

공공부문 SW사업의 불합리한 계약관행 개선

- 국내 SW기업의 수익 증대를 통한 경쟁력 강화 측면에서 공공부문의 수·발주 관행 및 대·중소기업간 불공정 하도급 질서 등의 개선이 요청됨
 - 한국SW진흥원에서 실시한 공공부문의 SW사업 실태조사('05.7~9월) 및 이에 대한 정보통신부의 결과분석('05.10~11월)을 토대로 관련 문제점과 개선방안에 관하여 보고드릴

1. 검토 배경

- SW산업은 기업 및 정부의 생산성을 높이는 핵심인프라이자 그 자체도 시장규모가 큰 고부가가치 산업
 - ※ 산업별 부가가치율 : 제조 27.4%, 서비스 50.1%, SW 62.7%(KISDI, '03)
- 국내 SW기업은 규모가 영세하고 평균이익률이 1% 수준으로 수익성이 저조
- 특히 공공부문의 불합리한 수·발주 관행, 대·중소기업간 불공정 하도급 질서 등이 수익성 저조와 경쟁력 저하를 초래하는 요인들로 작용하고 있다는 지적이 있어 이를 검토 보고

2. 공공부문 SW사업의 단계별 발주 프로세스 개요



- ① 사업부서가 사업계획 및 예산을 산출하면, 예산부서에서 심의
- ② 회계부서에서 원가산정 및 원가를 바탕으로 예정가격 산정
 - 협상에 의한 계약방식으로 입찰 우선협상대상자와 가격협상·낙찰
- ③ 대형 SI업체가 사업을 수주한 후 중소기업체와 하도급계약 체결
 - ※ 공공부문의 SW사업 발주 시 시스템 통합에 대한 신뢰 문제, 대기업 위주의 SI산업 구조 등으로 일괄발주를 선호

3. 단계별 주요 현황, 문제점 및 개선방안

① 사업계획 수립 및 예산편성 단계

<현황 및 문제점>

- 표준화된 SW사업 발주관리 프로세스 부재 및 발주담당자의 전문성 부족으로 효율적인 SW사업 발주관리 곤란
 - ※ 발주능력의 향상과 관련한 '정보화부서' 교육 현황은 13%, '계약부서' 교육현황은 9%에 불과(SW진흥원, '05.9)
- 예산심의 과정에서 예산이 삭감되어도 사업규모를 조정하지 않는 경우가 많아 SW사업비가 원가보다 부족한 경우 발생
 - ※ 공공부문 실태조사 결과, 예산 삭감에도 사업 변동이 없는 경우가 63.2%(SW진흥원, '05.9)
- 국제표준의 SW개발비 산정기준인 '기능점수방식(Function Point)' 보다는 SW개발의 질이 고려되지 못하는 기존 '인적지원방식(Man Month)'이 여전히 우세
 - ※ 금번 공공부문 실태조사 시 기능점수방식 활용율은 37.8% 수준(SW진흥원, '05.9)

<개선방안>

- '공공부문 SW사업발주관리지침'을 제정·보급하고, SW발주 공무원 대상 정규교육훈련과정 개설 및 교육이수 확대 추진
- 요구 예산이 삭감 조정된 경우 사업규모를 반드시 조정예산에 맞추어 정확히 조정토록 예산편성지침에 반영 추진
- '06년부터 SW개발비 산정은 기능점수방식에 의하도록 기조치('05.5)된 바, SW진흥원에 기술자문단을 구성하여 지원 추진

② 계약체결 단계

<현황 및 문제점>

- 예정가격이 원가조사를 통해 업체 제안 이전에 산정되어야 하나, 제안업체 최저가 또는 산술평균 가격을 반영하여 저가계약을 유도
 - ※ 공공부문 실태조사 결과 원가조사금액 대비 예정가격 비율 : 94.9%(SW진흥원, '05.9)
- 가격 협상 시 우선협상 대상자의 제안가격이 예정가격 이하일 경우 제안가격을 낙찰가격으로 계약하여야 하나, 더 낮은 가격으로 체결
 - ※ 공공부문 실태조사 결과 원가 대비 낙찰가격 비율 : 91.6%(SW진흥원, '05.9)

- 또한 기술 협상 시 낙찰가격 변동 없이 업무를 추가 요구하는 관행으로 수주자의 수익성 악화
 - ※ 기술협상 시 업무량이 증가되었으나 가격 미반영 사례 : 21.7% (SW진흥원, '05.9)
- 발주기관은 행정편의, 담당자의 전문성 부족 등으로 대형 SI업체와의 일괄계약을 선호하여 중소SW업체의 직접계약에 걸림돌로 작용

<개선방안>

- 원가조사금액을 합리적인 근거 없이 감액하지 않고 예정가격으로 활용하도록 '협상에 의한 계약체결 기준'에 반영 추진
- 가격협상 시 우선협상대상자의 제안가가 예정가보다 낮을 경우 우선협상자의 제안가격을 낙찰가격으로 채택되도록 유도
- 기술협상에 따라 업무추가가 있는 경우 '협상에 의한 계약체결 기준'에 의거 가격변동분이 반영되도록 유도
- SW사업자 선정 시 적정 중소기업의 컨소시엄 참여 여부에 대한 평가 강화(SW기술성평가기준 개정, '05.12)
 - 중소기업 GS(Good SW) 인증제품에 대한 공공기관 우선구매제도 ('05.4월 시행) 강화를 통해 분리구매를 유도

③ 사업개발 및 운영·관리단계

<현황 및 문제점>

◇ 하도급계약 관련

- 대형 SI업체와의 일괄계약을 선호하는 결과 중소기업은 하도급 참여
 - 발주 공공기관의 하도급 구성에 대한 인지도가 낮아 불공정 하도급 거래관행 개선 여건이 불리
 - ※ 공공부문 SW계약 실태조사 결과 하도급 구성여부 인지도 : 11%(SW진흥원, '05.9월)
- 시장규모에 비하여 중소기업간 하도급 경쟁이 심하고, 이에 따라 저가 계약 등 불공정 하도급 계약 상존

◇ 개발 및 운영·관리 관련

- SW 개발과정에서 과업내용 변경이 빈번히 발생하나, 변경된 과업의 객관화 어려움 등을 이유로 추가비용에 대한 대가지급 미흡

(‘05. 11. 29, 서면보고 자료, 정보과기보좌관실)

※ 과업내용의 변경이 평균 46% 정도 발생하고, 이 중 58%는 담당자도 대가 지급의 필요성을 인정하나, 대가 미지급 현실(SW진 흥원, ‘05.9)

- 현행 예산편성지침상 개발 SW의 유지보수 요율은 10~15%로 책정하도록 되어 있으나 예산부족 등의 이유로 10% 미만으로 책정
- 지체상금 관련 국가계약법상 기성부분 인수 시 이를 공제하고 지체상금을 부과토록 하고 있으나, 64.3%가 총액에 부과되는 실정
- ※ 재경부 유권해석 : 각 연차별 계약을 별도의 독립된 계약으로 보아 계약이행이 지체된 연차별 계약금액을 기준으로 지체상금을 부과

<개선방안>

◇ 하도급계약 관련

- 공공기관의 정보화사업 발주 시 하도급 계약을 확인 및 관리토록 ‘SW사업발주관리지침’에 반영 추진(‘06 상반기)
- 부당한 하도급 대금 결정 및 감액 유형을 추가로 명시하는 등 SW 하도급 관련 규정 개정 추진
 - ‘SW표준하도급계약서’ 사용기업에 인센티브를 부여하여 활용을 강화(SW기술성평가기준 개정, ‘05.12)

◇ 개발 및 운영·관리 관련

- 과업내용 변경에 대한 추가비용의 객관적 산정을 위해서 각 부처에서 운용 중인 정보화관련 위원회를 활용
- 개발 SW의 유지보수 요율이 예산편성지침에 따라 10~15%선을 지키도록 교육 강화
- 지체상금 관련 내용을 SW표준계약서에 반영하여 확산 추진

4. 향후 주요 추진과제

- ‘공공부문 SW사업발주관리지침’을 제정·보급하고(정통부), ‘협상에 의한계약체결기준’의 개정으로 적정가격 지급환경 구축(재경부, 정통부)
- 표준하도급계약서 사용 유도, GS 인증제품 구매 확산 등을 통한 발주기관의 하도급 관리 및 중소기업 보호정책 강화(공정위, 정통부)
- 정기적으로 계약 실태조사를 실시하여 그 결과를 공개하고 각 부처 정보화 수준평가에 반영(정통부)