

국제개발협력과 공공조달법제¹⁾

김 대 인 / 이화여자대학교 법과대학 교수

I. 서론

공공조달(public procurement)은 국제개발협력의 관점에서 오늘날 그 중요성이 증대하고 있다. 이와 관련한 이슈는 여러 가지가 있을 수 있으나 오늘날 국제사회에서의 논의를 보면 크게 두 가지로 나누어진다고 할 수 있다.

첫째, 수원국의 공공조달제도와 관련한 역량강화를 들 수 있다. 댐이나 도로건설 등 국제개발협력의 상당부분이 수원국의 공공조달제도를 통해 이루어지고 있는 상황에서 수원국 공공조달제도의 투명성과 효율성을 높이는 것이 국제개발협력의 성공을 위한 중요한 기초가 된다는 인식이 확산되고 있다.

둘째, 언타이드(untied) 원조의 확대를 들 수 있다. 수원국의 주인의식을 제고하고 비용효과성을 높이

기 위해서는 공여국이 조달하는 수입물자나 용역의 조달처를 제한하지 않는 언타이드 원조를 확대해야 한다는 점에 관해 공감대가 OECD를 중심으로 형성되어 있다.

현재 우리나라는 OECD 개발원조위원회(DAC)에 가입을 준비하는 과정에서 두 번째 이슈에 관한 관심이 높아져 있는 상태이다. 첫 번째 이슈는 상대적으로 관심을 덜 받고 있으나, 우리나라의 공공조달법제가 전자조달분야에서 나름의 장점을 갖고 있다는 점을 고려하면 앞으로 이 부분에 대해 보다 관심을 기울일 필요가 있다.

이하에서는 주요 국제개발협력기구들인 USAID, World Bank, UNDP를 중심으로 각 기구들의 제도를 개관한 다음, 위에서 언급한 두 가지 이슈들이 어떻게 다루어지고 있는지를 살펴해보도록 한다. 이를 바탕으로 우리나라의 정책과제를 제시해보도록 한다.

1) 이 글은 한국학술진흥재단의 지원으로 2008년 1월 17일-27일 사이에 미국 워싱턴 DC 및 뉴욕에서 이루어진 국제개발협력관련기구(USAID, World Bank, UNDP) 방문인터뷰의 내용 및 관련자료를 토대로 작성되었다.

II. USAID

1. 개관

USAID(US Agency for International Development)의 공공조달관련법제로는 USAID Aquisition and Assistance Policies and Procedure(이하 USAID 조달지침)²⁾가 대표적이라고 할 수 있다. USAID의 공공조달은 크게 둘로 나누어서 볼 수 있다. USAID가 공공조달에 있어서 직접 계약당사자가 되는 경우(USAID Direct Contracting: 이하 직접조달)와 수원국정부가 계약당사자가 되고 USAID는 재원만을 제공하는 경우(Host Country Contracting: 이하 간접조달)가 그것이다.

직접조달이 이루어질 때에는 조달에 관한 일반법이라고 할 수 있는 미국연방조달규칙(Federal Acquisition Regulation: FAR)이 그대로 적용되며, 간접조달이 이루어질 경우에는 USAID는 승인 및 심사권한만을 갖게 된다(USAID 조달지침 301.5.1a).

양 조달방법 중 어느 방법을 선택할 것인가는 USAID내의 전략적 목표달성팀(Strategic Objective Team)이 결정을 하게 되는데, 우선 위 두 가지 방식 중 어느 하나를 우선적으로 사용해야 한다는 원칙은 존재하지 않는다. 그리고 이에 관한 결정을 함에 있어서는 다음과 같은 점들을 고려해

야 한다. ‘수원국 사업자로부터의 조달’(Host Country Preference), 물품이나 서비스의 유형, 시간적인 제약, 관련 발주처의 역량, 비용, 효율적인 계약지원을 위한 시스템과 절차, 간접조달을 실시할 경우에는 USAID의 조달전문가 및 법률전문가가 수원국 정부를 지원하거나 컨설팅을 제공할 수 있는 가능성, 제도 또는 전문인력의 정립효과 등이 그것이다(USAID 조달지침 E301.5.1).

이처럼 위 지침 상으로는 직접조달 또는 간접조달 중에서 어느 것을 우선시하지 않는다는 점이 명시되어 있으나, 실제로는 대부분이 직접조달의 형식으로 이루어지고 있고 간접조달의 비중이 매우 낮다. 그 원인은 USAID는 수원국의 조달시스템의 투명성이 아직 떨어진다고 보고 있기 때문이다. 위 지침상으로는 간접조달과 관련한 규정도 존재하나 개정한지가 15년이나 되었는데, 이는 간접조달의 중요성이 그만큼 떨어진다는 점을 반증하는 것으로 볼 수 있다.

USAID의 공공조달시스템과 관련하여 특징적인 면이라고 할 수 있는 것은 ‘계약담당관’(Contracting Officer: CO)제도 및 ‘전문기술담당관’(Cognizant Technical Officer: CTO)제도를 두고 있는 점이다(위 지침 302.2). 전문기술담당관(CTO)은 해당분야 전문가로서 사업발굴 및 시행을 담당하고, 계약담당관은 계약관리 업무를 담당하는데 전문기술담당관은 계약담당관에 의해 선임된다. 이들은 긴밀한 협조관계를 유지하면서 해당

2) USAID ADS(Automated Directive System) Series 300

사업을 수행하게 된다. 예를 들어 에이즈 퇴치사업을 할 경우에 이 분야 전문성을 가진 전문기술담당관이 낙찰자선정 등과 관련하여 계약담당관을 지원하게 된다.

계약담당관에 관해서는 연방정부차원에서 공공조달계약 일반에 관련된 훈련프로그램이 존재함은 물론, USAID 차원에서 국제개발협력에 특화된 훈련프로그램이 존재한다. 전문기술담당관에 대해서도 USAID 차원에서 특화된 훈련프로그램에 존재하며 기술담당관으로서 일하기 위해서는 이 과정을 필수적으로 수료할 것을 요구하고 있다(위 지침 302.3.7.1).

2. 수원국 역량강화

공공조달과 관련한 개도국의 역량강화(Capacity-Building)와 관련해서는 USAID의 Center for Democracy & Governance에서 주로 다루고 있는데, World Bank 등을 중심으로 실시되고 있는 수원국 역량강화사업에 보조를 맞추어 이를 진행하고 있다. Center for Democracy & Governance에서는 1999년에 반부패와 관련한 핸드북을 발간하였는데, 여기서 정부조달개혁에 관한 내용을 다루고 있다. 이를 보다 자세히 살펴 보도록 하겠다.

이 핸드북은 우선 부패에 대응함에 있어서 제도개혁의 기본방향으로 크게 세 가지를 제시하고 있다.

경제활동에 있어서 ① ‘정부의 역할축소’(권한의 제한), ② ‘투명성, 조사, 그리고 제재의 강화’(책임성의 강화), ③ ‘공공서비스에 있어서 근로의 개념 재정립’(인센티브의 강화)이 그것이다. 이 중에서 ‘권한의 제한’(Limiting Authority)과 관련해서 공공조달에 있어서 경쟁입찰의 중요성을 언급하고 있다.

공공조달에 있어서 경쟁입찰을 실시함으로써 공급자선정에 있어서 공무원이 자의적으로 재량권을 행사하는 것을 막을 수 있다는 것이다. 세계은행에서 개도국 정부들의 공공조달개혁을 위해 여러 가지 노력을 기울이고 있는 것도 부패한 공공조달절차는 개발을 저해하는 중요한 원인이 되기 때문이다. 만약 개도국정부가 이러한 공공조달개혁에 적극적이지 않을 경우에는 민간기업들이 공공조달개혁에 경쟁을 도입하기 위한 노력을 기울이는 것이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 예를 들면 국제투명성기구의 ‘islands of integrity’와 같이 반부패협정(anti-bribery pacts)을 정부와 민간기업간에 체결하고, 만약 이를 위반할 경우에는 상당금액의 보증금을 몰수하도록 하는 방안을 들 수 있다.³⁾

3. 엔타이드 원조

USAID가 직접조달을 하는 경우에는 미국연방조달규칙(FAR)이 그대로 적용되는 결과로 미국산 구

3) 에쿠아도르, 아르헨티나, 파나마 등이 이러한 협정을 체결했다. USAID Center For Democracy And Governance, A Handbook On Fighting Corruption, February 1999, p. 8-9 참조.

매우선법(Buy American Act:BAA)의 적용을 그대로 받게 되고 이에 대한 적용면제(Waiver)를 사안에 따라 실시하고 있다. 적용면제가 이루어지는 대표적인 경우는 HIV 백신, 건설, 재해복구관련조달 등을 들 수 있다.⁴⁾ 이러한 결과로 미국의 USAID는 언타이드 원조의 비율이 높다는 비판을 받고 있는 상태이다.

이러한 비판에 대해서 USAID 관련담당자는 OECD에서 강조하고 있는 Untying 국제개발협력이 국제개발협력에 있어서 진정으로 효율적인지의 여부는 다시 검토해볼 여지가 있다는 견해를 피력했다. Untying의 결과 국제경쟁입찰(ICB: International Competitive Bidding)의 형식으로 공공조달이 이루어진다고 하더라도 오히려 선진국 간의 이권분배의 결과만 낳을 수도 있고, 수원국이 직접 계약당사자가 되더라도 수원국의 조달시스템이 부패에 취약한 경우에는 효율성이 오히려 저해되는 문제가 발생한다는 것이다.

미국내 언타이드 원조를 전체적으로 보기 위해서는 USAID에 의한 원조와 MCC(Millennium Challenge Corporation)⁵⁾에 의한 원조를 비교하여 볼 필요가 있다. MCC는 어느 정도 발전된 개도국을 주로 원조하며, 지출에 의회승인이 필요 없고 언타이드 원조를 많이 하는 편이다. 반면에 USAID는 최빈국을 주로 원조하며, 지출에 의회승인 필요로 한다. 이러한 이유로 USAID의 원조는

정치적인 영향을 많이 받으며, 타이드 원조를 상대적으로 많이 하는 특성을 갖고 있다.

III. World Bank

1. 개관

세계은행에서는 공공조달과 관련하여 대표적인 두 가지의 지침이 제정되어 있다. Guidelines Procurement Under IBRD Loans and IDA Credits(이하 Procurement Guideline)와 Guidelines Selections And Employment of Consultant By World Bank Borrowers(이하 Consultant Guideline)가 그것이다. 전자가 주로 물품과 건설과 관련한 공공조달을 규율한다면, 후자는 주로 서비스와 관련한 공공조달을 규율한다고 할 수 있다.

서비스와 관련한 Consultant Guideline의 경우 1981년의 지침은 대규모의 기술집약적인 프로젝트에만 초점이 맞추어져 있었다면, 1997년에 개정된 새로운 지침은 교육, 사회적 서비스의 공급, 모성 및 아동보호, 정부개혁과 같은 연성(soft) 프로젝트에 초점이 맞추어지면서 서비스의 범위가 확대되고 있다는 점이 특징이다. 이러한 이유로 'consultant'의 개념도 대폭 확대되고 있다

4) 물품마다 번호를 매기는데 000번은 very-tyied 프로그램이다. HIV백신은 935번이다.

5) 미국의 대외원조가 경제규모 대비 OECD 국가들간 최하수준(GDP의 0.1%)이라는 국제적 비판 및 개발원조가 경제개발과 연결되지 못하고 있다는 평가에 따라 외교적 고려보다는 경제적 고려에 따라 운용하기 위해 2003년 3월 부시대통령은 Millennium Challenge Account(MCA) 조성을 결정하고 이를 운용하는 새로운 원조기구로 MCC를 설립하였다.

(Consultant Guideline 1.3).⁶⁾

공공조달의 방식과 관련해서 세계은행이 직접 계약당사자가 되는 직접조달과 수원국정부가 계약당사자가 되고 세계은행은 재원만 지급하는 간접조달이 있는데, IDA(International Development Association)와 IBRD에서는 간접조달의 비중이 더 높고 위 두 지침들도 간접조달을 기본토대로 규정되어 있다.⁷⁾ 이러한 이유로 위에서 언급한 지침에서는 계약의 체결 및 이행에 관해서 수원국이 원칙적으로 책임을 진다는 점을 밝히고 있다(Procurement Guideline 1.2; Consultant Guideline 1.4).

이처럼 IDA와 IBRD는 계약당사자가 되지 않고, 감독자의 역할을 하게 된다. 만약 IDA와 IBRD가 수원국정부의 결정에 동의하지 않는 경우에는 재정지원을 삭감하는 등 상응하는 조치를 취할 수 있다. 이러한 이유로 간접조달이 이루어진다고 하더라도 이들 세계은행기구들이 수원국의 공공조달절차에 대해서 '사실상'(de facto) 통제권을 보유하고 있다고 평가하고 있기도 하다.⁸⁾

이처럼 간접조달이 이루어질 때에 공공조달 자체에 대해서는 수원국정부가 계약체결의 당사자가 되고 세계은행은 직접 계약체결의 당사자가 되지는 않으나, 수원국정부와 세계은행 사이에는 이와

별개로 차관협정(Loan Agreement)이 체결된다. 이러한 차관협정에 대해서는 수원국정부의 국내법이 적용되지 않는다고 보고 있다. 그 이유는 이러한 협약은 조약의 성격을 가지며 국제법의 적용을 받는 것으로 보기 때문이다. 그리고 이러한 차관협정에 Procurement Guideline이나 Consultant Guideline이 포함될 경우에는 이것이 국제법으로서의 효력을 가지며 국내법보다 우선시하게 된다.⁹⁾

다만 세계은행그룹에 속한 기관들 중 MIGA(Multilateral Investment Guarantee Agency)에서는 주로 직접조달의 방식을 활용하고 있다. 이때 공여국이 MIGA에 재원을 제공할 때 공여국과 MIGA 사이에 수원국 범위나 대상을 제한하는 하는 내용의 MOU를 체결하는 경우가 있다. MIGA는 이 재원을 활용하여 사업자와 공공조달계약을 체결하게 되는데, 이 공공조달계약에 대해서는 공여국들과 세계은행의 기준 중 가장 엄격한 것을 적용하게 된다.¹⁰⁾

2. 수원국 역량강화

세계은행은 그동안 다양한 국가의 공공조달법제개혁을 지원해왔다. 1997년 Global Coalition for

6) Linarelli, John ed., Regulating Public Procurement, Kluwer Law International 2000, p. 120-121 참조.

7) IDA는 최빈국에, IBRD는 그 외의 나라에 대한 원조에 초점을 맞추고 있다.

8) Linarelli, John ed., Regulating Public Procurement, Kluwer Law International 2000, p. 111 참조.

9) Linarelli, John ed., Regulating Public Procurement, Kluwer Law International 2000, p. 111 참조.

10) 보통 차관의 형식으로 개도국에게 원조를 제공하는데 그 이자율이 국제시장의 그것보다 높은 경우가 많음. 이는 세계은행이 사업자에게 보증을 서게 되는 리스크비용을 감안한 것이다. 현재까지 이 차관을 갚지 않은 경우는 거의 없었다(브라질과 아르헨티나만이 예외적으로 불이행한 전력이 있다). 이를 갚지 않은 경우 국가신용등급에 심각한 악영향을 미치기 때문이다.

Africa's Policy Forum on Corruption의 결과로 에디오피아, 말라위, 말리, 탄자니아, 우간다, 브넵 등 아프리카 국가에 대한 공공조달절차의 개혁을 지원한 바 있다. 그 외에도 세계은행은 중앙유럽, 동유럽, 구소련 국가들에 대해서도 공공조달절차의 개혁을 지원한 바 있다.

세계은행에서 실시하고 있는 공공조달절차의 개혁의 중요한 특징이라고 할 수 있는 것은 국가조달평가리포트(Country Procurement Assessment Report:CPAR)를 이용하여 각국의 조달시스템을 분석하고 이를 토대로 컨설팅을 제공하고 있다는 점을 들 수 있다. 세계은행그룹내의 World Bank Institute가 수원국의 역량강화사업을 주로 담당하고 있다.¹¹⁾ 특히 최근에는 공공조달개혁의 핵심이라고 할 수 있는 투명성과 책임성을 제고하기 위해서는 전자조달(E-Procurement)의 사용이 중요하다는 점이 지적되고 있다.¹²⁾

국가조달평가리포트(CPAR)제도는 다음과 같은 변화를 겪어 왔다. 우선 2003년에는 세계은행과 OECD 개발원조위원회(DAC)에서 공동으로 개별 국가 조달시스템평가제도의 개선을 위한 작업을 공동으로 하기로 결정하였다. 이의 결과 2005년 3월에서 이와 관련한 보고서가 집행위원회(Board of Executive Directors)에 제출되었다.

이 보고서에서는 크게 세 가지에 초점을 맞추고 있다. ① 입찰절차, 계약이행, 분쟁해결, 이의제기절

차, 법집행, 규제절차 등과 같이 공공조달의 핵심적인 제도들에 관한 기본지표(baseline indicator)와 연관지표의 평가, ② 계약이행에 대한 측정지표에 대한 심사, ③ 세계은행이 요구하고 있는 국제 경쟁입찰(ICB)의 요건에 부합하는지를 평가하기 위한 개별국가의 절차와 정책에 대한 심사가 그것이다.¹³⁾

이러한 제안에 대해서 집행위원회는 민간기구 등의 의견을 충분히 반영할 것을 권고하게 된다. 이후 2005년 2월의 파리선언에서 수원국의 주인의식을 제고하기 위해 수원국의 조달시스템을 사용하는 것을 권고함에 따라 세계은행은 다른 파리선언 참여기관과 함께 개별국가들의 공공조달법제 사용을 원활하게 사용할 수 있도록 포괄적인 접근을 실시하기로 결정하게 된다. 이에 따라 OECD DAC Joint Venture for Procurement의 자문을 받아 2005년도의 보고서내용에 개정이 이루어지게 된다. 여기서는 개별국가들의 공공조달법제 평가등급 및 계약이행평가의 등급을 높이는 내용이 포함되었다.

UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services(이하 모델법전)가 이러한 개도국의 공공조달법제 개혁에 중요한 영향을 미치고 있는데 이러한 모델법의 제정에도 세계은행이 지원을 하고 있다. UNCITRAL 모델법전에서도 일반경쟁입찰을 원칙적인 모습으로

11) World Bank의 담당자는 수원국들의 부패문제가 생각보다 심각하여 이러한 노력이 열매를 맺는 데에 많은 어려움을 경험하고 있다고 토로했다.

12) E-Procurement의 중요성이 강조됨에 따라 관련 국제기구들이 함께 공동사이트를 만들어서 운영하고 있다. www.mdb-egp.org이다.

13) OECD, Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries, DAC Guidelines and Reference Series: Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol 3, 2005, p. 53 참조.

인정하고 있다.¹⁴⁾

UNCITRAL 모델법전은 오늘날 개도국의 공공조달법제개혁의 중요한 역할을 담당하고 있으므로 그 제정역사를 간략하게 살펴보고자 하겠다.¹⁵⁾ UN 국제통상법위원회(United Nations Commission on International Trade Law: UNCITRAL)는 1986년의 제19차 회기에 정부조달분야와 관련된 모델법전을 만들기로 결정한 이후, 수년간의 작업을 통해 1993년 제26차 회기에 물품, 건설분야의 정부조달에 관한 모델법전(UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods and Construction)을 채택하게 된다. 이 모델법전은 이미 정부조달관련법제를 갖고 있는 국가들에게는 그들의 법체계와 법실무의 현대화를 위한 평가기준을 제시해주고, 아직 관련법제를 가지고 있지 않은 국가들에게는 새로운 정부조달법제를 만드는 데에 도움을 주고자 하는 것이 그 취지였다.¹⁶⁾

정부조달분야의 주요 3대 분야라고 할 수 있는 물품, 건설, 용역 중 용역을 위 모델법전에서 제외했던 것은 용역분야의 정부조달이 물품과 건설에 관한 정부조달과는 차이가 있다는 점을 고려하여 논의의 범위를 한정했기 때문이다. 그런데 제26차 회기에는 용역분야의 정부조달에 관해서도 모델법전을 제정하는 것이 필요하다는 견해가 제시됨에 따라 이 분야에 관한 작업이 진행되었다. 그 결과

로 1994년 제27차 회기에는 용역까지 포함하는 포괄적인 모델법전(UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services)이 채택되기에 이른다.¹⁷⁾

이 모델법전은 전문과 6개의 장으로 구성되어 있다. 6개의 장은 총칙, 조달의 방식과 이를 사용하기 위한 조건, 입찰절차, 용역조달의 기본방식, 대체적인 조달절차, 심사절차로 구성되어 있다. 그리고 이 모델법전의 취지와 각 조항별 해설을 담은 가이드(UNCITRAL, Guide to Enactment of UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, 1994)가 붙어있다.

이 가이드에서는 모델법전은 선진국만이 아니라 개발도상국, 특히 체제전환국의 정부조달법제의 정비를 돕는 데 그 취지가 있다는 점을 밝히고 있다. 개도국이나 체제전환국에서는 경제 및 사회개발에 있어서 정부조달의 역할이 매우 중요하기 때문이다. 이처럼 선진국으로부터 개도국까지 여러 국가들의 정부조달법제를 돕는 데 그 취지가 있기 때문에 모델법전의 내용은 여러 가지 선택가능성(option)을 열어두는 탄력성 있는 규정을 두고 있다는 점이 특징이라고 할 수 있다.¹⁸⁾

이 모델법전은 실제로 여러 국가의 정부조달법제 정비과정에 영향을 미쳤고, 이는 전세계적인 정부

14) Linarelli, John ed., *Regulating Public Procurement*, Kluwer Law International 2000, p. 119 참조.

15) 이하의 내용에 관해서 자세히는 김대인, *정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안*, 한국법제연구원, 2006 참조.

16) UNCITRAL, *Guide to Enactment of UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services*, 1994, para. 1 참조.

17) UNCITRAL, *op. cit.*, para. 2 참조.

18) UNCITRAL, *op. cit.*, paras. 3-7 참조.

조달법제의 조화에 큰 기여를 했다는 평가가 이루어지고 있다.¹⁹⁾ 예를 들어 개발도상국 및 체제전환국들이 다수 포함되어 있는 중부유럽 및 동유럽의 법제개혁지원을 위한 프로그램(Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries: SIGMA)²⁰⁾에서는 이들 국가들의 정부조달법제의 정비를 돕기 위해 유럽연합의 정부조달지침과 UNCITRAL 모델법전을 비교분석하여 제시하고 있기도 하다.²¹⁾

그런데 이 모델법전이 시행된 이후로 전자조달의 확산 등 새로운 이슈들이 계속하여 제기됨에 따라 이 모델법전의 개정이 필요하다는 목소리가 높아지게 된다. 2004년에 개최된 UNCITRAL 제37차 회기에서는 위 모델법전의 개정을 위한 작업반(Working Group)을 구성하기로 하는 결정이 내려지게 된다.

위 작업반에서 다루어졌던 이슈들을 살펴보면 다음과 같다. ①정부조달과 관련된 정보의 전자적 공표, ②조달절차에 있어서 전자방식의 활용, ③조달절차에 있어서 전자방식 사용에 대한 통제, ④전자적 역경매(reverse auctions: ERAs), ⑤유자격자명부(suppliers' list)의 사용, ⑥기본협약(framework agreement), ⑦용역의 조달, ⑧입찰자의 평가 및 비교, 산업정책, 사회정책, 환경정책

적 차원에서의 정부조달의 활용, ⑨구제수단과 강제수단, ⑩정부조달의 대체적 수단, ⑪정부조달절차에의 국민의 참여, ⑫모델법전의 단순화와 표준화, ⑬문서의 법률화가 그것이다.²²⁾

3. 언타이드 원조

세계은행은 다자간 기구이고, 주로 수원국정부가 계약당사자가 되고 세계은행은 자금지원을 하는 간접조달을 원칙으로 하고 있기 때문에 타이드 원조의 문제가 직접적으로 제기되고 있지 않다. 그리고 이러한 간접조달을 하는 경우에도 국제경쟁입찰(International Competitive Bidding: ICB)을 원칙으로 하고 있기 때문에 더욱더 타이드 원조의 문제가 제기되기는 힘든 상태이다.

오히려 이처럼 국제경쟁입찰을 원칙으로 하는 세계은행의 입장에 대해서는 너무 경직적이라는 비판이 존재한다. 그럼에도 불구하고 세계은행은 이러한 원칙을 고수하고 있는데 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 경쟁입찰이 세계은행의 모니터링 비용을 절감하게 한다. 둘째, 경쟁입찰로 할 때 세계은행은 자신에게 재원을 공여하고 있는 국가들에 대한 책임을 다하는 모습을 보이기가 용이하다. 셋째, 경쟁입찰로 해야 입찰로 참여하는 사업자들 스스로 공공조달을 모니터링할 수 있는 기회를 가질 수

19) UNCITRAL Working Group I(Procurement), Recent developments in the area of public procurement-issues arising from the increased use of electronic communications in public procurement [A/CN.9/WG.I/WP.31(2004)], para. 1.

20) OECD와 EU가 연합하여 이 프로그램을 운영하고 있다.

21) OECD, A Comparison of the EU Procurement Directives and the UNCITRAL Model Law [CCNM/SIGMA/PUMA(2000)32].

22) UNCITRAL Working Group I(Procurement), Annotated provisional agenda for the tenth session of Working Group I(Procurement) [A/CN.9/WG.I/WP.46(2006)], para. 5 참조.

있다. 넷째, 경쟁입찰로 해야 적격심사제도를 원활하게 활용할 수 있다. 다섯째, 수원국의 조달시스템의 개혁을 위해서는 경쟁입찰이 필수적이다.²³⁾ 이러한 국제경쟁입찰에 대한 예외 중의 하나로 '수원국 사업자로부터의 조달제도(Preference for Domestic Contractors)'를 들 수 있다. 세계은행은 7.5% 범위 내에서 일정한 조건하에 수원국 사업자로부터 조달을 허용할 수 있다는 규정을 두고 있다(Procurement Guidelines Appendix 2, Para. 7).

IV. UNDP

1. 개관

현재 UNDP의 공공조달관련업무를 담당하고 있는 곳은 Procurement Support Office이다. 이곳은 최근 IAPSO(Inter-Agency Procurement Services Office)를 합병하여 조직이 커졌다. 현재 뉴욕 및 코펜하겐에 관련조직을 두고 있으며, 뉴욕에서는 행정업무를 주로 처리하고 있고, 코펜하겐에서는 계약담당관에 대한 훈련을 주로 담당하고 있다. 개도국 시스템(부패문제)의 문제로 인해 직접 조달을 보다 많이 하는 편이다. 직접조달의 경우에는 UNDP Procurement User Guide가 적용된다.

UNDP의 2007년 기준 1년 예산이 50억불인데, 이중 30억불이 조달로 사용되고 있다. 이중 70%가 서비스에, 30%가 물품에 사용되고 있다. UNDP의 조달시스템은 매우 분권화되어 있다. 각 지역사무소에서 원칙적으로 직접 조달업무를 담당하며 이 과정에서 해당정부와 다양한 협력이 이루어진다. 미화 100,000불을 넘을 때에는 UNDP 본부에 설치되어 있는 Advisory Committee on Procurement(ACP)와 Chief Procurement Officer(CPO)에서 리뷰를 실시한다.²⁴⁾

UN의 공공조달시스템의 개혁과 관련해서는 많은 논의가 이루어진바 있는데 이와 관련한 주된 이슈들은 다음과 같다. ① 조달관련 업무종사자의 전문성제고, ② 전자조달의 적절한 사용, ③ 개도국내 공급자의 역량개발, ④ 장기계약(Long-Term Price Agreement: LTA), 윤리적 공급정책(Ethical Supply Policy) 등과 같이 UN 시스템 전반에 걸친 조화의 추구가 그것이다.²⁵⁾ 이 중 개도국내 공급자의 역량개발은 아래의 '수원국 역량강화'에서 자세히 살펴보기로 하고 나머지 이슈들을 우선적으로 살펴보도록 한다.

우선 조달관련 업무종사자의 전문성제고와 관련해서는 다양한 훈련프로그램이 존재하고 있다는 점이 특징이다. 호주의 Queensland University의 프로그램을 도입하여 운영하고 있으며 각종 인증제도도 활용되고 있다. 각 지역의 계약담당

23) Linarelli, John ed., *Regulating Public Procurement*, Kluwer Law International 2000, p. 118-119 참조.

24) UNDP 담당자에 의하면 이처럼 본부의 리뷰를 받는 것은 계약건수로는 1%에 불과하나, 액수로는 60%가 넘는다고 한다.

25) Gronden, Johan Van De et al, *Procurement In The United Nations System*, in Louise Knight et al ed., *Public Procurement-International Cases and Commentary*, Routledge, London and New York 2007, p. 166 참조.

관이 해당지역 및 인근지역의 교육을 담당하기도 한다.

다음으로 전자조달의 적절한 사용이 UN 조달시스템의 효율성과 투명성을 높이는 데에 중요하다는 점이 지속적으로 지적되고 있다. 그런데 이러한 전자조달시스템의 발전과 관련해서는 다음과 같은 장애요인이 존재한다는 지적이 있다. 분산조달이 이루어지는 UNDP 조달시스템과 연관해서 볼 때 개도국 현지의 IT역량이 부족한 경우가 많다는 점, 이 부분과 관련하여 충분한 자금지원이 이루어지지 않다는 점, 조직문화가 아직 전자조달에 친숙하지 못하다는 점, 전자조달보다 다른 이슈들이 우선순위를 차지하고 있다는 점 등이 그것이다.²⁶⁾

마지막으로 UN 시스템 전반에 걸친 조화의 추구가 문제되고 있다. 동일물품에 대해서 다수의 공급자와 일정기간 계약을 체결하고, 수요기관이 자신의 선택에 의해 주문을 할 수 있도록 하는 '장기계약' (Long-Term Price Agreement; LTA)제도²⁷⁾의 필요성이 제기되고 있다. 또한 어린이노동을 통해 생산된 제품을 공급받지 않는 '윤리적 공급정책'도 필요하다고 할 수 있다. 그런데 이러한 제도들은 다양한 UN기구들간의 협력이 필요한 부분이라고 할 수 있다.²⁸⁾

2. 수원국 역량강화

개도국의 정부조달관련 역량강화와 관련해서는 개도국내 공급자들의 역량강화에 초점이 맞추어져 있다는 점이 특징이다. 즉 UNDP는 다른 UN기구들과 협력하여 'How to do business with the UN system'과 같은 세미나를 수시로 개최하고 있다. 개도국내 공급자들의 역량강화가 결국 개도국의 개발에 도움을 준다는 인식을 갖고 있기 때문이다.²⁹⁾

또한 정부조달제도개혁에 직접 초점이 맞추어진 것은 아니나 UNDP의 Mangement Development and Governance Division에서는 개도국에서 반부패 및 좋은 거버넌스 구축을 위한 여러 가지 노력을 기울이고 있다. 부패방지를 위한 제도구축을 위한 제도개혁과제로는 크게 네 가지가 언급되고 있다. ① 공무원의 부패에 대한 유인감소(Reducing Incentives for Payoffs), ② 반부패법의 실시(Enforcing Anti-Corruption Laws), ③ 공무원제도의 개혁(Reforming the Civil Service), ④ 견제와 균형의 제도화(Instituting Checks and Balances)가 그것이다.³⁰⁾

이 중에서 '공무원의 부패에 대한 유인감소'와 관련해서는 부패한 프로그램 및 법의 제거, 경쟁성의 강화, 규제의 명확화, 관료제의 개혁 등이 구체적

26) Gronden, op.cit., p. 167 참조.

27) 우리나라의 다수공급자물품공급계약제도, 미국의 MAS(Multiple Award Contracting)제도, 유럽의 기본협약(Framework Agreement)제도와 유사하다고 할 수 있다.

28) Gronden, op.cit., p. 172-173 참조.

29) Gronden, op.cit., p. 171 참조.

30) UNDP, Corruption and Good Governance-Discussion Paper 3, July 1997, p. 51-73 참조.

인 실천방안들로서 논의되고 있다. 이러한 것들은 간접적으로 정부조달개혁에도 영향을 미칠 수 있다는 점에서 의미가 있다.

3. 언타이드 원조

UNDP는 다자간 기구이고 경쟁입찰을 원칙으로 하고 있어서 언타이드 원조의 문제는 제기되지 않는다. UNDP가 경쟁입찰을 실시하는 과정에서는 견적서제출(Request for Quotation: RFQ), 제안서제출(Request for Proposal: RFP), 입찰초청(Invitation to Bid: ITB) 제도 등이 활용되고 있다. 견적서제출(RFQ)은 견적서제출을 비공식적으로 요청하는 것을 말하며, 대체로 미화 2,500불에서 100,000불 사이의 물품, 서비스 등의 공급이 이루어질 경우 사용된다. 입찰초청(ITB)은 공식적으로 입찰에의 참가를 초청하는 것을 말하며, 100,000불 이상의 조달이 이루어지는 경우로서 입찰참가 자격이 정확하게 정해진 경우에 사용된다. 제안서제출(RFP)은 제안서제출을 공식적으로 요청하는 것을 말하며, 100,000불 이상의 서비스 공급과 관련하여 입찰참가자격을 정확하게 정해지기 힘든 경우에 사용된다. 견적서제출과 입찰초청에 있어서는 가격이 가장 중요한 요소가 되는 반면에, 제안서제출의 경우에는 기술적인 평가를 요하게 된다는 차이점이 존재한다. 경쟁입찰에 대한 예외라고 할 수 있는 개도국사업자로부터의 조달에 관해서 보면 1994년경만 하더라도 개도국의 자국기업으로부터 조달하는 비율을

15% 정도 인정했으나, 비용상승으로 인한 효율성 저해 등의 문제가 발생하여 현재는 이를 인정하지 않고 있다.

V. 결론

1. 각 기구들 제도의 비교검토

첫째, 개도국의 조달역량강화를 위해서 공통적으로 지적되고 있는 것으로 전자조달제도의 적절한 운용, 일반경쟁입찰의 실시를 들 수 있다. 개도국의 조달제도에 있어서 가장 핵심적인 문제로 반복하여 지적되고 있는 점은 부패에 취약하다는 점이다. 전자조달제도 및 일반경쟁입찰제도의 실시를 통해서 조달의 투명성을 강화하는 것이 중요하다는 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다.

둘째, 언타이드 원조의 확대는 국제적인 동향이라고 할 수 있다. 다만 언타이드 원조를 위해 국제경쟁입찰을 할 경우 오히려 원조국들 사업자의 이익만을 반영하는 결과가 되지 않도록 노력해야 할 필요가 있다는 지적이 있다.

셋째, 국제개발협력기구 자체의 조달역량강화에 있어서 조달관련인력의 전문성 확보가 핵심적인 과제로 인정되고 있다. 이를 위해서 국제개발협력기구들은 다양한 교육프로그램을 활용하고 있는데, 기존의 일반조달교육 뿐만 아니라 국제개발협력에 특화된 교육까지도 실시하고 있는 점이 특징이라고 할 수 있다.

넷째, World Bank나 UNDP 모두 일반경쟁입찰을 원칙적인 조달방식으로 사용하고 있다. 그러나 World Bank가 일반경쟁입찰에 대한 예외로 ‘수원국 사업자로부터의 조달’ 제도를 유지하고 있는 반면에, UNDP는 이를 인정하지 않고 있다는 차이점이 있다. 이러한 차이점은 ‘수원국 사업자로부터의 조달’의 효율성에 대한 관점의 차이가 있기 때문이다.

다섯째, USAID, World Bank, UNDP 모두 계약의 공정성을 유지하기 위해서 일정한 모니터링 제도를 두고 있는 점은 공통점이라고 할 수 있다. 다만 World Bank는 자신이 직접 공공조달계약의 당사자가 되지 않고 자금지원만을 하는 간접조달이 원칙적인 모습임에 반해서, USAID나 UNDP는 자신이 직접 공공조달계약의 당사자가 되는 직접조달이 더 많은 비중을 차지하고 있다는 차이점이 있다. 이는 개도국의 공공조달시스템에 대한 신뢰의 차이에서 비롯된 것으로 볼 수 있다.

여섯째, 세계은행의 Consultants Guideline이나 UNCITRAL 모델법전에서 볼 수 있듯이 서비스분야의 공공조달법제가 점차로 확대되어 가고 있는 추세라고 할 수 있다. 그리고 세계은행의 예를 보면 교육, 아동보호 등 ‘연성’ 서비스에 공공조달법제의 초점이 맞추어지고 있다는 점도 특징이다.

2. 우리나라의 정책과제

첫째, 파리선언 이후 수원국의 공공조달시스템을 활용할 것이 장려되고 있다는 점을 고려할 때 수원국의 공공조달시스템의 역량강화가 필수적인 사항이라고 할 수 있다. 이와 관련해서 전자조달의 중요성이 강조되고 있는데, 우리나라의 경우 전자조달분야에 있어서 세계적으로 경쟁력이 있다는 점을 고려하면 이러한 노하우를 잘 전수할 필요가 있다고 할 수 있다.³¹⁾ 또한 수원국의 공공조달법제의 개혁과정에서는 일반경쟁입찰제도의 도입과 같이 투명성의 제고가 무엇보다 중요하다는 점을 고려해야 한다. 수원국에서 우리나라 공공조달법제에 관심을 충분히 가질 수 있다는 점을 고려하면 우리나라 공공조달법제에 있어서 투명성을 높이기 위해 어떤 노력을 기울였는지를 제시할 수 있어야 한다.³²⁾

둘째, 언타이드 원조는 전세계적인 추세이며 우리나라도 기본적으로 이를 따라야 함은 물론이다. 다만 언타이드 원조가 원조국 사업자들간의 경쟁으로만 변질될 경우에는 오히려 개도국원조에 비효율적일 수도 있다는 우려를 충분히 고려해야 한다. 이런 관점에서 개도국 사업자들의 역량강화가 무엇보다 중요하다는 점을 인식할 필요가 있다.

UNDP에서 이 점에 관심을 쏟고 있는 점은 우리나라

31) 우리나라 조달청의 전자조달시스템인 '나라장터'(G2B)는 2003년 6월 UN 공공서비스혁신상을 수상한 바 있다. 또한 2005년 6월에서 우리나라에서 UN Economic And Social Commission for Asia And The Pacific, 아시아개발은행, 우리나라 조달청의 공동주최로 전자조달에 관한 컨퍼런스를 개최한바 있는데, 이것 역시 우리나라 전자조달시스템이 긍정적인 평가를 받은 것이 그 원인으로 볼 수 있다. 이에 관한 자료가 영문으로 발간되어 있다. UN Economic And Social Commission for Asia And The Pacific, E-procurement, 2006. 또한 최근 베트남의 전자조달시스템 구축과정에 우리나라 조달청과 사업자가 참여하고 있기도 하다.

32) 이와 관련한 문헌으로 Daein Kim, Korean Administrative Case Decisions in Law & Development Context, Journal of Korean Law vol. 6 no. 1, 2006 참조.

라에서도 참고할 만한 점이 크다고 할 수 있다.

셋째, 우리나라 국제개발협력기구에서 근무하고 있는 조달관련인력의 전문성을 제고할 수 있는 훈련시스템의 정비가 필요하다고 할 수 있다. 이를 위해서는 ‘일반적인 조달관련 교육시스템’ 및 ‘국제개발협력의 특성을 반영한 교육시스템’이 함께 필요하다고 할 것이다. 전자는 조달청 등에 위탁교육을 한다고 하더라도 후자의 경우에는 별도의 프로그램을 KOICA 등에서 개발운영할 필요가 있다고 하겠다.

넷째, 수원국 사업자로부터의 조달제도도 활용할 필요가 있다. 단기적으로는 비용상승 등의 문제점이 발생하더라도, 장기적으로는 수원국 사업자의 역량강화에 도움을 줌으로써 실질적으로 수원국의 개발에 긍정적인 기여를 할 수 있다고 판단되는 물품 등에 관해서는 이 제도를 활용할 필요가 있다고 하겠다.

다섯째, 직접조달(우리나라의 조달시스템 사용)과 간접조달(수원국의 조달시스템 사용)의 분배를 적절하게 할 필요가 있다. 파리선언의 영향으로 간접조달의 비중을 늘려갈 수밖에 없는 것이 현실이기는 하나, 수원국의 공공조달시스템의 역량수준 등을 고려하여 적절한 범위 내에서 직접조달을 실시함으로써 계약의 공정성을 유지하려는 노력은 계속해야 한다. 또한 간접조달을 할 경우에도 적절한 모니터링 제도를 활용할 필요가 있다.

여섯째, 서비스와 관련한 공공조달이 확대되고 있는 추세를 충분히 고려하여 우리나라의 개발관련 공공조달법제를 정비할 필요가 있다고 할 수 있다. 서비스의 경우에는 가격뿐만 아니라 품질이 중시되므로 이에 맞춘 적격심사기준의 확보 등이 필요하다고 하겠다.

[참고 문헌]

1. 국내문헌

- 권 율, 국제사회의 언타이드 원조현황과 우리의 대응방안, 국제개발협력 제2007년 제4호.
김대인, 정부조달계약의 투명성제고를 위한 법제개선방안, 한국법제연구원 2006.
김대인, 베트남을 중심으로 본 법과 개발의 현황과 과제, 아시아법제연구 제8호, 한국법제연구원, 2007.
하윤빈, 언타이드 원조에 대한 이론적 논의와 국제적 동향, 국제개발협력 제2007년 제4호.

2. 외국문헌

- Chiama, Annamaria La, International Steps To Untie Aid: The DAC/OECD Recommendation On Untying Official Development Assistance To The Least Developed Countries, Public Procurement Law Review 2004, 1, 1-29.
Daein Kim, "Korean Administrative Case Decisions in Law & Development Context", Journal of Korean Law vol. 6 no. 1, 2006.
Gronden, Johan Van De et al, Procurement In The United Nations System, in Louise Knight et al ed., Public Procurement-International Cases and Commentary, Routledge, London and New York 2007.
Linarelli, John ed., Regulating Public Procurement, Kluwer Law International 2000.
Nwogwugwu, Eche, Towards the Harmonization of International Procurement Policies and Practices, Public Procurement Law Review 2005, 3, 131-152.
OECD, Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries, DAC Guidelines and Reference Series: Harmonizing Donor Practices for Effective Aid Delivery Vol 3, 2005.
Schwartz, Joshua I., Learning From The United States' Procurement Law Experience: On "Law Transfer" and Its Limitations, Public Procurement Law Review 2002, 2, 115-125.
UNCITRAL, Guide to Enactment of UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, 1994
UNDP, Corruption and Good Governance-Discussion Paper 3, July 1997.
USAID Center For Democracy And Governance, A Handbook On Fighting Corruption, February 1999.
Weiss, Freidl, The Principle of Non-Discrimination In Procurement For Development Assistance, Public Procurement Law Review 2005, 1, 1-14.
Wittig, Wayne, A., Public Procurement and Development Agenda, Public Procurement Law Review 2002, 3, NA71-83.