

WTO 정부조달협정 건설서비스 양허하한선 인하시의 건설시장 변화와 대응방안

Market effects analysis of when lowering the threshold value of construction services under WTO GPA

문 혁*
Moon, Hyuk

김 명 수**
Kim, Myeong-Soo

요 약

건설서비스 양허하한선 인하 문제는 국내 중·소 건설업체의 이해관계와 밀접하게 연관되어 있는 바, 국내 관련 제도 및 건설시장에 미치는 영향에 대한 세부적 분석이 필요하다. 특히 중·소 건설업체를 위한 ‘지역제한입찰제도’ 및 ‘지역의무공동도급제도’ 등에 영향을 미치고, 궁극적으로는 이들 업체의 수주시장에도 변화가 예상되므로 이에 대한 사전적 검토가 필수적이다. 그러나 이러한 양허하한선을 낮출 경우 우리나라의 건설산업에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 없는 실정이다. 따라서 본 연구에서는 건설서비스 양허하한선 조정으로 인한 실제 수주시장의 변화를 전망해 보고 그 실질적인 효과를 분석하여 ‘건설서비스 양허하한선 인하’ 문제에 대한 기본 입장 정립의 근거 자료를 제시하고자 한다. 현재 WTO GPA의 적용을 받는 우리나라의 양허하한선은 정부발주공사의 경우는 500만 SDR(74억원)이며, 지자체와 기타공사의 경우에는 1,500만 SDR(222억원)이다. 정부는 지방자치단체 및 공기업 등 기타기관의 건설서비스 양허하한선에 대하여 ‘지역의무공동도급제도’ 등을 고려하여 높은 수준을 유지하는 것이다. 우리나라의 지방정부기관 및 공기업의 건설서비스의 양허하한선은 일본과 함께 현재 1,500만 SDR로서, 여타국의 500만 SDR에 비해 월등히 높게 설정된 상황이며 최근 미국을 중심으로 EC 등 주요 회원국은 지방정부기관 및 공기업의 하한선을 외국의 경우와 같이 500만 SDR로 인하할 것을 요구하고 있다. 분석결과 이러한 500만 SDR로의 개방 확대는 '07년 기준으로 총 2조 105억원 규모의 시장이 축소되어, 이는 지역업체들에게 부담을 줄 것으로 예상된다. 지역업체들의 수주 비중은 규모가 작은 공사일수록 높아지므로, 총 2조 105억원 규모의 시장감소(공동도급 1조 6,802억원, 단독도급 3,407억원)는 지역업체 수주활동에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 분석된다.

키워드: TO, FTA, 정부조달협정, 건설서비스 양허하한선, 지역제한입찰, 지역의무공동도급

1. 서론

1.1 연구의 배경 및 목적

한미 FTA¹⁾의 국회 비준을 둘러싼 논쟁이 뜨겁다. 많은 피해가 우려되는 농업, 축산업, 영화산업, 그리고 제약·정밀화학 등의 제조업에서는 한미 FTA 체결을 반대하고 있다. 경쟁력에서 비교열위인 산업은 도태되고 구조조정을 통한 실업증가로 인해

양극화는 심화될 것을 우려하고 있기 때문이다.

하지만 건설업계에서는 한미 FTA와 관련해서 농업, 영화, 의료, 교육 등 다른 분야에 비해 그다지 큰 관심을 보이고 있는 것 같지 않다. 그 이유는 이미 우리나라는 1995년 1월 1일 WTO²⁾에

* 일반회원, 국토연구원 주택토지·건설경제연구본부 책임연구원, 공학박사 hmoon@krihs.re.kr
** 일반회원, 가톨릭대학교 경제학과, 교수, 경제학박사(교신저자), mskimcuk@catholic.ac.kr

1) Free Trade Agreement (자유무역협정) : 특정국가간에 배타적인 무역 특혜를 서로 부여하는 양자협정으로서 가장 느슨한 형태의 지역 경제통합 형태이다.

2) World Trade Organization (세계무역기구) : WTO는 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT : General Agreement on Tariffs and Trade)체제를 대신하여 세계무역질서를 세우고 우루과이라운드(UR)협정의 이행을 감시하는 국제기구로 세계교역 증진을 목적으로 국가간 경제분쟁에 대한 판결권과 그 판결의 강제집행권 이용, 규범에 따라 국가간 분쟁이나 마찰조정 역할을 담당

가입하여 1996년 1월부터 정식 발효된 WTO GPA³⁾에 따라 1997년 1월부터 건설 및 서비스 조달계약을 전면 개방⁴⁾하였기 때문이다. WTO체제가 출범하면서 정부는 정부조달협정(GPA) 내용의 반영을 위하여 「건설업법」을 1996년 「건설산업기본법」(이하 건설법)으로 재정비하였다. 이에 따라 건설산업의 진입규제는 동결된 면허제에서 1997년 수시발급으로 전면 개방되었고 1999년 4월 15일 등록제로 전환되어 완화되었다. 이렇게 건설시장이 개방된 지 10년이 지났지만, 아직도 외국 건설업체가 국내 건설시장에 진입해서 공사를 수주한 적은 없다. 경부고속철도나 인천신공항 건설공사의 건설사업관리(CM) 업무와 같은 용역시장에 몇 건 진출했고, 영국의 AMEC과 같이 민간투자시장에 재무적 투자자로 참여하는 정도에 불과했다. 따라서 한미FTA가 체결되더라도 미국 건설업체들이 우리나라 건설시장에 대거 진출하는 상황은 일어나기 어렵다고 판단된다.

하지만 미국을 중심으로 EC 등 WTO의 주요 회원국은 2006년 12월 WTO GPA 개정협상 타결 전까지 국제입찰대상이 되는 금액기준인 양허하한선에 대한 인하 요구를 지속적으로 제기하였고 2007년 3월에 타결된 한미FTA 협상과정에서도 일본과 한국의 경우는 대부분의 다른 정부조달협정 가입국과 달리, 지자체 및 정부투자기관 발주공사의 양허하한선이 너무 높기 때문에 양허하한선을 낮춰 달라는 요구가 있었다. 우리정부는 협상초기부터 중소기업에 대한 보호제도가 유지될 수 있도록 포괄적 예외조항의 설치를 요구하여 양허하한선을 종전대로 유지시켰다.

표 1. WTO 주요가입국별 건설서비스 양허하한선

구분	중앙정부	지방정부	공기업
한국	500만 SDR	1500만 SDR	1500만 SDR
미국	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
캐나다	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
EU	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
일본	450만 SDR	1500만 SDR	1500만 SDR
홍콩	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
싱가포르	500만 SDR	*	500만 SDR
스위스	500만 SDR	500만 SDR	500만 SDR
이스라엘	850만 SDR	850만 SDR	850만 SDR

주) * : 싱가포르의 지방정부가 없음

현재 정부조달에 대하여 무역자유화를 목적으로 제정된 국제적 통일규범은 WTO GPA가 유일하다. 이에 따른 우리나라의 양허하한선은 정부발주공사의 경우는 500만 SDR⁵⁾(74억원)이며, 지방정부와 공기업의 경우에는 1,500만 SDR(222억원)이다.

3) Government Procurement Agreements(정부조달협정) : WTO설립협정에 부속된 복수국가간 무역협정중의 하나이며, 22개국이 동 협정에 가입하게 되었으며 '96. 1. 1.부터 발효되었다.

4) 협정문 제24조 3항에서 한국은 홍콩과 함께 1997년 1월 1일까지 본 협정의 적용이 연기되었다.

지방정부와 공기업 등의 건설서비스 양허하한선은 표 1과 같이 '지역의무공동도급제도' 등을 고려하여 높은 수준을 유지하고 있는 것으로 일본과 함께 현재 1,500만 SDR(222억)로서, 여타국의 500만 SDR에 비해 월등히 높게 설정된 상황이다.

이 같은 건설서비스 양허하한선 인하 문제는 국내 중·소 건설업체의 이해관계와 밀접하게 연관되어 있는 바, 국내 관련 제도 및 건설시장에 미치는 영향에 대한 세부적 분석이 필요하다. 특히 건설서비스 양허하한선의 인하는 중·소 건설업체를 위한 '지역제한입찰제도' 및 지역의무공동도급제도 등에 영향을 미치고, 궁극적으로는 이들 업체의 수주시장에도 변화가 예상되므로 이에 대한 사전적 검토가 필수적이다. 그러나 이러한 양허하한선을 낮출 경우 우리나라의 건설산업에 어떤 영향을 미치는지에 대한 연구는 없는 실정이다.

건설산업은 대표적인 수주산업으로서 수주시장 변화에 민감하게 반응하므로, 건설서비스 양허하한선 조정으로 인한 실제 수주시장의 변화를 전망해 보고 그 실질적인 효과를 분석해 보고자 하는 것이 본 연구의 목적이다.

이를 위해 중·소 건설업체를 위한 각종 제도와 운영실태를 파악하여 수주시장변화를 전망하고, 나아가 현재 시장과 건설서비스 양허하한선 조정으로 인해 야기될 수 있는 시장을 비교 분석하여, 실제 효과를 비판적으로 검토해 보고자 한다. 이를 통해 향후 여러 국제협상에서의 시장접근 확대협상의 핵심 쟁점인 '건설서비스 양허하한선 인하' 문제에 대한 기본 입장 정립의 근거 자료를 우리나라의 건설산업 주체들에게 제시하여 관련 국가와의 양허협상 시 논거 및 기초자료를 제공하고자 한다.

1.2 연구의 범위 및 방법

본 연구에서는 WTO GPA에서 규정하고 있는 건설서비스의 양허하한선이 인하요구에 따라 낮아질 경우에 대한 분석을 목표로 한다. 따라서 설계, 시공, 감리, 유지·보수 등으로 구분되는 건설산업의 여러 부문 중에서, 본 연구에서는 시공부문에서의 시장개방과 그 실질적 효과만을 분석하도록 한정한다. 또한 외국의 요구가 현행 지자체 발주공사 양허 하한선 1,500만 SDR을 500만 SDR로 조정해 달라는 것이므로, 이에 분석의 초점을 맞

5) Special Drawing Right (IMF의 특별인출권) : 그 가치는 주요 5개국의 통화(미국 달러, 독일 마르크, 일본 엔, 프랑스 프랑, 영국 파운드)의 표준 바스켓방식(가중평균방식)에 의해 산출된다. SDR을 정부조달협정에 있어서 적용기준으로 한 것은 통화가치의 안정성을 도모하기 위해서였고, 자국통화로 환산하는 기준은 나라별로 기준시점의 이전 24개월 간의 평균환율이며, 이것은 기준시점으로부터 2년 간 적용되어진다. 1SDR=1,479원(2007년 1월 기준)

추어 분석한다.

연구의 방법은 각종 문헌 및 관련사이트를 조사·분석하고 기존 연구 등을 통해 건설산업에서 입찰 및 계약제도와 관련된 내용을 파악한다. 공공공사 발주와 관련된 제도는 지역의 건설업체 또는 중소기업체들을 위한 제도를 규정하고 있는 건설법과 「국가를당사자로하는계약에관한법률」(이하 국가계약법), 「지방재정법」, 행정안전부 예규 등을 통해 파악한다. 언급한 인하 시나리오에 따라 규정 및 제도가 변경 되었을 때 일어나는 건설산업의 수주형태의 변화를 분석하기 위해서는 국토해양부의 건설산업정보망⁶⁾의 실제 계약자료를 근간으로 분석하고자 한다.

2. 정부조달협정체계의 고찰

2.1 정부조달협정의 변천⁷⁾

「정부조달협정」은 1979년 동경라운드에서 제정된 9개 다자간 무역협정의 하나로서 1981년 23개국으로 출발하였다. 정부조달 분야는 GATT⁸⁾의 내국민 대우원칙의 예외분야로서 자유국제무역 대상에서 제외되었으나, 정부조달규모의 증가와 각 국가의 전략적 이용가능성 때문에 세계 무역자유화의 범위에 포함시키려는 노력이 시작되었다.

1979년의 「정부조달협정」은 중앙정부기관의 일정액(하한 13만 SDR)이상에 적용되었고 기타 공공부문의 서비스 및 건설구매는 제외되었다. 그러나 1993년의 「정부조달협정」 확장협상에서는 적용 대상 기관이 지방정부와 정부의 통제 및 영향력 하의 기관까지 확대되고 범위도 물품에서 건설 및 서비스 조달계약까지 확대되었다.

우리나라는 지난 1979년부터 1990년까지 네차례에 걸쳐 GATT-GPA에 가입신청을 했고 1991년 협정 적용 확대와 협정문 개선을 위한 협상에 참여하였다. 1992년 제1차 양허안을

GATT에 제출하였고, 1993년에는 2차 양허안과 최종양허안을 제출하였다. 1994년 4월 UR 최종안에 서명하여 GPA의 24번째 가입국이 되었다. 이 협정이 적용되는 기관은 표1에서 언급한 바와 같다.

GATT-GPA는 WTO 설립을 위한 「마라케쉬협정」을 구성하는 4개의 부속서(Annex) 중에서 네 번째 부속서인 복수국간 무역협정(Plurilateral Trade Agreements: PTA)에 포함되어 있다. 네 개의 부속서 중에서 다른 부속서와는 달리 네 번째 부속서는 가입국가에만 적용된다. 「정부조달협정」에서 양허된 정부조달기관의 입찰에 내국민대우 원칙을 통한 실질적인 시장접근을 도모하고 있으며 국제경쟁입찰원칙을 통한 경쟁의 실효성을 추구하고 있다. 국제입찰의 경우 상호호혜원리에 따라 가입국의 국민과 가입국에서 생산되는 물품과 용역에 대하여 내국민이나 국산품과 차별을 금지하고 있다. 이는 내국민 대우와 무차별 원칙으로 명시되어 있다. 관세 및 무역에 관한 일반협정(GATT)이 보다 포괄적인 세계무역기구(WTO)가 되면서 협정의 명칭도 WTO-GPA로 불린다.

2.2 WTO GPA의 의의와 주요내용

앞서 언급한 PTA는 WTO의 설립협정 불가분의 일부이며, 모든 회원국을 구속하는 기타 부속협정들과는 달리 이를 수락한 회원국에 대하여서만 적용되고, 이들에 대하여서만 「WTO 설립협정」의 일부가 된다.

「WTO설립협정」은 정규조약에 해당된다. 조약은 국가 간에 있어서 서면형식에 의해 체결된 국제적 합의이며, 국제법에 의해 규율되는 것을 말한다. 따라서 그 명칭은 무엇이든 문제가 되지 않는다. 그러나 「WTO설립협정」의 체결 및 비준은 각국이 일률적으로 동일한 절차를 거쳐 이행된 것이 아니고 자국의 국내법 질서에 따라 협정의 지위가 다를 수 밖에 없다. 이러한 점 때문에 협정의 국내 적용 시 국내적 효력순위에서 차이가 발생할 수 밖에 없다.

따라서 「정부조달협정」은 「WTO 설립협정」을 서명하고 비준한 국가 모두에 대하여 유효한 것이 아니라, 본 협정의 적용을 받겠다는 의사를 별도로 표시한 국가들에 대하여만 적용되고 있다. 우리나라는 이를 서명·비준함으로써 본 협정의 24번째 회원국이 되어, 1997년 1월 1일부터 이의 적용을 받게 되었다.

WTO 협정문은 그림 1과 같이 구성된다.

「WTO 설립협정」은 전문 및 본문 16개 조문으로 되어 있으며 세계무역기구의 기능, 구조, 조직, 가입 및 탈퇴, 의결방법 등을 규정하고 있다. 「다자간무역협정」은 WTO에 가입하기 위해서는

6) 국토해양부가 건설산업정보의 체계적 관리를 위하여 구축·운영하는 건설산업정보종합관리체계의 정보통신망을 말한다. 건설업체가 건설공사대장을 발주자에게 계약일로부터 30일 이내에 전자 통보하는 제도에 쓰여지는 건설공사정보시스템에 집계된 자료를 이용한다. 건설공사대장은 공사계약, 보증, 하도급업체, 기술인, 공사대금수령사항 등의 전반적인 공사수행사항을 관리하는 대상으로, 시공 중에 변경 추가사항이 있는 경우에도 의무적으로 통보하여야 한다.

7) 국가기록원 자료 중 '한국조달협정' (박영숙 2006)을 인용하여 재정리 한 것임 (<http://contents.archives.go.kr/next/content/listSubjectDescription.do?id=002087>)

8) General Agreement on Tariffs and Trade(관세와 무역에 관한 일반협정) : 관세장벽과 수출입 제한을 제거하고, 국제무역과 물자교류를 증진시키기 위하여 1947년 제네바에서 미국을 비롯한 23개국이 조인한 국제적인 무역협정으로 WTO의 전신이다.



*국제낙농협정 및 국제우육협정은 95년부터 3년 간 유효하였으나 98년 이후에는 연장하지 않도록 결정됨으로서 97년 말에 실효되었다.

그림 1. WTO협정의 구성

필수적으로 가입해야 한다. 이「다자간무역협정」은 부속서 1, 부속서 2 및 부속서 3으로 구성되어 있다.

「복수국간 무역협정」은 부속서 4로 구성되며 그에 속한 각 협정에 별도로 가입한 국가에 대해서만 효력이 발생하며, 협정에 가입하지 않고는 WTO에 가입할 수 없는 부속서 1, 2, 3의 「다자간 무역협정」과는 독립된 별개의 협약이다. 정부조달에 관한 협정 부문이 바로 GPA이다.

WTO GPA는 동 협정에 가입한 국가에 대해서만 내국민 대우 및 무차별 원칙의 적용의무를 부여하는 것으로 이해되며 각 국의 양허표에는 가입국가에 해당되더라도 특정 회원국이 특정분야에 대해 협정을 적용하지 않는 경우 동 국가에 대해서는 관련 부문의 협정적용을 배제한다는 단서 조항을 설정하고 있는 등 철저한 상호주의 원칙에 입각하여 조달시장을 개방하고 있다.

이러한 배경 하에 한국은 WTO 개정협정 진행과정 중 주요 회원국으로부터 양허하한선을 인하하라는 요구를 받게 된 것이며 그 중 건설서비스의 현행 양허하한선과 인하 요구되었던 양허하한선은 표2와 같다.

표 2. 인하요구에 따른 건설서비스 양허범위

구분	양허기관	현행양허하한	(인하요구)양허하한
정부	42개 중앙행정기관	500만 SDR	500만 SDR
지자체	서울시 등 16개 광역자치단체	1,500만 SDR	500만 SDR
기타기관	한전 등 23개 정부투자기관	1,500만 SDR	500만 SDR

3. 건설서비스 양허하한선과 관련된 제도

3.1. 공공공사 발주 제도 개관

우리나라의 정부조달은 기본적으로 중앙조달제도를 채택하고

있으며 일반조달은 조달청이 집행하고 군수조달은 상용 물자를 제외하고는 국방부 조달본부가 집행하는 체제로 운영되고 있다. 「조달사업에관한법률」에는 수요기관을 규정하고 있는데 조달청을 반드시 이용해야 하는 정부기관(당연기관)과 필요한 경우 이를 사용할 수 있는 기관(이용기관)으로 구분하고 있다. 당연기관은 국가기관과 지방자치단체가 이에 해당⁹⁾되며 임의기관은 정부투자기관, 정부출연기관 및 기타 공익기관이 이에 해당된다.

공공공사¹⁰⁾의 발주방식 선정은 여러 법령과 규정 등에 의해 복합적으로 적용되는데 발주에 영향을 미치는 법령은 표 3과 같이 직접적으로는 9개, 간접적으로는 6개로 상당히 많다.

표 3. 발주방식 선정에 영향을 미치는 법령

구분	법령	
건설 발주	직접적 영향	국가를 당사자로하는 계약에관한 법률
		지방자치단체를 당사자로하는 계약에관한 법률
		공공기관운영에관한 법률
		조달사업에관한 법률
		국가재정법
	간접적 영향	기업예산회계법
		지방재정법
		독점규제 및 공정거래에관한 법률
		중소기업진흥 및 제품구매촉진에관한 법률
		건설산업기본법
	건설기술관리법	
	전기공사사업법	
	정보통신공사사업법	
	소방시설공사사업법	
	문화재관리법	

이 중 국가계약의 기본법인 국가계약법에서 입찰방법으로 규정하고 있는 입찰방식을 살펴보면 표 4와 같이 구분하여 규정하고 있는 것을 알 수 있으며 발주방식의 결정원칙은 일반경쟁, 지역경제보호, 경험우위, 중앙조달, 도급하한액에 의한 중소기업체 보호 등의 취지를 법령에 담고 있는 것으로 분석된다.

표 4. 입찰방식의 구분

구분	개요		
수의	특수목적에 의한 경우		
경쟁	일반경쟁	기본자격 갖추면 입찰참가허용	
	지명경쟁	특수실적이 있는 자가 필요할 경우	
	제한 경쟁	시공능력평가액제한	시공능력부족업체배제로 부실방지
		실적제한	경험·기술부족업체배제로 부실방지
		지역제한	지방업체보호·육성, 지역경제활성화
		유자격자명부제한	공사 성질·규모별 제한
재무상태제한	계약이행의 부실화를 방지		

9) 「조달사업에관한법률」시행규칙 제7조에는 물품구매는 품목당 5천만원 이상, 시설공사계약은 국가기관 30억 이상, 지방자치단체는 PQ, 턴키, 대안 입찰대상공사만 의무적으로 조달요청토록 규정하고 있고 그이외의 조달은 자체조달이 가능하다.

10) 국가기관·지방자치단체·「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 기획재정부장관이 지정하여 고시한 공공기관 중 공기업과 준정부기관 및 「지방공기업법」에 따른 지방공기업 중 지방직영기업과 지방공사·공단이 발주하는 시설공사라고 정의할 수 있다.

3.2. 건설서비스 양허하한선 조정과 관련된 제도

건설서비스 양허하한선 조정과 관련된 제도로는 ‘지역제한입찰제도’, ‘지역의무공동도급제도’를 꼽을 수 있으며, 그 외에 ‘도급하한제도’, ‘유자격자 명부에 의한 등급별 경쟁입찰제도’ 등의 등급별 입찰제도와 ‘입찰에서의 가점 부여’ 제도들을 들 수 있다.¹¹⁾ 이중 공사규모를 중심으로 사전적으로 입찰참가를 제한하는 즉, 직접적으로 규제하는 지역보호 관련 제도를 정리하면 그림 2와 같다.

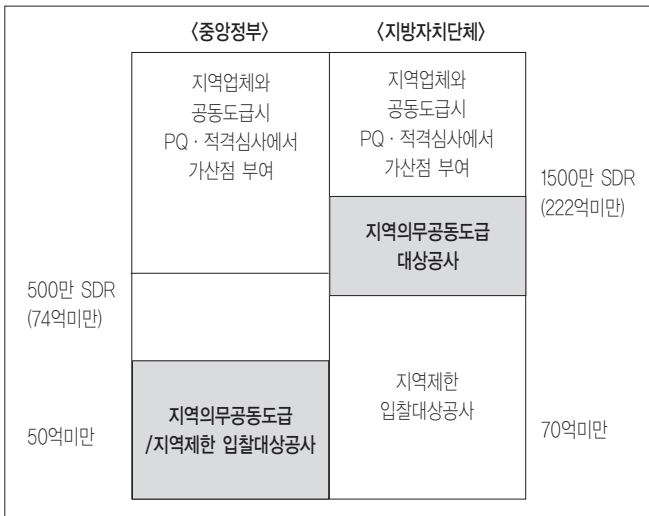


그림 2. 건설공사 규모별 지역보호 정책

1) 지역제한입찰제도

지역제한입찰제도는 추정가격이 일정 금액(현재는 50억원) 미만인 공공 공사에 대하여 입찰 자격을 공사현장이 있는 시·도에 주된 영업소를 둔 업체로 제한하는 제도로 관할하는 특별시·광역시·도에 소재한 업체만이 입찰에 참가할 수 있는 제도이다. 지방 중소 건설업체의 보호·육성 및 지역 경제 활성화를 위해 1980년 12월에 도입되었으며, 지역 및 중소건설업체의 수주 기회 확보에 가장 중요한 역할을 하는 제도라 할 수 있다. 정부조달 협정 등으로 인해 축소 또는 폐지 압력이 높은 제도이나 정부가 지역제한 대상공사의 축소시기를 유예하여 지금에 이르고 있다.

법적 근거로는 국가계약법 제7조에 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 계약을 체결하고자 하는 경우에는 일반경쟁에 부쳐야 한다. 다만, 계약의 목적·성질·규모 등을 고려하여

11) 이들을 유형화시켜 보면, 크게 두 가지로 구분된다. 첫 번째 유형은 사전에 입찰참가 자격을 규제하는 방식으로, 지역제한입찰제도, 지역의무공동도급제도 외에, 도급하한제도 등이 포함된다. 두 번째 유형은 낙찰자 선정기준에서 지역건설업체를 우대하는 방식으로, 지역·중소건설업체와의 공동도급시 가점부여제도, 지방자치단체 적격심사시 지역업체에게 유리하게 하는 제도 등이 있다.

필요하다고 인정될 때에는 대통령령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한하거나 참가자를 지명하여 경쟁에 부치거나 수의계약에 의할 수 있다¹²⁾.”라고 규정하고 있다. 지방재정법 제61조에서도 지방자치단체의 장 또는 그 위임을 받은 공무원이 매매·임차·도급 기타의 계약을 체결하는 경우에는 이를 공고하여 일반경쟁에 부쳐야 함을 원칙으로 하고, 예외적으로 대통령이 정하는 바에 의하여 참가자의 자격을 제한할 수 있음을 규정하고 있다. 도입된 초기에는 1억원 이하의 일반공사에 대해 적용하였으나, 국가계약법 시행령의 개정을 통해 대상 금액이 여러 차례에 걸쳐 상향 조정된 바 있으며 그 연혁은 표 5와 같다.

표 5. 지역제한입찰제도 개선 연혁

구분	금액기준			비고
	일반공사		전문·전기· 전기통신공사등	
	중앙정부	지자체 및 공공기관		
1980	1억원		-	지방자치단체제용 이전
1981	2억원		0.3억원	
1982	3억원		0.5억원	
1984	6억원		1억원	
1986	10억원		1.5억원	
1991	15억원		3억원	
1992	20억원		3억원	
1996	30억원	50억원	3억원	지방자치단체제용이후
2003	50억원	50억원	5억원	
2005	50억원	70억원	5억원	

2) 지역의무공동도급제도

지역의무공동도급제도는 지역 경제 활성화 및 건설업의 균형 발전을 위하여 당해 지역(특별시, 광역시 및 도)에서 발주하는 추정가격 일정 규모 미만 공사(중앙정부 공사는 74억, 지방자치단체 공사는 222억)에 대해서 당해 지역에 주된 영업소가 있는 건설업체 1인 이상이 공동수급체의 구성원 참여를 의무화하는 제도이다. 지역공동의무도급이 적용되는 국내입찰 대상공사의 경우 공사현장을 관할하는 특별시·광역시·도에 주된 영업소가 있는 자 가운데 1인 이상을 공동수급체 구성원으로 참여시켜야 한다.¹³⁾

제도 도입의 취지는 대규모 공사 수행 기회가 부족한 지역 건설업체의 경쟁력 강화를 유도하기 위함이며, 이를 위해 일정규모 이하 공사에서는 반드시 지역업체를 공동도급자로 참여시키도록 규정하고 있다. 이를 통해 지역업체에 수주기회를 부여함은 물론 파트너인 대규모 건설업체와 함께 시공을 하면서 기술 등을 배우도록 하자는 의도였으나, 실제적으로는 대규모 지역 건설공사에 대하여 지역 건설업체의 수주 물량을 다소나마 확보

12) 이 규정을 통해 건설공사 계약자를 선정함에 있어서 일반경쟁 원칙을 천명하고, 예외적으로 대통령령에 근거하여 제한경쟁을 실시할 수 있음을 밝히고 있다.

해 주는 기회로 활용되고 있다.

법적 근거로는 국가계약법 제25조에 각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 필요할 경우 계약상대자를 2인 이상으로 하는 공동계약을 체결할 수 있도록 규정하고, 동법 시행령 제72조 제3항에 “...추정가격 50억 미만(2009년 12월31일까지는 고시 금액 미만)¹⁴⁾이고, 건설업 등의 균형발전을 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 공사 현장을 관할하는 특별시·광역시 및 도에 주된 영업소가 있는 자중 1인 이상을 공동수급체의 구성원으로 하여야 한다”라고 규정하고 있다. 지방재정법 제63조 및 ‘국가계약법’ 제25조를 근거로 하여 지방자치단체의 계약에 있어서도 계약상대자가 2인 이상인 공동계약을 체결할 수 있으며, ‘지방재정법’ 시행령 제70조에 ‘국가계약법’을 준용하여 지역제한 입찰을 실시할 수 있음을 규정하고 있다. 또한, 행정자치부 고시 제2002-24호(국제입찰에 의하는 지방자치단체의 물품·공사 및 용역의 범위)도 관련된 근거 규정이다.

표 6. 지역의무공동도급제도 한도액 조정 연혁

년월	국가	지자체	비고
'94.6.30~	모든 공공공사		금액기준 없음
'97.1~	개방대상금액 미만공사		특정조달을 위한 국가계약법시행령특례규정 제39조
	58.3억원 미만	174.9억원 미만	
'99.1~	78억원 미만	234억원 미만	99.9.9 국가계약법 시행령 72조 3항에 50억원 미만공사로 개정 단, '01.1.1부터 시행
'01.1~			'00.12.27 축소시행시기 1년유예('02.1.1 시행)
'02.1.1~	50억원 미만	235억원 미만	시행령개정지연으로 약 3개월간 대상축소
'02.3.25~	78억원 미만		'02.3.25 50억원미만 ('03.12.31까지는 78억원)으로 개정
'03.1~			
'04.1~	50억원 미만	235억원 미만	81억원 미만 개정안의 규제개혁위원회 부동의 ('03.11.14)로 결국 축소
'05.1~		252억원 미만	
'07.1~	74억원미만	222억원 미만	

주) 굵은 글씨체는 개방대상공사에 대한 고시금액(SDR) 변경에 따른 기준금액 변화

지역의무공동도급제도는 도입 당시 WTO협정에 따른 공공 건설공사 개방 이전인 1996년 말까지 한시적으로 운영할 예정이었으나, 지역 건설업체의 요구로 현재까지 계속 유지 및 시행되어 오고 있으며 그 한도액 조정 연혁은 표 6과 같다.

3) PQ 및 적격심사기준 상의 지역·중소업체 보호제도

PQ(입찰참가자격사전심사)나 적격심사 시 가점을 주어 지역

업체의 참여를 유도하여 지역 건설업체를 보호하기 위해 도입된 제도이다. 우리나라의 건설공사 입·낙찰방식은 100억원 이상 공사는 PQ 후 적격심사로 낙찰, 100억원 이하 공사는 공사규모 별로 세부심사항목 평가비중이 약간씩 다른 적격심사로 낙찰되고 있다. PQ나 적격심사의 주요 심사항목은 크게 시공경험, 기술능력, 경영상태, 가격, 신인도 등으로 구성된다. 법적 근거로는 입찰참가자격사전심사요령(회계예규2200.04-147-16, 제14조 공동계약의 운용)에서 시공능력공시액, 도급한도액, 실적, 기술보유 상황 등의 보안을 위하여 사전심사기준의 분야별·항목별 배점한도를 30% 범위내에서 가감조정하거나 항목별 세부사항을 추가 또는 제외할 수 있는 세부심사기준을 적용하여 우대할 수 있도록 규정하고 있다. 적격심사기준(회계예규 2200.04-149-13, 제7조 심사방법)에서도 심사 시 20% 범위내에서 가감 조정하거나 항목별 세부사항을 추가 또는 제외할 수 있는 세부심사기준을 적용하여 우대할 수 있도록 규정하고 있다.

표 7. 지역업체와의 공동도급 시 가점제 변천

시기	내용
'95.8~'97.2	단독입찰 시에는 공동도급 시 평점의 90%만 인정하여 우대
'97.2~'98.2	지역업체 공동도급이 아닌 경우 지역업체 공동도급 시 경험과 기술능력 평점의 90%만 인정하는 방식으로 우대
'98.2~'98.9	지역업체 공동도급 시 시공비율만큼 가산(가점 상한 : 10%)
'98.9~'99.6	지역업체 공동도급 시 취득점수의 10% 가산, 지역업체가 2등급 이하 업체인 경우에는 12%
'99.6~	지역업체의 시공비율이 10%이상인 경우 시공비율의 1/2만큼 가산하되 가점 상한은 10%(지역업체가 공사금액 하한 미적용 업체인 경우에는 12%)

4) 등급별 입찰제도

등급별 입찰제도는 건설업체를 시공능력 공사금액 순위에 의하여 등급별 유자격자명부에 등록케 하고 발주할 공사에 대해서도 규모별로 유형화하여 공사 규모에 따라 해당 등급 이상의 등록자에 한하여 입찰참가자격을 부여하는 제도이다.

등급별 입찰제도는 국가계약법 제7조에 규정하고 있는 계약에 있어서 일반경쟁의 원칙과 예외적인 제한경쟁 실시 규정에 근거하여, 동법 시행령 제22조 제2항에 “각 중앙관서의 장 또는 계약담당공무원은 등록신청을 받은 때에는 이를 심사하여 유형별·등급별로 경쟁참가 적격자를 선정하여 등록을 하고 공사 입찰시마다 당해 경쟁참가 적격자에게 통지하여 입찰참가 신청을 하게 할 수 있다.”라고 규정하고 있으며 각 발주기관에서도 등급별 유자격자 명부 관련 규정을 작성하여 운영하고 있다.

조달청은 입찰공고일 현재의 시공능력평가액이 50억원 이상인 건설업체(토건, 토목, 건축업종에 한함)에 대하여 유자격자 명부 등록을 하게하고 추정가격 50억원 이상의 토목 및 건축공사로서 경쟁입찰의 자격을 주는 「등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준」을 매년 공고하여 운영하고 있다. 이는 실적 제한 제

13) 단, 당해 지역에 공사이행에 필요한 자격을 갖춘 자가 10인 미만인 경우에는 제외됨

14) 2009년 12월31일까지는 고시금액은 74억원

도, 시공 능력 제한 제도 등과 같은 제한경쟁입찰 방법의 하나이며, 중소 및 중견건설업체의 수주 기회 확보에 기여하고 있는 제도이다. 등급별 기준은 표 8과 같다.

표 8. 조달청 유자격자명부 등록 기준

등급	시공능력평가액 (토건, 토목, 건축)	공사배정규모(추정금액기준)	
		토목공사	건축공사
1	1000억원 이상	970억원 이상	550억원 이상
2	1000억원~330억원	970억원~330억원	550억원~330억원
3	330억원~170억원	330억원~170억원	330억원~170억원
4	170억원~110억원	170억원~110억원	170억원~110억원
5	110억원~ 75억원	110억원~ 75억원	110억원~ 75억원
6	75억원~ 50억원	75억원~ 50억원	75억원~ 50억원

출처) 조달청공고 2007 - 31호

한편 국토해양부는 대기업인 종합건설업자에 대해 일정금액 미만의 공공공사를 도급받을 수 없도록 제한함으로써 중소기업체를 보호 육성하기 위한 목적으로 건설산

업기본법 제47조제2항 및 동법시행령 제39조를 근거로 대기업인 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자가 도급받아서서는 아니되는 건설공사금액의 하한을 결정하여 매년 고시하고 있다. 최근년도 토목건축공사업의 시공능력평가액이 1,000억원 이상인 종합공사를 시공하는 업종을 등록한 건설업자를 대상으로 당해 업체의 시공능력평가액의 1/100에 해당하는 금액을 그 하한 금액으로 제한하고 있다. 다만, 국가기관이 발주하는 공사는 국가계약법 제4조제1항에 따라 지식경제부장관이 정하여 고시하는 금액(WTO GPA 개방대상금액을 말한다)을 초과할 수 없고, 지방자치단체와 공공기관 운영에 관한 법률·에 따라 기획재정부장관이 지정하여 고시한 공공기관 중 공기업과 준정부기관 및 지방공기업법·에 따른 지방공기업 중 지방직영기업과 지방공사·공단이 발주하는 공사는 150억원을 초과할 수 없도록 제한하고 있다.

3.3. 보호제도의 효과

지역건설업 보호제도의 경제적 효과 및 지역건설업체를 위한 지역제한입찰 및 지역의무공동도급 제도의 실효성을 연구 분석한 김명수·윤영선(2002)의 연구를 보면 실증분석결과 지역보호정책의 경제적 파급효과가 큰 것으로 나타났으며, 지역제한입찰제도가 지역의무공동도급제도 보다 훨씬 중요한 것으로 나타났다. 이 연구는 지역제한입찰 및 지역의무공동도급제도가 동시 폐지될 경우 경남지역에서 전체산업 및 건설산업에서 경제적 파급효과가 현행 제도 하에서 보다 15.4% 및 21.8%씩 감소하는 것으로 분석했으며 서울 및 기타지역은 유발효과가 증가하되,

서울지역의 증가폭이 상대적으로 더 큰 것으로 분석하였다.

즉, 경제 전체의 효율성에는 영향을 별로 미치지 않지만 개별 지역(서울, 경남, 기타권)에 미치는 형평성에 효과가 크기 때문에 이들 제도들이 지역산업을 위해, 그리고 지역의 균형발전을 위해 필요한 제도로 해석된다. 양허하한선 인하 시 수주시장 분석은 시장개방시 직접적으로 중소기업업체의 수주에 영향을 미치는 제도인 지역제한입찰 및 지역의무공동도급 제도가 없어질 경우를 상정하여 분석하도록 한다.

4. 양허하한선 인하 시 수주시장 분석

4.1. 현재 제도 하의 중·소 건설업체 수주 실태

(1) 공공공사 총 수주규모¹⁵⁾

전체 중앙정부 발주공사 중 양허대상(500만 SDR)미만의 공사가 차지하는 비중은 2007년 기준 공사금액으로 15.68%에 달하는 것으로 나타났으며 개방대상 공사규모는 84.32%에 해당한다. 양허대상미만의 공사의 경우 20.84%가 공동도급이며, 양허대상이상 공사의 경우는 64.02%가 공동도급으로 이루어졌다. 지역제한입찰의 경우 50억미만 공사에 적용되고 있으며, 이 경우 해당공사 규모는 13.2% 정도이며 단독도급은 90.41%로 나타났다.

표 9. 중앙정부 발주공사의 수주규모(2007)

구 분		전체	500만 SDR이상	500만 SDR미만	50억원미만
전체	금액	64,921	54,743	10,178	8,569
	백분율	100	84.32(100.00)	15.68(100.00)	13.20(100.00)
공동도급	금액	37,165	35,044	2,121	822
	백분율	57.25	53.98(64.02)	3.27(20.84)	1.27(9.59)
단독도급	금액	27,756	19,699	8,057	7,747
	백분율	42.75	30.34(35.98)	12.41(79.16)	11.93(90.41)

자료 : 건설산업DB 내부자료

한편, 지자체 및 공공기관 발주공사 중 양허대상미만의 공사가 차지하는 비중은 약 44%대를 웃돌고 있는데 이중 양허대상을 500만 SDR로 낮출 경우, 양허대상미만 공사의 규모는 30.5%에 달한다. 양허대상미만 공사 중 공동도급이 차지하는 비중은 34.53%이며, 양허대상을 500만 SDR로 낮출 경우 공동도급 공사는 14.6%에 불과하다.

15) 건설공사정보시스템(CWS)에 등록된 자료를 이용함. 건설공사 정보시스템(CWS)은 건설업체의 건설공사대장 통보 및 발주자의 건설공사대장 통보 확인과 건설공사정보 관리를 위한 시스템으로 국토해양부의 주관으로 국토연구원에서 1999년부터 추진해 온 "건설산업DB 구축사업"의 성과물 중의 하나로 2002년에 개발되었음

표 10. 지자체 및 공공기관 발주공사 수주규모(2007)

(단위 : 억원, %)

구 분		전체	1500만 SDR이상	1500만 SDR미만	500만 SDR미만
전체	금액	469,467	260,721	208,746	143,413
	백분율	100	55.54(100.00)	44.46(100.00)	30.55(100.00)
공동 도급	금액	253,817	181,729	72,088	20,966
	백분율	54.06	38.71(69.70)	15.35(34.53)	4.47(14.62)
단독 도급	금액	215,650	78,992	136,658	122,447
	백분율	45.94	16.83(30.30)	29.11(65.47)	26.08(85.38)

자료 : 건설산업DB 내부자료

(2) 지역건설업체 수주 실태

중앙정부 발주공사 중 해당지역 건설업체의 수주 실태를 보면 중앙정부가 발주하는 공사 중 양허대상 공사규모 미만의 공사가 전체 지역업체 수주공사의 60.85%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 양허대상 공사 이상의 규모가 큰 공사의 경우, 지역업체의 수주에서 차지하는 비중은 39.1%로 나타났다. 지역제한입찰 대상공사인 50억미만의 공사의 경우 56.69%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 양허대상미만의 공사는 단독도급의 비중이 높은 것(90.18%)으로 나타났으며, 양허대상 이상의 공사의 경우는 78.02%가 공동도급으로 나타났다.

표 11. 중앙정부 발주공사 중 해당지역 건설업체 수주규모(2007)

(단위 : 억원, %)

구 분		전체	500만 SDR이상	500만 SDR미만	50억원미만
전체	금액	12,724	4,981	7,743	7,213
	백분율	100	39.15(100.00)	60.85(100.00)	56.69(100.00)
공동 도급	금액	4,646	3,886	760	296
	백분율	36.52	30.54(78.02)	5.98(9.82)	2.32(4.10)
단독 도급	금액	8,078	1,095	6,983	6,917
	백분율	63.48	8.61(21.98)	54.87(90.18)	54.37(95.90)

자료 : 건설산업DB 내부자료

지방자치단체 및 공공기관 발주공사 중 지역업체의 수주 실태를 보면 지자체 및 공공기관이 발주하는 공사중 양허대상 공사 규모 미만의 공사가 전체 지역업체 수주공사에서 차지하는 비중은 68.07%로 나타났다. 500만 SDR이상으로 양허대상 공사를 확대하더라도 양허대상미만 공사수주 규모가 55%대에 달해 지역업체 수주물량의 상당수가 여전히 보호를 받을 수 있는 것으로 나타난 것이다. 양허대상공사 규모이상으로 규모가 큰 공사

표 12. 지자체 및 공공기관 발주공사 중 해당지역업체수주 규모(2007)

(단위 : 억원, %)

구 분		전체	1500만 SDR이상	1500만 SDR미만	500만 SDR미만
전체	금액	220,123	70,277	149,847	122,324
	백분율	100	31.93(100.00)	68.07(100.00)	55.57(100.00)
공동 도급	금액	82,842	47,343	35,499	12,778
	백분율	37.63	21.51(67.37)	16.12(23.69)	5.81(10.45)
단독 도급	금액	137,281	22,934	114,348	109,546
	백분율	62.37	10.42(32.63)	51.95(76.31)	49.76(89.55)

자료 : 건설산업DB 내부자료

의 경우는 지역업체의 참여비중이 현저하게 낮은 것으로 나타났으며 지자체 및 공공기관 발주공사에서도 양허대상미만 공사의 경우에는 단독도급의 비중이 높은 것으로 나타났다.

(3) 공공공사에서 지역건설업체 수주 비중

중앙정부 발주공사 중 지역업체의 수주비중(금액별 해당지역업체 수주금액/전체 수주금액)을 보면 수주공사의 규모가 작을수록 해당지역업체가 수주하는 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 양허대상미만 공사의 경우 76.08%의 지역업체 수주비중을 보이고 있으며, 공사규모가 작을수록 지역업체 수주비중이 높아 소규모 공사가 지역건설업체의 주요 수주대상 공사임을 알 수 있다. 양허대상미만 공사의 경우 지역업체 수주비중은 공동도급 35.83%, 단독도급 86.67%로 나타났다.

표 13. 중앙정부 발주공사 중 해당 지역업체 수주비중 (금액별 해당지역업체 수주금액/전체 수주금액)

(단위 : %)

구 분	전체	500만 SDR이상	500만 SDR미만	50억원미만
전체	19.6	9.1	76.08	84.18
공동도급	12.5	11.09	35.83	36.01
단독도급	29.1	5.56	86.67	89.29

자료 : 건설산업DB 내부자료

지자체 및 공공기관 발주공사 중 지역업체의 수주비중(금액별 해당지역업체 수주금액/전체 수주금액)을 보면 수주공사의 규모가 작을수록 해당지역업체가 수주하는 비중이 매우 높게 나타나고 있다. 양허대상미만 공사의 경우 71.7%의 지역업체 수주비중을 보이고 있으며, 공사규모가 작을수록 지역업체 수주비중이 높아 소규모 공사가 지역건설업체의 주요 수주대상 공사임을 알 수 있다. 500만 SDR 이상으로 양허대상 공사를 확대할 경우 평균 지역업체 수주 비중은 85%대를 웃도는 것으로 나타났다.

표 14. 지자체 및 공공기관 발주공사 중 해당 지역업체 수주비중 (금액별 해당 지역업체 수주금액/전체 수주금액)

(단위 : %)

구분	전체	1500만 SDR이상	1500만 SDR미만	500만 SDR미만
전체	46.89	26.95	71.78	85.29
공동도급	32.64	26.05	49.24	60.95
단독도급	63.66	29.03	83.67	89.46

자료 : 건설산업DB 내부자료

4.2. 건설서비스 양허하한 인화와 파급효과

미국 등이 요구하고 있는 지자체 및 공공기관의 양허대상 공사를 1,500만 SDR에서 500만 SDR로 조정했을 때 지역업체 시장 규모 및 지역업체 수주 규모 변화를 보면 2007년을 기준으로

지자체 및 공공기관 공사의 지역업체 총 수주규모는 14조 9,847 억원에서 12조 2,324조원으로, 2조 7523억원(18.37%)이 감소 하는 것으로 나타났다.

이중 공동도급은 3조 5,499억원에서 1조 2,778억원으로 변화 여, 2조 2,721억원(64.0%) 시장이 감소하며, 단독도급은 11조 4,348억원에서 10조 9,546억원으로 변화여, 4,802억원(4.2%) 시장이 감소하는 것으로 분석되었다.

표 15. 500만 SDR로 변화시 지자체 및 공공기관 발주공사에서 지역업체수주 변화(2007년기준)

구 분	1500만 SDR미만	500만 SDR미만	시장 변화	변화율
전체	149,847	122,324	-27,523	-18.37%
공동도급	35,499	12,778	-22,721	-64.00%
단독도급	114,348	109,546	-4,802	-4.20%

자료 : 건설산업DB 내부자료.

하지만 양허대상 공사규모가 조정되더라도 지역가산점을 통한 공동도급이 가능하므로, 공동도급을 통한 지역업체 수주비중을 제외한 지역업체 시장 규모 및 지역업체 수주 규모 변화는 표 16과 같이 나타남을 고려해야 한다.

표 16. 지자체 및 공공기관 발주공사 중 1500만 SDR 규모이상에서의 수주시장 및 지역업체 수주(2007년기준)

구 분	전체 수주 규모	지역업체 수주규모	지역업체 수주 비중
전체	260,721	70,277	26.95%
공동도급	181,729	47,343	26.05%
단독도급	78,992	22,934	29.03%

자료 : 건설산업DB 내부자료.

현재 지역의무공사 규모 이상에서 지역업체들이 수주하는 비중은 26.95%로 이를 제외하면, 지자체 및 공공기관 공사의 지역업체 총 수주규모는 2조105억원으로 감소할 것으로 예상된다.¹⁶⁾ 공동도급 공사는 지역가산점에 근거한 공동도급을 통한 지역업체 수주비중 26.05%를 제외하면 1조 6,802억원이 감소할 것으로 예상된다. 이중 단독도급 공사는 지역업체 수주비중 29.03%를 제외한, 3,407억원 시장이 감소할 것으로 전망된다.

4.3. 분석결과

결국, 미국 등이 요구하고 있는 지자체 및 공공기관의 개방대상 공사의 500만 SDR로의 개방 확대는 '07년 기준으로 총 2조 105억원 규모의 시장이 축소(공동도급 1조 6,802억원, 단독도급 3,407억원)되어 지역업체들에게 부담을 줄 것으로 예상된다. 지역업체들의 수주 비중은 규모가 작은 공사일수록 높아지므로, 총 2조 105억원 규모의 시장감소(공동도급 1조 6,802억원, 단독

도급 3,407억원)는 지역업체 수주활동에 적지 않은 영향을 미칠 것으로 예상된다.

5. 결론

건설서비스 양허 하한인하 요구에 대한 대응방안으로는 크게 인허불가, 조건부 양허, 인허에 따른 조정 및 국내제도개선 등의 시나리오가 있을 수 있다.

1) 대안 1: 양허 하한 인허 불가(현행 유지)

지역의무공동도급제도는 지역제한입찰제도와 더불어 지역경제에 기여하는 바가 큰 제도이므로, 양허 하한선의 인하는 지역경제에 막대한 피해를 미칠 수 있다. 지역의무공동도급제도는 의무사항으로 이의 폐지는 지역업체의 수주 규모를 축소시키는 등 지역업체에게 불이익을 줄 수 밖에 없다. 즉, 경제 전체에 미치는 영향은 크지 않지만, 개별지역에 미치는 효과가 커서 폐지 시 지역간 형평성에 큰 문제를 야기시키는 것으로 분석될 수 있다.¹⁷⁾ 또한, 외국업체의 국내 공공공사 진출이 거의 없다 하더라도, 지역의무공동도급제도의 폐지는 결국 수도권 업체가 지역건설수주물량을 상당부분 잠식하는 결과를 초래할 수 있다.

외국의 경우, 특히 일본의 경우 우리나라 보다 훨씬 강력한 지역건설업체 및 중소기업업체 보호를 위한 제도를 시행하고 있다. 미국의 경우에도, set aside 제도 등을 통해 자국의 중·소업체를 보호하고 있다. 일본의 개방대상공사 규모는 1,500만 SDR 규모로 우리나라와 같고, 「관공수에대한중소기업의수주확보에관한법률」에 따라 분할 발주 등 강력한 수단을 동원하여 지역건설업체 및 중소기업업체 보호하고 있다.

2) 대안 2: 조건부 양허안 조정

앞서 지적했듯이 지역의무공동도급제도는 지역경제에 중요한 역할을 하므로, 이 제도에 대한 예외규정을 인정한다는 전제 조건 하에 양허안을 조정할 수 있을 것이다. 즉, 개방 대상공사의 범위를 조정하되, 지역의무공동도급 공사는 예외규정으로 명시하는 것이다.

제도의 직접적 언급은 국제간 협상 시 항상 문제의 초점이 될 수 있으므로, 지역의무 공동도급제도 라는 용어는 사용하지 않고, 지자체가 발주하는 공사로서 지역경제 발전에 필수적이라고 생각하는 일정규모 이하의 공사에 대해 예외 적용 등으로 명시

16) 이는 현재 수주패턴이 그대로 유지될 것이라는 가정 하에 산정된 것임

17) 지역의무공동도급제도가 폐지되고 지역가산점 제도가 적용된다 하더라도, 실제 가산점 없이 단독으로 입찰할 수 있다면, 가산점 때문에 굳이 지역업체와 공동도급하려 하지 않을 것임

하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 미국의 경우에도, Minority 등의 제도는 포괄적 내용에서 적용을 배제하고 있기 때문이다.

3) 대안 3: 양허안의 조정 및 국내 제도 개선

국내에서 실제 외국업체가 시공업에 진출한 경우는 몇 개에 불과하여 활동이 미미한 수준으로 이들은 국내의 공공공사에 참여하기보다는 계열사 공사 또는 자체공사에 주력하고 있는 실정이다. 일본의 경우도 정부조달협정으로 1987년부터 건설시장을 개방하고 있으나, 실제 외국업체의 수주실적은 미미한 것으로 알려져 있다.

아울러 공동도급 제도는 본래 취지를 살리지 못하고 수주를 위한 수단으로 전락하여 대대적 개선이 불가피한데 개방대상 공사에 대한 지역가산점에 의한 공동도급 제도는 WTO 정부조달협정에 위배되는 조항으로, 이에 대한 장기적 대책이 강구되어야 한다. 현재와 같이 지역가산점 부여 등을 통해 공사 성격에 관계없이 공동도급을 적용하기 보다는, 시공자가 자율적으로 공동도급 여부를 결정하여 시공의 효율성을 높여야 한다.

다만, 공동도급 제도의 폐지는 단기적으로 많은 혼란과 지역업체의 수주에 영향을 줄 수 있으므로, 이에 대한 완충장치가 필요하다. 신설된 '지방계약법'에 지방자치단체의 공사발주 등에 대해 보다 상세히 규정하여 완충장치를 마련하는 방안을 고려할 수 있다. '지방계약법'에서 지역가산점 제도 및 지역업체 참여비중 등을 명시하고 지역경제에 도움을 줄 수 있는 일정 규모미만 공사(예를 들면 지역의무 대상공사 규모)에 대해서는 분할발주가 가능하도록 규정하는 방법이다. 일본의 경우 분할발주를 권장하고 있고, 미국에서도 중소기업체의 건설공사 참여를 촉진시키기 위해 대형복합공사의 단일 발주 시 사유를 첨부하고 중소기업청과 협의하도록 하고 있다.

파급효과.” 건설산업연구원.
 6. 신삼철(2003). “WTO 정부조달협정체계의 분석과 제도정비에 관한 연구.” 청주대학교 박사학위논문.
 7. 양준석·김홍울(2001). “다자무역내 정부조달 논의와 정책적 시사점 : WTO를 중심으로.” 대외정책연구원.
 8. 외교통상부(2001). WTO정부조달협정문국문
 9. 조달연구원(2007). “한·미 FTA 협정 중 정부조달부문 쟁점별 주요내용.” 국내조달정책동향, 조달연구원
 10. 조달청(2007). 조달청 등급별 유자격자명부 등록 및 운용기준, 조달청공고 2007 - 31호, 조달청
 11. 조달청(2007). WTO정부조달협정 한국양허표, 조달청
 12. <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/sdr.htm>>
 13. WTO(2007). Understanding the WTO.
 14. WTO(2005). World Trade Report

논문제출일: 2008.10.13
 심사완료일: 2009.01.31

참고문헌

1. 강문성 외(2005). “WTO/DDA 협상 동향 및 향후 전망”. 대외정책연구원.
2. 강하연(2007). “한미FTA IT분야 타결내용 및 시사점.” 정보통신정책연구원.
3. 국토해양부(2008). 대기업인 건설업자의 건설공사금액의 도급하한, 국토해양부고시 제2008 - 251호, 국토해양부
4. 김명수·윤영선(2002). “지방산업 보호정책의 경제적 효과 분석.” 한국경제학회.
5. 박성민(2007). “한미FTA 정부조달협상 건설부문 협상내용과

Abstract

Lowering threshold value of construction services is extremely sensitive issue to the small and medium enterprises in construction industry. Because it means opening the construction markets where the small and medium construction companies compete intensely. Nevertheless, it is absent that the analysis on the effect of opening the market lowering threshold value of construction services under Government Procurement Agreements or Free Trade Agreement. This research is to analyze the effects of lowering threshold value of construction service which have been agenda repeatedly in the international agreements such as WTO and FTA. The current threshold value of construction services of Korea under WTO GPA are 5million SDR where the government delivers and 15million SDR where the local government or the public institution deliver. However major parties to an entente such as USA and EU have been demanding to lower threshold value of 15 million SDR where the local government or the public institution deliver to 5million SDR. The analysis figure the effect of this lowering threshold value to be a market reduction by 2trillion Won as '07 fiscal year basis. This market shrinkage will effect to the small and medium construction companies in local considerably.

Keywords : WTO, FTA, GPA, threshold value
