

# **특 집**

**제10회 국내학술대회 발표 논문**

**정보화 시대에 있어서의 반부패 패러다임**

**The Anti-Corruption Paradigm in Information Age**

## 전자정부를 통한 조달부패의 해결방안 연구\*

### Resolving Corruptions of Public Procurement Service through an Electronic Government

권 해 수 (Kwon, Hae Soo)\*\*

#### ABSTRACT

The purpose of this paper is to resolve corruptions of public procurement service through an electronic government. It is very efficient to reduce corruptions through an electronic government. The basic purposes of electronic government are to establish a transparency and improve an efficiency.

We get ready for institutional bases to reduce corruptions through many reforms to transform institutional corruption into accidental corruption. But It does not guarantee our success. Because it is necessary for a leader to support continuously with concern. It is affected by a leadership to reduce corruptions.

Reform devices are evaluated positively to establish a transparency in Seoul Metropolitan City and Public Procurement Service, But public officials may have a wait-and-see policy in the beginning stage. We will make every effort to establish an electronic government and restructuring system to adapt to electronic government. At the same time we will have an interest in public personnel training system and ethical bases on informatization personnels.

\* 이 연구는 2000년도 학술진흥재단 협동연구특별정책과제(KRF 2000-044-C00018) 연구비 지원에 이루어졌음.

\*\* 한성대학교 행정학과 부교수 (行·博)

## I. 문제 제기

전자정부(electronic government)는 21세기 정부개혁의 핵심적인 수단이며, 부패구조의 해결 또한 우리 정부가 직면하고 있는 가장 중요한 정책의제의 하나이다. 전자정부는 정보기술을 활용해 정부업무, 절차, 기능 및 조직을 재구성하고, 이를 통하여 궁극적으로 행정의 효율성을 확보하고 질적·양적 측면에서 대민서비스를 확대하며, 행정정보에 대한 국민의 접근성 제고를 목적으로 하고 있다. 그래서 전자정부(e-government)의 네 가지 구성요소를 전자민주주의(e-democracy), 전자상거래(e-commerce), 전자서비스(e-service), 전자행정관리(e-administration)로 보고 있다.

전자정부는 1993년 미국 National Performance Review(NPR)의 보고서에서 정보기술을 통한 행정업무와 서비스의 재설계를 기술하는 용어로 등장했다. 공공서비스 생산과 전달체계를 전자결재, 네트워크적 접근 등의 전자적 수단을 적용한다는 것이 핵심 내용이다. 그러나 정부업무의 컴퓨터, 통신시스템 구축이라는 초기적 전자정부는 정부 구조와 운영 전체의 개혁이라는 틀로 전환되고 있다. 즉 전자정부는 지식정보 사회의 중심적 형태로 행정의 전반적 구조가 변화하는 것을 의미한다. 전자정부는 투명한 정부, 서비스 정부, 효율적 정부를 지향한다. 전자정부란 전자적 수단을 통한 행정업무의 설계와 처리로 행정서비스의 고도화, 원스톱 서비스, 업무처리의 신속성, 투명성을 높이게 된다. 즉 투명한 정부, 열린 정부, 깨끗한 정부 구현이 바로 그것이다. 인터넷을 통한 정보공개는 이미 보편화되고 있다. 지식과 정보의 원활한 흐름과 공유, 신속한 처리이다. 전자정부는 이러한 전자기술의 개발과 이용만이 아닌 업무처리 디자인, 서비스 제공 방식의 구성에 관한 것이다.

전자정부는 정부의 일하는 방식의 전면적 변화를 의미한다. 이를 통한 기대 효과중의 하나는 행정업무 처리의 투명성 증진을 통한 부패 통제이다. 부패는 한국의 국가경쟁력을 약화시키는 요인으로 끊임없이 제기되어 왔다. 사이버 거버넌스(Cybergovernance)시대에 청렴성, 투명성이 국가경쟁력의 원천이 된다. 투명성은 신뢰의 기반이 되며, 신뢰는 사회자본을 이루고 있다(윤태범, 2001). 국제투명성기구(TI)의 2001년 조사에 따르면 한국은 조사대상 91개국 중 42위를 차지하고 있다. 이는 주로 공공부문의 부패를 중심으로 조사한 것이지만, 민간부문의 부패도 이에 못지 않을 것으로 볼 수 있다. 부패는 국가자원 배분의 왜곡, 시장상거래 원가 등의 상승을 통해 부패상거래에 참여하지 않는 유능한 생산자를 약화시켜 시장에서 도태시키는 부작용을 낳는다. 이와 같은 부패의 부정적인 측면은 국가 전반적인 경쟁력 약화를 초래하여 글로벌 경쟁시대의 국가 경영의 효율성을 저해한다.

전자정부는 정보기술을 이용한 정부서비스의 제공인데 이것이 갖는 부패 통제, 감소효과에 대한 연구는 아직 미약한 실정이다. 그러나 전자정부가 행정개혁의 주요 틀이라는 점에서 행정서비스 정보기술에 의한 제공과 부패문제가 갖는 관계, 이들의 통제방식에 대한 이해는 밀접한 관련이 있다.

현 정부는 반부패특별위원회, 반부패입법 등을 통해 공공부문에서의 부패방지를 위한 여

러 가지 노력을 하고 있다. 그러나 국민들의 체감부패지수는 아직 높을 뿐만 아니라 우리의 부패문제가 제대로 해결되지 않고 있다고 인식하고 있다. 공공부문 부패에 대한 기존의 논의는 부패를 지나치게 개인의 문제로 간주하고 있으며, 행위자의 처벌에 중점을 두고 있다. 그러나 이러한 접근은 전자정부적 행정서비스 제공과 관련 부패의 원인에 대한 이론적 분석이 미흡한 것으로 제도적인 접근을 어렵게 하고 있다. 이 연구에서는 반부패를 의도한 전자정부의 구축과 또 그에 따른 문제점을 검토하고자 한다. 전자정부가 공공부문 부패의 행태에 어떠한 영향을 미치는지 분석하고 부패통제에 정보통신기술을 어떻게 활용할 수 있는지를 연구한다. 이를 위해 조달개혁의 성과를 비판적으로 검토하기로 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 전자정부(E-government)와 정보공개, 그리고 부패

전자정부, 정보화 시대의 가장 큰 특징은 정보가치의 극대화이다. 정보화 이전의 사회에서도 물론 정보가 중요한 의미를 담고 있었지만, 부가가치를 직접적으로 창출하지는 못하였다. 그러나 지금과 같은 정보화 사회에서의 정보는 그 자체로서 부가가치를 창출하기 때문에, 정보 자체의 소유를 위한 활동이 활발하게 이루어진다. 따라서 이러한 자원으로서의 정보의 소유를 둘러싼 부당한 권력의 행사가 이루어질 가능성이 커졌으며, 이러한 행위가 공공부문에서 이루어질 때 부패의 개연성은 높아진다. 특히 정보화 사회에서 정부, 즉 공공부문에 의한 정보의 독점 현상은 더욱 더 증가하는 경향이 있다는 점에서, 정보를 둘러싼 부패의 가능성은 과거에 비하여 증대될 수밖에 없다. 이것은 곧 정보화 사회에서의 부패의 발생에 대한 보다 적극적인 대응방안이 모색되어야 함을 의미하는 것이다.

전자정부에서 나타나는 정보의 가치 증대와, 정보공개의 요구 강화, 그리고 정보 공유의 증가는 필연적으로 정부의 모든 과정과 활동이 외부로 드러나도록 만든다. 그 동안 “익명성”은 전통적 공무원을 상징하는 하나의 특징이었다. 익명성은 사람뿐만이 아니라 정책과 조직에도 적용되어서, 행정기관을 “검은 상자(Black Box)”로 표현했을 정도였다. 그런데 이러한 익명성과 검은 상자는 결국 공적 감시의 부재를 의미하는 것으로서, 부패발생에 우호적 환경을 조성하는 역할을 수행하였다. 따라서 익명성을 가진 공공부문에 대한 투명성의 증가는 행정이 공공의 직접적 감시에 노출됨을 의미하며, 이것은 행정환경을 부패에 반친화적으로 작용하도록 하는 것을 뜻한다. 정부의 투명성(Transparency) 확대에 대한 지속적 요구는 곧 행정 정보의 공개 확대를 의미한다. 이것은 곧 행정정보 자체와 행정과정의 투명성이기도 하다.

정보공개제도의 경우는 국민의 청구에 의한 공개인 청구공개와 정부기관이 자발적 또는 법령 규정에 의해 의무적으로 공개하는 정보제공 두 가지로 구성되어 있다. 청구공개는 공공기관이 직무상 작성 또는 취득하여 관리하는 정보를 국민이 청구할 때 공공기관이 이를

열람, 복제, 사본 등의 형태로 청구자에게 공개하는 제도이다. 반면 정보제공은 공공기관이 자발적으로 또는 법령 등의 규정에 따라 의무적으로 정보를 배포 또는 공표하는 제도이다. 부패통제는 국민이 의혹에 대하여 사실여부를 확인할 수 있는 기회를 제공하는 청구공개에 관한 것으로, 정보공개법에 이에 대한 규정을 두고 있다. 정부정보는 정부가 자발적으로 공표·제공하는 정보, 국민이 청구할 때 공개하는 정보 그리고 법적으로 공개가 금지된 정보로 이루어진다. 부패정보는 정부기관 또는 공무원 개인이 그것의 공개를 의도적으로 은폐, 축소하는 민감한 정보이다. 따라서 부패정보의 공개에는 정부가 자발적으로 광고, 또는 정책 내용 등에 대해 정보를 제공하고자 하는 경우와 다른 접근이 필요하다. 정보공개법에 의한 정보의 청구적 공개는 정부가 관리하는 정보를 국민의 청구에 따라 공개되도록 한 것으로 정부기관의 활동에 대한 책임과 투명성 보장의 의미를 갖는다. 행정문서, 자료의 디지털화는 정부가 국민의 요청에 따른 정보공개의 효율적 수행을 촉진한다.

여기서 중요하게 고려할 수 있는 것이 생산자와 수요자간의 정보격차(Information Gap)의 개념이다. 정보 격차는 생산자와 수요자간의 정보의 양과 질의 차이이다. 부패정보의 경우, 정보이용, 수요자인 국민과 생산자인 정부간의 정보 갭이 매우 큰 특징을 보인다. 부패통제의 정책적 접근은 이와 같은 갭의 축소이고, 정보공개법도 그러한 역할을 맡는다.

국민과 정부간의 정보 갭은 정보수요자 및 생산자인 국민과 정부, 그리고 정보의 성격 두 가지 차원에서 접근해 볼 수 있다. 긍정적, 부정적 정보는 각각 정보생산자 및 이용자의 입장에서 유리한 정보인가 아닌가의 구분이다. 정보생산자인 정부에 긍정적 정보와 정보소비자인 국민에 긍정적 정보는 다를 수 있다. 부패정보는 이러한 갭이 극대화되는 영역이다. 바람직한 것은 둘 간의 이와 같은 갭이 존재하지 않는 것이다. 정보공개, 생산자인 정부는 자신에 긍정적 정보는 광고, 홈페이지 등을 통해 적극적으로 공개한다. 그러나 부정적 정보는 반대로 어떻게 하든 은폐하고자 한다. 반면 국민은 정보소비자로서 자신에 유해한 부정적 정보를 적극적으로 확인하고자 하는 반면 자신에 그러한 해를 주지 않는 정보에는 보다 둔감하다. 정보 갭은 이와 같은 구도와 관계에서 발생한다.

부패문제를 접근하는데 있어서 우선순위가 높은 것은 제도적 부패(institutionalized corruption)를 우연적인 부패(accidental corruption)로 전환하는 것이다. 즉 부패 자체를 완전히 제거하는 것은 불가능하다는 점에서, 부패의 발생빈도를 줄이고, 이 빈도도 우연적인 것으로 전환하는 것을 의미한다. 특히 부패는 환경변화에 따라 그 양태가 변화하면서 속성을 유지·강화하는 성향을 지니고 있다는 점에서, 그리고 어느 환경 하에서나 부패의 발생 가능성은 있다. 다만 이것이 빈번히 발생하지 않도록(발생의 확률이 매우 낮도록 함), 그리고 발생한다면 항상 적발되고 또한 그 대상자는 엄정한 처벌을 받을 수 있도록(처벌의 확률은 매우 높도록 함) 개혁하는 일이 중요하다.

행정환경의 변화에 따라 부패의 양태나 발생정도도 영향을 받을 수 있다. 특히 최근 신공공관리(New Public Management)의 확산으로 공직사회에서의 윤리적 가치의 혼돈과 침해가능성이 제기되고 있다는 점에서, 현재 행정에 영향을 주고 있는 요인들을 중심으로 앞으로의 변화와 부패의 가능성이 예측되어야 한다(Hunt, 1995). 이러한 점에서 최근 들어와서

공공부문에 영향을 미치는 가장 대표적인 요인으로서 전자정부, 정보화를 들 수 있다. 정보화는 말 그대로 “정보”가 사회구성과 운영의 가장 기초적이고 중요한 자원 혹은 기반으로 작용하는 사회로서, 이러한 정보가 다른 어떤 자원보다도 절대적인 우위를 점하게 되는 사회를 의미한다. 전자정부 시대에 정보화의 진전은 다양한 측면에서 공공부문에 영향을 준다. 물론 부패와 관련하여 정보화 현상 자체가 직접적인 영향을 미치기도 하지만, 간접적인 영향을 미치기도 한다. 예를 들어서 자원으로서의 정보에 대한 독점욕구와 이에 따른 정보의 오·남용과 왜곡 등은 공공부문에서의 부패 발생에 직접적인 영향을 미친다.

전자정부는 국민의 알권리 충족, 정부문서의 효율적 유통 및 관리를 돕는다. 전자정부 행정서비스 제공의 부패통제 논리는 투명성, 정보공개에 의한 것이다. 전자정보공개는 행정기관이 각종 행정정보를 디지털화해서 조직의 구성원뿐만 아니라 일반 이용자들도 이용할 수 있도록 만드는 것으로, 공직사회에서 발생하는 모든 행정업무를 누구나 볼 수 있도록 공개함으로써 은밀한 부패가 가능하지 않도록 하는 효과를 갖는다. 전자정부에서 정부기관들은 홈페이지 등을 통해 각종 정보를 제공한다. 그러나 정부의 자발적 정보공개로부터 부패정보를 기대할 수는 없다. 따라서 전자정부로부터 기대해 볼 수 있는 부패통제의 효과는 크게 두 가지이다. 하나는 청구정보의 공개에 의한 방법이다. 그리고 또 하나는 정부자료의 디지털화를 통해 정보 제공을 촉진하고, 부패억제의 효과를 기대해 보는 간접적 방법이다. 현재 청구공개는 종이문서의 자료를 복사형태로 제공하는 수준으로 정부문서의 중복적 생산이라는 점에서 효율성이 낮고, 전자정부와는 거리를 보이고 있다.

그런데, 전자정보공개는 정부기관이 하는 것과 공무원 개인이 하는 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 정보공개법은 전자의 정부기관이 하는 제도적인 것이다. 청구공개는 정부기관의 비자발적인 공개를 강제하는 것이다. 반면 공무원 개인도 불법, 부패 정보를 공개할 수 있다. 내부고발은 전형적으로 후자에 해당된다. 이것은 부패정보의 공무원의 자발적 공개이다. 정보공개에 의한 부패통제라고 하더라도 이러한 방식에 의한 접근은 큰 도움을 주지 못한다. 부패정보는 민감한 정보이다. 대부분 은폐, 조작의 형태로 존재한다. 당사자들은 이러한 정보의 공개를 적극적으로 거부, 방해한다. 부패정보의 공개는 정부의 해당 기관에 평판과 이미지 추락 등의 불이익을 주어 은폐, 축소하려는 경향을 보인다. 부패정보의 경우, 정부조직 및 해당 공무원은 적극적으로 그러한 정보의 외부로의 공개를 막고자 하기 때문에 정보소비자인 시민들의 공식적 정보공개 청구로는 달성하기 어려운 경우가 많다. 부패정보의 공개는 이러한 점에서 공개를 거부하는 측에 대하여 공개를 강제하고, 자발적으로 공개하고자 하는 공무원들에 대하여는 신분 보호 접근이 필요하다.

## 2. 전자정부의 부패통제 효과와 논리

전자정부를 통한 부패통제는 행정투명성, 행정정보의 공개에 의한 것으로 행정정보공개제도는 국민의 알권리 충족, 국민 국정참여 확보, 국정운영의 투명성 제고, 부정부패 및 비리의 방지, 책임행정의 구현 등의 효과를 갖는다. 이 제도는 시민들의 참여를 통해 행정의 독

선과 부패를 예방하는 인프라 구축의 기회를 제공한다. 전자정부 하에서 이러한 접근은 먼저 행정정보공개제도의 이용을 통해 국민이 얻고자 하는 정보가 무엇인지, 정보의 내용과 유형, 기타 정보 전달 방식 등에 관한 정보의 확인이 필요하다. 정보이용자, 수요자 중심의 공개와 비공개 범위, 합리적 근거가 분석되어야 한다.

현재 행정정보공개제도는 다음과 같은 비판을 받고 있다.

① 정보공개 거부 등에 청구자는 대응이 쉽지 않다. 정보공개는 거의 정부기관의 재량에 맡겨져 있어 부패정보와 같은 민감한 정보의 공개를 정보공개제도로부터 기대할 수 없다.

② 행정기관의 정보공개 제도적 장치가 불충분하다.

③ 행정정보공개제도에 대한 이해 부족으로 소극적 이용에 그치고 있다.

④ 행정정보에 대한 접근이 여전히 용이하지 않다.

⑤ 정보 공개, 비공개 규정이 불명확, 애매하다.

⑥ 공공기관에 제출하는 정보공개청구를 전자청구제도로 바꾸어 편리와 신속성을 높일 필요가 있다.

일부 지방자치단체를 제외하면 대부분 종이형태로 이루어지는 행정정보공개제도는 이 제도의 부패통제 목적의 효과적 달성을 방해한다. 현 정부는 내부고발자보호제도를 도입하는 등 반부패입법을 통해 반부패정책을 강화하고 있다. 이러한 제도도 다양한 반부패 환경조성에 기여할 것으로 생각한다. 그러나 이 제도는 부패행위가 있고 난 후의 사후적 조치이다. 정보 공개와 투명성 강화는 사전적 조치로서의 성격이 크다. 검은 상자 안에 있는 것을 햇빛에 노출시킴으로써 예방적 효과를 기대하는 것이다.

### III. 전자상거래의 확산과 반부패효과

#### 1. 정부조달의 규모

정부조달은 정부 또는 공공기관이 공공재를 공급하기 위해 민간부문으로부터 물품이나 건설공사 등의 일정한 서비스를 구매하는 행위이다. 따라서 정부조달은 공공기관에서 필요한 물자를 구매·공급하고, 관리하는 기능을 하고 있다. 공공조달의 분야는 매우 넓다. 내·외자 물품구매, 비축, 그리고 시설공사에 대한 계약, 설계·감리용역, 군수조달의 전 부분을 포함하고 있다. 기관별로도 중앙행정기관, 지방자치단체, 정부투자기관 그리고 기타공공기관을 포함하고 있지만 실제 그 규모는 정확히 알지 못하고 있다. 조달청을 통한 정부조달 규모는 전체 국가조달의 약 25%수준으로 알려지고 있다(강병태, 2001; 이종원 외, 2001: 6). 또한 정부조달 규모는 전체 GDP의 10-15%에 이를 만큼 방대하며, 우리 나라의 경우 조달청을 통한 정부조달 규모는 전년대비 18% 증가된 20조원(2001년 기준) 규모에 이르고 있으며, 매년 확대되는 추세이다.

정부조달의 조달사업별 규모를 개략적으로 보면 다음과 같다. IMF 기간중 감소추세를 보

이던 정부조달 규모는 2000년 이후 다시 크게 증가하고 있다. 또한 사업별로는 시설공사의 계약이 차지하는 비중이 압도적이다. 즉 시설공사 계약이 60% 이상이며, 내자 구매가 30% 이상을 차지하며, 다른 사업분야는 구성비율이 매우 작다. 따라서 정부조달의 대부분은 시설공사계약(설계 및 감리용역 포함)과 내자물품 구매로 이루어지고 있다.

〈표 1〉 조달청을 통한 정부조달 규모

(단위: 억원)

	내 자	외 자	시설공사	비축물자 구매·방출	계	전년대비 (%)
1997	51,547	7,072	90,454	3,604	152,677	13.0
1998	43,229	4,508	91,064	13,210	152,011	-0.4
1999	46,800	4,823	85,542	6,896	144,061	-5.2
2000	57,490	5,563	103,522	5,286	171,861	19.3
2001	69,720	5,066	120,910	6,769	202,465	17.8

출처: 조달청 내부자료(내자는 공급 실적 기준, 시설의 경우 감리 및 설계용역 계약 포함)

정부 조달 규모가 큰 만큼 민간부문에 미치는 영향력은 매우 크다. 그러므로 정부조달시장의 경쟁을 통한 적정 사업자의 선정을 위해 정부조달의 투명성 요구가 강해지고 있다. 이에 따라 전자상거래를 통한 정부조달업무의 투명성 확보가 더욱 확대될 필요가 있다. 정부조달의 전자상거래는 이미 상당히 추진되고 있다. 1997년 3월부터 조달 EDI 시범시스템 1차 구축사업을 통해 조달행정의 EDI 도입과 활용을 위한 기초기반 조성작업을 했다. 또한 1998년 11월부터 조달 EDI 2차 구축사업에 나서 인증시스템 도입 및 중개 시스템 보강 등 시스템 보완사업을 통해 전체 조달지청과 수요기관에서 EDI 시스템을 이용하고 있다. 이를 통해 정부기관의 전자상거래 기반구축은 많이 이루어졌다.

## 2. 전자상거래의 의의

### 1) 전자상거래의 개념

전자상거래의 개념은 아직 체계적으로 정립되지 않았으며, 그 적용 범위는 점차 확대되는 경향이 있다. 초기단계에는 OECD의 권고안에 따라 협의로 전자상거래 개념을 정의하고 있다(<http://www.nso.go.kr/report/data/suec0000.htm>). 협의의 전자상거래는 컴퓨터와 네트워크라는 전자적인 매체를 통한 상품 및 서비스의 매매행위로 정의하며, 광의로는 경제주체 내

부 및 경제주체간 거래관계의 전과정을 전자적(electronically)으로 처리하는 행위로 정의하고 있다. 즉 기업, 개인, 정부간의 통합적으로 자동화된 정보체계 환경아래서 전자적인 기술과 수단을 활용하여 일상적인 상거래뿐만 아니라 마케팅, 광고, 조달, 설계, 생산, 수송, 행정, 재무, 구매 등을 포함하는 거래에 필요한 제반 정보를 교환하는 방식으로 이해하고 있다.

여기에서 전자적 방식은 컴퓨터 네트워크를 통한 모든 거래를 의미하며, 양방향성(interactive)을 가진다. 경제주체간의 상거래는 상품 및 서비스의 소유권 또는 사용권의 이전(내부거래는 제외)을 의미하며, 거래의 여러 과정 중에서 입찰, 계약, 주문중 최소한 하나의 절차가 네트워크 상에서 이루어진 경우를 전자상거래로 정의하고 있다.

## 2) 우리 나라의 전자상거래 규모

우리 나라의 전자상거래 규모는 총 거래액의 4.5%인 57조 5,584억원에 이르고 있다(통계청, 2001, 2000년 전자상거래 기업체 통계조사). 전자상거래 전체 규모 중 기업간 거래(B2B)는 52조 3,276억원이고, 기업·소비자간 거래(B2C)는 7,337억원, 해외수출거래는 4조 4,498억원이었다. 기업간 전자상거래의 유형별 비중은 인터넷기반 거래가 판매의 경우 26.9%,구매는 62.8%를 차지했다.

우리 나라에 있어 전자상거래 총 규모는 더욱 증가하는 경향을 보이고 있다. 우리 나라 2001년 1/4분기 전자상거래 총 규모는 24조 2,630억원에 이르고 있다(2001년 1/4분기 전자상거래 기업체통계조사 및 기업·정부간 통계조사, 2001.1월~3월의 사이버쇼핑몰 통계조사를 통해 나타난 조사결과(<http://www.nso.go.kr/report/data/suec0109.htm#top>)). 이를 각 거래주체별로 보면 기업간(B2B) 전자상거래가 22조 7,340억원, 기업·소비자간(B2C) 전자상거래가 5,250억원 그리고 기업·정부간(B2G) 전자상거래가 9,000억원이다.

기업·정부간(B2G) 거래액 9,000억원은 사이버쇼핑몰 통계조사와 기업·정부간 전자상거래통계조사에서 파악된 것이다. 37개 중앙행정기관 및 22개 지방자치단체 등 총 59개 정부기관을 대상으로 실시한 2001년 1/4분기기준 기업-정부간 전자상거래 통계조사결과 2001년 1/4분기 전자상거래 규모는 9,000억원(구매: 8,100억원, 건설공사: 900억원)이었다.

〈표 2〉 기업-정부간 전자상거래 규모(2001. 1/4분기)

(단위: 백만원)

합계	재화 및 서비스 구매액	건설공사계약액
900,267	810,390	89,877

출처: 산업자원부([www.ecommerce.go.kr](http://www.ecommerce.go.kr))

전자상거래 실시기관별 전자상거래액은 중앙행정기관이 883,016백만원(구매 810,348백만원, 건설공사 72,668백만원), 지방자치단체가 17,251백만원(구매 4200만원, 건설공사 17,209백만원)으로 대부분 중앙행정기관에서 거래가 이루어지고 있었다. 이는 공공부문의 대부분 전자상

거래를 중앙행정기관인 조달청에서 자체 전자상거래시스템을 이용하여 수행하고 있기 때문이다.

〈표 3〉 전자상거래 실시기관별 거래액

(단위: 백만원)

	2001. 1/4분기 전자상거래액	재화 및 서비스구매액	건설공사계약액
합 계	900,267	810,390	89,877
- 중앙 행정 기관	883,016	810,348	72,668
· (조 달 청 )	(881,421)	(809,226)	(72,195)
· (기타 기관)	(1,595)	(1,122)	(473)
- 지방자치단체	17,251	42	17,209

출처: 산업자원부(www.ecommerce.go.kr)

이를 최종수요기관별로 보면 중앙행정기관이 126,763백만원(14.1%), 지방자치단체가 589,314백만원(65.5%), 정부투자기관이 56,309백만원(6.3%), 기타공공기관 127,881백만원(14.2%)이었다. 이는 조달청이 전자조달 등의 도입으로 신뢰성이 크게 향상되어 각 공공기관 및 지방자치단체로부터의 조달요청이 대폭 증가했음을 의미하고 있다. 조달청은 이러한 개혁 도입으로 2001년도 공공부문 혁신대회에서 최우수기관으로 선정되었다.

〈표 4〉 최종수요기관별 전자상거래구매 및 전자입찰 건설공사계약액

(단위: 백만원)

	2001. 1/4분기 전자상거래액	재화 및 서비스구매액	건설공사계약액
합 계	900,267	810,390	89,877
중앙행정기관	126,763	71,385	55,378
지방자치단체	589,314	563,480	25,834
정부투자기관	56,309	56,309	
기타공공기관	127,881	119,216	8,665

※ 조달청 전자상거래 실적의 경우 각 수요기관의 실적으로 배분하였음

출처: 산업자원부(www.ecommerce.go.kr)

### 3. 전자상거래의 효과

#### 1) 전자상거래의 기대효과

전자상거래의 규모가 커짐에 따라 경제적·사회적 파급효과가 상당히 크게 나타나고 있다. 민간기업의 효율성이 제고됨과 동시에 소비자의 선택의 범위가 확대되면서 가격과 품질의 경쟁으로 소비자 만족도도 제고되게 된다(<http://www.nso.go.kr/report/data/suec0000.htm>). 뿐만 아니라 모든 상거래가 전자적으로 공개됨으로써 투명한 거래질서가 확립되는데 기여하게 된다. 이는 사회적 비용을 줄이는데도 많은 기여를 했다. 즉 과거 많은 서류작업으로 입찰자에게 많은 경제적, 시간적 비용 부담을 주었지만 이의 간소화로 비용 절감 효과도 상당히 있다.

〈표 5〉 전자상거래의 기대효과

정부의 기대효과	조달업체의 기대효과
<ul style="list-style-type: none"> <li>-가격 절감</li> <li>-경쟁 촉진</li> <li>-구매담당자의 생산성 향상</li> <li>-정보관리의 향상</li> <li>-조달기간 단축 및 비용 절감</li> <li>-재고관리 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-수익성과 자금흐름의 향상</li> <li>-정부조달에 참여할 수 있는 기회 확대</li> <li>-업무효율성의 제고</li> <li>-지불 프로세스의 향상</li> </ul>

출처: 서울대 한국행정연구소(2000: 91)

#### 2) 전자상거래의 반부패효과

이러한 전자상거래의 효과(<http://www.storeland.co.kr/phd9908.htm>)는 부패감소라는 관점에서 긍정적인 면과 부정적인 면으로 나누어볼 수 있다. 전자상거래의 긍정적인 효과는 첫째, 전자상거래는 네트워크를 이용한 거래이므로 공무원을 대면할 필요가 없어짐으로써 부패의 기회를 감소시킨다. 전자상거래를 통해 투명성의 확보로 그동안 관행적으로 이루어져 왔던 무자료 거래 등 직접 거래방식에서 나타나는 불건전 거래관행과 부패 문제도 근절할 수 있게 된다.

둘째, 시장의 지역적 제한이 사라짐으로써 많은 기업에게 경쟁기회를 제공함으로써 공공부문에 대한 시장진입이 원활해진다. 실제 전자입찰 도입후 정부조달 참여업체 수가 획기적으로 증가했다. 2001년 1월부터 3월까지 616개 업체였던 정부조달 참여업체 수는 4월부터 7월까지 42,613개 업체로 68배 증가했다(안문석, 2001: 4). 뿐만 아니라 2001년 10월말 현재 전체 입찰 9,174건 중 6,572건을 전자입찰로 집행(전자입찰 비율 : 72%)했으며(시설공사는 1,254건 중 1,144건을 전자입찰로 집행해 91%의 비율을 보임), 43만 여 기업이 전자입찰에 참가(건당 66개 기업)했다(시설공사는 42만 여 기업이 전자입찰에 참가했으며, 이는 건당

367개 기업임)(강병태, 2001).

셋째, 전자상거래는 양방향 통신이 가능하므로 기업은 정부구매자의 욕구에 맞는 상품을 개발·판매하는데 최고의 역점을 두며 적극적인 마케팅을 할 수 있다. 그리고 정부도 가상 공간을 통해 무한한 정보를 제공받을 수 있음으로써 가격과 품질이외의 다른 요인에 대한 관심이 없어지게 된다.

이러한 전자상거래의 부패감소 효과는 이미 민간부문에서 많이 보고되고 있다. 그리고 전자조달관련 기존 연구결과에서도 이러한 사실들은 확인되고 있다. 조은경(2000)은 소규모 건설업체들의 부패원인을 분석하고, 대안으로서 전자입찰의 부패 감소 효과를 강조하고 있다. 이종원 외(2000)는 조달분야 부패요인으로 첫째 비경쟁적이고, 복잡한 발주제도, 둘째 자의적이고, 부당한 조달절차, 셋째 조달과정 및 결과공개 미흡, 넷째 불법행위 및 부당행위에 대한 처벌 미흡, 다섯째 감리 및 사후 책임 미흡, 여섯째 공무원 행태상의 요인으로 빈번한 보직이동, 정보제공 기피 및 편파적인 공개 등을 지적하고 있다. 그리고 이에 대한 대책으로서 정보화를 통한 전자조달, 경쟁촉진형 발주제도, 공정성, 전문성, 윤리성 강화 등을 제시하고 있다.

이러한 부패요인들은 전자입찰제도의 도입으로 상당 부분 해결된 것으로 볼 수 있다. 전자입찰제도(Electronic Tendering System)는 인터넷, 공중망, 초고속 통신망을 이용해 건설공사 관련 입찰공고를 확인하고, 전자표준문서를 작성하여 각 기관의 입찰사이트에 전송하고, 입찰에 참여한 모든 업체가 예정가격 추첨에 동참하고 최저가격 낙찰자를 선정하는 낙찰 결과의 공개 및 확인의 전 과정이 원격지에서 원스탑(One-Stop)으로 전개되는 입찰방식(조은경, 2000: 57)이다. 이러한 입찰방식을 통해 표준화 및 공개가 가능하고, 발주자와 입찰자간의 사전 공모(共謀) 차단, 즉 입찰집행관과 업체의 접촉 차단, 담합 등을 방지할 수 있다.

특히 건설공사의 경우 건축인·허가단계, 사용검사(승인)단계에서 부패가 가장 많이 발생하고 있다(윤태범, 2000). 전자입찰제도는 건설 부문의 입찰·계약단계에서의 부패 원인으로 지적되고 있는 예정가격 등 입찰정보 유출, 입찰과정에서의 덤핑과 담합, 동일 업체와 계속적 수의 계약, 발주기관 우위의 불평등계약으로 시공사 불리, 지명경쟁입찰방식(부적절한 업체선정 등), 내역 입찰시 내역서 항목을 발주기관이 지정하는 등의 문제들이 상당 부분 제거될 수 있다.

이와 같이 전자조달을 통한 업무수행은 부패통제에 강력한 효과가 있다. 즉 전자적 조달업무의 처리는 정부가 디지털 경제시대에 부응하여 정부 공사 및 물품 조달의 효율성 및 투명성 제고 등에 큰 효과가 있다. 정부조달에 인터넷을 통한 전자입찰제는 정부가 조달할 공사, 물품, 용역 등에 대해 매 연도초에 발주물량, 예산액 등을 명시한 분기별 발주계획을 인터넷 등에 의무적으로 공고함으로써, 모든 공급자들이 사전에 조달관련 정보를 보고, 입찰에 참여할 수 있는 공정한 기회를 주는 것이다. 조달부패는 정부가 특정업체에 유리하게 입찰참가 자격요건을 설정하는 등의 이유로 많은 비판을 받아 왔다. 전자입찰 제도는 낙찰자 결정 등 입찰제도 전반의 투명성을 높임으로써 많은 부패의혹으로부터 해방될 수 있다. 그러나 전자입찰제도는 발주기관이 보안성 확보 및 정보화 기술 수준 등의 종합적 고려를 요구

한다. 다만 전자조달이 정부조달의 효율성 확보에 우선적 목표가 있고, 부패감소 효과는 부차적인 측면이라는 점에서 부패감소의 효과가 지나치게 강조될 수 없다는 한계가 있다.

#### 4. 전자상거래의 문제점

전자상거래는 단기적으로 과도한 투자비가 소요되어 중소기업의 경우 신규시장진입이 오히려 제한될 수 있다. 경쟁력 확보를 위해서는 시스템 구축 및 운영 등에 대한 지속적인 투자가 이루어져야 하는데 중소기업의 경우 초기 투자가 어려울 수 있기 때문이다. 특히 정부조달의 경우 중소기업의 육성 지원 및 기반 확대가 중요한데 설비를 갖추지 못한 중소기업에 대한 배려가 어려워지게 된다.

뿐만 아니라 전자상거래는 비대면거래(非對面去來)의 특성으로 인해 거래된 재화나 용역의 사후 서비스 문제 등에 따른 조정비용은 증가하게 된다. 이러한 조정비용이 거래비용보다 크다면 전자상거래의 효과가 크게 줄어들기 때문에 이를 최소화할 수 있어야 할 것이다. 즉 조정비용의 증가는 전자상거래를 위축시켜 이를 반대하는 입장을 강화시켜 줌으로써 부패의 기회를 지속적으로 유지하려고 할 것이기 때문이다. 그러나 부패감소라는 사회적 편익을 고려한다면 실제 효과는 더욱 크다고 할 수 있다.

### IV. 조달개혁의 평가

#### 1. 개혁의 주요 내용

전자입찰 등 전자조달서비스의 도입을 중요 내용으로 하는 조달개혁은 조달청을 중심으로 이루어졌다. 그래서 조달서비스의 개혁을 조달청([www.pps.go.kr](http://www.pps.go.kr))을 중심으로 평가하고자 하며, 그 기준은 투명성 및 경쟁 강화를 중심으로 삼고자 한다.

전자입찰제는 인터넷을 매개로 입찰신청서 제출에서부터 낙찰자 결정에 이르기까지 전 과정을 실시간으로 진행상황을 확인할 수 있는 제도로서 입찰의 공정성과 투명성을 제고하고 입찰에 소요되는 비용과 시간이 대폭 절감되는 효과와 함께, 지방자치단체와 기업간 전자거래를 촉진시킬 수 있다. 이를 전면적으로 도입할 경우 업체비용 절감 효과는 연간 약 2,000억원으로 추정되고 있다. 이는 입찰건수 19,479건(2000년 경쟁입찰 기준), 건당 평균 200명, 1인당 입찰 참가비용 50,000원(일당 등)으로 산정하는 경우 1,948억원이 계산된다(조달청, 2001).

##### 1) 제1기 조달개혁

조달청은 제1기 조달개혁의 목표를 수요자 중심, 지식 정보화, 개방화 등으로 설정하였다. 이는 그 동안의 조달행정이 공공기관에 대해 가격 중심의 조달, 다양성 부족과 선택가능성의 제약, 계약 및 공급의 비신속성, 계약 사후관리 서비스의 미흡성 등을 문제점으로 인식하

였다. 그래서 기업들은 복잡한 절차와 많은 서류 등으로, 일반 국민들은 부패의 개연성 때문에 조달서비스를 비판적으로 보았다. 이에 대해 조달청은 계약과 공급의 신속성, 조달과정의 투명성, 공정성 향상, 복수예비가격제도<sup>1)</sup> 실시 및 (복수예비가격 작성기준이 되는) 예비가격 기초금액을 공개했다.

이러한 개혁결과들은 KDI에서 2000년에 조사한 조달서비스의 만족도에서도 잘 나타나고 있다(www.kdi.re.kr). 조달업체들은 입찰·계약과정의 투명성과 공정성, 조달서비스의 정보화 부문에 대한 개선효과를 많이 지적했으며, 그 이후의 전자입찰제도의 도입 등을 감안한다면 개선효과는 더욱 뚜렷하다고 할 것이다. 그러나 이 시기에서 EDI/EC 시스템 이용률은 저조한 실정이다.

〈표 6〉 조달서비스의 만족도

	가장 개선된 분야	
수요기관	1) 조달물자 공급의 신속성	(62.9%)
	2) 조달서비스의 정보화	(59.4%)
	3) 업무처리 절차의 간편성	(49.5%)
조달업체	1) 조달청 직원의 친절성	(61.8%)
	2) 입찰·계약집행과정의 투명성과 공정성	(43.9%)
	3) 조달서비스의 정보화	(40.1%)

출처: 한국개발연구원(www.kdi.re.kr)

## 2) 제2기 조달개혁

제2기 조달개혁의 기본방향은 제1기와 큰 차이가 없다. 조달서비스의 경쟁력 확보와 투명성 확대라는 기초의 확산과 기반 구축을 위한 제도화에 기본 방향이 두어졌다. 고객만족서비스 제공, 전자조달 체제 완성, 투명 공정한 조달 구현, 지식 기반산업 육성 지원 등을 목표로 해 복수 계약자 선정에 의한 경쟁적 공급제도를 도입하고, 즉 단가계약시 가격, 이행능력 등을 평가, 품명(유사규격)별로 복수의 계약자를 선정했다. 그리고 조달물자 고객평가(Customer Review)제를 실시해 공공기관의 만족도를 직접 평가하고 결과를 인터넷으로 공개하도록 했다. 주문형 조달 서비스를 제공하기 위해 조달 전과정을 위탁하지 않고 적격심사, 원가계산 등 공공기관이 자체적으로 수행하기 힘든 일부 조달과정만을 위탁할 수 있도록 했다. 계약진행상황 추적시스템을 구축해 계약방법결정, 입찰, 계약 등 계약진행상황이 e-mail로 자동으로 통보되도록 함과 동시에 인터넷으로 조회도 가능하도록 했다.

1) 복수예비가격제도는 15개의 예비가격을 작성하고 입찰 현장에서 4개를 추첨하여 그 평균을 예정가격으로 정하는 것으로 모든 입찰에 적용함으로써 예정가격 유출을 방지했다. 사전에 만든 15개 가격 중에서 무작위로 4개를 선택하기 때문에 평균가격이 확률상 1,500개 이상 나오기 때문에 공무원이 사전에 예정가격을 유출하는 부정을 막을 수 있다는 장점이 있다.

(1) 조달정보의 완전 공개

조달정보를 인터넷으로 공개하는 등 정보공개를 확대하고 있다. 즉 규격작성, 낙찰자 선정, 계약 체결 등 주요 조달과정정보를 단계별로 인터넷으로 공개하고 있다. 단계별로 공개되는 조달정보는 다음과 같다.

- ① 규격작성단계 : 구매계획예시, 조달요청규격 인터넷 공개
- ② 발주단계 : 인터넷을 통한 입찰공고, 낙찰자 선정 기준 공개
- ③ 예정가격작성단계 : 예비가격 기초금액 공개
- ④ 입찰단계 : 입찰자별 입찰 결과 공개, 입찰예비가격(추첨가격) 공개
- ⑤ 낙찰자 선정단계 : 낙찰자, 낙찰금액, 낙찰률 공개

국제 수준의 투명성 공정성 확립하기 위해 모든 정보의 공개와 철저적인 정당성을 국제적인 표준(Global Standard)에 기초해 업무 과정과 정보를 공개하고 일체의 규제와 제한을 없앴으로써 투명성과 공정성을 강조했다. 모든 조달정보를 인터넷으로 실시간 공개함으로써 기존의 조달요청접수 현황, 예비가격 기초금액 등의 정보 이외의 상세규격 등 공개가 가능한 모든 정보를 인터넷으로 공개했다.

〈표 7〉 조달과정의 단계별 개혁

조달과정 개시 이전 단계	→	· 조달관련 집행기준 공개 · 조달업무절차 안내
↓		
조달요청 접수 단계	→	· 조달요청서 접수현황 공개 (접수일자, 요청기관, 품명, 수량, 구매예정금액 등)
↓		
규격검토 단계	→	· 조달요청 규격 공개 (인터넷 등을 통해 7일간 공개 후 의견수렴)
↓		
입찰공고 단계	→	· 인터넷을 통한 입찰공고 (일체의 비용부담 없이 모든 공고 조회 가능)
↓		
예정가격 결정 단계	→	· 복수 예비가격 기초금액 공개(입찰 7일전) · 원가계산 가격자료 공개
↓		
입찰 단계	→	· 입찰금액 등 입찰자별 입찰결과 공개 · 15개 예비가격, 추첨 예비가격, 예정가격 등
↓		
낙찰자 선정 및 계약 단계	→	· 낙찰자, 낙찰금액, 낙찰률 공개 · 계약자, 품명, 수량, 계약금액 및 방법 등 공개
↓		
대금 지급 단계	→	· 4시간 이내 대금지급 여부 등 (회계규정상 14일 이내, 조달청은 4시간 이내 지급)

출처: 강병태(2001)

## (2) 지식경영시스템의 구축

지식의 전사적 공유를 위해 지식경영시스템(Knowledge Management System)을 구축해 지식의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 여건들을 만들었다. e-Engineering을 통한 프로세스 혁신으로 전자상거래가 확대될 수 있도록 했다. 통합 조달정보시스템을 구축해 고객정보, 상품정보, 기업정보 등 각종 정보를 종합적으로 연계, 분석, 관리할 수 있도록 했다.

나아가 전 과정을 전자상거래로 가능하기 위해 민간수준 전자조달체제를 구축했다. 이를 위해 범정부적 전자장터(e-Marketplace)를 도입했다. 다수의 수요자(공공기관)와 공급자(기업)를 연결하는 전자장터를 구축하고 역경매, 공동구매 등 민간의 거래모델을 도입했다. 재정정보시스템을 활용한 전자자금이체 및 정부구매카드를 도입해 모든 조달관련 대금결제가 전자적으로 가능하도록 했다. 그리고 소액구매에 대하여는 정부구매카드(Government Purchase Card)를 도입했다. 민간수준의 인터넷쇼핑 서비스를 제공해 대상품목을 모든 단가 계약 품목(5천여 개)으로 확대, 주문형 제작을 제외한 모든 물품을 인터넷으로 구매할 수 있도록 했다. 상품검색엔진, 비교구매시스템을 도입, 조달청 계약물품과 인터넷상의 시중물품을 비교하여 최적의 물품을 구매할 수 있도록 했다. 인터넷 전자입찰시스템 구축 및 공동 활용을 위해 사무실에서 입찰서를 다운로드 받아 입찰에 참여할 수 있는 전자입찰시스템을 구축하고 이를 소액구매부터 전체 조달로 확대했다.

## (3) 의사결정과정에서의 시민참여

의사결정과정에 시민참여를 활성화해 합의체 의사결정기구인 정부계약심사협의회, 심사평가위원회 등에 시민단체 등 비정부기구(NGO)의 참여를 제도화했다. 시민단체, 공공기관, 조달업체 관계자를 일일 명에 조달공무원으로 위촉하여 계약방법결정, 예정가격작성 등 중요한 의사결정 과정을 체험할 수 있도록 했다.

## (4) 청렴서약제의 시행

조달청은 2001년 3월부터 청렴서약제를 실시하고 있다. 청렴서약제는 서울시에서 처음 도입해 실시하고 있으며, 관급공사나 용역 발주시 공무원과 업자 쌍방이 '뇌물과 향응을 주고 받지 않겠다'는 서약을 한 후 위반사항이 적발될 경우 공무원은 중징계하고 업자는 추후 6개월~2년간 입찰자격을 박탈하는 제도이다(윤종철, 2000). 뿐만 아니라 관련 규정 내용과 절차에 따른 공정하고 투명한 집행과 함께 그 내용도 실시간으로 공개하고 청렴계약 옴부즈맨을 운영하도록 한다.

## (5) 조직과 인력의 재조정

외부 위탁교육 활성화 및 내부 전문교육 강화를 위해 관련 전문가가 될 수 있도록 제도적 기반을 강화하고 있다. 업무분석과 교육수요조사를 통해 단위업무별, 직급별로 교육을 하고, 전자상거래, 협상전략 등에 대한 교육을 강화하도록 한다. 그리고 전문성 강화를 위해 순환보직을 제한하도록 한다.

규격검토, 원가계산, 적격심사, 총사업비 검토, 주요 관급자재 및 시스템 장비 등 특수품목

의의 계약과 가격관리 등 높은 전문성을 요구하는 업무는 전문가들로 팀 조직을 활용하도록 한다. 이것은 업무중심 부서 개설제와 현장중심 인력 재배치로 업무의 효율성을 증시하는 조직 및 인력관리가 가능하도록 한다.

나아가 업무성과에 대한 종합적인 평가보상체제를 구축하고, 이에 따른 다양한 인센티브가 제시되도록 한다. 이를 위해 개인단위 평가 및 부서단위 평가를 실시함으로써 경쟁 속의 협력(co-competition)이 가능하도록 한다.

이러한 개혁결과들은 현대리서치에서 2001년 10월 조사한 만족도에서 잘 나타나고 있다(강병태, 2001). 수요기관, 시설업체, 물품업체 모두 전자상거래 추진효과를 편리성, 비용절감, 투명·공정성 측면에서 지적하고 있다. 또한 2001년 10월말 현재 전자문서교환 현황도 조달 요청(수요기관 → 조달청)은 16만 건 중 11만 건을 전자처리(71%), 물품납품요구(조달청 → 업체)는 25만 건 중 14만 건을 전자처리(57%), 물품대금납입고지(조달청 → 수요기관)의 경우 17만 건 중 8만 건을 전자처리(49%)하고 있다.

〈표 8〉 전자상거래 추진효과

구 분	편리성	비용절감	투명·공정성
수요기관	60.0%	16.0%	24.0%
시설업체	46.0%	38.0%	16.0%
물품업체	56.0%	22.0%	22.0%

출처: 강병태(2001)

## 2. 평가

### 1) 불완전한 집행 및 검수과정

전자조달은 미국, 홍콩, 싱가포르 등이 실시하고 있으며 상당히 빠르게 제도화의 기반을 구축하고 있다. 일본의 경우도 최근에야 전자조달을 추진함으로써(채원호, 2000) 우리 나라가 개혁의 속도가 더 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있다. 그러나 무엇보다도 전자조달시스템이 부패문제 해결에 있어 만병통치약일 수 없다. 모든 과정이 아직 전자화되지 않은 상황에서 나머지 집행과정의 전자화도 동시에 추진되어야 할 것이다. 즉 전자입찰제도의 도입으로 입찰 관련 부패는 상당히 제거되었다고 평가할 수 있다. 그러나 건설집행 및 구매집행과정, 검수과정에서의 부패의 개연성은 상당히 잔존해 있다. 이러한 집행 및 검수과정의 청렴성을 위해 서울시가 중심이 되어 추진하고 있는 청렴계약제(Integrity Pact)가 상당한 의의가 있다.

이러한 청렴계약제는 부패를 예방적 차원에서 접근했다는 점에서 상당한 의의가 있다고 할 수 있다. 그러나 이 제도가 행정기관과 업체간 형평성이 결여되어 대등하지 않은 계약행

위로 볼 수 있다. 즉 많은 경우 공무원의 부당행위가 선행되었을 때(뇌물요구 등) 업체입장에서 대응방안이 미흡하기 때문이다. 아직 공공기관과의 거래관계에서 업자가 약자일 수밖에 없으며 공무원의 뇌물 요구가 있을 경우 이를 거절하기 어려운 상황에서 청렴계약 불이행시 제재가 업체중심으로 이루어져 있다. 이러한 상황에서 업체의 대응방안이나 행정기관의 불이행시 제재방안이 보다 강화되어야 할 것이다.

조달과정은 입찰과정에 한정되어 있지 않으며 건설이나 물품의 집행과정에서 부패의 여지는 상당히 남아있다. 예를 들면 부실공사나 조악한 물건의 납품 등의 개연성은 상존하고 있다. 설계 단계에서부터 공사비를 줄이는 부실 설계를 하거나 공사 도중 공무원과 업주가 담합해 잦은 설계 변경을 통해 공사비를 부풀리는 경우도 있다. 또 감리나 준공 검사이 부실을 눈감아 주는 대가로 부패를 하기도 한다. 이러한 상황에서, 특히 건설부문 부패의 경우 하도급과정에서 부패가 많이 발생하는데(백완기, 2001: 23), 이 과정의 투명성 강화를 위해 건설감리과정의 정보화 및 투명화가 수반되어야 할 것이다.

## 2) 전자입찰제의 미비점

조달부패의 상당부분은 전자입찰과정에서 해결 가능하다. 우리 나라의 경우 전자상거래가 차지하는 비중이 높지 않은 상황에서 전자입찰제의 도입으로 조달부패가 완전히 제거되었다고 낙관할 수는 없다. 복수예비가격제도 도입으로 사전 담합가능성을 제거하였다고 해도 다음과 같은 사례는 부정의 개연성을 보여주고 있다.

입찰에 참여한 200여개의 업체는 평균 금액을 산정하기 전에 OMR 카드에 자신이 원하는 공사 금액을 적은 뒤 투찰함에 넣었다. 그런데 OMR 카드를 읽는 과정에서 카드 판독기에 오작동이 발생해 담당 공무원이 일부 수작업을 실시했다. 이 과정에서 담당 공무원이 특정업체의 투찰 금액을 조작, 낙찰되도록 했다. 이 사건은 그간 특정 업체가 자주 공사를 따내는 것을 의아하게 여긴 업자들의 추적으로 밝혀졌다.

공공기관과 민간업체의 유착에 의해 발생하는 부정도 남아있다.

13개 방위산업체가 국방부 조달본부 납품과정에서 원가 과다계상 등의 수법으로 3년간 244억원의 부당이익을 취하다 감사원 감사 등에서 적발됐다. 국회 국방위의 조달본부 국감에서 “대우종합기계, LG 이노텍, 삼성테크윈 등은 가계약과 본계약 사이에 발생한 환율차 미조정으로 169억원, 한국레이컴은 허위세금계산서를 통한 원가 부풀리기로 16억원, 오리엔탈공업은 생산인원 조작으로 29억원의 부당이익을 각각 챙겨 1999년부터 2001년까지 감사원 등에 적발된 사례만 13개 업체 244억원에 달한다”고 밝혔다. “그러나 이는 빙산의 일각일 뿐 실제 부당이익 금액은 엄청난 규모로 추정된다”며 전면조사를 촉구했다. 뿐만 아니라 “비리업체에 대해 조달본부가 방산업체 지정을 취소한 경우는 전무하며 부당이익금에 상당하는 가산금을 물려 환수해야 한다는 법규정대로 조치한 경우도 단 1건에 불과하다”며 조달본부와 일부 방산업체간 유착의혹도 제기했다.

뿐만 아니라 입찰 과정에서 발주처와 건설업체간의 담합의 여지가 남아있다. 공사입찰 가

격이 최저가 낙찰이 아니기 때문에 사전에 예정 가격을 알아내고 응찰하는 것이다. 즉 공사 입찰이 입찰 자격을 따지는 적격심사와 응찰 가격을 보는 두 단계로 이루어지므로 발주기관이 새로 만든 기초가격보다 응찰가격의 차가 일정 기준 이상 나면 낙찰 자격 자체가 상실된다. 정상적으로 입찰이 진행됐을 경우 응찰가격 차이는 예정 가격의 대개 1% 내외이며, 낙찰자는 보통 0.05% 이내의 차이로 결정되고 있다. 이러한 상황에서 예정가격 정보를 사전에 입수한다면 낙찰을 보장받은 것이나 마찬가지인 것이다. 정부는 최근 입찰참가자격사전심사(PQ)<sup>2)</sup> 대상 중에서 1천억원 이상 공사에는 최저가 낙찰제를 도입했으며, 무분별한 덤핑입찰 등을 막기 위해 최저가 낙찰제가 적용되는 공사에 대해서는 공사이행보증서(40%) 제출을 의무화했다.

도로공사가 발주한 중부내륙 고속도로공사의 경우 대다수 기업들이 낮은 가격을 써내기도 적격 심사에서 저가 투찰로 판정돼 공사를 따내지 못하는 일이 발생했다. 이렇다 보니 기업마다 예정가를 알아내기 위해 혈안이다. 철도청의 한 간부가 24억 규모의 전력공급시설공사 입찰에서 건설업자에게 입찰 예정가를 누출하고 입찰가의 1%를 사례금으로 받아 검찰에 구속되었다.

제한 입찰을 이용한 담합도 가능하다. 제한 입찰이란 공사 입찰 공고를 할 때 입찰에 참여할 수 있는 특정 자격을 명시하는 것이다. 예를 들어 특정 공법 시공능력을 가진 업체, 또는 특정 분야의 실적을 가진 업체에게만 입찰 참가 자격을 주어 입찰 단계에서부터 다른 업체들의 접근을 차단하고 있다. 만약 특정 업체에 공사를 주고자 한다면 그 업체의 특기를 강조하는 방법으로 입찰 참가 제한을 두는 것이다. 정부 당국은 1개 이상의 제한을 두는 것을 금지하고 있지만 실효성이 미약하다.

소규모입찰의 경우 전자입찰을 통한 낙찰율이 예정가격의 85%수준에 이름으로써 과거 경쟁입찰과의 낙찰율 차이는 그다지 나타나지 않고 있다. 이는 전자입찰제도가 가격 측면에서 별다른 효과를 보고 있지 못함을 반증해주고 있다. 이러한 제도가 장기적으로 경쟁환경을 조성함으로써 시장기제를 통한 효율성 향상 및 정부예산의 절약이라는 목적 달성이 가능할 것이라는 점에서 긍정적으로 작용하게 될 것이다. 과거 비공개적이고, 제한적 입찰이라는 비경쟁환경하에서는 형식적 경쟁입찰 때문에 기업의 기술개발 등을 통한 가격인하 노력이 상대적으로 적게 나타났기 때문이다. 그러나 소액구매의 경우 시스템 구축이 어려운 기업의 경우 오히려 불이익이 발생할 수 있다.

### 3) 조달공무원의 전문성의 결여

조달공무원의 전문성 확보의 미흡으로 부패가 발생하고 있다. 조달과정에 대한 정확한 이해부족으로 업자에게 피해를 전가하고 있으며, 이는 소극적 부패를 가져올 개연성이 있다. 계약당사자인 공무원이 순환보직으로 인해 전문성이 부족하고, 교육훈련체계가 미비한 실정에서 담당 공무원의 재량권이 확대되면 그만큼 전자조달서비스는 실효성이 감소되게 된다.

2) PQ란 입찰 전에 업체의 시공경험 기술능력 재무상태 등을 심사해 통과할 경우 입찰 참가자격을 주는 제도로 난도가 높은 교량 댐 등 100억원 이상의 22개 공사가 대상이다.

조달공무원의 순환보직을 제한하고 전문성을 강화하기 위한 인사제도가 확보되어야 할 것이다.

## V. 결론

전자정부를 통한 부패감소는 상당한 효과가 있다. 그러나 전자정부의 기본 목적은 행정의 투명성 확보 및 효율성 향상에 있기 때문에 보다 적극적인 부패제거 노력이 병행되어야 한다. 즉 부패를 제도적인 부패에서 우연적인 부패로 전환시키기 위한 각종 개혁조치들을 통해 부패 제거를 위한 제도적 기반은 확립되었지만 이것이 성공을 담보하는 것은 아니다. 왜냐하면 이러한 제도 집행자인 기관장이나 단체장의 끊임없는 관심과 지원이 필수적이기 때문이다. 부패해결은 기관장이나 단체장의 리더십 요인에 의해 많은 영향을 받을 수밖에 없다. 조달청, 서울시 등에서 투명성 확보를 위한 각종 개혁성과들이 긍정적으로 평가되고 있지만(김영평·이근주, 2001) 제도 도입의 초기단계에서 공무원들의 눈치보기일 수도 있기 때문이다. 그러므로 전자정부를 구축하는 방향 제시뿐만 아니라 전자정부에 잘 적용할 수 있는 체제정비, 전문인력의 훈련이 필요하며, 나아가 정보화인력의 윤리적 기반 마련에도 노력해야 할 것이다.

다음으로 조달 전산망을 통한 정부조달의 규모가 크게 확대되어야 할 것이다. 이것은 아직도 전체 조달시장에서 차지하는 전자상거래 규모가 작기 때문이다. 결국 투명성의 제고가 부패가능성을 줄인다는 측면에서 전자조달시스템을 확대해야 하며, 전 조달과정에 전산망을 활용하도록 이를 의무화하는 법률을 제정할 필요도 있다. 아직 초기단계에 머물고 있는 건 교부나 국방부의 전자조달도 하루빨리 확대될 수 있도록 해야 할 것이다. 이를 통해 공공부문에서 시행되는 모든 조달이 전자조달로 확대되어야 할 것이다. 나아가 모든 공공 조달정보를 한 번에 검색·조회할 수 있는 Portal Site(Single Window)를 구축함과 동시에 모든 조달과정, 즉 조달요청, 납품요구, 전자입찰 외에 적격심사, 계약 등을 전자화해 실질적인 전자조달이 가능해야 할 것이다.

## 참고문헌

- 강병태. (2001). “전자조달시스템을 통한 부패방지”, Clean Korea 21 - 2001 맑은사회 만들기 한마당 조직위원회(www.cleankorea21.net)
- 김영평 · 이근주. (2001). “서울시 OPEN 시스템의 효과성에 관한 연구”, 동계학술대회 발표 논문, 한국행정학회
- 김찬곤 옮김. (2000). 「반부패시스템」, 도서출판 사람생각, Pope, J. ed. (1999). *The TI Source Book*, 3rd ed. Transparency International, Berlin
- 백완기. (2001). “건설 및 건축분야 행정부패의 원인과 그 처방에 관한 연구”, 고려대학교 정부학연구소(나남출판사)
- 서울대 한국행정연구소. (2000). 「전자상거래시대에 부합하는 조달행정발전방안」
- 안문석. (2001). “신뢰사회 구축과 전자정부”, 「행정포커스」 7월, 한국행정연구원
- 윤종설. (2000). 「서울특별시 청렴계약제」, 서울시립대 반부패행정시스템연구소
- 윤태범. (2001). “거버넌스와 부패문제의 인식”, 국제학술대회 발표논문, 한국행정학회
- \_\_\_\_\_. (2000). “건축부문의 부패유형과 방지정책 연구”, 경상대 사회과학연구소 위임, 「한국의 부패와 반부패정책」, 한울아카데미
- 이재형 외. (2001). 「규제개혁과 부패의 상관관계 분석」, 서울시립대 반부패행정시스템연구소
- 이종원 외. (2000). 「조달분야 부패방지대책」, (사)한국행정문제연구소
- 장근호. (2000). “부정부패가 경제성장에 미치는 효과에 관한 실증분석”, 한국경연구원
- 조은경. (2000). 「소규모 건설부패와 전자입찰」, 서울시립대 반부패행정시스템연구소
- 채원호. (2000). “일본의 정부조달과 관료부패”, 동계학술대회 발표논문, 한국정책학회
- Hunt, M. (1995). Openness and Civil Service Ethics. *International Review of Administrative Sciences*, 61: 11-16.
- Morton, M.S. (2000). *Information Technology and Organization Transformation*. Oxford Univ. Press.