



저작자표시 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.
- 이차적 저작물을 작성할 수 있습니다.
- 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#) 

행정학석사 학위논문

대리인 이론의 관점에서 정부조달
단체수의계약제도 폐지 원인과 대안 연구

A Study on the Abolition Causes and Alternatives of Collective
Private Contract among the Government Procurement Ways
- The Principal-Agent Theory Approach -



지도교수 : 최 성 두

2010년 8월

한국해양대학교 대학원

통상행정학과

진 영 근

本 論文을 陳永根의 行政學碩士
學位論文으로 認准함

위원장 姜 閔 鎬 

위 員 朴 尚 烈 

위 員 李 政 斗 

2010년 6월 일

한국해양대학교 대학원

목 차

제1장 서 론	1
제1절 연구의 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	2
제2장 정부조달 단체수의계약제도에 관한 이론적 고찰	4
제1절 정부조달과 정부계약의 개관	4
1. 정부조달의 의의	4
2. 정부계약의 특징	4
3. 우리나라 정부계약의 종류와 방법	6
4. 정부조달시장의 특성	8
1) 정보 비대칭성	8
2) 대리인 문제	10
3) 수요자 독점성	12
제2절 단체수의계약제도	13
1. 단체수의계약제도의 의의	13
2. 단체수의계약제도의 변천과정	14
3. 단체수의계약제도의 기능	17
4. 단체수의 대상물품의 지정절차 및 구매절차	18
1) 단체수의계약물품 지정절차	18
2) 단체수의계약물품 구매절차	19
5. 단체수의계약 정부조달 규모	19

제3절 대리인이론 관점과 단체수의계약제도	20
제4절 연구의 분석틀	24
제3장 단체수의계약제도의 운영 실태와 문제점	28
제1절 정책 효과성 측면의 문제점	29
1. 중소기업지원제도로서의 보편성 결여	29
2. 중소기업의 경쟁력 및 공공기관의 생산성 저하	30
3. 타공공구매제도의 활성화 저해	32
제2절 정부의 제도개선 추진 노력과 관련한 문제점	35
1. 단체수의계약대상 물품수 감축 노력 미흡	35
2. 규정위반 조합 등에 대한 조치 미흡	36
제3절 조합의 제도 운용상의 실태 및 문제점	37
1. 연고배정과 연간물량배정기준 위반	38
2. 하청생산	39
3. 대기업제품, 외국제품 및 단체수의계약대상 아닌 물품 납품	40
4. 기타 조합의 위법·부당행위	41
제4장 대리인 이론 관점에서 단체수의계약제도 폐지의 원인 분석	45
제1절 정보 비대칭과 역선택	45
1. 단체수의계약 대상물품 지정에 대한 역선택	45
2. 가격과 품질에 대한 역선택	46
제2절 정부의 조합에 대한 감시·감독 및 유인체계 부족	49

제3절 도덕적 해이 및 지대추구행위	51
제4절 대리인구조의 복잡성	55
제5절 제도관련 정치적 옹호와 반대	56
제5장 중소기업제품 정부조달제도의 바람직한 대안 모색	60
제1절 중소기업간경쟁물품제도	60
제2절 단체수의계약제도	64
제3절 다수공급자물품계약제도와 희망수량경쟁입찰제도	67
1. 다수공급자물품계약제도	67
2. 희망수량경쟁입찰제도	72
3. MAS 계약과 희망수량입찰의 비교: 레미콘·아스콘을 중심으로	74
제4절 대안의 종합적 논의	77
제6장 결론	79
참고문헌	84

표 목 차

<표 2-1> 정부계약의 종류와 방법	7
<표 2-2> 단체수의계약제도의 변천과정	15
<표 2-3> 단체수의계약 구매실적(2003년 기준)	20
<표 3-1> 단체수의계약품목과 비대상품목의 특허보유실태	30
<표 3-2> 단체수의계약 참여중소기업의 설비가동률 현황(2002년)	31
<표 3-3> 중소기업간 경쟁대상물품을 단체수의계약으로 구매한 사례	33
<표 3-4> 단체수의계약 대상 물품수와 납품금액의 변동추이	35
<표 3-5> 단체수의계약 대상물품 통합에 의한 물품 수 감축사례	36
<표 3-6> 단체수의물품 미지정 또는 지정제의 조합에 대한 물량배정 사례	37
<표 4-1> 계약종류별 낙찰률 비교(조달청계약 기준)	47
<표 4-2> 단체수의계약에 따른 구매예산의 과다지출 비교	48
<표 4-3> 단체수의계약제도 위법·부당 운용 감사원 지적 사례(2004년)	51
<표 4-4> 단체수의계약제도 운용에 따른 참여 주체별 이익	52
<표 4-5> 단체수의계약제도 유형별 위법·부당 운용 사례 요약	53
<표 4-6> 단체수의계약제도와 관련한 정부 기관별 기능	55
<표 4-7> 단체수의계약제도 폐지에 대한 업계의 대응과 관련한 보도사례	59
<표 5-1> 단체수의계약제도 폐지 이후 가격 변화	62
<표 5-2> 중소기업간경쟁물품제도와 단체수의계약제도 비교	63
<표 5-3> 단체수의계약제도의 장단점	66
<표 5-4> 기존의 일반경쟁제도와 다수공급자물품계약제도 비교	68
<표 5-5> 다수공급자물품계약제도의 일반적 장단점 비교 요약	71
<표 5-6> 다수공급자물품계약방식과 희망수량입찰방식 비교	76
<표 5-7> 중소기업제품 정부구매제도의 적합도 비교	77

그림 목차

<그림 2-1> 단체수의계약대상물품 추천 및 지정절차	18
<그림 2-2> 단체수의계약대상물품 구매절차	19
<그림 2-3> 정부계약(단체수의계약)에서의 위임자-대리인 관계 모형	21
<그림 2-4> 분석의 틀	27



Abstract

A Study on the Abolition Causes and Alternatives of Collective Private Contract among the Government Procurement Ways - The Principal-Agent Theory Approach -

Young-Geun Jin

Department of International Commerce & Maritime Administration
Graduate School of Korea Maritime University

This study intended to find some enhanced alternatives for the government procurement with products of small & midium firms by analyzing causes of discontinuing the collective private contract in a view of the agent theory. The summary for causes of discontinuing collective private contract in view of the agent theory of this paper are as follows.

First, the collective private contract caused problems of unbalanced information and the adverse selection through the agent system which intensified the limitative competition, a nature of the government procurement market.

Second, a lack of supervision and induction system on the Kbiz(Korea Federation of Small and Midium Business)by the government has enlarged the agent problem.

Third, a moral hazard of the Kbiz who is the agent and acts of relevant subjects to pursue hegemonies have resulted in an expedient

operation of the system, and became a decisive cause to discontinue the system after all.

Fourth, the structural complexity of the agent system surrounding organs such as SMBA(The Small & Midium Business Administration), the Public Procurement Service, KFTC(The Korea Fair Trade Commission), The Board of Audit and Inspection of Korea and other various public institutions has lowered an efficiency of the agent system to result in preservation and existence of the system jeopardized.

Fifth, political advocates or opposites to the system have made subjects involved depend on negotiations, compromises or political power rather than an efficient operation, thus the system was forced to be discontinued after all only losing its necessity to exist.

With problems above, the system of the collective private contract lost its universality as a policy to support small and midium business despite of its various good functions that the competitiveness of the country has been lowered by wasting the national resources and adverse functions while competitiveness of small and medium business has been deteriorated by contenting with the system thus, finally discontinued.

Criteria of the alternative should be, first, reinforcing competitiveness to minimize problems of the agent such as a moral hazard and the adverse selection etc. Second, a support and protection for small & midium business should be sufficiently considered. Third, a realistic procuring convenience such as a smooth supply of procured products and an efficient administration for procurement must be considered as well.

* KEY WORDS: government procurement, collective private contract, agent theory

제1장 서론

제1절 연구의 목적

지난 1965년 도입되어 줄곧 중소기업제품 정부조달¹⁾제도의 근간이 되어 왔던 단체수의계약제도는 중소기업을 보호 육성하기 위해 직접적으로 보조금을 지급하는 방식과는 달리 시장실패가 없는 실효성있는 중소기업 판로지원 정책이라는 평가를 받아 왔다.

그러나 이 제도는 물품을 생산하는 개별 중소기업들이 해당 중소기업협동조합(이하 조합이라 함)에 가입해야만 동제도에 참여할 수 있고 수의계약이라는 근원적인 경쟁 제한적 속성으로 인하여 관계기관과 학계, 연구단체 등으로부터 중소기업 스스로 경쟁력을 키워 변화된 경제여건에 적응할 수 있는 제도로의 개편 필요성에 대한 지적을 지속적으로 받아 오다가, 결국 이러한 경쟁제한적 속성과 제도 운영상의 각종 부당행위 및 부조리로 인하여 단체수의계약제도는 2007년 2월부터 전면 폐지되었다.

현재 중소기업제품 정부조달제도는 중소기업간 경쟁체제로 전환되었으나 협동조합도 중소기업간 경쟁입찰에 직접 참여가 가능하고 단체수의계약제도에 내재해 있던 경쟁제한적 속성들의 잔재로 인하여 언제든 단체수의계약제도의 폐해가 일정 부분 재현될 소지가 상존해 있다.

1) 정부조달의 방식에는 크게 집중 구매방식인 중앙조달과 분산 구매방식인 분산조달로 구분된다. 집중구매는 업무수행에 필요한 재화 및 서비스를 중앙조달기구가 일괄적으로 구매하여 실수요기관에 공급하는 제도이고, 분산구매는 각 기관에서 필요한 물자를 개별적으로 직접 구매하는 제도이다. 우리나라는 전통적으로 중앙조달기구인 조달청을 통하여 구매하여 공급하는 집중조달방식을 택하여 왔다. 그러나 현재 조달사업의 근거법인 “조달사업에관한법률(법률 제9830호, 2009.12.29, 일부개정)”에는 국가기관의 1억원 이상 물품과 단가계약(지자체 포함)이 체결된 물품에 대해서만 조달요청을 의무화하고 있다. 그렇지만 현재 대부분의 지방자치단체와 각급 공공기관에서 조달구매를 통하여 물자를 공급하고 있고, 본 논문의 주제인 단체수의계약제도를 포함한 우리나라의 조달제도 및 구매정책 전반이 정부조달을 중심으로 운용되고 있기 때문에 본 논문에서 정부조달이라 함은 특별한 설명이 없는 한 정부기관, 지자체, 각급 공공기관 등을 포함한 공공조달과 같은 의미로 사용된다.

실제로 성수기에 소수의 공급자로는 전체 공공기관의 수요를 모두 충족시키기 어려운 레미콘 및 아스콘은 현재에도 전국 대부분의 지역에서 조합만이 입찰에 참여하고 있으며, 개별 중소기업은 일부지역을 제외하고는 입찰에 참여하지 않고 있다. 따라서 개별업체가 입찰에 참여하는 일부 지역을 제외하고는 여전히 조합이 계약자가 되어 물량배정권을 행사하고 있으며, 계약가격의 수준 역시 단체수의계약이 체결되었던 당시와 크게 다르지 않은 점 등을 고려하면 중소기업제품 정부조달제도의 발전적 분화는 계속해서 진행중이라 하겠다. 이러한 맥락 하에서 본 논문은 단체수의계약제도의 운영실태 및 문제점을 살펴보고 그 폐지원인을 분석해 봄으로써 중소기업 판로지원 정책을 넘어 정부조달제도 전체의 발전적 대안을 종합적·체계적으로 모색하는데 연구의 목적이 있다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 대리인 이론의 관점에서 단체수의계약제도의 폐지 원인을 분석해보고 폐지 이후의 중소기업제품 정부조달제도의 대안을 모색하고자 하였으며, 연구를 위한 구체적인 범위와 방법을 설명하면 다음과 같다.

첫째, 연구의 내용적인 범위는 정부조달제도와 단체수의계약제도에 대한 문헌정리와 이론적 논의를 검토하고, 이를 토대로 단체수의계약제도의 폐지 원인을 주인-대리인 이론의 관점에서 분석하고자 한다.

둘째, 단체수의계약제도의 변천과정과 제도 운영주체 간의 관계구조 등 제도의 운영실태와 문제점을 살펴본다.

셋째, 단체수의계약제도의 폐지원인을 중심으로 향후 우리나라 중소기업제품 정부조달제도의 대안을 모색·검토해 보고 대안 선택의 기준과 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

이 연구의 사례조사는 단체수의계약제도의 폐지법안이 통과될 당시인 2004년 7월 감사원의 「단체수의계약 등 공공구매제도 운영실태」 감사자료를 참조하였다.

본 논문은 모두 여섯 개의 장으로 구성되어 있다. 서론에 이어 제 2장은 단체수의계약제도를 위주로 한 정부조달의 개념과 방식을 알아보고 정부조달제도에 관한 이론적 고찰을 토대로 본 연구의 분석틀을 제시하였다.

제 3장에서는 상기한 감사원 자료와 각종 문헌적 자료를 통하여 우리나라 중소기업 단체수의계약제도의 실태와 문제점을 파악해 보았다.

제 4장에서는 중소기업제품 단체수의계약제도의 폐지 원인을 대리인 이론의 관점에서 검증 및 분석하였다.

제 5장에서는 단체수의계약제도 이후의 중소기업제품 정부조달제도의 대안 선택시 우선적으로 고려되어야 할 기준을 제시하고, 제시된 기준에 따라 현행 계약법규의 범위 내에서 선택 가능한 각 대안의 장단점을 살펴본 다음, 대안 선택의 종합적인 기준을 제시하였다.

제 6장에서는 연구에 대한 요약과 연구의 향후 방향을 제시하였다.

제2장 정부조달 단체수의계약제도에 관한 이론적 고찰

제1절 정부조달과 정부계약의 개관

1. 정부조달의 의의

정부조달이란 정부 또는 공공기관이 공공재와 공공서비스를 공급하기 위해 민간부문으로부터 물품이나 용역, 건설공사 및 설계 등의 일정한 서비스를 조달하는 행위를 말한다. 조달과 구매는 흔히 혼용되어 사용되기도 하지만 구매는 일반적으로 재화와 서비스를 구입하는 과정을 말하며, 조달은 그 보다 광범위한 개념으로써 구매에 의해서 수행되는 임무뿐만 아니라 저장, 재고 관리, 운송, 검사, 처분 등 관리기능까지 포함하는 일련의 활동을 의미한다 (백순현, 2005).

일반적으로 세계 각국의 정부조달 시장은 대개 GDP의 15% 내외에 이를 정도로 그 규모가 크고, 건설에 필요한 자재의 조달이나 도로, 항만 등 주요 국가 기간산업 건설의 상당 부분이 정부의 정책에 의하여 집행되고 있다. 또한 정부의 구매력을 통해서 중소기업과 지역경제의 육성 및 보호, 여성기업·장애인기업·보훈단체 등 사회적 약자와 소수자를 보호하는 각종 규정을 두고 있다. 따라서 정부조달은 정부의 구매력을 통하여 여러 가지 국가의 경제정책과 공공정책 달성의 주요한 수단이 된다(신삼철, 2004).

2. 정부계약의 특징

정부계약은 「국가를당사자로하는계약에관한법률(법률 제8852호, 2008. 2.29, 타법개정, 이하 국가계약법이라 함)」 제5조에서 “계약은 상호 대등한 입장에서

당사자의 합의에 따라 체결되어야 한다” 라고 규정하고 있어 결국 국가계약법에 의한 계약은 국가가 자신의 지위에서 상호 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치되어 성립하는 법률행위이며, 사경제주체로서 행하는 사법상의 법률행위라고 할 수 있다. 정부계약은 사법상 계약이므로 민법상 일반원칙인 계약자유의 원칙, 신의성실의 원칙, 사정변경의 원칙, 권리남용금지의 원칙 등이 적용된다. 따라서 정부계약에 대한 다툼은 민사소송의 대상이 된다. 다만, 대법원 판례에서 국가계약법령에 의한 행위 중 부정당업자 제재조치만을 행정처분으로 보아 이의 다툼은 행정소송 대상으로 인정하고 있다.²⁾

또한 정부계약은 매매, 임차, 도급 등 국가계약법령상 각각 특별한 이름이 붙여져 있는 전형계약(유명계약)이며, 각 당사자가 상대방으로 하여금 일정한 급부를 할 것을 약속함과 동시에 자기도 그 대가로서 교환적으로 급부를 할 것을 약속하는 쌍무계약이라 할 수 있다.

그러나 정부계약은 사인 간의 계약과 달리 공정성·투명성·형평성·공익성 등을 보장하기 위하여 일련의 절차와 기준에 따르도록 하는 특수성이 있다. 이러한 특수성에 따른 정부계약과 사인 간 계약과의 일부 상이한 점을 계약자유의 원칙을 구성하는 기본 내용별로 비교해 보면 다음과 같다(신삼철, 2003).

1) 계약체결의 자유

당사자 간의 유불리에 따라 계약체결이 자유로운 사인 간의 계약과는 달리 정부계약은 행정목적이 존재하는 한 계약을 체결하지 않을 자유는 없다.

2) 계약내용 결정의 자유

기본적으로 사인 간의 계약은 당사자 간의 협상과 합의에 따라 자유롭게 정하여지지만, 실제로는 구매자가 협상의 주도권을 행사하기 때문에 불평등 계약이 맺어지는 경우도 있다. 그러나 정부계약은 예산사정, 계획의 수정 등 행정

2) 대법원 1983.12.27. 선고 81누366 판결 [입찰참가자격정지처분취소] 참조.

주체의 사정변경에 따라 계약조건을 일방적으로 변경하는 권리를 유보하거나, 반대로 행정목적을 이유로 무리한 조건을 요구하는 경우가 있을 수 있다.

3) 계약상대방 선택의 자유

사인 간의 계약에 있어서는 가격과 품질 등 계약 본연의 목적 외에도 당사자 간의 특수한 관계에 따라 자유롭게 계약상대자를 선택하여도 무방하다. 그러나 정부계약은 행정 목적의 달성이 우선적으로 검토되어야 하고, 엄격한 원칙 하에서 경쟁입찰을 거쳐야 하며, 가격 면에서도 국가에 가장 유리한 조건을 제시한 자와 계약을 체결하여야 한다.

4) 계약방식의 자유

사인 간의 계약에 있어 계약을 성립시키는 본체는 바로 당사자 간의 합의이며, 일정한 방식을 필요로 하지 않는다. 그러나 정부조달계약을 체결할 경우에는 반드시 계약서를 작성하여야 하고, 계약담당공무원이 그 계약서에 기명·날인 또는 서명함으로써 계약이 확정된다.

3. 우리나라 정부계약의 종류와 방법

정부계약은 입찰시의 경쟁성 여부에 따라 경쟁계약과 수의계약으로 나뉘어진다. 경쟁계약은 다시 상황과 조건에 따라 일반경쟁, 제한경쟁, 지명경쟁 등으로 세분된다. 낙찰자 결정방법은 최저가 낙찰제를 원칙으로 하고, 일정 금액 이상인 경우 국가에 가장 유리한 가격을 제시한 저가 순으로 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정한다. 세부적인 정부계약의 종류와 방법을 간략히 요약하면 다음 <표 2-1>과 같다.

<표 2-1> 정부계약의 종류와 방법

구분	내용	분류기준
계약의 종류	<ul style="list-style-type: none"> - 확정계약, 개산계약 - 총액계약, 단가계약 - 장기계속계약, 계속비계약, 단년도계약 - 공동계약, 단독계약 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약금액의 확정시점 - 계약금액 산정의 단위 - 장기(다년)계약후 연도별 예산배정, 예산이 확정된 다년계약, 당해연도 예산으로 통상적 계약 - 계약자의 수
계약의 방법	<ul style="list-style-type: none"> - 일반경쟁계약 - 제한경쟁계약 - 지명경쟁계약 - 수의계약 	<ul style="list-style-type: none"> - 계약의 일반원칙 - 지역, 중소기업, 재무상태 등 - 설비기술자재물품 또는 실적 유무 등 - 대상자수가 1인이거나 특수한 사정
입찰 및 낙찰자 결정방법	<ul style="list-style-type: none"> - 최저가낙찰제 - 적격심사에 의한 구매 - 2단계경쟁 - 규격·가격분리입찰 - 종합낙찰제에 의한 입찰 - 희망수량 경쟁입찰 - 유사물품 복수경쟁계약 - 협상에 의한 계약 - 다수공급자물품계약 	<ul style="list-style-type: none"> - 낙찰자 선정의 일반원칙 - 최저가격 투찰자부터 계약이행능력을 심사하여 적격자를 선정 - 규격입찰후 적격자와 2단계 가격입찰 - 규격가격 동시입찰후 규격적격자만 가격개찰 - 품질, 효율, 성능을 고려하여 가장 경제성 있는 자를 선정 - 1개사만으로는 계약이행이 어려운 경우 저가 순으로 희망수량만큼 낙찰 - 계약목적 달성이 가능한 유사한 물품이 많은 경우 가장 유리한 자와 계약 - 가장 유리한 조건의 제안서 제출자와 계약(입찰 후 추가협상 가능) - 요건을 갖추고 계약을 희망하는 모든 자와 계약체결

4. 정부조달시장의 특성

김광희(2005)의 연구에 따르면 정부조달시장은 그 내재적 특성상 구조적으로 경쟁이 제약될 수밖에 없는 불완전경쟁적 시장이 될 개연성이 매우 높은 시장이다.

첫째, 조달기관과 조달업체 사이의 물품 및 시장에 대한 심한 정보 비대칭성 문제는 공급자 측의 기회주의적 행태를 유발하여 예산의 과다 지출이나 품질 미달의 제품을 조달하게 될 위험이 있게 된다.

둘째, 조달공무원의 비리나 도덕적 해이와 같은 대리인 문제를 억제하기 위하여 조달행정에 대한 규제와 투명성을 강조하지 않을 수 없는데, 투명성을 담보하기 위한 조달정보의 과도한 공개는 오히려 조달시장의 공정한 경쟁을 저해하는 결과를 초래하게 된다. 즉, 경쟁의 실효성을 떨어뜨리고, 담합을 위한 정보를 제공하는 결과를 초래할 위험이 있다.

셋째, 공공재의 특성상 조달기관의 수요 독점적 위치는 조달업체의 덤핑입찰과 같은 수주경쟁을 유발할 가능성이 높고, 이는 입찰자들의 담합을 유인하게 되는 요인으로 작동하게 된다는 것이다.

이와 같은 정부조달시장은 자체의 구조적 문제점으로 경쟁제한적 시장이 될 수밖에 없다. 문제는 그럼에도 불구하고 정부조달시장의 경쟁제한적 요소를 제도적으로 보완하여 경쟁적 시장으로 만듦으로써 조달시장의 효율성을 높일 수 있는가에 정책적 과제가 있는 것이다. 정부조달시장의 특성을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다(김광희, 2005).

1) 정보 비대칭성

민간기업의 경우 대부분 자신들의 기업활동과 밀접하게 관련된 물품이나 용역을 지속적으로 구입하게 되므로 구매 대상에 대한 특성, 시장상황, 거래 상대방에 대한 정보 등을 파악하고 있다. 반면 상대적으로 절차의 투명성과 공정성

이 강조되는 정부조달의 경우 민간기업의 경우에 비해 경쟁력에 대한 인식이 적을 수밖에 없고, 구매 대상이 광범위하여 민간기업의 경우와 같은 조달 물품의 특성, 시장상황, 잠재적 거래상대방에 대한 정보의 축적 등을 기대하기 어렵다. 이렇듯 정보 비대칭(information asymmetry)은 정부조달에 있어서 구조적 특성 중의 하나이다.

소비자는 한정된 예산으로 소비행위를 함에 있어 가격과 품질을 어떻게 적정화할 것인가의 문제에 봉착한다. 정부조달 역시 마찬가지다. 예산절감만을 위한다면 높은 품질의 물품은 포기해야 하고, 높은 품질의 물품구매를 위해서는 그에 상응하는 예산을 지불해야만 가능하다. 가격 또는 품질, 어느 한 측면만을 강조할 수가 없다. 이러한 상충관계 속에서 어떻게 적절한 품질의 물품을 적정한 가격에 구매할 것인가가 조달의 목표이자 과제이다. 사무용품과 같이 널리 시장에 유통되고 있어 품질의 차이가 미미한 경우에는 적정가격의 문제가 발생하지 않는다. 그러나 표준화된 규격이 없는 제조물품이거나 시설공사의 경우 어느 정도의 품질이 보장되어야 하고 품질에 상응하는 적정가격은 얼마인지 가늠하기가 쉽지 않다. 또한 가격정보뿐만 아니라 계약상대자가 계약을 이행할 기술적 능력이 있는지, 계약 이후 계약 불이행 사태가 발생할 위험은 없는지 등에 대한 정보도 필요하다.

그런데 계약이란 결국 하나의 계약상대자가 선정되는 것이므로 조달업체의 입장에서는 자신의 회사가 계약 체결될 가능성이 높지 않은 상황에서 자신들의 정보를 제공할 필요성이 없다. 이러한 이유로 조달공무원과 조달업체간의 정보 비대칭이 발생한다.

따라서 조달과정에서 정보의 비대칭 문제로 인하여 높은 가격, 낮은 품질, 계약불이행 등 공급자 측의 기회주의적 행태에 무방비 상태로 노출될 위험이 있다. 이러한 정부조달시장의 정보 비대칭은 계약담당공무원의 의도하지 않은 역선택의 가능성을 높이게 된다. 정보 비대칭으로 인해 발생하는 정부조달시장의 문제점을 극복하기 위해서는 계약담당공무원이 필요한 정보를 얻을 수 있는 제도나 시스템을 갖추도록 해야 할 것이다.³⁾

2) 대리인 문제

대리인 이론은 조직경제학의 한 분과로서, 주인-대리인 관계의 본질과 거기서 파생되는 대리인 문제들 및 그 해결방안들을 다루고 있다. 주인-대리인 관계는 한 사람(주인)이 다른 사람(대리인)으로 하여금 자신(주인)의 이익과 관련된 행위를 그(대리인)의 재량으로 하여 줄 것을 내용으로 하는 계약이 체결될 때 성립된다. 양자 사이에 이런 위임관계(계약)가 성립하는 이유는 대리인이 주인보다 특정한 업무에 대하여 더 많은 지식과 능력을 지니고 있기 때문이다.

주인은 계약 체결을 위해 대리인을 선정할 때 대리인의 능력을 충분히 파악할 수 없을 뿐만 아니라, 위임계약 체결 이후 대리인이 업무를 제대로 수행하고 있는지 파악할 수 없는 경우가 대부분이다. 이런 상황을 정보의 비대칭성이라고 한다. 이런 비대칭적 정보 상황 하에서 더 많은 정보를 지닌 대리인은 그런 기회를 자신의 이익을 위해 이용하려는 유혹을 갖는 기회주의적 속성이 나타날 가능성이 높다. 이런 기회주의적 속성은 역선택과 도덕적 해이로 지칭되는 2가지 문제(대리인 문제)를 초래하게 된다(강윤희, 2009).

대리인 이론을 조달행정 현실에 적용해 보면 먼저 정부 관료 조직 내(조달 공무원)의 대리인 문제와, 조달기관(또는 조달공무원)과 조달업체 간의 대리인 문제를 설명하는데 효과적으로 적용되어질 수 있다. 이 경우 대리인 관계는 국민(주인)-정부(위임자)-조달업체(대리인)로 이어지는 일련의 모형이 될 것이다. 여기서 한 가지 주목할 것은 조달업체의 경우 국민의 한 사람으로서 정부(조달기관)에 대한 주인의 일원이면서 조달기관에 대한 대리인이 된다는 것이다.⁴⁾

3) 본 논문에서 계약담당공무원(구매담당공무원)과 조달공무원이 혼용되고 있는데, 양자의 절대적인 구분보다는 계약담당공무원이 상대적으로 계약실무를 실제 담당하거나 그 관서의 장(또는 관서의 장으로부터 계약사무를 위임받은 계약관) 등을 의미하는 반면, 조달공무원은 실제 계약을 담당하지는 않지만 제도를 입안하거나 지원하는 등의 공무원까지를 포함하는 넓은 개념으로 사용된다.

4) 권순만(1995)의 연구에 의하면 대리인이론의 한국 행정 현실에의 적용분야로 ①국민-국회-정부관료제

먼저 국민-조달기관 간의 관계에서 살펴보면, 정부조달의 경우 대리인인 조달기관(계약담당공무원)이 주인인 국민이나 수요기관에 비해 우월한 정보를 가지고 있으며, 국민이 조달공무원의 행동을 감시하는 것은 현실적으로 불완전할 수밖에 없다. 이와 같은 상황에서 조달공무원에게 많은 재량권이 부여되면 조달공무원이 공익에 반하는 자기이익을 추구하거나 비리발생 가능성과 조달공무원으로서의 의무를 다하지 않을 가능성이 높아진다. 이 경우 비효율적인 조달업체와 계약 체결되어 조달의 성과가 낮아질 가능성이 높아진다는 것이다.

이러한 문제를 해결하기 위한 방안으로 조달과정의 투명성을 강화하고 계약담당공무원의 재량이 최소화되도록 업무절차를 세밀하게 규정하게 된다. 조달절차, 계약방식, 계약담당공무원의 재량권 등 조달업무 전반에 대하여 법률, 예규, 기준, 준칙 등의 방대한 조달규정으로 규제한다. 이것이 조달절차가 복잡하고 까다로운 이유이기도 하다.

다음으로, 조달기관과 조달업체 간의 대리인 문제에서는 조달기관(계약담당공무원)은 조달업체의 생산능력이나 기술수준을 잘 알지 못하기 때문에 역선택의 문제가 심각해 질 수 있다. 다시 말해서, 대상기업을 선정하는 과정에서 비효율적인 기업에게 생산을 맡기게 될 수 있는 것이다. 또한, 조달기업의 생산활동을 통제할 수 없기 때문에 생산비용 최소화와 관련된 도덕적 해이의 문제가 발생하여 결과적으로 기업의 비효율적인 생산비용요소까지도 보상해 주는 높은 가격을 지불할 수도 있다(권순만, 1995).

이렇듯이 조달업무에 대한 규제가 조달업무의 투명성 확보 및 부패를 방지하여 국민-정부 간, 또는 정부-조달공무원 간의 대리인 문제는 통제할 수 있으나, 과도한 규제는 조달업체에 대한 정부의 정보 비대칭을 심화시켜 조달의 효율성을 저하시킬 수 있다. 조달물품이 다양화되고 가격뿐만 아니라 기술, 품질 등도 함께 고려하여 구매하여야 하므로 구매담당공무원의 전문적 판단이 중요

의 대리인 문제, ②정부 관료조직 내(공무원) 대리인 문제, ③정부규제 및 공기업 관리상의 대리인 문제, ④선거 및 정부조직 기능분화에 따른 대리인 문제 등으로 분류하고 있다. 이 중에서 정부규제 및 공기업 관리상의 대리인이론이 조달기관(또는 조달공무원)과 조달업체 간의 대리인 문제를 설명하는데 효과적으로 적용되어질 수 있기 때문에 정부규제 및 공기업 간의 대리인 문제에서 공기업을 조달업체로 치환하여 살펴 볼 필요가 있다.

하다. 따라서 담당자 재량권을 축소하고 규정에 의한 기계적인 단순 조달업무만 강요받는다면 구매담당공무원의 경험과 전문성에 기초한 효율적 조달이 저해될 수밖에 없는 것이다.

이와 같이 정부조달시장은 조달의 효율성과 투명성의 상충관계를 어떻게 잘 조화시키느냐가 중요하다. 주인(위임자)과 대리인 사이에 정보의 비대칭이 존재하는 경우, 조달기관은 적절한 조달가격을 통하여 조달업체의 생산비용을 보상해 주어야 할 뿐 아니라(위험분담), 해당 기업이 생산비용을 최소화하도록 하는 인센티브까지 함께 제공해야 한다. 이를 대리인 이론에서는 정보의 비대칭하에서의 규제의 “인센티브 조화성(incentive compatibility in regulation)”이라고 부른다(Baron & Besanko, 1987; Caillaud et al., 1988; Laffont & Tirole, 1986). 즉 조달시장에서의 인센티브의 조화성이란 최소한의 조달비용(위험분담)으로, 조달업체의 생산비용과 조달정책의 효율성을 최대한 제고할 수 있는 유인구조(인센티브)를 찾아내는 데 있다.



3) 수요자 독점성

정부조달시장에서 독점적 위치에 있는 발주자(정부)는 거래상대방의 비용에 대한 불완전한 정보에도 불구하고 독점적 협상력을 이용하여 입찰방식을 통하여 최저입찰자를 거래 상대자로 선택함으로써 거래상대방의 잠재적 지대(초과이윤)를 대부분 흡수할 수 있다. 즉, 경쟁입찰에 의한 거래방식은 수요자의 입장에서 보면 정보 비대칭성에 기인한 피해를 최소화하기 위한 방법으로 볼 수 있다.

그러나 수주를 원하는 입찰자의 입장에서 보면 절대적 최저가 입찰의 무한경쟁 상황으로 내몰리게 됨을 의미한다. 즉 경쟁입찰방식은 덤핑입찰과 같은 수주경쟁을 유발할 가능성이 높고, 따라서 이와 같은 상황을 피하기 위하여 입찰자들은 여건만 허락하면 담합을 하고자 하는 유인이 발생하게 될 것이다.

공정거래위원회의 공동행위에 대한 심결례⁵⁾에서 보는 바와 같이 ‘공동행위

5) 공정거래위원회는 피심인들 간의 과다 출혈경쟁을 방지하기 위한 부득이한 대응이라는 주장에 대해 자유경쟁시장은 자원의 효율적 배분과 소비자 후생을 크게 함으로써 사회전체의 발전을 기하고자 하는 것

가 최저가낙찰제 시행으로 과다 출혈경쟁에 의한 공멸을 방지하기 위한 부득이한 최소한의 대응'이라는 주장이나, '발주기관이 일방적인 가격책정이 가능한 수요독점자의 위치에 있기 때문에 이에 대응한 공동행위가 경쟁에 미친 영향이 없거나 미미하다는 주장' 등은 수요자 독점적 시장에서 공급자들이 가격경쟁을 피하고 담합을 하고자 하는 유인이 얼마나 강한지를 잘 나타내고 있다.

제2절 단체수의계약제도

1. 단체수의계약제도의 의의

단체수의계약은 공공기관인 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 공기업, 특별법인 등에서 필요로 하는 물품을 구매할 때 매년 중소기업청장이 지정고시한 물품에 한하여 우선적으로 중소기업협동조합과 수의계약방식으로 체결하는 계약을 말한다.

즉 공공기관이 필요로 하는 물품 중에서 중소기업청장이 지정·공고한 특정물품에 대해서는 중소기업협동조합과 우선적으로 계약을 체결하고 계약을 체결한 협동조합은 계약물품에 대하여 납품자격을 갖춘 조합원에게 공정하게 배정하며, 물량을 배정 받은 조합원은 제품을 생산하여 공공기관에 납품하도록 하는 제도를 말한다.

일반적으로 단체수의계약제도는 공공기관에서 사용하는 물품을 구매할 경우 각각의 중소기업자와 개별적으로 구매계약을 체결해야 하는 번거로움을 피하기 위해 해당 중소기업협동조합과 단체수의계약을 체결하여 계약업무를 간소화하

이 지 개개 사업자들 간의 이익을 보장하는 것은 아니기 때문에 서로 간의 합의를 통해 낙찰자를 미리 정하고 낙찰 받은 물량을 나눠 가짐으로써 입찰시장에서의 경쟁을 직접적으로 저하시키는 부당한 공동행위를 하여 관련시장의 경쟁력 향상을 방해함으로써 궁극적으로는 피심인들의 시장에서의 생존능력도 약화시키는 결과를 초래할 것이므로 피심인들의 주장은 이유 없고, 설사 동 시장이 발주기관의 일방적인 가격책정이 가능한 수요독점의 위치에 있기 때문에 이에 대항하는 차원이 공동행위라고 해도 정상적인 시장기능의 작동을 방해하는 행위이기 때문에 피심인들의 주장은 이유가 될 수 없다고 기각한 바 있다. 공정거래위원회 심결례(의결 제2004-253호, 2004.8.27; 김광희, 2005).

고 계약물량은 가능한 다수의 조합원에게 공정하게 배정함으로써 중소기업제품의 판매를 촉진하는 동시에 중소기업의 경영안정을 도모하여 중소기업의 발전에 기여하기 위해 도입된 제도이다.

2. 단체수의계약제도의 변천과정

단체수의계약은 1961년 중소기업협동조합법(법률 제884호)을 제정하여 협동조합의 사업 종류로서 단체적 계약을 최초 규정한 것이 시초이다. 그 후 1963년 동법을 개정하여 공공기관의 물품 구매시 해당 조합에 우선적으로 기회를 제공하도록 하는 협동조합 우선구매 제도를 신설하였으며, 1965년 예산회계법시행령(대통령령 제2173호)을 개정하여 정부 등에서 협동조합과 단체수의계약을 체결할 수 있는 근거를 마련하고 같은 해 9월 21개 조합 181개 품목으로 단체수의계약이 시작되었다.

그 간 실효성 있는 중소기업 판로지원정책이라는 평가를 받으며 1983년에는 55개 조합의 1,474개 품목까지 확대되기도 하였으며, 1981년 중소기업제품구매촉진법(법률 제3536호)의 제정으로 제도적 기반을 다지게 되었다.

그러나 그 후 조합 임직원의 불공정한 물량배정과 지나친 보호로 인한 중소기업의 경쟁력 저하 등이 사회각계에서 문제로 제기되자, 정부에서는 1999년 일명 카르텔일괄정리법⁶⁾을 제정하여 동 제도를 단계적으로 축소·폐지하고자 하였으나, 2000년 12월 국회에서 의원입법으로 중소기업진흥및제품구매촉진에 관한법률(이하 중기구촉법 또는 구축법이라 함)을 개정(법률 제6285호)하여 물품 수 감축을 중단시킨 바 있으며, 제도의 수혜자인 조합 및 중소기업의 조직적이고 지속적인 반대에 부딪혀 실효를 거두지 못하다가, 2004년 폐지법안이 통과되어 2007년 완전 폐지되기까지 지난 40여 년간 중소기업제품 정부조달제도의

6) 정식 명칭은 “독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률(법률 제5815호, 1999.2.5. 일괄개정)”이다.

근간이 되어 왔으며, 현재는 중소기업간 경쟁제도가 그 자리를 대체하고 있다.
 제도 시행 이후 폐지될 때까지의 변천과정을 간략히 요약하면 다음 표 <2-2>
 와 같다.

<표 2-2> 단체수의계약제도의 변천과정

시행일자	주요 내용
1961.12.27	- 중소기업협동조합법을 제정하여 협동조합의 사업종류로서 단체수의계약 체결을 최초 규정(법률 제884호, 기협법 제31조)
1963. 7.31	- 공공기관의 물품 구매 시 해당조합에 우선적 기회를 제공하도록 하는 협동조합 우선구매제도 신설(기협법 제35조 제4항)
1965. 7.19	- 정부 등의 실제 계약절차를 규정한 예산회계법시행령 개정으로 협동조합과 단체수의계약을 체결할 수 있는 근거 조항 추가(대통령령 제2173호, 제112조 제1항 제23호) - 1965년 9월 21개 조합 181개 물품을 단체수의계약대상 물품으로 최초 지정(계약실적 : 5개 조합 34백만원)
1975. 9.18	- 단체수의계약 지정물품 및 중소기업 제품의 구매 확대(국무총리 지시 제13호) : 단체수의계약물품은 부득이한 경우를 제외하고는 협동조합과 단체수의계약으로 구매
1981.12.31	- 중소기업제품구매촉진법의 제정으로 단체수의계약 제도의 기반 구축(법률 제3536호) : 정부 등 공공기관의 물품구매시 중소기업협동조합과 우선적으로 단체수의계약을 체결(법 제3조)
1999.2. 5	- 공정거래위원회, 단체수의계약은 경쟁제한적 제도이므로 단체수의계약 물품의 축소 운영 - 이면 계속 -

1999.2. 5	<ul style="list-style-type: none"> - 독점규제및공정거래에관한법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위등의 정비에 관한 법률 제정(제11조) - 연도별 단체수의 지정물품 축소를 규정한 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제9조의2 제2항 신설(1999.2.5) <ul style="list-style-type: none"> : 단체수의계약 체결 대상 물품수의 연차적 축소운영 : 1998년도 물품수(258개)를 기준으로 1999년에는 80%이내, 2000년에는 60%이내, 2001년에는 40% 이내로 물품수 감축 : 1998년 258개→1999년 206개→2000년 154개→2001년 103개 예정 ※ 당초 공정위는 동제도의 폐지를 주장
2000.12.23	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제9조의2 제2항을 개정하여 단체수의계약 물품수 감축 중단 <ul style="list-style-type: none"> : 2001년 154개 지정 → 2002년 149개 지정 → 2003년 146개 지정 → 2004년 138개 지정
2004.12.31	<ul style="list-style-type: none"> - 단체수의계약제도 폐지 및 중소기업간 경쟁제도 법안 통과 <ul style="list-style-type: none"> : 단체수의계약제도를 규정한 구축법 제9조 삭제(2007.1.1시행) : 계약이행능력심사를 통한 중소기업간 경쟁제도 도입(구축법 제9조의 3, 2006.1.1시행)
2007. 1. 1.	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업청장이 지정 고시한 물품에 대하여 본격적인 중소기업간 경쟁 체제 돌입 - 조달청 중소기업간 경쟁물품에 대하여 다수공급자계약 확대 <ul style="list-style-type: none"> ※ 레미콘 아스콘 등은 희망수량경쟁입찰 방식으로 공급 - 중소기업협동조합도 회원사를 대신해서 입찰 참여 가능
2009.05. 21	<ul style="list-style-type: none"> - 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제정(법률 제9685호, 2009.11.22시행) <ul style="list-style-type: none"> : 구매촉진법률중 공공구매 등 중소기업의 판로지원과 관련한 규정을 분리·제정한 법으로서, 공공기관의 공공구매지원관리자 도입 등 중소기업 판로지원 정책 강화를 위해 제정

자료 : “중소기업제품 공공구매제도 효율화 방안에 관한 연구(이인섭, 2008)” 에서 일부 인용

3. 단체수의계약제도의 기능

1) 국민경제의 균형발전

우리나라와 같이 대기업의 경제력 집중이 심화되고 있는 상황에서 중소기업의 경영안정 및 판로지원을 위한 단체수의계약제도는 국민경제를 균형적으로 발전시키는 기능을 담당하였다. 2007년 기준으로 우리나라 중소기업 사업체수는 2,974천개, 종사자수는 11,149천명으로 전체사업체의 99.9%, 전체고용의 88.4%를 차지하고 있다(중소기업청, 2009a). 아울러 중소기업은 하청구조를 통해 대기업의 핵심적인 역할을 수행하고 있으며, 지역·중소기업의 발전에도 도움이 되고 있다.

2) 중소기업의 경영안정

중소기업청장이 지정·공고한 물품을 공공기관이 구매할 때에는 관련 협동조합과 수의계약을 체결하여 조달하게 함으로써 중소기업의 안정적 판로를 보장하게 되는 것이다. 사실 중소기업이 신제품을 개발한다 하더라도 시장에서 안정적으로 판매되는 것은 쉽지가 않다. 제품의 인지도가 낮고 광고선전도 쉽지 않은 현실 속에서 중소기업들이 안정적인 판로를 확보하는 것은 기업경영의 관건이라 할 수 있다. 이러한 것들이 공공기관에서 발주하는 물품의 일부를 중소기업에 우선권을 주는 것에 대한 당위성이라 할 수 있다.

3) 정부조달의 편익

정부 등 공공기관에서 다량의 물품을 구매할 경우 각각의 중소기업자와 개별적으로 구매계약을 체결해야만 한다. 그러나 단체수의계약을 통하여 구매할 경우 개별기업과 계약을 체결하는 번거로움에서 벗어나 협동조합과 일괄 처리함으로써 계약업무를 간소화할 수 있다. 따라서 단체수의계약제도는 물품조달과

정에서의 인력, 시간, 비용 등 조달비용을 절감하는 기능을 하게 되는 것이다. 또한 정부 등 공공기관이 단체수의계약을 통해서 물품을 구매하는 경우에는 다수의 중소기업이 동시에 납품하게 되므로 필요한 물품을 적기에 안정적으로 조달할 수 있게 된다.

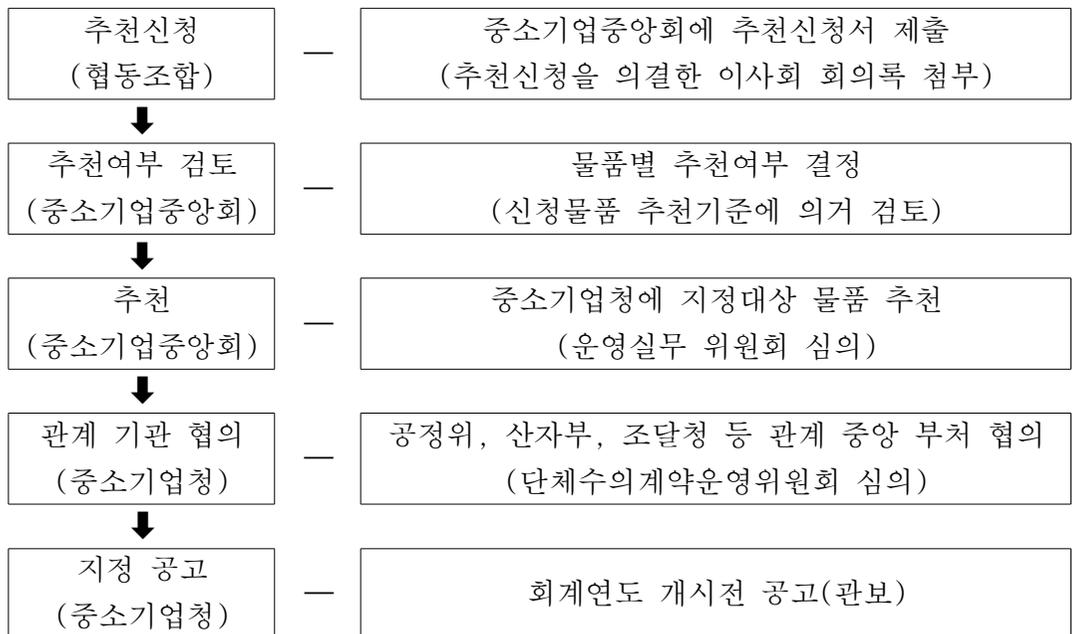
4. 단체수의 대상물품의 지정절차 및 구매절차

1) 단체수의계약물품 지정절차

단체수의계약의 대상물품은 해당 중소기업협동조합의 신청을 받아 중소기업중앙회장이 중소기업청으로 추천하면 중소기업청의 주재 하에 공정거래위원회, 산업자원부, 조달청 등 관계 부처의 심의를 거쳐 매 회계연도 개시 전에 중소기업청장이 지정·공고 한다.



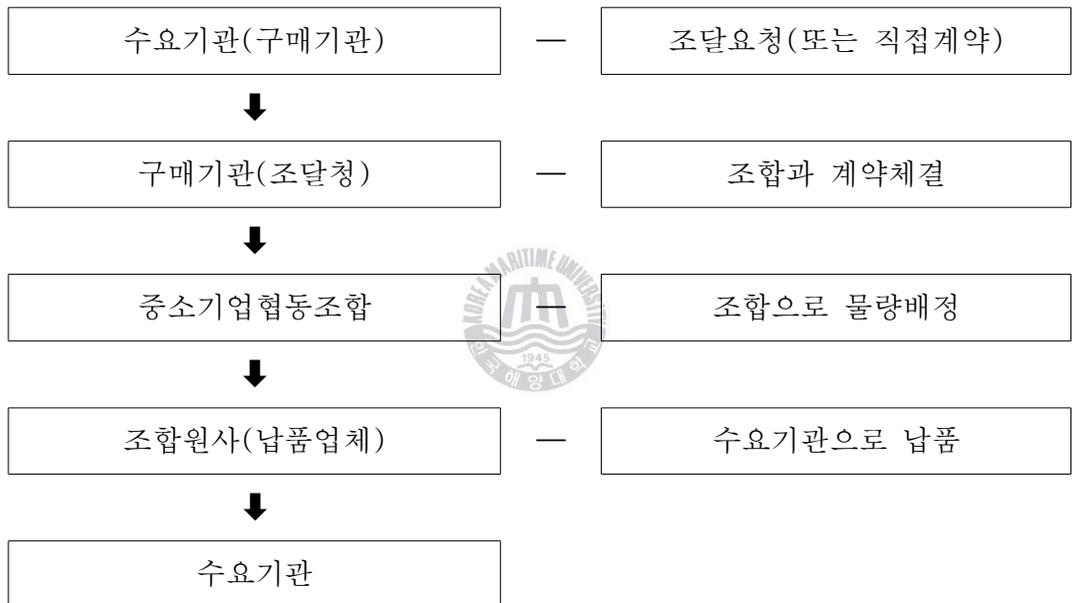
<그림 2-1> 단체수의계약대상물품 추천 및 지정 절차



2) 단체수의계약물품 구매절차

단체수의계약은 수요기관이 직접 또는 조달청을 통해 해당 물품을 생산하는 조합원단체인 조합과 계약을 체결하고 조합은 각 조합원들에게 계약된 물품의 생산량을 배정하게 되며 조합원은 배정된 물품을 조합을 통하여 수요기관에 납품한다.

<그림 2-2> 단체수의계약대상물품 구매절차



5. 단체수의계약 정부조달 규모

단체수의계약제도의 폐지 법안이 통과되기 직전 연도인 2003년을 기준으로 살펴보면, 공공기관 전체에서 단체수의계약으로 구매한 실적금액은 4조 8천여 억원으로서 전체 중소기업제품 정부구매실적의 10.4% 수준을 차지하였다.

<표 2-3> 단체수의계약 구매실적(2003년 기준)

(단위 : 억원, %)

구분	총구매액 (A)	중소기업제품 구매		단체수의계약 구매	
		금액(B)	비율(B/A)	금액(C)	비율(C/A)
국가기관	336,880	192,487	57.1	16,308	8.4
지방자치단체	193,162	173,945	90.0	21,630	12.4
정부투자기관	120,627	64,809	53.7	7,095	10.9
특별법인	82,305	31,925	38.7	3,885	10.3
지방공기업	9,344	5,511	58.9		
계	742,318	468,677	63.1	48,918	10.4

자료 : 중소기업청(2004년 감사원 「단체수의계약 등 공공구매제도 운영실태 감사보고서」에서 재인용)

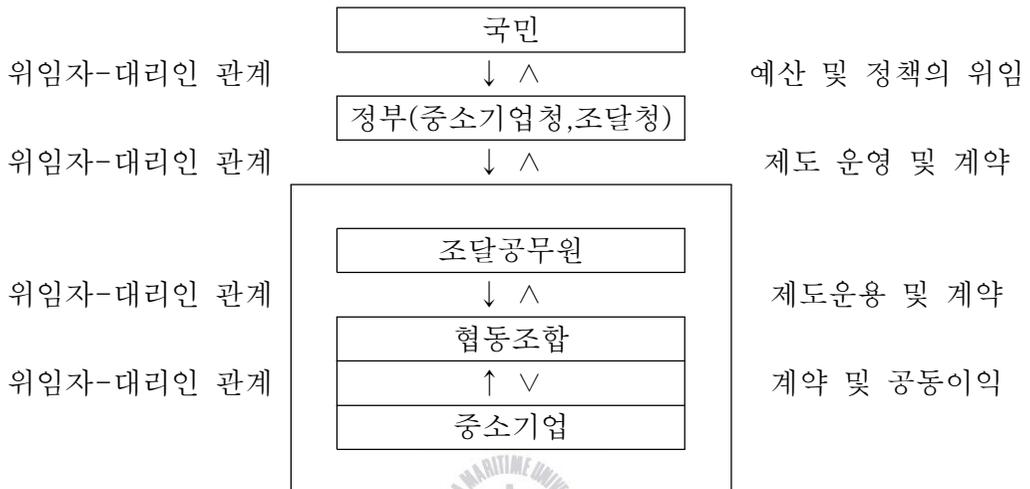


제3절 대리인이론 관점과 단체수의계약제도

정부와 조합 간의 단체수의계약은 <그림 2-3>에서 보는 바와 같이 대리인이론의 틀 속에서 연속적인 위임자-대리인(principal-agent)의 관계가 성립한다. 즉 이것은 2인 이상 위임자와 2인 이상의 대리인 모델이라 할 수 있다. <그림 2-3>에서 조달공무원까지를 정부의 예산 및 정책집행의 위임자라고 보았을 때, 조합(중소기업)의 입장에서 정부는 상위 위임자가 되고 계약담당공무원은 직접적인 위임자가 될 것이다. 또한 중소기업의 입장에서 보면 개별 기업의 업무를 총괄하여 대행하는 측면에서 조합은 해당 조합원사의 대리인이 된다. 대리인

이론은 이러한 정부와 조합, 조합원사와 조합 간의 계약관계를 파악하는데 유용한 분석의 틀을 제공하고 있다. 이들의 관계를 중심으로 좀 더 자세히 살펴보기로 한다.

<그림 2-3> 정부계약(단체수의계약)에서의 위임자-대리인 관계 모형



* 그림주: ↓표는 위임의 방향이며, ▲표는 정보량의 비대칭을 나타냄

앞서 살펴본 바와 같이 단체수의계약제도는 조합이 계약당사자로서 정부와 계약을 체결하고, 물품의 지정(추천)과 물량배정 등을 정부로부터 위임받아 이용하는 제도라고 할 수 있다. 즉, 대리인인 조합은 위임자인 정부의 중소기업 지원정책의 일환으로서 중소기업의 경영안정과 기술개발 및 경쟁력 제고 등의 의무를 진다고 할 수 있다.

이에 대한 계약을 성실히 완료하였을 경우 시장의 경쟁을 통하지 않고서도 계속적이고 안정적인 정부물품의 수주를 보상받게 된다. 일단 단체수의계약 물품으로 지정이 되고 최소한의 요건을 갖추게 되면 공공기관으로서는 특별한 사유가 없는 한 계약을 체결하여 제품을 구매하여야 하기 때문에 단체수의계약대상 물품의 지정은 곧 계약체결, 즉 계약상대자(대리인)의 선정을 의미한다. 이렇게 계약물품과 계약당사자가 미리 정해져 있는 단체수의계약제도는 정보 비

대칭에 따른 정부조달시장의 경쟁제한적 속성을 더욱 심화시켜 대리인 문제로서 정부의 역선택 확률을 높이게 된다.

중소기업의 계약이행능력, 기술 보유 여부, 재무상태, 회사경영방침 등에 관한 사적 정보는 정부보다 중소기업 자신이 더 잘 알고 있어 계약전 정보의 비대칭(pre-contract information asymmetry)문제가 존재하게 되는데, 이러한 계약전 정보의 비대칭으로 인하여 역선택을 할 위험이 존재하는 것이다.

정보의 비대칭 문제는 여기서 끝나지 않고 계약체결 후 이행과정에서도 계속된다. 현실적으로 납품과정에서 위임자 중 대리인을 감독하는 감독자의 자질부족(경험이 부족하거나 뇌물을 받고 자기의 직무를 성실히 수행하지 않는 등의 상태)과 인원의 부족으로 충분한 감시와 감독을 할 수 없다. 이 상황에서 대리인은 자신의 효용을 극대화(납품비용 최소화)하려고 하기 때문에 품질 저하나 각종 부조리 등의 문제(도덕적 해이:moral hazard)가 발생하게 되며, 위임자는 감시비용의 문제가 발생하게 된다.

또한 정부계약, 특히 단체수의계약에 있어서는 여러 단계에서 대리인 문제가 발생하여 대리인 단계가 많을수록 대리인의 효용과 위임자의 효용사이에는 상충관계(trade off)가 발생할 수 있을 것이다. 여기서 위임자는 어떻게 대리인과의 정보 비대칭을 극복할 것인가가 문제인데 이러한 대리인 문제에 대한 해답은 정보의 비대칭 완화와 대리인의 도덕적 해이의 최소화에서 출발해야 할 것이다.

그러나 단체수의계약제도는 그 운용을 최대한 업체의 자율에 맡김으로서 계약 후 성실한 이행과 기술개발 및 경쟁력 제고 등에 대한 사후평가에 따른 실천적 유인의 부족으로 대리인 문제가 더욱 심각하게 발생할 수 있다. 위임자는 대리인에 대한 유인(incentive)을 보다 실천적인 방향의 보상제공에 노력하여야만이 대리인 문제를 효과적으로 최소화시킬 수 있을 것이다. 다시 말해 대리인 문제의 해결을 위해 사후관리나 기술개발의 수준 또는 정도에 따라 보상

(incentive)을 하는 확고한 제도의 마련과 철저한 이행력을 담보할 수 있도록 하는 것이 정보의 비대칭은 물론 도덕적 해이의 문제를 줄일 수 있을 것이다.

단체수의계약제도는 개별 중소기업을 계약의 상대자로 하는 것이 아니라 중소기업 대표하는 조합을 매개로 하여 시행되는 제도이다. 따라서 대리인 이론의 관점에서 본 제도의 승패는 조합이 어떻게 그리고 얼마만큼 제도 운용을 잘 하도록 하는 유인체계에 달려 있다고 해도 과언이 아니다.

단체수의계약제도의 경우 국민-정부-조합의 연쇄적인 주인-대리인 관계를 형성하고 있으며, 그 사이에 정부-조달공무원과 조합-조합원사 간의 대리인 관계도 형성된다. 또한, 주인으로서의 정부에는 중소기업청, 조달청, 각급 공공기관에서부터 중소기업 지원정책을 입안하는 수많은 부처들로 구성되며, 공정거래위원회나 감사원의 감시·감독에 따라 실질적인 운용 및 제도의 계속성과 관련해 영향을 받는다. 이와 같이 제도(정책)를 둘러싼 외부구조가 대단히 복잡하여 제도 운영의 책임소재가 불분명해 지고 집행의 효율성이 떨어질 가능성이 높다.

다음으로 단체수의계약제도의 당사자 중의 하나인 조달공무원의 대리인 문제를 살펴보면, 우선 정부는 자신들의 대리인인 계약담당공무원의 책임 하에 납품된 물품을 사용하는 당사자이자 예산의 제공자인 국민의 대리인이라 할 수 있다. 단체수의계약제도는 그 운용에 대한 사후관리와 제도의 취지에 맞는 실천이 매우 중요하고, 수십 년간 시행되어 오면서 정부(조달공무원)와 조합 등 관련 당사자들이 제도 시행에 따른 이익을 일정 부분 균점하면서 정착해 왔다는 점에서 제도의 한 당사자인 정부(조달공무원)의 대리인 문제(제도에 대한 안주나 지도에 대한 해태)를 최소화하는 방안은 제도의 효율을 제고하기 위한 하나의 대책이 될 수 있을 것이다.

조달공무원의 도덕적 해이와 정보 비대칭 문제(계약업무 전반에 대한 정보는 계약담당공무원이 가장 많이 가지고 있다)를 줄이는 방법은 지속적인 정책적 감사, 제도적인 개선 및 조달공무원의 윤리의식에 달려 있다. 그리고 정부의

적절한 인사권에 의한 조정은 경제적 인센티브 체계의 활용이 제한되어 있는 정부 조직에서 대리인문제를 줄일 수 있는 수단이 될 것이다.

조합원(사)-조합 간의 대리인 문제를 살펴보면, 조합원사는 조합에게 경영의 책임(의사결정 책임)을 위임하고 이 책임 수행에 따른 보상을 지급하는데, 여기에서 조합원사와 조합의 관계는 ‘주인-대리인 관계’ 또는 ‘대리인관계 (agency relationship)’의 전형적인 예이다. 따라서 모든 기업에서 발생할 수 있는 정보 비대칭, 역선택, 그리고 도덕적 해이라는 대리인 문제는 조합원사-조합 간에도 그대로 적용된다. 뿐만 아니라 협동조합은 지배구조에 관한 한 일반기업에 비하여 더 복잡한 문제를 내포하고 있다고 볼 수 있다. 일반기업은 ‘주주-이사회-경영자’의 간명한 거버넌스 체계를 갖고 있으며 주주와 고객이 기본적으로 분리되어 있다(장경수, 2005). 이에 비하여 중소기업협동조합은 조합-연합회-중앙회로 연결되는 복잡한 구조를 가지고 있으며, 조합원과 고객이 기본적으로 중첩되어 있어 일반기업에 비해 복잡한 거버넌스 체계를 가지고 있다.⁷⁾



제4절 연구의 분석틀

지금까지 정부조달제도의 이론적 고찰을 통하여 정부계약과 민간계약과의 차이와 정부조달시장과 민간조달시장과의 차이, 주인-대리인 이론의 단체수의계약제도에의 적용과 국민-정부-조합, 조합원-조합의 대리인 문제에 관하여 살펴 보았다.

이에 따라 단체수의계약제도의 폐지 원인은 대리인 이론의 관점에서 크게 정부(조달공무원)-조합(중소기업⁸⁾) 간의 주인-대리인 문제에 있다는 가설을 설

7) 조합에 대한 자세한 사항은 중소기업협동조합법(법률 제9893호, 2009.12.30)을 참고하기 바란다.

8) 이하 중소기업-조합 간의 대리인 관계에서 중소기업이라 함은 경우에 따라서 조합에 가입되지 않은 비조합원사를 포함하는 경우도 있다. 그 이유는 단체수의계약제도는 기본적으로 전체 중소기업을 대상으로 하고 있기 때문에, 비조합원인 중소기업도 언제든지 조합에 가입하여 단체수의계약제도의 직접적 대상

정할 수 있을 것이다. 또한, 대리인인 조합의 입장에서는 국민-정부-조달공무원이 하나의 위임자로 보이고, 정부에서는 조합과 조합원이 하나의 대리인으로 취급될 수 있기 때문에 본 논문의 분석틀에서는 정부-조합 간의 대리인 관계로 다루기로 한다. 본 논문은 단체수의계약제도의 폐지 원인에 대해서 먼저 제 3장에서 동제도의 운영 실태와 문제점을 살펴본 후에 제4장에서는 <그림 2-4>의 분석틀과 같이 대리인 이론의 관점에서 위의 가설적 명제에 대해서 검증 및 분석해 보고자 한다.

첫째, 단체수의계약제도와 관련한 가장 기본적인 대리인 문제로서 정보 비대칭과 역선택의 문제를 검증해 본다.

둘째, 제도와 관련한 정부의 조합에 대한 감시·감독 및 대리인 유인체계(incentive)의 문제점에 대해서 분석해 본다. 일반적으로 감시·감독 및 인센티브는 대리인 문제를 줄일 수 있는 방법으로 거론된다. 그러나 단체수의계약제도는 조합에 대한 직접적인 감시·감독 수단과 대리인 비용의 위험을 회피할 수 있는 유인 체계가 매우 미약하다. 이것은 정부가 기업의 생산활동을 직접적으로 통제할 수 없다는 데에도 원인이 있겠지만, 동제도가 중소기업 보호 및 지원이라는 시혜적인 취지 아래 장기간에 걸쳐 시행되어 오면서 수혜자인 조합(중소기업)에 대하여 제도를 안정적으로 운영해야할 의무를 가진 정부(중소기업청, 조달청 등)의 온정적인 태도(일종의 포획현상⁹⁾으로 볼 수 있음)에도 큰 이유가 있다고 해야 할 것이다.

이 될 수 있기 때문이다.

9) 포획(capture)현상이란 공익목적을 위하여 존재하는 규제기관 또는 규제관료가 본래의 의도와는 달리 소수 피규제집단의 이해에 봉사하거나 피규제집단의 선호와 일치되는 방향으로 또는 이들에게 동정적인 입장에 서서 규제정책을 펴 나가는 현상을 말한다(사공영호, 1998). 행정조직과 고객집단과의 밀접한 관계는 행정조직이 자칫 고객집단에 포획되는 문제를 유발할 수도 있다. 특히 우리나라의 행정부처 내에 다양한 양태로 내재화되어있는 가부장적 행정문화 요소들이 이러한 경향을 가속화하여 고객집단(특히 피규제기업)의 이익을 편향적으로 정책에 반영시키는 포획현상을 촉진할 수 있다(사공영호, 1998; 정정길 외, 2008).

셋째, 조합의 도덕적 해이와 제도를 둘러싼 각 주체들의 지대추구행위 (rent-seeking behaviour)에 대해서 검증해 본다. 경쟁제한적 속성을 가진 단체수의계약제도는 대리인인 조합의 도덕적 해이는 물론이고, 제도를 둘러싼 각 주체들이 각자의 지대(rent)를 추구할 개연성을 높게 한다. 공공재의 생산과 규제에 대한 결정에 참여하는 정치가 혹은 관료들이 국민들의 공적 이익(public interest)보다는 사적 이익(private interest)에 따라 행동할 때 대리인 비용이 발생하고 사실상 이것은 정부 실패(government failure)의 큰 부분을 차지하고 있다(노형규, 1996).

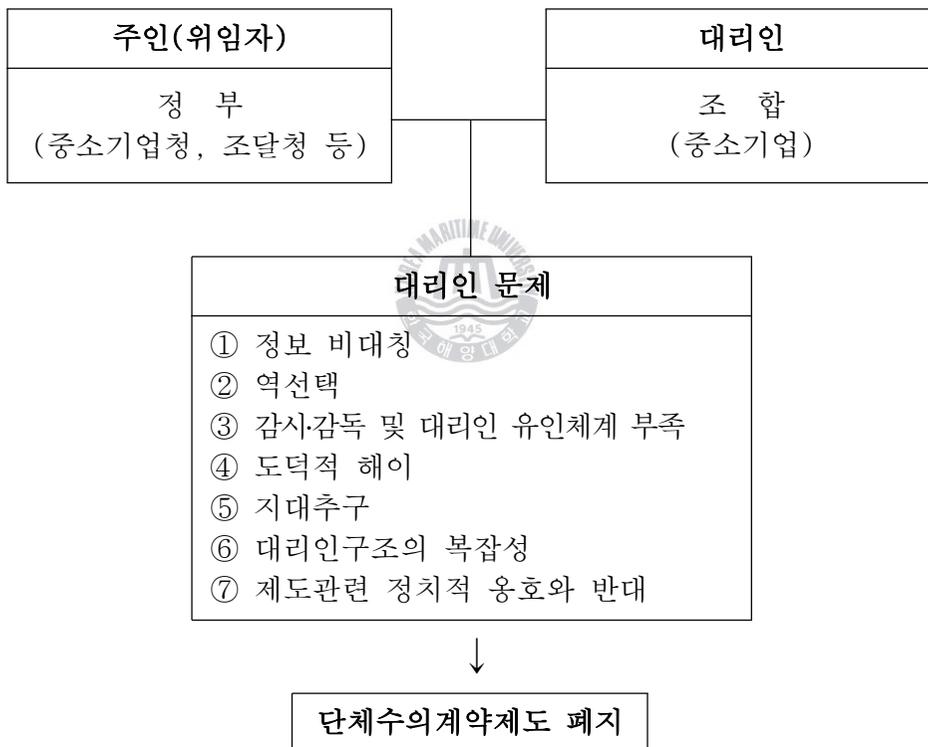
넷째, 제도를 둘러싼 대리인구조의 복잡성을 분석해 본다. 단체수의계약제도는 국민-정부-조합으로 이어지는 연쇄적인 대리인구조를 가지고 있다. 또한, 중소기업청, 조달청, 중소기업정책을 입안하는 각급 부처, 단체수의계약 물품을 수요하는 각급 공공기관 등 수없이 많은 위임자로서의 정부가 존재한다. 이러한 대리인구조의 복잡성은 각 부처가 추구하는 목표들 간의 상충과 제도의 효율성을 저하시켜 제도의 운영 및 존속에 악영향을 미칠 수 있을 것이다.

다섯째, 제도와 관련한 정치적 옹호와 반대에 대해서 살펴본다. 중소기업 보호 및 지원을 위해 정책적으로 시작된 단체수의계약제도는 시초부터 폐지에 이르기까지 그 운영 및 유지·존속과 관련해서 정부와 중소기업 양측 모두 경제적 교환원리 보다는 비교적 정치적 판단에 따른 전략적 선택¹⁰⁾을 할 수밖에 없는 구조적 측면이 있다. 전략적 선택이란 제도를 둘러싼 지배연합(dominant coalition)의 변화, 즉 지지연합이 강한 시기에는 제도의 유지·존속에 무게를 두었다가 반대연합의 힘이 강해지면 축소 또는 폐지에 이르게 되었다는 것이

10) 차일드(J. Child, 1972)에 의해 제기된 전략적 선택이론(strategic choice theory)은 다음 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 구조적 상황이론이 전제하는 것과 같이 조직이 환경에 매우 밀접하게 연결된 것은 아니라는 것이다. 둘째, 구조적 상황이론이 중시하는 수익성(profits)과 효과성(effectiveness)만이 조직구조를 결정하는 사람들의 유일한 관심사는 아니라는 것이다. 즉, 오히려 관리자(지배집단: dominant coalition)들은 조직 내에서 자신의 지배와 통제를 계속 유지하기 위해 구조적 상황이론에서는 중시하지 않는 권력, 자율성, 안정성 등을 추구하기 때문에, 조직구조도 수익성이나 효과성보다는 이러한 목적을 달성할 수 있는 방향에서 결정되는 경향이 높다고 한다(이창원 외, 2008).

다. 이러한 전략적 선택은 조합(중소기업)이 제도에 옹호적인 정부 부처 및 정치인들과의 유착을 통하여 제도의 존속과 관련한 정치적 권위성을 확보하는데 악용될 소지가 있다. 또한, 정치권과 업계의 유착은 앞선 해당 정부 부처의 포획현상에 대하여 정치가의 포획현상으로 비견될 수 있을 것이다.¹¹⁾ 결국 조합(중소기업)의 제도에 대한 지나친 정치적 접근은 대리인으로서 제도 운용의 효율성을 등한시함으로써 제도의 존속에 부정적인 영향을 미치게 될 수 있을 것이다.

<그림 2-4> 분석의 틀



11) Stigler(1971)의 포획이론(capture theory)에서 설명되고 있는 것처럼 정치가는 특정 산업에 대하여 새로운 진입 장벽을 만들어 주거나 또는 기존의 진입 장벽을 유지해 주는 대가로 그 산업 내에서 초과 이익을 누리는 기업으로부터 지대를 획득할 수 있다. 이 때 당연히 산업 내의 균형가격은 효율적 수준보다 높게 결정되어 사회 후생이 감소하게 된다(노형규, 1996).

제3장 단체수의계약제도의 운영 실태와 문제점

단체수의계약제도의 폐지에 결정적인 동인은 2004년 7월 감사원의 ‘단체수의 계약 등 공공구매제도 운영실태’ 감사라고 할 수 있다. 이 감사에서 감사원은 단체수의계약제도를 ‘공공구매시장의 제반여건 및 경쟁제한적인 제도의 속성으로 인해 많은 운영상의 문제점을 드러냄은 물론 국가 경제발전을 저해하는 등 여러 가지 폐해를 주고 있는 것으로 규정’하고 제도 운용의 주무 부처인 중소기업청으로 단체수의계약제도를 전면 재검토하여 획기적 개선 방안을 강구할 것을 통보함으로써 폐지의 직접적인 단초가 되었다. 따라서 단체수의계약제도의 운용 및 그 실태를 알아보기 위해서 동 감사의 결과를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

감사원은 이 감사를 통하여 6만 3천여 건의 위법·부당사례를 적발하였는데 이를 요약하면 다음과 같다.



첫째, 단체수의계약제도는 287만개 전체 중소기업 중 0.09%에 불과한 2,600여 중소기업과 170개 중소기업협동조합에게 독점적 특혜를 주고 있다는 것이다.

둘째, 단체수의계약에 참여하는 중소기업은 더 많은 물량배정을 받기 위해 부도기업 인수와 같은 외형 확장에 주력하고 연구개발투자 등을 소홀히 하여 자체 경쟁력 저하는 물론 단체수의계약 물품을 구매하는 공공기관의 생산성을 저하시키고 있다.

셋째, 우수신기술제품 개발업체의 판로가 중소기업협동조합에 의해 부당하게 침해되고, 중소기업간 경쟁물품도 단체수의계약으로 구매되는 사례가 발생하는 등 단체수의계약제도로 인하여 타 공공구매제도의 활성화가 저해되고 있다.

넷째, 연고배정¹²⁾ 등으로 인하여 영업력이 없는 조합원은 배정에서 제외되는가 하면 임원 업체에게는 편중배정되는 등 물량배정 원칙이 준수되지 못하고 있으며, 조합 이사장 등 임직원들의 공금횡령 등 위법·부당행위로 이미 제도 본연의 의미를 상실하였고 대기업제품, 외국제품은 물론 단체수의계약 비지정 물품까지 수요기관의 요구에 의해 단체수의계약으로 납품되는 등 단체수의계약 본래의 목적에 반하여 운영되고 있었다는 것이다.

구체적으로 단체수의계약제도의 실태 및 그 문제점을 상기 2004년 감사원의 감사보고서(이하 ‘2004년 감사원 보고서’ 라함)를 요약정리하여 ‘제도의 효과성 측면의 문제점’, ‘정부의 제도 개선 추진 노력과 관련한 문제점’, 그리고 ‘조합의 제도 운용상의 문제점’으로 나누어 살펴보고자 한다.

제1절 제도의 효과성 측면의 문제점



1. 중소기업지원제도로서의 보편성 결여

단체수의계약의 중소기업 판로지원실태를 보면 2003년도 단체수의계약에 의한 구매액은 4조 8,918억 원에 달하고 있지만 단체수의계약에 참여하는 조합은 전체 중소기업협동조합 781개 중 170개 조합이고, 납품에 참여한 중소기업은 전체 중소기업협동조합에 가입되어 있는 72,758개 중소기업 중 13,002개에 불과하다.

단체수의계약에 참여하고 있는 13,002개 중소기업은 전체 287만 중소기업의

12) 단체수의계약에 있어 정상적인 물량배정 절차는 수요기관에서 조달청으로 조달요청이 되면 조달청과 조합 간에 납품계약이 체결되고 조합은 조합원에게 공정하게 물량을 배정하는 것인데, 연고 배정이란 특정업체(조합원)가 수요기관에 영업활동을 통하여 설계서(시방서, 내역서 도면 등)를 제공하고 그 사실을 조합으로 접수한 다음 계약 후 물량배정시에 자사의 연고권을 주장하여 동시에 배정하는 방식이다. 이 것은 규정에 위배됨은 물론이고, 이 과정에서 각종 부조리가 발생하는데 단체수의계약의 각종 부당 행위 및 부조리 발생의 대부분을 차지하고 있다.

0.45%, 단체수의계약 대상물품을 생산하는 91,034개 중소기업의 14.2%, 단체수의계약 참여조합 21,598개 중소기업의 60.2%에 불과하고, 또한 상위 20%인 2,600여 중소기업이 연간 총납품 금액 4조 8,918억 원의 77.3%인 3조 7,800억 원을 납품하고 있다.

따라서 단체수의계약제도는 실질적으로 170개 조합과 2,600여 중소기업에게 독점적 특혜를 주는 제도이며 전체 중소기업의 지원을 위한 보편적인 제도라고 보기 어렵다.

2. 중소기업의 경쟁력 및 공공기관의 생산성 저하

단체수의계약 참여 중소기업의 평균 연구개발투자비율은 1.7%이고 특히 아스콘, 전선의 경우 각각 0.2%, 0.7%로 극히 저조하였으며, 특허와 신기술개발인 증실적 등도 비단체수의계약 품목에 비해 미미하다.



<표 3-1> 단체수의계약품목과 비대상품목의 특허보유실태

보유건수	1건 이상	1건 이상		
		1건	2건	3건 이상
단체수의계약 품목	16.2%	4.3%	3.0%	8.9%
비단체수의계약 품목	37.6%	11.0%	9.3%	17.3%

자료 : 중소기업청/산업연구원(2003. 10), 단체수의계약물품의 적정성 및 실효성 평가를 위한 실태조사(2004년 감사원 보고서에서 재인용)

또한 단체수의계약 참여업체의 설비가동률은 평균 62.2%로 전체 중소기업의 평균가동률 73.2%보다 낮고, 특히 레미콘과 아스콘 업체의 경우 2003년도 평균가동률이 각각 39.7%와 14.5%에 불과하다.

<표 3-2> 단체수의계약 참여중소기업의 설비가동률 현황(2002년)

가동률	계	평균	20%미만	20-40%	40-60%	60-80%	80% 이상
		품목수	146	62.2	6	21	27
비율	100		4.1	14.4	18.5	52.1	11.0

자료 : 중소기업청/산업연구원(2003. 10), 단체수의계약물품의 적정성 및 실효성 평가를 위한 실태조사(2004년 감사원 보고서에서 재인용)

단체수의계약운용규칙 제17조의 규정에 따라 조합은 징수한 계약수수료의 20% 이상을 품질향상비로 사용하여야 하나, 14개 조합이 이 규정을 위반하였고, 20% 이상 지출한 조합 중 41개 조합은 조합 임직원들의 관광성경비 등 관련 없는 비용까지 포함시켜 보고하는 등 전반적인 품질향상 노력이 미흡하였다.

《사 례 1》 13)

한국○○협동조합은 중소기업협동조합중앙회에 품질향상비로 총수수료 6억 4,900만 원의 36.9%인 2억 4천만 원을 지출한 것으로 보고하였으나 이 중에는 조합 임직원과 수요기관 직원이 참가한 낚시, 골프 등 관광성 경비 7천 6백만 원이 포함되어 보고되었다.

13) 이하 본 장에서의 각종 사례는 2004년 감사원 보고서에서 인용한 것으로서 자세한 사항은 동감사자료를 참고하기 바란다.

레미콘과 아스콘의 경우 업계 전체 가동률이 극히 저조한데도 더 많은 물량 배정을 받기 위해 품질향상보다는 부도업체 인수 등 외형 확장에 주력하고 있어 경쟁력 있는 기업위주로의 산업구조조정이 이루어지지 않고 있었다.

이로 인해 단체수의계약물품을 이용하여 생산한 공공기관 최종생산물의 품질이 저하되고 있었다.

《사 례 2》

한국전력공사에서는 고품질의 전기를 전송하기 위해 무접속공법으로 제작된 송전선이 필요하나, 일반전선인 강심알루미늄연선(ACSR)은 단체수의계약품목으로 지정되어 있어 기술수준이 낮은 여러 업체들에 의해 규격이 서로 다른 전선들을 납품받아 접속하여 사용함으로써 고품질의 전기를 공급하지 못하고 있었다.



3. 타공공구매제도의 활성화 저해

1) 중소기업간 경쟁물품제도의 활성화 저해

중소기업청장은 단체수의계약물품과 같이 매년 중소기업간 경쟁대상물품을 지정 공고하여 공공구매기관으로 하여금 중소기업간 제한경쟁 또는 지명경쟁에 의하여 구매할 수 있도록 하고 있으나, 2003년의 경우 품목수는 120개로 단체수의계약품목수 148개에 비해 큰 차이가 없으나 실적은 총 925억여 원으로 단체수의계약실적 4조 8,918억 원의 1.9%에 불과하였다.

이에 따른 감사결과 및 문제점으로서 중소기업간 경쟁계약 대상물품은 대부분 공공기관에서의 수요가 저조하여 단체수의계약대상에서 지정제외된 물품으로 지정되고 있고, 그나마 공공기관들은 구매절차가 번잡하다는 등의 사유로

중소기업간 경쟁대상물품마저도 단체수의계약으로 구매하고 있어 구매실적이 극히 저조한 것으로 나타났다.

<표 3-3> 중소기업간 경쟁대상물품을 단체수의계약으로 구매한 사례

구매일자	물품명	구매금액(백만 원)
2002. 4. 1.	약품투입기	228
2003. 3. 11.	철조망	421
2003. 4. 29.	응집기	102
2003. 5. 3.	탄입대	224

자료 : 2004년 감사원 보고서

2) 신기술우수제품 우선구매제도 활성화 저해

정부에서는 신기술우수제품구매를 활성화하기 위하여 신기술제품 등에 KT 등 인증을 부여하고, 조달우수제품으로 선정하여 수의계약으로 구매하고 있으며, 각 인증기관에서는 정부투자기관 등 공공기관에 신기술인증제품구매를 권장하고 있다. 그럼에도 불구하고 2003년도 신기술우수제품에 대한 공공구매액은 2,322억여 원으로 전체 공공부문 구매액 74조여 원의 0.3%에 불과하여 정부에서는 2003년 6월 10일 「신기술제품 구매촉진 세부추진방안」을 마련하여 실시한 바 있다.

조달청 등 구매부서에서는 신기술제품을 직접 수의계약으로 구입하지 않고 단체수의계약으로 구매하여 중소기업협동조합이 자신의 수수료수입 증대를 위하여 우수제품 개발업체의 개별적인 판로개척을 저해하는 원인이 되고 있었고, 우수제품 생산업체에게 불필요한 수수료 부담을 주어 신기술제품 구매활성화가 저해되고 있었다.

《사 례 3》

○○공업협동조합은 조합원사인 A사가 2000년 8월과 2001년 3월 두 차례에 걸쳐 신기술제품을 조달청에 조달우수제품으로 신청하자, 우수제품선정 반대 건의서를 제출하여 위 제품이 우수제품으로 선정되지 못하도록 하였고, 그 후 조합의 반대건의가 없었던 2001. 4. 26. 위 제품이 조달우수제품으로 선정되자, 위 업체는 조달청과 직접 수의계약이 가능하다는 이유로 2001년부터 2003년까지 전혀 물량을 배정하지 않는 등 신기술개발업체의 판로개척을 방해하여 결국 위 업체로 하여금 2003년 하반기 공장을 매각하고 사업을 포기하도록 하였다.

《사 례 4》



조달청에서는 우수제품선정·관리규정 제3조 등에 따라 조달우수제품을 지정된 업체로부터 직접 구입하여야 함에도 일반용 폴리에틸렌관 등 6개 품목에 대하여 조합을 통한 단체수의계약으로 구매함으로써 우수업체로 지정된 주식회사 B 프라스틱 등 10개 업체로 하여금 부당하게 조합수수료 8억 1,634만 원을 부담하게 하였고, 우수제품생산업자로 지정받지 않은 주식회사 C산업 등의 업체들이 위 제품을 모방하여 제작 납품하게 하는 등 우수제품 관리업무를 부적정하게 하였다.

제2절 정부의 제도 개선 추진 노력과 관련한 문제점

1. 단체수의계약대상 물품수 감축 노력 미흡

중소기업청은 1999.2.5 공정거래위원회에서 추진한 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의 정비에 관한 법률(법률 제5815호)」(일명 ‘카르텔일괄정비법’)에 따라 단체수의계약대상 물품수를 1999년도 이후부터 매년 20% 감축하기로 하는 등 단체수의계약제도를 점진적으로 축소·폐지하는 쪽으로 정책방향을 잡았다.

그러나 2000년에 「중소기업진흥 및 제품구매촉진에 관한 법률(법률 제6285호)」을 개정하여, 단체수의계약대상물품수를 매년 20%씩 감축하기로 되어 있던 것을 ‘1998년에 지정된 물품수의 100분의 60(154개) 이내로 지정’한다고 변경하였을 뿐 아니라 <표 3-4>과 같이 개별물품으로 관리되던 품목을 군별 물품으로 묶어 형식적인 품목수의 감축을 꾀하는 등 제도의 점진적인 폐지에 관한 실질적이고 구체적인 실행의지가 부족하여 <표 3-5>와 같이 실질적인 물품수와 구매금액은 오히려 증가하는 등 일관성 없는 정책추진으로 국민에 대한 정부정책의 신뢰도만 하락시키는 결과를 초래하였다.

<표 3-4> 단체수의계약 대상 물품수와 납품금액의 변동추이

구 분	2000년도	2001년도	2002년도	2003년도
조합수	77	87	90	91
물품수	154	154	149	146
세부품목기준	344	489	459	453
납품금액(억 원)	42,236	45,523	45,480	48,918

자료 : 중소기업청(2004년 감사원 보고서에서 재인용)

<표 3-5> 단체수의계약 대상물품 통합에 의한 물품 수 감축사례

통합전		통합후	
물품명	물품수	물품명	물품수
가로등기구	3개	가로등기구 (안정기, 방전등램프 포함)	1개
안정기			
방전등램프			
모터펌프	2개	모터펌프 (수중모터 포함)	1개
수중모터			

자료 : 중소기업청(2004년 감사원 보고서에서 재인용)



2. 규정위반 조합 등에 대한 조치 미흡

33개 조합(소관물품 22개 종류)은 2003년도 납품과 관련하여 각종 사회적 물의를 야기하였거나 대기업 및 비조합원에 대한 물량 과다배정 등 단체수의계약 운용규칙을 위반하여 단체수의계약대상 물품 지정 제외 대상인데도 이를 그대로 지정하였다.

특히 2003년도 중 이사장이 물량배정의 전횡 등으로 조합원에 의해 고발되는 등 심한 내분사태가 일어난 ○○협동조합에 대하여는 단체수의계약운용규칙의 규정에 따라 ○○ 등 4개 단체수의계약대상물품을 지정 제외시켰어야 하는데도 전례가 없는 3개월 조건부 한시지정조치(2004년 3월 말까지 물품 지정)를 하였을 뿐만 아니라 지정기간이 만료된 후 1개월이 지나서 지정을 소급해서 적용해 주었다.

위 조합은 지정만료 후 소급 재지정 시점사이인 1개월 동안에 한국전력공사 등 공공구매기관과 총 31건, 64억여원 상당의 단체수의계약을 체결하였다.

이 밖에도 <표 3-6>과 같이 규칙 위반 등의 사유로 단체수의계약 대상에서 제외되었거나 기타 사유로 지정되지 않은 지방조합이 소속 연합회를 통해 물량을 배정받는 등의 사례도 있었다.

<표 3-6> 단체수의계약대상 물품 미지정 또는 지정 제외 조합에 대한 물량 배정 사례

구분	지방조합	소속 연합회	납품내용(2003년도)	
			품목	금액(백만원)
미지정	△△조합 외 2개 조합	△△조합	알루미늄제품	10,224
	△△조합 외 7개 조합	△△조합	콘크리트제품	898
	△△조합 외 6개 조합	△△조합	안내판	1,162
지정제외	△△조합	△△조합	안내판	26
	△△조합	△△조합	FRP제품	120

자료 : 중소기업청(2004년 감사원 보고서에서 재인용)

제3절 조합의 제도 운용상의 실태 및 문제점

감사결과 적발된 6만 여건의 위법·부당사례를 분석한 결과 조합원들 간의 소모적인 덤핑 경쟁 없이 조합의 공정한 물량배정을 통하여 중소기업의 안정적인

판로를 지원한다는 단체수의계약제도의 본래 취지와는 달리 현재의 단체수의계약제도는 물량을 받고자 하는 중소기업은 로비성 영업을 하고, 부락을 받은 수요기관은 조합에 배정을 요구하며, 조합은 수요기관의 요구에 의해 영업업체에 배정을 하게 되어, 영업력이 없는 중소기업은 기술력이 있어도 배정에서 제외되는 한편 임원업체 편중배정과 조합이사장 등 임직원들의 공금횡령 등 온갖 위법·부당행위로 이미 제도 본연의 의미를 상실하였고, 대기업제품과 외국제품은 물론 단체수의계약 비지정물품까지 수요기관의 요구에 의해 단체수의계약으로 납품되어 국가계약질서가 문란해지고 있었다.

1. 연고배정과 연간물량배정기준 위반

조합은 수요기관의 물량배정 요구를 받아 로비성 영업을 한 특정조합원에게만 물량을 배정하는 등 단체수의계약을 지정수의계약과 같이 편법 운영하고 있었고(총 70개 조합 61,391건), 조달청에서는 일부 품목에 대한 단체수의계약의 경우에도 수요기관이 조합원 중 특정업체를 지정하여 그 업체에 물량이 배정되도록 전자조달시스템을 잘못 운영하고 있었다(총 6개 조합 3,221건).

《사 례 5》

경기도 수원시 □□구에서는 2004. 3. 24. 조달청에 한국○○공업협동조합으로부터 무정전 전원장치(계약금액 4천 7백만여 원)를 구입 요구하면서, 명시적으로 국가종합전자조달시스템의 “분할납품요구 및 통지서”에 D공업주식회사에게 배정해 줄 것을 요구함으로써 조합이 위 업체에 물량을 배정하였다.

《사 례 6》

조달청에서는 단체수의계약품목인 실물화상기에 대하여 한국○○공업협동조합과 단가계약을 체결하면서 주식회사 E사만 생산하는 특정규격(TOPIA-3000)을 업체명과 같이 명시하여, 경기도 □□교육청에서 2003. 4. 4. 실물화상기 TOPIA-3000 48대(계약금액 5,320만 원)를 구매 요청하자 위 조합은 물량배정기준에 따라 다른 업체에게 배정을 하고 싶어도 어쩔 수 없이 E사에 물량을 배정하였다.

- 물량배정에서 배제된 조합원업체 : 총 21,598개 중 8,596개 업체(39.8%)
- 소수업체(상위 3개사 등) 편중배정사례 : 총 22개 조합
- 물량배정비율기준(20%) 위반사례 : 총 65개

이와 같은 광범위한 연고배정에 따라 수요기관에 영업을 하지 못한 업체는 물량배정에서 배제되고, 영업을 많이 한 업체에 물량이 편중배정되고 있으며, 많은 조합은 단체수의계약운용규칙에서 정한 업체별 물량배정기준을 지키지 못하고 있었다.

2. 하청생산

일부 조합에서는 생산시설도 갖추지 않은 조합원에게 물량을 배정하여 물량배정을 받은 업체는 중간이득만을 챙긴 채 다른 업체에 하청을 주어 납품하도록 하고 있었으며, 또 편중배정되지 않도록 보이기 위해 다른 조합원들과 허위로 공동참여하는 것처럼 하여 물량을 추가 배정받고 있었다.

《사 례 7》

한국○○공업협동조합은 천안시와 계약 체결한 홈페이지웹서버시스템 구입 등 총 7건(계약금액 806백만 원)의 계약물량을 제조시설이 없는 조합원인 F정보통신에게 배정하여 위 업체는 대부분의 물품을 대기업 합작법인인 ○○주식회사 등으로부터 구매하여 납품하였다.

· 비제조업체에 대한 물량배정사례: 총 108개 조합 1,138개 업체

《사 례 8》

부산시○○공업협동조합의 조합원인 G종합기획은 동 조합이 부산지방해양수산청과 2001. 12. 5. 계약 체결한 부산항 홍보전시관 광고물 설치공사(계약 금액 189백만 원)에 대하여 물량배정을 받기 전인 2001. 12. 5. 이미 비조합원인 H기업과 161백만 원에 하도급계약을 체결하고, 그 다음날인 12. 6. 다른 7개 조합원과 함께 물량배정을 받은 후, 7개 조합원으로부터 물량포기각서를 받아 전량 위 H기업으로 하여금 하청생산하여 납품하였다.

· 하청생산납품 : 총 24개 조합 384건

3. 대기업제품, 외국제품 및 단체수의계약대상 아닌 물품 납품

수요기관과 조합은 국가계약법을 위반하여 단체수의계약으로 납품되어 질 수 없는 대기업제품, 외국제품은 물론 단체수의계약 대상이 아닌 물품까지 단체수의계약으로 납품받아 중소기업의 판로지원을 오히려 저해하고 있었다.

《사 례 9》

한국○○공업협동조합은 광양시와 종합정보통신망교환기 구매설치 계약(계약금액 595백만 원)을 체결하면서 ATM교환기, 간이교환기 등 단체수의계약 대상이 아닌 물품을 계약내역에 포함시켜 이를 대기업인 ○○전자(주)로부터 납품받았다.

- 대기업제품 납품사례 : 총 6개 조합 14건

《사 례 10》

국군지휘통신사령부에서는 2002. 12. 18. 서해고속정 인양관련 영상전송장비를 구매하면서, 영상전송통신망이 기존의 우리군 통신망과 연동되기 위해서 미국의 DELL STAR장비 등의 구매가 불가피하므로 국제경쟁입찰방식 등으로 구매하였어야 하는데도, 위 물품을 단체수의계약으로 한국○○공업협동조합과 계약(총계약금액 2억 2,700만 원)하여, 물량배정 받은 I산업은 위 제품을 미국으로부터 수입하여 납품하였다.

- 수입품 납품사례 : 총 4개 조합 7건
- 단체수의계약대상 아닌 물품 납품사례 : 총 5개 조합 307건

4. 기타 조합의 위법·부당행위

1) 임원업체에 대한 물량과다 배정

조합은 단체수의계약운용규칙¹⁴⁾ 제13조의2 제3항에 따라 임원업체에 대해서

는 전년도 배정비율을 초과하지 않는 등 더욱더 엄격한 물량 배정을 하여야 함에도 합리적 이유 없이 임원업체에게 과도한 물량을 배정하고 있었다.

《사 례 11》

한국○○협동조합은 한국국제협력사업단이 발주한 캄보디아측량지도제작용역사업(총계약금액 11억여 원)을 조합 이사장 소유 업체인 J사에 배정하려다 다른 조합원 업체들이 반발하자 이사장의 동생과 조합 감사가 각각 대표인 2개 조합원 업체에 일부 할당하고 나머지 9억여 원의 물량을 이사장 업체에 배정하였다.

· 임원업체에 대한 물량 과다배정 사례 : 총 11개 조합 28개 업체

2) 계약수수료 과다징수

조합에서는 단체수의계약운용규칙 제17조에 따라 수수료율은 2%를 초과하지 않는 범위에서 필요최소한으로 정하여야 함에도, 조합발전기금 등 각종 명목으로 추가적인 수수료를 부가하고 있었다.

《사 례 12》

서울○○공업협동조합에서는 2003년도 중 단체수의계약으로 납품한 16개 조합원 업체로부터 단체수의계약운용규칙에 정해진 계약알선수수료(납품금액의 2%)와는 별도로 납품금액의 2.5%에 해당하는 총 165백만 원을 조합발전기금 명목으로 징수하였다.

· 단체수의계약 수수료 과다징수사례 : 총 16개 조합

14) 중기구축법시행령 제11조의 규정에 의거 중소기업청에서 제정·고시하며, 단체수의계약에 대한 세부운용 규칙을 정하고 있다.

3) 가입비 과다징수 등 신규업체 가입제한

조합은 중소기업협동조합법과 정관에 따라 1구좌(10만 원) 이상만 출자하면 누구나 조합에 가입하여 물량을 배정받아야 하는데도 100구좌 이상의 출자를 요구하는 등 합리적 사유 없이 신규업체의 가입을 제한하고 있었다.

《사 례 13》

충북○○공업협동조합은 중소기업협동조합법에 따라 정관에는 신규업체가 조합 가입시 1좌 이상의 출자금만 납부하면 되도록 정해 놓고도 실제로는 100좌 이상의 출자를 해야만 가입하여 물량배정을 받을 수 있도록 부당하게 운영하였다.

· 가입비 과다징수 : 총 22개 조합



4) 허위보고

조합은 연고배정 등으로 인해 실제 물량배정이 물량배정기준을 위반하게 되어도 물량배정기준을 허위로 고쳐 중앙회에 보고하고 있었다.

《사 례 14》

한국○○협동조합에서는 2003년도 업체별 물량배정실적이 연초에 정한 업체별 물량배정기준을 위반하여 조합이 단체수의계약물품 지정에서 제외될 사유에 해당되자, 연초의 업체별 물량배정비율을 배정실적에 맞게 재작성하여 연초에 작성된 것처럼 중소기업협동조합중앙회에 허위보고하였다.

· 물량배정실적의 허위보고 및 미보고 사례 : 총 95개 조합

5) 공금횡령 등 경비 부당·변칙 집행

일부 조합 이사장 등 임직원이 조합공금을 횡령하여 개인용으로 사용하거나, 비상임 무보수직인 이사장이 특별한 근거 없이 현금을 매달 수령하는 등 위법을 자행하고 있는 사례도 있었다.

《사례 15》

인천○○공업협동조합 이사장 乙은 2002년 4월 하남시에 납품하는 계약물량 26백만여 원을 배정받고 근거도 없이 선급금명목으로 배정금액보다 많은 83백만여 원을 본인업체에게 지급하도록 하고, 이를 같은 해 12월까지 위 물품 제작과는 무관한 용도로 부당하게 사용하는 등 위 조합 임원 12명과 함께 2002년부터 2003년까지 2년간 총 7억 3,379만여 원의 조합자금을 부당하게 사용하였으며, 이사장은 비상임 무보수 직임에도 아무런 근거 없이 2001년 1월부터 2003년 12월까지 매월 2백만 원씩 3년 간 총 72백만 원의 현금을 수령하여 부당하게 사용하였다.

· 조합경비 부당 변칙집행 사례 : 총 6개 조합

제4장 대리인 이론 관점에서 단체수의계약제도 폐지의 원인 분석

제1절 정보 비대칭과 역선택

앞서 정부조달시장의 특성에서 살펴보았듯이 조달공무원의 대리인 문제를 해결하기 위하여 투명성 제고와 정부조달의 전자조달화에 따른 정부의 정보 공개는 어느 때 보다 강화되었다. 그런데 투명성을 위한 정부의 정보공개 강화는 기업의 조달물품에 대한 입찰 기회를 증가시키는 반면, 낙찰 받을 확률을 낮춤으로써 기업의 정보공개 필요성을 감소시켜 정부와 기업 간의 정보 비대칭을 더욱 심화시키게 된다. 더구나 계약상대자가 이미 정해져 있는 단체수의계약제도에 있어서는 이러한 정보 비대칭에 따른 대리인 문제가 더욱 심각하게 나타나게 되는데 단체수의계약제도에 있어서 정부와 조합 간의 정보 비대칭에 의한 역선택의 문제는 크게 단체수의계약 대상물품 지정과 가격 및 품질과 관련해서 일어난다.



1. 단체수의계약 대상물품 지정에 대한 역선택

단체수의계약제도의 대리인 문제의 시작은 단체수의계약 대상물품의 선정에서 비롯된다. 품질과 가격 경쟁력이 없는 물품이거나 기존에 단체수의계약을 체결하여 이미 경쟁력이 길러진 물품에 대한 정확한 정보를 정부가 알고 있다면, 품질이 미달되거나 경쟁력이 길러진 기업의 제품을 구매하지 않고 지원이 더 많이 필요한 중소기업의 제품을 구매함으로써 단체수의계약 본래의 목적을 더욱 효과적으로 달성할 수 있을 것이다.

그러나 단체수의계약제도는 물품선정과 관련한 역선택 방지의 제도적 한계가 명확하다. 앞서 <그림 2-1>에서 본 바와 같이 단체수의계약 대상물품의 지정절

차는 ① 해당 조합에서 중소기업협동조합중앙회¹⁵⁾로 추천신청을 하면, ② 중소기업중앙회는 추천기준 검토 후 중소기업청으로 추천하고, ③ 중소기업청에서 관계기관 협의를 거쳐 공고하는 과정을 거치고 있다. 이와 같이 조합이 물품 지정을 신청하고 자신들의 상급기관이라 할 수 있는 중앙회장이 스스로 그 기준을 검토하여 추천한다는 것은 단체수의계약 대상물품의 최종적인 지정은 정부에서 하지만 실질적으로 조합의 자율적인 결정에 의한다고도 볼 수 있다.

문제는 정부가 이러한 추천절차를 거쳐 잘못된 물품을 지정하여, 이른 바 대리인 비용이 발생하여도 추천기준을 검토한 중앙회나 당해 조합에 대하여 어떠한 책임도 전가되지 않는다는 것이다.¹⁶⁾ 이것은 대리인 이론의 관점에서 볼 때 위험부담은 전적으로 주인이 지고, 대리인은 최소한의 의무만으로도 물품 지정이라는 모든 인센티브를 가질 수 있는, 이른 바 인센티브의 조화성 측면에서 매우 위험하고 불합리한 대리인 계약이라 하겠다.



2. 가격과 품질에 대한 역선택

일반적으로 생산기능을 가지고 있지 않은 정부에서 물품을 구매할 경우에는 민간기업으로부터 구매하여 공급을 받게 된다. 그런데 어떤 물품의 비용이나 품질의 수준은 그 물품을 생산하는 기업 외에는 정확히 알 수 없다. 다시 말해 타 기업과 정부에 비해 우월한 정보를 가지게 되는데 이러한 상태를 정보 비대칭이라 한다. 이러한 정보 비대칭 하에서는 이른바 최선의 비용으로 조달을 할 수가 없다. 그 이유는 정부가 기업들의 한계비용을 알 수 없기 때문이다. 정부가 기업들의 한계비용을 모르는 상황에서 사용할 수 있는 가장 중요한 계약제도가 입찰이다(남일청 외, 1995). 그러나 단체수의계약에 있어서 낙찰자 선정

15) 중소기업협동조합법(법률 제7944호) 개정으로 2006년 8월부터 중소기업중앙회로 명칭변경.

16) 지정된 단체수의계약 대상물품에 대한 하자가 발생하여 지정이 취소되거나, 익년도 지정에서 제외가 된다고 해도 이 것은 장애에 발생하는 불이익일 따름이고 당해 물품을 잘못 지정(역선택)하여 발생한 대리인 비용에 대하여 정부가 구제할 방법은 없다.

방식은 입찰이 아니라 수의시담¹⁷⁾이라는 사실상의 협상에 의해 가격이 결정되는 제도이기 때문에 정보 비대칭성의 해소가 더욱 어렵게 된다.

지금까지 단체수의계약 대상물품 중에서 계약부서인 조달청과 가격협상이 이루어지지 않아 단체수의계약이 체결되지 않은 예는 거의 없고 단지 협상의 시간이 얼마나 소요되는지의 문제라고 해도 과언이 아니었다. 이것은 적기에 적절한 가격으로 적정 품질의 물품을 구매·공급해서 해당 정부사업의 목적을 달성할 수 있도록 지원해야 하는 조달청의 입장에서 마냥 협상시간을 소모할 수 없다는 현실적인 문제와 특별한 사유 없이 단체수의계약 대상으로 지정된 물품을 경쟁입찰방식으로 변경하여 구매하는 것 또한 제도의 원활한 집행을 통하여 중소기업을 지원하여야 할 주관부서의 입장에서 선택하기 어려운 구조적 문제에도 그 원인이 있다고 할 수 있다.

이러한 경쟁제한적 요소들로 인한 결과는 구체적으로 공공기관 구매예산의 과다 지출 및 효율성 저하, 수요기관의 제품선택권의 제한 등으로 나타난다. <표 4-1>에서 보는 바와 같이 수의시담 방식에 의한 단체수의계약의 평균낙찰률은 98.8%로서 일반경쟁계약의 74.9%와 중소기업간경쟁계약의 87.8% 보다 월등히 높게 나타난다.

<표 4-1> 계약종류별 낙찰률 비교(조달청계약 기준)

구매방법	낙찰률(낙찰가격/예정가격, %)		
	2002년도	2003년도	평균
단체수의계약	99.5	98.1	98.8
중소기업간경쟁	90.9	84.8	87.8
일반경쟁(공사 포함)	74.8	75.0	74.9

자료 : 조달청(2004년 감사원 보고서에서 재인용)

17) 수의시담이란 경쟁계약에 있어서의 낙찰자 선정방법인 입찰에 대한 상대적인 개념으로서 수의계약시에 입찰담당자와 계약당사자간에 일종의 가격협상을 벌이는 것을 말한다.

이와 같은 계약방법별 낙찰률을 토대로 <표 2-3>의 2003년도 단체수의계약 총 구매금액인 4조 8,918억원을 경쟁입찰방식으로 전환해서 동 금액을 예정가격으로 놓고 경쟁입찰을 실시할 경우, 아래 <표 4-2>에서 보는 바와 같이 중소기업간경쟁방식 보다는 5,447억여원, 일반경쟁계약 방식 보다는 1조 1,834억여원의 예산을 과다 지출한 것이 된다. 이는 단체수의계약의 예정가격 결정시 시중의 실거래가격을 참고하여 결정하기 때문에 단순 비교하기는 곤란하다는 점을 감안하더라도 매우 높은 비용 수준이라는 것은 부인할 수 없다. 결과적으로 조달기관은 기업의 비용정보를 알지 못하는 정보 비대칭의 문제를 보완할 수 있는 경쟁입찰방식이 아니라 단체수의계약방식의 역선택을 함으로써 높은 대리비용을 지불한 것이다.

<표 4-2> 단체수의계약에 따른 구매예산의 과다지출 비교

2003년도 단체수의계약금액 총 구매금액(A)	일반경쟁 낙찰률 74.9% 적용시(B)	중소기업간경쟁 낙찰률 87.8% 적용시(C)
	차액(A-B)	차액(A-C)
48,918억원 (예정가격)	37,084억원	43,471억원
	11,834억원	5,447억원

이에 더하여 단체수의계약은 수요자인 공공기관이 조합을 상대로 계약을 체결하고, 납품업체는 원칙적으로 조합이 배정하도록 되어 있다. 따라서 공공기관은 자신이 만족할 수 있는 품질이나 규격의 제품을 선택하는 데 많은 제약이 있다. 일부 기관에서 물품확보를 위해 자체적으로 적격업체제도 등을 활용하고 있으나, 거의 대부분의 공공기관에서 요구되는 크고 작은 품질 및 규격에 대한 수요자의 요구사항은 무시되고 납품이 이루어진다.

예컨대 공공기관에 따라서는 어떠한 단체수의계약 물품의 용처와 용도에 따라서는 다양한 수준의 품질을 요구할 수 있다. 그러나 납품업체 선정이 전적으로 조합에 일임된 단체수의계약의 경우 이러한 수요의 특수성은 근본적으로 수용될 수 없다. 같은 종류의 물품에 대하여 세세한 품질 등급에 따라 가격을 달리할 수 있는 계약방법도 사실상 찾기 어렵고, 일정부분 주관적일 수도 있는 품질의 등급을 매기는 것도 현실적으로 불가능하다. 결국 단체수의계약제도는 수요자의 다양한 품질의 제품선택권을 제약해서 수요자(정부)의 역선택을 강요하는 구조적 대리인 문제를 내재하고 있는 것이다.

제2절 정부의 조합에 대한 감시·감독 및 유인체계 부족

단체수의계약의 세부 운영사항을 규정한 단체수의계약운용규칙¹⁸⁾에 따르면 제도의 운용 주체는 조합(중소기업협동조합 및 연합회)이며, 감시·감독의 주체는 그들의 상급 단체인 중소기업중앙회로 규정하고 있다. 중앙회장은 단체수의 계약제도가 동 규정에 의해 합리적으로 운영되고 있는지의 여부를 서면 또는 실제 확인 등으로 연 2회 이상 조사를 실시하여야 하며, 문제가 있을 경우 중소기업청장에게 시정을 명하여 줄 것과 위반사항이 중대할 경우에는 단체수의 대상물품의 지정에서 제외하여 줄 것을 요청할 수 있다는 임의 규정을 정하고 있다. 또한 중소기업청장은 사회적으로 물의를 일으켰거나 중앙회장의 시정권고에 따른 시정조치를 이행하지 않는 경우 등에 대하여 연도내에 한하여 지정을 제외할 수 있다는 임의 규정을 정하고 있다.

이것은 단체수의계약은 조합이 운용주체이면서, 실질적인 감시·감독의 주체가 되는 자율적인 통제시스템에 의해 운영되도록 규정되어 있다는 것인데, 주인과 대리인이 각각 자신의 이익을 극대화하려는 사익 추구자로 가정되는 대리

18) 단체수의계약제도의 폐지 직전까지 적용되었던 단체수의계약운용규칙은 중소기업청 고시 제2005-9호 (2005.4.26)이다.

인 이론의 관점에서 보면 사실상 대리인인 조합의 도덕적 해이에 대한 통제장치가 없는 매우 위험한 대리인 계약관계라고 할 수 있다.

중소기업제품 정부조달제도가 한시적으로 끝날 수 없는 지속적인 정책이라는 것을 감안한다면, 그 정책의 일환인 단체수의계약제도 운용에 있어서 조합의 도덕적 해이에 대한 정부의 통제수단이 단체수의대상 물품의 지정을 제외하는데 그쳐서는 안 되고, 도출되는 문제점을 보완하고 발전적 방향으로 유인할 수 있는 감시·감독과 그에 대한 통제 장치가 매우 필요한 제도라고 해야 할 것이다.

대리인 이론에 따르면 주인은 위험을 회피하기 위해 감시·감독 이외에 인센티브를 활용하여 대리인의 행동을 통제할 수 있는데 인센티브 체계 역시 대리인의 도덕적 해이에 영향을 주게 되기 때문이다. 그런데 단체수의계약제도에 있어서는 특별한 사유가 없는 한 단체수의계약물품으로 지정되어 제도의 혜택을 받게 됨으로써 일종의 고정급과 같은 보수체계를 가지고 있다.

이러한 단체수의계약물품 지정체계는 대리인인 조합의 위험부담이 없기 때문에 제도를 함목적적으로 운용할 인센티브를 제공하지 않는다. 다시 말해 조합이 자신의 노력 정도와 관계없이 단체수의계약을 영위할 수 있다면, 기술개발 및 생산비용 절감 등을 위한 비용(위험분담)을 지불할 필요성이 없다는 것이다. 따라서 위험회피적인 대리인(조합)에게 다소의 위험부담을 지우더라도 인센티브책으로서 성과급의 개념에 해당하는 장치를 일정부분 제공할 필요가 있다. 이와 같은 맥락에서 권순만(1995)은 효과적인 인센티브와 위험부담의 균형을 유지하는 것, 다시 말해 전체 보수 중의 얼마 만큼을 성과급으로 지급할 것인가가, 보수지급에서 가장 본질적인 문제라고 지적하고 있다.

그러나 단체수의계약제도의 운영에 있어서는 위험부담은 정부에서 전적으로 부담하고 그에 따른 보완책으로서의 인센티브 체계가 사실상 부재했다는 것은 대리인 이론 관점에서 보면 곧 바로 역기능의 하나인 도덕적 해이로 이어져 대리인 계약의 파기라고 할 수 있는 제도의 폐지 원인을 제공했다고 할 수 있을 것이다.

제3절 도덕적 해이 및 지대추구행위

단체수의계약에 대한 감시·감독 및 대리인 인센티브 체계의 부재는 앞서 제 3장의 단체수의계약 운용실태에서 보았듯이 단체수의계약제도의 수 많은 운용상의 부조리로 이어져 제도 폐지의 결정적인 동인을 제공했다고 할 수 있다. 2004년 7월 감사원이 170개 단체수의계약 참여조합에 대하여 2003년도에 집행한 단체수의계약관련 업무를 실제 또는 서면조사한 결과 아래 <표 4-3>과 같이 총 63,321건의 위법·부당 또는 불합리한 사례가 확인되었다.

<표 4-3> 단체수의계약제도 위법·부당 운용 감사원 지적 사례(2004년)

지 적 유 형		지 적 건 수	
		관련 조합수	개별 건수
합 계		506	63,361
연고 배정	개별업체의 연고권 주장	70	61,391
	수요기관의 특정업체 배정요구	(70)	(6,633)
	특정업체명의를 조달품목 등록	(6)	(3,221)
	소수업체 생산품목 운용	4	-
비율초과 등 물량 편중배정		74	-
하청생산 및 비 제조업체에 의한 납품		109	1,522
대기업, 대상 외 품목 또는 수입품 납품		15	328
동일업체 중복수혜		12	36
납기지연업체에 대한 미제재		10	16
임원업체에 대한 물량 과다배정		11	28
수수료, 출자금 및 특별회비 과다징수		38	-
조합가입 및 물량배정 지연		7	-
물량배정기준표 허위보고 등		109	-
품질향상비 과다계상		41	-
이사장의 공금횡령 등		6	-

주 : ()는 개별업체의 연고권 주장 건수에 포함

자료 : 2004년 감사원 보고서

<표 4-5>에서 보는 바와 같이 조합원사는 연고권에 의한 물량배정을 받기 위하여 개별적인 영업활동에 치중하면서 생산능력을 초과하여 물량을 배정받아 하청, 외주 등 비정상적인 방법으로 생산·납품하는 사례가 빈발하고 조합은 조합운영비를 확보하기 위하여 계약수수료 등을 과다하게 징수하거나 이사장이 조합경비를 유용하는 등 단체수의계약 운용과정에서 각종 부조리가 끊임없이 발생하였다.

경쟁제한적 특성을 갖는 단체수의계약제도는 제도운영 과정에서 각 주체가 자연스러운 협상과정을 통해 이익을 균점할 수 있는 일종의 지대추구행위 (rent-seeking behaviour)적 속성을 가지고 있다. 이러한 속성으로 인해 40여 년간 큰 변화 없이 시행되어 오면서 제도에 참여하는 조합, 납품업체, 정부(중소기업청, 조달청, 각급 수요기관) 등 모든 주체가 <표 4-4>와 같이 각자의 이익을 위해, 주체 간의 상호 견제와 정부의 조합에 대한 감시·감독 및 인센티브 체계의 구축을 통해 제도의 발전적 운영을 꾀하기 보다는 눈앞에 보이는 제도의 작은 이익에 안주한 것이 단체수의계약제도가 편법적으로 운용된 큰 이유 중의 하나이며, 나아가 제도 폐지의 결정적인 원인을 제공했다고 하겠다.

<표 4-4> 단체수의계약제도 운용에 따른 참여 주체별 이익

주체별	내 용
조합	계약알선 수수료 수입 및 이에 따른 조합의 존속
조합원사	안정된 판로확보 및 유리한 대금결제 조건(현금)
중소기업청	제도의 주무부처로서 안정적 제도 운영
조달청	간편한 구매절차 및 감사시 유리
수요기관	구매절차 및 사후관리(납기 및 적정 품질보장 ¹⁹⁾) 용이

19) 여기서 말하는 적정 품질보장이란 앞서 언급되었던 수요기관의 제품선택권의 제한으로 인한 수요자 요구에 맞는 품질확보의 어려움과는 달리, 계약상대자가 정해져 있는 단체수의계약의 경우에 있어서는 경쟁입찰시의 저가 낙찰이나 납품이행능력이 부족한 업체가 낙찰되어 적기공급이 안되거나 규격미달의 제품 등이 납품될 위험을 줄일 수 있다는 것을 의미한다.

<표 4-5> 단체수의계약제도 유형별 위법·부당 운용 사례 요약

제 목	내 용
연고권에 따른 부당한 물량배정	<ul style="list-style-type: none"> - 조합은 수요기관의 물량배정요구를 받아 영업활동을 한 특정조합원에게만 물량을 배정하는 등 단체수의계약을 지정수의계약과 같이 편법운영(총 70개 조합 61,391건) - 조달청에서 조합과 단가계약을 체결하는 경우에도 조합원 중 특정업체의 규격을 명시하여 수요기관이 지정하면 자동적으로 그 업체에게만 물량이 배정되도록 종합전자조달시스템을 잘못 운영(총 6개 조합 3,221건) - 특정 소수 업체만 생산 가능한 품목을 지정하여 모든 물량이 해당 업체에게만 자동 배정(총 4개 조합)
비율초과 등 물량편중배정	<ul style="list-style-type: none"> - 광범위한 연고배정에 따라 수요기관에 영업을 하지 못한 업체는 물량배정에서 제외되고, 많이 한 업체에게는 편중배정되어 연초에 정한 업체별 물량배정기준 위배(총 74개 조합)
하청생산	<ul style="list-style-type: none"> - 조합에서는 생산시설도 갖추지 않은 조합원 등에게 물량을 배정하고, 물량배정을 받은 업체는 중간이득만을 챙긴 채 하청생산을 통해 납품(총 109개 조합 1,522 업체)
대상 외 품목 또는 수입품 납품	<ul style="list-style-type: none"> - 수요기관과 조합은 국가계약법을 위반하여 단체수의계약으로 납품되어 질 수 없는 대기업제품, 외국제품은 물론 단체수의계약 비대상물품까지 단체수의계약으로 납품받아 중소기업의 판로를 오히려 저해(총 15개 조합 328건)
동일업체 중복수혜	<ul style="list-style-type: none"> - 대표이사가 동일인 등 사실상의 동일업체가 같은 조합 또는 2개 이상의 조합으로부터 중복하여 물량을 배정(총 12개 조합 36개 업체).

제 목	내 용
봐주기식 미제재	- 단체수의계약운용규칙 상 물품을 연 2회 이상 지체하여 납품한 업체는 1년간 물량배정에서 배제시켜야 하는데도 조합에서는 5회나 납기지연한 사실을 알고도 미제재(총 10개 조합 16개 업체)
임원업체에 대한 물량과다배정	- 조합에서는 조합에 영향력을 행사할 수 있는 임원업체에게 특별한 사유 없이 전년도 물량배정보다 과다배정(총 11개 조합 28개 업체)
수수료 등 과다징수	- 조합에서는 운용규칙에 따라 2%이상의 수수료를 받을 수 없는데도 조합발전기금, 특별회비 등 각종 명목으로 규정이상을 징수하고, 신규업체 물량배정은 지연(총 45개 조합)
물량배정기준 허위보고 등	- 조합에서 업체별 물량배정기준표를 아예 작성하지 않거나 작성하고서도 중소기업협동조합중앙회에 통보하지 아니하다가 사후에 업체별 배정비율을 실제 배정실적에 임의로 맞추어 허위 보고 및 계약정보 미제공 (총 109개 조합)
품질향상비 과다계상	- 조합에서는 운용규칙상 총징수액의 20%이상을 반드시 지출하도록 되어있는 품질향상비를 지출하지 않거나, 관광성경비 등을 품질향상비에 포함시켜 계상(총 41개 조합)
이사장의 공금횡령 등	- 일부 조합이사장 등 임직원은 조합공금을 횡령하여 개인용으로 사용하거나 조합공금을 변칙 집행하여 용도불분명하게 사용(총 6개 조합)

자료 : 2004년 감사원 보고서

제4절 대리인구조의 복잡성

중소기업 지원기능은 여러 부처에 산재되어 있다(이하 2004년도 기준). 먼저 중앙차원의 중소기업특별위원회 및 중소기업청이 있고 산업자원부, 정보통신부, 문화관광부 등에서 소관 중소기업 관련 업무를 수행하고 있으며, 지방차원에서는 지방 중소기업청, 지방자치단체 등이 중복적인 집행기능을 수행한다. 단체수의계약제도 역시 시행에 관련된 정부부처는 <표 4-6>에서 보는 바와 같이 모든 공공기관이라고 할 만큼 많다.

<표 4-6> 단체수의계약제도와 관련한 정부 기관별 기능

기 관	기 능
중소기업청	- 제도운영 총괄, 대상물품 지정 등
조달청	- 단체수의 계약체결 및 공급
전체 공공기관	- 단체수의 계약물품 수요
공정거래위원회 / 감사원	- 카르텔 감시·감독 / 제도운영 감사
재정경제부, 산업자원부 등	- 해당 부처의 중소기업정책 입안

이와 같이 국민-정부-조합으로 이어지는 복잡한 대리인 관계 속에서 부처간의 크고 작은 정책목표 및 기능의 차이와 중복의 문제는 단체수의계약제도의 운용 결과에 대한 책임소재를 분산시켜서 책임있는 정책집행을 어렵게 만든다. 예컨대 중소기업청에서 제정한 운용규칙이 계약법규와 상충되거나, 단체수의 대상으로 지정된 해당 물품이나 업체의 기술력이 조달청이나 수요부서에서 필요로 하는 품질 또는 수요의 특성에 맞지 않을 경우 해당 물품을 구매하기 어

려울 것이다. 다시 말해 중소기업청은 운용규칙의 제정과 물품 지정을 함에 있어 관련 법규와 권한의 범위 내에서 행하면 되고, 실제 수요자의 특성이나 품질에 대한 사후관리는 조달청과 수요기관의 몫으로 남는다.

이러한 여러 부처간의 권한과 기능의 분산은 제도의 총합적 효율성을 떨어뜨릴 수밖에 없다. 더욱이 앞서 살펴보았듯이 제도의 총괄 부처인 중소기업청의 실질적인 감시·감독 체계가 갖추어지지 않는 상황에서 수 많은 정책의 소유구조의 복잡성은 제도를 발전적으로 개선하고 운용하는데 방해요인이 될 뿐만 아니라, 부처별 정책 목표의 실효성을 저하시키게 된다.

중소기업청은 물품 지정 시에 중앙회장의 추천에 의함으로써 구매계약과 관련한 법규 및 조달물품의 사용목적은 온전히 감안하기 어렵고 그러한 시스템도 없으며, 조달청에서는 지정된 물품 보다 수요기관의 수요 특성을 우선시하기 어렵고, 수요기관은 당해 사업의 특성에 맞는 물품을 선택하기 보다는 대부분 조달청에서 공급해 주는 단체수의 계약물품을 사용할 수밖에 없는 현실 속에서, 중소기업 지원정책을 관장하는 수 많은 부처에서 정책을 입안한다고 해도 실효성을 담보하기는 어려울 것이다.

특히 제도의 폐지를 주관했던 부처가 제도를 주관하는 중소기업청이나, 실제 계약과 구매를 통해 지원하는 조달청 및 수요기관이 아니라 카르텔을 감시·감독하고 제도의 운용을 감사하는 공정위와 감사원이었다는 것은 대리인 이론 관점에서 단체수의계약제도의 ‘대리인구조의 복잡성’ 문제의 심각성을 단적으로 보여주는 것이라 하겠다.

제5절 제도관련 정치적 옹호와 반대

정부의 중소기업에 대한 정책적 지원에서 비롯된 단체수의계약제도는 그 운영 및 유지·존속과 관련해서 태생적으로 정치적 영향력 하에 있어 왔다. 이러

한 맥락에서 단체수의계약제도는 조합과 중소기업에서는 상투적이고 일상적인 중소기업의 경영난 해소를 정부와 정치권에 요구할 수 있으며, 정부와 정치권에서는 중소기업의 의견을 수렴하고 일정부분 시혜적 지원을 통하여 정치적 권위성을 확보하는 유용한 창구로서 기능해 온 측면이 있다.

이러한 크고 작은 정치적 접근은 제도의 운영 및 존속과 관련해서 생산성이나 효율성 보다는 상대적으로 참여 주체들의 이해관계에 따라서 협상과 타협에 의해 결정되거나 여의치 않을 경우 정치적 힘에 의해 이루어질 가능성을 높게 한다.

대표적인 예로 1999년 공정거래위원회의 주도로 정부에서는 단체수의계약제도가 중소기업간 경쟁을 원천적으로 봉쇄하여 기술개발, 원가절감노력을 소홀히 함으로써 중소기업의 경쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라, 제도 운영과정에서 각종의 부조리한 문제를 야기함에 따라 단체수의계약 대상물품을 1999~2001년 간 매년 20%(1998년 대상물품수 기준)씩 감축하기로 하는 일명 「카르텔일괄정리법(법률 제5815호, 1999.2.5)」을 통하여 단체수의계약제도의 근거법인 「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률(법률 제5788호, 1999.2.5)」을 개정한 바 있다. 즉, 정부에서는 1998년 기준 물품수에서 60%를 감축한 뒤 상황에 따라서 제도의 존속여부를 결정기로 기본 방침을 정한 것이다. 이러한 공정거래위원회의 제도 감축 추진의 중심에는 동 제도가 OECD의 1998년 「경성카르텔 금지에 관한 권고」의 경성카르텔에 해당되어 국제적 규범을 무시할 수 없는 불가피한 측면도 있었다.²⁰⁾

정부의 이 같은 방침에 업계에서는 “제도 운영에 문제가 있었던 것은 사실이지만 역기능보다 순기능이 많고 중소기업 지원 측면에서도 제도 존속이 필요하다”며, 집회나 공청회 등을 통해 제도의 존속을 주장해 왔다. 이에 따라 단체

20) OECD의 1998년 경성카르텔 금지에 관한 권고는 경성카르텔을 “경쟁사업자간에 가격의 결정, 입찰담합, 생산량의 제한이나 할당, 고객, 공급자, 지역이나 유통경로의 할당을 위한 반경쟁적인 합의(agreement), 공동실행(concerted practice), 협정(arrangement)”으로 정의하고 있다(허선, 2005).

수의계약물품수를 매년 20%씩 감축하기로 한 조항을 삭제하는 내용의 구축법 개정안이 여야 국회의원 55명의 발의로 의원입법안으로 상정되어 개정된 구축법(법률 제6285호, 2000.12.23)에 따라 단체수의계약은 2000년 당시대로 존속하게 된다. 결국 정부정책이 중소기업계의 요구에 밀린 셈이어서 정책입안과 집행에 대한 비난을 받게 되었다(매일경제, 2000.12.07 재구성).

그러나 법개정을 추진했던 공정거래위원회는 제도가 중소기업 육성의 실효성이 없을 뿐만 아니라 오히려 중소기업의 경쟁력을 떨어뜨리는 요인으로 작용하고 있어 폐지해야 한다는 주장을 굽히지 않고 있다가, 2004년 감사원의 「단체수의계약 등 공공구매제도 운영실태」 감사를 기점으로 정부적 차원에서 제도를 폐지한다는 방침을 정하고, 마침내 2004.12.31 단체수의계약제도 폐지 및 중소기업간 경쟁제도의 의무화를 골자로 하는 구축법(법률 제7285, 2004.12.31)이 통과됨으로써 단체수의계약제도는 폐지되기에 이르렀다.

그런데 제도의 존속과 관련한 정치적 접근은 여기서 그치지 않는다. <표 4-7>에서 보는 바와 같이 2004년 폐지 당시에서부터 최근까지 업계의 단체수의계약제도의 폐지에 대한 대처와 부활을 추진한 것과 관련한 언론 보도를 보면, 업계와 정치권의 제도에 대한 정치적 접근이 얼마나 깊은지를 짐작해 볼 수 있다.

물론 어떤 정책의 운영과 유지가 전적으로 경제적 논리로만 결정되어질 수는 없을 것이다. 단체수의계약제도 역시 전체 중소기업 지원정책의 큰 틀에서 고려되어야 할 사항임을 감안할 때 제도의 존속과 같은 심대한 결정은 다분히 정치적일 수밖에 없다고 하더라도 지나친 정치적 견지에서의 접근은 외부적인 정치적 의존성을 심화시켜서 제도의 자생적 운영을 저해한 결과, 오히려 제도의 존속에 부정적 영향을 미치는 역설적인 결과를 도출했다고 할 수 있을 것이다.

<표 4-7> 단체수의계약제도 폐지에 대한 업계의 대응과 관련한 보도사례

언론사명	제목 및 내용 요약
매일경제 (2004.7.27)	<p style="text-align: center;">단체수의계약폐지 ‘혼선’</p> <p>정부는 당초 단체수의 계약을 폐지하는 쪽으로 방향을 정했으나, ○○당이 지난 26일 중소기업들과 간담회에서 “1~2년 유예하겠다”는 입장을 밝혀 혼선이 빚어지고 있다.</p>
연합뉴스 (2004.7.30)	<p style="text-align: center;">단체수의계약제 개선방안 공청회 무산(종합)</p> <p>30일 중소기업청 주최로 열릴 예정이었던 단체수의계약제 개선방안 공청회가 중소기업협동조합 측의 거센 반발에 부딪혀 무산됐다.</p>
헤럴드경제 (2004.8.13)	<p style="text-align: center;">단체수의계약 폐지 ‘네 탓 공방’ 후끈</p> <p>기협 “방만 운영이 위기 초래” 원죄론까지도 제기 중기청선 “일정기간 유예.. 폐지 원칙엔 불변” 응수</p>
뉴시스 (2008.10.9)	<p style="text-align: center;">“단체수의계약제·납품단가연동제 추진”</p> <p>○○당은 9일 조달청이 중소기업협동조합 등과 수의계약 형식으로 물품을 구매하는 단체수의계약제를 부활시키겠다고 밝혔다. ...내용을 협의 중이며 조속 결론 내리겠다...</p>
강원도민일보 (2008.10.10)	<p style="text-align: center;">“단체수의계약제 부활 검토”</p> <p>○○당이 그동안 폐지됐던 단체수의계약제를 부활시키려는 움직임을 보이고 있어 귀추가 주목되고 있다.</p>
파이낸셜뉴스 (2009.4.17)	<p style="text-align: center;">단체 수의계약제 부활 조짐</p> <p>5개 이상 중기 공동체 조달계약 참여시 가산점 부여 중기청 우수 중소기업 공동브랜드에 수의계약 근거 도입 소액수의 계약대상 2000만원에서 5000만원으로 상향</p>

제5장 중소기업제품 정부조달제도의 바람직한 대안 모색

지금까지 살펴 본 단체수의계약제도의 실태와 문제점, 제도의 폐지 원인을 통하여 향후 중소기업제품 정부조달제도의 바람직한 대안 모색을 위해 고려되어야 할 사항으로 다음 3가지가 있다.

첫째, 가격 및 제품선택과 관련한 역선택과 도덕적 해이 등 각종의 대리인 문제를 최소화 할 수 있는 경쟁성을 확보할 수 있어야 한다.

둘째, 중소기업의 지원 및 보호가 충분히 고려되어야 할 것이다.

셋째, 조달물자의 원활한 공급과 조달행정의 효율성을 최대한 확보할 수 있어야 한다.

즉, 중소기업제품 정부조달제도의 대안 선택의 기준으로는 경쟁성 제고, 중소기업 지원 및 보호, 그리고 조달의 편익이 우선적으로 고려되어야 한다는 것이다. 이를 토대로 본 장에서는 현행 법규의 범위 내에서 첫째, 단체수의계약의 대체 제도로 현재 시행중인 중소기업간경쟁물품제도의 장·단점, 둘째, 기존의 단체수의계약제도의 장·단점, 셋째, 중소기업간경쟁제도 하에서 새로운 계약방법으로서 다수공급자물품계약제도(MAS)와 현재 레미콘 및 아스콘 등에 시행중인 희망수량경쟁입찰제도의 장·단점과 두 제도의 비교·검토를 통하여 향후 우리나라 중소기업제품 정부조달제도의 바람직한 발전방안을 논의하려 한다.

제1절 중소기업간경쟁물품제도

1995년 처음 도입된 중소기업간경쟁물품제도(이하 중기간경쟁이라 함)는 공공기관이 대기업을 배제한 채 정부가 지정한 물품에 대해 중소기업자간의 제한 경쟁 또는 중소기업자 중에서 지명경쟁 방법에 의해 중소기업제품을 구매할 수 있도록 임의규정으로 정하였다가, 2004년 단체수의계약제도 폐지 법안이 통과

되는 동시에 중소기업제품 정부조달제도의 대안으로서 주로 단체수의계약 대상이었던 물품에 대하여 공공기관의 중소기업간 경쟁제품의 조달계약을 의무규정으로 전환한 제도이다.²¹⁾

단체수의계약제도의 대체 제도로써 중소기업간경쟁제도의 효과성을 알아보기 위해서, 2008년 감사원 연차보고서(2007년 기준)의 단체수의계약제도 폐지 효과 분석을 살펴보면, 조합에 소속되지 않은 기업의 정부조달 참여 비중이 2005년 15.75%, 2006년 14.53%였던 것이 단체수의계약제도 폐지 이후인 2007년에는 21.76%로 6.6% 증가하여 정부조달에 대한 중소기업 참여가 확대되었음을 나타내고 있다.

또한, 품질을 통제된 상태에서 제도 폐지 전후 동일규격의 가격을 비교한 결과 208개 규격 중 70.7%인 198개 규격에서 가격이 인하된 것으로 나타났다. 가격인하율은 규격별 산술평균으로 3.54%, 금액기준 가중평균으로는 1.38%였다. 이 같이 가중평균값이 산술평균값보다 더 작다는 것은 상대적으로 금액이 큰 레미콘, 아스콘 등 금액이 큰 품목의 가격인하율이 더 낮았다는 것을 의미한다. 가격인하의 정도는 계약방법별로 차이가 있었는데 일반경쟁과 중기간경쟁의 경우 가격인하율이 매우 컸던 반면, 수의계약, 단체수의계약, 그리고 MAS, 희망수량입찰의 경우 가격인하율이 매우 낮았음을 지적하고 있다. 그런데 2008년 이후부터는 조달청의 중기간경쟁물품 예가산정방식이 동종 물품의 경쟁입찰에서 낙찰된 평균율을 적용하도록 하고 있어 2008년 이후의 가격인하율은 2007년 보다 훨씬 낮을 것으로 추정된다. 결론적으로 중기간경쟁제도는 단체수의계약제도에 비해 경쟁성 확보를 통한 가격 면에서 예상했던 대로 매우 높은 효과를 얻었다고 할 수 있을 것이다.

21) 중소기업간경쟁물품제도는 1995년 제정당시 중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률(법률 제5115호, 1995.12.29) 제9조 제②항에서 임의규정으로 최초 규정되었다가, 2004.12.31. 법률 개정으로 단체수의계약제도와 중기간경쟁물품제도를 규정하였던 동법 제9조를 삭제하여 단체수의계약제도를 폐지하는 동시에 동법 제9조의3을 신설하여 중소기업간경쟁물품제도를 의무규정으로 전환하였다. 이후 관련법 체계 정정으로 인하여 현재는 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한법률(법률 제10228, 2010.4.5)」 제7조 제①항에서 규정하고 있다. 2010년 현재 중소기업간경쟁물품은 중소기업청공고[2009-184호 (2009.12.31)]에 의거 196개 제품이 지정되어 있다.

<표 5-1> 단체수의계약제도 폐지 이후 가격 변화

(단위 : %, %P)

구분	총 규격수	가격하락 규격수 (비중)	가격증감률(%)	
			산술평균	가중평균
전체	280	198 (71.71)	-3.54	-1.38
레미콘, 아스콘 제외	175	131 (74.86)	-4.74	-2.60

주: 가중평균은 규격의 가격증감률에 2006년과 2007년 계약금액 비중을 평균하여 구한 가중치로 적용하여 계산함

자료 : 2007 감사원 평가연구원 연차보고서(2008)



그러나 중기간경쟁을 통한 예산절감은 곧 중소 조달업체의 수익률 감소를 의미하는 것인 바, <표 5-2>에서 요약한 바와 같이 중소기업 보호의 측면에서는 다소 장기간에 걸쳐 제도의 효과성을 파악하고 대처해 나가야 할 것으로 보이며, 경쟁입찰에서 필연적으로 수반되는 계약건수의 증가와 저가낙찰 등과 같은 조달행정 효율성, 품질이나 대량물자의 안정적 공급 측면에서도 다소의 문제점을 나타내고 있어 세부 적용기준의 보완이나, 제품의 특성에 따라서 본 장 제3절에서 살펴볼 다수공급자물품계약제도나 희망수량경쟁입찰과 같은 제도의 보완적 적용이 일부 필요하다 하겠다.

<표 5-2> 중소기업간경쟁물품제도와 단체수의계약제도 비교

구분	중소기업간경쟁제도	단체수의계약제도
법적근거	중소기업제품구매촉진및판로지원에관한법률 제7조 제1항	중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률 제9조 제1항
제도취지	중소기업의 보호 및 판로지원	
대상물품 추천	중소기업중앙회장	
대상물품 지정	중소기업청장	
계약 당사자	낙찰업체	당해 물품의 조합
입찰방법	경쟁입찰(중소기업간)	수의시담
낙찰자 선정방법	계약이행능력심사 ²²⁾ (제한적 최저가)	최저가 낙찰제
납품업체 선정	낙찰업체	조합의 물량배정
장점	중소기업보호 공정한 절차 및 참여 기회 가격경쟁으로 예산 절감	중소기업보호 절차 간소화로 시간·비용 절약 최소한의 품질확보 가능
단점	경쟁과열로 덤핑 우려 입찰 등 계약준비기간 장기	경쟁 제한적 속성 역선택과 도덕적 해이 문제

22) 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제7조 제2항에 따라 “모든 중소기업간경쟁입찰에 대하여 적정한 품질과 납품 가격의 안정을 위하여 중소기업자의 계약이행능력을 심사하여 계약상대자를 결정하는 방법”을 말하며, 단서조항에 따라 MAS, 희망수량경쟁입찰, 2단계경쟁입찰 등은 예외로 한다. 계약이행능력심사(조달청 심사기준에 따름, 2009.9.1)는 납품실적·기술능력·경영상태 등 해당 물품의 납품이행능력(금액 규모별 30~45점)과 입찰가격(금액 규모별 55~70점)을 평가하여 종합한 점수가 88점 이상인 자 중에서 가장 낮은 가격으로 투찰한 자를 낙찰자로 선정하는 제도이다. 이때 납품이행능력심사에서 만점을 득하고, 종합점수에서 88점이 되는 가격 투찰률을 낙찰하한율이라고 하며, 낙찰하한율 미만으로 투찰한 자는 계약이행능력심사에서 제외한다. 이러한 낙찰자 선정방법을 “제한적 최저가 낙찰제”라 한다. 결국 중소기업간경쟁입찰에서는 이 낙찰하한율 이상의 금액을 보장함으로써 앞서 말한 중소기업의 정부조달 납품가격의 안정을 꾀하고 있는데, 한편으로는 경쟁을 제한하는 요소이기도 하다.

제2절 단체수의계약제도

단체수의계약제도의 취지가 중소기업의 판로를 확보하고 경영안정을 통하여 궁극적으로는 중소기업의 경쟁력 제고를 도모하자는 것이다. 이러한 측면에서 단체수의 대상물품 지정과 계약물량의 배정 시에 품질 및 기술개발의 배점을 높게 함으로써 경쟁성 제고를 유도한 바 있으나, 제도 자체의 경쟁제한적 속성과 운용상의 문제로 인하여 취지와는 달리 대기업과의 경쟁은 물론이고 중소기업간의 경쟁마저도 배제시키는 결과를 낳게 되었다.

예컨대, 품질 및 기술개발이 이루어진 업체는 더 많은 물량을 배정받을 수 있는 인센티브가 있어야 투자와 노력이 배가되는 것인데 노력 여하에 크게 관계없이 최소한의 물량 배정이 보장된다면 실효성있는 동기부여가 되기 어렵다. 결국 기존의 단체수의계약제도는 경쟁성 측면에서 구조적으로 매우 취약한 제도로 평가된다고 할 것이다.

단체수의계약제도의 가장 큰 장점은 안정적인 판로의 확보와 저수익·과당경쟁 구조의 개선을 통하여 중소기업의 경영안정에 기여하는 것이다. 2003년 6월의 산업연구원의 「단체수의계약물품의 적정성 및 실효성 평가를 위한 실태조사」 결과 동 제도에 따른 낙찰가격이 민수가격에 비해 같거나 낮은 경우가 대부분인 것으로 조사되었지만, 경쟁입찰가격에 비해 좋은 가격조건이며, 특히 정부조달의 경우 대금결제 조건이 현금인 점과 청구 즉시 결제된다는 이점이 있다.

아울러 헌법 제123조에서 명시하고 있는 국가의 중소기업 자조조직의 육성과 그 자율적 활동을 보장할 의무에 대해서 단체수의계약제도는 일정부분 기여하고 있다. 단체수의계약을 맺은 조합이 물량 배정을 하는 과정에서 납품계약 금액의 2% 내외에서 수수료를 징수할 수 있도록 하고 있는데, 이 때의 수수료가 조합의 주요한 수입원이 되어 중소기업의 자조조직인 조합을 육성하는데 일정

부분 기여했다고 할 수 있다. 그러나 조합의 수입원이 지나치게 단체수의계약 수수료에 의존한 나머지 협동조합의 재정적 자립기반이 취약해질 수 있는 부정적 측면도 있다고 할 것이다. 전반적으로 단체수의계약제도는 제도의 보편성 결여 등과 같은 다수의 문제점을 감안하더라도 지금까지의 중소기업제품 정부조달제도 중에서 중소기업 지원 및 보호라는 측면에서는 매우 높은 효과가 있었음은 부인할 수 없다고 할 것이다.

정부조달 계약제도가 시행되기 위해서는 조직과 예산을 고려한 최소한도의 조달행정 효율성과 무엇보다도 조달물자의 원활한 공급이 가능해야 한다. 이는 정부조달의 본래 목적이 적정가격으로 적정품질의 제품을 적기에 공급하는 것이기 때문이다. 특히 레미콘 및 아스콘은 정부조달 중소기업제품에서 차지하는 금액 비중이 매우 높고²³⁾, 생산 후 일정시간이 지나면 제품의 성상이 변화되기 때문에 레미콘은 90분, 아스콘은 120분 이내에 타설을 해야 하는 등의 이유로 공급에 대한 지역배타성이 크고 대량 물량인 관계로 소수의 납품업체로는 성수기나 원자재 파동기에 심각한 공급 차질이 빚어질 수 있기 때문에 이러한 제품의 원활하고 안정적인 공급은 정부조달의 중대한 과제가 된다. 단체수의계약제도는 한 번의 계약으로 모든 조달업체와 계약체결한 효과를 얻을 수 있고, 조합원 중 1개사가 계약을 불이행하더라도 다른 조합원사로 대체가 가능하기 때문에 성수기나 원자재 파동기에 조달물자의 안정적 공급이 용이한 점 등과 같이 조달행정의 편의성과 효율성에서 비교적 유리한 측면이 있다.

23) 중소기업중앙회(2006) 자료에 의하면 전체 단체수의계약 납품실적 중에서 레미콘 및 아스콘이 차지하는 비중이 각각 24.3%, 11.4%로서 전체의 35.7%로서 매우 높은 수준으로서, 그 규모와 기초적인 건설 자재인 점 등을 감안하면 중소기업제품 정부조달에서 매우 중요한 부분을 차지하고 있다(2004년 감사원 보고서에서 재인용).

<표 5-3> 단체수의계약제도의 장·단점

	구 분	내 용
장점 ~ 공정적 효과 ~	국민경제적 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민수시장 경쟁상황 속에서도 최소의 판로기회 보장 ○ 판로안정으로 직접금융지원의 폐해 예방 ○ 기업규모, 공급능력 등에 따른 과독점현상 방지
	정부조달 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부와 중소기업 모두에게 거래비용 전가 <ul style="list-style-type: none"> - 정부는 적격자 탐색비용, 반복 입찰에 따른 계약비용과 행정시간 등의 거래비용 절감 - 중소기업은 입찰참가를 위한 탐색활동, 입찰참가비용, 가격산정 등 영업비용의 절감 ○ 계약이행의 담보를 통한 정부조달의 안정성 확보에 유리 ○ 입찰에 비해 계약 소요일수 단축으로 조달행정 효율성 제고
	중소기업 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 해당 중소기업에의 경영안정성 확보 <ul style="list-style-type: none"> - 신속한 자금결제 혜택 - 극심한 영업 부담을 줄임 - 안정적이고 지속적인 공급망 제공 ○ 중소기업간 과당경쟁의 방지 <ul style="list-style-type: none"> - 전부 또는 전무인 경쟁입찰에 비해 경쟁완화
	협동조합 측면	<ul style="list-style-type: none"> ○ 열악한 개별중소기업의 영업력, 조직력, 대정부 교섭력 등을 조합이 지원 가능 ○ 조합의 재정조달에 중요한 수단 ○ 중소기업 조직화의 유인책
단점 ~ 문제점 ~	제도의 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 경쟁제한적 요소가 있음 ○ OECD의 1988년 경성카르텔 금지권고에 포함됨 <ul style="list-style-type: none"> - 조합원 합의에 의한 물량배정이 카르텔 - 공정거래법에도 부당 공동행위로 명시
	제도 운영상의 문제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 대상물품 지정가격 및 수요자의 제품선택 ○ 주로 물량배정과 관련한 조합의 각종 부당행위 ○ 하청생산 / 품질 및 기술개발노력 미흡

자료 : 한국조달연구원(2006) 「단체수의계약제도 폐지에 따른 건설 반제품에 대한 대체조달방안연구」에서 인용/재구성

제3절 다수공급자물품계약제도와 희망수량경쟁입찰제도

1. 다수공급자물품계약제도

2005년부터 도입된 다수공급자물품계약제도(Multiple Award Schedule: 이하 MAS 계약 또는 MAS라 함)는 기존의 최저가 1인 낙찰자 선정 방식으로는 다양성 부족과 품질 저하의 문제점이 지속적으로 지적됨에 따라, 다수의 공급자를 선정, 선의의 가격·품질경쟁을 유도하는 동시에 수요기관의 선택권을 제고하는 제도로서, 정보통신기술의 발전 및 인터넷 확산에 따른 전자상거래 시대에 적합하여, 이미 미국·캐나다 등에서 널리 활용되고 있는 제도이다. 기존의 일반경쟁제도에 비교할 때 MAS 계약의 주된 특징은 <표 5-4>와 같다.

◇ MAS 계약의 정의

각 공공기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 품질·성능·효율 등에서 동등하거나 유사한 종류의 물품을 수요기관이 선택할 수 있도록 2인 이상을 계약상대자로 선정하여 계약하는 제도로서 납품실적, 경영상태 등이 일정한 기준에 적합한 자를 대상으로 협상을 통해 계약을 체결하고 수요고객이 직접 나라장터(www.g2b.go.kr)쇼핑몰²⁴⁾에서 자유롭게 물품을 선택하여 사용하는 제도이다.

◇ 근거 : 조달사업에 관한법률 제7조의2(다수공급자계약)

자료 : 나라장터 종합쇼핑몰(<http://shopping.g2b.go.kr/>)

24) 나라장터란 국가계약법 제22조 및 제96조에 의한 지정정보처리장치로 공사, 용역 및 물품의 제조·구매 계약을 위한 국가종합전자조달시스템을 말하며, 나라장터 종합쇼핑몰이란 국가계약법 제22조의 규정에 따라 조달청 또는 이용기관이 단가계약을 체결한 상품정보를 등록하고 조달업무를 전자적으로 처리하기 위하여 시스템에 개설된 쇼핑몰을 말한다.

<표 5-4> 기존의 경쟁입찰제도와 다수공급자물품계약제도 비교²⁵⁾

구분	기존 경쟁입찰제도	다수공급자계약제도
입찰공고	공고된 모든 입찰자에게 공통된 단일 규격이며, 입찰수량은 구매자가 공고에서 정한대로 입찰	공고된 규격은 입찰자가 지켜야 할 최소 기준이며, 수량도 공고수량 범위 내에서 입찰자가 제시
적격성평가	-	모든 입찰참여 업체를 대상으로 납품실적과 경영상태 등 평가
가격조사	불특정의 2개사 이상	모든 적격업체로부터 가격자료를 제출받아 자료의 진위성 조사
입찰협상 기준가격	공통규격 물품에 대한 단일 예정가격(기초금액) 작성	업체별 규격별로 협상 기준가격 작성
낙찰자선정	최저가로 입찰한 1인	적격성 평가에 합격한 모든 업체와 가격협상을 실시하고 협상이 성립된 모든 업체를 낙찰자로 선정
계약체결	1인	다수
계약가격	최저 입찰가격	업체별 최혜고객 가격
가격조정	계약후 60일 이후 가능하며, 가격인하하는 통상 구매기관의 인하요구에 의해 가격이 인하된다.	계약후 30일 이후 최저가격 유지를 위해 계약자의 요청으로도 가격인하가 가능함. 또한, 납품금액이 일정 이상이면 할인율이 적용되고, 1억원 이상이면 5개 업체 이상의 2단계경쟁을 통하여 납품업체 선정
물품선택권	제한	보장
사후관리	계약 이행 후 계약종료로 특별한 사후관리 없음	지속적인 가격조사로 최혜고객가 격 여부를 감시하고, 이행실적·만족도·A/S 등 계약이행능력 평가

25) 일반적으로 계약방법에는 입찰참가자의 참여 범위에 따라 일반경쟁(누구나 참여 가능), 제한경쟁(중소 기업간, 지역, 실적 등), 지명경쟁(특별한 설비 및 기술 보유자 등)으로 나눈다. 계약금액의 산정단위에 따른 계약의 종류는 총액계약과 단가계약으로 분류되는데, 총액계약은 계약목적물 전체에 대하여 단가가 아닌 총액으로 입찰 또는 수의시담하여 계약체결하는 통상적인 계약방법을 말하며, 단가계약은 다수기관에서 공통적으로 사용하고 수요빈도가 높은 품목에 대하여 당해연도 예산의 범위 내에서 단가에 대하여 입찰 및 수의시담하고 구매예정 수량으로 체결되는 계약을 말한다. 이에 더하여 단가계약 방식을 취하되 업무의 신속성과 효율을 위하여 계약상대자에 대한 납품요구 및 대금지급은 계약을 체결한 당사자인 조달청에서 하는 것이 아니라 제3자인 수요기관에서 직접처리하는 방식을 제3자를위한단가계약이라 한다. 다수공급자물품계약(MAS)은 기본적으로 제3자단가계약 방식으로 계약이 체결되며, 추후에 설명되는 희망수량경쟁입찰제도는 현재 단가계약방식으로 계약이 체결되고 있다.

가격 및 수요기관의 제품선택권 등으로 대별되는 경쟁성과 관련해서 MAS 계약제도는 타 제도에 비해 우위에 있다고 할 수 있다. 기본적으로 MAS 가격은 조달업체에서 제공할 수 있는 최혜고객가격 조건으로 계약이 체결된다. MAS 계약은 조달업체의 제품특성에 따라 세부 규격과 가격대가 다양한 제품들로 구성되고, 수요특성에 따라 제품 선택을 수요기관이 직접하며, 일정금액 이상에 대해서는 동종 물품 계약업체들의 제안서를 제출 받아 높은 평가를 득한 업체와 납품계약을 체결하는 이른 바 2단계경쟁을 통하기 때문에 예산의 탄력적 운용과 사업목적에 보다 부합하는 규격의 물품을 공급받을 수 있다. 따라서 MAS 계약은 제도 자체의 경쟁성은 매우 높다고 할 수 있다. 다만, 계약자의 수가 극소수인 경우에는 쇼핑물을 통한 업체들의 규격 및 가격의 공개가 오히려 담합의 유인으로 작용할 수 있으며²⁶⁾, 실질적인 제품선택권의 의미가 미약하고, 다수인 경우에는 수요기관의 제품선택의 문제가 부담으로 작용할 수도 있다.

그러나 MAS 계약제도는 경쟁성과 관련한 제도 자체의 우수성과는 달리, 한편으로는 일정 요건 이상을 갖춘 모든 계약자와 계약을 체결하고 1억원 미만인 경우 수요기관에서 제품을 선택하도록 함으로써, 제도의 운용을 어떻게 하는가에 따라서 단체수의계약제도에서 나타났던 연고배정을 위한 업체의 로비성 영업과 같은 부작용이 나타날 개연성이 매우 높다. MAS 계약은 업체에서 제시하는 가격을 기준으로 조사를 하여 가격을 결정하게 되는데, 이때 정보 비대칭의 조달시장에서 계약담당공무원이 모든 규격의 물품에 대하여 업체에서 제시하는 가격이 최혜고객가격인지의 여부를 확인하는 것은 현실적으로 불가능하다. 따라서 MAS 계약은 수요기관 구매담당공무원의 윤리성 및 제품선택에 대한 전문

26) 정부조달과 담합에 관한 조세연구원(2005) 연구는 담합의 유인구조로서 '담합 당사자들의 이탈 가능성'을 지적하면서, 담합과 정보공개에 대한 Albaek, et al(1997)의 연구결과를 인용하고 있다. Albaek, et al(1997)의 연구에 따르면, 1993년 Danish Competition Council이 몇몇 산업의 가격정보공개를 명령한 후 그 산업들에서 상대적으로 높은 가격상승이 있었는데 이러한 가격상승은 비용구조나 수요변화 등을 통해 설명할 수 없고 담합 때문이라는 것이 그의 주장이다. 즉, 투명성을 위해 도입된 가격공개가 담합의 이탈 여부에 대한 정보를 제공하기 때문에 담합을 촉진시킨 역설적 결과를 낳았다는 것이다.

성과, 일정금액(현재 1억원) 이상에서 실시하는 업체들 간의 2단계경쟁²⁷⁾에 대한 실효성이 제도적으로 담보되지 않을 경우에는, 업체간 경쟁을 통해 가격이 결정되고 1인의 낙찰자와 계약이 체결되는 일반적인 중소기업간 경쟁에 비해 고가구매나 각종 부조리의 폐해가 나타날 위험성이 상존하게 된다.

중소기업 지원과 보호의 측면에서는 MAS 계약 역시 중소기업간경쟁물품에 대해서는 중소기업간경쟁입찰로 집행되기 때문에 앞서 살펴본 일반적인 중기간경쟁에서와 마찬가지로 경쟁성이 높아 진다는 것은 업체의 수익률이 낮아질 가능성이 높기 때문에 중소기업에 대한 계약금액의 절대적 지원효과는 떨어진다고 할 수 있다. 또한, 일부 경쟁력있는 중견기업에 대한 편중배정이 이루어 질 수 있는 가능성이 높다. 그러나 장기적인 안목에서 담합의 가능성을 낮추고 경쟁력 제고를 통하여 다소 낮아진 가격 부분을 흡수할 수 있을 것으로 기대되며, 수요자의 수요 특성에 맞는 제품의 다양성이 충족될 경우 참여 업체의 보편성도 상당부분 기대할 수 있을 것이다. 따라서 MAS 계약을 포함한 모든 중소기업 제품 정부구매제도의 운영은 제도 자체에 기댄 절대적인 지원 보다는 탄력적이고 상황에 맞는 보완적인 제도 운용을 통하여 얼마만큼 효과를 도출해 내느냐가 관건이 될 수 있을 것이다.

MAS 계약제도의 가장 큰 단점으로 지적될 수 있는 것은 일정 요건을 갖춘 모든 조달업체와 계약을 체결해야 하고, 앞서 살펴보았듯이 가격 및 각종 부조리의 개연성을 차단하기 위해서는 지속적인 계약관리가 필요하기 때문에 조달행정의 비용이 매우 높다는 것이다. 또한, 제3자단가계약방식으로 계약체결되기 때문에 납품계약 체결후 물량변경이나 대금지급 등 각종 계약관리가 각 수요기

27) 미국의 경우는 미화 2,500달러 이상으로서, 규격서가 필요한 서비스인 경우에는 3명의 MAS공급자에게 제안서를 송부하고 이들 제안서를 평가하여 'Best Value' 제안자를 선정하며, 규격서가 필요하지 않는 물품 또는 서비스인 경우에는 GSA advantage(쇼핑몰)에서 'Best Value'를 결정하거나 3명의 공급자 가격을 검증한 후 이 중에서 'Best Value'를 결정한다. 또한, 두 경우 모두 Maximum Order가 초과된 경우 'Best Value' 공급자에게 가격인하를 요청하고, 여기서 새로이 'Best Value'를 선정한다(조달청, 2008).

관으로 분산되어 조달청에서 직접 처리하는 일반단가계약에 비해 조달업무의 총량적 측면에서 효율성이 떨어진다는 문제점이 있다.

<표 5-5> 다수공급자물품계약제도의 일반적 장단점 비교 요약

구분	장점	단점
조달기관	<ul style="list-style-type: none"> - 수요기관의 물품선택 폭 확대와 최혜고객가격 보장으로 수요기관의 최고가치(Best Value)계약 제고 - 조달참여업체의 지속적인 품질향상 노력 유도 가능 - 신제품 출시 등 시장변화에 민첩하게 대응 가능 - 정부조달계약의 경쟁성 향상에 일정부분 기여 	<ul style="list-style-type: none"> - 다수공급물품계약 등재물품이 실질적으로 제한되어 선택권 다양성을 충족시키지 못할 가능성 존재 - 다수공급자물품계약에 따른 선택 문제가 오히려 수요기관에게 부담으로 작용할 가능성 존재 - 다수공급자물품계약 참여업체의 판매 이후 서비스가 기대에 미치지 못할 가능성 존재
조달업체	<ul style="list-style-type: none"> - 다수공급자물품계약의 참여로 판매기회 확대 가능 - 1회 계약으로 장기간 조달기회를 포착할 수 있어 다수의 입찰참여에 따르는 관련비용 절감 가능 - 다수공급자물품계약의 참여로 상시적인 물품공시가 가능하여 보다 쉽고 저렴한 마케팅 수행 가능 - 납품된 물품에 대한 대금결제가 신속히 처리 	<ul style="list-style-type: none"> - 다수공급자물품계약조건을 문서화하고 이를 일정기간 보관해야 하는 부담 존재 - 다수공급자물품계약조건에 따른 일반시장 판매재량권(가격, 옵션 등)의 침해 가능성 존재 - 다수공급물품계약을 위한 준비과정에서 발생하는 비용이 높을 수 있는 가능성 존재

2. 희망수량경쟁입찰제도

희망수량에 의한 경쟁입찰은 1인이 공급하기 곤란한 다량의 물품을 구매할 경우 최저가격으로 입찰한 자 순으로 수요물량에 도달할 때까지 낙찰자를 결정하는 방식으로, 조달청은 2006년 12월 단체수의계약 폐지 이후 중소기업간경쟁 물품 중에서 레미콘 및 아스콘에 대해서만 동제도를 적용하고 있다. 따라서 희망수량경쟁입찰제도에 대해서는 레미콘 및 아스콘을 MAS 계약이나 일반 중소기업간경쟁으로 계약할 경우와 비교해서 설명하기로 한다.

희망수량입찰제도는 역시 경쟁계약 방식의 입찰제도이기 때문에 기본적으로 가격에 대한 경쟁성은 일정부분 갖추고 있다고 할 수 있다. 그러나 희망수량입찰방식으로 집행되는 입찰은 대개 대량물량이기 때문에 통상의 입찰과 같이 1개사에서 전체 물량을 투찰하기가 곤란한 경우가 대부분이다. 이러한 이유 때문에 희망수량입찰에 있어 입찰자는 입찰할 수량이나 단가에 대해서 일반입찰에 비해 상대적으로 자사의 생산 및 공급 능력, 그리고 지역특성 등의 요인에 더 많은 영향을 받게 된다. 따라서 희망수량입찰제도는 대량 물량이기 때문에 입찰에 참여하는 업체들의 접근성이 다소 떨어지는 불가피한 측면을 감안하더라도, 일반입찰에 비해 경쟁성이 다소 떨어지는 측면이 있다고 할 수 있을 것이다.

제품의 다양성에 대해서는 레미콘 및 아스콘과 같이 희망수량입찰에 적용되는 물품의 경우 규모는 크지만 규격 및 품질에 있어서는 동질적인 제품에 적용되기 때문에 큰 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 수요기관의 선택권과 관련해서는 레미콘 및 아스콘이 공급가능 시간 및 거리 등 지역적 특성이 중요한 제품이기 때문에 요건을 갖춘 모든 업체와 계약을 체결하는 MAS 계약은 물론이고, 업체간 대체납품이나 근거리 소재업체 배정을 원칙으로 하는 단체수의계약 제도 보다 수요기관의 선택권이 낮아질 수 있는 소지가 있다.

희망수량입찰제도는 경쟁력 있는 소수의 업체가 입찰물량을 독식할 수 있기 때문에 MAS 계약이나 일반 중기간경쟁입찰²⁸⁾ 방식으로 집행하는 것 보다 중소기업 판로지원의 보편성이 결여되는 측면이 있으며, 최저가 낙찰 방식이기 때문에 담합이 없다는 가정하에서 박리다매의 무한경쟁에 내몰릴 수 있기 때문에 담합의 유인이 매우 큰 제도라고 할 수 있다. 실제로 단체수의계약제도 폐지 후 현재까지 희망수량경쟁입찰 방식으로 구매되고 있는 레미콘 및 아스콘의 경우 일부지역을 제외한 대부분의 지역에서 개별업체의 자격으로는 입찰에 참여하지 않고 있으며, 조합이 당해 전체 조합원사로 구성되는 일종의 컨소시엄을 구성해서 입찰에 참여하고²⁹⁾, 「조합이 입찰에 참여할 수 있는 권역별³⁰⁾」로 조합 간의 경쟁을 통하여 계약을 체결하고 해당 조합원에게 물량을 배정하고 있는데, 이것은 물량배정은 물론이고 일부지역을 제외하고는 가격적인 측면에서도 결과적으로 단체수의계약제도와 유사한 양태를 나타내고 있다고 할 수 있다.³¹⁾ 그러나 조합이 입찰에 참여하여 계약을 체결하는 경우 일반입찰이나 MAS 계약에 비해 원활한 물량 공급에 있어서 유리한 측면이 있다.

희망수량입찰제도의 가장 큰 장점은 조달행정의 편의성에 있다. 우선 한 번의 입찰로 구매물량 모두를 계약할 수 있는 장점이 있으며, 계약자 수가 소수이기 때문에 가격관리, 대금지급 등 계약관리가 매우 용이하다. 예컨대 규격과

28) 이 경우는 지역을 세분화하는 방법 등을 통하여 1개사가 공급 가능한 입찰의 경우를 말한다.

29) 조합이 입찰에 참여할 수 있는 근거는 중소기업제품구매촉진및판로지원에관한법률시행령 제9조의 제2항에서 규정하고 있으며, 동규칙 제3조 제1항에서 조합은 입찰에 참여하는 해당 공공구매시장의 시장점유율을 100분의 50 이하로 제한하고 있으며, 공공구매제도 운영요령 제20조에서는 소속 조합원사 중 2개 이상의 조합원사를 대표하여 입찰에 참여할 수 있도록 규정하고 있다.

30) 중소기업촉진법 제5조 2항, 동규칙 제2조의 제2항 및 「중소기업제품 공공구매제도 운영요령」 제21조에 의거 중소기업청에서 공고하는 「조합의 중소기업자간 경쟁입찰을 하는 시장의 범위(중기청 공고 제 2008-50호, 2008.3.3)」에 의하면, 레미콘 및 아스콘의 경우 제품의 지역배타적 특성을 감안하여 전국을 실제 경쟁이 가능한 9개 권역으로 확정해 놓고 있으며, 레미콘 및 아스콘 이외의 품목은 전국지역을 관련시장으로 확정해 놓고 있다.

31) 희망수량경쟁입찰제도에서 단체수의계약제도와 유사한 양태가 나타나는 것은 조합이 입찰에 참여할 수 있도록 하는 것이 근본적인 원인이며, 제도 자체의 문제만으로 나타나는 것은 아님에 유의할 필요가 있다.

품질에 있어서 차별이 거의 없는 레미콘 및 아스콘 등을 MAS로 구매할 경우 필연적으로 발생할 수 있는 크고 작은 가격의 다원화는, 제품 선택시 조금이라도 낮은 가격을 제시한 업체와 지역 배타적인 공급 특성에 따라 선호할 수 있는 업체와의 사이에서 조달청과 수요기관 모두 많은 혼란과 어려움을 초래할 가능성이 높다.

3. MAS 계약과 희망수량입찰의 비교: 레미콘·아스콘을 중심으로

대기업의 입찰참가가 배제된 현행 중소기업간경쟁물품제도 하에서 레미콘 및 아스콘의 계약방법은 제품의 특성과 수량 등을 감안할 때 MAS 계약이나 희망수량입찰제도 외에 다른 대안을 찾기는 어렵다. 따라서 레미콘 및 아스콘의 계약방법은 이 두가지 방법 중에서 우선 '어떤 제도를 선택할 것인가'의 문제와 선택한 다음에는 '세부 내용과 절차를 어떻게 운용할 것인가'의 문제로 귀결된다.



결국 레미콘 및 아스콘의 계약방법 선택 역시 앞서 살펴 보았던 중소기업제품 정부조달제도의 3가지 대안 선택 기준인 경쟁성 제고, 중소기업 지원, 정부조달의 편익에 유리한 제도를 선택하고 그에 맞는 운용을 해야 할 것이다. 그런데 <표 5-6>에서 보는 바와 같이 두 제도가 어떠한 조건하에서도 절대적인 우위에 있지는 않다. MAS 계약제도가 경쟁성과 다양성 측면에서는 비교 우위에 있는 반면, 조합이 입찰에 참여한다는 전제하에 조달행정의 편익과 중소기업 보호 측면에서는 희망수량입찰제도가 다소 유리하다고 할 수 있을 것이다.

한가지 주목할 것은 지금까지 공급의 안정성과 업계의 지나친 시장충격에 대한 우려로 인해 한가지 제도에 너무 집착해 오지는 않았는가 반성해 볼 필요가 있다. 현재 희망수량경쟁입찰제도 하에서 나타나는 일부 단체수의계약제도와 같은 현상들을 점진적으로 극복하기 위해서라도 제도의 다양성 확보는 하나의

방책이 될 수 있을 것이다. 단체수의계약제도의 폐지와 같은 더 큰 충격을 피하기 위해서는 적절한 경쟁성을 확보하려는 노력이 불가피하다는 것을 조달당국과 조달업체 모두가 인식할 필요가 있다. 이것은 단체수의계약제도의 폐지를 통해 얻은 교훈으로서, 중소기업제품 정부조달의 궁극적 목표는 중소기업 보호 및 지원 그 자체가 아니라 지원을 통하여 중소기업 스스로 경쟁력을 기를 수 있도록 하는 것이라는 점을 상기할 필요가 있으며, 조달시장의 다양성과 경쟁성을 유도함으로써 장기적으로 업계의 경쟁력 제고는 물론이고, 다양한 제도시행의 결과는 레미콘 및 아스콘 등과 같은 복잡한 조달제도의 정책 방향을 설정할 수 있는 지표가 될 수 있을 것이다.

이러한 맥락에서 두 제도가 제반 조건하에서 절대적인 우위에 있지 않다는 것은 여건에 따라서 양 제도를 선택적으로 적용하는 것이 유리할 수 있다는 것을 의미한다. 물론 전국적으로 동일한 제도를 적용해서 통일성을 기하는 것이 효율적일 수 있을 것이다. 그러나 제반 여건에 따라서 제도의 이원화로 나타날 수 있는 부작용을 최소화하는 범위 내에서 두 제도를 선택적으로 적용하거나 그 내용이나 절차에 대한 탄력적 운용은, MAS 계약과 희망수량입찰제도라는 현행 계약법규 하의 제한된 선택 범위 내에서 경쟁을 통한 부작용들을 점진적으로 흡수할 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다.³²⁾

32) 내용이나 절차의 탄력적 운용에는 지역적 특성에 따라 일부지역에 대한 MAS 계약을 시범적으로 실시하는 방법, 선택된 제도에 대하여 지역 또는 수급상황에 따라서 조합 및 개별업체에 대한 입찰수량 제한의 정도를 차별화하거나 입찰권역을 세분화하여 개별 업체의 입찰 접근성을 높이는 방법 등 다양한 것들이 있을 수 있을 것이다.

<표 5-6> 다수공급자물품계약방식과 희망수량입찰방식 비교

구분	MAS 계약방식	희망수량(연간단가)
계약대상	적격조합 및 개별업체	적격조합 및 개별업체
입찰물량제한	연간 생산능력 범위 이내	연간 생산능력 범위 이내
입찰물량 담합	담합 가능성 미약	담합 가능성 있음
가격경쟁성	업체간 자율경쟁에 따라 상대적으로 높음	약간 미흡
물량집중에 따른 공급차질	발생가능성 높음	발생가능성 있음
공급물량 편중	일부 중견업체나 지역별 물량 편중요인 있음	입찰시 물량독점 또는 과점 가능
지역(분류)간 단가	개별업체별로 다름	입찰분류별로 다름
수요기관 공급업체 선택권	수요기관의 선택권 보장	선택권 없음 (조달청/적격조합 배정)
물량배정	물량배정 없음 (수요기관 선택)	조달청/적격조합에서 배정 (민원요인)
조달청 계약관리	어려움 (단위 계약건수 증가 등)	약간 어려움 (공정한 물량배정 등)
수요기관 계약관리	납품업체의 선정 및 변경 어려움	약간 어려움
조합의 역할	적음	있음(높음)

자료 : 조달청/한국조달연구원(2009) 「레미콘 및 아스콘 제품의 MAS 구매계약 타당성 검토 연구」에서 인용/재구성

제4절 대안의 종합적 논의

지금까지 살펴본 중소기업간경쟁물품제도 하에서의 MAS 계약, 희망수량입찰 방식, 일반적인 중소기업간경쟁입찰방식과 단체수의계약제도를 중소기업제품 정부조달제도로써 앞서 살펴보았던 대안 선택 기준으로써 경쟁성, 중소기업 지원 및 보호, 조달편익에 대한 제도간의 상대적 적합도를 요약하면 <표 5-7>과 같다.

<표 5-7> 중소기업제품 정부구매제도의 적합도 비교

구 분		중소기업간경쟁물품제도			단체수의 계약제도
		일반 중기간	MAS	희망수량	
경쟁성	가격	○	◎ or △	△ or ○	X
	제품다양성	○	◎	○ or △	X
중소기업 지원/보호	지원	△	◎	○	○
	보호	△	△	○	◎
조달편익	효율성	△	X	○	◎
	공급안정	X	△	○	◎

주1: ◎=매우적합, ○=적합, △=보통, X=부적합(적합도는 절대적인 기준이 아니라 제도 간의 상대적 차이를 나타냄에 유의할 것.)

주2: 적합도에서 or는 제도의 운용에 따라서 결과가 달라질 수 있다는 것을 나타낸다.

<표 5-7>에서 보는 바와 같이 어떤 제도도 다른 방식 또는 제도에 비해 절대적인 우위에 있다고 하기는 어렵다. 상대적인 관점에서 경쟁성에서는 MAS 제도가 우위에 있으며, 조달편익과 중소기업 보호의 측면에서는 단체수의가 비교적

나온 제도였다고 할 수 있다. 또한, 희망수량입찰방식의 경우는 경쟁성 측면에서의 적합도는 보통이지만 대안 선택의 3가지 기준 모두가 비교적 양호한 것이 특징이라 할 것이다. 그러나 중소기업제품 정부구매제도의 정책목표가 기존의 단체수의계약제도의 중소기업 보호와 공급의 안정성에서, 중소기업간경쟁물품제도의 가격 및 수요자의 제품선택권으로 대별되는 경쟁성 제고와 경쟁을 통해 중소기업의 경쟁력을 제고하는 중소기업 지원의 방향으로 옮겨갔다는 것은 확연히 알 수 있다.

결론적으로 현행 법규의 범위 내에서 단체수의계약제도 폐지 후의 중소기업 제품 정부조달제도의 대안은 MAS 계약, 희망수량입찰, 일반적인 중기간경쟁입찰 중에서 위 3가지 대안선택의 기준 위에서 수요자의 요구(원하는 제품의 특성, 예산 사정, 수요시기 등)에 가장 부합하는 제도가 될 것이며, 이러한 대안 선택 기준은 향후 새로운 제도의 대안을 모색하는 경우에도 중소기업의 국가경제적 중요성을 감안할 때 상당기간 유용한 변수가 될 수 있을 것이다.



제6장 결론

본 연구는 중소기업제품 정부조달제도의 근간이었던 단체수의계약제도의 폐지 원인을 대리인 이론 관점에서 분석해 보고, 이를 토대로 중소기업제품 정부조달제도의 발전적 대안을 종합적·체계적으로 모색하고자 하였다.

본 연구에서 도출된 대리인 이론의 관점에서 단체수의계약제도의 폐지 원인을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 가장 일반적인 대리인 문제로서 정보 비대칭과 역선택의 문제이다. 단체수의계약의 대상물품 지정 절차는 조합의 상급기관인 중소기업중앙회에서 추천하고 특별한 결격사유가 없다면 단체수의계약 대상물품으로 지정을 받아 계속해서 계약상대자의 지위를 누리게 됨으로써 대리인 문제의 하나인 역선택을 방지할 수 있는 수단을 근원적으로 차단하고 있다.

또한 이와 같이 계약상대자가 이미 정해져 있으며, 입찰이 아니라 일종의 협상방식에 의해 가격이 결정되는 단체수의계약제도는 정부와 조합 간의 정보 비대칭을 심화시켜서 정부가 보다 불리한 조건으로 조합과 계약체결하는 또다른 역선택을 하게 함으로써 고가구매로 인한 예산의 과다지출과 공공기관의 다양한 제품선택권을 제약하고 정부사업의 효율성을 저하시키는 결과를 초래하였다.

둘째, 정부의 조합에 대한 감시·감독 및 유인체계의 부족에 있다. 단체수의계약운용규칙에 따라 제도의 운용이 상당부분 조합에 맡겨져 있으나, 제도의 경쟁제한적 속성은 각 참여 주체들이 제도의 이익을 균점하는데 안주하게 함으로써, 일반적으로 대리인 문제의 해결방안으로 논의되는 대리인에 대한 감시·감독과 인센티브 체계를 갖추지 못함으로써 제도운용 과정에서 각종 편법과 부조리가 발생하고 사회적 문제를 일으키게 되었다.

셋째, 조합의 도덕적 해이와 단체수의계약제도를 둘러싼 각 주체들의 지대추구행위에 있다. 감시·감독과 인센티브 체계의 부재는 곧 바로 대리인인 조합의 도덕적 해이로 이어져 2004년 감사원의 감사 결과 2004년 한 해만 6만 3천여 건에 이르는 각종 위법·부당한 사례를 발생시켰으며, 경쟁제한적 속성을 갖는 단체수의계약제도의 운용과정에서 각 주체인 조합, 조합원사, 정부 모두 제도 이익을 균점하는 이른 바 지대추구적 행위를 함으로써 제도가 편법적으로 운용되는 결과를 초래하였으며, 나아가 제도 폐지의 결정적인 원인이 되었다.

넷째, 제도를 둘러싼 대리인구조의 복잡성은 제도의 효율성을 저하시켜 제도의 유지·존속을 저해하는 결과를 초래하였다. 단체수의계약제도는 제도운영을 총괄하는 중소기업청, 계약과 공급을 담당하는 조달청, 카르텔 감시·감독과 감사기관으로서 공정거래위원회와 감사원, 중소기업 정책을 입안하는 각종 중앙관서, 제품을 수요하는 전체 공공기관 등 수 많은 공공기관들이 복잡하게 관여하고 있어 통합적인 관리가 어렵고 책임소재를 분산시켜서 앞서 언급한 감시·감독 체계 등과 같은 발전적 제도 개선과 효율적인 운용을 방해하는 요인으로 작용하였다.

다섯째, 제도와 관련한 정치적 옹호와 반대는 제도의 유지·존속과 관련해서 제도 운용의 효율성 보다는 참여 주체들의 협상과 타협, 또는 정치적 힘에 의존하게 함으로써 결과적으로 제도의 존속에 대한 당위성을 얻지 못하고 폐지되기에 이르렀다. 단체수의계약제도는 정부와 정치권, 그리고 업계의 중소기업지원정책에 대한 정치적 소통의 창구로서 역할을 해 온 측면이 있다. 이 과정에서 단체수의계약제도의 존속에 대한 업계의 대응이 경제적 논리 보다는 정치적 논리로 접근한 측면이 있다. 예컨대, OECD의 1998년 「경성카르텔 금지에 관한 권고」와 많은 제도의 역기능으로 정부에서 1999~2001년 동안 연차적으로 제도를 축소하는 중에도 제도의 당위성을 위한 논리개발이나 자구 노력 없이 각종

집회나 실행행사를 통하여 무조건적인 존속만을 주장한 것이 사실이다.

이러한 업계의 정치적 접근은 제도 존속과 관련해서 주어진 제도의 개선이나 대체를 위해 주어진 시간마저도 허비해 버린 결과를 낳게 하였으며, 그 이전에 오랜 기간 제도의 표면적 이익에만 안주함으로써 중소기업 간의 선의의 경쟁과 기술개발 및 원가절감 등을 통한 제도 존속의 당위성을 주장할 수 있는 순기능적 결과를 도출하는 실패하였다.

이상과 같은 대리인 문제들로 인하여 단체수의계약제도는 많은 순기능에도 불구하고 중소기업지원정책으로서의 보편성을 상실하였고, 국가 전체적인 자원의 낭비와 역기능으로 인해 국가경쟁력을 저해하게 되었으며, 제도의 이익에 안주한 나머지 중소기업 간의 경쟁력마저도 저하시킴으로써 결국 폐지되기에 이르렀다.

단체수의계약제도의 폐지에 따른 중소기업제품 정부조달제도의 대안 선택의 기준으로서는 첫째, 역선택과 도덕적 해이 등 정부조달시장의 대리인 문제를 최소화 할 수 있는 경쟁성 제고에 있다. 둘째, 중소기업의 지원 및 보호가 충분히 고려되어야 한다. 셋째, 조달물자의 원활한 공급 및 조달행정의 효율성 등 현실적인 조달편익이 고려되어야 한다.

중소기업제품 정부조달제도의 대안은 앞서 제시된 경쟁성, 중소기업 지원 및 보호, 조달편익이라는 큰 3가지 변수의 토대 위에서, 단일한 제도를 고집하기 보다는 제 5장에서 논의된 바 있는 중소기업간경쟁물품제도(일반 중소기업간경쟁, MAS, 희망수량입찰)와 폐지된 단체수의계약제도의 장단점까지를 포함한 다양한 하위 변수들을 시장상황과 제품별 특성에 따라 종합적으로 검토하고 탄력적으로 적용 및 운용해 나가는 것이 중요하다. 이러한 다양성과 적절한 경쟁지향적 제도 운용은 제품 선택의 다양성, 편리한 쇼핑, 경쟁에 따른 저렴한 상품 가격, 고객에 대한 맞춤형 서비스 제공이라는 전자조달(G2B)이라는 정부조달의 패러다임 변화에 부응하고 궁극적으로는 중소기업의 경쟁력 제고를 통해 국가 경제의 발전에 기여하게 될 것이기 때문이다.

국가경제의 근간인 중소기업의 보호·육성은 헌법에서 부여한 국가의 의무이다. 정부조달을 통한 중소기업제품의 판로지원은 공공기관의 이러한 중소기업 보호·육성의 책무를 실현하는 중요한 수단이 된다. 2009년도 우리나라 공공조달시장 규모는 연간 111조원 수준이며, 종류별로는 물품·용역 47.7조원(약 43%), 시설공사 63.2조원(약 57%) 규모이며, 연도별로 차이는 있으나 공공기관 총 구매실적의 60~70%를 중소기업제품으로 구매하고 있다(중소기업청, 2009b).³³⁾ 또한, 조달청에 등록된 조달 수요기관은 총 41,704개 기관이며, 이 중 조달사업에관한법률에 따른 조달청 고시에 의거 당연기관으로 분류되는 국가기관(5,110개), 자치단체(6,665개), 교육기관(10,802개)이 22,577개이며, 임의기관으로 분류되는 공기업·준정부기관·기타공공기관·지방공기업·기타기관이 19,127개 기관에 이른다(조달통계, 2010.4).

이같이 중차대한 중소기업제품 정부조달제도로써 40여년간 중심에 있었던 단체수의계약제도가 지난 2007년 1월 1일부로 폐지되었다. 과연 폐지만이 최선의 선택이었는가? 제도의 문제점은 치유 불가능한 것이었나? 어차피 폐지될 제도였다면 소모적 논쟁 보다는 발전적 대안에 머리를 맞댈 수는 없었던 것인가? 정부와 중소기업 모두가 이같은 2004년의 폐지결정에 대한 역사적 반성을 통하여, 중소기업은 제도의 심각한 변화에 따른 시장의 충격이 결국 자신들에게 전가된다는 것을 인식하고 스스로 공정한 경쟁과 기업의 경쟁력 제고를 위한 노력을 기울여야 할 것이며, 정부는 향후 중소기업제품 정부조달정책의 가치와 평가를 양적인 지원이 아니라 단체수의계약제도 폐지를 거울삼아 “지원을 통한 해당 업계의 경쟁력 제고와 관련 산업의 실질적인 발전”에 두어야 할 것이다.

33) 참고로 「공공조달시장 분석을 통한 중소기업 공공구매 지원방안 연구(중소기업청/한국조달연구원, 2006)」에 따르면, 2004년 우리나라 (명목)GDP 규모는 약 780조 정도이며, (실질)GDP 규모는 690조 규모이고, 이 중 수출액을 제외한 중소기업의 내수 생산액은 약 300조 정도로 추정(수출액을 포함한 전체 중소기업 생산액은 380조로 추정)되고 있으며(중소기업중앙회), (명목)GDP에서 전체 중소기업의 생산이 차지하는 비중을 약 48% 정도로 추산해 볼 수 있으며, (실질)GDP에서 전체 중소기업 생산이 차지하는 비중은 약 55% 정도로 추산해 볼 수 있다고 한다. 또한, 2004년 공공기관의 중소기업 제품 구매액은 연간 70~80조로 추정된다고 한다.

끝으로 본 연구를 통해 도출된 대안 선택과 관련한 경쟁성, 중소기업지원 및 보호, 조달편익이라는 중심적 변수는 물론이고 각 제도의 장단점에서 살펴보았던 세부적인 다양한 변수와 단체수의계약제도 폐지의 원인과 관련된 변수들을 통하여 향후 대안의 효용성과 효율성에 대한 실증적 연구들이 진행되기를 기대하며, 본 연구가 중소기업제품 정부조달정책 수립에 조금이나마 도움이 될 수 있기를 바란다.



참고문헌

I. 국내문헌

- 감사원 (2004), 「단체수의계약 등 공공구매제도 운영실태」 감사보고서.
- 감사원 (2004), 「단체수의계약 등 공공구매제도 운영실태 감사결과:단체수의 계약제도를 중소기업간 경쟁체제로 전환」 보도자료.
- 감사원 (2008), 「감사연보(중소기업제품 공공구매제도 운영실태)」.
- 감사원 평가연구원 (2008), 「2007 연차보고서」.
- 강원도민일보 (2008.10.10), “단체수의계약제 부활 검토”.
- 강윤호 (2009), “공기업 거버넌스 제도와 대리인 문제: 뉴욕·뉴저지 항만공사를 중심으로”, 한국향해항만학회지, 33(10), pp. 743~756.
- 공정거래위원회 (2004), 「한국전력공사 발주 가스절연부하개폐기 구매입찰 참가 11개 사업자의 부당한 공동행위에 대한 건」, 의결 제2004-253호.
- 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률(법률 제8852호, 2008. 2.29, 타법개정).
- 국회산업자원위원회 (2000), 「단체수의계약제도에 관한 정책토론회」.
- 국회산업자원위원회 (2003), 「단체수의계약제도의 운영실태와 개선방안」.
- 권순만·김난도 (2009), “행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로”, 한국행정학보, 29(1).
- 김광희 (2005), 「공공조달시장의 경쟁성 제고에 관한 연구」, 중소기업연구원.
- 김두억 (2001), “정부계약제도와 시설공사품질에 관한 실증연구: 대리인 이론을 적용하여”, 석사학위논문, 연세대 대학원
- 남일청 외 (1995), 「조달시장의 효율화·개방화 방안」, 한국개발연구원.
- 노형규 (1996), “공공부문의 자원배분과 주인-대리인(principal-agent) 문제”, 재정논집, 24, 한국재정학회.
- 뉴시스 (2008.10.09), “단체수의계약제·납품단가연동제 추진”.

단체수의계약운용규칙(중소기업청 고시 제2005-9호, 2005. 4.26).
 대법원 1983.12.27. 선고 81누366 판결[입찰참가자격정지처분취소].
 대한민국헌법(헌법 제10호, 1987.10.29, 전부개정).
 독점규제 및 공정거래에 관한 법률의 적용이 제외되는 부당한 공동행위 등의
 정비에 관한 법률(법률 제5815호, 1999. 2. 5, 일괄개정).
 매일경제 (2000.12.07), 단체수의계약제도 현행대로 유지된다.
 매일경제 (2004. 7.27), 단체수의계약폐지 ‘혼선’.
 박상원 (2006), 「정부조달과 담합: 자진신고감면제도를 중심으로」, 재정포
 럽, 제112호, 한국조세연구원.
 백순현 (2004), “정부조달물품의 품질개선을 위한 방안에 관한 연구:
 Multiple Award Schedule(MAS)제도 도입을 중심으로”, 석사학위논문,
 고려대학교 행정대학원.
 사공영호 (1998), “가부장적 행정문화 속에서의 규제기관 및 관료의 포획현상
 연구”, 한국행정학보, 24(1), pp. 113~129.
 산업연구원 (2001), 「단체수의계약제도 운영 개선방안」.
 산업연구원 (2003), 「단체수의계약물품의 적정성 및 실효성 평가를 위한 실태
 조사」.
 신삼철 (2004), “WTO정부조달협정체계의 분석과 제도정비에 관한 연구”, 박
 사학위논문, 청주대학교 대학원.
 연합뉴스 (2004. 7.30), 단체수의계약폐지 개선방안 공청회 무산(종합).
 예산회계법시행령(대통령령 제2173호, 1965. 7.19, 일부개정).
 이교용 (2003), “대리인이론에 의한 조직운영의 효율화방안 연구: 한국 우정
 사업 운영체제 사례분석”, 박사학위논문, 연세대 대학원
 이상호 (2009), “정부조달계약에 관한 공법적 조명 : 우리나라와 프랑스, 미
 국의 법제 비교를 중심으로”, 박사학위논문, 연세대 대학원
 이인섭 (2008), “중소기업제품 공공구매제도 효율화 방안에 관한 연구”, 석
 사학위논문, 배재대 국제통상대학원.

이창원 외 (2008), 「새조직론」, 서울: 대영문화사.

장경수 (2005), “협동조합의 조합원 가치와 거버넌스에 관한 고찰”, 한국협동조합연구, 24(1). 한국협동조합학회.

정정길 외 (2008), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.

조달사업에 관한 법률 시행령(대통령령 제22087호, 2010. 3.26. 일부개정).

조달청 (2008), 「미국, 캐나다, 영국 등 해외 주요 국가의 선진조달제도 조사 보고서」.

조달청 중소기업자간 경쟁제품에 대한 계약이행능력심사 세부기준(구매총괄과 -2154호, 2009. 9. 1)

조달청/한국조달연구원 (2009), 「레미콘 및 아스콘 제품의 MAS 구매계약 타당성 검토 연구」.

조달통계 (2010.4)

조합의 중소기업자간 경쟁입찰을 하는 시장의 범위(중소기업청공고 제2008-50호, 2008. 3. 3).

중소기업자간 경쟁제품·직접구매 대상품목 지정내역 공고(중소기업청공고 제2009-184호, 2009.12.31).

중소기업제품 공공구매제도 운영 요령(중소기업청공고 제2009-50호, 2009. 11.22)

중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(법률 제9685호, 2009. 5.21, 제정).

중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률(법률 제10228호, 2010. 4. 5, 타법개정).

중소기업 제품구매 촉진법(법률 제3536호, 1981.12.31, 제정).

중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률(법률 제5115호, 1995.12.29, 타법개정).

중소기업 진흥 및 제품구매 촉진에 관한 법률(법률 제6285호, 2000.12.23, 일부개정).

- 중소기업청 (2009a), 「2009년도 중소기업에 관한 연차보고서」 .
- 중소기업청 (2009b), 「중소기업제품 공공구매제도의 이해」 .
- 중소기업청/한국조달연구원 (2006), 「공공조달시장 분석을 통한 중소기업 공
공구매 지원방안 연구」 .
- 중소기업협동조합법(법률 제9893호, 2009.12.30, 일부개정).
- 중소기업협동조합중앙회 (2003), 「중소기업협동조합백서」 .
- 파이낸셜뉴스 (2009. 4.17), 단체 수의계약폐지 부활 조짐.
- 한국조달연구원 (2006), 「단체수의계약제도 폐지에 따른 건설 반제품에 대한
대체조달방안연구」 .
- 허선 (2005), “카르텔 규제의 이론과 실제 : 공정위의 카르텔 규제성과와 향
후 정책방향” , 경쟁법연구, 24, 한국경쟁법학회.
- 헤럴드 경제 (2004. 8.13), 단체수의계약 폐지 ‘네 탓 공방’ 후끈.



II. 외국문헌

- Albaek, S., P. Mollgaard, and P. Overgaard (1997), "Government assisted Oligopoly Coordination? A Concrete Case," *Journal of Industrial Economics*, 45, pp. 429~443.
- Baron, David and David Besanko (1987), "Monitoring, Moral Hazard, Asymmetric Information and Risk Sharing in Procurement Contracting," *Rand Journal of Economics*, 18:4, pp. 509-532.
- Caillaud, B., Roger Guesneri, Patrick Rey, and Jean Tirole (1988), "Government Intervention in Production and Incentive Theory: A Review of Recent Contribution," *Rand Journal of Economics*, 19:1, pp. 1-26.

Child. J. (1996), "Organizational Structure, Environment, and Performance:
The Role of Strategic Choice, *Sociology*, 6(1) 1~22.

Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole (1986), "Using Cost Observation to
Regulate Firms," *Journal of Political Economy*, 94:3, pp. 614-641.

Stigler, George J. (1971), "The Theory of Economic Regulation," *Bell
Journal of Economics and Management science*, II, spring.

<인터넷 사이트>

- 감사원 : <http://www.bai.go.kr/>
- 공정거래위원회 : <http://www.ftc.go.kr/>
- 국가종합전자조달시스템(나라장터) : <http://www.g2b.go.kr/>
- 나라장터 종합쇼핑몰 : <http://shopping.g2b.go.kr/>
- 조달청 : <http://www.pps.go.kr/>
- 중소기업연구원 : <http://www.kosbi.re.kr/>
- 중소기업중앙회 : <http://www.kbiz.or.kr/>
- 중소기업청 : <http://www.smba.go.kr/>

감사의 글

늦각이 배움의 길에 복이 많아서 지도교수님이신 최성두 교수님을 만났습니다. 논문 주제를 주시고, 깊이 있고 세심한 지도는 물론이고 직장일 핑계로 몇 번이고 다음 학기로 미루려는 저를 독려해 주신 교수님께 엎드려 감사의 말씀과 어긋남이 없는 제자가 될 것을 감히 다짐해 올립니다.

심사하시고 지도와 가르침 주신 강운호 교수님, 박상희 교수님, 김상구 교수님, 강은숙 교수님께 감사드리며, 의논과 자문해 주신 박사과정 박재홍·류영상님께도 감사의 뜻을 표합니다.

배려해 주신 직장의 이태원 부산지방조달청장님, 마음 많이 쓰주신 주계성 과장님, 자문하고 이끌어 주신 고문병 사무관님, 오탈자 교정도완준 윤인준님, 성원해 주신 직장의 모든 간부님들·선후배님들께 감사의 마음을 전해 올립니다.

끝으로 애 많이 쓴 아내 조희연, 못 놀아 줘서 미안한 큰딸 예원이, 늦은 귀가에 아빠 얼굴 잊어 먹고 잠시 서먹하기까지 했던 젓먹이 예주, 지금껏 부모님 역할을 해주신 형님·누님들, 대학원 진학에 도움 주고 자문해 주신 손위 처남 조득식 형님께 감사와 사랑을 전합니다.

2010년 7월

진영근 올림