FTA 협상 - 건설시장 개방의 得과 失

- 컨세션 계약 포함해도 영향 미미, 양허 하한선은 내릴 필요 없어 -

정부는세계적인FTA 확산추세에대응하여안정적인해외시장을확보하고개방을통해우리경제의경쟁력을강화하기위해동시다발적으로FTA를추진하고있다. 현재까지칠레(2004. 4. 1 발효), 싱가포르(2006. 3. 2 발효), EFTA(2006. 9. 1 발효) 6개국과FTA 체결을완료하고, 미국, ASEAN, 캐나다, 멕시코, 인도등15개국과협상을진행중이다. 이중 ASEAN과는상품분야의경우이미협상을타결하고현재서비스 · 투자부문협상을진행중에있다.

가장최근에있었던한미FTA 6차협상이지난달 19일마무리되었다. 미국은협상과정에서우리나라지방조달시장의개방확대를 요구하면서자국주정부는 개방(양허) 대상에서제외하겠다고하는등이중적인태도를 보여주고 있다. 국익 차원에서도 전략적인대처가중요한시점이다.

WTO 및FTA의정부조달협상중건설부문개방의쟁점은①건설서비스양허하한선 인하, ② BOT 계약을 포함한 이른바 컨세션(concessions) 계약의포함 여부, ③공항 기관의 정부조달협정 포함 여부 등으로 볼수있다.

정부조달시장 개방의 논리적 근거

경제학자들은논쟁을대단히좋아하지만, 자유무역이바람직하다는점에는거의언제나의견일치를보이고있다. 고전경제학, 케인즈경제학, 통화주의자, 공급중심경제학자 모두 개방 무역의 장점에는 합의를 하고 있다. 경제학자들이 이처럼 자유 무역을 한목소리로주창하고있음에도불구하고정치적필요와편의가우선하는현실에서는외면당하기 일쑤이다. 무역 정책만큼 이론과 현실(정책)의괴리가큰것도별로없다.

미국이나 일본, 중국과 같은 자급자족에 가까운경제는보호무역주의로제한된세계무역에충분히대처할수있다. 협소한국내시장과제한된자원으로무역에의존할수밖에 없는 한국과 같은 작은 나라들은 대국들과 무역 연합을 형성하거나 그 연합에서 배제되어경제적인어려움을겪거나하는중요한선택의기로에있다.

건설업은모직물, 신발, 시계산업등단일품목을 외국 시장에 갖다 파는 일반적인 제조업과는 매우 다르다. 일반 제조업은 거래비용이크지않다. 대신시장을개방하게되

면 시장 잠식은 매우 빠르게 일어난다. 반면, 외국건설시장에진입하기위해서는그나라의 다양한제도를이해하고있어야하며, 인력송출과언어문제, 문화적차이등에서오는각종거래 비용을부담해야하므로 일반 제조업을 보는 시각으로 접근하면 안된다. 가뜩이나공공공사의수익률이낮은 상황에서 정보 비용(언어 문제, 건설 관련 각종 제도에 대한 이해 부족, 비공식적 제도들에대한적응, 예컨대하도급업체관리, 접대 문화, 근로자들의습관 등)과면허유지비용등이높아 특혜를주어도들어올까말까한상황이다.

시장개방이한나라의경제적부를상승시키는 것이 당연하다하더라도, 개별협상에서 신중하지않아도된다는 것은아니다. 개방의 경제적 효과를 누구보다도 잘 알고 있는선진국들의주장을면밀하게살펴보면 자국의 개방도보다 더 많은 개방을 요구하는 상호주의에 어긋난 국가 이기주의를 보여주는경우도허다하다.

양허 하한선 내릴 필요 없어

WTO 정부조달협정에가입한국가중한국과일본만지방자치단체및기타공공기관의 건설 서비스 양허 하한선이 1,500만 SDR로높게설정되어있다. 이러한사실만으로도 FTA 체결국들에게 공격을 당하기 쉬운 상황이다. 건설서비스 양허 하한선을 인하한다고하더라도외국건설업체가국내에들어와서시공하기어렵다. 그반대도마찬가지이다.

문제는 국내의 지역 중소 건설업체 보호 육성정책과관련된부분이다. FTA 규정에는 대응 구매(offset)를 하여 '현지 발전을 장려하기 위해 부과되거나 고려되는 조건'이 없어야 한다. 지역의무공동도급제도나 도급하한제도 등은 대응 구매 조항에 위배될 가능성이 있다. 선택은 두 가지다. 양허 하한선을 낮추지 않거나 지역 발전을 장려하는조건들에대한 예외규정을두는것이다. 시장개방에의한경제적효율성증대가 목적이라면 양허 하한선을 낮추고 예외 규정을적용하는것이더타당할것이다. 그러나, 최근미국이우리나라와의FTA에서 주정부를 개방 대상에서 제외하겠다고 하여 WTO 정부조달협정보다그범위를더축소하겠다고 나오고 있는 상황에서 우리가 굳이양허하한선을내릴필요는없다.

BOT · 컨세션 계약 포함해도 별무 영향

2006년 3월에 개최된 WTO 정부조달위원회에서의 논의 과정을 보면, 우리나라와 홍콩, 중국등일부국가를제외하고는모두가 BOT를 포함한 컨세션 계약을 정부조달시장 개방 대상에 포함시키는 데 반대하지 않았다. 현재우리나라도일반적인공공 건설공사와달리 BOT를포함한민간투자시장은이미아무런제한없이사실상개방되어 있기 때문에 실질적으로 크게 달라지는 것은 없다. 또한, 칠레와FTA 협정시 이미 컨세션 계약을 정부조달시장 개방 대상에 명시적으로포함하였다.

당장 BOT 및 컨세션 계약을 상대국과의 FTA 정부조달협정문에포함시킨다고하여도선진업체들이우리나라민간투자시장에 진출하리라고 기대하기는 어렵다. 민간투자사업은정부발주공사와달리실시협약의체결등과같은협상과정이 존재하므로외국업체의과도한요구도협상과정에서 조절하는 것이 가능하다. 따라서, BOT를 포함한 컨세션 계약을 FTA에 포함시킨다고하여도우리측에서손실은거의없다.

공항 기관, 협상 카드로 사용해봄직

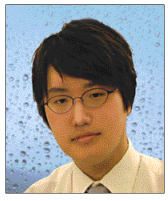
인천공항공사의2단계건설 사업이 대부분발주된상황이므로더이상큰공사는많지않을 것이다. 한국공항공사의경우발주규모가 시장 개방대상미만이대부분이다. 이렇듯 개방하여도 시장 잠식 효과가 크지 않다면 시간을 끌면서 결국에는 양보를 해주고다른쪽에서이득을얻는전략을취하는것이좋을것같다.

단, 개방을하는경우에상대국의공항에 대한전면 개방 요구가필요하다. 인천국제공항공사와한국공항공사를양허대상공기업에 포함시키면 우리 정부는 공항의 전부를개방하는결과가된다. 따라서, 상호주의(reciprocity)에입각하여 공항 개방 요구국에게 공항의 전부를 양허 대상에 포함시킬 것을 요구하고, 그렇게할 수 없다면, 상대국에 다른 대가를 요구하거나 협상 카드로 사용하면된다.

FTA는 위기가 아닌 기회이다

경제전반의비용편익의측면에서①건설서비스양허하한선인하는수용하지않고, ② BOT 계약을 포함한 이른바 컨세션(concessions) 계약은포함하며, ③공항기관을정부조달협정에포함시키는것이타당하다. 하지만, 무역 협상에서는 상대방에게 더많은것을얻어내야하므로, 최대한협상카드로 사용하는 전략이 좋을 것이다. ②, ③의개방을허용한다면상대방에게도같은 수준의 개방을 요청해야 한다. 또한, 기술이전이나지역업체보호를위한 예외조항을 관철시키거나 다른 유리한 조건을 얻어낼수있도록노력해야한다.

중요한 점은 무역 자유화는 외국이 아닌 바로 한국에 경제적인 효율성을 부여하고 한국에게 여러 가지로 유리한 정책임을 정책 결정자, 이익 단체, 소비자들이 깨닫는 것이다. 건설시장의개방도가높아지면, 우리 건설 제도나 관행이 글로벌 스탠더드로 이행될 것이고, 건설산업 자체가 선진화될 수 있다. FTA는 위기가 아닌기회이다.



박성민
한국건설산업연구원연구위원
smpark@cerik.re.kr