

WTO 서비스협정의 기본구조

고 준 성*

- | | |
|--------------------------------------|-------------------------------------|
| I. 서론 : 다자간무역체제에서의 서비스무역의 규율 배경 및 경위 | 2-1. GATS상 일반원칙 및 의무에 대한 예외 및 제한 |
| II. WTO 서비스무역에 관한 일반협정 (GATS)의 기본구조 | 3. GATS의 서비스무역 자유화 방식: 회원국의 서비스 양허표 |
| 1. GATS 기본구조 일반 | (1) 회원국의 양허표에 기한 서비스 무역 자유화 방식의 의의 |
| (1) GATS의 구성 | 가. 서비스 양허표의 의의 |
| (2) 서비스의 의의 및 적용 범위 | 나. GATS의 서비스무역 자유화 방식의 의의 |
| (3) 서비스의 분류 | (2) 시장접근의 의의 및 이에 대한 제한 |
| (4) GATS상 서비스무역의 정의: 서비스의 4가지 공급형태 | (3) 내국민대우의 의의 및 이에 대한 제한 |
| 2. GATS상 서비스무역 규율의 일반 원칙 및 의무 | (4) 추가적 약속 |
| (1) 최혜국대우 원칙 | (5) 서비스양허협상을 통한 점진적 자유화의 추진 |
| 가. 최혜국대우의 의의 | (6) 양허표의 수정 |
| 나. 최혜국대우의 적용 예외 및 면제 | 4. GATS상 특정 서비스에 대한 규율 체제 |
| (2) 투명성 원칙 | 5. GATS 서비스이사회 후속협상 과제 |
| 가. 투명성 원칙의 의의 | (1) 개 관 |
| 나. 비밀정보에 대한 예외 | (2) 서비스 긴급세이프가드 협상 쟁점 및 전망 |
| (3) 국내 규제의 통제 | (3) 서비스 보조금협상 쟁점 및 전망 |
| 가. 국내 규제 통제의 의의 | (4) 조달서비스협상 현황 |
| 나. 관련 문제: 전문직 자격의 인정 | 6. GATS관련 분쟁해결 및 이행 |
| (4) 개도국 회원의 서비스무역 기회 증진 의무 | |
| (5) 독점적 및 배타적 서비스공급자와 그 영업 관행의 통제 | |
| (6) 지불 및 이전의 보장 의무 | |

*KIET 연구위원 / 법학박사

I. 서론 : 다자간무역체제에서의 서비스무역의 규율 배경 및 경위

지난 1947년 채택된 “관세및무역에관한일반협정”(General Agreement on Tariffs and Trade: GATT)은 상품무역만을 규율대상으로 한 것이어서 GATT 시기에 있어 서비스무역의 규율은 전적으로 각 체약국의 재량에 속한 사안이었다. 따라서 지난 GATT 시기에 있어 서비스무역은 국가가 필요에 따라 일방적으로 개방 조치를 취한 서비스부문이나 달리 양자간 또는 복수국가간 차원의 통상 협상 결과 시장을 개방한 서비스부문에서 제한적으로 이루어져 왔을 뿐이다.

그러나 1970년대 이후 서비스산업과 서비스무역이 경제에서 차지하는 비중이 증가하면서, 대다수의 서비스부문에서 절대적인 비교우위를 갖고 있었던 미국은 1970년대 후반부터 GATT 차원에서 서비스무역의 자유화 이슈를 제기하였으나 다른 체약국들의 호응을 받지 못하다가, 마침내 포괄적인 무역의제를 다루었던 GATT의 제8차 다자간무역협상인 우루과이라운드(Uruguay Round: UR)에서 서비스무역을 정식의제의 하나로 포함시켜 논의하기에 이르렀다. 지난 1986년 시작된 UR 협상은 우여곡절 끝에 1993년 12월 15일 타결되었고, “서비스무역에 관한 일반협정”(General Agreement on Trade in Services: GATS)을 포함한 UR 협상 결과를 담은 “세계무역기구 설립협정”(Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization: 이하 ‘WTO협정’)이 1995년 1월 1일 발효함으로써 GATT를 대체하는 새로운 다자간무역질서인 WTO(World Trade Organization)체제가 출범하게 되었다. 이로써 서비스무역 역시 국제통상 규범의 규율 아래 놓이게 되었고, WTO 회원들은 서비스협상에서 각기 행한 양허약속에 따라 자국의 서비스시장을 개방하게 됨으로써 다자간 차원에서의 서비스무역자유화[서비스시장개방]가 시작되었다.

II. WTO 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)의 기본 구조

1. GATS 기본구조 일반

(1) GATS의 구성

WTO협정의 부속서(Annex)중 하나인 GATS는 (i) 총 29개의 조문으로 구성된 협정 본문 및 제2조상 면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemptions) 등 8건으로 구성된 부속서(Annex),¹⁾ (ii) UR 서비스협상 결과 타결되어, 개별 회원들의 서비스시장 개방 약속을 담고 있는, WTO회원들이 각기 제출한 “국별 구체적 약속 양허표”[National Schedule of Specific Commitments: 이하 ‘(서비스) 양허표’로 약칭]²⁾ 그리고 (iii) 마찬가지로 UR 서비스협상에서의 다른 참가자들로부터 수락을 받아, 개별 회원들이 제출한 서비스무역에 있어 최혜국대우 면제 리스트(List of Exemptions from MFN Treatment) 일체³⁾ 등 세 부분으로 구성되어 있다.

(2) 서비스의 의의 및 적용 범위

일반적으로 서비스(service)라 할 때 이는 “가령 노동, 기술 또는 자문과 같이 인간의 수고 형태를 띤 무형의 상품”(an intangible commodity in the form of human effort, such as labor, skill, or advice)⁴⁾이라든지 “시장에서 구매·판매되는 모든 무형의 제품” 또는 “재화가 아닌 무형의 경제재의 생산활동” 등으로 다양하게 정의되는 바, 이와 같이 서비스에 대한 단

1) Annex on Movement of Natural Persons Supplying Services under the Agreement, Annex on Transport Services, Annex on Financial Services, Second Annex on Financial Services, Annex on Negotiations on Maritime Transport Services, Annex on Telecommunications, Annex on Negotiations on Basic Telecommunications 등이 그러하다.

2) 모든 WTO 회원은 그 시장개방의 범위 및 수준에 있어 차이가 있기는 하지만, 서비스 양허표를 제출해야 한다. 따라서 서비스 양허표는 WTO 회원 수만큼 존재한다.

3) MFN 면제리스트는 모든 WTO 회원이 제출해야 하는 것이 아니다. 실제로 서비스 양허와 관련하여 MFN 면제리스트를 제출한 회원은 많지 않다.

4) Black's Law Dictionary, 7th ed.(1999), West Publishing Co., p.1372.

일의 명확한 定義를 내리기가 어려운 것은 서비스가 지닌 다양한 특성에 기인한 것으로 볼 수 있다.⁵⁾ 이러한 점에서 GATS에서도 “서비스”에 대한 직접적인 정의는 규정하고 있지 아니다. 그렇지만 WTO협정에서는 상품무역(trade in goods)과 서비스무역(trade in services)을 구별하여 양자에 적용되는 규범 체계를 달리하고 있음은 물론이다.⁶⁾

한편 GATS의 적용대상이 되는 “서비스”라 할 때 여기에는 정부의 권한을 행사함에 있어서 공급되는 서비스가 제외되는 것임을 유의해야 한다.⁷⁾ 여기서 “정부의 권한을 행사함에 있어 공급되는 서비스”라 하면 상업적 기초위에서 공급되지 아니하거나, 하나 또는 그 이상의 서비스공급자와의 경쟁하에 공급되지 아니하는 모든 서비스를 가리킨다.⁸⁾

(3) 서비스의 분류

다자간 서비스협상을 통해 각 회원국이 시장개방에 관한 약속을 협상하고, 이행하기 위해서는 서비스산업에 대한 통일적이고 체계적인 분류(classification)가 있어야 한다. 그런데 상품의 경우 흔히 ‘HS(Harmonized System) Code’⁹⁾는 약칭으로 알려진 국제적인 통일 품목분류체계가 확립되어 있는 반면에 서비스산업에 대해서는 아직까지 국제적으로 확립된 통일된 분류체계가 없다. 이러한 현실에서 지난 UR 서비스협상과 개별 회원국의 서비스 양허표 작성에 있어서는 UN “잠정 중심상품분류체계”(Provisional Central Product Classification : Provisional CPC)¹⁰⁾상의 서비스업

5) 유진수, 우리나라 서비스산업의 생산성 변화와 생산성의 국제비교, 대외경제정책연구원, 1991, p.15; 채욱, 서비스교역과 세이프가드, 대외경제정책연구원, 1994, p.13.

6) 가령 영화필름(cinematograph film)이나 영화제작활동 모두 영상산업에 속하지만 前者는 상품으로 분류되어 GATT 1994의 적용을 받는 반면에 後者의 영화제작활동은 서비스에 해당되어 GATT의 적용을 받는 것이 그러하다.

7) GATS Art.13.(b).

8) GATS Art.13.(c).

9) 이는 지난 1983년 6월 14일 채택된 “통일 물품품목기호체계에 관한 국제협약”(International Convention on Harmonized Commodity Description and Coding System)을 가리킨다. 동 협약이 1988년 1월 1일 발효하였고, 이에 따라 GATT 및 WTO 회원은 관세 양허 등에 있어 HS Code를 의무적으로 사용해야 한다.

10) Provisional CPC는 “Central Product Classification Version 1.0(CPC Version 1.0)”dmfh 개정, 대체되었다. Central Product Classification(CPC), ST/ESA/STAT/SERM/77/Ver.1.0, 1998.

종에 관한 분류체계를 기초로 이용하였다.¹¹⁾ 그러나 상품분야에서의 HS Code와 달리 서비스분야의 경우 CPC상 서비스분류를 반드시 따라야 할 의무가 있는 것이 아니어서 일부 서비스의 경우 CPC 분류를 따르지 않는 경우가 발견된다.¹²⁾

여기서 현재 GATS의 서비스양허표 작성에 있어 이용되고 있는 UN CPC에 기초한 서비스산업의 분류체계에 따르면, 서비스를 대분류[분야](sector), 중분류[부문](sub-sector) 및 소분류[업종](activities)의 3단계로 분류한다. 먼저 대분류의 경우 사업서비스(46),¹³⁾ 통신서비스(24), 건설(5), 유통(5), 교육(5), 환경(4), 금융(17), 보건·사회서비스(4), 관광(4), 문화·오락·스포츠(5), 운송(35) 및 기타(1) 등 12개 분야(sectors)로 분류하고, 이들 각 분야는 다시 중분류로 나뉘며, 이들 중분류는 또 다시 소분류의 업종으로 세분된다. 참고로 서비스의 소분류[업종] 수는 모두 155개이다.

한편 2000년 2월 개시된 서비스후속협상의 일환으로 현재 WTO 서비스양허위원회(Committee on Specific Commitments)에서는 현행 CPC 분류표를 개정하기 위한 공식적인 논의가 진행 중에 있고, 여기에서는 다수의 회원국이 환경, 법률, 건설, 에너지, 우편·송달 등 자국이 관심을 갖고 있는 서비스분야에서 현행 CPC 분류체계의 문제점을 지적하면서 새로운 분류안을 제시하고 있다.

(4) GATS상 서비스무역의 정의: 서비스의 4가지 공급형태

GATS에서는 서비스무역을 그 공급형태(mode of supply)를 기준으로 다음과 같은 4가지 형태의 서비스공급으로 정의하고 있다.¹⁴⁾

첫째, 한 회원국의 영토로부터 다른 회원국의 영토내로의 서비스공급이

11) L. Altinger & A. Enders, The Scope and Depth of GATS Commitments, The World Economy, Vol.19 (1996), No.3, p.313.

12) 가령 법무서비스 시장개방을 양허함에 있어 대다수 회원들은 CPC상의 분류기준 대신에 독자적인 분류기준에 따라 양허표를 작성한 것이 그러하다.

13) ()의 숫자는 당해 대분류[분야]에 속한 업종[소분류]의 숫자를 가리킨다.

14) GATS Art.12.

있는데 이는 흔히 'Mode 1' (첫번째 공급형태) 또는 서비스의 국경간 공급(cross-border supply)으로 불린다. 이 경우 소비자는 자신의 거주국 영토에 있고, 서비스공급자는 당해 소비자의 영토 밖에 소재하게 된다. 이러한 서비스의 전달은 전화, 팩스 또는 인터넷과 같은 통신매체를 통한 데이터 전송을 통해 이루어지거나 우편이나 배달 등을 통해 전달될 수 있는 바, 향후 정보통신기술의 발달과 더불어 이용 가능성 및 수요의 증대가 예상되는 공급형태이다. 의료서비스의 경우 원격진료서비스¹⁵⁾가 관련이 있다. 가령, 영토 밖에 있는 원격지의 의사에게 현지 의사가 정보통신수단을 통하여 자문을 구하는 형태 또는 원격지 의사가 현지 의료인력-의사나 간호사 등-을 통하여 곧바로 환자에게 의료서비스를 제공하는 형태 등이 그러하다.

둘째, 한 회원국의 영토 내에서 다른 회원국의 소비자에 대한 서비스공급 즉, 소비자의 국경이동에 의한 방식이 있는데 이는 'Mode 2' 또는 '해외소비' (consumption abroad)로 알려져 있다. 이 경우 소비자가 자신의 거주국 밖에서 서비스를 공급받게 된다. 가령 해외관광이나 의료소비자가 본국 이외의 영토에서 의료서비스를 공급받아 소비하는 해외 진료소비 등이 이에 해당된다.

셋째, 한 회원국의 서비스공급자에 의한 다른 회원국 영토 내에서의 상업적 주재를 통한 서비스공급형태가 있는 바, 이는 흔히 'Mode 3' 또는 '상업적 주재' (commercial presence)로 알려져 있다. 이 경우 소비자는 자신의 거주국내에 있으면서 가령 외국자회사(foreign affiliates) 등과 같이 당해 소비자의 영토 내에 설립되어 독립적인 서비스 제공 설비를 갖춘 법인 형태의 상업적 주재를 통해 서비스를 공급받게 된다. 가령 금융서비스의 경우 외국은행의 지점이나 지사 등에 의한 서비스의 제공 등이 이에 해당된다. 또한 의료서비스의 경우 외국 의료기관이 국내에 자회사를 설립하여 의료서비스를 직접 생산 제공하는 경우이며, 기존 의료기관을 인수하거나 국내 의료기관에 대한 의료인의 자본 참여의 형태로 나타날

15) 여기서 "원격진료서비스"라 함은 의료인이 서비스 수입국 영토 내에 거주하지 않으면서, 의료인력이나 자본 등 생산요소의 국가간 이동이 수반되지 않는 의료서비스 제품 자체의 국경간 공급을 의미한다. 정세환, 보건의료시장개방 논의에 대한 소견, 2002.10.

수 있다.

넷째, 회원국의 서비스공급자에 의해 다른 회원국으로의 자연인의 이동을 통한 서비스 공급형태가 있는 바, 이는 'Mode 4' 또는 자연인의 주재(presence of natural person)로 알려져 있다. 이 경우 소비자는 자신의 거주국 내에 있으면서 당해 소비자의 영토 내에서 자연인인 외국의 공급자로부터 서비스를 공급받게 된다.¹⁶⁾ 가령 회계사나 변호사 또는 의료인 등과 같은 전문직종사자(professionals)가 다른 회원국의 영토에 거주하면서 각기 회계, 법률 또는 의료 등의 서비스를 공급하는 것이 이에 해당된다.

이상에서 설명한 서비스의 공급형태가 서비스 시장 개방과 관련하여 매우 중요한 의미를 가지는 것은, WTO 회원들이 시장 개방을 약속한 서비스분야에 있어 이들 네가지 공급형태별로 시장개방의 여부와 개방의 수준을 달리 정할 수 있기 때문이다.

2. GATS상 서비스무역 규율의 일반 원칙 및 의무

(1) 최혜국대우 원칙

가. 최혜국 대우의 의의

최혜국대우(most-favoured-nation treatment) 원칙이란 GATT 제1조에 규정된 것에 알 수 있듯이 상품무역을 규율하는 GATT상 가장 중요한 원칙이다. GATS 제2조 제1항에서도 “각 회원국은 어느 다른 회원국(any other Member)의 서비스 및 서비스공급자에게 어느 다른 국가(any other country)의 동종의 서비스 및 서비스공급자에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시(immediately) 그리고 무조건적으로(unconditionally) 부여하여야 한다”는 최혜국대우규정을 명시함으로써 MFN 원칙이 서비스무역의 중요한 원칙임을 밝히고 있다. 이에 따르면, 어느 회원국이 WTO 비회원국을 포함한 다른 어느 국가에게 일정한 서비스분야에 대해 개방 조치를 취하고, 그러한 개방조치가 당해 서비스분야에 대해 자국의 서비스 양허표에 따른 시장개방 조치보다 유리한 경우 당해

16) Id., pp.15-16.

회원국은 자국의 양허표상의 기재 내용과 관계없이 보다 유리한 그러한 개방조치에 따른 혜택을 다른 모든 회원에게 제공해야 함을 의미한다.

나. 최혜국대우의 적용 예외 및 면제

먼저 GATS 최혜국대우 원칙은 정부의 목적으로 구매되며, 상업적인 재판매 또는 판매를 위한 서비스 공급에 사용할 목적이 아닌 정부기관에 의하여 조달되는 서비스,¹⁷⁾ 이중과세방지를 위한 국제협정이나 약정의 경우¹⁸⁾ 그리고 GATS상 일정한 요건을 충족하는 경우 서비스무역의 자유화를 규정한 경제통합협정이나 노동시장의 완전한 통합을 규정한 노동시장 통합협정에 대해서는¹⁹⁾ 상기 원칙의 적용이 배제된다.

다음으로 지난 UR 서비스협상에서는 MFN 대우를 일률적으로 적용하는 것이 불합리한 경우가 있을 수 있다는 점이 인정되어 GATS 제2조 제2항에서 MFN대우면제조항을 두게 되었다. 여기서 불합리한 경우라 함은 가령 금융서비스에 있어 미국은 이미 상당한 수준의 개방이 이루어져 있고 향후에도 현행 수준의 개방이 지속되어야 하는데 자국이 아무런 유보조치 없이 다른 나라에게 최혜국대우를 부여하는 경우 상대적으로 덜 개방되어 있거나 개방이 되어 있지 않은 국가로서는 자국 시장을 개방하여야 할 필요성을 느끼지 못하게 되어 결국 자국 시장의 개방 없이 다자간 협상에 의하여 이익만 취하는 무임승차(free ride)가 가능하게 되는 그러한 경우를 의미한다. 실제로 미국은 그러한 무임승차를 허용하지 않겠다는 취지에서 금융서비스분야에 관하여 최혜국대우면제 신청을 하였다.²⁰⁾ 그런데 이러한 최혜국대우면제조항은 협정 제2조 제1항상 MFN대우원칙의 적용을 대폭 후퇴시킨 것으로서 WTO협정의 다자간 규범으로서의 보편성에 심각한 손상을 끼칠 우려가 있는 지적이 제기된다. 그 이유는 각 회원국들이 자국의 이해관계를 고려하여 특정 서비스분야를 최혜국대우원칙에서 제외시킬 경우 자칫 그러한 MFN 대우면제가 쌍무적인 시장개방 압

17) GATS 제13조 제1항.

18) GATS 제14조e.

19) GATS 제5조 및 제5조의 2.

20) T.P. Stewart (ed.), The GATT Uruguay Round: A Negotiating History(1986-1992), Kluwer Law and Taxation Publishers, 1993, p.2393.

력의 수단으로 악용될 여지가 적지 않기 때문이다. 이 점에서 GATS에서는 최혜국대우가 면제된 분야라 하더라도 그 면제기간이 5년 이상인 경우에는 WTO협정 발효 이후 5년 이내에 검토를 받도록 하고 있고,²¹⁾ 면제기간 역시 원칙적으로 10년을 초과할 수 없도록 규정하였다.²²⁾ 또한 WTO협정 발효 후 MFN원칙으로부터 의무를 면제받기 위해서는 회원 3/4 이상의 동의를 받도록 규정함으로써²³⁾ MFN대우면제조치가 남용될 가능성을 상당히 제한하고 있다.

(2) 투명성의 원칙

가. 투명성 원칙의 의의

어느 WTO 회원이 자국의 양허에 따라 특정 서비스 시장을 개방한 경우 다른 회원국의 서비스공급자들이 당해 회원국의 소비자에게 서비스를 공급할 수 있기까지는 당해 회원국의 인허가절차를 포함한 행정절차 및 규제는 물론 서비스무역에 영향을 미치는 당해 회원국이 가입한 국제협정에 대해 알아야만 한다. 이 점에서 GATS는 다른 회원국 서비스 공급자들의 실질적인 시장접근이 가능할 수 있도록 다음과 같은 투명성 (transparency) 원칙을 확립하고 있다. 이에 따르면, 각 회원국은 GATS의 운영에 관련되거나 영향을 미치는 모든 관련 조치들을 신속히 공표하여야 하고, 또한 특정 회원국이 서명한 서비스무역과 관련된 국제협정 역시 이를 공표하여야 하며,²⁴⁾ 만일 이와 같은 공표가 불가능한 경우에는 그러한 정보들을 다른 방법에 의하여 공개적으로 입수가능 하도록 해야 한다.²⁵⁾ 또한 각 회원국은 다른 회원국이 자국에서 시행되는 조치들이나 국제협정 또는 그밖의 특정 정보에 관한 요청이 있을 경우 이에 신속하게 응답하여야 하며, 이러한 정보를 다른 회원국에게 신속하게 제공하기 위

21) 제2조의 면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemptions) 3항.

22) 동 부속서 6항.

23) 동 부속서 2항.

24) GATS 제3조1항.

25) GATS 제3조2항.

26) GATS 제3조4항.

하여 WTO협정 발효일로부터 2년 내에 문의처(enquiry point)를 설치하도록 하고 있다.²⁷⁾

한편 각 회원국은 자국의 양허표에 기재된 서비스의 무역에 중대한 영향을 미치는 법률, 규정 또는 행정지침을 새롭게 도입하거나 수정하였을 경우 이를 즉시 그리고 적어도 1년에 한번 서비스무역이사회((General Council for Trade in Services)에 통보하여야 한다.²⁸⁾ 또한 각 회원국은 다른 회원국이 취한 조치가 GATS의 운영에 영향을 미친다고 판단할 경우 서비스무역이사회에 이를 통보할 수 있다.²⁹⁾

나. 비밀정보에 대한 예외

상술한 바와 같이 GATS에서는 정보의 공개를 원칙으로 하고 있지만 만약 정보를 공개할 경우 법집행이 방해되거나, 공익에 반하거나, 공기업 또는 사기업 여부를 불문하고 특정 기업의 정당한 상업적 이익을 저해하는 그러한 비밀정보(confidential information)에 대해서는 그 공개를 요구하지 못하도록 하는 제한을 부과한다.³⁰⁾

(3) 국내 규제의 통제

가. 국내 규제 통제의 의의

GATS에서는 구체적 약속이 행해진 분야에 있어 각 회원국은 서비스무역에 영향을 미치는 일반적으로 적용되는 모든 조치가 합리적이고 객관적이며, 공평한 방식으로 시행되도록 보장하고,³¹⁾ 아울러 각 회원국은 서비스무역에 영향을 미치는 행정결정을 영향을 받은 서비스 공급자의 요청에 따라 신속히 검토하고, 정당한 경우 그러한 행정결정에 대한 적절한 사법적 구제를 제공하도록 규정함으로써³¹⁾ 각 회원국의 국내 규제(domestic regulation)에 대한 일정한 통제를 가하고 있다.

일반적으로 국내 규제는 그 도입 배경 및 근거가 있을 뿐만 아니라

27) GATS 제3조3항.

28) GATS 제3조5항.

29) GATS Art.III bis.

30) GATS 제6조1항.

31) GATS 제6조2항.

GATS 전문에서도 국가정책목표(national policy objectives)를 달성하기 위하여 자국 영토내에서 서비스 공급을 규제하고, 신규 규제를 도입할 회원국의 권리를 인정하고 있고, 더욱이 내외국인에게 차별적으로 적용되는 것도 아니어서 GATS상 내국민대우와 충돌이 발생하지도 않는다. 그럼에도 GATS에서 상술한 것과 같이 국내 규제를 통제하는 것은 이러한 국내 규제가 서비스무역과 관련하여 실제에 있어 심각한 무역장벽으로 작용할 수 있기 때문이다. 가령 우리나라의 경우 UR 서비스협상에서 의료서비스 시장을 개방하지 않았지만, 현행 국내 투자법에 따르면 의료기관 시설에 대한 외국인 투자가 허용되고 있는 상태이다. 다만, 우리나라의 현행 의료법에 따르면 영리를 목적으로 의료기관을 설립할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 외국인이 국내에서 의료기관에의 투자가 가능하나 영리를 목적으로 할 수 없다고 규정되어 있는 관계로, 외국으로의 송금은 불가능하다. 이러한 국내규제는 도입의 정당성이 있을 뿐만 아니라 내국인 의료기관에도 동일하게 적용되는 것이기는 하나 결과적으로 의료기관에의 외국인 투자를 실질적으로 심각히 제한하고 있음도 사실이다. 바로 이러한 점이 DDA 의료서비스협상에서 미국 등이 국내에서 영리법인 형태의 의료기관 설립이 가능하도록 의료법을 개정해 줄 것을 요구할 가능성이 매우 높다고 보아야 하는 이유이다.

한편 상술한 국내 규제의 통제는 현실적으로 어떠한 규제가 합리적이고 객관적이며 공평한 원칙으로 시행되고 있는 것인지의 여부를 판단하기가 쉽지 않고, GATS 서문에서 규정한 국가정책목표에 대한 객관적이고 명확한 정의가 내려져 있지 않은 상황에서 국가가 이를 자의적인 판단에 의하여 국내 규제 제도를 운영할 우려가 있으며, 국내 규제 제도가 국가마다 크게 다른 관계로 향후 서비스 양허협상에서 이의 통제가 매우 어려운 과제로 부상할 수 있는 등 이 문제를 둘러싼 분쟁 발생의 소지가 적지 않을 것으로 예상된다.³²⁾

한편 GATS에서는 이러한 문제를 예상하여, 자격요건과 절차, 기술표준

32) 김영철, WTO 서비스무역협정에 관한 법적 고찰, 이장희 편: 국제통상과 WTO법, 아사연, 1995, 175-6면.

및 면허요건과 관련된 조치가 서비스무역에 대한 불필요한 장벽이 되지 않도록 보장하기 위하여 WTO 서비스무역이사회로 하여금 적절한 기관을 설치, 이에 관해 필요한 모든 규율을 확립하도록 규정하고 있다.³³⁾ 이에 따라 서비스무역이사회는 지난 2000년 국내규제작업반(working party on domestic regulations)을 설치하여 국내규제 통제에 있어 핵심적 요소인 “투명성”과 “필요성 심사” 등에 관한 구체적인 기준을 수립하기 위한 논의를 진행중에 있다.

나. 관련 문제 : 전문직 자격의 인정

전문직서비스에 있어 가장 대표적인 국내 규제로서는 자격요건(qualification requirements)을 들 수 있다. 이와 관련 대다수 국가들은 변호사, 회계사, 엔지니어 및 의사 등의 전문직 서비스의 경우 자격제도를 운영하고 있고, 따라서 누구든지 이와 같은 전문직 서비스를 공급하기 위해서는 일정한 요건의 자격취득 절차를 거쳐야 하며, 외국의 동등한 자격증을 보유하고 있는 자도 예외가 되지 아니한다. 환언하면 외국의 변호사, 회계사, 엔지니어 및 의사 등이 한국 내에서 법무서비스, 회계서비스, 엔지니어링서비스 및 의료서비스를 제공하기 위해서는 한국에서 실시되는 당해 자격시험을 통과해야 하는 것이다. 그러나 외국인이 한국어로 실시되는 당해 자격시험에 합격한다는 것은 사실상 불가능에 가까운 일이다. 바로 이러한 문제점을 해결하기 위하여 고안된 것이 외국에서 취득한 동등한 자격을 국내 자격으로 인정하여 주는 인정(recognition)제도이다.

그러한 인정의 방법으로는 세 가지가 있는 바, 첫째는 일방적 인정으로서 이는 어느 국가가 자발적으로 외국의 자격증을 인정하여 주는 제도인데 대개 일정한 기준을 정하여 그 기준에 도달한 경우에 한하여 외국의 자격을 인정하여 준다. 둘째는, 상호주의에 기초하여 상대국이 자국의 자격증을 인정하여 주는 조건으로 상대국의 자격증을 인정하여 주는 제도인데 통상 이는 상호인정협정(mutual recognition agreement: MRA)의 체결 등을 통해 이루어진다. 셋째는, 각국의 상이한 자격인정제도를 조화하여

33) GATS 제6조4항.

이에 관한 통일된 국제기준을 확립하여 이를 충족한 자격증을 상호 인정하여 주는 제도를 가리킨다. 이와 관련하여 GATS 작업반에서는 “회계부문에 있어 상호인정협정 지침”(Guidelines for mutual recognition agreements in the accountancy sector)을 마련한 바 있다.

한편 GATS 제7조에서는 그러한 전문직 자격의 인정과 관련하여 일방적 인정, 관련 국가와의 협정이나 약정에 기초한 인정 및 조화(harmonization)를 통한 인정 등 세 가지 방법을 통해 회원국이 이를 추진할 수 있다는 근거만을 제공할 뿐³⁴⁾ 회원국에 대해 그러한 인정 방법을 강제하고 있지는 아니하다. 그 이유는 전문직 서비스 공급 활동의 전제조건으로서 자국의 자격을 취득하도록 요구하는 것은 합법적인 국내규제로 간주되기 때문이다.

이와 관련하여 의료서비스분야에 있어 모드 4에 의한 보건의료인력의 국제이동의 허용 문제는 외국의 보건의료인 자격을 상호인정 하는 문제와 결부되어 논의될 수밖에 없다는 지적이 있다. 즉, 보건의료인력의 자격에 관한 상호인정과 국제이동의 허용 문제는 선진국과 개발도상국간에 이해가 첨예하게 대립되고 있는 사안인 바, 개발도상국의 의료인력이 보다 높은 수입과 삶의 질을 추구하여 선진국으로의 진출을 시도하는 형태로 흔히 나타난다. 이 경우, 개발도상국에는 전문인력의 유출로 인한 자국내 의료인력 수급 문제가 초래될 수 있고, 선진국에서는 개발도상국에서 유입된 의료인력으로 인한 의료인력의 과잉공급이 야기될 소지가 있기 때문이다.³⁵⁾

(4) 개도국 회원의 서비스무역 기회 증진 의무

지난 UR 서비스협상에서 개도국들이 서비스무역의 자유화에 소극적이었음은 주지의 사실이다. 따라서 미국을 비롯한 선진국들은 이들 개도국을 서비스협상에 참여시키기 위한 배려를 고려하지 않을 수 없었고, 그 결과 GATS 제4조에 개도국의 참여 증진(increasing participation of

34) GATS 제7조1항.

35) 정세환, 보건의료시장개방 논의에 대한 소견, 2002.10.

developing countries)에 관한 규정을 도입하게 되었다. 그러나 동 규정은 개도국의 서비스 공급자에게 선진국의 서비스 공급의 상업적·기술적 측면 및 서비스 관련 기술의 이용가능성 등에 관한 정보에의 접근을 촉진하기 위하여 접촉처(contact point)를 설치하도록 한 것³⁶⁾ 이외에는 선언적 의미의 규정만을 두고 있어 그 실효성이 의문시된다.

(5) 독점적 및 배타적 서비스공급자와 그 영업관행의 통제

GATS는 각 회원국으로 하여금 자국 영토내의 모든 독점적 및 배타적 서비스 공급자(monopolies and exclusive service suppliers)가 관련 시장에서 독점 서비스를 제공함에 있어 GATS 제2조상 MFN대우 및 구체적 약속에 따른 회원국의 의무와 일치되지 않는 방식으로 행동하지 말도록 보장할 것을 요구한다.³⁷⁾

이와 관련하여 GATS는 그러한 독점적 및 배타적 서비스 공급자의 일부 영업관행(business practices)이 경쟁을 제약할 수 있고, 따라서 서비스 무역을 제한할 수 있음을 인정하여, 각 회원국은 다른 회원국의 요청이 있는 그러한 관행의 폐지를 위한 협의를 개시하여야 한다고 규정한다.³⁸⁾

(6) 지불 및 이전의 보장 의무

GATS에서는 각 회원국이 국제수지의 보호를 위한 예외적 경우를 제외하고는 자국의 서비스시장 개방약속과 관련된 경상거래에 대한 국제이전 및 지불(international transfers and payments)을 제한하지 말 것을 요구한다.³⁹⁾

2-1. GATS상 일반원칙 및 의무에 대한 예외 및 제한

GATS에서는 서비스무역과 관련하여 회원국이 상술한 제반 일반적 의

36) GATS 제4조2항.

37) GATS 제8조1항.

38) GATS 제9조.

39) GATS 제11조1항.

무 및 원칙에 대해 다음과 같은 적용 예외 및 제한을 부과한다.

첫째, 회원국은 국가들간에 자의적이거나 정당화될 수 없는 차별의 수단이 되거나 서비스무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용하지 아니할 것이라는 조건하에 (i) 공중도덕의 보호나 공공질서의 유지를 위해 필요한 조치, (ii) 인간, 동식물의 생명 또는 건강의 보호를 위해 필요한 조치, (iii) 협정과 일치하는 법률이나 규정의 준수를 확보하기 위한 조치 또는 (iv) 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에 대한 공평하고 효과적인 직접세의 부과 또는 징수를 보장하기 위하여 GATS 제17조상 내국민대우에 반하는 조치의 행사에 있어 협정상 제반 일반적 의무 및 원칙을 일탈할 수 있다고 규정한다.⁴⁰⁾

둘째, 자국의 중대한 안보상의 이익을 보호하기 위하여 취하는 관련 조치 역시 그러하다.⁴¹⁾

셋째, 일정한 요건하에 회원국이 서비스무역을 자유화하는 양자간 또는 복수당사자간 지역경제통합협정 (regional economic integration agreements)[지역무역협정]에의 가입이나 체결을 금지하지 않는다고 규정한다.⁴²⁾ 여기서 이러한 지역무역협정은 체약당사국들간에 서비스무역에 있어 특혜대우의 부여가 핵심이며 따라서 그러한 지역무역협정의 인정은 GATS상 중요한 일반 원칙인 MFN 대우에 대한 예외를 허용하는 것을 의미한다. 마찬가지로 노동시장통합협정 (labor market integration agreements)⁴³⁾에 대해서도 같은 논지에서 GATS상 MFN 대우의 적용 예외를 인정하는 것으로 볼 수 있다.

넷째, 국제수지 및 대외금융상의 심각한 어려움 또는 그 우려가 있는 경우 회원국은 양허약속과 관련된 거래를 위한 지불 또는 이전에 대한 제한을 포함하여 당해 양허 서비스무역에 대한 제한을 채택 또는 유지할 수 있도록 허용한다.⁴⁴⁾

40) GATS 제14조.

41) GATS 제14조bis.

42) GATS 제5조1항.

43) GATS 제5조bis.

44) GATS 제12조1항.

3. GATS의 서비스무역 자유화 방식: 회원국의 서비스 양허표

(1) 회원국의 양허표에 기한 서비스무역 자유화 방식의 의의 가. 서비스 양허표의 의의

WTO 회원국의 서비스무역 관련 의무는 상술한 GATS의 일반적 규범만 보아서 알 수 없고, 각 회원국이 서비스 양허 협상을 통해 이뤄진 구체적 약속을 기재하여 WTO 사무국에 제출한 구체적 약속 양허표(Schedules of specific commitments: 이하 '서비스 양허표')를 보아야만 비로소 알 수 있다. 각 회원국의 서비스 양허표는 대개 4개의 칸으로 구성되어 있는 바, 첫 번째 칸[Sector or Sub-sector]에서는 시장개방 분야를 명기하도록 되어 있고, 두 번째 칸[Limitation on Market Access]에서는 시장접근에 대한 제한 및 조건을 기재하며, 세 번째 칸[Limitation on National Treatment]에서는 내국민대우에 대한 제한 및 조건을 기재하고, 네 번째 칸에서는 추가적 약속[Additional Commitments]과 관련된 조치들을 기재하도록 되어 있다.⁴⁵⁾ 그리고 드물게 다섯째 칸[Notes]을 두어 적절한 경우 약속의 이행을 위한 일정이나 약속의 발효일 또는 그밖의 참조 사항 등을 기재하도록 되어 있다. 다만, GATS 제16조[시장접근]와 제17조[내국민대우] 모두와 일치하지 아니하는 조치의 경우 제16조와 관련된 두 번째 칸에 기재하면 별도로 세 번째 칸에 아니하더라도 내국민대우에 대한 제한 또는 조건을 부여한 것으로 간주된다.⁴⁶⁾ 각 회원국이 제출한 서비스 양허표는 GATS 협정에 부속되며, 동 협정문과 일체적 부분(an integral part)을 구성한다.⁴⁷⁾

한편 각 회원국의 서비스 양허표는 크게 두 부분으로 구성되는 바, 하나는 당해 회원국이 시장 개방을 약속한 서비스의 전분야에 적용되는 제한 및 조건이 기재된 수평적 약속(horizontal commitments)에 관한 제I부(Part I)이고, 다른 하나는 시장 개방을 약속한 특정 서비스분야에만 적용

45) GATS 제20조 제1항.

46) GATS 제20조 제2항.

47) GATS 제20조 제3항.

되는 제한 및 조건이 기재된 분야별 약속(sector-specific commitments)에 관한 제II부(Part II)이다.

덧붙여 어느 회원국의 양허표에서 “Unbound”로 기재한 것은 당해 서비스 공급형태에 대해 어떠한 제한이나 조건을 부과할 것인지에 대해 양허 약속을 하지 않음을 의미한다. 따라서 회원국은 자유롭게 당해 모드에 의한 서비스 공급에 대해서는 자유롭게 제한이나 조건을 부과할 수 있어 사실상 시장개방을 하지 않은 것에 해당된다. 다음으로 양허표에서 “None”으로 기재된 것은 당해 서비스 공급형태에 대한 아무런 제한이나 조건도 부과하지 않음을 의미하며, 따라서 완전한 시장개방을 의미한다.

< 구체적 약속 양허표의 사례 : 오스트리아의 경우 >

Part I: Horizontal Commitments(수평적 약속)

Sector or Sub-sector	Limitation on Market Access	Limitation on National Treatment	Additional Commitments
All Sectors included in this Schedule	4)* Unbound except for measures concerning the entry, temporary stay and work of natural persons falling within the following categories, without requiring compliance with an economic needs test and --- i) --- a) b) Persons working within a juridical person who possess uncommon knowledge essential to the establishment's service, research equipment, techniques or management.	3) The acquisition, purchase as well as rent or lease of real estate by foreign natural persons and juridical persons requires an authorization by the competent regional authorities which --- 4) Service suppliers when supplying services in Austria are obliged to observe local working conditions(e.g. working hours, health and safety at work), ---	

*) 4)는 서비스공급형태의 네 번째 형태인 Mode 4[자연인의 주재]를 가리킨다.

Part II: Sector-specific Commitments(분야별 약속)

Sector or Sub-sector	Limitation on Market Access	Limitation on National Treatment	Additional Commitments
8. Health related and Social Services A. Hospital services (CPC 9311)	1)* Unbound	1) Unbound	
	2) None	2) None	
	3) Limitation of the number of beds; authorization required according to the national health-service plan is based on the criteria of need; when authorizing the establishment of hospitals due	3) None	
	consideration on a case-by-case basis is taken of the density of population, existing facilities, traffic infrastructure, topographical conditions and the distance between hospitals	4) Unbound except as indicated in Part I	
	4) Unbound except as indicated in Part I		

*) 1),2),3) 및 4)는 각기 서비스 공급형태의 Mode 1, 2, 3, 4를 가리킨다.

나. GATS의 서비스무역 자유화방식의 의미

상품무역의 자유화 수준은 개별 회원국이 제출한 관세양허표(Schedule of Tariff Concessions)상에서 HS Code를 기준으로 각 회원국이 관세양허를 기재한 양허품목의 비율이 얼마나 높은지 그리고 양허한 품목에 있어 양허관세율이 얼마나 낮은지의 두가지 기준을 통해 쉽게 당해 회원국의 상품무역의 자유화 수준을 판단할 수 있다. 반면에 서비스무역의 자유화 수준은 당해 회원국의 서비스 양허표상 얼마나 많은 분야 및 업종을 개방 대상으로 기재하였는지 그리고 개방을 약속한 당해 서비스분야 및 업종에 대해 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한 및 조건을 얼마나 적게 부과하였는지의 두가지 기준을 통해 이를 판단할 수 있다. 그런데 서비스 양허표의 기재 방식에는 다음과 같은 두가지 상반된 접근방법이 가능한 바, 하나는 양허 협상 결과 국별 양허표에 서비스무역에 관한 일체의 장벽을 기재하도록 하고 기재되지 않은 경우에는 장벽이 없는 것으로 간주하여 향후 새로운 무역장벽을 추가할 수 없도록 한 후 이를 기초로 후속 서비스협상을 통해 기존의 기재한 장벽을 제거해 나가는 방식 즉, 네거티브

브방식(negative approach)과 서비스 협상 결과 각 회원국별로 시장개방을 약속한 사항만을 양허표에 기재하고, 이와 같이 기재한 사항에 대해서만 의무를 부과하도록 하는 포지티브방식(positive approach)이 존재하며, 여기서 前者의 네거티브방식이 후자의 포지티브방식에 비하여 자유화의 정도가 높다고 할 수 있다. 이와 관련하여 지난 UR 서비스협상에서 선진국 회원들은 전자의 방식을 주장한 반면에 개도국 회원들은 후자의 방식을 주장하여 대립되었다.

한편 지난 UR 서비스협상에서는 양측의 입장을 절충하여 시장개방 대상을 기재하는 첫 번째 칸[Sector or Sub-sector]의 경우 시장개방을 양허한 업종만 기재하고, 따라서 기재하지 않은 업종은 시장개방을 양허하지 않은 것으로 간주되는 포지티브방식을 적용하도록 한 반면에 두 번째 칸의 시장접근에 대한 제한사항과 세 번째 칸의 내국민대우에 대한 제한사항은 반대로 양허표에 기재한 사항에 한하여 제한을 부과할 수 있는 환언하면 양허표에 기재되지 않은 사항에 대해서는 향후 이보다 더 제한적인 조건을 부과할 수 없도록 하는 네거티브방식을 채택하였다.

(2) 시장접근의 의의 및 이에 대한 제한

먼저 시장접근(market access)이란 다른 회원국의 서비스 및 서비스 공급자들(service providers)에게 자국의 서비스 양허표에 기재된 분야에 있어 기재한 제한 및 조건하에 당해 서비스 시장의 개방을 허용함을 의미한다.

다음으로 GATS에서는 시장접근에 대한 제한과 관련하여 위에서 설명하였듯이 각 회원국의 양허표에 기재되어 있지 않는 한 제한사항이 없는 것으로 간주하는 네거티브방식을 채택하고 있다.⁴⁸⁾ 여기서 서비스 양허표상 시장접근에 대한 제한 사항의 기재 대상 조치로서 열기된 것을 살펴보면 다음과 같다.⁴⁹⁾ (i) 그 형태와 관계없이 서비스공급자의 수에 대한

48) GATS 제16조 제1항. 참고로 동 조문을 소개하면, “본 협정은 제1조(범위 및 정의)에 명시된 공급형태를 통한 시장접근에 있어서 각 회원국은 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에 대하여 자국의 양허표에 명시된 제한 및 조건보다 불리한 대우를 하여서는 아니된다”.

49) 경제기획원 대외경제조정실, 서비스교역에 관한 일반협정 요약해설, 1992.11, 15면.

제한조치를 들 수 있는 바, 인구 1만명당 약국 1개의 개설 등이 그러하다. (ii) 수량쿼터 또는 경제적 수요심사(Economic Needs Test: ENT)의 형태로 행해지는 서비스의 총거래액 및 총자산에 대한 제한조치가 있는 바, 다른 회원국 은행의 총금융자산에 대한 한도 설정이 이에 해당된다. (iii) 쿼터 또는 ENT 형태로 숫자단위로 표시되는 서비스의 총영업량 및 총산출량에 대한 제한이 있는 바, 총영업량에 대한 제한조치로서는 영업일수 및 영업시간제한 등이 있고, 총산출량에 대한 제한조치로서는 1개 병원당 허용되는 환자 수의 제한 등을 들 수 있다. (iv) 쿼터 또는 ENT 형태로 어느 한 서비스공급자가 고용할 수 있는 총자연인의 수에 대한 제한 및 특정 서비스분야에 종사할 수 있는 총자연인의 수에 대한 제한조치가 있다. (v) 서비스공급자의 법인 또는 합작투자의 구체적 형태를 제한하는 조치가 있는 바, 가령 주식회사나 합명회사, 조합, 개인기업 등 다양한 상업적 주재 형태 중에서 특정 기업 형태에 한하여 설립을 허용하거나 특정 형태의 기업 설립을 금지하는 조치, 합작투자에 한하여 설립을 허용하거나 합작투자를 금지하는 조치 등이 이에 해당된다. (vi) 외국인의 지분 참여에 대한 제한이 있는 바, 가령 외국인 지분소유의 상한 설정이나 어느 한 서비스분야 또는 1개 기업당 외국인의 총투자액이나 외국인 1인당 총투자액을 제한하는 조치 등이 이에 해당된다.

참고로 지난 UR 서비스협상에서 의료서비스분야를 개방한 회원국들의 양허표상 나타난 시장접근에 대한 제한 조치를 소개하면, 모드 1의 경우 기술적으로 제한조치의 부과 가능성이 없다는 점에서 unbound를 한 국가들이 다수 있고, 모드 2의 경우 절대 다수가 제한조치를 부과하지 않았고, 라트비아의 경우 해외에서 제공받은 의료비용에 대해서는 공공의료보험을 적용하지 않는다는 제한을 부과하고 있음이 주목된다. 반면에 모드 3에 대해서는 침상 수(the number of beds)의 제한, 외국병원의 설립 허가 시 사안별로 인구밀도, 기존 시설 및 병원간의 거리 등을 적절히 고려할 것, 51%의 외국의료자본의 지분 상한을 설정한 것, 의료시설의 원장이나 부원장은 의사자격을 가진 자일 것, 병원 및 기타 보건시설의 설립은 수요심사에 기초한 수량제한의 대상이 될 수 있다는 제한 등 다양한 형태

의 제한을 부과하였다. 끝으로 모드 4의 경우 의료서비스를 제공하고자 하는 외국인에 대해 당해 전문직단체에의 가입을 요구하는 것, 사전허가 및 의사협회 규칙의 준수를 요구하는 것, 의료시설의 원장 및 부원장은 의사자격을 가진 자이어야 할 것 등이 제한으로 부과되었다.⁵⁰⁾

(3) 내국민대우의 의의 및 이에 대한 제한

GATS 제17조 제1항에서는 “각 회원국은 자국의 양허표에 기재된 분야에 대해, 당해 양허표에 기재한 조건 및 제한에 따라서(In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein) 자국의 동종 서비스 및 서비스공급자에게 부여하는 대우보다 불리하지 않은 대우를 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에게 부여해야 한다”는 내국민대우(national treatment)의 취지에 대해 규정한다. 이와 관련 상품무역에서도 내국민대우에 대해 규정하고 있는 바, GATT 제3조상 내국민대우는 동 협정이 적용되는 모든 상품에 대해 원칙적으로 예외없이 적용된다는 점에서 상품무역의 일반 원칙[일반 의무]중 하나로서 확립된 것이다. 이에 비하여 GATS상 내국민대우는 “자국의 양허표에 기재된 분야에 대해, 당해 양허표에 기재한 조건 및 제한에 따라서”(In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein)라는 단서로 인하여 그 적용이 당해 회원국의 양허 서비스분야에만 국한될 뿐만 아니라 양허한 서비스분야에 대해서도 당해 양허표에 기재된 제한 및 조건만큼 내국민대우의 적용이 제약을 받는 관계로 GATS에서는 내국민대우가 일반 의무중 하나로서 규정되지 않고 대신에 구체적 약속에 규정되어 있음이 GATT에서와 근본적으로 다른 점임을 유의해야 한다.

한편 GATS에서는 회원국이 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에게 자국의 동종의 서비스 및 서비스공급자에게 부여하는 대우와 형식적으로 동등한 대우(formally identical treatment)와 형식적으로 상이한 대우

50) WTO Services Database Output.

(formally different treatment)를 부여함으로써 상술한 요건을 충족시킬 수 있다고 규정한다.⁵¹⁾ 나아가 GATS에서는 형식적으로 동일하거나 상이한 대우라 하더라도 그것이 그밖의 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자와 비교하여 자국의 동종 서비스 및 서비스공급자에게 유리하도록 경쟁조건을 변경시키는 것이라면, 이는 불리한 대우로 간주된다는 규정을 두고 있다. 이러한 “동등한 경쟁조건”(equal conditions of competition)”이란 개념의 도입은 형식상의 동등대우 환언하면 법규상의(de jure) 동등 대우에서 한걸음 더 나아가 사실상의(de facto) 동등 대우를 요구하는 것으로 이해할 수 있다는 점에서 주목된다. 다만, 동등한 경쟁조건이라는 개념의 적용에 있어 어떠한 규제조치, 특히 합법적인 국내 규제가 외국의 서비스 및 서비스공급자에게 불리하게 경쟁조건을 변경하는 것에 해당하는지의 여부를 판단하는 것이 쉽지 않다는 점에서 이를 둘러싼 분쟁의 소지가 적지 않다고 보여 진다.

참고로 지난 UR 서비스협상에서 의료서비스분야를 개방한 회원국들의 양허표상 나타난 내국민대우에 대한 제한 조치를 보면, 전반적으로 시장 접근에 대한 제한 건수에 비하여 매우 적은 바, 모드 1 및 모드 4에 대해서는 unbound[양허 없음]를 기재한 회원이 많았고, 모드 2에 대해서는 대체로 제한을 부과하지 않았으며, 모드 3의 경우 에스토니아가 자국 밖에서 의료 연수를 받은 전문직 종사자의 경우 자국의 Tartu 대학 병설연수과정을 이수할 것을 요구한 것이 특이하며, 에스토니아의 경우 외국의 민간의료시설 및 의료서비스 수요자들은 의료보험제도의 이용을 포함한 공공재원으로부터의 재정적 지원을 받을 자격을 부여하지 않을 수 있다는 제한을 부과하였다.⁵²⁾

(4) 추가적 약속

GATS에서는 제16조[시장접근] 및 제17조[내국민대우]에 대한 사항 이외에도 자격(qualifications), 표준, 면허(licensing)와 관련된 문제를 포함하

51) GATS 제17조2항.

52) WTO Services Database Output.

여 서비스무역에 영향을 미치는 제반 조치들이 회원국들의 양허 협상의 대상이 될 수 있다고 규정한다. 또한 그러한 양허 협상의 결과는 각 회원국의 양허표상 네 번째 칸에 있는 추가적 약속(additional commitments)에 기재하도록 규정하고 있다.⁵³⁾

(5) 서비스양허협상을 통한 점진적 자유화의 추진

GATS는 각 회원국들로 하여금 점진적으로 보다 높은 수준의 자유화를 달성하도록 WTO협정 발효 후 5년 이내에 후속협상(successive rounds of negotiations)을 개시하도록 규정하고, 그 후에도 효과적인 서비스시장에의 접근을 제공하기 위한 수단으로서 서비스무역의 장벽을 완화하거나 철폐하기 위한 협상을 주기적으로 갖도록 규정한다.⁵⁴⁾ 단, 이러한 점진적 자유화(progressive liberalization)를 추진함에 있어서 각 회원국들의 국내정책목표 및 발전수준에 대한 적절한 고려를 기울이고, 특히 개발도상국들에게는 서비스무역의 발전상황에 따른 적절한 융통성을 부여하는 등의 배려를 하고 있다.⁵⁵⁾ 이러한 점진적 자유화의 과정은 각 회원국들의 구체적 양허수준을 전반적으로 증진시키는 방향으로 양자간, 복수국가간 또는 다자간 협상 등을 통해 매 협상마다 진전되어야 하고,⁵⁶⁾ 서비스무역이사회는 이러한 협상을 위하여 매 협상마다 협상지침 및 절차를 마련하여야 한다.⁵⁷⁾

참고로 지난 2000년 2월 개시된 서비스 후속협상의 일환으로서 서비스 분야별 양허협상에 있어 기초가 되는 양허표작성지침(scheduling guideline)의 개정과 서비스 분류를 서비스무역의 현실에 맞게 개선하기 위한 작업을 서비스양허위원회에서 수행한 결과 2001년 3월 28일 협상지침이 채택되었다.

53) GATS 제18조.

54) GATS 제19조1항.

55) GATS 제19조2항.

56) GATS 제19조4항.

57) GATS 제19조3항.

(6) 양허표의 수정

GATS 제21조에 따르면, 회원국들은 WTO 협정 발효일로부터 3년이 경과되어야만 자국 양허표상의 약속을 수정하거나 철회할 수 있고, 이러한 수정 또는 철회를 하고자 하는 경우에는 수정 또는 철회하고자 하는 날로부터 늦어도 3개월 이전에 서비스무역이사회에 그 의사를 통보하여야 한다고 규정함으로써⁵⁸⁾ 양허표의 수정 및 철회(modification and withdrawal of schedules)를 엄격히 제한하고 있다. 이러한 수정 또는 철회의 신청으로 피해 등을 입은 국가가 있는 경우 수정 회원국에 대하여 보상 등의 요청을 할 수 있고, 이 경우 당사국들은 보상조치에 관한 합의를 도출하기 위하여 협상을 해야 하고, 그러한 보상조치는 MFN대우 원칙에 따라 이루어져야 한다고 규정한다.⁵⁹⁾

한편 상술한 양허표의 수정 및 철회는 현재 서비스 세이프가드(emergency safeguard measures)와 관련하여 매우 중요한 역할을 가진다. 그 이유는 GATS 10조에서 서비스 세이프가드에 관한 규범이 발효하기 이전까지의 기간동안에는 어느 회원국도 자신의 양허가 발효한 날로부터 1년이 경과한 후 당해 양허의 변경 또는 수정을 서비스이사회에 통보할 수 있다고 규정하고 있기 때문이다.⁶⁰⁾

4. GATS상 특정 서비스에 대한 규율체제

GATS는 항공운송, 금융, 해운운송, 통신 및 기본통신 등 특정 서비스분야와 자연인의 이동에 대해 각기 별도의 부속서를 통해 규율한다. 여기서 특히 금융서비스, 기본통신서비스 및 해운서비스에 대해서는 WTO 출범 후 추가적인 시장개방을 위한 보완협상을 개시하도록 규정하였다. 이에 따라 금융서비스 분야에서는 지난 1997년 12월 12일 금융서비스무역위원회(Committee on Trade in Financial Services)에서 70개⁶¹⁾ 국가가 제출한 56

58) GATS 제21조1항.

59) GATS 제21조2항.

60) GATS 제10조2항.

61) 이는 EU를 15개국으로 계산한 것이다.

건의 시장개방약속(market-opening commitments)과 28건의 수정제의(revised commitments)가 채택되어, 협상이 타결되었고,⁶²⁾ 기본통신서비스의 경우 1997년 2월 15일 69개 정부가 55개의 광범위한 양허를 제출함으로써 협상이 타결되었으며, 동 양허는 GATS 제4의정서(Fourth Protocol to the GATS)에 첨부되어 1998년 2월 5일 발효되었다.⁶³⁾ 반면에 해운서비스 분야는 회원국들간의 견해 대립을 좁히지 못하고 결렬되었다.

5. GATS 서비스이사회 후속협상 과제

(1) 개 관

GATS규범작업반(Working Party on GATS Rules: WPGR)에서는 서비스무역에서의 긴급세이프가드, 보조금 및 정부조달에 대한 규범 제정 작업을 맡아 현재 회원국들간에 논의가 진행 중에 있다. 여기서 서비스 긴급세이프가드 및 보조금에 관한 규범은 모두 서비스분야의 산업피해구제 관련 조치라는 점과 당해 규범 협상이 타결될 경우 현재 일반협정(General Agreement)뿐인 관계로 골격법 수준에 머무르고 있는 현행 GATS가 보다 잘 짜여진 서비스통상법으로 진일보할 수 있게 된다는 점에서 특히 주목된다. 또한 상품무역에서의 산업피해구제수단으로서 가장 활발히 이용되고 있는 덤핑 규제가 서비스무역과 관련하여서는 서비스의 특성으로 인해 전혀 제기되고 있지 않음도 특이하다. 참고로 서비스 긴급세이프가드 규범 제정 협상 시한은 GATS 제10조에서 1997년 말까지 완료하도록 규정하였으나 규범 제정에 따른 제반 난제로 인하여 그 시한이 세 차례나 연기되어 현재까지 논의가 진행 중에 있다. 이밖에 서비스 보조금 및 서비스 정부조달에 관한 규범 협상의 경우 GATS에서 달리 시한을 규정하고 있지 않으나 2001년 초 WTO 사무국이 작성한 협상지침에 따르면 DDA 서비스협상 기한까지 당해 협상을 완료하도록 규정하고 있다.

62) WTO Newsletter: FOCUS, No.25, pp.1-2.

63) <http://www.wto.org/wto/services/tel01.htm>, p.1.

(2) 서비스 긴급세이프가드 협상 쟁점 및 전망

현재 GATS에서 진행중인 서비스 긴급세이프가드 규범의 주요 쟁점사항을 정리하면, 서비스 세이프가드의 도입 목적 및 필요성, 서비스 세이프가드의 보호대상 및 적용범위, 서비스 세이프가드의 발동요건, 서비스 세이프가드의 가능한 형태 및 성격, 서비스 세이프가드의 발동 절차, 보상적 조정의 필요성 및 개발도상국에 대한 특별대우 문제 등으로 요약된다.⁶⁴⁾

여기에서는 서비스 세이프가드의 발동요건중 하나인 국내의 동종 서비스산업에 대한 피해 발생의 판정에 있어 국내산업(domestic industry)을 어떻게 규정할 것인지의 문제가 입법론상의 난제로 제기된다. 즉, 서비스 세이프가드 발동요건의 하나인 국내산업에 대한 심각한 피해에 있어 국내산업의 定義에 다른 회원국의 서비스공급자의 상업적 주재 형태로 설립된 외국인서비스공급자까지를 포함시킬 경우 피해 자체가 성립하지 않을 수가 있는 상황에 직면할 수 있고, 자칫 서비스 세이프가드의 존재 이유 자체에 의문이 제기될 수 있는 상황에 직면할 수 있게 된다. 이 점에서 피해판정을 위한 국내산업의 定義에 있어 이를 국내에서 설립된 외국인 서비스공급자를 제외한 “내국인산업”(national industry)의 개념을 적용할 경우 그러한 문제를 회피할 수 있는 반면에 대다수 회원국의 국내 투자법에 반하는 결과에 직면하게 되는 위험에 빠지게 된다. 이에 대하여는 다수의 회원국들은 national industry보다 domestic industry를 기준으로 해야 한다는 입장을 취하고 있는 추세이다. 또한 그 보호대상을 domestic industry로 하더라도 기설립된 외국인 서비스 공급자의 범위나 기득권의 범위 등의 난제가 여전히 남아 있어 협상 전망이 밝지 못하다.

(3) 서비스 보조금협상 쟁점 및 전망

먼저 GATS에서는 특정 상황 하에서 보조금이 서비스무역을 왜곡시키는 효과를 가질 수 있음을 인정하고, 이러한 무역왜곡 효과를 방지하기 위하여 필요한 다자간규범을 발전시켜 나가기 위해 필요한 협상을 개시

64) 이에 관한 상세한 논의는 고준성, GATS 긴급세이프가드 규범제정 협상과 우리의 과제 (상), 통상법률 제26호, 1999.4; 동 (하), 통상법률 제27호, 1999.6을 참조하기 바란다.

하여야 한다고 규정함으로써 서비스 보조금(service subsidies)의 규제에 관한 규범 제정 협상을 향후 과제로서 제시하고 있다.⁶⁵⁾

다음으로 GATS에서는 다른 회원국의 보조금 지급으로 불리한 영향을 받고 있다고 간주하는 모든 회원국은 그러한 사안에 대해 당해 회원국에게 협의를 요청할 수 있고, 이러한 요청에 대해서는 호의적 고려를 하여야 한다는 규정을 두고 있는 바,⁶⁶⁾ 따라서 당해 회원국이 그러한 협의에 응하여야 할 법적 의무를 부여한 것은 아님을 알 수 있다.

요컨대 현행 GATS 제15조의 서비스 보조금에 관한 규정에서는 서비스 무역과 관련하여 회원국 정부에 의한 보조금의 지급을 규제하는 실질적인 의무를 회원국에게 부과하는 직접적인 규정은 없다고 볼 수 있고, 동 규정은 단지 서비스 보조금의 규율에 대한 후속적인 규범 협상의 개시를 약속한 선언적 규정에 불과하며, 따라서 WTO 회원국들은 현행 GATS하에서 자국 서비스산업의 육성을 위한 다양한 형태의 보조금의 지급에 있어 상당한 재량을 가진다고 보아야 할 것이다.

한편 지난 UR 서비스협상에서 서비스 보조금의 규제에 관한 실체적인 규정을 도입하지 못한 것은 무엇보다 서비스분야에 대한 보조금 지급이 서비스산업의 특성상 기술적으로 매우 복잡하여 이를 규제하는 규범 제정이 쉽지 않은 데에 기인한 것이다. 이에 따라 GATS규범작업반에서 서비스보조금 규범 제정 작업이 진행 중에 있는 바, 동 작업반 의장은 2000년 7월 향후 서비스 보조금 논의에서의 검토사항(Checklist)⁶⁷⁾을 작성, 논의 쟁점을 정리하였는 바, (i) 서비스보조금을 어떻게 定義할 것인지, 환언하면 상품무역 분야의 보조금협정상 정의를 어디까지 수용하여 규정할 수 있는 것인지, (ii) 서비스무역을 왜곡하는 효과를 가질 수 있는 보조금의 증거에 대한 심사를 어떻게 할 것인지 아울러 어떠한 보조금이 무역 왜곡효과를 가지는 것인지의 문제, (iii) WTO 규칙 특히 GATS 및 동 협

65) GATS 제15조1항.

66) GATS 제15조2항.

67) Note from the Chairman, Negotiations on Subsidies (Article XV of the GATS Checklist on Subsidies), 17 July 2000.

정상 내국민대우와 최혜국대우가 서비스 보조금을 어디까지 규율하는가 또는 그러한 규율을 할 수단을 어디까지 제공하는가의 문제, (iv) 공공정책목표의 수행을 포함하여 보조금의 보다 넓은 역할 그리고 개발과 관련한 보조금의 역할 및 특별하고 구별적인 대우를 포함하여 개도국에 대한 신축적 적용의 필요 문제 그리고 (v) 무역왜곡효과를 피하기 위한 GATS 상 추가 규칙의 필요성 문제 등이 그것이다.

끝으로 상품분야에서와 달리 서비스보조금의 지급으로 인한 피해와 관련하여 보조금의 지급으로 인한 서비스시장의 점유율이나 서비스무역에의 영향 등을 입증할 객관적인 교역통계 자료가 없거나 있더라도 부실하며, 서비스무역의 invisibility로 인해 그러한 거래를 모니터하기가 어렵고, 대체로 서비스의 공급이 공급자와 수요자간의 직접적인 접촉을 통해 이루어지며 서비스의 질과 양을 계량화하기 어려운 관계로 단위가격을 파악하기가 용이하지 않고, 서비스의 업종분류에 관한 확립된 상세한 분류체계가 마련되어 있지 않은 관계로 동종 서비스(like services)의 범위를 정하기가 어렵고, 동종 서비스간의 질적 차이를 평가하기가 쉽지 않은 점 등 서비스보조금 규범 제정 작업은 극복해야 할 여러 난제에 직면해 있는 상황이다. 이러한 서비스보조금규범 제정 작업이 갖는 내재적 어려움과 협상 작업에서의 낮은 우선 순위 등을 고려할 때 서비스보조금규범 제정은 앞으로도 상당한 기간이 걸릴 것으로 전망된다.

(4) 조달서비스협상 현황

복수국간무역협정(Plurilateral Trade Agreement : PTA)의 하나인 WTO 정부조달협정(Government Procurement Agreement : GPA) 제24조 7항에서는 동 협정 당사자들은 1998년 말까지 협정을 개선함으로써 당사자들 간에 협정의 적용범위를 가능한 확대할 목적으로 추가 협상을 하도록 요구하여, 이에 따른 협상이 진행 중에 있다. 이와 함께 당사자들은 공개조달 및 적용범위의 확대를 방해하는 차별적인 조치 및 관행의 철폐를 위한 작업을 병행하기로 합의하였다. 그런데 이러한 협상의 목적은 협정을 비당사자들에게 보다 접근하기 쉽게 함으로써 회원의 확대를 피하기 위한

것이였다.⁶⁸⁾

6. GATS관련 분쟁해결 및 이행

GATS의 분쟁해결절차는 GATT의 관련 규정과 유사하게 규정되어 있다. 즉, 분쟁의 요인으로 무효화 및 침해를 규정하고 있으며,⁶⁹⁾ 분쟁해결방안으로서 협의를 중시한다.⁷⁰⁾ 그러나 WTO 분쟁해결양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes : DSU)가 준용되기 때문에⁷¹⁾ GATS상 특별한 분쟁해결절차는 없다고 보아도 무방할 것이다.

68) WTO Newsletter: FOCUS, No.32, p.3.

69) GATS 제23조3항.

70) GATS 제22조1항.

71) GATS 제23조1항.