

◆ 특 집 ◆

GATT 정부조달협정 가입에 따른 중전산업의 전망과 대책(Ⅱ)

중전산업에 미치는 영향분석 및 대책

〈김재준 박사 / 산업연구원〉

I. 정부조달시장 개방의 파급효과

정부조달시장이 개방되면 우리 기업이 선진국의 막대한 조달시장에 참여할 기회를 확보하게 되지만, 외국업체의 국내시장잠식에 따른 정부조달 의존산업의 위축가능성도 생각해 보아야 한다. 특히 중전기산업은 내수 및 관급수요 위주로 성장해왔기 때문에 획기적인 산업구조조정과 기술개발이 없다면 극심한 개방피해가 우려된다. 또, 정부조달제도가 중소기업육성을 위한 중요정책수단의 하나로 활용되어왔다는 점에서 중소기업이 절대다수를 차지하는 중전산업에 주는 시장개방의 충격도 크다고 할 수 있겠다.

산업연구원의 정부조달시장 통계에 의하면, 정부조직법상의 47개 행정부처를 포함한 중앙행정기관과 6개의 특별시와 직할시, 9개의 도청을 망라한 지방행정기관의 총조달액은 1990년 기준으로 각각 1조 3,622억원, 1,098억원이다. 한국통신공사는 1990년 기준 총조달액 1조 4,500억원 중 하한선 이상 양허액의 8,495억원이고 이중에 상당액이 외국기업에 의해 잠식당한다는 추정이다. 중전업체가 가장 큰 관심을 보이고 있는 한국전력의 경우 양허효과를 분석해보면 총 조달액 3조원 가운데 개방되는 부분은 2조 3,000억원이고 시장 잠식액은 미지수이다.

정부조달시장현황 (1993년 기준)

(單位: 억원, %)

양 허 기 관	총 조 달 액	하한선 이상 양허액
중 앙 행 정 기 관	13,622	8,613
국 방 부	9,248	835
지 방 행 정 기 관	1,098	434
한 국 통 신	14,499	8,495
한 국 전 력	29,959	23,201
기 타	9,524	6,611
합 계	77,950	48,189

자료: 산업연구원

주: 지방행정기관은 6개시와 9도청 포함.

기타는 정부투자기관 총합.

II. 조달시장 개방이 중전업계에 미치는 영향

우리나라의 중전기 산업은 총생산 50억\$, 수출 13억\$의 규모로 성장하였다. 중전기의 수급추를 보면 연평균 13.6%로 생산이 증가하고 있고 수출은 연 14.9%로 늘어나고 있다. 92년도 수요는 70억\$인데 최근의 전력시설확충등 관급공사에 의해 계속 수요가 증대하고 있다.

중전산업의 문제점은 내수가 국내 총수요에서 차지하는 비율이 82%에 육박하고 수입의존율이 34.8%에 이르는 등 지나치게 내수 및 관급 수주 위주로 되어있다는 것이다. 따라서 시장개방에 취약한 구조가 우려되는데, 95년부터 정부조달시장이 개방되면 첨단기술의 외국제품이 국내시장에 밀려들어와 국내중전업체의 어려움이 예상된다.

산업용 전기기기 분야는 총내수에서 정부구매가 차지하는 비중이 16.5%이고 총정부구매에서 차지하는 비중도 1.3%로 매우 높다고 할 수 있다. 중소기업 비중이 높은 이 분야의 국제 경쟁력은

매우 낮다는 의견이 많은데, 92년도 수입의존율이 35%에 이르고 있다. 에너지등 4개 공공부문의 수입 비중은 88년에 24.8%로써 산업용 전기분야의 전체수입비율 41.0%에 크게 미달하고 있다.

1992년 기준 생산 50억 \$, 수출 13억 \$로 국내공급은 37억 \$이 된다. 이중 약 50%를 한전·통신공사의 수요로 계산하면 대략 18억 \$이 중전업체의 정부조달 의존액이 된다. 중전업체가 당하는 시장잠식액은 이 가운데 상당액수가 될 것이다.

Ⅲ. 한국전력공사 양허의 문제점과 대응방안

주요 선진국의 발전업이 민간에 의해 운영되거나 지방자치단체에 의해 분할경영되는데 반하여 우리나라는 한국전력이 전력부문의 유일한 기관이기 때문에 개방의 충격이 비교할 수도 없으며 형평의 원칙에도 위배된다. 이러한 관점에서 한전의 기업분할이나 民資發電 허용 등을 고려해 볼 수도 있을 것이다. 발전부분은 국가 안보와 관련된 핵심 기간산업일 뿐만 아니라 전·후방 연관산업으로의 파급효과가 매우 크기 때문에 기술수준이 낮은 우리나라로서는 아직은 정부의 산업정책 차원에서 좀더 보호·육성해야한다는 의견이 제시되고 있다. 하지만 발전부분의 조달시장개방은 확정된 것이나 마찬가지이므로, 정부가 발전설비 설계 및 제작을 한국중공업으로 일원화시켜 국내시장에서의 경쟁을 제한해 왔다는 점에서 조달시장개방 이전에 발전설비 분야 일원화조치가 해제 되어야 할 것이다.

한전과 같은 거대공기업의 경우 공기업 특유의 비효율성이 있을 우려가 있고 조달업무를 수행함에 있어서 수의계약을 통해 특정업자에게 주는 특혜의혹이 국가이익에 저해될 수도 있는 것이다. 이러한 대리인 문제는 정부조달의 공개적인 국제입찰을 통해 개선될 수 있으며 정부기관의 효율을 높일 수 있을 것이다.

1995년 GATT 정부조달협정이 발효되면 우리업체는 국내시장에서 선진국과 입찰경쟁을 해야 하며 중전기기의 자동화·전자화에 따라 치열한 기술경쟁을 해야 한다. 우리도 향후 중전기 수출국으로 도약하기 위해서는 기술개발과 국제화에 힘써야 함은 말할 것도 없다.

우리나라의 중전기 기술수준은 선진국에 비해 많이 떨어져 있고 R&D 투자가 매출액의 3% 미

만의 저조한 상태이다. 앞으로 연구개발투자를 확대하고 해외첨단기술을 도입하며 전력용 반도체나 시스템 S/W, 전력자동화장치 등의 대형과제는 産·學·研 공동으로 개발하여야 할 것이다.

중전기기는 국가간 규격이 서로 다르고 입찰방식으로 구매되기 때문에 좁은 국제시장을 놓고 과당경쟁과 대기업의 중소기업 영역 침투 시비가 계속 되었으며 그 결과 중전업계는 국제화에 뒤떨어진 분야가 되어 버렸다. 국내 경쟁력 확보를 위해서는 기술·생산·유통에 걸친 국제첨단정보의 확보가 중요하며 특히 경쟁력 있는 기업의 입찰정보 수집을 정부는 지원하여야 할 것이다. 아울러 국내조달제도도 선진국 수준으로 국제화시켜 불필요한 통상마찰을 사전에 예방하고 정부와 업계의 효율성을 높여야 할 것이다.

시장개방에 따른 대응방안

〈이 종 전 / 대한무역진흥공사 국제경제과장〉

I. 확대되는 정부조달시장

1. 세계 정부조달시장

- 세계 정부조달시장은 세계 GDP의 10-15%를 차지하고 있는 막대한 규모임.
 - 이 중 GATT / 정부조달협정 가입국이 GATT에 통보한 양허기관의 총조달 실적은 '91년 기준으로 약 \$623억(455억SDR)
 - 정부조달협정에 따라 내국민대우 원칙이 적용되는 하한선이상 조달액은 \$327억(239억SDR)로 총조달 규모의 1/2수준.
- 기준이상 조달의 조달국 구성
 - 자국업체로부터 조달한 금액: \$267억, 81.6%
 - 여타 협정가입국으로부터 조달한 금액: \$42억, 12%

-비가입국으로부터 조달한 금액: \$15억, 6%

○ 정부조달협정 가입국의 조달규모

-미국: \$179억, 양허기관 총조달액의 46%, 하한선이상 조달액의 55%

-EC: \$83억, 각각 30%, 25.5%

-일본: \$36억, 각각 14%, 11.2%

2. 중전기분야 조달 규모

- \$100억, 세계 하한선이상 조달금액의 31% 차지

-조달 구성

· 자국산비:86.6%

· 여타 협정가입국비:13.2%

· 비가입국비:0.3%

〈중전기분야 정부조달시장〉

(單位:US\$ 천)

국 가	총 조 달 액	자국산조달	기타회원국산	비회원국산
BIG3국	8,881,369 (6,491,280)	8,593,702	263,140	24,526
스웨덴	201,990 (147,990)	55,591	145,856	543
노르웨이	40,389 (29,520)	7,161	33,228	0
캐나다	107,090 (78,271)	75,710	30,719	661
핀란드	5,515 (4,031)	2,966	2,549	0
스위스	301,310 (220,224)	-	300,654	657
오지리	9,346 (6,831)	1,049	8,297	0
홍콩	20,040 (14,647)	1,638	17,398	1,004
싱가폴	440,131 (402,084)	0	550,131	-
합계	10,094,780 (7,378,147)	8,737,817	1,329,570	27,391

주:BIG3국은 미국, 일본 및 EC를 의미함.
괄호안은 천SDR 실적

Ⅱ. 중전기분야 조달장벽

○ 중전기분야는 그간 정부조달협정 적용대상에서 제외되어왔음.

- 미국, EC 및 일본 공히 “Buy National Policy”을 적용, 외국공급자에 대해 차별대우를 함.

○ 그러나 급변 확장협상으로 중전기분야가 정부조달협정의 적용대상으로 포함되어, 협정가입국에 대해서는 내국민대우원칙이 적용되게 됨.

- 이에 따라 그간 외국공급자에게 적용되던 다음과 같은 조달장벽이 철폐될 것임.

1. 미국

○ Buy American Act of 1933을 적용함으로써 입찰과정에서 미국공급업자에게 각종 가격상의 혜택을 부여, 외국공급자의 참여 제한

○ Buy American Act상의 외국에 대한 차별대우

- 연방정부는 국내에서 생산되지 않는 물품의 경우만 외국인공급자로부터 구매.

· 이 경우에도 미국에서 채굴 / 생산되었거나 최소 50%이상 미국부품을 사용하여 제조한 물품만을 구매해야 함.

- 국산품에 대해 가격특혜 제공

· 관세를 제외한 외국산품 가격보다 6%의 가격특혜

· 국내 중소기업 및 고실업지역 소재기업에 대해서는 상기 6%가 아닌, 12%의 가격특혜 제공

- 동분야의 주계약에 수반되는 하도급 계약도 동법이 적용됨.

○ 정부조달협정 가입국 및 일부 최빈국은 Buy American Act 적용대상에서 제외

— < 시사점 > —

중전기분야가 정부조달협정 적용대상에 포함되므로, 우리나라가 동협정에 가입하게되면, 그 간 적용되던 Buy American Act상의 장벽과 개별법 상의 각종 Buy American 성격의 규정이 철폐되어 미국 조달시장 진출이 용이해질 것임.

2. EC

가. 중전기분야 정부조달장벽

○ 중전기분야의 경우 상호주의 규정이 엄격하게 적용되어, GATT /정부조달협정 가입국이 아니거나 EC와 별도의 상호주의 협정을 체결하지 않은 국가는 사실상 EC 시장 진출이 불가능함.

- 특히 프랑스, 이태리, 독일의 경우 입찰과정에서 역외국에 대해 불리한 대우를 해주고 있음.

· 대상품목: 터빈, 변압기 등의 발전장비 및 이와 관련된 중전기

○ Utility Directive상의 역외국에 대한 차별대우

- 29조 2항: 조달품목의 총구매액중 50% 이상이 EC 역외국산 생산품인 경우 조달기관이 입찰을 거부할 수 있음.

- 29조 3항: 50%의 국산화비율 요건을 충족시킨 경우에도 EC 역내입찰자는 역내입찰자에 비해 3%의 가격우대 특혜를 받을 수 있음.

나. 중전기 분야 조달시장 개방현황

○ 중전기조달시장의 역외국에 대한 개방정도는 매우 미미한 수준임.

- 역내국가로부터의 구매: \$196억, EC 중전기조달의 99.5%

- 역외국으로부터의 구매: \$980만, 0.5%

- 비가입국으로부터의 구매: 전무

○ 낙찰현황

- 개별 회원국들이 자국내에 주소를 둔 기업에 낙찰하는 비중이 높지만, 정작 자국국적의 기업 및 자국상품을 구매하는 비중은 비교적 낮고, 자국에 주소를 둔 여타 회원국의 공급자 혹은 여타 회원국 상품의 조달비율이 높은 수준임.

- 이는 자국내에 투자진출한 다국적 기업 또는 투자기업에 낙찰하는 비중이 높음을 시사.

○ 역외국으로부터 조달현황

- 미국으로부터의 구매가 대부분임.

· 미국국적의 기업에게 구매한 비중: 17%

· 미국제품의 조달비중: 21%

- 그러나 EC의 대미 정부조달 주요 구입품목은 통신기기등 일부 기기에만 집중되어 있음.

- 순수한 역외기업의 경우 EC 정부조달시장에 참여하는 것이 불가능.

· 용찰기업의 주소가 역외국인 경우의 조달비중: 1%

○ 주요 역외공급국

- 역외국중에서도 미국, 일본, 인도네시아, 노르웨이, 아이슬랜드등이 EC 조달시장에 대한 참여비중이 높음.

- 그러나 이들 역외국들도 본국업체들에게 낙찰된 것이 아니라 EC시장에 진출한 투자기업에 대한 낙찰임.

— 〈 시사점 〉 —

1. 정부조달협정이 타결될 경우 EC의 Utility Directive가 철폐되어 EC시장 진출이 용이해질 것임.
2. EC 시장의 경우 자국국적의 기업보다는 자국에 진출한 역내 회원국의 다국적 기업이나 투자진출업체에 주로 낙찰되고 있으며, 일부 역외국 공급업자로부터의 조달도 역외국 본국업체보다는 EC 시장에 투자진출한 업체로부터 구매하고 있는 바, EC 시장진출을 위해서는 현지투자 진출이 최우선 방안임.
3. 역외국 조달중 대부분을 차지하고 있는 미국도 일부 기기만을 공급하고 있어서, EC 중견기분야 조달시장 진출과정에서는 역외국보다는 주로 역내국과 경쟁가능성이 높음.

Ⅲ. 대응방안

방안 1: 각국의 양허기관 현황 파악

방안 2: 각국 입찰정보 입수기회 최대한 활용

- 각국 모두 입찰정보가 관보에 공고되고 있기 때문에 관보를 매일 주의깊게 읽는 것이 중요함.
 - 이중 정부조달협정 적용대상이 되는 계약입찰에 대한 관보공고는 GATT라는 표시가 함께 기재되므로 쉽게 알 수 있음.
- 매일 공고되는 입찰정보를 손쉽게 입수하기 위해서는 각국에 영업 활동을 하는 사무소나 대리인을 설립하는 것이 효과적임.
- 각국의 정부조달관련 접촉처(Contact Point)에서 각국 정부기관 및 정부관련기관의 조달관련 정보를 수시로 입수.

방안 3: 해외 건설업체와의 연계 적극 강화로 하도급 수주 확대

- 중전기기는 건설기자재 못지않게 건설수출과 밀접한 관계에 있는 바, 해외진출 건설업체와의 연계로 중전기기제품의 수요창출 및 수출증대기회 확대
 - 우리나라는 주요 건설수출국이므로, 확장협상으로 공공 공사부문의 정부조달시장까지 개방되면, 수주가능성이 상대적으로 높음.
 - 또한 우리나라 중전기업체가 대부분 중소기업 규모이므로 외국 현지시장에 투자진출하기는 어려움이 따르므로, 국내외기업과의 연계를 강화하여 Original Contract보다는 하도급 수주에 주력하는 것도 하나의 방안임.

방안 4: 해외에 외국기업과의 합작회사 설립 적극 추진

- 신속하고 구체적인 입찰정보 수집으로 중전기기 조달에 참여하기 위해 국내 중전기기업의 해외법인 설립에 의한 해외진출과 외국기업의 합작투자법인 설립등을 적극적으로 추진
 - 특히 EC시장에서 현지진출이 중요함.

방안 5: 응찰이후 낙찰가능성 최대화

○ 각국의 정부조달시장은 자격있는 공급자의 참여로 경쟁입찰절차에 의해 계약이 이루어지고 있음. 그러므로 정부구매입찰에 낙찰되려면, 동 구매기관의 요구사항을 충족시키는 것이 중요함.

- 특히 낙찰기회를 확대하기 위해서는 구매공고에 규정되어 있는 것 이외에도, 규정되어 있지 않으나 낙찰업체 선정 기준이 되는 요건들도 충족해야 하므로, 이러한 요건 유무를 구매기관에 구체적으로 문의하는 것도 필요함.

방안 6

○ 각국의 비강제적인 표준에 대한 충분한 지식 습득

- 한국의 KS 마크와 같이 해당국에서 통용되고 있는 비강제적인 표준규격이 있음. 조달과정에서 이들 표준규격의 준수여부가 낙찰업체 선정의 기준이 되고 있으므로, 응찰시 이러한 표준에 대한 지식 습득이 필요함.

◆ 政府 施策 ◆

기술개발자금 財政支援 확대

- 상공부, 94년중소기업육성시책 國會제출 -

정부는 중소기업의 기술향상을 위해 산·학·연 공동기술개발컨소시엄 구성을 올해의 19개에서 내년에는 30개로 확대하고 산업기술연구조합도 올해의 70개에서 75개, 이업종교류그룹의 결성도 113개에서 130개로 각각 확대토록할 계획이다.

특히 기술개발지원의 효율화를 위해 각종 재정기금에 분산돼 있는 기술개발자금의 통합, 일원화를 추진하고 기술개발에 대한 재정자금지원을 확대, 공업기반기술 개발사업부문은 올해의 900억원