

WTO 정부조달협정의 후속논의와 한국의 조달행정 발전과제

최 병 선*

〈目 次〉

- I. 서 론
- II. 정부조달시장 개방의 의의
- III. 정부조달 관련 협정 및 후속협상 진전상황
- IV. 한국의 정부조달시장 개방 현황
- V. 조달시장 개방확대 추세에 대비한 주요 정책이슈와 대응방향
- VI. 결 론

〈요 약〉

선후진국을 막론하고 정부조달은 전통적으로 자국 경제사회의 발전을 위해 각국 정부가 다양한 정책목적과 용도로 사용할 수 있는 매우 유력하고 중요한 정책수단으로 인식되어 왔고 또 그렇게 사용되어 왔다. 그 결과 이 시장은 GATT 출범 후 근 30년 동안 무역자유화의 사각지대에 머물러 왔다. 그러나 WTO 출범 이후 정부조달시장의 개방이 빠른 속도로 진행되고 있다. 이 글은 최근의 정부조달시장 개방문제를 들러싼 WTO 중심의 논의 및 협상동향과 주요이슈를 살펴보고, 우리나라의 정부조달시장 개방현황을 고찰한 다음, 가속화되고 있는 개방체제 하에서 우리나라 조달행정의 당면과제를 도출하고 있다. 이 가운데 특히 정부조달협정(GPA) 적용대상기관의 확대와 공기업 민영화 대상기관의 제외문제, 지속적인 투명성 제고, 외국의 조달시장에 대한 국내기업의 진출 확대 지원, 지역간/양국간 협정 차원에서의 협력 강화, 조달시장 개방 관련 교육훈련의 강화 등이 중요한 과제로 부각되고 있음을 밝히고, 좀더 적극적인 자세로 정부조달시장 개방 문제에 대응하는 것이 정부조달의 효율성과 투명성 확보, 통상마찰의 해소 차원에서 긴요함을 강조하고 있다.

【주제어 : 정부조달, 정부조달협정(GPA), 투명성, 조달청】

* 서울대 행정대학원 교수

I. 서 론

선후진국을 막론하고 정부조달은 전통적으로 자국 경제사회의 발전을 위해 정부가 다양한 정책목적과 용도로 사용할 수 있는 매우 유력하고 중요한 정책수단으로 인식되어 왔고 또 그렇게 사용되어 왔다. 바로 이런 인식으로 인해 정부조달은 무역자유화의 대상이 되어서는 안된다는 입장과 견해가 지배적이었고, 따라서 외국기업의 정부조달 시장참여를 적극 거부해 왔다.¹⁾ 이 시장은 다자간 무역체제의 범위 밖에 남겨 두기에는 너무나 큰 시장이기 때문에 비교적 개방적인 정책을 유지해 온 국가들이 없지 않았지만, 정부조달에 관한 국제협정이 GATT가 출범한지 30년이 지나서야 그것도 매우 불완전한 형태로 모습을 드러낼 수 있었던 역사적 사실, 또는 2003년 9월 멕시코 칸쿤(Cancun)에서 개최된 WTO 각료회의에서 정부조달이 협상의제로 조차 채택되지 못한 현실은 정부조달시장 개방에 대한 부정적 인식이 얼마나 뿌리 깊은지를 응변하고 있다.

작년의 WTO 각료회의에서 협상의제로 채택되지 못한 것이 비단 정부조달만은 아니다. 경쟁정책(competition policy) 등 다른 소위 싱가포르 이슈들 모두가, 특히 우루과이라운드 이후 개방성과의 불공평성이나 농업부문의 개방확대 계획에 불만을 터트린 대부분의 개도국의 강력한 반대로 무산되고 말았다. 그러나 정부조달 이슈가 협상의제로 채택되지 못한 좀더 직접적인 원인은 정부조달 투명성에 초점을 맞춘 듯 가장한 협정이 급기야 시장개방 협정으로 변환되거나 그런 시발점의 구실을 하게 될 것을 회원국들이 두려워했기 때문이라는 분석이 설득력을 지니고 있다. 이것은 이 문제가 얼마나 정치적으로 어렵고 복잡한 요소와 측면을 안고 있는지를 재확인해 주는 것이다.

정부조달시장의 개방문제가 처음 다루어진 것은 1981년 동경라운드였다. 비록 복수국간 협정(plurilateral agreement)²⁾의 형태를 취하긴 하였지만 정부조달협정

1) 예를 들면 각국은 외국 구매의 완전금지(예: 공무원의 자국 항공사 이용 의무화), 외국 구매의 허용범위의 제한 및 예외적 허용기준의 적용(예: 최소가격 또는 가격차별, 대응구매, 또는 국내부품 사용의무), 제한경쟁 또는 수의계약 방식을 이용한 국내기업에 대한 조달 특혜 등 여러 가지 방식으로 외국기업의 정부조달시장 참여를 제약하는 반면에 자국기업의 성장을 촉진하기 위한 유력한 정책수단으로 정부조달을 이용해 왔다 (최병선, 1999: 690).

2) 복수국간 협정이란 협정의 서명국간에만 적용되는 협정으로서, 서명국은 비서명국을 차별할 수 있다. 1995년 WTO 출범 당시에는 4개의 복수국간 협정이 있었으나, ‘국제

(Government Procurement Agreement: GPA)의 체결 이후 대부분의 국가의 정부조달 시스템과 행정은 괄목할 만하게 변화하였고 투명성, 효율성, 개방성이 높아졌다는 것이 대체적인 평가다(OECD, 2003).³⁾ 특기할 것은 우리나라가 이 면에서 어떤 국가보다도 조달행정의 선진화를 빠르게 이루한 국가로 손꼽히고 있다는 사실이다. 이 글은 오늘날 또 다른 새로운 도전에 처한 정부조달 시장의 개방체제 하에서 우리나라의 조달행정의 당면과제를 도출하고 대응방향을 모색해 보는 데 목적이 있다. 아래에서는 우선 정부조달시장 개방의 의의를 살펴보고, 정부조달 시장과 관련한 국제규범의 주요내용과 최근의 논의동향을 고찰한 다음, 우리나라 조달시장의 개방현황과 조달행정의 개혁성과를 평가하고, 시급히 해결해 나가야 할 몇 가지 정책이슈를 차례로 검토하고 있다.

II. 정부조달시장 개방의 의의

오늘날 대부분의 국가에서 GDP 중 정부총지출의 비중은 14-20% 수준이다 (OECD, 2003). 전세계 정부총지출은 1998년 기준으로 연간 약 5조 5,500억 달러에 달한다. 이것은 동년의 전세계 상품 및 상업적 서비스 수출액의 82.3%에 해당하는 막대한 금액으로서, 이 가운데 1998년 기준으로 연간 약 2조 830억 달러의 시장이 외국에 개방되어 있다. 이는 세계 GDP의 7.1%, 1998년 세계 상품 및 상업적 서비스 수출의 30.9%에 해당한다(Audet, 2002). 또한 이 수준은 최근 각국 정부가 경험하고 있는 민영화와 민간위탁, 분권화, 사회복지 서비스의 확대 등의 배경 속에서 계속 증가하거나 최소한 현 수준에서 유지될 것으로 전망되고 있다. 이렇게 볼 때 정부조달 시장개방에 대한 접근자세와 태도가 각국 정부의 경제에 대한 태도 전반을 함축하는 것으로 여겨질 정도가 된 것도 무리가 아니다.

쇠고기협정,’ ‘국제낙농협정’의 2개 협정은 서명국들이 WTO 농산물협정 및 동식물검역협정으로 충분히 커버할 수 있다고 판단하여 이미 1987년 9월에 협정을 종료하기로 합의하였으므로 사실상 효력을 잃은 상태에 있고, 따라서 현재는 ‘정부조달협정’과 ‘민간항공기무역협정’만이 복수국간 협정으로 기능하고 있는데, 중요성 면에서 본다면 ‘정부조달협정’이 훨씬 높다(Hoekman and Kostecki, 2001: 369).

3) 물론 아직도 정부조달 시장이 국내외적으로 부정부패의 온상을 제공하고 있는 후진국도 많다. OECD의 부패방지 라운드에서 가장 주목하고 있는 시장 중 하나가 바로 각국 특히 개도국의 정부조달 시장이다.

투명한 정부조달 시스템은 국내 및 외국의 공급자뿐만 아니라 정부 스스로 그리고 국민 일반 모두에게 이익이다. 먼저 투명한 조달절차는 정부가 필요로 하는 상품과 서비스에 대한 충분한 정보의 제공을 통해 입찰의 적절성을 증가시킨다. 무엇보다도 입찰에 대한 올바른 판단이 가능해지기 때문이다. 더 나아가 투명하고 공정한 조달시스템은 기업이 입찰참여에 자신감을 가질 수 있게 하고, 따라서 응찰자가 늘어나며, 이것이 경쟁을 강화한다. 경쟁적인 조달시장에서 정부의 예산이 절감되고, 질이 향상되며, A/S 서비스와 유지(maintenance)가 개선될 것은 두말할 필요가 없다.

비효율적인 조달시스템 하에서는 정부예산상 손실이 발생하고 기득권에 안주하는 경향이 있는 국내산업의 국제경쟁력을 약화시키는 반면, 투명하고 공정한 조달시스템 하에서 경쟁력 있는 국내공급자는 역시 경쟁력 있는 수출기업으로 성장하게 된다. 특히 정부조달 정보에 대한 접근에 어려움을 겪는 중소기업에게 정부조달은 외국시장 진출의 매우 유력한 발판으로 기능하는 경우가 많다. 다음으로 투명하고 공정한 조달시스템은 특정 입찰에 참여하는 데 따른 비용과 편의의 비교를 쉽게 해 주고, 따라서 리스크를 낮추어 줌으로써 외국인투자 유치, 그리고 국내기업과의 유대 형성을 촉진한다. 특히 대부분의 외국인투자(FDI)가 주로 선진국간에 이동한다는 점을 감안해 볼 때 개도국의 입장에서 이 점은 매우 유의해야 할 대목이다. 왜냐하면 외국기업은 대체로 현지의 사업체를 통하여 정부입찰에 참여하는 경향이 있고, 모험회피적인 선진국의 외국인투자자들은 개도국의 불투명한 조달시스템을 불신해 협작투자를 포함한 외국인투자에 매우 소극적으로 대응할 것이 뻔하기 때문이다.

투명하고 공정한 정부조달 시스템의 가장 큰 수혜자 중 하나는 두말할 것도 없이 정부다. 우선 당연한 일이지만 효율적인 정부조달이 이루어지면 고품질·저비용의 조달이 가능해져 정부예산을 좀더 효율적으로 사용할 수 있고, 국민의 조세부담을 덜 수 있으며, 국내산업의 발전에도 기여할 수 있다. 더 나아가 투명하고 예측가능한 조달절차는 정부가 전반적으로 경제를 관리해 나가는 데 있어서 매우 중요한 요소가 된다. 무엇보다도 정부에 대한 국민의 신뢰가 담보되기 때문이다. 다음으로 투명한 조달절차는 비교적 부패가 만연한 분야로 알려져 있는 정부조달 분야에서 반부패(anti-corruption)를 성공시키기 위한 필수요건이다(권해수, 2003).

이상에서 설명한 바와 같이 정부조달시장의 개방확대, 조달절차의 투명성과 예측가능성 제고는 정부, 국민, 국내기업과 외국인투자기업 모두에 유익이다. 그러나 앞에서 지적한 바와 같이 각국은 외국 구매의 완전금지(예: 공무원의 자국 항

공사 이용 의무화), 외국 구매의 허용범위의 제한 및 예외적 허용기준의 적용(예: 최소가격 또는 가격차별, 대용구매, 또는 국내부품 사용의무), 제한경쟁 또는 수의 계약 방식을 이용한 국내기업에 대한 조달 특혜 등 여러 가지 방식으로 외국기업의 정부조달시장 참여를 제약하는 반면에 자국기업의 성장을 촉진하기 위한 유력한 정책수단으로 정부조달을 이용해 왔고, 아직도 여전히 이런 유혹에서 벗어나지 못하고 있다고 보는 것이 현실적이다. 이런 면에서 정부조달시장의 개방을 위한 국제적인 노력의 중요성은 매우 크다. 무엇보다도 각국정부의 이런 국제적인 공동노력이 뒷받침되지 않는 한 국내의 보호주의 압력을 상쇄할 힘을 얻기가 어렵기 때문이다. 이런 점에서 아래에서는 정부조달 시장 개방을 위한 국제적인 노력이 역사적으로 어떻게 전개되어 왔고 현재 어떤 단계에 이르고 있는지, 그리고 국제협상에서 논의되고 있거나 갈등을 빚고 있는 문제들이 주로 어떤 것들인지를 정리해 보기로 한다.

III. 정부조달 관련 협정 및 후속협상 진전상황

정부조달 관련 국제협정으로는 우선 WTO 「정부조달에 관한 복수국간 협정(GPA)」이 있다. 다음으로 아직 국제협정의 수준에 이르지는 못하고 있지만, 1996년 WTO 싱가포르 각료회의가 출범시킨 “정부조달에 있어서 투명성(transparency in government procurement)” 작업반이 진행하고 있는 협상이 있다. 이 역시 언젠가는 다자간 협정의 형태를 취하게 될 것으로 예상되고 있다. 이런 다자간 협정(협상)과는 별개로 협상이 좀더 쉽게 이루어질 수 있다는 점에 기인하여 다자간협정보다 진전된 형태의 지역간(regional) 혹은 양국간(bilateral) 협정들이 산재하고 있다. APEC의 정부조달, 특히 전자정부조달과 관련한 합의 등이 대표적이다. 아래에서는 전자의 2개 협정(협상)에 대해 주로 검토하기로 한다.

1. 정부조달협정(GPS)

1) 배경

투자나 서비스무역이 그려했듯이 정부조달도 전통적으로 다자간 무역규칙의 범주에서 제외된 부문이었다. GATT(1947)에서 정부조달에 관하여 언급하고 있는 조항은 제3조 “조세와 규제에 대한 내국민대우” 규정인데, 동 조 8(a)항은 “이 조문

은 정부기관이 정부목적으로, 그리고 상업적 재판매 또는 상업적 판매를 위한 상품의 생산에 사용하는 것을 염두에 두지 않고 구매한 물품의 조달을 규율하는 법률, 규제, 기타 요건에는 적용되지 않는다.”라고 하여 정부조달에 대한 GATT의 적용을 명시적으로 배제하고 있다.⁴⁾ 그러나 1970년대에 걸쳐 차별적이고 불투명한 정부조달 정책이 일으키는 무역제한적인 효과에 대한 인식이 크게 증가하면서 GATT체제 하의 동경라운드(1973-79)에서 정부조달에 관한 복수국간 협정(Plurilateral Agreement on Government Procurement: GPA)이 체결되기에 이르렀다. 동경라운드에서 체결된 다른 협정이 모두 그러하였듯이, 일명 “정부조달코드”라고도 불린 GPA는 1981년에 발효하였고, 1987년에 개정되었다.

정부조달은 우루과이라운드를 거치면서 중요성이 부각되기 시작하였다. 우선 우루과이라운드에서 GPA는 대폭적으로 수정되었다. 여전히 복수국간 협정의 지위에 머물러, 무차별원칙을 지도원리로 삼고 있는 WTO 체제의 중대한 맹점(major “hole”)으로 남게 된 것은 사실이지만(Evenett and Hoekman, 2002: 1), 1996년 1월에 발효한 새로운 GPA의 적용대상은 종래 중앙정부의 상품구매로 국한되었던 데서 벗어나 건설공사를 포함한 각종 서비스 조달,⁵⁾ 지방자치단체와 공기업의 조달로 크게 확대되게 되었다. 구체적인 적용범위는 국별 개방계획(national schedules)에 따르나,⁶⁾ 1990-94년에 걸쳐 GPA는 연간 총 300억 달러에 이르는 정부계약에 적용되었으며, 우루과이라운드에서 GPA가 대폭 수정된 이후 그 금액이 10배 정도 증가하였다는 것이 WTO의 추정이다(OECD, 2003: 6).

4) 국영무역에 관한 조항인 GATT 17조에도 유사한 취지의 규정이 있다.

5) 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)은 제13조에 정부조달에 관한 규정을 두고 있다.

그러나 1항은, GATT의 경우와 매우 유사하게, “본 협정 제2조(최혜국대우), 16조(시장 접근), 17조(내국민대우)는 정부기관이 정부목적으로, 그리고 상업적 재판매 또는 상업적 판매를 위한 상품의 생산에 사용하는 것을 염두에 두지 않고 구매한 서비스의 조달을 규율하는 법률, 규제, 기타 요건에는 적용되지 않는다”고 규정한 반면, 제2항에서는 “WTO 협정의 발효 2년 안에 정부조달에 관한 다자협상을 추진한다.”고 규정해 차이를 보이고 있다. 이에 따라 현재 도하라운드에서는 서비스 정부조달에 관련된 규범, 그리고 서비스 정부조달에 관한 시장개방 논의가 진행되고는 있다. 그러나 물품 정부조달에 관한 사항이 도하라운드 협상범위에 포함되어 있지 않은 탓으로 대다수 회원국이 이에 소극적인 입장을 보이고 있다. 일부 GPA 회원국들은 GATS 체제 하에서 서비스 정부조달의 자유화를 추진할 경우 GPA의 유용성이 저하되지 않을까 염려하는 것도 이유가 되고 있다(양준석, 2003: 358).

6) 그 반대인 국가도 있지만, 대부분의 국가는 물품에 대해서는 네가티브 리스트 방식을, 그리고 서비스에 대해서는 포지티브 리스트 방식을 채용하고 있다(OECD, 2002: 6).

2) GPA의 주요 내용

GPA는 본질적으로 시장접근(market access) 협정이지만 내용의 대부분은 조달과정(procurement proceedings) 전반에 걸쳐 기준을 제시하는 내용으로 채워져 있다. 이것은 시장접근 규정이 의미를 지니기 위해서는 조달시스템이 투명하고, 공평하며, 객관성과 책임성(accountability)이 있어야 한다는 인식을 반영한 것이라 할 수 있다. 이 협정의 기동이랄 수 있는 원칙은 역시 무차별원칙, 특히 내국민대우(national treatment) 원칙으로서 정부조달시장에서 외국의 상품과 서비스 그리고 외국공급자가 국내 상품과 서비스 그리고 국내공급자보다 불리한 대우를 받아서는 안된다는 것이다. 이 기본원리가 충실히 지켜지고 외국공급자가 동등한 경쟁기회를 누릴 수 있도록 보장하기 위해 협정은 관련규정과 절차의 투명성 확보에 강조점을 두어, ① 입찰절차, ② 입찰공고시 기술명세(technical specification)의 사용, ③ 입찰에 응할 수 있는 공급자의 자격요건, ④ 입찰사항의 공고, ⑤ 입찰 및 계약이행 기한 등에 관해 상당히 구체적인 기준을 규정하고 있다.

우선 GPA의 적용대상 정부기관으로는 3가지 유형이 있다(최병선, 1999: 690-95). 중앙정부기관(부처), 시·도 등 지방정부기관, 그리고 공기업(public utilities)이 그것이다. 정부조달 규약이 중앙정부기관에만 적용되도록 되어 있었던 반면, GPA는 지방정부기관과 공기업에도 적용되게 되었다. 다만 동 협정의 구체적 적용대상(배제) 국가와 기관, 그리고 개방대상(배제) 품목은 동 협정의 부록으로 첨부되는 서명국의 조달시장 개방 이행계획서에 구체적으로 열거하도록 하고 있다. 동 협정의 적용대상 조달계약의 하한선(thresholds)은 중앙정부기관의 경우 정부조달 규약과 같은 수준인 SDR 13만 이상, 지방정부기관은 SDR 20만(다만 미국과 캐나다는 SDR 35만 5천), 공기업은 SDR 40만 이상으로 설정되어 있으며, 상품만이 아니라 서비스, 그리고 건설 계약에 모두 적용된다. 다만 건설계약의 적용 하한선은 SDR 5백만 이상으로 설정되었다. 또한 서비스의 경우는 서명국이 구체적으로 명시한 서비스에만 적용된다(아래 <표 3> 참고). 이 하한선을 넘는 모든 조달계약을 국제 경쟁에 개방되어야 한다. 이 하한선은 인플레이션에 관계없이 그대로 유지되도록 되어 있어 시간이 지남에 따라 실질금액으로는 감소추세를 보이게 될 것인 바, 이에 따라 이 협정의 적용을 받게 될 조달계약의 범위는 거꾸로 매년 점점 더 확대될 것이다.⁷⁾

7) 참고로 NAFTA의 정부조달 규정은 GPA보다 낮은 하한선을 설정하고 있다. 그러나 이 규정은 지방정부에는 적용되지 않으며, 1996년 이후 매 2년마다 인플레이션율에 따라

GPA는 원칙적으로 GATT의 내국민대우와 MFN 원칙을 채택하여 국내기업에 대한 특혜의 제공을 금지하고 있다. 그러나 서명국의 조달시장 개방 이행계획서를 보면 중앙정부의 상품 및 건설서비스 계약에는 대체로 MFN 대우를 제공하는 반면, 다른 서비스 계약에 대해서는 상호주의 원리를 적용하여 이 부분에 대한 양허를 제공하고 있는 국가에 대해서만 자국의 조달시장 입찰자격을 부여하는 방식을 사용하고 있음을 알 수 있다. 예를 들면 한국은 EU와 EFTA 국가에 대해서는 공항과 도시교통사업에 관한 조달계약에서 이들이 이 부분에서 한국기업에 대해 입찰자격을 부여할 때까지 상호주의 견지에서 입찰자격의 부여를 거부하고 있다. 한편 지방정부와 공기업의 조달계약에 대해서는 거의 모든 서명국이 많은 조건을 부과하고 있다. 또한 GPA가 정하고 있는 하한선보다 훨씬 큰 계약만을 외국기업에 개방하고 있는 경우도 많다.

동 협정은 적용대상 기관들이 따라야 할 입찰절차(tendering procedures)에 관해 상세하게 규정하고 있다. 우선 동 협정은 수의계약(single tendering)과 제한경쟁입찰(limited tendering)의 허용범위를 대폭 축소하고 있다. 입찰은 모든 기업 또는 유자격기업 모두에 대해 경쟁적으로 시행되어야 하고, 입찰자격이 있는 모든 기업들에 입찰정보가 공개되어야 한다. 또한 일정한 입찰자격 요건을 정한 때에는 외국기업들이 해당 요건을 구비할 수 있는 충분한 시간을 주어야 하고, 또 이 과정에서 외국기업이 밟아야 할 일정한 절차에 대한 상세한 정보를 제공함으로써 외국기업이 불이익을 받지 않도록 해야 한다. 이런 관점에서 동 협정은 외국기업의 입찰참여를 초청할 때에 사용할 기술적 사양(technical specifications), 공표 요건(publication requirements), 응찰시한(time-limits), 그리고 잠재적 응찰자에게 제공될 입찰서류 내용에 관한 상세한 정보의 제공과 공개를 의무화하고 있다. 더 나아가 동 협정은 협정 서명국의 기업들이 국내법정 혹은 이와 유사한 기관에서 계약의 낙찰을 위해 다툴 수 있도록 하기 위한 쟁송 메커니즘을 갖추고, 정부기관의 결정이 GPA의 규정 및 절차를 위반한 경우에는 피해자에게 보상하도록 의무화하고 있다.

이어서 내국민대우의 적용과 관련하여 원칙적으로 동 협정의 적용대상 기관이 국내기업을 우대하여 외국기업을 차별할 수 없도록 하고 있다. 그러나 개도국에 대해서는 예외규정을 두고 있다. 즉 개도국에 대해서는 내국민대우 원리에서 일탈할 수 있는 상호 용인가능한 배제(mutually acceptable exclusions)에 관하여 협상할 수 있도록 하고 있는 것이다. 물론 이런 협상은 GPA에 서명한 이후, 사후적으로

조정하도록 하고 있다. 한편 멕시코는 이 규정을 적용받지 않도록 하고 있다.

(*ex post*)도 개시할 수 있다(5조 5항). 이것은 개도국에 대해서는 어느 정도 차별적인 정책을 유지할 수 있도록 여지를 허용해 주고 있음을 보여 주는 것이다.

2. WTO “정부조달 투명성 협정”

1996년 12월 싱가포르 WTO 각료회의는 정부조달협정 28개 회원국의 요청을 받아들여 1997년부터 동 협정의 조기검토를 실시하기로 결정하였다. 목적은 협정의 적용대상 범위 확대, 개방적인 조달을 왜곡하는 차별적 조치와 관행의 제거, 협정의 단순화와 개선이었다. 특별히 IT분야의 기술진보에 신속하게 적응하는 문제도 검토대상에 포함되었다. 그러나 검토의 초점은 역시 회원국들의 정부조달 관행의 투명성을 조사·연구하고 이를 획기적으로 증진할 방안을 마련하는 것이었다. 이를 위해 이들은 “정부조달 투명성 작업반”을 설치하고 궁극적으로 이에 관한 다자간 협정에 반영한 요소들을 정리하도록 결정하였다.

GPA 회원국들의 이런 결정은 최혜국대우(MFN), 내국민대우(NT)의 원칙과 더불어 WTO의 3대 기본원리로서 WTO가 유별나게 강조한 투명성 원칙을 반영하는 결정이었다고 말할 수 있다. 투명성 원칙은 일반적으로 적용되는 규칙이 무역조건을 결정하는 정도가 제한적이고, 자의적인 의사결정의 여지(scope)가 매우 큰 상황에서 가장 큰 중요성을 지닌다. 이런 점에서 WTO가 정부조달 분야에서 투명성 문제를 집중적으로 제기하고 있는 것은 지극히 당연한 측면이 있다. 한편 이 각료 결정의 밑바탕에는 정부조달의 투명성을 강화함으로써 이 협정의 비가입국들이 이 협정에 가입할 수 있는 가능성을 높이고 궁극적으로 회원국을 대폭 확대해 나가려는 고려가 숨어 있기도 하다.

아무튼 WTO 각료회의 결정에 따라 설립된 “정부조달 투명성 작업반”은 1997년 5월 이래 2001년 도하(Doha) WTO 각료회의까지 총 13차례에 걸쳐 회합하였다. 작업반은 초기에는 GPA의 단순화와 개선에 목적을 두고 정부조달의 투명성과 관련성이 있는 다른 국제기구, 특히 유엔국제법위원회(UNCITRAL)와 세계은행 등의 견해를 청취하고, 정부조달에 관한 국제기구와 주요국가의 제도와 관행을 비교·연구하는 선에 머물렀다.

그러나 점차 논의의 초점은 첫째, WTO의 142개 회원국 모두가 회원국이 되는 협정안의 작성, 그리고 둘째 시장개방 약속의 이행을 감시하는 수단적 도구로서 투명성이 아니라 말 그대로 정부조달절차의 투명성 그 자체에 두는 방향으로 옮겨 갔다. 대부분의 GPA 회원국이나 작업반은 이 두 가지 과제를 상호 별개사항으

로 간주하였으나, 일부 회원국은 장기적으로 다자적 수준에서 정부조달시장의 개방 확대 가능성을 탐색하는 방향으로 향후의 협상이 진전되어 나갔으면 하는 희망을 표시하기도 하였다(Doha WTO Ministerial 2001: Briefing Notes).

동 작업반이 다음 단계로 체계적으로 검토한 이슈는 모두 12가지로서, 정부조달의 정의와 범위, 조달방법, 회원국의 법률과 절차에 관한 정보의 공표, 조달기회에 관한 정보, 입찰 및 자격사정 절차, 각종 시한, 공급자 자격사정에 관한 결정의 투명성, 낙찰결정의 투명성, 국내의 검토절차, 투명성과 관련된 다른 이슈들, 조달 전 과정과 절차에 걸친 기록의 유지, 정보기술의 활용, 언어문제, 부정부패 대책, 다른 정부에 제공해야 할 정보의 종류, WTO 분쟁해결절차, 개도국에 대한 기술협력 및 특별하고 차등적인 대우(special and differential treatment) 등이 그것이다. 이 과정에서 일부 회원국들은 1999년 12월의 시애틀 WTO 각료회의 상정을 목적으로 협정문 초안을 작성하기도 하였다.

그러나 주지하듯이 반세계화 집단의 시위로 시애틀 각료회의는 아무런 성과 없이 끝나게 되었다. 이후 작업반은 정부조달에 있어서 정보기술의 활용에 대한 경험을 청취하고, 미주자유무역지대(FTAA), 아시아태평양경제협력체(APEC), 그리고 여타 지역협정 차원에서 이루어지고 있는 정보조달과 관련한 새로운 시도들에 대하여 보고하였다. 도하라운드에 이르기까지 약 4년 반에 걸친 작업과정에서 GPA 회원국들은 정부조달 투명성 확보의 중요성, 그리고 WTO가 이 분야에서 계속 작업을 해 나가는 것이 바람직하다는 점에 아무런 이견을 보이지 않았다. 이들 간에 견해차가 있다고 한다면 그것은 어떻게 이 일을 성취해 나갈 것인가에 관한 것 정도였다. 일부 회원국들이 차기 라운드에서 투명성협정 체결을 위한 협상을 시작해도 무방하다고 주장한 것도 이런 맥락에서였다. 그러나 대부분의 개도국들은 투명성을 강제할 수단의 존재 여부, WTO 분쟁해결절차의 적절성, 협상분위기의 성숙 여부 등의 측면에서 강력하게 우려를 표명하였다.

이런 가운데 2001년 11월 카타르 도하에서 열린 제4차 WTO 각료회의는 도하라운드에서 협상방식(modalities of negotiations)에 관한 합의가 이루어질 것을 전제로 제5차 WTO 각료회의 이후 정부조달에 있어서의 투명성 문제에 관한 협상을 본격적으로 개시하는 것에 동의한다고 선언하였다(제26항). 여기서 특기할 사항은 이 선언에서 “협상은 투명성 측면에 국한되어야 하며, 따라서 회원국이 자국의 상품과 서비스 그리고 자국의 공급자에게 모종의 우선권을 부여하는 여지를 제한하지는 않게 될 것”이라고 못을 박음으로써, 정부조달 투명성 협상이 GPA와는 별개임을 천명했다는 것이다. 이것은 “(정부조달에 있어서) 투명성” 협상이 정부조달시

장의 추가 개방을 염두에 두고 있다는 앞에서의 지적과 상반되는 것으로서, 이 문제에 대하여 회원국들이 얼마나 민감한 태도를 보이고 있는지를 응변해 주고 있다고 하겠다.⁸⁾

아무튼 “투명성 협정”이 시장접근의 개선에도 유익한 영향을 미치겠지만, 이와 관계없이 투명한 조달절차가 초래하게 될 국민경제상 유익의 증대에 더 큰 중요성을 부여하고 있는 것이 현재 WTO의 공식입장이라고 말할 수 있다(OECD, 2003: 6). 여기서 한 가지 더 특기할 사항은 도하라운드(일명 도하 개발아젠다/DDA)의 기본정신이 그러하듯, 정부조달 투명성 협정과 관련하여 개도국에 대한 기술지원, 개도국의 능력배양(capacity building)의 중요성이 강조되고 있다는 점이다.

IV. 한국의 정부조달시장 개방 현황

1. 정부조달시장 규모

조달청이 다투고 있는 국내 조달시장의 연간 규모는 2000년의 경우 171,861억원으로 국내 전체 조달액의 약 25%를 차지하고 있다. 조달 형태별로는 과거에는 내자구매는 국내기업이, 외자구매는 외국기업이 참여하였으나, 최근에는 양자간 구별이 없어져 내자·외자구매 모두 국내외 기업들이 참여하고 있다.

〈표 1〉 한국의 정부조달시장 규모(2000년도 조달청 조달)

(단위 : 억원)

| 총 조달액 | 국내 조달액 | 해외 조달액 | 건설 조달액 | 원료축적 |
|---------|--------|--------|---------|-------|
| 171,861 | 57,490 | 5,563 | 103,522 | 5,286 |

자료) 조달청(2003. 3)

2. 정부조달시장 개방도

한국은 1994년 4월 WTO의 정부조달협정(GPA)에 가입하였고, 1997년 1월에 정식으로 협정의 효력이 발생하였다. 정부조달 양허 대상기관은 〈표 2〉, 양허기관 유형별 양허하한선(thresholds)은 〈표 3〉과 같다. 한국은 다른 회원국들과 거의 비슷

8) 이 이슈와 관련하여 Evenett and Hoekman (2002)은 투명성의 증진이 시장접근도를 현저하게 높이는 데 기여할 것 같지 않다는 의외의 연구결과를 발표해 홍미롭다.

한 수준을 유지하고 있지만, 지방정부 건설부분은 비교적 높은 하한선을 유지하고 있으며, 공기업 서비스의 경우는 다른 회원국과는 달리 완전히 개방하지 않고 있다는 점에서 차이가 있다.

〈표 2〉 한국의 정부조달 양허대상 기관

| | |
|--------------|---|
| 중앙 정부 기관 | 감사원, 국무총리 비서실, 국무조정실, 재정경제부, 기획예산처, 금융감독 위원회, 통일부, 행정자치부, 중앙인사위원회, 과학기술부, 국정홍보처, 법 제처, 국가보훈처, 외교통상부, 법무부, 국방부, 교육인적자원부, 문화관광부, 문화재청, 농림부, 산업자원부, 보건복지부, 식품의약품안전청, 노동부, 건설교통부, 해양수산부, 정보통신부, 환경부, 조달청(양허목록에 있는 기관을 위한 조달만으로 한정함. 부록 2와 부록3에 있는 기관에 대해서는 그 기관의 하한선을 적용함.), 국세청, 관세청, 통계청, 기상청, 경찰청(제 23조에 따라 공공질서 유지용 조달은 제외), 검찰청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 특허청, 중소기업청, 철도청(한국정부는 1996년 철도청을 부록 1에서 부록 3으로 이전시킬 권리를 유보함.), 해양경찰청(제23조에 따라 공공질서 유지용 조달은 제외) |
| 지방 정부 | 서울시, 부산시, 대구시, 인천시, 광주시, 대전시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 제주도 |
| 공기업 (정부투자기관) | 한국산업은행, 기업은행, 국민은행, 주택은행(H&CB), 한국담배인삼공사(KT&G), 한국조폐공사, 한국전력공사(HS8535, 8537, 8544 제외), 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유공사, 한국종합화학, 대한무역투자진흥공사, 한국도로공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지공사, 농업기반공사, 농수산물유통공사, 한국통신(KT)일반통신물자와 통신장비 제외), 한국관광공사, 대한교과서(주), 근로복지공단, 한국가스공사 |

자료) 조달청(2003. 3)

〈표 3〉 한국의 기관별 조달 양허기준

(단위 : 만 SDR/백만원)

| 구분 | 개방기관(기관수) | 개방범위(적용하한금액) | | |
|--------|-------------------|--------------|---------|---------------|
| | | 물품 | 서비스 | 건설 |
| 중앙정부기관 | 중앙행정기관(40) 및 소속기관 | 13(200) | 13(200) | 500(7,800) |
| 지방정부기관 | 특별시, 광역시, 도 등 | 20(310) | 20(310) | 1,500(23,400) |
| 정부투자기관 | 한전, 한국통신 등(23) | 45(700) | 비양허 | 1,500(23,400) |

주) 1 SDR(Special Drawing Right) = 1,560.08(적용기간 : '99. 1. 1. ~ '00. 12. 31.)

자료) 조달청(2003. 3)

정부조달 실적에 대한 국제통계는 매우 불완전하고 추계방법도 일정치 않다. Hoekman(1997)은 개별국가의 조달시장 개방수준을 총구매 대비 외자구매의 비율로 평가하고 있다. 그에 의하면 1991년의 경우 일본, 캐나다, EU, 그리고 미국은 GPA 적용대상 조달액 중 90% 이상을 국내기업으로부터 조달하였으며, 여타국들의 경우에도 약 60% 정도를 국내기업으로부터 조달이 차지하고 있다. WTO(2000)에 의하면 한국의 정부조달 시장개방도는 그리 높지 않은 것으로 평가되고 있다. 한국의 총 조달금액(물품, 서비스, 건설서비스 포함)은 약 16조원이고 이 중 중앙 정부의 물품조달금액은 약 6조 4천억 원인데, 이 중 GPA 적용대상이 36.7%이며, 물품과 서비스 그리고 건설서비스를 모두 고려하는 경우, 59.5%가 된다. 공기업의 조달까지 포함하면 총 조달금액은 22조 8천억 원으로서 이 중 58.1%가 GPA의 적용대상인 것으로 나타나고 있다. 그러나 총 조달금액 중 수입품의 비중은 4.7%, GPA 적용대상 조달금액의 6.2%에 불과하다.

이 수준은 민간시장과 비교하면 상당히 낮은 편이지만, 여타 국가들의 정부조달시장과 비교할 때 그다지 낮은 편은 아니라고 말할 수 있다. 일본의 경우, 일본총리부의 자료에 따르면 물품과 서비스 시장(건설서비스 제외)에서 1998년 외국공급업체들로부터 조달한 금액은 일본 총조달액의 5.6%에 불과하고, 중앙정부의 서비스 조달(건설서비스 제외)에서 외국 공급업체가 차지한 비율은 13.2%에 불과하다. 미국의 경우(외교통상부의 자료)는 1999년 회계연도 기준으로 미국 연방정부의 총 조달금액 중 외국 공급업체로부터 조달한 비중은 1.8%에 불과하고 그나마 이것의 대부분은 미 대사관 및 해외 주둔 미군의 현지수요 충족을 위한 물품과 서비스의 조달이었다. 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아의 경우도, 총 조달금액 중 수입의 비중은 각기 5%, 11.6%, 11.5%, 7.9%에 그치고 있다. 또한 외자구입 실적을 지역별로 나누어 보면 한국의 외자구입 지역은 미주, 유럽, 일본에 집중되고 있다.

3. 조달행정의 투명성 제고 노력

조달청은 1997년에 “조달 EDI”와 “전자 쇼핑몰”을, 2000년에는 “전자입찰서비스”를 2001년에는 “전자지불”시스템을 도입하였는데, 이런 일련의 제도적 혁신은 공급자와 계약공무원간의 접촉을 불필요하게 만들었으므로써 정부조달절차의 투명성 제고에 크게 기여하였다. 2001년 8월에는 APEC 정부조달 전문가 그룹회의에 한국의 정부조달시스템이 APEC이 권장하는 “정부조달에 관한 비구속적 원칙(Non-Binding Principles: NBPs)”에 부합되는지 여부에 대한 검토를 신청한 결과

NBPs 완전부합 판정을 받았다. 또한 한국은 2002년 9월 세계 최초로 입찰초청 및 계약체결에서 계약금의 지불에 이르기까지 정부조달의 모든 과정과 절차를 정부 전자조달시스템(Government e-Procurement System: GePS)으로 디지털화 함으로써 조달절차의 투명성과 효율성을 획기적으로 제고하였고, 이런 노력의 결과 입찰참가 자수가 3배로 증가하는 것을 경험하기도 하였다(곽채기, 2003).⁹⁾ 이어서 2003년 8월 27일에는 전자입찰예고(Electronic Notice of Tendering)제도를 GePS에 추가하였고, G2B를 더욱 강화함으로써 투명성을 지속적으로 증진해 나가기 위해 노력하고 있다.¹⁰⁾

이밖에도 한국은 WTO의 정부조달 투명성 작업반의 작업에 매우 적극적으로 참여하고 있다. 단적인 예로서 WTO 정부조달협정의 회원국으로서 한국정부는 국제계약분쟁조정위원회, 그리고 이것의 산하에 건설계약위원회, 물품 및 서비스위원회를 설치해 운영하고 있다.

V. 조달시장 개방확대 추세에 대비한 주요 정책이슈와 대응방향

이상에서 간략하게 검토한 바와 같이 한국은 정부조달시장의 개방도나 조달절차의 투명성 제고 노력 측면에서 평균 이상의 높은 평점을 받을만하다. 그러나 최근 WTO를 중심으로 한 정부조달시장 개방 확대 논의동향과 추세에 비추어 볼 때 아래와 같은 새로운 정책과제를 안게 될 것이 분명하며, 이런 문제에 대하여 좀더 적극적인 자세로 대응방안을 모색해야 할 시점에 서 있다.

1. GPA 적용대상기관 확대 문제

대부분의 GPA 회원국에서 정부기관, 즉 중앙정부나 지방자치단체의 경우는 동 협정의 적용대상기관으로 분명하게 명시되고 있는 편이나, 정부기능을 수행하고

9) 이에 UN은 한국의 조달청을 세계의 공공서비스 혁신사례 중 가장 성공적인 사례로 선정하였고, UN에서 각국 대표, 언론, NGO들이 참여한 가운데 성공사례를 발표하도록 하였다.

10) 여기에 더하여 조달청은 시민현장제도를 도입해, 고객의 만족도에 관한 여론조사를 실시하고 그 결과를 공개하고 있다.

있지만 법적으로 국가 더더구나 국가소유의 공기업으로서 상업적 형태의 활동에 종사하고 있는 기업의 경우는 그리 명백하지가 않다(OECD, 2003: 17). 이처럼 핵심적 정부기능의 주변적 기능을 수행하는 기관(entities)의 경우 GPA의 적용과 관련하여 문제가 야기되는 경우가 적지 않다.

이런 정부(중앙 및 지방)산하기관 및 공기업에 대하여 GPA를 적용할지 여부의 판정기준은 대체로 기관의 운영환경과 정부의 정책목표 등이 거론되고 있다. 먼저 전자는 정부가 직접 운영하는 공익서비스산업이나 공기업이 독점적 지위에 있는지 아니면 경쟁환경에서 운영되고 있는지에 따라 협정의 적용 여부를 결정하는 것을 말한다. 수도, 에너지, 통신, 수송 등 공익서비스 산업은 EU처럼 특별한 규제시스템의 적용을 받는 경우도 있지만, (GPA를 반영한)국내 조달관련법의 적용을 받는 경향이 늘고 있다. 그러나 해당기관(및 기업)이 민영화나 경쟁체제로의 전환 등을 통해 경쟁상태에 들어가게 되면 이들은 다시 정부조달법의 적용범위에서 제외시키는 것이 일반적 경향이다. 다음으로 정부가 소유하고는 있으나 민법상 법인격을 지닌 상업적 성격의 공기업의 경우는 정부의 정책목표에 따라 법적용이 좌우된다. 예를 들면 대만의 경우 정부조달 관련 신법은 정부소유의 공기업의 조달을 개방하고 있다. 한편 EU국가에서는 국가가 50% 이상의 주식을 소유하고 있거나 50% 이상의 자금을 조달해 주고 있는 공익서비스 산업의 경우 정부조달시장을 개방하고 있다(OECD, 2003: 18-19).

이처럼 정부산하기관이나 공기업에 대한 GPS 적용문제는 상당한 판단요소가 작용하게 되므로 언제나 논란의 소지를 안고 있다. 한국은 바로 이런 논란을 겪은 국가 중 하나다. 1997년 이래 미국은 한국의 신공항건설공단이 입찰과정에서 미국을 포함한 외국기업을 차별하고 있다는 미국기업들의 불만에 대응하여 1999년 WTO 정부조달위원회(Government Procurement Committee)에 이 문제를 공식으로 제기함과 동시에 양국간 협의를 요청하였다. 미국기업의 불만사항을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 신공항건설공단이 공급자의 입찰자격(qualification)과 관련하여 주계약자(prime contractor)로 입찰하려고 하는 공급자는 면허를 가지고 있어야 하고, 이 면허는 다시 공급자가 한국 내에 제조시설을 갖추고 있어야 할 것을 요구하였는데, 이는 GPA 3조(1항), 8조, 16조 위반이라는 것이다. 둘째, 외국기업이 입찰에 참가하려면 한국기업과 파트너(컨소시엄 멤버 또는 하청업자)가 되어야 한다는 국내기업 파트너(domestic partner) 선정요건이 GPA 3조(1항), 8조, 16조에 위배된다는 것이다. 셋째, 입찰서 제출기한이 40일 이하인 경우가 있는데, 이는 GPA 20조 위반이라는 것이다. 넷째, 이상과 같은 불만에도 불구하고 외국업체가 이런

불만사항을 제기할 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않아 GPA 20조에 위배된다는 것이다

이런 여러 불만사항을 검토한 미국정부는 근본적으로 한국정부가 과연 GPA 협정 24조 6(a)항의 절차에 따라 한국공항건설공단을 협정의 적용대상기관으로 수정하여 통고할 의도가 있었는지를 문제 삼았다. 이에 대하여 한국정부는 동 공단은 한국의 GPA 가입협상이 타결된 이후인 1994년에 설립되었고, 현재 교통부를 대신하여 공항건설 조달의 책임을 지고 있으나 한국의 가입협상 당시에는 교통부가 이런 책임을 지고 있었고, 따라서 협정에 그렇게 반영되어 있다는 이유로 항변하였다.

양국간 협의가 원만히 진행되지 않자 미국은 동년 5월 한국의 공항조달 문제를 WTO에 제소하였고, 9월에는 패널이 설치되었다. 동 패널은 2000년 봄 신인천공항 건설사업은 한국의 GPA 양허에 포함되어 있지 않다고 결론짓고, 분쟁해결기구(DSB)가 이 결론을 수용함으로써 이 문제는 일단락되었다. 그러나 미국은 인천국제공항 건설사업에서 공단이 위에서 설명한 바와 같은 측면에서 한국기업을 우대하는 한편, 미국을 비롯한 다른 외국기업의 경쟁참여 능력을 현저하게 제한하였다는 주장을 굽히지 않고 있다(USTR, 1999~2002, 각년 참고).

2. 공기업 민영화와 협정적용 대상기관 제외 문제

위와 긴밀하게 관련되어 있는 동시에 위와 반대되는 상황 속의 문제가 바로 정부가 지분의 전부 혹은 일부를 소유하던 공기업이 민영화 또는 경쟁체제로 전환된 경우 이것에 대한 GPA의 적용 여부다. 이에 관하여 GPA 24조 6(b)항은 정부의 영향력이 제거된 기관을 협정의 적용대상에서 철회할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 지금까지 민영화를 이유로 공기업이 GPA 적용대상 기관 양허목록에서 실제로 제외된 경우는 없다(양준석, 2003: 368). 일본이 1999년 국영통신업체 NTT를, 미국이 2001년 Uranium Enrichment Corporation을 민영화하였지만, 이 기업들을 GPA 적용대상에서 제외시키는 데 대해서 여타의 회원국들이 모두 반대하였다. 우리나라도 담배인삼공사, 한국전력공사(의 발전시설), 한국통신 등을 양허목록에서 제외하려 하였지만 역시 성사시키지 못하였다.¹¹⁾

11) 아직 자세한 내용이 파악되지 않고 있으나, 정보통신부 홈페이지(<http://www.mic.go.kr/index.jsp>)에 최근 게재된 바에 따르면, 정보통신부는 금년 6월 1~2일 양일간 미국 워싱턴에서 열린 한미통상현안 점검회의에서 KT를 GPA 및 한미 양국간 정부조달협정

왜 이런 모순이 야기되고 있는가? 우선 만일 진정한 의미의 민영화가 이루어져 해당기업이 정부의 영향에서 완전히 벗어나고, 또한 정부의 보호막도 사라져 이제 과거와 같은 비효율적이고 불투명한 조달관행을 유지해서는 시장에서 생존하기 어려운 상황에 처한 것이 확실하다면 이 민간기업에 대하여 당연히 정부조달 협정의 적용을 주장할 아무런 명분이 없다. 이렇게 본다면 이런 모순된 현상은 해당기업에 대한 정부의 영향력이 완전히 단절되었는지, 그리고 시장에서 경쟁이 확보되고 있는지, 요컨대 민영화의 실질이 확보되고 있는지에 대한 판단에 있어서 회원국간에 인식의 차이가 있을 수 있기 때문에 발생하는 현상이라고 말할 수 있다. 사실 동 협정에는 민영화의 정의가 명확히 제시되어 있지도 않고, 해당 기업에 대한 정부의 영향력이 전면 배제되고 있다는 증거를 제시하기도 어렵다.

예를 들면 민영화된 기업이라고 하지만 정부소유 은행이 해당기업의 대주주인 경우, 이 기업은 민영화된 기업이라고 말할 수 있는지에 대하여 아직 명확한 합의가 이루어져 있지 않은 상태이다(양준석, 2003). 우리나라를 특히 1997년 외환위기 이후 금융 및 기업구조조정 과정에서 사실상 정부소유 또는 지배 하에 있는 금융기관 및 기업이 아직도 많다는 점에서 이 점은 매우 유의해야 할 사항이 아닐 수 없다.

3. GATS의 수익운영권 관련 논의

앞에서 언급한 바와 같이 GATS에서의 서비스 정부조달에 대한 협상은 지지부진하지만, 지금까지의 서비스 규범 작업반의 논의 중 우리가 주목해야 할 이슈 중 하나가 수익운영권(concession)에 대한 논의다. 수익운영권은 정부가 제공해야 하는 서비스를 민간업체에 일정기간 위임하는 것을 말한다. WTO/GATS는 수익운영권을 다섯 가지 유형으로 분류한 바 있는데, 이것은 ① 국유 자연자원 개발권을 위임(또는 판매)하는 경우, ② 도로, 철도, 하수도 등 사회간접자본시설의 제공을 민간기업에 위임하는 경우¹²⁾, ③ 전력이나 통신서비스 등 공익사업서비스의 공급을 민간기업에 위임하는 경우, ④ 쓰레기 수집이나 보안 서비스 등 공공서비스의 공급을 민간기업에 위임하는 경우, ⑤ 공무원교육 서비스, 정부청사의 유지관리 및

적용대상에서 제외하기로 합의하고 협정을 개정할 것이라고 한다

12) 여기에는 국가가 서비스를 일정기간 민간업체에 위임하여 인프라를 건설하게 하고, 민간업체는 일정기간 이 시설을 운영하면서 여기서 얻은 수익으로 인프라 건설비용을 충당하는 이를바 BOT(Build-Operate- Transfer)계약도 포함된다.

청소 등 정부가 필요로 하는 서비스의 공급을 민간기업에 하청하는 경우 등이다.

WTO/GATS는 이런 유형의 수익운영권의 부여를 서비스 조달 범위에 포함할 것인지 여부를 놓고 논란을 계속하고 있는 것이다. 특히 미국은 GPA 개정 작업반에서 수익운영권을 포함하자고 제안하고 있다. 생각건대 민영화 또는 민간위탁(*contracting out*)에 해당하는 이런 서비스 제공방식의 변화는 기본적으로 여타의 서비스 조달과 차이가 있다고 보기 어렵고, 따라서 조만간 GPS의 범주에 포함되지 않을까 전망된다. 이런 전망을 뒷받침하듯, 지역간 또는 양국간 협상에서 이 이슈가 활발하게 논의되고 있기도 하다. 예를 들면 우리나라도 한-칠레 FTA 협상에서 이런 유형의 수익운영권을 서비스 조달 범위에 포함시키려 한 바 있다.

4. 투명성의 지속적 제고노력

투명성과 효율성 제고를 위한 조달업무의 개선 측면에서 우리나라 조달청은 이미 선진국 수준에 도달하였으며, 어떤 면에서는 앞지르고 있다. 현재 조달청은 국내외의 모든 제조/공급업체에 참여기회를 최대한 개방하고, 최고수준의 분석기법을 개발해 적용하는 등 공정하고 효율적인 조달행정시스템의 구축을 위해 다각적이고 지속적인 노력을 기울이고 있다. 또한 최근에는 좀더 개방적 의사결정이 이루어질 수 있도록 조달관련 의사결정과정과 절차를 개선함으로써 조달시스템의 투명성과 객관성의 제고에 뚜렷한 성과를 거두고 있기도 하다. 그럼에도 불구하고 추가적 개선의 여지는 아직도 많다. 정부조달 입찰예고제의 실시 등이 대표적인 예이다(OECD, 2003).

5. 외국의 조달시장에 대한 진출 확대 지원

조달시장 개방체제 하의 우리의 숙제는 국내 조달시장의 개방확대 및 조달시스템의 투명성 제고만이 아니다. 이와 더불어 전세계 정부조달시장 규모의 방대성을 고려할 때 국내기업이 외국의 조달시장에 적극적으로 진출할 수 있도록 돋는 일도 조달분야의 매우 중요한 정책과제로 등장하고 있다. 무엇보다도 국내공급자들이 해외조달시장에 진출하는 데 있어서 외국의 숨겨진 장벽에 봉착해 입찰을 포기하거나 좌절하는 경우가 많기 때문이다. 심지어 GPA 회원국에서 조차 이런 보이지 않는 장벽이 무수한 것으로 보고되고 있다. 이런 보이지 않는 장벽의 유형으로는 ① 복잡하고 제한적인 구매관행, ② 지방정부의 자율성으로 인한 폐쇄성, ③ 언어 장벽 등이 우선 손꼽히고 있다. 상대국의 조달관행에 대한 무지 역시 매우

중요한 장벽이다. 몇 가지 대표적인 예를 든다면 다음과 같다(KOTRA, 2002).

먼저 일본에서는 관급공사나 대형건설 프로젝트에 입찰하려면 반드시 일본철강 회사의 검사증명서(Mill Sheet)의 첨부를 요구하며, 설계회사가 도면을 작성할 때 철강재의 브랜드명을 요구하거나 이와 동등제품으로 시공할 것을 요구하고 있다. 이런 조건은 명문화되어 있지 않지만 이를 지키지 않고서는 입찰이 불가능하도록 되어 있다. 독일이나 중국처럼 지방정부의 자율성이 강한 국가에서는 조달에 관한 법률체계가 중앙과 지방이 상이한 경우가 많고, 중앙 혹은 연방정부가 지자체를 통제하는 것도 용이하지 않을 뿐더러, 지자체들은 자기 지역 기업들이 낙찰되도록 보이지 않는 노력을 기울이는 것이 보통이다. 한편 프랑스, 독일, 이탈리아, 브라질 등은 입찰공고에서부터 서류접수·심사, 낙찰에 이르기까지 철저히 자국의 언어를 사용하고 있으며, 입찰공고에서 옹찰서류의 제출 마감기간이 15~30일에 불과해 입찰서를 분석하고 작성할 시간을 갖기 힘든 절대적 시간부족 문제로 시달릴 수밖에 없는 실정이다.¹³⁾

이런 문제들이 대부분 관행상의 문제이므로 정부가 개입해 해결하기 어렵다는 소극적 입장을 취할 것이 아니라, 당연히 해당국에 대하여 문제를 제기하고 시정을 촉구해야 할 것이다. 또한 국내공급자의 대응능력의 증대 측면에서 뿐만 아니라, 국적에 따른 차별의 극복을 위해 현지기업과의 합작 및 컨소시엄 구성을 적극 지원할 필요가 있다. 어느 국가를 막론하고 각국의 조달시장은 여러모로 자국기업 및 제품에 유리하게 운영되는 것이 일반적이고, 따라서 이런 시장에 외국기업이 단독으로 진입하기는 지극히 어려운 것이 엄연한 현실인바, 현지에서 정부조달 경험이 풍부한 국유기업 및 관련기관과의 다양한 형태의 합작을 통하여 관련 정보를 입수하고 효과적으로 시장에 진입할 수 있도록 돕는 방안을 모색해야 할 것이다.¹⁴⁾ 상대국 정부와 우호적인 관계를 유지하는 것이 매우 중요하다는 사실은 두말할 필요조차 없다.

13) 참고로 이 문제에 관하여 미국은 한국에 대해 입찰공고시 반드시 영어 요약본을 제시할 것을 요구하고 있다. 이런 사례를 참고하여 우리도 경우에 따라서는 한국어로 된 자료를 요구하여야 하며, 최소한 영어로 된 공시자료를 요구하여 자료의 해석과 입찰준비가 신속하게 이루어질 수 있도록 해야 할 필요가 있다.

14) 협력방식으로는 동종업체와 업무를 분담하는 수평적 방식, 부품업체나 하청형태로 참여하는 수직적 방식, OEM 방식 등 다양한데, 특히 초기단계에서는 조달시장 경험이 많은 외국업체와 협력하거나 공동입찰 방식으로 참가를 시도하는 것이 가장 효과적일 것이다.

6. 조달분야에서의 다자간 대 지역간/양국간 협력의 병행

오늘날 지역주의의 바람은 겉잡을 수 없을 정도로 강하게 불고 있고, 여기에는 여러 가지 정치경제적 요인이 작용하고 있다(최병선, 1999). 최근에 체결되고 있는 지역무역협정(regional trade agreements: RTA)에서 정부조달은 매우 중요한 관심사인 동시에 중요 협상대상으로 등장하고 있다. EU-멕시코 FTA, 뉴질랜드-싱가포르간 경제유대긴밀화협정(CEP), 일본-싱가포르 경제파트너협정(JSEPA)이 좋은 예들이다. 이런 협정들은 정부조달절차의 투명성 등을 다루는 광범위한 규정을 담고 있다. 개도국과 체제전환국가(transition economies)들도, GPA 회원국 여부에 관계없이, 양국간 또는 지역 차원에서 정부조달 협정을 체결하고 있다(OECD, 2002: 5). 한편 APEC 회원국들은 정부조달에 관한 비구속적 원리(non-binding principles)를 개발하고 이를 회원국들이 자발적으로 채용하도록 권고하고 있다. 우리나라가 이런 원리에 기초하여 정부조달시스템의 검토를 마친 것은 이미 언급한 바와 같다.

이런 지역무역협정은 WTO의 GPA와 유사한 규정을 담고 있으나, 그 정도는 다르다. RTA는 다음 두가지 면에서 WTO 협정보다 한걸음 더 나가고 있다. 첫째, 어떤 RTA들은 GPA 회원국이 아닌 국가를 포함하고 있으며, 이들에 대하여 GPA에 거의 유사한 의무를 부과하고 있다는 점이다. 이것은 GPA 비회원국들이 경험을 축적함으로써 차후 GPA에 쉽게 가입할 수 있도록 하는 촉매제로 작용하게 될 것이다. 실제로 이런 국가 중 상당수가 GPA 가입을 신청한 상태다. 둘째, 어떤 RTA들은 적용대상기관(coverage)이나 양허하한선 (thresholds)면에서 GPA보다 진일보하고 있다. 지역 수준 혹은 양국간 수준의 무역협정이 무역전환 효과를 일으키는 점을 감안해 볼 때, 또한 최근 이런 차원의 협정이 성행하고 있는 현실을 감안해 볼 때, 우리 정부도 앞으로 기본적으로 다자간 협정인 WTO의 정부조달 협정이나 “투명성 협정”에 적극적으로 동참하는 일 못지않게 지역 혹은 양국간 차원에서 정부조달시장의 개방을 확대해 나가는 일에 큰 관심을 기울여야 할 필요가 있다.

7. 조달시장 개방 관련 교육훈련의 강화

앞에서 누차 언급한 바와 같이 정부조달 시장의 개방은 비교적 근래의 일이고, 이런 면에서 아직도 제도화의 초기단계에 있다고 말할 수 있다. 이런 면에서 조달 시장의 개방추세에 맞추어 다각적인 측면에서 교육훈련의 중요성이 강조되고 있다. 도하라운드에서 개도국에 대한 기술지원 및 개도국의 능력배양이 강조되고 있음을 지적하였지만, 특히 개도국에 대해서는 조달관련 입법, 입찰공고의 방법,

입찰절차에 대한 불만이나 항변의 처리절차, 고객친화적 시스템의 설계방법 등을 전수할 필요가 있다. 한편 국내적으로도 조달시장 개방의 영향이 지방자치단체와 공기업에 속속 미쳐가고 있다는 점에서 조달업무 담당자들에 대한 새로운 입법 및 개정사항의 집행방법에 대한 집중적 교육, 관련기관간 관료의 파견이나 교환, 조달관련 기관의 기관형성과 이를 위한 활발한 정보교환이 이루어져야 한다. 더 나아가 공급자에 대해서는 인터넷 이용방법, 특히 중소기업 담당자를 상대로 한 다양한 교육기회의 제공이 이루어져야 할 것이다. 또한 이들에 대해서는 주요 해외 시장의 언어에 능통하면서도 해외입찰에 전문성을 가진 인재의 양성을 돋는 노력이 필요할 것이다.

VI. 결 론

선후진국을 막론하고 정부조달은 전통적으로 자국 경제사회의 발전을 위해 각국 정부가 다양한 정책목적과 용도로 사용할 수 있는 매우 유력하고 중요한 정책 수단으로 인식되어 왔고 또 그렇게 사용되어 왔다. 그 결과 이 시장은 GATT 출범 후 근 30년 동안 무역자유화의 사각지대에 머물러 왔다. 그러나 WTO 출범 이후 정부조달시장의 개방이 빠른 속도로 진행되고 있다. 더욱이 정부 및 공공서비스의 효율화에 대한 관심이 급증하고 이에 따라 공기업 민영화와 정부업무의 민간 위탁이 크게 증가하면서 이런 경향은 날로 강화되고 있다. 이 글은 최근의 정부조달시장 개방확대를 지향한 WTO 중심의 논의 및 협상동향과 주요이슈를 살펴보고, 우리나라의 정부조달시장 개방현황을 고찰한 다음, 가속화되고 있는 정부조달시장 개방체제 하에서 우리나라 조달행정의 발전을 위한 당면과제를 탐색하였다. 여러 이슈 가운데 특히 정부조달협정(GPA) 적용대상기관의 확대와 공기업 민영화 대상기관의 협정적용 제외문제, 지속적인 투명성 제고노력, 외국의 조달시장에 대한 국내기업의 진출 확대 지원, 지역간/양국간 협정 차원에서의 협력 강화, 조달시장 개방 관련 교육훈련의 강화 등을 향후 우리 정부가 해결해 나가야 할 중요한 정책과제로 간추려 보았다.

우리나라는 정부조달시장의 개방도 면에서나 조달절차의 투명성 및 예측가능성 제고 측면에서 비교적 무난한 평가를 받고 있는 편이다. 정부조달시장의 개방 확대는 정부예산의 절감, 외국의 유력한 기업의 입찰참여를 통한 국내기업의 경쟁력 제고와 국내기업의 해외 정부조달시장 진출 기반의 확대, 외국인투자의 활성

화, 반부패 측면에서의 파급효과 등 여러 측면에서 매우 바람직한 변화를 가져다 줄 것이 분명하다. 또한 가속화되고 있는 정부조달시장의 개방확대 추세에 적극 대응하는 것은 통상마찰의 회피 차원에서도 이제 피할 수 없게 된 것도 사실이다. 이런 점을 감안하여 우리 정부는 앞에서 제기한 정책이슈들에 대하여 좀더 적극적인 자세로 임할 필요가 있다.

참 고 문 헌

- 곽채기. (2003). G2B체제하에서의 조달행정. 「새로운 조달행정의 패러다임 정립 연구」, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문, 대전 아드리아호텔, 2003년 11월 25일.
- 권해수. (2003). 반부패 패러다임으로서의 조달행정. 「새로운 조달행정의 패러다임 정립연구」, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문, 대전 아드리아 호텔, 2003년 11월 25일.
- 대한민국 조달청. (2003). WTO 등 다자간 협정체제 하의 정부조달 관련 논의와 대응방안. 내부자료.
- 양준석. (2003). 정부조달과 WTO 도하라운드. 한국구매조달학회(간). 「구매조달 전문교육 교재」.
- 정보통신부 홈페이지(<http://www.mic.go.kr/index.jsp>). KT, 한미 정부조달협정 규제 풀려, 2004. 6. 3
- KOTRA. 2003. 1. 정부조달시장 개요 및 진출상 애로사항 조사.
- 최병선. (1999). 「무역정치경제론」, 서울: 박영사.
- (2003), 조달시장 개방체제 하에서의 조달행정 발전방안. 「새로운 조달행정의 패러다임 정립 연구」, 한국행정학회 2003년도 기획세미나 발표논문, 대전 아드리아호텔, 2003년 11월 25일.
- Audet, Denis(OECD). (2002). Quantifying the Size of Government Procurement. a Paper presented to the WTO Symposium on Transparency in Government Procurement. Geneva, Oct. 9-10.
- Evenett, Simon J. and Bernard M. Hoekman. (2002). Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules. *Working Paper*, World Bank.
- Hoekman, Bernard. (1997). Operation of the Agreement on Government Procurement, 1983-92" in Hoekman, Bernard M. and Petros C. Mavrodis. *Law and Policy in Public Purchasing*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Hoekman, Bernard M. and Michel M. Kostecki (2001). The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond. Oxford: Oxford University Press.
- OECD. (2002). The Relationship between Regional Trade Agreements and the Multilateral Trading System: Government Procurement. TD/TC/WP(2002)/FINAL.

- . (2003). Transparency in Government Procurement: The Benefits of Efficient Governance and Orientations for Achieving It. TD/TC/WP(2002)31/FINAL. (May 5)
- USTR. (1999-2002). National Trade Estimate Report on Foreign Barriers: Korea.
- WTO. (2000). Concessions and BOT Contracts: Note by the Secretariat. Job No. 5657.

Abstract

Recent Follow-up Negotiations on WTO Government Procurement Agreement and Some Policy Issues for Korea

Byung-Sun Choi

Almost all governments of either advanced or developing countries have long recognized the importance of government procurement as the most effective tools of government policy aimed at fostering domestic industries, and have used this tool with an explicit or implicit intent of protection. As a result, the issue of putting government procurement under the jurisdiction of GATT had been long neglected until the Plurilateral Agreement on Government Procurement(GPA) was concluded in the form of "codes" at Tokyo Round, and revised considerably at Uruguay Round. But as the interest in increasing efficiency in government and public services grows, and consequently as the privatization of state-owned enterprises and contracting-out of government services traditionally reserved for public entities accelerate, the issue of further opening-up of government procurement markets has attracted ever greater attention recently and has been put on top of the multilateral negotiation agenda. In terms of market openness and the ongoing efforts to increase transparency of procurement rules and procedures, Korea has performed reasonably well. But it still faces a number of policy problems particularly in areas such as widening the coverage of GPA, excepting privatized companies from the list of entities covered, sustained effort to increase transparency, supporting domestic firms to enter foreign government procurement markets, and providing adequate education and training for agencies and officials concerned. Toward all of these issues, the author recommends that the Korean government take more active policy stance in view of their immensely beneficial effects on national welfare, anti-corruption efforts, and the avoidance of trade disputes.

【Key words : government procurement, Government Procurement Agreement(GPA), transparency, Office of Procurement, Korea】