

## 先進國의 技術革新 관련 公共購買制度

宋 鍾 國<sup>1)</sup>

### 1. 序論

技術革新을 위한 정부의 정책들 중에서 지금까지 연구가 가장 소홀하였던 분야는 정부의 공공 구매를 통한 기술 혁신 유인 정책이다. 선진국에서는 이미 정부의 구매를 통한 민간기업의 기술 혁신 촉진을 중요한 정책으로 시행해 왔다. 특히 국방과 우주 등 정부가 독점적 수요자의 위치에 있는 분야는 정부의 구매를 통해 기술 혁신이 이루어져 왔다고 해도 과언이 아니다. 美國의 클린턴 정부도 국방, 우주 관련의 정부 공공 부문의 기술을 상업화하는데 정부 구매의 중요성을 인식하고 정부 구매를 통한 적극적인 수요 창출을 위해 국방 관련 購買制度의 改革을 추진하고 있다.

우리 나라의 경우도 정부 구매를 통해 기업의 기술 혁신을 유도하기 위한 制度的 裝置는 마련해 왔었다. 그러나 기술 혁신을 촉진시키기 위한 구매 관련 규정이 '정부 구매는 豫算節約이 선행되어야 한다'는 예산 회계의 관행을 깨뜨리지 못하고 그 효과를 발휘할 수 없었던 것이 사실이다. 최근 國産化된 기술이나 新技術이 商業化되지 못하거나, 상업화 후에도 시장의 수요 및 경쟁력 부족으로 지속적인 생산이 어려운 것이 우리 나라 기술 개발을 저해하는 요인임을 생각한다면, 정부의 구매 제도의 개선을 통해 상업화된 초기 기술 개발 제품의 시장 수요를 확보해 주는 것이 기술 혁신을 촉진시키는 중요한 수단이 될 것임은 당연하다. 따라서 本考에서는 외국 정부의 기술 혁신 지향적 정부 구매 제도를 분석해 보고 우리에게 주는 시사점을 제시해 보기로 한다. 또한 최근 GATT 정부 구매 협정을 통한 정부 구매 시장의 개방 압력은 정부 구매 시장에 상당한 영향을 미치리라 생각된다. 따라서 GATT의 정부 구매 협정의 내용에 대해서도 분석이 이루어질 것이다.

각국의 공공 구매 지출을 정확히 집계한 자료를 구하기 어려우나 최근 OECD에서 수집한 자료를 근거로 작성된 <표 1>을 보면, 정부의 연간 공공 구매 지출액은 각국의 제조업 부문의 GDP에 차지하는 비율이 일본, 독일처럼 적게는 2%~3%에서 스웨덴, 노르웨이와 같이 많게는 50%~60%의 비중을 차지하고 있어 국가 경제에 미치는 영향이 매우 크다고 할 수 있다. 국방 부문에 있어서는 미국, 영국, 프랑스 등 국방 산업의 비중이 큰 국가가 국방 부문의 구매가 제조업 GDP에 차지하는 비중이 높은 것을 알 수 있다.

각 국가별 정부 구매의 분석에 있어서는 제한적이고 부분적이지만 GATT의 정부 구매 협정을 통해서 파악되고 있는 각국 정부의 GATT 구매 양허 기관들의 구매액 통계치를 사용하기로 한다. 일반 상품 시장과 마찬가지로 정부의 구매 시장도 부분적인 제약 요인은 산재해 있지만 궁극적으로는 경쟁력에 의해

<표 1> 선진국의 공공 구매 지출액(1988)

단위: 억 달러

	국방 구매 지출 비용	일반 공공 구매 지출 비용	제조업 부문 GDP
미 국	770 (9.7%)	1,950 (24.5%)	7,935
일 본	83.9 (1.3%)	70.2 (1.1%)	6,640
영 국	50.0 (10.8%)	66.2 <sup>1)</sup> (13.2%)	501
독 일	66.1 (2.1%)	36.5 <sup>2)</sup> (1.2%)	3,098
프 랑 스	152.5 (9.0%)	361.4 <sup>3)</sup> (24.7%)	1,701
노르웨이	9.2 (7.5%)	71.6 (58.7%)	122
스웨덴	19.7 (5.7%)	163.2 <sup>2)</sup> (47.3%)	345

자료: OECD Progress Report, Council at Ministerial level

( )는 제조업 GDP 부문 대비 정부 구매액 비율임.

1)은 1967년도 통계, 2)는 연방 정부 구매 지출액만 포함, 3)은 추정치임.

시장이 좌우되므로 GATT 구매 협정의 체결과 같은 시장의 개방 문제를 고려한 정부의 공공 구매 제도 및 정책의 재검토가 시급히 필요하다.

## 2. 外國의 政府購買現況과 技術革新 관련 購買制度

### 1) 미국

#### (i) 政府購買現況

미국의 정부 구매 시장은 1988년도에 국방부문을 포함하여 2,720억 달러로 제조업 부문 GDP의 34.2%에 이르는 최대 규모의 구매 시장으로 추정되고 있다. 그러나 <표 2>에서 볼 수 있듯이 미국이 GATT 정부 구매 협정에서 양허한 기관의 總購買支出額은 1985년에 228억 SDR<sup>2)</sup>에서 1990년에는 약 210억 SDR로 감소되었으며, 下限線(13만 SDR) 이상의 구매 품목의 외국산 구매량과 비율도 떨어지고 있다. 1987년 하한선 이상의 정부 구매액의 3/4을 국방 부문에서 차지하고 있고, 우리 나라의 조달청과 유사한 기능을 지닌 총무청(GSA)이 차지하는 비율은 8.4%에 불과하여 中央集中購買制度를 채택하고 있으나 실제로는 분산 구매가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 또한 품목별 구매액을 보면 광산물과 연료가 하한선 이상의 총구매액의 21.3%로 가장 많고, 사무용 기기, 항공기, 기타 잡품의 순서로 구매되고 있다.

#### (ii) 美國의 技術革新 관련 政府購買制度

미국의 기술 혁신 지향의 구매 정책은 ETIP(The Experimental Technology Incentives Programmes) 제도의 일환으로 1973년부터 연방 정부 차원에서 민간의 기술

<표 2> 미국의 GATT 양허 정부 구매 지출액 현황

(단위: 100만 SDR, %)

구분\연도	1985	1990
양허기관 총조달액 A	22.800	20.975
하한선이상 조달액 B	18.790	13.076
외국산조달액 C	2.250	1.551
B/A (%)	82.4	62.3
C/B (%)	12.0	11.9

자료: GATT/정부조정위원회

혁신을 고양하기 위해 마련한 綜合購買政策에서 큰 효과를 보았다. ETIP에 따른 정부구매 정책은 구매 물품의 성능 명세서의 작성, 제품 수명 원가 계산 기법 등을 도입 정부 구매시에 제품의 기술적인 측면을 고려한데 의의가 있다. 그러나 ETIP의 수행 과정에서 파악된 문제점으로는 기존 공공 계약의 관습에서 오는 저항, 정부의 구매에 대한 민간의 참여 부족 등이 있었다.

ETIP에 따른 정부 구매 형태는 정부가 운영하는 원호 병원을 통한 보건(health care) 관련 구매, 정부의 에너지 보존과 절약(energy conservation)을 위한 복합 연료(synthetic fuel)와 태양 에너지(solar energy)의 구매, 교통 시스템의 구매에 적용되었다. 또한 NASA, DOD 등에서는 구매 제도와 병행하여 기술 혁신 초기 단계 즉, 연구개발 및 기술의 구매가 중요시되고 있다.

#### 가. 政府購買機關

미국의 정부 구매는 中央調達機關인 GSA(General Service Administration)와 DLA(Defence Logistic Agency)를 통한 중앙집중조달제도(Consolidated Purchasing System)로 운용되고 있다. GSA는 자동 자료 처리 기기와 전기 통신 장비, 소프트웨어 및 관련 용역의 구매와 관리를 담당하는 IRMS(Infomation Resources Management Services), 건물의 설계와 건축관련 업무를 담당하는 PBS(Public Building Services), 기타 사무용 기기 등의 일반 용품의 일괄 구매를 담당하는 FPRS(Federal Property Resources Services)로 나누어져 있다.

이외에 VA(Veterans Administration)도 의약품, 비부패성 식품 및 관련 제품을 구매하는 조달 기관이다. 또한 SBA(Small Business Administration)는 중소기업의 정부 구매 계약 참여를 제고시키기 위해 중앙정부의 관련 기관과 구매 정책 및 절차 구매 관련 서비스를 제공한다. 국방 구매 중에서도 자동차, 사무용 기기, 책상 등의 일반 용품의 구매는 GSA가 관장을 하고 있으며, 필요에 따라 공급자가 적기에 수요자에게 물품을 공급할 수 있게 Schedule Contract도 체결한다. 그리고 일반 용품을 제외한 군수품 및 각종의 무기류는 DSC(Defence Supply Centers)에서 조달한다.

#### 나. 公正性和 競爭을 원칙으로 한 購買關聯 規定

미국의 구매 제도는 입찰 공고에서부터 철저한 공개주의를 원칙으로 하고 있어, 상무성의 일간지인 the Commerce Business Daily에 1만 달러 이상의 모든 입찰에 대한 계약 계획의 안내를 게재하게끔 하고 있다. 계약 이행 가능 업체에 대한 판단은 구매담당 공무원이 공장의 설비, 검사 설비, 생산 능력, 품질 관리, 재정 상태, 신용 평가, 정부 계약의 이행 경력 등을 고려하여 평가한다. 상품이나 서비스의 품질과 통일성을 확보하고 경쟁 입찰의 공정성을 유지하기 위해 관련 구매 품목의 군수품의仕様, 표준 및 품목의 명세를 설정하고 있으며, 특별한 경우 즉 신속한 구매를 위해 계약 체결 이전에 품질 검사 증명서의 제출을 요구하고 합격한 입찰자는 QPL(Qualified Products List)에 기재하여 입찰 자격을 부여한다.

GSA가 정부의 구매와 관련해서 제정하는 규정은 GSA와 국방부, NASA가 공통적으로 관리하고 모든 연방 정부의 상품

및 용역의 구매시에 우선적으로 적용되는 규정으로 FAR(Federal Acquisition Regulation)이 있고, 데이터 프로세서, 전신, 기록 관리 기기 등의 구매, 관리 이용에 관한 규정으로 FIRMR(Federal Information Resources Management Regulation), 정부의 재산 관리, 국방 물자, 공공 사업의 공급과 구매, GSA 활동과 프로그램을 규정한 FPMR(Federal Property Management Regulation)로 크게 나누어져 있다.

특히 미국의 구매 제도에서 중소기업에 대한 특혜는 엄청나다. 중소기업부(SBA, Small Business Administration)에서는 별도로 중소기업에게만 입찰 자격이 주어져야 하는 경우를 예시하고 있다. 물론 이 제도는 경쟁력이 있는 가격에 낙찰되도록 규정하고 있어, 적정 경쟁이 보장될 정도로 다수 중소기업의 입찰 참여가 예상될 때에만 적용하도록 하고 있다. 또한 정부 기관은 중소기업을 위해서 도급 계약을 전제로 한 주계약을 체결해야 하는데, 대기업에 낙찰된 50만 달러 이상의 계약에는 도급 계약의 비율을 명시하고 그 달설 방법에 대한 상세한 명시가 있어야 한다.

그러나 미국의 정부 구매 시장은 외국 기업에 대한 제도적인 장벽과 관행적인 장벽이 존재하고 있다. <표 3>은 미국 상품의 優先購買를 규정하고 있는 관련 법규로서 GATT의 정부 구매 협정에 가입한 국가나 구매 시장을 개방한 국가, 최빈국의 경우는 미국산 우선구매법(Buy American Act) 등에서 예외로 하고 있다. 그외에는 불가피한 경우 즉 국내 생산품이 없거나 가격이 불합리할 경우(일반제품의 경우 국내 제품의 가격이 6%~12%이상 비싸거나 군수품의 경우 외국산품이 50% 이상의 가격 우위를 지닌 경우)를 제외하고는 국내품을 구매하도록 하고 있다. 또한

<표 3> 美國產品 優先購買制度 關聯 法規와 立法年度

關 聯 法 規		立法年度
美國產品 購買法	(Buy American Act)	1933
國家保安法	(National Security Act)	1947
防衛産業法	(Defense Production)	1950
國防部 國際收支 規程	(Department of Defense Balance of Payments Program)	1963
聯邦政府 豫算支出 承認法	(US Federal Departments Specific Annual Budget Appropriations and Authorization Acts)	
貿易協定法	(Trade Agreement Act)	1979
競爭契約法	(Competition in Contracting Act)	1964
綜合貿易法	(Trade Act)	1968

자료: 세계 정부조달시장 동향, 대한무역진흥공사, 1990.

GATT 정부 구매 협정의 제8조의 예외 규정을 확대 해석하여 국방 관련 품목의 상당수를 제외하고 있다.

2) 日本

( i ) 政府購買現況

日本の 정부 구매액의 규모는 다른 선진국에 비해 국내 제조업 생산액에서 차지하는 비중이 1988년을 기준으로 볼 때 1%를 조금 상회하는 수준으로 매우 낮은 편이다. 1981년 GATT 정부 구매 협정의 발효 이래로 일본은 하한선 이상의 구매액 과소와 단독 구매의 남용으로 가입국들의 압력을 받아 왔으나, 최근 몇년간의 實績推移를 보면 讓許購買市場의 확대를 계속 추진해 오고 있다. GATT에 보고된 일본의 양허 기관 총구매액을 보면 1985년 33억 SDR에서 1990년 2배에 가까운 65억 SDR로 증가하였으며, 외국의 구매액의 경우도 1985년도에 1.6억 SDR에서 1990년에는 2.2배 가량 늘어났다.

機關別 구매 분포를 보면 다른 선진국과는 달리 1990년도에도 하한선 이상의 정부 구매에서 NTT와 문부성, 그리고 우정성의 구매물량 합계가 전체의 60%를 상회하고 있으

<표 4> 주요국의 GATT 양허 정부 구매 지출액 현황

(단위: 100만 SDR, %)

구분\연도	1985	1990
양허 기관 총조달액 A	3,300	6,498
하한선 이상 조달액 B	1,250	2,667
외국산 조달액 C	117	368
B/A (%)	37.9	41.0
C/B (%)	9.4	13.8

자료: GATT/정부조청위원회

며, 미국과 EC 국가에 비해서 양허 기관 구매 총액에서 방위청의 구매액이 차지하는 비중이 2% 정도로 매우 적다는 것이 특이하다.

品目別 구매액의 분포를 보면 통신 장비와 사무용 기기의 비중이 가장 높으며, 그외에 약품, 목재, 및 정밀 제어 장비의 순으로 구매되고 있다. 1988년 중에 일본의 정부 구매시장에서 수입되는 구매액의 50% 이상을 미국이 차지하고 있으나, 이는 일본 전체의 하한선 이상 구매액의 8%에 지나지 않아 GATT의 구매 협정 가입에도 불구하고 분산구매, 단독 입찰의 남용, 까다로운 구매 요건 등을 통한 일본의 소극적인 구매 시장 개방을 엿 볼 수 있다.

#### (ii) 分散購買體系와 指名競争 위주의 入札制度

日本은 각 구매 기관별로 소요 품목을 分散購買하는 국가로 다른 국가가 일본 내의 구매 시장에 접근하는 것을 막는 주요 수단으로 활용되고 있다. 최근 일본 정부도 분산 구매로 발생하는 예산의 비효율적 지출과 전문성의 부족 등으로 중앙 집중 구매 제도로의 전환을 고려하고 있으나 복잡한 행정 및 법체계의 조정 때문에 용이하지 않을 것으로 보인다.

일반 경쟁 및 지명 경쟁에 참여하기 위해서는 구매 기관에서 행하는 사전 자격 심사를 받고, 해당 기관에서 작성하는 상설 경쟁 참가자 명부에 게재되어야 한다. 즉 경쟁 참가자격자의 명부에 기재된 공급자만이 경쟁 입찰에 참여할 수 있다. 이는 구매 계약에 걸리는 시간의 단축과 가격 경쟁의 남발을 막고 공정성을 잃지 않는 범위 내에서 적절한 구매계약을 수행하기 위함이다. 자격 심사는 구매 품목의 종류와 예정 가격 규모에 따라 등급을 부여하고 자격의 유효한 범위와 기간을 명시한다. 사전 자격 심사의 항목에는 전년 2년간의 평균 생산고, 자기 자본액 및 설비자산가액 등의 경영 규모, 자산의 유동 비율, 경영 연수 등이 요구된다.

일본의 정부 구매에 관한 主要原則은 1947년에 제정된 會計法에 의해 행정부의 각 부처, 입법부의 중의원과 참의원, 그리고 대법원 및 감사원 등에 적용되고 있다. 그러나 1981년 GATT의 정부 구매 협정에 가입함에 따라 그 기본 원칙인 내국민 대우와 무차별원칙에 일치하게 특별 시행령을 제정하여 구매 절차 규정을 수정·보완하였다.

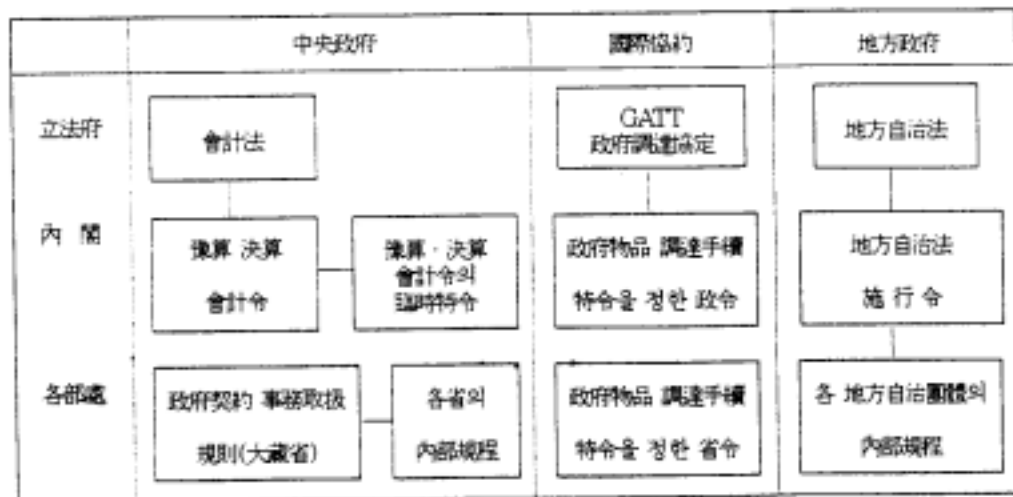
일본 정부의 구매 관련 법규 및 규정은 각 부처별로 분산되어 있으며 지방 정부는 지방자치법에 의해서 자체 구매 규정을 정하고 있어 매우 복잡하다. 또한 구매 계약이 수요 기관별로 자체 구매함으로써 입찰과 관련한 정보의 수집이 어렵고 구매 견수당 구매 액수가 적어 상대적으로 하한선 이상의 구매 물량이 다른 협정국에 비해서 소규모이다. <표 5>는 일본의 정부 구매 관련 법규의 체계를 나타내고 있다.

최근 일본에서는 民間建設企業에 대한 기술 개발 의욕의 고취와 기술 개발력의 증대를 꾀하기 위해 技術公募에 의한 제안 방식을 통한 입찰 및 계약제를 도입하고 있다. 이는 공모에 의한 기술 정보 수속의 시행에 따라 기업의 시공 능력이나 기술 및 연구개발 능력을 평가하여 공공 발주자의 정보를 보완하는 제도이다. 기술 자료의 내용은 동종 혹은 유사 공사 실적의 유무, 시공 기술 및 기계 설비에 관한 사항, 시공 관리·계측 관리·보수 유지 관리 계획 등에 관한 것으로 공사 입찰에 있어서 정보의 非對稱性(asymmetric information)을 줄여서 부실 시공을 막고 공사 발주의

효율화를 꾀함에 있다.

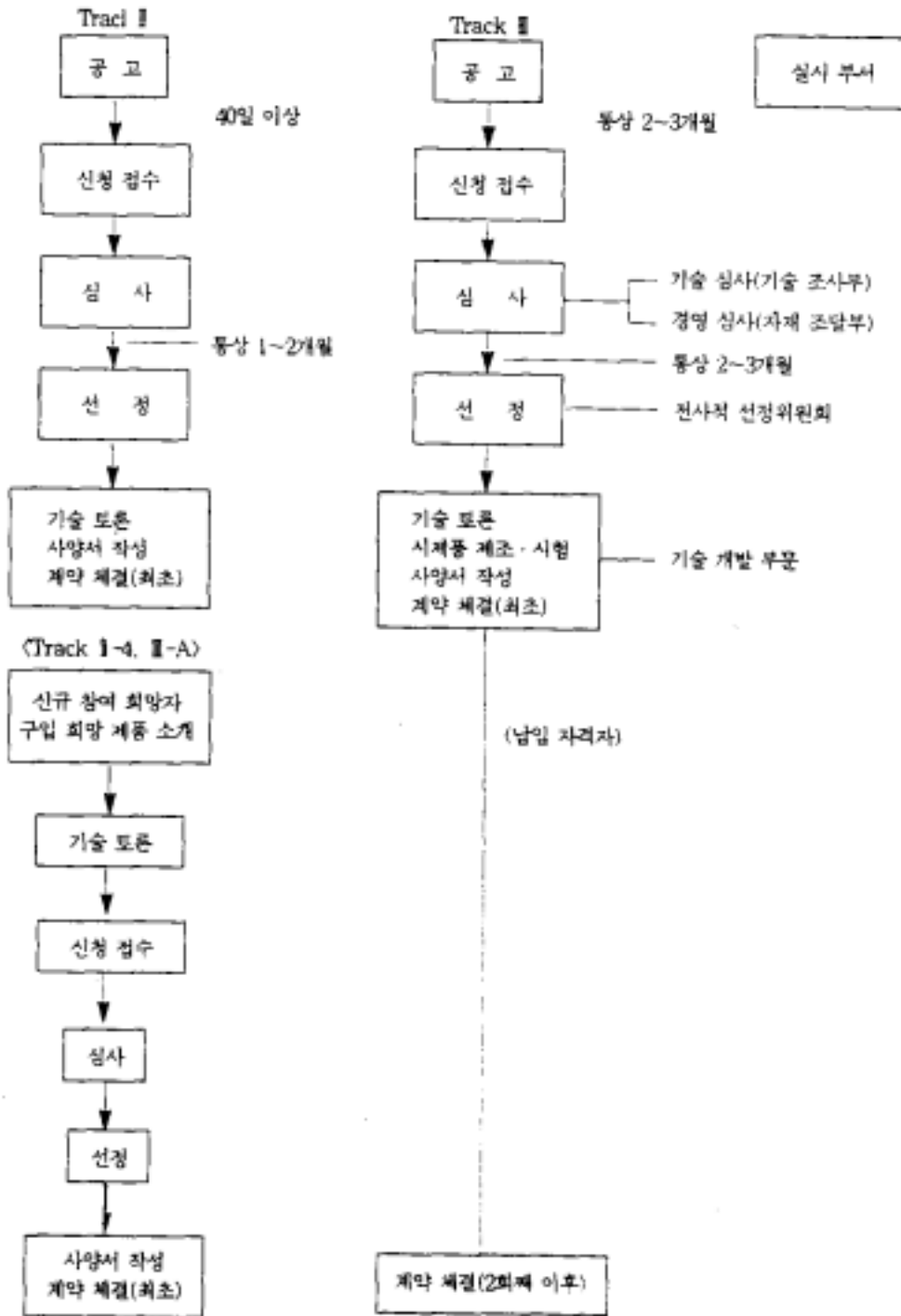
구매 물품의 경제성 평가 방법은 일본 NTT 사의 구매 물품의 평가 기준, 평가 방법 등을 참고로 살펴보기로 한다. 일본 NTT사에서 시행하는 TRACK II-A, III-A의 국제 조달 절차에 따른 공급자의 선정 기준을 보면 납품 물자의 機能, 性能의 優秀性和 價格의 저렴, 기술 개발 능력, 자산 신용 상태, 납품 물자의 제조·판매 실적, 장기간의 안정적 공급 능력, 제품에 관한 기술 훈련, A.S.

<표 5> 일본의 政府購買 關聯法體系



자료: 최인범(1992) 「정부 조달 관련 장벽」 p.63에서 인용

<TRACK II, III, II-A, III-A의 조달 절차>



수리, 부품 제공 능력 등을 중시하고 있다. 費用의 평가 방법으로는 기본적으로 年經費의 現在價格을 비교하고, 조건에 따라 최초 설치비 비교, 연경비 비교, 최초 설치비 현재가격 비교를 한다. 또한 일본 NTT의 경우 FAST(Finding Assessment and Shaffle of Technology) 활동을 적극 추진하여 구매정보의 수집과 기술 평가, 시험 구입 등을 통하여 구매자와 공급자간의 정보를 신속히 제공하고 있고, 이를 위해 FAST-Data Base를 구축하여 해외 출장 정보, 내방자 정보, 주요 기술 정보, 타사 정보, 연구 성과 정보를 제공하고 있다.

TRACK II, III, II-A, III-A의 구매 절차를 보면 다음과 같다. NTT의 구매 절차에서 중요한 것은 해외 조달부가 계약 및 조달 담당 부서와 공동 작업으로 기술 심사와 자격심사로 구분되는 업체의 자격 심사를 실시한다. 구매업체의 선정은 社会的으로 관련 부서의 부서장이 참여하는 선정 위원회에서 결정하며, 선정된 회사와의 기술 토론과 사양서의 작성 등을 결정한 후 최종 수주 계약을 체결하도록 하고 있다. 계약이 한번 체결된 업체는 구매 절차의 반복없이 바로 차기의 구매계약을 체결한다.

## 3) EC 국가

## ( i ) 政府購買現況

<표 6>에서 알 수 있듯이 1990년도에 英國이 GATT 양허 기관에서 조달한 정부 구매 총액은 34.4억 SDR로 EC 국가 중에서 가장 크나, 하한선 이상의 구매액은 프랑스가 가장 많다. EC 국가의 GATT 구매 협정에서 양허한 구매 총액은 1989년에 비해서 1990년에 47% 정도 증가되어 정부 구매 시장의 개방이 확대되고 있음을 알 수 있다.

## ( ii ) 政府購買制度

英國의 정부 구매는 財務省의 관할로 되어 있으나 실제로는 각 중앙 부서에 위임되어 있으며, NHS(National Health Service)와 지

<표 6> EC 회원국의 정부 구매 실적 추이(1989, 1990년)

(단위 : 백만 SDR)

구분 국명	하한선 이상		하한선 미만		합 계	
	1989년	1990년	1989년	1990년	1989년	1990년
프랑스	1,216	1,596	330	423	1,546	2,019
영국	798	1,331	1,502	2,108	2,301	3,439
서독	996	599	687	640	1,682	1,239
벨기에	148	166	276	133	424	299
덴마크	105	143	936	1,086	1,041	1,229
아일랜드	23	23	68	81	91	104
이탈리아	355	813	829	539	1,184	1,353
룩셈부르크	6	6	17	22	23	28
네덜란드	239	378	373	835	612	1,213
EC 총계	3,885	5,880	5,017	6,888	8,902	13,079

자료 : GATT

방 자치 단체, 국영 기업체 등이 구매 주체가 되고 있다. 영국의 경우 LAMSAC(Local Authority Management Services and Computer Committee)와 JACLAP(Joint Advisory Committee on Local Authority Purchasing)를 통합하여 지방 정부의 적합한 구매 수요가 구매 방법, 구매 담당자의 교육 등 구매 효율의 제고를 위한 연구 활동을 지원하고 있다.

獨逸의 경우는 중앙 집중식 구매가 아니라 지방 정부 및 각 부처별로 분할 구매 제도를 시행하고 있다. 또한 독일의 과학기술성(BMFT)이 정부 구매의 가능 분야, 구매 방법, 구매 절차에 관한 연구의 결과에서 solar energy, heat-pump 기술, 자동차, 의료 기기, 장애자를 위한 장비 및 시설과 방화 시설재를 정부 구매를 통한 기술 향상 대상 품목으로 건의한 바 있다.

## 3. 國防 및 技術用役 關聯 購買契約制度

## 1) 국방 관련 購買의 現況

<표 7> 주요국의 國防關聯 購買와 研究開發支出



단위 : 억 달러

구분 \ 연도	86년	87년	88년	89년	연평균 증가율(%)
미국: 장비 구매 비용(A)	770	830	770	810	(1.3)
A/국방비 (%)	(28.9)	(30.3)	(27.2)	(27.8)	
R&D 비용 (B)	320	340	350	370	(3.7)
B/국방비 (%)	(12.0)	(12.4)	(12.4)	(12.7)	
일본: 장비 구매 비용(A)	52.3	64.0	78.4	77.9	(5.1)
A/국방비 (%)	(26.6)	(26.7)	(27.4)	(26.8)	
R&D 비용 (B)	3.4	4.4	5.5	5.5	(7.2)
B/국방비 (%)	(1.7)	(1.9)	(1.9)	(2.5)	
영국: 장비 구매 비용(A)	44.6	42.6	38.1	N/A	(1.2)
A/국방비 (%)	(36.1)	(37.0)	(35.6)		
R&D 비용 (B)	14.9	13.2	11.9	N/A	(-1.0)
B/국방비 (%)	(12.0)	(12.4)	(12.4)		
독일: 장비 구매 비용(A)	45.2	51.3	48.6	47.8	(-4.7)
A/국방비 (%)	(19.5)	(18.0)	(17.1)	(15.9)	
R&D 비용 (B)	11.4	15.6	15.9	17.1	(6.3)
B/국방비 (%)	(5.0)	(5.5)	(5.6)	(5.7)	
프랑스: 장비 구매 비용(A)	70.0	90.4	93.1	100.2	(5.3)
A/국방비 (%)	(30.6)	(32.0)	(31.8)	(32.4)	
R&D 비용 (B)	27.7	36.6	43.4	46.7	(9.1)
B/국방비 (%)	(12.1)	(13.0)	(15.4)	(15.2)	

자료: OECD Progress Report. Council at Ministerial level

선진국의 국방 관련 裝備의 購買와 研究開發支出을 살펴보면 <표 7>과 같으며, 규모면에 있어서는 미국이 1989년도에 810억 달러로 가장 크고 국방비 지출 중에서 장비 구매지출의 비중은 영국과 프랑스가 30% 이상을 차지하고 있어 가장 높다. 연구개발 비용의 지출 비중을 비교해 보면 미국과 프랑스가 국방비 지출에서 각각 12.7%와 15.2%를 차지하고 있어 장비 구매액에 못지 않은 비중을 나타내고 있다. 또한 최근의 추세를 보면 국방 관련 장비의 구매 지출 증가율보다도 연구 개발 지출의 증가율이 높아지고 있음을 알 수 있다. 이는 최첨단의 기술 개발만이 국방 관련 구매 시장을 지배할 수 있으며, 또한 기술 개발을 유인하는 정부의 구매 정책이 가장 효과적으로 적용될 수 있는 시장이 국방 관련 물품의 구매 시장임을 간접적으로 示唆해 주고 있다.

## 2) 디자인 및 技術의 競爭購買와 그 效果

國防이나 宇宙 등과 관련된 공공 재화의 생산에서 기술 혁신을 창출하게 하는 연구개발 투자의 촉진은 중요한 정부의 역할이다. 정부의 연구개발 투자의 일반적인 수행은 주로 정부 연구소나 민간 및 대학 등을 통한 연구 계약의 형태라고 할 수 있다. 그러나 매우 중요한 다른 한 방법으로 디자인과 技術的 競爭에 의한 購買(procurement by design and technical competition)를 통한 계약의 체결을 들 수가 있다. 이 방법은 정부가 민간기업이 국방 관련 연구개발을 수행하는 경우 민간 기업 자체의 재원으로 하고 契約獲得企業의 경우 그 비용을 제품 판매 이윤으로 보전해 주는 것인데, 2차 대전 이후에 미국 정부에서 주로 사용해 온 목적 지향적인 국방연구개발 구매 계약의 중요한 방법이다.

Lichtenberg(1988)<sup>3)</sup>의 연구에 따르면 1984년도에 디자인과 기술적 경쟁에서 계약을 취득한 기업이 초기 연구개발 규모의 2.72배나 되는 후속 계약을 체결하였음을 보여 주고 있다. 그리고 실증 분석 결과 1979년~1984년 사이에 정부의 구매가 민간 부문의 수요보다도 미국의 민간 연구개발 투자의 증가에 미치는 영향이 5.3배나 크고, 정부의 경쟁적 구매액 1달러의 限界增加가 민간 연구 개발 투자 0.54센트를 유발하는 것으로 나타났다.

이러한 경쟁적 구매에서 개별 기업의 보상은 가격 경쟁에서 처럼 기업의 限界生産力에 의해서 결정되기 보다는 相對競爭者들의 생산 비용 경쟁에 의해서 결정되는 것이다. 왜냐 하면 정부와 같은 主契約者(principal agent)는 기업의 생산 비용에 대한 정보가 없기 때문에 경쟁 속에서 결정되는 상대적 생산 능력에 의한 보상이 개별 생산력에 의한 보상보다 유리하다는 것이다. 또한 보상적 제도로써 경쟁은 기업들을 危險忌避性向(risk aversion)에서 危險甘受性向(risk love)으로 전환시켜 적극적으로 이윤 극대화 기술을 활용할 것이라는 전제를 하고 있다.

### 3) 外國의 技術用役 契約制度

건설 및 기술 용역 시장의 정보가 수요·공급자간에 完全對稱 관계라고 하면 경쟁 입찰을 통해 정부는 最低價格入札者를 선정함으로써 기술적으로 가장 우수한 사업자가 사업을 수행하며 정부 예산의 절약과 효율적 집행도 꾀할 수 있다. 그러나 계약 당사자간에 현실적으로 발행하게 되는 情報의 非對稱性(asymmetric information) 문제의 해결과 기업의 기술 촉진을 유도하기 위해서는 정부의 입찰제도와 낙찰 방법 및 기타 보완 제도의 도입이 요구된다.

기술 용역업체의 선정을 위한 외국의 기술 경쟁 방식을 살펴보면 우선 IBRD, ADB 등 국제 기구의 프로젝트 발주는 先技術評價 後價格協商制度(Two Envelop System)를 운영하고 있다. 선정 절차를 살펴보면 입찰 공고 후에 사전 자격 심사를 거친 수십개의 업체를 선정한 Long-List를 작성하고, 이들을 다시 유사 실적 및 경험, 해당 사업의 事前研究 및 기타 經營內容을 기준으로 指名競爭 對象業體(Short-List)를 선정하며, 다시 이들이 제출한 사업 계획서를 기업의 경험과 능력 참여 기술진의 기술 수준, 작업 계획의 실시 방법 등을 기준으로 평가하여 契約相議 업체의 순위를 정한 후 최상위 업체와 가격 협상을 하는 것으로 되어 있다.

美國의 경우도 각 주 정부마다 조금씩 차이는 있지만, 公開競爭入札制度 하에 최저가 낙찰제를 적용하며 입찰 참가자의 사전·사후의 자격 심사를 실시한다. 日本의 경우는 경쟁 입찰을 원칙으로 하되 입찰 사업자의 자금력, 시공 능력, 신용도 등을 기준으로 적격 업체의 등급을 구분하여 제한 경쟁을 시킬 수 있도록 하고 있다. 특히 최근 일본에서는 민간 건설 기업에 대한 기술 개발 의욕의 고취와 기술 개발력의 증대를 꾀하기 위해 기술 공모에 의한 제안 방식을 통한 입찰 및 계약을 도입하고 있다. 이는 공모에 의한 기술 정보 수속의 시행에 따라 기업의 시공 능력이나 기술 및 연구개발 능력을 평가하여 공공 발주자의 정보를 보완하는 제도이다.

獨逸의 경우 일반 경쟁을 원칙으로 하고 최저가 낙찰제를 실시하나 적정 수준의 최저 입찰 업체를 대상으로 사업 수행 능력을 참조하여 결정한다. 기타 선진국들의 계약 제도도 경쟁 입찰을 기본으로 하여 각국의 특성에 맞게 절차나 방법을 보완하여 운영하고 있음을 알 수 있다.

## 4. GATT의 정부 구매 협정과 貿易障壁

### 1) GATT의 정부 구매 협정

우리 나라의 경우 GATT 정부 구매 협정에는 가입되어 있지 않으나 원자력발전소, 신공항 건설, 고속전철 건설 등 공공 시설 발주시장에 이미 외국 기업이 진출하고 있는 현실이다. 그러나 이것은 시장의 개방이라기 보다는 기술의 부족으로 인한 것이므로, 앞으로 정부 구매 시장이 개발될 경우에 발생할 수 있는 문제점과 각국의 정부 구매 장벽을 분석해 보는 것은 매우 중요하다.

GATT 政府購買協定은 각 나라의 정부 구매 시장을 開放할 경우 국제 무역에 큰 활기를 불어 넣을 수 있다는 전제 하에 非關稅障壁의 완화가 주요 목표였던 동경 라운드에서 체결되었으며, 1981년 1월 1일에 발효되어 1988년 2월 14일에 일부 내용이 수정되었다. GATT 정부 구매 협정의 가입국은 20개 국에 달하고 있으며, 주로 미국, 일본, EC국이 중심이 되고, 개발 도상국으로는 싱가포르, 홍콩, 이스라엘이 가입되어 있으며 우리 나라는 가입을 추진 중에 있다. GATT 정부 구매협정의 주요 내용을 요약해 보면 다음과 같다.

#### ( i ) 適用對象과 範圍

GATT 정부 구매 협정의 주요 내용은 <표 8>과 같으며 협정의 적용 범위는 가입국들이 협정 가입시에 양허한 기관과

품목만 포함한다. 적용 대상 기관에는 지방 정부는 제외되고 주로 중앙 정부 기관과 정부가 통제하는 기관이 포함되고 있으며, 구매 물품은 이들

<표 8> GATT 政府購買協定文의 內容

前文 (Preamble)	
第 1 條	適用對象과 範圍 (Scope and Coverage)
第 2 條	內國民待遇와 無差別專則 (National Treatment and Non-discrimination)
第 3 條	開發途國 特別待遇規程 (Special and differential Treatment for Developing Countries)
第 4 條	技術仕様 (Technical Specification)
第 5 條	入札節次 (Tendering Procedures)
第 6 條	情報 및  검토 (Information and Review)
第 7 條	義務履行 (Enforcement of Obligations)
第 8 條	例外規程 (Exceptions to the Agreement)
第 9 條	協定の 發效, 加入, 修正節次 등 最終規程 (Final Provisions Notes)
附錄 I	協定加入國의 議許機關 目錄 (Lists of Entities referred to in Article 1, Paragraph 1 (c))
附錄 II	協定加入國의 購買計劃 公告發刊物 目錄 (Publications utilized by Parties for the Publication of Notices of Proposed Procurements-Article V, Paragraph 4)
附錄 III	協定加入國의 永久的인 有資格 供給者 名單 公告發刊物 目錄 (Publications utilized by Parties of the Publication annually of Information of Permanent Lists of Suppliers in the case of Selective Tendering Procedures-Article V, paragraph 7)
附錄 IV	協定加入國의 關稅法規 公告發刊物 目錄 (Publications utilized by Parties for the Prompt Publication of Laws, Regulations, Judicial Decisions, administrative rulings of General Application and Procedures regarding Government Procurement covered by this agreement-Article IV, paragraph 2)

자료: Agreement on Government Procurement, GATT, 1988

기관이 구매하는 모든 품목으로 별도의 규정에 의한 제외 품목은 예외로 하고 있다(예, 국방 물품의 구입시에 Positive List, 혹은 미국처럼 Negative List를 작성하고 있다).

<표 9>는 각국 정부의 양허 기관 수를 보여 주는데, 프랑스가 212개 기관을 양허하여 가장 많다. 그 이유는 프랑스의 대기업이 대부분 국영 기업의 형태로 정부가 경영하고 있기 때문이다. 물품 구매와 이에 부수되는 서비스만을 구매 대상으로 하였으나 1988년의 협정의 개정에서 리스, 임대, 할부 구매 품목도 대상에 포함시켰다. 또한 계약액에 관한 기준도 설정되어 있는데, 구매 대상 품목의 계약 하한액(threshold)을 13만 SDR로 정하여 그 이상인 경우만 협정의 적용 대상이 된다.

(ii) 內國民 待遇 및 開發途國 特別待遇

모든 協定締結國들은 구매와 관련된 법·규정·절차 등에서 가입국들이 물품 공급자들에 대해서 국내 생산 공급자와 동일한 대우를 해 주어야 한다. 또한 自國의 양허 기관은 국내에 설립된 外國 현지 법인의 경우도 內國人과 동일한 대우를 해야 한다. 개발 도상국이나 최저빈국의 경우에 그 나라의 경제 개발, 국제 수지, 재정 상태 등을 고려하여 협정 가입국들의 협정을 적용하며, 개발 도상회원국의 요청이 있을 시에는 정부 조달 부문

<표 9> GATT 정부 조달 협정 가입국별 양허 기관수

협정 가입국	양허 기관수	협정 가입국	양허 기관수	협정 가입국	양허 기관수
미 국	54	노르웨이	19	핀란드	16
일 본	39	독 일	15	덴마크	21
프랑스	212	영 국	66	아일랜드	33
캐나다	32	이탈리아	18	싱가포르	2
오스트리아	23	벨기에	36	이스라엘	14
스위스	22	네덜란드	24	홍콩	1
스웨덴	23	룩셈부르크	11		

자료: Agreement on Government Procurement, GATT, 1988

의 문제를 해결하는 데 적절한 기술의 지원을 제공해야 한다.

(iii) 技術仕様 및 入札節次

讓許機關이 작성하는 품질, 성능, 안전도, 치수 등 구매 품목의 특성을 표시하는 기술사양은 국제 무역의 장벽이 되는 디자인 보다는 성능위주로 명세가 기술되어야 하고 국제 표준, 국가의 기술 규정 또는 공인된 국가 표준에 근거를 두어야 한다.

入札節次에서 공급자의 선정은 계약의 이행을 보장할 수 있는 최소한의 자격 요건(재정적, 기술적 능력) 심사를 국내외 공급자간에 차별없이 심사하여 통보해야 한다. 구매 계획의 공고 내용은 구매 물품의 성질과 수량에 대한 정보가 포함되어야 하며, 공개 입찰이나 지명 입찰은 가장 효과적인 국제 경쟁을 보장하기 위하여 최대의 국내외 공급자들을 포함시킬 수 있도록 입찰 접수 기간을 40일 이상 두어야 한다. 예외적으로 단독 입찰은 예측하지 못한 불가피한 사정이나 특허권, 연구개발 및 실험과 관련되는 구매에만 국한하도록 하고 있다.

(iv) 기타 例外規定

국방 관련인 군수 물품, 공공 질서 인간·동식물의 생명 및 건강과 관련된 구매, 그리고 지적 소유권 등의 보호를 목적으로 한 구매는 협정에서 예외로 할 수 있다.

2) 정부 구매 시장의 貿易障壁

GATT 정부 구매 협정의 예외 조항을 이용한 정부 구매의 무역 장벽 외에도 각국은 경제·사회·문화적인 차이에 따른 명문화되어 있지 않는 무역 장벽이 존재하고 있다. 일반적으로 나타나는 관행상의 진입 장벽은 빈번한 수의 계약 사용, 계약의 세분화, 분산 구매, 구매 정보 및 통계의 불명확과 입찰 절차의 까다로움 등이 있다.

미국의 경우에는 GATT 구매 협정 未加入國에 대한 미국산품 구매법, 비양허 기관(지방 정부)과 제외 부문(수도, 전기, 운송 통신 기기) 및 서비스 계약에 있어서의 차별 대우, 그리고 정부 구매 협정의 예외 규정을 이용한 구매 품목의 제한, 특히 국방 구매에 있어서 Positive List 작성 등을 통한 진입 장벽이 존재하고 있다. 일본의 경우는 분산 구매, 복잡한 구매 기관별 구매 절차, 단독 입찰의 남용을 들 수 있고, EC의 경우에는 국산품 우선 구매 및 域內品 가격 우대 원칙을 통한 수도, 전기, 통신 분야 구매에서의 차별 대우를 들 수 있다.

이러한 정부 구매 시장의 무역 장벽을 극소화하기 위해 우리 나라도 GATT 구매 협정에 가입하기 위한 노력을 계속하고 있다. 구매 시장의 개방에 앞서 주의해야 할 점은 양허 기간, 양허 품목의 선정뿐만 아니라 구매 물품의 기술적인 혜택에 중점을 두고 정부 구매 관련 법규와 입찰 절차, 입찰 자격 심사, 기술 명세 등을 재검토해야 할 것이다.

## 5. 先進國의 技術革新指向的 購買制度가 주는 示唆點

### 1) 序論

본 절에서는 앞에서 살펴본 선진국의 기술혁신 지향적 정부 공공 제도가 우리 나라의 정부 공공 구매 제도 개선에 주는 시사점을 정부 공공 구매 제도의 측면과 구매 절차 및 정부 공공 구매 시장의 개방에 대한 대응정책 등으로 구분하여 정리해 보기로 한다.

정부의 구매 정책이 산업의 기술 혁신을 촉진할 수 있는 唯一한 手段은 아니다. 단지 구매 정책은 기술 혁신을 촉진하기 위해서 정부가 기업의 기술 투자에 대하여 부여하는 조세 감면, 금융 지원, 보조금의 지급 등의 직·간접적인 지원 정책들 중의 하나이다. 그러나 정부의 구매는 민간 기업에게 가장 확실히 제품의 需要를 創出한다는 점에서 다른 정책들 보다 그 효과가 直接的이고 크다는 것은 부인할 수 없다. 무엇보다도 정부의 구매는 시장의 不確實性 때문에 부진한 신기술의 商業化를 活性化시키는 데 가장 큰 기여를 할 것이다. 美國의 클린턴 정부도 국방, 우주 관련 정부 공공 구매의 기술을 상업화하는 데 정부 구매의 중요성을 인식하고 정부 구매를 통한 적극적인 수요 창출을 위해 국방 관련 購買制度의 改革을 추진하고 있다.

정부 구매 제도가 민간 기업의 기술 혁신 촉진에 효과적으로 영향을 미치기 위해서는 정부가 독과점적인 수요자의 위치에 있거나, 생산자간에 경쟁이 존재하는 시장 및 정부가 구매하는 기술에 대한 정보가 공급자보다 우월해야만 한다. 先進國의 정부 구매 시장의 경우는 상기의 조건들이 충족되어 정부 구매의 기술 혁신 촉진 효과가 크다는 것을 알 수 있다. 즉 정부의 구매 시장이 크고 경쟁적이며 특히 國防 관련 군수품이나 공공 사업에 있어서 정부의 민간 기업 기술 촉진 효과가 크다. 이러한 구매 시장의 조건 외에도 선진국의 정보 공공 구매에서 제도적 측면이나 집행 절차상의 효율성도 존재한다고 본다.

### 2) 계약 방법 및 절차의 개선에 주는 시사점

선진국의 정부 구매 형태는 미국, 프랑스의 중앙 집중식과 일본, 독일의 분산식으로 구분할 수 있다. 이들 나라의 정부 구매 제도의 목표는 중소기업의 보호와 대기업 및 기술 용역 관련 업체의 기술 개발 촉진에 있다고 볼 수 있다. 특히 중소기업에 대한 정부의 우선 구매는 기술 개발 후 시장의 진입이 어려운 중소기업을 보호하는데 정부 구매의 역할을 인정하고 있으며, 이들 중소기업의 제품 구매도 경쟁을 통한 구매를 원칙으로 하고 있어 단순한 幼稚企業의 보호에만 그치지 않고 있다.

미국의 경우는 중소기업청(SBA)에서 중소기업의 정부 구매 계약 참여 활성화시키기 위해서 구매 정책과 계약 절차의 개선 및 각종 구매 관련 서비스를 제공하고 있다. 또한 신속하고 양질의 구매를 위해 계약의 체결 이전에 품질 검사 증명서의 제출을 요구하고 합격한 입찰자는 사전 자격자 리스트에 기재하여 입찰 자격을 부과하고 있다. 대형 공공 공사나 국방 관련 제품의 구매에 있어서는 특히 기술적인 능력에 대한 평가와 디자인 및 기술 경쟁을 통한 구매 방법으로 구매 대상제품에 대한 기술 개발을 촉진시키고 있다. 또한 GATT 구매 협정 및 타국과의 쌍무 협정을 통한 구매 시장의 개방 압력과 동시에 未協定國에 대한 미국 내 구매 시장의 접근을 차단하고 있으며 특정 품목에 대한 예외 규정을 두어 국내 기업을 보호하고 있다.

일본의 경우는 미국과 다른 분산 구매 체제를 유지하고 있으나 최근 정부 공공 구매시장의 개방 압력으로 분산 구매와 단독 입찰 및 까다로운 구매 요건을 시정하고 있다. 최근 민간 건설업체에 대한 기술 개발 의욕의 고취와 기술 개발 능력의 신장을 위해서 기술 공모에 의한 제안 방식을 도입하고 있다. 이는 공모에 의한 기술 정보의 파악으로 기업의 기술 능력이나 연구개발 능력을 평가하여 공공 발주자의 비대칭적인 구매 시장의 정보를 보완하여 부실 공사를 막고 기업의 기술 개발을 촉진시키려는 제도이다. 또한 일본, NTT의 구매 방법을 보면 구매 공급자의 선정에 있어서 철저한 경제성 평가와 아울러 기술 및 경영 심사를 통해 전사적인 선정위원회에서 선정하고 있다.

유럽 국가들의 정부 구매 방법도 사전 자격 심사 등을 통해 양질의 물품을 구매하고 민간 기업의 기술 개발을 촉진하기 위한 경쟁입찰을 중심으로 하고 있다. 그리고 선진국의 정부 공공 구매에서 더욱 중요한 것은 사후 평가와 감독에 있다. 국제 기구의 기술 용역과 관련한 구매도 선기술 평가 후 가격 협상을 통한 제도를 운영하고 있다.

제도의 구비에 못지 않게 공공 구매에서 기술 혁신 촉진을 위한 중요한 사항은 구매 담당자의 기술적인 지식 구비와 구매 계약의 성실한 집행이다. 아무리 좋은 제도가 있어도 이를 성실하게 운용하지 못하면 정책적 목적의 달성이 어렵다는 것은 주지의 사실이며, 최근 우리 나라의 국방 관련 구매에 있어서 나타난 비리는 그 좋은 예가 될 수 있다. 이상의 시사점을 바탕으로 우리 나라의 정부 구매와 관련된 계약과 절차의 개선점을 살펴보기로 한다<sup>4)</sup>.

우선 中期購買豫示制의 효과를 제고시키기 위해서는 대상 품목을 구체적으로 명시하고 정부의 3년간의 물품 구매 예시 품목에 대해서 기업이 미리 예측하여 기술 및 품질 개발을 준비하고 공급할 수 있게 구매 예시의 - 貫性과 實效性을 높여야 할 것이다. 이를 위해서는 예시 지정 기관이나 임의 기관의 購買計劃에 대한 조사가 정확히 이루어져야 하고, 각 기관에 구매 담당 및 물품 관리 전문 요원의 배치가 필요하다. 특히 정부 구매가 특정한 기술 개발 품목일 경우 중기 구매 예시 제도의 효과는 크다. 즉 물품의 구매에 앞서 일정한 技術開發 水準을 정해 놓고 기술 개발이 성공할 경우 정부에서 구매를 보장해 주는 경우에 구매 예시의 효과가 높을 것이다.

중소기업의 활성화 문제는 정부의 구매 제도 차원에서만 해결될 수 는 없는 우리 나라 산업 및 경제 전반의 취약점이다. 그러나 중소기업의 初期需要를 확보시켜 준다는 점에서 정부의 구매는 중소기업의 성장에 미치는 영향이 매우 크다. 중소기업 지원을 위한 정부 구매의 규모가 1991년의 경우 총구매액 5조 7,763억 원의 절반이 넘는 51.6%로 2조 9,840억 원에 이르고 있고, 구매 관련 계약제도의 경우도 경쟁 계약을 원칙으로 하면서 비경쟁적인 계약이 최근 까지 총구매액의 70%를 차지하고 있다. 이는 지방 및 중소기업의 보호라는 차원에서 단체 수의 계약 등을 통한 정부 구매가 많기 때문인데, 점차적으로 중소기업간의 경쟁을 유도할 수 있는 競爭契約方式으로 바꾸어 나가야 할 것이다.

기술 혁신의 가능성이 큰 물품의 경우 落札者의 선정 방식을 가격과 기술을 종합적으로 평가하여 결정하는 綜合落札制를 적용하고 그 대상도 넓혀야 할 것이다. 아울러 우수한 물품을 저렴한 가격으로 구매하기 위해서는 정확한 經濟性 評價가 필요하다. 경제성 평가는 유형 요소와 무형 요소로 나누어 유형 요소는 全週期 費用產出技法을 적용하고, 無形要素는 주요한 선정 기준을 정하여 공급자가 제출한 자료를 바탕으로 평가해야 한다.

구매 물품의 경제성 평가 방법도 중요한데, 일본 NTT사의 구매 물품의 평가 기준, 평가 방법 등과 같이, 구매 물품의 경제성 평가에 있어 정량적인 평가가 가능한 것은 비용편익 분석을 철저히 적용하고 정성적인 평가에 있어서도 합리적인 평가 항목을 예시하여 객관성을 높여야 하겠다.

이러한 구매 절차가 효율적으로 시행되기 위해서는 사전 자격 심사제나 제품의 품질을 인증하는 제도가 상호 연계되어 공급업체의 선정시에 적절히 활용될 수 있어야 한다. 즉 정부의 品質認證制度(K.S 제도, Q마크 제도)를 강화하여 품질 인증을 받은 제품에 대해서는 자격 심사나 기술 평가에 반영하여 구매 절차를 완화시켜 주는 방안도 모색해 볼 수 있다.

그리고 구매 물품의 經濟性 評價와 技術性 評價를 제대로 수행할 수 있는 전문 인력의 양성과 체계적인 교육 훈련의 실시를 위한 制度的 장치 가 필요하다. 앞장에서 설명하였지만 구매 담당자의 구매 물품에 대한 기술적, 경제적 정보가 충분해야만 효율적인 계약을 수행할 수 있기 때문이다. 또한 정부 기관이나 투자 기관의 購買擔當 公務員의 전문성과 함께 구매 물품에 대한 綜合的인 情報體系의 구비는 구매 수요자와 공급자간의 정보 교환을 원활하게 하고 구매 절차에 소요되는 시간 절약과 구매 지정 부처와 구매 기관인 조달청 사이에 업무의 효율성을 증대시키는데 필수 요건이다. 일본 NTT의 경우 FAST(Finding Assessment and Shaffle of Technology)활동을 적극 추진하여 구매 정보의 수집과 기술 평가, 시험 구입 등을 통하여 구매자와 공급자간의 정보를 신속히 제공하고 있고, 이를 위해 FAST-Data Base를 구축하여 해외 출장 정보, 내방자 정보, 주요 기술 정보, 타사 정보, 연구 성과 정보를 제공하고 있다.

또한 정부의 예산 회계 처리 및 감사원의 감사 방향이 구매 물품의 품질 및 기술 촉진을 우선적으로 인정하여 기술 혁신을 촉진하는 구매 제도와 종합 낙찰 제도의 실효성을 높일 수 있도록 개선되어야 하겠다.

### 3) 購買市場의 開放과 對策方案

우리 나라는 국제 무역의 相互主義 원칙과 그에 따른 무역 장벽을 극복하기 위해 정부 구매 시장의 개방을 꾸준히

시도해 왔다. 특히 GATT 政府購買協定에 1990년부터 4차례에 걸쳐서 가입 신청을 제출하였으며, 최근 1992년 5월에는 중앙 및 지방 정부에서 조달청을 비롯한 49개 政府機關과 韓國通信 등 12개 政府投資機關을 讓許機關으로 하고 전기관의 물품 구매와 중앙 정부의 서비스 및 건설 구매를 양허 품목으로 하는 제4차 修正오퍼를 제출해 놓고 있다. 또한 일반적인 예외 규정으로 현행 법령의 수의 계약에 의한 특별 구매와 한국 통신의 통신망 장비와 지방·현지 구매는 제외하고 있다.

구매 시장이 개방된다면 短期的으로는 정부 구매를 통한 국내 유치 산업의 보호가 어려우나 長期的으로는 외국 기술의 이전과 국내 기업의 기술 경쟁력이 강화될 수 있다. 즉 우리 나라가 GATT 정부 구매 협정에 가입함으로써 구매 시장을 개방할 경우에 국내 기업에 미치는 영향은 산업별로 긍정적인 효과와 함께 부정적인 효과가 동시에 나타나리라고 본다.

短期的으로는 技術集約的인 물품의 구매가 대종을 이루는 통신 사업이나 기술 용역(engineering service)의 구매 시장은 다소 외국 기업에 의해 점유당할 것으로 예상된다. 구매 시장의 開放으로 통신 장비의 개방 대상 규모를 1989년을 기준으로 추정해 보면 <표 10>과 같다. 통신 장비 총구매액 1조 3,596억 원 중에 개방 대상 구매 규모는 76%에 이르는 1조 328억 원에 이르고 있다. 정부의 통신 관련 기술 개발의 적극적인 지원으로 관련 업계의 기술 경쟁의 능력이 축적되어 있으나, 국내 통신 장비 구매 시장이 다소 상실될 우려가 높다.

우리 나라의 購買市場 개방에 대비하여 참고로 일본 NTT의 통신 장비 시장 개방에 대한 國際購買節次나 契約方法을 살펴보기로 한다. 통신 장비의 경우 특히 기술 집약적이고 개별 장비가 전체 통신 시스템에 영향을 미치기 때문에 技術仕様書의 작성과 기술 평가, 품질의 검사 등에 특별히 신경을 쓰고 있다. NTT의 구매 절차처럼 좋은 품질을 싸게 구매하기 위해 트랙(Track) I, II, III 및 II-A, III-A와 슈퍼 컴퓨터 및 인공 위성의 구매 등 제품의 성질이나 종류에 따라 구분할 필요가 있다.

물론 현재의 GATT 정부 구매 협정은 앞장에서 설명한 대로 국방 부문, 서비스 부문, 소규모의 구매 물품은 제외되고 있으며, 購買節次 등의 보이지 않는 購買障壁을 이용하여 외국 기업의 참여를 제약할 수가 있다. 따라서 長期的인 관점에서 볼 때 구매 시장의 개

<표 10> 한국통신 통신 장비 개방 규모(1989년 기준)

단위: 억 원

총구매액	13.596	
개방 대상 구매 규모	소 계	10.328
	일반 제품	678
	통신 장비	9.303
	외자 조달	347
개방 제외 구매 규모	소 계	3.267
	지방·현지 구매	1.425
	중소기업 제품	1.656
	기 타	187

자료: 전기 통신 분야 정부 구매와 GATT 정부 조달 협정. 통신개발연구원, 1990. p.24 참조.

방과 경쟁을 통하여 기술 혁신 지향적인 구매제도의 효과를 제고시키는 것이 바람직하다. 특히 기술의 波及效果가 큰 신공항의 건설, 이동 통신 사업체 지정, 고속전철의 발주에 있어서도 외국 기업과 컨소시엄 형태로 참가하고 있는 우리 나라 기업에게 유리한 기술이전이나 공동 연구개발 등 장기적인 파급 효과에 평가 비중을 높여서 사업체를 선정해야 할 것이다. 또한 외국 기업이 국내 정부구매시장에 참여할 경우 국내 기업의 기술 정도에 따라 합작 투자 (Joint Venture)의 형성을 의무화시키고 국내 중소기업의 계열화를 적극 추진하여 전문성을 제고시켜야 할 것이다.

주석 1) 政策研究 1室, 先任研究員

주석 2) SDR의 연도별 \$ 환율: 1985년 1.10\$, 1986년 1.22\$, 1987년 1.42\$, 1988년 1.35\$, 1989년 1.31\$, 1990년 1.42\$

주석 3) Lichtenberg, F.R., "The Private R&D Investment Response to Federal esign and Technical Competitions", A.E.R., June 1988, pp.550~559

주석 4) 우리 나라 구매 제도는 예산회계법과 그 시행령에서 명시되어 있으며 구체적인 절차나 방법은 각종의 告示에 의해 실행되고 있다. 앞 절에서도 지적한 바와 같이 기술 혁신을 유도하는 정부의 구매 제도는 상호 연계가 부족하고 기술 개발의 촉진 보다는 정부 예산의 절약과 중소기업의 보호에 더 큰 비중을 두고 있다.



