

단체수의계약의 경제적 효율성

조하현 | 연세대학교 경제학과 교수

1. 단체수의계약 폐지론자들의 혼동

미국 등 많은 나라들은 중소기업을 육성하기 위해 다양한 방법으로 노력하고 있다. 건설한 중소기업이 많이 존재해야 시장경제가 활성화될 수 있기 때문이다. 우리나라에서도 헌법 제 123조에 중소기업 육성의무를 정부에 부여하고 있고, 이에 따라 정부 등 공공기관은 필요로 하는 물품을 구매하기 위하여 중소기업협동조합과 계약을 체결하고 협동조합은 일정 기준에 따라 조합원에게 물량을 배정하여 생산·납품토록 하는 단체수의계약제도(이하 “단수계약”)를 활용해오고 있다. 단수계약은 1965년 예산회계법 시행령의 개정으로 정부 및 공공기관 등은 협동조합과 단체적 수의계약을 체결할 수 있음을 규정한 이래 지난 40여 년간 중소기업의 경영 안정과 협동조합의 육성 및 조달행정비용 절감 등에 공헌해 왔다. 그러나 최근 정부 일각에서는 이 제도가 경쟁제한적인 요소를 갖고 있어 경쟁력을 저하시키며 제도 운영과정에서 일부 문제가 나타났다는 점을 들어 폐지를 추진하고 있다.

폐지 주장의 기반은 단수계약이 경쟁입찰에 비해 비효율적이며 OECD의 금지권고사항인 카르텔(Cartel)에 해당한다는 것이다. 이러한 폐지 주장은 카르텔의 본질을 잘못 이해한 것이며, 그 동안 정부가 물품의 일부를 “중소기업제품 우선 구매제도” 및 “단수계약”을 이용해 조달해 온 것은 조달 자체의 목적뿐 아니라 조달과정에서 발생하는 주요한 경제적 효과, 즉 중소기업 육성이라는 효과를 고려하기 때문임을 간과하고 있다.

이하에서는 단수계약이 비효율적, 반경쟁적이라는 비판이 이론적으로 타당성이 없고, 현실적으로 근거가 없음을 살펴보고자 한다.

II. 단체수익계약 폐지론의 문제점

(1) 카르텔에 대한 잘못된 이해

단수계약과 관련하여 중소기업협동조합을 카르텔 조직의 일종으로 보고 단수계약을 공정거래법상 부당한 공동행위로 간주할 수 있다는 주장이 있다. 그러나 현행 공정거래법에서는 농업·어업·임업 및 중소기업협동조합의 공동행위는 산업의 영세성과 특수성을 고려하여 불공정거래행위를 하는 경우 등을 제외하고는 공정거래법을 적용하지 않음으로써 협동조합의 공동사업을 인정하고 있다.

또한, OECD에서 금지를 권고한 중핵카르텔(Hard Core Cartel)이란 “가격고정, 입찰담합, 생산량할당 또는 생산량 제한·고객배분·공급자배분·지역배분·거래처배분 등을 통한 시장분할을 목적으로 경쟁자간 반경쟁적 합의, 반경쟁적 관행, 반경쟁적 협약 등”을 의미한다. 이러한 OECD의 카르텔 정의에서도 알 수 있듯이 중소기업협동조합을 카르텔 조직이라고 볼 근거는 어디에도 없다. 협동조합의 대표적인 공동사업은 공동구매, 공동판매, 물류공동화, 협동화단지조성, 공동브랜드 운영 등이다. 이것은 OECD의 카르텔 규정에서 제시하고 있는 시장분할이나 생산량 분할 등과는 전혀 무관하다. 만약 공동구매나 공동판매가 카르텔에 해당하기 위해서는 몇 가지 요건이 필요하다. 우선 중소기업이 공동구매나 판매가 해당 재화의 수요에서 절대적 비중을 차지하여야 하며, 해당 재화의 가격에 큰 영향을 미쳐야 한다. 그러나 중소기업의 공동구매가 해당 재화의 수요에 절대적 비중을 차지한다는 보고는 거의 없다.

단수계약을 카르텔 행위로 보기 어려운 이유는 다음과 같다.

첫째, 단수계약이 정부구매에서 차지하는 비중은 6%~8%에 불과한 것으로 이러한 공동행위가 정부계약 시장을 교란시킨다고 보기는 어렵다. 또한 단수계약 규모가 일반 경쟁시장에서 차지하는 비중이 미미하기 때문에 상품의 가격, 생산, 거래 등을 제한할 수 있는 여지는 거의 없다.

둘째, 계약의 당사자가 협동조합이고 협동조합의 조합원에 물량을 배분하는 방식을 취하지만 이러한 물량 배정이 개별 기업의 생산량을 제한하거나 거래를 제한하지는 않는다. 개별기업의 생산량 중 일부가 단수계약에 따른 물량배정으로 거래될 뿐이다.

셋째, 단수계약은 일반시장에서 적용되는 것이 아니라 조달시장에서만 적용되는 것이다.

넷째, 정부와 협동조합 사이에서 정부가 우월적 지위에 있기 때문에 가격이나 품질을 결정하는데 정부의 역할이 더 크다.

이상의 내용만 보더라도 협동조합을 카르텔 조직으로 보기는 어렵다. 더욱이 단수계약을 카

르텔 행위로 볼 수는 없는 것이다.

(2) 단수계약은 비효율적이지 아니다.

수의계약이 경쟁입찰에 비해 비효율적이라는 논리의 근거는 이론적으로 가격은 높고, 품질이 낮은 재화를 공급할 가능성이 높다는 데 있다. 정부와 기업간에 정보의 비대칭성이 존재하기 때문에 수의계약의 가격이 높은 것이 현실이지만 또한 현실적으로 품질이 서로 다른 재화가 존재하는데 가격 변수만을 놓고 경쟁입찰과 수의계약의 효율성을 비교하는 것은 타당하지 않다. 경쟁입찰의 경우 정부가 입찰에 참가하는 개별기업의 모든 정보를 알 수 없기 때문에 가장 낮은 가격을 제시한 기업이 낙찰을 받을 것이다. 가장 낮은 가격을 제시한 기업이 낙찰을 받게 될 경우 세 가지의 중요한 문제가 발생할 수 있다.

첫째, 이론적으로는 불가능하지만 현실적으로 빈번히 발생하는 덤핑입찰이 발생할 수 있다. 자금난에 시달리는 중소기업의 입장에서 언제나 덤핑입찰의 유인이 존재한다. 기업의 입장에서 경쟁입찰은 '전부 아니면 전무' (all or nothing)를 의미한다. 덤핑입찰의 경우 해당 중소기업의 입장에서 손실이 발생하지만 만약 입찰에서 낙찰 받지 못할 경우에 비해 여유 있는 자금 운용을 할 수 있다. 따라서 기업은 단기적으로 손실이 발생하더라도 고정자본의 일부를 회수할 수 있다면 생산을 중단하는 것 보다 손실을 보더라도 생산을 지속하는 것이 더 유리하므로 한계비용 이하로 투찰할 수 있다. 만약 자금사정이 좋지 않은 기업이라면 덤핑입찰에 대한 유인은 더욱 커질 것이다.

둘째, '역선택' (adverse selection)의 문제가 발생할 수 있다. 즉, 가격이 낮은 대신 품질이 낮은 제품을 공급하는 기업이 낙찰을 받을 수 있다. 질이 낮은 재화일수록 투하비용이 낮은 것이 일반적이다. 따라서 최저가 경쟁입찰의 경우 '가장 낮은 가격=질이 가장 나쁜 재화'가 성립할 수 있다. 결국 정부는 가장 낮은 가격에 적정 품질의 물품을 공급받으려 했으나 가장 저급의 물품만을 공급받게 되어 정부조달 시장이 '레몬 시장' (lemon market)이 될 수 있다.

셋째, 이른바 '도덕적 해이' (moral hazard)의 문제가 발생할 수 있다. 위에서와 같은 역선택의 문제를 해결하기 위해 정부는 일정 정도 이상의 품질을 전제조건으로 경쟁입찰을 할 수 있을 것이다. 이 경우 최저가 낙찰을 받은 기업이 신의와 성실에 입각하여 적정 품질 이상의 물품을 납품할 수도 있을 것이다. 그러나 최저가 낙찰을 받은 기업의 입장에서 생산비용을 줄여 이윤을 남길 수 있다면 가능한 한 생산비용을 줄이려 할 것이다. 생산비용을 줄이는 방법 가운데 하나는 물품의 품질을 떨어뜨리는 것이다. 생산과정을 정부가 일일이 관리할 수 없으므로 납품이 이뤄질 때까지 정부는 어떤 품질의 제품이 생산되고 있는지 알 수 없다. 따라서 기업은 우선 낙찰을 받기 위해 한계비용 이하의 가격을 제시하고 낙찰을 받은 후에는 품질이 낮은 물품을

공급함으로써 이윤을 얻을 수 있다. 즉, 정보의 비대칭성을 이용한 도덕적 해이가 발생하는 것이다. 더욱이 기업이 덤핑입찰을 통해 낙찰을 받았다면 도덕적 해이가 발생할 가능성은 더욱 커진다. 그러나 수의계약의 경우 정부는 경쟁입찰의 경우보다 개별기업에 대한 정보를 많이 가지게 된다. 수의계약을 하기 위해서는 해당 물품의 특성과 질에 적당한 기업을 선정하는 것이 일반적이다. 따라서 수의계약시 정부는 개별기업에 대한 보다 많은 정보를 가지게 되므로 정보의 비대칭성이 발생할 확률이 낮아진다. 따라서 수의계약에 의해 물품을 조달할 경우 입찰경쟁에 비해 가격이 높으나 덤핑입찰이나 저급 품질의 물품이 공급될 가능성은 낮아진다.

단수계약의 경우에도 수의계약의 장점은 그대로 유지된다. 즉, 단수계약을 체결하게 될 경우 경쟁입찰에 비해 가격은 비싸질지 모르지만 낮은 품질의 물품이 공급되거나 덤핑계약이 이뤄질 가능성은 낮아진다.

뿐만 아니라 단수계약은 경쟁입찰이나 수의계약에서 보다 도덕적 해이가 발생할 가능성이 현저히 낮아진다. 혹 납품업체 가운데 몇몇 기업에서 도덕적 해이가 나타난다 하더라도 단수계약의 당사자는 협동조합이므로 정부는 협동조합을 통해 이 문제를 해결할 수 있다. 도덕적 해이가 발생할 경우 협동조합은 해당 물품을 생산하는 다른 조합기업에 물품의 납품을 대행케 함으로써 이 문제를 해결할 수 있다. 따라서 도덕적 해이가 발생하더라도 정부는 별도의 재계약 없이 원하는 품질의 재화를 공급받을 수 있게 된다.

즉, 재화의 품질을 고려할 경우 이론적으로 가격이 비싸다고 하여도 단수계약이 경쟁입찰에 비해 비효율적이라고 볼 수는 없는 것이다.

(3) 단수계약은 오히려 공정경쟁을 유도한다.

공정경쟁을 저해한다는 논리는 크게 두 가지의 측면으로 이뤄져 있다. 하나는 중소기업간에 경쟁을 저해하고 있다는 것이고, 다른 하나는 대기업의 경쟁참여를 배제함으로써 경제적 비효율성을 초래한다는 것이다.

중소기업간 경쟁의 저해를 주장하는 근거로는 공정위의 조사결과 협동조합이 신규기업의 조합가입을 거부하거나 지연함으로써 시장참여를 배제하려하였고, 부당하게 기존 기업의 탈퇴를 강요하였다는 것이다. 이러한 조합의 행위가 중소기업간 공정한 경쟁을 저해한다는 것은 타당한 비판이다.

그러나 이것은 단수계약 자체가 가지고 있는 공정경쟁을 저해하는 요소는 아니다. 비합리적이고 배타적인 협동조합의 운영의 문제라 할 수 있다. 따라서 이 문제를 단수계약의 폐지로 확대 해석해서는 안 될 것이다. 이러한 문제는 협동조합의 개선과 배분의 과정에서 경쟁적 요소를 도입한다면 충분히 해결이 가능하다.

보다 중요한 대기업과의 경쟁관계를 살펴보자. 단수계약은 중소기업의 판로지원을 목적으로 이뤄지는 계약제도이므로 원칙적으로 대기업의 경쟁참여를 배제하고 있다. 이에 비판론자들은 효율적인 생산설비를 갖춘 대기업을 경쟁에서 배제했다는 점과 수의계약을 함으로써 저품질의 재화를 고가격에 공급할 여지가 있다는 점을 지적하고 있다. 그러나 대기업의 배제가 공정경쟁을 저해한다는 것은 '논리를 위한 논리'에 다름 아니다. 우리나라의 경우 과거 경제발전전략을 수립하면서 대기업 육성정책을 취해왔다. 이 과정에서 대기업들은 정부로부터 막대한 재정, 금융지원을 거의 독점하였다. 반면 중소기업들은 항상 극심한 자금난에 시달려야 했고, 대기업의 하청생산에 만족해야 했다. 이러한 재정지원과 금융지원을 업고 성장한 대기업과 그렇지 못한 중소기업은 같은 시장에서 아무런 조건 없이 경쟁을 시킨다면 그것을 공정한 경쟁이라 할 수 있을까?

만약 단수계약이나 중소기업제품 우선 구매제도와 같은 제도가 없었다면 대기업들의 정부조달 시장의 참여는 훨씬 더 늘어나고, 중소기업은 적어도 정부조달 시장에서는 설 자리를 잃었을 것이다.

따라서 단수계약품목에 대기업의 경쟁참여를 배제한 것은 오히려 대기업의 무분별한 사업 확장을 방지하는 효과가 있다. 경쟁 자체만으로 보면 대기업의 참여배제가 불공정해 보일지 모르지만 현실적으로는 오히려 부당한 경쟁을 배제시켜 보다 공정한 경쟁을 유도할 수 있다.

III. 결어

폐지론자들이 주장하는 단수계약의 문제점(비효율성 경쟁제한성 등)은 정부조달의 거시경제적 효과를 무시한 단편적인 비판에 불과하다. 백보를 양보해 비판론자들이 주장하는 것과 같이 단수계약이 일반 경쟁입찰에 비해 공급가격이 높고 경쟁제한적 요인이 있다는 사실을 인정한다고 하더라도 단수계약 자체가 폐지되어서는 안 된다. 왜냐하면 단수계약은 일반 경쟁입찰을 통해 얻을 수 없는 거시경제적 효과를 가능케 하는 장점이 있기 때문이다.

첫째, 경쟁입찰이 낙찰 받은 소수의 기업에 정부조달의 혜택이 돌아가게 하는 반면 단수계약은 다수의 중소기업에 혜택이 돌아가도록 해주는 제도이다. 중소기업 지원의 목적은 이미 우수한 것으로 판명난 소수의 기업을 육성하기 위한 것이 아니다. 현재로서는 취약하지만 향후 성장 가능성 있는 다수의 중소기업을 효율적으로 지원할 수 있는 제도는 경쟁입찰제도가 아니라 단수계약제도라고 할 수 있다.

둘째, 단수계약은 정부의 다양한 중소기업 지원정책 가운데 시장의 실패 및 정부의 실패를

최소화할 수 있는 지원제도다. WTO 규약에 위배되는 직접적인 금융지원정책 등은 앞으로 실시하기 어렵다. 그러나 단수계약은 정부의 구매예산 이외에 추가적 비용이 없을 뿐 아니라 시장거래의 일환으로 이뤄지므로 정책시행에 따른 시장교란을 발생시키지 않으면서 다수의 중소기업을 효율적으로 지원할 수 있다.

이러한 장점에도 불구하고 단수계약이 카르텔이므로 폐지되어야 한다는 주장은 그야말로 나무를 보되 숲을 보지 못하는 것과 같다. 경쟁촉진이 바람직하다는 것에 대해 부인할 사람은 없을 것이다. 그러나 경쟁촉진은 효율성을 높이기 위한 수단이지, 그 자체가 목표가 될 수 없음을 직시해야 한다. 단수계약의 시행과정에서 발생하는 문제를 단수계약 자체의 문제로 간주해서는 안 된다. 또 단수계약이 원래 중소기업을 지원, 육성하기 위한 제도이므로 중소기업에 이익이 되는 것은 당연하다. 그런데도 단수계약이 특혜인 것처럼 주장하는 것 또한 잘못이다.

따라서 정책당국은 단수계약을 서둘러 폐지하기보다는 운영상의 문제점에 대한 개선을 유도하여, 그 제도가 갖는 단점을 보완하고 장점을 최대한 살리도록 노력하는 것이 바람직하다. 그것이 결국 중소기업 발전과 국가경쟁력 향상이라는 궁극적인 목표달성에 더욱 유리하다는 점을 재인식해야 할 것이다. 