

WTO 정부조달협정과 BOT 계약

WTO GPA and BOT Contract

정재호(Jae-Ho Chung)

목원대학교 금융보험부동산학과 교수

우윤석(Yoon-Suk Woo)

송실대학교 행정학부 교수

목 차

- | | |
|-------------------------|-----------------|
| I. 서 론 | V. 대응방안 |
| II. WTO 정부조달협정과 정부조달 현황 | VI. 결론 및 연구의 한계 |
| III. WTO 정부조달협정과 관련법 검토 | 참고문헌 |
| IV. 이슈 및 과급효과 분석 | Abstract |

Abstract

The United States demands that the Korean Government include in the WTO GPA the privately invested projects of the BOT contract. Controversy surrounding BOT contract will continue. As of result of opening up of private investment market including BOT contracts, inflow of foreign capital will be expanded, and it will provide an opportunity for rectifying any unreasonable policies or regulations. With active penetration of foreign companies, there is a possibility for deepening of competition in the private investment market, and if a foreign administrative company is selected, possibility of assigning high value works such as design to foreign companies leaving labor intensive work such as construction to domestic companies exists, and also, difficulties resulting from agreement between the employer and the foreign administrative company exists.

Large-scale construction companies must put forth their efficiency and creativity, and through revolutionary constructions by private sectors, reduction in construction cost should be made possible, and must also increase efficiency in maintenance, repair, and management of the facility. On the other hand, in order for Korean construction companies of BOT businesses to be able to enter the foreign BOT industry, the government needs to conduct studies in information and policies of various nations.

Key Words : WTO GPA, Privately Invested Projects, BOT, BTL, Market Access Issue

I. 서론

정부조달이란 정부가 정부 고유의 업무를 수행하기 위해 소비 및 투자 등 경제행위를 하는 과정에서 물품과 서비스를 구입하는 구매행위라고 할 수 있다. 정부조달을 포함한 정부의 지출은 국민의 생활과 국가경제에 영향을 미치는 중요한 경제활동의 하나이다.¹⁾

이러한 정부조달의 중요성의 인식하에 WTO에서 중요한 협상 이슈로 부상했고, 이의 결과로 WTO 정부조달협정(Government Procurement Agreement : GPA)가 1994년 4월 15일 모로코의 마라케쉬에서 22개국이 서명하여 1996년 1월 1일부터 발효되었다. 한국은 1987년부터 가입추진, 1993년 12월 최종 양허안을 제출하였고, 1994년 4월 WTO GPA에 24번째로 가입하여, 1997년 1월 1일부터 동 협정을 적용받고 있다. 우리나라는 정부조달협정에 가입하여 국내법령과 조달체제의 정비, 시장개방에 따른 국내조달체제의 효율화의 향상, 정부의 조달부담의 감소에 목표를 두었으며, 한국기업, 특히 건설업체들의 해외 정부조달 시장의 접근 기회 확대를 기대하였다.²⁾ 특히 1999년 11월 30일부터 뉴밀레니엄 라운드가 다시 재개되고 정부조달의 투명성을 강조되고 있다.

2005년 현재 한국을 포함하여 37개국³⁾이 가입되어 있는 WTO 정부조달협정은 서비스부문의 시장개방 협상과정에서 정부-지자체 및 정부투자기관 등이 발주하는 일정규모 이상 시설공사의 경우 내외국인 차별을 철폐토록 하고 있다. 이것은 본 협정의 적용을 받겠다는 의사표시를 한 국가들에 대해서 적용되는 협정으로 WTO 설립협정에 부속된 복수국가간의 무역협정 중 하나이다.

최근 WTO조달협정회원국인 미국은 한국정부에게 시장접근이슈(market access issue)로서 BOT(Build-Operate-and-Transfer)방식 등에 의한 민간투자사업을 개정제안서 제1조 정의(Article I definition)에 포함시키는 WTO정부조달협정 개정을 요구하고 있다.⁴⁾

본 연구에서는 이러한 미국 정부의 요구와 관련하여 WTO정부조달 규정이 국가계약법 및 민간투자사업과 관련된 법률과 서로 충돌하는지 여부를 검토하고자 한다. 특히 민간투자사업 현황과 BOT방식에 대한 대상포함 범위와 대외 개방에 따른 파급효과를 분석하고 대응방안을 모색하고자 한다. 아울러, BOT방식을 포함할 경우 우리나라 민간투자사업의 사업시행사가 사업시공사를 경쟁 입찰로 선정하는 경우에 대한 검토를 포함하고자 한다. 마지막으로 정부차원, 건설업체차원과 건설사의 대응방안과 결

1) 양준철·김홍렬, “다자무역 내 정부조달 논의와 정책적 시사점”, 「정책연구 01-07」, 대외경제정책연구원, 2001, p.1.

2) 양준철·김홍렬, “주요 이슈별 한미 통상현안과 정책과제”, 「조사분석 00-02」, 대외경제정책연구원, 2000, p.176.

3) 미국, EC(25개 회원국), 캐나다, 홍콩, 아이슬란드, 이스라엘, 한국, 일본, 리히텐슈타인, 노르웨이, 싱가포르, 스위스, 아루바(네덜란드)

4) 2004년 2월 미국 측 정부조달협정교섭위원회에서 제출한 자료에는 BOT 방식을 포함할 것을 요청하고 있음.

[build-operate-transfer contract and public works concession contract mean any contractual arrangement the primary purpose of which is to provide for the construction or rehabilitation of physical infrastructure, plant, buildings, facilities or other government-owned works and under which, as consideration for a supplier's execution of a contractual arrangement, a procuring entity grants to the supplier, for a specified period of time, temporary ownership or a right to control and operate, and demand payment for the use of such works for the duration of the contract;]⁸⁵ [Market Access Issue]

론을 제시하고자 한다. 본 연구는 문제의 이해와 분석에 문헌연구를 바탕으로 이슈 분석과 대응방안을 제시하고자 하며, 연구 범위는 우리나라 국민소득의 순환과정에서 총수요의 3% 이상인 정부조달시장에서 40%를 차지하는 가장 큰 건설 서비스 시장으로 국한하고자 한다.

II. WTO 정부조달협정과 정부조달 현황

1. WTO 정부조달협정의 의의 및 원칙

GATT, GATS, TRIPs 등은 WTO에서 중요한 협정으로 민간부문에 대한 협약에 해당된다. GATT(General Agreement on Tariffs and Trade)협정은 물품교역의 자유화를 추진하고 물품교역 관련사항을 규정, GATS(General Agreement on Trade in Services)협정은 서비스 교역을 규정하고 있으며, 그리고 TRIPs(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property)협정은 지적재산권을 다루고 있다. 이에 반해, 정부조달협정(GPA)은 공공부문의 상품과 서비스 교역에 관한 규율을 정하고 있다. 1979년부터 1979년까지의 도쿄라운드협상에서 GATT의 일부 회원국들은 중앙정부의 물품조달을 규정하는 정부조달협정을 체결하였으며, 이후 우루과운드에서 정부조달협정의 협정문을 개정하고 협정의 대상범위를 확대하였다. 이때부터 중앙정부의 물품조달 뿐만 아니라 지방정부와 일부 공기업의 물품 및 서비스, 건설서비스까지 정부조달협정의 대상범위에 포함되었다.

또한, 민간부문에 관한 GATT와 마찬가지로 실질적인 시장접근을 위해 양허된 조달기관에 대하여는 내국민대우를 원칙으로 하고 있으며, 양허의 실효성을 확보하기 위해 국제경쟁입찰을 원칙으로 하고 있다. 국제경쟁입찰의 원칙에 따라 각 양허기관 조달에 투명성과 공정성을 확보하기 위해 입찰공고, 개찰, 낙찰과정 등을 상세히 규정하고 있으며, 나아가 정부 간 분쟁해결절차 및 양허된 조달기관의 협정위반행위 해결을 위한 독립적인 이의제기절차를 마련, 규정하고 있다. 조달이 진행되는 동안에 조달 관련규정을 변경해서는 안되며, 변경이 불가피한 경우에는 그에 대한 적절한 구제수단을 보장해야 한다. 그 이외에는 계약의 체결결과를 일정기간 내에 공개해야 하며, 비경락자가 요청하는 경우에는 그 사유를 서면으로 통지해야 한다.⁵⁾ 이와 관련하여, 정부에서 정하는 모든 법률, 규칙, 절차, 관행 등은 WTO정부조달협정과 GATT 등의 규율과 서로 위배되지 않아야 한다. 즉, WTO정부조달협정 제23조(협정 적용의 예외)의 5항(국내입법)에 자국의 법률, 규정 및 행정절차와 본 협정이 적용하는 규칙, 절차 및 관행 등이 본 협정의 제반 규정에 따르도록 보장하여야 하는 조문이 있어 WTO정부조달협정과 국내법의 상충이 없어야 된다.

5) 정근성, WTO체제하의 공공조달의 이론과 실제, 도서출판 청구, 1997, pp.171~171.

2. 정부조달 현황

정부조달협정 제1조에 의하면, 동 협정은 일정한 기준가(threshold value) 이상의 물품, 서비스, 건설서비스의 여하한 결합을 포함하며, 구매, 리스, 임차 또는 할부구매와 같은 방법을 포함한 모든 계약방법을 통한 조달에 적용한다. 그리고 이러한 기준가는 정부기관은 중앙정부기관, 지방정부기관, 정부투자기관 등의 기타 기관으로 나누어 별도의 기준가가 물품(supplies), 서비스(services), 건설서비스(construction services)에 적용하고 있다. 현재 대부분의 국가에서 GDP 중 정부총지출의 비중은 14~20% 수준(OECD, 2003)이며, 조달청이 다루는 한국 조달시장의 연간 규모는 17조 1,861억원(2000년)으로 한국 전체 조달액의 약 25%를 차지하며 이중 건설 조달액이 10조 3,522억원이다. 한국은 건설교통부를 비롯한 43개 중앙정부기관, 서울시, 광역시를 비롯한 15개 지방정부기관, 그리고 한국전력 등 18개 정부관련 기관을 양허하고 있다(표 11-1 참고).

<표 11-1> 한국의 기관별 조달 양허기준

구 분	기준 양허 내용(양허하한선)
중앙정부기관 (부속서 1)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 43개 중앙행정기관 - 상품 : 13만 SDR - 서비스 : 13만 SDR - 건설 : 500만 SDR
지방정부기관 (부속서 2)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 서울시 등 15개 광역단체 - 상품 : 20만 SDR - 서비스 : 20만 SDR - 건설 : 1,500만 SDR
공기업 등 기타 기관 (부속서 3)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 한국전력 등 18개 공기업 - 상품 : 45만 SDR - 서비스 : 미양허 - 건설 : 1,500만 SDR

* SDR : Special Drawing Rights (특별 인출권)
출처 : 외교통상부

III. WTO 정부조달협정과 관련법 검토

1. 국가계약법(국가를당사자로하는계약에관한법률)

1) 규정

정부계약의 기본법으로 1995년 제정된 국가계약법은 제5조에서 「계약은 상호 대등한 입장에서 당사

자의 합의에 따라 체결되어야 한다」라고 규정하고 있어 결국 국가계약법에 의한 계약은 「국가가 사인의 지위에서 사인 상호간에 대립하는 2개 이상의 의사표시가 합치되어 성립하는 법률행위」로서 사경제주체로서 행하는 사법상의 법률행위라 할 수 있다.

2) 특징

국가계약법은 ① 정부계약에 관한 별도의 독립된 기본법이며, ② WTO 정부조달협정내용을 반영하며, ③ 국가의 내부관계를 규율해 놓은 혼시적 성격의 법규이며, ④ 절차법규이고, ⑤ 부당한 특약이나 조건을 정하지 못하도록 명시하는 특징이 있다.

3) 국가계약법과 WTO 정부조달협정과 관계

2003년 8월 국가계약법의 개정과 함께 WTO정부조달협정에 따라 국제입찰을 실시하는 경우에 적용하는 별도의 규정인 「특정조달을위한국가를당사자로하는계약에관한법률시행령특례규정」을 제정하였으며, 이는 국가계약법시행령 및 시행규칙, 각종회계예규, 고시, 통첩 등에 대한 특례이다. 특례규정에는 특히 한·칠레 자유무역협정(FTA 정부조달부문) 등 정부조달협정의 원활한 국내 이행을 위해서 특례규정의 적용범위를 WTO정부조달협정은 물론 한·미 FTA, 한·중·일 FTA 등 향후 추진될 다자간 또는 양자간 정부조달협정의 내용도 포함하고 있다. 특례규정의 목적은 제1조에 명시되어 있듯이 국가계약법은 WTO정부조달협정과 서로 충돌이나 위반되지 않아야 한다.

2. 민간투자법

1) 제도변화

1994년 8월 법률 제4773호 「사회간접자본시설에대한민간자본유치촉진법」 제정되었다. 1998년 12월 민간투자법으로 전면개정 되었고, 민자유치촉진법의 성과가 부진하고 또 외국자본의 유입이 극히 미흡하다는 인식이 확산되면서 정부는 1998년에 「사회간접자본시설에대한민간투자법」으로 전면개정을 하였다. 2005년 법 명칭을 「사회기반시설에대한민간투자법」로 변경하고 민간투자 대상시설 범위 확대하여 학교시설, 아동보육시설, 노인요양시설, 보건의료시설, 공공청사, 군 주거시설, 공공임대주택 포함하였다. 민간자금으로 시설을 건설하되, 그 운영은 정부가 책임지는 BTL 방식을 도입하였다.

2) 사업방식별 현황

민간투자법(제4조)은 BOT(Build-Operate-and-Transfer), BTO(Build-Transfer-and-Operate), BOO(Build-Own-and-Operate) 방식 이외에 주무관청이 시설사업기본계획을 통해 제시한 방식과 민간이 제안하여 주무

관청이 채택한 방식도 가능하도록 규정함으로써 다양한 방식에 의한 사업추진이 가능하도록 하고 있다. 한국 민자유치 사업방식을 <표 III-1>에 의하면 총136개 사업으로 BTO 방식이 136 사업, BOT이 2개 사업, BOO 방식이 5개 사업, BLT 방식이 1개 사업으로서 대부분 BTO 방식이다.

<표 III-1> 사업유형별 민자사업 현황

	BTO	BOT	BOO	BLT	계
국가관리사업	39(88.6%)	2(4.6%)	3(6.8%)		44(100%)
자체관리사업	97(97.0%)		2(2.0%)	1(1.0%)	100(100%)
계	136(94.4%)	2(1.4%)	5(3.5%)	1(0.7%)	144(100%)

주 : 모든 사업(완공, 시공중, 시공준비, 협상중, 사업자 모집)을 포함함, 2004.5 기준
 자료 : PICKO 자료를 분류

기획예산처에 따르면 최근 도입된 BTL사업은 2005년에 모두 128개(17개 사업분야)이며, 민간투자 유치 규모로는 6조1969억원에 이른다. BTL사업 가운데 국가사업은 군인아파트 등 5개 사업분야에 1조1천691억원, 국고에서 보조하는 지방자치단체 사업은 하수관거 정비 등 8개 사업분야에 1조7천725억원, 지방자치단체의 자체사업은 노후 초중등 학교 개축 등 4개 분야에 2조6천462억원 규모이다. 128개 단위사업의 평균사업비는 480억원 수준이며 최대사업비는 경전선 복선화 사업에 4천358억원, 최소사업비는 110억원의 사업규모인 파주 교하 도서관이다.

건축시설의 경우 소규모 시설 4~5개를 묶어 1개 단위사업으로 책정해 건설·운영상 규모의 경제와 투자효율성을 높이도록 했다. 단위사업 중에는 기능적으로 연관된 시설을 함께 입주시키는 복합화 시범사업 9개도 추진된다.

3) 민자투자 추이 및 예상⁶⁾

민간투자사업에 대한 시장규모는 향후 지속적인 성장을 가져올 것으로 예측하고 있다. 기존 교통 인프라 부문의 안정적인 민간투자수요와 교육·복지 등 생활기반시설부문에 대한 신규수요 증가가 예상된다. 또한 경제성장의 지원, 행정복합도시, 지역균형발전 및 공공기관 지방이전, 용산기지 이전 등 대형 국책과제의 추진, 사업사회보장기반의 확충 필요성 증대 등 투자확대 요인이 있다. 또한 기타 생활기반시설에 대한 BTL방식의 민간투자확대로 시장규모가 확대될 것으로 예상하고 있다. 최근 정부는 신규대상시설 중심으로 BTL 민간투자 3개년계획(2005~2007)을 수립하고 사업추진을 진행 중이다.

6) 정건호, 「민간투자사업의 환경 및 여건변화 전망」, 건설경제, 2005년 봄호, 통권 43권, 2005, p.26.

〈표 III-2〉 민간투자 추이 및 예상 (2000~2008)

(단위 : 조원)

구분	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
민간투자액(BTL제외)(A)	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	3.2	3.4	3.8	4.3
SOC 재정투자액(B)	14.3	15.0	15.7	17.8	16.8	17.0	17.4	18.6	19.7
민간투자비중(A/B)	6.4%	3.9%	7.3%	6.4%	9.4%	15.9%	16.3%	17.0%	17.9%
BTL 투자(C)	-	-	-	-	-	1.4	6.6	8.1	6.4
총 민간투자액(A+C)	1.0	0.6	1.2	1.2	1.7	4.6	10.0	11.9	10.7

주 : 실행기준으로서 2008년 BTL실적은 3개년(2005~2007년) 투자계획물량 중 나머지가 모구 당해에 실행된다고 가정함.

출처 : 정건호, 「민간투자사업의 환경 및 여건변화 전망」, 건설경제, 2005년 봄호, 통권 43권, p26. 재인용.

4) WTO정부조달협정과 관계

<표 III-2>에서 보여주듯이 향후 민간투자법에 의한 민간투자사업의 규모는 늘어날 것으로 예상된다. 이러한 민간투자법은 WTO정부조달협정과 국가계약법에 직접적인 적용을 받지 않는다고 볼 수 있다. BOT계약은 현행 민간투자법에 적용을 받고 있지만, 국가를 상대로 하는 WTO정부조달협정과 국가계약법의 직접적인 적용을 받지 않고 있다고 본다.⁷⁾ 그래서 미국이 WTO정부조달협정에 BOT계약을 포함할 것을 요구한 것은 정부조달협정에 적용 받지 않는 민간투자사업을 정부조달협정 규정에 포함하는 근거를 마련하는 시도라는 해석을 할 수 있다.

IV. 이슈 및 파급효과 분석

1. BOT방식의 WTO정부조달협정에 포함

1) 개정안의 요구 배경

WTO가입국들은 정부조달절차의 투명성 협정과 개도국에 대한 기술지원, 개도국의 능력배양의 중요성을 강조하고 있으며, 특히 도하개발아젠다(DDA)를 통한 시장의 적극적 개방 확대를 추구하고 있다. 향후 WTO국가들의 조달시장 개방 확대에 따른 주요 협상의 정책이슈는 ① GPA 적용대상기관 확대 문제, ② 공기업 민영화와 협정적용 대상기관 제외 문제, ③ GATS의 수익운영권 관련 논의, ④ 투명성

7) 재경부, WTO정부조달협정 개정안 검토 내부자료, 2004.3

의 지속적 제고 노력, ⑤ 외국의 조달시장에 대한 진출 확대 지원, ⑥ 조달분야에서의 다자간 대 지역 간/양국 간 협력의 병행 등으로 여겨진다.⁸⁾ 미국 정부의 BOT계약의 요구는 이러한 6가지 이슈 중에 정부가 제공해야 하는 서비스를 민간업체에 일정기간 위임하는 GATS 수익운영권, 즉 도로, 철도, 하수도 등 사회간접자본시설의 제공을 민간 기업에 위임하는 경우인 민간투자사업에 해당되는 것이다.

이외의 GATS의 수익운영권으로 ①국유 자연자원 개발권을 위임(또는 판매)하는 경우, ②전력이나 통신서비스 등 공익사업서비스의 공급을 민간 기업에게 위임하는 경우, ③쓰레기 수집이나 보안 서비스 등 공공서비스의 공급을 민간 기업에 위임하는 경우, ④공무원교육 서비스, 정부청사의 유지관리 및 청소 등 정부가 필요로 하는 서비스의 공급을 민간 기업에 하청하는 경우 등이 있다. 계속해서 미국 정부는 BOT계약 등의 수익운영권을 포함할 것을 요청하는 등 WTO정부조달협정의 개정안의 통과를 지속적으로 요구할 것으로 보인다. 한국은 WTO 다자간뿐만 아니라 양자 간에서도 건설 서비스 산업 시장 개방과 관련하여 시장개방을 요청하거나 요구를 받고 있다. 미국은 한국의 건설 서비스 시장 개방을 요구하고 있는 나라 중 하나이다.

2) BOT계약의 범위

BOT, BTO, BOO, BLT, BTL 등은 소유권 이전의 시기와 새로운 설비를 건설하는 것이 아닌 시설물을 이용하는 점에서 다를 뿐 기본적으로는 같은 개념 위에서 성립되어 지기 때문에 BOT로 묶어서 하나로 취급할 수 있다. 이를 설명하듯, 현재 필리핀에서 활발하게 운영되고 있는 민간투자사업은 BOT법(The Philippine BOT law)으로 규정하고 있으며, 이 법의 자체 이름인 BOT방식만으로 제한하지 않고 BOO, BLT, BTO, ROT, ROO 등 여러 방식을 포괄하고 있다. 미국이 제시하는 BOT계약의 범위는 BOT방식뿐 만아니라 BTO, BOT, BOO, BTL 등을 포함하는 것으로 해석된다. 그런데 이러한 계약 방식 중 BOO 방식에 대한 검토가 필요하다. 필리핀은 심각한 전력부족 현상을 극복하기 위해 외국기업의 투자를 지원하기 위해 BOO방식을 포함시켜 외국기업의 참여의 발전소 부문에의 참여를 유도하였다. 민자사업방식 중 BOO방식은 시설 소유권(own)과 관리·운영권(operate)이 민간사업시행자에게 주는 형식으로 BOO 사업을 외국회사가 사업시행사로 선정되는 경우 사회간접자본의 일부의 소유 및 운영권이 넘어가게 되어 사업 분류에 따른 사업방식의 선정에 신중을 기해야 할 것이다. 그간 한국의 BOO 방식은 환경시설과 관광시설분야에만 적용이 극히 제한되어 왔으며, 이 분야의 사회간접자본을 외국회사가 소유하고 운영하도록 하는 것은 부담이 있을 것으로 여겨진다. 한편, BOT 사업은 공공성을 띤 현지 밀착형 사업으로 컨트리 리스크를 가지고 있으며, BOT 사업운영 기간이 20~30년이 되는 경우가 대부분이기 때문에 세계정세와 투자하고자 하는 해당국의 경제와 정치 변화에 민감하다고 할 수 있다. 한국의 현 상황에서는 정치 불안과 경제여건 악화 등으로 투자회수에 장시간을 요하는 민간투자사업에 높은 수익률이 보장 되지 않으면 외국자본의 유입은 오히려 어려울 것이다.

8) 최병선, "WTO 정부조달협정의 후속논의와 한국의 조달행정 발전과제", 「행정논총」, 제42권 제2호, 2004, pp.102~108.

3) 진행 방향

BOT계약의 포함여부를 놓고 한국과 미국 간에 논란이 계속될 것으로 보인다. 이를 계기로 서비스 정부조달에 대한 개방, 즉 정부가 제공해야 하는 서비스를 민간업자에 일정기간 위임하는 수익운영권의 확대 요구가 커질 것으로 예상된다. 민영화 또는 민간위탁(contracting out)에 해당하는 서비스 제공 방식의 변화는 기본적으로 여타의 서비스 조달과 차이가 있다고 보기 어렵고, 따라서 조만간 포함되지 않을까 전망하고 있다. 이를 뒷받침하듯, 지역 간 또는 양국 간 협상에서 이 이슈가 활발하게 논의되고 있다. 예를 들면 한국과 칠레 FTA 협상에서 이런 유형의 수익운영권을 서비스 조달 범위에 포함시키려 하였다.⁹⁾ 비록 WTO정부조달협정에 BOT방식을 포함되어 있지 않지만, 현재 민간투자법에 의한 BTO, BOT, BOO 등 민간투자사업은 국제 입찰로 진행이 되고 있다. 그래서 BOT방식 추가 개정은 실행적인 면에서는 큰 문제가 아니라고 보는 견해도 있다.

4) 파급효과

2002년 현재까지 외국업체의 국가관리사업 출자 비율은 전체출자자의 5.0%로 우리나라 민간투자시장에 참여는 크지 않다. 현재, 국제경쟁입찰로 이루어지는 민간투자사업은 민간투자법의 적용을 받고 있기 때문에, WTO정부조달협정에 포함은 안 되었지만 암시적으로 적용이 되고 있다고 볼 수 있다. 그렇다고 BOT 계약을 국제협약인 WTO정부조달협정에 포함시켜 명문화하는 것은 조심스럽다. 이를 계기로 적극적인 민자사업 참여를 시도할 것이고, 특히 사업의 안정성과 수익운영권의 확보를 통한 이익을 추구하는 계기로 삼을 것이다. <표 IV-1>는 파급효과에 대한 부정적 측면과 긍정적 측면을 정리한 것이다. 외국회사의 본격적인 한국 진입으로 민간투자시장의 경쟁이 심화될 가능성이 있고 외국시행사가 선정 될 경우 외국 업체에게 설계 등 고부가가치 분야를 넘기고 우리나라 업체는 시공과 같은 노동집약적 분야만 담당하여 우리나라 건설업체의 도급공사화 가능성이 있으며, 발주자와 외국시행사와의 협상에 따른 어려움이 존재할 것이다. 향후의 건설시장, 특히 민간투자사업의 설계, CM, 컨설팅 분야에 국제적 경쟁이 심화될 것으로 예상되어 건설사는 물론 건설업계 차원에서 이에 대한 대처와 준비가 필요하다. 한편, BOT 계약을 포함한 민간투자시장 개방화에 따라 한국 건설업체의 해외 시장 진출의 기회 역시 확대될 것이다. 또한 우리나라의 불합리한 제도나 규칙 관행이 정비 되는 기회가 될 수 있다.

9) 최병선, 전개서, p.106.

〈표 IV-1〉 민간투자시장 개방의 본격화에 따른 파급효과

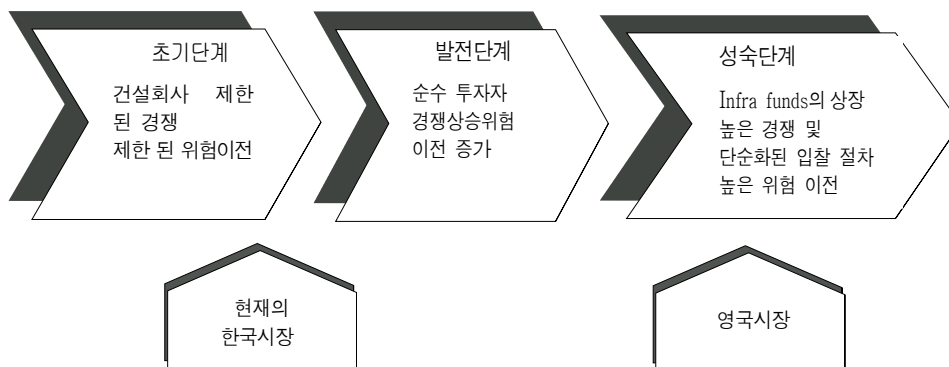
긍정적 측면	부정적 측면
1) 해외 시장진출 확대 : WTO정부조달협정가입국에의 BOT 사업을 통한 해외 건설 개척 및 확장 2) 민자사업에 대한 외국자본의 유입의 확대로 인한 민자사업의 활성화 3) 외국자본 및 회사와의 컨소시엄 형성 4) 불합리한 제도나 규칙, 관행의 정비	1) 외국자본과 회사의 한국 진입으로 경쟁심화 2) 외국시행사들은 설계 등 고부가가치 분야 외국회사에 담당하게 하고, 시공, 설치 등 노동집약적 분야만을 한국 건설사가 담당하게 할 가능성 3) 한국 건설업체의 도급공사화 4) 외국시행사와의 협상에 따른 어려움 존재

2. 사업시행사의 경쟁 입찰을 통한 사업시공사 선정 의무화

1) 배경

그동안 우리나라 민간투자시장의 정책은 건설사 보호 우선적이며, 수주 경쟁수준도 민간 부문 참여로 창출될 수 있는 긍정적인 효과를 얻기에 충분하지 못한 수준으로 평가되었다. 반면, 영국의 경우 계약의 표준화, PFI 사업 추진 구조의 발전, 차환에 따른 사업자의 자본이익 상승, 유통시장 발달에 따른 재무투자자 참여 증가 등 민간투자시장의 성숙 단계에 진입하고 있는 것으로 평가되고 있다.¹⁰⁾

[그림 IV-1] 민간투자시장의 성숙도



출처 : 2003 PPI Consultative meeting & Discussion, 2003.6, 신한맥쿼리 발표자료
 딜로이트 투쉬, '사업자간 경쟁촉진 및 외자유치 활성화 방안 연구'에서 재인용

BTL 방식은 보험사·연기금 등 재무적 투자자의 활성화 방안으로 정부고시사업으로 추진이 되며 시공사 선정은 반드시 경쟁입찰을 의무화함으로써 사업비와 장래 임대료 부담을 최소화시켜 나갈 예

10) 딜로이트 투쉬, "사업자간 경쟁촉진 및 외자유치 활성화 방안 연구", 기획예산처 용역과제, 2003.11.29.

정이다. 그래서 사업시행사와 사업시공사의 경쟁력 강화를 통한 발전과 성숙 단계로의 진일보를 추진하는 우리나라 정부의 정책방향으로 해석된다. 즉, 민자사업의 시공사 선정 시 경쟁을 의무화하고 경쟁을 통해 발생한 공사비 차액을 재무적 투자자(Financial Investors)에게 incentive를 지급함으로써 민자사업에 연기금 등의 재무적 투자자의 참여 활성화를 추진하려는 시도이다.

2) 사업시행사가 사업시공사 선정 시 경쟁입찰 가능

민자사업은 주무관청이 사업시행사를 선정한 후 주무관청과 사업시행사간의 협상에 의해 모든 것이 결정되며, 주로 건설사 주도의 민자사업이 이루어지고 있다. 사업시행사 선정방법과 같은 사업시행방법을 강제하여 민자사업시행사의 자율권을 규제하는 것은 외국의 사례에서도 찾을 수 없으며 법리적으로 맞지 않다.

3) 파급효과

BTL방식은 연기금의 민자사업에의 적극적 참여로 민자사업의 전체적 규모의 증가를 위한 방안으로는 긍정적이라 할 수 있다. 그러나 향후 WTO정부조달협정에 BOT계약을 포함하는 개정안이 통과 된다면, 민간투자법과 충돌이나 위배되지 않아야 한다. BTL 방식을 정부고시사업으로만 제안하고 시공사 선정의 경쟁입찰 의무화하는 특정부문에 제한을 두는 민간투자법에 대한 검토가 필요하다. 한편 지금까지 주로 건설사 주도로 이루어 졌던 민자사업을 건설에 대한 전문성 없이 사업 주체가 추진하는 경우 건설 risk가 발생할 수 있다. 건설사의 민자사업 참여는 사업전반의 수익성과 시공권 확보를 전제로 하고 있다고 할 수 있다.

그러나, 정부고시사업으로 추진이 되며 시공사 선정은 반드시 경쟁 입찰을 의무화함으로써 대형 건설사의 BTL방식에 사업시공사로의 참여는 어려울 것으로 본다. 시공사선정의 경쟁 입찰이 진행 되면 그동안 사업의 사업시행사와 시공을 겸한 대형 건설업체의 이윤은 줄어 들것이다. 반면에 프로젝트 관리 (PM), 공사관리(CM) 전문 업체의 출자자 참여가 확대되고, 시공만을 전문으로 하는 중견·중소 건설업체의 참여가 이전 보다 활발하게 이루어 질 수 있다. 자금조달의 용이성, 건설공사비 확정지급에 따른 시공위험 완화, 정부의 지급약속에 따른 원리금상환 위험 최소에 따른 외국사의 적극적 진출 가능성이 높다. 그렇기 때문에 외국시행사가 선정될 가능성이 높으며, 이에 따른 정부의 연기금을 이용한 BTL 사업 진행 방향의 어려울 수 있다. 민간의 창의와 효율을 저해할 뿐만 아니라 그동안 민간투자사업을 주관하였던 건설사의 민자사업참여를 위축시켜 민자사업의 활성화에 역행할 수 있다.

V. 대응방안

1. WTO정부조달협정의 BOT계약 포함

WTO정부조달협정에 가입된 37개국 간의 다자국 또는 상대국에 동시에 적용되기에 외국기업 및 투자자의 진입과 동시에 한국 기업 및 투자자의 외국 진출을 병행하는 것으로 장단점이 공존한다. 우리나라 민간투자사업은 실제로 국제경쟁입찰 방식으로 외국업체에게 개방되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 미국의 요구대로 WTO정부조달협정에 BOT계약이 명문화가 되면, 외국기업 및 외국 투자자의 관심이 높아질 것으로 보여 국내 건설업체의 대처 방안이 필요하다. 특히 BOO방식은 시설 소유권(own)과 관리-운영권(operate)이 민간사업시행자에게 주어지기 때문에 외국사업 시행자에게 소유 및 운영권이 주어질 수 있어 구체적 검토가 필요하다. 아울러 외국사업자들의 운용수익을 본국으로 송금하는 외자유출의 가능성이 있으며, 실제로 호주의 투자은행인 맥쿼리가 투자금과 한국차입금 운용수익 전부를 호주로 송금한 예가 있어 이에 대한 대책이 필요하다.¹¹⁾

우리 정부는 BOT 사업에 대한 외국 투자자와 외국기업의 추가 진입 및 투자확대에 대한 민자사업 추진 절차와 수행에 투명성과 객관성을 가질 수 있도록 해야 한다. 한편 우리나라 건설업체들이 외국의 BOT 사업에 진출할 수 있는 국가별 정보와 제도에 대한 연구가 필요 할 것이다. 현재 BOT 계약은 민간투자법의 적용을 받고 있으며, 국가계약법, WTO정부조달협정에 직접적인 적용을 받지 않으나 WTO정부조달협정에 포함이 된다면 민간투자법의 내용을 검토하여 일부 개정이나 사회기반시설에 관한민간투자법의 특별규칙의 필요여부에 대한 검토가 요구된다.

2. 경쟁 입찰을 통한 시공사 선정 의무화

사업시행사 선정방법과 같은 사업시행방법을 강제하는 민자사업시행사의 자율권 규제는 외국의 사례에서도 찾을 수 없으며 법리적으로 맞지 않으며, 사업시공사 선정을 경쟁입찰로 하는 규정은 민간투자사업의 제도도입 취지인 민간의 참여와 효율을 저해할 수 있으며 건설사의 민자사업참여를 위축시켜 민자사업의 활성화에 역행할 수 있다. 민간의 창의와 효율을 도모하는 민간투자사업의 본래 목적에 감안한다면 BTL방식에 민간제안사업의 형태를 도입해야 하며, 건설사를 포함한 컨소시엄으로 사업시행사 경쟁참여에 제약이 있어서는 안 된다. 아울러, 민간투자사업에 대한 시공사 선정 시 기존의 최저가 낙찰자를 선정하는 관례에 의하지 않아야 한다. 인천 제2연육교 사업시행자인 코다가발주식회사(영국 AMEC과 인천시 공동지분출자)가 시공사 선정을 시공비 뿐만 아니라 기술, 공정, 일반, 혁신 등을

11) 김덕수, "SOC 민간투자사업에 대한 재무적 투자자의 참여활성화 방안", 재무적 투자자 육성 및 선진금융기법 활용에 관한 토론회, 2003.11.11.

감안하여 생애주기 전체의 경제성을 고려한 시공사 선정에서 보여준 것처럼 한국의 민자사업 시공사 선정을 위한 심사기준과 능력을 투명하고 공정하게 해야 할 것이다.

현재는 민간투자법이 WTO정부조달협정에 적용받지 않지만, 미국정부의 주장대로 WTO정부조달협정에 BOT 계약이 포함될 경우를 감안하면 특정방식에 대한 고시방법의 지정과 사업시공사의 선정방법을 포함하는 민간투자법의 재검토가 필요할 것이다.

VI. 결론 및 연구의 한계

본 연구에서는 미국 정부의 BOT계약의 WTO정부조달 규정에 포함하는 개정안에 대한 관련법의 충돌 여부를 검토, 민간투자사업 현황과 BOT방식에 대한 대상포함 범위와 대외 개방에 따른 파급효과를 분석하고 대응방안을 간구하였다. BOT방식을 포함할 경우 우리나라 민간투자사업의 사업시행사가 사업시공사를 경쟁 입찰로 선정하는 경우에 대한 검토도 포함하였다. 앞으로 BOT계약의 포함여부의 논란은 있겠지만, 우리나라는 BOT계약을 포함한 민간투자사업이 국제경쟁입찰 방식으로 되어 있기 때문에 BOT 계약을 포함한 민간투자시장 개방화는 조만간 될 것으로 생각된다. 이러한 개방에 맞추어 우리나라의 불합리한 제도나 규칙 관행이 정비 되는 기회로 삼아야 할 것이다. 한편 우리 업체들이 경쟁력을 상실하여 외국업체가 시행사로 선정 될 경우 그들에게 설계 등 고부가가치 분야를 넘기고 우리 업체는 시공과 같은 노동집약적 분야만 담당하여 국내 건설업체의 도급공사화 가능성이 있다. 민간의 창의와 효율을 도모하는 민간투자사업의 본래 목적에 감안한다면 BTL방식에 민간제안사업의 형태를 도입해야 하며, 건설사를 포함한 컨소시엄으로 사업시행사 경쟁참여에 제약이 있어서는 안 된다.

한편으로 대형 건설업체들은 혁신적 시공을 통해 사업비 감축과 시설의 유지, 보수 및 관리운영에 있어서도 효율성과 창의성을 높이도록 해야 할 것이다. 아울러 설계 등 고부가가치 분야와 시공, 설치를 담당할 수 있는 능력의 향상을 도모해야 한다. 반면에 중견·중소건설업체들은 민간투자사업에 진출을 위한 경영체제의 변화와 기술력 향상을 기우려야 할 것이다.

본 연구는 실증적이고 특징적 분석 방법을 이용하지 못하고 문헌검증 등 선행연구를 바탕으로 이슈 분석과 대응방안을 제시하였다는 한계를 가지고 있다. 이것은 지나간 과거의 사회현상의 분석 차원을 넘어 미래에 대한 계량적 분석과 예측이 필요하다는 어려움이 있다. 앞으로 본 연구 분야인 외국정부의 시장접근에 대한 더 많은 연구와 노력을 계속하도록 할 것이다.

참 고 문 헌

- 기획예산처, 「민간투자법 개정안」, 2004.9.
- 김덕수, “SOC 민간투자사업에 대한 재무적 투자자의 참여활성화 방안”, 재무적 투자자 육성 및 선진금융기법 활용에 관한 토론회, 2003.11.11.
- 딜로이트 투쉬, “사업자간 경쟁촉진 및 외자유치 활성화 방안 연구”, 2003.11.29.
- 양준철·김홍렬, “다자무역 내 정부조달 논의와 정책적 시사점-WTO를 중심으로”, 「정책연구」 01-07, 대외경제저책연구원, 2001.
- _____, “주요 이슈별 한·미 통상협안과 정책과제”, 「조사분석」00-02, 대외경제정책연구원, 2002.
- 이종필, “항만 민간투자 사업방식의 동향과 시사점”, 「월간 해양 수산」 통권 제227호, 2003.8.
- 재경경제원 국고국, 「정부조달제도 국제화추진 실무 참고집」, 1996.
- 재정부, WTO정부조달협정 개정안 검토 내부자료, 2004.2.
- 정건호, 「민간투자사업의 환경 및 여건변화 전망」, 건설경제, 2005호 봄호, 통권 43권, 2005.
- 정근성, WTO체제하의 공공조달의 이론과 실제, 도서출판 청구, 1997.
- 최병선, “WTO 정부조달협정의 후속논의와 한국의 조달협정 발전과제”, 「행정논총」, 제42권 제2호, 2004.
- Kasdan, Alan, 「Government Procurement in the World Trade Organization」, Stewart Terence P. ed, 1996
- Mattoo, Aaditya, "The Government Procurement Agreement : Implication of Economic Theory", The World Economy 19(6), 1996.
- Report of the Committee on Government Procurement Committee on Government Procurement, GPA/25, 1998.
- WTO, Communication from the United States, GPA Article XXIV : 6(b), 2001.
- [http : //www.picko.krihs.re.kr](http://www.picko.krihs.re.kr)
- [http : //www.botcenter.gov.ph](http://www.botcenter.gov.ph)
- [http : //www.kdi.re.kr](http://www.kdi.re.kr)
- [http : //www.wto.org](http://www.wto.org)