지관리 및 정보보호 등의 확산 및 통제단계로 구분하고 있다. 두 연구결과를 적절히 조합하여 BPR/ISP, 인프라구축, 시스템개발, 유지보수, 정보화교육과 같은 5단계로 구분하고자 한다.

시스템 개발범위는 사업 초기단계의 BPR/ISP를 통해 수립된 연차별 추진계획을 의미한다. 이를 기반으로 해당 NIP의 연차별 개발범위의 준거점과 실질적인 진척사

향을 파악할 수 있다. 이는 단지 개발범위의 확인뿐 아니라 최초 BPR/ISP의 결과에 지속적인 피드백 혹은 피드포워드를 통해 향후 개발범위에 대한 조정을 통해 사업의 효율성을 향상시킬 수 있다. 예를 들어, 전자정부지원사업 중의 하나인 “수요자 맞춤형 행정정보 공동이용체계 구축사업”(이하 행정정보공동이용사업)은 2008년 12월에 시작된 BPR/ISP단계를 거쳐 2009년 하반기부터 3개년에 걸쳐 사업이 추진되었다. 당시 BPR/ISP 결과에서 제시한 향후 4년간의 목표치와 실제 달성도가 <표 1>에 제시되어 있다. 전반적으로 BPR/ISP의 결과가 1~2년의 단계에서는 적정하지만, 3년 후의 목표와 성과는 괴리가 커지고 있으며, 따라서 적절한 관리가 필요하다는 시사점을 제공한다. 위의 목표치는 성과계획서 상의 성과지표로 설정되어 있지만, 실질적으로는 성과지표라기 보다는 사업범위를 규정하는 지표라고 보는 것이 타당하다.

<표 1> 행정정보공동이용사업의 BPR/ISP 연차별 성과계획과 성과달성 사례

지표		2009년	2010년	2011년	2012년	
목표 ¹⁾	공동이용건수	81	91	101	151	
	공동이용 기관수	공공	59	70	100	300
		민간	17	26	50	100
달성 ²⁾	공동이용건수	80	92	120	135	
	공동이용 기관수	공공	59	76	100	106
		민간 ³⁾	18	23	25	36

¹⁾ 목표치는 동사업의 2009년 성과계획서 참고

²⁾ 달성치는 행정정보공동이용센터 웹사이트 참고(<http://www.pisc.go.kr/>)

³⁾ 민간부분기관수: 금융기관과 교육기관 수의 합계

정보기술특성으로서의 상호운용성은 국가정보화가 성숙단계에 접어들면서 사업들이 파편화될 가능성이 높은 상태에서 개별 NIP가 전체 사업 내에서 차지하는 기술적 위치를 파악하는 중요한 지표가 될 것이다. 최근 정보기술에 있어 공유, 클라우드 등의 개념이 확산되면서 개별 시스템 차원을 넘어서는 정보공유는 중요한 정책적 이슈이다. 이는 범정부EA제도의 기술참조모형을 통해 상호운용성을 확인할 수 있다. 더불어, 정보기술의 접근성은 다양한 플랫폼 혹은 기기들에 대한 시스템 접근성을 의미한다. 끊임없이 진화하는 정보기술 생태계에서 해당 시스템의 효과성을 높이기 위해서는 플랫폼 독립성이나 모바일확장성을 더욱 향상시켜야 한다. 접근성의 측정은 해당 시스템의 플랫폼 접근여부에 따라 기술적으로 용이하게 측정할 수 있다.

둘째, 행정서비스는 해당 NIP의 대상이 되는 주된 행정기능과 대상 고객을 포함한

다. 주된 행정기능이란 해당 NIP를 통해 제공하고자 하는 행정업무를 지칭하며, 이를 범부처 차원에서 파악하기 위해서는 행정자치부에서 제공하는 SRM(Service Reference Model)(홍필기 외, 2014)이나 미국의 경우처럼 BRM(Business Reference Model)(김성근 외, 2010)이 기준이 된다. 또한 정부기능은 정부조직 개편에 따라 동태적으로 많은 변화가 일어난다. 따라서 이들 변화에 따른 관리 및 조정이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 전자정부지원사업과 같이 다부처가 공동으로 참여하는 사업들의 경우에는 SRM에 분산되어 있는 범부처적 여러 서비스들이 동시에 선택될 수 있다. 행정기능의 복잡성은 대상행정업무의 다부처적 관련성과 연관된다.

사업의 대상고객은 일반국민, 기업, 행정기관 등으로 행정서비스에 종속된다. 사업정의 차원을 구성하는 요소들은 범정부EA제도를 통해 수집되는 자료에 모두 포함되어 이를 활용하여 자료를 수집할 수 있다. 다만 본 논문에서는 범정부EA제도를 통해 수집된 자료에 대한 일반적 접근이 제한되어, 사업과 관련된 기존 시행계획과 성과계획서/보고서에 대한 내용분석 결과를 활용하였다.

4. 사업목표(Goals)

사업목표는 해당 사업을 통해 종국적으로 달성하고자 하는 구체적인 목표수준을 제시하는 차원이다. 동 차원은 앞서 사업목적차원에서 언급한 지향성과는 시점과 구체화의 수준에서 차별화된다. 일반적으로 기업단위에서의 목표는 정량적(재무적) 목표와 경쟁적 포지션으로 구성된다. 전자는 사업의 정량적 목표로서 현재 모든 NIP들은 성과계획서 상에 명확한 정량적 성과지표를 정의하도록 규정하고 있다. 예를 들어, 앞서 언급한 행정정보공동이용사업의 경우, 행정정보 공동이용건수와 탄소저감량(2012년부터 도입) 등과 같은 정량지표를 제시하고 있다. 다만 앞서 논의한 바와 같이 공동이용건수는 사업의 범위와 관련된 것으로 성과지표로서는 부적절하다.

본 논문에서 개별 NIP에서 제시하고 있는 정량적 성과지표들의 적절성여부는 논의하는 것은 연구의 범위에서 벗어나지만, 그럼에도 동 차원의 정량지표는 일반적으로 사업목적 차원과 상당한 인과관계를 가지며, 이는 사업의 기획시점인 BPR/ISP 단계에서 사업목적과의 부합성 여부를 반드시 검토하여야 한다. 따라서 정량지표는 모든 NIP사업의 기획시점인 BPR/ISP를 통해 도출된 서비스에 대한 활용정도를 측정할 수 있는 지표들로 구성되어야 한다. 앞서도 논의한 바와 같이 기존의 성과계획서가 제시된 일부의 지표들은 서비스의 활용정도와 부합하지 않는다. 다만 BPR/ISP의 결과

가 이후 시스템구축과정에서 마일스톤(milestone)이 되는 지는 현재의 관리체계 내에서는 확인하기 어렵다. 예를 들어, 2008년부터 2012년까지 행정정보공동이용사업의 경우, 사업의 정량적 목표가 BPR/ISP보고서 상에는 나타나있지만, 매년 보고되는 사업계획서나 성과계획서 혹은 성과보고서 상에서는 사업초기 BPR/ISP에서 제시했던 성과목표가 확인되지 않으며, 정량지표의 종류와 목표수준도 매년 차이를 보이고 있어, 매년 성과평가가 적절히 이루어지고 있는지 동태적으로 확인하기 어렵다.

NIP를 통한 경쟁적 포지션이란 동 사업을 통해 얻어지는 경쟁력으로서 조직이나 관련 이해관계자의 정보역량으로 정의한다. 이는 사업철학차원에서 언급한 ‘정보화능력’과는 다른 관점의 구성요소이다. 즉 후자는 사업의 기획과 진행과정에서 요구되는 투입요소라고 한다면, 전자는 사업을 통해 얻어진 궁극적 결과물이라고 할 수 있다. IT역량을 측정하는 많은 문헌들이 있지만(Chae et al., 2014; Zhu, 2004; Bharadwaj, 2000), 본 논문에서는 미션구성체의 복잡성을 증가시키지 않는 수준에서 해당 사업을 통해 실현하는 행정업무 처리속도라는 추상적 수준에서 정의하고, 이를 측정할 구체적인 측정지표는 본 논문에서는 제외하기로 한다.

이제까지 설명한 네 차원과 각 구성요소의 의미와 측정방법을 <표 2>에 제시하고 있다. 하지만 <표 2>에서 제시한 미션구성체의 내용은 앞서 범정부EA제도의 한계점으로 언급한 바와 같이 정보시스템구축사업에 국한된다. 따라서 연구개발, 산업육성, 인력양성 등과 같은 다양한 유형의 광의의 정보화사업에 적용하기 위해서는 미션구성체의 각 차원별 구성요소들을 적절히 대응시킴으로써 가능할 것이다. 예를 들면, 정보화 관련 연구개발사업의 경우에는 이재근(2011)의 연구결과를 준용하여 사업정의, 사업철학 및 사업목표 차원의 구성요소들은 연구개발 특성에 맞추어 변경해야 한다. 이는 사업정의 차원에서는 기술수명주기와 연구개발단계를 포함하는 연구개발특성, 적용분야 등이 필요하며, 사업철학차원에서는 현재의 기술수준과 연구능력 등을 포함해야 한다. 이에 맞추어 사업목표 차원도 연구개발성과인 논문이나 특허 등으로 변경되어야 할 것이다.

V. 미션구성체의 함축적 의미와 적용가능성

제IV장에서 제시한 NIP 미션구성체의 의미와 타당성을 보다 명확하게 제시하기 위해서는 NIP에의 적용가능성을 검토하여야 한다. 본 논문에서는 몇몇의 NIP 관련 문서들에 대한 내용분석을 통해 미션구성체의 의미와 타당성을 탐색해 보고자 한다.

〈표 2〉 국가정보화사업의 미션구성체와 측정도구

차원	구성요소		정의	측정	척도
사업 목적 ¹⁾	지향성		[국가정보화 기본계획상의 4대 전략] 창조경제 견인, 창의적 ICT활용, 창조역량 강화, 인프라 고도화	각각의 구성비로 측정	비율척도
	핵심가치		[국가정보화 기본계획상의 3대 목표] 경제, 국민생활, 디지털 풍토	각각의 구성비로 측정	비율척도
사업 철학	이해관계자		이해관계자 확인	설문조사	등간척도
			이해관계자에 대한 요구분석	설문조사	등간척도
			정책적 특성에 대한 확인 및 고려여부	설문조사	명목척도
	정보화 능력	기획/개발능력	해당 사업과 관련된 관련 이해관계자의 조직적/행정적/기술적 능력	시스템공급자의 구성비율	비율척도
대외 의존도		정보화사업과 관련된 관련 IT의 대외의존도	시스템 구성비율	비율척도	
사업 정의	행정 업무 특성	행정기능	사업의 주요한 대상 업무	법정부EA자료	명목척도
		고객	행정부처(단일부처/다부처), 일반국민, 기업 등	법정부EA자료	비율척도
	정보 시스템 특성	개발단계	BPR/ISP, 인프라구축, 시스템개발, 유지보수, 정보화교육	당해연도 사업단계	명목척도
		개발범위	BPR/ISP와 당해연도 사업결과와의 부합정도	자체평가결과 활용	서열척도
사업 목표	정량목표		NIP의 성과계획서 상에 설정된 정량화된 지표	성과계획서 참고	비율척도
	역량 목표	행정부	사업과 관련된 공무원의 정보수집 및 활용능력	설문조사	비율척도
		국민	보편적인 국민의 정보수집 및 활용능력	설문조사	비율척도

¹⁾ 제5차 국가정보화기본계획 참고

이를 위해 2010년에서 시행된 전자정부지원사업 중에서 당시의 5대 사업분류기준에 따라 각 분류별로 예산규모가 큰 5개 사업을 선정하였다. 이들은 수요자 맞춤형 행정 정보공동이용체계 기반구축사업, 글로벌 물류/무역 정보망구축사업, 국토 공간정보(GIS) 융복합서비스사업, 디지털 가축방역체계 구축사업, 서비스지향적 국가자원개발/공유체계 구축사업 등의 5개 사업이다.

정의된 NIP미션구성체의 타당성을 제시하기 위해서는 각 구성요소를 측정하는 것이 필요하다. 국가연구개발사업의 경우(이재근, 2009), 과제단위에서 취합된 개별사업들에 대한 기초적인 자료가 NTIS를 통해 제공되고 있으나, NIP분야에서는 사업과 관련된 사업계획서, 성과보고서뿐 아니라 법정부EA 입력자료 등에 일반연구자의 접

〈표 3〉 NIP의 미션구성체 내용분석 결과

차원	구성요소		수요자 맞춤형	글로벌 물류/무역	국토공간 정보	디지털 가축방역	국가자원 개발/공유
사업 목적	중점분야		○ ¹⁾	○	○	○	○
	핵심가치		○	○	○	○	○
사업 철학	이해 관계자	확인	△	○	○	○	○
		정책특성	-	-	-	-	-
	정보화 능력	기획·개발능력	X ²⁾	X	X	X	X
		대외의존도	X	X	X	X	X
사업 정의	행정업무 특성	행정기능	○ ³⁾	○	○	○	○
		고객	○	○	○	○	○
	정보 시스템특성	개발단계	△ ⁴⁾	△	△	△	△
		개발범위	○	○	○	○	○
사업 목표	정량지표		? ⁵⁾	○	○	○	?
	정보역량	행정부	X	X	X	X	X
		국민	X	X	X	X	X

1) ○: 적절한 정의; △: 모호한 정의; X: 정의되지 않음; ?: 부적절한 정의; -: 관계없음.

2) 궁극적 시스템공급자의 구성비율과 시스템의 해외기술의존도를 측정해야 한다.

3) 범정부EAS시스템을 통해 확인가능한 부분

4) 최초 BPR/ISP 대비 현재 개발단계를 확인하기 어렵다.

5) 주로 개발범위와 관련된 지표들이 성과목표로 제시되고 있다.

근이 상당히 제한적이다. 본 논문에서는 한국정보화진흥원 전현직 전문가 5명에게 내용분석을 의뢰하여 다수의견을 인용한 결과를 〈표 3〉에 제시하였다. 구성요소의 실질적인 내용추출은 의견수렴이 어려워 내용의 적정성여부만을 측정하였다. 분석대상 문서는 각 주관부처의 정보화시행계획, 성과계획서 및 성과보고서이다. 다만 5명의 전문가에 의한 내용분석결과가 객관성과 신뢰성을 담보하지는 못한다.

홍필기 외(2014)는 NIP들이 명시적 사업형태와 독립된 예산으로 추진되지 못하고 각 부처의 일반사업예산 내에 내재되는 형태로 존재하는 관계로 과제 혹은 사업명이 시행계획과 성과계획서 등에 일치하지 않는 등의 관리상의 문제점이 많다고 지적하였다. 예를 들면, 국토해양부/지식경제부/관세청이 공동으로 추진하는 글로벌 물류/무역 정보망 구축사업의 경우, 국토해양부의 '국가물류정보망 구축'사업과 지식경제부의 '차세대 전자무역시스템 구축'사업 등에 분산되어 있는 것으로 나타났다. 이는 전자정부지원사업 내 특정 세부사업은 실질적으로 정보화시행계획 상에서는 여러 부처에서 분산되어 추진되는 것으로 추정된다.

전문가의 내용분석결과는 5개 사업에 대해 모두 유사한 결과를 보여주고 있다. 이는 관련 문서들이 동일한 가이드라인과 규범을 따라 작성되기 때문으로 판단된다. 사업목적 차원에 해당하는 지향성과 핵심가치요소는 해당 사업년도의 정보화기본계획상의 범주별로 분류되어 있다. 다만 대부분의 NIP들이 범주별 특성을 구성비로 측정하여 비율척도로 구성되어야 하지만 시행계획에는 범주정보 밖에는 제시하지 못하고 있다. 사업철학차원에서는 이해관계자와 관련하여 직간접적인 이해관계자에 대한 파악노력이 부족한 사업들이 존재한다. 예를 들면, 행정정보공동이용사업의 경우, 궁극적인 수요자로서의 국민에 대한 고려가 미흡하며, 이해관계자를 확인하기 위한 절차적 노력이 부족하다. 정보화능력이라는 구성요소의 경우, 내용분석의 대상문서에는 찾아볼 수 없으며, 실질적인 사업추진과정과 사업자 선정과정에서 추정할 수 있을 것으로 판단된다. 사업정의차원의 구성요소들은 모두 범정부EA 입력자료로부터 추출할 수 있으며, 현실적으로 시행계획과 성과계획/보고서를 통해 명확한 측정치를 추출하기는 어렵다. 또한 사업목표차원에서 정량지표는 당연히 성과계획서와 보고서를 통해 제시되고 있지만, 궁극적인 정보역량은 어떤 문서에도 제시하지 못하고 있다.

VI. 결론 및 시사점

Lee and Hong(2009)은 개별 국가연구개발사업을 효과적으로 관리하기 위해 균형성과표(BSC)의 도입가능성을 보여주고 있고, Maylor et al.(2006)은 프로젝트관리기법의 연장선상에서 사업관리 도구를 제안하고 있다. 하지만 이들은 모두 하나의 사업을 관리하기 위한 도구로 제한되며, 수많은 유사사업 전체를 대상으로 개별사업의 관리뿐 아니라 사업 간의 관계까지 고려하는 통합모형에 대한 연구는 여전히 부족한 상태이다. 이재근(2011, 2009)은 미션개념을 활용한 전체 국가연구개발사업을 관리하기 위한 새로운 접근방법을 제시하고 있다. 본 논문은 NIP에 대한 통합적 모형의 기반으로서 미션개념을 다루고자 하는 탐색적 시도로서 의미를 가진다.

본 연구의 주요한 내용은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 우선 공공부분에서 보다 적극적으로 도입할 필요가 있는 미션개념을 기존문헌들을 통해 일반적 수준에서 구조화하고, 더 나아가 이를 재정사업이라는 맥락을 고려하여 NIP 단위의 미션구성체를 아래와 같은 네 차원과 각 구성요소로 도출하였다. 더불어, 도출된 NIP 미션구성체의 현실적 의미를 확인하기 위해 다섯 개의 주요사업에 대해 내용분석결과를 제시하였다.

- 사업목적: 지향성, 핵심가치

- 사업철학: 이해관계자, 정책특성, 정보화능력
- 사업정의: 정보시스템특성(개발단계, 개발범위), 행정업무특성(행정서비스, 고객)
- 사업목표: 정량목표, 정보역량목표

본 연구의 결과물인 NIP 미션구성체는 전체 사업포트폴리오 관리모형의 핵심 개념으로 작동할 것이다. 본 논문이 지향하는 미시적인 연구방향은 미션구성체를 활용하여 전략적 사업관리모형을 완성하는 데 있다. 이는 사업별 미션을 측정하여 전체 NIP 지도상에서 개별 사업의 위치를 확인함으로써 사업의 중복성뿐 아니라, 신규사업이 필요한 분야 등과 같은 포트폴리오 구성의 문제를 체계적으로 접근할 수 있는 효과적인 도구로 설계되어야 한다. 이때, 기존의 범정부EA제도는 기술적 중복성 검토를 위한 세부적 도구로 기여할 수 있다. NIP지도란 미션구성체를 구성하는 4차원 공간에 현재 종료되었거나 추진 중인 모든 NIP의 포지션을 확인하는 도구이다.

이재근(2009)은 전략적 사업관리모형을 구성하기 위해 미션구성체를 조작하여 사업의 효과성과 타당성을 상징하는 지표로서 미션달성도와 미션적합도를 정의하고 있다. 두 가지 지표를 개략적으로 설명하면, 미션달성도는 사업의 추진과정에서 이들 기획 시에 제시된 미션과 그 목표수준에 대한 달성정도(achievement)를 표현하기 위한 지표이며, 효율성과 효과성에 대한 융합지표로서의 의미를 가진다. 미션적합도는 전체 사업지도에서 개별 NIP의 포지션을 나타내는 지표로서 정의한다. 미션적합도의 측정을 통해 기본계획 상의 정보화 수요를 현행 NIP들이 어느 정도 포괄하고 있는 정도(coverage)와 향후 요구되는 사업의 영역 등을 도출할 수 있을 것이다.

본 논문은 미션기반 사업관리모형을 설계함에 있어 개념적 기초를 제공하지만, 여전히 치명적인 한계점을 가지고 있다. 이는 정보화사업에 대한 미션개념의 구체화를 시도한 연구로서 제IV장에서 기존문헌에서 도출된 조직단위 미션구성체를 NIP맥락으로 전환하는 논리적 추론과정을 적시하고 제V장에서 다섯 개의 NIP에 대해 내용 분석을 통해 동 미션구성체의 활용가능성과 역할에 대해 제시하고는 있지만 상당부분 개념적이고 탐색적 수준에 머물고 있어 향후 보다 정교한 연구가 필요하다.

▣ 참고문헌

- 김성근·오승운·신신애. 2010. “국가정보화 거버넌스 체계정립을 위한 EA 노력의 변화 분석.” 《정보화정책》 17(3): 21-35.
- 김성철·박기목·전성훈. 2007. “일반논문 : 우리나라 중앙관서의 재정사업 성과관리

- 제도에 관한 연구: 「성과계획서」를 중심으로.” 《한국사회와 행정연구》 17(4): 101-122.
- 김현성. 2010. “공공부문 정보화의 개념 재정립 및 정보화사업 유형분류에 관한 고찰.” 《한국지역정보화학회지》 13(1): 1-23.
- 박노옥·원종학·김진·박명호. 2008. 《재정성과관리제도의 현황과 정책과제》. 한국조세연구원.
- 성승제. 2014. 《국가정보화사업과 예비타당성조사 제도에 대한 재정법적 검토》. 한국정보화진흥원: 정보화법제연구제2호.
- 오승운·김충영. 2012. “범정부 정보화 투자관리 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 아키텍처적 방법을 중심으로.” 《정보기술아키텍처연구》 9(4): 377-389.
- 유금록. 2010. “재정사업자율평가제도 평가지표의 타당성 및 신뢰성 분석.” 《정책분석평가학회보》 21(1): 1-26.
- 육윤봉·신동익. 2006. “가치중심의 정보화사업 타당성검토 방법론.” 《정보기술아키텍처연구》 3(2): 35-61.
- 윤건·이건·박정훈. 2013. “규제와 진흥 관점에서 바라본 ICT 거버넌스 개편방향 연구.” 《정보화정책》 20(2): 20-38.
- 이연우. 2009. “e-거버넌스 관점에서의 국가정보화 변화과정에 관한 연구.” 《정보화정책》 16(2): 65-81.
- 이윤식. 2009. “이명박 정부의 국가정보화 기본계획 및 실행계획에 관한 비판적 검토.” 《한국지역정보화학회지》 12(4): 1-38.
- 이재근. 2009. “국가연구개발사업의 전략적 포트폴리오 관리모형에 대한 탐색적 연구.” 《정부학연구》 15(3): 95-118.
- _____. 2011. “국가연구개발사업의 전주기적 관리를 위한 미션구성체의 도입에 관한 연구.” 《기술혁신연구》 19(3): 31-55.
- 전성현. 2013. “EA 비즈니스 아키텍처 개념의 개방과 확대에 대한 제언.” 《정보기술아키텍처연구》 10(4): 435-449.
- 정충식. 2009. “국가정보화 추진체계에 대한 비판적 검토: 추진체계의 변화과정을 중심으로.” 《한국지역정보화학회지》 12(4): 39-66.
- 홍필기·김대권·이석준. 2014. “국가정보화시행계획 업무의 EA적 접근.” 《정보기술아키텍처연구》 11(2): 235-247.
- 한국전산원. 2003. 《국가 정보화사업 유형분류 연구》. 한국전산원: NCA I-RER-03115/ 2003.12.

- Andrew, K.R. 1971. *The Concept of Corporate Strategy*. Dow Jones: Irwin.
- Bart, C.K. 1997. "Industrial firms and the power of mission." *Industrial Marketing Management* 26(4): 371-383.
- Bart, C.K., & M.C. Baetz. 1998. "The Relationship Between Mission Statements and Firm Performance: An Exploratory Study." *Journal of Management Studies* 35(6): 823-853.
- Bartkus, B., M. Glassman, & B. McAfee. 2006. "Mission Statement Quality and Financial Performance." *European Management Journal* 24(1): 86-94.
- Bharadwaj, A.S. 2000. "A resource-based perspective on information technology capability and firm performance: an empirical investigation." *MIS quarterly* 24(1): 169-196.
- Biloslavo, R., & M. Lynn. 2007. "Mission statements in Slovene enterprises: Institutional pressures and contextual adaptation." *Management Decision* 45(4): 773-788.
- Campbell, A., & S. Yeung. 1991a. "Brief case: Mission, vision and strategic intent." *Long Range Planning* 24(4): 145-147.
- _____. 1991b. "Creating a sense of mission." *Long Range Planning* 24(4): 10-20.
- Chae, H.-C., C.E. Koh, & V.R. Prybutok. 2014. "Information technology capability and firm performance: contradictory findings and their possible causes." *MIS quarterly* 38(1): 305-326.
- David, F.R. 1989. "How companies define their mission." *Long Range Planning* 22(1): 90-97.
- Davis, K. 1973. "The Case for and Against Business Assumption of Social Responsibilities." *Academy of Management Journal* 16(2): 312-322.
- Drucker, P. 1973. *Management: Tasks, Responsibilities, and Practives*. New York: Harper & Row.
- Kaplan, R.S., & D.P. Norton. 1996. "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System." *Harvard Business Review* 85(7/8): 150-161.

- Kemp, S., & L. Dwyer. 2003. "Mission statements of international airlines: a content analysis." *Tourism Management* 24(6): 635-653.
- Klemm, M., S. Sanderson, & G. Luffman. 1991. "Mission statements: Selling corporate values to employees." *Long Range Planning* 24(3): 73-78.
- Lee, J.K., & P. Hong. 2009. "A balanced scorecard approach to performance management for a national R&D programme in Korea." *International Journal of Technology Intelligence and Planning* 5(4): 373-385.
- Lycett, M., A. Rassau, & J. Danson. 2004. "Programme management: a critical review." *International Journal of Project Management* 22(4): 289-299.
- Maylor, H., T. Brady, T. Cooke-Davies, et.al. 2006. "From projectification to programmification." *International Journal of Project Management* 24(8): 663-674.
- Mirvis, P., B. Googins, & S. Kinnicutt. 2010. "Vision, mission, values: Guideposts to sustainability." *Organizational Dynamics* 39(4): 316-324.
- Montgomery, C.A. 2008. "Putting Leadership Back into Strategy." *Harvard Business Review* 2008(1/2): 1-6.
- Pearce, J.A. 1982. "The Company Mission as a Strategic Tool." *Sloan Management Review* Spring: 15-24.
- Pearce, J.A., & F. David. 1987. "Corporate Mission Statements: the Bottom Line." *Academy of Management Executive* 1(2): 109-116.
- Pearce, J.A., & R. Robinson. 1994. *Strategic Management: Formulation, Implementation and Control*. Illinois: Irwin, Homewood.
- Pillai, A.S., A. Joshi, & K.S. Rao. 2002. "Performance measurement of R&D projects in a multi-project, concurrent engineering environment." *International Journal of Project Management* 20(2): 165-177.
- Porter, M. 1996. "What is Strategy?." *Harvard Business Review* 1996(11/12): 61-78.
- Rarick, C. A. & J. Vitton. 1995. "Corporate Strategy: Mission Statements

- Make Cents." *Journal of Business Strategy* 16(1): 11-12.
- Sanghera, P. 2008. *Fundamentals of Effective Program Management: A Process Approach Based on the Global Standard*. J. Ross Publishing.
- Sidhu, J. 2003. "Mission Statements: Is it Time to Shelve Them?" *European Management Journal* 21(4): 439-446.
- Thompson, A.A., & A.J. Strickland. 1999. *Strategic Management: Concepts and Cases*. Irwin Mcgraw Hill.
- Want, J.H. 1986. "Corporate Mission: The Intangible Contributor to Performance." *Management Review* 75(8): 46-50.