

< 훈련결과보고서 요약서 >

성 명	황외석	소 속	조달청
훈 련 국	미국	훈련기간	2018.08.28. ~ 2020.08.27.
훈련기관	EDC Community and Business Partners	보고서매수	114 매
훈련과제	조달정책을 통한 고용 창출 활성화 방안 연구		
보고서제목	조달정책을 통한 고용 창출 활성화 방안 연구		
내용요약	<p>본 보고서는 조달정책을 통하여 고용 창출을 활성화하는 방안을 다음과 같이 연구하였다.</p> <p>먼저 고용 창출이라는 지원정책을 시행할 수 있는 우리나라 공공조달 분야를 살펴보았다. 조달사업은 크게 내자계약과 공사계약으로 구분되고, 공사계약은 수주산업으로, 예산편성 기조에 따른 사회간접자본 예산액에 따라 변동되고 되는 특성이 있었다. 그러나 내자계약은 공공기관이 자신의 기능을 유지하기 위한 물품이나 서비스 구매이므로 그 변동 폭이 작음을 알 수 있었다. 내자는 다시 물품구매와 서비스 구매를 구분되는데 물품 구매가 서비스 구매보다 약 5배 정도 컸다. 따라서 공공조달에 반영된 각종 정책이 물품구매에 집중된다는 것을 알 수 있었다.</p> <p>물품구매 분야는 다시 공급과 제조로 구분할 수 있는데 정부조달의 지원대상인 제조 분야의 중요성을 살펴보고 해외 각국의 조달정책에 반영된 자국 제조업 지원정책인 자국산 제품 우선구매제도를 간략하게 살펴보았다.</p> <p>나아가 우리나라 제조업 현황을 간략히 살펴보았다. 우리나라 제조업이 서비스업보다 산업구조에서 차지하는 비중이 작고 고용인원도 적음에도 중요한 이유는 다음과 같다. 우리나라 경제의 내수 규모를 생각할 때 공급 창출의 원천을 수출로 본다면, 수출에서 제조업이 차지하는 비중이 서비스업 비중을 크게 상회하고 있다는 것이다. 또한, 제조업은 수출을 통한 시장의 외연 확대 및 외화획득, 설비 투자를 통한 성장잠재력 확충을 주도하며, 연구개발을 통한 기술경쟁력 제고를 선도하며 직·간접 고용인원 규모와 임금 프리미엄을 제공할 수 있다는 것이다. 또한, 제조</p>		

업의 생산역량 저하가 국가안보에도 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

제3장에서 미국 공공조달에서의 제조업 지원정책을 살펴보았다. 미국산 제품 우선 구매법(BAA)은 제품의 모양이 상당히 변경되어 마무리되어야 하고, 상당한 시간과 비용 또는 기술이 제품생산에 포함되어야 미국에서 제조된 것으로 인정받을 수 있다.¹⁾ 구체적으로는 BAA에서는 미국 이외 국가의 부품이 미국산 제품에 활용될 수 있지만, 미국산 부품의 비용(원료 또는 노동)이 전체 부품 총비용의 50%를 초과하여야만 미국에서 제조한 것으로 인정하고 있다.

미국의 자국산 제품 우선구매제도의 각종 면제 조항과 유보 조항을 살펴보았고 이 제도 운영상의 문제점과 평가를 살펴보았다. 문제점으로는 미국내 제조에 대한 판단의 주체 문제, 부품 범위를 어디까지 정의할 것인가의 문제 및 미국산이라는 정의에 관한 문제가 대두되고 있다. 이런 문제점에도 불구하고 최근 이 제도에 대한 미국 대통령의 행정명령을 살펴보면 이 제도를 강화하는 방향으로 나아가고 있다는 것을 알 수 있다.

이 제도가 미국경제 전체적인 측면에서는 이익이 크지 않다는 연구가 있음에도 불구하고, 미국 국내 일자리 창출 부분에는 이바지한다는 연구도 있다. 또한, 미국뿐만 아니라 인도 등 여러 나라가 자국산 제품 우선 구매제도를 운영하는 것 또한 사실이다.

또한 미국 기업 규모와 업력에 따른 고용효과를 살펴보았다. 창업기업은 창업연도에는 고용을 창출하지만 1년에서 5년 사이에는 순수 고용을 파괴한다고 나타났다. 아울러 20인 이상 499인 이하의 창업기업이 시간이 지나도 고용 창출에 긍정적인 효과를 나타내고 있음을 알 수 있었다. 따라서 이를 감안하여 조달제도 설계가 필요하다.

제4장에서는 우리나라 공공조달에서의 고용 확대 정책을 살펴보았다.

먼저 공공조달에서 고용 확대를 직접지원제도로 입찰참가자에게 가점을 부여하는 방식에 대하여 살펴보았다.

낙찰자선정방법 중 가장 대표적인 적격심사에서 고용 확대에 우수한 입찰참가자에 신인도 가점을 부여하는 방식은 한계가 있었다. 먼저 신인도 부분 평가가 입찰가격 부분 평가나 납품이행능력 부분 평가 비중과 비교하면 그 비중이 매우 작았다. 또한 신인도 부분 중 일부 평가지표가 고용 창출이므로 낙찰자 결정에 영향을 미칠수 있는 고용 창출 평가는 극히 제한적일 수 밖에 없었다.

공공조달에서 고용 확대를 간접지원제도로 자국산 제품 구매우대제도를 살펴보았다. 우리나라의 '중소기업자간 경쟁제품에 대한 직접생산확인제도'나 '일반제품에 대한 조달청 직접생산확인제도'는 미국의 '미국산 제품구매 우대제도'와의 차이와 이를 통한 고용 확대를 위한 제언은 다음과 같다.

우리나라와 미국의 자국산 제품 구매우대제도의 가장 큰 차이는 제조자를 바로보는 시각 차이라 할 수 있다. 우리나라는 계약상대자이자 구매목적물의 최종생산자이면서 기본적으로 전 생산과정을 책임져야 한다는 것에 초점을 맞추고 있다면, 미국은 구매목적물을 제조사가 미국 국내에서 얼마나 가치를 창출한 것인가에 초점을 맞추고 있다.

미국이 좀 더 시장 친화적으로 운영한다고 볼 수 있다. 미국 이외 국가의 부품이 미국산 제품에 활용될 수 있지만, 미국산 부품의 비용(원료 그리고/또는 노동)이 전체 부품 총비용의 50%를 초과하여야만 미국에서 제조한 것으로 인정하는 방식으로 미국 국내에서 얼마나 부가가치를 창출하는지를 기준으로 한다.

현대 경제구조는 복잡하지만 국제적이면서 효율적인 물품 공급망을 구축하고 분업화를 통한 제조원가 절감을 추구하고 있으므로 우리나라와 같이 계약상대자가 기본적으로 생산의 전체 과정을 담당하여야 한다는 접근은 자칫 경쟁력 저하로 이어질 수도 있다. 따라서 제조 그 자체만 추구하지 않고 국제적인 경쟁력을 갖춘 제조자가 될 수 있도록 미국산 제품 우선 구매법(BAA)처럼 국내에서 일정 부분 이상 제조되면 제조업으로 우대하는 제도 도입을 고려할 필요가 있다.

두 번째 차이점은 자국산 제품 구매우대제도에서의 가격 우대정책의 차이를 들 수 있다.

우리나라는 중소기업자간 경쟁제도는 중소기업자 중에서 가격경쟁력이 있는 계약이행능력이 있는 기업을 낙찰시키며 중소기업 내에서 제한적으로 경쟁을 촉진한다. 우리나라의 경우에는 중소기업자간 경쟁입찰에 참가한 중소기업자 중 적격자가 없는 등의 사유로 유찰됨에 따라 중소기업자간 경쟁입찰 외의 경쟁입찰 방법으로 새로 입찰을 진행하려는 경우에는 중소기업자간 경쟁입찰 외의 방법으로 조달계약을 체결할 수 있도록 규정하고는 있다. 하지만 계약의 실무과정에서 계약목적물에 대한 가격조사 과정에서 입찰에 참여하지 못하는 국외기업 제품이나 상호출자제한기업 제품의 시장가격을 조사할 필요성이 높지 않다. 또한 중소기업자간 경쟁입찰 외의 경쟁입찰 방법으로 새로 입찰을 진행하는 것은

	<p>업무부담이 가중되므로 입찰참가자의 가격경쟁을 유도할 요인이 부족하다.</p> <p>반면 미국은 미국 제조업에 기회를 제공하지만 수입품보다 가격경쟁력이 일정 수준 이하로 떨어지면 계약을 체결하지 않는 제도를 운영하여 국민의 세금 낭비를 방지하고, 미국 제조업이 가격경쟁력을 확보하도록 해외 기업과 경쟁을 촉진한다.</p> <p>미국의 경우 미국산 제조품의 구매가격이 비합리적인 상황이라면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다. 이것에 적용되는 복잡한 평가 항목이 다양한 환경, 다양한 정부 기관에서 적용되지만 대략 보면 미국에서 생산된 제품을 구매할 때 외국에서 제조된 물품보다 12% 이상 비용이 많이 들면 미국산 제품 우선 구매법(BAA) 면제조항이 적용된다.</p> <p>따라서, 우리나라도 국제적인 가격 경쟁력을 갖춘 제조업 육성을 위하여 미국산 제품 우선 구매법(BAA)과 비슷하게 정부조달의 입찰참가자격은 국내·외 기업으로 확대하고 국내 제조사에게는 입찰가격에 일정 부분 우대평가하여 최종 낙찰자를 결정하는 방식으로의 변경이 필요하다.</p>
--	--

1) 미국 정부는 미국에서 생산된 제품에 대한 정의를 미국에서 제품의 부품들이 '상당한 변형'이 있는 것으로 정의한다. 그런데 '상당한 변형'이란 제품에 요구되는 조건들에 맞추기 위해 시행되는 많은 시험 중 하나이다. 간단히 말해 최종제품은 처음 시작할 때 보다 외형이나 변형이 상당히 있어야 한다는 것이다. 예를 들어, 패키지를 위해 부품을 조립하는 것은 상당한 변화로 볼 수 없고 단순한 기계 생산도 아니며 원래 자재의 변형으로 볼 수도 없다. 정부는 부품들의 물리적 또는 화학적 특성의 주요 변화나 상당한 시간, 비용, 기술이 처리 과정에서 필요하다는 것을 요구한다.