

# IT 서비스 산업경쟁력 제고를 위한 제언

LG CNS | 전 운  
wcheon@lgcns.com

## 서론

소프트웨어산업진흥법에서는 ‘소프트웨어산업’을 [소프트웨어의 개발·제작·생산·유통 등과 이에 관련된 서비스 및 정보시스템의 효율적 도입 및 운영 등에 관한 법률 제2조제1호의 규정에 의한 정보시스템의 구축·운영 등과 관련된 산업]이라고 소프트웨어산업과 IT서비스산업을 구분하지 않고 결합하여 정의하고 있다. 하지만 IT서비스산업협회에서는 IT서비스산업을 [최적의 정보기술을 활용하여 조직의 경쟁력을 제고시키고 해당 분야의 업무 및 사업의 부가가치를 제고하며 정보기술을 기반으로 기존산업과 융합화하여 새로운 서비스를 창출하는 산업]이라고 별도로 정의하고 있으며, 해외 기관 또한 IT서비스산업을 하나의 독립적인 산업으로 인식하고 별도의 정의를 내리고 있다.

세계 시장에서 IT서비스산업이 차지하는 비중이 커지고 산업의 영향력 및 중요도가 증가하는 상황에서 우리 정부도 IT서비스산업을 소프트웨어산업으로부터 분리하여 국제적인 기준에 맞는 독립적인 정의를 내리고 적극적인 지원과 육성책을 전개해 나가는 것이 바람직해 보인다.

표 1 IT서비스산업에 관한 정의

기관	정의
Gartner	IT에 의해 기존 사업에 효율화와 개혁을 추구하거나 기업의 신규사업 창출을 이끄는 서비스로써 기술전략평가의 지원과 고객의 수요파악, 시스템 구현 및 기획, 운영, 인프라 자문, 신규도입 교육 등에 서비스를 제공하는 산업
IDC	정보기술 전반에 걸친 지식 서비스산업으로서, 시스템 구축 및 개발에 평가 및 측정, 프로세스의 최상의 기술적 충족요건을 운영하는 산업
OECD	IT분야에서 프로세스를 수행하거나 구축, 전문적인 일을 수행하고 보수를 받는 산업. 고도의 기술적인 능력을 지니고 고객이 필요한 능력을 기반으로 신뢰 있고 능숙하게 조언해 주고 개발보수를 받는 산업

표 2 세계 IT서비스 시장 성장 추이(Gartner)

구분	‘05년	‘06년	‘07년	‘08년	‘09년	‘10년(E)
IT서비스	629	664	732	754	802	856
SW	146	156	169	183	197	212
HW	363	366	372	378	383	388
합계	1,137	1,187	1,273	1,314	1,382	1,455

세계 IT서비스 시장규모는 해를 거듭할수록 확대되고 있으며, 타 산업과 비교했을 때 그 규모와 성장 속도측면에서 압도적이라고 할 수 있다. 국내시장 상황 또한 꾸준한 증가세를 보이고 있으며, 그만큼 국내 산업 전체에서 IT서비스산업이 차지하는 비중도 증가하고 있다.

하지만 국내시장의 경우 고착화된 관계사 매출구조에 따라 대기업 계열사인 상위 3개 업체(삼성SDS, LG CNS, SK C&C)가 전체 시장의 절반을 차지하고 있고 이로 인해 국내기업의 경쟁력 약화와 수출 부진으로 이어진다는 지적이 많이 있는 것도 사실이다.

위에서 언급한 내용들을 종합해 봤을 때 과연 정부가 IT서비스산업 육성을 위한 적극적인 지원책을 펴고 있는지 살펴봐야 할 듯 하며, 혹여 그렇다 하더라도 그러한 지원책이 잘못된 방향으로 가고 있는 것은 아닌지 점검해볼 필요가 있을 듯하다.

먼저 위에서 말한 것처럼 국내 IT서비스산업은 대기업 계열사들이 그룹사 매출에 절대적인 의존도를 보이며, 상위 3개사(삼성SDS, LG CNS, SK C&C)가 국내

표 3 국내 IT서비스 시장점유율(‘08년 기준, 한국IT서비스산업협회)

구분	기업	시장점유율	비고 (단위: 백만원)		
			총매출액	해외매출액	해외매출비중
1	삼성SDS	20.30%	2,519,425	87,826	3.49%
2	LG CNS	16.13%	2,001,581	78,291	3.91%
3	SK C&C	10.27%	1,275,185	21,646	1.70%
	그 외	53.30% (한국IBM, 오토에버시스템즈, 포스테이터 등)			

IT서비스 시장의 50%에 가까운 비중을 차지하고 있다.

이러한 시장 구조 그리고 상위 주요 3개사 위주의 시장 지배구조를 견제하고 소프트웨어산업 발전을 위해 정부에서는 40억 미만 사업에 대해 매출액 8,000억 이상의 대기업은 입찰에 참여할 수 없도록 [소프트웨어사업 관리감독에 관한 기준(지경부)]에서 규정하고 있으며, 국가계약법(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률) 시행규칙을 개정('09.3.5)하여 10억원 이상 규모의 정보화 사업에는 소프트웨어 분리발주를 의무화 하도록 규정하고 있다. 한편으로는 IT서비스 업체의 원가절감 노력을 원천적으로 봉쇄하고 있던 헤드카운팅(Head Counting)방식의 사업대가 산출방식을 사용자 관점에서 기술적 요구사항별로 점수를 매겨 사업 규모를 산출하는 국제표준의 기능점수방식(ISO/IEC 14143)을 적용하기로 '소프트웨어사업대가 기준'을 통해 개정 고시한 바 있다.

중소기업을 보호하며 사업자에게 적당한 대가를 지불하고, 소프트웨어산업의 해외진출을 지원하겠다는 정부의 정책에는 높은 점수를 줄 수 있으나 이러한 법·제도들이 부작용 없이 제대로 시행되고 있는지는 한 번 짚고 넘어가 봐야겠기에 다음에서는 위의 제도들이 문제없이 시행되고 있는지 만약 문제가 있다면 개선방안은 없는지에 대해 논해보도록 하겠다.

첫째, 대기업 규제! 꼭 필요한가?

대부분의 정부 사업은 기획단계에서 발주기관 단독보다는 IT서비스 업체 등 다양한 업체들과의 협업을 통해 만들어지는 경우가 다반사라고 볼 수 있으며, 대규모 IT서비스 업체들은 이러한 활동을 차기 사업에서의 기술적 이해도를 확보하고 이를 통해 수주확률을 높이기 위해 별도의 전문가 또는 상시 조직을 운용하며, 적시에 사전 투입하여 해당 기관의 요구사항과 여타 사업의 수행경험을 기반으로 사업이 적절하게 기획될 수 있도록 지원하고 있다.

더불어 대부분의 정부기관 정보화담당부서가 중소기업보다는 사전 지원과 구축단계에서의 우수한 사업/품질관리 방식을 보유한 대기업을 선호하고 있다는 것은 부정할 수 없는 부분일 것이다.

하지만 관행 상 대부분의 정부사업이 필요한 예산 계획을 수립하고 이에 근거하여 예산이 책정되는 방식이 아닌, 미리 정해진 예산에 따라 사업규모를 맞추는 방식이다 보니 기획 단계부터 사업의 규모를 알고 시작하는 경우가 많을 수밖에 없다.

여기서 발주기관, 대기업 그리고 중소기업의 딜레마(dilemma)가 시작된다.

발주기관 입장에서는 40억 이상이 될 수 없는 사업임에도 불구하고 구축하고자 하는 정보시스템의 완성도와 구축 이후 안정적인 지원을 보장받기 위해 어떻게든 대기업이 참여할 수 있도록 하고자 하는 경우가 생기고, 대기업 입장에서는 참여할 수도 없는 40억 미만의 사업이 기획될 수 있도록 사전 지원하는 것은 무의미해지며, 중소기업은 대기업이 참여하지 못하게 함으로서 자신들의 수주확률을 높이기 위해 40억 미만으로 만들려고 하기 때문이다.

추측컨대 각 기업이 신사업 발굴을 위해 내부적으로 활성화하고 있는 사업의 선제안이라는 것도 대기업이든 중소기업이든 사업 규모가 40억 미만 또는 40억을 초과한다면 굳이 발주기관에 제안할 필요가 없으니 국민의 삶을 윤택하게 하고 정부기관의 업무 생산성 향상에 이바지 할 수 있는 좋은 사업 아이디어가 사장될 가능성도 배제할 수 없을 것이다.

이러한 부작용을 막기 위해 최소한의 유연성은 마련해 줘야하지 않겠냐는 것이 필자의 의견이다. 즉, 발주기관의 의지에 따라 40억 미만이라 하더라도 대기업이 참여할 수 있는 제도적 장치를 마련해 주는 것이 좋을 것 이며, 이때 만약 발주기관에서 40억 미만임에도 불구하고 대기업을 파트너로 하여 사업을 전개하고 싶어 한다면 대기업이 반성해야할 일이 아니라 중소기업들이 분발해야할 일일 것이다.

또한 Global IT서비스업체들이 대형화되고 있는 상황에서 국내 대기업들의 원활한 해외진출을 위해 자유시장 경제체제에 역행하는 규제를 수단으로 하여 대기업의 국내시장 입지를 인위적으로 위축시키는 것 보다는 자율적인 경쟁을 통해 다양한 경험을 습득하고 역량을 강화하여 대형화가 이루어짐과 동시에 해외 진출이 자연스럽게 이루어질 수 있도록 하는 것이 좀 더 긍정적이지 않을까 생각한다.

정부에 한 번 묻고 싶다. 대기업 규제를 통해 육성하고자 했던 영세소프트웨어 사업자와 전문소프트웨어 기업이 과연 대기업이 규제를 통해 참여하지 못하고 있는 그 빈자리에 와있는지도 의문이다.

둘째, 소프트웨어 분리발주! 원하는 방향으로 가고 있는가?

정부에서는 국가계약법(국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률) 시행규칙을 개정('09.3.5)하여 10억 원 이상 규모의 정보화 사업에 대해 소프트웨어 분리발주를 의무화 하도록 규정하고 있다.

국가계약법상 소프트웨어 분리발주가 의무화됨으로 인해 IT분야 정부사업 발주 시, 기존에는 단일 사업

내에 소프트웨어와 하드웨어, 그리고 시스템 통합(SI) 등이 한덩어리로 묶여 발주되어 왔으나 분리발주 의무화 이후에는 항목별로 분할하여 소프트웨어, 시스템 통합 등으로 나누어 발주하는 방식으로 변경되었다.

이전에는 IT서비스업체가 하드웨어의 특성과 하드웨어와 하드웨어 간 호환성, 소프트웨어와 소프트웨어 간의 호환성 및 성능 등을 사전에 검토하여 최적의 제품을 선정하고 제안하여 왔으나, 분리발주 의무화 이후에는 분할하여 발주자가 각각 구입하게 되므로, 이를 받아서 통합하는 IT서비스 업체 입장에서는 제품 간 호환성이나 성능 등이 문제가 되는 경우가 다수 발생하게 되는 문제가 있다.

모든 제품을 종합하여 완성된 형태로 발주기관에 인도하게 되는 IT서비스 업체 입장에서는 이러한 문제들을 모두 책임져야하는 불가피한 상황이 발생하게 된다.

물론 정부에서는 이러한 상황이 발생되지 않도록 하기위해 통합비용 지불에 대한 법적 근거를 마련하였으나, 발주처에서는 관행이라는 이름과 갑이라는 우월적 지위를 이용하여 통합사업자에게 책임을 전가하는 상황이 여전히 발생하고 있으니, 정당한 대가 지급을 위한 실질적인 방안이 강구될 필요성이 있다고 하겠다.

나아가 분리발주로 인해 불이익을 보는 경우가 없도록 발주자와 IT서비스 업체 간의 책임소재를 명확히 규명하기 위해 제안요청서(RFP) 상에 상호 간 책임영역을 구체적으로 기술하여 문제 발생 이전에 명문화하고 발생 이후에는 이를 근거로 문제가 원활하게 해결될 수 있도록 해야 할 것이다.

셋째, 소프트웨어사업대가 기준! 제대로 적용되고 있는가?

올해 초 지식경제부에서는 소프트웨어사업대가를 하향조정하고 M/M 방식을 폐지하겠다고 발표하였다. 후자는 긍정적으로 받아들일 수 있으나 전자의 경우는 IT서비스 경쟁력 제고라는 측면에서 봤을 때 약간 실망스런 내용이라고 할 수 있다.

IT서비스업체의 공공 프로젝트 현장에서는 이해할 수 없는 일들이 가끔 목격되고 있다. 엄연히 정부에서는 헤드카운팅 방식의 사업관리를 지양하기 위한 대안으로 IT 시스템 및 소프트웨어 개발 분야에 기능점수(Function Point) 방식을 도입하여 추진하고 있는데도 불구하고, 프로젝트에 참여한 구성원들이 출퇴근 기록을 수기로 작성하고 있다는 것이다.

지식경제부에서는 IT시스템·SW개발 사업대가로 행해지던 헤드카운팅 방식을 1년간의 유예기간을 두어

폐지하고, 국제표준인 기능점수방식(ISO/IEC 14143)을 적용하기로 '소프트웨어사업대가의 기준'을 개정고시('09.5.20)한 바 있는데 왜 이런 일이 발생하고 있는 것일까?

이유는 간단하다. IT서비스 업체가 제안단계에서 제안서에 기술한 투입 공수(M/M)를 준 수 하여야 하기 때문이고 이를 준수하였는지 여부를 개발자들이 서명한 출퇴근 기록부를 근거로 향후 감사에 대비하려고 하기 때문이다.

분명 발주기관에서는 사업 기획단계에서 기능점수 방식에 따라 규모를 산출했을 텐데도 사업자에게는 투입공수 제시를 요구하고 있으니 기괴한 일이 아닐 수 없다.

투입공수를 따지는 것이 IT서비스업체의 원가절감 노력을 원천봉쇄하는 것이고, 이는 IT서비스업체의 수익성 악화는 물론이고 개발인력에게 다양한 경험을 쌓을 수 있는 기회 또한 박탈하는 것이니 이러한 관행이 계속된다면 IT서비스업체의 해외진출 노력은 요원한 일이 될 수밖에 없을 것이다.

다행히 본 단락의 초반에 언급했던 기능점수 방식과 함께 소프트웨어 사업 규모 측정에 사용되어온 M/M방식을 폐지하겠다고 하니 지켜볼 일이다.

한 가지 더 바라는 것이 있다면, 시스템 및 소프트웨어의 개발 분야에만 기능점수 방식을 적용할 것이 아니라 유지보수(SM) 등 운영분야에도 SLA(Service Level Agreement)와 같은 기술의 난이도, 즉 가치에 기반을 둔 가격 책정(Value Based Pricing)을 널리 적용해 IT서비스산업 발전에 일조해야 한다는 것이다.

마지막으로, 소프트웨어 지식재산권! 해외 진출의 걸림돌은 아닌가?

'10년 1월 4일 현재의 기획재정부 회계예규 '용역 계약 일반조건'에서는 공공 발주 IT서비스 및 소프트웨어의 지식재산권을 발주자(공공기관 등)와 서비스 개발 및 제공자(기업)가 협의하여 결정하도록 되어있으나, 실제로는 발주자가 지재권을 갖는 것이 관행('08년 IT서비스 사업 중 발주자의 지재권 소유는 87.8%)으로 굳어져 있다.

그럴 수밖에 없는 것이 지식재산권에 대한 협의는 사업 수주 과정에서 이루어지므로, 발주자(공공기관 등)가 우선적 지위를 갖게 되는 것이 현실이기 때문이다.

IT서비스 및 소프트웨어 개발기업들은 창작 활동을 했음에도 불구하고 지식재산권을 소유하지 못하여, 수출 등 재판매 시 발주자(공공기관 등)의 협조를 받아야 하므로 수출에 걸림돌로 작용할 수 밖에 없는 것이다.

표 4 기획재정부 회계예규 [용역계약 일반조건] 현황 및 변경 안

현행법	변경 안
<p>「용역계약일반조건」(회계예규 2200.04-161-8, 2010.1.4) 제4장 소프트웨어사업 계약조건 제56조(계약목적물의 지식재산권 귀속 등)</p> <p>[중략]</p> <p>②제1항에 따라 지식재산권을 공동으로 소유하는 경우에는 국가안전보장, 국가의 방위계획 및 정보활동, 외교관계 등의 사유에 의해 지식재산권의 상업적 활용을 제한할 수 있는 경우를 당사자간에 별도로 협의하여 정하지 않는 한 공유자 일방은 지식재산권의 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있다.</p> <p>[중략]</p> <p>④제1항에 따라 공동소유를 하는 경우에도 불구하고, 발주기관이 개발된 소프트웨어를 타기관과 공동으로 활용하는 경우 발주기관은 그 대상기관의 범위 등을 사전에 제시하여야 한다.</p> <p>이하 생략</p>	<p>「용역계약일반조건」(회계예규 2200.04-161-8, 2010.1.4) 제4장 소프트웨어사업 계약조건 제56조(계약목적물의 지식재산권 귀속 등)</p> <p>[중략]</p> <p>② 제1항에 따라 지식재산권을 공동으로 소유하는 경우에는 국가안전보장, 국가의 방위계획 및 정보활동, 외교관계 등의 사유에 의해 지식재산권의 상업적 활용을 제한할 수 있는 경우를 당사자간에 별도로 협의하여 정하지 않는 한 계약 상대방은 지식재산권의 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 수 있으며, 발주기관은 지식재산권의 복제, 배포, 개작, 전송 등의 사용·수익을 할 경우 계약상대자의 동의를 얻어야만 한다.</p> <p>[중략]</p> <p>④제1항에 따라 공동소유를 하는 경우에도 불구하고, 발주기관이 개발된 소프트웨어를 타기관과 공동으로 활용하는 경우 발주기관은 그 대상기관의 범위와 대가를 사전에 제시하여야 한다.</p> <p>이하 생략</p>

위의 표 좌측 제2항의 경우 발주자(공공기관)가 소프트웨어를 일방적으로 복제배포 전송할 경우 사업자는 추가로 사업을 할 곳이 없어지게 되어 소프트웨어 산업 시장이 축소되게 된다는 맹점이 있다.

또한 제4항은 발주기관이 타기관과 공동활용에 대해 범위 등을 사전에 제시하여야 한다고만 했을 뿐, 사업자에게 있어 가장 중요한 대가에 대한 언급은 없어 이 또한 IT서비스 사업자에게 매우 물리적인 조항이 되는 것이다.

그러므로 이러한 불합리한 조항들은 우측의 변경안과 같이 바뀌는 것을 적극 검토해야 할 것이다.

지금까지 IT서비스산업의 현황과 IT서비스산업의 발전을 위해 시행되고 있는 법·제도의 문제점들에 대해 되짚어봤다.

소소하지만 요즘 그린IT, 탄소배출감소 등으로 전 세계가 시끄럽다. IT서비스업체들이 입찰참여 시 제출하는 제안서를 보면 저것도 탄소덩어리고 그린IT와는 적대관계에 있는 것이 아닌가 하는 생각이 들 때가 많다. 고치려면 얼마든지 고칠 수 있는 일이 아닐까하는 아쉬운 생각이 절로 드는 대목이다.

정부나 업체 모두 잘되고 싶어 안달이 났으면 났지 잘되고 있는 일도 일부러 안 되게 할리는 만무할 것이다. 위에서 언급한 모든 일들은 정부가 대기업과 중소기업 간의 상생협력과 전문성 배양 및 원활한 해외진출 등을 지원하기 위해 만들어 놓은 것이리라 믿어 의심치 않는다.

하지만 그 모든 것이 사람이 만든 것이니 오류가 없을 수는 없을 것이다. 현장에서 제도 시행으로 인해 여러 부작용과 문제점들이 도출되었으니, 정부에서도 이러한 문제점들을 하루라도 빨리 보완하여 국내 IT서비스산업의 발전을 위해 빠르게 변화하는 시대에 적합한 살아 움직이는 정부가 될 수 있도록 노력해 주었으면 하는 바람을 끝으로 글을 마무리한다.

### 참고문헌

- [1] 전국경제인연합회, IT서비스산업 발전전략과 과제, 2009.8
- [2] 전국경제인연합회, 서비스산업 전략리포트①-서비스산업 발전전략과 과제, 2009.5
- [3] 전국경제인연합회, 신성장동력포럼리포트 제11호, 2008.11
- [4] 지식경제부, 기획재정부, IT서비스 분야 「서비스산업 선진화 방안」, 2009.5
- [5] 한국소프트웨어산업협회, 소프트웨어 산업 현황, 2008
- [6] 한국IT서비스산업협회, IT서비스산업의 정의와 분류체계, 2009.1
- [7] 한국IT서비스산업협회, IT서비스산업 현황과 가치재발견, 2008.8
- [8] Knowledge Research Group, 2009 IT Service 시장, 2009.1
- [9] Gartner 사이트 (www.gartner.com) : Analysts and Consultants