

특집 13 | S/W 산업 법·제도의 현황 및 개선방향

목 차

1. 서 론
2. 소프트웨어산업육성을 위한 법제도의 현황
3. 새로운 패러다임으로서의 SW산업 법제도의 개선방향
4. 결 론

홍 태 준
(정보통신산업진흥원)

1. 서 론

1980년대 말부터 시작된 우리나라 IT산업은 최근까지 괄목할 만한 성장을 이루고 있다. 그동안 한국은 단기간에 주요 IT제품이 세계시장에서 높은 점유율(메모리 반도체 1위, 디스플레이 1위, 휴대폰 2위 등)을 차지하고 있고, 주요 IT관련 지표의 경우에도 전자정부준비지수 1위(UN, 2010), 정보통신발전지수 3위(ITU, 2010)를 차지하는 등 IT강국으로서의 면모를 보여주고 있다[1]. 이러한 영향으로 정보화 관련 분야는 오늘날까지 우리나라 산업발전의 원동력이자, 21세기 우리나라 산업에 있어서 국가경쟁력의 한축을 담당하고 있는 것이다.

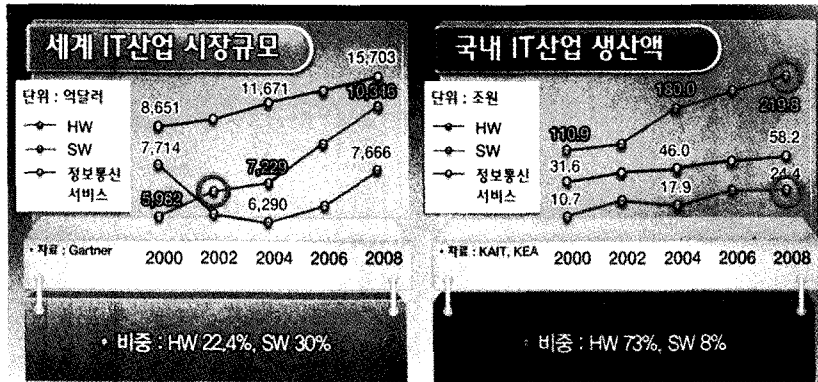
SW산업은 반도체 시장의 4배, 휴대폰시장의 6배에 달하는 매력적인 시장규모이며, 금융·유통·의료·자동차·조선 등 다양한 사회 제분야와 결합됨으로써 전통산업의 고부가가치화라는 가치창출에 기여하고 있다. 또한 스마트그리드, u-Health 등 산업적 수요변화에 대응할 수 있는 무한한 적용가능성과 성장 잠재력을 갖고 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이 국내 경제 성장률에 있어서도 GDP 성장기여율이 지속적으로 증가하는 등 그 중요성은 날로 커지고 있다.

그러나 우리나라 IT산업은 초고속 성장을 이루고 있지만 현재 많은 변화와 도전에 직면하고 있는 것이 사실이다. 특히 2000년대 후반부터 불기 시작한 Web2.0, SOA, SaaS, 클라우드 컴퓨팅 등 산업 기술의 변화와 스마트폰의 등장 등을 계기로 촉발한 시장의 지각변동이 하루가 다르게 이루어지고 있다. 즉 세계 IT산업의 성숙기 진입에 따른 성장률 둔화, 선진국 영향력 감소에 따른 중국, 대만, 인도 등 신흥국가의 부상 등 외적환경이 하루가 다르게 변화하고 있다. (그림 1)의 세계 IT산업의 시장규모를 볼 때 IT산업의 중심이 주로 컴퓨터, 통신기기 등 하드웨어 중심

<표 1> SW산업의 성장률 및 비중 (실질, %)

| 구분 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 ^a |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-------------------|
| 경제 성장률 | 2.8 | 4.6 | 4.0 | 5.2 | 5.1 | 2.3 | 0.2 |
| SW산업 GDP 성장률 | -0.6 | 2.5 | 7.7 | 9.3 | 0.5 | 3.5 | 2.8 |
| SW산업 명목GDP (비중) | 7.0 (0.9) | 7.0 (0.9) | 7.7 (0.9) | 8.4 (0.9) | 8.9 (0.9) | 9.2 (0.9) | 9.4 (0.9) |
| SW산업의 GDP 성장 기여율 | | 0.5 | 1.6 | 1.6 | 0.1 | 0.8 | 6.7 |

<출처> 한국은행(2010), 정보통신산업진흥원(2010) 정리



(그림 1) 세계 IT산업 시장규모와 국내 IT산업 생산액에서의 SW비중

에서 소프트웨어 중심으로 수익과 경쟁력 원천이 이동하고 있다. 그러나, 국내의 현실은 아직도 하드웨어 중심으로 이루어져있기 때문에 국내 소프트웨어의 산업생산액 비중은 세계시장에서의 그 비중과 비교할 때 훨씬 미치지 못하는 실정이다[2].

그러나 앞서 언급한 바와 같이 국내 소프트웨어의 산업적 현실이 글로벌 수준보다 부족한 현실이지만 IT강국이라는 우수한 인프라와 인적자원을 기반으로 국가경쟁력의 버팀목이자 신성장동력으로서의 그 중요성이 날로 부각되고 있다. 따라서 정부는 이러한 소프트웨어산업을 육성하기 위하여 다양한 정책을 개발하고 산업의 제구성 요소의 핵심역량을 강화하기 위한 기술개발 및 인력양성, 창업지원, 해외진출지원 등 체계적 산업 인프라 조성에 박차를 기하고 있다.

소프트웨어산업의 지속가능한 성장을 위해서는 높은 기술력과 인적자원 등이 기본적으로 필요할 뿐만 아니라, 산업의 구성요소들간 유기적 연계 및 뒷받침할 수 있는 법·제도적 인프라도 매우 중요하다고 볼 수 있다. 그러한 측면에서 소프트웨어산업의 기본법이라 할 수 있는 「소프트웨어산업 진흥법」은 매우 중요한 법적 기반이다. 본 기고에서는 국내 소프트웨어산업 육성과 산업 생태계 조성을 위해 산업과 결부된 법제도

의 생성, 법정책의 변화과정 및 주요 제도, 그리고 향후 발전방향에 대해 논하고자 한다.

2. 소프트웨어산업 육성을 위한 법제도의 연혁

2.1 소프트웨어산업 진흥법의 주요 제·개정 경과

기술발전에 기반한 소프트웨어산업의 연대기는 태동기(1960~1969), 전산화(1970~1979), PC대중화(1980~1989), 인터넷 혁명(1990~1999), 디지털 컨버전스(2000~2009)로 구분하기도 한다[3]. 그러나 법제적 관점에서 보면 2000년을 기준으로 크게 소프트웨어산업 태동기, 소프트웨어산업 기반 조성기로 구분할 수 있다.

소프트웨어와 관련된 우리나라 입법사는 1987년 「소프트웨어개발촉진법」(1987.12.4 법률 제 3984호)으로 부터 탄생하였다. 이것은 총 11조 및 부칙으로 구성되었으며¹⁾ 소프트웨어 개발에 필요한 여건을 조성하기 위한 목적으로 제정된 것이다. 이후 2000년 이전까지 5차에 걸쳐 개정

1) 당시 박종문 의원 등 40명이 의원입법 형태로 제안(1987.10.16)하여 본회의 심의(1987.10.30), 정부이송(1987.11.19), 공포(1987.12.4), 시행(1988.7.1)하였으며, 목적과 정의, 시책의 기본방향, 소프트웨어진흥협의회, 소프트웨어개발사업, 소프트웨어정보의 관리, 품질보증기준, 소프트웨어개발비산정기준, 소프트웨어개발환경조성, 진흥사업추진 및 행정상의 조치 등으로 구성되었다.

하게 되는데, 이후 소관부처가 과학기술처에서 정보통신부로 변경되고(1994.12 개정), 정부입법 형태로 전부개정(1995.12.6 법률 제497호)을 통해 기술개발중심에서 전반적인 소프트웨어산업 진흥으로의 '소프트웨어 정책기조'가 전환되었다.

이후 여러 차례 법개정을 거쳐 2000년 1월 21일 법률6198호로 「소프트웨어산업 진흥법」으로 전부개정 및 제명개정을 실시하였다. 이는 소프트웨어산업의 종합 진흥을 위한 법체계 정비 및 기본법체화의 초석을 마련한 것이다. 종전의 소프트웨어개발촉진법에서는 소프트웨어의 개발과 이용촉진 및 소프트웨어산업의 진흥에 관한 사항을 규정하였으나, 1987년 이후 5차례의 개정 작업에도 불구하고 폭발적인 성장과 변화를 겪고 있는 소프트웨어산업을 뒷받침할 수 있는 법적 체계가 미비하여, 21세기 지식정보화사회의 핵심산업인 소프트웨어산업을 종합적으로 육성·발전시키는 기능을 확대·보완하기 위하여 개정된 것으로 현행 법령 체계의 기틀을 마련한 것이다.

2003년 국가기관 등이 발주하는 정보시스템 구축사업에 중소소프트웨어사업자의 참여기회를 확대하기 위하여 대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한을 정할 수 있도록 법적근거를 마련하였다²⁾. 또한 2007년 12월에는 국가기관 등이 소프트웨어사업을 추진함에 있어 그 과업내용 변경의 적절성 등을 심의하기 위한 소프트웨어사업 과업변경심의위원회 설치·운영 및 소프트웨어사업 하도급 사전 승인제 마련을 통해 소프트웨어산업 진흥기반을 강화하도록 하였다.

「소프트웨어산업 진흥법」의 제·개정 주요 연혁에서 살펴본 바와 같이 법제도 영역은 기술발전이 따라 변화하고 이를 구현하기 위한 국가정책수단으로서 활용되고 있다. 특히 2000년 이전과 달리 2000년 「소프트웨어산업 진흥법」으로의

개정 이후에는 국가가 소프트웨어산업에 있어서 주고객으로서, 주로 현행 공공부문의 일반적인 사업에 적용되는 입찰 및 계약유형에 집중되는 계약제도의 개선이 이루어졌으며[4], 중소소프트웨어사업자를 보호·육성하고 품질역량강화를 위한 법제도 개선으로 전환하였다는 점이 특징이라 할 수 있다. 이를 기반으로 한 국내 소프트웨어산업 육성의 법제화 특성을 단적으로 보여주는 것이 법령의 하위체계에 있는 각종 고시·예규 등이다. <표 2>와 같이 공공정보화사업의 발주 관리 프로세스를 세부적 적용 기준을 마련하여 제시하고 있다.

소프트웨어사업의 표준프로세스를 도입한 '소프트웨어사업 관리감독에 관한 일반기준'을 비롯하여 대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한, 소프트웨어 기술성 평가 기준, 소프트웨어사업의 제안서 보상기준 등에 관한 운영규정, 소프트웨어사업 대가의 기준, 소프트웨어사업 하도급계약의 적정성 판단기준, 소프트웨어프로세스 품질인증제도 운영지침 등 수많은 하위 지침이 제·개정되고 있으며, 공공정보화사업과 관련된 계약제도의 급부상이 가장 큰 특징이다.

이후 법제도 개선의 일대 전환기로 2010년 2월 지식경제부가 발표한 "소프트웨어강국 도약전략"에서 대기업의 글로벌 경쟁력을 확보하여 세계시장진출의 발판을 마련하고 중소기업을 전문기업으로 성장시킬 수 있는 산업구조 조성 등 공공부문 경쟁구조 혁신을 통해 소프트웨어산업의 생태계 재편을 핵심과제로 선정하였다[5]. 그 핵심과제의 실현을 위해 2010년 2월말 지식경제

2) 2003년 2월 개정에서는 소프트웨어사업에 관한 분쟁을 효율적으로 조정하기 위하여 소프트웨어사업분쟁조정위원회를 설치 규정을 신설하여 운영하였으나, 2009년 3월 부처 중심의 책임행정체제를 확립하고 의사결정의 신속성을 제고하기 위한 정부위원회 정비계획이 확정됨에 따라 지식경제부에 두는 소프트웨어사업분쟁조정위원회와 그 위원회에 따른 분쟁조정제도를 폐지하였다.

〈표 2〉 공공정보화사업의 발주 관리 프로세스

| 기획·예산편성 | 발주 준비 | 계약 | 사업관리 | 감리·인수 | 유지보수 |
|---|---|---|--|--|------------------------|
| 타당성 분석 ↓ 적정예산 수립 ↓ ISP ¹⁾ 수행 | 사업범위 정의 ↓ 평가방법 결정 ↓ RFP ²⁾ 작성·공고 | 기술·가격 평가 ↓ 기술 협상 ↓ 계약 | 하도급 관리 ↓ 사업진도 관리 ↓ 과업변경 관리 | 테스팅 ↓ 계약이행여부 확인 ↓ 인수계획서 작성·검수 | 시스템 유지관리 ↓ 업그레이드 |
| 단계별 주요제도 현황 | | | | | |
| <ul style="list-style-type: none"> · SW사업대가 기준 · 정보시스템 구축·운영기술지침 · 협상에 의한 계약체결기준 · SW본리발주 및 GS인증우선구매 · 대기업 참여하한 | | <ul style="list-style-type: none"> · SW기술성 평가기준 · SW사업 제안서보상 · SW사업 관리·감독기준 · 하도급 사전승인 및 과업변경관리 · 용역계약일반조건 | | <ul style="list-style-type: none"> · SW사업 관리·감독기준 · 용역계약일반조건 · 정보시스템 감리기준 | |
| <p>① 정보화기획 및 예산편성 : 사업의 타당성 분석과 사업수행을 위한 소요예산을 산정하는 단계로 자체 또는 정보전략계획(ISP) 용역 등을 통해 수행</p> <p>② 발주 준비 : 사업의 개념과 범위를 구체화하고 계약체결을 위한 제안요청서(RFP : Request For Proposal) 작성단계로, 제안요청서에는 중소기업 육성 등 각종 국가시책 등을 반영</p> <p>③ 사업자 선정 및 계약 : 제안요청서에 기초한 사업제안서 평가를 통하여 최적 사업자 선정 및 계약체결</p> <p>④ 사업 관리 : 계약내용에 맞는 SW개발 및 품질확보를 위한 과업관리 및 관련 하도급거래 관리</p> <p>⑤ 감리 및 인수 : 계약이행여부를 확인하기 위하여 전문기관에 의한 감리를 수행하고, 인수계획서를 작성하여 필요한 검사 실시 후 사업종료</p> <p>⑥ 유지보수 : 시스템 운영, 유지보수 및 업그레이드</p> | | | | | |

부 소관 관련 제도를 개정하게 되었으며, 본고에서는 소프트웨어사업 관리감독에 관한 일반기준, 소프트웨어사업대가기준, 소프트웨어기술성 평가기준에 대해 살펴보도록 한다.

2.2 중소기업의 공공 SW시장 참여 확대를 위한 「대기업 참여 하한제」 도입

공공기관의 정보시스템 구축사업이 일부 대기업에게 편중되어 중소기업의 공공사업 참여기회가 사실상 매우 제한적이라는 비판이 제기되었다. 뿐만 아니라, 대기업의 우월한 영업력을 앞세워 사업을 수주하고 이에 대해 중소기업에 하도급을 하는 형태로 인해 중소기업의 도메인 지식(Domain Knowledge) 축적과 자생력 확보를 어렵게 하는 원인이 되기도 한다.

이에 지식경제부에서는 헌법 제123조 제3항의 헌법적 가치를 실현하기 위해 국내 소프트웨어 기업수의 약 99%를 차지하는 중소기업을 보호

하고, 대기업과 중소기업의 균형발전을 목적으로 “중소소프트웨어사업자 참여지원제도(이하 “대기업참여하한제”라 함)”를 2004년 「소프트웨어산업 진흥법」 제24조의2, 시행령 제17조의2부터 제17조의5에 마련하였다.

대기업참여하한제는 국가기관 등이 발주하는 일정규모 이하의 정보시스템구축 사업에 대기업의 참여를 제한하고, 대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한(고시)을 〈표 3〉과 같이 시행하고 있다[6].

그러나 제도시행 이후 공공사업의 대규모화 및 여전히 발주기관의 대기업 선호 등에 따라 대기업의 시장과점이 심화되고 있기 때문에, 저가수주로 인한 시장왜곡 방지 및 중소기업의 안정적 성장기반 확보를 위하여 대기업 참여하한 금액을 상향조정하여 시행하고 있다.

2010년 대기업참여하한제를 적용함에 있어 같은 법 시행령 제17조의3에서 정하고 있는 예외

〈표 3〉 대기업 참여하한제도 시행경과

| 대기업 구분 | 참여 하한 제개정 | | | |
|-------------------------|-----------|---------|---------|---------|
| | 06.3 | 06.4 | 07.9 | 09.4 |
| 매출액 8천억원 이상인 대기업 | 10억원 이상 | 10억원 이상 | 20억원 이상 | 40억원 이상 |
| 매출액 2천억원 ~ 8천억원 미만인 대기업 | 7억원 이상 | 5억원 이상 | 10억원 이상 | 20억원 이상 |
| 매출액 2천억원 미만인 대기업 | 5억원 이상 | | | |

사항이 중소기업의 시장참여를 무력화하는 각종 장애요인으로 작용한다는 측면에서 대기업참여 하한 예외사항에 대한 전면적 개정(대통령령 제 22463호, 2010.10.27, 일부개정)이 실시되었다. 이번 개정에서는 그간 대기업이 참여할 수 있는 정보시스템 구축사업의 범위가 포괄적으로 규정되어 있어 오히려 대기업인 소프트웨어사업자의 참여를 정당화하는 근거로 활용되는 등 학계 및 업계 등에서 문제제기를 반영하였다. 즉, 제기된 문제점을 정부가 공동으로 인식하고 금년도 2월 제45차 비상경제대책회의 시 발표한 소프트웨어 강국 도약전략의 주요 과제로 선정하여 법령 개정을 추진하였다.

그 주요 개정내용을 살펴보면 예외사항중 시범사업의 범위를 구체화하고(제2호), 대기업이 참여할 수 있는 정보시스템 구축사업의 범위를 대기업 자신이 구축한 정보시스템의 유지 및 보수에 관한 사업에 참여하는 경우로 한정하는(제3호) 등의 6가지 예외사업의 범위를 구체화하고 명확히 하였다. 이는 문제시되어 오던 예외적용 시 자의적 판단 범위를 축소시킴으로써 중소기업의 공공정보화사업에 대한 참여가 보다 확대될 것으로 전망하고 있다.

2.3 전문 소프트웨어기업 육성 및 정보시스템 품질 경쟁력 확보를 위한 「SW분리발주제」 시행

2007년 당시 구 정보통신부에서는 공공소프트웨어사업의 품질 향상 및 소프트웨어기업의 전

문화를 통해 소프트웨어산업의 경쟁력 제고차원에서 발주기관, 상용소프트웨어업계, IT서비스업계, 발주자 등 이해당사자 의견수렴 및 전문가 검토, 국내외 사례분석³⁾[7] 등을 통해 정보시스템의 대형화, 고도화로 시스템 품질확보가 더욱 중요시되어 분리발주를 더 이상 늦출 수 없다는 상황을 인식하였다. 또한, 다양한 SW기술개발과 표준화, 시스템 상호운용성 및 통합기술 등 기술적 여건이 성숙했으며 정보화사업 경험이 축적되어 발주자 역량도 많이 향상되는 등 분리발주 시행환경이 무르익었다는 정책적 판단에 따라 '07.4월 「SW 분리발주 가이드라인」을 제정·시행하였다.

이후, 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제84조(2007.10)에 SW분리발주 규정을 신설 마련하였으나 이행력 확보 미흡 및 지방자치단체 적용 어려움 등의 문제제기에 따라 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제84조를 개정(2009.3)하여 의무적으로 실시토록 하고 이후 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행규칙」 제87조를 신설하여 지방자치단체의 계약사무에 적용할 수 있도록 정비하였다. 그러나 계약사무에 관한 계약법령에 SW분리발주 규정을 마련하였으나 소프트웨어산업 진흥에 관한 기본법인 소프트웨어산업 진흥법에 관련 규정이 없어 「소프트웨어산업 진흥법」 제20조제2항을 개정(2009.12.30 개정, 2010.1.1 시행)하여 SW분리발주제에 대해 국가·지방자치단체·공공기관 등에 의무적으로 적용하는 법적 기틀을 마련하였다.

이러한 SW분리발주제의 도입과 지속적 개정을 통해 국내 소프트웨어 시장에서 특히 공공시

3) 국내의 산업현실과 유사한 일본의 경우, 우리나라의 "SW분리발주"와 같은 기능별 제품을 각각 구매하는 방식보다 확대하여 설계·개발·운영 등 정보시스템의 기능이나 공정 등의 단위를 기준으로 각각 조달할 수 있도록 지침을 마련하여 시행하고 있다(日本, 情報システムに係る政府調達の基本指針, 2007.3).

장에서 수요자인 발주자의 제품선택권을 확보하여 국내의 우수 상용소프트웨어의 도입기회 확대를 가져오게 했다. 이로 인해 상용소프트웨어 기업의 매출확대 및 기술개발 촉진의 사례가 증가되고 있으며, 산업 제요소별로 선순환 체계의 생태계 조성이 이루어지고 있다.

2.4 소프트웨어사업 발주·관리 표준 프로세스의 도입

2006년 10월 국가기관 등이 소프트웨어사업의 적정 수행여부와 산출물의 품질 등을 관리·감독하기 위해 「소프트웨어산업 진흥법」 제20조에 따라 지식경제부에서 「소프트웨어사업 관리감독에 관한 일반기준」을 고시하였다. 이는 소프트웨어사업의 전 과정에 걸친 프로세스와 각 프로세스별 활동 및 작업을 수행하기 위한 작업절차, 산출물, 고려사항, 관련 법령 등을 제시한 것으로 국가기관 등이 발주하는 모든 소프트웨어사업에 적용되며 공공부문 소프트웨어사업에 참여하는 공급자도 적용하도록 하였다.

이에 대해 지식경제부에는 그간 제도개선을 통해 마련된 소프트웨어 분리발주, 제안서 보상, 소프트웨어사업 과업변경 심의위원회, 하도급 사전승인 등 최근 법령개정사항을 반영하고(제4.5.6조), 감사원에서 지난 2009년 실시한 “소프트웨어사업 계약제도 운영실태” 조사 결과[8]에 따라 소프트웨어사업 산출내역서 작성기준, 유지보수에 필요한 필수 산출물의 종류·형식 마련, 기업 간 공동수급체의 입찰 참여제한 및 중소기업의 원천적 참여제한 금지 규정 신설(제4조) 등 세부지침을 반영하여 개정하였다(지식경제부고시 제2010-55호, 2010.2.26 개정).

2.5 합리적 대가수립을 위한 소프트웨어사업 대가의 기준 개정

지식경제부장관은 「소프트웨어산업 진흥법」 제20조에 따라 국가기관 등에서 소프트웨어사업

의 계약을 체결하는 경우 원가계산업무에 활용할 수 있도록 소프트웨어사업의 대가기준을 정하여 고시하고 그 기준에 의하여 시행할 것을 권장하도록 규정하고 있다. 이에 1998년도 고시 제정 이후 14차례의 개정이 이루어졌으며 이는 주로 사업비 대가수립 방식과 단가를 개정하여 매년 현실적 대가수립을 유도하기 위한 것이었다.

2010년 2월 개정(지식경제부 고시 제2010-52호, 2010.2.26 개정)의 경우도 정보전략계획수립비의 단가를 상향조정하였으나 기능점수당 단가의 경우에는 오류정정을 위해 하향 재산정하고, 「소프트웨어사업대가의 기준」을 시장가격에 따라 민간 자율로 가격을 형성하도록 유도하기 위해 일몰제로 전환하여 2012년 폐지하도록 개정하였다⁴⁾.

2.6 기술능력 중심의 사업자 선정을 위한 소프트웨어 기술성 평가기준의 개정

1997년 2월 제정된 소프트웨어 기술성 평가기준은 국가기관 등이 소프트웨어사업의 계약을 체결하는 경우 상용소프트웨어 및 정보시스템의 기술성평가를 위한 세부기준으로서 공공정보화사업의 기술평가를 위한 핵심 기준으로 작용하고 있다.

그러나 기술성 평가가 실무적으로 지나치게 공정성이 강조하다 보니 짧은 기간내에 평가되고 평가의 기준이 정성적이며, 평가결과에 대한 측정방법(평가의견) 등이 기술평가를 저해한다는 지적에 따라, 금년 2월 소프트웨어 기술성 평가기준(지식경제부고시 제2010-53호, 2010.2.26) 개정 시 평가항목별 평가척도를 도입하여 계량화된 등급평가 실시(별표1,2), 자가점검표를 작성·제공, 평가위원의 평가의견서 작성, 중소기업 간 공동수급 우대(별표1) 등의 사항을 포함하여 개선하였다.

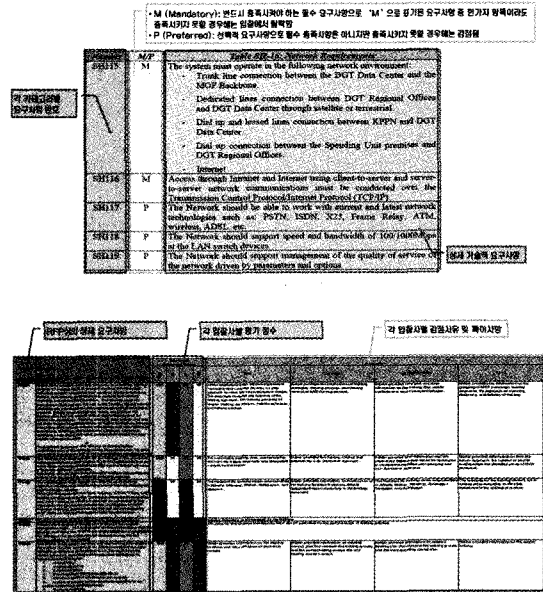
4) 소프트웨어사업대가의 기준 부칙 제4조 참조

3. 새로운 패러다임으로서의 소프트웨어산업 법제도의 개선방향

공공정보화사업에 있어서 문제점으로 끊임없이 제기되고 있는 주요 이슈 중 하나가 과업내용의 불명확이다. 이는 예산, 평가, 계약관리 등 여러 요인들과 결부되는 문제이기도 하지만 근원적으로 사업을 발주하기 위해 공고하는 제안요청서(Request For Proposal, 이하 RFP라 한다)가 그 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 점이다. 명확하게 제안에 필요한 사항이 명시된 제안요청서는 발주기관의 소프트웨어사업 구축 범위, 대상, 규모 등을 대외에 알려 공개경쟁입찰 등을 통해 제안자가 명확하게 제안하도록 하고, 객관성과 공정성 확보를 통한 최적의 제안서 평가·선정을 용이하게 하는 등 최적의 제안자를 선정하기 위한 첫 단추이다⁵⁾.

그러나 국내에 있어서의 제안요청서는 소프트웨어사업을 통해 구축되는 어플리케이션 및 목표시스템의 기능과 시스템 특성에 대한 기술적 내용이 부족하여 SW사업의 규모 산정이 어려웠고, 개발기간 동안 많은 요구사항의 변경을 초래하게 되었다. 이로 인하여 저가 입찰과 일정 부족, 범위 변경으로 충분한 품질을 확보하지 못하는 경우가 많았다. 이러한 문제를 해결하고 전문화된 표준 제안서를 생성하기 위해 기존 제안요청서에 기능 요구사항, 성능·품질 과 같은 비기능 요구사항, 요구사항 연계관리 등의 Global Practice 도입을 통해 요구사항 명확화를 위한 제도개선이 요구되는 시점이다.

이에 발맞추어 지식경제부에서는 금년도 2월에 발표한 '소프트웨어강국 도약전략'에서 밝힌 바와 같이 국내의 현실을 (그림 2)의 World Bank 사례와 같이 국제적 수준으로 끌어올리기 위해 Global Practice 도입을 위한 신RFP체계 시범사업을 추진하고 있으며, 2월에 개정된 '소프트웨어기술성평가기준'도 그 연장선상에서



(그림 2) World Bank의 RFP 및 평가sheet 예시

개정되었다고 할 수 있다.

또한 이러한 관점을 확대하여 국내 공공 및 민간부문에서 정보화사업의 기획능력 및 IT컨설팅 분야에 대한 집중적 관심과 지원이 필요한 시점이다. 미국의 IT컨설팅의 총요소생산성을 100%로 볼 때, 국내 IT컨설팅의 총요소생산성은 61%에 불과할 만큼 국내 IT서비스기업 및 컨설팅기업의 컨설팅 능력이 부족한 현실을 극복하기 위해서는 산업계, 학계, 정부 등 산업의 각 이해당사자 모두가 산업 자체를 국제적 수준으로 끌어올리기 위한 기술적 표준과 시행방안 마련이 필요하다[9].

마지막으로 국내 소프트웨어산업의 주역인 대기업과 중소소프트웨어사업자간의 도급·하도급상 불공정거래구조 및 발주기관의 잘못된 발

5) 미국 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation 15.203)에 따르면 RFP는 협상조달에서 제안대상자에게 정부요구조건을 알리고 제안하도록 요청하기 위해 사용되는 문서로, 경쟁입찰시 RFP에는 정부요구조건, 계약기간 및 계약조건, 제안서에 포함되어야 할 정보, 평가를 위한 중요요소 및 가중치 등이 포함하도록 규정하고 있다.

주관행의 개선을 통해 '협력과 경쟁', 즉 수직적 관계에서 수평적 동반자 관계로의 전환을 유도하는 제도적 기틀의 마련이 필요하며, 이를 통해 건전한 '소프트웨어산업 생태계' 조성과 함께 산업계 제구성원이 공정한 사회가 정착될 수 있도록 노력해야 될 것이다.

4. 결론

소프트웨어산업은 네트워크 효과 및 계층구조 등의 특성으로 인해 가치창출과정에서의 기업간 협력이 무엇보다 중요하지만, 역으로 이로 인해 독점적 시장구조가 형성되기 쉽다. 독점적 시장구조에서 나타나는 수직적 계열화, 진입장벽 등의 비효율성을 제거하기 위해서는 독점적 시장구조를 발생시키는 제도적·문화적 환경변수들에 대한 거시적이고 종합적인 분석이 필요하다.

그리고 「소프트웨어산업 진흥법」은 사회의 공익을 증진하기 위하여 개인의 생활이나 기업의 구조를 개선시키기 위한 공급활동을 하는 조성행정으로서의 급부행정법이다[10]. 또한, 이것은 경제법과 행정법의 복합적 개념으로 경제생활에 참여하는 자와 공행정간의 관계 및 경제의 감시·지도·촉진 등을 위한 공행정기관의 설치 및 그 활동을 규율하는 규범으로서의 경제행정법의 성격을 갖고 있으며[11]. 이를 통해 헌법적 가치 실현을 하는 법률이다.

또한 「소프트웨어산업 진흥법」의 변천과정에서 살펴 본 바와 같이 소프트웨어산업 진흥을 위한 관련 법제도의 패러다임이 2000년대 이후 주로 정부조달 등 행정계약법제에 초점을 맞추고 있다. 이러한 행정계약법제는 소프트웨어산업을 포함한 거버넌스 측면에서 산업화·민주화·세계화의 시기적 패턴으로도 나눌 수 있는데, 산업화의 시기에는 '행정계약의 정책도구성'이 강조되고, 민주화 시기에는 '행정계약을 통한 국민의 국정참여와 행정계약에 있어서 국민의 권리보호'에 초점을 맞추어진다. 세계화시기에는 '행정계

약을 통한 행정의 효율성 증대'가 중시된다[12].

이러한 행정계약법제의 세가지 패러다임 측면에서 볼 때, 국내 소프트웨어산업 관련 법제도의 변화 양태는 민주화의 시기에서 세계화시기로 옮겨가고 있다고 할 수 있다. 즉 「소프트웨어산업 진흥법」을 통해 궁극적으로 달성하려는 '국가 소프트웨어산업의 진흥'의 행정목적 실현은 공공 행정계약을 통해 제값 주는 형태의 내수시장 활성화뿐만 아니라 국제적 수준의 기술적·행정적 표준을 통해 산업자체의 체질개선과 더불어 해외진출에서의 장애요인을 제거하는 자생적 경쟁력을 갖도록 하는 것이라 할 수 있다.

국내의 소프트웨어 산업 현실에 있어서 산업육성의 틀이 사안에 따라서는 법제도 개선에 다소 치우친 경향이 있다. 이는 산업과 관련된 이해관계자들이 대부분 중국적으로 현안의 문제 해결을 법제도만으로 해결하려는 측면이 크기 때문이다.

정책수단의 선택은 일정한 법적 제약 아래 놓이게 된다. 실정법은 공법적 한계 범위내에서 종종 '재량'이라는 이름으로 행정청에게 어떤 조치를 취할 것인지 여부나 구체적으로 어떤 조치를 택할 것인지에 관한 선택의 자유를 부여하기도 하고, 때로는 아예 침묵을 지킴으로써 행정의 그 목적 달성을 위해 다양한 수단들을 강구할 수 있도록 방관하기도 한다[13]. 따라서 발주기관은 공공부문에서 제도적·기술적으로 정해진 재량의 범위내에서 사업을 수행하는 프로세스를 확보하되, 거기서 발생하는 문제점을 무조건 제도 개선으로 해결하기 보다는 단기적으로 현행 제도에 대한 공공시장에서의 적용을 강화하고 그에 대해 지속적인 모니터링과 시정할 수 있도록 점검체계를 강화하고⁶⁾, 중장기적으로 그간의 잘

6) 지식경제부와 정보통신산업진흥원에서는 공공소프트웨어사업 관련 발주기관 및 기업 등 이해관계자의 애로사항을 상시지원하기 위해 2010년 4월 "소프트웨어고충처리센터"를 설치·운영하고 있다.

못된 관행과 인식 등 스스로의 체질개선하기 위한 노력과 이를 토대로 Global Practice에 맞춰 산업을 육성하기 위한 산업공동체의 문화를 형성하는 등의 가장 근본적 개선이 중요하다 할 것이다.

국내 소프트웨어산업의 선진화를 향한 진로 모색 또는 총체적 경쟁력 상실이라는 위기 극복을 위한 논의에서 언제나 법과 제도의 문제가 거론되는 배경도 바로 이러한 측면이다. IT융복합화와 서비스모델의 진화에 맞추지 못하는 법제도가 선진화의 장애요인으로 작용해 왔다면 그러한 법과 제도를 혁신하는 것이 선진화를 촉진하는 것과도 같으므로 소프트웨어산업의 선진화라는 관점에서 법과 제도 문제는 양면적 중요성을 갖고 있다.

이러한 배경에서 소프트웨어산업의 선진화를 통한 국가경쟁력 확보에 장애요인이 있다면 그 원인분석과 그에 대한 정책대안을 마련하는 것이 필요하다. 뿐만 아니라, 그 정책대안의 우선 순위나 실행조건을 통해 실현가능한 기술혁신방안을 마련하고 이에 기반한 법제화가 필요한 시점이다.

참고문헌

- [1] 지식경제부, 2010 정보통신산업의 진흥에 관한 연차보고서, 2010.9.
- [2] 미래기획위원회, 지식경제부, 방송통신위원회, IT KOREA 미래전략, 2009.9.
- [3] 지식경제부·정보통신산업진흥원, 소프트웨어산업백서, 2009.
- [4] 계경문, SI 계약의 법적 성격에 대한 연구, 한국SI학회지 제2권제2호, 2003.11.
- [5] 지식경제부, 소프트웨어강국 도약전략, 2010.2.
- [6] 정보통신부·한국소프트웨어진흥원, 중소소

프트웨어사업자 사업참여지원제도 해설서, 2004.

- [7] 情報システムに係る政府調達の基本指針, 各府省情報化統括責任者(CIO) 連絡會議決定, 2007.3.
- [8] 감사원, 소프트웨어사업 계약제도 운용실태, 2009.
- [9] 한국IT서비스산업협회, IT서비스산업 글로벌 경쟁력 강화방안, 2010.
- [10] 장태주, 행정법개론, 현암사, 2005.
- [11] 홍정선, 행정법원론(하), 박영사, 2002.
- [12] 김대인, 우리나라 행정계약법제의 발전사, 공법학연구 제9권제2호, 한국비교공법학회, 2008.
- [13] 홍준형, 정책수단에 대한 법적 접근, 행정논총 제47권제1호, 서울대학교 한국행정연구회, 2009.

저자약력



웅 태 준

1997년 국민대학교(학사)
 1999년 국민대학교 법학과(석사)
 2006년 국민대학교 법학과 박사학위 수료
 1999년~2000년 한국도로공사 연구원
 2001년~현재 정보통신산업진흥원 SW제도개선팀장
 이메일 : tjhong@nipa.kr