

SW진흥법 입법지원연구

A Research on Software Promotion Bill

이현승/이종주/심지섭

2018.12

이 보고서는 2018년도 과학기술정보통신부의 정보통신진흥
기금을 지원받아 수행한 연구결과로 보고서 내용은 연구자의
견해이며, 과학기술정보통신부의 공식입장과 다를 수 있습
니다.

목 차

제1장 서론	1
제1절 연구의 필요성	1
1. SW산업진흥법 전부개정안 진행과정	1
2. 연구의 필요성	4
제2절 연구의 범위와 활용방안	4
1. 연구의 범위	4
2. 연구의 활용방안	5
제2장 SW진흥법 정부입법안 분석	6
제1절 정부입법절차 개관	6
1. 정부입법절차 단계별 개요	6
2. SW진흥법 입법절차개관	11
제2절 법률 체계 분석	12
1. 법률 체계 개관	12
2. 현행법과 개정안 간 비교	13
3. 하위법령 관련	15
제3절 부패영향평가제도	16
1. 부패영향평가 제도 개요	16
2. 부패영향평가 사례	18
제4절 규제영향분석제도	23
1. 의의 및 목적	23

2. 입법예고안의 규제영향분석	26
제3장 SW진흥법 주요조문 분석	33
제1절 총칙부터 기반조성까지	33
1. SW산업의 정의	33
2. SW안전의 정의	35
3. 실태조사와 SW산업정보의 관리	38
4. SW기술자와 SW사업자 관련 제도	42
5. SW 연구개발 관련 조문들	46
제2절 SW사업의 선진화	49
1. 공정계약의 원칙	49
2. SW사업 영향평가	52
3. 요구사항 상세화와 분할발주	55
4. 재하도급 금지	58
제3절 기타	63
1. 전문기관 지정과 업무의 위탁	63
2. 품질인증과 비용부담	68
제4장 민간투자형 SW사업	77
제1절 민관협력제도의 개요	77
1. 민관협력제도 개요	77
2. 해외 민관협력제도 개요	78
3. 국내 민간투자제도 개요	80
제2절 새로운 유형의 공공SW사업	86
1. 공공SW사업의 개요	86

2. 사회기반시설형 공공SW사업	88
3. 사회문제해결형 공공SW사업	91
4. 민관협력형 SW사업의 개념과 효과	95
5. 민관협력형 SW사업의 제도화방안	98
제5장 결론	104
제1절 SW진흥법 국회제출안의 의의	104
제2절 민간투자형 SW사업의 의의	106
제3절 결어	107

표 목 차

〈표 2-1〉 정부입법 과정별 소요기간	10
〈표 2-2〉 SW산업진흥법 전부개정안 정부입법계획	11
〈표 2-3〉 SW산업진흥법 개정안 편제구성 비교표	13
〈표 2-4〉 SW진흥법 신규 하위법령 위임사항	15
〈표 2-5〉 부패영향평가 법적근거	16
〈표 2-6〉 부패영향평가 세부 기준	17
〈표 3-1〉 SW산업진흥법상 정보시스템의 정의 변화	33
〈표 3-2〉 SW안전 정의 조문 대비표	35
〈표 3-3〉 SW안전기준 조문 대비표	36
〈표 3-4〉 SW안전관리 조문 대비표	37
〈표 3-5〉 SW안전 관련 사업 조문 대비표	38
〈표 3-6〉 실태조사 조문 대비표	38
〈표 3-7〉 SW산업정보의 관리 등에 관한 조문 대비표	40
〈표 3-8〉 SW사업자신고제도 조문 대비표	43
〈표 3-9〉 SW기술자신고제도 조문 대비표	44
〈표 3-10〉 SW연구 및 기술개발 촉진 조문 대비표	46
〈표 3-11〉 SW 연구활동 지원 조문 대비표	47
〈표 3-12〉 SW공학경쟁력 강화 사업	49
〈표 3-13〉 공정계약의 원칙 조문 대비표	49
〈표 3-14〉 표준계약서 주요내용 예시	52
〈표 3-15〉 SW사업영향평가 조문 대비표	53

〈표 3-16〉 요구사항 상세화 및 분할발주 관련 조문 대비표	55
〈표 3-17〉 하도급 제한 관련 조문 대비표	58
〈표 3-18〉 하도급제한 사업금액 산정 기준	61
〈표 3-19〉 전문기관 지정 및 업무 위탁 관련 조문 대비표	63
〈표 3-20〉 지정과 위탁 관련 입법례	66
〈표 3-21〉 현행 SW품질성능평가지침 비용부담 규정	72
〈표 3-22〉 SW품질성능평가지침 조문 대비표	73
〈표 3-23〉 우대규정에 대한 입법례	74
〈표 4-1〉 민관협력(PPP)의 다양한 정의	78
〈표 4-2〉 민간투자방식 사업 추진 근거 법률	83
〈표 4-3〉 민간투자사업의 법적 근거 간 차이	85
〈표 4-4〉 SW수요예보제도 상 공공SW사업 예산 추이와 구성비	87
〈표 4-5〉 사회문제해결형 연구개발과 SW사업 간의 비교	92
〈표 4-6〉 공공SW사업 관련 민간투자법상 대상 시설 규정	99
〈표 4-7〉 민간투자형 소프트웨어 사업 조문 대비표	102

그 립 목 차

[그림 1-1] SW산업진흥법 개정방향(2017년 12월 공청회)	2
[그림 1-2] SW산업진흥법 전부개정안 편제(2017년 12월 공청회)	3
[그림 2-1] 정부 입법절차 개관	6
[그림 2-2] SW진흥법 전부개정안의 구성 변화	14
[그림 2-3] 부패영향평가 기준	17
[그림 2-4] 신설 강화 규제심사 흐름도	26
[그림 3-1] 공공SW사업 추진 단계별 하도급 처리절차	62
[그림 4-1] 국내 연도별 민간투자사업 수 및 총투자비 추이(1995~2017년)	81
[그림 4-2] 수익형(BTO)사업과 임대형(BTL)사업 비교	82
[그림 4-3] 싱가포르 TradeNet 구조도	88
[그림 4-4] REON 프로젝트의 정보 아키텍처	94
[그림 4-5] 민관협력형 SW사업의 개념	95

요 약 문 : SW진흥법 입법지원 연구

1. 연구 목적 및 필요성

SW에 관한 기본법인 SW산업진흥법은 1987년 제정된 SW개발촉진법을 모태로 하여 2000년에 SW산업진흥법으로 전부개정된 이래로 공공SW사업 규제 위주로 일부개정¹⁾이 10여 차례 이뤄진 바 있다.

2014년의 SW중심사회 실현전략²⁾을 뒷받침하고, 2016년 초 세계경제포럼에서 논의된 제4차 산업혁명에 이은 지능정보사회³⁾와 같은 변화에 부응하고자 과학기술정보통신부는 2017년 8월부터 TF를 가동하여 SW산업진흥법 전부개정안을 마련하였다. 이렇게 마련된 전부개정안은 2017년 12월 20일 공청회를 거쳐⁴⁾ 2018년 3월 22일자로 정부입법으로 입법예고되었으며⁵⁾, 2018년 11월 27일 국무회의를 거쳐⁶⁾ 11월 30일 국회에 제출되었다⁷⁾.

2018년 정부입법계획⁸⁾에 따르면 SW산업진흥법 전부개정안은 6월까지 국회 제출예정이었었는데, 관계기관 협의과정이 규제심사 및 법제처 심사와 병행하여 진행되면서 생각보다 많이 지연되어 연말에 즈음해서 국회에 제출될 수 있었다.⁹⁾

이 과정에서 SW산업진흥법 전부개정안은 처음의 논의나 입법예고안과 달리 많은 부분이 수정되어 국회에 제출되었다. 따라서 이 연구보고서에서는 현행 SW산업진흥법(이하 ‘현행법’), 입법예고안, 국회제출안의 체계와 주요 조문의 변화를 비교·분석하고자 한다.

2. 연구의 구성 및 범위

1) SW산업진흥법의 개정연혁 중 타법 개정을 제외한 것임

2) http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155981690&call_from=rsslink

3) <http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156176422&pageIndex=292>

4) <https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catId=mssw311&artId=1370840>

5) <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/44007>

6) <http://www.etnews.com/20181127000232?m=1>

7) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_L1J8X1N1G3G0Y1T4N3C4P5U0Z8H8U6

8) <http://www.moleg.go.kr/FileDownload.mo?flSeq=72014>

9) <http://www.etnews.com/20180926000131>

<http://www.comworld.co.kr/news/articleView.html?idxno=49503>

제1장에서는 2017년 12월 20일 SW산업진흥법 전부개정안 공청회 이후 국회제출안까지의 경과를 정리한다. 제2장에서는 정부입법절차를 정리하고, 입법예고안의 부패영향평가와 규제영향분석 결과를 분석하였다. 제3장에서는 주요 조문에 관하여 현행법과 입법예고안, 국회제출안을 비교·분석하여 현행법의 한계점과 개정논의, 입법예고안의 수립배경과 외부 의견 수렴을 통한 국회제출안의 형성 과정을 정리하였다.

제4장에서는 이전부터 계속 논의되어온 민관협력방식의 SW사업의 제도화 논의와 도입방법, 그리고 국회제출안의 ‘민간투자형 SW사업’ 규정에 대한 분석을 실시하였고, 제5장에서는 결과를 요약정리하였다.

3. 연구 내용 및 결과

본 연구에서는 현행법, 입법예고안, 국회제출안 세 가지의 체계, 조문과 제개정 이유서를 비교분석하여 국회제출안의 의의를 살펴보고자 한다.

3.1. SW산업진흥법 전부개정안의 분석

3.1.1. 법률체계

일반적으로 법률은 편장절관¹⁰⁾의 체계를 갖추게 된다. 현행법은 5장 48개조였는데, 입법예고안은 5장 10개절 93개조였었고 국회제출안은 7장 9개절 73개조로 구성되어 있다. 입법예고안에 비해 국회제출안은 SW사업분쟁조정위원회를 삭제한 것 외에도 많은 조문을 통폐합하고 일부 조문을 신설하였는데 각 장의 절을 세분화한 구조는 유지하였다.

3.1.2. 부패영향평가와 규제영향분석

부패영향평가와 규제영향분석은 정부입법의 필수절차이다.

10) <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=95&astClsCd=CF0101>

부패영향평가제도는 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가하여 사전정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 것인데, SW진흥법 상의 전문기관의 지정 요건, 절차, 취소 등에 관하여 하위법령으로 위임할 때 위 사례를 참고하여 부패유발 요인을 사전에 차단할 필요가 있어 보인다.

규제영향분석은 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 것인데, 입법예고안의 ① 실태조사에 따른 대상 기업의 협조의무, ② SW안전관리 대상 지정 및 기준 준수의무, ③ 공공SW사업 재하도급 금지, ④ SW산출물 유출에 따른 입찰참가자격 제한이 대상이 되었다. 이를 통해 SW안전은 SW사업자의 세부안전기준 준수의무가 삭제되었고, 공공SW사업 재하도급 금지가 완화되었다.

3.2. 총칙부터 기반조성까지

3.2.1. SW산업의 정의

SW산업의 정의는 2000년 전부개정된 SW산업진흥법에서 처음 등장하였고 2010년 개정된 전자정부법부터 현행법과 같아졌으며 입법예고안까지 이어졌다. 그런데 국회제출안에서는 정보시스템에 관한 부분이 삭제되는 변화가 생겼다. SW산업의 정의의 변화는 SW사업에 바로 반영되어, 실태조사를 비롯하여 흔히 공공SW사업이라고 말하는 국가기관등의 장이 추진하는 SW사업의 범위를 정하는데 활용된다.

문언적으로는 컴퓨터 및 각종 장비의 구매나 유지관리를 제외한 순수한 SW에 관련된 것만을 다루는 것으로 해석할 수 있으나, SW사업은 정보시스템 구축사업의 핵심요소로서 분리가 어려우며, 이미 SW사업 수요예보제가 정보통신융합법 제28조 및 제29조의 정보통신장비 관련 규정과 통합되어 운영되고 있으므로 실질적인 변화는 없을 것으로 보인다.

3.2.2. SW안전의 정의

SW안전은 SW가 점점 널리 쓰이면서 내부적인 오류 등으로 인해 사람의 생명과 신체에 직접적인 피해를 주는 사례가 늘어나자 공청회 및 입법예고안에서 새

롭게 도입된 개념이다. 입법예고안의 정의는 SW품질 또는 정보보호와 혼동된다는 의견이 있었으며, 이를 감안하여 국회제출안에서는 외부의 침해행위가 없으며 위험분석 등의 내용을 추가하여 SW품질 및 정보보호와의 구분을 좀 더 명확히 하였다.

3.2.3. 실태조사와 SW산업정보의 관리

SW가 전사회적으로 쓰이는 추세에 맞추어 ICT실태조사의 하부항목으로 패키지SW와 IT서비스만을 대상으로 하는 실태조사가 아니라 SW와 관련된 좀 더 넓은 범위의 조사가 가능하도록 입법예고안에 SW 실태조사 조문이 새롭게 도입되었는데, 현행법 제14조(SW산업정보의 관리)와 상당부분 중복되었다. 이에 국회제출안에서는 내용을 통폐합하여 제7조(SW산업정보의 관리 등)가 매우 간단해졌다.

3.2.4. SW사업자신고제도와 SW기술자신고제도

현재의 SW사업자신고제도는 사업 인허가와 관련된 신고를 의미하는 듯한 조문명과 달리 SW사업자의 기술인력이나 사업수행 실적 등의 관리를 주요 내용으로 하고 있어서 국회제출안에서는 제57조(소프트웨어사업자 실적 등 관리)로 조문명이 변경되었으며, SW사업자가 제출한 자료의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 “대통령령으로 정하는 국가기관등의 장”에게 별도로 자료를 요청할 수 있도록 하고 있다.

SW산업계가 전반적으로 영세하여 SW생태계의 중요한 구성원인 SW기술자의 경력 등의 유지관리가 어려웠던 상황을 타개하고자 2008년 6월 22일 실시된 SW기술자신고제도¹¹⁾도 같은 취지에서 조문명을 제24조(소프트웨어기술자의 경력 등 확인)로 변경하였다.

3.2.5. SW공학기술 연구개발

입법예고안에서는 SW 연구개발과 관련하여 공개SW 개발방식을 공식적으로 도입되었는데, 국회제출안에서는 추가적으로 국내기업의 SW생산성과 품질경쟁력

11) 소프트웨어산업 진흥법 [시행 2008. 6. 22.] [법률 제8774호, 2007. 12. 21., 일부개정]

을 강화하기 위하여 SW공학기술의 연구개발 관련 조문을 추가하였다. 조문별 설명자료에 따르면 국내 SW공학기술 활용수준은 선진국에 비해 낮은 편으로 대기업과 중소기업 간의 격차가 심화되고 있어 SW 분야의 진흥의 기반이 되는 SW공학기술 경쟁력¹²⁾을 강화하는 각종 지원사업의 법적 근거가 마련된 것이다.

3.3. SW사업의 선진화

3.3.1. SW사업 영향평가

국가기관이나 공공기관이 SW를 개발하여 무상으로 보급함에 따라 발생하는 민간시장 침해를 방지하고자 도입된 SW영향평가제도는 초기에는 국가정보화기본법 상의 국가정보화시행계획의 검토기준¹³⁾이었으나, 이후 현행법의 SW사업 관리감독 일반기준 고시에 포함되었고¹⁴⁾ 2017년 7월 21일 송희경 의원이 ‘SW사업 영향평가’를 포함하여 대표발의한 일부개정안이 2018년 1월 30일 통과되어 8월 22일 시행되면서 법제화가 되었다.¹⁵⁾

현행법과 비교했을 때 국회제출안은 첫째 대통령령으로 영향평가의 예외사업과 재평가 예외사유를 규정한 점, 둘째 국가기관등에서 실시한 영향평가 결과에 대해 소프트웨어사업자의 재평가 요청권을 신설한 점 등에서 차이가 있다.

3.3.2. 요구사항 상세화와 분할발주

2017년 12월 19일 발표된 공공SW사업혁신방안에서는 제안요청서 요구사항 명확화를 달성하기 위한 실행방안으로 발주기술지원 확대, 사전설계사업(분할발주 등)의 시행근거 마련, 제안요청서 요구사항 상세화 수준 사전심사제 도입을 제시하였다.¹⁶⁾

이에 따라 입법예고안에서는 제57조(요구사항 상세화 등)에서 제안요청서에 과업규모를 산정할 수 있는 상세한 요구사항을 담을 것을 명시하고, 제59조(제안

12) SW공학경쟁력강화사업의 구체적인 내용에 대해서는 아래 링크 참조

<http://nipa.kr/biz/biz.it?bizId=00768&menuNo=1015>

13) 국가정보화기본법 제7조

14) 소프트웨어사업 관리감독에 관한 일반기준 [시행 2016. 6. 24.] [미래창조과학부고시 제2016-62호, 2016. 6. 24., 일부개정]

<http://www.law.go.kr/admRulLsInfoP.do?chrClsCd=&admRulSeq=2100000050089>

15) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1K7P0C7J2X1D1C5S5N8Z1L9J1Y5T2

16) <https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catId=mssw311&artId=1370835>

요청서에 대한 의견제시)에서는 과학기술정보통신부장관 또는 행정안전부장관이 사업공고 전에 심사하여 의견을 제시할 수 있도록 하고, 제62조(소프트웨어사업의 설계·구현사업 분리)로 분할발주의 시행근거를 마련하고 제47조(발주기술지원)로 발주기술지원을 확대하도록 규정하였다.

그러나 국회제출안에서는 요구사항 상세화와 분할발주가 제43조(소프트웨어사업의 과업 범위)로 통합되면서 내용이 간략해졌다. 제안요청서에 대한 별도의 의견제시 기능은 제46조(소프트웨어사업 추진 시 사전협의)의 사전협의와 제56조(소프트웨어사업 관리·감독 및 개선권고)에 따른 관리감독으로 이원화된 것으로 보이며, 설계사업과 구현사업의 분리는 요구사항 상세화를 위한 수단적 성격이 강하기 때문에 발주기관의 재량으로 실시할 수 있도록 제43조 제3항으로 통합되었다.

3.3.3. SW사업 하도급제한

입법예고안 제63조(하도급 제한 등)에서는 SW사업의 재하도급을 전면 금지하였으나, 국회제출안 제50조(하도급 제한 등)에서는 SW사업의 재하도급을 예외적으로 허용하도록 하여 현행법과 유사해졌다. 다만, 재재하도급은 어떠한 경우라도 허용되지 않음을 명시하였고, 현행법에 명시된 예외적 허용사유가 삭제되고 시행령에 위임되었기 때문에 향후 재하도급의 허용범위는 상당히 좁혀질 수도 있다.

3.4. 기타

3.4.1. 전문기관 지정과 업무의 위탁

현행법과 입법예고안에서는 SW품질인증 등 SW진흥을 위한 각종 업무를 수행할 기관을 지정하도록 규정했으나 개별 조문마다 유사한 지정요건과 지정취소요건이 반복되었다. 또한 법률상 업무의 중요성과 공공성 때문에 다수의 민간 기관이 아닌 소수의 공공단체 등에 실질적으로 업무 위탁이 이뤄지는 점을 감안하여 국회제출안 제71조(업무의 위탁)를 신설하여 대통령령에 따라 SW진흥을 위한 각종 업무의 위탁이 이뤄질 수 있도록 하였다.

3.4.2. SW품질성능평가시험과 인증제도

기술력을 갖춘 국내 상용SW업체에 보다 많은 시장참여 기회를 제공하고자 2016년부터 의무화된 SW품질성능평가시험은 국가기관등이 비용을 부담해 실시해야 함에도 불구하고 법적 근거 없이 SW공급자가 일정비용 이상을 부담해야 해 비판의 목소리가 높았다.¹⁷⁾ 이번 입법예고안과 국회제출안에는 SW품질성능평가시험의 비용을 SW공급자가 일부 부담할 수 있도록 명시해 법적 근거를 마련하였다.

한편, 법제처의 입법기준편람에 따르면 SW진흥법 상의 각종 인증제도는 검사(시험)업무와 유사하며 임의인증제도로 분류되나, 우선구매나 사업자선정 때의 각종 혜택으로 인해 공공SW시장에 한해서는 준(準) 강제인증의 성격을 가진 것으로 보인다.¹⁸⁾ 국회제출안에서는 공공SW사업 추진 시 소프트웨어프로세스 품질인증 보유기업에 우대할 수 있도록 명시하고 있는데, 공공SW사업 수주에 인증가산점의 영향력이 커져 필수적인 것으로 인식될 경우 인증비용과 소요시간 등 인증부담에 관하여 논란이 있을 수 있어 하위법령 제정 시 이를 고려할 필요가 있다¹⁹⁾.

3.5. 민간투자형 SW사업

3.5.1. 민관협력사업 또는 민간투자사업의 개관

국가는 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리, 사회보장에 관한 권리 등과 같이 헌법에 나열된 다양한 기본권들을 보장하고 실현하는 헌법적 의무를 부담하고 있는데, 이를 위해서는 적절한 사회기반시설(Infrastructure)을 확보해야 한다. 전통적으로 사회기반시설은 국가를 포함한 공공부문에서 예산으로 담당해 왔는데, 충분한 예산이 없다면 민간의 자본을 활용하자는 민관협력사업(Public-Private-Partnership)이 18세기 영국과 미국을 시작으로 전세계적으로 도입되기 시작했다. 국내에서도 1968년부터 도로법 등 개별법에 따라서 산발적으

17) http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017022402100351753001

18) 정지수(2017), “인증규제의 쟁점 - 증가/중복, 축소/폐지, 그리고 인증주체”, 경제인문사회연구회 <http://www.kyobobook.co.kr/product/detailViewKor.laf?mallGb=KOR&ejkGb=KOR&linkClass=17031117&barcode=9791129001764>

19) 소프트웨어 품질인증 제도에 대한 기업들의 부담 감소 요구와 이에 대응하는 개선사항에 관하여 아래 링크를 참조

<http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156319403>

로 민간투자사업을 추진해 오다가, 1994년 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」을 제정하여 법체계를 정비하고, 1998년 한차례 전부개정하고, 2005년 법률명칭을 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 변경하고 대상범위를 넓혀가며 현재에 이르고 있다.

현행 민간투자법은 도로, 철도, 항만, 공항 등 외에도 최근에는 학교, 보육시설, 자연휴양림 등까지 다양한 유형(有形)의 시설에 대한 민간투자를 규율하고 있으며, 정보통신 분야와 직접 연관되는 사회기반시설로는 정보통신망, 초고속정보통신망, 지능형 교통체계, 공간정보체계 등이 포함되어 있는데, 일반적으로 국가기관등에서 추진하는 공공SW사업은 사회기반시설에 포함되어 있지 않다.

3.5.2. 새로운 유형의 민간투자사업

1990년대 이후 전세계적으로 공공부문에서도 정보화가 진전되면서 각종 정보시스템의 규모가 커지고, 다수의 국민들이 사용하는 사례가 늘면서 기반시설의 성격을 일부 가지게 되었다. 민관협력 정보화사업의 성공사례로 널리 알려진 싱가포르 전자통관망 ‘TradeNet’ 사업은 싱가포르를 드나드는 무역업자, 각종 운송사업자들뿐 아니라 항만, 무역, 항공, 세관 등 관리당국이 사용하는 시스템으로 사회기반시설에 해당한다고 볼 수 있으며, 국내에서도 국세청의 연말정산 시스템이나 민원24는 일반 국민들의 생활에 꼭 필요한 정보시스템이라고 할 수 있다. 또한 내부 행정업무 효율화에 집중하던 전자정부의 패러다임은 서서히 공공데이터를 개방하여 민간의 창의적 역량을 북돋우는 정부3.0, 사회문제를 해결해 나가는데 민관의 역량을 집결해야 한다는 사회문제해결형 연구개발로 전환되고 있다.

따라서 국내에서는 그간 민간의 자본, 아이디어, 발전된 기술력을 활용할 수 있도록 민관협력형 SW사업의 도입에 관한 논의가 활발하게 이뤄졌으며, 입법예고안 및 국회제출안 모두 민관협력형 SW사업에 관한 규정을 마련한 바 있다.

3.5.3. 민관협력형 SW사업의 실현방안 검토

민관협력형 SW사업의 입법방식은 다음의 세 가지 방식이 있다. 첫째로 민간투

자법을 수정하여 일정 요건을 충족하는 공공SW사업은 민간투자법에 따라 시행될 수 있게 하는 방안이다. 즉, 사회기반시설의 정의에 공공SW를 포함하는 것인데, 기존 민간투자법의 체계를 크게 수정하지 않아, 입법과정에서 민간투자법 소관부처의 부담이 덜하고 현재 진행되는 국가디지털전환시범사업의 성과에 따라 조속히 입법에 착수할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 무형의 공공SW가 ‘시설’인지 여부, 그리고 ‘사회기반시설’인지에 관해 논란이 발생할 수 있으며, 민간투자법의 절차는 공공SW사업에는 알맞지 않기 때문에 실제 서비스까지 상당한 시간이 소요되는 단점이 있다.

두번째 방법으로 민간투자법을 수정하되 민간투자법 내에 공공SW사업을 위한 특례조항을 만드는 방법이다. 이 경우 첫 번째 방안에 비해 개정해야하는 조항이 많기 때문에 소관부처의 부담이 크고, 민간투자법 및 관련 법령 전체에 영향을 미치기 때문에 충분한 검토가 필요하다.

세번째로 국회제출안 제39조(민간투자형 SW사업) 규정과 같이 법적 근거를 별도로 마련하는 방안이다. 이미 개별법들에 의한 민간투자사업도 진행되고 있고 공공SW사업은 민간투자법이 규율하지 않는 영역이므로 별도의 법적 근거를 마련하는 것은 충분한 타당성이 있다. 다만, 입법예고안 제53조가 민간투자대상사업의 요건과 절차의 대강을 정하고 자세한 사항을 대통령령에 위임했던 것과는 달리 현재의 국회제출안은 민관협력형 SW사업이 가능하다는 것만을 명시하고 있어 시행령에서 보다 자세하게 제정하거나 별도의 지침이나 가이드가 수립될 필요가 있다.

공공부문과 민간부문이 협력하여 추진하는 민관협력형 SW사업을 통해 다양한 사회문제를 국민들이 체감할 수 있는 수준으로 해결하거나 완화하며, 국가의 디지털 전환을 앞당길 수 있을 것이다.

3.6. 결론

2000년 SW산업진흥법 전부개정안 통과 이후 19년이 경과하였다. 그동안 SW의

중요성이 점점 커지고 SW가 국가, 사회의 중추이면서 국민의 필수적 역량요소로 자리잡으면서 SW중심사회와 제4차 산업혁명이 점점 도래하고 있다. SW진흥법이 조속히 시행된다면 국가경쟁력 확보, 국민생활의 향상 및 국민경제의 건전하고 지속적인 발전에 이바지할 수 있을 것이다.

4. 정책적 활용 내용

이 연구보고서는 국회의 SW진흥법 심의과정과 하위법령 제정 과정에서의 참고자료로 활용될 수 있다.

5. 기대효과

국회에서의 법률안 심의가 원활히 진행되어 SW진흥법이 조속히 시행될 경우 국가경쟁력 확보, 국민생활의 향상 및 국민경제의 건전하고 지속적인 발전에 이바지할 수 있을 것이다.

SUMMARY

A Research on the Software Promotion Bill

1. Purpose and Necessity of the Research

Since the SW Development Promotion Act of 1987, which is the basic law on SW, was fully revised as the SW Industry Promotion Act in 2000, ten times amendments were mainly focused on public sector SW project regulations until now.

In order to support the SW-oriented Society strategy in 2014 and to respond to changes such as the intelligence information society and the fourth industrial revolution discussed at the World Economic Forum in early 2016, the Ministry of Science and ICT launched the TF for the full amendment bill of SW Industry Promotion Act from August 2017. The amendment was fully publicized on December 20, 2017, and was open to public through government official website on March 22, 2018, and submitted to the National Assembly on November 30, 2018, after the State Council on November 27.

According to the government's legislative plan in 2018, the full amendment bill of SW Industry Promotion Act would have been submitted to the National Assembly until June. However, the consultation process among the government agencies proceeded in parallel with the regulatory review and legal review was delayed.

In this process, the whole revision version of the SW Industry Promotion Act submitted to the National Assembly is revised in much different from the first candidate and the legislative notice. Therefore, this research report compares

and analyzes the change of the present SW Industry Promotion Act(current law), the legislative notice and the submitted bill to the National Assembly.

2. Composition and Range

Chapter 1 summarizes the timeline of the submission to the National Assembly after the public hearing of the full amendment of SW Industry Promotion Act on December 20, 2017. Chapter 2 summarizes the legislative process of the government and analyzes the results of corruption and regulatory impact assessment in the legislative notice. In Chapter 3, we compare and analyze the current law, the legislative notice, and the submitted bill to the National Assembly for the limitations of the current law, the reasons of the legislative notice, and the meaning of the submitted bill with people' s opinions.

In Chapter 4, we analyzed the institutionalization of the PPP (Public Private Partnership) SW project and the article of the “Private Financing SW project“ in the submitted bill and Chapter 5 expressed the summary of this report.

3. Main Contents and Results

The purpose of this study is to examine the implications of the current law, the legislative notice, and the submitted bill to the National Assembly.

3.1. SW Promotion Bill Overview

3.1.1 Bill Structure

Typically, in Korea, an act has a hierarchy of chapter-section-article. The current act has 5 chapters and 47 articles. The legislative notice was 5 articles, 10 sections and 93 articles, and the submitted bill consists of 7 chapters, 9

sections, and 73 articles. The submitted bill deleted the SW Project Dispute Arbitration Committee and merged some articles and added a few articles from the legislative notice. But, it keeps detailed section structure like the legislative notice.

3.1.2 Corruption Impact Assessment and Regulation Impact Assessment

Corruption impact assessment and regulatory impact assessment are mandatory procedures for government legislation.

Corruption Impact Assessment System is to systematically analyze and evaluate the corruption-inducing factors inherent in laws and ordinances and to take precautionary and total improvement. For the articles containing organization or commissioner selection and delegation declared in the SW Promotion Bill, it is necessary to prevent corruption in advance by referring to Corruption impact assessment

Regulatory impact assessment is to judge the validity of regulations by predicting and analyzing various influences on the people's daily life, society, economy and administration owing to regulations by using objective and scientific methods. The legislative notice had four items for Regulatory Impact Assessment, (1) the cooperation duty of the SW companies for annual Industrial SW Survey, (2) the obligation of the selected companies in designing and implementing SW safety critical systems, (3) the prohibition of re-subcontracting the public sector SW project, and (4) the restrictions on the bidding due to the leakage of SW output. By regulatory impact assessment, the obligation of SW vendors to comply with the detailed SW safety standards is removed, and the prohibition of subcontracting the public sector SW project has been loosened.

3.2. General Articles

3.2.1 SW Industry

The definition of the SW industry first appeared in the SW Industrial Promotion Act of year 2000. From the e-government law revised in 2010, it became the same as the current law, However, in the submission of the National Assembly, there has been a change of deleting ‘information system’ related part. Changes in the definitions of the SW industry are directly reflected in the SW business, and are used to determine the scope of the public SW project that the heads of public agencies including state agencies conduct, with the SW Industry survey.

However, it is difficult to separate the SW project as a core element of the IT project from a IT project and there will be no substantial change because the public SW project forecasting system is integrated with ICT equipment forecasting system in Article 28 and 29 of the ICT Convergence Act.

3.2.2. SW Safety

Because SW has been increasingly widespread and causes internal damage and direct damage to human life and body, ‘SW safety’ is newly introduced in public hearings and the legislative notice. Some experts pointed that the definition of SW safety on the legislative notice was confused with SW quality or information protection. In view of this, to distinguish SW safety from SW quality and information protection, hazard analysis and no external hacking are added the definition of SW safety of the submitted bill.

3.2.3. Industrial SW Survey and SW Industry Information System

In order to survey a broader scope of SW, not just limited to the package SW and IT services as a sub-item of the ICT survey, the Industrial SW Survey is newly introduced. Because it is significantly overlapped with Article 14 (Management of SW Industry Information) of the current law, therefore, in the submitted bill, Article 7(management of SW industry information, etc.) has become very simple.

3.2.4. SW Business operator and SW engineer management system

The current SW business registration system, which seems to be business licenses, is mainly concerned with the management of technical manpower and business performance of SW business operators. Therefore, the name of Article 57 changes as (Management of Software Business Operator Performance, etc.) and it is possible to request correct data to “head of government agencies etc. defined by Presidential Decree” in order to check the accuracy of the data submitted by SW vendors.

For the SW engineer in Small and Medium Enterprise has a difficulty in managing his own career, which is an important player of the SW ecosystem, the SW engineer career registration system was implemented on June 22, 2008. In the same purpose, the name of Article 24 of the submitted bill changes as (Software engineer’s career, etc. check).

3.2.5. SW R&D related Articles

In the legislative notice, the Open Source SW development method was officially introduced in the article of SW R&D. In the submitted bill, additional research and development related to SW engineering technology was added to enhance SW productivity and quality competitiveness of domestic companies. According to the explanatory document, the utilization of SW engineering technology in Korea is lower than that of developed countries, and the gap between large and small enterprises is getting widened. Therefore, legal basis of various support projects to strengthen the competitiveness of SW technology is introduced.

3.3. SW Project Procedure Improvement

3.3.1. SW Project Impact Assessment

The SW Project Impact Assessment System, which was introduced to prevent the violation of the private market caused by the development of the freely distributed SW by the governmental organizations or public institutions, was at first a review criteria of the National Informatization Implementation Plan under the National Informatization Act. Then it was included in the general supervision standard based on the current law. On July 21, 2017, a bill including the ‘SW project impact assessment’ submitted by the Senator Song Hee-kyung , passed on January 30, 2018 and became effective on August 21, 2018.

Compared with the current law, the submitted bill is different from the exceptions of the impact assessment by the Presidential Decree and reevaluation request by the SW vendors.

3.3.2. Software Requirement Specification and Separate Contract

In the public sector SW project innovation policy announced on December 19, 2017, the implementation plan for the clarification of the RFP requirements is to expand the technical procurement support, to establish the legal basis of the preliminary design project through modular contract and to review the RFP in advance.

In the legislative notice, Article 57(Specification of requirements, etc.) specifies that the request for proposal shall include detailed requirements for assessing the size of the task, and Article 59(Review on the request for proposal) specifies that The Minister of Science and ICT or the Minister of Internals can review and present opinions before the official announcement of the project and a contract officer can make a separate contract under Article 62(Design and Implementation Separation of Public sector Software Project) and ICT public agency can support these procedures by Article 47(Technical procurement support).

However, the submitted bill merged those articles like the requirements specification and separate contract have been integrated into Article 43(scope

of work of software project). RFP review appear to be integrated into supervision pursuant to Article 56(Software Project Management, Supervision and Improvement Recommendation). In addition, because the separation between design and implementation in a SW project is essentially a method of the detailed requirements of a RFP, it is incorporated into Article 43 (3) so that it can be carried out under the discretion of the organization.

3.3.3. The limitation of SW project subcontract

In Article 63(Subcontracting Limitation) of the legislative notice, all the re-subcontracting of public sector SW projects was strictly prohibited, but Article 50 (Subcontracting Limitation) of the submitted bill made it similar to the existing law by allowing the re-subcontracting of the SW business under strict exceptional requirements. This change might be caused by the other ministries' opinions that the strict prohibition of re-subcontracting will make it difficult to smoothly carry out the public sector SW project because of unavoidable circumstance change despite the negative effects of subcontracting and that it is excessive regulations in a view point of the freedom of a business.

3.4. Miscellaneous

3.4.1. Dedicated agency and Delegation

In the current law and the legislative notice, an dedicated agency to carry out various tasks for promoting SW, such as SW quality certification, is selected under the procedure mentioned in each article. But similar selection and cancellation requirements are repeated for each article. In consideration of the importance and public interest of the work in law and a few public organizations that performed those work until now, Article 71 (Delegation of duties) is newly introduced in a submitted bill so that various tasks can be delegated to a few entrusted organizations.

3.4.2. Certification and Fee

According to the Legislation Handbook published by Ministry of Government Legislation, various certification systems in the a bill of SW Promotion Act are naturally the inspection(testing) tasks and classified as voluntary certification systems. However, due to many benefits in purchase priority or tender selection noticed, these seems to be compulsory certifications for SW vendors participating in the public sector SW market. Especially since 2016, Benchmark Test has been mandatory for the public agencies in order to provide more opportunities for Korean commercial SW vendors with technological capabilities. But the BMT fee became a new financial burden for the SW vendors though it should be a burden of public agencies because there is no legal basis that SW vendors participating in a BMT can be charged partially with a BMT fee.

The legislative notice and the submitted bill explicitly declare that SW vendors can be charged for a BMT fee. It should be considered that a certification system followed by affirmative actions like software process certification needs to have the explicit statement about certification fee.

3.5. PPP SW Project

3.5.1. Overview of PPP or PFI

The state has a constitutional obligation to guarantee and realize many basic rights listed in the Constitution such as the right to live in a healthy and pleasant environment, the right to social security, etc. To achieve these purposes, it is necessary to provide a proper infrastructure to people. Traditionally, social infrastructures have been budgeted in the public sector, including the state. In case that a budget is not enough, the PPP(Public-Private-Partnership) projects, which utilizes private investments, are introduced worldwide since United Kingdom and USA in 18th century. In Korea, since 1968, the private sector has been carrying out sporadic PPP projects in

accordance with individual laws such as the Road Law. In 1994, the Law for the Promotion of Private Capital Investments in Social Overhead Capital Facilities was enacted. The title of the law has been changed to ‘Private Investment in Social Infrastructure Act’ (briefly, PPP Act) and the scope has been continuously expanded until now.

In addition to roads, railways, ports and airports, the current PPP act regulates private financing in various types of facilities, including schools, childcare facilities, recreation forests, etc. In addition, Information communication network, high-speed information communication network, intelligent transportation system, and spatial information system are included. In general, public sector SW projects conducted by national agencies are not categorized in social infrastructures.

3.5.2. New type of PPP

Since the 1990s, as the information technology has been widely used in the public sector all over the world, many IT systems became bigger than before. The TradeNet project of Singapore, which is widely known as a successful example of public-private partnership informatization project, is a system used by the authorities such as port, trade, airline and customs as well as traders and transportation companies that go to and depart from Singapore. In Korea, the tax settlement system of the Internal Revenue Service (IRS) and the civil affairs ²⁴ are essential information systems for the general public. The e-government paradigm, which has focused on digitalizing internal administrative tasks, gradually transformed into government 3.0 by opening public data and encouraging private sectors’ creativity and a social problem-solving R&D project by the cooperation between public sector and private sector.

Therefore, in Korea, discussions on the introduction of private-public partnership SW projects to utilize private capital, ideas, and advanced

technological power have been actively done, ideas, As a result, both the legislative notice and the submitted bill contain PPP SW Project article.

3.5.3. PPP SW Project Legislation Review

There are three ways to legislate the public-private partnership SW project.

At First, by amending the PPP act to contain public sector SW projects that meet certain requirements in the scope of PPP project, those can be conducted following the amended PPP act. Because the modification is small, it has a merit of fast legislation if the pilot projects of national digital transformation shows the good result. However, heavy debates may arise as to whether the intangible SW is a 'facility' and 'social infrastructure', and it takes a considerable time to start a service since the procedure of PPP act is not suitable for SW project.

The second way is to amend PPP act with special provisions for the SW project. In this case, compared with the first way, many modifications may require sufficient reviews.

The third way is to make separate legal basis like Article 39 (PPP SW project) of the submitted bill. Since some PPP projects have been already conducted individual laws except PPP act and PPP SW projects are not regulated by PPP act, it is reasonable to establish separate legal basis. Article 53 of the legislative notice outlined the requirements and procedures of the projects to be privately funded and delegates the details to the Presidential Decree. However, because the submitted bill only declares that PPP SW projects are possible. It may be required more detailed guidelines for PPP SW projects.

The public-private partnership type SW project will solve or mitigate various social problems at a level known by the public and speed up the nation's digital transformation.

3.6. Conclusion

It has passed 19 years since SW Industrial Promotion Act in 2000. In the meantime, the SW has become increasingly important as the core competence element of the nation and society as well as the essential competence factor of the people, and the SW-oriented society and the 4th industrial revolution are coming more and more closely. If the SW Promotion Act is enacted, it will contribute to upgrading national competitiveness, improving people's welfare, and contributing to sound and sustainable development of the national economy.

4. Policy use

This research report can be used as a reference in the deliberation process of the SW promotion act of the National Assembly and in the process of enactment of the Presidential Decree and Ordinances .

5. Research Implication and Expected Effects

If the deliberation of the submitted bill in the National Assembly will proceed smoothly by this report and the SW Promotion Act is enforced soon, it will contribute to upgrade national competitiveness, improving the lives of the people and sound and continuous development of the national economy.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Section 1.1 Research Purpose

Section 1.2 Research Scope and Contribution

Chapter 2. SW Promotion Act Overview

Section 2.1 Government Legislation Bill Procedure

Section 2.2 Structure Analysis of SW Promotion Act

Section 2.3 Corruption Impact Assessment System

Section 2.4 Regulation Impact Assessment System

Chapter 3. Primary Articles of SW Promotion Act

Section 3.1 General Articles

Section 3.2 SW Business related Articles

Section 3.3 Miscellaneous

Chapter 4. PPP SW Project

Section 4.1 PPP Overview

Section 4.2 New types of SW Project

Chapter 5. Conclusion

Section 5.1 Summary of SW Promotion Bill

Section 5.2 Summary of PPP SW Project

Section 5.3 Epilogue

제1장 서론

제1절 연구의 필요성

1. SW산업진흥법 전부개정안 진행과정

(1) 2017년 SW산업진흥법 전부개정 TF 결성 및 연말 공청회

SW에 관한 기본법인 SW산업진흥법은 1987년 제정된 SW개발촉진법을 모태로 하여 2000년에 SW산업진흥법으로 전부개정되었으며, 이후 공공SW사업 규제 위주로 10여 차례 일부개정²⁰⁾이 이뤄진 바 있다.

그러던 중 2014년 발표된 SW중심사회 실현전략²¹⁾을 뒷받침하고, 2016년 초 세계경제포럼에서 논의된 제4차 산업혁명에 이은 지능정보사회²²⁾과 같은 변화에 부응하고자 과학기술정보통신부는 지난 2017년 8월 7일 SW산업진흥법 전면개정 TF를 결성 및 가동하여 SW산업진흥법 전부개정안(이하 ‘전부개정안’이라 한다)을 마련하였다. 이렇게 마련된 전부개정안은 2017년 12월 20일 공청회를 거치면서²³⁾ 윤곽이 드러났다.

현행 SW산업진흥법(이하 ‘현행법’이라 한다)이 SW산업의 진흥에 초점을 맞춘데 비해 전부개정안은 SW산업의 육성과 함께 경제사회 전반의 SW활용 확산을 지원하여 국가의 SW역량을 강화하고 4차 산업혁명 시대에 기술·산업·사회의 변화를 선도하는 것에도 초점을 맞추었다.

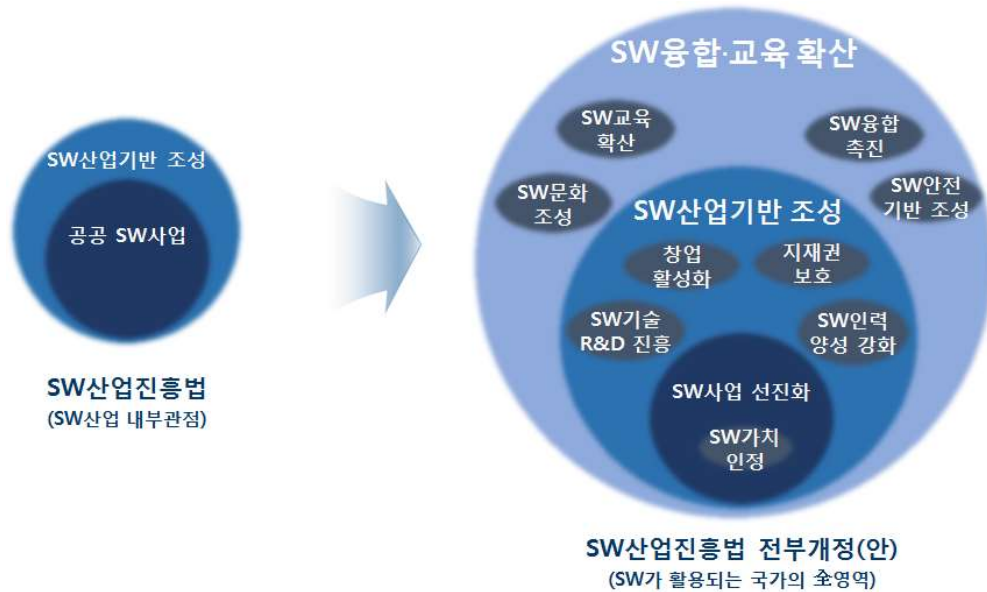
20) SW산업진흥법의 개정연혁 중 타법 개정을 제외한 것임

21) http://www.korea.kr/policy/pressReleaseView.do?newsId=155981690&call_from=rsslink

22) <http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156176422&pageIndex=292>

23) <https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelId=mssw311&artId=1370840>

[그림 1-1] SW산업진흥법 개정방향(2017년 12월 공청회)



* 출처 : 과학기술정보통신부(2017), “SW산업진흥법 전면개정안 입법 공청회 발제자료”

이에 따라 5장 47개조였던 현행법은 5장 10개절 93개조로 대폭 증가하였다. 총칙에서는 목적과 정의가 바뀌고 기본이념 등이 신설되었고, SW산업 기반조성에서는 지식재산권 보호 규정이 신설되고 SW인력양성과 SW연구개발 활성화 관련 조문이 대폭 개정되었다. SW융합 및 교육확산에서는 정보통신융합법의 SW융합 조문이 이관되고, SW안전과 SW기술자 우대에 관한 규정이 신설되었다. SW사업 선진화 파트에서는 2017년 12월 14일 발표된 공공SW사업 혁신방안이 대거 반영되었고, 민간투자형 공공SW사업 조문이 신설된 것 외에도 2009년 활용부진으로 폐지되었던 SW사업분쟁조정위원회가 부활하였다.

[그림 1-2] SW산업진흥법 전부개정안 편제(2017년 12월 공청회)

현행			전부개정안		주요 제·개정 사항 (신설, 개정)	
제1장	총칙		제1장	총칙	목적, 정의, 기본이념 등	
제2장	SW산업의 기반조성		제2장	SW산업 기반조성	① SW 지식재산권 보호 ② SW 사업 창업 활성화 ③ 국제협력 및 해외진출 촉진 ④ SW 인력양성 ⑤ SW 연구개발 활성화	
			제3장	SW융합 및 교육확산	⑥ SW융합 촉진 (조문이관) ⑦ SW안전기준 ⑧ SW교육의 활성화 ⑨ SW 문화 조성 ⑩ SW기술자 우대	
제3장	SW사업의 활성화		제4장	SW사업 선진화	⑪ 제안요청서에 대한 의견제시 ⑫ SW사업 과업심의위원회 ⑬ 민간투자형 공공 SW사업 ⑭ 작업장소 선택의 자유 ⑮ 계약목적물 활용 보장 ⑯ SW사업분쟁조정위원회	
제4장	SW공제조합		(제4장에 통합)		-	
제5장	보칙		제5장 보칙		-	

* 출처 : 과학기술정보통신부(2017), “SW산업진흥법 전면개정안 입법 공청회 발제자료”

(2) 입법예고안 공개 및 의견 수렴

이후에도 내부적으로 계속 수정보완한 다음 정부입법 절차에 따라서 2018년 3월 22일부터 5월 1일까지 입법예고하면서 국민들의 의견을 수렴하였다²⁴⁾. 그와 동시에 각종 심사와 평가, 관계부처 협의를 거치면서 기존의 입법예고안을 계속 수정하였다.

입법예고안을 통해 수렴된 국민의견 중 일부가 반영되었고, 부패영향평가, 규제심사 외에도 정책통계기반평가, 성별영향분석평가, 개인정보 침해요인평가를 거쳤으며, 특히 전자정부 주무부처인 행정안전부와 공공SW사업에 관해 많은 협의를 진행하였다.

(3) 정부입법안 확정 및 국회 제출

2018년 11월 27일 국무회의를 거쳐²⁵⁾, 11월 30일 ‘SW진흥법’으로 제명을 변

24) <https://opinion.lawmaking.go.kr/gcom/ogLmPp/44007>

25) <http://www.etnews.com/20181127000232?m=1>

경하는 것을 포함하여 7장 9개절 73개조로 구성된 SW산업진흥법 전부개정안(이하 ‘국회제출안’이라 한다)이 국회에 제출되었다.²⁶⁾ 2019년 3월 14일 국회 소관 상임위원회인 과학기술정보방송통신위원회(이하 ‘과기정통위’라 한다)에 상정되어 법안심사소위에 회부된 상태이다.

2. 연구의 필요성

SW산업진흥법은 우리나라의 정보통신 관련 법률들 중 하나로써 SW를 전면으로 내건 유일한 법이면서도 1987년 12월 4일 제정되고 1988년 7월 1일 시행되어 가장 오랜 역사를 가지고 있기도 하다.

SW산업진흥법의 전부개정 작업은 1년 5개월 동안 많은 사람들의 의견이 수렴된 결과물로서 입법예고 전까지 주로 논의된 내용에 대해서는 입법예고안의 조문별 제개정이유서가 다루고 있으며, 국회제출안에 대해서는 국회 입법조사처의 검토보고서가, 국회 심의를 통과한 법률안에 대해서는 과기정통위의 심사보고서 및 법제사법위원회의 심사보고서 등을 참조할 수 있을 것이다.

그러나 현행법, 입법예고안, 국회제출안의 변화된 내용을 살펴봄으로써 국회제출안의 의의를 좀 더 자세히 알 수 있으리라 판단되며, 향후 SW진흥법의 하위법령 제정작업에도 도움이 될 것이다.

제2절 연구의 범위와 활용방안

1. 연구의 범위

이 연구보고서에서는 정부입법절차를 개관하면서 부패영향평가와 규제심사 관점에서 SW진흥법을 살펴본다. 아울러 SW진흥법의 주요 개정사항에 대해 현행법, 입법예고안, 국회제출안의 조문들을 비교분석한다.

26) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=ARC_L1J8X1N1G3G0Y1T4N3C4P5U0Z8H8U6

또한 이번에 새로이 신설된 민간투자형 SW사업에 대해서는 세계적인 추세와 기존 민간투자법에 대한 분석, 민간과 공공이 협력하는 SW사업의 사례와 제도화 방안에 관해 별도의 장을 할애하여 서술하였다.

2. 연구의 활용방안

이 연구의 결과는 SW진흥법의 주요 조문의 의의를 되새기며, 하위법령 제정의 참고자료로 활용될 예정이다.

제2장 SW진흥법 정부입법안 분석

제1절 정부입법절차 개관²⁷⁾

1. 정부입법절차 단계별 개요

[그림 2-1] 정부 입법절차 개관



*출처 : 법제처, 입법과정안내

(1) 입법계획의 수립

입법계획제도는 입법 추진시기를 검토·조정하여 정부제출 법률안의 효율적인 입법이 이루어 질 수 있게 정부차원에서 입법계획을 관리하는 제도다. 정부의 입법활동을 계획적·체계적으로 수행하여 특정시기 집중현상을 방지하고 입법의 능률성을 확보할 수 있으며, 입법추진에 있어서도 각 행정부처간의 충실한 사전 협조로 정부 전체 차원에서 입법내용을 종합적으로 조정할 수 있다.²⁸⁾

입법계획수립의 근거는 법제처 소관 대통령령인 「법제업무 운영규정²⁹⁾」에 명시되어 있다. 규정에 따라 법제처장이 정부입법계획을 총괄·조정하고, 매년 정부 입법계획 수립지침을 마련하여 전년도 10월 31일까지 각 중앙행정기관의

27) 법제처(2019), 입법과정안내 참고

<http://www.moleg.go.kr/lawinfo/governmentLegislation/process/processSchedule>

28) 법제처(2011), “선진각국의 정부 입법계획제도 운영 실태 분석”

29) 이 운영규정은 상위법이 존재하지 않으며, 각 부처 별 훈령 또는 예규인 법제업무 운영규정과는 다름에 유의해야 한다.

장에게 통보하면 각 중앙행정기관의 장은 해당 연도의 입법수요를 파악하고 입법계획을 수립³⁰⁾하여 이를 전년도 11월 30일까지 법제처에 제출하게 된다.³¹⁾ 이 과정에서 입법계획의 추진일정에 관해서는 중앙행정기관의 장이 관계 기관과의 협의 및 법제처와 국회의 충분한 법령안 심의기간이 확보될 수 있도록 하고,³²⁾ 법령안 주관기관의 장은 정부입법계획에 따라 입법을 추진하여야 한다.³³⁾

(2) 법령안의 입안 및 관계 기관과의 협의

법령안의 주관기관과 법령안에 대해 이해관계가 있어 협의를 필요한 관계기관들 사이의 협의와 의견청취는 법령안의 입안단계부터 법제처 심사가 완료되어 국무회의에 상정될 때까지 계속적으로 이루어진다. 법령안의 입안과정은 어떤 정책을 결정한 후에 그 정책의 시행과 관련하여 입법이 필요하다고 판단될 때에 정책의 주무부처인 중앙행정기관이 그 소관 사항에 대하여 관계기관 및 외부 전문가들과 검토·정리한 결과를 구체화·규범화 하는 과정을 의미하는 것으로 법령안의 초안을 작성해나가는 단계로 볼 수 있다.

법제업무 운영규정에선 법령안의 입안 초기단계부터 법령안 주관기관의 장은 관계 기관의 장과 협의하도록 하고 있고, 협의를 마친 후에도 국민의 권리·의무 또는 국민생활과 직접 관련되는 내용이 추가되는 경우 등에 있어 관계기관의 장에게 재차 의견을 청취하도록 규정하고 있다.³⁴⁾ 이 과정에서 법령안 주관기관 또는 관계 기관에선 주관부서 및 외부 전문가 집단 등을 통해 다양한 의견을 제시하고 이를 바탕으로 논의를 진행하고 법령안을 구체화하는 과정을 거치게 된다. 따라서 이 과정은 관계 기관 혹은 외부 이해관계자들과의 협의가 어떻게 진행되는지에 따라 소요되는 시간이 크게 달라진다. 기관 간의 이견이 좁혀지지 않는 경우 정부입법정책협의회에 상정하거나 국무조정실장 등 관련 조정기관에 통보하여 이견을 조정해 줄 것을 요청 할 수 있다.³⁵⁾

법령안이 구체화되어 입안이 되더라도 관계기관과의 협의는 계속된다. 입안된 법령안의 내용에 대해 관계기관에서 이견을 가질 수 있고, 의견수렴이나 법제처

30) 법제업무 운영규정 제6조(부처입법계획의 내용)

31) 법제업무 운영규정 제8조(정부입법계획의 수립 등)

32) 법제업무 운영규정 제7조(부처입법계획 수립 시 유의사항)

33) 법제업무 운영규정 제9조(정부입법계획의 시행·수정)

34) 법제업무 운영규정 제11조(정부입법과정에서의 기관 간 협조)

35) 법제업무 운영규정 제11조의3(법령안에 대한 기관 간 이견의 해소)

심사를 통해 수정되는 규정에 대해서도 새로운 이견이 발생할 수 있으므로 관계 기관과의 협의 절차는 법제처 심사가 완료될 때까지 계속적으로 이루어지며 필요한 경우 입안된 법령안을 수정하게 된다.

(3) 입법예고

입법예고제도는 모든 법령을 제정·개정 또는 폐지하고자 할 때에 법령안의 내용을 국민에게 미리 예고하여 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법에 반영함으로써 입법과정에 대한 국민의 참여기회를 확대하고 입법내용의 민주화를 도모하여 법령의 실효성을 높여 국가정책을 효율적으로 수행하기 위한 제도다.

법령안 입법예고는 법령안 주관기관의 장이 하게 되며 법령안의 주요내용, 의견제출기관, 의견제출기간, 홈페이지 주소 등을 명시하여 관보 및 통합 입법예고 시스템 및 신문·방송·인터넷 등의 매체를 이용하여 실시하는데 기본적으로 입법예고기간은 40일 이상으로 해야 한다. 다만 입법내용의 성질 기타 사유로 예고의 필요가 없거나 곤란하다고 판단되는 등의 경우에는 법제처장과 협의하여 예고를 생략하거나, 예고기간을 단축할 수 있다.³⁶⁾

입법예고이후 제출된 의견들에 대해선 법령안 주관기관의 장이 이를 검토하여 법령안에 반영 여부를 결정하고, 처리 결과 및 처리 이유 등을 의견제출자에게 통지하도록 하고 있다. 이 중 중요 사항에 관해선 국무회의에 상정해야한다.³⁷⁾

(4) 규제심사 및 법제처 심사, 하위법령의 준비

법령안 주관기관의 장은 규제를 신설 또는 강화하는 내용의 법령을 제개정하거나 개정하려는 경우에는 법제처에 법령안 심사를 요청하기 전에 규제영향분석서, 자체 심사의견 등을 첨부하여 규제개혁위원회에 규제심사를 받아야 한다. 규제심사가 통과되고 난 이후 최종적으로 법령안 주관기관의 장이 법령안 원안을 확정하면 법제처에 법령안 심사를 의뢰하게 되는데, 법제처에서는 법령안의 자

36) 행정절차법 제41조(행정상 입법예고), 제42조(예고방법), 제43조(예고기간)

법제업무 운영규정 제14조(법령안 입법예고), 제15조(예고방법)

입법예고규정은 행정절차법과 법제업무 운영규정에 근거를 두고 있다. 행정절차법은 행정절차에 관한 공통적인 사항을 규정하고 있는 법으로 ‘행정상 입법예고’라는 행정절차에 대하여 이를 행하는 행정기관들이 준수해야할 일반적인 절차를 규정하고 있고, 법제업무 운영규정은 행정절차법의 규정을 더욱 상세화하고 입법예고절차에 대한 법제처의 역할규정을 추가로 담고 있다.

37) 행정절차법 제44조(의견제출 및 처리), 법제업무 운영규정 제18조(제출의견의 처리)

구·체계 등의 형식적 사항뿐만 아니라 헌법이념 및 상위법과의 위반여부, 다른 법령과의 중복·충돌여부, 입법내용의 적법성 등 실질적인 사항에 대하여도 심사를 하여 원안을 수정·보완하는 작업을 하게 된다. 또한 이 과정에 법제처장은 관계기관과의 협의, 입법예고절차 등을 거치지 않은 법령안이나, 정부입법계획에 포함되지 않은 법령안 등에 대해서는 이를 반려할 수 있다.³⁸⁾

한편 법령안 주관기관의 장은 법률을 입안하는 경우 하위법령의 제·개정이 필요한 경우 법률에 6개월 이상 시행 유예기간을 두도록 하고 있다. 그리고 법령안 주관기관의 장은 위 법률의 시행에 지장이 없도록 하위법령의 제·개정을 충분한 준비기간을 두어 추진해야 하며, 특별한 사유가 없다면 법률의 시행일 45일 전까지 법제처장에게 하위법령안의 심사를 요청한다.³⁹⁾

(5) 차관회의·국무회의 심의 및 대통령 재가

법률안과 대통령령안에 대한 법제처의 심사가 완료되면 그 법령안은 차관회의 및 국무회의 심의⁴⁰⁾를 거치게 된다. 차관회의는 국무회의에 상정될 의안의 중요사항을 사전에 심의하는 기능을 수행하고 있는데⁴¹⁾, 긴급한 경우에는 차관회의를 생략하고 바로 국무회의에 상정하여 심의할 수 있다.⁴²⁾ 국무회의의 심의를 마친 법령안(법률안·대통령령안)은 국무총리 및 관계 국무위원이 부서하고, 대통령의 재가를 거쳐 법제처에서 지체 없이 대통령 명의로 국회에 제출한다.⁴³⁾

(6) 국회 심의·의결

국회에 제출된 정부제출 법률안은 국회의장이 본회의에 보고한 후 소관 상임위원회(이하 ‘상임위’라 한다)에 회부되고⁴⁴⁾, 소관상임위에서는 전체회의 또는 소위원회를 구성하여 법률안을 심사한다.⁴⁵⁾ 소관 상임위를 통과한 법률안은 다

38) 법제업무 운영규정 제21조 (법령안 등의 심사 요청)

39) 법제업무 운영규정 제22조 (하위법령의 제때 마련)

40) 대한민국헌법 제89조 제3호

41) 차관회의 규정 제1조(설치 및 기능), 제6조(의안의 처리)

42) 국무회의 규정 제5조(의안의 심의)

43) 대한민국헌법 제52조

44) 국회법 제81조(상임위원회 회부)

45) 과기정통부와 관련 있는 상임위원회로 국회법 제37조 제1항 제6호에 과학기술정보방송통신위원회가

시 법률안의 자구와 체계 심사를 위하여 법제사법위원회에 회부되고⁴⁶⁾, 법제사법위원회를 통과하면 다시 국회 본회의의 의결을 거친 후 정부에 이송된다.

(7) 국무회의 상정 및 공포

법률안이 정부에 이송되어 오면 법제처는 국무회의 상정 안건의 작성요령에 따라 법률공포안을 작성하여 국무회의에 상정·심의한다. 이후 국무총리 및 관계 국무위원의 부서와 대통령의 재가가 이루어지는데 재가를 받은 법률안 및 대통령령안은 법제처에서 공포번호를 부여한 후 행정안전부에 공포를 위한 관보게재 의뢰를 하여 공포하게 된다. 법률안 및 대통령령안은 관보에 게재되어 공포됨으로써 각각 법률 및 대통령령으로서 성립하게 된다.⁴⁷⁾

한편 총리령은 국무총리의 결재 후 법제처에서 공포번호를 부여하고, 부령은 법제처 심사가 완료된 후 소관 부처에서 공포번호를 부여하여 각각 행정안전부에 의뢰하여 관보에 게재함으로써 공포하게 된다.

〈표 2-1〉 정부입법 과정별 소요기간

법률 입법과정	소요기간 ⁴⁸⁾
① 입법계획의 수립	약 30 ~ 60일
② 법령안의 입안	약 15 ~ 30일
③ 부패영향평가	약 10일 이상
④ 관계 기관과의 협의	약 40 ~ 60일
⑤ 입법예고	약 15 ~ 20일
⑥ 규제심사	약 20 ~ 30일
⑦ 법제처 심사	약 20 ~ 30일
⑧ 차관회의·국무회의 심의	약 7 ~ 10일
⑨ 대통령 재가 및 국무총리와 관계 국무위원의 부서	약 7 ~ 10일
⑩ 국회 제출	
⑪ 국회 심의·의결	약 30 ~ 60일 (국회 심의일정에 따라 일률적이지 않음)
⑫ 공포안 정부 이송	
⑬ 국무회의 상정	약 5일
⑭ 공포	약 3 ~ 4일

*출처 : 법제처, 입법과정안내

있다. 그 소관사항은 아래와 같다.

가. 과학기술정보통신부 소관에 속하는 사항

나. 방송통신위원회 소관에 속하는 사항

다. 원자력안전위원회 소관에 속하는 사항

46) 국회법 제86조(체계·자구의 심사)

47) 대한민국헌법 제53조

48) 다만 본 소요기간은 참고사항이고, 실제 소요기간은 부처간 협의나 국민의견수렴 등을 이유로 크게 차이날 수 있다.

2. SW진흥법 입법절차개관

SW산업진흥법 전부개정계획은 2017년 하반기 입법계획 제출일정에 따라 법제처에 제출되어, 2018년 2월 1일 법제처의 「2018년도 정부입법계획」을 통해 고시되었다.⁴⁹⁾

〈표 2-2〉 SW진흥법 전부개정안 정부입법계획

법률안명	주요내용	추진일정
소프트웨어산업 진흥법 (전부)	○「소프트웨어 진흥법」(가칭)으로 제명 변경 ○소프트웨어산업 진흥뿐만 아니라 소프트웨어 기술·인재·사회도 포괄하여 국가 전체 소프트웨어 경쟁력 강화 기반 마련	○법제처 제출 : 3월까지 ○국회 제출 : 6월까지 ○시행 : 공포 후 6개월

정부입법계획에 따르면, SW산업진흥법 전부개정안은 3월까지 법제처에 제출되어, 일반적으로 법제처 제출 후 심사를 거쳐 대통령 재가를 통해 국회에 제출되기까지 보통 3개월의 시간이 소요되는 점을 감안해 6월까지 국회에 제출될 예정이었다. 계획과 유사하게 2018년 3월 22일 입법예고되어 국민의견 수렴을 시작하였으나⁵⁰⁾ 수렴한 국민의견의 일부를 반영하고 관계 부처와의 협의를 계속 진행하는 과정에서 시간이 예정보다 오래 걸리게 되었다. 최종적으로 법제처 심사를 완료하고 대통령의 재가를 받아 국회에 제출된 날짜는 2018년 11월 30일로 계획에 비해 5개월 정도가 지연되었다.

이번 SW산업진흥법 전부개정안은 입법예고안 조문 수가 93개조, 국회제출안이 73개조로 현행법이 47개조인 것과 비교하면 대대적인 전부개정에 해당한다. 게다가 전부개정안에서 유지되는 조문들도 가독성과 일반 국민들의 이해도를 높이기 위해 세부적인 문구들은 수정되었다. 이러한 과정을 거쳐 국회에 제출된 SW산업진흥법 전부개정안은 2019년 1월 현재 국회 입법조사처에서 소관 상임위의 법률안 심사를 위한 검토보고서를 완료한 이후 2월 중 상임위 전체회의에 상정될 예정이다.

49) 법제처고시 제2018-11호

50) <https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelId=mssw353&artId=1379769>

제2절 법률 체계 분석

1. 법률 체계 개관⁵¹⁾

법률은 ‘조항호목’의 구분을 가지게 되고, 조항이 많고 내용 간에 구분이 가능한 경우 ‘편장절관’의 체계로 이를 나누어 법령을 규정해 두게 된다.

‘조항호목’은 실질적인 내용을 구별하는 것으로 법령의 본칙은 조(條)로 구분하고, 이를 다시 세분하여 규정할 필요가 있으면 조문을 ‘항’이나 ‘호’로 구분한다. ‘호’는 ‘항’의 내용을 세분하여 나열할 때도 사용할 수 있다. ‘목’은 호를 세분할 때 사용한다.

내용에 대한 구분이 아닌 전체적인 편제를 구분하기 위해선 ‘편장절관’을 사용한다. 법령 본칙의 조문 수가 많으면(통상 조문 수가 30개 이상이 되는 경우) 법령을 쉽게 이해할 수 있도록 그 규정 내용의 성질에 따라 몇 개의 ‘장(章)’으로 나누어 규정할 수 있다. 총칙·보칙·벌칙은 대개 그 용어를 그대로 장의 명칭으로 사용한다.

장의 조문 수가 많으면 장의 조문들을 다시 절·관의 순서로 그 정도에 따라 좀 더 세분할 수 있다. 특히 조문 수가 많으면 ‘장’의 상위 단위 구분으로서 ‘편(編)’을 둘 수 있다. 장·절 등의 구분은 본칙 규정에만 하고, 부칙에서는 하지 않는다. 다만 규정 내용의 성질을 구분할 필요가 있으면 비록 조문 수가 적더라도 독립된 편·장·절·관을 두어 법령 전체의 체계를 쉽게 파악할 수 있도록 한다.

상위법령에서 장·절을 구분하고 있으면 하위법령의 장·절 구분도 원칙적으로 이에 따른다. 조문 숫자가 많지 않은 경우에는 통합해서 장·절을 규정할 수도 있다.

현행 SW산업진흥법은 총 47개조로 구성되어 있고, 5개의 장으로 구성되어 별

51) 법제처(2017), “법령입안심사기준”

도의 절을 두고 있지는 않다. 이와 달리 입법예고안에선 조항이 총 93개조로 늘어 거의 두 배에 달하는 분량이 되었다. 장은 여전히 5장으로 구성되어 있으나 제2장(3개절), 제3장(2개절), 제4장(4개절)이 절 단위로 나뉘어졌다.

국회제출안에선 조문수가 73개조로 감소되었으나 장수는 7장으로 오히려 늘어나 장의 구성을 세분화시켰다.

2. 현행법과 개정안 간 비교

현행 SW산업진흥법은 연번으로는 제38조까지 있으나 그 동안 수차례의 일부 개정관정에서 여러 조문들이 삽입되어, 총 조문 수는 47개조로 구성되어 있다. SW산업진흥법 전부개정안은 위에서 언급하였듯 입법예고안이 93개조, 국회제출안이 73개조로 구성되어 있다.

〈표 2-3〉 SW산업진흥법 개정안 편제구성 비교표

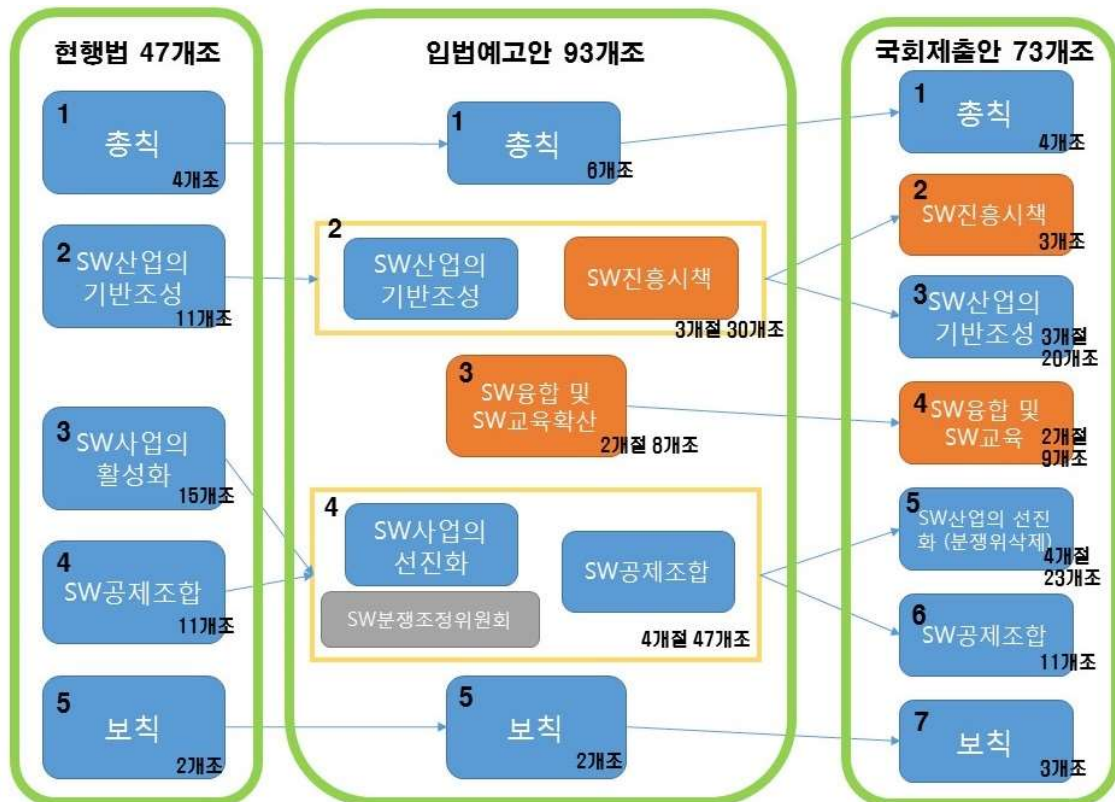
분류	현행법	입법예고안	국회제출안
총칙 및 진흥시책	제1장 총칙	제1장 총칙	제1장 총칙
	4개조	6개조	4개조
			제2장 소프트웨어의 진흥시책 3개조
진흥시설 산업협회등	제2장 소프트웨어산업의 기반조 성	제2장 소프트웨어산업 기반조성	제3장 소프트웨어산업의 기반조 성
	11개조	3개절 30개조	3개절 20개조
SW융합 및 교육		제3장 소프트웨어융합 및 소프트웨어교육 확산	제4장 소프트웨어융합 및 소프트웨어교육
		2개절 8개조	2개절 9개조
SW사업, 공정성, 선진화	제3장 소프트웨어사업의 활성화	제4장 소프트웨어사업 선진화	제5장 소프트웨어사업의 선진화
	15개조	4개절 47개조 (SW공제조합 포함)	4개절 23개조
SW 공제조합	제4장 소프트웨어공제조합	(제4장에 포함)	제6장 소프트웨어공제조합
	11개조		11개조
보칙	보칙	보칙	보칙
	2개조	2개조	3개조
합계	47개조	93개조	73개조

현행법대비 입법예고안은 SW산업 기반조성에 관한 규정이 크게 증가되었고 SW융합·교육에 관한 장이 신설되었으며 SW사업 관련 조문도 크게 늘어난 것

을 알 수 있다. 현행법 제4장의 SW공제조합에 관한 규정은 입법예고안에선 SW사업 선진화 규정에 흡수되었다.

그러나 입법예고안 대비 국회제출안에선 SW공제조합에 관한 규정이 다시 분리되어 나왔는데 SW공제조합규정은 SW사업 규정과는 성격이 다르므로 현행법과 같이 분리한 것으로 판단된다. 또한 SW진흥시책에 관한 규정도 SW산업기반조성 부분에서 분리하였는데 이는 기본계획수립과 실태조사 등 시책수립규정은 진흥기관 및 SW기업지원에 관한 산업기반조성 규정과 성질이 다르기 때문으로 보인다.

[그림 2-2] SW진흥법 전부개정안의 구성 변화



한편 입법예고안 대비 국회제출안에서 조문이 크게 감소된 부분은 SW산업 기반조성 규정과 SW사업 선진화 규정이다. SW산업 기반조성 부분에서는 SW진흥시책에 관한 규정이 분리되었고, 기존 규정들이 상당수 통합되어 전체 조문수가 감소되었으며 SW사업 선진화 규정에선 SW분쟁조정위원회에 관한 규정이 삭제

되어 조문수가 감소되었다.

3. 하위법령 관련

현행 SW산업진흥법은 하위법령으로 대통령령인 SW산업진흥법 시행령, 과기정통부 부령인 SW산업진흥법 시행규칙, 그리고 여러 고시를 두고 있다. 고시는 법률에 따른 고시가 7개, 시행령에 따른 고시가 11개, 시행규칙에 따른 고시가 5개인데, 중복되는 고시가 4개이므로 총 19개의 고시가 있다.

SW진흥법에 맞춰 하위법령들도 일괄적으로 개정되어야 하는데, 그 중 기존 하위법령에 없던 내용이어서 완전히 새롭게 제정되어야 할 대통령령은 12개이고 법률에 근거한 고시는 3개이다.

〈표 2-4〉 SW진흥법 신규 하위법령 위임사항

순서	조문		위임사항	
			구분	세부내용
1	제9조	지역별 소프트웨어산업의 진흥	대통령령	지역별 소프트웨어산업진흥기관의 요건
			대통령령	지역산업진흥기관 지정 및 운영에 필요한 세부 사항
2	제21조	소프트웨어프로세스 품질인증	대통령령	소프트웨어프로세스 품질인증 우대할 수 있는 국가기관등의 범위
3	제23조	소프트웨어 전문교육기관의 설치·운영	고시	전문교육기관의 운영 등에 관하여 필요한 사항
4	제24조	소프트웨어기술자의 경력 등 확인	대통령령	국가기관등의 장애에 소프트웨어 기술자 경력 등에 관한 자료 요청사항
5	제26조	연구활동 지원	대통령령	연구활동 지원 연구기관 범위
			대통령령	지원대상자의 선정, 협약체결, 지원, 결과의 보고·평가 사항
6	제29조	소프트웨어안전 확보	고시	소프트웨어안전 확보를 위한 지침
7	제30조	소프트웨어안전 산업 진흥 등	대통령령	소프트웨어안전을 확보하기 위한 사업 범위
8	제37조	공정계약의 원칙	대통령령	계약의 목적과 범위, 계약기간 등
9	제42조	SW사업 영향평가	대통령령	영향평가에서 제외되는 SW사업 종류
			대통령령	재평가 배제 사유
10	제46조	SW사업 추진 시 사전협의	대통령령	사전협의 대상 요건
11	제47조	중소 SW사업자 사업참여 지원	고시	민간투자형 소프트웨어사업으로 과학기술정보통신부장관이 인정하여 고시하는 사업
12	제48조	국가기관등의 소프트웨어 사업 계약 등	대통령령	「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제10조제2항제3호 또는 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제13조제2항제4호 중 대통령령으로 정하는 계약방식

제3절 부패영향평가제도

1. 부패영향평가 제도 개요⁵²⁾

(1) 의의 및 목적

부패영향평가제도는 법령 등에 내재하는 부패유발요인을 체계적으로 분석·평가, 그에 대한 사전정비 및 종합적인 개선대책을 강구하는 부패방지시스템으로 정부입법의 필수적인 절차이다.⁵³⁾

2005년 12월 부패방지법 개정을 통해 부패영향평가 제도를 도입하여 2006년 4월 1일부터 시행하고 있다. 부패영향평가 시행 전에는 개별 사안별로 사후 적발·처벌에 중점을 두는 소극적 부패통제로 구조적 취약분야의 부패발생 방지에 한계가 있었다. 또한 법령·제도 입안단계에서부터 부패위험요인을 체계적으로 분석하고 이를 사전에 제거·개선한다는 예방적 성격의 통제장치가 필요하였다.

제도의 목적은 ① 법령 등의 불확정 개념, 공백규정, 비현실적 기준 등을 사전에 제거하여 부패 발생 가능성 차단하고, ② 법제도상 취약분야의 본질적인 부패발생 원인을 합리적으로 분석·평가하여 반부패정책의 효율적인 추진기반 마련하고, ③ 법령 등의 입안·집행과정에서 재량기준의 적정화, 행정과정의 투명성 제고 등을 통해 정책의 신뢰성·예측가능성 제고하는데 있다.

〈표 2-5〉 부패영향평가 법적근거

부패영향평가 법적근거	내용
부패방지법 제28조	법령 등에 대한 부패유발요인 분석·검토
부패방지법 시행령 제30조~제32조	부패영향평가 평가항목, 평가지침, 기초자료의 작성·제출, 개선 권고, 평가결과의 통보 등 공직유관단체장의 부패영향평가 요청
법제업무 운영규정 제11조 제6항	법령안 주관기관의 장은 관계기관 협의시 부패영향평가를 함께 요청

52) 국민권익위원회(2016), “부패영향평가지침”

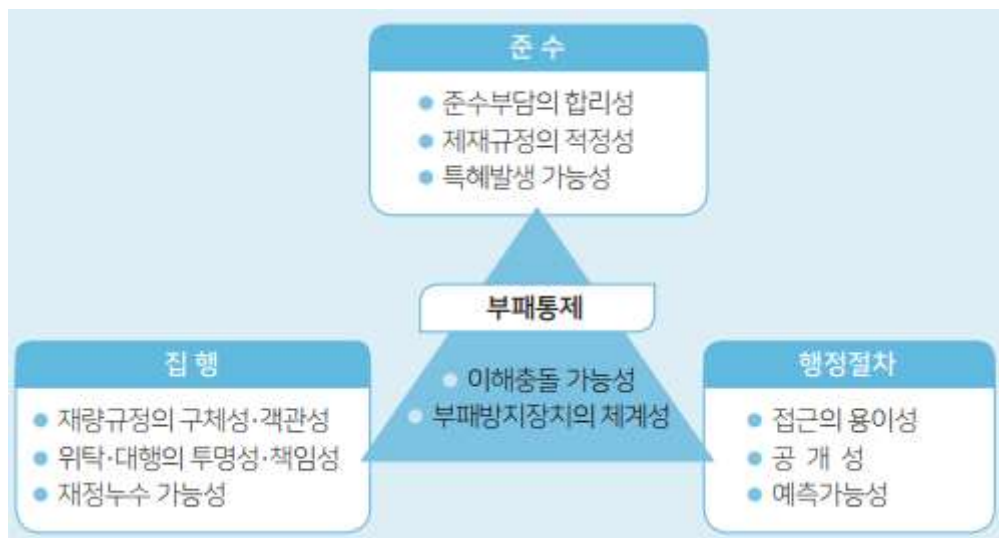
53) 제개정되지 않는 현행 법령은 국민권익위원회가 직접 대상을 선정하여 각 기관으로부터 필요한 평가자료를 제출받아서 실시한다. 의원입법은 국민권익위원회의 부패영향평가, 국무조정실의 규제심사 등 대부분의 정부입법절차를 거치지 않아서 이에 관한 개선의견이 개진되고 있다.

참고 : http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2016/06/10/2016061000668.html

국민권익위원회에서 운영 총괄을 맡고 있는데, 부패영향평가 업무의 효율적 수행 및 전문성 향상을 위해 분야별로 실무경험이나 학식 등을 갖춘 전문가들로 구성·운영하는 자문기구 및 외부전문가 집단을 활용할 수 있다. 또한 평가운영에 대한 협조기관으로 법령, 행정규칙, 자치법규 등의 제·개정 권한이 있는 공공기관을 둘 수 있다.

평가의 대상은 법령, 행정규칙, 자치법규이며, 기준은 준수의 용이성, 집행기준의 적정성, 행정절차의 투명성, 부패통제의 4개 분야 11개 항목이다.

[그림 2-3] 부패영향평가 기준



* 출처 : 국민권익위원회(2017), “부패영향평가 사례집”

(2) 부패영향평가지침

「부패방지 및 국민권익위원회 설치와 운영에 관한 법률」(이하 ‘부패방지권익위법’이라 한다) 시행령 제30조 제2항에 근거하는 부패영향평가지침은 부패영향평가의 효율적 추진을 위하여 평가의 대상·기준·방법 및 절차 등 부패영향평가 운영에 필요한 구체적인 내용을 정한 법령보충적 행정규칙⁵⁴⁾이다.

54) 부패방지법 시행령 제30조 제②항 위원회는 부패영향평가의 효율적 추진을 위하여 평가대상, 평가기준, 평가방법 및 평가계획 등에 관한 부패영향평가지침을 수립하여 법 제2조제1호가목 및 나목에 따른 공공기관의 장에게 통보할 수 있다.

〈표 2-6〉 부패영향평가 세부 기준

평가기준	평가항목	주요검토내용
준수	준수부담의 합리성	법령상의 의무 등을 준수하기 위하여 국민, 기업, 단체 등이 부담하는 비용·희생이 다른 법령 등의 준수부담과 비교하여 과도하지 않고 합리적 수준인지 여부
	제재규정의 적정성	법령 등을 위반한 행위에 대한 제재내용 및 제재정도가 유사법령의 제재내용 및 제재정도와 비교하여 과도하게 높거나 미약하지 않고 적절한 수준인지 여부
	특혜발생 가능성	법령 등의 적용으로 특정한 계층이나 기업, 단체 또는 개인에게 특혜 또는 수익이 발생할 가능성이 있는지 여부
집행	재량규정의 구체성·객관성	재량권자, 재량범위, 재량기준, 재량행사절차 등 재량과 관련된 사항이 법령에 분명하고 확정적이며 구체적·객관적으로 규정되어 있고, 과도한 재량권 행사를 통제할 장치가 마련되어 있는지 여부
	위임·대행의 투명성, 책임성	공직유관단체나 각종 민간 협회 등에 권한 및 사무의 위탁·대행 시 위탁·대행 요건, 범위와 한계, 선정 절차 등이 명확하게 규정되어 있고 책임성 확보를 위한 관리·감독 장치가 마련되어 있는지 여부
	재정누수 가능성	국가보조금 등 각종 재정지원사업이 타 법령에 의해 중복 지원되고 있거나 지원 기준 등의 불명확성으로 인해 재정누수의 가능성은 없는지, 재정누수 방지를 위한 관리·감독 장치가 마련되어 있는지 여부
행정절차	접근의 용이성	정책결정과정 및 이의제기 과정 등 각종 행정절차에서 국민, 기업, 단체 등 이해관계자의 참여기회를 충분히 보장하고 있고 의견 수렴에 있어 이해 관계자의 대표성이 확보 되어 있는지 여부
	공개성	관련 업무의 내용 및 처리절차와 관련된 정보를 이해관계자 및 일반국민 등에게 충분히 공개하고 있는지 여부
	예측가능성	민원인의 입장에서 당해 업무와 관련하여 준비할 구비서류나 조치하여야 할 사항이 무엇인지와 행정 처리과정, 처리기한 및 처리결과 등을 쉽게 확인하고 예측할 수 있는지 여부
부패통제	이해충돌 가능성	공적인 업무추진 과정에서 사적인 이해의 개입을 방지하기 위한 기준과 절차 및 사후통제 수단의 마련 여부
	부패방지장치의 체계성	당해 법령이나 정책 시행 시 발생할 수 있는 부패를 방지하기 위한 내부 부패통제 장치의 도입이나 부패방지 법령 등의 적용이 필요한지 여부

* 출처 : 국민권익위원회(2017), “부패영향평가 사례집”

2. 부패영향평가 사례

(1) 산림문화·휴양에 관한 법률시행령

부패영향평가 이전	부패영향평가 이후
산림문화·휴양에 관한 법률 시행령 [대통령령 제28155호, 2017.6.27, 일부개정]	산림문화·휴양에 관한 법률 시행령 [대통령령 제28545호, 2017.12.29, 일부개정]
제10조(자연휴양림 등의 위탁) ① 법 제22조에서 "산림조합 등 대통령령으로 정하는 법인·단체 등"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인·단체로서 자연휴양림·산림욕장 또는 치유의 숲의 조성 또는 관리에 필요한 재정적 능력이 있는 법인·단체를 말한다.	제10조(자연휴양림 등의 위탁) ① 법 제22조에서 "산림조합 등 대통령령으로 정하는 법인·단체 등"이란 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 법인·단체로서 자연휴양림·산림욕장 또는 치유의 숲의 조성 또는 관리에 필요한 재정적 능력이 있는 법인·단체를 말한다.

1. 「산림조합법」에 따른 산림조합중앙회 또는 산림조합 2. 「민법」에 따라 산림문화·휴양을 목적으로 산림청장 또는 시·도지사의 허가를 받아 설립된 비영리법인 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 및 지방공단	1. 「산림조합법」에 따른 산림조합중앙회 또는 산림조합 2. 「민법」에 따라 산림문화·휴양을 목적으로 산림청장 또는 시·도지사의 허가를 받아 설립된 비영리법인 3. 「지방공기업법」에 따라 설립된 지방공사 및 지방공단
4. 독립가·임업후계자·산림기술자 또는 15년 이상 산림분야의 공무원이었던 자 5명 이상으로 구성된 단체	4. 독립가, 임업후계자 또는 산림기술자 5명 이상으로 구성된 법인·단체
② 법 제22조에 따른 위탁기간은 3년부터 5년까지의 기간으로 하되, 산림청장 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 2년부터 5년까지의 범위에서 그 위탁기간을 연장할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 장이 연장하는 경우에 그 횟수에 관하여는 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조제2항 및 제3항을 준용한다.	② 법 제22조에 따른 위탁기간은 3년부터 5년까지의 기간으로 하되, 산림청장 또는 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 경우에는 2년부터 5년까지의 범위에서 그 위탁기간을 연장할 수 있다. 다만, 지방자치단체의 장이 연장하는 경우에 그 횟수에 관하여는 「공유재산 및 물품 관리법 시행령」 제19조제2항 및 제3항을 준용한다.

위탁대상 제4호는 독립가·임업후계자·산림기술자 또는 15년 이상 산림분야의 공무원이었던 자 5명 이상으로 구성된 단체로 규정되어 있는데, 이 부분은 퇴직공무원 또는 특정 개인에 특혜 발생우려가 있다. 공익적인 자연휴양림의 위탁대상에 15년 이상 산림분야의 공무원이었던 자 5명 이상으로 구성된 단체를 포함하므로 전현직 공무원에 대한 특혜 시비가 있을 수 있기 때문이다. 또한, 위탁대상을 대부분 법인·단체로 하고 있으나, 독립가·임업후계자·산림기술자는 개인자격도 가능하도록 해 특혜 발생 우려가 있다.

국민권익위원회는 ‘15년 이상 산림분야의 공무원이었던 자 5명 이상으로 구성된 단체’와 ‘독립가·임업후계자·산림기술자 개인 위탁’ 부분을 삭제할 것을 권고하여 시행령은 위와 같이 개정되었다.

SW진흥법 국회제출안 제71조(업무의 위탁) 규정에 따라 시행령에서 업무를 위탁할 때 대상이 되는 기관의 요건, 그리고 각종 위원회의 위원자격에서 위의 부패영향평가 사례를 참고할 필요가 있다.

(2) 공동주택관리법 시행령

부패영향평가 이전 공동주택관리법 시행령 [대통령령 제28586호, 2018.1.16, 타법개정]	부패영향평가 이후 공동주택관리법 시행령 [대통령령 제28617호, 2018.1.30, 일부개정]
제80조(시험위원회) ① 법 제68조제1항에 따라 주택관리사보 자격시험을 시행하기 위하여 국토	제80조(시험위원회의 구성) ① 법 제68조제1항에 따라 주택관리사보 자격시험을 시행하기 위하여

교통부에 시험위원회를 둔다.	법 제89조제2항제6호 및 이 영 제95조제1항에 따라 주택관리사보 자격시험의 시행을 위탁받은 「한국산업인력공단법」에 따른 한국산업인력공단(이하 "한국산업인력공단"이라 한다)에 시험위원회를 둔다.
② 시험위원회는 법 제68조제2항에 따라 위원장 1명을 포함하여 7명 이내의 위원으로 구성하되, 성별을 고려하여야 한다.	② 시험위원회는 위원장 1명, 당연직 위원 2명과 6명 이내의 민간위원을 포함하여 9명 이내의 위원으로 구성하되, 성별을 고려하여야 한다.
③ 시험위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 국토교통부 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 국토교통부장관이 지명하는 사람이 되며, 위원은 공동주택관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국토교통부장관이 임명 또는 위촉한다.	③ 시험위원회의 위원장(이하 "위원장"이라 한다)은 한국산업인력공단 자격검정 업무를 담당하는 상임이사가 되고, 당연직 위원은 다음 각 호의 사람이 된다. 1. 국토교통부 소속 공무원으로서 주택관리사보 자격시험 관련 업무를 담당하는 부서장 2. 한국산업인력공단의 실장급 또는 국장급 직원으로서 주택관리사보 자격시험 관련 업무를 담당하는 사람 중 한국산업인력공단 이사장이 지명하는 사람
	④ 민간위원은 공동주택관리에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중에서 한국산업인력공단 이사장이 위촉한다. 1. 「고등교육법」 제2조제1호부터 제6호까지의 규정에 따른 대학 또는 공인된 연구기관에서 주택관리사보 자격시험과 관련된 분야(이하 이 항에서 "시험관련분야"라 한다)의 조교수 이상 또는 이에 상당하는 직에 있는 사람 2. 시험관련분야의 박사학위 또는 기술사 자격 소지자 3. 시험관련분야의 석사학위 소지자로서 해당 분야에서 5년 이상 근무한 경력이 있는 사람 4. 시험관련분야의 학사학위 소지자로서 해당 분야에서 7년 이상 근무한 경력이 있는 사람 5. 주택관리사 자격을 취득한 후 10년이 경과한 사람으로서 법 제81조제1항에 따른 주택관리사단체의 장이 추천하는 사람 6. 제1호부터 제5호까지의 규정에 해당하는 사람과 동등한 수준 이상의 자격이 있다고 한국산업인력공단 이사장이 인정하는 사람
⑤ 국토교통부장관이 위촉하는 위원의 임기는 3년으로 한다.	⑤ 민간위원의 임기는 3년으로 한다.
	⑥ 시험위원회에 간사 1명을 두되, 간사는 한국산업인력공단 직원으로서 주택관리사보 자격시험 관련 업무를 담당하는 사람 중 위원장이 지명한다.
④ 위원장은 시험위원회의 업무를 총괄하며, 시험위원회의 회의를 소집하고 그 의장이 된다.	제80조의2 신설
⑥ 시험위원회의 회의는 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다.	제80조의2 신설
⑦ 시험위원회에 출석한 위원에 대한 수당, 여비 등의 지급에 관해서는 제55조를 준용한다.	제80조의2 신설
⑧ 제1항부터 제7항까지에서 규정한 사항 외에 시험위원회의 운영에 필요한 사항은 시험위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.	제80조의2 신설

공동주택관리법 제68조에서는 주택관리사보 자격시험에 관한 주요사항을 심의하기 위해 ‘주택관리사보시험위원회’를 두도록 하고, 위원회의 구성·운영 및 위원의 선임 등에 필요한 사항은 대통령으로 정하도록 규정하고 있다.

해당 시행령은 시험위원회 위원장에 대한 자격요건이 없고, 민간위원의 자격요건은 지나치게 포괄적으로 규정하여, 위원 선정 및 위원회 운영 과정에 사적 이해관계나 과도한 재량이 개입될 가능성이 있어 문제가 된다. 시험과목 조정, 선발인원 결정에 관한 사항 등 위원회 심의·의결 내용의 중요도를 고려 시, 참여위원의 전문성과 위원 선정과정의 투명성이 크게 요구됨에도 불구하고, 위원회 심의·의결과정 전반에 큰 영향력을 미칠 수 있는 ‘위원장’에 대해 별도의 자격요건 규정 없이 단순히 공단의 이사장이 위촉하도록 규정하여, 위촉과정에 사적 이해관계나 과도한 재량이 개입될 소지가 있다. 또한, ‘공동주택관리와 관련된 학식과 경험이 있는 자’로 규정된 민간위원의 자격요건의 경우 공단 이사장의 재량과 자의적 판단을 최소화 할 수 있도록 보다 객관화·구체화하여 규정⁵⁵⁾할 필요가 있다.

국민권익위원회는 위원장 위촉 자격을 명확히 할 것을 개선권고하였다. 또한, 민간위원에 대한 자격요건을 구체화하여 임명·위촉권자의 사적인 이해 개입을 방지하고 위원 선정과정의 투명성을 확보를 요청하였다.

현행법 제20조의2(소프트웨어사업 과업변경심의위원회) 제3항에서는 위원 중 과반수는 소프트웨어사업에 관한 학식이나 경험이 있는 전문가로 구성되어야 한다는 원칙을 규정하고 동법 시행령 제14조의2 제2항에서는 소프트웨어 관련 조교수나 기술자 등으로 사실상 소프트웨어 전문가로 한정하여 위원을 선정하도록 하고 있다. 그러나 국회제출안 제48조(소프트웨어사업 과업심의위원회)는 제4항에서 위원의 구성과 운영에 대해 전적으로 대통령령으로 위임하고 있다. 현행법 시행령과 유사하게 과업심의위원회 위원의 자격이 소프트웨어전문가로 규정되면 부패영향평가를 통과하는데 문제는 없으리라 판단된다.

(3) 중소기업 기술혁신 촉진법 시행령

부패영향평가 이전	부패영향평가 이후
중소기업 기술혁신 촉진법 시행령 [대통령령 제28336호, 2017.9.19., 일부개정]	중소기업 기술혁신 촉진법 시행령 [대통령령 제28701호, 2018.3.13., 일부개정]
제19조(업무의 위탁) 중소기업부장관은 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 업무를 기술진흥	제19조(업무의 위탁) ① 중소기업부장관은 법 제29조제1항에 따라 다음 각 호의 업무를 기술진흥

55) 민법, 회계, 주택관련 법규 등 주택관리사보 시험 과목을 고려 시, ‘학식’과 ‘경험’ 보유 정도에 대한 최소한의 판단기준 명시 필요 (※ 유사 국가자격시험 관련 입법례 고려)

전문기관의 장에게 위탁한다. 1. 법 제28조제1항에 따른 기술료의 징수에 관한 업무 2. 법 제31조제1항에 따른 기술혁신촉진지원사업에 대한 참여 제한에 관한 업무 3. 법 제32조제1항에 따른 출연금의 환수에 관한 업무	흥전문기관의 장에게 위탁한다. 1. 법 제28조제1항에 따른 기술료의 징수에 관한 업무 2. 법 제31조제1항에 따른 기술혁신촉진지원사업에 대한 참여 제한에 관한 업무 3. 법 제32조제1항에 따른 출연금의 환수에 관한 업무 ② 중소벤처기업부장관은 법 제29조제2항에 따라 법 제17조제1항에 따른 해외규격 획득 지원사업 및 같은 조 제2항에 따른 품질향상사업을 다음 각 호의 구분에 따른 기관 또는 단체에 위탁할 수 있다. 1. 법 제17조제1항제1호에 따른 해외규격 획득에 필요한 상담 지원사업: 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 기관 또는 단체 가. 해외규격 획득 상담에 필요한 전문인력을 2명 이상 보유할 것 나. 최근 2년 이내에 5건 이상의 해외규격 획득 지원실적이 있을 것 2. 법 제17조제1항제2호 및 제3호에 따른 해외규격의 확보·보급 및 해외규격 획득에 필요한 전문인력 양성사업: 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체 가. 법 제20조제1항에 따른 중소기업기술정보진흥원 나. 제5조제1항 각 호의 법인 또는 단체 다. 「상공회의소법」에 따라 설립된 대한상공회의소 라. 「산업표준화법」 제32조에 따른 한국표준협회 마. 「산업기술혁신 촉진법」 제41조에 따른 한국산업기술시험원 3. 법 제17조제2항 각 호에 따른 품질향상사업: 제2호 각 목의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체 ③ 중소벤처기업부장관은 제2항에 따라 업무를 위탁한 경우에는 그 위탁 내용 및 수탁자 등에 관한 사항을 관보에 고시하고, 중소벤처기업부의 인터넷 홈페이지에 게재하여야 한다.

중소기업 기술혁신 촉진법은 중소기업기술진흥전문기관 지정과 관련해서 지정·운영 등에 필요한 사항을 시행령에 위임하고 있었는데, 시행령에서 지정기관의 결격사유와 지정 취소 요건 및 업무 정지 사유에 대해 상위법의 위임이 없어 문제가 되었다. 법률과 시행령 상으로는 지정대상 기관이 업무 수행 능력이 없거나 업무 수행 관련 부패사례 등이 있더라도 지정을 받을 가능성이 있고, 부정확한 방법으로 지정을 받거나 업무수행 능력이 현저히 부족하더라도 지정을 취소하거나 업무를 정지할 수 있는 근거가 없어, 부패 발생 가능성이 높다. 그리고 사무위탁 절차의 투명성 확보장치가 미흡하였다. 중소벤처기업부장관이 공정하고 공개적인 절차를 통해 여러 기술진흥전문기관 중에서 적격업체를 선정하여야 하나 선정 절차에 대한 규정이 없어 특정업체가 장기간 독점할 가능성이 높기 때문이다.

국민권익위원회는 위탁기관의 선정 방식이나 절차 등을 시행령에 자세히 규정하고 수탁기관과 업무내용을 고시하도록 개선권고하여 소관부처는 해당법령을 개정하였다.

SW진흥법 국회제출안에도 제9조(지역별 소프트웨어산업의 진흥), 제20조(소프트웨어 품질인증), 제21조(소프트웨어프로세스 품질인증), 제71조(업무의 위탁) 조문을 통해서 전문기관을 지정하거나 업무의 일부 또는 전부를 위탁할 수 있다. 따라서 SW진흥법 상의 전문기관의 지정 요건, 절차, 취소 등에 관하여 하위 법령으로 위임할 때 위 사례를 참고하여 부패유발 요인을 사전에 차단할 필요가 있어 보인다.

제4절 규제영향분석제도

1. 의의 및 목적

(1) 행정규제의 의미와 원칙

행정규제기본법에 따르면 행정규제란 국가나 지방자치단체가 특정한 행정 목적을 실현하기 위하여 국민 또는 국내법을 적용받는 외국인의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항을 의미한다.⁵⁶⁾ 다만 행정규제는 국회, 법원, 헌법재판소, 선관위, 감사원이 하는 사무에는 적용되지 아니하고, 형사, 국정원법에 따른 정보·보안업무, 방위사업 등에도 원칙적으로 적용되지 아니한다.⁵⁷⁾

56) 행정규제기본법 제2조(정의) 제1항 제1호

57) 행정규제기본법 제3조(적용범위)

① 규제에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사항에 대하여는 이 법을 적용하지 아니한다.

1. 국회, 법원, 헌법재판소, 선거관리위원회 및 감사원이 하는 사무

2. 형사(刑事), 행형(行刑) 및 보안처분에 관한 사무

2의2. 과징금, 과태료의 부과 및 징수에 관한 사항

3. 「국가정보원법」에 따른 정보·보안 업무에 관한 사항

4. 「병역법」, 「통합방위법」, 「예비군법」, 「민방위기본법」, 「비상대비자원 관리법」 및 「재난 및 안전관리기본법」에 규정된 징집·소집·동원·훈련에 관한 사항

5. 군사시설, 군사기밀 보호 및 방위사업에 관한 사항

6. 조세(租稅)의 종류·세율·부과 및 징수에 관한 사항

③ 지방자치단체는 이 법에서 정하는 취지에 따라 조례·규칙에 규정된 규제의 등록 및 공표(公表), 규제의 신설이나 강화에 대한 심사, 기존규제의 정비, 규제심사기구의 설치 등에 필요한 조치를 하여야 한

행정규제에 관해선 규제법정주의를 취하고 있어 법률에 근거하도록 하며, 그 내용을 알기 쉬운 용어로 구체적이고 명확하게 규정하도록 하고 있다. 또한 규제는 세부적인 내용은 상위법령에서 구체적으로 범위를 정하여 위임한 바에 따라 하위법령으로 정할 수 있도록 하고 있고, 전문적·기술적 사항이나 경미한 사항의 경우 상위법령의 위임을 통해 고시로 정할 수 있도록 하고 있다. 또한 규제를 정하는 경우에도 국민의 자유와 창의를 관한 본질적 내용을 침해할 수 없도록 하며, 규제의 대상과 수단은 목적 실현에 필요한 최소한의 범위에서 가장 효과적인 방법으로 객관성·투명성 및 공정성을 확보하도록 하고 있어 규제에 관한 비례의 원칙을 규정해두고 있다.⁵⁸⁾

행정규제의 정의가 적용대상인 사람의 권리·의무의 변동을 가져오는 것임을 생각하면 행정규제기본법에 규정된 규제법정주의 및 규제의 원칙은 헌법 및 행정법의 일반원칙⁵⁹⁾에 따라 당연한 것이고 그럼에도 법에서 이에 관한 내용을 규정해둔 것은 규제법정주의 원칙 및 비례의 원칙을 환기시키는 주의적 규정으로 볼 수 있다.

위와 같은 행정규제에 관한 법정주의 및 비례의 원칙이 잘 지켜졌는지를 심사하기 위해 행정규제기본법에서는 규제를 신설·강화하는 경우 규제영향분석 및 규제심사 절차를 의무적으로 진행하도록 법에 규정하고 있다.

(2) 규제영향분석제도의 의의와 절차

규제영향분석이란 규제로 인하여 국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석함으로써 규제의 타당성을 판단하는 기준을 제시하는 것이다. 그리하여 규제담당자들로 하여금 문제해결을 위한 정책대안을 탐색하여 설계함에 있어 규제 및 비규제대안(Alternative to regulation)들의 비용과 편익, 파급효과, 집행의 실효성 등을 폭넓게 비교·검토하여 최선의 규제대안을 선택·제시, 합리적 규제의 사결정(Regulatory decision-making)을 유도하는 일련의 절차에 해당한다.⁶⁰⁾

다.

58) 행정규제 기본법 제4조(규제법정주의), 제5조(규제의 원칙)

59) 대한민국헌법 제37조

② 국민의 모든 자유와 권리는 국가안전보장·질서유지 또는 공공복리를 위하여 필요한 경우에 한하여 법률로써 제한할 수 있으며, 제한하는 경우에도 자유와 권리의 본질적인 내용을 침해할 수 없다.

60) KDI, 규제연구센터 규제영향분석 제도

<규제영향분석의 절차>



*출처 : 규제정보포털, 신설·강화 규제심사⁶¹⁾

규제를 신설·강화하고자 하는 중앙기관의 장은 규제영향분석을 진행하고 규제영향분석보고서를 작성해야한다. 이후 행정규제기본법에 따라⁶²⁾ 해당 기관은 규제영향분석서의 결과를 기초로 규제의 대상·범위·방법 등을 정하고 그 타당성에 대하여 자체심사를 우선적으로 진행한다. 이러한 자체심사의 실효성을 제고하기 위해 ‘행정규제영향 분석 및 자체심사 업무지침’에 따라 기관별 자체 규제심사위원회를 구성하여 운영토록 하면서 심사위원회의 운영 주관부서를 규제의 입안부서가 아닌 기획관리실 등에서 담당하도록 하고 있다. 또한 자체규제심사위원회의 과반수이상은 민간전문가로 구성되고 위원회의 참여자 발언요지를 기록하여 자체심사의견서를 작성하게 되는데 이는 규제영향분석서와 함께 규제개혁위원회 심사를 위해 제출하게 된다.

행정규제기본법에선 모든 중앙행정기관은 법령 제·개정시 규제사항에 대해 규제개혁위원회의 심사를 의무적으로 받도록 하고 있다. 위원회는 부처에서 제출한 규제영향분석서 등을 기초로 신설·강화 규제의 타당성 여부를 심사하고, 필요하다고 인정되는 경우에는 규제의 신설 또는 강화를 철회하거나 개선하도록 권고할 수 있다. 또한 법령안의 법제처 심의 및 국무회의 상정시 위원회의 심사 의견을 첨부하도록 하고 있다.

61) <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn02.jsp>

62) 행정규제기본법 제7조(규제영향분석 및 자체심사)

[그림 2-4] 신설 강화 규제심사 흐름도



*출처 : 규제정보포털, 신설·강화 규제심사⁶³⁾

2. 입법예고안의 규제영향분석

입법예고시 첨부된 규제영향분석서⁶⁴⁾에 기재된 분석대상 규제는 ① 실태조사

63) <https://www.better.go.kr/fz/intro/RrcOrgn02.jsp>

64)

https://www.better.go.kr/rz.law.NationLawSl.laf?targetRow=61&lafjOrderBy=&detail_search_flag=&sub_menu_no=1&tmatt_no=0000027498&link_mini_cd=&sch_type=01&s_text=

에 따른 대상 기업의 협조의무, ② SW안전관리 대상 지정 및 기준 준수의무, ③ 공공SW사업 재하도급 금지, ④ SW산출물 유출에 따른 입찰참가자격 제한 등이다. 위 네 가지 모두 SW사업자에 대하여 의무를 부과하거나 권리를 제한하므로 행정규제로 인정된다. 각각의 내용을 살펴보면 다음과 같다.

(1) SW산업 실태조사 실시에 따른 대상기업 협조의무

규제내용	입법예고안
소프트웨어산업 실태조사 실시에 따른 대상기업 협조의무 (제8조)	제8조 (실태조사 등) ① 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획과 시행계획, 기타 소프트웨어와 관련된 정책의 수립·시행을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 현황, 통계 및 실태 등을 조사하거나 작성할 수 있다. 1. 소프트웨어산업 관련 실태 및 통계 2. 소프트웨어 인력 현황 및 수급 전망 3. 소프트웨어 연구개발 및 투자 규모 4. 소프트웨어융합 관련 실태 및 통계 5. 그 밖에 소프트웨어와 관련된 정책의 수립·시행을 위하여 필요한 사항 ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사 등을 위하여 필요한 자료를 국가기관등 기업, 연구기관 및 그 밖의 단체에 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

SW산업의 진흥을 위한 정책의 수립·운영을 위해서 정확한 통계·현황자료는 필수적이거나 현행법에는 기업 및 기관에 대하여 관련 자료의 제출을 강제할 규정이 없어 정확한 통계작성에 어려움이 많았다. 입법예고안에서는 어려움을 해소하기 위해 자료제출에 관한 협조의무를 부과하여 실태조사가 유효하게 이뤄질 수 있도록 하였다.

규제영향분석서에 따르면 기업에게 있어서 실태조사에 대한 협조의무의 부과 규정은 행정규제로 작용하나 SW기업들의 실태조사에 대한 자발적 협조를 얻어내기 쉽지 않아 비규제 방식의 대안은 없고, 기업입장에선 조사에 대한 응대라는 비용만이 발생하며, 조사대상인 SW기업도 실태조사를 통해 정확한 산업 현황을 파악할 수 있게 되어 준수가능성이 높다고 보았다. 따라서 규제의 적정성·실효성이 모두 적절하다고 판단하였다.

생각건대 협조의무 부과에 대하여 기업이 부담하는 비용보다 실태조사를 통해 SW산업계의 정확한 현황파악이라는 공익이 훨씬 크고 협조의무 위반자에 대하여 형사처벌과 같은 불이익을 가하지도 않는 주의적 규정이므로 협조의무에 관한 규정은 타당한 수준의 규제에 보인다.

(2) 소프트웨어 안전관리 대상 지정 및 안전기준 준수의무

규제내용	입법예고안
소프트웨어 안전관리 대상 지정 및 안전기준 준수 의무(제 38, 39 조)	제38조(소프트웨어안전 기준) ① 소프트웨어사업자는 소프트웨어안전을 확보하도록 노력하여야 한다. ② 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 사항을 포함하는 소프트웨어안전에 관한 일반기준(이하 '일반안전기준'이라 한다)을 정하여 고시할 수 있다. 1. 소프트웨어안전 관련 위험분석 2. 소프트웨어안전 보장 설계 및 구현방법 3. 소프트웨어안전 검증 방법 4. 운영 단계의 소프트웨어안전 확보방안 5. 그 밖에 소프트웨어안전 확보에 필요하다고 인정되는 사항 ③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따른 일반안전기준을 참조하여 소관 분야별로 소프트웨어안전의 세부기준(이하 '세부안전기준'이라 한다)을 정하여 고시할 수 있다. 제39조(소프트웨어안전 관리) ① 중앙행정기관의 장은 소관 분야별로 위험의 발생빈도와 피해의 심각도 등을 고려하여 소프트웨어안전의 확보가 필요한 소프트웨어를 안전관리 대상으로 지정할 수 있다. ② 제1항에 따라 지정된 소프트웨어(이하 "안전관리 대상 소프트웨어"라 한다)를 개발, 제작 또는 생산하는 자는 제38조제3항에 따른 소프트웨어 개발에 대한 세부안전기준을 준수하여야 한다.

SW의 융합으로 국민의 안전·생명과 밀접한 분야에서의 SW 오류는 국민의 생명과 신체에 치명적인 결과를 야기할 수 있어서 SW안전을 위한 제도도입이 계속 논의되어 왔다. SW안전기준제도는 SW선진국에선 이미 도입되어 있는 상황이고 국제적으로도 표준이 수립되어 있는 상황인 점도 제도도입에 힘을 실었다. 그 결과 입법예고안에선 과기정통부장관이 SW에 관한 일반안전기준을 세우고, 각 부처별로 소관분야에 관한 세부안전기준을 세우도록 하며, 중앙행정기관의 장이 특정 SW를 안전관리대상으로 지정하면 해당 SW를 개발·제작·생산하는 자는 위 세부안전기준을 준수해야할 의무를 부과하는 규정이 도입되었다. 요컨대 SW의 생산자에 대하여 안전기준 준수의무를 부과하는 것이 규제의 내용이다.

규제영향분석서에 따르면 안전관리대상 SW에 해당하는 안전 필수 산업군⁶⁵⁾ 및 국가주요시설물⁶⁶⁾에 대한 SW 개발·운영안전 확보가 반드시 필요한데, 이에 대한 다른 대안이 없고 기존의 규제와 중복성이 없다고 분석하였다. 규제의 적정성에 있어선 민간 경쟁체제에 따라 SW안전을 확보하기엔 장시간이 소요되어 국가 차원의 개입이 필요함을 이유로 들어 적정성을 확보하고 있다 하였고, 규제

65) 원자력, 자동차, 철도, 항공(무인기), 의료기기, 제조, 로봇 등 쉰 산업분야

66) 인천공항 등 공항시설, 철도 관제시설, 수력·화력·원자력 발전시설 등

의 실효성 측면에선 기업들이 준비할 유예기간을 준다는 점과 SW관련 사고·민원 등 사건 발생시 SW안전기준 준수여부를 조사하는 방식으로 제도를 운영할 예정이어서 집행가능성이 있으므로 실효성도 존재한다고 판단하여 적절한 규제로 결론을 내렸다.

SW안전에 관해서 세계 주요국들은 이미 법제도화를 통하여 국민의 생명·신체 안전을 보호하고 있다. 우리도 국민의 보호를 위해 SW안전제도를 도입할 필요성이 있고, 유예기간 확보와 인식제고, 전문 인력양성 등을 통해 국내 SW산업에 안전제도를 연착시킬 수 있으므로 SW안전에 관한 해당 규정은 타당한 규정으로 생각된다.

(3) 공공SW사업의 재하도급 금지

규제내용	입법예고안
공공 소프트웨어 사업의 재하도급 금지 (제63조)	제63조 (하도급 제한 등) ① 소프트웨어사업자가 국가기관등의 장과 소프트웨어사업 계약을 체결하는 경우 물품구매 등 대통령령으로 정하는 금액을 제외한 사업금액의 100분의 50을 초과하여 하도급할 수 없다. 다만, 신기술 또는 전문기술이 필요한 경우 등 과학기술정보통신부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 이를 초과하여 하도급할 수 있다. ② 제1항에 따라 하도급하는 경우에는 미리 국가기관등의 장으로부터 승인을 받아야 하며, 하도급받은 소프트웨어사업자는 다시 하도급할 수 없다. ④ 국가기관등의 장은 제1항 또는 제2항을 위반한 소프트웨어사업자에게 시정을 요구하여야 한다. ⑤ 국가기관등의 장은 전항의 소프트웨어사업자에게 사업기간 중에 시정을 요구하였음에도 이를 이행하지 않은 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법률에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.

2014년 12월 30일 개정된 SW산업진흥법 제20조의3에서는 공공SW사업에서 사업자가 사업금액의 50%를 초과하여 하도급을 할 수 없도록 하였고, 하도급을 받은 수급사업자가 재하도급하는 것은 원칙적으로 전면금지하였다.⁶⁷⁾

67) 제20조의3(하도급 제한 등) ① 소프트웨어사업자가 국가기관등의 장과 소프트웨어사업 계약을 체결하는 경우 사업금액의 100분의 50을 초과하여 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 단순 물품의 구매·설치 용역 등
 2. 신기술 또는 전문기술이 필요한 경우 등 미래창조과학부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우
- ② 제1항에 따라 하도급받은 소프트웨어사업자는 도급받은 사업을 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급할 수 있다.
1. 하도급받은 사업의 품질 또는 수행 능력에 중대한 장애가 발생하여 이를 개선하기 위하여 불가피한 경우
 2. 과업의 변경 등 하도급받은 사업의 여건 변화에 대응하기 위하여 불가피한 경우
 3. 그 밖에 하도급받은 사업의 수행을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 경우

그럼에도 인력송출을 업으로 하는 SW기업 등 재하도급 예외사유를 악용하거나 주사업자와 담합한 에이전트가 다단계 하도급 구조에서 이익을 얻어가는 사례가 지속되어 왔다. 이러한 폐단을 없애기 위해 입법예고안에선 공공SW사업에 있어서 재하도급을 예외없이 전면 금지하도록 기존 법률을 개정하였다.

규제영향분석서에 따르면 현행법에서 재하도급을 원칙적으로 금지하는 규정을 두었음에도 SW산업계의 하도급 구조개선 효과가 적어 업계의 자율적 자정노력에 따른 효과를 기대하기 어려워 재하도급 전면금지라는 규제가 불가피하다고 언급하고 있다. 즉, SW사업의 다단계 하도급 구조가 부정적 문제를 파생시키고 궁극적으로 산업의 발전을 저해하는 요인이며, 재하도급 전면금지는 SW산업구조를 획기적으로 변화시키기 위해 필요한 제도라 판단하였다. 다만 재하도급을 전면금지하여도 하도급사로 SW사업에 참여할 수 있어 규제가 적정하고, 공공 SW사업은 모든 하도급계약에 대해 사전승인을 받은 후 계약하도록 규정하고 있어 집행가능성이 있는 실효적인 규정이라 판단하였다.

그러나 입법예고안의 재하도급 전면금지는 국회제출안에서는 현행법과 유사하게 재하도급은 제한적으로 허용하고 재재하도급을 전면금지하는 것으로 변경되었다.

SW업계의 다단계 하도급구조에서 각 단계의 SW사업자 중 일부는 실제로 SW 개발업무를 수행하지 않고 다시 하도급하기 때문에 자체적으로 부가가치를 창출한다고 보기는 어려우면서 실제 SW를 개발하는 최종단계의 하도급사와 소속 개발자들에게 돌아갈 수 있었던 대가를 가져가는 셈이다. 또한 최종단계의 하도급사에 소속된 저숙련SW개발자들은 과업의 변경이나 추가로 인한 업무부담까지 감당해야 해 자신들의 노력에 대한 충분한 대가를 받고 있다고 보기가 어렵다. 다단계 하도급구조에서의 낮은 보상은 저숙련SW개발자들로 하여금 SW업계를 이탈하게 만드는 주요한 요인이 되며 결국 이는 SW산업계의 인력양성에 부정적인 영향을 끼치게 된다. 이러한 사정을 고려하면 공공SW사업만을 대상으로 하

-
- ③ 제1항, 제2항 단서에 따라 하도급하는 경우에는 미리 국가기관등의 장으로부터 승인을 받아야 한다.
 - ④ 국가기관등의 장은 소프트웨어사업자가 하도급하려는 사업이 대통령령으로 정하는 사업금액 비율을 초과하는 경우에는 수급인에게 하수급인과 공동수급체로 참여할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 수급인은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.
 - ⑤ 제3항에 따른 하도급 승인 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 미래창조과학부령으로 정한다.

더라도 재하도급에 대한 법적 규제의 필요성이 어느 정도 있다고 판단된다. 그러나 한정된 영역일지라도 재하도급 전면금지 수급인은 도급인에게 일의 완성에 관한 책임을 부담하는 대신 일을 완성하는 방식에서는 자유를 인정받는다. 도급계약의 원리와 충돌하기 때문에 논란이 된다. 따라서 SW사업자들의 영업의 자유가 침해되는 정도와 SW산업계의 발전과 SW기술자의 권익향상이라는 공익적 가치 사이의 비교가 보다 철저하게 이뤄져야 하며, 특히 SW산업계의 발전과 SW기술자의 권익향상이 실제로 이뤄질 지에 관해 추가적인 연구가 필요하다.

(4) SW산출물 유출 등에 따른 입찰참가자격 제한

규제내용	입법예고안
소프트웨어산출물 유출 등에 따른 입찰참가자격 제한 (제68조)	제68조 (소프트웨어산출물의 활용 보장) ④ 국가기관등의 장은 계약상대자가 다음 각 호 어느 하나에 해당하는 경우 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제27조 및 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제31조에 따라 국가기관등의 소프트웨어사업에의 입찰참가자격을 제한하여야 한다. 1. 반출한 소프트웨어산출물에 유출금지정보를 삭제하지 않고 활용하는 경우 2. 소프트웨어산출물을 승인없이 무단으로 유출하는 경우 3. 소프트웨어산출물이 권한없는 제3자에게 유출되는 경우

SW사업에 따라 산출된 결과물의 지식재산권은 원칙적으로 공동소유가 되며 발주기관 일방의 소유인 경우에도 특별한 사정이 없는 한 SW사업자에게 2차적 저작물 작성권은 부여되는 것으로 규정하고 있다. 그러나 현실적으로 SW사업자가 자신이 개발한 SW를 활용하기 위해선 SW산출물을 확보하여야 하나 내부 보안규정 등의 이유로 산출물 확보가 불가능한 경우가 대부분이고, SW사업자는 이를 활용하는데 큰 애로사항을 겪어왔다.

입법예고안에서는 SW산출물의 활용 보장 규정을 도입, SW산출물이 비밀에 해당하는 경우가 아니라면 SW사업자가 이를 활용할 수 있는 길을 열어주었다. 그러나 SW산출물엔 발주기관 등의 민감한 정보를 포함한 경우가 있을 수 있으므로 산출물을 반출한 SW사업자도 유출금지정보를 삭제하고 활용하여야 하며, 발주기관은 제3자에게 이전 시 사전승인 조건을 부여할 수 있도록 하였다.

입법예고안 제68조 제4항에선 SW사업자가 SW산출물을 활용하는 과정에서 보안의무를 준수하도록 국가계약법 및 지방계약법을 준용하여 SW산출물을 무단으로 유출시킨 경우 SW사업 발주기관은 해당 사업자를 부정당업자로 지정, 입찰참가자격을 제한하도록 하였다. 규제영향분석서에선 SW산출물의 다양한 활용을

보장하되 SW산출물의 민감정보 유출에 철저한 사전예방을 위해서 국가계약법 등 기존의 규정을 준용하여 계약 상대방(SW사업자)의 경각심을 고취시킬 필요가 있어 해당 규정이 필요하다고 판단하였다.

SW사업자의 SW산출물 활용을 보장해주기 위해선 SW사업자 역시 산출물을 잘 관리하고 기밀사항이 유출되지 않도록 조심하여야 한다. 이 규정을 통해 SW사업자의 경각심 고취는 물론 SW산출물의 관리와 보안을 위해 노력하는 분위기를 조성해 나가야할 필요가 있다. 참고로 국회제출안에서는 일부 조항까지 과학기술정보통신부와 행정안전부가 협의하여 제정하는 고시로 위임하는 것으로 바뀌었고, 부정당업자로 지정하여 입찰참가자격을 제한하는 규정은 삭제되었다. 이는 그동안 입찰참가자격의 제한 등의 불이익은 국가계약법, 지방계약법 등의 하위법령에서 일괄적으로 규정하고 있었기에 법체계의 통일성을 유지하기 위한 것으로 이해된다. 따라서 SW진흥법이 시행될 경우 그에 발맞추어 국가계약법과 지방계약법 등의 하위법령도 개정될 필요가 있다.

제3장 SW진흥법 주요조문 분석

제1절 총칙부터 기반조성까지

1. SW산업의 정의

SW산업의 정의규정은 SW산업진흥법의 모태인 SW개발촉진법이 2000년 1월 21일 SW산업진흥법으로 전부 개정⁶⁸⁾되면서 들어오게 되었다. SW개발촉진법이 SW산업진흥법으로 전부개정된 이유가 ‘지식과 정보가 고부가가치를 창출하는 21세기 지식정보화사회에서 국가의 경쟁력을 가늠하는 핵심산업인 소프트웨어산업을 종합적으로 육성·발전시키려는’ 것이었으므로 진흥의 대상인 SW산업의 범위 설정을 위해서 SW산업을 정의하는 것은 당연하다 볼 수 있다.

당시 SW산업진흥법이 규정한 SW산업은 ‘SW의 개발, 제작, 생산, 유통 등과 이에 관련된 서비스산업’과 ‘정보시스템의 구축·운영 등과 관련된 산업⁶⁹⁾’이었다. 이 문구는 특별한 변화 없이 현행 SW산업진흥법에까지 이어졌고, 다만 후자인 ‘정보시스템’의 정의가 「정보화촉진기본법」에서 2005. 12. 30. 「정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률」으로, 다시 2010. 2. 4. 「전자정부법」의 정의규정을 인용하는 것으로 변경되었다.

〈표 3-1〉 SW산업진흥법상 정보시스템의 정의 변화

법률	조항
정보화촉진기본법 (2000. 1. 21. 당시)	제15조의2 (정보시스템에 대한 감리) ①정보통신부장관은 정보를 수집·가공·저장·검색하기 위한 기기 및 소프트웨어의 조직화된 체제(이하 "정보시스템"이라 한다)의 효율적인 구축·운영과 안전성 및 신뢰성의 확보를 위하여 정보시스템에 대한 감리의 기준을 정하여 이를 고시하고, 정보시스템을 개발·구축 또는 운영하는 자에게 이 기준의 준수를 권고할 수 있다.
정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률 (2005. 12. 30. 제정, 2006. 7. 1. 시행)	제2조 (정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. "정보시스템"이라 함은 정보의 수집, 가공, 저장, 검색, 송신·수신 및 그 활용과 관련되는 기기와 소프트웨어의 조직화된 체계를 말한다.
전자정부법 (정보시스템법 폐지에 따라 관련규정이 전자정부법으로 넘어오면서 2010. 2. 4. 전부개정, 2010. 5. 5. 시행)	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 13. "정보시스템"이란 정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 관련되는 기기와 소프트웨어의 조직화된 체계를 말한다.

68) 법률 제6198호, 2000. 1. 21. 전부개정, 2000. 7. 22. 시행

69) 당시 시행중이던 정보화촉진기본법(현행 국가정보화기본법) 제15조의2에 따르면 「정보시스템이란 정보를 수집·가공·저장·검색하기 위한 기기 및 소프트웨어의 조직화된 체제」라고 규정하고 있었다.

SW산업의 정의규정을 처음 도입할 당시 SW개발·유통은 물론 SI구축을 업으로 하는 IT서비스업체까지 모두 포함을 시키기 위해 정보시스템의 개념을 도입하게 되었다. 다만 정보화촉진기본법에선 정보시스템에 대한 별도의 정의 규정이 없고 감리규정 안의 정의에 관한 문구를 인용한 것이고, 이후 정보시스템법이 정보시스템에 관한 일반법이자 독립된 정의규정을 두고 있었기에 SW산업진흥법에서도 이를 인용한 것으로 보인다. 정보시스템법이 폐지된 후엔 정보시스템에 관한 규정이 전자정부법에 편입되면서 다시 전자정부법을 인용하는 것으로 SW산업 정의규정이 개정되었다.

그러나 전자정부법은 행정업무의 전자적 처리를 의미하는 전자정부에 관한 법으로⁷⁰⁾ 정보시스템 구축의 의미가 공공SW구축을 의미하는 것으로 오해할 소지가 있어 국회제출안에선 SW산업의 정의를 「소프트웨어의 개발, 제작, 생산, 유통, 운영 및 유지·관리 등과 그 밖에 소프트웨어와 관련된 서비스를 제공하는 산업」으로 정하게 되었다.

법률용어	정의 (국회제출안 기준)
소프트웨어사업	“소프트웨어사업”이란 소프트웨어산업과 관련된 경제활동을 말한다. (제2조 제3호)
소프트웨어산업정보	소프트웨어기술자 현황, 소프트웨어사업자 현황, 소프트웨어산업 현황 및 소프트웨어융합 현황 등 (제6조 실태조사)

SW산업의 정의규정은 SW사업, SW산업정보를 정의함에 있어서 기초가 되는 규정으로 이를 바탕으로 SW사업 선진화 규정이 적용되는 SW사업의 범위와 실태조사의 대상이 되는 SW산업정보의 범위가 정해지므로 중요한 규정이다.

이번 국회제출안에선 SW산업진흥법 제정 이후 처음으로 SW산업에 관한 정의가 크게 바뀌어 ‘정보시스템’에 관한 문구가 바뀌게 되었다. 그러나 국회제출안의 ‘소프트웨어의 개발, 제작, 생산, 유통, 운영 및 유지·관리’라는 문구와 전자정부법의 ‘정보시스템’에 대한 정의인 ‘정보의 수집·가공·저장·검색·송신·수신 및 그 활용과 관련되는 기기와 소프트웨어의 조직화된 체계’를 살펴보면 정보시스템이란 기기와 SW가 유기적으로 결합되어 분리가 어려운 요

70) 전자정부법 제1조(목적) 이 법은 행정업무의 전자적 처리를 위한 기본원칙, 절차 및 추진방법 등을 규정함으로써 전자정부를 효율적으로 구현하고, 행정의 생산성, 투명성 및 민주성을 높여 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 한다.

소임을 알 수 있고, 공공부문 SW사업 수요예보제가 이미 정보통신융합법 제28조 및 제29조의 정보통신장비 관련 규정, 정보보호산업법 제6조(구매수요정보의 제공)와 통합되어 ‘공공부문 SW·ICT장비·정보보호 수요예보’로 운영되고 있으므로 실질적인 변화는 없을 것으로 보인다.

2. SW안전의 정의

SW진흥법에는 그동안 사람의 생명과 신체의 보호를 위해 필요성이 계속 제기되어온 SW안전에 관한 규정이 포함되었다. SW안전이란 소프트웨어 자체적인 오류·결함이나 안전기능 미비로 인하여 발생하는 위험을 방지하는 개념으로 차량의 SW 결함으로 인한 사고, SW의 안전기능 미비로 인한 의료기기사고 등 SW의 내부적 요인에 따른 위험에 관한 것이다.

〈표 3-2〉 SW안전 정의 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제3조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. “소프트웨어안전”이란 소프트웨어로 인한 사람의 생명이나 신체에 대한 위험의 발생을 방지하거나 이에 대한 충분한 대비가 되어 있는 상태를 말한다.	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 8. “소프트웨어안전”이란 외부로부터의 침해행위가 없는 상태에서 소프트웨어의 내부적인 오작동 및 안전기능(사전 위험분석 등을 통하여 위험발생을 방지하는 기능을 말한다) 미비 등으로 발생할 수 있는 사고로부터 사람의 생명이나 신체에 대한 위험에 충분한 대비가 되어 있는 상태를 말한다.

입법예고안의 SW안전에 관한 정의규정을 보면 ‘SW로 인한 사람의 생명이나 신체에 대한 위험’이라고 규정되어 있어 SW 문제로 발생하는 모든 사고를 포함하는 것으로 확대 해석될 여지가 있었다. 이에 국회제출안에선 SW안전의 의미를 명확하게 하기 위하여 ‘외부로부터의 침해행위가 없는 상태’, ‘SW내부적인 오작동 및 안전기능 미비 등’이라는 요건을 두었다. 이를 통해 외부로부터의 허가되지 않은 접근에 관한 개념인 SW보안이나 SW 자체의 기능적합성⁷¹⁾, 신뢰성⁷²⁾ 등에 관한 개념인 SW품질과는 분리되는 개념임을 분명히 하였다.

71) 과기정통부 고시 소프트웨어 품질인증의 세부기준 및 절차 제2조(용어의 정의)

8. “기능적합성”이라 함은 소프트웨어가 지정된 조건에서 요구된 기능을 제공하는 정도를 말한다.

72) 과기정통부 고시 소프트웨어 품질인증의 세부기준 및 절차 제2조(용어의 정의)

12. “신뢰성”이라 함은 지정된 기간 동안 지정된 조건에서 소프트웨어가 지정된 기능을 수행할 수 있는 정도를 말한다.

이러한 SW안전은 이미 미국, EU 등에선 차, 항공, 의료 등 사람의 생명과 신체에 밀접한 분야에서 SW안전에 관한 표준화를 체계를 만들어 국제적으로 관련 기술을 주도해 나가고 있고, 현재는 가전제품에도 SW안전과 관련된 인증제도를 도입하여 미국, EU시장에 가전제품을 수출하기 위해선 해당 인증을 받도록 하고 있다.⁷³⁾ 이러한 세계적 움직임과 국민의 생명·신체·재산에 대한 보호를 위해 국회제출안 기준 개정 SW진흥법에선 SW안전에 관한 개념을 바탕으로 SW안전 확보를 위한 시책규정과 관련 산업의 진흥을 도모하는 규정을 신설하였다.

〈표 3-3〉 SW안전기준 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제38조(소프트웨어안전 기준) ① 소프트웨어사업자는 소프트웨어안전 확보하도록 노력하여야 한다. ② 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 사항을 포함하는 소프트웨어안전에 관한 일반기준(이하 '일반안전기준'이라 한다)을 정하여 고시할 수 있다. 1. 소프트웨어안전 관련 위험분석 2. 소프트웨어안전 보장 설계 및 구현방법 3. 소프트웨어안전 검증 방법 4. 운영 단계의 소프트웨어안전 확보방안 5. 그 밖에 소프트웨어안전 확보에 필요하다고 인정되는 사항 ③ 중앙행정기관의 장은 제2항에 따른 일반안전기준을 참조하여 소관 분야별로 소프트웨어안전의 세부기준(이하 '세부안전기준'이라 한다)을 정하여 고시할 수 있다. ④ 다만, 제2항 및 제3항의 기준은 국가정보화기본법 및 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법, 정보보호 산업의 진흥에 관한 법 등 정보보호 관련 법령에 별도의 기준 및 조치 등이 있는 경우 이를 따라야 한다.	제29조(소프트웨어안전 확보) ① 정부는 소프트웨어안전 확보를 위한 시책을 마련할 수 있다. ② 과학기술정보통신부장관은 다음 각 호의 사항을 포함하는 소프트웨어안전 확보를 위한 지침을 정하여 고시할 수 있다. 1. 소프트웨어안전 관련 위험 분석 2. 소프트웨어안전 확보를 위한 설계 및 구현 방법 3. 소프트웨어안전 검증 방법 4. 운영 단계의 소프트웨어안전 확보 방안 5. 그 밖에 소프트웨어안전 확보에 필요하다고 인정되는 사항 ③ 중앙행정기관의 장은 소관 분야의 소프트웨어안전에 관한 기술기준을 수립하는 경우 제2항에 따른 지침 또는 국제표준 등을 고려하여야 한다.

입법예고안에서는 SW안전에 관한 구체적인 조항으로 ‘SW안전기준’, ‘SW안전 관리’, ‘SW안전 전문기관 지정’에 관한 조문이 추가되었다. ‘SW안전기준’ 규정은 과기정통부장관이 SW안전에 관한 일반 기준을 고시할 수 있도록 하고 중앙행정기관의 장들은 위 일반 고시를 참조하여 세부안전기준을 정할 수 있도록 하고 있다. 다만 이러한 세부안전기준을 정하는 가운데 국가정보화기본법, 정보통신망법, 정보보호산업법 등에 별도의 규정이 있는 경우 해당 법률을 우선 적용하는 규정을 두었다.

73) <http://www.etnews.com/20160211000284>

그러나 국회제출안에서는 SW안전에 관하여 과기정통부장관은 ‘지침’을 고시할 수 있는 것으로 하였고, 중앙행정기관의 장은 소관 분야의 SW안전에 관한 기술기준을 수립할 시에 과기정통부장관의 ‘지침’과 국제 표준 등을 고려하도록 하였다. SW안전에 관한 정의도 SW보안 등 다른 개념들과 명확히 구별되면서 국가정보화기본법 등 타법의 우선 적용을 규정하였던 제4항도 국회제출안에선 삭제되었다.

한편 입법예고안에서는 SW안전기준 규정을 통해 마련된 ‘세부안전기준’을 토대로 이를 준수하고 대상 SW를 관리하도록 하는 ‘SW안전 관리’ 규정을 신설하였다. 그러나 이 규정은 국회제출안에서 세부안전기준에 관한 내용이 모두 삭제되면서 같이 삭제되었다. 결과적으로 SW안전에 관한 방침과 위험 관리는 각 소관분야의 중앙행정기관장의 재량영역으로 두게 되었다.

〈표 3-4〉 SW안전관리 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제39조(소프트웨어안전 관리) ① 중앙행정기관의 장은 소관 분야별로 위험의 발생빈도와 피해의 심각도 등을 고려하여 소프트웨어안전의 확보가 필요한 소프트웨어를 안전관리 대상으로 지정할 수 있다. ② 제1항에 따라 지정된 소프트웨어(이하 “안전관리 대상 소프트웨어”라 한다)를 개발, 제작 또는 생산하는 자는 제38조제3항에 따른 소프트웨어 개발에 대한 세부안전기준을 준수하여야 한다. ③ 안전관리 대상 소프트웨어를 운영하고 있는 국가기관등은 제38조제3항에 따른 세부안전기준에 운영기준이 포함된 경우 안전관리 대상 소프트웨어의 운영계획을 수립하고 이행하여야 한다. ④ 국가 또는 지방자치단체는 사람의 생명 또는 신체에 위험 또는 피해가 발생한 사고에 대해 조사하는 기구(명칭을 불문한다)를 구성·운영하는 경우 소프트웨어전문가를 포함하여야 한다. 다만, 소프트웨어가 사고원인이 아님이 명백한 경우에는 그러하지 아니하다. ⑤ 제1항의 안전관리 대상 소프트웨어의 지정과 해제, 제4항의 사고조사 소프트웨어전문가 자격요건 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	<삭제>

끝으로 입법예고안에선 SW안전에 관한 전문기관을 지정하는 규정을 두었고 전문기관은 SW안전 기술 연구, 산업 진흥 등에 관한 업무를 수행할 수 있도록 하였다. 그러나 이 규정은 ‘SW안전 산업 진흥 등’으로 제목이 수정되고, 그 내용도 전문기관의 지정에 관한 내용은 삭제되고 SW안전 기술연구·인력양성·

산업기반 등에 관한 사업을 과기정통부장관이 추진할 수 있도록 하는 규정으로 변경되었다. 국회제출안의 ‘SW안전 산업진흥’ 규정은 같은 법률 제71조 ‘업무의 위탁’ 규정을 고려하여 수정된 것으로 보이며 추후 SW안전에 관한 사업을 과기정통부가 추진하고, 이를 SW안전에 관한 인력과 기술을 갖춘 기관에 위탁 하는 방식으로 규정이 운영될 것으로 예상된다.

〈표 3-5〉 SW안전 관련 사업 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제40조(소프트웨어안전 전문기관 지정) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어안전에 관한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 업무를 수행하는 전문기관을 지정할 수 있다. 1. 소프트웨어 안전기술 연구 2. 소프트웨어 안전산업 진흥 3. 소프트웨어 안전관리 지원 및 안전사고 대응 지원 4. 소프트웨어 안전정보 추적 및 활용 5. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업	제30조(소프트웨어안전 산업 진흥 등) 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어안전 사업을 진흥하고 국가 전반의 소프트웨어안전을 확보하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진할 수 있다. 1. 소프트웨어안전 기술 연구 2. 소프트웨어안전 인력 양성 3. 소프트웨어안전 산업 기반 조성 4. 소프트웨어안전 관리 지원 및 안전사고 대응 지원 5. 소프트웨어안전 정보 추적 및 활용 6. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업
② 제1항에 따른 전문기관 지정 등에 관한 사항은 대통령령으로 정한다.	
③ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어안전 전문기관으로 지정된 기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당할 때에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받았을 때 2. 지정요건을 충족하지 못하게 된 경우 3. 업무수행능력이 현저히 부족하다고 인정되는 경우	
④ 과학기술정보통신부는 전문기관의 운영 등에 필요한 경비를 지원할 수 있다.	

3. 실태조사와 SW산업정보의 관리

〈표 3-6〉 실태조사 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제8조(실태조사 등) ① 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획과 시행계획, 기타 소프트웨어와 관련된 정책의 수립·시행을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 현황, 통계 및 실태 등을 조사하거나 작성할 수 있다. 1. 소프트웨어산업 관련 실태 및 통계 2. 소프트웨어 인력 현황 및 수급 전망 3. 소프트웨어 연구개발 및 투자 규모 4. 소프트웨어융합 관련 실태 및 통계 5. 그 밖에 소프트웨어와 관련된 정책의 수립·시행을 위하여 필요한 사항	제6조(실태조사) ① 과학기술정보통신부장관은 기본계획 및 시행계획의 효율적인 수립·추진을 위하여 소프트웨어기술자 현황, 소프트웨어사업자 현황, 소프트웨어산업 현황 및 소프트웨어융합 현황 등(이하 “소프트웨어산업정보”라 한다)에 대한 조사를 하고 그 결과를 공표할 수 있다.

③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사의 결과를 공표할 수 있다.	
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사 등을 위하여 필요한 자료를 국가기관등, 기업, 연구기관 및 그 밖의 단체에 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.	② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사를 위하여 필요한 경우에는 소프트웨어사업자, 소프트웨어융합 분야 사업자, 소프트웨어 관련 사업자단체(둘 이상의 소프트웨어사업자로 구성되어 소프트웨어산업 분야에서 활동하는 단체를 말한다. 이하 "사업자단체"라 한다) 또는 제60조에 따른 소프트웨어공제조합 등에 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. ③ 제2항에 따른 요청을 받은 소프트웨어사업자 등은 특별한 사정이 없으면 요청에 따라야 한다. 다만, 요청받은 자료가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 국가안보에 관한 사항 2. 소프트웨어사업자, 소프트웨어융합 사업자, 사업자단체 또는 제60조에 따른 소프트웨어공제조합의 영업비밀(「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀을 말한다)에 관한 사항으로서 소프트웨어사업자 등의 정당한 이익을 침해할 우려가 있는 사항
④ 제1항에 따른 실태조사의 방법·절차 및 제3항에 따른 공표 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 제2항에 따른 자료 제출의 요청 절차에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

SW진흥법 전부개정안에는 실태조사에 관한 내용이 새로 추가되었다. 실태조사는 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」에 있었던 개념으로 중앙정부의 ICT계획 수립·시행을 위한 정책적 목적에 따라 기술·인력·R&D 등 여러 현황과 통계 등을 조사·작성할 수 있도록 하는 조항이었다.

정보통신융합법 제8조(실태조사 등) ① 과학기술정보통신부장관과 관계 중앙행정기관의 장은 기본계획과 실행계획의 수립·시행을 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 현황, 통계 및 실태 등을 조사하거나 작성할 수 있다. 1. 정보통신융합등 기술·서비스 관련 실태 및 통계 2. 분야별·기능별 인력 현황 및 수요 전망 3. 분야별·기능별 연구개발 및 투자 규모 4. 그 밖에 기본계획 및 실행계획의 수립·시행을 위하여 필요한 사항	
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사 등을 위하여 필요한 자료를 관계 중앙행정기관의 장과 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사, 기업, 연구기관 및 그 밖의 공공기관이나 단체에 요청할 수 있다. 이 경우 자료 제출을 요청받은 자는 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.	
③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 실태조사의 결과를 공표할 수 있다.	
④ 제1항에 따른 실태조사의 방법·절차 및 제3항에 따른 공표 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	

현행 SW진흥법에서도 SW산업의 진흥을 위한 기본계획 및 이를 위한 세부 시행계획 수립에 관한 규정을 두고 있고, 이러한 계획의 수립·시행 및 기타 SW정책을 위하여 입법예고안에 정보통신융합법의 실태조사와 유사한 규정을 신설하였다.

한편 현행법에는 SW산업정보의 관리에 관한 규정이 별도로 존재하고 있었다. 이는 SW산업정보란 SW산업의 기술 수준, 연구·시장 동향, 사업자·기술인력 현황 등에 관한 정보를 지칭하며 과기정통부장관은 SW산업정보를 SW사업자 등으로부터 받아 이를 종합관리체계를 통해 관리하고 관련 기관·단체 등에 제공할 수 있도록 하고 있다.

<표 3-7> SW산업정보의 관리 등에 관한 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제14조(소프트웨어산업정보의 관리 등) ① 정부는 소프트웨어산업의 진흥을 위하여 소프트웨어산업의 기술 수준, 연구 동향, 시장 동향, 사업자 현황 및 기술인력 현황 등 소프트웨어산업 전반에 관한 정보(이하 "소프트웨어산업정보"라 한다)를 종합적으로 관리하고, 이를 관련 기관·단체 등에 제공할 수 있다.	제15조(소프트웨어산업정보의 관리 등) ① 정부는 소프트웨어산업의 진흥을 위하여 소프트웨어산업의 기술 수준, 연구 동향, 시장 동향, 사업자 현황 및 기술인력 현황 등 소프트웨어산업 전반에 관한 정보(이하 "소프트웨어산업정보"라 한다)를 종합적으로 관리하고, 이를 관련 기관·단체 등에 제공할 수 있다.	제7조(소프트웨어산업정보의 관리 등) 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 바에 따라 소프트웨어산업정보를 종합적으로 관리하고, 공개할 수 있다.
② 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업정보를 종합적으로 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소프트웨어산업정보 종합관리체계를 구축·운영할 수 있다.	② 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업정보를 종합적으로 관리하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 소프트웨어산업정보 종합관리체계를 구축·운영할 수 있다.	
③ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업정보를 종합적으로 관리하기 위하여 소프트웨어사업자, 소프트웨어 관련 사업자단체(둘 이상의 소프트웨어사업자로 구성되어 소프트웨어산업분야에서 활동하는 단체를 말한다. 이하 "사업자단체"라 한다) 및 제27조에 따른 소프트웨어공제조합에 소프트웨어사업의 수행에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.	③ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업정보를 종합적으로 관리하기 위하여 소프트웨어사업자, 소프트웨어 관련 사업자단체(둘 이상의 소프트웨어사업자로 구성되어 소프트웨어산업분야에서 활동하는 단체를 말한다. 이하 "사업자단체"라 한다) 및 제81조에 따른 소프트웨어공제조합에 소프트웨어사업의 수행에 관한 자료의 제출을 요청할 수 있다.	
④ 제3항에 따라 자료 제출을 요청받은 자는 자료가 국가안보에 관한 내용이거나, 소프트웨어사업자 또는 사업자단체의 영업비밀(「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀을 말한다)에 관한 사항으로서 소프트웨어사업자 등의 정당한 이익을 침해할 우려가 있는 등 특별한 사유가 있을 때에는 제출하지 아니할 수 있다.	④ 제3항에 따라 자료 제출을 요청받은 자는 자료가 국가안보에 관한 내용이거나, 소프트웨어사업자 또는 사업자단체의 영업비밀(「부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률」 제2조제2호에 따른 영업비밀을 말한다)에 관한 사항으로서 소프트웨어사업자 등의 정당한 이익을 침해할 우려가 있는 등 특별한 사유가 있을 때에는 제출하지 아니할 수 있다.	
⑤ 과학기술정보통신부장관은 제1항 및 제2항의 업무를 추진하기 위하여 소프트웨어산업정보를 전문적으로 관리하는 기관을 지정할 수 있다.	⑤ 과학기술정보통신부장관은 제1항 및 제2항의 업무를 추진하기 위하여 소프트웨어산업정보를 전문적으로 관리하는 기관을 지정할 수 있다.	
⑥ 제3항에 따른 자료 제출의	⑥ 제3항에 따른 자료 제출의	

요청 절차 및 제5항에 따른 정보관리기관의 지정 요건 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	요청 절차 및 제5항에 따른 정보관리기관의 지정 요건 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	
--	--	--

SW산업정보에 관한 규정은 SW산업진흥법의 전신인 SW개발촉진법 제정시부터 ‘SW 정보의 관리’라는 명칭으로 존재하고 있었고, 현행법과 같이 수집·조사의 대상이 되는 정보가 국내외 SW산업 전반에 관한 정보가 된 것은 1995. 12. 6. SW개발촉진법 전부개정을 통해서다.⁷⁴⁾ 당시의 제개정이유서엔 SW산업정보의 수집·조사 규정이 개정된 이유가 남아있지 않지만 전부개정을 한 이유가 ‘소프트웨어에 관한 정책을 기술개발중심에서 전반적인 소프트웨어산업의 진흥으로 전환하고, 산업환경의 변화에 맞도록 관련규정을 정비하는...’으로 기재되어 있어 SW산업의 진흥을 중심으로 법 규정을 재편하는 가운데 정보수집규정도 이에 맞게 수정된 것으로 보인다.

실태조사와 SW산업정보에 관한 규정은 문언만으로 엄격히 해석을 할 경우 실태조사는 정부의 정책을 위해 SW산업의 현황을 조사·공표할 수 있도록 하는 규정이고 SW산업정보에 관한 규정은 SW산업의 진흥을 위해 정부가 SW사업자 등으로부터 정보를 제공받아 진흥사업을 수행하는 기관·단체 등에 정보를 제공하도록 하는 규정으로 볼 수 있다.

그러나 규정을 전체적인 맥락에서 볼 경우 SW산업정보 수집 규정 역시 정부의 정책적 목적을 위해 수집하는 것으로 볼 수 있고, 수집의 대상이 되는 정보에도 큰 차이가 없어, 입법예고안과 달리 국회제출안에선 SW산업정보의 관리 규정과 실태조사의 규정을 통합하여 실태조사는 SW산업에 관한 정보를 조사·공표할 수 있는 근거 규정으로 두고, SW산업정보의 관리 규정은 대통령령에 따라 수집

74) SW개발촉진법(시행 1996.6.7. 법률 제4997호, 1995.12.6., 전부개정)

제6조 (소프트웨어 정보의 관리) ①정부는 소프트웨어산업의 진흥과 소프트웨어의 이용효율을 높이기 위하여 소프트웨어의 기술수준·연구동향·시장동향 및 사업자현황등 국내외 소프트웨어 산업전반에 관한 정보를 수집·조사하여 이를 체계적이고 종합적으로 관리하고 보급하기 위하여 필요한 조치를 강구한다.

②정보통신부장관은 제1항의 업무를 추진하기 위하여 소프트웨어 관련정보를 전문적으로 관리하는 기관을 지정할 수 있다.

③제2항의 규정에 의한 소프트웨어 관련정보를 전문적으로 관리하는 기관의 지정요건 및 운영등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

된 정보의 관리·공개를 위한 근거 규정으로 수정한 것으로 보인다.

현재 SW산업정보의 관리를 담당하는 기관은 「소프트웨어사업 정보관리 및 관리감독 전문기관 지정 고시」에 따라 정보통신산업진흥원이 담당하고 있다. 국회제출안이 그대로 입법될 경우 SW산업정보관리기관과 별도로 실태조사 업무를 위탁받아 수행하는 기관이 지정될 것으로 예측되고, 매년 수행되는 ICT 실태 조사와 같이 매년 SW산업 전반에 관한 실태조사가 이루어지고 이에 대한 결과가 공표될 것으로 보인다.

4. SW기술자와 SW사업자 관련 제도

SW산업진흥법에선 SW사업자와 기술자의 신고 제도를 두고 있고 동 규정은 전면개정안에서도 명칭을 바꾸어 유지되었다. 명칭이 바뀐 것은 ‘신고’란 명칭이 사업이나 자격의 인허가 같은 느낌을 주어 실제 제도의 취지를 반영하여 ‘SW사업자 실적 등 관리’, ‘SW기술자의 경력 등 확인’으로 변경되었다.

(1) SW사업자신고제도

SW사업자신고제도는 SW사업자의 기술인력, 사업수행 실적 등 사업수행능력과 실적을 신고하도록 하는 제도다. SW사업자신고제도는 1995. 12. 6. SW개발촉진법 전부개정을 통해 처음 제정되었는데 SW개발촉진법이 SW기술에서 SW산업을 진흥하는 방향으로 개정이 되는 가운데 정부가 SW산업의 현황을 파악하고 적절한 시책을 설정할 수 있도록 신고에 관한 규정을 제정하였다.

다만 95년 당시의 SW사업자신고규정은 SW사업자로 하여금 신고하게 할 수 있다는 추상적인 규정⁷⁵⁾에 그쳤고, 현행법과 유사한 조문으로 개정이 이루어진 시기는 2000. 1. 21. SW개발촉진법이 SW산업진흥법으로 전부개정되면서였다. 이후 SW사업자신고규정은 큰 변화없이 현행법까지 이어져왔고 입법예고안에서도 별다른 수정이 없었으나, 국회제출전 다양한 의견수렴을 통하여 국회제출안에서의 형태를 띠게 되었다.

75) 소프트웨어개발촉진법

제7조 (소프트웨어사업자의 신고) 정보통신부장관은 소프트웨어의 개발·이용촉진등을 위하여 필요한 경우 대통령령이 정하는 바에 따라 소프트웨어사업자로 하여금 신고하게 할 수 있다.

〈표 3-8〉 SW사업자신고제도 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제24조(소프트웨어사업자의 신고) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업의 진흥을 위하여 소프트웨어사업자로 하여금 기술인력, 사업수행 실적 등금의 관리에 필요한 사항을 과학기술정보통신부장관에게 신고하게 할 수 있다. 신고한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다.	제13조(소프트웨어사업자의 신고) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업의 진흥을 위하여 소프트웨어사업자로 하여금 기술인력, 사업수행 실적 등금의 관리에 필요한 사항을 과학기술정보통신부장관에게 신고하게 할 수 있다. 신고한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다.	제57조(소프트웨어사업자 실적 등 관리) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어산업 진흥을 위하여 소프트웨어사업자로 하여금 기술인력, 사업수행 실적 등의 자료를 과학기술정보통신부장관에게 제출하게 할 수 있다.
② 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체에 대하여 제1항에 따른 신고 업무를 수행하게 할 수 있으며 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.	② 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 기관 또는 단체에 대하여 제1항에 따른 신고 업무를 수행하게 할 수 있으며 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.	
		② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 제출받은 자료를 유지·관리하여야 한다. 과학기술정보통신부장관은 제출받은 자료의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 대통령령으로 정하는 국가기관등의 장에게 자료제출을 요청할 수 있으며, 요청을 받은 국가기관등의 장은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.
③ 제1항에 따른 신고 사항 및 신고 절차와 제2항에 따른 기관 또는 단체의 지원 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	③ 제1항에 따른 신고 사항 및 신고 절차와 제2항에 따른 기관 또는 단체의 지원 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	③ 제1항에 따른 제출 내용 및 절차에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.

입법예고안 대비 국회제출안에서 수정된 사항은 과기정통부장관이 SW사업자들로부터 받은 자료들의 진실·정확성을 확보하기 위해 국가기관 등의 장에게 관련 자료제출을 요구할 수 있도록 하는 규정이 추가된 점이다. 이러한 규정을 통해 국내 SW산업의 현황을 파악하는데 있어 다른 기관들의 자료협조를 구할 수 있게 되어 효과적인 SW산업진흥 시책수립과 운영에 기여하게 될 것으로 예상된다.

그 외 위에서 언급한 것과 같이 국회제출안에선 법조항의 명칭이 ‘SW사업자 실적 등 관리’로 변경되었고, 기존 제1항에 규정되어 있었던 업무 위탁에 관한 내용은 별도의 업무위탁 조항을 두게 되어 삭제되었다.

(2) SW기술자신고제도

SW기술자신고제도 2007. 12. 21.자 SW산업진흥법 개정을 통해 신설된 규정이

다. 영세한 SW사업자들이 많아 SW생태계의 중요한 구성원인 SW기술자의 경력 등의 관리가 어려워 이를 정부가 직접 유지·관리하도록 규정을 신설하였다.⁷⁶⁾

신설당시 제개정이유서를 보면 공공SW사업의 부실방지 및 SW기술자의 권익보호를 위해 제도를 도입하였고, SW기술자로 하여금 근무처, 경력·학력·자격 등을 과기정통부장관에게 신고하도록 하였다. 이를 바탕으로 공공SW사업에서 발주처는 SW사업자를 선정하는 과정에서 SW사업자가 채용한 기술 인력에 대한 공신력있는 검증이 가능하도록 하였고, SW기술자의 국내외 취업시 객관적인 경력증명을 용이하게 하는 것을 목적으로 하였다.

<표 3-9> SW기술자신고제도 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제24조의3(소프트웨어기술자의 신고) ① 소프트웨어기술자는 근무처, 경력, 학력 및 자격 등(이하 "경력등"이라 한다)의 관리에 필요한 사항을 과학기술정보통신부장관에게 신고할 수 있다. 신고한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 신고를 받은 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 기록을 유지·관리하여야 하고, 신고받은 내용의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 국가기관 등의 장이나 신고한 소프트웨어기술자가 소속된 관련 업체·기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 업체·기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ (삭제) ④ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 신고한 소프트웨어기술자가 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 증명서(이하 "소프트웨어기술경력증"이라 한다)의 발급을 신청하면 이를 발급하여야 한다. 다만, 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자가 경력등을 거짓으로 신고한 경우에는 과학기술정보통신부령으로 정하는 절차에 따라 소프	제14조(소프트웨어기술자의 신고) ① 소프트웨어기술자는 근무처, 경력, 학력 및 자격 등(이하 "경력등"이라 한다)의 관리에 필요한 사항을 과학기술정보통신부장관에게 신고할 수 있다. 신고한 사항이 변경된 경우에도 또한 같다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 신고를 받은 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 기록을 유지·관리하여야 하고, 신고받은 내용의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 국가기관 등의 장이나 신고한 소프트웨어기술자가 소속된 관련 업체·기관의 장에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 업체·기관의 장은 특별한 사유가 없으면 그 요청에 따라야 한다. ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 신고한 소프트웨어기술자가 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 증명서(이하 "소프트웨어기술경력증"이라 한다)의 발급을 신청하면 이를 발급하여야 한다. 다만, 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자가 경력등을 거짓으로 신고한 경우에는 과학기술정보통신부령으로 정하는 절차에 따라 소프	제24조(소프트웨어기술자의 경력 등 확인) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자의 근무처, 경력, 학력 및 자격 등(이하 "경력등"이라 한다)에 관한 기록을 유지·관리할 수 있다. ② 제1항에 따른 관리를 받으려는 소프트웨어기술자는 경력등에 관한 기록을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다. ⑤ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 받은 기록의 진실성과 정확성을 확보하기 위하여 필요한 경우에는 국가기관 등의 장이나 소프트웨어기술자가 소속된 관련 업체·기관의 장에게 대통령령으로 정하는 자료의 제출을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 업체·기관의 장은 특별한 사유가 없으면 요청에 따라야 한다. ③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 기록을 제출한 소프트웨어기술자가 신청하면 소프트웨어기술자의 경력등에 관한 증명서(이하 이 조에서 "소프트웨어기술경력증"이라 한다)를 발급하여야 한다. ⑥ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술자가 경력등을 거짓으로 제출한 경우에는 그

76) 소프트웨어산업 진흥법 시행 2008. 6. 22. 법률 제8774호, 2007. 12. 21., 일부개정

트웨어기술경력증 발급을 취소하거나 발급하지 아니할 수 있다.	트웨어기술경력증 발급을 취소하거나 발급하지 아니할 수 있다.	경력등을 삭제하는 등 필요한 조치를 하여야 한다.
⑤ 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 기관·단체로 하여금 제1항에 따른 신고 업무, 제2항에 따른 기록의 유지·관리 및 제4항에 따른 소프트웨어기술경력증의 발급 업무를 수행하게 할 수 있으며, 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.	④ 과학기술정보통신부장관은 대통령령으로 정하는 기관·단체로 하여금 제1항에 따른 신고 업무, 제2항에 따른 기록의 유지·관리 및 제3항에 따른 소프트웨어기술경력증의 발급 업무를 수행하게 할 수 있으며, 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.	④ 과학기술정보통신부장관은 제3항에 따라 소프트웨어기술경력증을 발급(재발급을 포함한다)하는 경우에는 신청인으로부터 실제 비용의 범위에서 수수료를 받을 수 있다.
⑥ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술경력증을 발급(재발급을 포함한다)하는 경우에는 신청인으로부터 실제 비용의 범위에서 수수료를 받을 수 있다.	⑤ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어기술경력증을 발급(재발급을 포함한다)하는 경우에는 신청인으로부터 실제 비용의 범위에서 수수료를 받을 수 있다.	
⑦ 제1항에 따른 소프트웨어기술자의 신고 사항 및 신고 절차, 제2항에 따른 기록의 유지·관리 방법, 제4항에 따른 소프트웨어기술경력증의 발급 절차, 제5항에 따른 기관·단체의 지원 및 제6항에 따른 수수료 등에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	⑥ 제1항에 따른 소프트웨어기술자의 신고 사항 및 신고 절차, 제2항에 따른 기록의 유지·관리 방법, 제3항에 따른 소프트웨어기술경력증의 발급 절차, 제4항에 따른 기관·단체의 지원 및 제5항에 따른 수수료 등에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	⑦ 제2항부터 제4항까지의 규정에 따른 경력등 제출 절차, 소프트웨어기술경력증 발급 절차 및 수수료 산정 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.

SW기술자신고규정은 신설 당시 규정과 현행 규정 간에 큰 변화가 있지는 않았다. 다만 제3항의 「소프트웨어기술자가 제1항에 따른 신고 또는 변경신고를 할 때에는 경력등을 거짓으로 신고하여서는 아니 된다.」라는 거짓신고 금지규정은 처벌규정이 별도로 없는 상황에서 실익이 없어 이를 삭제하였다.⁷⁷⁾

입법예고안에선 제3항의 삭제를 이유로 항 번호를 다시 배치하여 기존 7개항에 6개항으로 줄이고, 내용은 별도의 수정을 하지 않았다. 그러나 국회제출안을 준비하는 과정에서 조항의 수정이 이루어졌는데, 명칭을 제도 목적에 맞추어 ‘SW기술자의 경력 등 확인’으로 변경하였고, SW기술자의 경력 제출과 과기정통부장관의 기록 유지·관리 및 경력증 발급 사무를 간결하고 명확하게 규정하였다. 그 외 기술자의 거짓신고에 대해선 기록 삭제 등 필요한 조치를 취하도록 하는 규정을 추가하였다. 다만 수정된 조항들이 실질적인 내용의 수정이 이루어진 것은 아니어서 SW기술자신고제도의 운영에 있어선 현행제도와 큰 차이가 없을 것으로 보인다.

77) 2016년 1월 1일 시행된 소프트웨어산업진흥법의 제개정이유서에 따르면 ‘별도 규율의 실익이 적은 소프트웨어기술자의 경력 등의 거짓신고 금지 규정을 삭제하려는 것임.’라고 언급하고 있다.

5. SW 연구개발 관련 조문들

(1) SW의 연구 및 기술개발의 촉진

개정 SW진흥법에선 SW R&D와 관련된 규정들도 포함되었다. 현행 SW산업진흥법은 ‘SW산업’에 중점을 두어 SW산업 생태계조성, SW사업의 공정성확보와 같은 산업·제도적 장치에 관한 규정들이 주를 이루었으나 개정 SW진흥법에선 SW에 관한 일반법으로서의 지위를 고려하여 SW의 R&D에 대한 직접적인 규정을 신설하게 되었다.

〈표 3-10〉 SW연구 및 기술개발 촉진 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제34조 (소프트웨어 기술개발의 촉진) 정부는 소프트웨어산업과 관련된 기술의 개발을 촉진하기 위하여 기술개발 사업을 하는 자에게 필요한 자금의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.	제25조(소프트웨어의 연구 및 기술개발 촉진 등) ① 정부는 소프트웨어 기술경쟁력 강화를 위하여 소프트웨어 분야의 기초연구를 진흥하여야 한다. ② 정부는 소프트웨어 분야의 국가연구개발사업을 하는 경우 다음 각 호의 방법으로 소프트웨어 연구개발이 활성화되도록 노력하여야 한다. 1. 소프트웨어의 원시코드를 공개하여 소프트웨어 개발·유지 및 관리 과정에 해당 소프트웨어 개발자 외의 자도 참여하는 개발 방식의 활용 2. 국가 연구개발 사업의 결과물을 공개소프트웨어(저작권자가 원시코드를 공개하여 활용, 복제, 수정, 재배포가 자유로운 소프트웨어를 말한다)로 배포 ③ 정부는 소프트웨어와 관련된 기술의 개발을 촉진하기 위하여 기술개발사업을 하는 소프트웨어사업자에게 필요한 자금의 전부 또는 일부를 출연하거나 보조할 수 있다.
제35조 (소프트웨어 연구개발 활성화) ① 정부는 관계법령에 따라 소프트웨어와 소프트웨어융합 분야의 국가 연구개발 사업 지원체계 및 평가방법을 별도로 정할 수 있으며 이에 대한 세부 사항은 대통령령으로 정한다. ② 정부는 제1항의 지원체계 및 평가방법을 정함에 있어 공개소프트웨어를 대상으로 하거나 원시코드 등 결과물을 공개 또는 공개소프트웨어개발 방식을 활용하는 것을 활성화하는 방안을 포함할 수 있다. ③ 정부는 소프트웨어 분야의 기초연구를 진흥하여야 한다.	

SW기술개발의 촉진 규정은 SW R&D사업에 대한 정부출연의 근거를 규정한 것이고 연구개발 활성화 규정은 SW와 관련된 국가 R&D 사업에 대하여 지원체계와 평가방법을 별도로 정하도록 하는 규정이다.

이중 연구개발 활성화 규정에선 공개소프트웨어라는 명칭으로 Open Source Software를 활용하고 이러한 방식을 활용하는 것을 장려하는 규정이 포함되었는데 미국 등에선 공개SW를 이용한 SW개발이 보편화되고 있음에도 국내에선 공개SW를 이용하는 연구개발이 매우 저조하고 이는 특히 정부R&D나 공공SW사업에 더욱 심하여, 공개소프트웨어 활용의 장려라는 측면에서 이와 같은 규정도 도입되게 되었다.⁷⁸⁾

78) 입법예고안 제개정이유서 41P ‘20.소프트웨어 연구개발 활성화’ 참고

공개소프트웨어를 R&D에 활용하도록 하기 위해 입법예고안에선 지원체계와 평가방법에 공개소프트웨어 방식을 활용하는 것을 활성화하는 방안을 포함할 수 있다고 규정하였으나, 국회제출안에선 공개소프트웨어 개발방식의 연구개발이 활성화되도록 노력하도록 해야 한다는 규정으로 수정되어 SW R&D에서 적극적으로 공개소프트웨어 활용을 도모할 수 있도록 하였다.

SW기술개발의 촉진규정과 연구개발 활성화 규정은 입법예고안에선 별도의 규정으로 작성되었으나 국회제출안에선 통합되었다. 이 과정에서 SW융합이란 문구는 삭제되었고 SW분야의 기초연구 진흥에 관한 내용도 삭제되었다. 다만 핵심인 SW R&D사업에 대한 출연 근거와 SW R&D에서의 공개소프트웨어의 활용은 유지되었다.

(2) 연구활동 지원

연구활동 지원 규정은 신진 박사급 SW인력들에 대한 연구개발 지원을 위해 만들어진 규정이다. 입법예고안의 제개정이유서에 따르면 현행 SW 기술연구개발 지원이 교수, 학생 등 비교적 안정적 신분을 가진 연구자 지원에 집중되어 있어 경제적·사회적 기반이 취약한 신진 박사급 SW 인력에 대한 지원이 필요하다고 기재되어 있다.

기존의 SW 연구활동에 관한 지원은 일반 연구·교육 지원규정에 의존하였고 이에 따라 대학이나 대학의 연구시설, 정부출연연구기관에 소속되어 있는 SW인력들에 대한 연구지원이 주가 되어 뚜렷한 소속이 없는 고급 SW인력들에 대해선 충분한 지원이 이루어 질 수 없었다. 이에 기초연구법 등의 사례를 바탕으로 다양한 지위에 있는 고급 SW인력의 연구지원을 위하여 본 규정을 신설하게 되었다.

<표 3-11> SW 연구활동 지원 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제36조(연구활동 지원) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어 기술의 진흥을 위하여 다음 각 호에 해당하는 지원 대상자를 선정하여 연구활동을 지원할 수 있다. 1. 「고등교육법」 제2조에 따른 학교(다만, 각종학교는 제외한다) 또는 이에 준하는 대통령령으로 정하는 연구기관에 소속된 교원 및 연구원 2. 제1호의 학교와 연구기관에 상응하는 외국의 대학·연구기관에 소속된 교원 및 연구원 3. 그 밖에 제1호 또는 제2호의 교원 및 연구원	제26조(연구활동 지원) ① 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어 분야의 연구를 활성화하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 중 연구활동 지원 대상자를 선정하여 연구활동을 지원할 수 있다. 1. 「고등교육법」 제2조 각 호(제7호는 제외한다)의 학교 또는 이에 준하는 연구기관으로서 대통령령으로 정하는 연구기관에 소속된 교원 및 연구원 2. 그 밖에 제1호에 따른 교원 및 연구원에 상응

에 상응하는 연구역량을 갖추었다고 인정되는 사람	하는 연구역량을 갖추었다고 과학기술정보통신부 장관이 인정하는 사람
② 과학기술정보통신부 장관은 제1항에 따른 연구 지원 대상자에게 연구 활동을 수행하기 위한 연구 지원 사업비(이하 "사업비"라 한다)를 지원하고, 필요한 경우 협약을 체결할 수 있다.	② 과학기술정보통신부 장관은 제1항에 따라 선정된 연구활동 지원 대상자에게 연구활동을 수행하기 위한 연구활동 사업비를 지원하고, 필요한 경우 협약을 체결할 수 있다.
③ 제1항에 따라 연구지원 대상자로 결정된 연구자는 연구 활동을 성실히 수행하여야 하고, 그 결과를 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 연구자로부터 보고받은 결과를 평가하고, 그 평가 결과를 추후 연구지원 대상자 선정에 참고할 수 있다.	③ 제1항에 따라 연구활동 지원 대상자로 선정된 사람은 연구활동을 성실히 수행하여야 하고, 그 결과를 과학기술정보통신부장관에게 보고하여야 한다. 이 경우 과학기술정보통신부장관은 보고받은 결과를 평가하고, 그 평가 결과를 추후 연구활동 지원 대상자 선정에 참고할 수 있다.
④ 제1항에 따른 연구지원 대상자의 선정, 제2항에 따른 사업비의 지원, 협약의 체결 및 제3항에 따른 결과의 보고·평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 연구활동 지원 대상자의 선정, 연구활동 사업비의 지원과 협약의 체결 및 결과의 보고·평가에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

본 규정에 관해선 입법예고안과 국회제출안 사이에 문구 수정을 제외한 큰 변화는 없으나 제1항의 연구활동 지원 목적과 관련하여 입법예고안에선 ‘소프트웨어기술’을 언급하였으나 국회제출안에선 ‘소프트웨어분야의 연구’로 기재하여 국회제출안의 목적범위가 더 넓어진 것으로 보인다.

(3) SW공학기술의 연구개발

SW공학기술의 연구개발 규정은 입법예고안엔 없었던 국회제출안에서의 신설 규정이다. SW공학기술은 SW의 개발, 운용, 유지보수 등의 생명 주기 전반을 체계적·서술적·정량적으로 다루는 학문과 그에 따르는 기술로 SW개발과정에서 적용되어 생산성과 신뢰성 및 품질향상에 기여한다.

국내에서 SW공학 교육은 학교를 통해 많이 이루어지고 있으나 정작 개발현장에서 SW공학기술을 활용하는 경우는 많이 부족한 상황이다. 특히 전문SW인력이 많고 대규모의 프로젝트를 많이 수행하는 대기업과 중소기업간의 SW공학기술 도입수준이 양극화되고 있는 상황이다.

이에 SW산업의 경쟁력강화를 위하여 SW공학기술의 연구개발규정이 국회제출안에 신설되었고, SW공학기술의 연구개발·이용·보급을 위한 시범사업을 할 수 있는 근거를 두게 되었다.

제27조(소프트웨어공학 기술의 연구개발 등)

- ① 과학기술정보통신부 장관은 소프트웨어사업자의 생산성과 품질경쟁력을 강화하기 위하여 소프트웨어 공학 기술을 발전·확산시키려는 노력을 하여야 한다.
- ② 과학기술정보통신부 장관은 소프트웨어 공학 기술의 연구개발 및 이용·보급 등에 관한 시범사업을 하고, 기술자 교육 등을 지원할 수 있다.

SW공학기술에 관한 사업은 현재 정보통신산업진흥원에서 SW공학경쟁력강화라는 명칭의 사업으로 수행되고 있다. 본 규정이 실제 법령으로 반영이 되면 SW공학기술 연구·보급에 관한 사업이 활성화 되고 국내 SW산업의 품질경쟁력과 생산성강화에 큰 기여를 할 것으로 기대된다.

〈표 3-12〉 SW공학경쟁력 강화 사업

사업내용	세부사항
SW공학기술 현장적용	○ (SW공학기술 현장적용 지원사업) 국내 중소·중견 SW기업의 SW 품질 내재화 지원을 위한 맞춤형 SW공학기술 컨설팅 사업비 지원 (20건/년) ○ (SW 기업개발지원 서비스) 중소 SW기업의 개발능력 및 품질향상을 위한 기업현장 방문 컨설팅/교육(형상관리, 아키텍처, 테스트, SW 가시화 분야 등)
SW신뢰·안전성 확보기술 연구 및 보급	○ 산업분야별 SW개발 단계에 반영할 수 있는 SW신뢰·안전성 확보 기술 가이드 배포 및 성공사례 발굴·확산(SW안전진단 가이드 배포 및 컨설팅 지원)
실용 SW공학기술 연구	○ SW산업내 즉시 활용 가능한 SW품질·공학기술 연구 및 배포 (SW 안전지수 개발 연구, 애자일 방법론 개발 등)
SW프로세스 품질인증 보급 및 확산	○ 국내 중소 SW기업의 고품질 SW개발 체계 확보를 위한 SP인증 (SW프로세스 품질인증) 교육, 인증 신청, 인증 심사비 지원 등
SW공학·품질 인식 확산 및 전파	○ (SW공학백서 발간) 국내 SW기업의 SW공학 수준을 조사·분석하고 국내외 SW공학 관련 현황 및 전망등을 포함한 SW공학백서를 발간(1회/년) ○ (세미나·컨퍼런스) 현장사례 중심의 최신 SW기술 및 개발 경험 공유·전파를 위한 SW공학 테크니컬 세미나 및 SW성공사례 전파 및 SW품질대상 시상 등 SW Quality insight 컨퍼런스 개최

*출처 : 정보통신산업진흥원, 사업안내, SW산업경쟁력강화⁷⁹⁾

제2절 SW사업의 선진화

1. 공정계약의 원칙

(1) 입법추진 과정에서 조문변화

〈표 3-13〉 공정계약의 원칙 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제45조(공정계약의 원칙) ① 소프트웨어사업 등에 관한 계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 하며 서로 위법하거나 부당한 일을 하도록 강요하거나 이와 관련하여 어떠한 불이익도 주어서는 아니된다.	제37조(공정계약의 원칙) ① 소프트웨어사업에 관한 계약의 당사자는 대등한 입장에서 합의에 따라 공정하게 계약을 체결하고 신의에 따라 성실하게 계약을 이행하여야 한다.

79) <http://nipa.kr/biz/biz.it?bizId=00768&menuNo=1015>

② 소프트웨어사업 등에 관한 계약의 당사자는 계약을 체결할 때 계약의 목적과 범위, 계약기간, 그밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명(전자서명법 제2조제2호에 따른 전자서명을 포함한다) 또는 기명날인한 계약서를 서로 주고받아 보관하여야 한다.	② 소프트웨어사업에 관한 계약의 당사자는 계약을 체결할 때 계약의 목적과 범위, 계약기간, 그밖에 대통령령으로 정하는 사항을 계약서에 분명하게 적어야 하고, 서명(「전자서명법」 제2조제2호에 따른 전자서명을 포함한다)하거나 기명날인한 계약서를 주고받아 보관하여야 한다.
③ 소프트웨어사업 등에 관한 계약 내용이 당사자 일방에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다. 1. 계약체결 이후 설계변경, 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 경우 2. 계약체결 이후 과업내용의 변경에 따른 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 경우 3. 계약체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 전가하는 경우 4. 계약내용에 대하여 구체적인 정함이 없거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 일방의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 5. 계약불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 6. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우 7. 기타 이에 준하는 경우로서 대통령령으로 정하는 경우	③ 소프트웨어사업에 관한 계약 내용이 한쪽 당사자에게 현저하게 불공정한 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그 부분에 한정하여 무효로 한다. 1. 계약 체결 이후 과업내용의 변경 및 경제상황의 변동에 따라 발생하는 계약금액과 계약기간의 변경을 상당한 이유 없이 인정하지 아니하거나 그 부담을 상대방에게 전가하는 경우 2. 계약의 내용 등 관련된 모든 사정에 비추어 계약 체결 당시 예상하기 어려운 내용에 대하여 상대방에게 책임을 전가하는 경우 3. 계약내용에 대하여 구체적으로 정하지 않았거나 당사자 간 이견이 있을 경우 계약내용을 한쪽의 의사에 따라 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 4. 계약 불이행에 따른 당사자의 손해배상책임을 과도하게 경감하거나 가중하여 정함으로써 상대방의 정당한 이익을 침해한 경우 5. 「민법」 등 관계 법령에서 인정하고 있는 상대방의 권리를 상당한 이유 없이 배제하거나 제한하는 경우
	④ 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어사업의 공정한 거래질서를 구축하기 위하여 공정거래위원회, 문화체육관광부장관 및 행정안전부장관과의 협의를 거쳐 소프트웨어사업에 관한 표준계약서를 마련하고 사용을 권장할 수 있다.
④ 「약관의 규제에 관한 법률」 제19조의3에 따라 공정거래위원회의 심사를 거친 표준약관을 사용하는 경우에는 제1항부터 제3항까지에 따른 계약으로 본다.	⑤ 제4항에 따른 표준계약서 또는 「약관의 규제에 관한 법률」 제19조의3에 따른 표준약관을 사용하는 경우에는 제1항 및 제2항에 따른 계약으로 본다.

(2) 공정계약원칙 제정 이유

SW사업에서 계약서 미작성, 일방에게 불리한 내용에 따른 문제가 지적되어왔다. 이에 공정거래위원회는 2012년도에 4종의 표준 하도급계약서를 제작하여 배포하여 업계의 거래관행을 바로잡으려고 하였다. 그러나, 공공SW사업 영역에서 하도급계약을 체결할 경우 표준 하도급계약서를 사용하지만, 민간SW 분야에서는 여전히 표준 하도급계약서를 사용하는 것을 기대하기에는 어려움이 있다. 민간에서 계약은 계약자유의 원칙에 따라 체결되어 표준계약서의 사용의 권장은 가능하나, 이를 강제하기에는 어려움이 있다.

“계약서 안 주고, 대금 늑장 지급...대기업 SW 계열사 ‘갑질’ 적발”⁸⁰⁾

2014년 7월부터 2016년 4월까지 138개 중소기업과 하도급 거래를 하며 244차례나 서면 계약서를 발급하지 않은 것으로 조사됐다. 공정위 관계자는 “소프트웨어 업종은 발주자의 잦은 내용 변경이 이뤄져 용역이 시작된 뒤 계약서가 발급되는 특장 계약이 관행인 것으로 파악된다”며 “작년 소프트웨어 하도급 업체와의 실무 간담회에서도 이런 ‘구두’ 발주 관행을 개선해야 한다는 목소리가 많았다”고 설명했다. 게다가 이들은 하도급 대금 등을 법정 기일보다 늦게 지급하면서도 지연이자와 어음대체결제수단 수수료 등 총 1억4,000만원은 제외했다. 거래조건도 일방적이었다. 가령 한화에스앤씨는 원사업자의 과실 여부를 따지지 않고 공사기간 발생하는 모든 재해·안전사고에 대한 민형사상 책임을 하도급 업체가 부담하는 조항을 계약서에 포함시켰다. 시큐아이는 원사업자의 요구로 하도급 업체가 특근이나 잔업을 하더라도 이에 따른 비용을 별도로 청구할 수 없다는 계약조건을 설정했다. 현행 하도급법은 수급 사업자의 이익을 부당하게 침해하거나 제한하는 계약 조건을 설정할 수 없도록 규정하고 있다

따라서, SW진흥법 개정안에서는 SW사업의 성공, 기업의 성장 및 생태계의 순환을 위하여 공정계약의 원칙을 명확히 하였다. 해당 규정은 계약당사자 일방에게 불공정한 계약이 이루어지는 경우를 예방하고 분쟁이 발생하는 경우에도 법령해석을 통해 일방 당사자의 권익이 침해되지 않도록 할 것이다.

공정계약 원칙의 실효성을 높이기 위한 수단으로, 입법예고안 제37조 제4항에서는 과학기술정보통신부장관이 표준계약서를 마련하여 사용을 권장할 수 있도록 하였다. 공정거래위원회에서 2012년도에 하도급 표준계약서 4종을 마련하여 보급하고 2015년에 한차례 개정한 바 있기 때문에, 제도의 성공적인 안착을 위해서 하도급 외의 법률관계에 대한 표준계약서를 마련하는 데 우선순위를 두는 것이 바람직하다.

우선적으로는 SW사업의 수발주자 간에 사용가능한 표준계약서를 개발할 필요가 있다. 그 외에도 본 연구소에서 실시한 SW프리랜서 근로환경 실태조사 그룹 인터뷰에 따르면 프로젝트 단위의 단기 근로계약 관계에서도 불공정한 계약이 많이 이뤄지고 있어 단기 근로계약관계용 표준계약서도 필요한 것으로 보인다.

SW프리랜서 근로환경 실태조사 집중인터뷰 내용⁸¹⁾ 일부

(1차3그룹, 황OO)기업 홍보나 제품 광고, 미디어 영상 많이 하고 있고 이쪽은 제가 거의 갑을병정, 정의 위치에 있어서 계약서 쓰기 쉽지 않아요. 대부분 구두 계약 하고 이메일 내용을 점검해서 사고가 생겼을 때 방어적 도구로 사용하고 있고요.

(1차3그룹, 강OO)기업에서 일시적 채용으로 보이고 싶은 경우는 근로계약을 작성하는데 그 근로계약서 안에는 4대보험이 들어가는 경우 있어요. 그런데 그게 아니고 프로젝트 단위별로 이거 하나 개발하는데 건당 얼마로 한다. 이건 4대보험 자체가 없어요.

-> SW프리랜서의 경우 계약서 작성의 어려움을 겪고 있으며, 변형형태의 근로계약을 사용하는 것으로 나타남

80) 한국일보(2017.5.28.), “계약서 안 주고, 대금 늦장 지급…대기업 SW 계열사 ‘갑질’ 적발”

81) 유재홍외2인(2018), “SW프리랜서 근로환경 실태조사”, 소프트웨어정책연구소

해당 규정은 계약서에 첨부되어야 할 사안을 구체적으로 정할 수 있도록 대통령령에 위임입법 하고, 계약서를 교부하는 것을 의무화하여 계약서를 상호간 소지하도록 하였다. 기존 계약서를 작성하지 않거나 작성하더라도 교부하지 않던 관행을 개선하기 위한 입법태도다.

〈표 3-14〉 표준계약서 주요내용 예시

계약서 내용 예시	
1. 과업범위(사업의 구체적인 내용)	7. 계약의 해제, 해지
2. 과업의 착수 및 완성 시기	8. 손해배상책임
3. 대금 지급방법	9. 이행지체 관련 내용
4. 선급금 관련 사항	10. 지식재산권 내용
5. 계약 변경 관련 내용	11. 설계/구현 분할 발주의 경우 해당 내용
6. 목적물의 인도에 대한 검사 및 시기	12. 하자담보책임

또한, 계약의 내용이 불공정한 계약에 해당하는 경우 그 부분에 관하여는 계약이 무효임을 분명히 하여 분쟁을 방지하고 계약당사자의 권익을 보호하고 있다. 당사자가 책임질 수 없는 사유가 발생하여 계약 내용의 이행이 불가능하거나 지연될 경우에 일방에게 책임을 전가하는 것을 방지하고 있다. 또한, 계약 당사자 일방에게 불합리한 책임을 전가하거나, 계약내용변경에 대한 책임을 상대방이 부담하게 하는 것을 방지하여 ‘갑질 문화’에 대한 개선책을 마련하였다.

(3) 입법추진과정에서 논의된 주요내용

이전까지 SW사업의 계약은 민사관계 법령에 따라 해석하여 왔고 공공SW사업의 일부 내용은 개별 행정법령에 따라 규율되었다. 다만, SW사업에서 계약서 작성 관행 및 계속되는 계약내용 변경에 따른 구제책 부족으로 인해 SW진흥법에 관련내용이 필요하여 해당 규정이 신설되었다. 입법추진과정에서 공정한 사업수행을 유도하기 위한 측면에서 큰 논의가 없었다. 다만, 입법예고안에서는 ‘표준계약서’와 관련된 규정이 별개로 있었으나, 국회제출안에는 해당 조문의 하나의 조항으로 포섭되었다. 표준계약서 역시 공정계약을 유도하는바 중복적인 내용이 삭제된 것으로 보인다.

2. SW사업 영향평가

(1) 입법추진 과정에서 조문변화

〈표 3-15〉 SW사업영향평가 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제14조의2(소프트웨어사업 영향평가) ① 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 추진하는 경우 민간 시장에 미치는 영향을 분석하는 소프트웨어사업 영향평가를 미리 실시하여야 한다.	제52조(소프트웨어사업 영향평가) ① 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 추진하는 경우 민간 시장에 미치는 영향을 분석하는 소프트웨어사업 영향평가(이하 "영향평가"라 한다)를 미리 실시하여야 한다.	제42조(소프트웨어사업 영향평가) ① 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 추진하는 경우 민간 시장에 미치는 영향을 분석하는 소프트웨어사업 영향평가를 미리 하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 소프트웨어사업은 제외한다.
② 소프트웨어사업 영향평가의 대상사업은 소프트웨어 기획, 구축, 운영·유지보수, 그 밖의 정보화 사업 등을 포함한다.	② 소프트웨어사업 영향평가의 대상사업은 소프트웨어 기획, 구축, 운영·유지보수, 그 밖의 정보화 사업 등을 포함한다.	
	③ 국가기관등의 장은 제1항의 영향평가의 결과를 공시하여야 한다.	② 국가기관등의 장은 제1항의 소프트웨어사업 영향평가의 결과를 공시하여야 한다. 다만, 국가안보와 관련된 사업의 경우에는 공시하지 아니할 수 있다.
	④ 과학기술정보통신부장관은 국가기관등의 장이 수행한 소프트웨어사업 영향평가가 부적절하다고 인정되는 경우 재평가를 요청하거나 사업추진에 관한 의견을 제시할 수 있으며, 국가기관등의 장은 특별한 사유가 없는 한 이를 수용하여야 한다.	③ 소프트웨어사업자는 국가기관등의 장이 수행한 소프트웨어사업 영향평가가 부적절하다고 인정되는 경우 재평가를 요청할 수 있다. 이 경우 국가기관등의 장은 대통령령으로 정하는 사유가 없으면 재평가하여야 한다.
③ 소프트웨어사업 영향평가의 기준, 평가방법 및 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	⑤ 제1항의 영향평가 기준, 평가방법 및 절차, 제3항의 공시 방법과 절차 등 영향평가에 관하여 자세한 사항은 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시한다.	④ 제1항 및 제2항에 따른 소프트웨어사업 영향평가의 기준 및 절차, 공시 방법에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

(2) SW사업 영향평가 제도 도입 이유

국가기관이나 공공기관이 SW를 개발하여 무상으로 보급함에 따라 발생하는 민간시장 침해를 방지하고자 도입된 SW영향평가제도는 초기에는 국가정보화기본법 상의 국가정보화시행계획의 검토기준⁸²⁾이었으나, 이후 현행법의 SW사업 관리감독 일반기준 고시에 포함되었다.⁸³⁾ 그 후 2017년 7월 21일 송희경 의원이 ‘SW사업 영향평가’를 포함하여 대표발의한 SW산업진흥법 일부개정안이 2018년 2월 21일 일부개정되어 8월 22일 시행되면서 법제화가 된 상태이다.⁸⁴⁾

82) 국가정보화기본법 제7조

83) 소프트웨어사업 관리감독에 관한 일반기준 [시행 2016. 6. 24.] [미래창조과학부고시 제2016-62호, 2016. 6. 24., 일부개정]

<http://www.law.go.kr/admRulLsInfoP.do?chrClsCd=&admRulSeq=2100000050089>

84) http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=PRC_Q1K7P0C7J2X1D1C5S5N8Z1L9J1Y5T2

현행법령 제정 이유

우리가 살고 있는 현재는 소프트웨어시대로서 소프트웨어가 생활에 밀접한 영향을 미치면서, 삶의 가치와 국가경쟁력을 높이고 있음. 특히 신성장 산업을 중심으로 다양한 산업, 기술간 융합 및 결합을 통해서 미래 먹거리와 일자리 산업을 견인하고 있음.

반면에 「소프트웨어산업 진흥법」은 2000년 전문개정되고 나서 그동안 수정을 거듭해 왔지만 협소한 지원 범주로 인해 소프트웨어산업의 확장과 융합 등의 추세를 따르지 못하고 있음.

이에 소프트웨어 중심사회 실현 전략의 일환으로 공공 소프트웨어사업의 민간시장 침해여부를 사전 검증·평가하는 소프트웨어영향평가제를 도입함으로써 소프트웨어 자체의 진흥과 이용활성화를 도모하려는 것임.

(3) 현행법 상의 영향평가 조문을 개정하는 이유

SW사업 영향평가가 시행되었으나, 부실한 영향평가에 대한 제재방안이 없어 형식적인 영향평가가 진행되는 것에 대한 예방책이 없었다. 그래서 입법예고안 제52조 제3항 및 제4항은 영향평가에 대한 공시의 의무를 두고 부실한 영향평가에 대해 과학기술정보통신부장관이 재평가 요구 또는 의견 제시에 대한 근거를 두었다.

(3) 입법예고안과 국회제출안의 비교분석

현행법 제14조의2 SW사업영향평가는 공공SW사업의 기획, 구축, 운영·유지보수, 그 밖의 정보화 사업 등 거의 모든 공공SW사업에 대해서 영향평가를 실시하여야 함을 내용으로 하고 있다. 입법예고안은 같은 내용을 유지하였으나, 국회제출안에서는 대통령령에 해당하는 사업은 영향평가를 실시하지 않아도 되도록 예외조항을 도입하였다. 이는 민간시장을 침해하지 않는 것이 명확한 사업 등에 대해서는 영향평가를 면제하여 국가기관등의 불필요한 행정부담을 줄이기 위함에 있다.

또한 현행법 제14조의2는 부실한 영향평가를 방지하기 위한 규정이 없었다. 그래서 두가지 방안이 마련되었는데, 첫째로 현행법에 없던 영향평가 공시의무를 입법예고안 제52조 제3항과 국회제출안 제42조 제2항에 신설했다. 이는 국가기관등이 공개를 염두에 두고 SW사업의 영향평가를 충실하게 이행하도록 하는 간접적인 방지규정이라 볼 수 있다. 두 번째로 입법예고안 제52조 제4항과 국회제출안 제42조 제4항에 부실한 영향평가에 대한 재평가 절차를 마련하였다. 입법예고안에서 재평가 요청의 주체는 과기정통부장관이었으나, 국회제출안에서는 소프트웨어사업자로 변경되었다. 이는 부실하거나 잘못된 영향평가로 직접 사업에 영향을 받을 수 있는 이해관계 당사자가 요청하는 것이 보다 합리적이라는

정책적 판단으로 보인다. 다만, 국회제출안 제42조 제2항 단서에 따르면 국가안보와 관련된 사항은 공시 여부를 재량으로 결정할 수 있도록 하였다.

그리고 SW사업자가 재평가 요구를 남용하는 것을 방지하기 위해서 원칙적으로는 SW사업자가 요청할 경우 재평가를 실시하되, 대통령령으로 정하는 사유에 해당하면 재평가를 하지 않아도 되도록 하였다.

3. 요구사항 상세화와 분할발주

(1) 입법추진 과정에서 조문변화

〈표 3-16〉 요구사항 상세화 및 분할발주 관련 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제20조(국가기관등의 소프트웨어사업 계약) ③ 과학기술정보통신부장관은 제1항의 계약을 위하여 소프트웨어사업의 요구사항을 분석·적용할 수 있는 기준을 정하여 고시할 수 있으며, 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 기획·예산편성·발주 및 계약하는 경우 그 기준을 적용하여야 하고, 국가기관등의 장은 이 소프트웨어사업을 발주하는 경우에는 세부적인 요구사항을 정하여 공개하여야 한다. 이 경우 국가기관등의 장은 소프트웨어사업의 요구사항을 명확하게 작성·제안하기 위하여 외부전문기관 등을 활용할 수 있다.	제57조(요구사항 상세화 등) ① 국가기관등의 장이 소프트웨어사업을 발주하는 경우에는 과업규모를 산정할 수 있는 상세한 요구사항을 정하여 공개하여야 한다. 이 경우 국가기관등의 장은 소프트웨어사업의 상세한 요구사항을 작성·제안하기 위하여 외부전문기관 등을 활용할 수 있다.	제43조(소프트웨어사업의 과업 범위) ① 국가기관등의 장이 소프트웨어사업을 기획하고 예산을 편성하는 경우 과학기술정보통신부장관이 행정안전부와 협의하여 고시하는 기준에 따라 과업의 내용과 범위를 명확하게 하여야 한다.
	② 과학기술정보통신부장관은 소프트웨어사업의 요구사항 상세화의 기준을 정할 수 있으며, 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 기획·예산편성·발주 및 계약하는 경우 그 기준을 적용하여야 한다.	② 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 발주하는 경우 과업규모를 산정할 수 있도록 과학기술정보통신부장관이 행정안전부와 협의하여 고시하는 기준에 따라 요구사항을 상세하게 작성·공개하여야 한다.
	③ 제2항에 따른 기준은 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시한다	
	제62조(소프트웨어사업의 설계·구현사업 분리) ① 국가기관등의 장은 소프트웨어사업을 원활히 진행하고 소프트웨어산출물의 품질을 제고하기 위하여 하나의 소프트웨어사업에 대하여 요구사항을 분석하고 설계하는 사업(이하 "설계사업"이라 한다)을 발주한 후 그 결과를 토대로 소프트웨어를 개발하는 사업(이하	③ 국가기관등의 장은 제2항에 따라 상세한 요구사항을 작성하기 위하여 외부전문기관 등을 활용하거나, 상세한 요구사항 작성에 필요한 별도의 분석 또는 설계사업을 분리하여 발주할 수 있다.

	“구현사업”이라 한다)을 발주할 수 있다. ② 국가기관등의 장이 소프트웨어사업의 설계사업과 구현사업을 별도로 발주할 경우에 국가재정법 제48조제1항에도 불구하고 구현사업예산을 다음 회계연도로 이월하여 사용할 수 있다. ③ 설계사업과 구현사업을 담당하는 소프트웨어사업자는 소프트웨어사업을 성공적으로 완료하기 위하여 발주자인 국가기관등의 장과 성실히 협력하여야 한다. ④ 국가기관등의 장이 설계사업과 구현사업을 별도로 발주할 경우 제안요청서·설계서 등의 작성과 계약에 관한 기준, 사업관리 및 품질확보 등에 필요한 사항은 과학기술정보통신부장관이 고시한다. ⑤ 과학기술정보통신부장관은 국가기관등의 장이 원활하게 설계사업과 구현사업을 별도로 발주할 수 있도록 관련 표준계약서를 개발하고 보급할 수 있다.	
--	--	--

(2) 조문 도입의 취지

SW업계에서 발주자의 불명확한 요구사항은 빈번한 과업변경, 개발자 근로여건 악화 및 수익성 저해의 근본원인이며 고질적인 문제이다. 특히 공공SW사업에서 현재까지 통합·일괄 발주하였기 때문에 요구사항의 명확화가 어렵고, 설계 변경이 자주 발생한다고 지적받았다.⁸⁵⁾ 그동안 요구사항 상세화를 위해 제도 개선을 지속 추진하였으나, 현장에서는 여전히 기능점수(Function Point) 도출이 불가능한 수준인데, 2016년 조사에 따르면 공공SW사업 제안요청서(RFP)의 96.4%가 과업범위와 개발비용을 산정할 수 없는 수준이다.

IT조선, 2016.08.09. 공공SW 산업 수익성 악화 심각...‘예산확보’, ‘잡은 과업 변경 제한’ 절실⁸⁶⁾

공공SW 시장에서 관행처럼 자리잡은 잡은 과업 변경도 문제다. 설계 검수가 충분히 이뤄지지 않아 프로젝트 중간에 업무가 계속 변하는데 이는 기업들의 비용을 증가시키는 악재다. 대가없는 과업 변경으로 인해 재작업도 빈번하다. 결국 법적 분쟁으로 비화하는 경우가 적지 않다.

그래서 2017년 12월 19일 발표된 공공SW사업혁신방안에서는 제안요청서 요구사항 명확화를 달성하기 위한 실행방안으로 발주기술지원 확대, 사전설계사업(분할발주 등)의 시행근거 마련, 제안요청서 요구사항 상세화 수준 사전심사제

85) 조달청. 2015. 공공SW사업 생태계 선진화를 위한 발주방식 개선에 관한 연구. 발체

86) http://it.chosun.com/site/data/html_dir/2016/08/09/2016080985039.html

도입을 제시하였다.⁸⁷⁾ 이에 발맞추어 요구사항 상세화를 실현하는 방안으로 입법예고안은 제57조(요구사항 상세화 등) 외에도 공공SW사업 발주자가 설계사업과 구현사업을 분할하여 발주할 수 있도록 제62조(소프트웨어사업의 설계·구현사업 분리) 조문을 신설하였다.

(3) 입법예고안과 국회제출안 비교분석

입법예고안 제57조과 국회제출안 제43조는 공통적으로 국가기관등의 장에게 SW사업 발주 시 과업내용을 추상적으로 기재하는 것이 아니라 과업규모를 산정할 수 있을 정도로 요구사항을 구체적으로 정하고 공개하도록 의무를 부과하고 있다. 입법예고안 제57조에서는 국가기관등의 장에게 SW사업 기획·예산편성·발주 및 계약 시 동일한 기준을 적용하도록 하였다. 그러나 국회제출안 제43조 제1항은 공공SW사업의 기획·예산편성 시 적용되는 과업의 내용과 범위에 관한 기준을, 제2항은 공공SW사업 발주 시 사용되는 요구사항 상세화 기준을 각각 명시하여 두 기준을 별도로 만들 수 있도록 하였다. 이는 소프트웨어사업을 추진하는 각 단계 별로 과업의 내용과 범위 또는 요구사항의 수준이 다를 수 있다는 점을 감안한 것으로 보인다.

한편, 국회제출안 제43조 제1항은 공공SW사업에서 사업을 기획하고 예산을 편성할 경우 과업의 내용과 범위에 대해서 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관이 협의한 기준에 따를 것을 의무화하고 있는 것을 볼 때에 현재의 사업 기획 단계의 예산요구서 보다는 자세하게 작성하게 기준이 상향될 것으로 보인다. 또한 입법예고안 제57조 제2항에는 요구사항 상세화의 기준을 과학기술정보통신부장관이 정하도록 되어 있었으나, 국회제출안 제43조 제2항은 과학기술정보통신부장관과 행정안전부장관이 협의하여 기준을 정하는 것으로 변경되었다.

입법예고안은 제57조(요구사항 상세화 등)과 제62조(SW사업의 설계·구현사업의 분리)를 각각 두고 있었는데 제62조의 분할발주 관련 내용이 국회제출안에서는 제43조 제3항으로 축소되었다. 분할발주를 도입할 경우 기대되는 긍정적 효과의 핵심은 설계사업을 통한 과업범위의 명확화와 과업변경의 억제이기 때문에 요구사항 상세화를 통해 해당 효과의 대부분을 달성할 수 있다고 판단한 것으로

87) <https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catId=mssw311&artId=1370835>

보인다.

입법예고안 제62조 제2항의 예산이월 조항이 국회제출안에서 삭제되었다. 이는 국가계약법 제48조 제2항에 따라 예산이월이 가능하므로 굳이 SW진흥법에 다시 한번 규정할 필요성이 낮기 때문이다.

입법예고안 제59조 제1항에서는 제안요청서에 대하여 과학기술정보통신부장관 또는 행정안전부장관이 심사하여 의견을 제시할 수 있었다. 제1항의 규정은 임의규정에 해당하나, 입법예고안 제59조 제2항에 따라 보완요청이 제기될 경우 공공SW사업 발주기관은 이를 수용하여야만 했다. 이는 입법예고안 제57조의 요구사항 상세화의 실효성을 높이기 위한 규정이었다. 그러나 국회제출안에서는 해당 조문이 삭제되고 제46조(사전협의를) 및 제56조(관리감독 및 개선권고)로 이원화되었다. 사무관장기관의 장이 실시하는 사전협의를 과학기술정보통신부 장관의 소프트웨어사업 관리감독 및 개선권고로 요구사항 상세화의 수준은 일정 부분 상향될 것으로 보인다. 다만, 입법예고안 제59조 제2항의 보완요청과 같은 명확한 권한이 부여되지 않은 점은 제도 시행 및 관리감독 결과에 따라서 보완해야 할 수도 있다.

4. 재하도급 금지

(1) 입법추진 과정에서 조문변화

〈표 3-17〉 하도급 제한 관련 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제20조의3(하도급 제한 등) ① 소프트웨어사업자가 국가기관등의 장과 소프트웨어사업 계약을 체결하는 경우 사업금액의 100분의 50을 초과하여 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 그러하지 아니하다. 1. 단순 물품의 구매·설치 용역 등 2. 신기술 또는 전문기술이 필요한 경우 등 과학기술정보통신부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우	제63조(하도급 제한 등) ① 소프트웨어사업자가 국가기관등의 장과 소프트웨어사업 계약을 체결하는 경우 물품구매 등 대통령령으로 정하는 금액을 제외한 사업금액의 100분의 50을 초과하여 하도급할 수 없다. 다만, 신기술 또는 전문기술이 필요한 경우 등 과학기술정보통신부령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 이를 초과하여 하도급할 수 있다	제50조(하도급 제한 등) ① 소프트웨어사업자가 국가기관등의 장과 소프트웨어사업 계약을 체결하는 경우 소프트웨어사업자는 물품(상용소프트웨어를 포함한다. 이하 같다) 구매금액을 제외한 소프트웨어사업금액의 50퍼센트를 초과하여 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나의 금액이 소프트웨어사업금액의 50퍼센트를 초과하는 경우에는 소프트웨어사업의 전부를 하도급하지 아니하는 범위에서 각 호의 사업을 소프트웨어사업금액의 50퍼센트를 초과하여 하도급할 수 있다. 1. 물품의 설치 및 유지·관리 2. 대통령령으로 정하는 신기술 또는 전문기술이 필요한 사

② 제1항에 따라 하도급받은 소프트웨어사업자는 하도급받은 사업을 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 하도급할 수 있다. 1. 하도급받은 사업의 품질 또는 수행 능력에 중대한 장애가 발생하여 이를 개선하기 위하여 불가피한 경우 2. 과업의 변경 등 하도급받은 사업의 여건 변화에 대응하기 위하여 불가피한 경우 3. 그 밖에 하도급받은 사업의 수행을 위하여 필요하다고 대통령령으로 정하는 경우	② 제1항에 따라 하도급하는 경우에는 미리 국가기관등의 장으로부터 승인을 받아야 하며, 하도급받은 소프트웨어사업자는 다시 하도급할 수 없다.	업 ② 제1항에 따라 하도급받은 소프트웨어사업자는 하도급받은 사업을 다시 하도급할 수 없다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 다시 하도급할 수 있다. 1. 대통령령으로 정하는 신기술 또는 전문기술이 필요한 경우 2. 그 밖에 하도급받은 사업의 수행을 위하여 필요한 경우로서 대통령령으로 정하는 경우
		③ 제2항 단서에 따라 다시 하도급받은 소프트웨어사업자는 하도급받은 사업을 또다시 하도급할 수 없다.
③ 제1항, 제2항 단서에 따라 하도급하는 경우에는 미리 국가기관등의 장으로부터 승인을 받아야 한다.		④ 소프트웨어사업자가 제1항에 따라 하도급하려는 경우와 제2항 단서에 따라 다시 하도급하려는 경우에는 미리 국가기관등의 장으로부터 승인을 받아야 한다.
④ 국가기관등의 장은 소프트웨어사업자가 하도급하려는 사업금이 대통령령으로 정하는 사업금액의 비율을 초과하는 경우에는 하수급인에게 하수급인과 공동수급체로 참여할 것을 요청할 수 있다. 이 경우 요청을 받은 수급인은 특별한 사유가 없으면 이에 따라야 한다.	③ 국가기관등의 장은 입찰자가 하도급하려는 사업이 대통령령으로 정하는 사업금액의 비율 이상인 경우에는 입찰자에게 하수급인과 공동수급체로 참여할 것을 입찰공고 시 요청할 수 있다.	⑤ 국가기관등의 장은 입찰공고 시 소프트웨어사업금액 대비 입찰자가 하도급하려는 사업금액의 비율이 대통령령으로 정하는 사업금액의 비율 이상인 경우에는 입찰자로 하여금 특별한 사유가 없는 한 하수급인과 공동수급체로 참여하도록 요구할 수 있다.
	④ 국가기관등의 장은 제1항 또는 제2항을 위반한 소프트웨어사업자에게 시정을 요구하여야 한다.	⑥ 국가기관등의 장은 하도급제한규정 준수 여부를 지속적으로 관리·감독하여야 하고, 제1항부터 제4항까지의 규정을 위반한 소프트웨어사업자에게 시정을 요구하여야 한다.
	⑤ 국가기관등의 장은 전항의 소프트웨어사업자에게 사업기간 중에 시정을 요구하였음에도 이를 이행하지 않은 경우에는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」, 「지방자치단체를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 등 관계 법률에 따라 입찰 참가자격을 제한하여야 한다.	
⑤ 제3항에 따른 하도급 승인 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	⑥ 제2항에 따른 하도급 승인 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.	⑦ 제4항 및 제6항에 따른 하도급 승인 방법 및 절차, 하도급 관리·감독 방법 등에 관하여 필요한 사항은 과학기술정보통신부령으로 정한다.

(2) 조문도입의 취지

SW사업의 다단계 하도급 관행은 소프트웨어사업의 품질 저하, 소프트웨어기술자의 처우 악화, 비정규직 양산 등 국내 소프트웨어산업 전반의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 지적되어 왔다. 그래서 공공SW사업에 한하여 하도급 제한규정이 2008년부터 시행되었으며, 2016년 일부개정을 통해 하도급 제한의 범위를 확대하였다. 현행법령은 공공SW사업 수주자가 하도급업체에게 총 사업금액의 50% 초과하여 하도급하지 못하고, 하도급업체는 원칙적으로 재하도급이 금지된다.

2008년 해당 조문 제정이유⁸⁸⁾

- 소프트웨어사업 분야에서 여러 단계에 걸쳐 하도급하는 등의 사례에 따른 계약이행의 부실화나 그 밖의 불합리한 하도급 계약관행을 방지하기 위하여 소프트웨어사업의 하도급을 제한하고 엄격하게 관리할 필요성이 제기됨.
- 원칙적으로 공공 소프트웨어사업에서의 하도급 및 재하도급을 금지하되, 발주기관인 공공기관 등이 사업의 품질이나 정보시스템 구축상의 능률을 제고하기 위하여 사업의 일부 하도급 및 재하도급에 관하여 서면으로 승낙하는 경우에는 예외적으로 이를 허용하도록 함.
- 공공 소프트웨어사업에서 과도한 하도급에 따른 계약이행의 부실화 그 밖의 불합리한 하도급 계약관행을 방지하고, 소프트웨어 대기업·중소기업 간의 건전한 상생·협력관계를 확립하며, 소프트웨어 산업의 발전을 촉진하게 될 것으로 기대됨.

2016년 해당 조문 개정이유⁸⁹⁾

- 소프트웨어사업은 다양한 분야의 전문지식과 기술이 요구되기 때문에 여러 기업과의 협업이 필수적이며, 이로 인하여 하도급 거래가 자연스럽게 이루어지고 있음.
- 그러나 과도한 다단계 하도급 거래로 인하여 소프트웨어사업의 품질 저하, 소프트웨어기술자의 처우 악화, 비정규직 양산 등 국내 소프트웨어산업 전반의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인이 발생하고 있음.
- 이에 도급, 하도급 등 관련 정의규정 신설 및 소프트웨어사업의 전부 하도급 금지, 다단계 하도급 제한 등을 통하여 국내 소프트웨어산업의 건전한 생태계를 조성하려는 것임.

(3) 현행법, 입법예고안과 국회제출안 비교분석

입법예고안 제63조 제2항에서는 SW사업의 재하도급을 전면 금지하였으나, 국회제출안 제50조 제2항에서는 SW사업의 재하도급을 예외적으로 허용하도록 하여 현행법과 유사해졌다. 이는 재하도급의 전면적 금지는 불가피한 사정으로 인한 재하도급까지 막아 공공SW사업의 원활한 수행을 어렵게 만들 수 있으며 하도급의 폐해에도 불구하고 영업 수행의 자유에 대한 지나친 규제라는 의견을 수렴한 것으로 보인다.

그럼에도 현행법과 국회제출안은 두가지 측면에서 눈에 띄는 차이를 보이고 있다. 첫째, 국회제출안 제50조 제3항은 재하도급은 전면 금지됨을 명시하였다. 현행법 제20조의3 제1항과 제2항은 재하도급에는 적용되지 않는 조문이어서 재하도급이 허용된다고 보는 견해가 있어 논란이 된 점을 감안하였다. 둘

88) 공공 소프트웨어사업의 하도급 제한(법 제20조의3)을 신설한 2008년 6월 22일 시행된 소프트웨어산업진흥법 제개정 이유서에서 발췌

89) 소프트웨어산업 진흥법 [시행 2016. 1. 1.] [법률 제12872호, 2014. 12. 30., 일부개정] 발췌

제, 현행법 제20조의3 제2항에 기술된 재하도급 허용사유 세 가지가 신기술 또는 전문기술 및 대통령령으로 정하는 사유 두 가지로 축소되었다. SW진흥법 시행에 맞춰 전부개정될 시행령에서 재하도급의 예외적 허용사유가 어떻게 정해질지는 미지수이지만, 입법예고안에서 재하도급을 금지하려 했던 것을 감안하면 현행법보다는 허용범위가 축소될 것으로 전망된다.

한편, 현행법에서 하도급 비율 계산 시 사용하는 사업금액은 문언상 전체 사업금액인데 반해 실무에서는 직접 물품구매 금액은 하도급 금액의 비율 산정 시 제외하고 있었다. 이러한 실무관행을 고려하여 입법예고안과 국회제출안에서는 전체 사업금액에서 일정 유형에 해당하는 금액을 제외한 금액으로 하도급 비율의 기준이 되는 사업금액 산정 기준을 별도로 명시하고 있다.

결론적으로 국회제출안 제50조 제1항의 사업금액 산정 기준은 현행법에 비해 상당히 명확해졌다. 그렇지만 법 시행 초기에는 사업금액 산정기준에 관해 유권 해석 요청이 많이 제기될 수 있으므로 이에 대한 준비가 필요할 것이다.

〈표 3-18〉 하도급제한 사업금액 산정 기준

현행법령	입법예고안	국회제출안
원칙		
사업금액의 100분의 50초과 하도급 불가		
사업금액 산정 기준		
(문언상) 사업금액 = 수주한 총사업금액 (실무상) 사업금액 = 수주한 총 사업금액 - 직접 물품구매금액	사업금액 = 수주한 총사업금액 - 물품구매 등 대통령령으로 정하는 금액	사업금액 = 수주한 총사업금액 - 물품구매(상용SW 포함)금액
예외(초과 가능)		
1. 단순 물품의 구매·설치 용역 등 2. 신기술 또는 전문기술이 필요 한 경우 등 과학기술정보통신부 령으로 정하는 요건에 해당하는 경우	신기술 또는 전문기술이 필요한 경우	1. 물품의 설치 및 유지·관리 2. 대통령령으로 정하는 신기술 또는 전문기술이 필요한 사업

[그림 3-1] 공공SW사업 추진 단계별 하도급 처리절차

단계	주체	주요 내용	관련 서류	유의 사항
↓				
입찰공고	발주기관	제안요청서에 하도급 계획서 제출 및 적정성 판단 세부 기준 등 하도급 관련 제도 명시	- 입찰공고문 - 제안요청서 	제안요청서에 아래 사항 명시 - 하도급 사전승인 - 하도급 비율 50% 초과 금지 - 재하도급 원칙적 금지 - 하도급계획서 제출 요청 - 하도급 비율 10% 초과 시 공동수급체 요청 - 하도급계약 적정성판단 기준
↓				
입찰참여	입찰자	제안서 제출시 하도급 계획서 등 제출	- 하도급 계획서(입찰 시)  - 하도급 사업수행 계획서(하도급 금액 산출내역서, 사업추진 일정표)  - 물품공급 협약서 등	하도급액 비율 계산시 직접 물품구매 금액은 비율산정시 제외
↓				
계약체결	발주기관	하도급 계획서 및 비율 검토	- 하도급 계획서(계약체결 시)  - 하도급 사업수행 계획서(하도급 금액 산출내역서, 사업추진 일정표)  - 물품공급 협약서 등	사업금액 기준 하도급 비율이 50% 초과 여부 확인
	수급인	하도급 계획서 제출		

* 출처 : SW산업정보종합시스템⁹⁰⁾

하도급 사전승인제로는 하도급제한 규정의 실효성이 약할 수 있다는 지적이 있어 입법예고안 제63조 제4항에서는 발주기관의 시정 요구 권한과 함께 불응 시 입찰 참가자격을 제한하도록 하여 제도 준수율을 높이하고자 하였다. 그러나 국회 제출안 제50조 제6항에서는 발주기관의 시정요구 권한은 유지하였으나, 입찰 참가자격 제한은 삭제하였다. 이는 공공SW사업을 포함한 공공조달 분야에 적용되는 입찰참가자격 제한 규정은 본래 국가계약법 제27조, 지방계약법 제31조 및 관련 법령에 규정되어 있었기 때문에 법체계상의 통일성을 기하기 위해 삭제된

90) <https://www.swit.or.kr/DP/DPC/Introduction03.jsp> (최종방문일 : 2019. 4. 5.)

것이다. 한편, 시정요구라는 것은 하도급 사전승인 규정 위반 상태가 시정될 수 있을 때에 의미가 있을테고, 성실하게 시정한 사업자에게는 불이익이 없어야 규정을 준수할 유인동기가 고취될 것이다. 그런데 국가계약법 제27조 및 지방계약법 제31조의 부정당업자 입찰참가자격 제한규정은 위반자에 관하여 입찰참가자격을 반드시 제한하도록 규정하고 있어 위반 적발 이후에 행해지는 시정요구의 효력이 문제될 수 있다. 즉 국가계약법 제27조와 지방계약법 제31조의 규정이 하도급 관련 위반사항이 추후 시정될 경우에는 적용되지 않는다고 볼 수 있을지가 쟁점이 된다. 따라서 국가계약법이나 지방계약법 및 관련 하위법령에 규정 위반이 시정되지 않거나 시정요구에 불응할 경우에 입찰참가자격이 제한된다는 규정을 신설할 필요가 있는지 검토할 필요가 있다.

제3절 기타

1. 전문기관 지정과 업무의 위탁

(1) 해당 규정 개요

〈표 3-19〉 전문기관 지정 및 업무 위탁 관련 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
	제18조 (지역소프트웨어진흥기관) - 지역별 소프트웨어산업진흥기관으로 지정	제9조(지역별 소프트웨어산업의 진흥) - 지역별 소프트웨어산업진흥기관으로 지정하여 업무를 위탁
제13조(품질인증) - 인증기관을 지정	제24조(품질인증) - 인증기관을 지정	제20조(소프트웨어 품질인증) - 인증기관으로 지정하여 업무를 위탁
제23조(소프트웨어프로세스 품질인증) - 인증기관을 지정	제25조(소프트웨어프로세스 품질인증) - 인증기관을 지정	제21조(소프트웨어프로세스 품질인증) - 인증기관으로 지정하여 업무를 위탁
제25조(소프트웨어산업 부문별 활성화 지원) - 소프트웨어산업의 부문별 육성시책을 효과적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정	제16조(소프트웨어산업 부문별 활성화 지원) - 소프트웨어산업의 부문별 육성시책을 효과적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정	
제12조(소프트웨어 표준화의 추진) - 소프트웨어 표준화를 촉진하기 위하여 전문기관 지정	제23조(소프트웨어 표준화의 추진) - 소프트웨어 표준화를 촉진하기 위하여 전문기관 지정	
	제29조(소프트웨어 인력의 양성) - 업무를 학교나 연구소 그 밖의 기관이나 단체에게 위탁	

	제40조(소프트웨어안전 전문기관 지정) - 소프트웨어안전에 관한 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정	
	제41조(소프트웨어교육의 활성화) - 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 기관 또는 단체에 위탁	
	제47조(발주기술지원) - 발주기술지원 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
제19조(소프트웨어사업의 수요예보) - 소프트웨어사업의 수요예보를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	제49조(소프트웨어사업의 수요예보) - 소프트웨어사업의 수요예보를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
	제50조(상용소프트웨어 활용촉진) - 상용소프트웨어 활용촉진 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
제22조(소프트웨어사업 대가지급) - 소프트웨어 대가지급 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	제56조(소프트웨어사업의 대가지급) - 소프트웨어 대가지급 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
	제59조 (제안요청서에 대한 의견제시) - 제안요청서 검토 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
제24조의4(소프트웨어사업의 관리·감독 등) - 소프트웨어사업의 관리·감독 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	제65조 (공공 소프트웨어사업의 관리·감독 등) - 소프트웨어사업의 관리·감독 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관 지정 위탁	
	제70조(조정위원회 업무지원) - 전문기관을 지정 위탁	(조정위원회가 삭제된 것을 명시)
		제71조(업무의 위탁)

(2) 지정과 위탁의 용어정리

가. 전문기관

전문기관⁹¹⁾은 특정분야의 지식·기술을 보유하고 관련 업무를 원활히 수행할 수 있는 기관을 의미하는데, 국가기관 등이 행정효율성을 높이하고자 공공영역의 업무 중 일부를 전문기관에 위탁하는 사례가 많다. 이 과정에서 민간 전문기관

91) 전문기관이란 ‘중앙 행정 기관의 장이 소관 연구 개발 사업에 대한 기획·평가·관리 등의 업무를 위탁하여 수행하기 위하여 설립하거나 지정한 기관’을 의미한다. 국가기관 등이 행정의 효율성을 높이 고자 특정분야의 지식,기술 등을 보유한 기관에게 공공역역의 업무 중의 일부분을 위탁하는 것으로 볼 수 있다. (국방과학기술용어사전)

을 인증 또는 지정하여 위탁하거나, 관련 법률에 따라 전문기관을 설립하는 경우도 있다.

나. 지정⁹²⁾

지정은 현행법상 빈번하게 사용되는 용어 중 하나이나 다양한 성격과 형태로 사용되고 있어 일관된 원칙을 찾기 어렵다. 현행 지정 제도는 ① 기존 인허가나 특허로서의 지정, ② 행정업무의 부여를 위한 지정, ③ 지원·육성 대상의 선정을 위한 지정, ④ 규제 대상 선정을 위한 지정 등으로 다양하게 사용되고 있고, 여러 가지 성격이 혼합되어 규정되어 있는 경우도 있다.

SW진흥법의 전문기관의 지정의 경우 위의 ② 행정업무의 부여를 위한 지정에 해당한다. 지정 규정 중에는 행정청이 일정한 요건을 갖춘 자를 지정하여 일정한 행정업무를 수행 하게 하는 경우가 있다. 대표적으로 각종 검사나 인증을 위해 전문적인 검사기관이나 인증기관을 지정하는 경우를 들 수 있다. SW진흥법의 인증기관 지정은 대부분 이에 속한다.

행정업무 부여를 위한 지정의 경우, 해당 기관을 ‘지정’ 하는 표현만을 두는 입법례도 있으나, 기관의 지정과 함께 해당 업무를 ‘대행’ 또는 ‘위탁’ 하는 표현까지 두는 입법례도 많다. 이 경우 ‘지정’은 행정업무를 수행할 수 있는 기관을 정하는 행위이며, 행정업무를 수행하는 권한은 대행 또는 위탁의 방식을 통해 부여받는다고 할 것이므로, 행정업무를 수행하는 기관의 지정과 함께, 대행 또는 위탁이라는 표현을 사용하여 지정기관이 행정업무를 수행하게 되는 근거 및 업무수행 방식을 분명히 해 줄 필요가 있다.

현행법, 입법예고안, 국회제출안에는 지정만 표현한 경우와 지정과 함께 해당 업무의 위탁하는 표현한 경우가 있다.

92) 법제처, 법령입안심사기준, 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlgl/jdgStd/list>)

〈표 3-20〉 지정과 위탁 관련 입법례

산업표준화법(지정 표현만 사용한 사례) 제13조(인증기관의 지정) ① 산업통상자원부장관은 산업표준화를 효율적으로 추진하기 위하여 공공업품(가공기술을 포함한다. 이하 같다) 또는 서비스가 한국산업표준에 적합함을 인증하는 기관(이하 “인증기관”이라 한다)을 지정할 수 있다. ② 제1항에 따라 인증기관으로 지정받으려는 자는 인증업무수행에 필요한 조직·사무소 및 제18조에 따른 인증심사원을 갖추어 산업통상자원부장관에게 그 지정요청을 신청하여야 한다. ③ 산업통상자원부장관은 제1항에 따라 인증기관을 지정하는 경우에는 당해 인증기관이 수행할 인증업무의 범위를 함께 지정하여야 한다. ④ 인증기관의 지정기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 산업통상자원부령으로 정한다.
말산업 육성법(지정과 위탁을 함께 규정한 사례) 제9조(말산업육성전담기관) ① 농림축산식품부장관은 종합계획을 효율적으로 집행하기 위하여 말산업육성전담기관(이하 “전담기관”이라 한다)을 지정할 수 있다. ② 전담기관은 농림축산식품부장관으로부터 위탁을 받아 다음 각 호의 업무를 수행한다. 1. 종합계획의 집행을 위한 세부시책의 시행 2. 말산업연구소의 설치·운영 등 말산업과 관련한 연구 개발 ③ 농림축산식품부장관은 전담기관이 제2항 각 호의 업무를 수행하는 데 필요한 경비를 예산의 범위에서 지원할 수 있다. ④ 전담기관의 지정과 그 취소의 기준, 절차 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

이러한 유형의 지정은 국민에 대한 행정업무 수행 주체 등에 관한 사항으로 지정과 관련 된 중요한 사항(지정 요건, 취소 요건, 비용 부담, 감독 규정 등)에 대해서는 해당 법률에 규정해야 한다. 지정 요건 등이 복잡하여 하위법령에 위임하려는 경우에도 중요한 사항은 법률에서 직접 규정하고, 위임규정을 두도록 한다.

다. 권한의 위탁⁹³⁾

행정권한을 위임하거나 위탁한다는 것은 법령에 따라 권한을 부여받은 행정기관이 그 권한의 일부를 다른 행정기관, 지방자치단체, 민간 기관·단체 등에 맡기고, 이를 받은 수임자·수탁자가 그의 명의로 책임으로 그 권한을 행사하도록 하는 것을 말한다.

권한의 “위임”이란 원(原) 권한자인 행정기관의 권한의 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장 등 그의 지휘 계통에 속하는 하급기관에 맡기는 것을 말한다. 또한, 권한의 “위탁”이란 원 권한자로부터 독립되어 있는 다른 행정기관의 장에게 그 권한을 맡기는 것을 말하며, 사무의 “민간위탁”이란 사무의 수탁자가 행정청이나 지방자치단체가 아닌 법인, 단체나 개인이 되는 경우, 즉, 행정기관이 아닌 민간이 되는 것을 말한다.

권한이 위임되거나 위탁되면 수임자·수탁자의 명의로 책임에 따라 처리되며,

93) 법제처, 법령입안심사기준, 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/list>)

그 처리의 법적 효과도 우선은 수임자·수탁자에게 귀속된다는 점에서 수임자·수탁자에게 권한이 이관된다는 특징이 있다. 이러한 점에서 권한의 위임·위탁은 권한을 이관하는 효과를 가져오지 않는 ‘대리·대행’이나 ‘내부위임’과 구분된다.

또한, 위임·위탁은 권한이 이관된다는 점에서는 권한의 이양과 유사하나, 위임·위탁된 경우 위임인이 비용부담과 최종적인 책임을 지게 된다는 점에서 최종적인 책임을 이양 받은 자가 모두 책임을 지게 되는 권한의 이양과 구분된다.

위임 및 위탁과 관련된 가장 기본적인 법령은 정부조직법의 하위법령인 행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정(대통령령)이다.

행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정

[시행 2018. 10. 4.] [대통령령 제28781호, 2018. 4. 3., 타법개정]

제2조(정의) 이 영에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "위임"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 그 보조기관 또는 하급행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
2. "위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 장의 권한 중 일부를 다른 행정기관의 장에게 맡겨 그의 권한과 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
3. "민간위탁"이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말한다.
4. "위임기관"이란 자기의 권한을 위임한 해당 행정기관의 장을 말하고, "수임기관"이란 행정기관의 장의 권한을 위임받은 하급행정기관의 장 및 지방자치단체의 장을 말한다.
5. "위탁기관"이란 자기의 권한을 위탁한 해당 행정기관의 장을 말하고, "수탁기관"이란 행정기관의 권한을 위탁받은 다른 행정기관의 장과 사무를 위탁받은 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 그 기관이나 개인을 말한다.

(3) 입법예고안과 국회제출안의 비교분석

현행 SW산업진흥법상 전문기관 지정은 관련 업무 내용을 규율하는 개별 조문에 하나의 항으로 규정하고 있다. 해당 조문은 전문기관을 지정하고 위탁할 수 있음이 적시된 규정과 전문기관을 지정만을 규정하고 있는 규정으로 나뉜다. 특정 기관을 지정하고 업무를 구체적으로 위탁하는 경우에는 지정·위탁할 수 있음이 법령에 적시되어 있어야 하나, 업무의 위탁 없이 다수의 전문기관을 지정만 하는 경우는 지정만 필요하기 때문이다. 입법예고안은 전문기관이 필요로 하는 업무가 보다 많아졌기 때문에 전문기관을 지정하거나 위탁하는 내용의 조문 수가 증가하였다.

조문의 수가 증가하면 개별 조문마다 지정요건과 지정취소요건이 반복되어 관련내용을 하나로 축약할 필요가 있었다. 그래서 국회제출안은 전문기관을 지정하는 것을 업무 조항에서 모두 삭제하였다. 다만, 업무의 위탁 조문을 신설하여 위탁의 경우 업무의 위탁 규정으로 포섭할 수 있게 되었다. 법령에 동어반복을

피하고, 업무의 위탁을 위임입법으로 가능하게 하여 가변적인 행정에 따라 업무를 위탁할 수 있어 효율성을 꾀한 것으로 볼 수 있다. 또한 법률상 업무의 중요성과 공공성 때문에 다수의 민간 기관이 아닌 소수의 공공단체 등에 실질적으로 업무 위탁이 이뤄지는 점을 감안하여 법률안 제71조(업무의 위탁)를 신설하여 대통령령에 따라 SW진흥을 위한 각종 업무의 위탁이 이뤄질 수 있도록 하였다.

2. 인증과 비용부담

(1) 인증 제도의 개관

1961년 공업표준화법(이후 1992년 산업표준화법으로 개정됨)에 따라 한국산업표준인증(‘KS마크’)가 제도화된 이후 국내의 각종 진흥법에서는 인증제도를 시행하고 있는 경우가 많이 있다. 2017년 현재 23개 정부부처에서 175개 인증을 운영하며, 2013년 인증산업의 규모는 9조원에 이를 정도이다.⁹⁴⁾ 현행 SW산업진흥법은 SW품질인증, SW프로세스 품질인증 제도를 규정하고 있고, 그 외에도 유사한 성격의 SW품질성능평가시험(이하 ‘BMT’⁹⁵⁾라 한다)을 운영하고 있다.

여기서는 SW프로세스 품질인증과 BMT에 관한 쟁점을 살펴볼 예정인데, 그 전에 먼저 인증 제도와 비용부담의 쟁점을 정리하고자 한다.

(2) 인증 제도의 개념

인증이란 공적 기관에서 특정한 물품이나 서비스, 업무처리 방식 등이 일정한 기준에 부합한다는 것을 공식적으로 인정하여 증명하는 것을 의미한다. 인증 제도는 제3자가 인증 내용을 확인하고 거래나 생활에서 활용할 수 있도록 객관적인 증명력을 부여하는 것이다. 인증은 현행 법률에서 주로 물품의 품질인증, 성능인증에 많이 사용되고 있으며, 가족친화 기업 등 기업경영 방식 등을 인증하도록 하는 입법례도 있다.

94) 최종권(2017), “공법상 인증제도의 법적 쟁점 고찰”, 중앙대학교 법학논문집 제41집 제3호 참조

95) BenchMark Test의 줄임말임

인증과 유사한 제도로는 검사와 인정이 있다. 검사는 국민의 생명·신체의 보호, 시설물의 안전 확보를 위해 법률에서 최소한의 기준을 정하고 해당 시설물·기기 등이 그 기준에 적합한지 확인하는 것이다. 검사의 주체와 관련하여 법령에서 정한 기준에 적합한지를 해당 시설물·기기 등의 소유자 또는 관리자가 직접 검사하도록 하는 경우도 있으나 행정기관이 행하도록 규정하는 것이 일반적이다. 행정기관이 검사하도록 규정하는 경우에도 공무원 인력 확보의 어려움이나 전문적 기술의 필요성 때문에 해당 법률에 따라 설립된 전문기관에 검사업무를 위탁하기도 하며, 해당 검사시설·전문인력을 확보한 기관을 지정하여 검사를 하는 경우도 있다.

반면 인정은 인증과 유사하게 공적으로 특정한 사실 등을 확인하는 데에 사용되고 있으나, 입법례를 살펴보면 단순히 상대방의 지위에 대한 확인·인정 등을 의미하는 경우가 많고, 특정 사항에 활용할 목적으로 인정하는 것이어서 반드시 객관적인 증명력을 부여하려는 것은 아닌 것으로 보인다. 인정에 관한 입법례를 살펴보면, 성능인정, 공로의 인정, 실무경력 인정 등 국가 등이 특정한 사실관계 등을 공적으로 확인하는 경우에 다양하게 활용되고 있다.

인증은 법령 등에 의하여 반드시 인증을 받아야 하는 경우를 강제인증이라고 하며, 법령 등의 규정이 없거나 있다 하더라도 인증 대상을 정하여 의무화하지 않는 경우를 임의인증이라고 한다. 또한 법적 근거 없이 자체수익사업으로 민간이 자율적으로 시행하는 경우는 민간인증이라고 한다. 강제인증은 주로 품질, 환경, 보건 분야 등 안전이 중요한 데에 실시되며, 법정임의인증은 품질 분야를 중심으로 다양하게 실시되고 있다.⁹⁶⁾

(3) 비용부담(수수료)⁹⁷⁾

가. 의의

‘수수료’란 행정기관의 서비스를 받거나 공공시설을 이용할 때에 부담하는 경비를 말한다. 이 가운데 행정의 서비스 제공에 대한 반대급부를 좁은 의미의 ‘수수료’라 하며, 시설의 이용에 대한 반대급부를 ‘사용료’라고 한다. 넓은

96) 정지수(2017), “인증규제의 쟁점 - 증가/중복, 축소/폐지, 그리고 인증주체”, 경제인문사회연구회 「규제개혁 사례연구 및 네거티브 규제체계 도입을 위한 타당성 검토(1)」

97) 법제처, 법령입안심사기준, 정부입법지원센터(<http://www.lawmaking.go.kr/lmKnl/jdgStd/list>)

의미의 수수료 개념에는 사용료가 포함된다.

수수료는 이익을 얻는 특정인에 대하여 부과·징수한다는 점에서 개별적·구체적인 대가성(代價性)이 있다. 이런 점에서 수익자(受益者) 부담금과 유사한 반면, 조세(租稅)와는 구별된다. 또한, 수수료는 공익사업 자체에 수반하여 드는 경비의 분담으로서 그 사업에 특별한 이해관계가 있는 모든 자에게 부과되는 부담금과도 구별된다.

나. 수수료 징수의 근거

국가·지방자치단체나 그 기관의 사무와 관련하여 수수료를 징수하거나 감면하려는 경우 법령이나 조례에 그 근거 규정을 두어야 하는지는 그 사무의 성질에 달려 있다.

1) 서비스의 이용이 강제되는 경우

국가가 행하는 사무의 성질이 국민에 대하여 그 이용을 강제하거나 국가에서 그 서비스를 독점하는 경우에는 수수료는 법률에 근거를 두어야 한다. 이 경우에는 행정서비스의 이용이 이용자의 자유의사(意思)에 근거하는 것이 아니라 일방적인 명령에 의한 것이며, 이와 같이 새로운 의무를 부과하는 것은 입법사항에 해당되기 때문이다.

서비스 이용이 강제되는 입법례

가사소송법 제5조(수수료) 이 법에 따른 소(訴)의 제기, 심판의 청구, 조정의 신청이나 그 밖의 재판과 처분의 신청에는 대법원규칙으로 정하는 바에 따라 수수료를 내야 한다.

2) 서비스의 이용이 형식상 자유이나 사실상 강제되는 경우

서비스의 이용여부를 형식상으로는 이용자의 자유로운 의사에 맡기는 것처럼 되어 있으나, 실제로는 그 서비스를 이용하지 않으면 일정한 행위를 하는 것이 법률상 제한되는 경우에도 그 서비스 제공에 대한 수수료의 징수는 법률에 근거가 있어야 한다. 예를 들면, 자동차 운전면허시험에 응하는 것은 자유이나, 자동차 운전면허를 받지 않은 사람은 운전할 수 없는 경우에는 운전면허시험에 응하는 것이 사실상 강제되므로 자동차 운전면허시험에 대한 수수료 규정은 법률에 근거를 두어야 하는 것이다.

서비스 이용이 사실상 강제되는 입법례

도로교통법 제139조(수수료) ① (생략) ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람은 공단이 경찰청장의 승인을 받아 결정·공고하는 수수료를 내야 한다. 1. 제83조에 따른 운전면허시험의 응시를 신청하는 사람 2. (생략)

3) 서비스의 이용이 이용자의 자유로운 의사에 달린 경우

국가가 제공하는 서비스 이용 여부의 결정을 이용자의 자유로운 의사에 맡기는 경우에는 수수료 징수에 대해 반드시 법률에 근거를 둘 필요는 없으나, 이 경우에도 가능하면 법률에 근거를 두는 것이 바람직하다.

(4) BMT 수수료(비용부담)와 관련한 쟁점

구 정보통신부는 2007년 5월 1일 발표한 「소프트웨어(SW) 분리발주 가이드라인」에서 총 사업규모가 10억원 이상인 사업에서 단일 SW가액이 5천만원 이상인 경우에 해당 SW를 분리발주하여 발주기관과 상용SW 기업이 직접 계약하도록 하여 분리발주의 활성화를 도모하였다. 이때 SW에 대한 기술성 평가의 객관성 확보를 위하여 벤치마크테스트 결과, 공인된 기관의 시험성적서, 검사필증 등을 적극 활용하도록 권고하면서 BMT가 실시되기 시작했고 당시 BMT 활성화를 위해 4년 동안 약 69억원의 예산투입계획도 밝혔다.⁹⁸⁾

이처럼 BMT는 분리발주를 계기로 최초에는 국가기관등의 재량사항으로 시작되었다. 그러나 그동안 국가기관 등에서 SW구매 시 우수제품을 선별할 객관적인 방법이 미비하여 기술력은 있으나 인지도가 낮은 국내 중소기업은 자신들이 보유한 상용SW의 판로개척에 어려움을 겪었는데 이를 해소하는 제도적 방안으로 효용성이 인정되어 2016년 1월부터 분리발주 대상 SW의 경우 BMT가 의무화되어 지금까지 시행하고 있다.⁹⁹⁾

2016년 1월 1일 시행 SW산업진흥법 개정이유¹⁰⁰⁾

- 국가기관등의 장이 분리발주 대상 소프트웨어 제품을 구매하는 경우 품질성능 평가시험의 실시를 의무화함으로써 품질이 우수한 기업 소프트웨어의 이용 촉진 및 유통 활성화를 도모함.

98) http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2007092802010660600004&frommobile=1

99) http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2015062302100960727001

100) 소프트웨어산업 진흥법 [시행 2016. 1. 1.] [법률 제13342호, 2015. 6. 22., 일부개정] 발췌

<표 3-21> 현행 SW품질성능평가시험 비용부담 규정

현행법	시행령	소프트웨어 품질성능 평가시험에 관한 지침 (고시)
제13조의2(소프트웨어 품질성능 평가시험) ⑤ 제1항에 따른 품질성능 평가 시험의 대상, 제2항에 따른 시험 기관의 지정 요건 및 제3항에 따른 품질성능 평가시험의 신청 절차 등 품질성능 평가시험 실 시에 필요한 사항은 대통령령으 로 정한다.	제10조의2(품질성능 평가시험의 대상 등) ② 제1항에 따른 평가시험 대상 의 세부 평가기준은 과학기술정 보통신부장관이 정하여 고시한 다.	제8조(시험비용) ① 시험비용은 국가기관등의 장이 부담한다. 다 만, 시험비용 부담의 필요가 있 는 경우 국가기관등의 장은 소 프트웨어 공급자의 부담금이 평 가시험 수행비용을 넘지 않는 범위 내에서 소프트웨어 공급자와 협의하여 부담금액을 정할 수 있다. 이 때 국가기관등의 장 은 부담금액을 지정시험기관의 장에게 통지할 수 있다. ② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 국가기관등의 장 이 부담하는 시험비용의 일부를 지원할 수 있다. ③ 지정시험기관의 장은 국가기 관등의 장 및 소프트웨어 공급 자에게 별표 제1호의 기준에 따 라 산출된 시험비용을 청구할 수 있다.

그런데 현행법 제13조의2에서 BMT의 비용징수에 대한 명시적인 규정은 법률에 없다. 비용부담과 관련해서는 과학기술정보통신부 고시인 「소프트웨어 품질성능 평가시험에 관한 지침」에서 정하고 있는데, 이 고시는 현행법 제13조, 시행령 제10조의2, 시행규칙 제6조의3에서 위임한 내용을 규정하는 것인데¹⁰¹⁾, 현행법과 시행령 조항을 살펴보면 비용부담과 관련해서는 명시적인 언급이 없다. 또한 고시 제8조에 따르면 BMT의 비용은 원칙적으로 국가기관등이 부담해야 함에도 불구하고 SW공급자에게 전가하는 경우가 많아 비판의 목소리가 높았다.¹⁰²⁾

앞서 살펴본 수수료 규정에 따르면 BMT는 그 절차가 사실상 강제되는 경우에 해당한다고 볼 수 있다. 현행법 제13조의2 제1항, 국회제출안 제54조 제1항에 따르면 국가기관등의 장이 분리발주 대상 소프트웨어를 구매할 경우 BMT 결과를 제품구매에 반영해야 하기 때문이다. 즉, SW사업자 입장에서 국가기관등에게 분리발주 대상 SW를 납품하기 위해서는 BMT는 거쳐야만 하는 필수적인 절차에 해당한다.

그렇다면 위에서 살펴본 바와 같이 BMT 비용을 SW사업자에게 부담시키는 것은 SW사업자에게 침익적 행정행위가 될 수 있으므로 이에 대한 법적 근거가 있

101) 제20대 국회 미래창조과학방송통신위원회 정책현안 P7 발췌

102) http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017022402100351753001

어야 할 것으로 보인다.

(5) BMT 관련 조문변화

〈표 3-22〉 SW 품질성능평가시험 조문 대비표

현행법	입법예고안	국회제출안
제13조의2(소프트웨어 품질성능평가시험) ① 국가, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 투자하거나 출연한 법인 또는 그 밖의 공공단체 등(이하 "국가기관등"이라 한다)의 장은 제20조제2항에 따라 소프트웨어 제품을 구매하는 경우 품질성능평가시험을 직접 실시하거나 제2항에 따라 미래창조과학부장관이 지정한 시험기관에 품질성능평가시험을 의뢰하고, 그 결과를 제품구매에 반영하여야 한다.	제55조(소프트웨어 품질성능평가시험) ① 국가기관등의 장은 제54조제2항에 따라 소프트웨어 제품을 구매하는 경우 품질성능평가시험(이하 "평가시험"이라 한다)을 직접 실시하거나 제2항에 따라 과학기술정보통신부장관이 지정한 시험기관에 의뢰하고, 그 결과를 제품구매에 반영하여야 한다.	제54조(소프트웨어 품질성능평가시험) ① 국가기관등의 장은 제53조제1항에 따라 상용소프트웨어를 직접 구매하려는 경우 품질성능평가시험을 직접 하거나 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 기관 중 과학기술정보통신부장관이 지정하는 시험기관에 품질성능평가시험을 대행하게 할 수 있고, 그 결과를 제품구매에 반영하여야 한다.
② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 품질성능평가시험을 실시하기 위하여 시험기관을 지정할 수 있다.	② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따른 평가시험을 실시하기 위하여 시험기관을 지정할 수 있다.	
③ 제2항에 따라 지정받은 시험기관은 품질성능평가시험을 의뢰받은 경우 품질성능평가시험에 필요한 기준을 국가기관등의 장 및 소프트웨어 제품공급하려는 자의 의견을 들어 정하고, 그 기준에 따라 품질성능평가시험을 실시하여야 한다.	③ 제2항에 따라 지정받은 시험기관은 평가시험을 의뢰받은 경우 국가기관등의 장 및 소프트웨어 제품을 공급하려는 자의 의견을 들어 기준을 정하고, 그 기준에 따라 시험을 실시하여야 한다.	② 제1항에 따라 품질성능평가시험을 대행하는 시험기관은 국가기관등의 장 및 상용소프트웨어 제품을 공급하려는 자의 의견을 들어 평가기준을 정하고, 그 평가기준에 따라 품질성능평가시험을 하여야 한다
	④ 국가기관등의 장이 평가시험을 실시하거나 제2항에 따라 지정받은 시험기관이 평가시험을 실시할 경우, 국가기관등의 장이나 시험기관은 비용의 일부를 소프트웨어 제품을 공급하려는 자에게 부담하게 할 수 있다.	③ 제1항에 따라 품질성능평가시험을 하는 경우 국가기관등의 장이나 시험기관은 비용의 일부를 상용소프트웨어 제품을 공급하려는 자에게 부담하게 할 수 있다. 이 경우 비용부담 방법을 과학기술정보통신부장관이 정하여 고시한다.
④ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 시험기관으로 지정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 대통령령으로 정하는 지정요건에 계속하여 3개월 이상 미달한 경우 3. 고의 또는 중대한 과실로 사실과 다르게 시험결과를 산출한 경우	⑤ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따라 시험기관으로 지정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 그 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 그 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 대통령령으로 정하는 지정요건에 계속하여 3개월 이상 미달한 경우 3. 고의 또는 중대한 과실로 사실과 다르게 시험결과를 산출한 경우	④ 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 시험기관으로 지정받은 자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하게 된 때에는 지정을 취소할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 지정을 취소하여야 한다. 1. 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 지정을 받은 경우 2. 제1항에 따른 지정요건을 계속하여 3개월 이상 갖추지 못한 경우 3. 고의 또는 중대한 과실로 사실과 다르게 시험결과를 산출한 경우
⑤ 제1항에 따른 품질성능평가시험의 대상, 제2항에 따른 시험기관의 지정 요건 및 제3항에 따른 품질성능평가시험의 신청	⑥ 제1항에 따른 품질성능평가시험의 대상, 제2항에 따른 시험기관의 지정 요건, 제3항에 따른 품질성능평가시험의 신청절차,	⑤ 제1항 및 제2항에 따른 품질성능평가시험의 대상 및 시험기관의 지정 요건, 품질성능평가시험의 대행 절차 등 평가시

절차 등 품질성능 평가시험 실시 시에 필요한 사항은 대통령령으 로 정한다.	제4항의 비용부담 등 품질성능 평가시험 실시시에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	시험 실시에 필요한 사항은 대통 령령으로 정한다.
---	--	--------------------------------

이러한 비판을 감안하여 이번 입법예고안과 국회제출안에서는 BMT의 경우 입
법예고안 제55조 제4항, 국회제출안 제54조 제3항에서 평가시험의 비용부담을
소프트웨어 제품을 공급하려는 자에게 부담하게 할 수 있는 조항을 신설하였다.
특히 국회제출안 제54조 제3항은 비용부담 방법의 자세한 사항을 고시하도록 하
였다.

국회제출안 제54조 제3항 제1항에 따라 품질성능 평가시험을 하는 경우 국가기관등의 장이나 시험기관은 비용의 일부를 상용 소프트웨어 제품을 공급하려는 자에게 부담하게 할 수 있다. 이 경우 비용부담 방법은 과학기술정보 통신부장관이 정하여 고시한다.
--

(6) SW프로세스 품질인증(SP인증)과 우대규정 관련 검토

가. 인증제도와 우대규정 개관

인증제도는 생산자의 원활한 경제활동을 위해서 필요하지만 기본적으로는 기
업에 비해 상대적으로 약자이면서 상품에 대한 충분한 정보가 없는 소비자를 보호
하기 위해 경제학적 관점에서 주장된 제도이다. 따라서 강제인증제도는 보통 해
당 인증이 없이는 제품이나 서비스를 제공하지 못하도록 하는데, 법정임의인증
제도에 대해서도 정부는 세제감면, 공공기관 우선구매 특혜 등 다양한 인센티브
를 부여하고 있다. 국내 법률들 중에도 각종 인증을 받은 자를 지원하거나 우대
한다는 입법례는 상당히 많은데 인증을 받지 못한 측에 침익적인 측면이 있어
우대에 관한 원칙을 법률에 명시하는 것이 일반적이다.

<표 3-23> 우대규정에 대한 입법례

건축법	제65조의2(지능형건축물의 인증) ① 국토교통부장관은 지능형건축물[Intelligent Building]의 건축을 활성화하기 위하여 지능형건축물 인증제도를 실시한다. ② 국토교통부장관은 제1항에 따른 지능형건축물의 인증을 위하여 인증기관을 지정할 수 있다. ③ 지능형건축물의 인증을 받으려는 자는 제2항에 따른 인증기관에 인증을 신청하여야 한다. ④ 국토교통부장관은 건축물을 구성하는 설비 및 각종 기술을 최적으로 통합하여 건축물의 생산 성과 설비 운영의 효율성을 극대화할 수 있도록 다음 각 호의 사항을 포함하여 지능형건축물 인 증기준을 고시한다. 1. 인증기준 및 절차 2. 인증표시 홍보기준
------------	--

	3. 유효기간 4. 수수료 5. 인증 등급 및 심사기준 등 ⑤ 제2항과 제3항에 따른 인증기관의 지정 기준, 지정 절차 및 인증 신청 절차 등에 필요한 사항은 국토교통부령으로 정한다. ⑥ 허가권자는 지능형건축물로 인증을 받은 건축물에 대하여 제42조에 따른 조경설치면적을 100분의 85까지 완화하여 적용할 수 있으며, 제56조 및 제60조에 따른 용적률 및 건축물의 높이를 100분의 115의 범위에서 완화하여 적용할 수 있다.
공간정보산업진흥법	제12조(품질인증) ① 국토교통부장관은 공간정보등의 품질확보 및 유통촉진을 위하여 공간정보 및 가공공간정보와 관련한 기기·소프트웨어·서비스 등에 대한 품질인증을 대통령령으로 정하는 바에 따라 실시할 수 있다. ② 제1항의 품질인증을 받은 제품 중 중소기업자가 생산한 제품은 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」 제6조에 따라 지정된 경쟁제품으로 본다. ③ 국토교통부장관은 제1항의 품질인증을 받은 제품 중 중소기업자가 생산한 제품을 우선 구매하도록 관리기관에 요청할 수 있으며, 공간정보 인력양성기관 및 교육기관으로 하여금 동 제품을 우선하여 활용하도록 지원할 수 있다. ④ 국토교통부장관은 제1항의 품질인증을 실시하기 위하여 인증기관을 지정할 수 있다. ⑤ 제1항에 따른 품질인증의 절차와 제4항에 따른 인증기관의 지정요건 등 품질인증의 실시에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
관상어산업법	제16조(우수사업자 인증) ① 해양수산부장관은 건강하고 품질이 뛰어난 관상어를 양식·생산하는 관상어양식업자를 우수사업자로 인증할 수 있다. ② 제1항에 따라 우수사업자로 인증을 받으려는 관상어양식업자는 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 해양수산부장관에게 신청하여야 한다. ③ 해양수산부장관은 제1항에 따라 우수사업자로 인증을 받은 관상어양식업자(이하 "인증사업자"라 한다)에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 인증서를 발급할 수 있으며 인증사업자는 인증표시를 할 수 있다. ④ 인증사업자가 아닌 관상어양식업자는 인증표시 또는 이와 유사한 표시를 하여서는 아니 된다. ⑤ 해양수산부장관은 제3항에 따라 인증을 신청하는 관상어양식업자에게 해양수산부령으로 정하는 바에 따라 인증에 필요한 비용을 부담하게 할 수 있다. ⑥ 해양수산부장관은 인증사업자가 제8항에 따른 인증기준을 적합하게 유지하는지 점검할 수 있다. ⑦ 해양수산부장관은 인증사업자에 대하여 우선적으로 제19조에 따른 재정적·기술적 지원을 할 수 있다. ⑧ 제1항에 따른 우수사업자의 인증 기준·절차·방법 및 인증표시의 방법 등에 필요한 사항은 해양수산부령으로 정한다.

이러한 인증제도의 인증비용에 관한 규정은 법률보다는 시행령 등의 하위법령에 규정되어 신청한 사업자가 부담하는 것이 일반적이는데, <표 3-23>의 관상어산업법과 같이 인증비용 부담에 관한 규정을 법률에 명시한 사례도 있다.

나. SP인증의 우대규정 검토

2008년 시행된 SW산업진흥법에서 SW사업의 부실방지와 SW기업의 경쟁력 제고를 위해 소프트웨어프로세스 품질인증이 도입되었지만, 이용실적이 저조하여 이번 SW진흥법 국회제출안에는 해당인증을 받은 자에게 우대할 수 있다는 규정을 추가함으로써 이에 대한 활성화를 도모하고 있다.

2008년 SW 프로세스 품질인증 도입 이유¹⁰³⁾

라. 소프트웨어프로세스 품질인증 도입(법 제23조)

- (1) 소프트웨어사업의 부실방지와 국내 소프트웨어기업의 국제경쟁력 제고 등을 위하여 소프트웨어 프로세스에 대한 품질인증 제도를 도입할 필요성이 제기됨.
- (2) 정보통신부장관은 소프트웨어 및 정보시스템 개발프로세스의 품질 향상과 신뢰성 확보 등을 위하여 품질인증제도를 운영할 수 있도록 하고, 소프트웨어프로세스 품질인증기관을 지정하여 동 품질 인증업무를 수행하도록 함.
- (3) 소프트웨어프로세스 품질인증제도의 도입·시행을 통하여 소프트웨어사업자의 소프트웨어사업 수행능력을 강화하고, 소프트웨어사업의 부실화를 방지하며, 국내 소프트웨어기업의 해외진출에 유리한 환경을 조성할 수 있을 것으로 기대됨.

국회제출안 제21조 제4항

국가기관 기관, 지방자치단체 또는 국가·지방자치단체가 투자하거나 출연한 법인·단체로서 대통령령으로 정하는 기관(이하 "국가기관등"이라 한다)의 장은 소프트웨어사업을 추진하는 경우 소프트웨어 산출물의 품질 제고를 위하여 소프트웨어프로세스 품질인증을 받은 자를 우대할 수 있다.

SW프로세스 품질인증을 받은 기업이 공공SW사업 수주에서 우대를 받을 수 있을 경우에는 SW프로세스 품질인증이 활성화될 수 있겠지만, BMT에서와 마찬가지로 공공SW사업 수주를 위해 사실상 강제되는 제도인지 여부에 관해 논란이 발생할 수 있다. 국회제출안 상의 SP인증의 우대규정은 국가기관등의 장의 재량에 달린 것으로 필수적인 요건은 아닌 것으로 보이지만, SP인증을 우대하는 공공SW사업이 늘어나고 가산점 비중이 협상계약체결방식의 우선협상대상자 선정에 영향을 줄 수 있다면 공공SW사업 수주를 원하는 기업들에게는 사실상 필수적인 인증제도가 될 가능성이 있다. 이럴 경우에 SW프로세스 품질인증 제도는 활성화되겠지만 소프트웨어 품질인증의 사례를 볼 때 인증비용과 소요시간 등 인증부담에 관하여 논란이 있을 수 있어 하위법령 제정 시 이를 고려할 필요가 있다¹⁰⁴⁾.

103) 소프트웨어산업 진흥법 [시행 2008. 6. 22.] [법률 제8774호, 2007. 12. 21., 일부개정] 발췌

104) 소프트웨어 품질인증 제도에 대한 기업들의 부담 감소 요구와 이에 대응하는 개선사항에 관하여 아래 링크를 참조

<http://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156319403>

제4장 민간투자형 SW사업

제1절 민관협력제도의 개요

1. 민관협력제도(PPP, Public Private Partnership) 개요

민관협력이란 행정주체가 전면적으로 담당하였던 공적 서비스 업무를 행정주체와 민간이 서로 역할 분담을 하여 파트너십의 형태로 공적 서비스 업무를 수행하는 새로운 방법을 의미한다.¹⁰⁵⁾ 여기서 행정주체가 담당했던 공적 서비스란 국민의 편익향상을 위한 행정적인 급부의 제공만을 의미하는 것이 아닌 사회인프라에 해당하는 사회기반시설의 구축과 운영을 포함하는 개념이다.

사회기반시설은 넓은 의미로 기업생산과 국민생활에 필수불가결한 서비스의 생산과 관련된 것으로서 보통 정부가 소유하거나 정부의 통제를 받아야 하는 사회적 성격의 시설을 말하며¹⁰⁶⁾ 대표적으로 도로, 철도, 항만과 같은 시설을 들 수가 있다. 사회기반시설의 범위는 사회적·문화적·경제적 상황에 따라 다양하게 변화하며 대체로 사회적·경제적 발전에서 따라 국민들의 사회인프라에 대한 다양한 수요가 증가하게 되면서 사회기반시설의 범위도 확장되게 된다.

한편 민관협력도 협력의 대상이 되는 행정서비스 또는 사회기반시설의 종류와 성격에 따라 다양한 방식으로 이루어지는데 민관협력이란 개념 안에는 민간투자 방식, 민관합작회사 추진 등을 포함하고 위탁운영, 민영화, 리빙랩(Living-Lab)과 같은 시민단체·기업·학술연구단체 등이 폭 넓게 참여하는 공공사업 추진방식도 민관협력으로 보기도 한다.

민관협력사업은 사회기반시설 등 공적 서비스를 그 대상으로 한다는 점에서 국민의 기본권 보장과 밀접한 관련이 있다. 국가는 국민들의 환경권, 교육권, 인간다운 생활을 할 권리 등 보편적인 기본권을 보장해줄 의무를 지니고 이러한 기본권 보장 의무는 사회기반시설의 구축과 같은 공적 서비스 제공으로 달성된다. 그러나 국가의 예산·역량은 한계가 있고 국민의 수요는 다양하므로 민간의 자본력과 기술력을 활용하여 공적 서비스를 제공하는 방안을 고심하게 되었다.

105) 강문수(2011), “민관협력 활성화를 위한 법제개선연구”

106) 홍석한(2012), “사회기반시설 민간투자제도와 기본권 보장”

17세기 프랑스에서 민관협력사업이 시작된 것을 계기¹⁰⁷⁾로 지금은 다양한 방식의 민관협력사업을 추진하게 되었다.

현재 언급되는 민관협력은 다양한 방식이 있으나 가장 대표적인 방식으로 민간투자제도를 들 수 있다. 민간투자는 사회기반시설의 구축·운영 예산을 민간에서 부담하는 방식으로 국내에선 민관협력과 민간투자를 같은 의미로 사용하기도 한다. 민간투자방식에선 민간기업 등이 자신의 자본을 이용하여 사회기반시설을 구축·운영하고 정부나 지자체 등은 공공재인 대상 시설에 관한 독점적 수익권을 보장하거나 재정적·행정적 지원을 해주는 방식으로 추진된다.

민간투자제도는 70 ~ 80년대 세계적 경제불황 속에 정부부채의 증가를 우려한 주요 선진국들이 민간투자를 장려하기 시작하여 보편적으로 수용이 되었고 최근에는 단순히 정부가 예산의 절감만을 위해 민간투자제도를 추진하는 것이 아닌 민간기업이 가지는 창의성과 효율성을 정부사업에 도입하기 위한 방법으로도 유용하게 활용되고 있다.

2. 해외 민관협력제도 개요

민관협력사업은 경제·사회·문화적 배경과 발전에 따라 다양한 방식으로 추진되므로 국제적으로도 통일된 정의가 있지는 않다.

〈표 4-1〉 민관협력(PPP)의 다양한 정의

기관명	정의
OECD	민관협력(PPP)은 정부와 한 개 이상의 민간파트너간의 협정이다. 이러한 협정에 따라, 정부의 공공서비스 전달목표와 민간의 이윤추구가 일치하는 방향으로 민간기관이 공공서비스를 전달하게 된다. 민간기관에 충분한 리스크(risk)가 위임(transfer) 되었을 때 협정의 효과성이 높아진다.
IMF	민관협력은 전통적으로 정부가 제공했던 인프라와 서비스를 민간부문이 제공하도록 하는 협정이다. 특히 민관협력은 다음의 두 가지 중요한 특성을 지닌다: ① 민간기관의 서비스 공급; ② 민간기관의 리스크 전담. 민관협력은 사회·경제적 인프라 구축을 위한 프로젝트이다. 그러나 대부분의 프로젝트는 병원, 학교, 교도소, 도로, 교량, 터널, 경전철, 항공통제시스템 및 하수처리 등을 건축하고 운영하는데 활용된다.
유럽집행위원회	일반적으로 민관협력은 인프라의 구축, 재건, 관리 및 자금조달 등을 위한 공공기

107) 프랑스는 17세기부터 서서히 민간사업자가 철도, 상수도, 전력 등 국민에게 필수적인 여러 공공서비스를 구축 운영하고 이용자에게 이용료를 받는 concession이라 불리는 행정계약 유형을 발전시켜 왔으며, 영국과 미국은 18세기에서 19세기 사이에 많은 회사들에게 민영 유료도로(toll road)의 건설을 허가 하였음

출처 : 한국법제연구원(2009), “민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(Ⅰ)”,
한국법제연구원(2006), “2006 프랑스 법령용어 해설집”

(EC)	관과 세계기업간의 협력의 한 형태이다.
Standard & Poor's	리스크 부담, 다양한 기술과 전문성 공유, 자금조달 등을 위한 공공-민간부문간 중장기협력이다.
유럽투자은행 (EIB)	민관협력은 공공자산과 공공서비스 전달을 지원하기 위해 민간의 자원과 전문성을 도입한 공공-민간부문간 형성된 관계이다. 민관협력이라는 용어는 전략적 파트너십에서 DBFO(Develop-Build-Finance-Operate) 형태의 계약 및 공동벤처회사 설립에 이르기까지 다양한 형태의 협력관계를 포함한다.
세계은행	민간과 정부 간의 장기계약으로 공공자산 또는 서비스를 제공하면서 민간은 유의적인 위험과 운영책임을 부담하면서 성과에 연계된 보수를 향유하는 것으로, 정부 자금조달 프로젝트로 분류되는 서비스약정 또는 일괄공급(turnkey)이나 정부부문의 역할에 제한을 두는 민영화는 PPP에 포함하지 않음¹⁰⁸⁾ 정부가 민간부문의 리소스와 전문성을 이용해서 공공 인프라와 서비스를 조달하거나 구현하는 메커니즘을 의미함¹⁰⁹⁾

* 출처 : OECD 대한민국 정책센터¹¹⁰⁾을 일부 보완

여러 국제기구들의 다양한 정의 속에서도 ① 사업의 대상이 공공 서비스이고 ② 민간사업자가 리스크를 부담하게 되며 ③ 정부 등 공공부문과 민간사업자의 협력(계약)아래 사업이 진행된다는 점 등은 공통적인 요소로 꼽힌다.

한편 국제기구가 아닌 개별 국가단위에서는 국가정책·법령·정부계약 등을 바탕으로 민관협력 또는 민관협력사업의 범위가 상이하게 정의되고 있다.

미국의 경우 연방차원의 민관협력 내지 민간투자사업은 별도의 연방법 없이 예산관리처의 지침¹¹¹⁾과 각 부처의 가이드북을 바탕으로 사업을 추진하나, 주 정부차원에선 33개의 주가 민관협력사업에 관한 주법을 제정, 이를 바탕으로 추진하고 있다. 미국의 PPP는 정부와 민간단체가 계약을 통해 수행하는 활동으로 재정 위험 및 민간의 책임정도에 따라 사업 유형을 매우 다양하게 구성하고 이를 모두 포괄하고 있어 그 범위가 넓으며, 모든 PPP사업은 공공의 목적과 공익달성을 그 목표로 하고 있어 매우 광범위한 인프라 및 서비스 구축에 PPP방식이 적용되고 있다.¹¹²⁾

영국은 공공부문의 프로젝트에 민간자본의 참여를 제한하는 Ryrie Rule을 '81년에 정립하였으나, 민관협력이 세계적인 흐름이 되어가는 가자 '92년 Ryrie Rule을 폐지하고 PFI 제도를 도입한 이후 민간의 참여를 점점 허용하는 방향으

108) 한국조세재정연구원(2015), “민관협력사업 과세체계 국제비교 연구”, 10면 참조
<https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>

109) <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/about-public-private-partnerships>
(최종방문일 2018.10.23.)

110) OECD 대한민국 정책센터(2009), “민관협력(Public-Private Partnerships) (1) - 정의 및 추진현황”, 1면 참조

111) OMB Circular No. A-76

112) 한국조세재정연구원(2015), “민관협력사업 과세체계 국제비교 연구” 56P-57면 참조

로 정책을 이끌어왔다. PFI는 민간부문이 특수목적기업(SPV, Special Purpose Vehicle)을 설립하여 사회기반시설에 대한 설계, 건설, 금융, 운영을 수행하고 시설의 이용에 따라 주무관청으로부터 사용료를 지급받는 형태의 모델로 도입되었고, 이를 위한 표준계약서나 회계처리지침, 평가방식 등이 수립되었다. 영국은 PFI에 관한 사업의 투명성, 서비스수준 강화 등을 위해 2012년 PFI를 대체하는 PF2를 도입하였고, PF2 방식 역시 2018년을 끝으로 더 이상 활용하지 않고 각 부처별로 특수성을 고려한 PFI 계약 모델을 추진하기로 하였다.¹¹³⁾ 다만 기존의 PFI, PF2방식으로 추진된 PPP프로젝트는 여전히 유효하게 진행되며, 2017년 3월 기준 715개의 PPP 프로젝트가 추진 중이고 총 투자금은 591억 파운드에 이른다.

3. 국내 민간투자제도 개요

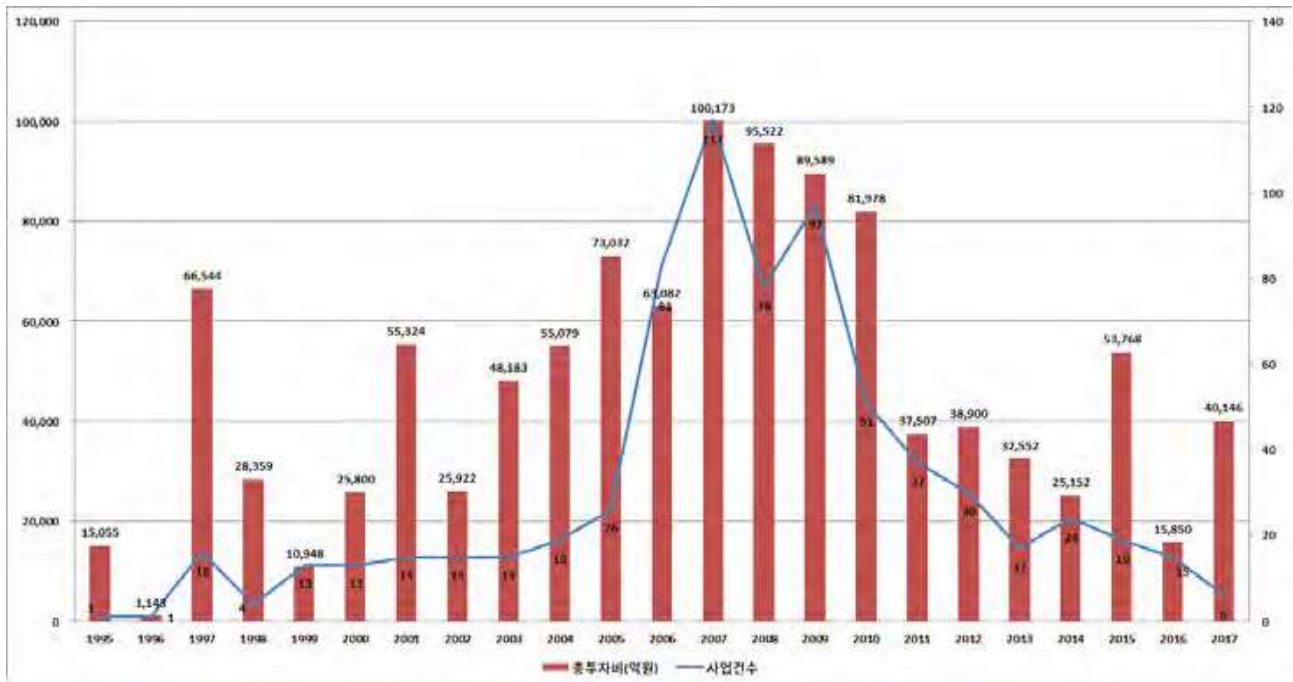
우리나라의 경우 1980년대까지 중앙정부의 국가단위 정책에 따라 사회기반시설을 구축해왔다. 다만, 동아건설이 자신의 자본을 투자해서 1981년 서울의 원효대교, 1984년 부산 구덕터널 건설 등과 같은 민관협력사업(민간투자방식)을 수행했으나 그 수는 극히 일부였다.

80년대와 90년대 초반 경제성장으로 사회 수준이 높아지고 도시가 발전하며 국민들의 사회기반시설에 대한 수요가 급증하였는데, 당시 정부의 예산으로는 이러한 수요를 모두 감당해 낼 충분한 여력이 없어 '94년 '사회간접자본시설에 대한 민간자본 유치촉진법'을 제정하여 도로·철도와 같은 대형 사회기반시설에 대해 민간투자사업을 본격적으로 추진하고자 하였다. 이 법이 제정된 90년대 중반 무렵엔 참여가 적었으나 90년대 후반에 경제위기를 맞으면서 정부가 민간투자 SOC사업을 통해 위기를 극복하고자 사업을 적극 추진하였고, 최소수익 보장 조항 등을 통해 사업에 대한 진입장벽을 크게 낮춰 민간투자사업이 증가하기 시작하였다.

113)

<https://www.gov.uk/government/publications/private-finance-initiative-pfi-and-private-finance-2-pf2-budget-2018-brief>

[그림 4-1] 국내 연도별 민간투자사업 수 및 총투자비 추이(1995~2017년)



* 출처 : 한국개발연구원¹¹⁴⁾

2000년대에 들어선 대규모 사회기반시설이 아닌 문화·교육·복지시설에 대해서도 민간투자법이 적용되도록 하였고, 이는 민간투자사업이 크게 활성화되는데 기여하였다. 그러나 2010년에 들어 정부의 예산 한계를 극복하기 위해 도입한 민간투자사업제도가 오히려 민간사업자의 중도이탈과 과도한 행정적 지원으로 인해 정부 예산에 부담을 가중한다는 비판여론에 직면하게 되었고 이에 따라 최소수익보장과 같은 민간사업자에게 유리한 제도를 없애게 되면서 사업추진은 점차 감소하는 추세로 돌아서게 되었다.

민간투자법에서 정의하는 ‘민간투자사업’은 “민간의 제안에 따라 혹은 정부 등의 민간투자시설사업기본계획에 따라 민간 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업”이고 여기서 ‘사회기반시설’이란 “각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서 민간투자법 제2조 제1호에 나열된 시설”을 의미한다.

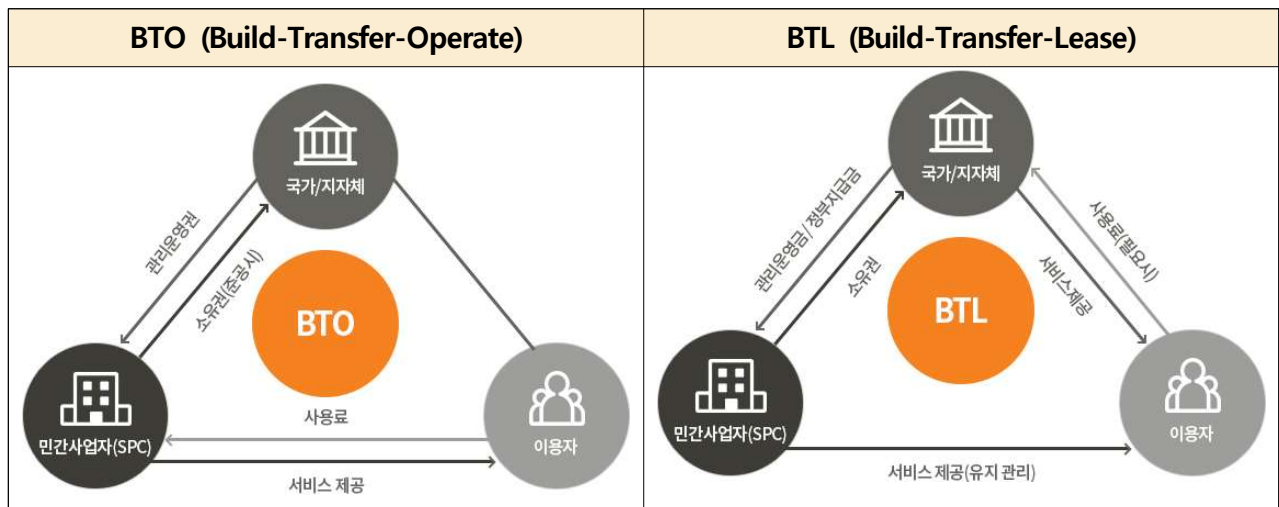
이처럼 민간투자사업에 관해선 대상시설의 범위를 법으로 제한하고 있는데 이

114) 한국개발연구원(2018), “2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서”

는 민간투자사업의 법적근거가 되는 민간투자법에서 사업의 범위를 무한정 확장하게 될 경우 부작용이 크기 때문이다. 원칙적으로 공공의 영역인 사회기반시설을 대상으로 하는 민간투자사업은 대상 시설의 구축에 따른 환경 영향이 크고, 시설을 구축한 후에 이를 쉽게 폐쇄할 수 없을 뿐만 아니라 내구연한도 길어 시설의 점용·운영에 따른 부담도 상당하게 된다. 그런데 만일 사업시행자인 민간기업이 파산 등을 이유로 사업진행을 중단하거나 수익성 악화로 관리를 소홀히 할 경우 이에 대한 부담을 공공이 떠안게 되므로 민간투자사업의 범위를 제한해야 할 필요가 있다.

민간투자사업의 추진방식에 관해서는 BTO, BTL, BLT, BOO 및 주무관청과의 협의에 따라 다양한 방식으로 추진할 수 있는 근거를 열어두고 있다. 그러나 현재 대부분의 사업은 BTO 방식과 BTL 방식으로 추진되고 있으며 전자를 ‘수익형’, 후자를 ‘임대형’으로 칭한다.

[그림 4-2] 수익형(BTO)사업과 임대형(BTL)사업 비교



* 출처 : <http://pimac.kdi.re.kr/about/private.jsp>

수익형은 민간사업자가 이용자들로부터 직접 사용료를 징수하는 방식으로 수익성이 높은 시설에 적용되는 방식이고, 임대형의 경우 국가가 이용자들로부터 사용료를 징수받고, 민간사업자에게 관리·운영비를 지급하는 형태로 복지·문화시설과 같이 수익성이 낮은 시설에 주로 적용되는 방식이다.

민간투자법은 사업의 대상이 되는 시설, 절차, 추진 방식, 민간사업자에 대한 지원 등에 관한 다양한 규정을 담고 있다. 따라서 민간투자법의 적용을 받을 수

있는 민간투자사업은 민간투자법을 그 법적 근거로 하여 추진하는 경우가 대부분이나 민간투자법만이 민간투자방식사업의 근거가 되는 것은 아니다. 우리나라는 공유재산법의 기부채납을 통해 민간투자법의 수익형(BTO)방식과 유사한 추진 방식으로 시설운영을 할 수 있고, 유료도로법, 마리나항만법 등 사회기반시설에 관한 개별 법률에서 민간투자를 허용하는 조문을 두어 해당 법률에 따라 사업을 추진하는 것도 가능하다.

〈표 4-2〉 민간투자방식 사업 추진 근거 법률

근거법률		내용
민간투자법	대상시설	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다 1. "사회기반시설"이란 각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설로서, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 시설을 말한다. 가. 「도로법」 제2조제1호 및 제2호에 따른 도로 및 도로의 부속물 나. 「철도사업법」 제2조제1호에 따른 철도 (후략)
	민간투자사업의 정의	2. "사회기반시설사업"이란 사회기반시설의 신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업을 말한다. 5. "민간투자사업"이란 제9조에 따라 민간부문이 제안하는 사업 또는 제10조에 따른 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7호에 따른 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다. (후략)
	추진방식	제4조(민간투자사업의 추진방식) 민간투자사업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 방식으로 추진하여야 한다. 1. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(제2호에 해당하는 경우는 제외한다) 2. 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식 (후략)
공유재산법	기부채납	제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 3. "기부채납"이란 지방자치단체 외의 자가 제4조제1항 각 호에 해당하는 재산의 소유권을 무상으로 지방자치단체에 이전하여 지방자치단체가 이를 취득하는 것을 말한다. 7. "사용·수익허가"란 제5조제2항에 따른 행정재산을 해당 지방자치단체 외의 자가 일정 기간 유상이나 무상으로 사용·수익할 수 있도록 허용하는 것을 말한다. 제7조(기부채납) ① 지방자치단체의 장은 제4조제1항 각 호의 재산을 지방자치단체에 기부하려는 자가 있으면 대통령령으로 정하는 바에 따라 받을 수 있다. ② 제1항에 따라 기부하려는 재산이 지방자치단체가 관리하기 곤란하거나 필요하지 아니한 것인 경우 또는 기부에 조건이 붙은 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 받아서는 아니 된다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 기부에 조건이 붙은 것으로 보지 아니한다. 1. 행정재산으로 기부하는 재산에 대하여 기부자, 그 상속인, 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용허가하여 줄 것을 조건으로 그 재산을 기부하는 경우
	행정재산의 범위	제5조(공유재산의 구분과 종류) ① 공유재산은 그 용도에 따라 행정재산과 일반재산으로 구분한다. ② "행정재산"이란 다음 각 호의 재산을 말한다. 1. 공용재산 지방자치단체가 직접 사무용·사업용 또는 공무원의 거주용으로 사용하기

		나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산 2. 공공용재산 지방자치단체가 직접 공공용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산 3. 기업용재산 지방자치단체가 경영하는 기업용 또는 그 기업에 종사하는 직원의 거주용으로 사용하거나 사용하기로 결정한 재산과 사용을 목적으로 건설 중인 재산 4. 보존용재산 법령·조례·규칙에 따라 또는 필요에 의하여 지방자치단체가 보존하고 있거나 보존하기로 결정한 재산 ③ "일반재산"이란 행정재산 외의 모든 공유재산을 말한다.
	사용·수익 허가	제20조(사용·수익허가) ① 지방자치단체의 장은 행정재산에 대하여 그 목적 또는 용도에 장애가 되지 아니하는 범위에서 사용 또는 수익을 허가할 수 있다. ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 사용·수익을 허가하려면 일반입찰로 하여야 한다. 다만 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 지명경쟁에 부치거나 수의(隨意)의 방법으로 허가할 수 있다. 2. 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인에게 무상으로 사용·수익을 허가하는 경우 ③ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 그 행정재산을 다른 자에게 사용·수익하게 하여서는 아니 된다. 다만, 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자가 제7조제2항 단서에 따른 기부자와 그 상속인 또는 그 밖의 포괄승계인인 경우에는 지방자치단체의 장의 승인을 받아 다른 자에게 사용·수익하게 할 수 있다. ④ 지방자치단체의 장은 제3항 단서에 따른 사용·수익이 그 목적 또는 용도에 장애가 되거나 행정재산의 원상(原狀) 회복에 어려움이 있다고 인정하는 경우에는 그 사용·수익을 승인하여서는 아니 된다. ⑤ 제1항에 따라 사용·수익의 허가를 받은 자는 허가기간이 끝나거나 제25조에 따라 사용·수익허가가 취소된 경우에는 그 행정재산을 원상대로 반환하여야 한다. 다만, 지방자치단체의 장이 미리 원상의 변경을 승인한 경우에는 변경된 상태로 반환할 수 있다
개별 법률	유료도로법	제4조(도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) ① 도로관리청은 다음 각 호의 사항 모두에 해당하는 도로를 신설 또는 개축하여 그 도로를 통행하는 자로부터 통행료를 받을 수 있다. 1. 해당 도로를 통행하는 자가 그 도로의 통행으로 인하여 현저히 이익을 얻는 도로 2. 그 부근에 통행할 다른 도로(유료도로는 제외한다)가 있어 신설 또는 개축할 그 도로로 통행하지 아니하여도 되는 도로 ② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로를 유료도로로 신설 또는 개축하는 경우에는 제1항 각 호의 요건을 필요로 하지 아니한다. 1. 고속국도 2. 관광을 목적으로 하는 도로 3. 육지와 섬 사이 또는 섬과 섬 사이를 연결하는 도로 제6조(비도로관리청의 유료도로 신설 또는 개축) 도로관리청이 아닌 자(이하 "비도로관리청"이라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 해당 도로관리청의 허가를 받아 스스로의 부담으로 제4조제1항 또는 제2항의 요건에 해당하는 도로를 신설 또는 개축하여 통행료를 받을 수 있다.
	마리나항만법	제8조(사업계획의 수립 등) ① 해양수산부장관은 마리나항만의 개발사업(이하 "개발사업"이라 한다)을 시행하려는 때에는 기본계획에 적합한 범위 안에서 마리나항만의 조성 및 개발 등에 관한 사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 직접 또는 공모를 실시하여 수립할 수 있다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장 및 시·도지사와의 협의를 거쳐야 하며, 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때에는 「환경영향평가법」 제16조에 따른 전략환경영향평가서의 작성 및 협의를 실시하여야 한다. ② 사업계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 개발사업의 명칭 2. 개발사업의 대상 지역 및 그 면적 3. 경관과 환경보전 및 재난방지에 관한 계획 4. 토지이용계획·교통계획 및 공원녹지계획 5. 개발사업 시행기간 6. 재원조달계획 7. 마리나항만의 관리·운영 계획

	8. 그 밖에 해양수산부령으로 정하는 사항 ③ 지방자치단체 및 제9조제1항제2호·제4호부터 제7호까지의 어느 하나에 해당하는 자는 기본계획에 적합한 범위 안에서 제2항 각 호의 사항이 포함된 사업계획을 작성하여 해양수산부장관에게 제안할 수 있다. ④ 해양수산부장관은 제3항에 따라 사업계획의 제안을 받은 때에는 기본계획과의 적합성, 재원조달계획의 실현 가능성 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 경우에 제5항에 따라 이를 승인할 수 있다. 이 경우 제1항 후단에 따른 협의를 실시하여야 한다. ⑤ 제1항, 제3항 및 제4항에 따른 사업계획의 작성, 공모, 제안 및 승인 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 제9조(사업시행자의 지정 등) ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 자 중에서 개발사업의 시행자(이하 "사업시행자"라 한다)를 지정하여야 한다. 1. 국가 또는 지방자치단체 (중략) 6. 자본금 등 대통령령으로 정하는 자격요건에 해당하는 민간투자자 7. 제1호, 제2호 및 제4호부터 제6호까지의 어느 하나에 해당하는 자가 개발사업을 시행할 목적으로 전부 또는 일부를 출자하여 설립한 법인으로서 자본금 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족한 법인 ② 제8조제4항에 따라 승인을 받은 자는 사업시행자로 지정된 것으로 본다
--	--

그러나 민간투자법과 달리 공유재산법 혹은 개별 법률의 경우 사업 진행에 관한 구체적인 절차, 평가, 지원 규정이 없어 실제로 총 사업비가 큰 민간투자방식의 사업을 추진하기 위해선 다른 법령의 규정을 준용하거나 지자체의 경우 조례를 통해 사업의 공정성·투명성 등을 확보할 수 있는 절차를 별도로 마련해야 할 필요가 있다.

〈표 4-3〉 민간투자사업의 법적 근거 간 차이

근거법률	민간투자법	공유재산법	기타 개별 법령
대상 시설	제2조 각 호 사회기반 시설	행정재산*	법령에서 정하는 시설
추진 방식	민간투자법에선 BTO, BTL, BOT 등 다양한 사업추진방식을 인정하고 있으나 대부분 BTO, BTL로 추진	기부채납을 전제로 하므로 시설의 소유권 이전이 필수적이고, 원칙적으로 행정재산에 대해 사용·수익허가를 받기 위해선 기부채납을 한 후에 받을 수 있도록 하고 있어 BTO방식만이 가능 ¹¹⁵⁾ 116)	개별 법령에서 정한 방식에 따라 추진되나 BTO 방식인 경우가 많음
절차 규정	민간투자사업을 위한 추진절차가 체계적으로 규정되어 있고, 하위 법령에 보다 구체화되어 있음	기부채납에 관한 기본적인 규정만 있고 구체적인 절차 규정은 하위법령에도 없기 때문에 보통은 다른 법령들을 같이 적용하여 추진	개별법령에서 상세한 민간투자사업 절차를 두고 있는 경우는 보기 어려움. 민간투자법을 준용하는 경우도 존재
특징	민간자본유치를 위해 제정된 법인만큼 절차 규정이 구체화되어 있고, 사업시행자에 대한 지원사항, 사업에 관한 관리·감독 사항도 규정	폭 넓은 범위의 시설에 대해 적용이 가능하다는 장점이 있으나 절차가 명확하지 않음	개별 시설에 관해선 상세한 규정을 담고 있고 탄력적인 운용이 가능하나 절차가 명확하지 않은 경우가 많음

115) 원칙적으로 공유재산법의 기부채납을 통한 민자사업의 경우 민간사업자가 설치한 시설을 기부채납 후 지자체로부터 허가를 받아 사용·수익하거나(BTO방식), 공유지 등을 대부분 영구시설물 설치 후 설치 즉시 이를 기부채납 후 사용·수익하여야 한다(공유재산법 시행령 제9조). 이는 운영기간 중 사업

결론적으로 정부·지자체에선 민간투자방식의 사업을 추진하는 과정에서 발생할 수 있는 다양한 법적 문제를 최소화하기 위해 근거가 확실한 민간투자법을 중심으로 민간투자사업을 진행하는 경향이 있다.

제2절 새로운 유형의 공공SW사업

1. 공공SW사업의 개요

현행 SW산업진흥법에 공공SW사업이라는 개념이 명시되어있지는 않으나 국가기관 등¹¹⁷⁾이 추진하는 소프트웨어사업을 일반적으로 공공SW사업이라 칭한다. 이는 발주자가 국가기관 등인 경우뿐만 아니라 국가기관 등의 계획에 따라 추진되는 사업이나 민간사업자가 수탁하여 시행되는 SW사업도 공공SW사업에 포함된다. 2018년 기준 공공SW사업은 15,926건이고 총 사업비는 4조 2,515억 원에 달한다.

공공SW사업은 국가기관 등이 사업을 추진하고 이에 따라 사업 예산을 배정받

시행자가 시설을 보유함에 따라 세금 문제가 복잡해지고, 해당 시설을 담보로 제공하여 사업의 부실화 우려가 있는 등 문제점이 많아 우선적으로 기부채납을 하도록 규정하고 있다.

116) 사회기반시설에 해당하기 어려워 공유재산법에 따라 사업을 추진한 ‘세빛둥둥섬’의 경우 공유재산법에 따라 BTO방식으로 추진되었어야 하나, BOT방식으로 추진되어 이에 대한 감사지적사례가 있다. (서울시(2012), “세빛둥둥섬 감사결과 보고”)

117) 소프트웨어산업 진흥법 제13조의2(소프트웨어 품질성능 평가시험)

① 국가, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 투자하거나 출연한 법인 또는 그 밖의 공공단체 등(이하 “국가기관등”이라 한다)의 장은 제20조제2항에 따라 소프트웨어 제품을 구매하는 경우 품질성능 평가시험을 직접 실시하거나 제2항에 따라 과학기술정보통신부장관이 지정한 시험기관에 품질성능 평가 시험을 의뢰하고, 그 결과를 제품구매에 반영하여야 한다.

제24조의2(중소 소프트웨어사업자의 사업참여 지원) ⑤ 제1항 및 제2항에 따른 국가기관등의 범위와 대기업인 소프트웨어사업자의 기준은 대통령령으로 정한다.

동법 시행령 제17조의2(국가기관등의 범위) 법 제24의2에 따른 국가기관 등의 범위는 다음 각 호와 같다.

1. 국가·지방자치단체
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관
3. 정부가 납입자본금을 출자하여 최대지분을 보유하고 있는 기관 또는 단체. 다만, 정부가 납입자본금의 2분의 1미만을 출자한 금융기관을 제외한다.
4. 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 또는 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 따른 정부출연연구기관
5. 법령에 의하여 정부로부터 출연금을 받는 기관 또는 단체
6. 「지방공기업법」에 의하여 지방자치단체가 자본금의 2분의 1이상을 출자한 지방공사 및 지방공단

게 되며 이를 기초로 SW사업 수요예보¹¹⁸⁾를 하게 되는데 국가·지자체의 재정사업의 성격을 갖게 된다. 또한 공공SW사업은 크게 SW구축사업과 SW구매사업으로 분류하고 있는데 SW구축사업은 다시 SW개발사업과 유지보수 사업으로 나뉜다.

〈표 4-4〉 SW수요예보제도 상 공공SW사업 예산 추이와 구성비

단위 : 백 만원

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
총 예산	3,550,290	3,812,535	4,006,394	4,075,742	4,251,464
HW구매	729,854	845,155	1,001,794	949,773	970,816
SW구매	249,328	247,730	280,528	280,483	289,091
SW구축	2,571,108	2,719,649	2,724,072	2,845,487	2,991,557
SW개발	1,033,628 (40%)**	899,352 (33%)	792,439 (29%)	764,675 (27%)	891,688 (30%)
유지보수	1,135,929 (44%)**	1,383,444 (51%)	1,569,495 (58%)	1,674,512 (59%)	1,754,917 (59%)

*출처 : SW산업정보시스템 - '14~18년 공공SW 수요예보(확정) 통계

** 전체 SW구축예산에서 SW개발사업 혹은 유지보수 사업이 차지하는 비율. 이외 ISP, 환경구축, 콘텐츠, DB구축사업 등이 있음

SW기술의 발전과 SW융합으로 인해 SW가 공공 영역에도 적용되어 기존 사회 인프라나 환경·교통 등의 영역에서 큰 역할을 하고 있다. 또한 민간이 가진 창의력과 기술력이 기존의 공공영역에서 해결하기 어려웠던 공공문제 해결에 사용되는 사례가 세계적으로 증가하고 있다. 이러한 추세에 따라 국내에서도 지금까지 국가 사업추진계획과 재정에 의존해온 공공SW사업에 있어 민간의 창의력과 자본력을 도입하여 고품질의 수요자 맞춤형의 공공서비스를 국민에게 제공할 방법을 논의해왔다. 아래에서는 국내외에서 다양하게 이루어지고 있는 민관협력방식의 새로운 공공SW사업사례를 소개하고자 한다.

118) 제19조(소프트웨어사업의 수요 예보) ① 국가기관등의 장은 연 2회 이상 소관 기관의 소프트웨어 구매수요 정보와 소프트웨어사업의 추진계획을 과학기술정보통신부장관에게 제출하여야 한다.

② 과학기술정보통신부장관은 제1항에 따라 접수된 소프트웨어 구매수요 정보 및 소프트웨어사업 추진계획을 연 2회 이상 소프트웨어사업자에게 공개하여야 한다.

③ 과학기술정보통신부장관은 제2항에 따른 업무를 효율적으로 추진하기 위하여 전문기관을 지정하여 그 업무를 위탁할 수 있으며 이에 필요한 예산을 지원할 수 있다.

④ 제1항에 따른 제출과 제2항에 따른 공개의 구체적인 횟수·시기·방법·절차, 제3항에 따른 전문기관의 지정 및 지원 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

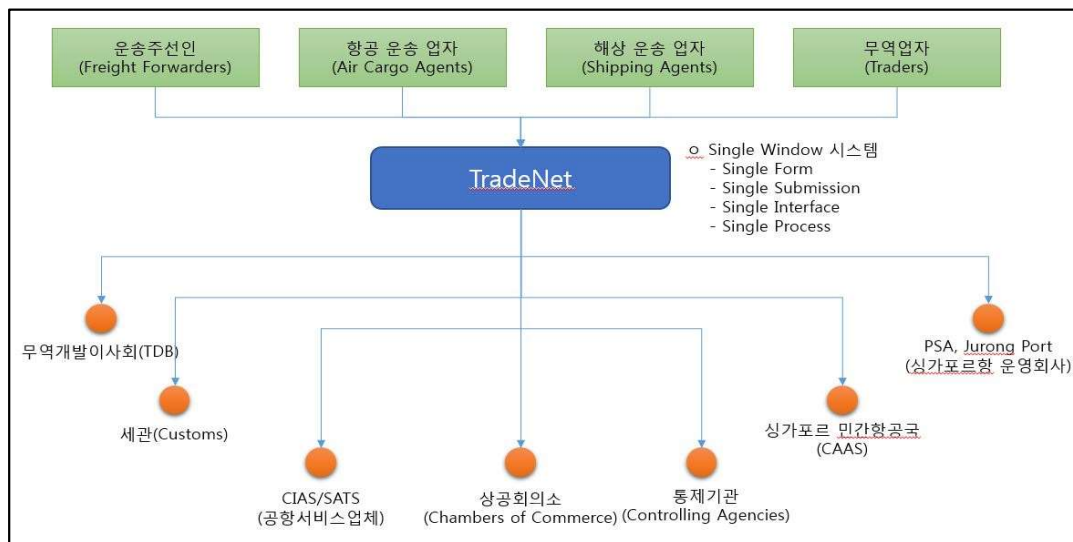
2. 사회기반시설형 공공SW사업

사회기반시설형 공공SW사업이란 구축하려는 SW시스템이 사회기반시설로서의 성격을 지니고 이를 위해 민간사업자와 국가기관 등이 기술력·자본력 등을 협력하여 추진하는 SW사업을 의미한다. 따라서 대상 SW시스템은 기업생산 활동의 기반이 되는 시설 또는 국민의 편익을 증진시키는 시설로서의 성격을 가지게 되고 공공재적 성질로 인해 정부가 소유 내지 통제해야 할 필요성이 발생한다.

민간투자법상 민간투자사업이 사회기반시설사업에 관한 것이므로 사회기반시설형 공공SW사업도 민간투자사업과 유사한 성질을 지니고 있다. 특히 시설의 구축·운영에 따른 리스크를 민간사업자가 부담한다는 점은 민간투자사업과 동일하기에 사업의 수익성 확보가 중요한 요소가 된다. 다만 대상 시설이 건물, 도로와 같은 물적 시설이 아닌 SW시스템이기에 변화가 빠른 SW기술의 특성상 민간사업자의 창의력과 기술력, 사업의 시의성도 충분히 고려해야 한다는 점에서 현행 민간투자법상 민간투자사업과 차이가 있다.

(1) 싱가포르 TradeNet

[그림 4-3] 싱가포르 TradeNet 구조도



*출처 : CrimsonLogic사, TradeNet 소개 브로슈어 내용을 가공¹¹⁹⁾

119)

<https://www.crimsonlogic.com/Documents/pdf/resourceLibrary/viewPoint/Towards%20a%20SW%20Environment-SG%20TradeNet.pdf>

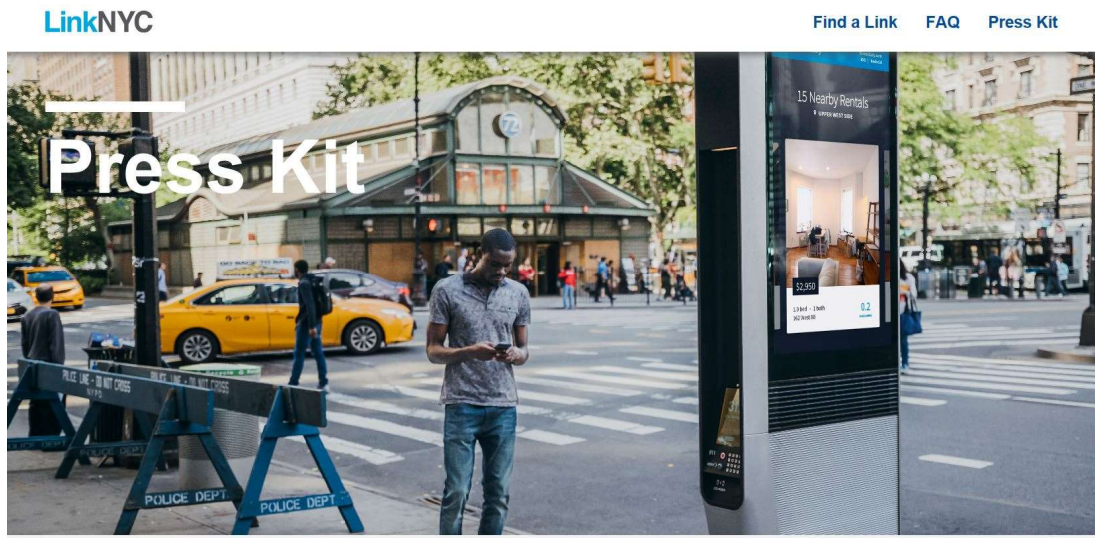
싱가포르 TradeNet은 민관협력으로 구축된 대표적 정보시스템 사례로 사업자 시행자인 CrimsonLogic사가 자기 자본을 투자하여 구축하였고 많은 국가들이 이 사례를 참고하여 자국 내 통관시스템을 민관협력방식으로 구축하고 있다. TradeNet은 무역업체가 수입관련 제반 요구사항을 단일창구를 통하여 일괄제출할 수 있도록 하는 통관단일창구 시스템으로서 무역업체는 통관단일창구를 통하여 수입신고는 물론 검사, 검역 등 각종 요건확인자료를 One-Stop으로 처리할 수 있다. 싱가포르 전자통관망 구축사업은 민관협력방식으로 추진되었고 공개입찰에서 CrimsonLogic사가 사업시행자로 선정되었다. 다만 CrimsonLogic사는 순수한 민간회사가 아니라 싱가포르 정부 지분이 55%인 회사¹²⁰⁾로 한국의 ‘공기업’과 유사하다.

CrimsonLogic사가 구축한 전자통관망인 TradeNet의 소유권은 정부가 가지고, CrimsonLogic사는 자기 비용으로 시스템을 운영·관리하는데 정부와의 계약에 따라 서비스 제공 수수료를 이용자로부터 받는다.¹²¹⁾ TradeNet과 관련된 부가서비스를 추가적으로 제공하는 것은 불가능하나 TradeNet 시스템 이용이 강제되고 있어 CrimsonLogic사는 안정적으로 수수료 수입을 올릴 수 있다.

(2) 뉴욕시 LinkNYC

120) 서울경제(2018.7.20.), “싱가포르 크림슨로직, 국제무역 블록체인 플랫폼 선보인다”

121) 법무법인(유) 태평양(2010), “국가관세종합정보망 운영 효율성 개선 및 운영 모델 연구 방안 최종보고서”



*출처 : LinkNYC 홈페이지

뉴욕의 LinkNYC 사업은 노후화된 공중전화부스를 철거하는 대신 뉴욕시와 CityBridge¹²²⁾가 협력하여 기존 부스를 ‘Link’ 라는 부스로 개량하는 사업이다. Link는 초고속 통신망으로 연결되어 무료 공공 wifi, VoIP기반의 전화, 모바일 기기충전, 뉴욕시 공공 서비스 인터넷 접속, 지리 정보 등의 서비스를 제공하며 버스 운행정보도 제공할 예정에 있다.

LinkNYC사업의 목표는 2024년까지 뉴욕 전역에 7,500개의 Link를 설치하는 것이다.¹²³⁾ 이를 위한 총 사업비는 2억 달러이고 이 사업을 통해 800여 개의 일자리가 발생할 것으로 예측하고 있다. 한편 2018년 1월 기준으로 1,250여개의 Link가 설치되어있고 2019년초까지 4,500여개의 Link 설치를 목표로 하고 있다.¹²⁴⁾

이 사업은 Link에 대한 소유·운영·관리를 CityBridge가 전담하고, Link를 통한 광고 수익으로 이익을 내는 구조로 추진되었다. 그리고 뉴욕시는 CityBridge로부터 12년간 5억 달러의 광고수익을 얻을 수 있을 것으로 예상하였다.¹²⁵⁾

2018년 1월 기준 하루 평균 60만 명의 개별 이용자가 Link의 무료 wifi를 이용

122) Qualcomm, Titan, Control Group 등 기업이 모인 컨소시엄

123) 뉴욕시 공식홈페이지 보도자료(2016.2.18.), “Mayor de Blasio Announces Public Launch of LinkNYC Program, Largest and Fastest Free Municipal Wi-Fi Network in the World”

124) 한국디자인진흥원, 해외리포트(2016.3.2.), “스마트 시티를 향한 구글의 움직임”

<http://www.designdb.com/?menuno=680&bbsno=21575&act=view&ztag=rO0ABXQANzxjYWxsIHR5cGU9ImJvYXJkIiBubz0iNTg1IiBza2luPSJwaG90b19uYXRpb24iPjwvY2FsbD4%3D>

125) 아시아경제(2018.5.17.), “美 뉴욕시 무료 와이파이로 통신비 1500만달러 절감”

하고 있고 5만 여건의 전화를 이용하고 있는 것으로 나타났다. Link의 보급은 유료 통신서비스를 이용하기 어려운 저소득층의 통신권 보장에 큰 기여를 하고 있는데 2018년 언론보도¹²⁶⁾에 따르면 Link의 무료전화를 이용해 가장 많이 연락이 취해진 곳은 뉴욕주 사회보장 시스템(EBT¹²⁷⁾) 관련 콜센터였다.

3. 사회문제해결형 공공SW사업

사회문제해결형 공공SW사업은 기업, 시민단체, 공공, 학교, 연구단체 등 다양한 분야의 이해관계자들이 참여하여 사회문제를 발굴하고 SW융합기술을 통해 문제에 대한 해결책을 도출해내며, 해결방안으로 구현해낸 제품이나 서비스를 보급하여 최종적으로 사회문제를 해결, 삶의 질 향상을 목적으로 하는 새로운 개념의 SW사업을 의미한다.

우리나라의 경우 과학기술을 통해 사회문제의 해결과 삶의 질을 향상시키는 방안을 모색하고자 하는 움직임은 2000년대 초반부터 시작되었다. 2003년 과학기술과 사회의 연계강화를 추진하자는 논의가 있었고, 정부도 2006년 ‘기술기반 삶의 질 제고방안’과 2007년 ‘기술기반 삶의 질 향상 종합대책’을 발표하였다. 이후 과학기술을 통해 사회문제해결을 찾고자 하는 R&D과제는 사회문제 해결형 연구개발이라는 용어로 통용되고 있다.

과기정통부도 2013년부터 ‘사회문제 해결을 위한 시민연구사업’으로 19개 과제를, 서울시는 2012년부터 ‘도시문제 해결형 기술개발 지원사업’으로 13개 과제를 수행했는데, SW개발 및 보급이 포함된 과제가 상당수 있었다. 이러한 사회문제해결형 연구개발에선 문제 해결과 솔루션의 실용화를 위해 다양한 방안을 강구하고 있는데, 여기에 민간의 창의성과 IT기술력을 접목, IT를 사회혁신의 도구로서 활용하여 사회문제의 원인분석, 위험예측, 시스템 최적화를 추구하도록 하는 것이 사회문제해결형 SW사업이었다.

126) The New York Times(2018.1.11.), “What are those tall kiosks that have replaced pay phones in New York?”

127) EBT(electronic benefit transfer) : 미국의 사회보장 시스템으로 저소득층 등 보조금 수혜자에게 급부금을 전자적으로 지급하는 시스템. 주정부가 EBT카드를 발급하여 주정부의 복지정책에 따라 보조금이나 Food Stamp 등을 카드로 지급하고 수급자는 EBT카드를 이용해서 식사나 생필품구입이 가능

〈표 4-5〉 사회문제해결형 연구개발과 SW사업 간의 비교

	사회문제해결형 연구개발	(민관협력 기반) 사회문제해결형 SW사업
사업목표	시민들의 삶의 질 향상	시민 삶의 질 제고
사업내용	다양한 사회문제의 해결방안	대국민 정보인프라 혁신
사업결과	신기술, 신제품, 서비스전달 시스템 등	사용 중심의 서비스
추진절차	연구개발 관리규정에 따름	공공SW사업 절차와 유사하게 진행
추진방식	이용자·수요자 참여형 연구개발	민·관·시민 협력
추진체계	연구개발부서와 정책부서 협업 중심	범부처 조직
예산구조	정부 출연, 참여기관 매칭펀드	정부재정(정보화예산) + 민간자본 활용
정부역할	과제기획, 민간의 수요발굴 법제도 개선등	목표 제시, SW 또는 서비스 구매 제도·규제 개선
기업역할	컨소시엄에 참여하는 사회적 혁신조직 ¹²⁸⁾ 은 연구개발을 포함하여 상용화 및 보급까지 담당	기획부터 유지관리까지 통합
사업평가	재화나 서비스의 생산·전달, 인식변화, 제도개선 등을 통한 사회문제 해결 정도	서비스 활성화·이용자 만족도 평가

사회문제해결형 SW사업은 문제해결의 수단과 결과물이 SW로 구현되는 경우로 완성제품의 사업화 및 품질의 완성도를 높이기 위해 SW기업을 민관협력의 파트너로 삼아 진행하는 것이 유리하다. 아래에선 사회문제해결형 SW사업의 사례를 보도록 한다.

(1) 공공자전거 사업



*출처 : 내 손안에 서울¹²⁹⁾(서울특별시)

128) 사회적경제 조직(사회적기업, 협동조합, 마을기업 등) + 기술기반 창업기업(소셜벤처 등)을 의미함

공공자전거 사업은 창원, 서울, 파리 등 지자체를 중심으로 도시 내 차량으로 인한 교통·환경 문제를 해결하기 위해 공공과 민간이 협력하여 자전거 터미널과 대여시스템을 구축하고 주민들에 대해 자전거 대여 서비스를 제공하며 자전거에 대한 관리 및 유지보수를 수행하는 사업이다.

세계적으로 공공 자전거사업 붐을 일으킨 사례는 파리의 ‘벨리브(Vélib)’ 자전거 사례로 2007년 처음 사업을 시작한 이래 2017년 20,000대 이상의 자전거와 1,450개 이상의 대여소, 25만 명 이상의 이용객을 확보하게 되었다. 벨리브는 풍부한 자전거와 대여소 보유로 인해 도심지에선 300m 이내에서 벨리브 대여소를 찾을 수 있어 이용이 편리하고 2017년 기준 1년에 29유로(한화 약 39,000원)을 지불하면 매일 30분 이내 대여에 대해선 추가요금을 지불할 필요가 없어 경제적인 교통수단이 되었다.¹³⁰⁾ 그러나 2018년초 벨리브사업의 운영사가 바뀌면서 전기자전거 및 충전소 설치 문제 등으로 인해 큰 운영난에 빠지게 되었고 자전거와 보관소도 급감하여 현재는 사업실패의 위기에 놓여있는 상황이다.¹³¹⁾

한편 현재 세계적으로 가장 성공적으로 운영되고 있는 공공자전거 사업사례는 서울시의 따릉이 사업이다. 2018년 8월말 기준 운영 자전거수는 20,000여대, 대여소 1,290개소¹³²⁾이며 2018년 말까지 대여소 1,540개소로 확대를 목표로 하고 있다. 누적 회원수는 2018년 3월에 62만 명을 초과하였고, 1일 평균 이용자수는 13,000여명에 이른다. 따릉이 사업의 2018년 계획상 운영인력은 총 249명(공무직, 계약직 포함)이고, 2017년 운영수익은 약 35억 원 적자인 상황이다.¹³³⁾ 다만 공공 자전거 사업은 시의 교통·환경문제 개선을 위한 공공사업의 성격을 강하게 지니고 있어 운영수익의 적자만으로 사업을 평가할 수는 없다. 다만 이와 같은 사업은 구조적으로 수익성이 낮을 수밖에 없어 정부·지자체의 충분한 지원이 있어야 기업 참여를 유인할 수 있다.¹³⁴⁾

129) <http://mediahub.seoul.go.kr/archives/1101294>

130) 동아일보(2017.8.31.), “파리 시민의 발이 된 ‘벨리브’ … 자전거 이어 킥보드도 대여”

131) 한국경제(2018.7.30.), “공유지의 비극… 파리 ‘공용 전기차’ 31일 중단”

132) 머니에스(2018.9.29.), “따릉이, 인기만큼 늘어가는 ‘적자’… 서울시 반응은?”

133) 서울시설공단(2018), “공공자전거 종합현황”

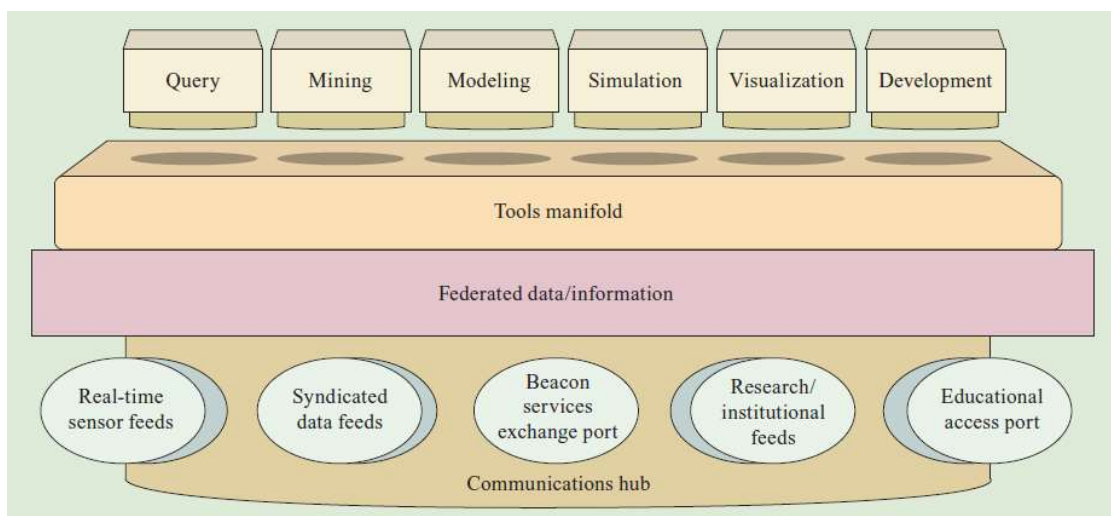
134) 최근 중국 공유자전거업체 모바이크의 한국법인은 수원에서 피크 시즌 기준 월 단위 흑자를 내기 시작했다는 사실에 관해 인터넷 언론 블로터의 2019. 1. 23. 자 “모바이크 한국 주행 1년, 수원을 춤추며 엮다” 기사 참조 (출처 : <https://www.bloter.net/archives/329228>)

(2) 뉴욕주 REON(River and Estuary Observatory Network)사업

IBM과 미국 비콘(Beacon) 연구소가 2007년부터 공동으로 진행했던 프로젝트로 ICT기술을 기반으로 한 허드슨강 모니터링 시스템을 구축하여 수집된 정보를 환경 보호, 홍수 방지 등에 이용하고 있다.¹³⁵⁾

REON 프로젝트는 약 504km에 달하는 허드슨 강 전 구간에 생물·물리·화학적 정보를 수집할 수 있는 다양한 유형의 센서를 설치하고 이를 통해서 실시간으로 강을 모니터링 하는 것을 내용으로 하고 있다. 설치된 개별 센서는 컴퓨터 칩과 에너지 소비효율이 높은 통신 기능을 내장하고 있어 이를 통해 수온, 수압, 혼탁 정도, 산소포화도 등의 정보를 실시간으로 연구소로 전달한다. 이를 위해 2009년 센서 어레이 시스템인 'B1'을 처음 설치하였고 이후 이를 고도화한 B2, B3를 추가로 구축하였다. 나아가 이러한 센서를 직접 탑재하여 이동하며 모니터링 할 수 있도록 하는 'acrobat'시스템도 구축하여 이용하고 있다.

[그림 4-4] REON 프로젝트의 정보 아키텍처



*출처 : Kolar 등(2009), “Complex real-time environmental monitoring of the Hudson River and estuary system” ¹³⁶⁾

IBM은 REON 프로젝트를 위해 2004년 당시의 신기술을 적용한 고성능 컴퓨터

135) 비콘 연구소 홈페이지가 2011년 6월 이후로 갱신되지 않는 것으로 보아, 해당 프로젝트는 2011년 6월 이후 중단된 것으로 보인다. 현재 뉴욕주 허드슨강의 수질상태는 리버키퍼라는 비영리단체에서 정기적으로 다양한 지점의 강물을 채취하여 수질검사를 하고 있다.(출처 : <https://www.riverkeeper.org/>) 한편, IBM은 이 사업을 실시간 빅데이터 분석시스템인 “Stream Computing”의 가능성을 입증하는 파일럿 프로젝트로 삼아서 나름의 성과를 얻었다고 볼 수 있다.

136) https://documents.epfl.ch/groups/n/na/nano-tera/www/IBM_WSN_Complex_real-time.pdf

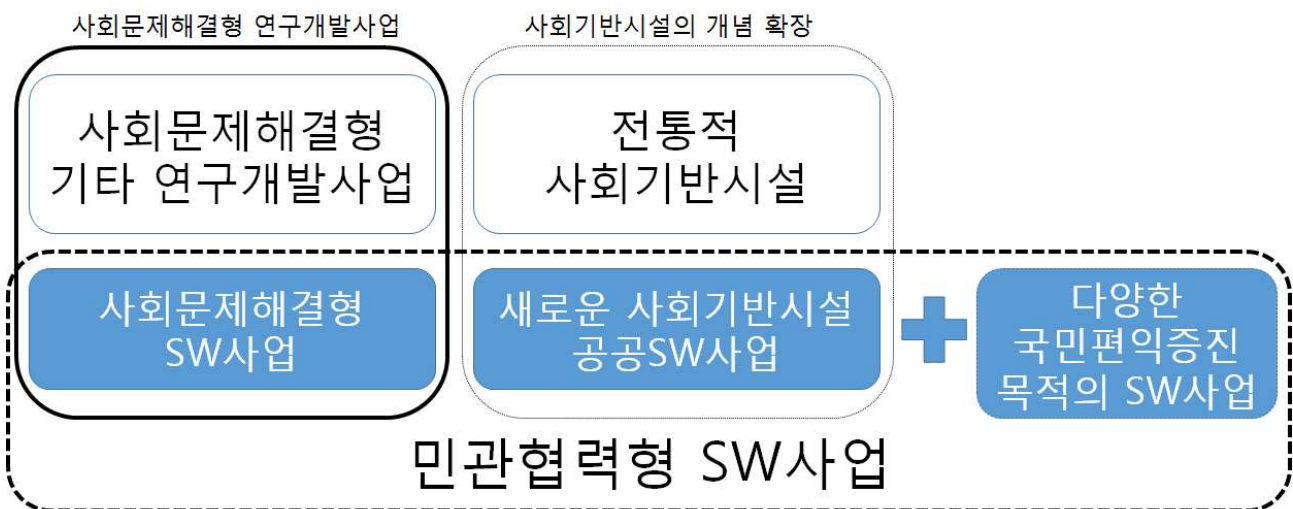
시스템을 REON 프로젝트에 최초로 도입하였다. 한편 Beacon 연구소는 미국 Clarkson 대학의 부설기관인데 뉴욕주가 허드슨 강의 연구를 위해 설립을 지원하였다. 즉 REON 프로젝트는 기업·대학·지자체가 모두 참여하고 있으며 ICT 기술을 통해 사회문제를 해결해나가는 구조를 가지고 있다.

4. 민관협력형 SW사업의 개념과 효과

(1) 민관협력형 SW사업의 개념과 제도화의 필요성

민관협력형 SW사업이란 공공의 재정으로만 진행하던 기존 공공SW사업과 달리 공공부문과 민간부문이 협력하여 SW시스템을 구축·운영하는 사업으로 수요자 중심의 고품질의 공적 서비스 제공을 목표로 하는 사업이고 사회기반시설형 SW와 사회문제해결형 SW사업을 모두 포함하는 넓은 개념이다. 앞서 든 사례들 외에도 공공부문과 민간부문이 국민편익을 증진하기 위해 다양하게 협력할 수 있으므로 개념범위를 설정해 본다면 다음 그림과 같다.

[그림 4-5] 민관협력형 SW사업의 개념 범위



광의의 민관협력사업에는 민간이 공공사업에 대한 아이디어를 제공하거나 기술지원을 하는 경우나 위탁사업과 같은 다양한 민간의 참여방식을 모두 민관협력으로 보는 경우도 있으나, 제도화가 필요한 민관협력사업의 범위는 사업의 목적을 위해 민간의 자본 투자가 필요한 사업이다. 아이디어·기술지원의 경우 별

도의 법적 근거없이 외부 자문의 형식이나 MOU를 통해 사업을 추진하는 것도 가능하고, 업무위탁의 경우에도 특정 사무를 관할하는 법령에 개별적 근거를 두거나 계약에 따라 진행되므로 입법과 같은 제도화는 필요하지 않다.

민간의 자본 투자가 수반되는 SW분야의 민관협력사업, 이른바 민관협력형 SW사업에 대한 제도화가 필요한 이유는 공공의 영역인 공적 서비스 시장에 민간이 참여할 수 있는 근거가 필요하고, 공공부문의 행정적·재정적 지원에 따른 재정 부담이 발생하기 때문이다. 따라서 무분별한 사업의 확대를 막기 위해 사업의 투명성과 공정성을 확보할 수 있는 절차가 필요하면서도 동시에 SW사업의 특수성인 기술의존성이나 시의성을 충분히 반영한 별도의 법적 근거가 필요하다.

민관협력형 SW사업은 민간부문이 단순히 대상 SW를 구축하는 과정에서만 참여하는 것이 아니라 운영과정에서의 리스크도 민간이 일부 부담하는 형식으로 운영이 된다. 대신 민간기업 등은 운영단계에서 사용료 또는 임대료를 받을 수 있고, 부대사업을 통해 수익을 얻을 수도 있다.

(2) 민관협력형 SW사업의 긍정적 측면

공공SW사업을 민관협력방식으로 추진함으로써 얻을 수 있는 가장 큰 장점은 사업의 리스크를 민간사업자가 부담하게 됨으로 사업의 효율성이 제고된다는 점이다. 민간사업자는 이윤창출을 위해 자신의 역량을 사업에 투입하게 되므로 국가재정으로만 SW사업을 추진하는 경우와 비교하여 효율적인 사업 운영이 가능하고 국가재정 절감의 효과를 얻을 수 있다.

민간의 자본을 이용하게 되면 시장 변화와 수요자 요구에 더 탄력적으로 대응할 수 있어 질 좋은 서비스를 수요자 맞춤형으로 제공하는 것이 가능하여 국민 편익향상에 기여할 수 있다. 재정사업으로 SW사업을 추진하게 될 경우 예산을 따지 못한다면 SW사업이 지연될 수 있고 시장과 기술이 변하게 되어도 이를 즉각적으로 반영하는데 한계가 있을 수밖에 없다. 그러나 사업 수행을 민간사업자가 할 경우 자신의 자본을 통해 조기에 서비스를 개시하는 것이 가능하고, 사업 진행중 시장과 기술변화에 대해서도 능동적으로 대응하는 것이 가능해진다.

부가적으로는 성장이 정체되어있는 SW산업과 공공SW시장에 민간자본의 투입으로 양적·질적 성장을 도모할 수 있는 장점도 있다. 공공SW시장은 기관 및

단위업무별 행정업무 정보화가 대부분 완성되었고, 정보화 예산 중 유지보수의 비중이 매우 확대되어 정채되어 가고 있다. 2018년도 기준으로 공공SW사업예산에서 SW구축 예산 중 유지보수사업의 예산 비율은 59%에 이른다.¹³⁷⁾ 30%에 불과한 SW개발 예산에도 기존 시스템에 대한 고도화, 기능추가 사업예산이 포함되어있다는 점을 고려하면 신규 공공SW사업 비중은 상당히 적다고 할 수 있다.

이러한 상황에서 민간의 자본을 공공SW시장에 끌어올 수 있다면 신규 공공SW사업을 대폭 확대할 수 있고, SW기업들로서는 신규 공공SW사업의 구축·운영기간동안 장기간에 걸쳐 안정적인 수입이 확보되므로 국내 SW산업의 발전에도 큰 도움이 될 수 있다.

사회기반시설 혹은 사회문제해결방식에 따른 장점도 있는데, 기존 SI방식으로 진행되어오던 공공SW사업의 경우 구축된 SW시스템을 정부가 소유하고 이에 대한 유지보수·고도화를 추가적인 사업발주를 통해 SW기업이 참여하는 방식으로 운영되어 왔으나, 새로운 방식의 SW사업에선 SW시스템의 운영·유지보수·고도화를 서비스를 제공하는 민간사업자가 직접 담당하게 된다. 이에 따라 수요자의 요구를 즉각적으로 반영할 수 있고, 서비스 제공방식의 사업모델로 인해 안정적인 수익확보가 가능하게 된다.

(3) 민관협력형 SW사업의 부정적 측면

민관협력방식의 SW사업추진에 따른 리스크는 주무관청과 민간사업자 사이의 계약, 요컨대 실시협약의 내용에 크게 좌우된다. 민간사업자의 적극적인 참여와 자본의 투자를 이끌어내기 위해선 민간사업자의 사업 리스크를 경감시켜주고 투자비용을 회수할 수 있는 방안¹³⁸⁾을 마련해줄 필요가 있으나 민간사업자에 대한

137) 2018년도 확정 공공SW 구축사업금액은 2조 9,916억 원이고, 이중 SW개발사업이 8,917억 원으로 약 30%, 시스템운영 유지관리사업이 1조 7,549억 원으로 약 59%, 기타 ISP, 환경구축, 콘텐츠개발, DB구축 등이 3,448억 원으로 11%를 차지하고 있다.

출처 : 과학기술정보통신부 보도자료(2018), “2018년 공공부문 SW·ICT장비·정보보호 사업규모 4조 2,515억원”

<https://www.msit.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?catelId=mssw311&artId=1377712>

138) 과거 경제위기시절 민간투자사업의 활성화를 위하여 도입하였던 제도가 최소운영수입보장제도(MRG)이다. 이는 주로 BTO사업에 있어 특정 운영기간 동안에 실제 운영수입이 당초 실시협약상의 추정 운영수입에 미치지 못하는 경우, 일정 한도까지 주무관청이 투자위험을 부담해주는 제도를 말한다. 본 제도는 1999년 도입되었고, 이후 운영수입 보장기간과 수준을 점차 축소해오다 2009년 폐지하였다.

출처 : 황택진, 강정규, 이재오(2014), “민간투자법상 최소수입보장방식과 최소비용 지원방식의 비교에 관한 연구”

인센티브가 과도하게 되면 이후 사업이 실패할 경우 그 부담을 공공이 떠안게 된다는 단점이 있다. 또한 그 경우 공공의 부담은 재정사업으로 추진할 때의 소요예산보다 커질 수도 있다.

결국 합리적이고 공정한 사업추진과 실시협약체결을 위하여 사업에 대한 사전 타당성 분석¹³⁹⁾을 신중하게 진행해야하고 주무관청의 관리·감독과 사후 평가도 전문가들에 의해 꼼꼼하게 실시되어야 한다.

민관협력형 SW사업에 참여하는 민간부문의 창의성 보장도 중요한 문제다. 민간부문이 해결해야 할 사회현안이나 국민이 필요로 하는 인프라 수요를 먼저 적극적으로 발굴하여 제안하는 경우 어떠한 인센티브를 부여할지 등 활성화 방안을 고민해야하고, 사업진행과정에서 과업변경이나 부대사업을 어디까지 허용해 줄지도 신중하게 검토하여야 한다. 또한 예산으로 실시되는 공공SW사업에서는 요구사항 상세화, 과업변경 심의제도 등 공정성 확보를 위한 제도들이 확립되어 왔는데, 민간의 재량을 보장한다는 이유로 불분명하거나 모호한 사업계획에 따라 협약이 체결되고 사업이 추진될 경우 추진 과정에서 공공부문과 민간부문의 갈등이 커질 수 있다. 한편 민간의 재량을 축소할 경우 단순히 재정사업을 민간 자본사업으로 전환한 것에 지나지 않게 될 염려도 있다.

5. 민관협력형 SW사업의 제도화방안

(1) 현행 법령하에서의 사업 추진 한계

민관협력형 SW사업은 민간사업자가 자기자본을 투입하기는 하지만 공공 서비스 시장의 성격도 같이 가지고 있어 정부·지자체의 통제가 필요하며, 민간사업자에 대한 행정적·재정적 지원이 수반될 수 있으므로 법률상의 근거가 필요하다. 덧붙여 사업을 추진하는 행정기관 등에서도 이후 감사 등에 대비하려면 명확한 근거와 절차 규정이 있어야 사업추진에 따른 부담을 덜 수 있고, 결과적으

139) 정확하게는 타당성분석 및 적격성조사를 의미함. 타당성분석은 국가경제 관점에서 사업의 타당성을 평가하기 위해 비용편익 분석이 주로 수행되며, 타당성분석을 통과하면 전통적인 재정투자방식(Conventional Procurement, CP)과 PPP 중 조달방식을 선택하기 위하여 정부실행대안(PSC)보다 민간투자대안(PFI)의 정부부담금이 낮은지를 조사하는 적격성조사(VFM 평가)가 실시된다.

출처 : 한국개발연구원(2015), “BTO 민간투자사업 투자위험분담형 “타당성분석” 및 “적격성조사” 세부요령”

로 민관협력형 SW사업이 활성화될 수 있다.

현행법상 민관협력형 사업을 추진할 수 있는 법률상의 근거로 위에서 언급했던 것과 같이 민간투자법, 공유재산법, 시설에 따른 개별 법령이 있고, 사업 유형에 따라 일반 민사법과 계약에 따라 사업을 진행할 수도 있다. 그러나 민관협력의 대상을 SW사업으로 할 경우 현행 법령으로는 한계가 존재한다.

우선 민간투자법의 경우 민간투자사업의 대상 시설을 법으로 제한하고 있다. 과거엔 대상 시설의 범위에 ‘그 밖에 이 법의 목적에 맞는 시설로서 대통령령으로 정하는 시설’이란 규정을 두어 대상 시설을 정책방향에 따라 유연하게 확대할 수 있도록 하였으나, 무분별한 민간투자사업 추진으로 국가재정의 부담이 늘어나는 것을 막기 위해 2011년 8월 4일 민간투자법 개정을 통해 위 규정을 삭제하였고, 제2조 제1호 각 목에 규정된 시설에 한하여 민간투자사업을 인정하고 있다.

그러나 위 규정에 포함된 시설 중에 SW가 포함되어 있지는 않다. SW와 관련이 높은 시설로 지능형교통체계, 공간정보체계, (초고속)정보통신망, 스마트도시 기반시설 등이 있으나 SW 자체를 사회기반시설로 규정하고 있지는 않아 여기에 포함될 수 없는 새로운 융합형 SW 사회기반시설은 민간투자사업으로 추진할 수 있을지 여부에 대해 논란이 생길 수 있다.

〈표 4-6〉 공공SW사업 관련 민간투자법상 대상 시설 규정

공공SW사업 관련 대상 시설 규정	관련 법률내용
너.「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제1호에 따른 정보통신망	정보통신망법 1. "정보통신망"이란 「전기통신사업법」 제2조제2호에 따른 전기통신설비를 이용하거나 전기통신설비와 컴퓨터 및 컴퓨터의 이용기술을 활용하여 정보를 수집·가공·저장·검색·송신 또는 수신하는 정보통신체제를 말한다.
로.「국가정보화 기본법」 제3조제13호에 따른 초고속정보통신망	국가정보화 기본법 13. "초고속정보통신망"이란 실시간으로 동영상정보를 주고 받을 수 있는 고속·대용량의 정보통신망을 말한다.
노.「국가통합교통체계효율화법」 제2조제15호 및 제16호에 따른 복합환승센터 및 지능형교통체계	통합교통체계법 16. "지능형교통체계"란 교통수단 및 교통시설에 대하여 전자·제어 및 통신 등 첨단교통기술과 교통정보를 개발·활용함으로써 교통체계의 운영 및 관리를 과학화·자동화하고, 교통의 효율성과 안전성을 향상시키는 교통체계를 말한다.
도.「국가공간정보 기본법」 제2조제3호에 따른 공간정보체계	공간정보법 3. "공간정보체계"란 공간정보를 효과적으로 수집·저장·가공·분석·표현할 수 있도록 서로 유기적으로 연계된 컴퓨터의 하드웨어, 소프트웨어, 데이터베이스 및 인적자원의 결합체를 말한다.
두.「스마트도시 조성 및 산업진흥 등에 관한 법률」 제2조제3호에 따	스마트도시법 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조제6호에 따른 기

큰 스마트도시기반시설	반시설 또는 같은 조 제13호에 따른 공공시설에 건설·정보통신 융합기술을 적용하여 지능화된 시설 나. 「국가정보화 기본법」 제3조제13호의 초고속정보통신망, 같은 조 제14호의 광대역통합정보통신망, 그 밖에 대통령령으로 정하는 정보통신망 다. 스마트도시서비스의 제공 등을 위한 스마트도시 통합운영센터 등 스마트도시의 관리·운영에 관한 시설로서 대통령령으로 정하는 시설 라. 스마트도시서비스를 제공하기 위하여 필요한 정보의 수집·가공 또는 제공을 위한 건설기술 또는 정보통신기술 적용 장치로서 폐쇄회로 텔레비전 등 대통령령으로 정하는 시설
-------------	---

예컨대 위와 같은 시설기준으로는 뉴욕주의 REON 프로젝트를 통해 구축된 센서 시스템과 이를 처리하기 위한 슈퍼컴퓨팅 시스템은 포함되기 어렵다. 민간투자법 제2조 제1호 자목의 하천시설에 관한 규정¹⁴⁰⁾을 적용하여도 하천의 상태를 모니터링하는 센서가 기반시설에 포함될 수 있을지는 불분명하다. 사업추진 근거가 불분명하게 되면 안정적인 추진의 장애물이 될 수 있고, 추진기관이 소규모 지자체인 경우 전문인력의 부족으로 사업추진 자체에 소극적이 될 우려가 있어 민관협력형 SW사업의 활성화를 위해선 이에 대한 명확한 근거 법령이 필요하고, 현행 민간투자법으로는 부족한 점이 없지 않다.

한편 공유재산법을 통해 추진하는 경우 절차규정이 별도로 없어 사업의 공정성과 투명성 확보에 논란이 생길 수 있고, 결국 조례와 같은 하위 규정이나 다른 법률을 준용하여 사업을 추진해야 한다. 개별 법령의 경우 SW에 관한 일반법인 SW산업진흥법에도 민관협력형 SW사업에 관한 규정이 없었다.

이에 민관협력형 SW사업의 추진 근거와 절차 마련을 위해서는 ① 민간투자법의 대상시설에 SW를 추가하는 방안 ② 민간투자법 내에 SW민간투자사업을 위한 별도의 규정을 신설하는 방안 ③ SW산업진흥법에 민간투자방식의 SW사업에

140) 민간투자법 제2조 제1호 자. 「하천법」 제2조제3호에 따른 하천시설
하천법 제2조(정의)

3. “하천시설”이라 함은 하천의 기능을 보전하고 효용을 증진하며 홍수피해를 줄이기 위하여 설치하는 다음 각 목의 시설을 말한다. 다만, 하천관리청이 아닌 자가 설치한 시설에 관하여는 하천관리청이 해당 시설을 하천시설로 관리하기 위하여 그 시설을 설치한 자의 동의를 얻은 것에 한한다.

가. 제방·호안(護岸)·수제(水制) 등 물길의 안정을 위한 시설

나. 댐·하구둑(「방조제관리법」에 따라 설치한 방조제를 포함한다)·홍수조절지·저류지·지하하천·방수로·배수펌프장(「농어촌정비법」에 따른 농업생산기반시설인 배수장과 「하수도법」에 따른 하수를 배제(排除)하기 위하여 설치한 펌프장을 제외한다)·수문(水門) 등 하천수위의 조절을 위한 시설

다. 운하·안벽(岸壁)·물양장(物揚場)·선착장·갑문 등 선박의 운항과 관련된 시설

라. 그 밖에 대통령령으로 정하는 시설

관한 조항을 신설하는 방안 등이 가능하다.

이중 첫째 방안인 민간투자법상 대상 시설에 SW를 추가하는 방안의 경우 SW가 포함되어 민간투자사업을 추진하는 것은 용이해지나, SW사업의 특수성을 고려하여 신속하게 진행될 수 있는 절차없이 공통의 민간투자사업절차를 따르게 되어 민관협력형 SW사업의 활성화에 어려움이 있을 것으로 예상된다.

사회기반시설형 SW사업의 경우 대상 시설인 SW시스템은 민간투자사업의 대상 시설과 달리 무형물로서 설치와 철거가 상대적으로 용이하고 내구연한이 적은 대신 기술의 발전과 시장의 변화에 민감해 빠른 시스템 도입이 요구된다. 그러나 민간투자법이 상정하는 대상 시설은 일반적으로 도로, 철도, 학교 등 건축물로 구축비용이 높고, 내구연한이 길며 환경에 미치는 영향이 커 절차의 투명성·공정성 등을 확보하기 위해 까다로운 절차를 거치게 되는바 SW사업에 이러한 절차를 적용하는 경우 사업참여자 유인에 어려움을 겪을 것으로 보인다.¹⁴¹⁾

지난 2018년 12월 17일 관계부처 합동으로 발표된 「2019년 경제정책방향」에 따르면 모든 공공시설을 민자사업으로 추진할 수 있도록 사업대상을 열거방식에서 ‘포괄주의 방식’으로 2019년 상반기에 민간투자법을 개정할 예정이다.¹⁴²⁾ 이렇게 될 경우 민관협력형 SW사업은 개정될 민간투자법에 따라서도 추진할 수 있겠지만, 아직까지 공청회에서 구체적인 법률안이 논의된 바가 없고, 현재의 민간투자사업절차를 그대로 따르게 되어 민관협력형 SW사업이 활성화될 것이라고 보기는 어렵다.

또한 민간투자법 내에 SW사업을 위한 별도의 특례를 만드는 방법의 경우 민간투자사업에 관한 법체계를 고려할 때 가장 바람직한 방법이나 실제로 민간투자법내에 전례가 없는 SW사업에 관한 특례를 별도로 만드는 것은 상당히 오랜 시간이 걸리고 현실적으로 어려운 과정이 될 것이다.

반면 SW진흥법에 민관협력형 SW사업에 관한 규정을 신설하는 것은 SW사업에 관한 일반법인 SW진흥법의 취지에도 적합하고, 사회문제해결형 SW사업과 같은

141) 기획재정부도 민간투자의 활성화를 위해 2015년에 경쟁적 협의절차 등의 제도를 도입하여 절차소요기간을 일부 단축했으나, 총사업비가 2,000억원 이상이거나 기존 사회기반시설의 증설·개량 혹은 난이도가 높은 사업으로 한정하여 민관협력형 SW사업에는 적용되기가 어렵다. 또한 경쟁적 협의준비 및 협의기간만 15개월~21개월을 상정하고 있어 절차소요기간이 여전히 길다고 보여진다.

142) 관계부처 합동(2018), “2019년 경제정책방향”, 208. 12. 17. 발표

다양한 방식의 민관협력형 SW사업을 모두 제도화 할 수 있으므로 SW진흥법에 규정을 담는 방식도 이점이 있다. 이 경우 구체적인 절차를 어떻게 마련할 것인지가 문제되나 하위규정을 통해 절차를 구체화하거나 필요한 경우 민간투자법의 규정을 준용하는 방법도 가능하다.

(2) SW산업진흥법 전부개정과 민간투자형 SW사업 규정의 도입

민관협력형 SW사업제도 도입에 관한 논의가 진행되던 중 SW산업진흥법 전부개정시기에 맞춰 법적 근거를 마련하자는 의견이 힘을 얻었고 마침내 입법예고안에서 ‘민간투자형 공공소프트웨어사업’이라는 명칭으로 제도가 처음 신설되었다. 입법예고안의 규정은 ① 추진 근거 ② 사업계획의 수립 ③ 민간투자SW사업심의위원회 ④ 대상사업 지정고시 ⑤ 하위법령 위임으로 구성되었으나, 국회 제출안에선 추진근거 조항만이 남게 되었다.

〈표 4-7〉 민간투자형 소프트웨어 사업 조문 대비표

입법예고안	국회제출안
제53조(민간투자형 공공소프트웨어사업) ① 국가기관등은 국민생활의 편익을 증진하기 위하여 민간의 자본과 기술을 활용하여 공공부문과 민간부문이 협력하는 소프트웨어사업을 추진할 수 있다. ② 국가기관등의 장은 과학기술정보통신부장관의 의견을 반영하여 다음 각 호의 요건을 충족하는 사업을 민간투자대상사업(이하 "대상사업"이라 한다)으로 지정하고 예산의 범위 내에서 사업계획을 수립할 수 있다. 1. 국민생활의 편익을 증진하기 위한 사업 중 소프트웨어사업이 포함되어 있는 사업 2. 민간부문의 수익 추구가 가능한 사업 ③ 국가기관등의 장은 대통령령으로 정하는 규모 이상의 대상사업에 대하여는 그 사업계획에 관하여 민간투자소프트웨어사업심의위원회(이하 "민간투자심의위원회"라 한다)의 심의를 거쳐 지정하여야 한다. ④ 국가기관등의 장은 대상사업을 지정하였을 때에는 그 사실을 지체 없이 관보에 고시(인터넷에 게재하는 방식에 의하는 경우를 포함한다)하여야 한다. ⑤ 대상사업의 지정, 사업계획의 수립, 민간투자심의위원회의 설치 및 운영 등에 관한 자세한 사항은 대통령령으로 정한다.	제39조(민간투자형 소프트웨어사업) 국가기관등의 장은 국민생활의 편익을 증진하기 위하여 민간의 자본과 기술을 활용하여 공공부문과 민간부문이 협력하는 소프트웨어사업을 추진할 수 있다.

입법예고안의 조문을 기준으로 보면 사업계획수립, 심의위원회, 지정고시에 관한 규정은 민간투자법의 규정과¹⁴³⁾ 유사하게 작성한 것으로 보인다. 민간투자사

업에 관한 규정을 고려하면 위 규정만으로 사업을 추진하기엔 절차·추진방식·사업시행자에 대한 지원 등 부족한 규정이 많지만 이는 민간투자법의 절차를 SW사업에 그대로 적용하기 어려운 부분들을 제외한 결과로 보인다. 따라서 민간투자형 SW사업을 위한 핵심적인 규정들을 우선 마련해 두고 제5항의 위임규정에 근거, 시행령 등 하위규정을 통해 사업의 절차나 방식들을 구체화해 나갈 예정이었을 것으로 보인다.

그러나 국회제출안에선 사업추진근거에 관한 규정을 제외한 나머지 규정이 모두 삭제되었다. 유일하게 남은 근거 조문을 보면 국가기관 등¹⁴⁴⁾은 국민생활의 편익을 증진하기 위하여 민간의 자본과 기술을 활용하여 공공·민간부문이 협력하는 SW사업을 추진할 수 있다고 규정되어 있다.

위 규정은 자본, 기술, 협력이란 용어만을 사용하여 민간투자형 SW사업을 규정하고 있어 민간투자법상 민간투자사업¹⁴⁵⁾ 정의에 비해 상당히 포괄적인 의미를 가지게 된다.

포괄적 사업추진 규정으로 사회기반시설형·사회문제해결형 SW사업은 물론 다양한 방식의 민관협력형 SW사업을 추진할 수 있는 계기를 마련했다는 점에선 해당 규정의 의의가 있다. 그러나 해당 규정만으론 실제 사업을 진행함에 있어 사업 선정과 추진 절차는 어떻게 할지 등 여러 논란이 생길 여지가 있다. 따라서 시행령 등 하위규정을 통해 가능한 범위에서 민간투자형 SW사업 규정을 구체화할 필요가 있고, 이는 해당 규정을 어떤 관점에서 바라보고 어떻게 운영해 나갈지를 신중하게 고려하여 진행해 나가야 한다.

143) 민간투자법 제10조(민간투자시설사업기본계획의 수립 및 고시 등), 제5조(민간투자사업심의위원회의 설치) 등

144) 입법예고안에선 단지 ‘국가기관등’ 이라고 규정하였으나 실제 국가기관에서 계약의 주체는 국가기관의 장이므로 국회제출안에선 ‘국가기관등의 장’으로 수정되었다.

145) 민간투자법 제2조 (정의)

2. “사회기반시설사업”이라 함은 사회기반시설의 신설·증설·개량 또는 운영에 관한 사업을 말한다.

5. “민간투자사업”이라 함은 제9조의 규정에 의한 민간제안사업 또는 제10조의 규정에 의한 민간투자시설사업기본계획에 따라 제7호의 규정에 의한 사업시행자가 시행하는 사회기반시설사업을 말한다. 다만, 「국가재정법」 제23조에 따른 계속비에 의한 정부발주사업 중 초과시공(국가와 계약상대자가 미리 협의한 한도액 범위에서 해당 연도 사업비를 초과하여 시공하는 것을 말한다. 이하 같다)되는 부분은 민간투자사업으로 본다.

10. “공공부문”이라 함은 국가 및 지방자치단체와 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 법인을 말한다.

가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관 중 기획재정부장관이 지정하는 기관

나. 특별법에 의하여 설립된 각종 공사 또는공단

11. “민간부문”이라 함은 공공부문의외의 법인(外國法人과 第12號의 規定에 의한 民官合同法人을 포함한다)을 말한다.

제5장 결론

제1절 SW진흥법 국회제출안의 의의

지난 1년 5개월 간의 논의의 결과물인 국회제출안은 현행법에 비해 상당히 많은 조문을 포함하게 되었으며, 입법예고안과도 상당부분 달라졌다. 현행법, 입법예고안, 국회제출안을 비교분석한 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 법률안 전체구성

국회제출안의 편제는 SW진흥시책, SW산업 기반조성, SW융합 및 교육, SW사업, 기타로 크게 나누어져 있는데, SW진흥과 SW산업기반조성을 구분한 것이 눈에 띄며, 이를 통해 개별 조문들의 의의와 취지도 보다 명확해졌다. 예를 들면, SW인력양성은 SW산업 파트에 있지만, SW교육은 별도의 장에 포함하여 전체 국민의 SW이해도 향상, 초중등 SW교육의 내실화를 의미하는 것으로 그 의의를 좀 더 명확하게 구분할 수 있다.

(2) SW산업과 SW안전의 정의

SW산업의 정의에서 정보시스템 관련 내용이 삭제되어 SW중심성이 더욱 강화되었지만, HW와 분리될 수 없고 과학기술정보통신부가 정보통신 전체를 총괄하기 때문에 당장 눈에 띄는 변화는 없을 것이다. 또한 새롭게 도입되는 SW안전의 정의는 보다 구체적으로 변화했는데, 이로써 SW품질 및 정보보호와 보다 뚜렷하게 구분되었다..

(3) SW사업자 신고제도 및 SW기술자 신고제도

명칭이 ‘신고’여서 행정법 상의 ‘신고’와 혼동되면서 규제로 인식되기도 하였다. 그러나 현행법의 입법취지에 따르면 SW사업자의 실적 및 SW기술자의 경력 확인에 공신력을 좀 더 강화하기 위한 것이었으므로, ‘SW사업자 실

적관리’, ‘SW기술자 경력관리’로 용어를 좀 더 순화하고 제출된 자료의 진실성을 강화할 수 있도록 개정되었다.

(4) SW공학기술 연구개발

SW 등장 초창기부터 품질 저하, 요구조건 미충족, 납품기한 지연, 개발실패 등의 문제를 공학적으로 해결하기 위해 SW공학이 등장하였다. 따라서 우리나라 SW기업들의 역량을 강화하고 기업규모를 성장시키며 해외 진출을 촉진하는데에 필요한 SW공학기술의 연구개발을 강화하는 규정을 신설하였다.

(5) SW사업의 선진화 파트

그간 SW사업계약은 공공과 민간을 불문하고 내용이 구체적이지 않고 불공정하다는 지적이 많았다. 그래서 전자문서를 포함하는 서면으로 계약서를 작성하도록 의무화하고 다양한 불공정한 계약내용을 무효로 간주하도록 공정계약의 원칙을 신설하였다.

SW영향평가 관련 조문은 평가 제외대상을 신설해 국가기관등의 부담을 줄였으며, 공공SW사업에 의해 영향을 직접 받는 SW사업자가 재평가를 요청하도록 해 보다 충실한 재평가가 이뤄질 수 있도록 변경하였다.

요구사항 상세화와 분할발주는 실행력 확보를 위한 사전심사제가 사전협의 및 SW관리감독으로 이원화되었고, 조문 수와 내용이 축소되었다. 분할발주의 취지가 요구사항 상세화를 실질적으로 달성하기 위한 방안이었으므로 일면 합리적인 변화이나, 사무관장기관의 장이 실시하는 사전협의 및 과기정통부의 SW사업 관리감독으로 공공SW사업의 요구사항이 실제로 얼마나 상세화될 지는 법 시행 이후의 실행력 강화에 달려 있다.

입법예고안에서 재하도급을 전면 금지했으나 국회제출안에서 다시 현행법과 유사하게 변경되었다. 다만, 재재하도급을 명시적으로 전면금지하고, 현행법에 명시되었던 재하도급의 허용사유가 삭제되어 향후 재하도급의 허용범위도 좁아질 가능성이 있다.

(6) 전문기관 지정과 인증제도

입법예고안의 다수 조문에 들어있던 전문기관 지정제도는 국회제출안에서는 제71조(업무의 위탁)로 통합되어 대통령령으로 정하도록 변경되었다. 국가기관등의 상용SW 도입에 필수적 절차였던 SW품질 성능평가지침의 사업자 비용부담은 법률적 근거를 마련해 논란의 소지를 없앴다. 다만, 국회제출안 제21조(소프트웨어프로세스 품질인증)에 따라 SP인증 보유기업에 대한 우대조치가 시행될 경우 인증비용과 소요시간 등 인증부담에 관하여 논란이 있을 수 있어 하위법령 제정 시 이를 고려할 필요가 있다.

제2절 민간투자형 SW사업의 의의

(1) 민간투자형 SW사업의 필요성

공공부문과 민간기업이 협력하여 사회기반시설을 구축하는 민관협력사업(PPP 사업)은 국내에서는 1994년 법제화 이후 계속 대상범위를 넓혀 왔으나, 무형물에 가까운 SW와 정보시스템이 사회기반시설로 인정된 적은 없었다. 그러나 1990년대 이후로는 싱가포르의 전자통관망 같이 PPP로 구축된 사례가 늘어나고 있으며, 민관협력을 통한 사회문제해결형 연구개발도 진행되고 있다.

따라서 연구개발을 넘어 상용화 및 사회기반시설로의 가치가 있는 SW사업에는 공공의 재정사업 외에 민간투자도 허용하는 것이 보다 높은 품질의 SW가 개발되어 국민 편익향상에 기여할 수 있을 것이다.

(2) 민간투자형 SW사업의 제도화방안

제도화방안은 크게 ① 민간투자법의 개정 및 특례조항 신설, ② 별도의 법률근거 마련, 두가지가 있으며, SW진흥법은 후자의 방안을 채택하였다. 입법예고안 제53조가 민간투자대상사업의 요건과 절차의 대강을 정하고 자세한 사항을 대통령령에 위임했던 것과는 달리 현재의 국회제출안은 민관협력형 SW사업이 가능하다는 것만을 명시하고 있어 시행령에서 보다 자세하게 제정하거나 별도의 지침이나 가이드가 수립될 필요가 있다.

제3절 결어

1987년 제정된 SW개발촉진법의 목적은 SW의 개발을 촉진하여 경제·사회 및 공공 부문에 널리 이용하게 하여 국민생활의 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지하는 것이었다. 30여년이 경과한 지금은 제4차 산업혁명과 디지털 트랜스포메이션이 이야기되고 있고, 인공지능 기술이 주목받고 있다. 이들의 공통점은 모두 SW를 이용한 생산성의 혁신과 변화를 추구하는 것이기에 유능한 SW인력의 기술력과 효율적인 연구개발, SW의 가치에 대한 적절한 보상체계도 더욱더 중요해지고 있다.

이러한 변화를 감안하면 국가적 관점에서의 SW역량 강화를 통한 국가경쟁력의 확보, 그를 통한 국민생활의 향상과 국민경제의 발전이 최종적인 목표가 되어야 할 것이며, SW진흥법이 SW를 이용한 생산성의 혁신과 변화의 수단으로써 기여할 수 있기를 희망한다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- OECD 대한민국 정책센터(2009), “민관협력(Public-Private Partnerships) (1) - 정의 및 추진현황”
- 강문수(2011), “민관협력 활성화를 위한 법제개선연구”
- 과학기술정보통신부(2017), “2017년 국가정보화에 관한 연차보고서”
- 관계부처 합동(2018), “2019년 경제정책방향”, 208. 12. 17. 발표
- 국민권익위원회(2017), “부패영향평가 사례집”
- 국민권익위원회(2016), “부패영향평가지침”
- 법제처(2017), “법령입안심사기준”
- 법제처(2011), “선진각국의 정부 입법계획제도 운영 실태 분석”
- 법무법인(유) 태평양(2010), “국가관세종합정보망 운영 효율성 개선 및 운영 모델 연구 방안 최종보고서”
- 서울시(2012), “세빛등등섬 감사결과 보고”
- 서울시설공단(2018), “공공자전거 종합현황”
- 유재홍외2인(2018), “SW프리랜서 근로환경 실태조사”, 소프트웨어정책연구소
- 정지수(2017), 인증규제의 쟁점 - 증가/중복, 축소/폐지, 그리고 인증주체
- 조달청(2015), “공공SW사업 생태계 선진화를 위한 발주방식 개선에 관한 연구”
- 한국개발연구원(2018), “2017년도 KDI 공공투자관리센터 연차보고서”
- 한국개발연구원(2015), “BTO 민간투자사업 투자위험분담형 “타당성분석” 및 “적격성조사” 세부요령”
- 한국법제연구원(2006), “2006 프랑스 법령용어 해설집”
- 한국법제연구원(2009), “민간투자사업관리법제 개선방안에 관한 연구(Ⅰ)”
- 한국조세재정연구원(2015), “민관협력사업 과세체계 국제비교 연구”
- 홍석한(2012), “사회기반시설 민간투자제도와 기본권 보장”
- 황택진, 강정규, 이재오(2014), “민간투자법상 최소수입보장방식과 최소비용 지원방식의 비교에 관한 연구”
- 한국개발연구원(2015), “BTO 민간투자사업 투자위험분담형 “타당성분석” 및 “적격성조사” 세부요령”

해외 문헌

- Kolar et al(2009), “Complex real-time environmental monitoring of the Hudson River and estuary system”

기타

주 의

1. 이 보고서는 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구보고서입니다.
2. 이 보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 소프트웨어정책연구소에서 수행한 연구결과임을 밝혀야 합니다.



[소프트웨어정책연구소]에 의해 작성된 [SPRI 보고서]는 공공저작물 자유이용허락 표시기준 제 4유형(출처표시-상업적이용금지-변경금지)에 따라 이용할 수 있습니다.
(출처를 밝히면 자유로운 이용이 가능하지만, 영리목적으로 이용할 수 없고, 변경 없이 그대로 이용해야 합니다.)