

미국 건설산업의 상대적 약자 배려 정책 고찰 및 시사점

장철기
한남대학교 토목건축공학부

Positive Discrimination Policy in U.S. Construction Industry and Its Implications

Chul-Ki Chang

Department of Architectural and Civil Engineering, Hannam University

요약 건설산업내 상생을 위한 정부의 중소기업 보호 정책에도 불구하고, 위축되어 가는 건설시장으로 인해 대·중·소기업간 수주양극화, 중소기업 및 지역기업의 수주 경쟁력 약화 및 수익성 약화 등의 문제는 여전히 개선되지 못하고 있는 실정이다. 미국 건설산업내 중소기업 및 지역기업에 대한 발주우대제도, 입찰우대제도, 지역기업 활용을 중심으로 건설산업 생태계 내 상대적 약자인 중소기업, 지역기업, 사회적약자소유기업 등을 위한 미국 연방 및 주정부의 정책 및 제도를 고찰하고, 이를 통해 바람직한 중·소기업 보호 및 경쟁력 강화 정책 방향 재고를 위한 국내 중소기업 보호 관련 정책에 시사하는 바를 도출하였다. 결론적으로 물량 배분을 기반으로 하는 국내 중소기업보호 관련 정책과는 달리 미국의 중소기업 및 지역기업 우대 제도는 해당 기업들을 일정비율이내에서 우대를 하되 공정경쟁 원리를 동시에 수용함으로써, 중소기업 및 지역기업 보호와 동시에 해당 기업들의 경쟁력을 강화 할 수 있는 방향에서 정책을 운용하고 있다. 따라서 향후 국내 중소기업 및 지역기업 보호 및 경쟁력 강화를 위해서는 일정부분 보호하는 동시에 중소기업의 경쟁력을 강화 할 수 있는 방향으로 관련 제도를 정비할 필요가 있을 것으로 판단된다.

Abstract Despite the government's constant exertions on making a win-win environment through positive discrimination for small and medium-sized companies and local companies, they are suffering from order polarization, weak competitiveness to win a project, and low profitability in highly competitive market situations resulting from the contraction of the construction market. This study examined the U.S. policy and regulations on protecting the relatively weak entities in the construction industry, focused on a goaling program, setting aside the bid preference for small and middle-sized companies and local companies. From benchmarking, some implications were drawn to reconsider the goal of policy and regulations for small and medium-sized companies and local companies. In conclusion, unlike domestic positive discrimination regulations, which are based on the concept of market sharing that can allow a paper company to survive, those of the U.S. are based on the principle of fair competitiveness, and also provide a certain degree of advantage for small and medium-sized companies and local companies. Therefore, the domestic positive discrimination policy and regulations for small and medium-sized companies and local companies need to be reconsidered toward the direction of not only protecting them but also to strengthen their competitiveness in the market.

Keywords : Positive Discrimination Policy, Small and Medium-sized Company, Small Disadvantaged Business, Local Company, Construction Industry

*Corresponding Author : Chul-Ki Chang(Hannam Univ.)

email: ckchang@hnu.kr

Received January 3, 2020

Accepted April 3, 2020

Revised March 9, 2020

Published April 30, 2020

1. 서론

건설사업에서 해당 건설사업에 참여하는 건설참여자들의 계약적 지위에 따라 발주자, 원도급자, 하도급자 등 건설참여자간 수직적인 위계가 형성되는 구조가 고착되어 왔다. 특히 시설물생산의 주요 주체인 원·하도급자간의 관계에서 하도급자는 원도급자의 계약상 우월적 지위로 인한 불공정한 행위를 감내할 수밖에 없는 상대적 약자로서의 어려움을 겪고 있다[1]. 이런 연유로 오래전부터 건전한 원·하도급 관계를 형성하고 상생협력의 기반을 조성하기 위한 정부의 정책과 많은 연구가 있었음에도 불구하고, 원·하도급자간의 불공정한 행위로 인해 상대적 약자인 하도급자는 여전히 어려움을 겪고 있다는 점은 아직도 건설산업에서 원·하도급자간의 관계에서 발생하는 구조적·관행적인 문제가 여전하다는 것을 의미한다[1].

사업차원에서 산업차원으로 시야를 넓혀보면, 대기업에 비해 상대적 약자인 중소기업의 어려움이 가중되고 있다. 위축되어 가는 건설시장에 반해 건설업체 수는 호황기의 숫자를 그대로 유지하고 있어, 한정적이며 감소하는 건설수요에 비해 넘쳐나는 공급으로 인해 수급이 불균형한 시장이 형성되고 있다. 이로 인해 대·중·소 건설기업간의 수주격차는 더욱 벌어져 국내 건설시장에서 90%(금액기준)이상을 대형건설업체가 수주하는 반면, 1년 동안 단 한건도 수주하지 못한 중소기업의 건설업체도 30%에 이르고 있어 수주양극화 현상은 더욱 심한 양상으로 전개되고 있다. 이러한 수급불균형으로 인한 수주양극화 현상은 대형 및 중견 기업들에 비해 다양한 사업 포트폴리오를 구성하고 못하고, 상대적으로 공공공사에 의존하는 비중이 높은 중소기업의 공사수주에 더욱 큰 시련으로 다가오고 있으며[2], 더욱이 이러한 수급불균형 시장은 건설업체간의 과열경쟁을 야기하여 중소기업의 수익성을 더욱 악화시키고 있다[3].

정부와 산업차원에서 대·중·소 건설업체의 상생을 위해 적지 않은 노력을 하고 있지만, 수주 양극화, 치열한 경쟁상황에서의 저가 수주로 인한 중소기업의 수익성 저하 등의 문제는 개선되지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 상황을 개선하기 위해서는 대·중·소 건설업체간 상생협력 방안에 대한 기본 철학과 정책 방향에 대해 점검이 필요한 시점이다.

앞서 살펴본 바와 같이 건설산업에서의 상대적 약자는 개별건설사업 생산체계상에서의 상대적 약자와 건설 산업 생산주체들간의 경쟁력측면에서 상대적 약자로 구분

할 수 있는데, 본 논문에서는 건설산업 생산주체간 경쟁력측면에서 상대적 약자인 중소기업, 지역기업, 사회적약자소유기업으로 한정하여, 국내 건설산업에서의 바람직한 중·소기업 및 지역기업 보호 관련 정책 방향 점검을 위해 미국 건설산업에서 건설사업 참여주체 간 협력적 관계 형성을 위한 정책 및 제도 중 특히 건설산업 생태계에서 상대적 약자인 중소기업, 지역기업, 사회적약자소유기업 등을 위한 미국 연방 및 주정부의 정책 및 제도를 자세히 살펴보고 국내 건설산업에 시사 하는 바를 도출하였다.

2. 상대적 약자 정의 및 관련정책 개요

2.1 상대적 약자의 정의

미국 건설 산업에서 중소기업, 지역기업 사회적약자소유기업에 대한 정의를 살펴보면, 먼저 중소기업은 미국 중소 기업청(Small Business Administration)에 따르면 일반건설업(Construction of Buildings: Subsector 236 및 Heavy and Civil Engineering Construction: Subsector 237)은 연매출액으로 \$3,650만 이하의 기업, 전문건설업(Specialty Trade Contractors: Subsector 238)은 연매출 \$1,500만 이하의 기업을 중소기업으로 정의하고 있다[4].

미국 건설산업에서 지역기업에 대한 정의는 주(state) 별로 본사위치, 세금납부여부, 해당지역거주기간, 종업원 수, 매출, 지역거주민 고용여부 등에 따라 달리 적용하고 있다. Maryland주는 본사 소재지, North Dakota주는 해당 지역 내에서 업의 지속여부, Connecticut주의 경우는 위 두 가지 조건을 모두 충족한 경우에 지역기업으로 정의하고 있다. 또한 West Virginia주는 일정비율의 지역거주자 고용여부, 종업원의 해당지역 거주기간을 기준으로 하고 있으며, California주는 본사의 위치, 임원의 거주 지역, 기업의 소유형태, 종업원 수, 매출액 수준 등에 대해 기준을 설정하고 있으며, 특히, 위 조건에 부합하는 동시에 관련분야에서 우월적 지위에 있지 않은 기업을 지역기업으로 정의하고 있다. 종합해보면 지역기업은 해당 기업의 위치, 종업원 구성, 해당 주에서의 세금납부 등으로 해당 지역의 경제에 도움이 되는 기업으로 정의된다[5].

사회적약자소유기업(Small Disadvantaged Business)이라 함은 사회적 약자에 의하여 적어도 51% 이상이 소유되고 운용되는 중소기업을 의미한다. 여기서 사회적 약

자란 인증적, 민족적 선입견이나 문화적 편견에 의해 부당한 대접을 받고 있는 자를 말하며, 여성소유중소기업(WOSB: Women-Owned Small Business), 상이군인소유중소기업(SDVOB: Service-Disabled Veteran-Owned Business), 법률에 의하여 저개발지역으로 지정된 지역에 소재하고 있으며, 본사가 저개발지역에 있고, 종업원의 35%가 저개발지역에 거주하고, 미국인에 의하여 소유되고 운용되는 중소기업인 저개발지역소재(Historically Underutilized Business Zone)중소기업 등이 포함된다[5].

2.2 상대적 약자 배려 제도 개요

미국 연방정부는 물품 및 서비스 조달에 있어 연방조달규정(Federal Acquisition Regulation, FAR)[6]과 중소기업법(Small Business Act)에 법적 근거를 두고 중소기업과 사회적약자소유기업에게 공정한 수주 기회를 확보해 주고, 중소기업과 대기업 간 균형발전을 위해 다양한 정책과 제도를 운용하고 있다. 특히 정부 조달에 관한 사항을 전반적으로 규정하고 있는 연방조달규정 part 19에서 중소기업 및 사회적 약자 배려 관련사항을 상세하게 규정하고 있다[4,6].

중소기업 및 사회적약자소유기업을 배려하기 위한 정책 중 대표적인 제도로서는 중소기업 발주 목표치 설정(Goaling program)과 Set aside 제도가 있다. 중소기업 발주 목표치 설정(Goaling program)제도는 연방정부 조달에 있어 중소기업 및 사회적약자소유기업에게 일정한 수주물량을 확보해 주기위해 각 발주기관별로 중소기업 및 사회적약자소유기업에 발주할 물량의 목표치를 설정하고 관리하는 제도이다. 즉, 연방정부차원에서 연방정부 전체 발주 물량 중 원도급계약의 23%이상은 중소기업에게 발주하도록 하며, 사회적약자소유기업에 대한 발주목표치도 기업유형별로(원도급 및 하도급계약의 5% 이상(사회적약자소유기업, 여성소유기업), 또는 3% 이상(저개발지역기업, 상이군인소유기업)) 달리 구분하여 발주 목표치를 설정하고 있다[4,7].

둘째, Set aside 제도는 공공발주기관이 물품 및 서비스를 구매·조달할 때 중소기업에 대해서만 입찰 자격을 부여하는 제도이다. 발주 예정 물품 혹은 용역의 예상 가격이 \$2,500에서 \$10만 이하인 경우 수행능력이 있는 중소기업 2개사 이상에서 타당한 가격으로 입찰할 가능성이 없다고 판단되지 않는 경우 자동적으로 중소기업에게만 입찰 자격을 주도록 연방조달규정(FAR)에서 규정하고 있다. 또한, 예상가격이 \$10만 이상인 경우에도 수

행능력이 있는 2개 이상의 중소기업에서 입찰할 것이 예상되고, 공정한 가격에 발주될 것이 예상되는 경우에는 중소기업에만 입찰 기회를 부여해야 한다고 규정하고 있다[6]. 정부부처(국방부, 내무부)에서도 이러한 기준, 즉 수행능력이 있는 2개 이상의 중소기업에서 입찰할 것이 예상되고, 공정한 가격에 발주될 것이 예상되는 경우에만 한해서, 건설공사의 경우 \$200만 이하인 공사는 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하고 있다[8,9]. 아울러 연간 매출액이 \$100만 이하 되는 극소중소기업에게만 입찰 기회를 부여하는 정책과 지역기업, 상이군인 소유 중소기업과 저개발지역소재기업 등 사회적 약자 소유기업 및 중소기업에게만 입찰 기회를 부여하기도 한다.

셋째, 지역기업 우대제도(In-State /Local Preference)는 구매 혹은 용역 업체 선정 시 지역기업입찰자에 혜택을 부여하는 우대하는 제도이다. 우대 기준은 법률에 근거하여 설정되며, 공급자 혹은 입찰자의 지리적 위치, 거주 의무, 해당 생산품 혹은 용역의 생산지 등에 의해 판단된다. 이에 근거하여 미국 각 주(state)에서는 기업의 위치, 해당 주 거주자 고용 여부, 해당 주에서의 세금납부 등 해당 지역의 경제에 도움이 되는 업체에 대해 지역 인력 및 생산품 활용 우대, 입찰시 가격우대(Bid preference), 평가 시 가점 부여, 동등한 조건일 경우 지역기업 낙찰(Tie bid preference) 등 다양한 방법으로 배려를 하고 있다.

3. 미국 건설산업의 상대적 약자 배려제도 고찰

3.1 발주우대제도

중소기업 및 사회적 약자를 위한 발주우대제도 중 먼저, 중소기업에 대한 발주 목표치 설정과 관리에 있어, 연방정부와 발주기관과의 협의를 통한 목표 설정, 목표대비 실적에 대한 철저한 관리, 정부정책의 투명성과 대국민 신뢰도 향상을 위한 실적 결과의 대외적 공표라는 특징이 있다.

중소기업 및 사회적약자소유기업에 대한 발주 목표치를 설정함에 있어 중소기업청은 정부차원의 목표치 달성을 위해 연방조달규정(FAR)의 적용을 받는 자금으로 집행되는 계약에 대해 발주기관별 최근 실적을 토대로 각 발주기관과 중소기업 및 사회적약자소유기업에 대한 개별 발주기관별 발주 목표치를 협의하고, 각 발주기관들은

이 협의를 바탕으로 매 회계연도가 시작되기 전에 해당 발주기관의 목표치를 중소기업청에 제출한다. 이후 중소기업청에서 개별 발주기관의 목표치의 합이 연방정부차원의 중소기업법상의 의무목표치를 충족하는지를 판단한 후 해당 발주기관의 최종목표치를 설정하게 된다.

일단 목표치가 결정되면, 목표 대비 해당 발주기관의 중소기업 활용 실적치를 측정·비교하며 중소기업 및 사회적 약자대상 발주 목표를 관리한다. 목표치를 달성하는 것은 각 발주기관의 책임이며, 발주기관은 매 회계연도마다 발주기관이 정한 원도급 및 하도급 계약목표치와 실적치를 작성하여 중소기업청에 제출하고, 중소기업청은 발주기관별 집행상황을 수집 및 보고하여, 매 회계 연도 말에 연방구매데이터센터 (Federal Procurement Data Center)에 연방정부차원 및 각 발주기관별 원도급 및 하도급 실적을 각 발주기관에 전달한다.

이러한 실적을 토대로 원도급(80%), 하도급(10%), 목표달성계획 (10%) 등 3가지 계량적인 항목을 가중 평가하여 Fig. 1.과 같이 각 발주기관의 등급을 산정하며, 중소기업청은 각 발주기관별 목표 대비 실적값을 중소기업청 홈페이지를 통해 공고한다[4,10].

Achievement Category	Category Score	Weight of Category toward Overall Grade		
1 Prime	106.27%	X 80%	=	85.02%
2 Subcontracting	118.87%	X 10%	=	11.89%
3 Plan Progress	100.0%	X 10%	=	10.0%
Overall Small Business Performance Grade				106.90%
				A

A+ < 110% but ≥ 100%
A < 120% but ≥ 100%
B < 130% but ≥ 90%
C < 100% but ≥ 90%
D < 100% but ≥ 70%
F < 70%

Fig. 1. Calculating Agency Overall Small Business Procurement Grade[10]

중소기업 및 사회적 약자를 위한 발주우대제도 중 Set aside제도에서 주목할 점은 “발주기관은 발주 예정 물품 혹은 용역의 예상 가격이 \$2,500에서 \$10만 이하인 경우 수행능력이 있는 중소기업 2개사 이상에서 타당한 가격으로 입찰할 가능성이 없다고 판단되지 않는 경우 자동적으로 중소기업에게만 입찰 자격을 부여”, “예상가격이 \$10만 이상인 경우에도 수행능력이 있는 2개 이상의 중소기업에서 입찰할 것이 예상되고, 공정한 가격에

발주될 것이 예상되는 경우에는 중소기업에만 입찰 기회를 부여” 등 Set aside 적용 범위에 대한 연방조달규정 (FAR)의 규정에서 “수행능력이 있는 중소기업”, “타당한 가격으로 입찰할 가능성이 있는 경우”, “공정한 가격에 발주될 것이 예상되는 경우”로 한정하여 무작정 상대적 약자 기업에게 맹목적으로 물량을 보장하는 것이 아니라 해당 기업들도 일정한 수준의 역량을 갖추고 있어야함을 전제하고 있음을 알 수 있다.

3.2 지역기업 및 사회적약자소유기업 우대제도

지역기업 배려 정책 및 제도들은 지역 인력 혹은 생상품 활용을 통하여 지역 경제 활성화에 기여할 가능성이 있는 업체를 우대함으로써 지역경제를 활성화하기 위한 목적으로 시행되고 있다. 이와 관련하여 건설공사 및 건설기술용역으로 명시된 관련 규정들을 살펴보면, 공공청사 건설에 필요한 노동력, 시공사, 설계사 등은 해당 지역 거주자가 우선되고(Florida), 건설기술용역의 경우 해당 프로젝트 지역에 대한 근접성 고려(Arkansas), 지역 내에서 수행되는 업무량, 해당 사업장과의 근접성, 해당 지역에 대한 이해 등을 고려(New Mexico), 혹은 지역 소재 건설기술용역업체(Rhode Island)를 우대하는 등 다양한 방법으로 지역기업을 우대하고 있다.

특히 지역 중소기업 및 사회적약자소유기업의 공공 수주 확대를 위하여 중소기업, 사회적약자소유기업, 지역기업에게 실질적 입찰참여 기회를 확대하고, 경쟁력을 고려하여 입찰에서 비록 입찰가가 최저가 아니라도 중소기업, 사회적약자소유기업, 지역기업에 대해 일정한 우대조치를 하는 입찰우대(Bid Preference)제도를 시행하고 있다. 즉, 낙찰자 선정 시 지역기업인 경우 일정 비율(예: 5%), 사회적약자소유기업인 경우 일정비율(예:5%), 개발 지역 기업인 경우 일정비율 (예: 2%) 등과 같이 낙찰가격에 대한 프리미엄을 부여하여 가격 경쟁에서 우대받을 수 있도록 하고 있다.

Table 1.을 바탕으로 실제 적용되는 절차를 보면, 주정부발주공사에서 주정부로부터 인증 받은 중소기업(B)에게는 입찰 우대제도가 적용되어 해당사의 입찰가는 최

Table 1. Example of Application the 5% Preference

Bidder A Non-small business	Bidder B Certified small business
Low net bid \$125,500	Net bid \$130,000
Preference factor X 0.05 \$6,250	- \$ 6,250
	\$123,750

저 입찰 금액으로 투찰한 대기업 혹은 타 지역 업체(A)금액의 5%에 해당하는 금액(\$ 125,000 *0.05= \$ 6,250)을 지역중소기업(B)이 당초 투찰한 금액(\$130,000)에서 차감하게 된다. 이후 우대 적용되어 재계산된 B의 입찰금액(\$130,000-\$6,250 =\$123,750)이 최저 입찰 금액으로 투찰한 대기업 혹은 타 지역 업체(A)의 입찰금액(\$125,000)보다 낮게 되어 지역중소기업에게 낙찰되게 된다. 그러나 계약금액은 입찰 우대 금액을 차감하기 전의 입찰 금액인 \$ 130,000을 적용한다. 하지만 우대가 적용된 입찰금액이 최저 입찰 금액으로 투찰한 대기업 혹은 타 지역 업체(A)의 입찰금액보다 높은 경우에는 대기업 혹은 타 지역 업체에게 낙찰된다.

지역기업이나 사회적약자소유기업에 대해 입찰 우대를 일정비율로 명시하지 않은 주(state)들은 상호우대제도(Reciprocal Preference)를 통해, 최저가 입찰업체가 타주 소재기업일 경우 지역기업이나 사회적약자소유기업에 대해 입찰 우대정도를 최저가입찰업체가 소재한 주의 우대비율과 동일한 비율을 지역기업에 적용하여 지역기업을 우대하고 있다. 단, Indiana주의 경우 입찰자가 Indiana주 인접 주 소재 기업 혹은 해당 주의 우대비율이 Indiana주에서 지역기업에게 제공하는 비율보다 높지 않을 경우에 한정해서 적용하며, 지역기업 우대비율이 높지 않은 인근 주에 한하여 최저가입찰업체보다 최대 5%미만으로 입찰시 지역기업을 우대(Ohio)하는 경우도 있다[5,11].

입찰시 가격 등 정량적인 평가에서의 우대뿐만 아니라 제안서 평가 등 정성적 평가에서도 일정비율을 가산하여 지역기업을 우대(Alaska, Washington D.C, California 등)하기도 한다. 예를 들어 주정부로부터 인증 받은 업체일 경우, 최고 득점을 한 업체의 5%에 해당하는 점수를 가산 받게 된다[11].

지역 중소기업과 사회적약자소유기업을 배려하기 위해 입찰우대의 또 다른 방법의 하나로 동점 일 경우 지역기업에 낙찰하는 제도(Tie Bid preference)를 Alaska 주를 비롯한 15개 이상의 주에서 적용하고 있다. South Carolina주는 \$25,000이상의 계약에서 동점일 경우 지역기업을 선정한다. 동점 시 우대제도는 사회적약자소유기업에도 적용이 되어, 종업원의 50%이상인 장애인인 기업일 경우 최저입찰자보다 최대 10%미만으로 높은 가격으로 입찰했을 경우 낙찰(Alaska), 중소기업과 사회적약자소유기업이 동점일 경우 사회적약자소유기업에 낙찰(California)하는 경우도 있다.

Table 2. State Preference Repository[5,11]

State	Bidding restriction to out-of-state bidders	Tie bid preference	Bid preference	Reciprocal Preference
Alabama	N	N	Y	N
Alaska	N	N	Y	N
America Samoa	Y	Y	Y	N/A
Arizona	N	Y	N	N
Arkansas	N	N	Y	N
California	N	Y	Y	Y
Colorado	N	Y	Y	Y
Connecticut	N	Y	Y	Y
Delaware	N	N	Y	N
Florida	N	Y	Y	Y
Georgia	N	Y	Y	Y
Guam	Y	N	Y	N/A
Hawaii	N	Y	Y	Y
Idaho	N	Y	Y	Y
Illinois	N	Y	Y	Y
Indiana	N	N	Y	Y
Iowa	N	Y	Y	Y
Kansas	N	Y	Y	Y
Kentucky	N	Y	Y	Y
Louisiana	N	Y	Y	Y
Maine	N	Y	Y	Y
Maryland	N	Y	Y	Y
Massachusetts	N	Y	Y	N
Michigan	N	Y	Y	Y
Minnesota	N	Y	Y	Y
Mississippi	N	Y	Y	Y
Missouri	N	Y	Y	Y
Montana	N	Y	Y	Y
Nebraska	N	Y	Y	Y
Nevada	N	Y	Y	N
New Hampshire	N	Y	Y	N
New Jersey	N	N	Y	Y
New Mexico	N	N	Y	N
New York	N	N	Y	Y
North Carolina	N	Y	Y	Y
North Dakota	N	Y	Y	Y
Ohio	N	N	Y	Y
Oklahoma	N	Y	Y	Y
Oregon	N	Y	Y	Y
Pennsylvania	N	Y	Y	Y
Rhode Island	N	N	Y	N
South Carolina	N	Y	Y	N
South Dakota	N	Y	Y	Y
Tennessee	N	Y	Y	Y
Texas	N	Y	Y	Y
Utah	N	Y	Y	Y
Vermont	N	Y	N	N
Virginia	N	Y	Y	Y
Washington	N	N	Y	Y
Washington D.C	N	N	Y	N
West Virginia	N	N	Y	N
Wisconsin	N	N	Y	Y
Wyoming	N	N	Y	N

해당 사업의 성격에 따라 지역기업 우대정도를 달리하기도 한다. New Mexico주와 Minnesota주와 같이 모

든 공공발주 건설공사에서 중소기업 및 지역 기업을 5% 우대하는 경우와 달리, 고속도로 및 교량 건설공사의 경우 연방정부 예산이 투입되지 않은 경우에 한해 지역기업을 우대(Oregon), 사업수행방식이 설계시공일괄입찰일 경우에 한해 지역기업 우대(Colorado)하는 등 사업 성격에 따라 적용범위를 달리 하고 있다.

Table 2.에서 보는 바와 같이 지역기업 우대 정책은 주마다 적용여부, 적용범위, 우대정도를 달리하여 시행하고 있다. 일례로 뉴욕시를 포함한 일부 주에서는 지역기업이나 중소기업에 대한 입찰가격 우대는 적용하지 않지만, 동일한 가격으로 입찰에 참가하는 경우 우선적으로 지역 중소기업을 낙찰자로 선정(Tie bid preference)하고 있다. 반면 Washington D.C.에서는 공공공사 입찰시 3가지 형태 즉, 지역기업, 중소기업, 사회적약자소유기업에 대해서 우대정책을 수행하고 있는데, 입찰 평가시 지역기업에게는 4점, 사회적약자소유기업에게는 3점을 우대하며, 가격을 평가 시 지역기업에게는 4%, 사회적약자소유기업에게는 3%를 우대한다[11].

모든 물품 구매 혹은 용역에 대해서 무조건적으로 지역기업을 우대하는 것은 아니다. 조건적으로 지역기업을 우대하는 경우를 살펴보면, 일정규모 이상의 물품 및 서비스 구매 시 해당지역인력을 최소 50%이상 활용하는 기업에 5% 우대하고, 주정부 고용관련 규정(rule 1896.104) 충족 시 1%~4%를 추가로 우대하는 California주와 같이 지역인력이나 장비를 일정비율 이상 고용하거나 활용하는 경우(Delaware, West Virginia 등), 혹은 지역생산제품을 활용할 경우(Georgia, Nevada, Massachusetts, New York 등)에 한해 입찰시 우대제도를 적용하고 있다. 또한 주(state)별로 범위를 한정하고 있다. 일례로 Alabama주는 \$75,000이상 공공계약에 대해, Arizona 주는 \$50,000이하에 대해 적용하고 있으며, Oklahoma 주의 경우는 가격차가 현격하게 차이가 나지 않을 경우에 한해 지역 생산품 활용에 대해 기점을 부여하고 있다.

이러한 지역기업 우대제도는 가격, 용도, 품질 등이 동등하다면 지역 내 생산되는 물품과 서비스에 대해 우대하고, 타주지역 업체가 속한 주에서 해당 주 지역기업에 대한 입찰우대가 있을 경우 이와 등등한 우대를 지역기업에 제공하여[5], 주정부는 해당 주의 경제에 영향을 미치는 지역기업을 다양한 형태로 지역기업을 배려하고 있는 것이다.

특히 주목할 점은 미국 건설산업에서는 각 주들은 지역기업을 보호하기 위하여 동점일 경우 지역중소기업 선정, 입찰 가격에 대해 일정비율 우대, 지역 내 생산품 사

용에 대해 우대하는 등 다양한 방법으로 지역기업을 우대하고 있지만, 국내의 지역 중소기업 보호제도중 하나인 입찰참가제한과 같이 명시적으로 입찰참가자를 제외하는 경우는, \$50,000 이하 건설공사는 지역기업만 참여 가능한 America Samoa (\$50,000 이상 건설공사에 타주 업체 입찰 참가 시 공사금액에 따라 가산율(5%~10%, 상한 \$15,000) 차등 적용)와 모든 물품 및 용역은 Guam에 사무실을 두고 영업자격(license)을 가진 업체에 의해 수행되어야 하는 Guam을 제외한 전 지역에서 적용하지 않아 타주업체 입찰 참가 배제는 적용하지 않고 있다는 점이다.

4. 관련 국내 제도에 대한 시사점

현재 국내 중소기업, 지역기업 등 상대적 약자를 보호하기 위한 제도는 기본적으로 물량배분구조를 바탕으로 하고 있다. 대기업인 일반건설업체가 일정금액 미만의 공공공사는 도급받을 수 없도록 한 도급제한제도, 공사현장이 소재하는 지역에 주된 영업소를 두고 있는 건설업체만을 대상으로 경쟁 입찰에 부침으로써 지역에서 발주되는 소규모 건설공사는 당해지역 업체만 수주할 수 있도록 한 지역제한제도, 건설업체를 시공능력평가액 순위에 따라 등급별 유자격자 명부에 등록케 하고 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사규모에 따라 등급별 또는 해당등급 이상 등록자에게만 입찰참가를 허용하는 등급제한 입찰제도, 지역기업과 공동도급을 할 경우 가산점을 부여하는 등 현재 국내 건설산업에서 적용하고 있는 지역 및 중소건설기업 보호제도는 기본적으로 물량배분구조의 형식을 취하고 있다. 수십 년간에 걸쳐 형성된 물량배분구조를 근간으로 하고 있는 기존의 국내 중소기업보호제도하에서는 무자격, 부실기업, 페이퍼 컴퍼니 등 역량이 부족하더라도 수주의 기회가 주어지며 생존이 가능하게 되어[13], 업체 스스로 역량을 강화해야 할 원동력을 잃어버리게 되고, 오히려 건강하고 능력 있는 중소기업이 성장할 수 있는 토대를 훼손하고 있는 측면이 존재한다.

건설공사는 인력·자재·장비를 멀리서 운반할 경우 가격경쟁력이 저하되고, 소규모 공사일수록 대기업의 경쟁력은 저하되게 되므로, 기술적 난이도가 낮은 소규모 공사의 경우 외지업체보다 현지 지역 업체가 인력, 자재, 장비 운용측면에서 유리하여 경쟁력을 가지게 된다는 이유에서 지역기업을 우대할 수 있다. 하지만, 국내의 관련 정

책 및 제도와는 달리 미국의 중소기업, 지역기업, 사회적 약자 소유 기업 우대 제도는 해당 기업들을 우대는 하지만 공정한 경쟁의 원리를 동시에 수용했다는 점에서 주목할 만하다. 즉, 미국의 상대적 약자 소유 기업 보호 및 육성 정책은 이러한 기업들의 상대적 경쟁력 약화를 고려하여 입찰우대 등 여러 제도를 통해 일정 부분 우대하지만, 그 한도 내에서 우대를 인정해주는 방식을 취함으로써 상대적 약자 소유 기업을 위하여 보호되는 영역을 설정하더라도 그 시장 내에서 기업 간 공정한 경쟁이 가능하도록 하고 있다. 역으로 외지업체나 지역 내 대기업 입장에서 보면 해당 사업의 입찰 참여에 대해 제도에 의해 원천적으로 입찰 참여가 배제되는 것이 아니라 현지 또는 중소건설기업보다 일정우대한다(예: 5%)이상의 가격경쟁력을 갖추게 되면 수주가능성이 있게 되는 것이다.

따라서 미국의 중소기업, 지역기업, 사회적 약자소유 기업 등 상대적 약자 기업 우대정책은 우리나라의 지역 제한 입찰제도, 등급제한입찰제도와처럼 다른 지역 기업의 입찰참가를 원천적으로 배제하는 것이 아니라, 지역중소 건설기업 보다 월등한 가격경쟁력을 지니면 얼마든지 입찰에 참가하고 수주할 수 있어 공정경쟁원리를 적용하는 동시에 지역중소기업에도 배려할 수 있는 제도로 이해된다. 이는 동시에 지역중소기업들에게는 타 지역기업 혹은 대기업과의 경쟁에서 일정부분 약자임을 인정하지만, 우대하는 범위 내에서 자체 경쟁력을 강화하지 않으면 지역 내 사업도 수주가 힘들다는 것을 경고하고 있는 것이다. 미국의 경우를 보면 시장경쟁이란 원칙은 지역중소 건설기업 보호·육성 정책에서도 여전히 유지되고 있음을 알 수 있다.

5. 결론

국내 건설산업에서의 상대적 약자인 지역기업, 중소기업을 위한 바람직한 중소기업 보호 관련 정책 방향 수립을 위해 미국 건설산업의 건설산업 생태계 내 상대적 약자인 중소기업, 지역기업, 사회적약자소유기업 등을 위한 미국 연방 및 주정부의 정책 및 제도를 살펴보았다. 물량 배분구조의 형식을 취하고 있는 국내 중소기업 및 지역기업 보호정책은 해당 기업의 역량이 부족하더라도 수주의 기회가 주어지는 등 생존이 가능하기에 자체적인 역량강화의 필요성을 덜 느끼게 된다. 기본적인 역량을 갖추고 성실하게 사업하는 기업을 보호하여야 한다. 중소기업에 대한 무작정 보호는 오히려 중소기업의 경쟁력을

약화시키고, 건설산업의 발전을 저해한다. 미국의 중소기업, 지역기업, 사회적약자소유기업에 대한 입찰우대제도와 같이 우대는 하되 경쟁은 살아있는 방향으로, 즉, 어느 정도의 우대는 인정하지만 그 한도 내에서 우대를 인정해주는 방식이 합리적인 것으로 판단된다. 이를 통해 경쟁 지향적 보호제도로의 개선을 토대로 기술력과 경쟁력을 확보한 건설한 중소 및 지역기업의 성장뿐만 아니라 국내 건설시장에서 대·중·소기업의 상호 동반성장을 꾀할 수 있을 것으로 판단된다.

References

- [1] S. I. Kim, J. H. Cho, C. K. Chang, "Investigation of the Unfair Trading Practice among Construction Participants" *Journal of Korea Institute of Architect Regional Association*. Vol.19, No.1, pp.303~311, Feb. 2017
- [2] H. M. Jang, "Influence of Housing Market Changes on Construction Company Insolvency" *Journal of the Korea Academia-Industrial Cooperation Society*. Vol.15, No.5, pp3260~3269, May. 2014
DOI: <http://dx.doi.org/10.5762/KAIS.2014.15.5.3260>
- [3] Y. D. Kim, "A Study on Development of the Management Diagnosis Model for Small and Medium Construction Companies" Research Report, Construction & Economy Research Institute of Korea, Sep. 2014
- [4] Small Business Administration, <http://www.sba.gov> (accessed Jul. 2019)
- [5] State Preference Repository, National Association of State Procurement Officials, U.S.A. <https://www.naspo.org> (accessed Jul. 2019)
- [6] Federal Acquisition Regulations, General Service Administration, <http://www.gsa.gov> (accessed Jul. 2019)
- [7] Goaling Guidelines for the Small Business Preference Programs: For Prime and Subcontract Federal Procurement Goals & Achievements, Office of Government Contracting, <http://www.sba.gov> (accessed Jul. 2019)
- [8] Defence Federal Acquisition Supplements, Department of Defence, <http://www.sba.gov> (accessed Jul. 2019)
- [9] Department of the Interior Acquisition Regulation, Department of Interior, <http://www.sba.gov> (accessed Jul. 2019)
- [10] Small Business Procurement Scorecard_Grade Calculation Methodology, SBA, Apr. 2014.
- [11] State Reciprocal and Preference Practices, Office of Management and Enterprise service, Oklahoma U.S.A 2018.

- [12] State Contracting Manual, California Department of General Services, U.S.A 2018 <https://www.dgs.ca.gov> (accessed Jul. 2019)
- [13] S.M. Park, "Why are There so Many Protecting Regulations for SMEs in Korea?", *Korea Society and Public Administration*, Vol.20, No.2, pp379~408, Aug. 2009

장 철 기(Chul-Ki Chang)

[정회원]



- 1997년 8월 : Univ. of Michigan in Ann arbor 토목환경공학과 (공학석사)
- 2004년 8월 : Univ. of Wisconsin in Madison 토목환경공학과 (공학박사)
- 2012년 3월 ~ 현재 : 한남대학교 토목건축공학부 부교수

<관심분야>

건설관리, 건설정책