

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.

- 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 장애인소유기업에게 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 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 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 목표치를 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 : 미국내 및 위싱턴

- 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 중소기업보호 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.

중소기업 계약 목표 설정

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 획일적인 기준을 적용하지 않고 있으며, 최근 이에 대해 획일적인 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 균형발전요소를 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 발주자에게 규모별 및 지역별 자료공표 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.