

## 자유무역협정(FTA) 체결에 따른 지방조달시장 개방전략에 대하여

문영훈

행정자치부 재정과 사무관

### I. 머리말

“붉은 용(중국)이 떠오르는 해(일본)를  
가렸다.”

영국 일간 가디언은 7일 중국과 아세안(동남아국가연합)의 세계 최대 자유무역지대 창설 움직임을 이 같이 표현했다. 이 신문은 세계 2위의 경제대국인 일본은 지난 50년간 동아시아의 주된 경제주체였으며 일본 정부의 원조로 많은 나라의 경제가 부흥했고 일본 재계는 오지까지 손길을 끼쳤다고 지적했다. 그러나 중국이 일본을 뛰어넘어 아세안과 자유무역협정을 체결했기 때문에 더는 그렇지 못할 것 같다고 덧붙였다.<sup>1)</sup>

이렇듯, 세계는 지금 자유무역협정체결의 강풍 속에 있다. 이는 23개 나라가 가입되어 있는 WTO라는 다자간 무역협상체계라

는 구도와 다른 한편으로 개별국가들간의 무역협정체결이라는 또 다른 지역경제 구도가 동시에 형성되고 있다.

FTA는 Free Trade Agreement의 약자로 자유무역협정을 뜻한다. 이 용어가 시사하는 것과 같이 나라와 나라간의 제반 무역장벽을 완화하거나 철폐하여 무역자유화를 실현하기 위한 양국간 또는 지역간에 체결하는 특혜무역협정을 뜻한다. 즉, 자유무역협정이란, 국가간의 상호 무역증진을 위해 물자나 서비스 이동을 자유화시키는 협정으로 협정대상국들은 관세 및 비관세 등 모든 무역장벽을 제거하여 국가간의 거래이지만 한 나라 안에서의 거래처럼 자유로운 교역이 이루어진다. 시장이 크게 확대되어 비교우위에 있는 상품의 수출과 투자가 촉진되는 효과를 거둘 수 있으나 협정 대상국에 비해 경쟁력이 낮은 산업은 문을 닫아야 하는 상황이 발생하게 된다.<sup>2)</sup>

1) 연합신문, 2002. 11.8.

2) [www.naver.com](http://www.naver.com)

그동안 FTA는 대부분 프랑스·독일·이탈리아·영국 등 서구유럽의 유럽연합(EU) 및 미국·캐나다·멕시코의 북미자유무역협정(NAFTA) 등과 같이 인접국가나 일정한 지역을 중심으로 이루어져 지역무역협정(Regional Trade Agreement)으로 불려지기도 한다. FTA는 WTO(World Trade Organization) 체제에서 크게 두 가지 형태로 나타난다. 하나는 EU(European Unions)가 좋은 사례로 FTA의 모든 회원국이 자국의 고유한 관세 및 수출입제도를 완전히 철폐하고 역내의 단일관세 및 수출입제도를 공동으로 유지해 가는 방식이다. 다른 하나는 NAFTA(North American Free Trade Agreement)에서 볼 수 있는 것과 같이 FTA의 각 회원국이 역내의 단일관세 및 수출입제도를 공동으로 유지하지 않고 자국의 고유 관세 및 수출입제도를 계속 유지하면서 무역장벽을 완화하거나 철폐해 가는 방식이다.

## II. 우리나라의 FTA추진배경

우리나라는 WTO를 중심으로 하는 다자무역체제의 우월성을 지지하고 지역주의는 다자무역체제에 부합해야 한다는 입장을 계속 견지해 왔다. 특히, 지역주의가 새로운 무역장벽으로 작용할지 모른다는 우려를 바탕으로 1996년 WTO 싱가포르 각료회의 등의 각종 국제회의에서 지역주의의 규범강화 필요성을 역설하는 등 국제논의에서 주도적인 역할을 수행하였다.<sup>3)</sup>

그러나 1995년 WTO 출범 이후에도 지역주의는 계속 확산·심화되고 있으며, 이러한 지역주의 물결에 효과적으로 대응할 필요성이 커지고 있다. WTO 회원국 중 한국과 2001년 가입한 중국 등을 제외한 거의 모든 국가가 1개 이상의 FTA를 체결하고 있다. WTO에 통보된 기체결 또는 협상중인 FTA의 수는 2000년 7월 현재 240개이며, 실제 효력을 유지하고 있는 협정도 148개에 달한다.

<표 1> 지역무역협정현황(2000년 7월현재)

구 분	발효중인 지역무역협정		협상중인 지역무역협정	
	FTA	관세동맹	FTA	관세동맹
개수	148	24	67	1

자료 : WTO(2000), "Mapping of Regional Trade Agreement"

우리나라의 주요 수출상대국인 미국과 EU, 아세안 등이 모두 지역무역블록에 적극적으로 참여하고 있으며 NAFTA와 AFTA 협정 체결이후 역내국간의 무역은 증가한 반면 역외국과의 무역은 감소하여 향후 수출증대와 해외시장 확대를 위해서는 지역무역협정에 참여해야 한다는 의견이 계속 제기되고 있다. 수출의존적 경제구조하에서 우리의 안정적인 수출시장 확보 및 투자 유인효과를 증대하고 경제적 이해관계 공유를 통한 정치적 동반그룹을 형성키 위하여 우리나라도 우리의 이익을 극대

3) 농림부 홈페이지([www.maf.go.kr](http://www.maf.go.kr))

화할 수 있는 국가와의 지역협정을 추진하는 정책을 추진할 필요성이 커지고 있다.

이에 따라 우리나라는 칠레와 99년부터 수차례의 협상을 통한 결과 2002년 10월 20일 제6차 협상을 통하여 우리나라 최초의 자유무역협정을 체결하였다. 한-칠레간 FTA는 일본, 멕시코 등 주요 교역국과의 FTA, 나아가서 한-아세안, 한-중-일 등 아태지역 경제통합에 대비해 나가야 하는 우리나라 FTA 추진정책의 시발점이라 할 수 있다. 또한 한-칠레간 자유무역협정은 태평양을 사이에 둔 국가끼리의 첫 FTA로서 장래의 유망 수출시장인 남미시장 진출의 교두보를, 칠레는 우리나라를 발판으로 역동적인 동북아지역 진출의 전기를 마련하였다. 한-칠레간 FTA는 농업을 포함한 전 산업이 자유화의 대상에 포함되고, 서비스·투자는 물론 무역규범, 정부조달, 지적재산권, 동식물검역조치까지 포함된 포괄적인 자유무역협정이다.

### III. 자유무역협정의 근거와 WTO와의 관계

#### 1. FTA의 근거

FTA 회원국간에 특혜를 부여할 수 있는 WTO협정상의 근거는 1994 GATT 제24조 및 1994 GATT 제24조의 해석에 관한 양해(Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and

Trade 1994)와 GATS(General Agreement on Trade in Services) 제5조 및 제5조의 2에 규정되어 있다.

#### 2. FTA와 WTO의 공통점

WTO와 FTA는 기본적으로 각 회원국의 관세부과 및 수출입제한조치 등의 제반 무역장벽을 완전히 철폐하여 상품과 서비스의 교역 및 투자가 원활히 이루어져 각 회원국의 경제가 지속적으로 발전해 가고, 아울러 고용과 국민들의 경제적 후생이 증대되도록 하는 것을 주요 목표로 하는 점은 같다고 할 수 있다.

WTO에서 FTA가 최혜국대우 및 다자주의원칙에 벗어남에도 불구하고 FTA를 허용하는 큰 이유는 FTA 회원국간의 제반 무역장벽을 완화하거나 철폐하는 경우, FTA 회원국간에 상품과 서비스의 교역 및 투자가 촉진되어 FTA 회원국의 경제가 발전함에 따라 궁극적으로는 FTA 회원국과 비회원국간에도 교역과 투자가 촉진되어 WTO의 다른 회원국 경제에도 유리한 여건을 조성하기 때문이다.

그러나 각 나라는 경제발전단계가 서로 천차만별이고 각 나라의 국민경제가 처한 정치·경제·사회적 제반 여건이 달라 어면 방식으로 제반 무역장벽을 완화하고 철폐할 것인가 하는 방법론에 있어선 WTO에서는 물론 FTA에서도 각 나라가 처한 상황에 따라 입장차이가 있는 것이 국제통상무대의 현실이다.

### 3. FTA와 WTO의 차이점

세계무역기구는 모든 회원국에게 최혜국대우(Most-Favoured-Nation Treatment)를 보장해주는 다자주의원칙의 존중을 기본으로 하는 세계무역체제이다. 이는 WTO협정의 부속협정인 1994 GATT 제1조, 서비스무역협정(GATS) 제2조 및 지적재산권협정(TRIPs) 제4조 등에 규정되어 있다. 반면 FTA는 기본적으로 WTO의 최혜국대우 및 다자주의원칙을 벗어난 양자주의 및 지역주의적인 특혜무역체제이다. FTA에서는 FTA 회원국간에 무관세나 낮은 관세를 적용하는 반면, 비회원국에게는 WTO에서 유지하는 관세를 그대로 적용한다. 또 FTA 회원국간에는 상품의 수출입을 자유스럽게 교역할 수 있게 허용하는 반면, 비회원국의 상품에 대해서는 WTO에서 허용하는 수출입의 제한조치를 그대로 유지하는 것이 가능하다.

### 4. FTA허용조건과 기준

FTA는 기본적으로 WTO의 최혜국대우 원칙을 벗어난 FTA 회원국간 특혜무역협정이기 때문에 WTO협정에서는 FTA의 허용조건과 기준을 규정하고 있다. 1994 GATT 제24조 제4항 및 제5항에서는 농산물을 포함한 상품무역과 관련하여, WTO회원국이 다음 조건을 충족시키는 경우 관세동맹(Customs Unions) 및 자유무역지대(Free-trade Areas)를 창설할 수 있도록 허용하고 있다.

#### 가. 관세동맹의 창설 허용조건

관세동맹을 창설할 당시에 각 회원국간은 물론 비회원국과의 무역에 적용되는 “관세 및 기타의 상업적 제한”(the duties and other regulations of commerce imposed)이 동 관세동맹을 창설하기 이전에 적용되어온 “관세 및 기타의 상업적 제한의 일반적 수준보다” 더 높거나 규제적이지 않아야 한다(shall not on the whole be higher or more restrictive than the general incidence of the duties and regulations of commerce applicable in the constituent territories prior to the formation of such union).

#### 나. 자유무역지대의 창설 허용조건

자유무역지대를 창설할 당시에 각 회원국간은 물론 비회원국간에 적용되는 “관세 및 기타의 상업적 제한”이 동 자유무역지대를 창설하기 이전에 적용되어온 “관세 및 기타의 상업적 제한보다” 더 높거나 규제적이지 않아야 한다(shall not be higher or more restrictive than the corresponding duties and other regulations of commerce existing in the same constituent territories prior to the formation of the free-trade areas).

1994 GATT 제24조 제8항에는 농산물을 포함한 상품무역과 관련하여 WTO협정에서 허용하는 FTA의 유형에 대하여 다음과 같이 규정하고 있다.

#### 다. 관세동맹의 정의

관세동맹이란 다음의 목적을 위하여 2개 또는 그 이상의 관세영역을 단일관세영역으로 대체하는 것을 말한다. 회원국간의 모든 무역에 대한 관세 및 기타의 상업적 제한을 실질적으로 폐지하고(duties and other restrictive regulations of commerce are eliminated with respect to substantially all the trade between the constituent territories of the union or at least with respect to substantially all the trade in products originating in such territories), 모든 회원국이 비회원국과의 무역에 대한 관세 및 기타의 상업적 제한을 실질적으로 동일한 기준으로 적용해야 함(substantially the same duties and other regulations of commerce are applied by each of the members of the union to the trade of territories not included in the union).

#### 라. 자유무역지대의 정의

자유무역지대란 회원국간의 모든 무역에 대한 관세 및 기타의 상업적 제한이 적용되지 아니하는 2개 또는 그 이상의 관세영역의 집단을 말한다(A free-trade area shall be understood to mean a group of two or more customs territories in which the duties and other restrictive regulations of commerce are eliminated on substantially all the trade between the constituent territories in products

originating in such territories).

### IV. FTA체결이 우리나라에 미치는 경제적 효과

2003년 1월 24일 지방계약담당공무원 연찬회에서 발표된 재정경제부의 자료에 의하면, 한국과 ASEAN과의 자유무역협정 체결시 GDP의 0.64%가 증가하고 무역수지는 50~60억불 증가할 것으로 전망하고, 중국과의 자유무역협정체결은 GDP의 1.76% 증가 될 것으로 예상하였다. 반면에, 한국이 제외된 일-중-ASEAN간 협정체결 시 GDP가 0.2% 감소되는 등 국내 경제에 부정적인 영향을 미칠 것으로 발표되었다.

FTA의 체결에 따른 경제적 효과는 크게 두 가지로 나타난다. 하나는 무역창출효과(Trade Creation Effects)를 말하고, 다른 하나는 무역전환효과(Trade Diversion Effects)를 말한다.

FTA 체결로 인해 회원국과 비회원국간에 상품과 서비스의 교역 및 투자 등이 이전보다 더 확대되는 효과를 무역창출효과라 하며, WTO에서 FTA를 협상하는 논리적 근거는 이를 기반으로 한다. 반면 오히려 FTA 회원국과 비회원국간에 교역과 투자 등이 감소하고 FTA 회원국간에만 확대되는 경우는 무역전환효과가 발생하게 된다.

FTA 체결 회원국들로 하여금 무역전환효과가 최소화되게 노력토록 한 WTO상의 근거는 1994 GATT 제24조 해석양해의 "

서문과 동 양해 제12항"에 다음과 같이 규정되어 있다. "관세동맹 및 자유무역지대의 창설을 위한 협정의 목적은 구성 영토간의 무역을 촉진하려는 것이며, 다른 회원국과 동 영토와의 무역에 대한 장벽을 세우려는 것이 아니며, 또한 이러한 협정의 형성 또는 확대시 동 협정당사자는 다른 회원국의 무역에 미치는 부정적 효과의 창출을 최대한 회피해야 함을 재확인하며...이하 생략(동 양해 서문)" "관세동맹, 자유무역지대 또는 관세동맹이나 자유무역지대의 형성에 이르는 잠정협정에 관한 제24조의 규정의 적용으로 인하여 발생하는 모든 문제에 대하여 분쟁해결 양해에 의하여 발전되고 적용되는 1994년도 GATT 제22조 및 제23조의 규정이 원용될 수 있다(동 양해 제12항)."

한국과 칠레의 자유무역협정체결의 경우 칠레의 관세율(9%, 2000년기준)이 한국(6.89%)보다 높으며 경제도 지속적인 성장세를 보이고 있는데다, 최근 칠레가 멕시코 및 중남미 국가 등과 FTA를 체결하여 한국기업이 상대적인 차별을 받아왔기 때문에 양국간 FTA 체결시 상당한 이익이 있을 것으로 기대된다. 예를 들어 자동차나 타이어 같은 많은 제조업품목에서 한국과 경쟁관계에 있는 캐나다나 멕시코의 경우, FTA 체결을 통해 특혜관세를 부여받고 있어 상대적으로 한국기업의 대 칠레수출에 장애가 되고 있던 요인이 해소되게 될 것이다.

또한, 칠레의 정치적 안정성 및 경제제도의 투명성을 감안할 때 중남미지역의 거점

지역으로 활용하는 것이 가능하며, 특히 칠레는 사회간접자본 확충을 위한 대규모 프로젝트를 추진 중에 있어 한국기업의 참여에 큰 도움이 될 것이다.

## V. 무역시장 개방에 대한 지방조달 대응전략

무역시장 개방에 대한 지방조달 대응전략에 앞서 먼저 지방계약이 추구하는 이념 또는 미션에 대하여 고민하여 보기로 한다. 지방계약의 미션(Mission)은 "지역주민에 대한 질 높은 서비스 제공"이 될 것이고, 그 목표(Objectives)는 질 높은 서비스 제공을 위하여 필요한 각종 시설이나 제품 또는 물품 등을 얼마나 적은 비용으로 많은 편익을 또는 동일 비용으로 좀더 높은 편익을 달성시키는 것이다.

무역시장개방과 관련되어 도출될 수 있는 과제는 단연코 "개방"과 "경쟁"이다. 종래와 같이 지역제한을 통한 지역업체 보호는 백년대계가 될 수 없다. 우리나라 지방자치단체에서 설정하고 있는 각종 진입장벽은 아래와 같다.

WTO의 정부조달협약(GPA : Government Procurement Agreement)과 지난해 한·칠레간 체결된 FTA에서는 광역자치단체의 경쟁입찰중 244억원이상 공사와 3.2억원이상 물품·용역구매만 개방하도록 되었다. 반면에 중앙정부는 WTO에 있어서는 81억원이상의 공사와 2.1억원 이상 물품·용역을 개방하고 있고, 한·칠레간

<표 2> 지방계약과정에서의 각종 진입장벽

(단위 : 억원)

구 분	국제입찰		지역제한		지역의무공동도급 (공사금액의 40/100이상)	
	광역 (울산제외)	기 초	광 역	기 초	광 역	기 초
공 사	244이상	해당없음	50이하	50이하	244미만	전체가능
물품 · 용역	3.2이상	"	3.2이하 (전문공사는 5이하)	5이하 (전문공사포함)	3.2미만	전체가능
관련규정	- 국제입찰에 의하는 자치단체의 물품·공사 및 용역의 범위(행자부 고시 '03. 1.1.)		- 지방재정법시행령 제70조제4항의 규정에 의한 제한경쟁계약의 특례에 관한 규칙(부령 '95. 10.19.)		- 지방자치단체공동계약 집행기준(행자부예규 67호 '01.1.3.)	

FTA에 있어서는 6천만원(5만불) 이상을 모두 개방시켰다.

그러나 지방계약의 경우 지난해 국제입찰 대상 총 191건중 외국업체가 낙찰된 사례는 7건 34억원에 불과하였다. 따라서, 우리나라 지방조달업무는 아직도 국내수준에 머무르고 있으며, 더욱이 해외에 나가 품질과 가격경쟁을 하고 있지 않고, 법적인 과보호를 받고 있다할 것이다. 따라서 지방계약과정의 개방과 경쟁체제 구축이 세계화로 가는 필수적인 과제라 할 것이다.

세계화는 과거 중앙정부차원에서 대비하고 방패막이가 되어 주던 방식에서 벗어나 이제 지방자치단체가 주체가 되어 극복하여야 한다. 따라서 수동적이고 방어적인 자세는 당해 자치단체 지역주민뿐만 아니라 국가적으로도 도움이 되지 않는다는 것이다. 스포츠에서 「공격이 최선의 방어」라는 말을 이제 우리가 곱곰이 되새겨야 할 필요가 있다.

지난번 한·칠레간 FTA 협상시 칠레측에서는 기초자치단체를 개방범위에 포함시

<표 3> 지방계약과정에서 각종 진입장벽

(단위 : 억원)

구 분	양허기관		양허대상	
	광 역	기 초	광 역	기 초
공 사	FTA 대상	양 허	244미만	양 허
물품 · 용역	"		3.2미만	양 허

키고 6천만원(5만불)이상의 모든 공사·용역·물품에 대하여 개방할 것을 강력히 요청한 바 있다. 다행히도 우리 입장이 받아들여져 한숨을 돌리기는 하였지만, 이러한 주장은 향후 일본·중국 등과 FTA 체결과정에서 다시 요청될 것으로 보이며, 우리 정부에서도 한·칠레간 FTA 체결에서와 같이 지역업체를 보호하기는 곤란할 것이다. 따라서 자치단체에서는 개방에 대비하여야 한다. 더욱이 일본과 중국의 경우 칠레와는 달리 우리 조달산업에 직접 참여하여 경쟁이 격화될 것으로 보인다.

이제 '보호'와 '육성'은 더 이상 통하지 않는다는 것에 대한 인식은 이미 사회적으로 공유가 되어 있다. 물론 국가와 지방자치단체는 국내산업보호에 노력할 것이나, 이 경우 우리는 관세보복을 당하게 되어 국가경제가 위기에 빠질 수 있다. 따라서 우리의 선택은 지역업체 보호를 5년 더 연장하느냐 아니면 10년 더 연장하느냐 하는 시간의 차이가 있을 뿐, 개방은 불가피하다. 따라서 우리는 개방과 경쟁을 숙명적으로 받아들이고 앞으로 남아있는 보호 기간 중에 지역업체의 경쟁력을 키워야 한다.

이와 관련하여 미국의 사례를 교훈으로 삼을 수 있다고 생각한다. 예컨대, 빌 게이츠가 운영하는 Microsoft사는 미국의 가장 경쟁력 있는 기업이다. Microsoft사는 우리가 가장 많이 쓰고 있는 Web-browser인 Explorer를 Windows제품에 포함하여 판매함으로써 경쟁사인 Netscape를 궤멸시키려고 했으나, 미국정부는 이를 Anti-trust 법에 의해 고발하였고 미 연방법원은 분리

하도록 결정하였다. 왜냐하면 경쟁만이 유일한 생존전략이라고 생각했기 때문이다.

위와 같은 교훈을 되새겨 볼 때, 이제 더 이상 "지역업체라서 보호해주어야 한다" 또는 "지역업체라서 보호받아야 한다"는 주장은 점차 받아들여지기 어려울 것이다. 따라서, 지역업체는 부단히 기술을 개발하고 자기자본율을 높여 경쟁력을 제고시켜야 하며, 국내뿐만 아니라 해외 공공조달시장에 진출하여야 한다. 또한, 국내 공공조달에 있어서는 외국기업들과 경쟁을 하여야 한다.

## VI. 결 론

이상에서는 FTA 추진배경과 WTO와의 관계 및 그 경제적 효과 등에 살펴보았다. 정치와 경제의 본격적인 분리현상으로서 각 국가의 무역장벽의 붕괴현상은 21세기 우리나라 행정에서 또다른 행정수요를 창출시키고 있다. 즉, 농산물의 개방에 따른 자국의 농업인구들에 대한 대책과 공산품 수출 촉진을 위한 추가적인 조치들이 긴요하게 요청된다. 특히, 자치단체에 있어서는 지역경제 활성화에 최대의 역점이 두어지고 있는 민선행정시대에 있어서, 자유무역 협정의 체결이 지방 중소기업들의 경영개선에 긍정적인 효과를 가져다 줄 수 있도록 핵심역량을 극대화시켜야 할 것이다.

여기에서 우리가 명심해야 할 것은 FTA는 국가간 경제통합을 가는 지역무역협정의 초기단계에 불과하다는 것이다. 지역무

역협정은 통합정도에 따라 FTA→관세동맹→공동시장→경제공동체→단일시장 등 5단계로 분류된다. FTA는 협정 당사국간에 관세철폐를 기본으로 교역장벽을 없애 상품과 서비스의 자유로운 이동을 보장하지만 통합정도가 가장 느슨하다. '관세동맹(customs union)'은 회원국간 관세철폐는 물론 비회원국에도 공통 관세율을 적용하는 점이 특징이다. 벨기에·네덜란드·룩셈부르크의 '베네룩스 관세동맹'이 대표적이다. 이어 '공동시장(common market)'은 회원국간 인력 자본의 자유로운 이동까지 보장하는 형태이다. 90년대 초반까지 존재

했던 '유럽경제공동체(EEC)', 지난해 이후 '메르코수르'가 여기에 해당된다. 경제통합이 더욱 강화되면 '경제공동체(economic community)'에 이어 궁극적으론 '단일시장(single market)'에 도달하게 된다. 경제공동체는 역내 국가들이 환율·금리·재정 등 경제정책을 공동으로 펴는 체제이다. 단일시장은 회원국간 화폐와 경제정책이 통일돼 단일 중앙은행과 의회가 설립되는 경제통합 최종단계다. 단일 통화(유로)를 사용하는 유럽연합(EU)이 유일하다.

앞으로 우리나라가 가야 할 자유무역을 위한 길은 길고도 멀다 하겠다. 

