

KERI Insight



중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안



김재현
중견기업연구원 연구위원
(kjaihyun@heri.re.kr)

본 연구는 공공조달시장의 중소기업 지원제도인 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점을 고찰하고 개선방안을 제시하는 것을 목적으로 한다. 본 제도는 조달시장에서 특정 품목을 지정하여 중소기업에게만 입찰참가자격을 허용함에 따라 조달시장 경쟁력 약화, 공급집중도 심화 및 중소기업의 성장 유인 감소 등의 문제를 야기할 것으로 예상된다. 이를 검증하기 위해 중소기업자간 경쟁제품의 공급집중도를 분석한 결과 상위 금액구간에서 높은 공급집중도가 나타났으며, 이는 조달시장 진입장벽에 따른 효과로 판단된다. 또한 공공조달에 따른 기업 성장효과 분석 결과 전체 매출액에서 차지하는 조달비중이 높을수록 매출성장이 유의하게 낮은 것으로 분석되어, 참여 중소기업의 조달의존도가 높을수록 성장이 둔화되는 것으로 나타났다. 법제도적 문제점으로는 기업과 수요자의 경제활동의 자유 침해 및 자유무역협정 상대국과의 통상마찰 가능성을

지적하였다. 국내 제도와 유사한 공공조달 중소기업 지원 해외 사례를 살펴보면 대기업 진입을 원천적으로 차단하는 국내제도와는 차이를 나타내며, 이는 조달시장에서의 경제성을 극대화하고 경쟁원칙을 준수하기 때문으로 풀이된다.

이러한 중소기업자간 경쟁제품 지정제도에 경쟁원칙을 도입하기 위해 공급집중도가 크게 나타나는 상위금액 구간에 대한 지정 제외가 필요하며, 중소기업에 할당된 조달분이라 하더라도 계약 특성에 따라 중견·대기업의 진입을 허용하는 예외조항을 규정함으로써 과도한 중소기업 보호를 지양하고 중소기업의 경쟁력을 강화시키는 정책으로 현 제도를 개선하여야 한다.

I. 문제제기

□ 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 특정 품목에 대해 중소기업자만 공공조달시장 진입을 허용하는 제도임

○ 국내 공공조달시장의 약 70%는 중소기업 지원을 위해 활용되고 있으며, 이는 공공시장의 특정 품목을 중소기업에게만 입찰기회를 부과하는 중소기업자간 경쟁제품 지정제도에 따른 효과로 평가됨

○ 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 단체수익계약제도를 폐지하며 도입된 공공조달시장 중소기업 보호제도로, 중소기업 보호대상 품목 계약 시 기존 수익계약 형태를 중소기업자 대상 경쟁 입찰로 전환한 제도임

○ 수익계약 보장에 따른 부작용을 일부 개선하기는 하였지만, 여전히 특정 품목에 대한 공공수요를 중소기업에만 부여함으로써 시장의 질적 하락, 기업의 피터팬 증후군 등의 부작용을 나타내는 정책으로 평가됨

□ 특정 품목 계약을 중소기업에 전체 할당함에 따라, 경쟁부재에 따른 공공조달시장의 품질저하 및 중소기업의 성장 정체 문제 등이 발생

○ 중소기업자간 경쟁제품은 대기업 및 중견기업과의 경쟁 부족에 따라 공공조달시장의 품질이 저하되고 자재의 적기공급에 차질을 빚는 등 수요기관의 불만이 표출되고 있으며, 이에 따라 공공시장의 효율성이 낮아지는 결과를 가져옴

○ 또한 중소기업에 공공판로 전체를 지원함에 따라, 공공조달시장의 수혜를 받는 중소기업들이 중견기업으로의 성장을 회피하는 소위 피터팬 증후군 현상이 나타남

□ 현행 제도는 과도한 중소기업 보호제도로 중견·대기업의 시장 진입차단, 수요자의 권리침해 등의 문제가 발생하며, 자유무역협정 당사국과의 통상문제 발생 소지가 있는 것으로 평가됨

○ 공공조달시장은 사적 시장과 달리 효율성뿐만 아니라 중소기업 보호라는 목적을 달성하기 위한 정책수단으로 활용될 수 있으나, 현행 특정 품목 전체에 대한 중견기업과 대기업의 진입을 원천적으로 차단하는 것은 경제활동의 자유를 침해하는 것으로 볼 수 있음

○ 또한 중소기업자간 경쟁제품으로 지정된 물품의 경우 수요자는 중소기업 제품 외에는 구매할 수 있는 기회를 원천적으로 차단되어 수요자의 권리 또한 침해하는 것으로 평가됨

○ 현행 WTO 정부조달협정 및 일부 FTA에 따른 통상계약 시 중소기업에 할당분이 양허대상에서 제외되어 있으나, 중소기업 할당분에 대한 예외가 규정되지 않은 자유무역협정이나 향후 체결될 협정 시 통상마찰의 원인이 될 소지가 있음

□ 따라서 현행 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 내용과 문제점을 고찰하고, 제도의 바람직한 개선 방향을 모색하고자 함

○ 중소기업에 대한 독점적 판로 지원이 특정 기업들의 공급 집중현상을 야기하는지 분석하고, 제도의 수혜를 받는 중소기업들의 성장 효과 분석을 위해 공공조달 의존도에 따른 매출성장 효과 검정

○ 대기업과 중견기업 조달시장진입 원천 차단에 따른 헌법상 보장된 경제활동의 자유 제한 및 자유무역협정국과의 통상마찰 가능성 고찰하고 해외사례를 통해 국내 제도의 시사점 도출

II. 국내 중소기업자간 경쟁제품 지정제도 현황 및 문제점

1. 중소기업자간 경쟁제품 법제도

□ 현행 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」(이하 「판로지원법」) 제6조에서 중소기업자간 경쟁제품을 지정할 수 있도록 규정

○ 「판로지원법」상의 중소기업자란 「중소기업기본법」에서 규정하는 매출액, 자산총액 및 소유와 경영의 독립성기준을 만족하는 기업을 말함

○ 「판로지원법」 제7조 제1항에서는 중소기업자간 경쟁제품은 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 중소기업자 중 지명경쟁입찰에 따라 조달계약을 체결하도록 규정함으로, 중소기업에 대한 품목으로 지정된 판로를 제공함을 알 수 있음

<표 1> 중소기업기본법상 업종별 중소기업 매출액 기준

규모 기준	업 종
1,500억 원 이하	의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업, 가죽, 가방 및 신발 제조업, 펄프, 종이 및 종이제품 제조업, 1차 금속 제조업, 전 기장비 제조업, 가구 제조업
1,000억 원 이하	농업, 임업 및 어업, 광업, 식료품 제조업, 담배 제조업, 섬유제품 제조업(의복 제조업 제외), 목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업 제외), 코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업 제외), 고무제품 및 플라스틱제품 제조업, 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업 제외), 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업, 그 밖의 기계 및 장비 제조업, 자동차 및 트레일러 제조업, 그 밖의 운송장비 제조업, 전기, 가스, 증기 및 수도사업, 건설업, 도매 및 소매업
800억 원 이하	음료 제조업, 인쇄 및 기록매체 복제업, 의약품 물질 및 의약품 제조업, 비금속 광물제품 제조업, 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업, 그 밖의 제품 제조업, 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업, 운수업, 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업
600억 원 이하	전문, 과학 및 기술 서비스업, 사업시설관리 및 사업지원 서비스업, 보건업 및 사회복지 서비스업, 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업, 수리(修理) 및 기타 개인 서비스업
400억 원 이하	숙박 및 음식점업, 금융 및 보험업, 부동산업 및 임대업, 교육 서비스업

출처: 「중소기업기본법 시행령」 별표 1

* 중기간경쟁제품 지정 규정(「판로지원법」 제6조, 제7조제1항)

제6조(중소기업자간 경쟁 제품의 지정) ① 중소기업청장은 중소기업자가 직접 생산·제공하는 제품으로서 판로 확대가 필요하다고 인정되는 제품을 중소기업자간 경쟁 제품(이하 "경쟁제품"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

② 중소기업청장은 제1항에 따라 경쟁제품을 지정하고자 하는 경우에는 미리 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 한다. 이 경우 중소기업청장은 관계 중앙행정기관의 장이 지정 제의를 요청한 제품에 대하여는 특별한 사유가 없으면 그 제품을 경쟁제품으로 지정하여서는 아니 된다.

③ 경쟁제품의 지정에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(경쟁제품의 계약방법) ① 공공기관의 장은 경쟁제품에 대하여는 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 없으면 중소기업자만을 대상으로 하는 제한경쟁 또는 중소기업자 중에서 지명경쟁(이하 "중소기업자간 경쟁"이라 한다) 입찰에 따라 조달계약을 체결하여야 한다.

- 2015년 현재 중소기업자간 경쟁제품으로 지정된 품목은 조달청 물품목록번호 6자리 기준 207개 제품이며, 중소기업자간 경쟁제품 지정 기간은 3년으로 지정 후 3년마다 심의를 통해 재지정 여부를 결정함

- 중소기업자간 경쟁제품 지정절차는 「판로지원법」 시행령에서 규정하고 있으나, 지정신청 시 중견기업과 대기업 이해당사자 의견을 반영할 수 있는 충분한 절차가 마련되어 있지 않음

- 「판로지원법」 제6조에서는 중소기업중앙회장의 추천을 받아 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 중소기업자간 경쟁제품을 지정하도록 규정됨

- 중소기업중앙회 단독 권한으로 품목추천 및 공청회가 개최됨에 따라 대기업과 중견기업계가 제출하는 반대 의견을 수렴할 수 있는 제도적 장치가 사실상 미비한 실정

- 또한 지정여부 결정은 “중기간경쟁제도 운영위원회”가 하도록 규정되어 있는데, 위원회의 구성과 명확한 지정 기준이 공개되어 있지 않아,

중소기업계에 편향된 결과가 나타나더라도 이를 제제할 수 있는 아무런 법적 근거가 없음

- 품목 재지정 시 실태조사 및 평가에 대한 결과를 공개하지 않고 있어, 평가의 객관성을 확인할 방법도 전무함

- 지정 제외의 경우 동법 시행령 하위 운영요령에서 규정하고 있으나, 지정 제외를 위한 명시적 규정이 미비

- 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」 제10조는 '해당 품목에 대해 유효한 중소기업자간 경쟁입찰이 어려운 경우' 지정 제외가 가능하도록 규정. 따라서 중소기업의 집중도가 높은 품목을 지정 제외할 수 있는 법적 근거 존재

- 그러나 현행 규정은 지정 제외를 위한 명확한 기준이 부재하여, 대다수의 품목이 3년마다 재지정 되는 것을 볼 수 있음. 따라서 지정 제외를 위한 정량화 된 명확한 지정 제외 기준 수립 필요

* 중기간경쟁제품 지정 제외 규정(중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제10조)

제10조(지정 제외) ① 중소기업청장은 영 제6조제3항에 따라 다음 각 호에 해당하는 경쟁제품에 대하여는 연도 내에 지정을 제외할 수 있다.

1. 입찰에 있어서의 물량 및 가격담합, 고의적 유찰 등의 부당행위로 인하여 공정거래위원회 및 수사기관에 의한 조사·수사결과 부당행위가 인정되어 관련기관이 지정 제외를 요청하는 제품
2. 지정추천 신청 시 중소기업자간 경쟁제품 지정사유 등을 허위로 또는 과장하여 제출함으로써 지정된 사실이 확인된 제품
3. 해당 품목에 대해 유효한 중소기업자간 경쟁입찰이 어려운 경우
4. 해당 경쟁제품의 지정추천신청을 한 조합 또는 중소기업자가 지정 제외를 요청하여 검토한 결과 지정 제외가 타당하다고 판단되는 경우

② 중소기업청장은 제1항의 규정에 따라 연도 내에 경쟁제품을 지정 제외하고자 하는 경우에는 「행정절차법」 및 같은 법 시행령에서 정하는 절차에 따라 의견제출, 청문 등을 실시하여야 한다.

<표 1> 중소기업의 규모별 경쟁 적용제품 및 규모별 입찰 참여 범위

조 합 명	업 종	참여제한범위 (단위: 억 원)		
		소상공인	소기업	중기업
광고물제작연합회	간판, 전시대, 안내판(옥외용)	미제한	0.5 미만	0.7 미만
금속가구연합회	사무용가구(금속제에 한함)	미제한	0.3 미만	0.6 미만
감시기기조합	폐쇄회로텔레비전시스템	미제한	0.5 미만	1.9 미만
전기조합	배전반	미제한	0.6 미만	1.9 미만
자동제어조합	자동제어반, 계장제어장치	미제한	0.7 미만	1.9 미만
전시공업조합	실물, 모형	미제한	0.3 미만	0.8 미만
대한가구조합연합회 금속가구연합회	가구, 실내장식가구	미제한	0.3 미만	0.6 미만

출처: 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」 별표 1

- 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」 별표 1에서 일부 품목에 대해 규모별 입찰 참여범위를 정하고 있으나, 지정된 품목이 약 12개로 매우 제한적
- 현행 제도는 중소기업자간 경쟁제품 일부에 대해 중소기업자간 경쟁 입찰 대상 금액의 상한을 지정하여, 상한 금액 이상의 계약은 중견기업과 대기업의 입찰참여를 허용함
- 그러나 총 207개 품목 중 약 5%에 해당하는 품목만이 금액구간 상한이 지정되어 있어, 대기업과 중견기업 진입 원천적 차단 문제를 보완하기에는 무리가 있음

2. 중소기업자간 경쟁제품의 품목별 공급집중도 현황

- 특정 품목을 지정하여 전체 공공조달시장을 중소기업에 지원할 경우 품목별 공급독점도가 높게 나타날 수 있음
- 현행 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 특정 품목의 전체 공공조달시장을 중소기업에 할당하는 방식을 취함에 따라, 해당 시장의 특정 중기업들이 공급을 독점하는 현상이 나타날 수 있음

- 특히 소기업의 계약이행능력이 제한되는 상위 금액구간 계약의 경우 일부 중기업들에 의한 공급독점 현상이 나타날 것으로 예상되며, 이러한 현상은 조달시장 내에서의 공정경쟁이 이루어지지 않음을 시사
- 이에 따라 2011-2013년 조달청 중앙조달 실적상의 중소기업자간 경쟁제품 계약 자료를 이용하여, 금액으로 측정된 각 연도별 상위 1개 기업 공급집중도(CR_1), 상위 3개 기업 공급집중도(CR_3), 상위 10개 기업 공급집중도(CR_{10})를 측정함. 단 계약실적이 없는 품목을 제외하고 분석을 실시함¹⁾²⁾

- 전체 계약구간에 대한 공급집중도 분석 결과 전체 품목 중 3.2~5.1%가 상위 1개 기업에 의해 100% 공급된 것으로 나타났고, 2.8~5.6%가 상위 3개 기업에 의해, 1.5~3.1%가 상위 10개 기업에 의해 100% 공급된 것으로 나타남
- 계약금액 전체 구간의 품목별 공급집중도를 살펴보면, 상위 1개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 31개로 전체 품목의 20.0%, 2012년에는 37개로 전체 품목의 21.5%, 2013년에는 36개로 전체 품목의 20.3%로 상위 1개 기업 집중도가 50% 이상인 품목

1) CR_3 , CR_{10} 산출 시 각각 공급기업 수가 3개, 10개 미만인 품목은 제외하고 산출함

2) 방사청, 지자체 및 공공기관 조달실적자료는 자료 획득이 어려워 분석에서 제외함

이 전체 품목의 1/5을 상회하는 것으로 나타남

○ 상위 3개 기업 집중도 분포를 보면 상위 3개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 69개로 전체 품목의 47.9%, 2012년에는 82개로 전체 품목의 50.6%, 2013년에는 81개로 전체 품목의 50.0%로 상위 3개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 전체 품목의 약 절반에 해당하는 것으로 나타남

○ 상위 10개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 101개로 전체 품목의 84.9%, 2012년에는 107개로 전체 품목의 82.3%, 2013년에는 108개로 전체 품목의 80.0%로 상위 10개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 전체 품목의 4/5를 상회하는 것으로 나타남

□ 품목별 상위 10% 계약 금액 구간의 공급집중도를 보면 상위 10% 금액구간 계약의 전체 품목 중 24.6~26.7%가 상위 1개 기업에 의해 100% 공급된 것으로 나타났고, 7.8~19.7%가 상위 3개 기업에 의해, 4.4~17.9%가 상위 10개 기업에 의해 100% 공급된 것으로 나타나 상위 계약금액 구간에서 집중도가 크게 나타나는 것으로 분석됨

○ 상위 10% 계약 구간의 품목별 공급집중도를 살펴보면, 상위 1개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 61개로 전체 품목의 52.6%, 2012년에는 60개로 전체 품목의 47.2%, 2013년에는 63개로 전체 품목의 47.0%로 상위 1개

기업 집중도가 50% 이상인 품목이 전체 품목의 약 절반을 차지하는 것으로 나타남

○ 상위 3개 기업 집중도 분포를 보면 상위 3개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 43개로 전체 품목의 68.3%, 2012년에는 56개로 전체 품목의 73.7%, 2013년에는 52개로 전체 품목의 67.6%로 상위 3개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 전체 품목의 약 3/4에 해당하는 것으로 나타남

○ 상위 10개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 2011년에는 23개로 전체 품목의 100.0%, 2012년에는 25개로 전체 품목의 96.7%, 2013년에는 26개로 전체 품목의 92.9%로 상위 10개 기업 집중도가 50% 이상인 품목이 전체 품목의 90%를 상회하는 것으로 나타남

□ 상위 10% 계약금액 구간의 상위 기업 집중도는 전체 구간의 상위 기업 집중도 대비 매우 크게 나타남

○ 상위 10% 금액 구간의 상위 1개 기업 공급집중도가 50% 이상인 품목 수는 3년간 평균 약 60개로 3년간 평균이 약 30개인 전체 금액구간 대비 약 2배나 큰 것으로 나타났고, 상위 3개 기업 공급집중도와 상위 10개 기업 공급집중도 또한 상위 10% 금액구간이 전체 금액구간보다 높게 나타남

<표 2> 공급집중도 50% 이상 품목 수 및 비중 현황

(단위: 개, %)

연도	항목	CR ₁		CR ₃		CR ₁₀	
		품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중
2011	전 체	31	20.0	69	47.9	101	84.9
	상위 10% 금액구간	61	52.6	43	68.3	23	100.0
2012	전 체	37	21.5	82	50.6	107	82.3
	상위 10% 금액구간	60	47.2	56	73.7	25	96.7
2013	전 체	36	20.3	81	50.0	108	80.0
	상위 10% 금액구간	63	47.0	52	67.6	26	92.9

- 따라서 상위 계약 금액구간에서 조달시장 매출이 큰 기업들의 공급 집중 현상이 더 크게 나타남을 알 수 있으며, 이는 상위 계약 금액구간의 경쟁정도가 더 낮게 나타남을 의미
- 이처럼 중소기업자간 경쟁제품에서 상위 계약 금액구간의 경쟁수준이 낮게 나타나는 것은 정부의 독점적 판로보장으로 인한 진입장벽에 따른 소수 중기업의 공급 집중현상 때문으로

판단됨

- 이는 조달시장에서 나타나는 진입장벽에 의해 경쟁이 제한됨에 따라 파생된 문제로 판단되며, 이를 완화하기 위해서는 독점정도가 심각하게 나타나는 계약구간에 대한 경쟁 확대가 필요함

□ 상위 계약 금액구간에 대한 경쟁 확대 필요

<표 3> 2011-2013년 중소기업자간 경쟁제품 품목별 공급집중도 현황

(단위 : 개, %)

연도	공급집중도								
	CR_1		CR_3		CR_{10}				
	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중			
2011	100%	5	3.23	4	2.78	3	2.52		
	90-100%	3	1.94	10	6.94	31	26.05		
	80-90%	2	1.29	11	7.64	24	20.17		
	70-80%	7	4.52	13	9.03	14	11.76		
	60-70%	7	4.52	16	11.11	10	8.4		
	50-60%	7	4.52	15	10.42	19	15.97		
	40-50%	13	8.39	19	13.19	6	5.04		
	30-40%	20	12.9	21	14.58	8	6.72		
	20-30%	32	20.65	23	15.97	4	3.36		
	10-20%	37	23.87	10	6.94	-	-		
	10% 미만	22	14.19	2	1.39	-	-		
	전체	155	100	144	100	119	100		
2012		CR_1		CR_3		CR_{10}			
		품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중		
	100%	8	4.65	6	3.7	4	3.08		
	90-100%	1	0.58	11	6.79	37	28.46		
	80-90%	1	0.58	15	9.26	20	15.38		
	70-80%	3	1.74	15	9.26	19	14.62		
	60-70%	7	4.07	13	8.02	13	10		
	50-60%	17	9.88	22	13.58	14	10.77		
	40-50%	11	6.4	22	13.58	12	9.23		
	30-40%	21	12.21	23	14.2	5	3.85		
	20-30%	39	22.67	21	12.96	5	3.85		
	10-20%	39	22.67	11	6.79	1	0.77		
10% 미만	25	14.53	3	1.85	-	-			
전체	172	100	162	100	130	100			
2013		CR_1		CR_3		CR_{10}			
		품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중		
	100%	9	5.08	9	5.56	2	1.48		
	90-100%	3	1.69	10	6.17	38	28.15		
	80-90%	6	3.39	7	4.32	22	16.3		
	70-80%	6	3.39	17	10.49	16	11.85		
	60-70%	4	2.26	16	9.88	18	13.33		
	50-60%	8	4.52	22	13.58	12	8.89		
	40-50%	11	6.21	13	8.02	14	10.37		
	30-40%	30	16.95	28	17.28	7	5.19		
	20-30%	29	16.38	21	12.96	5	3.7		
	10-20%	46	25.99	15	9.26	1	0.74		
10% 미만	25	14.12	4	2.47	-	-			
전체	177	100	162	100	135	100			

주) 10-20%는 10% 이상 20% 미만을 의미함

- 이처럼 상위 계약 금액구간의 집중현상을 완화하기 위해서는 상위 계약 금액구간의 참여기업 확대가 필요함. 이는 집중도가 크게 나타나는 계약 금액구간에 중견기업과 대기업의 참여를 허용함으로써 가능할 것으로 보여짐
- 상위 계약금액 구간의 경우 대다수의 품목에서 중견·대기업과 중기기업의 계약이행능력상의 큰 차이가 나타나지 않기 때문에 중기기업과 중견·

대기업의 경쟁환경을 조성함으로써 공공조달의 효율성 제고가 가능할 것으로 판단됨

- 다만 중견·대기업의 참여를 허용할 경우 중견·대기업에 의한 공급 집중현상이 나타날 수 있음. 이 경우 중견·대기업의 점유율 상한선을 규정함으로써 중견·대기업에 의한 공급 집중현상을 방지할 수 있을 것으로 예상됨

<표 4> 2011-2013년 중소기업자간 경쟁제품 상위 10% 금액구간 품목별 공급집중도 현황

(단위 : 개, %)

연도	공급집중도								
	CR_1		CR_3		CR_{10}				
	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	
2011	100%	31	26.72	9	14.29	1	4.35		
	90-100%	-	-	1	1.59	5	21.74		
	80-90%	2	1.72	7	11.11	3	13.04		
	70-80%	7	6.03	9	14.29	5	21.74		
	60-70%	7	6.03	8	12.7	7	30.43		
	50-60%	14	12.07	9	14.29	2	8.7		
	40-50%	5	4.31	9	14.29	-	-		
	30-40%	17	14.66	5	7.94	-	-		
	20-30%	15	12.93	6	9.52	-	-		
	10-20%	13	11.21	-	-	-	-		
	10% 미만	5	4.31	-	-	-	-		
전체	116	100	63	100	23	100			
2012	CR_1		CR_3		CR_{10}				
	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	
	100%	30	23.62	15	19.74	3	11.54		
	90-100%	1	0.79	2	2.63	6	23.08		
	80-90%	1	0.79	3	3.95	3	11.54		
	70-80%	3	2.36	13	17.11	3	11.54		
	60-70%	11	8.66	11	14.47	7	26.92		
	50-60%	14	11.02	12	15.79	3	11.54		
	40-50%	13	10.24	5	6.58	1	3.85		
	30-40%	13	10.24	8	10.53	-	-		
	20-30%	22	17.32	7	9.21	-	-		
10-20%	15	11.81	-	-	-	-			
10% 미만	4	3.15	-	-	-	-			
전체	127	100	76	100	26	100			
2013	CR_1		CR_3		CR_{10}				
	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	품목 수	비중	
	100%	33	24.63	11	14.29	5	17.86		
	90-100%	-	-	2	2.6	5	17.86		
	80-90%	2	1.49	10	12.99	3	10.71		
	70-80%	3	2.24	7	9.09	3	10.71		
	60-70%	10	7.46	11	14.29	6	21.43		
	50-60%	15	11.19	11	14.29	4	14.29		
	40-50%	10	7.46	10	12.99	2	7.14		
	30-40%	13	9.7	6	7.79	-	-		
	20-30%	23	17.16	6	7.79	-	-		
10-20%	20	14.93	3	3.9	-	-			
10% 미만	5	3.73	-	-	-	-			
전체	134	100	77	100	28	100			

주) 10-20%는 10% 이상 20% 미만을 의미함

3. 중소기업자간 경쟁제품이 중소기업 성장에 미치는 영향

- 2011~2013년 조달청 중소기업자간 경쟁제품 실적 자료를 한국기업데이터의 기업재무자료와 결합하여, 중소기업자간 경쟁제품을 통한 판로지원이 중소기업 성장에 미치는 효과 검증
- 자료: 조달청 중소기업자간 경쟁제품 중앙조달 실적 자료상의 사업자번호와 일치하는 한국기업데이터 상의 중소기업 재무자료
- 분석기간: 2011~2013년
- 표본기업 수: 1,172개
- 요약통계량은 다음과 같이 나타남

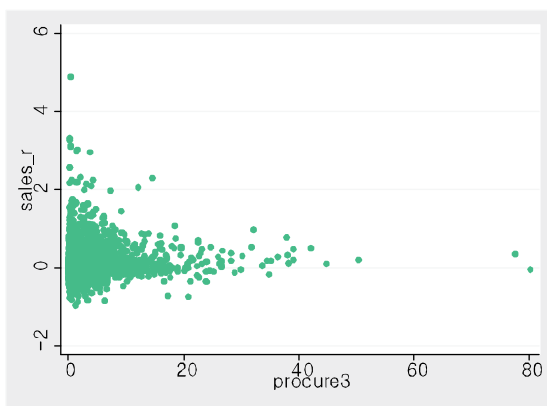
- 조달실적에 따른 중소기업 성장추이를 살펴보면, 조달실적과 매출 및 고용 성장 간에는 약한 음의 상관관계가 관찰됨
- 표본기업의 공공조달 공급 금액과 매출 및 고용성장률간의 그래프를 보면, 약한 음의 상관관계가 관찰되며, 각각 -0.0056, -0.0076의 음의 상관계수가 나타남
- 공공조달 의존정도에 따른 성장추이를 살펴보기 위해 연 매출액 대비 공공조달 금액 비중과 매출 및 고용 성장률 간 추이를 살펴보면, 조달 공급금액과 마찬가지로 약한 음의 상관관계가 관찰됨. 상관계수는 각각 -0.0086, -0.0121로 나타남

<표 5> 요약통계량

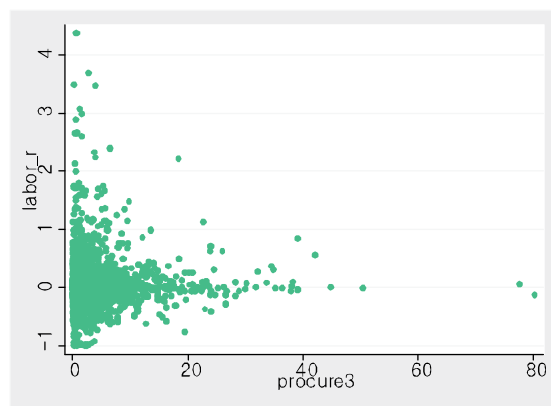
(단위: 개, 십억 원, 명)

연도	자료 수	평균 조달실적	매출액	상시근로자 수	자본금	총자산
전체	3,516	3.07	17.08	51.29	1.58	15.27
2013	1,172	3.61	17.86	51.78	1.64	16.26
2012	1,172	3.08	17.09	51.40	1.59	15.17
2011	1,172	2.51	16.30	50.68	1.52	14.40

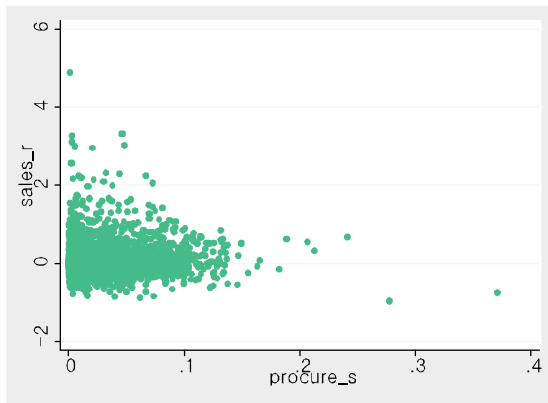
<그림 1> 매출성장률과 조달금액 추이



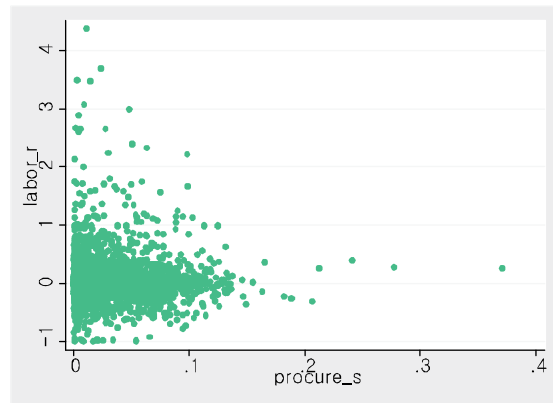
<그림 2> 고용증가율과 조달금액 추이



<그림 3> 매출성장률과 조달의존도 추이



<그림 4> 고용증가율과 조달의존도 추이



<표 6> 조달금액 및 조달의존도와 성장성 지표간의 상관계수

변수	항목	상관 계수	
		조달금액 (단위: 억 원)	조달의존도 (=조달금액/매출액)
매출액 성장률		-0.0056	-0.0086
고용 성장률		-0.0076	-0.0121

□ 중소기업에 대한 중소기업자간 경쟁제품 지원이 성장에 미치는 영향을 분석하기 위해 기업의 전체 매출액 중에서 공공조달이 차지하는 비중이 매출 성장률에 미치는 영향을 분석함

○ 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 정책 효과는 공공조달 지원에 따른 중소기업의 성장효과를 통해 측정 가능함. 이는 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 목적이 중소기업 보호에 있다 하더라도 판로지원을 통한 중소기업 성장효과가 나타나지 않는다면 제도의 타당성이 낮기 때문임

○ 공공조달시장에서 중소기업자간 경쟁제품 지원이 기업 성장에 미치는 효과 분석을 위해 다음과 같은 모형을 설정함

$$\dot{Q}_{i,t} = \alpha_0 + \alpha_1 \ln Q_{i,t-1} + \alpha_2 P_{i,t} + \alpha_3 \ln A_{i,t} + \mu_t + \zeta_i + \eta_{i,t} \quad (\text{식 1})$$

단, $\dot{Q}_{i,t} = \ln Q_{i,t} - \ln Q_{i,t-1}$ (매출액 증가율)

$Q_{i,t}$: 기업 매출액, $P_{i,t}$: 공공조달변수,
 $A_{i,t}$: 기업 총자산

○ 공공조달 지원에 따른 효과 분석을 위해 설명 변수로는 기업의 공공조달 변수를 사용하였는데, 공공조달 변수로 공공조달 금액을 사용할 경우 종속변수인 기업 성장변수와 유사한 성격의 변수이므로 내생성 문제를 나타낼 수 있어, 전체 매출액 대비 공공조달 금액 비중을 설명 변수로 활용함

○ 기업의 동태적 특성을 고려하기 위해 전년도 매출액을 통제변수에 추가하였고, 기업규모 통제변수로 기업의 총자산을 활용함. 또한 시점별 효과 통제를 위해 연도더미변수를 추가하였으며, 3년의 짧은 시계열로 인해 패널모형 분석 결과의 계수 안정성 문제가 제기될 우려가 있어 OLS, 고정효과모형, 확률효과모형 추정 결과를 모두 제시

□ 분석결과 공공조달 의존도가 높은 기업의 매출성장률은 1% 이내 유의수준에서 유의하게 낮은 것으로 나타남

○ 분석결과 OLS, 고정효과모형, 확률효과모형에서 모두 중소기업자간 경쟁제품 참가기업에 있어 공공조달 의존도가 높을 경우 매출성장률이 감소하는 것으로 나타남

○ 기업의 매출액에서 차지하는 조달실적 비중이 높을수록 1% 이내 유의수준에서 통계적으로 유의하게 매출성장률을 감소시키는 것으로 분석됨

○ 이는 중소기업자간 경쟁제품 지정제도에 참여하는 중소기업 중 공공조달에 대한 의존도가 높은 기업일수록 매출성장률이 둔화된다는 것을 의미함. 따라서 품목을 지정하는 방식의 공공조달 지원은 조달의존도가 높은 기업들의 매출성장을 악화시킬 수 있음을 시사.

□ 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 조달의존도가 높은 기업의 매출성장을 둔화시키는 요인으로 작용함

○ 분석결과를 요약하면, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도 참여 기업은 조달지원에 대한 의존도가 높을수록 매출성장이 낮은 것으로 분석됨. 이러한 효과가 나타나는 원인으로 중소기업자

간 경쟁제품 지정제도가 특정 품목을 전적으로 중소기업에 지원하는 제도 특성을 지적할 수 있음

○ 이는 특정 공공시장에 독점적 판로가 주어짐에 따라 조달의존도가 높은 기업이 민간시장을 공공시장으로 대체하는 구축효과를 나타내기 때문으로 추정되며, 이에 따라 현행 국내제도와 같은 중소기업에 대한 공공조달 지원이 중소기업의 피터팬 증후군을 야기할 수 있음을 시사함

□ 공공조달 의존에 따른 성장 둔화 현상은 중견기업의 중소기업 회귀 현상으로도 나타남

○ 「2014년 중견기업 현황」에 따르면, 중견기업의 약 9%가 중소기업으로의 회귀를 검토한 것으로 나타나고 있으며, 이 중 약 12%의 기업이 중소기업자간 경쟁제품과 같은 판로규제를 1순위 요인으로 지적함

○ 이러한 현상은 중견기업에 막 진입한 기업 또는 후보 중견기업에서 빈번히 나타나고 있어, 현행 제도가 공공조달을 통한 중소기업 성장 지원이라는 정책목표에 부합하지 않는 정책임을 시사

* 중소기업으로 회귀를 검토한 중견기업 사례

- A기업은 정부 공기업 경영혁신계획에 의거한 민영화를 통해 중견기업에 바로 진입한 기업으로 엔지니어링 서비스 사업을 영위하고 있음
- 2013년 「판로지원법」이 개정됨에 따라 대기업과 지배·종속 관계에 있는 중소기업이 중소기업자간 경쟁제품 입찰 참여에 제한을 받게 됨
- 산업과 해당 기업 특성상 정부, 공공기관과의 용역 계약을 통한 매출이 거의 대부분으로 중소기업자간 경쟁제품 참여가 불가능하게 됨에 따라 매출에 큰 타격을 입게 됨
- 그 외에도 조세혜택 등 중소기업 지원 정책의 수혜가 불가능하여 경영상 타격이 매우 크게 발생함에 따라 2015년 중소기업으로 회귀를 준비 중

출처: 중소기업청·중견기업연합회, 「2014년 중견기업 현황」, p.35

<표 7> 공공조달에 따른 중소기업 성장효과 추정 결과

변수명	종속변수 : 매출 증가율 ($\ln Q_{i,t} - \ln Q_{i,t-1}$), n=2344								
	OLS			고정효과모형			확률효과모형		
	계수	S.E	$p < t $	계수	S.E	$p < t $	계수	S.E	$p < t $
전년도 매출액(log)	-0.235 ***	0.013	0.000	-1.148 ***	0.029	0.000	-0.331 ***	0.015	0.000
조달의존도	-0.696 ***	0.205	0.001	-3.106 ***	0.368	0.000	-1.251 ***	0.230	0.000
총자산(log)	0.146 ***	0.012	0.000	0.647 ***	0.043	0.000	0.218 ***	0.014	0.000
연도더미	0.040 ***	0.013	0.001	0.000	0.010	0.976	0.037 ***	0.011	0.001
상수항	1.530 ***	0.128	0.000	8.381 ***	0.784	0.000	1.947 ***	0.151	0.000
요약통계량	$F = 85.59$ *** $R^2 = 0.1277$			$F = 465.71$ *** within $R^2 = 0.6146$ between $R^2 = 0.0622$			$\chi^2 = 513.48$ *** within $R^2 = 0.5624$ between $R^2 = 0.0525$		

***: 1% 수준에서 유의함, **: 5% 수준에서 유의함, *: 10% 수준에서 유의함

4. 중소기업자간 경쟁제품의 법제도적 문제점

(1) 국내 법제도적 문제점

□ 중소기업자간 경쟁제품 제도의 경우 특정 시장의 대기업과 중견기업의 진입을 원천적으로 봉쇄함에 따라 헌법상 보장된 기업 경제상의 자유를 침해하는 것으로 판단됨

○ 헌법 제119조 제1항에서는 대한민국의 경제 질서가 개인과 기업의 경제상의 자유를 보장하도록 규정하고 있으며, 현행 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 이러한 경제활동의 자유를 침해하는 제도로 풀이됨

○ 이러한 경제활동의 자유는 정부조달시장이라 하더라도 예외를 두기는 어려우며, 정책목적을 고려한다 하더라도 시장진입을 원천적으로 차단하는 것은 과도한 경쟁제한으로 볼 수 있음

○ 이러한 규제는 헌법 제 119조 제2항에 따라 적정 소득의 분배와 경제민주화 및 시장 지배, 경제력 남용 방지를 위해서만 가능한데, 시장 지배 및 경제력 남용 문제는 조달시장에서의 소수 중소기업에서 나타나고 있어 오히려 공공조달시장에 대한 중소기업 규제가 필요한 것으로

볼 수 있음

○ 적정 소득분배와 경제 민주화를 위한 정책의 경우 소기업에는 적용될 수 있으나, 이를 공공조달시장에서 시장지배력이 높게 나타나는 중소기업에까지 적용하기는 무리가 있는 것으로 판단됨

○ 따라서 공공조달시장의 특정 품목 전체를 중소기업에 할당하는 현행 제도는 대기업과 중견기업의 경제활동의 자유를 심각하게 침해하는 것으로 볼 수 있으며, 사회적 기업에 대한 배려는 미국 공공조달 제도와 같이 낮은 금액구간 계약을 소기업에 할당함으로써 달성 가능한 것으로 예상됨

□ 공공조달의 수요자 역시 구매가능물품 및 서비스가 중소기업 물품 및 서비스로 제한되는 문제에 직면함

○ 공공조달 물품 및 서비스의 수요자는 수요기관 및 국가가 공급하는 공공재 사용자로 요약되는데, 중소기업자간 경쟁제품의 경우 수요제품의 제약으로 인한 공공조달 수요자의 편익 감소가 발생

- 특히 공사를 수행하는 공공기관의 경우 공사용 자재 직접 구매제도로 인해 자재의 직접 수급이 불가능하며, 중소기업의 납품지연으로 인한 공사 지연 및 품질이 낮은 자재를 공급받게 되는 문제에 직면함
- 또한 다수의 식재료 관련 군수조달물자가 중소기업자간 경쟁제품으로 지정되어, 군수조달물자의 수요자인 군 장병들이 중소기업 제품만을 구매할 수밖에 없는 실정임
- 이러한 조치는 수요자가 당연히 누릴 수 있는 선택의 자유를 제한하는 것으로 판단되며, 이는 소비자의 경제활동의 자유를 제한하는 것으로 볼 수 있음

(2) 통상마찰 가능성

- 중소기업자간 경쟁제품으로 지정된 품목의 경우 중소기업 확인 기업에만 입찰참가자격이 주어지므로, 자유무역협정 상대국과의 통상마찰 여지가 있음
- 현행 WTO 정부조달협정(GPA), 한·미 FTA, 한·호주 FTA 및 한·캐나다 FTA 양허조항에서는 중소기업자간 경쟁제품과 같은 중소기업 할

당분을 양허대상에서 제외하도록 규정되어 있음

- 그러나 한·EU, 한·싱가포르, 한·터키 FTA 등의 경우 양허조항 상에 중소기업 할당분에 대한 명시적 규정을 두지 않음
- 특히 EU는 WTO 정부조달협정 개정 및 양허 확대 협상 회의에서 한국이 조달시장에서 제공하는 중소기업 예외는 전체 조달시장의 20%인 미국과는 다른 성격의 조치로 보고 있음을 강조하고, 한국에 대한 별도의 이행 option을 추가할 수 있음을 시사
- EU의 문제제기는 향후 체결될 통상조약에서 통상마찰이 발생할 가능성을 배제할 수 없음을 시사. 특히 이 문제는 우리나라와 중소기업 지원에 대한 입장을 달리하는 나라와의 자유무역협정 체결 시 통상문제 발생 가능성이 더 높을 것으로 예상됨

* WTO GPA 개정 및 양허확대 협상 회의 중 한-EU 주요 양허 이슈

- EU측은 우리의 건설서비스 양허하한선, 중소기업 예외에 대해 여전히 우려를 가지고 있다고 제기하고, 한전의 중전기 관련 예외 삭제를 고려할 수 있는지 문의함
 - 우리는 건설서비스 양허하한선, 중소기업 예외와 관련해서는 입장 변경이 없다고 하고, 한전 중전기 예외는 국내적 협의를 거쳤으나 삭제가 어렵다는 결론에 이르렀다고 답변
- 우리측은 EU 양허와 관련해 건설서비스 양허하한선 인하 및 중소기업 예외 삭제가 어려움에 따라 여타 분야에서 양허를 개선하기 위해 노력했다는 점을 상시시키고, 따라서 EU측이 건설서비스 양허하한선 및 중소기업 예외 관련 한국에 대한 상호주의 주석을 변경하지 않는데 우려를 가지고 있으며 국내 이해관계자 설득에도 어려움이 있다고 언급함

출처 : www.fta.or.kr

- 중소기업자간 경쟁제품 지정제도에 의한 통상 마찰 가능성은 현행제도가 중소기업자간 경쟁 제품에 대해 대기업의 진입을 원천적으로 막고 있어, 해외 대기업이 중소기업자간 경쟁제품 입찰을 원할 경우 진입자체가 불가능하기 때문에 예측되는 문제임
- EU가 국내 중소기업 예외 조항이 미국과는 다른 것으로 인식하는 부분도 국내 제도가 미국과 달리 원천적으로 진입자체가 불가능한 품목이 존재하기 때문인 것으로 풀이됨
- 이러한 통상마찰 가능성을 배제하기 위해서는 중소기업자간 경쟁제품이라 하더라도 중견·대기업이 진입할 수 있는 규정을 마련할 필요가 있으며, 이는 향후 확대될 자유무역협정에서 협정 상대국과의 마찰가능성을 축소시킬 수 있는 조치가 될 것으로 판단됨

Set-Asides에 대한 다양한 예외조항을 허용

- Set-Asides 제도는 미 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation)에서 규정한 금액 3,000 달러 이상 150,000 달러 미만 계약은 소기업만을 대상으로 입찰참가기회를 부여하는 제도⁶⁾
- 소기업에 대한 할당은 구매대상 전체 할당을 원칙으로 하지만, 소기업에게 계약의 일부만을 할당하고 대기업의 참여를 허용하는 부분할당 제도(Partial Set-Asides)를 시행 중(단, 시설공사는 제외)
- Set-Asides에 의한 낙찰 이전에 계약담당관이 정당한 시장가격보다 많은 금액을 지불할 것으로 판단되면, 소기업에 대한 할당을 철회할 수 있도록 유연한 제도 운영 방안을 제시

III. 해외 공공조달 중소기업 지원제도 요약³⁾

1. 미국의 공공조달 중소기업 지원제도 현황

- 미국 공공조달 지원제도의 주 대상은 소기업으로 구성
 - 미국은 범정부차원에서 소기업과 여성중소기업, 낙후지역중소기업 등에 대한 지원을 실시하고 있으며, 제조업의 경우 종사자 수 20인 미만은 영세기업, 20~99인은 소기업, 100~499인은 중기업으로 분류⁴⁾⁵⁾
- 미국은 Set-Asides 제도를 통해 특정 금액구간 조달 계약 건만을 소기업 대상 계약으로 지정하며,

3) 본 절의 내용은 김재현(2015), "해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선 방안", HERRI Report, vol.1 을 요약 및 발췌하여 작성하였음

4) 미국의 소기업 할당에 대한 기업규모 정의를 국내 보고서에서는 중소기업과 소기업으로 혼돈하여 사용하고 있으나, New Jersey State 홈페이지 (<http://www.nj.gov/njbusiness/contracting/sbsa/>)를 통해 해당 용어가 소기업(제조업 기준 100인 미만)에 한정되는 용어임을 알 수 있음.

5) 현행 국내 소기업 분류는 상시근로자 수 50인 또는 10인 미만으로 규정되어 있음. 2016년부터는 소기업 기준이 매출액 기준으로 변경되어 41개 업종별로 120억 원, 80억 원, 50억 원, 30억 원, 10억 원 등의 규모기준이 제시됨

6) Federal Acquisition Regulation Subpart 19.5

* 미 연방조달규정 부분할당제도(Partial Set-Asides) 적용 조건

- 전체할당이 적절하지 않을 때(연구 시설의 복잡한 장비 필요 시 전체를 소기업에 발주하는 것은 어려우나 결과보고서 작성은 소기업에 할당 가능)
- 조달 요구물이 2개 이상의 경제적인 생산량이나 합리적인 수량(lots)으로 분리 가능할 때
- 1개 이상 소기업 사업영역이 공정한 시장가격으로 소기업 할당 부분을 만족시킬 수 있는 기술능력과 생산설비 보유가 가능하다고 예상될 때
- 해당 조달이 단순조달절차에 해당되지 않을 때

* 단, 오직 2개의 기업(1개 대기업 및 1개 소기업)만이 입찰에 참여할 것으로 예상될 때는 계약부서 장의 승인 없이 부분할당 불가

□ 미국의 Set-Asides 제도와 국내 제도 차이점

- 중기간경쟁제도는 공공조달시장에서 중소기업 전체를 보호대상으로 하고 있으나, 미국 Set-Asides는 소기업만을 대상으로 함
- 국내제도는 품목을 직접적으로 지정하여 지원을 실시하지만, 미국은 품목이 아닌 특정 금액 구간 계약 건에 대한 지원을 실시. 단, Set-Asides 제도 내에서 품목할당(Class Set-Asides)을 허용하나, 미래 구매 수요를 명확히 예측할 수 있는 경우에만 제한적으로 인정
- 국내제도는 유찰사유가 아닐 경우 사실상 예외를 인정하지 않고 있으나, 미국은 Partial Set-Asides 및 계약특성에 따른 예외를 폭넓게 인정. 따라서 미국 제도는 소기업 지원 대상 계약이라 하더라도 소기업 이상 기업의 참여 기회를 보장하는 제도임

적격조합과 공공조달계약을 체결하는 제도로, 적격인정을 받은 중소기업 조합에 대한 제한적 수의계약 또는 경쟁계약참가자격심사 시 종합 점수 산정방법에 관한 특례 등의 혜택 부여

- 그러나 관공수적격조합제도는 중소기업의 수주 기회 확대 및 수요기관에 선택의 편의 제공을 목적으로 하나 실질적으로 수요기관이 선호하는 제도가 아니며, 공공조달 계약 시 적격조합과의 계약은 의무사항이 아닌 선택사항으로 특정 계약에 대한 직접규제의 성격을 배제한 제도임

□ 일본의 관공수적격조합제도와 국내 제도 차이점

- 일본의 관공수적격조합제도는 적격조합의 공공조달시장 참여시 특혜를 제공하는 중소기업 수주 기회 확대를 위한 제도로 풀이됨
- 그러나 중소기업자간 경쟁제품 지정제도와 같이 특정 품목 또는 계약을 명시하여 수행하도록 지정하지 않고, 대기업의 공공시장 참여를 허용

2. 일본의 공공조달 중소기업 지원제도 현황

- 일본은 「관공수적격조합제도」를 통해 중소기업 공공조달 지원 실시하고 있으나, 특정 품목 지정에 따른 판로규제 성격 배제
- 관공수적격조합제도는 정부가 인정한 중소기업

3. EU의 공공조달 중소기업 지원제도 현황

- EU는 정부조달시장 진입에 중소기업에만 직접적 혜택을 주는 제도를 원칙적으로 배제하고 있으며, 회원국들에게 공공조달시장에서 구체적으로 중소기업에 혜택을 주도록 하는 근거조항을 두지 않음
 - EU는 경쟁법, Treaty 등에 의해 공공조달 시장에서 중소기업에만 한정하여 직접 지원을 실시하는 제도를 도입하지 않고 있으며, EU의 공공조달 지원정책 시행을 위한 법적 근거는 「공공분야 조달절차에 관한 지침」으로, 해당 지침에 공공조달시장에서 중소기업을 직접 지원하는 근거규정은 없는 것으로 나타남
- EU 공공조달정책은 중소기업 보다는 사회적 책임 이행 기업을 중점 지원하고 있으며, 중소기업 지원은 조달시장 참여를 돕기 위한 정보공개 차원의 중소기업 지원정책 위주로 구성
 - EU는 공공조달을 통한 기업들의 사회적 책임 이행을 견인하기 위해 “사회책임공공조달 (Social Responsible Public Procurement, SRPP) 가이드라인”을 발표하여, 사회적 기업과

고용 증대, 근로법 준수, 공정거래 등 기업의 사회적 책임을 이행하는 기업들에 낙찰과정에서 가점 부여

- EU 집행위는 “European Code of Best Practice” 제도를 통해 중소기업 조달시장 참여 장벽 제거를 위한 정책을 수행 중에 있으며, EU 회원국 중소기업 간 공공시장 참여 경험 및 정보 공유 웹 사이트를 구축
- 유럽 공공조달 시장 중소기업 지원정책과 국내 제도 차이점
 - 유럽의 공공조달 정책은 효율성과 경제성 극대화를 기조로 하며, 공공조달시장 내에서 경쟁을 교란하는 제도 시행을 원칙적으로 불인정
 - 이에 따라 유럽의 중소기업 보호제도는 입찰에 대한 정보 확대 등의 간접지원을 중심으로 수행되며, 직접 지원은 사회적 책임 이행 기업에 대해 실시. 이는 중소기업 전체에 대해 직접 지원을 실시하는 국내제도와 차별화 됨

<표 8> 해외 공공조달 중소기업지원제도와 국내제도 비교

항 목	한국	미국	유럽	일본
지원제도명	중기간 경쟁제품 지정제도	Set-Asides	- European Code of Best Practice - SRPP 가이드라인	관공수 적격조합제도
중소기업 직접지원여부	직접지원	직접지원	간접지원	직접지원
제도의 목적	중소기업보호 및 중소기업자간 경쟁 확대	소기업 보호	중소기업 공공시장 참여 장벽 제거	중소기업 수주기회 확대
지원 대상	중소기업 전체	소기업	- 간접지원: 중소기업전체 - 직접지원: 사회적 기업 및 CSR 이행 기업	중소기업 전체
품목지정 여부	직접적인 품목지정 (특정 품목에 대기업 진입 불가)	계약건별로 계약담당관이 예외적으로 지정가능	지정하지 않음	지정하지 않음
중견·대기업 참여가능여부	유찰수의계약 또는 타 법령에 규정이 있으면 참여가능 (실질적으로 참여불가)	계약담당관이 중소기업할당이 적절하지 않다고 판단하면 참여가능	가능	가능
중소기업제품 구매목표비율	50%	23%	없음	45%

출처: 김재현(2015), “해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선 방안”, HERI Report, vol.1.

IV. 결론 및 제도 개선방향

- 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 특정 품목에 중견·대기업 진입을 원천적으로 차단함에 따라 조달시장의 공급집중도가 심화되고 중소기업의 성장이 정체되는 문제가 나타남
 - 품목제한 방식의 진입장벽은 상위 금액구간 계약에서 소수 기업들이 공급을 독점하는 문제를 야기하는데, 분석 결과 상위 10% 금액구간에서 CR_1 이 50%를 넘는 품목이 전체의 약 절반에 해당하며, CR_3 가 50%를 넘는 품목이 전체의 약 70%를 상회하는 등 중소기업자간 경쟁제품의 공급독점도가 심각한 수준으로 나타남
 - 또한 조달의존도가 높은 기업의 매출성장이 낮은 것으로 나타난 분석결과는 독점적 판로지원에 따라 중소기업이 민간시장을 공공시장으로 대체하는 현상이 나타남을 의미. 따라서 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 조달의존도 심화에 따라 중소기업의 성장유인을 감소시켜 매출 성장 정체현상을 유발하는 것으로 판단됨
- 중견·대기업의 조달시장 진입을 원천적으로 차단하는 조치는 기업 및 소비자의 경제활동의 자유를 제약하고, 자유무역협정에서의 통상마찰가능성을 내포하고 있는 것으로 판단됨
 - 중소기업자간 경쟁제품과 같이 중견·대기업의 시장참여를 원천적으로 제한하는 제도는 정책 목적을 고려하더라도 과도한 경제활동의 제한 조치로 판단되며, 소비자의 후생수준도 감소시킬 우려가 있음
 - 또한 자유무역협정 당사국 대기업의 시장진입도 원천적으로 차단함에 따라 통상마찰의 위험을 내포하는 제도로 평가되며, 이는 EU와 같이 명시적인 중소기업 지원 조달제도를 시행하지 않는 국가와의 자유무역협정 시 문제가 제기될 소지가 더 클 것으로 예상됨

- 이에 반해 해외 공공조달 중소기업 지원제도는 특정 시장 전체를 중소기업에 할당하는 방식을 배제함으로써 경쟁원칙 및 조달의 경제성을 존중하는 제도로 평가됨
 - 미국과 일본 및 EU의 공공조달 중소기업 지원제도는 특정 품목 지정 방식의 중소기업 지원을 원칙적으로 배제하며, 특정 계약금액 구간 지정, 계약 특성에 따른 지원 등 비교적 합리적 방법을 채택하고 있음
 - 특히 중소기업에 대한 명시적 지원을 실시하는 미국과 일본의 경우도 중소기업 할당분에 대기업 참여를 허용할 수 있도록 규정함으로써, 경쟁원칙과 조달의 경제성 등 시장원리를 존중하는 제도로 평가됨. 이에 반해 국내 제도는 해외 제도와 비교할 때 특정 시장을 지정하여 독점적 판로를 제공하는 유례없는 과도한 중소기업 보호제도의 특성을 나타내는 것으로 판단됨
- 현행 중소기업 보호 위주 제도는 중소기업의 경쟁력을 약화시키고 조달시장의 효율성을 저하시키는 요소로 작용하므로, 중소기업자간 경쟁제품 시장의 경쟁 확대가 필요
 - 현행 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 특정 공공시장 전체를 중소기업에만 지원하여 중소기업이 중견기업으로 성장을 회피하게 만들어, 국가 성장 동력을 저해하는 요인으로 작용
 - 따라서 중소기업에 대한 공공조달 지원 시 특정 공공시장 전체를 중소기업에 할당하는 방식을 완화하고, 참여 중소기업이 중견·대기업과의 경쟁을 통해 성장할 수 있도록 견인함으로써 기업 육성 위주의 유연한 제도로 전환해야 함
- 중소기업자간 경쟁제품의 금액구간 상한 지정 필요
 - 현행 금액구간의 상한이 없는 중소기업자간 경쟁제품 지정제도는 상위 금액구간의 공급집중도를 심화시키고, 중소기업의 조달시장 의존도를

심화시켜 중견기업으로의 성장을 저해하는 것으로 판단됨

- 따라서 미국 제도와 같이 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 금액구간 상한을 지정함으로써 중견·대기업의 참여를 허용하여 조달시장의 경쟁을 제고할 필요가 있음

□ 중소·중견·대기업의 공동 참여를 허용하는 명시적 규정 마련이 요구됨

- 미국 Set-Asides 제도의 경우 소기업이 아닌 기업이 함께 참여할 수 있도록 하는 Partial Set-Asides 제도를 운영. 이는 조달의 특성 상 소기업의 단독 계약 이행이 적절하지 않은 경우가 발생할 수 있음을 시사

- 해당 제도는 중소기업자간 경쟁제품으로 지정된 품목이라 하더라도 조달계약의 특성에 따라 중소기업과 중견·대기업의 공동참여가 필요한 경우 적용 가능. 따라서 조달물품 중 높은 품질등급 또는 안전등급이 필요한 계약에 대해 중소기업과 중견·대기업의 공동 참여를 위한 명확한 규정 마련 필요

<참고 문헌>

국내문헌

- 김재현, “해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선 방안”, HERI Report, vol.1, 2015
- 라정주, “중소기업의 중견기업으로 성장 장애요인 분석”, 연구보고서, 중견기업연구원, 2015
- 조달청·한국조달연구원, “중소기업지원 등 정책지원사업의 실효성 제고 방안 - 중기간경쟁제품 및 신인도 가점제도 중심”, 수탁연구보고서, 2012
- 중소기업청·중견기업연합회, “2014 중견기업 현황”, 2015
- 중소기업청·중소기업진흥공단, “미국연방조달규정해설”, 2011
- 중소기업청·한국조달연구원, “공공조달시장 분석을 통한 중소기업 공공구매 지원방안 연구”, 수탁연구보고서, 2006

웹사이트

- FTA 포털 www.fta.go.kr
- 공공구매 종합정보 www.smpp.go.kr

해외문헌

- European Commission, "Annual Public Procurement Implementation Review 2013", Commission Staff Working Document, 2014
- European Commission, “Buying Social : A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement”, 2010
- European Commission, “European code of best practices facilitating access by SMEs to public procurement contracts”, Commission Staff Working Document, 2008
- Geroski, “The Growth of firm theory and in practice”, CEPR, Discussion Paper No. 2092, pp. 1-30, 1999
- Geroski and Gugler, “Corporate Growth convergence in Europe”, Oxford Economic Paper, 56, pp. 597-620, 2004
- U.K. Government, "The Public Contracts Regulations 2015", Statutory Instrument, 2015
- U.S. General Services Administration, “U.S. Federal Acquisition Regulation”
- U.S. Small Business Administration, “U.S. Small Business Act”

keri 한국경제연구원

발행일 2015년 12월 31일 | 발행인 권태신 | 발행처 한국경제연구원 | 주소 서울특별시 영등포구 여의대로 24 FKI TOWER 45층 | 전화 3771-0060 | 팩스 785-0270~3

