

정책연구 2016-24

중소기업 적합업종 제도 법제화의 국제통상규범 합치성

최원목



정책연구 16-24

2016. 12

중소기업 적합업종 제도 법제화의 국제통상규범 합치성

최원목

최원목 이화여자대학교 법학전문대학원 교수

서울대학교 법학과를 졸업하고, 미국 조지타운대학교 로스쿨에서 법학 석사와 법학 박사(국제통상법, S.J.D.) 학위를 취득하였다. 외교통상부 외무관을 거쳐 이화여자대학교 법학전문대학원에서 교수로 재직 중이다. 제1회 심당학술상 등 9개 학술상을 수상했으며, The Journal of International Economic Law(Oxford) 등 여러 국제저명저널의 편집위원을 역임했다. 주요 연구 분야는 국제통상법, 국제법 및 외교정책이며, 특히, WTO협정의 “like products”에 대한 해석과 지역무역협정에 관한 연구는 국제적 권위를 인정받아 Max Planck Encyclopedia of Public International Law의 해당분야 집필자로 선정된 바 있다. 주요 논문 및 저서로는 “Like Products in International Trade Law” (Oxford University Press, 2003), “International Economic Law – Asia-Pacific Perspectives”(Cambridge Scholars Publishing, 2015), “개방화된 국제통상 환경 속에서의 우리 식품안전정책의 방향”(서울국제법연구, 2008) 등 70여 편이 있다

중소기업 적합업종 제도 법제화의 국제통상규범 합치성

1판1쇄 인쇄 | 2016년 12월 10일

1판1쇄 발행 | 2016년 12월 19일

발행처 | 한국경제연구원

발행인 | 권태신

편집인 | 권태신

등록번호 | 제318-1982-000003호

(07320) 서울특별시 영등포구 여의대로 24 전경련회관 45층

전화 02-3771-0001(대표), 02-3771-0060(직통) | 팩스 02-785-0270~3

www.keri.org

© 한국경제연구원, 2016

ISBN 978-89-8031-784-4

5,000원

이 도서의 국립중앙도서관 출판예정도서목록(CIP)은 서지정보유통지원시스템 홈페이지(<http://seoji.nl.go.kr>)와 국가자료공동목록시스템(<http://www.nl.go.kr/kolisnet>)에서 이용할 수 있습니다.(CIP제어번호: CIP2016031444)

CONTENTS

| | |
|------------------------------------|----|
| I. 연구의 목적 및 필요성 | 5 |
| II. 중소기업 적합업종 제도의 개요 및 배경 | 6 |
| 1. 배 경 | 6 |
| 2. 지정절차 및 효과 | 7 |
| 3. 중소기업 적합업종 지정현황 | 9 |
| III. 중소기업 적합업종 제도 법제화의 국제규범 합치성 여부 | 11 |
| 1. 정부 조치 여부 | 11 |
| 2. WTO협정 위반 여부 | 12 |
| 3. FTA 위반 여부 | 17 |
| IV. 정책적 시사점 도출 | 29 |
| 참고문헌 | 32 |

CONTENTS

표 목 차

| | |
|---------------------------------------|----|
| 〈표 1〉 중소기업 적합업종 지정 현황 | 10 |
| 〈표 2〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 GATS 위반 여부 | 16 |
| 〈표 3〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 한-EU FTA 위반 여부 | 20 |
| 〈표 4〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 한-미 FTA 위반 여부 | 26 |

그 림 목 차

| | |
|----------------------|---|
| 〈그림 1〉 동반성장위원회 조직 구성 | 7 |
|----------------------|---|



I. 연구의 목적 및 필요성

- ▶ 현행 중소기업 적합업종 제도는 외국의 기업들이 국내에 진출함에 있어 사실상의 진입장벽으로 작용하는 측면이 있음. 특히 앞으로 중소기업 적합업종 제도가 법제화 되게 되면, 이러한 진입장벽에 대한 외국기업들의 쌓인 불만이 표출되어 국제통상법적 클레임이 제기될 가능성이 큼.
- ▶ 따라서 중소기업 적합업종 제도의 국제법적 정당성 여부에 대한 명확한 분석을 통해 그 제도의 성격과 위험성을 인지하고, 향후 분쟁을 예방하거나 대처해 나가야 할 것임.
 - 그동안 중소기업 적합업종 제도에 대한 여러 분석이 진행된 바 있으나, 복잡하고 전문적인 국제통상규범에 대한 완전한 이해에 입각한 분석이 진행되지 못하고, 정치적 동기에 따른 해석으로 인해 국제법적 정당성에 대한 객관적이고 종합적 분석은 행해지지 못하고 있는 실정
 - 결국, 국제법 합치성 여부에 대한 객관적 연구가 선행되어야, 그러한 분석결과에 입각하여 향후의 정책수립 방향이 결정될 수 있음.
- ▶ 이러한 국제법적 합치성에 관한 연구결과는 향후 중소기업 관련 정책을 추진함에 있어 기초 자료로 활용될 수 있으며, 국제통상분쟁에 대한 사전 예방 및 대비를 위한 준거자료로 기능할 것임.
- ▶ 아울러 국제규범 친화적 제도로 개선해나갈 수 있는 정책적 방향에 대한 시사점 도출에도 필요함.



II. 중소기업 적합업종 제도의 개요 및 배경

1. 배경

▶ 중소기업 적합업종 제도란 정부가 경제민주화 추진정책의 일환으로 2010년 대통령 주재 '대·중소기업 동반성장 전략회의'(제72차 국민경제대책회의)에서 도입이 결정되었는바, 대기업 중심의 경제성장 한계를 극복하고, 대기업과 중소기업의 신뢰 구축을 통해 중소기업의 국제 경쟁력을 확보하기 위해, 대기업의 참여를 제한하는 업종을 지정하는 제도를 말함.

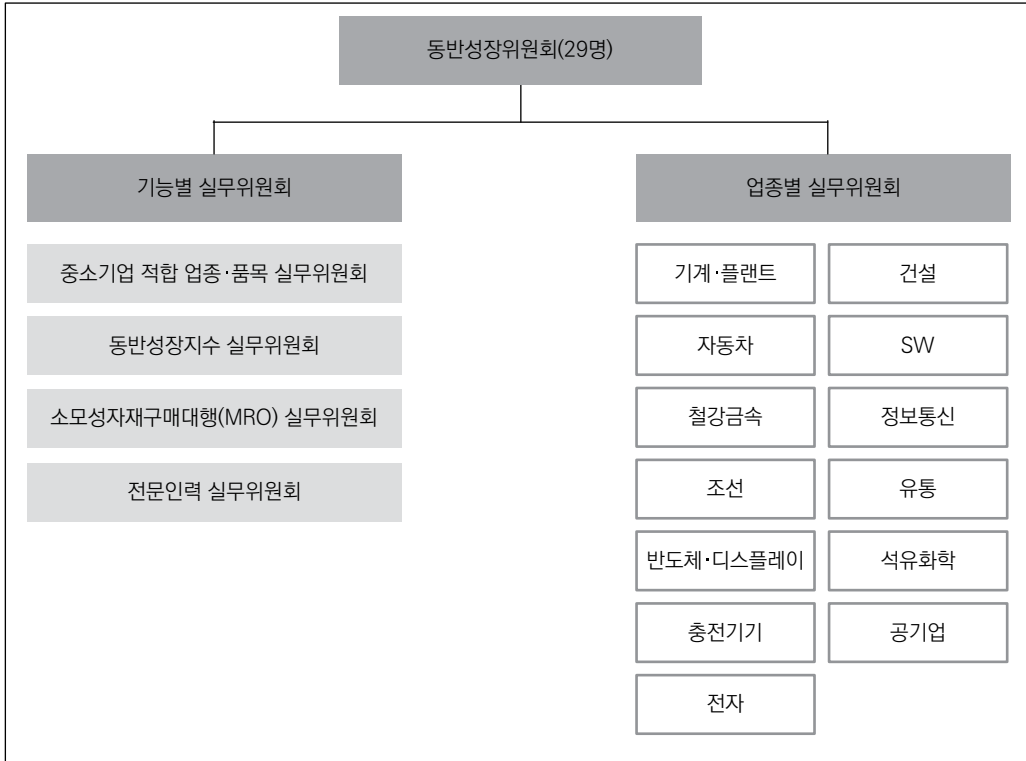
- 정부는 중소기업과 소상공인이 영위하기에 적합한 사업영역에 대한 대기업의 무분별한 진출이 사회적 갈등을 일으킨다고 지적하며, 중소기업 적합업종제도가 중소기업의 자생력 확보와 대·중소기업간 역할 분담에 기여할 것이라고 밝힘¹⁾
- 2010년 동반성장위원회가 정식 출범하였고, 대·중소기업협력재단에 설치되어, 2011년부터 중소기업 적합업종을 지정
- 2012년 '대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률'을 개정하여 법적 근거를 마련

▶ 동반성장위원회는 2010년 대통령 주재 전략회의 결정으로 설치되어 2012년 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 개정을 통해 그 법적 근거가 마련된 기관

- 정부위원 없이 민간위원으로 구성되며, 위원장 1인과 위원 28인(대기업대표 9인, 중견기업대표 2인, 중소기업대표 11인, 공익대표 6인)으로 구성
- 대·중소기업협력재단에 설치되어 정부기관이나 재단으로부터 독립적이고 자율적으로 업무를 수행
- 위원회의 수행업무는 중소기업 적합업종 지정, 동반성장지수 산정 및 공표, 동반성장을 위해 위원회가 필요하다고 인정하는 업무
- 구성 및 운영에 관한 사항은 위원회의 의결로 정함

1) 박원주, 중소기업 적합업종 추진현황 및 관련 논의, 중소기업, 중소기업 적합업종 보호에 관한 제도의 필요성과 방안 모색 공청회 자료집(2012년) 35면.

〈그림 1〉 동반성장위원회 조직 구성²⁾



2. 지정절차 및 효과

▶ 동반성장위원회는 2014년 ‘중소기업 적합업종 운영개선안’을 통해 중소기업 적합업종 심사기준(중소기업 적합성 검토 가이드라인)을 마련함.³⁾ 이에 따르면 업종 심사 기준으로 아래를 들고 있음.

- (1) 소수 중소기업의 시장 독과점 여부
- (2) 기존 지원제도를 통한 사업보호 가능 여부
- (3) 국내기업 역차별 및 해외기업의 시장잠식 가능성
- (4) 자율경쟁을 통해 고성장이 예상되는 산업 여부

2) http://www.winwingrowth.or.kr/01_winwin_01_02_group.do

3) 동반성장위원회, 중소기업 적합업종제도 운영개선(안), 2014.

- (5) 전문 중견기업에 대한 피해 가능성
- (6) 소비자 후생과 전후방 산업에 대한 영향력

▶ 중소기업협동조합 또는 중소기업인단체는 상시로 동반성장위원회에 중소기업 적합업종 지정 신청을 할 수 있음. 신청이 접수되면 위원회 사무국은 서류 검토 후, 전문 연구기관과 신청업종에 대한 타당성 검토를 위한 실태조사를 실시

▶ 실태조사 후, 이해당사자와 공익위원으로 구성된 조정협의회는 신청업종에 대한 협의안을 마련하는바, 조정협의회는 이해 당사자의 합의가 이루어진 경우 합의(안), 미합의시는 조정안, 업종 및 품목의 이해당사자가 다양한 경우 가이드안을 마련하여 실무위원회에 안건을 상정함.

- 실무위원회의 안건 검토를 거쳐 동반성장위원회의 심의, 의결로 중소기업 적합업종의 지정, 반려, 판단유보를 결정⁴⁾
- 대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률에 따르면, 중소기업 적합업종의 합의를 도출한다고 규정(제20조의2 제2항)
- 해당 업종에 참여하고 있는 대기업과 중소기업은 협의안 작성과정에 참여하며, 최종 결정은 동반성장위원회에서 재적위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성으로 결정(운영내규 제6조)

▶ 동반성장위원회의 결정으로 중소기업 적합업종 지정이 이루어지며, 대기업의 진입자제, 확장자제는 물론 기존 대기업의 사업축소, 사업이양 등이 가능하며 시장 감시, 자율적 사업축소 및 상생협약에 관한 결정을 내릴 수도 있음.

- 진입자제는 해당 업종, 품목에 대한 대기업의 신규 진입자제를 의미
- 확장자제는 해당 업종, 품목에 진출한 대기업의 증설자제, 프랜차이즈 확장자제, 시장 점유율 확대자제, 주문자위탁생산(OEM) 제품의 직접생산 자체 등을 의미
- 사업축소는 해당 업종, 품목에 진출한 대기업의 생산량 감축을 말하며, 일부 사업철수도 포함
- 사업이양은 가장 강력한 사업제한 조치로 해당 업종, 품목에 진출한 대기업의 사업철수 또는 생산설비를 중소기업에 이양하거나 대기업이 직접 생산하는 제품을 중소기업에 의한 주문자위탁생산으로 전환하는 것을 의미

4) 동반성장위원회, 중소기업 적합업종 제도 알아보기, 2013년 4쪽.

- 시장 감시는 신청업종에 대해 중소기업 적합업종 지정의 필요성이 즉시 인정되지는 않지만 동반성장위원회가 대기업의 사업영역을 주기적으로 점검하여 중소기업의 사업영역이 침해되는 경우, 중소기업 적합업종으로 재논의 하는 것을 의미
 - 자율적 사업축소는 해당 업종의 대기업이 자율적으로 사업 분야, 매출 등을 축소하는 조치
 - 상생협약은 중소기업 적합업종 지정으로 인한 부작용을 해소하고, 관련 기업 간 합의에 따라 협약내용을 결정하는 것으로 상생협약에 참여한 대기업에 대해서만 적용
- ▶ 위원회에서 중소기업 적합업종 지정에 대한 합의가 이루어지지 않거나, 대기업이 중소기업 적합업종 지정 결과를 이행하지 않는 경우, 동반성장위원회는 중소기업청에 사업조정을 신청할 수 있음
- 중소기업청장은 동반성장위원회로부터 사업조정 신청을 받은 경우, 사업조정 심의 전까지 사업 인수, 개시 등에 대한 일시정지를 권고할 수 있음.
 - 중소기업청장은 사업조정 결정에 앞서 중소기업 사업조정 심의회를 거친 후, 3년 이내의 기간을 정해 해당 사업의 연기 또는 생산 품목, 생산 수량, 생산 시설 등의 축소를 권고할 수 있음.
 - 동 기간은 사업조정심의회 심의를 거쳐 3년 이내에서 한차례 연장가능
- ▶ 권고 이후에도 이들 대기업이 이행하지 않는 경우, 중소기업청장은 이를 공표할 수 있으며, 공표 후에도 이행하지 않는 경우, 이행명령을 내릴 수 있음(제33조 2, 3항). 다만, 사업조정심의회 심의결과가 사업이양인 경우, 중소기업청장은 권고만 가능하며, 해당 대기업의 이행명령 불이행시, 5천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있음(제43조 2항).

3. 중소기업 적합업종 지정현황

- ▶ 동반성장위원회는 2011년 간장, 세탁비누, 재생타이어 등 82개 제조업 품목을 중소기업 적합업종으로 지정
- 이 중 사업철수는 1개 품목, 일부 사업철수는 16개 품목, 사업축소는 14개 품목, 진입자제나 확장자제는 51개 품목
- ▶ 2012년 7월부터 서비스 업종으로 확대하여 사실상 전 업종을 대상으로 추진

- ▶ 2013년에는 3개 제조업과 제과점업, 중고자동차 판매업 등 서비스 분야의 15개 업종이 지정됨.
- ▶ 2015년에는 보험대차 서비스업이 추가되고, 적합업종 지정기간이 만료된 업종 중, 간장, 두부, 재생타이어 등 49개 업종은 재지정
 - 다만, 중소기업 적합업종 지정으로 해외기업의 점유율이 높아진 LED 조명, 시장자체가 축소된 막걸리, 대기업 퇴출로 독점시장이 된 세탁비누 등의 업종은 재지정하지 않고, 상생협약을 체결

(표 1) 중소기업 적합업종 지정 현황⁵⁾

| 구분 | | 연도 | 업종 수 | 주요 업종 | 비고 |
|------|-----|------|------------|----------------------------------------------|------|
| 제조업 | 지정 | 2011 | 82 | 두부, 간장, 세탁비누, 재생타이어, 아스콘, 송배전변압기, 레미콘, LED 등 | |
| | | 2013 | 3 | 곡물제분업, 도시락 및 식사용 조리식품, 제조업 등 | |
| | | 2015 | 3 | 떡국떡, 우드칩, 목재펠릿보일러 | |
| | 3 | | 박엽지, 어분 등 | 상생협약 | |
| | 재지정 | 2015 | 49 | 간장, 두부, 비디오도어폰, 냉각탑, 주조, 재생타이어 등 | |
| | | | 23 | LED 조명기구, 막걸리, 세탁비누, 맞춤형복 등 | 상생협약 |
| 7 | | | 아스콘, 부동액 등 | 시장감시 | |
| 서비스업 | 지정 | 2013 | 15 | 자동차전문수리업, 중고자동차판매업, 제과점업, 음식점업 등 | |
| | | 2015 | 3 | 보험대차 서비스업, 임의가맹형 체인사업 등 | |
| | | | 1 | 예식장업 | 상생협약 |
| | | | 1 | 관상어 및 관련용품 소매업 | 시장감시 |

5) 2015년 6월 30일 기준. 동반성장위원회 보도자료: 중소기업청.



- ▶ 동반성장위원회 측은 중소기업 적합업종제도가 적합업종 권고대상에 해외기업도 포함했기에 국내기업에 대한 역차별이 아니며, 동반위의 권고는 대기업의 자율적인 준수를 요청하는 것이므로 WTO협정 등 통상규범에 위반하지 않는다는 입장임.⁶⁾
- ▶ 이에 반해, 미국 무역대표부는 2014년과 2015년 ‘국가별 무역장벽 보고서’에서 중소기업 적합업종제도로 인해 소매업 분야에서 미국 체인형 레스토랑의 확장이 제한되고 있다고 설명하며, 무역장벽으로 지적
 - 동반성장위원회가 2013년 패밀리 레스토랑 분야를 중소기업 적합업종으로 지정하여 패밀리 레스토랑에 대해 역세권 제한 또는 매년 5개 이하의 점포까지 신설할 수 있는 총량적 확장 자제안을 권고한 바 있음
- ▶ 이러한 국내외 입장차가 존재하는바, 아래에서는 국제규범 합치성에 관한 분석을 진행하기로 함.

1. 정부 조치 여부

- ▶ 일반적으로 국제통상규범이 적용되기 위해서는 “정부의 조치”(measure)가 존재해야 하는바, 중소기업 적합업종 제도는 대기업과 중소기업간 자발적 협력을 유도하고 위원회의 역할은 이러한 협력을 위한 가이드라인만 제공하므로 “정부의 조치”에 해당하지 않는다는 주장은 설득력이 없음.
 - 중소기업 적합업종 제도 자체가 대통령 주재 전략회의에서 도입이 결정된 정부 주도 제도임.
 - 동반성장위원회는 정부조직법상의 기관은 아니며 정부기관 및 재단으로부터 독립적으로 업무를 수행한다는 특징을 지니고 있기는 하나, 법률의 규정에 근거하여 국회로부

6) 동반위의 역습 “적합업종 논란, 특정업체가 유발”(유상희 동반성장위원장 인터뷰, 머니투데이 인터넷판, 2013.2.14.

[http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013021413530921366&outlink=1\)](http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2013021413530921366&outlink=1)

터 조직의 형태, 업무 범위 등에 대한 규제를 받으며 정부에 의해 매년 예산편성 과정에 있어 영향을 받는다는 점에서 행정권한을 위임 또는 위탁받아 중소기업 적합업종 지정이라는 행정행위를 수행하는 사실상의 행정청에 해당⁷⁾

- 또한, 위원회의 중소기업 적합업종의 합의가 도출되지 않는 경우, 사업조정을 신청하여 중소기업청에서 사업조정 권고, 공표, 이행명령을 내릴 수 있는 만큼 간접적인 강제절차가 존재한다고 볼 수 있음.
- 해당 대기업의 이행명령 불이행시, 5천만 원 이하의 과태료 처분까지 부과할 수 있음. 즉, 중소기업 적합업종 지정은 단순한 권고의 성격을 넘어 국민의 구체적인 권리와 의무에 직접적 변동을 초래하는 행정조치와 연결되도록 구조화되어 있는 셈임.⁸⁾

▶ 더구나 국제통상법상의 “조치(measure)”는 행정부의 구체적인 처분 절차뿐만 아니라 법률 규정 등과 같은 제도 자체도 해당할 수 있다는 점에서, 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률이 위원회의 업종 지정제도를 위임하고 있고, 이를 구체적인 가이드라인을 통해 구체화하고 중소기업청의 사업조정제도로 담보하고 있는 일련의 제도를 통틀어 “정부의 조치”로 볼 수 있을 것임.

- 더구나, 현재 위원회 내규형태의 규정에 따라 사실상의 조정과 자발적 협약 형태로 운영되고 있는 측면들을 모두 법규로 명시화하는 식의 중소기업 적합업종제도 법제화 작업이 이루어지게 되면, 국제통상법상의 “조치”의 성격이 더욱 뚜렷해지며, 국제분쟁 해결절차에 의해 국제법 위반이 판정되게 되면, 법규 자체를 폐지하거나 개정해야 하는 부담이 초래되는 것을 피할 수 없게 됨을 유의해야 함.

2. WTO협정 위반 여부

가. GATT협정 위반 여부

- ▶ 중소기업 적합업종 제도는 국산품을 우대하는 제도가 아니고, 외국 대기업 생산 제품의 수입을 막는 것도 아님. 따라서 상품교역에 관한 협정인 GATT의 위반이 발생하지 않음.
- ▶ 또한 현지 부품 구매의무나 수출입 균형의무와도 무관하므로 TRIMS협정과도 상관 없음. 즉, 중소기업 적합업종 제도는 상품교역에 대한 제한 제도는 아님.

7) 이제희, 중소기업 적합업종제도에 관한 연구(성균관대학교 박사논문, 국회도서관 2015) pp.197-200 참조.

8) Ibid.

나. GATS협정 위반 여부

- ▶ 중소기업 적합업종 제도가 서비스업에 대한 진출제한을 가하는 경우도 있으므로, WTO 서비스교역에 관한 일반협정(GATS)상의 시장접근 보장 의무와의 충돌 여부를 검토해야 함.

- GATS 시장접근 보장 의무(Market Access)는 서비스 분야의 공급자 수, 거래 및 자산의 총액, 산출량, 고용인 수, 법적 설립형태, 외국자본 참여 등에 있어서의 제한 조치를 금지하고 있는바, 이러한 의무는 해당 회원국이 양허한 분야에 대해서만 적용됨.⁹⁾

- ▶ 중소기업 적합업종 제도를 통해 일정한 서비스분야의 대기업 진출을 제한, 확장을 자제, 또는 철수를 권고하고 이를 중소기업청장의 사업조정권으로 담보하게 되면, 해당 분야의 공급자 수나 총 서비스 거래액을 제한하는 셈이므로, 위 시장접근 보장 의무와의 충돌이 발생하게 됨.

- ▶ 그러므로 문제는 이러한 충돌이 우리나라가 WTO에서 개방하기로 양허한 서비스분야에서 발생하는지 여부임.

- 우리나라는 WTO 서비스양허표¹⁰⁾ 제출을 통해, (1) 사업서비스(회계, 사서, 세무, 건축, 엔지니어링, 도시계획, 컴퓨터 관련, 인문사회과학관련 연구개발, 항공기, 선박, 건설기계 등의 조종사 없는 임대 및 대여 등), (2) 커뮤니케이션서비스(통신, 시청각 등), (3) 건설서비스, (4) 유통서비스(수수료 중개인, 도매[양곡, 우유, 홍삼, 비료 도매 제외], 소매[사료, 가축 등 동물 판매 제외], 가맹점), (5) 환경서비스(하수도, 산업폐기물 처리, 소음저감, 환경검사 및 평가 등), (6) 금융 및 보험서비스, (7) 여행관련 서비스, (9) 운송서비스 등을 개방한 바 있음.

- ▶ 위원회가 2013년 및 2015년에 중소기업 적합업종으로 지정한 서비스업종(자동차전 문수리업, 중고자동차판매업, 제과점업, 음식점업, 보험대차 서비스업, 임의가맹형 체인사업, 예식장업, 관상어 및 관련용품 소매업)의 경우, 음식점업, 임의가맹형 체인사업, 그리고 관상어 관련용품 소매업은 우리가 WTO에서 개방하기로 양허한 소매업과 유통업에 해당함.¹¹⁾

9) GATS 제16조. GATS 제16조의 시장접근 보장 의무는 일반적으로 적용되는 “일반적 의무(general obligations)”가 아니라 WTO양허표에서 시장접근과 관련하여 양허한 서비스 부분에 대해서만 적용되는 “특정적 의무(specific commitments)”임(GATS Part II와 Part III 간의 차이 참조). 이것은 우리정부가 WTO에서 양허한 서비스 부분에 대해서만 시장접근 보장 의무가 적용됨을 의미함.

10) GATS/SC/48, 15 April 1994.

11) 제과점업(CPC63105)은 GATS 양허대상에 기재되어 있지 않음.

- 소매업의 경우는 자동차 판매, 자동차 부품 판매, 오토사이클과 스노모빌 및 그 부품 판매, 과일과 채소 판매, 어류판매, 음식 이외의 품목(사료, 가축 등 동물 판매 제외) 판매를 양허하고, 이에 대해 제1, 2모드는 전면 유보한 반면, 제3모드는 경제필요성 심사와 백화점 및 쇼핑센터를 유보한 것을 제외하고는 개방하기로 했음. 특히 가맹점업(franchising)의 경우 제1, 2, 3모드를 유보 없이 전면개방(제3모드의 경우 1996년 1월부터 전면개방)하기로 양허했음. 음식점(식당)업(CPC642)의 경우, 제1모드는 미개방했으나, 제2, 3모드를 전면 개방함.
 - 도매업의 경우도 제3모드를 3,000제곱미터 이상의 대형업종과 트레이드센터, 중고자동차 도매, 석유연료 도매, 대외교역 서비스에 대해 경제필요성 심사를 실시할 수 있도록 유보한 것 이외에는 개방했음.
 - 다만, 자동차전문수리업(CPC6112)의 경우는 WTO에서 양허한 바가 없음.
 - 보험업의 경우도 생명보험(CPC81211), 비생명보험(CPC8129) 및 보험중개(CPC81401)의 경우 제3모드를 일정조건하에 개방한 바가 있고, 재보험(CPC81299)의 경우는 제1, 2모드를 전면개방하고 제3모드는 일정조건하에 개방한 바가 있음. 보험대차서비스는 자동차보험서비스(CPC81292)에 속하는 것으로 보이는바, 우리정부는 비생명보험서비스 전반에 대해 제1, 2모드는 미개방하고 경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 대표사무소 및 지점형태의 진입허용 등의 조건으로 제3모드를 개방함.
 - 예식장업이 서비스업 분류표에서 어디에 속하는지는 명확하지 않으나 기타 사업서비스(CPC87909)에 속한다고 볼 때,¹²⁾ Convention Agency Services에 해당하여 그 1, 2, 3모드가 전면 개방된 바 있음.
- ※ 서비스 공급에는 4가지 모드(mode)가 있는바, 국경간 서비스 자체의 이동을 통해 제공하는 모드(제1모드 - 원격진료, 원격교육 등의 예), 소비자가 공급자가 소재하는 장소로 이동하여 서비스를 소비하는 모드(제2모드), 공급자가 소비자가 소재하는 장소로 이동하여 상업적 주재를 설립하여 서비스를 제공하는 모드(제3모드), 그리고 공급자가 소비자가 소재하는 장소로 이동하여 개인자격으로 서비스를 제공하는 모드(제4모드)가 그것임. WTO 회원국들은 이러한 각각의 서비스 공급 모드별로 개방여부를 협상을 통해 GATS 양허표에 기재하게 됨.

▶ 우리의 GATS 양허표에서는 시장접근 의무관련 포괄적인 유보를 해놓고 있는바, 공공질서유지와 국가안전보장을 위해 필요한 조치와 장애인과 소수민족 보호와 같은 취약계층을 우대하는 조치가 그것임.¹³⁾

12) 부동산 대여서비스(CPC821)로 볼 여지도 있으나, 단순한 부동산 대여가 아니라 결혼식이라는 행사를 전체적으로 기획하고 운영하는 서비스라는 측면에서 기타 서비스(Convention Agency Services)가 좀더 적합한 분류라 판단됨.

13) "Korea reserves the right to adopt, with respect to the establishment or acquisition of an investment,

- 중소기업 적합업종 제도와 같이 중소기업과 대기업간의 경제적 이익을 배분함으로써 경제적 형평성 차원에서 취해지는 규제는 공공질서, 국가안보 또는 장애인·소수민족과 같은 취약계층 우대정책이라 보기 어려우므로, 이러한 포괄적 유보가 적용될 여지가 없음을 주의해야 함.
- 아울러 GATS에는 일반적 예외(General Exceptions) 사유로 공중도덕이나 공공질서 유지를 위해 필요한 조치, 인간 및 동식물 생명이나 건강을 보호하기 위한 필요조치, 사행성 관행을 방지하기 위한조치, 개인의 프라이버시 보호조치, 안전 조치 등이 규정되어 있으나(GATS 제14조), 이러한 예외사유 또한 중소기업 적합업종 제도와 같이 이익집단간의 경제적 이익을 배분하기 위한 규제조치는 일반적 예외사유에 해당한다고 보기 곤란함.

▶ 그러므로, 현재 우리 중소기업 적합업종 제도는 한국의 GATS 양허표상 개방하지 않은 자동차전문수리업과 제과점업에 대해 적용되는 한도에서 GATS 위반은 발생하지 않음.

- 그리고 보험대차 서비스업의 경우에도, 경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 대표사무소 및 지점형태의 진입허용 등 GATS에서 유보된 규제의 범위 내에서 중소기업 적합업종 규제가 취해지게 되면 GATS 위반이 성립되지 않음.

▶ 반면, 이들을 제외한 나머지 업종(중고자동차판매업, 음식점업, 임의가맹형 체인사업, 예식장업, 관상어 및 관련용품 소매업)에 대해 중소기업 적합업종 제도가 적용되게 되면, WTO에서 개방하기로 양허한 사항에 대해 시장접근을 저해하고 있는 것이므로, GATS에 위반한다고 볼 수 있음.

- 보험대차서비스에 대해서도, 중소기업 적합업종제도가 경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 그리고 대표사무소 및 지점형태의 진입허용 이외의 규제가 취해지게 되면 GATS 위반이 성립

any measure that is necessary for the maintenance of public order pursuant to, provided that Korea promptly provides written notice to the United States that it has adopted such a measure and that the measure: (a) is applied in accordance with the procedural requirements set out in the Foreign Investment Promotion Act(2007), Enforcement Decree of the Foreign Investment Promotion Act(2007), and other applicable law; (b) is adopted or maintained only where the investment poses a genuine and sufficiently serious threat to the fundamental interests of society; © is not applied in an arbitrary or unjustifiable manner; (d) does not constitute a disguised restriction on investment; and (e) is proportional to the objective it seeks to achieve.” “Korea reserves the right to adopt or maintain any measure that accords rights or preferences to socially or economically disadvantaged groups, such as the disabled, persons who have rendered distinguished services to the state, and ethnic minorities.”, 한국의 WTO GATS 양허표 참조.

▶ 한편, 위와 같은 서비스업종에 대한 규제가 아니라, 제조업에 대해 중소기업 적합업종 규제가 취해지는 경우에는, GATS가 제조업에 대한 투자에 관해서는 보호규정을 두고 있지 않으므로, WTO협정 위반이 성립되지 않음을 주의해야 함.

※ WTO협정에서는 투자교역에 관한 일반적 규범을 두고 있지 않고, 서비스교역의 제3모드가 적용되는 한도 내에서 투자를 보호하고 있으므로, 서비스업에 대한 투자만 보호되는 셈임

〈표 2〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 GATS 위반 여부

| 구분 | 연도 | 업종 수 | 주요 업종 | WTO협정 위반 여부 | |
|------|------|------|-----------------|--------------------------------------------------------|----|
| 제조업 | 지정 | 2011 | 82 | 두부, 간장, 세탁비누, 재생타이어, 아스콘, 송배전변압기, 레미콘, LED 등 | 합치 |
| | | 2013 | 3 | 곡물제분업, 도시락 및 식사용 조리식품, 제조업 등 | |
| | | 2015 | 3 | 떡국떡, 우드칩, 목재펠릿보일러 | |
| | 3 | | 박엽지, 어분 등 | | |
| | 재지정 | 2015 | 49 | 간장, 두부, 비디오도어폰, 냉각탑, 주조, 재생타이어 등 | |
| | | | 23 | LED 조명기구, 막걸리, 세탁비누, 맞춤형복 등 | |
| | | | 7 | 아스콘, 부동산 등 | |
| 서비스업 | 2013 | 15 | 자동차전문수리업, 제과점업, | 합치 | |
| | | | 중고자동차판매업, 음식점업 | 위반 | |
| | 2015 | 3 | 보험대차 서비스업 | 위반 (경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 대표사무소 및 지점형태 제한 이외의 규제시) | |
| | | | 임의가맹형 체인사업 | 위반 | |
| | | 1 | 예식장업 | 위반 | |
| | | 1 | 관상어 및 관련용품 소매업 | 위반 | |

3. FTA 위반 여부

가. 한-EU FTA 시장접근 보장 의무 위반

▶ 우리정부는 한-EU FTA에서 GATS에서의 서비스시장 개방보다 추가적으로 아래와 같은 서비스를 개방함.¹⁴⁾

- 사업서비스: 법률서비스(소송, 공증, 노무, 가사 제외), 의사 서비스, 자연과학관련 연구개발 서비스, 학제 간 연구개발 서비스, 부동산 중개 및 감정서비스, 물리적 특성 검사 및 분석 서비스(CPC86762), 제조업 부수 서비스(신제품 제조기술 자문서비스, CPC884, 885), 인력배치 서비스(CPC87201, 87202), 탐정 및 신변보호 서비스(CPC873), 지리학 관련 과학 및 기술적 자문서비스(CPC86751, 86752, 86753, 86754), 건물청소서비스(CPC874), 출판서비스(CPC88442), 특수디자인서비스(CPC87907)
- 커뮤니케이션서비스: 신속배달서비스 포함 택배서비스(CPC7512), 통신서비스(통화, 팩킷스위치, 서킷스위치, PCS, TRS 등)
- 유통서비스: 자동차 도매서비스(CPC61111), 연료 소매서비스(LPG판매를 제외한 CPC613), 담배, 쌀 및 홍삼을 제외한 음식 소매서비스(CPC631)
- 교육서비스: 고등교육서비스(보건, 교사양성, 법학전문, 방통대 제외), 성인교육서비스(학위 및 학점수여, 정부지원 직업교육, 방통교육, 정부위임 직업교육 제외)
- 레크레이션서비스: 엔터테인먼트서비스(CPC96191, 96192), 뉴스중개서비스(962), 레크레이션파크서비스(CPC96491)
- 운송서비스: 선원포함 선박대여서비스(CPC7213), 선박견인서비스(CPC7214), 검수 및 측정서비스(CPC745), 항공기 유지보수 서비스(CPC8868), 승무원 포함 항공기대여 서비스(CPC735), 철도운송서비스(CPC7111), 철도화물운송서비스(CPC7112), 철도유지보수(8868), 철도운송 부수서비스(CPC741, 7113), 도로운송서비스 중 비정기 버스대여(CPC71223), 도로운송장비유지보수(CPC8867, 6112), 석유제품 파이프라인운송(CPC7131)
- 기타: 머리손질 및 미용서비스(CPC9702)

▶ 제과점 소매업(CPC63105)의 경우 위에서 양허한 “담배, 쌀 및 홍삼을 제외한 음식 소매서비스(CPC631)”에 해당하므로, 개방대상에 포함되었고, 제1, 2, 3모드에

14) 한-EU FTA Annex 7-A-4 한국측 서비스 양허표

대해 유보를 두지 않았으므로 전면개방된 셈임. 따라서 중소기업 적합업종제도가 제과점 소매업에 적용되게 되면, 한-EU FTA 위반이 성립되게 됨.

▶ 아울러, 앞으로 중소기업 적합업종제도가 위에 열거한 바대로의 한-EU FTA에서 우리가 EU에 대해 GATS에 추가해서 개방한 분야에 적용되게 되면, 한-EU FTA 위반이 성립(GATS 위반은 성립되지 않더라도)되게 됨을 주의해야 함.

▶ 이러한 서비스분야에 대한 개방에 더해, 한-EU FTA는 GATS가 규율하지 않고 있는 이슈인 '제조업에 대한 투자'를 규율대상으로 포함하고, 양허표에 기재한 부문에 대해 시장접근 보장의무(한-EU FTA 제7.11조)를 부과하였음.

▶ 이에, 우리정부는 부속서 7-가-4를 통해 아래와 같은 부문의 제조업에 대한 투자에 있어서 시장접근 의무에 대해 유보 없이 개방하기로 양허함.

- 음식료품 제조업(곡물도정 제외), 담배제품 제조업, 식물류 제조업, 의복 제조업(모피 가공 및 염색 포함), 가죽 무두질 및 가공(가방, 핸드백, 안장, 마구류, 신발류 제조 포함), 가구를 제외한 목재 및 목제품, 코르크제품 제조업(고공품 및 조물 제조 포함), 종이 및 종지제품 제조업, 출판, 인쇄, 기록매체 복사업(수수료 또는 계약에 근거한 출판, 인쇄업 제외), 코르크 제조 제품 제조업, 석유 정제품 제조업, 화학물질 및 화학제품 제조업(기초 화학물질, 기타 화학제품, 합성섬유 제조업 포함), 고무 및 플라스틱 제품 제조업, 기타 비금속광물 제품의 제조업, 제1차 금속의 제조업, 기계류 및 장비를 제외한 조립금속제품 제조업, 달리 분류되지 않은 기계 및 장비 제조업(일반목적 기계류 제조업, 무기 및 탄약을 제외한 특수목적 기계류 제조업, 달리 분류되지 않은 가정용구의 제조업), 사무, 회계 및 계산용 기계 제조업, 달리 분류되지 않은 전기 기계류 및 장치 제조업, 라디오, 텔레비전 및 통신장비/기기 제조업, 의료, 정밀, 광학 기기 및 시계 제조업(방사선 발생 장치 제조업 제외), 자동차, 트레일러 및 세미 트레일러 제조업, 기타 (비군사용) 운송장비 제조업(군함, 군용 항공기 및 기타 군사용 운송장비 제외), 가구 제조업, 재활용

▶ 이것은 위 양허표에 기재된 제조업투자에 대해 중소기업 적합업종제도상의 규제조치가 취해질 경우, 한-EU FTA 위반이 발생함을 의미하는바, 아래와 같이 그동안 중소기업 적합업종으로 지정한 대부분의 제조업분야가 한-EU FTA에서 시장접근 의무를 전면양허한 분야라서, 이러한 분야에 대한 지정은 한-EU FTA 위반을 발생시키게 됨.

- 두부(2011, 2015년 지정), 간장(2011, 2015), 곡물제분업(곡물도정 제외)(2013), 도시락

및 식사용 조리식품(2013), 떡국떡(2015), 막걸리(2015) 및 어분(2015) 제조업은 “음식
료품 제조업(곡물도정 제외)”(ISIC 15¹⁵)이므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은
한-EU FTA를 위반함.

- 세탁비누(2011, 2015)와 부동액(2015)는 “기타 화학제품 제조업”(ISIC 242)이므로, 이
에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 재생타이어 제조업(2011, 2015년 지정)은 “고무 및 플라스틱 제품 제조업”(ISIC 25)에
해당하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 아스콘 제조업(2011, 2015년 지정)은 “기타 비금속광물 제품의 제조업”(ISIC 26)에 해
당하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 주조(2015)는 “제1차 금속의 제조업”(ISIC 27)에 해당하는바, 이에 대한 중소기업 적
합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 목재펠릿보일러(2015)와 냉각탑(2015)는 “달리 분류되지 않은 가정용구의 제조업”(ISIC
293)에 해당하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 송배전변압기 제조업(2011년)과 LED조명기구(2011, 2015)는 “달리 분류되지 않은 전
기 기계류 및 장치 제조업”(ISIC 31)에 해당하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지
정은 한-EU FTA를 위반함.
- 박엽지 제조업(2015년)과 우드칩(2015)은 “종이 및 종이제품 제조업”(ISIC 21)에 해당
하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 비디오도어폰(2015년)은 “라디오, 텔레비전 및 통신장비기기 제조업”(ISIC 32)에 해당
하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 레미콘 제조업(2011년)은 “자동차, 트레일러 및 세미 트레일러 제조업”(ISIC 34)에 해
당하므로, 이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.
- 맞춤형복 제조업은 “의복 제조업(모피 가공 및 염색 포함)”(ISIC 18)에 해당하므로,
이에 대한 중소기업 적합업종 지정은 한-EU FTA를 위반함.

15) 한-EU FTA의 투자(설립) 부문 양허표는 국제연합 통계국이 제정한 ISIC(International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, rev 3.1)상의 업종분류를 기준으로 작성하였음.

〈표 3〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 한-EU FTA 위반 여부

| 구분 | 연도 | 업종 수 | 주요 업종 | 한-EU FTA 위반 여부 | |
|------|-----------|------|----------------------|--------------------------------------------------------|--------|
| 제조업 | 지정 | 2011 | 82 | 두부, 간장, 세탁비누, 재생타이어, 아스콘, 송배전변압기, 레미콘, LED 등 | 위반/ 합치 |
| | | 2013 | 3 | 곡물제분업, 도시락 및 식사용 조리식품 등 | |
| | | 2015 | 3 | 떡국떡, 우드칩, 목재펠릿보일러 | |
| | 3 | | 박엽지, 여분 등 | | |
| | 재지정 | 2015 | 49 | 간장, 두부, 비디오도어폰, 냉각탑, 주조, 재생타이어 등 | |
| | | | 23 | LED 조명기구, 막걸리, 세탁비누, 맞춤형복 등 | |
| 7 | | | 아스콘, 부동산 등 | | |
| 서비스업 | 2013 | 15 | 자동차전문수리업 | 합치 | |
| | | | 제과점업 | 위반 | |
| | | | 중고자동차판매업, 음식점업 | 위반 | |
| | 2015 | 3 | 보험대차 서비스업 | 위반 (경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 대표사무소 및 지점형태 제한 이외의 규제시) | |
| | | | 임의가맹형 체인사업 | 위반 | |
| | | | 1 | 예식장업 | 위반 |
| | | | 1 | 관상어 및 관련용품 소매업 | 위반 |
| | 2016 ~ 미래 | | GATS에 비해 추가 개방된 서비스업 | 위반 | |

나. 한-미 FTA 시장접근 보장 의무 위반

▶ 한-미 FTA는 시장접근 의무와 관련 포지티브 방식을 채택하여 서비스와 투자분야를 양허했으므로, 한국이 한-미 FTA 서비스분야 양허표에 시장접근 의무관련 유보를 특정적으로 기재하지 않은 사항에 대해서는 선형적으로 시장접근 보장 의무가 적용되게 됨.¹⁶⁾

▶ 그런데, 우리정부가 한-미 FTA에서 서비스업에 대해 유보한 사항 중 중소기업 적합업종 지정제도와 관련성이 있는 시장접근 의무 유보사항을 살펴보면 아래와 같음.¹⁷⁾

- 아래 분야는 제1, 2, 3모드에 대해 시장접근 의무를 전면 수용함.¹⁸⁾

건설 서비스, 건설기계 및 장비 관련 리스·대여·정비·수리·판매 및 폐기 서비스, 농축산업, 택시와 정기도로여객운송서비스를 제외한 도로여객운송서비스, 항공운송서비스, 특수 항공서비스, 부동산 중개 및 감정평가 서비스, 의료기기 관련 소매·리스·임대 그리고 수리 서비스, 자동차 대여 서비스, 과학조사서비스와海道제작 서비스, 노무 자문서비스, 엔지니어링 및 기타 기술서비스(산업안전·보건기관 및 자문 서비스, 건축서비스, 엔지니어링 서비스, 통합 엔지니어링 서비스, 도시계획 및 조경건축 서비스), 전광판 방송서비스 및 옥외광고서비스, 간행물 관련 유통서비스, 항공기 유지 및 보수 서비스, 직업능력개발 훈련 서비스, 수의 서비스, 환경서비스 (폐수처리 서비스, 폐기물관리 서비스, 대기오염 처리 서비스, 환경오염방지시설 사업, 환경영향평가, 토양 및 지하수 정화 서비스 및 유독화학물질 관리 서비스), 공연서비스, 생물학적 제제 제조, 에너지산업(원자력발전을 제외한 발전, 송전, 배전 및 전력판매, 가스산업)

- 아래 분야는 시장접근 의무관련 아래 사항을 각각 유보하고 나머지 사항에 대해 개방함.

(1) 사업서비스: 안경사 자격 제한 및 현지주재, 안경사 1인 1개 업소 제한 유보/ 대한변호사협회에 등록된 변호사만이 법률 서비스를 공급할 수 있음/ 변리사 서비스는 대한민국 특허청에 등록된 변리사만이 공급할 수 있고, 대한민국 변리사만이 개인사무소 또는 특허법인을 설립할 수 있음/ 공인회계사법에 따라 등록된 공인회계사가 대한민국에 설립한 개인사무소, 감사반 또는 회계법인(유한회사)만이 회계 및 감사서비스를 공급할 수 있음. 주식회사의 외부감사에 관한 법률에 의해 규제되는 감사서비스는 감사반 또는 회계법인에 속해 있는 대한민국 공인회계사만이 공급할 수 있음/ 세무사법에 따라 등록된 세무사가 대한민국에 설립한 세무사무소, 세무조정반 또는 세

16) 한-미 FTA 제12.4조의 해석.

17) 한-미 FTA 부속서 I 대한민국의 서비스 유보목록.

18) 한-미 FTA 부속서 II 대한민국의 유보목록 - 모든 분야 시장접근 의무관련 포괄유보사항 참조.

무법인(유한회사)만이 세무조정서비스 및 세무대리서비스를 포함한 세무사서비스를 공급할 수고, 세무조정반 또는 세무법인만이 세무조정서비스를 공급할 수 있음./ 관세사법에 따라 자격을 취득한 관세사, 그러한 관세사에 의하여 설립된 관세사법인 또는 관세사법에 의하여 통관업 허가를 받은 통관취급법인만이 통관서비스를 공급할 수 있음./ 2007년 3월 31일 현재 근로자 파견사업을 할 수 있는 대상업무는 대통령령에 의하여 26개 사업으로 한정되나, 경제자유구역에 대해서는 노동부 장관은 경제자유구역 위원회의 심의와 결정에 따라 파견대상 업무를 확대하고 파견기간을 연장할 수 있음. 한국선원복지고용센터와 지방해양수산청만이 선원인력공급서비스를 공급할 수 있음. 선원의 인사관리업무를 대행하고자 하는 인은 대한민국 상법의 규정에 따른 주식회사를 설립하고, 해양수산부장관에게 등록하여야 함. 한국해양수산연수원만이 선원교육 훈련을 제공할 수 있음./ 대한민국 법에 따라 설립된 법인만이 대한민국 내에서 경비 서비스를 공급할 수 있음. 투명성 목적상, 대한민국에서는 다음 5가지 종류의 경비 서비스만이 허용됨. ㉠ 시설경비 ㉡ 호송경비 ㉢ 신분보호 ㉣ 기계경비 그리고 ㉤ 특수경비

(2) 커뮤니케이션서비스: 건설교통부장관으로부터 화물운송업 면허를 받기 위해서는, 국내큐리어 서비스 공급자는 해당 지역에 사무소를 설치하여야 하며, 이러한 면허는 경제적 수요심사에 따라야/ 외국법에 따라 설립된 뉴스통신사는 연합뉴스사와 같이 무선국의 허가를 받은 대한민국 법에 따라 설립된 뉴스통신사와의 계약 체결을 통한 방법으로만 대한민국에서 뉴스통신을 공급할 수 있음. 다음에 해당하는 자는 대한민국에서 뉴스통신서비스를 제공할 수 없음. ㉠ 외국정부 ㉡ 외국인 ㉢ 대한민국 국민이 아니거나 대한민국에 주소를 두지 아니한 인이 대표자(예를 들어 최고경영자, 회장 또는 유사한 최고선임임원)로 되어 있는 대한민국 법에 따라 설립된 기업, 또는 ㉣ 외국인이 100분의 25 이상의 지분을 보유하고 있는 대한민국 법에 따라 설립된 기업/ 외국 뉴스통신사의 지사 또는 지국의 대한민국 내 설립은 기사취재 목적일 경우에만 가능하다. 보다 명확히 하기 위하여, 그러한 지사 또는 지국은 대한민국 내에서 뉴스통신을 배포할 수 없음. 다음에 해당하는 자는 무선국 면허를 취득할 수 없음. ㉠ 외국 국민 ㉡ 외국정부 또는 그 대표자, 또는 ㉣ 외국법에 따라 설립된 기업/ 다음에 해당하는 자는 대한민국에서 정기간행물을 발행할 수 없음. ㉠ 외국정부 또는 외국인 ㉡ 대한민국의 국민이 아닌 자가 그 대표자(예를 들어 최고경영자, 회장 또는 유사한 최고선임임원)로 되어 있는 대한민국 법에 따라 설립된 기업, 또는 ㉣ 외국인이 100분의 50 이상의 비율의 주식 또는 지분을 보유하고 있는 대한민국 법에 따라 설립된 기업 정기간행물을 발행하는 외국인은 문화관광부장관의 허가를 받아 지사 또는 지국을 대한민국 내에 설치할 수 있다. 협정발효일로부터 그러한 정기간행물의 지사 또는 지국은 다른쪽 당사국 영역 내에서 편집된 원어로 된 정기간행물에 한하

여 대한민국 내에서 인쇄 및 배포할 수 있음./ 지상파방송사업자·종합유선방송사업자·위성방송사업자·전송망사업자 또는 방송채널사용사업자에 대한 면허는 대한민국 정부, 지방정부 또는 대한민국 법에 따라 설립된 법인에게만 부여되거나 보유될 수 있음. 중계유선방송사업자 또는 음악유선방송사업자에 대한 면허는 대한민국 정부·지방정부 또는 대한민국의 인에 대해서만 부여되거나 보유될 수 있음. 지상파방송사업자, 중계유선방송사업자, 종합유선방송사업자, 위성방송사업자 또는 종합편성·홈쇼핑 또는 보도에 관한 전문편성을 행하는 방송채널사용사업자에 대한 면허는 허가를 통하여 부여되는 반면, 전송망사업자·음악유선방송사업자, 또는 종합편성·홈쇼핑 또는 보도에 관한 전문편성을 행하지 아니하는 방송채널사용사업자에 대한 면허는 등록을 통하여 부여됨./

(3) 유통서비스: 담배와 술 도소매유통서비스에 대해서만 현지주재, 담배소매지정점 제도, 담배판매점 50미터 거리제한, 술 도매서비스점 현지주재 및 조세당국 승인제도 (경제필요성 평가), 담배와 술 우편 및 전자상거래 판매 금지 유보/ 의약품, 의료기기 및 기능식품 도매업자의 현지주재/ 도소매유통서비스(식품 및 식품첨가물 운송, 판매 및 냉장보관, 식품 공급, 식품 검사 및 향정신성 의약품 도소매유통업자에 대한 현지주재 요구가능, 한약재에 대한 수급통제, 일정한 주류판매업소 및 향정신성의약품 도소매유통업 승인제)/ 의약품과 한약 소매업자 1인의 한국 내 1개 약국설립/ 농업협동조합법상의 축산업협동조합만이 대한민국 내에서 가축시장을 개설 및 관리할 수 있음. 지방정부만이 공영도매시장을 개설할 수 있음. 농수산물유통및가격안정에관한법률시행령이 정하는 생산자단체 또는 공익법인만이 공판장을 개설할 수 있음.

(4) 교육서비스: 교육인적자원부장관의 허가를 받은 비영리 학교법인만이 대한민국에서 고등교육기관을 설립할 수 있음. 다만, 부속서 II에 기술된 기관의 유형은 제외함/ 초등교원 양성을 위한 고등교육기관은 대한민국 중앙정부 또는 지방정부만이 설립할 수 있다. 방송을 통하여 대중에게 고등교육서비스를 공급하는 고등교육기관은 중앙정부만이 설립할 수 있음./ 대한민국에서 외국인이 설립할 수 있는 성인교육기관의 유형은 다음에 한정됨. ㉞ 평생 및 직업교육 관련 성인대상 학원, 그리고 ㉟ 이 협정 발효일 이전에, 학력 인정 또는 학위 수여 목적 이외의 성인평생교육시설로서 1) 사업장, 시민사회단체, 학교 및 언론기관에 부설된 교육시설 2) 지식·인력 개발 사업 관련 교육시설, 그리고 3) 온라인 평생교육시설이면서 성인대상으로 설립된 것/

(5) 레크레이션서비스: 대한민국 내 영화상영관 경영자는 각 상영관에서 연간 73일 이상 한국영화를 상영하여야 한다.

(6) 운송서비스: 자동차 유지보수, 판매, 처분 및 검사서비스, 자동차 면허판 발급서비스의 현지주재/ 2005년 6월 30일 이전에 건설한 철도노선의 운항은 한국 철도공사만

허용/ 2005년 7월 1일 이후 개통한 철도의 운항에 대한 승인제도(경제필요성 심사)/ 철도건설 및 정부소유 철도 유지보수는 한국정부나 한국철도공사만이 서비스 제공 가능(단, 사회간접자본시설에 대한 민간투자법의 기준을 충족한 법인인 경우 철도건설 가능)/ 택시와 정기도로여객운송서비스를 제외한 도로여객운송서비스를 공급하는 인은 당해지역 주재/ 국제 해양화물 운송업, 화물운송 중개업과 선박투자회사는 주식회사 형태로 한국에 설립해야/ 한국인만이 해상도선서비스 제공 가능/ 주차장서비스, 버스터미널 운영서비스 또는 자동차 견인 및 보관 서비스를 공급하는 인은 대한민국 내 당해 지역에 영업소를 설치하여야 하며, 경우에 맞게, 관련기관인 건설교통부장관, 지역 경찰서장 또는 시장 및 군수의 경제적 수요심사에 따른 허가를 받아야 함.

- 나머지 분야에 대해서는 GATS에서 시장접근 의무를 부담하지 않도록 합의된 내용대로 한-미 FTA에서도 적용되나, 아래 분야는 아래와 같이 수정되어 적용됨.

(1) 연구개발 서비스: 자연과학에 대한 연구개발은 제1, 2모드 전면개방, 사회과학 및 인문학에 대한 연구개발은 제1, 2모드 전면개방, 학제간 연구개발은 제1, 2모드만 전면개방

(2) 시장조사 및 대중여론 조사서비스: 제1, 2모드 전면개방

(3) 광업부수 서비스: 제1, 2모드 전면개방

(4) 포장서비스: 제1, 2모드 전면개방

(5) 컨벤션 대행 서비스 이외의 컨벤션 서비스: 제1, 2, 3모드 전면개방

(6) 관광 및 여행관련 서비스: 엔터테인먼트가 없는 음료제공(철도 및 항공운송 관련 시설의 엔터테인먼트가 없는 음료 제공서비스 제외)의 경우는 제2, 3모드에 대해서만 전면개방, 여행 대행 서비스는 제1, 2, 3모드에 대해 전면개방, 관광객 안내 서비스는 3모드에 대해 전면개방

▶ 중소기업 적합업종 지정이 위에서 기술한 바와 같이 한-미 FTA에서 시장접근의무 관련 전면개방된 서비스업에 대해 이루어지거나, 한-미 FTA에서 시장접근 관련 유보가 있는 서비스 분야라도 그 유보된 사항의 범위를 벗어나서 규제가 행해지는 경우, 이것이 미국 서비스업자의 국내진입을 저해하게 되면 한-미 FTA 위반이 발생하게 됨. 이를 이슈별로 살펴보면 아래와 같음.

- 그동안 중소기업 적합업종으로 지정된 서비스업 중, 중고자동차 판매업, 음식점업, 보험대차 서비스업, 임의가맹형 체인사업, 예식장업, 관상어 및 관련용품 소매업은 GATS에서도 시장접근 의무와 관련 유보 없이 개방한 분야이고, 한-미 FTA에서도 유보사항에 포함되어 있지 않으므로, 이 부문에 대해 중소기업 적합업종 규제가 취해지

게 되면 한-미 FTA를 위반함.

- 제과점업의 경우, 한-미 FTA에서 유보된 사항은 “식품 및 식품첨가물 운송, 판매 및 냉장보관, 식품 공급, 식품 검사 및 향정신성 의약품 도소매 유통업자에 대한 현지주재” 규제 부과 권한밖에는 없으므로, 기타 사항들에 대해서는 대외 개방한 것으로 해석됨. 그러므로, 제과점업에 대해 중소기업 적합업종 규제가 취해지게 되면 한-미 FTA를 위반함.
- 자동차전문 수리업의 경우, 한-미 FTA에서 유보된 사항은 “자동차 유지보수, 판매, 처분 및 검사서비스, 자동차 면허판 발급서비스에 대해 현지주재” 요건을 부과할 수 있다는 사항밖에는 없고, 나머지 측면에 대해서는 시장접근 의무를 수용한 것으로 해석되므로, 결국 자동차전문 수리업에 대해 중소기업 적합업종 규제가 취해지게 되면 한-미 FTA를 위반함.
- 아울러, 앞으로 중소기업 적합업종제도가 위에 열거한 바대로의 한-미 FTA에서 우리가 미국에 대해 시장접근 의무 관련 전면개방하거나 GATS에 추가해서 개방한 분야에 적용되게 되면, 한-미 FTA 위반이 성립됨을 주의해야 함.

▶ 한-미 FTA는 제조업에 대한 투자에 대해서는 시장접근 의무를 적용시키지 않고 있으므로,¹⁹⁾ 제조업 분야에서 이루어지는 중소기업 적합업종의 지정은 한-미 FTA 위반과는 무관함.

19) 한-미 FTA 제12.1조 3항(a)의 해석.

〈표 4〉 중소기업 적합업종 지정 현황과 한-미 FTA 위반 여부

| 구분 | 연도 | 업종 수 | 주요 업종 | 한-미 FTA 위반 여부 | |
|------|-----------|----------------|----------------------|----------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 제조업 | 지정 | 2011 | 82 | 두부, 간장, 세탁비누, 재생타이어, 아스콘, 송배전변압기, 레미콘, LED 등 | 합치 |
| | | 2013 | 3 | 곡물제분업, 도시락 및 식사용 조리식품 등 | |
| | | 2015 | 3 | 떡국떡, 우드칩, 목재펠릿보일러 | |
| | | | 3 | 박엽지, 어분 등 | |
| | 재지정 | 2015 | 49 | 간장, 두부, 비디오도어폰, 냉각탑, 주조, 재생타이어 등 | |
| | | | 23 | LED 조명기구, 막걸리, 세탁비누, 맞춤형복 등 | |
| | | | 7 | 아스콘, 부동액 등 | |
| 서비스업 | 지정 | 2013 | 15 | 자동차전문수리업 | 위반 |
| | | | 15 | 제과점업 | 위반 |
| | | | 15 | 중고자동차판매업, 음식점업 | 위반 |
| | | 2015 | 3 | 보험대차 서비스업 | 위반 (경제필요성 심사, 판매대리점 숫자 제한, 대표사무소 및 지점형태 제한 이외의 규제시) |
| | | | 1 | 임의가맹형 체인사업 | 위반 |
| | | | 1 | 예식장업 | 위반 |
| | 1 | 관상어 및 관련용품 소매업 | 위반 | | |
| | 2016 ~ 미래 | | GATS에 비해 추가 개방된 서비스업 | 위반 | |

다. FTA 간접수용 규정 위반

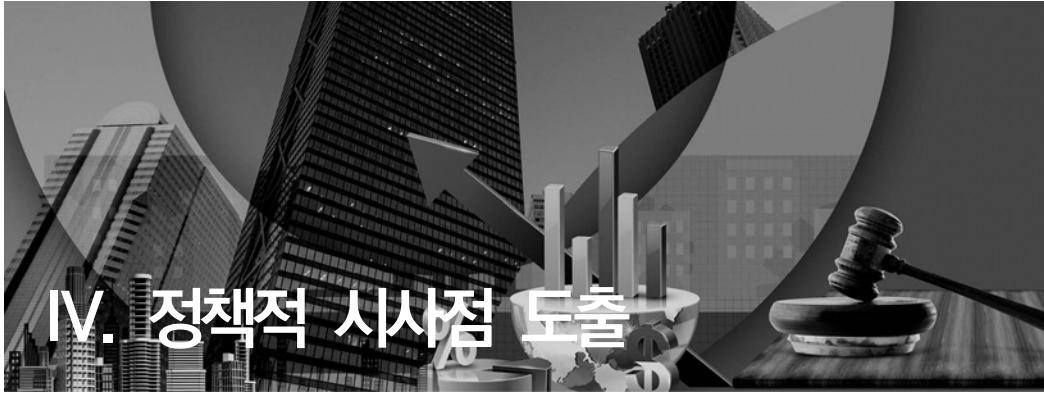
- ▶ 한-미 FTA를 포함하여 우리나라가 그동안 맺은 대부분의 FTA는 투자에 대한 수용 및 보상 의무가 규정되어 있고, 간접수용(indirect expropriation) 개념을 인정하고 있음.²⁰⁾
 - 이러한 수용 관련 규정은 FTA상의 유보도 적용되지 않는 최소한의 의무로 구성되어 있으므로, 만일 중소기업 적합업종의 지정으로 인해 우리나라에 투자한 외국기업이 해당 지정업종에 진입할 수 없게 되거나 사업을 이양해야 하는 상황이 발생하여, 영업손실을 입게 되는 경우 이것이 간접수용에 해당하는지가 문제시됨.
- ▶ 간접수용이 성립하려면, 직접수용에 버금가는 재산가치 상실의 효과(effect equivalent to direct expropriation)가 발생해야 하며, 이러한 효과발생 여부는 아래와 같은 기준을 종합적으로 적용하여 판단(한-미 FTA 부속서 11-B).
 - 정부규제가 기업에 미치는 부정적 경제적 영향이 클 것
 - 투자기업이 애초에 가졌던 합리적 기대(distinct, reasonable investment-backed expectations)를 저해하는 내용의 규제가 행해졌을 것
 - 투자기업이 공공의 이익(public interest)을 위해 감내해야 하는 정도를 벗어난 정도의 특별희생(special sacrifice)을 강요당할 것
 - 정당한 공공복지목적(건강, 안전, 환경, 부동산가격안정화)을 위해 취하는 비차별적 규제는 극도로 심각하고 불비례적인(extremely severe or disproportionate) 규제이지 않는 한, 간접수용에 해당하지 않음.
 - 해당 의무 위반 및 손실 또는 손해를 분쟁투자자가 알았거나, 합리적으로 알 수 있었던 날로부터 3년이 경과하지 않아야 제소할 수 있음.
- ▶ 외국투자기업이 진입하려하거나 진입해있는 업종에 대해 중소기업 적합업종 지정제도가 적용되는 경우, 위와 같은 FTA의 전형적인 간접수용 요건을 충족할 수 있는지를 분석하면 아래와 같음.
 - 우선, 중소기업 적합업종 지정제도는 대기업과 중소기업간의 상생차원의 경제적 성격의 규제인 것이므로, “국민 건강, 안전, 환경, 부동산가격 안정화 등과 같은 차원의 공공복지 목적의 규제”라 보기 힘들.

20) 단, 한-EU FTA는 투자보장 이슈가 EU차원이 아닌 각 EU 회원국들의 권한사항이므로, 투자보장 관련 규정을 두지 않고 있음.

- 그리고 해당업종의 모든 기업들이 차별 없이 일정한 규제(진입자제, 사업이양)를 당하는 것이므로, 그러한 피규제자에 외국투자기업이 속해있다 하더라도 그것이 “공공의 이익을 위해 감내해야 하는 정도를 벗어난 정도의 특별한 희생을 강요당하는 것”이라 보기 어려움.
- 설령 특정한 업종의 지정으로 인해 특히 외국투자기업들이 집중적인 진입이 저해되어 특별한 희생을 강요당하는 것이라 볼 수 있는 경우라도, 그러한 투자기업이 반드시 그러한 해당 업종에서만 영업을 수행해야 하는 상황이고 여타 미지정 업종으로 전환할 수 없는 경우에 해당해야 간접수용이 성립될 수 있을 것임.
- 왜냐하면, 여타 업종으로 전환하여 영업을 계속할 수 있는 경우라면, “정부규제가 미치는 영향이 커서 직접수용에 버금가는 재산가치 상실의 효과가 발생해야한다”는 요건을 충족하기 어려울 것이기 때문임.
- 설령 이러한 모든 간접수용의 요건을 갖추는 경우라도 중소기업 적합업종제도가 실제로 적용되기 시작한 2011년 이후에 투자한 외국투자자의 경우에는 그러한 투자자가 중소기업 적합업종 규제가 존재하고 있는 것을 인지한 상태에서 우리나라에 투자한 것이므로, 실제로 그 이후에 중소기업 적합업종 지정의 대상으로 규제되는 경우라도 그것이 “투자기업이 애초에 가졌던 합리적 기대를 저해하는 내용의 규제”라 보기는 어려울 것임.

▶ 결국, 중소기업 적합업종 지정 규제가 FTA상의 간접수용에 해당하려면, 아래와 같은 모든 경우의 수를 충족하는 경우에 해당해야 한다고 판단됨.

- 2011년 이전에 국내에 투자한, FTA 상대국 기업이 해당 중소기업 적합업종으로 지정된 업종 이외의 업종으로 전환할 수 없는 상황 하에서, 해당 업종의 지정으로 인해 커다란 영업손실을 입어 투자재산을 수용당하는 것에 버금가는 재산가치의 손실을 입었으며, 그러한 손실이 해당 외국투자자에 특별히 크게 발생하였을 것



IV. 정책적 시사점 도출

- ▶ 현행 중소기업 적합업종 지정제도는 대기업과 중소기업간 자발적 협력을 유도하고 위원회의 역할은 이러한 협력을 위한 가이드라인을 제공하는 데 주력하고 있기는 하나, 위원회의 기능이 중소기업 적합업종 지정이라는 사실상의 행정행위를 수행하는 측면이 있음.
 - 또한, 중소기업 적합업종의 합의가 도출되지 않는 경우, 중소기업청에서 행정명령을 발하는 간접적 강제절차와 구조적으로 연결되어 있는 점을 주목해야 함.
- ▶ 이렇게 대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률이 위원회의 업종 지정제도를 위임하고 있고, 이를 구체적인 가이드라인을 통해 구체화하고 중소기업청의 사업조정제도로 담보하고 있는 일련의 제도를 통틀어 국제통상규범이 적용되는 “정부의 조치”로 볼 수 있음.
 - 앞으로 중소기업 적합업종 지정제도의 제반 기준이나 절차가 법제화되는 경우에는 이러한 “정부 조치”의 성격이 더욱 강화된다고 볼 수 있음.
- ▶ 현행 중소기업 적합업종 제도는 일정한 서비스와 투자 분야의 대기업 진출을 제한, 확장을 자제, 또는 철수를 권고하고 이를 중소기업청장의 사업조정권으로 담보하고 있으므로, 해당 분야의 공급자 수나 총 서비스 거래액을 제한하는 셈이므로, WTO 협정(GATS)이나 FTA상의 시장접근 보장의무(market access)와의 충돌이 발생하게 됨.
- ▶ GATS의 경우는 우리나라가 개방하기로 양허한 서비스 분야에 대해 시장접근 보장의무가 적용되는바, 그동안 중소기업 적합업종으로 지정한 서비스업 중 자동차전문수리업과 제과점업을 제외한 대부분의 업종이 GATS에 의해 개방된 바 있어, 이러한 개방 업종에 대해 중소기업 적합업종 규제가 계속 취해지는 경우, 이해관계 있는 WTO회원국이 GATS위반을 주장할 수 있게 됨.
- ▶ 우리는 그동안 한-EU FTA와 한-미 FTA 등을 통해 GATS에서 개방한 서비스 분야보다 추가적인 개방을 양허한 바가 있는바, 한-EU FTA에서는 제과점업이 이에

해당하고, 한-미 FTA에서는 제과점업은 물론 자동차전문수리업까지 추가 개방함. 따라서, 제과점업에 대한 중소기업 적합업종 규제가 계속되는 경우, 미국과 EU가 FTA위반을 주장할 수 있게 되고, 자동차전문수리업에 대한 중소기업 적합업종 규제는 미국에 의한 FTA위반 주장을 불러일으킬 수 있음.

▶ 더구나, 한-EU FTA에서는 서비스 부문은 물론 제조업부문에 대한 투자까지 시장접근 의무를 적용하도록 규정한 점을 주의해야 함.

- 이것은 한-EU FTA에서 우리측이 개방하기로 양허한 제조업에 대한 투자부문에 대해 중소기업 적합업종 규제가 계속 취해지는 경우, EU측이 한-EU FTA위반을 주장할 수 있음을 의미함. 그동안 중소기업 적합업종으로 지정된 모든 제조업 부문이 이에 해당되어, 한-EU FTA 위반이 성립됨을 유의해야 함.

▶ 한-미, 한-EU FTA 이외의 FTA의 경우에도, 각각의 협정이 시장접근 보장의무를 서비스 및 투자분야에 적용하고 있는지 여부, 중소기업 적합업종으로 지정된 각각의 업종이 각 FTA의 개방 양허 대상인지 유보대상인지 여부에 따라, 해당 FTA의 위반여부가 판별될 수 있을 것임.

- 다만, FTA는 GATS에서의 개방정도보다 높은 개방을 추구한다는 점에서 GATS에 위반하는 업종의 경우는 최소한 그동안 우리가 맺은 모든 FTA의 위반도 성립되게 된다고 볼 수 있음.

▶ 이처럼 현행 중소기업 적합업종 지정제도 자체도 국제통상규범을 위반하는 경우가 많은데, 앞으로 동 제도를 법규로 명시하는 식의 중소기업 적합업종제도 법제화 작업이 이루어지게 되면, 국제통상법상의 “조치”의 성격이 더욱 뚜렷해지며, 국제분쟁 해결절차에 의해 국제법 위반이 판정되게 되면, 법규 자체를 폐지하거나 개정해야 하는 부담이 초래되는 것을 피할 수 없게 됨.

▶ 이러한 국제통상규범 위반 문제를 해소하기 위해서는 국제법적 측면에서는 아래와 같은 방법 밖에는 없는바²¹⁾, 이러한 국제적 정당성에 관한 고려 사항을 염두에 두고 국내정치적 형평성과 역사적 정당성에 대한 사회적 의견수렴 과정을 거쳐 보다 합리적인 제도로 개선해나가야 할 것임.

- (1) 중소기업 적합업종 지정제도를 폐지

21) 이러한 결론은 순수한 국제법적 정당성 확보를 위한 제언에 불과하며, 정치적, 경제적 및 인권적 고려에 입각한 해결방안은 아님을 분명히 밝힘.

- (2) 중소기업 적합업종 지정제도의 폐지가 어려운 경우, 중소기업청의 사업조정제도와 연계되어 있는 측면을 수정하여, 순수하게 민간의 자발적인 협력 및 합의제도로 개편
 - (3) 현행 제도를 유지하면서 국제법적 정당성을 확보하기 위해서는 WTO 및 FTA에서 개방하지 않은 업종에 한해 중소기업 적합업종으로 지정해나가야 함.
 - 그러나, 이러한 미개방 분야의 범위가 매우 제한적임(특히 도소매 유통 및 제조분야는 대부분 개방되어 있음)을 고려할 때, 앞으로 GATS나 FTA의 양허사항을 개정하여 중소기업 적합업종 지정을 정당화할 수 있는 유보를 새로 기재해 넣는 방법 밖에는 없음. 물론 이러한 유보를 추가해 넣기 위해서는 협상 상대국과의 합의가 필요한바, 상대국이 요구하는 다른 사항을 들어주어야 하는 부담이 따를 것임.
- ▶ 단, 이러한 유보를 추가하는데 성공한 경우라도, 중소기업 적합업종 지정제도가 FTA 투자규정상의 간접수용을 구성하지 않도록 운영해나가야 하는바, 특히 외국투자기업이 2011년 이전부터 진출해있는 업종을 표적으로 삼아 중소기업 적합업종 규제를 행사하지 않도록 주의해야 함.
 - ▶ 물론, FTA상대국과 투자규범 자체에 대한 개정협상을 벌일 수 있다면, 간접수용의 대상 자체에서 “중소기업 상생을 위한 규제”를 제외(carve-out)해버리는 식의 예외 규정을 삽입해 넣을 수도 있을 것임. //

참 고 문 헌

[국내문헌]

- 이제희, 중소기업 적합업종제도에 관한 연구(성균관대학교 박사논문, 국회도서관, 2015)
- 강현호 외, 중소기업 적합업종제도에 대한 법적 연구(토지공법연구 67권, 2014)
- 강창동외, 중소기업 적합업종선정이 프랜차이즈산업에 미치는 영향에 관한 연구(유통연구 2012)
- 박원주, 중소기업 적합업종 추진현황 및 관련 논의, 중소기업, 중소기업 적합업종 보호에 관한 제도의 필요성과 방안 모색 공청회 자료집(2012년), 35면.
- 동반성장위원회, 중소기업 적합업종제도 운영개선(안)(동반성장위원회, 2014)
- 동반성장위원회, 중소기업 적합업종 제도 알아보기(동반성장위원회, 2013)
- 동반위의 역습 “적합업종 논란, 특정업체가 유발”(유장희 동반성장위원장 인터뷰, 머니투데이 인터넷판, 2013.2.14.)
- ISIC(International Standard Industrial Classification of All Economic Activities, rev 3.1)
- WTO협정문, 통보문 및 한국이 체결한 FTA 문안
- GATS/SC/48(15 April 1994)
 - 한-EU FTA Annex 7-A-4 한국측 서비스 양허표
 - 한-미 FTA 부속서 I 대한민국의 서비스 유보목록
 - 한-미 FTA 부속서 II 대한민국의 유보목록