

SPRi Issue Report

2015. 12. 22. (2015-011호)

공공정보화 사업 계약조건 개선방안 - 과업변경 소송사례 분석을 중심으로

유호석 선임연구원

김준연 선임연구원

- 본 보고서는 「미래창조과학부 정보통신진흥기금」을 지원받아 제작한 것으로 미래창조과학부의 공식의견과 다를 수 있습니다.
- 본 보고서의 내용은 연구진의 개인 견해이며, 본 보고서와 관련한 의문사항 또는 수정·보완할 필요가 있는 경우에는 아래 연락처로 연락해 주시기 바랍니다.
 - 소프트웨어정책연구소 연구실 유호석 선임연구원
(hsy@spri.kr, 070-7642-5154)

《 Executive Summary 》

- 본 연구는 국내 공공SW사업 착수 이후 과업변경 시 대가지급을 위한 법령과 계약구조에 대한 연구로서, 일방적인 과업변경 요구 후 대가 미지급에 따른 분쟁을 예방하기 위해 관련 계약구조와 소송사례 분석을 거쳐 '공공SW 사업을 위한 별도의 계약조건 제·개정'을 개선방안으로 제안
- 첫째, 과업범위 관련 계약조건 개정의 내용으로 추상적인 제안요청서와 제안서 대신 구체적인 과업내용서를 과업범위 기준서로 삼도록 전자정부 지원사업 계약특수조건을 개정하고, 둘째, 공공SW사업 계약특수조건을 제정하여 설계단계 종료 후 일정기간 이내에 과업범위를 확정하는 조항을 신설하는 방안을 제시했다. 이러한 SW사업을 위한 계약특수 조건의 제·개정으로 과업변경 분쟁을 예방하고, 분쟁발생 시 조정 기준을 제시할 수 있을 것으로 기대한다.

《 목 차 》

1. 검토배경	1
2. 공공정보화의 계약구조 현황과 소송사례	2
3. 개선방안 : 공공정보화 사업을 위한 별도의 계약조건 제·개정	7
4. 기대효과	9

1. 검토배경

□ 공공정보화사업에서 과업변경 분쟁이 지속적으로 발생하는 상황이며, 그 주된 원인은 후진적 발주 관행으로 파악됨

○ (과업변경 분쟁 지속) 공공정보화 분야의 대표적 불공정행위로 과업변경¹⁾이 계속 지적됨

- 민관합동 SW모니터링단(사무국 : KOSA)이 공공과 민간 부문의 불공정 발주관행에 대한 민원 접수결과(2014.12~2015.10월까지), 과업변경에 대한 문제가 해결되지 않고 지속 발생하고 있는 상황

<민관합동 SW모니터링단의 과업변경 분쟁 사례 접수내용>

- (부당한 과업추가) “발주자가 과업 추가변경을 일방적으로 지시하여 사업을 수주하여 추진하던 원사업자가 부도처리됨” - ‘15.1월
- (과업변경 및 검수지연) “발주자의 과업변경 및 추가에도 불구하고 사업을 완료하였으나, 발주자 측 검수거부로 더 이상 피해를 감당하기 어려워 사업에서 철수함” - ‘15.3월
- (과업변경 및 대가 미지급) “과업변경으로 설계가 변경됐으나, 금액은 미조정” - ‘15.7월
- (과업범위 증가) “사업초기 프로그램 개발분수가 300본이었으나, 분석결과 600본으로 늘어남” - ‘15.7월
- (계약체결 후 과업추가) “과업요구서에는 ‘투입인력 비상주’였으나, 계약 후 상주할 것을 요청하면서 과업범위를 추가함” - ‘15.7월
- (검수권한 남용) “발주자가 과업을 추가하고 이를 반영해 주지 않을 경우 검수해 주지 않겠다며 강요함” - ‘15.8월

○ (후진적 발주관행이 원인) 발주기관은 부당하게 과업을 임의로 추가·변경을 요구하며, 이는 원도급자와 하도급자간에 책임전가로 악순환

< ‘발주기관이 SW하도급 분쟁해소에 나서라’ 전자신문 사설 ‘15.9.29>

(전략).....분쟁은 도급기업 간 갈등보다 발주기관이 원인을 제공했다는 점이다. 발주기관은 사업 이외의 과업을 일방적으로 추가하거나 설계 변경을 요구한다. 발주기관의 부당한 요구에 항변할 수 없는 원도급자는 하도급자에게 책임을 전가하는 상황이 연출되고 이는 도급업체간 분쟁으로 나타난다. 터무니없이 낮은 가격과 부당한 과업 추가를 받은 기업은 불공정 하도급으로 수익을 벌충하려 한다. 납품단가에 원재료비 변동분과 생산성 향상 등을 반영해 주는 게 원칙이지만 상호 약속이 제대로 지켜질리 없다. 이는 분쟁조정을 증가시키고 산업의 건전한 생태계를 만들지 못한다.

1) 과업범위 변경 유형을 엄밀하게 분류하면 과업추가·수정·삭제로 나눌 수 있으나, 본 보고서에서는 이를 모두 ‘과업변경’으로 통칭함

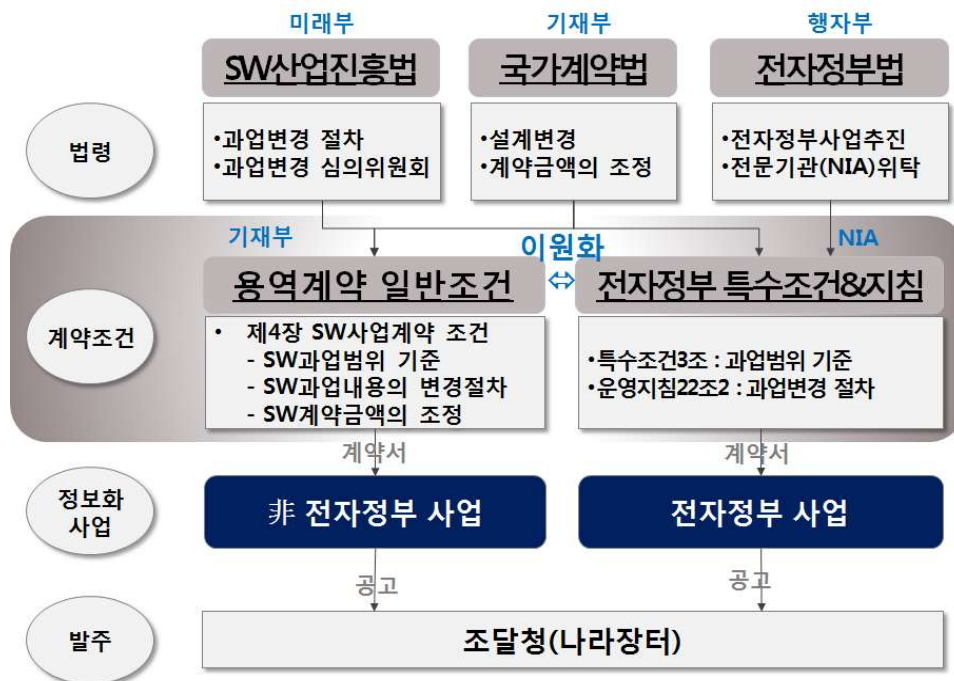
2. 공공정보화의 계약제도 현황과 소송사례

☞ 과업변경 분쟁 최소화를 위하여 관련 법·제도 검토필요

□ (현황) 공공정보화 사업의 계약제도 (계약조건 불일치)

- (이원화된 계약제도) 현행 공공정보화 사업은 [그림 1]과 같이 이원화된 구조이며, 전자정부사업은 전자정부의 계약특수조건을, 그 외 정보화사업은 용역계약일반조건을 따르고 있어, 계약조건의 일치·보완 필요

[그림 1] 이원화된 공공정보화사업 계약제도 현황



- (계약조건의 중요성) 계약조건은 일종의 표준계약서로, 실제 계약 시 첨부되며, 소송 시 법원 판단의 근거가 되는 계약조항을 담고 있음

* (국가계약법²⁾) 발주자가 과업내용의 변경을 지시하거나 승인한 경우에는 계약 금액 조정이 가능하나 ‘설계변경의 발생’ 등 변경여부를 판단할 수 있는 기준이 명확해야 함

* (SW산업진흥법³⁾) 과업변경심의위원회를 통한 과업변경 절차를 규정

2) 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 19조, 동 시행령 65조, 동 시행규칙 74조의2

- o (계약 조건 간 내용 차이) 용역계약 일반조건과 전자정부 특수조건 간과
업변경에 관련한 일부 내용이 일치하지 않음
- (과업범위 기준 불일치) 일반조건은 과업내용서를 과업범위 기준으로 삼는 반면 , 특수조건은 제안요청서와 제안서를 기준으로 삼음
 - (계약금액 조정 기한 불일치) 일반조건에는 과업변경 발생 후 일정기간 내에 계약금액을 조정하는 절차가 있으나 특수조건에는 없음

< 계약조건 간 불일치 내용 >

구분	용역계약 일반조건	전자정부지원사업 계약 특수조건 & 지침
소관부처	기재부	정보화진흥원(NIA)
과업범위 기준서	과업내용서 ⁴⁾ , 산출내역서 ⁵⁾	제안요청서, 제안서, 산출내역서 ⁶⁾
계약금액 조정기한	30일 내 계약금액 조정 ⁷⁾	없음
계약금액 조정 승인권자	(10% 미만)계약담당 공무원 (10% 이상)중앙관서의 장 ⁸⁾	(10% 미만)과업변경실무협의회 ⁹⁾ (10% 미만)행자부 과장,NIA책임자 단, 사업비 증액 및 사업기간 연장은 “장관과 협의” 10)

3) 소프트웨어산업진흥법 제20조의2, 동 시행령 14조의2·3, 동 시행규칙 7조

4) 용역계약일반조건 제49조

5) 용역계약일반조건 제49조 및 국가계약법시행령 제14조, 단 계약금액의 조정 및 대가 산정에만 효력

6) 전자정부지원사업 계약특수조건 제3조

7) 용역계약일반조건 제16조5항

8) 국가계약법 시행령 제65조2항

9) 전자정부지원사업 운영지침 제22조 제2항 제3호 [한국정보화진흥원 2015. 3. 11. 개정]

10) 전자정부지원사업 관리지침 18조 [행정자치부예규 제12호, 2015.2.7., 일부개정]

□ (사례) 국내A사와 B기관 간 소송사례 (성남지법)

☞ 상기 과업범위 기준 차이 이슈에 해당하는 실제 소송사례를 분석함

- (사건의 경위) 2011년 A소프트웨어 회사(이하 ‘을’)는 B공공기관(이하 ‘갑’)에게 용역대금 약 4억원을 청구하였으나, 갑이 오히려 지체상금이 약 8억에 이른다는 이유로 지급하지 않자 을이 추가용역비 청구소송을 제기하였고 갑도 지체상금청구의 반소로 대응함¹¹⁾
- (사실관계) 과업범위 기준에 차이가 있었고, 늦게까지 과업범위가 확정되지 않았으며, 결과적으로 계획대비 약 2.5배의 과업기간 연장 발생
 - (과업범위 기준 차이) 계약 체결 전 기술협상서 상의 과업범위 기준은 제안요청서이고, 계약서 상 과업범위는 과업내용서·산출내역서 임
 - * (기술협상서 과업범위 기준) “을은 갑이 요구한 제안요청서의 모든 기능 및 내용 등을 수행하고, 요구사항에 대해서는 제안서보다 제안요청서가 우선한다”
 - * (계약서 과업범위 기준) “과업내용서란 발주기관과 계약상대자가 최종적으로 합의한 소프트웨어사업의 범위를 구체적으로 기재한 문서로서, 계약당사자의 업무범위를 정의하는 문서를 말하며, 과업내용 변경의 기준서로서의 역할을 한다.” (용역계약 일반조건 제49조1항)
 - (늦은 과업범위 확정) 용역기간 14개월 중 10개월 시점까지 과업범위 미확정

< 과업범위 미확정에 대한 감리보고서 지적사항>

감리단계	보고시점	감리보고서 내용
상세화 (설계)	착수 5개월 후	“요구사항 미확정 상태이고 고객승인과 베이스라인 확정이 이루어지지 않아 ...(중략)... 범위관리 측면의 위험요소임”
구축	착수 10개월 후	“요구사항이 확정되지 않아 범위가 식별되지 않고 있으며 잔여 개발기간을 고려할 때 향후 공정에 영향요인이 될 것”

- (과업기간 연장) 용역기간 14개월을 16개월로 연장하는 것으로 한차례 합의하였으나, 실제로는 34개월¹²⁾ 만에 개발종료 및 운영을 시작하였고, 갑의 준공검사 확인통보는 이보다 2개월 뒤인 36개월 만에 이루어짐

11) 2011가합19603(본소), 2012가합3735(반소)

12) 하위시스템 별로 운영시작 시점이 최대 13개월의 차이가 있으나, 본 사례분석에 중요한 사항인 마지막 하위시스템 운영 개시와 최종 준공검사 시점만을 기준으로 개월 수를 계산함

- **(피고와 원고의 주장)** 원고(을)는 피고(갑)의 요구로 추가과업이 발생하였으므로 해당기간의 용역대금을 지급할 것을 주장하고, 피고(갑)는 원고(을)에게 기간연장을 이유로 지체상금을 지급할 것을 주장함

구분	피고(갑)의 주장	원고(을)의 주장
과업범위의 기준	제안요청서 및 제안서	유즈케이스 목록
과업범위 확정시점	제안공고 시점	유즈케이스 목록 확정 시점 (착수 16개월 후)
과업변경의 절차와 대가 지급	공식적인 과업변경절차가 없었고 대가지급에 대해 합의한 적이 없어 추가용역비 청구는 무효임	(없음)
지체상금 규모	약 14억	약 2억
소송(반소 포함)의 취지요약	제안요청서·제안서를 기준으로 추가과업은 없었고, 오히려 지체상금의 규모가 더 커서 을이 갑에게 지급해야 함	과업추가로 인한 추가·변경 작업으로 발생한 추가 용역비를 지급해야 하며 지체상금 규모는 이에 미달함

- **(판결내용)** 갑의 지시로 인해 과업변경이 있었고 추가과업의 수행기간이 소요되었으므로 갑은 을에게 약 4억원을 지급할 것¹³⁾

○ **(판결이유)**

- **(과업범위 기준은 과업내용서)** 추상적인 제안요청서와 제안서로 과업범위 기준을 삼을 수 없고, 구체적인 사항을 담은 과업내용서를 과업범위의 기준으로 삼아야 함

* “제안요청서와 제안서상 개발대상업무의 내용은 과업범위를 확정하는 기준으로 삼기에 지나치게 추상적인바 ...(중략)... 유즈케이스 목록을 과업범위 기준으로 삼아야 함” (판결문 p18)

- **(과업확정 시점은 설계단계)** 과업범위(과업내용서)는 제안공고 시점이 나 준공시점이 아닌 상세화(설계)단계에서 확정하는 것이어서 제안공고 시점에 과업범위가 확정되었다는 갑의 주장을 기각

13) “갑은 을에게 과업변경으로 인한 추가용역비(8억3668만원)에서 부분적으로 인정된 지체상금(4억2626만원)을 상계한 나머지 금액 4억여원 및 지연손해금을 지급할 것”

- * “과업내용서는 업무범위를 정의하는 문서로서 과업내용 변경의 기준서의 기능도 가지고 있어야 하므로(일반조건 49조3항), 그 확정시기가 준공시기에 지나치게 가까워서는 안되는 점, 통상 CBD¹⁴⁾방법론에서는 유즈케이스를 중심으로 요구 분석이 이루어지고, 상세화 단계에서 과업범위가 결정되며,...(후략)”(판결문 p18)
- (과업변경 절차 존재) 공식적인 과업변경 절차와 합의가 없었더라도 과업내용 확정 뒤 추가용역을 실질적으로 갑의 지시로 수행했다면 추가용역비를 청구할 수 있음
- * “을이 수행한 추가업무는 갑의 지시 또는 합의에 의하여 이루어졌다고 봄이 상당한 점. 갑은 점수권한을 가지는 우월한 지위에서 추가업무의 지시절차를 생략할 수 있다는 점, ...(중략)... 갑이 과업내용변경절차를 준수하지 아니하였다는 사정만으로 을의 추가용역비청구권이 부정된다고 볼 수 없으므로 갑의 주장은 이유 없다” (판결문 p24)
- (과업변경 대가 지급) 발주자의 과업변경 지시로 인한 추가업무가 있었다면 이에 따른 계약금액의 조정도 인정해야 함
- * “추가업무의 양이 상당한 점...(중략).. 용역계약 일반조건 16조, 53조4항은 추가 업무에 대하여 계약금액의 조정을 예정하고 있는 점...(후략)” (판결문 p23~24)

☞ 판결 시사점 및 공공정보화사업의 계약조건 개선방향

- (계약조건 간 기준일치) 과업범위 기준 일치
- (과업확정 후 계약금액 조정) 설계종료 후 과업확정 및 계약금액 조정

과업범위 관련 관행	판결 시사점	계약조건 개선방향
추상적인 초기 과업범위 ¹⁵⁾	제안요청서, 제안서 등 추상적인 과업범위는 과업내용의 기준으로는 불인정	구체적인 과업내용서를 과업범위 기준으로 명시 ¹⁶⁾
과업변경 여부의 기준점 불명확 ¹⁷⁾	과업내용서가 과업변경 기준서	
과업범위 확정시점 불명확	설계단계에서 과업범위 확정	설계단계 종료 후 일정기간 이내에 과업범위를 확정 하는 조항 추가 ¹⁸⁾
과업변경 대가 지급 미흡 ¹⁹⁾	과업변경에 대한 대가지급	과업범위 확정 후 계약금액 조정 명시 ²⁰⁾

14) Component Based Development

3. 개선방안 : 공공정보화 사업을 위한 별도의 계약조건 제·개정

□ 공공정보화 사업 계약제도 개선안

- (전자정부 특수조건 개정) 전자정부지원사업 계약특수조건의 과업범위 기준변경, 계약금액 조정기한 명시

구분		현행	개선
전자정부 지원사업 계약 특수조건	과업범위 기준	제3조(용역의 범위) ① 본 용역의 범위는 “갑” 이 제시한 제안요청서 및 “병” 이 제출한 제안서, 산출내역서로 한다	용역계약일반조건 4조1항 참조 - 제안요청서, 제안서를 삭제 - 과업내용서 추가 - 산출내역서 유지
	계약금액 조정기한	없음	용역계약일반조건 16조 참조 - 30일 내 계약금액 조정

- (신규 SW계약조건 제정) ‘SW사업 계약특수조건’을 제정하여, 설계종료 후 과업내용과 산출내역서를 확정하고 이를 근거로 계약금액을 조정하는 근거 조항 마련
 - (설계단계 종료 후 과업범위 확정) 착수 당시의 과업범위는 착수 이후 상세화(설계)를 거치면서 변경될 수 있음을 전제하고, 계약조건에 과업범위 확정시점과 해당문서를 명시
 - (과업범위 확정 후 과업대가 결정) 설계종료 후 계약금액 조정을 보장

-
- 15) 공공SW사업을 수행한 111개사 대상 조사결과 50%가 RFP가 불명확하여 과업이 추가·변경된 경험 있다고 응답(소프트웨어산업협회, '12년)
 - 16) 제안요청서, 제안서는 과업내용서 해석 시 참조역할
 - 17) 확정된 요구사항과 기본설계 없이 개발·구축에 착수하는 관행으로 구축단계 이후 발주자의 요구가 있을 경우 과업의 변경여부를 판단할 수 있는 합의된 기준선 부재
 - 18) 소프트웨어사업 표준하도급계약서 제5조 참조
 - 19) 공공SW 발주부처의 과업변경에 대한 대가지급률은 중앙행정기관 4.4%, 지자체 15.3%로 조사 (국가정보화전략위원회, '11.1.19)
 - 20) 소프트웨어사업 표준하도급계약서 제9조 참조

< SW사업 계약특수조건 예시 (과업범위 관련 내용) >

○ 과업범위의 확정²¹⁾

- 발주자는 최초 계약 체결시 과업지시서에 과업범위를 명확히 정하여야 한다. 단, 발주자 측의 합리적 사유로 과업범위의 상세화를 하지 못할 경우, 추상적인 내용만을 담은 과업지시서를 발급할 수 있으며, 이 경우 동 사항이 특정되지 아니한 이유 및 동 사항을 특정하게 될 예정기일을 과업지시서에 기재하여야 한다.
- 위 항의 예정기일은 설계단계 종료일로부터 15일을 초과할 수 없으며 이 기한 내에 과업내용서와 산출내역서를 확정해야 한다. 다만, 과업범위의 일부를 특정시점에 확정하기 어렵거나 과업범위 확정이 여러 단계에서 분산되어 이루어지는 경우에는 양 당사자는 협의하여 예정기일을 최대 30일까지 연장할 수 있다.

○ 과업대가의 결정²²⁾

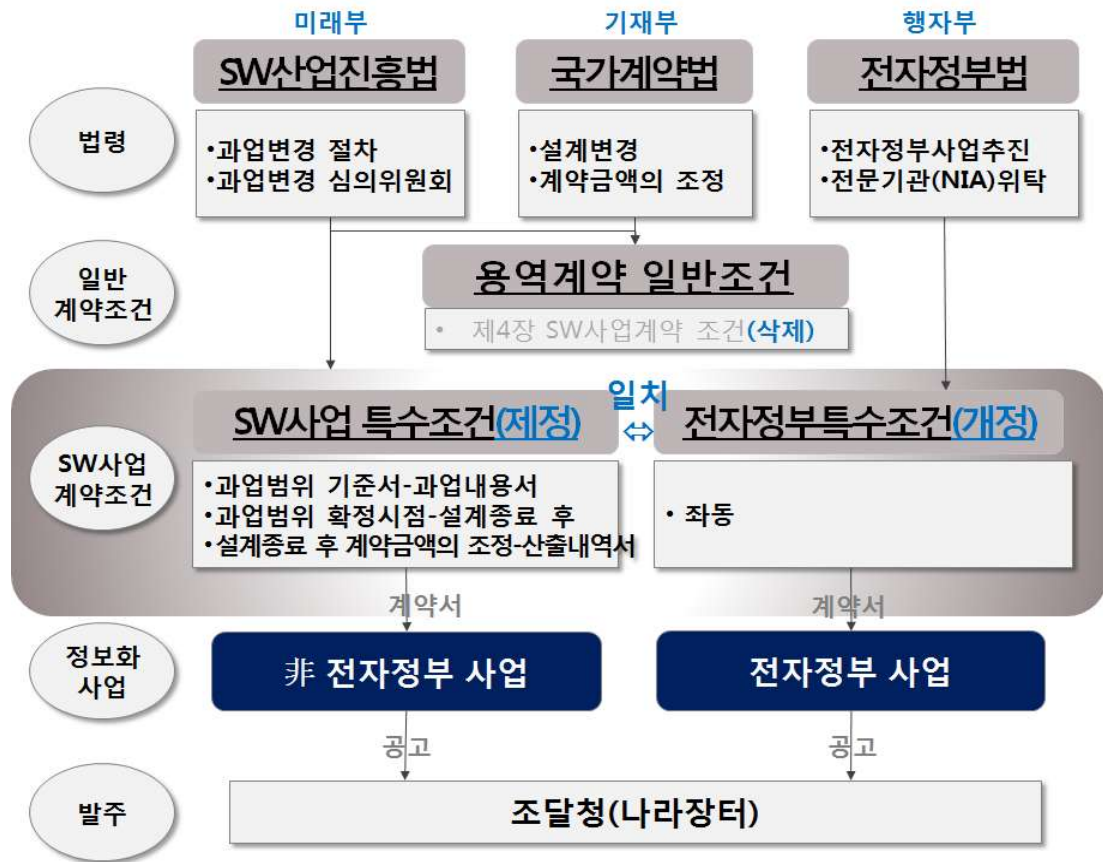
- 과업범위 변경, 경제상황 변동 등 수주자의 책임없는 사유로 추가비용이 발생한 경우 변경된 과업내역서와 산출내역서를 근거로 발주자는 계약금액을 증액하여야 한다. 다만, 해당 변경의 결과로 감액이 필요한 경우에는 감액할 수 있으며, 감액된 금액이 계약금액의 40%를 초과하는 경우 수주자는 계약을 해지할 수 있다.

- (계약조건 정비) [그림2]와 같이 용역계약일반조건의 '4장 SW사업계약 조건'을 삭제 후 SW사업특수조건으로 해당조항 이동

21) 소프트웨어사업 표준하도급계약서 제5조를 참조하여 발주자-원도급자 관계로 수정함

22) 소프트웨어사업 표준하도급계약서 제9조를 참조하여 발주자-원도급자 관계로 수정함

[그림 2] 공공정보화 사업 계약제도 개선안



4. 기대효과

- ☐ (과업변경 분쟁예방) 과업변경과 비용 추가에 따른 발주자와 수주자 간 분쟁위험 감소
- ☐ (분쟁 시 조정기준 명확화) 과업범위 명확화, 변경요청 절차와 이에 따른 대가지급의 기준 명확화로 분쟁발생 시 판단기준 제시
- ☐ (계약조건 혼선 방지) 단일화된 계약조건으로 수·발주자 간 협상과정의 계약 검토 복잡성 감소

주 의

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