

# 한-EU FTA 정부조달 관련 내용과 건설산업에 미치는 영향

2009. 12. 14

빈재익

1. 검토 배경 .....	4
2. 한-EU FTA 정부조달 중 공공건설시장 관련 내용 및 영향 분석 .....	6
3. 협상 내용 및 건설산업에 미치는 영향 분석 .....	9
4. 결론 .....	19



## 요 약

- ▶ 2006년 7월과 9월 두 차례의 예비협의를 거쳐, 2007년 5월 6일 한-EU FTA(Free Trade Agreement) 협상 출범을 공식 선언한 지 2년여 만인 2009년 7월 협상이 종결되었고 양측의 통상담당 장관이 지난 10월 15일 한-EU FTA에 가서명함으로써 협정문안이 최종 확정됐음.
  
- ▶ 정부조달 조문협상에서는 정부조달 절차와 관련하여 개정 GPA(정부조달협정, Government Procurement Agreement)의 절차 규정을 적용하도록 결론지었으나 원칙적인 금지에도 불구하고 낙찰자 선정과정에서 예외적인 경우에 한하여 상대방 건설기업에게 자국내 실적을 요구하는 것을 허용
  
- ▶ 양허협상은 WTO GPA에서 양허된 것을 준용함으로써 한-EU FTA로 인한 직접적인 추가 개방은 없음.
  - 추후 WTO GPA 개정협상 과정에서 한국과 EU의 WTO GPA 양허내용이 변경될 경우, 동 변경내용이 자동적으로 FTA에 반영될 수 있도록 규정
  
- ▶ 양허대상이 된 민자사업은 양자의 개념이 상이하어 FTA에서는 별도의 정의가 필요했음.
  - 우리는 한미 FTA에서 규정한 '건설·운영·이전 방식 계약(Build - Operate - Transfer : BOT)' 정의 적용 ; EU는 EU 공공조달지침(Directive 2004/18/EC)에서 규정한 '공공사업실시협약 (Public Works Concessions)'의 정의 사용
  - 비차별 의무와 투명성 관련 일부 절차적 의무(최소한의 기본 정보를 포함한 입찰 및 낙찰 공고, 이의신청절차)만을 규정하고, 그 외 민간사업자 선정 및 사업시행 절차는 각자 국내법 적용토록 함으로써 중소기업자보호제도 적용 가능
  
- ▶ 민자사업은 1,500만 SDR(222억원) 이상의 중앙정부, 광역 지방자치단체, 일부 기초 지방자치단체(서울시, 부산시, 인천시, 경기도 등)가 발주하는 사업을 개방하였으나 「민자사업법」에서 외국기관과 외국인의 투자를 이미 허용했기 때문에 추가적인 개방 효과 없음.
  - EU는 회원국 중앙정부와 모든 단위의 지방자치단체가 발주하는 민자사업 포함

## 1. 검토 배경

- 한국과 유럽연합(European Union: 이하 EU로 표기)의 통상담당 장관들이 지난 10월 15일 한·EU FTA(Free Trade Agreement: 이하 FTA로 표기)에 가서명함으로써 협정문안이 최종 확정됐음.
- 2006년 7월과 9월 두차례의 예비협의를 거쳐 2007년 5월 6일 한·EU FTA 협상 출범을 공식 선언한 지 2년여 만인 2009년 7월 협상이 종결됐음.

〈표 1〉 한·EU FTA 주요 일정

일자	내용
2003.08월	“FTA 추진 로드맵”상 미국, 중국과 함께 EU를 중장기적 FTA 추진 대상국으로 선정
2006.05.15	한-EU 통상장관회담 개최(필리핀), 한-EU FTA 예비협약의 개최 합의
2006.07.19	제1차 한-EU FTA 예비협약의 개최(브뤼셀)
2006.09.26 ~ 27	제2차 한-EU FTA 예비협약의 개최(브뤼셀)
2006.11.24	한-EU FTA 공청회 개최, 일반 국민 및 이해당사자 의견 수렴
2006.12.06	FTA 민간자문회의 개최, 업계 및 학계 등 민간 전문가 의견 수렴
2007.04.09	FTA 추진위원회 개최, 한-EU FTA 추진방안 협의
2007.05.01	대외 경제장관회의 개최, 한-EU FTA 협상 출범 승인
2007.05.06	한-EU FTA 협상 공식 출범 선언
2007.05.07 ~ 11	한-EU FTA 제1차 협상 개최(서울)

자료 : 외교통상부 자유무역협정 사이트 [http://www.fta.go.kr/user/fta\\_korea/info.asp?country\\_idx=21](http://www.fta.go.kr/user/fta_korea/info.asp?country_idx=21)

- 가서명을 마친 한·EU FTA가 발효되기 위해서는 이제 정식 서명과 비준절차를 통과해야 함.
- 우리나라는 협정문을 국문으로 번역하는 작업을 거쳐 국무회의 심의를 통과해 대통령 재가를 받으면 정식서명 준비가 끝남.
- EU측의 정식서명 준비는 회원국 23개 언어로 번역하는 작업을 거친 뒤, 회원국 통상장관들이 참여하는 EU 이사회 승인을 거쳐야 함.
- 우리나라는 1단계로 국회비준을 거치면 발효되나 EU는 EU의회의 동의와 회원국 각자의 의회의 비준을 모두 거쳐야 발효됨.
- 비준절차가 오랜 시간을 요할 경우, EU 이사회의 승인으로 잠정 발효될 수도 있음.
- EU의 미니 헌법 성격을 가진 리스본조약이 내년 1월 발효되면 회원국별 의회비준

절차를 거치지 않아도 한·EU FTA는 비준될 수 있음.

- 이 연구보고서의 내용은 한·EU FTA에 포함된 정부조달 관련 내용과 이것이 국내 공공건설시장에 미치는 영향 분석으로 구성
- 한·EU FTA가 공공건설시장에 미치는 영향에 주목하는 이유는 세계무역기구 정부조달협정(World Trade Organization Government Procurement Agreement: 이하에서는 WTO GPA로 표기)에 서명한 당사자들이라는 사실에도 불구하고, EU와 우리나라는 부속서 2에 기재돼 있는 지방정부의 양허범위, 지방정부와 부속서 3에 기재돼 있는 공기업이 발주하는 건설공사의 양허하한선 등 중요한 부문에서조차 큰 차이를 보이고 있기 때문임.
- WTO GPA 개정 과정의 양허협상에서도 EU는 우리의 양허범위 확대를 요청한 바 있음.

#### 〈표 2〉 한국과 EU의 정부조달협정 부속서 첨부 1, 2, 3의 양허하한선 비교

(단위 : SDR)

구분	중앙정부			지방정부			공기업		
	상품	서비스	건설	상품	서비스	건설	상품	서비스	건설
EU	130,000	130,000	5,000,000	200,000	200,000	5,000,000	400,000	400,000	5,000,000
한국	130,000	130,000	5,000,000	200,000	200,000	15,000,000	450,000	미양허	15,000,000

- 이하에서는 공공건설부문에 영향을 미치는 정부조달부문의 협상내용을 살펴보고, 그 영향을 분석하고자 함.
- 결론에서는 공공건설시장과 관련하여 한·EU FTA와 한·미 FTA를 비교하는 방법으로 한·EU FTA가 공공건설시장에 미치는 영향을 정리하고자 함.
- 마지막 부분에서는 우리 건설기업들이 EU 공공건설시장에 진출하기 위한 방안을 제시

## 2 한EU FTA 정부조달 중 공공건설시장 관련 내용 및 영향 분석

- 분석에 들어가기 전, 한EU FTA가 건설산업에 미치는 영향이라는 전체 그림을 맞춘다는 의미에서 공공부문과 함께 국내 건설시장을 구성하는 민간부문에 한EU FTA가 미치는 영향을 언급할 필요가 있다고 판단됨.
- 민간건설시장에 영향을 미치는 것은 서비스부문의 협상인데, 한EU FTA의 서비스 부문에서 건설산업과 관련한 양허내용은 우루과이라운드 협상에서 결정된 양허 혹은 한미 FTA의 해당부문 양허와 크게 다르지 않음.
- 따라서, 민간건설시장에 큰 변화를 초래할 수 있는 내용이 한EU FTA의 서비스 부문에 포함돼 있지 않음.
- 이러한 사실도 본 보고서가 한EU FTA와 건설산업이라는 주제를 다루기보다는 한EU FTA 정부조달부문과 그것이 공공건설부문에 미치는 영향에 한정하게 된 배경으로 작용했음.
- 공공건설시장과 관련한 내용은 크게는 일반 정부조달과 사회기반시설에 대한 민간투자사업(이후 민자사업으로 표기) 관련 내용으로 구분할 수 있고, 두 가지 사항은 조문 협상 내용과 양허협상 내용을 모두 포함하고 있음.

### (1) 일반 정부조달

- 조문협상에서는 정부조달 절차와 관련하여 개정 GPA의 절차 규정을 적용하도록 결론
- 개정 GPA 8조 2항 (c)는 발주국은 해외 입찰참가자의 자국 내뿐만 아니라 해외에서의 영업활동을 고려해야 함을 규정하고 있으나;
- 한-EU FTA는 입찰자격 심사 과정이나 낙찰자 선정 과정에서 상대방 건설기업에게 자국내 실적을 요구하는 것을 원칙적으로 금지하되, 예외적인 경우에 한해서 자국내 실적요구가 가능한 것으로 규정

〈표 3〉 한EU FTA 건설서비스 관련 양허 내용

분야 또는 하위 분야	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한	추가적 약속
3. 건설 서비스 (CPC 511-518)	1) CPC 5111을 제외하고는 약속 안함. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	1) CPC 5111을 제외하고는 약속 안함. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	
d. 건축설계서비스 (CPC 8671)	1) 상업적 주재가 요구됨. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 안함.	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 제한사항 이외에는 약속 안함.	1)2)4) 대한민국 법에 의하여 자격을 취득한 건축사와의 공동계약에 의한 외국건축사의 건축설계서비스 공급은 허용됨. 본국의 법에 따라 외국 건축사 자격을 취득한 5년의 실무수습을 한 자는 정규 6개 건축사 시험과목 중 2개 과목인 (i) 건축법규와 (ii) 건축설계만을 대상으로 하는 간단한 시험에 합격함으로써 대한민국 건축사 자격 취득이 가능함.
e. 엔지니어링 서비스 (CPC 8672)	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	
f. 통합엔지니어링 서비스 (CPC 8673)	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	
g. 도시계획 및 경관 건축 서비스 (CPC 8674)	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	1) 제한 없음. 2) 제한 없음. 3) 제한 없음. 4) 수평적 양허분야에 기재된 사항 이외에는 약속 안함.	

주 : 1. 시장접근에 대한 제한과 내국민대우에 대한 제한이 있는 1), 2), 3), 4)는 서비스 공급형태를 가리키는 것으로 각각 1) 국경간 공급 2) 해외소비 3) 상업적 주재 4) 자연인의 주재를 의미함.  
2. “약속 안함”은 기술적 실현가능성의 부족을 이유로 약속하지 아니함을 말함.  
3. CPC 5111 – site investigation work

- 양허협상은 WTO GPA에서 양허된 것 이상의 추가개방은 없는 것으로 결론
- 추후 WTO GPA 개정협상 과정에서 한국과 EU의 WTO GPA 양허내용이 변경될 경우, 동 변경내용이 자동적으로 FTA에 반영될 수 있도록 규정

## (2) 민자사업

- 민자사업에서 민간사업자에게 이용료 징수권을 부여하는 것과 관련하여 양자의 개념이 상이하어 한국과 EU는 각자의 국내법에 따라 FTA의 민자사업을 정의
- 우리는 한미 FTA에서 규정한 ‘건설·운영·이전 방식 계약(Build - Operate - Transfer : BOT)’ 정의 적용
- EU는 EU 공공조달지침(Directive 2004/18/EC)에서 규정한 ‘공공사업실시협약 (Public Works Concessions)’의 정의 사용
  
- 비차별 의무와 투명성 관련 일부 절차적 의무(최소한의 기본 정보를 포함한 입찰 및 낙찰 공고, 이의신청절차)만을 규정하고, 그 외 민간사업자 선정 및 사업시행 절차는 각자 국내법 적용
- 지역 중소건설업자보호제도가 적용될 수 있도록 중소기업 보호조치 규정 명시
  
- 민자사업의 양허대상은 1,500만 SDR(222억원) 이상의 사업임.
- 우리나라는 중앙정부, 광역 지방자치단체, 일부 기초 지방자치단체(서울시, 부산시, 인천시, 경기도 등)가 발주하는 민자사업만 포함
- EU는 회원국 중앙정부와 모든 단위의 지방자치단체가 발주하는 민자사업 포함

### 3. 협상 내용 및 건설산업에 미치는 영향 분석

#### (1) 일반 정부조달

- EU는 개정 GPA를 기본으로 하되, 양측의 합의를 통해 일부 조항을 수정하고 첨가하는 적극적인 방식을 주장하였고 우리는 개정 GPA 수준에서 협상을 진행하는 소극적인 태도 견지
- 정부조달과 관련하여서는 중소기업보호제도의 완화, 지방정부기관 양허범위 확대, 지방자치단체와 공기업이 발주하는 건설공사 계약의 양허하한선 인하(현행 1,500만 SDR ⇒ 500만 SDR), 양허대상 공기업 범위 확대 등이 협상과정에서 쟁점으로 부각
- 우리나라가 시행하고 있는 중소기업을 위한 경쟁참여 제한 같은 중소기업보호제도와 관련하여 EU는 현행 WTO GPA의 양허표 일반 주석(General Notes)에서 한국이 중소기업을 위한 차별적인 조치를 폐지할 때까지 중소기업과 관련한 입찰과정에서 한국기업에 대해 GPA 제20조에 의거한 이의신청절차의 적용을 배제함을 명시하고 있음.
- EU는 WTO GPA에서 회원국의 광역 및 기초 등 모든 지방정부기관을 양허하고 있어 우리나라가 기초지방정부를 양허대상에 포함할 때까지 지방정부가 발주하는 조달계약에서 한국기업의 GPA 제20조에 의거한 이의신청절차의 적용을 배제함을 WTO GPA의 양허표 일반 주석(General Notes)에서 명시하고 있음.
- WTO GPA 개정협상 과정에서 양허와 관련하여 EU가 우리에게 요구한 내용에는
  - ① 지방정부 및 공기업이 발주하는 건설서비스의 양허하한선 인하;
  - ② 부속서 3의 공기업에 한국공항공사, 인천국제공항공사, 부산항만관리공사, 서울도시철도공사 및 지하철공사, 부산, 대구 등 광역시 지하철공사 등 포함
- 우리나라가 협상과정에서 기존 양허내용을 고수하면서 상기 쟁점사항들은 FTA에는 반영되지 않음.
- 공급자의 자격요건 중 과거실적과 관련하여 EU의 입장이 반영되어 개정 GPA와는 달

리 필요에 따라 과거실적에 지리적 제한을 가할 수 있게 됨.

1) 조문협상

- 공공건설시장 개방과 관련하여 의미를 가지는 것은 공급자 자격조건 중 과거 실적의 지리적 제한에 관한 것으로 잠정 개정 GPA 8조와 연관되어 있음.
- 제1항은 일국의 조달기관은 공급자가 관련 조달계약을 수행할 수 있는 법적, 상업적, 기술적, 재정적 능력이 있음을 확실히 파악하는데 필수적인 조건들만을 조달참가조건으로 설정해야 한다고 규정
- 제2항 (c)는 공급자가 조달에 참가하기 위해서는 이전에 특정 당사국의 조달기관으로부터 하나 이상의 계약이 낙찰된 실적이 있어야 한다는 조건은 부과할 수 없다고 규정
- 한·EU FTA에서는 제8조 제2항 (c)와 관련하여 과거 실적이 조달의 요구조건 충족에 필요한 경우는 예외로 할 수 있다는 단서를 첨가했음.
- 그 외 조문협상의 결과, 한·EU FTA 정부조달부문의 협정문은 한·미 FTA의 경우에 비해 더욱 명시적임.
- 한·미 FTA의 경우, 양 측이 정부조달에 아시아태평양경제협력체의 비구속적 원칙(조달방법, 낙찰자 선정, 조달시스템 구성 등의 과정에서 Money for Value를 원칙으로 채택)을 적절한 경우에 적용할 것을 확인한다고 언급
- 한·EU FTA 정부조달협정문에서는 개정 WTO GPA가 FTA 형식에 부합하지 않아 적용되지 않는 다섯 가지 경우(개발도상국이나 최빈국 관련 사항 등)를 상술
- 건설산업과 관련하여서는 입찰자 자격 심사와 낙찰자 선정 과정에서 과거 실적에 지리적 제한을 부여할 수 있는 점에서 1994년 GPA나 개정 GPA 혹은 한·미 FTA에 비교하여 개방에 대해 소극적인 자세를 보임.

- 공급자 자격심사 과정에서 과거 실적의 지리적 제한이 가지는 의미를 이해하기 위해 과거 우리나라 건설기업이나 EU의 건설기업이 상대국에 진출한 사례를 살펴보는 것이 필요함.
- EU의 건설기업이 우리나라 공공공사 입찰에 참여하여 수주한 실적은 전무한 반면, 우리나라의 경우에는 2007년 한솔EME가 폴란드 비드고슈츠시의 Fordon 하수처리장 소각처리시설 공사를 수주한 것이 유일한 실적임.
- 해외건설종합정보서비스<sup>1)</sup>에 의하면 우리나라 건설기업들은 EU 27개 회원국중 11개국에서 82건에 43억 달러 정도의 건설공사를 수주했는데, 대부분의 경우 EU 회원국 내 우리나라 외교공관이나 우리기업의 EU지역 내 생산시설을 신·증축하는 건축공사이거나 생산설비 설치공사임.
- EU의 건설기업들이 우리나라의 민자사업에 사업시행자로 참여한 사례는 존재하는데, 인천대교 프로젝트에 참여한 영국의 AMEC와 마창대교 프로젝트에 참여한 프랑스의 브이그(Bouygues Travaux Publics)사임.

〈표 4〉 우리 건설기업의 EU 회원국내 수주현황(현재까지 누적)

국가	건수	금액	비고 <sup>2)</sup>
폴란드	21	1,390,046	한솔EME는 현지 기업인 Mostostal사와 컨소시엄을 구성하여 비드고슈츠시 하수처리장 확장공사 (US\$ 11,315,000, 2007 ~ 2010)를 수주하여, 소각로 부분의 용역 및 설비 공급 (Engineering, Procurement, Construction)
영국	9	946,982	서영ENG, 런던철도 개설 프로젝트, 오브에이럽, US\$248,000, 2006 ~ 2008
루마니아	7	635,666	
체코	8	505,537	
프랑스	3	331,043	
슬로바키아	6	243,918	
독일	15	217,124	
헝가리	10	61,340	
스페인	1	3,254	
불가리아	1	390	
에스토니아	1	180	

자료 : 해외건설종합정보서비스, <http://www.icak.or.kr>

1) 해외건설협회가 제공하는 인터넷 사이트임. <http://www.icak.or.kr/>

2) 우리나라 해외공관, 우리나라 기업 혹은 EU 협지법인이 발주자가 아닌 공사만 언급

- 우리 건설기업들의 EU 건설시장 진출은 기술력을 요하는 엔지니어링이나 건설프로젝트를 계획하고 조정하는 고도의 관리능력을 요하는 건설사업관리부문보다는 종합건설업이나 전문건설업 등 건설공사를 직접 수행하는 건설업에 집중되어 있음.
- 이로 인해 EU 공공기관이 발주하는 건설공사 입찰과정에서 입찰참가 자격에 발주국 내 유사한 공정의 실적을 요구할 경우, 공장설비 위주의 EU 내 공사실적을 축적한 우리나라 건설기업들은 입찰참가를 포기하거나 발주국 내 시공경험을 보유하고 입찰참가 자격이 있는 현지 업체와 공동도급 형식으로 진출할 수밖에 없음.
- EU의 건설기업이 한국시장에 관심을 갖는다면, 그것은 인천대교나 마창대교의 사례처럼 우수한 자본력과 기술력을 바탕으로 민자사업이나 건설사업관리 부문이 관심 대상이 될 것임.
- EU 건설기업의 경우에는 우리나라 내 시공실적 유무가 큰 제약조건이 되지 않는 것임.

## 2) 양허협상

- 한·EU FTA 정부조달부문은 현행 GPA에 포함된 양허내용에 비해 추가적인 양허를 하지 않았으나, GPA 개정 과정에서 발생할 추가 양허 내용이 자동적으로 반영되도록 규정
- 1994년에 채택된 WTO GPA 제24조 제7항 다호에 의거하여 1997년부터 진행된 GPA 개정협상은 2006년 12월 협정문안에 대한 최종합의를 이루고, 잠정협정의 형식으로 채택
- 양허기관 및 양허하한선 확대를 다루는 시장접근 이슈에 대한 협상이 아직 진행 중
- 시장접근 이슈와 관련하여 우리나라는 2006년 1월에 개정 1차 양허안을, 2006년 10월에는 개정 2차 양허안을 제출

- 우리나라가 WTO GPA 개정협상에서 내놓은 2차 양허안은 다음과 같은 내용을 포함하고 있음.
  - 부속서 1에 포함된 양허대상 중앙정부기관에 소방방재청, 방위사업청, 국가청소년위원회, 국가인권위원회, 방송위원회, 국가청렴위원회, 중소기업특별위원회, 공정거래위원회, 국민고충처리위원회 등 9개 기관 추가
  - 부속서 2의 양허대상 지방정부기관에는 울산광역시 추가
  - 부속서 3에 포함되어 있는 양허대상 기관에서 2003년 파산한 한국종합화학공업주식회사 제외
  
- 한·EU FTA의 결과로 공공건설에서 개방이 추가적으로 이뤄지는 부분은 존재하지 않음.
  - GPA 개정안을 고려하더라도 추후 양허 폭이 크지 않아 공공건설시장에 큰 영향을 미치는 개방으로 이어질 가능성은 크지 않음.

〈표 5〉 우리나라 다자간·양자간 협정상 정부조달 양허하한선

(단위 : SDR)

구분		GPA 1994	1차 수정양허	한·칠레 FTA	한·싱가포르 FTA	한·미FTA
중앙정부	상품	13만	13만	5만	10만	7만
	서비스	13만	13만	5만	10만	7만
	건설서비스	500만	500만	500만	500만	500만
지방정부	상품	20만	20만	20만	20만	미양허
	서비스	20만	20만	20만	20만	
	건설서비스	1,500만	1,500만	1,500만	1,500만	
공기업	상품	45만	45만	45만	45만	
	서비스	미양허	미양허	미양허	미양허	
	건설서비스	1,500만	1,500만	1,500만	1,500만	

(2) 민자사업

- 다음의 배경에서 한·EU FTA 정부조달부문에서 민자사업의 양허가 포함됨.
  - 개정 WTO GPA 협정문은 제2조 적용범위 2항 (b)에서 동 협정이 적용되는 조달

에 “구입선택권이 주어져 있거나 주어져 있지 않은 구매, 리스, 임차 또는 할부구매를 포함한 모든 계약 수단에 의해 이루어진 조달”<sup>3)</sup>을 포함시킴으로써 민자사업에 대한 WTO GPA 적용을 명시화했음.

- 2002년 EU가 칠레와 체결한 FTA에서도 공공사업실시협약이 양허대상에 포함됐고, 우리나라도 한·미FTA에서 미국의 요구를 수용하여 민자사업을 정부조달 양허대상에 포함했음.

- 우리나라의 민자사업과 EU의 공공사업실시협약(Public Works Concessions)은 정의와 법적 지위 등에서 차이를 보이는 등 동일한 대상을 의미하지 않기 때문에 FTA에서 다루고 양허대상에 포함시키기 위해서는 민자사업과 공공사업실시협약을 동일시할 수 있도록 두 개념을 재규정하는 과정이 필요했음.

### 1) 정의의 차이

- 우리나라의 민간투자사업은 본래 중앙정부, 지방정부가 재정으로 공급하던 도로, 철도, 항만 등 교통시설과 가급 학교, 군숙소, 하수시설 등 국민생활에 필요한 기반시설을 민간자본을 유치하여 건설·공급하고, 운영과정에서 발생하는 현금흐름으로 중앙정부 혹은 지방정부가 민간자본을 상환하는 사업을 지칭함.
- 공공사업실시협약은 중앙정부, 지방정부 혹은 공공기관이 소유하고 있는 시설, 자산을 이용하여 이들 기관이 수행해야 하는 기능을 민간 사업자가 대신 공급토록 하고 그에 대한 대가의 전부 혹은 일부를 이용자인 일반 국민에게 징수토록 하는 것임.

### 2) 이용료 징수권 부여에 대한 개념의 차이

- 뿐만 아니라 우리나라의 민자사업과 EU의 공공사업실시협약은 이용료 징수권 부여에 대한 양측의 개념이 다름.
- 우리나라의 민자사업은 투자재원을 재정자금 대신 민간자본으로 대체한다는 점에

3) 원문 “by any contractual means, including purchase; lease; and rental or hire purchase, with or without an option to buy”  
조달청, *WTO 정부조달협정 현행 및 개정 협정문*, 2006. 12

방점을 두고 있으며, 민간자본의 투자로 설립된 사회기반시설의 소유권은 중앙정부나 지방정부로 귀속되고 이후 사업시행자에게는 일정기간 동안 해당 시설의 관리운영권을 인정하는 방식을 선호함; 사업시행자가 해당 시설의 이용자로부터 이용료를 징수하는 권리를 보유하는 것은 해당 시설의 소유권과는 상관없이 관리운영권에 포함된 것으로 이해함.

- EU의 공공사업 실시협약 계약은 중앙정부나 지방정부가 공급해야 하는 공공서비스를 민간사업자로 하여금 대신 공급하도록 하는 계약으로, 해당 공공서비스 공급과 관련된 기반시설의 소유는 사업시행자가 보유함; 이용료 징수권은 해당 기반시설의 소유권에 포함된 권리로 이해함.

### 3) 법적 지위의 차이

- 이러한 개념 상의 차이를 반영하여 민자사업과 공공사업실시협약은 법적으로도 상이한 지위를 가지고 있음.
- EU의 경우에는 『공공분야 조달에 관한 지침』(Directive 2004/18/EC)이 공공사업실시협약 계약을 포함하고 있음. 그러나, 우리나라에서는 정부조달과 민자사업이 별도의 법률체계를 가지고 있으며, 조달은 『국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률』을 통해서, 민자사업은 『사회기반시설에 대한 민간투자법률』을 통해서 규율됨.
- 민간투자사업의 사업시행방법에는 BTO(Build-Transfer-Operate)방식, BTL(Build-Transfer-Lease)방식, BOT(Build-Own-Transfer)방식, BOO(Build-Own -Operate)방식 등이 있음.
- 협상 결과, EU의 공공조달지침에 포함된 공공사업실시협약에 대응하는 민자사업으로 BOT 방식이 양허대상으로 규정됐음.
- BOT 방식은 이미 한미 FTA에서 양허됐던 민자사업의 시행방식임.
- 우리나라에서 일반적으로 채택되는 민간투자사업 시행방식은 민자사업의 대상이 되는 사회기반시설의 준공 후 해당 시설의 소유권이 중앙정부 또는 지방정부에 귀속된 후에 사업시행자에게 일정기간 동안 해당 시설의 관리운영권을 인정하는 방식임.

- 이러한 방식에는 사업시행자에게 이용자로부터 이용료를 수취할 권리를 인정하는 BTO 방식과 이용료의 수취 권리는 중앙정부나 지방정부가 갖고 사업시행자는 중앙정부나 지방정부로부터 임대료를 받는 BTL 방식이 포함됨.
- <표 6>에서 확인할 수 있듯이 한·EU FTA에 포함된 민자사업인 BOT 방식은 우리나라에서는 사용빈도가 낮은 방식이므로 한·EU FTA의 민자사업 양허로 인한 직접적인 영향은 거의 발생하지 않을 것임.
- 또한, 『사회기반시설에 대한 민간투자법』은 민간부문을 외국법인과 민관합동 법인을 포함하는 공공부문 외의 법인으로 규정(제2조 11항)하여 이미 외국기관 및 외국인의 민간투자사업 진출을 전적으로 허용하고 있어 실제 한·EU FTA로 인한 직접적인 EU 자본의 국내 민자사업 진출 효과는 크지 않을 것으로 전망할 수 있음.

<표 6> 연도별 민간투자 사업규모(2009년 3월말 누계)

(단위 : 조원)

구 분	2003	2005	2007	2008	누계
▪ 민자 협약규모	5.1	6.8	10.2	9.7	65.1
▸ BTO(수익형)	5.1	6.5	4.3	6.5	52.5
▸ BTL(임대형)	-	0.3	5.9	3.2	12.6
▪ 민자 집행규모	1.3	3.5	6.2	7.8	32.7
▸ BTO(수익형)	1.3	3.4	3.2	3.6	23.3
▸ BTL(임대형)	-	0.1	3.0	4.2	9.4
▪ SOC민자/SOC재정(%)	5.6%	16.2%	17.8%	18.1%	-

자료 : 국가재정운용계획 민자투자분야 작업반, 2009~2013년 국가재정운용계획 민자투자 분야 공개토론회 자료, 2009. 7. 3

- 민자사업 양허와 관련하여 FTA 정부조달부문은 내국민 대우와 비차별주의 원칙에도 불구하고 전통적으로 적용해 온 중소기업보호제도의 기득권을 인정함을 명시
- 양허대상은 1,500만 SDR(229억원)과 1994년 WTO GPA 부속서 1과 2의 양허대상 기관, 즉 중앙정부 및 광역지방자치단체(7개 광역시 및 제주 특별자치도를 포함하는 9개 도) 그리고 서울, 부산, 인천 경기도의 모든 기초 자치단체임.

- WTO GPA 부속서 1의 중앙정부기관만을 양허대상으로 포함한 한미 FTA와는 달리 WTO GPA 부속서 2와 3의 양허기관이 한EU FTA에는 양허대상으로 포함됐음.
  - 특히 서울, 부산, 인천, 경기도에 국한되기는 하였으나 기초 자치단체 역시 양허대상에 포함됐는데 WTO GPA 개정 협상과정에서도 양보하지 않은 기초자치단체의 양허와 관련하여 모든 수준의 지방자치단체를 양허기관에 포함시켜 지방정부에 대해 가장 광범위하고 포괄적인 양허를 하는 EU와 FTA 협상을 하면서 우리 정부가 양보한 것으로 판단됨.
- 일부 지방자치단체 양허가 가지는 영향을 분석하기 위해 <표 7>에 나타난 것처럼 민간투자사업 중 국가관리사업을 주무관청별로 구분하면 민간투자사업 현황 자료에 나타나 있는 86개 사업 중 8개 기초자치단체가 9개 사업을 시행하고 있는데, 이중 5개 기관이 양허대상에 포함된 일부 기초자치단체에 속함.
- 따라서 전체 기초자치단체가 주무관청인 민자사업에서 한EU FTA를 통해 민자사업과 관련하여 양허대상기관에 포함된 일부 기초지방자치단체가 주무관청인 민자사업의 비중은 적지 않음.
- 국가관리사업처럼 규모가 큰 민자사업에서 양허된 기초자치단체가 주무관청인 민자사업이 차지하는 비중이 크다는 점은 한EU FTA가 EU 지역의 자금력을 갖춘 건설업체나 재무적 투자자에게 민자시장의 적지 않은 부분을 개방한 것을 의미함.
- 비록 우리나라 민자사업 시장이 이미 외국인에게 개방돼 있었다는 점을 고려하더라도, 한EU FTA는 EU 지역의 민간투자사업자에게 우리나라 민자사업 시장에 대한 관심을 환기하는 계기는 될 수 있을 것임.

<표 7> 민간투자사업현황(국가관리사업)(2008년 9월 기준)

구분	주무관청	민간투자사업
완공 (24)	국토해양부(19)	인천공항급유시설, 인천공항기내식시설(AB), 인천공항열병합발전소, 인천공항지상조업 장비시설(AB), 인천공항항공기정비시설(AB), 인천공항항공화물창고, 인천공항화물터미널(ABCD) 대구-부산고속도로, 인천국제공항고속도로, 천안-논산고속도로, 서울외곽순환도로, 호남복합화물터미널, 목포신외항 1-1단계, 목포신외항 1-2단계*, 인천북항1-1단계(고철부두), 부산신항만 1단계, 군산비응항 1-1단계, 인천북항 다목적부두
	환경부(1)	수도권매립지가스자원화
	서울특별시(1)	우면산터널
	광주광역시(1)	광주제2순환도로1구간
	경기도(1)	일산대교
	경상남도(1)	마창대교*
전라북도(1)	전북환경기초시설	
시공 (33)	국토해양부(20)	부산-울산고속도로, 서수원오산평택간고속도로*, 서울-춘천 고속도로*, 용인서울간도로*, 평택-시흥고속도로*, 인천대교(제2연륙교)*, 인천국제공항철도, 영남권 내륙화물기지, 중부권 복합화물터미널, 호남권 복합화물터널, 부산김해경전철, 신분당선 전철*, 마산항1-1단계, 울산신항1-1단계, 인천북항 일반부두(3선석), 평택항 내항 동부두, 포항영일신항 1-1단계, 부산신항2-3단계, 평택당진항 양곡부두, 군장항잡화부두, 광양항여천일반부두
	서울특별시(2)	강남순환도시고속도로 *서울도시철도9호선
	부산광역시(3)	부산-거제연결도로, 명지대교*, 북항대교*
	대구광역시(1)	상인-범물간도로*
	경기도 (1)	제3경인(시흥-남동) 도로
	경기도 용인시(2)	용인경전철, 용인하수처리장
	경기도의정부시(1)	의정부경전철
	경기도 안성시(1)	안성시 하수처리장*
	경상북도포항시(1)	포항시 환경기초시설*
준비 (10)	국토해양부(6)	군포복합화물터미널, 수도권북부화물기지, 송헌-불로 고속도로* 제2경인(안양-성남)고속도로*, 광주-원주 고속도로*, 광양항 3-3 컨테이너 부두*
	울산광역시(1)	울산자원회수시설*
	경기도(1)	서수원의왕 고속화도로*
	경상남도(1)	창원부산 고속도로*
	전라북도익산시(1)	왕궁가축분뇨공공처리시설*
협상 (17)	국토해양부(11)	부산신항 제2배후도로*, 영천상주 고속도로*, 제2영동 고속도로*, 수원광명 고속도로*, 서울문산 고속도로*, 서울포천 고속도로*, 화도양평 고속도로*, 서울광명 고속도로*, 서울하남경전철, 부산신항 2-4단계*, 부산신항 제2배후도로*
	서울특별시(1)	우이신설 경전철*
	부산광역시(1)	부산초읍선경전철*
	울산광역시(1)	울산대교 및 접속시설
	경기도 광명시(1)	광명경량전철*
	경기도 김포시(1)	김포시 하수도시설*
경상북도경주시(1)	경주시 하수도시설*	
모집 (2)	국토해양부(2)	옥산-오창 고속도로*, 신분당선 연장선*
합계 (86)	국토해양부(58), 환경부(1), 서울특별시(4), 부산광역시(4), 대구광역시(1), 광주광역시(1)울산광역시(2), 경기도(3), 경상남도(2), 전라북도(1), 경기도 의정부시(1), 경기도 용인시(2), 경기도 광명시(1), 경기도 안성시(1), 경기도 김포시(1), 경북 포항시(1), 경북 경주시(1), 전북 익산시(1)	

\* 표시는 민간제안사업임

자료 : 한국개발연구원 공공투자관리센터 [http://pimac.kdi.re.kr/result/basic\\_task.jsp](http://pimac.kdi.re.kr/result/basic_task.jsp)

#### 4. 결론

- 공공건설시장과 관련하여 한·EU FTA와 한·미 FTA는 다음과 같이 비교할 수 있음.

〈표 8〉 한·EU FTA 및 한·미 FTA 정부조달부문 비교

구분		한·미 FTA	한·EU FTA
일반 정부 조달	조문협상	- 공급자의 과거실적을 요구함에 있어 조달기관이 속한 당사국의 영토 안팎의 실적을 모두 고려하고, 당사국의 영토 내로 과거실적에 대한 지리적 제한을 두지 않음.	- 공급자의 과거실적과 관련하여, 한·미 FTA와 동일한 원칙이 적용되나, 예외적인 경우에 발주기관이 속한 당사국으로 과거 실적에 지리적 제한을 둘 수 있음을 인정
	양허협상	- 중앙정부 ·상품 및 서비스 양허하한선 : WTO GPA의 13만 SDR에서 7만 SDR로 인하 ·건설서비스 : 현행 WTO GPA 양허수준과 동일 - 지방정부 및 공기업은 양허 안함	- 중앙정부, 지방정부 공기업에 대한 현행 WTO GPA 양허수준과 동일
민자사업		- BOT 방식의 계약 양허 ·중앙정부가 발주하는 500만 SDR 이상의 사업	- BOT 방식의 계약 양허 ·중앙정부, 광역지방정부와 서울, 부산, 인천, 경기도 소속의 기초지방정부가 발주하는 1,500만 SDR 이상의 사업

- 한·미 FTA와 비교할 때, 한·EU FTA가 공공건설부문의 개방에 미치는 영향은 긍정적인 측면과 부정적인 측면이 혼재되어 있음.
- 한·EU FTA는 공급자 자격심사 과정에서 과거 실적과 관련하여 필요한 경우 발주국 내로 지리적 제한을 부가할 수 있는 것은 한·미 FTA에 비해 국내 건설서비스 공급자를 보호하는 성격이 더 강하다고 분류할 수 있음.
- 일반 정부조달에서 건설서비스 계약과 관련하여 부속서 1의 중앙정부만을 양허대상기관으로 삼았던 한·미 FTA와는 달리 한·EU FTA는 부속서 1의 기관 외에도 부속서 2와 부속서 3의 기관 역시 양허대상기관에 포함시켰다는 점은 공공건설시장의 개방폭을 보다 확대하는 요인으로 분류할 수 있음.
- 민자사업과 관련하여서는 적극적인 측면과 부정적인 면을 모두 보이고 있는데, 먼저 한·미 FTA는 양허하한선을 500만 SDR로 하였으나, 양허대상기관을 부속서 1의

중앙정부로 한정된 반면, 한EU FTA는 양허하한선을 1,500만 SDR로 하였으나, 양허대상기관에 부속서 1, 2, 3의 기관이 모두 포함됐음.

- 전체적으로 평가하자면, 한EU FTA에서 공공건설시장의 개방을 확대하는 요소들은 이미 개방되어 있는 것을 다시 확인하는 것 외에 추가적인 의미를 갖지 못함. 공급자 자격요건 중 과거 실적에 지리적 제한을 가할 수 있고 민자사업의 양허하한선을 1,500만 SDR로 한 점 등 개방에 부정적인 요소들의 비중은 크다고 할 수 있어 한 EU FTA는 공공건설시장 개방에 소극적이었다고 평가할 수 있음.
- 한미 FTA와는 달리 부속서 2와 3의 양허대상기관을 포함하고 있으나, 이들 기관은 WTO GPA에 의해 양허된 기관이므로 한EU FTA로 인한 추가적인 개방효과는 없을 것임.
- 민자사업은 이미 「민간투자법」에 의해 이미 외국기관 및 외국인의 참여가 허용되어 있어 이 부문에서도 한EU FTA로 인한 직접적인 개방효과는 기대하기 어려울 것으로 전망됨.
- 마지막으로 진출하기에 용이하지는 않으나, 진출을 시도할 만한 유인을 가진 EU 공공건설시장에 우리 건설기업들이 진출하기 위한 방안을 모색함.
- EU 공공건설시장은 우리나라의 건설시장이 쉽게 진출할 수 있는 시장이 아님.
  - 기존 15개 회원국의 경우 사회시스템이 이미 갖추어져 있어 사회기반시설의 신규 발주수요가 크지 않으며, 대부분 유지보수 수요로서 공공시장의 대규모 프로젝트가 거의 없음.
  - 또한 많은 회원국들이 선진국으로서 세계 최고 수준의 건설생산시스템, 기술능력 등을 갖추고 있어 현지 업체와 경쟁하기 매우 어려운 실정임.
- 2004년 이후 새로이 EU에 가입한 동유럽 국가들을 대상으로 고려할 경우, EU 공공건설시장은 진출대상으로 고려할 매력을 가지고 있음.
  - 이들은 상대적으로 저개발된 국가들로 풍부한 공사물량을 갖추었을 뿐만 아니라,

EU 회원국으로서 선진화된 제도시스템을 구비하고 있어 좋은 시장이 될 가능성이 있음.

- EU 시장에 진출하여 실적을 쌓을 경우 세계적인 경쟁력을 갖춘 건설업체로서 인정 받을 수 있다는 장점도 있음.

- EU 공공건설시장에 진출하기 위한 방안은 다음과 같음.

- ① 주재 사무소 설립, 지점개설, 합작(joint venture), 장기협력관계 유지, 자회사 설립, EU회사의 인수합병 등의 방법을 통한 진출 대상국에서의 현지화 전략
- ② 정부와 건설업체가 공동으로 우리나라 공관을 통해 현지 발주기관 및 건설관련 업종단체와의 협조 체계를 구축함으로써 해당국에서의 수주와 관련 있는 조달 및 건설 관련 제도의 변화, 해당국 발주기관 및 해당국 소재 국제기관의 발주정보와 기타 관련 내용들을 확보할 수 있는 체계 구축
- ③ 시공분야에 진출할 가능성이 큰 우리 건설기업들은 하도급업체 선정의 노하우, 그 나라의 노동자들의 능력, 리더십 발휘 문제, 노조 문제, 일처리 습관 등을 전반적으로 파악하여야 함. 이를 위해서는 지역별, 공종별로 하도급업체 현황을 입수·분석하고 기타 각종 관련 법적 문제 및 제도 등에 대한 정보를 사전에 숙지하여 대비할 필요가 있음.
- ④ 대부분의 선진국들은 사회간접자본 시설에 대하여 민간자본의 참여를 환영하고 있으며, 전반적으로 사회간접자본 구축을 위한 공공조달에서 민간투자사업 형식의 비중이 커지고 있는 상황이고, 우리 건설업체들도 장기적으로 볼 때 시공뿐 아니라 엔지니어링이나 사업관리 등의 분야로 진출하는 것이 필요함. 이러한 관점에서 자본력을 갖춘 일부 대기업을 중심으로 EU 지역에서 민간투자사업을 수행하는 것은 엔지니어링이나 사업관리 분야에서 많은 경험을 쌓을 수 있는 기회가 될 수 있음.

빈재익(연구위원·jipins@cerik.re.kr)