

## 문제의 제기

- 지난 1998년 10월 규제개혁위원회에서는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 시행 범위를 축소하기로 결정하였고, 이에 따른 후속 조치가 추진되고 있음

2000년 1월부터  
국가기관의  
지역의무공동도급  
대상범위가 78억원  
미만에서 50억원  
미만으로 축소 예정.

- 국가기관 공사의 지역의무공동도급 대상 범위를 78억원 미만에서 50억원 미만으로 축소하는 내용의 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하 「국가계약법」으로 함)」 시행령이 개정되어(1999년 9월) 2001년 1월부터 시행될 예정임.

- 30억원 미만의 국가기관 공사와 50억원 미만의 지자체 공사에 대하여 의무적으로 적용하게 되어 있는 현행 지역제한입찰제도의 대상 범위 역시 2000년 말까지 축소 시행하기로 의결한 바 있음.

- 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도는 사실상 지방소재 중소기업의 물량 확보에 큰 영향을 미치는 제도로서 축소 내지 폐지시 지역 건설업체 및 경제에 미치는 영향이 심각할 것으로 예상되어, 이에 대응한 효과적인 지방·중소건설업체 보호·육성정책의 대안 마련이 시급히 요청됨.

21세기 시장원리에  
부합하는  
지방·중소건설업  
보호·육성 정책 방안  
수립 시급히 요청.

- 본 연구는 이러한 배경에서 21세기 시장원리에 부합하는 지방·중소건설업 보호 정책의 방향을 설정하고, 현 단계에서 필요한 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 개선 방안을 제시하고자 함.

## 지역제한 및 지역의무공동도급 제도의 개관

### □ 제도 운영의 실태

- 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도는 제도 시행의 시점과 명분은 다소 상이하나 실질적으로는 지방소재 중소기업의 수주 물량 확

\* 윤영선 선임연구위원(행정학박사, 팀장), 이석목 연구위원(도시계획학박사), 이상호 연구위원(행정학박사), 김민형 부연구위원(경영학박사), 강운산 책임연구위원(법학박사)

보에 기여하는 목적으로 운영되고 있음.

지역제한입찰제도와  
지역의무공동도급제도는 지방소재  
중소건설업의 수주  
물량을 확보해 주기  
위한 실질적인 제도적  
장치로서의 역할을  
수행해 오고 있음.

- 지역제한입찰제도는 일정금액 이내의 공공공사에 대한 입찰자격을 공사현장이 있는 사·도에 주된 영업소를 둔 업체로 제한하는 제도임.
- 「국가계약법」 시행령 제21조 제2조 제6항과 「지방재정법」 시행령 제70조 제4항에 근거하여 운영되고 있음.
- 일반공사의 경우 국가기관 공사는 30억원 미만, 그리고 지방자치단체 공사는 50억원 미만에 대하여 적용되고 있음.
- 지역의무공동도급제도는 해당 소재 지역업체의 공동 참여를 의무화하는 제도로서 1994년에 처음 도입되어 시행되고 있음.
- 「국가계약법」 시행령 72조에 근거를 두고 있으며 국가기관 공사의 경우 현행 78억원 미만에서 2001년 1월부터는 50억원 미만으로 축소하기로 되어 있으며, 지방자치단체공사는 미정임.
- 현행 지역의무공동도급 공사의 대상 범위는 정부조달협정에서 허용 가능한 범위를 기준으로 설정되어 있음.

**<표 1> 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 적용대상 범위**  
(일반공사의 경우)

구분	국가기관 공사	지방자치단체 공사
지역제한입찰제도	30억원 미만	50억원 미만
지역의무공동도급제도	50억원 미만 <sup>주)</sup>	234억원 미만

주: 국가기관 공사의 지역의무공동도급제도는 2001년 1월부터 78억원 미만에서 50억원 미만으로 축소하기로 결정되어 있음.

#### □ 제도개선 관련 이슈와 현안

- 중소기업에 대한 보호·육성의 논리는 일반적인 중소기업 정책의 필요성에 대한 논쟁으로부터 타당성과 문제점을 발견할 수 있음
- 중소기업은 지역내지 서민경제의 고용과 부가가치를 창출하는 기초적 산업으로서의 역할을 수행하고, 국가 경제적인 측면에서는 업

중소건설업 보호정책은 지역 및 서민경제의 활성화에 이바지하는 반면, 시장경제의 효율성을 저해하는 문제점도 있음.

역 및 사업구조의 다양화를 피하고, 경제력 집중을 방지하고 경기불황에 유연하게 대처 할 수 있는 등의 장점이 있기 때문에 보호·육성할 필요가 있는 것으로 강조되고 있음

- 이에 비하여 과도한 중소기업 보호·육성정책은 자유경쟁의 시장 원리가 제공하는 경제적 효율성을 떨어뜨릴 수 있으며 장기적으로는 중소기업의 육성에 도움을 주지 못할 가능성도 있음.

- 규제개혁위원회에서는 인위적으로 행정구역을 기준으로 입찰 참가자격을 제한하거나 의무화하는 것은 시장경제 원리에 배치된다고 보고 이 제도의 축소 조치를 추진하고 있음.

- 또한, 국가기관 발주공사의 경우에는 전체 국민이 부담하는 재원으로 시행되는 공사에 대하여 특정지역 업체의 수주를 유리하게 하므로써 형평성 차원의 문제가 야기되는 것으로 지적.

- 그리고, 지역의무공동도급제도에서 공동수급체의 구성을 강제하는 것은 수주활동의 자율성을 저해할 뿐만 아니라 수주와 관련된 부조리 및 정보왜곡 등을 발생시키는 것으로 봄.

국가기관공사의 지역의무공동도급 대상 범위를 축소하기로 결정한 상황에서 지방자치단체공사의 지역의무공동도급 대상 범위를 어떻게 결정할 것인가 하는 문제가 시급한 현안으로 부각되고 있음.

- 이에 대하여 지방소재 중소기업체들은 이들 제도가 축소내지 폐지될 경우 사실상 수주 물량 확보에 큰 애로를 겪을 것으로 보고 있음.

- 면허제도의 완화로 건설업체 수가 급증하여 지역업체의 수주물량이 줄어드는 상황에서 지역업체의 대량 도산 방지와 지역경제 활성화의 유도를 위하여 이들 제도가 필요하다는 인식을 갖고 있음.

- 특히, 지역의무공동도급제도가 없어지는 경우 대형 공공공사에 대한 지방소재 중소기업체의 수주 기회는 원천적으로 봉쇄될 것으로 판단.

- 이와 관련 국가기관공사의 지역의무공동도급제도를 축소하기로 결정한 상황에서 지방자치단체 공사의 적용 대상범위를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 시급한 현안으로 대두되고 있음.

- 국가기관 공사의 적용 근거가 되고 있는 「국가계약법」의 관련규정에 준거하여 「지방채정법」상의 지방자치단체공사의 지역의무공동도급 대상 범위가 결정되고 있으며, 따라서 어느 정도 범위로 결정할 것인가가 현안이 되고 있음.

- 법적인 측면에서 관련 규정의 검토와 더불어 실질적으로 지자체 공사의 대상범위를 축소 조정할 필요가 있는가에 대한 판단이 요구됨.

## 지역제한 및 지역의무공동도급제도 축소시행의 파급효과 분석

### □ 지방·중소건설업체의 수주 실태

서울업체에 비하여 지방업체들은 평균수주액이 낮을 뿐만 아니라, 주로 자기 지역 내에서 수주활동을 하고 있음.

- 1998년 현재 건설업체의 소재지별 평균 수주액은 서울지역 업체가 331억원인 반면, 6대 광역시 업체의 평균 수주액은 89억원, 도단위 업체는 57억원으로 나타나고 있음.
- 6대 광역시와 도단위 업체의 평균 수주액은 전국 평균보다 낮으며 각각 서울 업체 평균 수주액의 27%와 17%수준에 머물고 있음.
- 이를 통하여 서울지역에 비하여 지방이 수주능력이 떨어지는 중소기업들의 비중이 높다는 것을 알 수 있음.

<표 2> 권역별 업체의 평균수주금액(1998)

(단위: 억원, 개)

권역별 업체 \ 수주액	총수주액	업체수	평균수주액
전국	470,802	4,198	112
서울	254,437	769	331
6대 광역시	57,782	651	89
도	158,577	2,778	57

- 권역별 업체의 지역별 수주 비중을 보면, 서울지역 업체는 기타 지역에서의 수주 비중이 높은 반면, 6대 광역시 업체는 자기 지역과 기타 지역에서의 수주 비중이 거의 반반이고, 도단위 업체는 서울지역 업체와 반대로 자기 지역에서의 수주 비중이 더 높게 나타남.
- 서울지역업체는 기타 지역에서 79.3%를 수주한 반면, 6대 광역시 소재 업체들은 자기지역에서 46.8%를 수주하고, 기타지역에서 53.2%를 수주하였고, 지역 업체들은 자기지역 수주금액이 71.8%로 압도적으로 높게 나타났음.

- 이는 서울지역 업체들은 전국을 대상으로 수주를 하는 반면, 지방 특히 도지역 업체들은 주로 자გი지역 내에서 수주활동을 하고 있음을 나타냄.

<표 3> 권역별 업체의 수주지역 비중(1998)

(단위: %)

수주지역 권역별 업체	건수		금액	
	자기지역	기타지역	자기지역	기타지역
서울	36.0	64.0	20.7	79.3
6대 광역시	66.5	33.5	46.8	53.2
도	87.1	12.9	71.8	28.2

금액기준으로  
6대 광역시와  
도의 발주물량은  
자기지역 업체보다  
서울지역 업체가  
더 많이 수주하고  
있음.

- 반대로 지역별 발주 물량의 권역별 업체의 수주 비중을 살펴보면, 금액 기준으로 서울지역에서 발주되는 물량은 서울 업체가 80%이상을 수주하는 반면, 6대 광역시와 도의 발주 물량은 자기지역 업체보다 서울지역 업체가 더 많이 수주하고 있음.
- 서울에서 발주되는 물량의 80.9%를 서울 업체가 수주하는데 비하여 6대 광역시는 자기지역 업체가 27.8%만을 수주하였음.
- 또한, 도단위의 경우도 자기지역 업체 수주 비중은 33.5%인 반면, 서울지역 업체는 이보다 더 많은 51.0%를 수주하였음.
- 건수기준으로는 서울지역 업체의 6대 광역시 또는 도의 수주 비중이 20%인 반면, 금액기준으로는 50%내외인 것으로 나타나 지방의 대형공사는 대부분 서울지역 업체가 수주한 것을 알 수 있음.

<표 4> 지역별 발주물량과 권역별 업체 수주비중(1998)

(단위: %)

권역별업체 발주지역	건수			금액		
	자기 지역업체	서울 업체	기타 업체	자기 지역업체	서울 업체	기타 업체
서울	79.6	-	20.4	80.9	-	19.1
6대 광역시	57.6	17.1	25.3	27.8	45.7	26.9
도	77.1	13.3	9.6	33.5	51.0	15.5

- 이상의 수주 실태분석을 통하여 서울지역 업체와 지방 업체의 수주 경쟁력의 차이를 분명하게 인식 할 수 있음.
- 지역제한입찰과 지역의무공동도급 같은 강력한 지방·중소업체 보호 장치가 없을 경우 현실적으로 지방소재 업체의 수주 물량은 더 떨어질 가능성이 높음을 시사하고 있음.

1998년도  
공사금액 기준으로  
국가기관공사의  
지역의무공동도급  
대상 범위가  
50억원으로 축소될  
경우 지역업체의  
수주물량이 최대  
3,000억원까지  
축소되고, 모든  
공공공사에 똑같이  
적용될 경우에는  
최대 3조 4천억원  
정도까지 지역업체의  
수주 물량이 영향을  
받을 것으로 추정됨.

#### □ 제도 축소에 따른 지역업체 수주물량 축소 효과

- 본 효과분석은 1998년도 지역별, 규모별 일반건설업체의 수주실적 통계 자료를 이용하여 제도 변경에 따른 영향을 최악의 시나리오 하에 예상 가능한 최대치로 추정한 것임.

#### <지역의무공동도급 축소시의 효과>

- 2001년 1월부터 국가기관공사의 지역의무공동도급 대상 범위를 78억원에서 50억원으로 축소하는 경우 지역업체의 수주 물량이 최대 3,000억원 정도까지 감소할 것으로 예상됨.
- 1998년도 기준 50~78억원대의 국가기관공사는 113건에 7천 40억원 규모이며 이에 현행 지방자치단체의 평균적 지역업체 공동도급 비율 45%를 적용하면 3,168억원 규모로 추정됨.
- 지방자치단체공사에도 지역의무공동도급 대상 범위가 국가기관공사와 똑같이 50억원 미만으로 축소 적용될 경우에는 최대 약 9,000억원의 수주 물량 축소가 예상됨.
- 1998년 기준 지방자치단체의 지역의무공동도급 대상공사인 50억원~234억원대의 물량 규모는 2조원대에 달하고 여기에 지역업체의 평균적 공동도급비율 45%를 적용하면 9천 9억원으로 추정됨.
- 국가기관, 지방자치단체 뿐만 아니라 국영기업체 및 공공단체를 포함한 모든 공공공사의 지역의무공동도급 대상 범위를 50억원대로 축소하면 전체적으로 최대 3조 4천억원 정도까지 해당 지방건설업체 수주물량 축소가 나타날 수 있음.

- 공공단체와 국영기업체의 지역의무공동도급 대상 공사 (50억 ~ 234 억원)는 약 4조 9천억원대로 여기에 45%를 적용하면 약 2조 2천억 원 규모의 물량 축소효과가 추정됨.

#### <지역제한 입찰제도 축소내지 폐지시의 효과>

- 지역제한입찰제도 마저 축소 시행 내지 폐지될 경우에는 지역 중소기업이 영향을 받는 정도는 훨씬 더 크고 심각하게 나타날 것임.
- 국가기관공사에 대하여 지역제한입찰제도가 폐지될 경우에는 약 3 조원 규모의 공사가 영향을 받을 것으로 예상되며, 지방자치 단체공사는 이 보다 큰 7조 7천억원 대의 공사가 영향 범위에 들 것으로 예상됨.

#### <두제도 동시 축소 내지 폐지시의 효과>

현행 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 포괄 대상범위는 전체 공공공사의 약 65%임.

- 현행 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 포괄 대상범위는 전체 공공공사의 약 65%(건설기준으로는 95%이상)로서 동시 축소 내지 폐지시 지방·중소 건설업체에 큰 타격을 줄 것으로 예상됨.
- 그러나, 본 추정은 지역제한입찰 및 지역의무공동도급제도가 축소 내지 폐지될 경우 수주 물량을 직접적으로 잃게 된다는 의미보다는 영향을 받을 수 있는 크기로 보는 것이 타당함.
- 실제로 지역의무공동도급제도가 없어진다 하더라도 지역내 경쟁력이 있는 중소기업체는 공동도급의 파트너로 선정되어 수주할 수 있을 것임.

지역제한입찰 또는 지역의무공동도급제도를 폐지 또는 축소할 경우 경쟁력이 취약한 소규모 약자기업이 가장 많은 타격을 입을 것으로 예상됨.

- 또한, 지역제한입찰 및 지역의무공동도급제도가 축소 또는 폐지된다는 것은 당해 지역에서의 수주 물량을 상실하는 대신 타지역에서의 수주 물량을 더 확보할 수 있는 가능성은 열리게 됨.
- 이런 측면에서 이 제도의 폐지 내지 축소시 가장 심각한 타격을 받은 기업은 지역내에 소재하는 경쟁력이 취약한 기업 또는 소규모 약자 기업들로 예상됨.

## □ 제도 축소에 따른 지역경제 파급 효과

－ 본 제도의 축소 내지 폐지에 따른 영향은 결과적으로 지역경제의 생산 및 고용 등에 마이너스 영향을 미치게 될 것임.

· 지역제한입찰 및 지역의무공동도급제도 축소내지 폐지시의 영향은 지역소재 건설업체에 미치는 영향보다는 지역경제 전체에 주는 파급효과를 분석하므로써 문제의 심각성을 파악할 수 있음.

두 제도를  
완전 폐지 시에는  
지역경제의 생산 및  
고용 등에 미치는  
효과가 유지될 시와  
비교하여 약 15%정도  
감소하는 것으로  
나타남.

－ 경남지역에 대한 사례연구분석 결과에 따르면 두 제도를 완전 폐지 시에는 지역경제의 생산 및 고용 등에 미치는 효과가 유지될 시와 비교하여 약 15%정도 감소하는 것으로 나타남.

· 지역건설산업에 미치는 효과는 유지될 때에 비하여 약 22% 감소하는 것으로 나타남.

－ 지역경제에 미치는 파급효과분석은 본제도의 타당성을 검증할 수 있는 매우 중요한 연구분석이나 현실적으로 기초조사 및 통계자료의 부족으로 충분한 실증분석을 할 수 없는 한계가 있음.

－ 이상의 결과를 종합하면, 지역제한입찰제도 및 지역의무공동도급제도가 지역 건설업체의 수주 및 지역경제에 미치는 영향은 현실적으로 매우 큰 것으로 볼 수 있음.

· 따라서 지방 및 중소건설업의 보호·육성을 위한 종합적인 대응 방안을 고려하지 않은 채 이 제도의 축소 시행을 검토하기는 어려울 것으로 판단됨.

## 외국의 지방·중소건설업 보호·육성 제도

### □ 미국

－ 중소·지역업체 보호를 위하여 명시적으로 입찰 참가자를 제한하는 제도는 없음.



미국의 경우 명시적인 지방·중소업체 보호정책은 없으며, 제한된 범위 내에서 연방정부 또는 주별로 자율적으로 시행.

· 다만, 연방정부 및 각 주가 자발적으로 시행하고 있는 약자기업 또는 지역업체 보호를 위한 제도가 다수 있으나, 그 규모나 효과는 크지 않은 편임.

– 연방정부의 경우 직접적으로 중소·지역업체를 우대하는 제도는 없음.

· 다만, 대규모 공사의 경우 대형 일반업체에게 중소건설업체 활용계획서를 제출케 하여 이를 심사에 반영하는 등 간접적인 중소건설업체 보호 정책을 시행하고 있음.

· 중소기업용 프로젝트를 설정하는(set aside) 경우도 있으나 건설공사에는 적용되지 않고 있음.

– 워싱턴 D.C.에서는 1992년부터 중소 및 약자기업의 보호를 위해 마이너리티(minority) 계약 제도를 운영하고 있음.

· 낙찰자 선정시 지역업체인 경우 5%, 약자기업인 경우 5%, 개발지역기업인 경우 2%의 낙찰가격에 대한 프리미엄을 주며, 따라서 3개 부문 전부를 인정받을 경우 최고 12%까지 가격경쟁에서 우대받을 수 있음

워싱턴 D.C.와 메릴랜드 주에서는 지역 업체가 낙찰가격 경쟁에서 일정한 프리미엄을 받을 수 있는 제도를 운영하고 있음.

– 메릴랜드 주에서는 경쟁업체와의 낙찰 가격 차이가 5% 이내일 경우 지역 중소기업체가 우선적으로 낙찰받을 수 있도록 하는 제도를 운영하고 있음.

· 메릴랜드 주와 동일하게 5% 우대 조치를 적용하고 있는 주의 중소기업체가 입찰하는 경우 상호주의를 적용하여 같은 혜택을 주고 있음.

– 뉴욕 시는 동일한 가격으로 입찰한 경우에는 우선적으로 지역중소업체를 낙찰자로 선정하는 “Bid Match System”제도를 시행하고 있음.

· 그러나, 워싱턴 D.C. 또는 메릴랜드 주와 같은 낙찰가격 우대조치 제도는 시행하고 있지 않음.

· 여성소유 기업 및 소수민족 기업을 위하여 운영하고 있는 “Local Business Enterprise System”은 조만간 폐지할 예정임.

## □ 캐나다

- 미국과 마찬가지로 중소·지역업체를 위해 운용하고 있는 명시적인 제도는 없음.
- 다만, 연방정부 차원에서 소규모 공사(50,000달러 이하)의 경우 데이터베이스(ACCRD; Administration and Control of Contracts Regional Data)를 활용하여 5 ~ 8개의 중소기업체를 윤번제로 선출하여 지명하는 제도를 시행
- 온타리오 주는 25,000달러 미만의 긴급공사의 경우 해당 지역 건설업체로부터 전화 견적을 받아 최저가격 입찰자를 낙찰자로 선정하는 제도를 시행

## □ 영국

- EU규칙(EU rule) 및 납세자 규칙(Taxpayer rule)에 의해 중소기업 또는 지역업체를 우대하는 정책 및 제도를 시행하고 있지 않음.
- 그러나, 지방 공공기관의 경우 발주시 그 지방 노동자의 고용이나 지방 기업에 대한 배려를 하고 있음.
- 스코틀랜드 주에서는 일정금액 이하의 공사에 대해 지역업체가 수행하는 것이 경제적인 경우 지역업체 중에서 공사업체를 선정하는 제도를 운영하고 있음.
- 웨스트민스트 구에서는 지역업체를 우대하는 조치는 없으나, 구내 주민고용의 촉진에 기여한 정도 등에 대하여 조사를 실시하고 있음.

대부분의 유럽  
국가들도 명시적인  
지방·중소업체  
우대정책은 시행하고  
있지 않으며,  
다만 필요한 경우  
정책적 판단을 통하여  
지역업체의 수주를  
유도하는 정책을  
시행하고 있음.

## □ 이탈리아

- 중소기업에 대한 기본 방침을 시장개입을 최소화하는 방향에서 설정하고 있으며 따라서 직접적인 중소·지역업체 보호제도는 없음.
- 지역업체 우대 지원, 지역업체간 자율적 컨소시엄 구성 유도, 중소기업에 대한 컨설턴트 서비스의 간접적인 지원 제도 등을 주로 시행하고 있음.

## □ 프랑스

- 공공계약법에 지역업체 우대 금지가 명시적으로 규정되어 있음.
- 연방정부는 물론 지방자치단체에도 적용되며 따라서 명시적인 중소기업업체 우대제도는 없음.
- 그러나, 지방자치단체 건설공사의 경우에는 분할발주 등을 통하여 소규모 건설업자의 공사수주 물량 확보를 용이하게 하고 있음.

## □ 독일

- 「건설공사청부계약규칙(VOB)」에 명시적으로 대중소 규모별 업체에 대한 차별과 지역업체 우선 조치 등의 금지를 규정하고 있음.
- 그러나, 지역별로 차이는 있으나 지역업체에게 우선적으로 발주하는 사례가 있으며, 분할발주를 통하여 중소기업체를 지원하고 있음.
- 구동독지역의 경우 지역의 경제적 효과를 고려하여 지역업체에 우선 발주하는 경우가 있음.

## □ 일본

일본은 우리나라와 같이 지방·중소업체를 배려하는 명시적이고, 적극적인 제도들을 시행하고 있음.

- 지방 및 중소기업체 보호를 위한 정책적 배려를 많이 하고 있는 편이며, 크게 다음 다섯 가지의 관련 제도가 있음.
- 첫째, 복수의 기업이 공동기업체를 형성하여 입찰에 참여하도록 발주자가 지정하는 공동기업체제도가 있음.
- 지방자치단체가 지역의 중소기업에게 공사수주 물량을 배분하기 위하여 예비지명방식을 활용하여 사전에 대기업그룹과 그 지역의 중소기업체가 공동으로 수주에 참여하도록 유도하는 제도임.
- 둘째, 1996년에 중소기업 보호하기 위한 「관공수(官公需)에 대한 중소기업자 확보에 관한 법률(관공수법)」이 제정되어 시행되고 있음.

- 이 법령에 따라 매년 중소기업을 위한 수주물량을 전체공사 물량의 40% 수준으로 배당하고 있으며, 지방자치단체가 중앙정부보다 비중이 높은 편임.
- 셋째, 건설업체의 규모와 기술력에 따라 등급을 정하여 수주할 수 있는 공사 금액을 지정하는 등급제도가 있음.
- 경영사항 심사의 평점(객관적 사항)에 각 발주자의 판단으로 평가한 공사성적 등의 항목(주관적사항)을 추가해서 A ~ E 까지의 등급을 정하고, 통상적으로 2등급을 뛰어넘는 공사에 대한 참여를 금지하고 있음.
- 넷째, 등급제도와 연계하여 중소기업에게 공사 물량을 더 많이 배분하기 위하여 공사 규모를 더 작게 분할하는 분리·분할발주제도가 시행되고 있음.
- 다섯째, 대부분의 지방자치단체는 지명경쟁입찰 방식의 경우 지명대상을 각 지역의 구역내에 영업소를 설치하고 있는 기업에 한정하는 방법으로 지역업체를 보호하고 있음.

서구 국가의 경우 대부분 시장원리에 위배되지 않는 범위내에서 제한적으로 지방·중소업체 보호를 위한 정책을 시행하고 있는 반면, 일본은 보다 적극적인 정책을 시행하고 있는 편임.

#### □ 시사점

- 서구 국가의 경우 대부분 중소·지역건설업체 보호를 위한 명시적인 제도는 없으며, 다만 시장원리에 위배되지 않는 범위내에서 제한적으로 운용하고 있음.
- 첫째, 소규모 공사에 한정하여 지역내 중소기업이 우선 입찰될 수 있도록 유도하는 제도를 운영하고 있음.
- 둘째, 프로젝트별로 지역 중소기업 및 지역경제에 대한 기여도를 낙찰자 선정에 반영하는 방식이 활용되고 있음.
- 셋째, 대부분의 국가에서 중소기업을 위한 배려로서 분리·분할발주 방식을 활용하고 있음.

일본의  
지방·중소건설업  
보호정책은 최근  
시장원리에 반한다는  
비판을 받고 있는  
실정임.

- 넷째, 미국의 일부 주의 경우 지역내 중소기업에게 낙찰자 선정시 낙찰가격 우대 조치를 제공하고 있음.
- 서구 국가에 비하여 일본은 명시적이고 적극적인 지방·중소건설업 보호제도를 운용하고 있음.
- 지방·중소기업체에게 수주 기회를 제공하기 위하여 공동기업체제 도나 지명경쟁입찰제도를 운용하고 있으며, 일정물량 배분을 위한 관공수법도 시행하고 있음.
- 그러나 최근 일본에서는 이러한 지방·중소건설업 보호제도가 경쟁의 원칙에 위배되고, 중소기업의 육성에 비효율적이라는 비판이 강하게 제기되고 있음.

## 지방·중소건설업 보호·육성 제도의 평가

### □ 우리나라의 관련 제도

우리나라의  
지방·중소건설업  
보호정책은 크게  
입찰참가자격을  
사전에 규제하는  
방식과 낙찰자  
선정과정에서  
지방·중소업체를  
우대하는 방식의  
두가지 유형으로  
구분할 수 있음.

- 첫 번째 유형은 사전에 입찰참가 자격을 규제하는 방식임.
- 여기에는 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도 외에 유자격자 명부에 의한 등급별 경쟁입찰제도, 도급하한제도 등이 있음.
- 두 번째 유형은 낙찰자 선정기준에서 지방·중소건설업체를 우대하는 방식임.
- 여기에는 지역·중소건설업체와의 공동 도급시 가점부여제도, 지방 자치단체 적격 심사시 지역업체에게 유리하게 하는 제도, 대·중소 업체간의 협력관계 평가제도 등이 해당됨.

## □ 관련 제도의 평가

### <관련제도의 유형>

지방·중소건설업  
보호·육성정책은

첫째,

사전에 입찰참가자격을  
규제하는 방식,

둘째,

낙찰선정과정에서

우대조치 등의

인센티브제공 방식,

셋째,

분리·분할발주 등

간접지원방식의

세가지로 구분할 수

있음.

－ 지방·중소건설업 보호·육성 제도는 크게 다음 3가지 유형으로 구분할 수 있음.

－ 첫째, 사전에 업체의 규모 또는 지역 기준에 따라 입찰참가 자격을 제한하는 유형이 있음.

· 이 유형에는 우리나라의 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도, 등급별 경쟁입찰제도와 일본의 공동기업체제도, 등급제도, 지명경쟁 입찰시 지역요건부여 관행 등이 있음.

· 다수의 구미 국가에서는 지방·중소 건설업체를 위하여 사전적으로 입찰참여 자격을 규제하는 제도를 운영하고 있으나 소규모 공사에 국한하고 있음.

－ 둘째, 낙찰자 선정 과정에서 지역 또는 중소기업에게 우대 조치 등의 인센티브를 주는 유형임.

· 미국 일부 주에서 시행하는 지역 중소기업에 대한 낙찰가격 프리미엄제도와 우리나라의 PQ 심사시 공동도급 가점제도, 지방자치단체 적격심사기준을 지역업체에게 유리하게 하는 제도 등이 해당됨.

－ 셋째, 간접지원방식으로서 건설공사를 분리·분할 발주하거나 프로젝트 베이스로 심사·평가하여 지역·중소건설업체의 입찰 참여 및 수주 기회를 확대해 주는 유형임.

· 서구 대부분의 국가와 일본 등에서 분리·분할 발주방식을 적극 활용하고 있음.

· 미국의 연방정부에서는 중소기업업체 활용 여부를 사전 심사에 반영하는 제도를 운영하고 있음.

&lt;표 5&gt; 한국, 일본 및 서구국가의 지방·중소건설업 보호 관련 제도

	한 국	일 본	서구국가
유 형	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 입찰참여 규제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역제한 입찰제도</li> <li>- 지역의무공동도급제도</li> <li>- 등급별경쟁입찰제도</li> <li>- 도급한도제도</li> </ul> </li> <li>◦ 낙찰자선정시 인센티브 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역·중소업체와의 공동도급시 가점 부여</li> <li>- 상대적으로 지역 중소기업에게 유리한 지방 자치단체 적격심사기준</li> <li>- 대중소업체간의 협력 관계 평가 및 인센티브 제공</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 입찰참여 규제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동기업체제도</li> <li>- 등급제도</li> <li>- 지명 경쟁 입찰시 지역요건 부여</li> </ul> </li> <li>◦ 간접지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분리·분할발주</li> <li>- 관공수법</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>◦ 입찰참여 규제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역 소규모공사에 대한 지방 영세·약자기업 우선 입찰유도</li> </ul> </li> <li>◦ 낙찰자 선정시 인센티브 제공               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역업체에 대한 낙찰가격 우대 조치</li> </ul> </li> <li>◦ 간접지원               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분리·분할 발주</li> <li>- 프로젝트별 지역중소건설업 활용도 심사 평가</li> </ul> </li> </ul>
특 징	◦ 직접적이고 명시적인 입찰참여규제방식 중심	◦ 지방중소업체를 위한 입찰참여 규제를 관행화된 형태의 제도로 운영	◦ 직접적 입찰참여규제는 제한된 범위내에서 적용하고 상대적으로 시장경쟁체제에 영향이 적은 방식을 중심으로 간접지원

## &lt;평가 기준&gt;

- 지방·중소건설업 보호·육성제도는 다음 세가지 평가 기준을 통하여 평가할 수 있음.

· 첫째, 지역·중소건설업의 보호를 통하여 지역경제 활성화에 미치는 단기적 효과

· 둘째, 지역·중소건설업의 육성을 통하여 지역경제의 건실한 성장에 미치는 장기적 효과

사전적 입찰참여 규제 방식은 단기적으로 지역 중소기업 보호와 지역경제 활성화에 미치는 효과가 가장 크게 나타남.

· 셋째, 보호 또는 육성정책으로 인하여 발생하는 경쟁 제한에 따른 소비자 후생에 미치는 부정적인 효과

## &lt;평가 결과&gt;

- 사전적 입찰참여 규제 방식은 단기적으로 지역 중소기업 보호와 지역경제 활성화에 미치는 효과가 가장 크게 나타남.

· 이에 비하여 경쟁을 인위적으로 제한하므로써 장기적인 중소기업

중소건설업 육성 및  
소비자 후생에 미치는  
효과는 사전적  
입찰참여규제방식이  
낙찰자 선정시  
인센티브 제공 및  
간접지원방식보다  
못한 것으로 평가됨.

육성과 소비자 후생에는 부정적인 영향을 미침.

- 낙찰자 선정시 인센티브 제공 방식은 경쟁 참여에 대한 제한을 두지 않으므로써 단기적인 지역경제 효과는 사전적 입찰참여 규제 방식보다 적게 나타남.
- 반면, 장기적인 중소기업 육성 및 소비자 후생에 미치는 영향은 사전적 입찰참여 규제 방식보다 부정적 영향이 작게 나타남.
- 간접지원 방식은 프로젝트별로 선별하므로써 장·단기적인 중소기업 보호 및 육성과 지역경제에 긍정적인 효과를 미침.
- 종합적으로 단기적인 지역 중소기업 보호 및 지역경제 활성화에 미치는 효과는 사전적 입찰참여 규제방식이 가장 크게 나타남.
- 반면, 장기적인 중소기업 육성에 미치는 효과는 사전적 입찰참여 규제방식이 가장 부정적인 반면, 간접지원 방식이 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단됨.
- 시장경쟁체제 유도와 소비자 후생에 미치는 효과는 사전적 입찰참여 규제방식이 낙찰자 선정시 인센티브 제공과 간접지원 방식보다 부정적인 영향이 더 크게 나타남.

사전적 입찰참여  
규제 방식보다는  
낙찰자 선정시  
인센티브 제공,  
간접지원 방식이  
보다 선진화된  
지방·중소건설업체  
보호·육성정책으로  
평가됨.

- 이상의 분석 결과로부터 시장경제의 전체적 효율성 측면에서 볼 때 사전적 입찰참여 규제 방식보다는 낙찰자 선정시 인센티브 제공 방식과 간접지원 방식이 보다 선진화된 지방·중소건설업체 보호·육성 정책으로 평가됨.
- 사전적 입찰참여 규제 방식보다는 낙찰자 선정시 인센티브 제공, 간접지원 방식 순으로 장기적인 지역 중소기업체의 경쟁력 강화에 이바지하는 효과가 큰 것으로 판단됨.



&lt;표 6&gt; 지방·중소건설업 보호 육성정책의 유형별 효과 평가

	사전적 입찰참여 규제	낙찰자 선정시 인센티브 제공	간접지원
단기적 지역경제 활성화 및 중소건설업 보호효과	◎	○	○
장기적 중소기업 육성 및 지역경제 성장 효과	△	□	○
시장경쟁체제 유도 및 소비자 후생효과	△	□	□

주 : ① ◎ 큰 긍정적 효과, ○ 다소간의 긍정적 효과, △ 부정적 효과, □ 효과의 정도가 미미하거나 정확히 판단하기 어려움.

② 간접지원방식은 분리·분할 발주와 프로젝트별 심사평가방식을 포괄함.

## 지방·중소건설업 보호·육성 제도의 개선방안

### □ 관련 제도의 도입 여건 분석

#### <도입을 위한 기본 여건>

낙찰자 선정시  
인센티브 제공 방식과  
간접지원방식은  
발주제도의 선진화가  
이루어져야 시행의  
효과가 극대화될 수  
있음.

－ 중소기업 및 지방건설업을 보호하기 위한 제도는 각각 장·단점이 있는 방식으로 그 나라의 경제사정과 건설산업 관련 제도의 종합적 여건에 따라 선택되어야 할 것임.

· 단기적으로 지방 중소기업 보호와 지역경쟁의 활성화가 절실한 경우에는 불가피하게 사전적 입찰 참여 규제방식이 선택되지 않을 수 없음.

· 그러나, 장기적인 지역 중소기업의 경쟁력 강화와 시장경쟁체제의 유도를 통한 소비자 후생의 증진을 위해서는 사전적 입찰참여규제 중심에서 낙찰자 선정시 인센티브 제공 또는 간접 지원 방식으로의 전환이 요구됨.

－ 사전적 입찰참여 규제방식은 쉽게 도입할 수 있는 반면, 나머지 두 방식은 발주제도의 선진화와 병행되지 않으면 시행 효과가 떨어지거나 문제가 발생함.

· 낙찰자 선정시 인센티브제공 방식은 최저가 낙찰제 하에서 시행될 경우 직접적인 효과가 크게 나타남.

- 간접지원 방식은 프로젝트별 심사평가를 전제로 하므로 이와 관련된 발주제도의 자율성 및 전문성 확보가 미흡한 경우에는 시행되기 어려움.

#### □ 우리나라의 도입여건과 기본 방향 설정

현재 우리나라의 경제적, 제도적 여건을 종합 고려할 때 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도의 급격한 축소는 바람직하지 않으며, 장기적인 관점에서 다른 제도로의 이행을 유도하여야 할 것임.

- 경제적 측면에서 보면, 현재 우리나라는 지역 중소건설업을 보호하기 위한 정책이 우선적으로 요구되고 있음.
- IMF 관리체제 이후 건설산업의 위기 상황이 심화되고 있으며 중소 건설업에 크게 의존하고 있는 지역경제 역시 심각한 타격을 받고 있는 실정임.
- 따라서 지역경제 활성화를 최우선적으로 고려할 필요성이 있으므로 현행 지역제한 및 지역의무공동도급제도와 같은 사전적 입찰참여규제방식은 당분간 유지될 필요가 있음
- 제도적인 측면에서 볼 때 아직 우리나라는 낙찰가격 프리미엄 제공 방식과 간접지원방식을 시행할 여건이 되어 있지 않음.
- 낙찰자 선정시 낙찰가격 프리미엄 제공 방식은 최저가 낙찰제가 정착될 때 효과를 거둘 수 있으나 현재 우리나라는 2001년부터 대형공사부터 도입할 예정으로 있음.
- 현행 PQ제도와 적격심사제도상의 인센티브 제공 방식은 직접적인 효과가 적게 나타남.
- 간접지원 방식의 전제 조건인 프로젝트별 심사평가에 대한 발주자의 자율성 및 전문성 확보 역시 아직은 미흡한 실정임.
- 이상의 상황을 종합 검토할 때 현 단계에서는 지역제한입찰제도 및 지역의무공동도급제도와 같은 사전적 입찰참여 규제 방식의 유지 시행이 불가피할 것으로 판단됨.
- 그러나, 향후 발주제도의 개선과 함께 시장경쟁 체제에 미치는 부정적인 영향이 적으면서 지역 중소기업체의 보호·육성에 긍정적인 효

과를 주는 낙찰가격 프리미엄 제공과 간접지원 방식의 도입을 추진해 나갈 필요가 있음.

- 이를 위한 전제로서 현행 중앙 발주시스템에서 수요기관이 직접 발주하는 분산발주 시스템으로의 이행이 요구됨.

현재 여건으로는  
지자체 공사의  
지역의무공동도급제도  
는 현행대로  
234억원대를  
유지하는 것이  
바람직 할 것임.

#### □ 단기적 개선 방안 : 현행 지역제한 및 지역의무공동도급제도의 개선방안

- 이상의 상황을 종합 고려하여 단기적으로는 지역제한입찰제도와 지역의무공동도급제도를 현행대로 유지하는 것이 적절할 것으로 판단됨.
- 즉, 지역제한입찰제도는 현행 국가기관 공사 30억원, 지자체 공사 50억원의 범위에서 유지될 필요가 있음.
- 또한, 지역의무공동도급제도는 국가기관 공사는 2001년부터 50억원으로 축소하되, 지자체 공사는 현행대로 234억원대를 유지할 필요가 있음.
- 이와 함께 지방자치단체 주도의 지방 중소기업 보호·육성 제도의 시행을 유도해 나가는 방안을 적극 검토할 필요가 있음.
- 지역의무공동도급제도의 경우 「지방채정법」에 지역의무공동도급 공사의 범위와 의무 도급을 등을 해당 지자체의 조례로 정하여 자율적으로 운영하도록 법규의 개정 검토 필요
- 지방자치단체 공사의 경우 자체 발주 방식의 제도화를 유도할 필요가 있음.