

KERI Brief

공공SW사업 대기업참여제한 제도의 평가와 시사점

임동원

한국경제연구원 부연구위원
(dwl@keri.org)

SW 시장은 규모가 크고 혁신성장동력으로 충분한 가치가 있지만, 국내 SW시장은 포화상태에 달하면서 2%대의 저성장이 예상되는 등 '생태계의 화석화' 현상이 나타나고 있다. 특히 SW산업의 마중물이자 큰 영향력을 행사하는 공공SW사업마저 수익성 악화 및 유찰률 증가로 어려운 상황에 처해 있다. 공공SW시장에 새로운 성장동력 또는 전환정책이 필요한 상황이며, 공공SW사업 관련 규제 완화를 통해서 역동적인 SW생태계로 전환시켜야 한다. 공공SW사업 관련 대표적인 규제정책인 대기업참여제한 제도는 법률 규정상 위헌의 소지가 있으므로 규제의 최소침해성을 고려하여 완화될 필요가 있고, 현재 동 제도는 입법 취지인 중소기업의 보호·육성보다는 시장경쟁구조가 왜곡됨으로써 나타나는 역차별적 효과가 발생했고 참여기업 모두의 경쟁력 악화로 이어지고 있어 '혁신'과는 멀어지고 있으므로 다음과 같이 개선될 필요가 있다.

현재 대기업과 중소기업으로 구분한 공공SW정책은

혁신성장동력을 발굴하기에는 적합하지 않으므로 신산업 분야에 한해서라도 대기업 참여를 전면적으로 허용해야 한다. 현재 신산업 분야 공공SW사업에 한해서 대기업의 참여가 허용되지만, 과학기술정보통신부의 심의 후 허용 방식이고 그 허용율이 50% 미만으로 낮아 사업추진 여부에 대한 불확실성이 큰 상황이다. 결국 신산업 분야에 대한 대기업의 사업투자가 어려워져 새로운 시장 창출이 가능한 혁신성장동력 사업 추진이 위축되고 있는 것이다. 신산업 분야에 대해서라도 별도의 심의 절차 없이 대기업 참여를 전면적으로 또는 적극적으로 허용해 준다면, 대기업이 국내 공공SW사업에서 확보한 레퍼런스를 가지고 해외에 진출할 수 있을 것이므로 4차 산업혁명 시대의 글로벌 경쟁력이 강화될 것이다. 또한 자본 및 사업 추진력을 갖춘 대기업과 세부 기술력을 가진 중소기업 간의 컨소시엄을 통해 보다 효율적인 공공SW사업 수행이 가능할 수 있고, 대기업과 중소기업이 동반성장할 수 있는 여건도 조성될 것이다.

I. 검토배경

□ 소프트웨어(이하 'SW'라 함)산업은 혁신적 기술과 새로운 성장동력을 창출하는 원천으로 평가받아 그 중요성이 커지고 있지만, 우리나라는 작은 SW 투자와 좁은 내수시장 등으로 인해 SW생태계가 취약함

○ 2017~2021년 기간 동안 세계 SW시장의 연평균 성장률은 4.4%로 예상되지만 국내 SW시장은 2.5%의 저성장이 예상됨¹⁾

- 또한 우리나라의 경우 R&D 예산 중 SW 비중은 3%(2016년 기준)에 불과하고,²⁾ 국내 SW시장은 112억 달러(2017년 기준)로 세계 SW시장의 1% 정도임

○ 국내 SW시장은 포화상태에 달하면서 저성장이 예상되므로, 국가적 차원에서 4차 산업혁명에 뒤처지지 않기 위해서는 SW산업의 성장동력 창출이 필요

□ 위와 같은 국내 SW시장의 마중물 역할을 수행하여야 하는 공공SW사업은 부적합한 규제로 인해 제 역할을 하지 못하고 있음

○ 특히 2013년 전면 금지된 대기업(상호출자제한기업집단)의 공공SW사업 참여 규제는 다음의 문제를 발생시켜서 규제의 본래 취지*에 부합하지 못하고 있음

* 공공SW사업에 중소기업의 육성 및 SW산업의 건전한 발전을 위해서 대기업 참여 제한

- 제도 도입 초기부터 규제에 대한 위헌성이 제기되었고,
- 중소기업의 보호·육성 실패, 중견기업의 수익성 악화, 국내기업의 해외진출 경쟁력 악화 등 부작용이 발생하였음

○ 이에 정부에서도 2015년부터 신기술 적용 공공SW사업에 한해서 심의 후 일부 참여를 허용하고 있지만 허용율이 50% 미만으로 낮아 '빛 좋은 개살구'같은 제도임

□ SW생태계에서 고성장기업이 사라지고 더 이상 탄생하지 않아 화석화되고 있는 현재 시점에서, '공공 SW사업 대기업참여제한'에 대한 검토를 통해 역동적인 SW생태계로 전환시키기 위한 개선방안을 살펴볼 필요가 있음

○ 우선 II장에서 공공SW사업의 현황을 검토하여 전체 SW시장에서 공공SW사업의 중요성을 분석하고, III장에서는 현재 적용 중인 공공SW사업 대기업참여제한 제도의 개요 및 현황을 살펴보고, 동 제도에 대해 평가하여 문제점을 도출하고, IV장에서는 현행 제도의 문제점을 개선할 수 있도록 정책을 제언하려 함

1) 소프트웨어정책연구소, 「2017 소프트웨어산업 연간보고서」, 2018, pp.67-71

2) 미국은 16.5%에 달함(2014년 기준)

II. 공공SW사업의 현황

1. 전체 SW시장 현황

□ 세계 SW³⁾시장은 2017~2021년 연평균 4.4% 성장할 것으로 예상되지만, 국내 SW시장은 2.5%의 저성장이 예상된다⁴⁾

○ 세계 SW시장은 IoT, 클라우드, 빅데이터, 인공지능 등 신기술의 확대와 제조업을 포함한 전통산업에 SW 활용이 증가하면서 증가세를 유지하고 있음

○ SW시장 규모를 주요국별로 보면 미국이 2016년 5,149억 달러로 전년 대비 5.6% 성장했으며, 세계 시장에서 45.9%의 점유율로 1위를 차지하고 있음

- 우리나라는 30개국 가운데 16위를 기록하고 있으며, 세계 시장에서의 점유율은 1.0%에 불과함. 주요 선진국은 물론, 브라질(11위), 인도(14위) 등 신흥시장 보다 순위가 낮음

3) 통상적으로 'SW'는 패키지SW(인프라SW와 응용SW)와 IT서비스(주문형SW 개발, 컴퓨터 시스템 구축 및 관리, 자료처리 및 호스팅을 포함)를 포함함

4) 소프트웨어정책연구소, 「2017 소프트웨어산업 연간보고서, 2018, pp.67~71

〈표 1〉 SW시장 규모 및 추이

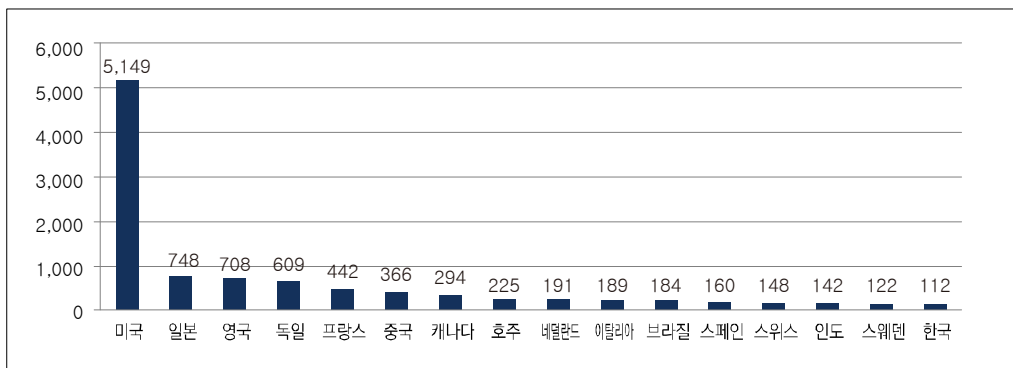
구 분	2017	2018(E)*	2019(E)	2020(E)	2021(E)	연평균 성장률 (2017~2021)
세계 SW시장 (억 달러, %)	11,215 (5.2)	11,540 (2.9)	12,071 (4.6)	12,635 (4.7)	13,226 (4.7)	4.4%
국내 SW시장 (억 원, %)	125,485 (4.1)	128,904 (2.7)	131,857 (2.3)	134,360 (1.9)	136,527 (1.6)	2.5%

자료: 2017 소프트웨어산업 연간보고서

* (E)는 전년 대비 결과로 해당 연도를 전망한 예측치(Predictive Estimate)를 의미

〈그림 1〉 주요국 SW시장 규모(2016년)

(단위: 억 달러)



자료: 2017 소프트웨어산업 연간보고서

□ SW시장은 2017년 기준 11,215억 달러로 반도체 시장의 2.7배 정도⁵⁾ 큰 규모이고, 그 규모만으로도 세계 IT산업 내에서 중요한 위상을 가짐

- 시장규모가 거대한 만큼 4차 산업혁명의 혁신성장 동력으로 충분한 가치를 가지고 있으므로, 향후 투자·육성할 필요성이 큼
- 우리나라의 경우 SW시장이 포화상태에 달하면서 성장률이 연평균 2%대에 머물러 있는 것으로 분석되며, 이는 고성장 기업이 탄생할 수 없는 '생태계의 화석화' 현상으로 보임⁶⁾

2. 공공SW시장의 중요성과 현황

□ 공공SW시장의 규모는 국내전체 SW시장에 비하면 25% 정도(2018년 기준)로 크지 않지만, 국내 SW시장의 특성상 상대적으로 큰 영향력을 가지고 있음

- 공공SW시장이 민간SW사업의 제도·관행에 큰 영향을 미치고, 공공SW시장이 신기술 투자·활용에 있어 주도적인 마중물 역할을 담당하고 있는 측면에서도 중요한 시장임

□ 2018년 기준 공공SW사업⁷⁾의 규모는 약 3조 2,500억 원인데, 최근 공공SW시장은 수익성 악화와 유찰률 증가로 어려운 상황에 처해 있음

○ 전체 공공정보화사업의 규모는 4조 2,251억 원이고 이 중 하드웨어(9,708억 원) 부분을 제외하면 공공 SW사업의 규모는 약 3조 2,500억 원임

○ 전체적인 규모는 성장하고 있으나 수익성은 악화되고 있음. 특히 대기업참여제한 제도를 강화한 이후 공공SW사업에 주력하고 있는 중견기업들이 적자를 보는 상황임

- 2016년 전체 IT서비스기업의 평균 영업이익률이 6.4%였으나, 중견기업인 대보정보통신, 대우정보시스템, 농심NDS, LIG시스템이 0.2~1.6% 영업이익률을 기록했고, 아이티센, 쌍용정보통신, KCC정보통신은 적자였음⁸⁾

5) 2017년 기준 4,204억 달러(Gartner, Market Share Analysis: Semiconductors, Worldwide 2017, 2018.4)

6) '생태계의 화석화' 현상이란 시간이 지날수록 고성장을 지속하지 못하고, 새로운 고성장 기업이 탄생하지도 않는 현상을 말함(김준연·박강민·유재홍, 「지난 20년, 국내 SW기업의 생태계 변화 연구」, 소프트웨어정책연구소, 2018, p.65)

7) '공공SW사업'은 공공정보화사업에서 하드웨어사업을 제외하고, SW구축·운영과 상용SW를 범위로 함. 사업규모는 SW구축·운영 인건비와 상용SW구매비용을 합하여 계산할 수 있음(유호석·강송희·유재홍, 「공공SW 생태계 선진화 연구」, 소프트웨어정책연구소, 2017, p.2)

8) 2015년의 경우 전체 영업이익률 평균은 5.9%였지만, 중견기업의 경우 적자 또는 0.02~1.9%였음

〈표 2〉 공공정보화사업의 예산 현황

구 분	2014	2015	2016	2017	2018
예 산(억 원)	35,503	38,125	40,064	40,757	42,251
(증감률)	7.9%	7.4%	5.1%	1.7%	4.3%
사업 건수	13,529	15,909	15,224	15,289	15,926

자료: 과학기술정보통신부·행정안전부, "2018년 공공부문 SW·ICT 장비·정보보호 수요예보", 2018

<p>- 다른 SW기업들에 비해 공공SW사업에 주력하는 중견기업의 영업이익률이 크게 낮은 점에서 공공SW사업의 수익성이 악화될 것을 유추할 수 있음</p> <p>○ 공공SW사업의 수익성이 악화되면서 기업의 참여 기피에 따른 유찰률이 증가하고 있음</p> <p>- 20억 원 이상 공공SW사업의 유찰률이 2015년 30%에서 2016년 46.4%로 크게 증가했음</p> <p>- 중견·중소 SW기업은 내부검토 후 수익성이 담보되지 않는 공공SW사업에 입찰을 꺼리고 있음⁹⁾</p> <p>□ 국내 SW기업의 생태계가 화석화되어가는 심각한 상황에서, SW산업의 마중물이자 큰 영향력을 행사하는 공공SW사업마저 어려운 상황이므로 새로운 성장동력 또는 전환정책이 필요한 상황임</p>	<p>○ 공공SW사업 관련 대표적인 규제정책인 ‘공공SW사업 대기업참여제한 제도’의 규제 완화를 통해서 역동적인 SW생태계로 전환시킬 필요</p>
	<p>9) 유호석, “위기의 공공 SI, 시장구조 변화 필요성 커져”, 월간 SW중심사회, SPRI, 2016년 9월호</p>

〈표 3〉 중견기업의 2015~2016년 실적

구 분	매출액(억 원)		영업이익(억 원)		이익률(%)	
	2016	2015	2016	2015	2016	2015
대보정보통신	1,607	1,372	3.2	0.3	0.2	0.02
대우정보시스템	3,563	3,275	10.7	63.5	0.2	1.9
농심NDS	1,186	1,072	10.9	15.8	0.9	1.4
아이티센	2,737	1,618	-37.6	-94.7	적자	적자
쌍용정보통신	2,196	1,825	-17.3	-71.8	적자	적자
KCC정보통신	1,021	1,034	-19.0	2.7	적자	0.2
LIG시스템	1,257	1,333	20.7	-163.3	1.6	적자

자료: ITSA, 국내 IT 사업자 현황 조사(2015~2016)

III. 공공SW사업 대기업참여제한 제도

1. 제도의 개요 및 적용현황

□ 중소기업을 보호·육성하고 SW산업의 발전을 위해 일정 규모 이하의 공공SW조달계약에 대기업의 참여를 제한하는 제도를 2004년부터 도입했고, 2013년부터는 '상호출자제한기업집단 소속기업'¹⁰⁾에 대해서는 전면 금지했음¹¹⁾

- 첫 번째 방식은 대기업인 SW기업이 참여할 수 있는 사업금액의 하한을 정하는 것임
 - 대기업은 중소기업 외의 기업을 말하며,¹²⁾ 대기업의 참여가능한 사업금액의 하한을 고시함¹³⁾

- 10) 이하 '대기업집단'이라 함
- 11) 소프트웨어산업 진흥법 제24조의2(중소 소프트웨어사업자의 사업참여 지원) ① 정부는 중소기업 소프트웨어사업자 육성을 통한 소프트웨어산업의 건전한 발전을 위하여 국가기관 등이 발주하는 소프트웨어사업에 중소기업 소프트웨어사업자의 참여를 확대할 수 있는 조치를 마련하여야 한다
 - ② 과학기술정보통신부장관은 국가기관등이 발주하는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외하 소프트웨어사업에 중소기업 소프트웨어사업자의 참여를 확대하기 위하여 필요하다고 인정하면 대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액(둘 이상의 소프트웨어사업을 일괄 발주하는 경우에는 각 사업의 금액을, 소프트웨어 유지 및 보수 사업이 1년 이상의 장기계약인 경우에는 해당 계약기간 동안의 연차별 평균금액을 말한다. 이하 이 조에서 같다)의 하한을 정하여 고시하고, 국가기관등의 장에게 이를 적용하도록 요청하여야 한다. 다만, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관에 해당하는 대기업 중 과학기술정보통신부장관이 고시하는 공공기관 및 해당 사업 범위에 대하여는 그 적용을 요청하지 아니할 수 있다
 1. 삭제 <2015. 12. 22>
 2. 소프트웨어사업자를 선정하지 못하여 다시 발주하는 사업(국가기관등이 「조달사업에 관한 법률」에 따라 조달청에 의뢰하여 발주하는 사업에 한정한다)
 3. 국방·외교·치안·전력(電力), 그 밖에 국가안보 등과 관련된 사업으로서 대기업인 소프트웨어사업자의 참여가 불가피하다고 과학기술정보통신부장관이 인정하여 고시하는 사업
 - ③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에도 불구하고 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조에 따라 지정된 상호출자제한기업집단에 속하는 회사(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관은 제외한다)에 대하여는 제2항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업을 제외하고는 대통령령으로 정하는 바에 따라 사업금액에 관계없이 참여를 제한할 수 있다
 - ④ 제1항 및 제2항에 따른 국가기관등의 범위와 대기업인 소프트웨어사업자의 기준은 대통령령으로 정한다
- 12) 중견기업도 포함함(소프트웨어산업 진흥법 시행령 제17조의4)
- 13) 과학기술정보통신부 고시 제2017-7호, "대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한"

〈표 4〉 대기업인 SW사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한

구 분	사업금액의 하한
매출액 8천억 원 이상인 대기업	80억 원 이상
매출액 8천억 원 미만인 대기업	40억 원 이상

※ 중소기업이 중견기업에 해당하는 대기업이 된 경우 5년이 경과될 때까지 사업금액의 하한을 20억 원으로 함

자료: 과학기술정보통신부 고시 제2017-7호, "대기업인 소프트웨어사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한" 별표1

<ul style="list-style-type: none"> ○ 두 번째 방식은 대기업집단에 속하는 기업은 사업 금액과 관계없이 참여를 제한하는 것임 <ul style="list-style-type: none"> - 첫 번째 방식이 적용된 이후에도 국가기관 등의 통합 발주 증가에 따라 중소기업의 참여기회가 축소되는 등 대기업의 발주관행이 계속되자, 정부는 대기업 집단에 대해서 사업금액에 관계없이 전면 제한했음 ○ 첫 번째 방식과 두 번째 방식 모두 다음과 같이 제한된 예외사업을 인정하고 있음 <ul style="list-style-type: none"> - ① 유찰사업과 ② 국방·외교·치안·전력(電力), 그 밖에 국가안보 등과 관련된 사업으로서 대기업인 SW 사업자의 참여가 불가피하다고 과학기술정보통신부장관이 심의 후 인정하여 고시하는 사업¹⁴⁾¹⁵⁾ - 예외사업에 해당하더라도 대기업 참여가 불가피한 실질적 요건(품질보장 및 신뢰성 확보 등)을 추가 요구함으로써 예외의 지나친 확장을 제한하고 있음 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 제도 도입 후 신산업 분야 대기업 참여 허용 공공 SW사업은 2016년 15개, 2017년 17개, 2018년 13개 인정되었으나, 2018년 신청 수 대비 허용율이 35%로 저조함²⁰⁾ <ul style="list-style-type: none"> - 전체 공공SW사업이 한 해 7,000건에 달한다는 점과 비교하면 13~17건은 미미한 비중임 □ 한편, 과학기술정보통신부는 추진 중인 「소프트웨어산업 진흥법」 전면개정안에 ‘민간투자형 공공 소프트웨어사업 조항’을 신설해 대기업(대기업집단 포함)의 공공SW사업 참여제한의 예외사업을 추가할 예정임²¹⁾ <ul style="list-style-type: none"> ○ 스마트시티, 교통시스템 등 대국민서비스 분야를 중심으로 SW개발이나 융합사업이 요구될 때, 국가 재정으로 사업을 발주하는 것이 아니라 민간기업이 직접 자금을 투입해 관련 서비스를 구축하고 수익사업을 하는 방식임
<p>□ 정부는 대기업참여제한 제도가 비판을 받아, 2015년 11월부터 제도 취지를 벗어나지 않는 범위에서 신산업 분야 공공SW사업에 대기업의 참여 기회를 제공함¹⁶⁾</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 국가기관 등의 장은 해당 SW사업이 신청대상사업 범위에 해당하는지 여부 등을 종합적으로 검토하고 신청서를 과학기술정보통신부에 제출 <ul style="list-style-type: none"> - 신청대상사업은 신시장 창출이 가능한 혁신성장동력 분야로 빅데이터, 차세대통신, 인공지능 등 SW 기반의 신기술 적용 사업임¹⁷⁾ - 신청서에 신청기관 개요, 사업개요, 신산업 분야, 동반성장 사항 등을 기재 ○ 과학기술정보통신부는 접수일로부터 14일 이내 검토 결과를 통보함 <ul style="list-style-type: none"> - 신산업 분야 해당 여부를 우선적으로 검토하고, 사업 규모,¹⁸⁾ 추진 체계¹⁹⁾ 및 기술·산업 파급효과 등 관련 제출 내용을 종합적으로 검토 	<ol style="list-style-type: none"> 14) 과학기술정보통신부 고시 제2019-6호, “대기업의 공공소프트웨어사업자 참여제한 예외사업” 15) 대기업 자신이 구축한 SW사업의 유지 및 보수에 관한 사업은 2014년까지 예외 일몰제 적용했음 16) 정부는 제도 도입 이유로 “클라우드, 사물인터넷, 빅데이터 등 신기술 및 IT융복합 분야의 공공 서비스 수요가 지속적으로 증가하는 환경에 신속 대처하고, 공공소프트웨어시장의 투자 활성화 유도, 신규 시장 창출 촉진”이라고 함(신산업 분야 공공SW사업 대기업참여제도 운영지침) 17) 지능화인프라(빅데이터, 차세대통신, 인공지능), 스마트이동체(자율주행차, 드론), 융합서비스(맞춤형 헬스케어, 스마트 시티, 가상증강현실, 지능형로봇), 산업기반(지능형반도체, 첨단소재, 혁신신약, 신재생에너지) 18) 사업 분야 및 규모가 대규모 투자를 수반하는 사업 19) 대·중소기업 간 컨소시엄 구성 및 성과공유 등 동반성장이 가능한 사업 20) 심의통과율은 50% 이하이며, 2018년 신청 수 37개 대비 허용 수 13개 사업임(전자신문, “대기업 참여 공공SW사업 연평균 14건…‘제도 개선해야’”, 2018.9.27) 21) 대·중소기업 간 컨소시엄 구성 및 성과공유 등 동반성장이 가능한 사업

- 대국민서비스 분야에 한해 민간투자 방식으로 대기업 참여를 허용한 셈이지만, 민간투자형 SW사업을 과학기술정보통신부장관이 인정하여 고시하는 조문이 있어(개정안 제47조 제3항 제4호) 사업상 불확실성이 존재하므로 삭제할 필요

2. 평가 및 문제점

□ 공공SW사업 대기업참여제한 제도의 가장 큰 특징은 대기업집단 소속기업의 전면 참여금지를 규정한 것임

- 2013년 전 대기업참여 사업금액제한만 존재할 때에는 주요 대형사업의 사업금액이 80억 원 이상인 경우가 많아서 예외사업의 인정 없이도 대기업집단 소속기업의 참여가 가능했음
- 현재 대기업집단 소속기업은 공공SW사업 중 유찰사업, 국가안보사업, 신산업 분야 허용사업만 참여할 수 있음
 - 유찰사업은 예측가능성이 담보되지 않아 이를 토대로 사업계획을 구성할 수도 없기 때문에 사업성이 없음²²⁾
 - 결국, 국가안보사업으로 대기업 참여가 불가피한 사업에 해당하거나, 신산업 분야 중 과학기술정보통신부가 심의 후 허용한 신기술 활용 사업만 실질적인 시장이 될 것임
- 외국의 경우 공공SW사업 분야에 기업규모 및 특성에 따른 '대기업참여제한 제도'와 같은 경쟁배제제도는 운영하고 있지 않음²³⁾
 - 외국은 주로 분리·분할발주 방식²⁴⁾으로 공공분야에서 중소SW기업들을 지원하고 있고,²⁵⁾
 - 우리나라도 분리·분할발주를 도입하고 있으며(소프트웨어산업 진흥법 제20조) 중소기업 공공구매지원 정책도 실시하고 있음²⁶⁾

□ 대기업참여제한 제도는 중소기업의 참여확대라는 입법목적만을 강조할 뿐 정책형성에 대한 신중한 고려는 없었던 것으로 보이고,²⁷⁾ 법률 규정상 위헌의 소지가 있음

- 입법자가 선택한 정책수단은 특정기업군의 시장퇴출이라는 가장 원초적인 수단만을 도입한 것으로 판단됨
 - 중소기업 보호라는 헌법적 요청²⁸⁾이 대기업참여제한의 명분을 무조건 충족하는 것은 아니며, 법률규정 적용에 따라 기본권에 대한 중대한 침해가 발생하므로 대기업참여제한 제도는 헌법적 통제기준에 따라 살펴볼 필요가 있음
- 첫 번째, '직업선택의 자유'²⁹⁾ 관련하여 대기업에 대한 기본권 침해가 될 수 있음

- 22) 2014년까지는 대기업 자신이 수행한 유지보수사업에 참여할 수 있었으나, 유지보수사업은 개발사업과 같은 성과를 축적하기 어려움
- 23) 신익호 등, 「SW산업의 지속 발전을 위한 공공 SW사업규제 개선방안 연구」, 미래창조과학부 방송통신정책연구 15-진흥-018, 2015, p.54
- 24) 정보기술용역의 행정정보시스템개발에서 '분할발주'는 업무진행 단계별(분석/설계 → 개발 → 테스트 → 이관 등의 업무단계)별로 분할하여 발주하는 것을 뜻함. 즉, 응용SW개발을 설계와 개발 및 테스트 등으로 나누는 것이며, 설계회사·응용SW개발 회사·테스트회사 및 자료이관회사 등으로 역할을 나뉘어서 개발을 하라는 의미임. 반면에 '분리발주'는 SW구입·HW구입·응용SW개발을 분리하여 발주하는 것임
- 25) 미국, 일본, 영국 등이 공공SW사업에 분리·분할발주방식을 채택하여 중소기업에 기회를 주고 있음
- 26) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제4조~제12조, 제21~제25조
- 27) 그 입법목적이 비록 중소기업 보호·육성이라는 헌법적 요청을 실현하기 위한 정책의 일환이라 하더라도 그 규제 효과는 일부 집단에 대하여 기본권을 제한하게 되므로 신중한 정책고려가 필요함
- 28) 법 제123조 ③ 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다.
- 29) 헌법 제15조

<ul style="list-style-type: none"> - 국내 SW시장의 특성상 큰 영향력을 행사하고, 내부 시장을 제외하면 나머지 40%를 차지하고 있는 공공 SW사업³⁰⁾에 대한 대기업참여제한 제도는 SW시장의 '영업권 박탈 및 기대이익의 상실'을 의미함 - 시장의 상당부분에 대한 참여제한은 '직업선택의 제한'의 정도에 이르게 되며, 이는 기본권에 대한 중대한 침해일 수 있음 <p>○ 두 번째, '과잉금지원칙' 측면³¹⁾에서 대기업, 특히 대기업집단에 대한 시장참여금지는 위헌성의 소지가 높음</p> <ul style="list-style-type: none"> * 입법자에게 폭넓은 재량권이 인정되는 경우에도 과잉금지원칙은 입법자에 대한 통제기준으로 적용되고, 입법목적의 정당성-방법의 적절성-피해의 최소성-법익의 균형성 단계를 거쳐 검토됨 - 우선 SW시장에서 중소기업은 대기업에 비해서 여러 가지 어려움을 겪고 있는 측면에서 정책적 지원이나 유리한 지위를 인정하는 차별적 대우를 할 필요가 있기 때문에 입법목적의 정당성은 인정될 것임³¹⁾ - 그러나 헌법재판소는 중소기업의 보호는 넓은 의미의 경쟁정책의 한 측면을 의미하므로, 경쟁질서를 보장하는 범주 내에서 중소기업의 보호가 이루어져야 한다고 판시³²⁾하고 있음. 따라서 대기업, 특히 대기업집단 소속기업을 일방적으로 시장에서 전면 퇴출하도록 하는 현행 법령은 과도한 규제수단만을 사용한 것으로 '방법의 적절성과 피해의 최소성' 측면에서 위헌의 소지가 높음 	<ul style="list-style-type: none"> - 또한 중소기업 보호라는 입법목적은 그 실현여부가 분명치 않은 것으로 볼 수 있고, 규제정책으로 인해 대기업집단 소속기업이 부담하는 기본권침해의 강도는 지나치게 크다고 할 수 있으므로, 달성하려는 공익과 기본권 침해 간의 현저한 불균형으로 법익의 균형성을 잃고 있음 <p>□ 공공SW시장에서 대기업을 규제함으로써 나타난 효과는 중소기업의 성장이나 수익성 증가보다는 시장 경쟁구조가 왜곡됨으로써 나타나는 역차별적 효과와 참여기업 모두의 경쟁력 악화로 이어지고 있음</p> <p>○ 대기업참여제한으로 중소기업 간 경쟁이 과열되어 중소기업의 수가 감소하는 부작용이 발생하였고, 중소기업의 보호·육성이라는 제도 목적을 충족하지 못하고 있음</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국내 IT서비스기업 현황에 따르면 매출액 800억 원 이하 중소기업³³⁾의 수는 점점 감소하고 있으며, 그 원인으로 중소기업 간 과도한 가격경쟁과 비용의 비효율적인 상승 등을 들 수 있음
	<p>30) 계열사 내부시장을 제외하면 나머지 시장의 40%에 달하는 규모를 공공SW시장이 차지함(유호석·강송희·유재홍, 「공공SW 생태계 선진화 연구」, 소프트웨어정책연구소, 2017, p.1)</p> <p>31) 실제로 입법목적의 정당성을 문제삼아 위헌을 판결한 사례는 없음</p> <p>32) 헌법재판소 1996.12.26, 96헌가18</p> <p>33) 중소기업기본법상 정보통신업은 매출 800억 원 이하의 기업을 중소기업으로 보고 있음</p>

〈표 5〉 기업 규모별 SW기업(IT서비스기업) 수 현황

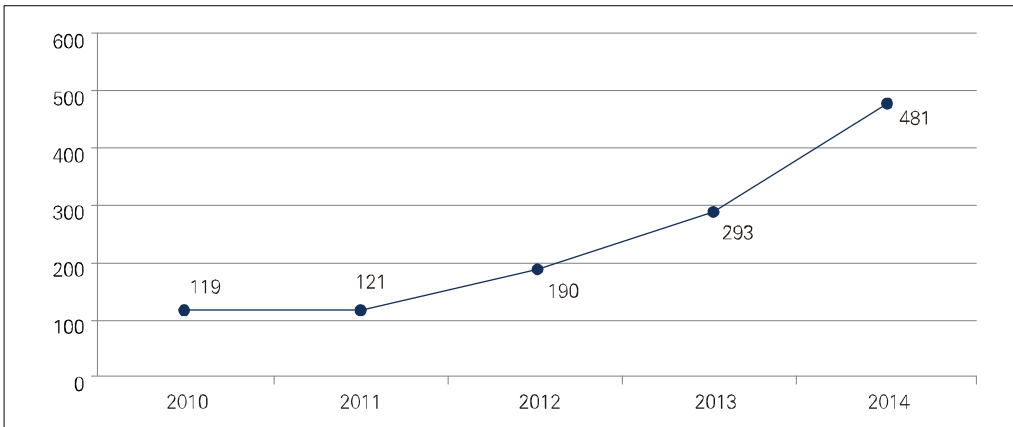
매출규모	2012	2013	2014	2015
8,000억 원 이상	6	6	7	6
800억 원 초과~8,000억 원 미만	54	54	58	46
800억 원 이하	62	54	39	12

자료: 한국IT서비스산업협회

<p>○ 또한 공공SW시장에서 대기업을 대체하여 중소기업이 성장해야 하는데, 오히려 대규모의 중견기업이 혜택을 받는 것으로 나타났음³⁴⁾</p> <p>- 기존에 중소기업이 대기업과의 컨소시엄 등을 통하여 공공부문에 참여하는 형태의 프로젝트 수주가 가능했던 것을 감안하면 공공SW사업에서의 대기업 규제는 단독 입찰 능력이 부족한 중소기업의 성장을 저해한 것으로 보임</p> <p>- 결국 소수의 중견기업에 공공정보화사업이 편중되어 상위 10대 계약기업 중 중견기업이 2017년 8개, 2018년 7개이며, 차지하는 금액 비중이 2017년 20.4%, 2018년 18%임³⁵⁾</p>	<p>- 게다가 중견기업의 상황을 보면, 매출 증대에 비해 영업이익률은 상승하지 못하고 있는 것으로 나타나 중견기업으로의 집중 현상 또한 수익성 증가와 연결되지 못한다는 지적이 있음³⁶⁾</p> <p>34) 외국계 IT기업이 대기업참여제한 제도로 인해 혜택을 본다고 주장하는 견해도 있지만, 외국계 IT기업의 국내 공공SW사업 수주 비중이 약 1% 수준*인 점을 고려할 때 무리한 주장으로 보임</p> <p>* 외국계 IT기업의 공공 SW사업 수주현황(조달청 계약체결 사업 및 금액기준)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 수주 사업수: ('12년) 0.8%(30개) → ('15년) 1.3%(50개) - 수주 금액 ('12년) 1.3%(271억 원) → ('15년) 1.2%(255억 원) <p>35) KRG, "2017-2018 공공 IT 용역 분석", 2019.3</p> <p>36) 이현승·이윤선, "공공SW사업 발주관리의 현황, 문제점, 개선방안", Insight Report 제2017-002호, SPRI, 2017, p.4</p>
--	---

〈그림 2〉 중견기업의 공공SW사업 매출 추이

(단위: 억 원)



자료: 이호근 외, "소프트웨어산업 생태계 발전을 위한 연구-공공정보화 시장 대기업 진입규제 실효성 분석을 중심으로", 한국경영정보학회 학술대회 발표자료, 2015.8.5

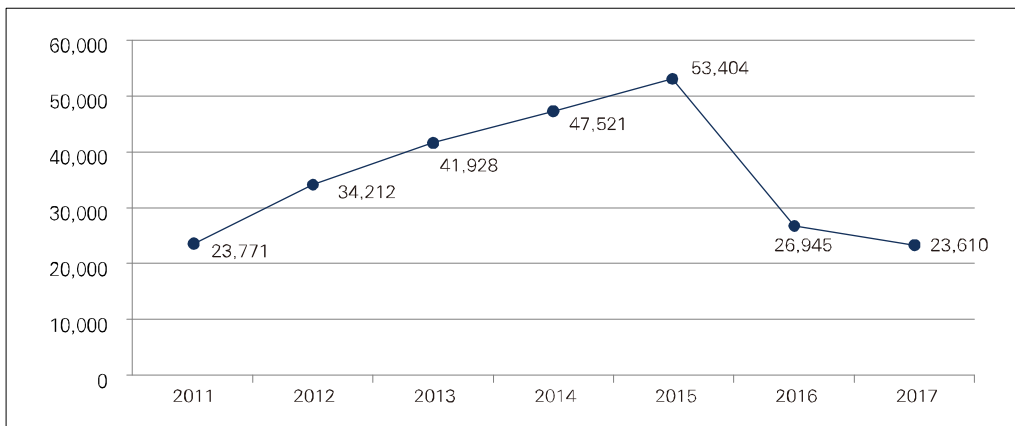
- 특히 4차 산업혁명 관련하여 신산업 분야에 대한 대기업의 사업투자가 어려워졌고, 이에 신시장 창출이 가능한 혁신성장동력 사업 추진이 위축될 우려가 있음
 - 2015년 11월부터 대기업집단 소속기업은 신산업 관련 SW사업에 제한적으로 참여할 수 있지만 과학기술정보통신부의 심의 후 허용받아야 하고,
 - 그 허용율이 50% 미만으로 낮아 사업추진 여부에 대한 불확실성이 큰 상황임
- 해외수출 측면에서도 대기업참여제한으로 수요자가 요구하는 유사사업 실적을 맞추지 못해서 제약 받고 있음
 - 대기업참여제한 제도가 시행된 후 대기업 주도의 대형 사업 수주가 급격히 감소하면서, 전자정부 수출실적은 2015년 5억 3,404만 달러로 최고점을 기록한 후 2016년(2억 6,945만 달러, △49.5%), 2017년(2억 3,610만 달러, △12.4%)로 하락세를 보이고 있음³⁷⁾

- 해외에서는 최근 3년의 유사사업 실적으로 사전 적격심사를 진행하고 있고 기술심사 시에도 레퍼런스에서 가장 높은 배점을 부여하고 있으므로, 2014년부터 국내 공공정보화사업을 하지 못한 대기업의 전자정부 해외 구축 실적이 2016년 이후 줄어들었고 전체 해외사업 수주도 감소한 것임
- 초기 공공정보화 해외사업은 기업과 정부기관이 협력하는 G2G 협업이 필수적인데 국내에서는 대기업을 배제하려 하고, 상대 국가에서는 인지도와 경쟁력을 갖춘 대기업을 기대하고 있어 어려운 상황임³⁸⁾

37) 행정안전부, "전자정부 수출실적 조사 결과", 2015~2017
 38) 중견기업은 최근 적자상황으로 해외진출 투자여력이 감소했고, 중소기업은 해외 신뢰 등 문제로 정부의 보증 없이 진출이 어려운 상황임

〈그림 3〉 전자정부 수출실적

(단위: 만 달러)



IV. 정책제언

□ 국가적 차원에서 4차 산업혁명에 뒤처지지 않기 위해서는 SW산업의 새로운 성장동력 창출이 필요하며, 공공SW사업 관련 대표적인 규제정책인 '공공SW사업 대기업참여제한 제도'의 규제 완화를 통해서 역동적인 SW생태계로 전환시킬 필요

- SW시장은 규모가 크고 혁신성장동력으로 충분한 가치가 있지만, 국내 SW시장은 포화상태에 달하면서 2%대의 저성장이 예상되는 등 '생태계의 화석화' 현상이 나타나고 있음
 - SW산업의 마중물이자 큰 영향력을 행사하는 공공SW사업마저 수익성 악화 및 유찰률 증가로 어려운 상황임
- 공공SW사업 관련 규제정책인 대기업참여제한 제도는 법률 규정상 위헌의 소지가 있으므로 규제의 최소침해성을 고려하여 완화될 필요가 있고,
 - 현재 동 제도는 입법 취지인 중소기업의 보호·육성보다는 시장경쟁구조가 왜곡됨으로써 나타나는 역차별적 효과가 발생하고 참여기업 모두의 경쟁력 악화로 이어지고 있어 '혁신'과는 멀어지고 있으므로 개선될 필요

□ 대기업과 중소기업으로 구분한 공공SW정책은 혁신성장동력을 발굴하기에는 적합하지 않으므로 신산업 분야에 한해서라도 대기업 참여를 전면적으로 허용해야 함

- 현재 신산업 분야 공공SW사업에 한해서 대기업의 참여가 허용되지만, 과학기술정보통신부의 심의 후 허용 방식이고 그 허용율이 50% 미만으로 낮아 사업추진 여부에 대한 불확실성이 큰 상황임

- 결국 신산업 분야에 대한 대기업의 사업투자가 어려워져 새로운 시장 창출이 가능한 혁신성장동력 사업 추진이 위축되고 있음

○ 신산업 분야에 대해서라도 별도의 심의 절차 없이 대기업 참여를 전면적으로 또는 적극적으로 허용해준다면, 대기업이 국내 공공SW사업에서 확보한 레퍼런스를 가지고 해외에 진출할 수 있을 것으로 4차 산업혁명 시대의 글로벌 경쟁력이 강화될 것임

- 또한 자본 및 사업추진력을 갖춘 대기업과 세부 기술력을 가진 중소기업 간의 컨소시엄을 통해 보다 효율적인 공공SW사업 수행이 가능할 수 있고, 대기업과 중소기업이 동반성장할 수 있는 여건도 조성될 것임³⁹⁾
- 소프트웨어산업 진흥법 제24조의2 제2항에 예외사업으로 신산업 분야를 명시하고, 신산업 분야에 대한 심의를 하지 않도록 '예외사업 고시'에 규정해야 함

39) 신산업 분야 공공SW사업 수행 시 대기업과 중소기업의 참여 비율을 의무화해서 그 기준을 충족하면 심의를 하지 않도록 하는 방안도 고려해보아야 함