

産業支援을 위한 政府 購買制度

이의섭

(기술 정책 연구실)

정부 구매 제도는 운영 목적과 방식에 따라 유효한 산업 지원 정책으로 이용될 수 있다. 예를 들면 정부가 시장 가격보다 높은 가격으로 물자를 구매할 경우 정부구매는 하나의 산업 지원 정책이 될 수 있는 것이다. 또한 R&D 프로젝트를 특정기업에 위탁하여 개발하는 R&D 구매의 경우에도, 프로젝트가 해당 기업의 사업과 관련이 있으면 기업으로서는 R&D 투자의 위험 부담을 감소시키면서 동시에 기술력을 제고시킬 수 있으므로, 보조금 성격이 짙은 정부의 지원 정책으로 간주될 수 있다. 이러한 이유로 하여, OECD산업 위원회의 조사 보고서에 있어서도 정부구매 제도를 여타의 지원 수단들과 분리하여 별도로 취급하고 있다.

정부 구매 제도의 산업 지원 정책과 관련된 이슈는, 1) 정부 구매 제도가 구매제도의 원래의 목적외에 산업 보조금 성격이 있는가? 2) 산업 보조금 성격이 있으면 어느 정도가 보조금 성격을 갖고 있는가? 라는 문제이다.

정부 구매는 국방 서비스를 제공하기 위한 국방 구매(defence procurement)와 일반 공공 목적을 위한 일반 공공 구매(general public procurement)로 분류할 수 있는데 산업 지원 정책과 관련하여 특히 관심을 끄는 분야는 국방 분야의 정부 구매이다. 즉, 군수 물자와 비군수 물자를 동시에 생산하는 기업이 국방 구매시장에서 계약을 체결하면 그 기업은 비국방 시장에서 국내외의 경쟁 기업에 대해서 비교 우위를 확보할 수 있는 것이다. 전형적인 예로 들 수 있는 것이 항공기 산업으로, 정부가 특정한 기업에서 군용 항공기를 구입하거나 R&D 프로젝트를 계약하면 이것은 민간 항공기 시장에서 그기업으로 하여금 비교 우위를 확보하게 하는 지원 정책이 될 수 있는 것이다.

정부 조달 협정

정부 구매에 관한 국제 규범은 이미 GATT의 정부 조달 협정에서 규정하고 있다. 정부 조달 협정의 주요 내용은 정부 기관이 구매하는 물품에 관하여 무차별 원칙(non-discrimination)과 내국민 대우(national treatment)를 적용하는 것을 원칙으로 하고 있다. 이 협정은 가입한 국가에 대해서만 적용된다는 의미에서 조건부적인 성격을 띠고 있다.

政府調達協定の 적용 대상은 구매, 리스, 임차 및 할부 구매에 의해 조달되는 물품에 대해서 적용되고 서비스는 물품에 부수되면서 물품가액을 초과하지 않는 범위내에서만 적용된다. 또한 정부 조달 협정은 예외 규정을 두어 전쟁 물자나 기타 국가 안보를 위한 물자는 적용 대상에 제외되었다.

정부 조달협정은 OECD를 중심으로 한 선진국들의 주도하에 제정되고 개도국에 의한 배려가 구체적으로 감안되지 못하여 개도국의 가입은 저조한 편이다. 현재 정부 조달협정의 가입국은 미국, 일본, EC등 20개 국가이며 우리나라도 가입을 추진 중이다. 현재 서비스 부문에 관해서는 이 분야의 특수성을 감안 별도의 기준을 적용하는데 합의하고 있으나 그 기준 및 적용 대상에 관해서는 검토가 계속되고 있다.

한편, R&D 구매와 관련하여 제기되는 이슈는 1) 기업의 해외 R&D 활동이 증가하고 있는 요즘 R&D 구매의 경우에도 비전쟁 물자의 경우와 같이 내국민 대우 원칙을 적용해야 하는가? 예를 들면 외국기업이 R&D consortium에 가입하기를 원할 경우 국내 기업과 동등한 대우를 해야 하는가? 2) 전쟁 물자가 적용 대상에서 제외되었듯이 국방 R&D도 제외되어야 하는데 軍

· 民 겸용 기술(dual-use technology)인 경우 어떻게 국방 R&D와 비국방 R&D로 구분할 수 있는가? 등이다.

GATT의 정부 조달 협정은 군장비나 R&D와 같은 서비스는 적용 대상이 되지 않기 때문에 각국은 산업 지원 정책으로 국방 장비 구매 정책이나 국방 R&D 구매 정책을 사용할 수 있다. 다음은 동보고서에 나타난 정부 구매의 현황이다.

#### 국방 구매의 일반적인 추이

먼저 '86 ~ '89년의 국방 장비와 국방 R&D 구매 추이는, 전체적인 시장 규모로 볼 때 대체로 감소 추세를 보이고 있다. 그러나 OECD내 주요국들의 경우에는, 오히려 완만한 증가 추세를 나타내고 있다. 또 다른 특징으로는, 구매선이 소수의 대기업들에 집중되어 있는 점이다. 대부분의 국가에 있어, 국방 구매 시장에 참여하는 기업의 수는 10개내지 20개 기업이고 이들이 대부분의 국방 조달 계약을 맺고 있다. 즉, 상위 10개 기업이 국방 장비 구매의 50~60%를 차지하고 있고, R&D의 경우에는 10개 기업이 90%를 차지하고 있는 것이다.

국방 조달 계약을 맺고 있는 산업으로는 전자, 운송, 항공(Aeronautics), 우주, 조선 산업이 주종으로 이들이 정부 조달 계약고의 60%를 점유하고 있다.

#### 주요국의 국방 구매의 추이

<표 1>은 주요 회원국의 국방비에서 국방 장비 비용과 R&D 비용으로 구분한 액수와 총국방비에서 차지하는 비율이다. 먼저 국방 장비 구매 비용을 보면 미국이 절대 규모에서 압도적으로 높고, 일본이 프랑스에 이어 세 번째의 국방 장비 구매국이다.

自國 화폐로 계산한<sup>1)</sup> 국방 장비 구매 증가율을 살펴보면 독일을 제외한 모든 나라가 증가 현상을 보이고 있다. 특기할 만한 것은 프랑스와 일본이 국방 장비 구매 증가율이 5.3%와 5.1%로 가장 높다는 사실이다.

국방 R&D 비용은 영국을 제외한 모든 나라가 증가하고 증가율도 국방 장비 구매 비용을 상회하고 있다. 또한 국방비 대비 R&D 비용의 비율을 국가별로 보면 미국, 영국, 프랑스가 일본과 독일에 비해 상당히 높다.

#### 정부 구매의 규모

일반 공공 구매와 국방 구매규모를 살펴보면 일반 공공 구매 시장이 차지하는 비율이 제조업 부문 국내 총생산액의

<표 1> 국방 장비 비용과 R&D 비용

단위: 억 달러

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

- \* 주: 1) 자국 화폐로 계산한 증가율  
2) 독일은 유지(maintenance) 비용도 포함.

15~40%를 차지하고 있는 국가도 상당수 있다. 또한 일반 구매 시장에서 수입품이 차지하는 비율이 2~3%에서 5~10%로 증가는 했지만 여전히 공공 구매 시장은 높은 보호 장벽이 있음을 알 수 있다. 국방 구매 시장도 공공 구매 시장과 비슷한 양상을 띠고 있다.

<표 2>는 주요 회원국의 1988년의 국방구매 비용과 일반 공공 구매 비용을 나타낸 것이다. 미국, 프랑스, 영국이 국방 구매나 일반 공공 구매 비용의 대 제조업 부문 GDP 비율이 일본과 독일에 비해 상대적으로 높다. 절대 규모에서는 미국과 프랑스가 일본, 독일, 영국에 비해서 압도적으로 정부 구매 비용이 많다.

<표 2> 국방 구매 비용과 일반 공공 구매 비용

단위: 억 달러

	국방 구매 비용	일반 공공 구매	제조업 부문 <sup>1)</sup> GDP
미국	770 (9.7%)	1,950 (24.5%)	7,935
일본	83.9 (1.3%)	70.2 (1.1%)	6,640
영국	50.0 (10.8%)	66.2 (13.2%)	501
독일	66.1 (2.1%)	36.5 (1.2%)	3,098
프랑스	152.5 (9.0%)	361.4 (24.7%)	1,701

\* 주: ( )은 대제조업 부문 GDP비율임.

1) 1987년 수치임.

2) 연방 정부 구매 비용만 포함.

3) 추정치임.

맺음말

현재 우리나라는 GATT의 정부 조달 협정에 가입을 추진하고 있다. 이 협정에 가입하면 규모가 큰 미국, 프랑스 등 주요국의 조달 시장에서 해당국 기업과 동등한 조건으로 입찰에 참가함으로써 국제 경쟁력이 있는 산업의 우리나라 기업들의 진출기회를 확대시킬 수 있는 계기가 될 수 있다. 그러나, 동시에 일부 경쟁력이 취약한 분야에 있어서는 국내 시장 잠식에 따른 부작용이 예상되므로 효과적인 대비책의 수립이 필요하다.

한편, 동보고서의 내용 중 주요국의 국방 R&D 비용과 관련하여 특기할만한 것은, OECD의 주요국들이 국방비 대비 R&D 비용의 비율을 모두 증가시키고 있다는 점이다. 특히 전통적으로 국방 부문의 연구 개발 활동이 적은 일본이 86년 1.7%에서 89년 2.5%로, 독일이 86년 5.0%에서 89년 5.7%로 증가시키고 있는 현상은 주목할만하다. 이러한 현상은 첫째, 국방 분야에서 국방 '기술'을 중시하는 안보 개념의 변화이고, 둘째 산업 기술 경쟁력을 제고하기 위해 국방 분야의 '軍·民 겸용 기술'을 개발하는 것이 중요하다는 인식의 결과로 해석된다.

우리 나라도 전체 예산의 35%를 차지하는 국방예산을 계속 유지할 계획이고 국방 연구비를 2000년도까지 국방 예산의 7%수준으로 확대하여 방위 산업 관련 민수 분야의 연구 개발을 촉진할 계획이다. 그러나 이 비율은 프랑스의 15%, 미국과 영국의 12% 수준에 훨씬 밑도는 수준이고, 국방비 대비 R&D 비용이 상대적으로 적은 일본과 독일이 국방 R&D 비용을 높은 비율로 증가시키는 것을 볼 때 2000년도 국방비 대비 7%는 너무 낮은 것이 아닌가 생각된다.

주석 1)보고서에는 비용이 자국 화폐로 표시되어 있다. <표 1> 과 <표 2> 에 표시된 비용은 필자가 달러로 환산한 것이다.

