

해외건설 확대를 위한 한-GCC FTA 추진전략

Strategies for Korea-GCC FTA to Magnify Overseas Construction

김명수 Kim Myeongsoo	가톨릭대학교 정경학부 경제학과 교수(제1저자) Professor, Dept. of Economics, The Catholic Univ. of Korea(Primary Author) (mskimcuk@catholic.ac.kr)
도태호 Doh Taeho	국토해양부 건설정책관 Director General for Construction Policy, Ministry of Land, Transport, and Maritime Affairs (thdoh@mltm.go.kr)
양준석 Yang Junsok	가톨릭대학교 정경학부 경제학과 교수 Professor, Dept. of Economics, The Catholic Univ. of Korea (yanjuna@catholic.ac.kr)

목 차

- I. 서론
- II. 연구 분석의 틀
 - 1. GCC 정부조달 시장 동향
 - 2. 선행연구 검토
 - 3. 연구 분석의 틀
- III. GCC 건설시장에서의 애로요인 분석과 주요 이슈 도출
 - 1. 우리나라 건설업체의 GCC 건설시장에서 애로요인 분석
 - 2. GCC와 FTA에서의 주요 쟁점사항 도출
- IV. GCC의 FTA 실태
 - 1. GCC의 FTA 추진 현황
 - 2. 주요 사안에 대한 FTA 체결 내용 분석
- V. 한-GCC FTA의 추진전략
 - 1. 양허하한선에 대한 전략
 - 2. 입찰투명성 및 입찰참가 제한에 대한 전략
 - 3. 자격심사에 대한 전략
 - 4. 에이전트·스폰서제도에 대한 전략
 - 5. 자국산 우대에 대한 전략
 - 6. 오프셋 제도에 대한 전략
- VI. 결론

※ 본 연구는 2010년 수행된 국토해양부의 “한-GCC FTA를 통한 GCC 건설시장 진출 확대방안 연구”의 내용을 수정·보완하여 발전시킨 것임.

I. 서론

최근 세계 각국은 고유가 현상이 고착화되고 에너지 자원의 안정적 확보가 현안으로 부각됨에 따라 중동 지역에서의 자원 확보와 영향력 강화 등을 위해 GCC와의 FTA를 적극적으로 추진하고 있다. GCC란 걸프협력회의(Gulf Cooperation Council)를 나타내며, 페르시아만의 사우디아라비아, UAE, 쿠웨이트, 카타르, 오만, 바레인 등 6개 산유국이 회원 국가이다. GCC는 정치·경제·군사 등 각 분야에서 상호 협력, 지역의 종합적 안전보장체제를 확립할 목적으로 1981년 5월 설립되었다. 다른 국가와의 FTA와는 달리 한-GCC FTA에서는 건설부문의 비중과 역할이 중요하므로 향후 이 지역의 해외건설 활동에 많은 영향을 미칠 것으로 예상된다. 해외글로벌 금융위기 이후 해외건설에서 중동지역의 비중은 더욱 높아져 2010년을 기준으로 전체 해외수주(716억 달러)의 65.9% 수준(472억 달러)에 이르며, GCC 지역은 중동지역 수주의 91.99%를 차지하는 거대 시장이다.¹⁾

하지만 GCC를 포함한 중동지역은 외국 건설업체들의 시장진출을 어렵게 하는 다수의 시장장벽과 다양한 지역민 우대제도(Local Preference)를 운영하고 있어 이에 대한 분석과 대응이 필요하다. 지역민 우대제도로는 입찰참가 제한, 자국 스폰서 이용, 벤더 등록, 지역민 의무고용, 자국산 우대 등을 들 수 있는데, 이러한 제도의 운용으로 우리 건설업체들은 애로를 느끼는 경우가 많다. 하지만 이들 제도는 개별 업체 단위로는 해결의 실마리를 찾을 수 없고 국가 간의 통상협상을 통해 문제 해결을 모색하는 수 밖에 없다.

GCC와의 FTA와 관련된 선행연구를 살펴보면 “FTA체결 대상국 해외건설 진출 확대 방안”(해외건

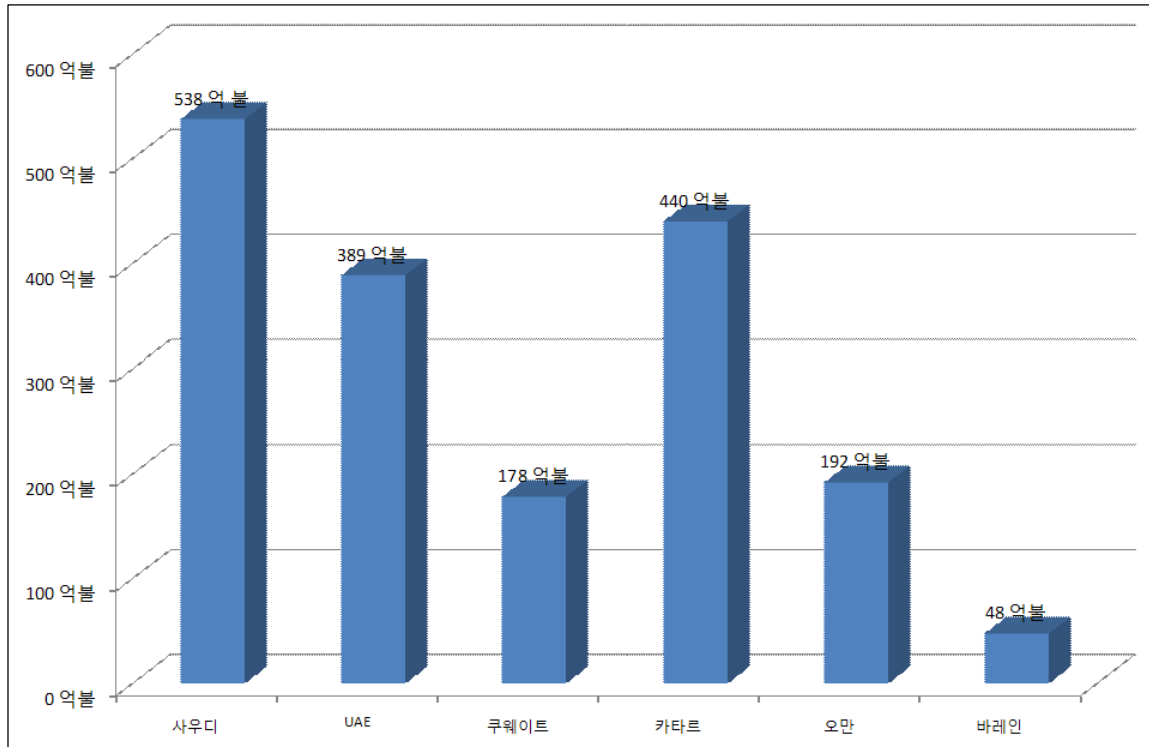
설협회·대외경제정책연구원, 2006), “한-GCC FTA 체결에 대한 현지반응”(KOTRA, 2008), “GCC회원국들의 정부조달시장 개요 및 한-GCC FTA 정부조달분야 협상전략 연구”(김명수·양준석, 2008), “중동 지역 주요국 고용 및 스폰서제도의 효율적 활용방안”(기톨릭대학교·해외건설협회, 2008) 등 몇 편에 불과하다. 하지만 이들 연구들은 중요한 두 가지를 간과하고 있다. 첫째, 실제 건설활동에 참여하는 건설기업이 GCC에서 느끼는 시공 과정에서의 다양한 애로사항에 대한 조사가 미흡했다는 점이다. 둘째, 기존 연구에서는 GCC 국가의 FTA 사례를 분석하지 않았다. 그 이유는 GCC가 2008년 싱가포르 및 2009년 EFTA와 FTA에 서명하고 최근에는 협정문을 공개했기 때문이다.

따라서 본 연구에서는 먼저 우리 건설업체들이 GCC 건설시장에서 갖는 애로요인을 분석했다. GCC 국가에서 우리 건설업체의 활동에 지장을 주는 애로요인을 입찰단계, 시공 단계, 사후관리 단계 등으로 구분하여 파악한 뒤 GCC와의 FTA에서 쟁점사항을 도출했다. 그리고 싱가포르-GCC, EFTA-GCC FTA 등 GCC가 체결한 FTA를 분석하여 한-GCC FTA에서 쟁점사항을 협상하기 위한 시사점을 도출했다. 기존 FTA 내용은 국가 간 통상협정으로 다른 나라와의 FTA협정에 기준이 되므로, 이에 대한 면밀한 분석은 효율적인 FTA 협상전략 마련에 필수적이다.

본 연구에서는 공간적으로 GCC 국가를 분석 대상으로 하여, 먼저 기존 연구에 대한 고찰을 통해 본 연구의 차별성을 설명했다. 제3장에서는 건설공사 추진 단계별로 애로요인을 분석한 뒤, 이를 토대로 주요 쟁점사항을 도출했다. 제4장에서는 GCC 국가의 싱가포르 및 EFTA와의 FTA 사례 분석을 통해 시사점을 도출하고, 제5장에서는 이들을 토대로 GCC

1) 해외건설협회가 제공하는 해외건설종합서비스 참조.

그림 1_GCC 국가별 정부조달시장(건설부문) 규모(2010)



시장 진출 확대를 위한 FTA 협상전략을 제시했다.

II. 연구 분석의 틀

1. GCC 정부조달 시장 동향

GCC 국가는 세계 최대의 산유지대로서 막대한 석유 수입(收入)과 외국인 투자를 토대로 플랜트 외에 토목, 건축 등의 각종 프로젝트를 활발히 추진하고 있는데, 2010년도 건설시장 규모는 2,259억 달러 정도로 추정된다. GCC 전체 건설시장에서 정부조달 시장의 건설부문이 차지하는 비중은 매우 높은 실정이다. 2010년 기준 GCC 정부조달 시장(건설부문) 규모는 전체 건설시장의 약 79%인 1,785억 달러이고, 민

간건설시장은 21%인 474억 달러 정도로 추정된다.²⁾

2010년 GCC 국가별 정부조달 시장(건설부문)의 규모는 사우디아라비아가 30.9%(약 538억 달러)로 가장 큰 것으로 추정된다. 기타 국가별 정부조달 시장(건설부문) 규모는 UAE 약 389억 달러, 카타르 약 440억 달러, 쿠웨이트 약 178억 달러, 오만 약 192억 달러, 바레인 약 48억 달러 등의 순으로 추산된다.

GCC의 정부조달 시장(건설부문)의 규모가 특이 큰 이유는 GDP의 60~90%를 차지하고 있는 각국의 주력 부문인 석유, 가스 등의 에너지 관련 산업을 정부(국영기업)가 독점 관리하면서 프로젝트를 직접 발주하고 있기 때문이다. 더욱이 2003년 이후 국제 고유가가 장기간 계속되면서 GCC 각국 정부가 수출을 통해 벌어들인 막대한 규모의 오일머니를 중장기

2) 여기서는 가톨릭대학교·해외건설협회(2008)에서 조사된 자료를 근거로 2010년 GCC 정부조달시장 규모를 추산했음. 본 연구에서 활용한 정부조달 시장의 건설부문 규모는 MEED와 해외건설협회의 통계(계약연도 기준 계약금액)를 활용하여 집계한 추정치임.

적으로 국가 경제와 산업 발전을 위해 플랜트 외에 각종 인프라 부문에 적극 투입하고 있기 때문이다.

해외건설협회의 자료에 따르면, 2010년 우리나라 건설기업은 GCC 건설시장(대부분 정부조달시장으로 추측됨)에서 약 434억 달러 규모의 프로젝트를 수주했다. 2010년 우리나라 건설기업이 진출한 GCC 국가 중 최대 건설시장은 우리 건설기업의 동 부문 계약금액의 약 59%에 해당하는 약 256억 달러를 수주한 UAE로 나타났다. 그 외 GCC 국가별 수주실적을 보면 사우디아라비아 약 105억 달러, 쿠웨이트 약 49억 달러, 카타르 약 12억 달러, 오만 약 8억 달러, 바레인 약 4억 달러 등의 순으로 나타난다. 2010년 우리 기업의 공종별 계약 공사를 보면 플랜트에서 가장 많은 약 384억 달러(전체의 88.5%)를 수주했으며, 그 외 토목, 건축, 기타(전기통신 및 용역 등)의 순으로 나타난다.

2. 선행연구 검토

우리나라 해외건설에서 GCC 6개국은 절대적으로 중요한 비중을 차지하지만, 관련 연구는 많지 않았다. 관련된 선행연구는 크게 정부조달부문 FTA 관련 연구, GCC 건설시장에 대한 연구 등으로 나누어 볼 수 있다. FTA에 관한 연구는 대외경제정책연구원(KIEP)을 중심으로 많은 연구가 수행되었으며, 정부조달부문 FTA 내용을 다룬 연구로는 해외건설협회·대외경제정책연구원(2006), KOTRA(2008) 등이 있다. GCC 건설시장에 대한 연구로는 김명수·양준석(2008), 해외건설협회·가톨릭대학교(2008) 등 몇 편에 불과하다.

해외건설협회·대외경제정책연구원(2006)에서는 세계 전 지역의 FTA 체결 대상국에 대해 분석하고 이를 통한 해외건설부문 활성화 방안을 모색했다. 하지만 본격적으로 FTA(정부조달부문)를 분석한 것

은 아니며, FTA 체결 국가를 분석 대상으로 해외건설 확대 전략에 초점을 맞추고 있다. KOTRA(2008)는 GCC와의 FTA에 대한 각 산업분야의 여론을 조사한 것으로, 건설업체 및 바이어를 대상으로 현지의 반응을 분석했다. 해당 연구는 단순 설문조사에 불과하며, GCC지역 건설시장 및 FTA에 대한 연구로 보기에 미흡한 점이 많다.

김명수·양준석(2008)은 GCC 국가들의 물자, 용역, 시설물 부문에 대한 주요 조달제도를 분석했으며, GPA 등 유사 협정문구 등을 비교해 협상전략을 도출했다. 건설부문만 분석한 것이 아니라 정부조달 전체를 조망했으며, GCC라는 경제단위로 FTA를 체결한 사례가 없어 직접적인 해외사례는 수행하지 못했다는 한계가 있다. 해외건설협회·가톨릭대학교(2008)는 스폰서제도와 지역민 우대정책을 분석한 뒤, 이들 제도의 효율적 활용방안으로 FTA를 이용하는 내용이 다. 하지만 우리나라 건설업체의 애로 실태가 잘 파악되지 못했고, GCC의 FTA 사례가 없어 직접적인 사례는 분석하지 못했다. 다만 개별국가 단위의 FTA인 미-오만, 미-바레인 FTA 등 유사 사례만 분석했다.

3. 연구 분석의 틀

따라서 본 연구에서는 기존 연구의 한계를 극복하기 위해 먼저 현지진출 건설업체들의 애로사항을 공사 단계별로 나누어 분석했다. 이들을 현지 제도와 관련시켜 FTA에서의 주요 쟁점사항을 도출했다.

그리고 최근 체결된 GCC-싱가포르, GCC-EFTA의 FTA 사례에 대한 협정문 등을 비교분석했다. 협정문은 앞서 도출된 쟁점사항을 중심으로 비교분석되었는데 이를 통해 한-GCC FTA를 통한 GCC시장에의 보다 효율적인 진출을 위한 협상전략을 모색했다. 특히 GCC-싱가포르, GCC-EFTA의 FTA는 각각

2008년 및 2009년에 서명되었고, 2010년 말에야 협정문이 공개되어 기존의 여타 연구에서는 분석된 바가 없었다. 따라서 FTA 협상이 기존 협정을 토대로 이루어진다는 점을 감안하면, GCC의 FTA 사례 분석은 의미 있는 작업이 될 것이다.

III. GCC 건설시장에서의 애로요인 분석과 주요 이슈 도출

1. 우리나라 건설업체의 GCC 건설시장에서 애로요인 분석

GCC 지역은 외국 건설업체들의 시장진출을 어렵게 하는 다수의 시장장벽들이나 다양한 지역민 우대제도(Local Preference)를 운영하고 있어 이에 대한 분석과 대응이 필요하다. 따라서 본 연구에서는 설문조사를 통해 GCC 국가에 진출한 기업들의 애로사항을 시공 전 단계(입찰 전 사전단계 및 입찰단계), 시공 단계, 사후관리 단계 등 건설공사 추진 단계별로 구분하여 분석한 뒤, 쟁점사항 도출을 시도했다.

설문조사는 해외건설협회를 통해 2010년 8월 GCC에서 사업을 추진하고 있는 업체들을 대상으로 실시되었다. 설문에 응한 24개 기업(총조사업체는 79개)은 대기업 16개, 중견기업이 3개, 중소기업이 5개이고, 진출형태로는 현지법인인 6개, 지사가 13개, 현장사무소가 3개, 기타 2개로 구성되었다. 설문대상 업체들의 진출 국가는 사우디가 13개로 가장 많으며, UAE 6개, 쿠웨이트 2개, 카타르 1개, 오만 1개 등의 순이며 주력업종으로는 플랜트가 7개사로 가장 많고 다음으로 토목 6개, 건축 6개, 전기통신 3개, 용역 2개의 순이다.

다음에서는 설문조사에서 가장 많이 언급되거나 구체적으로 제시되어 악영향이 크다고 볼 수 있는 애로요인들을 정리했다.

1) 애로요인 개관

GCC 국가 진출에 따른 애로사항 중 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제는 현지인 스폰서제도 및 벤더 등록제도 등으로 나타났다. 아울러 현지인 의무 고용제도, 대금 수령 등도 중요한 문제점으로 나타났다.

또한 GCC 국가에서 사업을 추진할 때 시공 단계가 가장 중요한 단계이며, 다음으로 시공 전 단계, 사후관리 단계의 순으로 나타났다. 일반적으로 GCC 국가에서는 사업의 제약이 크기 때문에 시공 전 단계의 중요성이 가장 높을 것으로 예상되었으나, 시공 단계의 중요성이 가장 큰 것으로 나타났다. 이는 GCC 국가의 국민성, 현지인 의무 고용제도 등 인력 조달, 공사 현장의 감리, 하도급 등에 어려움이 많기 때문으로 판단된다.

다음으로 한-GCC FTA를 통해 지역민 우대정책 문제들을 해결할 수 있을 것인가라는 질문에 GCC 국가의 행정 규제 및 절차 완화 등은 어느 정도 개선

표 1_ 가장 우선적으로 해결되어야 할 과제

구분	내용	비중(%)
1	현지인 스폰서제도	29.3
2	벤더 등록제도	12.3
3	오프셋(off-set) 제도	2.7
4	PQ 심사제도	7.1
5	현지인 의무 고용제도	13.6
6	GCC 자국산 우대제도	5.4
7	하도급 의무제도	7.6
8	대금 수령	13.5
9	품질 보증	1.1
10	사후 관리 (품질 보증, 시설물 유지 등)	4.3
11	기타	3.0
합계		100.0

표 2_추진단계별 중요도

구분	내용	비중(%)
1	시공 전 단계 (입찰 전 사전단계, 입찰 단계)	37.8
2	시공 단계	42.7
3	사후관리 단계	17.5
4	기타	2.0
합계		100.0

될 것이라는 소수 의견도 있었지만, 해소되는 데 시간이 오래 걸리거나 해소되기 어렵다는 의견이 다수를 차지했다. 해소되기 어려운 이유로는 발주처의 관례나 관습 중시, 발주처의 독단, GCC 국가의 문화적인 특성(이슬람문화)과 국민성, 해당국가의 산업 및 노동정책, 자국민 보호 정책과 현지 시스템 사정 등을 꼽았다.

2) 시공 전 단계

시공 전 단계에서 가장 신경 써야 할 제도는 앞서 분석된 GCC 국가 진출에 따른 전체 애로사항의 중요도와 마찬가지로 현지인 스폰서제도로 나타났다. 다음으로 PQ 심사제도, 벤더 등록제도, 오프셋(Off-set) 제도 순으로 나타났다.

또한 GCC에 진출한 기업들은 시공 전 단계에서 기진출한 한국기업의 지사 혹은 법인으로부터 가장 많은 관련 정보를 구득한 것으로 나타났다. 그리고 한국 공관 또는 KOTRA에서도 많은 정보를 얻는 것으로 나타났다. 이외에도 현지 입찰기관, 직접 발주처 확인, 신문 광고 등을 통해 관련 정보를 구득하는 것으로 나타났다.

다만, 이러한 관련 정보를 수집하면서 “정보가 정확하지 않은 점”이 가장 큰 문제이며, 정보에 대한 “추가적인 설명을 받을 수 없는 것”이 큰 애로사

표 3_시공 전 단계에서 가장 신경 써야 할 제도

구분	내용	비중(%)
1	현지인 스폰서제도	33.2
2	벤더 등록제도	21.1
3	오프셋(off-set) 제도	10.6
4	PQ 심사제도	24.9
5	기타	10.2
합계		100.0

표 4_관련 정보 구득 시 도움을 받은 곳

구분	내용	비중(%)
1	기 진출 한국기업 지사 또는 법인	33.3
2	한국 공관 또는 KOTRA	20.8
3	이전부터 사업 등 관계로 알고 있던 GCC 건설기업	12.5
4	스폰서	16.7
5	기타 현지인	6.3
6	현지에서 알게 된 법률회사	4.2
7	기타	6.3
합계		100.0

표 5_관련 정보 수집 시 애로사항

구분	내용	비중(%)
1	명확한 관련 법규와 담당기관이 없는 점	20.8
2	정보가 정확하지 않은 점	41.7
3	정보가 수시로 변동하는 점	4.2
4	정보를 발표하는 매체나 방식이 확실하지 않은 점	8.3
5	정보에 대한 추가적 설명을 받기가 어려운 점	25.0
합계		100.0

항으로 지적되었다. 따라서 정보의 신속성과 더불어 정보의 정확성에 대한 대책이 필요할 것으로 판단된다.

3) 시공 단계

시공 단계에서 가장 신경 써야 할 제도는 현지인 의무 고용제도이며, GCC 자국산 우대제도 역시 중요하게 고려해야 할 제도이다. 이는 주로 사업비 상승의 주요 요인으로 작용하기 때문이다.

시공 단계에서 가장 관계정립이 어려운 집단은 GCC 정부로 나타났으며, 다음으로 현지인 자재회사 등을 들었다. 그 이유는 각종 불공정이 상존하기 때문인 것으로 보인다. 일반적으로 GCC 국가에서는 공사계약 및 시행 시 국제관행을 준수하지 않는 사례가 많으며, 공사대금 지급 지연, 추가 공사비 보상 불인정 등은 상례화되어 있다. 또한 발주처나 계약 당사자와 문제 발생 시 관행을 들어 외국 업체가 불이익을 받는 경우가 빈번하게 발생하고 있다.

시공 단계에서 분쟁이 발생할 경우 법적인 조치보다는 주로 대화로 해결하는 것으로 나타났으며, 스폰서 혹은 옴부즈맨 제도와의 연계를 통해 분쟁을 조정하는 것으로 나타났다. 분쟁발생이 없었다는 의견도 16.7%로 높게 나타났다.³⁾

4) 사후관리 단계

사후관리 단계에서 가장 신경을 써야 할 사항은 대금수령 문제로 나타났으며, 품질 보증 및 사후 관리 역시 중요도가 높은 것으로 나타났다.

사후관리 단계에서의 분쟁은 시공 단계와 마찬가지로 대화로 해결하는 경우가 많았다. 그리고 시공 단계와는 달리 법적 대응을 통해 분쟁을 해결한다는 경우도 꽤 많았다. 분쟁이 없었다는 의견도 33.3%로

표 6_시공 단계에서 가장 신경 써야 할 제도

구분	내용	비중(%)
1	현지인 의무 고용제도	41.4
2	GCC 자국산 우대제도	25.8
3	하도급 의무제도	19.8
4	기타	12.9
합계		100.0

표 7_시공 단계에서 가장 관계정립이 어려운 집단

구분	내용	비중(%)
1	GCC 정부	54.2
2	스폰서	4.2
3	현지인 자재회사	20.8
4	현지인 고용자	4.2
5	기타	16.7
합계		100.0

표 8_시공 단계에서의 분쟁에 대한 대처방법

구분	내용	비중(%)
1	그냥 넘어감	0.0
2	대화로 해결	45.8
3	스폰서 혹은 옴부즈맨 제도와 연계	20.8
4	법적 대응(변호사)	8.3
5	기타	8.3
6	분쟁발생 없음	16.7
합계		100.0

높게 나타났다.

사후관리 단계 이후 완료된 사항으로는 대표적으로 사후 수주 등 관계유지를 들 수 있으며, 그 다음으로는 비자 연장 편의, 행정 절차 완화 등의 순이

3) 이외에 추가적으로 시공 단계에서 문제가 된 사항은 다음과 같이 다양하게 나타났다. 자재의 납품 지연, 노무자 공급(Labor supply 또는 제3국 송출) 문제, 현지 하도급사의 약속 불이행, 감리사의 의도적 지연(승인지연), 하도급업체 관리 문제, 경직된 현지정부 및 발주처 요구로 인한 비용부담, 일정지연 문제, 관계 기관에 대한 인허가 부분이 매우 지연되어 성과품 납품 지연, 발주처 공급 의무사항의 지연 또는 불이행 문제 등.

표 9_ 사후관리 단계에서 가장 신경 써야 할 사항

구분	내용	비중(%)
1	대금 수령	47.9
2	품질 보증	26.2
3	사후 관리(품질 보증, 시설물 유지 등)	22.8
4	기타	3.1
합계		100.0

표 10_ 사후관리 단계에서의 분쟁에 대한 대처방안

구분	내용	비중(%)
1	그냥 넘어감	0.0
2	대화로 해결	33.3
3	스폰서 혹은 옴부즈맨 제도와 연계	12.5
4	법적 대응(변호사)	16.7
5	기타	4.2
6	분쟁발생 없었음	33.3
합계		100.0

표 11_ 사후관리 단계 이후 완화된 사항

구분	내용	비중(%)
1	비자 연장 편의	25.2
2	사후 수주 등 관계 유지	46.0
3	행정 절차 완화	20.6
4	현지인 우대제도 기준 완화	7.4
5	기타	0.7
합계		100.0

다. 이러한 내용을 감안해보면, GCC 국가에서 사업 수행은 주로 인맥관계가 중요한 것으로 판단된다.

2. GCC와 FTA에서의 주요 쟁점사항 도출

앞서 파악한 애로사항이 모두 FTA의 쟁점사항이 될 수 있는 것은 아니다. FTA는 무역장벽이 되는 제도만 다룰 수 있으며, 중요한 기본정신은 내국민대우

원칙으로서 우리가 GCC와 FTA를 체결하면 GCC 회원국은 협정에서 구체적으로 예외로 하지 않은 사항에 대해 우리나라 업체를 자국 업체들과 똑같이 대우해야 한다는 것이다. 다시 말해, 앞에서 분석된 애로요인 가운데 GCC 국가들의 법률이나 제도로 규정된 장벽들만이 FTA협상의 쟁점사항이 될 수 있으며, 특별한 이유가 없는 한 FTA가 체결되면 상호주의적 내국민대우 원칙에 따라 같은 원칙이나 제도를 따라야 한다. 따라서 본 연구에서는 애로사항 가운데 각종 지역민우대제도(Local Preference)와 관련되는 제도들을 주요 쟁점사항으로 도출했다. 이는 미국의 USTR(2010)이 발표한 미국 업체들이 GCC 국가에서 애로를 겪고 있는 GCC 회원국들의 시장장벽 및 통상환경과 대부분 일치한다.

1) 건설시장 개방 규모: 양허하한선

건설부문 FTA에서 기본적으로 양허하한선이 정해지면 그 이상 규모의 건설공사에 대해서는 내국민대우와 최혜국대우를 적용하게 된다. 따라서 양허하한선이 낮을수록 시장참여의 규모가 더 커진다고 할 수 있다. 다만, 상대국의 양허하한선을 낮출 경우 우리나라의 양허하한선도 낮추어야 하므로, 이에 따른 문제도 함께 고려해야 한다.

2) 자격심사(PQ) 제도

대다수 국제 정부조달 시장개방 협정에서는 자격심사(PQ) 제도 및 심사의 투명성에 큰 비중을 둔다. 그 이유는 겉으로는 객관적인 것 같은 자격심사 제도를 통하여 외국 업체에게 차별적인 대우를 할 수 있는 기회가 많기 때문이다. GCC 회원국들뿐만 아니라 다른 국가에서도 흔히 사용하는 차별적인 조치로는 국내 실적만의 인정(제3국 실적 불인정), 국내 자격

증만의 인정, PQ 제도 및 절차에 대한 정보 불투명성, 심사에 대한 적시 공고의 부진 등이 있다. 단, 하한선의 문제와 같이 상대국 PQ 제도의 향상을 요구할 경우, 우리나라도 같은 수준의 제도를 제공해주어야 하므로 두 국가의 문제를 같이 고려해야 할 필요가 있다.

3) 입찰참가 제한·스폰서제도

GCC 국가에서는 공급업체가 벤더(Vendor)로 등록되어야만 입찰에 참여할 수가 있다. 벤더 제도 외에도 입찰청 사전등록제도나 PQ 심사제도에서 외국 업체를 차별적으로 대우할 수 있는 규정도 가지고 있다. 벤더 등록과정이 불투명하거나 현지인 스폰서가 꼭 있어야만 등록할 수 있는 경우가 대부분이다. 설문 의 애로사항 파악에서 보았듯이 스폰서제도가 핵심적 문제라고 볼 수 있다.

4) 자국산 우대제도

GCC 국가들은 각종 국산품 사용을 장려하도록 건설 서비스 정부조달에 있어서 각종 국내산 가격우대 조건이나 자국기업 하청 의무조항을 두고 있다. GCC 국가들의 자국산이 비싸더라도 외국산과 가격차이가 10% 이내라면 자국산을 사용하도록 강제하고 있다. 따라서 우리 건설업체들은 가격이 비싸더라도 GCC 국가의 자국산 전자재 등을 사용해야만 하는 문제점이 있다. 아울러 일부 국가들은 공사의 일정 부분을 자국 업체에게 하도급하도록 규제하고 있다.

아울러 GCC 국가들은 법을 통해 총고용 중 10% 부터 최대 35%까지 현지인을 고용해야 한다고 규정

하고 있다. 사우디아라비아는 총고용 중 10% 이상, 쿠웨이트는 2%, 카타르는 30%, 오만은 35%의 현지인 고용의무를 요구하고 있다. 다만, 바레인은 법령을 통한 규정은 없지만 비공식적으로 현지인 고용의무를 부과하고 있다. 또한 UAE는 현지인 고용의무를 부과하지 않는 것으로 파악되는데 이는 현지의 인구와 고용사정에 기인한 것으로 해석된다.

하지만 현지인 고용의무는 외국투자기업뿐만 아니라 국내기업에도 예외 없이 적용되어 외국기업에게만 차별적인 제도는 아니다. 따라서 FTA 협상의 주체로는 채택이 어려울 것으로 보인다.

5) 오프셋 프로그램

정부조달에서 오프셋 제도란 국산품 사용의무, 기술 라이선스 이전, 투자조건, 역수출 또는 유사한 방법으로 지방개발이나 경상수지 개선을 장려하는 조치를 말한다.⁴⁾ 이러한 오프셋은 외국 업체들의 참여에 장벽을 세워 외국 업체의 비용을 높이고 시장접근을 어렵게 한다. 수요자인 조달기관의 입장에서도 경쟁도를 낮추어 조달비용을 높이고, 기술이전이나 국산품 사용 의무로 조달하는 물품이나 건설물의 품질을 낮추기도 한다.

따라서 WTO GPA에서는 일반적으로 오프셋 제도를 금지하고 있으며 예외적으로 GPA 가입 시 오프셋을 사용하겠다고 협상한 개도국에 한해서만 오프셋을 허용하고 있다. 그러나 FTA에서는 협상의 결과에 따라 오프셋이 가능하다.

4) 오프셋은 외국 업체가 국내에 진출할 때 요구하는 사항들을 의미함. 이는 외국 업체들에게만 적용하는 차별적 정책이므로 국내외 모든 업체들에게 적용되는 일반적인 국산품 사용의무와 차별됨.

표 12_GCC의 국별 FTA 추진동향

국별	추진 동향
레바논	<ul style="list-style-type: none"> • 레바논과는 2004년 5월 11일 FTA를 체결하여 2006년 7월부터 발효 • 상품분야에 국한된 FTA로서 Arab League하의 GAFTA 범주와 크게 다르지 않음
시리아	<ul style="list-style-type: none"> • 시리아는 2006년 최종문안 합의 후 서명 절차만 남음
싱가포르	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 FTA 협력협정에 서명한 이후 4차례 협상결과 2008년 1월 31일 최종 협상이 타결되었으며, 2008년 말 각국이 최종 서명 • GCC의 실질적인 최초의 FTA로서 상품, 서비스, 정부조달 등을 포함
EU	<ul style="list-style-type: none"> • 1989년 협력협정 체결 후 1990년 협상 개시(10년간 진전 없음) • 2002년 3월 협상재개, 2004년 1월까지 8차례 협상 • 2004년 상품분야 타결(GCC 관세동맹 이후) • 2008년 초, 대부분 합의되었으나 서비스 및 정부조달 분야에 일부만 미합의된 상태이며 특히 인권 문제가 걸림돌이 되어 최종 타결 전망을 어렵게 하고 있음
중국	<ul style="list-style-type: none"> • 원유의 안정적 확보와 중동 내 미국의 영향력 강화를 경계하는 차원에서 2004년 7월 기본협정 체결 • 2005년 4월 협상개시, 2006년 말까지 4차례 협상 실시 • 2007년 11월 중 5차 협상
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 9월 협상개시, 협상 중(2차 협상 완료) • 상품분야는 일괄협상, 서비스 분야는 개별협상 • 2008년까지 최종안 마련 예정
한국	<ul style="list-style-type: none"> • 2007년 3월 노무현 대통령 순방 시 FTA 추진 제안 • 2007년 11월 FTA 추진을 위한 실무협의 개최 • 최초 협상은 2008년 7월 9~10일 서울에서 개최 • 2차 협상은 2009년 3월 9~10일 리야드에서 개최 • 3차 협상은 2009년 7월 8~10일 서울에서 개최(양측의 조율이 더 필요한 원산지, 서비스 분야의 경우 10월 말에 회기 간 협상을 더 진전시켜 연내 리야드에서 4차 협상을 실시할 예정)
인도	<ul style="list-style-type: none"> • 무역, 투자, 산업개발, 에너지 등 전방위 상호협력 추진 • 2004년 8월 경제협력에 대한 기본협정 체결 • 2006년까지 3차례 협상 개최 • 2009년까지 상품무역협상 우선 타결 예상
호주	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 12월부터 협상 개시 • 2009년까지 협상 종료 추진
EFTA	<ul style="list-style-type: none"> • 2000년 5월 상호협력협정 체결 • 2003년 1월 제1차 합동회의 개최 • 2006년 2월 제1차 협상 개시, 2008년 4월 24일 5차 협상 • 2009년 6월 노르웨이 오슬로에서 공식 서명
ASEAN	<ul style="list-style-type: none"> • FTA를 통한 경제협력 방안에 대해 의견 교환 중
MERCOSUR, 파키스탄, 터키	<ul style="list-style-type: none"> • 각국별로 FTA 초안에 서명하고 협상 진행 중
요르단	<ul style="list-style-type: none"> • GCC와 협상 중

주: 2010년 12월 기준.

자료: GCC 사무국 및 기타 언론발표 뉴스 종합 정리.

IV. GCC의 FTA 실태

1. GCC의 FTA 추진 현황

GCC는 현재 시리아, 싱가포르, EFTA 등 3개국과 FTA를 맺었으며 레바논, EU, 중국, 일본, 한국, 인도, 호주, ASEAN, MERCOSUR, 파키스탄, 터키, 요르단과 FTA를 협상 중이다. 본 장에서는 GCC가 이미 체결한 싱가포르-GCC FTA 및 EFTA-GCC FTA를 중심으로 분석했다.⁵⁾

GCC 회원국들은 2001년 GCC 정상회담(최고 이사회)에서 대외경제 관련 협정에 있어서는 공동으로 대응한다는 내용의 경제협약에 합의했다. 따라서 원칙적으로는 역외 국가와 FTA 협상을 하는 경우 개별적으로 협상을 하지 않고 GCC 단위에서 협상을 해야 한다. 그러나 바레인이 GCC 공동대응 원칙을 어기고 2004년 9월에, 오만이 2005년 10월에 미국과의 FTA를 개별적으로 체결했다. 그리고 UAE와 쿠웨이트가 미국과, UAE-호주, 쿠웨이트-싱가포르 등이 개별 단위로 FTA 협상을 시작했으나, 2005년 말 GCC 국가 간 통합무역정책(Unified GCC Trade Policy)에 합의하여 2006년부터는 GCC 단위의 공동대응 원칙을 준수하고 있다. GCC는 양자관계에 관한 포괄적 협정을 먼저 체결하고 상품, 서비스 분야 FTA는 포괄 협정의 틀에 따라 보다 간략한 절차로 FTA협상을 진행하는 전략을 사용하고 있다. 이러한 포괄 협정에는 에너지협력 등 경제협력에 관한 내용이 포함되는 것이 일반적이다. 협정내용이 방대하기 때문에 아래에서는 주요 건설부문 FTA에서 쟁점사항을 중심으로 살펴보았다.

5) 시리아와의 FTA는 같은 아랍권 내 국가와 맺은 경우로, 특별한 사항이 없으므로 분석 대상에서 제외함.

6) GATS 협정 XIII조.

7) GCC 회원국들 중 바레인과 오만은 GPA에서 옵서버로 참여하고 있지만, GPA의 규정을 준수할 의무는 없음.

2. 주요 사안에 대한 FTA 체결 내용 분석

본 절에서는 이미 분석된 애로사항들과 FTA에서 다룰 수 있는 문제들 가운데, 한-GCC FTA 협상에서 애로사항을 최대한 해결하거나 약화시킬 수 있는 4개의 주요 사항을 정리해보았다.

1) FTA를 통한 GCC 정부조달 건설서비스 시장개방

국제무역 통상 차원에서 일반(민간) 건설서비스 시장개방은 WTO의 GATS 협정을 통하여 이루어지지만, 정부가 정부의 목적을 수행하기 위해서 조달하는 건설서비스는 GATS 협정의 시장개방 범위에서 제외된다.⁶⁾ 일부 WTO 회원국은 정부조달 시장개방을 위하여 정부조달협정(GPA)을 준수하지만 GPA는 모든 WTO 회원국이 아니라 오직 일부 회원국들만이 서명했고 준수하고 있다. 본 연구와 관련된 국가들 가운데 FTA를 체결한 국가인 한국, EU, 싱가포르, EFTA는 WTO의 정부조달협정(GPA)을 준수하는 국가인 반면, GCC 회원국들은 GPA에 가입하지 않고 정부조달 시장을 개방하지 않고 있다. 따라서 우리나라가 GCC 회원국의 정부조달 시장을 개방하려면 FTA를 통해서만 가능하다.⁷⁾

GCC가 이미 체결한 FTA의 정부조달 부문을 보면 싱가포르-GCC FTA와 EFTA-GCC FTA는 대체로 GPA의 규정과 형태를 따르고 있다. GPA는 정부가 구매·조달하는 물품, 서비스 및 건설서비스에서 GPA에 가입한 국가의 공급업체 또는 가입한 국가가 투자한 국내업체에 대해서 차별하지 않는다는 원칙⁸⁾을 규정한 다음, 외국 업체들에 대한 참여 장벽을 줄

이기 위하여 조달 법령, 규제, 절차의 투명화 의무, 자격심사 절차 및 기준에 대한 의무, 입찰과 낙찰 절차 및 기준에 대한 의무, 정보 공개에 대한 투명성 의무를 가입국들에게 부여하고 있다.⁹⁾ 그러나 GCC의 FTA에서는 입찰절차나 공고, 자격심사 분야 등이 GPA보다 다소 취약한 면이 있다. 또한 GCC의 FTA에서는 GPA와 비교할 때 구체적 절차를 규정하고 의무화하는 것보다는 원칙을 실행하기 위해서 노력해야 한다고 제시하고 있다. 싱가포르-GCC FTA와 EFTA-GCC FTA에서 비교적 자세히 규정한 부분은 입찰공고와 제한입찰과 관련된 내용이며, 의외로 자격심사 부분은 GPA와 비교하여 GCC FTA의 조건이 다소 취약하다.¹⁰⁾

GCC 회원국이 체결한 정부조달 부문 FTA에서는 GPA와 같이 각국이 양허한 정부기관과 건설서비스 분야에 한하여 조달 금액이 하한선(threshold) 금액 이상인 경우에만 FTA의 시장개방 조건을 적용하도록 규정하고 있다. 따라서 양허기관이 많고 하한선이 낮을수록 시장개방의 범위가 커진다. 또한 GPA와 같이 GCC의 FTA에서도 근본적으로 시장개방을 의무화하고 있으며 법령과 규제의 투명성 및 입찰과 낙찰절차의 투명성을 규정하고 있지만, 부록에서 각종 예외 및 제외사항을 나열하고 있다. 아래에서는 GCC가 맺은 FTA의 각종 하한선과 한국이 맺은 FTA의 하한선을 비교하고, GCC가 부록에서 규정한 각종 예외사항을 검토해보고자 한다.¹¹⁾

GCC 회원국들이 체결한 FTA에서는 여타 정부조달 시장개방 국제협정들과 같이 입찰과정에서 결과

성취에 불필요한 요소들은 공급업체에 요구할 수 없는 것을 원칙으로 하고 있다. 이러한 조항으로 외국 업체에 대한 상당히 많은 차별적 대우나 간접적 시장장벽을 막을 수 있다. 단, 앞에서 언급한 것처럼 협정의 본문이나 부록에서 예외적으로 차별적 대우나 시장장벽을 유지할 수 있는데, 쿠웨이트의 경우 국내업체의 참여를 어렵게 할 수 있는 오프셋이나 스폰서 사용에 대한 예외사항을 FTA에 포함시킨 바 있다.

2) 양허하한선

양허하한선은 앞의 정부조달 시장개방전략의 일부라고 볼 수도 있지만 정부조달 시장개방에서 가장 중요한 사안이므로 여기서 강조를 하고 싶다.

정부조달 시장개방을 규정하는 국제협정 대부분에서는 중앙정부기관, 중앙정부 이하 기관(주로 지방정부), 기타기관(주로 공기업)을 대상으로 물품, 서비스, 건설서비스에 대한 하한선을 규정하고 있다. 이 하한선 이상의 금액 조달 건만이 FTA의 혜택을 완전히 받을 수 있으며 하한선 이하의 조달은 FTA에서 규정한 각종 혜택을 받을 수 있다는 보장이 없다. 따라서 정부조달 시장개방 협상에서 수출국은 가능하다면 하한선을 최하로 내리려 하고 수입국은 하한선을 최대한 높이려는 경향이 있다. <표 13>은 건설서비스 부문에서 우리나라가 GPA에서 양허한 하한선과 GCC가 기존 FTA에서 양허한 하한선을 비교하고 있다.

8) 그러나 일정 금액(하한선: threshold) 이상만의 구매조달에만 협정의 조건들을 의무화하고 있음.

9) 현재 GPA 재협상이 진행 중이며 가입국들은 2010년 GPA 개정문을 조건부로 승인했으나 아직 개정문은 발효되지 않았으며 의무는 기존 GPA와 큰 차이가 없으므로 본 연구에서는 기존 GPA 원문을 기준으로 GPA를 보기로 함. GPA에 대한 더욱 자세한 설명은 양준석·김홍률(2001)을 참고하기 바람.

10) 여기에 비하면 한국이 체결한 FTA들 중에서 정부조달 시장개방이 포함된 FTA를 보면 GPA와 동등하거나 더욱 강력한 조건을 요구하고 있음. Yang(2007) 참조.

11) 양허기관의 비교는 본 연구에서 다루기에는 내용이 너무 방대하므로 포함시키지 않았음.

표 13 _ 건설서비스 양허하한선

(단위: 만 SDR¹⁾)

대상국가 (대상협정)	중앙정부	지방정부 (중앙정부 이하기관)	기타기관 (공공기관)
한국(GPA)	500	1,500	1,500
사우디아라비아(싱-GCC)	2,000	2,000	2,000
사우디아라비아(EFTA-GCC)	1,500	1,500	1,500
UAE(싱-GCC)	584.4	미적용	미적용
UAE(EFTA-GCC)	642.8	미적용	미적용
쿠웨이트(싱-GCC)	500	미적용	500
쿠웨이트(EFTA-GCC)	500	미적용	500
카타르(싱-GCC)	2,000	2,000	2,000
카타르(EFTA-GCC)	2,000	미적용	2,000
오만(싱-GCC)	616.7	미적용	미적용
오만(EFTA-GCC)	669.6	미적용	미적용
오만(미-오만 FTA)	522.7	미적용	601.4
바레인(싱-GCC)	600	미적용	750
바레인(EFTA-GCC)	600	미적용	750
바레인(미-바레인 FTA)	488.7	미적용	665.5
싱가포르(싱-GCC)	400	미적용 ²⁾	500
EFTA(EFTA-GCC)	500	500	500

주: 1) SDR은 IMF가 운영하는 화폐로 세계주요통화의 가중평균임. 정부조달과 관련된 대부분 협정에서는 하한선을 SDR 기준으로 규정하고 있음. 2011년 3월 현재 1SDR은 미화 약 1.59\$.

2) 싱가포르는 지방정부가 없음.

자료: WTO GPA, 싱가포르-GCC FTA 협정문, EFTA-GCC FTA 협정문, 미-바레인 FTA 협정문, 미-오만 FTA 협정문.

중앙정부의 하한선을 보면 우리나라의 GPA 하한선은 500만 SDR인 반면, 모든 GCC 회원국들의 하한선 수준은 우리보다 높다.¹²⁾ 특히 사우디아라비아나 카타르를 보면 하한선은 2천만 SDR로 상당히 높은 하한선을 유지하고 있다. 또한 우리나라는 지방정부의 건설서비스 조달을 개방하고 있는 반면,¹³⁾

GCC 회원국 대부분은 지방정부를 개방하고 있지 않다.¹⁴⁾ 기타기관(공기업)의 경우 우리나라는 1,500만 SDR 하한선 이상의 건설서비스 사업을 개방하고 있는데, 사우디아라비아와 카타르는 우리보다 높은 하한선을 양허하고 UAE와 오만은 시장을 개방하지 않은 반면, 쿠웨이트와 바레인은 더욱 낮은 하한선을

12) 한국의 FTA에서 한국은 FTA 상대국들에게 정부조달 시장을 개방하는 경우 미국과 칠레를 제외하고는 GPA와 동일한 중앙정부 건설서비스 하한선을 유지하고 있음.

13) 그러나 대다수 여타 GPA 회원국들의 지방정부 건설서비스 하한선은 500만 SDR로 한국의 지방정부 건설서비스 하한선은 여타 GPA 회원국보다 상당히 높은 수준임. 공기업에 대해서도 역시 한국은 여타 GPA 회원국들보다 높은 하한선을 유지하고 있음.

14) 그러나 GCC 국가들의 양허목록을 보면 GCC 회원국은 지방정부시장을 개방한다기보다는 중앙정부의 산하기관이나 지방대학 등 독립적인 정부기관들을 개방하고 있음. 일부 GCC 회원국에서는 아직 지방정부의 개념이 취약한 면도 있음.

유지하고 있다. 우리도 건설서비스 수출국의 입장에서 시장 확장을 위해 하한선이 높은 국가들의 하한선을 최대한 내리도록 노력할 필요가 있다.

3) 에이전트·스폰서제도

우리 건설업체들이 GCC 시장진출, 특히 건설서비스 정부조달 시장진출에서 가장 흔히 지적하는 문제 중 하나는 에이전트나 스폰서 문제다. 일부 업체들에 따르면 GCC 시장에서 에이전트나 스폰서가 없으면 입찰에 상당히 불리하고 아예 참여도 할 수 없는 경우가 있다고 한다. 또한 노력을 하지 않거나 능력이 없는 스폰서를 고용했다라도 스폰서를 교체하기도 상당히 어렵다고 지적했다. 일부 회사들에 따르면, 스폰서를 해고하면 이들이 법정에 부당한 해고로 고소하거나 스폰서와 정부 관리 또는 현지의 영향력 있는 인사들과의 개인적 관계를 이용하여 사업을 어렵게 할 수도 있다고 한다.

그런데 GCC 회원국들이 체결한 FTA를 보면 쿠웨이트를 제외한 다른 회원국들은 FTA의 부록에서 에이전트나 스폰서의 사용을 의무화하지 않고 있다. 즉, FTA 상대국들의 공급업체들에 대해서는 에이전트나 스폰서의 사용을 강요할 수 없다는 것이다.¹⁵⁾ 따라서 FTA를 통하여 에이전트나 스폰서를 고용하지 않거나, 또는 그들의 영향력을 약화시켜 그들이 실제로 우리 업체를 위해서 열심히 노력을 할 수 있는 인센티브를 마련해줄 필요가 있다.

4) 자국산 가격우대제도

자국산 가격우대제도는 정부조달 입찰절차에서 자국 업체들에게 특정한 가격혜택을 부여하는 제도다. GCC 회원국은 이러한 자국 업체 가격우대제도를 이미 운영하고 있으며, GCC 협정을 통하여 여타 회원국에게도 가격혜택을 제공하고 있다. 우리 기업이 GCC 국가의 기업과 경쟁하는 경우 이는 큰 약점이 된다. 싱가포르-GCC FTA와 EFTA-GCC FTA에서 GCC 회원국들은 협정 발효 후 10년간 국내 공급업체들에게 정부조달 입찰 과정에서 최고 10% 가격혜택을 부여할 수 있다고 규정하고 있다. 그러나 싱가포르의 경우에는 GCC 회원국이 국내업체에게 10% 혜택을 부여하는 경우 싱가포르 업체에게도 10% 가격혜택을 부여해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 이러한 가격우대제도는 FTA를 통하여 협의가 가능하다.¹⁶⁾

5) 오프셋 제도

GCC 회원국에서 활동하는 업체들의 또 하나의 큰 불만은 오프셋 제도이다. 앞에서 언급했지만 오프셋이란 국산품 사용의무, 기술 라이선스 이전, 투자조건, 역수출 또는 유사한 방법으로 지방개발이나 경상수지 개선을 외국 업체에게 장려하는 조치를 말한다. 한국은 GPA와 정부조달 관련 FTA에서 오프셋의 사용을 금지하고 있으므로 GPA 가입국이나 FTA 상대국에 대해서는 오프셋을 요구할 수 없다. GCC의 경우 EFTA-GCC FTA에서는 오프셋의 사용을 금지하고 있다.¹⁷⁾ 따라서 오프셋 정책도 한-GCC FTA

15) 단, 쿠웨이트는 부록에서 에이전트의 사용을 의무화하고 있으므로 쿠웨이트의 경우에는 계속 에이전트를 사용해야 함.
16) 반면, EFTA와의 FTA에서는 EFTA 공급업체에 대한 동등한 혜택을 규정하지 않고 있음.
17) 그러나 국방에 관련되는 조달은 WTO와 GPA의 대상에서 제외되고 있으므로 국방 관련 분야에서는 모든 GCC 회원국들이 오프셋을 많이 사용하는 것으로 알려지고 있음. USTR(2010) 참조.

에서 협의 가능한 제도다. 단, 쿠웨이트의 경우 부록에서 오프셋의 사용이 가능하도록 규정했다. 싱가포르-GCC FTA에서는 오프셋에 대한 내용이 없으므로 싱가포르 업체에 대하여 오프셋을 막을 법적 조치는 없다.

V. 한-GCC FTA의 추진전략

GCC 시장에서 우리 건설업체들은 시공 전 단계 및 시공 단계에서 많은 문제에 직면하고 있으며, 현지인 스폰서제도, 대금 수령, 정보 접근 관련 투명성 문제, 벤더 등록제도, GCC 자국산 우대제도 등이 주요 문제들로 지적되었다. GPA 규정 및 현재까지 GCC가 체결한 FTA를 보면, 대금수령을 제외하고 나머지 문제들은 최소한 이론이나 법률적으로는 FTA나 국제협정에서 다룰 수 있는 내용들이다. 아래에서는 이러한 문제들에 대해서 한-GCC FTA에서의 협상추진 전략을 분석해보았다.

1. 양허하한선에 대한 전략

우리나라의 입장에서 보았을 때 하한선은 상당히 민감한 문제다. 우리나라는 GPA 가입국으로서 정부조달 시장을 GCC 국가들보다 더욱 많은 국가들에 개방했음에도 지방정부와 공기업의 양허하한선이 일부 GCC 회원국들의 하한선보다 더욱 높기 때문이다. 특히 우리 건설업체의 주요 시장인 동시에 FTA를 통하여 시장개방을 더욱 확대하고자 하는 쿠웨이트

의 경우 공기업 건설서비스 시장에서 500만 SDR의 하한선을 유지하는 반면, 우리나라는 1,500만 SDR의 하한선을 유지하고 있어 협상에서 상당히 불리한 입장에 있다.

우선 우리나라가 취할 수 있는 전략 중 하나는 서로 기존 하한선을 유지하되, 쿠웨이트가 부록에서 유지하는 에이전트 강요조건이나 오프셋 허용조건을 수용하는 것이다. 하지만 이는 시장을 개방·확대하겠다는 FTA 정책의 취지를 완전히 벗어난 것이다. 두 번째로 우리 지방정부와 공기업의 건설서비스 하한선을 낮추어서 쿠웨이트에 공격적인 개방협상을 시도하는 것을 생각할 수 있다. 하지만 국내 정치적 상황을 고려하면, 지방정부나 공기업의 건설서비스 하한선을 낮추기란 불가능하다.¹⁸⁾

따라서 절충적인 협상전략을 찾아야 할 필요가 있는데, 시장을 부분적으로 개방하는 회색지대 전략을 고려하면 좋을 것이다. 회색지대 전략이란 두 개의 하한선을 잡게 하는 것이다. 예를 들어 현재 공기업의 건설서비스 조달에서 우리나라는 1,500만 SDR, 쿠웨이트는 500만 SDR의 하한선을 유지하고 있으므로, 일단 1,500만 SDR 이상의 하한선에서는 두 국가가 모두 건설시장을 완전히 개방하도록 한다. 그러나 500만~1,500만 SDR에서 쿠웨이트는 에이전트 강요나 오프셋 사용 권리를 유지하지만, 여타 FTA 시장개방 조건들은 유지할 수 있다는 회색지대를 마련해준다. 여기에 대해서 우리나라는 쿠웨이트에게 지방정부의 정부조달 시장을 기존 지방정부 하한선인 1,500만 SDR에 개방해주도록 한다.¹⁹⁾ 이는

18) 대부분의 건설부문 전문가들은 만약 지방정부와 공기업의 건설서비스 하한선을 낮추어 해외업체들에게 지방정부 건설서비스 시장을 개방했을 때, 해외업체들이 참여할 가능성은 거의 없다고 보고 있음. 하지만 현재의 지역의무공동도급체제가 와해되어 역외 건설업체 특히 수도권 소재 건설업체들의 지방정부 건설시장 진출이 보다 활발해져 지방 건설기업과 지방경제권이 크게 약화될 것이 염려됨. 문혁·김명수(2009) 참조.

19) 쿠웨이트는 조달권리를 가진 지방정부가 없으므로 지방정부 시장을 개방할 수 없다는 논리를 취할 수도 있지만, 일단 협정상으로는 쿠웨이트가 양허하지 않은 분야를 한국에게서 얻었다는 논리를 펼칠 수 있어 양쪽이 어느 정도 협상의 균형을 이루었다고 주장할 수 있음.

FTA를 통한 상대국 시장개방을 부분적이라도 시도 하는 동시에 국내 정치적 문제를 회피할 수 있는 방안이라고 할 수 있다.²⁰⁾

2. 입찰투명성 및 입찰참가 제한에 대한 전략

WTO GPA 또는 FTA의 정부조달 시장개방 관련 내용을 보면 모든 협정에는 기본적인 투명성 조건들이 포함되어 있다. 즉, 정부조달과 관련된 모든 법령이나 규제를 이해관계자들이 쉽게 찾을 수 있는 매체를 통하여 공개하도록 되어 있다. 입찰 시 입찰공고를 공급자들이 쉽게 찾을 수 있거나 사전에 정해진 매체를 통하여 발표하게 되어 있으며, 입찰과 관련된 모든 조건을 입찰서류에 포함시키도록 규정하고 있다. 이러한 투명성 조건들로 국가의 투명성 인프리를 제고해 FTA에 참여하지 않는 국가도 부가적으로 이득을 볼 수 있다.

나아가 GPA와 FTA에서는 FTA를 체결한 국가들에 대해서는 추가적 투명성 조건과 권리를 부여하고 있다. 즉, FTA 상대국의 공급업체들은 입찰에 대한 각종 의문사항을 조달기관에 질문할 수 있으며, 조달기관은 질문에 의무적으로 응답해야 한다. 그리고 FTA에서는 공급업체가 낙찰에 성공하지 못했을 때 그 공급업체가 낙찰에 성공하지 못한 이유를 물어보면 이에 의무적으로 응답해야 한다.²¹⁾ 또한 조달기관이 FTA에서 요구하는 절차를 따르도록 상대국 공급업체가 주장하는 경우, 조달기관의 국가는 이러한 주장을 검토하는 독립적인 절차를 마련해야 한다.

물론 이러한 검토를 요구할 수 있는 권리는 FTA에 가입한 국가들만 누릴 수 있다.²²⁾

GCC 국가들이 이미 체결한 FTA에도 유사한 투명성 조치가 포함되어 있으며, 싱가포르-GCC FTA와 EFTA-GCC FTA를 통하여 향상된 투명성 조건들 때문에 우리나라 업체들의 정보접근이 이미 향상된 면도 있다. 그러나 우리나라는 GCC 국가들과 FTA를 체결하지 않았으므로 입찰과정에서 문제가 발생하는 경우, 여기에 대한 이의를 공식적으로 제기하고 독립적 검토를 요구할 수 있는 법적 경로가 아직은 없다. 따라서 우리나라가 GCC와 FTA를 협상할 때에는 싱가포르와 EFTA와 같이 우리 업체가 입찰 절차 중 질문이 있는 경우 조달기관에 공식적으로 질문을 하여 응답을 받을 수 있고, 입찰 및 낙찰절차나 결과에 이상이 있는 경우 독립적인 검토를 요구할 수 있는 조항을 포함시켜야 할 것이다.

3. 자격심사에 대한 전략

자격심사에서도 FTA는 기본적으로 자격심사를 할 때 내국민대우를 요구하고 심사 시 작업완료에 불필요한 조건은 고려하지 못하도록 하는 것을 기본으로 하고 있다. 싱가포르-GCC FTA에는 이러한 조건이 구체적으로 명시되어 있지 않지만, EFTA-GCC FTA에는 포함되어 있으므로, 한-GCC FTA에서도 이러한 문항이 명시되어야 할 것이다. 또한 대부분 FTA에는 입찰서류에 제시된 조건만 가지고 낙찰자를 선정해야 한다는 조건이 포함된다. 이러한 경우 갑자

20) 사실상 한국이 현재까지 맺은 FTA의 정부조달 관련 시장개방을 보면 일부 중앙정부의 조달과 일부 국가들과의 BOT계약 시장개방을 빼면 GPA보다 시장개방 수준이 높은 경우를 찾기가 어려움. 정부조달 시장개방 결과가 소극적인 이유는 앞의 각주에서 표시한 지방경제권 중소기업설업체 문제라고 봄. 따라서 한국이 적극적인 시장개방을 시도하려면 이러한 지방 건설 중소기업들의 문제를 먼저 정리해야 할 것임.

21) 단, 정보공개에 있어서 법적 문제가 있거나 경쟁에 부정적인 영향을 줄 수 있는 경우에는 응답하지 않아도 됨.

22) FTA나 GPA를 통하여 정부조달시장을 개방한 국가들 중 일부는 FTA나 GPA의 비가입국의 공급업체에게도 독립적인 검토를 요구할 수 있는 권리를 부여하지만, 대다수 개방국들은 권리를 이렇게 넓게 제공하지 않음.

기 서류에 없는 이유를 내세워서 정부기관이 낙찰자를 선정할 수 없다. 따라서 여타 FTA에 포함되어 있는 기본조건만 충족해도 우리 건설업체의 자격심사에 대한 부담이 상당히 제거될 수 있다. 또한 일부 국가들은 자격심사를 할 때 자국 내 실적만 인정하는 경우가 많지만 최근 우리나라가 체결한 FTA에서는 자국뿐만 아니라 상대국 또는 제3국에서의 경험도 자국실적과 동등하게 인정해주어야 한다는 규정이 포함되어 있다.

4. 에이전트·스폰서제도에 대한 전략

기존 GCC FTA를 보면 FTA 정부조달 부문에서 에이전트 사용을 강요하는 GCC 회원국은 쿠웨이트가 유일하지만, 여타 GCC 회원국들도 에이전트의 사용을 강력하게 권장하고 있다. 일부 우리 업체에 의하면, 에이전트를 법적으로 강요하지는 않아도 에이전트를 고용한 업체는 특혜를 받는다고 한다. 또한 정보 접근 및 법적 자문을 위하여 스폰서나 에이전트를 고용할 수밖에 없다고 한다. 일부 업체들은 그들의 스폰서·에이전트에 대하여 크게 만족을 하고 있지만, 일부 업체들은 큰 불만을 가지고 있다. 그러나 GCC 회원국의 시장조건이나 스폰서들과의 관계 등으로 이러한 열등적인 스폰서를 해고하고 새로운 스폰서를 구하는 데 상당히 큰 부담이 생긴다.

쿠웨이트를 제외한 여타 국가들은 FTA 협정이나 법에서 에이전트의 사용을 강요하지 않기 때문에 FTA를 통하여 에이전트나 스폰서의 사용을 금지하는 것은 어렵다. 간접적인 접근으로 에이전트나 스폰서가 없어도 기업이 활동할 수 있도록 GCC 정부의 투명성과 객관성을 한층 더 강화하도록 해야 한다. 이를 위해 FTA의 정부조달 부문에서 입찰 및 낙찰과 관련된 정보 공개를 한층 더 강화해야 한다. 우리 업체가 스폰서나 에이전트를 잘못 선정할 경우,

스폰서 사이의 분쟁을 원활하게 해결할 수 있는 음부즈맨 제도 또는 중재제도를 도입하여 스폰서를 순조롭게 해고하고 교체할 수 있도록 해야 한다. 여기서 음부즈맨의 주요 임무는 우리 업체와 현지 스폰서 간 문제가 발생하는 경우 이 문제를 객관적인 입장에서 검토하고 중재하는 데 있다.

5. 자국산 우대에 대한 전략

앞에서 언급했듯이 싱가포르-GCC FTA에서는 싱가포르 업체들에게도 GCC 업체들과 같은 5~10%의 가격우대를 부여하는 규정이 포함되어 있다. 한-GCC FTA에도 이러한 규정이 포함되면, 우리 업체는 GCC업체나 싱가포르 업체와 같이 여타 국가들의 공급업체들보다 유리한 입장에서 GCC 정부조달 건설시장에 참여할 수 있을 것이다.

마찬가지로 자국 업체에 대한 하청문제도 한-GCC FTA에서 입찰에서 조달완료에 불필요한 조건을 요구하는 것을 금지시킨다면 자국 업체에 하청을 강요하기는 어려워질 것이다. 사우디아라비아에서는 왕령에 의하여 정부조달 계약자들은 계약금액의 30%를 사우디 주민이 소유하는 기업으로부터 하청해야 한다. 10% 자국산 가격우대도 FTA에 의해 해결될 바 있으므로 충분한 협상의 여지가 있을 것으로 보인다.

6. 오프셋 제도에 대한 전략

오프셋은 앞에서 언급했듯이 FTA를 통하여 완전히 제거할 수 있다. 기존 GCC FTA를 보면 EFTA는 쿠웨이트를 제외한 GCC 회원국들에 대하여 오프셋의 사용을 금지했다. 우리의 경우 쿠웨이트에 대해서도 오프셋을 금지하는 것이 바람직하겠지만, 협상과정에서 앞에서 언급한 하한선 회색지대 전략의 일부로

사용을 허용하면서도 사용할 수 있는 범위를 제한하는 전략도 고려할 수 있다.

VI. 결론

본 연구에서는 우리나라 건설업체가 GCC 시장, 특히 정부조달 건설서비스 시장에 진출하여 직면하고 있는 각종 문제들과 애로사항을 설문조사를 통하여 파악하고, 이 문제들 중 FTA로 대응할 수 있는 전략들을 분석했다. FTA 협상전략을 위하여 GCC 국가가 체결한 싱가포르-GCC FTA 및 EFTA-GCC FTA 내용을 분석하여 적극 활용했다. 모든 FTA의 기본 정신 중 하나는 내국민대우 원칙으로, 한국과 GCC가 FTA를 체결하면 GCC 회원국은 협정에서 구체적으로 예외로 하지 않은 사항에 대해 우리나라 업체를 자국 업체들과 똑같이 대우해야 한다는 것이다. 따라서 FTA를 통해 우리나라 업체에 대한 차별적인 대우가 훨씬 더 어려워질 것이다.

한-GCC FTA가 체결되면 각종 투명성 조치를 비롯해 우리 건설업체가 GCC 정부에 질문하고 이의를 제기할 수 있는 권한이 구체적으로 정해지고, 입찰 서류에 제시된 조건만을 가지고 낙찰자를 선정해야 하는 의무가 부여되어 GCC 시장에서 우리 업체들의 권한이 한층 증가할 것이다. 또한 협상을 통해 FTA 입찰조건에 불필요한 조건을 배제한다는 규정이 삽입되면 건설에 직접적인 영향을 주지 않는 조건을 낙찰조건으로 사용하기가 어려워질 것이다. 여기에는 현지 에이전트나 스폰서를 사용해야 한다는 조건, 실적에서 GCC 현지실적만을 인정한다는 조건도 포함될 수 있다. 관행적으로 요구되는 스폰서제도를 완전히 제거할 수는 없어도, 스폰서와 관련된 분쟁을 중재할 수 있는 옴부즈맨 제도를 의무화시킨다면 우리 업체들과 스폰서들 간의 분쟁 및 비효율성을 완화하는 데 많은 도움이 될 것이다. 그리고 대다수

의 GCC 회원국들은 자국기업이나 GCC 회원국들의 업체에 5~10%의 가격우대 조건을 부여하고 있다. 우리나라도 싱가포르-GCC FTA와 유사하게 5~10%의 가격우대를 받을 수 있다는 조건을 FTA에 포함시킨다면 우리 업체도 입찰가격상 불이익을 받지 않을 수 있다.

본 연구는 각종 FTA 협정의 조건을 비교하고 전략을 제시하는 데 중점을 두었기 때문에 제도적인 측면은 자세히 분석했지만, FTA로 인한 효과, 특히 계량적 효과를 측정하지 못한 한계가 있다. 하지만 계량적 효과를 측정하려면 상당히 방대한 건설산업 관련 통계수치가 필요한데, 많은 통계가 아직 집계되어 있지 않거나 일부 존재하는 통계도 분석에 사용하기에는 상당히 미흡한 수준이다. GCC와의 FTA 체결을 통하여 우리 정부 및 건설업계의 통계수집 여력이 증가하여 보다 많은 통계의 수집이 가능해지면, FTA 체결로 인한 계량적 파급효과를 측정하는 연구가 가능할 것으로 기대된다.

아무튼 GCC와의 FTA를 통해 우리 업체가 다른 국가들의 건설업체들보다 훨씬 더 유리한 경쟁 여건으로 GCC 시장에 참여할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌 •••••

- 가톨릭대학교·해외건설협회. 2008. 중동지역 주요국 고용 및 스폰서제도의 효율적 활용방안. 경기 : 국토해양부.
- 김명수·양준석. 2008. GCC회원국들의 정부조달시장 개요 및 한-GCC FTA 정부조달분야 협상전략 연구. 서울 : 외교통상부.
- 김준동·채욱·양준석. 2000. WTO 서비스 규범관련 논의동향 및 대응방안. 정책연구 00-08. 서울 : 대외경제정책연구원.
- 문혁·김명수. 2009. "WTO 정부조달협정 건설서비스 양허하한선 인하시의 건설시장 변화와 대응방안". 한국건설관리학회 논문집 제10권 제3호. pp72-82.

양준석·김홍률. 2001. 다자무역 내 정부조달 논의와 정책적 시사점.
서울 : 대외경제정책연구원.
해외건설협회. 해외건설종합서비스(<http://www.icak.or.kr/>).
해외건설협회·대외경제정책연구원. 2006. FTA체결 대상국 해외
건설 진출 확대 방안. 경기 : 국토해양부.
KOTRA. 2008. 한-GCC FTA체결에 대한 현지 반응조사.
USTR(United States Trade Representative). 2010. *National Trade
Estimate Report on Foreign Trade Barriers*.
WTO. 2000. “Concessions and BOT Contracts: Note by the
Secretariat” . Job no.5657, WTO Working Group on
Transparency in Government Procurement.
Yang, Junsok. 2007. “Korean Free Trade Agreement Negotiations
in Government Procurement: Results and Policy
Suggestions”. *Journal of Public Procurement* vol.7, no.1.
pp23-56.

-
- 논문 접수일: 2011. 6.23
 - 심사 시작일: 2011. 7.19
 - 심사 완료일: 2011. 8. 2

Strategies for Korea-GCC FTA to Magnify Overseas Construction

Keywords: Korea-GCC FTA, Construction Service, Threshold Value, Bidding Transparency, Agent/Sponsor, Price Preference

In this study, we try to formulate a FTA negotiation strategy for the Korea-GCC FTA, to open up the GCC construction market to Korean construction companies. We look at what Korean negotiators should include in the Korea-GCC FTA provisions, based on the analyzed problems and the results of the Singapore-GCC FTA and the EFTA-GCC FTA negotiations. We conclude that firstly provisions to guarantee transparency of the procurement process must be included, and the rights of Korean companies to question and request reviews of the procurement process must be guaranteed. Provisions which prohibit any requirements in the bidding requirements not directly related to fulfilling the conditions of the construction projects should be included in order to eliminate or reduce the requirements for foreign construction firms to hire local sponsors or agents. Offset requirements should also be restricted through the FTA. If such provisions are not possible, the negotiators should insist on an ombudsman system to mediate problems between Korean firms and local agents or sponsors. Also, GCC allows price preferences of 5~10% for suppliers from GCC countries. Korean negotiators should follow the lead of the Singapore-GCC FTA, and negotiate a matching price preference for Korean firms.

해외건설 확대를 위한 한-GCC FTA 추진전략

주제어: 한-GCC FTA, 건설부문, 양허하한선, 입찰투명성, 에이전트/스폰서, 자국산 가격 우대

해외글로벌 금융위기 이후 해외건설에서 중동지역의 비중은 더욱 높아져 2010년 말 기준 전체 해외시장(716억 달러)의 65.9% 수준에 이르며, GCC 지역은 중동지역 수주의 91.9%를 차지하는 거대 시장이다. 따라서 본 연구에서는 거대 시장인 GCC에서의 원활한 건설활동과 시장 진출 확대를 위한 FTA 전략을 분석했다. 이를 위해 건설업체들이 GCC 건설시장에서 갖는 애로요인을 사업단계별로 파악하여 GCC와의 FTA에서 쟁점사항을 도출한 뒤, 싱가포르-GCC, EFTA-GCC FTA 등 GCC가 체결한 FTA를 분석하여 한-GCC FTA 협상전략을 도출했다. GCC와의 FTA에서는 각종 투명성 조치 및 한국 업체가 GCC 정부에 질문하고 이의를 제기할 수 있는 권한을 구체적으로 규정해야 한다. 협상에서 FTA에 입찰조건에 불필요한 조건을 배제한다는 규정을 삽입하여 건설에 직접적인 영향을 주지 않는 조건을 낙찰조건으로 사용하지 못하게 해야 한다. 이렇게 되면 현지 에이전트나 스폰서를 사용해야 한다는 조건이나 실적에서 GCC 현지 실적만을 인정한다는 조건도 배제시킬 수 있을 것이다. 아울러 오프셋제도도 배제시킬 수 있을 것이다. 만약 스폰서제도를 완전히 제거할 수 없다면, 스폰서와 관련된 분쟁을 중재할 수 있는 옴부즈맨 제도를 의무화해야 한다. 그리고 우리 업체가 입찰가격상 불이익을 받지 않도록 싱가포르-GCC FTA와 같이 5~10%의 가격우대를 받을 수 있다는 조건을 포함시켜야 할 것이다.