

# 국제무역환경 변화에 따른 정부조달무역정책의 거버넌스 연구

A Study on the Sustainable Governance of the Government Procurement Policies  
under the WTO System

이의영(Eui-Young Lee)

군산대학교 경제통상학부 교수

## 목 차

- |                             |          |
|-----------------------------|----------|
| I. 서론                       | V. 결론    |
| II. 국제무역환경의 변화와 정부조달무역      | 참고문헌     |
| III. 한국-칠레 FTA과 정부조달무역      | Abstract |
| IV. 국제무역협정에서의 중소기업지원정책 거버넌스 |          |

## Abstract

Since the inauguration of WTO system has made borderless competition across the countries, many government should try to find out the harmonious policy paradigm for the check and balance between the globalization and localization. The government procurement market has been considered as one of this kinds of difficult tasks for the local small and medium companies. Many governments should lift the paradigm of the government procurement market toward the conditionally open competitive market. The paper is aimed to find out the sustainable governance of the government procurement policies to protect the local companies. Based on the many international cases, including the Chille-Korea FTA, the paper concludes the sustainable governance of the policies should be focused on the equitability and transparency.

Key Words : FTA, GPA, Government Procurement Trade, Governance

## I. 서론

WTO의 출범으로 세계무역환경은 그 어느 때보다 급속히 변하고 있고 이에 따른 각국의 정책적 패러다임 역시 최적경로를 제시하기 위한 다각적인 노력이 진행되고 있다. 그 대표적인 것은 바로 WTO가 제시하는 무한경쟁과 글로벌 단일시장의 급변하는 환경을 완충적으로 소화하기 위한 지역주의의 적절한 균형과 조화의 정책이라 할 것이다. 친시장환경적이면서도 정부의 주도적 관리를 적절하게 가미하기 위한 대표적인 노력이 바로 각국 정부가 세계화와 지역화를 절충한 세방화, 또는 개방적 지역화(Glocalization)에 의한 정부조달시장의 적극적인 무역정책과의 연계노력이라 할 것이다.<sup>1)</sup>

전 세계 중앙정부 및 지방정부는 자국 시장에서 가장 큰 구매시장으로 인식되어 왔을 뿐만 아니라 국제무역시장에서도 성장잠재력이 가장 큰 시장의 하나로 주목받고 있다. OECD의 연구발표에 의하면 전 세계 연간 정부조달시장 무역규모는 5조 5,506억 달러에 이르고 있다. 이 중 임금과 국방 관련 조달을 제외하면 2조 830억 달러가 외국 기업에게 개방 가능한 경합시장으로 보고되고 있다.

우리나라도 세계무역기구 정부조달협정(WTO GPA)에 가입하여 1997년 1월 1일부터 발효되어 있으며, 그동안 정부조달무역시장의 개방 확대를 위하여 GPA 개정협상이 계속 진행되어 왔다. 최근에도 추가 개방을 위한 우리나라의 개정협상 양허안이 2006년 2월 1일에 WTO 사무국을 통해 제출되기도 하였다. 이에 따르면 공정거래위원회 등 9개 중앙행정기관과 울산광역시를 정부조달협정 적용대상기관으로 추가하며, 정부조달무역의 대상이 되는 용역 분야도 호텔서비스 등 여행·관광 에이전트서비스, 건설장비 임대서비스를 새롭게 양허하고 있다.<sup>2)</sup>

또한 그 동안 세계화와 지역주의의 일환으로 세계적으로 자유무역협정(FTA)은 꾸준히 증가해 왔다. 특히 1990년대 들어 FTA가 더욱 심화 확대되는 경향을 보이고 있다. 외교통상부의 자료에 의하면 2005년 현재 300개의 FTA가 GATT와 WTO에 통보되었으며, 이 가운데 150개의 FTA가 효력을 발휘하고 있다. FTA 체결은 특히 WTO 출범 이후 매년 급속히 확산되어, 2005년에는 전 세계 교역량의 51.2%가 FTA를 포함한 지역무역협정 내 교역에 포함된 것으로 나타나 있다.<sup>3)</sup>

FTA에서 다루고 있는 무역규범도 단순히 과거의 무역 및 투자뿐만 아니라 지적재산권, 경쟁정책, 기술협력까지 포괄하는 경향을 보이고 있는 바, 특히 최근 논란이 되고 있는 정부조달무역도 1990년대 이후 체결된 지역무역협정에서 주요 협상의제로 포함되고 있다. 호주-뉴질랜드간 경제관계긴밀화협정(CER)을 비롯하여 미국-이스라엘, 미국-요르단 지역무역협정, NAFTA, 멕시코-칠레 지역무역협정, 그리고 현재 논의되고 있는 FTAA 등을 비롯한 많은 협정에서 정부조달무역을 의제로 포함하고 있다. 향후

1) 본 연구에서 무역환경의 변화란 세계경제질서를 주도하기 위한 세계화(Globalization)와 통합적 대응노력으로 나타나는 지역화(Localization)의 합성어인 세방화(Glocalization)에 의한 무역질서의 변화를 의미하는 것으로 본다.(최용록, 해외투자론, 박영사, 2003. pp. 32-37. 참조)

2) 외교통상부 홈페이지(<http://www.mofat.go.kr/mofat/>)

3) 유재원 외, 세계화와 개방정책, 평가와 과제, 대외경제정책연구원, 2006, p.17

체결될 다양한 형태의 자유무역협정에서도 정부조달무역의 규범화는 점점 가속될 것이며, 이는 정부조달무역이 그동안 그 시장규모에 비해 상대적으로 덜 개방되어 왔고 아직도 무역관련 장벽이 많이 남아 있는 분야이기 때문에 협상소지가 더 많기 때문이다.

최근까지 구체화된 지역무역협정문 중에서 정부조달무역과 관련된 내용을 살펴보면 다음과 같다. 즉, 미국-이스라엘 FTA, 캐나다-이스라엘 FTA 같이 정부조달협정(GPA)에 가입한 국가들이 FTA를 체결할 때에는 GPA의 기본원리와 행정규정을 유지하는 동시에 하한선 같은 일부 내용만 강화시키는 형태를 취하는 경우가 대부분이다. NAFTA나 FTAA와 같이 GPA 가입국과 비가입국 간 FTA를 체결하는 경우에도 WTO 정부조달협정과 상당히 유사한 협정을 도입하는 경우가 많다.

일부 FTA에서는 정부조달무역을 FTA의 일부로 포함시키기로 합의는 하였지만 그 내용은 향후 협상 대상을 남겨놓고 있는 경우도 있다. 그러나 어느 것이든 대체로 다자체제의 기본원리인 최혜국(MFN) 원칙과 내국민대우, 그리고 상호호혜주의 원칙 등은 명시하고 있다.<sup>4)</sup>

이에 본 연구는 자유무역협정에 있어 정부조달무역 의제가 어떻게 협정되고 있는지를 분석하고, 이를 토대로 국제무역환경 변화에 따른 정부조달무역시장에 있어 중소기업지원정책의 적정성을 분석하고자 한다. 분석의 방법은 이차 자료의 인용보다는 일차 자료인 자유무역협정의 내용을 정부조달무역 의제를 중심으로 직접 분석하였다. 이러한 국가간 정부조달무역 관련 협정의 비교분석을 통하여 한국의 중소기업들에게 가장 유리한 국가의 개방정책에 대한 최적의 경로관리(Optimal Path Control)를 위한 정책의 예측가능하고도 투명한 거버넌스를 모색해보고자 한다. 이를 통하여 한국정부가 한미간 FTA를 비롯 다양한 국제협약의 체결 및 이행과정에서 국내 중소기업을 보호하면서도 개방적인 정부조달무역시장의 지속가능한 정책방향에 대한 근거를 제시하는데 본 연구의 목적이 있다.

## II. 국제무역환경의 변화와 정부조달무역

### 1. 국제무역환경의 변화

WTO의 가장 중요한 정책적 패러다임은 무한경쟁과 전 세계 단일시장의 구축에 있다고 할 것이다. 이러한 세계적인 시장통합의 가장 중요한 과제 중의 하나는 그동안 적절한 보호와 관리 하에 있던 각국의 조달시장에 대한 전격적인 개방 및 통합에 대한 정부의 정책적 패러다임을 모색하는 데 있다고 할 것이다.<sup>5)</sup> 조달시장 역시 모든 국가와 기업에게 개방되는 것을 원칙으로 하는 WTO 체제하에서 각

4) 이의영 외, 중소기업제품 공공구매 활성화 방안, 한국중소기업학회, 2003

5) 이의영, “중소기업의 전자무역 활성화를 위한 가상기업 중개기관 연구”, 통상정보연구, 한국통상정보학회, 7권2호, 2005.6. pp.97~114.

국이 개별적으로 국제조달시장을 국제적인 조달무역으로 차별 없이 전환시킨다는 것은 상당한 무리가 있으며 특히 한국과 같이 중소기업의 중요한 지원정책으로 활용한 정부 정책의 지속적 운용가능성, 즉 거버넌스(Governance)의 심각한 도전을 받고 있는 것도 사실이다.<sup>6)</sup> 이러한 문제를 해결하기 위한 각국의 노력은 지역적 경제통합이라 할 수 있는 FTA 및 유사경제협력정책에 의하여 투명하면서도 양허할 수 있는 범위내의 조정이 가능한 제한된 정부조달무역시장의 양허로 나타나고 있다.

WTO 체제하에서는 무엇보다 정책의 투명성과 형평성이 견지되는 범위 내에서는 정부의 경제정책에 대한 어느 정도의 운용의 효율적인 통제, 즉 지속가능한 거버넌스(Sustainable Governance)를 인정하고 있는 것이 사실이다.<sup>7)</sup> 특히 이러한 정책운용의 거버넌스에 대한 투명성과 형평성을 입증하는 대표적인 경우로 <표 1>에 나타난 바와 같은 각국간 지역적 FTA의 협약과정에서 나타난 정부조달무역의 의제 활용을 들 수 있다.

<표 11-1> FTA의 정부조달무역 포함여부

미국· 이스라엘	캐나다 이스라엘	NAFTA	미국· 요르단	FTAA	캐나다· 칠레	멕시코· 칠레	EU· 멕시코	ANZCERTA
○	○	○	○	○		○	○	○

자료: 관련 FTA협정문 및 자료를 기초로 저자 작성

이하에서는 이와 같은 정부조달무역시장에 대한 효과적이고도 지속가능한 정책의 기본방향을 북미 자유무역협정(NAFTA)을 비롯한 주요 FTA관련협상을 중심으로 모색해보고자 한다.

## 2. 북미자유무역협정(NAFTA)

NAFTA의 정부조달무역은 WTO 정부조달협정문(GPA)과 규범 및 내용에 있어 상당히 유사하다. 내국민대우 및 최혜국(MFN)원칙 등 일반원칙이 동일하게 적용되며 원산지규정, 입찰절차, 투명성, 이의신청절차 등의 조항들도 비슷하다. 그러나, GPA에 존재하는 개발도상국 특별우대 조항과 별도의 분쟁해결절차에 관한 조항이 없으며, 소기업을 위한 교육프로그램 등은 NAFTA에서만 명시하고 있다.

전반적으로 볼 때, NAFTA가 GPA보다 다소 개방적이고 조달과정에서의 투명성 보장도 다소 높다고 평가할 수 있다. 이는 단순히 협정이 적용되는 양허하한선 측면에서만뿐만 아니라 입찰과정에서의 정보

6) 본 연구에서 거버넌스(Governance)라 함은 체제나 제도 와 같은 시스템적 요소가 아닌 정책의 운용과 관리상의 효율성을 의미하는 환경적, 문화적 요소로 정의한다. 따라서 거버넌스의 핵심은 작동가능한 시스템 (Workable system)으로서의 국제조달무역의 지속가능한 정책의 기본방향, 즉 페러다임으로도 이해될 수 있다.

7) Yong-Rok Choi, "The Economic Collaborative Tasks in China", 통상정보연구, 한국통상정보학회, 7권 2호, 2005.6. pp. 205~216.

제공, 정보창구의 설치, 이의신청에 대한 처리과정, 전자전송에 의한 입찰허용 등 기업 편의제공 및 입찰기회 확대, 그리고 투명성 제고 측면에서도 NAFTA가 GPA보다 다소 진보적이라고 평가할 수 있는 것이다.

한편 민영화에 대해서는 NAFTA와 WTO GPA 모두 고무적으로 인정되고 있으며 NAFTA는 공기업을 양허대상으로부터 제외시키기 위해서는 정부의 통제에서 벗어나는 실질적인 민영화를 요구하고 있는 점에서 GPA보다 약간 강한 규범이라고 할 수 있다.

NAFTA와 WTO GPA의 협정문을 비교해 보면 다음과 같은 점이 구별된다.

양허 하한선은 NAFTA가 GPA보다 훨씬 낮다. GPA는 중앙정부의 물품 및 서비스 양허 하한선이 13만 SDR인데 비해 NAFTA는 5만 달러에 불과하다. 공기업의 경우에도 GPA가 45만 SDR인데 비해 NAFTA는 25만 SDR이다. 건설서비스도 NAFTA의 하한선은 GPA보다 상당히 낮은 것으로 나타나 있다. 전체적으로 NAFTA의 양허금액이 WTO GPA보다 낮아 NAFTA가 더 개방적이라고 할 수 있다.

내국민대우와 무차별원칙은 NAFTA와 WTO GPA간에 서로 실질적으로 유사하나, 다만 WTO GPA가 적용대상에 서비스가 포함된다고 기술하는 등 좀더 구체적이다. NAFTA에서는 GPA와 마찬가지로 국내산업발전과 국제수지개선을 목적으로 한 오프셋의 적용을 금지하고 있으나, NAFTA에는 GPA와는 달리 개발도상국 특별대우 조항이 없다. 다만, NAFTA 본 협정에서는 개발도상국에 대한 기술협력조항이 있는데, 이는 정부조달체제에 대한 설명을 의미하는 것으로 이해할 수 있다.

기술사양에 관해서는 WTO GPA는 NAFTA보다 훨씬 구체적으로 설명하고 있으나 실질적인 차이는 없으며, 입찰절차에 관해서도 양 협정 간 효과 면에서는 별 차이가 없다. 조달업체의 자격심사에 관해서는 NAFTA가 더 기업의 입장을 배려하고 있다. GPA는 국내외 기업에 요구하는 정보 및 계약체결 조건에 대해 무차별주의를 강조한데 비해 NAFTA는 자격심사에서 탈락한 기업이 있는 경우 사실 통보뿐만 아니라 그 이유까지 통보하도록 하고 있다.

입찰접수 시한에 대해서 GPA에서는 일반적으로 40일로 규정하고 있으며 중앙정부에 대해서는 예외적인 경우 10일까지 줄일 수 있으나, NAFTA는 24일로 고정하고 있어 GPA가 더 제약적이다. 그러나 GPA나 NAFTA 모두 지방정부와 공기업의 경우에는 10일까지 줄이는 것을 허용하고 있다.

입찰서의 제출 및 접수에 관해서 NAFTA는 텔렉스, 전보, 팩스 이외에도 다른 전자적 전송에 의한 방법을 허용하고 있어 NAFTA가 더 전자매체 지향적이라고 말할 수 있다.

NAFTA와 GPA간에 가장 차이가 큰 조항은 이의신청 조항이다. NAFTA가 더 많은 조항을 할애하여 항의절차와 검토기구 설립 등 구체적인 내용을 기술하고 있다. 그러나 이의신청에 대한 검토기구의 검토내용에 관해서 NAFTA는 이의신청 내용만을 검토하도록 하고 있으나 GPA는 공공이익을 고려하도록 하고 있다.

조달과 관련한 정보제공에 있어 NAFTA는 대체로 GPA보다 투명성이 높다. NAFTA에서는 조달과정에서 관련정보를 제공하고 질의에 응답할 수 있는 정보창구의 설립을 의무화하고 있지만 GPA에서는 설명의 의무만 부과하고 있다.

한편 NAFTA만이 가지고 있는 조항으로는 기술협력 조항과 소기업을 위한 교육프로그램의 실시를 들 수 있다. NAFTA는 각 국가의 공무원들에게 상대국가의 정부조달체제에 대한 이해를 높일 수 있도록 교육과정을 마련하도록 하고 있다. 마찬가지로 중소기업의 입찰참여 기회를 확대하기 위해 중소기업인을 대상으로 정부조달무역에 관한 교육을 실시할 수 있다고 명시하고 있어 자국기업 우대조항이 남아있음을 알 수 있다.

양 협정문 모두 공기업이 민영화되는 경우 협정의 적용으로부터 제외될 수 있다고 언급하였으나, NAFTA에서는 협정의 적용을 피하기 위한 민영화는 허락되지 않는다고 지적하고 있다. 그러나 NAFTA는 공기업이 민영화되었어도 계속해서 정부의 통제 하에서 운영된다면 분쟁해결절차의 대상이 될 수 있다고 언급하여 완전한 민영화를 요구하고 있다.

## 2. 호주-뉴질랜드의 경제관계긴밀화협정(ANZCERTA)

호주와 뉴질랜드 간 경제관계긴밀화협정(Australia New Zealand Closer Economic Relations Trade Agreement: ANZCERTA, 약칭으로 CER)은 1988년에 체결되어 양국간의 관세 및 무역장벽의 철폐를 통해 교역을 확대하고 경제협력을 강화하였다.

호주-뉴질랜드 간 ANZCERTA 중 정부조달무역부문에서 강조된 원칙은 내국민대우 원칙이다. 1983년 발효된 ANZCERTA 협정의 제11조 2항에 의하여 호주는 정부조달무역에 있어서 뉴질랜드산 내용물을 호주산으로 간주할 것이며, 뉴질랜드 공급업체에게 적절한 관세특혜를 적용하고 뉴질랜드 입찰자들에게는 오프셋을 요구하지 않을 것이라고 규정하고 있다. 뉴질랜드 역시 호주 공급업체에게 적절한 관세 특혜를 적용할 것이며, 호주 입찰자들에게는 오프셋을 요구하지 않을 것이라고 규정하였다. 양 국가들은 상호주의에 입각하여 특혜를 제거할 것이라고 합의하였던 것이다.

이 협정은 협정 본문을 통해 ANZCERTA의 정부조달무역에 대한 원칙을 제시하고 있다. 협정문 제 11조 1항에서는 정부조달무역과정에서 다른 회원국에 비해 자국 조달업체에게 특혜를 제공하는 것은 본 협정의 목적과 일치하지 않으므로 회원국은 그러한 특혜를 적극적으로, 그리고 상호주의 원칙에 입각하여 제거할 것이다 라고 명시하고 있다. 제3항에서는 88년까지 상호주의 원칙에 입각하여 모든 특혜를 제거하겠다고 명시하고 있으나, 투명성이나 행정절차에 대한 조건은 협정문에 규정되지 않았다.

특히 투명성이나 시장접근을 보장하기 위한 행정절차를 규정하지 않았다는 점이 호주-뉴질랜드 ANZCERTA 정부조달협정의 특징이라고 할 수 있다. 이는 호주와 뉴질랜드 사이에 투명성이나 시장접근에 대해 상당한 신뢰가 구축되어 있기 때문이기도 하지만, 단순한 원칙을 위주로 하여 정부 조달주체의 융통성을 최대한 보존하는 동시에 시장을 개방시키는 하나의 방법이라고 평가할 수 있다. 또한 복잡한 규제를 요구하지 않기 때문에 하한선을 설정하지도 않았다. 여타 국가의 공급업체에 완전한 내국민대우를 부여함으로써 최대한 시장개방을 보장하고 있다.

그러나 이러한 제도는 투명성과 시장접근에 대한 보장이 없으므로 FTA에 참여하는 양 국가들이 상

대 국가에 대한 신뢰가 없으면 이러한 협정은 체결되기 어려울 것이다. 그러나 협정에 참여하는 국가 들끼리 신뢰만 구축되어 있다면 이러한 종류의 협정이 GPA와 같이 세세하게 규제를 규정한 협정보다 더욱 효율적일 수 있다.

### 3. 미국-이스라엘 FTA

지난 1985년 체결된 미국-이스라엘 FTA 중에서 정부조달무역 관련 내용은 협정문 본문 제15조에서 나타나고 있다.

미-이스라엘간의 정부조달무역관련 내용의 특징은 과거 정부조달협정보다 양허금액을 대폭 인하하였다는 점이다. 양국은 정부조달협정 제1조 (1)b항에 따라 양허한 품목 중에서 계약금액이 5만 달러 이상인 조달에 대해 적용하던 국산품 우선 구매혜택을 포기하기로 약속하였다. 이는 도쿄라운드 GPA의 15만 SDR보다 양허액은 상당히 낮은 편이다. 또한 양국은 국방관련 조달에서 동등하게 품목 및 범위를 제외시킬 수 있다고 명시하고 있다.

미-이스라엘간 정부조달무역의 다른 특징은 대응구매(오프셋, offset)에 관한 것이다. 양국은 국방 이외의 일반조달에 대해서 협정 발효 후 1년 동안만 오프셋 조건을 유지한다고 명시하였다. 따라서 협정 체결 1년 이후에는 오프셋이 효력을 잃은 것으로 해석할 수 있다. 또한 양국의 국방관련 조달에 대해서도 적용의 예외사항의 목록이 완성되면 그 후 1년 동안만 오프셋을 유지하기로 약속하였다.

이스라엘은 WTO GPA에서 오프셋 비율을 5년 이내에 30%로 낮추고 향후 9년 이내에 20%까지 낮추는 것을 양허받고 있었다. 따라서 미국에 대해서는 오프셋을 철회한 반면 여타 GPA 가입국들에 대해서는 2006년까지 오프셋을 유지할 수 있다. 이러한 점을 고려하면 이스라엘은 미국에게 최혜국원칙보다 더욱 강한 혜택을 주고 있다고 볼 수 있다.

따라서 미-이스라엘간 FTA 체결에 따른 정부조달무역은 GPA에 비해 개방된 것으로 평가할 수 있다. 향후 양국은 합동위원회를 설립하여 정부조달무역과 오프셋 조치의 자유화와 관련하여 추가적으로 고려하기로 합의하였으며, 특히 협정의 적용대상 확장에 우선순위를 두기로 약속하였다.

### 4. 캐나다-이스라엘 FTA

1996년 캐나다와 이스라엘 간에 체결된 지역무역협정에서는 정부조달무역에 관해 아주 작은 조문만을 할애하고 있다.

여기서 양국은 정부조달무역과 관련하여 WTO GPA의 권리와 의무를 따른다고 명시하고 있다. 즉 양국은 모두 WTO GPA 가입국으로서 정부조달무역과 관련하여 별도의 추가 기술을 필요로 하지 않는다는 것이다. 다만 양국은 상대국의 조달업체들이 시장접근을 확대하기 위해 추가적인 협상을 할 것이라고 명시하고 있다.

그러나 FTA에서 구체적으로 WTO GPA를 따른다고 명시한 것은 의미하는 바가 크다. 이는 이미 GPA가 양자 또는 다자간 협정으로서의 성격을 가지고 있고 총 전문 24장의 상당히 구체적인 협정이라는 점에서 당장 적용하기에 문제가 없는 것으로 인식하고 있는 것으로 해석할 수 있다. 다만 시장접근을 확대하기 위해 추가적인 개방협상이 필요함을 인정하고 있다.

### 5. 미주자유무역지대(FTAA)

FTAA는 미국을 중심으로 미주지역 34개국을 대상으로 무역자유화를 추진하는 미주자유무역지대로서 현재 협상 중에 있다.

초안에서 강조되고 있는 몇 가지 기본원리를 살펴보면 다음과 같다. FTAA에서의 정부조달무역 초안은 총 42조로 구성되어 있어 상당히 많은 분량이며 정부조달무역을 포함한 전체 FTAA 협정문 초안이 수천 페이지임을 고려한다면 앞으로 일부 조항들이 합의과정에서 제거되고 수정될 것으로 예상된다.

대체로 체제 구성 면에서는 WTO GPA와 유사하다. 기본원리인 MFN 및 내국민대우 원칙이 열거되었고 원산지규정, 오프셋, 입찰절차와 입찰종류, 최종규정 등이 나열되어 있다.

반면 GPA보다 자세하게 별도로 구성되어진 조항들도 많다. 정보창구의 설치, 낙찰의 공표, 비밀정보의 처리, 기술협력과 지원, 경제규모와 경제발전 차이에 따른 차별대우 조항, 협정의 이행을 감시하기 위한 공동위원회의 설립, 민영화 등에 관해 별도로 조항을 유지하고 있는 점이 특징이다.

향후 FTAA에서의 정부조달무역도 WTO GPA와 큰 차이는 없을 것으로 예상된다. 다만 FTAA를 협상하는 국가들 대부분은 GPA에 가입하고 있지 않으므로 미주지역 내 개발도상국을 포함해 총 34개 국가를 포괄하기 위해서는 FTAA의 정부조달무역 규정이 GPA보다 다소 약한 규범들로 구성될 가능성이 있다. 따라서, 정부조달무역의 정의 및 적용범위 등에 대해 좀더 구체적으로 정의되고 부록에서의 예외조항도 WTO GPA보다 훨씬 많아지게 될 것으로 예상된다.

## III. 한국-칠레 FTA과 정부조달무역

세계경제가 WTO 다자체제를 중심으로 통합되어 가는 추세에도 불구하고 지역무역협정은 지속적으로 확대되고 있으며 세계경제가 무한경쟁에 돌입함에 따라 성장력 유지와 안정적인 해외시장 확보를 위해 주요 교역국들은 FTA 체결과 같은 전략적 접근을 적극적으로 추진하여 왔다.<sup>8)</sup>

그 동안 배타적 지역무역블럭이 역외국에 초래하는 부정적인 영향을 우려하여 소극적이었던 우리나라에서도 칠레와의 FTA가 체결됨으로써 FTA를 중요한 대외경제정책 수단으로 활용할 수 있게

8) 이의영 외, 『중소기업의 경제분석』, 도서출판 해남, 2003, p.236

되었다.

한국과 칠레의 FTA는 1998년 11월 대외경제정책조정위원회가 칠레와의 FTA를 추진하기로 한 후 양국의 경제제도 및 현황에 대한 정보교환을 목적으로 2차에 걸친 고위급실무자회의(HLWG)를 개최하였다. 1999년 9월 오클랜드 APEC 정상회의 기간 중 개최된 양국간 정상회의에서 양국 정상들은 FTA 공식협상 개시를 선언하였고 이에 따라 본격적인 협상을 시작하였다.

〈표 III-1〉 한-칠레 FTA 협상경과

연 도	주 요 내 용
1998년 11월	대외경제조정위원회에서 자유무역협정(FTA) 체결을 추진하기로 결정하고, 첫 대상국으로 칠레를 선정
1998년 11월	APEC 정상회의에서 한-칠레 양국간 FTA 추진에 합의
1999년 4월 및 6월	고위급 작업반 회의 2회 개최(서울, 산티아고)
1999년 9월	APEC 정상회의에서 양국간 FTA 협상 개시 합의
1999년 12월	제1차 협상 개최(산티아고)
2000년 2월	제2차 협상 개최(서울)
2000년 5월	제3차 협상 개최(산티아고)
2000년 11월	APEC 정상회의에서 협상 조기타결 입장 확인
2000년 12월	제4차 협상 개최(서울)
2001년 6월, 10월	통상교섭본부장과 칠레 외무장관간 회담에서 협상 재개 합의
2002년 2월	양허안 협상 재개를 위한 고위급 협의 개최(LA)
2002년 8월	제5차 협상 개최(산티아고)
2002년 9월 및 10월	상품양허안 별도협의 2회 개최(제네바)
2002년 10월	제6차 협상 개최, 협상 타결(제네바)
2003년 2월	한-칠레 FTA 공식서명(서울)
2003년 7월	한-칠레 FTA 협정문 동의 요청안 국회 제출
2004년 2월	한-칠레 FTA 협정문 국회 인준
2004년 4월	한-칠레 FTA 발효

자료: 외교통상부 내부자료

1999년 12월 공식협상이 시작되었던 칠레와의 FTA가 6차례 협상을 거쳐 2002년 10월 24일 타결 후, 2004년 2월 16일 국회비준을 거쳐 2004년 4월 1일 발효되었다.

협정문은 시장접근(관세·비관세), SPS/TBT협정(Sanitary and Phytosanitary Measures/Technical Barriers to Trade), 원산지·통관, 투자서비스, 규범·정부조달/지재권 등 5개 작업반으로 나누어 미결 쟁점에 대해 중점적으로 협상을 진행하여 합의하는 방식으로 추진되었다.

한-칠레 FTA는 우리나라의 첫 FTA일 뿐 아니라 FTA 체결국가 대열에 합류하게 되었다는 점에서 의의가 있다. 또한 태평양을 사이에 둔 국가끼리의 첫 FTA로서 지구 반대편의 유망시장인 중남미로 우리 기업의 활동반경을 넓히고 수출시장을 다변화하는 데 필요한 인프라를 구축하였다는 점에서도 한-칠레 FTA 타결이 주는 긍정적 의미가 있다고 볼 수 있다.

## 1. 한-칠레 FTA 주요내용

한-칠레 FTA는 농산물·공산품을 포함한 상품양허안과 시장접근, 원산지규정, 투자·서비스, 무역규범, 지재권, 통관절차, 위생검역조치(SPS), 기술장벽(TBT), 경제정책, 분쟁해결 등 모든 분야를 포함하고 있다.

우선 칠레측은 자동차, 휴대폰, 컴퓨터, 철강 파이프 등 2,300여개 품목(대칠레 수출의 66%)에 대해 협정 발효 즉시 자유화를 단행하고 자동차 부품, 폴리에틸렌 등 2,100여개 품목에 대해 향후 5년 동안 관세를 균등철폐하기로 함으로써 대 칠레 수출이 단기간 내에 확대되고 있다.

농산물 개방과 관련하여 초기 협상과정에서 칠레측은 모든 농작물이 자유화대상에 포함되어야 한다는 입장을 고수함으로써 협상이 난항을 겪기도 하였으나 한국에 가장 민감한 쌀, 사과, 배를 자유화 대상에서 완전 제외함으로써 한국 농업계의 입장을 일부 반영하였다.

한국측의 농산물 고관세 및 이중관세 구조로 인해 관세철폐가 어려운 입장임을 고려하여 고율관세 민감 품목인 마늘, 양파, 고추, 분유, 오렌지, 참깨를 포함한 370여 개의 농산물품목에 대한 관세철폐 문제를 WTO 도하개발어젠다(DDA) 협상이 종료된 이후에 논의하기로 하였다.

동시에 소고기, 닭고기, 돼지고기 등에 대해서는 일정량의 쿼터를 허용하거나 관세를 점진적으로 철폐하기로 하였으며 한편 농산물에만 적용할 수 있는 발동이 용이한 양자 세이프가드를 협정문에 규정함으로써 예상치 못한 수입급증에 대비한 조치도 마련되었다.

## 2. 한-칠레 FTA 협정의 구조 및 정부조달무역

한-칠레 FTA 협정문은 총 6부 21장으로 구성되어 있다. 제1부 일반조항에서는 최초조항과 일반적 정의로 구성되어 있다. 제2부 상품무역에서는 원산지 규정, 통관 절차 등 상품에 대한 관련 사항들을 규정하고 있고, 제3부 투자 및 서비스에서는 투자, 국경간 서비스 무역, 전기통신, 기업인의 일시입국에 대한 내용으로 구성되어 있다. 제4부에서는 경쟁, 정부조달 및 지적재산권 관련 사항을 규정하고 있으며, 제5부 행정 및 제도관련 규정에서는 투명성과 협정의 운영사항, 분쟁시 해결방안 등을 규정하고

있고, 제6부 기타규정에서는 예외사항 및 최종조항을 규정하고 있다.

정부조달무역시장 개방과 관련된 사항은 협정문 제4부 제15장 정부조달에서 규정하고 있다. 제15장 정부조달은 총 17개 조항을 통해 정부조달무역 사항을 규정하고 2개의 부속서에서 적용범위 및 정부조달무역 실행사항을 구체화하고 있다.

당사국은 정부조달무역에 있어 내국민대우 및 최혜국대우 원칙을 적용하며, 기타 차별적인 국산품 우선구매요건 및 대응구매(offset) 관행을 금지하고 있다. 정부조달제도, 공급자 자격요건, 공급자 선정 결과 등에 대해 명료성을 보장하고 전자매체 등을 포함한 정보제공 방안을 공시하도록 규정하고 있으며, 정부조달무역의 입찰절차, 참여조건, 사전공고, 입찰 설명서, 기한, 기술규격, 낙찰, 이의제기 등과 같은 조달절차에 대한 내용을 명확하게 규정함으로써 조달과정에서 공정하고 평등한 지위를 보장받을 수 있도록 하였다.

적용범위의 변경, 추가협상, 정부조달 실무작업반의 회의 개최 등을 통해 추후 협정서 변경이 가능하도록 함으로써 대외적 환경변화에 따라 탄력적으로 대응할 수 있는 제도적 장치를 마련하고 있다.

[표 III-2] 한-칠레 FTA 협정문 구조

구 분	주 요 내 용
제1부 [일반조항]	제1장 : 최초조항 제2장 : 일반적 정의
제2부 [상품무역]	제3장 : 상품에 대한 내국민대우 및 시장접근 - 부속서 제4장 : 원산지 규정 - 부속서 제5장 : 통관 절차 제6장 : 긴급수입제한조치 제7장 : 반덤핑 및 상계관세 사항 제8장 : 위생 및 식물위생 조치 제9장 : 표준관련 조치 - 부속서
제3부 [투자 및 서비스]	제10장 : 투자 - 부속서 제11장 : 국경간 서비스 무역 - 부속서 제12장 : 전기통신 - 부속서 제13장 : 기업인의 일시입국 - 부속서
제4부 [경쟁, 정부조달 및 지적재산권]	제14장 : 경쟁 제15장 : 정부조달 - 부속서 제16장 : 지적재산권 - 부속서
제5부 [행정 및 제도관련 규정]	제17장 : 투명성 제18장 : 협정의 운영 - 부속서 제19장 : 분쟁해결 - 부속서
제6부 [기타규정]	제20장 : 예외 제21장 : 최종 조항

자료 : 한-칠레 FTA협정문을 기초로 저자 작성

〈표 III-3〉 정부조달협정 내용

조 항	규 정 내 용
제151조 정의	조달기관, 정부조달, 대응구매, 공개입찰 절차, 민영화, 공공사업허가 및 설치·운영·인도계약, 공급자, 기술규격, 입찰자에 대한 정의
제152조 적용범위	적용대상이 되는 구매 및 대여 또는 임차범위 규정
제153조 내국민대우와 비차별	양 당사국의 모든 공급자에 대해 동등하고 비차별적인 대우를 보장하는 원칙 규정
제154조 대응구매 금지	자격심사 및 선정, 입찰평가, 낙찰에서 대응구매 금지
제155조 투명성	조달과 관련된 법령, 관례 등을 신속히 공표
제156조 입찰절차	공개입찰 절차 원칙을 규정하고 예외사항을 규정
제157조 공급자 조달 참여조건	사전에 조달기관이 공급자에 대한 참여조건을 공표
제158조 사전공고	공급자들이 입찰에 참여할 것을 초청하는 사전공고를 공표
제159조 입찰설명서	입찰을 제출하는데 필요한 모든 정보가 포함된 설명서를 제공
제1510조 기한	사전공고와 입찰 최종제출일 사이 일정한 간격을 둠
제1511조 기술규격	적정한 기술규격에 대한 규정
제1512조 낙찰	낙찰자 선정을 위한 기준을 규정
제1513조 이의제기	이의제기에 대한 원칙, 절차, 배상에 대한 규정
제1514조 정부기술 및 협력	입찰정보 전달 및 상호 기술협력에 대한 원칙 규정
제1515조 적용범위의 변경	적용범위 변경사유 발생시 변경절차 부속서 변경규정
제1516조 추가협상	적용범위 확대를 위한 협상 가능성 규정
제157조 정부조달 실무작업반	실무작업반 회의 개최 및 안건 규정

자료: 관련 GPA협정문을 기초로 저자 작성

정부조달 협정의 부속서에서는 정부조달무역의 범위와 정부조달무역의 실행에 관한 세부적인 내용을 규정하고 있다.

양허기관과 관련하여 우리 측은 기존의 WTO GPA 상의 양허기관을 개방하여 42개 국가기관, 15개 광역자치단체, 21개 투자기관을 개방하도록 한 반면 칠레측은 기초자치단체를 제외한 칠레-EU FTA상의 양허기관(국가기관, 지방정부, 투자기관)을 개방하기로 하였다.

양허 하한선으로서 국가기관의 양허 하한선을 50,000 SDR로 인하(시설공사는 500만 SDR)하고, 지방자치단체의 경우 우리 측은 WTO GPA와 동일(물품, 서비스는 20만 SDR, 시설공사는 1,500만 SDR)하며, 칠레측은 상기“국가기관”에 광역지방정부를 포함하기로 하였다. 기타 기관의 경우 양측 모두 우리 측은 WTO GPA와 동일한 양허하한선 (물품 45만 SDR, 시설공사 1,500만 SDR)을 설정하였다.

적용제의 규정으로서, “본 부록은 국가계약법 및 동 시행령, 지방재정법 및 동 시행령, 정부투자기관 관리기본법 및 정부투자기관 회계규정에 따른 중소기업 할당분을 포함한 수의계약조달에는 적용되지 아니한다”<sup>9)</sup>고 규정되어 있다. 이로써 우리 측은 중소기업 보호정책을 근거로 현행 중소기업보호제도를 정부조달협정의 예외로 인정받고 있다. 또한 정부조달무역의 민감성을 고려해 한-칠레 FTA 전체에 적용되는 예외 외에도 치안, 안보와 관련된 별도의 예외규정을 설정하고 있다.

칠레는 다자간 정부조달협정(GPA)에 가입되지 않은 국가로서 연간 정부조달무역규모가 30억 달러 수준이다. 이번 칠레와의 FTA에 포함된 정부조달협정은 칠레가 추진 중인 사회간접자본 확충을 위한 대규모 프로젝트 등에 대한 한국기업의 참여를 확대시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## IV. 국제무역협정에서의 중소기업지원정책 거버넌스

### 1. WTO GPA와 중소기업지원정책 거버넌스

국내에서 중소기업 제품에 대한 중소기업간 경쟁제도가 도입되기 이전의 WTO GPA 협상에서는 우리나라 초안은 현재의 양허표 상의 주석 3의 문장과는 달리, 관계법령에 따른 수의계약에 한해 본 협정을 적용하지 않는다는 의미로 기술되어 있었다. 그러나 이후 중소기업간 경쟁제도의 도입이 예상되자 이러한 상황변화를 고려하여 우리나라는 기존의 단서조항을 중소기업제품구매를 위한 할당분을 포함한 수의계약에는 적용하지 않는 것으로 수정하였다.

이 문구에서 중소기업간 경쟁에 의한 구매 건에 대하여는 정부조달협정이 적용되지 않는다는 것이 명백하게 담겨져 있는지에 대해서는 해석이 다를 수 있다. 당초 우리정부의 의도는 중소기업간 경쟁을 포함한 중소기업 제품구매와 예산회계법령 등에 의한 수의계약 대상 계약은 본 협정을 적용하지 않는

9) 한-칠레 FTA 협정서의 부속서 15.1의 부록

다는 데에 있었으나, 현재의 표현문안 및 방법이 우리의 취지를 충분히 반영한 것인지에 대해서는 다소 논란의 여지가 있다고 하겠다.

이에 정부는 본 주석의 내용을 중소기업간 경쟁까지 확대 적용토록 법규화하여<sup>10)</sup> 최소한 국내법상으로는 수의계약 대상계약을 포함한 중소기업간 경쟁품목에 대해서도 정부조달협정 적용을 배제할 수 있도록 하였다.

한편 일본의 경우에는 양허표에 정부조달협정 가입 당시의 법률과 규정에 따라 체결하는 조합 및 협회와의 계약에는 본 협정을 적용하지 않는 것으로 기술되어 있다. 즉 사업협동조합, 사업협동소조합과의 수의계약규정 이외에는 조합 및 협회와의 계약관계가 언급돼 있지 않는 점을 감안하면 일본은 조합 등과의 수의계약 시에만 GPA 협정적용을 배제하고 있는 것으로 볼 수 있다.<sup>11)</sup>

미국의 양허표상의 내용은 소기업 및 소외계층기업을 위한 구매에는 본 협정을 적용치 않는 것으로 되어 있으며, 관련구매규정에 의하면 동 예외조항이 일반경쟁을 포함한 것으로 해석될 수 있다.<sup>12)</sup> 즉 일반경쟁을 통해 구매하더라도 소기업 우대조항 적용대상에 해당될 경우 본 협정이 배제됨을 표현하고 있는 것이다.

공공구매를 통한 중소기업 보호수단이 국가마다 다르고 또한 국가의 양허내용이 각기 다르므로 우리나라의 양허내용을 꼭 외국의 사례에 따라 판단할 수는 없다. 그러나 일본과 미국의 양허내용에서도 각 국가마다 중소기업에 대한 배려를 통해 협정대상에서 제외하고 있는 것으로 판단되고, 우리나라 국가계약법에서도 명백한 규정을 통해 인정하는 사항이므로 양허표의 주석<sup>3)</sup>은 중소기업에 대한 수의계약 대상계약 뿐만 아니라 중소기업간 경쟁을 포함한 중소기업제품 구매를 포함하는 것으로 간주하여야 할 것이다. 이와 같이 중소기업의 구매를 허용하기 위한 해석적 양허의 틀에서 국제무역환경의 급변하는 무역질서를 효율적으로 수용하기 위한 정부의 적극적이고 능동적인 정책의 지속가능한 거버넌스가 유지될 수 있을 것이다.

## 2. 한-칠레 FTA와 중소기업지원정책의 거버넌스

한-칠레 FTA에서는 중소기업제품 수의계약에 대한 적용배제를 명백하게 규정하고 있다.

협정서의 부속서 15.1의 부록의 주석에서 “본 부록은 국가계약법 및 동 시행령, 지방재정법 및 동 시행령, 정부투자기관관리기본법 및 정부투자기관 회계규정에 따른 중소기업 할당분을 포함한 수의계약 조달에는 적용되지 아니한다.”고 규정하고 있다.

본 규정에서는 관계법령을 명확히 제시함으로써 해석의 여지를 남기지 않음으로 인해 본 협정체제 하에서도 중소기업에 대한 수의계약조달 제도를 유지하는 데에 법적인 제약은 없는 것으로 판단된다.

10) 국가계약법 제4조1항

11) 일본의 예산결산 및 회계령 제99조

12) FAR 25403

## V. 결 론

급변하고 있는 세계무역환경 하에서 각국의 정책적 패러다임 역시 최적경로를 제시하기 위한 다각적인 노력이 진행되고 있다. 시장친화적이면서도 정부의 주도적 관리를 적절하게 가미하기 위한 대표적인 노력이 바로 정부조달시장의 적극적인 무역정책과의 연계노력이라 할 것이다. WTO체제 하에서는 물론 지역적 FTA에서 다루고 있는 무역규범도 단순히 과거의 무역 및 투자뿐만 아니라 지적재산권, 경쟁정책, 기술협력을 넘어 정부조달무역도 지역무역협정에서 주요 협상의제로 포함되고 있는 것이다.

이에 본 연구는 자유무역협정에 있어 정부조달무역 의제가 어떻게 협정되고 있는지를 분석하였고, 이를 토대로 국제무역환경 변화에 따른 정부조달무역시장에 있어 중소기업지원정책의 적정성을 분석하였다. 이를 통해 국가간 정부조달무역 관련 협정 하에서 한국의 중소기업들에게 가장 유리한 국가의 개방정책에 대한 최적의 경로관리를 위한 정책의 예측가능하고도 투명한 거버넌스를 모색하였다. 이러한 연구는 앞으로 한미간 FTA를 비롯 다양한 국제협약의 체결 및 이행과정에서 국내 중소기업을 보호하면서도 개방적인 정부조달무역시장의 지속가능한 정책방향을 모색함에 있어 매우 귀중한 연구자료가 될 수 있을 것이다.

본 연구의 분석 결과 WTO GPA 협정에서는 중소기업제품구매를 위한 중소기업지원제도 하에서의 수의계약은 적용제외될 수 있는 것으로 결론지을 수 있었다. 또한 중소기업간 경쟁제도도 정부조달협정 적용을 배제할 수 있는 것으로 분석되었다.

한-칠레 FTA에서는 중소기업제품 수의계약에 대한 적용배제를 명백하게 규정하고 있음을 고찰할 수 있었다. 협정 본문에서 관계법령을 명확히 제시함으로써 해석의 여지를 남기지 않음으로 인해 한-칠레 FTA 협정체제 하에서도 중소기업에 대한 수의계약조달 제도를 유지하는 데에 법적인 제약은 없는 것으로 판단되었다.

## 참 고 문 헌

- 곽노성, 글로벌 경쟁시대의 국제협상론, 서울: 경문사, 1998.
- 김준동·강인수 “서비스 산업의 개방효과 업중간 과급효과를 중심으로”, 대외경제정책연구원 『정책연구』, 2002.
- 모종린·최병일 편, 한국의 통상협상, 서울: 오름, 2004.
- 박종훈 외, 한·미, 한·EU 통신장비 조달협정 개정 방안에 관한 연구, 연구보고 02-35, 서울: 정보통신정책

- 연구원, 2002.
- 유재원 외, 세계화와 개방정책, 평가와 과제, 대외경제정책연구원, 2006.
- 이의영, “중소기업의 전자무역 활성화를 위한 가상기업 중개기관 연구”, 통상정보연구, 한국통상정보학회, 7권2호, 2005. 6, pp.97~114.
- 이의영 외, 중소기업제품 공공구매 활성화 방안, 한국중소기업학회, 2003
- 이의영 외, 중소기업의 경제분석, 도서출판 해남, 2003
- 정찬모, 한·EU 통신협상 경과 및 평가, 정보통신정책 ISSUE 제9권 6호, 통권 85호, 서울: 통신개발연구원, 1997.
- 최용록, 해외투자론, 박영사, 2003.
- Yong-Rok Choi, "The Economic Collaborative Tasks in China", 통상정보연구, 한국통상정보학회, 7권 2호, 2005.6, pp. 205~216.
- GATT Secretariat. 1994, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : The Legal Texts*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Han-Young Lie and Dukgeun Ahn. 2003, "Legal Issues of Privatization in Government Procurement Agreements : Experience of Korea from Bilateral and WTO Agreements." *International Trade Law & Regulation*, Vol. 9, Issue2, London: Sweet & Maxwell.
- Nae-Chan Lee and Han-Young Lie. 2003, "Korea's Telecom Services Reform through Trade Negotiations." In Takatoshi Ito and Anne O. Krueger eds. *Trade in Services in the Asia-Pacific Region : NBER-East Asia Seminar on Economics*, Vol. 11, Chicago: University of Chicago Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and domestic politics: the Logic of Two-Level Games." *International Organization*, Vol. 42, No. 3, Summer, Cambridge : MIT Press.