‘ 성실하게 경쟁하는 업체가 보호 · 육성되어야 한다 ’

- 선진외국제도의시사점, 일본외에는경쟁제한정책사례드물어 -

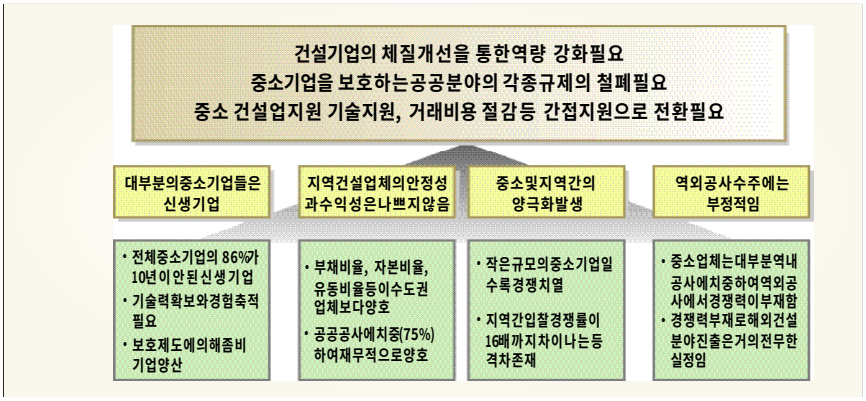
우리나라 대형 건설업체와 중소 건설업체의생산성격차및 수주양극화는확대되고 있다. 건설업체의 86%는 10년이 안 된 신생 업체이며, 이들 업체들은기술력확보와 경험을 축적해야 향후 지속적인 성장이 가능하다. 지방중소 건설업체에 비해수도권업체의경영상태가양호하지는않다. 지역 업체는 보호제도로 인하여 수주 물량과 수익성을 보장받고 있기 때문이다. 하지만 정부공사의 입찰 경쟁률은 하위 업체로 갈수록 심해져 실질적인 지원 효과가 미약하다. 또한, 지역간입찰경쟁률이약16배 차이가나는등지역격차도매우심하다.

선진국의 보호 제도는

신자유주의 이념에 가장 충실한 미국의 연방 정부는 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는제도(Set Aside)를시행하고있다. 캘리포니아주는 입찰시 중소기업에게 입찰가격또는입찰점수에가산점을주는입찰우대(bid preference) 정책을시행하고 있다. 중소기업 발주목표치가 존재하고약자기업을 우대하기도 하지만, 시장 진입을 근본적으로막는다거나시장을인위적으로분할하여 중소나 지역 업체에 물량을 할당하는제도는아니다.

대만은 강한 중소기업을 보유하고 있지만, 건설 분야에 중소기업보호제도는 존재하지않는다. 대만의중소업체들이강한이유는이들이공정한경쟁하에서많은기업들이창업되고퇴출되면서스스로자생력을 키운 덕분이었다. 일본은한국과매우유사한지역 · 중소건설업체보호제도를가지고 있다. 대한민국에 존재하고 있는 지역업체 보호제도가 일본에도 있을 뿐 아니라 한국에서는 금지하고 있는 건설공사 분할 발주까지권고하고 있다. 한국과 마찬가지로 일본 사람들은 건설업은 예산을 낭비하고 부정부패가만연한다고 생각한다. 작년전 세계적인 금융위기에 일본이 인프라 투자를 통한수요진작정책을펴지못한것은이와 같은 인식 때문이다. EU의 경우, 초기에는 공공조달시장에경쟁보다는보호주의나지역업체우대정책이만연해있었지만, 현재는 유럽연합 가맹국들마다 특별한 지역 업체우대정책을발견하기는어렵다. 1992년 로마조약 체결 이후 유럽연합 단일 시장이 출범하면서나라마다상이한지역중소업체 보호 육성 정책을 통일하기도 어렵고 공개성과 투명성을 높이기 위해서는 경쟁 제한적인 제도적 장치를 폐기하는 것이 바람직하다는쪽으로합의했다. 유럽연합집행위원회는지역업체우대정책이지역경제에미치는 효과가 없다는 보고서를 발간하기도 했다. 결과적으로EU는중소기업보호제도 등의 규제가 가장 적은 지역으로 탈바꿈했다. 장애인 등의 약자 기업 우대 조항과 분할 발주를 권고하는 규정 이외에는 중소 · 지역 업체 보호제도는 찾아보기 어렵다. EU는 주로 중소 건설업체의 진출 장벽을

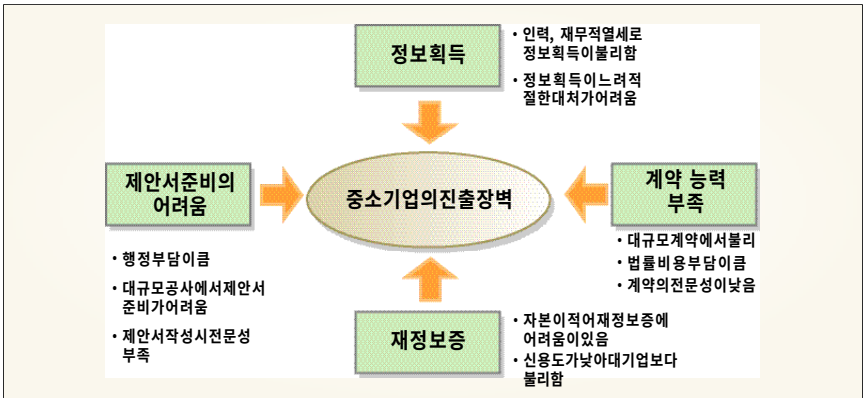
지역 · 중소 건설업체의 현황



선진국의 중소 · 지역 건설기업 보호제도의 존재 여부

구분	중소기업 발주 목표치	입찰우대 제도	건설공사 분할발주	지역우대제	등급제도	공동도급 강제	약자기업 우대
한국	x	x	x	o	o	o	x
미국	o	o	x	x	x	x	o
일본	o	x	o	o	o	o	x
EU	x	x	x	x	x	x	o
영국	x	x	x	x	x	x	o

EU가 파악하는 중소 건설업체의 공공공사 진출 장벽



거래비용(transaction cost)과관련된정보비용, 계약능력, 제안서준비, 재정보증등으로 한정한다. 경쟁제한적인제도를 도입하는 것은 적어도 EU에서는 정책적 고려사항이아니다.

경쟁 제한 사례 드물어

일본을 제외한 대부분의 선진국들은 우리나라에서 시행하고 있는 지역제한 입찰방식이나지역의무공동도급제및등급별입찰제도를 채택하고 있지 않다. 선진국에서는 경쟁의 제한을 통해 물량을 넘겨주거나 수익성을제도적으로보장해주는사례는거의 없다. 산업 정책은 사회복지 정책이 될 수가 없다. 형평성의추구는실업, 빈곤, 의료등에관한사회복지정책으로풀어야한다. 정부의정책은이해관계자집단의요구를들어주는것이아니다. 정부조달정책은 국가 전체적인 편익, 비용, 후생등이 고려사항이다.

한국의 중소 종합건설업체가 페이퍼 컴퍼니로 전락한 이유는 두 가지다. 첫째가, 운찰제로 일컬어지는 적격심사제도 때문이고, 둘째는 세계에서가장 두터운지역 · 중소 건설업체 보호제도 때문이다. 기업체는 전문성과기술력을향상시키고혁신과창의성을 추구해야한다. 한국도선진국진입을 목전에 둔 만큼 건설산업에서도 경쟁을 지나치게 제한하는 산업은 도태되며 왜곡될 수밖에없다는인식을공유해야할것이다.

일본과 미국의 경우 정부가 중소기업에게 수주 기회를 확보해주기 위해 중소기업 수주 목표치를 설정하고 있다. 입낙찰제도가 정성적인 평가 위주로 운영되고 있다면 중소기업이 수주할 수 있도록 주관적인 평가를 발주자가자발적으로수행할수 있다. 하지만 한국은 정량 평가 위주의 입낙찰제도를운영하고있기때문에기존의보호제도를폐지하고중소기업목표치를도입한다면 지역 · 중소 건설업체들이 입는 타격은 상당할것이다. 한국의현 보호제도는입낙찰제도의개편과동시에이루어져야시장에미치는영향을최소화시킬수있을것이다.

보호 제도의 향후 방향

한국의 중소기업 보호제도가 글로벌 스탠더드가 되려면 현행 지역의무공동도급제도나, 사실상의 공동도급을 강제하는 가점제, 지역제한입찰제, 등급제한입찰제도, 도급하한제도를 개선하거나 대체하는 방안을 검토해야 한다. 선진국의 중소기업 보호제도로 볼 수 있는 입찰우대제도, 약자기업우대제도, 중소기업목표설정등이 현존하는 국내의지역 · 중소건설업체보호제도에비해서바람직한것으로판단된다.

지역 중소 건설업체 보호 · 육성 정책은 모든 건설업체가 똑같은 수주 실적이나 매출실적을갖도록만드는것이아니다. 대기업은그에걸맞은규모와역할에맞는일을 해야 하고, 지역 및 중소 건설업체 또한 마찬가지이다. 특히 중소 건설업체일수록 시공의전문성을 유도해야 한다. 중소기업 보호제도는 업체 선별 시스템의 강화를 통해 부적격 · 부실 건설업체가 자연스럽게 퇴출되는방향으로 나아가야 한다. 이와 동시에 시장 경쟁의 기조를 살리면서 중소 건설업체를지원하는경쟁지향적정책방안을강구해야한다.

한 나라의 경제의 효율성과 경쟁력은 기업의진입과퇴출, 성장과쇠퇴를통해신진우량 기업이 성장하고 부실 기업이 도태되며 그 가운데 쇠퇴하는 부문으로부터 성장하는 부문으로 자본과 인력이 재분배되는 신진대사를 통해 이루어진다. 중소기업 보호제도는 성실하게 경쟁하는 업체를 보호, 육성하는방향으로수정 · 보완되어야한다.

중소 건설업체들이 미래 건설 환경 변화에 적극 대응하기 위해서는 정부의 보호 · 지원 정책에 안주하지 않는 적극적인 인식 전환이 필요하다. 지역 · 중소 건설업체 보호제도는중소기업의창의와혁신을고사시키며 장기적으로 경쟁력을 약화시킨다. 산업과기업체를발전시키기위해서는정부의 역할이 가장 중요하다. 정부는 중소기업의 경쟁유인을 증대시키고, 주로거래비용을 감소시키는 정책으로 전환해야 한다. 하지만시장에전혀손을대지않는것은정부의 책임을회피하는것과같다. 정부는중소건설업체들이발전할수있도록정부조달제도를 개선하고, 재정적인 지원을 해야 하고, 정보접근을원활하게해야하며, 기술력향상을위해지원해야한다. 그래야한국의건설산업이조선업, IT 업종과같이 세계적인 수준으로 도약할 수있을 것이다.

박성민
한국건설산업연구원연구위원
smpark@cerik.re.kr