

통신분야 한·미 ROU 개정협상을 위한 연구

A Study of Government Procurement Agreement: Focused on the Record of Understanding between Korea and the United States

강신원(S.W. Kang)

통신경영연구팀 선임연구원

현재, 한·미 ROU 협상당시 의도했던 목적은 이미 달성되었다. 우리나라는 WTO 정부조달협정에 가입하여 협정을 준수하고 있으며, WTO 정신에 입각하여 통신장비 조달도 공개, 공정, 비차별 원칙에 따라 운영하고 있다. 양허대상 통신사업자인 한국통신의 경우, 1997년 10월부터 출자전환과 함께 조달시장이 전면 개방됨에 따라 전세계 모든 공급업체에 비차별, 내국민대우를 보장하고 있다. 또한 한·미 ROU에 명시된 바와 같이 한국이 WTO 정부조달협정에 가입함으로써 한·미 ROU에서 배제조건을 충족시키고 있다. 더불어 현재 KT의 정부지분은 100% 민간에 매각되어 완전하게 민영화되었다. 그럼에도 불구하고 한·미 ROU는 WTO 정부조달협정으로 대체되거나 종료되지 않고 있어 양허대상인 통신사업자는 한·미 ROU의 본래의 취지와는 달리 경영의 자율성 침해와 조달의 비효율성 증가로 인하여 많은 추가비용을 지불하고 있다. 따라서 본고는 국내통신사업의 발전과 규제완화라는 측면에서 정부조달협정 중에서 가장 파급효과가 큰 한·미 ROU의 개정협상을 위한 방향을 모색해 보았다.

I. 서론

한·미간에 통신협상이 진행되고 통신장비 조달 시장이 개방된 것은 1989년 2월 미국정부가 한국을 자국의 종합무역법에 의한 “우선협상대상국”으로 지정하면서 이루어졌다. 1989년과 1990년에 걸쳐서 한국과 미국의 통신부문 시장개방 협의가 이루어졌으며, 정부조달과 관련해서는 한·미 ROU가 그 결과로 도출된 것이다.

현재, 한·미 ROU(Record of Understanding) 협상당시 의도했던 목적을 이미 달성하였다. 우리나라는 WTO 정부조달협정에 가입하여 협정을 준수하고 있으며, WTO 정신에 입각하여 통신장비 조달도 공개, 공정, 비차별 원칙에 따라 운영되고 있다. 양허대상인 KT의 경우도, 1997년 10월부터 출

자전환과 함께 조달시장이 전면 개방됨에 따라 전세계 모든 공급업체에 비차별, 내국민대우를 보장하고 있다. 또한 한·미 ROU에 명시된 바와 같이 한국이 WTO 정부조달협정에 가입함으로써 한·미 ROU에서 배제의 조건을 충족시키고 있다. 더불어 KT의 정부지분이 100% 매각되어 완전 민영화되었다. 그럼에도 불구하고 한·미 ROU는 WTO 정부조달협정으로 대체되거나 종료되지 않고 있어 양허대상인 통신사업자는 한·미 ROU의 의도와는 달리 경영의 자율성 침해와 조달의 비효율성 증가로 인하여 많은 추가비용을 지불하는 것으로 연구되고 있다.

따라서 본고는 국내통신사업의 발전과 규제완화라는 측면에서 정부조달협정 중에서 가장 파급효과가 큰 한·미 ROU의 영향과 문제점을 분석하고 개정협상의 방향을 모색하는 데 목적이 있다.

II. 정부조달협정

1. 협정의 목적

1990년 2월 15일에 체결된 “정부조달에 관한 한·미 양해사항”을 살펴보면, “본 합의는 전기통신에 관한 한국의 정부조달시장 자유화를 향한 실질적인 진전을 의미한다.” 또한 “한·미 양국은 호혜주의에 입각하여 다음의 원칙에 합의한다”라고 명시되어 있다[1]. 조달의 원칙으로는 첫째, 한국은 미국의 제품, 부수적 서비스, 공급자에게 물품과 부수적 서비스에 대한 한국의 전기통신계약에서 동등한 경쟁기회를 제공하는 비차별적인 조달을 시행한다. 둘째, 한국은 국산화, 국산화율, 기술면허, 기술이전, 투자요구 또는 이와 유사한 조건을 포함하는 오프셋을 부과하거나 추구하거나 고려해서는 안된다. 셋째, 한국은 분쟁이 있을 경우 최대한 공정하고 신속하게 해결되도록 보장하기 위한 절차를 수립할 것이다. 넷째, 양국정부는 정기적으로 그리고 요청이 있을 시 회합하여 본 합의의 시행을 검토하는 데 합의한다”라고 명시되어 있다. 더불어 1992년 2월에 합의한 “한·미통신협상 중 정부조달부문”에서는 미국은 “현재 실시되고 있는 바와 같이 미국정부는 미국의 민간서비스 사업자로 하여금 외국공급자를 차별하도록 요구하거나 영향을 미치지 않을 것이다”라고 합의하였다[2].

또한 이러한 목적과 원칙과 합의는 “대한민국 정부의 GATT 정부조달협정 가입협상 전기통신제품 및 부수적 서비스 계약을 포함하기 위한 GATT 정부조달협정의 확장협상이 성공하는 경우, 본 한·미 전기통신 합의의 정부조달 조항 대신에 확장된 GATT 정부조달협정의 조항들이 GATT 정부조달협상에 의해 시행일자부터 위에서 언급한 한국정부의 계약과 기관들에 적용될 것이다”라고 명시하고 있어, 이러한 사안을 살펴볼 때 한·미 ROU의 목적은 조달에 있어서 자유화, 공개, 비차별, 민간사업자의 정부영향력 배제 등으로 살펴볼 수 있다. 그리고 이러한 사항은 1990년, 1992년 한·미 합의사항에도 나타나듯이 GATT(현재 WTO 정부조달협정)의

정부조달협정을 살펴보면 보다 확실하게 알 수 있다.

1994년 4월에 합의된 WTO 정부조달에 관한 협정에서는 “세계무역을 보다 자유화하고 확대하고 세계무역의 수행을 위한 국제적인 틀을 개선하기 위하여 정부조달에 관한 법률, 규정, 절차 및 관행과 관련된 권리와 의무의 효과적인 다자간 틀에 대한 필요를 인정하며, 정부조달에 관한 법률, 규정, 절차 및 관행이 국내상품이나 서비스 또는 국내 공급자를 보호하기 위한 목적으로 입안, 채택되거나 외국 또는 국내상품 및 서비스 그리고 외국 또는 국내 공급자에게 적용되어서는 아니되며, 외국의 상품 또는 서비스간에 또는 외국 공급자간에 차별하여서는 아니된다는 점을 인정하고... 다음과 같이 합의한다”라고 명시되어 있다[2].

한편, WTO 정부조달협정은 세계적으로 공기업이 확산되는 가운데 이러한 공기업의 문제점을 축소하고 세계무역을 보다 자유화하기 위한 배경에서 탄생되었다. 따라서 이러한 점들을 감안할 때 WTO 정부조달협정의 기본 목표는 통신시장 시장개방, 자유화, 그리고 효율성 향상이라고 할 수 있다.

2. 한·미 ROU

한국과 미국 정부간 전기통신장비관련 정부조달은 쌍무협정으로, 한·미간 통신 양해각서가 최종 교환된 것은 1992년 3월 6일이지만 통신제품 및 장비조달에 관해서는 이미 1990년 2월 15일 체결된 “정부조달에 관한 한·미 양해사항(ROU)”에 의해서 한국은 미국기업에 무차별한 조달절차를 적용하기로 합의했다. 그 후 1992년 2월에는 한·미 통신협상이 타결되고 협상내용에 전기통신 정부조달에 관한 내용이 포함됨으로써 미국에 대한 통신장비 조달시장에 대한 개방이 이루어졌다.

한·미간에 통신협상이 진행되고 통신장비 조달시장이 개방된 것은 1989년 2월 미국정부가 한국을 자국의 종합무역법에 의한 “우선협상대상국”으로 지정하면서 이루어졌다. 한국이 미국에 의하여 통신분야 우선협상대상국으로 지정된 것은 1988년도

종합무역법 통신관계조항의 규정에 해당하였기 때문이다. 이러한 지정요건 중에서 한국을 조달시장 개방과 관련된 우선협상대상국으로 지정한 중요한 요건을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한국의 통신시장은 한국 정부의 정책, 관행, 기타 행위에 의하여 외국기업에게 공개가 되어 있지 않으며, 그 정도가 심하다고 본 것이다. 즉, 통신기기의 정부 및 국영기업체에서의 구매, 통신장비의 기준, 통신기기의 시험, 관세, VAN 서비스 등 전반에 걸쳐서 외국기업(미국기업)에게 극히 불리한 정책을 추진하고 있다는 것이다. 또한 한국 시장의 잠재적 규모에 대한 평가 때문이었다. 즉, 미국은 한국이 현재와 같은 시장에 대한 규제가 해제되고 전기통신사업의 민영화와 통신시장의 자유화가 추진되면 시장규모가 크게 확대될 것으로 보았다.

이러한 시각에 입각하여 1989년과 1990년에 걸쳐서 한국과 미국의 통신부문 시장개방 협의가 이루어졌으며, 정부조달과 관련해서는 한·미 ROU가 그 결과로 도출된 것이다. 그 후 미국은 1996년 7월 한국을 우선협상대상국(PFC)으로 다시 한번 지정함으로써 국내 통신장비 시장의 광범위한 개방을 요구하였다. 그러나 이러한 협의가 한·미 ROU는 상호 호혜적인 차원에서 협정을 체결한 것이 아니며, 한국만이 양허대상으로한 조달절차와 불만처리 절차를 규정해 놓고 있는 등 여러 가지 불평등 요소를 내재하고 있다.

이러한 통신분야 한·미 양해사항은 양해록에 대한 합의와 양국 대표의 서신교환에 의해 보다 자세히 그 내용을 살펴볼 수 있다.¹⁾ 한·미간 ROU 중 정부조달에 관련한 내용을 다루는 문제는 첫째, 통신서비스 및 장비의 시장접근에 관한 양해록(Summary Record of Understanding on Market Access for Telecommunications Services and Equipment, 1990.2.14-15), 둘째 한국통신시장 개

방에 관한 서신 교환(1992.2.24), 셋째 한국통신시장 개방에 관한 서신 교환(1996.4.12) 등으로 크게 세 가지로 나누어 볼 수 있다[4].

이러한 문서를 통해 미국은 기본적으로 한국의 통신부문 조달에 대해 GATT와 WTO 규범의 일부를 원칙적으로 적용하도록 규정하면서 여기서 다루어지지 못한 부문이나 한국정부가 정부조달협정에 가입하기 전까지 적용하기 위한 규정들을 제시하고 있다.

가. 1990년 통신장비조달 양해

1990년 2월 15일 한·미 양국은 통신부문의 개방에 대하여 합의를 하고, 통신서비스 및 장비의 시장접근에 관한 양해록을 채택하게 되었다[2].

본 ROU의 제1조는 미국의 공급자들에게 동등한 기회를 보장하도록 비차별적인 조달절차를 운영할 것을 요구하고 있다. 그리고 한국은 국산화, 국산화율, 기술면허, 기술이전, 투자요구 또는 이와 유사한 조건을 포함하는 오프셋을 부과하거나 추구하거나 고려하지 않도록 규정하고 있다. 또한 한국은 분쟁이 있을 경우 최대한 공정하고 신속하게 해결되도록 보장하기 위한 절차를 설치하도록 규정하고 있다.

한편 본 ROU에서는 한국 정부가 GATT 정부조달협정에 참가하고 협정의 범주가 통신부문을 포함하는 등 확대되는 경우, GATT 체제 하에 확대된 정부조달협정이 한·미 ROU를 대체하는 것으로 규정하고 있다. 그러나, 한국 정부의 GATT 정부조달협정 참가협상이 1991년 1월 1까지 마무리되지 못하는 경우, 제4조에서 제시한 적용시한에 따르도록 규정하고 있다.

나. 1992년 통신장비조달 양해

1992년 2월 24일 한·미 양국은 통신시장 개방에 관한 서신을 교환하였으며, 양해문 중 제17조부터 제20조까지가 정부조달에 관한 내용을 규정하고 있다. 제17조에서는 미국에 대한 조달계약에 있어

1) 한·미간의 합의내용에 대해서는 협정이나 조약으로 발전되지는 않았지만, 실질적으로 협정과 같은 수준의 구속력을 가지고 있다 할 수 있다[4].

서의 비차별적 접근을 규정하고 있으며, 한국정부의 GATT 정부조달협정 참가에 관하여 규정된 제19조에서는 미국은 한국의 협정 참가를 위해 긍정적이고 협조적인 역할을 계속하도록 제시하고 있으며, 제 20조 예외사항에서는 중소기업, 상이군·경, 국가 유공자, 재향군인단체, KT 현지기관의 통신부문의 조달계약에 있어서 GATT 정부조달협정에 참가할 때까지 자유경쟁 입찰에서의 예외를 인정하고 있다.

다. 1996년 통신장비조달 합의

1996년 4월 한국이 미국에 보낸 서신내용을 살펴보면 다음과 같은 양국이 합의한 내용을 알 수 있다. 첫째, 한국정부는 장비구매과정에서 국내제품을 우대하도록 KT에 요구하거나 장려하지 않는다. 둘째, ATM 기술과 같은 첨단장비의 구매를 포함한 향후 KT의 구매과정에 있어서 미국 공급자와 국내 공급자에 대해 동등 대우를 한다. 셋째, KT의 통신장비 구매과정에서 기술이전 요구를 하지 않는다. 넷째, 납품업체가 KT에 제출한 영업비밀 혹은 전유정보에 대해 적절한 보호를 취한다. 다섯째, KT은 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적으로 기술규격을 입안, 채택, 적용하지 않는다. 여섯째, KT은 (i) 디자인이나 서술적인 특성보다는 성능에 따라, (ii) 국제표준이 있을 경우에는 국제표준에 근거하여 기술규격을 제정한다. 마지막으로 KT의 통신장비 구매과정에서 불필요한 전유정보(사양서 또는 설계도면 포함) 제출요구를 금지한다. 이와 더불어 한국정부는 1990년, 1992년 ROU를 준수할 것을 재확인하고 있으며, 한국정부는 WTO의 협정들 하에서의 한국의 약속에 따라 미국 기업들이 한국의 통신시장에 비차별적인 시장접근을 확보할 수 있도록 조치한 점을 밝히고 있다[4],[5].

따라서 위의 규정에 입각하여 미국기업은 한국의 통신시장에 있어 한국의 기업들과 비교하여 동등한 지위를 보장받을 뿐 아니라, 한국정부가 통신시장과 관련하여 기타 교역국들과 합의한 시장접근에 관한 최고 수준의 양허 내용이 동등한 수준으로 미국기업

에 대해서도 적용되게 된다.

한편, 한·미간 ROU는 그 차체로서 조달규정을 포함하고 있으며, 또한 GATT/WTO 정부조달협정을 운용하도록 규정하고 있다. 한국은 우루과이협상에서 정부조달협정 개정작업에 참가하였으며, 최종적으로 1994년 4월 15일 WTO 정부조달협정의 회원국으로 가입하여 1997년 1월 1일부터 적용 받게 되었다. 그러나 이와 같은 GATT/WTO 체제의 변화에도 불구하고 한·미간 합의한 사항이 지켜지고 있지 않다.²⁾

III. 정부조달협정의 영향

조달협정이 사업자에게 미치는 효과는 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 나누어 살펴볼 수 있는데, 긍정적인 측면은 외국의 저가 우수장비 도입기회발생, 국내 공급자간 기술과 원가우위의 건전한 경쟁 환경 조성, 선진 우수 통신장비 도입을 통한 첨단 통신기술 습득, 구매의 투명성 확보, 국내기업의 해외 진출 용이 등 많은 장점이 있으나 통신시장의 경쟁 현황과 장비의 특성을 감안할 때 이러한 긍정적 효과보다는 부정적 효과가 더욱 강하게 나타나고 있는 것으로 연구되고 있다.

1. 긍정적 영향

조달협정을 준수함으로써 얻을 수 있는 긍정적 효과로는 첫째, 품질이 우수한 통신장비의 저가조달

2) 2002년 4월 한·미 연례협의회의에서는 한국의 1990년 및 1992년 ROU의 법적 효력이 아직도 유효한 것으로 보는지 질의에 대하여, 미국은 1990년 ROU 제5항(일몰조항)에 통신상품이 GPA에 포함되어야 동 ROU가 GATT GPA로 대체된다고 규정하고 있으나, GATT GPA에서 한국이 주요 통신상품을 양허하지 않았으므로 아직 동 ROU가 유효한 것으로 본다고 대답하였다. 이에 한국 측은 1990년 및 1992년 ROU는 일몰조항 외에도 신법이 우선의 원칙에 따라서 1997년 1월 1일 한국에 대해 발효된 WTO GPA로 대체되었다고 본다는 의견을 피력하고, 다만 금번 문제제기의 핵심이 KT의 민영화에 따른 지위문제를 해결하는 데 있는 만큼 동 문제를 해결하는 데 초점을 두고 협의를 진행해 나가 고자 한다고 언급하였다[5].

이 가능하다는 점이다. 공개입찰의 장점을 살려 모든 경쟁 있는 장비제조업체들에게 경쟁입찰을 실시함으로써 과거보다는 품질이 뛰어나고, 가격이 저렴한 통신장비를 조달할 수 있다[6].

둘째, 공정하고 투명한 경쟁환경조성이 된다. 무차별적 경쟁조달은 국내 공급자간 건전한 경쟁환경을 조성하고, 품질경쟁 및 가격경쟁 유발을 촉진하여, 국내 공급자의 통신장비에 대한 기술발전 및 KT의 통신망 효율성 제고를 기할 수 있다.

셋째, 선진 우수장비도입을 통한 통신기술 습득이 가능하다. 우수장비도입은 통신망 운용, 유지보수, 개량 및 개선 등 통신망의 안정성을 확대시켜 궁극적으로 유지보수 비용 및 통신품질을 향상시켜 사업의 효율성과 생산성 증대로 이어질 것이다.

2. 부정적 영향

통신사업자인 KT이 조달협정에 적용을 받음으로써 경영의 자율성 저하 및 추가비용 발생 등으로 인하여 경쟁력 저하를 가져오고 있다. KT은 과거 독점적 통신사업자였지만, 현재 민영화가 빠르게 진행중이고 통신시장이 경쟁체제로 전환됨으로써 타 통신사업자와 경쟁해야 하는 상황에 처해 있다. 따라서 KT의 입장에서 보면 경쟁환경에 처해 있는 통신사업자로서 자사의 경쟁력 확보가 매우 중요한 과제일 수밖에 없다[6].

한편 조달과 관련한 분쟁이 발생하는 경우에도 KT의 경영자율성은 매우 저하될 수밖에 없다. 분쟁 기업간 조달문제를 정부간 협의를 통해 해결하게 됨으로써 분쟁이 발생할 경우 신속한 해결이 어려우며, 관련 사업의 일시적 중지 또는 사업계획의 변경 등이 초래됨으로써 자율적인 경영이 저해될 수 있기 때문이다. 또한 국제조달시 사전 정보제공 준수에 따른 사업과 관련된 주요 정보의 누설로 인하여 경쟁력 있는 사업추진이 불가능할 것으로 예측된다. 국제협정 준수에 따른 경영자율성의 약화는 통신사업자인 KT의 경쟁력 약화로 연계될 수 있을 것이다.

또한 조달절차의 복잡성은 KT의 조달경비의 증

가를 초래하고 있다. 경쟁사의 경우 자율적인 조달에 의해서 통신장비를 신속하고 가능한 한 저렴하게 조달할 수 있는데 반하여, KT은 조달협정에 의해 규제됨으로써 경쟁력의 저하를 가져오고 있다.

여기서 조달협정에 따른 KT의 조달비용 상승요인을 분석해보면, 직접비용요인(direct cost factors)으로는 (1) 국제협정 준수에 따른 직접경비(행정비용), (2) 조달지연(입찰공고에서 납품까지)에 따른 비용, (3) 가격 협상력 약화(bargaining power)에 따른 장비 구매가격 상승 등을 들 수 있고, 간접비용요인(indirect cost factors)으로는 (1) 적시에 조달하지 못하여 서비스지연, 고품질서비스 제공 기반 위축 등으로 인하여 가입자유치실패에 따른 손실, (2) 기타비용으로 경영권 침해 및 영업비밀 누설로 인한 손실, 경영적 선택권의 축소에 따른 손실, 비효율적이고 불안정한 통신망운용에 따른 손실, 통상문제발생 등 분쟁해결비용 등을 고려할 수 있다. 이러한 요인으로 KT은 경쟁조달액의 16~17% 정도의 초과조달비용을 지불하고 있으며, KT의 총초과조달비용은 2000년, 약 1,570억 원과 2001년 1,684억 원이 소요된 것으로 분석되었다. 그리고 직접조달 초과비용으로 2000년, 2001년 각각 1,221억 원과 1,209억 원이, 간접조달 초과비용은 349억 원과 474억 원이 소요된 것으로 분석되었다(<표 1> 참조). 이러한 분석결과는 민영화 및 경쟁적 상황에 있는 KT이 조달협정에 적용 받아 경영의 침해와 조달의 비효율성 확대에 따른 결과로 볼 수 있을 것이다.

또한 조달목적은 저가의 우수제품을 신속하고 경제적인 방법으로 구매하고자 하는 것인데, 조달기간의 장기화 및 이에 따른 조달비용의 증가는 각종 통신서비스의 원가에 반영됨으로써 통신사업 운영의 비효율성을 증가시키고 경쟁력을 저하시켜 결과적으로는 최종소비자인 국민들에 대하여 고비용, 저효용의 서비스를 제공하게 되는 비합리적 측면을 노출시킬 것으로 평가된다. 결국 이러한 KT의 경쟁력 약화는 국가 정보통신산업 및 서비스산업의 경쟁력 약화를 초래할 수 있을 것이다.

<표 1> 조달협정 준수에 따른 비용분석

(단위: 억 원, %)

	직접조달 초과비용(DPC)	DPC/경쟁조달액	간접조달 초과비용(iDPC)	iDPC/경쟁조달액	총조달 초과비용(TOPC)	TOPC/경쟁조달액
2000	1,221.19	13.12%	349.17	3.75%	1,570.36	16.87%
2001	1,209.12	12.80%	474.90	5.03%	1,684.02	17.83%

<자료>: 강신원[8].

IV. 정부조달협정 개정협상의 문제점

1. 한·미 ROU의 WTO GPA로의 대체

1990년 합의된 한·미 ROU 합의문안 제3조와 5조를 살펴보면 “대한민국 정부는 GATT 정부조달협정에 공식적으로 가입하기 전이라도, KT의 일반 제품 조달은 1992년 1월 1일부터 GATT의 정부조달협정의 원칙을 따를 것을 보장한다.” 또한 “KT의 통신망장비계약에 대해서 대한민국 정부 담당자들은 통신망장비 조달절차(부록 A)를 사용할 것이며 또한 GATT 정부조달협정의 그 밖의 요건을 완전히 준수한다” 그리고 “대한민국 정부의 GATT 정부조달협정 가입협상 전기통신제품 및 부수적 서비스 계약을 포함하기 위한 GATT 정부조달협정의 확장협상이 성공하는 경우, 본 한·미 전기통신 합의의 정부조달조항 대신에 확장된 GATT 정부조달협정의 조항들이 GATT 정부조달협상에 의해 시행일자부터 위에서 언급한 한국정부의 계약과 기관들에 적용될 것이다”라고 명시하고 있다. 따라서 이러한 조항에 입각하여 한국이 GATT 정부조달협정에 가입하면 한·미 ROU가 GATT 정부조달협정으로 대체되는 것으로 해석할 수 있다.³⁾

한국은 우루과이협상에서 정부조달협정 개정작업에 참가하였으며, 최종적으로 1994년 4월 15일 WTO 정부조달협정에 가입하여 1997년 1월 1일부터 적용을 받게 되었다. 그러나 이와 같이 한국은

GATT/WTO 정부조달협정에 가입하여 협정을 준수하고 있으나 한·미 ROU가 WTO 정부조달협정으로 대체가 되고 있지 않고 있다는 점이다.

이러한 문제에 대하여 한국은 2002년 4월 한·미 연례 협의회에서는 미국에게 1990년 및 1992년 ROU의 법적 효력이 아직도 유효한 것으로 보는지 질의에 대하여, 미국은 1990년 ROU 제5항(일몰조항)에 통신상품이 GPA에 포함되어야 동 ROU가 GATT GPA로 대체된다고 규정하고 있으나, GATT GPA에서 한국이 주요 통신상품을 양허하지 않았으므로 아직 동 ROU가 유효한 것으로 본다고 대답하였다. 이에 한국 측은 1990년 및 1992년 ROU는 일몰조항 외에도 신법이 우선의 원칙에 따라서 1997년 1월 1일 한국에 대해 발효된 WTO 정부조달협정으로 대체되었다고 본다는 의견을 피력하고, 다만 이번 문제제기의 핵심이 KT의 민영화에 따른 지위문제를 해결하는 데 있는 만큼 동 문제를 해결하는 데 초점을 두고 협의를 진행해 나가고자 한다고 언급하였다[5].

2. ROU의 종료조항 부재

KT 조달에 대해 두 가지 규범을 채택하고 있다. 먼저 일반물품 계약과 부수적 서비스 계약에 대하여 WTO 정부조달협정을 원용하고 있으며, 통신망 장비와 관련된 계약에 대해서는 1990년 ROU 부속서 A에서 제시하고 있는 조달절차 규정을 준수하도록 하고 있다.

가. 일반물품 계약과 부수적 서비스 계약 관련

WTO 정부조달협정에 의해 구속되는 KT의 일반물품 및 부수적 서비스에 관련된 조달부문은 동 협정 제24조 6(b)조에서 규정된 바와 같이 KT에 대한 적

3) 미국은 한국이 GATT 정부조달협정에의 가입으로 유도하기 위하여 심혈을 기울인 것으로 볼 수 있다. 그 예로는 1992년 2월 한·미 통신협상 중 정부조달부문의 합의문 제19조(한국의 GATT 정부조달협정에의 가입 및 미국의 역할) (d)항을 살펴보면 “한국의 협정가입을 촉진시키기 위하여 미국정부는 한국의 가입절차 및 협정확장 협상에서 적극적으로 협력적인 역할을 계속할 것이다”라고 명시하고 있다[7],[8].

용 배제를 요청할 수 있다. 동 조항에 따르면 WTO 정부조달협정의 회원국들은 양허대상기관에 대한 정부의 영향이 사실상 제거된 경우 이를 근거하여 해당 기관을 양허대상 목록에서 배제하도록 요구할 수 있으며, 이러한 요구는 WTO 정부조달협정 위원회에 통보하고 또한 다른 회원국으로부터의 반대가 없어야 된다고 명시하고 있다.

현실적으로 제24조 6(b)조를 발동하기 위해서는 해당 양허기관에 대한 전반적인 정부영향의 제거가 선행되어야 하는 것으로 이해할 수 있다. 즉 동 조항은 정부 영향의 실질적인 제거를 규정함으로써 법적(de jure)인 영향뿐만 아니라 사실상(de facto)의 개입으로 간주되는 모든 영향에 대하여 정부로부터 독립을 요구하고 있다.

따라서 KT을 동 규정에 의거 양허대상에서 배제시키기 위해서는 향후 계획되어 있는 KT의 민영화 사실 자체로서만 충분한 설득력을 얻기 어려울 것으로 예상되며, 현재 공식적 또는 법적으로 유지되고 있는 정부의 개입뿐만 아니라 관행적으로 유지되는 KT 관련 통신사업 부문에 대한 경영 외적인 정부개입 부분까지 상당부분 제거하여야 할 것이다.

나. 통신망 장비와 관련된 계약

조달규모가 가장 크고 한·미 ROU를 준수함으로써 가장 큰 문제가 되는 것이 통신망 장비와 관련된 계약이다. 그러나 한·미간 ROU에 통신망장비와 관련된 계약에 대하여 구체적인 양허대상기관의 배제나 협의의 종료에 대한 명문규정을 두고 있지 않다. 그러므로 통신사업자가 민영화되어 법적 지위가 변화한다고 하더라도 민영화된 통신사업자가 한·미 ROU 양허대상에서 자동적으로 제외될 수 없다는 점이 가장 중요한 문제점일 것이다.

3. 민영화의 기준

WTO에서는 민영화와 관련하여 양허대상에서 배제될 수 있는 기준에 대하여 논의가 지속적으로 되어 왔는데, 이러한 논의에서 미국의 입장은 WTO 정부

조달협정 양허대상의 배제는 정부의 통제나 영향력이 효과적으로 배제되어야 된다는 입장을 견지하고 있다[9]. 또한 이러한 정부의 영향력 배제는 단순히 형식적(formal)인 것이 아니라 실제적이고 효과적(effective)이어야 한다고 주장하고 있다. 한편 미국은 정부의 효과적인 영향력 배제를 판단하는 기준으로 양허대상과 정부와의 연계 존재 여부, 정부의 직·간접적인 소유관계 여부, 주주구성, 정부지원 또는 보조 여부, 정부의 사업결정에 대한 형식적 또는 비형식적 감독 관리 여부, 정부와의 인력교류 여부, 양허대상 업체의 상품 및 서비스의 경쟁시장 관련 정도, 그리고 정부에 의한 법적 또는 특별한 혜택부여 존재 등 아주 포괄적인 기준을 제시하고 있다[9]. 따라서 이러한 기준을 양허대상 통신사업자가 충족하기란 어려울 것이다.

V. 정부조달협정 개정협상을 위한 방향

1. 한·미 ROU의 WTO GPA로의 대체

한·미 ROU에서도 명시되어 있듯이 현재 우리나라는 WTO 정부조달협정에 가입되어 있으므로 통신장비조달은 한·미 ROU가 아니라 WTO 정부조달협정의 적용을 받아야 하는 것이 당연하다. 그러나 앞서 논의한 바와 같이 미국의 입장이 다르므로 다음과 같은 논리로서 개정 또는 종료협상을 진행하여야 할 것이다.

WTO에서는 통신기기의 관세뿐만 아니라, 기본 전기통신 서비스에 대해서도 다자간 합의를 이루고 있다. 한·미 양국 모두 WTO의 회원국이고, 다자간 합의의 기본 원칙을 준수하지 않으면 안 된다. 따라서 문제가 발생하면 양국간의 통상분쟁해결 보다는 WTO 분쟁처리패널 등을 이용하여 통상분쟁을 해결하는 것이 바람직할 것이다.

또한 글로벌 시장에 있어, 서비스의 제공, 통신기기 조달 등 모든 분야에서 자유, 공개, 공정, 경쟁원칙을 준수하는 것이 최대 다수의 이익에 부합될 것이다. 현재 한·미 ROU는 본래 의도했던 목적을 달성하였다. 그러나 세계적인 통신환경변화에 따라 한·

미 ROU는 통신사업자의 기업경영의 자율성과 조달의 비효율성을 더욱 증가시키고 있으므로 이러한 협의는 개정 또는 종료하여 통신사업자의 경제적 효율성을 높여주는 것이 궁극적으로 양국 모두에게 이익이 된다는 점을 강조하여야 할 것이다.

2. ROU의 종료조항 부재

가. 일반물품 계약과 부수적 서비스 계약 관련

양허대상기관의 배제에 관련하여 WTO 정부조달협정 조항은 명확한 기준을 제시하고 있지 못하고 있기 때문에 그리하여 과도하게 정부의 영향력 배제라는 면이 강조될 수 있다. 따라서 통신사업자를 양허대상에서 배제시키기 위한 주장을 펴기 위해서는 정부영향의 실제적인 제거라는 규정을 제한적으로 해석해야 한다. 즉, 동 규정에서의 정부의 영향력이라는 것은 기업의 경영판단 및 경영상 측면에서의 정부의 개입이라는 측면에서 파악되는 것이지, 감독관청으로서의 공익적 성격의 감독 기능까지 포괄하는 것이 아니라는 점을 강조하여야 한다. 앞에서 설명한 바와 같이 사회간접자본으로서의 공익 기능이 강한 통신사업부문의 공공규제는 불가피한 것이므로, 이러한 필수 불가결한 정부의 영향이 관련 통신사업자에 대한 지속적인 정부조달협정 적용의 근거가 되는 것은 불합리하다고 할 수 있다. 그러므로, 우리의 경우, KT의 지분을 변화에 따른 민영화, 그리고 이에 따른 실질적인 민영화 추진 후속작업이 이루어지는 경우, 앞서 논의한 논의 근거를 바탕으로 협정적용 배제를 주장하여야 할 것이다.

나. 통신망 장비와 관련된 계약

종료규정이 없는 협정은 국제법 원칙상 당사국의 합의에 의한 개정·종료가 가능할 것이다. 조약법에 관한 비엔나 협약 제39조를 살펴보면, 체결한 조약 자체에 개정절차에 대한 명문 규정이 없는 경우 당사자간 합의에 의하여 조약 체결 절차와 동일한 절차에 따라서 조약의 개정(양허대상기관 변경)을 할 수 있다. 그리고 제56조에서는 체결한 조약 자체에

대한 명문 규정이 없는 경우, 폐기 등의 가능성을 인정하려는 당사국의 의사가 확립된 경우, 또는 폐기권 등이 조약의 성질상 묵시적으로 간주되는 경우 폐기 등이 인정되며 이 경우 그 효력은 통보 후 12개월 후에 발생한다고 명시되어 있다[2].

한·미 ROU와 같이 동협정에 종료조항이 명문규정으로 없더라도 양허기관이 정부 또는 정부의 영향력 하에 있는 공기업 등으로 이들 양허기관의 민영화 등 법적 지위의 근본적 변화는 협정 개정 사유가 된다.

이러한 실례는 일·미 조달협정 사례에서 찾아볼 수 있으며, 여러 가지 시사점을 던져주고 있다.

통신장비 조달관련 일·미 통신협정 체결 후 2~3년마다 협정이 연장되었고 1999년 8월까지 7회 개정되었으며, 2001년 7월부터 일본과 미국의 통신관련 정부조달협정이 완전한 종료되기까지 일본은 조달협정의 비효율을 들어 지속적으로 협정의 종료를 주장하였다[10].

미·일 통신관련 조달협정에 대하여 일본은 협상을 통하여 지속적으로 1) NTT에 의한 내외 무차별적 경쟁적인 조달은 현실적으로 정착되었고, 2) 민영화 그 후의 비약적인 경쟁의 촉진, 재편성에 의하여 NTT의 경쟁 환경은 변화되었으며, 3) 정부조달은 NTT에 큰 부담, 국내의 통신기기업체 및 이용자의 요구에 응할 수 없다는 점과, 4) NTT 재편성 후의 각사의 자주적 조달에 맡기는 것이 보다 “무차별하면서 경쟁적인 조달”을 확보하고 건전한 시장경쟁에 이바지한다는 점을 지속적으로 주장하였다. 또한 일본은 1) 정부는 NTT의 “무차별 및 경쟁적인 조달”에의 자주적인 대처에 관한 제안을 지지하며, 2) 정부는 각사의 조달계획과 관련하여 불평등을 접수할 창구를 한시적으로 설치하는 것과, 3) 미국의 벨(Bell) 지역 전화 회사(RBOC)의 조달 절차의 공표요망 등의 제안을 미국 측에 하였다. 결과적으로 일본의 지속적인 노력에 의해 1997년 7월부터 NTT는 조달에 대하여 자율성을 확보하였고 2001년 7월부터 사실상 미·일 통신관련 조달협정은 폐기되었다.

미국이 NTT 조달협정을 종료한 두 가지 큰 이유는 지속적인 개방으로 NTT가 외국에서 구입하는

통신장비가 증가하는 등 일본 NTT 조달시장이 충분히 개방되어 있음을 높이 평가하였고, 이러한 NTT 조달협정 종료가 NTT를 보다 개방 및 경쟁촉진에 도움이 되어 양국 모두에게 도움이 된다고 확신하였기 때문이다. 따라서 KT이 통상분쟁 없이 한·미 ROU 양허대상에서 제외되기 위해서는 일본의 사례를 면밀히 분석할 필요가 있다.⁴⁾

한편, 미국은 KT의 민영화에 관계없이 인사권, 운영권, 예산권 등과 관련하여 우리나라 정부가 사실상 통제 및 영향을 미치고 있다고 주장할 수 있으며, 이 경우를 대비하여 전략적인 대비와 최후 수단으로 우리나라 정부는 KT에 대한 영향력 불행사를 공식선언까지도 고려해야 할 것이다.

3. 민영화의 기준

미국의 민영화에 대한 포괄적인 해석을 우리가 충족하기는 어려우므로, 처음 공기업이 문제가 되고 GATT 정부조달협정이 의도했던 민영화에 대한 해석을 이해하고 협상자료로 이용할 필요가 있다.

GATT 정부조달협정은 민영화와 관련한 적용범주에 대해서는 비교적 명료하게 공기업 또는 국영기업들만을 대상으로 규정하고 있다. 부연하면, 조달 절차 및 이의 시행과 관련하여, 회원국 정부의 직접적 또는 실질적인 통제 하에 있는 기관들에 의한 조달에 대해서 적용한다고 규정함으로써 정부에 의한 통제라는 요소를 명시적으로 협정 적용요건으로 제시하고 있다.

즉, 정부의 통제요소에 대해 전반적이고 포괄적인 대상기관의 업무영역에 대해서가 아니라 조달절

차 및 이의 시행이라는 조달문제에 국한된 구체적인 부분에 대해서만 규정되고 있다. 따라서, 이러한 점을 감안할 때, WTO GPA에서의 포괄적인 규정을 제한적으로 해석해야 하는 근거가 더욱 강조된다고 할 수 있다.

이러한 내용은 Tokyo Round 이후의 GATT 자료를 통해서도 확인되고 있는데, 그 예가 1988년 12월 23일 정부조달위원회 자료이다. 이 자료에서는 비공식작업반에서의 논의를 통해 조달정책이 정부에 의해 통제되거나, 정부에 의존하거나, 정부에 의해 영향을 받지 않는 기관들에 대하여서는 GATT 정부조달협정을 적용할 수 없다고 합의하고 있음을 시사하고 있다[12]. 이러한 자료에서 시사하는 바와 같이 정부의 영향이라는 부분은 조달정책이라는 구체적인 영역과 관련하여서만 제기되고 있음을 알 수 있다.

한편, GATT GPA 제9조 5항이 규정하는 바와 같이, 사소한 수정 이외의 양허기관에 대한 수정은 예외적인 상황에서만 허용하고 있다. 그러한 예외적인 상황이 구체적으로 어떠한 상황인지에 대해서 별도의 각주해석 등은 없으나, 민영화에 따른 법적 지위 변화는 그러한 예외적인 상황의 발생으로 이해될 수 있다[13]. 위의 제안에서 나타난 바와 같은, 공공기관의 지배적인 영향력과 관련한 규정은 이후 EU의 공공지침에 동일한 형태로 반영되고 있다. 따라서 통신사업자를 한·미 ROU에서 배제시키기 위해서는 GATT 체제 하에서 처음 정부조달협정이 도입되는 시점부터 이후 이어진 협상과정에서 거듭 제기되는 또한 암묵적으로 이해되어 오던 바대로, 민영화에 따른 법적 지위의 변화와 이에 따른 조달과 관련된 정부의 영향배제를 우선적으로 미국 측에 주장하여야 할 것이다.

VI. 결론

먼저 한·미 ROU의 문제점으로는 첫째, 한·미 합의에도 불구하고 동 협의가 WTO 정부조달협정으로 대체되고 있지 않다는 점이다. 둘째, ROU의 종료조항 부재이다. 셋째, 민영화의 기준의 포괄적

4) 민영화된 NTT를 GPA 양허표에서 삭제하지는 일본의 제안에 대해 반대입장을 표명해온 미국이 이러한 입장을 철회한 것은 일본이 NTT 관련법령인 “전기통신사업법 일부 수정에 관한 법률(GPA/W/104/Add.2/Rev1)”을 추가로 개정하는 등 일본이 노력한 결과이다. 2001년 6월 동 법률이 일본 국회에서 통과되자 미국은 NTT에 대한 “정부통제 또는 영향력이 효과적으로 배제되었다”는 결론을 내린 것으로 판단된다. 2001년 3월 31일 현재 NTT의 주식소유는 정부 및 공공기관 46.08%, 금융기관 13.59%, 증권회사 0.27%, 여타 국내기업 2.37%, 외국기업 16.42%, 그리고 개인이 21.27%를 소유하고 있다[11].

해석이다.

따라서 한·미 ROU를 종료시키거나 또는 통신사업자가 동 협의에서 배제되기 위해서는 앞서 지적한 문제점을 슬기롭게 해결하여야 할 것이다. 이를 위한 문제점 해결 방향으로는 첫째, 한·미 ROU의 WTO 정부조달협정으로 대체를 요구하여야 한다. 더욱이 한·미 ROU에서도 명시되어 있듯이 현재 우리나라는 WTO GPA에 가입되어 있으므로 통신장비조달은 한·미 ROU가 아니라 WTO 정부조달협정의 적용을 받아야 하는 것이 당연하다. 따라서 한·미 양국 모두 WTO의 회원국이고, 다자간 합의의 기본 원칙을 준수하지 않으면 안된다는 점, 분쟁이 발생하면 양국간의 통상분쟁해결 보다는 WTO 분쟁처리패널 등을 이용하여 통상분쟁을 해결하는 것이 바람직하다는 점, 글로벌 시장에 있어 서비스의 제공, 통신기기 조달 등 모든 분야에서 자유, 공개, 공정, 경쟁원칙을 준수하는 것이 최대 다수의 이익에 부합될 것이라는 점, 현재 한·미 ROU는 본래 의도했던 목적을 달성하였다는 점, 그리고 세계적인 통신환경변화에 따라 한·미 ROU는 통신사업자의 기업경영의 자율성과 조달의 비효율성을 더욱 증가시키고 있으므로 이러한 협의는 개정 또는 종료하여 통신사업자의 경제적 효율성을 높여주는 것이 궁극적으로 양국 모두에게 이익이 된다는 점 등을 강조하여 미국을 이해시켜야 할 것이다.

둘째, 한·미 ROU의 종료조항이 없으므로 국제법을 이용하여 양국간 합의에 의해 개정·종료하여야 할 것이다. 한·미 ROU와 같이 동 협정에 종료조항이 명문규정으로 없더라도 양허기관이 정부 또는 정부의 영향력 하에 있는 공기업 등으로 이들 양허기관의 민영화 등 법적 지위의 근본적 변화는 협정 개정 사유가 된다. 따라서 이러한 양허대상인 민영화 등 근본적인 변화에 입각하여 협정의 개정 또는 종료를 주장하여야 한다. 이러한 실례는 일·미 조달협정 사례에서 찾아볼 수 있으며, 이러한 예를 적절히 이용하는 것이 바람직하다.

셋째, 민영화의 기준의 포괄적 해석에는 문제가 있으므로, 처음 공기업이 문제가 되고 GATT 정부조

달협정이 의도했던 민영화에 대한 해석을 이해하고 협상자료로 이용할 필요가 있다. GATT 정부조달협정은 민영화와 관련한 적용범주에 대해서는 비교적 명료하게 공기업 또는 국영기업들만을 대상으로 규정하고 있으며, 조달절차 및 이의 시행과 관련하여, 회원국 정부의 직접적 또는 실질적인 통제 하에 있는 기관들에 의한 조달에 대해서 적용한다고 규정함으로써 정부에 의한 통제라는 요소를 명시적으로 협정 적용요건으로 제시하고 있다. 따라서, 이러한 점을 감안할 때, WTO 정부조달협정의 포괄적인 규정을 제한적으로 해석해야 될 것이다. 또한 GATT 체제 하에서 처음 정부조달협정이 도입되는 시점부터 이후 이어진 협상과정에서 거듭 제기되는 또한 암묵적으로 이해되어 오던 바대로, 민영화에 따른 법적 지위의 변화와 이에 따른 조달과 관련된 정부의 영향배제를 우선적으로 미국 측에 주장하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- [1] 외교통상부, 정부조달에 관한 대한민국과 미합중국간 양해사항, 1990. 2. 15.
- [2] 외교통상부, 한·미 통신협상중 정부조달부분, 1992. 2.
- [3] 외교통상부, WTO 정부조달협정
- [4] 정보통신부, 제3차 정부조달개정 연구반 자료(한국통신 관련 정부조달협정 법적 검토), 2001. 6.
- [5] 정보통신부, 한·미 연례협의회 자료, 2002. 4.
- [6] 강신원, “민영화와 통신조달협정,” 정보통신정책연구, 제 9권 제1호, 2002, pp. 215 - 241.
- [7] 강신원, “통신환경변화와 정부조달협정: 한·미 정부조달협정을 중심으로,” 정보통신정책학회 학술대회발표논문, 2001.
- [8] 강신원, “통신사업과 국제조달협정,” 대외경제연구 제5권 제2호, pp. 195 - 227.
- [9] WTO, Communication from the United States, GPA Article XXIV:6(b), 2001.
- [10] Procurement Procedures of NTT, <http://www.mac.doc.gov/>
- [11] USTR, USTR Announces Continued Monitoring of Procurement by Japanese NTT Companies, 2001, www.ustr.org.
- [12] GATT, GPR/SPE/60, para. 60, Dec. 23, 1988.
- [13] GATT, GPR/SPE/64, para. 60, Dec. 9, 1991.