

한미 FTA 상품분야 협상결과에 대한 평가 및 과제

정인교(인하대학교 교수)

1. 개요

한미 FTA 상품분야는 국제적 수준에 손색이 없을 정도로 폭넓게 자유화 되는 것으로 타결되었으며, 우리나라가 체결한 어떤 협정보다도 자유화속도가 빠르고 많은 수의 품목에 대한 관세가 철폐되었다. 또한 미국내 통관절차가 48시간내 처리되도록 하였고, 원산지증명서를 생산자나 수출자가 자가발급할 수 있도록 허용함으로써 수출입과 수반되는 물류비용을 줄일 수 있게 되었다.

비록 우리나라의 관세수준이 미국보다 높으나, 미국 내수시장 규모를 감안하면 한미 FTA 상품분야는 우리 기업들에게 상당한 이익을 가져다 줄 수 있다. 이로 인해 우리나라 제조업종 대부분은 미국과의 FTA를 긍정적으로 평가하고 있으며, 심지어 중소기업들도 한미 FTA로 인한 기대이익을 높게 평가하고 있다.

본 자료에서는 한미 FTA의 상품분야 내용을 요약정리 및 평가하고, FTA 경제이익을 확대하기 위한 기업과 정부의 역할과 과제에 대해 살펴보고자 한다.

2. 상품분야 개방내용

가. 상품분야 관세양허 개요

한미 FTA 협정에서 상품은 공산품과 임수산물을 의미하며, 본 자료의 관세양허 분석대상에서 농산물은 포함되지 않는다. 관세양허는 협정문에서 가

장 많은 수의 페이지를 차지하는 분야이며, 우리나라와 미국의 관세세번(각각 HS10단위 및 8단위)에 따라 품목별 관세철폐 일정을 총 447페이지에 제시되어 있다. 2006년 기준 실행관세는 각각의 관세철폐 스케줄에 따라 철폐되며, 양국은 수입액기준 약 94% 품목의 관세를 조기(3년내) 철폐하기로 합의하였다.¹⁾ 공산품의 경우, 협정이행 즉시 철폐되는 품목이 대부분이지만, 우리나라의 민감품목인 수산물 및 임산물에 대해서는 장기철폐, 비선형 관세철폐, 쿼터(TRQ) 등을 도입하여 산업피해를 최소화하는 방향으로 시장개방 일정이 확정되었다.

전체적으로 한미 양국은 상품 전 품목에 대해 관세를 철폐하기로 합의함으로써 높은 수준의 FTA를 달성할 수 있게 되었다. 자동차, 섬유 등 우리나라 관심업종에 대해 조기관세철폐가 이루어짐으로써, 향후 양국간 실질적인 교역 증대 효과가 기대되며, 우리나라 대미국 수출주력품목의 시장 점유율 확대 및 잠재적 품목의 시장진입의 가능성이 제고되었다.

<표 1> 양국 상품분과 양허결과

(단위: 억 달러)

	우리측				미측				
	품목수	비중	수입액	비중	품목수	비중	수입액	비중	
즉시철폐	7,218	85.6%	200.0	80.6%	6,176	87.0%	331.0	87.2%	
3년균등	719	8.5%	33.2	13.4%	360	5.1%	28.2	7.4%	
5년균등	168	2.0%	3.8	1.5%	196	2.8%	8.7	2.3%	
10년	균등	301	3.6%	10.7	4.3%	333	4.7%	11.5	3.0%
	비선형	24*	0.3%	0.3	0.0%	12	0.2%	0.1	0.0%
12년	비선형	1	0.0%	-	0.0%	17	0.2%	0.02	0.0%
	TRQ	2	0.0%	0.03	0.0%				
15년(TRQ)	1	0.0%	0.04	0.0%					
총계	8,434	100%	248.4	100%	7,094	100%	379.6	100%	

자료: 정부관계부처합동자료 “한미 FTA 상세 설명자료” 2007년 5월.

1) 한미 FTA 협정에서 우리나라 조정관세는 인정되지 않음

양국간 관세철폐 내용을 살펴보면, 즉시철폐의 경우 우리나라는 수입액 기준 80.6%를 즉시 철폐하지만, 미국의 즉시철폐 비율은 87.2%로 우리나라보다 소폭 높은 편이다. 미국의 경우, 무관세품목이 우리나라보다 높기 때문에 실질적으로는 우리나라의 즉시철폐 비율이 미국보다 높게 된다. 5년 이내 철폐 비율은 우리나라가 95.5%이나, 미국은 96.9%로 미국이 높다. 다만, 10년 이후에는 양국의 거의 모든 관세가 100% 철폐된다.

상품에 대한 폭넓은 시장개방은 한미 양국에게 큰 경제이익을 가져다 줄 것으로 기대되며, 교역구조, 교역의존도를 고려하면 우리나라의 경제이익이 더 클 수 있다. 비록 미국의 관세수준이 우리나라보다 낮지만, 시장규모가 우리나라보다 15배 이상 크므로 낮은 수준의 관세라도 철폐되면 높은 수출 효과를 기대할 수 있다.

일반적으로 FTA 체결은 대기업에게 유리하지만, 중소기업은 손실을 보게 된다는 주장이 제기되기도 한다. 하지만, 미국과의 FTA에서는 이러한 주장이 맞지 않는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 교역 대상국 중 우리나라가 가장 많은 품목을 수출하는 지역이 바로 미국이다. 일부 제품은 대기업이 생산하겠지만, 나머지 대부분은 중소기업의 생산품이다. 또한 대기업의 제품에 중소기업의 부품이 중간재로 투입된다. 따라서 극히 일부 기업이 미국산 수입품과 경쟁관계에 놓여 있을 수 있으나, 다수 중소기업이 미국과의 FTA로 손실을 본다는 주장은 적절하지 않다. 실제로 중소기업을 대상으로 미국과의 FTA 입장을 조사한 결과에서도, 우리나라 중소기업들은 미국과의 FTA를 지지하는 것으로 나타났다.

나. 자동차

한미 FTA 협상에서 이해관계가 가장 첨예하게 대립되었던 품목 중의 하나는 자동차이었고, 우리나라는 미국의 관세철폐를 집중적으로 요구한 반면, 미국은 자동차에 대한 우리나라의 비관세장벽 완화를 강도높게 요청하였다. 우리나라가 미국에 연간 70~80만대의 자동차를 수출하는 반면, 미국은 3,000~4,000대 수출하고 있고,²⁾ 향후에도 미국산 자동차가 우리나라 시장점

2) 금액기준 우리나라의 대미국 수출액(수입액)은 '04년 101억 달러(1억), '05년 87억 달러(1.4억 달러), '06년 88억 달러(1.5억 달러)임.

유율을 높일 수 있는 가능성이 낮음에 따라 미국은 협상 막바지까지 자동차 관세철폐에 부정적인 입장을 견지하였다. 결국, 미국은 3,000cc 이상 자동차와 픽업트럭(화물차)에 대한 관세를 각각 3년과 10년에 걸쳐 자유화하기로 하는 반면, 우리나라는 자동차에 대한 즉시관세철폐와 함께 내국세 체제를 간소화하기로 합의함으로써 협상이 타결될 수 있었다.³⁾

美 승용차관세 조기철폐, 픽업트럭 단계적 개방 확보 및 자동차부품 즉시철폐 등으로 대미 진출 확대기반을 마련한 것으로 평가된다. 우리 정부의 요청으로 양국간 표준협력 강화를 위한 '자동차표준작업반'을 설치하기로 하였는데, 향후 양국 자동차 산업간 표준설정, 기술개발 등에서 협력이 증진될 것으로 보인다.

미국이 요구한 세제 개편은 그동안 국내 업계에서도 요청해 왔던 사항인데 특소세를 5%로 단일화하고, 현행 5단계로 되어 있는 자동차세를 3단계로 축소하기로 하였다. 특소세는 차량가격을 기준으로 부과되는데, 현행 800cc 이하는 면제되고, 800-2000cc에는 5%, 2000cc 초과 자동차는 10%가 부과된다. 개편안에 따르면, 1000cc 이하는 면제되며, 2000cc 초과차량은 협정이행시 8%로 낮아지고, 이행 3년후 5%로 인하된다. 자동차세는 엔진크기(cc)를 기준으로 부과되고 있는데, 현행 5단계를 3단계로 개편된다. 또한 자동차공채(지하철 공채, 지역개발 채권)도 향후 구매자의 공채 매입 부담을 증가시키지 않기로 했다.

협정에서 우리 정부는 배기량에 기초한 새로운 세제를 도입하지 않기로 하였으며 배기량별 요율 차이를 변경시키지 않기로 하였다. 다만, 배기량에 따른 세 부담을 증가시키는 방향이 아닌 한 세제 개편은 가능하다.

한편, 한미 FTA에서 합의된 세제 개선, 환경기준 적용 등의 제도변경을 미국측에 일방적으로 유리한 조치로 보는 시각도 있으나, 이들 사항은 그동안 국내 업계 및 소비자단체가 제기해 오던 사항이다 또한 이번에 합의된 미국 캘리포니아 방식의 '평균배출량제도(FAS)'는 자동차 교역의 불균형 시정 측면에서 검토될 수 있었던 사안이다.

비록 우리나라가 미국측의 비관세장벽 개선 요구를 일부 수용했지만 자동

3) 다만, 하이브리드 카에 대해서는 10년 관세철폐하기로 합의함. 여기서 하이브리드 카는 국제적 기준(WCO, 세계관세기구)에 따라 가솔린 엔진을 주동력으로 하는 차량을 일반 차량으로 분류하고, 이를 주요 동력으로 하지 않는 차량을 의미하며, 향후 미래형 하이브리드 카를 기타 차량으로 분류하기로 하였음. 세계관세기구(WCO)는 하이브리드 카인 Toyota Prius 가 가솔린 엔진을 활용한다는 점에 근거하여 일반 차량으로 분류하였음.

차가 한미 FTA의 최대 수혜업종임은 부인하기 어렵다. 산업자원부의 분석에 따르면, 자동차 관세 철폐는 우리 기업의 가격경쟁력 확보에 도움이 될 것으로 보고 있다. 2.5% 미국 관세철폐시 국산중형차(평균 27,335달러) 가격이 667달러 하락하게 되어, 일본 경쟁차(29,125달러)와의 가격을 낮출 수 있다는 분석을 내놓고 있다. 또한 우리나라 자동차 및 부품에 대한 브랜드인지도 제고로 판매확대 가속화를 전망하고 있다. 무역투자진흥공사('05.3월)가 조사한 바에 의하면, 美 주요 자동차부품바이어 83%가 한국부품 구매확대 의사를 밝히고 있다.

다. 섬유류

한미 양국은 모든 섬유류에 대한 관세를 10년내에 철폐하되, 양국의 교역구조·관세율·수혜효과 등을 감안하여 미국보다는 우리나라의 즉시관세철폐 범위가 넓다. 2003~2005년 연간 우리나라의 대미 평균 수출액은 27억 달러인데 비해, 대미 수입액은 24억 달러이다. 한편, 가중평균관세율은 우리나라 93%이고, 미국은 13.1%의 관세를 적용하고 있다. 관세철폐 범위를 살펴보면, 수입액 기준으로 미국의 섬유류 즉시품목은 61%, 5년 균등 19%, 10년 균등철폐품목은 20%를 차지하는 반면, 우리나라 섬유류의 72% 즉시 철폐되고, 13%와 15%는 각각 3년 균등 및 5년 균등 철폐된다.⁴⁾ 또한 원사기준의 엄격한 원산지기준을 기본으로 인정하면서도 특혜관세 수혜의 걸림돌이 되지 않도록 원산지기준의 예외를 확보하였다.

<표 2> 한미 섬유류 양허 개요

구 분		즉시	3년	5년	10년
수입액	한 국	72.0	13.4	14.6	0
	미 국	61.2	0	18.6	20.2
품목수	한 국	97.6	0.5	1.9	0
	미 국	86.8	0	9.3	3.9

4) 품목수 기준으로 미국은 즉시 87%, 5년 균등 9%, 10년 균등철폐 4%이고, 한국의 즉시철폐품목은 98%임.

한편, 미국은 섬의류에 대한 원산지기준으로 원사기준(안포드방식)을 주장하였고, 이로 인해 미국과의 FTA가 이행되더라도 섬유류산업의 이익은 크지 않을 것이란 주장이 제기되기도 했다. 우리 업체가 국산 원사를 사용하여 섬유원단 및 의류를 만들어야 하므로 수입 원사 혹은 원단을 사용하는 업체에는 한미 FTA 특혜관세 혜택이 제한될 수 있어 일부 타당성이 있는 주장으로 들릴 수 있지만, 원산지기준 충족을 위해 필요한 국산 원사의 공급능력이 충분하고, 국산 원사 사용으로 인한 원가인상도 생산단가대비 2.5%에 불과하므로 미국의 평균 13.1% 고율관세에 비해 월등이 낮은 수준이다. 또한 국산 원사 사용으로 인한 품질경쟁력 향상을 고려하면 경쟁력이 더 확대될 수 있고, 국산 원사 사용 증대로 국내 섬의류산업 고도화에 기여할 수 있는 부수적인 이익도 기대된다. 따라서 반대론자들의 주장은 타당성이 높지 않을 것으로 생각된다.

미국내에서의 섬유류 산업에 대한 민감성으로 일부 품목은 단계별 관세철폐가 적용되고, 우회수출 방지를 위한 조치들이 협정에 포함되었으나, 한미 FTA 이행시 우리나라 섬유류는 미국 시장에서의 가격경쟁력을 제고시킬 수 있을 것으로 판단된다. 엄격한 원산지기준 적용으로 대미 수출에 불리한 측면이 있으나, 원사, 직물, 의류 등 섬유제품 전반에 걸친 산업내 스트림간 협력관계 강화로 산업구조 고도화에 기여할 것으로 생각된다.

라. 의약품

의약품에 대한 입장 차이로 인해 협상중반까지 양국간 협상은 협상중단 등 파행이 발생하기도 하였다. 미국은 약가협상 결과를 이의신청 대상에 포함할 것을 요구하였고, 혁신적 신약에 대한 최저약가(minimum price level) 보장을 요구하였으며, 의약품 특허기간 연장을 요청하였다. 하지만, 이들 이슈는 우리 정부가 수용하기 어려운 사안이어서 협상에 진통을 겪지 않을 수 없었다.

협상결과에 따르면, 미국은 신약에 대한 최저가(minimum price) 보장에 대한 요구를 철회하였다. 복제 의약품의 약가 협상제 도입 요구도 철회되었

다. 다만 제도의 투명성 관련 사항은 강화되었다. 이를 위해 독립적 이의신청 절차를 협정문에 명시하고, 영업관행을 개선하기로 하였다.

의약품 지재권 관련 사항은 미국의 입장이 다소 반영된 분야이다. 특히 관련 국내 제도변화가 발생하지 않도록 하되, 제도개선이 필요한 부분에 대해서는 미국의 입장을 수용하였다. 먼저, 의약품 허가와 특허 연계가 허용되었지만, 추가협의를 결과 협정 발효후 18개월 뒤에 시행하기로 했다.

품목허가 절차로 인한 특허기간이 연장된다. 양국은 특허를 받은 의약품이 식약청의 품목허가 절차로 인해 특허권을 사용할 수 없었던 기간에 대해 보상적 특허기간을 최장 3년까지 연장하기로 합의하였다.

의약품 강제실시권 발동은 인정되어, 국가적 긴급 사태 등 위급한 상황에서 국가가 특허의약품을 사용할 수 있게 되었다.

의약품은 한미 FTA 이행시 가장 피해가 클 것으로 예상되는 제조업이다. 자동차, 섬유 등 일반 제조업과는 달리 의약품은 우리나라가 불리하고, 일정 부분 미국측 요구를 수용하지 않을 수 없었다.

3. 기타 상품무역관련 내용

가. 통관절차 간소화

우리나라 상품의 미국시장 진출 확대에 도움을 줄 수 있는 내용은 관세양허안, 통관 등 무역원활화조치, 정부조달, 무역구제, 기술장벽 완화, 전자상거래 활성화 등 협정 여러 분야에 포함되어 있다. 48시간내 신속통관절차 의무화, 원산지증명서 자가 발급, 물품수수료 면제(수출액의 0.21%) 등 무역원활화 조치와 관세철폐가 동시에 수출증가에 기여하게 될 것이다.

원산지 자율증명제도를 도입하여, 수출업체·생산업체 또는 수입업체가 원산지증명서류를 자율적으로 발급하도록 규정하였다. 당초 우리나라는 수출업체 또는 생산업체에 한하여 원산지증명서의 발급을 허용하자는 입장이었으나, 무역업계의 편의 향상 차원에서 수입업체도 원산지증명을 허용하자는 미국의 요구를 수용하였다.

특혜관세 신청절차는 일반화된 유형대로 채택되었다. 수입업체가 특혜관세를 신청할 때에는 원산지증명서를 바탕으로 해당물품의 원산지·특혜세율을 신고하고, 세관이 요구할 경우 원산지증명서의 사본을 제출토록 규정하여 납세편의를 제고하였다. 원산지증명서의 내용에 오류가 있는 경우 정정신고하고 관세를 납부하되, 수입신고 당시에 특혜관세를 신청하지 못한 경우에는 수입통관 1년 이내에 사후신청할 수 있는 기회를 부여하였다. 또한 원산지증명서의 내용에 오류가 있는 경우 그 오류사항을 정정하여 수입업체 등 이해관계인에게 자율적으로 통보하도록 하고, 이 경우 처벌대상에서 제외토록 규정하였다. 수출입업체 또는 상대국이 제출한 원산지증빙서류 등 기업기밀 서류는 비밀유지를 의무화하고, 법률집행 또는 사법절차상의 것을 제외하고는 제출자의 동의 없이는 공개할 수 없도록 규정하였다.

나. 기술표준 및 상호인증

표준 및 기술규정을 변경할 경우 한미 양국은 WTO-plus 수준의 정보, 즉 국제표준과 동일한 표준 및 기술규정에 관한 정보도 상호 제공하기로 함으로써 미국의 기술 및 표준 관련 제도 변경사항을 체계적으로 파악할 수 있게 되었다.

또한 기술규정 등 정보제공에 대한 지방정부의 의무사항을 명시하여 TBT 협정문의 범위에 사실상 미국 주정부를 포함시키게 되었다 한미 FTA 협상 과정에서 미국 주정부를 협정의 의무대상으로 포함시키는 문제가 우리나라 관심사항 중의 하나이었다. 연방정부 체제인 미국의 주정부는 별도의 표준이나 기술규정을 운영할 수 있으므로, 주정부에서 운영하는 기술규정에 대한 정보를 파악하기 어려웠다. 특히 미 연방정부가 지방정부의 기술규정이 우리나라에게 제공될 수 있는 '가능한 합리적인 조치'를 취하도록 하였다.

한미 FTA에서는 TBT 문제를 직접 논의하고 해결방안을 모색하는 공식적인 창구를 도입하기로 하였다. 한미 TBT 위원회는 상품교역과 관련하여 양국간에 발생할 수 있는 TBT 문제를 신속하게 처리하고, FTA 협정이 원활하게 이행되는지 모니터링할 수 있게 되었다.

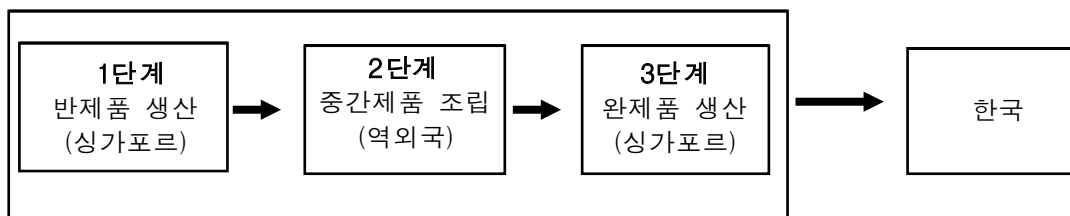
한미 FTA에서 양국은 국가표준이나 기술규정 관련 법령 등을 제·개정할 경우 비공개 과정을 제외하고는 자국의 이해관계자(업계, 단체, 개인 등)는 물론이고 상대국

도 비차별적으로 참여시키기로 했다. 상대국에 통보된 기술규정 안에 대해 최소 60일의 서면의견 제출기간을 부여하는데 합의하였는데 60일 기간(WTO/TBT 권고사항) 확보를 통해 양국간 기술규정의 제·개정 과정에 의견제출 제도의 실효성을 제고할 것으로 기대된다. 또한 기술 및 표준관련 사항의 효율적인 운용을 위해 현재 4개 기관으로 나뉘져 있는 기술 및 표준관련 문의처를 기술표준원으로 단일창구화하기로 하였다.⁵⁾

다. 개성공단

한미 FTA 협상에서 개성공단제품에 대한 원산지인정 문제는 협상 최대 쟁점중의 하나이었고, 결국 조건부 ‘역외가공’ 인정 여부를 추후 논의하는 것으로 양측이 합의하였다. 미국은 역외가공 인정에 대해 난색을 표했지만, 개성공단 물품에 대한 원산지인정 가능성은 경제문제를 넘어, 북한의 시장경제화 및 한반도안정에도 기여할 수 있다는 점을 우리측은 부각시켜 왔다.

<그림 1> 역외가공 흐름도



한반도역외가공지역위원회는 양국 공무원으로 구성되며, 협정 발효 후 1년 후부터 매년 최소 1회 회의를 개최하기로 하였다. 이 회의에서는 OPZ가 될 수 있는 지리적 구역을 지정하고, 동 지역이 위원회가 마련한 OPZ 지정기준의 충족여부를 판정하게 된다.

우리 정부는 개성공단 관련 조항을 협상의 최대 성과중의 하나로 평가하고 있으나, FTA 반대진영은 협정에 명시된 OPZ의 지정요건이 환경·노동에 대한 국제규범을 준수할 정도로 지나치게 엄격하여 사실상 의미없는 것으로

5) WTO/TBT 협정 이행에 대한 문의를 담당하는 국내 질의처는 4개(농림부, 해수부, 식약청, 기술표준원)이나, 한미간 기술 및 표준 문의는 기술표준원으로 통일됨

주장하고 있다. 협정문에 명시된 역외가공 인정기준이 너무 까다롭다는 것이다. 하지만, 간과하지 말아야 할 것은 이들 기준은 절대적인 것이 아니고, 여러 상황을 봐가며 기준을 탄력적으로 적용할 수 있도록 되어 있으며, 북한이 미국은 물론이고 우리나라가 희망하는 방향으로 행동하도록 유도하는 내용으로 구성되어 있다는 것이다. 예를 들어 한반도 비핵화 문제도 '완전 비핵화'가 아니라 '비핵화를 향한 진전'으로 되어 있고, 국제규범의 절대적인 준수가 아니라 '적절하게 참고'하며, 북한의 일반적인 상황을 고려한다는 것이다. 북미 관계가 개선되고, 북한이 경제발전을 위해 개성공단에 대한 관심을 가질 때 역외가공 문제는 생각보다 쉽게 해결될 수 있도록 협정문이 구성되어 있는 것으로 봐야 한다.

4. 정책시사점

금년도 우리 경제의 최대 화두는 지난 4월 초 타결한 한미 FTA 협정에 대한 국회비준 동의안 처리가 될 것으로 생각된다. 미국이라는 상대국의 상징성에다가 경제적 파급영향도 클 것으로 생각되어 많은 논란이 제기될 것이다. 하지만, 세계통상환경의 변화 추이와 우리 경제가 처한 현실을 고려하면 한미 FTA는 당장의 수출이익 외에도 우리 경제의 선진화 및 국제화에 기여하는 바가 매우 클 것으로 생각된다.

한미 FTA가 이행되면 우리 경제는 개방화가 가속화될 것이다. 현재 5월초 시작될 EU와의 FTA 협상이 타결되고, 중국과의 FTA도 완료되면 우리 경제는 사실상 전면적인 개방체제로 진입하게 되는 것으로 볼 수 있다. 이 경우, 국내 내수시장에만 의존하는 기업 특히 중소기업은 상당한 피해가 불가피하지만, 수출기업의 경우 다양한 형태의 사업기회를 확보할 수 있을 것이다

한편 수출기업에게 외국 수출길이 확대되지만 국내 시장도 동시에 더 열림으로써 국내 영업환경은 악화될 수 있다. 하지만, 개방은 시간문제이다. 우리 경제가 세계 10위권을 유지하고 있는 현재 상태에서 현재의 보호수준을 유지하기도 어려울 뿐만 아니라 세계적으로 확대·심화되고 있는 지역주의 추세에 눈감고만 있을 수도 없는 상황이다.

기업의 경쟁력 강화해야

정부입장에서는 급속하게 변화하는 세계 통상환경에 걸맞게 국내 사업환경을 개선시켜 나가야 하고, 미국 등 거대경제권과의 FTA도 이러한 측면에서 진행될 것으로 볼 수 있다. FTA의 내용을 한마디로 표현하면 투명성 제고이다. 이로 인해 향후 경제는 물론이고, 사회, 정치 등에서 투명성이 제고될 것이다. 특히 미국과의 FTA로 기업의 자율성은 강조되지만 기업도 신실·성의의 원칙을 준수해야만 생존이 가능해질 것이다. 또한 지식재산권의 보호 강화 등으로 우리 경제는 지식기반 경제로의 이행이 가속화될 것이다. 기술개발 및 경쟁력 강화가 요청되며, 기술과 브랜드에 대한 보호노력도 강화되어야 한다. 심지어 브랜드적 가치가 있는 소리와 냄새도 보호의 대상이 되고 있다. 레스터 스로우가 지적하듯이 지식과 정보가 부의 기본원천이 되며, 기업과 국가의 가장 중요한 생존전략은 지식의 장악이 될 것이다

경쟁환경 변화에 대비해야

경쟁의 패러다임도 변화하게 되는데, 지금까지는 주요 생산요소가 토지, 자본, 노동 등이었으나, 향후에는 지식, 정보 등이 더 중요해질 것이다. 또한 경쟁력의 핵심요소도 자본 등 유형재산에서 기술력 브랜드, 디자인 등 무형 재산을 중시하게 된다.

이러한 환경변화에 중소기업도 적응하지 않으면 생존하기 어렵다. 정부는 중소기업들의 외국 업체와의 제휴 브랜드 이미지 강화, 공동 마케팅 지원, 기술개발 지원 등의 노력을 기울여야 할 것이다. 정부에서는 많은 예산을 들여 중소기업을 지원하고 있는데, 지원의 성과를 제고시키는 노력을 경주해야 하며, 지원이 자칫 도덕적 해이를 초래하지 않도록 관리기능을 강화해야 할 것이다. 중소기업도 환경변화로 인해 발생하는 어려움을 딛고 일어서는 노력을 강화해야 하며, 제품개발 및 원가절감 노력을 배가해야 할 것이다.

기업 투명성 강화해야

한미 FTA로 많은 분야에 대해 제도 개선이 이루어지겠지만, 가장 중요한 변화는 투명성이 강화된다는 점이다. 특히 원산지표시와 더불어 원산지증명서를 수출자 혹은 생산자가 스스로 하게 된다. 이를 자가증명서 발급이라고 하는데, 간단한 1페이지 서류에 몇 가지 정보만을 명기만하면 되지만, 허위 원산지를 기재한 것으로 의심되는 경우 수입국 통관당국의 서면조사 및 현지실사를 받게 되며, 원산지기준 충족 여부를 증명하지 못할 경우 혹독한 벌과금 제재를 받게 된다. 즉, 사업자의 편리를 제공하지만, 정직 및 성실 의무를 부여하는 것이다.

피해산업 대책 수립해야

미국과의 FTA로 가장 피해를 볼 수 있는 업종은 농업과 제약업이 될 수 있다. 이들 분야에 대해 우리 정부는 한미 FTA 후속 대책을 수립해야 할 것이다. 멕시코 사례를 보면, 한미 FTA 체결이후 정부의 세심한 배려가 무엇보다 중요하다. FTA 손실계층 및 피해산업을 지원하고, 새로운 기회를 부여하는 다양한 프로그램을 개발해야 할 것이다. 이미 농업분야 지원으로 예정된 119조원의 예산을 이러한 용도에 활용하도록 해야 할 것이며, 금년 4월부터 발효된 무역조정지원제도 이행과 더불어 추가 대책도 수립해야 한다.

<참고문헌>

- 외교통상부(2007), “한·미 FTA 상세 설명자료”, 정부관계부처합동자료
- 자유무역협정국내대책본부(2007), 『한·미 자유무역협정 바로 알려드립니다』, 정부관계부처합동자료
- 정인교(편)(2006), 『한·미 FTA 쟁점, 그 진실은?』, 해남출판사.
- 재정경제부(2007), 『한·미 FTA의 경제적 효과분석 Q&A』, 정부관계부처합동자료.
- 한미FTA기획단(2007), 『한·미 FTA 협정문』, 국문본, 외교통상부.
- LG경제연구원(2006) “약제비 적정화 방안 실시가 국내 제약산업에 미치는 영향(주간경제 891호).

한미 FTA 서비스·투자분야 협상결과의 평가 및 의의

김관호(동국대학교 교수)

I. 서비스·투자협정문의 내용 및 평가

1. 서비스 협정문의 내용 및 평가

가. 타 서비스 협정과의 비교

현재 우리나라에 적용되는 서비스 교역에 관한 협정은 다자간협정으로서 WTO의 GATS와 한-칠레, 한-싱가포르, 한-EFTA FTA상의 서비스 협정이 존재하고 있다. 이들 협정과 한미 FTA상의 서비스 협정의 협정문안의 주요 내용을 비교하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 서비스 협정문의 비교

	GATS	한-칠레	한-싱가포르	한-EFTA	한-미국
상업적주재	포함	비포함*	비포함*	포함	비포함*
내국민대우	규정	규정	규정	규정	규정
최혜국대우	규정	비규정	비규정	규정	규정
시장접근	규정	규정(비구속)**	규정	규정	규정
현지주재	비규정	규정	규정	비규정	규정
국내규제	규정	규정	규정	규정	규정
투명성	규정	비규정	비규정	규정	규정
인증	규정	규정	규정	규정	규정
배타적공급자	규정	비규정	규정	규정	비규정***
전문직서비스#	비규정	규정	규정	규정	규정
협상모드	양허	네가티브리스트	네가티브리스트	양허	네가티브리스트
라쳇	없음	있음	있음	없음	있음

* 투자협정에서 취급

** 중앙정부의 수량제한 조치를 부속서에 기재 수량제한 철폐를 위한 협상 노력 명시

*** 우편서비스에 대해 규정

전문직 서비스 상호인증 등에 관한 별도 규정

한미 FTA상의 서비스협정문의 내용은 싱가포르와 체결한 FTA상의 서비스협정문의 내용과 거의 대동소이하다. 싱가포르와의 협정의 경우 최혜국대우 의무를 규정하지 않고 있는데 반해 한미 FTA의 경우 이를 의무로 규정하고 있는 점, 그리고 규정의 개발 및 적용에 있어 별도의 투명성 규정을 두고 있는 점 정도의 차이 밖에 없다. 칠레와 체결한 FTA상의 서비스협정은 수량규제와 같은 시장접근 제한 조치에 대해 이를 양허표에 기재하고 이를 철폐하기 위한 협상에 노력한다는 비구속적 규정을 두고 있는데 반해, 한미 FTA는 한-싱가포르 FTA와 마찬가지로 이러한 제한조치를 구속적인 금지 의무로 규정하고 있다. EFTA와 체결한 FTA상의 서비스협정과 는 자유화의 방식에서 차이점이 있다. 즉 한-EFTA FTA상의 서비스협정은 기본적으로 GATS의 자유화 방식인 양허 방식을 따르고 있는데 반해 한미 FTA상의 서비스협정은 한-칠레, 한-싱가포르 FTA의 경우와 마찬가지로 자유화의 의무를 부과하는 방식을 채택하고 있다.

나. 평가

한미 FTA상의 서비스협정에서 적용되는 자유화 방식은 현재 자유화의 의무에 위배되는 모든 조치들을 현재의 위배 상태대로 각국의 유보리스트에 기재하고 이러한 위배조치들을 각국이 향후 축소해 나가는 것이다. 유보리스트에 기재된 조치를 제외하고는 어떠한 위배조치도 없음을 확인하는 것이며(네가티브 리스트 방식), 향후 새로운 위배조치를 도입하거나 현재 위배조치의 내용이나 수준을 확대하거나 강화해서도 안 된다(현상동결의 원칙)는 것이다. 단 미래유보 리스트에 기재된 분야와 조치의 경우에 한해 현상동결의 원칙 적용이 제외된다.

이러한 자유화의 방식은 우리가 새롭게 받아들이는 방식은 아니며, OECD의 양대규약(자본이동 자유화 규약과 경상무역외 거래 자유화 규약), 그리고 한-칠레, 한-싱가포르 FTA상의 서비스·투자협정에서 이미 적용되고 있는 방식이다. 이는 WTO 서비스협정(GATS)이 채택하고 있는 자유화 방식보다 투명하고 강력한 자유화 방식이라 할 수 있다. 특히 자유화의 후퇴가 용이하지 않다는 점에서 자유화의 의미에 충실한 방식이라 할 수 있다.

자유화란 협정 의무에 위배되는 규제조치를 축소해 나가는 것을 보통 의미하지만, 새로운 규제조치를 추가하거나 기존의 규제조치를 강화하지 않는 것도 자유화의 중요한 한 측면을 구성한다. 상시 제기될 수 있는 국내의 보

호주의 압력하에서 자유화의 페달을 계속 밟지 않는 한 현재의 자유화 수준은 후퇴될 가능성이 크며(이를 국제통상 분야에서는 바이시클 이론이라 지칭한다), 국제협정 등을 통해 이러한 국내의 압력으로부터 현재의 자유화 수준을 보호하는 것 자체가 자유화의 측면에서 중요한 의의가 있는 것이다. 한-칠레, 한-싱가포르 FTA상의 서비스·투자 협정도 마찬가지로 네가티브 리스트에 의한 위배조치의 기재와 현상동결의 원칙을 채택하고 있지만 한미 FTA의 경우 상대방 국가가 미국이라는 점에서 이러한 자유화 방식의 사실적 강도는 다자간 협정에 견줄 정도의 수준이라고 평가할 수 있을 것이다.

한미 FTA 협상과정에서 서비스협정문의 내용에 관한 협상에서 양국간에 큰 쟁점 이슈가 된 사항은 없었다. 우리나라는 전문인력의 대미 시장 진출 기회의 확대를 겨냥하여 인력이동, 즉 입국 및 취업과 관련된 내용의 반영을 추구하였지만 큰 성과를 거두지는 못하였다. 우리나라를 대상으로 한 전문직 비자쿼터를 요구하였지만 이는 미 이민법에 관련된 사항으로 행정부 차원에서 논의할 수 없다는 미 의회의 강력한 입장에 따라 협정문에 반영되지 못하였다. 사업상 방문자, 투자자 및 무역업자, 주재원의 출입국 절차 간소화를 위한 일시입국 요구 역시 유사한 맥락하에 반영되지 못하였다. 그러나 전문직 서비스의 자격 상호 인증과 관련하여 엔지니어링, 건축설계, 수의의 3개 분야를 포함하여 양국이 합의하는 분야에서 자격 상호인증 문제를 논의하기 위한 작업반 설치에 합의하고 협정 발효 후 1년내 논의를 개시하기로 한 점은 우리의 요구가 반영된 사항이라 할 수 있을 것이다.

미국 역시 서비스 협정문 협상과정에서 양국간에 큰 쟁점 이슈가 될 정도로 특별히 요구한 점은 없었다. 특이한 점은 우편서비스의 공급에 있어 신서 등 독점권 행사 영역의 범위 밖에서 민간 부문과 경쟁하는 분야, 대표적으로 특급배달서비스에 있어 독점적 지위의 남용을 금지하도록 정부가 보장함을 명시하는 내용¹⁾을 포함시킬 것을 요구하였고 이를 관철시켰다는 것이다. 이는 부문간 교차 보조 문제와 관련하여 최근 미국의 UPS사와 캐나다 정부간에 발생한 투자분쟁 상황이 배경이 된 것으로 볼 수 있을 것이다.

1) 특히 독점 우편서비스로부터 도출된 수익을 특급배달서비스 부문에 이익을 부여하기 위해 전용하는 것을 방지함을 양국이 확인한다는 규정을 둠으로서 부문간 교차 보조를 통한 특급배달서비스 부문에의 경쟁력 제고를 금지하고 있다.

2. 투자 협정문의 내용 및 평가

가. 타 투자협정과의 비교

한미 FTA상의 투자협정은 우리나라가 이미 체결하고 있는 여타 투자협정, 특히 투자자유화의 내용을 담고 있는 4개 협정(한일 투자협정, 한-칠레, 한-싱가포르 FTA상의 투자협정, 한-EFTA FTA상 별도 투자협정)과 큰 차이점은 없다 (EFTA와의 투자협정의 경우 이행의무 금지 규정, 국적요건 부여 금지 규정을 두지 않고 있다는 점에서 타 3개 협정에 비해 변이성이 크다). 투자의 설립 후 단계에서 투자보호에 관한 내용만을 담고 있는 투자보장협정(2006년 말까지 72개국과의 협정이 발효 상태임)의 경우에는 설립 후 단계에서의 내국민/최혜국대우, 최소기준대우, 수용 및 보상, 자유송금 규정 정도만을 두고 있다.

<표 2> 투자 협정문의 비교

	투자보장	한-일 BIT	한-칠레	한-싱가포르	한-EFTA	한-미
내국민대우	규정 ¹⁾	규정	규정	규정	규정	규정
최혜국대우	규정 ¹⁾	규정	규정	비규정	규정	규정
최소기준대우	규정	규정	규정	규정	규정	규정 ²⁾
수용 및 보상	규정	규정	규정	규정	규정	규정 ²⁾
자유송금	규정	규정	규정	규정	규정	규정
이행의무금지	비규정	규정	규정	규정	비규정	규정
국적요건금지	비규정	규정	규정	규정	비규정	규정
유보 및 자유화	비규정	규정	규정	규정	규정	규정
ISD	규정 ³⁾	규정	규정	규정	규정	규정

주: 1) 투자의 설립후 단계에서만 규정

2) 내용의 명료화

3) 독일(1964),프랑스(1977), 방글라데시(1986), 파키스탄(1988)과의 협정은 비규정

한미 FTA상의 투자협정이 갖는 대표적인 특징은 최소기준대우 규정과 수용 및 보상 규정(특히 간접수용 관련 부분)을 상대적으로 명료화하고 있다는 점과 투자자 대 정부간 분쟁해결절차에 있어 투명성에 관한 내용을 강화하고 있다는 점 정도를 들 수 있다. 최소기준대우 규정과 간접수용 관련 규정을 명료화한 것은 이 두 개 규정이 최근의 투자자 대 정부간 분쟁에서 투자자에 의해 자주 인용되는 규정으로서, 이 규정의 내용에 대한 지나친 확대 해석에 따른 분쟁 남발을 막고자 하는 취지를 반영하고 있다고 볼 수 있다.

중재절차의 투명성을 강화한 것은 이에 대한 시민단체들의 요구를 반영한 결과라 할 수 있을 것이다. 그러나 이러한 특징은 비단 한미 FTA상의 투자협정에만 국한된 것은 아니며, 미국이 최근에 체결하고 있는 모든 투자협정들에도 반영되고 있는 사항이다.

투자자 대 정부간 분쟁해결절차(ISD)에 있어 한미 FTA상의 투자협정은 분쟁사안을 ICSID등 국제중재절차에 회부하고자 하는 투자자의 요구에 대해 분쟁당사자인 해당국 정부가 무조건 동의해야 함을 규정하고 있다. 이 역시 한미 FTA상 투자협정만의 특징은 아니며, 이미 우리나라가 체결하고 있는 21개의 협정에서 반영되고 있는 내용이다. 또한 41개의 협정에서는 무조건적 동의는 아니지만 투자자의 요청시 해당국 정부가 동의해야 함을 의무로 규정하고 있다. 국제중재와 국내구제절차간의 관계에 있어 국내구제절차를 발동하지 않은 상황에서만 국제중재를 제기할 수 있음을 명시하고 있는 내용 역시 새로운 내용은 아니며, 우리나라가 체결하고 있는 15개의 협정에서 이미 명시되고 있는 내용이다.

나. 평가

한미 FTA의 협정문안 협상과정에서 투자 분야는 가장 어려웠던 분야중의 하나라 할 수 있다. 1차 협상까지는 투자분야 협정문안 작성이 비교적 용이할 것으로 전망되었다. 즉 미국의 투자협정 모델 내용과 우리나라가 칠레, 싱가포르 등과 체결한 협정 내용이 상당히 수렴되어 있기 때문에 큰 쟁점 이슈가 부각될 것으로 전망되지는 않았다. 미국의 투자협정 모델의 경우 세이프가드 규정을 두지 않고 있는데 반해, 우리 정부의 입장은 이 규정의 필요성을 강조하고 있어 이 정도가 쟁점 이슈화될 것으로 예상되었었다. 그러나 협상 개시 이후 국내에서 투자자 대 정부간 분쟁해결절차, 간접수용에 대한 보상 규정 문제 등에 대해 반대 여론이 제기되면서 투자분야의 협정문 작성 협상은 상당한 어려움을 겪었던 것이다.

국내에서 크게 쟁점 이슈가 되었던 간접수용에 대한 보상 규정과 국제중재를 통한 투자자 대 정부간 분쟁해결절차를 우리가 수용할 수밖에 없었던 것은 이러한 내용이 우리가 체결하고 있는 여타국과의 투자협정에 이미 반영되어 있는 사항으로서 이를 미국의 투자자에게만 배제할 만한 합당한 논리를 제시하기 어려웠던 데에 근본적인 이유가 있었다고 볼 수 있다. 미-호주간의 FTA에서 투자자 대 정부간 분쟁해결절차가 배제된 사례가 있기는 하지만, 이는 기본적으로 양국간의 유사한 법체계, 그리고 보다 중요한 것은

상대방 국가 투자환경 및 제도에 대한 투자자의 높은 신뢰도가 전제되었기 때문이었다. 우리나라의 투자환경 및 제도에 대한 외국인투자자의 낮은 신뢰도하에서 투자자 대 정부간 분쟁해결절차의 배제를 요구하는 우리의 입장은 취약할 수밖에 없었던 것이다.

조세정책과 부동산정책의 경우 간접수용의 적용 여부의 판단에 있어 상대적으로 엄격한 잣대가 적용될 수 있도록 한 것은 우리 정부의 입장이 관철된 내용이라 볼 수 있을 것이다. 그러나 조세정책과 부동산정책이 협정의 모든 의무로부터 예외로 인정된 것은 물론 아니다. 기본적으로 선의의 조세정책은 국가의 경찰권 행사의 영역에 속하는 것으로 간접수용의 대상이 되지 않는다. 그러나 특정한 외국기업이나 투자자를 대상으로 악의의 과도한 과세는 잠식성 수용(*creeping expropriation*)으로 인정되는 것이 국제적 관례이다. 이는 설령 간접수용의 범주에서 배제된다 해도 내국민대우나 공정하고 공평한 대우라는 투자협정상의 여타 의무에도 저촉되는 사항이다. 부동산정책의 경우 공익과 사적 희생간의 균형이라는 시장경제체제의 기본적인 원칙이 배제된 것은 아니며, 국민의 건강, 환경, 안전과 마찬가지로 정책의 공익적 목적이 좀더 비중있게 고려되어야 한다는 점을 확인한 내용으로 볼 수 있을 것이다.

세이프가드 규정의 경우 지금까지 미국의 투자협정에서 이를 배제하는 원칙을 고수해왔던 만큼 이 규정이 도입된 것은 우리 정부의 입장이 관철된 대표적인 사항중의 하나로 평가할 수 있을 것이다. 그러나 이 규정은 외환위기와 같은 급박하고 심각한 상황이 아니면 발동될 수 있는 규정이 아니며, 이러한 상황에서도 자본통제라는 수단이 적절한 대응 수단으로 활용될 수 있을 것인가에 대해서는 회의적이다. 그러나 이 규정의 도입이 갖는 의미는 분명히 있다. 즉 다음 장에서 언급하겠지만 우리나라의 외환자유화는 유사시 안전장치를 제외한 외환제도의 완전한 자유화를 추진 방향으로 설정하고 있다. 외환거래에 관한 일체의 규제가 철폐되는 상황에서 유사시의 안전장치를 두는 것은 그 발동 가능성 여부를 떠나 분명히 의미가 있는 것이다.

한미 FTA상의 투자협정으로 인해 우리에게 새로운 의무가 부과되는 점은 없다. 그러나 서비스협정과 마찬가지로 미국이라는 국가에 대해 협정문의 내용을 준수하기로 약속한 것은 칠레나 싱가포르에 대해 약속한 것과는 질적으로 다르다고 볼 수 있다. 이미 여타국과 다수의 투자협정을 체결하고 있지만 미국과의 FTA상의 투자협정 체결로 인해 투자협정의 내용을 보다 엄격히 준수해야 하는 상황이 되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다.

또한 한미 FTA상의 투자협정 협상과정에서 투자협정의 의미와 내용에 대

한 인식 수준이 높아졌다는 점도 중요한 의의라 평가할 수 있을 것이다. 제 IV장에서 언급하겠지만 투자협정의 내용은 한미 FTA를 통해 우리가 추구하고자 하는 국내 제도의 개혁 및 선진화에 가장 직접적으로 연결될 수 있는 부분이라 할 수 있다. 특히 협상과정에서 인식 수준이 높아진 투자자 대 정부간 분쟁해결절차의 존재는 투자협정의 내용을 준수하도록 하는 강력한 내적 압력으로 작용하는 효과가 나타날 수 있을 것이다. 투자협정은 일단 외국인투자에 관한 제도 및 환경에 적용되는 내용을 담고 있지만 사실상 외국인 투자와 국내투자에 관한 제도와 환경이 수렴되고 있는 상황에서 전반적인 국내투자 환경의 개선에도 기여할 수 있는 역할을 담당할 수 있을 것이다.

II. 서비스·투자 분야 자유화 내용 및 평가

(1) 주요 자유화 내용

한-칠레, 한-싱가포르 FTA와 마찬가지로 한미 FTA에서도 서비스와 투자분야의 유보안은 통합하여 작성되었으며, 최종 협상결과 우리나라는 91개의 유보항목(현재유보 47개, 미래유보 44개)을, 미국은 18개의 유보항목(현재유보 12개, 미래유보 6개)을 설정하였다. 한-싱가포르 FTA의 경우 우리나라의 유보항목수는 80개(현재유보 50개, 미래유보 30개)로 유보항목수는 오히려 늘어났는데, 이는 우리나라의 자유화 수준이 후퇴해서가 아니라 분야를 세분하여 유보를 설정하였거나 한미 FTA의 경우 보수적인 관점에서 유보설정에 세심한 주의를 기울인 결과라 할 수 있다. 한미 FTA를 통해 서비스·투자분야에서 우리나라의 자유화 수준이 제고된 주요 내용을 살펴 보면 다음과 같다.

가. 전문직서비스 분야의 개방 확대

서비스·투자 분야에서 가장 의미있는 개방 확대가 이루어진 분야는 전문직서비스, 특히 법률 서비스 분야라 할 수 있다. 현재 우리나라에서 외국변호사는 특정 사건에 대해 국내 변호사에게 관련 지식을 제공, 보충하는 내부적 보조업무를 담당하는 업무만을 담당할 수 있으며, 독자적으로 법률서비스를 제공할 수 없다. 외국인이 독자적으로 법률서비스를 제공할 수 있기 위해서는 국내 사법시험을 통과하여 국내 변호사 자격을 획득해야 한다. 국적을

대상으로 한 차별은 아니나, 사실상 자격요건이 시장진입과 투자를 가로막는 절대적인 장벽으로 작용하고 있는 것이다. 그러나 이제 국내변호사 자격을 갖지 않고 있는 미국인이 독자적으로 법률서비스를 제공할 수 있고 국내에 법률사무소나 로펌 등에 투자할 수 있는 경로가 개방된 것이다.

한미 FTA 협상과정에서 우리나라가 미국에 약속한 법률서비스시장 개방 계획은 3단계로 구성되어 있다. 1단계인 협정 발효시점까지는 미국의 로펌이 국내에 외국법자문 사무소를 설립할 수 있도록 허용하고 미국의 변호사가 미국법과 국제공법에 관한 자문서비스를 제공하는 것을 허용하기로 하였다. 2단계인 협정발효 후 2년내 시점까지는 미국의 로펌이 국내 로펌과 업무 제휴를 하여, 국내법과 외국법이 혼재된 사건을 공동으로 처리하고 수익을 배분할 수 있는 업무 영역을 개방하기로 약속하였다. 그리고 3단계인 협정발효 후 5년내 시점까지는 미국 로펌이 국내 로펌과 합작기업을 설립하고, 이러한 합작기업이 국내 변호사를 고용하여 영업할 수 있도록 허용하기로 약속하였다. DDA 협상과정에서 2003년 WTO에 제출했던 법률시장 개방 1차 양허안의 내용이 1단계 개방 정도의 내용만을 담고 있는 점을 고려할 때, 우리나라가 미국에 제시한 자유화 약속은 이 보다 상당히 확대된 개방 내용을 담고 있다고 할 수 있을 것이다.

회계·세무 서비스 분야의 경우 2단계의 자유화 계획을 약속하였다. 1단계인 협정 발효시점까지는 미국의 자격증 소지자가 국내에서 미국회계·세무와 관련된 자문을 제공하는 것을 허용하고, 미국 회계·세무 법인이 국내에 사무소를 설립하는 것을 허용하기로 약속하였다. 2단계인 협정발효 후 5년내 시점까지는 미국의 자격증 소지자가 국내 회계·세무법인에 대해 1인당 지분 10%, 미국인 지분 총 50% 미만의 범위내에서 투자할 수 있도록 허용하기로 약속하였다.

건축서비스 분야의 경우 외국건축사가 국내 사무소를 갖고 있는 국내 건축사와 공동계약을 통해 서비스를 제공할 수 있도록 한 이미 단행된 자유화 조치를 현행유보의 내용에 반영하였다.

나. 타 서비스·투자 분야 주요 자유화 내용

그 밖에 한미 FTA 협상을 통해 서비스·투자 분야에서 이루어진 주요 자유화의 내용은 다음과 같다. 방송서비스의 경우 지상파, 위성방송, 케이블사업자의 인허가 제도, 외국인투자 지분 한도, 방송쿼터 등에 대해서는 현행 규제수준을 그대로 유지하되, 방송채널사용사업을 중심으로 부분적인 자유화

의 약속이 이루어졌다. 통신분야의 경우도 기간통신사업자에 대한 외국인직접투자 제한(지분 49% 미만)을 유지하되, 국내 핵심기간망을 보유한 KT와 SKT를 제외한 기간통신 사업자에의 간접투자(국내 설립 법인을 통한 투자)는 100% 까지 확대하는 자유화의 약속이 이루어졌다. 국내에서 문제가 되었던 스크린쿼터는 73일로 축소된 쿼터일수를 현행유보로 설정하여 향후 쿼터일수의 재확대 가능성은 없어졌다.

다. 자본거래 자유화의 확인

그 동안 우리나라의 투자분야 유보안에서 주요 유보항목의 하나였던 비거주자의 자본거래에 대한 규제 항목이 한미 FTA상의 유보안에서는 설정되지 않았다. 이는 한미 FTA를 통해 이러한 규제가 철폐된 것은 아니며, 우리나라의 외환거래 자유화 추진일정에 따라 2006년부터 자본거래 허가제를 완전히 폐지한 자유화 조치를 반영한 것이다. 비거주자의 원화 차입, 재무불건전기업의 단기차입, 장외 신용파생거래 등에 남아있던 자본거래 허가제가 모두 신고(수리)제로 전환되었고, 이러한 국내의 자유화 조치가 한미 FTA 라는 국제법적 장치를 통해 보호받게 된 것이다. 자본거래 분야의 경우 현행유보 뿐만 아니라 미래유보 항목으로도 전혀 설정되어 있지 않기 때문에 향후 자유화의 후퇴는 외환위기와 같은 심각한 위기 상황이 아닌 이상 고려될 수 없는 것이다. 자본거래 분야에서의 국내의 이러한 자유화 조치는 OECD의 우리나라 유보안에도 반영되지만 OECD 자본이동자유화 규약에서 단기자본 이동에 대한 규제는 대부분 List B(이는 한미 FTA상의 미래유보에 해당되는 부분이라 할 수 있다)에 해당되는 항목이기 때문에 자유화 수준의 후퇴로부터 충분히 보호될 수 없다. 이런 점에서 한미 FTA의 유보안에서 자본거래에 관한 일체의 유보 항목이 설정되지 않은 점은 자본거래 측면에서의 자유화 수준의 후퇴를 더 이상 불가하게 만든 의미를 지니고 있는 것이다.

앞에서 언급했던 바와 같이 한미 FTA 협상과정에서 투자 및 금융서비스 분야에서 세이프가드 규정의 존치 필요성을 우리나라 정부가 크게 강조한 것은 이러한 자본거래 자유화의 추진 상황과 연계되어 있다고 볼 수 있을 것이다. 2009년부터로 설정되어 있는 외환거래 자유화 3단계에서는 자본거래의 신고제 마저도 철폐하여 완전한 자유화를 달성하고 유사시의 안전장치만을 둔다는 계획이 마련되어 있다.

(2) 평가

한미 FTA를 추진하면서 우리나라 정부가 추구했던 목표는 서비스 분야의 경우 적극적인 개방을 통해 국내 서비스산업의 경쟁력을 제고한다는 것이었으며, 투자분야의 경우 외국인투자 유치 확대의 계기로 삼는다는 것이었다. 자유화 협상의 결과는 이러한 목표를 부분적으로 달성했다고 평가할 수 있을 것이다. 이러한 목표에 가장 부합하는 협상 결과가 이루어진 분야는 법률 및 회계서비스 분야라 할 수 있다. 교육 및 의료 서비스 분야의 경우 협상 초기에는 이러한 방향에서의 자유화 진전이 이루어질 수 있을 것으로 예상되기도 했지만 공공성의 수호를 주장하는 국내의 압력과 미국의 상대적인 관심 부족 등으로 특별한 자유화의 성과는 나타나지 못했다. 미국에서 관심을 보였던 통신과 방송 분야의 경우도 공익성을 주장하는 국내의 압력하에 부분적인 자유화의 진전이 이루어졌을 뿐이다.

한미 FTA상의 우리나라 서비스·투자 분야의 유보 리스트에서 일단 지적할 수 있는 사항은 우리나라의 미래 유보의 항목이 지나치게 많다는 것이다. 한미 FTA의 경우 국내 반대단체들의 강력한 압력하에서 유보리스트의 작성 과정은 다분히 보수적이고 예비적 차원에서의 세심한 주의를 기울이는 방향으로 이루어졌고 그 결과는 미래유보 항목의 과도한 설정으로 나타난 것이다. 앞서서도 언급했던 바와 같이 자유화의 후퇴를 방지하는 것은 자유화의 진전에 못지 않는 중요한 의미를 지니고 있다는 점에서 미래유보의 과도한 설정은 결코 바람직한 결과라 볼 수 없을 것이다. 또한 미래유보 항목의 존재는 투자자나 장기적인 서비스무역 거래자에게 우리나라의 시장 환경에 대한 불확실성과 예측 불가능성을 야기할 수 부정적 효과를 초래할 수 있다는 점에서도 좀더 억제되었어야 할 부분이라 할 수 있다.

현재유보 항목의 경우 가장 핵심적인 자유화의 요소인 내국민대우의 경우 투자분야에서 지분제한을 두고 있는 일부 항목외에는 주목할 만한 위배조치는 없는 것으로 나타나고 있다. 현재유보 항목에서 부각되고 있는 사항은 서비스무역 측면에서 현지주재 의무를 부여하고 있는 위배조치들이 상당히 많다는 것이다. 즉 34개의 분야 또는 업종에서 현지주재 의무가 부여되고 있는 것으로 나타나고 있다. 정보통신기술의 발전으로 물리적인 현지주재의 필요성이 줄어드는 상황에서 이러한 규제를 반드시 유지해야 할 타당성이 존재하는지에 대해 협상과정에서 좀더 면밀한 평가가 이루어질 필요가 있었을 것이다.

우리나라는 한미 FTA 협상을 서비스·투자 분야에서의 자유화의 진전을

위한 긍정적인 외부의 압력으로 활용하고자 했다. 교육·의료 서비스의 경우가 이러한 긍정적 외압을 기대했던 대표적인 분야중의 하나라 할 수 있다. 그러나 국내 반대세력들의 저항이란 요소도 있었지만 근본적으로 이 분야의 경우 예상외로 미국의 자유화 압력이 이러한 저항 요소에 상대할 정도의 수준이 되지 못했다는 점이 자유화의 진전이 이루어지지 못한 이유라 할 것이다. 현지 진출 보다는 유학생의 유치와 같은 해외소비 형태의 서비스거래가 미국의 실익에 보다 부합할 수 있는 상황에서 굳이 현지진출 형태의 서비스 거래 확대를 미국이 강력히 요구할 이유는 없었을 것이다. 이와 같이 긍정적인 외부의 압력을 활용하기 어려운 분야로 나타난 분야는 향후 우리의 자발적인 노력으로 자유화를 추구해야 하는 과제를 안게 된 것이다.

한미 FTA 협상을 통해 가장 직접적인 변화가 이루어질 분야는 법률서비스 분야라 할 수 있다. 회계서비스 분야의 경우 이미 상당 부분 개방된 상태에 있고 직접 국내에 사업장을 두는 3단계 자유화 조치는 배제되었기 때문에 그 영향은 그다지 크지 않을 것으로 보인다. 반면 협정 발효후 5년이 경과한 시점부터 미국 로펌이 국내 로펌과의 합작 투자를 통해 국내에 직접 진출하고 국내 변호사를 고용할 수 있는 자유화 약속이 이루어진 법률서비스 분야의 경우 상당한 영향을 받을 것으로 보인다.

협정 발효 후 5년 후 이러한 자유화의 상황이 전개될 때 우리나라 법률서비스 시장의 모습은 분명히 지금과는 상당히 달라질 것으로 예상할 수 있다. 극단적으로 부정적인 전망을 하는 측에서는 우리나라의 로펌들이 미국계 로펌에 의해 합병되거나 해체되어 미국계 로펌에 의해 국내법률서비스시장의 구조가 재편되는 결과를 예상하고 있다. 반면 긍정적인 전망을 하는 측에서는 우리나라와 비교적 유사한 법체계를 갖고 있는 일본의 경우처럼 연착륙이 가능할 것으로 예상하고 있다. 어떤 결과가 나타날 것인지는 결국 국내 로펌과 법조계가 5년이라는 기간 동안 어떤 준비를 하는가에 달려 있을 것이다. 한미 FTA가 아니더라도 법률서비스시장의 단계적 개방은 이미 국내 법조계에게 주어진 과제였다. 이제 그 과제는 분명해졌고 결코 길지 않은 5년이란 기간내에 그 과제를 해결해야 하는 것이다.

III. 한미 FTA의 의의와 활용 방향

1. 사업서비스업 발전의 계기로서 한미 FTA

한미 FTA가 갖는 여러 가지 중요한 의의 중의 하나로서 한미 FTA가 서비스산업의 중요성에 대한 인식을 제고하고 이의 육성에 대한 사회적 공감대를 형성하는 계기가 되었다는 점을 들 수 있을 것이다.

아직까지 우리나라에서 서비스산업은 제조업에 비해 상대적으로 낙후된 산업이라 할 수 있다. 우리나라의 국내총생산에서 서비스업이 차지하는 비중은 2005년에 56%대로 OECD 회원국들의 평균수준인 67%대에 10% 이상 미달하고 있다. 전체고용에서 차지하는 비중 역시 64%대로 OECD 평균수준인 69%대에 미치지 못하고 있다. <표 3>에서 볼 수 있는 바와 같이 1990년대와 비교하여 2000년대 들어 서비스업의 GDP 대비 비중은 51%대에서 57%대로 높아지기는 했지만, 2000년대 들어 서비스업의 성장 속도는 제조업 부문의 성장 속도에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 제조업에 비해 서비스산업의 상대적인 낙후성은 주요 선진국들과의 노동생산성의 갭이 서비스산업에서 상대적으로 훨씬 크다는 사실에서 확연히 드러난다. 미국과 비교하여 제조업에서 노동생산성의 격차는 약 60%대인데 반해 서비스산업에서의 차이는 120%대에 이르고 있다. 일본과 비교하면 제조업에서의 격차는 10%대에 불과한 반면 서비스산업에서의 격차는 95%대에 이르고 있다.

<표 3> 우리나라의 산업별 성장률 및 GDP 대비 비중

구분	1990년대 ¹⁾	2000년대 ²⁾	2001	2002	2003	2004	2005
국내총생산	7.7 (100.0)	5.2 (100.0)	3.8 (100.0)	7.0 (100.0)	3.1 (100.0)	4.7 (100.0)	4.0 (100.0)
농림어업	1.9 (6.8)	0.4 (4.1)	1.1 (4.5)	-3.5 (4.1)	-5.3 (3.8)	9.2 (3.8)	-0.1 (3.3)
제조업	9.3 (27.1)	8.4 (27.9)	2.2 (27.6)	7.6 (26.9)	5.5 (26.4)	11.1 (28.6)	7.0 (28.4)
전기·가스·수도	10.7 (2.1)	7.8 (2.6)	7.2 (2.7)	7.7 (2.6)	4.7 (2.7)	6.6 (2.4)	8.0 (2.4)
건설업	7.3 (11.6)	2.6 (9.0)	5.5 (8.6)	2.8 (8.6)	8.6 (9.6)	1.8 (9.3)	0.1 (9.2)
서비스업	7.1 (51.7)	4.2 (56.2)	4.8 (56.3)	7.8 (57.5)	1.6 (57.2)	1.9 (55.6)	3.0 (56.3)

주: 1) 1990-1999(외환위기 상황인 1998년은 제외) 2) 2000-2005
 자료: 한국은행

<표 4> 노동생산성의 국제비교(한국=100)

	미국	일본	독일	프랑스
제조업	160.8	111.8	92.9	126.7
서비스업	219.2	195.3	180.4	199.9

자료: 한국생산성본부

서비스산업 중에서도 한미 FTA를 계기로 그 중요성이 가장 부각되고 적극적인 육성의 필요성이 제기된 분야는 사업서비스업이라 할 수 있다. 사업서비스업은 고부가가치 지식기반서비스업으로서 제조업과 밀접히 관련된 서비스분야이다. 즉 연구 및 개발, 엔지니어링, 전문디자인과 같이 제품에 직접 응용되는 서비스, 법무 및 회계, 경영상담, 정보처리 및 컴퓨터운영, 광고, 시장조사, 시설관리, 인력파견 등과 같이 제품에 간접적으로 관련되는 서비스를 제조업에 제공하는 역할을 담당한다. 고부가가치의 창출, 양질의 일자리 창출, 제조업 등 타산업의 생산성 향상에 필수적인 증폭가치의 창출 등 제반 측면에서 그 중요성이 부각됨에 비해 현재 우리나라의 사업서비스업의 수준은 선진국들과 비교하여 서비스업 중에서도 상대적인 낙후성이 큰 분야로 나타나고 있다. 즉 2003년 중 사업서비스업의 GDP 대비 비중은 5.5%로 미국(12.5%), 일본(7.7%) 등 OECD 회원국 평균(11.0%)의 절반 수준에 머무르고 있다.

<표 5> 주요국 사업서비스업의 명목부가가치 및 종사자수 비중 비교

	1995		2000		2003	
	부가가치	종사자	부가가치	종사자	부가가치	종사자
한국	4.8	4.0	5.1	5.0	5.5	6.6
일본	6.5	5.6	7.6	5.8	7.7	5.9
미국	11.1	12.0	12.9	13.6	12.5	12.9
영국	9.3	11.6	12.9	13.4	13.5	13.8
OECD ¹	9.0	-	-	-	11.0 ²	-

주: 1) OECD 주요 18개국 2) 2001년 기준

자료: 한국은행

사업서비스업의 낙후성은 큰 폭의 수치적자 규모에서도 드러나고 있다. 2006년 중 사업서비스업의 수치 적자 규모는 74억 달러(수출액 133억 달러, 수입액 207억 달러)로 전체 서비스 수치에서 여행(129억 달러)에 이어 두 번

째로 큰 적자 부문으로 기록되고 있다.

<표 6> 주요국의 사업서비스업 수출입 현황

(단위: 억 달러)

	2000년			2005년		
	수출	수입	수지	수출	수입	수지
한국	72.1	104.2	-32.1	133.1	206.8	-73.7
중국	80.2	72.2	7.9	251.2	179.1	72.1
일본	192.8	273.6	-80.8	284.0	289.3	-5.2
싱가포르	87.8	48.4	39.4	214.4	121.2	93.1
미국	538.4	359.9	178.5	790.8	526.3	264.2

자료: 한국은행

한미 FTA를 통해 법률·회계·세무 분야에서 대표적인 자유화 조치가 이루어졌다는 사실은 사업서비스업의 경쟁력 제고가 향후 우리나라의 주요한 정책 방향으로 설정되고 있음을 시사하는 결과라 볼 수 있을 것이다. 그러나 이러한 대외 개방의 진전이 사업서비스업의 경쟁력 제고를 위한 하나의 조건에 불과한 것임은 굳이 설명할 필요가 없을 것이다. 법률서비스 등 일부 분야를 제외하고는 이미 우리나라의 사업서비스업의 개방 수준은 그렇게 낮은 수준은 아니다²⁾. 그럼에도 불구하고 현재 드러나고 있는 사업서비스업의 낮은 경쟁력은 개방 이외의 측면에서 해결되어야 할 더 많은 과제가 있음을 시사하는 것이다.

<표 7>은 최근에 대한상공회의소가 국내기업들을 대상으로 사업서비스업의 애로요인을 조사한 결과이다. 무엇보다도 사업서비스업체의 영세성으로 인한 신뢰도의 부족이 사업서비스를 이용하는 기업이나 사업서비스를 영위하는 기업 모두에게 있어 중요 애로요소로 지적되고 있는 점이 부각되고 있다. 사업서비스업체의 영세성은 낮은 생산성으로 연결되고 총체적인 경쟁력의 낙후로 나타나고 있는 것이다. 대형화·전문화는 사업서비스업의 발전을 위해 해결되어야 할 대표적인 과제이다. 한미 FTA에 의해 형성된 개방 환경

2) 2006년을 기준으로 우리나라의 사업서비스업의 개방도는 0.063으로 OECD 평균(0.152) 보다 높은 수준인 것으로 나타나고 있다. 다만 사업서비스업의 선진국인 미국(0.038), 영국(0.017)에 비해서는 개방수준이 낮은 것으로 나타나고 있다(완전개방=0, 미개방=1). 제조업의 개방도 0.050, 금융부분의 개방도 0.050과 비교할 때 사업서비스업의 개방도는 다소 낮은 수준이다.

은 대형화·전문화의 방향으로 국내 사업서비스업의 구조조정을 유도하는 기회로 활용되어야 할 것이다.

<표 7> 사업서비스업의 애로요인

사업서비스 이용기업	응답률	사업서비스 영위기업	응답률
영세성 등으로 신뢰도 부족	19.3	수요기업의 사업서비스인식 부족	29.0
기업비밀유출 우려	15.4	현장중심의 전문인력 부족	18.0
비용절감효과 의문	14.1	영세성 등으로 신뢰기반 취약	15.7
관련업무 질저하 우려	13.1	수요기업의 아웃소싱 촉진기법 부족	14.3
사업서비스업체에 대한 정보 부족	8.5	관련 법제도의 불합리	8.0
아웃소싱해당 업무분리 어려움	6.5	사업서비스의 종합정보 부족	6.3
경영성 제고효과 미흡	6.2	인력조정에 대한 노조반발	4.3
활용절차 등 표준모델 부재	5.6	표준, 인증 제도 부재	3.7
잉여인력 재배치 어려움	4.9	기타	0.7
사업서비스 활용필요성 모름	4.1		
기타	2.3		
전체	100.0	전체	100.0

2. 외국인직접투자 제2의 도약의 계기로서 한미 FTA

한미 FTA를 통해 우리가 기대하는 중요한 효과중의 하나는 외국인직접투자 유치의 확대이다. 외국인직접투자는 외환위기 이후 우리 경제의 중요한 성장 동력의 하나로 자리잡게 되었고, 향후 우리 경제의 지속적인 성장을 위해서는 보다 활성화된 외국인직접투자의 유치가 필수불가결한 요소라 할 수 있다.

외환위기 이후 외국인 인수·합병형 투자의 허용 등 자유화 조치의 확대, 외국인투자환경의 개선 등이 이루어지면서 외국인직접투자는 사실상 제 1의 도약을 달성하였다. 도착금액 기준으로 1999년과 2000년에는 100억 달러를 초과하는 유치 실적을 달성하였고, 2004년부터 2006년까지의 3년 동안에도 거의 100억 달러에 육박하는 유치 실적을 보였다. 연간 외국인직접투자의 규모는 전세계 외국인직접투자의 추세와 밀접히 연계되기는 하지만, 연간 100억 달러라는 유치 규모는 이제 우리나라의 최소한의 목표 수준으로 자리잡게 되었다.

그러나 현 단계는 외국인직접투자 유치의 또 한번의 도약을 목표로 해야 하는 단계라 할 수 있다. 아직까지 우리나라가 전세계 외국인직접투자에서 유치하는 비중은 1%대를 넘지 못하고 있다. 국가간의 외국인직접투자 유치를 위한 경쟁이 갈수록 치열해지고 있는 상황에서 외국인직접투자 유치를 위한 노력이 더욱 강화되지 않는다면 오히려 외국인직접투자 유치의 후퇴가 나타날 수도 있는 것이 현재의 상황이다. 즉 1단계의 도약에 안주하고 제 2의 도약을 위한 노력을 적극적으로 추구하지 않는다면 외국인직접투자 유치는 현재의 수준을 유지하는 것 자체를 기대하기 어렵다. 외국인직접투자 유치의 측면에서 한미 FTA가 제 2의 도약의 계기가 되어야 한다는 것은 이러한 절박한 상황을 배경으로 하고 있는 것이다.

<표 8> 외환위기 이후 외국인직접투자 추이

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
전체	53.2	110.0	102.6	50.6	38.1	51.3	92.6	95.9
제조업	30.7	63.7	59.1	24.9	14.1	16.0	25.2	25.2
서비스업	21.0	41.4	41.3	25.5	23.2	32.5	69.6	69.6
비중(%)	0.7	0.9	0.6	0.5	0.5	0.7	1.1	0.8

주: 금액(억 달러)은 도착기준. 비중은 전세계 외국인직접투자에서 차지하는 비율
 자료: 산업자원부

정부가 국회에 보고한 한미 FTA 경제적 효과 분석에 따르면 한미 FTA로 인한 외국인직접투자 유치 효과는 향후 10년간 연평균 23-32억 달러의 추가적인 유치로 나타날 것으로 추정하고 있다. 그러나 이러한 추정치는 그동안 FTA를 체결한 국가들의 외국인투자 유치실적의 변화에 기초한 회귀분석의 결과로서, 사실상 예상치라기 보다는 한미 FTA를 통해 우리가 추구해야 하는 외국인투자 유치의 목표치라는 성격에 가깝다고 할 수 있다. 즉 현단계의 외국인투자 유치 목표치가 100억 달러 수준이라면 한미 FTA를 계기로 그 목표치가 20-30% 정도 상향 조정되었다는 것이다.

한미 FTA 체결 그 자체만을 놓고 이 정도로 상향된 목표치를 설정하다면 이는 분명히 무리한 설정이라 할 수 있다. 한미 FTA로 인해 외국인투자에 대한 추가적인 개방이 이루어진 분야는 없다. 법률서비스 분야에서 협정 발효 후 5년 이후부터 외국인직접투자가 이루어질 수 있게 되었지만 그 규모는 그렇게 크지 않을 것이다. 우리나라의 전반적인 시장개방 확대에 따른 시

장매력도의 증가가 외국인투자 유치에 기여할 것으로 보이기는 하지만 이미 상당한 개방의 수준에서 추가적인 개방이 이루어진 정도이기 때문에 이 부분 역시 그다지 큰 역할을 할 수 있을 것으로는 보이지 않는다. NAFTA의 멕시코의 경우처럼 우리나라가 생산기지로서의 역할을 할 수 있는 입지적 여건은 사실상 갖지 못하고 있기 때문에 생산거점형 투자의 유치 확대를 기대하는 것도 어렵다.

그럼에도 불구하고 20-30% 정도의 목표치의 상향 설정은 상당한 의미가 부여될 수 있다. 이는 한미 FTA를 계기로 외국인투자 유치를 위한 정책적 노력을 더욱 강화하겠다는 정부의 의지가 이에 담겨져 있는 것으로 볼 수 있기 때문이다. 한미 FTA가 국가 전체적으로 큰 관심의 대상이 되고 있고 이러한 높은 관심은 한미 FTA 발효 이후에도 지속될 것이기 때문에 한미 FTA의 효과는 계속 추적될 것이다. 정부가 제시한 한미 FTA 효과의 각종 추정치는 지속적으로 검증의 기준이 될 것이며, 외국인투자유치 효과 추정치 또한 그중의 한 항목이 될 것이다. 이러한 추정치를 달성해야 한다는 내적인 압력은 외국인투자유치 확대를 위한 각종의 정책적 노력을 배가하는 결과로서 연결될 수밖에 없을 것이며, 이는 실제 외국인투자유치의 상당한 확대라는 결과로서 실현될 가능성도 있는 것이다. 즉 자기실현적 예상의 효과와 유사한 효과가 나타날 수 있다는 것이다.

한미 FTA를 계기로 20-30% 정도의 외국인투자유치 확대를 추구해야 하는 것은 정부에게 주어진 과제이다. 정부에서는 한미 FTA를 계기로 외국인투자유치의 방향과 전략, 정책과제 등을 전면적으로 재검토해서 업그레이드할 필요가 있을 것이다. 특히 외국인투자환경의 개선은 이러한 과제의 달성 여부를 결정할 수 있는 부분이라 할 수 있을 것이다.

정부는 2004년부터 외국인투자환경 개선 5개년 계획을 추진하고 있다. 경영 및 생활환경 측면에서 외국인투자자의 주요 애로사항이 되고 있는 150여 개의 과제를 설정하고 이를 목표연도인 2008년까지 해결한다는 것이다. 현재까지의 추진 상황에 대해 정부는 정상적인 추진이 이루어지고 있는 것으로 평가하고 있다. 그러나 외국인투자자가 높은 중요도를 보이고 있는 노무환경과 교육환경 측면에서 상대적으로 낮은 진척도를 보이고 있어 당초 외국인투자환경의 획기적 개선이라는 목표가 달성될 수 있을지는 분명치 않다. 정부의 외국인투자환경 개선 노력은 더욱 강화되어야 하며, 이 작업은 목표 연도인 2008년 이후에도 지속적으로 추진되어야 할 것이다. 외국인투자환경상의 애로 요소들을 계속 찾아내고 개선이 이루어진 기존의 애로요소의 경우에도 개선상태를 더욱 보완하는 작업이 이루어져야 할 것이다.

외국인투자에만 국한된 애로요소들을 개선한다고 해서 외국인투자의 활성화를 기대하기는 어려운 것이 우리나라의 현재의 상황이다. 외국기업들도 일단 국내에 진출하면 국내기업과 동일한 기업환경에 접하는 것이다. 국내기업의 투자활성화를 저해하고 있는 기업환경하에서 외국인투자기업의 투자활성화 역시 기대할 수 없는 것이다. 외국인투자 유치 확대를 위한 기본적인 여건은 국내기업의 투자가 활성화되는 기업여건인 것이다.

OECD(2006)가 개발한 '투자활성화를 위한 기본정책(The Policy Framework for Investment:PFI)'은 국내외를 막론하고 투자자에게 매력적인 투자환경을 조성하기 위해 정부가 점검해야 할 과제들을 제시하고 있다. 이는 투자정책, 투자촉진 및 원활화, 무역정책, 조세정책, 기업지배구조, 책임있는 기업행위, 인적자원개발, 인프라, 공공 가버넌스의 10개 정책분야에 걸쳐, 자국의 투자환경 실태를 스스로 점검할 수 있는 총 82개의 질문 항목으로 구성되어 있다. 즉 포괄적인 투자환경 점검 리스트라 할 수 있다. PFI의 기반을 이루고 있는 투자활성화 여건 조성의 3대 원칙은 정책의 일관성, 투명성과 책임감, 그리고 정기적인 평가이다. 정책의 일관성은 비단 동적인 측면에서 정책적 기조를 유지해야 한다는 차원의 문제뿐만 아니라 횡적인 측면에서 각 정책 분야간의 취약한 연계상태를 개선해야 한다는 취지를 담고 있다. 투명성은 정부의 정책이 명확하게 제시됨으로서 투자에 따르는 불확실성과 위험 부담을 경감해야 한다는 것이고, 책임감은 정부의 권한 행사가 책임이라는 의무하에 이루어져야 한다는 것이다. 우리나라의 투자환경 비판에 있어 가장 빈번히 거론되는 사항이 정부정책의 투명성 부족, 일관성의 부족, 그리고 무책임한 행정 등이라는 점을 상기할 때 OECD가 제시하고 있는 투자환경 점검리스트는 우리나라의 투자환경 점검을 위한 유용한 가이드라인이 될 수 있을 것이다.

이 밖에도 외국인투자환경 개선을 위한 다양한 정책과제들이 제시될 수 있다. 그러나 이는 본 논문의 주제를 넘어서는 것이다³⁾. 요체는 우리나라의 경제가 이러한 과제들을 적극적으로 수행해야 할 상황에 있으며, 한미 FTA는 이의 계기로서 활용되어야 한다는 것이다.

3) 외국인투자유치 확대를 위한 다양한 정책 제안은 대외경제정책연구원(2006)에 기술되어 있다.

3. 규제선진화의 계기로서 한미 FTA

한미 FTA는 단지 개방의 확대가 아니라 국내의 규제 개선으로 연결될 때 그 진정한 효과가 나타날 수 있다. 한미 FTA상의 협정문에 위배되는 규제는 당연히 개선되어야 할 사항이지만, 협정문에 직접적으로는 위배되지 않는 규제의 경우에도 협정의 취지에 부합하는 방향으로 규제의 개선을 적극적으로 추구해야 나가야 할 것이다. 규제의 개선과 관련하여 특히 투자협정상의 투자자 대 정부간 분쟁해결절차는 유용한 긍정적 외압으로서의 역할을 수행할 수 있을 것으로 보인다.

투자협정상의 국제중재를 통한 투자자 대 정부간 분쟁해결절차는 협상과정에서 국내에서 가장 민감한 쟁점 이슈중의 하나가 되었던 사항이다. 이에 반대하는 측에서는 이의 부정적 효과의 하나로서 정부가 각종 정책을 추진함에 있어 위축효과(chilling effect)를 유발할 것이라는 점을 제시하였다. 즉 정부나 입법기관이 정책이나 제도를 입안함에 있어 투자협정의 위배 여부, 그리고 분쟁해결절차를 통한 투자자의 도전 등에 대한 우려로 정책이나 제도의 추진이 위축되는 결과가 초래될 것이라는 것이다. 특히 투자협정의 내용이 매우 광범위하고 난해하기 때문에 이러한 위축효과가 나타날 가능성이 높다는 것이다.

사실 투자협정의 내용은 일반적으로 생각되는 것 보다 훨씬 광범위하다. 어떻게 보면 시장경제의 모든 원칙이 투자협정에 담겨져 있다고 까지 표현될 수도 있다. 그러나 시장경제체제하에서의 정당하고 합리적인 규제라면 투자협정의 존재 때문에 위축될 이유는 전혀 없다. 투자협정은 불필요한 규제를 억제하고 필요한 규제의 경우에는 규제의 질을 높이도록 하는 긍정적인 압력으로 작용할 뿐이다. 선진화된 규제는 비례성, 예측가능성, 그리고 책임성의 원칙을 만족해야 한다. 규제의 목적에 비해 규제에 따른 피해가 과도해서는 안된다. 규제의 목적과 내용이 투명해야 하며, 그 결과가 예측가능해야 한다. 그리고 적절한 사법적 구제절차를 통해 규제의 책임성이 확보되어야 한다. 투자협정이 요구하는 규제는 이러한 원칙들이 만족되는 규제인 것이다.

협상과정에서 국내에서 크게 쟁점화되었던 간접수용 규정은 특히 재산권을 침해하는 규제의 질을 업그레이드하는 긍정적 효과를 유발할 수 있을 것이다. 우리나라의 경우 규제의 도입시 입법자가 재산권에의 침해를 최소화하면서 목적을 달성할 수 있는 수단을 강구하는 노력이 부족하다는 문제점이 있다. 재산권 보호에 대한 인식이 전반적으로 높지 않다는 점이 근본적인 이

유일 수 있다. 그러나 직접적인 이유는 입법자가 이러한 노력을 추구하도록 할 제도적 압력이 부족하다는 것이다. 피해자가 적극적으로 구제를 추구할 수 있는 제도적 상황이 전제되고 있다면 입법자는 입법시 재산권 침해 문제에 대해 좀더 숙고할 것이다. 보상 사안의 발생에 따른 정부의 재정적 부담이라는 문제에 대해 입법자가 책임감을 갖고 고려해야 하는 상황이라면 역시 재산권 침해 가능성에 대해 좀더 숙고할 수밖에 없을 것이다. 현재 우리나라의 경우는 입법자에 작용하는 이러한 제도적 압력이 부족하고, 그 결과 재산권에 대한 과다 침해의 위험성이 큰 상황이라 할 수 있다.

그동안 우리나라의 정책 방향은 재산권 침해에 대한 보상은 최소화한다는 것이었다. 그러나 이러한 정책 방향은 수정되어야 한다. 정부가 공공목적의 정책을 추구하되 재산권 보호 친화적인 방향에서 그것이 추구되어야 한다. 입법자로 하여금 재산권의 과다 침해에 대한 위험성을 상기시키고, 법안 마련시 재산권 침해 가능성에 대한 자체적인 평가를 사전에 수행하도록 하는 제도적 장치의 강화가 필요하다. 투자협정상의 국제중재를 통한 분쟁해결절차는 이러한 측면에서 상당히 긍정적인 효과를 발휘할 수 있을 것으로 보인다. 사안이 국제중재에서 다루어지게 되는 경우 국내소송과 달리 언론의 상당한 주목을 받게 될 것이며, 패소시 입법과정에서의 문제점이 좀더 심각하게 검토될 수밖에 없을 것이다. 그리고 이러한 가능성은 입법시 재산권의 과다 침해 가능성에 대해 좀더 숙고하도록 하는 효과를 발휘할 수 있을 것이다.

투자협정이 갖는 이러한 긍정적 압력의 메카니즘은 이미 작용하기 시작하는 모습을 보이고 있다. 한미 FTA 협상 타결 직후 정부는 한미 FTA 대응방안의 하나로 향후 정부의 주요 입법 및 정책결정시 사전에 법무부의 자문·검토와 심의를 받도록 하는 외국인 투자에 대한 영향평가제를 도입한다는 방안을 제시하였다. 아직 그 내용이 구체화되지는 못한 단계이지만 이러한 영향평가제가 도입되고 적절히 운영된다면 각종 규제, 특히 재산권 침해 규제의 도입시 보다 선진화된 규제를 유도하는 제도적 장치로서 작동할 수 있을 것이다.

한미 FTA 피해산업 보완대책에 대한 평가 및 과제

최병일
이화여대 국제대학원

2007.9

FTA 피해산업 보완대책: 이론과 한국적 현실

1. 피해산업 보완대책: 왜 필요한가?
2. 한국의 경험: 한-칠레 FTA의 경우
 - (1) FTA 농어업특별법
 - (2) 국회비준과정에서의 왜곡
 - (3) 정치논리가 주도한 보상정책의 귀결

FTA 농어업특별법 주요 내용

➤ FTA로 발생하는 농업인 등의 피해를 최소화하기 위하여 다음 사항지원

- 농 어업 등의 경쟁력 제고 위한 융자, 보조
- 경영안정을 위한 소득보전
- 폐업지원
- 생산자단체에 대한 지원
- 농수산물 가공업의 지원
- 지방자치단체의 지원

➤ 한-칠레 FTA이행 관련 7년간 총 1조 2천억 원의 기금 조성

➤ 이후 새로운 FTA경우 기금지원계획 수정

한-미 FTA로 인한 피해산업 보완대책

<한미FTA 국내보완대책의 기본 방향>

	농업, 수산업	제조업, 서비스업
직접적 피해지원	<ul style="list-style-type: none"> - 피해보전 직불제 - 폐업지원제 	<ul style="list-style-type: none"> - 무역조정지원제도
경쟁력강화	<ul style="list-style-type: none"> - 품목별 경쟁력강화지원 - 산업구조, 체질개선 - 신 성장동력 확충지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 제약업 등 경쟁력강화 - 기업환경 개선 - 개방 분야의 경쟁력강화 - 중소기업의 FTA활용지원
소득기반 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 도시자본의 농촌투자 촉진 - 지역산업 육성 - 관광활성화, 생활여건개선 	

무역조정지원제도

<무역조정 지원 개편 전후 비교>

	현 행	변 경
규정 방식	지원대상 열거	지원제외대상 열거
지원업종	제조업 및 제조업관련 서비스업	제조업 및 서비스업
대상기업	약 68만개 사 (제조:34만, 제조관련 서비스 34만)	약281만개 사 (제조:34만, 서비스:247만)
종사자 수	592만 명 (제조:345만, 제조관련 서비스:184만)	약1,321만 명 (제조:345만, 서비스:976만)
전체서비스업 대비 지원업종비중	업체 수 기준: 12.6% 종사자수 기준:17.7%	업체 수 기준: 88.2 종사자수 기준: 90.8%

무역조정지원제도

기업 지정요건

- i) 기업이 **심각한 피해**(6개월 이상의 기간으로서 대통령령이 정하는 기간 동안 해당기업의 전체 매출액 또는 생산량이 100분의 25이상 감소하여야 한다)를 입었거나 입을 것이 확실한 경우
- ii) 기업이 생산하는 상품 및 관련 서비스와 같은 종류의 상품 및 관련 서비스 또는 그와 직접적으로 경쟁하는 상품 및 관련 서비스의 **수입**(자유무역협정 상대국으로부터의 수입에 한한다)의 **증가**가 피해의 주된 원인일 것.
- iii) 해당기업이 수립한 무역조정계획이 기업의 경쟁력 확보에 적합한 것일 것.

무역조정지원제도

◆ 근로자 지정요건

- i) 실직하거나 실직할 가능성이 높은 경우 또는 근로시간이 1주간의 근로시간의 100분의 70 미만인 기간이 2개월 이상 계속되는 경우이거나 그럴 가능성이 높은 경우
- ii) 다음 각 항의 어느 하나에 해당되는 기업의 소속 근로자인 경우
 - a) 무역조정기업
 - b) 무역조정기업에 납품을 하는 기업
 - c) 자유무역협정의 체결에 따른 수입상품의 증가로 인하여 해당수입상품과 같은 종류이거나 직접적으로 경쟁하는 상품의 제조시설을 해외로 이전한 기업

피해산업 보완대책 평가

1. 보완대책과 예상피해와의 상관관계

- 피해 최소화 위한 협상결과
 - 관세철폐기간 장기화
 - Special safeguards
 - TRQ
- ‘무역이전효과(trade diversion effect)
vs. 무역창출효과(trade creation effect)

피해산업 보완대책 평가

2. 농업분야 대책의 효율성

- 정치논리: 현재의 농업구조 지속
- 경제논리: 농업분야구조조정 촉진
 - 농지규모확대, 농업인력 정예화, 농가자본비용 절감
 - 새로운 작물의 도입, 경쟁력 낮은 작물의 퇴출

피해산업 보완대책 평가

3. 무역조정지원제도

- 제조업, 서비스분야 모두 포함
- FTA 개방 vs. WTO 개방
- WTO 규범과의 합치문제
- 무역조정지원과 경쟁력 제고 혼동

피해산업 보완대책의 보완

1. 무역조정지원제도

- ‘충분한 보상(sufficient compensation)’이 아닌
‘합리적 보상(reasonable compensation)’

‘합리적 보상’ ?

내부협상을 성공적으로 이끌기 위한 최소한의 비용 지불

피해산업 보완대책

2. 경쟁력 확보정책

- 기업주도로 이루어져야 함.

- 정부의 역할:

경제주체들의 incentive 구조가 제대로 설정되도록
필요한 제도를 보완하고 미비된 제도를 정비

한미 FTA 무역구제제도의 의미와 향후 대응전략

서울대학교 국제대학원
안덕근



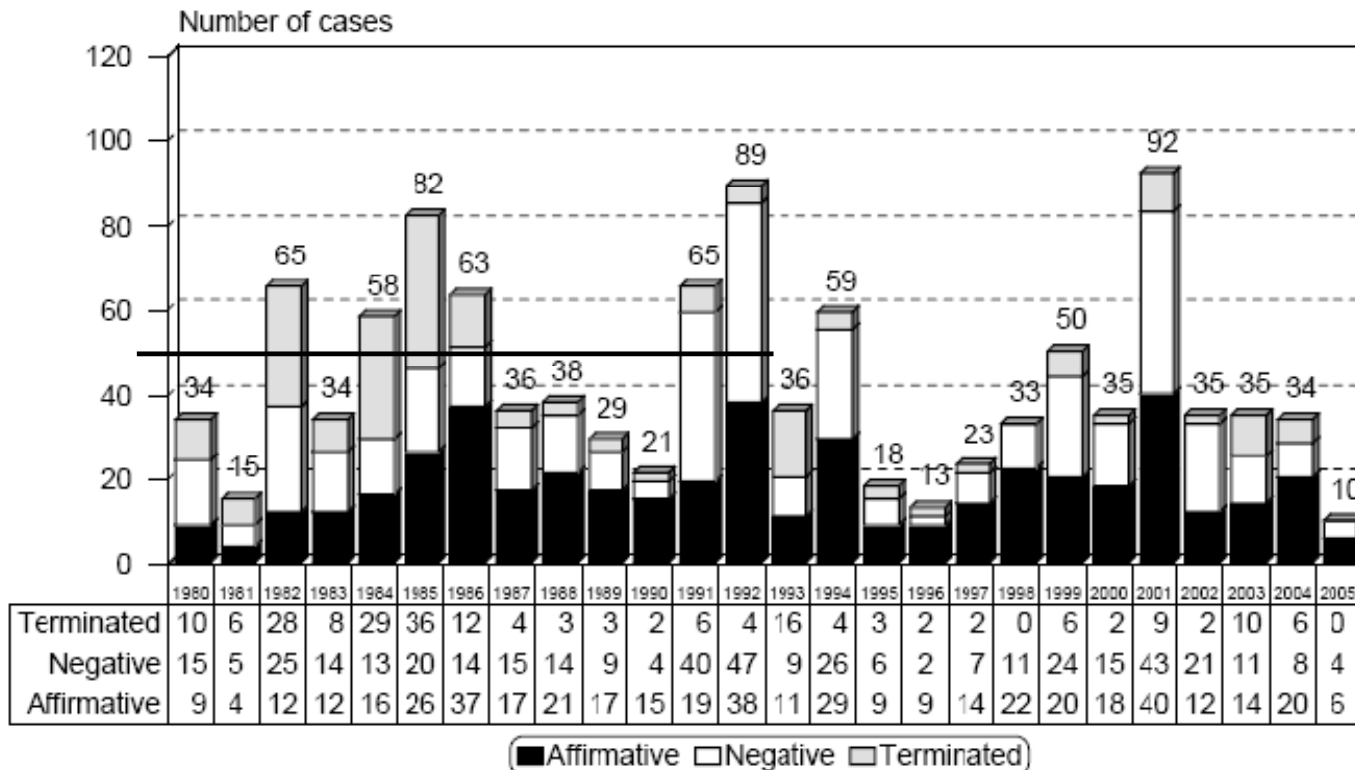
GSIS

GRADUATE SCHOOL OF INTERNATIONAL STUDIES
SEOUL NATIONAL UNIVERSITY



1. 미국의 무역구제제도 운용 현황

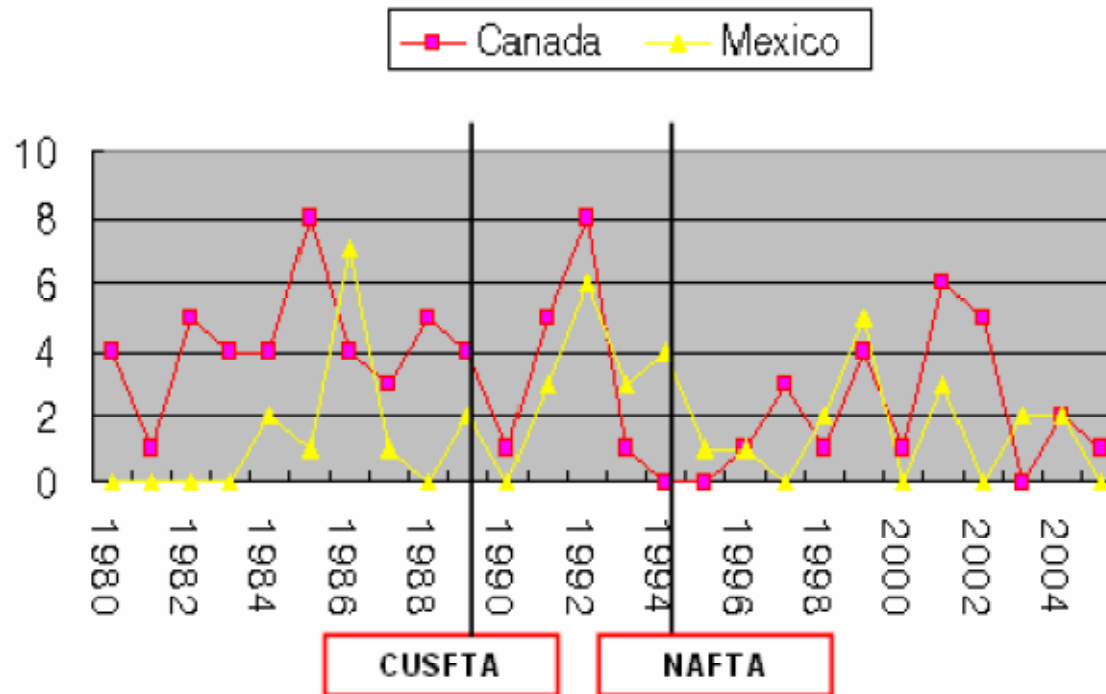
<그림 1. 미국 ITC 반덤핑판정 추세: 1980-2005년>



Source: USITC, Import Injury Investigation Case Statistics (FY 1980-2005), Figure 2 (Oct. 2006).



<그림 2. NAFTA 회원국에 대한 반덤핑조치부와 추세: 1980-2005년>



2. 한-미 FTA상 무역구제제도

2.1 반덤핑제도

- 반덤핑제도의 경우, WTO체제상의 무역구제제도를 원용하는 기본원칙을 채택하면서도 3가지 추가적인 규정을 제시하고 있음.
 - ❖ 첫째, 반덤핑 및 상계관세 조사신청이 접수되면 조사개시 이전에 접수된 신청에 대해 상대국 정부에 통보하고 협의 기회를 제공하도록 규정하고 있음.
 - ❖ 둘째, 가격약속(price undertaking)에 관하여서는 수입국 정부가 자국의 법규상 가격약속 관련 절차를 수출국 대사관이나 주무 부처에 통보하도록 규정하고 있으며, 실제로 이에 따른 가격약속 제안이 제출되는 경우 “적절한 고려와 충분한 협의 기회를 부여”하도록 규정함.
 - ❖ 셋째, 한-미 FTA에서는 무역구제위원회를 설치하도록 규정함. 무역구제위원회의 기능은 상대국 무역구제 제도 및 관행에 관한 이해 증진, 합의내용 이행 감독, 기관간 협력 증진, 정보 교환, 관련 공무원 교육프로그램 수행, 기타 상호 관심사를 논의하는 장을 제공하는 것인데, 기타 상호 관심사에는 도하협상 등 국제문제, 이용가능한 사실 및 실사 절차 등 조사당국의 관행, 산업보조금을 구성할 수 있는 당사국 관행 등이 포함됨.

2.2 상계관세제도

- 상기 설명한 반덤핑 부분의 논의를 거의 동일하게 적용할 수 있음.



2.3 세이프가드제도

- 양자세이프가드제도

- ❖ 피해요건이 충족되는 경우 관련 상품에 대한 관세의 추가 인하를 정지하거나 해당 상품에 대한 최혜국 실행관세율 수준으로 관세를 인상할 수 있음. 세이프가드조치가 만료되는 때에는 세이프가드조치가 없는 경우에 적용되었을 관세로 복귀하게 되는데, 이러한 양자간 세이프가드조치는 1회에 한하여 사용됨. 한편, 이러한 세이프가드조치 발동 요건으로 수입증가가 관련 산업부문의 피해에 대한 “실질적인 원인”이 되어야 한다고 명시함.
- ❖ 또한, 미국의 FTA에서 일반적으로 채택되듯이 WTO차원에서 부과되는 다자간 세이프가드조치에 대해서는 상대방 국가의 상품이 산업피해의 실질적인 원인이 아닌 경우에 배제할 수 있음. 양자간 세이프가드조치와 다자간 세이프가드조치가 동시에 부과되지 못함.

- 산업별 세이프가드제도

- ❖ 농업 부문과 섬유 부문에 있어서는 해당 산업에 특징적인 세이프가드조치인 농업 긴급수입제한조치와 섬유 긴급조치를 규정



3. 한-미 교역에서의 무역구제조치 전망

3.1 반덤핑관세

- FTA체결 이후에 반덤핑조치가 증가할 것인지 혹은 감소할 것인지에 대해서는 이론적으로 혹은 실증적으로 명확하게 인과관계가 검증된 바가 없음.
 - ❖ 조기협의를절차가 일부 경계선상의 조사개시 결정에 대해서는 영향을 미칠 수 있을 것으로 보이나 이러한 절차에 의해 對韓 반덤핑조사개시가 상당수준으로 억제될 것으로 기대하기는 어렵다고 판단됨.
 - ❖ 가격약속도 미국의 경우 이를 별로 활용하지 않고 있는데, 한-미 FTA에서 추가된 규정에는 이를 강제하거나 촉진할 권한이 미비되어 있어 실제로 가격약속이 보다 활성화되도록 작용하기에는 제약이 많을 것으로 보여짐.
 - ❖ 무역구제위원회 설치의 경우에는 계량적으로 예단하기는 어려우나 실질적인 기여를 할 수 있는 장치로 보여짐. 미국의 경우, 반덤핑 관련 규정이 가장 정교하고 구체적으로 발달해 있어 우리를 포함한 특정 국가에 대해 특혜적 절차규정을 적용하게 되는 경우 법규상 절차적 정당성 차원의 문제가 발생할 여지가 큼. 따라서, WTO차원에서의 규정 개정이 이루어지지 않는 한 현재 미국의 반덤핑조치를 규제하는 것이 용이하지 않을 뿐만 아니라 WTO를 통한 규정 개정이 이루어지는 경우에도 우리의 수출에 대해서만 경쟁적 우위를 발생하도록 규정을 적용하는 것은 사실상 불가능함. 이러한 상황에서 무역구제위원회를 통한 논의는 특혜적 절차 적용을 규정화하거나 공식화하지 않고 조사절차과정에서 실질적으로 우리의 수출업체들에게 실무적 차원의 혜택을 발생시킬 수 있는 방안을 마련하는 기회가 될 수 있음.



3.2 상계관세

- 반덤핑관세에서의 경우와 동일

3.3 세이프가드조치

- 세이프가드조치의 경우 한-미 FTA로 인한 혜택이 가장 명확하게 예상됨. 즉, WTO차원의 세이프가드조치를 부과하는 경우 미국은 우리의 수출품을 제외할 수 있는데 실제로 그러한 상황이 발생한다면 전세계를 대상으로 부과되는 세이프가드조치의 특성상 상당한 수준의 혜택이 야기될 수도 있음.



4. 기업차원의 대응방안

4.1 무역구제조치 사전대응전략

- 산업별, 품목별 수출 현황에 대한 동향을 지속적으로 점검
 - ❖ 기업차원의 대비도 중요하나, 개별 기업차원의 역량이 충분하지 않은 경우 또는 중소기업 중심으로 구성되어 있는 산업부문에서는 협회 차원의 대비가 보다 효과적이므로 협회 활동을 강화할 필요
- 여타 시장에서의 덤핑제소 움직임이 있는 경우에는 특별한 주의가 필요

4.2 무역구제조치 관련 조사절차상 대응방안

- 조사의 핵심적인 내용이 덤핑률 산정인 경우 개별 업체차원의 대응이 중요하며, 산업피해 차원의 대응이 중요한 경우에는 피소업체들간에 협력이 중요
- 실사절차에 대비해서는 조사대상업체의 전방위적인 준비가 필수적인데, 지난 5년간 각종 회계자료를 조사단계별로 요구되는 거래과정에서의 내역들에 대해 일관성있게 준비

4.3 무역구제조치 부과 후 대응전략

- FTA 또는 WTO 분쟁해결기구에 제소하는 방안을 검토
- 국내 사법재심 절차를 발동



4.4 재심 대응전략

- 재심절차는 원심과는 다르게 이미 원심에서의 판정이 내려진 상황에서 진행되므로 구체적으로 문제점이 되고 있는 거래 내역에 대해 인지할 수 있어 어느 정도 예측가능한 상황에서의 대응이 가능
- 반면, 재심에 있어서는 미국은 원심과는 다른 기준을 적용하여 일반적으로 높은 마진이 산정되는 경우가 많은 바 주의가 요구됨.
- 그러므로, 재심절차에 적용되는 고유한 규정상 특이성에 대해 이해하고 원심에서 확정된 판정에 근거하여 조사과정에서 검증되는 단계별 거래내역 - 수출가격, 수출물량, 정상가격 등 - 을 조정함으로써 재심에 대비하여야 함.



4.5 교역구조 다변화전략

- 교역구조를 다변화하는 것은 일차적으로 대미 수출물량을 여타 시장으로 이전함으로써 수출제한 효과를 감소할 수 있음.
- 무역구제조치에 의한 고질적인 문제점이 제기되는 산업부문에서는 해외 투자전략을 적극적으로 검토하여 최소한 생산공정의 일부를 해외에서 수행하고 수출 거점을 수정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

4.6 무역구제조치의 전략적 활용방안

- 미국의 무역구제 절차에서 겪게 되는 다양한 문제점들을 최대한 우리 정부에 전달하여 무역구제 위원회를 통한 논의가 활성화될 수 있도록 지원하여야 함.



한미 FTA 정부조달분야의 협상결과와 기업의 활용전략

- 발표문¹⁾

양준석(가톨릭대학교 교수)

I. 서론

한미 FTA는 공산품, 농산품, 서비스, 투자, 지적재산권 등을 포괄하는 광범위하고, WTO보다 더욱 높은 수준의 시장개방을 추진하고 있다. 여기에는 정부조달도 예외가 아니다. WTO에서는 정부조달 시장개방을 본격적으로 다루고 있지 않는 바, 다수의 WTO 협정문은 정부조달을 시장개방 의무범위에서 제외시키고 있다. 그러나 일부 WTO 회원국들은 정부조달 시장개방을 추진하고자 하며, 이 국가들은 복수간협정인 WTO 정부조달협정(Government Procurement Agreement: GPA)을 통하여 정부조달 시장을 상호개방하였다²⁾. 한국과 미국도 역시 GPA의 가입국으로서 GPA의 조항과 양허사항에 따라 정부조달시장을 제한적으로 상호개방하고 있다.

한국과 미국은 FTA를 협상할 때 GPA이상의 정부조달시장개방을 추진하였고, 한미 FTA 협정문에서는 GPA보다 한층 더 깊은 시장개방을 하기로 합의하였다. 이는 양 국가의 정부조달 시장개방 의지를 다시 강력하게 확인한 셈이다.

본 발표문에서는 먼저 미국 정부조달 시장의 성격을 설명한다. 특히 한국 기업의 시장진출을 어렵게 하고 있는 요소들을 설명한다. 그 다음, WTO GPA에서 규정하는 시장개방 조치를 설명하고자 한다. 한미 FTA의 정부조달 분야 협상은 GPA의 바탕 위에서 이루어졌기 때문이다. 그리고 한미 FTA의 협상결과 - 시장개방에 성공한 내용과 실패한 내용 -을 설명하고, 한국기업들

1) 본 발표문은 한국경제연구원에 제출한 동명 보고서의 full text 중 일부를 발췌하고 정리하였으며, 보고서와 발표문 내용의 일부는 양준석(2007)과 이홍식 외(2007)의 내용을 다시 정리하고 있다

2) 복수간(plurilateral)협정이란 모든 회원국들이 준수해야 하는 다자적(multilateral) 협정이 아니라, 일부 회원국들만이 가입하고 준수하는 협정을 의미한다.

이 미국 정부조달 시장진출을 위하여 도움이 될 수 있는 사항들 일부를 설명하기로 한다.

II. 미국 정부조달 시장특징 및 시장크기

가. 미국 정부조달 시장의 특징

미국은 연방국가로서 정부체제는 연방정부(중앙정부: federal government), 주정부(state government)와 지방정부(local government - 市와 county³⁾)로 분류되어 있으며, 각 정부의 책임과 의무가 비교적 정확하게 분리되어 있다. 따라서 정부기관의 구매조달도 각 정부마다 독립적으로 실시하고 있으며, 각 정부에 적용되는 법률이나 절차도 독립적으로 규정하고 있다. 따라서 미국 정부조달 시장에 진출하고 싶은 기업은 자기가 진출하고 싶은 정부(연방, 또는 개별 주) 및 기관을 선정하고, 그 정부기관의 조달에 관련되는 법률과 규제 및 관례를 습득해야 한다.

연방정부의 경우, 구매조달에 대한 책임과 권한은 각 정부기관에게 귀속되어 있지만, 모든 민간정부기관의 구매조달은 FAR(Federal Acquisition Regulation)을 준수해야 하며, 국방관련기관의 구매조달은 DFAR(Defense Federal Acquisition Regulation)을 준수해야 한다. FAR은 53개의 part로 구성되어 있으며 수백페이지가 되는 방대한 규정이다⁴⁾. 그 내용이 너무 방대하여 일반 미국 공급업체들도 이 규정을 정확히 전체적으로 파악하기가 어려우며 대다수 공급업체들은 조달 전문 변호사들을 활용한다. DFAR은 국방관련 조달을 다루고 있으므로 FAR 이상으로 방대하고 복잡하다⁵⁾.

연방정부 조달에 있어서 가장 중요한 기관은 GSA(General Services Administration)이다. GSA는 1949년에 설립된 독립기관으로 미국 정부 관공서에 정보를 전달하고 물품을 공급하며, 연방정부 공무원을 위한 운송 서비스 및 office space를 제공한다. 또한, 범정부적 비용최소화 정책을 개발하여

3) county는 한국의 郡과 유사한 개념이다. GPA관련 논문이나 소개서에서는 GPA가 중앙정부, 지방정부 및 공기업의 시장을 개방한다고 기술하는데, GPA의 지방정부(sub-central government) 개념은 미국의 지방정부(local government)의 개념이 아니라 중앙정부 다음으로 가장 큰 정부, 즉 미국차원에서는 주정부, 한국차원에서는 지역광역정부를 의미한다.

4) FAR의 전문은 <http://www.acquisition.gov/far/>에서 볼 수 있다.

5) DFAR의 본문은 <http://farsite.hill.af.mil/vdfar1.htm>에서 구할 수 있다.

실행한다.

미국 연방정부에 물품이나 서비스를 납품하기를 원하는 공급업체가 가장 효율적으로 진출할 수 있는 방법은 GSA 스케줄에 벤더(vender)로 등록하는 것이다. 그러나 물품을 GSA 스케줄에 등록하였다고 공급업체들의 숙제가 끝난 것은 아니다. 물품이나 서비스를 최종소비자인 미국 정부기관에 실제로 납품하려면 미국 정부기관이나 공무원들이 GSA를 통하여 이 물품이나 서비스를 구매해야 하는데, 개별상품에 대한 GSA의 홍보활동이 미미할 수 있으므로 각 부처나 기관의 구매담당자들에 대한 공급업체들의 직접적인 홍보활동도 필요하다.

나. Buy American Act

한국기업이 미국 연방정부 조달시장 진출에 가장 큰 장벽이 될 수 있는 정책은 미국의 국산품 혜택정책인 Buy American Act(BAA)이다. 이 법에 의하면 미국 정부가 영토 내에서 공공목적 수행하기 위해서 구매를 하는 경우, 오직 미국에서 생산된 원자재나 대부분이 미국에서 생산된 물품, 물자만을 구매할 수 있다고 규정하고 있다. 여기서 미국 영토에는 미국본토, 워싱턴 DC, 푸에르토리코, 미국 사모아, 파나마 운하지대, 미국령 버진아일랜드가 포함된다.

그러나 정부부처의 장관이나 기관장이 미국 국산품을 구매하는 것이 공공이익과 합치하지 않거나 구매비용이 과하게 증가된다고 판단하는 경우에는 미국산 물품을 구매하지 않아도 되며, 미국 국경 밖에서 소비되는 물품이나 물자 또는 미국 내에서 충분히 생산되지 않는 물품이나 물자에 대해서는 미국산 물품을 구매하지 않아도 된다고 규정하고 있다. 또한, 최소금액의 구매(micro-purchase)에 대해서도 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 여기서 최소금액의 구매란 2,500 달러이하의 구매조달을 의미한다.

그리고 건설서비스 조달의 경우, 주계약자나 하청업체는 미국 내에서 생산된 건설자재를 사용해야 한다고 규정하고 있으며, 만약 주계약자나 하청업체가 동 법을 위반하였을 경우, 즉 수입품을 국산품이라고 속여서 공급하는 경우, 정부기관의 기관장은 그 업체를 공개해야하며, 위반업체는 3년 동안 미국정부와 조달계약을 할 수 없다.

동 법령에 의하면 미국 국방부는 다른 국가와 상호국방조달MOU를 체결할 수 있으며, MOU를 체결한 국가는 Buy American Act의 적용을 받지 않는다고 규정하고 있다.⁶⁾

보다시피 BAA에서는 법의 원칙만 제시하고 있으며 구체적인 사항은 FAR이나 DFAR에서 규정하게 된다. BAA에서는 기관장이 국산품을 조달하는 경우 추가적인 비용이 너무 클 경우 수입품을 구매해도 된다는 단서가 있는데 FAR Part 25에서는 이를 국산품과 수입품의 가격차이가 6%, 또는 12%이상인 경우로 규정하고 있다. 즉 미국산 물품이나 서비스의 가격이 수입품보다 6% 이상 비싼 경우 (수입품이 미국 소규모기업의 상품과 경쟁하는 경우에는 12%) 조달관의 재량 하에 수입품을 구매할 수 있다. 국방관련 물품과 서비스의 경우, DFAR Part 25는 국산품과 수입품의 가격차이가 50% 이상이면 수입품을 구매할 수 있다고 규정하고 있다.

또한, BAA에 의하면 대통령이나 장관, 또는 기관장의 권한으로 일부 국가의 물품이나 서비스를 BAA 적용대상으로부터 제외시킬 수 있는데, 국제협정이나 FTA를 통하여 물품이나 서비스의 조달을 개방한 경우가 여기에 속한다. 따라서 미국과 정부조달에 관련되는 국제협정이나 FTA를 체결한 국가들 공급업체들은 각 협정의 규정 및 양허에 따라 BAA 적용대상으로부터 제외되고, 이 업체들에 대해서는 미국 연방정부의 조달시장이 개방된다. GPA에 가입하거나 미국과 FTA를 체결한 국가라도 미국은 엄격한 상호주의를 원칙으로 하고 있으므로 협정에 제시한 조건의 범위 내에서만 BAA를 면제시켜 주고 있다. 따라서 미국과 협정을 체결한 국가라도 일부 조달은 BAA의 적용을 받을 수 있다.

BAA는 연방법이므로 주정부나 지방정부에는 적용되지 않는다. 그러나 일부 주나 지방정부는 BAA와 유사한 국산품 구매법 또는 규제를 유지하고 있다. 그러나 일부 주정부는 WTO GPA 또는 FTA를 통하여 주정부기관의 조달시장을 선별적으로 개방하고 있다.

FAR이나 DFAR도 역시 연방정부의 규제이므로 주정부나 지방정부에는 적용되지 않는다. 그러나 대다수의 주정부들은 FAR과 유사한 규제 및 조달체제를 운영하고 있다.

다. 소규모 기업 지원정책

한국업체의 미국 정부조달 진출에 또 하나의 큰 장벽이 될 수 있는 미국

6) 미국과 MOU를 체결한 국가: 호주, 오스트리아, 벨기에, 캐나다, 덴마크, 이집트, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 이스라엘, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국, 등 21개 국가 (<http://www.acq.osd.mil/dpap/paic/mou.htm>참조)

의 정책은 미국의 소규모 기업 지원 및 할당(set-aside) 정책이다. 미국은 자국의 소규모 기업 육성을 위하여 연방정부 총 조달금액 중 일정한 비율(현재 23%)를 소규모 기업으로부터 구매하도록 강력하게 권장하고 있다. 매년 모든 연방정부기관은 소규모기업 조달 목표비율을 충족하였는지 여부를 의회에 보고하도록 규정하고 있다. 만약 연방정부기관의 소규모기업으로부터의 조달이 지정된 비율에 미달하면 그 이유를 의회의원들에게 설명해야 한다. 또한 미국의 소기업청(Small Business Administration)의 주요 업무 중 하나는 소규모기업들이 정부기관에 납품을 할 수 있도록 도와주는 것이다.

특히 \$10만 이하의 조달에 있어서 미국 연방정부는 소규모 기업들에게 많은 혜택을 주고 있다. 일부 조달 관계자들에 의하면 \$10만 이하의 조달은 아예 소규모 기업들에게 할당되도록 설계되었다고 주장한다. 따라서 \$10만 이하 규모의 조달에 있어서는 외국업체들이 실질적으로 연방정부조달에 참여할 가능성이 매우 희박하다고 전문가들은 결론짓고 있으며, 한미 FTA에서도 개방하한선을 \$10만으로 합의한 이유도 여기에 있다.

라. 주정부시장의 특징

앞에서 언급하였듯이 미국은 연방국가임으로 연방정부와 주정부, 지방정부의 역할이 엄격하게 구분되어 있고, 따라서 정부조달 시장, 법령과 규제도 구분되어 있다. 따라서 주정부 시장에 진출하고 싶은 업체는 자기가 수출하고 싶은 주정부 시장에 대한 특징 및 법규를 습득해야 한다. 조달청(2004a)에 의하면 집중조달이 일반화되어 가고 있으며, 공개경쟁입찰이 보편화되고 있다. 또한, 계약방법이 다양화되어 가고 있는 바, 43개 주가 미확정수량계약(Indefinite Quantity Contract), 44개 주가 다수공급자물품계약제도(MAS)를 사용하고 있으며, 42개 주에서는 작은 규모의 조달에서는 구매카드를 사용하고 있다. 26개 주는 낙찰자 결정시 대금지불기간에 따른 감가를 적용하고 있다, 또한, 미국 주정부는 계약이행상황의 관리를 철저히 관찰하고 있는 바, 29개 주가 계약자의 계약이행상황을 기록하고 기록물을 보관 활용하며, 33개 주에서는 계약자의 이행상태가 좋지 않은 경우, 입찰자 리스트에서 그 계약자를 배제시킨다.

또한 25개 주에서는 주 생산품 우대 정책을 운영하고 있다는 점인데 GPA 나 FTA에서 정부조달 시장을 개방한 주는 GPA 가입국이나 FTA 상대국의 공급업체에 대해서 (각 협정의 조건에 따라) 시장을 개방하고 내국민대우를 지켜야 한다.

그리고 마지막으로 주정부 조달에 있어서 사회적, 경제적 약자에 대한 혜택, 그리고 환경문제에 대한 고려가 강화되고 있다. 39개 주가 재활용품 구매정책을 도입하였으며, 25개 주가 재생 유틸리티를 구매, 사용하고 있다. 17개 주가 낙찰자 결정과정에 있어서 환경 또는 에너지 효율성을 고려하고 있다.

마. 미국 정부조달 시장크기

GSA 통계자료에 의하면 회계연도 2005년 (FY2005) 미국 연방정부 정부조달 시장규모는 약 3822억 달러이며, 건수로는 1087만 건 정도이다. 대다수의 연방정부 조달거래는 소규모 금액의 구매조달이며, 연방정부 총 조달액 중 70%는 국방관련 조달이다⁷⁾. 국방관련 조달은 제한적으로만 개방되기 때문에 아직도 미국 조달의 큰 비중이 완전히 개방되지 않은 상태라고 볼 수 있다.

미국 주정부와 지방정부의 정부조달 시장규모는 추정할 수밖에 없다. 이 홍식 외(2006)에서 주정부 조달시장의 잠재적 규모를 추정한 바, 주정부의 총 시장규모는 5967.7억 달러로 연방정부의 약 2배이다. 또한 건설서비스 정부조달의 경우, 미국에서 각 주의 도로건설 등 인프라 건설은 연방정부의 책임이 아니라 지방정부의 책임이므로 주정부가 연방정부보다 더욱 큰 건설서비스의 수요자라고 알려져 있다.

III. WTO 정부조달협정(GPA)과 한국과 미국의 시장개방

가. WTO GPA의 기본 사항과 가입국 기업에게 부여하는 권리

WTO에서 정부조달 시장의 개방을 의무화하는 다자적 협정은 없지만, 일부 회원국간에는 정부조달 시장의 부분적인 개방을 요구하는 복수간 협정인 GPA를 준수하고 있다. GPA는 가입국들에게 정부조달에 대하여 무차별대우 의무를 부여하고 있으며, 수입품뿐만이 아니라 외국인이 소유하는 현지 법인 회사들에 대하여도 무차별대우를 의무화하고 있다.

또한, GPA에서는 국내외 공급업체, 즉 기업들이 정부조달 입찰에 참여할 수 있도록 다수의 공정성 및 투명성 조치를 의무화하고 있다. 따라서 GPA의

7) 이라크전쟁으로 평소에 비해 군사관련 조달금액 비중이 높은 편이다.

적용을 받는 정부기관이 물품이나 서비스를 조달하고자 할 때 공급업체들은 각종 권리를 누릴 수 있다. 기업의 관점에서 GPA가 요구하는 정부기관의 의무와 기업에게 부여하는 주요 권리는 <표 1>에 정리하였다.

<표 1> WTO GPA가 가입국 공급업체에 부여하는 주요 권리

	제목	주요 의무 및 권리
3조	내국민 대우 및 무차별 원칙	- 수입품과 외국인 투자 기업체에 대하여 차별적 대우를 할 수 없음
7조	입찰절차	- GPA의 적용대상 구매조달에 있어서는 제한입찰을 사용할 수 없음.
8조	공급자의 자격심사	- 상설 자격심사 합격자(선택입찰 참여가능자) 목록을 유지하는 정부기관은 수시로 자격심사를 허용해야 함. 심사는 합리적인 기간 내로 이루어져야 함. (8조(c)) - 공급업체를 평가할 때는 국내 실적이나 역량 외, 국제적 실적 및 역량도 고려해야 함. (8조(b)) - 입찰초청 공고 이후 아직 심사를 받지 않은 업체가 입찰에 참여하고 싶은 경우, 정부기관은 심사절차를 신속히 실시해야 함. (8조(e)) - 정부기관은 심사에서 합격된 업체에게 합격을 신속히 통보해야 하며, 상설목록을 폐쇄하거나 업체를 목록으로부터 제외시키는 경우, 이를 신속히 통보해 주어야 함. (8조(f))
9조	입찰참가 초청	- 입찰참여에 관심있는 모든 공급업체들에게 정부기관은 정보를 제공해야 함. - 한 공급업체에 제공된 정보는 모든 참여 공급업체들에게 제공되어야 함.
10조	입찰 참가자의 선정절차	- 심사절차를 완료하거나 입찰에 참여할 수 있는 충분한 시간이 남아있고 조달체제의 효율성에 별문제가 없는 한, 정부기관은 공개입찰이나 선택입찰에서 공급자의 입찰참가를 막을 수 없음.
11조	입찰서 제출 시한 및 납품시한	- 공개입찰의 경우, 입찰마감은 입찰공고 후 40일 이상이 되어야 함. - 선택입찰의 경우, 상설 자격합격자 목록을 유지하지 않는 경우, 입찰공고와 입찰초청 신청 마감간 시간은 25일 이상, 그리고 입찰초청 발행과 입찰접수 마감간 시간은 40일 이상이 되어야 함. - 선택입찰의 경우, 상설 자격합격자 목록을 유지하는 경우, 입찰초청과 입찰접수 마감간 시간은 40일 이상이 되어야 함.
12조	입찰설명서	- 입찰참여에 관심이 있는 모든 공급업체들에게 정부기관은 입찰설명서를 제공해야 함.

	제목	주요 의무 및 권리
13조	입찰서의 제출, 접수, 개찰 및 낙찰	<ul style="list-style-type: none"> - 입찰설명서에 제시한 기준과 요구사항을 따라서 낙찰자를 선정해야 함. - 정부기관의 실수로 입찰접수가 늦어진 경우, 그 공급업체가 피해를 받으면 안 됨.
14조	협상	<ul style="list-style-type: none"> - 정부기관은 협상을 통하여 특정 공급업체가 제시한 입찰가격을 다른 공급업체가 제시한 수준으로 맞추게 할 수 없음. - 협상을 통하여 입찰의 조건이 수정되는 경우, 정부기관은 모든 입찰 참여자들에게 입찰가격을 다시 제출할 기회를 부여해야 함.
16조	오프셋	<ul style="list-style-type: none"> - 오프셋 사용이 가능한 개도국(현재는 이스라엘뿐임)을 제외하고 가입국의 정부기관은 공급업체들에게 낙찰의 조건으로 오프셋을 요구할 수 없음
18조	조달기관의 정보제공 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 낙찰자 선정 후 72일 이내에 입찰과 낙찰에 관련된 정보를 지정한 매체를 통하여 발표해야 함. - 공급업체의 요청이 있는 경우, 가입국의 정부기관은 조달절차 및 관례를 설명해 주어야 하며, 낙찰에 실패한 업체나 심사에서 불합격한 업체에 대해서는 실패한 이유를 설명해 주어야 함. - 공공질서나 법의 집행에 부정적인 영향을 주지 않는 경우, 모든 입찰 참여자들에게 입찰결과를 통보해 주어야 함.
19조	회원국의 정보제공 의무	<ul style="list-style-type: none"> - 각 가입국은 정부조달과 관련된 법령, 규제, 판정등을 공표해야 하며, 공표하는 매체(관보, 신문, 웹사이트 등)를 WTO에 등록시켜야 함. - 업체는 부록4에 제시한 매체를 통하여 GPA 가입국의 정부조달 관련 법령, 규제 및 판정을 읽을 수 있음.
20조	이의신청 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 조달절차에 이상이 있는 경우, 기업은 10일 내 가입국의 정부가 정하는 독립적인 이의검토기관에 이의를 제기할 수 있음. 이의검토기관은 기업의 이의를 검토하고 여기에 대한 조치를 취해야 함.
22조	분쟁해결 절차	<ul style="list-style-type: none"> - 가입국이 협정의 규정을 위반하여 기업이 기회를 잃는 등 피해를 입는 경우, 기업은 자국의 정부를 통하여 WTO의 분쟁해결절차를 사용할 수 있음

	제목	주요 의무 및 권리
부록 1	양허대상기관 목록	- 다섯 개의 부속표로 구성 (하한선 포함) 1. 중앙정부기관 2. 지방정부기관 3. 여타기관(주로 공기업) 4. 양허대상 서비스 품목 5. 양허대상 건설서비스 품목
부록 2	입찰공고 발표 매체	- 부록2에서 지적하는 매체를 통하여 가입국 정부기관의 모든 입찰공고를 접근할 수 있음.
부록 3	상설 자격합격자(선택입찰 참여가능자) 목록 발표 매체	- 부록3에서 지적하는 매체를 통하여 가입국 정부기관들이 유지하는 자격합격자 목록을 확인할 수 있고, 자격심사에 합격한 업체들을 확인할 수 있음.
부록 4	정부조달 관련 법, 규제, 사법판정, 행정판정 등 발표 매체	- 부록4에서 지적하는 매체를 통하여 기업은 가입국의 정부조달 관련 법령, 규제, 판정을 찾을 수 있음.

<표 1>에서 제시한 GPA가 업체에게 부여하는 권리 중 가장 중요한 권리는 GPA 적용 조달에 대하여 적용되는 내국민대우의 의무, 정부조달 절차에 이상이 있는 경우 이에 대하여 항의할 수 있는 이의신청절차, 그리고 정부조달 관련 법령과 규제, 정부의 입찰초대 및 공고를 공개하는 매체를 사전에 밝혀야 하는 정부의 투명화 조치 등을 들 수 있다.

GPA의 모든 부록은 WTO 웹사이트(http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/loose_e.htm)에서 구할 수 있고, 이 부록들을 통하여 가입국의 정부기관들이 입찰공고를 발표하는 매체, 상설자격합격자목록을 발표하는 매체들을 찾을 수 있다. 2007년 6월 30일 현재 부록2와 부록3을 확인한 결과, 미국은 입찰초대 및 공고, 그리고 상설 자격합격자 목록을 Federal Business Opportunities 웹사이트(<http://www.fedbizopps.gov>)에서 공개하고 있다.

나. 미국의 GPA 양허범위

여기서는 GPA를 통한 미국 정부조달 시장 양허범위를 살펴보도록 한다. <표 2>에서는 2007년 6월 현재 미국의 하한선을 정리하였다.

원칙적으로 하한선은 IMF가 계산하고 운영하는 SDR이라는 인조통화로 제시한다. 그러나 여기에 환율의 변화를 고려하기 위해서 각 가입국은 2년에 한 번씩 SDR 하한선을 자국 통화로 재계산하여 적용해야 한다. 미국은 2006년 하한선을 미달러로 재계산한 바, 이도 <표 8>에 표시하였다. 단, <표 8>

의 주에서 보다시피 미국은 주정부 및 공기업의 건설서비스 조달에 있어서 한국에게 차별적으로 높은 하한선을 규정하고 있는데, 이는 한국이 GPA에서 높은 하한선을 양허하였으므로 여기에 대하여 상호호혜원칙을 적용한 것이다.

<표 2> WTO GPA에서 양허한 미국의 하한선

	물품	서비스	건설서비스
중앙 (연방) 정부	SDR 130,000 (USD06 \$189,280)	SDR 130,000 (USD06 \$189,280)	SDR 5,000,000 (USD06 \$7,280,000)
지방 (주) 정부	SDR 335,000 (USD06 \$487,760)	SDR 335,000 (USD06 \$487,760)	SDR 5,000,000 (USD06 \$7,280,000) 단, 한국은 SDR 15,000,000 **
공기업	SDR 400,000 (USD06 \$569,500) 일부 \$250,000*	SDR 400,000 (USD06 \$569,500) 일부 \$250,000*	SDR 5,000,000 (USD06 \$7,280,000) 단 한국은 SDR 15,000,000 **

주: GPA의 하한선은 IMF가 사용하는 통화인 SDR을 기준으로 하고 있으며, GPA는 각 가입국에게 2년에 한번씩 자국의 하한선을 자국통화단위로 재평가하여 환율의 변화를 하한선에 반영하도록 규정하고 있다. 2006년 9월 15일 기준으로 1 SDR은 \$1.478이었으며, 1995년 1월 1일 기준으로 1 SDR은 \$1.456이었다.

* 지방정부 소속 공기업은 하한선이 40만 SDR인 반면, 연방정부 소속 공기업은 하한선이 25만 달러이다.

** 한국은 지방정부와 공기업의 건설서비스 하한선을 SDR 15,000,000으로 정하고 있으므로 미국은 상호호혜주의 원칙에 따라 한국에만 예외적으로 SDR 15,000,000 하한선을 적용하고 있다.

하한선 이하의 정부구매조달에 있어서 미국 연방정부는 2500달러 이하의 초소규모 조달(micro-purchase)에는 BAA를 적용하지 않고 있다. 그러나 2500달러 이상이며 10만달러 이하의 소규모 조달에 있어서 미국은 BAA뿐만 아니라 소규모 기업 특혜조치를 적용한다.

미국은 거의 모든 중앙정부 부처와 기관을 GPA에 시장개방대상으로 양허하였다. 단, 국방관련 조달은 GPA에서 제외사항으로 인정하고 있고, 예외적으로 일부 물품 품목의 구매를 개방한다.

미국은 GPA 부록1의 일반주의사항(General Notes)에서 다음 사항을 시장개방범위로부터 제외시켰다. 1) 소규모기업과 소수민족소유기업 할당정책에 대해서는 GPA가 적용되지 않는다. 2) 특별히 언급한 경우만 제외하고 일반

적으로 비계약구매조달(non-contradctual agreements), 특히 정부의 지원정책과 관련된 구매조달은 적용대상으로부터 제외된다. 3) 재정기관의 구매, 규제를 받는 금융기관의 보관서비스, 청산서비스, 운영서비스 및 정부부채(국채)의 유통서비스는 적용대상으로부터 제외된다. 4) 양허기관이 아닌 기관의 계약에 대해서는 GPA를 사용할 수 없다. 5) 캐나다에 대해서는 지방정부와 공기업 시장을 개방하지 않는다⁸⁾. 6) 한국에 대해서는 지방정부(주정부와 광역지역정부)와 공기업의 하한선을 SDR 1500만으로 상향적용한다⁹⁾. 7) 일본에 대해서는 미국 항공우주국(NASA)의 구매조달을 개방하지 않는다. 8) 부록1 부속서4에 제시한 서비스 개방분야는 상대국이 개방한 품목에 대해서만 개방한다. (즉 상호호혜주의를 적용하여 상대방이 개방하지 않은 서비스 품목은 미국도 개방하지 않는다). 9) 일본에게는 전력발전 및 유통 공기업의 건설서비스 구매조달을 개방하지 않는다¹⁰⁾.

주정부의 경우, 앞에서 언급하였듯이 미국의 50개의 주정부 중 37개 주들만이 GPA에 가입되어 있어 여타 GPA 가입국에게 자기 주의 정부조달 시장을 개방하고 있다. 그러나 주정부 시장규모의 추정치를 보면 포함되지 않은 13개 주의 영향은 그다지 크지 않다. 이홍식 외(2007)의 추정치를 보면 WTO GPA에 가입한 37개 주들의 조달시장규모는 미국 주정부의 총조달시장규모의 76.9%를 차지한다. 즉, 조달규모가 큰 주들은 이미 GPA의 적용을 받고 있고, 남은 13개 주들은 대부분 조달시장규모가 작은 주들이다.

한국업체들의 미국 주정부시장 진출에 더욱 큰 문제가 될 수 있는 것은 GPA에 가입한 주정부도 모든 주 행정정부 기관을 포함시키지 않을 수 있는 점, 그리고 시장을 개방한 37개 주 중 11개 주가 시장개방대상에서 철강과 자동차를 제외하고 있다는 점이다. GPA에서 모든 가입국들은 자기가 양허한 기관만 GPA의 적용을 받게 되고, 여타 가입국들의 동의가 있으면 정치적으로 민감한 품목들을 제외시킬 수 있다. 조달규모가 큰 New York, Pennsylvania, Maryland, Michigan, Florida, Illinois 등이 철강과 자동차를 시장개방으로부터 제외하고 있으므로, 한국의 주력상품을 수출하는 데에 문제가 될 수 있다. 한국은 한미 FTA 협상을 통하여 주정부 시장개방을 확대하려 하였지만, 이에 실패하였다.

8) 캐나다는 GPA 가입국이지만 지방정부와 공기업을 개방하지 않았다

9) 한국은 GPA에서 광역지방정부와 공기업 건설서비스 시장개방 하한선을 SDR 15,000,000으로 양허하였는데, 미국은 상호호혜주의를 적용하여 한국에게만 같이 높은 하한선을 적용하고 있다.

10) 일본은 전력발전 및 유통 공기업의 건설서비스 조달을 GPA 적용대상으로부터 제외하고 있으므로 미국은 상호호혜주의를 근거, 일본에게도 시장개방을 거부하고 있다.

주정부 양허서(부록 2)에도 몇 가지 제외사항이 있는데, 1) 일부 주는 건설용 철강, 자동차 및 석탄을 개방대상에서 제외하고 있으며 2) 각 주는 소수민족소유 업체, 여성소유업체, 장애인 퇴역군인 소유업체에 대한 혜택정책을 유지할 수 있고, 빈민지역개발을 위한 혜택정책을 유지할 수 있다. 3) 수입을 막으려는 목적이 아닌 환경조치는 협정의 적용대상이 아니며 4) 양허기관이 비양허기관을 대리하여 물품이나 서비스를 구매조달하는 경우, 협정의 적용대상이 아니다. 5) 대중교통이나 고속도로 프로젝트에 관련, 연방정부의 지원을 받아 물품이나 서비스를 구매조달하는 경우, 연방정부 지원에 따르는 조건은 협정의 적용대상이 아니다.

다. 한국 및 외국업체의 미국 정부조달 시장진출도

통계나 연구가 비롯 많지는 않지만 미국 정부조달시장(연방정부와 주정부)은 상당히 폐쇄된 시장이다. 외교통상부(2001)에서는 1998년 GSA 계약자료¹¹⁾를 검토한 결과, 미국 연방정부의 총조달 중 수입품의 비중은 2%에 불과하며, 미국 정부조달 수입 원산국 중 한국은 3위이고(수입금액기준), 한국 수입품이 미국 연방정부의 총 정부조달금액에서 차지하는 비중은 미국 연방정부 총 조달금액의 0.19%에 불과하다고 보고하였다. 여기서 주목할 점은 미국연방정부가 해외업체로부터 조달한 물품이나 서비스의 65%는 주로 미 대사관 및 미군 현지 수요를 위한 건축, 용역, 행정, 수송 및 통신서비스였다는 점이다. 한국이 미국에 납품한 물품이나 서비스 중 다수는 주한미군에게 납품한 것으로 알려져 있다. 주정부 조달 차원에서 수입품의 비중이 정확히 알려지지 않지만, 외교통상부(2000)이나 조달청(2004a)에 의하면 연방정부보다는 낮은 것으로 알려져 있다.

11) GSA CD-ROM 1999년 3월 발간자료 근거

IV. 한미 FTA 정부조달 협상결과¹²⁾

가. 한미 FTA 정부조달 협상으로 인한 미국 시장개방

중앙정부(연방정부) 하한선 인하

한미 FTA를 통하여 한국과 미국은 중앙정부의 물품 및 일반 서비스 조달에 대한 하한선을 GPA의 13만 SDR 수준에서 US\$100,000 수준으로 내렸다. 조달의 규모를 고려하면 한미 FTA에서 새로 개방된 조달시장은 각 국가의 중소기업에게 해외 정부조달 시장진출의 기회를 제공해 준 셈이다.

한국 재정부 자료에 의하면 하한선 감소로 추가적으로 개방된 미국 정부조달 시장의 규모는 약 60억 달러(약 6조원) 수준으로 추정되고 있다. 양준석(2007)에서는 하한선 감소로 인하여 추가적으로 개방된 미국 정부조달 시장의 규모를 (FY2005년 GSA 통계 기준) 3.8억 달러~76.3억 달러(약 3800억 원~7.6조 원)로 추정하였다. 반면, 재정부 자료에 의하면 한미 FTA를 통하여 추가적으로 개방된 한국 정부조달 시장의 규모는 약 5천억 원에 불과하다. 따라서 총 정부조달 시장규모를 절대금액차원에서 고려한다면 미국의 시장개방이 한국보다 훨씬 클 가능성이 크다. 미국이 추가적으로 개방한 시장규모가 한국보다 큰 이유는 미국연방정부의 조달규모가 한국의 정부조달 시장규모보다 절대적으로 훨씬 더 크기 때문이다.

문제는 비록 정부조달시장이 개방되어 시장의 경쟁성(contestability)은 제고되었지만, 양국의 실제 수출증가는 미미할 가능성이 크다는 것이다. 위에서 언급하였듯이 미국 연방정부의 정부조달 금액 중 한국물품과 서비스가 차지하는 비중은 오직 0.2%¹³⁾에 불과하다¹⁴⁾. 따라서 시장진출의 가능성은 한층 증가하였지만, 실제 정부조달 관련 수출이 증가할 지는 아직 미지수다.

BOT 계약 포함

한국과 미국은 SOC 건설 프로젝트에 흔히 사용되는 BOT 계약을 정부조

12) 아래 내용은 양준석(2007)을 많이 인용하였다.

13) 외교통상부(2000) p.5, FY1998자료 기준. 정부관련자들에 의하면 최근 비중도 이와 유사함. 미국 연방정부 총 조달 중 수입품이 차지하는 비중은 2%정도에 불과함.

14) 반면, 한국의 경우에도 한국정부의 총 조달 중 미국이 차지하는 비중은 오직 2%에 불과하다. 이도 모두 국산경쟁품이 없는 외자 구매부문에서 이루어지고 있다.

달 시장개방대상 분야에 포함하기로 합의하였다. BOT는 Build-Operate-Transfer를 의미하며, 정부가 도로나 터널, 또는 항구나 공항 등 SOC 시설을 건설할 필요가 있지만, 자금이 부족한 경우 (또는 민간업체가 시설을 운영하는 것이 더욱 효율적이라고 판단하는 경우), 민간업체가 자기의 자금을 사용하여 시설을 짓게 하고, 지정된 기간동안 이 시설을 운영하며 시설로부터 비롯되는 이윤을 가져가게 하여 건설비용을 충당하고, 계약기간이 만료되면 시설을 정부에게 양도하는 건설계약 프로젝트를 의미한다.

한국은 1997~1998년 금융위기 중 이미 BOT계약을 개방하였으므로 한미 FTA에서 BOT계약이 시장개방대상으로 포함됨에 따라 한국은 추가적인 개방이 없는 셈이며, 반면 미국 BOT시장을 개방한 셈이다. 또한, GPA와 GATS협상에서 BOT시장개방을 추진하는 데에 미국과의 협력을 강화할 수 있어 한국의 전략적 입지를 강화시켜 주었다고 평가한다.

국내실적 요구 금지

GPA에서 정부부처 구매자들은 공급업체들이 만족한 수준의 품질을 충족할 수 있는지, 그리고 물품이나 서비스를 원활하게 공급할 수 있을지를 심사할 수 있으며, 심사과정과 절차에 대한 기본적 규정을 제시하고 있다. 이러한 심사과정에서 구매자인 정부기관은 공급업체들에게 각종 과거실적을 요구할 수 있는데, 일부 가입국에서는 국내실적만을 인정하는 경우가 많고 GPA는 이러한 요구를 불허하고 있지 않다. 이로 인하여 외국실적이 많지 않은 기업들은 해외 정부조달 시장진출을 시도할 때 많은 애로를 겪고 있다.

한미 FTA에서는 중앙정부 차원에서 이러한 국내실적 요구를 불허하도록 하였다. 따라서 한국업체가 미국 정부조달 시장에 진출할 때 미국정부 구매자는 한국내 실적이나 제3국 실적을 인정해 주어야 한다.

이는 미국실적이 없는 국내기업이 미국 정부조달 시장에 진출할 때 큰 도움이 될 것이지만, 그 외에도 중요한 의미를 가지고 있다. 미국이 한국업체의 실적을 인정한다는 것은 그만큼 한국업체들의 능력, 품질에 대한 인지도가 높아지고 한국업체들의 능력을 인정하는 것이라고 생각한다.

정부조달 작업반 설치

한미 FTA에서는 앞으로 발생할 수 있는 정부조달 관련 문제를 논의하기 위하여 정부조달 작업반(Government Procurement Working Group)을 설치

하기로 하였다. 이 작업반은 한국과 미국의 대표들로 구성되며 한국이나 미국이 제기한 문제를 다루고, 서로 정보를 교환하게 되어있다. 앞에서 언급하였듯이 WTO GPA와 각종 FTA를 통하여 정부조달 시장을 개방하였음에도 불구하고, 민간교역에 비해서는 정부조달 무역이 부진한 상태라는 점을 고려하면, 작업반이 정부조달 시장에 진출할 때 면하는 실질적 문제를 서로 논의하고, 이러한 문제를 해결할 수 있는 활발한 작업반으로 발전한다면, 이는 정부조달 무역을 막고 있는 각종 비관세장벽을 밝혀줌으로서 한국업체들의 미국 정부조달 시장진출 뿐만이 아니라 전세계 정부조달 시장진출을 도울 수 있다. 또한 GPA와 WTO내 정부보달 시장개방 논의를 다시 활성화시켜 줄 수 있다. 따라서 작업반의 설립은 향후 정부조달 시장개방을 크게 촉진시킬 수 있는 잠재적 가능성을 가지고 있다.

기타

이 외로 시장개방과는 무관하지만, 환국에 대해서는 학교 급식과 같은 인건을 위한 급식 프로그램은 시장개방 대상으로부터 제외하기로 합의하였다. 이는 2005년 중국산 수입 음식물이 학교급식에 사용되었다가 발생한 사회문제에 대응하기 위한 조치인데, 이는 사회, 정치적으로는 큰 의미를 가지고 있지만, 법적, 경제적, 또는 시장개방 차원에서는 별 의미가 없다고 본다. 중국은 아직 GPA 가입국이 아니므로 정부조달 시장을 개방해 줄 의무도 없고, 또한, 기존 GPA의 조건 하에서도 위험한 음식물의 수입은 충분히 제한시킬 수 있는 조치가 마련되어 있기 때문이다.

나. 시장개방이 이루어지지 못한 분야

주정부 시장개방 실패

위에서 보았지만, 주정부의 조달시장규모는 연방정부 조달시장규모의 약 2배이다. 앞에서 보았듯이 주정부 조달시장의 총규모는 연방정부의 약 2배이다. 미국의 13개 주는 아직 GPA의 적용을 받지 않는데, 일부 관찰자들은 한미 FTA를 통하여 이 13개 주를 개방시키고, GPA를 통하여 시장을 개방한 37개 주에 있어서도 하한선을 낮추어 정부조달 시장개방을 확대하기를 기대하였다. 일부 비판자들은 한국은 공역지방정부 조달시장을 모두 개방하였지만, 미국은 오직 37개 주정부 조달시장만 개방한 것은 불평등적이라고 주장

하고 있다. 또한, 일부 주들은 한국의 주력수출상품인 철강과 자동차의 정부 조달을 금지하고 있는데, 일부 관찰자들은 한미 FTA를 통하여 이러한 제한을 풀어보고자 하였다. 그러나 이러한 노력은 실패하였다. 주정부들의 반대가 너무 심하였기 때문이다.

미국이 최근 맺은 FTA를 보아도, GPA에 가입하지 않은 주가 FTA를 통하여 정부조달 시장을 개방한 사례는 볼 수 없었고, GPA를 통하여 시장을 개방한 주가 하한선을 추가적으로 내리는 경우도 볼 수 없었다.

한국은 미국의 소극적인 반응을 대응하는 차원에서 한국은 광역지방정부 및 공기업의 조달시장을 한미 FTA에 포함시키지 않았다. 한국이 광역지방정부와 공기업의 하한선 감소라는 전략적 무기를 유보함으로써 현재 진행되고 있는 GPA 재협상에서 다른 가입국들과 함께 미국 주정부 조달시장의 추가적 개방을 추진할 수 있을 가능성을 남겨두었다고 볼 수 있다¹⁵⁾.

중소기업 보호정책 유지

앞에서 언급하였듯이 미국연방정부는 \$10만 이하의 조달은 소규모기업 발전을 위하여 사용해야 한다는 생각을 가지고 있고, 소규모기업들에게 다양한 특혜를 주고 있다. 하한선을 \$10만 이하로 내린다고 하여도, 미국이 소규모기업 특혜정책을 유지하는 한, 실질적인 시장개방이 이루어지기는 어렵다고 한국은 판단하고 한미 FTA 협상에서 하한선을 \$10만으로 정하였다.

한국이 미국 소규모기업 특혜정책에 따르는 한국업체의 문제점을 인식하지 못한 것은 아니지만, 한국도 역시 중소기업 발전을 위한 중소기업 특혜정책을 운영하고 있고, 한국의 국회와 미국의 의회는 이러한 중소기업 특혜정책을 강력하게 지지하고 있다. 따라서 미국만 소규모기업 혜택정책을 제거하거나 완화하라는 논리적 근거를 세울 수 없었고, 양국은 중소기업 특혜조치를 허용하도록 합의하였다.

국방관련 무역장벽 유지

앞에서 언급하였듯이 GPA는 국방관련 조달의 상당 부분을 시장개방대상으로부터 제외시키고 있으며, 미국은 국방이나 공공질서의 유지를 빌미로 해

15) 또한, 한국은 광역지방정부와 공기업의 건설서비스 하한선을 내릴 경우, 지방의 중소건설업체들에게 특혜를 주는 현재 제도를 개선해야 하는 부담이 따랐다. 한미 FTA에서 광역지방정부와 공기업의 시장개방을 제외시킴으로 이러한 문제점을 회피할 수 있었다. 자세한 내용은 양준석(2007) p.37을 참고하기 바란다.

운서비스 정부조달에 있어서 해외업체의 사용을 제한하는 Jones Act나 주정부의 운송장비 정부조달 시장개방을 제한하는 법을 유지하고 있다. 국방에 근거를 둔 시장장벽은 WTO나 FTA에서 제거하기가 어렵다. 한국도 역시 국방이나 공공질서 유지를 빌미로 농산품 시장개방이나 일부 서비스의 시장개방을 최소화하고 있기 때문에 한국이 이 분야에 있어서 공격적으로 미국 시장개방을 추진할 수가 없었다. 따라서 이러한 국방관련 장벽을 제거하지 못한 점이 아쉽다. BAA에서는 미국과 MOU를 체결한 국가들에 대해서는 차별을 하지 않도록 규정하고 있는데, 한국도 이러한 MOU를 체결할 수 있는지를 고려해 보아야 할 것이다¹⁶⁾.

V. 정부조달 시장 진출에 대한 기업의 전략

제도적인 차원에서 보았을 때 GPA와 한미 FTA는 제도적 무역장벽 및 비관세장벽 일부를 제거함으로써 한국업체의 미국 정부조달 시장 진출에 도움이 되었다고 평가한다. 그러나 정부는 협상을 통하여 무역장벽을 제거해 줄 수는 있지만, 업체의 매출이나 수출을 직접적으로 늘려줄 수는 없다. 따라서 자기 업체의 물품이나 서비스를 고객들에게 홍보하고 마케팅을 하여 수출하고, 여기에 대한 A/S 및 애프터케어를 제공해주면서 고객을 양성해 나아가는 것은 업체의 몫이라고 할 수 있다.

조달청(2004b), 조달청(2005a)와 (2005b), 중소기업청(2004), KOTRA(2002)와 (2003) 이홍식 외(2007) 등에서는 기업들과의 인터뷰 및 각종 사례를 통하여 정부조달 교역이 부진한 이유를 찾아보고, 진출에 성공한 업체들의 사례를 살펴보며 한국업체의 미국 정부조달 시장진출을 활성화시키기 위해 기업들의 어떠한 노력이 필요한지를 조사하였다.

국제협정을 통하여 제도적 장벽을 많이 제거하였음에도 불구하고 한국기업의 해외 정부조달 시장진출이 부진한 궁극적인 이유로는 정부조달이 그 성격상 오랜 준비기간과 노력이 필요한데, 한국기업 차원에서는 이러한 노력을 시도하는 것보다는 차라리 미국업체나 미국 중개상, 또는 에이전트에게 물품을 팔고, 미국 정부에 대한 판매는 미국업체에 맡기는 것이 한국기업이 운에 더욱 큰 도움이 된다는 점을 들 수 있다.

미국 연방정부조달시장에 진출하려면 GSA에 자기 상품을 등록시켜야 하

16) 앞에서 보았듯이 미국과 국방조달 MOU를 체결한 국가들은 NATO회원국들이다.

는데, 등록절차가 까다롭기 때문에 어차피 현지지사나 에이전트가 필요하고 등록기간은 1년 이상이 걸리는 점도 문제로 들 수 있다. 또한 정부조달은 경쟁이 비교적 심하여 이윤율이 낮아지고 있기 때문에 한국기업들이 큰 매력을 느끼지 않는다는 점도 문제가 되고 있으며, 건설서비스의 경우, 미국이 요구하는 각종 금융보증조건 및 품질조건을 충족해 줄 수 없다는 점도 문제로 제기되고 있다.

이러한 단점에도 불구하고 정부조달 시장은 아직 매력적인 시장으로 알려져 있다. 일단 시장에 진출하면, 시장이 안정적이고, 리스크가 비교적 적은 시장이기 때문이다.

따라서 정부조달 시장진출을 어렵게 하는 각종 문제들을 완화하기 위해서 이홍식 외(2007)에서는 여러 제안을 제시하였다. 정부도 자기의 몫을 해야 되겠지만, 궁극적으로 시장개방과 해외진출을 실제로 해야 하는 주체는 기업이기 때문에 기업도 역시 노력을 해야 한다. 아래에서는 위의 각종 연구 및 사례집을 종합, 미국 정부조달 시장진출을 위한 기업측의 전략을 간략하게 소개하고자 한다.

정부조달 부문으로의 진출이 적합한지에 대한 고려

미국 정부조달에 진출하고 싶은 업체들은 자기들이 정부조달 시장경쟁에 적합한지를 신중하게 고려해야 할 것이다. 정부조달의 주체는 정부기관인 만큼 절차가 느리고 많은 양의 서류를 제출해야 할 수 있는 반면, 미국 정부조달 물품시장에서는 경쟁이 심화되어 기업들의 마진이 계속 줄어들고 있다. 따라서 다른 경쟁자들보다 확실한 가격이나 품질경쟁력이 있거나, 기술 또는 편의 차원에서 다른 경쟁자들과 확실히 차별되지 않으면 구매관의 관심을 끌기가 어렵다.

그러므로 미국 정부조달 시장에 진출하고 싶은 기업들은 자기들이 공급하는 상품의 특점과 장점이 무엇인지를 확실히 파악하고, 구매관에게 홍보를 하거나 마케팅 활동을 할 때 이를 최대한 알려주어야 할 것이다.

업종의 전략적 선택

앞에서 언급하였듯이 미국 정부조달 시장에 진출하고 싶은 업체는 자기의 장점을 정확히 파악해야 하는데, 특히 업종의 전략적 선택이 중요하다. 물품 정부조달 시장에 있어서는 미국 내 업체들의 경쟁이 증가하고 있고, 일부 개

도국들도 시장에 직접, 또는 미국 기업을 통하여 간접적으로 진출하고 있어 판매마진이 빠른 속도로 줄어들고 있다¹⁷⁾. 따라서 가격경쟁력이나 품질경쟁력, 또는 독특한 창의성이 없는 물품은 경쟁에서 살아남기가 어렵다.

따라서 미국내외의 업체들은 서비스 정부조달 시장진출을 강력하게 추진하기 시작하였다. 미국의 물품 조달의 마진은 줄어들고 있는 반면, 서비스 조달에 있어서는 10% 마진을 허용하기 때문이다.

또한 인터넷이 발달되면서 아웃소싱(Outsourcing)할 수 있는 서비스의 종류가 대폭 증가하고, 미국정부도 아웃소싱을 활발히 활용하기 시작하였다. 여기에는 외국기업도 포함될 수 있다. 한 사례로 Indiana주는 2003년 주의 실업보험을 처리하는 컴퓨터 시스템의 업그레이드 작업에 대해서 공개입찰을 실시하였고, 계약은 인도의 Tata International의 미국지사인 Tata America International에게 낙찰되었다.¹⁸⁾ 낙찰가격은 1,520만 달러로 다른 업체들보다 최소한 810만 달러가 낮았다.

Friedman (1986) 등 세계화를 기술한 각종 저서를 살펴보면 미국 민간업체 중 일부는 회계서비스, 일부 A/S서비스, 디자인 설계서비스 등을 인도나 중국에 하청하고 있다. 한국도 이러한 서비스 공급을 고려할 수 있을 것이다.

주한미군 납품을 미국 정부조달시장 진출 계기로

한국의 경우, 미국 정부조달 시장 진출에 있어서 다른 국가들의 기업들이나 미국업체들보다 유리한 점이 있다. 한국업체들은 주한미군에 대한 조달 및 납품을 통하여 물품과 서비스 공급판로를 열 수 있다는 것이다⁹⁾. 미국본

17) 앞에서 언급하였듯이 BAA에 따르면 수입품의 원산지가 GPA나 FTA의 가입국이 아니라도 수입품의 가격경쟁력이 6%~12%를 넘는 상품의 경우, 또는 미국에서 생산되지 않는 상품의 경우 연방정부의 구매관들은 수입품을 살 수 있다.

18) 여기서 업무의 대부분은 인도에 있는 Tata International사가 맡게 되었는데, Indiana주의 공화당 정부는 외국 업체에게 큰 작업을 맡기는 것을 바람직하지 않다고 주장하여 낙찰을 취소하였고, Tata America International에게 계약조건에 따라 99만3천 달러의 취소별금을 지급하였다. 따라서 Tata사는 8주간의 업무에 대하여 99만3천 달러의 보상을 받은 셈이다. Indiana주가 비교적 쉽게 계약을 취소할 수 있었던 것은 Indiana 주와 인도가 각각 WTO GPA에 가입하지 않았으므로, Indiana 주는 계약을 취소할 수 있었던 것이다. 그러나 만약 Indiana주가 WTO GPA에 시장을 개방한 주이고 상대업체가 한국과 같이 GPA 가입국의 기업체였다면 계약 취소는 불가능할 것이다. Friedman(2006), p.240~241

19) 한 사례로 한국산 포도를 들 수 있다. 한국산 포도가 주한미군에 납품된 후, 미군 소비자들의 호평을 얻어 미국 육군은 한국산 포도를 아시아 전지역 미군기지들 다수에 공급하고 있다.

토 밖에서는 BAA가 적용되지 않고, 주한미군의 관점에서 볼 때 일부 물품이나 서비스에 있어서는 현지공급이 필요함으로 미국업체들보다 더욱 유리한 입장에서 경쟁을 할 수 있으며, 여기서 소개된 물품이나 서비스의 우수성이 인정되면 미국 군 유통망을 통하여 전세계로 유통될 수 있다. 또한, 주한미군 납품으로 얻은 경력은 미국 본토 연방정부 진출에 큰 도움이 될 수 있다. 특히 주한미군은 물품의 품질기준이나 식품의 위생표준 등에 있어서 미국본토와 같은 수준을 요구하고 있으므로 주한미군 납품 시 이 사항들을 충족시키고 경력을 쌓는다면, 향후 미국 본토 정부조달시장으로의 진출에 유리하게 작용할 수 있다.

꾸준한 진출 준비작업

일단 미국 정부조달시장에 진출하기로 결심하였다면, 기업은 오랜 시간을 투자할 것을 각오해야 한다. 조달시장의 기회를 파악하고, GSA 스케줄 등록과 구매관 대상 홍보활동, 서류작성, 자격심사, 품질심사 등 모든 준비절차를 완료하려면 최소한 1~2년의 시간이 소요된다. 또한, 미국정부의 구매담당관은 제품에 대하여 많은 검토자료를 요구함으로 이러한 정보 및 자료를 신속하고 정확하게 제공해 줄 수 있어야 한다. 따라서 회사 내에서도 이러한 정보신청을 받고 대응할 수 있는 절차를 마련해 두어야 한다. 특히 중소기업에서는 미국 정부조달 시장진출을 담당하는 회사원이 자주 변하는 경우가 있는데, 회사원이 변할 때마다 시장진출에 대하여 그 회사가 얻은 귀한 경험과 정보가 사라지는 경우가 많다.

미국 정부 구매관이 요구하는 자료의 양은 보통 한국정부가 요구하는 자료보다 많은 편이다. 그러나 시장진출에 성공한 일부 업체들에 의하면 미국정부가 요구하는 자료는 민간 거래에서 외국 기업이 요구하는 자료와 크게 다를 바 없으므로 외국업체와 거래를 많이 하는 기업에게는 특별한 부담이 되지 않는다고 한다. 그러나 계약 체결 전 준비 및 협상 과정에는 더 많은 시간이 필요할 수 있다고 전한다.

또한 미국을 포함한 선진국의 정부조달 담당 공무원들은 보수적인 성향이 강하다. 따라서 미국의 구매관들은 각종 법적, 규제적 절차의 이행을 중요하게 고려하며 재정상태가 양호하고 지속적인 사업을 하고 있는 공급업체를 선호한다. 그러므로 미국의 조달절차를 잘 파악하고, 미국 조달법과 규제에 능통한 변호사를 활용하는 것이 중요하다.

현지 대표나 지사 설립

정부조달도 민간 기업간의 거래와 마찬가지로 계약 체결이후 지속적 마케팅과 신속한 A/S가 필요하므로 미국에 공급업체의 지사나 대표를 두는 것이 유리하다. WTO GPA나 FTA에 의하면 현지에 지사나 법인이 없는 외국 업체도 국내업체와 동등한 대우를 받아야 한다고 규정하고 있지만, 실제로 현지에 지사나 법인이 없으면 마케팅이나 A/S에 불리한 것이 사실이다. 또한 현지에 지사나 법인, 또는 회사의 대표가 있으면 이들은 미국 구매관들에게 더욱 효과적인 마케팅 활동을 실시할 수가 있고, 그들의 질문을 더욱 신속하고 친절하게 답해 줄 수 있으므로 구매관과 기업간 신뢰성 구축에 도움이 되고 경쟁에 유리한 입지를 취할 수 있다. 또한, A/S 센터가 미국 현지에 있을 경우 납품 후 사후관리에 대한 구매담당관들의 염려를 덜 수 있다.

KOTRA 등 정부조달 지원 기관들에 의하면 미국 정부에 성공적으로 물건을 팔기 위해서는 각 기업이 마케팅 활동을 통하여 구매담당관에게 자기 회사 상품의 우수성을 설득시켜야 하는데, 이 때 대인(對人) 마케팅이 유리할 수 있다. 현지의 회사대표가 적극적인 마케팅 활동을 통하여 자기 회사의 제품을 알리면, 구매담당관이 그 제품, 또는 그와 유사한 물품을 구매할 가능성이 높아진다. 현지 회사원이 새로운 자기 제품을 미국 구매관에게 소개하였을 때 입찰과정에서 구매담당관이 비록 특정 브랜드나 상품을 요구할 수는 없지만, 구매담당관은 입찰공고에 자기가 본 상품과 유사한 물품규격을 제시할 것이므로 구매담당관이 처음 본 제품이 입찰과정에서 더욱 유리할 것이라는 논리이다.

중소기업의 경우, 미국 현지에 지사나 법인을 설립하거나, 회사원을 파견하는 것이 부담스러울 수 있다. 이 때에는 현지 대행업체를 고용하거나, 유통업체를 통하여 미국 정부조달시장에 진출하는 것도 한 방안이 될 수 있다. 그러나 현지 파트너 업체와 국내업체간의 기대 차이로 문제가 발생할 수도 있다는 것을 기억해야 한다.²⁰⁾ 따라서 대행업체를 선정하는 경우, 대행업체의 경력과 경험, 대행업체를 사용하고 있는 여타 업체들의 평가 등을 충분히 고려하여 선정하고, 대행업체와 계약을 체결할 때에는 대행업체의 의무와 권리를 계약서에 명기하여야 한다.

20) 즉, 주인-대리인(principal-agent) 문제가 발생할 수 있음.

문화의 차이 고려와 변호사 사용 활성화

미국 정부의 대다수 구매담당관은 외국기업과 거래한 경험이 없는 사람들이다. 따라서 한국 업체가 미국 구매담당관과 마케팅 활동을 하거나 협상을 할 때, 또는 납품 후 A/S까지 한국의 관행을 따르기 보다는 현지 관행을 따라야 한다. 만약 한국식으로 거래를 한다면 미국 구매담당관은 한국기업에 대해서 소극적, 또는 부정적인 인상을 가질 수 있다.

특히 미국은 법을 위주로 하는 사회이며, 정부는 다른 기관들보다 법과 규제를 엄격하게 지켜야 한다는 점을 고려하면 미국 정부공무원과 업무를 진행할 때에는 미국의 법과 규제를 철저히 준수해야한다. 따라서 미국 변호사 사용은 기본이라고 할 수 있다.

한국과 미국 비즈니스 문화의 가장 중요한 차이점 중 하나는 미국에서는 변호사를 고용하여 거래를 확인하는 것이 업무상 통상적인 절차이라는 것이다. 미국에서는 구매자가 정부이던지 민간업체이던지 구매담당관은 변호사를 고용하여 계약서를 확인하고 계약서에 따라 모든 구매 조달 절차가 이행되고 집행되는 지를 확인하며, 판매자 역시 변호사를 고용하여 계약서 및 계약한 절차를 확인한다고 간주한다. 따라서 미국에서는 변호사가 없어서 조건을 이해하지 못하고 일부 조건을 이행할 수 없었다는 변명이 통하지 않는다.

즉, 미국업체는 변호사 고용을 생산 활동의 일부로 간주하고 변호사 비용을 생산비용의 일부, 그리고 판매가격의 일부로 포함시키고 있다. 따라서 한국 관례같이 회사원이 가볍게 법령이나 규제를 읽어보고 나름대로 이를 따르려고 한다면, 이는 향후 마찰의 근원이 될 수 있다.

특히 미국 조달관련 규제인 FAR은 분량도 많고 내용도 복잡함으로 변호사의 도움 없이 해석하기란 불가능하다고 인식되고 있다. FAR에는 연방정부가 구매담당관에게 요구하는 조건, 구매담당관이 납품업체에게 요구하는 조건이나 확인 사항 등을 규정하고 있으므로, 미국법에 대한 전문지식이 없는 국내업체의 경우, 미국 변호사 고용은 불가피하다고 각종 보고서는 판단하고 있으며, 미국 변호사의 고용을 권장하고 있다.

특히, 규모가 큰 프로젝트와 관련된 조달은 경우에 따라 낙찰에 실패한 입찰자가 최종수요자인 정부기관에 이의를 제기하여 낙찰 최종결정이나 납품 및 자금 지급이 늦어지는 경우가 있다. 이런 경우, 낙찰자는 제3자임에도 불구하고 변호사를 고용하여 자기의 권리를 보호해야 할 경우가 많다.

미국 정부 예산 추세 파악

큰 규모의 조달에 있어서는 연방정부 의회나 주 의회가 예산을 확정해야만 물품이나 서비스의 납품이 가능한 경우가 있다 따라서 이러한 특별한 프로젝트조달에 참여하고 싶은 경우, 의회의 예산배정을 파악하는 것이 중요하다. 의회 논의사항은 현지 대표나 대행업체, 또는 변호사를 통하여 확인할 수 있으며, 연방정부 법령으로 예산이 배정되는 경우, 미국 의회의 법안 관련 정보 웹사이트인 THOMAS(<http://www.thomas.gov>)를 통하여 정보를 구할 수도 있다.

구매자인 정부에 대한 마케팅

마케팅 활동은 정부조달 수출에서도 중요한 역할을 한다. 자기 회사의 상품이나 서비스를 정부기관에게 팔고 싶은 회사는 구매자, 즉 정부기관의 입장에서 왜 자기의 상품이나 서비스가 우수한지를 GSA뿐만이 아니라 각 정부기관들의 구매담당관들에게 적극적으로 알려야 한다. 즉, 구매자들이 필요한 것, 그들이 요구하는 것이 무엇인지를 파악하고, 그들의 기호에 맞는 물품이나 서비스를 제공해야 한다. 그냥 낮은 가격만을 제시하고 더 이상의 마케팅 활동을 하지 않으면 구매담당관들의 관심을 끌지 못하고, 정부조달 수출은 실패할 것이다. 하나의 예를 들자면 「토탈솔루션」 패키지 콘셉트를 들 수 있다.

민간회사든지 정부기관이든지, 물품이나 서비스를 구매할 때 단품 품목을 따로 구매하면 서로 맞지 않는 경우가 많다. 예를 들어서 가구를 구매할 때 의자, 책상, 책장 등을 따로 구매하면 미학적인 차원에서 서로 맞지 않을 수 있다. 특수한 업무를 위한 컴퓨터와 S/W를 구매하는 데에도 역시 물품을 따로 구매하면 서로 잘 맞지 않는 경우가 있다. 따라서 최근에는 한 공급업체가 그 분야의 모든 구매를 맡아 상호호환을 보장하는 공급체제를 많이 사용하고 있다. 즉, 구매자 입장에서는 하나의 물품을 구매하는 것이 아니라 어떤 문제를 처음부터 끝까지 전담하여 해결해 줄 수 있는 공급업체를 찾는 것이다. 이러한 종합적인 패키지 상품을 「토탈솔루션」이라고 하는데, 민간회사나 정부기관 모두 물품 선정에 따르는 부담 및 상호비호환으로 낭비되는 자원을 최소화하기 위해서 이러한 「토탈솔루션」을 선호하고 있다.

「토탈솔루션」의 경우, 공급업체는 단순한 물품 판매자의 역할을 넘어, 공급업자들이 겪고 있는 문제를 파악하고, 이러한 문제를 해결할 수 있도록

자기 회사 내, 또는 여러 회사들의 상품들을 조합하여 종합적 패키지를 조립하여 공급해야 한다. 이러한 부가가치를 제공함으로써 여타 공급업체들과의 경쟁에서 이길 수 있는 것이다. 미국의 GSA나 소규모기업청은 여러 소규모 기업들간 네트워킹을 가능하게 하여 이러한 종합적 패키지를 만들 수 있도록 주선하기도 한다.

이러한 토달솔루션 마케팅방법을 사용하기 위해서는 공급업체가 구매자들의 업무, 구매자들이 겪는 문제 등을 파악해야 한다. 즉 자기들 손님을 잘 알아야 한다는 마케팅의 기본적 원칙을 지켜야 한다는 것이다.

국제협정에 대한 명확한 이해

앞에서 언급하였듯이 WTO GPA나 FTA에서는 각종 투명성 조치를 규정하고 있으며, <표 1>에서 보드시피 가입국의 기업에게 각종 권리를 부여한다. 따라서 기업들은 이러한 권리를 최대한 활용해야 할 것이다.

미국 정부조달 시장진출에 성공한 기업들에 따르면 미국 정부조달 체제는 비교적 투명하다. 즉, 입찰공고나 관련 정보는 비교적 쉽게 구할 수 있다. 미국의 조달법령 및 규제도 비교적 쉽게 구할 수 있다. 그러나 미국의 조달법령 및 규제는 상당히 어렵고 까다로운 면이 있으므로 조달 담당자에게 계속 문의하여야 한다고 성공한 기업들은 지적한다.

만약 입찰자가 조달절차에 이상이 있다고 생각하면 WTO GPA와 FTA에는 만약 조달기관이 가입국의 업체를 차별대우하였을 경우 협정위반여부와 기관 규정 준수여부에 대한 이의를 제기하고, 절차의 검토를 요구할 수 있도록 규정하고 있다. 일부 업체들은 이의신청절차가 소요하는 시간이나 비용이 너무 많이 들어 이의신청을 포기하는 경우가 많다고 한다. 그래도 이의신청은 조달관련 문제를 해소하는 데에 유효한 도구가 될 수 있으므로 기업들은 이러한 이의신청 규정을 제대로 이해하고 최대한 활용해야 할 것이다.

미국 소규모 기업과 파트너십 형성

앞에서 언급하였듯이 미국 연방정부는 정부조달에 있어서 소규모 기업에게 총조달금액 중 일부를 할당하는 정책을 사용하고 있다. 할당정책 외에도 미국 연방정부는 정부조달 시장에서 소규모기업 활성화를 위한 다수의 정책을 운영하고 있는데, 이 중 하나는 소규모기업을 다른 소규모기업, 또는 대기업과 연결을 시켜주는 프로그램들이다. 이러한 프로그램의 예로 은사

(Mentor) 프로그램을 들 수 있다. 은사 프로그램이란 정부조달 경험이 적은 소규모기업을 정부조달에 성공한 소규모기업, 또는 대기업과 연결시켜주는 프로그램으로, 이 두 기업은 공동으로 입찰에 참여할 수 있고, 소규모기업 할당의 혜택을 받을 수 있다. 즉, 은사 프로그램을 통하여 대기업과 소수민족인이 소유하는 소규모기업이 연결되면, 이 두 업체가 공동으로 입찰에 참여할 수 있고, 이 경우, 소수민족소유 소규모기업이 받는 특혜까지 받을 수 있다.

아직까지 한국기업이 은사업체로 미국의 소규모기업과 공동입찰을 한 사례는 찾을 수 없었다. 그러나 FAR에서 이를 금지하는 내용은 찾을 수 없었으므로 최소한도 이론적으로는 가능하다고 본다. 한국의 업체와 미국의 업체가 손잡을 수 있다면, 서로 정부조달 입찰에서 유리한 결과를 가지고 오는 win-win 전략이 가능할 것이다. 또한, 미국에서 한국교포 또는 한국인 2~3세 등은 소수민족으로 간주되기 때문에 한국의 기업과 주미교포의 기업간 협력을 도모할 수 있는 방법이기도 하다.

미국 정부조달 시장 진출에 유리한 품목

이홍식 외(2007)에서는 미국 연방정부의 구매규모가 큰 물품들, 한국의 물품별 대미수출의 크기 및 물품별 시장비교우위지수를 고려하여 한국기업이 미국 정부조달시장을 진출하고자 할 때 유망한 품목들을 정리한 바 있다. 그 연구에서 가장 유망하다고 판단된 품목은 도로주행차량(SITC 품목번호 78), 원동기기 및 설비(SITC 71), 통신 및 녹음기기(SITC 76), 그리고 달리 분류되지 않는 잡제품(무기포함)(SITC 89) 등이었으며²¹⁾, 비교적 유망하다고 분류된 품목으로는 산업용 일반기계와 장비(SITC 74), 전기 기계장치와 기기(SITC 77), 특수 산업용 기계(SITC 72), 석유, 석유제품 및 관련물질(SITC 33), 섬유사, 직물, 직물제품(SITC 65), 달리 명시되지 않은 전문, 과학, 통제기기(SITC 87), 기타 수송장비 (SITC 79) 등이 있다.

21) 앞에서 언급하였듯이 미국의 주정부는 수입자동차의 조달을 개방하지 않은 경우가 많다. 이홍식 외(2006)의 판단과정에서는 현재 품목의 정부조달 수입을 금지하는 규정들이나 잔존하는 무역장벽을 고려하지 않고, 오직 정부조달 금액 규모, 대미수출 규모 및 시장 비교우위 지수만 고려하였다.

VI. 결론

미국의 정부조달시장은 규모가 거대한 시장이다. 그러나 아직까지 한국업체들은 미국정부조달시장에 본격적으로 진출하지 못하고 있다. 이는 미국의 제도적 문제 및 비관세장벽 때문이기도 한데, WTO GPA나 한미 FTA는 이러한 제도적 장벽을 풀어주는 데에 많은 기여를 하였다. 한미 FTA의 결과로 미국 연방정부 개방 하한선이 약 \$19만에서 \$10만으로 감소하였으며, BOT계약도 개방되었다. 또한 미국정부는 더 이상 자격심사과정에서 미국내 실적만을 인정할 수 없고 한국업체의 전체적 실적을 고려하여야 한다. 미국 주정부 조달시장의 추가적 개방이 없었고, 무역장벽으로 작용할 수 있는 미국 연방정부의 소규모기업 혜택정책을 약화시키지 못하였다는 점은 다소 아쉽지만, 그래도 한미 FTA는 한국기업, 특히 한국의 중소기업들이 미국 정부조달 시장에 더욱 활발히 진출할 수 있도록 무역장벽을 제거하는 데에 큰 역할을 하였다.

GPA와 FTA가 무역장벽을 제거하였지만, 실제로 미국 정부조달 수출실적을 올리는 일은 기업들의 몫이다. 정부조달 시장에 참여하기 위해서는 긴 준비기간이 필요하고, 경쟁이 심화되면서 경쟁자도 늘고 마진도 줄고 있는 등, 애로사항이 많지만, 그래도 정부조달 시장에 일단 진출하면 비교적 안정적인 수확을 얻을 수 있다. 따라서 정부조달 시장은 아직도 나름대로의 매력을 가지고 있는 시장이고, 본 글에서는 한국기업들이 미국 정부조달 시장을 진출하고자 할 때 고려할 수 있는 조언을 몇 개 제안해 보았다. 한국기업들의 미국 조달시장 진출에 다소 도움이 될 수 있기를 바란다.

<참고문헌>

- 양준석(2007), 「한미 FTA 정부조달 분야의 협상결과와 정책적 의미」, 한국
구매조달학회 춘계세미나 (2007년 6월 1일) 발표논문, 『구매
조달학회지』, 2007년 1호 수록예정
- 외교통상부(2000), 『주요국 정부조달시장 제3권 미주지역』, 외교통상부
- 이홍식, 정지원, 박혜리, 양준석(2006), 『한-미 FTA 체결에 따른 미국 정부조
달시장 진출 전략 및 지원방안』, 조달청 용역자료, 대외경제
정책연구원
- 조달청(2004a), 『미국 지방정부의 조달제도』, 조달청
- 조달청(2004b), 『해외 조달시장 진출방안』, 조달청
- 조달청(2005a), 『우리기업의 해외진출 성공사례 및 진출현황』, 조달청
- 조달청(2005b), 『중소기업의 미국조달 마케팅』, 조달청
- 중소기업청(2004), 『미국 정부조달시장 진출 사례집』, 중소기업청
- KOTRA(2002), 『북미·UN 조달시장 진출전략』, KOTRA 기획조사 02-24,
KOTRA
- KOTRA(2003), 『북미 정부조달 시장 진출안내』, KOTRA
- Friedman, Thomas L.(2006), *The World is Flat: Updated and Expanded
Edition*, Farrar, Strauss and Giroux, New York,
- GSA, (US General Services Agency) (2005), *Federal Procurement Report FY
2004*, http://www.fpsdng.com/fpr_reports_fy_04.html
- OECD(2001), "Government Procurement: A Synthesis Report",
TD/TC/WP(2001)/REV1, OECD, Paris