

13. 建設業經營戰略세미나

—국내건설시장 개방전망과 대응전략—

세미나開催：大韓建設協會

I. UR서비스 協商의 概要

1. 서비스협상의 배경

세계무역의 확대와 자유무역질서의 확립을 목표로 1948년에 설립된 GATT(관세 및 무역에 관한 일반협정)는 그동안 7차에 걸친 관세인하 교섭과 비관세장벽의 완화를 위한 노력을 통하여 범세계적인 무역자유화를 진전시켜 왔다.

그러나, 1970년대 후반부터 세계경제 특히 선진국 경제는 지속적인 저성장을 경험하였으며 국제무역의 규모도 위축되었다. 이와 함께 세계경제에서의 미국 영향력의 약화와 GATT의 통상마찰 중재능력이 약화됨으로써 쌍무적 상호원칙에 입각한 신보호무역주의(neo-protectionism)가 확산되기 시작하였다. 이러한 현실에 대한 소극적인 대응으로 EC 통합, 미·캐나다 자유무역협정의 체결 등 경제블럭화가 가속되므로써 무역환경 및 무역구조는 더욱 악화되었다. 이와 같은 움직임을 반전시키기 위해 GATT는 새로운 라운드의 필요성을 인식하게 되었고, 1986년 9월 제8차 다자간협상인 우루과이라운드(Uruguay Round; UR)가 출범하게 되었다.

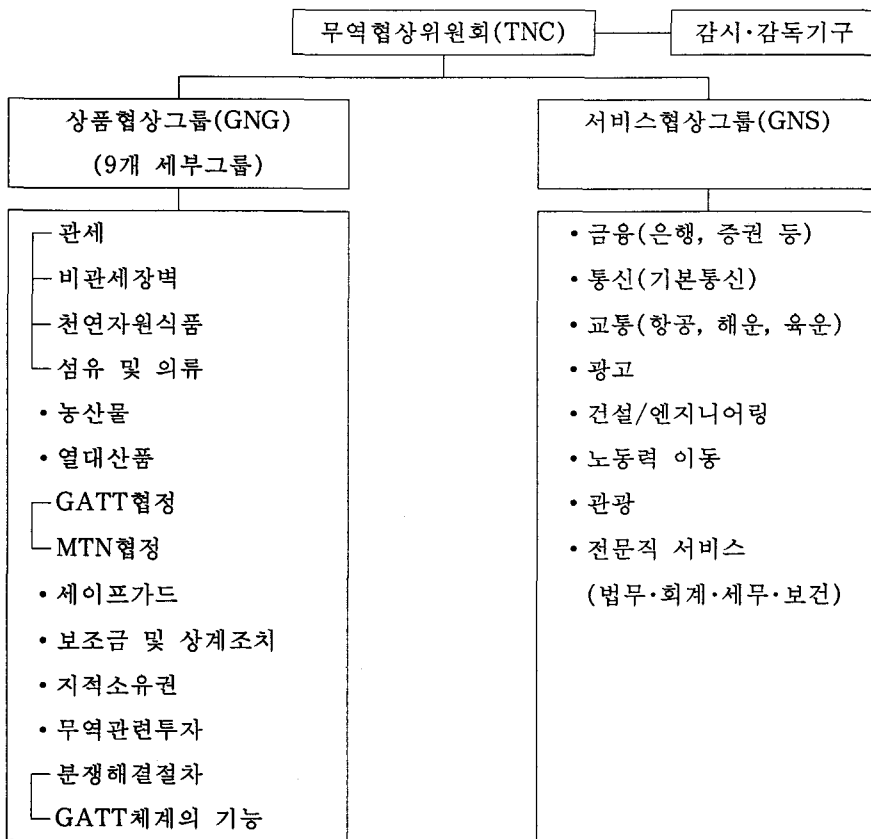
UR의 개최 배경을 구체적으로 살펴보면, 첫째로 관세인하의 문제뿐 아니라 비관세 장벽에 대한 문제가 심각하게 대두되었고, 둘째로 국제무역에 있어서 그 중요성이 증대되고 있는 서비스, 농산물, 지적소유권, 섬유 등의 국제교역에 있어서의 만성적인 적자의 만회를 위해 자국이 비교우위에 있는 서비스와 농산물 등을 기존의 상품교역과 마찬가지로 다자간 교역자유화의 대상에 포함시키려는 것이다. 이러한 배경에서 새로운 라운드의

개최 필요성이 제공되었으며, 그 구체적인 협상대상분야의 설정이 이루어지게 되었다.

2. 서비스협상의 구조와 경과

(1) 협상의 구조

우루과이 폰타델 에스테에서의 각료선언 결과 GATT는 무역협상위원회(TNC) 산하에 상품교역에 관한 협상그룹(GNG)과 서비스교역에 관한 협상그룹(GNS)을 두고 있다. 이는 서비스 의제 채택시 개도국들이 GATT의 법적체제 밖에서 서비스협상을 진행하자는 주장을 받아들여 절차상의 신축성을 부여한 결과로 풀이된다.



[그림 1] 우루과이라운드의 협상구조

상품교역에 관한 협상은 14개 의제를 중심으로 GNG에서 진행하고, 그 세부협상그룹으로 시장접근그룹(관세, 비관세 장벽, 천연자원산품, 섬유 및 의류), 농산물그룹, 열대산품그룹, GATT 규정 및 MTN(Multilateral Trade Negotiation)그룹, 세이프가드(긴급수입제한)그룹, 보조금 및 상계조치그룹, 지적소유권그룹, 무역관련투자그룹, 분쟁해결절차 및 GATT체제기능 그룹이 있다. 한편, 서비스교역에 관한 협상은 GNS에서 진행되며, 그 대상분야로는 금융, 통신, 교통, 건설/엔지니어링, 노동력 이동, 관광, 시정각서비스, 전문직 서비스 등이 있다. 그리고 보호주의 조치의 동결(standstill) 및 철폐(rollback)의 이행을 위한 기구로 감시·감독기구(Surveillance Body)가 있으며, 이상을 총괄하는 무역협상위원회(TNC)가 있다.

최근에는 협상을 촉진하고 간소화하기 위해 15개로 나뉘었던 UR협상분야를 농산물, 서비스, 섬유, 지적소유권, GATT 규범 강화, 분쟁해결절차, 시장접근의 7개 분야로 재편성되었다.

(2) GNS협상의 경과

1986년 9월 우루과이라운드가 출범한 이후, 1987~88년까지 12차례에 걸친 GNS공식 회의와 다수의 비공식회의를 가졌다. 이 과정에서 회사의 설립권, 노동력이동 등 생산요소의 이동, 시장접근, 내국민대우 등 주요원칙의 수용에 대해서 각국의 자유로운 의견개진이 있었으나 선진국과 개도국 사이에 첨예한 입장대립이 나타났다.

1988년 12월 캐나다의 몬트리올에서 각료급 무역협상위원회(TNC)를 개최하여, 협상진전상황을 중간점검하고 당시까지의 합의사항을 정리, 보고하였다. 이후 1989년에도 6차례에 걸쳐 GNS의 공식협상이 개최되어 각종 원칙, 규범에 대한 보다 심도있는 논의가 진행되었을 뿐만 아니라, 건설을 포함한 6개 서비스분야를 선정하여 일반적인 차원에서 논의되어 오던 각종 원칙, 규범의 구체적인 의미를 각 분야별로 파악하고자 하였다. 또한 1989년 12월에는 미국, 일본, EC, 한국 등 15개국이 제출한 서면제안을 중심으로 GNS의 장보고서가 작성, 배포되어 그 당시까지의 합의사항과 주요쟁점이 총정리됨으로써 향후의 협상방향을 제시하였다.

이상의 과정에서 GNS협상이 성공적으로 마무리되기 위해서는 다음과 같은 세 가지 과제를 해결해야 한다는 점이 명백해졌다. 첫째, GATT에 상응하는 서비스일반협정(Gen-

eral Agreement on Trade in Services; GATS)의 채택과 둘째, 일반협상으로 불충분한 서비스부문의 경우 그 특성을 반영하는 부문별 부속서(sectoral annex)의 작성과 셋째, 서비스협상의 가시적인 결과가 될 시장개방 일정을 양허협상을 통해 확정짓는 것이다.

TNC회의를 앞두고 개최된 제6차 GNS회의(1990. 7)에서 GATS 초안이 처음으로 작성되었다. 이후 다섯번에 걸친 수정작업을 거쳐 4년간 서비스협상의 결과로, 90년 12월 브뤼셀 각료급 TNC회의에 보고될 최종안이 작성되었다. 이 협정의 최종안에 포함된 분야별 부속서 초안은 해운, 내수로, 육운, 항공, 기본통신, 통신, 노동력이동, 시청각서비스, 금융서비스 등 9개 분야이다. 그러나 1990년말로 협정의 마무리를 계획하였던 선진국의 의도와는 달리 정치적 타결이 기대되었던 브뤼셀각료회의에서 농산물보조금 감축과 관련한 미국과 EC의 참여한 대립으로 농산물, 서비스, 지적소유권, 세이프가드 등의 의제간 양허를 통한 대타결이 이루어지지 못하였다.

3. 최근 동향과 전망

90년말을 시한으로 추진되어 오던 UR협상이 농산물보조금이라는 난제에 부딪쳐 일단 협상시한을 넘기게 되었으며 그후 이라크-쿠웨이트 사태의 발발, 美행정부의 신속처리 권한(fast track authority)의 소멸 등의 사유로 협상은 냉각기에 진입하였었다. 이 기간 중에는 공식회의보다는 주로 비공식적인 쌍무협의를 통하여 서로의 입장, 양보가능성을 모색하는 수면하의 활동이 활발하였다.

그러나 최근에는 15개의 UR협상분야가 농산물, 서비스, 섬유 등 7개 분야로 재편성되었으며, 농산물에 있어 일본, EC 등의 양보가능성이 시사된 바 있고, 지난 5월 美의회의 행정부에 대한 신속처리권한 기간연장이 통과되어, 이제 협상은 그동안의 비공식적인 협의의 결과를 토대로 본격화될 것으로 보인다. 특히 GATT사무국에서는 10월말 또는 11월초까지 농산물, 서비스를 포함한 7개 분야의 최종 협상안을 제시하겠으며, 12월초까지 각국의 입장통보(take it or leave it)를 받은 후 1992년 2~3월까지의 세부사항을 완전히 종결짓겠다는 적극적인 자세를 보이고 있다.

UR서비스협상도 서비스일반협정(GATS)의 확정, 분야별 주역서의 작성, 개방일정의 구체화를 위한 분야별 양허협상 등의 마무리 작업에 돌입할 것으로 보인다. 서비스일반

협정의 경우 사실상 축조심의 단계에 들어갔다고 볼 수 있다. 최혜국대우의 적용범위 및 적용방법, 분쟁해결 절차, 노동력이동 문제 등 남은 쟁점이 있으나 시간이 촉박하므로 협정 발효 이후에 다루어도 되는 절차적 사항은 추후로 미루고 앞으로는 framework에 꼭 반영되어야만 하는 실질적인 사항만 토의할 것이다.

미국이나 EC 모두 UR협상을 파국으로 몰아넣어 세계경제에 대혼란을 일으켰다는 비난을 원치 않으므로 협상타결이 비관적인 것만은 아니다. 최근에는 미국과 EC가 보다 유연한 자세를 보이고 있어 EC 통합, 미국의 대통령 선거 일정을 고려할 때 금년말 또는 늦어도 내년초까지는 UR협상이 성공적으로 타결될 것이라는 낙관적인 전망도 나오고 있다.

II. 서비스협상과 건설

1. 건설업의 범위 및 정의

서비스의 무형성(intangible), 비계측성(unquantifiable), 일시성(perishable) 등의 속성을 고려해 볼 때 과연 건설이 서비스로 분류될 수 있는지 의문이 생길 수 있다. 일반적으로 건설업의 생산물은 실물이지만 건설행위 자체는 실물을 생산하는 과정의 서비스제공 행위라고 인식되고 있다. 결국 건설업은 공공행정, 전기수도산업과 함께 산업분류에 있어서 미묘한 위치를 차지하고 있으며 제조업의 성격이 강한 시공과 서비스의 성격이 강한 엔지니어링의 어느쪽이 강조되느냐에 따라 달리 분류될 수 있을 것이다.

최근 GATT에 보고된 선진 14개국의 산업분류에서도 건설업이 서비스로 분류되어 있음을 볼 때 각국이 건설업의 엔지니어링 부분 즉 서비스적 기능을 강조하는 경향이 있음을 알 수 있다. 부연하면, 건설업에서 엔지니어링과 설계, 감리 그리고 OR의 기법을 활용한 SCHEDULING과 이에 따른 기자재, 인력의 적정결합 등이 차지하는 중요성이 점차 높게 평가되고 있음을 반영하는 것이다.

GATT사무국이 작성, 제시한 분류안에서도 건설 및 관련 엔지니어링을 하나의 대분류로 처리하고 있다. 이외에도 다른 대분류인 사업서비스내에 건축사업, 기타 엔지니어링

등의 전문직서비스가 포함되어 있으며 또한 부동산서비스, 임대업 등의 건설관련분야가 분류되어 있다.

그러나 우리의 경우, 건설업법의 적용을 받는 건설은 일반건설업의 토건, 토목, 건축, 특수건설업의 철강재 설치, 준설, 포장, 조경, 전문건설업의 19개 전문업종이다. 또한 건설업법을 전제로 한 건설관련공사에는 환경오염방지시설업, 문화재보수공사업, 주택건설사업(지정업)이 있다. 그외 건설업법의 적용을 받지 않는 것으로 건설용역업종 기술용역업은 기술용역육성법상 과학기술처의 소관업무로 되어 있고, 건설관련 공사업중 전기공사업, 전기통신공사업, 문화재보수업, 소방설비공사업, 공해방지시설공사업 등은 각각 동력자원부, 체신부, 내무부, 환경처의 소관사항으로 되어 있다. 이러한 행정관할상의 다기화는 건설업이 갖는 엔지니어링부문과 시공부문의 통합적인 경영과 관리를 저해할 뿐 아니라 국제화의 추세에 대응하는 건설업의 발전에 지장을 주는 요소로 지적되고 있다.

〈표 1〉 건설관련 서비스 분류

<p>1. BUSINESS SERVICES</p> <p>A. Professional Services</p> <p> d. Architectural services</p> <p> e. Engineering services</p> <p> f. Integrated engineering services</p> <p> g. Urban planning and landscape architectural services</p> <p>D. Real Estate Services</p> <p> a. Involving own or leased property</p> <p> b. On a fee or contract basis</p> <p>3. CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES</p> <p>A. Project design, planning, contracting, management, supervision and inspection (see also business and professional services)</p> <p>B. Feasibility studies</p> <p>C. General construction work for buildings</p> <p>D. General construction work for civil engineering</p> <p>E. Installation and assembly work</p> <p>F. Building completion and finishing work</p> <p>G. Maintenance and repair of fixed structures</p> <p>H. Other</p>

따라서 건설과 엔지니어링의 불가분의 관계를 고려할 때, 이에 부합하는 개념상 또는 제도상의 뒷받침이 있어야 할 것이다.

2. 건설업 현황

(1) 국내건설

우리나라 건설업은 고도경제성장에 수반하여 급속하게 성장하였을 뿐 아니라 사회간접자본의 확충 및 민간자본의 축적을 통하여 고도경제성장에 크게 기여하여 왔다. 70년대 이후 건설업은 연평균 10% 이상의 성장을 하여 동기간 국민총생산 성장률을 상회하여 왔으며 국민총생산에서 차지하는 비중은 80년 이후 7~8%선을 유지하여 왔다. 최근 들어서는 정부의 주택공급 확대 정책의 지속적인 추진과 사회간접자본 투자의 확대에 힘입어 90년에 전년대비 건축허가 면적과 건설투자액이 30% 내외의 증가를 보였고 건설수주액도 50% 이상의 증가를 기록하는 외형상의 신장세를 보였다.

국내총수주액 규모를 발주부문별로 보면, 공공부문이 약 40%, 민간부문이 약 60%를 차지하고 있으며 민간부문의 비중이 점차 커지고 있는 추세이다. 공종별로 보면 건축공사, 전문건설공사, 전기 및 전기·통신공사, 기타 설비공사가 약 80%를 점유하고 토목공사가 약 20%를 점유하고 있으며 토목공사의 비중이 점차 감소하고 있다. 토목공사의 경우 공공부문의 발주비중이 압도적으로 크고 기타 공종에 있어서는 민간부문의 발주비중이 크게 나타나고 있다. 이는 경제규모가 커짐에 따라 민간부문의 역할이 점차 커지고 있으며 또한 민간발주자 욕구의 고급화에 따라 전문적인 공종에 대한 수요가 커지고 있음을 보여주고 있는 것이다.

최근의 건설경기 활황에도 불구하고 건설업계의 경영환경은 악화되고 있다. 이는 89년 면허개방 이후 건설업체의 대폭 증가로 업체당 평균수주액이 감소하고 있는 반면, 국민경제 전반적으로는 건설공사 물량의 폭주로 자재난, 인력난이 겹쳐 건설업계의 어려움을 가중시키고 있기 때문이다. 따라서 건설업의 당면과제는 건설업 개방에 대비한 재무구조 개선과 경쟁력 확보라고 할 수 있다. 이를 위해서는 건설업체의 분야별 특화업종의 육성과 수요창출 경영전략, 그리고 건설업체간의 수직적, 수평적으로 연계하여 업역의 분업화와 중소기업자의 사업영역 확보 지원이 필요하다. 또한 외형 위주의 성장보다는 기술집약

적인 고부가가치 산업으로 성장, 기능인력난을 해소하기 위한 업체 스스로의 노력이 필요한 것이다.

(2) 해외건설

한국의 해외건설은 해외건설 시장이 활황을 보인 70년대부터 본격적으로 시작되었다. 특히 중동건설시장은 70년대초의 오일쇼크 이후 초유의 증가세를 보였고 이는 기존의 선진국 건설업체 외에도 한국과 같은 개도국 건설업체의 해외시장 진출을 가능케 하였다. 한국은 미8군 건설공사, 월남건설공사의 경험과 저임, 양질의 노동력을 바탕으로 단 순시공공사에서 특출한 경쟁력을 보였으며 수주규모도 점차 증가하였다. 80년대초 한때는 100억달러 이상을 수주하여 미국 다음가는 세계 2위의 건설대국으로 부각되기도 하였다.

그러나 한국의 해외건설 수주는 81년의 136.8억달러를 정점으로 82년부터 감소하기 시작하였다. 그 배경에는 전반적으로 해외건설시장이 침체기에 접어들었다는 이유도 있겠으나 특히 한국의 해외건설에 타격이 심했던 이유는 중동시장에 대한 편중과 한국기능인력의 급격한 임금상승에 비해 기술개발에 대한 노력이 부족하였다는 것이다. 따라서 한국의 시장점유율도 80년대 초반의 11%대에서 88년 2%대로 하락하였다. 해외건설 수주가 88년의 16억달러를 저점으로 89년부터 증가세로 반전되기는 하였으나 이를 우리 건설업의 국제경쟁력 만회 신호로 해석하기는 어렵고 해외건설시장의 전반적인 회복세에 편승하여 나타난 현상으로 보는 것이 옳을 것이다.

(3) 경쟁력 분석

통계의 제약때문에 또한 한국의 해외건설에서 중동시장의 비중이 크기 때문에 중동시장에 국한하여 한국의 경쟁력을 분석하고자 한다. 우선 전반적으로 볼 때 우리의 중동시장 점유도가 80년대 상반기의 20%대에서 하반기에 10%대로 하락하여 한국 건설의 경쟁력이 하락하고 있음을 입증하고 있다.

〈표 2〉에서는 공종별로 경쟁력을 분석하고 있다. 표에서 A는 중동의 공종별 발주규모를 뜻하며 B는 한국의 중동으로부터의 공종별 수주규모를 의미한다. B의 비중을 A의 비중으로 나누면 일종의 발랏사지수(Balassa index)를 얻게 되는데 이것이 1보다 크면 그

공종에 있어서 상대적으로 경쟁력이 있고 1보다 작으면 경쟁력이 없다고 한다. 즉, 우리가 특정공종에 있어서 중등의 발주 비율보다 높은 비율로 수주하게 되면 우리는 그 공종에서 경쟁력이 있다고 보는 것이다. 이와 같이 볼 때 한국은 토목, 건축분야에서 비교우위가 있으며 특수·플랜트, 전기·통신, 용역 등의 분야에서는 비교열위에 있다.

〈표 2〉 공종별 경쟁력 분석

(단위: 억 달러, %)

		토 목	건 축	특수·플랜트	전기·통신	용 역	합 계
1982	A(비중)	96.6(21.2)	181.0(39.6)	124.4(27.2)	34.9(7.6)	19.9(4.4)	456.7(100.0)
	B(비중)	40.9(35.9)	52.6(46.2)	14.5(12.7)	5.8(5.1)	0.1(0.1)	113.9(100.0)
	B/A	1.70	1.17	0.47	0.67	0.02	
1984	A(비중)	61.3(26.7)	73.3(31.9)	58.7(25.5)	18.8(8.2)	17.8(7.7)	229.8(100.0)
	B(비중)	10.7(18.1)	33.4(56.5)	13.2(22.3)	1.7(2.9)	0.1(0.1)	59.1(100.0)
	B/A	0.68	1.77	0.87	0.35	0.02	
1986	A(비중)	52.9(40.4)	24.9(19.0)	31.9(24.4)	11.9(9.1)	9.2(7.0)	130.8(100.0)
	B(비중)	5.0(40.3)	5.9(47.6)	1.2(9.7)	0.2(1.6)	0.0(0.0)	12.4(100.0)
	B/A	1.0	2.50	0.40	0.18	0.00	
1989	A(비중)	45.4(33.0)	18.2(13.2)	54.9(39.9)	8.9(6.5)	10.2(7.4)	137.5(100.0)
	B(비중)	7.1(49.3)	2.2(15.3)	2.9(20.1)	2.1(14.6)	0.1(0.7)	14.4(100.0)
	B/A	1.49	1.15	0.50	2.25	0.09	
1990	A(비중)	96.4(42.6)	14.4(6.3)	89.1(39.3)	18.0(8.0)	8.6(3.8)	226.5(100.0)
	B(비중)	49.1(84.5)	1.3(13.3)	7.7(13.3)	0.0(0.0)	0.1(0.0)	58.1(100.0)
	B/A	1.98	0.35	0.34	0.00	0.00	

자료: 해외건설협회

주: A. 중등의 공종별 발주규모

B. 한국의 중등으로부터의 공종별 수주규모

흔히 국내임금 상승의 결과로 노동집약적인 단순 토목, 건축 분야에서도 국제경쟁력을 잃고 있다고 말하고 있으나 사실은 저임의 외국인력의 투입비중을 높이며(82년 25%, 90년 72%) 노동집약적인 토목, 건축 분야에서 아직 경쟁력을 유지하고 있다. 그러나 과거부터 경쟁력이 약했던 기술집약적인 플랜트, 용역 분야에서의 경쟁력 강화는 이루어지지 않고 있다.

우리의 경쟁력이 80년대 초반이나 현재까지 큰 변화가 없다면 한국 해외건설의 중동 시장 점유율이 80년대를 통하여 반감한 이유는 무엇인가? 이는 우리가 점차 작아지고 있는 시장에서는 경쟁력을 유지하고 있으나 그 규모가 커지고 있는 시장에서는 경쟁력을 제고시키지 못했기 때문이다. 중동의 건설산업이 발전함에 따라 자체적으로 소화할 수 있는 토목, 건축 공사가 많아졌을 뿐만 아니라 중동의 경제수준이 높아짐에 따라 보다 고급의 기술집약적인 건설기술에 대한 수요가 높아지고 있는 것이다. 이러한 수요구조의 변화에 한국의 건설산업이 적응을 못하고 있어 한국 해외건설의 장기적인 발전전도에 음영을 던져주고 있다. 한편으로는, 앞으로 해외건설이 지속적으로 성장하여 80년대 초반의 절정기를 다시 맞이하기 위해서는 한국의 건설산업이 어떤 방향을 지향해야 하는지 암시해 주고 있다.

3. 건설업 교역자유화에 따른 득실 분석

(1) 국내시장 잠식 가능성

시장의 잠식 가능성은 개방시기, 개방정도, 허용되는 상업적 주체형태, 노동력 이동범위 등 다양한 요인에 따라 상이하게 나타날 것이다. 따라서 여기서는 완전개방과 점진적 개방에 따른 영향의 정도를 살피고자 한다. 완전 개방이란 외국업체가 국내시장접근시

〈표 3〉 국내시장 잠식 가능성

		단순시공분야			기술집약형시공분야			건설엔지니어링분야		
		크게 잠식	약간 잠식	현재와 같음	크게 잠식	약간 잠식	현재와 같음	크게 잠식	약간 잠식	현재와 같음
완전개방시			○		○			○		
점진적 개방시	시장 진입 형태	합작회사				○				○
	현지법인			○			○		○	
	지사			○		○			○	

상업적 주재형태, 영업활동범위, 노동력이동 등에 아무런 제한이 없는 상태이고 점진적 개방이란 외국업체의 국내시장접근시 상업적 주재형태, 영업활동범위, 노동력이동 등에 제한을 가할 수 있는 상황이다.

(2) 사용자 이익

앞에서 살펴본 국내시장 잠식 가능성은 생산자 입장에서의 부정적인 측면을 부각시킨 것이다. 그러나 사용자 입장에서는 건설시장이 개방됨에 따라 심화된 수주경쟁을 통하여 양질의 건설서비스를 저렴한 가격으로 제공받을 수 있다는 이점도 있다. 이를 계량화하기는 쉽지 않으나 다음과 같은 간접적인 방법을 통하여 그 편익을 추정할 수 있을 것이다. 즉, 과거 장기간에 걸친 투자에 의해서 형성된 스톡으로서의 건설물들이 제공하는 서비스가 현재 자본서비스라는 생산요소에서 얼마만큼의 비중을 차지하고 있는가를 추정함으로써 건설시장 개방에 따라 기대되는 건설서비스의 가격하락 및 품질향상이 경제에 미치는 파급효과를 추정할 수 있을 것이다(장의태, 1990).

우선 총고정자본스톡에서 건설자본스톡의 비중을 구하여야 하는데 이는 총고정자본 형성에서 건설투자와 시설투자의 비율, 건설스톡과 시설스톡의 내구년수, 총고정자본 형성의 증가율을 근거로 계산할 수 있다. 한국은행 자료에 따르면 87년 현재 건설스톡의 비중이 54.2%로 나타나 있다. 그간의 건설투자 증가율을 감안하면 이 수치는 아마도 하한선이 될 것이다. 건설스톡의 내구년수를 시설스톡의 5배로 보았을 때 건설물에 해당하는 고정자본소모액은 전체 고정자본소모액의 약 20%를 차지하게 된다. 총 고정자본소모액은 매년 국민총생산의 약 10% 수준이므로 건설 고정자본소모액은 GNP의 2% 수준이 된다. 따라서 국민경제 입장에서는 국내건설시장의 개방으로 건설서비스의 가격이 10% 하락한다면 이는 즉 GNP의 약 0.2%에 해당하는 금액을 절약할 수 있다는 것을 의미한다. 또는 자본서비스 사용자 입장에서는 건설물이 제공하는 자본서비스가 전체의 약 20%를 차지하므로 자본서비스 비용의 약 2%를 절감하는 효과가 있게 된다.

(3) 건설시장 개방의 득실 평가

〈표 4〉 건설시장 개방의 파급효과

긍정적인 측면	부정적인 측면
<ul style="list-style-type: none"> ○ 발주자에 양질의 서비스를 저렴한 가격에 제공 ○ 건설업의 합리적 개편과 고부가가치 산업화 촉진 ○ 국내업체의 국제경쟁력 제고 ○ 해외수주기회 확대, 시장다변화 가능 * 저렴한 제3국 인력의 유입으로 건설업계의 인건비 절감 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국내건설시장의 잠식 ○ 과당경쟁 초래 ○ 자본력이 약한 중·소건설업체의 도산 ○ 외국업체가 고급건설엔지니어링 분야를 독점하게 되면 국내업체의 기술수준 향상기회 상실 * 국내실업 증가 * 해외 단순노무직 유입으로 사회문제 대두

* 이는 노동력 이동에 제한이 없는 경우에만 적용되는 것으로 실현가능성은 희박함.

Ⅲ. 양허협상 대응전략

1. 협상에 임하는 자세

건설을 포함한 서비스시장의 개방은 불가피한 것으로 보인다. UR의 다자간협상에서 이 문제가 해결되지 않는다면 후에 미국, EC와 같은 선진국들의 쌍무적인 개방압력에 의하여 개방시장이 이루어질 것이다. 따라서 어차피 시장개방이 불가피하다면 UR/GNS의 다자간협정 틀내에서 이루어지는 것이 한국에 유리할 것으로 보인다.

한편 시장개방을 외부의 압력에 의한 어쩔 수 없는 행위로 받아들이기 보다는 우리의 필요에 의한 능동적인 개방으로 달리 해석하는 시각도 필요하다. 한국의 건설산업은 앞에서 살펴본 바와 같이 양적인 풍요 속에서 질적인 빈곤을 겪고 있는 전환기에 놓여 있으며 시장개방이라는 계기를 잘 활용하면 개방의 실보다는 득을 더 크게 할 수 있는 우리에게 주어진 호기라고도 보여진다.

또한 우리의 건설업이 나름대로의 어려움을 겪고 있다고는 하지만 그래도 다른 서비스

부문과 비교해 볼 때 한국이 실리를 취할 수 있는 분야는 건설부문이 아니지 않느냐 하는 판단에서 한국은 서비스협상 특히 건설분야협상에서 적극적으로 임하고 있다.

2. 건설부문 양허협상

(1) 양허협상의 개요

서비스협정은 이미 초안이 나와 있는 상황에서 협정의 포괄범위, 최혜국대우의 적용범위 및 적용방법, 분쟁해결 절차, 양허협상 절차, 노동력 이동문제 등 남은 쟁점에 관한 이견 조정의 단계에 있다. 이러한 쟁점들은 서비스 전체를 고려하면서 조정이 이루어질 것이며 건설의 입장에서 쟁점의 해결방안을 제시할 수는 없는 상황이다. 건설부문 부속서는 작년 하반기에 이미 그 필요성이 없는 것으로 결정되어(한국의 필요성 주장에도 불구하고) 부속서 논의가 중단되었다. 따라서, 앞으로 건설에 직접적인 영향이 있고 건설 입장에서 적극적으로 관여할 수 있는 작업은 건설부문 양허협상 뿐이다.

서비스일반협정의 공개주의, 최혜국대우 등은 양허협상에 관계없이 서비스협정의 발효와 동시에 적용되는 일반적 의무이나 시장접근 및 내국민대우 원칙은 구체적인 시장개방 약속사항이다. 따라서 건설부문 양허협상은 각국이 구체적으로 양허를 함으로써 의무가 발생하는 시장접근 및 내국민대우를 대상으로 한다.

시장접근과 내국민대우는 서비스 공급양식(mode of delivery)에 따라 양허대상이 되며 시장개방 계획서(initial offer list)에는 서비스의 공급양식 즉, 국경이동공급(cross-border delivery), 소비자의 이동(movement of consumer), 상업적 주재(commercial presence), 인력의 이동(movement of personnel)에 따라 시장접근, 내국민대우 등에 대한 제한, 조건이나 유보 등이 제시되는 것이다.

GATT 사무국에 제출된 개방일정은 모든 협상참가국에게 공개되며 각국의 개방안은 다자간협약 및 주기적인 검토의 대상이 된다. 이를 바탕으로 각국은 주요 교역상대국에 대한 개방요구서를 작성하게 된다. 개방요구서(request list)는 역시 서비스 공급양식별로 상대국의 시장개방계획서에 나타난 수준 이상의 추가 자유화를 요구하는 것이다. 따라서 건설부문 양허협상에 대비하기 위해서는 우리나라와 주요 교역 상대국의 서비스 공급양식에 따른 시장접근 및 내국민대우에 배치되는 규제를 파악하여야 한다.

Request를 한 국가와 받은 국가는 양허협상(negotiations on initial commitments)을 하게 된다. 양허협상은 각국의 offer/request list를 토대로 쌍무간에 협상을 통해 개방일정을 구체화하는 과정이며 합의된 양허내용은 GATT에 통보된다. 한 국가는 다수의 양허협상에 연관될 수 있으며 GATT는 그 국가의 양허협상 결과중 가장 개방적인 내용을 취합하여 National Schedule을 작성하고 이는 최혜국원칙에 따라 모든 국가에 적용되게 된다. 바로 이러한 절차 때문에 모든 회원국이 다른 모든 회원국과 양허협상을 해야 하는 번거로움을 피할 수 있는 것이다. National Schedule은 협정발효 이후 일정기간(3년 예상)마다 추가 자유화를 위한 재협상을 통해 수정될 수 있다.

(2) 한국의 건설시장 개방일정안

한국이 GATT에 제출한 건설분야의 initial offer는 면허, 자격, 합작투자 조건 등의 규제를 간접적으로 밝히고 있다. 다른 서비스분야에 비해서는 상대적으로 적극적인 개방일정이며 특히 우리가 비교우위가 있다고 판단된 시공부문에 있어서는 일부 자발적인 개방일정도 포함하고 있다.

또 하나의 공급양식인 인력이동에 의한 서비스공급에 관해서는 건설을 제외한 모든 서비스분야에서 서비스를 공급하는데 필수적인 인력의 이동만 허용하겠다는 소극적인 의견이어서 현행 출입국관련 법령의 준수 의무를 한국의 양허계획표 전문에 밝혔다. 현재 노동력이동에 관한 정부의 기본입장은 key-personnel(managers, executives, specialists)은 다자간 약속에 의해 자유화하고 기타 범주인력은 양허협상에 의해 업종별로 이동범위를 결정한다는 것이다. 건설부문에서는 그 특성을 고려할 때 고급 기능인력을 포함하는 보다 넓은 폭의 노동력이동을 희망하고 있으나 양허협상 결과의 최혜국대우 원칙 적용과 노동력이동 부속서의 최종 결과물을 잘 감안하여 결정하여야 할 것이다.

지금까지 32개국의 intial offer가 제출되어 검토되어 왔는데 몇 가지 문제점이 지적되고 있다. 우선, 각국의 서비스 분류체계가 통일되어 있지 않아 비교가 어렵다는 다수의 의견이 있어 GATT 사무국이 MTN.GNS/W/50을 수정한 새로운 예시적 서비스 목록을 작성하였다(표 1). 다음으로 inteial offer에 기재되어야 하는 규제에 대한 논의가 있었는데, 무차별적이고 객관적인 규제라 하더라도 모든 양적인 조치는 기재되어야 하며 일부 질적인 조치도 기재해야 한다는 주장이 나오고 있다. 최근에는 무차별적인 질적 규제를

offer list에 등재하는 대신 무차별적 질적 규제를 reasonable, objective and impartial manner하에 운영하여야 한다는 의무를 일반협정 제6조 국내규제 항목에 규정하고 이러한 규제가 합법적인 국내 규제가 되기 위한 조건 또는 기준은 UR 이후에 설정하자는 주장이 유력해지고 있다. 그밖에도 시장접근에 대한 규제와 내국민대우에 대한 규제의 구분방법, 서비스 공급양식의 현행 분류방법에 관한 의문이 제기되었다.

〈표 5〉 한국의 initial offer list

분 야	공급 양식	시장접근에 대한 제한·조건	내국민대우에 대한 조건·계약
일반건설 (토목, 건축, 토건)	① ② ③	약속유보 제한·조건없음 국내건설업 면허취득이 필요하며 합작투자만 허용 ▲ 100% 투자허용 (94년 1월) ▲ 지사의 활동허용(96년 1월)	조건·계약없음 " 약속유보
전문건설 (특수, 전문, 전기, 전기통신, 소방시설)	① ② ③	약속유보 제한·조건없음 국내건설업면허 취득이 필요하며 합작투자만 허용 ▲ 100% 투자허용 (96년 1월) ▲ 지사의 활동허용(98년 1월)	조건·계약없음 " 약속유보
건축사업	① ② ③	건축사업등록 필요 ▲ 국내법인 건축사무소와의 공동계약 가능(96년 1월) 제한·조건없음 한국건축사 자격취득 및 등록필요	조건·계약없음 " "
엔지니어링 서비스	① ② ③	약속유보 제한·조건없음. 등록요건으로 기술사 등 전문기술인력 고용의무 부과	조건·계약없음 " "

주: 공급양식 ①서비스의 국경간 이동 ②서비스의 해외소비 ③상업적 주제

이러한 최근 일련의 논의 전개에 비추어 볼 때, 우리의 initial offer도 개정되어야 할 가능성이 있다. 일반건설, 전문건설의 분류를 국제적으로 통용될 수 있는 분류로 재편성하거나 또는 GATT 분류와 연결될 수 있는 설명의 필요성이 있으며, 무차별적인 양적 규

제로 도급한도액제도, 지역입찰제한제도, 면허개방 시기의 제한 등이 추가로 등재되어야 할지도 모른다. 또한, 현재 initial offer를 하지 않은 자체개발사업, 주택사업, 부동산업, 중장비임대업 분야에서도 request에 대비한 준비작업이 있어야 할 것이다.

특히 자체개발사업과 주택사업은 도급사업이 아니며 외국인의 부동산 소유권과 관련이 있다는 논거로 offer에서 제외하고 있으나 사실은 금융시장 개방과 함께 이러한 건설시장이 개방되면 막강한 자금력을 보유한 외국업체와 국내업체가 경쟁할 수 없을 것이라는 우려에서 나온 결과이다. 선진국 업체가 개발시장에 많은 관심이 없을 것이라는 우려에서 나온 결과이다. 선진국 업체가 개발시장에 많은 관심이 있을 것이므로 이러한 논리가 양허협상에서 통할 수 있을지는 의문이다. 분야가 규제라는 안전판이 있다고는 하지만 이러한 제도 자체도 양적인 규제로 양허협상의 대상이 될 수 있다. 따라서, 우리의 offer와는 별도로 개발사업 또는 주택사업 시장의 개방에 대한 준비도 있어야 할 것이다.

(3) 주요국가의 개방요구서

○ 주요 국가의 한국 건설부문에 대한 시장개방요구서

11월초 현재 미국, 일본, 캐나다, 호주 등이 서비스 전반에 걸쳐 한국에 request를 하였는데 일본의 경우 건설부문에 관한 request는 없었다. 미국은 모든 서비스부문에 대한 공통적인 요구사항으로 서비스교역에 수반되는 manager, executive, specialist의 일시적 이동을 보장할 것과 내국민대우를 보장받기 위해 elimination of limits on contract amounts for general construction and special construction beginning in 1996, elimination of government-provided tax incentives, financing, and insurance of pre-bid surveys for export of construction services to third country markets를 요구하였다.

캐나다는 request를 모든 나라에게 공통적으로 하는 것과(common request) 개발국가에 게 하는 것으로 구분하여 작성하였는데 건설부문에 해당하는 공통요구 사항으로는 인력 이동의 허용범위를 미국안에 service seller를 포함시키자는 것이고 한국의 건설부문에 대해서는 별도의 개별적인 요구가 없었다.

호주는 Allow non-Korean firms to be prime contractors와 Grant foreign firms market access in government projects by revising qualification requirements to enable foreign firms to bid for projects awarded by government owned agencies.

○ 한국의 시장개방요구서

	요 구 사 항	요 구 논 리
미 국	<p>Surety Company의 100% Surety Bond 요건을 완화하고 Bond 발급을 위한 업체 평가시 본사의 규모, 공사실적, 재무상태도 반영해줄 것.</p> <p>Lower the 100% surety bond requirement and reflect parent company's financial status, past performances when surety company is assessing foreign construction firm for bond issue.</p> <p>공공공사에 있어서의 American preference Policy나 Buy American Policy는 철폐되어야 함.</p> <p>Eliminate 'American Preference Policy' or 'Buy American Policy' in public construction projects.</p> <p>현지법인의 주재원이 L-1 visa를 발급받는 데 상당한 기간(2~3개월)이 소요되어 회사운영에 어려움이 많으므로 비자발급 기간의 단축으로 서비스공급이 효율적으로 적기에 이루어지도록 해야 할 것임.</p> <p>Reduce waiting period for L-1 visa.</p>	<p>Surety Company가 많지도 않을 뿐만 아니라 공사액 100%에 대한 보증을 하여야 하기 때문에 외국업체에 대한 심사가 매우 까다롭고 실제적으로 외국업체의 시장진입에 대한 큰 장애요소가 됨.</p> <p>(performance bond의 국제관행은 공사액의 5~10%임)</p> <p>특히 외국업체는 자국은행으로부터 이행보증을 받아야 하므로 이중부담이 된다는 것을 감안하면 경쟁력에 큰 요인으로 작용함.</p> <p>A.P.P 또는 B.A.P는 내국민대우원칙에 위배되는 것이므로 이의 철폐가 마땅함.</p>
일 본	<p>미·일 구조조정 협의회 이후 미국건설업체에게 부여하고 있는 혜택을 한국건설업체에게도 확대해 줄 것.</p> <p>Accord same treatments to Korean construction companies as U.S. construction companies are treated after the Japan-U.S. Structural Impediments Talks.</p>	<p>담합과 같은 상관행에 의한 진입제약요건이 많으므로 구체적인 법규상의 request 사항은 많지 않으나, 일·미 구조조정 협회는 실질적인 시장진입이 가능하도록 많은 조치를(일부공사에 있어 미국업체의 입찰참가 보장, 미국내 공사실적의 인정 등) 취하고 있으므로 최혜국대우 원칙에 따라 똑같은 대우를 한국건설업체에 부여할 것을 포괄적으로 요구.</p>

	요 구 사 항	요 구 논 리
호 주	건설분야를 initial offer에서 제외시켰는데 이를 offer에 포함시킬 것. We request Australia to make an offer in the sector of construction services.	
건축사업 (공통)	외국건축사에 대한 시험과목의 일부면제 등의 혜택을 부여할 것. Allow Korean registered architects to be exempted from certain basic test subjects in the Australia qualification test.	한국의 경우 1,2차 시험 전체 6과목중 4과목을 면제시켜줌.

3. 협상 대응전략

양허협상의 전개에 따라 우리의 건설시장 개방시기의 조정은 있을 수 있겠으나 분야별 개방순서는 현재의 initial offer 내용으로 고수하도록 노력하여야 할 것이다. 이를 위해서는 우리가 'unbound'라고 밝힌 항목의 이유와, 혹시 새로 도입해야 할 필요가 있을지 모르는 규제의 내용을 제시하고 이를 정당화할 수 있는 논리의 개발이 필요하다.

미국과의 건설분야 양허협상에 있어서는 규제, 정보의 미비 등이 미국 시장진입의 절대적인 장벽이 된다고 볼 수 없으며 오히려 우리의 능력부족이 미국시장 진출의 가장 큰 애로점이라는 업계의 평가를 참고하여, 노동력이동 또는 기타 차별적인 규제에 대한 request를 bargaining chip으로 활용하여 전반적인 양허의 균형을 모색하여야 할 것이다. 다만, 미래의 양허협상을 위하여 미국의 주마다 다른 규제의 내용들을 중앙정부 차원에서 주별 규제 내용을 정리, 제공하여 주면 도움이 될 것으로 사료된다.

한국은 일본, 동남아 국가와의 건설양허협상에 주력하여야 할 것으로 판단된다. 특히 일본과는 한국의 기술수준이 일본에 비해 많이 떨어지므로 비교우위를 확보하기 위해서는 건설에 수반되어 이동되는 인력, 기자재의 국경간 이동을 원활히 하는 방향으로 협상이 진행되어야 할 것이다. 또한 미국, 일본의 구조조정 협의회 결과 미국의 해외공사실적을 인정하고 입찰서 제출기간을 2주에서 40일로 연장하며 민간 및 제3섹터 발주사업에 미국기업의 참여를 권장하기로 합의하였는 바 한국도 동등한 대우를 해 줄 것을 요구할

수 있을 것이다. 일본 건설업체간의 담합, 하청회사의 계열화와 같은 관행상의 문제도 공식화하기는 어려우나 협상의 leverage로 활용할 수는 있을 것이다.

양허협상의 진행과 아울러 한편으로는 우리의 건설관련 규제에 관한 제도정비의 지속적 추진이 요망된다고 하겠다. 건설관련 규제체계의 개편은 두 가지 관점에서 의미가 있을 것이다. 우선 건설업이 기술집약적인 첨단산업으로 새롭게 출발하기 위해서는 건설업 자체의 경영합리화와 전근대적인 상관행을 불식시키기 위한 노력이 있어야 한다는 우리의 내부적인 필요성의 충족과, 또한 UR이 타결되어 건설시장이 세계적으로 개방되었을 때에 대비하여 자승자박의 현 규제체계에서 벗어나 세계건설시장 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 체계로 전환하여 국내시장 잠식을 능가하는 해외건설시장으로의 진출이 이루어져야 한다는 것이다.