

대·중·소 건설업체의 균형 발전 방안

－ 공공공사 발주제도를 중심으로 －

2004.11

이 의 섭 · 강 운 산

한국건설산업연구원

<차 례>

요 약	i
I. 서 론	1
1. 연구의 배경 및 목적	1
2. 연구 내용 및 방법	2
3. 보고서의 구성	3
II. 대·중·소 건설업체의 시장 점유율 현황	5
1. 상위업체의 시장집중도 비교	5
(1) 한·미·일 건설투자 규모 및 건설업체수	5
(2) 상위업체의 시장 집중도 한·미·일 비교	6
2. 한국의 대·중·소 건설업체의 시장 점유율 추이	8
(1) 전체 공사	8
(2) 공공공사	9
(3) 민간공사	10
(4) 중앙정부 공사	11
(5) 지방자치단체 공사	12
3. 규모별 시장점유율 특징	12
III. 한국의 균형 발전을 위한 제도 현황	15
1. 지역제한 입찰제도	15
2. 지역의 무공동 도급제도	17
3. 등급별 입찰제도	18
4. 기타 제도	20
5. 제도의 성격 및 의의	21

IV. 외국의 제도: 규모별 및 지역별 균형을 위한 발주정책	23
1. 미 국	23
(1) 연방정부	2
(2) 주정부: 캘리포니아	0
(3) 지방정부: LA 카운티 워싱턴 D.C	4
2. 일 본	35
(1) 관련 규정	3
(2) 중소기업 계약 목표 설정	3
(3) 중소·지역 건설업체 수주 확보 정책 수단	9
(4) 공공수법에 대한 일본에서의 평가	0
3. 독 일	52
(1) 근거 규정	2
(2) 분할·분리 발주를 이용한 수주기회 증대	3
4. 요약 및 시사점	54
V. 대·중·소 기업의 균형 발전 방안	57
1. 대·중·소 기업 정의 및 규모별 발주 목표치 설정	57
2. 균형 발전 요소를 고려하는 제도적 장치 마련	38
3. 발주청에게 규모별 및 지역별 자료 공표 의무 부과	39
4. 입찰우대(bid preference) 제도 도입	66
VI. 결론	61
부 록	63
참고문헌	75
Abstract	77

〈표차례〉

<표 II-1> 한국 상위 업체의 시장집중도 추이	7
<표 II-2> 일본 상위 업체의 시장 집중도 추이	7
<표 II-3> 미국 상위 업체의 시장집중도 추이	8
<표 II-4> 시공능력순위별 수주 실적 및 점유율 추이	9
<표 II-5> 시공능력순위별 공공공사 수주 실적 및 점유율 추이	11
<표 II-6> 시공능력순위별 민간공사 수주 실적 및 점유율 추이	11
<표 II-7> 시공능력순위별중앙정부공사 수주 실적 및 점유율 추이	11
<표 II-8> 시공능력순위별 지자체공사 수주 실적 및 비율 추이	12
<표 III-1> 지역제한 입찰제도 개선 연혁	16
<표 III-2> 지역제한 입찰공사 규모 및 비율 추이	17
<표 III-3> 지역의 무공동도급 제도 한도액 조정 연혁	18
<표 III-4> 조달청 유자격자 등급	19
<표 III-5> 조달청 등급별 입찰공사 규모	20
<표 III-6> 주택공사 토지공사 등급별 입찰공사 규모	20
<표 IV-1> 미연방정부의 법정 중소기업 발주 목표 비율	22
<표 IV-2> 연방 주요 발주부처의 중소기업 원도급 발주 목표치	22
<표 IV-3> 연방 주요 발주부처의 중소기업 원도급 발주 실적치	22
<표 IV-4> 연방 주요 발주부처의 중소기업 하도급 발주 목표치	22
<표 IV-5> 캘리포니아 주정부 중소기업 발주 규모	23
<표 IV-6> 캘리포니아주의 입찰 우대 제도 적용 방법(Ⅰ)	23
<표 IV-7> 캘리포니아주의 입찰 우대 제도 적용 방법(Ⅱ)	23
<표 IV-8> 2004년 중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체 계약 방침	23
<표 IV-9> 2004년 홋카이도 중소기업자 계약 목표와 2003년 실적	24
<표 IV-10> 지방자치단체의 공사규모별 발주건수 및 비율	24
<표 IV-11> 지방자치단체의 공사규모별 발주건수 및 비율	24
<표 IV-12> 우리나라 지방자치단체 공사규모별 발주 금액 및 건수	24
<표 IV-13> 2001년 자치단체별 중소건설업체에 대한 발주 비율	24
<표 IV-14> 일본 건설업체 자본금 규모별 공사수주 현황(2002년)	24

<표 IV-15> 일본 중소기업자(자본금 1~5천만엔) 공공공사 수주 추이	54
<표 IV-16> 일반경쟁 입찰 참가 자격 심사항목	61
<표 IV-17> 지명경쟁 입찰 참가 자격 심사항목	71
<표 IV-18> 미야기현 입찰참가 등급 기준	81
<표 IV-19> 2003,2004년 국토교통성 지방정비국 입찰참가 등급 기준	94
<표 IV-20> 2001년 자치단체별 중소기업체에 대한 발주 비율	25
<표 V-1> 대형공사 입찰방법 심의 분류 대상 시설	95

요 약

제1장 연구의 배경 및 목적

- 최근 대형업체들은 정부의 공공공사 발주 정책이 중소기업들에게 편향되어 가고 있다고 비판하고, 중소기업들, 특히 중견 건설업체들은 중견기업을 위한 정책이 미흡하다고 비판하고 있는 실정임.
- 이러한 상황에서 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도에 대한 폐지 논의가 진행되고 있는데, 일단 정부의 국토 균형 발전 정책을 수행하기 위한 정책 수단으로 인정하여 존치하기로 결정함.
- 따라서 이러한 지역별 및 규모별 균형을 위한 제도에 관한 상반된 주장들을 평가하고 합리적인 균형 발전 방안을 모색하기 위해 이 연구를 수행하였음.

제2장 대중소 건설업체의 시장 점유율 현황

1. 상위업체의 시장집중도 비교

- 3개국의 건설투자액 규모는 2002년에 한국이 약 116조원, 미국이 9,1571억 달러, 일본이 54조엔 정도로 한국에 비해 일본은 약 5배, 미국은 10배 규모임.
- 상위 5개사의 시장집중도(건설투자 대비 수주액)는 한국 5.8%~9.2%, 일본 8.5~10.4%인데 비해 미국은 4.5~6.6%임.

- 상위 50개사의 시장집중도는 한국 20~31.7%(1996년과 1997년의 경우만 30%대), 일본 21.9~23.3%인데 비해, 미국은 13.9~16.6%임.

2. **한국** **중국** **건설업체** **시장 점유율** **취**

- 전체공사에 대한 시공능력 공시 금액 기준 상위 50위 이내의 기업의 시장 점유율은 1997년 전체 수주액의 46.1%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 34.6%로 낮아짐.
 - 100위미만 건설업체의 시장 점유율은 1995년 45.5%에서 감소하여 1997년 42.3%를 기록했다가 이후 계속 증가하여 2002년 57.8%로 증가함.
- 공공공사에 대한 시공능력공시금액 기준 상위 50위 이내의 기업의 시장 점유율은 1998년 전체 공공수주액의 49.8%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 36.4%로 낮아짐.
 - 상위 51위에서 100위까지의 건설업체의 1998년 14.3%로 정점에 달했다가 2002년 8.0%로 낮아졌고, 100위미만 건설업체의 시장 점유율은 1996년 47.3%에서 1998년 35.9%로 감소하였다가 계속 증가하여 2002년 55.6%로 증가함.
- 민간공사에 대한 시공능력공시금액 기준 상위 50위 이내의 기업의 시장 점유율은 1996년 전체 민간수주액의 49.0%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 33.7%로 낮아짐.
- 중앙정부가 발주하는 공사 수주 실적을 보면 1~50위 업체의 수주 비율이 1998년 이후 지속적으로 증가하고 있는 반면, 51~1,000위 업체의 수주 비율은 1998년 18.4%에서 2002년 7.11%로 감소하였음.

- 한편, 100위 이하 업체의 수주 비율은 1998년 41.5%에서 1999년 47.8%로 증가하여 2002년에는 46.7%를 유지하고 있음.
- 지방자치단체가 발주하는 수주비율을 업체 규모별로 살펴보면, 50위 이내의 업체와 51위에서 100위까지의 업체 모두 1998년 이후 감소하고 있으나, 100위 이하 업체의 수주 비율을 보면 1995년 66.9%에서 2002년 76.1%로 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있음.

제3장 우리나라의 지역 및 규모별 발전을 위한 제도

1. 지역제한입찰제도

- 지역 제한 입찰 제도는 추정가격이 일정 금액(현재는 50억원) 이내의 공공 공사에 대하여 입찰 자격을 공사 현장이 있는 시·도에 주된 영업소를 둔 업체로 제한하는 제도임.
- 지역제한입찰 공사의 규모는 1995년 6조 3,565억원 규모이던 것이 2002년에는 12조 6,803억원 규모로 증가하였으며, 공공공사 전체 수주금액에서 차지하는 비율로 살펴보면 1995년 31.2%에서 2002년에는 44.6%로 증가하였음.

2. 지역의무공동도급제도

- 지역 의무 공동 도급 제도는 지역 경제 활성화 및 건설업의 균형 발전을 위하여 당해 지역(특별시, 광역시 및 도)에서 발주하는 추정가격 일정 규모 미만 공사(국가기관 공사는 50억, 지방자치단체 공사는 244억)에 대해서 당해 지역에 주된 영업소가 있는 건설업체 1인 이상이 공동수급체의 구성원 참여를 의무화하는 제도를 말함.

- 이 제도는 국가기관 공사의 경우 추정가격이 50억원 미만 공사에 적용되어 지역제한입찰과 중복되어 그 의의가 퇴색됨.

3. 등급별 입찰제도

- 등급별 입찰제이란 건설업체를 시공능력 공시금액 순위에 의하여 등급별 유자격자명부에 등록케 하고 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사 규모에 따라 해당 등급 이상 등록자에 한하여 입찰참가 자격을 부여하는 제도를 말함.
- 조달청에서 실시한 등급별 입찰 공사 실적은 규모면에서 보면 2001년 2조 1,914억에서 2003년에는 3조 6,374억으로 증가하였음.

4. 기타 제도

- 위의 제도 외에 건설공사 발주시 「전기공사업법」에 의한 전기공사, 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사 등을 일반시공부문과 분리하여 발주하는 '분리발주 제도'와 건설교통부 장관이 중소건설업체를 보호하기 위해 대기업인 일반건설업자가 도급받아서 안 되는 건설공사금액의 하한을 결정하여 고시하는 도급하한제도가 있음.

제4장 외국의 제도 : 규모별 지역별 균형을 위한 발주 정책

1. 미국

(1) 연방정부

- 미국 연방정부에서 정부 조달에 관한 사항을 규정한 것은 연방조달규정(FAR: Federal Acquisition Regulation)이고, 중소기업보호정책을 규정하고 있는 법률은 중소기업법(Small Business Act)임.
- 미국 연방정부에서 정부 조달에 관한 사항을 규정한 것은 연방조달규정(FAR: Federal Acquisition Regulation)이고, 중소기업보호정책을 규정하고 있는 법률은 중소기업법(Small Business Act)임.
- 미국의 연방정부는 상품 및 서비스를 조달할 경우 중소기업(Small Business), 약자소유중소기업(Small Disadvantaged Business), 여성소유중소기업(Women-Owned Small Business), 장애제대군인소유중소기업(Service-Disabled Veteran-Owned Business) 및 저개발지역(Historically Underutilized Business Zone)소재기업 등의 공정한 수주(fair share) 기회를 확보해 주기 위하여 여러 가지 정책을 채택함.
- 중소기업이란 건설업의 경우 일반건설업(Construction of Buildings: Subsector 236 및 Heavy and Civil Engineering Construction: Subsector 237)은 대부분 최근 3년 평균연매출액으로 2,850만 달러(환율을 1달러당 1,200원을 적용할 경우 342억원) 이하의 기업이고, 전문건설업(Specialty Trade Contractors: Subsector 238)은 대부분 1,200만 달러(환율 1달러당 1,200원을 적용할 경우 144억원) 이하의 기업임.

1) 중소기업 발주 목표치 설정

- 2004년 현재 법으로 규정하고 있는 중소기업 목표 발주 비율(statutory goals)은 다음과 같음.
 - 전체 원도급 금액 중 23% 이상을 중소기업에게 발주하여야 하며, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 5% 이상을 약자소유중소기업에게 발주하여야 함.
 - 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 5% 이상을 여성소유중소기업에게 발주하여야 하며, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 3%를 저개발지역소재 중소기업에게 발주하여야 함.
 - 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 3%를 장애제대군인소유기업에게 발주하여야 함.
- 2004-2005 회계연도의 경우 국방부(Department of Defence)는 원도급에서 중소기업으로 발주하는 목표 비율이 23%이고, 주택및도시개발부(Department of Housing and Urban Development)는 38.13%, 내무부(Department of the Interior)는 56.14%, 교통부(Department of Transportation)는 47.40%임.

2) 중소기업 수주 기회 증대 정책 수단

가. Set Aside 제도

- Set Aside란 발주청이 재화와 서비스를 구입하고자 할 때 중소기업에 대해서만 입찰 자격을 부여하는 제도임.
- 연방조달규정에서는 발주청은 예상 가격이 2,500달러에서 10만 달러 이하인 경우 계약담당공무원이 수행능력이 있는 중소기업 2개사 이상에서 타당한 가격으로 입찰할 가능성이 있는 경우에는 중소기업에게만 입찰 자격을 주도록 규정하고 있음.

- 또한, 예상가격이 10만 달러 이상인 경우에도 (1) 2개 이상의 수행능력이 있는 중소기업에서 입찰이 예상되고, (2) 공정한 가격(fair price)에 발주될 것이 예상되면 중소기업에게만 입찰 기회를 부여해야 한다고 규정하고 있음.
- 이에 따라 국방부와 내무부에서는 계약담당공무원이 특별히 중소기업 Set Aside 기준에 부합되지 않는다고 결정하지 않는 이상 건설공사의 경우 200만 달러(환율을 1달러에 1,200원을 적용할 경우 24억원) 이하인 공사는 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하고 있음.

나. 입찰 우대 정책

- 연방정부 발주 공사에서 약자소유중소기업(SDB)에게 입찰 가격의 10%까지 우대하는 입찰우대(bid preference) 정책을 수행하고 있음. 또한, 연방 정부의 약자소유중소기업에 대한 하도급 목표치를 달성하기 위하여 결정한 중소기업 하도급 비율을 계획하고 있는 원도급 입찰자에게도 우대점수를 가점으로 주고 있음.

다. 중소기업청과 직접 원도급 계약

- 발주청은 직접 중소기업청과 직접 원도급 계약을 체결하고 중소기업청은 중소기업에게 하도급하는 프로그램을 운영하고 있고 이를 중소기업법 제8조의(a) 프로그램이라고 함(Small Business Act section 8(a)).

라. 대규모 복합 발주인 경우 특별 절차 부과

- 중소기업 수주 기회 증대를 위하여 발주청의 계약담당공무원(contracting officer)에게 중소기업청에 일정한 보고 의무를 부과하고 있음.

- 주목할만한 것은 발주청은 중소기업전문가(Small Business Specialist)를 두어야 하고, 발주계획 작성 시 중소기업에 위한 Set Aside를 적용하지 않는 이상 일정 금액 이상의 규모(국방부의 경우는 700만 달러, 항공우주국, 연방조달청, 에너지부는 500만 달러, 기타 부처는 200만 달러)로 발주하기 위해서는 반드시 중소기업담당관 하고 조정(coordination) 과정을 거치도록 하고 있는 점임.

(2) 주정부 : 캘리포니아

1) 중소기업 발주 목표치 설정

- 캘리포니아주는 중소기업 보호를 위하여 각 발주청이 중소기업(small business)으로부터 조달하여야 할 목표를 설정하고 있고, 2004-2005 회계연도 목표치는 25%이나, 실제로는 이 목표치에 미치지 못하고 있음.

2) 중소기업 수주 기회 증대 정책

가. 입찰우대 정책

- 중소기업의 계약 참가를 확대시키고자 하는 제도로 인증받은 중소기업에 대해서는 최고 5만 달러를 한도로 입찰가격의 5%를 우대해주고 있음.
- 특히, 관련기업을 포함하여 종업원이 25명이고, 최근 3년간 평균 수입액(annual gross receipts)이 250만 달러(환율 1,200원을 적용하여 계산하면 30억원) 이하(제조업인 경우는 종업원이 25명 이하)인 중소기업을 소기업(microbusiness)로 규정하여 중소기업과 입찰 가격이 동일한 경우 낙찰자로 선정하는 등 혜택을 주고 있음.

나. 장애제대군인소유 기업 우대 정책

- 캘리포니아주 발주청은 발주량의 3% 이상의 목표를 장애제대군인기업에게 발주하는 목표를 설정하여야 하며, 이러한 목표를 달성하기 위하여 주로 원도급자에게 하도급자로서 이들 기업을 이용할 것을 요구함.

※ 지역정부 : 로스앤젤레스 및 워싱턴

- 연간 매출액이 100만 달러(환율 1달러당 1,200원을 적용할 경우 120억원) 이하 되는 극소중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는 정책과 지역기업, 약자소유기업 및 중소기업에게 입찰 기회를 부여하는 정책이 있음.
- 워싱턴 D.C.는 공공공사 입찰 시 3가지 형태 즉, 지역업체, 중소기업, 약자소유기업에 대해서 우대정책을 시행하고 있음.

2. 일본

(1) 관련 규정

- 일본의 중소건설업 보호 정책을 규정하고 있는 법률은 「중소기업기본법」과 「관공수에 대한 수주확보에 관한 법률」(이하 관공수법, 官公需法)임.
 - 일본의 「중소기업기본법」에 의한 중소기업의 정의는 건설업의 경우 자본금(또는 출자 총액)이 3억엔 이하 또는 상시 근로자수 300명 이하인 기업으로 규정되어 있음.
- 「관공수법」에 근거하여 매년 공공조달에 있어서 중소기업자의 수주 기회 증대를 위해 「중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체의 계약 방침」을 작성하여 발표하도록 규정하고 있음.

(2) 중소기업 계약 목표 설정

- 공공조달의 중소기업 목표치는 경제산업성 장관이 사전에 각 성(省) 및 청(廳)의 장과 협의하여 각료회의에서 최종적으로 결정함.

– 또한, 지방자치단체는 각료회의에서 결정된 '중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체 계약 방침'을 토대로 자치단체 차원에서 중소기업자의 수주 기회를 확보를 위해 추진할 '중소기업자 등에 대한 수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침'을 작성하여 추진하도록 규정하고 있음.

- 홋카이도(北海道)에서 작성된 「중소기업자 등에 대한 수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침」의 중소기업자전용 계약 목표를 보면 건설공사의 경우 도에서 발주되는 공사의 91.3%를 도내의 중소건설업자에게 발주되도록 목표를 정함.

중소기업자전용 계약 목표 설정 방안

1) 건설공사의 분할발주

- 건설공사 분할발주는 지방자치단체가 발주하는 건설공사에 대해 대기업이나 준대기업과 지방 중견종합건설업체가 참여한 공동도급업체(joint venture)에 일괄 발주하던 대형공사를 공구를 여러 개로 분할하여 처음부터 지역의 중소건설업체에 발주하는 것을 말함.
- 건설공사의 분할 발주 여부 결정은 「입찰참가 자격 심사위원회」에서 결정하는데, 「이나마치 일반경쟁 입찰 실시 요강」(1994 7.1, 요강제5호) 제4조에는 『입찰자격심사위원회가 대상공사의 일괄발주 또는 분할발주를 결정한다』라고 규정하고 있음.

- 「입찰참가자격심사위원회」가 건설공사의 분할 여부를 결정함에 있어서 검토하여야 하는 것 (이나마치, 공구분할발주 관련 사무 처리, 2001.)은 공기 단축 가능성의 존재, 건설업자 수주기회의 확보에 기여 가능성, 안전관리 상의 문제, 공사 분할 현장의 진입로 등 공사 진행에 장애 요인 발생 여부, 지역 주민에게 미치는 영향 등임.
- 2001년 일본의 지방자치단체가 발주한 토목공사 중 5천만엔을 초과한 공사는 전체의 6.2%, 건축공사의 경우는 30.5%를 차지하고 있으며, 또 공사발주 규모중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 공사규모는 건축공사의 경우는 1,500만~2,000만엔 사이의 규모로 22.8%를 차지하고 있음.

2) 지역업체 우대

- 일본의 건설공사 입찰 시 지역업체 우대 정책은 건설공사를 발주하면서 입찰에 참가할 수 있는 자격을 지역의 건설업체로 한정하거나 지역의 건설업체에게 가점 등을 부여하여 지역업체가 공사를 수주할 수 있도록 유도하는 것을 말함.
- 일반경쟁입찰 시 참가자격 심사 항목 중 지역요건에 해당하는 항목은 본점·지점의 지역 내 위치여부와 지역업체 공동도급여부로 이를 참가자격 심사항목으로 정하여 운영하는 자치단체는 각각 72.8%, 71.0%에 이르고 있음.

3) 등급제도

- 일본의 자치단체들은 자치단체에서 발주하는 5천만엔 이상 24억 3천만엔(WTO 대상공사) 미만의 공사에 대해 입찰에 참가하는 업체들을 3~5등급으로 구분하여 같은 등급에 해당하는 건설업체들이 입찰에 참가하여 경쟁하도록 하는 제도임.

- 자치단체별로 확일적인 기준을 적용하지 않고 있으며, 최근 이에 대해 확일적인 등급기준을 적용하자는 주장이 제기되고 있음.
- 이러한 등급제의 운영을 통하여 일본의 지역 중소기업체 및 중견업체가 수주 기회를 확보할 수 있는 것임.

3. 독일

- 독일에서의 공공공사 발주에 관한 규정은 「건설공사 발주 및 계약 규정」(VOB : Vergabe-und Vertragsordnung für Bauleistungen)임.
- 독일의 공공공사 발주 방식은 기본적으로 소규모로 분할하여 발주하는 분할발주(Teillose)와 전무분야 또는 업종에 따라 분리하여 발주하는 분리발주(Fachlose)가 원칙임.
- 「건설공사 발주 및 계약 규정」(VOB)은 지역업체에 대한 혜택을 주는 것을 금지하고 있다(VOB/A 제1단락 제8조). 그러나 소규모 공사의 경우(15만 유로 미만) 제한경쟁입찰을 실시하여 실질적으로 지역업체에 입찰기회를 확보해주고 있음.

4. 시사점

- 외국에도 중소기업 또는 지역업체의 수주 기회를 확보해주는 정책을 시행하고 있다는 사실은 우리나라에서 시행하고 있는 지역제한입찰 방식이나 지역의무공동도급제 및 등급별 입찰 제도는 global standard에 부합하지 않는 제도는 아님.
- 정부가 중소기업에게 수주 기회를 확보해주기 위해 중소기업 수주 목표치를 설정하고 있다는 점은 주목할만한 사실임.

- 미국의 연방정부와 캘리포니아 주정부는 공공공사 발주에 있어 중소기업에게 발주할 목표치를 설정하고 있으며, 일본의 경우도 각료회의에서 국가 전체의 공공 조달의 중소기업 목표치를 설정하고 지방자치단체도 중소기업 수주 목표치를 정하고 있음.
- 중소기업에 대한 수주 기회 확보는 개별 발주 공사의 규모에 따라 영향을 받으므로 발주 규모를 결정함에 있어서 중소기업의 수주 기회 확보를 위하여 특별한 절차를 부여하고 있음.
- 특히, 발주청은 중소기업전문가(Small Business Specialist)를 두어야 하고 중소기업을 위한 Set Aside를 적용하지 않는 이상 일정 이상 규모(국방부의 경우는 700만 달러)로 발주하기 위해서는 중소기업 전문가하고 반드시 조정(coordination) 과정을 거치도록 규정하고 있음.

제5장 대·중·소 기업의 균형발전 방안

1. ~~중소기업~~ 정의 및 ~~구분~~ ~~발주 목표~~ 설정

- 미국과 일본같이 중앙정부 차원에서 대·중·소기업 규모별로 공공공사의 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모하여야 함.
- 구체적으로 대·중·소 건설기업을 정의하고 정부 공사 발주에 있어 대·중·소 기업규모별로 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모하여야 함.
- 이러한 대·중·소 건설기업의 정의는 「중소기업기본법」 정의를 개정할 수도 있고, 「중소기업기본법」 아닌 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 새롭게 정의할 수도 있을 것임.

- 대·중·소 건설기업을 정의할 경우에는 현재 「중소기업법기본법」과 같이 자본금 또는 상시종업원수를 기준으로 하는 것보다는 미국과 같이 최근 3년간 평균 매출액 정도를 기준으로 하는 것이 타당함.

2 균형발전을 고려하는 제도적 장치 마련

- 발주기관이 발주 방식을 결정할 경우나 발주할 공사 규모를 결정할 경우 균형 발전 요소를 반드시 고려하는 제도적 장치를 마련하여 규모별 및 지역별 균형 발전을 도모하여야 함.
- 우리나라의 경우 턴키방식으로 공사를 발주할 경우 특정한 공사를 턴키 대상 공사로 분류하는 기준에 대·중·소 건설기업 규모별 균형 발전을 위한 요소를 포함시켜야 함.
 - 또한, 턴키 발주 여부를 심사하는 심의 기준에도 대·중·소 균형 발전 요소를 첨가하여 심사하도록 하여야 함.

3 발주업체 규모별 및 지역별 지표공표 의무 부과

- 대·중·소 건설기업별로 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위해서는 발주청별로 기업규모별 수주실적과 공사실적 자료를 공표하는 것을 의무화하여야 함.
 - 또한, 공사 발주 방식이나 발주공사 1건의 규모를 결정할 시 기업규모별 및 지역별 균형 발전요소를 고려하기 위해서는 발주청은 규모별 및 지역별 수주실적 및 공사실적 자료를 수집하고 공표하여야 함.

4. 입찰우대(bid preference) 제도 도입

- 중소기업과 대기업이 경쟁하는 경우 중소기업에게 일정한 가산점을 부여하는 입찰우대 제도를 정책 수단으로 도입하여 대·중·소 건설기업의 균형 발전을 위한 정책 수단으로 활용할 필요성이 있음.

- 현재 중견기업이 점유율이 지속적으로 하락하는 경우 대기업과 중견기업이 경쟁할 경우 중견업체에게 가산점을 부여하는 입찰우대 정책을 활용할 수 있을 것임.

제6장 결론

- 본 보고서는 공공공사 발주에 있어 대·중·소 건설기업 규모별 균형 발전을 위한 방안으로 다음과 같은 방안을 제시하였음.
 - 중앙정부 차원에서 대·중·소기업 규모별로 공공공사의 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모할 것을 제안함.
 - 발주청은 발주 방식을 결정하거나 발주할 한 건의 공사 규모를 결정할 경우 균형 발전 요소를 반드시 고려하는 제도적 장치를 마련할 것을 제안하였음.
 - 기업 규모별 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위해서 발주청은 기업 규모별 및 지역별 수주 실적 및 공사 실적을 수집하고 공표할 것을 의무화할 것을 제안함.
 - 미국과 일본에서 활용하고 있는 입찰 우대 정책을 균형 발전을 위한 정책 수단으로 활용할 것을 제안하였음.
- 규모별 수주 목표 정책은 규모별 균형 발전을 위하여 당장 시행하여야 할 정책이고, 발주청의 공사 발주시 균형발전 요소 고려는 특정한 제도의 구체적인 개선 방안이기보다는 특정한 정책을 도입하거나 기존의 정책을 개선할 경우 또는 1건 공사의 규모를 결정할 경우 고려해야 할 요건으로서의 성격이 강한 정책 제안임.
- 규모별 수주실적과 공사실적을 수집하고 공표하여야 한다는 정책은 규모별 공정한 수주를 확보하기 위한 선결 조건으로서의 성격을 가지며, 소기업 또는 지역업체에 대한 입찰우대 제도는 대·중·소 기업규모별 균형 발전을 위한 하나의 정책 수단으로서 제안한 정책임.

1. 연구의 배경 및 목적

대형업체들은 정부의 공공공사 발주 정책이 중소기업들에게 편향되어 가고 있다고 비판하고 중소기업들은 중소기업을 위한 정책이 미흡하다고 비판하고 있다. 또한, 중견 건설업체들은 IMF 외환 위기 이후 공공공사 발주 관련 제도 변화로 인하여 수주 기회가 축소되고 있다며 수주 기회 확대를 요구하고 있다.¹⁾ 특히 조달청이 시행하는 등급별 입찰 제도를 중견업체가 수주할 수 있도록 제도를 개선하여 줄 것을 요구하고 있다.²⁾

한편, 지역제한입찰제도³⁾와 지역의무공동도급제도⁴⁾는 일부에서는 폐지되어야 한다고 주장하고, 또 다른 일부에서는 더욱 확대해야 한다고 주장하고 있다. 예를 들어, 1998년 10월 규제개혁위원회에서는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도는 경쟁을 제한하는 제도라는 이유로 시행 범위를 축소하기로 결정하였고, 이에 따라 당시 78억원 미만 이었던 지역의무공동도급 대상 공사가 2004년부터 50억 미만 공사로 축소되었다. 또한, 2004년 5월 공정거래위원회는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급 제도를 비서비스 부문에서 경쟁 제한적 요소가 있는 규제로 선정하여 폐지 여부를 검토하였으나, 현 정부의 국토 균형 발전 정책을 수행하기 위한 정책 수단으로 인정하여 존치하기로 결정하였

1) 시공능력 순위 51위에서 100위까지의 건설업체 수주 금액이 정부공사 수주 금액 합계에서 차지하는 비율이 1998년 18.4%에서 2002년 7.1%로 감소하였다. 중견업체의 시장 점유율에 영향을 미치는 공공공사 발주 관련 제도로는 SOC 민자 사업의 확대, 턴키 발주 공사의 확대, 지역 제한 입찰 제도의 확대 및 지역 의무 공동 도급제도 등이 있다. 지역 제한 입찰 제도의 확대와 지역 의무 공동 도급제도에 대해서는 제Ⅲ장에서 설명하고 SOC 민자 사업의 확대 및 턴키 발주 공사의 확대에 대해서는 부록에서 설명하기로 한다.

2) 조달청 등급별 입찰 제도는 건설업체를 시공능력 공시 금액 순위에 의하여 등급별 유자격자명부에 등록케 하고 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사 규모에 따라 해당 등급 이상 등록자에 한하여 입찰참가자격을 부여하는 제도이다.

3) 지역 제한 입찰 제도는 추정가격이 일정 금액(현재는 50억원) 이내의 공공 공사에 대하여 입찰 자격을 공사 현장이 있는 시도에 주된 영업소를 둔 업체로 제한하는 제도이다.

4) 지역 의무 공동 도급 제도는 지역 경제 활성화 및 건설업의 균형 발전을 위하여 당해 지역(특별시, 광역시 및 도)에서 발주하는 추정가격 일정 규모 미만 공사(국가기관 공사는 50억, 지방자치단체 공사는 244억)에 대해서 당해 지역에 주된 영업소가 있는 건설업체 1인 이상이 공동수급체의 구성원 참여를 의무화하는 제도이다. 지역 의무 공동 도급 제도 등 우리나라의 지역별 및 규모별 균형을 위한 발주 제도에 대해서는 제Ⅲ장에서 자세히 설명한다.

다.

그러므로, 이러한 지역별 및 규모별 균형을 위한 제도에 관한 상반된 주장들을 평가하고 합리적인 균형 발전 방안을 모색해 볼 필요성이 제기되고 있다.

2. 연구 내용 및 방법

우리나라의 지역제한입찰과 지역의무공동도급 제도는 지역·중소업체의 수주 기회를 증진시키기 위한 제도이고, 조달청 등급별 입찰 제도는 중소 및 중견업체의 수주 기회를 증진시키기 위한 제도이다. 지역제한입찰과 지역의무공동도급 제도의 유지를 주장하는 사람들이 내세우는 근거는 중앙 대형 건설업체에 집중되기 쉬운 건설 수주 물량을 지방 중소업체에 일정 부분 배분하는 효과를 가져와 지역 경제 활성화에 기여하여 궁극적으로 국가 전체적으로 효율성을 증가시킨다는 주장이다.

반면, 이에 대해 폐지를 주장하는 사람들이 내세우는 근거는 이들 제도는 경쟁을 제한하는 제도이므로 효율적이지 못하다는 것이다. 즉, 어느 누구든 제한 없이 경쟁에 참여해야만 효율성을 극대화시킬 수 있다는 주장이다. 결국 이와 같은 논쟁은 수주기회를 건설업체의 규모와 지역에 따라 구분하여 경쟁하게 하는 것이 옳은 정책인지, 아니면 무제한적 경쟁 체제를 구축하는 것이 옳은 정책인지에 대한 논의이다.

그러나, 효율성 측면에서 규모 또는 지역적으로 제한하여 경쟁하는 것이 효율적인지, 무제한적으로 경쟁하는 것이 효율적인지는 결론을 내리기 쉽지 않은 문제이다. 왜냐하면, 규모와 지역에 따른 제한 경쟁이 단기적인 관점에서 효율성이 저하되지만 장기적인 시각에서 본다면 오히려 규모와 지역에 따른 제한 경쟁이 무제한적 경쟁보다 효율적일 수 있기 때문이다.

결국, 어느 정책이 효율적인지는 궁극적으로 실증적인 연구를 통하여 밝혀져야 되겠지만 이를 실증적으로 밝히기는 쉽지 않다. 따라서 규모별 및 지역별로 제한하여 경쟁을 하는 입찰 제도의 정당성 및 균형 발전 방안은 외국의 사례를 참고하고 우리나라의 규모별 및 지역별 수주 현황을 종합적으로 분석하여 결정하여야 할 문제이다.

따라서, 본 연구는 첫째, 우리나라 건설 산업의 대형 업체의 시장 점유율을 미국과 일본과 비교하고, 규모별 시장점유율 변화 현황을 살펴본다. 둘째, 지역별 및 규모별 균형 발전을 위해 시행하고 있는 우리나라 제도와 외국의 제도를 살펴본다. 셋째, 이를 토대로 현행 우리나라의 균형 발전을 위한 제도를 평가하고 대·중·소 건설업체가 균형 있

게 발전할 수 있는 개선 방안을 제시하고자 한다.

본 연구에서 대·중·소 건설업체의 구분은 「중소기업기본법」에서의 정의와는 달리 다음과 같이 구분하고자 한다.⁵⁾ 대기업은 대형업체로 시공능력 순위 1위에서 50위까지의 업체로 정하고, 중기업은 중견업체로 시공능력 순위 51위에서 100위까지의 업체로 정하고, 소기업은 소형업체로 시공능력순위 100위 이하의 업체로 정하기로 한다.

3. 보고서의 구성

본 보고서의 구성은 다음과 같다. 제Ⅱ장에서는 한국, 미국 및 일본의 상위 건설업체의 시장 점유율과 우리나라의 대·중·소 규모별 시장점유율 추이를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 우리나라의 지역 및 중·소건설업체 균형 발전을 위한 제도를 살펴본다.

제Ⅳ장에서는 미국, 일본 및 독일의 균형 발전을 위한 발주제도를 살펴보고, 제Ⅴ장에서는 대·중·소 건설업체의 균형 발전을 위한 정책 방안을 제시한다. 마지막으로 제Ⅵ장에서는 결론을 제시한다.

5) 우리나라 「중소기업기본법」에서 중소기업의 정의는 건설업의 경우 소유 및 경영이 실질적으로 독립되고 상시 근로자수 300인 미만 또는 자본금 30억 이하인 기업으로 정의하고 있다. 중소기업 중 상시 근로자수가 50인 미만인 기업을 소기업으로 구분한다. 여기서 소유 및 경영이 독립적이란 의미는 구체적으로 「독점 규제 및 공정거래에 관한 법률」 규정에 의한 상호출자제한 기업에 속하지 않는 기업을 의미한다. 「중소기업기본법」 제2조 및 동 시행령 제3조와 제8조 참조.

제2장

대·중·소 건설업체의 시장 점유율 현황

1. 상위업체의 시장집중도 비교

일부에서 우리나라 건설업의 경우 대형업체의 시장점유율이 너무 높다고 주장하고 있다. 따라서 우리나라 대형 건설업체의 시장 점유율을 미국 및 일본과 비교하여 우리나라 대형업체의 시장 점유율이 선진국과 비교할 때 어떠한 위치에 있는지를 살펴보았다.

한 국가의 전체 건설시장 규모는 건설투자 지출액을 사용하여 분석하였다. 건설투자 지출액은 경제 주체가 건설부문에 투자 목적으로 지출한 금액으로 설계 및 엔지니어링 비용과 자재 구입비용도 포함되고, 반면에 건설업체가 시공한 소규모의 수선비용은 투자지출이 아닌 소비 지출로 분류되어 포함되지 않지만, 이를 한 국가의 전체 건설 시장 규모를 나타내는 지표로 사용했다.

우리나라와 일본은 국민계정의 건설투자액을 사용하고, 미국은 국민계정(National Income and Product Account)에서 건설투자를 개별적으로 분류하지 않기 때문에 연방상무부(U. S. Department of Commerce) 센서스국(Bureau of Census)의 건설지출(Construction Spending) 자료를 사용하여 분석하였다.⁶⁾

상위업체의 시장 규모는 3개국 모두 획득이 가능한 수주 자료를 사용하여 분석하였다. 따라서 시장점유율은 건설투자액 대비 상위업체의 수주액 합계로 산정하였다.

(1) 한·미·일 건설투자 규모 및 건설업체수

3개국의 건설투자액 규모는 2002년에 한국이 약 116조원, 미국이 9,1571억 달러, 일본이 54조엔 정도로 한국에 비해 일본은 약 5배, 미국은 10배 규모이다.

한국의 건설업체 수는 일반건설업체가 1만 3,004개사이고 전문건설업체가 3만 7,685개사로 합계 5만 689사이다(2004년 7월 31일 기준).⁷⁾ 미국의 건설업체 수는 Construction of

6) www.census.gov/mcd/ 참조.

7) 전기 및 통신업체와 문화재 수리업체는 제외된 수치임.

Building 업체가 21만 6,279개사, Heavy and Civil Engineering Construction 업체가 3만 6,566개사이다. 그리고 전문건설업체(Specialty Trade Contractors)는 44만 4,669개사로 합계 69만 7,514개사이다(2002년 기준).⁸⁾ 일본의 건설업체수는 개인이 14만 242개사이고, 법인이 43만 757개사이다(2002년 기준).⁹⁾

(2) 상위업체의 시장집중도 한·미·일 비교

상위 5개사의 시장집중도(건설투자 대비 수주액)는 한국 5.8 ~ 9.2%, 일본 8.5 ~ 10.4% 인데 비해 미국은 4.5 ~ 6.6%이다. 상위 5개사의 집중도는 한국과 일본은 비슷한 수준이고, 이는 미국에 비해서 2배 정도 높은 수준이다(<표 II-1>, <표 II-2> 및 <표 II-3> 참조).

상위 50개사의 시장집중도는 한국 20.0 ~ 31.7%(1996년과 1997년의 경우만 30%대), 일본 21.9% ~ 23.5%인데 비해, 미국은 13.9 ~ 16.6%이다. 상위 50개사의 집중도는 한국과 일본은 비슷한 수준이나 미국에 비해서 2배 정도 높은 수준이다.

한국과 일본의 상위 5개사 및 50개사의 시장집중도가 비슷한 수준인 것은 일본의 건설투자가 한국의 5배인 점을 감안하면 한국의 상위 5개사 및 50개사의 시장집중도가 일본보다 상대적으로 낮은 것을 알 수 있다.

또한, 미국의 건설투자가 한국의 건설투자의 10배인 점을 감안하여 한국의 상위 5개사의 시장집중도와 미국의 상위 50개사 시장집중도를 비교하면, 한국의 상위 5개사의 집중도가 미국의 상위 50개사와 비교하여 높지는 않다고 판단할 수 있다.

8) 임금대장(payroll)이 있는 업체, 즉 근로자가 있는 업체에 국한한 수치임. U. S. Department of Commerce의 Bureau of Census, 2002 Economic Census.

9) 日本 建設經濟研究所, 建設政策 제95호, 2004. 5, p. 9.

<표Ⅱ-1> 한국 상위업체의 시장집중도 추이

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1~5위			8,743.2 (8.0)	5,746.0 (5.8)	7,704.5 (8.1)	8,918.3 (9.2)	7,370.1 (7.0)	8,864.0 (7.6)
1~50위	25,319.1 (28.7)	31,230.1 (31.3)	34,554.8 (31.7)	19,959.4 (20.0)	20,789.3 (21.8)	22,461.1 (23.2)	24,165.8 (22.8)	29,461.9 (25.3)
1~100위	31,941.4 (36.2)	39,870.8 (39.9)	43,262.0 (39.7)	25,525.7 (25.5)	25,132.8 (26.3)	26,214.4 (27.1)	28,532.1 (26.9)	35,881.3 (30.8)
1~150위	35,453.7 (41.2)	44,159.7 (44.2)	47,839.6 (43.9)	28,579.9 (28.6)	27,574.9 (28.9)	28,650.5 (29.7)	30,643.5 (28.9)	40,178.1 (34.5)
1~200위	38,231.1 (43.3)	47,030.9 (47.1)	50,738.6 (46.6)	30,149.4 (30.2)	29,060.3 (30.4)	30,183.4 (31.2)	32,457.4 (30.6)	42,660.9 (36.6)
1~300위	40,937.9 (46.4)	50,348.7 (50.4)	53,845.4 (49.4)	32,610.0 (32.6)	31,404.3 (32.9)	32,171.4 (33.8)	34,640.3 (32.7)	46,028.2 (39.5)
1~400위	43,640.1 (49.5)	52,879.1 (53.0)	55,747.9 (51.2)	34,279.3 (34.3)	32,797.9 (34.3)	33,408.2 (34.6)	36,116.7 (34.1)	47,975.9 (41.2)
건설투자액	88,257.7 (100.0)	99,882.4 (100.0)	108,921.6 (100.0)	99,972.3 (100.0)	95,567.0 (100.0)	96,676.2 (100.0)	105,905.7 (100.0)	116,451.0 (100.0)

주: ()안의 숫자는 건설투자액에 대한 비율임.

자료: 건설투자는 한국은행 국민계정, 건설수주액은 대한건설협회 건설업통계연보(1996~2002).

<표Ⅱ-2> 일본 상위업체의 시장 집중도 추이

(단위: 억엔, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
1~5위	68,011 (8.6)	71,194 (8.6)	65,280 (8.7)	60,443 (8.5)	57,995 (8.5)	57,690 (8.7)	56,016 (9.1)	54,693 (9.7)	55,968 (10.4)
1~50위	183,426 (23.2)	191,821 (23.2)	176,851 (23.5)	159,212 (22.3)	150,992 (22.0)	153,079 (23.1)	136,230 (22.2)	123,220 (21.9)	125,485 (23.3)
공공	(20.0)	(17.8)	(16.3)	(16.3)	(14.9)	(14.2)	(13.8)	(13.8)	(12.5)
민간	(25.5)	(25.6)	(27.4)	(27.1)	(28.1)	(25.8)	(26.1)	(25.2)	(26.7)
건설투자액	790,169 (100.0)	828,077 (100.0)	751,906 (100.0)	714,269 (100.0)	685,039 (100.0)	661,948 (100.0)	612,875 (100.0)	563,000 (100.0)	538,500 (100.0)

주: ()안의 숫자는 건설투자액에 대한 비율임.

자료: 일본 국토교통성, 건설업수주통계보고.

<표Ⅱ-3> 미국 상위 업체의 시장 집중도 추이

(단위: 백만 달러, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년
1 ~ 5위	36,992.3 (6.6)	37,057.6 (6.0)	36,306.0 (5.6)	35,908.0 (5.1)	45,424.6 (5.9)	41,914.0 (5.0)	39,925.0 (4.7)	39,376.5 (4.5)	51,902.7 (5.7)
1 ~ 50위	92,002.9 (16.5)	102,247.9 (16.6)	100,226.6 (15.3)	104,046.0 (14.7)	118,453.0 (15.5)	135,686.1 (16.4)	132,691.9 (15.5)	124,292.6 (14.3)	126,877.0 (13.9)
1 ~ 100위	110,409.6 (19.8)	120,557.4 (19.6)	121,041.0 (18.5)	127,220.0 (18.0)	146,359.2 (19.1)	165,705.6 (20.0)	161,022.5 (18.8)	148,436.1 (17.0)	150,349.8 (16.4)
1 ~ 130위	117,179.7 (21.0)	127,789.7 (20.7)	129,011.7 (19.7)	136,278.2 (19.3)	156,064.5 (20.4)	176,198.4 (21.3)	171,243.9 (20.0)	158,090.6 (18.1)	160,215.1 (17.5)
1 ~ 150위	120,602.1 (21.6)	131,811.5 (21.4)	133,501.9 (20.4)	141,341.4 (20.0)	161,458.7 (21.1)	182,026.2 (22.0)	176,916.8 (20.6)	163,689.9 (18.8)	165,730.6 (18.1)
1 ~ 200위	127,774.0 (22.9)	139,888.9 (22.7)	142,168.0 (21.8)	151,885.2 (21.5)	172,602.4 (22.5)	193,935.7 (23.4)	188,375.6 (22.0)	174,191.4 (20.0)	176,944.3 (19.4)
1 ~ 300위	137,743.1 (24.7)	150,915.6 (24.5)	154,252.3 (23.6)	166,433.6 (23.6)	187,861.5 (24.5)	211,131.3 (25.5)	205,383.8 (23.9)	190,983.5 (21.9)	192,663.5 (21.0)
건설투자액	557,818.0 (100.0)	615,900.0 (100.0)	653,429.0 (100.0)	705,685.0 (100.0)	766,062.0 (100.0)	828,160.0 (100.0)	858,291.0 (100.0)	871,342.0 (100.0)	915,742.0 (100.0)

주: ()안의 숫자는 건설투자액에 대한 비율임.

자료: 건설투자액은 미 연방 상무부 센서스국의 건설지출(Construction Spending) 자료, 건설수주는 ENR의 400대 기업 자료.

2. 한국의 대·중·소 건설업체의 시장 점유율 추이

여기서는 우리나라의 대·중·소 건설업체의 시장 점유율 추이를 수주 실적으로 살펴 보았다. 시장점유율을 전체수주액에 대한 해당업체 수주액의 비율로 산정하였다. 대기업은 대형업체로 시공능력 순위 1위에서 50위까지의 업체로 정하고, 중기업은 중견업체로 시공능력 순위 51위에서 100위까지의 업체로 정하고, 소기업은 소형업체로 시공능력 순위 100위 미만의 업체로 정하였다.

(1) 전체 공사

전체공사에 대한 시공능력 공시 금액 기준 상위 50위 이내의 기업의 시장 점유율은 1997년 전체 수주액의 46.1%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 34.6%로 낮아졌다.

특히, 상위 5위 이내의 업체의 시장 점유율은 2000년 17.9%로 정점에 달했다가 2002년 10.4%로 낮아졌다.

상위 51위에서 100위까지의 건설업체의 시장 점유율은 1996년 12.6%로 정점에 달했다가 2002년 7.5%로 낮아졌고, 100위미만 건설업체의 시장 점유율은 1995년 45.5%에서 1997년 42.3%로 감소하였다가 이후 계속 증가하여 2002년 57.8%로 증가하였다(<표Ⅱ-4> 참조).

<표Ⅱ-4> 시공능력순위별 수주 실적 및 점유율 추이(전체공사)

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1~5위			8,743.2 (11.7)	5,746.0 (12.2)	7,704.5 (16.3)	8,918.3 (17.9)	7,370.1 (12.2)	8,864.0 (10.4)
1~50위	25,319.1 (44.0)	31,230.1 (45.4)	34,554.8 (46.1)	19,959.4 (42.4)	20,789.3 (44.1)	22,461.1 (45.0)	24,165.8 (40.1)	29,461.9 (34.6)
51~100위	6,622.3 (11.5)	8,640.7 (12.6)	8,707.2 (11.6)	5,566.3 (11.8)	4,343.5 (9.2)	3,753.3 (7.5)	4,366.3 (7.2)	6,419.4 (7.5)
100위 미만	25,664.9 (45.5)	28,878.2 (42.0)	31,662.0 (42.3)	21,554.5 (45.8)	22,034.9 (46.7)	23,721.9 (48.5)	31,796.9 (52.7)	49,237.8 (57.8)
전체수주액	57,606.3 (100.0)	68,749.0 (100.0)	74,924.0 (100.0)	47,080.2 (100.0)	47,167.7 (100.0)	49,936.3 (100.0)	60,329.0 (100.0)	85,119.1 (100.0)

주: ()안의 숫자는 전체 수주액에 대한 비율임.

자료: 대한건설협회, 건설업통계연보 각 연호.

(2) 공공공사

공공공사에 대한 시공능력공시금액 기준 상위 50위 이내의 기업의 시장 점유율은 1998년 전체 공공수주액의 49.8%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 36.4%로 낮아졌다. 특히, 상위 5위 이내의 업체의 시장 점유율은 2000년 15.5%로 정점에 달했다가 2002년 12.2%로 낮아졌다.

상위 51위에서 100위까지의 건설업체의 1998년 14.3%로 정점에 달했다가 2002년 8.0%로 낮아졌고, 100위 미만 건설업체의 시장 점유율은 1996년 47.3%에서 1998년 35.9%로 감소하였다가 계속 증가하여 2002년 55.6%로 증가하였다(<표Ⅱ-5> 참조).

<표Ⅱ-5> 시공능력순위별 공공공사 수주 실적 및 점유율 추이

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1~5위			4,244.8	3,444.7	4,039.0	4,119.9	2,711.4	3,468.3
			(12.8)	(13.5)	(15.0)	(15.5)	(9.8)	(12.2)
1~50위	8,353.0	10,731.1	14,993.4	12,727.9	11,546.8	11,903.3	11,131.7	10,358.0
	(41.0)	(40.0)	(45.2)	(49.8)	(42.9)	(44.8)	(40.4)	(36.4)
51~100위	2,305.4	3,405.4	3,940.5	3,656.3	2,837.3	2,103.2	2,486.2	2,258.9
	(11.3)	(12.7)	(11.9)	(14.3)	(10.5)	(7.9)	(9.0)	(8.0)
100위 미만	9,466.2	12,685.8	14,212.3	9,158.0	12,533.6	12,565.9	13,952.1	15,808.5
	(47.7)	(47.3)	(42.9)	(35.9)	(46.6)	(47.3)	(50.6)	(55.6)
공공수주액	20,363.8	26,822.3	33,146.2	25,542.2	26,914.7	26,572.4	27,570.0	28,425.4
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

주: ()안의 숫자는 전체 수주액에 대한 비율임.
 자료: 대한건설협회, 건설업통계연보 각 연호.

(3) 민간공사

민간공사에 대한 시공능력공시금액 기준 상위 50위 이내 기업의 시장 점유율은 1996년 전체 민간수주액의 49.0%로 최고치를 달성하였다가 2002년에는 33.7%로 낮아졌다. 특히, 상위 5위 이내의 업체의 시장 점유율은 2000년 20.7%로 정점에 달했다가 2002년 9.6%로 낮아졌다.

상위 51위에서 100위까지의 건설업체의 1996년 12.5%로 정점에 달했다가 2002년 7.3%로 낮아졌고, 100위 미만 건설업체의 시장 점유율은 1995년 42.9%에서 1996년 38.5%로 감소하였다가 이후 계속 증가하여 2002년 59.0%로 계속 증가하였다(<표Ⅱ-6> 참조).

<표Ⅱ-6> 시공능력순위별 민간공사 수주 실적 및 점유율 추이

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1 ~ 5위			4,498.3 (10.8)	2,301.3 (13.2)	3,665.4 (18.3)	4,798.4 (20.7)	4,658.7 (14.4)	5,395.6 (9.6)
1 ~ 50위	16,934.8 (45.6)	20,489.7 (49.0)	19,522.7 (46.9)	7,223.6 (41.4)	9,206.3 (46.1)	10,481.2 (45.3)	12,901.8 (39.9)	18,989.6 (33.7)
51 ~ 100위	4,292.9 (11.5)	5,235.1 (12.5)	4,724.4 (11.5)	1,893.4 (10.9)	1,428.9 (7.2)	1,582.8 (6.8)	1,808.9 (5.6)	4,100.6 (7.3)
100위 미만	15,941.4 (42.9)	16,111.7 (38.5)	17,390.3 (41.8)	8,317.4 (47.7)	9,343.3 (46.8)	11,069.8 (47.9)	17,649.2 (55.5)	33,241.2 (59.0)
민간 수주액	37,169.1 (100.0)	41,836.5 (100.0)	41,637.4 (100.0)	17,434.4 (100.0)	19,978.5 (100.0)	23,133.8 (100.0)	32,359.9 (100.0)	56,331.4 (100.0)

주 : 1) 주한외국기관 발주공사 제외

2) ()안의 숫자는 전체 수주액에 대한 비율임.

자료 : 대한건설협회, 건설업통계연보 각 연호.

(4) 중앙정부 공사

중앙정부가 발주하는 공사 수주 실적을 보면 1 ~ 50위 업체의 수주 비율이 1998년 이후 지속적으로 증가하고 있는 반면, 51 ~ 1,000위 업체의 수주 비율은 1998년 18.4%에서 2002년 7.1%로 감소하였다.

한편, 100위 이하 업체의 수주 비율은 1998년 41.5%에서 1999년 47.8%로 증가하였고, 2002년에는 46.7%를 유지하고 있다.

<표Ⅱ-7> 시공능력순위별 중앙정부공사 수주 실적 및 점유율 추이

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1 ~ 50위	1,617.1 (39.6)	2,143.9 (41.7)	2,978.8 (45.4)	3,085.7 (40.1)	3,069.7 (40.0)	3,420.2 (41.8)	3,332.7 (45.1)	3,220.3 (46.1)
51 ~ 100위	424.4 (10.4)	621.4 (12.1)	766.3 (11.7)	1,414.3 (18.4)	931.3 (12.1)	853.7 (10.4)	728.7 (9.9)	498.5 (7.1)
100위 이하	2,039.8 (50.0)	2,373.9 (46.2)	2,817.0 (42.9)	3,192.9 (41.5)	3,665.9 (47.8)	3,901.6 (47.7)	3,322.7 (45.0)	3,259.2 (46.7)
계약총액	4,081.3 (100.0)	5,139.2 (100.0)	6,562.1 (100.0)	7,692.9 (100.0)	7,666.9 (100.0)	8,175.5 (100.0)	7,384.1 (100.0)	6,978.0 (100.0)

주: ()안의 숫자는 전체 수주액에 대한 비율임.

자료: 대한건설협회, 건설업통계연보 각 연호.

(5) 지방자치단체 공사

지방자치단체가 발주하는 수주비율을 업체 규모별로 살펴보면, 50위 이내의 업체는 1999년 이후 지속적으로 감소하고, 51위에서 100위까지의 업체는 1998년 이후 감소하고 있다. 반면 100위 이하 업체의 수주 비율을 보면 1995년 66.9%에서 2002년 76.1%로 지속적으로 증가하는 경향을 보이고 있다.

<표Ⅱ-8> 시공능력순위별 지자체공사 수주 실적 및 비율 추이

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
1~50위	1,805.8 (23.7)	3,187.7 (27.5)	4,151.9 (31.3)	2,891.7 (25.9)	2,681.7 (26.5)	2,490.8 (25.7)	2,679.6 (23.5)	2,501.1 (19.0)
51~100위	717.7 (9.4)	1,206.6 (10.4)	1,350.6 (10.2)	1,023.1 (9.1)	760.1 (7.5)	467.9 (4.9)	569.3 (5.0)	638.7 (4.9)
100위 이하	5,098.5 (66.9)	7,186.3 (62.1)	7,759.6 (58.5)	7,262.1 (65.0)	6,672.6 (66.0)	6,359.6 (69.4)	8,177.5 (71.6)	10,013.6 (76.1)
계약총액	7,622.0 (100.0)	11,580.6 (100.0)	13,262.1 (100.0)	11,176.9 (100.0)	10,114.4 (100.0)	9,678.4 (100.0)	11,426.4 (100.0)	13,153.4 (100.0)

주: ()안의 숫자는 전체 수주액에 대한 비율임.

3. 규모별 시장점유율 특징

정부의 발주정책과 관련이 깊은 중앙정부 및 지방자치단체의 규모별 시장 점유율의 최근 추이를 살펴봄으로서 규모별 균형 발전 방안에 대한 시사점을 살펴보고자 한다.

중앙정부 발주공사는 대기업(50대 이내 기업)의 점유율은 1998년 40.1%에서 2002년 46.1%로 증가하였고, 소기업(100위 이하)의 점유율은 1998년 41.5%에서 2002년 46.7%로 증가한 반면, 중기업(51위~100위)은 1998년 18.4%에서 2002년 7.1%로 대폭 감소하였다.

한편, 지방정부 발주 공사는 대기업(50대 이내 기업)의 점유율은 1998년 25.9%에서 2002년 19.0%로 감소하였고, 중기업(51~100위)은 1998년 9.1%에서 2002년 4.9%로 대폭 감소한 반면, 소기업(100위 이하)의 점유율은 1998년 65.0%에서 2002년 76.1%로 증가하였다.

이와 같은 사실은 중견업체들의 주장하고 있는 IMF 외환 위기 이후 공공공사 발주 관련 제도 변화로 수주 기회가 축소되고 있다는 주장이 사실인 것을 알 수 있다.

제3장

한국의 균형 발전을 위한 제도 현황

우리나라의 지역 및 규모별 균형 발전을 위한 제도는 여러 가지가 있으나 그 중 중요한 것은 지역제한입찰제도, 지역의무 공동 도급제도 및 등급별 입찰 제도 등이다. 본 장에서는 이들 제도의 법적 근거, 연혁 및 대상 공사의 규모를 살펴보고자 한다.

1. 지역제한입찰제도

지역제한입찰제도는 추정가격이 일정 금액(현재는 50억원) 이내의 공공 공사에 대하여 입찰 자격을 공사 현장이 있는 시·도에 주된 영업소를 둔 업체로 제한하는 제도이다. 지역 및 중소건설업체의 수주 기회 확보에 가장 중요한 역할을 하는 제도이며, 최근 행정자치부는 지역제한입찰제도의 지방자치단체 공사 범위를 70억 이하로 확대할 계획임을 밝혔다. 이는 지역 중소건설업자의 수주 기회 확보에 큰 기여를 할 것으로 전망된다.

이제도의 법적 근거를 보면 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조에 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모등을 고려하여 필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있다.”라고 규정하여 건설공사 계약자를 선정함에 있어서 일반경쟁 원칙을 천명하고, 예외적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 제한경쟁을 실시할 수 있음을 밝히고 있다. 또 동법 시행령 제21조 제1항 6호에 ‘추정가격이 재정경제부령이 정하는 금액 미만인 계약의 경우 그 주된 영업소의 소재지’를 기준으로 경쟁참가자의 자격을 제한할 수 있음을 규정하고 있다.

또 「지방재정법」 제61조에서도 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 매매·임차·도급 기타의 계약을 체결하는 경우에는 이를 공고하여 일반경쟁에 부쳐야 함을 원칙으로 하고, 예외적으로 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한할 수 있음을 밝히고 있다. 동법 시행령 제70조 제4항에 “행정자치부장관은 지방자치단체

가 법 제61조 단서의 규정에 의하여 지역특수성등에 비추어 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 또는 수의계약에 의할 수 있는 경우를 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」시행령 제21조 내지 제23조 및 제26조에서 정한 경우와 달리 정할 필요가 있다고 인정될 때에는 당해 지방자치단체의 장의 의견을 들어 그 기준을 따로 정할 수 있다.”라고 하여 지방자치단체 공사의 지역제한입찰 실시 근거를 정하고 있다.

지역제한 입찰 대상공사는 국가기관 또는 지방자치단체가 발주하는 50억원 이하의 공사¹⁰⁾(「국가계약법」시행규칙 제24조 제2항 제1호, 「지방채정법」시행령 제70조제4항의 규정에 의한 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙 제3조 제2호)이다. 2003년까지 30억원 이하의 공사를 대상으로 적용되었으나, 올해 들어 50억 이상으로 확대되었다.

지역 제한 입찰 제도는 지방 중소 건설업체의 보호·육성 및 지역 경제 활성화를 위해 1980년 12월에 도입되었으며, 그 동안의 제도 개선 연혁은 <표Ⅲ-1>과 같다.

<표Ⅲ-1> 지역제한입찰 제도 개선 연혁

(단위 : 억원)

일자	금액기준			비고
	일반공사	전문·전기· 전기통신공사등	물품구매· 용역·기타	
1980.12.5	1	—	0.5	신설
1981.3.1	2	0.3	0.5	
1982.7.1	3	0.5	0.5	
1984.4.1	6	1	1	
1986.10.1	10	1.5	1.5	
1991.7.11	15	3	3	
1992.3.10	20	3	3	
	30	3	3	
2003.12.12	50	5	5	현행

지역제한입찰 공사의 규모는 <표Ⅲ-2>에서 보는 바와 같이 1995년 6조 3,565억원 규모 이던 것이 2002년에는 12조 6,803억원 규모로 증가하였다. 이를 전체 공공공사 수주금액에서 차지하는 비율로 살펴보면 1995년 31.2%에서 2002년에는 44.6%로 증가한 것을 알 수 있다. 이는 지역제한입찰제도가 지역 및 중소건설업자의 수주 기획 확보에 상당한 기여를 하고 있

10) 「건설산업기본법」에 의한 전문공사, 「전기공사업법」에 의한 전기공사, 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사 또는 「소방법」에 의한 소방공사의 경우에는 5억원.

음을 입증하는 것이다.

이러한 상황에서 지역제한입찰대상공사가 30억 이하에서 50억 이하로 2003년말부터 확대됨에 따라 증가되는 대상공사 규모는 국가기관 공사의 경우 2002년 발주금액을 기준으로 1조 875억 정도가 증가할 것으로 전망되며, 이는 국가기관 전체공사의 9.8%를 차지하는 물량이다.

<표Ⅲ-2> 지역제한입찰공사 규모 및 비율 추이(수주액 기준)

(단위: 십억원, %)

구분	1995년	1996년	1997년	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년
지역제한입찰공사	6,356.5 (31.2)	8,107.4 (30.2)	9,507.5 (28.7)	9,566.8 (37.5)	10,070.0 (37.4)	10,650.7 (40.1)	11,481.1 (41.6)	12,680.3 (44.6)
서울	461.8	632.3	766.2	762.2	788.7	939.5	1077.5	972.4
지방	5,894.7	7,475.1	8,741.3	8,804.6	9,281.3	9,711.2	10,403.6	11,707.9
공공공사전체	20,363.8	26,822.3	33,146.2	25,542.2	26,914.7	26,572.4	27,570.0	28,425.4

주 : ()안의 숫자는 공공수주액에 대한 비율임.
자료 : 대한건설협회, 건설업통계연보 각 연호.

2. 지역의무공동도급제도

지역의무공동도급제도는 지역 경제 활성화 및 건설업의 균형 발전을 위하여 당해 지역(특별시, 광역시 및 도)에서 발주하는 추정가격 일정 규모 미만 공사(국가기관 공사는 50억, 지방자치단체 공사는 244억)에 대해서 당해 지역에 주된 영업소가 있는 건설업체 1인 이상이 공동수급체의 구성원 참여를 의무화하는 제도를 말한다.

이 제도의 법적 근거는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」과 「지방재정법」에 마련되어 있다. 구체적으로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제25조에 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 필요할 경우 계약상대자를 2인 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있음을 규정하고, 동법 시행령 제72조 제3항에 “추정가격 50억 미만이고, 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사 현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다”라고 규정하고 있다.

또한 「지방재정법」 제63조를 근거로 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제25

조를 근거로 하여 지방자치단체의 계약에 있어서도 계약상대자가 2인 이상인 공동계약을 체결할 수 있으며, 「지방재정법」 시행령 제70조에 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」을 준용하여 지역제한입찰을 실시할 수 있음을 규정하고 있다. 또 행정자치부 고시 제2002-24호(국제입찰에 의하는 지방자치단체의 물품·공사 및 용역의 범위)도 관련 근거 규정이다.

대상이 되는 공사 규모는 국가기관 공사의 경우 추정가격이 50억원 미만¹¹⁾ 공사이고 건설업의 균형 발전을 위하여 필요하다고 인정하는 경우(「국가계약법」 시행령 72조 제3항)이고, 지방자치단체 공사의 경우 추정가격 244억원 미만의 공사에 적용된다.

제도의 개선 연혁을 보면 지역 의무 공동 도급 제도는 1994년 6월 30일 지방 중소 건설업체 보호·육성 및 지역 경제 활성화를 위해 1996년 12월 31일까지 한시적으로 허용하도록 도입되었다.

그러나 그 후에도 계속적으로 유지되어 현재까지 시행되고 있으며, 금액 기준은 2003년까지는 국가기관 공사의 경우 78억원 미만, 지방 자치 단체 공사의 경우 234억원 미만 공사에 적용되었다. 그러나 2004년부터 국가공사의 경우는 50억 미만의 공사로 축소되었으며, 지방자치단체 공사의 경우는 244억 미만 공사에 적용되고 있다. 자세한 제도 개선 연혁은 <표Ⅲ-3>에 정리하였다.

<표Ⅲ-3> 지역의무공동도급 제도 한도액 조정 연혁

구분	국가기관 공사	지방자치단체 공사
1994	모든 공사	모든 공사
1997	58.3억원 미만	174.9억원 미만
2001	78억원 미만	234억원 미만
2003	81억원 미만	244억원 미만
2004	50억원 미만	"

3. 등급별 입찰 제도

등급별 입찰제도란 건설업체를 시공능력 공시금액 순위에 의하여 등급별 유자격자명부에 등록케 하고 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사 규모에 따라 해당

11) 2003년 12월 31일까지 78억원 미만의 공사에 적용되었음.

등급 이상 등록자에 한하여 입찰참가자격을 부여하는 제도를 말한다. 조달청 등급별 입찰 제도는 실적 제한 제도, 시공 능력 제한 제도 등과 같은 제한경쟁입찰 방법의 하나이며, 중소기업 및 중견건설업체의 수주 기회 확보에 기여하고 있는 제도이다.

등급별 입찰제도는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」 제7조에 규정하고 있는 계약에 있어서 일반경쟁의 원칙과 예외적인 제한경쟁 실시 규정에 근거하여, 동법 시행령 시행령 제22조 제2항에 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 등록신청을 받은 때에는 이를 심사하여 유형별·등급별로 경쟁참가자격자를 선정하여 등록을 하고 공사 입찰시마다 당해 경쟁참가자격자에게 통지하여 입찰참가신청을 하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

또 각 발주기관에서 등급별 유자격자 명부 관련 규정을 작성하여 운영하고 있으며, 「조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준(2003. 12. 17)」의 유자격자 등급은 <표Ⅲ-4>와 같다.

<표Ⅲ-4> 조달청 유자격자 등급

등급	시공능력평가액 (토건,토목,건축)	공사배정규모(추정금액기준)	
		토목공사	건축공사
1	700억원 이상	700억원 이상	400억원 이상
2	230억원 이상 700억원 미만	270억원 이상 700억원 미만	230억원 이상 400억원 미만
3	120억원 이상 230억원 미만	120억원 이상 270억원 미만	120억원 이상 230억원 미만
4	85억원 이상 120억원 미만	85억원이상 120억원 미만	85억원 이상 120억원 미만
5	65억원 이상 85억원 미만	65억원 이상 85억원 미만	65억원 이상 85억원 미만
6	50억원 이상 65억원 미만	50억원 이상 65억원 미만	50억원 이상 65억원 미만

주 : 입찰공고일 현재의 시공능력평가액기준임.

조달청에서 실시한 등급별 입찰 공사 실적은 <표Ⅲ-5>에 제시한 것과 같이 규모면에서 보면 2001년 2조 1,914억에서 2003년에는 3조 6,374억으로 증가하였으며, 조달청 발주공사에 차지하는 비율은 2001년 22.5%에서 2003년 30.3%로 증가하였다. 건수로는 2001년 258건에서 2003년 378건으로 증가하였다.

<표Ⅲ-5> 조달청 등급별 입찰공사 규모

(단위: 건, 억원, %)

연도	1등급		2등급 이하		등급제 전체			조달청 전체	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	비율	건수	금액
2001	6	4,284	252	17,630	258	21,914	22.5	1,858	97,327
2002	12	8,187	322	26,638	334	34,825	26.5	2,007	131,273
2003	8	5,227	371	31,147	378	36,374	30.3	2,059	119,943

주 : 비율은 조달청 공사에서 차지하는 비율이며, 신규 낙찰금액 기준임.
자료 : 조달청

대표적인 발주기관인 대한주택공사와 한국토지공사의 발주공사 중 등급별 입찰 공사의 규모는 주택공사의 경우 2001년 84건에 1조 6,959억원에서 2003년 105건에 2조 3,105억 원으로 증가하였다. 한국토지공사의 경우는 2001년 5건에 1,343억원에서 2003년 16건에 3,433억원 규모로 증가하였다.

<표Ⅲ-6> 주택공사/토지공사 등급별 입찰공사 규모

(단위: 건, 억원, %)

연도	주택공사		토지공사	
	건수	금액	건수	금액
2000	61	9,516	1	75
2001	84	16,959	5	1,343
2002	80	15,406	12	1,852
2003	105	23,105	16	3,433

자료 : 대한주택공사, 한국토지공사

4. 기타 제도

위에 소개한 제도 외에 중소 및 지역건설업체 균형발전을 위한 제도로는 전기 및 정보통신공사 등을 시공과 분리하여 발주하는 분리발주제도, 도급하한액제도 등이 있다.

분리발주제도는 공사 발주 시 일반시공부문과 분리하여 발주하는 것을 의무화하는 제도로 「전기공사업법」에 의한 전기공사, 「정보통신공사업법」에 의한 정보통신공사, 「소방법」에 의한 소방설비공사, 「문화재보호법」에 의한 문화재수리공사 등이 해당된다. 건설산업기본법 제2조 제4호에는 이러한 4개의 공사가 건설산업기본법상의 건설공사에 포함

되지 않음을 규정하고 있다. 분리발주 제도는 해당 공사의 전문성 및 기술성을 이유로 분리발주하는 것인데 그 결과 전기공사업, 정보통신공사업 등에 종사하는 중소기업체의 수주기회를 확보하여 균형발전을 도모하는 제도로서의 역할도 수행하고 있다.

또 건설공사 도급하한제이란 건설교통부 장관이 중소기업체를 보호하기 위해 대기업인 일반건설업자가 도급받아서서는 아니되는 건설공사금액의 하한을 결정하여 고시하는 것을 말한다(「건설산업기본법」 제47조 제2항 및 동법 시행령 제39조). 2003년 12월 15일 고시(건설교통부 고시 제 2003-311호)된 2004년 도급하한 내용을 보면 대상업체는 2003년도 토목건축공사업의 시공능력공시금액이 700억원 이상인 일반건설업자이고, 하한금액은 당해 업체의 시공능력공시금액의 1/100에 해당하는 금액으로 81억원을 초과할 수 없는 것으로 고시되었다. 그러나 도급하한제도의 경우 그 목적은 중소기업체를 보호하기 위한 것이나 실제적으로는 시공능력공시금액이 700억원 이상인 건설업자가 70억~80억 이하의 공사를 도급받을 수 없도록 정한 것으로 그 실효성은 미미하다고 판단된다. 이러한 이유로 공정거래위원회는 장기적으로 도급하한 제도의 존폐를 검토하고 있다.

5. 제도의 성격 및 의의

지역제한입찰과 지역의무공동도급 제도는 지역·중소업체의 수주 기회를 증진시키기 위한 제도이고, 등급별 입찰 제도는 중소 및 중견업체의 수주 기회를 증진시키기 위한 제도이다.

지역제한입찰과 지역의무공동도급 제도의 유지를 주장하는 사람들이 내세우는 근거는 중앙 대형 건설업체에 집중되기 쉬운 건설 수주 물량을 지방중소업체에 일정 부분 배분하는 효과를 가져와 지역 경제 활성화에 기여하여 궁극적으로 국가 전체적으로 효율성을 증가시킨다는 것이다.

반면, 이에 대해 폐지를 주장하는 사람들이 내세우는 근거는 이들 제도는 경쟁을 제한하는 제도이므로 효율적이지 못하다는 것이다. 즉, 어느 누구든 제한 없이 경쟁에 참여해야만 효율성을 극대화시킬 수 있다는 것이다.

이와 같은 논쟁은 결국은 수주기회를 건설업체의 규모와 지역에 따라 구분하여 경쟁하게 하는 것이 옳은 정책인지, 아니면 무제한적 경쟁체제를 구축하는 것이 옳은 정책인지에 대한 논의이다.

효율성 측면에서 규모 또는 지역적으로 제한하여 경쟁하는 것이 효율적인지, 무제한

적으로 경쟁하는 것이 효율적인지는 쉽게 결론을 내리기 쉽지 않은 것이 사실이다. 규모와 지역에 따른 제한 경쟁이 단기적인 관점에서 효율성이 저하되지만 장기적인 시각에서 본다면 오히려 규모와 지역에 따른 제한 경쟁이 무제한적 경쟁보다 효율적일 수 있다.

결국, 어느 정책이 효율적인지는 궁극적으로 실증적인 연구를 통하여 밝혀져야 되겠지만 이를 실증적으로 밝히기는 쉽지 않다.

따라서, 규모 및 지역별로 제한하여 경쟁을 하는 입찰 제도의 존속 및 채택 여부는 외국의 사례를 참고하고 우리나라의 추세를 분석하여 제시하는 것이 필요할 것으로 보인다. 다음 장에서는 규모별 및 지역별 균형 발전을 목적으로 하는 외국의 제도를 살펴보고자 한다.

제4장

외국의 제도: 규모별 및 지역별 균형을 위한 발주정책

본장에서는 규모별 및 지역별 균형을 위한 외국의 발주 관련 제도를 살펴보고 이에 대한 시사점을 도출하고자 한다. 조사 대상 국가는 미국, 일본 및 독일이다. 미국, 일본 및 독일을 선정한 이유는 시장 경제가 가장 활성화된 나라로 미국을 선정하였고, 중소기업 보호를 위한 입찰 제도가 활성화된 국가로 일본을 선정하였다. 그리고 유럽에서 독일을 선정한 이유는 자료 접근성이 용이하여 선정하였다.

1. 미국

미국은 연방정부(federal government), 주정부(state government), 및 지방정부(local government)로 구성되는 연방제 국가이다. 따라서 공공공사 발주 정책도 연방정부, 주정부 및 지방정부별로 살펴보아야 한다.

(1) 연방정부

미국 연방정부에서 정부 조달에 관한 사항을 규정한 것은 연방조달규정(FAR: Federal Acquisition Regulation)¹²⁾이고, 중소기업보호정책을 규정하고 있는 법률은 중소기업법(Small Business Act)¹³⁾이다. 따라서 연방정부의 중소기업과 대기업의 균형 발전을 위한 발주 관련 정책은 연방조달규정이나 중소기업법에 규정되어 있다.

미국의 연방정부는 상품 및 서비스를 조달할 경우 중소기업(SB: Small Business), 약자소유중소기업(SDB: Small Disadvantaged Business), 여성소유중소기업(WOSB: Women-Owned Small Business), 장애제대군인소유중소기업(SDOSB:

12) 미국의 연방조달규정(FAR: Federal Acquisition Regulation)은 연방정부 발주청과 연방기금(federal funds)이 지원되는 프로젝트에 대해서 적용되는 조달규정으로 국방부(Department of Defence), 연방조달청(GSA: General Services Administration) 및 항공우주국(NASA: National Aeronautics and Space Administration)이 공동으로 책임을 지고 관리한다. FAR는 Code of Federal Regulation의 Title 48의 Chapter 1에 규정되어 있다.

13) Small business를 직역하면 소기업이나, 미국에서는 small business 가운데 규모가 더욱 작은 기업을 microbusiness로 부르므로 small business를 중소기업, microbusiness를 소기업으로 번역하기로 한다.

Service-Disabled Veteran-Owned Business) 및 저개발지역(Historically Underutilized Business Zone)소재기업에 대상으로 이들 기업에게 공정한 수주(fair share) 기회를 확보해 주기 위하여 여러 가지 정책을 채택하고 있다.

중소기업에게 공정한 수주 기회 확보를 위한 정책을 설명하기 이전에 위에서 언급한 용어의 정의를 살펴보면 다음과 같다. 중소기업(small business)이란 건설업의 경우 일반건설업(Construction of Buildings: Subsector 236 및 Heavy and Civil Engineering Construction: Subsector 237)¹⁴⁾은 대부분 최근 3년 평균 연매출액으로 2,850만 달러(환율을 1달러당 1,200원을 적용할 경우 342억원) 이하의 기업이고, 전문건설업(Specialty Trade Contractors: Subsector 238)은 대부분 1,200만 달러(환율 1달러당 1,200원을 적용할 경우 144억원) 이하의 기업이다.¹⁵⁾¹⁶⁾

약자소유중소기업(SDB: Small Disadvantaged Business)이란 사회적 및 경제적 약자에 의하여 적어도 51% 이상이 소유되고 운용되는 중소기업을 의미한다.¹⁷⁾ 여기서 사회적 약자란 인종적, 민족적 선입견이나 문화적 편견에 의해 부당한 대접을 받고 있는 자로서 흑인, 히스패닉계 미국인, 원주민, 아시아태평양계 미국인 등을 말하며, 경제적 약자란 한 채의 주택(first residence)과 회사 자본금을 제외한 순자산(net worth)이 75만 달러 이하인 자를 말한다.

여성소유중소기업(WOSB: Woman-Owned Small Business)이란 여성에 의하여 적어도 51% 이상이 소유되고 운용되는 중소기업을 말한다.

장애제대군인소유기업(SDOSB: Service-Disabled Veteran-Owned Business)이란 군복무 중 장애를 입은 제대군인에 의하여 적어도 51% 이상이 소유되는 중소기업을 의미한다.

저개발지역소재중소기업이란 법률에 의하여 저개발지역(HUBZ: Historically Underutilized Business Zone)으로 지정된 지역에 소재하는 중소기업을 의미한다. 구체적으로 주된 사무실(principal office)이 저개발지역에 있고, 종업원의 35%가 저개발지역

14) 미국의 산업분류 체계는 표준산업분류(SIC: Standard Industry Classification)를 사용했으나 1997년부터 북미산업분류체계(NAICS: North American Industry Classification System)를 사용한다.

15) 미국 연방정부의 중소기업법 정의에 대해서는 부록을 참조하고, 우리나라 중소기업의 정의에 대해서는 제1장 주5 참조.

16) 북미산업분류체계(NAICS: North American Industry Classification System)의 처음 4자리 숫자 분류 산업별로 종업원 수 또는 최근 3년 평균 연매출액 기준으로 정의하고 있다 미국 연방정부의 중소기업 분류는 미연방상무부(U. S. Department of Commerce)에서 결정하고 있으며, CFR(Code of Federal Regulation) Title 13: Business Credit and Assistance의 Chapter 1: Small Business Administration(13 CFR Ch.1)에 규정되어 있다.

17) <http://www.sba.gov/sdb/indexaboutsdb.html> 참조.

에 거주하고, 미국인에 의하여 소유되고 운용되는 중소기업을 의미한다.

1) 중소기업 발주 목표치 설정

연방정부 조달에서 중소기업(small business)에게 공정한 수주(fair share)를 확보해 주기 위하여 연방정부 전체 발주 물량 중 중소기업에게 발주하여야 하는 발주 목표치를 법으로 정하고 있다(Small Business Act).¹⁸⁾ 2004년 현재 법으로 규정하고 있는 중소기업 목표 발주 비율(statutory goals)은 다음과 같다.

첫째, 전체 원도급 금액 중 23% 이상을 중소기업에게 발주하여야 한다.

둘째, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 5% 이상을 약자소유중소기업(SDB: Small Disadvantaged Business)에게 발주하여야 한다.

셋째, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 5% 이상을 여성소유중소기업(WOSB: Women-Owned Small Business)에게 발주하여야 한다.

넷째, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 3%를 저개발지역HUBZone(Historically Underutilized Business Zone)소재중소기업에게 발주하여야 한다.

다섯째, 전체 원도급과 하도급을 포함한 금액 중 3%를 장애제대군인소유기업(SDOSB: Service-Disabled Veteran-Owned Business)에게 발주하여야 한다.(<표 IV-1> 참조).

<표IV-1>미연방정부의 법정 중소기업 발주 목표 비율

(단위: %)

구분	중소기업 (SB)	약자소유중소기업 (SDB)	여성소유중소기업 (WOSB)	저개발지역중소 기업(HZ)	장애제대군인중 소기업(SDVOSB)
목표비율	23	5	5	3	3

주 : 1) 전체 발주 비용에 대한 비율임

2) 중소기업(SB)에 대한 비율은 원도급 계약에 적용되는 비율이고, 이외의 비율은 원도급 계약과 하도급 계약을 합하여 적용되는 비율임.

위와 같은 법정 목표 비율은 최소한의 비율이고 중소기업청(Small Business Administration)은 매년 각 발주청과 협상하여 각 발주청 별로 원도급과 하도급으로 구

18) 미연방중소기업청(Small Business Administration) 홈페이지
<http://www.sba.gov/GC/goals>. 참조.

분하여 수주목표치를 정하고 있다. 예를 들어, 2004-2005 회계연도의 경우 국방부(Department of Defence)는 원도급에서 중소기업으로 발주하는 목표 비율이 23%이고, 주택및도시개발부(Department of Housing and Urban Development)는 38.13%, 내무부(Department of the Interior)는 56.14%, 교통부(Department of Transportation)는 47.40%이다(<표 IV-2> 참조).

실제로 실적치는 이들 목표치와 크게 다르지 않다. 2003-2004 회계연도의 경우 원도급에서 중소기업에게 발주된 실적치는 국방부 22.35%이고, 주택및도시개발부 37.21%, 내무부 40.14%, 교통부는 48.22%이다(<표 IV-3> 참조).

**<표IV-2> 연방 주요 발주부처의 중소기업 원도급 발주 목표치
(2004-2005 회계연도)**

(단위: %)

발주청	중소기업 전체 (SB)	법8조(a) 프로그램	기타약자중 소기업보호 제도(SDB) ¹⁾	여성소유중 소기업 (WOSB)	저개발지역소 재중소기업 (HZ)	장애제대군인 소유중소기업 (DVOSB)
국방부 (Department of Defence)	23.00	2.60	3.10	5.00	3.00	3.00
주택및도시개발부 (Department of Housing and Urban Development)	38.13	6.09	7.07	15.03	3.00	3.00
내무부 (Department of the Interior)	56.14	8.26	8.91	5.47	3.13	3.00
교통부 (Department of Transportation)	47.40	10.30	7.30	5.00	3.00	3.00
연방정부 전체	23	3	5	5	3	3

주 : 1) 법8조(a)프로그램 이외의 방법으로 약자소유중소기업에게 발주하는 목표치 비율임.

자료 : 미연방 중소기업청 홈페이지 www.sba.gov/goals/

**<표Ⅳ-3> 연방 주요 발주부처의 중소기업 원도급 실적치
(2003-2004 회계연도)**

(단위: %)

발주청	중소기업 전체 (SB)	법8조(a) 프로그램	기타약자중 소기업보호 제도(SDB) ¹⁾	여성소유중 소기업 (WOSB)	저개발지역소 재중소기업 (HZ)	장애제대군인 소유중소기업 (DVOSB)
국방부 (Department Of Defence)	22.35	6.28	3.27	2.53	1.15	0.18
주택및도시개발부 (Department Of Housing And Urban Development)	54.03	27.75	7.19	32.82	5.55	1.37
내무부 (Department Of the Interior)	47.52	8.34	9.06	7.29	5.36	0.29
교통부 (Department Of Transportation)	40.66	9.95	4.37	6.68	2.48	0.56
연방정부 전체	23.61	3.64	3.37	2.96	1.23	0.20

주 : 1) 법8조(a)프로그램 이외의 방법으로 약자소유중소기업에게 발주하는 목표치 비율임.

자료 : 미연방 중소기업청 홈페이지 www.sba.gov/goals/

원도급뿐만 아니라 하도급 계약에서도 중소기업에게 발주할 목표치를 정하고 있다. 2004-2005 회계연도의 경우 국방부는 하도급에서 중소기업으로 발주하는 목표 비율이 42%이고, 주택및도시개발부는 37.21%, 내무부는 40.14%, 교통부는 48.22%이다(<표 III-4> 참조).

**<표Ⅳ-4> 연방 주요 발주부처의 중소기업 하도급 발주 목표치
(2004-2005 회계연도)**

(단위: %)

발주청	중소기업 전체 (SB)	기타약자소유 중소기업제도 (SDB) ¹⁾	여성소유중소 기업 (WOSB)	저개발지역 소재 중소기업 (HZ)	장애제대군인 소유중소기업 (DVOSB)
국방부 (Department Of Defence)	42.00	5.00	5.00	3.00	3.00
주택및도시개발부 (Department Of Housing And Urban Development)	37.21	10.02	6.50	3.00	3.00
내무부 (Department Of the Interior)	40.14	6.17	6.14	3.00	3.00
교통부 (Department Of Transportation)	48.22	8.52	5.00	3.35	3.04
연방정부 전체	40	7	6	3	3

주 : 1) 법8조(a)프로그램 이외의 방법으로 약자소유중소기업에게 발주하는 목표치 비율임.

자료 : 미연방 중소기업청 홈페이지 www.sba.gov/goals/

2) 중소기업 수주 기회 증대 정책 수단

가. Set Aside 제도

Set Aside란 발주청이 재화와 서비스를 구입하고자 할 때 중소기업에 대해서만 입찰 자격을 부여하는 제도이다. 연방조달규정에서는 발주청은 예상 가격이 2,500달러에서 10만 달러 이하인 경우 계약담당공무원이 수행능력이 있는 중소기업 2개사 이상에서 타당한 가격으로 입찰할 가능성이 없다고 판단하지 않는 경우 자동적으로 중소기업에게만 입찰 자격을 주도록 규정하고 있다. 또한, 예상가격이 10만 달러 이상인 경우에도 (1) 2개 이상의 수행능력이 있는 중소기업에서 입찰이 예상되고, (2) 공정한 가격(fair price)에 발주될 것이 예상되면 중소기업에게만 입찰 기회를 부여해야 한다고 규정하고 있다.¹⁹⁾

이에 따라 국방부와 내무부에서는 계약담당공무원이 특별히 중소기업 Set Aside 기준에 부합되지 않는다고 결정하지 않는 이상 건설공사의 경우 200만 달러(환율을 1달러에

19) FAR Subpart 19.5-Set Aside for Small Business.

1,200원을 적용할 경우 24억원) 이하인 공사는 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하고 있다.²⁰⁾

또한, 장애제대군인소유중소기업과 저개발지역소재기업만을 위한 Set Aside 제도도 시행하고 있다.

나. 입찰 우대 정책

연방정부는 정부 발주 공사에서 약자소유중소기업(SDB)에게 입찰 가격의 10%까지 우대하는 입찰우대(bid preference) 정책을 수행하고 있다. 또한, 연방 정부는 약자소유 중소기업에 대한 하도급 목표치를 달성하기 위하여 결정한 중소기업 하도급 비율을 입찰 시 계획하고 있는 원도급 입찰자에게도 우대 점수를 가점으로 주고 있다.

원도급자는 예상 가격이 10만 달러 이상인 경우 하도급자로서 중소기업, 약자소유중소기업, 여성소유중소기업, 장애제대군인소유기업을 이용하기 위하여 최선의 노력을 하여야 한다고 규정하고 있으며, 특히, 100만 달러 이상의 원도급 계약에 대해서는 원도급자는 중소기업 하도급 목표치를 서면으로 작성하여 발주관청의 계약담당 공무원에게 제출하여야 한다.²¹⁾

다. 중소기업청과 직접 원도급 계약

발주청은 직접 중소기업청과 직접 원도급 계약을 체결하고 중소기업청은 중소기업에게 하도급하는 프로그램을 운영하고 있고 이를 중소기업법 제8조의(a) 프로그램이라고 한다(Small Business Act section 8(a)).²²⁾ 위에서 언급한 중소기업에 대한 Set Aside 정책, 저개발지역소재기업, 장애제대군인소재중소기업에 대한 Set Aside 제도를 시행하기 전에 중소기업법 제8조의 (a) 정책을 채택할 수 있는지를 먼저 검토하여야 한다.

20) 미국방 조달규정 부속서(DFARS: Defence Federal Acquisition Supplements) 219.502-2: Total Set Aside 및 미내무부 조달규정(DIAR: Department of the Interior Acquisition Regulation) 1419.503 참조.

<http://www.sba.gov/GC/indexwhatwedo.html> 참조.

21) <http://www.sba.gov/GC/indexwhatwedo.html>

22) FAR Subpart 19.8-Contracting with the Small Business Administration 참조.

라. 대규모 복합 발주인 경우 특별 절차 부과

중소기업의 수주 기회 증대를 위하여 발주청의 계약담당공무원(contracting officer)에게 중소기업청에 대한 일정한 보고 의무를 부과하고 있다. 예를 들어, 계약담당공무원은 공사 발주가 묶음(package)으로 이루어지거나 개별프로젝트를 복합한 프로젝트이어서 중소기업이 경쟁할 수 없게 발주하는 경우에는 발주계획(proposed acquisition package)의 사본을 입찰권유서(solicitation) 발행 30일전에 중소기업청에 송부하여야 한다. 또한, 계약담당공무원은 복합공사로 발주하는 경우 소규모의 개별 프로젝트로 발주할 수 없는 이유를 설명하는 문서를 중소기업청에 송부하여야 한다.²³⁾

발주청은 중소기업전문가(Small Business Specialist)를 두어야 하고, 발주계획 작성 시 중소기업을 위한 Set Aside를 적용하지 않는 이상 일정 금액 이상의 규모(국방부의 경우는 700만 달러, 항공우주국, 연방조달청, 에너지부는 500만 달러, 기타 부처는 200만 달러)로 발주하기 위해서는 반드시 중소기업전문가하고 조정(coordination) 과정을 거쳐야 한다.²⁴⁾

(2) 주정부: 캘리포니아

주정부 차원의 중소기업 및 지역 기업에 대한 수주 기회 확대를 위한 정책에 대해서 뉴욕주(New York State)와 캘리포니아주(California State)를 조사하였다.

캘리포니아주는 연방정부와 흡사한 중소기업 수주 확대를 위한 정책을 시행하고 있으며, 뉴욕주는 중소기업에 대한 입찰우대 정책은 없고 소수민족 또는 여성소유기업(Minority or Women-Owned Business Enterprise)에 대한 우대정책만을 시행하고 있다. 이하에서는 캘리포니아주의 중소기업 수주 기회 확대 정책을 살펴하기로 한다.

1) 중소기업 발주 목표치 설정

캘리포니아주는 중소기업 보호를 위하여 각 발주청이 중소기업(small business)으로부터 조달하여야 할 목표치를 설정하고 있다. 2004-2005 회계연도 목표치는 25%로 설정되었으나 실제로는 이 목표치에 상당히 미달하고 있다. 실제 중소기업에게 발주된 발주

23) FAR Subpart 19.2-Policies 참조.

24) FAR Subpart 7.104.

액과 전체 발주금액에 대한 비율 현황은 <표 IV-5>와 같다.

<표 IV-5> 캘리포니아 주정부 중소기업 발주 규모

(단위: 백만 달러, %)

상품		서비스		건설	
전체	중소기업	전체	중소기업	전체	중소기업
1,414	301(21.3)	2,439	334(13.7)	1,824	145(8.0)

주 : 괄호안의 숫자는 전체 발주금액에 대한 중소기업에 대한 발주 금액 비율임.

자료 : California Department of General Services· Procurement Division, <http://www.dgs.gov/pd>, Small Business and Microbusiness, Statewide Statistical Annual Report 20002/2003

2) 중소기업 수주 기회 증대 정책

가. 입찰우대 정책

입찰우대 정책은 중소기업에 대한 공공 수주 확대를 위하여 입찰에서 비록 가격이 최저가 아니라도 중소기업에 대해 일정한 우대(bid preference) 조치를 하여, 중소기업의 계약 참가를 확대시키고자 하는 제도이다.

최저가 입찰 공사에 대해서는 주조달청이 인증한 중소기업에 대해서 최고 5만 달러를 한도로 입찰가격의 5%를 우대해주는 방식이 있다. <표IV-6>은 건설공사에 4개 건설업체가 입찰하여 입찰 우대 제도를 적용한 결과를 제시하고 있다.

<표IV-6>에서 최저가격 입찰자는 2만 8,975 달러를 제시한 B사로 입찰우대제도가 없다면 B 사가 낙찰자로 결정된다. 그러나 D사는 인증받은 중소기업이므로 입찰 우대 제도가 적용되어 D사의 입찰가는 2만 9,870 달러가 아닌 2만 8,421 달러이다. 우대금액은 최저 입찰 금액(B사의 입찰 금액)인 2만 8,975의 5%에 해당하는 금액인 1,449달러 (= \$28,975 × 0.05)이고, 입찰우대를 적용받은 후의 D사의 입찰금액은 2만 9,870달러에서 1,449 달러를 차감한 2만 8,421 달러가 되어 낙찰자로 결정된다. 그러나 계약금액은 입찰 우대 금액을 차감하기 전의 입찰 금액 2만 9,870 달러이다.

<표Ⅳ-6> 캘리포니아주의 입찰 우대 제도 적용 방법(Ⅰ)

(단위: 달러)

입찰참여자	입찰액	입찰우대 결과	낙찰자
A	30,750	30,750	
B	28,975	28,975	
C	29,520	29,520	
D (인증받은 중소기업)	29,870	28,421	√

자료: California Department of General Services, State Contracting Manual, 2004.

또 입찰가격 외에 다른 심사항목이 있는 경우에 입찰 우대 제도의 적용 방법을 보면 다음과 같다. 아래의 <표Ⅳ-7>은 가격 외에 다른 심사항목이 있으며, 인증 받은 2개의 중소기업이 참여한 입찰에 있어서 입찰 우대 제도가 적용되는 경우를 보여주고 있다. <표Ⅳ-7>에서 A와 C 회사가 인증 받은 중소기업이며, 입찰 결과 B가 80점을 취득하여 1위를 하였다. 그러나 입찰 우대 제도가 적용되어 최고 득점을 한 B의 점수인 80점의 5%, 즉 4.0점을 인증 받은 중소기업인 A와 C에 가산한 결과 A가 최고득점자가 되어 낙찰자로 결정되는 것이다.

<표Ⅳ-7> 캘리포니아주의 입찰 우대 제도 적용 방법(Ⅱ)

입찰참여자	A	B	C	D
심사항목1(만점 15)	11	14	13	12
심사항목2(만점 25)	21	21	14	19
심사항목3(만점 30)	18	15	15	18
가격(만점 30)	29.1	30.0	28.3	29.7
(입찰가)	(\$103)	(\$100)	(\$106)	(\$101)
총 점	79.1	80.0	70.3	78.7
입찰 우대 점수	4.0		4.0	
최종 점수	83.1	80.0	74.3	78.7
낙찰자	√			

자료: California Department of General Services, State Contracting Manual, 2004.

캘리포니아주에서 중소기업의 정의는 연방정부의 중소기업 정의와 상이하다. 캘리포니아주에서 중소기업이란 다음의 조건을 만족시키는 기업으로서 주조달청(DGS: Department of General Services)이 인증해준 기업을 의미한다.²⁵⁾²⁶⁾

- 1) 주된 사무실(principal office)이 캘리포니아주에 위치할 것
- 2) 법인인 경우 임원(officers)이 캘리포니아주에 거주할 것
- 3) 기업이 독립적으로 소유되고 운용될 것
- 4) 관련기업을 포함하여 그 분야에서 우월적 지위에 있지 않을 것
- 5) 관련기업을 포함하여 종업원이 100명 이하이고 최근 3년간 평균 수입액(annual gross receipts)이 1천만 달러(환율 1달러 당 1,200원을 적용하여 계산하면 120억원) 이하일 것(제조업인 경우는 종업원이 100명 이하일 것)

특히, 관련기업을 포함하여 종업원이 25명이고, 최근 3년간 평균 수입액(annual gross receipts)이 250만 달러(환율 1200원을 적용하여 계산하면 30억원) 이하(제조업인 경우는 종업원이 25명 이하)인 중소기업을 소기업(microbusiness)로 규정하여 중소기업과 입찰가격이 동일한 경우 낙찰자로 선정하는 등 혜택을 주고 있다.

나. 장애제대군인소유 기업 우대 정책

캘리포니아 주 발주청은 발주량의 3% 이상의 목표를 장애제대군인기업에게 발주하는 목표를 설정하여야 한다.²⁷⁾ 이러한 목표를 달성하기 위하여 주로 원도급자에게 하도급자로서 이들 기업을 이용할 것을 요구한다.

장애제대군인소유기업(DVBE: Disabled Veteran Business Enterprise) 장애제대군인이 51% 이상 소유하고 운용되는 기업을 말한다.

25) 캘리포니아주 조달청에서 중소기업을 인증하는 부서는 OSDC(Office of Small Business and DVBE Certification)이다.

26) 캘리포니아주의 중소기업 관련 조달 정책은 California Department of General Service의 State Contracting Manual(2004)과 홈페이지 <http://www.dgs.ca.gov/pd>의 Small Business의 "How to do business with State Government" 참조.

27) Disabled Veteran Business Enterprise Participation Program이라고 한다.

(3) 지방정부: LA 카운티 및 워싱턴 D.C.

지방정부에 따라 중소기업을 위한 수주 기회 확대 정책을 갖고 있는 지방정부도 있고, 그렇지 않은 지방 정부도 있다. 예를 들어, 캘리포니아주의 LA 카운티는 카운티내에 소재하는 중소기업에 대해서 5% 입찰 우대를 하는 입찰 우대 정책을 사용하고 있다.²⁸⁾

특히, 워싱턴 D.C. 정부는 지역소재기업과 중소기업의 수주 기회 증대를 위하여 지역업체, 중소기업 및 약자소유기업에게 발주할 목표치를 설정하고 이들을 위한 정책을 시행하고 있다.

각 발주관청별로 특별하게 정하지 않는 이상 지출 가능한 예산의 51% 이상을 지역업체, 중소기업 및 약자기업에 발주하여야 한다.²⁹⁾ 지출 가능한 예산(expendable budget)이란 발주관청의 운용비용에서 자본증가비용, 임대료, 인건비, 보험료 등을 제외한 비용으로 계산하며 연방정부 보조금은 제외한다.

1) Set Aside 정책

연간 매출액이 100만 달러(환율 1달러당 1,200원을 적용할 경우 120억원)이하 되는 극소중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는 정책과 지역기업, 약자소유기업 및 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는 정책이 있다.

2) 입찰우대 정책

워싱턴 D.C.는 공공공사 입찰 시 3가지 형태 즉, 지역업체, 중소기업, 약자소유기업에 대해서 우대정책을 수행하고 있다.³⁰⁾

입찰을 평가할 경우 지역업체(local business enterprise)에게는 4점, 약자소유기업

28) Local Small Business Enterprise Preference Program이라고 하고, LA County Ordinance 2002-0057 §1 (part), 2002.에 규정하고 있다. www.pd.ca.gov/smbus/default.html 참조.

29) 지역기업발전사무소(Office of Local Business Development)가 특별히 인정하는 경우에는 예외로 할 수 있다.

30) The Equal Opportunity for Local, Small and Disadvantaged Business Enterprise Act of 1998에 규정되어 있다. Mason Tillman Associates, Ltd, Local Small Disadvantaged Business Enterprise Program: Cost Effectiveness and Financial Impact Analysis 참조. <http://olbd.dc.gov/olbd/site/default.asp>.

(disadvantaged business enterprise)에게는 3점을 우대하고 있고, 가격을 평가할 경우 지역업체(local business enterprise)에게는 4%, 약자소유기업(disadvantaged business enterprise)에게는 3%를 우대하고 있다.

여기서, 지역업체(local business)란 주사무소가 워싱턴 D.C.에 위치하고 워싱턴 D.C.에서 면허를 받고 워싱턴 D.C.에 세금을 납부하는 기업이고, 중소기업이란 앞에서 정의한 지역업체이거나 연평균 매출액이 일정 규모 이하인 기업(Heavy Construction인 경우는 2,300만 달러, Building Construction은 2,100만 달러, 전문건설업은 1,300만 달러)을 말한다. 약자소유기업이란 연방정부와 같이 사회적 및 경제적으로 약자인 자가 51% 이상 소유하고 운용되는 기업을 말한다.

2. 일본

(1) 관련 규정

일본의 중소건설업 보호 정책을 규정하고 있는 법률은 「중소기업기본법」과 「관공수에 대한 수주확보에 관한 법률」(이하 관공수법, 官公需法)이 있다.

일본의 「중소기업기본법」에 의한 중소기업의 정의는 건설업의 경우 자본금(또는 출자총액)이 3억엔 이하 또는 상시 근로자수 300명 이하인 기업으로 규정되어 있다. 이 법은 중소기업의 육성 및 발전에 직접적인 효과를 가져 올 수 있는 「수주 기회의 확보를 위한 정책」의 추진을 명시적으로 규정하고 있다는 점에 큰 의의가 있다. 즉, 중소기업기본법 제21조는 『국가 또는 지방자치단체는 물품 등의 공공조달과 관련하여 중소기업자의 수주 기회의 증대를 도모하는 필요한 시책을 강구하여야 한다』라고 규정하고 있다.

이러한 규정을 근거로 1966년 「관공수법」을 제정하였다.³¹⁾ 일본의 「관공수법」은 중소기업의 수주 확보를 위한 국가와 지방자치단체의 책임과 의무를 규정한 법률이라는 점에 그 의의가 대단히 크다.

우리나라에는 이와 비슷한 법률로 「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」이 있어 공공기관이 물품을 구매하고자 할 때 중소기업의 물품 구매를 증대하도록 노력하여야 한다는 규정이 있고(동법 제9조 제1항), 중소기업자간의 제한경쟁 또는 지명경쟁 방법에

31) 관공수법은 「중소기업기본법」을 토대로 1966년 제정(소화41년, 법률 제97호)되었으며, 2003년 4월 개정되었다. 「관공수법」은 전체 7개의 조항으로 구성되어 있으며 전문은 부록 참조.

의하여 물품을 구매할 수 있다는 규정이 있다((동법 제9조 제2항). 또한, 중소기업청장은 중소기업자가 생산하는 물품의 구매 증대를 위하여 관계 중앙행정기관과 협의하여 매년 물품별로 구매 대상 물품을 지정할 수 있게 규정하고 있다. 1984년부터 구매대상 물품을 지정하고 있는데, 건설공사로는 2002년과 2003년에 ‘지하수 관정공사’가 지정된 사례가 유일하다. 그러나 구매대상 물품의 성질상 설치 및 설비공사를 수반하는 경우가 있게되는 데, 엘리베이터의 구매시 설치공사가 수반되는 경우와 주차시설의 경우 설비공사가 수반되는 경우가 그 예이다.

이러한 「관공수법」에 근거하여 정부는 매년 공공조달에 있어서 중소기업자의 수주 기회 증대를 위해 ‘중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체의 계약 방침’을 작성하여 발표하도록 규정하고 있다(관공수법 제4조).

각료회의를 통해 결정된 2004년 「중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체의 계약방침」의 내용 중에서 건설업 관련 시책은 중소기업 계약 목표 설정, 건설공사의 분리 발주 추진, 공사조기 발주, 등급제 등의 지명경쟁계약 활용, 공동기업체 활용 등이 있다(<표IV-8> 참조).

<표Ⅳ-8> 2004년 중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체 계약 방침

중소기업 계약 목표	<p>총 4조 8,450억엔(전체 관공수의 45.3%)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 국가 : 3조 2,020억엔 - 자치단체 : 1조 6,430억엔.
중소기업 수주 증대 조치	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업에 대한 관공수 품목 정보 제공 - 관공수적격조합 활용 - 지명경쟁계약의 활용 - 종목지정의 폐지 - 분리·분할발주의 추진 - 적정 가격 확보 - 중소 건설업자에 대한 배려 <ul style="list-style-type: none"> ▪ 공사조기 발주 ▪ 등급제 등의 지명경쟁계약 활용 ▪ 공동기업체 활용 ▪ 공사의 적극적인 분리·분할 발주 - 기술력이 있는 중소기업 우대 - 신규진입자 수주 기회 제고 - 조달 절차 간소화 및 합리화 - 대지진 발생 지역 중소기업자 배려
관공수 관련 시책의 추진	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업 전용 계약 목표와 관련 투명성 확보 - 지방자치단체 차원의 관공수확보 대책 추진협의회 구성 및 운영 - 중소기업청과 긴밀한 협조 유지 - 공공공사의 효율적 집행 확보 시책 시행

자료 : 2003년 7월 11일 각료회의

(2) 중소기업 계약 목표 설정

공공조달의 중소기업 목표치는 경제산업성 장관이 사전에 각 성(省) 및 청(廳)의 장과 협의하여 각료회의에서 최종적으로 결정하게 된다. 참고로 2004년도 공공 조달의 중소기업 계약 목표는 45.3% 로서 2003년도 목표치인 45.2%보다 0.1% 포인트 높은 수치이다(2002년의 목표는 45.1%였음).

2002년의 중소기업자 실제 계약 실적은 목표 수치와 같은 45.1%로 조사되었으며, 국토교통성의 공사로 한정하여 보면 중소건설업자에게 발주된 공사가 50.1%로 나타났다.

이러한 공공조달에 있어 중소기업 목표치를 결정하는 과정을 구체적으로 보면 우선 각 성 및 각 청의 장은 매 회계연도(또는 매 사업연도) 종료 후 공공조달에 있어서 중소기업자 사이에 체결된 계약 실적을 경제산업성 장관에 통지하여야 하고(관공수법 제5조), 경제산업성 장관 및 중소기업청장은 각 성 및 각 청의 장에 중소기업자의 수주 기회를 증대시키기 위한 특별한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다(관공수법 제6조).

또한, 지방자치단체는 각료회의에서 결정된 「중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체 계약 방침」을 토대로 자치단체 차원에서 중소기업자의 수주 기회를 확보를 위해 추진할 ‘중소기업자 등에 대한 수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침’을 작성하여 추진하도록 규정하고 있다(관공수법 제7조).

이 규정에 의하여 작성된 홋카이도(北海道)의 「중소기업자 등에 대한 수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침」³²⁾(전문은 부록 참조)의 주요 내용 중 건설업과 관련된 내용은 다음과 같다.

첫째, 지방정부(홋카이도 정부)는 물품 등의 공공 발주에 있어 예산의 적정성과 법령 등과의 적합성의 범위를 준수하면서 중소기업자의 어려운 경영상태를 해소할 수 있는 수주 기회의 확보 및 확대 의무가 있다.

둘째, 홋카이도 정부는 공공공사의 추진에 있어서 중소기업자를 위한 「전용 계약 목표」를 정하고 이 계약 목표 달성을 위해 노력을 기울여야 한다.

셋째, 건설공사의 발주 시 지명 경쟁을 실시하는 경우에는 원칙적으로 동일한 자격을 갖는 중소기업자를 등급으로 구분하여 경쟁하도록 하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모하여야 한다.

넷째, 건설공사의 발주 시 지명경쟁을 실시하는 경우 공사계약의 적정한 이행의 확보를 도모할 수 있는 범위에서 가능한 사업자의 수주의사가 반영된 입찰방식을 채택하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모하여야 한다.

다섯째, 공공공사의 경우에 있어서는 공공 사업의 효율적 집행을 통하여 공사비의 감축을 도모하기 위하여 공구 설정을 적절하게 하는 것을 전제로 건설공사는 분할 발주하도록 노력하여야 한다.

여섯째, 중소 건설업자를 위하여 도(道)내 중소 건설업자를 둘러싼 상황을 고려하여 공사의 조기 발주 등으로 중소 건설업자의 수주 기회의 확보를 위해 특별한 배려를 하도록 노력하여야 한다. 특히, 공공 공사에 관한 발주에 있어서 중소기업자의 공동도급을 더욱 활용하여 중소기업자의 수주 기회 확보를 위해 노력하여야 한다.

32) 北海道, 中小企業者等に對する受注機會の確保に關する推進方針, 2003년 11.

홋카이도는 위의 방침에 근거하여 중소기업자 전용 계약 목표를 다음과 같이 설정하였다.³³⁾ 건설공사의 경우 도에서 발주되는 공사의 91.3%를 도내의 중소건설업자에게 발주되도록 목표를 정하였다. 이와 같은 「관공수법」에 의해 정해진 중소기업자 계약 목표치는 발주 기관을 강제하는 것은 아니지만, 실제로 발주기관은 공공 공사의 발주에 있어 목표치에 큰 영향을 받는다.

<표IV-9> 2004년 홋카이도 중소기업자 계약 목표와 2003년 실적

(단위: %)

구분	2003년 실적	2004년 목표
물품	67.1	69.2
공사	90.3	91.3
서비스(역무)	75.9	77.7
합계	87.5	89.0

자료: 北海道, 平成 16年度における「中小企業者等に対する受注機회의 確保に関する推進方針」等の考え方について.

그러나 최근 이러한 「중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체의 계약 방침」 및 「중소기업자 등에 대한 수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침」 등에서 정한 목표에 대해서 최근 찬반 의견이 제시되고 있다. 즉, 중소건설업자는 일본 건설시장의 침체가 계속되는 상황이라는 이유로 목표 비율을 초과하여 달성하도록 요구하고 있으나, 대형 건설업자들은 이에 반대하고 있다.

(3) 중소·지역 건설업체 수주 확보 정책 수단

1) 건설공사의 분할발주

건설공사 분할발주는 지방자치단체가 발주하는 건설공사에 대해 대기업이나 준대기업과 지방 중견종합건설업체가 참여한 공동도급업체(joint venture)에 일괄 발주하던 대형공사를 공구를 여러 개로 분할하여 처음부터 지역의 중소건설업체에 발주하는 것을 말한다. 일본에서는 이러한 대형건설공사의 분할 발주의 증가로 대형 건설업체와 준대형건설업체는 건설수주가 급감하는 현상을 보이고 있다.

18) 北海道, 中小企業者等に対する受注機회의 確保に関する推進 方針に基づく中小企業者向け契約目標について, 2003.11.25.

이처럼 일본 자치단체에서 공공건설공사를 발주하는 경우 지역 내의 기업에 우선 발주하는 것을 기본방침으로 하고 있어 대형공사의 경우도 공사내용, 현장 조건 및 공사의 난이도 등을 고려하여 분할 발주 또는 공동 기업체 방식을 활용하여 지역의 중소건설업의 수주 기회 확보에 노력하고 있다.

건설공사의 분할 발주 여부 결정은 자치단체가 규정한 「지명경쟁 입찰참가 자격 규정」 및 「일반경쟁 입찰참가 자격 규정」에 규정된 「지명경쟁 입찰참가 자격 심사위원회」에서 결정하게 된다. 예를 들어, 「이나마치현 일반경쟁 입찰 실시 요강」(1994 7.1, 요강 제5호) 제4조에는 『입찰자격심사위원회가 대상공사의 일괄발주 또는 분할발주를 결정한다』라고 규정하고 있다.

「입찰참가자격심사위원회」는 자치단체의 회계담당자, 총무책임자, 건설책임자, 계약담당자 외에 위원장이 필요하다고 인정하는 사람으로 구성되며, 통상적으로 위원장은 회계담당자가 맡게 된다.

입찰참가자격심사위원회의 주요 업무를 보면 건설공사의 분할 발주 결정 외에 입찰 참가 신청자의 경영규모·경영상황·기술력·신용도의 심사, 입찰 참가 자격 및 심사 관련 사항, 등급 결정에 관한 사항, 공동 기업체의 자격에 관한 업무, 참가 자격 정지에 관한 업무 등이다. 「입찰자격심사위원회」는 정기적으로는 2년에 한번 정기적으로 소집되나, 위원장은 필요할 경우 수시로 회의를 소집할 수 있다. 위원 과반수가 참석하지 않으면 회의를 열수 없으며, 회의는 비공개로 열린다.

「입찰참가자격심사위원회」가 건설공사의 분할 여부를 결정함에 있어서 검토하여야 하는 것³⁴⁾은 공기 단축 가능성의 존재, 건설업자 수주기회의 확보에 기여 가능성, 안전관리 상의 문제, 공사 분할 현장의 진입로 등 공사 진행에 장애 요인 발생 여부, 지역 주민에게 미치는 영향 등이다.

또한 하나의 프로젝트에서 분할된 공사를 수주한 건설업자는 동일한 프로젝트에서 분할되어 발주된 다른 공사의 입찰에 참여할 수 없다(「이나마치 일반경쟁 입찰 실시 요강」 제3조 8호). 이를 통하여 한 기업에게 수주가 집중되는 것을 막아 많은 건설업자에게 수주기회를 제공하게 되는 것이다.

다음의 <표IV-10>은 지방자치단체의 공사규모별 발주 건수를 제시하고 있다. 2001년 일본의 지방자치단체가 발주한 토목공사 중 5,000만엔을 초과한 공사는 전체의 6.2%, 건축공사의 경우는 30.5%를 차지하고 있다.

또 공사발주 규모중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 공사규모는 건축공사의 경우는

34) 이나마치현, 공구분할발주 관련 사무 처리, 2001.

1,500만엔 ~ 2,000만엔 사이의 규모로 22.8%를 차지하고 있다. 이러한 결과는 공사의 분할발주를 적극적으로 추진한 결과로 판단된다.

우리나라의 경우 2001년 지방자치단체가 발주한 공사 중 비중이 높은 공사 규모는 10억 ~ 30억 규모로 전체금액은 3조 3,144억원이다. 우리나라의 경우 5억 이상의 공사비중은 전체의 75%를 차지하고 있어 공사발주 규모가 일본에 비해 비교적 큰 것을 확인할 수 있다.

<표Ⅳ-10> 지방자치단체의 공사규모별 발주건수 및 비율(2001년 토목)

(단위 : 개, %)

범위	합계	도도부현	정령지정도시	중핵시	시	특별구
500만엔 미만	12	2	1	1	7	1
	(4.4)	(4.5)	(10.0)	(3.7)	(4.1)	(4.8)
500만엔 이상 1,000만엔 미만	28	—	—	2	22	4
	(10.3)	—	—	(7.4)	(12.9)	(19.0)
1,000만엔 이상 1,500만엔 미만	51	2	—	6	39	4
	(18.7)	(4.5)	—	(22.2)	(22.8)	(19.0)
1,500만엔 이상 2,000만엔 미만	60	5	1	6	43	5
	(22.0)	(11.4)	(10.0)	(22.2)	(25.1)	(23.8)
2,000만엔 이상 2,500만엔 미만	33	2	1	4	25	1
	(12.1)	(4.5)	(10.0)	(14.8)	(14.6)	(4.8)
2,500만엔 이상 3,000만엔 미만	24	9	2	2	11	—
	(8.8)	(20.5)	(20.0)	(7.4)	(6.4)	—
3,000만엔 이상 3,500만엔 미만	23	6	2	2	10	3
	(8.4)	(13.6)	(20.0)	(7.4)	(5.8)	(14.3)
3,500만엔 이상 4,000만엔 미만	14	8	—	—	5	1
	(5.1)	(18.2)	—	—	(2.9)	(4.8)
4,000만엔 이상 4,500만엔 미만	5	1	—	1	2	1
	(1.8)	(2.3)	—	(3.7)	(1.2)	(4.8)
4,500만엔 이상 5,000만엔 미만	6	5	—	1	—	—
	(2.2)	(11.4)	—	(3.7)	—	—
5,000만엔 이상	17	4	3	2	7	1
	(6.2)	(9.1)	(30.0)	(7.4)	(4.1)	(4.8)

자료 : 일본 건설경제연구소, 지방공공단체 입찰 실태 조사, 2003.

주: 괄호 안의 숫자는 전체 공사 건수에 대한 규모별 공사의 비율임.

<표Ⅳ-11> 지방자치단체별 공사규모별 발주 건수 및 비율(2001년 건축)

(단위: 개, %)

범위	합계	도도부현	정령지정도시	중핵시	시	특별구
500만엔 미만	10	2	1	—	4	3
	(3.7)	(4.7)	(10.0)	—	(2.4)	(14.3)
500만엔 이상 1,000만엔 미만	18	—	—	—	15	3
	(6.7)	—	—	—	(8.9)	(14.3)
1,000만엔 이상 1,500만엔 미만	26	—	—	4	20	2
	(9.7)	—	—	(14.8)	(11.9)	(9.5)
1,500만엔 이상 2,000만엔 미만	25	1	—	1	18	5
	(9.3)	(2.3)	—	(3.7)	(10.7)	(23.8)
2,000만엔 이상 2,500만엔 미만	23	2	—	4	15	2
	(8.6)	(4.7)	—	(14.8)	(8.9)	(14.3)
2,500만엔 이상 3,000만엔 미만	20	2	—	2	14	2
	(7.4)	(4.7)	—	(7.4)	(8.3)	(14.3)
3,000만엔 이상 3,500만엔 미만	18	2	—	2	14	—
	(6.7)	(4.7)	—	(7.4)	(8.3)	—
3,500만엔 이상 4,000만엔 미만	17	—	1	3	11	2
	(6.3)	—	(10.0)	(11.1)	(6.5)	14.38%
4,000만엔 이상 4,500만엔 미만	17	6	—	1	10	—
	(6.3)	(14.0)	—	(3.7)	(6.0)	—
4,500만엔 이상 5,000만엔 미만	13	3	—	3	7	—
	(4.8)	(7.0)	—	(11.1)	(4.2)	—
5,000만엔 이상	82	25	8	7	40	2
	(30.5)	(58.1)	(80.0)	(25.9)	(23.8)	(14.3)

자료 : 일본 건설경제연구소, 2003. 지방공공단체 입찰 실태 조사, 2003.

주: 괄호 안의 숫자는 전체 공사 건수에 대한 규모별 공사의 비율임.

<표Ⅳ-12> 우리나라 지방자치단체 공사규모별 발주 금액 및 건수(2001년)

(단위: 10억원, %, 건)

구분	총계	1억원 이하	1억 ~ 5억	5억 ~ 10억	10억 ~ 30억	30억 ~ 50억	50억 ~ 100억	100억 ~ 500억	500억 ~ 1000억	1000억 이상
발주액	11,426.4	570.3 (5.0)	2,280.0 (20.0)	2,011.7 (17.6)	3,314.4 (29.0)	1,295.8 (11.3)	815.9 (7.1)	970.3 (8.5)	58.5 (0.5)	109.0 (1.0)
건수	29,000	14,058	9,548	2,860	2,011	343	119	59	1	1

자료 : 대한건설협회, 건설업통계연보, 2002년.

다음의 <표Ⅳ-13>는 일본의 지방자치단체가 발주한 건설공사 중 지역의 중소건설업자에 대한 발주비율을 토목과 건축으로 분류하여 제시한 것이다.

이를 보면 자치단체발주 공사의 70% 이상을 지역의 중소건설업자에게 발주한 자치단체가 토목의 경우는 63.5%, 건축의 경우는 72.7%로 나타났고, 90% 이상을 지역업체에게 발주한 자치단체도 토목의 경우 51.9%, 건축의 경우 58.5%에 이르고 있다. 특히, 100% 지역업체에게 발주한 자치단체가 토목이 18.7%, 건축이 32.2%에 달하고 있는 사실은 주목할만하다.

<표Ⅳ-13> 2001년 자치단체별 중소건설업체에 대한 발주 비율(일반토목)

(단위 : %)

범위	합계	도도부현	정령지 정도시	중핵시	시	특별구
50% 미만	5.8	9.7	22.2	0	3.9	14.3
50% 이상 60% 미만	2.9	0	0	3.8	3.3	4.8
60% 이상 70% 미만	9.1	16.1	22.2	7.7	7.1	9.5
70% 이상 80% 미만	13.3	19.4	0	7.7	14.3	9.5
80% 이상 90% 미만	17.0	32.3	55.6	26.9	10.4	14.3
90% 이상 100% 미만	33.2	22.6	0	46.2	37.0	19.0
100%	18.7	0	0	7.7	24.0	28.6

자료 : 일본 건설경제연구소, 2003, 7.

일본 건설업체의 자본금 규모별 공사수주 현황을 보면 <표Ⅳ-14>에 나타나 있다. 2002년 현재 일본의 건설업체 수는 57만여개에 달하고 있으며, 수주 규모는 15조엔에 달하고 있다.

자본금 1억엔 미만의 중소건설업체가 수주한 공공공사 금액은 약 8조엔에 달하고 있어 공공공사 전체 수주액의 50% 이상을 차지하고 있다. 일본의 경우 공공공사에 있어서는 50억엔 이상의 대형건설업체의 수주비율이 33.1%로 민간수주 비율 49.1%와 전체 수주비율 42.3%에 크게 미치지 못하고 있다. 특히, 공공공사의 경우 자본금 1,000만엔에서 5,000엔인 건설업체의 수주비율이 공공공사 전체의 37.9%를 차지하고 있다. 이러한 비율은 지방자치단체 공사를 대부분 지역의 중소건설업체에게 발주하고 있는 현상에서 기인하고 있는 것으로 판단된다.

<표IV-14> 일본 건설업체 자본금 규모별 공사수주 현황(2002년)

(단위: 억엔)

구분	업자수	총수주액 (비율)	1사당 수주액	공공공사 수주액 (비율)	1사당 수주액	민간 수주액 (비율)	1사당 수주액
개인	140,242	969 (0.3)	0.007	331 (0.2)	0.002	638 (0.3)	0.005
500만엔 미만	128,850	3,215 (0.9)	0.025	1,091 (0.7)	0.008	2,124 (1.0)	0.016
500만 ~ 1000만엔 미만	63,532	2,192 (0.6)	0.034	1,637 (1.1)	0.026	555 (0.3)	0.009
1000만 ~ 5000만엔 미만	221,773	96,009 (26.4)	0.433	58,678 (37.9)	0.265	37,331 (17.9)	0.168
5000만 ~ 1억엔미만	10,501	31,975 (8.8)	3.045	15,940 (10.3)	1.518	16,035 (7.7)	1.527
1억 ~ 10억엔미만	4,820	42,298 (11.6)	8.776	14,339 (9.3)	2.975	27,959 (13.4)	5.801
10억 ~ 50억엔미만	1,151	32,919 (9.1)	28.600	11,459 (7.4)	9.956	21,460 (10.3)	18.645
50억엔 이상	130	153,775 (42.3)	1182.89	51,224 (33.1)	394.031	102,551 (49.1)	788.856
합계	570,999	363,532		154,699		208,653	

자료 : 일본 국토교통성, 「건설공사수주동태통계조사보고 2002」.

또한 자본금 1,000만엔에서 5,000엔인 건설업체의 수가 크게 증가하여 1사당 수주금액은 줄어들고 있다. 다음의 <표IV-15>은 자본금 1,000만엔에서 5,000만엔인 건설업체의 공공공사 수주 추이를 제시하고 있다. 공공공사 수주 비율은 1992년 36.0%에서 2002년 37.9%로 큰 변화가 없는 것으로 나타나고 있으나, 업체 수는 1992년 10만여개에서 22만개로 2배이상 증가하였다.

수주금액 측면에서 보면 1992년 6조 5,883억엔을 수주하였으나, 2002년 5조 8,678억엔을 수주한 것으로 나타나 1사당 수주금액은 크게 감소하였다. 이처럼 공공공사 수주 금액이 줄어든 것은 일본의 장기불황 여파에 기인한 것으로 판단된다.

<표Ⅳ-15> 일본 중소건설업자(자본금 1천~5천만엔) 공공공사 수주 추이

(단위: 개, 억엔)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
업자수	101,452	115,170	129,109	143,246	182,304	210,986	219,789	225,317	229,931	226,348	221,773
비율	19.4	21.7	23.8	26.0	32.7	37.4	38.7	38.4	38.3	38.6	38.8
계약액	65,883	78,009	67,676	71,351	57,275	53,774	58,750	54,270	66,597	63,927	58,678
비율	36.0	39.5	38.6	37.2	35.1	33.9	35.4	35.3	36.2	38.0	37.9

자료 : 일본 국토교통성, 「공공공사착공통계연보」, 「건설공사수주동태조사보고서」 참조.

2) 지역업체 우대

일본의 건설공사 입찰 시 지역업체 우대 정책은 건설공사를 발주하면서 입찰에 참가할 수 있는 자격을 지역의 건설업체로 한정하거나 지역의 건설업체에게 가점 등을 부여하여 지역업체가 공사를 수주할 수 있도록 유도하는 것을 말한다.

2003년 3월에 일본 건설경제연구소(RICE)가 지방자치단체의 건설공사 입찰참가 자격 심사 항목을 조사³⁵⁾한 결과 일반경쟁 입찰참가 자격 심사 항목은 다음과 같다.

35) 조사 대상 : 도도부현 47단체, 정령 지정 도시 12단체, 핵심시 30단체, 인구 10만명 이상의 시 183단체, 특별구 23단체, 합계 295단체. 핵심시는 인구 30만명 이상또는 「인구 50만 미만의 시의 경우는 100km² 이상의 요건을 채운 정령 지정 도시 이외의 도시를 말함.

<표Ⅳ-16> 일반경쟁 입찰 참가 자격 심사항목(복수응답)

(단위 : 개사, %)

입찰참가 자격 요건	합계	도도부현	정령지정도 시	중핵시	시	특별구
본점/지점의 지역내 위치 여부	206	32	6	26	128	14
	(72.8)	(68.1)	(54.5)	(92.9)	(73.1)	(63.6)
시공실적(타단체 포함, 동종, 동규모, 동난이도 등)	201	31	4	25	126	15
	(71.0)	(66.0)	(36.4)	(89.3)	(72.0)	(68.2)
지역업체 공동도급 여부	162	27	6	24	90	15
	(57.2)	(57.4)	(54.5)	(85.7)	(51.4)	(68.2)
청산절차 진행중 회사 제외	98	21	6	13	52	6
	(34.6)	(44.7)	(54.5)	(46.4)	(29.7)	(27.3)
시공실적(해당단체, 동종, 동규모, 동난이도 등)	24	6	1	1	15	1
	(8.5)	(12.8)	(9.1)	(3.6)	(8.6)	(4.5)
지역내 영업활동	18	—	2	1	14	1
	(6.4)	—	(18.2)	(3.6)	(8.0)	(4.5)
금융기간 채무상황	3	1	—	—	1	1
	(1.1)	(2.1)	—	—	(0.6)	(4.5)

자료 : 일본 건설경제연구소, 지방공공단체 입찰 실태 조사, 2003, 7.

일반경쟁입찰 시 참가자격 심사 항목 중 지역요건에 해당하는 항목은 본점·지점의 지역 내 위치여부와 지역업체 공동도급여부로 이를 입찰 참가 자격 심사항목으로 정하여 운영하는 자치단체는 각각 72.8%, 57.2%에 이르고 있다.

또한 지명경쟁입찰의 참가자격 심사항목은 다음 <표Ⅲ-17>과 같으며 본점 또는 지점이 지역내에 위치하는 건설업체에게 입찰 참여 자격을 부여하는 자치단체가 86.8%에 달하고 있으며, 지역업체와의 공동도급을 조건으로 입찰 참여 자격을 부여하는 자치단체가 45% 정도에 달하고 있다.

이와 같은 입찰참여자격 심사 항목을 운영하여 실제적으로 지역업체가 건설공사를 시공할 수 있도록 유도하고 있는 것이다.

<표Ⅳ-17> 지명경쟁 입찰 참가 자격 심사항목(복수응답가)

(단위 : 개, %)

입찰참가 자격 요건	합계	도도부현	정령지정도시	중핵시	시	특별구
본점/지점의 지역내 위치 여부	245	40	11	25	151	18
	(86.8)	(85.1)	(100.0)	(89.3)	(86.3)	(81.8)
시공실적(타단체 포함, 동종, 동규모, 동난이도 등)	193	37	8	22	109	17
	(68.2)	(78.7)	(72.7)	(78.6)	(62.3)	(77.3)
지역업체 공동도급 여부	127	26	9	14	67	11
	(44.9)	(55.3)	(81.8)	(50.0)	(38.3)	(50.0)
청산절차 진행중 회사 제외	121	30	9	11	61	10
	(42.8)	(63.8)	(81.8)	(39.3)	(34.9)	(45.5)
시공실적(해당단체, 동종, 동규모, 동난이도 등)	113	18	6	11	72	6
	(39.9)	(38.3)	(54.5)	(39.3)	(41.1)	(27.3)
지역내 영업활동	20	—	2	1	15	2
	(7.1)	—	(18.2)	(3.6)	(8.6)	(9.1)
금융기간 채무상황	4	—	—	—	2	2
	(1.4)	—	—	—	(1.1)	(9.1)

자료 : 일본 건설경제연구소, 지방공공단체 입찰 실태 조사, 2003, 7.

3) 등급제도

일본의 자치단체들은 자치단체에서 발주하는 5천만엔 이상 24억 3천만엔(WTO 대상 공사) 미만의 공사에 대해 입찰에 참가하는 업체들을 3~5등급으로 구분하여 같은 등급에 해당하는 건설업체들이 입찰에 참가하여 경쟁하도록 하고 있다. 이는 우리나라의 등급별 입찰제도와 동일한 제도이다.

자치단체별로 확실적인 기준을 적용하지 않고 있으며, 최근 이에 대해 확실적인 등급 기준을 적용하자는 주장이 제기되고 있다. 다음은 미야기현(宮城縣)이 운용하고 있는 입찰참가자격 등급 기준이다.

<표Ⅳ-18> 미야기현 입찰참가 등급 기준

건설공사	등급	공사금액(계약)
토목공사	S	1억엔 이상
	A	3천만엔 이상1억엔 미만
	B	천만엔이상3천만엔 미만
	C	천만엔미만
건축공사	S	2억엔 이상
	A	5천만엔 이상2억엔 미만
	B	천만엔이상5천만엔 미만
	C	천만엔미만
강철 구조, 준설공사	S	5천만엔 이상
	A	5백만엔 이상5천만엔 미만
	B	5백만엔 미만
설비공사	S	6천만엔 이상
	A	천만엔이상6천만엔 미만
	B	천만엔 미만
날아토공·콘크리트 공사	S	천만엔 이상
	A	천만엔 미만
장공사	S	3천만엔 이상
	A	5백만엔 이상3천만엔 미만
	B	5백만엔 미만
기타	S	5백만엔 이상
	A	5백만엔 미만

자료 : 미야기현 건설공사와 관련된 경쟁입찰의 참가 등록등에 관한 규정, 2001.7.3, 미야기현 고시 제727호

다음 <표Ⅳ-19>는 국가기관인 국토교통성 지방정비국이 운영하고 있는 입찰 참가 등급 기준이다.

<표Ⅳ-19> 2003, 2004년 국토교통성 지방정비국 입찰참가 등급 기준

건설공사	등급	공사금액(계약)
토목공사	A	7억2천만엔 이상
	B	3억엔이상 7억2천만엔 미만
	C	6천만엔 이상 3억엔 미만
	D	6천만엔 미만
건축공사	A	7억2천만엔 이상
	B	3억엔이상 7억2천만엔 미만
	C	6천만엔 이상 3억엔 미만
	D	6천만엔 미만
전기설비	A	2억엔 이상
	B	5천만엔 이상 2억엔 미만
	C	5천만엔 미만
조경	A	2천5백만엔 이상
	B	2천5백만엔 미만
내방위생설비	A	2억엔 이상
	B	5천만엔 이상 2억엔 미만
	C	5천만엔 미만

자료 : 일본 국토교통성, 2004.

이러한 등급제의 운영을 통하여 일본의 지역 중소건설업체 및 중견업체가 수주 기회를 확보할 수 있게 되는 것이다.

우리나라도 244억원(WTO대상공사) 이하의 지방자치단체 발주 공사에 대해 등급제를 도입할 경우 중견 및 중소건설업체의 수주 기회 확보가 크게 제고될 것으로 판단된다.

4) 지역업체 공동수급체 구성 의무화

이는 지방자치단체에서 발주하는 건설공사의 입찰참가자격을 지역업체와의 공동도급을의무화하거나 지역의 중소업체간의 공동수급체로만 한정하여 지역 중소건설업자의 수주 기회를 확보하는 것을 말한다.

앞에서 본것과 같이 지방자치단체의 일반 또는 제한경쟁입찰 참가자격 심사항목중에서 지역업체와의 공동도급을 의무화하거나 공동도급시 가점을 주는 자치단체가 일반경쟁입찰의 경우는 57.2%, 제한경쟁입찰의 경우는 44.9%를 차지하고 있다.

이러한 지역업체와의 공동수급체 구성 의무화에 대해서는 최근 재검토 및 개선이 필요하다는 견해가 제시되고 있다.

(4) 관공수법에 대한 일본에서의 평가

공공공사 발주에 있어 이와 같은 관공수법에 기초를 두고 있는 중소 및 지역업체 수주 기회 확보 정책에 대해서 최근 재검토하여야 한다는 주장이 제기되고 있다. 이와 같은 재검토 주장은 대형 건설업체를 중심으로 제기되고 있다. 이와 같은 주장이 제기되고 있는 이유는 공공공사의 물량이 축소하고 있는 상황에서 중소 건설업자의 수가 1990 년도에 비해 3배 가까이 증가했음에도 중소건설업체의 수주는 안정된 경향을 보이고 있는 반면 대형 건설업체들의 수주는 감소하고 있다는 사실에 있다.

또한, 2003년 11월에 제출된 공정거래위원회의 「공공 조달과 경쟁 정책에 관한 연구회 보고서」와 12월에 제출된 종합규제개혁회의의 「규제 개혁 추진에 관한 제3차 답신보고서」에는 관공수법의 재검토를 제안하고 있다.

공정거래 위원회의 「공공조달과 경쟁 정책에 관한 연구회 보고서」는 중소기업의 수주 기회의 확보 시책에서 수립한 계약 목표를 실제로 달성하도록 운영한다면 결과적으로 중소기업의 경쟁적 체질을 약화시킬 가능성이 있음을 주장하며 다음과 같은 조치를 제안하였다.

- 국가는 자방자치단체가 시행하는 「지역 요건의 설정」과 같은 지역업체 우대 정책을 규제할 것
- 발주자는 지역건설업체에 수주 기회를 주기 위하여 지역업체가 참여하는 공동 기업체의 구성을 의무화하는 것을 폐지할 것
- 과도한 분할 발주는 공공 조달에 있어서 경쟁원리가 퇴색하여 비효율적인 결과를 가져올 수 있으므로 발주자는 분할 발주를 실시한 경우 그 이유를 공표할 것
- 등급제는 경쟁성의 확보를 위해 동일 등급에 있어서 충분한 사업자수를 확보하여야 하며, 발주자별로 다른 등급의 통일을 검토할 것

또한 종합규제개혁회의의 제3차 답신은 관공수시책, 분할 발주, 지역 요건 등에 대해 다음과 같은 제안을 하고 있다.

- 관공수시책·중소기업자전용 계약 목표의 근본 취지 재검토(2003년 검토 개시, 2004년 중에 결론)
- 공정성 및 효율성에 기초한 분할 발주의 명확한 기준 책정과 분할발주 사유 공포
- 과도한 「지역 요건」의 시행 규제

그러나, 중소 건설업자들은 이와 같은 「관공수법 재검토 동향」에 대해서 다음과 같이 반박하고 있다. 위와 같은 주장이 겉으로는 시장경제 원칙에 입각한 공공조달의 공정성 실현을 주장하는 것 같지만은 속으로는 대형건설업체 중심의 건설 시장 구조를 구축하려는 의도라며 반대를 분명히 하고 있다. 오히려 장기불황으로 인한 지역경제의 침체를 극복하기 위해서 관공수법 적용을 확대해야 한다고 주장하고 있다.

일본의 중소·지역건설업체들이 주장하는 관공수법 적용 확대 방안으로는 우선 「지역밀착형 공공 사업의 확대 추진」이 제기되고 있다. 이는 구체적으로 첫째, 개발형 대규모 공공사업을 과감히 삭감하고 지역주민의 생활과 관련 있는 사업의 추진을 증대시킬 것, 둘째, 국가 또는 지방자치단체는 공공 공사가 지역경제 진흥, 지역의 고용 확보에 중요한 역할을 담당하고 있는 것을 고려하여 지역 건설업체의 수주를 증가시킬 수 있는 시책을 강구할 것, 셋째, 타 지역 원도급자에게 공사를 발주하는 경우에도 하도급자는 현지 업자를 활용하도록 할 것 등을 제안하고 있다.

일본의 중소·지역건설업체들이 주장하는 관공수법 확대 방안으로 두 번째로 제안하고 있는 것은 건설 산업 구조에 적합한 「공공 공사 입찰·계약 제도의 개선」이다. 이를 위해 중소건설업자가 다수를 차지하고 있는 건설 산업 구조를 감안하여 균등한 수주 기회를 확보하기 위해 「조건부 일반 경쟁 입찰」을 실시할 것과 입찰 참가 자격 심사의 기준의 명확화 및 투명성 확보를 위한 시민 대표 옴부즈만 제도의 실시할 것을 제안하고 있다. 여기서 「조건부 일반 경쟁 입찰」이란 자본금, 기술력, 공사 실적, 경영상태 등에 의해 기업 역량을 평가하여 이를 조건으로 경쟁 입찰을 하는 것을 의미한다.

등급 분류는 현행의 5등급제(A, B, C, D, E)를 엄격하게 지키도록 하고, 등급을 축소시키는 것과 상위 등급업자가 하위 등급업자 공사에 참여하지 못하도록 하한을 두는 것을 제안하고 있다.

이외에 대형 공공 공사의 분할발주, 소규모 소액 공사에 대한 지역건설업체와의 수의 계약, 분할 발주의 경우 비용 분석 결과의 공표할 것과 지역건설업체가 참여하는 공동도급의 활성화 등이 포함되어 있다.

<표Ⅳ-20> 2001년 자치단체별 중소건설업체에 대한 발주 비율(건축)

(단위 : %)

범위	합계	도도부현	정령지정 도시	중핵시	시	특별구
50% 미만	16.1	17.2	0	7.7	17.9	19.0
50% 이상 60% 미만	4.6	3.5	11.1	7.7	4.0	0
60% 이상 70% 미만	6.4	6.9	22.2	7.7	4.0	14.3
70% 이상 80% 미만	7.6	17.2	22.2	7.7	6.3	0
80% 이상 90% 미만	6.8	6.9	11.1	11.5	6.3	4.8
90% 이상 100% 미만	26.3	41.4	33.3	30.8	20.5	38.1
100%	32.2	6.9	0	26.9	41.1	23.8

자료 : 일본 건설경제연구소, 2003.

위의 <표Ⅳ-20>은 지방자치단체의 지역건설업체에 대한 발주비율을 나타낸 것이다. 건축공사의 경우 지방자치단체 공사의 90% 이상을 지역건설업체에게 발주하는 자치단체가 약 60%에 달하고 있다. 특히, 건설공사의 100%를 지역 건설업체에게 발주하는 지방자치단체도 32.2%에 이르고 있는 것은 주목할만하다.

3. 독일

(1) 근거 규정

독일에서의 공공공사 발주에 관한 규정은 「건설공사 발주 및 계약 규정」(VOB : Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen)이다.³⁶⁾ 이 규정은 연방정부, 주정부 및 지방정부와 공공부문의 재정 지원을 받아 건설공사를 하는 모든 자에게 적용된다.

36) VOB는 3개의 부분(VOB/A, VOB/B, VOB/C)로 구성되어 있다. VOB/A는 건설공사 발주에 관한 일반 규정으로 건설공사 발주부터 계약 체결까지의 과정과 관련한 기본 사항들을 규정하고 있다. VOB/A는 4개의 단락(Paragraphen)으로 구성되어 있으며, 첫 번째 단락(Basisparagraphen)은 건설공사 및 발주에 관한 기본 조항으로 32개 조항으로 구성되어 있다. VOB/A의 제2, 제3 및 제4단락은 EU 차원에서 건설공사를 발주하는 것과 관련된 사항을 규정하고 있다. VOB/B는 「건설공사에 관한 일반 계약 조건」을 정하고 있고, VOB/C는 「건설공사에 관한 일반 기술 계약 조건」을 정하고 있다.

(2) 분할·분리 발주를 이용한 수주기회 증대

독일의 공공공사 발주 방식은 기본적으로 소규모로 분할하여 발주하는 분할발주(Teillöse)와 전문분야 또는 업종에 따라 분리하여 발주하는 분리발주(Fachlöse)가 원칙이다. 단, 예외적으로 경제적 또는 기술적인 이유가 있는 경우에는 다수의 공종을 함께 발주할 수 있다(VOB/A 제1단락 제4조).

VOB/A 제1단락 제4조:

1. 건설공사는 통일적이면서 완전한 시공과 포괄적인 책임이 확보될 수 있는 방법으로 발주되어야 한다. 따라서 통상적으로 공사를 위한 자재 공급과 일괄 발주되어야 한다.
2. 광범위한 공사는 가능한 한 분할하여 발주한다(Teillöse).
3. 다양한 공종과 업종의 건설공사는 통상적으로 전문분야 또는 업종에 따라서 분리하여 발주한다(Fachlöse). 경제적 또는 기술적인 이유에서 다수의 공종을 함께 발주할 수 있다.

한편, 「건설공사 발주 및 계약 규정」(VOB)은 지역업체에 대한 혜택을 주는 것을 금지하고 있다(VOB/A 제1단락 제8조). 그러나 소규모 공사의 경우(15만 유로 미만) 제한경쟁입찰을 실시하여 실질적으로 지역업체에 입찰기회를 확보해주고 있다.

예를 들어, Muhleim-Karlich 시청의 경우 공사금액으로 약 70%가 제한경쟁입찰이고,³⁷⁾ 제한경쟁입찰로 발주할 수 있는 경우는 1) 공사 결과에 유익할 것, 2) 시급한 경우, 3) 비밀을 요구할 경우 등으로 규정되어 있으나 발주관청의 재량이 있다.

15만 유로이상 500만 유로미만인 공사는 전국의 모든 건설업체를 대상으로 공개경쟁입찰을 실시하고 있고, Muhleim-Karlich 시청의 경우 공개경쟁입찰이 공사금액으로 약 29%를 차지하고 있다.

VOB/A 제1단락 제8조: 모든 지원자와 입찰자는 동등하게 취급되어야 한다. 경쟁은 특정 지방이나 지역에 거주하는 지원자에게 제한되어서는 안 된다.

37) 한국건설산업연구원 출장보고서(심규범, 독일), 2004. 3. 29.

4. 요약 및 시사점

미국 연방정부는 중소기업 수주 기회 확대를 위하여 중소기업 및 약자소유 중소기업 등에 대한 발주 목표치를 세우고 있고, 이러한 목표치를 달성하기 위하여 중소기업에게만 입찰 기회를 주는 Set Aside 정책과 약자중소기업 등에게 입찰 시 가산점을 부여하는 입찰 우대(bid preference) 정책을 사용하고 있다. 또한, 대규모 복합 공사로 발주하는 경우 계약담당공무원에게 중소기업청에 일정한 보고 의무를 부과하고 있다. 예를 들어, 공사 발주가 묶음(package)으로 이루어지거나 개별프로젝트를 포함한 프로젝트이어서 중소기업이 경쟁할 수 없게 발주하는 경우에는 입찰권유서 발행 30일전에 발주계획(proposed acquired package)의 사본을 중소기업청에 송부하여야 한다. 또한, 계약담당공무원은 복합공사로 발주하는 경우 소규모 개별 프로젝트로 발주할 수 없는 이유를 설명하는 문서를 중소기업청에게 송부하여야 한다.

이와 더불어 발주청은 중소기업전문가(Small Business Specialist)를 두어야 하고, 발주계획 작성 시 Set Aside를 적용하지 않는 경우 중소기업전문가하고 조정과정을 거쳐야 한다.

주정부는 이러한 연방 정책과 비슷한 내용의 중소기업 등을 위한 정책을 채택하고 있는 주도 있고 그렇지 않은 주도 있다. 캘리포니아주는 주내 중소기업에 대해서는 입찰 우대 정책을 채택하고 있으며, 뉴욕주는 약자소유중소기업 및 여성소유 중소기업에게만 혜택을 주는 정책을 채택하고 있고, 일반적인 중소기업에 대해서는 수주 기회 증대를 위한 정책은 채택하지 않고 있다.

지방정부도 중소기업 수주 기회 확대를 위한 제도를 갖고 있는 지방정부도 있고 그렇지 않은 경우도 있다. 워싱턴 D.C.와 캘리포니아주 LA 카운티는 지역 내에 주요 사무실을 두고 있는 지역 중소기업에게 입찰 시 가산 점을 주는 입찰 우대 정책을 채택하고 있다.

일본은 중소 및 지역건설업체의 수주기회 확보를 위해 우리나라와 미국보다는 더 적극적인 자세로 제도를 운영하고 있다. 이러한 일본의 중소건설업 수주 기회 확보를 위한 제도적 기초는 「중소기업기본법」과 「관공수법」이다. 특히, 「관공수법」은 국가 또는 지방자치단체가 중소기업의 수주 기회 확보를 위한 조치를 취할 것을 의무화하는 내용을 규정하고 있다.

또한 「관공수법」에 근거하여 중앙 정부 차원에서 「중소기업자에 대한 국가 및 지방자치단체의 계약방침」을 정하게 되는데, 여기에는 중소기업자 전용계약 목표치와 이를 달성하기 위한 구체적인 시책이 제시된다. 이를 토대로 지방자치단체는 「중소기업자 등에 대한

수주 기회 확보에 관한 세부 추진 방침」을 정하고 중앙정부와 마찬가지로 지역 및 중소기업 전용 목표치를 결정하고, 이를 달성할 세부방침을 제시한다. 2004년도 일본 중앙정부의 「중소기업 전용 목표」는 공공조달 전체의 45.3%로 결정하였으며, 홋카이도는 이러한 중앙정부의 방침을 토대로 지역 및 중소기업 전용 목표」를 89.0%로 정하였으며, 이중 건설공사의 목표치는 91.3%이다. 이러한 「중소기업 전용 목표」를 달성하는데 건설공사의 분할발주, 지역업체 우대정책, 등급제도, 지역업체와의 공동수급체 구성의 의무화 등이다.

이와 같은 외국의 제도가 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 조사 대상 모든 나라가 공공공사 발주에 있어 규모별 균형 발전을 위하여 중소기업 또는 지역업체에게 특별한 우대 정책을 시행하고 있다는 점이다. 시장 경제를 가장 신봉하는 것으로 알려진 미국의 경우에도 연방정부의 경우 중소기업만으로 경쟁이 가능한 경우에는 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는 Set Aside 제도를 시행하고 있고, 일부 주(예를 들어, 캘리포니아주)에서는 입찰 시 중소기업에게 입찰 가격 또는 입찰 점수에 가산점을 주는 입찰우대(bid preference) 정책을 시행하고 있다.

일본은 중소기업 및 지역업체의 수주기회 확보를 위하여 건설공사의 분할 발주, 등급제도, 지역업체와의 공동수급체 의무화 정책 등을 시행하고 있다.

독일은 공공공사는 소규모로 분할 발주하는 것이 원칙이므로 중소기업의 입찰 기회가 확보되고 있다. 또한, 지역업체를 우대하는 정책은 금지되어있으나 지방정부는 제한입찰형식으로 지역중소업체에게 수주 기회를 확보해주고 있다.

이렇게 외국에도 중소기업 또는 지역업체의 수주 기회를 확보해주는 정책을 시행하고 있다는 사실은 우리나라에서 시행하고 있는 지역제한입찰 방식이나 지역의무공동도급제 및 등급별 입찰 제도는 글로벌 스탠더드에 부합하지 않는 제도는 아니다.

둘째, 정부가 중소기업에게 수주 기회를 확보해주기 위해 중소기업 수주 목표치를 설정하고 있다는 점이다. 즉, 미국의 연방정부와 캘리포니아 주정부는 공공공사 발주에 있어 중소기업에게 발주할 목표치를 설정하고 있다. 일본의 경우도 각료회의에서 국가 전체의 공공조달의 중소기업 목표치를 설정하고 지방자치단체도 중소기업 수주 목표치를 정하고 있다.

셋째, 중소기업에 대한 수주 기회 확보는 개별 발주 공사의 규모에 따라 영향을 받으므로 발주 규모를 결정함에 있어서 중소기업의 수주 기회 확보를 위하여 특별한 절차를 부여하고 있다는 점이다. 미국 연방정부의 경우 발주청의 계약담당공무원에게 공사 발주가 개별프로젝트를 포함한 프로젝트여서 중소기업이 경쟁할 수 없게 발주하는 경우에는 발주계획의 사본을 입찰권유서(solicitation) 발행 30일전에 송부하여야 한다. 계약담당공무원은 복합 공사로 발주하는 경우 소규모의 개별 프로젝트로 발주할 수 없는 이유를 설명하는 문서를 중소

기업청에게 송부하게 하고 있다. 또한, 발주청은 중소기업전문가(Small Business Specialist)를 두어야 하고 중소기업을 위한 Set Aside를 적용하지 않는 이상 일정 이상 규모(국방부의 경우는 700만 달러)로 발주하기 위해서는 중소기업 전문가하고 반드시 조정(coordination) 과정을 거치도록 규정하고 있다.

제5장

대·중·소 기업의 균형 발전 방안

지금까지 우리나라의 대·중·소 건설기업 규모별 점유율 변화 추이, 공공공사 발주에 있어 규모별 균형 발전을 위한 우리나라와 외국의 제도를 살펴보았다. 본장에서는 우리나라의 대·중·소 건설기업 규모별 균형 발전을 위한 개선 방안을 제시하고자 한다.

1. 대·중·소 기업의 정의 및 발주 목표치 설정

중앙정부 차원에서 대·중·소기업 규모별로 공공공사의 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모하여야 한다. 미국의 연방정부와 일부 주정부(예를 들면, 캘리포니아 주정부)는 공공공사 발주에 있어 중소기업에게 발주할 목표치를 설정하고 있고, 일본의 경우도 각료회의에서 국가 전체의 공공조달의 중소기업 목표치를 설정하고 있고 지방자치단체도 중소기업 수주 목표치를 정하고 있다.

현재 「중소기업기본법」에서는 건설업의 경우 중소기업을 소유 및 경영이 실질적으로 독립되고 상시 근로자수 300인 또는 자본금 30억원 이하인 기업으로 정의하고 있고, 중소기업 중 상시근로자수가 50인 미만인 기업을 소기업으로 구분하고 있다. 이와 같은 대·중·소 건설기업의 정의는 규모별 균형 발전을 위한 정의로는 적합하지 않다. 왜냐하면, 이 정의에 의하면 현재 약 800개 기업이 대기업으로 분류되므로 현재 건설업계에서 일반적으로 논의되고 있는 대형업체, 중견업체와의 개념과 괴리가 너무 크다.

따라서, 대·중·소 건설기업을 정의하고 정부 공사 발주에 있어 대·중·소 기업규모별로 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모하여야 한다. 이러한 대·중·소 건설기업의 정의는 「중소기업기본법」 정의를 개정할 수도 있고, 「중소기업기본법」아닌 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」에서 새롭게 정의할 수도 있을 것이다.

대·중·소 건설기업을 정의할 경우에는 현재 「중소기업기본법」과 같이 자본금 또는 상시종업원수를 기준으로 하는 것보다는 미국과 같이 최근 3년간 평균 매출액 정도를 기준으로 하는 것이 타당하다. 매출액 기준으로 기업 규모를 정의한다면 최근 영업 실적이 좋은 기업은 규모가 큰 기업으로 분류되어 규모별 균형을 달성하기 좋을 것이다.

대·중소 건설기업 규모별로 목표치를 설정하는 제도를 처음 도입할 경우의 목표치는 최근의 10년간의 실적치를 기준으로 목표치를 설정하도록 하는 것이 바람직할 것으로 보인다. 또한 이러한 목표치를 달성하는 구체적인 방법을 목표치와 발표하여 그 실효성을 제고하여야 할 것이다.

2. 균형 발전 요소를 고려하는 제도적 장치 마련

발주기관이 발주 방식을 결정할 경우나 발주할 한건의 공사 규모를 결정할 경우 균형 발전 요소를 반드시 고려하는 제도적 장치를 마련하여 규모별 및 지역별 균형 발전을 도모하여야 한다.

세계에서 시장 경제가 가장 발전되었다고 인정되는 미국의 경우도 정부 조달에 있어서는 경쟁과 균형을 고려하여 공공공사의 발주 방식이나 한건의 발주 규모를 정하고 있다. 예를 들어, 미국 연방정부의 경우 중소기업 수주 확보가 경쟁의 요소를 고려하여 발주 계획을 작성하고 있다. 즉, 완전공개경쟁(full and open competition)이 아닌 발주 방식을 채택할 경우는 반드시 발주관청의 경쟁담당자(Competition Advocate)와의 조정 과정을 거쳐야 하고, 중소기업의 수주 기회 확대를 위하여 일정 금액 이상의 규모로 발주할 경우에는 중소기업전문가(Small Business Specialist)와 조정 과정을 반드시 가져야 한다.³⁸⁾ 또한, 계약담당공무원은 복합공사로 발주하는 경우 소규모 개별 프로젝트로 발주할 수 없는 이유를 설명하는 문서를 중소기업청에게 발송하여야 한다.

턴키방식으로 공사를 발주할 경우 특정한 공사를 턴키 대상 공사로 분류하는 기준에 대·중소 건설기업 규모별 균형 발전을 위한 요소를 포함시켜야 한다. 현재 턴키 대상 공사의 선정 과정을 보면 우선 발주청은 당해 연도 이후에 집행 할 대형공사 또는 특정공사에 대하여 기본설계를 시행하기 전에 「대형공사집행계획서」를 작성하여 매년 1월15일까지 중앙건설심의위원회에 심의를 요청하여야 한다. 이때 발주청은 집행할 공사를 ‘대안입찰’, ‘일괄입찰(턴키)’, ‘기타공사’로 구분하여야 한다. 이 과정에 반드시 대·중소 균형 발전을 위한 요소를 반드시 고려하는 제도적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

또한, 턴키 발주 여부를 심사하는 심의 기준에도 대·중소 균형 발전 요소를 첨가하여 심사하도록 하여야 한다. 현재 중앙건설심의위원회는 다음 <표V-1>의 대형공

38) FAR Subpart 7.1-Acquisition Plan.

사 입찰방법 심의 분류 대상 시설에 대하여 고난도·고기술이 요구되는 신규 복합공종 공사 중 민간이 보유한 기술력과 창의력의 활용이 필요한가를 중심으로 다음의 기준(대형공사입찰방법심의기준 제4조 2항)에 입각하여 턴키발주 여부를 심의하고 있다.

- 공종간 상호 연계정도가 복잡하여 설계시공의 일괄시행이 필요한 경우
- 공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 경우
- 복합공종으로서 설계와 시공을 분리 발주할 경우 빈번한 설계변경이 예상되는 경우
- 시설물의 성능확보를 위하여 기자재 공급자가 직접 설계와 시공을 하여야 하는 경우
- 설계VE 또는 신기술·신공법의 적용으로 경제적인 대안의 활용이 필요한 경우

이와 같은 요소 이외에 그 공사가 턴키공사로 발주될 경우 대·중·소 건설기업 규모별 점유율에 미치는 영향을 고려하여 턴키 방식으로 발주할 것인지 여부를 결정하여야 한다.

<표 V-1> 대형공사 입찰방법 심의 분류 대상 시설

분 야	분 류 기 준
토 목	<ul style="list-style-type: none"> - 현수교, 사장교, 아치교, 트러스교 등 특수교량 - 댐, 공항, 항만, 배수갑문, 하저터널 - 첨단교통체계시설
건 축	<ul style="list-style-type: none"> - 상징성·예술성·창의성이 요구되는 건축물 - 공동주택, 학교 - 대경간구조 등 특수공법 구조물 공사 - 환승·복합 역사
플랜트	<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 기자재 공급자가 참여하는 플랜트설비 공사 - 고도처리방식에 의한 정수장, 하수·폐수처리 공사 - 폐기물소각시설 - 열병합·화력발전설비 공사

자료 : 대형공사입찰방법심의기준 별표.

3. 발주청에게 규모별 및 지역별 자료 공표 의무 부과

대·중·소 건설기업별로 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위해서는 발주청별로 기업규모별 수주실적과 공사실적 자료를 공표하는 것을 의무화하여야 한다. 또한, 공

사 발주 방식이나 발주공사 1건의 규모를 결정할 시 기업규모별 및 지역별 균형 발전 요소를 고려하기 위해서는 발주청은 규모별 및 지역별 수주실적 및 공사실적 자료를 수집하고 공표하여야 한다.

4. 입찰우대(bid preference) 제도 도입

현재 우리나라는 중소 및 지역 업체 수주 기회 확보를 위한 정책 수단에는 지역으로 입찰을 제한하는 지역제한 입찰방식과 지역업체와의 공동도급을 하는 업체만 입찰 기회를 부여하는 지역의무공동도급 제도만 존재한다. 이와 같은 입찰 방식은 지역업체 또는 지역업체와 공동도급을 하는 기업끼리만 경쟁하는 제도이다. 따라서 중소기업과 대기업이 경쟁하는 경우 중소기업에게 일정한 가산점을 부여하는 입찰우대 제도를 정책 수단으로 도입하여 대·중소 건설기업의 균형 발전을 위한 정책 수단으로 활용할 필요성이 있다.

현재 중견기업의 점유율이 지속적으로 하락하는 경우 대기업과 중견기업이 경쟁할 경우 중견업체에게 가산점을 부여하는 입찰우대 정책을 활용할 수 있을 것이다.

입찰우대 제도는 미국 캘리포니아 주에서 중소기업의 수주 기회 확보를 위한 정책 수단으로 사용하고 있고, 연방 정부에 있어서는 약자소유중소기업을 위한 정책 수단으로 활용하고 있다. 일본에서도 지방자치단체들이 지역업체 수주 기회를 확보하기 위해 활용하고 있다.

제6장

결론

본 보고서는 공공공사 발주에 있어 대·중·소 건설기업 규모별 균형 발전을 위한 방안으로 다음과 같은 방안을 제시하였다.

첫째, 중앙정부 차원에서 대·중·소기업 규모별로 공공공사의 발주 목표치를 설정하여 규모별 균형 발전을 도모할 것을 제안하였다. 이 경우 대·중·소 건설기업을 매출액 기준으로 새로이 정의하고 새로 정의한 기업 규모별로 발주 목표치를 정할 것을 제안하였으며, 이때 목표치를 달성하는데 기여할 구체적인 방법을 목표치와 함께 제시할 것을 제안하였다.

둘째, 발주청은 발주 방식을 결정하거나 발주할 한 건의 공사 규모를 결정할 경우 균형 발전 요소를 반드시 고려하는 제도적 장치를 마련할 것을 제안하였다. 특별히 턴키공사 발주 시에 대중소 균형발전 요소를 다른 심사기준과 함께 고려하여 발주 여부를 결정할 것을 제안하였다.

셋째, 기업 규모별 목표치를 설정하고 이를 달성하기 위해서 발주청은 기업 규모별 및 지역별 수주 실적 및 공사 실적을 수집하고 공표할 것을 의무화할 것을 제안하였다. 이렇게 수집·공포된 데이터를 통해 발주청이 대중소 균형발전을 유도하는 방향으로 발주방식 및 공사 규모를 조절하여야 할 것이다.

넷째, 미국과 일본에서 활용하고 있는 입찰 우대 정책을 균형 발전을 위한 정책 수단으로 활용할 것을 제안하였다. 구체적으로 일반경쟁 입찰에서 대형업체와 중소기업이 경쟁할 경우 중소기업에게 가점을 주는 방안이다.

그러나 4가지 정책 제안은 성격을 달리하고 있다. 첫 번째 제안한 정책인 규모별 수주 목표 정책은 규모별 균형 발전을 위하여 당장 시행하여야 할 정책이고, 두 번째 제안한 정책은 특정한 제도의 구체적인 개선 방안이기보다는 특정한 정책을 도입하거나 기존의 정책을 개선할 경우 또는 1건 공사의 규모를 결정할 경우 고려해야 할 요건으로서의 성격이 강한 정책 제안이다.

한편, 세 번째 제안한 정책 즉, 규모별 수주실적과 공사실적을 수집하고 공표하여야 한다는 정책은 규모별 공정한 수주를 확보하기 위한 선결 조건으로서의 성격을 가지며, 네 번째 제안한 중소기업 또는 지역업체에 대한 입찰우대 제도는 대·중·소 기업규모별 균형 발전을 위한 하나의 정책 수단으로서 제안한 정책이다.

마지막으로 정부는 이러한 정책의 집행에 앞서 대중소 건설업체의 균형발전에 대한 확고한 철학을 확립하여야 할 것으로 판단된다. 이러한 철학의 기초 위에 규모별로 차별성 있는 정책 수단을 동원하여야 할 것이다. 특히, 중소건설업체의 발전 방안에서는 다소 논란이 있더라도 공사 물량을 확보하는 정책 수단을 지속적으로 견지하여야 할 것으로 판단된다.

부 록

1. 관공수에 대한 중소기업자의 수주의 확보에 관한 법률

쇼와 41년 6월 30일, 법률 제 97호
최종 개정 헤세이 11년 법률 제 160호

제1조(목적)

이 법률은 국가 또는 지방자치단체 등이 물건 구매 등의 계약을 체결함에 있어서 중소기업자의 수주 기회를 확보하기 위한 조치를 강구하여 중소기업자가 공급하는 물건 등의 수요 증진을 도모하여 중소기업의 발전에 이바지하는 것을 목적으로 한다.

제2조(정의)

① 이 법률에서 「중소기업자」란 다음 각호에 해당하는 회사 또는 개인을 말한다.

1. 자본금(또는 출자 총액)이 3억엔 이하 또는 상시 근로자수 300명 이하로 제조업, 건설업, 운송업 및 그 외의 업종(도매업, 서비스업, 소매업은 제외)을 주된 사업으로 영위하는 회사 또는 개인.
2. 자본금(또는 출자 총액)이 1억엔 이하 또는 상시 근로자수 100명 이하로 도매업을 주된 사업으로 영위하는 회사 또는 개인.
- 2의 2 자본금(또는 출자 총액)이 5천만엔 이하 또는 상시 근로자수 100명 이하로 서비스업에 속한 사업을 주된 사업으로 영위하는 회사 또는 개인.
- 2의 3 자본금(또는 출자 총액)이 5천만엔 이하 또는 상시 근로자수 50명 이하로 소매업을 주된 사업으로 영위하는 회사 또는 개인.
3. 해당 업종별 자본금(또는 출자 총액)이 법령으로 정한 금액 이하의 회사 또는 상시근로자수가 법령으로 정한 수 이하의 회사 및 개인.
4. 특별법에 의해 설립된 조합 및 조합의 연합회의 구성원이 3분의 2이상 참여하는 기업조합(협업 조합).

② 이 법률에서 ‘국가 등’이란 국가, 지방자치단체, 일본 우정 공사 등의 공기업(공기업의 예산 및 결산에 관한 법률(소화 26년, 법률 제 99호) 제1조에 규정한 공기업과 이외 특별법에 의해 설립된 법인으로 법령에서 정한 공기업)을 말한다.

제3조(수주 기회의 증대의 노력)

국가 등은 물품 조달 또는 건설공사 등을 위해 국가 등을 당사자로 계약을 체결함에 있어서 예산의 적정한 사용의 범위 내에서 중소기업자의 수주 기회의 증대를 위해 노력하여야 하며, 관공수적격 조합 등이 계약의 상대방이 되도록 배려하여야 한다.

제4조 (중소기업자에 관한 국가 등의 계약 방침의 작성 등)

- ① 국가는 매년 국가 등의 계약과 관련하여 국가 등의 당해연도 예산 및 사무 또는 사업 계획 등을 감안하여 중소기업자의 수주 기회 증대를 도모하기 위한 방침을 작성하여야 한다.
- ② 경제산업성 장관은 사전에 각 성 각 청의 장은 재정법(소화 22년 법률 제34호) 제20조 제 2항에서 정한 각 성 각 청의 장, 일본 우정 공사 또는 공기업 등을 소관하는 장관과 협의하여 전항의 방침을 작성하여 내각(각료)회의의 결정을 요구하여야 한다.
- ③ 경제산업성 장관은 전항의 규정에 의해 내각회의의 결정이 이루어진 경우에는 지체없이 제1항의 방침의 요지를 공표하여야 한다.

제5조(국가 등의 계약의 실적의 개요의 통지)

각 성 각 청의 장은 매 회계 년도 또는 매 사업년도의 종료후 중소기업자와 국가 등의 계약 실적의 개요를 경제산업성 장관에 통지하여야 한다.

제6조(각 성 각 청의 장에 대한 요청)

경제산업성 장관 또는 중소기업청장은 국가 등의 계약을 체결함에 있어 각 성 각 청의 장에게 중소기업자의 수주 기회 증대를 도모하기 위한 특별한 조치를 취할 것을 요청할 수 있다.

제7조(지방공공단체의 시책)

지방공공단체는 국가의 시책에 준하여 중소기업자의 수주 기회를 확보하기 위해서 필요한 시책을 강구하도록 노력하지 않으면 안된다.

부칙

이 법률은 2003년(평성 15년) 4월 1일부터 시행한다.

2. 홋가이도 중소기업자등에 대한 수주 기회의 확보에 관한 추진 방침

道는 「중소기업자등에 대한 수주 기회의 확보에 관한 추진 방침」³⁹⁾(이하 「방침」)을 정해 물품 등의 발주와 관련된 계약의 체결에 있어 예산의 적정한 사용에 유의함과 동시에 법령 등과의 정합성을 확보하면서, 중소기업자의 어려운 경영상태를 해소할 수 있는 중소기업자 등의 수주 기회의 확보 및 확대에 의무가 있음을 천명한다.

1. 정의

이 방침에 있어서의 용어의 정의는 다음과 같다.

- (1) ‘중소기업자 등’이란 「관공수에 대한 중소기업자의 수주의 확보에 관한 법률」 제2조 제1항에 해당하는 중소기업자로 도내에 본점을 가지고 있거나 「북해도시민활동촉진조례」 제6조의 시민(활동)단체(이하 ‘NPO’)로 도내에 주된 사무소를 가지는 경우를 말한다.
- (2) ‘법령 등’이란 법률, 정령 등, 조례, 규칙, 요강, 통지 등의 관공수의 발주와 관련하여 준수하여야 하는 규정을 말한다.
- (3) ‘물품 등’이란 물품, 공사 및 역무를 말한다.
- (4) ‘각 부국(部局) 등’이란 본 청의 각부(국), 각 지청, 삿포로 의과대학 사무국, 각종 위원회 사무국, 의회 사무국, 기업국, 교육청 및 경찰 본부를 말한다.

2. 중소기업자를 위한 계약 목표

도는 공공조달 계약을 체결함에 있어서 본 방침에서 정한 중소기업자 전용 계약 목표를 달성하도록 노력하여야 한다.

3. 중소기업자 등의 수주 기회의 확대를 위한 조치

- (1) 중소기업 관공수 특정 품목과 관련된 중소기업자의 수주 기회의 확보·확대
중소기업 관공수특정 품목(식물, 의류, 그 외의 섬유 제품, 가구, 종이, 인쇄, 운할유,

39) 북해도, 中小企業者等に對する受注機會の確保に關する推進方針, 2003년 11.

사무용품, 주방용품, 및 재생 플라스틱제 제품)의 발주 시에는 법령 등의 규정에 근거한 수의계약 제도를 활용하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모하여야 한다.

(2) 지명 경쟁을 실시하는 경우

- 1) 건설공사의 발주 시 지명 경쟁을 실시하는 경우에는 원칙적으로 동일한 자격을 갖춘 중소기업자를 등급으로 구분하여 경쟁하도록 하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모함. 등급별 기준이 되는 공사(예정) 금액은 가격 수준의 변동 등을 감안하여 적정화하도록 하고 등급 기준은 사전에 공표 하여야 한다.
- 2) 건설공사의 발주 시 지명경쟁을 실시하는 경우 공사계약의 적정한 이행의 확보를 도모할 수 있는 범위에서 사업자의 수주의욕이 반영된 입찰방식을 채택하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모하여야 한다.
- 3) 물품 등의 발주에 있어서 지명경쟁을 실시하는 경우 지명 자격을 가지고 있 사람으로 과거에 지명 실적이 없는 경우에도 수주 의욕과 계약이행 능력이 있다고 판단되는 중소기업자에 대해서는 계약의 적정한 이행의 확보하는 범위 내에서 선정하여 신규 중소기업자의 수주 기회의 확대를 도모한다.

(3) 일반경쟁을 실시하는 경우

물품 등의 발주에 있어 일반경쟁을 실시하는 경우 계약의 적정한 이행의 확보 및 적정한 경쟁의 확보를 도모하는 범위 내에서 「지방자치법 시행령」(소화 22년 정령 제16호) 제 167조의 5의 2에 정한 「해당 입찰에 참가자의 사업소 소재지」와 관련된 요건을 설정하여 중소기업자의 수주 기회의 확대를 위해 노력하여야 한다.

(4) 수의 계약의 경우

물품 등의 발주에 있어 수의계약을 실시하는 경우에는 중소기업자 등의 수주 기회의 확대를 위해 특별한 배려를 하도록 한다.

(5) 중소기업자 등에 대한 설명의 철저

물품 등의 발주에 있어서 중소기업자 등의 입찰이 원활하게 이루어지도록 성능, 규격 등 필요한 사항을 충분히 설명하도록 노력하여야 한다.

(6) 분리분할(分離分割) 발주 추진

물품 등의 발주에 있어서 법령 등과의 적합성의 확보에 유의하면서 가격, 수량, 공정

등을 검토하여 분리·분할 발주하는 것이 적절한지를 충분히 검토하여 분리·분할 발주를 활성화한다.

공공공사의 경우에 있어서는 공공 사업의 효율적 집행을 통하여 공사비의 감축을 도모하기 위해 적절한 발주 로트의 설정이 요청되는 경우 이 요청을 전제로 건설공사는 분리분할 발주하도록 노력하여야 한다.

(7) 계획적 발주 추진 및 노동 시간 단축 배려

물품 등의 발주에 있어서는 가능한한 계획적인 발주를 실시하며, 법정 노동시간 주40시간제의 실시, 주2일 휴일제 등의 움직임에 근거로 적정한 납기, 공사기간을 설정하도록 배려하여야 한다.

(8) 적정가격에 의한 발주에 관한 배려

물품 등의 발주에 있어서 수급 상황, 원재료 가격 수준, 소비세 및 지방 소비세의 부담 등을 감안 해, 적정한 가격으로 발주하도록 배려하여야 함.

(9) 중소기업자에 대한 배려

도내 중소기업자를 둘러싼 상황을 고려하여 공사의 조기 발주 등을 통하여 중소기업자의 수주 기회의 확보를 위해 특별한 배려를 하도록 노력하여야 한다.

특히, 공공 공사에 관한 발주에 있어서 중소기업자의 공동도급을 더욱 활용하여 중소기업자의 수주 기회 확보를 위해 노력하여야 한다.

(10) 관공수 적격조합 등에 대한 배려

법령 등의 규정에 근거한 수의계약 제도의 활용 등에 의해 관공수적격 조합과 사업협동조합 등의 수주 기회의 확보·확대를 위해 노력하여야 한다.

또, 공사의 발주와 관련된 관공수적격 조합의 경쟁입찰 참가 자격 심사에 있어서는, 종합 점수의 산정 방법에 관한 특례를 활용하도록 노력하여야 한다.

(11) 소규모 사업자 및 신규 사업자에 대한 배려

소규모 사업자(「중소기업기본법」 제2조 제 5 항에 해당하는 중소기업자를 말함)나 신규사업자(신규 개업 후 또는 신분야 진출과 관련된 사업 개시 후 2년 이내의 중소기업자를 말함)에 대해 소액의 계약건(물품에 한함)에 대해서는, 법령 등의 규정에 근

거한 수의계약 제도를 활용하여 수주 기회의 확보에 노력하여야 한다.

(12) NPO에 대한 배려

「NPO에의 업무 위탁 추진 방침」에 근거하여 역무 발주의 경우 공익성이 높고, NPO의 특성을 살릴 수 있는 안건은 NPO를 적극적으로 활용하도록 한다.

(13) 중소기업자등의 자주적 노력의 조장

- 1) 각 부국 등은 핫카이드 중소기업 단체 중앙회가 실시 한 관공수자료 작성 보급 사업과 관련된 조사에 적극적으로 협력하고, 중소기업자의 수주 기회의 확보·확대를 위해 효과적인 정보를 중앙회를 통해서 제공하도록 한다.
- 2) 관공수의 수주에 의욕적인 중소기업자 등의 수주 능력의 향상을 위해 중소기업자 등과의 상담을 통해 자격 등록, 입찰 절차 등의 정보를 제공하여 중소기업자 등의 자주적 노력을 조장하도록 하여야 함. 이를 위해 본청 및 지청에 상담 창구(안내 기능)를 설치하고 각 부국 등에도 관공수 상담 담당자를 지정하여 중소기업자들을 대상으로 하는 상담이 원활히 이루어지도록 노력하여야 함. 또 관공수에 관한 입찰 등의 정보의 제공에 있어서 전자적 수단 등 효과적 방법을 검토하여 시행하도록 하여야 한다.

(14) 고용 확보와 관련된 조치

물품 등의 발주에 있어서 수주한 중소기업자 등에 대해 어려운 고용 사정을 감안하여 고용의 유지에 노력하도록 권고하여야 하며, 특히 공사의 발주에 있어서는 계절 노동자 및 이직자의 적극적인 고용이 이루어지도록 노력하여야 한다.

4. 도의 생산품의 적극적 활용의 촉진

물품 등의 발주에 있어서는 해당 발주 물품(구입 물품, 역무의 이행 과정에서 사용된 물품을 포함) 및 해당 발주공사에 대해 사용된 자재를 도에서 생산된 제품을 적극적으로 사용하도록 노력하여야 하며, 특별한 경우를 제외하고는 다음의 조치를 취하여 직접적인 종목 지정과 원재료 등의 간접의 종목 지정 등을 실시하여야 한다.

- (1) 공사의 경우 사용 가능한 도 생산 자재의 정보를 수집하여 일람을 작성·제시하여 도 산품이 적극적으로 활용되는 것을 촉진하도록 한다.

- (2) 도가 실시하는 각종 대회 등의 기념품 등의 발주에 있어서는 원칙적으로 도의 생산품을 사용하여야 한다.

5. 방침의 추진을 위한 조치

- (1) 각 부국 등의 장은 본 방침의 취지를 근거로 하여 물품 등의 발주 시에 유의하여야 할 사항을 관련 요강(要綱), 요령 또는 사무 취급에 규정하여 각각의 실정에 맞게 중소기업자 등의 수주기회의 확보·확대를 도모하도록 한다.
- (2) 본 방침의 취지에 대해 각 시읍면 및 도의 출자법인에 대하여 중소기업자 등의 수주기회의 확보·확대를 위한 조치를 강구하도록 요청하여야 한다.
- (3) 각 부국 등은 매년도의 중소기업자 등에 대한 발주실적으로 파악하여야 한다.
- (4) 본 방침은 사회 정세 등의 변화나 국가가 매년 책정한 「중소기업자에 관한 나라등의 계약의 방침」을 검토하여 필요한 사항을 재검토하여야 한다.

2003년 11월

北海道

3. SOC 민간투자사업의 확대

여기에서 SOC민간투자 사업의 확대 현황을 소개하고 있는 이유는 정부의 SOC투자 규모 축소와 민간투자 비율의 상승이 중소·중견 건설업체의 수주감소로 이어지고 있음을 보여주기 위해서이다.

SOC 민간투자 사업은 도로·철도·항만·발전소 등 사회간접자본 시설을 민간사업자가 자기 자금을 조달하여 건설한 후 정부와 합의된 사용기간 동안에 이용자로부터 시설 사용료를 징수하여 회수하는 사업이다.

이와 같은 민간투자 사업은 1994년 8월 ‘민자유치촉진법’의 제정으로 도입되었고, 1998년 12월 ‘민간투자법’으로 전면 개편되어 본격적인 활성화 단계에 접어들고 있다.

매년 실제 투입되는 민간 투자 자금액을 보면 1998년 5,000억원 수준에서 2004년에는 2조5천억원 수준으로 5배 정도가 증가하고 있다. 이에 따라 중앙정부의 SOC 투자에서 민간 투자가 차지하는 비중은 <부표-1>에서 보는 바와 같이 1998년 4.4%에서 2004년 12.7%로 증가하였다.

정부의 SOC 투자 규모 축소와 민간투자 비율의 상승은 민간투자 사업에 참여할 여력이 없는 중소·중견 건설업체의 입장에서는 건설물량의 축소라는 결과로 이어지고 있다. 따라서 이러한 SOC 민간투자 사업의 추진에 있어서도 대중소 건설업체의 균형 발전을 고려할 수 있는 제도적 장치가 필요하다.

<부표-1> SOC 민간투자 비중의 변화 추이

(단위 : 조원, %)

구분	'95~97	1998년	1999년	2000년	2001년	2002년	2003년	2004년
전체SOC투자	25.6	12.2	14.3	15.2	15.7	17.6	20.4	19.8
－ 재정투자	25.3	11.7	13.5	14.2	15.2	16.0	18.3	17.3
－ 민간투자	0.3	0.5	0.8	1.0	0.6	1.6	2.1	2.5
민간투자 비중	1.2	4.4	5.6	6.5	3.8	9.4	10.4	12.7

주 : 2001년은 전년의 신공항 고속도로 완공에 따른 일시적 감소를 보이고 있으며, 2004년은 계획임.
자료 : 기획예산처, 2004.

4. 턴키발주의 증가

턴키발주의 증가 또한 참가 여력이 떨어지는 중소·중견 건설업체들에게는 상대적으로 물량 감소로 이어지고 있음을 알 수 있다.

턴키발주 방식이란 정부가 제시하는 공사일괄입찰 기본계획 및 지침에 따라 입찰시에 그 공사의 설계서와 기타 시공에 필요한 도면 및 관계서류를 작성하여 입찰서와 함께 제출하는 입찰 방식을 말한다.

최근 공공공사에 대한 최저가낙찰제의 확대로 건설업체들의 수익률이 감소할 것으로 예상되는 가운데 상대적으로 높은 수익률이 예상되는 TK공사에 건설업체들의 관심이 높아지고 있다.

그러나 일부 대형건설업체들의 턴키공사에 대한 과점 현상(2002년의 경우 총 물량 5조 2천억원 중 6개 대형업체가 3조 4천억원을 수주하여 65%정도의 점유율을 기록하였다.

<부표-2> 턴키공사 규모 증가 추이

(단위 : 조원, %)

구분	2001년	2002년	2003년	2004년
턴키발주 물량	3.1 (60건)	5.2 (49건)	4.5	
공공공사에서 차지하는 비중	10.9	17.0	14.0	

자료 : 건설교통부

이러한 상황에서 정부는 턴키공사 확대 계획과 함께 중견건설업체의 참여를 통한 경쟁성과 설계접수 평가 방법의 개선을 통한 공정성의 제고를 지향하는 제도 개선을 2003년 7월 시행하였다.

우선 설계 심의위원을 평가위원과 기술위원으로 이원화하여 평가위원이 기술위원과 참여업체간 공개토론 결과를 평가하는 공개 토론방식으로 전환하여 그 동안 꾸준히 제기되어온 로비의 관행의 근절을 도모하였다.

다음으로 제출서류도 개략 설계서만을 제출토록 대폭 간소화하여, 중견건설업체의 비용부담을 현재의 1/3수준으로 경감토록 하여 중견건설업체의 참여를 확대하였다.

또 턴키대상 공사의 선정은 과거에는 해당 발주기관에서 결정하였으나, 2003년 7월

부터 중앙건설기술심의위원회에서 결정하도록 하여 무분별한 턴키발주를 지양하도록 조치하였다.

턴키대상 공사의 선정 과정을 보면 우선 발주청은 당해 연도이후에 집행 할 대형공사 또는 특정공사에 대하여 기본설계를 시행하기 전에 「대형공사집행계획서」를 작성하여 매년 1월15일까지 중앙건설기술심의위원회에 심의를 요청하여야 한다. 이때 발주청은 집행할 공사를 ‘대안입찰’, ‘일괄입찰(턴키)’, ‘기타공사’로 구분하여야 한다.

중앙건설기술심의위원회는 다음 <부표-3>의 대형공사 입찰방법 심의 분류 대상 시설에 대하여 고난도·고기술이 요구되는 신규복합공종 공사중 민간이 보유한 기술력과 창의력의 활용이 필요한가를 중심으로 다음의 기준(대형공사입찰방법심의기준 제4조 2항)에 입각하여 턴키발주여부를 심의하여야 한다.

- 공종간 상호 연계정도가 복잡하여 설계시공의 일괄시행이 필요한 경우
- 공사기간이 촉박하여 공기단축이 필요한 경우
- 복합공종으로서 설계와 시공을 분리발주할 경우 빈번한 설계변경이 예상되는 경우
- 시설물의 성능확보를 위하여 기자재 공급자가 직접 설계와 시공을 하여야 하는 경우
- 설계VE 또는 신기술·신공법의 적용으로 경제적인 대안의 활용이 필요한 경우

<부표-3> 대형공사 입찰방법 심의 분류 대상시설

분 야	분 류 기 준	비 고
토 목	<ul style="list-style-type: none"> - 현수교, 사장교, 아치교, 트러스교 등 특수교량 - 댐, 공항, 항만, 배수갑문, 하저터널 - 첨단교통체계시설 	
건 축	<ul style="list-style-type: none"> - 상징성·예술성·창의성이 요구되는 건축물 - 공동주택, 학교 - 대경간구조 등 특수공법 구조물 공사 - 환승·복합 역사 	
플랜트	<ul style="list-style-type: none"> - 다수의 기자재 공급자가 참여하는 플랜트설비 공사 - 고도처리방식에 의한 정수장, 하수폐수처리 공사 - 폐기물소각시설 - 열병합·화력발전설비 공사 	

자료 : 대형공사입찰방법심의기준 별표.

부록2: 미국 연방정부의 중소기업설업(small business) 분류 기준

Sector 23- Construction			
Subsector 236- Construction of Buildings			
NAICS codes	NAICS U.S. industry title	size standards in millions of dollars	size standards in number of employees
236115	New Single-Family Housing Construction (except operative builders)	\$ 28.5	.....
236116	New Multifamily Housing Construction (except operative builders)	\$ 28.5	.....
236117	New Housing Operative Builders	\$ 28.5	.....
236118	Residential Remodelers	\$ 28.5	.....
236210	Industrial Building Construction	\$ 28.5	.....
236220	Commercial and Institutional Building Construction	\$ 28.5	.....
Subsector 237- Heavy and Civil Engineering Construction			
237110	Water and Sewer Line and Related Structures Construction	\$ 28.5	.....
237120	Oil and Gas Pipeline and Related Structures Construction	\$ 28.5	.....
237130	Power and Communication Line and Related Structures Construction	\$ 28.5	.....
237210	Land Subdivision	\$ 6.0	.....
237310	Highway, Street, and Bridge Construction	\$ 28.5	.....
237990	Other Heavy and Civil Engineering Construction	\$ 28.5	.....
EXCEPT,	Dredging and Surface Cleanup Activities ²	² \$ 17.0	.....
Subsector 238- Specialty Trade Construction			
238110	Poured Concrete Foundation and Structure Construction	\$ 12.0	.....
238120	Structural Steel and Precast Concrete Construction	\$ 12.0	.....
238130	Framing Construction	\$ 12.0	.....
238140	Masonry Construction	\$ 12.0	.....
238150	Glass and Glazing Construction	\$ 12.0	.....
238160	Roofing Contractors	\$ 12.0	.....
238170	Siding Contractors	\$ 12.0	.....
238190	Other Foundation, Structure, and Building Exterior Contractors	\$ 12.0	.....
238210	Electrical Contractors	\$ 12.0	.....
238220	Plumbing, Heating, and Air-Conditioning Contractors	\$ 12.0	.....
238290	Other Building Equipment Contractors	\$ 12.0	.....
238310	Drywall and Insulation Contractors	\$ 12.0	.....
238320	Painting and Wall Covering Contractors	\$ 12.0	.....

NAICS codes	NAICS U.S. industry title	size standards in millions of dollars	size standards in number of employees
238330	Flooring Contractors	\$12.0	.....
238340	Tile and Terrazzo Contractors	\$12.0	.....
238350	Finish Carpentry Contractors	\$12.0	.....
238390	Other Building Finishing Contractors	\$12.0	.....
238910	Site Preparation Contractors	\$12.0	.....
238990	All Other Specialty Trade Contractors	\$12.0	.....
EXCEPT,	Building and Property Specialty Trade Services ¹³	¹³ \$12.0	.....

참고문헌

<국내 문헌>

- 김민형·김진아, 중소기업의 경영실태 및 개선 방안, 한국건설산업연구원, 1997.2.
김민형, 건설업의 비제조업 분류에 따른 문제점 및 개선방안-중소건설업지원제도를 중심으로, 한국건설산업연구원, 1998.4
대한건설협회·한국건설산업연구원, 중소기업실태조사·연구보고(1996년도분), 1998.1
대한건설협회, 건설업통계연보, 각 연호
한국건설산업연구원 출장보고서(심규범, 독일), 2004. 3. 29
한국건설산업연구원, 지역제한 및 지역의무공동도급제도 축소에 대비한 지방·중소건설업체 보호·육성방안, 건설산업동향, 2000.10.

<외국 문헌>

- 北海道, 中小企業者等に對する受注機會の確保に關する推進方針, 2003년 11.
北海道, 平成16年度における「中小企業者等に對する受注機會の確保に關する推進方針」等の考え方について.
이나마치현, 공구분할발주 관련 사무 처리, 2001.
미야기현 건설공사와 관련된 경쟁입찰의 참가 등록등에 관한 규정, 2001.7.3, 미야기현 고시 제727호
일본 건설정책연구소, 건설정책 제95호, 2004. 5
일본 건설경제연구소, 지방공공단체 입찰 실태 조사, 2003. 7.
ENR, “The Top 400 Contractors”, 1996 - 2005.

<참고 웹 사이트>

- 미연방중소기업청(Small Business Administration) : www.sba.gov
일본국토교통성 : www.mlit.go.jp

Abstract

A study on procurement policy to balance the share of public works among small, medium and large contractors.

The large contractors argue that the public procurement policy of public works is leaning against large contractors. The small contractors argue that the procurement policy of public works lacks policy measure of enhancing the fair share of small contractors. Also, the medium size contractors argue that the share of medium size contractors has been decreased after IMF currency crisis of 1988. This study evaluated the above arguments and suggest the policy instruments to balance the share of public works among small, medium and large contractors.

The public procurement policy instruments of the United States, Japan and Germany were surveyed. In the United States federal agencies are required to establish contracting goals, such that 23% of all government buys are intended to go to small business. In addition, Contract goals are established for woman-owned business, small disadvantaged business, firms located in historically underutilized business zones and service disabled veteran-owned businesses.

The policy instruments to get such small business contracting goals are set aside for small business and bid preference for small disadvantaged business. In addition, the contracting officer is required to provide a copy of the proposed acquisition package to the Small Business Administration procurement center representative at least 30 days prior to the issuance of the solicitation if the proposed acquisition seeks to package or consolidate discrete construction projects and magnitude of this consolidation makes it unlikely that small business can compete for the prime contractor.

In Japan, central government and local government also establish small business contracting goal to get their fair share. To get the small business contracting goal, the government divide proposed acquisition into small lots. Also, the governments use rank system and bid preference program for local business.

This study proposed the following policy instruments to balance the share of

public works among small, medium and large size contractors.

First, the small and medium size contractors should be redefined and the contracting goals for small, medium and large size contractors should be established respectively.

Second, when the contracting agency determines the delivery method of public works and size of individual proposed acquisition, the contracting agency should consider effects on the share of public works among small, medium and large size contractors.

Third, the contracting agency should be required to open the data concerning the distribution of public works contracts by contractor size.

Fourth, the bid preference for small and/or medium size should be introduced to balance the share of public works among small, medium and large size contractors.

○ 저자소개

이 의 섭 (eslee@cerik.re.kr)

서울대학교 사회과학대학 신문학과 졸업

뉴욕주립대학교 경제학 석사, 박사

뉴욕주 총무처(New York State Depart. of Civil Services) 근무

서울투자자문 자문역 역임

서울시정개발연구원 초빙연구원 역임

현재 한국건설산업연구원 산업연구부장

공정거래위원회 하도급 자문위원 및 정책 평가위원

<주요 저서 및 논문>

“An Analysis of Elementary and Secondary School Choice,” Journal of Urban Economics, 38, 236-251, 1995.

건설공사 연대보증인제도 개선방안, 한국건설산업연구원, 1996.

선진국의 건설보증제도, 한국건설산업연구원, 1997.

연대보증인제도 폐지 및 업무거래제도 개선에 관한 연구, 한국건설산업연구원, 1998.

공동주택의 하자보수 책임 제도 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2002.

건설하도급 계약 관련 제도 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2003 등

강운산(wskang@cerik.re.kr)

충남대학교 법과대학 법학과 졸업
경희대학교 대학원 법학석사(행정법 전공)
경희대학교 대학원 법학박사(행정법, 환경법 전공)
경희대학교 국제법무대학원 외래교수
환경부 금강유역환경청 환경오염방지시설 계획 검토위원
현재 한국건설산업연구원 책임연구원

<주요 저서 및 논문>

북한의 건설제도 조사 연구, 한국건설산업연구원, 1998.
환경법상 경제적 유인제도에 대한 법경제학적 연구, 경희대학교 대학원 박사학위논문, 2000.
골재 채취 제도의 개선방안 연구, 한국건설산업연구원, 2001.
학교용지부담금 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2003.
기후변화가 건설업에 미치는 영향과 대응 방안, 한국건설산업연구원, 2004.
건설공사 환경보전비 계상 제도의 문제점과 개선 방안, 한국건설산업연구원, 2004 등