

공공 IT 프로젝트 수발주 제도와 정책의 국제간 비교

노 규 성[†]

A International Comparative Study on the Bidding System & Policy for the Public IT Project

Kyoo-Sung Noh[†]

ABSTRACT

The Bidding System of the public IT project in Korea is fallen behind, because of the ordering habitual practice based old system, overcompetition based sealed bid and subcontract practice. To innovate this old-fashioned practice for public IT project bidding, this paper wants to generate a proper improvement direction of the public IT project contract law and the related policy through the literature review about the ordering and receiving system in Korea, the practical survey about bidding marketplace in Korea, and competition between bidding system and/or policy of major countries: USA, UK, France and Japan. As a result of practical survey, many problems of the current public IT project bidding system came out and improvement ideas toward future situation turned up. These outputs implicate that the current law and system related public IT project demands better improvement work for the future ubiquitous Korea. Therefore, this paper, to solve these problems about bidding systems and practice, propose the new public IT project contract law and the related policy, reflecting these improvement ideas by the practical survey and the literature review, and benchmarking points from bidding system of other countries.

Key words : Public IT Project, Innovative Scheme, Bidding System and Policy, Contract and Subcontract

1. 서 론

국가 어젠더 'u-코리아'와 IT839정책이 강력히 추진되면서 한국은 세계적인 IT강국의 면모로 급격히 변신하고

있다. 그러나 IT기술의 세계화에도 불구하고 이를 뒷받침하고 있는 정부사업에 해당되는 공공IT프로젝트의 수발주 형태는 아직까지도 구태를 벗어나지 못하고 있는 실정이다[2].

이는 정부부처의 제도적 기반에 근거한 발주 관행과 업계의 과다경쟁의 일환으로 진략된 저가경쟁과 하도급 관행으로 인한 결과라 할 수 있다.

즉 그 동안 상당수 최저하 혹은 협상에 의한 계약방식으로 이루어져 온 IT관련 공공 프로젝트 수주방식에 대

[†] 선문대학교 경영학부 교수

논문접수 : 2007년 11월 15일, 심사완료: 2008년 2월 20일

* 이 연구는 2007학년도 선문대학교 교내학술연구비 지원에 의하여 이루어졌음

한 제안업체의 입찰비용 보전 문제, 입찰 심사의 공정성, 기존 법률체계 등에 대한 각종 문제점과 부작용을 보완 및 개선할 수 있는 보다 합리적이고 발전적인 제도가 요구되는 상황이다.

이를 위해 본 연구는 산업현장의 실태 분석, 해외 주요국의 제도와 정책에 관한 비교분석 등을 통해 국내 공공 IT프로젝트 수발주 실태상의 문제점 분석과 개선 방안 마련을 통해 공공 IT프로젝트 수주사업의 건전성을 회복하고 나아가 국내 IT산업의 국제경쟁력을 갖추도록 하는데 목적이 있다.

이와같은 연구목적을 위해 본 연구는 현실적으로 부각되고 있는 문제 중심의 사례조사에 의한 규범적, 기술적 방법과 정책, 행정, 법률 전문가의 연구 자료에 대한 실태 조사를 기반으로 정량적이고 정성적인 문제점을 도출하고 해외 주요국의 제도와 정책을 비교분석하여 개선안을 구체적으로 도출하고자 한다.

2. 공공 IT프로젝트 수발주제도의 현황과 과제

2.1 수발주제도의 현황

공공 IT프로젝트라 함은 정부, 지방자치단체, 공공기관 등 국가를 상대로 하는 IT서비스 용역 과제, 디지털 콘텐츠(공공 DB구축 포함) 개발 및 제작, IT유지보수(아웃소싱 포함) 용역을 말한다[4]. 여기서 자치단체, 공공기관 등 국가를 상대로 하더라도 단순한 소프트웨어 패키지 구입, 콘텐츠 구입, IT관련 물품의 구입과제는 제외하는 것으로 규정하고 있다.

최근 국내 IT 인프라 및 활용 수준은 세계 최고 수준이며, 이를 기반으로 모바일과 유비쿼터스 등을 중심으로 주요 IT산업의 기반기술과 응용기술 수준은 세계시장을 선도하고 있다. 이에 반해 정부(공공기관 포함)를 상대로 하는 IT관련 계약법은 아직도 제대로 정비되어 있지 않은 상태이다.

현행 법제도하에서 정부, 지방자치단체, 공공기관 등을 상대로 하는 IT프로젝트 수발주 시 국가계약법을 준용하되 SW산업진흥법, 재경부의 회계예규, 기획예산처의 예산편성 및 집행지침, 정통부의 SW사업관련 각종 고시와 기준, 조달청 일반용역 적격심사 세부기준, 행정부의 지방 자치단체 적격심사기준(예규 제 160호) 등을 각기 적용함으로써 극도의 복잡성과 혼돈가능성을 안고 있을 뿐 아니라 공공 IT프로젝트 및 소프트웨어 구매 등의 특성이 잘 반영되지 않아 업체의 불만 및 시장의 왜곡

을 초래하고 있다[1, 2]. 이에 비해 미국을 비롯한 선진 각국들은 이미 공공 IT 프로젝트 수주에 관한 법과 제도가 정비되어 있어 동 산업의 발전에 큰 영향을 미치고 있다[10].

전체적으로 현 국가계약법처럼 규제하고 관리·감독하는 부정적(negative) 방식에서 합리성, 공정성, 투명성을 기반으로 전문성을 강화하여 IT산업을 진흥하는 긍정적(positive) 방식으로 공공 IT프로젝트가 수발주되도록 하는 통일된 별도의 제도가 절실한 상황이다.

2.2 문제점과 정책적 개선과제

2.2.1 문제점

가) 과업규정 및 예산편성상의 문제점

먼저 제안발주서나 과업지시서상에서 개발범위가 명확하지 않으며, 사업진행에 따른 추가개발사항에 대해서는 추가계약이나 별도의 비용산정이 안되고 있다[1].

또한 시장과 업계의 가격과 원가는 상승하고 특히 우수한 인력이 투여될 경우 엄청난 비용이 소요되지만, 현재의 소프트웨어사업 대가기준 등이 지나치게 낮거나 비현실적이라는 것이다[5].

소프트웨어 대가기준에 따른 예산 책정, 중앙집중식 예산배정 등에 따른 과제수행 예산의 부적절성으로 인해 중소기업의 수익성이 악화되고 있다.

특히 예산 편성과정상 과업의 규모와 내용에 대한 사전조사과정에서 예산이 과약, 추정되지만 국회와 기획예산처의 심의과정에서 예산이 삭감되어 과업대비 절대적 규모로 적자가 예상되는 가운데 과업을 진행하여야 하는 불합리가 존재한다.

나) 입찰 및 계약상의 문제점

(1) 일반경쟁입찰의 문제점

일반경쟁입찰에 의해 발생할 수 있는 제도적인 문제점은 다음과 같이 요약할 수 있다[3].

첫째, 용역실적을 요구하는 경우 수행실적이 없는 신규사업자나 중소기업에서는 입찰에 참가할 기회가 없으며, 기술확약서가 필요없는 경우에도 기술확약서를 요구하는 경우도 빈번하다.

둘째, 입찰에서 면허제한을 하는 경우에는 면허소지업체만 입찰 참여가 가능하기 때문에 불공정 경쟁이 이루어지고 있다.

셋째, 최저가에 의한 낙찰자 결정방식은 과당경쟁을 불러일으키는데, 과거의 여러 사례에서 보았듯이, 심지어 1원에 낙찰되는 사태가 발생하기도 하였다.

(2) 협상에 의한 계약의 문제점

협상에 의한 계약은 가장 보편적인 계약방식으로서 제안서 작성 및 심사를 통하여 이루어지고 있으며 발생할 수 있는 제도적인 문제점은 다음과 같다[5].

첫째, 제안서 작성 비용은 평균 해당 프로젝트 가격대비 약 5%~15%에 가까운 수준으로 제안 업체에 상당한 부담을 가중시키는 문제점이 있다.

둘째, SI관련 발주기관과 연관된 심사위원들이 제한된 시간에 방대한 분량의 제안서를 객관적이고도 공정하게 평가하기는 어려울 수도 있다는 문제점을 내포하고 있다.

셋째, 대기업인 SI사업자가 참여할 수 있는 사업금액의 하한(고시)에서 매출액 8천억원 이상인 대기업이 현행 10억원 이상인 과제에 참여 가능하기 때문에 중견업체들의 시장 잠식 문제가 있다.

넷째, 입찰에 탈락한 업체의 제안서 상 우수 제안내용이 활용되는 경우 지적재산권 침해문제 또는 보상방안에서 제외되는 문제가 발생할 수 있다.

(3) 수의계약의 문제점

수의계약은 발주처에서 제도상의 한계로 경쟁입찰 혹은 협상에 의한 계약이 어려운 경우 전문성이 반드시 필요한 업체 혹은 긴급을 요하는 사업에서 한 개의 사업자를 선정하여 계약을 하는 방법으로서 다음과 같은 제도적인 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 수의계약의 문제점은 담당자가 한 개의 업체를 선정하기 때문에 부정이 개입될 여지가 있다.

둘째, 수의계약을 기준금액에 맞게 계약처리하기 위해 한 가지 사업을 분리 발주하는 등 편법이 발생할 수 있다.

다) 과업수행상의 문제점

과업수행시에는 프로젝트의 품질과 주어진 기간내에 프로젝트가 완료되는 것이 중요하나 과당경쟁으로 인해 수익성이 취약한 프로젝트를 수행해야하는 수주업체의 입장에서는 우선 이익이 중요하므로 프로젝트 수행 결과 기술력과 제품생산력 확보는 업무도 못내고 있다. 특히 과업 수행과정에서 추가적으로 발생하는 과업이나 변경과업에 대해서는 기준에 의한 실비보상이 거의 안되고 있다.

한편 공공기관의 경우 프로젝트의 품질관리 보다는 예산 절감 및 예산 사용상의 공정성에 초점을 맞춘 감사관행이 자리잡고 있기 때문에 프로젝트의 품질관리 및 산출물의 질적 제고 노력은 상대적으로 기대하기 힘들다고 볼 수 있다.

그리고 프로젝트가 끝난 이후의 관리도 중요한데, 이에 대한 적절한 유지보수비용 규정이 미비하고 임기응변인 경우가 많아 프로젝트에 대한 체계적인 사후관리체제도 필요한 상황이다.

라) 중소기업 입찰참여상의 문제점

제품이나 기술력에서 경쟁력을 갖춘 중소기업이 정부가 계약의 당사자가 되어 발주하는 정보통신관련용역 수행에서 수익성을 확보하기 위해서는 용이하게 원청 수주자가 될 수 있어야 한다. 그러나 현행 국가계약법에서는 이 문제를 미미하게 다루어 정통부가 별도의 규정으로 대기업의 참여를 제한하는 방법을 통해 강화하고 있는 실정이다.

한편 중소기업이 프로젝트 하청업체가 되었을 경우 낮은 단가로 하청을 받는 경우가 대부분이며, 수행 중에 작업량이 늘어나도 추가적인 인력 투입은 필수적이지만, 이에 대한 보상은 쉽지 않아 적정 규모의 수익을 보장할 수 없다[3].

2.2.2 정책적 개선과제

한편 공공 IT 프로젝트 수발주 실태 조사에서 파악된 정책적 개선과제를 정리하면 다음과 같다.

먼저, 대형 수주업체들로부터 파악된 공공 IT 프로젝트 수발주제도의 개선 사항으로는 제안서 보상제도의 필요, 인증제도를 통한 사전 제안업체 제한의 필요, 감리업체와 시행업체 분리의 필요, 심사결과 공개의 필요, 공공 IT 프로젝트의 특별법화 필요 등으로 나타났다.

다음으로, 중소기업들로부터 파악된 공공 IT 프로젝트 수발주제도의 개선과제로는 제안서 작성에 대한 비용 보상의 필요, 시행업체와 감리업체의 분리, 인증을 통한 제안업체의 제한, 제3의 기관에서 과업지시서 작성, 고시가격제 도입, 입찰제도의 단순화, 심사결과와 공개, 공공 IT 프로젝트의 특별법화 필요 등으로 정리될 수 있다.

마지막으로, 발주기관인 공공기관들로부터 파악된 공공 IT 프로젝트의 개선 사항으로는 일반경쟁입찰 참가기준의 필요, 기술확약서의 필요, 감리업체와 시행업체 분리의 필요, 심사결과 공개의 필요, 공공 IT 프로젝트의 특별법화 필요 등으로 나타났다. 반면 공공기관들은 제안서 비용 보상, 제3의 기관에서 과업지시서의 작성, 심사결과와 공개 등은 필요하지 않다는 응답을 해 이들 과제들에 대해서는 수주업체와는 대조를 이루었다.

3. 해외 공공 IT프로젝트 수발주제도와 정책

3.1 미국의 제도와 정책

미국의 공공 프로젝트 수발주는 전통적인 조달방식과 조달청 스케줄(GSA Schedule)방식으로 운영되고 있다[7].

먼저, 전통적 조달방식을 살펴보자. 정부기관별 조달 소요 물품 및 서비스 정보 입수는 Federal marketplace (www.fedmarket.com/database) 사이트와 Commerce Business Daily(CBD, 미 상무부 발간, CBDnet 운영) 등을 활용한다. 입찰공고(Notice)는 CBD 입찰 공고의무화 및 연방정부 사이트(www.govern.com/public)에 게시하여 입찰정보 검색이 가능하도록 하고 있다[7].

입찰방식으로는 IFB(Invitation for Bid)방식, RFP(Request for Proposal)방식, RFQ(Request for Quotation)방식, Subcontracting방식, 등록(Registration)방식 등이 있다. 각각의 경우 특정 프로젝트의 성격과 규모, 내용에 따라 필요한 방식을 취할 수 있다.

일반적으로 최저가방식의 공개입찰을 원칙으로 하고 있으나, 필요에 따라 기술적 가능성(technical capabilities) 또는 계약의 컨셉(concepts)에 의해 이루어진다. 입찰자의 자격은 책임있는 입찰자(적절한 재정능력, 납기준수 가능성, 이전 계약 건에 대한 성실하고 효율적인 이행사례, 필요시설 및 기술 보유 등)일 것을 요구하고 있다.

계약의 종류는 성격과 규모에 따라 달라지나, 완전고정가격계약(firm-fixed-price contract)과 부담고정이윤계약(cost-plus-fixed-fee contract) 두 가지 극단적인 조건을 양끝으로 그 사이에 다양한 인센티브를 부여하는 각종 형태의 계약이 체결된다.

선정방식은 공개경쟁 입찰에 의거 최저가격을 기준으로 낙찰자를 선정하는 최저가격낙찰제(Sealed Bid Purchases)와 발주처가 구매와 관련된 모든 요건을 정의하기 어렵거나 가격이 낙찰자 선정의 결정적 요인이 아닐 때 발주처가 입찰자들과 계속적인 협상을 통해 입찰자들로 하여금 최선의 최종 오퍼(best and final offer)를 제시하게 하며 이를 근거로 낙찰자를 선정하는 협상가격 낙찰제(Negotiating Purchases)이 있다.

낙찰자가 결정되면 계약을 하게 되는데, 이 때 일반계약조항(General Contract Clauses)으로는 양의 편차(Variation in Quantity), 검사(inspection) 지불(Payment), 배상책임(Assignment of Claims), 품질하자(Default), 분쟁(Disputes), 특허권(Patents), 미국상품우선구매법, 월쉬-힐리 공공 계약법(The Walshy-Healy

Public Contracts Act), 수수료(Contingent Fees) 및 기타 계약의 이행에 중요한 사항 등이 포함된다(표 1 참조).

〈표 1〉 미국의 보증금 제도

구분	입찰보증금	이행보증금	대금지급보증금
목적	입찰자의 입찰절회, 계약집행, 필요시 추가적인 보증금 지불	계약서상의 계약자의 의무이행 보장	주계약자의 노동 및 자재 공급자에 대한 대금지불 보장
금액	입찰금액의 20% (단 백만원 이하)	계약의 100%	변동
부과요건	이행보증금 또는 이행 및 대금지불보증금이 필요한 경우	2만5천불 이상의 미국내 건설계약 계약관이 부당한 시정위험으로부터 정부 보호를 위해 필요하다고 인정하는 비건설계약	2만5천불 이상의 미국내 건설계약 비건설계약의 경우, 이행보증금이 요구되고 대금지급 보증금이 필요하다고 인정되는 경우

※ 기타 FAR은 선금지급(advance payment) 및 특허권침해(patent infringement) 보증금을 규정하고 있음.

한편 미국 정부는 GSA, 재무부, 교육부, 법무부 및 기타 독립정부기관과의 계약에서 발생하는 분쟁을 해결하기 위해 GSA내 계약항소위원회(BCA: Board of Contract Appeals)를 설치하고 있다. BCA는 정부차원의 자동자료처리기기(ADP) 조달과정에서 발생하는 이의 신청도 처리한다. 계약자는 ADP 조달에서 이의가 있을 때는 BCA 외에 회계감독청에도 항소할 수 있다.

BCA는 기능상 GSA에 속하지만 독립사법재판소이며, 구성판사는 광범한 연방계약법 관련경력 소유자이고 그 결정은 '78년 계약분쟁법상 미국 항소법원(U.S. Claims Court)의 결정과 동등한 효력을 가진다.

미국 정부의 GSA 스케줄 방식은 미 연방기관들의 물품 및 서비스 조달을 위해 활용하고 있는 중앙계약 프로그램을 말한다. 이는 일종의 조달물품 카타로그인 GSA 스케줄을 통해 신속하고 편리하게 조달업무를 처리하는 방식으로서 조달청 내 연방보급국(Federal Supply Service: FSS)에서 판장한다. 현재 미 조달청이 운영하고 있는 GSA 스케줄은 130개 내외에 달하고 있으며 개별 스케줄마다 특정 품목을 취급하고 있으며, 조달업체 및 상품에 대한 정보가 실려 있다[7].

3.2 영국의 제도와 정책

일반적으로 영국의 입찰정보는 Supplement to the Official Journal of the European Communities, Tenders

Electronic Daily(On-line Version Supplement Website : www.ted.eur-op.eu.int)를 통해 제공된다. 또한 영국 중앙정부 부처 및 기타 공공기관의 서비스 계약건 관련 입찰정보는 잡지, CD-ROM, Data Disk 및 On-Line 서비스 형태로 제공 된다[4, 11].

영국에서는 일반경쟁, 제한경쟁, 협상에 의한 경쟁 방식으로 입찰 절차가 이루어지고 있으며, 일반경쟁의 경우, 참가희망공급자는 누구나 입찰에 참가할 수 있으나, 다른 경우에는 입찰 참가희망 의사를 표시한 공급자들 중 설문조사, 인터뷰 또는 공급자 방문을 통해, 입찰초청 회사 선정기준에 의거하여 선정된 공급자들만 입찰에 참가할 수 있다.

모든 입찰서는 입찰 권유 시 발표된 동일한 경락 기준에 의거하여 평가되며, 품질, 서비스, 납기, 가격, whole-life cost(유지, 사용, 폐기 비용 포함) 및 이행능력의 평가 등을 고려했을 때 요구사항을 가장 잘 만족시키는 물건 및 용역을 구매하는 것을 목표로 한다.

응찰에 대한 평가방법은 공급자의 품질입찰서를 먼저 심사한 결과, 기본사항을 만족시키는 공급회사만 가격입찰서를 평가한다.

각 부서별로 해당 계약건의 이행 사항을 감독하며, 일부 계약의 경우 계약의 조속 이행을 장려하기 위해 장려금(bonus)제도를 시행하기도 한다.

통상적으로 일정수준이상의 공급자들을 선정하여 입찰절차에 들어가게 되므로 입찰 또는 이행 보증금 제도의 필요성을 인식하지 못하고 있으며, 따라서 사용되고 있지 않다. 별도로 이의신청제도가 설치되어 있지는 않으며, 이의신청을 원하는 공급자는 해당 구매부서장에게 서한을 발송하거나 법원에 고소할 수 있다. 다만, 총리 산하에 분쟁조정심의위원회가 설치되어 사전에 분쟁해결을 위한 방안을 강구하고 있다.

3.3 프랑스의 제도와 정책

프랑스에서는 관보(Journal official)가 가장 기본적인 정보 획득처이다. 입찰 공고는 관보 중 정부조달회보(BOAMP : Bulletin officiel des annonces de marchés publics)에 게재한다. 인터넷 웹사이트는 미니텔 3615/3617 BOAMP을 활용할 수 있으며, 이외에 상업적인 정부조달 정보 웹 사이트를 활용하여 입찰정보를 제공하기도 한다.

입찰 설명서 및 입찰 참가 요령 등의 공고는 BOAMP 또는 관련 법적 효력을 갖는 공보에 공고하도록 규정하고 있으며, 이에는 경쟁계약의 공고 의무, 공고기간, 유럽

연합 지침에 의거 JOUE (Journal Official de l'Union Européenne)에 하는 공고 내용 등이 규정되어 있다[4].

공개경쟁입찰 절차는 참가자 공히 입찰서 제출, 전문성 보증서 및 재정 보증서를 담은 1차 봉투 개봉 평가, 1차 평가를 거친 참가자의 2차 봉투를 개봉, 입찰 공고에 고시된 범위, 보완 및 추가 기준에 의거 낙찰자 선정의 순으로 이루어진다.

제한경쟁입찰절차는 수요기관에서 자유로이 입찰 참가자 선정, 전문성 보증서 및 재정 보증서를 담은 1차 봉투 개봉 평가, 1차 평가를 거친 참가자의 2차 봉투를 개봉, 입찰 공고에 고시된 범위, 보완 및 추가 기준에 의거 낙찰자 선정 순으로 이루어진다.

필요한 경우 수요기관은 5% 한도 내에서 입찰 및 이행 보증금을 요구할 수 있으며 이는 여타 보증기관이나 연대보증으로 대체될 수 있다. 이의신청은 총리 산하에 분쟁조정심의위원회에서 이루어지고 있다.

3.4 일본의 제도와 정책

일본의 조달은 관보공시에 의거 경쟁참가 자격심사, 공시, 입찰공고, 입찰 설명회, 물품의 접수 및 대금의 지불 등의 규정으로 이행되고 있다. 일본의 조달 절차를 개략적으로 설명하면 다음과 같다.

먼저, 입찰참가 자격심사를 하게 되는데, 자격심사신청은 경쟁에 참가를 희망하는 공급자는 경쟁참가 자격심사 신청서를 제출, 심사신청을 하여야 한다. 자격심사신청 접수에서 경쟁참가자격심사의 신청접수는 사무처리상 이유로 매년 1월에 집중적으로 받고 있으나 수시 접수도 받고 있다. 자격심사 방법에서 경쟁참가자격의 심사는 신청자의 경영사항 등에 대한 서류심사와 신청자의 계약 이행능력을 심사, 판정하는 것이다.

입찰참가에서 일반경쟁입찰은 입찰공고에 제시한 경쟁참가자격 및 조건을 충족하는 공급자는 누구나 참가가 가능하며, 지명경쟁입찰은 발주기관으로부터 입찰지명을 받은 공급자만이 입찰에 참가할 수 있다.

낙찰자의 결정방법에서 발주기관은 미리 거래실례가격, 수급상황, 이행의 난이도 수량의 다과 등을 기초로 해서 평가한 가격을 상한으로 해서 최저가격 유효입찰자를 낙찰자로 하며, 낙찰자가 없는 경우 재입찰을 실시한다. 조달수량이 많은 경우에는 복수의 입찰자를 낙찰자로 할 수 있다. 또 최저가격 입찰방식에서는 어려운 조달단건, 특정제품 및 서비스에 대해서는 기술능력과 가격을 종합평가하여 낙찰자를 결정하는 방식을 채택하고 있다[8].

3.5 해외 수발주제도의 비교와 시사점

해외의 주요국의 수발주제도에 대한 분석을 통해 벤치마킹 시사점을 얻기 위해 주요국의 수발주제도에 대한 비교분석을 시행하였다(표 2 참조).

〈표 2〉 주요국의 수발주제도 및 정책 비교

비교 항목	미국	영국	프랑스	일본
정보/입찰 공고	연방마켓플레이스 사이트, CBD 게시, 2만5천불 이상 의무화, 연방정부 사이트 게시	유럽연합 저널, ted.eur-op.eu.int, 잡지, CD-ROM, Data Disk 및 On-Line 서비스 형태	정부조달회보(BOAMP) 미니텔 3615 / 3 6 1 7, BOAMP, 상업적인 정보, 웹사이트	경쟁참가자격의 관보공시
입찰 방식	최저가 공개입찰(필요시 기술평가, 계약컨셉 등)	일반경쟁, 제한경쟁, 협상에 의한 경쟁 방식	공개입찰, 제한입찰, 자격요건 규정	일반경쟁입찰, 지명경쟁입찰
계약 유형	완전고정가격계약과 최소비용 부담고정이윤계약의 극단 사이에 다양	-	경쟁계약, 수의계약	-
선정 방식	최저가격낙찰제, 협상가격낙찰제	분리입찰시스템, best value for money	기준에 의거 낙찰자 선정	최저가격 유효입찰, 기술능력과 가격을 종합평가
보증금 제도	입찰보증금, 이행보증금, 대금지급보증금	-	5% 한도 내에서 입찰 및 이행 보증금, 연대보증대체	-
분쟁 해결	GSA의 계약항소위원회(분쟁해결기관)	총리 산하에 분쟁조정심의위원회	총리 산하에 분쟁조정심의위원회	-

그 결과 대체로 주요국은 입찰공고 및 정보제공을 관보나 인터넷 사이트를 통해 적시에 제공하고 있으며, 입찰방식에 있어서도 모두 공개경쟁을 지향하고 있는 것으로 조사되었다. 선정방식은 모두 최저가격낙찰제를 선호하고 있으나, IT프로젝트와 같이 기술능력과 가격을 종합하여 평가하는 방식을 활용하고 있는 것으로 조사되었다.

특히 두드러진 점은 미국, 영국, 프랑스 등의 국가에서는 계약당사자간의 분쟁조정을 다루는 제도를 시행하고

있는데, 미국의 경우에는 GSA내에 계약항소위원회를 두어 분쟁을 해결할 뿐 아니라 청문회 개최, 항소 등 상당한 법적 지위도 부여하고 있다. 반면 영국은 별도의 이익신청제도는 두고 있지 않지만, 총리 산하 분쟁조정심의위원회에서 분쟁을 처리하고 있다.

한편 조달업무에 있어 미국이 다른 국가에 비해 가장 앞선 제도와 정책을 시행하고 있는 것으로 파악되었다. 특히 미국은 일종의 조달물품 카타로그인 GSA 스케줄(Schedule) 방식을 통해 보다 신속하고 효율적인 조달업무를 시행하고 있음이 파악되었다. 더구나 계약의 유형도 완전고정가격계약과 최소비용부담고정이윤계약 사이에서 자유롭게 다양한 계약을 하도록 규정하여 상당히 선진적인 방식을 취하고 있는 것으로 파악되었다. 이외에도 미국의 제도와 정책은 상세한 규정과 시행규칙을 두어 수주업체를 보호하고 있는 것으로 분석되었다.

4. 공공 IT프로젝트 수발주제도의 개선방안

4.1 과업규정 및 예산편성상의 제도개선 내용

먼저 계약서상에서 개발범위가 명확하게 규정되어야 하며, 사업진행에 따른 추가개발사항에 대해서는 순위순설계변경에 따른 추가계약이 원활히 이루어지도록 계약방식이 선진화되어야 할 것이다.

또한 현재의 소프트웨어사업 대가기준으로는 소프트웨어 개발비 산정이 매우 어렵기 때문에 보다 쉽고 객관적으로 산출할 수 있는 산출기준이 마련이 되어야 하며, 과제범위에 해당하는 적정 사업비가 책정이 될 수 있도록 법과 제도가 마련되어야 한다. 소프트웨어 대가기준에 따른 예산 책정, 중앙집중식 예산배정 등에 따른 과제수행예산의 부적절성으로 인해 중소기업의 수익성이 악화되고 있는 바, 소프트웨어 대가기준의 현실화와 주기적인 조정이 필요하다[9].

또한 표준계약서 제정, 저가입찰제 개선, 예가산금 근거 공개 등의 제도화도 필요하다. 특히 예산 편성과과정상 과업의 규모와 내용에 대한 사전조사과정에서 예산이 파악, 추정되지만 예산의 과정상 전문가의 자문 및 타당성 검토 작업을 거치도록 함으로써 공정하고 객관적인 심의와 합리적인 예산조정이 이루어지도록 할 필요가 있다.

4.2 업체선정 및 계약상의 제도개선 내용

공정하고 명확한 기준에 의한 업체선정이 이루어질 수

있도록 과업지시서에 대한 별도 과제화 및 발주로 인해 사전에 명확한 과제규정이 사전에 이루어지고 이에 근거한 과업지시 및 발주가 진행되어야 한다. 즉 과업지시서 과업과 본 과업의 분리 발주시 현행 제도가 갖는 업체선정과 관련되는 다수의 문제를 해결할 수 있을 것이다.

이를 위해 전문기관을 설립하여 모든 정보통신관련용역의 제안요청서를 연구 및 작성하여 제시하는 방안도 고려할 필요가 있다[5].

발주단계에서 또 고려해야 할 요소로서 제안서 보상에 대한 문제인데, 제안 평가시 일정점수 이상 업체에 대해서는 제안서 제작 작업에 소요되는 비용을 보전해주게 되면 규모나 자금면에서 경쟁력이 취약한 중소기업의 제안작업 및 참여가 활발해질 것이다.

정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률(05. 12. 30)이 제정되었으므로 이를 근거로 제안서가 작성되었으나, 전문가의 자문이나 컨설팅을 받았으나, RFI(Request For Information)를 작성했으나 등을 검증하여 적정 보상가를 결정하도록 하는 방안이 강구될 필요가 있다.

정보통신 용역 관련 인력DB를 구축하고 동 인력관리 시스템을 개발하여 공공기관의 정보통신 관련 용역에 참여하는 인력을 투명하게 관리함으로써 제안단계에서부터 인력관리의 효율화를 기하고 일부 기업이 인력투입수(man/month)를 이중·삼중으로 계상하여 독식하는 폐해를 없앨 필요가 있다.

계약단계에서 현행제도는 “국가계약법을 우선 적용할 수 있다”로 규정하고 있어(즉, 강제조항이 아니므로) 각 부서나 기관이 각기 다른 선정기준을 적용하고 있어 발주자나 수주자의 입장에서는 그 절차와 내용이 매우 복잡하여 참여를 포기하는 사례가 빈발한 바, 각 기관이 적용기준을 단순화하도록 법적으로 통일할 필요가 있으며, 이는 모든 기관이 IT 프로젝트를 협상에 의한 계약 방법으로 선정하도록 규정되는 것이 바람직하나 협상조건이 달라질 경우 이를 가격에 반영하여야 할 것이다.

또한 사업관리위원회 등 제3의 조직이 IT프로젝트 검토, 변경 등에 대한 대가 변경 승인을 하는 것도 필요한데, 미국의 예처럼 예비비제도를 두어 협상시 과제의 범위가 달라질 경우 현실적인 용역가격이 되도록 조정되어야 한다.

또한 건설회사나 기타 사업처럼 도급순위 등의 차별을 두어 중소기업이라도 실적과 역량을 추가할수록 도급순위를 상향조정할 수 있는 전문화된 수발주시스템 구축이 필요하며 이를 위한 법적 근거 마련이 필요하다.

특히 중소기업과 대기업의 공동수주를 활성화하기 위

하여 중소기업의 해당기술 수준에 따라 가점을 부여하는 방법이 강구되어야 할 것이다.

지정품목 등 계약과 입찰에 제한이 될 수 있는 항목을 가급적 없애는 방향으로 제도개선이 이루어져야만 공정한 계약이 이루어질 것이며, 입찰시 제출했던 서류를 계약 때 재사용이 가능하도록 하거나 온라인(전자인증 등)으로 첨부 서류를 확인하는 등 업무프로세스를 혁신하여야 한다. 또한 지체상금 부분에 대해서도 객관적이고 합리적인 기준에 의해 조정되도록 전면적인 개선이 요구된다.

한편 최근 중요하고 분쟁이 되고 있는 발주자와 수주자간의 지적재산권 문제를 명확화 해야 하는데, 발주자에게 소유권은 있으나, 이를 다른 기관에 임대형태의 사용은 금지시켜야 하며, 자기 기관(조직)만 사용해야지 다른 기관에 무상임대해서는 안되도록 규정함으로써 수주자의 개발 권리를 인정하여야 하며, 만약 발주기관이 2차 저작물을 제작하여 다른 곳에 판매 시에는 임대료나 로열티를 제공하는 등 지적재산권에 대한 명확한 규정이 필요하다.

4.3 과업수행상의 제도개선 내용

과업수행시에는 프로젝트의 품질과 주어진 기간내에 프로젝트가 완료되는 것이 중요한데, 수주업체의 입장에서는 프로젝트 수행 결과 기술력과 제품생산력을 확보할 뿐 아니라 적절한 이익이 보장되어야만 한다.

따라서 기술평가비중을 높이고 가격심사 비중을 낮춰 프로젝트의 품질을 향상시키고 수행업체의 수익성을 보장할 필요가 있으며, 또한 공제조합제도 등을 통해 경쟁력 있는 중소기업에 대한 보다 체계적인 지원대책이 필요하다[6].

특히 과업 수행과정에서 추가적으로 발생하는 과업이나 변경 과업에 대해서는 기준에 의한 실비보상이 이루어지도록 제도개선이 마련되어야 하는데, 예를 들어, 사업관리위원회 등 제3의 조직이 IT프로젝트 검토, 변경 등에 대한 대가 변경 승인을 하는 것이 필요하다[9].

용역 수행과정에서 예기치 못한 인력 수급상의 차질이 발생할 경우 정보통신 용역 관련 인력DB 및 동 인력관리 시스템을 활용하여 인력수급을 원활히 하고 과제 수행상의 문제를 해결하도록 하는 체계를 확보할 필요가 있다.

프로젝트의 품질관리 보다는 예산 절감 및 예산 사용상의 공정성에 초점을 맞춘 감사관행이 프로젝트의 품질관리 및 산출물의 질적 정도 평가 위주로 혁신될 필요가 있다.

정보통신 관련 용역을 수행하는 과정에서 발생한 문제나 손해 처리에 준용할 계약 당사자간의 손해배상 처리 규정을 제도화함으로써 발주자나 수주자에 대한 불가피한 피해를 줄일 필요가 있다.

그리고 유지보수단계에서는 시스템의 안정적이고 효과적인 사용을 위해 지속적인 유지보수가 이루어져야 하므로 유지보수 등에 대한 아웃소싱을 별도로 용역화하는 등의 명확한 규정이 필요하다.

4.4 중소기업 육성차원의 제도개선 내용

제도를 통해 경쟁력있는 IT중소기업의 수주기회를 높일 필요가 있으며, 중소기업이 프로젝트 하청업체가 되었을 경우 적절한 수익성이 담보되도록 하는 방안도 강구되어야 한다[2].

현행 하도급계약제도는 공정거래위원회 소관으로 별도의 공정거래에 관한 법률에서 다루어 혼선과 애로가 있으므로 하청업체의 수익성 확보에 대해서도 특별법에서 함께 취급할 필요가 있다.

한편 지역에 기반을 둔 IT업체의 경우 서울 등 대도시에서 프로젝트 수주경쟁하거나 하청을 받는다는 것은 매우 어려운 일이므로 지역의 중소기업들은 지방자치단체나 지역의 공공 프로젝트 수주참여시에 지역기업 우대정책과 가산점 부여 방식을 강력하게 요구하고 있으므로 이에 대한 적절한 제도적 장치도 필요한 실정이다[3].

5. 결 론

본 연구는 공공 IT 프로젝트 수발주제도에 관한 국내 실태를 제도의 내용과 수발주 현장의 의견을 조사 분석함으로써 문제점과 개선과제를 도출하고 나아가 해외 주요국의 제도와 정책에 관한 내용을 비교 분석함으로써 벤치마킹 시사점을 파악하고 궁극적으로 제도의 개선방안을 도출하였다.

이로 인해 본 연구 결과는 합리적이고 효율적인 공공 IT 프로젝트 수주문화의 정착의 기여하고 나아가 IT산업계의 건전한 발전의 선순환 구조를 마련하는데 기여할 것이다. 또한 복잡한 수주법의 단순화를 통한 중소기업 입찰참여의 폭 확대는 중소기업과 대기업이 상호 공존하면서 양극화 해소에 기여할 것으로 기대된다.

특히 공공 IT 프로젝트 수주의 공정경쟁 유도, 공공 IT 프로젝트의 수익성 향상 등을 통해 건전한 IT산업 육성 기반이 마련될 것이다.

아울러 우수한 IT기업의 성장을 독려하며, 부실한 IT기업은 자연적으로 시장에서 퇴출되도록 시장기능을 회복함으로써 IT산업의 구조조정과 국제 경쟁력 제고에 지대한 영향을 미칠 것으로 기대된다.

나아가 본 연구는 IT관련 공공 프로젝트의 입찰 및 수주법의 입법 방향을 제시하고 정책적 시사점을 제안함으로써 법안 마련 및 정책 대안 마련의 기초자료로 활용될 것이다.

참 고 문 헌

- [1] 문병성(2006), 조달청 일반용역 현황. 2006년 한국지리정보산업협동조합 최고경영자워크숍 논문집.
- [2] 손동권 외(2006), 공공 IT프로젝트 수주법에 관한 연구. 정보통신연구진흥원.
- [3] 오종우, 노규성, 김신표(2006), 공공IT 프로젝트 수발주제도의 개선방안연구. 디지털정책연구 제4권제2호.
- [4] 외교통상부(2000), 주요국의 정부조달시장. 전3권.
- [5] 이동주(2004), 공공입찰제도의 문제점과 해결방안에 관한 논의-SI업체를 중심으로- 건국대학교 기술정책대학원.
- [6] 정보통신부(2006), SW공공구매 혁신방안.
- [7] 조달청(2004), 미국 연방정부 계약.
- [8] 조달청(2004), 일본의 공공조달제도 -공공조달과 경쟁정책에 관한 연구회 보고서- 2004.
- [9] 한국소프트웨어진흥원(2004), S/W사업 발주관리 프레임워크-공공분야 정보화사업 발주관리지침.
- [10] Choi, Inborn(2000), Long and Winding Road to the Government Procurement Agreement: Korea's Accession Experience' Paper presented at the World Bank-PECC Trade Policy Forum Seminar on East Asia and Option for WTO 2000 Negotiations' held in Manila. Hope-Ross.
- [11] Talero, Eduardo(2001), Electronic Government Procurement-Concepts and Country Experiences. World Bank Discussion Papers.



노 규 성

1984년 한국외대 경영학과(경영학사)

1986년 한국외대 경영정보학과(경영정보학 석사)

1995년 한국외대 경영정보학과(경영학 박사)

1997~현재 선문대학교 경영학부 교수

2004~현재 한국디지털정책학회 회장

2005~현재 정보통신윤리위원회 위원

2006~현재 정보업무평가실무위원회 위원

관심분야 : 디지털정책, 디지털산업정책, e-Government EC & e-Business, 경영전략, 정부혁신

E-mail : ksnoh@sunmoon.ac.kr