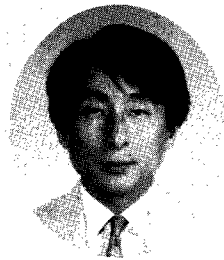


특 집

우루과이 라운드와 原子力

政府調達協定과 原子力産業



송 기 동

한국원자력연구소 경영·경제연구실장

우리나라는 1993년 12월 15일 UR 협상의 타결과 동시에, 정부조달협정(Agreement on Government Procurement)에 24번째 회원국으로 가입하였다. 쌀을 비롯한 14개 주요 농산물을 포함하여 예외 없는 포괄적 시장개방을 의미하는 UR의 엄청난 충격에 가려져, 정부조달협정은 상대적으로 간과되어 왔다. 그러나 우

리 원자력산업에 직접적으로 영향을 미치는 것은 UR보다는 한전의 조달시장에 대한 개방을 약속한 정부조달협정의 가입이다.

정부조달협정이란

정부조달협정은 GATT내 7번째 다자간 무역협상인 동경라운드에서 채택된 다자간 협정중의

하나로서, 정부가 조달하는 재화에 대해서도, 보호무역주의를 퇴치하고 자유무역주의를 추구하여 세계무역의 확대를 꾀한다는 GATT의 기본정신을 확대하자는 취지에서 비롯되었다.

정부조달협정이 제기된 데는 두 가지 큰 이유를 들 수 있다. 첫째, GATT 협정 제3조 8항에는 '상업적인 재판매 또는 상업적 판매를 위한 제품의 생산에 사용할 목적이 아닌 최종수요자로서의 정부기관의 물품 구매'에 대해서는 내국민대우 원칙을 적용하지 않아도 된다는 예외조항을 두고 있는데, 이는 정부조달이 각국 정부가 재정정책을 수행하는데 중요한 수단이라는 점이 인정되었기 때문이다. 이에 따라 각국 정부는 자국상품 우선구매원칙에 입각한 정부조달정책을 시행 수입규제의 방편으로 사용하게 되어 GATT 정신에 위배되어 왔다. 둘째, 세계 각국의 정부조달시장은 GDP의 10~15% 정도를 차지하는 막대한 규모의 시장일 뿐만 아니라 매년 크게 증가하여 이를 개방했을 때, 자유무역으로부터 오는 세계 전체의 이익이 매우 클 것이라는 이유이다.

OECD는 정부조달 분야의 외국기업에 대한 차별대우를 철폐하기 위한 노력을 이미 1963년부터 착수하여, 회원국간의 장기간에 걸친 협상을 통하여 '정부조달

구매의 정책, 절차 및 관행에 대한 초안(Draft Instrument on Government Purchasing Policies, Procedures and Practices)을 1973년에 작성하였다. 정부조달협정은 이를 근거로 수년간의 협상 끝에 1978년 7월의 본(Bonn) 정상회담에서 드디어 정부조달협정 초안이 작성되었으며, 그 후 양허기관과 구매계약액의 하한선에 대한 합의를 통해 1979년 4월에 동경라운드에서 9개 다자간 무역협정(MTN Code)의 하나로 추진되어 체결되었으며, 1981년 1월 1일 발효되었다.

그 후 시행과정에서 발생된 문제점들을 보완하기 위한 후속협상의 결과로 1987년 2월에 개정서가 채택되고, 기존의 물품구매 외에도 리스, 임대, 할부구매를 포함하는 등 적용범위가 확대되어 1988년 2월 14일 발효되었다.

또한 1993년 12월 15일에는 UR서비스협정에서 무역자유화 대상을 상품에서 서비스로 확대했던 것에 보조를 맞추어 정부조달협정 가입국간에도 협정 적용 대상을 물품 뿐만 아니라 건설 및 서비스까지 추가하는 확장협상이 타결되었다. 이번 확장협상에서 새로이 채택된 정부조달협정문에서는 각국 양허기관의 조달절차 상의 투명성을 제고시키기 위해서 입찰절차와 이의신청 및 분쟁해결 절차를 포함하여 전체적으로 개선된 내용을 담고 있으며 1996년 1월 1일부터 발효된

다. 우리나라의 경우 확장협상의 타결과 동시에 신규로 정부조달협정에 가입하였으며, 이에 따른 1년간의 유예기간이 인정되어 1997년 1월 1일부터 발효되는 것으로 결정되었다.

이에 따라 우리나라도 모든 협정 가입국들과 마찬가지로 협정 가입국의 조달 공급자에 대해서도 입찰참가 제한 등 시장접근을 제한할 수 없을 뿐만 아니라, 우리나라의 공급자들과 동등하게 내국민대우를 해주어야 하며, 어떤 특정한 공급자에게 특별한 우대조치를 취해서는 안된다. 특히 우리나라에 설립되어 있는 가입국의 현지법인에 대해서도 내국민대우가 적용되어야 한다. 또한 이 규정은 정부조달을 위한 양허품목이 외국으로부터 수입될 경우, 통상적인 무역상 적용되는 원산지규정을 적용하지 못하도록 규정하고 있다. 그러나 이 규정이 수입과 관련된 관세 및 과징금의 부과나 기타 수입관리상의 절차를 구속하는 것은 아니다.

정부조달협정의 개방 범위는, GATT의 UR에서는 상품에 대한 관세를 양허함으로써 개방범위가 결정되는 것과는 달리, 정부의 조달기관중 대상기관을 양허함으로써 이들 양허기관이 구매하는 일정액(하한선)이상의 조달시장이 바로 개방 대상이 된다. 하한선의 기준은 IMF(국제통화기금)에서 미국 달러를 대신하여 국제거래의 결제를 위해 만든 화폐단위인

SDR(Special Drawing Rights)로 표시되며, 각 협정국은 SDR로 표시되는 하한선에 해당되는 금액을 매 2년마다 자국 통화로 고정하게 되며, 최근 환율을 고려할 때 ISDR은 약 1,100원 정도이다. 또한 협정 가입국의 수는 24개국으로 1992년에 추가로 가입한 스페인, 포르투갈, 그리스 등을 포함하여 EC의 12개국과, 미국, 일본, 캐나다, 오스트리아, 스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 스위스, 싱가포르, 홍콩, 이스라엘 등이며, 93년 12월 15일 우리 나라가 마지막 회원국으로 가입하였다.

정부조달협정 가입 추진경위

정부조달협정에 대한 개발도상국의 시각은 선진국들과는 다소 차이가 있는데, 이는 GATT 제3조에 명시된 개도국의 최혜국대우(Most Favored Nation Principle)조항에서 비롯되고 있다. 정부조달시장의 개방 움직임에 자극을 받은 개도국들은 정부조달시장의 개방이 선진국들 사이에만 국한될 것이 아니라, 위의 GATT 협정 제3조의 정신에 따라 개도국에 대한 혜택이 정부조달협정문에도 명시해야 함을 인식하고 이를 동경라운드에서 논의하기로 합의함에 따라, 정부조달협정은 동경라운드의 다른 분야 협상과는 달리 협상 초기부터 많은 국가들이 적극 참여하였다.

이러한 노력의 결과로, 정부조달협정에는 가입국들이 협정을 적용하는데 있어 개도국, 특히 최빈국의 개발, 재정 및 무역상의 어려운 입장을 고려하는 측면이 많이 반영되었다. 따라서 개도국에 대해서는 이 협정의 의무사항을 어느 정도 완화시켜서 적용함과 동시에 기술지원도 함께 해주도록 규정하고 있다. 이 규정에 의하면 첫째, 개발도상국들은 정부조달협정의 가입을 위한 대상 기관 및 특정한 조달품목에 대한 내국민대우 원칙의 예외에 관하여 참가국들과 협상할 수 있으며, 협정가입 후에도 조달기관 목록을 수정하거나 이를 GATT 정부조달위원회에 요청할 수가 있다.

둘째, 선진국들은 개도국의 요청이 있을 경우, 개도국 정부조달부문의 문제점 해결을 위하여 필요한 모든 기술지원을 하며, 이는 무차별원칙에 의거하여 모든 개도국에 대하여 동등하게 적용되어야 한다. 여기서의 기술지원은 입찰 자격서류 및 입찰공고에 대한 번역 의무를 포함하고 있다.

셋째, 선진국들은 정부조달과 관련 각종 법규나 관행에 관하여 개도국이 무리하지 않은 정보를 요청해 올 경우, 이에 부응하기 위한 개별 또는 공동으로 정보센터를 설치하도록 되어 있다.

그러나 이러한 개도국 우대 규정에도 불구하고, 한국과 필리핀 등 일부 개도국이 정부조달협정의 가입을 여러 차례 신청하였으

나 양허대상의 범위가 선진국의 수준에 못 미친다는 이유로 기각됨으로써, 이 규정의 실제 운영과정에서 개도국에 대한 사실상의 우대가 이루어지지 않고 있다. 이에 따라 우리나라의 신규 가입 이외에 홍콩, 싱가포르, 이스라엘 등이 가입했을 뿐, 개도국의 가입이 극히 부진한 상태로 남아있는 실정이다.

우리 나라의 협정 가입 추진과정을 살펴보면, 우리 나라는 동경라운드 당시인 1979년부터 1983년까지 3차례에 걸쳐 가입협상을 추진한 바 있으나 당시 우리의 양허리스트에 의한 조달액이 국내 총 조달규모에 비해 작았고, 미국 등 선진국의 관심분야가 양허리스트에 포함되어 있지 않아 가입이 좌절되었다.

한편 대미 무역흑자가 지속적으로 누적됨에 따라, 1989년 한·미 통상협상시 미국의 1989년 NTE(National Trade Estimate) 보고서에서 한국의 차별적 조달 관행이 제기되었는데, 특히 한국 전력공사, 한국전기통신공사, DACOM과 같은 정부투자기관의 차별 관행이 지적되었다. 1989년 미국의 슈퍼 301조 관련 대미 사전 협상과정에서, 우리 나라는 선진국 수준으로 정부조달협정에 가입할 것을 약속하였으며, 1990년 1월 한·미 통상협상에서 동년 중에 가입신청서를 제출하기로 합의하였다.

1990년 1월 경제장관회의에서

정부조달협정에 가입하기로 정부의 공식 방침이 결정되었으며, 1990년 6월 대외협력위원회의 의결을 거쳐서 최초 가입안을 확정하고, 이것을 GATT 정부조달위원회에 공식적으로 제출하였다.

가입 협상과정에서 미국 등 주요국은 기존 가입국간에 협정 적용 범위를 확대하고 협정문을 개선하기 위해서 진행중인 확장협상에 참여하여 확대된 범위로 가입할 것을 요청하였으며, 우리 정부는 1991년 8월에 대외협력위원회의 의결을 거쳐서 확장협상에 따른 새로운 양허안을 확정하여 GATT에 제출하는 등 확장협상에 계속 참여하였다. 1993년 12월 15일 확장협상이 타결되고 우리 나라는 24번째 회원국으로 가입하였다.

우리 나라의 양허 내용

정부조달협정의 가입에 따라 우리나라는 여러 차례의 협의를 거쳐 중앙정부기관, 지방정부기관, 정부투자기관 등 총 80개 기관을 양허하였다. 중앙행정기관은 경제기획원, 통일원 등 24개의 정부부처, 감사원, 국무총리 비서실, 행정조정실과 조달청, 철도청, 국세청 등 18개의 중앙관청을 포함하여 42개 기관이 양허대상이며, 정부조직법에 따른 그 보조기관, 특별지방행정기관 및 부속기관을 모두 포함하고 있다. 다만

표 1. 우리나라의 양허기관 및 기관별 하한선

대 상	양 허 기 관	건당 하한선(SDR=1,100원)		
		물 품	서 비 스	건 설
중앙 정부기관	감사원, 국무총리 비서실, 행정조정실, 정부장관 제1,2실, 경제기획원, 통일원, 총무처, 과학기술처, 환경처, 공보처, 법제처, 국가보훈처, 외무부, 내무부, 재무부, 법무부, 국방부, 교육부, 문화체육부, 농림수산부, 상공자원부, 건설부, 보건사회부, 노동부, 교통부, 체신부, 조달청, 통계청, 기상청, 경찰청, 국세청, 관세청, 대검찰청, 병무청, 농촌진흥청, 산림청, 수산청, 공업진흥청, 특허청, 해운항만청, 철도청 등 24개 기관	130,000	130,000	5,000,000
지방 정부기관	서울특별시, 부산직할시, 대구직할시, 인천직할시, 광주직할시, 대전직할시, 경기도, 강원도, 충청북도, 충청남도, 경상북도, 경상남도, 전라북도, 전라남도, 제주도 등 15개 기관	200,000	200,000	15,000,000
정부 투자기관	한국산업은행, 중소기업은행, 국민은행, 한국주택은행, 한국담배·인삼공사, 한국조폐공사, 한국전력공사, 대한석탄공사, 대한광업진흥공사, 한국석유개발공사, 한국종합화학공업주식회사, 대한무역진흥공사, 한국도로공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국토지개발공사, 농어촌진흥공사, 농수산물유통공사, 한국전기통신공사, 한국관광공사, 국정교과서주식회사, 근로자복지공사, 한국가스공사 등 23개 기관	450,000	제 외	15,000,000

대통령 비서실, 경호실, 안전기획부, 비상계획위원회는 양허대상에서 제외되었다.

지방정부기관의 경우, 서울특별시 등 6개 직할시와 경기도 등 9개의 지방정부를 모두 포함하고 있으며, 지방자치법에 따른 그 직속기관, 사업소를 모두 포함하고 있다.

정부투자기관의 경우, 한국산업은행, 국민은행 등 4개 은행, 한전, 한국전기통신공사, 대한주택공사, 한국토지개발공사 등 지출규모가 큰 19개의 정부투자기관을 포함하고 있다.

그러나 재판매 또는 판매를 위한 생산에 소요되는 물품 또는 서비스의 구매, 예산회계법 및 동시행령, 지방회계법 및 동시행령, 정부투자기관관리법 및 정부투자기관 회계규정에 따른 중소기업제품에 대한 단체수의계약, 그리고 양곡관리법, 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률, 축산법상의 농·수·축산물 구매에는 적용되지 않는다. 또한 항공우주산업육성법에 따른 인공위성 구매에는 협정 발효 후 5년간 적용되지 않는다.

양허기관에 적용되는 양허 품

목은 양허기관이 협정적용 하한선 이상으로 구매하는 물품, 서비스, 건설 등으로, 자세한 양허기관 및 적용 하한선은 표 1과 같다.

정부조달협정에서 양허되는 서비스의 종류는 건축설계서비스, 엔지니어링서비스 등 49개이며, 건설부문은 기초공사, 토목공사, 건축공사 등 7개 종류를 포함하고 있다. 이번 협상에서 정부투자기관의 경우, 서비스는 양허대상에서 제외되었다. 그러나 이번 양허대상에서 제외된 대부분의 품목 많은 나라들이 추가 개방할

표 2. 양허기관의 총조달액 및 하한선 이상액

양허기관	조달규모	물 품	서비스	건 설	합 계
중앙행정기관	총조달규모	16,441	673	23,638	40,752
	하한선이상액	10,374	385	8,975	19,734
지방자치단체, 교육자치단체의 모든 소속기관	총조달액	14,159	177	43,320	57,656
	하한선이상액	11,599	42	7,153	18,794
정부투자기관	총조달액	49,947	2,480	39,730	91,797
	하한선이상액	41,559	1,745	20,260	63,564
합 계	총조달액	80,547	3,330	106,688	190,205
	하한선이상액	63,532	2,172	36,388	102,092

것을 요구하고 있기 때문에, 향후 이에 대비하여야 할 것이다.

영향 및 대응방안

1990년 정부부문 총 조달 규모는 약 19조원이며, 이중 하한선 이상 규모는 약 10조원에 이르는 것으로 추산되고 있다. 표 2에 나타난 바와 같이, 정부투자기관의 총 조달액은 약 9조원에 이르러 총 조달액의 48%를 차지하고 있으며, 하한선 이상액은 약 6조원으로 정부부문 전체 하한선 이상액의 62%나 차지하고 있다. 이는 한국전력공사 및 한국전기통신공사 등 정부투자기관의 규모가 매우 크기 때문이다. 따라서 정부조달협정이 발효되면 정부투자기관에 미치는 영향이 가장 클 것으로 예상되고 있다.

산업연구원의 연구결과에 따르

면, 정부조달협정 가입에 따른 외국기업의 국내조달시장 잠식효과는 발전전동기가 가장 크고 전기전자기와 전문과학기기가 비교적 큰 시장잠식 효과가 있을 것으로 전망하고 있는 반면 사무용기기, 철강류, 기타 공산품 등이 해외시장으로 진출할 수 있을 것으로 전망하고 있다.

이러한 효과를 1990년 산업연관표를 이용하여 금액으로 추산하면, 외국기업의 국내조달시장 잠식액은 4,884억원인 반면 해외조달시장 진출에 따른 국내생산 유발액은 6,743억원에 이르러 1,859억원 정도의 개방 이득이 발생할 것이라는 다소 낙관적인 연구 결과를 발표하고 있다.

장기적으로 볼 때, 정부의 과보호 아래 폐쇄적으로 운영되어 오던 조달시장이 개방됨에 따라 좋은 품질의 물자를 낮은 입찰가격에 공급할 수 있을 뿐만 아니라

비효율적인 산업구조의 개선과 기술개발 노력 등을 통해 국제경쟁력 확보에 공헌할 수 있을 것으로 예상된다. 그러나 단기적으로는 수입 증가와 경쟁력이 약한 중소기업의 도산 등 많은 문제점이 뒤따를 것으로 예상된다.

이러한 국내 조달시장의 해외잠식을 줄일 수 있는 방편으로 조달계약을 여러 개의 소규모 계약으로 분할하는 방편을 생각할 수 있다. 그러나 이 협정은 이를 부당행위로 간주하고 있으며 이러한 행위를 방지하기 위하여, 일개 품목이나 또는 동질의 물품조달이 1건 이상의 계약으로 체결되거나 부품 별로 분리되어 다수의 계약으로 체결될 경우에는 과거 12개월 동안에 있었던 이와 유사하고 반복되는 계약의 실질 계약 액수를 하한선과 비교해 본다는 규정을 명시하고 있다.

따라서 근시안적 임기응변으로 국내조달시장의 해외잠식에 대처해 나갈 수 없으며, 보다 근본적이고 체계적인 대처방안을 강구해야만 한다. 우리에게 우선적으로 필요한 것은 정부조달제도의 전반적인 개선과 예산회계법, 조달기금법 등 정부조달과 관련된 법령의 보완이며, 중소기업을 보호할 수 있도록 관련제도의 정비도 필요하다. 그러나 무엇보다도 정부조달협상이 발효되는 1997년까지 관련된 국내기업의 경쟁력 확보를 위한 방안이 강구되어야 하며, 또한 조달시장의 개

방후 발생할 수 있는 문제를 해결할 수 있는 전담기구의 설치가 필요하다.

원자력산업에 미치는 영향 및 대응방안

원자력 산업에 직접적으로 영향을 미치는 것은 한전의 조달시장에 대한 개방이다. 선진국의 전력회사가 민간 기업에 의해 운영되거나, 지방자치정부에 의해 분할 경영되는데 반하여 우리나라의 경우 한전이 유일한 전력회사이기 때문에 개방의 충격은 매우 클 것으로 예상된다.

한전의 1992년도 지출액 약 5조원은 정부부문의 단일 기관으로는 가장 큰 규모로서, 이번 협정에서 제외된 서비스 이외의 물품 및 건설의 조달액만도 3조 5천억원에 이르고 있으며, 이중 하한선 이상 조달액은 3조원에 이른다.

그러나 한전의 경우 변압기, 정지형 변환기와 유도자, 전기회로의 개폐용, 보호용, 접속용 기기, 전기의 배전과 제어를 위한 보드, 패널, 콘솔, 책상, 캐비닛 기타의 기반, 절연전선, 케이블과 기타의 전기절연도체 및 광섬유 케이블 등 4개 품목(약 5천억원)과 판매용 물품 생산 및 서비스 제공에 사용을 위해 구매하는 발전연료(9천억원)는 이번 협정의 양허대상에서 제외되었기 때문에 이들을 제외한 총 양허액은 1조 6천

억원 정도가 된다.

원자력 분야와 관련된 양허금액은 아직 명확하게 조사되어 있지 않지만, 1993년 11월에 확정된 상공자원부의 '장기전력수급계획'에 따르면 1992~2006년 동안 건설할 발전소의 총 시설용량 36,128MWe 중 원전이 12,800MWe로서 35% 이상을 차지하고 있다. 더욱이 원전의 건설비가 다른 발전소들에 비해 매우 높은 것을 고려할 때, 총 양허액 1조 6천억 원중 원전과 관련된 부분이 매우 크다는 것은 쉽게 짐작할 수 있다.

현재 원전의 경우, 한전은 K-AERI의 NSSS 계통설계, KOP-EC의 플랜트 종합설계, 그밖에 민간회사가 공급하고 있는 주 설비공사를 제외한 NSSS 설비, T/G, BOP 등을 한중으로부터 조달하고 있다. 1992년 현재 한전의 상한선 이상 물품 조달액 1조 6천억 원 중에서 약 6,600억원을 한중으로부터 조달하고 있는데 이들 모두가 개방 대상이다. 따라서 이들 품목에 대한 한전의 수의계약은 1997년부터 이제 불가능해졌으며, 국가가 정책적으로 특정업체를 지원해 줄 수 있는 수단이 없어지게 되었다. 현재 우리나라의 기술수준을 고려할 때, 정부 조달협정이 발효되어 공정한 입찰이 실시되면 한중의 독점공급체제가 더 이상 유지될 수 없다는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

따라서 이 분야의 대책 마련이

시급한 상황이며, 미국과 캐나다 등이 한전을 양허대상에 포함하도록 계속 주장해 온 사실은 이들의 한전 조달시장 잠식 의도를 반영하는 것으로서, 특히 한중이 공급하는 상당 부분이 잠식될 것으로 예상되고 있다. 이에 따라, 한중 및 관련 하청업체의 경영악화를 초래하여 한중과 직, 간접적으로 발전설비 제조업에 참여중인 1500여개의 하청업체와 6만여명의 인력중 상당수의 실업이 발생하게 될 것으로 예상될 뿐만 아니라, 이제까지 우리나라가 막대한 자금과 노력을 투자하여 이룩해 온 원자력 기술자립이 물거품이 될 위기에 처해 있다.

정부 조달시장의 개방에 따른 원자력계의 근본적인 해결책은 연구개발 투자를 확대하고 민간기업의 참여등 경쟁개념을 도입하여 자생력을 확보해 나가는 방법뿐이다. 그러나 이는 단기간에 이루어질 수 있는 문제는 아니므로 현재 우리에게 가장 시급한 문제부터 해결해 나가는 지혜를 발휘하여야 한다. 우선 원전의 계약체계를 재정비하고 발전설비 공급 일원화조치의 해계를 포함하여 원자력 산업구조의 재조정을 신중히 고려해 보아야 한다. 또한 자립기술의 해외시장 개척을 위해 적극 노력해야 하며, 정부조달협정이 발효되는 1997년 1월 1일까지의 유예기간을 최대한 이용할 수 있는 방안도 강구해 볼 필요가 있다.