

대형 공공SW사업에 대기업 참여 허용...11년 만에 제도 개편

700억원 이상 사업...사업자 참여 확대로 경쟁을 통한 품질제고 유도

2024.01.31 과학기술정보통신부

정부가 11년 만에 공공 소프트웨어사업(이하 '공공SW사업')의 대기업 참여제한 제도를 개편해 경쟁을 통한 품질제고를 유도한다.

이에 700억 원 이상 대형 공공SW사업에 상호출자제한기업집단에 속한 대기업 참여를 허용하고, 중소기업간 경쟁사업 구간은 30억 원까지 확대해 상생협력 기반을 강화할 방침이다.

과학기술정보통신부는 공공SW사업의 경쟁 활성화와 품질 제고를 위해 이같은 제도개선 방안을 확정하고, 설계·기획 사업도 전면 개방한다고 31일 밝혔다.

한편 공공SW사업 대기업 참여제한 제도는 2004년 도입 후 그동안 중소기업의 성장과 공공SW시장에서의 주사업자 다변화 등 국내 SW산업 기반 확대에 기여해 왔다.

그러나 최근 다수 대형 공공SW사업에서 발생한 품질 문제가 큰 국민 불편을 초래함에 따라 공공SW사업은 기업규모와 상관없이 사업자의 참여를 확대해 경쟁을 통한 품질 제고를 유도해야 한다는 지적이 강하게 제기됐다.

또한 이 제도는 대기업의 공공SW사업 참여를 제한함으로써 기업활동의 자유와 발주기관의 사업자 선택권을 제한한다는 지적을 받아왔다.

이에 지난해 1월 국무조정실 규제혁신추진단은 이를 ICT분야 규제개선 과제로 선정된 데 이어, 지난 7월에는 국조실이 선정한 15개 주요 킬러규제에도 포함한 바 있다.



서울 강남구 코엑스에서 열린 ‘2023 대한민국 소프트웨어대전·SOftWave 2023’을 찾은 참관객들이 부스를 둘러보고 있다. (©뉴스1, 무단 전재-재배포 금지)

과기정통부는 지난해 1월 국조실 규제혁신추진단과 함께 이 제도에 대한 규제개선에 착수해 대·중견·중소기업을 대상으로 한 순차 간담회를 개최했다.

이어 지난 6월 30일 제도개선안에 대한 심층토론회와 발주기관 간담회 등을 통해 이해관계자 의견을 청취했고, 이를 토대로 대형사업의 품질 제고 및 규제완화를 위한 제도개선 방안을 마련했다.

특히 이번 제도개선은 사회적 영향력이 크고 품질관리가 중요한 대형 공공SW사업에서 경쟁을 촉진하고 기업의 자율성·책임성 강화를 유도하는 것에 중점을 두었다.

이에 대형사업의 성공을 위해 기술력·전문성을 갖춘 기업들이 제한없이 참여해 최적의 컨소시엄을 구성하고 협력하도록 지원하고, 대형사업의 품질 제고와 운영상 문제 개선을 위한 제도적 보완을 추진한다.

이를 위해 현행 제도의 틀을 유지하면서 ▲설계·기획 사업 및 대형 공공SW사업의 참여제한 완화 ▲중소기업 참여기반 보완 ▲참여기업의 컨소시엄 제한기준 완화 ▲사업 및 제도의 운영상 문제 개선을 위한 7개 제도개선 과제를 추진한다.

◆ 설계·기획 사업 전면 개방

그간 공공SW사업은 용역구축(SI) 사업 중심의 설계·기획 관행을 답습함에 따라 공공부문이 클라우드, 인공지능(AI) 등 최신기술을 선도적으로 적용하고 국내 SW산업을 견인하는데는 한계가 있어 왔다.

또한 현행 SW진흥법은 SW 개발·구축 뿐만 아니라 정보화전략계획(ISP) 등과 같은 설계·기획 사업도 전문성을 확보한 기업들의 참여를 제한하고 있다.

이에 과기정통부는 SW진흥법 개정을 통해 설계·기획 사업을 전면 개방해 기업규모에 상관없이 모든 기업이 제한없이 참여할 수 있도록 할 계획이다.

이를 통해 기존 용역구축 위주 공공SW시장의 클라우드 전환을 가속화하고, 검증된 상용SW 활용과 모듈화 설계 등 민간의 축적된 신기술 도입 촉진을 통한 공공SW시장의 선진화와 체질 개선의 계기가 될 수 있을 것으로 기대된다.

◆ 대형 공공SW사업 대기업 참여 허용

SW진흥법은 사업금액과 상관없이 상호출자제한기업집단에 속한 대기업의 참여를 원칙적으로 제한 중으로, 이들 대기업은 국가안보, 신기술 분야 사업 등에서 심의를 통해 예외가 인정된 사업에 한해 참여가 가능하다.

그러나 대형 공공SW사업의 경우에는 일반적으로 고도의 시스템통합 및 사업관리 역량 등이 불가피하게 요구되는 상황이다.

이에 SW진흥법 개정을 통해 사업금액 700억 원 이상 사업에 대해 예외심의 없이 상출제 대기업의 참여를 허용할 계획이다.

이를 통해 대형사업에서 대·중견기업간 경쟁 활성화를 통해 기업규모와 상관없이 최적사업자를 선정하도록 하고 품질제고 노력을 유도할 수 있을 것으로 기대된다.

특히 공공SW시장에 미치는 영향과 산업계 수용성, 규제개선 효과성 및 향후 대형사업 수요 등을 종합적으로 고려해 기준금액을 700억 원으로 확정했다.

700억 원 이상 사업의 경우 대기업이 주도적인 역할을 수행하고 있어 규제완화가 기업 간 상생협력에 미치는 영향은 크지 않고, 최근 집중 발주됐던 주요 차세대 사업이 종료되는 시점에서 규제완화의 실효성 확보가 필요하다고 판단한 것이다.

◆ 중소기업간 경쟁사업 구간 확대

현행 중소기업만 참여 가능한 사업금액 상한선인 20억 원은 2012년 5월 최종 개정된 후 10년 이상 변동이 없는 상황이다.

그러나 전체 공공SW사업에서 20억 원 미만 사업이 차지하는 비중(계약금액 기준)은 2013년 50.1%에서 2022년 37.7%로 지속적으로 감소 추세다.

이에 중소기업은 중소기업이 자유롭게 참여가능한 공개경쟁 시장으로서 역할을 해 온 공공시장에서의 사업영위 기반 약화를 우려하고 있다.

과기정통부는 이를 개선하고자 12년 만에 중소기업간 경쟁대상 사업구간을 현행 20억 원 미만에서 30억 원 미만으로 확대해 공공SW시장에서의 중소기업 참여기반을 보완하기로 했다.

이는 중소기업 육성이라는 대기업 참여제한 제도의 본래 취지를 고려한 것으로, 중소기업의 주사업자 참여기회 확대를 통해 기술력·전문성 축적을 지원하고 중·장기적으로 대형사업에서 중소기업의 역할 제고에도 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

분류	중소기업 (연매출8백억이하)	대기업 (SW진흥법령 기준)			
		초기중견기업 (중기졸업후 5년내)	중견기업 (연매출 8천억 미만)	중견기업 (연매출 8천억 이상)	대기업 (상호출자제한)
참여가능 사업	모든 사업	20억 이상 → 30억 이상	40억 이상	80억 이상	모든 사업 참여금지 → 700억 이상

대기업인 SW사업자가 참여 가능한 사업금액 하한 개정안(설계·기획 사업은 대기업 참여제한 대상 사업에서 제외, 모든 기업 참여 가능)

◆ 상생협력 평가제도 개선

상생협력 평가제도는 대·중견기업 참여사업에서 컨소시엄 내 중소기업 참여지분율이 높을수록 사업자 선정시 높은 점수를 받을 수 있도록 한 것으로, 그간 공공SW사업에서 중소기업의 참여를 확대하는데 기여해 왔다.

그러나 중소기업 참여지분율이 50% 이상이어야 만점을 부여하는 현행 제도상 대기업인 주사업자의 참여지분율을 제한하고, 결과적으로 전체 사업에 대한 주사업자의 책임성이 저하되는 문제점이 제기됐다.

또한 5개 세부등급에 따라 할당된 높은 배점(5점 이상)은 기술력 위주의 평가에 제약 요소로 작용한다는 지적이 있었다.

이에 대기업 참여제한 예외인정 사업과 700억 원 이상 대형사업에서 중소기업 참여지분율을 최고등급 50%에서 40% 이상, 상생협력 배점도 5점에서 3점 이상으로 바꾸고, 등급체계는 5등급에서 3등급으로 개편한다.

◆ 컨소시엄 구성 제한 완화

현행 계약예규(기재부 공동계약운용요령)는 컨소시엄 구성원 수(기업수)를 5인 이하, 구성원별 최소 지분율을 10% 이상으로 제한 중이다.

이러한 제한은 대형 공공SW사업에서 상생협력 평가제도와 맞물려 중소기업이 불가피하게 자기역량 대비 과도한 지분을 수행하는 경우를 발생시키는 문제점이 있었다.

이에 과기정통부는 관계부처 협의를 통해, 1000억원 이상 대형 SW사업에 대해서는 컨소시엄 구성원 수를 10인 이하, 최소지분율을 5% 이상으로 제한기준 완화를 추진할 계획이다.

이를 통해 보다 많은 중소기업에게 컨소시엄 구성원으로 참여할 기회를 제공하는 한편, 참여 주체별 역량에 맞는 적절한 역할 배분과 수행에 기여할 것으로 기대된다.

◆ 하도급 계획 적정성 평가 강화

대형 공공SW사업에서는 주사업자로 참여하는 SW기업들의 과도한 하도급 관행도 품질문제의 원인 중 하나로 지적되고 있다.

현재 사업자 선정을 위한 기술성 평가시 하도급 계획의 적정성 여부를 평가 중이나, 하도급 금액 비중의 법적 상한(50%) 초과 여부만 평가하고 있어 사업자들이 하도급을 50%까지 채우는 경우도 존재하는 상황이다.

때문에 이번 개선안에서는 대기업 참여제한 예외인정 사업 및 700억 원 이상 대형사업의 경우 기술성 평가에서 하도급 비중에 따른 차등 평가를 도입하기로 했다.

특히 주사업자의 과도한 하도급 관행 방지와 직접 사업수행 유도를 통해 하도급으로 인한 품질저하 문제 개선에 기여할 것으로 기대된다.

이밖에도 대기업 참여제한 예외심의 시 신청부터 결과 통보까지 평균 약 45일이 소요되는 심의기간을 행정절차 간소화 등을 통해 단축해 과도한 사업지연이 없도록 지원한다.

	As-Is	To-Be
설계·기획 사업	<ul style="list-style-type: none"> ■ 용역구축(SI) 사업 중심의 설계·기획 관행 답습 → 클라우드, AI 등 신기술 적용 한계 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 설계·기획 사업(ISP 등)은 역량있는 모든 기업에 전면 개방(SW진흥법 개정)
(상출제) 대기업 참여	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전사업에 원칙적 참여 금지 ※ 참여 필요시, 예외심의 또는 민투사업으로 참여 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 700억원 이상 대형사업은 예외심의 없이 대기업 참여 허용(SW진흥법 개정)
중소기업 참여기반 보완	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업간 경쟁사업 구간은 20억원 미만(사업비중 감소 추세) ※ '12.5월 이후 변동없음 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 중소기업간 경쟁 사업을 30억원 미만 사업으로 확대 ※ 초기 중견기업 참여하한 : 20→30억
컨소시엄 구성	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상생협력을 위한 대·중소기업간 지분을 배분이 선정평가에서 지배적 영향 ■ 컨소시엄 구성시 최대 참여업체수, 최소참여를 제한 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 상생협력 평가 기준 완화(대기업 참여제한 예외인정 700억원 이상 사업) ※ 중소기업 참여지분율: 최고등급 50%~40% 이상 상생협력 배점: 5~8점 이상 ■ 1,000억원 이상 사업에서 컨소시엄 구성원 제한기준 완화 ※ 최대참여업체수 : 5 → 10인
하도급	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대형사업에서 하도급을 50% (법상 제한기준)까지 채우는 관행으로 품질 저하 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대기업 참여제한 예외인정 사업 및 700억원 이상 사업에서 기술성평가시 하도급 비율에 따른 차등평가 도입
	<ul style="list-style-type: none"> ☞ 과도한 하도급 관행 방지 유도 → 하도급으로 인한 품질저하 개선 	

개선사항 및 기대효과

강도현 과기정통부 정보통신정책실장은 “11년 만의 제도 개편에 중점을 두고 국민 생활·편익에 큰 영향을 미치는 대형 공공SW사업에서 역량 있는 기업들이 제한없이 참여하고 경쟁할 수 있는 제도적 기반을 마련하겠다”고 강조했다.

한편 과기정통부는 국조실 등 관계부처, 국회, 산업계와의 긴밀한 협의를 통해 이번 제도개선안을 조속히 추진하고, 공공SW사업의 불합리한 관행과 제도를 지속적으로 발굴·개선해 나갈 계획이다.

문의 : 과학기술정보통신부 소프트웨어정책관 소프트웨어산업과(044-202-6332), 국무조정실 규제혁신추진단(02-3778-3538)

인쇄하기

닫기