

창업초기기업의 공공조달시장 진입 활성화 방안 연구

소 속 : 조달청

성 명 : 방형준

목 차

I. 서론	1
제1절 연구의 배경 및 목적	1
제2절 연구의 범위와 방법	3
제2장 창업초기기업 개요	5
제1절 창업기업의 정의	5
제2절 우리나라 창업초기기업 실태 및 지원정책	6
1. 우리나라의 창업초기기업 실태	6
2. 우리나라의 창업초기기업 지원정책	9
제3절 해외 창업초기기업 지원 정책	15
1. 미국의 창업초기기업 지원 정책	16
2. 일본의 창업초기기업 지원 정책	17
3. 영국의 창업초기기업 지원 정책	19
4. 이스라엘의 창업초기기업 지원 정책	19
제3장 조달정책에서의 창업초기기업 지원 현황	21
제1절 공공조달 개요	21
1. 공공조달의 정의	21
2. 공공조달 현황	22
2-1. 공공조달 개관	22
2-2. 중소기업 지원	24
제2절 중앙조달의 창업초기기업의 지원제도 현황	26
1. 물품구매적격심사를 통한 우대	27
2. 협상에 의한 제안서 평가 시 우대	28
3. 정부조달 우수제품 지정 평가 시 우대	30

4. 우수조달 공동상품물품 지정 심사 시 우대	30
5. 우수제품 직접생산 요건 완화	31
6. 다수공급자계약(MAS) 진입 시 실적요건 완화	31
7. 창업·벤처기업 전용몰 벤처나라를 통한 지원	33
8. 조달청 새싹기업 지정제도 운영	36
9. 홍보·마케팅 지원	37
10. 해외수출 지원	38
제3절 창업초기기업 지원 실적	38
제4장 공공조달시장 진입 장애 요인	41
제1절 수요기관의 보수적 관행	41
제2절 전담 인력 부족 및 조직 소규모로 지원 한계	41
제3절 기관 간 제도 연계성 부족	42
제4절 공공수요가 높은 우수품목 중점 발굴 필요	42
제5절 지원사업의 법적근거 미비	43
제5장 공공조달시장 진입 활성화 방안	44
제1절 벤처나라 운영 및 의무구매 근거 확충	44
제2절 전담조직 확대로 지원의 분담 및 전문적 체계 구축	46
제3절 기관 간 협업체계 강화로 진입 연계 활성화	47
제4절 우수기관에 대한 포상제 확대	48
제5절 종합서비스 기능의 벤처나라 시스템 유지	48
제6장 결론	49
참고문헌	51

< 표 목 차 >

[표 2-1] 창업기업과 벤처기업의 정의	5
[표 2-2] 창업·벤처기업의 설립 현황	7
[표 2-3] 벤처기업의 설립 및 운영 현황	7
[표 2-4] 창업·벤처기업 지원 법률 체계	8
[표 2-5] 시도별 창업·벤처기업 분포 현황	9
[표 2-6] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중	12
[표 2-7] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중(1)	13
[표 2-8] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중(2)	15
[표 2-9] START 프로그램의 프로젝트 지원형 과제	18
[표 3-1] 국내 총생산(GDP, 명목) 및 공공조달 규모	21
[표 3-2] 전체 공공조달시장에서 조달청 비중	22
[표 3-3] 나라장터를 이용하는 공공기관 및 조달업체 수	23
[표 3-4] 조달업체 등록 상세 현황	23
[표 3-5] 공공조달 총규모 대비 나라장터 거래규모	24
[표 3-6] 중소기업 지원 실적	25
[표 3-7] 조달청 물품구매적격심사 항목 및 배점 구조	27
[표 3-8] 제안서의 평가항목 및 배점한도	29
[표 3-9] 다수공급자 계약품목, 계약업체 수, 공급실적	32
[표 3-10] 다수공급자계약(MAS) 납품실적 요건 완화	33
[표 3-11] 벤처나라 추천기관 현황	35
[표 3-12] 벤처나라 상품등록 및 주문실적	35
[표 3-13] 새싹기업 지정 및 벤처나라 지정·등록업체 현황	37
[표 3-14] G-PASS 지정 및 수출실적	38
[표 3-15] 창업초기기업 인정범위 확대에 따른 지원 실적	40

< 그 립 목 차 >

[그림1-1] 창업기업 3년 생존율 국제비교	2
[그림2-1] 벤처기업 운영실태 변화	8
[그림3-1] 벤처기업 이용 흐름도	34

제1장 서론

제1절 연구의 배경 및 목적

중소기업은 국민경제를 뒷받침하는 산업의 뿌리로 경제적·사회적으로 막중한 역할을 수행하고 있으며, 국내 중소기업은 기업체의 99.8%를 차지하며, 대기업이 사용하는 부품 소재의 생산기지, 일자리의 88%, 수출의 32%, 생산의 46%를 담당, 일상 생활용품의 대부분을 생산하고 있다.

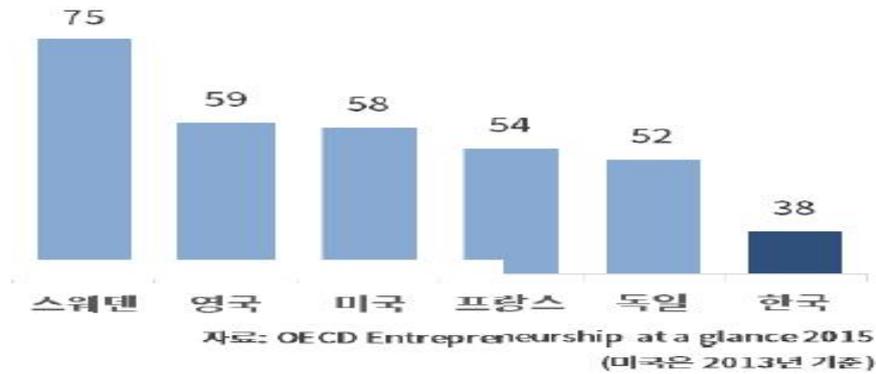
중소기업 창업활성화와 경쟁력 강화를 위하여 중소벤처기업부, 중소기업진흥공단, 산업통상부, 고용노동부, 각 지자체 등 관련 기관에서는 창업 컨설팅에서부터 자금지원 등 다양한 정책을 시행 중이다.

중기벤처기업부는 창업기업자금 보조, 청년창업사관학교 등, 중소기업진흥공단은 융자, 통상자원부는 대체산업 창업지원, 문화체육관광부는 창업발전소 스타트업 지원 등을 시행중임에도 민간시장에서의 창업초기기업의 경쟁력은 상대적으로 취약하여 창업에 비례하여 도산하는 기업도 상당한 현실이다.

창업초기기업은 중소기업창업지원법에 따라 창업 후 7년이 경과하지 아니한 기업으로, 5년 이내의 창업기업에는 재산세와 법인세 등을 감면하고 7년 이내의 창업기업은 창업자금 등을 지원한다. 창업초기기업의 제품은 인지도가 낮고 홍보 인프라 부족 등으로 초기 판로개척에 어려움이 많으며 우리나라는 데스밸리(Death valley)를 극복하지 못해 도산하는 비율이 선진국에 비해 상당히 높은 실정이다. 데스밸리는 새로 창업한 기업이 경영상 어려움과 판매 부진을 버티지 못하고 도산하는 3~7년의 기간을 말한다. 지난 10년간 초고속 창업절차, 진입규제 완화 등에 힘입어 '3만 벤처시대'가 열리는 등 창업붐은 사상최대를 기록 중이다. 하지만 벤처투자 생태계 미비, 판로난 등으로 창업기업의 62%는 3년을 버티지 못하고 있는 실정이다¹⁾. 이른바 창업 3주년을 넘기는 기업은 전체의 38%수준으로 10곳 중 6곳 이상의 창업기업이 도산한다는 것이다. OECD 비교에서도 스웨덴(75%), 영국(59%), 프랑스(54%), 독일(52%) 등에 크게 뒤처지는 수준이다.

1) 대한상공회의소 보도자료(2018.2.15.), 통계로 본 창업생태계 제2라운드 연구

[그림 1-1] 창업기업 3년 생존율 국제비교(%)



세계은행의 국가별 기업환경 보고서에 따르면('06년, '16년 기준), 우리나라의 창업 등록단계는 12단계에서 2단계로 축소됐고, 소요시간은 22일에서 4일로 줄었다. 스타트업 천국인 미국의 5.6일도 앞질렀고, 우리나라 창업부문 경쟁력 순위도 116위(175개국 대상)에서 11위(190개국)까지 최상위 수준으로 도약했다. 데스밸리를 넘지 못하는 주 원인은 민간중심의 벤처투자 생태계 미비와 판로난이었다.

우리나라의 창업지원 사업 규모는 2019년도 정부 창업지원 사업계획에 의하면 1조 1,180억원으로 14개 부처에 69개 사업이고 2018년 7,796억원 대비 크게 증가하였다. 사업화, 연구개발, 창업교육, 시설·공간·보육, 멘토링·컨설팅, 행사·네트워크 등 다양한 분야를 지원하고 있지만 근본적 원인 해결은 미흡한 실정이다. 이에 기획재정부는 2019년 관계부처 합동으로 신산업·고기술 스타트업 발굴, 벤처투자 시장 내 엔젤투자, 크라우드펀딩 등 민간자본 활성화, 스케일업과 글로벌화 지원, 벤처투자의 회수·재투자 촉진 등을 내용으로 하는 제2벤처 붐 확산 전략을 발표하여 민간중심의 벤처투자 생태계 조성을 강화할 것임을 밝혔다.

창업기업은 정부의 각종 지원을 통한 기술개발 및 제품생산이 이루어지나, 이후의 판로확보가 지속 가능한 생존을 결정짓는 주요 요소임에도 창업기업은 일반적으로 기술역량은 높지만 마케팅 역량과 기존 업계와의 경쟁력은 뒤쳐질 수 밖에 없다. 창업·벤처기업지원의 중추적 역할을 하는 중소벤처기업부와 더불어 각 기관은 막대한 국가예산을 들여 다양한 분야에서 지원을 하고 있지만 실질적인 판로지원을 하기에는 한계가 있다고 하겠다.

국내 총생산(GDP)의 약 7%(약 123조)를 차지하는 공공조달은 막대한 구매력을 활용하여 판로개척에 어려움을 겪는 창업기업에 있어 자생력 지원이 될 수 있는 블루오션이라 할 수 있다. 등록기업의 97.1%가 중소기업인 정부 조달분야는 중앙조달기관인 조달청의 경우 중소기업 지원 비율은 총 구매액의 약 74% 수준이고 특히 내자구매 분야의 경우 80%에 달한다.

조달청은 2013년부터 창업기업에 대하여 물품구매적격심사 시 가점, 협상에 의한 제안평가 시 우대, 다수공급자계약 진입 시 실적요건 완화 등 다양한 지원제도를 시행하고 있다. 특히, 2016년에 구축되어 운용중인 창업·벤처기업 전용몰인 벤처나라는 기업의 제품홍보, 견적 및 주문 기능 등을 제공하는 등 창업기업의 성장을 위한 인큐베이터 역할을 수행중이다. 공공조달시장에 진입이란 의미는 단순히 조달청에 등록을 의미하지는 않는다. 데스크발리의 요인 중 하나인 판로난의 해소를 위해 공공조달시장 내에서의 매출발생 즉, 공공조달시장을 통한 창업초기기업의 성장사다리 제공을 위한 정부의 지원강화를 통한 판로개척을 의미한다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 실질적인 공공조달시장 진입인 판로유도를 위한 조달청의 창업초기기업 지원제도 현황 분석 및 문제점 도출을 통하여 진입 활성화 방안에 대하여 논의해 보고자 한다.

제2절 연구의 범위와 방법

본 연구는 창업초기기업의 공공조달시장 진입 활성화 방안을 대상으로 하며, 공공조달시장은 국가기관, 지방자치단체 등 각 공공기관의 구매에 의해 이루어지는 광범위한 시장으로 본 연구에서는 중앙조달기관인 조달청에서 이루어지는 창업초기기업에 대해 지원하는 제도나 운영 실태를 파악하여 문제점을 도출하고 개선방안을 제시하고자 하며, 각종 통계는 2018년 12월 31일을 기준으로 하였다. 조달청은 국가종합전자조달시스템(나라장터)를 운영하여 대다수의 공공기관이 동 시스템으로 입찰공고, 계약체결, 대금지급 등 구매 전 과정을 이용하고 있고, 중소기업 및 창업초기기업에 대한 각종 지원제도도 각 기관에서 준용하고 있다. 아울러, 전체 공공조달시장에서 조달청의 조달규모가 30.8%(2017년 기준)에 이르러 공공조달시장에서의 대표성을 보유하고 있다 하겠다.

본 연구방법은 우리나라 창업초기기업 실태 및 지원정책을 중소벤처기업부의 연도별 업무계획, 제도, 통계, 벤처기업 실태조사 등을 참고하였고, 미국, 일본 등 해외 각국의 창업초기기업 지원 정책을 살펴보고자 한다. 조달정책에서의 창업초기기업에 대한 각종 지원제도와 통계 등을 통하여 효과성 및 문제점을 도출하고 창업초기기업의 실질적인 공공조달시장 진입을 의미하는 판로 즉, 매출로 이어지는 과정에서의 각종 지원강화 방안을 제시하고자 하였다.

본 연구의 내용은 총 6개의 장으로 이루어졌다. 제1장은 연구의 배경 및 목적, 연구의 범위와 방법을 설명하였고, 제2장은 창업초기기업의 정의와 우리나라 창업초기기업 실태 및 지원정책과 해외 각국의 지원정책을 소개하였다. 제3장은 공공조달의 정의와 현황, 조달청에서 그동안 추진해 온 창업초기기업에 각종 지원제도들을 구체적으로 파악하였다. 제4장에서는 창업초기기업의 판로 지원을 위한 여러 제도 추진과정에서의 부족한 점을 분석하였고, 제5장에서는 창업초기기업의 성장판로 제고를 위한 방안을 제시하였다. 제6장에서는 본 연구의 결론으로 연구결과를 요약하고 연구의 성과 및 한계를 제시하였다.

제2장 창업기업 개요

제1절 창업기업 정의

우리나라에서 ‘창업기업’은 크게 「중소기업창업 지원법」과 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」, 「조세특례제한법」에서 각각 규정하고 있다. 중소기업창업 지원법 제2조에서는 새로 설립되는 중소기업을 ‘창업기업’으로 하고 ‘창업자’는 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 자로, 사업을 개시한 날부터 3년이 지나지 아니한 자를 ‘초기창업자’로 정의하고 있다.

벤처기업 육성에 관한 특별조치법에 따른 벤처기업은 중소기업 범위에 속하는 기업 중에 벤처투자를 유치한 기업, R&D투자가 많은 기업 또는 기술평가를 통해 보증 및 대출을 받은 혁신형 기업으로 그 범위를 제한하고 있으며, 조세특례제한법에서는 창업기업 중 특별히 창업 3년 이내에 벤처확인을 받은 기업의 경우 ‘창업벤처중소기업’으로 따로 분류하여 세액감면 등을 지원하고 있다.

[표 2-1] 창업기업과 벤처기업의 정의

구 분	법적 근거	범위
창업기업	중소기업창업 지원법 제2조 (정의)	1. "창업"이란 중소기업을 새로 설립하는 것을 말한다. 이 경우 창업의 범위는 대통령령으로 정한다. 2. "창업자"란 중소기업을 창업하는 자와 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 7년이 지나지 아니한 자를 말한다. 이 경우 사업 개시에 관한 세부 사항은 대통령령으로 정한다 2의3. "초기창업자"란 창업자 중에서 중소기업을 창업하여 사업을 개시한 날부터 3년이 지나지 아니한 자를 말한다.
	동법 시행령 제2조(창업의 범위) 제1항	① 「중소기업창업 지원법」(이하 "법"이라 한다) 제2조 제1호에 따른 창업은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하지 아니하는 것으로서 중소기업을 새로 설립하여 사업을 개시하는 것을 말한다 1. 타인으로부터 사업을 승계하여 승계 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우. 다만, 사업의 일부를 분리하여 해당 기업의 임직원이나 그 외의 자가 사업을 개시하는 경우로서 중소벤처기업부령

구 분	법적 근거	범 위
		<p>으로 정하는 요건에 해당하는 경우는 제외한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 2. 개인사업자인 중소기업자가 법인으로 전환하거나 법인의 조직변경 등 기업형태를 변경하여 변경 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우 3. 폐업 후 사업을 개시하여 폐업 전의 사업과 같은 종류의 사업을 계속하는 경우
벤처기업	벤처기업육성에 관한 특별조치법 제2조의2	<p>중소기업기본법 제2조에 따른 중소기업이면서, 다음 중 어느 하나에 해당하는 기업</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 벤처투자기관으로부터 투자받은 금액이 자본금의 10% 이상이거나, 투자금액이 5천만원 이상인 기업 2. 기업부설연구소를 보유하고 업력에 따라 연간 매출액 대비 연구개발비 비율이 업종별 기중치 이상이며, 사업성 우수평가를 받고 보증 또는 대출을 받은 기업 3. 기술평가 보증 또는 대출기관으로부터 기술성 우수평가를 받고 보증 또는 대출을 받은 기업
창업벤처중소기업	조세특례제한법 제6조 제2항	<p>② 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조제1항에 따른 벤처기업(이하 "벤처기업"이라 한다) 중 대통령령으로 정하는 기업으로서 창업 후 3년 이내에 같은 법 제25조에 따라 2021년 12월 31일까지 벤처기업으로 확인받은 기업(이하 "창업벤처중소기업"이라 한다)</p>

* 출처 : 법령정보시스템

제2절 우리나라 창업초기기업 실태 및 지원정책

1. 우리나라의 창업초기기업 실태

창업·벤처기업 현황에 따르면, 2015년 이후 창업·벤처기업 신설법인은 9만 개, 벤처기업은 3만 개를 초과하는 등 지속적으로 증가하고 있으며, 특히 청년층 및 기술기반 업종 창업도 증가하고 있다. 이렇게 신설법인, 청년창업 및 기술기반 업종의 창업이 증가하는 추세를 종합해 볼 때 기술기반 산업 및 청년 창업에 대한 정책적 지원이 필수적임을 확인 할 수 있다.

[표 2-2] 창업·벤처기업의 설립 현황

(단위:개)

구분	2013년	2014년	2015년	2016년
신설법인	76,574	84,679	93,768	96,155
청년창업법인	21,311	22,806	25,404	26,945
기술기반 업종	36,531	38,989	41,038	41,465
벤처기업	29,135	29,910	31,260	33,360
계	104,709	114,607	125,028	129,515

* 출처 : 중소벤처기업부(각연도), 벤처기업 정밀실태조사

반면, 벤처기업수가 2014년부터 3년 동안 지속적으로 증가되었으나, 평균 매출액은 지속적으로 감소하고 있으며, 자기자본 비율도 낮아지는 추세이다. 뿐만 아니라 평균 종업원 수 또한 감소세를 보이며, 부채비율은 2014년말부터 큰 폭으로 증가하였다가 2016년 소폭 감소하는 추세이다, 이를 통해 벤처기업의 재무상태가 비교적 안정적이지 않은 것으로 유추해 볼 수 있다. 다만, 특허권 보유현황은 지속적으로 증가세를 보이며 기술 기반 중심의 벤처기업이 지속적으로 성장하고 있는 것으로 나타났다.

[표 2-3] 벤처기업의 설립 및 운영 현황

구분		2012년	2013년	2014년	2015년	2016년
벤처기업 수(개)		28,193	29,135	29,910	31,260	33,360
평균매출액(억 원)		67.1	64.7	71.9	63.5	68.5
평균종업원 수(명)		24.7	22.6	24.0	22.5	22.9
재무상태	자기자본비율(%)	40.6	41.0	42.6	40.0	40.9
	부채비율(%)	146.1	143.7	134.5	149.9	144.6
특허권 보유현황(개)		3.5	3.9	4.2	4.5	5.4

* 자료 : 중소벤처기업부(각연도), 벤처기업 정밀실태조사

창업규모면에서는 신설 법인 증가, 규제개선 등으로 창업 환경 순위가 최초로 10위권 내로 진입('16. 11위 →'17. 9위)하였으며, 창업기업 투자 측면에서는 투자추경 등 역대 최대 규모의 벤처펀드 조성에 힘입어 신규 투자 금액도 2.4조원에 달하는 등 ('16.2.1조원) 최고 성과를 달성하였다. 또한 창업기업들의 실패 후 재도전 측면에서는 정책금융 연대보증 전면폐지 방침 등에

따라 연대보증 면제 실적(전년대비 49.0% ↑)이 증가 하였으며, 재창업자 비율 또한 증가('14, 27.4% → '16, 32.0%)하였다.

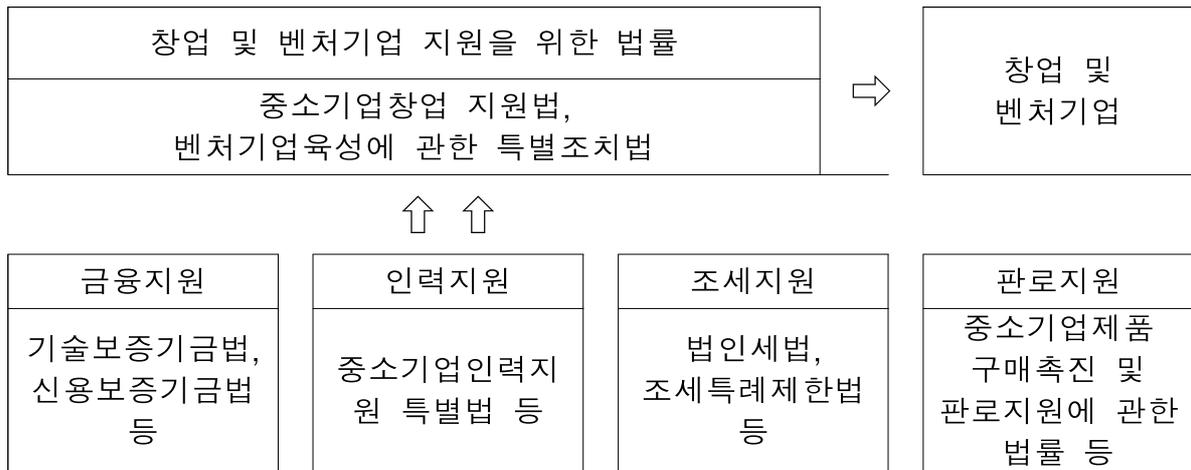
[그림 2-1] 벤처기업 운영실태 변화



* 출처 : 중소벤처기업부(2018년도 업무계획 보도자료)

우리나라는 창업·벤처기업 지원 및 문제점을 보완하기 위해 육성정책 이외에도 창업·벤처기업을 법률적으로 지원하기 위해 1986년 중소기업창업법, 1998년 벤처기업법을 각각 제정하였고, 그 밖에 각 개별법을 통해 창업·벤처기업에 대한 금융·인력·조세·판로 등을 지원해 오고 있다.

[표 2-4] 창업·벤처기업 지원 법률 체계



창업·벤처기업의 지역별 분포에 따르면, 전체 33,360개의 기업 중 서울 7,536개(23%), 경기 10,243개(31%), 인천 1,510개(5%)로 수도권 비중이 전체 대비 59%로 수도권에 집중되는 현상을 보이고 있다. 벤처기업은 서울/인천/경기 지역이 전체의 48.8%로 가장 많고, 대전/세종/충청/강원(25.7%), 부산/경남/울산(11.0%), 대구/경북(7.9%), 광주/전라/제주(6.6%)순으로 많은 것으로 분석되었다.

[표 2-5] 시도별 창업·벤처기업 분포 현황

구 분	업체(수)	비중(%)
서울	7,536	23
부산	2,186	7
울산	464	1
대구	1,556	5
경북	1,672	5
광주	781	2
전남	670	2
대전	1,243	4
충남	1,158	3
경기	10,243	31
인천	1,510	5
강원	616	2
충북	948	3
전북	740	2
경남	1,791	5
제주	163	0.49
세종	83	0.25
계	33,360	100

* 출처 : 중소벤처기업부(2016년 12월), 벤처기업 정밀실태조사

2. 우리나라의 창업초기기업 지원정책(중소벤처기업부를 중심으로)

중소벤처기업부는 혁신을 기반으로 하는 창업국가를 조성하기 위한 전략을 2018년에 수립하였으며, 창업·벤처는 일자리의 원천이나 지속적인 고용창출을 위한 창업생태계가 미흡하여 일자리를 중심으로 창업·벤처 지원정책을 개편하고 있다.

창업·벤처기업이 확산될 수 있는 환경을 조성하고, 창업 투자 후에도 지속적으로 투자 이익금을 회수할 수 있는 환경 및 재도전의 선순환 생태계를 위한 정책방향을 4가지로 구분할 수 있다. 이를 통해 궁극적으로 양질의 일자리 창출 및 신성장 동력을 창출할 목표를 두고 있다.

먼저, 지역 창업 인프라 개선을 위해 창조경제혁신센터를 개편하고 이를 성과우수센터에 집중하는 전략을 통해 혁신 창업 허브를 구축하여 지역 혁신 창업 클러스터를 집중 지원하는 것을 정책 방향으로 정하였다. 다음으로 지역 혁신주체들의 자율적 협력체계 구성을 추진하여 기술, 인력 기반이 우수한 지역에 시범적으로 집중 지원을 시작하여 지역 혁신 클러스터를 실현하는 것을 목표로 하고 있다. 또한 메이커 스페이스를 신설하여 누구나 창업을 손쉽게 참여할 수 있도록 온라인 플랫폼 및 인프라를 지원하고 창업 프로그램 신설을 통한 우수인력 창업 촉진을 목표로 하고 있다. 마지막으로 우수인력 창업촉진을 위해서는 기업의 우수 기술인력 창업지원을 위한 사내 창업 프로그램을 신설하며, 모기업의 선투자에 이어지는 정부매칭 지원을 수행하고 있다.

창업·벤처기업을 지원하기 위한 구체적인 방안의 첫 번째 전략은 민간 역량을 활용하여 혁신 창업을 활성화 하는 것이다. 민간이 주도하고 정부가 후원하는 창업자 선별·육성을 강화하고, 민간 중심 창업기업 중 성공가능성이 높은 창업자를 선별하여 민간 투자자가 선정하면 정부가 후속 투자하는 'TIPS 방식'을 확산하는 방법을 채택·운영하였다. 정부는 민간역량을 활용하기 위해 대기업 등의 사내벤처 육성 프로그램을 운영하여 LG U+, SK하이닉스 등 2017년 보다 60% 증가한 12개 대기업을 신규 참여토록 하였고, 연구개발비용 등을 모기업이 선투자하면 후에 정부가 매칭 지원하기 위해 2018년에 100억 원 예산을 계획하고 있다.

둘째, 민간이 주도하는 벤처투자 및 자금회수 환경을 조성하는 것을 목표로 하고 있다. 이를 위해 민간 중심으로 모태펀드 운용방식을 개선하여, 민간에서 출자분야와 조건을 선제안하고, 정책목적에 부합하면 모태펀드가 매칭자금을 후행 출자하는 '민간(수요자) 제안 방식'을 도입하였다. 또한, 벤처투

자촉진법 제정을 통해 투자제도를 시장 친화적으로 개편하고 코스닥 시장 활성화를 통한 투자자금 화수 촉진 및 M&A 시장 활성화를 위한 기반을 확충하고, 기술탈취가 M&A보다 쉽다는 인식을 개선하기 위해 징벌적 손해 배상 적용범위의 대폭 확대를 검토하는 등 상생 협력법을 개정하도록 하였다.

셋째, 재도전이 가능한 시스템을 구축하기 위한 정책전략에 따라 정책금융 연대보증을 전면 폐지하고 창업국가 조성을 위해 정책금융기관(중소기업진흥공단, 신·기보 등)의 연대보증 폐지를 추진하였다.

이에 따라 2018년도에는 스마트공장 확산(7,903개)으로 도입기업 생산성 30% 향상, 민간제안 펀드 신설(3,153억원) 등으로 벤처펀드 조성·투자·회수 실적 달성 호조, 정책금융 연대보증 면제 증가('17년 2.9조원 → '18년 12조원), 상생결제 최초 100조원 돌파 등 다양한 성과가 가시화되었음을 중기부는 밝히고 있다.

2019년도 중소기업부의 업무계획에 의하면 정책추진 방향은 제조업 혁신, 제2벤처 붐 확산, 새로운 방식의 소상공인 육성 및 상생협력·개방형 혁신 가속화에 중점을 두고 있다.

먼저, 생산성 제고 등에 효과가 우수한 스마트공장 확산의 국정과제 목표를 대폭 상향(당초 '22년까지 2만개 → 3만개), R&D 과제 선정권한의 과감한 민간 이양 등을 통해 중소기업 혁신을 추진하고, 둘째, 벤처펀드 4.8조원 조성, 투자 3.8조원, 해외진출펀드 3천억원 신설, 연대보증 폐지 확대(6.5만건 → 9만건), 지역 규제자유특구 지정 등을 통해 민간주도의 제2 벤처 붐 가속화, 셋째, 소상공인 복합지원센터 신설, 전용 상품권(4조원), '(가칭)소상공인·자영업 기본법' 등을 통해 소상공인·자영업자를 독자적인 정책대상으로 집중 육성하고, 넷째, 넛지방식으로 자율적 상생협력을 가속화하고, 상생협력을 개방형 혁신으로 발전하기 위한 3대 핵심 정책과제를 추진할 계획이다.

중소벤처기업부에서 발표한 '2019년도 정부 창업지원 사업계획'에 따르면 2019년도 창업·벤처기업 지원정책은 사업화, R&D, 창업교육, 시설·공간·보육, 멘토링·컨설팅, 행사·네트워크 등 6개 분야에 대한 총 60개 사업을 운영하고 있다.

[표 2-6] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중

(단위: 억 원, %)

지원분야	규 모	비 중
사업화	5,131	45.9
연구개발	3,797	33.9
창업교육	471	4.2
시설·공간·보육	1,494	13.4
멘토링·컨설팅	222	2.0
행사·네트워크	66	0.6
합계	11,181	100

* 출처 : 중소벤처기업부 2019 창업지원사업 통합공고(제 2109-1호)

2019년도 창업지원 사업 규모는 총 1조 1,180억 원으로, 부처별로는 중기부가 89%(9,975억원)로 가장 높은 비중을 차지하고, 지원유형별로는 창업 사업화(45.9%), 연구개발(33.9%), 시설·공간·보육(13.4%) 순이다. 지원규모가 전년 7,796억원 대비 43.4%로 크게 증가하였으며, 이는 조사대상 부처(7개 →14개) 및 사업수(60개 → 69개) 확대, '18년 추정사업비의 '19년 본예산 편성 등에 기인한다. 지원규모도 2017년도 6,158억원에서 연 평균 35% 증가하는 추세로 정부의 지원 관심이 높다는 것을 반증한다.

2019년 주요 신규사업으로 창업가, 투자자 등 혁신주체가 교류·협력하며 성장할 수 있도록 개방형 혁신 기반의 스타트업파크 조성(중기부), 지역 내 청년창업 촉진 및 정착을 지원하는 '지역주도형 청년일자리사업(행안부, 362억원)' 등이 추진될 예정이다.

지속적으로 추진하고 있는 주요사업을 보면 창업 후 3년 미만 기업에 대한 '초기창업패키지(1,027억원), '창업성공패키지'(922억원), '창업기업지원서비스 바우처'(160억원), 전국 17개 창조경제혁신센터 운영을 통한 기업의 설립과 경영에 대한 원스톱 서비스를 위한 '지역혁신생태계 구축지원'(380억원), 창업 보육센터 운영지원(142억원) 등이 있다. 창업 후 7년 이내 기업에 대해서는 '창업성장 기술개발사업'(3,733억원), '창업도약패키지'(840억원), '민관공동창업자 발굴 육성(TIPS, 247억원), '포스트 팀스'(100억원) 등이 있다. 이밖에 공공기술 기반 시장연계 창업지원, 농촌현장창업보육 등 창업교육과, K-Global 창업

멘토링(ICT 혁신기술 멘토링), 아이디어사업화 온라인플랫폼 운영 등의 멘토링·컨설팅 지원, 글로벌 스타트업 페스티벌, 대한민국 창업리그 등 다양한 프로그램을 통해 판로개척 및 확대를 위한 범정부적 판로지원을 추진하고 있다.

[표 2-7] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중(1)

(단위: 억 원, %)

지원분야	사업명	지원내용	규모	비중
사업화	초기창업패키지	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 3년 미만 기업 · 우수한 창업지원 역량을 보유한 대학, 공공기관 및 민간단체(기업)를 통해 고급기술 및 유망 창업아이템을 보유한 초기창업자의 시제품 제작과 투자유치, 판로개척 등 성장지원프로그램을 지원 	1,027	9.2
	예비창업패키지	<ul style="list-style-type: none"> · 예비창업자 · 4차 산업혁명 분야 등 창업을 준비 중인 예비창업자의 초기 사업화를 위한 자금 및 전담멘토 등 지원 	1,015.5	9.1
	창업성공패키지 (청년창업사관학교)	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 3년 이하 기업(만 39세 이하) · 우수한 창업 아이템과 고급기술을 보유한 초기 창업자를 발굴하고, 창업 쏘 단계를 패키지방식으로 일괄 지원하여 성공창업 기업 육성 	922.2	8.2
	창업도약패키지	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 3년 이상 7년 이내 기업 · 사업모델(BM혁신), 경영전략 멘토링, 판로개척 및 글로벌 시장 진출, 투자유치 및 정부사업 연계, 성과창출 프로그램 등 지원 	840.0	7.5
	민관공동 창업자 발굴 육성(TIPS)	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 7년 이내 기업 · (창업사업화 자금) 시제품 제작, 기자재 구입, 지식재산권 취득 및 시험인증 등 최대 1억원 / (해외마케팅 자금) 글로벌 마케팅, 해외 전시 및 법인 설립, 현지 인허가 등 최대 1억원 	247.0	2.2
	창업지원서비스 바우처	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 3년 이내 기업 · 세무·회계 및 기술보호 관련 바우처(연 1백만원 이내) <ul style="list-style-type: none"> - 세무·회계 : 기장대행, 결산 및 조정 등 세무·회계 관련 수수료 등 - 기술보호 : 기술자료 임치수수료, 임치 갱신 수수료 등 	160.0	1.4
연구개발	창업성장기술개발사업	<ul style="list-style-type: none"> · 창업 후 7년 이내 기업 · 창업기업과제(2,363억 원) : 일반 및 혁신형 창업기업의 기술개발 지원 · 기술창업투자연계과제(1,235억 원) : 액셀러레이터 등 TIPS운영사(기관)가 발굴·투자한 기술창업팀에게 보육·멘토링과 함께 기술개발 지원(최대 2년, 5억 원 이내) 	3,733.0	33.4

지원분야	사업명	지원내용	규모	비중
시설·공간 ·보육	지역혁신생태계 구축 지원(창조경 제혁신센터)	<ul style="list-style-type: none"> · 예비창업자, 창업 후 3년 미만 기업 · 전국 17개 창조경제혁신센터 구축·운영을 통해 지역 인재의 창의적 아이디어 사업화 및 창업 등을 지원 	379.7	3.4
멘토링· 컨설팅	K-Global 창업멘 토링(ict 혁신기술 멘토링)	<ul style="list-style-type: none"> · ICT분야 창업 후 7년 이내 기업 · 성공·실패 경험을 가진 선배 벤처기업인들의 풍부한 경험과 노하우를 바탕으로 성장 잠재력이 높은 청년창업가의 기술·경영 애로 사항 등을 진단하고 해결방안을 제시하여 신성장을 위한 창업멘토링 프로그램 	29.9	0.3
행사· 네트워크	글로벌 스타트업 페스티벌	<ul style="list-style-type: none"> · (예비)창업기업, 일반인 · 대기업-스타트업의 상생협력, 글로벌 스타트업 네트워킹, 투자유치, 파트너십 체결 등 지원 	30.0	0.3
	대한민국 창업리 그	<ul style="list-style-type: none"> · 예비창업자 및 창업 후 3년 이내 기업 · 우수 창업아이템 및 아이디어를 보유한 유망 (예비) 창업자 발굴을 통한 전 국민 및 해외창업기업 대상 창업저변 확대 제고 	28.0	0.2

* 출처 : 중소벤처기업부 2019 창업지원사업 통합공고(제 2109-1호)

시설·공간·보육 분야의 '장애인기업 창업보육실 운영'은 6억 5천만원을 투입하여 전국 16개의 장애인기업종합지원센터를 통해 창업촉진 및 경영 안정을 위한 교육 및 판로지원 등 각종 지원 정보를 제공하고 있다. 장애인기업종합지원센터는 국내·외 입·낙찰 정보, 기업맞춤형고나리서비스, 입찰 교육, 전문콜센터운영 등 장애인기업의 공공구매 시장 진출을 위한 판로지원 시스템을 운영 중에 있다. 더불어 행사·네트워크 분야의 '장애인 창업아이템 경진대회' 또한 장애인 예비창업자 및 창업 후 3년 미만의 장애인기업을 대상으로 우수 창업 아이템 공모 수상자에 판로지원시스템을 통해 다수공급자 계약제도(MAS) 컨설팅 사업을 지원하는 등 공공조달 지원 사업을 일부 포함하고 있다. 그러나 장애인기업 창업보육실 운영 및 장애인 창업아이템 경진 대회의 경우 공공구매 시장 진출을 위한 판로지원시스템을 운영 중에 있으나, 이는 공공조달 시장 진입에 집중지원하고 있으며 사후관리까지 이어지지 못하는 한계가 있다.

[표 2-8] 2019년도 정부 창업지원 사업계획 규모 및 비중(2)

(단위: 억 원, %)

지원분야	사업명	지원내용	규모	비중
시설·공간 ·보육	장애인기업 창업 보육실 운영	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애인 예비창업자 및 창업 3년 미만 기업 ▪ 창업공간 및 사무편의 기자재, IT환경 등 제공, 기업경쟁력 강화를 위한 교육 및 판로지원 등 각종 정보제공 	6.5	0.06
행사· 네트워크	장애인 창업아이템 경진대회	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 장애인 예비창업자 및 창업 3년 미만 기업 ▪ 우수한 창업아이템 및 유망 아이디어를 보유한 (예비)창업자를 발굴·시상하여 장애인의 창업 촉진, 입상자 시상(최대 상금 1,000만원) 및 포상(중소벤처기업부장관 상) 	0.5	0.01

* 출처 : 중소벤처기업부 2019 창업지원사업 통합공고(제 2109-1호)

중소벤처기업부 등 각 부처는 다양한 분야에서 창업기업에 대한 지원사업을 실시하고 있지만, 경쟁시장에서 자생하고 존속할 수 있는 보다 근본적인 지원 정책은 미흡하다고 볼 수 있다. 판로난 등으로 창업기업의 62%가 3년을 버티지 못하고 데스크벨리에서 헤어 나오지 못하는 실정으로 대안으로 정책사업 참여 기업의 공공조달시장 진출을 전문적으로 지원할 수 있는 창업·벤처기업 전담지원체계 마련이 요구된다.

제3절 해외 창업초기기업 지원 정책

주요국은 경기침체, 고용 없는 성장, 저성장의 고착화를 극복하고, 지속가능한 성장 기반을 확보하기 위해 혁신형 창업을 촉진하는데 역량을 집중하고 있다. 창업활동이 제일 활발한 미국도 2008년 금융위기 이후의 일자리 창출을 위해 2011년 대통령의 연설과 함께 국가차원의 창업촉진정책인 'Startup America Initiative'을 시작하였다.

상대적으로 창업활동이 낮은 일본은 애플 등 혁신형 글로벌기업의 등장, 전기전자산업에서의 경쟁력 저하 등을 극복하기 위해 2012년 'START 프로그램'을 시작하여 '대학발 창업'에 집중하고 있다. 이스라엘은 경제부 산하

수석과학관실(OCS)이 기업의 성장단계별 R&D·창업지원 정책과 국제 협력 R&D 지원을 총괄하여 이스라엘 정부 각 부처의 R&D예산 편성기능까지 조정하는 강력한 권한을 부여받고 있다.

1. 미국, 'Startup America Initiative'로 경제성장, 일자리 창출 모색

미국은 창업 및 중소기업 투자 활성화, R&D 촉진, 고성장 기업 육성, 기업가 정신 고취를 위해 「Startup America Initiative」 추진하였다. 창업정책의 성공을 위해 연방기관, 기업, 대학, 재단 등 공공과 민간의 역할분담 및 협력을 통해 추진하고 있으며, 공공부문은 ①창업자금 접근성 확대, ②멘토와의 연결 및 기업가정신 교육, ③규제개혁 및 정부의 지원역할 확대, ④'lab to market'을 통한 기술사업화 촉진, ⑤시장에서의 기회 촉진 등을 위한 정책을 추진하고, 민간부문은 창업생태계 조성을 위해 'Startup America Partnership'을 조직하여 10억 달러의 자금*을 통해 10만개 이상의 창업을 지원하며, 재원조달은 주로 Case재단, Kauffman재단, 마이크로소프트, 델, 아메리칸 에어라인 등이다.

공공부문의 주요 정책별 추진 현황을 보면 첫째, 창업기업 성장을 지원하기 위한 창업자금에 대한 접근성을 확대하는 것이다.

중소기업청(SBA)은 '임팩트투자펀드(Impact Investment Fund)'와 '초기단계 혁신펀드(Early-Stage Innovation Fund)'를 조성하여 민간부문과 매칭 펀드 형식으로 5년간 각각 10억 달러를 투자하고, 신생기업의 자금조달 편의를 위해 JOBS법²⁾(Jumpstart Our Business Startups) 제정('12.4.5), 소규모사업에 대한 투자의 양도소득세 감면(의회요청 중) 등 추진하고 있다.

둘째, 멘토와의 연결 및 기업가 정신 교육 확대하고 있다.

SBA, 에너지부(DOE)는 멘토프로그램(Entrepreneurial Mentor Corps program)을 통해 100여개 청정에너지 창업기업과 멘토를 연결하는 프로그램 추진하고 있다. 350개 공업학교에 혁신 및 기업가정신 교육센터 설립(NSF), 퇴역군인의 창업 인큐베이팅(재향군인회), 중·고·대학생 대상 기업가정신 교육을 위한 'National Education Startup Challenge'를 추진(교육부, 노동부)

2) 클라우드펀딩을 통한 소액투자 규정, 최소공모발행(mini public offerings) 기준 상향, 신생성장 기업의 IPO 규제 완화(IPO on-ramp) 등

하고 있다.

셋째, 규제 개혁 및 정부의 역할을 확대하고 있다.

비자절차 간소화 등 이민시스템 정비, 청년기업가의 학자금 대출 부담 경감 등의 조치를 통해 이민 기업가, 미국에서 공부한 외국 과학자 등의 공학자 유치에 노력하고 있다. 또한, 혁신창업기업 지원을 위해 SBIR(Small Business Innovation Research) 프로그램에 매년 25억 달러를 지원하고, 특허 출원의 신속처리(특허청), 고용보험을 통한 실업자의 창업 지원(법률개정), 1000여명의 기업가와의 면담을 통한 정부의 역할을 모색하고 있다.

넷째, 혁신적인 기술 사업화('lab to market')를 위한 혁신을 가속화 하고 있다.

연방기관의 R&D성과에 대한 'lab to market' 촉진, 민관파트너십인 I-Corps를 통해 창업 및 사업화 교육(NSF)을 추진하고, 지역단위 협력촉진을 위한 'i6 Challenge' 추진(상무부), 20개 지역의 고성장 클러스터 지원, 청정 에너지생태계 혁신 펀드(DOE), 생의학기술라이센싱간소화(NIH), 특허법 개정을 추진하였다.

다섯째로 보건의료, 청정에너지, 교육산업 등의 기회 촉진이다.

'Startup America Policy Challenge'를 통해 보건의료, 에너지, 교육 분야 산업의 기업혁신 가속화를 위한 아이디어를 공모하고, 에너지(Green Button), 보건(Blue Button), 교육(Education Data Initiative) 등 분야별 정보(data)의 공개를 통해 혁신을 촉진하고 있다.

2. 일본, 'START' 프로그램으로 대학발(發) 창업 집중 지원

일본은 청년에 비해 고령자 창업비율이 상대적으로 높아 이를 극복하기 위해 대학창업 촉진정책을 지속적으로 추진 중이다.

문부과학성은 '신산업창출 거점 프로그램(Program for Creating STart-ups from Advanced Research and Technology; START)을 2012년부터 추진하고 있으며, 대학 및 정부연구기관 보유 종자기술을 창업 전 단계에서부터 벤처 캐피탈 등 민간의 사업화 노하우를 가진 전문가와 결합시켜 사업화를 유도하는 프로그램으로 창업 전 단계에서부터 민간과 연결시켜 창업 전(seed

stage), 창업 초기(early stage)에서도 민간자금을 적극 유인하도록 하였다.

START 프로그램은 '사업프로모터 지원형'과 '프로젝트 지원형'으로 구성되며 공모를 통해 결정된다.

사업프로모터 지원형은 R&D부터 사업화까지 일괄 추진을 위해 민간의 사업화 노하우를 가진 사업프로모터를 선정·지원하고, 사업프로모터는 종자기술의 발굴, 사업화 활동을 보조하며, 보유하고 있는 네트워크와 노하우를 활용하여 3-5년간 민간자금을 유인하는 것이다.

프로젝트 지원형은 대학, 공공(연)은 사업프로모터의 관리 하에 세계 시장을 겨냥한 R&D 프로젝트를 추진하는 방식으로 프로젝트는 프로모터의 관리에 따라 시장 진출 가능성을 확인하고, 필요한 기술자와 창업자를 연결하여 창업과 기술 실증이 목표이다.

2014년 7월, 문부과학성은 START 프로그램의 프로젝트 지원형 과제 6개를 선정하여 추진 중이다.

[표 2-9] START 프로그램의 프로젝트 지원형 과제

프로젝트	연구기관 (사업 프로모터)	개요
암환자의 예후를 정확히 예측하는 바이오 마커를 이용한 병리진단 기술	Kyoto대학 (Tsukuba Technology Seed(주))	장년의 대장암 이전 메커니즘 연구 과정에서 발견된 고형 암환자에 대한 새로운 예측마커의 검출 세트개발, 시판·보급
Cdkal1 리스크 알리지 보유형 당뇨병환자에 대한 치료약 및 진단기술개발	Kumamoto대학 (WaterveinPartners(주))	아시아형 2형 당뇨병 유전인자인 Cdkal1에 착안, 생리기능에 기초한 표적형의 당뇨병 치료약을 개발
우주탄생의 전파관측 기술을 응용한 혁신적 기상예보장치 개발	고에너지가속기연구 기구 (Nomura Holdings(주))	우주관측용 전파망원경의 초고감도기술을 이용, 대기 중의 수증기양을 초정밀 관측하는 신형 마이크로파 방사계를 개발
탈분화 지방세포(DFAT) 제조와 세포치료에 응용	Nihon대학 (360ip Japan(주))	탈분화 지방세포를 이용한 세포의약품의 임상시험과 질환치료에 유용한 세포 제조의 공급을 위한 벤처기업 설립
식물병원 곰팡이를 억제하는 미생물 농약 및 글로벌 라이선스 구축	Yamagata대학 (DBJ Capital(주))	미생물농약제조기술을 활용, 식물병원성 사상균에 감염된 종자의 소독제를 개발. 벤처기업을 설립, 글로벌 라이선스 추진

프로젝트	연구기관 (사업 프로모터)	개요
전십자인대 재건수술에 쓰이는 동물유래 무세포화 힘줄의 사업화	Waseda대학 (WERU Investment(주))	조직무세포화기술, 강도유지 가능한 조직 멸균기술로 무세포화 힘줄을 개발하여 전십자인대 수술용 신의료기기의 사업화

* 출처 : 문부과학성 (2014.7.18.)

3. 영국, 매년 50개 미래형 창업기업(Future Fifty)을 집중 관리

영국은 매년 성장 가능성이 높은 50개 창업기업을 선정하여 투자유치, 사업 확장, 인수합병, 상장 등 출구전략을 정부가 집중 지원하는 ‘Future Fifty’ 정책을 추진하고 있다.

AIM(Alternative Investment Market) 시장에 상장된 기업의 주식 거래 시 세금(stamp duty)을 철폐하고, AIM 주식을 개인 ISA(개인자산관리종합계좌)로 운영할 수 있도록 관련법을 개정하여 투자비용을 절약하고, 거래자산의 유동성이 향상돼 엔젤투자자들의 중소기업에 대한 투자 확대도 가능하여졌다.

창업기업에 대한 감세, 신기술 사업화 연구 지원 등 각종 지원제도도 운영하고 있다. 창업기업의 창업자가 자사 주식을 매각할 때 세금은 10%를 넘지 못하도록 고정 상한세율을 책정하고, 엔젤투자자는 스타트업기업에 투자 시 금액에 상관없이 최대 50%까지 감세혜택을 받을 수 있다.

또한, 50명 미만 기업의 6~18개월 이내의 R&D에 대해 7.5만 파운드 이내 총비용의 60%를 보조금으로 지급하며, 지자체에서 선정한 개발촉진지구에 투자하는 경우 공장 건설을 위한 자본비용 및 연구개발비의 100%에 대해 세금을 면제하고 있다.

4. 이스라엘

이스라엘은 경제부 산하 수석과학관실(Office of the Chief Scientist: OCS)이 1984년 설치되어, 기업의 성장단계별 R&D · 창업지원 정책과 국제 협력 R&D 지원을 총괄하고 있다. 특히 이스라엘 정부 각 부처의 R&D예산 편성기능까지 조정하는 강력한 권한을 부여받고 있다.

발아 전 단계 기술창업 목적의 R&D를 지원하는 “트누파(Tnufa) 프로그램”,

벤처투자의 수요-공급 매칭, 투자펀드 유치 등 해외투자유치 및 글로벌 네트워크 구축·활용을 위한 사업까지 모두 R&D프로그램 내에서 운영하고 있고, OCS는 혁신적인 산업 R&D 및 창업 활성화를 위해 총 32개의 프로그램을 제공하고 있으며, 기술료 징수조건부 보조금(grants payable by royalties) 형식으로 기업에 대해 정부 재정을 지원하고 있다.

이스라엘 전역에 분포되어 있는 24개의 기술인큐베이터(TI)를 통해 연간 70~80개의 신규 창업 기업이 육성되고 있으며 이들 중 90%가 성공적으로 인큐베이터를 졸업하며, 기술개발 목적의 R&D사업과 벤처·창업지원을 위한 인프라 사업을 분리하여 운영하고 있는 우리나라와 달리 벤처·창업 지원을 위한 관련 사업을 모두 R&D사업의 범위에 포함시켜 전주기적으로 관리하고 있다.

제3장 조달정책에서의 창업초기기업 지원 현황

제1절 공공조달 개요

1. 공공조달의 정의

공공조달(public procurement)은 정부조달(government procurement)이라고도 하며, 정부가 국민으로부터 징수한 세금을 주요 재원으로 하여 공공활동의 수행을 위해 필요한 자원이나 건설공사 및 설계와 컨설팅 업무 등 다양한 유·무형의 자원을 획득하는 과정을 의미한다.

즉, 공공조달은 그 규모의 방대함과 함께, 추구하는 목적상 최소의 비용으로 양질의 조달 추구라는 경제적 합리성과 국가경제 및 산업에 미치는 영향력에 따른 공공성이라는 두 가지 속성을 지니고 있다.

민간부문과 공공부문의 조달행위에 있어 추구하는 공동 가치 개념은 저렴하고 품질 좋은 물품·용역·공사 등을 가장 유리한 지불조건과 사후 서비스 등 부가적 조건으로 적시에 구매·획득하는 경제성과 효율성의 추구라 볼 수 있다. 반면, 민간부문의 차이점은 민간조달은 기업이 생산 활동을 비롯한 영업활동을 수행하는데 필요한 원·부자재나 시설 등을 구입하여 생산기반을 확충함으로써 수익을 창출 또는 증식하는 영리추구에 목적이 있고, 이에 비해 공공조달은 각종 공적 활동을 수행하는 데 필요한 물품·용역·시설을 구매하는 데 있으며, 그렇게 함으로써 궁극적으로는 공공성·공익성 가치를 실현하는데 목적을 두고 있다는 점이다.

또한, 공공조달은 국내의 기술개발이나 중소기업 육성, 고용증대와 같은 국내정책을 시행하는 수단으로도 활용되며, 공공조달시장은 2017년 기준으로 국민총생산 173조원에서 7.1% 수준인 123억원을 차지한다.

[표 3-1] 국내 총생산(GDP, 명목) 및 공공조달 규모 (단위: 억원)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
국내총생산(명목)	13,774,567	14,294,454	14,860,793	15,641,239	16,417,860	17,303,985
공공조달 규모	1,063,598	1,130,013	1,115,489	1,192,070	1,169,332	1,234,078
공공조달 비중(%)	7.72	7.91	7.51	7.62	7.12	7.13

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

2. 공공조달 현황(중앙조달기관인 조달청을 중심으로)

2-1. 공공조달 개관

본문에서는 중앙조달구매기관인 조달청의 공공조달을 중심으로 언급하고자 한다. 2017년 전체 공공조달시장 123조 중 조달청의 조달규모(내자구매 및 시설공사)는 37조 9,676억원으로 30.8%를 차지한다.

[표 3-2] 전체 공공조달시장에서 조달청 비중

(단위 : 억원, %)

구 분	2012년	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년
공공시장 전체 조달규모(중기부)(A)*	1,063,598	1,130,013	1,115,489	1,192,070	1,169,332	1,234,078
조달청 조달규모(B)**	342,715	378,943	334,392	358,490	350,763	379,676
비율(B/A)	32.2	33.5	30.0	30.1	30.0	30.8
* 공공시장 전체 조달규모는 중기부 자료 “공공기관 구매실적(물품, 용역, 공사)” ** 조달청 조달규모는 내자구매와 시설공사 계약의 합을 의미하며, 외자, 비축사업, 조달지원사업을 제외한 실적임						

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

조달청은 조달사업에 관한 법률 제2조(정의) 및 제3조(조달사업의 범위)에 따라 공공기관이 필요로 하는 물품, 용역, 시설공사 등에 대하여 구매계약을 통하여 공급하고, 물가안정 및 비상사태를 대비한 주요 원자재 비축사업 운영, 정부물품 및 국유재산을 관리하고 있다. 2002년부터 국가종합전자조달 시스템인 나라장터를 구축하여 조달요청에서 입찰, 구매계약 등 전 구매절차를 전산화하여 오프라인으로 인한 수요기관 조달요청, 방문입찰로 인한 업체의 경제적 비효율성을 제거함과 동시에 투명하고 공정한 구매가 획기적으로 이루어지도록 하였다. 각 기관이 나라장터를 이용할 수 있게 함으로써 공공조달 전체의 구매 효율과 투명성을 제고할 수 있도록 하였고, 이에 따라 수요기관 수와 조달등록업체수도 증가하여 공공조달의 역할이 한층 강화되었다.

조달청에 등록된 수요기관은 2018.12월 현재 약 5만 5천여개로 조달물자, 시설공사계약의 체결 또는 시설물의 관리가 필요한 기관으로 국가기관, 지방자치단체, 국가 또는 지방자치단체가 투자·출연한 기관이나 그 밖의 기관으로서 수요물자의 구매·공급 또는 시설공사계약의 체결을 요청하여 조달청장이 수요기관으로 인정하는 기관이다.

조달등록 기업은 2018.12월 현재 약 40만여 개로 2015년 이후 연평균 7.7%의 등록업체 증가를 보이며, 등록업체 점유율을 보면 상호출자제한기업이 701개로 0.2%, 중견기업이 1,840개로 0.5%, 중소기업이 389,154개로 97.1%, 비영리법인 등 기타가 9,220개로 2.3%를 보이고 있다. 등록업체의 대다수인 97%가 중소기업으로 이는 공공조달분야가 중소기업 위주의 구매를 하고 있다는 것을 대변해 주는 것이고, 후술하겠지만 실 구매도 전체구매의 80% 이상을 보이고 있다.

나라장터 거래규모는 공공조달 총규모 123조원 대비 71.1%인 87.7조원으로 조달청에 구매의뢰하지 않고 자체로 조달하는 기관도 구매공고 및 입찰, 계약 체결을 편리하게 이용하고 있다.

[표 3-3] 나라장터를 이용하는 공공기관 및 조달업체 수

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년
공공기관	50,366	52,223	52,395	55,040
조달업체	320,983	348,069	373,833	400,915

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

[표 3-4] 조달업체 등록 상세현황

(단위 : 개, %)

구 분	2015년	2016년	2017년	2018년	
				업체수	점유율
총 계	320,983	348,069	373,833	400,915	100.0
상호출자제한기업	955	773	694	701	0.2
중견기업	1,294	2,129	2,292	1,840	0.5
중소기업	311,971	337,541	362,872	389,154	97.1
비영리법인 등 기타	6,763	7,626	7,975	9,220	2.3

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

[표 3-5] 공공조달 총규모 대비 나라장터 거래규모

구분	거래 규모		나라장터 거래비율(B/A)
	총규모*(A)	나라장터**(B)	
2014년도	111.5조원	67.3조원	60.4%
2015년도	119.2조원	74.6조원	62.6%
2016년도	116.9조원	78.1조원	66.8%
2017년도	123.4조원	87.7조원	71.1%

* 총규모: 중소기업부 공공구매실적임

** 나라장터 규모: 나라장터에서 체결되는 계약금액 총액(납품요구 포함)

*** 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

조달청의 조달계약사업은 크게 내자 및 외자, 시설공사로 구분할 수 있는데, 2018년 기준 조달계약사업은 총 39조 438억원으로 물품 및 서비스 계약을 포함한 내자구매계약이 26조 3,026억원으로 70%를 차지하고, 외자구매 계약이 4,530억원으로 1.2%, 시설공사계약이 11조 2,625억원으로 28.8%를 차지하고 있다.

2-2. 중소기업 지원

중소기업은 우리경제의 근간이다. 전체 사업체 수의 99.9%가 중소기업이며 전체고용의 90.2%를 중소기업이 책임지고 있다³⁾. 정부는 우리 경제를 떠받고 있는 중소기업을 건전하게 육성하기 위해 세제, 금융 등 다양한 분야에서 중소기업 지원 정책을 시행하고 있다. 등록업체의 97.1%가 중소기업인 정부조달 분야도 중소기업 제품의 판로지원 등 다양한 정책을 실시하고 있다.

조달청은 중앙 조달기관으로서 중소기업 생산제품에 대한 정부조달시장 판로를 지원하고 중소 건설업체의 수주 기회 확대를 위해 노력하는 한편 낙찰제도를 통한 적정 조달가격을 보장하는 등 중소기업 친화적인 조달제도를 운영하고 있다. 아울러 지방중소기업 및 여성이 운영하는 중소기업을 우대하는 제도도 병행하여 운영하고 있다.

2018년 중소기업 지원 규모는 28조 9,785억 원으로 총 대상사업인 내자

3) 중소기업부, 중소기업현황(2018)

구매, 시설계약에서 38조 5,908억 원의 75.1%를 차지하며, 2014년 이후 5년의 연 평균 중소기업 지원 비율은 74.4% 수준이다.

2018년 기준 내자구매 분야의 경우 총 대상사업 27조 3,283억 원의 79.7%인 21조 7,132억 원을 중소기업으로부터 구매하였다. 2014년 이후 5년의 연 평균 중소기업 지원 비율은 79.92% 수준이다.

시설계약은 중소건설업체 지원 비율이 총 대상사업 11조 2,625억 원의 64.5%인 7조 2,653억원 수준으로 최근 5년 연 평균 지원비율은 62.72%로 매년 지원 비율이 상승하고 있다.

상기 중소기업지원 분야에는 제외되어 있으나, 원자재 방출의 경우 수입에 의존하는 금속 원자재의 특성에 따른 공급 및 가격 불안정성 해소를 위해 원자재 수요 중소기업에 대하여 시중가 보다 낮게 상시방출을 통하여 총 방출 2,498억 원의 93.9%인 2,346억 원을 공급하였다.

[표 3-6] 중소기업 지원실적

(단위 : 억원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018.12월	전년동기	전년대비 (%)
총 대상사업(A)	334,392	358,490	350,763	379,676	385,908	379,676	101.6
중소기업 지원실적(B)	240,342	264,633	265,196	286,729	289,785	286,729	101.1
지원비율(B/A)	71.9	73.9	75.6	75.5	75.1	75.5	

* 총 대상사업 : 내자구매, 시설계약

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

① 내 자

(단위 : 억원, %)

구 분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018.12월	전년동기	전년대비 (%)	
총 대상사업(A)	225,396	240,168	242,638	263,026	273,283	263,026	103.9	
중소기업 지원실적 (B)	물 품	150,004	160,331	163,606	179,780	182,794	179,780	101.7
	서비스	24,351	31,506	33,422	32,167	34,338	32,167	106.7
	소계	174,355	191,837	197,028	211,947	217,132	211,947	102.4
지원비율(B/A)	77.4	79.9	81.2	80.6	79.5	80.6		

② 시 설

(단위 : 억원, %)

구 분		2014년	2015년	2016년	2017년	2018.12월	전년동기	전년대비 (%)
총 대상사업(A)		108,996	118,322	108,125	116,650	112,625	116,650	96.5
중소기업 지원실적 (B)	시설공사	63,791	70,414	65,506	72,028	69,230	72,028	96.1
	기술서비스	2,196	2,382	2,662	2,754	3,423	2,754	124.3
	소계	65,987	72,796	68,168	74,782	72,653	74,782	97.2
지원비율(B/A)		60.5	61.5	63.0	64.1	64.5	64.1	

제2절 중앙조달의 창업초기기업 지원제도 현황

조달청은 창업초기기업의 판로난 해소를 위하여 공공조달분야에서 그동안 다양한 지원제도를 마련하여 추진 중이다. 각종 평가나 계약에서 창업기업의 범위를 2년에서 5년, 7년으로 확대하고 각종 가점 부여를 통하여 창업초기기업의 경쟁력을 향상시키는 제도를 지속적으로 실시하였다.

적격심사, 협상에 의한 제안서 평가, 정부조달 우수제품 지정 평가 등에서의 우대, 다수공급자계약(MAS) 진입 시 실적요건 완화 등을 통하여 경쟁입찰이나 단가계약에서 업력과 실적, 기술인증 부족 등으로 인한 창업초기기업의 핸디캡을 보완하는 제도 지원을 지속적으로 실시 중이며 2018년 기준 내자 실적(27조 3천억원)의 19.7%인 5조 4천억 원을 점유하여 가시적 성과를 달성하였다. 또한, 공공조달시장의 진입 시 마중물 역할을 통한 조달시장 진입 촉진과 판로개척을 통하여 다수공급자계약(MAS), 정부조달우수제품 등 단가계약으로의 성장사다리 제공을 위하여 2016년에 조달청은 나라장터에 창업·벤처기업 전용 상품몰인 벤처나라를 개통하여 국가기관 및 지자체 등 유관 기관 추천이나 기업의 직접신청 등을 통하여 등록된 기업에 대한 홍보와 전자 견적·주문 등을 거쳐 공급하게 하는 등 창업·벤처기업이 공공조달 시장에 빠르게 정착될 수 있도록 하는 등 조달시장 진출 지원 확대 등을 통해 글로벌 경쟁력이 있는 중소기업으로 성장할 수 있도록 적극 지원하고 있다. 조달청의 창업초기기업에 대한 지원제도 정책은 다음과 같다.

1. 물품구매적격심사를 통한 우대

적격심사제도는 원가 미만의 저가 낙찰에 따른 계약이행 부실을 예방하기 위해 가격요소만이 아니라 입찰자의 계약이행능력인 납품실적, 경영상태, 기술등급, 신인도까지 평가하여 계약이행의 신뢰성 확보, 업체의 경영합리화 및 품질향상 유도하기 위한 제도로 1995년에 도입하였다. 법적근거로는 국가계약법 시행령 제42조 제1항에 “예정가격 이하로서 최저가격으로 입찰한 자의 순으로 당해 계약이행능력을 심사하여 낙찰자를 결정”한다 라고 하여 모든 입찰자의 가격과 기술을 평가하여 비교 우위자를 선정하는 것이 아니라, 최저입찰자(실제로는 통과 가능 수준 바로 위 입찰자)부터 통과여부 심사하는 것이다. 즉, 예정가격 이하 최저가격 입찰자 순으로 계약이행능력과 가격점수가 통과점수(85점~95점)이상인 자를 낙찰자로 결정한다.

물품분야, 일반용역, 기술용역 분야별로 조달청 적격심사세부기준을 운영하고 있고, 본 장에서는 주로 물품의 제조 및 공급 구매입찰에 참여하는 창업초기 기업을 지원하는 물품구매적격심사 시의 우대제도를 살펴보기로 한다.

[표 3-7] 조달청 물품구매적격심사 항목 및 배점 구조('18.12.31 개정)

구 분		10억원 이상 제조	10억원 미만 고시금액 이상 제조	고시금액 미만 제조 또는 공급
납품 이행 능력	납품실적	5점	×	×
	기술능력	10점	×	×
	경영상태	30점	30점	30점
입찰가격		55점	70점	70점
점수합계		100점	100점	100점
신인도(가감점)		+5 ~ -5	+3 ~ △2	+3 ~ △2
결격사유		△30	△30	△30

* (신인도 평가) 입찰가격 이외에 납품이행능력 점수에 합산

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

경쟁입찰에서 물품구매 적격심사의 경우 창업초기기업이 상대적으로 불리한 평가항목 위주로 납품실적, 경영상태, 신인도 분야에서의 평가 우대 등 창업기업 우대를 2013년부터 실시하여 왔고, 창업초기기업의 인정범위도 2013년

10월 창업 후 2년, 2014년 10월 5년, 2017년 4월 7년으로 지속적으로 확대하여 창업초기 기업의 수주 지원에 따른 판로가 확대되도록 하였다.

창업초기기업이 주로 참여하는 고시금액 미만 모든 입찰에서 경영상태와 신인도에서 평가 우대하여 일반기업은 신용평가 등급에 따라 평점을 적용하나 사업기간과 매출부족으로 신용평가 등급이 낮은 창업초기기업에 대해서는 신용평가 등급에 관계없이 배점한도 30점, 즉, 만점을 적용한다. 인증이 없는 창업초기 기업이 인증 위주의 신인도 평가에서 불리하지 않도록 벤처기업(혁신형 중소기업)에 대해서는 2점, 소기업·소상인에 대하여 1.5점을 부여한다.

추가가격 고시금액 이상의 신인도 평가 시에는 업력이 많은 기업이 창업기업과 20% 이상 공동수급체를 구성하는 경우 1.5점, 10% 이상~20% 미만 공동수급체를 구성하는 경우 0.75점의 가점을, 벤처기업(혁신형 중소기업)에 대해서는 2.5점, 소기업·소상인에 대하여 2점의 가점을 각각 부여한다.

추정가격 10억원 이상 납품실적 평가에서 일반기업의 납품실적 인정기간은 입찰공고일 기준 5년 이내 실적을 평가하나 창업초기기업은 7년 이내의 실적을 평가하며, 납품실적이 없더라도 배점한도 5점에서 기본 점수 3점을 부여한다.

적격심사에서 업력과 실적, 기술인증 등의 창업초기기업의 핸디캡을 보완하는 취지로 경영상태 만점, 납품실적 기본점수 부여, 신인도에서의 공동수급체 유인, 벤처 및 소기업, 소상인에 대한 가점을 통하여 일반기업과의 경쟁성이 있도록 지속적으로 심사기준을 보장하였다.

고시금액 미만 입찰의 경우 창업초기기업은 경영상태와 신인도에서 만점을 획득하면 일반기업에 비해 낙찰의 기회가 상당히 유리하며, 고시금액 이상의 경우 인증이 없는 창업기업도 신인도 분야에서 고득점과 인증 획득 비용을 절감할 수 있는 실질적 지원 혜택이 있다.

2. 협상에 의한 제안서평가 시 우대

국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 시행령 제43조 및 제43조의2에 의한 협상에 의한 계약이란 계약이행 과정에서 고도의 기술력을 필요로 하는

물품·일반용역4)에 대하여 다수의 입찰자로부터 제안서와 가격입찰서를 제출 받아 평가한 후, 우선협상대상자를 선정하고 협상절차를 거쳐 국가에 가장 유리하다고 인정되는 자를 낙찰자로 선정하는 계약방식이다. 기술점수(80%)와 가격점수(20%)를 합산하여 최고득점자를 우선협상대상자로 결정한다.

기술능력평가는 정성평가와 정량평가로 구분하고, 계약예규 등 관련 규정에 따라 10점의 범위 내에서 분야별 배점한도를 가감할 수 있다.

[표 3-8] 제안서의 평가항목 및 배점한도

구 분	평가항목	배점한도	비 고
계		100	
기술능력 평가	<ul style="list-style-type: none"> · 기술 · 지식능력 · 인력 · 조직 · 관리기술 · 사업수행계획 · 지원기술 · 사후관리 · <u>수행실적</u> · 재무구조 · <u>경영상태</u> · 상호협력 · 외주근로자 근로조건 등 <신설 2012.4.2.>	80	· 각 평가항목의 배점 한도는 30점을 초과 하지 못함
입찰가격 평가		20	

* 출처 : 협상에 의한 계약체결 기준(기획재정부 계약예규, 2018.12.31. 개정)

창업초기기업에게 상대적으로 불리한 수행실적과 경영상태 평가시에 우대하도록 하고 있다. 수행실적 평가에서 일반기업의 납품실적 인정기간은 입찰 공고일 기준 3년 이내 실적을 평가하나 창업초기기업은 7년 이내의 실적을 평가하고, 경영상태의 경우 일반기업은 신용평가 등급에 따라 평점을 적용하나 창업초기기업에 대해서는 신용평가 등급에 관계없이 배점한도 즉, 만점을 적용한다.

4) 일반용역이란 국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률 제4조에 따른 용역 중 건설기술진흥법 또는 전력기술관리법에서 규정한 용역과 그에 준하는 용역을 제외한 나머지 모든 종류의 용역을 말한다. 조달청 협상에 의한 계약 제안서평가 세부기준 상 소프트웨어사업(정보화컨설팅, 소프트웨어 및 시스템 개발, 시스템운용환경구축, 데이터처리, 공간정보데이터베이스 구축, 디지털 콘텐츠 개발 등), 단순구매(소프트웨어 및 전산장비 등), 전산감리사업, 행사용역사업, 실물모형(전시)사업을 대상으로 한다.

3. 정부조달 우수제품 지정 평가 시 우대

성능, 기술 또는 품질이 뛰어난 물품을 「우수조달물품」으로 지정·고시하는 제도로써 신기술제품을 개발해 놓고도 납품실적이 없어 판매에 애로를 겪는 조달기업의 판로 지원을 위해 '96년부터 운영하고 있다. 우수제품으로 지정된 제품은 수의계약(국가계약법시행령 제26조 제1항 제3호 바목)에 의한 단가계약 등을 체결하여 수요기관에 공급할 수 있다.

신청대상은 초기 중견기업⁵⁾ 또는 중소기업이 생산하는 물품 및 소프트웨어로서 신제품(NEP) 또는 신제품을 포함한 제품, 신기술(NET 등)이 적용된 제품, 특허 또는 실용신안 적용 제품 등이다. 신청분야는 정보통신, 전기전자, 건설환경, 화학섬유, 기계장치, 사무기기, 과의의료, 지능정보 등 8종이다.

신기술 제품(NEP, NET), 녹색기술, 특허, 성능인증 제품 등을 생산하는 중소·벤처기업의 신청을 분기별로 받아 심사를 한다. 심사절차는 우수제품 지정 기술심의회에 의한 1차 심사를 통과하면, 이해관계인 의견수렴 및 생산공장 조사를 거쳐 조달촉목 타당성, 계약관리 용이성 등을 종합적으로 심사하여 지정여부가 결정된다. 기본지정기간은 3년이며, 최대 3년까지 연장 가능하다.

1차 심사는 기술·품질심사 점수와 신인도 점수의 합이 70점이상일 경우 통과되며, 벤처기업이나 창업 3년 초과 7년 이하기업은 1점, 3년 이하 창업 초기기업은 2점을 가산 우대를 받을 수 있다.

4. 우수조달 공동상표물품 지정 심사 시 우대

우수조달 공동상표 물품지정제도란 5이상의 중소기업자가 판매활동을 강화하기 위해 개발·보유한 공동상표의 물품 중 참여기업 간 기술개발, 생산의 효율성, 품질향상 등의 시너지 효과가 크고 성능·품질이 우수한 물품을 『우수조달 공동상표 물품』으로 지정하여 정부구매를 통해 판로를 지원하는 제도로 대기업에 비해 기술, 자본, 인력 및 인지도 등이 상대적으로 불리한 중소기업이 중소기업자 간 기술공유 및 이전, 공동생산 및 판매, 공동 A/S망

5) 3년 이내 또는 3년간 평균 매출액 3천억원 미만(조달사업법시행령 18조 2항)

활용 등을 통해 판로확대 및 고용창출을 위하여 1999년에 도입된 제도이다. 우수조달공동상표물품으로 지정된 제품은 수의계약(국가계약법시행령 제26조 제1항 제3호 “사”목 및 지방계약법시행령 제25조 제1항 제6호 “라”목 제6단)에 의한 총액계약 또는 단가계약을 체결하여 수요기관에 공급할 수 있다.

우수조달공동상표 물품 심사방법은 대표법인이 「지정심사기준」에 따라 물품평가 평가자료와 법인평가 평가자료를 각각 제출하며 우수조달공동상표 물품 지정 심사단은 대표법인이 신청한 신청서류와 평가자료에 대한 신청자의 설명을 듣고 심사기준에 따라 평가한다. 심사기준은 물품평가는 참여기업이 생산하는 공동상표 물품의 성능·품질의 우수성을 심사하고, 법인평가는 대표법인이 참여기업 간 기술개발, 품질향상 등의 시너지 효과를 창출할 역량을 보유하고 있는지 여부를 심사한다.

창업초기기업에 대한 가점은 참여기업 간 기술이전, 소기업지원 등을 평가하는 법인 평가 시 창업초기기업 1개사 이상 참여 시 2점을 부여한다.

5. 우수제품 직접생산 요건 완화

2016년 11월 부터 직접 생산시설을 보유한 업체만 우수제품 신청이 가능하였으나, 기술만 보유한 벤처·스타트업 기업도 우수제품 신청이 가능하도록 기술·제조업체가 협업한 경우 우수제품 신청자격 부여하고 있다.

6. 다수공급자계약(MAS) 진입 시 실적 요건 완화

다수공급자계약(MAS)⁶⁾은 각 공공기관의 다양한 수요를 충족하기 위하여 품질·성능·효율 등에서 동등하거나 유사한 종류의 수요물자를 수요기관이 선택할 수 있도록 다수를 계약상대자로 하는 계약제도로서, 납품실적, 경영상태 등이 일정한 기준에 적합한 자를 대상으로 협상을 통해 연간 단가계약을 체결해 놓으면 수요기관이 별도의 계약절차 없이 나라장터 종합쇼핑몰(<http://shopping.g2b.go.kr>)에서 직접 수요물자를 선택하여 구매하는 제도이다.

도입배경은 기존의 총액계약 및 단가계약 제도로는 물품의 다양성이 부족하고

6) MAS(Multiple Award Schedule, 전자상거래(인터넷 쇼핑물)에 적합한 계약방식으로서, 이미 미국·캐나다·영국 등에서 널리 활용되고 있는 제도

수요고객의 선택권이 제한되어 새로운 구매 패러다임이 필요함에 따라 2001년에 최저가 순으로 복수의 낙찰자를 선정하는 “복수물품공급제도”를 도입하였으나, 계약수량 제한, 물품다양성 부족으로 수요기관의 선택권 제한이라는 한계를 극복하지 못하여 폐지하였고, 복수물품공급제도를 대체할 새로운 구매방법을 찾기 위해 선진국의 다수공급자계약제도에 대하여 연구용역 추진(2003년 ~ 2004년)과 더불어 미국(MAS(Multiple Award Schedule, '03.8), 영국(Framework Agreement '04.5), 캐나다(Standing Offer '04.7) 등 선진구매제도 연구용역을 통한 벤치마킹('03~'04)을 실시하였다.

2004년에 조달사업법시행령 개정('04.12.31)을 통하여 다수공급자계약제도 법적 근거 마련하여 2005년 1월에 본격 시행하였다.

수요기관에 대한 조달서비스의 혁신차원에서 적극적으로 운영한 결과 단기간에 제도가 활성화되었고, 2018년 12월말 기준으로 392,753개 품목을 다수공급자계약으로 체결하였으며, 다수공급자계약 물품이 종합쇼핑몰 총 품목의 약 83.6%를 차지하였다. 다수공급자계약업체 중 중소기업이 98.0%를 차지하여 많은 중소기업에게 조달시장 판로 기회 제공하고 있다.

[표 3-9] 다수공급자계약 계약품목, 계약업체 수, 공급실적

구 분	'13년	'14년	'15년	'16년	'17년	'18.12월
계약품목 수	305,095	326,409	360,964	311,553	342,290	392,753
계약업체 수	5,304	5,568	6,216	6,333	6,774	7,605
공급실적(억원)	66,645	63,577	68,887	75,723	88,040	91,135

* 출처 : 조달청, 조달사업통계('18.12.31 기준)

2014년 10월에 다수공급자계약을 위한 납품실적 요건을 창업초기기업에 대한 인정기준을 사업 개시일 2년 이내는 납품실적을 면제하고 2년 초과 5년 이내 기업은 2건 이상을 제출토록 하여 창업초기기업의 납품실적 부담을 해소하였다. 2018년 4월에 사업 개시일 5년 이내에서 7년 이내로 확대하여 공공조달시장 참여 활성화를 기하였다.

[표 3-10] 다수공급자계약(MAS) 납품실적 요건 완화

납품실적 요건	기존('14.10월)	개선('18.4월)
3건 이상	창업 5년 초과	창업 7년 초과
2건 이상	창업 2년 초과 5년 이내	창업 2년 초과 7년 이내
면제	창업 2년 이내	창업 2년 이내

수혜 대상 업체수는 2017년 1,500개사(5년기준)에서 2018년 2,326개사(7년 기준)으로 전년대비 155% 증가하여 지원범위가 확대되었다.

7. 창업·벤처기업 전용물 벤처나라를 통한 지원

초기 창업·벤처기업 제품은 대부분 신기술·융복합 제품으로 경쟁이 가능한 물품이 없거나, 초기 납품실적 부족 등으로 공공조달시장 진입에 어려움이 있으므로 공공조달시장이 창업·벤처기업의 판로개척을 돕고 성장토대 구축을 지원하는 새로운 접근으로 2016년 10월 전용 쇼핑몰 벤처나라 구축하였다. 기존 다수공급자계약, 우수조달물품 등 일정 조건을 만족하기 어려워 나라장터 종합쇼핑몰에 등록할 수 없는 제품을 벤처나라에 등록하여 공공기관에 홍보하고 거래할 수 있는 플랫폼이다.

공공기관이 우수한 기술력을 가진 벤처·창업기업의 테스트 베드(test bed)가 되어 공공판로를 선제적으로 확보해 주고, 조달시장 진입을 촉진하기 위한 플랫폼으로 신기술, 융합·혁신 분야는 조달청과 계약을 통해 종합쇼핑몰에서 판매할 수 있는 요건(연간 거래실적이 3천만원 이상인 업체가 3개사 이상)을 충족하기 어려워 벤처나라에서 기존 나라장터 종합쇼핑몰에서 거래가 어려운 신기술, 융합·혁신 제품과 서비스를 공공기관에 판매할 수 있다.

창업·벤처기업이 공공조달시장에 보다 많이 유입될 수 있도록 다양한 추천채널을 확보하기 위해 공공수요가 있고 판로지원이 필요한 우수상품을 벤처나라에 추천할 수 있도록 조달청-광역자치단체·중앙기관·공공기관 간 협업 네트워크를 구축(MOU)하고 있다.

산업통상자원부, 중소기업청, 창조경제혁신센터 등 유관기관이 추천한 기술·품질이 우수한 벤처·창업기업 제품 중 조달청의 엄격한 심사를 거쳐

선정된 기업의 물품 및 서비스가 등록 대상이다. 선정된 벤처·창업기업은 납품실적이 없어도 5년간 이 전용몰을 통해 최소 5만여개 공공기관에 생산 제품을 홍보하고, 전자 견적·주문 등을 거쳐 납품할 수 있게 되며, 선정 후 3년간 벤처나라에 상품 등록 및 거래, 1회에 한해 2년 연장 가능하다. 창업·벤처기업은 벤처나라에 상품을 등록하여 2천만원 이하 소액수익이 가능하고, 여성기업이나 장애인기업인 경우에는 5천만원까지도 수익계약이 가능하다. 수요기관의 경우에는 종합쇼핑몰에 없는 신기술, 융복합 기술 제출, 신제품 등 다양한 상품을 벤처나라에서 바로 주문하여 구매 및 이용이 가능하다. 벤처나라 서비스 이용 이외에도 조달청 새싹기업으로 지정 및 나라장터 엑스포 '새싹기업관'으로 전시회 참여, 해외 바이어·공공기관 구매 상담회 참가 지원, 국내외 조달시장 진출 컨설팅, 온·오프라인 판매 홍보 등 관련 지원 프로그램의 혜택을 받을 수 있다.

[그림 3-1] 벤처나라 이용 흐름도



* 출처 : 조달청 벤처나라

2018년 7월 벤처나라 관련규정 개정을 통해 3분기 모집공고부터 추천기관 추천없이 직접 신청할 수 있도록 진입장벽을 완화했으며, 분기별 심사에서 월별 심사로 심사주기 개선하여 월별 벤처나라 모집심사를 통해 조달청과

산업통상자원부, 전국 광역자치단체 등 22개 추천기관과 협업하여 기술력이 뛰어나고 품질이 우수한 제품들을 엄선한다.

또한, 창업·벤처기업이 아니더라도 신기술, 융복합상품 등 공공조달시장 진출 지원이 필요한 상품군에 대해서는 벤처나라 지정대상 특례규정을 신설하여 벤처나라를 통해 지원할 수 있도록 근거를 마련하였다.

[표 3-11] 벤처나라 추천기관 현황(2018년 12월 기준)

구 분	기 관 명
국 가 기 관 (4)	산자부, 중기부, 국방부, 특허청
광 역 자 치 단 체 (1 1)	서울, 대전, 대구, 광주, 부산, 울산, 경기, 경북, 경남, 충북, 전북
공 공 기 관 (7)	기술보증기금, 한국산업기술진흥원, 연구개발특구진흥재단, 에너지기술평가원, 수자원공사, 중소기업유통지원센터, 창조경제혁신센터

* 출처 : 조달청 내부 자료

2018년 12월말 기준 602개사 3,187개 상품이 등록됐으며, 이미 벤처나라를 졸업하여 종합쇼핑몰 다수공급자계약 시장으로 진출한 업체도 15개사, 254개 상품에 이르며 지속 증가할 전망이다. 수요기관의 경우 관할 지자체의 창업·벤처기업의 제품을 벤처나라를 통하여 적극 이용할 경우 지역경제 선순환 발전에도 기여하는 효과를 기대할 수 있다.

[표 3-12] 벤처나라 상품등록 및 주문실적('18.12월말 기준)

구 분		2016년	2017년	2018년	합계
등록실적	업체수	104개사	153개사	346개사	602개사
	상품수	265개상품	1,019개상품	1,905개상품	3,187개상품
주문실적	건수	23건	437건	1,371건	1,831건
	금액	2.2억원	52.3억원	128.0억원	182억원

* 출처 : 조달사업통계(2018년 12월)

8. 조달청 새싹기업 지정제도 운영

2013년 9월에 유망한 신생기업(벤처기업)의 공공조달시장 진출 지원을 확대하는 ‘새싹기업@나라장터’ 프로그램 운영을 개시 2015년 12월에 5년 이내 신생기업, 신기술·SW분야에서 기술력을 보유한 기업 위주로 새싹기업 재정비하였다.

2016년 9월에 벤처 및 창업기업의 조달시장 진입 촉진 및 공공구매 판로 확보를 위해 조달청 새싹기업 지정·관리규정을 제정하여 보다 많은 창업기업이 조달 시장에 참여할 수 있도록 창업기업의 범위를 7년으로 확대하였고, 벤처나라에 새싹기업 유망제품 등록추천 근거를 마련하여 새싹기업 유망제품은 벤처·창업 기업 전용몰(벤처나라) 지정 시 기술·품질평가를 생략하도록 하였다.

새싹기업은 분기별로 선정되며, 심사는 1차 기술과 품질평가, 2차 조달품목의 적합성을 거쳐 선정되며, 1차심사는 3~5인의 외부 심사위원(교수, 변리사 등)을 위촉하여 제품의 용도, 적용기술 등을 고려하여 70점 이상 받은 기업을 2차 심사 대상기업으로 지정하고, 2차심사는 각 지방청 새싹기업 전담관을 통해 생산현장 실태조사를 실시하여 조사결과를 검토 후 그 의견을 반영해 구매 업무심의를 거쳐 새싹기업으로 지정되고, 지정 기간은 3년이며 1회에 한해 2년 연장 가능하다.

새싹기업 지정 시 지원내용은 벤처나라에 새싹기업 유망제품 등록 추천, 나라장터 엑스포 ‘새싹기업관’ 운영 및 해외바이어·공공기관 구매상담회 개최, 창조경제혁신센터의 우수한 교육 및 컨설팅 정보 새싹기업과 공유, 정보력이 부족한 새싹기업의 수출역량과 현장의견을 고려한 해외조달시장 진출 설명회 및 교육과정 운영, 전담관제 지정을 통한 공공조달시장 제도 및 조달등록 절차 컨설팅 등 맞춤형 서비스 제공 등이다.

2013년 제도 운영이래 283개사가 새싹기업으로 지정되었고 그중 83.4%인 236개 기업이 벤처나라로 지정되어 153개 기업이 벤처나라에 등록되었다. 한편, 새싹기업 제도는 벤처나라의 제도 기능과 중복되어 2018년 2분기부터 벤처나라로 통합되었다.

[표 3-13] 새싹기업 지정 및 벤처나라 지정·등록업체 현황

구 분	새싹기업 지정	벤처나라 지정		벤처나라 등록	
'13년	35개사	20개사	(57.1)	16개사	(80.0)
'13년(연장)	17개사	12개사		12개사	
'15년	47개사	32개사	(68.1)	25개사	(78.1)
'16년	28개사	25개사	(89.3)	22개사	(88.0)
소계	110개사	77개사	(70.0)	63개사	(81.8)
소계	142개사	133개사	(93.7)	79개사	(59.4)
'18.1분기	19개사	15개사	(78.9)	7개사	(46.7)
'18.2분기	12개사	11개사	(91.7)	4개사	(36.4)
합계	283개사	236개사	(83.4)	153개사	(64.8)

* 출처 : 조달청 내부통계

9. 홍보·마케팅 지원

조달청은 매년 4월 중소기업이 생산하는 우수제품의 전시를 통한 중소기업 판로지원, 기술개발 유도 및 해외시장 진출에 도움을 주고자 “코리아 나라장터 엑스포”를 개최하고 있다. 2018년 4월에는 코리아 나라장터 엑스포 개최 시 창업·벤처기업 전용부스인 ‘벤처나라·새싹기업관’ 운영을 통해 40개사 선정 후 부스 무상지원하였고(엑스포 지원 전용부스는 2016년 16개사, 2017년 20개사, 2018년 40개사로 확대 추세), 수요기관 구매담당자를 초청하여 벤처나라·새싹기업관 등 코리아 나라장터 엑스포 부스를 소개하고 홍보하는 투어행사 실시, 수요기관 구매담당대상 벤처나라 이용방법 현장조달교육 실시(약 500명 참여)하였다.

또한, 나라장터 엑스포 부대행사로 창업·벤처기업의 애로 및 건의사항을 청취하고 조달정보 제공 등 지원방안 안내를 위한 벤처나라·새싹기업 간담회 개최하여 28개사의 관련기업이 참여하였다.

10. 해외수출 지원

조달청은 기술력은 우수하나, 정보·네트워크 부족 등으로 해외진출에 어려움을 겪고 있는 조달기업의 해외조달시장 진출 지원을 위해 '13년부터 해외조달시장 진출 유망기업(G-PASS기업⁷⁾) 지정제도를 운영하고 있다.

지정대상은 최근 3년 이내 수요기관에 납품실적이 있는 중소·중견기업 또는 벤처창업혁신조달기업·정부조달문화상품으로 선정을 받은 기업이며, 지정기간은 지정일로부터 5년으로 하며, 1회에 한해 3년간 연장이 가능하다.

해외 정부조달전시회 참가, 수출 컨소시엄 파견, 바이어 초청 상담회·설명회, 해외 조달제도 및 현지 기업 정보 수집·제공 등을 지원하며, 현장실사, 1차 심사(수출추진능력, 시장진출역량 등 평가), 2차 심사 등 3단계 과정을 통해 60점 이상 획득한 업체를 G-PASS기업으로 지정한다. 그동안의 G-PASS기업 지정 및 수출은 2018년 말 현재 1,927개사에 24.5억불에 이른다. 창업·벤처기업의 지정 및 수출실적은 동 실적에 포함되어 있다.

[표 3-14] G-PASS 지정 및 수출실적

구 분	2013년	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년
지정업체	95	200	266	341	487	538
수출실적	1.3억불	2.1억불	3.4억불	4.6억불	5.8억불	7.3억불

* 출처 : 조달사업통계(2018년 12월)

제3절 창업초기기업 지원 실적

그동안 창업초기기업의 인정범위를 2013년 10월에 창업 후 2년, 2014년 10월에 5년으로, 2017년 4월에 7년으로 지속적으로 확대함에 따라 창업초기기업의 수주 지원에 따른 판로가 확대되었다.

창업초기기업에 대한 적격심사, 협상에 의한 제안서 평가, 정부조달 우수제품 지정 평가 등에서의 우대, 다수공급자계약(MAS) 진입 시 실적요건 완화 등을 통하여 경쟁입찰이나 단가계약에서 업력과 실적, 기술인증 부족 등으로 인한

7) **Government Performance ASSured** : 국내 조달시장에서 기술력, 품질 등이 검증되어 해외조달시장 진출 가능성이 높다고 인정한 중소·중견업체

창업초기기업의 핸디캡을 보완하는 기업수혜대상의 확대로 창업초기기업의 수주 지원에 따른 판로가 확대되었다고 볼 수 있다.

2014년부터 최근 5년간 창업기업의 인정범위를 2013년 10월에 창업 후 2년, 2014년 10월에 5년으로, 2017년 4월에 7년으로 확대함에 따른 수혜업체 수 및 계약실적을 중심으로 살펴보고자 한다.

먼저, 수혜대상 업체 수의 증가를 들 수 있다.

연도별 신규 등록업체 수는 평균 1만 1천개 수준으로 창업기업의 인정범위와는 크게 영향을 받지 않는다. 하지만, 인정범위를 확대함에 따라 수혜 대상 업체 수는 급격한 증가를 보였다. 창업 2년 차를 유지할 경우 3만 여개이나, 창업 5년차로 하면 8만 3천여 개로 5만여 업체가 수혜업체로 급격한 증가를 보여 2018년말 대비하면 2.7배가 증가한 10만 여 업체가 되었다.

2017년 4월 7년차로 인정범위를 확대하면 시행이전년인 2016년 대비하여 9만 3천여 업체에서 13만 7천여 업체로 4만 3천여 업체의 수혜업체가 증가하고 2018년 말 기준으로 4만여 업체가 증가한 것으로 나타났다.

2018년 말 기준으로 창업 2년차 유지와 창업 7년차 적용 시의 대상업체 수는 36,894개사에서 142,693개사로 105,799개사의 수혜범위 확대가 되어 3.9배의 급격한 증가세를 보였다.

둘째, 인정범위 확대에 따라 계약대상 업체도 증가하였다.

창업 2년 차를 유지할 경우 1천 3백 여개이나, 창업 5년차로 하면 3천 6백여 개로 2천 여 업체가 수혜업체로 급격한 증가(2.7배)를 보여 5년간 계약업체 누계로 비교하면 7,178개사에서 18,701개사로 1만 1천여 계약업체, 2.6배의 증가세를 보였다.

2017년 4월 7년차로 인정범위를 확대하면 시행 이전년인 2016년 대비하여 4천 1백 여 업체에서 5천여 업체로 증가하고 2018년 말 기준으로 7천 여 업체가 증가한 것으로 나타났다.

2018년 말 기준으로 창업 2년차 유지와 창업 7년차 적용 시의 계약업체 수는 7,178개사에서 26,158개사로 18,980개사의 계약체결 수혜범위 확대가 되어 2.6배의 급격한 증가세를 보였다.

이에 따라, 계약금액도 폭발적인 증가세를 보였다.

2014년에서 2018년 5년간 총 내자실적에서 2년, 5년, 7년으로 인정범위 확대에 따라 총 계약 금액도 6조 641억원, 14조 9,533억원, 24조 9,673억원으로 폭발적 증가와 더불어 내자구매에서 차지하는 비율도 각각 5년 평균 4.8%, 12.0%, 20.2%로 확대되었다. 창업 2년 시와 창업 7년 인정범위 확대시의 계약금액 차이는 18조 9,032억원으로 창업 2년 인정범위 실적대비 3.1배의 증가세를 보였다.

각 인정범위의 등록업체별 평균 계약금액은 창업 2년 시 1.6억원, 창업 5년 시 1.5억원, 창업 7년 적용 시 1.7억원으로 큰 변동은 없었다. 이는 수혜대상 기업 수는 늘리면서 골고루 계약분배가 이루어 졌다고 볼 수 있다

[표 3-15] 창업초기기업 인정범위 확대에 따른 지원 실적

(단위: 개사, 억원, %)

구분			2014년	2015년	2016년	2017년	2018.12월	합계
업 체 수	등록 (신규)	창업 2년	14,350	11,187	11,383	11,213	11,854	59,987
		창업 5년	14,350	11,187	11,383	11,213	11,854	59,987
		창업 7년	19,828	16,898	11,383	11,213	11,854	71,176
	등록 (누적)	창업 2년	31,064	33,167	35,814	36,727	36,894	
		창업 5년	83,861	88,317	93,667	98,031	101,640	175.5%
		창업 7년	132,305	131,971	131,534	137,031	142,693	40.4%
	계약 업체 (당해년)	창업 2년	1,316	1,408	1,649	1,394	1,411	7,178
		창업 5년	3,614	3,686	4,122	3,679	3,600	18,701
		창업 7년	5,102	5,210	5,750	5,092	5,004	26,158
총 내자실적 (A)			225,396	240,168	242,638	263,026	273,283	1,244,511
계약실적	창업 2년 (B)	7,805	11,932	9,316	10,786	20,802	60,641	
	B/A	3.5%	5.0%	3.8%	4.1%	7.6%	4.8%	
	창업 5년 ◎	24,544	29,704	27,555	30,322	37,408	149,533	
	C/A	10.9%	12.4%	11.4%	11.5%	13.7%	12.0%	
	창업 7년 (D)	51,145	56,931	42,504	45,331	53,762	249,673	
	D/A	22.7%	23.7%	17.5%	17.2%	19.7%	20.2%	

* 출처 : 조달청 내부통계를 편집

제4장 공공조달시장 진입 장애 요인

그동안 조달청은 창업·벤처기업의 공공구매확대를 위해 여러 제도를 마련하여 지속적으로 추진하고 있다. 하지만, 아직 대다수의 창업·벤처기업은 정부정책 수혜의 대상에서 소외되고 있는 실정이다. 이들 기업의 공공조달시장 진입 촉진에 장애요인으로 남아있는 부분이 무엇인지를 파악해 보고자 한다.

이 글에서 진입의 범위를 확대하여 논하고자 한다. 일반적인 입찰참가자격 등록 이외에 등록이라는 기본 진입을 하고서 계약 즉 매출로 이어지는 과정에서 어떠한 규제와 불필요한 절차, 관행이 상존하는지를 파악하고자 한다.

제1절 수요기관의 보수적 관행

수요기관인 공공기관은 조달청에서 계약하여 종합쇼핑몰에 등록된 물품이 아닌 경우 구매를 기피하는 보수적 관행이 있다. 신기술을 인정받아 NET, NEP 등의 인증을 획득하여 수의 계약이 가능한 경우에도 감사 등을 의식하여 자체 수의 계약을 기피하는 경우가 다수이다. 더구나, 공공조달시장에 갖 진입하여 조달청의 MAS나 우수제품 등을 통한 단가계약제품이라는 조달청의 검증을 받지 않은 제품, 즉 신생기업이나 벤처기업의 제품을 조달청의 벤처나라에 등재되었다고 해서 소액이라 하더라도 확실성 업무를 선호하는 공무원의 입장에서 선불리 구매하지 않는 것이 현실이다. 특히 회계를 담당하는 공무원은 관련 법이나 규정 등에 의한 명확한 근거에 따라 구매업무를 수행할 수 밖에 없다. 법과 규정에 의거 구매할 수 있는 제도적 마련 선행이 필요하다.

제2절 전담 인력 부족 및 조직 소규모로 지원 한계

조달청의 조직은 5개 국에 11개 지방청을 보유하고 약 1천여 명의 직원이 기획, 구매, 시설, 정보화, 비축, 국유재산관리 등 여러분야의 조달관련 업무를 수행하고 있다. 중소기업의 물품·서비스·용역구매는 주로 구매사업국과 신기술서비스국이 관장하며 창업·벤처기업 구매 중 대다수를 차지하는 물

품분야는 구매사업국이 담당을 하고 있다. 2018년 까지는 창업·벤처관련 제도개선, 벤처나라 구축 및 운영 등 대부분의 업무는 구매사업국 내 쇼핑몰기획과의 소관으로 하여 계장 1명, 계원 1명 등 2명이 대부분의 업무를 담당하였다. 창업·벤처기업의 진입 및 성장촉진을 위하여 2019년 2월에 정식 직제에 반영한 혁신조달과를 신설하여 과장, 5급 3명, 주무관 5명 등 10명으로 구성하여 제도개선, 규정 개정, 벤처나라 홍보·교육, 지정·등록 등 창업·벤처기업지원 컨트롤 타워(총괄) 역할을 하고, 11개 지방청은 관내 수요기관 및 창업·벤처기업 홍보를 담당하도록 하였다. 하지만, 광범위한 업무 지원을 위해서는 담당인력 확충 및 조직의 증설을 통하여 보다 전문화되고 분담화된 지원체계가 절실히 요구된다.

제3절 기관 간 제도 연계 부족

창업·벤처기업지원의 중추적 역할을 하는 중기벤처기업부와 더불어 각 기관은 막대한 국가예산을 들여 다양한 분야에서 지원을 하고 있지만, 정작 판로지원 및 홍보분야에는 취약성을 가지고 있다. 민간시장에서의 어려움을 탈피하고자 공공조달시장으로 진출하고 있고, 매출을 통한 중소기업지원을 하고 있는 중앙조달기관인 조달청은 창업·벤처기업에 각종 제도혜택을 통하여 나라장터라는 인큐베이터를 통하여 초기 판로확보를 지원하고 MAS나 조달우수제품 등을 통한 단가계약으로 매출신장과 해외시장진출에 이르기까지 성장을 지원하는 프로세스를 진행하고 현재 중기벤처기업부와 창업·벤처기업과 조달청의 지원체계는 연계성 없이 별도로 운영되고 있다. 공공조달시장 진입을 위한 상호 연계프로세스가 절실히 필요하다.

제4절 공공수요가 높은 우수품목 중점 발굴 필요

조달청은 창업·벤처기업의 조달시장 진입유도를 위하여 신기술·융합기술 제품 등 4차 산업 관련 테스트베드 사업을 추진하고 있고, 각 지방청 소재 창업·벤처기업의 나라장터 등록을 위하여 노력하고 있다. 테스트베드사업은 창업·벤처기업이 기술개발을 해 놓고도 민간시장의 수요가 활성화 되지

않아 판로애로가 있는 제품으로 공공시장에서 우선 구매를 통하여 민간으로 수요를 확산시키고자 추진하는 사업이다. 대표적으로 드론으로 조달청이 각 공공기관의 용도에 필요한 기술개발품의 수요요청을 받아 대상 품목에 대한 공고를 통하여 기술보유 대상기업을 선정하여 제품화하여 수요기관에 납품하게 하는 프로세스이다. 조달청은 이러한 구매방식을 위하여 2019년 예산으로 12억원을 편성하여 추진 중이다. 창업·벤처기업의 기술개발 제품은 광범위하게 다양화 되어 있고, 그 중 공공조달시장 수요가 얼마나 있는지 조달청에서 보다 세밀하고도 광범위하게 조사 및 발굴을 통하여 판로화 할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

제5절 벤처나라를 통한 창업·벤처기업 지원 사업의 법적 근거를 마련으로 벤처나라 이용 유인 강화 필요

벤처나라의 목적은 공공조달시장에 진입하는 창업·벤처기업에 대한 판로지원, 즉 매출발생이 되도록 지원하는 것이다. 창업·벤처기업 전용몰인 벤처나라에 보다 많은 대상기업의 제품을 등재하여 홍보하는 것도 좋지만 궁극적으로는 매출로 이어져야 한다는 것이다. 주 수요자인 각 공공기관은 전술한 바와 같이 감사를 의식하여 단가계약되어 있는 MAS나 우수제품만을 선호하는 환경에서 벤처나라의 제품을 구매하도록 유도 및 촉진화 위해서는 의무적 구매 개념의 법적·규정적인 장치마련이 우선되어야 한다.

제5장 공공조달시장 진입 활성화 방안

창업초기기업 즉, 창업·벤처기업이 데스밸리의 위험을 넘어 안정적이고 지속적인 사업을 영위하려면 판로확보와 안정적인 수요확보로 생산 및 공급 위험의 감소가 이루어져야 한다.

중소벤처기업부 등 각 정부기관에서 창업·벤처기업에 대한 다양한 지원을 하고 있지만, 판로확보에 까지 지원을 하기에는 한계에 있고 이에 따라 창업·벤처기업은 공공조달시장으로 진입하여 안정적인 판로확보를 목표로 한다. 공공조달시장 진입이란 단순히 조달청에 등록 절차인 입찰참가자격등록을 하는 것을 의미하지는 않으며, 등록이후에 다양한 구매낙찰을 통한 매출 발생이 중요하다. 생산품목에 대한 구매입찰에 참가하여 낙찰을 받거나 벤처나라에 등재하여 소액 판매, 이러한 공공시장에서 경력을 쌓아서 다수공급자 계약(MAS)나 우수제품 선정을 통한 단가계약 등을 통해 안정적인 판매와 성장의 길로 나아갈 수 있다.

창업·벤처기업은 매출실적이 전무하거나 미미하여 경쟁입찰에서 경쟁우위를 발휘하기 어렵고, 또한 단가계약 능력도 떨어질 수 밖에 없다. 조달청은 이러한 창업·벤처기업의 애로사항을 해소하고 성장할 수 있도록 그동안 다양한 제도지원책을 마련하여 추진하고 있다. 하지만, 아직도 대다수의 창업·벤처기업은 공공조달시장 진입 및 성공적인 안착에 어려움을 호소하고 있다.

제1절 벤처나라 운영 및 의무구매 근거 확충으로 성장 판로 제공

첫째, 공공조달시장에 진입하는 창업·벤처기업에 대한 홍보, 구매를 총괄하는 기능이 전용몰인 '벤처나라'로 조달사업법에 운영근거를 신설하여 대외적인 공신력과 이행력을 확보하여야 한다. 이는 창업·벤처기업을 지원하는 각 공공기관과의 시스템 연계에도 원활한 수단으로 이용될 수 있다. 각 기관이 전산으로 구축한 통계, 지원 콘텐츠 등과 연동체제를 구축함으로써 국가전체의 창업·벤처기업에 대한 지원정책의 시너지 효과를 발휘할 수 있다.

둘째, 창업·벤처기업의 공공구매 판로지원에 대한 법적근거를 마련하는

것이다. 현재 우선구매제도로는 중증장애인 생산품, 신제품, 중소기업기술개발 제품 등이 있다. 중증장애인 생산품 우선구매제도는 경쟁고용이 어려운 중증장애인들을 고용하는 중증장애인생산품 생산시설의 제품 및 서비스에 대하여 우선적으로 구매할 수 있도록 지원함으로써, 중증장애인의 직업재활 및 일자리 창출을 통한 소득보장에 기여함을 목적으로 하며, 중증장애인생산품 우선구매 특별법 제7조에 근거하여 공공기관의 총 구매금액의 1% 이상을 의무구매비율로 하고 있고, 국가계약법시행령 제26조 제1항 4호에 따라 수의계약이 가능('12년 7월 27일 이후 시행)하다. 우선구매대상기관은 국가기관, 자치단체, 교육청 및 공공기관 등이다.

신제품 우선구매제도는 국내에서 최초로 개발된 신기술에 의해 제작된 제품에 대하여 기술성, 성능, 품질을 평가하고 NEP인증마크를 부여하여 자금 및 우선구매 지원하는 제도로 산업기술촉진법 제17조에 의거 공공기관의 해당 품목 구매금액의 20% 이상을 의무구매하여야 한다. 국가계약법시행령 제26조 제1항 3호에 따라 중소기업자가 직접 생산한 제품은 수의계약 가능하며, 우선구매 대상기관은 국가기관, 자치단체, 공공기관 등이다.

중소기술개발제품 우선구매제도는 중소기업자가 개발한 기술제품을 공공기관에서 우선적으로 구매토록 함으로써 중소기업 기술개발제품의 판로 지원을 목적으로 하며, 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한법률 제 13조 동법시행령 제12조에 의거 정부 및 공공기관은 중소기업물품 구매액의 10% 이상을 의무구매하여야 한다. 기술개발제품 지정은 중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제14조 및 동법 시행령 제13조에 따른 제품으로 2018년 12월 현재 15개 제품이 지정되어 있다. 국가계약법시행령에 따라 수의계약 또는 지명경쟁계약을 할 수 있다.

우선구매로 지정되기 위해서는 모법인 조달사업법에 우선구매 근거를, 수의계약 대상이 될 수 있도록 국가계약법시행령 및 지방계약법시행령에 근거 마련이 필요하다. 우선구매로 지정되기 위해서는 현재 지정된 중증장애인, 신제품, 중소기업기술개발제품처럼 지정대상이 구체화되고 특수성을 요하는 부분이 있어야 하고 품질 등의 객관화된 사전검증이 전제되어야 한다. 아울러,

중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률 제6조에 의해 운영되는 중소기업간 경쟁계약제도 등도 고려하여야 한다. 중소벤처기업부에서 고시한 212개 물품에 대해서는 동 물품을 직접 생산하고 있는 중소기업자만 입찰참가가 가능하다. 중소기업 지원을 위해 운용되는 다양한 제도와의 상충관계 등 종합적인 검토를 통하여 우선구매제도 도입여부를 판단하여야 한다.

창업·벤처기업에 대한 판로지원 확대를 위한 우선구매방법으로 소액 수의계약 한도금액을 상향하는 것이다. 소액 수의계약제도는 국가계약법시행령 제26조 제1항 제5호 및 제30조 지방계약법시행령 제25조 제1항 제5호 및 제30조에 의거 추정가격 5천만원 이하의 물품과 용역은 수의계약, 견적경쟁 등으로 구매할 수 있다.

추정가격 2천만원 이하는 1인 수의계약이 가능하고, 2천만원 초과 ~ 5천만원 이하는 견적경쟁을 통해 구매가 가능하다. 단, 장애인기업 및 여성기업과는 5천만원 이하에 대하여 1인 수의계약 가능하며, '19.3.5부터 취약계층 고용 사회적기업, 사회적협동조합, 자활기업, 마을기업도 소액 수의계약이 가능하다.

창업·벤처기업은 현재 2천만원 이하는 1인 수의계약이 가능하나, 2천만원 초과 5천만원 이하 금액도 견적경쟁을 통하지 않고 1인 수의계약이 가능하도록 국가계약법시행령 및 지방계약법시행령 개정이 필요하다. 원활한 구매를 위한 법제도 장치마련이야말로 판로확대를 위한 최선의 방안이며, 감사를 의식하여 다수공급자계약 및 단가계약, 우수제품으로의 편향된 구매패턴을 변화시킬 수 있는 방법이라 할 수 있다.

제2절 전담조직 확대로 지원의 분담 및 전문화 체계 구축

현재의 창업·벤처기업지원을 위해 컨트롤타워 역할인 본청 1과(혁신조달과) 10명과 11개 지방청별 전담관 조직체계로는 실질적인 지원을 하기에는 미흡한 실정이다. 현 조직 및 인력지원체계로는 찾아오는 기업에 대한 지원 정책 수행에 그칠 수 밖에 없다. 대상기업을 발굴과 선발하고 구매계약 및 관리, 홍보, 해외진출, 벤처나라 운영 및 관리, 제도개선, 중소벤처기업부 등 창업·벤처기업 지원기관과의 협업지속 등을 위해서는 조직이 분담화되고

전문화되어야 한다. 현재의 컨트롤타워 역할로 대상업무를 전담하는 1개과(課) 단위에서 분담화되고 전문화된 국(局)단위로 확대되어야 한다. 기획, 제도, 홍보 등을 담당하는 총괄부서, 벤처나라 운영 및 관리 운영부서, 구매계약 및 관리 전담부서, 새로운 규격의 융·복합상품을 등록하고 신규규격을 마련하는 부서, 창업·벤처기업의 발굴 및 선정과 상담을 담당하는 부서 등 분야별로 세분화된 체계를 갖추어야 만 전문성을 확보할 수 있고 실질적인 서비스가 될 수 있다.

이는 공공조달시장을 활용하는 창업·벤처기업의 애로사항인 담당기관, 부서, 담당자별 단절적 업무처리에 따른 복잡한 행정절차와 과도한 공공조달 진입 기간 소요, 계약 및 사업담당자의 제품·서비스에 대한 업무 전문성 부족을 해소할 수 있는 방법이기도 하다.

제3절 기관 간 협업체계 강화로 공공조달시장 진입 연계 활성화

2019년 정부 창업지원 사업계획 상 창업지원 사업 규모는 14개 부처에 69개 사업, 사업규모는 1조 1,180억원으로 전년 대비 크게 증가하였다. 사업화, 연구개발, 창업교육, 시설·공간·보육, 멘토링·컨설팅, 행사·네트워크 등 다양한 분야에서 지원하고 있으나 기관 간 상호연계 지원하는 형태는 미흡하다.

더구나, 민간시장에서의 벤처투자 생태계 미비와 판로난으로 창업기업의 62%가 3년을 못 버티는 현실에서 공공조달시장의 안정적인 지원정책의 수혜는 절실하다. 각 기관의 창업·벤처기업에 대한 교육, 지원과 연계하여 공공조달시장으로 진출할 수 있도록 기관 간 협업이 중요한 이유이다. 각 기관의 지원 대상 기업 중에서 선별된 우수기업을 조달청 벤처나라로 추천하는 방식이다. 2018년 말 기준 산업부, 중기부 등 4개 국가기관, 11개 광역지자체, 7개 공공기관 등 22개 기관과 업무협약을 통해 추천을 받고 있지만, 각 기관의 지원사업 규모 대비하여 극히 미미한 실정이다.

수 많은 창업·벤처기업 중 일부만 수혜를 입는 이른바 그들만의 리그가 될 수 있으므로 보다 많은 기업이 공공조달시장 진입을 통한 판로 확보의 혜택이 돌아갈 수 있는 기관 간 협업 차원의 제도적 장치마련이 필요하다.

제4절 구매실적 우수 공공기관에 대한 포상제 확대

벤처나라의 활성화는 고객인 각 공공기관의 적극적인 구매에 의해 이루어질 수 있다. 그 동안 벤처나라 구매실적 우수 공공기관의 구매 유공직원에게 대한 조달청의 표창 및 포상을 실시하여 왔지만 다소 제한적 이었고 지속적인 확대가 필요하다. 참고로 2017년 및 2018년에 각각 50만원 4명, 2019년에는 각 30만원에 10명으로 표창인원을 확대하여 시행할 예정이다.

제5절 종합서비스 기능의 벤처나라 시스템 유지

2016년 10월에 구축된 개시한 창업·벤처기업 전용몰인 벤처나라는 기업의 제품정보, 견적요청 및 주문 기능 등이 제공되고 있으나, 계좌이체·정부구매 카드 결제 기능 등 구매프로세서 상 불편하여 견적에서 결제까지 일괄처리될 수 있는 시스템의 고도화를 구현할 필요가 있다. 구매에 불편하지 않은 시스템의 완비도 고객인 수요기관의 자발적 구매에 큰 몫을 담당한다고 보아야 한다.

제6장 결론

우리나라의 창업기업은 벤처투자 생태계 미비, 판로난 등으로 62%가 3년을 버티지 못하고 도산하는 실정으로 OECD 중 최하위 수준이다. 조달청은 창업 초기기업의 판로난 해소를 위하여 공공조달분야에서 그동안 다양한 지원제도를 마련하여 추진 중이다. 각종 평가나 계약에서 창업기업의 범위를 2년에서 5년, 7년으로 확대하고 각종 가점 부여를 통하여 창업초기기업의 경쟁력을 향상시키는 제도를 지속적으로 실시하였다.

적격심사, 협상에 의한 제안서 평가, 정부조달 우수제품 지정 평가 등에서의 우대, 다수공급자계약(MAS) 진입 시 실적요건 완화 등을 통하여 경쟁입찰이나 단가계약에서 업력과 실적, 기술인증 부족 등으로 인한 창업초기기업의 핸디캡을 보완하는 제도 지원을 지속적으로 실시 중이며 2018년 기준 내자 실적(27조 3천억원)의 19.7%인 5조 4천억 원을 점유하여 가시적 성과를 달성하였다. 또한, 공공조달시장의 진입 시 마중물 역할을 통한 조달시장 진입 촉진과 판로개척을 통하여 다수공급자계약(MAS), 정부조달우수제품 등 단가계약으로의 성장사다리 제공을 위하여 2016년에 조달청은 나라장터에 창업·벤처기업 전용 상품몰인 벤처나라를 개통하였다.

국가기관 및 지자체 등 유관기관 추천이나 기업의 직접신청 등을 통하여 등록된 기업에 대한 홍보와 전자 견적·주문 등을 거쳐 납품할 수 있도록 하였다.

본 연구에서는 창업초기기업의 공공조달시장 진입 마중물인 벤처나라의 운영을 통한 진입장애 요인과 판로 확보를 위한 활성화 방안을 제시하였다.

첫째, 수요기관의 창업초기기업 제품에 대한 적극적 구매 유도를 위한 관련 법적 근거 마련이 필요하다. 각 공공기관 담당자는 감사 등을 의식하여 자체수의 계약 등을 기피하고 조달청에서 계약하여 종합쇼핑몰에 등록된 물품을 선호하는 보수적 관행이 있다. 이를 위해서는 벤처나라 운영 및 의무 구매 근거 확충, 2천만원 이상 5천만원 이하의 소액구매도 1인 수의계약이 가능하도록 국가계약법시행령 및 지방계약법시행령 개정을 통하여 수요기관 담당자들이 구매할 수 있는 환경 확충이 필요하다.

둘째, 창업·벤처기업 지원을 위한 조달청 내 전담조직 확대로 지원의 분담 및 전문화 체계 구축이 시급하다.

창업·벤처기업 지원을 위한 컨트롤타워 역할을 2018년 말까지 1개 계단위에서 전담하던 업무를 2019년 2월에 1개 과를 신설하여 확대하였지만, 기획과 제도개선, 대상기업의 발굴과 선발, 홍보, 벤처나라 운영 및 관리, 중소벤처기업부 등 관련 기관과의 협업지속 등을 위해서는 조직이 분담화 되고 전문화 되어야 하며 과(課)단위에서 국(局)단위로 확대되어야 한다.

셋째, 기관 간 협업체계 강화로 공공조달시장 진입 연계가 활성화되어야 한다.

중소벤처기업부 등 각 부처는 창업지원 사업으로 다양한 분야를 지원하고 있으나, 판로개척 차원에서 공공조달시장 진입을 위한 기관 간 연계는 미미한 실정이다. 조달청과 22개 공공기관이 업무협약을 통해 추천하는 체제를 유지하고 있지만, 각 기관의 지원사업 규모와 대비하여 극히 미미한 실정이다. 수 많은 창업·벤처기업 중 일부만 수혜를 입는 이른바 그들만의 리그가 될 수 있으므로 보다 많은 기업이 공공조달시장 진입을 통한 판로확보의 혜택이 돌아갈 수 있는 보다 긴밀한 기관 간 협업차원의 제도적 장치마련이 필요하다.

넷째, 구매실적이 우수한 기관에 대한 포상제 확대가 필요하다.

벤처나라의 활성화는 고객인 각 공공기관의 적극적인 구매에 의해 이루어질 수 있으므로 우수기관에 대한 포상은 지속적으로 확대하고 이를 홍보할 필요가 있다.

다섯째, 종합적인 서비스 기능의 벤처나라 시스템 유지가 필요하다.

2016년에 개통한 창업·벤처기업의 전용몰인 벤처나라는 5만여 공공기관에 상시적으로 제품홍보를 통한 견적요청 및 주문 기능 등을 제공하고 있으나, 결제기능의 확충이 필요하다. 견적에서 결제까지 이용에 불편함이 없는 시스템 기능이 수요기관의 자발적 구매에도 기여한다는 점을 상기하여야 한다.

[참고 문헌]

조달청, (2018.12.31.), 조달제도

조달청, (2018.12.31.), 조달사업통계

조달청, (2018), 2017 조달연보

조달연구원, (2018.10.), 혁신성장을 위한 공공조달 조직개편 방안(조달청 연구
용역 자료)

중소벤처기업부, (2019), 2019년도 중소·벤처기업 지원사업

중소벤처기업부, (2019), 2019년도 정부 창업지원사업 통합공고

중소벤처기업부, (2018), 2018년 중소기업부 주요업무계획

중소벤처기업부, (2018), 2019년 중소기업부 주요업무계획

관계부처합동, (2019), 제2벤처 붐 확산 전략(보도자료)

대한상공회의소, (2018.2.15.) 통계로 본 창업생태계 제2라운드 연구(보도자료)