

공정경쟁과 중소기업제품우선구매제도



서 정 대
중소기업연구원 부원장

단체수의계약은 중소기업의 경쟁력을 강화하는 기능을 갖고 있는 반면, 생산업체들은 경쟁을 하지 않고 일정 수준의 물량을 확보할 수 있기 때문에 중소기업들이 품질향상과 기술개발 노력을 등한시하는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 동 제도의 점진적인 축소에 이어 폐지시에는 그 대안으로 제한경쟁 및 지명경쟁 입찰자격 증명과 계약담당 공무원이 실시하는 이행능력평가를 협동조합이 담당하는 입찰자격증명 및 이행능력평가제도 도입도 검토해 볼 필요가 있다.

정부의 중소기업정책이 경쟁력 제고를 위한 경쟁정책으로 전환하면서 단체수의계약제도와 같은 중소기업제품우선구매제도에도 경쟁요소의 도입이 추진되었다. 단체수의계약제도는 중소기업의 판로를 넓혀주기 위하여 1964년에 시작되었으며, 동 제도가 시행되어 온 지난 37년여 동안 중소기업의 경영안정 및 판로확보라는 정책적 목표달성에 큰 기여를 해 왔다. 그러나 공정거래위원회는 단체수의계약제도를 부당한 공동행위로 보는 한편, 과보호라는 역기능적인 측면을 부각시켜 '98년 카르텔 일괄정리법을 제정하면서 동 제도에 대한 점진적인 축소와 2002년부터 완전폐지를 주장해 왔다. 동 제도에 대한 중소기업계와 공정경쟁정책 당국과의 입장 차이가 좁혀지지 않고 있으며, 또한 동 제도의 경쟁제한 성

격 및 담합 성격과 동 제도에 대한 경제 외적 효과에 대한 분석이 이루어지지 않은 채 동 제도의 축소 및 폐지를 추진한다면 중소기업계와 경제전체의 경제적 후생을 감소시킬 수 있으므로 이에 대한 보다 심층적인 분석이 필요하다.

1. 단체수의계약제도의 의의와 목적

단체수의계약은 「중소기업진흥및제품구매촉진에관한법률」 제2조, 제8조 및 동법 시행령 제2조에서 규정하고 있는 “공공기관”인 국가기관, 지방자치단체, 정부투자기관, 공기업, 특별법인 등에서 수요로 하는 물품을 구매할 때 매년 중소기업청장이 지정 공고한 물품에 한하여 「중소기업협동조합법」 제3조에서 규정하고 있는 “중소

기업협동조합”과 우선적으로 체결하는 계약을 말한다.¹⁾

즉, 공공기관은 필요로 하는 물품 중 중소기업 청장이 지정 공고한 특정물품에 대해 중소기업 협동조합과 우선적으로 계약을 체결하고, 계약을 체결한 협동조합은 계약물품에 대하여 납품 자격을 갖춘 조합원에게 공정하게 배정하며, 배정을 받은 조합원은 우수한 품질의 제품을 생산하여 공공기관에 납품하도록 하는 제도이다.

단체수의계약제도는 정부 등 공공기관에서 다량의 물량을 구매할 경우 각각의 중소기업자와 개별적으로 구매계약을 체결하여야 하는 번거로움을 피하기 위하여 해당 중소기업협동조합과 단체수의계약을 체결하여 계약업무를 간소화하고, 계약물량은 가능한 다수의 조합원에게 공정하게 배정함으로써 중소기업의 판매를 촉진하며, 아울러 중소기업의 경영안정을 도모하여 국민경제의 균형적인 발전에 기여함을 목적으로 하는 제도이다.

2. 단체수의계약제도의 기능과 문제점

(1) 제도의 기능

- 국민경제 측면

협동조합은 정부 등 공공기관과 단체수의계약을 통해 계약한 물량을 가능한 한 다수의 조합원에게 공정하게 배정하고 있다. 따라서 단체수의 계약제도는 중소기업제품의 판매를 촉진하고 아울러 중소기업의 경영안정을 도모하여 국민경제를 균형 있게 발전시키는 기능을 담당하고 있다.

또한, 단체수의계약 배정기준의 품질수준, 신기술개발 항목의 배점을 매년 상향조정하여 중소기업제품의 품질향상 및 기술개발을 촉진시키고 있어 중소기업의 경쟁력을 강화시키고 나아가 국가경쟁력을 강화시키는 기능을 담당하고 있다.

- 정부조달 측면

정부 등 공공기관에서 다량의 물품을 구매할 경우 각각의 중소기업자와 개별적으로 구매계약을 체결하여야 하나 단체수의계약을 통하여 구매하는 경우에는 이러한 번거로움을 피하고 계약에 관한 모든 사항을 협동조합과 일괄 처리함으로써 계약업무를 간소화할 수 있다. 따라서 단체수의계약제도는 물품조달과정에서의 인력, 시간, 비용 등 조달비용 절감기능을 담당하고 있다.

또한, 정부 등 공공기관이 단체수의계약을 통하여 구매하는 경우에는 다수의 중소기업이 동시에 납품하게 되므로 필요한 물품을 적기에 안정적으로 조달할 수 있으며, 협동조합에서 품질과 사후관리를 보장하므로 제품의 하자발생을 줄일 수 있다.

- 중소기업 측면

계약물품에 대하여 협동조합은 납품자격을 갖춘 조합원들에게 공정하게 배정하므로 배정 받은 조합원은 일정량의 판로를 확보할 수 있어 결국 경영안정을 기할 수 있게 된다.

또한, 협동조합은 단체수의계약 물품을 배정 받은 조합원들로부터 수수료를 징수하여 일정비

1) 단체수의계약에서 “단체”는 중소기업협동조합법 제3조에서 규정하고 있는 협동조합을 의미하고, 정확하게는 협동조합의 종류 중 “협동조합(전국조합, 지방조합)”과 “협동조합연합회”를 의미함.

을을 단체수의계약물품의 품질향상, 기술개발 및 수출시장개척에 사용하고 있다. 따라서 단체수의계약제도는 중소기업의 품질수준 향상 및 기술개발 촉진기능을 담당하고 있다.

- 협동조합 측면

단체수의계약제도는 중소기업협동조합이라는 조직을 통해서 이루어진다. 따라서 중소기업협동조합에 가입하지 않은 중소기업이 협동조합으로부터 정부 등 공공기관에서 조달하는 물품을 배정 받기 위해서는 협동조합에 가입하여야만 하므로 단체수의계약제도는 중소기업의 조직화를 유도하고 촉진하는 기능을 갖고 있다.

협동조합은 단체수의계약 물품을 배정 받은 조합원들로부터 수수료를 징수하게 되는데 이는 회원수입, 공동구매 및 공동판매사업 수익 등과 함께 협동조합의 주요 예산수입의 하나가 되고 있다. 따라서 단체수의계약제도는 협동조합의 자립기반을 구축하는 기능을 담당하고 있다.

(2) 제도의 문제점

- 운영 측면

과거에 단체수의계약제도 운영과정에서 대두되었던 조합에의 신규가입 제한, 신규가입자에 대한 물량배정 제한, 물량배정에 있어서 연고배정, 편중배정 등 불공정행위에 대해서는 정관 등 가입규정을 정비하고 단체수의계약운용규칙을 개정하여 많은 시정을 하였다. 즉, 협동조합 정관 등 가입규정을 정비하여 신규가입자의 진입장벽 요소를 철폐하였으며, 신규참여조합원에 대해서는 실태조사나 물량배정비율의 조정 등에 필요한 기간이 소요되는 관계로 이 기간동안에는 물량배정을 제한할 수밖에 없으나 이 기간은 2개월을 초과할 수 없도록 단체수의계약운용규칙에

명문화하여 조합이 임의로 신규가입자에 대한 물량배정을 제한할 수 없도록 하였다.

단체수의계약운용규칙에 조합원에 대한 물량배정 제한사유를 물품의 성질상 또는 운송비의 과다 등으로 수요기관 소재지의 인근 조합원에게 배정함이 타당하다고 관련 생산조합원 전원이 합의한 경우에 한하도록 규정함으로써 원칙적으로 연고배정을 금지하고 있고, 특정업체로의 물량 편중배정을 방지하기 위하여 조합은 1개 물품에 대한 동일업체의 배정비율이 연간 총 계약실적의 20%를, 참여조합원 중 상위 3개사 또는 상위 20% 업체의 배정비율이 연간 총 계약실적의 50%를 초과하지 않도록 단체수의계약운용규칙의 규정을 강화하여 시행하고 있다.

그러나 아직도 일부 조합이나 물품에서 대기업 및 비조합원의 과다납품, 제3자로부터 구매납품, 편중배정, 조합원간 배정분쟁, 연고배정, 배정비율 미준수 등 제도의 물품배정을 둘러싼 부정적 운용, 민원야기 증가 등에 기인한 대내외의 부정적 인식태동 및 경쟁요소 미약 등의 현상적 문제점을 드러내고 있다.

- 기능 측면

중소기업협동조합이 단체수의계약 물량을 조합원에게 배정함에 있어서 품질 및 기술수준, 생산능력, 자본력, 신용 등을 평가하여 경쟁력 열위 기업에 대해서는 물량배정에서 제외하고 일정수준 이상의 경쟁력을 갖춘 조합원에게 능력에 따라 공정하게 물량을 배정하는 등 물량배정 과정에서 경쟁원리를 도입하여 중소기업간의 경쟁을 촉진시키고 있다.

한편 단체수의계약은 물량을 배정 받은 중소기업의 연구개발을 위한 자본축적을 가능하게 하여 기술혁신을 촉진한다. 또한 단체수의계약 배

정기준을 매년 조정하여 품질수준 및 신기술개발 항목의 배점을 지속적으로 확대해 나감으로써 참여업체들의 기술개발 및 품질향상을 촉진시키고 있다.

그리고 조합은 징수된 수수료를 단체수의계약 물품의 품질향상, 기술개발 및 수출시장개척에 직접 사용하고 있다. 따라서 단체수의계약은 중소기업의 경쟁력을 강화하는 기능을 갖고 있다.

그러나 단체수의계약제도는 중소기업협동조합이라는 조직을 통해서 이루어지기 때문에 협동조합에 가입하지 않은 중소기업자는 단체수의계약 물품을 배정 받을 수 없으므로 경쟁 제한적 성격을 내포하고 있다. 또한 협동조합이 단체수의계약 물량을 다수의 조합원에게 배정함으로써 생산업체들은 경쟁을 하지 않고 일정 수준의 물량을 확보할 수 있기 때문에 중소기업들이 품질향상과 기술개발 노력을 등한시하는 요인으로 작용하기도 한다. 따라서 단체수의계약은 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 기능으로 작용하기도 한다.

이와 같이 단체수의계약제도는 중소기업의 경쟁력을 강화시키는 기능을 갖고 있는 반면 중소기업의 경쟁력을 약화시키는 기능으로 작용하기도 한다.

3. 논의의 쟁점

(1) 비판적 입장

단체수의계약제도 반대론자들은 이 제도가 운영과정에서 문제가 있을 뿐만 아니라, 제도 자체의 모순으로 경제적으로 비효율적이라고 주장하고 있다. 이들의 동 제도에 대한 반대는 제도 시행과정에서 발생한 공정경쟁을 저해하는 여러 가지 문제점과 관련이 있다고 할 수 있다. '98년 3월~4월 사이에 실시된 공정거래위원회의 실태조사 결과²⁾는 단체수의계약제도의 운영과정에서 다음과 같은 문제가 있음을 지적하였다.

- 비조합원의 신규가입 제한 또는 지연
- 조합원을 부당하게 제명 또는 물량배정 참여 제한
- 물량의 편중배정, 부당배정, 부당한 물품지정, 연고배정 등

공정거래위원회 등 동 제도에 비판적인 입장에서 제도 자체와 관련하여 지적하는 중요한 문제점은 다음과 같다.

- 단체수의계약은 경쟁입찰에 비해 비효율적인 조달방식이다.³⁾
- 단체수의계약은 공정경쟁을 저해한다.⁴⁾
- 단체수의계약은 카르텔행위이다.⁵⁾
- 단체수의계약은 정부보조금 지급수단의 일종

2) 조사기간 : 98년 3월 30일 ~ 4월 18일, 조사기관 : 공정거래위원회, 보고서 : 「단체수의계약제도 실태조사 및 시정조치 내역」

3) 공정거래위원회·한국개발연구원, 「공정거래법 적용예외 카르텔 일괄정비방안」, 1998년 7월, p.70을 보면 “조합이 단체수의계약으로 저품질의 물품을 고가로 공급함으로써 구매기관의 예산 낭비 및 비효율을 초래”한다고 주장하고 있다.

4) 공정거래위원회·한국개발연구원, 「공정거래법 적용예외 카르텔 일괄정비방안」, 1998년 7월, p.66. 남일홍 외, 「조달시장의 효율화·개방화 방안」, 한국개발연구원, 1995, p.56.

5) 공정거래위원회·한국개발연구원, 「공정거래법 적용예외 카르텔 일괄정비방안」, 1998년 7월, p.71에서 “이 제도(단체수의계약제도)는 OECD 권고에서 규정하고 있는 중핵카르텔에 해당되므로 향후 국제적으로 문제가 될 소지가 있음”이라고 주장한다. 이는 공정위가 단체수의계약을 명백히 중핵카르텔로 규정하고 있음을 보여준다.

이다.

- 단체수의계약은 기업의 구조조정을 저해한다.⁶⁾

즉, 단체수의계약제도 반대론자들의 주장을 요약하면 다음과 같다.

- 첫째, 단체수의계약제도는 그 자체로 비효율성, 반경쟁성을 가지고 있으며 구조조정을 저해하고 있다.
- 둘째, 단체수의계약은 실행과정에서 불공정하게 시행되는 문제점을 갖고 있다.
- 셋째, OECD 권고안에서 규정하는 중핵카르텔에 해당된다.

따라서 공정위를 비롯한 폐지론을 주장하는 이들은 이처럼 많은 문제를 내포하고 있는 단체수의계약을 더 이상 유지할 이유가 없다는 것이다.

(2) 옹호론측의 입장

카르텔은 일반적으로 동종상품을 생산하는 기업이 서로 가격이나 생산량, 출하량 등을 협정해서 경쟁을 피해 이윤을 확보하려는 기업결합의 한 형태이다. 카르텔이 성립되기 위해서는 소수의 기업에 시장지배력이 집중되어 있어야 하며, 각 기업의 비용조건이 유사해야 한다. 또한 진입장벽이 높은 산업이어야 하며, 수요자가 담합을 무력화시킬 능력이 적어야 한다. 이러한 조건이 성립하지 못하면 카르텔은 성립하기 어렵고, 설사 성립한다 하더라도 쉽게 붕괴될 위험을 안게 된다.

그러나, 단체수의계약은 동종상품을 생산하는 기업들간에 직접 담합하여 독점기업처럼 이윤극대화를 추구할 수 있는 생산량을 결정하고, 그와 같이 결정된 생산량을 기업간에 할당하여 시장가격을 지켜나가는 것이 아니다. 또한 단체수의계약의 체결과정에서 단체수의계약의 당사자인 협동조합이나 회원사가 가격, 생산량, 거래조건의 결정에 있어서 결정적인 영향력을 미칠 수 없다.

따라서 단체수의계약제도가 일견 카르텔행위와 외형상 유사한 점이 있다고 하더라도 그것은 외관일 뿐 실질적으로 공정거래법 및 WTO의 중핵카르텔 정의에 따른 카르텔행위로서의 요건을 전혀 갖추지 못하고 있다.

단체수의계약이 협동조합에 참여하지 못한 기업과 조합원이라 하더라도 물량을 배정 받지 못한 기업을 조달시장에서 배제한다는 점에서 경쟁제한적이라 할 수 있으며, 경쟁입찰을 통해 물품을 조달할 경우, 실제로 낙찰 받을 가능성을 가진 기업은 소수의 규모가 큰 중소기업에 국한될 것이다. 따라서 경쟁입찰제도하에서는 모든 중소기업이 경쟁에 참여할 기회는 동등하게 부여되지만 실제로 정부조달에 참여할 확률은 소수의 대규모 중소기업에 집중될 것이다.

이에 반해 단체수의계약제도하에서는 조합에 가입되어 일정한 요건만 충족하면 규모의 대소에 관계없이 모든 중소기업이 공정하게 조달물자 납품에 참여할 수 있다. 따라서 실질적인 경쟁의 측면에서 보면 정부조달시장에서의 경쟁 가능성은 단체수의계약에서 더 크게 열려있다고 할 수 있다.

6) 공정거래위원회·한국개발연구원, 「공정거래법 적용예외의 카르텔 일괄정비방안」, 1998년 7월, p.69. 남일총 외, 「조달시장의 효율화·개방화 방안」, 한국개발연구원, 1995, p.56.

중소기업이 정부조달시장뿐 아니라 일반적인 민간시장 및 수출시장에도 참여해야 하므로 보다 비중이 큰 일반시장에서 살아남기 위하여 끊임없는 노력을 한다. 예를 들어, 단체수의계약에 참여하여 자기 생산량의 10%를 납품하는 중소기업은 나머지 90%의 생산량을 정부가 아닌 민간시장과 해외시장에서 판매해야 한다. 따라서 자신의 경영상태와 경쟁기업들의 태도를 충분히 감안하여 적절한 생존전략이 현재 상태의 지속인지 아니면 과감한 연구개발투자인지를 자발적으로 결정하고 그 결과에 대한 응분의 책임을 지게 되는 것이다.

4. 중소기업지원정책과 제도개선

(1) 존속의 필요성

단체수의계약은 인위적인 화폐공급인 금융지원과는 달리 시장거래의 일부에 대한 지원이므로 금융지원을 대체하는 효과를 가진다. 이는 정부가 입찰경쟁을 통해 싼값에 구매하고 입찰에 낙찰 받지 못해 자금난을 겪는 기업에게 다시 금융지원을 하는 것 보다 정부지원의 실패가 훨씬 적은 중소기업지원정책이다.

실제로 중소기업은 각종 중소기업지원제도 중에서 공공기관의 단체수의계약 및 우선구매제도의 활용효과가 효과성이 상당히 높으며 지원제도의 필요성이 상당히 높은 제도로 평가하고 있다. 중소기업은 경쟁력 제고를 위해서 판로확대를 기술혁신 다음으로 중요하다고 보고 있으며, 각종 중소기업 판로지원제도 중에서 공공기관의 우선구매제도를 가장 실효성이 있는 것으로 평가하고 있다.

경쟁입찰의 경우, 경쟁을 통해 효율적인 기업만이 살아남는 것이 아니라 대규모 기업만 혜택

을 받고 소규모 기업은 소외되어 조달시장에서의 독점화 현상이 생길 것이다. 단체수의계약에 의해 물품이 조달될 경우 다수의 기업이 물품을 분배해서 공급하므로 새로운 독점화 현상이 발생할 확률이 낮다.

단체수의계약은 조달행정의 간소화를 통해 행정비용과 행정시간을 줄일 수 있다. 또한 계약 불이행이 발생할 시 조합이 다른 조합원을 통해 계약을 이행하게 하므로 경쟁입찰에 비해 빠른 시간에 계약이행을 달성할 수 있다. 동시에 중소기업에게 안정적인 판로와 그로 인한 안정적인 자금확보를 가능하게 함으로써 중소기업의 경영안정을 도모하고 있다. 또한 단체수의계약은 경쟁입찰의 경우에 발생할 수 있는 중소기업간의 과당경쟁을 방지하는 기능을 갖기도 한다.

현실적으로 정부가 개별기업의 입찰전략을 모르는 상황 하에서 경쟁입찰을 실시하면 저급품질의 물품공급 등과 같은 계약위반의 사태가 발생할 가능성이 있다. 그러나 단체수의계약 하에서는 계약의 당사자인 조합이 납품기업을 잘 알고 있으므로 저급물품 납품 등의 소지가 원천적으로 줄어들고 설사 이런 계약위반이 발생한다고 하더라도 조합이 다른 회원사를 통해 해결하여 준다.

그리고 중소기업에게 안정적인 판로와 자금조달이 가능케 하기 때문에 중소기업으로 하여금 영업활동과 자금난에 대한 부담을 덜게 되고 그 역량을 기술개발투자에 투입할 수 있게 한다. 또한 단체수의계약은 물량배정을 함에 있어 품질수준과 신기술개발에 많은 배점을 함으로써 기술개발의 강한 유인을 제공한다.

경쟁입찰시 효율적인 기업이 아닌 대규모 기업이 조달시장을 석권할 가능성이 높다. 그러나 단체수의계약 하에서는 다수의 중소기업이 조달시

장에서 물품을 배정받게 된다. 따라서 다수의 기업을 시장에서 생존케 하여 서로 경쟁하게 하는 단체수의계약제도가 경쟁입찰제도보다 장기적인 관점에서 보면 보다 더 경쟁지향적이라고 할 수 있다.

(2) 제도개선

단체수의계약제도의 경제적 효율성을 제고하기 위해서는, 단체수의계약 물품의 가격을 일반 시장에서의 가격으로 근접시킬 필요가 있으며, 그 외에 품목을 지정함에 있어서 편의성, 효과성, 민원야기 가능성 등의 면에 있어서 단체수의계약에 적합한 품목을 지정하는 것도 생각해 볼만하다.

단체수의계약제도 운영상의 문제점을 개선하기 위해서는, 조합의 수주활동 및 구매기간에 대

한 홍보활동 강화로 합의배정을 축소해 나가야 하며, 상위업체 배정한도를 단계적으로 하향 조정하여 물량 편중배정을 지양해 나가야 할 것이다. 조사 및 평가를 외부 전문기관에 의뢰하거나 전문가들로 평가단을 구성·운영하여 평가의 공정성을 확보해 나가야 하며, 중앙회는 각 조합의 단체수의계약 현황 일괄관리와 민원창구를 개설하여 중앙회 홈페이지를 이용한 정보제공으로 공정하고 투명한 제도운동을 유도해 나가야 할 것이다.

동 제도의 점진적인 축소에 이어 폐지시에는 그 대안으로 제한경쟁 및 지명경쟁 입찰자격 증명과 계약담당 공무원이 실시하는 이행능력평가를 협동조합이 담당하는 입찰자격증명 및 이행능력평가제도 도입도 검토해 볼 필요가 있다. **공정**