

건설정책리뷰 2015-07

공사용 자재 직접구매제도의 문제점 및 개선방안

홍 성 호

2016. 3

대한건설정책연구원

요 약

- 본 연구는 선진국 중소기업 지원정책을 검토하고, 공사용 자재 직접구매 제도의 효과 및 문제점을 객관적인 시각에서 파악하여 개선방안을 제안하기 위해 수행됨.
- 공사용 자재 직접구매제도란 공공기관(발주자)이 공사발주 시 소요되는 자재 중 중소기업청장이 지정한 주요 자재를 분리하여 발주한 후, 중소기업으로부터 직접 구매하여 공사 시행자(시공사)에게 지급자재로 제공하는 제도로서 중소기업 경쟁제품 지정제도 중의 하나로 '05년 12월 도입됨.

1. 선진국의 중소기업 지원정책

- <요약표 1>과 같이 선진국의 중소기업에 대한 지원은 시장경제 원칙과 공공기관(발주기관)의 자율성 및 재량 하에서 간접적으로 이루어지고 있음. 따라서 우리의 중소기업 경쟁제품 지정제도(공사용 자재 직접구매 제도 포함)와 같은 직접 지원제도는 중소기업 육성을 위한 글로벌 스탠다드(Global Standard)에 부합된 제도라 보기 힘든 측면이 있음.
- 공공 조달을 통한 선진국 중소기업 지원은 크게 3가지로 대별될 수 있음. ① 공정 하도급 환경 조성, ② 공공조달 참여를 돕기 위한 정보 제공, ③ 공공 조달 낙찰자 선정 시 중소기업 혜택 부여임. 이러한 지원은 공공조달 시장의 일부를 중소기업에 할당하는 직접 지원방식이 아닌 간접 지원방식임.

<요약표 1> 선진국 중소기업 지원정책의 비교

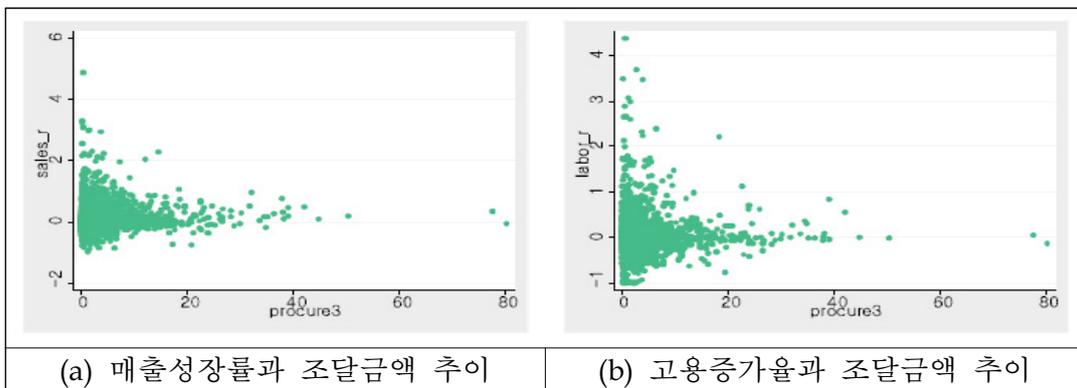
구 분	미 국	일 본	E U
목 적	소기업 보호	중소기업 수주기회 확대	중소기업 공공조달 시장 참여 장벽 제거
지원방식	주로 간접 지원하되, 일부 직접 지원 시행	간접 지원	간접 지원
지원대상	소기업 사회적 약자 기업	중소기업	사회적 약자 기업
구매목표비율	있음(23%)	있음(54.7%)	없음
품목 지정여부	품목 할당제도 (적용실적 미비)	특정품목 지정 (조달정보만 제공)	없음
공사용 자재 직접 구매 여부	품목할당 중 일부가 건설 분야 적용	없음	없음
중점 지원방향	공공조달에서의 공정 하도급 거래 중시	공공조달 정보제공 중시	공공조달 낙찰자 선정시 혜택 부여

자료: 김재현, 해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선방안, 중견기업연구원, p 6, 2015의 내용을 재정리함.

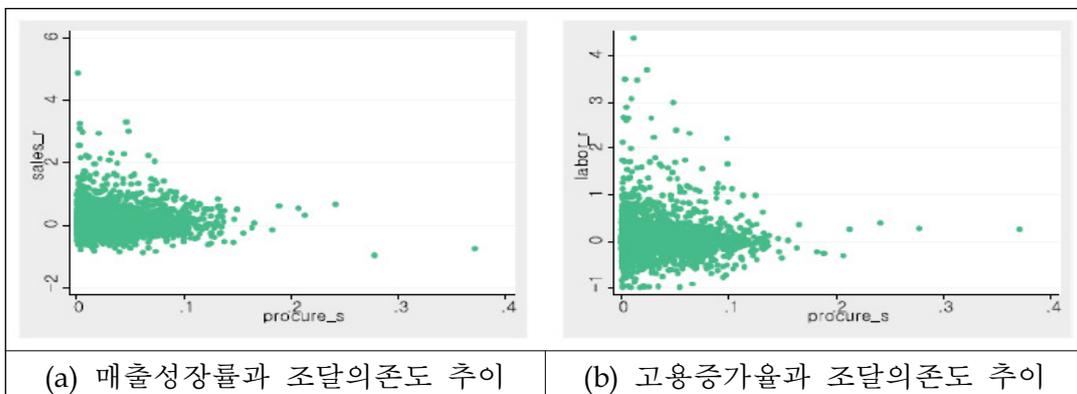
요 약

2. 공사용 자재 직접구매제도의 효과

- 문헌자료(선행연구 결과)와 각종 통계자료(입찰 및 재무자료)를 활용하여 공사용 자재 직접구매 제도의 효과를 중소기업의 성장성, 수익성 및 경쟁력 확보에 미친 영향, 파급범위로 구분하여 살펴봄.
 - 중소기업 성장성: 공공조달금액 및 의존도(비중)와 매출 성장률, 고용 증가율 간의 상호 관련성
 - 중소기업 수익성 및 경쟁력 확보 효과: 직접구매 대상품목 지정 전·후의 매출액영업이익률, 총자산영업이익률 및 매출액 대비 연구개발비 비율
 - 공사용 자재 직접구매 제도 파급범위: 품목별 상위기업 공급집중도(점유율)
- **(중소기업 성장성)** <요약 그림 1, 2>와 같이 공공조달 금액 및 의존도(비중)와 매출성장률, 고용증가율간 음(-)의 상관관계가 존재하므로, 공사용 자재 직접구매 제도(중소기업 경쟁제품 지정제도 포함)는 중소기업 성장성 향상에 기여한 바가 적음.



<요약그림 1> 매출성장률 · 고용증가율과 조달금액 추이



<요약그림 2> 매출성장률 · 고용증가율과 조달의존도 추이

자료: 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, pp. 9-10, 2015

요 약

- **(중소기업 수익성 및 경쟁력 확보 효과)** <요약표 2>와 같이 직접구매 대상품목 지정 전·후의 중소기업 수익성(총자산영업이익률, 매출액영업이익률)과 매출액 대비 연구개발비의 비율의 차이가 없으므로, 공사용 자재 직접구매 제도가 중소기업 수익성 및 경쟁력 확보에 기여한 바가 적음.

<요약표 2> 품목 지정 전·후의 중소기업·수익성·연구개발투자 비교

구분	품목 지정 이전(%)	품목 지정 이후(%)
총자산영업이익률	6.1	6.1
매출액영업이익률	4.6	4.7
매출액 대비 연구개발비 비율	1.9	1.8

주: 최근 5년('10년~'15년) 공공기관의 공사용 자재 직접구매 대상품목 발주(분석대상 5,582건)를 5건 이상 수주한 173개 중소기업 중 재무정보를 획득할 수 있는 15개 업체를 사례로 선정하여 분석함.

- **(제도의 중소기업 파급범위)** <요약표 3>과 같이 공사용 자재 직접구매 제도(중소기업 경쟁제품 지정제도 포함)에 의한 공공조달 시 특정 중소기업의 공급 과점현상이 나타나고 있어 다수의 중소기업이 혜택을 받지 못함.

<요약표 3> 직접구매 대상 품목의 상위 10%(납품액 기준) 기업 공급집중도

구분	'10년	'11년	'12년
공사용 직접구매 대상 품목	48.8%	47.7%	38.4%
그 외의 중소기업 경쟁제품 품목	37.7%	41.6%	39.3%

주: 한국조달연구원, 중소기업지원 등 정책지원사업의 실효성 제고방안, pp. 89~100, 2013의 자료를 공사용 직접구매 대상품목과 그 외의 품목으로 재정리하여 분석함.

- **(중소기업 판로지원 및 경쟁력 향상 노력 유도 미흡)** 공사용 자재 직접구매 제도를 통해 수주 혜택을 받은 중소기업은 경쟁력을 갖추기 위해 노력하기보다는 공공조달 시장에 안주하는 피터팬 증후군에 빠져 있음. 더욱이 공급 과점현상으로 인해 공사용 자재 직접구매 제도의 혜택을 받지 못한 다수의 중소기업은 경쟁력 제고 여력도 없는 상태임. 이는 중소기업의 판로지원 및 경쟁력 향상 노력을 유도함에 있어 공사용 자재 직접구매 제도가 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 점을 의미함.

3. 공사용 자재 직접구매제도의 문제점 및 원인

- 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 문헌검토와 전문가 면담조사를 통해 파악한 문제점과 원인을 정리하면 <요약표 4>와 같음.

요 약

<요약표 4> 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점과 원인

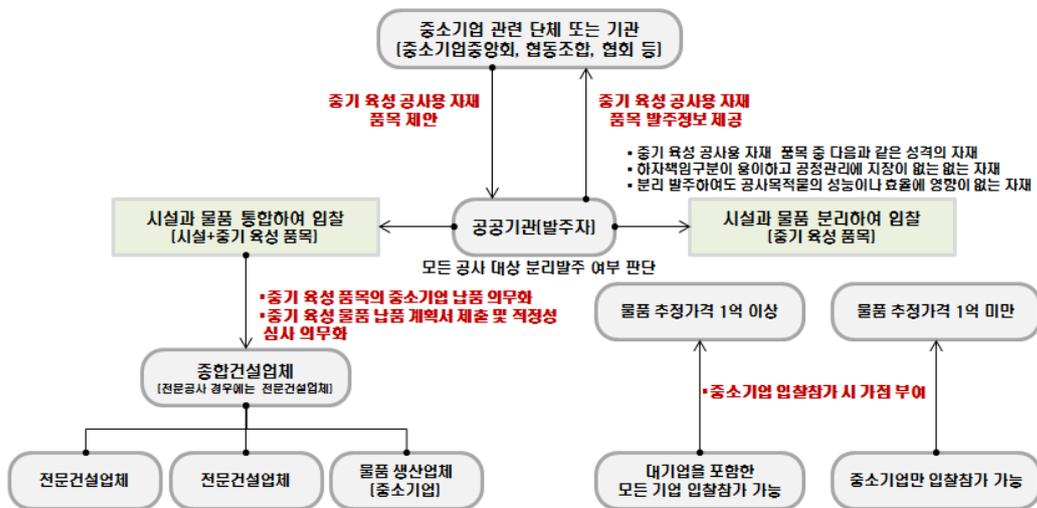
원인	문제점
<p>충분한 검토 없이 공급자 위주로 직접구매 대상품목 선정</p>	<p>① 부실한 품목 지정 신청서 제출 ② 품목 지정 신청서의 충분한 검토 부족 ③ 이해당사자 의견수렴 부족 및 객관성 미흡 ④ 직접생산 부적합 제품이 직접구매 대상품목으로 선정</p>
<p>과도한 직접구매 적용대상 및 범위</p>	<p>⑤중소 건설회사의 피해 가중 ⑥ 공공기관(발주자)의 입찰 및 계약, 현장업무 가중 ⑦ 공사용 자재 직접구매가 용이하지 않은 공사 적용 관련 가. 공공임대 예외적용 대상 불인정 나. 일괄입찰(턴키)공사에도 적용 ⑧ 공공분양 사업 적용에 따른 문제점 관련 가. 입주자가 기대하는 브랜드 레벨의 품질 저하 나. 안전문제(승강기 등) 발생 다. 분양가 및 임대료 상승</p>
<p>공공기관의 자율성 및 재량권을 침해하는 예외처리</p>	<p>⑨ 조달청의 위탁구매 시스템 미흡 가. 자재선택의 폭 제한 나. 총액계약으로 인한 계약세부내용 변경 불가 다. 자재수급의 신속성 저하 ⑩ 직접구매 예외인정 기준 불명확 가. 지역별 예외인정 기준 상이 나. 직접구매 예외사유 협의결과의 일관성 결여 다. 공공 분양사업의 예외품목 판단기준 부재 ⑪ 직접구매 예외인정 조정협회의 불공정성 가. 조정협의 결과에 따른 재협의 절차 부재 나. 조정협의회 참석위원 구성의 객관성 문제 다. 조정협의회 진행과정의 공정성 문제</p>
<p>상기 3가지 원인 모두</p>	<p>⑫ 비용 상승: 원가상승 및 간접비용 추가 발생 ⑬ 공정지연 관련 가. 납기 미 준수로 인한 공정지연 문제 나. 자재업체와 시공사와의 긴밀한 업무협조 어려움 다. 공사 중 수요 발생 자재의 신속한 납품 저해 라. 자재품귀 시 관급자재 공급 기피 마. 시공과 자재 납품 시기의 불일치 ⑭ 품질저하 관련 가. 협동조합과 계약 시 원거리 납품 및 품질, 사양 상이 가능성 나. 품질 서비스 문제 다. 현장감독 부족으로 인한 조달 및 품질 관리의 어려움 라. 마감자재의 품질 저하 ⑮ 공사 효율성 저하 관련 가. 자재구매 및 시공에 대한 권한과 책임의 불일치 나. 자재관리 문제(자재손실의 증가 및 물량 차이의 문제) ⑯ 하자발생 관련 가. 짧은 하자담보책임기간 및 적용기간 상이 나. 하자책임 불분명</p>

요 약

- **(충분한 검토 없이 공급자 위주로 직접구매 대상품목 선정)** 공공기관과 건설관련 단체 등 수요자 및 이해당사자의 의견을 제대로 반영하지 않고, 공급자 위주로 직접구매 대상품목을 선정하고 있음. 더욱이 중소기업 관련 조합 및 단체의 부실한 품목 지정 신청서 제출과 중소기업중앙회의 형식적인 검토는 직접구매 대상품목의 타당성 및 신뢰성을 저해하고 있음.
- **(과도한 직접구매 적용대상 및 범위)** 직접구매 적용대상 및 범위가 과도하여 공공기관(발주기관)의 과중한 입찰·계약업무 및 현장 시공관리업무, 중소 건설회사의 피해 가중, 직접구매가 용이하지 않는 공사 적용 등 시행 상의 많은 불편과 문제점을 초래하고 있음.
- **(공공기관의 자율성 및 재량권을 침해하는 예외처리)** 획일적이고 구체적이지 못한 예외사유 판단기준과 공공기관의 자율성 및 재량권을 인정하지 않는 절차로 인해 공사의 특성과 여건 상 직접구매가 효율적이지 못한 공사용 자재도 예외처리되지 않고 있음. 이로 인해 공공기관은 공사 수행의 큰 어려움을 겪고 있음.

4. 공사용 자재 직접구매제도의 개선방안

- 공사용 자재 직접구매 제도의 미흡한 효과와 문제점을 해결하기 위한 방안은 <요약표 5>와 같이 “현행 제도의 폐지 후 중소기업 육성을 위한 대체제도 도입”, “현행 제도의 개선”으로 대별될 수 있음.
- “현행 제도의 개선”방안은 일시적인 처방에 불과하여 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 근본적으로 해결하기에는 역부족일 것임. 반면, “대체제도 도입 방안”은 근본적 처방의 성격을 가지고 있음.



<요약그림 3> 중소기업 수주기회 확대를 위한 대체제도의 골격

요 약

<요약표 5> 공사용 자재 직접구매 제도의 개선방안 종류 및 내용

현행 제도 폐지 후 대체제도 도입	현행 제도의 개선
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관과 중소기업 관련 단체 또는 기관간의 상호협력 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 중기) 공공기관에게 중기 육성품목 제안 - 공공기관) 중기 육성품목 발주정보 제공 ○ 공공기관에게 자율성 및 재량권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 공사를 대상으로 중기 육성품목 분리발주 (직접구매) 여부 판단 ○ 통합발주(시설물+공사용 자재) 시 중기 육성품목의 납품 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 납품 계획서 제출 의무화 - 일정금액 미달 시 납품 계약의 심사 - 공공기관 구매비율 산정 시 포함 ○ 분리발주(직접구매)시 중소기업 수주 기회 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 추정가격 1억 미만 품목: 중소기업만 입찰참가허용 - 추정가격 1억 이상 품목: 모든 기업 입찰참가 가능, 단, 중소기업에게 가점 부여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업간 불균형과 공공기관 업무 과중 해소를 위한 적용대상 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 대안1) 82억 미만 종합공사, 7억 이상 전문공사, 일괄입찰공사 제외 - 대안2) 30억 미만 종합공사, 4억 미만 전문공사, 일괄입찰공사 제외 ○ 공사용 자재 공급독점 해소를 위한 적용범위 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 추정가격 3천만 원~1억 원 자재로 한정 - 추정가격 해석범위 상향 (제품명→세부품명) ○ 수요자를 고려한 직접구매 대상품목의 객관적 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 수요자(공공기관) 대상 직접구매 후보품목의 수시 조사 - 제3의 전문기관의 직접구매 후보품목 적정성 검토 ○ 공정성과 융통성이 확보된 직접구매 예외처리 <ul style="list-style-type: none"> - 대안1) 직접구매 예외처리 상의 발주자 재량권 및 자율성 부여 <ul style="list-style-type: none"> · 공공기관이 예외사유로 판단하여 중소기업청에 통보한 경우는 예외로 일괄인정 - 대안2) 예외처리 기준 및 절차 개선 <ul style="list-style-type: none"> · 예외협의의 일괄처리 · 재협의 절차 및 기준 마련 · 조정협의회 구성 및 진행의 객관성 및 투명성 확보 ○ 중소기업 경쟁력 향상 노력 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 직접구매 대상품목의 일몰제 도입 및 지정기간 단축 - 직접구매 대상품목의 조기 졸업제(지정종료 후 별도 지원) 도입 - 부실 납품업체 제재 강화 <ul style="list-style-type: none"> · 납품 지연 시 간단한 절차를 통한 계약해지 및 사급자재 전환 · 부실 납품업체에 대한 삼진 아웃제(입찰참가제한) 도입 · 계약이행능력심사기준 신인도 항목의 배점한도 상향 · 공공기관의 중소기업 직접생산확인기준 충족여부 확인 허용 · 부실 납품업체의 목록 공유

목 차

1. 서 론	1
II. 공사용 자재 직접구매제도의 고찰 및 현황	3
1. 해외의 중소기업 지원 정책	3
2. 공사용 자재 직접구매제도의 고찰	7
3. 공사용 자재 직접구매 추진실적	15
III. 공사용 자재 직접구매제도의 효과 및 문제점	17
1. 중소기업 지원효과	17
2. 공사용 자재 직접구매제도의 문제점	22
3. 소결	30
IV. 공사용 자재 직접구매제도의 개선방안	31
1. 근본적 처방: 중소기업을 위한 대체제도 도입	31
2. 일시적 처방: 현행 공사용 자재 직접구매 제도의 개선	33
V. 결 론	44
참고문헌	46

1. 서론

- 공사용 자재 직접구매제도란 공공기관(발주자)이 공사 발주 시 소요되는 자재 중 중소기업청장이 지정한 주요 자재를 분리하여 발주 한 후, 중소기업으로부터 직접 구매하여 공사 시행자(시공사)에 지급자재로 제공하는 제도임.
- '05년 12월 중소 자재 생산업체 경쟁력 확보와 판로를 지원하고, 하도급에 의한 납품가격 하락과 결제조건 악화 등 경영애로를 해소하기 위해 단체수의계약제도¹⁾ 대체제도인 중소기업제품 공공구매제도 중 하나로 도입됨.
- 근거 법령은 「중소기업 제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(이하, 판로지원법)」과 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(이하, 국가계약법)」임.
 - 「판로지원법」 제12조(공사용 자재의 직접구매 증대)에 의해 중소기업청장은 경쟁 제품으로 지정된 공사용 자재의 구매를 늘리기 위하여 필요한 조치를 할 수 있으며, 중소기업 경쟁제품 중에서 공공기관이 발주하는 공사에 필요한 자재로서 공사 품질과 효율성을 해치지 아니하는 범위에서 공공기관이 직접 구매하여 제공하기에 적합한 제품을 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 선정하고, 고시하여야 함.
 - 「국가계약법」 시행규칙 제83조(건설공사에 대한 자재의 판급)에 의해 각 중앙관서의 장은 공사 발주 시 1)자재의 품질·수급상황·공사현장 등을 종합적으로 참작하여 효율적이라고 판단되는 경우, 2) 주무부장관이 인정하는 신기술 인증제품으로서 다른 공사 부분과 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 경우에는 공사에 필요한 자재를 직접 구매·공급할 수 있음.
- 도입된 지 9년이 경과하였음에도 불구하고 공사용 자재 직접구매제도의 중소 자재 생산업체 경쟁력 확보 효과가 미흡하며, 공공기관 구매조달 업무량 증가, 현장관리 효율성 저하 및 품질관리 문제점, 원가상승 등 다양한 문제점이 지적되고 있는 실정임.
- 한국경제연구원(2015)은 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 중소기업자간 경쟁제품 지정제도가 중소기업의 성장둔화 현상을 초래하고 있다고 지적함. 또한 중소기업 보호의 긍정적 측면에도 불구하고, 특정 품목을 지정해 대기업, 중견기업 진입을 차단함으로써 공공조달 시장의 경쟁을 저해하는 문제를 안고 있다고 지적함.

1) 1963년부터 시행된 단체수의계약제도는 조달청에서 해당품목의 협동조합과 공급계약을 체결하고, 협동조합에서 조합원사에 물량을 배분하여 공급하는 제도임. 그러나 생산자간 경쟁이 이루어지지 않고, 물량도 확보된 상태이기 때문에 생산효율의 향상과 품질 개선을 도모할 유인이 적어지고 조합원 업체간 물량 배정을 둘러싼 분쟁이 빈발하고, 공동물량의 확보를 위해 경쟁력 있는 신규업체의 진입을 저지하는 등 전체 중소기업의 경쟁력을 저하시킨다는 비판을 받아 왔음. 이로 인해 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 중소기업자간 경쟁제품 지정제도 등 10가지 대체 보완제도를 도입한 후 2006년 폐지됨.

- '11년부터 '13년까지 1,172개 표본기업의 매출액 대비 공공조달실적 비율을 분석한 결과, 공공조달의존도가 높을수록 중소기업 매출성장률이 감소함. 또한 상위 10% 계약 금액 구간 내에서는 전체 품목 중 상위 1위 기업의 공급 집중도가 50%가 넘는 품목이 절반에 달해 중소기업자 간 경쟁제품 계약에서 상위 기업의 공급 집중도가 심화된 것으로 분석함.
- 손정락·방종대 외(2013)은 발주기관의 과도한 업무증가, 자재공급 시기 등의 문제로 인한 납기 미 준수, 마감자재의 품질저하, 자재구매 및 시공에 대한 권한 불일치로 인한 공사 효율성 저하, 하자책임 불분명 및 하자담보 책임기간의 불일치, 원가상승 등의 공사용 자재 직접구매제도 문제점을 지적함.
- 공사용 자재를 분리하여 직접 구매할 경우, 적격심사 낙찰방식이 적용되어 공사비가 큰 폭으로 상승할 소지가 높음. 또한 조달청으로부터 위탁구매를 신청하도록 되어 있어 자재비 외에 부가적인 수수료가 발생하고 있음²⁾.
- 최근 기획재정부는 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 공공구매 제도 전반을 대폭 개선하겠다고 밝힌 바 있음. 또한 감사원도 공공구매 전반에서 계약비리가 발생하고, 소수 중소기업만이 혜택을 누리고 있다는 지적에 따라 특별감사를 시작함.
- 기획재정부는 '제15차 재정전략협의회'를 열고 중소기업자 경쟁제품 지정처럼 경쟁입찰에서 중소기업에 특례를 주는 제도에 대해 평가시스템을 도입하는 방안을 추진하기로 함. 이는 중소기업을 보호하기 위해 마련한 경쟁 제한 제도의 타당성을 원점에서 재검토하기로 한 것임.
- 감사원은 '16년 초 공공조달 시장 운영실태와 공공구매 제도 전반에 대한 특별감사를 실시할 계획임. 이번 특별감사에서는 중소기업 제품을 우선적으로 구매하도록 한 '중소기업 경쟁입찰 특례제도' 타당성을 집중 감사할 것으로 보임.
- 따라서 본 연구는 중소기업 제품 공공 구매제도의 핵심인 공사용 자재 직접구매제도의 효과 및 문제점 등 타당성을 객관적인 시각에서 검토하고자 함. 아울러, 중소기업건설사를 비롯한 중소기업 모두가 경쟁력을 확보할 수 있는 공사용 자재 직접구매제도의 개선방안도 제안하고자 함.

2) ○○公社의 경우, 연간 15조원 규모의 공사를 발주하고 있는데, 공사용 자재를 분리하여 직접 입찰할 경우, 총 공사비는 3,700억 원이 증가하여 약 2.7% 상승할 것으로 추정하고 있음. 상승 내역을 보면, 분리발주 시 최저가 낙찰제 적용이 배제되면서 1,200억 원이 상승하고, 지급자재 공사비용, 관리비 조달청 위탁관리, 낙찰률 차이 등 공사비 상승으로 3년 사이에 1조원 가까운 비용이 추가 소요될 전망이다(○○公社내부자료 참조, 손정락·방종대, '중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 주택토지연구원,' 재인용).

II. 공사용 자재 직접구매제도의 고찰 및 현황

1. 해외의 중소기업 지원 정책

1) 미국

- 정부개입 최소화, 시장 메커니즘을 중시하여 중소기업 지원정책은 경영환경 개선, 금융지원 등 간접지원을 기본원칙으로 하고 있음. 다만, 공공조달을 통한 직접지원도 일부 있으나, 종사자 수 100인 미만 소기업과 여성 중소기업, 낙후지역 중소기업 등 사회적·경제적 약자 기업을 대상으로 함.
- 미국도 공공조달을 통한 중소기업 구매목표비율을 설정하고 있음. 그러나 중소기업 전체를 대상으로 하는 우리나라와 달리 미국의 공공조달을 통한 구매목표비율은 소기업과 사회적·경제적 약자기업만을 대상으로 함.
 - '03년 개정되어 현재까지 유효한 미국의 중소기업 구매목표비율은 23%(원·하도급 포함)로서 '15년 기준 우리나라 중소기업 의무구매목표 비율인 50%의 1/2수준에 불과함³⁾.
- 미국이 공공조달을 통한 소기업 지원에서 중시 여기는 것 중 하나는 대기업 등 원도급자의 불공정 하도급 거래에서 소기업을 보호하는 것임. 실제로 소기업 직접지원보다는 공정한 하도급 거래 질서 확립을 통한 간접 지원방식을 선호하고 있음.
- 연방기관과 55만 달러(건설은 100만 달러) 이상의 계약을 체결하는 원도급자(Prime Contractor)는 중소기업의 하도급 계획 제출을 의무화 하고 있음. 이와 같은 하도급 계획의 제출은 품목 할당제도에 의해 소기업이 하도급으로 참여하는 경우에도 적용됨.
- 원도급자가 소기업에 대한 하도급 계약을 제시하지 않거나, 이들 기업과 하도급 계약에 대한 협상이 실패하는 경우에는 입찰참가자격을 상실시키거나 계약을 해지함. 또한 원도급자가 소기업에 대한 하도급 계약목표를 초과 달성한 경우, 초과 달성분의 10% 이내에서 인센티브를 제공함.
- 미국의 공공조달에서도 우리나라의 중소기업 경쟁제품 지정제도와 유사한 품목 할당제도(Class Set-Asides) 제도가 있으며, 건설 관련 물품이나 서비스에도 적용되고 있음. 그러나 우리의 중소기업 경쟁제품 지정제도와 적용대상과 운영방식의 차이가 많으며, 실제로 미국에서 많이 활용되고 있지 않음.

3) 미국 연방정부의 구매기관별로 중소기업제품 구매 목표비율을 설정하여야 하는데, 회계연도 종료 각 연방기관은 중소기업청에 중소기업제품 구매실적을 보고하여야 하고, 만일 구매 목표비율을 달성하지 못할 경우에는 그 사유를 보고하여야 함. 중소기업청은 각 기관의 보고 내용을 취합·분석하여 다시 대통령과 의회에 보고함.

- 미국의 품목 할당제도(Class Set-Asides)는 할당제도(Set-Asides)중의 하나로 개별 구매 건이 아닌 일정금액 구간에 해당되는 특정 물품이나 서비스에 대해 소기업만이 참여할 수 있는 제도임. 이러한 품목 할당제도는 연방기관 특성에 따라 적용 물품이나 서비스를 별도로 결정하도록 하고 있음. 이는 모든 공공기관이 반드시 구매해야 할 품목이 지정된 우리의 중소기업 경쟁제품 지정제도와 차이가 있음.
- 미국의 품목 할당제도는 소기업의 참여형태를 연방기관이 소기업으로부터 직접 구매하는 형태(원도급) 뿐만 아니라, 하도급을 통해 원도급자가 소기업으로부터 구매하는 것도 허용하고 있음. 이는 공공기관이 중소기업청장이 지정한 품목을 모두 중소기업으로부터 직접 구매(원도급)해야 하는 국내 중소기업 경쟁제품 지정제도와 의 차이임.
- 중소기업 경쟁제품 지정제도 중 하나인 공사용 자재 직접구매제도와 마찬가지로 미국의 품목 할당제도도 건설 분야 물품이나 서비스 구매에도 적용되고 있음. 그러나 앞서 설명한 바와 같이 미국의 품목 할당제도는 획일적인 품목 지정이 아닐 뿐만 아니라, 하도급 형태의 소기업 참여도 허용하고 있다는 점에서 명확한 차이가 있음.
- 건설 분야에 대해 연방조달규정(48 CFR 1519-503, Class Set-Asides for Construction))은 \$10,000~\$1,000,000 규모의 공사에 품목 할당제도를 적용하도록 하고 있음.

2) 일본

- 국가, 독립행정법인 등의 공공조달을 통한 중소기업 수주기회 증대를 도모하기 위해 중소기업 구매목표 비율을 설정하고 관공수(官公需, 공공조달) 시책을 마련하여 시행하고 있음. 이러한 관공수 시책의 핵심은 관공수 적격조합 활용, 특정품목에 대한 조달정보의 제공임.
- 平成 16년('04년)부터 각 성·청별로 관공수 총액과 중소기업 제품 구매실적 및 목표 금액을 물품, 공사 및 용역별로 발표하고 있음. <표 1>에서 보는 바와 같이 '14년 중소기업 제품 구매목표 실적은 관공수 총액의 52.8%이며, '15년 구매목표비율은 '14년보다 다소 상향된 54.7%로 설정되어 있음. 이러한 일본의 중소기업 제품 구매목표비율은 '14년 우리나라 중소기업 제품 구매목표 비율인 70%보다 낮은 수준임.
- 관공수 적격조합 제도는 중소기업이 개별로 수주하기 어려운 물품 등의 구매 건에 대하여 공동 수주를 통한 중소기업의 수주기회를 제고시키고자 적격인정을 받은 중소기업 조합에 대한 제한적 수의계약 또는 경쟁계약 참가자격 심사 시 종합점수 산정방법에 관한 특례 등의 혜택을 부여하는 제도임. 그러나 제도 성격은 우리 중소기업 경쟁제품 지정제도와 차이가 있음.

<표 1> 일본의 중소기업 구매실적 및 구매목표비율

구분	평성26년('14년)	평성 27년('15년)
관공수 총액	7조 4,278억엔	7조 2,388억엔
중소기업·소규모 사업자 계약금액	3조 9,211억엔	3조 9,568억엔
중소기업·소규모 사업자 계약비율	52.8%	54.7%

자료: 中小企業廳, 官公需法に基づく「平成27年度中小企業者に関する國等の契約の基本方針」について, 平成27年8月

- 우리나라와 달리 공공조달 계약 시 적격조합과의 계약은 의무사항이 아닌 선택사항으로 특정 계약에 대한 직접규제의 성격을 배제한 제도임. 또한 직접지원 정책임에도 불구하고, 특정 품목지정에 따른 판로지원 성격을 배제한 제도임. 적격조합을 대상으로 한 수의계약 활용은 매우 미흡한 편으로, 이는 책임소재 불분명, 구매기관 발주 요건에 적합한 조합 부족 등이 원인으로 지적되고 있음.
- 관공수 품목 중 중소기업 제조비율이 크고, 공공조달 의존도가 높아서 중소기업의 수주기회를 중대하는 것이 필요하다고 인정되는 품목(특정품목)의 조달정보를 중소기업 단체 중앙회가 제공하도록 하고 있음. 우리 중소기업 경쟁제품 지정제도나 미국의 품목 할당제도와 같이 특정 품목의 공급을 중소기업에게만 허용토록 하는 직접지원제도가 아니라 이들 기업의 수주 증대를 위한 정보 제공에 그치고 있다는 점이 차이가 있음.
- 특정품목은 ①직물, ②의복, ③기타 섬유제품, ④가구, ⑤인쇄물, ⑥종이, ⑦윤활유, ⑧사무용품, ⑨부엌·식탁용품, ⑩재생 플라스틱 제품으로 대별됨. 이중 건설 분야와 직접 관련된 특정 품목은 가구와 재생 플라스틱 제품임. 특히, 재생 플라스틱 제품은 건설에서 활용되는 말뚝, 밧줄, 지주류, 판·베게목류, 공원시설, 축구투경 등을 포함하고 있음. 조달정보를 제공하는 특정품목 종류가 많지 않다는 고려할 때, 특정품목 지정은 중소기업간 형평성을 저해할 수 있어 제한적으로 적용하고 있음을 알 수 있음.
- 특정품목의 정보 종류는 ①수량, 금액, ②규격, 사양, ③계약월 ④입찰방법 및 장소, ⑤납기 및 납입장소, ⑥기타임.

3) EU

- 유럽의 공공조달 정책은 효율성과 경제성 극대화를 기조로 하며, 공공조달시장 내에서 경쟁을 교란하는 제도 시행을 원칙적으로 불인정하고 있음. 이에 따라 유럽의 중소기업 육성은 입찰에 대한 정보 확대 등의 간접지원을 중심으로 수행되며, 직접 지원은 사회적책임 이행 기업에 대해 실시하고 있음. 이는 중소기업 전체에 대해 직접지원을 실시하는 국내제도와 차별화됨.

- EU는 정부조달시장 진입에 중소기업에만 직접적 혜택을 주는 제도를 원칙적으로 배제하고 있음. 경쟁법, Treaty 등에 의해 공공조달 시장에서 중소기업에만 한정하여 직접 지원을 실시하는 제도를 도입하지 않음.
- EU는 회원국들에게 공공조달 시장에서 구체적으로 중소기업에 혜택을 주도록 하는 근거 조항을 두지 않음. EU의 공공조달 지원정책 시행을 위한 법적 근거는 「공공분야 조달절차에 관한 지침」으로 해당 지침에 공공 조달시장에서 중소기업을 직접 지원하는 근거규정은 없음.
- EU 공공 조달정책은 중소기업보다는 사회적 책임 이행 기업을 중점 지원하고 있으나, 일정물량 부여보다는 낙찰과정에서 혜택을 주는 것에 불과함.
- 공공조달을 통한 기업들의 사회적 책임 이행을 견인하기 위해 “사회책임공공조달 (Social Responsible Public Procurement, SRPP) 가이드라인”을 발표함. 이에 따르면, 사회적 약자 기업과 고용 증대, 근로법 준수, 공정거래 등 기업의 사회적 책임을 이행하는 기업에 낙찰과정에서 가점을 부여하고 있음.
- 중소기업의 공공 조달시장 참여를 돕기 위한 정보공개 차원의 중소기업 지원정책을 실시하고 있음.
- 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 웹사이트를 구축하고 있음.

4) 시사점

- <표 2>와 같이 선진국의 중소기업에 대한 지원은 시장경제 원칙과 공공기관(발주 기관)의 자율성 및 재량 하에서 간접적으로 이루어지고 있음. 따라서 우리의 중소기업 경쟁제품 지정제도(공사용 자재 직접구매 제도 포함)와 같은 직접 지원제도는 중소기업 육성을 위한 글로벌 스탠다드(Global Standard)에 부합된 제도라 보기 힘든 측면이 있음.
- 공공 조달을 통한 선진국의 중소기업 지원은 크게 3가지로 대별될 수 있음. ① 공정 하도급 환경 조성, ② 중소기업의 공공 조달 참여를 돕기 위한 정보 제공, ③ 공공 조달 낙찰자 선정 시 중소기업 혜택 부여임. 이러한 지원은 공공조달 시장의 일부를 중소기업에 할당하는 직접 지원방식이 아닌 간접 지원방식에 해당됨.
- 물론, 우리 중소기업 경쟁제품 지정제도(공사용 자재 직접구매 제도 포함)와 유사한 미국의 품목 할당제도(Class Set-Asides)가 있으나, 적용범위가 크지 않음. 또한 중소기업만을 대상으로 하는 등 적용대상도 상이할 뿐만 아니라, 제도 운영도 차이가 많음.

- 또한 우리와 달리 품목 할당제도는 연방기관 특성에 따라 적용 물품, 서비스를 별도로 결정하도록 하고 있음. 더욱이 품목 할당제도는 중소기업의 참여형태를 원도급뿐만 아니라 하도급까지도 허용하고 있음.

<표 2> 선진국 중소기업 지원정책의 비교

구 분	미 국	일 본	E U
목 적	소기업 보호	중소기업 수주기회 확대	중소기업 공공조달 시장 참여 장벽 제거
지원방식	주로 간접 지원하되, 일부 직접 지원 시행	간접 지원	간접 지원
지원대상	소기업 사회적 약자 기업	중소기업	사회적 약자 기업
구매목표비율	있음(23%)	있음(54.7%)	없음
품목 지정여부	품목 할당제도 (적용실적 미비)	특정품목 지정 (조달정보만 제공)	없음
공사용 자재 직접 구매 여부	품목할당 중 일부가 건설 분야 적용	없음	없음
중점 지원방향	공공조달에서의 공정 하도급 거래 중시	공공조달 정보제공 중시	공공조달 낙찰자 선정시 혜택 부여

자료: 김재현, 해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선방안, 중견기업연구원, p 6, 2015의 내용을 재정리함.

2. 공사용 자재 직접구매제도의 고찰

1) 관련 법령

- <표 3>과 같이 우리나라의 경우 공공기관의 장이 중소기업 경쟁제품을 구매하기 위해서는 판로지원법을 우선 적용하되, 대상범위(금액)를 벗어나는 제품의 경우에는 「공공기관의 운영에 관한 법률(이하, 공공운영법)」이나 국가계약법에 명시된 방법에 의해 구매해야 함. 중소기업 경쟁제품 중의 하나인 공사용 자재의 경우에도 마찬가지임.
- 일반적으로 공공기관 물품은 공공운영법에 의거하여 조달됨. 그러나 판로지원법이 특별법적인 성격을 지니고 있어, 중소기업 제품 조달은 공공운영법이나 국가계약법보다 판로지원법에 우선 적용을 받아 이루어져야 함. 그러나 판로지원법의 적용 범위를 벗어나는 중소기업 제품의 경우에는 공공운영법과 국가계약법에 의거하여 조달됨.
- 공사용 자재 직접구매제도의 구성은 첫째, 공사용 자재 직접구매 대상품목의 지정, 둘째, 공사용 자재 직접구매의 적용범위 및 구매방법, 셋째, 낙찰자의 선정 및 직접구매 제도의 관리로 대별될 수 있음.

<표 3> 중소기업 제품 공공구매 관련 법령

법령	내용
판로지원법 제7조	중소기업 경쟁제품 구매방법
판로지원법 제12조	공사용 자재 구매방법
판로지원법 시행령 제7조	중소기업 경쟁입찰 예외 등 낙찰자 결정
판로지원법 시행령 제11조	공사용 자재 직접구매 금액기준 및 방법
중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제12조	중소기업 경쟁입찰 예외사항
중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제22조의2	공사용 자재 직접구매 예외
계약이행능력심사 세부기준(중소기업자 물품구매)	계약이행능력 심사 세부기준
공공운영법 제44조	중소기업 경쟁제품 구매방법
공기업·준정부기관 계약사무규칙 제4조	국제입찰조달계약 예외
공기업·준정부기관 계약사무규칙 제6~9조	계약의 방법 및 기준
공기업·준정부기관 계약사무규칙 제7조의2	조달청 구매위탁 예외품목
공공기관 구매위탁 예외에 관한 처리지침	직접구매 기준
국가계약법 제4조 제1항	위탁구매 금액기준
국가계약법 시행령 제17조	희망수량 경쟁입찰
국가계약법 시행령 제18조	2단계 경쟁 등의 입찰
국가계약법 시행령 제26조	수의계약
조달사업에 관한 법률 제5조	경쟁제품 계약방법
조달사업에 관한 법률 시행령 제7조	제3자 단가계약
조달사업에 관한 법률 시행령 제7조의2	다수공급자계약
조달사업에 관한 법률 시행령 제9조의2	공동수급체간 경쟁입찰

2) 공사용 자재 직접구매 대상품목의 지정

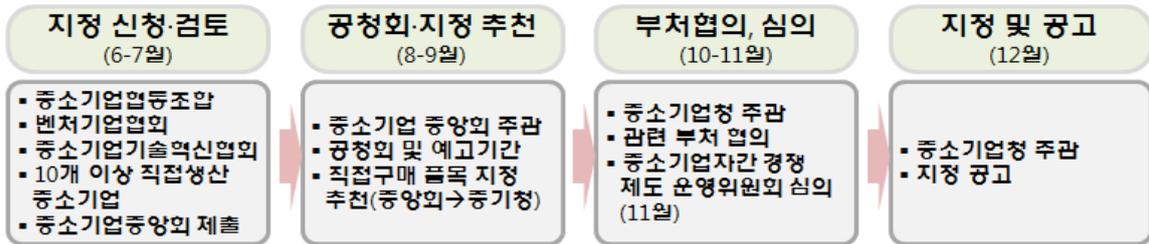
- 판로지원법 제12조 제2항, 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제22조에 의해 중소기업청장은 관계부처의 장과 협의하여 “공사용 자재 직접구매 대상 품목”을 선정하고 공고하도록 되어 있음.
- 공사용 자재 직접구매 대상품목은 제품명을 기준으로 볼 때, 87개('06년), 120개('10년), 123개('13년), 128개('16년)로서 꾸준히 증가하고 있는 추세를 보임. 이러한 공사용 자재 직접구매 대상 품목은 지정일로부터 3년간 유효함. 즉, 공공기관이 직접구매 대상품목을 조달하고자 할 경우에는 의무적으로 중소기업으로부터 3년간 구매해야 한다는 것임.
- 공사용 자재 직접구매 대상 품목의 지정요건은 공공기관의 연간 구매실적 10억 원 이상인 품목이거나, 국내에서 직접 생산하는 중소기업이 10개(세부품목 10자리 기준) 이상인 품목임.

- 공사용 자재 직접구매 대상 품목을 지정함에 있어 가장 중요한 요건은 중소기업의 직접생산 여부임. 판로지원법 제9조제2항 및 동법 시행령 제10조제4항은 공사용 자재 직접구매를 비롯한 중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접생산 여부의 확인을 위한 기준(이하, 직접생산 확인기준)을 마련하고 있음.
- 직접생산 확인기준은 공사용 자재 직접구매 대상품목을 비롯한 중소기업 경쟁제품 대상품목별로 직접생산의 정의와 <표 4>와 같은 직접생산 확인항목을 명시하고 있음. 이와 같은 기준의 중소기업 충족여부를 중소기업중앙회가 확인하고 증명하고 있음(중소기업 공공구매 종합정보망에서 확인 가능).
- (직접생산 정의 예시) ○○○제품의 직접생산은 원재료 ※※※, ◇◇◇와 부분품 ×××, △△△를 타 업체로부터 구입하여 이를 보유 생산시설과 인력을 활용하여 자체 제작 생산한 부분품 △△△, ☆☆☆와 함께 ∇∇공정(A생산시설, 외주 가능), □□공중(B생산시설, 외주불가), ◎◎공정(C생산시설, 외주불가) 등 각 생산공정을 통하여 완제품을 생산하는 것을 말함. 이와 같은 정의에서 특기할 점은 품목별 직접생산 정의의 공통점이 설치현장에서 제품 자체의 별도 가공·조립이 불필요한 완제품이라는 것임.

<표 4> 직접생산 확인항목 및 기준

항목		내용
생산공장		<ul style="list-style-type: none"> · 사업자등록증, 공장등록증 및 관련 법령에 의한 필수 허가·등록사항 · 사업자등록증명, 공장등록증명서, 기타 허가증 또는 등록증으로 확인
생산시설		<ul style="list-style-type: none"> · 세부품목별로 직접생산에 필수적으로 보유해야 하는 생산시설·검사시설 · 임차보유 인정하지 않음 · 생산시설 보유를 증명할 수 있는 서류 또는 직접 육안 확인 · (금속제 OA가구 예시) 절단기(0.6t이상 절단가능), 절곡기(0.6t이상 절곡가능), 용접기, 프레스(0.6t이상 모따기 가능), 표면처리기, 도장시설(외주가능)
생산인력		<ul style="list-style-type: none"> · 직접 생산에 필수적 최소 상시 근로자 인원과 필수 자격증 보유 현황 · 4대보험 납부증명서로 확인 · (금속제 OA가구 예시) 대표자 제외 생산직 2인
생산 공정	전체 공정	<ul style="list-style-type: none"> · 제품 생산을 위한 전체 공정(작업공정도 또는 작업표준으로 확인) · (OA가구(PB, MDF, 합판 등 예시)) -원자재수급→절단→재단→마무리가공(불링가공, 예찌가공 등, 샌딩 및 도장은 외주가능)→조립
	필수 공정	<ul style="list-style-type: none"> · 전체 공정에서 직접 생산에 적용되는 필수공정 · (OA가구(PB, MDF, 합판 등 예시)) -재단→마무리가공(불링가공, 예찌가공 등)→조립
기타		<ul style="list-style-type: none"> · 제품별(세부 품목별) 판매실적, 원재료 구매실적, 전기료 납부실적 등 · 납품실적증명서 또는 매출세금계산서, 매입세금계산서, 월별전기사용내역(한국전력공사 확인)으로 확인 · (가구 예시) 철판, 파이프, 스프링강선, 합판(PB, MDF, 원목, 집성목), 부재료(직물, 스펀지폼, 레자, 가죽, 천, 경첩, 페인트 등)

- 공사용 자재 직접구매를 비롯한 중소기업 경쟁제품 대상 품목은 <그림 1>과 같은 절차에 의해 신청 및 지정되고 있음. 직접구매 대상품목의 지정 신청에서 지정공고까지 소요되는 기간은 7개월 가량(6월에 신청 받아 12월에 지정·공고됨)임.



<그림 1> 공사용 자재 직접구매 대상품목 지정 신청절차

- 직접구매 대상품목 지정 신청은 중소기업협동조합, 한국벤처기업협회, 중소기업기술혁신협회가 소속 중소기업을 의견을 받아 대표 지정 신청하거나, 신청 제품을 직접 생산·제공하는 중소기업이 타 중소기업의 연명을 10개 이상 받아 신청할 수 있음. 이들 기관 또는 중소기업이 신청한 서류를 중소기업중앙회가 접수하여 그 적정성을 검토함.
- 신청서류는 신청공문, 신청서, 신청서 관련 증빙자료, 추천신청 의결 이사회 회의록 사본 및 관련 조합 지정 동의서(협회 또는 조합 신청 시), 지정신청 요청 연명부(중소기업 신청 시)임. 신청서에는 신청제품에 관한 사항, 기본요건 충족여부, 산업구조, 공사용 자재 직접구매 품목 지정 필요성, 직접생산확인기준, 해당 제품 생산 조합원사(회원사) 현황, 증빙자료가 포함됨. 이의 세부 내용은 <표 5>와 같음.

<표 5> 공사용 자재 직접구매 대상 품목 지정 신청서의 내용

구분	세부 내용
신청제품에 관한 사항	<ul style="list-style-type: none"> · 신청법인 현황 · 신청제품 세부내용 및 상세설명 · 공사용 자재 직접구매 희망 · 신청제품 관련 자격요건
기본요건 충족여부	<ul style="list-style-type: none"> · 신청제품 생산업체 요건 검토 · 공공기관 수요액 요건 검토
산업구조	<ul style="list-style-type: none"> · 산업구조, 수출입 현황
공사용 자재 직접구매 품목 지정 필요성	<ul style="list-style-type: none"> · 공사용 자재 미 지정에 따른 피해사례 · 해당 제품이 활용되는 주요 공사 · 해당 제품의 활용형태 및 하자 발생 시 책임 구분 가능성 · 하도급 납품 시 원도급자 형태 · 공사 시 잦은 수량 변경 여부
직접생산 확인기준	<ul style="list-style-type: none"> · 생산공장, 생산시설, 생산인력, 생산공정 관련 일체 서류
생산 조합원사 현황	<ul style="list-style-type: none"> · 조합원 현황 개요, 신청제품 조합원사(회원사) 현황
증빙서류	<ul style="list-style-type: none"> · 공공기관 납품실적 증명원, 입찰공고문, 공공기관 통계 및 보도자료, 연구보고서 등 상기 내용을 입증 가능한 자료

- 중소기업중앙회는 신청제품의 자격요건 적정성, 공사용 자재 직접구매 대상 품목 지정의 필요성 및 타당성, 증빙자료의 신뢰성을 중심으로 협회 또는 조합, 중소기업이 제출한 신청서류를 검토함.
- 직접구매 대상품목 지정 신청 서류의 검토가 완료된 이후, 중소기업중앙회는 공청회를 거쳐 이해 당사자의 의견을 수렴함. 이와 같은 과정을 거쳐 중소기업중앙회는 중소기업청에 직접구매 대상 품목을 추천함.
- 국토교통부 등 관련 부처의 협의를 거친 후, 직접구매 대상 품목(안)을 중소기업제품 공공구매 운영요령 제24조에 의해 구성된 중소기업자간 경쟁제도 운영위원회(이하, 운영위원회)의 심의를 거침. 운영위원회의 심의를 거친 직접구매 대상 품목을 12월에 지정·공고함.
- 운영위원회는 위원장(중소기업청 차장)과 당연직 위원(기획재정부, 행정안전부, 지식경제부, 국토교통부, 조달청의 고위 공무원), 중소기업청장이 위촉한 전문가 등 15인 이내로 구성됨. 운영위원회의 심의 내용은 중소기업자간 경쟁제품의 지정 및 지정제외에 대한 사항, 중소기업자간 경쟁제품 중에서 공사용 자재 직접구매품목의 선정에 관한 사항, 소기업 우선구매 대상제품의 지정에 관한 사항, 기타 중소기업자간 경쟁제도 운영에 있어 심의·조정이 필요한 사항임.

3) 적용범위 및 구매방법

- <표 6>과 같이 판로지원법 제12조와 동법 시행령 제11조에 의해 공사용 자재 직접구매 대상품목은 예정가격 기준 20억 원 이상의 종합공사, 3억 원 이상의 전문공사에 소요되는 자재를 적용범위로 함. 당해 적용범위에 해당되는 공사용 자재 직접구매 대상품목의 구매방법은 자재 추정가격에 따라 상이함.
- 직접구매 대상품목(제품명 기준)⁴⁾ 추정가격이 3천만원 이상인 경우는 반드시 해당공사 관급자재로 설계에 반영하고 직접구매 해야 함. 그러나 추정가격이 그 미만인 경우는 공공기관(발주자)이 의무적으로 직접 구매할 필요는 없음(권장사항). 다만, 추정가격 1천만원 이상 3천만원 미만의 우선구매 품목, 특정 성능·규격, 표시 필요 지정 품목은 관급자재로 설계에 반영하여 반드시 직접구매 해야 함.
- 우선구매 품목이란 국민의 재산과 신체의 안전, 에너지이용의 합리화, 기술개발촉진 및 환경보전 등과 관련된 법령에 따라 우선구매를 하여야 하는 품목을 말함. 또한 특별한 성능·규격·표시 등이 필요하다고 판단되어 중소기업청장이 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 지정한 품목은 유해하거나 위험한 기계·기구 등 5가지에 해당되는 품목을 의미함.

4) 제품의 분류는 제품명, 물품분류번호, 세부품명, 한국산업표준분류번호로 나누어짐. 판로지원법에서 중소기업 경쟁제품의 해석은 세부품명에 한정하여 해석하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 공사용 자재에 대해서는 제품명을 기준으로 해석하도록 하고 있음. 즉, 추정가격에 따른 적용여부를 일반 중소기업 경쟁제품은 세부품명을 기준으로 해석하나, 직접구매 대상품목은 제품명을 기준으로 한다는 것임.

<표 6> 공사용 자재 직접구매 대상 품목의 구매방법(기준: 추정가격)

기준	규모	구매방법	관련법령
①품목가격	3천만원 이상	관급자재 설계 직접구매 의무	해당 사항 없음
	3천만원 미만	직접구매 (권장사항)	해당 사항 없음
②우선구매품목	1천만원 이상	관급자재 설계 직접구매 의무	국민의 재산과 신체의 안전, 에너지이용의 합리화, 기술개발촉진 및 환경보전 등과 관련된 법령
	1천만원 미만	직접구매 (권장사항)	
③특정 성능·규격 표시 필요 지정 품목 ·유해·위험 기계·기구 ·에너지 효율 관리대상 ·특정열사용 기자재 ·녹색제품 ·중소기업기술개발제품	1천만원 이상	관급자재 설계 직접구매 의무	· 산업안전보건법 제33조 · 에너지이용합리화법 제17조 · 녹색제품구매촉진에관한법률 제2조의2 · 중소기업제품 구매촉진법 제14조
	1천만원 미만	직접구매 (권장사항)	
④직접구매 이행불가 사유 고시된 경우	도급공사계약 포함 발주 (입찰공고 시 사유 공표)		해당 사항 없음

자료: 손정락·방종대 외, 중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013, P 35.

□ 판로지원법 제12조 제3항 단서에 따른 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제22조의 2는 직접구매 적용대상 및 범위에 해당되는 공사용 자재라 할지라도, 공사별 여건을 감안한 발주 융통성을 위해 <표 7>과 같이 직접구매 예외사유를 명시함.

<표 7> 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제22조의2

<p>① 공공기관의 장은 법 제12조제3항 단서에 따라 다음 각 호에 해당하는 경우에는 공사용 자재 직접구매 대상품목을 직접 구매하지 않을 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 「재난 및 안전관리기본법」 제3조에 따른 재난 관련 공사로서 발주가 시급하다고 인정되는 경우 (다만 조달사업에 관한 법률 시행령 제7조의2에 따른 다수공급자계약에 따라 단가계약이 체결된 품목은 제외) 2. 공사용 자재 직접구매로 인해 국방·국가안보가 저해될 우려가 있다고 인정되는 공사 3. 그 밖에 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사유로 공사용 자재 직접구매가 곤란하다고 공공기관의 장과 관할 지방중소기업청장이 협의한 경우 <ul style="list-style-type: none"> 가. 도서·벽지지역 등 공사현장의 특성상 공사용 자재 직접구매시 안정적인 공사 진행이 불가능한 경우 나. 원자재 가격파동 등으로 원활한 자재수급이 곤란한 경우 다. 공사용 자재 직접 구매 시 공사품질 확보가 곤란하거나 공사비용이 증가할 것으로 예상되는 경우 라. 공공주택 등 분양을 목적으로 하는 건축공사로서 입주자의 해당 자재에 대한 선호도가 낮아 분양 목적을 달성하기 곤란한 경우 마. 공사용 자재와 관련하여 과거 잦은 납기지연으로 공사 진행에 어려움이 있었던 경우 바. 기타 불가피한 사유로 공사용 자재 직접구매가 어려운 경우 <p>② 제1항제3호에 따라 공공기관의 장이 지방중소기업청장에게 협의를 요청해 올 경우 관할 지방중소기업청장은 이해 관계자 및 전문가의 의견을 참조하여 제1항제3호 각목의 예외사유 해당여부를 판단하여야 한다.</p>

- 이때 직접구매 예외 사유 중 1, 2번에 해당되는 경우에는 공공기관(발주자)에서 자체적으로 판단하여 공사별로 그 사유를 공표하여 발주하면 되고, 3번 각호에 해당되는 경우에는 <그림 2>와 같은 절차에 의해 공사현장을 관할하는 지방중소기업청장과 사전에 협의해야 함.



<그림 2> 공사용 자재 직접구매 예외 협의 절차

- 공공기관의 장과 관할 지방중소기업청장간 예외처리 협의과정과 기준을 규정하기 위해 <표 8>과 같은 공사용 자재 직접구매 예외처리 시행세칙(이하, 예외처리 시행세칙)을 마련하고 있음.

<표 8> 공사용 자재 직접구매 예외처리 시행세칙의 구성 및 내용

분야	조	내용
대상 및 절차	2	공사용 자재 직접구매 예외여부 판단대상
	3	공공기관의 직접구매 협의절차 등
	4	지방중소기업청장의 직접구매 예외인정 절차
직접구매 예외사유 조정협의회	5	공사용 자재 직접구매 예외사유 조정협의회 구성
	6	조정협의회 운영 등
	7	조정협의회 의결사항 등
	8	조정협의회 생략 및 직접구매 예외사유 판단기준 등
처리기간 및 결과통보	9	예외신청 처리기간 및 조정협의회 결과 통보
	10	수도권 지역 레미콘 예외인정 등
	11	레미콘 현장 배치 플랜트 설치 허용 등
한토지주택공사 및 아파트 공사 관련	12	한국토지주택공사 사업 및 아파트 공사 예외 관련 등
보고 및 사후점검	13	조정협의 결과 보고 및 이행 사후점검 등

- 단일 공사에서 공사용 자재 직접구매 적용대상 품목의 전체 합계액(추정가격 기준)이 8억 5천만원 이상인 경우에는 조달청에 위탁하여 구매해야 함. 그 미만 금액의 품목은 공공기관(발주자, 수요기관)이 자체적으로 구매 가능함.

- 조달청 위탁구매의 근거법령은 공공운영법 제44조(물품구매와 공사계약의 위탁),

국가계약법 제4조제1항에 의한 기획재정부장관이 고시하는 금액, 조달사업에 관한 법률(이하, 조달사업법) 제5조(계약의 특례)임.

- 조달사업법 제5조에 의한 계약방법은 제3자를 위한 단가계약, 다수공급자계약, 공동수급체간 경쟁입찰임.

4) 낙찰자 선정 및 직접구매 제도의 관리

- 판로지원법 제7조제2항에 의해 공공기관이 공사용 자재 직접구매 대상품목을 제한 경쟁 또는 지명경쟁입찰로 구매하는 경우에는 반드시 계약이행능력심사를 거쳐 낙찰자를 결정해야 함.
- 중소기업 상호 경쟁을 함에 있어 덤핑입찰 등 과도한 가격경쟁에 치중하는 것을 방지하고 적정가격을 보장하기 위해 적격심사제와 유사한 방식으로 ①물품납품이행능력, ②입찰가격, ③신뢰도 정도와 신인도, ④결격 사유 등의 항목별 점수를 합산하여 계약이행능력을 평가하는 제도임. <표 9>와 같이 추정가격 10억 원 미만과 10억 원 이상으로 구분하여 별도의 심사기준을 마련하고 있음.

<표 9> 공사용 자재 직접구매 계약이행능력 심사항목 및 배점한도

구분	추정가격 10억 이상			비고
	심사분야	심사항목	배점한도 (합계 100점)	
당해물품 납품이행능력	납품실적	가. 계약목적물 동등 이상 물품 나. 계약목적물 유사물품	5	추정가격 10억 미만 신용평가등급(30점)
	기술능력	가. 기술인력보유 나. 생산기술 축적정도	10	
	경영상태	신용평가등급	30	
입찰가격	-	계약이행능력심사세부기준 별표 2-1 참조	55	추정가격 10억 미만 별표 2-2 참조 (70점)
신인도	품질관리 등 신뢰정도	가. 기술 및 디자인 인증보유 나. 품질보증 다. 환경관리 라. 사후관리 마. 영세기업 지원 바. 기타	+3~-2	추정가격 10억 미만 좌동
	계약이행 성실도	가. 납품지연 나. 불공정 하도급 거래		
결격사유	이행능력 결격여부	부도 또는 파산상태로 계약이행 어려운 경우	-30	추정가격 10억 미만 좌동

- 판로지원법 제5조, 동법 시행령 제4조, 제5조, 제5조의2에 의해 공공기관의 장은 공사용 자재를 비롯한 중소기업 경쟁제품의 구매계획(구매목표비율, 전체 물품구매의 최소 50% 이상)과 전년도 구매실적을 중소기업청장에게 통보해야 함. 이를 종합하

여 중소기업청장은 공공기관 구매계획과 전년도 구매실적을 종합하여 국무회의 심의를 거쳐 공고함.

- 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제26조제3항에 의해 중소기업청장은 공공기관의 구매계획 및 실적을 공공기관 평가에 반영하도록 관계부처의 장에게 요청할 수 있음.
- 특히, 공사용 자재 직접구매 대상품목의 경우에는 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제23조(직접구매의 활성화를 위한 조치)에 의해 공공기관의 직접구매 예외처리 사유의 공표내용을 검토하여 조치가 미흡한 공공기관에게 직접구매 활성화 조치계획의 수립을 권고할 수 있음.

3. 공사용 자재 직접구매 추진실적

□ 나라장터 조달통합정보시스템을 통해 '15년 기준 조달청이 위탁 구매한 공사용 자재 직접구매 실적을 분석함. 이에 따르면, 공사용 자재 직접구매 건수는 1,047,613 건이며, 구매액은 17조 1,385억 원인 것으로 파악됨.

- 상기 공사용 자재 직접구매 실적은 공공기관(수요기관)이 자체적으로 직접 구매한 실적이 포함되어 있지 않았음. 따라서 실제 공사용 자재 직접구매 제도에 의한 공공기관의 전체 구매건수와 구매액은 조사치보다 클 것임.
- <표 10>과 같이 계약금액 결정 방식별 공사용 자재 직접 구매실적은 건수 기준 '제3자단가'(75.4%)⁵⁾, 금액기준 '단가계약'(40.4%)이 다수를 차지하는 것으로 나타남. 또한 계약방법별로는 건수기준 'MAS 계약'⁶⁾(65.0%), 금액기준 '중소기업 일반제품 계약'(59.2%)이 가장 많이 활용되는 것으로 조사됨.

<표 10> 계약금액 결정방식·계약방법별 공사용 자재 직접구매 실적(15년 기준)

구 분	건수(건)	금액(억원)	구 분	건수(건)	금액(억원)
단가계약	246,571(23.5%)	69,209(40.4%)	M A S	680,622(65.0%)	49,042(28.6%)
제3자단가	789,395(75.4%)	66,756(39.0%)	우수제품	108,617(10.4%)	20,868(12.2%)
총액계약	11,647(1.1%)	35,420(20.7%)	일반제품	258,374(24.7%)	101,475(59.2%)
합 계	1,047,613(100%)	171,385(100%)	합 계	1,047,613(100%)	171,385(100%)
(a) 계약금액 결정방식별 구매실적			(b) MAS·우수제품별 구매실적		

자료: 나라장터 조달통합정보시스템(<http://www.g2b.go.kr:8060/jsp/out/index.jsp>) “공사용 자재 기관별 공급현황”자료를 분석

5) 제3자단가 계약이란 계약방법의 특례로서 각 수요기관에서 공통적으로 사용하는 물자로 미리 단가만을 정하여 관보에 공고 및 인터넷 홈페이지에 게재하여 효율적인 구매를 지원하기 위한 제도로써 행정사무자동화 기기, 우수제품 등 계약자 규격물품으로 제조·공급되는 물품을 수요기관에서 직접 계약자에게 납품요구 및 대금지급은 각 수요기관에서 지급 처리할 수 있도록 계약을 체결하는 것임.

- <표 11>과 같이 경쟁방식별 공사용 자재 직접 구매실적은 건수 및 금액 기준 모두 '제한경쟁'이 다수를 차지하는 것으로 나타남. 또한 계약규모별로는 건수 기준 '3천만원 미만'(90.9%), 금액기준 '1억 이상'(55.5%)에서 가장 많이 적용되는 것으로 조사됨. 특기할 점은 추정가격 3천만원 미만 공사용 자재의 경우에는 직접구매의 무화 범위가 아님에도 불구하고 건수 기준으로 가장 많이 구매되고 있다는 것임.

<표 11> 경쟁방식·계약규모별 공사용 자재 직접구매 실적(15년 기준)

구 분	건수(건)	금액(억원)	구 분	건수(건)	금액(억원)
수의계약	119,990(11.5%)	35,758(20.9%)	3천미만	952,237(90.9%)	40,087(23.4%)
일반경쟁	84,178(8.0%)	10,129(5.9%)	3천이상	36,892(3.5%)	14,245(8.3%)
제한경쟁	843,252(80.5%)	124,646(72.7%)	5천이상	17,051(1.6%)	10,050(5.9%)
지명경쟁	193(0.0%)	853(0.5%)	7천이상	14,081(1.3%)	11,845(6.9%)
합 계	1,047,613(100%)	171,385(100%)	1억이상	27,352(2.6%)	95,160(55.5%)
(a) 경쟁방식별 구매실적			(b) 계약규모별 구매실적		

자료: 나라장터 조달통합정보시스템(<http://www.g2b.go.kr:8060/jsp/out/index.jsp>) “공사용 자재 기관별 공급현황” 자료를 분석

주: “3천 이상”이란 3천만 원 이상 5천만 원 미만을 의미함. 다른 구분도 마찬가지임.

- 6) 제3자단가 계약이란 계약방법의 특례로서 각 수요기관에서 공통적으로 사용하는 물자로 미리 단가만을 정하여 관보에 공고 및 인터넷 홈페이지에 게재하여 효율적인 구매를 지원하기 위한 제도로써 행정사무자동화 기기, 우수제품 등 계약자 규격물품으로 제조·공급되는 물품을 수요기관에서 직접 계약자에게 납품요구 및 대금지급은 각 수요기관에서 지급 처리할 수 있도록 계약을 체결하는 것임.

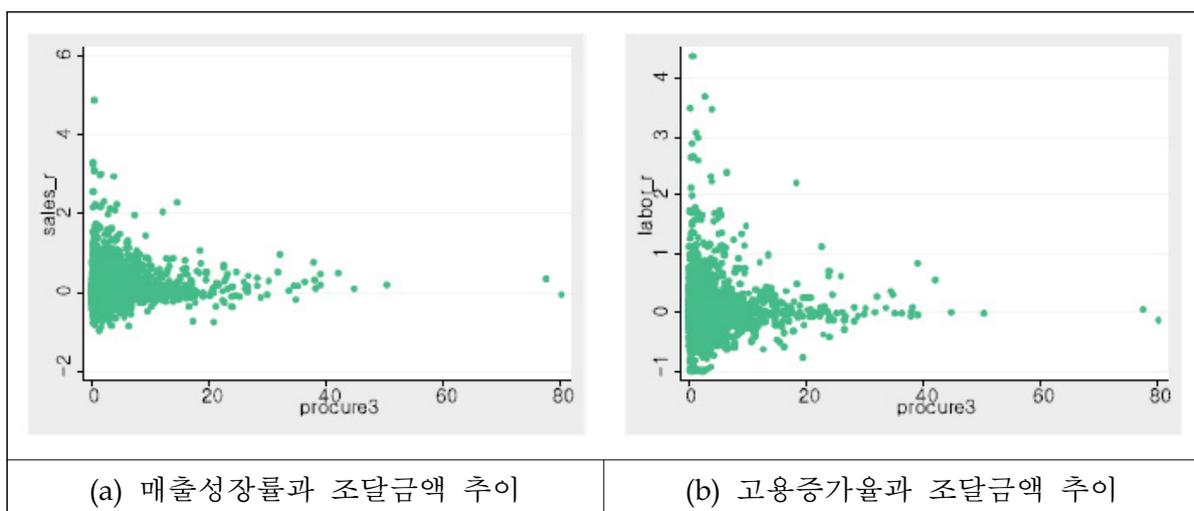
III. 공사용 자재 직접구매제도의 효과 및 문제점

1. 중소기업 지원효과

- 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도의 목적은 중소기업의 경쟁력 확보와 판로를 지원함으로써, 이들의 성장을 모색하는데 있음. 따라서 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도가 중소기업 경쟁력 향상을 유도하는데 효과가 있는 지를 살펴보고자 함.

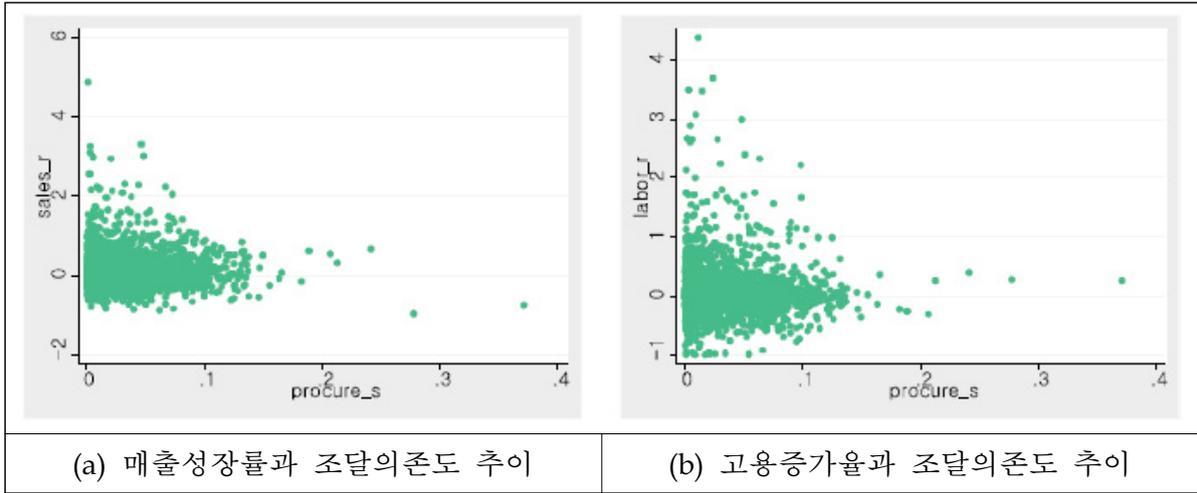
1) 중소기업의 성장에 미친 영향

- 한국경제연구원(2015)은 중소기업 경쟁제품 지정제도를 통한 판로지원이 중소기업 성장에 미치는 효과를 분석함. 이러한 효과 분석결과는 중소기업 경쟁제품의 50% 가량을 차지하는 공사용 자재 직접구매 제품의 판로지원이 중소 자재 생산업체의 성장에 긍정적인 영향을 미쳤는지를 파악하는데 유용한 자료임.
- 중소기업 경쟁제품 공공조달 실적이 매출 및 고용성장에 미치는 영향, 중소기업의 전체 매출액 중에서 공공조달 실적이 차지하는 비중이 매출 성장률에 미치는 영향을 분석함.
- 조달실적에 따른 중소기업 성장추이를 '11년~'13년 조달청 중소기업 경쟁제품 실적자료(1,172개사)와 한국기업데이터의 기업재무자료와 결합하여 살펴본 결과에 따르면, <그림 3>, <그림 4>와 같이 조달실적(조달금액, 조달의존도)과 매출성장(매출성장률), 조달실적과 고용성장(고용증가율)간에는 약한 음의 상관관계가 관찰되는 것으로 분석됨.



<그림 3> 매출성장률 · 고용증가율과 조달금액 추이

자료: 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, p 9, 2015



<그림 3> 매출성장률 · 고용증가율과 조달의존도 추이

자료: 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, p 10, 2015

- 표본기업의 공공조달 공급 금액과 매출 및 고용성장률간의 그래프를 보면, 약한 음의 상관관계가 관찰되며, 각각 0.0056, -0.0076의 음의 상관계수가 나타남. 공공조달 의존도에 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.
- o 중소기업의 전체 매출액 중에서 공공조달이 차지하는 비중이 매출 성장률에 미치는 영향을 분석한 결과), 공공조달 의존도가 높은 기업의 매출성장률은 1% 이내 유의수준에서 낮은 것으로 나타남.

변수명	종속변수 : 매출 증가율 ($\ln Q_{i,t} - \ln Q_{i,t-1}$), n=2344								
	OLS			고정효과모형			확립효과모형		
항목	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	$F=86.59$ *** $R^2=0.1277$			$F=465.71$ *** within $R^2=0.6146$ between $R^2=0.0622$			$\chi^2=513.48$ *** within $R^2=0.5624$ between $R^2=0.0625$		

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

<그림 4> 공공조달에 따른 중소기업 성장효과 추정결과

자료: 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, p 12, 2015

7) 공공조달 지원에 따른 효과 분석을 위해 설명변수로는 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 설명변수로 활용함. 또한 기업의 동태적 특성을 고려하기 위해 전년도 매출액을 통제변수에 추가하였고, 기업규모 통제변수로 기업의 총자산을 활용함. 또한 시점별 효과 통제를 위해 연도더미변수를 추가하였음.

- 기업의 매출액에서 차지하는 공공조달 실적 비중이 높을수록 1% 이내 유의수준에서 매출성장률을 감소시키는 것으로 3가지 모형⁸⁾에서 모두 분석됨. 이는 중소기업 중 공공조달에 대한 의존도가 높은 기업일수록 매출성장률이 둔화된다는 것을 의미함. 따라서 품목을 지정하는 방식의 중소기업 지원은 공공조달 의존도가 높은 기업의 매출성장을 악화시킨다고 볼 수 있음.

□ 공사용 자재 직접구매 제도에 의해 물품 납품한 중소 자재 생산업체의 수익성, 연구개발투자 현황을 사례분석을 통해 품목 지정 이전과 이후로 구분하여 살펴봄. 분석결과에 따르면, 공사용 자재 직접구매 제도가 중소 자재 생산업체의 경쟁력을 향상시키는데 있어 긍정적인 영향을 미쳤다고 볼 수 없음.

- 최근 5년('10년~'15년) 공공기관의 공사용 자재 직접구매 대상품목 발주(분석대상 5,582건)를 5건 이상 수주한 173개 중소기업 중 정확한 재무정보를 획득할 수 있는 15개 업체를 사례로 선정하여 분석함⁹⁾.

- <표 12>와 같이 공사용 자재 직접구매 대상품목 지정 이전에 비해 이후의 중소 자재 생산업체의 수익성(총자산영업이익률, 매출액영업이익률)은 차이가 없는 것으로 조사됨. 또한 매출액 대비 연구개발비의 비율도 차이가 없는 것으로 분석됨.

<표 12> 품목 지정 전·후의 중소 자재 생산업체 수익성·연구개발투자 비교

구분	품목 지정 이전(%)	품목 지정 이후(%)
총자산영업이익률	6.1	6.1
매출액영업이익률	4.6	4.7
매출액 대비 연구개발비 비율	1.9	1.8

주. 수익성 지표는 총자산영업이익률, 매출액영업이익률임.

- 일부 사례에 국한한 분석결과이며, 중소기업의 수익성에 영향을 미치는 요인이 다양하여 공사용 자재 직접구매 대상품목의 수주만이 이들 기업의 수익성에 영향을 미쳤다고 볼 수 없으므로 해석상의 주의가 필요함. 그럼에도 불구하고 공공조달의 의존도 높은 업체만을 대상으로 분석한 결과는 공사용 자재 직접구매 제도가 이들 기업의 수익성에 미친 영향을 살펴보는데 충분한 시사점을 줄 수 있음.

- 여기서 특기할 것은 공사용 자재 직접구매 대상품목의 수주가 중소 자재 생산업체의 수익성 향상으로 이어지지 않았다는 것임. 공사용 자재 직접구매 제도가 중소 자재 생산업체의 판로지원 및 경쟁력 향상을 위해 도입되었지만, 실제로는 수익성 향상이나 연구개발투자까지로 이어지지 않아 장기적 관점의 경쟁력 확보에는 도움

8) 3년의 짧은 시계열로 인해 패널모형 분석 결과의 계수 안정성 문제가 제기될 우려가 있어 OLS, 고정효과모형, 확률효과모형 추정 결과를 모두 제시함.

9) 공사용 자재 직접구매 대상품목의 발주현황은 민간 입찰전문사이트(아이건설넷)을 활용하여 자료를 수집하였으며, 기업의 재무정보는 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>)을 이용하여 자료를 획득함.

을 주지 못한 것으로 이해됨. 이는 중소기업의 경쟁력 향상 노력을 유도함에 있어 공사용 자재 직접구매 제도가 기능을 제대로 발휘하고 있지 못함을 의미함.

2) 중소기업 지원제도에 의한 공급 집중도

□ <표 13>과 같이 한국경제연구원(2015)은 현행 중소기업 경쟁제품 지정제도가 특정 품목을 지정하여 전체 공공 조달시장을 중소기업에 할당하는 방식을 취함에 따라 해당 시장의 특정 중소기업이 공급을 과점하여 공정경쟁이 이루어지지 않고 있는 현상이 나타나고 있음을 분석함.

- 전체 품목 중 상위 1개 기업 공급집중도(CR₁)가 50% 이상인 품목의 비중은 20%를 상회하며, 상위 3개 기업(CR₃)의 경우에는 50%, 상위 10개 기업(CR₁₀)의 경우에는 80%를 상회하고 있음. 또한 상위 10% 계약금액 구간의 상위 기업 공급집중도는 전체 품목의 상위 기업 공급집중도보다도 매우 큼.

<표 13> 한국경제연구원(2015)의 중소기업제품 공급집중도 분석결과(단위: 개, %)

연도	항 목	CR ₁		CR ₃		CR ₁₀	
		품목수	비중	품목수	비중	품목수	비중
'11년	전체 품목의 공급집중도 50% 이상	31	20.0	69	47.9	101	84.9
	상위 10% 금액 구간 품목의 공급집중도 50% 이상	61	52.6	43	68.3	23	100.0
'12년	전체 품목의 공급집중도 50% 이상	37	21.5	82	50.6	107	82.3
	상위 10% 금액 구간 품목의 공급집중도 50% 이상	60	47.2	56	73.7	25	96.7
'13년	전체 품목의 공급집중도 50% 이상	36	20.3	81	50.0	108	80.0
	상위 10% 금액 구간 품목의 공급집중도 50% 이상	63	47.0	52	67.6	26	92.9

자료: 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, p 6, 2015

주: 1) CR₁은 상위 1개 기업, CR₃은 상위 3개 기업, CR₁₀은 상위 10개 기업의 공급집중도(시장점유율)를 의미함.

2) 상위 10% 금액 구간 품목이라 함은 전체 품목별 납품금액 중에서 상위 10%에 해당되는 품목을 의미함.

□ <표 14>와 같이 공사용 자재 직접구매 대상품목의 상위 10% 기업(납품액 기준)의 공급집중도를 한국조달연구원(2013)의 자료를 활용하여 분석함. 이에 따르면, 공사용 자재 직접구매 대상 품목의 경우에도 특정 중소 자재 생산업체가 공급을 과점하여 공정경쟁이 이루어지지 않는 것으로 파악됨.

- 공사용 자재 직접구매 대상품목의 상위 10% 기업(납품액 기준)의 '10년~'12년 평균 시장점유율은 45% 가량인 것으로 분석됨. 이러한 공사용 자재 직접구매 대상품목 상위 10% 기업의 시장점유율은 일반 중소기업 경쟁제품에 대한 상위 10% 기업의 3년 평균 시장점유율인 39.5%보다도 높은 수준임.

<표 14> 직접구매 대상품목의 상위 10%(납품액 기준) 기업의 공급집중도

구 분	'10년	'11년	'12년
공사용 직접구매 대상 품목	48.8%	47.7%	38.4%
그 외의 중소기업 경쟁제품 품목	37.7%	41.6%	39.3%

주: 한국조달연구원, 중소기업지원 등 정책지원사업의 실효성 제고방안, pp. 89~100, 2013의 자료를 공사용 직접구매 대상품목과 그 외의 품목으로 재정리하여 분석함.

3) 분석결과의 시사점

- 공사용 자재 직접구매 제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도 참여 기업은 공공 조달 지원에 대한 의존도가 높을수록 매출성장이 낮은 것으로 분석됨. 이러한 효과가 나타나는 원인으로 공사용 자재 직접구매 제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도가 특정 품목을 전적으로 중소기업에 지원하는 제도 특성을 지적할 수 있음.
 - 이는 특정 공공시장에 독점적 판로가 주어짐에 따라 공공조달 의존도가 높은 기업이 민간시장을 공공시장으로 대체하는 구축효과가 나타나기 때문으로 추정됨. 이에 따라 공사용 자재 직접구매 제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도와 같은 중소기업에 대한 공공조달 지원이 중소기업의 피터팬 증후군¹⁰⁾을 야기할 수 있음을 시사함.
 - 공사용 자재 직접구매제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도의 중소기업의 자발적 경쟁력 확보 노력 유도 효과가 매우 미흡하다는 것임. 즉, 공사용 자재 직접구매 제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도는 중소기업을 공공조달 시장에 안주토록 하여 스스로 자생력을 갖춰 혁신제품 개발 등 新시장 창출 및 성장의 저해요인으로 작용하고 있다는 것임.
- 공사용 자재 직접구매 제도를 비롯한 중소기업 경쟁제품 지정제도에 의해 일부 중소기업이 공공조달을 과점하는 현상이 발생하고 있음. 이는 다수의 중소기업이 혜택을 받지 못함을 의미함. 또한 중소기업간의 “부익부 빈익부” 현상 등 여러 부작용이 초래되고 있음.
 - 일부 중소기업만이 혜택을 받는 공공조달의 과점현상은 충분한 이윤이 보장되어 기술혁신 등을 통한 경쟁력을 향상시킬 필요를 느끼지 못하기 때문에 비효율성이 초래될 소지가 높음. 또한 이윤 증대를 위해 일부 중소기업이 카르텔을 형성하여 가격을 담합하여 국가 예산이 낭비되거나 중소기업간 공정경쟁이 제한되기도 함.

10) 본래 피터팬 증후군이란 성년이 되어도 어른들의 사회에 적응할 수 없는 ‘어른아이’ 같은 남성들이 나타내는 심리적인 증후군을 말하는 심리학 용어임. 경제학적 용어로서 ‘중소기업 피터팬 증후군’이란 중소기업이 덩치가 커져서 중견기업이 되는 경우 정부로부터 받는 많은 혜택이 끊어질 것을 우려하여 일부러 규모를 키우지 않는 상황을 의미함.

2. 공사용 자재 직접구매제도의 문제점

- <표 15>와 같이 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 파악하기 위해 '08년부터 최근까지 수행된 기존 연구의 자료를 검토함.

<표 15> 공사용 자재 직접구매 제도 관련 기존 문헌

연구자(연도)	문헌 제목
김수환(2008)	중소기업제품 공공구매제도 운영 효율화 방안
이창민(2009)	공사용 자재 직접구매 활성화 방안
배영식(2009)	중소제품 공공구매제도 문제점 및 개선과제 정책간담회 자료집
최민수, 이승우(2010)	공사용 자재 발주자 직접구매제도의 문제점 및 개선방안
김대식(2011a)	공공공사용 자재 직접구매제 제도 발전방안
김대식(2011b)	중소기업제품 공공구매지원제도의 현황과 발전방안
장철기, 유위성, 이영환(2011)	공공 건설사업 비효율 유발요인 도출 및 영향분석
손정락, 방종대 외 3인(2013)	중소기업 공공용 자재의 직접구매 적용현황 및 문제점 분석

- 기존 문헌 검토를 통해 파악된 내용을 바탕으로 선행 연구자 및 발주기관의 구매 담당자를 대상으로 면담조사를 실시하여 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 <표 16>과 같이 크게 4가지 영역으로 구분하여 정리함.
 - 4가지 영역은 “직접구매 대상품목”, “적용대상 및 범위”, “구매방법”, “현장적용” 임.

1) 직접구매 대상품목의 문제점

- **(부실한 품목 지정 신청서 제출)** 중소기업협동조합, 한국벤처기업협회, 중소기업 기술혁신협회, 중소기업(10개 이상의 직접생산 중소기업이 연명)이 직접구매 대상 품목을 지정 신청하기 위해 제출하는 신청서가 부실하여 객관성 및 신뢰성이 의심 되는 경우가 많음.
 - 신청서는 신청제품에 관한 사항, 기본요건 충족여부, 산업구조, 공사용 자재 직접구매 품목 지정 필요성, 직접생산 확인기준, 해당 제품 생산 조합원사(회원사) 현황으로 구성됨. 이들 신청서에는 작성된 내용을 입증할 수 있는 공신력 있는 기관의 자료 또는 증빙자료가 반드시 첨부하도록 되어 있으나, 많은 신청서에서 누락되는 경우가 많음. 이로 인해 신청서 내용의 타당성 및 신뢰성이 매우 미흡함.

<표 16> 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점

구 분	문제점
직접구매 대상품목	① 부실한 품목 지정 신청서 제출 ② 품목 지정 신청서의 충분한 검토 부족 ③ 이해당사자 의견수렴 부족 및 객관성 미흡 ④ 직접생산 부적합 제품이 직접구매 대상품목으로 선정
적용대상 및 범위	⑤중소 건설회사의 피해 가중 ⑥ 공공기관(발주자)의 입찰 및 계약, 현장업무 가중 ⑦ 공사용 자재 직접구매가 용이하지 않은 공사 적용 관련 가. 공공임대 예외적용 대상 불인정 나. 일괄입찰(던키)공사에도 적용 ⑧ 공공분양 사업 적용에 따른 문제점 관련 가. 입주자가 기대하는 브랜드 레벨의 품질 저하 나. 안전문제(승강기 등) 발생 다. 분양가 및 임대료 상승
직접구매 방법	⑨ 조달청의 위탁구매 시스템 미흡 가. 자재선택의 폭 제한 나. 총액계약으로 인한 계약세부내용 변경 불가 다. 자재수급의 신속성 저하 ⑩ 직접구매 예외인정 기준 불명확 가. 지역별 예외인정 기준 상이 나. 직접구매 예외사유 협의결과의 일관성 결여 다. 공공 분양사업의 예외품목 판단기준 부재 ⑪ 직접구매 예외인정 조정협회의 불공정성 가. 조정협의 결과에 따른 재협의 절차 부재 나. 조정협의회 참석위원 구성의 객관성 문제 다. 조정협의회 진행과정의 공정성 문제
현장적용	⑫ 비용 상승: 원가상승 및 간접비용 추가 발생 ⑬ 공정지연 관련 가. 납기 미 준수로 인한 공정지연 문제 나. 자재업체와 시공사와의 긴밀한 업무협조 어려움 다. 공사 중 수요 발생 자재의 신속한 납품 저해 라. 자재품귀 시 관급자재 공급 기피 마. 시공과 자재 납품 시기의 불일치 ⑭ 품질저하 관련 가. 협동조합과 계약 시 원거리 납품 및 품질, 사양 상이 가능성 나. 품질 서비스 문제 다. 현장감독 부족으로 인한 조달 및 품질 관리의 어려움 라. 마감자재의 품질 저하 ⑮ 공사 효율성 저하 관련 가. 자재구매 및 시공에 대한 권한과 책임의 불일치 나. 자재관리 문제(자재손실의 증가 및 물량 차이의 문제) ⑯ 하자발생 관련 가. 짧은 하자담보책임기간 및 적용기간 상이 나. 하자책임 불분명

- **(품목 지정 신청서의 충분한 검토 부족)** 중소기업중앙회가 직접구매 대상품목 지정신청서를 검토하여 공청회를 거쳐 중소기업청에 추천하기까지 소요되는 기간은 2개월 정도에 불과함. 2개월은 공사용 자재 직접구매 대상품목 신청서의 타당성 및 신뢰성을 충분히 검토하기에 매우 부족한 기간임.
- '16년 중소기업중앙회로 신청 접수된 공사용 자재 직접구매 대상품목은 144개임. 이들 품목의 신청서에 기재된 내용의 타당성 및 신뢰성을 2개월 내에 모두 검토하여 중소기업청에 추천하는 것은 현실적으로 전혀 불가능한 것임.
- **(이해당사자의 의견수렴 부족 및 객관성 미흡)** 공사용 자재 직접구매 대상 품목 선정 과정에서 중요한 것 중의 하나는 수요자(공공기관)의 의견을 수렴하여 현실적으로 분리발주 가능한 품목을 추려내는 것임. 그러나 직접구매 대상품목 선정과정에서 수요자(공공기관)와 건설관련 단체의 의견이 제대로 반영되지 않아 객관성 논란이 지속적으로 제기되고 있음.
- 중소기업청 주관의 관련부처 협의과정 중에서 이해당사자인 수요자(공공기관)의 의견 수렴이 이루어지고 있음. 그러나 직접구매 대상품목 추천 완료 이후에 이루어지므로 수요자(공공기관)의 의견이 수렴되는 경우는 많지 않음. 실제로 '16년 신청된 144개 품목 중 수요자의 의견수렴을 통해 직접구매 대상품목에서 제외된 것은 14개 품목에 불과함.
- **(직접생산 부적합 제품이 직접구매 대상품목으로 선정)** 공사용 자재 직접구매 대상 품목을 지정함에 있어 가장 중요한 요건은 설치현장에서 제품 자체의 별도 가공·조립이 불필요한 완제품이라는 것임. 그러나 선정된 직접구매 대상품목 중에는 현장에서 별도의 가공·조립이 필요한 제품(예: 식생블럭, CCTV, 승강기 등)도 있어 물품계약(현장설치도)으로 발주되는 경우가 많음. 이는 직접생산 부적합 제품이 직접구매 대상품목으로 선정되었음을 반증하는 것임.
- '12년 국민권익위원회 자료(물품구매 계약의 합리성 제고방안)에 따르면, '11년도 물품계약으로 발주된 882,671건(179,378억) 중 현장설치도는 전체 46,403건(127,536억)을 차지하는 것으로 파악됨.

2) 직접구매 적용대상 및 범위의 문제점

- 현행 공사용 자재 직접구매 제도의 적용대상 및 범위가 예정가격 기준 20억 원 이상의 종합공사, 3억 원 이상의 전문공사에 소요되는 추정가격 3천만원 이상의 공사용 자재임. 이러한 적용대상 및 범위가 과다하여 다음과 같은 문제점이 제기되고 있는 상황임.
- **(중소 건설회사의 피해 가중)** 공사용 자재 직접구매 제도의 적용대상 및 범위는 중소 건설회사의 주요 사업영역 중의 하나임. 동일한 중소기업임에도 불구하고 공

사용 자재 직접구매 제도로 인하여 중소 제조업체는 육성되고, 중소 건설회사는 쇠퇴시켜 역 차별하는 것은 정부 정책의 형평성, 일관성이 상실되고 산업간 불화를 초래하고 있음.

- 상시 근로자를 기준으로 한 중소 건설회사는 '15년 기준 48,629개사(종합 9,801개사, 전문 38,828개사)로서 전체 건설회사(49,067개사)의 99.1%를 차지하고 있음. 더욱이 상시 근로자에서 일용직 근로자를 제외한다면, 종합건설회사의 일부, 대부분의 전문건설회사는 중소기업에 해당됨. 이러한 중소 건설회사의 주요 사업영역은 82억 원 미만 종합공사, 7억 원 미만 전문공사임.
 - 이들 중소 건설회사의 수주금액에 있어서 공사용 자재비는 일반적으로 25% 가량을 차지하고 있음. 이와 같이 중소 건설회사에게 있어 상당히 중요한 자재비가 공사용 자재 직접구매 제도에 의해 중소 제조업체로 이전된다면, 중소 건설회사의 경쟁력 확보를 위한 여력이 적어질 수밖에 없음.
- **(직접구매로 인한 공공기관의 업무 증가)** 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점 중의 하나는 적용대상 및 범위가 과다하여 공공기관(발주기관)의 입찰·계약업무의 과중, 현장 시공관리 업무의 과다를 초래하고 있어 시행상의 많은 불편을 초래하고 있다는 것임.
- 직접구매 대상품목을 적용하기 힘든 경우 예외인정 신청과 지방중소기업청과의 조정협의 업무가 수행됨. 또한 직접구매 대상품목의 수요 시점에 조달요청, 납품요청서 제출, 조달청에 대금납부 등 복잡한 행정절차가 이루어지고 있음. 더욱이 공사 현장에서 공공기관(발주기관) 감독관이 자재구매, 수량 확인, 검수 등 품질검사, 현장 내 자재보관과 잉여자재 보관을 담당하는 부담이 추가로 발생하며, 검수 품목 수가 증가할수록 업무부담은 가중됨.
- **(직접구매가 용이하지 않는 공사 적용)** 공사의 성격상 고품질의 공사용 자재를 사용할 수밖에 없는 공사이거나, 시공사의 자재 선택권을 부여해야 하는 공사의 경우에도 일률적으로 직접구매를 강요하여 공사의 품질과 효율성이 저해될 소지가 높음.
- 공공분양 아파트는 공공 시설물이 아니고, 입주자의 사유재산으로 안전문제와 디자인 등의 시장성에 관하여 최종 고객인 입주자의 입장이 중요한 부분을 차지함. 공사용 자재 직접구매 제도로 인한 과도한 지급자재 선정은 마감자재의 품질저하로 인한 입주자 민원증가와 분양성 악화를 가져올 뿐만 아니라 개인의 재산권 침해가 될 수 있음.
 - 승강기 등 입주자의 인명을 담보로 하는 공사용 자재의 경우에는 중소기업 제품에 대한 신뢰부족, 사고 시 신속대응체계 미비 등의 이유로 입주자의 민원이 가장 많음.

- 공공임대 아파트 건설공사는 공공분양 아파트 공사와 설계와 적용자재에 있어 같은 기준이 적용되고 있으나, 직접구매 예외 적용대상 공사에서 제외되어 마감재 관련 민원이 증가할 소지가 높음.
- o 설계·시공일괄 입찰공사는 시공자가 설계와 자재 시공을 일괄로 수행하는 체계이며, 발주자의 귀책이 없는 한 설계변경이 어렵고 확정된 공사금액으로 공사를 수행하는 공사임. 따라서 직접구매를 강요하는 것은 시공사의 선택권을 제한함으로써 설계·시공일괄 입찰공사의 본래 취지와 맞지 않음.

3) 직접구매 방법의 문제점

- **(조달청의 위탁구매 시스템 미흡)** 단일 공사에서 공사용 자재 직접구매 적용대상 품목의 전체 합계액(추정가격 기준)이 8억 5천만원 이상인 경우에는 조달청에 위탁하여 구매해야 함. 그러나 조달청에는 공사용 자재 직접구매 대상품목에 대한 구매조건, 계약변경 절차나 기준이 없어 설계변경이 이루어지기 힘든 시스템임. 또한 위탁구매의 성격상 공사용 자재 직접구매 대상품목의 수급 일정이 지연될 소지가 높음.
- o 당초 설계와 달리 시공이 이루어지는 과정에서 설계오류가 수정되는 경우가 종종 발생함. 이와 같은 경우 일부 마감재의 규격 및 디자인 변경이 불가피함. 그러나 조달청의 위탁구매 시는 총액으로 계약되어 재질, 규격, 등급과 같은 세부내역 변경에 따른 계약변경이 불가능함.
- o 조달청 위탁구매 시 유찰 등의 이유로 공사용 자재 직접구매 대상품목의 수급 일정이 지연되어 공기 지연 및 공사비 증가 가능성이 높아짐. 실제로 한국토지주택공사의 경우 조달청에 위탁구매 요청한 PHC 파일이 수차례 유찰되고 계약업체마저 납기일을 준수하지 못하여 공사기간 연장과 간접비 증가가 초래된 현장 사례가 있음.
- **(예외인정 기준 불명확)** 중소기업제품 공공구매제도 운영요령 제22조의2(공사용 자재 직접구매 예외)에는 직접구매 예외사유 판단기준이 제시되어 있음. 그러나 예외사유 판단기준이 구체적이지 못하여 이해당사자간 자의적 판단 및 해석 차이가 발생하여 조정협의 시 어려움이 발생하고 있음. 이로 인하여 지역별, 사업별 예외인정 협의결과가 상이함.
- o 직접구매 예외사유 판단기준 중 대표적인 예가 “발주공사가 공공분양사업으로서 소비자의 요구를 반영하는 마감재나 안전을 요구하는 제품의 경우”임. 여기서 소비자의 요구를 반영해야 하는 마감재와 안전을 요구하는 제품의 구체적 판단기준이 없어 공사마다 각기 다른 예외처리가 이루어지고 있는 실정임.

<표 17> 지역별 예외인정 협의결과 비교(공동주택-장릉, 신발장)

현장명	협의기관	결과	사유
평택소사별 B-3	경기지방 중기청	불인정	운영요령 제22조의2에 의한 예외적용대상이 아닌 것으로 판단
제주삼화 2-3	광주전남 지방중기청	불인정	과거예외 불인정 전례가 있는 품목이며, 제주혁신 지구A-1블록 재협의 결과를 준용하여 불인정
울산우정 혁신A-2	부산경남 지방중기청	불인정	조기에 모든 사항을 결정한 후 발주하고 시방조건을 명시하면 중소기업제품으로도 품질 확보 가능
수원호매실 B-1	경기지방 중기청	인정	입주자 선호 품목이며, 분양목적 달성하기 곤란하므로 인정
목포남교	광주전남 지방중기청	인정	공공분양의 경우 마감재나 주민안전 품목은 예외로 인정
위례지구 A1-8	서울지방 중기청	인정	공공분양 아파트의 특성상 마감재 및 안전재에 대해 한시적으로 예외 인정

자료: 손정락·방종대 외, 중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013, P 188

<표 18> 사업별 예외인정 협의결과 비교(소방기, 경기지방중기청)

현장명	사업유형	결과	사유
오산세교 B-7	공공분양	인정	주민안전과 밀접한 관련이 있을 뿐만 아니라 주민 선호도에 따라 분양목적 달성하기 곤란하다고 판단함.
오산세교 A-7	공공임대	불인정	예외인정 사유에 해당되지 않으며, 분양의 목적이 아니므로 자체적으로 관리시스템을 개선한다면 직접구매에 따른 문제점을 해소할 수 있음. 따라서 예외적용대상은 아님.

자료: 손정락·방종대 외, 중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013, P 191

- **(예외인정 조정협의를 불공정성)** 직접구매 예외처리 조정협의를 있어서 중요한 점은 다양한 이해관계자의 참여를 통한 객관성 및 공정성 확보임. 그러나 예외처리 조정협의를 있어 다음과 같은 이유로 불공정성 논란이 제기되고 있음.
 - 공사용 자재 직접구매 예외처리 시행세칙 제7조제2항에서 “조정협의회는 단심제를 원칙으로 하되, 필요한 경우 1회에 한하여 추가로 개최할 수 있다”라고 명시되어 있음. 그러나 예외품목 협의 결과에 따른 이해당사자의 재조정 협의에 관한 기준 및 절차가 명문화되어 있지 않아 추가 협의 어려움 및 이해당사자의 불이익 발생이 우려됨.
 - 공사용 자재 직접구매 예외 사유 협의 시 조정위원의 대부분이 중소기업 관련자(조달청 및 중소기업중앙회 관계자 각 1인, 중소기업 종사자)들이 많아 조정협의회 구성이 편파적이라는 의견이 많음.

4) 현장 적용의 문제점

- **(자재의 품질 및 관리 효율성 저하)** 조달청의 위탁구매, 인위적인 중소기업의 공사용 자재 사용 의무화, 공사용 자재의 시설공사와 분리로 인하여 자재의 품질 및 건설현장에서의 관리 효율성이 저하되고 있음.
 - 조달청에서는 입찰을 통해 각 권역별 협동조합과 계약하고, 협동조합에서는 주문량을 조합원사에게 일정 비율로 분배하여 납품하는 것이 관행임. 이에 따라 공사현장에 가까운 자재공장이 있음에도 불구하고 원거리에서 납품되는 사례가 빈번하며, 다수의 업체에서 납품하면서 품질이나 사양이 달라 하자로 이어지는 경우가 많음.
 - 조달청을 통해 공급되는 직접구매 대상품목은 일반적으로 총중량이나 총용량으로 계약되고, 단가는 품목별로 대표규격으로 한정하여 연간계약을 체결하여 공급됨. 따라서 공사 완료 시 공급량이 부족하거나 남는 현상이 발생하고 있으며, 공사별 설계에 부합하는 규격의 자재가 납품되지 않아 현장에서 절단·가공하면서 상당한 자재손실이 발생함. 또한 자재의 장기 보관 과정에서 파손이나 망실, 품질변화로 인한 기능 저하 등의 문제가 발생하고 있음.
- **(자재의 납기 지연)** 수요자(발주자)는 건설현장 수요에 맞추어 적기에 적합한 품질의 제품을 조달받아야 함에도 불구하고, 직접구매 대상품목의 납기 지연이 다음과 같은 이유로 인해 빈번한 실정임.
 - 납품업체가 중소기업이므로 부도발생에 대한 우려가 상존하고, 자재수급이 납품업체 생산계획 의존도가 높아 수급 불안이 항상 존재함. 또한 조달청의 위탁구매 시 여러 번의 유찰에 의해 직접구매 대상품목의 수급 일정이 지연되는 경우가 많음.
 - 또한 납품 지연업체에 대한 처리절차가 복잡하고 실질적 제재방안이 미흡한 점도 공사용 자재의 납품 지연을 초래하는 원인으로 작용하고 있음. 더욱이 시장상황에 따라 구매여건이 수시로 변화하는 시황성 자재의 경우 자재 품귀 또는 가격 급등 시 중소기업이 공급을 기피하여 적기 납품이 어려워질 소지가 매우 높음.
- **(하자보수기간 상이 및 하자책임소재 불명확)** 시설공사가 아닌 물품계약으로 공사용 자재 직접구매 대상품목이 조달되므로 하자보수 기간 및 책임소재에 관한 문제점이 제기되어 최종 고객인 소비자(일반국민)의 피해가 발생할 소지가 높음.
 - 총액계약으로 구매하는 직접구매 대상품목의 경우에는 하자보수기간이 대부분이 “납품 후 1년”으로 정해져 있어 주택법 시행령 별표 6의 하자담보책임기간과 상이함. 이로 인해 공사 초기에 납품된 직접구매 대상품목이 공사 종료 시 하자가 발생하더라도 하자보수기간 종료를 이유로 중소 자재업체가 책임을 전가할 소지가 높음.

<표 19> 직접구매 대상품목 납품 지연 사례(한국토지주택공사)

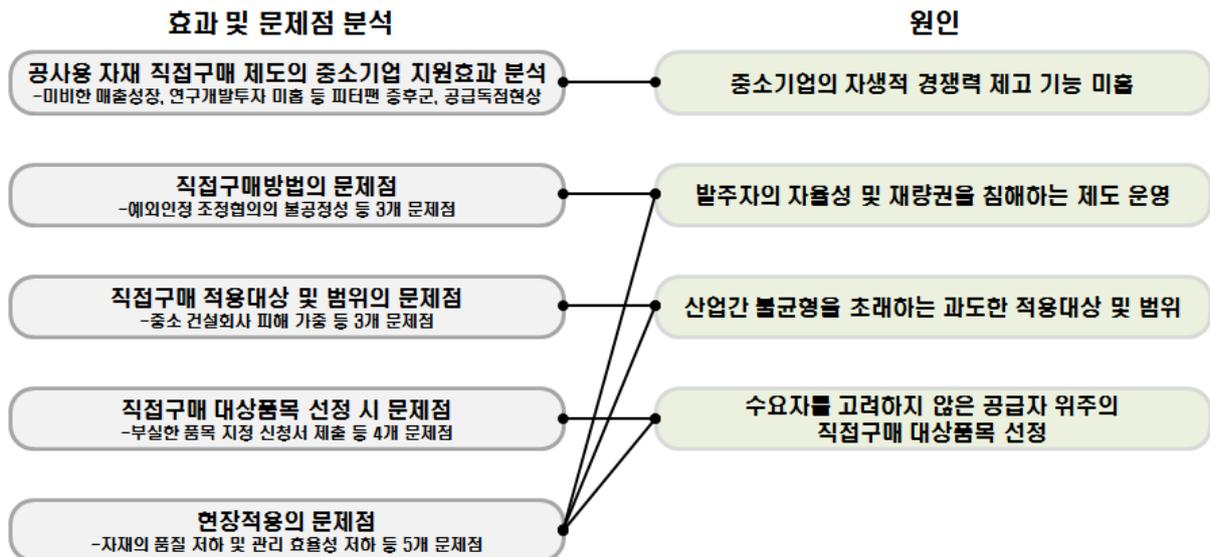
현장명	품목	납품기한	납품현황	비고
용인서천 4블록	석재	'12년 04. 30	'12년 09. 25 완료	-
용인서천 1블록	목창호	'12년 10. 06	'12년 10. 23까지 미완료	기납품 자재불량
의왕포일 A2블록	PL창호	'12년 04. 15	'12년 06. 04 납품 시작	-
의왕포일 C1블록	목창호	'12년 04. 10	'12년 05. 11 납품 시작	-
	AL창호	'12년 04. 30	'12년 09. 12 사급전환	3차례 유찰
	목창호	'12년 07. 01	미납	-
성남도천 C1블록	석재	'12년 08. 28	'12년 09. 28 완료	-

자료: 손정락·방종대 외, 중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013, P 221

- 하자책임소재의 불명확으로 인해 하자보수 지연 및 분쟁이 증대할 가능성이 높음. 제품의 문제가 있어 하자가 발생한 것인지 시공이 잘못되어 하자가 발생한 것인지가 불명확하여 책임소재를 따지기가 어렵다는 것임. 이로 인해 하자보수가 지연되거나 시공사와 중소 자재업체간의 분쟁이 발생하는 경우가 많이 있음.
- **(직접구매 시의 공기지연)** 공사용 자재는 다른 공종과의 우선순위에 맞추어 설치되어야 하나, 적기에 납품되지 않아 설치가 지연되는 경우 전체 공정 진행에 차질을 가져올 소지가 매우 높음. 또한 이미 시공 완료한 다른 공종의 자재를 파손하여 공종간의 분쟁이 발생하거나 품질 저하가 초래될 가능성이 있음.
- 상기의 공정마찰, 하자책임분쟁, 계약 및 납품 지연 이외에도 부적격업체 선정, 품질미흡, 시험불합격으로 인한 자재변경, 시공사와의 갈등으로 인해 공기가 지연될 수 있음.
- **(직접구매 시의 원가상승)** 공사용 자재를 분리하여 직접 구매할 경우, 적격심사 낙찰방식이 적용되어 공사비가 큰 폭으로 상승할 소지가 높음. 또한 조달청으로부터 위탁구매를 신청하도록 되어 있어 자재비 외에 부가적인 수수료가 발생하고 있음.
- ○○公社의 경우, 연간 15조원 규모의 공사를 발주하고 있는데, 공사용 자재를 분리하여 직접 입찰할 경우, 총 공사비는 3,700억 원이 증가하여 약 2.7% 상승할 것으로 추정하고 있음.
- 상승 내역을 보면, 분리발주 시 최저가 낙찰제 적용이 배제되면서 1,200억 원이 상승하고, 지급자재 공사비용, 관리비 조달청 위탁관리, 낙찰률 차이 등 공사비 상승으로 3년 사이에 1조원 가까운 비용이 추가 소요된 것으로 분석됨¹¹⁾

3. 소결

- 공사용 자재 직접구매 제도의 중소기업 지원효과를 선행연구와 통계자료를 활용하여 분석한 결과, 이들 기업에 대한 “경쟁력 제고 기능”이 매우 미흡한 것으로 나타남.
- 공사용 자재 직접구매 제도의 중소기업 지원효과를 분석한 결과, 중소기업은 자생적 경쟁력을 갖추기 위해 노력하기보다는 공공조달 시장에 안주하려는 피터팬 증후군에 빠져 있다고 할 수 있음. 더욱이 일부 중소기업이 공공조달(공사용 자재의 공공 조달 포함)의 상당 부분을 과점하는 현상까지도 발생하고 있어, 제도 도입에 의한 사회적 후생효과가 크지 않을 뿐만 아니라 일부 부작용까지도 초래할 소지가 높음.
- 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 문헌검토와 전문가 면담조사를 통해 직접구매 대상품목, 적용대상 및 범위, 구매방법, 현장적용으로 구분하여 살펴본 결과, 이들 문제점의 원인은 크게 “발주자의 자율성 및 재량권을 침해하는 제도 운영”, “산업간 불균형을 초래하는 과도한 적용대상 및 범위”, “수요자를 고려하지 않은 공급자 위주 직접구매 대상품목 선정”으로 대별됨.
- 직접구매 대상품목, 적용대상 및 범위, 구매방법의 문제점은 자체적인 원인에 의해 발생하나, 직접구매 제도 현장적용의 여러 가지 문제점은 발주자의 자율성 및 재량권을 침해하는 제도 운영”, “산업간 불균형을 초래하는 과도한 적용대상 및 범위”, “수요자를 고려하지 않은 공급자 위주의 직접구매 대상품목 선정”에 의해 기인하여 발생한 문제점임.



<그림 5> 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점과 원인간의 상호 관련성

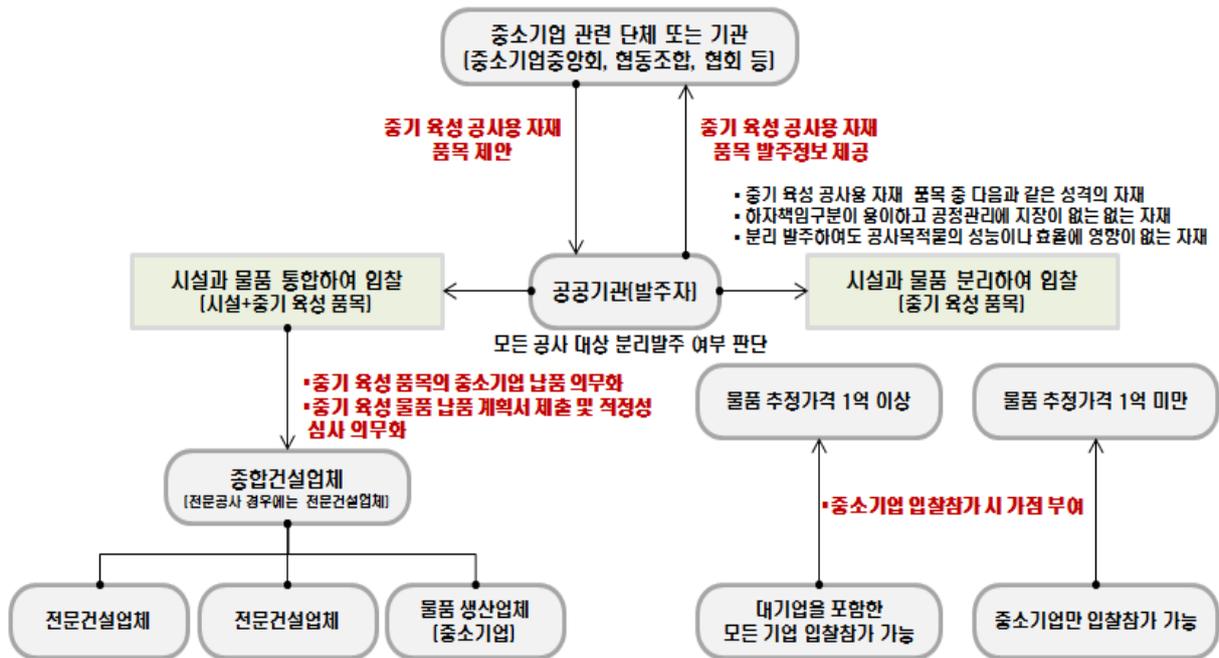
11) ○○公社내부자료 참조, 손정락·방종대, ‘중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석’, 주택토지연구원, 재인용.

IV. 공사용 자재 직접구매제도의 개선방안

- 공사용 자재 직접구매 제도의 문제점을 해결하기 위한 대안을 근본적 처방과 일시적 처방으로 구분하여 제안하고자 함.

1. 근본적 처방: 공사용 자재 직접구매 제도 폐지 후 중소기업을 위한 대체제도 도입

- 글로벌 스탠다드(Global Standard)에 부적합하며, 당초의 기대효과도 발휘되지 않고 있는 공사용 자재 직접구매 제도를 폐지하고, 선진국과 같이 시장경제 원칙과 공공기관(발주기관)의 자율성 및 재량 하에서 공정 하도급 환경 조성, 공공조달 참여를 위한 정보 제공, 공공 조달 낙찰자 선정 시 중소기업 혜택 부여 등의 “중소기업 수주기회 확대를 위한 대체제도”를 통해 중소기업의 건전한 육성을 모색하는 것이 바람직함.



<그림 6> 중소기업 수주기회 확대를 위한 대체제도의 골격

1) 공공기관과 중소기업 관련 단체 또는 기관간의 상호협력 증진(중기 육성 품목 제안 및 발주정보 제공)

- 공사용 자재를 생산하는 중소기업이 육성되기 위해서는 중소기업 관련 단체 또는 기관과 수요자인 공공기관(발주자)의 상호 협력이 필수적임. 이들간의 상호 협력을 증진하기 위한 방안으로 공공기관은 중소기업 관련 단체 또는 기관으로부터 “중기 육성 공사용 자재 품목”의 제안과 “구체적인 발주정보의 제공”을 고려할 수 있음.

- 중소기업중앙회는 현행의 공사용 자재 직접구매 대상품목 선정과정과 마찬가지로 중소기업 관련 단체 및 협회로부터 “중기 육성 공사용 자재 품목”을 신청받아 공공기관에 제안함.
- 공공기관이 중소기업 관련 단체 또는 기관에 제공하는 발주정보의 종류는 ①수량, 금액, ②규격, 사양, ③계약월 ④입찰방법 및 장소, ⑤납기 및 납입장소, ⑥기타임.

2) 중기 육성 공사용 자재 품목에 대한 공공기관의 분리발주 여부 판단

- 공공기관(발주자)은 발주하고자 하는 모든 공사를 대상으로 소요되는 “중기 육성 공사용 자재 품목”의 분리발주 여부를 판단하고, 분리발주 불가능한 경우에는 시설과 물품을 통합하여 입찰하고, 분리발주 가능한 자재는 직접 구매하는 방식을 택함.
- 분리발주 판단기준은 “중기 육성 공사용 자재 품목” 중 하자책임구분이 용이하고 공정관리에 지장이 없는 자재, 분리 발주하여도 공사목적물의 성능이나 효율에 영향이 없는 자재임.

3) 시설과 물품 통합발주 시 “중기 육성 공사용 자재 품목”의 중소기업 납품 의무화, 납품 계획서 제출 및 납품 계약의 심사

- 공공기관(발주자)이 시설과 “중기 육성 공사용 자재 품목”을 통합 발주할 경우, 원도급자(종합 및 전문건설업체)는 중기 육성 공사용 자재 품목에 대해서는 반드시 중소기업이 납품할 수 있도록 의무화하고, 시설공사와 마찬가지로 공사 수주 이후 반드시 납품 계획서를 제출하도록 함. 아울러 공공기관(발주자)은 원도급자의 납품 계획서 적정성을 검토하고, 그 이행여부를 감독하는 것이 요구됨. 이와 같이 시설과 물품의 통합발주 시 중소기업이 납품한 경우도 공공기관의 구매비율에 포함하는 것이 필요함.
- “중기 육성 공사용 자재 품목”의 납품 계획서 제출 의무화는 판로지원법 또는 건설산업기본법에 명시되는 것이 바람직함. 납품 계획서에 포함되는 내용은 “납품할 공사용 자재 품목과 수량”, “납품금액”, 납품업자 선정기준 및 방식“임.
- 공공기관(발주자)은 “중기 육성 공사용 자재 품목”의 납품 금액이 부적정하다고 판단하는 경우에는 납품인의 생산능력, 납품 계약 내용의 적정성 등을 심사하도록 의무화하는 것도 필요함.
- 납품 금액이 부적정하다고 판단하는 경우는 “중기 육성 공사용 자재 품목”의 납품 금액이 도급금액 중 납품 부분에 상당하는 금액의 100분의 82에 미달하는 경우, 납품 계약금액이 하도급 부분에 대한 발주자의 예정가격의 100분의 60에 미달하는 경우임.

4) 시설과 물품 분리발주: 물품 1억 이상 자재에 대한 중소기업 입찰참가 가점 부여, 1억 미만 자재에 대한 중소기업 참여만 허용

- 공공기관(발주자)이 시설과 “중기 육성 공사용 자재 품목”을 분리 발주(직접 구매)할 경우, 추정가격 1억 원 미만 품목은 중소기업만이 입찰에 참가하고, 추정가격 1억 원 이상 품목은 대기업, 중견기업, 중소기업 모두가 입찰에 참가하여 경쟁할 수 있도록 함. 다만, 추정가격 1억 이상 품목에 대해서는 중소기업의 수주기회를 확대하기 위하여 낙찰자 선정 시 가점을 부여하는 것이 바람직함.
- 추정가격 1억 원 이상 품목의 대기업, 중견기업의 입찰참가 허용은 상위 계약금액 구간에서 공공조달 시장 매출이 큰 기업의 공급 집중현상이 더 크게 나타나기 때문임. 이는 상위 계약금액 구간의 경쟁정도가 낮음을 의미함. 따라서 독점정도가 심각한 상위 계약금액 구간에 대한 대기업과 중견기업의 참여를 허용하여 경쟁을 확대해야 할 것임.

2. 일시적 처방: 현행 공사용 자재 직접구매 제도의 개선

1) 과도한 적용대상 및 범위 완화

- 현행 공사용 자재 직접구매 적용대상 및 범위는 합리적 논거를 바탕으로 결정된 것이 아니므로, 과다하다는 의견이 많음. 이로 인해 공공기관(발주기관)의 과중한 입찰·계약업무 및 현장 시공관리업무, 중소 건설회사의 피해 가중, 직접구매가 용이하지 않는 공사 적용 등 시행상의 많은 불편과 문제점을 초래하고 있음. 따라서 적용대상 및 범위를 합리적 수준으로 반드시 조정할 필요가 있음.

(1) 산업간 균형과 발주자의 업무 과중 해소를 위한 적용대상 완화

- (대안 1: 예정가격 82억 미만 종합공사, 7억 미만 전문공사, 일괄입찰공사 제외) 중소 건설회사의 주요 사업영역인 82억 미만 종합공사와 7억 미만 전문공사를 공사용 자재 직접구매의 적용대상에서 제외하는 것을 적극적으로 고려해 볼 필요가 있음. 또한 공사용 자재의 건설회사 선택권이 반드시 필요한 설계·시공 일괄방식의 공사도 적용대상에서 제외하는 것이 요구됨.
- 동일한 중소기업임에도 불구하고 공사용 자재 직접구매 제도로 인하여 중소 제조업체는 육성되고, 중소 건설회사는 쇠퇴시켜 역 차별하는 것은 정부 정책의 형평성, 일관성이 상실되고 산업간 불화를 초래하고 있음.
- <표 20>과 같이 상시 근로자를 기준으로 한 중소 건설회사는 ‘15년 기준 48,629개사(종합 9,801개사, 전문 38,828개사)로서 전체 건설회사(49,067개사)의 99.1%를 차지하고 있음. 더욱이 상시 근로자에서 일용직 근로자를 제외한다면, 종합건설회사의 일부, 모든 전문건설회사는 중소기업에 해당됨.

- 이들 중소 건설회사의 수주금액에 있어서 공사용 자재비는 일반적으로 25% 가량을 차지하고 있음. 이와 같이 중소 건설회사에게 있어 상당히 중요한 자재비가 공사용 자재 직접구매 제도에 의해 중소 제조업체로 이전된다면, 중소 건설회사의 경쟁력 확보를 위한 여력이 적어질 수밖에 없음.

<표 20> 기업규모별 종합 및 전문건설업체 수

기업규모별	종합업체(개사)		전문업체(개사)		비 고
소기업(50인 미만)	8,729	87.8%	36,790	94.0%	중소기업기본법 제2조에 의한 상시직원수 분류
중기업(50인~300인 미만)	1,072	10.8%	2,038	5.2%	
대기업(300인 이상)	140	1.4%	298	0.8%	
합 계	9,941	100%	39,126	100%	

주: 전문업체는 전기 및 통신공사업을 제외, 통계청 건설업 조사보고서(2015년)

- 중소기업 경쟁제품 지정제도(공사용 자재 직접구매 제도 포함)는 중소기업 보호를 위해 공공기관의 물품구매에 중소기업만 입찰에 참가 가능토록 한 제한경쟁의 일종임. 이와 마찬가지로 건설 분야에서도 중소 건설회사 보호라는 목적 하에 지역 제한경쟁 입찰제도가 시행되고 있음. 중소기업 보호라는 정부 정책의 형평성과 일관성 확보를 위해 공사용 자재 직접구매 제도의 적용대상에서 건설공사 지역 제한경쟁 입찰제도의 적용범위(82억 미만 종합공사, 7억 미만 전문공사)는 제외되는 것이 바람직함.
- 「국가계약법」 시행령 제21조제1항제6호 및 동법 시행규칙 제24제2항, 기획재정부 장관이 정하는 고시금액(기획재정부 고시 2015-26호)에 의해 추정가격 82억 미만 종합공사, 7억 미만 전문공사 계약의 경우에는 공공 발주기관이 주된 영업소의 소재지에 의해 입찰참가자격을 제한할 수 있음.
- 한편, 설계·시공일괄 입찰공사는 시공자가 설계와 자재 시공을 일괄로 수행하는 체계이며, 발주자의 귀책이 없는 한 설계변경이 어렵고 확정된 공사금액으로 공사를 수행하는 공사임. 따라서 직접구매를 강요하는 것은 시공사의 선택권을 제한함으로써 설계·시공일괄 입찰공사의 취지와 맞지 않음.
- (대안 2: 예정가격 30억 미만 종합공사, 4억 미만 전문공사, 일괄입찰공사 제외)
대안 1로의 변경이 불가능하다면, 과거 적용대상 결정 당시의 환경과 현재의 환경변화를 고려하여 현실적인 대안을 마련할 필요가 있음. 현행 적용대상 결정된 '04년과는 달리 '14년은 종합 및 전문공사의 공사규모별 상위 누적비율이 달라졌음을 고려할 때 적용대상을 변경할 필요성이 있음. 공사규모별 상위 누적비율을 고려할 때, 예정가격 기준 30억 이상 종합공사, 4억 이상 전문공사를 적용대상으로 변경하는 것이 바람직함. 또한 대안 1과 마찬가지로 공사용 자재의 건설회사 선택권이 반드시 필요한 설계·시공 일괄방식의 공사도 적용대상에서 제외하는 것이 요구됨.

- '14년 종합공사와 전문공사의 상위 누적비율이 전체 종합공사의 2/3, 전체 전문공사의 1/2 정도에서 공사용 자재 직접구매가 이루어지도록 적용대상을 결정한 것임.
- <표 21>과 같이 공사용 자재 직접구매 적용대상이 결정된 '04년 20억 이상 종합공사의 상위 누적비율은 62.6%임. 그러나 '14년의 경우에는 30억 이상 종합공사의 상위 누적비율이 68.6%로서 '04년에 비해 공사규모별 상위 누적비율이 달라졌음. 따라서 종합공사의 상위 누적비율이 전체 종합공사의 2/3 이상인 30억 이상 공사를 적용대상으로 삼는 것이 타당함.
- <표 22>와 같이 공사용 자재 직접구매 적용대상이 결정된 '04년 3억 이상 전문공사의 상위 누적비율은 46.3%임. 그러나 '14년 상위 누적비율이 46.3%인 공사규모는 4억 이상 공사임. 따라서 전문공사의 상위 누적비율이 전체 전문공사의 1/2 이상인 공사규모는 4억 이상 공사이므로, 적용대상을 변경할 필요가 있음.

<표 21> '04년 VS. '14년 공공 종합공사 공사규모별 계약현황 비교: (단위, 건, 10억, %)

구 분	04년 계약현황						14년 계약현황					
	건수	금액	구성비 (건수)	구성비 (금액)	누적 구성비 (건수)	누적 구성비 (금액)	건수	금액	구성비 (건수)	구성비 (금액)	누적 구성비 (건수)	누적 구성비 (금액)
4천만 미만	10740	1777	23.5	0.6	100.0	100.0	6648	101.1	22.2	0.3	100.0	100.0
45천만	1349	60	2.9	0.2	76.4	99.3	693	30.8	2.3	0.1	77.7	99.6
5천만-1억	6517	4892	14.2	1.5	73.5	99.1	3017	224.1	10.1	0.6	75.4	99.5
1-5억	15528	37743	33.9	11.7	59.3	97.6	9750	2374.3	32.6	6.2	65.3	98.9
5-10억	5073	3595.8	11.1	11.2	25.4	85.9	3587	257.1	12.0	6.7	32.7	92.7
10-20억	2339	3905.5	5.1	12.1	14.3	74.7	1933	3324.3	6.5	8.7	20.7	86.0
20-30억	2338	3905.5	5.1	12.1	9.2	62.6	1932	3324.3	6.5	8.7	14.2	77.3
30-50억	855	3233.7	1.9	10.0	4.1	50.5	988	3831.3	3.3	10.1	7.7	68.6
50-100억	609	4326.7	1.3	13.4	2.2	40.5	753	5200.9	2.5	13.6	4.4	58.5
100-500억	409	7464.4	0.9	23.2	0.9	27.1	515	9865.4	1.7	25.9	1.9	44.9
500-1000억	14	970.1	0.0	3.0	0.0	3.9	44	2870.9	0.1	7.5	0.2	19.0
1000억 이상	2	273.7	0.0	0.9	0.0	0.9	24	4388.5	0.1	11.5	0.1	11.5

자료: 대한건설협회, 04년, 14년 기준 종합건설업 통계연보의 자료를 재정리한 것임.

<표 22> '04년 vs. '14년 전문 원도급공사 공사규모별 계약현황 비교 : (단위, 건, 10억, %)

구 분	04년 계약현황						14년 계약현황					
	건수	금액	구성비 (건수)	구성비 (금액)	누적 구성비 (건수)	누적 구성비 (금액)	건수	금액	구성비 (건수)	구성비 (금액)	누적 구성비 (건수)	누적 구성비 (금액)
1천만 미만	174,003	666.0	48.5	4.2	100.0	100.0	223,308	944.1	48.7	4.4	100.0	100.0
1-5천만	131,927	3,022.6	36.8	19.1	51.5	95.8	168,979	3,603.3	36.8	16.9	51.3	95.6
5천만-1억	26,362	1,828.5	7.4	11.5	14.7	76.7	32,458	2,311.5	7.1	10.8	14.5	78.7
1-3억	17,807	2,996.3	5.0	18.9	7.3	65.2	23,106	3,886.7	5.0	18.2	7.5	67.8
3-5억	4,088	1,560.9	1.1	9.9	2.4	46.3	4,989	1,906.9	1.1	8.9	2.4	49.6
5-10억	1,533	904.7	0.4	5.7	1.2	36.4	3,645	2,519.2	0.8	11.8	1.3	40.7
10-15억	1,998	1,967.5	0.6	12.4	0.8	30.7	1,127	1,372.4	0.2	6.4	0.5	28.9
15-20억	355	610.1	0.1	3.9	0.3	18.3	502	862.0	0.1	4.0	0.3	22.4
20-30억	299	717.5	0.1	4.5	0.2	14.4	410	991.7	0.1	4.6	0.2	18.4
30-50억	148	549.1	0.0	3.5	0.1	9.9	275	1,039.8	0.1	4.9	0.1	13.8
50억 이상	114	1,021.1	0.0	6.4	0.0	6.4	190	1,894.1	0.0	8.9	0.0	8.9

자료: 대한전문건설협회, 04년, 14년 기준 전문건설업 통계연보의 자료를 재정리한 것임.

(2) 공사용 자재 공급 독점 완화를 위한 적용범위 완화

- (추정가격 3천만 원 이상 1억 원 미만 자재로 적용범위 한정) 현행 추정가격 3천만 원 이상 공사용 자재를 직접구매 적용범위로 삼고 있는 상황에서는 특정 중소기업이 공급을 독점하는 현상을 해결할 수 없음. 특히, 납품 금액이 큰 공사용 자재일수록 독점현상이 크게 나타나고 있음. 따라서 공사용 자재 직접구매 적용범위의 상한구간을 두는 것이 바람직하며, 이와 같은 점에서 추정가격 3천만 원 이상 1억 원 미만 자재로 적용범위를 한정하는 것이 타당함.
- 한국경제연구원(2015)의 연구 자료와 한국조달연구원(2013) 자료를 바탕으로 시도한 분석결과에 따르면, 상위 계약금액 구간에서 공공조달 시장 매출이 큰 기업의 공급 집중현상이 더 크게 나타남. 이는 상위 계약금액 구간의 경쟁정도가 낮음을 의미함.
- 상위 계약금액 구간의 경쟁정도가 낮은 것은 공사용 자재 직접구매 제도라는 공공조달 시장의 진입장벽에 의해 대기업 또는 중견기업과의 경쟁이 제한됨에 따라 파생된 문제임. 이를 위해서는 독점정도가 심각한 상위 계약금액 구간에 대한 대기업과 중견기업의 참여를 허용하여 경쟁을 확대해야 할 것임. 실제로 상위 계약금액 구간의 경우 대다수의 품목에서 대기업, 중견기업의 계약이행능력상의 큰 차이

가 발생하지 않기 때문에 경쟁 환경을 조성함으로써 공공조달의 효율성 제고가 가능할 것임.

- <표 23>과 같이 납품규모별 공사용 자재 직접구매 실적현황을 살펴본 결과에 따르면, 1억 이상 상위 납품금액 구간이 차지하는 비중은 건수 기준으로 2.6%이며, 이는 상위 2.6%라는 의미로도 해석될 수 있음. 현행 적용범위인 추정가격 3천만원 이상으로 할 경우에도 상위 28.6%에 해당됨. 따라서 공사용 자재 직접구매 제도의 적용범위를 추정가격 3천만원 이상 1억 원 미만 자재로 한정하는 것이 바람직함.

<표 23> '15년 납품규모별 공사용 자재 직접구매 실적현황

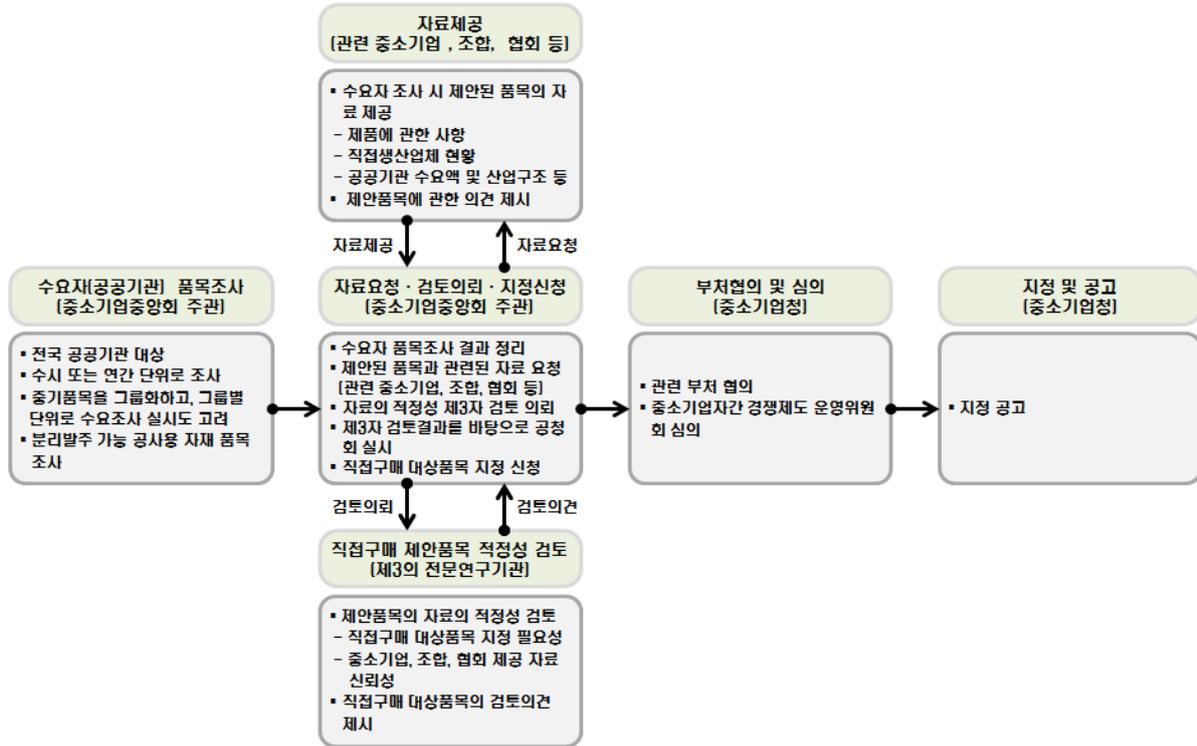
구 분	건수(건)
3천미만	952,237(90.9%)
3천이상	36,892(3.5%)
5천이상	17,051(1.6%)
7천이상	14,081(1.3%)
1억이상	27,352(2.6%)
합 계	1,047,613(100%)

- (세부품명 기준으로 추정가격 해석범위 상향) 추정가격에 따른 해석기준을 일반 중소기업 경쟁제품은 세부품명 기준이나, 직접구매 대상품목은 제품명 기준임. 그러나 이는 형평성에 맞지 않을 뿐만 아니라, 제품명의 애매모호함으로 조달의 정확성이 저해될 소지가 높음. 따라서 중소기업 경쟁제품과 마찬가지로 직접구매 대상품목도 3천만원 이상의 해석을 제품명이 아닌 세부품명을 기준으로 할 필요가 있음.
- 제품 분류는 제품명, 물품분류번호, 세부품명, 한국산업표준분류번호로 나누어짐. 관로지원법에서 중소기업 경쟁제품의 해석은 세부품명에 한정하여 해석하는 것을 원칙으로 하고 있으나, 공사용 자재에 대해서는 제품명을 기준으로 해석하도록 하고 있음.

2) 수요자(공공기관)를 고려한 직접구매 대상품목 선정

- 현행 공사용 자재 직접구매 대상품목 선정의 문제점은 수요자(공공기관)를 고려하지 않은 공급자 위주의 직접구매 대상품목 선정으로 귀결될 수 있음. 이로 인해 수요자의 빈번한 직접구매 예외처리 신청, 품목 지정과 관련된 객관성 논란을 초래하고 있음. 따라서 직접구매 대상품목 선정절차와 방법을 <그림 7>과 같이 합리적으로 개선하여 중소기업 경쟁제품 지정절차 및 방법과는 별도로 운영할 필요가 있음.

- 부실한 지정 신청서 제출, 신청서의 충분한 검토 부족, 이해당사자의 의견수렴 부족 및 객관성 미흡, 직접생산 부적합 제품의 선정 등의 문제점을 노출하고 있음.
- (수요자 대상 직접구매 후보품목의 수시 조사) 현행의 공사용 자재 직접구매 대상품목 선정과정과 달리 우선적으로 전국 공공기관을 대상으로 분리발주 가능한 공사용 자재 품목을 수시 조사하여 직접구매 후보품목을 파악하는 것이 요구됨. 따라서 수요자(공공기관)는 <표 24>와 같은 선정기준(예시)을 참조하여 당해 기관과 주로 수행하는 공사의 특성을 고려하여 직접구매 후보품목을 중소기업중앙회에 제안함.



<그림 7> 수요자를 고려한 직접구매 대상품목 선정절차

- 공사용 자재 직접구매 대상 품목 선정 과정에서 중요한 것 중의 하나는 수요자(공공기관)의 의견을 수렴하여 현실적으로 분리발주 가능한 품목을 추려내는 것임. 그러나 현행은 수요자의 의견을 직접구매 대상품목 추천 완료 이후에 수렴하는 사후적 절차에 불과하였음. 이로 인해 객관성 논란이 지속적으로 제기되었음.
- 공사용 자재 직접구매 대상품목 선정은 일반적으로 3년 단위로 이루어짐. 이로 인해 신청되는 품목이 과다하여 직접구매 대상품목 지정 신청의 타당성 및 신뢰성을 충분히 검토하기 힘든 상태임. 따라서 직접구매 후보품목의 조사를 수시로 실시한다면, 심도 있는 충분한 검토가 이루어질 수 있음.
- 직접구매 대상품목 선정으로 인한 다수의 중소기업이 혜택을 받기 위한 방안의 하나로 중소기업 제품을 그룹화하고, 그룹별 단위로 수요조사 실시하는 방안도 고려해볼 필요가 있음.

<표 24> 공사용 자재 직접구매 후보품목 선정기준(예시)

선정기준	제외기준
<ul style="list-style-type: none"> · 시중에 나와 있는 다양한 자재들과 품질 및 가격비교가 용이한 자재 · 물품의 단위규격이 통일된 자재 · 타 공정의 자재와 연계성이 낮은 자재 · 전문적인 기술을 필요로 하는 자재 · 문제 발생 시 사후 원인 규명이 가능한 자재 · 주로 하도급으로 공급되는 자재 · 시공사와 제조업체간 하자책임이 명확한 자재 · 분리구매하여도 공사목적물의 성능이나 효율에 영향이 없는 자재 · 국내의 다수의 생산자가 있는 자재 	<ul style="list-style-type: none"> · 구매량이 적은 자재 · 적기공급이 어려운 자재 · 하자책임이 불분명한 자재 · 시공여건에 따라 물량증감이 많은 자재 · 보관이 어려운 자재

자료; 김수환, 중소기업제품 공공구매제도 운영 효율화 방안, 중소기업연구원, 2008 자료를 재정리함.

- **(직접구매 후보품목 관련 자료 제공)** 중소기업중앙회는 수요조사를 통해 파악된 직접구매 후보품목 자료(현행 지정 신청서에 기재된 내용과 증빙자료)를 관련 중소기업, 조합 및 협회에 요청함. 이에 중소기업, 조합 및 협회는 직접구매 후보품목에 관한 의견과 함께 관련 자료를 제공함.
- **(제3의 전문 연구기관의 직접구매 후보품목 적정성 검토)** 공신력 있는 전문 연구기관이 중소기업중앙회의 의뢰를 받아 직접구매 후보품목의 지정 필요성과 타당성을 관련 중소기업, 협회 및 조합이 제공한 자료를 바탕으로 검토함. 중소기업중앙회는 전문 연구기관의 검토의견을 바탕으로 공청회를 실시하고, 그 결과를 종합하여 중소기업청에 직접구매 대상품목 지정을 추천함.
 - 과거 중소기업, 조합 및 협회가 제출하는 직접구매 대상품목 지정 신청서의 타당성 및 신뢰성을 중소기업중앙회가 검토하였음. 그러나 검토기간의 부족과 전문성 미흡으로 심도 있는 검토가 이루어지지 못하였으며, 공급자 단체라는 이유로 인해 지속적으로 객관성 논란이 제기되었음. 그러나 제3의 전문 연구기관이 직접구매 후보품목의 적정성을 검토한다면, 전문성과 객관성이 확보될 수 있음.
- **(부처협의 및 심의, 지정 및 공고)** 수요자 대상 직접구매 후보품목의 수시 조사, 공신력 있는 제3의 전문 연구기관의 적정성 검토가 이루어진다면, 부처협의 및 심의, 지정 및 공고 과정이 보다 원만하고 신속히 수행될 수 있으므로 절차의 변경은 불필요함.

3) 공정성과 융통성이 확보된 직접구매 예외처리

- 현행 공사용 자재 직접구매 제도에서 공공기관(발주기관)의 불만이 가장 많은 것이 예외처리와 관련된 것임. 따라서 다음과 같은 방법을 통해 공정성과 융통성이 확보된 직접구매 예외처리가 이루어질 필요가 있음.
 - 획일적이고 구체적이지 못한 예외사유 판단기준, 중소기업 관련 당사자 위주의 조정협의회 구성과 재조정 협의에 관한 기준 및 절차의 불명확으로 공공기관은 당해 기관 및 주로 수행하는 공사의 특성상 직접구매가 불가능한 자재도 예외 처리되지 않아 공사 수행 상 많은 불편을 겪고 있음.
- **(대안 1: 직접구매 예외처리 상의 발주자 자율성 및 재량권 확대)** 공사현장의 여건에 따라 직접구매가 더 효율적인지를 검토한 발주자 의견이 충분히 반영될 수 있도록 예외처리 상 자율성과 재량권이 부여될 필요가 있음. 이를 위해서는 현행 보다 공사용 자재 직접구매의 예외사유를 더욱 폭넓게 인정하여 공공기관 및 공사 특성을 고려하여 탄력적으로 운영될 수 있어야 함.
 - 예를 들어 <표 25>와 같은 직접구매 예외사유로 공공기관의 장이 필요성을 인정하여 관할 지방중소기업청장에 통보한 경우에는 직접구매 예외사유로 인정하는 것이 요구됨.

<표 25> 공공기관 통보 예외사유의 예시

① 소요자재의 규격이나 성능 등을 고려할 때, 특정한 공급업체가 있거나 관급자재로 공급 시 소요의 품질을 확보하기 어려울 것으로 우려되는 자재 ② 하자책임 구분이 곤란하여 자재구입과 시공에 대한 책임을 일체화시킬 필요성 있는 경우(예를 들어 레미콘, 아스콘 등 반제품 형태로 반입되는 자재) ③ 적기 공급이 매우 중요한 자재로서 관급자재로 구매 시 공정관리에 지정이 있을 것으로 예상되거나, 원거리 납품 등으로 납기나 공사품질에 영향이 우려되는 경우 ④ 건설현장에서 소요 자재를 직접 생산하는 것이 직접구매 시보다 경제성이 있을 경우(도로 건설현장에서의 레미콘 배치플랜트 설치 등) ⑤ 표준시장단가를 주로 적용한 공사 ⑥ 시설물의 안전과 밀접한 분야(승강기 등) 혹은 특수 용도나 공법에 사용되는 자재의 경우로서 특정한 공급업체가 있는 경우

- **(대안 2: 직접구매 예외처리 기준 및 절차의 개선)** 대안 1의 공공기관 예외사유 통보제가 현실적으로 불가능하다면, 다음과 같이 직접구매 예외처리 기준 및 절차를 개선할 필요가 있음.
 - 공공기관별 예외처리의 일관성 및 객관성을 확보하기 위해 공공기관의 장과 중소기업청장 간의 정기적인 조정 협의를 통해 당해 공공기관이 수행하는 모든 공사에 일률적으로 적용할 수 있는 기준을 마련하는 것이 요구됨.

- 일관성 있는 예외처리 협의가 이루어질 수 있도록 조정협의회를 조정위원회로 명칭을 변경하고 외부 전문가 참여를 확대할 필요가 있음. 아울러 진행과정 및 절차를 보다 구체적으로 마련하고, 투명성 확보를 위하여 조정위원의 명단과 투표결과를 공개하는 방안도 검토하는 것이 요구됨.
- 예외처리 협의결과에 따른 이해당사자간 재협의 시점, 횟수, 기간 등과 관련된 기준을 마련하고, 공공기관이 관할지방 중소기업청이 아닌 중소기업청 본청과 재협의를 할 수 있도록 할 필요가 있음.
- 예외처리 상의 공정성을 확보하기 위해 조정협의회 심의위원 선정방법을 규정할 필요가 있음. 여기에는 심의위원 자격과 구성요건이 포함되어야 할 것임. 또한 공공기관도 동수로 심의위원을 추천할 수 있도록 할 필요가 있음.

4) 중소기업 경쟁력 확보를 위한 자구노력 유도 방안 마련

- 공사용 자재 직접구매 제도의 중소기업 지원효과를 분석한 결과, 중소기업은 자생적 경쟁력을 갖추기 위해 노력하기보다는 공공조달 시장에 안주하려는 피터팬 증후군에 빠져 있음. 이는 현행 공사용 자재 직접구매 제도가 중소기업 경쟁력 확보를 위한 자구노력 유도 기능이 미흡하다는 것을 의미함. 따라서 다음과 같은 방안을 통해 중소기업의 자구노력을 유도할 필요가 있음.
- **(직접구매 대상품목의 일몰제 도입 및 지정기간 단축)** 공사용 자재 직접구매 제도를 통해 중소기업의 경쟁력 자구노력을 유도하고, 보다 많은 중소기업이 공공조달을 통한 혜택을 받을 수 있도록 직접구매 대상품목의 일몰제를 도입하는 것이 필요함. 즉, 직접구매 대상품목의 지정 유효기간을 원칙적으로 1회, 3년으로 하되, 중소기업의 경쟁력 제고와 판로지원을 위해 추가 지정이 필요한 경우에는 1회(유효기간 2년)에 한하여 연장할 수 있도록 하는 것임. 아울러 현행 3년인 지정 유효기간을 2년으로 단축하는 방안도 고려할 필요가 있음.
- 현행 직접구매 대상품목의 지정 유효기간은 지정일부터 3년임. 그러나 일반적으로 3년 단위로 지정되는 직접구매 대상품목 중 동일한 품목이 많은 것이 사실임. 이와 같은 장기간 직접구매 대상품목으로 지정된 품목을 생산하는 중소기업은 공공조달에 안주하려는 경향이 강함. 또한 특정 품목이 장기간 직접구매 대상품목으로 지정됨에 따라 다른 우수한 중소기업 제품이 공공조달의 지원을 받지 못하는 문제점이 초래됨.
- **(직접구매 대상품목의 조기 졸업제 도입)** 직접구매 대상품목 지정 유효기간이 남은 품목 중 생산 중소기업의 경쟁력이 향상되고 판로가 확대된 품목의 경우에는 “우수 직접구매 대상품목 졸업제”를 적용함.

- 조기 졸업제에 해당되는 품목을 생산하는 중소기업에 대해서는 해외조달시장 진출 지원, 제품 홍보 등으로 정부 지원 방법을 전환하는 것이 필요함.
- **(부실 납품업체 제재 강화)** 직접구매 대상품목 납품 계약업체의 현장관리 소홀로 인한 품질, 하자, 납품 지연 등으로 인한 건설현장 피해 발생 시 해당업체(관련 조합 및 협회 포함)에 대한 제재기준을 구체화하여 실효성 있게 작동할 수 있도록 해야 함. 또한 조달청 위탁구매 시 수요자인 공공기관의 부실 납품업체 직접 제재 방안도 강구할 필요가 있음.
- 물품구매(제조) 계약일반조건 제24조(기한 내 미 납품 시 지체상금의 부여), 제26조(계약상대자의 책임 있는 사유로 인한 계약해제 또는 해지), 제28조(부정당업자의 입찰참가자격 제한) 등 직접구매 대상품목 부실 납품업체에 대한 제재기준이 마련 되어 있음. 그러나 제재기준이 구체화되어 있지 못하고, 그 절차가 복잡하여 실효성이 부족한 상태임. 더욱이 조달청 위탁구매는 조달청과 납품업체간의 계약관계가 형성되므로, 실제 수요자(발주기관)인 공공기관이 부실 납품업체에 대한 직접 제재가 불가능한 상태임. 이와 같은 문제점을 해결하기 위해 다음과 같은 방안이 필요함.
- 첫째, 물품구매(제조) 계약일반조건 제26조(계약상대자의 책임 있는 사유로 인한 계약해제 또는 해지)를 일정기간 납기 지연이 발생한 경우에는 간단한 절차를 거쳐 계약을 해지할 수 있도록 개정 할 필요가 있음. 아울러 판로지원법의 개정을 통해 직접구매 대상품목 납품업체의 책임 있는 사유로 계약해제 또는 해지된 경우에는 사급자재 전환이 가능하도록 명문화할 필요가 있음.
- 둘째, 직접구매 대상품목 납품 계약업체의 현장관리 소홀로 인한 품질, 하자, 납품 지연 등으로 인해 건설현장 피해가 3회 이상 발생한 경우, 수요자인 공공기관이 피해 사실을 중소기업청에 통보하고, 중소기업청은 해당 업체를 부정당업자로 요청하도록 하는 내용을 판로지원법과 국가계약법 시행령 제76조(부정당업자의 입찰참가제한)에 반영하는 것이 요구됨.
- 셋째, 공사용 자재 직접구매 계약이행능력 심사항목 중 하나인 “신인도”의 배점한도를 상향하여 납품업체의 품질관리 등 신뢰정도, 계약이행 성실도가 보다 더 중요하게 평가될 수 있도록 할 필요가 있음.
 - 현행 신인도 항목은 품질관리 등 신뢰도(기술 및 디자인 인증보유, 품질보증, 환경관리, 사후관리, 영세기업 지원, 기타), 계약이행 성실도(납품지연, 불공정 하도급 거래)로 구성되어 있으며 배점한도는 +3~-2임.
- 공공기관(발주자)도 직접구매 대상품목 납품 계약업체에 대한 실사를 통하여 직접 생산 확인기준 충족 여부를 확인하고, 부적격업체 적발 시 계약 취소 및 적격업체 재선정을 요청할 수 있는 권한을 갖도록 명문화할 필요가 있음.

- 조달청 위탁구매 시 입찰참가기준에 명시된 직접생산 확인기준을 실사 없이 중소기업중앙회가 발급한 서류만 확인하는 경우가 많음. 그러나 납품 계약업체 중 직접생산 확인기준을 충족 못하는 업체가 적발된 사례도 있음.
- o 반복적인 부실 납품으로 인한 수요자의 피해를 줄이기 위해 3회 이상 피해 발생 시 부실 납품업체 목록을 공개하는 방안도 검토할 필요가 있음.

V. 결 론

- 본 연구는 객관적인 시각에서 공사용 자재 직접구매 제도의 효과 및 문제점을 검토한 결과, 다음과 같은 사실을 파악하였음.
 - **(중소기업 경쟁력 향상 노력 유도 미흡)** 공사용 자재 직접구매 제도를 통해 수주 혜택을 받은 중소기업은 경쟁력을 갖추기 위해 노력하기보다는 공공조달 시장에 안주하는 피터팬 증후군에 빠져 있음. 더욱이 공급 독점현상으로 인해 공사용 자재 직접구매 제도의 혜택을 받지 못한 다수의 중소기업은 경쟁력 제고 여력도 없는 상태임. 이는 중소기업의 경쟁력 향상 노력을 유도함에 있어 공사용 자재 직접구매 제도가 기능을 제대로 발휘하지 못하고 있다는 점을 의미함.
 - **(충분한 검토 없이 공급자 위주로 직접구매 대상품목 선정)** 공공기관과 건설관련 단체 등 수요자 및 이해당사자의 의견을 제대로 반영하지 않고, 공급자 위주로 직접구매 대상품목을 선정하고 있음. 더욱이 중소기업 관련 조합 및 단체의 부실한 품목 지정 신청서 제출과 중소기업중앙회의 형식적인 검토는 직접구매 대상품목의 타당성 및 신뢰성을 저해하고 있음.
 - **(과도한 직접구매 적용대상 및 범위)** 직접구매 적용대상 및 범위가 과도하여 공공기관(발주기관)의 과중한 입찰·계약업무 및 현장 시공관리업무, 중소 건설회사의 피해 가중, 직접구매가 용이하지 않는 공사 적용 등 시행 상의 많은 불편과 문제점을 초래하고 있음.
 - **(공공기관의 자율성 및 재량권을 침해하는 예외처리)** 획일적이고 구체적이지 못한 예외사유 판단기준과 공공기관의 자율성 및 재량권을 인정하지 않는 절차로 인해 공사의 특성과 여건 상 직접구매가 효율적이지 못한 공사용 자재도 예외 처리되지 않고 있음. 이로 인해 공공기관은 공사 수행의 큰 어려움을 겪고 있음.
- 공사용 자재 직접구매 제도의 미흡한 효과와 문제점을 해결하기 위한 방안은 <표 26>과 같이 “현행 제도의 폐지 후 중소기업 육성을 위한 대체제도 도입”, “현행 제도의 개선”으로 대별될 수 있음.
 - “현행 제도의 개선”방안은 일시적인 처방에 불과하여 공사용 자재 직접 구매 제도의 문제점을 근본적으로 해결하기에는 역부족일 것임. 반면, “대체제도 도입방안”은 근본적 처방의 성격을 가지고 있음.
- 우리나라도 선진국과 같이 시장경제 원칙과 공공기관(발주자)의 자율성 및 재량 하에서 공정 하도급 환경 조성, 공공조달정보 제공, 낙찰자 선정 시 중소기업 혜택 부여 등이 반영된 대체제도를 활용하여 중소기업의 건전한 육성을 모색하는 것이 바람직함.

<표 26> 공사용 자재 직접구매 제도의 개선방안 종류 및 내용

현행 제도 폐지 후 대체제도 도입	현행 제도의 개선
<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공기관과 중소기업 관련 단체 또는 기관간의 상호협력 증진 <ul style="list-style-type: none"> - 중기)공공기관에게 중기 육성품목 제안 - 공공기관) 중기 육성품목 발주정보 제공 ○ 공공기관에게 자율성 및 재량권 부여 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 공사를 대상으로 중기 육성품목 분리발주 (직접구매) 여부 판단 ○ 통합발주(시설물+공사용 자재) 시 중기 육성품목의 하도급 의무화 <ul style="list-style-type: none"> - 하도급 계획서 제출 의무화 - 일정금액 미달 시 하도급 계약의 심사 - 공공기관 구매비율 산정 시 하도급 포함 ○ 분리발주(직접구매)시 중소기업 수주 기회 증대 <ul style="list-style-type: none"> - 추정가격 1억 미만 품목: 중소기업만 입찰 참가허용 - 추정가격 1억 이상 품목: 모든 기업 입찰 참가 가능, 단, 중소기업에게 가점 부여 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산업간 불균형과 공공기관 업무 과중 해소를 위한 적용대상 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 대안1) 82억 미만 종합공사, 7억 이상 전문공사, 일괄입찰공사 제외 - 대안2) 30억 미만 종합공사, 4억 미만 전문공사, 일괄입찰공사 제외 ○ 공사용 자재 공급독점 해소를 위한 적용범위 완화 <ul style="list-style-type: none"> - 추정가격 3천만 원~1억 원 자재로 한정 - 추정가격 해석범위 상향 (제품명→세부품명) ○ 수요자를 고려한 직접구매 대상품목의 객관적 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 수요자(공공기관) 대상 직접구매 후보품목의 수시 조사 - 제3의 전문기관의 직접구매 후보품목 적정성 검토 ○ 공정성과 융통성이 확보된 직접구매 예외처리 <ul style="list-style-type: none"> - 대안1) 직접구매 예외처리 상의 발주자 재량권 및 자율성 부여 · 공공기관이 예외사유로 판단하여 중소기업청에 통보한 경우는 예외로 일괄인정 - 대안2) 예외처리 기준 및 절차 개선 · 예외협의의 일괄처리 · 재협의 절차 및 기준 마련 · 조정협의회 구성 및 진행의 객관성 및 투명성 확보 ○ 중소기업 경쟁력 향상 노력 유도 <ul style="list-style-type: none"> - 직접구매 대상품목의 일몰제 도입 및 지정기간 단축 - 직접구매 대상품목의 조기 졸업제(지정 종료 후 별도 지원) 도입 - 부실 납품업체 제재 강화 · 납품 지연 시 간단한 절차를 통한 계약해지 및 사급자재 전환 · 부실 납품업체에 대한 삼진 아웃제(입찰참가제한) 도입 · 계약이행능력심사기준 신인도 항목의 배점한도 상향 · 공공기관의 중소기업 직접생산확인기준 충족여부 확인 허용 · 부실 납품업체의 목록 공유

홍성호 연구위원(hsh3824@ricon.re.kr)

참고문헌

1. 김대식, "공공공사용 자재 직접구매제도 발전방안, 지방자치법연구" 제11권 제1호, 통권 29호, 2011, pp.99~119
2. 김대식, 공사용 자재 직접구매제도 발전방안 연구, 한국조달연구원, 2010
3. 김대식, 중소기업제품 공공구매지원제도의 현황과 발전방안, 지방계약연구, 제3호, pp.89~112
4. 김수환, 중소기업제품 공공구매제도 운영 효율화 방안, 중소기업연구원, 2008
5. 김재현, 중소기업자간 경쟁제품 지정제도의 문제점 및 개선방안, 한국경제연구원, 2015
6. 김재현, 해외사례를 통해 본 국내 공공조달 중소기업 지원제도 개선방안, 중견기업연구원, 2015
7. 나라장터 조달통합정보시스템(<http://www.g2b.go.kr:8060/jsp/out/index.jsp>) "공사용 자재 기관별 공급현황" 자료
8. 배영식, 중소기업제품 공공구매제도 문제점 및 개선과제 정책간담회 자료집, 2009
9. 손정락, 방종대 외, 중소기업 공사용 자재의 직접구매제도 적용현황 및 문제점 분석, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2013
10. 이상훈, 한국조달연구원, 중소기업지원 등 정책지원사업의 실효성 제고방안, 2013
11. 이창민 외 3인, 공사용 자재 직접구매 활성화 방안, 중소기업연구원, 2009
12. 정철기, 유위성, 이영환, 공공 건설사업 비효율 유발요인 도출 및 영향분석, 한국건설산업연구원, 2011
13. 최민수, 이승우, 공사용 자재 발주자 직접 구매제도의 문제점 및 개선방안, 한국건설산업연구원, 2010
14. 통계청 건설업 조사보고서, 2015
15. 대한건설협회, 04년, 14년 기준 종합건설업 통계연보
16. 대한전문건설협회, 04년, 14년 기준 전문건설업 통계연보
17. 中小企業廳, 官公需法に基づく「平成27年度中小企業者 に関する國等の契約の基本方針」について, 平成27年8月

공사용 자재 직접구매제도의 문제점 및 개선방안

2016년 3월 21일 인쇄

2016년 3월 21일 발행

발행인 박상우

발행처 **대한건설정책연구원**

서울시 동작구 보라매로5길 15, 13층(신대방동, 전문건설회관)

TEL (02)3284-2600

FAX (02)3284-2620

홈페이지 www.ricon.re.kr

등록 2007년 4월 26일(제319-2007-17호)

I S B N 979-11-5953-004-3

인쇄처 경성문화사(02-786-2999)

©대한건설정책연구원 2015

