

EU 방위조달지침의 개관

박성완*

《국문초록》

본 논문의 목적은 2009년 제정된 EU 방위조달지침을 간략히 소개하고 본 지침이 국내 입법에 주는 시사점과 성과 및 한계를 검토하는 것이다. 이를 위해 EU의 안보환경과 단일시장 논의에 대한 이해가 선행될 필요가 있다. 따라서 역사적 배경으로 EU 국가들의 경제적 정치적 통합과정을 간략히 살펴보고, 특히 군사 안보 문제와 관련한 역사적 발전과정을 시간 순서에 따라 살핀다. 다음으로 본 지침의 경우 유럽의 안보 방위와 관련하여 유럽 기능조약 및 EU 단일시장의 틀에서 진행되고 있는바, 본 지침이 적용되는 영역과 EDA, OCCAR 및 LoI와 같이 위 기능조약 및 지침 영역 외에서 이루어지는 방위사업 영역이 따로 존재하므로 이에 대하여 간단히 살폈다. 그리고 본론으로 방위조달지침의 법적 구조를 먼저 살핀 후 탄력성, 공급보안, 정보보안 등 일반공공조달사업과 달리 방위사업계약에서 요구되는 특성들이 지침 내용에 어떠한 내용으로 반영되었으며 계약성립절차 및 계약조건 등에서 어떤 방식으로 구체화 될 수 있는지 살폈다. 그리고 마지막으로 현재 본 지침이 국내 입법에 주는 시사점을 살핀 후 결론에 갈음하여 성과 및 한계를 검토하였다.

주제어 : 방위조달지침, 유럽 기능조약, 단일시장, 유럽 방위청, 본질적 안보이익, 공동안보방위정책

* 국방시설본부 법무실장, complacent@korea.ac.kr

I. 서론

2019년은 유럽연합(European Union, 이하 EU)이 방위조달지침¹⁾을 제정 선포한 후 10년이 되는 해이다. 제정 당시 EU 역내시장 집행위원인 Charlie McCreevy는 보도자료를 통해 “이 지침은 유럽 차원의 공정하고 투명한 방위와 안보를 위한 공공조달 규정을 도입하고 있다. 역내시장은 마침내 전통적으로 EU 공동체법에서 제외해 왔던 영역까지 포괄하게 되었다. 이를 통해 방위 안보 시장은 개방적이고 투명하게 되어 모두에게 이익이 돌아갈 것이다. 납세자가 낸 세금은 보다 효율적으로 사용될 것이며, 군은 가격 대비 더 좋은 가치를 확보할 수 있을 것이며, 관련 산업은 새로운 시장에 좀 더 쉽게 접근할 수 있을 것이다.”라고 선언한 바 있다.²⁾

사실 유럽이 지속적으로 하나의 유럽을 지향하면서도 회원국 간 공공조달 제도의 상이성, 공공조달이 각국의 국민경제에 미치는 경제적 효과 및 정책실현 방법으로서 공공조달이 갖는 기능 등으로 인해 EU 차원의 공공조달 시장의 통합에는 상당한 시간이 필요했다. 더구나 각국의 방위안보와 관련한 조달시장의 경우 회원국의 주권과 각국의 역사적·정치적 복잡성으로 인해 민감한 문제로 인식되었고, 규범적으로도 EU 기능조약 제346조의 문언으로 인해 EU 시장 중 통합에 가장 마지막까지 분리된 채로 남아 있는 영역이었다. 이로 인해 EU 통합에도 불구하고 방위안보 조달시장의 경우 여전히 보호주의, 비효율 및 일정한 부패로 특징 지워진 28개의 분리된 시장으로 남아 있었다. 그리고 이는 혁신과 경쟁의 감소, 고비용 및 투명성 부족의 결과로 이어졌다(Trybus, 2014). EU 입법자들은 대부분의 방위 안보 조달 사업이 각 회원국의 국내법에 의해 통일성 없이 이루어져 조달절차의 기본이 되는 입찰공고, 입찰절차, 낙찰 기준 등에 있어 각국의 간극이 크다는 점을 인식하고 있었다. 이에 더하여 이들은 방위안보 시장을 EU 단일시장의 예외로 두기에 방위산업이 유럽의 경제에서 차지하는 비중이 너무 크다는 점을 인식하게 되었다. 이에 따라 이들은 위와 같은 비효율과 EU 차원의 규제를 통해 얻을 수 있는 경제적 이익을 고려할 때 위와 같은 상황을 더 이상 방치할 수 없다는 점을 인정하지 않을 수 없게 되었다.³⁾ 이와 같은 인식은 이후 수년간의 논의를 거쳐 EU의 방위조달지침의 제정으로 이어졌다. 제정 당시 전통적인 회원국 정부 재량의 영역이 큰 분야로 제정의 적절성에 대한 비판부터 방위사업 조달의 특성상 발생하는 규제의 모호성까지 다양하고 폭넓은 비판이 제기되기도 하였다. 그와 같은 비판이 여전히 유효한 것은 사실이나 10년 시간 동안 위 지침은 방위사업과 관련한 지침의 적용 영역뿐만 아니라 적용 예외 영역에도 직·간접적

1) Directive 2009/81/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security, and amending Directives 2004/17/EC and 2004/18/EC

2) EU Commission, New Directive on defence and security procurement enters into force, IP/09/1250 (Brussels, 25 Aug. 2009) https://ec.europa.eu/growth/content/new-directive-defence-and-security-procurement-enters-force-0_it

3) 2019년 발간된 유럽의회 Fact sheet(European Parliament Think Tank, Fact Sheets on the European Union)에 따르면 2014년 EU권 방위사업 매출액은 973억 유로에 이르며 직접 고용인원은 50만명에 이르며, 간접고용은 약 120만명에 이른다.

효력을 미치고 있다.

본 연구는 제2차 세계대전 이후부터 현재까지 유럽의 방위안보 조달시장의 특징을 연혁적으로 검토하여 방위조달지침에 대한 제정 배경을 고찰하고자 한다. 이를 위해 관련 지침 제정의 배경 및 법적 근거가 되는 EU의 방위정책 및 공공조달 정책, EU 기능조약 등에 대해 검토하고, 제정된 지침의 법적 구조와 특성을 개관한다. 특히, 국내 기업이 EU 공공조달시장 진출 시 해당 지침을 면밀하게 파악하고 준비하는 것이 실무적으로 중요하므로(김대인, 2015), 본 연구는 먼저 EU 방위조달 지침의 성과와 한계점을 제시함으로써 향후 관련 연구분야에 기초연구 성격으로 학문적으로 기여하는 바가 크다고 볼 수 있으며 EU 회원국 간에 방위사업 관련 협력이 지속되는 상황에서 EU 방위 조달사업의 주요 규범 중 하나인 방위조달지침을 개관함으로써 실무적인 도움을 줄 수 있다고 본다.

II. 유럽안보체제의 형성과 유럽 방위사업의 전개

2.1 제2차 세계대전 직후의 통합 논의의 전개

제2차 세계대전 직후 유럽통합에 대한 논의가 진행되었다. 전쟁에 대한 경험으로 논의의 우선순위는 유럽의 지속적인 평화 유지가 차지하였다. 이를 위해 서유럽 국가들은 제2차 세계대전 종료 직후 기존의 라이벌 국가 간 낡은 경쟁을 지양하고 영속적인 평화를 위한 기반을 쌓을 수 있도록 경제적 산업적 회복을 위한 틀을 구축하고자 노력하였다. 먼저 1947년 3월 프랑스와 영국은 평화를 수호하고 침략을 저지하기 위해 상호 협력을 약속하는 동맹 및 상호 원조 조약(treaty of Alliance and Mutual Assistance)을 체결하였다. 이 조약은 실질적으로 독일이 다시 발호하는 것을 막으려는 목적이 담겨 있었다. 그리고 1년 후 프랑스와 영국뿐만 아니라 베네룩스 3국이 브뤼셀 조약(the Treaty of Brussels)을 체결하였다. 이 조약은 국제적인 평화와 안보를 유지하며 침략 정책에 반대하기 위해 서로 돕기로 하는 점을 골자로 하고 있으며, “경제적, 사회적, 그리고 문화적 사안의 협력과 집단 자위권(collective self-defence)”을 위한 동맹임을 선언하였다. 1950년 프랑스 외무장관 로베르 슈만(Robert Schuman)이 제창한 프랑스·독일 석탄 철강 공동시장 설립안을 바탕으로 1952년 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community, ECSC)가 창설되었다. ECSC의 성립 과정과 그 탄생에 자극받은 프랑스 국가 계획위원회 위원장인 장 모네(Jean Monnet)는 1950년에 초국가적 기반의 유럽 방위조직 결성을 주장하였다.⁴⁾ 특히 한국전쟁에서 미국이 주도하는 UN의

4) 석탄과 철강 산업은 전통적으로 국가 간 전쟁물자의 생산에 있어 핵심 요소로 인식되어 왔다. 1951년에는 이미 1944년 관세동맹을 맺었던 베네룩스 3국 외 프랑스, 서독, 이탈리아는 ECSC를 결성하는 내용의 파리 조약을 체결하였다. ECSC의 성립은 비단 무기생산의 통제라는 정치적 의미뿐만 아니라 회원국 간 석탄과 철강 생산이 75%가 증가되는

군사적 개입을 보면서 서유럽 국가들은 동구권 공산국가와 서구권 자유주의 국가 사이의 잠재적 충돌 가능성과 효율적인 유럽 차원의 군사력에 대한 필요성을 명확히 인식하게 되었다. 이와 같은 흐름 속에서 같은 해 프랑스의 수상인 르네 플레방(René Pleven)은 법적으로 구속력 있는 조약을 통해 초국가적인 유럽방위공동체(European Defence Community, EDC)의 창설을 국회에 제안하였다. 서독과 이탈리아까지 위 공동체에 포함하는 이 과감한 계획은 미국을 포함한 서구 국가에 상당한 지지를 받았고 일부 수정을 거쳐 영국과 다른 ECSC 회원국의 찬성을 이끌었다.⁵⁾ 그러나 정작 1954년 8월 독일(서독)의 재무장 가능성을 우려한 프랑스 의회는 EDC 조약의 비준을 거부하였을 뿐만 아니라 차후 위 문제를 논의하는 것조차 거부하였다. 프랑스 의회의 거부권 행사로 인해 유럽 방위 분야의 통합작업은 수십년 간 NATO의 틀 속에서 유럽 방위 논의가 진행되는 결과를 낳게 되었다. 이와 같은 결과는 각 회원국이 방위안보의 문제를 주권과 직결되는 민감한 문제로 인식하였으며 위와 같은 논의를 시기상조로 여긴 결과로 보인다(박덕영 등, 2010). 반면 상대적으로 부담이 덜한 경제 통합 작업은 성공적으로 진행되었다.⁶⁾ ECSC의 성공과 EDC의 실패는 통합을 위한 유럽 차원의 노력이 경제적인 통합에 집중되는 결과를 낳았다(Butler, 2017). 1957년에는 공통 시장 및 공통 역외과세(common market and external tariff)와 유럽원자력에너지위원회(European Atomic Energy Committee, EURATOM)로 구성된 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 창설을 내용으로 하는 로마조약이 체결되었다. EEC와 유럽공동체(European Community, EC)는 단일시장(single market)을 통한 유럽통합의 법적 기반을 제공하였다.

2.2 냉전 기간: NATO의 성립과 서유럽 국가 간 방위 협력

2.2.1 NATO의 성립과 방위사업

1949년 구소련의 위협에 대항하기 위해 미국, 캐나다 등 12개국 정부는 제도적 효력을 부여하는 북대서양 조약기구(North Atlantic Treaty Organisation, 이하 NATO)를 창설하였다.⁷⁾ 안보협력에 관한 NATO 내 미국과 유럽의 관계는 크게 전략적 군사 안보 협력(strategic military and security

가시적 성과를 낳기도 하였다. European Commission, Expiry of the European coal and Steel Community(ECSC Treaty): an overview(memo/02/145) (19. June 2002)

- 5) EDC는 공통 예산에 의한 자금마련과 초국가적 권한 하에서 운용되는 유럽군(European Army), 입법 권한을 갖춘 초국가적인 기관, 독립적 행정기관 및 법원의 구성을 계획하였다(p. 24).
- 6) 1957년 공통 시장 및 공통 역외과세(common market and external tariff)와 유럽원자력에너지위원회(European Atomic Energy Committee, EURATOM)로 구성된 유럽경제공동체(European Economic Community, EEC) 창설을 내용으로 하는 로마조약이 체결되었다. EEC와 유럽공동체(European Community, EC)는 단일시장(the single market)을 통한 유럽통합의 법적 기반을 제공하였으며, 단일시장의 범위에는 방산제품을 위한 내부시장의 완성 역시 포함되었다.
- 7) NATO 초대 총장인 Ismay 경은 나토의 출범에 대해 “Keep the Soviet Unions out, the Americans in, and the Germans down”라고 언급한 바가 있다. https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_137930.htm

cooperation)⁸⁾과 방위산업 협력 및 교역(defence industrial cooperation and trade)(Butler, 2017)⁹⁾을 두 축으로 하였다. 각 회원국은 조약 제5조를 통해 조약에 참가한 국가에 무력 공격이 가해지는 경우 NATO 회원국 전체에 대한 공격으로 간주하여 UN 헌장 제51조에 따른 합법적인 자위권을 행사한다는 점에 합의하였다. 또한 조약 제2조는 각 회원국 간 경제 협력 증진을 규정하고 있으나 주된 목적인 군사협력과 비교하여 상대적으로 NATO 내에서의 경제협력은 그 성격상 부차적인 수단으로 인식되었다(Butler, 2017). 기구 출범 초기 미국은 유럽 NATO 회원 국가들의 요청으로 미국으로부터 군수물자의 구매 뿐만 아니라 원조도 함께 진행하였다. 이를 통해 미국은 자국의 전투기 및 탱크 장비 등을 무상공급하면서 자연스럽게 일정 수준의 표준화를 얻을 수 있었다(Webb, 1989).¹⁰⁾ 1950년대 초기 회원국 사이에서 각국의 방위 또는 NATO 전력 구축을 위한 군수물자 협력사업이 시도되거나 진행되기도 하였으나 각국의 자국산업 보호 경향으로 인해 그리 성공적인 결과를 얻지는 못했다(Butler, 2017).¹¹⁾ 1950년대 후반부터 NATO는 방위사업 조달에 있어 회원국으로부터 효율적인 협력을 얻어내기 위해서 기본 군사작전 소요에 기반한 합의가 필요하다는 것을 인식하고 합의안을 도출하였다. NATO가 추진한 군사력 확보 방향은 합리화(rationalisation), 표준화(standardisation) 그리고 상호운용성(interoperability)을 기반으로 하고 있다. 특히 표준화와 상호운용성은 그 특성상 본질적으로 NATO의 군사작용과 맞물려 있었다. 특히 집단적인 작전이 실시되는 경우 군사력 효율성에 대해서는 효율성을 직접적으로 증대시킬 수 있는 요소로 보았다(Webb, 1989, p. 25). 이에 따라 나토는 1950년대 후반 NATO 기초군사요건(NATO Basic Military Requirement, NBMR) 제정,¹²⁾ 1966년 군비감독관회의(Conference of National Armament Directors, CNAD), 1968년 CNAD 하, 나토 산업 조언 그룹(NATO Industrial Advisory Group, NIAG)을 두었으며 같은 해 NATO 협력을 위한 국방부 장관의 비공식적인 정기모임인 Eurogroup이 만들어지기도 하였다.¹³⁾

8) 각 회원국은 조약 제5조를 통해 조약에 참가한 국가에 무력 공격이 가해질 경우 NATO 회원국 전체에 대한 공격으로 간주하여 UN 헌장 제51조에 따른 합법적인 자위권 행사가 이루어진다는데 합의하였다. 이는 NATO를 통한 집단 방위(collective defence), 위기관리와 협력적 안보를 위한 제도적 협력과 폭넓은 연관이 있다.

9) 조약 제2조는 각 회원국간 경제적 협력 증진을 규정하고 있다. 이때 경제적 협력의 범위는 국가 또는 국영기업 등에 대한 시장접근과 처우를 개선하는 것뿐만 아니라 인수합병 또는 합작기업들을 통한 방산 분야 기업들간의 협력에도 미친다(pp. 20-21).

10) *Defence Acquisition and Free Markets*, p.99(Appendix A).

11) 다만 실제 1950년대 초반 벨기에와 프랑스는 영국이 설계한 전투기와 제트엔진의 특허생산에 참여하였으며, 이탈리아는 미국이 설계한 F-86을 조립하였고, 미국은 B-57이라 불린 영국 설계 Canberra 폭격기를 생산하기도 하였다(p. 25).

12) NBMR을 통해 실제 군비 개발로 이어지지는 못했으며, 이를 통해 추후 계획 및 사업은 보다 유연한 틀로 추진하게 되었다.

13) NATO 외부에서 회원국간 협력이 진행되기도 하였다. 예컨대 1963년 프랑스와 독일은 양국 간 군비계획 및 협력을 포함하는 안보 정책에 대한 협력을 내용으로 하는 엘리제 조약을 체결하였다.

2.2.2 NATO 체제에서 서유럽 국가들의 방위 협력

1948년 영국, 프랑스 및 베네룩스 3국간 지역적 집단 방위기구를 설립하기 위하여 브뤼셀 조약이 체결되었다. 이후 1954년 브뤼셀 조약을 변경하여 기존 5개국 외에 서독과 이탈리아가 위 조약에 참여하게 되었으며, 이는 서유럽 연합(the Western European Union, WEU)의 창립으로 이어졌다. WEU는 냉전기간 동안 유럽방위에 있어 작지만, 실질적인 역할을 수행한 것으로 평가된다. 특히 1950-60년대 유럽 내 핵무기와 관련한 논쟁에 있어 영국이 1973년 EC에 가입하기 전까지 영국과 유럽 기구들 간의 관계 형성에 있어 일정한 역할을 하였다. 다만 유럽의 방위안보에 있어 NATO의 영향력으로 인해 WEU의 활동은 한계가 있었으며 실제 활동 역시 NATO의 활동에 상당 부분 가려지게 되었다. 이와 같은 유럽 국가들 사이의 다자간 협력 외에도 양자 간 조약이 체결되기도 하였다.¹⁴⁾ 이와 같은 유럽 국가 간 방산 협력이 실질적인 성과로 이어지지 못하는 못하였으나, 유럽국가들이 미래의 협력적 방위사업을 위해서는 사업통제가 가능한 단일한 감독 아래 강력한 통제력을 통해 추진력을 얻을 필요가 있다는 점에는 공감대가 형성되었다.¹⁵⁾ 또한, 이 시기에는 미국과 유럽 방산시장의 상호 접근을 위한 양측의 노력이 전개되었으며 미국과 일부 NATO 회원국 간 상호 방위 조달(Reciprocal Defence Procurement)을 위한 양해각서가 체결되기도 하였다.

2.3 냉전의 종식과 유럽 안보환경의 변화

구소련이 붕괴되면서 NATO의 대척점에 있었던 바르샤바 조약기구(Warsav Pact) 역시 끝을 맺게 되었다. 비록 미국과 비EU 국가인 터키 등이 참가하는 NATO의 집단 방위 보장(collective defence guarantee)은 여전히 유럽 방위 동맹의 핵심으로 남아 있었지만, 위와 같은 유럽 자체 안보환경의 변화와 유럽 주변부의 새로운 안보위협 등장에 따라 회원국들은 NATO의 임무를 새롭게 정의하고자 하였다. NATO의 움직임과 별도로 1990년을 전후하여 EC/EU 회원국들은 본격

14) 예컨대 프랑스-독일은 엘리제 조약을 통해 방산 협력을 위한 정치적 실무적인 의지를 드러냈다. 양국은 EDC 실패를 딛고 방위산업 증진을 위한 파트너십을 강화하기로 하였으며, 양국 군이 갓출 대전차 유도미사일 및 대공 방어 시스템 개발을 위한 계획, 이른바 유로미사일(Euromissile) 계획을 진행하였다. 이와 같은 정치적 노력은 롤랜드 단거리 대공 시스템(Roland short-range air defence system)과 the Milan and Hot combat 미사일 개발의 결과를 낳기도 하였다. 그러나 양국 간 독립적인 미사일 산업을 건설하고자 하는 계획은 결국 실패로 돌아갔다. 그 외에도 프랑스와 영국 사이 고등 전술전투기인 SEPECAT Jaguar기 사업에 대한 논의가 진행되었으나 계획에 그쳤다.

15) 이에 따라 1976년 나토 유럽 회원국들은 방산조달을 위한 협력강화와 군비 정책을 조율하기 위하여 독립 유럽 사업 그룹(Independent European Program Group, IEPG)이 설립되었다. IEPG를 통해 아이슬란드를 제외한 13개 나토회원국 전체 국방부장관들은 연례회의에 참석하였다. IEPG는 다음 세 가지, NATO 동맹의 공동방위에 대한 유럽 동맹국들의 기여, 유럽의 방위 기술 기반 개선 및 미국 유럽간 무기거래의 균형을 그 목적으로 하였다. 또한, IEPG는 ‘유럽 항공 협력 연구(European Aeronautical Cooperation Study)’ 및 ‘유럽 방위사업 연구(European Defence Industry Study)’ 등 방산시장의 경쟁 및 효율 증대를 위한 시장 개방 관련 상당한 연구를 진행하였다.

적으로 정치적인 통합의 길로 나아가기 시작하였으며 유럽국가 중심의 군사 안보 논의의 필요성이 제기되었다. 특히 대량난민 발생 또는 보스니아 내전으로 대표되는 발칸반도 사태와 같은 국수주의 발호 등 새로운 양상의 안보 위기상황은 기존의 정책과 역량으로 극복할 수 있는지 근본적인 의문이 제기되었다. 특히 보스니아 내전을 거치면서 EU는 군사안보 유지능력이 예상하던 것보다 훨씬 빈약하다는 점을 발견하였다. 먼저 NATO 임무 수행에 있어 미국이 중추적 역할을 하고 있다는 점이 다시 한 번 확인되었다. 이는 단순히 재정적인 의존을 넘어 전쟁 수행 자체의 미국 의존성이 크다는 점이 확인되었다. 예컨대 실제 유럽 영역 바깥에서 벌어지는 원거리 전투의 경우 수천명 단위의 병력을 적시에 배치할 만큼 준비된 나라는 프랑스와 영국밖에 없었으며, 코소보 공중전의 경우 군수품 공급의 85%는 미국에 의해 이루어졌다. 또한, 유럽국가 중 어떠한 나라도 미국의 공중정보시스템을 갖추지 못하였으며, 장거리 미사일을 보유한 나라는 영국뿐이었다. 게다가 NATO의 리더십과 역량은 미 행정부의 유럽 안보에 대한 관심에 따라 상당히 달라질 수 있다는 점 역시 확인되었다(Grant, 1999). 이와 같은 상황을 겪으면서 EU 회원국들은 공통의 외교정책과 위기 관리능력을 발전시키기 위한 공통의 외교정책 개발과 자체적인 안보역량 강화에 힘쓰게 되었다(Trybus, 2014).

III. EU 방위조달지침의 적용 영역: 방위조달지침 적용 영역과 비적용 영역의 규율

방위조달지침이 방위조달과 관련한 전 영역에 대해 독점적으로 규율하는 것은 아니다. 우선 EU 영역 내이지만 TFEU 또는 위 지침 영역 외에서 규율하는 경우가 있다. 군비정책과 관련해서는 마스트리히트 조약상 EU의 두 번째 기둥(the second pillar)으로 불리는 공동대외안보정책(Common Foreign and Security Policy)의 주요 요소 중 하나로서 유럽군비정책의 내용을 이루는 공동안보방위정책(Common Security and Defence Policy)에 따라 2005년 유럽방위청(European Defence Agency)이 설립되었다. 유럽방위청은 EU 기관이지만 유럽기능조약(Treaty on the Functioning of the European Union, 이하 TFEU) 영역 외에 있다. 다음으로 EU의 영역 바깥에서 EU 회원국 사이의 유럽 방위사업의 기반 보존 및 재설정을 위한 기구 또는 조직이 만들어지기도 하였다. 이와같이 EU 영역 외 방위사업 등을 규율하는 대표적인 기구 또는 협약으로서 OCCAR (Organisation for Joint Armaments Procurement) 및 LoI(Letter of Intent)가 있다. 다만 OCCAR 또는 LoI의 가입국의 성격상 EU의 영향권에서 크게 벗어나기는 어렵다. 기타 NATO 역시 앞에서 검토한 바와 같이 EU 영역 외에서 독자적으로 방위사업을 규율한다.

3.1 TFEU와 방위조달지침의 영역

3.1.1 TFEU, 공공조달지침 그리고 방위조달지침 사이의 관계

TFEU 제346조는 각 회원국은 안보의 본질적인 이익과 연결된 무기, 군수품, 전쟁물자 등의 생산과 거래에 있어 필요한 조치를 할 수 있으며, 이와 같이 특정적으로 군사 목적으로 정해지지 않은 물자와 관련된 역내 시장에서의 경쟁 조건을 해하지 않는다고 규정하고 있다. 본 규정은 유럽 내 방산시장에 대하여 서로 다른 방향의 의미를 가질 수 있다. 먼저 공공조달시장에 있어 방산조달 시장에 대한 예외가 인정된다는 점과 유럽 회원국의 방산조달시장 역시 일반 공공조달시장의 예외 인정 역시 TFEU의 권한 범위 내에서 가능하다는 점이다. 즉 EU 단일 시장법 역시 방산시장에 적용되며 TFEU는 EU 방위 통합의 법적 도구로서 일정한 역할을 하고 있다(Trybus, 2014, p. 4). 앞서 살펴본 바와 같이 EU는 유럽의 통합과정에서 경제적 정치적 통합을 추구하면서도 안보·방위 조달시장 영역에 대한 부분은 예외를 인정하였다.¹⁶⁾ 비록 ‘필수적 안보 이익’의 제한이 있기는 하였으나 각 회원국은 폭넓은 재량을 행사하였다.¹⁷⁾ 그 결과 실제 방위조달시장은 단일시장의 경쟁을 왜곡한다는 비판을 받게 되었다. 공공조달지침은 2004년 현재 형태로 제정되어 2014년 일부 개정이 있었다. 특히 EU 단일시장 발전의 핵심 전략의 하나로서 공공조달시장의 통합과 이를 위한 지침 제개정이 이루어졌다.¹⁸⁾ 따라서 공공조달지침은 투명성과 개방성에 초점을 두면서 공공조달계약 관계 전반을 다루었으며, 방위조달지침의 제정에 있어 사실상 모법으로서의 역할을 하게 되었다(Trybus, 2014).¹⁹⁾ 위 지침은 구제지침과 함께 유럽 공공조달시장을 넓히는데 상당한 역할을 하였다. 다만 투명성과 개방성을 강조하는 공공조달지침은 방위조달계약과 충돌할 여지가 다분하였다. 따라서 공공조달지침은 TFEU 제346조를 반영하여 ‘비밀계약 또는 특별한 보안수단을 요구하는 계약’에 대하여 회원국이 필수적 안보 이익을 이유로 비밀 사업임을 선언하는 경우 적용 예외를 규정하였다(제10조, 제14조). 회원국들의 TFEU 예외의 과도한 적용과 공공조달지침의 성공적인 역할은 방위조달지침 제정의 계기가 되었다. 본 논문에서 주로 다루게 될 방위조달지침의 규제 구조상 위치는 TFEU 제346조와 EU 단일시장을 위한 공공조달지침의 사이에 위치하는 것으로 평가된

16) 로마조약 제223조, 유럽공동체 설립조약(Treaty establishing the European Community, TEC) 제296조, TFEU 제346조가 거의 동일한 내용으로 ‘필수적 안보 이익(essential security interest)’의 예외를 규정하였다.

17) TFEU 제348조는 회원국의 제346조의 남용 및 부적절한 사용을 차단하기 위한 안전장치의 역할을 하고 있으며, EU 법원 역시 제346조의 예외 인정은 예외적이고 명백한 사안에 한정되며 각 회원국이 폭넓은 해석을 할 수 없다고 판시한 바 있다. 그러나 실무적으로 대부분의 방위장비계약에 있어 제346조의 예외규정은 거의 자동적으로 적용되고 있는 것이 현실이다. EU Parliament, The impact of the ‘defence package’ Directives on European Defence (June. 2015). [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU\(2015\)549044_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU(2015)549044_EN.pdf)

18) European Commission, A deeper and fairer Single Market (Oct. 2015). https://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5909_en.htm

19) 실제 공공조달지침과 방위조달지침의 관계에 있어, 원단과 맞춤복 또는 원석과 다듬어진 조각으로 비유되기도 한다(p. 484).

다.²⁰⁾ 따라서 어느 정도 수준에서 단일시장의 룰을 따를지 또는 예외를 인정할지가 방위조달지침 또는 방위조달지침을 국내법화하는 과정에서 제기되는 핵심 쟁점 중 하나이다.

3.1.2 방위조달지침의 적용 영역

TFEU의 제한에도 불구하고 방위조달지침의 영역은 크다고 할 수 있다. EU 집행위원회는 2009년 본 지침을 제정하면서 방위 안보 분야의 계약 입찰을 위한 회원국들의 법규가 유럽 차원의 수준에 미치지 못한다는 점을 지적하였다. 그리고 유럽 군비 시장은 유럽 방위 기술 및 산업기반과 군사적 능력을 발전시키는데 중추적 역할을 하고 있는데, 회원국들의 국내법이 상호 충돌되는 상황은 위 시장의 건설에 장애물로 인식되었다.²¹⁾ 이에 따라 본 지침은 특정적으로 군용 목적으로 이루어지는 용역 또는 민감²²⁾ 공사 및 용역뿐만 아니라 군사장비 및 민감 장비와 이와 관련한 공사 및 용역에 대해서도 적용되도록 하였다(제2조). 무기(arms), 군수품(munitions), 전쟁물자(war material) 계약 및 방위계약과 유사한 성격을 갖는 테러 대비 장비 등의 민감한 비군사 계약에도 적용되며, 방위 및 안보 시장의 특정한 조달 수요 충족을 위한 특별 맞춤 규정을 상당수 두고 있다. 적용 한도액과 관련해서 물품 및 용역 계약의 경우 41만 4천 유로를 기준으로, 공사계약과 관련해서는 518만 유로를 기준으로 그 이상의 계약액에 대해 적용하고 있으며, 위 액수는 부가가치세를 포함하지 않는다(제8조).

3.2 TFEU와 방위조달지침 비적용 영역의 규율

3.2.1 EDA

2004년 5월 EU 이사회(European Council)는 방위 능력, 연구, 획득과 군비 분야에 있어 유럽방위청(European Defence Agency, EDA)을 신설하였다.²³⁾ 리스본 조약상 ‘유럽 군사 능력 및 군비 정

20) EU Parliament, The impact of the ‘defence package’ Directives on European Defence (June. 2015)

21) Recitals 2, 4 of Defence Directive. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU\(2015\)549044_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/549044/EXPO_STU(2015)549044_EN.pdf)

22) ‘민감한(sensitive)’의 의미는 ‘기밀정보와 관련이 있거나, 요구되거나 또는 기밀정보가 포함된 안보 목적을 위한’으로 해석된다. Art.1.(7) of Defence Directive.

23) 흥미로운 점은 정치적인 움직임에 발맞추어 유럽 Thales, EADS, 또는 BAE와 같은 대형 방산 업체를 중심으로 방산업계가 적극적으로 EDA의 설립을 주장하고 나섰다는 점이다. 이와 같은 움직임은 기존 유럽국가 간 연합생산을 지원할 수 있는 단일화된 조직이 부재하거나 제대로 작동하지 못하였다는 인식과 방위 연구개발 분야의 예산감축과 방위산업과 관련한 미국 정부와 업체들의 기술적 경제적 지위와 관련이 있어 보인다. 예컨대 유럽국가 간 협력생산하기로 하였던 수송기 A-400M 사업에서 일부 참가국의 이탈은 당시 방산업체들에 상당한 충격을 안겨주었다. 방산업체들은 기존 OCCAR 등으로는 협력 생산에 한계가 있다고 판단하고 보다 강력한 유럽 차원의 군비 관련 조직이 필요하다고 주장하였다.

책(European Capabilities and Armaments Policy, ECAP)’은 CSDP의 한 부분이 되었는데, EDA는 이를 수행하는 책임기관이다. 본 청의 설립은 위기관리를 위한 독자적 능력(independent crisis management) 확보와 상호 방위 조항(mutual defence clause)과 함께 CSDP의 3대 요소 중 하나가 되었다. 현재 본 청의 활동은 방위 능력 발전, 방위 연구 및 기술 증진, 군비협력 강화, 경쟁적인 유럽 방위장비시장(European Defence Equipment Market, EDEM)의 창설 및 유럽 방위기술 및 산업기반(Europeana Defence Technology and Industrial Base, EDTIB)의 강화를 포함하고 있다. 이를 위해 본 청도 “EDTIB의 강화를 위한 주요수단으로서의 국제적으로 경쟁력 있는 EDEM 창설을 추구”하고 있는바 이의 발전을 위한 호응으로 자체적인 조달규정(EDA Procurement Code)을 가지고 있다(제1조). 다만 이 규정은 “자발적, 비구속적” 성격을 갖는데 그친다. EDA는 국방의 경제적 측면과 연관된 분야에서 작동하고 있으며 잠재적으로 단일시장에서 규율되는 대상과 중복적으로 작용할 수 있다(Trybus, 2014, p. 187).

3.2.2 LOI와 OCCAR

(1) 국방예산의 삭감과 수출시장에서의 미국 방산업체와의 경쟁 격화에 직면한 유럽국가들은 그들의 방위산업 강화를 위한 새로운 길을 모색하였으며, ‘유럽방위산업의 재구성 효율화를 위한 조치 관련 의향서(Letter of Intent concerning Measures to Facilitate the Restructuring of European Defence Industry, 이하 LoI)’의 체결과 연합군비협력기구(Organisation Conjointe de Coopération en Matière d’Armement, 이하 OCCAR)의 설립이 대표적이다. LoI는 최초 1998년 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 스웨덴 및 영국의 국방부장관들이 서명하였다. 의향서 내용에 따르면 참가국들은 유럽 방위산업의 재건을 효율적으로 이끌 수 있는 협력적인 틀을 만들 것을 목표로 하였다. 그리고 6개 영역 즉, 공급 안보(security of supply), 수출절차(export procedure), 비밀 보호(protection of classified information), 연구개발(R&D) 그리고 군 요구조건의 표준화(standardisation of military requirement)를 공통의 이해관계로 인식하였다.²⁴⁾

(2) OCCAR는 1996년 프랑스, 독일, 이탈리아, 그리고 영국에 의해 창설되었으며 2000년 각국의 비준이 이루어졌고 그 다음 해에 법적 지위를 갖추게 되었다. 위 조직은 최초 프랑스-독일 사이 군비 협력 구조로 출발하였다. OCCAR는 2개국 이상의 합동 사업 또는 1개 회원국에 부여된 사업 관리를 목적으로 한다. OCCAR 협약 제8조에 따르면 위 조직은 형상통제, 연구활동을 포함한 현재 및 미래 협력사업 또는 국내 사업의 관리, 공통 기술 사양, 공동 연구사업의 협력 및 계획 임무 등을 수행한다. 위 조직은 방위조달지침과의 관계에서 중요한 부분을 차지하게 된다. 즉 EU의 영역

24) 이후 2000년에 LoI 체계 합의조약(LoI Framework Agreement Treaty)이 체결되었는데, 체계 합의의 경우 국제적 국가 간 조약이면서도, 이를 위한 사무소, 사무국 또는 예산이 배정되지 않는다.

외에서 나아가 EU 단일시장 외에서 유럽 군비정책을 향한 회원국들의 여러 구상 중의 하나이다. 다만 위 조치는 자체적인 규정에 의하여 조달을 실시하는 기구이며 이 규정은 회원국의 발주청의 조달활동에 영향을 미치려는 목적은 없다. 따라서 위 협약은 방위조달지침과 관련하여 직접적인 경쟁관계에 있는 체계로 볼 수는 없다.

IV. EU 방위안보조달지침의 구조와 주요 특성

4.1 방위안보조달지침의 구조

EU 방위안보조달지침은 전체 5개의 장(title), 75개 조문 및 8개의 부속서(annex)로 구성되어 있다. 그 구성을 보면 제1장은 정의, 범위, 일반원칙에 대한 조항, 제2장은 계약 관련 규정 조항, 제3장은 하도급 관련 조항, 제4장은 입찰자 등의 구제제도 조항, 제5장은 통계작성의무 및 지침의 각국 입법화(transposition) 등을 규정하고 있다. 먼저 눈에 띄는 점은 실제 방위사업 계약체결 절차가 본 지침의 주요 규제대상인 점이다. 즉 계약체결 등을 규율하는 제2장은 7개 절 45개 조항을 두고 있으며, 제3장의 하도급 관련 조항 역시 하도급 계약 성립 절차에 대한 규정이라는 점에서 사실상 본 지침은 방위사업을 위한 입찰 등 계약성립절차를 규제하는데 중점을 두고 있는 것으로 평가할 수 있다. 또한 일반공공조달지침의 경우 구제절차 및 수단을 정한 구제지침을 따로 두고 있으나 위 지침의 경우 구제절차 및 구제수단 등에 대한 조항을 하나의 지침에 묶어 계약성립절차 등에 대한 규정과 입찰자 등의 구제를 위한 함께 두고 있다. 전술한 바와 같이 방위안보조달지침은 EU 공공조달지침의 특별법적 성격이나 입찰 등 계약절차뿐만 아니라 이에 대한 구제절차의 규정 역시 비교적 완결적인 형태로 두고 있다.

4.2 주요 내용

4.2.1 탄력성(flexibility)

계약방법의 측면에서 보면 일반 공공조달지침은 일반경쟁입찰 또는 제한경쟁입찰을 원칙으로 하고 있다. 반면, 방위조달지침 제25조에 따르면 발주청이 사전 공고를 조건으로 협상에 의한 계약체결 절차를 표준절차로 할 수 있도록 하고 있다. 이는 회원국 당국에 계약의 모든 세부사항에 대해 미세조정(fine-tune)을 할 수 있는 유연성(flexibility)을 부여하는 것이다. 일반계약과 달리 계약방법상의 유연성을 부여한 이유는 방산조달계약의 계약적 복잡성이 가장 큰 원인이 될 수 있다. 또한, 계약내용 예컨대 해당 목적물뿐만 아니라 목적물의 획득 과정에서 이루어지는 연구개발의 귀속, 안

정적인 군수조달 및 비밀유지 등 광범위한 협상이 요구되는 점 역시 계약방법의 탄력성을 부여하는 이유가 된다. 나아가 본질적 안보 이익, 협력적 연구개발, 기밀 및 제3국 파병의 경우 입찰공고 없이 계약에 부치거나 제한입찰절차²⁵⁾(restricted procedure)에 의한 계약체결이 가능하다. 계약 낙찰에 있어서 발주청에 상당한 판단재량을 부여하고 있다. 실제, 경제적으로 최대의 이익이 되는 입찰의 정의에 있어 고려요소로서 품질, 가격, 기술적 장점, 기능적 특성, 환경적 특성, 운용비용, 생애주기 비용, 비용대비 효용, 사후관리 및 기술지원, 이행시기 및 이행기간, 공급보안, 상호운용성 및 운용 특성 등을 폭넓게 예시하고 있어 낙찰판단에 있어 상당한 탄력성을 제공하고 있다(제47조 1.(a)).

4.2.2 공급보안 (Security of supply)²⁶⁾

(1) 공급보안은 각 회원국들이 방위 안보임무를 수행하는데 충분한 물품과 용역의 제공을 보장받는 것으로 정의될 수 있다. 이와 같은 능력은 제3국의 방해 없이 적절한 국가적 통제에 두는 것을 포함한다. 공급보안은 신뢰성과 적시성이 요구되는 경우, 특히 위기 시에 매우 중요하다. 그리고 방위 안보자산의 특성상 대부분 군사장비는 극단적으로 장기적인 수명주기를 가지고 있다. 따라서 단순히 최초 구매의 문제가 아니라 수년에 걸쳐 제품의 수명이 다할 때까지 군수지원, 업그레이드, 현대화 등이 요구된다. 공급업체가 공급보안 요건을 충족하는 것은 기본적으로 산업적 역량에 달려 있으나, 경우에 따라 국외 거래에서 각국의 허가·승인의 확보 문제뿐만 아니라 개별 제품에 대한 각국 정부의 수출통제 가능성 및 하도급업자들의 관리문제로 연결되기도 한다. 따라서 지침은 위와 같은 상황을 고려하여 계약 전 과정에 걸쳐 일반 공공조달지침과는 다른 특칙을 두고 있다. 대개 계약 이행을 위한 조건의 형태를 취하고 있지만, 경우에 따라 입찰절차에 있어 낙찰요건으로 활용되기도 한다.

(2) 본 지침은 입찰절차에서 공급보안 확보 여부는 입찰참가자격을 좌우하거나 심사기준으로 활용될 수 있도록 하고 있다(제38조 내지 제46조). 먼저 제39조는 일정한 경우 입찰절차에서 배제되는 경우를 규정하고 있다. 예컨대, 범죄조직, 부패, 사기, 테러 활동과의 관련성, 자금세탁 등에 의한 입찰배제를 강제하고 있으며, 공급에 영향을 줄 수 있는 경우 즉 업체의 파산, 무기수출 관련 국내 법 위반 등 사업 활동 관련 위반행위에 대한 유죄선고, 공급보안과 관련한 심각한 직업적 위반행위가 적발된 경우 등에는 입찰에서 배제할 수 있도록 하였다.

25) 직역하면 제한입찰로 해석될 수 있으나, 실제 지침상 정의는 국가계약법상 협상에 의한 계약 또는 지명경쟁입찰에 가깝다. 공개입찰과 달리 조달기관으로부터 참여 요청을 받은 기업에 한해서만 입찰 참여가 가능하며, 조달기관은 공고된 입찰에 대해 관심을 표명한 기업들의 신청을 받아 심사를 통해 초청 기업들을 선정한다.

26) 공급 보안 공공조달 안내 노트를 요약함. Directorate General Internal Market and Services, Defence Directive Guidance Note Security of supply (Feb. 2016)

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/defence_en

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14839/attachments/1/translations>

(3) 심사기준과 관련하여 본 지침은 크게 질적 선택 기준(criteria for qualitative selection)과 낙찰기준(award criteria)을 구분하여 정하고 있다. 전자와 관련해서는 제7장(chapter) 제2절(section) 제39조 내지 제46조가 규율하며 후자에 대해 같은 장 제3절 제47조 내지 제49조에서 규정하고 있다. 제38조에 따르면 공급보안과 후술할 정보 보안과 관련한 질적 선택기준에 대해 발주청은 입찰 참가자들에게 최소 역량 수준을 요구할 수 있으며, 정보 및 특정 계약을 위해 요구되는 최소 능력 수준의 정도는 해당 계약대상과 관련성이 있어야 하며 비례성이 유지되어야 한다고 규정하고 있다. 제42조는 사업자들이 그들의 기술적 능력에 대한 증거 제출 근거와 방법을 정하고 있다. 이중 특히 제42조 (1)의 포인트 (c)와 (h)가 의미를 갖는다. 포인트 (c)는 품질과 수행 연구 및 연구 장비 활용, 지적재산 활용을 보장하기 위해 사업자가 사용하는 기술 장비 및 수단에 대한 설명을 요구할 수 있도록 하였고, 포인트 (h)는 도구, 재료, 기술 장비, 직원 수 및 노하우와 공급원(EU 영역 외에 있는 경우 지리적 위치에 대한 표시를 포함)에 대한 설명이 포함된다.

(4) 다음으로 공급보안과 관련한 계약요건으로서 먼저 제20조는 공급보안을 위한 특별요건을, 제23조는 발주청이 계약문서를 통해 공급보안 요건을 상세히 기재할 수 있도록 하였다. 이와 같은 목적을 충족하기 위해 계약상대방 또는 계약상대방의 공급 체인이 계약목적물에 대한 수출, 이동을 보장할 수 있는 인증서 또는 이에 준하는 발주청이 인정할 수 있는 문서를 제출하는 내용을 계약에 포함할 수 있다. 또한 물품에 대한 유지보수 및 현대화, 입찰/계약업체의 변경시 통지의무 등 8가지 발주청 요구사항을 정하고 있다. 다만 이와 같은 정해진 사항은 발주청이 요구할 수 있는 요건을 망라하여 명확하게 기재한 것이 아니라 어떤 정보가 제공되어야 하고 어떤 수단을 취할 수 있는지를 설명한 것에 가깝다. 제42조는 계약상 사업자의 기술적 능력과 유지 관련 조항을 둘 수 있도록 하여 수명주기 동안 안정적으로 기술지원을 확보할 수 있도록 하였다.

(5) 유의할 점은 공급보안을 이유로 회원국 내에서 국적을 이유로 한 차별이 정당화되지 않는다는 점이다. 공공조달 영역에 있어 EU 법원은 안정적 공급을 이유로 다른 회원국을 차별할 수 없다는 점을 판결을 수차례 내린 바 있다. 즉 EU 내에 있는 한 공급업자의 국적 또는 회사가 설립된 국가만을 근거로 하여 공급보안에 따른 차별을 할 수 없다. 즉, 위 요건을 정하는 경우 가능한 중립적이고 객관적으로 기술적 운용적 용어를 사용할 것을 요구하는 것으로 해석된다.

4.2.3 정보보안 (security of information)²⁷⁾

(1) 방위안보 관련 사업의 기밀성을 감안할 때, 본 지침 역시 정보보안을 중요한 요소로 다루고 있다. 방위 안보 관련 계약의 성립 및 집행에 있어 사업자의 비밀 보호 능력과 신뢰성은 매우 중요

27) 정보 보안 공공조달 안내 노트를 요약함. Directorate General Internal Market and Services, Defence Directive Guidance Note Security of Information (Feb. 2016)

하다. 정보보안 관련 요건들은 수명주기 동안 유지되어야 하며 계약 이행과정에 있어 실질적으로 검증되어야 한다. 이와 동시에 EU 입법자들은 EU 단위의 정보 보안에 대한 제도가 미비함에 따라 EU의 방위조달사업 시장의 공개성이 제한받고 있는 것으로 판단하였다.

(2) 본 지침은 정보보안에 대한 여러 안전장치를 마련하고 있는데 이는 발주청으로 하여금 입찰 참가자 배제를 제한하는 동시에 조약에 근거한 비밀 예외 인정 역시 매우 예외적인 사안으로 한정하고 있다. 정보보안은 위 공급보안과 마찬가지로 입찰절차 및 계약 내용 등 계약절차 전반에 걸쳐 반영되고 있다.²⁸⁾ 먼저 발주청은 사업자에 대해서 입찰 및 계약성립과정을 통해 교환되는 기밀보호를 목적으로 하는 요건을 부여할 수 있으며 또한 하수급인들에게도 이를 준수하도록 하는 책임을 요구할 수 있다(제7조).

(3) 앞서 본 바와 같이 본 지침 제39조 내지 제46조는 입찰참가희망자 또는 입찰자의 질적 선택에 대한 규정을 두고 있으며, 정보보안의 보장을 위한 능력과 신뢰성은 위 선택의 중요한 기준의 하나가 된다. 먼저 제39조는 입찰배제의 요건을 정하고 있는바, 정보보안과 관련해서는 제39조 2. (d), (e)가 중요한 의미를 갖는다. 이에 따르면 사업자들은 발주청이 제공한 수단에 따라 과거 계약 기간 동안 정보보안과 관련한 중요한 직업적 비행이 입증된 경우, 또는 소정의 증거에 의하여 회원국의 안보에 대한 위협을 제거하는데 필요한 신뢰성을 확보하지 못하였음이 발견된 경우 입찰배제할 수 있음을 정하고 있다. 제38조는 기술한 공급보안과 마찬가지로 정보보안 확보 여부 역시 입찰참가자격을 좌우하거나 심사기준으로 활용될 수 있도록 하고 있다. 특히 제42조 1.(j)가 정보보안의 질적 선택기준으로 의미가 있는바 이에 따르면, 해당 계약이 기밀을 담고 있거나, 기밀을 수반하거나, 연관된 경우 기밀절차, 저장 및 이동에 있어 발주청이 요구하는 보호 수준을 충족할 것을 요구하고 있다.

(4) 다음으로 정보보안과 관련한 계약요건으로서 먼저 제20조는 기밀정보 보안을 보장하기 위한 특별 조건을 부여할 수 있도록 하였으며, 이는 계약상대방뿐만 아니라 하수급인에 대한 비인가 접근에 대한 보호의무를 정할 수 있도록 하였다. 즉 계약이 기밀정보를 담고 있거나, 수반하거나, 관련이 있는 경우 발주청은 계약문서를 통해 필요한 수준에서 기밀정보의 보안을 확보하는데 필요한 요건 및 수단을 기재할 수 있다(제22조).

(5) 공급보안과 달리 정보보안의 경우 구체절차에 있어서도 그 유지가 필요하다. 즉 낙찰에 실패한 입찰참가자 등은 발주청의 결정에 대해 다툴 수 있는 권리가 인정되지만, 그 과정에서 기밀이

28) 본 지침은 방위사업의 그 특성상 보안의 확보가 계약의 중요한 내용을 이루게 되는데, 지침 역시 ‘민감 장치(sensitive equipment)’, ‘민감 공사(sensitive work)’, ‘민감 용역(sensitive service)’ 또는 비밀(classified information)에 대한 정의 역시 따로 두고 있다(제2조 7. 8.).

노출되는 것은 막을 필요가 있다. 본 지침 제56조 10.에 따르면 각 회원국의 구제기관은 기밀자료가 수반된 계약의 보안성을 유지할 수 있도록 전 과정에 걸쳐 파일의 전송, 구제기관 판정인원의 기밀 취급 인가 등 보안수단을 강구할 것을 요구하고 있다.

V. 결론 및 논의

5.1 EU의 방위조달지침 제정의 국내 방위사업규제입법에 대한 시사점

방위조달지침과 국내 방위사업관련 규제입법의 대표격인 방위사업법을 간략히 비교해 보면 아래 표와 같다. 현재 방위사업법 관련 정책 형성을 위한 내부 행정절차에 초점을 맞추고 있는 현행 방위사업법과 정책적 부분을 실질적으로 구현해 내기 위한 수단으로서 구체적으로 방위사업과 관련한 발주청과 사업자 사이의 입찰 및 계약 등의 특성을 담아 계약 성립 절차 내용을 담아내고 나아가 발주청의 지침 위반에 대한 사업자의 구제절차 역시 담고 있는 방위조달지침을 동일한 평면에 놓고 비교하기는 어렵다. 다만 향후 공공조달 및 공공조달의 특칙으로서 방위사업조달의 입법적 규제가 단순히 정책형성을 위한 내부준칙을 벗어나 사업자와의 관계를 규율할 경우 EU 입법자들이 발견한 방위사업계약의 특성 및 계약 고려 사유 등은 사전적으로 검토될 필요가 있다.

	EU 방위조달지침	방위사업법
주요대상	계약체결 절차 일반	방위사업 정책 및 관련 행정
형식	지침(Directive)	법률
주요 고려요소	EU 차원의 방위사업 시장의 확보와 이를 통한 역량 확대 및 방위사업 관련 각국의 주권 확보와 그 균형	방위사업 관련 제도와 능력 제고, 방위사업의 투명성·전문성 및 효율성을 증진을 통한 방위산업의 경쟁력을 강화함으로써 자주국방 태세 구축 및 경제성장 잠재력 확충
강제력 여부	구제수단을 통한 지침 또는 지침을 반영한 국내법의 강제력 확보	행정부 내부규정으로서의 성격
위반시 구제 관련 특칙	있음	없음

5.2 EU 방위조달지침 개정의 의의와 한계점

방위조달지침의 제정과 관련하여 여러 문제점이 예상된 것은 사실이나, 시간의 경과에 따라 지침을 근거로 하는 방위조달계약이 늘어나고 있다는 점은 고무적이다. 예컨대 제정 초기 2010까지 전체 방위조달계약 총액의 3.3%에 그쳤던 계약액은 2011년부터 2015년까지 본 지침을 근거로 한 계약체결 총액은 308억5천만 유로로 총액의 7.5% - 9.5% 가량을 차지하고 있으며 같은 기간 효율

성의 향상으로 7억7천만 유로를 절약하였다고 평가된다. 이와 같은 수치적인 성과 외에도 위 지침과 관련하여 지속적으로 관련 사례가 쌓이고 있는 점과 계약당국자들이 이에 익숙해지면서 예외가 인정되는 영역의 방위조달계약에도 적용 또는 참고하는 모습이 나타나고 있다는 점에서 방위조달 계약의 표준으로서 기능하고 있다는 평가를 받기도 한다. 또한 정책적인 관점에서 앞선 유럽 차원의 방산시장(EDEM)과 방위기술 표준화 및 산업기반(EDTIB) 형성에도 도움을 주는 것으로 평가 받는다. 반면 현행 지침적용의 한계도 존재하는 것으로 보인다. 먼저 지침이 적용되는 계약이 유형이 2차적인 지원 군수물품 또는 용역에 집중되어 있으며, 핵심적인 고가치, 전략 무기 또는 복합 시스템 등은 여전히 본 지침 외에서 체결되는 것으로 보인다. 또한 각 회원국 사이의 방위사업 능력이 상당한 차이가 있어 개발 및 생산국의 지위에 있는 국가의 경우 방산시장 또는 산업 표준화 등으로 인하여 지침을 통해 얻는 이익이 큰 반면, 개발능력이 부족하거나 수요국의 입장에 있는 국가들은 지침에 대한 관심 또는 준수 노력을 기대하기 어려운 측면이 있다. 또한 지침 자체에서 폭넓은 예외를 인정하면서 지침을 근거로 한 계약의 정도가 나라마다 큰 차이가 존재하는 것이 현실이다. 예컨대 리투아니아(38%), 영국(17.7%)의 경우 비교적 사용빈도가 높은 반면, 오스트리아(1%), 스페인(0%), 몰타(0%) 등은 크게 낮은 비율을 나타내고 있다.²⁹⁾ 따라서 향후 지침을 근거로 한 방위조달계약을 늘리는 것은 물론 각국의 편차를 줄이는 작업이 동시에 진행될 필요가 있다.

본 논문은 두 가지 점에서 한계가 있다는 점을 밝히면서 논문을 맺는다. 먼저 저자 역시 방위조달지침에 대한 전반적이고 폭넓은 연구까지 진행하지 못하였으며, 본 지침과 관련한 일부 책자들과 EU 보고서 등에 의존하여 개괄적인 내용으로 작성되었다는 점이다. 특히 본 지침을 다룬 국내 논문 또는 보고서 등도 찾기 어려워 용어 해석과 관련한 부분은 직역 위주로, 그리고 내용과 관련된 부분은 관련 문헌 해석에 따랐으나 배경 지식의 한계로 논의 확장에 한계가 있었다. 다음으로 향후 유럽 방위사업환경에 큰 영향을 미치게 될 Brexit 문제 또는 NATO 역할을 둘러싼 미국과 유럽 회원국의 관계 등의 내용은 능력과 시간의 문제로 다루지 못하였다.

29) European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT Evaluation of Directive 2009/81/EC on public procurement in the fields of defence and security (Nov. 2016) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52016SC0407>

참고문헌

- 김대인 (2015). EU 공공조달 법제에 대한 연구: 2014년 EU 개정 공공조달지침을 중심으로. 행정법 연구, 41, 163-189. UCI : G704-001312.2015..41.009
- 박덕영 외 14인 공저 (2010). EU법 강의, 서울: 박영사. ISBN 978-89-6454-608-6 9336
- Butler, L. R. (2017). Transatlantic defence procurement: EU and US defence procurement regulation in the transatlantic defence market. Cambridge University Press. doi.org/10.1017/9781316335987
- Grant, C. (1999). European Defence Post-Kosovo? Centre for European Reform (CER) working paper.
- Trybus, M. (2014). Buying defence and security in Europe. Cambridge University Press. doi.org/10.1017/cbo9780511751462
- Webb, S. (1989). NATO and 1992: Defense Acquisition and Free Markets, Santa Monica, Calif: RAND. R-3758-FF. <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/reports/2008/R3758.pdf>

원 고 접 수 일 2019년 12월 15일
 원 고 수 정 일 2019년 12월 28일
 게 재 확 정 일 2019년 12월 30일

Introduction to EU Defence Directive

Seongwan Park*

This study aims at brief introduction of EU Defence Directive which was declared in 2009. To this end, it is necessary to understand both security circumstances of Europe and the progress of the single market firstly. In this context, the present research shows developing process of military and security coalition of European countries in chronicle order with the background of political and economic integration. Secondly, given that this Directive plays a role under the framework of TFEU and the EU single market, the study explores areas ruled by this Directive and ones that ruled outside the Directive by EDA, OCCAR, Lol separately. Thirdly, this article reviews legal structure of the Directive and its main features such as flexibility, security of supply and security of information.

Keywords : Defence Directive, TFEU, Single market, EDA, Essential Security Interest, CSDP

* Defense Installations Agency, Chief of Legal Advisor