

규제연구시리즈 · 34

## 서비스산업의 뉴라운드 대응전략

이승철 · 한선옥 편

## 서비스산업의 뉴라운드 대응전략

### ▷ 연구진

이승철(한국경제연구원 연구위원)  
한선옥(한국경제연구원 선임연구원)  
강신겸(삼성경제연구소 연구원)  
김순석(광주대학교 법학과 전임강사)  
김휴종(삼성경제연구소 수석연구원)  
노인철(보건사회연구원 연구위원)  
서용구(산업연구원 수석연구원)  
이대창(기아경제연구소 연구위원)  
이상호(건설산업연구원 부연구위원)  
최병일(이화여자대학교 국제통상대학원 교수)  
한택환(서경대학교 경제학과 전임강사)  
홍동문(목포대학교 경제학과 교수) (가나다 順)

\* 이 연구는 외교통상부 WTO팀으로부터 『우리 나라 서비스산업의 경쟁력 분석 및 뉴라운드 대응』이라는 과제를 용역받아 수행한 결과물을 재편집한 것이다.

## 발 간 사

경제, 사회가 급진적으로 국제화되고 있는 가운데 보다 자유로운 경쟁하에 통상과 무역을 하기 위한 노력이 계속되고 있다. 전후 자유무역을 지향하며 출범하였던 GATT체제가 종말을 고하고, WTO체제의 탄생을 계기로 이제 불공정 무역거래의 관행을 일소하고 공정성과 투명성을 바탕으로 무한경제전쟁을 시작한 것이다. WTO체제하에서는 개별국가들이 국제무역의 자유로운 거래질서를 교란시킬 경우 강력한 제재가 가해지는 동시에 쌍무적인 무역분쟁이 원만하게 해결될 것으로 보인다.

WTO 설립 후 5년 이내에 보다 높은 수준의 자유화를 달성하기 위한 협상을 개시하도록 GATS(General Agreement on Trade in Services)에 규정되어 있는 상황에서 조만간 뉴라운드New Round 협상이 개시될 것이다. 뉴라운드에서는 우루과이라운드 당시 미양허업종뿐 아니라 부분양허업종에 대한 개방요구도 증가할 것으로 예상된다. 서비스산업도 협상대열에 포함될 것이며 이 부문에서도 최근의 규제완화와 국내제도 등을 감안할 때 WTO 양허로 인한 실질적인 추가개방 요구가 있을 것이다.

서비스부문의 범위가 국가별로 크게 확대되고 경제가 발전할수록 서비스산업의 비중이 높아져 가는 시점에서 GATS는 일차적으로 다자간 규칙과 서비스교역에 있어서의 원칙뿐만 아니라 서비스산업에 대한 시장접근과 내국민대우에 관한 국별 특수위임사항을 마련하고 있다는 점에서 장차 예상되는 국제무역분쟁의 소지를 미연에 차단하는 중요한 역할을 수행할 것으로 전망된다.

조만간 서비스부문을 추가적으로 개방해야 하는 시점에서 협상

에 미리 대비하지 않으면 국내 서비스산업은 엄청난 피해를 입게 될 것이다. 이 연구는 우리 나라 서비스산업에 대한 현황과약과 협상전략을 마련하기 위한 것으로 향후 서비스부문 협상에 있어 기본자료로서의 역할을 할 것으로 기대한다.

이 연구를 수행해 주신 최병일 교수님 외 9명의 연구진들에게 감사드리며, 이 연구가 성공적으로 이루어질 수 있도록 노고를 아끼지 않은 이승철 연구위원과 한선옥 선임연구원, 원고수정작업에 애써준 박현숙 연구조원, 그리고 출판의 전과정에 힘써준 홍보실의 임유정씨에게도 감사의 말씀을 전한다. 또한 본 연구원에 용역과제를 맡겨주시고 그 결과물의 판권을 주신 외교통상부 관계자 여러분께도 감사드린다. 마지막으로 이 연구의 내용은 필자들 개인의 것이며 한국경제연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝혀둔다.

1999년 6월  
한국경제연구원  
원장 좌승희

## 차 례

서 문 .....	19
<b>제1부 뉴라운드와 서비스산업 / 최병일</b> .....	<b>23</b>
<b>제1장 GATS의 특성</b> .....	<b>25</b>
1. 서비스분야 무역자유화의 특징 .....	25
2. GATS의 주요 규범적 특성 .....	29
(1) 공개주의 .....	30
(2) 국내규제의 합리적·객관적이고 공평한 운용 .....	31
(3) 경쟁저해행위 방지 .....	33
3. 서비스분야 자유화협상 방식 .....	35
(1) 시장접근 .....	36
(2) 내국민대우 .....	36
(3) 추가약속 .....	37
(4) 점진적 자유화 .....	37
4. GATS와 지역간 협정에서의 서비스 관련규범 비교 .....	37
(1) EC .....	37
(2) NAFTA .....	38
(3) 호주-뉴질랜드 CER협정 .....	39
(4) APEC .....	40
(5) AFTA .....	41
(6) GATS와 지역간 협정의 서비스분야 비교에 따른 정책과제 .....	42

제2장 GATS의 문제점 .....	45
1. 협상방식 .....	45
2. 자의적인 MFN면제 .....	49
(1) GATS에서 무차별주의 원칙의 구조 .....	49
(2) MFN면제 관련협정 .....	50
(3) MFN면제 관련조항 .....	50
(4) MFN면제 관련협상 .....	52
(5) MFN면제 조항의 문제점 .....	53
3. 효과적인 경쟁규범 미비 .....	55
4. 우루과이라운드에서의 미완과제 .....	57
(1) 세이프가드 .....	57
(2) 보조금 .....	61
(3) 정부조달 .....	62
5. GATS와 GATT와의 관계 : 분쟁사례 연구 .....	63
(1) 캐나다-정기간행물 .....	64
(2) EC-바나나 .....	65
제3장 GATS 협상방식 .....	67
1. 우루과이라운드에서의 서비스협상 방식 .....	67
(1) 양허표 작성방식 .....	67
(2) 우루과이라운드 서비스협상 진행방식 .....	74
2. 우루과이라운드 타결 이후 서비스분야별 후속협상 .....	75
제4장 한국의 서비스 뉴라운드 협상전략 .....	79
1. 협상방식 제정 : 법적 근거 .....	79
6 서비스산업의 뉴라운드 대응전략	

2. 협상방식 .....	80
(1) 타 분야와의 연계 .....	80
(2) 협상기간 .....	80
(3) 중간점검 .....	81
(4) 협상기간 중 신규 무역장벽 도입 금지 .....	82
(5) 협상방식 .....	82
3. 협상목표 .....	82
(1) 시장개방의 실질적인 확대 .....	83
(2) 서비스분야 경쟁정책 규범 제정 .....	84
(3) 세이프가드, 보조금, 정부조달 분야 규범 제정 .....	84
(4) MFN면제 최소화 .....	85
(5) 국경간 서비스 공급제한 완화 .....	85
(6) 인력이동 자유화 .....	87
4. 정책제안 .....	87

**제2부 서비스산업의 현황과 대응전략 / 흥동문** ..... 89

**제5장 서비스산업의 현황** ..... 91

1. 서비스산업의 정의 .....	91
2. 서비스산업의 분류 .....	95
3. 서비스산업의 현황 .....	97
(1) 산업구조 .....	97
(2) 고용구조 추이 .....	100
4. 재화와 서비스산업의 관계 .....	103

**제6장 서비스교역 자유화** ..... 105

1. 시장개방 .....	105
---------------	-----

2. 양허내용 .....	108
<b>제7장 서비스산업의 당면과제 .....</b>	<b>114</b>
1. 국제경쟁력 제고 .....	114
2. 노동생산성 저위 .....	116
3. 개방확대 .....	118
4. 산업구조조정 및 통계의 유용성 제고 .....	120
5. 미개방부문 개방전략 .....	122
<b>제8장 시장개방 대응 방안 .....</b>	<b>125</b>
1. 범정부적 대응 .....	125
2. 기업의 대응 .....	129
3. 국민적 대응 .....	132
<b>제3부 서비스부문별 대응전략 .....</b>	<b>135</b>
<b>제9장 법무서비스 / 김순석 .....</b>	<b>137</b>
1. 산업개관 .....	137
(1) 序 說 .....	137
(2) 환경변화 .....	138
(3) 시장현황 .....	139
(4) 거래에 대한 장벽 .....	141
2. WTO협상하의 한국의 개방약속 .....	143
(1) 개방유형 .....	143
(2) 우루과이라운드에서의 개방협상 .....	144
8 서비스산업의 뉴라운드 대응전략	

(3) OECD 가입과 법무서비스 개방 .....	146
(4) 개방현황 .....	149
3. 뉴라운드에 대비한 개방전략 .....	152
(1) 개방전략 .....	152
(2) 개방에 대한 대책수립 .....	159
(3) 개방에 따른 효과 전망 .....	167
4. 요약 및 결론 .....	172

**제10장 의료·보건 / 노인철** ..... 176

1. 기본시각 .....	176
(1) 일반적인 특징 .....	176
(2) 국내 규제현황 .....	179
(3) 경쟁력 .....	183
2. WTO협정하의 한국의 개방약속 .....	187
(1) 개방약속의 내용 .....	187
(2) 개방약속의 근거 .....	188
(3) 외국인의 국내 보건의료기관에 대한 투자 전망 .....	189
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	193
(1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야 .....	193
(2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야 .....	195
(3) 개방전략 .....	198
(4) 시장개방에 따른 효과 전망 .....	203
4. 요약 및 결론 .....	205

**제11장 인력공급 / 이대창** ..... 208

1. 인력공급업의 개관 .....	208
(1) 인력공급업의 성격 .....	208

(2) 규제현황 .....	211
(3) 산업구조 .....	214
(4) 경쟁력 .....	218
2. WTO협정하의 한국의 약속 .....	222
(1) 약속내용 .....	222
(2) 자율개방의 근거 .....	222
(3) 개방의 효과와 개방 후 전개 .....	224
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	225
(1) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야 .....	225
(2) 개방확대 전략 .....	229
(3) 개방확대에 따른 효과 전망 .....	230
4. 요약 및 결론 .....	231

**제12장 통 신 / 최병일 .....** 238

1. 국내 정보통신서비스 산업의 경쟁력 평가 .....	238
(1) 산업의 구조 .....	238
(2) 경쟁성과 .....	244
2. 선진 외국기업의 진입 시나리오 및 예상효과 .....	253
(1) 한국 통신시장의 외국기업 경쟁기회 분석 .....	253
(2) 외국기업의 우선진입 예상분야 .....	260
(3) 외국기업의 시장진입효과 .....	262
3. 국내 정보통신시장의 경쟁구도 전망 .....	262
4. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	265
(1) 경쟁촉진정책 : 지역전화 사업자의 허가 .....	265
(2) 지분제한 완화 .....	266
(3) 요금규제제도 개선 .....	268
(4) KT의 실질적 민영화 .....	270

(5) 전향적 시장자유화 정책 .....	274
5. 요약 및 결론 .....	280

**제13장 영상·음향 / 김휴종 .....** 282

1. 영상·음향서비스 분야 개관 .....	282
(1) 일반적인 특징 .....	282
(2) 산업구조 및 규제현황 .....	287
(3) 경쟁력 .....	297
2. WTO협정하의 한국의 약속 .....	299
(1) 약속의 내용 및 근거 .....	299
(2) 개방의 효과, 그 후의 발전 .....	302
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	304
(1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야, 취약분야 .....	304
(2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야 .....	306
(3) 개방전략 및 개방에 따른 효과 전망 .....	308
4. 요약 및 결론 .....	309

**제14장 건 설 / 이상호 .....** 312

1. 개 관 .....	312
(1) 일반적인 특징 .....	312
(2) 규제현황과 산업구조 .....	315
(3) 경쟁력 .....	319
2. WTO협정하의 한국의 약속 .....	322
(1) 약속의 근거와 내용 .....	322
(2) 개방의 효과, 그 후의 발전 .....	325
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	329
(1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야, 취약분야 .....	329

(2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야 .....	331
(3) 개방전략 .....	331
(4) 개방에 따른 효과 전망 .....	334
4. 요약 및 결론 .....	338

**제15장 유통 / 서용구 .....** 340

1. 유통산업 분야 개관 .....	340
(1) 일반적인 특징 .....	340
(2) 규제현황, 산업구조 .....	341
(3) 경쟁력 .....	347
2. WTO협정하의 한국의 약속 .....	348
(1) 약속의 내용 .....	348
(2) 약속의 근거 .....	355
(3) 개방의 효과, 그 후의 발전 .....	357
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	357
(1) 개방가능 분야, 개방유보 분야 및 취약분야 .....	357
(2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야 .....	361
(3) 개방전략 .....	363
(4) 개방에 따른 효과 전망 .....	366
4. 요약 및 결론 .....	369

**제16장 관광 / 강신겸 .....** 371

1. 관광산업의 현황과 문제점 .....	371
(1) 산업의 범위 .....	371
(2) 산업의 현황 및 문제점 .....	373
(3) 산업의 국제경쟁력 .....	377

2. WTO협정하의 한국의 약속 .....	381
(1) 약속의 내용 .....	381
(2) 약속의 근거 .....	384
(3) 개방의 효과, 그 후의 발전 .....	385
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	386
(1) 국내시장 개방의 영향 .....	386
(2) 개방에 대한 대응방안 .....	392
4. 요약 및 결론 .....	396
<b>제17장 환 경 / 한택환</b> .....	400
1. 환경서비스 산업 개관 .....	400
(1) 환경서비스 산업의 정의와 특성 .....	400
(2) 세계 환경산업시장 .....	401
(3) 우리 나라의 환경산업 현황 .....	406
(4) 우리 나라 환경산업의 기술수준 및 경쟁력 평가 .....	411
2. 우리 나라의 GATS 양허내용, 관련제도 및 절차 .....	412
(1) 국제적으로 합의된 양허내용 .....	412
(2) 우리 나라의 양허내용 및 국내제도 .....	416
3. 뉴라운드에 대비한 전략 .....	421
(1) 문제점과 개방여건 .....	421
(2) 개방전략 .....	423
(3) 협상전략 .....	425
4. 요약 및 결론 .....	427

## 표 차례

<표 1-1> 세계 서비스교역량(1980, 1992) .....	25
<표 1-2> 세계 서비스수출의 비율과 비교우위 .....	26
<표 1-3> GATT와 GATS의 주요특징 .....	34
<표 2-1> 고소득국가 - 중·저소득국가 서비스분야별 자유화조치 비교 .....	47
<표 2-2> 시장개방 양허범위 비교 .....	48
<표 3-1> 국가 'A'의 양허표의 예(일부) .....	70
<표 5-1> 대분류 업종명 .....	96
<표 5-2> 서비스산업 분류표 .....	96
<표 5-3> 산업별 국민총생산 구성비 추이 .....	97
<표 5-4> 주요 선진국의 서비스산업 구성비 .....	99
<표 5-5> 주요 산업부문별 고용분포(1900~1980) .....	100
<표 5-6> 산업별 취업자구조 변화 추이 .....	101
<표 5-7> 주요 선진국의 서비스산업 구성비 .....	102
<표 6-1> 주요국의 서비스분야 양허업종수 .....	110
<표 6-2> 우루과이라운드 서비스분야 최종 양허업종 (15개 분야 78개 업종) .....	111
<표 7-1> 국별 노동생산성 비교 .....	116
<표 7-2> 시장개방 현황(1994년 1월 현재) .....	119
<표 7-3> 서비스교역 추이 .....	124
<표 8-1> 100대 핵심규제완화 과제의 개선현황 .....	126
<표 9-1> 각국의 법조인수 비교 .....	165
<표 10-1> 병원 폐업현황(1994. 4~1995. 3) .....	186
<표 10-2> 외국인투자 결정요인 .....	190
<표 11-1> 파견근로자 보호 등에 관한 법령 개요 .....	210

<표 11-2>	근로자파견이 허용되는 업무 및 파견기간	212
<표 11-3>	규모별 인력공급업체 종업원수 분포	217
<표 11-4>	규모별 인력공급업체수 분포	218
<표 12-1>	인구, 총회선, 100명당 전화보급대수 (1991~2001)	239
<표 12-2>	무선·유선 전화가입자(1996~2001)	239
<표 12-3>	전화시장 성장추세(1991~1996)	240
<표 12-4>	전화시장 성장예측(1997~2001)	240
<표 12-5>	통신사업 경쟁도입과정	241
<표 12-6>	WTO 기본통신협상에서 한국의 양허내용	242
<표 12-7>	기간통신사업에 대한 외국인 지분소유한도	242
<표 12-8>	전화시장 사업자 경쟁구도	243
<표 12-9>	사업자별 시외전화 수입(1992~1996)	245
<표 12-10>	사업자별 국제전화 수입(1992~1996)	245
<표 12-11>	신규진입자의 시외전화 시장점유율	247
<표 12-12>	국제전화 요금차이와 KT 시장점유율 변화 추이	249
<표 12-13>	신규진입기업의 국제전화 시장점유율	250
<표 12-14>	외국기업의 한국 기본통신시장 진입기회 : 망을 구축하는 경우	254
<표 12-15>	외국기업의 한국 기본통신시장 진입기회 : 재판매 사업자의 경우	254
<표 12-16>	외국기업의 한국 기본통신시장 진입관련 조치 (외자제한 이외)	256
<표 12-17>	외국기업 입장에서 평가한 한국 기본통신시장의 경쟁기회	261
<표 12-18>	한국의 기본통신 사업자 구도	264
<표 12-19>	주요국의 기본통신시장 양허계획	279
<표 13-1>	글로벌 미디어기업군	284

<표 13-2>	미디어 메이저의 인수·합병 사례	285
<표 13-3>	6대 메이저그룹의 사업현황(1997)	286
<표 13-4>	문화산업 시장규모(1997년 추정)	287
<표 13-5>	스크린쿼터제 관련 영화법규	297
<표 13-6>	우리 나라의 GATS, Audiovisual Service 양허표	301
<표 14-1>	건설업 생산액과 취업자수의 추이	313
<표 14-2>	건설공사 계약액 추이(1995~1997)	313
<표 14-3>	건설부문 용역수주 실적	314
<표 14-4>	건설감리시장의 규모 추이(1994~1997)	314
<표 14-5>	건설업과 제조업 등 일반산업의 차이	315
<표 14-6>	건설교통부 소관 규제정비계획	317
<표 14-7>	엔지니어링 기술부문별·업체별 기술사 보유현황 (1998. 11)	318
<표 14-8>	건축사 사무소수(1998. 11)	318
<표 14-9>	등록감리회사수(1998. 9)	318
<표 14-10>	일반 건설업체 분포 및 면허분포(1998. 11)	319
<표 14-11>	항목별 한국 건설업체의 경쟁력	320
<표 14-12>	건설사업 단계별 기술수준	321
<표 14-13>	시설물분야별 기술수준	322
<표 14-14>	국내 건설시장 개방현황	324
<표 14-15>	외국 건설업체 진입현황(1998. 11)	326
<표 14-16>	외국업체의 일반건설업 면허취득 현황	326
<표 14-17>	외국업체의 전문건설업 면허취득 현황	327
<표 14-18>	국내진출 외국 감리전문회사 현황	328
<표 14-19>	국내면허 취득 외국 건설업체의 주력사업 분야	330
<표 14-20>	분야별·시설물별 국내 건설시장 규모 및 성장성	335
<표 15-1>	유통산업 관련법규의 구성	344

<표 15-2>	개선되어야 할 상거래 및 관습 .....	346
<표 15-3>	OECD 주요 회원국의 유통산업 효율성 비교 .....	348
<표 15-4>	유통서비스 분야의 양허내용 .....	354
<표 16-1>	관광관련 경제지표의 국제비교 .....	378
<표 16-2>	우리 나라의 관광서비스 양허내용 .....	384
<표 17-1>	세계 환경산업 시장규모 .....	402
<표 17-2>	주요국의 환경산업 무역수지(1992) .....	403
<표 17-3>	세계 10대 환경산업체 .....	404
<표 17-4>	우리 나라의 부문별 환경산업 업체수 현황 .....	407
<표 17-5>	제2차 환경개선중기계획 투자소요 내역 .....	408
<표 17-6>	환경오염방지시설 업체 공사실적 .....	409
<표 17-7>	업종별 환경오염방지시설 투자실적 .....	409
<표 17-8>	환경오염방지시설의 수출입 추이 .....	410
<표 17-9>	우리 나라 환경설비산업 경쟁력의 상대적 비교 .....	411
<표 17-10>	WTO 회원국의 양허내용 종합 .....	413
<표 17-11>	WTO 회원국의 양허내용에서의 제한적 내용분석 .....	414
<표 17-12>	서비스 전분야 적용 양허내용 .....	418
<표 17-13>	환경서비스 분야 양허내용 .....	420

## 그림 차례

<그림 5-1> 서비스산업의 생산구조 .....	99
<그림 5-2> 서비스산업의 고용구조 .....	102
<그림 11-1> 파견근로의 개념 .....	209
<그림 11-2> 파견업체 자본금규모 분포(%) .....	215
<그림 11-3> 파견업체의 상근직원수 분포(%) .....	216
<그림 11-4> 파견근로 고용유형 .....	220
<그림 11-5> 파견사업체의 각종 사회보험제도 및 복지제도 적용률 .....	221
<그림 13-1> 한국 영화산업의 구조 .....	290
<그림 13-2> 국내 음반유통 구조 .....	293
<그림 16-1> 출입국 관광객 및 여행수지 현황 .....	379

## 서 문

WTO체제를 중심으로 한 21세기 세계 경제질서하에서는 국가간의 경제적 국경이 없어지고 세계를 상대로 한 무한경제전쟁에서 승자만이 살아남게 될 전망이다. 지금까지 시장개방이 제조업을 중심으로 이루어져 온 결과 제조업분야에 있어서 무역장벽이 거의 사라졌기 때문에 앞으로의 시장개방 압력은 서비스산업에 집중될 것이다. 특히 2000년 1월 출범 예정인 서비스 뉴라운드 협상은 서비스산업에 있어서의 자유화를 가속화시키는 동시에 서비스산업의 개방규범을 결정할 것이다.

우리 나라의 산업구성을 살펴보면 농림어업부문이 퇴조하고 제조업의 성장이 정체되어 있는 반면 1996년 현재 서비스산업 부문의 전체생산 대비 비중이 49.5%로서 서비스산업이 지속적으로 성장하고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상은 우리 경제의 발전과정이 선진국과 유사한 패턴으로 진행되고 있음을 보여주고 있다. 고용면에서도 1997년 말 현재 전체 취업자의 67.7%가 서비스산업에 종사하고 있어 서비스산업이 고용에서 차지하는 비중도 매우 높다. 또한 매년 서비스산업으로 노동유입이 빠르게 진행되고 있어서 농림어업이나 제조업보다 서비스산업의 고용흡수력이 매우 높게 나타나고 있다. 이처럼 산업생산과 고용에서 압도적 비중을 차지하고 있는 서비스산업의 개방확대는 우리 경제에 중대한 영향을 미치게 될 것이다.

우리 나라 서비스산업은 현재까지 정부의 개방추진계획에 의해 대부분 개방되어 있고 서비스시장 개방화율은 선진국에 비해 상대적으로 높게 나타나고 있지만 국제경쟁력면에서 아직도 매우 취약

한 상태이며 선진국의 개방압력으로 미개방부문도 개방일정이 단축될 전망이다. 서비스시장의 개방은 5년 주기로 재협상에 의해 확대를 지향하게 되어 있어 만만치 않은 도전에 직면해 있다. 서비스시장 개방, 국내 서비스산업의 경쟁력 확보 및 국내 서비스기업의 적극적인 해외시장 개척으로 집약되는 정책목표를 달성하기 위해서는 정부의 능동적 대응이 필수적이다.

따라서 시장개방에 앞서 서비스산업의 육성정책이 수립되고 경쟁력 강화방안이 마련되어야 하며 동시에 개방전략과 일정이 수립되어야 할 것이다. 이러한 관점에서 이 보고서는 우루과이라운드 결과 탄생한 서비스 관련 다자간 무역협정으로 WTO협정의 한 부분을 구성하고 있는 GATS(General Agreement on Trade in Services)의 본질과 협상방식에 대해 전반적으로 분석한 다음 우리 나라 서비스산업의 현황, 서비스교역 자유화 정도, 서비스산업의 당면과제 및 시장개방 대응방안을 논하고 있다. 또한 이 보고서는 개별산업별로 시장현황과 개방상태를 살펴보고 경쟁력 현황을 분석한 다음 개방전략을 논의하고 있다. 요컨대 이 보고서는 서비스산업이 국민경제에서 차지하는 중요성을 강조하고 정부, 기업, 소비자, 근로자 및 국민 등 각 경제주체가 WTO시대에 어떻게 대응해야 할 것인지 방향을 설정하여 서비스시장 개방에 대한 대안을 제시하고 있다.

2000년 1월부터 출범 예정인 GATS 하의 서비스 뉴라운드 협상에서 한국은 다음과 같은 협상목표를 달성하기 위해 협상력을 경주해야 한다. 첫째, 시장개방을 실질적으로 확대해야 한다. 서비스시장의 실질적인 개방확대는 서비스 뉴라운드의 가장 중요한 협상목표이다. 이를 위해 현 GATS에서 배제되어 있는 항공운송서비스시장의 자유화가 시작되어야 하고, 우루과이라운드 후속협상에서 타결에 실패한 해운서비스의 자유화 약속이 확보되어야 한다.

둘째, 서비스분야의 경쟁정책 규범을 제정해야 한다. 모든 서비

스분야에 적용 가능한 서비스무역 자유화와 병행한 경쟁촉진적인 원칙들에 대해 합의를 도출하고 이를 GATS의 부속서Annex로 제정하거나 또는 각국의 양허표에 Horizontal Commitment 형태로 약속하는 것에 협상목표가 두어져야 한다.

셋째, 세이프가드, 보조금, 정부조달 분야의 규범을 제정해야 한다. 이 세 분야의 규범이 GATS에 확립되어야 서비스분야의 시장개방이 확대될 것이다. 이들 세 분야의 다자간 규범은 모든 회원국들이 협정상의 의무를 부담하고 권리를 향유할 수 있도록 GATS 부속서의 한 형태로 제정되는 것이 바람직하다.

넷째, 최혜국대우조항(MFN)의 예외를 최소화해야 한다. 서비스 뉴라운드에는 현 GATS에 존재하는 MFN 예외조치에 대한 검토작업을 벌여 반드시 지속되어야 한다는 다자간 합의가 있는 경우에만 그 예외조치의 존속을 한시적으로 인정하고 그 이외의 MFN 예외조치는 모두 폐지하는 것을 협상의 주요목표로 삼아야 할 것이다.

다섯째, 국경간 서비스 공급제한을 완화하고 인력공급의 자유화를 이룩해야 한다. 인터넷의 보급에 따른 전자상거래의 활성화가 지속적으로 세계 경제성장에 기여하려면 국경간 서비스 공급제한이 자유화되어야 한다. 동시에 다수 개도국들의 비교우위 분야인 인력이동의 자유화가 실질적으로 진행되어야만 선진국의 주요 관심사항인 국경간 공급과 투자에 의한 의미 있는 서비스무역의 자유화가 가능해질 것이다.

이러한 협상목표를 효과적으로 성취하기 위해서 서비스분야 이외에 WTO협정의 의제인 농산물분야와 기타 협상의제로 채택되는 다른 분야에 동일한 협상시한을 부여하고 어느 한 분야라도 타결되지 못하면 협상이 완료되지 못하는 일괄타결방식 아래 협상이 추진되어야 한다.

2000년 1월 서비스 뉴라운드 개시 이전까지 해야 할 협상준비작

업은 다음과 같다. 우선 서비스 뉴라운드 협상을 전담할 협상조직을 1999년 하반기부터 가동시키고, 서비스 뉴라운드 개시부터 종료 때까지 서비스협상의 실무책임을 지도록 기간과 권리가 보장된 서비스전담 대표협상자가 임명되어야 한다. 또한 정부는 2000년 서비스 뉴라운드 초기에 요청안을 제출하는 것을 목표로 정하고 이를 위해 중점 시장개방 요구분야와 대상국가들을 1999년 하반기까지 파악할 수 있도록 준비해야 한다. 그리고 국내외 기업을 모두 포함해 한국 내에서 활동하고 있는 모든 서비스 공급자들로 구성된 민간단체를 발족시켜 서비스산업의 현황과 추세를 파악하고 주요국의 서비스산업 민간단체와 협조체제를 구축하도록 한다.

시장개방에 있어서 가장 중요한 주체는 정부이다. 정부는 상대국의 서비스교역 개방압력에 수동적으로 대응하지 말고 국내산업 육성차원에서 확고한 개방원칙으로 대응해야 한다. 특히 경쟁력이 갖추어진 서비스부문일수록 소극적 자세를 탈피하고 능동적으로 행동해 외국과의 협상에서 유리한 입장을 확보하는 것이 중요하다. 서비스산업 중 미개방부문에 대해서는 특별한 개방전략을 수립하고, 반면에 국제시장에서 우수한 평가를 얻을 수 있는 주력업종은 더욱 육성할 필요가 있다. 또한 다양한 경제단체들의 역할을 자유화협상에 적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

정부는 신속하게 내부경쟁력을 신장시키는 정책을 펴야 한다. 노동생산성이 선진국에 비해 저수준에 머물러 있는 서비스산업의 경쟁력 강화가 서비스시장 개방의 대응방안으로서 가장 중요한 과제이다. 국내경쟁력 없이는 아무리 훌륭한 개방전략을 수립한다고 해도 국제경쟁력을 확보할 수 없을 것이고, 결과적으로 개방에 따른 이익보다는 손실을 더 크게 입게 된다. 이 외에 시장개방 대응방안으로 범정부적 대응방안을 마련하고 기업과 국민적 대응방안이 동시에 추진되어야 할 것이다.

---

---

## 제1부 뉴라운드와 서비스산업

---

---

---

제1장 GATS의 특성 .....	25
제2장 GATS의 문제점 .....	45
제3장 GATS 협상방식 .....	67
제4장 한국의 서비스 뉴라운드 협상전략 ...	79

---

## 제1장 GATS의 특성

### 1. 서비스분야 무역자유화의 특징

OECD 국가들의 경우 서비스는 각국 GDP의 60%, 고용의 60% 이상을 차지하는 가장 중요한 경제활동 분야이다. 한국도 예외가 아니며, 개도국들에서도 경제발전에 따라 이러한 양상이 가속화될 것이다. 그러나 상품에 비해 서비스는 한 국가 내에서 생산되어 그 국가 내에서 소비되는 것이 지배적인 경제활동 형태였고 관광, 운송, 보험, 금융 등 일부 서비스만이 무역의 측면이 비교적 강한 분야로 인식되어 왔다. 그럼에도 불구하고 <표 1-1>은 1980년대 이후 서비스무역의 성장률이 상품교역의 성장률을 앞질러 왔다는 것을 보여주고 있다<이 표의 서비스교역에는 GATS(General Agreement on Trade in Services)에서 서비스무역의 한 형태로 파악되는 현지법인 설립에 의한 판매가 빠져 있다>.

<표 1-1> 세계 서비스교역량

서 비 스	1980	1992	연평균 변화(%)
서비스 총교역(US\$10억)	358	931	8.3
OECD	283	765	8.6
나머지 국가	75	166	6.8
상품과 서비스 중 서비스의 비율(%)	17.0	22.0	2.2
OECD	18.8	22.7	1.6
나머지 국가	12.7	19.2	3.5

주 : 위 통계는 IMF에 신고를 하는 국가의 자료에 한함.

자료 : World Bank

한편 <표 1-2>는 일부 서비스분야에서의 비교우위 추세변화를 보여주고 있다. 개도국들은 관광·운송 분야에서 OECD 국가들보다 경쟁력이 높은 것으로 나타나고 있으며, 특히 인구 100만 명 이하 소규모 개도국들은 관광서비스에서 강력한 비교우위를 가지고 있는 것으로 분석된다.

<표 1-2> 세계 서비스수출의 비율과 비교우위

	관광업		운송		기타	
	1980	1992	1980	1992	1980	1992
세계 무역량 비율(%)						
OECD	75.0	79.1	79.8	80.5	81.4	85.2
개도국	25.0	20.9	20.2	19.5	18.6	14.8
비교우위						
OECD	1.01	0.96	1.10	1.02	1.13	1.06
개도국	0.93	1.12	0.65	0.82	0.65	0.74
소규모 개도국(인구 백만 명 이하)	2.19	3.45	1.19	1.85	0.39	1.11

주 : 서비스분야의 비교우위 수치가 1 이상이면 그 분야에서 비교우위가 있고, 1 이하이면 그 분야에서 비교우위가 없는 것으로 해석된다.

자료 : World Bank

지속적인 경제성장을 위해 중요한 것은 생산성(Productivity)이다. 대부분 국가들의 서비스분야 생산성은 제조업에 비해 뒤지는 것으로 나타나고 있다. 경제전체에서 서비스가 차지하는 비중이 비추어 볼 때 이는 각국의 경제성장의 저조함으로 귀결된다. 서비스분야의 무역자유화는 비교우위(Comparative Advantage)에 따라 서비스분야의 생산성 증대를 가져올 수 있다. 서비스분야의 무역자유화에 따라 국내기업만의 경쟁 또는 소수기업만에 의한 독과점구도가 외국기업과의 경쟁구도로 전환되고, 경쟁에 따른 효율적인 자원배분이 이루어지게 되리라

는 것을 기대할 수 있다.

물론 서비스분야에 무역자유화의 혜택이 성취되려면 몇 가지 전제가 필수적이다. 첫째, 국내기업과 외국기업간의 실질적인 경쟁Effective Competition이 이루어져야 한다. 특히 서비스분야의 경우, 소수의 국내기업들이 독과점적으로 시장을 점유하고 규제기관이 이들의 생산논리에 의해 포획Regulatory Capture된 경우가 많기 때문에 실질적인 경쟁이 이루어지지 않고서는 서비스분야에 무역자유화의 혜택이 성취되기 어렵다. 이를 위해서는 신규기업의 시장으로의 진입과 기존기업의 시장에서의 퇴출이 경제논리에 따라 이루어질 수 있는 제도적 여건이 구비되어야 한다. 둘째, 경쟁에 따라 경제 내의 희소한 자원이 비효율적인 부분에서 보다 효율적인 부분으로 신속하고 마찰 없이 이동할 수 있어야 한다. 주식시장 등에서 기업활동의 객관적인 평가가 가능할 수 있도록 회계제도 등을 포함한 경영의 투명성이 보장되어야 하고, 각종 형태의 시장진입 허가는 규제목적이 일치되는 최소한의 범위 내에서 운영되어야 하며, 신속하게 집행할 수 있는 파산제도Bankruptcy Procedure가 확립되어 있어야 하고, 인력이동의 탄력성과 유연성이 보장되어야 한다. 즉, 서비스분야의 무역자유화는 단순히 시장개방조치를 결정하는 협정에 서명하는 것만으로 이루어지는 것이 아니다. 무역자유화라는 시장개방조치가 경쟁을 촉진시키고, 경쟁에 따른 성과배분이 이루어지도록 시장이 효과적으로 작동되어야 무역자유화의 혜택이 실현된다.

서비스무역의 자유화가 이루어지면 그 혜택은 서비스의 이용자집단과 자유화의 기회를 가장 효과적으로 상업화할 수 있는 기업들에게 돌아간다. 그리고 서비스무역의 자유화로부터 손실을 보게 될 집단은 비효율적이라고 판명되는 기업들일 것이다(물론 모든 기존기업들이 비효율적이라는 것은 결코 아니다). 제조업에 비해 서비스분야에서는 국지적 고객을 대상으로 한 국지적 생산활동과 각종 형태의

경쟁제한적 규제가 더욱 두드러진다. 서비스산업의 경우 무역자유화를 반대하는 기득권집단이 잘 조직화되어 있고, 이들은 서비스무역의 자유화 문제들을 이유로 시장개방을 반대하거나 시장개방을 지연시킬 것을 강력히 주장한다.

많은 경우 실제로 서비스무역 자유화의 부작용은 과대포장되어 있다. 서비스무역 자유화를 반대하는 집단이 가장 애용하는 반대 논리가 외국기업에 의한 국내시장 잠식이다. 그러나 외국기업에 의한 국내시장 잠식이 없다면 무역자유화의 혜택도 없다. 무역자유화를 단행하면서도 외국기업에 의한 국내시장 잠식이 없게 하려면 국내기업의 경쟁력을 외국기업에 비해 우월하게 유지해야 한다. 서비스무역 자유화의 부작용이 과대포장되는 중요한 이유는 서비스무역 자유화 논쟁에서 자유화 반대의 목소리가 자유화 찬성의 목소리보다 더 크기 때문이다. 그 이유는 서비스무역 자유화의 손실이 자유화의 혜택보다 크기 때문이 아니다. 서비스무역이 자유화되면 손실을 보게 되는 집단이 혜택을 보게 되는 집단보다 정책결정에 더 큰 영향력을 미칠 수 있기 때문이다.

서비스무역이 자유화되면 해당 서비스산업의 규제라는 보호막 아래에서 오랫동안 독과점적인 생산자 지위에 있었던 집단이 즉각 손실을 입게 되며, 그 손실은 이들 독과점적인 집단에 편중되어 있다. 반면 서비스무역이 자유화될 때 이용자집단과 신규진입 희망기업들이 누리게 될 혜택은 가시적인 것이 아니며, 그 혜택도 많은 경제주체들에게 분산되어 있다. 이러한 상황에서 서비스무역 자유화 반대집단은 자유화 찬성집단보다 정책결정에 더욱 효과적이며 강력한 영향력을 미치게 된다. 서비스무역 자유화의 이러한 경제적인 특성은 서비스무역 자유화가 지속적으로 진행되기 위해 해결되어야 할 과제들을 제시해 주고 있다.

## 2. GATS의 주요 규범적 특성

GATS는 우루과이라운드Uruguay Round 결과 탄생한 서비스관련 다자간 무역협정으로 WTO협정의 한 부분을 구성하고 있다. GATS는 모든 회원국들의 의무와 권리를 규정한 다자간 규범Framework Agreement이라고 불리며(이하 기본협정이라고 표현함) 일부 서비스분야의 특수성을 감안해 제정된 분야별 부속서Annex, 그리고 각 회원국들의 서비스분야별 시장개방계획을 명기한 양허표(Schedule of Specific Commitment 또는 National Schedule, 이하에서는 시장개방계획서라는 표현과 병행해 사용함)로 구성되어 있다. 즉 기본협정, 분야별 부속서, 양허표가 합쳐져서 GATS를 구성하며, 회원국들은 이 중의 일부만을 의무로 선택할 수는 없다. GATS의 이행, 준수와 관련한 회원국간의 분쟁은 WTO협정의 분쟁이행절차(DSU)에 따라 해소가 가능하다. 한편 회원국들의 서비스분야별 시장개방계획을 명기한 양허표는 지속적인 협상을 통해 계속 변화되어 나갈 것이다. 이러한 지속적인 자유화협상은 기본협정과 분야별 부속서에 제정된 다자간 규범의 틀 속에서 진행된다.

GATS의 적용대상은 서비스무역에 영향을 미치는 회원국의 조치Measure이다. 여기서 '서비스무역'의 개념에 대해 명확히 이해할 필요가 있다. GATS는 서비스의 국경간 공급Cross-border Supply, 소비자의 생산자로의 이동Consumption Abroad, 현지법인 설립Commercial Presence, 인력의 단기적인 이동Movement of Personnel이라는 네 가지의 서비스 공급방식Mode of Supply, Mode of Delivery을 규정하고 있다. 이들 중 어느 한 가지 서비스가 한 국가에서 다른 국가로 공급되면 서비스무역이 발생했다고 정의한다. 이러한 개념규정은 외국인 직접투자Foreign Direct Investment를 무역의 개념에 포함시켰다는 점에서 기존의 통상적인 무역개념과 차이가 있다는 것에 주의할 필

요가 있다.

서비스교역은 외국인투자와의 이에 따른 인력이동에 의해 주로 이루어지게 된다. 따라서 서비스분야에서의 외국인 투자관련 규제제도가 GATS 기본협정의 핵심이 되는 것은 당연하다. GATS 기본협정은 서비스 공급업자의 시장접근 허용과 관련하여 각국 규제제도가 준수해야 할 최소한의 공통분모(Lowest Common Denominator)를 이끌어 내는데 초점이 맞추어져 있다.

양허협상을 통해 특정국의 특정 서비스분야 시장개방이 약속된다 하더라도 국가마다 서비스분야 규제제도가 자의적으로 운영된다면 실질적인 시장접근이 저해될 것이 분명하다. 바로 이와 같은 문제점에 대한 인식에 기초해 기본협정은 각국의 규제제도를 조화시키는 데 많은 조항을 할애하고 있다.

#### (1) 공개주의(Transparency)

기본협정 3조는 각 체약국이 서비스 일반협정과 관련된 중앙정부, 지방정부 또는 비정부규제기관의 제반조치(법률, 규제, 행정지침, 각종 결정, 판결, 서비스교역에 영향을 미치는 국제협약 등)를 공개해야 한다고 규정하고 있다. 공개의 방법은 발간(Publication)이 원칙이고, 이것이 불가능한 경우에는 기타의 방법을 통해 공중일반에게 이 제반조치에 대한 정보를 이용할 수 있도록 명시하고 있다.

또한 시장개방을 약속한 분야의 서비스교역에 영향을 미치는 새로운 규제조치의 도입 또는 기존 규제조치의 변경시, 이를 최소한 1년에 한 번씩 타 체약국에 통보해야 하는 의무도 규정되어 있다. 한편 공개주의원칙의 효율적 운용을 위해 체약국은 공개주의의 적용대상이 되는 제반조치에 대한 정보를 타 체약국에 요청할 수 있으며, 이를 위해 각국은 GATS 발효 후 2년 내에 문의처(Enquiry

Point를 설치하도록 강제하고 있다. 그러나 이러한 공개주의원칙이 기밀정보Confidential Information의 공개를 요구하는 것은 아님을 제 3-1조는 명시하고 있다. 여기서 기밀정보란 그것이 공개되는 경우 법의 집행을 방해한다든지, 공익The Public Interest에 저해된다든지, 또는 특정기업의 정당한 영리Commercial Interests를 손상시키게 되는 정보를 의미한다.

## (2) 국내규제의 합리적 · 객관적이고 공평한 운용

앞에서 논의된 바와 같이 기본협정의 핵심은 시장개방이 약속된 분야의 양허가 공허한 것이 되지 않도록 제도적 장치를 모색하는데 있다. 기본협정 제6조는 각국이 시장접근을 약속한 서비스업종에 있어서 서비스교역에 영향을 끼치는 모든 조치가 합리적Reasonable, 객관적Objective이고 공평하게Impartial 집행되도록 보장해야 한다고 규정하고 있다. 합리적 · 객관적이고 공평한 국내규제의 운용은 GATS를 준수하는 모든 체약국이 따라야 할 행위의 준거틀 또는 판단기준이 된다.

제6조는 많은 서비스업종에서 적용되고 있는 인가Authorization제도의 운용규범에 대해서도 규정하고 있다. 시장접근이 허용된 서비스의 제공시 인가가 필요한 경우, 관계당국은 인가신청 접수 후 합리적인 기간 내에 결정사항을 신청인에게 통보해야 함을 강제하고 있다.

동시에 자격요건 및 취득절차, 기술표준, 면허요건과 관련된 조치들이 불필요한 교역장벽이 되지 않도록 하기 위해 체약국들이 적절한 기구를 설립해 필요한 규율Disciplines을 제정할 수 있도록 동 6조는 규정하고 있다. 자격, 면허, 기술관련 요건은 다음의 기준을 따르도록 명시되어 있다.

- i) 객관적이며 투명한 기준Objective and Transparent Criteria에 바탕을 둘 것
- ii) 서비스의 질을 보장하기 위해 필요한 것 이상의 부담을 서비스 제공업자에게 주지 말 것
- iii) 면허절차의 경우, 그 자체가 서비스 공급의 제약으로 작용하지 않을 것

서비스분야 양허협상Concession Negotiations시 각국의 시장접근Market Access 허용 및 내국민대우National Treatment 적용대상이 되는 서비스 분야에는 Positive Listing이 적용되나 일단 양허된 서비스업종의 국내규제체도를 양허표에 기재하는 방식으로는 Negative Listing을 채택하고 있다.

각국이 시장접근 및 내국민대우를 특정한 방식으로 약속한 서비스업종에 관한 국내 규제조치 가운데서, 그 국가의 자유화계획서에 별도로 규제되어 있지 않은 규제조치는 위의 i), ii), iii)의 기준과 일치하도록 운용할 것을 의무로 규정하고 있다. 즉, 체약국 Y가 'y'라는 특정 서비스업종에 대한 특정형태의 시장접근 및 내국민대우 약속을 할 때, 자신의 자유화계획표 규제조치에 대한 아무런 명기가 없다고 하더라도 Y국은 위의 i), ii), iii) 기준과 일치하는 범위 내에서 규제체도를 운영(기존의 규제조치 존속, 변경, 신규조치 도입 등)할 수 있다. 달리 표현하면 만약 Y국이 자신의 자유화계획표에 별도로 명기하지 않은 경우, 이것이 반드시 아무런 규제가 없다는 것을 의미하는 것은 아니나 만약 규제가 있다면 Y국은 위의 i), ii), iii) 기준과 일치하는 범위 내에서 운용해야 하는 의무를 지게 된다. 그리고 서비스 제공관련 분쟁을 공정하고 객관적으로 해결할 수 있는 제도적 장치의 마련이 강제되고 있다.

### (3) 경쟁저해행위 방지

많은 국가에서 많은 서비스업종들이 독점적 또는 배타적 사업자에 의해 제공되고 있는 것이 현실이다. 여기서 배타적 사업자 Exclusive Service Provider란 국가가 공식적으로 또는 사실상 소수의 서비스 공급자에게만 서비스 공급인가를 허용하거나 또는 실질적으로 자국의 영토 내에서 서비스 공급자간의 경쟁을 제한하는 경우에 해당하는 서비스 제공업자를 가리킨다.

이러한 독점적 또는 배타적 지위를 누리는 사업자들의 사업영역이 아닌 외국 서비스 공급자에게 시장접근이 허용된 서비스(‘경쟁 서비스’라 부르기로 하자) 제공시, 독점적·배타적 서비스에서 발생하는 영업수입을 기반으로 경쟁서비스만 제공하는 서비스 제공업자를 시장에서 축출시키려는 의도로 약탈적 가격책정 Predatory Pricing을 하거나 이들의 시장진입을 저지하려는 의도로 한계가격 설정 Limit Pricing을 하는 등 경쟁저해행위 Anti-competitive Behavior를 할 수 있다. 이러한 반경쟁행위의 결과는 경쟁상태와 비교해서 서비스 공급량의 감소와 가격인상을 가져와 소비자의 후생이 감소되는 것이 일반적이다.

이와 같은 바람직하지 못한 결과를 방지하고 시장자유화의 열매를 보다 많은 사회구성원에게 배분하기 위한 제도적 장치가 기본협정 제8조(독점적 및 배타적 서비스 공급자)와 제9조(영업행위)이다. 동 제8조는 독점적·배타적 서비스 공급자가 직접 또는 계열회사를 통해 자신에게 허용된 독점적·배타적 권리의 범위를 벗어나는 서비스를 제공할 때 독점적·배타적 지위를 남용하지 말 것을 규정하고 있다.

동 제9조는 독점적·배타적 사업자의 범주에 속하지 않는 사업자일지라도 경쟁을 저해하고 서비스교역을 왜곡시킬 수가 있다는

이유에서 이러한 영업행위와 관련해 상대국의 요청이 있는 경우 협의를 강제하고 있다.

<표 1-3> GATT와 GATS의 주요특징

주요특징	GATT	GATS
최혜국 대우	예외 없이 WTO 회원국들을 위해 무조건적으로 존재	WTO 회원국들을 위해 “One-off” 분야별 예외가 있음
내국민 대우	국내조치로서 모든 상품에 대해 일반적 의무임. 관세는 “합법화된” 국경간 조치임. 관세 구속력은 “Positive List”를 이용해 상품들에 대해 협의됨	국내적·국경간 조치로서 단지 회원국들간에 계획된 분야들만 해당되고 내국민대우를 침해하지 않는 구속된 약속에 해당됨
시장접근	GATT에서는 이 용어가 사용되지 않음	회원국들 사이에 계획된 서비스분야만 해당됨. 수량제한에 관한 여섯 가지의 구체화된 분류항목은 계획된 분야를 위한 시장접근을 제한하는 것으로서 금지됨
적용범위	상품무역만을 다루며 외국인 투자는 거의 다루지 않음	무역, 투자, 전달양식을 통해 서비스를 위한 사람이동 등을 다룸
개발도상국과 관련된 조항	“구체적이고 차별적인 대우”의 개념. 의무사항으로부터 다소 자유로움	“구체적이고 차별적인 대우”는 없음. 그러나 개발도상국들에 의한 시장접근은 계획된(Article XIX) 더 적은 분야와 거래를 허용하면서, “개발상의 필요”라는 선상에서 점진적으로 확장될 것임. 구체적 대우는 향후 구체적인 위임사항들을 협의하는 과정에서 가장 덜 발달된 국가들에 따를 것임(Article IV). 개발도상국은 또한 더욱 유연하게(예를 들면 공개주의) 요구사항들을 수행할 수 있음

<표 1-3> 계속

주요특징	GATT	GATS
지역통합	최혜국대우 협정에서 허용된 예외임. 실질적으로 모든 무역을 다루어야 하며, “합당한 시간”(10년) 내에 Phase in해야 함. 그리고 지역의 국가들에 대해 외부적 장벽을 증가시켜서는 안됨	최혜국대우에서 허용된 예외임. 실질적인 분야별 적용범위를 가져야 하며, 무차별적이어야 하고, 각각의 분야 내에서 전반적인 제3국의 장벽수준을 올리지 말아야 함
자유화 약속	상품무역을 자유화하기 위해 1994 GATT의 주요약속은 “회색지대” 조치들(예 : 자발적 수출규제)을 제거하고, 왜곡된 농업정책을 통제하자는 것임. 일시적 약속임. 높은 수준의 관세 구속. 전문에 점진적인 자유화를 배서함	서비스무역 자유화를 위한 어떠한 약속도 없음. “구속력을 지닌” 계획된 분야들에 있어 내국민대우와 시장접근을 침해하는 새로운 조치들이 생겨나지 않도록 제한된 일시적 약속은 있음. 5년 이내에 연속적인 협상이 있을 것임. 전문에 점진적 자유화를 배서함
긴급수입 제한조치	증가된 수입이 심각한 국내산업 피해의 원인이 되거나 원인이 될 위험이 있을 때 가능함	현재 어떠한 조치도 존재하지 않음. 3년 이내에 이행될 것임
덤핑 및 상계관세 행위	반덤핑행위는 덤핑된 수입품이 치명적인 국내산업 피해의 원인이 되거나 원인이 될 위험이 있을 때 허용됨. 상계관세는 보조금의 보수를 상쇄할 수 있음	반덤핑 조항 없음. 상계관세 절차의 적합성에 대해 협상이 있을 예정임

### 3. 서비스분야 자유화협상 방식

어떤 국가가 어떠한 서비스업종을 자유화할 것인가는 국가간의 양허협상을 통해 결정되는 구체적 약속(Specific Commitments)사항이다. 기본협정은 시장접근, 내국민대우, 추가적인 약속(Additional Commitment)을

구체적 약속이라는 표제 아래 묶고 있다.

### (1) 시장접근

기본협정 제16조는 시장접근 허용시 각국은 다른 국가의 서비스 및 서비스 공급자에게 양허계획표에 명시된 것보다 불리한 대우를 해서는 안된다고 규정하고 있다. 동 16조는 시장접근이 허용된 서비스분야에 관해서는 양허계획표에 별도로 기재하지 않는 한 다음의 조치를 취할 수 없다고 명시하고 있다.

- i) Quota, 독점적·배타적 사업자 지위 부여, 또는 경제적 필요성 조사Economic Needs Test 요구 등 서비스 공급자수에 대한 제한 조치
- ii) 총거래액 또는 자산액 제한
- iii) 총영업횟수 및 총서비스 공급량 제한
- iv) 고용인수 제한
- v) 외국 서비스 공급자의 상업적 주재형태 제한
- vi) 외자제한

### (2) 내국민대우

서비스 기본협정에는 서비스 공급자간의 무차별Non-discrimination 원칙이 제시되고 있다. 무차별에는 두 가지 차원이 있다. 첫째는 특정국이 특정 서비스업종에 대한 시장접근을 외국 서비스업종의 국적에 따라 차별하지 않는 것이다. 이는 최혜국대우인데, 이것은 GATS의 일반적 의무로 규정되고 있다. 둘째는 특정국이 특정 서비스업종에 대한 조치를 국내 서비스업자와 외국 서비스업자에게 무차별하게 적용하는 것이다. 이것은 내국민대우인데, 이는 GATS의 구체적 약속

사항으로 제17조에 명시되어 있다.

양허계획표에 기재된 서비스업종에 대해 각국은 서비스 공급에 영향을 끼치는 모든 조치에 관한 국내 유사서비스나 서비스 공급업자에게 부여하는 것보다 불리하지 않은 대우를 다른 국가의 서비스와 서비스 공급업자에게 부여한다는 규정이 서비스 기본협정 제17조에 명시되어 있다.

### (3) 추가약속

시장접근, 내국민대우에 대한 사항 이외에 자격, 표준, 면허에 관련된 문제를 포함한 서비스교역에 영향을 미치는 제반조치에 대해 각국은 양허협상을 할 수 있으며, 이러한 약속은 각국의 양허계획서에 기재되어야 한다고 기본협정 제18조는 규정한다.

### (4) 점진적 자유화Progressive Liberalization

기본협정 제19조는 WTO협정 발효 후 5년 이내에 후속 양허협상을 해야 하고, 그 후에는 주기적으로 양허협상을 해야 한다고 규정하고 있다. 이러한 후속 양허협상의 목표는 서비스교역 자유화범위를 지속적으로 확장하는 것으로, 효과적인 시장접근을 확보하기 위해 서비스교역을 저해하는 제반조치들을 축소, 제거하는 방식으로 진행될 것이다.

## 4. GATS와 지역간 협정에서의 서비스 관련규범 비교

### (1) EC

EC-92 역내시장 프로그램은 ECC조약에 포함된 서비스분야에

영향을 미치는 세 가지 주요 자유화원칙들을 확장하였다. ①역내 국경을 넘은 서비스무역에 종사할 자유, ②설립권리, ③사람의 이동 등 ECC조약의 역내 서비스무역을 위한 자유화조항에도 불구하고, 회원국들간 국내규제와 기준에 있어서의 차이 때문에 주요 장애들이 30년 이상 동안 지속되어 왔다.

1987년 The Single European Act가 체결되고 나서야 법적·제도적 기초가 상품, 사람, 서비스, 자본의 자유로운 역내 이동을 보장하기 위해 제공되었다. 이 과정에서 일반적인 최소한의 질적 기준이 발달됐을 뿐만 아니라 최소한의 기준과 상호인정의 개념이 소개되고 확장되었다. 이들은 주로 합의된 EC Directives 또는 규제들을 통해 주로 적용되었다. 눈에 띄는 자유화 Directives는 금융분야, 도로 및 항공운송, 정보통신, 그리고 전문직 서비스분야에서 실행되었다. 보다 큰 기술적 기준의 역내 자유화 또한 적용되었고, 국가의 도움과 공공조달에 관한 규칙들이 제정되었다.

EC-92 프로그램은 공동시장 내에서 기준의 조화와 상호인정, 경쟁규칙의 적용이나 강화와 같은 다른 조치들이 내국민대우를 보충하도록 요구했음을 입증했다. 공동시장 내의 무역확장에 관한 EC-92정책은 EU-92조약에서 유지되었다.

## (2) NAFTA

1994년 1월에 효력을 발휘한 NAFTA의 많은 특징들은 캐나다-미국 자유무역협정에서 연유됐다. 그러나 서비스분야에서는 여러 변화들이 있었고, 특히 적용범위에 관해서는 눈에 띄는 변화들이 있었다. 캐나다-미국 자유무역협정에서는 Positive List가 채택되었으나, NAFTA에서는 모든 서비스분야는 구체적으로 제외되지 않으면 모두 포함된다는 Negative List가 적용되었고 항공 및 해운서비스는 제외되었다.

GATS는 모든 형태의 서비스 공급방식을 포함한 반면, NAFTA의 서비스조항들은 단지 국경간 무역만을 다루고 있다. NAFTA에서는 운송과 유통체계의 접근과 타국의 서비스 제공자의 주재 등을 포함하며, 금융서비스 분야를 제외하고 있다. 상품과 서비스 두 가지의 조항에서 투자분야, 사업자들의 일시적 입국, 금융서비스, 정보통신, 그리고 경쟁정책 등은 서비스와 분리된 장에서 다루어지고 있다.

GATS와 달리 MFN과 내국민대우는 NAFTA에서 일반적인 의무사항이다. GATS에서처럼 NAFTA는 국경간 무역과 투자를 위한 내국민대우뿐만 아니라 MFN으로부터 현존하는 조치들에 대한 예외를 제공한다. 연방정부나 주정부 수준에서의 MFN과 내국민대우에 관한 예외사항은 예정되어야 한다. NAFTA는 비설립권(Right of Non-establishment(반드시 현지법인을 설립하지 않고서도 서비스무역을 할 수 있는 외국의 권리)을 제공하고, 그에 의해 서비스 제공자는 서비스를 제공하는 상업적 주재를 하도록 요구받지 않는다.

### (3) 호주-뉴질랜드 CER협정

서비스분야는 1989년에 CER에서 다루어지기 시작했다. 서비스 무역에 관한 의정서는 서비스무역의 자유화를 목적으로 하는 투명한 규칙의 기초를 제공하였다. Negative List에 기초해 모든 분야들이 포함되었고 MFN 대우도 물론 적용되었다(이 때문에 GATS, NAFTA와 달리 MFN에는 예외가 없음). 각 회원국에 포함된 분야들은 국내 서비스와 수입된 서비스가 동일하게 다루어지도록 하는 내국민대우 조항에 달려 있다.

사업자, 시민 또는 거주자를 포함하는 것으로 정의된 사람은 각 국에서 유지되고 있는 외국인 투자정책에 관해 상업적 주재의 권

리를 가질 뿐 아니라, 똑같은 위임사항들에 의해 다루어져야 한다. CER가 투자부문을 다루지 않고 있기는 하지만, 일시정지 상태에 있는 위임사항들은 비설립권을 위반하지 않는 조치들을 다루고 있다.

호주와 뉴질랜드는 CER에 앞서 분리된 협정The Trans-tasman Travel Agreement에서 공동의 노동시장을 형성했다. 무차별면허와 자격조치가 상호인정되었다. 제외된 분야들은 기본통신, 방송, 항공운송, 선적, 우편서비스 등이다. 호주는 은행서비스에서 보류조치를 철회한 반면, 뉴질랜드는 라디오, TV방송, 단파, 위성방송 등의 분야에서 유보조치를 없앴다. 서로의 시장에서 실행하는 권리를 포함해서 Tasman을 가로질러 단일 항공시장을 형성하기 위해 1992년에 양해록이 서명되었지만, 호주는 1994년 10월에 그것을 따르지 않기로 결정했다. 1995년 마지막 검토에서 호주는 우편서비스와 정보통신 분야에서 관련사항을 자유화한 반면, 뉴질랜드는 항공과 선적부문을 자유화하였다.

#### (4) APEC

APEC은 2020년까지(선진국은 2010년까지) 상품, 서비스, 자본을 포함한 역내에서의 자유무역을 이루기 위해 1994년 보고르선언에 합의했다. 오사카에서 열린 1995년 APEC회의에서 이러한 위임사항에 서명했고 WTO 원칙 및 목적, 일관된 자유화와 무역촉진조치들을 추구하기 위한 행동의제Action Agenda를 발달시켰다. 의제에서 APEC은 서비스를 포함한 어떤 새로운 보호무역조치도 취하지 않겠다는 다소 약한 일시정지 위임사항을 채택했다.

행동의제는 매우 광범위하고 그 시행세칙은 아직 해결되지 않았다. 그러나 오사카에서 선언된 개방적 지역주의의 개념은 보고르 위임사항보다 확장된 분야 없이 비APEC 회원국에까지 최혜국대

우가 적용됨을 포함하고 있다. 이 단계에서 모든 서비스분야는 점진적으로 시장접근에 대한 제한을 줄이고 최혜국대우와 내국민대우를 점진적으로 해 나간다는 위임사항들에 의해 다루어진다. 더구나 회원국들은 시장접근과 내국민대우에 있어 그들의 분야별 위임사항들을 확장함으로써, 그리고 최혜국대우의 예외사항을 없앴으로써 GATS협상에 긍정적인 공헌을 하는 것이다. 의제는 일반적으로 분리되어 외국인투자를 다루며 최혜국대우, 내국민대우, 그리고 투명성의 점진적 조항을 요구한다.

의제는 무역촉진조치에 관한 협상이 일정기간 존재하는 4개의 서비스분야에서 선택된다. 정보통신, 에너지, 운송, 관광 등이 그것인데, 이들 분야의 협상은 주로 규제와 행정절차를 조화시키고 투명성을 높이는 것에 주목한다. 무역투자위원회는 다른 서비스분야에서 이러한 것들의 확장가능성을 검토한다.

##### (5) AFTA

AFTA의 범위는 현재 서비스분야로까지 확장되어 있지는 않다. 그러나 1998년에 포함된 첫번째 서비스분야와 더불어 1995년 12월 ASEAN 정상모임에서 서비스와 투자 관련사항을 포함하는 몇몇 선행 움직임들이 있어 왔다. 그동안 금융, 항공운송, 해상운송, 정보통신, 관광, 건설, 비즈니스 서비스를 포함하는 몇몇 서비스분야에서 자유무역을 확대하려는 목적으로 3년간의 협상과정이 이루어졌다. 그러나 현 단계에서 이들 협상의 결과를 예상하는 것은 시기상조인 반면, 이들 분야에서 어떤 이익은 설명될 수도 있을 것이다. ASEAN 회원국들은(베트남 제외) 또한 AFTA 회원국들이다.

## (6) GATS와 지역간 협정의 서비스분야 비교에 따른 정책 과제

앞에서 분석된 GATS와 지역간 협정의 서비스분야 비교결과 다음과 같은 중요한 차이점이 발견되었다. 이들은 향후 GATS 규범 개정 협상과 관련하여 중요한 시사점을 던지고 있다.

### 1) 분야의 구체성

GATS의 구조는 자유화 위임사항들이 예정된 분야나 하위분야에 적용되었기 때문에 분야를 구체화하는 협상을 조장한다. 이 구조는 미래에 자유화를 촉진시키는 데 있어 GATS의 유용함을 계속적으로 제한할 것이다. 다자간협상에서 경험은 협상이 개별적 분야를 넘어 확대될 때 더 많은 시장개방이 이루어진다는 것을 보여준다. 그러한 협상에서 분야들보다 무역을 제한하는 조치들에 초점을 두는 것은 어떤 분야에서의 손실과 다른 분야에 대한 개혁으로부터의 광범위한 이익과 함께 경제전반에서 Trade-off를 촉진시킨다. GATT는 상품과 국가들에 관한 일반적인 협정이다. GATS는 일반적 협정으로서보다 협상할 상품을 구체화하는, 협상을 위한 기초로서 실행된다.

### 2) MFN 예외

MFN 예외부문의 가능성은 분야별 협상과 상품의 구체성에 관한 양자간 상호성을 조장한다. 사실 이것은 이러한 예외사항들을 요구한 국가의 목적이었다. CER협정(EU 내의 협정뿐만 아니라)과 GATT(Waivers의 예외와 특정 당사자들 사이에서 비적용을 위한 35조 조항과 함께) 당사국들간에 MFN 분야별 예외에 대해 구체

적으로 언급하고 있지 않다. GATT 하에서 그러한 예외사항들이 허용될 때(다자간 섬유협정이 주요한 예임), 결과는 무역자유화보다는 무역제한이 되어 왔다.

### 3) Negative Listing

CER와 NAFTA에서 발견되었듯이, 내국민대우(와 시장접근)로부터의 분야별 예외에 관한 Negative List 접근은 GATS의 투명성을 한층 더 높일 것이다. Negative Listing 하에, 분야들 내에서 유지되어 온 모든 예외분야들과 모든 제한사항들은 명료하고 일관되게 모호함을 피하도록 개요가 만들어질 필요가 있다(NAFTA와 CER에서처럼). Negative List는 이해하기 쉬운 국가간 제한수준의 비교에 보다 도움이 된다. 이는 앞으로 해결되어야 할 것들에 대한 명확한 목록과 함께 무역협상가들을 제공함으로써 자유화를 촉진시킨다. Negative List를 만드는 것은 국가들이 현존하는 제한사항들의 타당성을 재평가하도록 한다. 이러한 접근은 또한 제한에 있어 중지를 촉진한다. Positive List와 달리, Negative List는 국가들이 구속력을 갖지 않는 분야들에 제한을 두는 것을 막는다. Negative List는 또한 새로운 서비스지역을 자동적으로 포함시킴으로써 자유화를 촉진시킨다.

### 4) 시장접근·내국민대우

내국민대우는 GATT에서 국내 공급자와 해외 공급자 사이의 차별적인 모든 조치들을 포함해 정의되므로, 통합된 내국민대우와 시장접근 조항들로부터 많은 것들이 얻어질 것이다. 구체적 의무사항으로서 시장접근은 CER나 NAFTA에서 거의 적용되지 않고, GATT에는 전혀 해당사항이 없다. GATS 내에서, 시장접근 조항의 첫번

째 단락은 내국민대우의 그것과 중복되는 것처럼 보인다.

#### 5) 일반적 의무사항으로서 내국민대우

Negative List 접근과 더불어, 내국민대우는 예정된 예외사항과 함께 쉽게 일반적 의무사항이 될 수 있다. 이것은 NAFTA와 CER에서 성공적임이 입증되었다.

#### 6) 투자, 인력이동, 경쟁정책 관련조치를 별도 분리

GATS는 국경간 공급, 투자, 인력이동을 모두 서비스 공급양식으로 규정하고 동일한 협정 속에 포함시키고 있다. 투자나 인력이동은 서비스무역에만 특정적으로 발생하는 것이 아니라 상품무역에도 관련이 있으나, GATT는 이러한 문제를 포괄적으로 취급하고 있지 않다. NAFTA는 국경간 서비스무역, 투자(상품과 서비스), 경쟁정책(상품과 서비스), 인력이동을 각각 분리 취급하고 있음을 주목할 필요가 있다. 특히 NAFTA의 국가 구성이 선진국과 개도국을 포함하고 있어 향후 GATS 발전방향의 좌표로 삼을 수 있을 것이다.

## 제2장 GATS의 문제점

### 1. 협상방식

현 GATS(General Agreement on Trade in Services)의 가장 심각한 결함은 시장개방 수준이 절대적으로 낮다는 사실이다. GATS에 첨부된 각국의 시장자유화계획서(또는 양허표, National Schedule)에 포함된 서비스분야는 전체 서비스분야의 일부만을 포함하고 있고, 시장개방을 약속한 서비스분야에서도 자유화조치는 여전히 많은 제약을 담고 있다. 이는 개도국은 물론 선진국에도 적용되는 사실이다. WTO 출범 이후 협상이 진행되어 1997년 2월 타결된 기본통신 서비스분야 정도만이 실질적으로 의미 있는 시장자유화협정을 체결해 냈다.

물론 GATS가 우루과이라운드 협상에 이르러서야 제정되었고 향후 주기적인 서비스분야 후속협상이 협정의 일부로 규정(GATS 19조)되어 있기 때문에 현재의 시장개방 상태에서 추가적인 시장개방이 없다고 단언할 수는 없다. 혹자는 GATT가 1948년 이후 반세기에 걸쳐 지속적인 관세인하를 추진해 온 현재에도 상당부분 관세장벽이 남아 있음을 상기시키면서 국제협상의 특성상 시장개방은 점진적으로 오랜 기간에 걸쳐 진행될 수밖에 없는 것이라고 한다. 이러한 관찰의 타당성에도 불구하고 문제는 현 GATS의 구조가 과연 향후 서비스협상이 계속됨에 따라 WTO 회원국들의 지속적인 시장자유화를 이끌어 낼 수 있도록 만들어져 있는가 하는 점이다.

먼저 결론부터 말하자면 대답은 부정적이다. 가장 큰 이유는 현재의 서비스분야 자유화방식이 개방되는 분야를 열거하는 Positive

Listing 접근을 채택하고 있기 때문이다. 우루과이라운드 협상 당시 고려된 대안의 하나는 시장개방이 이루어지지 않는 분야를 명시하는 Negative Listing 접근이었다.

어떤 국가가 서비스분야 가운데 X, Y, Z만을 개방하려 한다면, Positive Listing 접근 아래서는 그 국가의 자유화계획서에 X, Y, Z를 명기하면 된다. 만약 Negative Listing 접근이 채택된다면, 이 국가는 자국의 자유화계획서에 X, Y, Z를 제외한 모든 서비스분야를 명기해야 한다. 시장개방도 외자 100% 허용, 외국인 사업자수 제한 없음 등 아무런 제약이 없는 “완전개방Complete Liberalization”부터 “부분개방Partial Liberalization”(예 : 50%까지만 외자허용, 단계적 외자허용범위 확대 등)까지 여러 형태의 개방이 있다. Negative Listing의 경우에 시장개방 제한조치가 있는 서비스분야는 그것이 ‘부분개방’을 의미할 지라도 자유화계획서에 명기되어야 한다.

Positive Listing 접근에 비해 Negative Listing 접근은 자유화를 유도할 수 있는 협상방법이다. 첫째, Negative Listing 접근이 채택된다면 각국은 모든 서비스분야의 현 경쟁여건, 규제상황에 대해 종합적이며 철저한 검토를 할 수밖에 없다. 반면 Positive Listing 접근이 채택되면 각국은 개방하려는 분야만 명시하면 되기 때문에 반드시 종합적인 검토를 할 필요가 없다. 특히 기득권Vested Interest이 강한 분야, 즉 규제기관의 포획Regulatory Capture상태가 심한 서비스분야일수록 개방에 대해 완강히 저항하고, 이러한 국내적인 저항이 심한 분야일수록 경쟁, 규제상황에 대한 분석이 이루어지지 않은 상태로 협상대상에서 빠져나가게 된다.

둘째, 향후 협상을 진행함에 있어서 Negative Listing 접근은 Positive Listing 접근에 비해 자유화를 촉진시키게 된다. 이는 크게 두 가지 이유 때문이다. 첫째, Negative Listing 접근의 경우 어떠한 형태이든 시장개방 장벽이 있는 모든 서비스분야가 각국의

<표 2-1> 고소득국가-중·저소득국가 서비스분야별 자유화조치 비교

(단위 : 건수)

서비스분야	연간 GATS분야 및 공급방식수	평균 자유화조치수		자유화조치/ 연간 GATS 분야(%)	
		고소득국가	중·저소득 국가	고소득국가	중·저소득 국가
건설	20	11.2	3.3	560	16.5
자동차수리	4	1.8	0.3	450	7.5
도매업	8	46	0.5	575	6.3
소매업	8	44	0.8	550	10.0
호텔, 음식점	4	28	2.8	700	70.0
육상운송	40	94	2.3	235	5.8
해상운송	48	44	3.0	92	6.3
항공운송	20	37	1.5	185	7.5
보조운송	20	51	1.3	255	6.5
우편	4	1.3	0.6	325	15.0
기본통신	28	1.5	1.3	54	4.6
부가통신	28	187	5.0	668	17.8
금융	60	31.3	12.4	522	20.6
부동산	8	35	0.3	438	3.8
임대업	20	95	1.3	475	6.5
컴퓨터 관련	20	155	4.2	775	21.0
연구개발	12	41	1.0	342	8.3
사업서비스	108	565	12.2	479	11.3
환경정화	16	88	1.0	550	6.3
교육	20	47	1.3	235	6.5
건강	24	50	1.9	208	7.9
여가서비스	48	133	4.6	279	9.6

주 : 위의 표는 우루과이라운드 협상결과만을 나타낸 것임.

WTO 출범 이후 타결된 기본통신, 금융서비스는 반영되지 않았음.

Schedule에 명기되기 때문에 무역자유화 협상의 첫번째 단계인 무역장벽 파악의 문제가 쉽게 해결된다. 이에 반해 Positive Listing 접근의 경우, Schedule에 명기되지 않은 서비스분야의 무역장벽에 대해서는 파악이 지극히 힘들다(GATS 3조 공개주의Transparency에 따라 모든 회원국은 서비스교역에 영향을 주는 조치들을 통보해야 하는 의무가 있지만 이는 거의 유명무실한 선언적 규정에 불과하다. 이 조항이 제대로 지켜진다 해도 Negative Listing에서 기대되는 무역장벽 파악수준에는 미치지 못한다). 달리 표현하면, Negative Listing은 쉽게 Focal Point를 찾을 수 있다. 둘째, Negative Listing 접근은 “서비스분야별 기득권Sectoral Interest”으로부터 비교적 자유로울 수 있다. Positive Listing 접근의 경우, 개방대상 서비스를 지목해 협상을 진행해야 하기 때문에 초기단계부터 기득권의 저항에 부딪히게 되지만, Negative Listing 접근의 경우 어떠한 형태이든 시장개방 장벽이 있는 모든 서비스분야가 명기된 상태에서 협상이 진행되기 때문에 그러한 저항과는 비교적 거리가 있다.

<표 2-2> 시장개방 양허범위 비교

고 려 요 인	고소득국가(%)	중·저소득국가(%)
개방분야의 제약성	35.9	103
개방분야 제약성, 해당 서비스 분야의 GDP 기여도	45.4	122
개방분야 제약성, GDP의 기여도, 세계 GDP에서의 국가의 비중	48.4	52
세계에서의 GDP비중	78.9	164

주 : GATS 회원국이 아닌 국가는 포함되어 있지 않으므로 세계에서의 GDP비중의 합이 100%가 안된다.

## 2. 자의적인 MFN면제

현 GATS구조가 실질적인 서비스분야 자유화를 유도하는 데 한계가 있는 또 다른 이유는 다자간 무역협정의 핵심인 무차별원칙 Non-discrimination이 모든 회원국에게 의무인 것이 아니라 일부에게는 의무, 일부에게는 협상대상으로 적용되고 있기 때문이다.

### (1) GATS에서 무차별주의 원칙의 구조

다자간 통상체제의 핵심은 무차별주의 원칙이다. GATT에서는 국가간 무차별원칙인 MFN(Most-Favored Nation)과 내국인과 외국인을 차별하지 않는 NT(National Treatment)가 모든 GATT 회원국에 의무로서 부과되었다.

반면 GATS에서 무차별원칙은 모든 WTO 회원국이 의무적으로 부담해야 하는 사항이 아니다. 우루과이라운드 협상결과 합의된 GATS에서 MFN은 의무Obligation로, NT는 시장개방을 약속한 서비스분야에 대해서 협상을 통해 약속한 조치에 대해서만 적용되는 “구체적 약속 Specific Commitment”으로 구분되어 있다.

이러한 구분은 서비스가 국가간 거래되는 대표적인 형태가 외국인에 의한 현지투자, 법인설립에 비추어 만약 이들에 대해 NT를 의무적으로 저야 한다면 시장이 자동적으로 개방되는 결과가 초래된다는 우려를 반영한 것이다. 한편 GATS에는 GATT에 존재하지 않는 새로운 무차별원칙이 등장하고 있다. MA(Market Access)가 바로 그것이다. MA는 시장진입과 관련된 조치에 대해서는 협상을 거쳐 약속한 시장개방계획서National Schedule에 명시된 것과 동등한 대우를 모든 WTO 회원국에 부여해 주는 것을 의미한다.

## (2) MFN면제 관련 협정

GATT에도 MFN에 대한 면제가 있듯이, GATS에서도 MFN에 대한 예외를 인정하고 있다. 우루과이라운드 협상에서 서비스분야별 MFN 적용과 면제문제는 협상 초기부터 1994년 4월 마라케시 각료회의에서 협상이 공식적으로 완료될 때까지 일관되게 서비스협상의 가장 중요한 쟁점이었다. 1990년 말까지도 협정본문의 MFN 원칙의 개념과 범위를 어떻게 설정할 것인가 하는 문제가 계속되었다. 1990년 하반기부터는 일단 모든 서비스가 GATS의 적용대상이 되고, MFN이 문제가 되는 분야는 분야별 부속서(Sectoral Annex)를 제정해 MFN 예외를 허용하는 방안이 유력하게 논의되었다. 부속서 제정이 거론된 금융, 통신, 인력이동 등 9개 분야 중에서 4개 운송서비스 분야와 기본통신, 시청각서비스 등 6개 분야에서는 MFN면제 여부 및 그 구체적인 방법이 부속서 제정의 요체를 이루었으며 노동력 이동 부속서에서도 MFN면제 문제가 쟁점 가운데 하나였다.

MFN면제 범위, 기존 양자(복수국간)협정의 철폐시한 문제, MFN면제 대상의 구체화방법 등은 1991년 이후 본격적으로 논의되기 시작했다. MFN면제의 법적 형태로는 ①GATS협정 자체에 규정하는 방법, ②유보(Reservation), ③웨이버(Waiver), ④가입의정서(Accession Protocol) 등 네 가지 방안이 논의되었다. 현 GATS에서 MFN면제는 크게 'MFN면제에 관한 부속서'와 'MFN면제에 관한 협상절차'의 두 가지로 나누어 다루어지고 있다.

## (3) MFN면제 관련 조항

GATS 2조 2항은 WTO 회원국의 경우 'MFN면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemptions)'에 명기된 조치들에 대해서는 MFN

의무와 불일치함을 허용한다고 규정하고 있다. ‘MFN면제에 관한 부속서’는 부속서의 범위, MFN면제 재심절차, MFN면제조치의 종결, 그리고 합의된 MFN면제조치 목록에 대해 각각 규정하고 있다.

### 1) 부속서의 범위

MFN면제 부속서에는 GATS 발효시점에서 회원국이 MFN의 무면제를 받는 조건을 명시하고 협정발효 후에 MFN면제를 받고자 할 경우에는 WTO협정 제9조 3항의 웨이버 획득절차에 따라야 한다고 규정하고 있다.

### 2) 재심Review절차

면제기간이 5년 이상인 MFN면제조치는 모두 서비스 이사회가 재심하게 되며, 최초의 재심은 협정발효 후 5년 이내에 하도록 하고 있다. 재심시 고려사항은 MFN면제를 필요하게 하였던 조건이 계속 존재하고 있는지 여부이며, 재심이 추가로 필요할 경우에는 재심날짜를 정하도록 하고 있다.

### 3) 종료Termination

MFN 의무면제는 동 면제신청안에 기재된 시점에 종료된다. 종료시기가 제시되어 있지 않은 경우에는 원칙적으로 10년을 초과하지 못한다. MFN 의무면제 내용에 종료시점이 명기되어 있는지 여부에 관계없이 후속 자유화협상이 재협상 대상이 되며, 동 협상 결과에 따라 이미 제시된 시점이나 10년보다 더 짧은 기간 내에

종료될 수도 있다. MFN 의무면제조치를 MFN 조항에 합치시켰을 경우 당사국은 서비스 이사회에 그 사실을 통보해야 한다.

#### 4) MFN면제 목록

MFN면제가 적용되는 WTO 회원국들의 조치를 명기한 목록이 동 부속서에 첨부된다. 협상참가국은 MFN면제대상 조치에 관해 ①조치의 내용과, ②MFN에 불합치하는 대우의 내용, ③의도하고 있는 면제기간, ④MFN면제를 필요하게 만드는 조건에 대한 정보를 제출하도록 규정하고 있다.

#### (4) MFN면제 관련 협상

미국은 1991년 3월 해운, 금융, 기본통신, 항공분야에 대해 MFN의 완전면제를 신청하였다. 이것은 모든 국가에 대해 자국의 국내 법규 또는 정부정책에 따라 자유재량에 의해 서로 다른 수준의 차별대우를 하고자 하는 것으로서 사실상 당해분야를 서비스협정 적용대상에서 제외하는 것이며, 동 분야는 계속 일방조치, 양자협상 체제하에 놓이게 되고 다자간 분쟁해결 의뢰도 배제되게 된다. 미국의 이러한 주장은 일부는 수용이 되고 일부는 WTO 출범 이후 후속협상이 진행된 기본통신, 금융서비스 협상의 경과에 따라 상당부분 후퇴되었다.

현 GATS에 존재하는 MFN면제는 국가에 관계없이 특정 서비스분야에 대해 MFN이 면제되는 경우와 국가마다 자국의 이해관계에 따라 서로 다른 조치에 대해 MFN을 면제하는 두 가지 형태로 구분된다.

전자의 예가 항공운송서비스 분야이다. 항공기 수리 및 정비, 항

공운송서비스 판매, 컴퓨터예약서비스(CRS)를 제외한 항공운송서비스 분야에는 GATS가 적용되지 않는다. 이는 항공운송서비스 부속서 Annex on Air Transport Services에 따른 것이다. 후자의 대표적인 예는 EC, 캐나다가 신청한 시청각서비스 Audio Visual Service 분야의 MFN면제이다. 이들은 자국 및 인접국가, 유사언어국가, 공동생산협정 회원국에서 생산된 영화 및 방송프로그램의 상영, 방영시간의 하한을 설정하였다.

WTO 출범 이후 분야별 협상이 진행된 금융, 기본통신, 해운서비스 협상에서 가장 중요한 쟁점은 MFN면제였다. 각 분야에서 가장 협상력이 큰 미국은 협상참여국들의 시장개방 수준이 미국이 설정한 'Critical Mass'에 도달하지 않으면 미국의 시장개방조치에 대한 MFN 대우를 취하지 않겠다는 협상전략을 구사했다. 이 때문에 금융서비스는 미국이 배제된 가운데 협상이 타결되는 선례가 만들어졌고, 기본통신서비스는 협상의 타결에도 불구하고 캐나다의 개방수준이 낮은 것에 대한 보복조치로 미국이 협상타결의 마지막 순간에 기본통신서비스의 일부에 대해 MFN면제를 신청하였다.

#### (5) MFN면제 조항의 문제점

MFN면제조치의 논리적 근거는 크게 두 가지로 구분된다. 첫번째 주장은 GATS 제정 이전에 이미 쌍무적 또는 일정한 지역간의 무역협정에 따라 호혜적으로 부여한 특혜조치 Preferential Treatment를 이들 호혜협정에 가입하지 않은 국가로까지 확대해 비차별적으로 적용하기 힘들다는 것이었다. 두 번째 주장은 시장이 상대적으로 폐쇄된 국가가 시장개방조치를 단행하지 않고 협상이 종결되어 MFN조치를 의무적으로 해야 된다면, 보다 시장이 개방된 국가로서는 결과

적으로 상대국보다 시장을 더 개방하는 상태가 되어 시장폐쇄적인 국가의 서비스 공급자가 그 시장에서의 시장지배력Market Power을 이용해 개방적인 시장에서 경쟁우위에 서게 될 것이라는 것이다.

현재 GATS에 존재하는 MFN면제조치들을 살펴보면, 항공서비스 전체에 대한 MFN면제, EC 국가들의 시청각서비스 분야 등은 첫번째 경우에 해당한다. 미국이 취하고 있는 MFN면제조치의 대부분이 '무임승차Free Riding'에 대한 대응조치인 두 번째 경우에 해당한다는 것은 주목할 만하다. 타국에 비해 유독 미국만이 '무임승차'에 대해 민감한 반응을 보이고 있는 이유는 미국시장의 상대적인 개방정도를 협상의 지렛대Leverage로 해 타국의 시장개방을 확대하겠다는 전략적 측면과 미국시장의 개방수준에 상응하는 정도의 타국시장의 개방 없이는 국내업계의 강력한 반발 때문에 협정 자체의 국내비준이 어렵다는 정치적인 논거가 작용하고 있다.

MFN면제 부속서에 따르면 MFN면제는 일단 기록되면 그 이상의 추가는 불가능하고, 통상 10년을 넘지 않는다는 원칙 아래 허용되고 있다. 지금까지 MFN면제가 허용된 협상과정을 살펴보면 MFN면제에 대한 규율Discipline 부재, MFN면제 인정에 관한 절차와 방식의 부재가 쉽게 눈에 띈다. 특히 협상의 전반적인 골격이 확정된 상태에서 마지막 순간에 주요 통상국가들이 MFN면제를 신청하는 경우가 종종 있었다. 이 경우 나머지 국가들은 유사한 MFN면제조치를 취하든지, 아니면 협상시한을 더 연장하든지 아니면 자국의 양허안을 그대로 두고 MFN면제 신청을 허용할 것인지를 결정해야 한다. 다자간 협상의 속성상 강대국이 지지르는 "마지막 순간에 발생하는 의외의 사태Last Minute Surprise"에 대해 나머지 국가들이 신속하게 대응하는 것은 쉽지 않다. 그러므로 강대국 다자간 협상의 이러한 속성을 기회주의적으로 남용하지 않도록 MFN면제 협상에 대한 보다 엄격한 경기규칙이 필요하다. 그리고

MFN면제조치를 조기에 종결하도록 하는 제도적 장치의 고안이 요구된다.

### 3. 효과적인 경쟁규범 미비

국내규제는 서비스의 거래를 통제하는 가장 강력한 수단이다. GATS는 이러한 점을 인식하고 국내규제에 대한 몇 가지 원칙들을 수용하고 있다. GATS 6조는 각국이 시장접근을 약속한 서비스업종에 있어서 서비스교역에 영향을 끼치는 모든 조치가 합리적Reasonable, 객관적이고Objective 공평하게Impartial 집행되도록 보장해야 한다고 규정하고 있다. 합리적·객관적이고 공평한 국내규제의 운용은 GATS를 준수하는 모든 체약국이 따라야 할 행위의 준거틀 또는 판단기준이 된다. 이러한 조항의 핵심은 일단 시장개방이 약속된 분야의 양허가 “저해되거나 무효화Impaired or Nullified”되지 않게 “과도한Not-more-burdensome-than-necessary” 국내규제를 억제하는 것이다. 한편 서비스 공급과 관련해서 우려되는 독점사업자 또는 시장지배적인 사업자에 의한 반경쟁적 행위Anti-competitive Behavior에 대해서도 효과적인 다자간 규범이 필요하다. 현 GATS에는 경쟁에 관련된 포괄적 규범은 존재하지 않는다. 다만, GATS 8조와 9조는 경쟁저해행위 발생시 당사국간 협의를 규정하고 있을 따름이다.

이러한 조항들이 과연 GATS 하에서 발생하는 분쟁들을 해소하는 데 얼마나 구속력 있게 작용할 것인지는 의문이다. 가장 큰 이유는 아직까지 GATS 때문에 발생한 분쟁이 없기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이러한 선언적인 규정으로는 GATS 하에서 발생하는 분쟁을 효과적으로 해소할 수 없을 것이라는 심증이 기본통신 협상의 사례에서 확인된다. 기본통신 협상과정에서 각국은 독점적

사업자의 경쟁저해행위를 규율하는 데 현 GATS 규범이 불충분하다는 인식 아래 개방환경에 적합한 규제·경쟁원칙에 대한 합의를 도출하려 했다.

GATS 6조는 많은 서비스업종에서 적용되고 있는 허가, 기술기준, 자격 등의 운용규범에 대해서도 규정하고 있다. 시장접근이 허용된 서비스의 제공시 허가License가 필요한 경우, 관계당국은 허가 신청 접수 후 합리적인 기간 내에 결정사항을 신청인에게 통보하도록 강제하고 있다. 동시에 자격요건 및 취득절차, 기술표준, 면허요건과 관련된 조치들이 불필요한 교역장벽이 되지 않도록 하기 위해, 체약국들은 적절한 기구를 설립해 필요한 규율Disciplines을 제정할 수 있도록 동 6조는 규정하고 있다. 자격, 면허, 기술관련 요건은 다음의 기준을 따르도록 명시되어 있다.

- i) 객관적이며 투명한 기준Objective and Transparent Criteria에 바탕을 둘 것
- ii) 서비스의 질을 보장하기 위해 필요한 이상의 부담을 서비스 제공업자에게 주지 말 것
- iii) 허가절차의 경우, 그 자체가 서비스 공급의 제약으로 작용하지 않을 것

우루과이라운드 각료결정에서 정해진 작업계획에 따라 현재 회계서비스Accountancy Sector에 대해서는 이러한 일반적인 원칙을 구체화한 규범으로 제정하는 단계에 와 있다. 그러나 이러한 국내 규제·규범 구체화작업을 분야에 따라 제정해야 하는가에 대한 근본적인 질문은 여전히 과제로 남게 된다. 모든 서비스분야마다 특수성을 고려하게 되면 각 분야별로 국내규제와 경쟁규범을 구체화해야 한다는 논리로 귀결된다. 과연 막대한 협상비용을 지불하면서까지 분야별 구체화작업을 해야 할 만큼 그 효과가 클지는 따져

불 일이다. 뉴 서비스라운드에서 효과적인 국내규제·경쟁규범 구체화작업이 의미 있게 진행되지 못하면 각국의 서비스시장 개방의 지도 퇴색할 것이라는 점은 분명하다.

#### 4. 우루과이라운드에서의 미완과제

##### (1) 세이프가드

###### 1) 세이프가드의 목적

정부가 국내시장을 자유화할 때 잠정적으로 발생하는 역효과에 대응할 수 있는 수단을 제공함으로써 무역자유화에 대한 반대논리를 완화하고 무역자유화 협상을 촉진하는 것이 세이프가드의 목적이다. 즉, 무역자유화를 일단 국가간의 협정에서 약속했다 하더라도 수입의 급증 등에 따라 국내산업의 피해가 큰 경우 이미 약속한 자유화조치를 한시적으로 유보할 수 있다. 만약 세이프가드가 없다면 많은 국가들은 무역자유화조치에 따른 국내산업의 피해가 크다는 이유 때문에 자유화를 적극적으로 추진하기가 힘들어질 것으로 예견된다.

이러한 이유 때문에 세이프가드는 GATT에서 존재해 왔다. GATT에서의 세이프가드는 수입의 급속한 증가(절대적 또는 상대적)로 인해 국내산업에 “심각한 피해Serious Injury”가 발생했거나 또는 “심각한 피해의 우려Threat of Serious Injury”가 있을 경우, 해당산업 관련 관세조치 등 GATT에서의 의무를 한시적으로 유보할 수 있도록 규정하고 있다.

세이프가드는 상대국 기업들의 정상적인 경쟁의 결과 발생하는

국내산업의 피해를 다루고 있기 때문에 반덤핑조치Anti-dumping Measure나 상계관세조치Countervailing Measure에 비해 그 발동요건이 훨씬 엄격해야만 한다. GATT에서도 반덤핑조치나 상계관세조치를 발동하기 위해서는 “중대한 피해Material Injury”가 입증되어야 한다고 규정하고 있는 반면, 세이프가드는 “심각한 피해Serious Injury”가 입증되어야 한다고 규정하고 있음에 유의할 필요가 있다.

우루과이라운드 서비스분야 협상에서 이러한 배경과 인식의 기초 아래 서비스분야 세이프가드를 제정해야 한다는 점에는 합의가 도출되었으나, 세이프가드의 구체적인 내용은 후속 협상과제로 넘겨졌다(GATS 10조). 우루과이라운드에서 세이프가드가 제정되지 않았기 때문에 서비스협상에 참가한 국가들의 서비스시장 개방의 범위가 미약했다는 지적도 있다.

## 2) 세이프가드 제정협상 경과

GATS 10조는 WTO협정 발효 이후 3년 이내에 세이프가드에 대한 협상을 완료하고 협상결과가 있을 경우에 세이프가드 조항이 발효될 것임을 규정하고 있다. 또한 협상시한인 3년 이내에 긴급한 국내산업 피해가 발생한 WTO 회원국의 경우 GATS 21조를 원용해 시장개방 약속을 변경 또는 취소Modification or Withdrawal할 수 있음을 규정하고 있다. 우루과이라운드에서 미결과제였던 보조금(GATS 15조), 정부조달(GATS 13조)은 후속 협상시한이 제시되지 않은 데 비해 세이프가드는 3년이라는 협상시한이 제시된 점은 주목할 만하다.

협상시한인 3년이 이미 경과한 1998년 12월 현재에도, GATS에서 세이프가드 제정협상에는 실질적인 진전이 없는 상태이다. 일부 국가들에서 세이프가드 협상을 하라는 GATS 10조 규정이 세

이프가드 규정을 제정할 것인지 아닌지의 문제도 협상의 대상이라는 입장을 제시하면서, 논의 자체가 원론적인 수준에 맴돌고 있다.

### 3) 서비스분야 세이프가드 제정의 장애요인

세이프가드의 취지를 살려 GATS에 제정될 수 있는 세이프가드의 원형Proto-type은 다음과 같은 형태를 띌 수 있을 것이다.

“수입의 급격한 증가(Import Surge(절대적 또는 상대적)로 인해 국내산업에 ‘심각한 피해’가 발생했거나 또는 ‘심각한 피해의 우려’가 있을 경우, 해당산업 관련 GATS에서 양허한 시장개방조치를 한시적으로 유보할 수 있다.”

위와 같은 세이프가드를 적용하기 위해서는 “수입의 급격한 증가”, “국내산업”, “심각한 피해”의 개념이 구체적으로 정의되어야 한다. 그렇지 않으면 세이프가드가 남용되어 무역자유화에 역행하게 되는 상황이 생기게 된다. 그러나 다음에 논의되듯이 서비스분야의 특성상 “수입의 급증”, “국내산업”의 개념을 구체적으로 정의하는 것은 용이하지 않다.

#### 가. “수입급증”의 정의

향후 지배적인 서비스의 국경간 공급은 세관통제가 불가능한 Bit의 형태로 국경을 넘나드는 전자상거래Electronic Commerce가 될 것이다. 이 경우 수입의 통계 추적이 어렵기 때문에 “수입의 급격한 증가”라는 세이프가드 발동의 가장 기본적인 단계가 어떻게 충족될지 불분명하다.

GATS에서 서비스교역은 국경간 공급 이외에 생산자나 소비자

의 국경간 이동을 포함한 네 가지 형태의 서비스 공급방식Mode of Supply 중 하나로 정의되고 있다. “수입의 급격한 증가”를 파악하기 위해서는 이 네 가지 모두에 대한 수입통계가 수집되어야 한다. 문제는 갈수록 전자상거래의 비중이 증대되면서 서비스의 국경간 공급은 세관통제가 불가능한 Bit의 형태로 국경을 넘나들기 때문에 수입의 통계추적이 어렵다는 것이다. 또한 현지법인 설립을 통해 서비스교역이 이루어지는 경우 이들의 생산, 판매에 대한 모든 자료가 추적되어야 세이프가드의 기본전제인 “수입의 급격한 증가”가 파악될 수 있다.

#### 나. “국내산업”의 정의

외국서비스의 수입증가에 따른 국내산업의 피해를 측정하기 위해서는 국내산업이 무엇으로 구성되어 있는지를 정의할 수 있어야 한다. GATT의 경우 수입이 급증한 제품을 제조하는 국내기업은 물론 유사제품Like Product이나 직접경쟁 또는 대체관계에 있는 제품 Directly Competitive or Substitutable을 생산하는 국내기업도 국내산업의 범위에 포함시키고 있다. 이러한 개념을 GATS에 적용하기 위해서는 무엇보다도 ‘국내기업’의 개념이 명확하게 정의되어야 한다.

대부분 서비스교역은 외국기업의 현지설립에 의해 이루어진다. 외국기업이 현지국의 상업적 규정과 제도를 충족시키면서 설립한 기업과 국내기업을 어떻게 구분할 것인가 하는 문제가 생겨난다. 100% 외국인 단독투자법인의 경우는 외국법인으로 간주할 수 있지만, 여러 다양한 형태의 지분구성을 지닌 합작투자에 대해서는 어디까지가 외국법인이고, 어디서부터가 국내법인인지 판정하기가 쉽지 않다. 이에 대한 해결책으로 GATS 28조에 규정된 정의를 적용할 수 있을 것이다. GATS 28조 (m), (n)에 따르면 GATS에서의 외국법인은 외국기업이 50% 이상의 지분을 소유하고 있거나,

외국기업이 이사진 장악 등의 방법을 통해 실질적으로 경영하고 있는 현지에 설립된 기업을 의미하는 것으로 간주할 수 있다.

#### 4) 세이프가드조치의 형태

GATT의 시장접근과는 달리 GATS는 서비스의 국경간 이동뿐 아니라 현지법인 설립, 생산자나 소비자의 이동까지도 포함하고 있다. 따라서 국경간 이동으로 인해 수입이 급증한 경우 국내에 설립된 현지법인의 서비스 공급을 제한할 권리가 있는가 하는 문제가 생기게 된다.

GATT의 경우 상품의 Cross-border Trade에 적용되는 세이프가드가 제한적인 보호만을 제공하고 세이프가드조치가 외국생산자들이 수입국에서 그들의 투자를 늘려나가는 것을 막지 않는다. 이러한 논리를 GATS에 적용하면 국내산업에 실질적인 피해를 초래한 서비스 공급방식에 따라 세이프가드를 발동해야 한다는 결론에 도달할 수도 있다. 즉, 세이프가드는 Mode-specific해야 한다는 점이다. 그러나 서비스의 수입급증이 어느 특정한 서비스 공급방식 때문이 아닌 경우에는 Mode-specific한 세이프가드를 적용할 수 없게 된다.

#### (2) 보조금

GATS 15조는 서비스무역을 왜곡하는 보조금에 대한 다자간 규율을 제정하기 위한 협상을 규정하고 있다. 이 규율에는 상계관세 조치Countervailing Measure도 다루어져야 한다고 GATS는 규정하고 있다. WTO 출범 이후 이 조항에 따라 보조금 관련협상이 진행되고 있으나, 현재까지 아무런 진전이 없다.

GATS 보조금 규범의 모델로는 GATT의 보조금 및 상계관세협정Agreement on Subsidies and Countervailing Measures(SCM)을 참고할

수 있다. SCM협정은 보조금을 무역에 미치는 효과에 따라 세 가지로 구분해 무역왜곡효과가 분명한 보조금은 금지하고, 무역왜곡효과가 불분명한 보조금은 WTO 분쟁해결절차에 따라 분쟁해결이 가능하도록 하고, 무역왜곡효과가 미미한 보조금은 허용하는 방식을 취하고 있다. 원칙적으로 이러한 ‘신호등방식(Signal-light Approach)’은 GATS의 보조금에 대해서도 적용 가능하다. 이러한 접근방식에 따르면 교통, 통신, 보건, 교육, 연금제도와 같은 공공재의 특성을 띠는 서비스분야에 대한 국내보조금은 원칙적으로 허용되거나, 심각한 무역왜곡효과(이들 보조금의 경우 주로 수입대체효과가 될 것임)가 있음을 상대국가가 입증하지 못하는 한 허용된다.

이러한 접근방식이 적용되기 위한 대전제는 각 보조금의 무역왜곡효과에 대한 분석이 가능해야 한다는 점이다. 현지법인 설립이 중요한 서비스 교역방식인 점을 감안해 볼 때, GATT에서 논의되는 방식의 보조금 지급에 따른 수출진흥효과 또는 수입대체효과를 그대로 GATS에 적용할 수는 없다. 특히 GATS에서 내국민대우는 협정상 의무가 아닌 협상을 통한 구체적인 약속사항이기 때문에 차별적인 내국민대우가 협상을 통해 시장개방계획서에 명기된 경우, 이에 따른 차별적인 보조금지급은 분명히 외국공급자들의 시장접근을 저해하는 무역왜곡효과를 초래할 것이다. 이는 이미 협정체결 때 당사국간에 이해가 있었던 부분이기 때문에 분쟁제소대상이 될 수 있을지에 대해 회의적인 시각이 존재한다. GATS 보조금 규범이 효과적으로 제정되기 위해서는 보조금과 시장접근, 내국민대우와의 연관성에 대한 심층적인 논의가 필요하다.

### (3) 정부조달

현 GATS는 정부의 서비스 조달에는 적용되지 않는다. GATS

13조는 WTO협정 발효 이후 2년 이내에 서비스분야 다자간 정부조달협정을 개시할 것을 규정하고 있다. 이 분야의 협상 역시 현재까지 특기할 만한 진전이 없다. 현재 WTO체제 내에는 상품과 건설을 포함한 서비스에 적용되는 정부조달협정(Agreement on Government Procurement(GPA))이 있다. GPA는 모든 WTO 회원국에 적용되는 다자간 협정은 아니며, 가입한 일부 국가들에게만 협정의 의무와 혜택이 부과되는 복수국간 협정(Plurilateral Agreement)이다. 한편, 1996년 12월 WTO 싱가포르각료회의에서는 정부조달에 대한 부패를 혁신하기 위해 투명성을 제고하기 위한 다자간 규범제정을 결정한 바 있다.

통계에 따르면 미국의 경우, 국방분야를 제외한 전체 정부조달 규모의 반 정도가 서비스분야의 조달인 것으로 집계되고 있다. 경제활동에서 정부분야가 차지하는 비중에 비추어 정부조달 서비스시장의 개방은 심대한 자유화효과를 가져올 것으로 기대된다. 서비스분야 정부조달에 대한 다자간 규범 제정은 각국의 정부조달 서비스시장의 실질적인 개방으로 연결되어야 한다. 이를 위해 정부조달분야는 새로운 서비스분야 라운드의 중요한 협상 의제가 되어야 한다.

## 5. GATS와 GATT와의 관계 : 분쟁사례 연구

WTO 출범 이후 1998년 12월 현재 DSB에 제소된 분쟁은 모두 150건에 이르고 있다. 이 가운데 GATS 때문에 분쟁이 촉발된 경우는 아직까지 한 번도 없었다. DSB에 제소된 150건의 분쟁 가운데서 GATS와 간접적으로 연관된 분쟁은 10건 정도로 집계되며, 이 중 2건(캐나다-정기간행물, EC-바나나)만이 패널절차가 완료되

어 이행단계에 들어가 있다.

캐나다-정기간행물, EC-바나나 분쟁은 모두 분쟁당사국간 합의에 따른 분쟁조정에 실패해 패널이 구성되었으며, 패널보고서에 대한 분쟁피소국의 상소에 따라 상소심Appellate Body의 심의가 있었고, 상소심보고서가 DSB에서 채택되었다. 이 두 분쟁에서 제기된 GATS 관련사안은 GATT와 GATS의 관계이다. 피소국인 캐나다와 EC는 GATS는 의도적으로 GATT가 적용되지 않는 범주에 적용되어야 한다고 주장하였다. 이에 대한 패널의 입장은 GATT와 GATS가 상호배타적인 협정이고 각각의 적용범위는 중복될 수 없으며 중복되지 않도록 해석되어야 한다는 캐나다와 EC의 주장을 받아들일 수 없다는 것이었다.

#### (1) 캐나다-정기간행물

분쟁제소국인 미국은 캐나다의 정기간행물에 대한 관세분류와 국내소비세 관련조치, 그리고 국내출판 정기간행물에 더 낮은 우송료를 적용하는 조치가 GATT 내국민대우 규정에 위배된다고 주장하였다. 이에 대해 캐나다는 국내소비세는 GATS협정이 적용되는 광고서비스에 관련된 것이며, 캐나다는 광고서비스에 대해 어떤 양허도 한 적이 없으므로 WTO 회원국에게 내국민대우를 해야 할 의무가 없다는 논리를 전개했다. 캐나다는 GATT와 GATS의 적용범위를 각각 따로 해석할 필요가 있고 그럼으로써 두 개의 독립적인 협정이 중복되고 마찰을 일으킬 가능성을 배제해야 한다고 주장하였다. 또한 캐나다는 “경제활동의 지배적 혹은 본질적 특성 The Dominant or Essential Characteristics of an Economic Activity”에 따라 GATT를 적용할 것인지 GATS를 적용할 것인지가 결정되어야 한다고 주장했다. 그래서 상품생산에 투입되는 서비스에는 GATT가,

출판업자들의 광고서비스와 같이 독자적 활동으로서의 서비스에는 GATS가 적용되어야 한다고 주장했다. 나아가 캐나다는 미국이 GATT에서 분쟁을 해소해 시장개방 약속을 하지 않은 서비스분야의 시장개방을 의도하고 있다고 비난했다.

패널은 캐나다의 주장에 동의하지 않았다. 패널은 캐나다 국내 소비세가 GATT협정에 어긋나지 않는지 조사하고, WTO협정과 조약법에 관한 비엔나협약을 참조한 결과 GATT와 GATS 하의 의무는 공존할 수 있으며 둘 사이에는 상하관계가 없다는 결론에 도달했다. 또한 기술의 진보와 경제활동의 세계화로 인해 GATT와 GATS 사이의 중복을 피해야 한다는 캐나다의 주장도 타당성이 없다는 결론을 내렸다. GATT와 GATS가 중복될 수 있다는 패널의 이러한 결론은 항소심에 의해 다시 한번 확인되었다.

## (2) EC-바나나

EC는 구 식민지국가에 대해 특혜관세를 부여한 조치가 GATT 위반이며, 이들 국가와 다른 국가들을 차별하는 수입허가제가 GATS 위반이라는 피소국들의 주장에 대해 바나나 수입허가제가 서비스교역에 영향을 주는 조치가 아니기 때문에 GATS가 적용되지 않는다고 주장했다. 이에 대해 미국 등 제소국들은 GATS의 범위는 국내 및 국외 서비스와 서비스 공급업자들간의 “경쟁관계에 영향을 주는” 조치로서 바나나 수입관련 EC규정 404/93과 다른 관련규정을 포함할 정도로 충분히 광범위하다고 주장했다.

패널은 사전적으로 GATS의 “서비스교역에 영향을 주는”이라는 한정어에 GATS의 범위가 특정규정의 범주나 조치에만 한정된다는 개념은 들어 있지 않으며, GATS의 원칙은 “어떤 조치가 서비스 공급에 직·간접적으로 영향을 미치는지 아닌지에 관계없이 서

비스 공급의 경쟁조건과 관계가 있는 모든 조치를 포함”한다고 결론지었다. 패널은 EC가 주장하는 GATT와 GATS 사이의 상호배타적인 관계를 지지하는 법적 근거가 없다는 결론을 내렸고 항소심은 패널의 이러한 법률적 해석을 지지하였다.

GATS와 GATT간의 연관성은 향후에도 다수의 분쟁이 예상되는 분야이다. 현재의 GATT체계와 GATS체계는 무차별원칙에 기초한 무역장벽 해소, 모든 무역장벽의 투명성 확보, 무역의 흐름을 왜곡하는 조치에 대한 시정 등 공통된 인식 아래 출발하였음에도 불구하고 서로 다른 구조를 가지고 있다. GATT는 50년에 걸쳐 진화되어 온 반면 GATS는 이제 출발점에 있다. 그럼에도 불구하고 GATT와 GATS가 하나의 통합된 협정으로 궁극적으로 존재해야 하는 이유는 기술진보, 경제활동의 세계화에 따라 상품교역과 서비스교역의 경계가 갈수록 무너지고 있다는 점 때문이다(전자상거래가 대표적인 예이다). 무역자유화가 효과적으로 실현되려면, 국경조치인 관세 및 비관세조치의 자유화 이외에 무역관련 다자간 투자, 경쟁규범이 설정되어야 하며 이것은 GATT와 GATS에 공통된 과제이다. GATT와 GATS가 공통된 규범으로 통합될 때까지 GATT와 GATS는 배타적이지 않으며 중복될 수 있다는 캐나다-정기간행물, EC-바나나 분쟁사례의 패널의 평결이 선례로 적용될 것이다.

## 제3장 GATS 협상방식

### 1. 우루과이라운드에서의 서비스협상 방식

#### (1) 양허표 작성방식

일반적인 무역협상에서는 협상의 대상이 되는 분야에 존재하는 무역장벽과 해당분야의 국가간 교역량을 먼저 파악하고, 무역장벽의 완화에 따른 교역량 변화를 계량화한 다음, 국가의 발전단계를 감안한 서로 상응하는 수준의 교역량 변화를 가져다 줄 규모와 수준의 무역장벽 완화에 합의하는 것이 일반적인 협상의 순서이다. GATT에서의 관세인하 협상이 대표적인 예이다.

이러한 협상방식을 GATS(General Agreement on Trade in Services)에 적용하는 것은 쉽지 않다. 가장 큰 이유는 서비스무역에 관한 통계의 절대적인 부족 때문이다. 국제수지표에 파악되는 서비스무역은 여행, 운임, 보험, 서비스 공급자의 일시적인 이동에 의한 소득정도일 뿐, 서비스무역의 중요한 형태인 현지법인의 생산활동에 따른 매출은 파악되지 않고 있다. 이러한 이유 때문에 GATS에서의 협상은 무역장벽 파악, 계량화, 축소협상의 단계로 이루어지지 못한다.

우루과이라운드 서비스협상시 GATS 제정과정에서 가장 첨예했던 쟁점 중 하나가 시장접근Market Access과 내국민대우National Treatment를 의무로 할 것인가 아니면 협상결과에 따라 나라마다 다르게 허용하도록 할 것인가 하는 것이었다. 이를 의무사항으로 규정

하러 하는 선진국의 입장과 장기적으로 달성해야 할 목표로 규정하려는 개도국의 입장이 첨예하게 맞섰다.

개도국들의 서비스교역에는 관세부과가 불가능하므로 시장접근과 내국민대우를 의무로 규정할 경우 이것이 무관세무역을 의미한다는 전제하에 서비스교역에 있어서도 상품무역의 관세에 해당하는 합법적 보호수단(국경조치 : Border Measures)이 마련되어야 한다는 입장이었다. 즉 외국 서비스 공급자의 시장진입시 시장접근조건이 부과되어야 한다는 것이다. 여기서 시장접근조건이란 시장진입에 대한 조건과 진입 이후 국내 영업활동에 대한 제한조건을 모두 포함하는 개념으로 사용되었다. 왜냐하면 시장접근과 내국민대우를 구분하기 어려운 경우가 많을 뿐만 아니라, 외국 서비스 공급자의 시장진입 허용에 관한 협상시 위의 두 가지 조건이 함께 협상되기 때문이다.

개도국의 주장에 의하면 자유화의 추진방식은 Positive Listing 방식으로 이루어져야 한다. 즉, 시장접근조건은 상품무역의 관세와 같이 합법적인 보호수단이므로 각국이 자국의 양허표에 약속한 분야에 대해서만 자유화 의무를 부담하게 되며 자유화의 확대는 어떤 형태로든 시장접근이 허용되는(시장접근조건에 관한 양허가 이루어지는) 서비스분야 및 업종수의 증가와 양허된 시장접근조건의 추가완화를 통해 이루어지게 된다. 상품에 비유하면 양허품목수의 증가와 양허세율의 인하를 통한 자유화 달성에 해당하는 것이다.

선진국들은 시장접근 및 내국민대우를 의무로 규정하더라도 각국의 유보가 허용되기 때문에 서비스교역 자유화가 점진적으로 추진될 것이므로 이를 의무로 규정하자는 입장이었다. 즉, 시장접근과 내국민대우는 시작부터 모든 서비스에 일률적으로 적용되는 일반적 의무가 아니라 각국별로, 서비스분야별로 결정되는 구체적인 의무이므로 점진적 자유화에 위배되는 것이 아니라는 것이다.

개도국들이 상품무역의 관세에 해당하는 개념으로 주장하는 시장접근조건에 대해서는, 외국 서비스 공급자의 시장진입시 국경에서 부과되고 끝나는 것이 아니라 동 공급자의 시장진입 이후에도 계속해서 국내 영업활동을 제약하게 되므로 국경조치가 아니고 국내 규제제도라는 논리를 전개하였다.

선진국 주장에 의하게 되면 자유화 추진방식은 Negative Listing 이 된다. 시장접근과 내국민대우가 의무사항이므로 당연한 논리적 귀결로서 각국이 모든 서비스분야에 대해 자유화 추진의무를 부담하게 되면, 자국의 양허표에 모든 서비스분야를 대상으로 시장접근과 내국민대우에 대한 제한조치를 유보하게 되며, 자유화의 확대는 이러한 유보목록의 축소를 통해 이루어지게 되는 것이다.

개도국과 선진국간의 이해대립 끝에 도출된 결론은 다음과 같았다. GATS에서 시장접근과 내국민대우가 의무가 아닌 협상을 통해 결정되는 것으로 규정하였다. 그리고 시장접근과 내국민대우를 조금이라도 허용하는 서비스분야를 협상국의 양허표에 명기하는 방식Positive Listing Approach을 채택하였다. 일단 조금이라도 시장접근과 내국민대우가 양허Concession or Commitment되는 서비스분야에 대해서는 GATS에 규정된 네 가지 서비스 공급방식Mode of Supply에 따라 어느 정도의 시장접근과 내국민대우를 각각 허용할 것인지에 대해 협상을 하게 되는데, 각국의 양허표에는 제한사항만을 명기하도록 하였다. 즉, 각국의 National Schedule에 명기되지 않은 시장접근과 내국민대우 관련 제한사항은 존재하지 않는 것으로 간주하는 Negative Listing 방식이 채택되었다.

이러한 양허표 작성방식은 보다 광범위한 시장개방을 추구하는 국가들과 최소한의 시장개방을 추구하는 국가들의 이해가 절충된 방식으로 “Hybrid” 방식이라고 불리기도 한다. 한편 각국은 시장접근이나 내국민대우 외에 추가적인 자유화조치를 “추가적인 약속

Additional Commitment”으로 양허할 수 있다. 기본통신협상의 경우 경쟁촉진적인 규제원칙을 담은 Reference Paper의 내용들을 협상국들이 선택적으로 ‘추가적인 약속’ 아래 양허한 선례가 있다.

양허표는 GATS의 부속서Annex로서 법적으로 GATS와 일체 Integral Part를 이룬다(20조 3항). 나라마다 양허표의 내용은 상이하지만 국제협정의 지위를 차지하고 있기 때문에 이를 조금이라도 수정하고자 하면 매우 엄격한 절차(21조 양허표의 수정)를 거쳐야 한다. GATS 20조 1항은 구체적 약속을 부담하는 서비스분야에 대해 다음 사항을 명시해야 한다고 규정하고 있다.

- (a) 시장접근에 대한 제한 및 조건
- (b) 내국민대우에 대한 제한 및 조건
- (c) 추가적 약속과 관련된 조치들
- (d) 적절한 경우 그러한 약속의 이행을 위한 일정
- (e) 그러한 약속의 발효일

<표 3-1> 국가 ‘A’의 양허표의 예(일부)

Sector	Conditions and limitations on market access	Conditions and qualifications on national treatment
Business service	1) Commercial presence required 2) None 3) 50% joint venture 4) Unbound, except as indicated in Horizontal Commitments	1) Unbound 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in Horizontal Commitments
Construction service	1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in Horizontal Commitments	1) None 2) None 3) None 4) Unbound, except as indicated in Horizontal Commitments

Key : 1) Cross-border supply  
2) Consumption abroad  
3) Commercial presence  
4) Movement of personnd

그러나 (e)항의 약속발효일은 WTO 설립협정 발효일 또는 그 이후에 가입하는 나라에서는 당해국의 가입이 발효되는 날에 상기 약속도 발효될 것이므로 양허표에 별도로 구체적 약속의 발효일을 기재한 경우는 없다. (d)항은 협정발효일 이후에, 예를 들면 1996년 7월부터 시장을 개방하는 경우 동 시간조건하에 구체적 약속을 기재하는 것을 의미한다.

GATS 16조는 시장접근 허용시 각국은 다른 국가의 서비스 및 서비스 공급자에게 양허계획표에 명시된 것보다 불리한 대우를 해서는 안된다고 규정하고 있다. 동 16조는 시장접근이 허용된 서비스분야에 관해서는 양허계획표에 별도로 기재하지 않은 경우 다음의 조치를 취할 수 없다고 명시하고 있다.

- i) Quota, 독점적·배타적 사업자 지위 부여, 또는 경제적 필요성 조사(Economic Needs Test) 요구 등 서비스 공급자수에 대한 제한 조치
- ii) 총거래액 또는 자산액 제한
- iii) 총영업횟수 및 총서비스 공급량 제한
- iv) 고용인수 제한
- v) 외국 서비스 공급자의 상업적 주재형태 제한
- vi) 외자제한

양허표의 시장접근, 내국민대우와 관련하여 각국이 양허하는 자유화 수준에는 크게 나누어 다음 네 가지가 있다.

#### 1) 완전자유화 약속(Full Commitment)

어떤 서비스분야의 공급형태에 있어서 시장접근이나 내국민대우

에 대한 제한을 전혀 하지 않겠다고 약속하는 경우로서 양허표의 해당란에 “제한 없음None”이라고 표시하게 된다. 그러나 당해 국가가 양허표 앞부분에 유보한 외국인투자, 부동산취득, 인력이동 등 모든 서비스분야에 적용되는 수평적 제한Horizontal Limitation은 이 경우에도 적용되게 된다. <표 3-1>에 예시된 국가 A의 경우 건설 서비스의 상업적 주재와 관련하여 양허표의 시장접근란에 “None”으로 기재되어 있다. 이는 국가 A가 GATS 16조에 제시된 i)~vi)에 해당하는 제한조치를 취하지 않았다는 양허를 한 것으로 해석된다.

## 2) 부분적 자유화 약속Commitment with Limitation; Partial Binding

시장접근과 내국민대우에 대한 일부 제한조치와 함께 양허하는 경우로서 크게 다음 세 가지로 분류할 수 있다.

첫째, 현재의 제한조치 수준 그대로 양허Binding하는 경우로서 동결Standstill or Freeze을 의미한다.

둘째, 현재의 제한조치 전부는 아니라 하더라도 일부를 철폐(Roll-back이라고 한다)하고 양허하는 경우이다.

셋째, 현재의 제한조치보다 더 후퇴된 수준에서 양허하는 경우로서 Ceiling Binding이라고 한다.

그러나 어느 경우이든 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한조치가 명확하게 기재되어야 하며 단순히 ‘Standstill’, ‘Freeze’, ‘Bound’ 또는 ‘Rollback’이라고 표현해서는 안된다.

## 3) 약속하지 않는 경우No Commitment

회원국이 한 서비스분야의 특정 공급형태에 대해 시장접근이나

내국민대우에 대한 제한조치를 계속 유지하거나 새로이 도입할 수도 있는 자유로운 상태에 있는 경우로서 양허표의 해당란에 “Unbound”라고 나타낸다. 우루과이라운드에서 다수국들이 인력이동에 관한 양허에서 <표 3-1>에서처럼 “Unbound, Except as Indicated in Horizontal Commitments”로 양허표에 기재하였다.

이는 모든 서비스분야에 공통적으로 적용되는 약속사항Horizontal Commitments 이외에는 인력이동에 대해 구속력 있는 양허를 하지 않겠다는 것으로 해석된다.

#### 4) 기술적으로 양허가 불가능한 경우No Commitment Technically Feasible

서비스에 따라서는 특정 공급형태에 의한 서비스 공급이 불가능한 경우가 있는데 국경간 서비스 공급형태에 특히 이런 경우가 많다. 예를 들면 A국의 요리사가 A국에 있어서 B국에 있는 손님에게 요리를 해줄 수는 없는 것이며 폐수처리, 호텔, 창고, 선박이나 자동차수리 서비스 등도 국경간 서비스 공급이 불가능하다. 건설 서비스도 국경간 공급이 불가능하다. 건설이라는 서비스 공급활동이 이루어지기 위해서는 건설장비와 사람이 현지에서 주재해야 하는 것이다.

이와 같이 기술적으로 실현 불가능한 서비스 형태는 양허표 해당란에 “Unbound”로 나타나고 주석에 “Unbound Due to Lack of Technical Feasibility”라고 표시되어 있다. 그러나 실제 가능할 수도 있는데 정보부족으로 인해 불가능하다고 생각하는 경우도 있을 것이라는 점, 현재는 불가능하지만 미래에는 기술발전으로 가능하게 될 수도 있다는 점 등이 협상과정에서 제기되었다. 이에 따라 각국간 양허협상 과정에서 이들 사례의 기술적 실현가능성에 대한 검증은 해 미래에는 가능할 것으로 판명되면 “Unbound”로 나타내

기로 하였다.

## (2) 우루과이라운드 서비스협상 진행방식

일단 정해진 Positive Listing 방식 아래에서도 어떤 서비스분야를 개방할 것인지를 협상하는 방식은 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 Request/Offer 방식이고, 또 하나는 Formula 방식이다.

전자는 각 협상국들이 상대국에게 자국이 시장개방을 원하는 서비스분야와 그 분야에서의 시장개방조치(예 : 외자제한 철폐, 공급자수 제한 철폐)를 담은 문서Request List를 제시하면, 상대국은 이에 대해 자국이 개방하려는 서비스분야와 그 분야에서의 시장개방조치를 담은 문서Offer List를 제시하고, 양 문서간의 차이를 좁히기 위한 협상이 진행되는 방식이다.

후자는 협상국들이 시장개방을 원하는 서비스분야와 그 분야에서 시장개방조치의 목표치Target Value를 정하고 각국이 이 목표치를 충족시키는 협상방식이다. 이 방식은 여러 가지로 변형될 수 있다. 목표치를 가령 특정서비스 분야들로 한정하거나, 전체 서비스분야 가운데서 x%를 설정할 수도 있다. 선진국과 개도국으로 협상국을 구분하고 각 국가군마다 목표치를 달리 정할 수도 있다. 또는 무역장벽이 높은 국가일수록 개방폭을 크게 하고, 이미 무역장벽이 낮은 국가는 상대적으로 개방폭을 작게 하는 방식(Harmonization Approach라고 명명됨)도 Formula 방식의 하나이다.

Formula 방식은 관세협상에서 사용된 사례가 많다. 1997년 4월 타결된 ITA(Information Technology Agreement)의 경우, 모든 협상참가국들은 IT제품 202개를 선정하고 이들의 관세를 2000년까지 0%로 인하하는 것을 협상목표로 정한 바 있다. 케네디라운드에서는 모든 선진공업국들이 비농업제품의 관세를 50% 인하(예 : 20%

자동차 관세는 10%가 됨)하는 협상방식이 제안되었고, 도쿄라운드에서는  $z = Ax / A + x$  ( $z$ =협상타결 후 관세,  $x$ =협상개시 이전 관세,  $A$ =상수)라는 공식을 적용해 관세인하협상이 추진되었다. 우루과이라운드 관세협상에서는 일정국가들끼리 특정제품에 대해 서로 관세율을 0으로 인하하는 “Zero for Zero” 방식이 사용되었다.

## 2. 우루과이라운드 타결 이후 서비스분야별 후속협상

우루과이라운드 타결 이후 네 가지 서비스분야에서 후속협상이 개시되었다. 인력이동, 금융서비스, 기본통신서비스, 해운서비스 각 분야에 대해서 각각 별도의 협상Sectoral Negotiations이 진행되었다. 우리의 관심은 이러한 각 분야에서의 별도협상이 협상진행과 결과의 차원에서 우루과이라운드에서의 일괄타결 협상방식Single Undertaking과 어떠한 차이가 있는가 하는 것이다.

협상결과부터 본다면 인력이동 분야에서는 별다른 성과를 도출하지 못했고, 금융서비스 협상에서는 미국이 배제된 상태에서 조건부협정이 체결되었다가 1997년 12월 미국이 참가하고 WTO 회원국들이 양허수준을 일부 개선하는 형태로 협정이 타결되었으며, 해운서비스 협상은 합의도출에 실패하였고 유일하게 기본통신서비스 협상만이 가장 괄목할 만한 수준의 양허표를 담은 협정체결에 성공하였다.

협상의 결과를 결정하는 가장 중요한 요인은 협상력Bargaining Power이다. 이 협상력은 협상이 타결될 경우 각국이 얻게 되는 이득과 협상이 결렬될 경우 각국의 손실, 그리고 협상사안에 각국이 미칠 수 있는 영향력 등에 의해 결정된다. 일반적으로 협상이 결렬될 경우 발생할 손실이 큰 국가일수록 협상력이 떨어지게 되며,

협상이 타결될 경우 발생할 이득이 큰 국가일수록 협상력이 높아진다. 예를 들어 301조 발동을 무기로 쌍무협정 체결을 요구하는 미국과 상대국의 경우, 쌍무협정이 체결되지 않을 경우 미국이 무역보복을 효과적으로 할 수 있는 나라(예 : 수출의 대미 의존도가 높은 국가)일수록 협상력이 떨어진다. 그 분야의 비교우위가 높을수록 협상력이 높고, 협상력이 높을수록 자국에 유리한 협상결과를 이끌어 낼 수 있다.

모든 분야를 같은 Package로 해 어느 한 분야라도 타결되지 않으면 협상이 타결되지 않는 Single Undertaking 방식을 채택하는 경우에는 각국이 자국의 비교우위에 따라 분야별로 Balancing을 할 수 있다. 반면 각 분야마다 별도의 협상타결을 목표로 하는 Sectoral Approach의 경우에는 이러한 전략적 고려가 불가능해지고, 그 분야에서 비교우위를 가진 국가가 협상을 주도하게 된다.

주로 개도국의 관심사항이었던 인력이동의 경우 선진국들은 인력이동을 확대하는 별도의 부속서 제정에 미온적인 입장을 견지하였고, 개도국들은 협상력을 강화할 수 있는 여지가 없는 상태에서 협상이 진행되었다. 만약 인력이동 협상이 타 서비스분야 협상과 연계되어 진행되었다면 개도국들은 시장개방과 연계하는 전략을 구사할 수 있었을 것이다.

WTO 출범 이후 서비스분야별 협상의 경우 협상이 진행된 방식은 가장 강력한 협상력을 지닌 미국이 협상타결에 필요한 개방수준을 타국에 요구하고 협상참여국들은 자국이 선호하는 개방수준을 지키려는 형태로 진행되었다. 미국의 분야별 협상전략은 먼저 자국 업계와 의회를 만족시킬 수 있는 수준의 개방요구를 상대국가들에게 제시하고 양허표를 제시하는 국가의 수와 이들의 개방수준이 소위 “Critical Mass”를 충족시키지 않으면 협상타결을 할 수 없다는 전략을 구사하였다. 만약 “Critical Mass”가 완전히 충족되

지는 않지만 상당부분 근접한 경우에는 개방의 정도가 미미한 국가들에게 미국시장의 개방혜택을 부여하지 않기 위해 MFN조치를 면제하겠다는 것도 미국 협상전략의 핵심적인 사항이었다.

문제는 관세협상에서의 인하관세를 목표 또는 관세인하 품목수처럼 모든 협상국들이 객관적으로 동의할 수 있는 Focal Point가 없는 상태에서 어떠한 국가가 Critical Mass에 속할 것인지를 미국이 일방적으로 결정하였고, 그 국가의 만족할 만한 개방수준도 막연히 “미국의 개방수준에 상응하는 수준Comparable Market Access”으로 요구되고 있어 불확실성과 미국의 일방주의 속에서 협상이 마지막 순간까지 타결과 결렬의 극단을 왔다갔다하는 상황을 연출해온 것이다. 이러한 불투명성에 대한 제어장치로서, 해당 서비스분야의 전세계 매출규모에서 90% 이상을 차지하는 국가가 양허표를 제시하면 국가숫자 측면에서는 Critical Mass가 충족된 것으로 간주하자는 관행이 정착되었다. 그러나 보다 중요한 각국의 개방수준 평가에 대해서는 여전히 주관적일 수밖에 없었다.

물론, 이러한 Critical Mass에 관한 불확실성과 불투명성이 분야별 협상이 아닌 Single Undertaking Approach를 한다고 해서 완전히 해결되는 것은 결코 아니다. 그러나 Single Undertaking Approach가 채택되면 Critical Mass를 모든 서비스분야 전체에 걸쳐 정의하면 되기 때문에 각국마다 자국의 비교우위에 따라 양허분야와 양허수준을 조정할 수 있게 된다. 하지만 서비스분야별로 타결하려는 협상방식 아래에서는 양허 자체에 소극적인 개도국들 때문에 양적인 측면에서부터 Critical Mass가 충족되지 않을 가능성이 높다. 실제로 다수 개도국들은 WTO 출범 이후 개시된 서비스분야별 협상에서 소극적이었으며 협상 최종순간까지 양허표를 제출하지 않아 Request/Offer 방식에 의한 협상 자체가 의미 있게 진행되지 못한 경우가 종종 있었다.

만약 WTO 출범 이후 서비스협상이 서로 다른 협상일정을 가진  
채 분야간의 아무런 연계 없이 진행되지 않고 Single Undertaking  
방식으로 진행되었다면, 협상결과는 달라졌을 것이다. 개도국들은  
인력이동 분야에서 지금 GATS에 약속된 수준보다는 자국의 관심  
사항을 더 많이 포함시킬 수 있었을 것이고, 대신 협상 자체의 타  
결도 상당히 지체되었을 것이다.

## 제4장 한국의 서비스 뉴라운드 협상전략

### 1. 협상방식 제정 : 법적 근거

GATS(General Agreement on Trade in Services) 제19조는 우루과이라운드 이후의 양허협상 진행에 관한 대략적인 규율을 정하고 있다. 그러나 동 조항은 일반적 의무(General Obligations)조항이 아니기 때문에 규정 자체가 회원국에게 어떤 권리나 의무를 발생시키는 것은 아니며, 선언적 규정에 불과하다고 할 수 있다. 각국이 얼마나 자국의 이익을 확보하느냐는 양자간, 복수국간 실제 양허협상을 얼마나 잘하느냐에 달려 있는 것이다.

동 조항의 주요내용은 다음과 같다.

- ① 제1항 : WTO 설립협정 발효일로부터 5년 이내에 후속협상을 시작해야 하며, 그 이후에도 주기적으로 협상을 해야 한다.
- ② 제2항 : 개도국들은 보다 적은 서비스부문, 보다 적은 거래 유형을 자유화하고 외국 서비스 공급자에 대한 시장접근 허용시 개도국의 서비스교역 비중증대를 위한 조건을 부과할 수 있다.
- ③ 제3항 : 각 라운드마다 협상지침과 절차들이 마련되어야 한다. 협상지침에는 최빈개도국에 대한 특별대우뿐만 아니라 전회의 협상 이후 회원국들이 자율적으로 취한 자유화조치에 대한 대우방식도 마련해야 한다.
- ④ 제4항 : 점진적 자유화는 매 라운드마다 양자간, 복수국간,

다자간 협상들을 통해 진전되어야 한다.

GATS 19조 3항은 매 라운드마다 협상지침과 절차들이 마련되어야 한다고 규정하고 있다. 이에 따라 새로운 서비스라운드가 시작되면 서비스분야 양허협상에 적용할 지침과 절차를 협상국들이 정할 수 있다.

## 2. 협상방식

### (1) 타 분야와의 연계

제3장에서 분석된 것처럼 서비스분야만의 협상추진은 바람직하지 못하다. 서비스분야 이외에 WTO협정의 Built-in Agenda인 농산물분야와 기타 협상의제로 채택되는 다른 분야에 동일한 협상시한을 부여하고 어느 한 분야라도 협상이 타결되지 못하면 일괄타결방식Single Undertaking을 추진해야 할 것이다.

### (2) 협상기간

협상기간이 너무 짧으면 현실적으로 타결이 불가능하고 너무 길게 설정하면 협상의 Momentum을 잃게 될 우려가 높다. 협상기간을 결정하는 또 다른 변수는 어떠한 의제가 협상대상이 되는가 하는 점이다. 투자, 경쟁정책, 환경 등 다수 개도국들이 저항감을 가지고 있는 분야가 포함되면 이를 국내정치적으로 소화하고 협상안을 제시하는 데 많은 시간이 소비되고, 이 과정에서 가시화되지 않고 있는 시장개방의 이점보다는 가시적인 시장개방의 피해를 과

장하는 보호주의적인 세력이 득세해 협상의 진전을 더욱 어렵게 할 수 있다. 사실 바로 이런 이유 때문에 일부에서는 WTO 뉴라운드New Round가 Built-in Agenda 이외의 타 분야를 포함하는 것에 부정적인 시각을 가지고 있다.

이러한 이론적인 고려와 과거 GATT 협상에서의 경험에 비추어 기간을 협상개시(2000년 1월)로부터 협상종결시까지 3년(협상만료 시한이 2002년 12월) 정도로 설정하는 안을 제안한다.

### (3) 중간점검

다자간 무역협상은 의욕적인 출발에도 불구하고 막상 협상이 시작되고 나면 협상참가국들이 각종 현실적 제약을 이유로 자국의 시장접근장벽들을 완화하기 어렵다는 주장을 반복해 초기 협상기간을 소비하곤 한다는 것을 GATT 협상경험은 알려주고 있다. 성공적인 다자간 협상의 배후에는 거의 예외없이 협상 초기에 협상국들이 구체적이고 객관적으로 관측 가능한 협상목표에 합의하고, 가급적 빠른 시일 내에 주요국들이 전향적인 양허안을 제시해 다른 국가들에게 전향적인 자세로 협상에 임하도록 압박하는 분위기 Peer Pressure가 형성되었다. 협상일정의 중간에 중간평가를 포함시키는 것은 협상참가국들로 하여금 마지막 순간까지 양허안 제출을 미루지 말고 협상 초기부터 적극적으로 협상에 임하는 분위기를 조성하기 위해서이다.

WTO 출범 이전에는 통상장관회의가 상설되어 있지 않았기 때문에 새로운 GATT라운드가 출범할 때마다 중간점검을 위한 특별한 통상장관회의를 설정해야 했다. WTO는 최소 2년에 1회 각료회의Ministerial Conference를 개최하도록 규정하고 있다. WTO의 최고 의사결정기구인 각료회의를 협상개시 이후 전체일정의 반 정도

가 경과한 시점에 개최하도록 해 협상의 진전과 향후 과제를 점검하도록 한다.

#### (4) 협상기간 중 신규 무역장벽 도입 금지

통상협상이 진행되는 동안에 각국은 자국의 협상입지Leverage를 강화하기 위해 협상개시 이전보다 자유화 수준을 후퇴시키거나 새로운 형태의 무역장벽조치를 설치하기도 한다. 자국의 협상력을 강화하기 위해 어떤 국가가 협상기간 중 시작한 이러한 행위는 타국에게 쉽게 전염되어 결국은 모두 협상개시 이전보다 더 많은 무역장벽을 쌓고 협상을 진행하게 된다. 이같은 쌍방간의 파괴적이고 경쟁적인 무역장벽 조성은 다자간 협상의 진전에 아무런 도움을 주지 못한다. 따라서 협상기간 중 기존조치보다 협상력을 높이기 위한 의도로 시장개방의 측면에서 자유화에 역행하는 조치는 신설하지 않겠다는 정치적 의지의 표명이 필요하다.

#### (5) 협상방식

서비스 뉴라운드에서는 Request/Offer 협상방식에 Formula 방식을 가미하는 것이 바람직하다. 구체적인 제안은 다음에서 논의된다.

### 3. 협상목표

다음 사항들은 서비스 뉴라운드 출범시 각료선언Ministerial Declaration에 포함될 수 있는 협상의 목표들이다. 이하 논의는 한국이 선진국의 의무를 지는 것을 상정하고 전개된다.

## (1) 시장개방의 실질적인 확대

서비스시장의 실질적인 개방확대는 새로운 서비스라운드의 가장 중요한 협상목표이다. 이를 위해 현 GATS에서 배제되어 있는 항공운송서비스 시장의 자유화가 시작되어야 하고, 우루과이라운드 후속협상에서 타결에 실패한 해운서비스의 자유화 약속이 확보되어야 한다.

서비스 뉴라운드에서의 서비스시장의 실질적인 개방확대를 촉진하고 향후 GATS에서의 지속적인 서비스시장 자유화 추진을 보다 효과적으로 진정시키기 위해 두 가지를 제안한다. 하나는 현 GATS에서의 양허표 작성방식을 Positive Listing에서 Negative Listing으로 전환하는 것이며, 다른 하나는 Formula 방식의 도입이다.

협상국들이 시장개방 분야를 열거하는 현재의 Positive Listing에 비해 조금이라도 무역제한적인 조치가 있는 서비스분야만을 열거하는 Negative Listing은 무역장벽의 파악, 협상목표의 설정, 국가간 비교 등의 면에서 서비스무역 자유화를 보다 확대할 수 있는 방식이다. 이러한 전환작업을 촉진시키기 위해 개도국의 경우 WTO의 Technical Assistance를 강화하고 World Bank의 협력개발기금을 지원하도록 한다. 모든 회원국들에게 Negative Listing을 적용하는 데 합의가 이루어지지 않는 경우, 이번 서비스 뉴라운드에서는 선진국들에게만 의무적으로 Negative Listing을 규정할 것을 제안한다.

자유화 약속대상 서비스 범위와 개방서비스 분야에 있어서 공급양식별 제한사항에 대해 Formula 방식을 적용할 것을 제안한다. 선진국은 모든 서비스에 대해 국경간 공급의 완전자유화, 인력공급의 자유화, 그리고 투자와 관련한 최소한의 시장접근을 보장해야 하고, 개도국은 개방(부분개방 포함)서비스 분야들의 세계시장 규모가 전체 서비스의 세계시장 규모의 x%를 상회하도록 해야 하

며, GATS에서의 양허수준을 최소  $y\%$  이상 개선시켜야 한다( $x, y$  값에 대한 연구는 이번 보고서의 범위를 넘는 것으로 후속연구가 필요하다). 이 범위 내에서 서비스분야별 개방의 정도와 범위는 Request/Offer 방식에 따라 협상을 진행한다.

## (2) 서비스분야 경쟁정책 규범 제정

서비스무역 자유화는 경쟁촉진 없이는 실질적으로 이루어지지 않는다. 자유화 진전에 맞추어 국내규제가 경쟁촉진적인 것으로 변화되지 않으면 시장개방 약속의 효과가 무효화되는 사태가 발생하고 무역분쟁이 빈번해지며, 효과적인 경쟁규범이 미비된 상태에서는 DSB에서의 분쟁해소도 만족스럽게 처리될 가능성이 높지 않다. 어느 특정 서비스분야에만 적용되는 것이 아니라 모든 서비스 분야에 적용 가능한 서비스무역 자유화와 병행한 경쟁촉진적인 원칙들에 대해 합의를 도출하고 이를 GATS의 부속서Annex로 제정하거나 또는 각국의 양허표에 Horizontal Commitment 형태로 약속하는 것을 협상목표로 삼아야 한다. 경쟁촉진적인 원칙들에 대해 모든 회원국들의 합의가 있는 경우에는 GATS의 부속서로 제정하고, 국가마다 채택 가능한 경쟁촉진적인 원칙들의 범위가 상이한 경우에는 각국의 양허표에 Horizontal Commitment 형태로 약속하는 방식을 제안한다(이들 규범의 구체적인 내용은 이번 보고서의 범위를 넘는 것으로 후속연구가 필요하다).

## (3) 세이프가드, 보조금, 정부조달 분야 규범 제정

상기 세 분야의 규범이 GATS에 확립되어야 서비스분야 시장개방이 확대될 것이다. GATT에 존재하는 세이프가드, 보조금협정의

기본취지와 원칙들을 수용하면서 서비스분야의 특수성을 고려한 규범이 제정되어야 한다. 서비스분야 정부조달이 MFN, 투명성원칙에 따라 개방될 수 있도록 다자간 규범을 제정해야 한다(이들 규범의 구체적인 내용은 이번 보고서의 범위를 넘는 것으로 후속 연구가 필요하다). 이들 세 분야의 다자간 규범은 모든 회원국들이 협정상의 의무를 부담하고 권리를 향유할 수 있도록 GATS 부속서의 한 형태로 제정되는 것이 바람직하다.

#### (4) MFN면제 최소화

서비스 뉴라운드는 현 GATS에 존재하는 MFN면제조치에 대한 검토작업을 벌여 반드시 지속되어야 한다. 그리고 다자간 합의가 있는 경우에만 그 면제조치의 존속을 한시적으로 인정하고 그 이외의 MFN면제조치는 모두 폐지하는 것을 협상의 주요목표로 삼아야 할 것이다. MFN면제조치 존속의 필요성은 해당조치를 취한 국가가 입증해야 한다. 이를 위해 해당국들은 MFN면제조치 신청 이후 지금까지 해당조치에 관련되어 취해진 사항들에 대한 자료를 제시해야 할 것이다. 존속이 결정되는 MFN면제조치에 대해서도 그 존속기간이 GATS에 명시된 대로 최초 면제신청기간으로부터 면제조치 완료시한까지 원칙적으로 10년이 넘지 않도록 해야 할 것이다.

#### (5) 국경간 서비스 공급제한 완화

우루과이라운드에서는 국경간 공급사항이 별 관심을 끌지 못했다. 많은 사람들은 국경간 공급이라는 것이 서비스를 공급하는 적절한 방법이 될 것이라고 여기지 않았고, 이 분야에서의 Binding Commitment의 의미를 정확히 이해하지 못했다. 결국, 많은 국가

들은 국경간 공급에 따른 서비스무역조치에 관해서는 “Unbound”를 했다. 전자상거래를 통한 국경간 서비스무역의 폭발적인 증가 추세는 이러한 기존사항의 변화를 재촉하고 있다. 전자상거래와 관련된 대부분의 사항들은 GATS가 제정되던 시절에는 존재하지도 않았던 것들이다.

인터넷은 GATS가 적용되는 정보통신서비스에 해당된다. 일각에서는 이러한 해석은 잘못된 것이며, 처음 GATS가 생겼을 때에는 인터넷이 현재와 같이 널리 사용되지 않았고, 현재 인터넷이 대중적으로 보급됨에 따라 기존의 GATS가 적용되지 않는 새로운 서비스분야가 탄생했다고 주장한다.

이러한 해석은 기본통신협상과정에서 합의한 기술중립적인 통신 서비스 정의 Technology-neutral Definition of Telecom Services를 위반하는 것이다. 전자상거래가 활성화되는 예측이 가능한 다자간 무역체제를 정착시키기 위해 통신서비스에 관한 GATS의 부속서 Annex와, 그 이후의 기본통신협상에서 결정한 조항들을 전자상거래의 관점에서 다시 한번 명확하게 확인할 필요가 있다.

국경간 공급방식 자유화에 대한 적극적인 의지가 있다면, 이는 서비스무역을 더욱 확대시킬 것이며 국제무역구조의 주변부에 있는 중소기업들에게 더 이익이 될 수 있을 것이다. 그러나 일부 국가들은 국경간 서비스 공급에 대한 양허를 꺼리는 경향이 있다. 그들은 시장접근을 위한 전제조건으로 현지법인 설립을 요구한다. 국경간 공급은 허용하지 않고 현지법인 설립을 통해서만 시장접근을 허용하는 조치는 서비스무역의 자유화에 걸림돌이 된다. 이러한 조치는 다국적기업과 대기업만 유리하게 해주며, 서비스경제 활성화의 촉매제인 중소기업의 국제경쟁 참여기회를 제한하게 된다. WTO 회원국은 현지법인 없이도 서비스를 국내에 공급할 수 있다는 원칙 Right of Non-establishment을 제정할 필요가 있다.

이 원칙에 대한 회원국들의 양허를 유도하기 위해서는 두 가지의 제도적 장치가 필요하다. 첫째는 효과적인 긴급 세이프가드의 설립이고, 둘째는 자국의 관할권 밖에 있는 외국기업들의 부당행위로부터 국내 이용자들을 보호할 수 있는 규제기관간의 효율적인 협력체계 구축이다.

#### (6) 인력이동 자유화

서비스는 다른 WTO 회원국가의 영토 내에 회사설립을 하지 않고도 외국인의 일시적 인력이동에 의해 공급될 수 있다. 회사설립을 하더라도, 외국인의 이동은 현지법인의 효과적인 운영을 위해서는 필수적인 요소이다. “자연인의 이동”은 국내에 영구적 취업이나 거주를 희망하는 사람들과는 무관하다. 인력이동에 관한 양허는 GATS의 각국 양허표에 포함이 약속되어 있으나, 대부분이 ‘Unbound’로 양허하여 양허의 구속력이 미미한 상태이다.

WTO가 효력을 발휘한 6개월 이후부터 이 사항에 관한 협약의 개선을 협의하기로 한 각료회의의 결정에 따라, 후속협상이 진행되었으나 그리 큰 진전을 가져오지는 못하였다. 이러한 상황은 새로운 라운드에서 개선되어야 한다. GATS에서의 무역자유화가 비교우위 논리에 따라 진행되기 위해서는 다수 개도국들의 유일한 비교우위 분야인 인력이동의 자유화가 실질적으로 진행되어야만, 선진국의 주요 관심사항인 국경간 공급과 투자에 의한 의미 있는 서비스무역의 자유화가 가능해질 것이다.

### 4. 정책제안

이 장에서 제시된 서비스 뉴라운드에서의 협상목표를 효과적으

로 성취하기 위해서 2000년 1월 서비스 뉴라운드 개시 이전까지 필요한 정책조치들을 다음과 같이 제안한다.

첫째, 서비스 뉴라운드 협상을 전담할 협상조직을 1999년 후반 기부터는 가동시켜야 한다. 이 협상조직은 협상종료 때까지 유지되며, 무엇보다 중요한 것은 서비스전담 대표협상가(Chief Negotiator)가 지정되어야 하고 이 대표협상가가 서비스 뉴라운드 개시부터 종료 때까지 서비스협상의 실무책임을 지도록 기간과 권리가 보장되어야 한다. 과거처럼 협상기간 중에 보직변경에 따라 협상수석 대표가 빈번하게 교체되는 일은 협상력 제고 측면에서 바람직하지 않다. 이 서비스전담 대표협상가는 한국의 서비스분야 협상목표를 가장 잘 달성할 수 있는 협상전문가여야 하며, 따라서 반드시 정부관료들 중에서 지명할 필요는 없다.

둘째, 2000년 서비스 뉴라운드 초기에 Request List를 제출하는 것을 목표로 정하고 이를 위해 중점 시장개방 요구분야와 대상국가들을 1999년 하반기까지 파악하도록 연구한다. 이 연구에는 이번 보고서에 후속연구가 필요할 것으로 제시된 협상방식의 Formula, 경쟁규범, 세이프가드, 보조금, 정부조달이 포함되어야 할 것이다. 또 이번 보고서에 포함되지 못한 서비스분야에 대해서도 그 분야에서의 GATS 규범이 한국에 미치는 영향에 대한 연구(Sectoral Study)가 진행되는 것이 바람직하다.

셋째, 한국 내에서 활동하고 있는 모든 서비스 공급자(국내·국외기업 모두 포함)들로 구성되는 민간단체인 서비스산업연합회(Coalition of Service Industry in Korea)를 발족시켜, 서비스산업의 현황과 추세를 파악하고 주요국의 서비스산업연합회와 협조체제를 구축하는 것이 필요하다.

---

---

## 제2부 서비스산업의 현황과 대응전략

---

---

---

제5장 서비스산업의 현황 .....	91
제6장 서비스교역 자유화 .....	105
제7장 서비스산업의 당면과제 .....	114
제8장 시장개방 대응방안 .....	125

---

## 제5장 서비스산업의 현황

### 1. 서비스산업의 정의

경제학의 영역에서 서비스라는 명칭으로 지칭되는 경제활동을 본격적으로 취급하기 시작한 것은 오래된 일이 아니다. 그러나 고전경제학 이전부터 견해의 차이는 있었지만 초보적인 서비스개념에 대해 취급한 것은 사실이다. 일찍이 중상주의시대의 Thomas Mun(1571~1641)은 서비스의 중요성을 강조하고 교역에 있어서 보이지 않는 항목Invisible Items에 주의를 환기시키고 선적, 어업, 보험, 여행자들의 여행경비 지출, 로마에 대한 송금, 상인위탁 등을 포함해 이들 항목에 대한 실질적인 완전한 목록을 제시해<sup>1)</sup> 제3의 경제부문으로 취급하였다.

Adam Smith는 그의 저서 국부론<sup>2)</sup>에서 생산적 노동과 비생산적 노동을 구분해 생산적 노동을 유형재의 생산에 사용되는 노동에 한정시켰다. 이것은 재화생산과 소비만을 경제의 중요한 영역으로 취급하던 고전경제학에서 또 다른 경제활동 영역이 존재한다는 사실을 인정하는 중요한 분기점이 된다. 그 이후 총체적인 경제순환의 전과정에서 재화생산과 서비스라는 경제활동이 있다는 사실을 제기했다는 의미에서 중요성을 갖는다. 오늘날 통설적인

---

1) Henry William Spiegel, *The Growth of Economic Thought*, Duke Univ. Press, 1971, p.110.

2) Adam Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Clarendon Press, Oxford, 1976, pp.330-349.

견해는 서비스라 해도 수요가 있기 때문에 효용, 즉 가치를 가지고 있으며 이 점에 있어서 다른 상품재화와 유사성을 갖는다. 다만 서비스가 지니는 특성 자체가 구체적 유형재화가 가지는 성격과 근본적으로 다를 뿐이다.

J. S. Mill도 노동을 생산적 노동과 비생산적 노동으로 구분해 노동이 궁극적으로 생산하는 것을 세 가지 효용으로 나누었으며 모두가 인간에게 유용한 서비스라는 점을 강조하였다.<sup>3)</sup> 이런 관점에서 볼 때 비생산적 노동의 이론적 개념이 가끔은 서비스활동의 사회적 효용의 평가와 동일시되었다고 할 수 있을 것이다.

서비스에 대한 정의나 재화와 구분되는 특징에 대해서는 학자들마다 견해를 달리하고 있다. 보다 포괄적인 정의라고 할 수 있는 T. P. Hill의 정의<sup>4)</sup>에 의하면, “서비스는 어떤 경제주체의 경제활동에 대한 질적 변화 혹은 타 경제주체 및 소유재화의 상태를 변화시키는 행위, 즉 서비스란 서비스 생산자의 자발적 간여의 결과로서 사람에게 대해 적용할 경우 그 서비스 수혜자의 변형을, 또는 재화에 연루된 경우에 적용할 때에는 그 서비스 수혜자의 소유재화의 변형을 나타낸다. 그러므로 서비스를 이용한다고 하는 것은 어떤 이전 가능한 획득물을 포함하지 않지만, 경제주체라든지 사용자의 특성에 적합하게 변경한 것을 포함한다.”고 규정하고 있다.

서비스산업의 성장과 발전은 경제발전의 3단계설을 주장한 Fisher<sup>5)</sup>에 의해 최초로 정식화되었으며 그 후 Colin Clark<sup>6)</sup>는 산업을

---

3) J. S. Mill, *Principles of Political Economy*, Routledge & Kegan Paul, London, 1977, pp.46-47.

4) T. P. Hill, *On Goods and Services, Review of Income and Wealth*, Dec. 1977, pp.315-338.

5) A. G. B. Fisher, “Production, Primary, Secondary and Tertiary,” *Economic Record*, June 1939, pp.24-38.

6) Colin Grant Clark, *The Conditions of Economic Progress*, Macmillan & Co., Ltd., London, 1957.

농업, 제조업, 서비스업 등으로 구분해 경제가 발전할수록 산업구조는 농업에서 제조업으로 그리고 제조업에서 서비스업으로 그 중심이 이행된다고 주장하였다. 그의 분류에 의하면 농업은 농업, 수산업, 목축업, 임업을 포함하고, 서비스업은 건설업, 교통통신업, 행정, 상업, 금융, 기타 서비스업 등으로 나누어지고 있다.

그러나 H. B. Chenery<sup>7)</sup>는 산업을 원시산업, 공업, 교통통신업, 기타 서비스업으로 4분류해 성장탄력성을 계측한 바에 의해 Colin Clark의 산업구조 이행과는 상반된 결론에 이른다. 즉, 경제가 발전할수록 GNP에서 농업이 차지하는 비중은 절대적으로 줄어들고 서비스산업은 완만하게 증가하며 공업의 비중은 급격하게 증가해 공업의 비중이 커진다고 한다. 그러므로 Colin Clark의 농업에서 제조업으로, 제조업에서 서비스업으로 산업이 발전한다는 주장은 경제발전을 비교적 장기적으로 관찰한 결론이라고 할 수 있다.

서비스재는 일반적인 유형재화와 구분되는 무형재화라는 특성이외에도 저장할 수가 없고 계량화 내지는 표준화하기 어렵다는 특성을 지니고 있다. 보이지 않는 재화이면서도 우리 인간생활에 없어서는 안될 매우 중요하고 유익한 재화라고 할 수 있다. 그러므로 계획적으로 서비스재화를 대량생산한다거나 전략적으로 육성하기 어렵다. 오히려 경제가 발전함에 따라 후발성장산업으로서 다양화와 개성화를 인정하는 범위 내에서 성장토대를 마련하는 것이 중요하다. 한마디로 제조업이 비약적으로 발전해 나가는 토대 위에서 서비스산업을 육성·발전시키는 것이 대단히 중요하다.

서비스산업은 콜린 클라크나 페티가 분류한 산업분류법에서 3차 산업이라고 규정짓는 부류이다. 2차산업에 속하는 건설업은 생산된 재화가 유형재의 성격을 띠고 있으므로 서비스산업에서 제외하고, 3차산업 중 전기, 가스, 수도사업 등은 거대 생산설비의 유형

---

7) H. B. Chenery, "Patterns of Industrial Growth," *AER*, September 1960.

재화를 이용해야만 생산이 가능하므로 그 성질상 서비스에서 제외하고 있다. 혹자에 따라서는 이상의 업종들을 서비스산업으로 분류하기도 하지만 본고에서는 이들을 제외하고 있는 한국표준산업분류에 따라 논의를 전개하려 한다.

경제규모가 확대 발전되고 국민소득이 1만 달러 수준을 상회하며 국제간의 교류가 진전됨으로써 기업의 활동도 다양한 형태로 분화되고 미세한 부분까지 기업의 투자대상이 되므로 서비스업도 더욱 분화된다. 즉, 지하철업, 광고업, 소득증대와 삶의 질 상승으로 평균수명이 연장됨에 따라 사회문제로 대두되고 있는 노인문제를 다루는 실버산업, 정보수요의 증가로 인해 기업의 서비스재화의 수요증대와 개인소득의 증대에 따른 의료서비스, 가사서비스, 레저산업의 증대로 말미암아 여기에 관련된 서비스산업이 가속화되어 발전하고 있는 추세에 있다.

Grill의 조사연구<sup>8)</sup>에 의하면 제조업이나 전통적인 산업에서 고용이 감소하면 서비스부문에서 그만큼 고용흡수가 빠르게 진행됨을 보여주고 있다. 그 실례로 EC 10개국은 1958년 서비스부문의 고용이 38%에서 1982년 56%까지 증가하였고, 미국의 경우 같은 기간에 57%에서 68%, 일본의 경우 40%에서 56%까지 상승함을 보이고 있다.

20세기를 막대한 자본과 기술력을 투입하는 광공업부문이 주도하는 성장발전의 시대라고 한다면 21세기는 두뇌산업이라 할 수 있는 제4의 산업영역인 반도체, 정보통신기술에 의한 지식집적산업과 연계된 서비스산업이 각 국가의 핵심산업으로 부상할 전망이다. 따라서 서비스산업의 국제 자유무역화 추진은 향후 선진국들의 무역정책의 근간이 될 것이며 개발도상국에 대한 시장진출을

---

8) Colin Grill, *Work, Unemployment and the New Technology*, Polity Press, 1985, p.101.

더욱 확대하기 위해 대외서비스 시장개방 압력을 한층 더 강화시킬 것으로 보인다. 향후 뉴라운드(New Round)에서 다루게 될 부패·경쟁·투자·그린·노동문제 등은 모두 서비스산업과 연루되지 않은 부문이 없을 정도로 다양하며 그 범위와 폭이 광범위해 국제통상교역의 주요대상이 되어 있다. 이는 우리에게 각 부문마다의 개방에 대비한 철저한 분야별 대응책을 요구하고 있다.

## 2. 서비스산업의 분류

서비스산업에는 일반적으로 전세계에 공통적으로 통일된 분류기준이 없다. 통설적으로 산업의 영역을 분류할 때는 1차, 2차, 3차 산업으로 분류해 3차산업에 해당하는 영역을 서비스산업으로 규정하는 것이 일반적 관례이며 최근에는 신종 반도체산업이 크게 발전함에 따라 동 부문을 4차산업의 영역에 포함시켜야 한다고 주장하는 사람들도 있는데 실제적으로는 서비스영역에 포함되고 있다. 일반적으로 각 국가는 세계은행의 분류방법인 농업, 공업, 서비스산업의 3분류방식을 채택하고 있다. 우리 나라에서도 UN에서 권장하고 있는 방식을 수정, 보완해 채택하고 있다.

우리 나라의 서비스산업 분류는 1991년 9월 9일에 통계청이 한국표준산업분류 기준에 의거, 새롭게 개정해 대분류코드번호 G에서 Q까지에 해당하는 산업을 서비스업으로 분류하였다. 이는 국제권고분류체계를 기본으로 하고 세분류까지는 원칙적으로 국제분류와 일치하도록 하며 국내실정을 감안해 일부 항목에 대해 독자적으로 세분류항목을 설정하기도 했다.<sup>9)</sup> 각 분류에 따르는 업종별 수와 소분류, 세분류 및 세세분류를 보면 <표 5-1>과 <표 5-2>와 같다. 다만 세세분류 업종표에서 경제발전이 급속하게 진전됨

9) 통계청, 『한국표준산업분류』, 1991, p.20.

에 따라 우리 나라 고유의 특성들을 지닌 업종들이 계속 파생되어 나오고 있기 때문에 급속한 경제현상의 변화에 대응하기 위해서는 10년 주기가 아니라 더 짧은 탄력적 분류방식의 채택이 필요하다.

<표 5-1> 대분류 업종명

기 호	대분류 업종명
G	도·소매 및 소비자용품 수리업
H	숙박 및 음식점업
I	운수, 창고 및 통신업
J	금융 및 보험업
K	부동산, 임대 및 사업서비스업
L	공공행정, 국방 및 사회보장행정
M	교육서비스업
N	보건 및 사회복지사업
O	기타 공공, 사회 및 개인서비스업
P	가사서비스업
Q	국제 및 기타 외국기관

자료 : 통계청, 『한국표준산업분류』(1991. 9. 9 제6차 개정)

<표 5-2> 서비스산업 분류표

(단위 : 개)

대분류별	항목별	중분류	소분류	세분류	세세분류
G		3	17	36	168
H		1	2	4	22
I		5	10	19	61
J		3	5	13	30
K		5	17	32	83
L		1	3	8	15
M		1	4	5	14
N		1	3	6	20
O		4	9	26	81
P		1	1	1	1
Q		1	1	1	2
합 계		26	72	151	497

자료 : 통계청, 『한국표준산업분류』(1991. 9. 9 제6차 개정)

### 3. 서비스산업의 현황

#### (1) 산업구조

1991년부터 1996년까지의 우리 나라 국민총생산은 1990년 기준 불변가격으로 그 구성비 추이를 보면(<표 5-3> 참조), 서비스부문이 가장 높고 다음으로 광공업 중심을 하는 2차산업의 비중이 높으며 농림어업의 비중이 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 일반적으로 경제학자들이 주장하고 있는 경제발전의 중심축이 농림어업, 제조업, 서비스업으로 이동하며 경제발전이 성숙단계로 접어들면 서비스산업, 제조업, 농림어업 순으로 발전한다는 보편적 주장에 부합한다고 할 수 있다.

<표 5-3> 산업별 국민총생산 구성비 추이

(단위 : %)

연도 \ 산업	1991	1992	1993	1994	1995	1996
(A) 농림어업	8.0	8.1	7.4	6.9	6.6	6.4
(B) 광 공 업	29.6	29.5	29.3	29.8	30.3	30.3
(C) 전기가스건설	14.2	13.7	14.1	13.8	13.7	13.8
(D) 서비스업부문	48.2	46.5	49.2	49.5	49.4	49.5
국 내 총 생 산	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주 : 1) 1990년 기준 불변가격 구성비를 의미함.

2) 서비스업부문은 <표 5-1>의 G에서 Q까지의 업종을 모두 포함한다.

3) 국내총생산의 백분율이 100을 기준으로 해 과부족은 통계적 불일치임.

자료 : 통계청, 『한국통계연보』, 1997.

1991년 우리 나라의 농업생산액은 전체 국민총생산액 중 8.0%를

차지했던 것이 1996년에는 6.4%로 점차 줄어든 반면에 서비스부문의 생산변화 추세를 보면 동 기간에 계속해서 완만하게 증가하고 있음을 볼 수 있다. 동 기간에 전기·가스·건설 부문이 14.2%에서 13.8%로 다소 낮아지고, 제조업은 약 6년간에 걸쳐 29.6%에서 30.3%로 약간 성장한 것으로 나타나고 있다. 농림어업부문의 퇴조와 서비스산업의 신장은 우리 나라 경제발전의 과정이 선진국과 유사한 패턴으로 진행되고 있음을 보여주고 있지만 광공업부문이 다소나마 성장하고 있음을 볼 때 산업구조의 고도화가 신속하게 이루어지지 않고 있다고 판단된다.

<표 5-3>에서 보는 바와 같이 서비스업이 전체산업에서 차지하는 구성비가 날로 높아져 가고 농림어업이나 제조업은 상대적으로 위축되고 있는 실정이다. 특히 1990년대 이후의 서비스산업의 급신장은 금융, 보험, 부동산업이 주도산업이 되었으며 운수, 창고, 통신업 및 사회 개인서비스 산업의 비중도 꾸준히 증가되고 있다.

더욱이 최근에 급속도로 발전하고 있는 컴퓨터와 연계되어 있는 정보처리산업은 21세기 초반에도 서비스산업 중 선도적 업종으로 부상할 것으로 보인다. 가정과 사회의 잡다한 업무들이 전산망에 의해 간단하게 처리됨으로써 서비스부문의 노동생산성 향상이 빠르게 진행될 것으로 전망된다. 정보처리 고속도로의 건설이 전세계적 과제로 대두되고 있는 시점에서 이 분야에 대한 대대적인 투자와 육성정책이 요망되고 있다.

주요 선진국들의 전체산업에서 차지하는 서비스산업의 생산구조를 보면(<표 5-4>, <그림 5-1> 참조), 1993년 우리 나라 서비스산업의 국내총생산은 49.6%로서 대만보다 낮은 수준이고 미국, 영국, 독일, 프랑스가 대체로 70% 수준에 이르고 있음을 볼 때 향후 서비스산업의 육성과 발전정책을 재검토해야 할 것이며 정책입안자들의 서비스산업의 중요도에 대한 재인식이 필요하다.

이로 미루어 볼 때 우리 나라 서비스산업의 생산저하는 산업구조의 중복과잉투자에 의한 경쟁력 저위에 그 원인이 있음은 자명하다. 산업구조조정을 통해 서비스산업 기반의 취약성을 극복하고 세계각국과의 무역, 교역 및 서비스산업의 경쟁력 우위 확보를 통해 21세기 우리 나라의 생존과 활로를 모색해야 할 것이다.

<표 5-4> 주요 선진국의 서비스산업 구성비

(단위 : %)

국별 구분	한국 (1993)	대만 (1993)	일본 (1992)	미국 (1989)	독일 (1990)	영국 (1991)	프랑스 (1991)
생산구조	49.6	55.2	56.1	69.7	59.8	69.4	68.2

주 : 백분율은 전산업 중 농림어업, 광공업, 전기·가스·수도업 및 건설업을 제외한 나머지 서비스업의 비중임.

자료 : 한국은행, 『세계 속의 한국경제』, 1994.

<그림 5-1> 서비스산업의 생산구조

## (2) 고용구조 추이

1900년에서 1980년까지의 비교적 장기간에 걸친 미국 노동시장에서의 서비스부문 산업별 고용분포 현황<sup>10)</sup>을 보면(<표 5-5> 참조), 농업부문의 고용은 매우 빠른 속도로 감소하고 있는데 서비스산업 부문의 고용은 계속 증가한다는 사실이다. 1970년에서 1980년까지 사이에 서비스부문의 고용증가가 대규모로 이루어졌다. Ehrenberg와 Smith는 이와 같은 원인을 소매업이나 도매업의 대규모 성장에서 찾고 있다. 경제가 고도로 발전하면 할수록 서비스산업에 종사하는 인구가 집중되고 그 결과 고용구조에 커다란 변화를 초래한다는 사실을 보여주고 있다.

<표 5-5> 주요 산업부문별 고용분포(1900~1980)

(단위 : %)

연 도	농 업	재화생산업	비정부서비스	정부서비스
1900	38.1	37.8	20.0	4.1
1910	32.1	40.9	22.3	4.7
1920	27.6	44.8	21.6	6.0
1930	22.7	42.1	28.1	7.1
1940	18.5	41.6	31.1	8.8
1950	12.1	41.3	36.4	10.2
1960	6.6	41.4	38.8	13.2
1970	3.8	39.8	40.5	15.9
1980	3.6	32.8	46.3	17.3

자료 : *Modern Labor Economics*, p.17.

우리 나라의 고용구조를 같은 맥락에서 살펴보면(<표 5-6> 참조), 서비스산업의 취업자수는 1997년 말 현재 1,422만 2,000명으로

10) Ronald G. Ehrenberg & Roberts Smith, *Modern Labor Economics : Theory and Public Policy*, Scott, Foresman and Company, 1985 p.17.

100 서비스산업의 뉴라운드 대응전략

전체 취업자수의 67.6%를 점하고 있어 서비스산업은 우리 나라 산업별 고용구조에서 절대적인 우위를 차지하고 있다. 산업별 고용구조에서 보더라도 농림어업이나 제조업으로부터 서비스업으로의 노동유입이 매년 빠르게 진행되고 있음을 알 수 있으며, 이것은 그만큼 서비스업의 고용흡수력이 높다는 것을 의미한다.

1988년 농림어업 취업자수의 비중이 20.6%, 서비스업 취업자수의 비중이 50.9%이던 것이 1997년에는 각각 11.0%, 67.6%로 변화를 보이고 있다.<sup>11)</sup> 이는 농림어업 및 광공업 취업자수가 줄어들고 이 인구가 서비스산업으로 이동되고 있고, 서비스산업이 빠른 속도로 성장하고 있음을 반영하고 있는데 이는 미국의 Ehrenberg와 Smith의 연구결과와 대동소이함을 입증하고 있는 것이다.

<표 5-6> 산업별 취업자구조 변화 추이

(단위 : 천 명)

연도 산업별	1988	1990	1993	1997
전체 취업자수	16,869(100)	18,085(100)	19,253(100)	21,048(100)
농림어업 취업자수	3,483(20.6)	3,237(17.9)	2,828(14.7)	2,324(11.0)
광공업 취업자수	4,807(28.5)	4,990(27.6)	4,704(24.4)	4,501(21.4)
서비스업 취업자수	8,579(50.9)	9,858(54.5)	11,721(60.9)	14,223(67.6)

주 : 1) ( ) 안은 백분율임

2) 서비스업은 사회간접자본 및 기타 서비스업으로 건설업을 포함하고 있음.

자료 : 통계청, 『경제활동인구연보』, 1998.

11) 서비스업 취업자수 비중이 <표 5-6>에서는 67.6%, <표 5-7>에서는 49.5%로 서로 다르게 나타나고 있는데 이는 비교연도가 다르고, 사회간접자본 및 기타 서비스로 분류해 사회간접자본을 포함시키기도 하며 순수서비스업 부문만을 강조할 때는 제외하는 데 그 원인이 있는 것으로 보인다.

이와 같은 원인으로는 서비스산업이 일반적으로 타 업종에 비해 육체적으로 힘든 일이 아니며 근로시간, 임금, 노동조건 등에 있어서도 타산업에 비해 비교적 좋은 조건에 있고 최근 급속도로 발전하고 있는 금융, 보험, 부동산, 사업서비스 등이 크게 성장함에 따라 고용흡수력이 증대되었다는 것을 들 수 있다. 서비스산업에 있어서 이와 같은 고용구조 패턴의 변화는 선진국 경제발전 과정에서 나타나고 있는 궤적과 유사하다.

주요 선진국의 서비스산업 고용구조 구성비를 보면(<표 5-7>, <그림 5-2> 참조), 우리 나라는 1993년 전산업 취업자 중 49.5%가

<표 5-7> 주요 선진국의 서비스산업 구성비

(단위 : %)

국별 구분	한국 (1993)	대만 (1992)	일본 (1991)	미국 (1991)	독일 (1990)	영국 (1989)	프랑스 (1991)
고용구조	49.5	48.1	58.9	71.6	56.4	68.8	65.2

자료 : 한국은행(1994)

<그림 5-2> 서비스산업의 고용구조

서비스산업에 고용되었고, 일본이 1991년에 58.9%, 미국이 71.6%, 그리고 영국·프랑스가 각각 68.8%, 65.2%로 매우 높게 나타나고 있다. 전체 고용자 중 서비스산업에 종사하는 인구가 차지하는 비율이 대부분의 선진국들에서 70%를 상회하는 것으로 보이며 고도 산업국가일수록 고용구조가 서비스산업에 집중적으로 편승되는 것으로 나타나고 있다.

이와 같이 선진국들이 21세기 고부가가치 산업으로 서비스산업의 경쟁력우위 확보를 발판으로 다각적인 개방전략을 구사할 것으로 전망되므로 동 부문의 고용시장 잠식에 대비하지 않으면 안된다. 또 동 부문의 성장잠재력을 키워나가고 경쟁력 있는 관광, 보험, 도소매업 및 인쇄·출판 등의 업종에 대해서 전략적으로 육성하고, 개발하는 것이 급선무이다. 특히 재래시장의 현대화로 외국 시장 잠식에 대응함으로써 우리의 고용능력을 보호하는 일도 소홀히 할 수 없다.

#### 4. 재화와 서비스산업의 관계

재화와 서비스의 차이점은 재화는 유형재이고 서비스는 어떤 상태의 변화를 의미하며, 재화의 경우 소유권의 이전이 가능하지만 서비스는 불가능하다는 것이다. 즉, 서비스의 제공자는 다른 경제 단위에 속하는 사람 혹은 물건에 대해 서비스를 제공하기 때문에 소유권의 이전은 일어나지 않는다. 또 서비스는 생산과 동시에 소비되고 재화는 생산된 뒤 일정한 시간이 지난 후에 소비되는 것이 일반적이다. 서비스는 생산과 소비의 동시성을 지니고 있다. 이 경우 서비스의 특징은 비보존성(Nonstorable)과 무형성(Intangibility)을 강조하는 것이 된다. 그러나 음악 연주·감상과 교육서비스의 경우, 전

자는 동시적이지만 후자는 영속성을 지니고 있는 예외도 있다.

여기서 주의할 점은 소비와 효용은 별개로 생각해야 한다는 것이다. 서비스는 생산과 동시에 소비되고, 그 소비로부터 얻는 효용은 오래 지속될 수 있다는 것이다. 음악 연주·감상이나 여행의 즐거운 기억이나 깊은 추억은 오래도록 간직하고 지속적으로 소비할 가능성이 있다. 이것은 효용임에 틀림없다.

이러한 의미에서 재화와 서비스의 차이점에 한계가 없어지고 모호해진다. 그 이유로는 기술진보와 거래형태의 변화라고 하는 두 가지 요인을 지적할 수 있다. 기술진보에 의해 재화와 서비스 상호간의 형태변환이 가능하므로 그 간격이 극복된다. 음악가의 연주감상과 콤팩트 디스크라는 재화의 발명으로 다시 실제공연과 같은 서비스를 받게 되었고, 교육서비스도 강사의 직접적인 교육보다는 카세트 테이프 등으로 얼마든지 가능하게 되었다는 것이다.

## 제6장 서비스교역 자유화

### 1. 시장개방

국제무역에서 분쟁해결장치를 완전하게 갖추고 세계법정World Court으로서의 구실을 다할 수 있으며 한층 더 세련된 법률지향적인 토대를 확립해 자유무역을 신장, 발전시키고자 하는 염원<sup>12)</sup>은 국제사회의 오랜 숙원사업이었다. 전후 자유무역을 지향해 출범하였던 GATT체제는 종말을 고하고, WTO체제의 탄생을 계기로 이제 불공정 무역거래의 관행을 일소하고 공정성과 투명성을 바탕으로 무한경쟁전쟁을 시작한 것이다. WTO에서는 개별국가들이 국제무역의 자유로운 거래질서를 교란시킬 경우 강력한 제재가 가해지는 동시에 쌍무적인 무역분쟁이 원만하게 해결될 것으로 보여 세계복지 수준은 한층 더 높아질 전망이다.

우루과이라운드Uruguay Round 서비스협상은 상품교역의 자유화를 그 기본목표로 하는 일차적 국제기구인 GATT에 상응하는 또 다른 국제기구인 GATS(General Agreement on Trade in Service)를 마련하기 위한 작업으로서 상품협상그룹(GNG)과는 별도로 서비스협상그룹(GNS)에서 다루어져 서비스교역에 관한 국제적인 규범을 만드는 데 주력하고 있다. GATS는 서비스부문에 있어서 중요한, 성장하는 국제무역을 GATT유형 규칙의 다자간 체제로 옮겨가기 위한 최초의 시도이며 새로운 WTO의 통합부분으로서 1995년 7월 1일에 그

---

12) John H. Jackson, *The World Trading System*, The MIT press, 1991, pp.83-113.

효력을 발휘해<sup>13)</sup> 오늘에 이르고 있다.

서비스부문의 범위가 국가별로 매우 확대되고 경제가 발전할수록 서비스산업의 비중이 높아져 가는 시점에서 GATS는 일차적으로 다자간 규칙과 서비스교역에 있어서의 원칙뿐만 아니라 서비스산업에 대한 시장접근과 내국민대우에 관한 국별 특수위임사항을 마련하고 있다<sup>14)</sup>는 점에서 장차 예상되는 국제무역분쟁의 소지를 미연에 차단하는 중요한 역할을 수행할 것으로 전망된다.

1990년 기준 전체 국민총생산에서 차지하는 서비스의 비중<sup>15)</sup>을 총체적으로 보면 선진국의 경우 64%에 이르고 개발도상국의 경우 51%에 이르고 있으며 1988년 세계 상품교역은 2조 800억 달러 규모이고 서비스교역은 5,600억 달러로 상품교역의 25%에 달하고 있다. 그러므로 서비스협상의 결과가 향후 세계경제에 미치게 될 영향은 매우 높을 것으로 전망되고 있다. 이런 관점에서 보면 선진국 개방압력에 대응하기 위한 우리 나라 서비스산업의 개방협상 전략과 방안들이 다각도로 모색되어야 할 것이며 경쟁력 강화방안도 동시에 마련해 추진해야 할 것이다.

우리 나라의 서비스교역 자유화 일정과 그 개요를 대체적으로 다음과 같이 정리할 수 있다.<sup>16)</sup>

- ① 모든 회원국들에 대한 최혜국대우(MFN)를 기본적 의무로 규정
- ② 서비스 인허가 및 자격요건이 국가마다 상이해 국가간 상호 자격인정을 위한 협상 권장

---

13) "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations," Report of the Services Policy Advisory Committee(SPAC), Jan. 1994, p.3.

14) "The Uruguay Round : A Review of Major Issues," CRS Report for Congress, April 5, 1994, p.CRS-3.

15) 한국경제연구원, 『UR과 기업의 대응전략』, 1993. 12. 30, pp.199-200

16) 한국산업은행, 『산업경제』, 1994. 1, pp.49-50.

대외경제정책연구원, 『UR 총점검』, 1993. 12, pp.351-366.

- ③ 서비스 공급주체, 즉 외국인 직접투자, 인력이동 등 광범위한 분야를 자유화협상 대상으로 규정
- ④ 긴급수입제한 제도, 보조금, 정부조달 등 후속협상이 계속될 예정이다.
- ⑤ 서비스교역의 자유화는 국가간 협상을 통해 점진적으로 이루어지며 각국은 자유화 확대와 제한조치 및 감축일정표를 제출. 모든 서비스분야를 자유화 대상으로 하고 국가간 양허협상 추진. 각국은 자유화를 약속한 서비스분야를 확대하고 이를 양허표에 Positive 방식으로 기재하며 또한 시장접근 제한, 내국민대우 제한 등 외국서비스업에 대한 제한조치를 감축하며 이를 양허표에 Negative 방식으로 기재함.
- ⑥ 향후 약 5년마다 협상을 계속해 서비스교역 자유화를 확대함.
- ⑦ 우리 나라는 GATT사무국 분류 서비스업 전체 155개 업종 중 8개 분야 78개 업종을 자유화하는 양허표를 제출함. 양허 업종이 포함된 분야는 사업서비스, 통신서비스, 건설, 유통, 환경, 금융, 관광, 보건, 사회서비스 및 운송분야임. 78개 업종 중 향후 추가로 자유화되는 업종은 5개 업종이며 나머지 73개 업종은 1993년 11월에 이미 자유화된 업종임.
- ⑧ 한편 우리 나라의 금융협상 최종 양허안에서는 외국인 주식투자 제한도 확대, 관련법과 규정에 따른 금융신상품 도입의 허용, 신탁의 통안채 인수비율의 단계적 축소, CD 발행한도·만기 확대, 현물의 매각초과한도 확대, 은행의 지점사무소 및 투신사 등의 사무소 설립시 경제적 필요성 심사폐지 등을 포함

⑧항의 금융부문은 경제위기를 맞아 외국자본 유치라는 긴급한 목적에 의해 1998년에 대폭 자유화되었고 외국인들에게도 문호가 크게 개방되었다.

특히 여기서 미국의 서비스분야 국제협상의 방향이나 목표를 예의 주시하지 않으면 안된다. 미국의 향후 서비스분야 협상의 기본 목표<sup>17)</sup>는 국가간 시장에서의 내국민대우를 부인하고 있는 무역장벽과 시장에서의 설립과 운용에 관한 제한을 포함해 서비스의 국제적 교역에 대한 장벽 또는 기타 왜곡현상을 완전히 제거하는 데 있으며 공정한 국제적 규칙을 만들고 서비스분야 전반에 걸쳐 국제개방을 목표로 하고 있다. 우리 나라의 경우 농산물시장 개방으로 우리 나라 농업의 황폐화를 우려하는 것이 오늘의 현실이다. 그러나 우리 나라 산업의 50% 이상을 차지하고 있는 서비스산업의 개방이 우리 경제에 미치는 부정적 영향은 그보다 훨씬 더 클 것으로 전망된다. 따라서 우리가 점진적으로 완전개방체제로 나아가겠다는 점을 중시하고 국제경제환경에 적합한 국내경쟁 풍토를 조성하는 것이 시급하다.

## 2. 양허내용

서비스교역의 정의나 범위<sup>18)</sup>는 서비스교역의 일반협정문에 명

17) USTR, "Administration Outlines Trade Round Agreement for Congress," USTR Summary of Uruguay Round Results, Dec. 16, 1993, pp.18-21.

18) 일반협정문에 명시된 서비스교역은 다음 네 가지로 정의되고 있음. ①국경간 서비스 공급: 공급국의 영토로부터 수요국의 영토 내로 서비스를 공급하는 것으로, 예를 들면 공급국 소재 은행에의 예금 가입, 위성을 통한 뉴스 공급 등이 있다. ②해외소비: 공급국의 영토 내에서 수요국 국적의 서비스 소비자에게 서비스를 공급하는 것으로, 예를 들면 해외관광, 해외유학 등이 있다. ③상업적 주재: 공급국의 서비스 공급자가 수요국 영토 내에서 상업적 주재를 통해 서비스를 공급하는 것으로 자본의 이동을 의미하며, 예를 들면 외국기업의 자회사, 합작투자회사 등이 있다. ④자연인의 주재: 공급국의 서비스 공급자가 수요국 영토 내에 회원국의 자연인의 주재를 통해 서비스를 공급하는 것으로 노동력의 이동을 의미함. 한국산업은행, 『산업경제』, 1994. 1, pp.47-48.

시되어 있고 그 주요내용을 살펴보면, 최혜국대우, 공개주의, 국민 규제, 지급 및 이전과 국제수지 방어를 위한 수입제한, 정부조달, 일반적 예외로 구성되어 있다. 서비스교역의 자유화는 국가간 협상을 통해 점진적으로 이루어지며 각국은 자유화 확대와 제한조치 및 감축일정표를 제출하게 되어 있다. 각국은 자유화를 약속한 서비스분야를 확대하고 이를 양허표에 Positive<sup>19)</sup> 방식으로 기재하며 또한 시장접근 제한, 내국민대우 제한 등 외국 서비스업에 대한 제한조치를 감축하며 이를 양허표에 Negative 방식으로 기재하게 되어 있다. 그리고 향후 5년마다 협상을 계속해 서비스교역 자유화를 확대하기로 타결하였다.

우리 나라는 WTO사무국 분류 서비스업 전체 155개 업종 중 8개 분야 78개 업종<sup>20)</sup>을 자유화하는 양허표를 제출하였다. 양허업종에 포함된 분야는 사업서비스, 통신서비스, 건설, 유통, 환경, 금융, 관광, 보건, 사회서비스 및 운송분야를 망라한다. 우리 나라 서비스업종의 양허업종수를 보면 <표 6-1>과 같다.

우리 나라 서비스산업 분야의 양허업종수는 선진국보다는 다소 낮으나 우리 나라 경제형편으로 보면 너무 많은 부분을 양보한 것으로 판단된다.

캐나다의 서비스분야 양허업종수와 우리 나라의 경우를 비교해 보면 교육, 보건, 사회, 문화, 오락, 스포츠분야 등을 두 나라 모두

19) 자유화 약속을 위한 협상과 관련 회원국이 개방할 분야를 양허계획서에 제시하는 방식을 Positive 방식이라 하고, 시장접근에 대해 양허계획서에 명시한 규제 이외에 다른 제한이 없는 것으로 간주하는 것을 Negative 방식이라고 한다. 부연하면, 전자는 자유화 약속표상에 양허하지 않으면 자유화 의무가 없다는 것을 의미하며 개발도상국에서 주장하고 있고, 후자는 기재된 제한사항 외에는 외국인의 서비스 공급을 규제하지 못한다는 것을 의미하며 미국 및 EC 등 선진국에서 주장하고 있다.

20) 우리 나라의 서비스분야는 세분류 기준으로 151개로 나뉘는데 이는 WTO사무국분류 기준 155개 업종보다 4개가 더 적다. <표 5-2>와 <표 5-6> 참조

당분간 개방하지 않겠다는 점이 특이사항이다. 우리 나라의 경우 다른 업종 측면과 연계해서 유추해 보면 이 대목은 매우 불리한 개방속도라고 판단된다. 또 우리 나라가 유통부문을 개방하지 않겠다는 점을 제외하면 캐나다의 개방폭과 크게 다를 것이 없는 것으로 보인다.

<표 6-1> 주요국의 서비스분야 양허업종수

(단위 : 개)

구 분	한 국	미 국	E C	일 본	캐나다	중 국	태 국
1. 사업서비스(46)	31	34	41	32	35	21	19
2. 통신서비스(24)	9	15	13	15	8	-	5
3. 건 설(5)	5	5	5	5	5	5	3
4. 유 통(5)	4	4	4	4	5	-	1
5. 교 육(5)	-	2	4	4	-	-	-
6. 환 경(4)	3	4	4	4	4	-	-
7. 금 융(17)	15	16	16	16	16	12	13
8. 보 건, 사회서비스(4)	-	4	2	2	-	-	-
9. 관 광(4)	3	4	3	3	2	1	2
10. 문 화, 오락, 스포츠(5)	-	4	4	4	-	-	1
11. 운 송(35)	8	15	17	16	20	7	11
12. 기 타( 1)	-	-	-	-	-	-	-
합 계(155개 업종)	78 (50.3%)	107 (69.0%)	110 (71.0%)	105 (67.7%)	95 (61.2%)	46 (29.6%)	55 (35.4%)

주 : 합계란의 ( ) 안은 155개 업종에 대한 개방예정 백분율을 의미함.

자료 : 경제기획원, 『분야별 UR협상과 대응과제』, 1993. 12.

특히 서비스분야 155개 업종 중 우리 나라의 개방예정률은 50.3%이며, 국민소득 3만 달러 수준의 선진국 개방수준은 70% 이내이고 캐

나다가 61.2%이며, 중국·태국이 각각 29.6%, 35.4%로 매우 낮다. 이것은 우리 나라가 경제위기를 맞아 서비스분야 개방의 심각성을 엄격하게 평가하지 못했다는 인상을 지울 수 없게 한다.

특이사항은 금융분야 17개 업종 중 선진국과 같은 수준으로 개방 스케줄이 잡혀 있어 경쟁력이 매우 낮은 우리의 현실로 보면 여기에 대한 대비책이 시급히 마련돼야 할 것이며 금융산업 분야 내부에서 자구적인 대책이 자생적으로 구축되어야 할 필요성이 강하게 대두되고 있다. 금융기관의 통폐합 및 구조조정과 금융산업의 현대화에 의한 국제경쟁력 강화노력은 시급히 요구되는 사항이다. 우리 나라 서비스분야의 구체적인 개방업종별 내용을 보면 <표 6-2>와 같다.

<표 6-2> 우루과이라운드 서비스분야 최종 양허업종  
(15개 분야 78개 업종)

구 분	업종수	양 허 업 종	
1. 사업서비스 (31개 업종)	전문직 서비스	6	공인회계, 세무, 건축설계, 엔지니어링, 도시계획 및 조정설계서비스
	컴퓨터 및 관련 서비스	5	컴퓨터설비 자문, 소프트웨어 시행, 데이터 처리, 데이터베이스 서비스, 기타 컴퓨터관련 서비스
	연구개발 서비스	1	인문, 사회, 과학부문 R&D 서비스
	임대서비스	4	선박임대서비스, 항공기임대, 기타 운수장비임대, 기타 기계장비임대
	기타 사업 서비스	15	광고, 시장조사 및 여론조사, 경영컨설팅, 사업관리, 기술적 진단, 농축산업관련 자문, 과학기술 자문, 국제회의 용역, 기타 서비스, 어업관련 자문, 광업관련 자문, 장비유지 및 포장 인쇄서비스

<표 6-2> 계속

구 분		업종수	양 허 업 종
2. 커뮤니케이션 (9개 업종)	통신서비스	7	전자사서함, 음성사서함, 온라인정보 검색, 전자적 데이터 교환, 고도팩시밀리, 코드 및 프로토콜 변화, 온라인정보처리
	시청각 서비스	2	영화 및 비디오 제작·배급, 음반제작·배급 서비스
3. 건 설		5	일반건축, 일반토목, 설치 및 조립, 건축 마무리공사, 기타 서비스
4. 유통		4	도매, 소매, 중개, 프랜차이징 서비스
5. 환 경		3	하수서비스, 폐기물처리, 기타 서비스
6. 금 용		15	예금 및 관련업무, 대출 및 관련업무, 금융리스, 지급 및 송금, 지급보증, 자기매매 및 위탁매매, 증권인수, 금융중개, 투자신탁, 금융결제, 투자자문, 생명보험, 비생명보험, 재보험 및 재재보험
7. 관 광		3	호텔, 여행알선, 관광안내서비스
8. 운 송 (8개 업종)	해 운	3	외항여객운송, 외항화물운송, 선박유지 및 수선서비스
	도로운송	1	화물트러킹서비스
	운송보조 서비스	4	창고서비스, 화물운송대리, 기타 서비스, 화물취급서비스

자료 : 대한민국 정부, 『UR/서비스양허표(안)』, 1993. 12.

정부는 1993년 6월 신경제 5개년계획에서 확정된 3단계 금융자유화계획서를 GATT에 제출했다. 이 개방계획서는 제1단계(1993년 중)에서 외국인 투자기업에 대한 주식투자한도를 폐지하고 제2단계(1994~1995년)에서 외국인의 주식투자한도액 확대, 국공채 발행시 외국인의 인수허용, 제3단계(1996~1997년)에서 외국금융기관

의 국내은행에 대한 지분참여를 허용하는 방안을 담고 있다.

<표 6-2>에서 볼 수 있듯이 최혜국대우를 그 기본적 의무로 규정하고 있는 서비스분야도 모두 11개 분야 중 교육보건, 사회문화, 오락 등 3개 분야를 제외한 사업서비스, 통신, 건설, 유통, 환경, 금융, 관광, 운송 등 8개 분야 78개 업종이 1995년부터 자유화되었다. 그러나 정부는 양허표에서 제외된 부문도 최근에 그 개방의 시기를 앞당길 것을 검토하고 있는 실정이다. 개방의 당위성에 비추어 뒤로 미룰 필요가 없다는 것이다. 서비스분야는 5년마다 협상을 계속해야 하기 때문에 자유화 약속대상 업종이 점차 확대될 전망이다. 따라서 외국기업과의 경쟁이 불가피하며 경쟁력이 없는 영세업체들의 도산이 이어질 것이고, 유통업의 중개, 도산매, 프랜차이즈<sup>21)</sup>의 개방이 약속됨으로써 낙후된 유통시장의 생계형 영세업자들이 도산할 것은 분명하다.

뉴라운드의 시작과 더불어 새로운 미개방 서비스산업 분야의 개방협상을 WTO에서 주도하게 될 것인 바 국민경제에 지대하게 부정적인 영향을 미치게 될 서비스산업 부문에 대해서는 신속한 보호대책을 마련하고 단계적으로 개방일정을 마련해 협상에 임해야 할 것이다.

---

21) 경영기법, 상호 등의 배타적·독점적 권리를 제공하는 대가로 로열티를 받는 서비스업을 말한다.

## 제7장 서비스산업의 당면과제

### 1. 국제경쟁력 제고

우루과이라운드 협상을 계기로 앞에서 본 바와 같이 선진국들의 산업구조가 대체적으로 서비스산업 위주로 전개되고 있음을 알 수 있다. 선진국들의 산업구조를 보면 서비스분야의 생산이 총생산에서 차지하는 비중이 대체로 70% 이상이고, 고용은 65~70%를 웃도는 것으로 나타났다. 이와 같이 선진국들의 서비스산업은 개발도상국들의 산업구조와는 근본적인 차이가 있다. 그리고 우루과이라운드 협상에서 보는 바와 같이 이들 선진국들은 전체 산업분야에 걸쳐 개방압력의 속도를 늦추지 않고 있으며 그 범위도 전분야로 확대하고 있다.

서비스분야 양허계획<sup>22)</sup>이 1991년에 이미 제출되었지만 이와는 별도로 한·미간의 통상협약 과정에서 분야별 합의가 도출되어 서비스산업 전반에 걸쳐 개방의 폭이 더욱 확대될 전망이다. 그러나 우리 나라의 경제성장이나 GNP 수준 및 경쟁력면에서 서비스산업의 전면적인 개방은 매우 위험한 내부적인 취약점을 안고 있다. 국제경쟁력에 대응해 우위를 차지할 만한 업종보다는 상대적으로 선진국 서비스산업 분야에 비해 열세에 처해 있는 국내 서비스산업이 더 많은 실정임을 감안할 때 개방협상에 앞서 경쟁력 제고방

---

22) 경제기획원, 『UR서비스 협상관련 최초의 양허계획표 제출의 의의 및 내용』, 1991. 1.

안 마련을 시급히 논의해 대응책을 제시해야 한다.

물론 정부에서도 여기에 대한 경각심을 갖고 구체적 분야별 작업반을 구성해 여기에 따르는 전문인력 양성, 정보제공, 기능별 지원과 장기발전방향 정립 등 서비스업 전반에 걸친 종합적 대응책<sup>23)</sup> 마련에 총력을 기울이고 있지만 서비스산업의 경쟁력 제고는 전체 서비스업을 모두 대상으로 하되 경쟁력 우위가 가능한 업종을 우선적으로 선택해 여기에 대한 경쟁력 강화방안을 마련하고 비교열위에 있는 규모에 비해 영세성을 면치 못하는 업종은 유사 업종끼리 통폐합해 경쟁력 확보의 기반을 조성해야 한다.

농수산물 유통구조상의 일대 혼란에서 본 것처럼 정부기능이 제 역할을 하지 못하는 것으로 나타나고 있다. WTO시대를 맞아 정부가 정부기관 스스로를 평가하고 능률성을 진단해 보는 것은 민간기업의 지도감독 차원보다 먼저 실시해야 할 막중한 과제라고 생각한다. 정부의 국제경쟁력과 생산성은 어느 수준인가? 거대한 정부가 생산적이지 못하고 소모성 기구로만 머물러 있다면 국제경쟁력 제고라는 단어는 한낱 구호에 불과한 것이 아닌가? 그리고 온갖 법률적·제도적 제한에 의해 경쟁력을 훼손하는 경우는 없는지 점검해 보는 일은 순전히 정부의 몫이다. 95%의 규제개혁을 달성했다고 하더라도 나머지 핵심규제 5%가 전산업에 걸쳐 경쟁력신장 장애요인으로 작용한다면 우리는 국제사회에서 설 자리를 잃게 될 것이며 우리의 서비스산업도 모두 외국인의 수중으로 넘겨주는 결과를 초래할 것이다.

다음으로 국제경쟁력 제고를 위해 민간기업이 할 일은 자본규모·생산기술면, 정보면 등에 있어서 정부에 의존하는 시대를 청산하고 스스로 홀로서기에 의해 경쟁체제를 갖추어 나가야 한다. 다만 정부와 상호원만하고 긴밀한 협조체제를 유지하는 것이 바람

---

23) 경제기획원, 『서비스시장 개방과 정책과제』, 1991. 5.

직하다.

정부와 민간기업이 공동으로 노력할 과제로는 영세산업의 대형화 유도, 통신기술, 자동화서비스, 컴퓨터통신의 활용에 의한 인건비 절감, 각 금융기관의 원활한 네트워크 연결, 기술개발 지원, 기술혁신, 제조업 연구개발 지원체제 마련, 첨단설비에 의한 정보통신망의 강화, 금융세계상의 지원 등을 들 수 있다.

## 2. 노동생산성 저위

<표 7-1>을 보면 우리 나라의 경우 서비스산업이 날로 확대 발전함에도 불구하고 동 부문의 노동생산성이 매우 낮게 측정되고 있다. 노동생산성 둔화는 서비스산업으로 노동인력의 유입이 매우 빠른 속도로 진행되고 있고, 새로이 탄생되는 신종 서비스산업이 급신장하고 있음에도 불구하고 생산구조는 원시상태를 벗어나지 못하는 데 그 원인이 있다. 또 각종 규제에 의해 동 산업부문의 성장잠재력이 제 기능을 다하지 못하므로 생산성이 낮을 것으로 판단된다. 노동생산성과 경쟁력을 가로막는 각종 법적 규제가 많고 현실과 괴리된 규제도 허다하다.

<표 7-1> 국별 노동생산성 비교

(단위 : 달러, 배)

산업별	국 별				
	한국(89)A	미국(87)B	일본(88)C	B/A	C/A
제조업	13,846	44,946	58,086	3.2	4.2
서비스업	10,874	39,698	46,958	3.7	4.3
도소매, 음식숙박업	6,048	29,867	12,526	4.9	2.1
운수창고, 통신업	16,833	60,338	48,380	3.6	2.9
금융보험, 부동산	33,005	65,460	164,893	2.0	5.0
사회 및 개인서비스	8,652	24,545	29,222	2.8	3.4

자료 : 유진수, 「우리 나라 서비스산업의 생산성 변화와 생산성의 국제비교」, 『산업경제』, 한국산업은행, 1994. 3. 31, p.36.

서비스부문의 개방압력은 생산성 증대를 실현하지 않고는 경쟁력면에서 이겨낼 수 없다. 특히 서비스산업의 노동생산성을 미국이나 일본과 비교해 볼 때 이들 선진국 생산성의 20~30%의 저위에 머물러 있다<sup>24)</sup>는 것은 우리 나라 서비스산업이 얼마나 영세하고 유치한 단계에 머물러 있는가를 보여준다. 일례로 거대한 자본과 현대화된 판매방식을 가지고 들어오는 선진국 유통회사의 경우 국내유통업이 여기에 대응해 생존할 수 있을 것인가?

제조업의 3D 업종을 피하려는 서비스산업으로의 계속적인 노동유입으로 제조업은 제조업대로 생산성이 낮아지고 서비스업은 서비스업대로 생산성이 낮아져서 산업경제 전반에 걸쳐 악영향을 미치게 된다.

시장개방이 확대됨에 따라 국내시장에서 외국기업과의 경쟁을 피할 수 없기 때문에 경쟁력 확보의 기반조성 차원에서 동 부문의 생산성 향상방안 마련은 시급한 과제라 할 수 있다. 정부는 기업 보호를 청산하고 각종 규제를 풀고 간섭이나 개입에서 벗어나 지원과 육성차원으로 방향을 선회해야 할 것이다. 낮은 생산성으로 외국기업과 경쟁한다는 것은 국내기업의 존립기반을 크게 위태롭게 하는 것이다.

생산성 향상을 위한 최대 당면과제로서 첫째, 유통구조의 전근대성을 청산하지 않으면 안된다. 생산자와 소비자간에 여러 계층의 중간상이 개입해 유통구조의 왜곡을 심화시키고 있다. 생산자가격과 소비자가격 격차를 줄임으로써 양자의 복지수준을 향상시킬 수 있는 현대화된 유통구조로 전환하는 것이 필요하다. 둘째, 민간기업의 국내경쟁력 제고를 도모하고, 독과점금지법을 철저히 시행해 유사업종의 자유로운 경쟁의 장을 가로막는 요인을 제거해야 할 것이다.

---

24) 한국산업은행, 『산업경제』, 1994. 3. 31, p.35.

### 3. 개방확대

우리 나라 서비스시장 개방확대가 몰고오게 될 여파와 우리 경제에 미치게 될 영향은 농업부문 시장개방보다 훨씬 중차대한 당면과제라 할 수 있다. 우리 나라 서비스산업 부문이 시장개방 확대에 직면해 산업경제에서 차지하는 비중은 매우 크면서도 국제경쟁력이 취약한 부문으로 남아 있다.

우리 나라와 같은 개발도상국가들의 서비스산업은 앞서 언급한 대로 매우 취약하고 그 규모도 영세해 선진 자본주의국가의 고도로 발전한 기술과 풍부한 자본을 수반한 전문 서비스업종이 유입되게 되면 전통적인 서비스산업이나 근대화된 신흥 서비스산업도 사실은 버텨내기 힘들게 되어 있다.

WTO가 출범함으로써 우리 나라에서도 서비스의 품질과 가격경쟁은 피할 수 없게 되었으며 국제적으로 인정할 만한 서비스업종이 드문 현실적 제약조건 위에서 경쟁을 하지 않으면 안된다. 정부에서도 시장개방계획과 대응방안을 마련해 가고 있으나 정부와 민간업계 및 국민들의 능동적 참여에 의한 공동노력이 절실하게 요구되고 있다.

우리 나라 제조업의 시장개방률을 보면(<표 7-2> 참조) 98.1%로 매우 높지만 서비스산업은 76.0%로 농림어업보다 약간 높은 편이다. 제조업보다는 훨씬 낮지만 전체산업에서 서비스산업이 차지하는 비중으로 미루어 개방폭이 매우 높다고 할 수 있다. 특히 다른 선진국과 개발도상국들의 개방화율과 비교해 보면 대체로 높은 편이라고 판단된다.

미국의 각종 서비스부문의 개방압력이 쉴새없이 전개되고 있으므로 정부가 보다 확고하고 탄력적인 개방원칙에 대한 모델을 갖는 것이 중요하다. 서비스분야 통상협상에 임하는 미국의 주요한

목표 중의 하나가 분쟁해결절차를 포함해 국제적으로 공인된 규칙을 만들려는 것이다. 물론 이 규칙은 외국시장에 대해 시장장벽과 왜곡을 완화하거나 제거할 수 있고 공정하고 상호간에 형평의 기회를 보장할 수 있어야 한다<sup>25)</sup>는 것이다. 이렇게 보면 향후 미국을 중심으로 하는 선진국들은 자국의 서비스시장 개방에 걸맞도록 개발도상국들에 시장개방 압력을 무차별적으로 가하게 될 것이며 선진국 수준으로의 개방을 유도할 것으로 판단되기 때문에 산업기반이 취약한 우리로서는 더욱 심각한 경제문제가 야기될 것으로 생각된다.

<표 7-2> 시장개방 현황(1994년 1월 현재)

(단위 : 개)

구 분 산업별	총업종	제한 업종	자유화율	개방계획			유보 업종
				1995	1996	1997	
농림어업, 광업	68	25	70.6	1	3	9	12
제조업	585	12(7)	98.1	(1)	2(1)	5	5(5)
서비스업	495	144(30)	76.0	34	13(28)	22	75(2)
합 계	1,148	181(37)	86.9	35(1)	18(29)	36	92(7)

주 : 1) 자유화율은 백분율임.

2) ( ) 안은 합작의무비율임.

자료 : 한국산업은행, 「외국인투자 자유화와 국민경제적 효과」, 『산업경제』, 1994. 2. 28.

정부의 과제로는 인·허가 문제, 제도적인 장치의 선진화, 생산성 확보노력의 배가, 가격경쟁기반 구축, 후속개방협상에 있어서 유리한 입지마련 등이 있다. 현재로서는 개방속도가 기업의 대응능력, 자생능력, 경쟁력 확보보다 훨씬 빠른 감이 없지 않다. 다음

25) USTR, "Administration Outlines Trade Round Agreement for Congress," USTR Summary of Uruguay Round Results, Dec. 16, 1993.

으로 민간기업은 서비스 품질 향상 및 가격경쟁력 배양, 생산성 향상, 경영혁신, 신기술 개발, 자본의 효율적 배치, 우수한 서비스 생산 등 앞으로 풀어가야 할 무거운 과제를 안고 있다.

#### 4. 산업구조조정 및 통계의 유용성 제고

우리 나라의 산업구조는 1990년대로 접어들면서 농림어업의 비중이 급격하게 줄어들고 있으며 제조업을 중심으로 하는 2차산업이 보합균형을 유지하고 서비스산업의 비중이 점차 높아지고 있다. 그러므로 우리 나라 현실에 맞는 산업구조조정이 경제정책적으로 이루어져야 한다. 선진국의 패턴을 따라가고 있는 우리 나라의 산업구조에서 급성장하고 있는 서비스업을 보다 중요시하고 보다 높은 생산성 확보를 위한 정책적 배려가 시급히 요망된다. 서비스부문에 있어서의 생산이나 소비구조가 전체경제에서 차지하는 비중이 날로 확대되어 가고 몇 개 업종은 성장주력산업으로 변모되어 가고 있다. 특히 1990년대에 접어들면서 경제성장 기여율이 제조업을 앞서고 있음을 주목해야 한다.

서비스라는 개념이 본래는 무형재의 성격을 띠고 재화산업처럼 구체적인 물적 형태로 진전되는 것이 아니라 무형재로서 경제적 가치가 높기 때문에 재화 못지않게 인간의 물질생활의 질을 한층 더 고급화시켜 주고 물적 성장 못지않게 중요한 경제적 형태로 취급되어 왔다. 오늘날에는 하나의 중요한 국가간 교역의 대상으로 간주해 선진국가들은 서비스의 양과 질을 높이고 서비스부문을 수출하는 데 주력하고 있다.

동 부문은 경제발전이 진행됨에 따라 1970년대 이후부터 급속도로 발전하기 시작하였다. 서비스산업이 우리 나라 산업경제에서

주요 핵심산업으로 성장하는 동안 서비스산업의 개념을 잘못 인식한 점이 없지 않다. 서비스라는 것은 단순히 여가선용이나 유흥업 정도로 간주되는 정도였다. 정부와 학계, 민간기업에서 동 부문을 경제성장의 주요부분으로 다루고, 육성시책을 개발하며, 경제발전 에 대한 기여도를 분석해 보고, 미래의 발전방향을 연구하며 다른 산업분야와 비교·조명해 보는 일을 소홀히 했다.

1956년부터 1970년까지 우리 나라 서비스부문의 성장탄력성<sup>26)</sup>을 보면 연평균 경제성장률이 1%라면 서비스부문의 성장탄력성은 그 보다 높았다. 참고·통신업 부문으로서 공공부문과 국방부문이 0.3%, 주거소유 0.4%, 기타 서비스가 0.8%를 나타내고 있다. 1980년대 이 후에는 각 업종별 서비스부문의 성장탄력성이 이보다 훨씬 높을 것으로 판단된다.

한편으로는 생산과 소비가 균형을 이루고 타산업과의 상호연관 효과를 높이는 방향으로 산업구조조정이 뒷받침되어야 한다. 앞서서도 지적한 바 있지만 서비스업으로 집중되고 있는 생산요소, 특히 노동력의 이동은 결국 노동생산성의 저하를 가져와 전체 경제 성장률을 낮추어 고도성장에 역행하는 경제발전단계로 이행될 가능성<sup>27)</sup>도 배제할 수 없다. 이 경우 유의해야 할 대목은 경제성장의 근간이 되는 제조업의 시설투자가 저성장체제로 둔화되고 서비스산업만 발전해 장기적으로 경제체질의 허약성으로 인해 경제성장의 토대가 붕괴될 가능성을 지극히 경계해야 한다는 점이다.

다만 현재 컴퓨터와 관련된 정보처리서비스 산업을 정부가 집중적으로 육성하고 활발하게 추진하고 있는 것은 바람직한 정책방향 이라고 할 수 있다. 급속도로 발전하고 있는 일종의 지식산업으로

---

26) 성장탄력성이란 GNP 또는 GDP가 1% 성장할 때 각 부문별 산업이 몇 % 성장 했는가를 나타낸다.

27) 산업연구원, 『서비스산업의 성장과 구조변화』, 1986. 6, p.203.

서 정보처리 관계산업은 모든 산업의 생산성을 높여주는 전후방 연관효과가 매우 높기 때문에 당분간 정부의 과제로 선정해 성장 주력산업으로 적극 육성해 나가야 할 것으로 판단된다. 동시에 우리 나라에 적합한 산업구조조정에 의해 향후 적절한 규모의 농림 어업, 광공업, 서비스산업을 균형 있게 육성하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 서비스부문이 날로 발전함에 따라 통계포착이 어렵거나 누락된 부분을 전부 흡수하기 위해서 보다 광범위하게 현행 서비스업종별 분류 및 미래의 파생 가능한 업종을 망라하는 조사통계항목이 신설되어 동 부문에 대한 정확한 통계집계가 요망된다. 한국표준산업분류를 더욱 세분화해 서비스업종이 모두 누락되지 않고 포착되어 산업구조조정이나 경제의 균형발전을 위해 적극 활용되고 통계적 유용성을 높이는 계기로 삼아야 할 것이다.

## 5. 미개방부문 개방전략

우리 나라 분류기준 세분류 151개 서비스업종 중 1997년까지 78개 업종이 개방되었고, 나머지 업종 중에서 1998년 현재 경제위기를 극복하기 위해 금융분야를 중심으로 외국자본 유입의 긴급한 필요성으로 인한 가속적인 개방 및 자유화가 이루어지고 있다. WTO 서비스협상이 5년마다 재개되고 있는 점을 감안하면 나머지 미개방분야에 대한 정부의 양허계획과 협상전략 마련이 시급한 당면과제라 할 수 있다. 외환위기로 촉발된 경제위기로 말미암아 서비스산업 전반에 걸쳐 장단기효과 분석의 논의과정도 충분히 갖지 못하고 일부 금융산업에 대해서는 완전개방으로 진전된 면이 없지 않다.

우리 나라 금융서비스산업 부문 중 은행업부문의 자유화 추진정

책 변화과정을 살펴보면,<sup>28)</sup> 1995년 약 70개의 외국은행들이 한국 국내시장에서 운영되었지만 규제일변도로 영업 자체가 불가능하였다. 1967년에서 1983년까지 동 부문의 자유화 추진과정에서 많은 외국은행들이 국내시장에 들어왔지만 새로운 지점개설이 불허되고 그들의 자본도 엄격한 제약하에 놓였다. 1984년에 외국은행 운영에 대한 제한과 특권이 모두 제거되고, 1990년 한·미 금융정책회담에서 비로소 가속적인 자유화를 가져왔다. 이상의 개방과정을 보면 국내 금융산업 보호와 국내 산업보호 차원에서 비교적 장기간에 걸쳐 서서히 자유화를 향해 움직인 국내 금융경제정책은 일면 긍정적인 면을 지니고 있다고 평가할 수 있다. 1998년 한국이 외환위기를 맞게 되면서 은행업부문에 있어서 외국자본과 합작운영을 하거나 특정은행의 경우 외국자본의 손에 넘겨야 할 정도로 은행업 개방이 급진전되고 있다. 1991년 제1차 양허 때 선진국들에 비해 우리 나라 서비스산업의 개방비율이 비교적 높았던 점을 염두에 두고, 향후 미개방산업 부문에 대한 WTO 협상전략과 국내 산업보호 대책을 마련하고 국내 산업생산과 고용구조에 어떠한 영향을 미칠 것인지에 대한 엄격한 검토를 병행해야 한다.

우리 나라 서비스교역 추이를 살펴보면(<표 7-3> 참조), 해가 거듭될수록 그 적자폭이 점차 증대하고 있다. 내용을 보면 1996년 운수·여행 수지가 크게 증가해 전체적으로 적자폭이 절정을 이루고 1997년 이후 IMF 경제위기를 맞아 해외여행 수지가 대폭 감소해 그 적자폭이 크게 떨어지고 있는데 이것은 일시적 현상이며 산업경쟁력 강화차원과 다르다는 데 우리의 한계가 있다. 향후 서비스교역량은 개방속도에 따라 크게 증가될 전망이며 미개방부문이 교역액에서 차지하는 비중이 매우 높아질 것으로 판단되어 이에 대한 보완대책이 각 부문별로 마련되어야 할 것으로 보인다.

28) World Trade Organization, "Economic Effects of Services Liberation : Overview of Empirical Studies," S/C/W/26/Add.1, 29 May, 1998, p.62.

<표 7-3> 서비스교역 추이

(단위 : 백만 달러)

구 분 \ 연 도	1993	1994	1995	1996	1997
수 입	12,949.9	16,805.4	22,827.3	23,412.3	26,301.3
지 급	15,076.1	18,606.0	25,806.1	29,591.7	29,501.6
서비스수지	-2,126.2	-1,800.6	-2,978.8	-6,179.4	-3,200.3

자료 : 한국은행, 『조사통계월보』, 1998. 10.

우리 나라 서비스교역 추이를 살펴보면(<표 7-3> 참조), 해가 거듭될수록 그 적자폭이 점차 증대하고 있다. 내용을 보면 1996년 운수·여행 수지가 크게 증가해 전체적으로 적자폭이 절정을 이루고 1997년 이후 IMF 경제위기를 맞아 해외여행 수지가 대폭 감소해 그 적자폭이 크게 떨어지고 있는데 이것은 일시적 현상이며 산업경쟁력 강화차원과는 다르다는 데 우리의 한계가 있다. 향후 서비스교역량은 개방속도에 따라 크게 증가될 전망이며 미개방부문이 교역액에서 차지하는 비중이 매우 높아질 것으로 판단되어 여기에 대한 보완대책이 각 부문별로 마련되어야 할 것으로 보인다.

## 제8장 시장개방 대응방안

### 1. 범정부적 대응

국내 서비스산업은 생산 및 고용 등 양적인 면에서 크게 성장하였으나 교역성, 산업간 유기적 연관성 등 질적인 면에서 낙후성을 면치 못하고 있다. 이러한 이유로 경제단체를 중심으로 하는 민간 기업들은 서비스시장의 개방확대가 몰고오게 될 여파를 크게 우려하고 있다. 국내 서비스시장은 1998년까지 정부의 개방추진계획에 의해 대부분 개방되었으며 선진국의 개방압력으로 미개방부문도 개방일정이 단축될 전망이다.

경쟁력이 약한 우리 나라 서비스업계는 거의 모두가 선진국기업의 국내시장 진출 허용을 반대하고 있고 국제시장에서 소비자들은 가격과 품질면에서 가장 저렴하고 고품질인 서비스 공급을 선호하고 있다. 서비스시장 개방, 국내 서비스업의 경쟁력 확보 및 국내 서비스기업의 적극적인 해외시장 개척으로 집약되는 우리 경제목표를 달성하기 위해서는 정부의 능동적 대응이 필수적이다.

정부는 상대국의 서비스교역 개방압력에 굴복하지만 말고 국내 산업 보호차원에서 확고한 개방원칙으로 대응해 신속하게 내부경쟁력을 신장시키는 정책을 펴야 한다. 경쟁력이 갖추어진 서비스 부문은 압력에 응하는 소극적 자세를 탈피하고 능동적으로 외국과의 협상에서 유리한 국면을 확보하는 것이 중요하다. 그러므로 국제시장에서 단연 우수한 평가를 받을 수 있는 주력업종을 선정해 육성할 필요가 있으며, 다양한 경제단체들의 여론을 자유화협상에

적극 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다.

미국의 노동자문위원회(Labor Advisory Committee(LAC))가 미국의 행정부에 요구하면서 주장하고 있는 내용<sup>29)</sup>을 보면 우리가 배워야 할 교훈이 많다. 즉, 우루과이라운드 타결은 미국 노동자들에게 어떠한 이익도, 도움도 주지 못하며 오히려 해악을 가져다 줄 뿐이라고 한다. 미국의 국제협상은 바로 미국 노동자들 모두에게 직접적이고 강력하게 영향을 미치기 때문에 깊은 관심을 가지고 국가 이익을 보장하는 방향으로 협상이 진행되도록 계속 촉구하겠다는 것이다. 실제로 1986년부터 LAC는 우루과이라운드 협상에 간접적으로 적극 참여해 오고 있다. 모든 서비스부문을 포함해 우루과이라운드 협상대상이 되는 각 부문에 걸쳐 실리를 추구하도록 미 행정부에 촉구하고 있다.

<표 8-1> 100대 핵심규제완화 과제의 개선현황

(단위 : 건, %)

분 야	규제건수 (A)	반 영(B)			미반영	반영률 (B/A)
		완 전	부 문	계		
금 융	23	6	9	15	8	65.2
해외투자·통상	19	10	3	13	6	68.4
인 력	19	4	4	8	11	42.1
경쟁촉진·공정거래	19	3	1	4	15	21.1
토 지	20	2	3	5	15	25.0
합 계	100	25	20	45	55	45.0

자료 : 『전경련』, 1998년 5월호.

여기에서 우리 정부가 배워야 할 점이 많다고 본다. 여러 경제

29) "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations," Report of the Labor Advisory Committee(LAC), Jan. 1994, p.1.

주체인 사회의 각 계층이나 노동조합, 민간기업, 학계 등으로부터 많은 의견수렴 과정을 거치고 협상안을 마련하는 것이 순리일 터인데 공개적 의견수렴절차가 미흡하다. 이해당사자들의 의견을 집결해 협상에 반영하는 협상능력의 향상이 필수적이다. 과연 우리나라의 경우 근로자들의 의견을 노동단체를 통해 공개적으로 정부 협상 패키지에 담아 다자간 협상에서 관철하려는 노력을 얼마나 했는지 의문이다.

경제적 국경의 의미가 없어지고 냉엄한 국제 경제전쟁시대에 정부는 서비스분야에 대한 믿음 있는 장기적 청사진과 비전을 국민 앞에 제시해야 할 것이다. 이에 이 절에서는 제한적이거나 개괄적으로 몇 가지 대안을 제시하였다.

- ① 점진적으로 자유화계획을 추진하고 업계에 이를 사전예시함으로써 업계의 능동적 참여와 대외공신력을 높이고 Global Standard를 마련하는 것이 시급한 실정이다. 국내의 인허가 제도, 기술적 표준, 자격제도 등을 선진국의 제도 및 표준과 조화시켜 나감으로써 선진국의 기술 및 고급인력과의 교류와 접촉을 확대해 나가야 할 것이다. 또한 국내 서비스시장의 분할을 초래하고 이로 인해 독과점 및 불공정거래를 유발하였거나 유효경쟁을 제한하는 규제 및 관행은 전반적인 검토를 통해 완화·시정해 나가는 것이<sup>30)</sup> 실질적 경쟁체제에 도움이 될 것이다. 그러므로 각종 서비스산업의 경쟁력을 가로막는 규제완화는 일차적으로 정부의 주요 실천목표가 되어야 한다. 전경련에서 정부에 건의한 서비스산업에 관련된 각종 규제완화에 대한 결과를 보면<sup>31)</sup>(<표 8-1> 참조), 1998년 2월

---

30) 대외경제정책연구원, 『UR 총점검』, 1993. 12. 27, pp.369-371.

31) 『전경련』, 1998년 5월호, p.22.

말 현재 총 45건이 완화되어 반영률이 45.0%이며 분야별로는 금융부문이 65.2%, 해외투자 및 통상부문 68.4%의 완화비율을 보였고, 경쟁촉진·공정거래 부문 22.1%로 나타났다. 개선된 과제 중 정부가 자발적으로 수용한 과제가 8건에 불과해 정부의 규제완화 노력이 미흡하다고 할 수 있다.

- ② 서비스분야의 협상진행방법을 개선해 광범위한 의견수렴절차를 거치는 것이 필요하다. 각 경제주체의 이익을 대변할 수 있는 이익단체의 의견을 적극 반영하고 가능한 한 노동단체와의 의견개진과 토론절차를 거쳐 제기되는 건설적인 대안을 활용하는 방안을 강구해야 할 것이다. 특히 행정지도에 의해 유사한 소규모 서비스분야의 통폐합을 유도하고 적극 권장해 규모의 경제를 실현하는 방안을 강구해야 한다.
- ③ 정부서비스를 포함해 서비스에 해당하는 모든 부문에 걸쳐 전산망의 확충이 시급한 과제로 대두되고 있다. 금융부문의 경우 부분적으로 전산화작업이 완료되어 원활한 서비스를 제공하고 있으나 서로 다른 사업장간의 전산망은 미흡한 실정이다. 생산성 향상과 국제경쟁력 제고차원에서 완벽한 전산네트워크의 확립은 하루빨리 이루어져야 할 과제이다. 한편 국내 서비스산업간의 전산망 구축뿐만 아니라 우리나라의 각종 산업규제나 법규사항이 국제표준과 일치하는지의 여부, 그와 같은 제도가 공평하며 개방원칙에 어긋나지 않게 투명한지의 여부 등에 관한 정보내용을 외국에 제공할 수 있는 종합 응답전산망의 구축이 필요하며, 외국의 조회에 신속하게 응답할 수 있는 체계를 갖추어야 한다.
- ④ 유통구조 개선을 위한 정부의 획기적인 노력이 선행되어야 할 것이다. 소비자와 생산자가 이익을 보는 것이 아니라 다 같이 손해보는 전근대적인 유통구조의 혁신과 과감한 개혁

없이 서비스시장 개방에 의해 생산자와 소비자가 더욱 큰 피해를 입게 될 것이다. 이에 정부가 생산자가격과 소비자가격의 격차를 완화할 수 있는 유통구조 개선을 위한 방안을 마련하는 것이 시급하다.

- ⑤ 서비스시장 개방으로 인한 국내산업의 도산, 실업발생, 국내산업의 시장잠식에 따른 산업피해 등 예상되는 각종 부정적 측면을 면밀히 계량화해 여기에 대한 산업구조조정 차원에서 대책을 세우고 보완책을 마련해야 한다.
- ⑥ WTO 서비스부문 협상은 5년마다 계속되므로 서비스부문을 총괄해 경쟁력정책을 개발하고 통상협상팀을 지속적으로 운영함으로써 유리한 협상을 주도하게 하고 선진국의 서비스시장 정보를 파악, 분석한 결과를 우리 민간업계에 제공함으로써 우리 기업의 해외진출 교두보를 확보해 주는 것이 필요하다.
- ⑦ 경제위기를 신속하게 극복하고 서비스산업 부문의 경쟁력 제고를 위해 부실금융기관의 신속한 정리, 자본충실도 제고, 정부지원을 통한 금융시장 정상화를 도모하고 도산기업의 신속한 처리, 상호채무보증 해소, 재무개선약정 준수를 독려함으로써 관련 서비스산업의 경쟁력을 회복하게 하고, 정부 공공부문 개혁을 통해 정부서비스를 향상시키는 것이 급선무이다.

## 2. 기업의 대응

서비스시장의 개방이 다자간 협상에서뿐만 아니라 앞으로 여러 형태의 협상을 통해 지속적으로 확대될 것이라는 점은 명백하다.

서비스협상기구인 GATS의 창설<sup>32)</sup>로 말미암아 우리 나라와 같이 서비스산업 분야가 현대화되지 못한 개발도상국가들은 선진국과의 매우 어려운 협상을 진행시키지 않으면 안된다. 국제교역에 있어서 자유무역의 큰 물줄기를 역류하며 피해갈 수는 없을 것이다. 서비스분야의 개방압력이 1985년 이후 지속적으로 전개되어 그 개방폭이 80%를 넘어서고 있으며 향후 그 폭은 더욱 확대될 전망이다. 선진국의 개방압력 추세를 정확히 파악하고 자체의 경영합리화나 체질개선을 통한 국제경쟁력 증진에 박차를 가해야 할 것이다. 이에 기업의 대응방안으로서 다음 몇 가지를 제시한다.

- ① 품질제고와 신상품 개발을 위한 R&D 투자의 확대가 이루어져야 한다. 기업의 순매출액에서 차지하는 서비스분야의 기술개발 투자액은 매우 낮다. 기술개발 투자액의 증대와 더불어 기업은 소비자의 편에서 자체적으로 제품에 대한 하자보수 및 불만사항을 적극 수용해야 한다. 선진국들의 우수한 서비스업종의 유입과 철저한 애프터서비스의 실천적 정신에 대응하기 위해서는 국내 소비자를 대하는 국내 민간기업의 정신클 채신과 제품의 라이프사이클에 버금가는 애프터서비스를 끝까지 실시하는 기본자세의 강화가 필요하다. 신제품이라도 하자가 발견되면 다른 신제품으로 교환해 주든지, 원래의 가격을 환불해 주는 선진국의 리펀드 제도를 과감히 실시함으로써 선진국 수준의 애프터서비스가 정착되도록 하는 기업 스스로의 노력이 절대적으로 요구된다.
- ② 우리 나라 서비스산업은 양적으로 꾸준히 발전해 왔으나 그

---

32) "The Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations," Report of the Services Policy Advisory Committee(SPAC), Jan. 1944, pp.3-4.

산업기반은 매우 취약한 편이다. 그러므로 기업합병과 생산 계열에 기초한 유사업종의 통폐합이 기업간 또는 기업내부에서 자체적으로 이루어지는 것이 바람직하고 기업 자체의 경영혁신 및 정보통신서비스 이용을 통한 생산성 제고<sup>33)</sup>가 필수적이다.

- ③ 우리 나라 고유의 브랜드 개발로 국제시장에서의 경쟁력 우위 확보에 노력해야 한다. 고도로 발전된 선진국의 서비스업종과 경쟁하는 것도 중요하지만, 우리 나라 고유의 전통적 특성을 지닌 서비스업종을 선정해 개발하는 노력이 계속되어야 한다.
- ④ 노사안정은 국제화시대에 필수적이다. 노와 사는 자기쇄신의 바탕 위에서 계속적 산업평화를 이루기 위해 매진해야 한다. 내부로부터의 굳건한 기업풍토가 조성되면 외부의 도전 이겨내는 것은 그렇게 어려운 일이 아니다. 노사가 마음의 문을 열고 화합의 바탕 위에서 정직하게 노력해 가는 자세가 요구되고 있다. 산업평화가 위협받는 기업풍토에서는 그 어떠한 정부의 지원이나 국민적 협력 및 대외공신력도 기대할 수가 없다.
- ⑤ 항공, 해운, 건설업을 중심으로 우수한 인적재원을 보유하고 있고 경쟁능력을 갖추고 있는 분야는 적극적으로 해외진출을 시도해야 할 것이다. 외국시장에서 경쟁과 합작투자에 의해 새로운 기술과 접목하고 새로운 기법과 기술을 습득하는 것이 필요하다. 특히 서비스의 경우는 무형재의 성격을 띠고 있으므로 독특한 개성과 품질의 다양화에 의해 소비자의 취향과 기호를 존중하는 기업가정신이 필요하다.
- ⑥ WTO에 대응하기 위해서는 기업이 과거의 틀과 사고에서

---

33) 『UR 총점검』, ibid.

완전히 벗어나 외형위주의 성장이 무한경쟁시대에서 도태될 것임을 분명히 인식해 수익성 위주의 투명한 경영관행을 정착시켜야 할 것이다.

### 3. 국민적 대응

- ① 시장개방협상의 결과로 가장 많은 혜택을 보는 계층은 소비자들인 일반국민들이다. 시장개방으로 제품의 질과 애프터서비스가 향상되고 가격이 저렴해짐으로써 국민적 후생이 증가한다. 시장개방이 이루어져 얻게 되는 이익의 최대 수혜자는 항상 우리 국민이라는 것을 인식해야겠다. 국산품의 질이 외국제품의 질보다 앞서가는데도 외국제품이라면 무조건 무분별하게 구입하는 현재와 같은 비합리적인 소비행태가 계속되면 국내산업 기반이 무너지고 결국에는 장기적 관점에서 그 피해가 우리 국민들에게로 돌아온다는 사실을 명심해야 한다.
- ② 국민들은 합리적 소비행태의 정립과 더불어 국내기업의 품질향상을 위한 자극을 끊임없이 주입시킬 필요가 있다. 한편으로 홍수처럼 쏟아져 들어오게 될 외국 서비스의 부당유통이나 불공정한 영업행위를 감시·적발하는 것은 우리 국민들의 몫이다. 정부는 소비자단체의 적극적인 활동을 뒷받침해 민간소비자 운동이 품질향상의 동인(動因)이 되도록 유도해야 한다. 우리 국민 각자가 국가기간산업의 역군으로서 국가산업 발전의 일익을 담당한다는 사명(義務)의 고취가 필요하다.
- ③ 서비스산업에 대한 정책당국자들과 국민적 인식전환이 필요

하다. 서비스라 하면 향락산업으로 잘못 인식해 놓고 여가를 즐기는 것으로만 생각하는 것이 국민적 분위기이다. 그러나 서비스산업이 국가의 주요한 핵심산업이라는 점을 인식해야 한다. 운수, 통신, 금융, 유통 등은 국가경제 발전의 원동력이 되는 중추적 산업이며 이들 산업분야의 개방이 초래하게 될 국민경제적 악영향은 농업생산물 시장개방으로 입게 될 피해보다 훨씬 클 것으로 판단된다. 그러므로 경제정책면의 투자우선순위에서도 역점을 두는 당국자들의 대인식전환과 국민적 인식전환이 필요하다.

- ④ WTO시대는 우리에게 도전이자 선진화의 길로 가는 좋은 기회임을 명심하고 21세기를 눈앞에 두고 있는 현 시점에서 국제사회에서의 선도적 경쟁우위 확보가 각 부문에서 이루어지도록 적극적인 국민역량을 결집하고 극대화할 필요가 있다. 시장개방으로 인한 불안감과 패배주의에서 벗어나 새로운 각오로 국민 각자에게 주어진 사명이 무엇인지 차근 차근 돌아보고 중지를 모아야 할 때이다. 중진공업국의 위치에 있는 우리가 국제사회에서 젊어져야 할 책무는 크다고 할 수 있다. 얻는 것이 있으면 양보도 해야 한다는 평범한 국제협상의 기본원리를 이해한다면 WTO시대에 우리의 선진국 진입을 앞당기는 계기가 될 수 있다. 특히 5년 주기로 서비스부문 재협상을 계속해 나가야 하기 때문에 정부와 기업의 힘겨운 노력에 대해 국민들이 버팀목으로서 밀어주는 도움이 필수적이다. 국민의식 수준의 세계화, 선진화가 동시에 요구되고 있다.
- ⑤ 서비스산업에서 차지하는 고용량은 전체고용량의 67% 이상이며 경제성장 발전과 더불어 이 비중은 더 증가할 것으로 전망된다. 그러나 IMF 지원을 받는 경제위기를 맞아 충고

용면에서는 과거에 구현하였던 높은 고용, 즉 2~3%의 저실업률 달성이란 불가능할 것이다. 이러한 맥락에서 보면 서비스산업의 고용창출은 매우 중요하며 앞으로 국민들은 평생직장이 아닌 평생고용을 목표로 자기계발에 주력함으로써 혁신과 창의에 의해 서비스 벤처기업의 꾸준한 창출에도 도전할 필요가 있다.

---

---

## 제3부 서비스부문별 대응전략

---

---

---

제9 장 법무서비스 .....	137
제10장 의료·보건 .....	176
제11장 인력공급 .....	208
제12장 통 신 .....	238
제13장 영상·음향 .....	282
제14장 건 설 .....	312
제15장 유 통 .....	340
제16장 관 광 .....	371
제17장 환 경 .....	400

---

## 제9장 법무서비스

### 1. 산업개관

#### (1) 序 說

세계 각국의 법제도는 국가별로 고유한 정치·경제·사회·문화적인 부산물이기 때문에 이를 다루는 법무서비스<sup>34)</sup>는 국가별로 개성이 강하게 나타나게 된다. 또한 법무서비스는 공익성과 전문성이 고도로 요구되는 분야이기 때문에 국가마다 서비스 제공자의 자격을 엄격하게 규율하는 경향이 있으며 그 자격요건도 국가별로 서로 다르게 규정하고 있다. 따라서 그동안 법무서비스의 국제간 교역문제는 통상현안으로 제기되지 않았다. 그러나 교통과 통신의 발달과 더불어 기업의 세계화가 촉진됨에 따라 상품과 서비스의 국제거래가 증가하게 되었으며, 이를 뒷받침하기 위한 법률자문업무도 증가하게 되어 법무서비스의 국제교역 문제가 등장하게 되었다.

특히 우루과이라운드Uruguay Round 협상에서 서비스교역의 자유화를 위한 일반협정General Agreement on Trade in Services(GATS)이 타결됨에 따라 법무서비스도 그 일환으로서 논의가 전개되었다. 법무서

---

34) “법률”이라는 의미는 일반적으로 국회에서 제정된 법을 의미하기 때문에 Legal Service는 “법률서비스”라기보다는 광범위하게 “법무서비스”로 부르는 것이 더 바람직할 것으로 생각된다.

비스는 우루과이라운드 서비스업종의 12가지 분류 가운데 사업서비스에 속하며 그 중 전문직서비스(Professional Service)로 분류되고 있다.<sup>35)</sup>

최근 법무서비스의 국제화가 촉진되고 있는 요인으로는 국제 비즈니스를 수행하고 있는 회사들이 질 높은 법무서비스를 요구하고 있을 뿐만 아니라 이른바 One Stop 서비스를 희망하고 있기 때문이다. 그러나 국가별로 법률의 내용이 서로 다르고 법학교육 등도 서로 상이하기 때문에 법무서비스의 국제간 교역이 활성화되지 못하였다.

## (2) 환경변화

법무서비스의 특징은 법률이 국가별로 다르고 재판의 관할권 등이 있기 때문에 국가별, 지역별로 각각 독특한 형태를 띠는 것이다. 변호사의 역할이 과거에는 주로 법정에서의 변호활동이었으며 변호사의 활동은 법원을 중심으로 이루어졌다. 따라서 변호사는 자기가 활동하는 지방법원의 관할하에 사무소를 두고 다른 변호사나 법원으로부터 접근이 용이하도록 할 의무가 있었다.

지방법원-지방변호사회-개별변호사의 패러다임은 국제거래가 증가되고, 지방법원 출입을 별로 필요로 하지 않는 국제영업이나 통상 등에 대한 새로운 법률수요의 등장으로 변화되고 있다. 이러한 새로운 분야는 대부분 국제거래, 국제금융, 투자, 국제간 기업의 인수 및 합병 등에 대한 법률자문을 들 수 있다.

이러한 법무서비스 환경의 변화는 법률자문을 전문으로 하는 새

---

35) 여기서 법무서비스라 함은 변호사에 의한 법무서비스뿐만 아니라 변리사, 법무사, 행정서사 등에 의한 서비스도 모두 망라하는 포괄적인 개념이다 (법무부, 『UR협정의 법적 고찰(하)』, 1994, p.137 참조).

로운 유형의 변호사를 출현시켰는데, 이들은 법정에서의 역할을 주로 하는 소송변호사(Litigator)와 대조된다. 소송변호사에 대해서는 상당히 제한적이고 엄격한 요건을 갖춘 사람에 한해 자격을 부여하는 것이 일반적이다. 해당요건으로는 내국민요건, 거주요건, 자격요건, 언어요건 등을 들 수 있다. 반면 법률자문업무의 경우는 상대적으로 장벽이 낮기 때문에 몇몇 국가에서는 법무서비스의 국제교역이 촉진되었으며 외국법 자문 등의 활동도 활성화되었다.

소송과 자문을 엄격히 구분하는 제도는 영국의 Solicitor(자문)와 Barrister(소송)제도를 들 수 있다. 그러나 이 구분도 점차 완화되어 최근에는 Solicitor도 지방법원이나 그 이하의 법원에서는 소송대리가 가능하다. 프랑스에서는 양자를 구분해 왔으나 Avocat로 통합하였으며 일본에서는 우리 나라와 마찬가지로 구분이 없다. 일본에서는 변호사만이 송무를 수행할 수 있으며 대부분의 기업법무는 기업내부의 법조인력이 수행하고 있다.<sup>36)</sup>

### (3) 시장현황

법무서비스 시장의 개방과 관련된 의미 있는 분류로는 WTO 서비스협상에서 개방스케줄과 관련된 분류를 들 수 있다. 즉 외국변호사에게 개방이 허용되는 영역을 자국의 법(자문 및 송무), 원자격국의 법(자문 및 송무), 국제법(자문 및 송무), 법률서류 및 공증, 여타 자문 및 정보서비스 등으로 분류하였다. 여기서 이른바 외국법 자문인 또는 외국법 사무변호사(Foreign Legal Consultant(FLC)) 개념이 등장하였다.

---

36) Council for Trade in Services, "Legal Services," World Trade S/C/W/43, <<http://www.wto.org/ddf/cgi-bin/dis...xd7468d2d-117/Search/5370841008/33>> 참조

기업의 구조조정, 공기업 민영화, 국제간의 인수합병, 지적재산권, 신금융상품, 경쟁법 등 기업관련법과 국제거래의 증가는 보다 정교한 법무서비스에 대한 수요를 증가시키고 있다. 법무서비스 가운데 전문적 서비스를 제공하는 변호사들이 EC의 경우 1989년~1993년 평균 약 20%, 미국은 1973년~1993년 약 3배가 증가하였다.

법률회사와 변호사의 숫자는 경제규모, 경제발전의 정도, 변호사 업계의 구조에 따라 국가별로 상이하다. 1990년대 중반 미국의 변호사 숫자가 80만 명에 달하고 있으며 EC는 50만 명, 일본은 1만 9,000명이다. 일본의 경우 변호사 숫자가 상대적으로 적은 이유는 기업에 있어서 대부분의 법률자문업무가 회사 내에서 변호사의 역할을 하고 있는 변호사 자격이 없는 법과대학 졸업자들에 의해 이루어지기 때문이다. 이들을 포함할 경우 1992년 일본의 법무서비스 인력은 12만 5,000명에 달하였다.

1992년도 미국과 EC의 법무서비스 총매출액은 950억 달러로 그중 EC가 520억 달러를 차지하였다. 법무서비스의 거래는 인터넷과 전자상거래의 발달에 따라 더 활성화될 것으로 보인다. 왜냐하면 법무서비스의 전달과 관련된 대부분의 활동들은 법정출두를 제외하고는 전자적으로 Electronically 전달될 수 있기 때문이다. 세계적으로 가장 거대한 법무서비스의 수출국은 미국과 영국이다. 1990년대 초 양국은 합계 20억 달러의 교역흑자를 기록하였으며, 영국이 8억 3,000만 달러를 차지하였는데 이는 영국의 서비스교역 흑자총액의 15%에 달하는 것이었다. 이 숫자는 영국의 변호사 숫자(7만 2,000명)가 미국(80만 명)의 10%에 불과하다는 점에 비추어 대단한 기록이다.

이렇게 미국과 영국이 법무서비스의 국제교역에서 상대적으로 혜택을 보고 있는 것은 두 가지 요인에 기인한다고 볼 수 있다. 첫째, 법무서비스의 시장구조이다. 이들 국가는 개인 법률사무소보

다는 중대형 법률회사가 주류를 이루고 있다. 중대형 규모의 법률 회사들은 국제법무서비스의 대상인 복잡한 거래관계를 다루는 데 있어서 인적자원과 재정적 자원의 관점에서 개인 법률사무소보다 비교우위에 있다. 반면 국내 소송분야는 엄격한 자격요건과 각국 법의 고유성으로 인해 개인 법률사무소가 강세를 보이고 있으며 개방이 별로 이루어지지 않고 있다.

둘째, 국제거래에 있어서 영국법과 미국법의 역할이다. 법무서비스에 있어서 영미법계의 우위는 국제거래의 준거법으로 영국법이나 뉴욕주법이 채택되는 경우가 많기 때문이다. 국제 상거래에 있어서 법적 안정성을 도모하기 위해 특히 중요한 금융거래의 경우 거래당사자는 자기 거주국의 법을 따르지 아니하고 당해계약과는 관계없는 국가의 법률을 준거법으로 정하는 경향이 있는데 이때 적용되는 법률로는 대부분 영국법이나 뉴욕주법이 선호된다.<sup>37)</sup>

#### (4) 거래에 대한 장벽

##### 1) 시장개방

내국민요건으로 현재 OECD 회원국 중 11개 국가가 유지하고 있다. 공증, 소송, 국내법의 업무(자문 및 소송) 등에 대해 내국민요건을 부과하는 경우이다. 이민정책에 의해 변호사, 관리자, 기술자 등의 이동을 제한하는 것은 중대한 시장개방의 장애요인이다.

##### 2) 내국민대우

국내변호사와 합작Partnership금지, 국내변호사의 고용금지, 국제법

---

37) Ibid.

률회사·외국법률회사의 명칭 사용금지, 거주요건, 허가절차상의 일반적 차별 등을 들 수 있다. OECD 회원국 중 14개 국가가 합작을 금지하고 있으며, 7개 국가가 국내변호사의 고용을 금지하고 있다. 국제법률회사와 외국법률회사의 명칭 사용금지는 외국의 서비스 공급자에게 불리하기 때문에 내국민대우 원칙에 의해 제한을 받게 된다. OECD 회원국 중 8개 국가가 이러한 제한조치를 취하고 있다.

거주요건에 관한 내용은 특별히 내·외국인 차별조항은 아니다. 반면 사전거주요건(Prior Residency Requirement)은 시장을 개방한 국가에 이미 거주하고 있는 자에게 유리하게 된다. 왜냐하면 이들은 대부분 당해국가의 국민들이기 때문이다. OECD 회원국 중 7개 국가가 거주요건을 규정하고 있다.

### 3) 국내 규정상의 규제

하나의 사무소가 법률서비스 이외에 회계, 투자 등 여타 서비스를 포괄적으로 제공하는 것을 규제하는 국가가 많다. 그 이유는 소비자를 보호하고 서비스의 질을 유지하기 위해서이다. 특히 이러한 복합서비스(Multidisciplinary Partnership)를 제공하는 사무소는 변호사와 고객간의 특권(Lawyer-client Privilege)과 변호사의 직업적 독립성을 침해할 가능성이 많다. 고객의 비밀정보가 다른 파트너, 즉 변호사가 아닌 자에게 알려짐에 따라 고객의 비밀이 보호받지 못할 위험이 있다. 또한 변호사의 독립성은 타협이 되어 전문가들간의 서로 다른 윤리기준에 좌우되게 된다. 예컨대, 회계사와 자문인은 변호사와 같이 엄격한 고객의 이익 충돌금지 의무(Conflict of Interest)를 부담하지 않는다.

이러한 복합사무소를 허용하지 않는 국가가 많은데 그 이유는 여러 가지 다른 전문직업인간에 경제규모의 차이가 크기 때문이

다. 예컨대, 회계사 업계는 대형 다국적기업의 형태를 띠고 있어서 5,000명 이상의 파트너와 수만 명의 종업원을 거느리는 경우도 있다. 반면 변호사업계는 대부분 개인사무실의 형태이거나 소규모 사무실의 형태이다. 아무리 큰 영미의 법률사무소일지라도 고작 500명의 파트너에 2,000명 정도의 직원을 고용하고 있다. 변호사업계는 이러한 거대한 회계법인들이 회계서비스를 제공하면서 법률서비스에 반경쟁적인 행위를 할 것을 우려하고 있다. 한편으로 복합사무소를 옹호하는 입장에서는 규모의 경제에 따른 소비자의 비용절감을 예로 든다. 즉 하나의 회사에서 회계와 법률서비스를 동시에 제공받음으로써 시간과 비용을 절감할 수 있다는 것이다.<sup>38)</sup>

## 2. WTO협상하의 한국의 개방약속

### (1) 개방유형

우루과이라운드 서비스협정문에 의하면 법무서비스를 비롯한 모든 서비스의 개방유형은 다음 네 가지 형태를 띠고 있다(제1조 제2항).

첫째, 국경이동Cross Border으로서(제1조 제2항 a호) 공급자와 소비자가 모두 자국 내에 위치하면서 우편, 통신 등의 매개수단을 통해 서비스를 공급하는 경우 및 인적서비스의 경우 서비스 공급자가 소비자가 위치하는 국가에 일시적인 방문을 통해 서비스를 제공하는 경우 등이다. 둘째, 소비자이동Movement of Consumption으로서(제1조 제2항 b호) 공급자는 자국 내에 위치하고 소비자가 공

---

38) Ibid.

급자의 국내로 이동해 서비스가 제공되는 경우이다. 셋째, 상업적 주재(Commercial Presence)로서(제1조 제2항 c호) 서비스 공급자가 소비자의 국내에 지점이나 현지법인을 설립하는 경우가 이에 해당한다. 넷째, 인력이동(Movement of Personnel)으로서(제1조 제2항 d호) 상업적 주재의 경우에 있어서 경영자 및 주요기능 제공자 등이 서비스 소비자의 국내에 체재하면서 서비스 제공에 부수되는 여러 가지 업무를 처리하는 경우이다.<sup>39)</sup>

## (2) 우루과이라운드에서의 개방협상

우루과이라운드 서비스협정문이 서비스의 점진적 자유화원칙(Progressive Liberalization)을 채택해 각국으로 하여금 양허표를 제출하고 이에 대한 양허협상을 하도록 규정함으로써 1990년부터 서비스협상그룹 참가 주요국들이 양허표(Offer List)를 제출하기 시작하였는데, 우리 나라는 1991년 1월에 최초 양허표를 제출한 이후 2차의 수정을 거쳐 1993년 10월에는 최종 양허표 초안을 제출하였다.

법무서비스에 관한 개방양허안을 제출한 주요국은 미국, EC, 일본, 호주, 캐나다 등인데 우리 나라는 법무서비스의 특수성 및 현황 등을 고려해 법무서비스를 양허표에 포함시키지 않았다. 그러나 미국, EC, 일본, 호주 등이 우리 나라의 법무서비스를 개방하도록 정식요구(Request)함에 따라 1991년부터 우리 나라는 미국, EC 등 주요국가와의 협의과정(Consultation)을 거쳐 본격적인 양허협상(Negotiation)을 진행하여 1992년 중 6차례, 1993년 중 세 차례의 양허협상을 진행하였다. 이들의 법무서비스에 관한 요구사항은 ①외국변호사가 국내에서 자격취득절차를 거치지 않고 국내에서 외국법에 관한 자문을 할 수 있도록

---

39) 김영철 「UR협상 타결과 법무서비스 개방문제(상)」, 『인권과 정의』, 제209호, 1994. 1, pp.125-126 참조

허용하고, ②법률사무소의 설립 및 본국 법률사무소의 명칭 사용을 허용하며, ③국내변호사의 고용 또는 공동경영Partnership을 허용해 달라는 취지로서 이는 1980년대에 일본이 미국과의 협상을 거쳐 허용한 법무서비스의 개방수준을 훨씬 넘어서는 수준이다.

특히 미국은 1992년 3월 우리 나라와의 양자협상에서 국제제휴 International Affiliation의 허용을 요구하고 나섰다. 그 구체적 내용을 ①국제법률사무소의 명칭사용 허용, ②국내법률사무소와 동일한 범위의 업무수행, ③수입분배 및 투자, 송금보장, ④매니저 및 기술요원의 국가간 자유로운 이동보장이었다. 이 국제제휴의 개념은 미국의 주요 회계법인과 각국의 회계법인간에 이루어지고 있는 제휴 Affiliation의 개념을 법무서비스에도 적용시키려는 의도로 보여져 이에 대해 주목할 필요가 있다.

이와 같이 미국, EC 등 주요국가들이 우리 나라 법무서비스의 개방을 요구함에 따라 제네바에서 법무서비스의 개방문제에 관한 협상이 진행되었는데 우리 정부에서는 법무서비스의 특수성, 우리나라 법무서비스의 현황 등을 이유로 개방불가의 입장을 취하였으며 이러한 우리측의 입장이 관철되어 현재 우리 나라의 법무서비스는 서비스 개방업종에서 제외된 상태이다.<sup>40)</sup>

우루과이라운드 협상에서 우리 나라가 법무서비스 시장의 개방을 유보할 수 있었던 것은 우리의 대응논리가 받아들여졌다기보다는 선진국들이 상대적으로 시장규모나 개방효과가 더 큰 분야들, 즉 금융이나 통신 등의 시장개방에 주력하였기 때문이다.<sup>41)</sup>

---

40) 김영철 「UR협상 타결과 법무서비스 개방문제(하)」, 『인권과 정의』, 제210호, 1994. 2 pp.138-139 참조

41) 우루과이라운드 협상에서 법무서비스 개방에 관한 양허표를 제출한 나라는 회원국 총 117개국 중 EU를 하나로 보아 16개국(각 국가별로 본다면 당시 27개국)이었다.

### (3) OECD 가입과 법무서비스 개방

#### 1) OECD 가입협상

경제협력개발기구(Organization for Economic Cooperation and Development (OECD))는 주요 선진국들을 그 회원국으로 해 국가간 경제정책의 조화와 새로운 경제질서의 형성을 주도해 온 국제기구이며, 회원국들의 통합경제 규모도 전세계 GDP의 85% 이상을 점유하고 있다. 우리나라는 이러한 OECD의 비중을 감안하고 국제화시대를 맞아 OECD가 주도하고 새로운 경제질서 형성에 주도적으로 참여한다는 등의 명분하에 OECD 가입을 국가적인 과제로 추진해 1996년 12월 29번째 회원국으로 정식 가입하게 되었다.

한편 OECD 가입 심사과정에서 또다시 우리 나라 법무서비스 개방문제가 쟁점의 하나로 대두되었는데, 가입협상을 주도하던 재정경제원 등 우리 정부 일각에서도 OECD 가입을 위해 법무서비스를 개방하지는 주장이 제기되기에 이르렀다.<sup>42)</sup>

이에 대해 법무부는 우루과이라운드 협상 때와 마찬가지로 우리나라 법조지역의 특수성과 법무서비스 시장의 현황 등에 비추어 법무서비스의 개방을 수용할 수 없다는 입장을 강력히 표명하였다. 그러나 법무서비스 개방문제가 OECD 가입의 걸림돌이 되어서

---

42) OECD 가입과정에서 우리 나라 법무서비스 개방문제는 OECD 산하 “자본이동 및 경상무역외거래위원회(Committee on Capital Movement and Invisible Transaction(CMIT))”와 “국제투자 및 다국적기업위원회(Committee on International Investment and Multilateral Enterprises(CIME))”의 합동심사 과정에서 특히 논란이 되었다. 동 위원회들의 심사과정에서 우리 나라 법무서비스 분야가 OECD 양대 자유화계획으로 불리는 “경상무역외거래 자유화규약” 및 “자본이동 자유화규약”상의 “내국민대우” 및 “무차별대우” 원칙에 명백히 위배된다는 지적이 있었으며, 이에 따라 당시 재정경제원 등에서는 법무서비스 분야의 개방계획을 제출하든지, 아니면 OECD 회원국들을 설득시킬 수 있는 논리를 개발해 줄 것을 법무부에 요청하였다.

는 곤란하며 특히 외국인에 대해 변호사 자격을 취득할 기회 자체를 봉쇄하고 있는 것은 대외적인 설득력이 없다는 반론이 정부 내에서 강력히 제기되었다. 결국 외국인이 국내변호사 자격을 취득할 수 있도록 하고 국내변호사 자격을 취득하면 외국인들도 법률사무소 개설 등 국내투자를 할 수 있도록 하는 선에서 법무서비스를 일부 개방하게 되었다.<sup>43)</sup>

## 2) OECD 가입협상에 따른 법무서비스 시장개방

### 가. 국적제한요건의 철폐

법무서비스의 일부 개방을 위해 우리는 1996년 변호사법과 외자도입법에 근거한 재정경제원 고시인 “외국인투자에 관한 규정”을 개정하였다.

종래 우리 변호사법은 “대한민국 국민으로서” 사법시험에 합격해 사법연수원의 소정과정을 마친 자나 판사 또는 검사의 자격이 있는 자는 변호사의 자격이 있다고 규정<sup>44)</sup>해 변호사 자격취득에 있어 국적제한을 유지하고 있었고, 국적상실을 변호사등록 취소사유의 하나로 규정<sup>45)</sup>하고 있었다.

1996년 12월 변호사법 개정을 통해 위 국적요건을 폐지하고 국적상실을 변호사등록 취소사유에서 제외함으로써 외국인도 사법시험에 합격해 사법연수원에서 소정의 연수과정을 마치면 내국인 국내변호사와 동일하게 법무서비스를 제공할 수 있게 되었다.

여기서 사법시험에 합격한 외국인이 별정직 공무원인 사법연수생이 될 수 있는지가 문제로 대두된다. 헌법 제25조에서 규정하고

43) 장인중, 「OECD와 법무서비스 개방」, 『법률서비스 개방관련 논문집-‘인권과 정의’ 게재논문 발췌-』, 대한변호사협회, 1997, pp.183-184 참조

44) 구 변호사법 제4조

45) 구 변호사법 제13조 제1항 제2호

있는 공무담임권은 선거직 공무원을 비롯한 모든 국가기관의 공직에 취임할 수 있는 권리로서 그 성질상 외국인에게는 인정되지 아니하며 다만 입법에 의해 이러한 권리를 외국인에게도 인정할 수 있을 것이라고 해석된다.<sup>46)</sup>

외교관, 경찰공무원이나 군인 등 업무의 성격이 특수한 분야에 관해서는 각 개별법에서 외국인의 채용을 금지하고 있다. 반면, 일반법이라고 할 수 있는 국가공무원법에는 외국인 배제조항이 없으므로 우리나라에서 외국인의 공무원 취임자격이 일반적으로 부인되는 것은 아니라고 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

또한 법무부는 공권력의 행사나 공공의사 결정에 참여하는 직무 외에는 외국인의 공직취임이 가능하다고 해석하고 있기 때문에 사법연수생은 공권력 행사나 공공의사 결정에 참여하는 공무원이 아니므로 외국인이라 할지라도 사법시험에 합격하고 국가공무원법 소정의 결격사유에 해당하지 않는 사람은 사법연수생으로 임명될 수 있을 것이다.<sup>48)</sup>

#### 나. 투자제한업종에서 제외

변호사업 등 법무서비스 분야를 외국인 투자제한업종으로 규정함으로써 이 분야에 대한 외국인의 투자를 원천적으로 봉쇄해 온 재정경제원 고시 “외국인투자에 관한 규정”을 개정해 1997년 1월 1일자로 법무서비스 분야를 외국인 투자제한업종에서 제외하였다. 그러나 여기서 법무서비스 분야가 외국인 투자제한업종에서 제외되었다는 것은 법무서비스 분야의 투자에 있어 외국인에게도 ‘내국인과 동등한 조건’이 적용되게 된다는 의미일 뿐 외국인들의 법

46) 법원행정처, 『WTO와 법률서비스 시장의 개방』, 1997, p.154 참조

47) 정인섭, 「외국인의 국내 사립대학교수 취임자격」, 『서울국제법연구』, 제2권 1호, 1995, p.133 참조

48) 법원행정처(1997), pp.154-155 참조

무서비스에 대한 투자가 무조건 허용된다는 것을 의미하는 것은 결코 아니다. 즉, 변호사에 한해 법률사무소 개설 또는 법무법인의 설립을 허용하고 있는 변호사법에 따라 국내변호사 자격이 없는 외국변호사나 외국 법률회사 등의 국내투자는 여전히 금지되는 것이다.

한편 위 개정시 분쟁발생의 소지를 봉쇄하기 위해 “변호사가 아닌 자는 변호사를 고용해 법률사무소를 개설·운영해서는 안된다.”는 규정(변호사법 제27조 제3항)과, “변호사가 아닌 자는 변호사가 아니면 할 수 없는 업무를 통해 얻은 보수, 기타 이익을 배분받아서는 안된다.”는 규정(변호사법 제27조 제4항)을 신설하였다. 즉 내·외국인을 막론하고 변호사 자격이 없는 자와 동업이나 고용형태를 통한 법률사무 처리를 금지하고 있다. 따라서 외국변호사의 경우에는 투자형태를 통한 국내변호사와의 동업도 할 수 없도록 규정되어 있다.<sup>49)</sup>

#### (4) 개방현황

##### 1) 외국변호사의 국내활동 근거 및 현황

변호사법은 “변호사가 아니면서 금품·향응·기타 이익을 받거나 받을 것을 약속하고……법률사무를 취급하거나 이러한 행위를 알선하는 자”를 처벌하도록 규정<sup>50)</sup>해 비변호사의 법률업무에 대해 엄격한 규제를 하고 있으며, 외국변호사는 위 변호사법상의 변호사가 아니므로 일반인과 마찬가지로 법률업무가 금지되어 있다.

---

49) 장인중(1997), pp.184-185 참조

50) 변호사법 제90조 제2호

다만 타인에 고용된 자가 고용주만을 위해 내부적으로 법률자문 등을 하는 것은 위 법에서 금지하는 행위에 해당하지 않는다고 보아 외국변호사라도 그 범위 내에서의 활동은 가능하다는 해석에 근거해 현재 국내의 외국변호사는 법률사무소 또는 기업체에 고용되어 내부적 법률자문 등의 활동을 하고 있다.<sup>51)</sup>

외국인변호사의 출입국도 같은 맥락에서 관리되고 있는데 현재 국내에 취업하기 위해 입국하는 외국인변호사는 출입국관리법 시행령 제12조 별표 1의 23에 정한 전문직업(E-5)사증을 발급받지 못하고 아무런 자격이 없는 일반 외국인 취업자와 같이 위 별표 1의 25에 정한 특정활동(E-7)사증을 발급받아 입국한다.<sup>52)</sup> 우리 법률상 외국변호사의 법률활동을 허용하지 않고 있기 때문이다.

1998년 4월 22일 현재 우리 나라에 취업하고 있는 외국인변호사는 95명으로, 그 중 법률사무소에 고용되어 있는 외국인변호사가 75명, 삼성·대우 등 기업체에 고용되어 있는 외국인변호사가 20명이다. 국가별로 보면 미국이 87명으로 대부분을 차지하고 나머지는 캐나다 3명, 영국·호주·프랑스·스웨덴·중국이 각 1명이다. 국내에 취업하고 있는 외국인변호사의 국적별 분포상황은 앞으로 법무서비스가 개방될 경우 국내에 진입할 변호사의 국가별 비율을 예측하게 해준다. 다만 위와 같은 외국인변호사의 숫자에

---

51) 한건표, 「법무서비스 시장개방에 관한 연구」, 『통상법률』, 제121호, 1998, 6. p.61 참조. 이에 반해 현행 법령상 문제가 될 소지가 있기는 하지만 현실적인 필요에 기인해 사실상 허용되고 있는 실정이라는 주장도 있다(이정훈, “한국에서의 법률시장 개방에 관해”, 법률신문, 제2641호, 1997년 10월 23일자, 15면 참조).

52) 출입국관리법 시행령 제12조 별표 1의 23에서 정하는 전문직업(E-5)사증은 “대한민국의 법률에 의해 자격이 인정된 외국의 변호사 등으로서 대한민국의 법률에 의해 행할 수 있도록 되어 있는 법률 등의 전문업무에 종사하고자 하는 자”를 대상으로 하는 것이고, 별표 1의 25에서 정하는 특정활동(E-7)사증은 “국내의 공·사기관 등에 고용되어 근무하고자 하는 자”를 대상으로 하는 것이다.

는 한국인이면서 미국 등 외국에서 변호사 자격을 취득하고 국내에 취업해 사실상의 변호사활동을 하고 있는 사람들의 숫자는 포함되어 있지 않다.<sup>53)</sup>

## 2) 변호사법 제6조

변호사법 제6조 제1항에는 “외국변호사로서……대한민국에 공로가 있거나 기타 변호사 자격을 부여할 만한 상당한 이유가 있는 자에 대해……변호사 자격을 인가할 수 있다.”고 규정되어 있다. 자격의 인가여부는 법무부 장관의 재량사항으로 주로 외교상의 목적을 위해 수여되어 왔으며 상업적 목적의 영업활동을 위한 외국 변호사의 자격인정과는 그 차원을 달리하고 있다.

한편 변호사법 제6조 제2항에 따르면, 인가된 외국변호사라도 법무부 장관의 허가를 받아야 법률사무소를 개설할 수 있다. 개업 허가도 법무부 장관의 재량사항이다.

또한 변호사법은 상호주의원칙에 따라 허가를 신청한 외국변호사의 본국에서 한국변호사에게 변호사 자격을 인정하고 개업을 허용하는 경우에 한해 개업을 허가받을 수 있도록 규정하고 있다. 변호사 자격을 인정받고 개업을 허가받은 외국변호사는 “외국인 또는 외국법에 대한 사항”의 법률사무만을 할 수 있고 국내법 관련 법률사무 취급은 금지된다.

---

53) 한건표(1998), pp.61-62 참조. 한편 일본의 경우 1998년 7월 31일 현재 외국법 사무변호사로서 등록된 자는 225명이며, 그 중 취소자(본국으로의 귀국)는 136명, 현재 활동 중인 자는 89명이다. 원자격별로 등록자를 보면 미국 63명, 영국 13명, 중국 4명, 프랑스·호주·캐나다 각 2명, 독일·홍콩·네덜란드·스위스 각 1명 등이다(일본변호사연합회, 「최근 개정된 일본의 외국변호사 제도 개요와 WTO 등 국제기관·단체의 동향」, 『인권과 정의』, 제265호, 1998. 9, pp.146-147 참조).

외국변호사에 대한 자격인가는 국가공로자에 대해 외교상의 목적을 위한 명예적 자격수여 차원에서 시행되어 왔고 1998년 3월 31일 현재 총304명이 변호사 자격인가를 받았으나 위와 같이 이 제도가 외교적 목적을 위한 명예수여제도로 운용된 결과 자격을 인가받은 자에게 개업허가를 해준 사례는 없다.<sup>54)</sup>

### 3. 뉴라운드에 대비한 개방전략

#### (1) 개방전략

##### 1) 개방에 대한 입장 확립

우루과이라운드 서비스협상이 타결되고 이에 따라 모든 서비스 분야의 점진적 자유화가 원칙이 되었으므로 우리 나라의 법무서비스 시장개방 문제가 지난 우루과이라운드 협상의 자유화 대상에서 는 일단 제외되었다 하더라도 조만간 진행될 지속적인 추가협상이 나 OECD협상 또는 한·미간의 쌍무협상에서 또다시 개방요구에 직면하게 될 것이다.

또한 이제 세계경제는 WTO체제로 접어들어 상품은 물론 서비스까지 국경 없는 자유교역을 추구하게 되었으므로 이제 우리는 좋은 싫든 사회 각 분야에서 개방화·국제화의 물결을 벗어날 수 없게 되었고 더욱 가속화될 것으로 보인다.

따라서 이제 우리 나라도 법무서비스의 개방을 피할 수 없게 되었다는 현실을 직시하고 미리 그 대책을 마련해 개방할 경우 예상

---

54) 한건표(1998), p.62 참조

되는 문제점을 최소화할 수 있도록 해야 할 것이다. 결국 우리에게 남은 선택은 개방여부의 문제가 아니고 개방을 언제 어떻게 할 것인가에 있다고 할 것이므로 개방계획을 충분히 연구하고 대비해 우리 법조계의 경쟁력을 높이는 데 주력해야 할 것이다.

## 2) 개방전략

### 가. 협상의 주체

변호사단체의 자치를 강조해 대한변호사협회와 상대국의 변호사협회간에 협의를 하도록 유도하고, 그 협의결과를 기초로 정부당국자간의 협상을 전개하는 방식이 바람직할 것이다.

또한 OECD에서의 변호사단체의 움직임에도 탄력적으로 대응해야 할 것이다. 1997년 2월 파리에서 개최된 OECD 주최의 자유직업서비스 자유화에 관한 제3회 워크숍에서 일본변호사연합회 대표인 변호사는 다른 자유직업서비스와는 사회적 책임과 특성이 다르기 때문에 변호사업무의 규제완화에 대해서는 세계의 변호사들이 모여 스스로 국제협력의 방향을 토의해야 하며, 그 준비를 3자 법조회의(미국·EU·일본의 변호사협회)에서 하는 것이 바람직하다고 주장해 승인되었다. 이에 따라 1998년 11월 9일부터 10일까지 파리에서 변호사의 국제업무에 관한 포럼이 개최되었다.

참가국 변협대표들의 대다수의 의견은 외국인변호사에 대해서는 그 소속국의 법률에 관한 서비스와 국제법에 관한 서비스를 허용해야 하며 주재국 변호사와 공동경영을 허용해야 하고 주재국 변호사를 고용할 수 있어야 한다는 것이었다.<sup>55)</sup> 이는 앞으로 뉴라운

55) 김진익, 「변호사직의 국제적 업무에 관한 포럼 참가보고서」, 『인권과 정의』, 제 267호, 1998, 11, pp.139-140 참조. 이 포럼에서는 법률서비스의 특수성과 책임에 대해서는 이견이 없었다. 즉 변호사업무는 공익적 측면이 강해 사회적 책임이 있고 업무수행에 있어서 독립성이 있을 뿐만 아니라 고객의 비밀을 유지할 의무

드New Round 법무시장 개방협상에서도 그 기초를 이룰 것으로 전망된다.

#### 나. 개방계획의 수립

우리와 여러 가지 면에서 제도가 가장 비슷한 일본의 법무시장 개방의 경험에 비추어 단계별로 시장계획을 수립한다.<sup>56)</sup>

#### <제1단계 개방>

일본의 1987년도 개방수준을 유지한다.

- i) 승인조건 : 외국변호사의 국내영업은 법무부의 승인과 대한 변호사협회 가입을 조건으로 한다.
- ii) 자격조건 : 외국변호사 자격을 소지하고 실무경험이 5년 이상이며, 우리 나라 변호사법상 결격사유가 없어야 한다. 또한 직무수행 계획, 주거, 재산적 기초가 있어야 하며 고객의 업무상 손해를 배상할 만한 능력이 있어야 한다. 단, 상호주의는 GATS 상의 최혜국대우 원칙에 위반될 소지가 있기

---

와 고객의 이익과 상반되는 사건을 수임할 수 없다는 의무가 있는 등 특수성이 강조되었다. 또한 복합서비스Multidisciplinary Service에 대해서 미국변호사협회는 반대입장이었으며 유럽은 원칙적으로 반대하는 입장이나 회원국가 중에 이미 허용하는 국가가 상당수 있는 형편이다. 일본은 복합서비스는 제한되어야 하며 만일 허용된다면 변호사의 특수성이 보장되는 조건으로 허용되어야 한다는 입장이었다.

- 56) 일본의 외국법 사무변호사 제도에 관해서는 한건표(1998), pp.71-77; 법원행정처(1997), pp.289-312; 일본변호사연합회(1998), pp.143-146 참조. 특히 일본의 경우 일본변호사연합회가 외국법 사무변호사 제도에 대한 정책변경에 대해 이니셔티브를 가지고 연구와 조사활동을 통해 보고서를 작성하고 회원들의 협의를 통해 제도를 개선해 나가고 있는 점을 우리 변호사협회도 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

때문에 WTO 회원국에 대해서는 적용하지 아니한다.

- iii) 개방분야 : 원자격국법에 관한 법률사무만을 허용한다. 또한 법무부 장관이 지정하는 지정법에 관한 사무를 허용한다. 여기서 지정법이라 함은 외국변호사가 원자격국법 이외에 다른 나라의 법에 관한 학식과 실무경험을 인정받는 경우로서 법무부 장관이 지정한다.
- iv) 직무의 범위 : 외국변호사는 법원, 기타 관공서에서의 절차 대리 및 그 절차와 관련해 이들 기관에 제출할 문서의 작성, 형사변호 활동, 원자격국법 이외의 법의 해석, 공업소유권 등의 득실변경을 주된 목적으로 하는 법률사건에 관한 대리 또는 문서의 작성 등에 관한 업무를 할 수 없다.<sup>57)</sup>
- v) 권리의무와 지위 : 대한변호사협회와 해당 지방변호사회에 입회할 수 있다. 징계권은 대한변호사협회가 가진다. 해당국 법변호사라는 명칭을 사용한다. 예컨대 미국법변호사, 일본법변호사, 영국법변호사 등으로 표시한다. 사무소의 명칭에 원자격국 및 지정법을 표시하는 표지를 게시해야 하며, 사무소의 명칭 가운데 외국변호사의 성명의 전부 또는 일부를 사용해야 한다. 본국사무소의 명칭은 자기의 성명 및 사무소의 명칭에 부가하는 때에 한해 사용할 수 있다. 또한 한국변호사의 고용이나 한국변호사와의 공동경영을 허용하지 아니한다. 다만, 사무소의 시설, 사무원, 통신시설을 공동으로 사용하고, 상호간의 법률 조사·조언·사건의 주선 등에 있어 제휴하고 협력하는 것을 금지하지 아니한다.<sup>58)</sup>

---

57) 일본의 “외국변호사에 의한 법률사무 취급에 관한 특별조치법(이하 ‘외국변호사법’이라 한다)” 제3조 내지 제5조 참조

58) 일본변호사연합회(1998), p.144 참조

### <제2단계 개방>

일본의 1994년도의 개방수준을 유지한다. 제2단계 개방시기는 제1단계 개방으로부터 최소한 7년 이후에 한다.

- i) 자격요건의 완화 : 원자격국가에서 5년간의 직무경험 요건을 충족하는 데 있어서 한국에서의 변호사 또는 외국법변호사의 사무소에서 고용되었던 기간을 2년을 한도로 해 5년의 직무경험기간에 산입할 수 있도록 한다.
- ii) 사무소 명칭의 자유화 : 제1단계에서는 사무소명칭에 외국법변호사의 성명의 전부 또는 일부를 사용하도록 하였으나 이를 완화해 소속 법률회사의 명칭, 지명 및 보통명사 등을 사무소의 명칭에 사용할 수 있도록 한다. 단, 사무소명칭에 「외국변호사사무소」라는 용어를 포함해야 하며, 소속 법률회사의 명칭의 사용은 한국내 한 곳에 한정된다.
- iii) 공동사업에 대한 규제완화 : 전면적인 공동경영은 허용하지 않지만, 한국변호사와 외국법변호사가 각각 독립한 사무소를 유지하면서, 소송 등의 제외사안 외의 모든 사안을 동일한 장소에서 공동으로 처리하고 그 손익을 분배하는 것을 인정하는데 이를 특정공동사업이라 부른다. 특정공동사업의 당사자가 되는 한국변호사는 국내에서 한국변호사로서 직무경험이 5년 이상이어야 한다. 특정공동사업의 범위로는 법원, 검찰청 그 밖의 관공서에서의 절차대리, 형사변호사로서의 활동 등과 한국법이 그 전부에 적용되거나 적용되지 않으면 안될 법률사건에 관한 법률사무에서 그 취급에 외국법에 관한 지식을 필요로 하지 않는 것은 제외한다. 특정공동사업을 경영하는 경우에도 한국변호사와 외국법변호사

와는 각각 독립성을 유지해야 하며, 특정공동사업의 대상 이외의 사무소 운영에 관여해서는 안되고, 특정공동사업의 대상인 사무의 처리에 있어서도 부당한 관여를 하거나 상대방을 부당하게 구속하는 약정을 해서는 안된다. 또한 특정한 공동사업을 감독하기 위해 신고의무를 부과하고 의뢰인에게도 고지하도록 한다.<sup>59)</sup>

#### <제3단계 개방>

일본의 1998년도 개방수준을 유지한다. 제3단계 개방은 제2단계 개방으로부터 최소한 4년 이후에 한다.

- i) 자격요건의 완화 : 제2단계 개방까지는 원자격국에서의 5년간의 직무경험을 요구하였으나 이를 3년으로 단축한다. 그중 한국에서의 한국변호사 또는 외국법변호사 사무소에서의 직무경험을 1년의 범위 이내에서 인정한다.
- ii) 직무범위의 확대 : 제3국법의 취급범위를 확대한다. 종전에는 지정법에 국한하였으나, 서면에 의한 조언을 받는 경우에는 제3국에 관한 법률사무도 취급할 수 있도록 한다.
- iii) 공동사업 요건의 완화 : 섭외사건의 경우 각종 제한규정을 철폐해 소송사무, 행정절차까지 허용한다. 여기서 섭외사건이라 함은 외국법에 관한 사건, 당사자의 전부 또는 일부가 외국에 거주하는 사건, 외국회사가 의뢰하는 사건 등을 말한다. 다만, 공동사업의 대상으로 할 수 있다는 것에는 손익의 분배를 할 수 있다는 의미가 담겨 있으며 특정공동사업

---

59) 일본변호사연합회(1998), pp.144-145 참조

을 하는 경우에 있어서도 외국법변호사가 외국법변호사법에 정한 직무의 범위를 넘어서는 법률사무를 행할 수 없다고 하는 제약을 받는다.<sup>60)</sup>

#### 다. 협상전략

개방계획에 근거해 점진적으로 개방한다는 확신을 심어주면서 우리 실정에 맞게 속도와 개방범위를 조정하도록 한다. 아직도 국가간의 법률체계가 상이할 뿐만 아니라 자국민의 이익을 보호하기 위해 외국변호사의 업무영역에 어느 정도의 제한을 가하는 것이 보편적이다.

따라서 외국변호사가 허용된 업무범위를 일탈할 여지가 없도록 안전장치를 하게 된다면 그 폐해를 방지할 수 있을 것이다. 이것은 우리와 법률문화나 법률체계·법조계의 실정 등이 비교적 유사하면서도 이미 상당한 정도로 개방을 한 일본의 예에서 확인할 수 있다.

따라서 법무서비스 개방문제에 대해 의연한 자세로 임하면서 그 대비를 위해 사전에 충실한 준비를 할 필요가 있다. 대외적으로 개방의 시기를 최대한 늦추고 그 기간을 이용해 우리 사법제도의 개혁 및 국내 법무서비스 업무의 개선 등을 통해 외국변호사의 국내진입에 따른 피해를 최대한 줄이도록 하는 한편, 개방의 방법에 대해서도 심도 있는 연구를 통해 피해를 가능한 한 축소시킬 수 있는 방안을 모색해야 한다.<sup>61)</sup>

60) 일본변호사연합회(1998), p.146 참조

61) 1986년 10월 국내에서 활동하고 있는 외국변호사들에 대한 문제점을 검토하기 위해 대한변협 외국인변호사대책위원회가 설치된 바 있고, 1994년 6월 대한변협에 다시 법조계뿐만 아니라 학계, 언론계, 경제계 등 사회 각계 각층으로 구성된 '외국변호사문제연구위원회'를 발족시켜 활동하였으며, 1997년에는 '법무서비스개방대책위원회'로 명칭을 변경하고 개방범위와 개방대

그러나 실제로 이를 실행하기 위해서는 많은 연구와 제도적 보완이 필요하다. 우리가 미국과 일본의 예를 따라 우선 일부를 개방한다 하더라도 예컨대 외국변호사의 국내활동 요건으로서 거주요건을 규정할 것인지 여부를 결정하기 위해서는 왜 미국과 일본이 개방 초기에 이를 요건으로 요구하였는지,<sup>62)</sup> 통신 및 교통이 현저하게 발달한 현재로서도 그 요건을 고집할 필요성이 있는지 등이 검토되어야 할 것이다.

또한 내국변호사들에 대해서는 직무상 손해배상을 위한 보험가입이 의무화되어 있지 아니한 상황<sup>63)</sup>에서 외국변호사들의 직무상 과실에 따른 손해배상을 담보하기 위하여 미국과 일본의 예처럼 상당한 재산적 기초의 증명이나 보험가입 등을 외국변호사의 국내활동 요건으로 규정할 수 있을 것인지, 이를 위해 국내변호사들에 대해서 손해배상보험 가입을 의무화할 필요는 없는지 등의 논의가 필요하다.

## (2) 개방에 대한 대책수립

### 1) 법조의 전문화

경쟁력 강화를 위해서는 역시 전문화가 시급하다. 국가의 경제

---

책을 연구하고 있다.

- 62) 일반적으로 거주요건의 필요성은 직무상 과실에 대한 책임확보 및 전문직 단체에 의한 윤리규정의 강제, 전문직서비스 제공을 위한 국내법제도·관행·문화에 대한 이해와 언어능력의 필요, 공정한 경쟁조건 확보 및 자질 유지 등을 그 근거로 든다.
- 63) 1993년 11월 의결된 행정쇄신위원회의 자격사제도 개선방안에 의하면 변호사도 직무상 과실로 인한 손해의 충분한 배상을 위하여 손해배상보험에 가입하도록 되어 있었지만 변호사들의 자력이 충분할 뿐만 아니라 변호사수가 적어 보험의 기초가 부족하다는 이유를 들어 그 시행을 미루어 왔다.

적 환경이나 사회여건이 점차 다양하게 변화되어 가고 있는 현실 하에서 법무서비스도 점점 그 분야가 다양해질 수밖에 없으며 변호사들도 다양한 분야에 맞추어 전문적인 서비스를 제공할 수 있어야 법률수요자들을 만족시킬 수 있게 될 것이다.

이미 일본을 제외한 선진국들에서는 변호사사무소가 대형화되어 다양한 분야에서 전문적이고 국제적인 법무서비스를 제공하고 있으며, 대형 법률사무소간의 국제적 협력을 통하여 이미 전세계적인 네트워크도 구성하고 있다. 가장 변호사업무가 발달되어 있는 미국의 예를 살펴보면 대형 Law Firm들은 전문분야별로 10여 개 이상의 전문부서를 두고 각 부서 내에서도 다시 세부적인 전문분야를 나누어 변호사들이 업무를 분담하고 있다. 예컨대 전문부서를 은행, 기업금융, 상사거래, 회사정리 및 파산, 부동산, 항공기 및 선박금융, 건설, 해상, 조세, 보험, 지적소유권으로 나누고 각 부서를 다시 4~5개 이상 세분화하여 전문화를 기하고 있다. 독일에서도 EC통합에 따른 독일변호사들의 경쟁력 제고를 위하여 1992년 2월 연방변호사법을 개정하여 “연방변호사법에 따른 전문변호사 표시 및 연방변호사법의 개정을 위한 법률”을 제정하여 전문변호사 제도를 적극 추구하고 있다.<sup>64)</sup>

이에 비해 우리 법조계는 몇몇 사무소를 제외하고는 아직 민·형사 위주의 국내 송무업무에만 전념하고 있는 실정으로서 법조의 전문화는 초보단계에 불과하다. 이와 관련하여 1995년의 소위 사법개혁시 법조의 전문화가 개혁의 한 방향으로 정해지고 이를 위해 독일식의 전문변호사 제도를 감안하여 전문성의 인정방법에 관한 연구를 통해 제도화하고 아울러 변호사의 광고를 엄격히 제한하는 대한변호사협회의 변호사업무 광고에 관한 규정을 개정하여

---

64) 이정훈, 「WTO체제와 한국 법조계의 대응」, 『법률서비스 개방관련 논문집- '인권과 정의' 게재논문 발췌-』, 대한변호사협회, 1997, pp.145-146 참조

전문분야에 대한 광고가 가능하도록 하기로 하였지만, 그 후 이에 관하여는 아무도 더 이상의 관심을 갖지 않게 되었고 위 규정도 아직 개정될 움직임을 보이지 않고 있다. 법률서비스 개방에 대비하여 법조의 전문화에 보다 깊은 관심을 갖고 구성원 개개인들이 노력하는 것과 동시에 이를 뒷받침하고 조장할 수 있는 제도개선이 시급히 요청된다.<sup>65)</sup>

## 2) 법률사무소의 대형화와 법무법인의 활성화

### 가. 필요성

전문화를 이루기 위해서는 필연적으로 변호사사무소의 대형화가 이루어져야 한다. 대형화를 통한 적절한 인력의 활용과 업무배분을 통해서만이 전문화를 기하기 쉽고 또한 대형화를 통해 후진들을 영입하여 특정분야에 대한 지속적인 업무교육 및 훈련을 시킬 수 있기 때문이다.

법조개혁 당시 법학교육 문제가 많은 논란의 대상이 되었으나 법학교육의 변경만으로 전문화를 기하기에는 한계가 있고 오히려 변호사로 출발한 후 실무를 통한 경험의 축적과 지속적인 교육을 통한 전문화의 추구가 무엇보다 중요하다.

또한 법률사무소의 대형화는 전문화를 통한 서비스의 질적 향상이라는 측면 이외에 사무소의 공동경영에 의한 비용절감을 통하여 보다 저렴한 법무서비스 제공이 가능해질 수 있으며 고객으로부터의 신뢰확보에도 효과가 있다고 본다.<sup>66)</sup>

### 나. 법무법인의 운영현황

우리 나라의 법무법인제도는 변호사업무의 공동화·전문화·국

---

65) 한건표(1998), p.79 참조

66) 이정훈(1997), p.146 참조

제화를 유도하기 위하여 1982년 12월 31일 법무부가 변호사법을 개정하여 창설한 공동법률사무소 제도이다. 당시 법무부는 기존의 단독변호사사무소나 공증인가 합동법률사무소 제도만으로는 변호사업무의 개선이나 전문화, 대형화 등을 추진할 수 없다고 판단하여 미국의 Law Firm제도와 기존의 공증인가 합동법률사무소 제도 및 합명회사제도를 혼합하여 법무법인제도를 창안하였던 것이다. 그동안 이 제도가 활성화되지 못하였으나 사법시험 합격자의 숫자가 증가함에 따라 1994년부터 법무법인의 숫자가 급증하게 되었다.

법무법인을 설립하기 위해서는 5인 이상의 변호사가 구성원으로 있어야 하며 그 중 2인 이상은 10년 이상 판사, 검사, 변호사로 근무하거나 국가기관, 지방자치단체, 국·공영 기업체, 정부투자기관, 기타 법인에서 법률에 관한 사무에 종사하거나 공인된 대학에서 법률학 조교수 이상의 직위에 있던 자여야 한다. 법무법인에 대해서는 단독사무소에 비하여 두 가지의 특혜를 부여한다. 즉, 공증업무의 허용과 분사무소의 설치 허용이다.

1998년 6월 30일 현재 전국적으로 132개의 법무법인이 존재하고 있으며 그 중 72개 법인이 서울에 주사무소를 두고 있다. 또한 82개의 법인이 1994년 이후에 설립되었으며 전체의 3분의 2에 해당한다. 법무법인 소속변호사는 총 873명으로 한국 전체 변호사(3,500명)의 약 25%에 해당하며 구성원변호사Partner가 752명, 고용변호사Associate가 121명이다. 법무법인은 대부분 자본금 1억 원 이상이며 전체 법무법인의 73%가 5인의 변호사로 구성되어 있다.

최근 대한변호사협회의 조사에 따르면 법무법인 소속변호사의 만족도는 매우 높은 것으로 나타났으며 이들은 법무법인의 장점으로 조직적인 업무처리, 경비절감, 공증수입, 고객의 신뢰도, 업무의 전문화, 복대리인 선임의 불필요 등을 거론하였다. 법무법인을 설

립하게 된 동기로는 업무의 전문화, 경비절감, 공증수입의 기대, 세금문제의 간편 등이 있었다. 한편 법무법인의 운영형태로는 수지공동형(공동수입, 공동경비)이 57%, 단독형(공증업무 이외에는 단독운영)이 30%, 절충형(수입은 각자 관리하고 경비는 공동부담)이 9%로 나타났다.<sup>67)</sup>

#### 다. 개선대책

법무법인의 발전을 위해서는 현행 무한책임제도의 개선이 필요하며, 설립을 위한 행정절차를 간소화하고 세금면에서도 간소화가 필요하다고 거론되고 있다. 법무법인제도가 창설된 지 불과 15년 만에 그 숫자가 132개로 증가하고 소속변호사 숫자도 전체 변호사의 25%를 차지하는 한편 공증업무의 50% 이상을 법무법인이 담당하는 등 양적인 면에서 괄목할 만한 성장을 하였다. 또한 질적인 면에서도 법무법인 가입변호사들의 만족도가 높은 것으로 나타났다. 뿐만 아니라 고객의 반응도 호의적인 것으로 조사되었다.

법무법인제도가 활성화되고 있는 이유는 우선 최근 사법시험 합격자의 숫자가 증가하면서 변호사 1인당 수임사건이 감소하여 단독으로 사무실을 운영하기가 어려워졌기 때문에 공동으로 사무실을 운영해야 할 현실적인 필요성이 커졌기 때문이다. 또한 변호사의 업무영역이 확대되면서 변호사들이 공동으로 사건을 수임하여 업무의 전문화 또는 분업화를 해야 할 필요성이 높아졌을 뿐만 아니라, 정부가 법무법인에게 공증업무를 허용하는 등 특혜를 부여한 데 기인한 것으로 평가된다.

그러나 대부분의 법무법인이 1994년 이후에 설립되었으며 구성원도 최소한인 5인에 불과하여 아직은 소규모 사무실의 형태를 벗

---

67) 대한변호사협회, 「한국의 법무법인」, 『인권과 정의』, 제265호, 1998. 9, pp154-156  
참조

어나지 못하여 업무의 전문화까지 발전하지 못하고 있는 실정이다. 변호사업무의 전문화는 자본주의 경제발전에 따른 필연적인 현상이며 전문화는 변호사들의 조직화, 분업화, 대형화가 전제조건이다. 사법시험 합격자수가 매년 증가하고 법무서비스의 내용이 점차 복잡화·전문화되고 있기 때문에 법무법인의 매력은 더욱 커질 것이다. 특히 최근 사회문제가 되고 있는 각종 법조비리와 세금의 투명성 등의 문제를 해결하는 데 법무법인체도가 그 대안이라는 인식이 높아짐에 따라 정부 및 대한변협에서도 법무법인에 대해 긍정적으로 평가하고 있다.<sup>68)</sup>

### 3) 변호사의 증원문제

경쟁력 강화를 위하여 법률사무소의 대형화·전문화를 이루고 지역확대를 도모하여야 한다는 관점에서 볼 때 현재 변호사 숫자는 부족한 것이 사실이다. 우리가 과감한 체질개선을 시도하고 지역확대를 위한 노력을 하기 위해서는 단계적인 변호사의 증원이 불가피하다.

다만 우리 법무서비스의 경쟁력을 강화하여 법무서비스 개방에 대비한다고 할 때 어느 정도의 변호사수가 적정할지 여부는 우리 변호사의 수와 법무사, 변리사, 세무사 등 이른바 법조유사직역 종사자 등의 수를 감안하여 판정해야 할 것이다.

특히 변호사의 증원문제는 법학교육의 개혁과 관련하여 다시 한번 진지하게 논의가 이루어져야 할 분야이다. 이를 위해서는 우리가 추구하고자 하는 법조계의 이상적인 모델에 대한 국민적인 합의가 선행되어야 할 것이다. 지금까지의 논의가 크게 결실을 보지 못하고 있는 근본원인은 모든 논의의 출발점이 소비자인 법무서비스의 수

---

68) 대한변호사협회(1998), pp.156-157 참조

요자 측면보다는 공급자 측면에서 이루어졌기 때문이다. 이 경우 변리사, 법무사, 행정서사 등 유사법조직역을 현행대로 그대로 유지할 것인지 아니면 변호사직에 통합할 것인지도 검토되어야 할 것이다.

<표 9-1> 각국의 법조인수 비교

	인구(천명)	판사	검사	변호사	1인당 국민수			
					판사	검사	변호사	전체
한국	45,248	1,309	1,012	3,625	34566	44,711	12,482	7610
일본	125,569	2,073	1,208	15,973	60574	108,948	7,861	6522
미국	262,755	29,362	25,311	84,467	8949	10,381	312	293
영국	51,621	3,165	2,267	70,580	16310	22,771	731	679
독일	81,179	22,134	5,375	78,822	3668	15,103	1,030	763
프랑스	58,027	4,591	1,367	30,092	12639	42,449	1,928	1610

주 : 한국 : 우리 나라 법조인수는 1997년 1월 30일 현원이고 인구는 1996년 추정치임.

일본 : 판사와 검사수는 1996년 정원, 변호사는 1994년 4월 4일 현원, 인구는 1995년 기준임.

미국 : 연방 및 지방법원 합계이며 연방법원은 1996년 3월, 지방법원은 1994년 현원, 연방검찰은 1995년 3월, 주검찰은 1996년, 변호사는 1995년 말, 인구는 1995년 기준임.

영국 : 판사와 검사는 1996년 3월 현원, 변호사는 1995년 기준임.

독일 : 판사와 검사는 1995년 1월, 변호사는 1996년 1월, 인구는 1993년 기준임.

프랑스 : 판사와 검사는 1994년 6월, 변호사는 1993~1995년, 인구는 1995년 기준임.

자료 : 법원행정처(1997), p.172 [표 2]

#### 4) 직역확대

우리 나라의 변호사들이 주로 소송업무 위주로 활동하고 있는 반면 경제규모가 커지고 사회가 복잡 다양하게 발전해 나감에 따라 소송 이외의 자문업무에 대한 변호사의 수요가 늘어가고 있다. 일부 규모가 큰 법률사무소에 소속된 변호사들이 이와 같은 소송

외의 법률사무에 종사하고 있으나 미국 등 선진국들에 비하면 그 역사가 짧고 인원도 많지 않으며 아직 활성화되지 못하고 있는 실정이다.

반면에 외국의 변호사들은 소송 외 업무에 관한 경험이 풍부하기 때문에 법무서비스가 개방될 경우 이 부분에 대한 외국변호사들의 업무영역 잠식 우려가 크다. 따라서 우리 변호사들도 소송 외 업무를 개발하여 이를 점진적으로 확대시켜 나갈 필요가 있다고 본다.<sup>69)</sup>

그 외에 기업변호사(In-house Counsel) 문화를 정착시켜 나가는 일과 행정부처나 각종 단체 등에 변호사들이 과감하게 진출하여 그 업무영역을 확대시켜 나가는 것도 변호사 전체의 경쟁력을 향상시키는 길이 될 수 있다.

우리 나라와 일본은 다른 국가에 비하여 상대적으로 적은 숫자의 변호사를 선발하여 왔기 때문에 지금까지 기업 내의 법률문제가 변호사시험을 합격하지 못한 법대졸업자들에 의하여 대부분 다루어져 왔다. 기업의 입장에서는 변호사 고용비용이 높기 때문에 고용을 꺼려 왔던 것도 사실이다. 그러나 사법시험 합격자 숫자가 증가되고 이들의 기대수익이 낮아질 경우 기업의 입장에서도 기존 법률업무의 수행을 위하여 변호사를 상시 고용하는 경우가 자연스럽게 증가할 것으로 전망된다.

다만, 이와 같은 변호사들의 직역확대를 위해서는 변호사들의 인식전환이 먼저 필요하다. 종래 변호사들은 고액소득자라는 인식이 있었기 때문에 상대적으로 소득이 적은 기업체나 행정부처 등에의 진출에 소극적일 수밖에 없었고 근래에 변호사수의 급격한 증가로 여건이 어려워진 나머지 마지못해 행정부처 등에 진출하는 변호사들이 일부 나타나고 있으나 아직 미미하다.

---

69) 이정훈(1997), p.147 참조

우리 나라 행정부에 속한 각종 행정심판은 지금까지 당해행정부 공무원들에 의해서 이루어지고 있는 실정이다. 특허심판원, 국세심판소, 공정거래위원회, 행정심판위원회 등에서의 각종 행정심판에 변호사들이 참여할 수 있도록 이들 위원회에 계약직 공무원제도를 활성화할 필요가 있을 것이다. 또한 정부 각 부처의 법무담당관실에도 계약직 변호사들의 진출·입을 자유롭게 함으로써 법조계와 이들 기관간의 선의의 경쟁을 유도하고 전문성을 제고할 수 있을 것이다.

#### 5) 의식과 사고의 전환

법무서비스 시장개방을 앞두고 무엇보다도 가장 중요한 것은 우선 변화와 개혁을 능동적으로 수용하는 의식과 사고의 대전환이다. 우리 법조계가 더 이상 희소가치에 기초한 선민의식이나 권위주의에 빠져 있어서는 국제적인 경쟁력을 키울 수 없다. 공익을 대변하는 전문직업인으로서 법조인 스스로 사법제도가 국민을 위하여 존재하는 것이며 평생에 걸친 선의의 경쟁을 통하여 국민과 고객에게 최선의 법무서비스를 제공한다는 직업의식을 확고하게 갖는 것이 필요하다. 그러한 바탕 위에서만 여타의 대책들도 실현될 수 있는 것이다.<sup>70)</sup>

#### (3) 개방에 따른 효과 전망

##### 1) 긍정적 측면

가. 소비자에 대한 양질의 법무서비스 제공

법무서비스 시장이 개방되는 경우에도 국내법의 적용만이 문제

---

70) 김영철(1994), p.146 참조

되는 사건에 있어서는 외국변호사가 국내변호사에 대한 경쟁력을 갖추기 어렵기 때문에 외국변호사가 국내에서 주로 제공하게 될 서비스는 기업체와 관련된 국제거래 관련 법률업무가 될 것이다. 우리 나라에서도 경제활동의 국제화가 급격히 진전되고 있으며 이에 따라 국내기업의 국제적인 법무서비스 수요가 급증하고 있다.

그러나 현실적으로 우리의 법률사무소들이 이러한 기업의 요구에 대응한 서비스를 제공하는 데는 능력이나 경험 등 여러 면에서 많은 제약이 있는 것이 현실이다. 현재 우리 변호사들이 국내기업의 해외활동을 법적으로 지원하는 역할을 제대로 수행하지 못하고 있기 때문에 우리 기업들은 국제적 법률문제의 상당부분을 미국 등 현지에서 외국변호사에게 의뢰하여 처리하고 있다. 그런데 기업의 입장에서 보면 국내에서 직접 외국변호사와 거래하는 것이 여러 면에서 보다 편리하고 비용도 절감할 수 있게 된다. 또한 국내변호사와 외국변호사의 업무제휴 등을 통하여 공동으로 서비스가 제공된다면 고객의 입장에서는 소위 One-stop Service를 제공할 수 있어 매우 편리할 것이다. 결국 법무서비스를 개방함으로써 소비자는 보다 양질의 서비스를 제공받을 수 있게 된다.<sup>71)</sup>

#### 나. 법조의 경쟁력 제고

현재 국내변호사의 대부분은 전문화·조직화되어 있지 않고 단독으로 변호사사무실을 운영하고 있으며 주로 소송관련 업무에 전념하고 있다. 그 결과 사회의 급격한 변화에 따른 다양한 법무서비스 수요를 제대로 충족시키지 못하고 있다. 따라서 법무서비스 시장이 개방되면 우리 법조인들이 미처 손을 쓰지 못하고 있는 여러 분야에서 외국법변호사들로부터 보다 전문화되고 조직화된 서비스를 제공받을 수 있게 되며, 우리 법조인들도 선진화된 법무서비스

---

71) 법원행정처(1997), p.166 참조

기법 및 경영방식을 도입하여 체질을 개선함으로써 국내 법무서비스 수준을 향상시키고 경쟁력도 제고할 수 있다는 것이다.<sup>72)</sup>

## 2) 부정적 측면

### 가. 법조의 공공성 훼손

우리 변호사법은 “변호사는 공공성을 지닌 법률전문직”으로서 독립하여 자유롭게 그 직무를 행한다고 규정<sup>73)</sup>하고 변호사의 사명이 “기본적 인권을 옹호하고 사회정의를 실현”함에 있음을 명시<sup>74)</sup>하며 이를 위해 고도의 윤리적·법률적 규제와 독자적인 징계절차를 마련하고 있다. 또한 이러한 취지에서 법조인 선발에 있어 인원수를 엄격하게 제한하고 사법연수생을 국가공무원으로 임용하여 보수를 지급하는 등 그 자질유지를 위한 각종 제도를 마련해 두고 있다.

그러나 법무서비스 시장이 개방되어 외국의 변호사가 국내변호사와 경쟁하게 되면 경제논리에 입각한 사건수입 경쟁이 벌어져 공공적 성격이 강한 우리의 법조윤리가 크게 훼손될 것이라는 우려가 있다.<sup>75)</sup> 법조윤리가 철저히 규범화되어 법원의 관여 아래 엄격히 집행되는 미국 등과는 달리 우리 나라는 법조인 개개인의 자질과 양식에 보다 의존하는 형태를 취하고 있다.

이러한 상황에서 우리의 법무서비스 시장이 경제논리에 의해서만 움직이게 된다면 우리 법조계의 전통적인 윤리는 사라져 버리고 새로운 윤리규범이 정착될 때까지 심각한 혼란과 무질서가 지배하게 될 우려가 있다. 이처럼 법조의 공공성이 훼손되면 이를

---

72) 김영철(1994), p.141 참조

73) 변호사법 제2조

74) 변호사법 제1조 제1항

75) 김영철(1994), p.140 참조

기초로 짜여져 있는 우리의 사법제도 전반이 흔들리게 되고 법치주의의 근간도 위협받을 수 있다는 것이다.<sup>76)</sup>

#### 나. 법조인 양성제도의 왜곡

우리 나라는 전반적인 법률사무를 변호사에게 독점적으로 영위할 수 있도록 하는 대신, 법조인의 자질을 보장하기 위하여 어려운 사법시험에 합격하고 2년의 사법연수원 과정을 마친 사람에게만 변호사 자격을 부여하는 엄격한 변호사 자격제도를 유지하고 있다. 그런데 자격취득이 용이한 외국에서 변호사 자격을 취득하고 이를 근거로 국내에서 변호사 업무를 행한다면 이는 우리의 기존 사법시험 및 변호사 자격제도를 왜곡시키는 결과를 야기시킬 수 있다는 것이다.<sup>77)</sup> 우리 나라와 사법시험제도가 비슷한 일본에서도 외국변호사에 대한 문호가 개방된 이후 일본국적을 가진 외국변호사들이 문제로 대두되고 있다고 한다. 국내의 어려운 사법시험을 회피하고 상대적으로 변호사 자격을 취득하기 쉬운 미국에서 변호사 자격을 취득한 후 일본으로 돌아와 법률업무에 종사하고자 하는 사람들이 증가하고 있다고 한다.<sup>78)</sup>

#### 다. 국내 법무서비스 산업의 예측화

1998년 3월 31일 현재 변호사 20명 이상이 근무하는 법률사무소는 김&장 97명, 태평양 45명, 한미 40명 등 3개소에 불과한 반면 미국, 영국 등 선진국에는 1,000명 이상의 변호사를 고용하고 있는 대형 법률사무소들이 상당수 있다. 이러한 대형 법률사무소들은 철

---

76) 법원행정처(1997), pp.167-168 참조

77) 실제로 1996년 한 해에만 미국 캘리포니아주 변호사시험에 합격한 한국인이 114명이나 된다고 한다(한국일보 1996년 11월 27일자 38면 참조).

78) 小林秀之 「國際法律事務と辯護士の役割(1)」, 『ジュリスト』, No.1025, 1993. 6. 15, p.84 참조

저히 전문화되어 있고 전세계적 조직망도 갖추고 있다. 이들은 축적된 경험과 막대한 자금력을 이용하여 기업법무 분야 이외에 송무분야에서도 특출한 역량을 과시하고 있다. 이러한 대형 법률사무소들이 국내에 진출하여 국내변호사를 고용하게 되면 국제관련 법률업무뿐만 아니라 송무업무도 이들에게 잠식당할 우려가 크다.

또한 우리와 법률구조와 제도가 유사한 일본의 변호사들이 경제력을 앞세워 우리의 법무서비스 시장에 진출하게 될 가능성도 있다. 이처럼 경쟁력을 갖춘 외국의 대형 법률사무소와 변호사들이 국내에 진출하게 되면 우리 변호사들은 그들에게 고용되거나 그들로부터 소송수행 등 특정업무만을 하청받아 기계적으로 업무를 처리하는 지위로 전락할 우려도 있고, 이러한 현상은 우리 나라 사법제도 운영전반에 큰 혼란을 초래하게 된다는 것이다.

미국의 법률회사는 독특한 경영전략, 행동원리, 윤리관에 따라 운영되며 그 결과 변호사업무가 산업화·비즈니스화되는 경향이 있다. 미국 내에서조차도 최근 법조계 안팎으로부터 비판이 일고 있는 문제이다. 80만 명이라는 변호사수와 소송사회화라는 문제에 그치지 않고 법조지망자들이 대부분 거대한 법률회사의 전문적인 엘리트변호사를 지향한다는 점도 문제이다. 즉 거대한 기업에 무비판적으로 봉사하여 법조의 직업성이 훼손되는 것이 아닌가 하는 염려가 미국 법조계 자체에서도 지적되고 있다.<sup>79)</sup>

#### 라. 국내 기업정보의 해외유출 가능성

기업에 대한 법률자문 등 서비스를 제공하는 과정에서 변호사들은 기업의 비밀을 많이 알게 된다. 우리의 기업비밀이 외국의 법률사무소에 알려지게 될수록 경쟁국에 누설될 위험성도 그만큼 커

---

79) 堀野 紀, 「外國辯護士問題の背景と視點」, 『ジュリスト』, No.1017, 1993. 2. 15, pp.81-82 참조

지고, 특히 우리 기업이 해외에 진출하는 과정에서 투자계획이나 해외진출 전략 등에 관한 기업비밀이 해외에 유출될 경우 막대한 국가적 손실이 발생할 위험성이 있다는 것이다.<sup>80)</sup>

#### 4. 요약 및 결론

법무서비스 분야는 국가별로 개성이 강하고 고도의 전문성과 공익성이 요구되는 분야이기 때문에 시장개방이 문제되지 않았다. 그러나 국제거래가 증가하고 국제금융, 투자, 국제간 기업의 인수 및 합병, 지적재산에 대한 법률자문 등 법원의 출입을 요하지 않는 분야에 대한 법률수요가 증가함에 따라 법무서비스 시장의 개방문제가 제기되었다.

특히 우루과이라운드 서비스협상에서 미국, EC, 일본, 호주 등은 우리 나라에 대하여 ①외국변호사의 국내활동을 허용하고, ②외국 변호사가 소속된 법률사무소의 명칭 사용을 허용하며, ③국내변호사와 합작을 허용하는 등의 개방요구를 하였다. 그러나 우리 정부는 법무서비스의 특수성 및 우리 나라 법무서비스의 현황 등을 이유로 개방불가 입장을 취하여 개방업종에서 제외되었다.

한편 1996년 OECD 가입을 위한 협상에서 우리 정부는 변호사법을 개정하여 변호사의 자격취득에 있어서 국제제한 요건을 철폐 하였으며, 국적상실을 변호사의 등록취소 사유에서 제외하였다. 또한 재정경제원 고시인 “외국인투자에 관한 규정”을 개정하여 1997년부터 법무서비스 분야를 외국인 투자제한업종에서 제외하였다. 그러나 변호사법은 변호사에 한하여 법률사무소의 개설 또는 법무

---

80) 법무부, 『UR협정의 법적 고찰(하)』, 1994, p.176 참조

법인의 설립을 허용하고 있기 때문에 국내변호사의 자격이 없는 외국변호사나 외국법률회사의 국내진출은 여전히 금지되고 있는 실정이다.

법무시장의 개방은 일본의 개방경험을 참고로 하여 3단계에 걸쳐 추진하는 것이 바람직할 것이다. 제1단계로 우선 외국변호사의 자격을 소지하고 실무경험이 5년 이상인 자에 대하여 원자격국법에 관한 법률사무만을 허용한다. 제2단계 개방은 제1단계 개방으로부터 최소한 7년 이후에 하며, 외국변호사가 소속된 법률회사의 명칭을 사용할 수 있도록 허용하고, 한국변호사와의 합작을 허용하되 외국법의 자문업무에 한하며 소송사무나 행정절차에 관한 업무는 허용하지 않는다. 제3단계 개방은 제2단계 개방으로부터 최소한 4년 이후에 하며, 외국변호사의 자격요건을 완화하여 원자격국에서의 직무경험기간을 5년에서 3년으로 단축한다. 또한 한국변호사와의 합작요건을 완화하여 섭외사건의 경우 소송사무와 행정절차까지 허용한다.

법무서비스 시장의 개방에 대한 대책으로는 우선 법조계의 전문화가 절실하며 이를 위하여 법률사무소를 대형화하고 법무법인을 활성화시켜야 할 것이며, 단계적인 변호사의 증원이 필요하다. 한편 변호사의 직역확대를 위해서는 현재의 소송업무 중심에서 법률자문 업무에 대한 비중을 늘려야 할 것이며, 기업내부의 변호사, 행정부나 각종 단체에 대한 변호사의 진출을 확대시켜야 할 것이다.

법무서비스 시장이 개방될 경우 소비자에 대해 양질의 법무서비스 제공이 가능하고 법조계의 경쟁력이 제고된다는 긍정적인 측면이 있을 것이다. 반면, 부정적인 측면으로는 법조계의 공공성이 훼손될 우려가 있으며, 우리 나라의 법조인 양성제도가 왜곡되거나 국내 법무서비스 산업이 외국의 대형법률회사에 예속될 우려가 있

고, 국내기업의 정보가 해외에 유출될 가능성이 있다.

우리 나라가 우루과이라운드 서비스협상에서 법무시장의 개방을 유보할 수 있었던 것은 우리의 대응논리가 수용되었다기보다는 당시 선진국들이 금융, 통신, 해운 등 시장규모가 더 큰 서비스분야에 협상력을 집중하였기 때문이다. 이제 법무서비스 시장의 개방은 불가피할 것으로 보인다.

우리 나라는 1996년 12월 OECD에 가입함에 따라 '자유화규약'의 적용을 받게 되어 유보사항에 대한 정기적인 심사도 받게 되어 있다. OECD에서 미국, EU, 일본의 변호사단체 등이 중심이 되어 법무시장의 개방에 대한 기본구조를 만들고 이를 토대로 주요 선진국들이 WTO 서비스협정에 대한 협상을 추진할 것으로 예상된다.

그동안 미국 등의 법무시장 개방압력이 집중되었던 일본이 이미 상당부분을 개방하였고, 최근 경제위기를 타개하기 위하여 우리나라도 스스로 다른 분야에 대한 전면적 개방을 진행하고 있으므로 선진국들의 법무서비스 시장에 대한 개방요구는 더욱 강해질 것이다.<sup>81)</sup> 특히 미국은 법무서비스 시장의 개방에 대해서 양자협상보다는 OECD 등을 통한 다자협상을 통하여 문제를 해결하려는 입장인 것으로 보인다.

따라서 이제는 개방일정을 정해 놓고 정부와 법조계 등이 구체적으로 어떻게 대응해야 할 것인가를 검토할 단계에 왔다. 그동안 너무 원론적인 논의에만 치우친 느낌이 있으나 이제는 눈앞에 현실로 닥친 법무서비스 시장의 개방문제에 대응하기 위해 구체적

---

81) 우루과이라운드 협상 타결 이후인 1994년 2월 열린 제3차 한미경제협력대화에서 미국은 다시 법무서비스 시장개방 문제를 의제의 하나로 들고 나온 바 있다. 그 이후 계속된 한미경제협력대화에서 법무서비스 개방문제가 더 이상 진지하게 논의되지 않고 있어 아직 구체적인 진전은 없는 실정이나 법무서비스 개방문제가 한국과 미국간 쌍무협상의 대상이 되어 있는 것은 분명하다.

계획을 수립하여 실행해 나가야 할 단계로 생각된다. 따라서 개방 계획을 구체적으로 확정하여 개방속도를 조정하는 한편 국내적으로는 개방에 따른 구체적인 대응책을 마련하여 시행해 나가야 할 것이다.

## 제10장 의료·보건

### 1. 기본시각

#### (1) 일반적인 특징

서비스는 본질적으로 보이지 않는 특성을 가지며, 저장이나 운반이 불가능하여 생산된 장소에서 소비되기 때문에 내수지향적인 경우가 대부분이다. 이러한 서비스의 교역은 네 가지 공급형태로 정의된다. 첫번째의 공급형태는 서비스의 국경간 이동(Cross-border Supply)을 의미하는 것으로 원격진료서비스(Telemedicine Services)의 제공 등이 있으나 아직까지는 보편화되어 있지 않다. 그러나 향후 이 분야의 기술진보에 의해 전자송수신 비용이 저렴해지면 국가간 원격진료서비스의 제공이 보다 활발해질 것이다.<sup>82)</sup>

두 번째 형태는 소비자이동(Consumption Abroad)으로 우리 나라 환자가 외국에 나가서 치료받는 경우를 의미한다. 이러한 무역교류는 환자의 이동이라는 형태로 다음과 같이 이루어진다. ①해외에서 최고의 질적 서비스를 신속하게 받으려는 개발도상국가의 환자가 선진국을 방문, ②전통적인 치료를 받으려는 환자와 보험급여 대상에서 제외되는 의료서비스(예 : 성형수술)를 저렴한 가격으로 받으려는 선진국 환자의 개발도상국가로의 이동, ③선진국 및 개

---

82) 교통수단과 통신기술의 발전은 의료서비스 제공자와 소비자 모두의 국가간 이동을 훨씬 용이하게 하며, Telemedicine Services와 같은 새로운 방식을 사용하여 공간과 거리에 대한 전통적인 개념을 바꾸게 한 것이다.

발도상국가간에서도 자국 의료공급자가 적절한 시간에 필요한 서비스를 제공할 수 없을 때나 가격과 질에서 경쟁적이지 못할 때 환자의 이동이 이루어진다. 또한 나라의 자연적 환경과 기후도 영향을 미치는 요소가 될 것이다.

세 번째의 공급형태는 서비스 공급자의 타국에서의 상업적 주재 Commercial Presence로 외국의료기관이 국내에 자회사 등을 설립하여 서비스를 직접 생산·제공하는 경우를 말한다. 예를 들면 기존 의료기관의 인수, 국내의료기관에 대한 외국인의 자본참여 등도 이에 해당한다. 네 번째의 공급형태는 자연인의 이동 Presence of Natural Persons으로 전문의료인의 이동, 의료기관 경영진의 이동 등을 의미한다.

따라서 보건의료 서비스분야와 관련된 서비스교역은 네 가지 공급형태 중에서 세 번째의 형태인 보건의료기관의 설립과 네 번째 형태인 전문의료인력의 이동이 주요 관심대상이 될 것이다.

한편 보건의료서비스는 국민건강과 인체에 미치는 영향이 크므로 많은 국가에서는 건강을 국민의 권리로 규정하여 보건의료서비스를 준공공재 Quasi Public Good 또는 사회화된 의료 Socialized Medicine로 인식하고 있으며, 공익성이 매우 큰 것으로 알려지고 있다.

이러한 서비스는 시장경제의 경쟁원리가 적용되는 시장과는 실제적으로 크게 다른 환경에서 제공된다. 시장의 불완전성 Imperfections, 왜곡 Distortions, 정보관련 문제 Information Problems의 존재는 소비자와 공급자가 동등한 관계에서 계약을 맺거나 예견된 결과에 대한 재정적 책임과 충분한 지식을 가지지 못하게 하고 있다.

이러한 의료시장의 특징을 살펴보면 첫째, 의료행위를 하자면 의사면허가 있어야 하므로 의료시장에의 진입은 제한된다. 둘째, 의료 소비자의 무지로 인해 공급자가 수요량을 결정하며,<sup>83)</sup> 셋째 외부효

---

83) 의료서비스의 품질이나 진료에 관한 정보의 비대칭성 Asymmetric Information about Health Care으로 인하여 의료공급자가 의료수요량을 조정하는 데 결정적인 역할을 한다는 것이다.

과(External Effect)의 존재이다. 넷째, 공급의 추가적인 증가는 더 많은 수요량을 유인한다는 병원병상수(Hospital Beds)에 대한 Say's Law가 적용된다.

이런 맥락에서 보건의료서비스 시장은 시장실패(Market Failure)에 따른 정부의 개입이 불가피하며, 특히 의료인력의 양성, 보건의료기관의 개설, 보건의료서비스의 질 등에 대한 엄격한 규제가 부여되고 있다. 더구나 국민보건서비스(National Health Service)나 국민건강보험(National Health Insurance) 제도를 실시하고 있는 국가에서는 전국민 의료보장이 실시됨에 따라 의료보험수가 통제, 진료비 심사기능 강화, 의료진달체계의 시행 등으로 인해 의료기관의 자율적인 운영범위가 점점 줄어들고 있는 추세이다.

최근에 OECD 국가들에서는 국민의료비의 상승률이 GDP 증가율을 훨씬 앞지르고 있어서 의료자원의 효율적 배분과 각종 규제수단들을 통한 의료비 억제방안이 국가적 관심사로 부각되고 있다.<sup>84)</sup> 따라서 이 분야의 서비스교역은 다른 분야, 즉 금융, 정보통신, 건설, 해운, 항공, 광고 등과는 달리 상업차원의 교역비중이 낮아서 아직까지는 별로 관심을 끌지 못했다.

보건의료서비스의 범위를 명확하게 정하기는 어려우나 일단 GATT 사무국이 작성한 서비스산업 분류표(MTN GNS/W/50)에 의하면 병원서비스, 의과 및 치과진료서비스, 수의서비스, 기타 보건서비스 등이 있다. 이러한 기준에 따라 보건의료서비스의 범위를 우리 나라 표준산업분류표에서 선정한다면 병원 및 유사기관, 의원, 치과의원, 한의원, 조산원, 달리 분류되지 않은 보건 및 의료서비스업 등이 있다.

따라서 연구의 범위를 외국자본의 유입과 전문의료인력의 이동

---

84) 대부분 OECD 국가의 보건의료비 지출은 GDP의 8%를 상회하고 있다(개발도상국가는 GDP의 5% 정도임).

에 관련된 의료서비스로 국한하였다. 그 이유는 보건의료기관의 개설은 전문의료인력과 관련해서 고려되어야 하기 때문이다. 물론 보건의료부문에 의료기기, 의료용구, 의약품 등도 포함되지만 이 분야의 시장개방은 제조업이나 유통업 차원에서 접근해야 하므로 본 연구대상에서 제외되었다.

## (2) 국내 규제 현황

일반적으로 의료시장으로의 진입을 제한하는 방법에는 두 가지 형태가 있는데, 첫째는 의사, 치과의사, 한의사의 면허에 관한 규정이고, 둘째는 개업이나 병원설립에 관한 것이다.

### 1) 의료면허에 관한 사항

우리 나라 의료법(제5조)에 의하면 의사, 치과의사, 한의사가 되고자 하는 자는 각 전공대학을 졸업하고 학사학위를 받았거나 보건복지부 장관이 인정하는 외국의 학교를 졸업하고 학사학위를 받은 자, 또는 보건복지부 장관이 인정하는 외국의 면허를 받은 자로서 해당 국가시험에 합격한 후 보건복지부 장관의 면허를 받은 자여야 한다.

단, 외국에서 의사 또는 치과의사의 면허를 받은 자가 대한민국의 국적을 가지고 영주권을 얻은 경우에 대해서는 대통령령으로 정하는 시험을 거쳐 그 면허를 부여할 수 있도록 되어 있다.

의료행위의 제한조치는 의료법 제25조에 규정되어 있는데, 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없으며, 면허된 것 이외의 의료행위를 할 수 없다. 외국인의 경우도 우리 나라 의료인면허를 취득하면 국내에서의 의료행위에 제한이 없으며 내국인과 동

일하다.

그러나 외국 의료인면허를 소지한 자로서 일정기간 국내에 체류하는 자는 외국과의 교육 또는 기술협력에 의한 교환교수 업무, 교육연구사업을 위한 업무, 또는 보건복지부 장관의 승인을 조건으로 하는 의료법인, 비영리법인의 목적사업을 위한 업무, 국제의료봉사단의 의료봉사업무에 대해서는 의료행위가 가능하다(의료법 시행규칙 제20조).

## 2) 병원설립에 관한 사항

의료기관을 개설할 수 있는 요건은 개인자격으로는 의사, 치과 의사, 한의사 또는 조산사이며, 단체나 법인자격은 국가 또는 지방자치단체, 의료업을 목적으로 설립된 의료법인, 민법 또는 특별법에 의해 설립된 비영리법인, 그리고 정부투자기관 관리기본법의 규정에 의한 정부투자기관 등이다(의료법 제30조 제2항).

의원급 의료기관을 개설하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 도지사에게 '신고'하여야 하고 종합병원, 병원, 치과병원 또는 한방병원을 개설하고자 하는 자는 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 도지사의 '허가'를 받아야 한다. 이 경우 보건복지부령으로 정하는 지역별 소요병상수를 초과하거나(제30조) 혹은 보건복지부령이 정하는 의료기관 종별 시설, 장비기준, 규격, 의료인의 정원, 기타 의료기관 운영에 필요한 기준에 적합하지 않은 경우에는 개설허가를 하지 않게 되어 있다(제32조). 그리고 의료기관이 환자로부터 징수하는 의료수가 기준을 보건복지부 장관이 정하도록 되어 있다(제37조). 또한 의료법 제5조 단서의 규정에 의해 면허를 받은 자가 국내에서 의료기관을 개설하고자 할 때에는 보건복지부 장관의 '허가'를 받아야 한다.

의료법인을 설립하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 의하

여 정관 및 기타 서류를 갖추어 보건복지부 장관의 허가를 받아야 한다. 의료법인은 그가 개설하는 의료기관에 필요한 시설 또는 이에 소요되는 자금을 보유해야 하고, 재산을 처분하거나 정관을 변경하고자 할 때에는 보건복지부 장관의 허가를 받아야 한다(제41조). 그리고 매 회계연도 종료 후 2월 이내에 보건복지부령이 정하는 바에 의하여 그 운영실적을 보건복지부 장관에게 보고하고 그 부분을 비치해야 한다(제43조).

### 3) 의료보험법의 의료기관에 대한 규제

국내의 모든 의료기관은 의료보험연합회에서 요양취급기관으로 등록을 받도록 되어 있다. 따라서 외국인으로서 국내에 들어와 개설하려는 의료기관도 의료보험법 제32조의 적용을 받아야 한다. 의료보험법 제32조와 동법 제33조는 요양취급기관의 지정을 거부할 수 있는 조건과 요양취급기관의 지정을 취소할 수 있는 조건을 설명하고 있다. 특히 문제가 될 수 있는 조항은 의료보험법 제32조 요양기관의 지정이라고 볼 수 있다. 여기에서는 의료보험법 제32조(요양기관의 지정)에 대해서만 논하기로 한다.

제32조(요양기관의 지정) ① 제29조 제2항 제1호(요양급여)의 요양기관은 보건복지부 장관이 정하는 바에 따라 보험자 또는 보험자단체가 이를 지정한다. <개정 95. 8. 4>

② 보험자는 제1항의 규정에 의한 요양기관 지정권한을 보험자단체에 위임할 수 있다.

④ 보건복지부 장관은 필요하다고 인정될 때에는 보험자 또는 보험자단체에 대하여 요양기관을 지정하게 할 수 있다. <개정 95. 8. 4>

⑤ 제1항 또는 제4항의 규정에 의하여 지정을 받은 의료기관 및 약국은 정당한 이유 없이 이를 거부하지 못한다.  
(시장개방과 관련된 사항만 기술함)

외국의 비영리법인이 국내에 의료시설을 설치할 경우 이들 또한 요양취급기관으로 등록해야 한다. 문제가 되는 것은 이들이 등록을 거부하는 경우이다. 법적으로 정당한 이유 없이 이를 거부할 수 없다는 조항을 명시하고 있으나(5항) 강제성을 띠고 있기 때문에 문제가 될 수 있다.

시장개방에 따라 본 조항의 적용예외를 요구할 가능성이 있다. 적법한 절차를 통하여 들어온 외국의 의료시설이 요양기관으로 지정받지 않고 일반수가를 받고자 할 때, 이에 대응할 수 있는 합리적인 대응책이 마련되어야 한다.

#### 4) 외국인에 대한 제한

우리 나라에는 타국가와의 의사면허 상호인정에 관한 협정이 없기 때문에 우리 나라의 의사면허를 가지고 있지 않은 외국인의 의료행위는 허용될 수 없다. 현재 외국의 의료인력이 국내에 들어와 의료행위를 할 수 있는 경우는 크게 두 가지로 나눌 수 있다.

첫째, 외국 국적의 의료인이 국내 의사국가시험에 합격하여 보건복지부 장관의 면허를 취득한 경우이다. 외국인이라고 하더라도 이런 경우 국내 의료법상 의료행위를 할 수 있는 법적인 근거를 갖는다고 볼 수 있다.

둘째, 국내 의료기관 및 연구기관의 요청을 통한 보건복지부의 추천을 거쳐 의료법하에서 의료행위를 하는 경우이다. 위의 두 가지 경우를 통하여 국내 의료기관 및 연구기관에서 외국인의 의료행위가 이루어지고 있다.

제2조(의료인) ① '의료인'이라 함은 보건복지부 장관의 면허를 받은 의사, 치과의사, 한의사, 조산사 및 간호사를 말한다.

제25조(무면허의료행위 등 금지) ① 의료인이 아니면 누구든지 의료행위를 할 수 없으며 의료인도 면허된 이외의 의료행위를 할 수 없다. 다만, 다음에 해당하는 자는 보건복지부령이 정하는 범위 안에서 의료행위를 할 수 있도록 하고 있다.

- 외국의 의료인 면허를 소지한 자로서 일정기간 국내에 체류하는 자
- 의과대학, 치과대학, 한의과대학, 종합병원 또는 외국의료원조기관의 의료봉사 또는 연구 및 시범사업을 위한 의료행위를 하는 자 (외국인 관련사항만 기술함)

### (3) 경쟁력

우리 나라 의료시장이 안고 있는 공급자와 수요자 측면에서 제기된 문제점들을 지적하고, 이 요인들이 의료시장 개방과 관련하여 어떤 영향을 미치는가를 기술하고자 한다.

#### 1) 소비자의 의료서비스에 대한 불만족

병원을 이용하는 환자들이 병원에 바라는 것은 양질의 의료서비스를 원하는 시기에 경제적 부담을 느끼지 않고 편안하게 받는 것이다. 그러나 현재 우리 나라 의료기관에 대한 환자들의 평가는 그리 높지 않다. 오랜 대기시간, 의료기관 종사자의 불친절, 환자들이 쉽게 이용할 수 없는 병원의 여러 가지 후생시설들은 병원이 용자의 불만족을 가중시키고 있다.

최근에 가톨릭중앙의료원이 1996년 말 산하 8개 병원의 입원 및

외래환자 1,800명을 대상으로 면접, 설문조사를 실시한 결과에 의하면 입원 및 외래환자의 80% 가량이 진료대기·투약대기 시간이 지나치게 길어 불편하다는 반응을 보인 바 있다.

의료시장 개방과 관련하여 위와 같은 소비자의 의료서비스에 대한 불만족요인이 외국의료기관의 진입을 유도하는 요소로 작용할 수 있을 것이다. 이러한 의료기관을 이용할 때의 불편함이나 불만이 지속될 경우 향후 의료기관의 진입과는 별도로 해외여행의 편리 및 자유화로 인하여 치료를 목적으로 외국에 나가서 진료를 받는 환자들은 늘어날 것이다.

## 2) 공급자의 의료보험수가 체계에 대한 불만

현행 의료보험수가 체계는 약 1,700여 종이 되는 행위별 진료수가와 1만 2,546종의 보험약가 및 100여 종(4만여 품목)의 재료대료 구성되어 있다. 현행 진료비 지불방식은 진료행위의 종류와 횟수, 사용된 의약품 및 재료의 투입량에 의해 결정되는 행위별 수가제를 채택하고 있다. 의료보험제도 실시 이후 지금까지 여러 차례 수가인상이 이루어져 왔으나 의료보험수가 인상률은 소비자물가 인상률보다 대부분 낮게 책정되어 왔다. 재정경제원이 수가인상률 결정시 병·의원의 의료원가 상승요인, 경영수지 측면보다는 주로 물가관리 측면에 비중을 두어 의료보험수가 인상률을 결정해 왔기 때문이다.

이렇게 낮게 책정된 의료보험수가와 불합리한 수가체계는 의료 이용 및 의료의 공급을 왜곡시킴으로써 의료자원의 낭비를 초래하고 있다. 이를테면 의료공급자는 저수가로 인한 손실을 보전하기 위하여 과잉진료·과잉투약·중복검사를 실시하고 보험수가가 낮은 진료과의 진료를 기피하며 수익성이 높은 비급여진료를 유도하

는 것이다. 또한 보험수가의 진료항목 및 진료과목간 불균형은 진료행위 및 투약의 왜곡뿐만 아니라 전공의의 균형 있는 공급에 차질을 초래한다.

최근 대한의사협회 산하 『개원의협의회』의 의원 휴·폐업 원인 분석을 위한 설문조사(복수응답)에 의하면 그들은 폐업의 주요원인을 내원환자 감소(60%)와 불합리한 의료보험수가(53.9%)로 보고 있다. 최근의 대한병원협회나 대한의사협회의 주요 요구사항이 의료보험수가 인상문제인 점은 의료인의 의료수가에 대한 불만족이 심각하게 제시되고 있음을 단적으로 보여주는 예라 하겠다.

국내 의료시장 개방과 관련하여 낮은 보험수가는 외국의 의료자본 진입을 억제하는 요인으로는 작용할 것이다. 그러나 국내 의료기관의 대외경쟁력을 강화시키는 요인으로는 작용하지 않을 것으로 본다.

### 3) 중소병원의 경영악화

의료전달체계 및 전국민 의료보험의 실시와 같은 병원 경영환경의 변화는 중소병원의 경영을 더욱 어렵게 하는 결과를 초래하였다. 원칙적으로 의료전달체계의 근본적인 취지는 의료자원의 효율적인 배분 및 3차 의료기관에서의 환자집중을 방지하고자 하는 정책적인 목적에 있었다.

그러나 이러한 정책적인 목표와는 달리 3차 의료기관에 대한 환자집중현상으로 인하여 중소병원의 경영상태가 더욱 어려워진 것이 현실이다. 병원 경영수지의 악화 및 재무구조 부실화는 병원도산의 지속이라는 문제를 야기하는 직접적 원인이 될 수 있다. 도산병원의 약 90%가 100병상 미만의 병원이라는 점에 비추어 볼 때 중소병원의 경영난은 악화일로를 걷고 있다고 볼 수 있다.

1994년 4월부터 1995년 3월까지 1년간 전국 병원의 폐업이나 소유변경 현황을 살펴보면 종합병원이 0.8%이고, 병원은 8.7%로 종합병원에 비하여 상대적으로 병원의 폐업이나 소유변경이 많았음을 보여주고 있다(<표 10-1> 참조).

<표 10-1> 병원 폐업현황(1994. 4~1995. 3)

(단위 : 개소, %)

구 분	전국 병원수	폐업 병원		
		소계	소유변경	폐업
종합병원	249	2(0.8)	2	0
병원	401	35(8.7)	13	22
합 계	650	37(5.6)	15	22

주 : ( ) 안은 전국 병원수 대비 폐업병원의 비율임.

자료 : 대한병원협회, 병원신문, 1996년 7월 29일자.

국내 중소병원의 경영난과 더불어 중소병원의 의료서비스에 대한 소비자의 불신은 의료자원 활용의 비효율성을 지속화시키는 요인으로 작용하게 될 것이다. 국민에게 필요한 의료수요의 충족은 대학부속병원이나 3차 종합병원만으로는 해결할 수 없다. 질병에도 경중이 있듯이 중소병원과 3차 종합병원의 역할분담이 필요하며 이것이 중요하기 때문이다.

이와 같이 의료서비스 시장은 아직 여러 가지 제도적인 정착을 확고히 다지지 못한 상태로 남아 있다. 이를테면 불합리한 보험수가체계에 대한 공급자의 불만, 대형 종합병원의 환자집중현상으로 '1~2시간 대기, 2~3분 진료'와 불친절에 대한 소비자의 불만, 중소병원의 경영악화, 진료왜곡에 의한 의료자원의 낭비, 의료사고로 인한 분쟁의 증가 등 공급자·수요자 공히 안심하고 양질의 의료서비스를 공급하고 제공받을 수 있는 여건이 충분히 조성되어 있

지 못한 실정이다.

우리 나라 의료기관이 무한경쟁이라는 외부환경의 변화에 대응하면서 살아남고, 시장개방에 대처하기 위해서는 의료산업의 경쟁력을 제고할 수 있는 방안이 마련되어야 할 것이다. 이에 따라 의료보험수가, 진료비 심사 및 지불제도와 같은 제도적 측면의 불합리한 점을 개선하는 방안이 강구되어야 하고, 금융 및 세제지원 등 정부정책 차원의 지원방안이 시급히 요청되고 있다. 또한 WTO체제와 OECD 가입에 따라 선진국의 제도나 지원방안에 대한 검토를 통해서 국내 의료환경을 개선해 가려는 노력이 필요하다. 이 밖에도 서비스의 질 향상과 경영합리화를 위한 의료산업의 내부적 노력이 더욱 절실하게 요구되고 있다.

## 2. WTO협정하의 한국의 개방약속

### (1) 개방약속의 내용

보건의료서비스는 국민건강과 밀접한 관련이 있는 공공재로 인식되고, 국가차원에서 의료시설 및 인력 등 보건의료자원의 적정 관리를 수행하고 있으며 전국민 의료보험 실시로 인하여 상대적으로 악화된 의료기관의 경영여건에 따른 의료계의 수용능력을 감안하여 우리 나라의 경우 보건의료서비스 분야를 최초의 개방계획에서 제외시켰다. 그 반면에 국내 보건의료기관에 대한 외국인의 자본투자는 외국인의 투자확대 차원에서 허용되었다.

미국은 스위스 제네바에서 열린 제1차 우루과이라운드 서비스에 관한 한·미협상시에 병원경영서비스를 개방하도록 우리 나라에 요구한 적이 있었다. 병원경영과 관련해서는 의료기관의 위탁경영,

경영자문, 원무과 업무의 대행 또는 전산프로그램 개발, 의약품 조달 등의 구매, 급식·세탁·청소·경비 등의 외주용역 그리고 의료장비의 리스 도입 등도 계약조건에 따라 포함될 수 있다. 이러한 위탁경영의 진입형태는 미국에 있는 컨설팅전문회사가 국내병원들과 직접 계약을 맺을 수도 있고, 또는 국내에 별도의 자회사를 설립하여 계약에 의해 병원경영을 위탁받을 수도 있다. 어떤 경우든 국내병원의 자유의사에 의해 계약이 이루어지며, 계약된 병원은 계약의 내용 및 조건에 따라 비용을 부담하게 된다.

이와 같은 위탁경영에 관련된 인력이동에 대해서는 국내 의료법상에 제한규정이 없어서 자국병원이 미국의 병원경영 컨설팅회사의 위탁경영을 원한다면 고용계약에 의해 어느 때라도 가능한 것이다.

외국인투자 개방이 허용된 지 거의 4년이 지났지만 아직까지 우리 정부에 시장진입을 위한 서류절차를 신청한 국가 또는 외국인은 전혀 없는 것으로 나타났다. 다만 미국의 용역회사가 일부 병원에 장비대여 등의 용역을 제공하고 있고, 미국의 병원경영 컨설팅회사들이 국내 시장조사를 실시한 후 진입을 시도하지 않을까 생각해 본다. 그 밖에 국내 일부 병원들이 경쟁우위를 확보하기 위해서 외국의 유명 의료기관과 다양한 형태의 합작가능성을 타진했던 것으로 알려져 있다. 그 일환으로 서울중앙병원이 미국 하버드 의과대학부속병원과, 삼성의료원이 미국 존스 홉킨스 의과대학부속병원과 각각 기술제휴계약을 체결한 바 있다.

## (2) 개방약속의 근거

우루과이라운드 의제 중 하나인 무역 및 투자확대에 관한 협상을 통해서 외자도입법(법률 제4519호) 및 외국인 투자인가지침에

투자제한업종으로 규정되어 있던 조항이 폐지됨에 따라 1995년 1월부터 보건의료기관 시설에 대한 외국인투자가 허용된 셈이다.

따라서 보건의료기관 시설에 대한 자본이동은 외국인투자의 개방 확대에 따라 이루어지게 되었다. 이러한 자본이동에 관한 시장 개방의 약속이 보건의료서비스 시장개방과 관련된 협상에 의해서 이루어진 것이 아니라 외국인의 투자자유화라는 차원에서 이루어졌다는 사실은 그 당시 보건의료서비스의 교역에 대한 세계적 관심이 어느 정도였는지를 가늠할 수 있게 한다.

### (3) 외국인의 국내 보건의료기관에 대한 투자 전망

해외직접투자에는 일반적으로 국제자본이동과 병원의 해외진출이라는 두 가지 측면이 있다.<sup>85)</sup> 해외직접투자가 발생하는 요인에 대해서는 하이머 S. Hymer의 기업의 독점적 우위이론과 더닝 J. H. Dunning의 무역·해외입지 절충이론 등이 있는데, 이들 이론을 응용하여 해외병원투자를 결정하는 요인을 설명해보기로 한다. 해외에서 병원을 설립하여 운영할 때 외국병원은 현지병원과 비교해서 불리한 입장에 처하게 되는 것이 보통임에도 불구하고 직접투자를 하는 이유는 시장의 불완전성에 기인한 독점적 우위와 투자대상국의 해외입지여건, 즉 시장의 규모, 성장속도, 발전단계에 따른 성장잠재력 등을 통해 충분한 이윤을 얻을 수 있다고 보기 때문이다. 이 외에도 현지병원의 경쟁력 등의 마케팅요소, 세제, 의료사고의 분쟁정도, 그리고 투자대상국의 의료수가를 포함한 의료정책 등을 들 수 있다.

그러면 과연 국내 의료시설에 대한 외국인의 투자가 이루어질

---

85) 이에 대한 상대적 개념으로 단지 이자수익과 배당만을 노려 주식을 구매하는 해외간접투자(International Portfolio Investment) 방법도 있다.

것인가, 그리고 외국인투자를 유인하는 또는 저해하는 요인들이 무엇인가를 살펴보기로 한다(<표 10-2> 참조).

<표 10-2> 외국인투자 결정요인

투 자 유 인	투 자 저 해
-의료서비스 시장의 높은 성장잠재력 -의료기관에 대한 불신 및 불만 증가 -비급여진료의 높은 수익성 -행위별 수가제 실시	-영리법인 설립의 불허 -의료인의 이동금지 -낮은 의료보험수가 -언어장벽과 문화적 차이

외국인의 투자유인요소로는 첫째, 우리 나라의 경우 소득수준의 증가와 인구구조의 변화에 따라 의료시장의 성장잠재력이 아주 크다는 사실이다. 특히 다양한 고급 의료서비스에 대한 잠재수요가 많다. 예를 들면 치료 또는 건강진단을 목적으로 해외로 나가는 부유층이 이미 존재하고 있으며, 첨단의료기술을 요하는 치료나 예방, 재활, 성형, 건강관리, 노인의료 등 특수한 의료서비스에 대한 욕구가 매우 크다.

둘째, 우리 나라 의료기관에 대한 국민들의 높은 불신과 불만을 지적할 수 있다. 이를테면 대형 종합병원만을 선호하고, 무조건 외국병원의 의료기술과 서비스를 선호하는 계층이나 높은 본인부담을 치르더라도 양질의 의료서비스를 받고자 하는 소비자 등도 상시 존재하고 있다.

셋째, 보험급여 대상에서 제외됨으로써 비교적 수익성이 높은 진료항목이 존재한다. 예를 들면 특수질환 진료, 고가 첨단의료장비의 검사, 지정진료, 호텔서비스 성격의 고급병실료와 고급식대 등이 있다.

넷째, 현재 채택하고 있는 진료비 지불보상방식이 의료공급자에게 가장 유리한 행위별 수가제임을 들 수 있다. 이를테면 진료행위 및 진료내용의 투입량에 따라 진료보수가 결정되는 행위별 수가제하에서는 진료량을 증가시키거나(과잉진료) 또는 수익증대효과가 더 큰 서비스를 제공하는 것이 가능하기 때문이다.

마지막으로 미국내 병원의 수익률이 점점 감소하고 있는 추세와 함께 의료사고에 대한 국내소송률이 미국에 비해 낮은 것도 하나의 투자유인으로 작용할 수 있을 것이다.

반면에 외국인투자의 제약요인으로는 첫째, 외국인투자를 제한하거나 저해하는 법적 장벽이나 규제가 있다. 국내 의료법 제30조에 의하면 국내의사면허를 소지하지 않은 자가 의료기관을 설립할 수 있는 경우는 의료법인이나 비영리법인 형태로만 가능하다. 이것은 비영리법인 형태의 투자로부터 발생된 수익이 본국으로 송금될 수 없다는 것을 의미한다. 따라서 외국인투자에 대하여 대외송금이 보장되지 않는다면 영리목적의 투자는 그만큼 제약을 받게 될 것이다.

둘째, 현재 의료인의 이동이 허용되고 있지 않아서 자국의 의료인력을 활용할 수 없다는 제한이다. 투자국은 병원설립에 필요한 모든 의료인력을 투자대상국에 의존하려고 하지 않는다.

셋째, 전국민 의료보험제도하에서의 저보험수가 정책을 들 수 있다. 의료보험수가 인상률이 정부에 의해 강력하게 통제받고 있기 때문에 투자수익의 보장이 어렵게 된다는 점이다.

넷째, 서울특별시를 포함한 대도시 지역의 높은 지가로 병원건축비 부담이 커서 막대한 자본규모를 필요로 한다는 점이다.

다섯째, 원활한 언어소통이 요구되는 경우 언어와 문화적 차이가 외국인을 고용하는 외국병원에 불리하게 작용할 수도 있을 것이다.

그러나 위와 같은 제약요인에도 불구하고 투자유인요소의 효과가 더 크므로 투자규모는 크지 않더라도 외국인의 자본진출이 이루어질 가능성이 크다고 판단된다. 이같은 판단을 뒷받침해 주는 논거는 의료시장의 성장잠재력이 매우 크고, 낮은 보험수가 수준에 상관없이 비급여 진료에 의한 높은 투자수익을 올릴 수 있다. 또한 고소득층을 대상으로 하는 고급 의료서비스(특수질환진료, 지정진료, 특수검사 등), 고급병실, 고급음식, 건강관리를 위한 요양서비스(고급 헬스클럽 운영) 등에 치중하여 비교적 큰 수익을 올릴 수 있다는 점이다. 그 밖에도 병원경영컨설팅으로부터 얻을 수 있는 수익이나 고가 첨단의료장비, 의료기기, 의료용품, 의약품 등을 자국으로부터 수입함으로써 발생하는 이득 등이 부수적으로 더해진다.

외국인의 직접투자 형태는 상업자본의 이동과 병원의 해외진출로 구분해 볼 수 있다. 전자는 시설과 장비를 갖춘 병원을 구입하여 국내 의료인에게 사용료 혹은 임대료를 받고 대여하는 형태이거나 국내의료인을 고용하여 진료 및 병원경영까지 맡는 형태이다. 물론 투자국의 의료인 고용문제는 의료인의 이동에 관한 협정이 마련되어 있지 않아서 당분간 전문의료인력의 이동은 어렵다고 판단된다. 후자의 경우는 외국 유명병원의 분원형태로 설립되거나 또는 아메리칸 메디컬 인터내셔널사(American Medical International Inc.)와 같은 큰 회사의 체인병원으로 진입하는 형태이다.

당분간 위와 같은 단독투자는 이루어지지 않을 것으로 전망된다. 왜냐하면 단독투자를 하게 되면 병원경영 전반에 걸쳐 모든 책임을 지게 되는 부담이 있고, 아울러 투입될 막대한 투자규모로부터 얻게 될 자본수익이 현 여건하에서 불확실하다고 보기 때문이다.

따라서 초기단계에서 예상해 볼 수 있는 자본이동은 단독투자보

다는 합작투자에 의해 이루어질 것이다. 선진국의 자본, 의료정보, 병원경영기법 등을 끌어들이어 경쟁우위를 확보하고자 하는 국내병원과의 합작투자 가능성이 가장 높다고 보여진다. 이 경우 병원경영은 대체로 외국 전문경영인에 의해 이루어지고, 진료는 국내 우수한 의료인 또는 재미교포 의사로 구성될 가능성도 배제할 수 없다.

외국인투자의 진료대상으로 우선 수술 당일로 퇴원할 수 있는 통원외과 클리닉, 동통 클리닉, 성형 클리닉 등의 특수 클리닉과 각종 건강검진센터 및 건강증진시설, 장기요양시설 등이 설립될 가능성이 높다고 볼 수 있다. 그 다음은 암센터, 심혈관센터, 장기이식센터, 시험관아기 시술센터, 노인전문병원, 여성전문병원, 아동전문병원, 안과병원, 치과병원 등이 될 것이다.

한편 시장진입은 처음에는 소수 몇 개 병원으로 시작되다가 수익성이 좋아지면 점차 확대되는 형태를 취할 것이기 때문에 투자대상지역은 주로 서울특별시를 위시한 대도시이며, 외국인 투자병원의 주 이용자는 원하는 시간에 언제든지 입원이 가능하고 친절한 서비스와 양질의 의료시설을 갖춘 병원을 선호하는 부유층이 될 것이다.

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야

보건의료서비스 분야에 대한 시장접근은 전문의료인의 이동, 병원경영에 관련된 전문인의 이동, 보건의료시설에 대한 자본이동 등으로 구분될 수 있다. 먼저 외국인투자 자유화는 이미 개방되었고, 병원경영서비스에 대해서는 특별한 제한규정이 없다.

따라서 향후 보건의료서비스의 시장개방과 관련해서는 전문의료

인력의 이동이 뉴라운드 협상의 주 대상이 될 것이다.<sup>86)</sup> 지난 우루과이라운드 협상에서도 구체적으로 논의된 바 없었으며, 여기에는 외국인의 의사면허를 어떻게 인정해 주느냐 하는 문제와 아울러 입국문제가 수반된다. 이에 대해서 미국 등의 선진국은 전문의료인력의 이동을 꺼리는 입장인 반면에 개도국은 개방을 요구하고 있는 실정이므로 의료인력 이동에 대한 다자간 합의도출에는 상당한 시간이 소요될 전망이다.

미국은 타국의 개방수준에 따라 변경할 수 있다는 조건하에 병원 및 기타 보건의료시설(Hospital and Other Health Care Facilities)을 개방대상으로 제시했으며, 대부분의 주州에서는 외국인 소유병원 및 기타 의료시설의 설립을 필요성 조사(Certificate of Needs)에 따라 허용한다는 것이다. 또한 의료인력의 이동문제는 의사, 간호사 등을 배제하는 대신에 병원시설 및 관리에 필요한 관리자(Manager, 임원 Executive, 전문가 Specialist) 등으로 한정하여 허용한다.

EC 국가는 수정 및 철회조건으로 의사의 의료서비스, 병원서비스 및 기타 위생서비스(Hospital Service and Other Sanitary Service)를 개방할 계획이지만 구체적인 제한내용은 국가별로 다소 차이를 보인다. 영국은 병원설립에 제한을 두고 있으며 벨기에, 프랑스, 룩셈부르크, 포르투갈에서는 병상수 및 대규모 의료장비의 설치에 대해서는 의료서비스계획(Health Service Plan)에 따라 제한을 두고 있다.

우리 나라의 경우 의료인 등 전문직서비스는 비양허분야이나 국내법 규정에 따라 내국민대우 원칙으로 외국인에게 개방되고 있다. 의료시장 개방에 즈음하여 민간의료부문에서 외국의료기관과 교류나 협정을 맺은 것은 1996년 4월 2일 서울중앙병원과 하버드

---

86) 뉴라운드는 WTO 회원들에게 그동안 교역비중이 큰 부문에 의하여 가려진 보건의료서비스 분야에 대한 시장개방의 폭과 속도를 다시 고려하는 기회로 활용될 것이다.

의과대학 부속병원간의 제휴협정이 처음이다. 제휴협정의 주요내용은 보건의료관계 기술협조, 교육 및 연구활동의 지원, 의학교육 교과과정의 개발, 환자의뢰시스템 운영에 관한 것이다. 특히 하버드 의과대학은 서울중앙병원의 환자에 관한 자문에 포괄적으로 응하며, 서울중앙병원에서 받을 수 있는 치료 이외에 외국에서 치료를 원하는 환자는 하버드 의과대학이나 미국 보스턴지역에 있는 협력병원으로 환자를 이송할 수 있도록 하는 환자의뢰시스템에 관한 것으로 되어 있다.

코암메디케어는 강남백병원의 자회사로 국내외 종합병원에 진료 예약을 대신해 주는 의료서비스 대행업체이다. 이들은 여러 가지 서비스를 제공하고 있으나 그 중에는 미국 캘리포니아주 샌디에고 소재 스크립스헬스 메디컬그룹과 제휴, 이곳 소속 8개 병원에 진료예약 및 입원수술을 대행해 주는 서비스도 제공하고 있다. 국내에서 치료하기 힘든 질병을 가진 환자들이 해외에서 편안하게 치료를 받도록 절차를 밟아주는 것이다. 비록 외국과의 기술교류는 아니지만 환자를 쉽게 외국으로 후송하는 서비스를 제공한다는 측면에서 향후 유사한 서비스를 제공하는 기관이 등장할 것이며, 이로 인하여 진료목적 환자의 국외 방문이 증가할 것으로 예측할 수 있다. 이 외에 민간부문의 국제교류활동으로는 삼성의료원과 미국의 존스 홉킨스 병원간의 텔레메디신 운영이 있다.

## (2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야

선진 외국의 경우 내국인에 대해서도 다양한 합리적 규제정책을 가지고 있기 때문에 국내시장 개방에도 쉽게 대처할 수 있을 것으로 전망된다. 반면 우리 나라는 의료수가 및 진료비 심사제도를 통한 비용통제 외에는 종합적이고 체계적인 규제정책이 매우 빈약

한 실정이다. 이것은 결국 시장개방에 따르는 부정적인 효과를 최소화하는 데 어려움으로 작용할 것이다.

국가간 의료제도나 지원, 규제 등에 관한 보다 면밀한 검토를 한 후 서비스시장 개방을 효율적으로 조절할 수 있는 법령의 제·개정 등의 입법조치를 미리 취해야 할 것이다. 즉, WTO체제와 OECD 가입에 따라 선진화에 걸맞는 법령이나 제도, 각종 규제 등을 정비·보완하는 작업이 요구된다. 특히 의료서비스의 질 관리를 위한 규제강화, 진료심사 및 진료평가기능을 강화해야 할 것이다. 이러한 의미에서 우리 나라는 향후 다음과 같은 분야의 법 제·개정을 이루어야 한다.

첫째, 지역적인 의료자원의 불균형을 시정하기 위하여 지역의료계획을 실시해야 한다. 우리 나라의 의료법 제30조는 의료기관을 개설하고자 하는 자는 도지사의 허가를 받도록 하고 있다. 그러나 동법 제30조 제4항은 도지사도 하여금 지역별 소요병상수를 초과한다고 판단되는 경우에는 의료기관 개설허가를 내주지 않도록 하고 있다.

한국과 일본의 의료법을 비교분석한 바에 의하면 한국에는 지역 의료시설들을 육성하고 계획하는 제도적인 장치들이 미비한 것을 볼 수 있다. 지역의료시설을 육성하고 의료계획을 실시하려면 지방자치단체에 의료계획위원회를 설치해야 한다. 또 의료계획위원회와 도지사의 협의를 통하여 지역병상계획을 수립하고 의료와 관련된 지원사업, 의료기관 육성절차 등을 일반화시키도록 한다. 지역의료병상 규제사항에 대한 지역의료계획이 없는 실정이다. 현재 의료법상으로 병상증설에 대한 불허규정을 두고 있으나 후속 법규정의 조치가 뒤따르지 않고 있다. 일본의 의료법에는 지역별 의료계획의 절차, 방식 등이 구체적으로 규정되어 있다.

둘째, 의료분쟁조정법의 합리적 제·개정이 이루어져야 한다. 개방에 따른 외국인투자병원의 의료사고에 대비할 뿐 아니라 국내에

서도 날로 증가하는 의료사고분쟁을 보다 신속하고 공정하게 해결해 나갈 수 있도록 의료분쟁 조정법을 입법화하는 등 법적 또는 제도적 장치가 하루빨리 마련되어야 할 것이다.

셋째, 2차 병원의 진료과목 구성요건을 완화하도록 한다. 일반적으로 우리 나라 진료과의 구성은 병원의 운영에 많은 투자를 요하는 경우가 많다. 우리 나라의 경우 종합병원이 갖추어야 할 진료과의 구성요건이 일본에 비하여 많다. 종합병원의 경우 진료과목이 내과, 일반외과, 소아과, 산부인과, 진단방사선과, 마취과, 임상병리과 또는 해부병리과, 정신과(300병상 이상)를 갖추도록 하고 있으나 일본의 경우 내과, 외과, 산부인과, 안과 및 이비인후과를 갖추도록 하고 있다. 중규모병원의 경우 종합병원이라는 구색을 맞추기 위해서뿐만 아니라 2차 의료기관과 3차 기관과의 보험수가 차이 때문에 3차 의료기관으로 등록하기 위하여 임상과를 고집하는 경우가 있어 의료기관의 효율적인 경영에 부정적인 영향을 미치고 있다.

우리 나라의 의료시장은 대내외적으로 여러 가지 전환기를 맞이하고 있다. 이러한 전환기를 맞이하여 의료부문에 있어서의 대외 경쟁력을 갖추기 위하여 의료계의 자체적인 노력 이외에 정부는 다음과 같은 사항에 대한 준비를 해야 할 것이다.

첫째, 인적 및 물적 의료자원의 수급에 관한 종합적이고 체계적인 장기계획이 마련되어야 할 것이다. 이같은 계획을 통해서 인력, 시설, 고가의료장비 등의 의료자원 중에서 부족한 부분을 내국인에 의해 확충할 것인지 혹은 외국인의 진입을 어느 정도 허용할 것인지에 대한 구체적인 계획을 세워야 한다. 또한 외국의 의료기관이 유입되는 경우라도 지역간 자원의 불균형 문제를 심화시키지 않는 범위 내에서 허용하기 위해서는 지역간 의료자원 분포에 대한 철저한 계획이 마련되어야 한다.

둘째, 외국의 병원이 진입함에 따라 생길 수 있는 진료패턴의

왜곡현상을 방지하기 위한 제도적인 장치가 필요하다. 수익성이 높은 비급여부문의 진료행위에 치중하는 것을 막기 위해서는 보험 비급여대상인 서비스가 보험수가의 적용을 받도록 점진적으로 보험급여 범위 안에 포함시켜야 할 것이다. 또한 국내에서도 치료 가능한 환자를 외국으로 이송하는 행위에 대해서도 합리적인 제한을 두어야 한다.

셋째, 인구의 고령화 및 만성질환자의 증가현상, 소득수준의 증가 등으로 인한 질병치료뿐 아니라 건강관리·증진 등의 수요증대에 따른 대비를 해야 한다. 국내에서는 아직 이 분야에 대한 투자가 이루어지지 않고 있다. 앞으로 선진국에 진출할 경우를 대비해서 이 분야에 대한 수요파악 및 시설투자가 이루어져야 할 것이다.

넷째, 의료서비스의 시장개방은 선진국과의 제도 및 기술적인 조화와 더불어 이루어져야 한다. 의료의 지나친 공익성을 강조하여 의료시장을 폐쇄적으로 묶어 놓는 것은 자칫 비효율적인 의료 산업 운영을 초래하여 국내 의료서비스 산업의 국제경쟁력을 떨어뜨리는 결과를 가져올 수 있다.

이처럼 국내 의료서비스 산업이 보다 경쟁력을 갖추기 위해서는 부분적으로나마 적극적인 외국자본 및 인력을 유인하여 관련기술을 선진국과 조화시킬 수 있는 장기계획을 수립하여야 한다. 이러한 장기계획을 통하여 구축된 의료서비스 산업은 의료서비스의 질적 수준 향상은 물론 병원경영 합리화, 의료기술 및 의학 발전에 기여하게 될 것이다.

### (3) 개방전략

#### 1) 기본방향

‘시장개방 확대’와 ‘서비스교역 자유화’라는 새로운 무역질서를

다루는 세계무역기구(World Trade Organization(WTO))가 출범한 지 4년이 지난 지금 WTO 협정 이행사항을 평가해 보면 회원국의 무역관련 법규를 WTO 협정과 일치시키는 데는 일부 문제점이 있다고 보여지지만 회원국들의 시장개방 약속이행은 계획대로 진행되었다고 본다.

앞으로 우리 나라는 WTO체제하에서 어떤 무역질서를 요구받을 것인가? 그 질서는 한마디로 모든 국가들이 하나의 지구촌에서 또는 하나의 시장단위에서 서로 무한경쟁하는 형태가 된다. 즉, 상품 및 서비스의 교역에 관한 질서뿐 아니라 더 나아가서 환경기준, 노동기준, 투자, 경쟁정책, 기술, 정보기술 및 소프트웨어 등에서도 무한경쟁이 이루어지는 질서가 될 것이다.

이러한 무한경쟁의 신질서에는 선택의 여지가 없으며 보건의료 서비스 분야도 예외일 수는 없다. 따라서 과거와 같은 국가간 제한적 경쟁이나 정부의 보호장치가 사라지게 되고, 그야말로 자유 경쟁 조건이 의료서비스 분야에도 요구되므로 현재 많은 어려움을 겪고 있는 우리 의료계에는 엄청난 도전이 아닐 수 없다.

이제 의료서비스 산업에도 국경을 초월한 무한경쟁이라는 세계 무역질서의 흐름 속에서 적극적으로 대처하기 위한 새로운 경영마인드 전략이 필요하게 되었다. 즉, 세계화 또는 지구촌화 시대에 필연적으로 따르는 무한경쟁의 물결을 적극적으로 수용하려는 노력이 필요하다. 특히 우리 의료계가 시장개방을 보건의료서비스의 질적 수준, 의료기술 및 병원경영면에서 대외경쟁력을 높일 수 있는 기회로 활용하려는 자세를 갖는 것이 더욱 절실히 요구된다.

## 2) 전문의료인력의 이동

전문의료인력의 이동과 관련해서는 국가마다 의료제도 및 의학

교육 수준이 서로 다르므로 제일 중요한 것은 각종 의료인(의사, 치과의사, 한의사, 간호사, 임상병리사 등)의 자격인정 문제라고 할 수 있다. 의사의 예를 들면 외국의 의사도 우리 나라에서 의료행위를 하고자 한다면 한국 의사면허증을 취득해야 한다(의료법 제5조).

그러나 외국인이 한국어로 된 자격시험에 합격하는 데는 제한이 따르므로 자격인정 문제가 대두된다. 즉, 특정국가에서 취득한 학력, 수련기간, 면허자격 등에 관한 국제적 기준을 마련하거나 또는 국가간에 협정을 맺어 상대국의 의사자격을 상호인정해 주는 것이다.<sup>87)</sup> 물론 이러한 인정조치가 국가간의 의무조항은 아니다.<sup>88)</sup>

여기서 의료인의 자격(면허)은 국제적 기준을 마련하거나 혹은 국가간의 협정을 맺어 상호인정한다 하더라도 입국 상대국의 언어구사력에 대한 시험은 필요조건이 될 것이다. 상호인정 협정된 국가의 의사면허 소지자 중 언어구사력 시험에 합격한 자에게 입국을 허용하도록 양허하는 방안을 생각해 볼 수 있다.<sup>89)</sup> 이때 고용 기회를 먼저 부여하고, 국내병원에서 일정기간 근무한 후 개업할 수 있도록 하는 것이다.

### 3) 병원시설에 대한 자본이동

앞으로 보건의료서비스 협상의 진행에 따라 국내 의료법 및 의

---

87) 유럽국가들간에는 의사면허를 상호인정해 주고 있다.

88) GATS 협정 제7조(인정)에서 각 체약국은 인가기준과 서비스 공급자의 자격요건 등과 관련해서 특정국가에서 취득한 학력, 경력, 면허, 자격 등을 인정할 수 있다. 또한 각 체약국은 서비스교역에 관한 일반협정의 발표 후 1년 이내에 그들이 실행하고 있는 인정제도를 체약국단에 알려야 하며, 그 이후에 대한 변경이 있을 경우 즉시 체약국에 통보해야 한다고 규정하고 있다.

89) 우리 나라의 전문의료인력의 경쟁력이 월등히 높다고는 할 수 없으나 적어도 불리한 위치에 있지는 않다.

료제도 중에서 외국자본이나 의료인력의 자유로운 이동을 제약하는 규제조항의 완화 내지 폐지가 불가피하게 될 것이다.

외자도입법상의 투자금지조항이 폐지됨에 따라 외국인의 국내의 의료기관에 대한 투자는 허용되었다. 국내의 의사면허 없이 외국인이 병원을 설립할 수 있는 길이 열린다 해도 현행 의료법인에 의한 병원설립은 비영리법인으로 규정되어 있기 때문에 시설투자로부터 발생된 과실을 본국으로 송금할 수 없게 된다.

따라서 외국인투자 개방과 관련해서 검토해야 할 첫번째 이슈는 영리형태의 의료기관에도 투자가 허용되느냐의 문제이다. 국내 의료법(제30조)에 의하면 국내의사면허를 소지하지 않은 자가 의료기관을 설립할 수 있는 경우는 의료법인 등 비영리법인으로만 가능하다. 즉, 국내 의료법을 개정하지 않는 한 영리병원의 설립은 허용되지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 외자도입법에는 외국인투자자에 대하여 내국민과 동일한 대우를 하도록 되어 있고(제5조), 또한 외국투자자에 대하여 대외송금을 보장한다(제4조)고 되어 있다.

이와 같이 서로 상반된 법적용에 대해 논란이 예상된다. 물론 의사가 아닌 경우 의료법인 또는 비영리법인만이 병원설립을 할 수 있게 되어 있는 조항은 내국민에게도 동일하게 적용하고 있어서 내국민대우 원칙에 저촉되지 않는다.

그러나 비영리형태의 투자는 상업차원의 영리를 추구하는 교역 자유화와는 상당한 거리가 있음을 쉽게 발견할 수 있다. 더욱 중요한 것은 의료기관에 대한 외국인의 투자개방이 보건의료서비스 시장개방에 관련된 협상을 통한 것이 아니라 투자자유화(우루과이라운드협상 15의제 중의 하나임)라는 일반적인 차원에서 이루어졌다는 사실이다. 따라서 이 문제는 상대국이 우리 나라에 영리추구의 병원투자를 개방하면서 우리 나라에도 개방할 것을 요구해 온

다면 다자간 협상을 통해서 조정될 수 있는 사안이라고 보여진다.

국내 의료계에서는 의료법 개정을 반대하고 있으나 현행 의료법을 얼마나 오랫동안 고수할 수 있느냐 하는 문제는 상대국(예를 들면 미국)으로부터 개정압력을 얼마나 집중적으로 강하게 요구받느냐에 달려 있다고도 볼 수 있다.<sup>90)</sup> 만일 현행 의료법을 계속 유지할 수만 있다면 외국인의 투자유입은 비영리형태로서 매우 제한적이다. 그러나 과거 쌀시장 개방 협상과정에서 경험했듯이 미국의 강한 압력에 의해 의료법을 개정할 가능성에 대비해야 할 것이다.

두 번째 이슈로 미국의 병원은 의사를 전일제로 고용하는 우리나라와는 달리, 시설 및 장비를 갖추고 외부의사와의 계약을 통해 필요할 때 대여하는 개방형 병원시스템이다. 만일 미국이 이러한 병원형태의 투자개방을 요구할 경우 의료계에서는 어떻게 대처해야 할 것인지에 대한 검토가 필요하다. 이같은 제도는 우수한 의사인력을 우수한 시설 및 장비를 갖춘 병원과 분리함으로써 시설과 장비의 공동이용이라는 측면에서 의료자원의 효율적 활용, 특정병원의 환자집중 완화 등의 장점을 가지는 반면에, 전문의 중심의 의료체계 가능성, 자본가의 병원시설 참여가 더욱 용이해짐에 따라 영리추구로 인한 의료비의 증가요인이 될 가능성도 높다. 그러나 의료비의 절감요인도 상존하기 때문에 국민의료비의 증감효과를 검증되어야 할 과제이다. 따라서 위의 제도에 대한 장단점 및 비용효과 분석을 통해서 이같은 시장개방 압력에 어떻게 대응할 것인가에 대한 대책이 마련되어야 할 것이다.

세 번째 이슈로 우리나라에서는 의약품 소매업이 약국을 지칭하므로 소매업의 개방은 약국개설을 외국인에게도 허용한다는 것

---

90) 참고로 우리 나라에도 차제에 영리병원을 허용하여 의료기술의 발전과 병원경영 합리화를 도모해야 한다는 논의가 없는 것은 아니다.

을 의미한다. 현행 약사법에 의하면 약국개설은 국내 약사국가시험에 합격하여 약사면허를 취득한 자에게만 허가되고 있으며, 대인허가 업종으로 타인에게 양도되지 않고, 1약사 1약국의 경영만이 가능하기 때문에(약사법 제16조 제1항 및 제19조 제1항 참조) 외국, 특히 미국의 체인약국과 같은 유통업의 국내진출은 약사법상 불가능하도록 되어 있다. 그러나 약사법이 개정되어 약국개설 자격요건이 완화된다면 외국인의 직접투자가 시도될 가능성을 배제하기 어려운 실정이다.

#### (4) 시장개방에 따른 효과 전망

보건의료서비스는 각 국가의 의사면허에 의해서만 제공될 수 있기 때문에 해외 진출·입에 제한을 받게 되며, 또한 생명과 건강을 다루는 분야이므로 사회공익성이 강조됨에 따라 의료서비스 산업에 국가마다 각종 규제 또는 제한을 두고 있어서 순전히 상업차원의 교역과는 거리가 있게 마련이다. 따라서 의료시장의 대외개방이 국내에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없을 것이다.

그러나 그 영향력의 정도는 의료산업의 개방폭과 속도에 따라, 또는 단기적이냐 장기적이냐에 따라 크게 달라진다. 의료시장의 개방이 국내 의료환경에 어떤 영향을 미치는가에 대한 실증적 분석은 자료확보의 제한으로 시도되지 못하였다. 그 대신 의료시장 개방의 과급효과에 대해 개괄적으로만 언급하기로 한다.

먼저 긍정적인 측면으로는 첫째, 제한적이거나 독점력을 행사하고 있는 의료기관간의 경쟁을 유발하여 의료서비스의 질적 개선 노력을 촉진시키는 효과와 경영합리화에 기여하는 바가 크다.

둘째, 합작투자에 의한 병원설립은 국내 의료산업에 어느 정도 선진 의료기술 및 경영 노하우 이전을 도모할 수 있다.

셋째, 해외로부터의 값싼 의료인력의 유입으로 병원경영 합리화를 추진할 수 있다.

넷째, 소비자의 입장에서 보면 비용이 다소 증가한다 하더라도 다양한 양질의 의료서비스에 대한 선택의 기회가 확대된다.

다섯째, 선진국의 치료, 예방, 재활 등을 포괄하는 서비스가 들어올 경우 우리 의료서비스 산업에는 긍정적인 자극이 된다.

여섯째, 외국인투자에 의해 병상수의 부족을 어느 정도 해결할 수 있을 것이다.

마지막으로 장기적인 측면에서 볼 때 국내 의료인의 이동이나 자본의 해외진출이 활발해질 가능성도 생각해 볼 수 있다. 특히 우리 나라의 한의·약은 의료인력 양성 및 의료기관의 체계가 잘 정비되어 있어 국제경쟁력이 충분히 있기 때문에 중국, 미국 등으로의 진출이 용이할 수도 있다.

반면 부정적인 측면으로는 첫째, 외국의 거대한 자본이나 우수한 시설의 참여는 특히 기능과 역할분담이 명확하지 않아 경쟁력이 취약한 중소병원의 경영악화를 가져와 도산의 가능성을 높일 것이다. 이를테면 외국인 합작병원에서 우수한 의료인력 확보차원으로 전문의를 스카우트함으로써 중소병원은 심각한 인력난을 겪을 수도 있다.

둘째, 해외직접투자는 투자수익률이 자국보다 높을 경우에 한하여 이루어지기 때문에 영리형태의 병원에 투자할 수밖에 없고 이것은 의료의 상업화 내지 사치화를 더욱 조장하는 효과를 가져오게 된다.

셋째, 1차 진료나 보험급여대상의 진료보다는 고소득층의 수요에 맞는 고급 의료서비스나 비급여서비스의 개발에 치중한다든지(진료패턴의 왜곡화), 또는 국내에서 치료가 가능한 환자를 자국병원으로 이송하는 경우도 발생할 수 있다.

넷째, 인력과 시설이 우수한 대형 종합병원을 선호하는 우리나라의 의료이용 패턴으로 미루어 볼 때 우수한 외국의 자본과 기술이 참여하는 의료시설의 도입은 그렇지 않아도 고급 의료서비스를 선호하는 경향을 더욱 심화시킬 소지가 커 보인다.

다섯째, 전국민의료보험 아래 급증하는 의료수요는 양적인 측면에서나 질적인 측면에서 더욱 창출될 것이다. 이것은 국민의료비의 급격한 상승을 초래할 뿐 아니라 의료보험 재정을 악화시키는 요인으로도 작용한다.

여섯째, 외국인에 의한 의료기관의 설립이 주로 잠재적 의료수요가 많은 대도시지역을 대상으로 이루어질 것이라는 점을 감안한다면 우리나라 의료자원의 지역간 불균형 문제가 더욱 심화될 것으로 예견된다.

일곱째, 첨단 고가의료장비, 의료기기, 의료용품, 의약품 등은 품질이나 가격면에서 경쟁력이 뒤떨어져 이들의 해외수입이 크게 증가할 것이다.

끝으로 장기적인 의료자원 수급계획이 정립되지 않은 우리의 실정을 감안할 때, 외국인투자에 의한 병상의 급격한 증가는 병원에 관련된 인적(값싼 외국의 의료인력 유입 등) 및 물적 의료자원의 수급계획에 큰 혼란을 가져올 것으로 예상된다.

#### 4. 요약 및 결론

보건의료서비스는 내수지향적이어서 오랫동안 비교역재로서 공공기관에 의해 제공되는 것으로 간주되어 왔으나 교통수단과 통신기술의 발전은 의료서비스의 공급자와 소비자 모두의 국경간 이동을 훨씬 용이하게 함으로써 교역재로서의 비중이 점진적으로 확대

될 전망이다. 보건의료서비스 분야에 대한 시장접근은 전문의료인의 이동, 병원경영에 관련된 전문인의 이동, 보건의료시설에 대한 자본이동 등으로 구분될 수 있다. 먼저 보건의료시설에 대한 외국인투자 자유화는 이미 개방되었고, 병원경영서비스에 대해서는 특별한 제한규정이 없다. 뉴라운드는 WTO 회원들에게 그동안 교역 비중이 큰 부문에 의하여 가려진 보건의료서비스 분야에 대한 시장개방의 폭과 속도를 다시 고려하는 기회로 활용할 것이다. 따라서 향후 보건의료서비스의 시장개방과 관련해서는 전문의료인력의 이동이 뉴라운드 협상의 주 대상이 될 것이다.

지난 우루과이라운드 협상에서도 구체적으로 논의된 바 없었으며, 외국인의 의사면허를 어떻게 인정해 주느냐 하는 문제와 아울러 입국문제가 수반된다. 이에 대해서 미국 등의 선진국은 전문의료인력의 이동을 꺼리는 입장인 반면에 개도국은 개방을 요구하고 있는 실정이므로 의료인력 이동에 대한 다자간 합의도출에는 상당한 시간이 소요될 전망이다.

전문의료인력의 이동과 관련해서 의료인의 자격(면허)은 국제적 기준을 마련하거나 혹은 국가간의 협정을 맺어 상호인정한다 하더라도 입국 상대국의 언어구사력에 대한 시험은 필요조건이 될 것이다. 상호인정, 협정된 국가의 의사면허 소지자 중 언어구사력 시험에 합격한 자에게 입국을 허용하도록 양허하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 이때 고용기회를 먼저 부여하고, 국내병원에서 일정기간 근무한 후 개업할 수 있도록 하는 것이다. 이제 의료서비스 산업도 국경을 초월한 무한경쟁이라는 세계 무역질서의 흐름에 적극적으로 대처하기 위한 새로운 경쟁마인드 전략을 필요로 하게 되었다. 즉, 세계화 또는 지구촌화 시대에 필연적으로 따르는 무한경쟁의 물결을 적극적으로 수용하려는 노력이 필요하며, 특히 우리 의료계가 시장개방을 계기로 보건의료서비스의 질적 수준, 의료기

술 및 병원경영면에서 대외경쟁력을 높일 수 있는 기회로 활용하려는 자세가 더욱 절실히 요구된다.

WTO체제와 OECD 가입에 따라 선진화에 걸맞는 법령이나 제도, 각종 규제 등을 정비·보완하는 작업이 요구된다. 특히 의료서비스의 질 관리를 위한 규제강화, 진료심사 및 진료평가기능을 강화해야 할 것이다. 보건의료서비스는 각 국가의 의사면허에 의해서만 제공될 수 있기 때문에 해외 진출·입에 제한을 받게 되며, 또한 생명과 건강을 다루는 분야이므로 사회공익성이 강조됨에 따라 의료서비스 산업에 국가마다 각종 규제 또는 제한을 두고 있어서 순전히 상업차원의 교역과는 거리가 있게 마련이다. 따라서 의료시장의 대외개방이 국내에 미치는 영향은 제한적일 수밖에 없을 것이나 먼저 의료기관간의 경쟁을 유발해 의료서비스의 질적 개선 노력을 촉진시키고 병원경영 합리화에 기여하는 반면에 국민의료비의 급격한 상승을 초래할 뿐 아니라 의료보험 재정을 악화시키는 요인으로도 작용할 것이다.

## 제11장 인력공급

### 1. 인력공급업의 개관

#### (1) 인력공급업의 성격

인력공급업은 일반적으로 생산투입요소로서의 인력 또는 노동서비스를 노동수요자에게 제공해 주는 사업을 지칭한다. 다시 말해 인력공급업자는 자기가 고용하는 근로자 또는 자기의 지배하에 있는 근로자를 공급계약에 의해 타인이 사용하도록 하는 사업자를 말한다. 이때 근로자는 인력공급자와 고용계약을 맺고 있거나 고용계약이 없는 경우에도 공급자의 실질적인 지배하에 있는 노동서비스 제공자를 말한다. 또 노동수요자가 공급된 인력을 사용하는 것은 타인의 지배하에 있는 근로자의 노동력을 자기를 위하여 사용하는 것을 의미하고 이때 인력수요자와 근로자 사이에 고용관계가 있거나 아니면 수요자가 실질적인 지휘명령관계를 갖는 경우가 모두 인력사용에 해당된다.

이러한 인력공급업의 대표적인 형태는 인력파견업이다. 인력파견업은 인력공급업의 일종으로, 쉽게 말해 인력파견업자가 자기의 근로자를 다른 회사와 계약을 맺고 일정기간 임대해 주는 형태라고 할 수 있다. 인력파견에는 세 가지 관계가 성립한다. 즉, 인력파견업자와 파견근로자와의 고용관계, 파견업자와 인력사용업자간의 인력공급계약, 그리고 인력사용업자와 파견근로자간의 지휘복종관계가 그것이다. 이를 파견근로의 매개성이라 한다. 파견근로의 또 다른 성격은 일시성이다. 즉, 파견근로자는 한 사업장에서 상시

고용 또는 사용되는 것이 아니고 보통 짧은 기간 혹은 한정된 업무만을 수행하기 위해 근로를 제공한다.

이러한 인력공급업이 우리 나라에서 최근에 성장하게 된 데는 여러 가지 요인이 있다. 첫째로 1980년대 들어 산업구조가 고도화되면서 3차산업의 비중이 커지고, 사무자동화와 공장자동화에 따라 전문직의 노동수요가 증대되었기 때문이다. 이들 전문직에 대한 기업의 수요가 일시적인 경우가 많기 때문에 기업은 근로자를 상시고용하는 것보다는 일정기간 파견근로를 이용하게 되었다. 또 전문직에 종사하는 근로자 입장에서도 특정기업에 고용되어 활동을 제약받는 것보다는 보다 다양한 기업을 대상으로 자유롭게 활동하는 것이 유리한 경우가 많아짐에 따라 파견근로를 선호하게 된다. 둘째로 공급측면에서는 여성의 경제활동참가율이 높아짐에 따라 파견근로자 자원이 많아지게 된 것도 근로자파견업이 성장한 요인 중의 하나이다. 여성근로자의 경우 특히 일시적인 업무나 근무시간이 탄력적인 비정규직 형태의 업무를 맡는 것이 시간할애상 유리할 수 있기 때문이다. 세 번째로는 기업의 인력운용에 있어서 합리화를 추구하면서 인력을 보다 탄력적으로 운용할 수 있는 파견근로자에 대한 수요가 커졌기 때문이다.

<그림 11-1> 파견근로의 개념

<표 11-1> 파견근로자 보호 등에 관한 법령 개요

목 적	규 제 대 상	내 용 (법조문)
근로자파견사업의 적정한 운영	파견대상업무	업무한정(법 5조 및 시행령 2조)
	파견기간	기간제한(법 6조)
	근로자파견사업 개업	허가제(법 7조, 10조 시행령 3조)
	점업가능 여부	금지(법 14조)
	명의대여 가능여부	금지(법 15조)
	쟁의 중 대체근로 가능여부	금지(법 16조 1항)
	해고 후 파견근로자 사용가능 여부	금지(법 16조 2항 및 시행령 4조)
파견근로자 보호 및 고용안정	근로자파견계약	계약내용의 명시(법 20조)
		근로자파견계약의 해지제한 (법 22조)
	파견사업자의 의무	파견근로자에 대한 고지의무 (법 24조)
		파견근로자에 대한 고용제한의 금지(법 25조)
		취업조건의 고지(법 26조)
		사용사업주에 파견근로자의 성명 등 통지(법 27조)
		파견사업 관리책임자 선임(법 28조)
	파견사업 관리대장 작성 및 보존 (법 29조)	
	사용사업자의 의무	근로자파견계약상의 취업조건 준수(법 30조)
		파견근로자 고충처리(법 31조)
		사용사업 관리책임자의 선임 (법 32조)
		사용사업 관리대장의 작성 및 보존 (법 33조)
	근로기준법 등 노동 관계법 적용에 관한 특례	(법 34조, 35조)

세계화가 진전되고 기업간·국가간 경쟁이 치열해짐에 따라 기업들은 인력운용 및 모든 분야에서 합리화를 추구하게 된다. 인력운용의 탄력성을 확보하는 데는 여러 수단이 있다. 해고 등 정규근로자수의 조정이나 근로시간의 조절을 통해 수량적 유연성을 추구하는 방법이 있다. 또 다능공화, 배치전환, 또는 작업장간 노동이동을 자유롭게 할 수 있을 때 기업내부의 노동시장은 기능적 유연성을 갖는다. 수량적 유연성은 파트타임, 임시직, 일용직, 계약직이나 파견근로와 같은 취업형태의 다양화를 통해서도 확보될 수 있다. 이 중에서 파견근로를 이용할 경우 상시고용시의 부담을 피할 수 있고 적시에 적절한 인력을 필요기간 동안 확보할 수 있게 된다.

## (2) 규제현황

우리 나라에서는 근로자공급사업이 법적으로 허용되지 않다가 1998년 2월 「파견근로자 보호 등에 관한 법률」(이하 파견법)이 임시국회에서 제정되어 동년 7월 1일부터 시행되면서 비로소 합법화되었다. 그 전에도 물론 근로자공급업은 실질적으로 존재했지만 모두 불법적인 것이었다. 우리 나라의 직업안정법과 시행령은 개인의 근로자공급사업을 원칙적으로 금지하고 다만 노동부 장관의 허가를 받는 경우 노동조합만이 예외적으로 근로자공급사업을 할 수 있게 해왔다. 파견법은 제정과정에서 사용자단체와 노동단체간에 극심한 견해차이를 보였다. 노동부가 최초로 근로자파견법의 입법의사를 밝힌 것은 1993년 3월이었다. 그러나 파견사업이 임금의 중간착취와 근로자 고용안정 저해 등 근로조건을 저하를 가져온다는 노동계의 거센 반발로 입법화되지 못하였다. 그 후에도 여러 차례에 걸쳐 파견법 입법추진 시도가 있었으나 역시 노동계의 반발로 표류되다가 1998년에 들어와 노사정위원회의 합의에 의해 입법이 성사되었다.

근로자공급사업에 대한 규제에는 크게 두 가지 내용이 있다. 먼저 근로자파견사업의 적정한 운영과 관련된 규제이고 다른 하나는 파견근로자 보호 및 고용안정을 위한 규제들이다.

<표 11-2> 근로자파견이 허용되는 업무 및 파견기간

허용되는 업무	파견기간
1. 전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무, 단 제조업의 직접 생산공정업무는 제외(법 제5조 제1항, 시행령 제2조 제1항) <부표 1> 참조	○1년을 초과 못함. 다만 파견사업주, 사용자사업주, 파견근로자간의 합의가 있는 경우 1회에 한하여 1년의 범위 내에서 기간연장 가능 (법 제6조 제1항) ※최장 2년까지 가능, 2년을 초과하여 동일근로자를 파견근로로 사용할 경우 사용자사업주가 파견근로자를 고용한 것으로 의제(법 제6조 제3항)
2. 출산·질병·부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우(법 제5조 제2항), 노동조합이나 근로자 대표와의 협의가 있어야 함 (법 제5조 제3항)	○출산, 질병, 부상 등 사유가 객관적으로 명백한 경우 그 사유의 해소에 필요한 기간(법 제6조 제2항 제1호) 예)병가로 인한 결원이 4개월인 경우 4개월간 파견근로 사용 가능
※제조업의 직접 생산공정도 일시적 업무가 가능	○일시적·간헐적으로 인력을 확보할 필요가 있는 경우 -3개월 이내의 기간, 단 그 사유가 해소되지 않고 파견사업주, 사용자사업주, 파견근로자간의 3자 합의가 있는 경우 1회에 한하여 3개월의 범위 내에서 연장 가능(법 제6조 제2항 제2호) ※최장 6개월 가능

근로자파견업의 적정한 운영과 관련된 주요 규제로는 파견사업이 허용되는 업무를 제한하는 것과 파견기간을 제한하는 것을 꼽

을 수 있다. 현재의 파견법은 근로자파견이 허용되는 업무를 전문 지식이나 기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무, 결원 또는 일시적 사유에 의한 인력보강업무에 한하고 있다(허용대상업무 <표 11-2> 참조). 제조업의 직접생산공정 업무는 허용되지 않는다. 출산, 질병, 부상 등으로 결원이 생긴 경우나 일시적으로 인력이 필요할 경우 노동조합이나 근로자대표와의 협의가 있어야 파견근로자를 사용할 수 있다. 나아가 어떠한 사유로도 당해업무에 관해서 파견사업자가 근로자파견사업을 할 수 없고, 사용자사업자도 역시 파견근로자를 사용할 수 없는 업무를 규정하는데 이를 절대금지 대상업무라 한다. 이에 건설공사현장에서 이루어지는 업무, 운송사업 및 유통사업 관련업무 등의 하역업무, 선원법 규정에 의한 선원업무, 산업안전보건법에 따른 유해·위험한 업무 등이 해당된다(<부표 2> 참조).

파견기간도 주요 규제대상의 하나이다. 파견기간은 원칙적으로 1년을 초과하지 못하며 파견사업자, 사용자사업자, 그리고 파견근로자간의 합의가 있는 경우에만 1회에 한하여 1년의 범위 내에서 연장이 가능하다. 2년을 초과해 동일근로자를 파견근로로 사용할 경우 사용자사업자가 그 근로자를 고용한 것으로 간주한다. 출산, 질병, 부상으로 인한 결원을 보충하기 위한 경우이거나 일시적 인력이 필요한 경우의 파견기간은 그 사유가 해소될 때까지로 한하게 된다.

현재 시행령 제2조 1항에 규정된 근로자파견이 허용되는 업무는 다음과 같다(<부표 1> 참조). 컴퓨터 전문가, 사업 전문가, 속기사 등 기록 보관원 및 정보 전문가, 언어학자, 번역 및 통역사, 전신 및 전화통신 기술공, 도안사, 컴퓨터 보조원, 방송장비 조작 보조원, 비서, 수금원, 전화교환수, 여행안내원, 조리사, 보조, 간병인, 주유원, 운전사, 전화외판원, 청소부, 수위 등으로 대개 업무가 일시적으로 발생하거나 정규근로자를 고용하기에는 근로자의 노동이

동이 비교적 심한 업종이 해당된다.

또 쟁의행위로 조업이 중단된 상태에 있거나 경영상의 이유로 해고가 실시된 지 2년이 경과되지 않은 사업장에는 파견근로자 사용이 금지되어 있다. 파견법 제16조 1항에서 파견사업자는 쟁의행위로 조업이 중단된 사업장에 업무수행을 위해 근로자를 파견해서는 안된다고 규정하고 있다. 이는 「노동조합 및 노동관계조정법」 제43조에서 사용자가 쟁의행위로 중단된 업무를 수행하기 위해 당해사업과 관계 없는 자를 채용 또는 대체할 수 없다고 규정한 것을 뒷받침해 주는 조항이다. 또 근로기준법 제31조 2항에서 경영상의 이유로 근로자를 해고한 사용자는 2년 이내에 신규채용시 해고된 근로자를 우선 고용하도록 노력해야 함을 규정하고 있다. 이러한 입법취지를 살려 파견법에서는 경영상 이유에 의한 해고 후 2년간 당해업무에 파견근로자의 사용을 금하고 있다.

노동부는 또한 근로자파견사업과 도급 등에 의한 사업의 구별기준에 대한 고시를 통해 파견사업과 도급을 구별하고 있다. 도급의 경우 근로자파견법의 적용을 받지 않지만 만일 도급으로 위장한 근로자파견으로 판명될 경우 수급인에게는 근로자파견사업을 한 것으로 처리된다. 노동부의 고시에 따르면 도급으로 인정받기 위해서 수급인은 사업경영상의 독립성과 노무관리상의 독립성이 있어야 한다. 즉, 수급인이 근로자를 직접 지시하고 관리하는 등 노동력을 직접 이용하는 경우와 수급인이 도급인으로부터 독립해 자금, 기계설비, 기술 등의 운용에 있어서 독립된 사업주로서 책임을 다하는 경우가 아니면 근로자파견사업을 행한 것으로 간주한다.

### (3) 산업구조

1997년 5월 현재 노동부 각 지방사무소에 보고된 인력파견업체수

는 2,699개이고 파견근로자수는 10만 명, 사용사업체수는 3,164개(100인 이상 규모)이다. 또 한국노동연구원이 1996년 9월 실시한 「취업형태 다양화 실태조사」와 1997년 5월에 실시한 「파견근로 실태조사」에 의거해 추정된 결과에 따르면 청소 및 경비를 포함하여 파견업체수는 3,573개, 파견근로자수는 22만 5,000명, 사용사업체수는 3,954개(종업원 30인 이상 규모)에 달하고 있다. 파견근로자수 22만 5,000명은 우리 나라 전체 사업체 근로자 600만 명 중 3.75%에 해당되는 숫자로 일본이 1996년 0.8%, 독일이 1993년 0.3%였던 것에 비하면 높은 수준이다.

<그림 11-2> 파견업체 자본금규모 분포(%)

파견업체들이 파견업 영업을 처음 시작한 시기는 1987년 이전이 13.8%, 1987~1992년 사이가 31%이다. 파견법 논의가 시작된 1993년 이후에 설립된 파견업체들은 55.2%로 전체의 절반을 넘어서고 있다.

1997년 조사시 파견업체의 자본금 규모별 분포를 보면 5,000만 원 이하의 영세업체가 전체의 21.2%를 차지하고 있으며 5,000만 원~1억 원 이하 규모가 26.2%, 1~3억 원 이하 규모가 37.3%, 3~5억 원 이하 규모가 7%, 5억 원 이상의 규모가 8.1%이며 평균 규모는 1억 7,000만 원이다. 이는 1992년 조사시의 평균자본금 규모인 2억 6,000만 원보다 줄어든 것으로 1993년 이후 파견업체가 난립하면서 규모가 더욱 영세화되었음을 알 수 있다.

<그림 11-3> 파견업체의 상근직원수 분포(%)

이는 파견업체의 상근직원수에서도 확인되는데 종업원 5인 이하가 전체의 38.1%, 6~9인 규모가 16.5%, 10~29인 규모가 22.6%, 30~49인 규모가 6.3%, 그리고 50인 이상 규모는 3.5%에 불과하며, 업체당 평균 상근직원수는 10.9명이다. 이 역시 1992년 조사시의 평균 상근직원수 17.4명에 비해 줄어든 것이다.

파견업체의 설립형태를 살펴보면 전체의 71.4%가 주식회사 형

태를 취하고 있다. 개인업체도 24.5%를 차지하고 있어 여타 사회 서비스 업종에 비하여 개인업체 비율이 높아 영세성을 보이고 있다. 주식회사 형태의 파견업체 중 6%는 다른 기업이 출자회사로 되어 있다. 이들 중 출자회사의 지분이 더 높아 출자회사가 파견업체의 모기업 역할을 하는 경우는 67%에 달한다.

<표 11-3> 규모별 인력공급업체 종업원수 분포

(단위 : %)

종업원 규모	1995			1996		
	종업원수	비 중	누적비중	종업원수	비 중	누적비중
1,000명 이상	1,201	5.13	5.13	2,852	8.01	8.01
500~999명	3,677	15.70	20.83	5,108	14.35	22.37
300~499명	1,687	7.21	28.04	2,951	8.29	30.66
100~299명	5,829	24.90	52.93	10,612	29.82	60.47
50~99명	3,963	16.93	69.86	5,423	15.24	75.71
20~49명	2,716	11.61	81.46	3,491	9.81	85.52
10~19명	1,405	6.00	87.46	1,724	4.84	90.37
5~9명	1,440	6.15	93.61	1,646	4.62	94.99
1~4명	1,496	6.39	100.00	1,783	5.01	100.00
전 체	23,414	100.00		35,590	100.00	

자료 : 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 1996, 1997.

한국노동연구원의 실태조사와는 상당히 다른 결과를 보이고 있는 통계청의 인력공급업체 조사보고에 따르면 1996년 말 현재 규모상으로 상위 10%의 업체가 업계 전체 종업원수의 75%를 차지하고 있다.<sup>91)</sup> 이러한 사실에 의거해 유추해 보건대 인력파견업체

91) 통계청 자료는 인력파견업체가 아닌 인력공급업체에 해당하는 수치이고 인력공급업체가 불법이었던 관계로 파악이 제대로 안되었고, 인력공급업체 직업소개도 포함되어 있으므로 신뢰할 수 없는 수이나 여기서는 산업구조를 추론하기 위해 참고함.

는 이미 대형화가 빠른 속도로 진행되고 있다. 그러나 상위 10대 업체가 차지하고 있는 종업원수는 전체의 22% 수준에 그쳐 이 산업이 독과점화되고 있다는 징후는 보이지 않는다.

통계청 자료에 의할 경우 종업원 50인 이상의 인력공급업체는 전국에 77개 사업소가 존재하고 이들이 전체 종업원의 75% 정도를 차지하므로 사실상 이들간에 치열한 경쟁이 벌어지고 있다고 보아야 하고 따라서 인력공급시장은 현재까지는 완전경쟁에 가까운 산업구조를 지니고 있다고 보여진다.

<표 11-4> 규모별 인력공급업체수 분포

(단위 : %)

종업원 규모	1995			1996		
	사업체수	비 중	누적비중	사업체수	비 중	누적비중
1,000명 이상	1	0.08	0.08	2	0.14	0.14
500~999명	6	0.50	0.58	8	0.54	0.68
300~499명	5	0.42	1.00	8	0.54	1.22
100~299명	32	2.67	3.67	65	4.42	5.64
50~99명	57	4.75	8.42	77	5.23	10.87
20~49명	88	7.34	15.76	115	7.81	18.68
10~19명	107	8.92	24.69	128	8.70	27.38
5~9명	221	18.43	43.12	256	17.39	44.77
1~4명	682	56.88	100.00	813	55.23	100.00
전 체	1,199	100.00		1,472	100.00	

자료 : 통계청, 『사업체기초통계조사보고서』, 1996, 1997.

#### (4) 경쟁력

파견업체의 경쟁력은 해당업체의 파견근로자 확보능력, 수요처 개발 및 파견근로 수주능력, 그리고 파견근로자 관리능력 등에 의하여 결정된다. 일반적으로 파견업체는 근로자 확보능력 또는 공

급능력에서 상당한 차이를 보이고 있다. 우리 나라 근로자파견업체의 근로자 확보방식을 보면 크게 세 가지 유형이 있다. 우선은 가장 교과서적인 형태로 파견업체가 근로자를 상시고용하고 있다가 사용사업자의 요청이 있으면 파견계약을 체결하고 사용사업체에 근로자를 파견하여 근무하게 하는 형태이다. 파견근로자가 파견업체에 이러한 형태로 고용되어 있을 때 보통 상용형 파견근로자라 부르고 있다. 이 경우 사용사업자의 요구에 신속하게 응할 수 있는 반면 근로자가 파견되지 않을 때도 전부 또는 일부의 임금을 지불해야 하므로 파견업자로서는 재정적인 부담을 지게 된다. 파견근로자 입장에서는 당연히 이 형태를 가장 선호할 것이다. 둘째, 평소에 파견근로자를 등록시켜 놓았다가 사용사업자의 주문이 오면 파견근로자와 파견업체가 고용계약을 맺고, 파견업체는 다시 사용사업체와 파견계약을 맺는 경우이다. 이러한 유형을 등록형 파견근로자라 한다. 이 경우 근로자가 파견되지 않을 때 노동비용을 절약할 수 있으나 등록한 근로자가 경우에 따라서는 다른 파견업체에도 이중등록하여 다른 사용사업체에 취업할 가능성도 있어 양질의 인력확보에 차질을 빚을 수 있다. 세 번째로 사용사업체에서 근로자파견 요청이 왔을 때 모집을 통해 인력을 확보하는 형태가 있다. 이를 모집형이라 부른다. 이 경우 파견업체는 관리비용을 최소화할 수 있으나 단순직이 아니고 전문직인 경우 이러한 형태의 불안한 취업경로를 기피할 가능성이 많다. 따라서 이러한 고용형태를 취하는 파견업체의 경우 종종 인력확보의 어려움을 겪을 수도 있다.

파견업체가 근로자에게 각종 법정복지제도를 비롯한 복리후생제도를 잘 적용하고 있는가 여부가 한편으로 우수한 양질의 근로자를 확보하고 사용사업자에게 신뢰할 수 있는 기업으로 인정받는 경쟁력의 원천이 된다. 파견업체의 경우 대부분 고용보험, 의료보험, 국

#### <그림 11-4> 파견근로 고용유형

민연금, 산재보험 등 4대 사회보험과 법정퇴직금 제도는 잘 준수하고 있으나 전체의 15%에 달하는 업체에서는 이마저도 지켜지지 않고 있다. 특히 법정퇴직금을 적립하고 있다 하더라도 전체 종업원에 대한 퇴직금 지불능력에는 업체별로 많은 차이를 보이고 있어 업체간 경쟁력과 생존능력에 주요요인으로 작용하고 있다.

또 파견업체들 중에는 지나친 경쟁을 유발시켜 극도로 낮은 임금 등 근로조건으로 계약을 맺음으로써 궁극적으로 파견근로자에게 불이익을 전가시키는 경우도 흔히 관찰된다.

파견업체 파견용역의 총비용구성을 보면 파견근로자가 직접 수령하는 임금인 직접인건비가 총비용의 75.5%를 차지하고 각종 복리비용 등 간접인건비가 7.4%를 차지한다. 또 건물임대료나 모집, 훈련비 등 일반관리비가 8.8%를, 파견업체의 이윤이 8.3%를 차지하고 있다.

<그림 11-5> 파견사업체의 각종 사회보험제도 및 복지제도 적용률

근로자 확보능력과 관리능력 못지않은 파견업체 경쟁력의 주요 결정요인은 수요처 개발능력 또는 수주능력이다. 파견업체의 마케팅능력은 장기적으로 파견업체가 얼마나 우수한 인력을 잘 공급하고 잘 관리해 수요자인 기업의 기대에 부응하고 신뢰를 얻느냐에 달려 있다. 그러나 파견업체의 서비스능력이 큰 차이를 보이지 않을 경우 아직도 전통적인 관계를 중시하는 우리 사회에서 기업 인사담당자들과의 혈연, 지연, 학연 등의 인적인 관계가 매우 중요한 역할을 하고 있다. 대기업의 경우 최고경영진과 특수한 관계를 지닌 자, 또는 전직 임직원들이 파견업체를 차려 배타적인 계약관계를 유지하고 있는 경우도 있다고 한다.

업체의 경쟁력을 결정하는 요인 중에 규모의 경제도 중요한 요소이다. 특히 파견업체의 경우 근로자 모집, 교육훈련, 나아가 광고선전 등에 있어 규모의 경제가 작용하므로 대기업이 소기업에 비해 유리하다.

## 2. WTO협정하의 한국의 약속

### (1) 약속내용

서비스교역에 관한 일반협정 중 대한민국 양허표상에서 인력공급부문은 빠져 있다. 즉, 우리 나라는 인력공급업 개방과 관련해 WTO에 구체적으로 여하한 약속을 한 것이 아니다. 다만 우리 나라는 지난 1997년 초 OECD에 정식가입하면서 인력공급업을 자율적으로 개방하였다. 당시 우리 나라는 OECD에 가입하면서 OECD 회원국 전체가 개방하고 있는 업종 중 우리 나라가 그때까지 개방하지 않고 있던 인력공급업, 고용알선업 등 19개 업종을 1997년 1월 1일부터 개방하였다.<sup>92)</sup> 따라서 인력공급업이나 고용알선업은 현재 자율개방업종이고, 우리 나라가 WTO에 개방과 관련된 여하한 양보나 약속을 하지 않았으며 이와 관련해 국제적인 규제를 받고 있는 것은 아니다.

### (2) 자율개방의 근거

정부는 세계화와 외국인투자의 활성화를 위하여 1993년 6월 외국인투자개방 5개년계획을 마련해 투자개방 확대를 지속적으로 추진해 오다가 1996년 OECD 가입을 준비하면서 개방폭이 다른 OECD 회원국에 비해 다소 미흡하다고 판단해 추가 개방하기로 하였다. 1996년 5월 당시 외국인 투자제한업종은 모두 120개 업종이었다. 이 중 56개 업종은 미개방업종이었고, 64개 업종은 부분개방업종이었다. 기타 사회 및 개인서비스업 중에는 변호사업, 법무사업, 기타 법

---

92) 재정경제원 대외경제국, 『외국인 투자개방 확대』, 1996. 5.

무관련 서비스업(입찰서류 대행작성, 대서사무 등), 인력공급업, 탐정업, 경호 및 경비업 등 모두 6개 미개방업종과 고용알선업, 신용조사업, 전문강습소, 일반강습소 등 4개 부분개방 업종이 있었다.

이들 10개 미개방 기타 사회 및 개인 서비스업종 중에서 1997년 1월 1일을 기해 완전개방된 업종은 모두 9개 업종이다. 고용알선업, 인력공급업, 탐정업, 경호 및 경비업, 전문강습소, 일반강습소 등 6개 업종은 OECD 회원국이 모두 개방하고 있는 업종이기 때문에 개방하게 되었고, 변호사업, 법무사업, 기타 법무관련 서비스업 등 3개 업종은 개방을 해도 국내산업의 피해가 적은 업종이라는 이유로 개방되었다.

인력공급업의 완전개방을 결정한 1996년은 우리 나라 인력공급업이 합법화되지 않았던 때이다. 1993년에 처음으로 노동부가 파견법의 입법화를 추진하였으나 초기단계에서부터 노동계의 반발로 벽에 부딪혔다. 1994년에는 정부의 움직임과는 별도로 기존의 근로자파견업체가 권익단체로서 한국인재파견협회를 결성하였고 1995년에는 인력공급업체가 근로자공급사업을 금지하고 있는 직업안정법 조항에 대해서 헌법소원을 제기하였다. 1995년에는 정부가 변형근로시간 제도와 파견법의 입법화를 추진하려 했으나 역시 노동계의 강력 반발로 뜻을 이루지 못했다. 한편 파견법이 제정된다 하더라도 여러 가지 업종이나 기간 등에 규제가 가해질 것을 우려한 기존의 파견업체들 사이에서는 규제 일변도의 파견법을 입법화하느니 차라리 하지 않는 편이 좋다는 의견이 대세였다. 또 입법화를 할 경우 당시까지 완전개방되지 않았던 고용알선업이나 인력파견업의 대외개방을 용인하는 결과를 초래하게 된다고 우려하였다.

이렇듯 우리 나라 국내법이 제정되지도 않은 상태에서 인력파견업의 대외개방을 결정한 정부의 의도는 두 가지로 해석된다. 하나는 자율개방을 하더라도 국내법이 정비되지 않은 상황이므로 국내업체

나 외국업체나 다같이 무차별적인 불법행위로 제재가 가능하다는 점이고, 둘째로 개방을 하지 않을 경우 OECD 가입이나 WTO 뉴라운드에서 매우 불리한 상황에 처하게 된다는 것이다. 우리 나라는 당시 비OECD 회원국에 비해서 서비스교역의 개방폭이 적은 상황이었고, OECD 회원국 모두가 인력공급업을 개방하고 있는 상황에서 이를 개방하지 않을 경우 이 부문이 집중협상대상이 되고 오히려 더 많은 것을 양허해야 할 가능성도 컸다. 따라서 이러한 마찰을 피하기 위해 자율개방을 선택한 것으로 보인다.

### (3) 개방의 효과와 개방 후 전개

인력과건업이 급성장하고 있는 시점에 시장개방이 되어 한편으로는 외국업체의 국내시장 잠식을 우려하는 의견도 있었으나 실제로 그런 사태는 벌어지지 않았다. 국내업자들도 대부분 외국사들이 국내시장에서 경쟁력을 가질 것이라는 데는 동의하지 않는다. 그 대표적인 이유는 한국이나 일본 등 동아시아 사회에서 종신고용 관행이 뿌리깊게 자리잡아 왔기 때문에 인력과건 수요 자체가 매우 제한적이었고 아울러 인력과건업은 대개 전통적인 인적관계를 바탕으로 거래가 이루어지고 있기 때문에 외국사가 이를 극복하기 힘들다는 것이다. 물론 외국의 대형 인력공급업체가 국내업자보다 유리한 점도 있다. 특히 자본력이나 관리의 효율화를 통해 경쟁력을 확보할 가능성도 크다. 체계화된 교육시스템을 통해 양질의 노동력을 공급할 수 있는 역량면에서도 외국사가 유리할 수 있다. 그러나 외국의 대형업체가 강점을 나타내기에는 국내 파견인력시장의 규모가 너무 작다는 것이 문제이다.

외국사가 대형자본과 선진자본을 앞세워 경쟁력 우위를 점하기 위해서는 시장규모가 커서 평균고정비를 낮출 수 있어야 한다. 그

러나 우리 나라의 파견인력시장의 경우 업체들이 난립하고 있는 상황이고 파견인력들도 체계적인 교육훈련을 필요로 하지 않는 경우가 많기 때문에 대형외국사들이 강점을 발휘할 수 없는 상황이다. 외국인은 인적 네트워크를 통한 수주활동을 벌이는 데 한계가 있어 외국사들이 국내에 진출한다 하더라도 이를 위해 어차피 국내인을 고용해야 하는 입장이다. 따라서 외국사들이 단독으로 진출하기는 매우 조심스러울 수밖에 없는 상황이다. 현재까지 독자적으로 국내에 진출한 외국 인력공급업체는 없는 것으로 파악되고 있다.

국내업체들은 외국사와의 합작도 현 단계에서는 탐탁치 않게 보고 있다. 왜냐하면 외국사들이 제공할 수 있는 것이 자본력인데 대부분 자본제공과 함께 그에 상응하는 지분을 요구하기 때문이다. 그리고 무엇보다도 현 단계에서 국내 인력공급업에서 중요한 것은 물적 자본력보다는 수주를 안정적으로 할 수 있는 인적자본 또는 인적 네트워크의 구축이다. 따라서 현 단계에서 국내업체 중 외국 인력공급업체와 합작 또는 전략적 제휴관계를 맺고 있는 경우도 매우 드물다. 그마저도 실체를 살펴보면 실질적인 협조관계라기보다는 외국사의 인지도를 이용해 브랜드만 사용하는 것을 양해받는 정도라고 한다.

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야

인력파견업에 대한 규제 중에서 대표적으로 개선을 요하는 부문은 파견근로의 적용대상업무이다. 현재 우리 나라 경제여건상 고용주들은 정규직 고용을 극도로 회피하고 있는 실정이다. 대기업

조차도 인턴사원 모집 등 대개 임시직 형태를 선호하고 있다. 따라서 근로자과건 업종을 제한시키는 것은 사용자들이 보다 탄력적으로 고용확보를 하려는 의지와 여지를 축소시키는 결과를 초래한다고 볼 수 있다.

과건법 제5조 1항의 규정에 의하면 근로자과건이 허용되는 업무는 제조업의 직접생산공정 업무를 제외하고 전문지식이나 기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로 한정되어 있다. 시행령 제2조 제1항 관련 근로자과건 대상업무에서 구체적으로 적시되고 있는 업무는 한국표준직업분류에 의한 직종을 대상으로 하고 있다. 그런데 제조업 공정업무에서도 전문지식이나 기술 또는 경험이 필요한 업무를 수행하는 경우 사실상 내용면에서는 서비스업의 업무와 별반 차이가 없기 때문에 이를 규제하는 것이 형평성면에서 논란이 많다. 예를 들어 제조업 생산공정에서 컴퓨터 보조업무를 하는 경우와 서비스업에서의 동일업무를 비교할 때 한쪽에서는 근로자과건이 허용되고 다른 한쪽에서는 금지된다면 이는 불공평하다고 할 수 있다. 또 과건법 제5조 2항과 시행령 제2조 2항을 통해 제한하고 있는 일시적·간헐적 인력을 필요로 하는 업무·업종과 직종이 서로 얽혀 규제가 원래의 입법취지를 잘 반영하고 있는지를 판단하기가 애매모호한 경우가 많다.

더구나 이러한 규제를 감시하고 위반시 처벌할 수 있는 여건이 형성되어 있지 않아 규제가 유명무실한 경우가 허다하다. 대표적으로 제한된 인원의 근로감독관들이 전국 각처의 사업장에 고용되어 있는 수많은 과건근로자가 적법한 업무에 종사하고 있는지를 파악할 수 없다. 또 이를 어길 경우 처벌하고 시정시킬 수 있는 행정력이 전혀 뒷받침되고 있지 않다. 근로자나 노동조합들의 고발이 없는 경우 과건근로의 불법이용이 지속적으로 이루어질 것이다. 문제는 정규근로자나 노동조합도 과건근로가 자신들의 고용에

위협이 되지 않는 한 그대로 묵인하고 넘어간다는 것이다. 대부분 파견근로가 업무내용이 단순하고 근로조건이 좋지 않아 정규근로자들의 입장에서는 자신들이 이를 떠맡아 하는 것을 꺼리기 때문이다. 또 현실적으로 제한대상업무를 편법으로 피하는 경우가 허다하다고 한다. 예를 들어 간호원의 경우 근로자파견이 금지되고 있으므로 편법으로 파견인력을 일단 간병인으로 취업시킨 후 실질적으로는 간호원업무를 보게 한다.

따라서 현실적으로 노사 모두 파견인력을 이용하는 것 때문에 마찰이 없는 업무나 현재는 금지대상업무이나 현실적으로 파견근로가 마찰 없이 광범위하게 시행되고 있는 업무부터 허용대상업무를 확대해 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 업종과 직무분류체계를 보다 더 과학적으로 만들어 새로운 시장환경의 변화를 수용해야 할 것이다.

정규근로를 이용할 것인가 아니면 파견근로를 이용할 것인가의 합리적인 결정은 궁극적으로 기업이 내릴 수 있을 것이다. 따라서 파견근로의 적정대상업무도 시장메커니즘에 의해 결정될 수 있다. 기업이 파견근로를 이용하는 것이 항상 최선의 선택이 될 수는 없다. 파견근로의 경우 기업에 대한 소속감이나 충성도가 정규근로자보다 덜하고 기업만의 특수한 노하우나 경영정보의 유출위험이 높은 것도 사실이다. 따라서 기술적으로 환경이 유해하거나 위생 및 안전상 위험이 상존해 파견근로자가 적응하기에 부적합한 업무 또는 관행상 파견근로가 임금착취와 결부될 가능성이 큰 업무를 제외하고는 기업 또는 기업의 노사에 대상업무를 결정하게 하도록 자율권을 부여하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 허용업무에 대한 규제를 철폐하거나 일부 업무만 금지시키는 네거티브제로 전환하는 것이 바람직하다.

현재 근로자파견 대상업무는 한국표준직업분류의 26개 업종에

한정하고 있는 이른바 포지티브제(Positive System)를 채택하고 있다. 선진국 중 우리와 같은 포지티브제를 채택하고 있는 나라는 일본이다. 일본의 경우 1996년의 시행령을 통해 27개 업무를 파견대상 업무로 규제하고 있다. 반면 독일과 프랑스는 네거티브제(Negative System)를 채택하여 극소수의 업무에서만 파견근로를 금지하고 있다. 즉 독일의 경우 건설업을 제외하고는 제한이 없고 프랑스의 경우 유해위험작업에서 파견근로를 금지하는 것 외에는 제한이 없다. 미국과 영국의 경우 파견대상업무에 하등의 제한을 두고 있지 않다.

파견근로의 기간에 대한 규제 역시 노사가 자율적으로 결정할 수 있게 해야 할 것이다. 현재 계약기간은 1년을 원칙으로 하여 1회에 한하여 1년 연장할 수 있게 되어 있다. 참고로 일본의 경우 1년을 원칙으로 하고 2회에 걸쳐 1년씩 연장이 가능해 총 3년 동안 계약을 할 수 있다. 또 이를 파견법으로 규제하고 있으나 노동성 지침에서는 벌칙조항을 삭제해 기업이 보다 탄력적으로 파견근로기간을 늘릴 수 있게 배려하고 있다. 미국과 영국에서는 대상업무와 마찬가지로 기간에 대한 하등의 규제가 없는 상황이다.

파견근로자를 보호한다는 취지로 도입된 파견업체 또는 사용자에 대한 의무를 손질해야 할 곳도 있다. 예를 들어 파견근로자가 휴식시간을 제대로 확보하지 못할 때 그 책임을 현재는 파견업자에게 두고 있는데 현실적으로 이는 사용자쪽에 귀책되는 것이 옳은 조치라고 판단된다. 또 산재법상 책임소재도 불분명하고 일관성이 없다는 지적이 대두되고 있는데 이에 대한 적절한 시정도 요망된다.

파견업체들간의 공정경쟁질서 확립과 이를 통한 경쟁력 제고도 요망된다. 특히 국내업체들이 취약성을 보이고 있는 부분이 퇴직금 관리이다. 최근에 부실화된 업체들은 대부분 퇴직금 지불능력

을 상실해 부도위기에 몰려 있는 곳들이다. 나아가 미국 등 선진국에서 제기하고 있는 경쟁라운드에서 논의되고 있는 수직계열화의 공정경쟁 저해행위가 우리 나라에서 쉽게 관찰되지는 않는지 거래관행을 정비해야 할 것이다. 국내 대기업그룹들의 경우 계열인력과견업체를 통해 독점적이고 배타적인 거래를 하고 있다는 비난이 대기업그룹에 속하지 않는 업체들에 의해 강하게 제기되고 있는 실정이다.

## (2) 개방확대 전략

자율개방업종인 인력공급업에 대해 단계적으로 규제를 완화해 나간다면 그 자체가 개방을 확대하는 효과를 나타낼 것이다. 지금의 개방화단계에서 외국사들이 국내시장에 접근하는 데 장애가 있는 것은 아니다. 일부 업체들이 규제의 폐쇄성을 내세워 이것 때문에 외국사 또는 국내업체들의 활동이 크게 위축된다고 주장하고 있지만 현실적으로 이것이 시장접근에 큰 장애를 초래하는 것은 아니다. 개방확대, 즉 규제완화폭의 확대에 의해 외국사가 더 큰 혜택을 보거나 국내사에 산업피해를 준다고 볼 수는 없는 것으로 사료된다. 따라서 정부는 파견업의 전개상황을 예의 주시하면서 규제완화가 정규직근로자의 고용불안을 야기하지 않고 오히려 새로운 형태의 고용창출에 기여한다면 보다 적극적으로 규제완화를 추진해 나가야 할 것이다. 규제완화대상은 일차적으로 대상업무의 확대이고 최종적인 목표는 네거티브제의 도입이 될 것이다.

규제완화를 할 때에는 사전예고제를 도입하여 기업이나 근로자에게 파견근로의 대상업무영역의 확대에 대비할 수 있는 여유기간을 주어야 할 것이다. 앞에서 밝힌 대로 우리 나라의 사업체 근로자 중에서 파견근로자의 비중은 일본이나 서구 선진국의 그것에

비해 월등히 높은 편이다. 그럼에도 불구하고 우리 나라 파견근로 제의 규제내용은 일본이나 서구 선진국에 비해 엄격한 편이다. 따라서 선진국에서 이의 시정을 요구할 경우 뉴라운드의 협상대상으로 대두될 가능성도 배제할 수 없다. 그러나 현재 선진국 인력공급업체들의 움직임에 비추어 볼 때 이 가능성은 높지 않다. 업계 관계자들의 견해에 따르면 외국사들이 이미 국내시장 조사를 통해 시장의 협소함과 수주능력에 비추어 볼 때 외국사가 시장에 진입할 경우 경쟁력을 갖추지 못할 것으로 판단한 것으로 관측된다. 양허의 대상으로 떠오르는 것은 역시 일차적으로 파견근로 대상업종의 확대가 될 것이다.

### (3) 개방확대에 따른 효과 전망

국내업체들 스스로도 외국사의 국내 진입에 대해서 별다른 위협을 느끼지 않고 있다. 그보다는 규제완화가 시장규모 확대에 미칠 효과를 더 중시하고 있기 때문에 비록 규제완화가 외국사의 국내시장 접근기회를 크게 할지라도 일단 규제완화가 국내 파견업체들의 사업영역을 확대시킬 것으로 기대하고 있다. 최근의 실태조사에 따르면 파견근로자가 실업을 흡수하는 능력이 있는 것으로 평가되고 있으므로 규제완화로 인한 파견근로자의 확대는 최근의 고실업문제를 해소하는 하나의 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 반면 전반적으로 파견근로자의 임금수준이 정규근로자에 비해 낮은 수준임을 감안할 때 파견근로자의 확대는 전반적으로 임금근로자의 임금수준을 낮추는 역할을 하게 될 것이다. 파견근로자의 확대는 한편으로는 노동시장의 역동성을 증가시켜 인재를 적재적소에 적기에 배치하는 순기능을 나타낼 수 있는 반면 기업특수훈련이나 업무특수적인 훈련을 통한 경험의 축적과정을 단축시킴으로써 전반적으로 근로자의 숙련도를 저하시킬 가능성도 있다. 하지만 이를 고용

주 또는 기업노사가 자율적으로 결정할 수 있는 폭을 넓혀줄 때 장기적으로 기업의 경쟁력 향상에 유익한 방식을 택하도록 유도할 것이다. 우리 나라와 같은 기업별 노조체제하에서 파견근로의 채택 또는 여부를 노사자율에 맡길 경우 시장상황이나 노사간의 교섭능력Bargaining Power에 따라 대상업종의 다양성이나 기간이 결정될 가능성이 크다. 또 교섭능력이 큰 노조일수록 정규직 고용안정을 위해 파견근로의 폭을 제한하려고 하는 반면 기업이 불황기에 처할 경우 사용자의 교섭력 증대로 파견근로폭이 넓어지는 등 경기변동에 따라 파견근로의 비중이 변하게 될 것으로 예측된다.

#### 4. 요약 및 결론

서비스교역에 관한 일반협정 중 대한민국 양허표상에서 인력공급부문은 빠져 있다. 즉, 우리 나라는 인력공급업 개방과 관련해 WTO에 구체적으로 여하한 약속을 한 것이 아니다. 다만 우리 나라는 지난 1997년 초 OECD에 정식 가입하면서 인력공급업을 자율적으로 개방하였다. 당시 우리 나라는 OECD에 가입하면서 OECD 회원국 전체가 개방하고 있는 업종 중 우리 나라가 그때까지 개방하지 않고 있던 인력공급업, 고용알선업 등 19개 업종을 1997년 1월 1일부터 개방하였다. 인력공급업의 완전개방을 결정한 1996년은 우리 나라 인력공급업이 합법화되지 않았던 때다. 1993년에 처음으로 노동부가 파견법의 입법화를 추진하였으나 초기단계에서부터 노동계의 반발로 벽에 부딪혔다. 그 후 정부와 인력공급업계 그리고 노동단체들의 이해관계 상충으로 입법화가 난항을 거듭하다가 노사정 합의의 산물로 1998년 초에 인력파견법이 합법화되었다. 인력파견법이 급성장하고 있는 시점에 시장이 개방되어 한편으로는 외국업체의 국내시장 잠식을 우려하는 의견도 있었으나 실제로 그

런 사태는 벌어지지 않았다. 국내업자들도 대부분 외국사들이 국내 시장에서 경쟁력을 가질 것이라는 데는 동의하지 않는다. 그 대표적인 이유는 한국이나 일본 등 동아시아 사회에서 종신고용 관행이 뿌리깊게 자리잡아 왔기 때문에 인력과건 수요 자체가 매우 제한적이었고 아울러 인력과건업은 대개 전통적인 인적관계를 바탕으로 거래가 이루어지고 있기 때문에 외국사가 이를 극복하기는 힘들다는 것이다.

인력과건업에 대한 규제 중에서 대표적으로 개선을 요하는 부문은 파견근로의 적용대상업무이다. 현재 우리 나라 경제의 여건상 고용주들은 정규직 고용을 극도로 회피하고 있는 실정이다. 대기업조차도 신규채용을 실시하지 않고 제한적으로 하고 있는 경우에도 인턴사원 모집 등 대개 임시직 형태를 선호하고 있다. 따라서 근로자파견 업종을 제한시키는 것은 사용자들이 보다 탄력적으로 고용확보를 하려는 의지와 여지를 축소시키는 결과를 초래한다고 볼 수 있다. 현실적으로 파견인력을 이용하는 것을 둘러싸고 노사 모두의 마찰이 없는 업무부터 허용대상 업무를 확대해 나가는 것이 필요하다. 이를 위해 업종과 직무분류체계를 보다 더 과학적으로 만들어 새로운 시장환경의 변화를 수용해야 할 것이다.

정부는 기술적으로 환경이 유해하거나 위생 및 안전상 위험이 상존해 파견근로자가 적응하기에 부적합한 업무 또는 관행상 파견근로가 임금착취와 결부될 가능성이 큰 업무를 제외하고는 대상업무를 결정함에 있어 기업 또는 기업의 노사에 자율권을 부여하는 것이 바람직하다. 장기적으로는 허용업무에 대한 규제를 철폐하거나 일부 업무만 금지시키는 네거티브제로 전환하는 것이 바람직하다. 파견근로의 기간에 대한 규제 역시 기업이 자율적으로 결정할 수 있게 해야 할 것이다.

개방확대의 효과면에서 볼 때 외국사의 국내시장 점유율 잠식효

과는 그다지 크지 않을 것으로 보인다. 국내업자들도 그보다는 규제완화가 시장규모 확대에 미칠 효과를 더 중시하고 있다. 즉, 비록 규제완화가 외국사의 국내시장 접근기회를 크게 할지라도 다른 한편으로 국내 파견업체들의 사업영역을 확대시킬 것으로 기대하고 있다. 최근의 실태조사에 따르면 파견근로자가 실업을 흡수하는 능력이 있는 것으로 평가되고 있으므로 규제완화로 인한 파견근로의 확대는 최근의 고실업 문제를 해소하는 하나의 중요한 수단이 될 수 있을 것이다. 반면 전반적으로 파견근로자의 임금수준이 정규근로자에 비해 낮은 수준임을 감안할 때 파견근로의 확대는 전반적으로 임금근로자의 임금수준을 낮추는 역할을 하게 될 것이다.

<부표 1> 근로자파견 대상업무(시행령 2 제2조 제1항 관련)

한국표준 직업분류	대 상 업 무	비 고
	컴퓨터 전문가의 업무 사업 전문가의 업무 기록보관원, 사서 및 관련정보 전문가의 업무 언어학자, 번역가 및 통역가의 업무 전신·전화통신 기술공의 업무  도안사의 업무 컴퓨터 보조원의 업무 녹화장비 조작원의 업무 라디오 및 텔레비전 방송장비 조작원의 업무 달리 분류되지 않은 기타 교육 준전문 가의 업무 관리비서 및 관련 준전문가의 업무 예술, 연예 및 경기 준전문가의 업무 비서, 타자원 및 관련 사무원의 업무  도서, 우편 및 관련 사무원의 업무 수급원 및 관련 근로자의 업무 전화교환사무원의 업무  여행안내요원의 업무 조리사의 업무  보모의 업무 간병인의 업무 가정·개인보호 근로자의 업무 주유원의 업무 자동차운전원의 업무  전화외판원의 업무 건물청소원의 업무 수위의 업무	사서(24321)의 업무를 제외한다.  보조업무 중 난청지역의 수신상태 확인·점검 업무에 한한다.  보조업무에 한한다. 보조업무에 한한다.  자료입력기 조작원과 계산기 조작 원의 업무를 제외한다.  전화교환사무원 업무가 당해사업 의 핵심업무인 경우 제외한다.  관광진흥법 제3조에 의한 관광숙 박업, 조리사업무를 제외한다.  제2조 제2항 제5호 및 제6호의 업 무를 제외한다.

주 : 한국표준직업분류는 통계청 고시 제1992-1호에 의한 것임.

<부표 2> 근로자파견이 절대 금지되는 업무

파견근로가 절대 금지되는 업무
①건설공사장에서 이루어지는 업무 ②항만운송사업법 제3조 제1항, 철도운송법 제2조, 농·수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률 제33조의 2, 화물유통촉진법 제2조 제1호·제10호의 규정에 의한 하역업무로서 직업안전법 제33조의 규정에 의해 근로자공급사업 허가를 받은 지역의 업무 ③선원법 제3조의 규정에 의한 선원의 업무 ④산업안전보건법 제28조의 규정에 의한 유해하거나 위험한 업무 ⑤진폐의 예방과 진폐근로자의 보호 등에 관한 법률 제2조 제3호의 규정에 의한 분진작업을 하는 업무 ⑥산업안전보건법 제44조의 규정에 의한 건강관리수첩의 교부대상업무 ⑦의료법 제2조의 규정에 의한 의료인의 업무 및 동법 제58조의 규정에 의한 간호조무사의 업무 ⑧의료기사 등에 관한 법률 제3조의 규정에 의한 의료기사의 업무 ⑨여객자동차운수사업법 제2조 제3호의 규정에 의한 여객자동차운송사업의 운송업무/ 화물자동차운수사업법 제2조 제3호의 규정에 의한 화물자동차운송사업의 운전업무 ※절대금지업무(법 제5조 제2항, 시행령 제2조 제2항)는 일시적 업무도 금지됨

<부표 3> 각국의 근로자파견제도 비교

국가별 항목	일 본	독 일	프랑스	영 국	미 국
파견법이 있는가	있음	있음	있음	없음 (직업안정법에서 최소 사항 다름)	없음
입법년도	1985년 (시행 : 1996년 7월)	1972년	1972년	없음	없음
파견근로자의 지위	-일반근로자 파견사업 : 임시직 (기간 정한 근로계약) -특정근로자 파견사업 : 상용근로자 (기간을 정하지 않은 근로계약)	상용근로자 단, 1997년 4월 1일부터 12개월 범위에서 1회에 한하여 기간을 정한 근로계약을 체결할 수 있음	임시직 (기간을 정한 근로계약)	파견업체와 파견근로자 간에 자율적으로 '파견업체의 근로자'로 근로할 것인가, 또는 '자영근로자'로 근로할 것인가를 정함	임시직 (기간을 정한 근로계약)
파견대상업무	소프트웨어 개발, 건물청소업무 등 27개 업무 -당초 16개 업무에서 1996년 12월 16일부터 11개 업무 추가 (연구개발, 편집업무 등) -적용 제외 업무 · 선원업무 · 항만운송 업무 · 건설업무 · 경비업무	건설업 제외하고는 제한 없음	제한 없음 -단, 유해위험작업은 금지	제한 없음	제한 없음

<부표 3> 계속

국가별 항목	일 본	독 일	프랑스	영 국	미 국
파견기간	· 원칙적으로 1년 · 청소, 건물 관리업무는 제한 없음	12개월 (1997년 4월 1일 부터)	파견사유에 따라 다르나 대체적으로 18~24개월임	제한 없음	제한 없음
파견사유	제한 없음	제한 없음	-사용근로자의 질병·출산 등으로 인한 결원시 보충 -계절적 업무 -업무량이 일시 증가 -예상 못한 수 출물량 증가 -업무성질상 일시적인 것 · 파견사유에 따라 파견 기간도 제한	제한 없음	제한 없음
파견사업	-일반근로자 파견사업 · 허가제 · 허가기간 : 3년 (갱신시 5년) -파견근로자 파견사업 : 신고제	허가제 유효 기간은 1년 이며 계속하여 3년간 영 업한 때에는 무기한 허가 함	신고제	자유롭게 사업	자유롭게 사업
파견근로자수 (1996 ILO보고서)	전체고용의 0.4%(1995)	0.5% (1995)	1.5% (1995)	1.2% (1995)	1.78% (1995)
특 징	파견대상업무를 한정적으로 열거, 파견 기간 제한	파견기간에 의한 제한	-파견사유에 의한 제한 -계약근로와 파견근로를 동일 법에서 같이 규제	제한없이 자유롭게 허용	제한없이 자유롭게 허용

## 제12장 통 신

### 1. 국내 정보통신서비스 산업의 경쟁력 평가

#### (1) 산업의 구조

한국에서의 통신서비스는 규제목적상 기간통신서비스와 부가통신서비스로 구분된다. 기간통신서비스는 유선전화 또는 이동전화처럼 고객의 정보(음성, 문자, 화상 등)가 상대방에게 지연Delay됨 없이 실시간Real Time에 전송되는 형태의 통신서비스이다. WTO 기본통신협정에서 논의되고 있는 기본통신Basic Telecommunications을 기간통신서비스와 거의 동일한 개념으로 이해하면 된다. 반면 부가통신서비스는 고객의 정보가 축적Store 또는 처리Process된 후 전송되는 서비스로 On-line 데이터베이스나 EDI 등을 예로 들 수 있다. 한국의 경우 부가통신서비스 시장은 전체 통신서비스에서 차지하는 비중도 크지 않고(10% 수준으로 평가됨), 내·외국인의 구별도 없는 완전경쟁단계에 돌입했으며 두드러진 시장지배적 사업자도 없는 상황이다. 따라서 이 연구에서는 부가통신서비스 시장에 대해 특별히 따로 심도 있는 분석을 하지 않기로 한다.

#### 1) 전화서비스 시장 규모와 성장추세

1996년 말 현재 한국의 전화가입자는 1,960만 명, 1997년 상반기

에는 2,000만 명을 돌파하였다. 100명당 전화보급대수는 40대를 상회한다. 이러한 전화망의 규모와 보급대수는 OECD 선진국들의 그것에 필적하는 수준이다. <표 12-1>은 1992년 이후 현재까지의 전화망의 확장, 그리고 향후 성장추세를 보여주고 있다.

<표 12-1> 인구, 총회선, 100명당 전화보급대수(1991~2001)  
(단위 : 천 회선, 인구 : 1만 명, 가입자 : 천 명)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
인구	4,374	4,419	4,464	4,509	4,554	4,599	4,643	4,685	4,727	4,767
총회선	15,593	16,633	17,647	18,600	19,601	20,436	21,180	21,841	22,427	22,945
100명당 전화보급률	357	37.8	396	415	43.2	44.78	46.02	47.05	47.92	48.63

주 : 1997년 이후는 예측치임.

자료 : 정보통신부, *Northern Business Information*(1997)

표에서 보듯이 향후 유선전화는 과거와 같은 성장세를 보이지는 못할 것으로 추정된다. 이미 1가구 2전화 상태가 실현되었기 때문에 앞으로는 유선전화보다는 거리와 공간의 제약에서 자유로운 무선전화의 성장이 두드러질 것으로 예상된다. <표 12-2>는 이러한 점을 잘 보여주고 있다. 1998년 상반기에 한국의 무선이동전화 가입자는 1,000만 명을 넘어섰으며, 1998년 하반기에는 1,200만 명을

<표 12-2> 무선·유선 전화가입자(1996~2001)  
(단위 : 천 명)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
유 선	19,601	20,436	21,180	21,841	22,427	22,945
무 선	3,181	5,070	7,750	10,120	12,270	14,980
계	22,782	25,506	28,930	31,961	34,697	37,925
연성장률	12.55	10.68	11.84	9.48	7.89	8.51

주 : 1997년 이후는 예측치임.

자료 : 정보통신부(1997)

상회하는 것으로 집계되고 있다. <표 12-2>는 1997년 말에 간행된 예측치를 보여주고 있는데, 무선이동전화의 이러한 성장추세는 불과 1년 전만 하더라도 예측이 불가능했음을 알 수 있다.

<표 12-3> 전화시장 성장추세(1991~1996)

(단위 : 십억 원)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
시 내	1411.3	1538.0	1878.6	2184.4	2787.5	3,088.8
시 외	1596.3	1860.0	1855.4	1873.5	1781.8	2,174.1
국 제	451.1	537.8	597	692.7	786.6	1,054.5
계	3458.7	3935.8	4331	4750.6	5355.9	6,317.4

주 : 공중전화 수입은 포함되지 않았음.

자료 : 정보통신부(1997)

<표 12-4> 전화시장 성장예측(1997~2001)

(단위 : 십억 원)

	1997	1998	1999	2000	2001
시 내	3,498.9	3,884.6	4,183.9	4,499.4	4,793.2
시 외	2,469.5	2,677.2	2,952.2	3,207.3	3,442.3
국 제	1,247.6	1,429.9	1,515.6	1,722.1	1,931.2
계	7,216	7,991.7	8,651.7	9,428.8	10,166.7

자료 : 정보통신부(1997)

## 2) 전화서비스 시장의 구조

### 가. 진입구도

망을 소유, 운영하는 전화사업자는 통신사업법이 정한 사업자 허가를 규제기관인 정보통신부로부터 받아야 한다. 1996년 이전의 통신사업법하에서는 정보통신부의 공고Request For Proposal(RFP)가

있어야 망을 가진 전화사업자 허가를 신청할 수 있었다. 아무리 신기술과 경영능력, 재정적인 능력을 가졌더라도 규제기관이 사업자 허가공고를 하지 않으면 시장진입 시도 자체가 불가능했다. 그러나 규제기관이 급변하는 통신기술상황을 인지하고 적시에 진입 규제신호를 발동하는 것은 어렵다. 또 규제기관이 먼저 움직이지 않는 한 기술적인 가능성은 상업적인 성공으로 연결될 수 없었기 때문에 시장진입기업들 사이에서는 연구개발 외에 막대한 재원과 인력을 규제기관 설득에 투자해야 하는 ‘지대추구행위(Rent-seeking Behavior)’가 만연했다.

1996년 이후 규제기관의 공고에만 의존하던 신규사업자 허가는 희망기업이 수시로 신청하면 규제기관이 통신사업법과 관련규정에 따라 정해진 기간 내에 처리하는 제도로 바뀌었다. 이는 WTO 기본통신협상의 타결이 임박(1997년 2월에 타결됨)해 기존과 같은 인위적인 사업자수 제한이 더 이상 가능하지 않다는 대세론과 함께 이미 3개의 시외·국제전화 사업자, 2개의 시내전화 사업자가 전화시장을 포화시키고 있었기 때문에 추가진입의 가능성이 별로 크지 않을 것이라는 정책판단이 이루어졌기 때문이다.

재판매에 기초한 전화사업(회선재판매, 국제 Call-back 서비스, 인터넷전화)은 그동안 금지되어 오다 1998년 1월부터 허용한다는 정책방침이 발표되었다. 1997년 10월 현재 입법예고 중인 개정 통신사업법 시행령, 시행규칙에 따르면 일정한 기술적·재정적 능력 등 등록요건을 충족시키면 회선재판매, 국제 Call-back 서비스, 인터넷전화를 제공할 수 있도록 규정하고 있다.

<표 12-5> 통신사업 경쟁도입과정

	1991	1992	1994	1995	1996	1997
국내경쟁도입	국제전화	무선호출	이동전화	시외전화	PCS 등 7개 분야	시내전화 등 5개 분야

<표 12-6> WTO 기본통신협상에서 한국의 양허내용

구 분	현행제도	최 종 양 허 안
외국인 총지분 소유 한도	유선 : 금지 무선 : 33%	1998년부터 유·무선 33% 허용 (KT : 20%) 2001년부터 유·무선 49% 허용 (KT : 33%)
동일인 지분소유 한도	유선 : 10% 무선 : 33% KT : 1%(정관)	좌동(단, KT : 3%)
외국인 대주주	금지	1999년부터 허용(KT는 금지)
재판매 서비스 - 음성재판매 서비스 이외 부문 - 음성재판매 서비스	- 제한 없음 - 금지	- 1998년부터 100% 허용 - 1999년부터 외국인 지분 49% 허용 - 2001년부터 외국인 지분 100% 허용

나. 지분제한

KT가 독점에 오던 전화사업에 신규사업자를 허가하면서 정부는 신규사업자의 소유구조에 제한을 가하였다. 전화사업자에게는 두 가

<표 12-7> 기간통신사업에 대한 외국인 지분소유한도

연 도	구 분	유 선	K T	무 선
현 행	동일인	10%	1%	33%
	외국인	0%	0%	33%
1998~2000	동일인	10%	3%	33%
	외국인	33%	20%	33%
2001~	동일인	10%	3%	33%
	외국인	49%	33%	49%

주 : 1999년부터 외국인 대주주 허용(KT는 금지)

지 형태의 지분제한이 있다. 하나는 법률에서 규정되고 있는 독점 규제 및 공정거래에 관한 '동일인'의 정의에 따른 지분제한(유선계 10% 상한, 무선계 33% 상한)이고, 또 다른 하나는 외국인에 관한 지분제한이다.

다. 사업자 구도

현재 한국의 전화시장은 KT, 데이콤, 온세통신 등 3개 사업자가 경쟁하는 구도이다. KT가 1990년대까지 독점을 유지해 온 전화시장은 1990년 7월 체신부의 통신사업 구조조정을 통해 데이콤이 국제전화시장에 진입하는 것을 시작으로, 1995년 데이콤의 시외전화 진입, 1996년 온세통신의 국제전화사업 허가, 그리고 1997년 온세통신의 시외전화 사업허가 획득 및 데이콤을 중심으로 하는 '하나로' 컨소시엄이 시내전화 사업권을 획득하였다. 하나로통신은 1999년 4월부터 서울을 중심으로 시내전화서비스를 제공하려는 목표를 가지고 있다.

<표 12-8> 전화시장 사업자 경쟁구도

	최초의 사업자	신규진입기업	비 고
시내전화	KT	하나로	하나로는 1999년 서비스 제공예정, 전국 규모 서비스는 2001년 예정
시외전화	KT	데이콤, 온세	온세는 1998년 서비스 제공예정
국제전화	KT	데이콤, 온세	
이동전화	한국이동통신	신세기 KT FreeTel 한솔PCS LG	한국이동통신은 현 SK Telecom

무선계 이동전화는 SK Telecom과 신세기통신이 셀룰러방식에

의한 이동전화서비스를 제공하고 있으며, 1997년 10월부터 KT FreeTel, 한솔PCS, LG가 PCS방식에 의한 이동전화서비스를 제공하고 있다. SK Telecom은 KT가 전액출자한 자회사인 한국이동통신의 후신으로 SK그룹이 대주주로서 경영권을 행사하게 된 이후 회사명을 개칭하였다.

## (2) 경쟁성과

결론부터 먼저 이야기한다면 현재까지의 유선전화서비스 시장에서의 경쟁성과는 별로 크지 않다. 이는 근본적으로 정부가 전화서비스 시장의 경쟁을 바라보는 시각이 잘못되었기 때문이다. 과도한 진입규제, 가장 중요한 경쟁수단인 요금의 철저한 통제 때문에 미비한 경쟁성과는 이미 예견된 것이기도 하다.

반면 무선이동전화서비스의 경우 1997년 10월 세 개의 PCS 사업자가 시장에 진입하면서부터 SK Telecom과 신세기통신간의 안정적인 북점구도가 허물어지고, 과거 홍보위주의 비가격경쟁에서 벗어나 이들 5개 기업간의 고객유치를 위한 마케팅, 선택적 요금 전략 등 경쟁이 심화되었으며 이는 1년 사이에 가입자수로 본 전체 시장규모가 2배 증가함으로써 경쟁효과가 증명된다.

그러나 가입자 확보를 위해 무리한 수준의 보조금을 경쟁적으로 지급하는 등 이들 대부분이 적자경영을 하고 있는 것으로 알려져 있어 언제까지 이러한 방식의 경쟁이 계속될 것인지는 미지수이다.

다음은 가장 경쟁의 역사가 오래된 국제전화서비스 시장(1991년 12월에 경쟁도입, 시외전화는 1996년 1월에 경쟁도입)을 중심으로 경쟁성과를 여러 각도에서 분석, 평가하기로 한다.

### 1) 시장규모 성장추세

1996년 말 현재 전화시장의 규모는 6조 3,000억 원으로 집계되었다. 이 중 시내전화가 48.9%, 시외전화가 34.4%, 국제전화가 16.7%의 비중을 차지하고 있다. 1991년과 비교할 때 전체 시장규모는 1.8배 이상 확대되었다. 1991년 대비 전체시장에서 시외전화가 차지하는 비중이 축소된 반면, 시내전화와 국제전화시장의 규모가 상대적으로 커졌다. 시장규모의 성장 중 어느 정도가 경쟁에 기인한 것이고 어느 정도는 경쟁과 무관하게 인구증가, 소득증가, 경제활동 확대에 따른 자연적인 증가인지를 구분하는 것은 의미 있는 향후 연구과제이다.

<표 12-9> 사업자별 시외전화 수입(1992~1996)

(단위 : 십억 원)

	1992	1993	1994	1995	1996
KT	1860.0	1855.4	1873.5	1781.8	2000.5
데이콤	na.	na.	na.	na.	173.6
계	1860.0	1855.4	1873.5	1781.8	2,174.1

자료 : KT, 데이콤

<표 12-10> 사업자별 국제전화 수입(1992~1996)

(단위 : 십억 원)

	1992	1993	1994	1995	1996
KT	466.2	420.5	477.6	547.9	782.8
데이콤	71.6	176.5	215.1	238.7	271.7
계	539.8	597	692.7	786.6	1054.5

자료 : KT, 데이콤

## 2) 시장점유율의 변화

1997년 10월 현재 데이콤의 국제전화 시장점유율은 26% 안팎, 그리고 시외전화 시장점유율은 8.5%로 추정되었다. 국제전화에 비해 데이콤의 시외전화시장 점유율이 상대적으로 저조한 이유는 첫째, 국제전화의 경우 KT와 데이콤의 동등접속이 이루어져 KT가 제공하는 국제전화 이용자는 접속번호 001을, 데이콤이 제공하는 국제전화 이용자는 접속번호 002를 누르면 국제전화가 가능했다. 시외전화의 경우, KT는 아무런 접속번호가 필요 없는 반면, 데이콤은 접속번호 082가 추가로 필요했다. KT의 시외전화와 데이콤의 시외전화는 동일한 상품이 아니었던 셈이다. 두 번째 이유는 경쟁 초기에 데이콤 시외전화는 상대방에게 연결되는 시간이 KT에 비해 8~10초 이상 길었기 때문에 일반사용자는 전화 자체의 고장으로 생각하고 전화신호가 연결도 되기 전에 통화를 중단하기 일쑤였고, 때문에 데이콤 시외전화는 불량하다는 인식이 확산되었다. 이는 시외전화 경쟁 초기에 KT가 데이콤에게 충분한 접속점을 허용하지 않아 데이콤의 시외망 구성이 효과적으로 이루어지지 못했기 때문에 발생한 일이다.

1997년 하반기에 정보통신부는 통화 때마다 이용자가 자신의 통화를 연결시켜 줄 시외전화 사업자를 선택하는 방식에서 시외전화 사업자를 미리 지정해 항상 이 사업자가 제공하는 시외전화를 이용하는 방식(“시외전화 사전선택제”)을 도입하기로 결정하였다. 우편투표 결과, 시장규모로 추정하면 11%(17만 가입자)에 해당하는 가입자가 데이콤을 선택한 것으로 보도되었다. 이는 기존의 시장점유율 8.5%에 비해 2.5% 증가한 것이기는 하나 사전선택제를 통해 시장점유율의 상당한 상승을 기대했던 데이콤의 기대와는 거리가 있는 결과였다. 시외전화 사전선택제는 1997년 11월부터 시행되

고 있다.

한편 1997년 10월부터 KT, 데이콤, 온세통신간의 과점경쟁체제로 변한 국제전화시장의 시장점유율은 KT 68%, 데이콤 27%, 온세통신 5%로 추산되고 있다. 일단은 온세통신의 국제전화 진입이 데

<표 12-11> 신규진입자의 시외전화 시장점유율  
(통화량(분) 기준)

(단위 : %)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>호주<sup>1)</sup></b>								0.0	0.5	2.0	7.6	11.7
캐나다 <sup>2)</sup>							0.0	5.0	7.0	14.0	18.0	
핀란드 <sup>3)</sup>											0.0	60.0
뉴질랜드 <sup>4)</sup>							0.0	12.0	18.0	19.0	21.0	22.0
일본 <sup>5)</sup>			0.0	3.0	6.0	10.0	15.9	22.4	26.8	29.1	31.3	
스웨덴 <sup>6)</sup>											0.0	5.0
영국 <sup>7)</sup>		0.0	2.0	4.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.7	14.4	16.5	18.6
미국 <sup>8)</sup>	19.8	20.2	23.2	28	31.5	35.1	37.4	37.8	39.4	39.8	41.4	43.5

주 : 1) 호주의 데이터는 전체 시장점유율에 대한 Optus가 발간한 데이터를 기준으로 하여 OECD가 추정한 것임.

2) CRTC와 Economic Research Associates

3) Kaukovertko Ysi와 Telivo의 합산된 시장점유율  
(출처 : Ministry of Communication)

4) Clear Communications의 시장점유율  
(출처 : Clear Communications, TCNZ)

5) 지역별 통화수로 측정된 NCC의 시장점유율. 공식적인 데이터는 1990~1994년까지 발간되었고, 그 이전의 데이터는 OECD의 추정치(출처 : MPT)

6) 출처 : Telia

7) 1992~1995의 Oftel의 자료. 1992년 전의 데이터는 OECD 추정치  
BT와 Kingston과 경쟁하는 다른 모든 사업자의 시장점유율

8) AT&T 이외의 모든 사업자의 시장점유율(출처 : FCC)

자료 : OECD Communications Outlook, 1997.

이콤보다는 KT의 영업기반을 잠식하고 있는 셈이다. 이러한 상황이 국제전화시장의 경쟁형태로 정착될지는 지속적인 분석대상이다.

### 3) 관리된 경쟁

전화사업자의 가장 중요한 경쟁도구는 요금이다. 지금까지 시외전화, 국제전화시장이 복수사업자간의 경쟁구도였음에도 불구하고, 이들 기업간의 치열한 가격경쟁은 없었다. 가장 큰 이유는 규제기관의 요금규제방식 때문이다. 1991년 최초로 경쟁이 도입된 국제전화서비스 시장의 경우, 규제기관인 체신부(현 정보통신부의 전신)는 신규진입기업인 데이콤에게 이미 국제전화서비스를 독점적으로 제공해 오던 KT보다 5% 싼 요금을 설정하도록 하고, KT에게는 요금을 인하하지 못하도록 하는 이른바 “정책적 요금격차 설정”에 의한 요금규제를 단행하였다. 이러한 요금정책이 가능했던 이유는 전화사업자의 요금설정 및 변경은 규제기관의 인가사항이었기 때문이다.

빠른 시간 내에 신규진입기업이 영업기반을 확보해야만 경쟁구도가 정착된다는 것은 경쟁정책의 기본이다. 규제기관이 경쟁도입 초기에 기존기업보다 신규진입기업에게 유리한 경쟁여건을 조성해주는 것은 통신서비스 시장에 경쟁을 도입한 대부분의 국가에서 목격된다. 기존기업 입장에서 보면 불공평한 것 같은 경쟁여건을 조성하는 이유는 통신에서 특수하게 존재하는 기존기업의 가입자망Subscriber Network 독점성에서 연유한다. 시내전화 가입자망을 독점하고 시내, 시외, 국제전화서비스를 제공하고 있는 KT는 아무런 제재가 가해지지 않는다면 가입자망 없이 시외전화나 국제전화만을 제공하는 신규진입 사업자를 시장에서 몰아내기 위해 이들과 경쟁하는 서비스의 요금을 KT의 원가 이하로 낮추어 책정(약탈적

가격설정(Predatory Pricing)할 수 있는 능력(Capability)과 동기(Incentive)를 모두 가지고 있다.

일단 경쟁을 허용한 이상 신규진입기업의 사업기반을 확보하는 것이 필수적이라고 판단한 정부는 이 목표달성을 위해 지배적 사업자와 신규진입기업간의 요금격차 폭을 설정하는 정책을 채택하였다. 국제전화의 경우 데이콤이 KT보다 5% 싼 요금을 설정함으로써 경쟁이 시작되었다. 5%에서 시작한 요금격차는 시간이 지나면서 3%, 1%로 줄어들었다(<표 12-12> 참조). <표 12-12>에서 보듯이 신규진입기업인 데이콤의 시장점유율이 경쟁시작 1년만에 19.5%를 기록하는 등 통신서비스 시장 경쟁사에 유례가 없는 상황이 발생했다(<표 12-12>는 국제전화서비스 시장에 경쟁을 도입한 주요 OECD 국가들의 신규진입기업의 시장점유율 변화 추이를 보여주고 있다). 사업시작 1년만에 시장점유율 20% 수준을 달성한 데이콤에 대해 KT는 5%의 요금격차 설정이 불공정하다고 강력히 문제를 제기하였고 다른 요금규제방식을 찾지 못했던 체신부는 요금격차를 3%로 하향조정하게 되었다. 또한 데이콤의 시장점유율이 25% 수준에서 안정되자 정책적인 요금격차를 1%로 줄였다. 그러나 요금규제방식에는 근본적인 변화가 없다.

<표 12-12> 국제전화 요금차이와 KT 시장점유율 변화 추이

	1992	1993	1994	1995
한국통신의 요금(1992=100)	100	93	93	88.5
데이콤의 요금(1992년 한국통신요금(100)을 기준으로)	95	90.3	90.3	87.5
한국통신의 점유율(%)	80.5	78.5	75.0	75.0

자료 : Hyeon-Mo Ku and Jae-Cheol Kim, "An interim assessment of competition in the Korean international telephone service market," *Telecommunication Policy*, Vol.21, No.3, 1997.

<표 12-13> 신규진입기업의 국제전화 시장점유율  
(통화량(분) 기준)

(단위 : %)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
호 주 <sup>1)</sup>						0.0	4.4	13.0	21.0	27.8
핀란드 <sup>2)</sup>									0.0	26.0
뉴질랜드 <sup>3)</sup>					0.0	11.0	15.0	17.4	21.0	21.0
일본 <sup>4)</sup>		0.0	3.1	6.7	18.3	26.7	30.4	33.1	33.7	
스웨덴 <sup>5)</sup>							0.0	7.4	15.0	20.0
영국 <sup>6)</sup>	0.0	0.2	1.5	4.5	9.0	14.0	18.8	21.8	30.5	30.0
미국 <sup>7)</sup>	5.7	7.0	10.9	16.7	21.6	25.2	29.7	37.8	41.0	

- 주 : 1) 호주의 데이터는 전체 통화량 기준의 시장점유율에 관한 Optus에서 발간된 자료를 기본으로 한 TeleGeography와 OECD의 추정치  
(다른 출처 : BZW 호주, TeleGeography)
- 2) Kauhoverkko Ysi와 Telivo의 합산된 시장점유율(출처 : Ministry of Communication)
- 3) Clear Communications의 시장점유율(출처 : Clear Communications, TCNZ)
- 4) 모든 NCCs의 시장점유율의 합(출처 : MPT, TeleGeography)
- 5) 스웨덴의 데이터는 Tele-2의 추정된 시장점유율  
(출처 : OECD, TeleGeography, Cable and Wireless, Industry Interviews and Telia's Annual Report)
- 6) 영국의 데이터는 TeleGeography(1986~1992)와 Oftel(1992~1995)에서 인용. BT와 Kingston과 경쟁하는 다른 모든 사업자의 시장점유율
- 7) AT&T 이외의 모든 사업자의 시장점유율(출처 : FCC)

자료 : OECD Communications Outlook, 1997.

#### 4) 요금경쟁 미비

<표 12-12>에서 보듯이 국제전화서비스의 경우, 시간이 지남에 따라 KT와 데이콤의 요금이 하락하는 추세를 보여주고 있다. 그러나 이러한 요금인하는 규제기관이 신규진입기업의 영업기반을 보호하는 요금격차설정과 요금인가라는 규제의 틀 속에서 이루어

진 것이기 때문에 만약 다른 방식의 요금규제를 채택했다면 요금인하의 폭과 속도는 더욱 컸을 수도 있었다. 바꾸어 이야기하면, 신규진입기업의 영업기반을 보호한다는 정책목표 때문에 경쟁의 가장 중요한 효과인 요금경쟁이 희생된 것이다.

“정책적 요금격차” 설정방식의 요금규제는 성과보다는 문제점이 더 많은 것으로 분석된다. 신규진입기업의 영업 초창기에 싼 요금으로 일정한 시장점유율을 차지하여 사업기반을 확보한다는 정책적인 목표를 달성하는 데는 여러 가지 선택가능한 대안들이 있었다. 이들 중 “x% 요금격차” 방식이 채택된 이유로 이 방식이 가장 단순하고 정책당국자들이 쉽게 이해할 수 있는 방식이라는 점이 결정적으로 작용했다.

또한 전화서비스 시장에 경쟁이 도입된 타 국가에서 사업자의 요금인하 노력을 가장 효과적으로 반영하는 것으로 평가되고 있던 요금대역(상한Upper Limit 또는 하한Lower Limit) 설정방식과 같은 동기규제Incentive Regulation에 대한 이해가 부족했거나 이해했다 하더라도 이를 실행할 수 있는 여건이 마련되어 있지 않았다. 1명의 사무관과 3~5명의 보조인력으로 망 사업자의 요금을 규제했던 당시의 체신부 조직으로서는 도저히 불가능한 일이었다.

“x% 요금격차” 방식은 사업자들에게서 요금을 경쟁적으로 인하하려는 동기유인을 박탈하고 정부가 인가한 수준에서 유지하도록 사업자간의 묵시적인 담합을 조장했다. 추가적인 신규사업자의 시장진입 위협이 없는 상태에서 “x% 요금격차” 방식은 지속적인 요금인하를 통한 시장규모 확대가 아니라 사업자간에 시장을 분할하는 결과를 초래하였다. 가격경쟁이 아닌 사업자의 인지도Consumer Recognition를 높이기 위한 광고경쟁을 중심으로 가격경쟁이 배제된 상태에서 새로운 상품을 개발하는 등 비가격경쟁이 경쟁의 지배적인 형태로 정착되었다.

요금 이외에 다른 부분의 경쟁효과가 충분히 커서 요금경쟁이 활성화되지 못한 부분을 상쇄했다면 경쟁도입의 성과가 바람직한 결과를 가져왔다고 주장할 수 있겠으나 국제전화서비스나 시외전화서비스의 경우 현재까지의 경쟁성과가 썩 만족스러운 상황은 아닌 것으로 연구결과 보고되고 있다.

#### 5) 규제담합Regulatory Cartel

규제기관의 RFP 공고에 따른 신규사업자 허가구도는 경쟁활성화를 통해 일단 시장에 진입한 기업들의 시장규모 확대 노력을 저해하는 기능을 하였다. 그 이유는 3개 사업자보다는 2개의 사업자 구도가 이미 시장에 진입한 기업들에게는 유리하였기 때문이다. 만약 2개의 복점상태의 기업이 치열한 가격경쟁, 서비스경쟁을 해서 시장규모가 확대되면 규제기관은 새로운 사업자를 허가해도 수요가 충분하다고 판단하여 제3사업자 허가를 추진할 것인데 기존 사업자들에게 이는 달갑지 않은 일이다. 따라서 이미 시장에 진입한 전화망 사업자는 경쟁이 확대되어 전체 시장규모의 성장추세가 과거 독점시대의 성장추세보다 클 경우 제3사업자의 시장진입 가능성이 클 것이라는 예상을 가지고 경쟁의 정도를 적정한 수준으로 조정할 전략적 동기를 가지고 있다. 뿐만 아니라 이들 사업자는 경쟁보다는 신규기업의 시장진입 저지에 많은 자원을 배분할 전략적 이유를 가지고 있다.

규제기관의 철저한 수요-공급 비교에 의한 제한적인 신규사업자 허가, “x% 요금격차” 방식은 한국 전화시장에서 경쟁도입의 효과를 극대화하는 데 장벽으로 작용하였다. 가장 중요한 경쟁무기인 요금이 경쟁기업간에 활발히 이루어지지 못한 데는 요금격차를 설정하고 시장지배적 사업자인 KT가 요금을 인하하지 못하도록 해

경쟁 초기에 요금인하권을 행사한 규제기관에 일차적인 책임이 있다. 한편 경쟁기업인 데이콤의 입장에서 보면 요금인하를 활발히 할 동기가 없었다. 왜냐하면 데이콤이 요금을 인하하면 KT도 규제기관이 설정해 둔 요금격차 한도 내에서 요금을 인하할 수 있고, 그런 경우 요금인하에 따른 데이콤의 시장점유율 변화, 수입 변화는 요금인하 이전에 비해 나아지지 않을 가능성이 높았다. 그 이유는 국제전화서비스의 요금이 원가보다 상당히 높은 수준에 있었고 국제전화의 주요 수입원천인 고객들(기업)의 국제전화 수요가 가격변화에 비탄력적이었기 때문이다. 요금격차 설정에 따른 규제방식하에서는 데이콤이 먼저 요금을 인하하지 않는 한 요금경쟁이 일어날 수가 없었다. 국제전화서비스의 경우 규제기관이 선도하고 경쟁기업들이 암묵적으로 답합하는 요금구조가 정착되는 형태의 규제담합이 형성되었다. 이러한 담합적인 요금구조는 국제전화서비스의 경우 더 이상 유지되기가 어려운 것으로 분석된다.

## 2. 선진 외국기업의 진입 시나리오 및 예상효과

### (1) 한국 통신시장의 외국기업 경쟁기회 분석

#### 1) 부가통신서비스 시장

부가통신서비스는 1994년 1월부터 100% 외국인투자가 허용되었고, 시장진입도 신고제에 의해 운영되는 등 자유경쟁방식으로 운영되고 있다.

국내의 회선임대시장도 기존의 KT, 데이콤 복점체제에서 1996년에 두루넷, G&G텔레콤, 1997년에 드림라인, 전파기지국(주), 온

세통신이 신규사업자로 허가받음에 따라 다수사업자 체제로 바뀌에 따른 부가통신 사업자의 Upstream기업(회선설비임대 사업자)에 의한 경쟁저해 가능성도 희박해졌다. 부가통신 사업자의 요금 등 이용약관에도 규제가 없기 때문에 부가통신서비스 시장에서 외국기업은 국내기업과 동등한 경쟁여건에 처해 있다.

## 2) 기본통신서비스 시장

사업자가 통신회선설비를 소유하고 기본통신서비스를 제공하는 경우(현 통신사업법상의 '기간통신 사업자'), 외국기업은 한국정부의 WTO 기본통신협상에서의 양허에 따라 1998년 1월부터 <표 12-14>, <표 12-15>에 따른 단계적인 시장진입 기회를 부여받게 되었다.

<표 12-14> 외국기업의 한국 기본통신시장 진입기회  
: 망을 구축하는 경우

(단위 : %)

시 점	일반 기간통신 사업자			KT		
	지분상한	대주주	동일인	지분상한	대주주	동일인
1998. 1	33	금지	33 (유선계전화 : 10)	20	금지	3
1999. 1	33	허용	33 (유선계전화 : 10)	20	금지	3
2001. 1	49	허용	33 (유선계전화 : 10)	33	금지	3

<표 12-15> 외국기업의 한국 기본통신시장 진입기회  
: 재판매 사업자의 경우

시 점	음성재판매 서비스	기본통신서비스(음성재판매 제외)
1998. 1	허용 없음	100% 외자 허용
1999. 1	49% 외자 허용	100% 외자 허용
2001. 1	100% 외자 허용	100% 외자 허용

<표 12-14>, <표 12-15> 비교에서 보듯이 재판매에 의한 기본통신시장 진입기회가 더욱 크게 열려 있다. 망을 구축해 기본통신서비스를 제공하고자 하는 외국기업의 경우, 동일인 지분제한으로 인해 2001년 이전에는 외국자본이 지배주주가 되는 기업설립이 사실상 어렵다. 이러한 상황은 특히 유선계 전화서비스에서 더욱 두드러진다.

WTO 기본통신협상이 진행되는 기간 중 한국정부는 “先대내개방, 後대외개방” 정책에 따라 망구축에 기초한 모든 기본통신서비스 시장에 다수사업자 경쟁체제를 구축하였다(<표 12-14> 참조). 이들 시장은 국내기업들로 포화상태에 있다. 반면, 재판매에 기초한 기본통신서비스는 그동안 한국정부의 망 중심의 경쟁도입정책 때문에 시장 자체가 형성되지 못했다. 그 결과 인터넷전화, Call-back 서비스, 음성재판매 서비스는 1998년부터 국내기업들에게만 허용되고, 1999년부터 단계적으로 외국기업에게 개방되는 정책구도가 형성되어 있다.

망 사업자보다 재판매 사업자에 대해 확대된 외자한도, 망 사업자시장의 포화상태, 인터넷전화, Call-back 서비스, 음성재판매 서비스에서의 외국기업의 축적된 영업경험, 앞선 기술력, 그리고 시장의 성장전망 등에 비추어 볼 때 외국기업의 경쟁기회는 재판매 시장에서 더 클 것으로 판단된다.

외자제한 외에 외국기업의 한국 기본통신시장 진입과 관련한 주요한 조치Measure로는 정책적인 사업자 구도, 진입방식, 시장진입 이후 타 사업자와의 상호접속 등 경쟁관계, 요금규제, 사업자간 분쟁해결장치 등을 들 수 있다(<표 12-16> 참조). 이러한 규제조치는 기본적으로 국내기업과 비차별적으로 동등하게 이루어지는 것 National Treatment이다. 이는 1990년 국제전화에서의 경쟁도입 이후 통신규제기관이 도입한 일련의 규제완화조치 및 공정경쟁촉진조치

들이며, 이 중 일부는 WTO 협상과정에서 한국정부가 약속한 국제적인 구속력을 지니는 사항도 있다. 사업자수 제한금지, 상호접속 등 신규 시장진입기업과 기존 사업자간의 경쟁촉진적 규제원칙 준수 등이 후자에 속한다.

<표 12-16> 외국기업의 한국 기본통신시장 진입관련 조치 (외자제한 이외)

형 태	조 치	비 고
진입규제	정책적인 사업자수 제한 없음	주과수 제약 등에 따른 물리적 제한은 예외
진입방식	허가	해당기업이 수시 허가 신청 가능
요금규제	신고원칙 지배적 사업자는 허가	
타 사업자와의 경쟁관계	경쟁촉진적 규제원칙	
분쟁해결	통신위원회	사무국 기능 강화

<표 12-16>에 제시된 외자제한 이외 외국기업의 기본통신시장 진입과 관련한 한국정부의 주요한 조치는 서류상으로는 타 OECD 국가의 규제조치와 동등한 수준이다. 1998년 WTO협정 발효 이후 실제로 외국기업이 한국의 기본통신시장에 진입하면 한국정부가 실제로 이러한 조치들을 제대로 이행하고 있는지를 검증할 수 있는 여러 사례가 발생할 것으로 예견된다.

그간의 정책관행과 한국의 규제상황에 비추어 문제가 될 수 있는 부분으로 다음을 지목할 수 있다 :

- 허가의 투명성
- 지배적 사업자의 반경쟁행위
- 규제기관의 독립성

#### 가. 허가의 투명성

WTO 서비스협정(General Agreement on Trade in Services(GATS) 6조)은 사업허가가 합리적·객관적인 명백한 기준에 의해 신속하게 처리될 것, 규제기관이 사업자 허가시 사업자의 영업능력을 검증하는 것 이상의 과도한 절차나 요건을 부여하지 않을 것, 허가절차가 결과적으로 WTO협정상의 시장진입 약속을 무효화하거나 저해하지(Nullify or Impair) 않을 것 등을 규정하고 있다.

WTO협정에 의하면 허가거부의 경우 신청기업이 요구하면 허가 거부 이유를 밝혀야 할 의무를 WTO 회원국 정부가 지고 있다. 한국정부가 사업허가를 거부할 경우 합리적·객관적인 명백한 기준을 제시할 수 있는지가 쟁점이 될 가능성이 크다.

이미 다수의 기업에 의한 경쟁체제가 구축된 망시장에 추가진입을 원하는 외국자본이 참가한 신규 진입희망기업의 허가를 거부할 경우, 그것이 초과공급 상태를 가져와 기존 사업자들의 영업이익이 저하될 것을 우려해 거부한 것이 아님을 입증할 수 있어야 한다. WTO협정에서 한국은 대부분의 협상참가국과 같이 ENT(Economic Needs Test : 신규진입기업의 공급이 시장에서의 과잉공급 상태를 유발한다는 정책적인 판단)에 의한 시장진입 저지를 하지 않겠다는 약속을 한 바 있다.

#### 나. 지배적 사업자의 반경쟁행위

WTO협정에서 한국을 포함한 대부분의 국가는 “필수적인 설비(Essential Facility(주로 독점적인 시내망을 뜻함))”를 가졌거나 해당시장에서의 가격, 공급 등 경쟁여건을 현저하게 변화시킬 수 있는 능력을 가진 기업을 “지배적 사업자(Major Supplier)”로 규정하고, 이들의 반경쟁행위를 규율하겠다는 약속을 하였다.

“지배적 사업자”를 정의함에 있어서 핵심은 해당시장(Relevant Market

을 어떻게 정의할 것인가이다. 이 연구에 따르면, 1997년 12월 말 현재의 시장구조 및 경쟁상태에서는 유선전화시장의 경우 KT, 셀룰러전화시장의 경우 SK Telecom을 “지배적 사업자”로 규정할 수 있다는 결론에 도달했다. SK Telecom이 무선호출시장에서 “지배적 사업자”인지에 대해서는 보다 심층적인 연구가 필요하며 이 연구에서는 결론을 유보했다.

#### 다. 규제기관의 독립성

WTO협정에서 한국을 포함한 대부분의 국가는 규제기관이 기본 통신 사업자와 “분리되어 있고Separate From”, 이들에 대해 “책임을 지지 않으며Not Accountable to”, 규제결정과 절차가 모든 시장참여자들에 대해 불편부당Impartial하게 이루어진다는 약속을 한 바 있다.

현재 한국의 통신서비스 시장의 규제기관은 정보통신부이며 공정경쟁관련 일부 심의기능이 통신위원회에 있으나, 조직체계상 통신위원회가 정보통신부 아래에 있는 기관이며 정보통신부와 독립된 기관이 아니다. 한국의 규제제도에 익숙하지 못한 외국정부나 기업은 통신위원회에서 통신규제가 이루어지고, 통신위원회를 정보통신부와 분리된 독립기구로 잘못 인식하고 있는 경향이 있다.

향후 외국기업과 KT의 이해가 맞물린 통신규제사항이나 분쟁이 발생하는 경우, 통신규제기관의 정책결정과정이나 결정 자체가 얼마나 KT로부터 자유로운지가 쟁점이 될 가능성이 있다. 1997년 10월 국회에서 KT의 지위가 “정부투자기관”에서 “정부출자기관”으로 바뀌었음에도 불구하고, 한국정부가 KT의 지배적인 지분을 보유하고 영향력을 행사하는 한, 분쟁가능성은 상존할 것이다.

이에 대한 대안은 세 가지로 정리된다. 첫째, KT의 명실상부한 민영화(KT를 더 이상 정부가 경영하지 않는 상태)추진, 둘째, 독립적인 통신규제기관의 설치(통신위원회를 정보통신부로부터 분리

하고 모든 규제기능을 통신위원회에 넘겨주는 방안), 셋째, 현 상황에서 극적인 변화 없이 분쟁이 발생하는 경우 사후적으로 해소하는 것 등이다. 첫번째나 두 번째 대안이 정치적인 결단을 필요로 한다는 측면에서 어느 쪽으로든 결정이 쉽지 않을 것이기 때문에 한국정부는 마지막 방안을 선호할 것이다.

중장기적인 관점에서 볼 때, KT의 명실상부한 민영화나 통신규제기관의 전문성 제고는 외국기업과의 분쟁해소 차원이 아닌 한국 통신시장의 경쟁력 제고, 효율성 향상을 위해 지속적으로 추진되어야 할 과제이다.

### 3) 통신장비시장

한국 기본통신시장에서의 경쟁이 확대되고 신규기업이 시장에 계속적으로 진입함에 따른 직접적인 긍정적 효과는 국내외 장비제조업체에게 미친다. 통신장비관련 관세의 지속적인 하락, KT조달시장의 개방은 외국 통신장비제조업체의 시장진입 기회를 확대시키고 있다.

통신관련 제품의 관세는 평균 8%이며 1997년 4월 타결된 ITA에 따라 2000년까지 202개 정보통신 관련제품의 관세가 0%로 인하된다(일부 품목은 2004년까지 무관세화). 무관세의 혜택은 모든 WTO 회원국에 MFN 원칙에 따라 무차별적으로 적용된다.

1992년 한·미 통신협정에서 한국정부는 통신망 위해방지 No Harm to the Network를 통신표준의 핵심으로 하고, 표준결정과정에서 모든 이해관계자들의 참여를 보장하기로 약속하고 이를 실현하기 위해 모든 관련규정을 제·개정하였으며 모든 국가의 기업에 비차별적으로 동등하게 적용하고 있다. 한국정부는 다른 WTO 회원국과 같이 TBT(Technical Barrier to Trade)협정의 의무를 지고 있다. 따라서

표준(Standard, Specification)이 시장진입 장벽으로 작용할 수 있는 가능성에 대한 제도적인 안전장치를 확보하고 있다.

1992년 한·미 통신협정에 따라 미국기업은 1993년 1월부터 한국기업과 동등한 조건으로 KT의 통신장비 조달에 직접 참여할 수 있게 되었다. 그 결과 AT&T(현재의 Lucent Technology)가 KT의 국설교환기 시장의 20% 이상을 점유하게 되었다.

1997년 10월 최종 합의된 한-EU 통신협정에 따라 EU기업이 KT의 통신장비 조달에 한국기업과 동등한 조건으로 직접 참여할 수 있게 되었다. 지금까지처럼 국내기업과 합작을 하지 않고도 EU기업이 KT 조달에 직접 참여할 수 있게 됨에 따라 EU의 대표적인 통신장비기업인 Alcatel, Siemens, Ericsson 등이 KT 조달시장에 적극 참여할 것으로 예상된다.

## (2) 외국기업의 우선진입 예상분야

시장진입 결정은 시장진입시 예상되는 비용과 수입의 비교분석에 의해 이루어진다. 이들 비용과 수입을 결정하는 요인은 다음과 같이 정리될 수 있다.

- 현재 시장의 경쟁상태(진입기업의 수, 경쟁양상 등)
- 경쟁우위요소
- 시장수요(현재 수요, 성장전망)
- 제도적인 진입장벽
- 시장진입에 소요되는 시간

현재 한국 통신서비스시장의 경쟁상태, 각 시장에서의 경쟁우위요소, 각 시장의 수요 전망, 제도적인 진입장벽, 그리고 시장진입에 소요되는 시간 등을 종합적으로 고려할 때, 외국기업의 한국 통

<표 12-17> 외국기업 입장에서 평가한 한국 기본통신시장의 경쟁기회

	망 사업자시장		재판매시장
	유선계	무선계	
현 시장구조	복과점적	복과점적	1998. 1부터 전화재판매 시장 형성
경쟁형태	지배적 사업자 KT	지배적 사업자 SK Telecom	뚜렷한 지배적 사업자 없이 다수기업간 경쟁 체제 구축 예상
경쟁요소	망 운영, 효과적인 접속, 요금	기술, 서비스	요금, 영업
시장성장 전망	성장세 둔화 예상	셀룰러, PCS, TRS 시장 지속적 성장 예상	가장 성장전망이 큼
시장진입 제한	전화사업의 10% 동일인 지분제한 등 가장 진입제한이 큼	유선계보다는 진입 제한이 약함 (동일인 지분제한 33%)	가장 진입제한이 약함
추가 시장진입 가능성	전국 사업자 규모의 시장진입 여지 희박	기존 시장보다는 IMT-2000, GMPCS 등 향후 생성되는 시장에 진입	언제든지 진입 가능

신시장 진입에 대해 다음과 같은 결론을 도출할 수 있다.

- 재판매시장에 대한 진입이 가장 유력할 것으로 예상
- 새로 등장하는 무선서비스 시장(GMPCS, IMT-2000 등)에 외국 기업의 활발한 진입이 예상
- 망을 구축하는 전화서비스 시장에서의 신규진입은 없을 것으로 예측

○ 한국정부의 M&A 정책 여하에 따라, 기존 망 사업자의 M&A를 통한 시장진입이 활성화될 가능성이 예상

### (3) 외국기업의 시장진입효과

일반적으로 폐쇄적이었던 통신서비스시장이 경쟁에 개방되면서 예상되는 일반적인 경쟁효과 이외에 외국기업의 국내시장 진입에 의한 추가적인 효과로는 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

#### 1) 경쟁촉진효과

강력한 경쟁력을 가진 외국기업의 시장진입은 국내기술개발 촉진, 경영능력 향상, 영업능력 향상을 통해 국내기업들끼리의 경쟁에 비해 경쟁을 더욱 촉진할 것으로 예상된다. 이러한 경쟁촉진효과를 더욱 높이기 위해서는 외국기업의 시장진입요건(지분제한이 대표적)을 더욱 완화할 필요가 있다.

#### 2) 정책결정과정 개선효과

그동안 경쟁도입, 규제완화에도 불구하고 통신정책 결정과정의 투명성은 더욱 개선될 여지가 있다. 외국기업은 국내기업과의 갈등과 분쟁을 WTO의 창구를 통해 해결하려는 성향이 있기 때문에 규제기관이 구습을 벗지 않고서는 여기에 대응하기 어려울 것으로 전망된다.

## 3. 국내 정보통신시장의 경쟁구도 전망

이미 앞절에서 분석한 대로 국내 정보통신서비스 시장의 가장

중요한 사업자간 구도는 경쟁과 개방이다. 이미 분석한 대로 외국 기업의 M&A를 통한 기존기업 인수에 의한 시장진입, 재판매서비스 진입, 신규 무선서비스 진입이 기대된다. 국내기업들도 유사한 형태로 기본통신시장에 진입할 것으로 예측된다. 특히 2000년대 초반에 KT 이외의 시내가입자망이 구축되고 경쟁사업자가 본격적으로 서비스를 개시하면 지금까지 끊임없이 공정경쟁 시비를 유발했던 KT시내망의 독점성이 완화되는 획기적인 계기가 구축될 것이다. 시내망에 경쟁이 도입된 외국의 경험에 비추어 볼 때, 여전히 KT의 시장지배력은 상당히 오랜 기간 지속될 것이지만 KT는 일방적인 보편서비스 제공의 부담으로부터 벗어나 타 통신서비스로 자유로운 진입을 할 수 있는 입장에 처하게 될 것이다.

통신환경과 사업자의 영업범위가 국제화됨에 따라 소위 Global Carrier가 출현하고 있음은 이미 이 연구의 제3장에서 상세히 분석되었다. 국내에서도 일련의 통신사업 구조조정과정에서 KT를 명실상부한 National Flagship Carrier로 키워야 한다는 의견이 있었고 이를 위해 KT를 소위 '법정 종합통신 사업자'로 지정해야 한다는 의견까지 제시되었다. WTO 경쟁체제에서 보조금이 폐지되고, 시장진입 장벽이 허물어지는 상황에서 '법정 종합통신 사업자'로 지정해야 한다는 의견은 분명히 시대착오적이나 경쟁력 확보차원에서 National Flagship Carrier가 필요한 것은 분명하며 그 방법은 제도적인 안전장치 확보가 아닌 경쟁촉진을 통하는 것이어야 할 것이다. 서비스시장의 진입장벽이 없어지고, 정부 주도의 RFP에 의한 사업허가방식이 기업의 수시신청에 따른 허가심사로 바뀌며, KT의 법적 지위가 책임경영이 가능한 법적 실체로 변화되었고, 시내망에 경쟁이 도입된 상황에서 이제 KT에 대한 규제는 KT의 권리에 상응하는 만큼만 행해지는 상황으로 신속하게 바뀌어 나가야 한다. 그리고 모든 전략적 고려, 시장환경 변화, 장기적 수익성, 기술개발Portfolio 등을 종합적으로 고려해 본 결과 KT가

스스로 종합통신 사업자로 변신하기를 희망한다면 규제기관이 더 이상 이를 막을 필요는 없다.

<표 12-18> 한국의 기본통신 사업자 구도

서비스	기존 사업자	1996년 허가	1997년 허가	사업자수
시내전화	한국통신		하나로통신	2
시외전화	한국통신, 데이콤	은세통신	은세통신	4
전기통신 회선설비 임대	한국통신, 데이콤	두루넷 G&G텔레콤	드림라인 전파기지국(주) 은세통신	7
이동전화	SK Telecom 신세기통신			2
개인휴대 통신		한국통신 LG텔레콤 한솔PCS		3
주파수 공용통신	한국TRS(전국)	아남텔레콤(전국) 지역사업자(5)	지역사업자(4)	전국 2 지역 9
무선호출	SK Telecom(전국) 지역사업자(10)	해피텔레콤(수도권)	부경이동통신 (부산, 경남권)	전국 1 지역 12
발신전용 휴대폰 (CT-2)		한국통신(전국) 지역사업자(10)		전국 1 지역 10
무선데이터 통신		에어미디어 인테크무선통신 한컴텔레콤		3
계	20	27	10	

#### 4. 뉴라운드에 대비한 전략

##### (1) 경쟁촉진정책 : 지역전화 사업자의 허가

현행 통신사업법에 따르면 정부의 허가공고 없이도 희망기업이 허가신청을 할 수 있다. WTO 기본통신협정에 따라 정책적인 사업자수 제한이 없고, 초과공급의 우려 때문에 사업자 허가를 하지 않는 관행Economic Needs Test(ENT)을 행할 수 없다. 망을 구축한 전화서비스의 경우 모두 전국을 사업구역으로 하고 있다. 경쟁의 효과-요금하락, 새로운 서비스 개발, 고객만족도 증대, 신규선택범위 확대, 기술개발 촉진 등-를 극대화한다는 정책목표에 충실하려면 전국을 사업구역으로 하지 않는 시내전화 사업자 또는 시외전화 사업자도 출현해야 하고 제도적으로 이를 막을 이유도 없다. 만약 규제당국이 일부 지역만을 서비스 제공대상으로 하는 시내전화 사업자 또는 시외전화 사업자의 허가를 지연시킨다면 그 이유가 WTO협정에 따라 정당화될 수 있는 것이어야 한다.

당연히 기존 사업자(아직 서비스를 제공하지 않고 있는 ‘하나로’를 포함하여)들은 지역사업자의 출현으로 인한 중복투자, Cream Skimming에 따른 보편서비스 저해, 불공정한 사업구도 등을 이유로 반발할 것이 예견되지만 재판매에 의한 전화서비스를 1998년 1월부터 허용한 마당에 재판매사업과 거의 구분이 되지 않는 지역전화사업자를 허용하지 않는다는 것은 논리적인 모순이며, ENT를 하지 않겠다는 WTO협정과도 배치된다. 활발한 경쟁만으로 경쟁정책의 목표를 가장 효과적으로 실현할 수 있었던 외국의 경험과 그러지 못했던 우리의 과거에 비추어 볼 때 지역사업자의 출현은 바람직하다. 여기서 한 가지 주의할 점은 정부가 앞장서 지역사업자의 허가공고를 해야 한다는 뜻이 아니라는 점이다. 이는 잘못하

면 CT-2 실패사례와 같은 정책적인 오류를 범할 수 있다. 지역전화사업 제공을 희망하는 기업이 있다면 그 기업의 기술적 능력, 재정적 능력, 사업계획 등 법이 정한 기준에 따라 허가심사를 분명히 할 필요가 있다.

## (2) 지분제한 완화

KT의 소유·경영구조는 별개의 문제로 다루기로 하고, KT 이외 전화사업자에게 가해지고 있는 두 가지 형태의 지분제한(동일인 지분제한, 외국인 지분제한)은 폐지되거나 완화되어야 한다. 동일인에 대한 제한규정은 전화사업의 공공성 확보, 재벌의 경제력 집중 방지, 보다 많은 기업에 대한 시장참여 기회 제공이라는 명분 아래 도입되었다. 그러나 동일인 지분제한 때문에 전화시장의 경쟁력이 약화되고 궁극적으로는 모든 전화사업자들의 집단부실화를 조장할 우려마저 있음을 인식해야 한다.

경제전반의 차원에서 경제력집중의 피해를 억제하는 정책과 제도가 있는데 굳이 통신관련 개별법에서 이를 별도로 다룰 이유는 없다. 재벌의 경제력집중 피해를 우려한 제한이라면 전반적인 산업정책, 거시정책 차원에서 다루어질 문제이지 통신사업법에 별도로 규정할 이유는 없는 것이다. 동일인 제한은 전화망을 구축하고 통신사업에 진출하려는 기업의 투자욕 및 이들의 시장진입을 저해하고 기존 사업자들을 보호하는 효과를 가진다. 전화시장 진입 기업들로 하여금 컨소시엄을 구성하는 데 희소한 자원과 시간을 소비하게 하여 진입비용을 높이고 진입을 지연시키며 진입한 이후에도 끊임없는 경영권 분쟁을 야기시킬 우려가 있다.

외국인에 대한 지분제한(1998년부터 33%, 2001년부터 49%, 동일인 10%)도 전화시장에서의 경쟁논리를 이해하지 못한 결과이다. WTO 기본통신협상이 진행되는 기간 중 정부는 '先국내경쟁 後대

외개방'이라는 명분 아래 데이콤이 국제전화에서만 KT와 경쟁을 하던 구도를 모든 전화시장에서의 복과점적인 경쟁구도로 변화시켰다(시내는 2개, 시외·국제는 3개 사업자의 경쟁구도). 망을 구축해야만 시장진입이 가능한 망전화서비스 시장은 더 이상 추가사업자의 시장진입 여지가 크지 않다는 것이 전문가의 일치된 견해이다.

전화사업에 외자제한을 하는 유일한 경제적 이유는 과거 시장진입 제한과 독점적인 구조로 인해 지대Rent가 형성되어 있고, 이 지대가 외국으로 유출되는 것보다는 국내기업이 나누어 가지는 것이 바람직하기 때문이다. 모든 전화서비스에 걸친 전면적인 경쟁체제 구축으로 인해 국내 유선전화시장에 외국기업이 망을 구축하여 진입하는 경우는 거의 없을 것으로 예측된다. 그렇다면 외국인 지분제한은 아무런 실익도 없으면서 한국시장이 폐쇄적이라는 선입견만 심어줄 따름이다. 특히 앞에서 논의된 지역사업자의 경우 동일한 지분제한, 외국인 지분제한을 한다는 것은 너무나 지나친 규제 Excessive Regulation가 되어 규제비용이 규제가 거두고자 하는 효과보다 커질 우려가 높다.

전화시장이 경쟁구도로 급변하면서 겪는 가장 큰 변화는 생산, 영업, 고객관리, 재무, 연구개발, 홍보 등이 유기적으로 연결되어야 효과적인 경영이 이루어질 수 있다는 점에서 통신사업자도 다른 산업에서 활동하고 있는 기업과 차이가 없다는 것이다. 가장 효율적인 전화서비스를 고객이 제공받는 것이 전반적인 경제효율을 향상시키는 데 기여한다면, 효율적인 전화서비스를 제공할 수 있도록 여건을 조성함에 있어서 외국의 자원을 활용할 줄 아는 것 또한 전략적인 정책이 아니겠는가. 더구나 WTO 기본통신협상이 타결되었으니, 외국의 개방압력에 굴복하여 외자한도를 확대한다는 정책 없는 일반 국민정서에 얽매이지 않고 우리의 목표와 의지에 따라 전화사업의 외자제한을 확대할 수 있는 좋은 기회가 열린 셈이다.

### (3) 요금규제제도 개선

전술한 것과 같이, “x% 요금격차” 설정방식은 경쟁의 효과를 저해하였다. 최근 정보통신부는 지배적 사업자를 제외하고는 요금을 신고제로 전환한다는 정책방향을 천명한 바 있다. 회계분리가 제대로 되어 있지 않은 상태에서 KT의 경쟁기업들은 이러한 요금 규제완화조치가 KT로 하여금 약탈적 요금을 선정하도록 하는 가능성을 열었다고 비난하고 있다.

KT 독점시대의 전화요금 구조는 시내전화요금은 원가Cost 이하, 시외 및 국제전화요금은 원가 이상으로 책정되어 장거리서비스 이용자가 시내전화 이용자들에게 보조금을 주는 형태의 상호보조금 Cross-subsidy을 취했다. 이는 단지 KT만의 독특한 체제가 아니라 전세계 모든 독점적인 전화사업자들이 가졌던 요금구조였다. 이러한 원가와 무관한 요금구조는 시내전화서비스가 모든 시민에게 보편적으로 제공되어야 한다는 정책목표와 깊이 연결되어 있었다. 그러나 어느 정도 보편서비스 목표가 달성되고 경쟁이 도입되면서 지금과 같은 방식의 상호보조금에 기초한 요금구조는 붕괴될 수밖에 없는 상황에 처해 있다.

경쟁이 도입됨에 따라 KT가 시외전화와 국제전화 이용요금을 인하하고 시내전화요금을 인상하는 것은 경제적으로 타당하다. 이러한 요금구조 조정Rebalancing의 당위성은 인정되나, 모든 시장에 전면적인 경쟁이 본격적으로 이루어지지 못하는 상황에서 조정범위의 문제가 생긴다. 쟁점은 KT의 원가가 얼마나 하는 것이다. KT 원가검증의 투명성이 효과적으로 확보되지 못하면, 시내전화요금 인상이 과연 어느 정도가 적정한지에 대해 분쟁이 발생할 수밖에 없다.

그러나 KT 원가를 둘러싼 논쟁 때문에 과거와 같은 요금규제방식이 지속되어야 한다는 것은 아니다. 문제는 전화서비스 시장에

진입한 모든 사업자들로 하여금 공정한 요금경쟁이 가능하도록, 그리고 요금경쟁의 과실이 시장확대와 서비스 향상이라는 형태로 이용자와 경제전반에 돌아갈 수 있도록 하는 요금규제방식을 찾는 데 있다.

전화요금은 규제기관의 인가가 원칙이고 예외적으로 신고를 허용하던 것에서 1996년 신고원칙, 인가예외의 규제방식으로 전환되었다. 이에 따라 KT가 제공하는 시내·시외·국제전화요금은 인가대상으로 규제되어 왔다. 최근 정보통신부는 시외·국제전화 제3사업자 인가(온세통신), 1998년부터 허용될 Call-back, 인터넷전화 등으로 인해 시외·국제전화에서 KT의 시장지배적인 입지가 약화되는 상황에 처할 것으로 판단하여 KT의 시외·국제전화요금을 신고제로 전환한다는 정책방침을 천명한 바 있다. 여기서 이야기하는 신고제가 요금관련 약관을 규제기관에 신고하기 이전에 규제기관과 모든 협의를 거친 다음에 신고하는, 즉 지금까지 운용해 온 인가제가 이름만 바꾼 것인지, 아니면 KT의 일방적인 판단에 따라 독자적인 요금을 규제기관에 통고Notify하는 명실상부한 신고제인지는 아직 알 수 없다. 분명한 것은 전자의 방식으로 운영되는 신고제라면 이는 아무 의미도 없고 후자의 방식으로 운영되는 신고제라면 공정경쟁 차원의 문제를 야기시킨다는 점이다.

시외전화, 국제전화의 경쟁진전에도 불구하고 KT의 지배적인 사업자 지위는 여전히 상당 기간 유지될 것으로 전망된다. KT의 회계분리가 투명하게 실현되지 않는 상황에서 KT가 제공하는 시외·국제전화요금을 다른 경쟁사업자와 같이 신고제로 규제하는 것은 KT의 약탈적 가격설정으로 인한 반경쟁적인 가능성을 높여 줄 우려가 있다. 약탈적 가격설정의 사후적인 조치가 가능하지만 그 조치를 발동하는 규제비용에 대한 검토가 필요하다. KT의 시장점유율이 70% 이하인 국제전화의 경우 신고제로의 전환이 적절하나, KT 점유율이 90%에 육박하는 시외전화의 경우에는 신고제

로의 전환에 더 신중을 기해야 할 것이다. 시장지배적인 사업자의 요금을 단순한 신고보다는 가격상한과 하한을 설정하는 방식으로 규제하는 방식이 더 바람직하다.

#### (4) KT의 실질적 민영화

전화시장의 경쟁도입효과가 미미한 이유 중의 하나는 KT의 비효율성에 기인한다. KT가 비효율적인 이유는 독점시대의 관행, 공기업인 기업형태에서 비롯되는 경영행태, 정부의 규제 등 때문이다. KT는 오랜 동안의 독점적 지위유지로 경쟁환경에 익숙하지 못하며, 독점적 공기업형태에서 형성된 관료주의적 조직문화로 보신주의, 무사고 제일주의가 팽배하며, 의사결정과정이 복잡하다. 연공서열주의적 보상체계와 경쟁 민간사업자에 비해 급여수준이 낮기 때문에 우수한 인력의 확보가 어려우며, 종업원의 사기저하, 노사갈등이 심화되고 있다. KT의 명목상의 주인인 국민은 실질적으로 KT를 감시할 능력과 유인이 없으며 국민을 대신한 정부가 행하고 있는 규제는 경쟁환경에 처한 KT의 생존과 동떨어진 행정편의 위주로 이루어지고 있다. 정부는 KT에 대해 요금규제, 설비제공, 사업영역 등과 같은 통신사업 차원의 규제, 장비구매와 같은 산업정책 차원의 규제, 임금가이드라인의 제시와 같은 일반 경제정책 차원의 규제뿐만 아니라 인사, 조직, 임금, 투자, 자금관리 등 경영전반에 대한 통제를 가하고 있다.

공기업인 KT의 경영효율이 떨어지는 것은 경제이론이 예측하고 있는 바이기도 하다. 왜냐하면 공기업의 목표는 이윤극대화를 통한 기업가치 극대화가 아니라 정부정책목표 실현에 있기 때문이다. 1982년 체신부에서 분리, 독립된 KT의 가장 중요한 목표는 이윤극대화가 아니라 전국적인 전화망을 최단시일 내에 구축하는 것이었다. 공기업인 KT의 목표는 보편서비스의 구현, 통신산업의 발

전을 위한 연구개발, 국산통신기기 우선구매를 통한 국내통신산업 성장기반 조성, 중소기업 제품구매 장려를 통한 중소기업의 생존 보장 등이었다. 보편서비스 확보, 연구개발, 국내 통신산업 성장기반 확보 등은 각각 중요한 정책목표이다. 예산의 제약성에 상관없이 목표달성을 위해 얼마만큼의 비용이 소요되어도 좋았던 시절은 지나갔다. 경쟁환경에 처한 KT의 경영효율이 문제가 되는 것은 KT의 기업으로서의 가치가 증대되지 않는다면 그 부담이 납세자인 국민 개개인에게 부담으로 돌아오기 때문이다.

1980년대 후반부터 정부는 KT주식을 민간에 매각한다는 기본방향을 정하고 민영화정책을 추진해 왔다. 주식시장 상황 등을 이유로 실질적인 정부소유 주식의 매각은 1993년에 와서야 이루어졌다. 정부의 민영화계획은 KT주의 49%를 민간에게 매각한다는 것이었다. KT주는 1993년 10%, 1994년 10%, 그리고 1996년에 8.8%가 경매입찰을 통해 민간에 매각되었다. 현재 정부가 보유하고 있는 KT주는 모두 71.2%이다. 1997년에 추가로 20.2%를 민간에 매각하고, 민간에게 매각된 주를 주식시장에서 거래가 가능하도록 한다는 당초 계획에도 불구하고 주식시장의 전반적인 침체 때문에 이 계획은 실현되지 못했다.

1998년 12월 말 KT주식이 한국 주식시장에 상장되었다. 정부 보유주를 얼마나 민간에 매각할 것인지에 대한 정책방침은 결정되지 않고 있으나 분명한 점은 49%의 KT주 민간보유는 소유의 분산에 그칠 뿐 KT 경영효율 향상으로 연결되기에는 미흡하다는 것이다. 자신이 투자한 기업의 가치Value를 극대화하려는 민간주주의 목표가 여전히 정부가 지배주주로 남아 있는 KT 운영에 제대로 반영되기를 기대하기는 힘들다. 이러한 문제를 인지한 정부는 1997년 10월 「한국전기통신공사법」을 폐지하고 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」을 제정하여 KT를 정부투자기관에서 정부출자기관으로 변경하였다. 이로써 정부지분이 51% 이하로 떨어

어질 수 있는 가능성이 생겼으나, 여전히 정부가 지배주주로 존재하는 한 KT의 경영효율성은 정부가 어떠한 방식으로 지배주주권을 행사하느냐에 달려 있다.

KT의 민영화가 표류하고 있는 가장 큰 이유는 민영화 이후 KT의 소유·지배구조와 경영형태에 대한 정치적 합의가 이루어지지 않고 있기 때문이다. 민영화된 KT가 경쟁환경 속에서 효과적인 경영을 추구하려면 책임경영체제가 이루어져야 하나 정부가 여전히 지배주주로 남아 있는 상황 속에서 어떻게 이것이 가능할지 의문이다. 이 연구는 KT의 실질적인 민영화를 구현하고 효율성을 제고할 수 있는 방안으로 다음과 같은 정책대안을 진지하게 검토해 볼 것을 제안한다.

#### 1) 대안 1 : KT의 소유분산 및 전문경영인 체제

KT 민영화와 관련된 두 가지 큰 과제는 소유구조와 인수주체이다. 소유구조의 문제는 정부지분을 어느 정도까지 보유할 것인가의 문제로 귀결된다. 이와 관련해서 세 가지 대안을 고려해 볼 수 있다. 정부지분을 전혀 가지지 않는 방안, BT의 Golden Share나 뉴질랜드의 Kiwi Share처럼 정부가 특별주를 보유하여 사전적으로 명시된 특정한 경우에만 경영에 개입하는 방안, 그리고 정부가 33.4%를 갖는 방안이다(33.4%는 상법상의 거부권 행사를 위한 지분한도이다). 전문경영인에 의한 자율적 경영이 가능하도록 정부의 경제통제를 배제하되, 특정 동일인과 외국인에 의한 적대적 인수 Hostile Takeover를 방지하고, 전문경영인 체제의 정착을 촉진하며, 기간망 운영의 안정성 확보를 위하여 정부가 개입할 여지를 가지는 것이 필요하다.

따라서 단기적으로는 안전장치의 하나로 상법상 거부권 행사가 가능하도록 33.4%의 지분을 보유하고, 일정기간 경영성과를 평가

한 후 공익성의 유지, 공정경쟁의 확보, 경제력집중 억제 등에 문제가 없으며 전문경영체제가 확립되었다고 판단되면 정부의 지분을 완전매각하되 정부가 특별주를 보유하는 것이 바람직하다.

정부가 지배주주로서의 지위를 포기하면 누가 KT를 소유하고 경영할 것인가 하는 문제가 대두된다. 대안으로서는 대규모 기업집단에 의한 KT 인수(대안 1), 컨소시엄을 구성하여 KT를 인수·경영하는 방안(대안 2), 소유를 분산하고 전문경영인 체제를 도입하는 방안(대안 3)을 고려해 볼 수 있다.

대안 1은 책임경영을 구현할 수 있는 반면, 경영의 투명성 미비로 인한 비효율성이 우려된다. 특히 재벌에 의한 경제력집중이 심각한 국민적 저항을 불러일으키고 있는 상황에서 재벌에 의한 KT 인수는 대규모 기업집단의 경영의 투명성이 아직 보장되어 있지 않으므로 국가경제 전체의 효율성을 저해할 우려가 있다. 특정기업이 KT를 인수할 경우 재벌의 판도에 변화가 일어날 정도로 큰 영향을 초래할 것이며, 인수과정에서 특혜시비가 거세어져 정치적 부담이 클 것으로 예상된다. 대안 2에는 가장 효율적인 컨소시엄을 선정해야 하는 난제가 있다. 따라서 안정적 경영권 확보방안과 적절한 감시·보상체계를 수립한다는 대전제 아래 대안 3을 선택하는 것이 바람직하다.

## 2) 대안 2 : KT 시내망 분리 및 KT 장거리사업의 완전민영화

지금까지 KT 민영화 논의는 현재의 KT를 그대로 둔 상태에서 소유·경영구조를 변화시키는 것에 집중되어 왔다. 그러다 보니 정부가 민간에게 KT의 소유와 경영을 모두 넘기기에는 너무 경제적, 정치적으로 부담이 되었다. 한편 이 연구에서 지적되었듯이 KT의 독점적인 시내망 보유가 통신시장의 경쟁을 촉진하는 데 큰 장애로 작용해 왔음을 상기할 필요가 있다. 2001년경에 전국적인

망을 구축할 것으로 예상되는 제2시내망 사업자인 하나로의 출현에도 불구하고 여전히 KT 시내망은 독점적인 지위를 상당 기간 고수할 것으로 전망된다. 하나로가 시내전화만 제공하는 사업자에 비해 KT는 시내, 시외, 국제에 걸친 모든 전화를 제공하는 사업자이기 때문에 KT 시내망 접속을 둘러싼 적정한 접속료 산정은 시내전화 경쟁도입에도 불구하고 여전히 분쟁거리로 남아 있을 수밖에 없다. 바로 이러한 이유 때문에 KT 시내망 분리를 신중히 검토할 필요가 있다.

KT로부터 시내망을 분리하면 KT 민영화 논의는 KT 시내망부분과 KT 장거리(시외, 국제)부분으로 나누어 이루어져야 한다. 현재의 경쟁구도, 경제적인 논리로 볼 때 KT 장거리부분은 정부가 지배력을 행사할 이유가 없기 때문에 가장 빠른 시간 내에 경쟁입찰을 통해 민간기업이나 민간기업의 컨소시엄에 완전 매각하고 인수한 기업 또는 컨소시엄이 경영권을 장악하는 것이 바람직하다.

KT 시내망은 경우가 조금 다르다. 통신산업의 특성과 시내망의 공공성을 고려해 다음과 같은 방법으로 KT 시내망의 소유·경영 구조가 추진되는 것이 바람직하다.

#### (5) 전향적 시장자유화 정책

##### 1) 현 GATS 개방수준은 한국경제의 효율성 제고에 미흡

WTO 기본통신협정의 발효는 기술진전을 따라가지 못하는 구태의연한 규제정책은 더 이상 발붙일 곳이 없음을 뜻한다. 동시에 사업자 허가를 받기만 하면 가만히 앉아서 일확천금이 보장된다는 시대착오적인 발상의 종결을 의미한다. 이제 더 이상 과거와 같은 정부 주도의 사업자 허가를 기다릴 필요가 없다. 능력 있고 의욕 있는 모든 기업은 통신법에 정해진 허가요건만 충족하면 언제든지

시장에 진입할 수 있게 되었다. 이제 통신규제의 핵심은 진입제한이 아니라 경쟁촉진에 있다. 문제는 한국의 개방수준이 경쟁을 촉진시킬 수 있을까 하는 것이다.

사실 한국의 개방수준은 한국의 통신시장 발전단계에 비추어 볼 때 미약한 감이 있다. 동일인 지분제한(전화사업 10%, 타 기간통신사업 33%)은 지속되고, 망보유 사업자는 2001년이 되어야 49%까지 외자가 허용된다. 한국이 진정으로 21세기 정보사회에서 세계중심국가로 부상하려면 이미 시장에 진입한 기업들의 기득권 논리만이 철저히 반영된 개방에 대한 방어적인 시각에서 자유로워져야 한다. 후진적인 통신정책을 펴고 있는 일부 OECD 국가의 외자허용한도만을 벤치마킹할 이유가 없다.

경쟁을 통한 효율성 향상이 없는 다수사업자 경쟁체제는 통신시장에 존재하는 독과점적인 이윤을 국내기업들끼리 나누어 갖는 부의 단순재분배만을 가져올 뿐이다. 통신사업자들이 '과당경쟁'이라고 염사를 떨 만큼의 치열한 경쟁이 수반되지 않는 명목상의 다수사업자 경쟁체제는 국내기업들로만 시장을 선점, 포화시키고 외국기업의 시장진입 여지를 봉쇄하여 국내통신산업의 집단적 부실화를 초래할 우려마저 있다. 이제는 외국의 시장개방 압력이라는 부담에서 벗어나 동일인 지분제한 및 대주주 제한의 철폐는 물론, 외국인투자 한도의 확대도 경쟁을 촉진하고 효율성을 향상한다는 점에서 시급히 긍정적으로 검토되어야 한다. 예를 들어 2001년부터 시행 예정인 지분 49% 상한허용을 100% 허용하는 것으로 적극 검토할 필요가 있다.

일부에서는 선진국시장이 개방되어도 우리 기업의 기술력의 상대적인 열위 때문에 실제로 상업적인 이익으로 연결되지 않아서 개방의 경제적 효과가 미미하다고 주장한다. 이는 지나치게 패배주의적인 발상이 아닐 수 없다. 최근 미국의 PCS 주파수대역 경

때에서 한국기업들이 미국기업과 합작법인을 결성하여 치열한 경쟁 끝에 다수의 사업허가를 성공적으로 획득한 바 있다. 만약 미국시장이 개방되어 있지 않다면 한국기업이 미국기업 또는 제3국의 기업과 제휴하여 미국시장에 진출하여 공동기술 개발, 개발된 기술의 시장 도입 및 평가 등을 할 수 있는 기회는 존재하지 않을 것이다. 그리고 이러한 상황은 국내시장의 폐쇄성을 지속적으로 조장하는 결과를 가져올 것이다. 즉, 선진국의 시장개방이 확대될수록 국내시장의 경쟁이 활성화된다.

## 2) 전향적인 시장개방 전략의 주도적 수립

개방에 대한 근거 없는 저항정서를 극복하는 데 정부당국이 앞장섬과 동시에 정부당국의 시장개방 문제에 접근하는 정서도 근본적으로 바뀌어야 한다. 기본적으로 시장개방은 우리의 필요에 의해, 우리의 시간계획에 따라, 우리가 주도적으로 해 나가는 것이라는 인식을 확고히 해야 한다. 그러려면 통신시장 개방이 우리의 교역상대국의 시장개방 요구에 대한 대응차원에서 이루어지는 것이 아니라, 전체적인 정보통신산업 정책의 맥락에서 이루어지고, 정보통신산업 정책 또한 경제정책의 큰 테두리 속에서 이루어져야 한다. 이는 시장개방이 단기적인 것이 아니라, 국가경제의 효율성을 높이고 경쟁력을 제고한다는 목표 아래 중장기적인 계획과 안목을 가지고 이루어져야 한다는 것이다.

한국정부는 지금까지 통신시장 개방협상을 진행시키는 한편, 폐쇄적이고 독점적이었던 국내 통신시장의 구조를 보다 개방적이고 경쟁적인 것으로 전환하는 일련의 구조조정작업을 추진해 왔다. 그 결과 국내적인 차원의 경쟁은 상당히 진전되었으나, 시장개방협상이 진행되고 있는 와중에 급진적인 개방을 한다면 국민정서를

자극한다는 신중론에 따라 시장개방은 점진적·단계적으로 추진하는 것을 원칙으로 하되 “협상결과에 따른다”는 태도를 견지해 왔다. 그 결과 한국이 제시하는 개방수준은 항상 한국 통신산업이 감당할 수 있는 것보다 낮은 수준이었으며, 이번 단계에서 다음 단계의 개방수준으로 넘어가는 것이 필요 이상으로 “그리도 힘들고 어려운” 일이 되어버렸다. 이때마다 언론에서는 추가적인 개방이 외국의 통상압력에 굴복한 것이라고 무책임하게 보도하여 정확한 내막을 모르는 일반대중을 자극하였다. 정부는 언론을 너무나도 지나치게 의식하여 “우리가 필요하여 우리의 결정에 따른 대외 개방”임을 강조하기보다는 “국내산업에 미치는 피해가 가장 적은 개방수준”이라는 홍보를 하여 추가적인 개방노력 자체를 스스로 어렵게 만드는 잘못을 저질러 왔다. 만약 한국의 통신시장 개방이 보다 구체적인 청사진에 입각해서 이루어진다면 언론과의 불필요한 신경전에 쏟는 시간과 자원을 보다 생산적인 곳으로 돌릴 수 있고, 외국과의 통상협상에 임함에 있어서도 떳떳하고 당당하게 대처할 수 있을 것이다. 이런 전략이 효과를 거두려면 한국의 통신시장 개방이 점진적·단계적으로 추진된다는 선언적인 원론수준을 뛰어 넘어, 언제까지 어떠한 형태의 개방이 이루어진다는 구체적인 일정을 제시하는 것이 필수적이다. 그리고 이러한 일정은 보수적이지 않고 전향적·공격적으로 설정되어야 한다.

### 3) 외국의 시장개방 강령 요구

통신시장 개방 논의를 한국시장을 외국기업에게 열어준다는 소극적인 의미로 파악한다면 이는 경제현실을 외면한 탁상공론이다. 지구상에는 아직도 가장 기본적인 형태의 통신수단조차 제대로 확보하지 못하고 있는 많은 저개발국가들이 존재한다. 그리고 많은

개발도상국가들이 무선, 위성 등에 의한 통신망 구축을 서두르고 있다. 외국시장으로의 진출기회는 그야말로 널려 있다. 이미 한국 기업들이 동남아, 중남미 등지에 진출하여 통신사업권을 획득하고, 외국기업을 인수하는 등 외국의 “신경망”을 주도적으로 구축, 운용하고 있다. GATS의 서비스 뉴라운드에서 한국은 외국 통신시장의 진입장벽을 제거하는 데 협상력을 기울여야 할 것이다. 특히 아시아·중남미·아프리카지역 국가들의 시장개방을 적극 요구하고 개방되는 분야의 규제가 Reference Paper의 경쟁촉진적인 원칙을 최대한 수용하도록 요구해야 할 것이다.

외국에서의 통신망 구축, 운용경험은 한국 내의 경쟁촉진을 자극할 것이다. 동시에 국내의 경쟁이 심화될수록 해외시장으로의 진출도 더욱 활발해질 것이고, 외국기업과의 전략적 제휴, 인수, 합병도 더욱 활발해질 것이다. 그러나 국내시장의 개방정도가 약할수록 한국기업이 해외시장에서 보다 큰 역할을 맡을 명분이 약해지고, 해외시장 진입기회를 상업적인 성공으로 연결시킬 수 있게 하는 경쟁체질을 단련시킬 수 있는 기회가 부족해질 것이다.

<표 12-19> 주요국의 기본통신시장 양허계획

구 분	외국인 지분제한	대표적 기간통신 사업자 제한	대주주 제한	음성재판매 서비스 제한
미 국	-무선분야만 · 간접투자 : 제한 없음 · 직접투자 : 20%	제한 없음	제한 없음	제한 없음
E U	-프랑스(무선) · 간접투자 : 제한 없음 · 직접투자 : 20%로 제한 -포르투갈 · 직· 간접투자 합계 : 25% *기타 회원국은 제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음
일 본	제한 없음	-NTT, KDD : 1/5	제한 없음	제한 없음
캐나다	-직· 간접투자 합계 : 46.7%까지 가능 (직접투자 20%) *Nova Scotia주의 동일인 제한 : MT&T사의 경우 1,000주	-Telesat Canada : 2002년까지 독점	제한 없음	-다음 사항 이 외 에 는 제한 없음 · 재판매 서 비스 제공 을 위한 Pay Tele- phone 이용 불가
멕시코	-유· 무선 : 40%	제한 없음	제한 없음	제한 없음
홍 콩	제한 없음	-일부 국제서비스· 회선은 홍콩Tele- com이 2006년 9월 까지 독점	제한 없음	제한 없음
호 주	제한 없음	-Telstra의 경우 정부 소유	-Optus, Vodafone 의 경우 호주인이 대주주여 야 함	제한 없음

<표 12-19> 계속

구 분	외국인 지분제한	대표적 기간통신 사업자 제한	대주주 제한	음성재판매 서비스 제한
뉴질랜드	제한 없음	※TCNZ(뉴질랜드 통신공사) : 동일인 49%로 제한	제한 없음	제한 없음
브라질	-유선 : 금지 · 1년내 양허방침 결정 -셀룰러 : 49%	제한 없음	제한 없음	제한 없음
칠레	제한 없음	제한 없음	제한 없음	제한 없음
싱가포르	-유·무선 : 49%	제한 없음	제한 없음	제한 없음
필리핀	-유·무선 : 40%	제한 없음	제한 없음	금 지
태국	-유·무선 : 20%	제한 없음	제한 없음	제한 없음

주 : 간접투자 : 투자자가 지주회사Hokting Company, 투자전문회사 등을 통해 투자하는 경우

직접투자 : 투자자가 직접 해당기업의 주식매입을 통해 투자하는 경우

## 5. 요약 및 결론

GATS에서 한국은 1994년 1월부터 부가통신서비스는 100% 외국인투자 허용, 기본통신서비스는 단계적인 개방을 양허하였다.

부가통신 사업자의 요금 등 이용약관에도 규제가 없기 때문에 부가통신서비스 시장에서 외국기업은 국내기업과 동등한 경쟁여건에 처해 있다. 사업자가 통신회선설비를 소유하고 기본통신서비스를 제공하는 경우(현 통신사업법상의 '기간통신 사업자') 한국정부의 WTO 기본통신협상에서의 양허에 따라 외국기업은 1998년 1월부터 33% 지분허용, 2001년 1월부터 49% 지분허용을 받게 되며, 재판매에 의한 기본통신시장은 이보다 자유로운 외국기업의 시장

진입을 양허하였다.

외국기업이 경영권이나 소유권을 행사하는 망통신 사업자가 없는 상황에서 한국 부가통신서비스 시장의 경우 통신서비스 시장 개방으로 인한 경쟁촉진에 따른 이용자들의 선택범위 확대, 요금 인하, 품질향상 등의 효과가 실현되었다. 기본통신서비스의 경우는 시장개방이 된 지 1년이 경과되지 않은 시점이어서 아직 경쟁효과를 평가하기가 이르는 하나 정책과정의 투명성 제고, 경쟁촉진적 규제제도의 정비 등 정책환경 개선효과는 이미 나타나고 있다. 일부 PCS사업자들은 외국지분이 허용한도 범위 내에서 도입되고 있으며 타 망사업자들 사이에서도 외자도입 논의가 진행 중인 것으로 알려지고 있다.

GATS에서의 서비스 뉴라운드는 한국 통신시장의 개방을 가속화시키고, 외국시장의 진출기회를 최대화할 수 있는 기회이다. 현 GATS에서 한국의 통신시장 양허범위는 한국경제 성장을 위해서 더욱 확대되어야 한다. 협상진행기간 중 한국정부는 통신시장의 경쟁력을 제고하기 위해 지역전화 사업자의 허가, 동일인 지분제한 폐지, 요금규제제도 개선, KT의 실질적 민영화를 적극 추진해야 한다. 한국은 서비스 뉴라운드 협상에서 현 GATS에서 양허한 2001년부터 시행 예정인 지분 49% 상한 허용을 100% 허용하는 것에 대해 적극 검토할 필요가 있다. GATS의 서비스 뉴라운드에서 한국의 보다 중요한 협상목표는 외국 통신시장의 진입장벽을 제거하는 것이다. 특히 아시아·중남미·아프리카지역 국가들의 시장개방을 적극 요구하고 개방되는 분야의 규제가 Reference Paper의 경쟁촉진적인 원칙을 최대한 수용하도록 요구해야 한다.

## 제13장 영상·음향

### 1. 영상·음향서비스 분야 개관

#### (1) 일반적인 특징

GATT의 서비스업종 분류표상에 나타난 영상·음향서비스Audiovisual Services는 여섯 개 부분으로 이루어져 있다. 첫번째는 영화 및 비디오 테이프의 제작과 배급서비스Motion Picture and Video Tape Production and Distribution Services, 두 번째는 영화상영서비스Motion Picture Projection Service, 세 번째는 라디오 및 TV 서비스Radio and Television Services, 네 번째는 라디오 및 TV 중계서비스Radio and Television Transmission Services, 다섯 번째는 음향녹음Sound Recording, 그리고 마지막 여섯 번째는 기타 서비스Other이다. 이와 같이 분류표상에 나타난 서비스들은 주로 전통적인 영상·음향서비스 부문에 국한되어 있는 것처럼 보이지만 실제적으로는 다음 세기에 가장 주목을 받을 것이라고 많은 전문가들이 예언하고 있는 문화산업Culture Industry 전체를 포괄하고 있다고 인식해야 옳다. 즉, 전통적인 부문 외에 이러한 전통적인 영상·음향서비스로부터 파생되고 있는 많은 멀티미디어 콘텐츠부문까지 포함하고 있다는 것이다. 따라서 전반적인 분석과 이에 대한 우리의 대응전략도 광범위한 영상·음향서비스를 포함해서 이루어져야 할 것이다.

굳이 많은 미래학자의 전망을 거론하지 않고도 21세기가 소프트 시대가 될 것이라고 전망하는 데는 무리가 없다. 이러한 소프트시

대의 핵심은 그러한 소프트웨어를 창출시키는 문화이다. 20세기까지는 하드웨어의 발전으로 인하여 소프트웨어는 부수적으로 발전해 왔다. 영사기의 발명 이후 영화산업이 성장할 수 있었으며 TV의 보급으로 인하여 방송산업이 성장할 수 있었던 것이다. 또한 VTR의 보급은 제2차 윈도우로서의 홈비디오시장을 출현시켰으며 현재 컴퓨터의 보급은 멀티미디어 콘텐츠산업을 대두시키고 있다. 그러나 21세기에는 이와 같은 관계가 역전되어 소프트웨어산업이 하드웨어를 지배할 것이다. 벌써 영상콘텐츠의 발전과 진화가 그러한 영상콘텐츠를 담을 그릇인 하드웨어의 필요Need를 창출하고 표준규격을 설정하는 단계에 이르렀다. 더 나아가서 중요한 변화는 궁극적으로 문화의 개념이 정적 문화에서 동적 문화로 변하고 있다는 것이다. 정적인 문화란 이제까지 우리가 문화를 이야기할 때 가지고 있던 개념으로 문화엘리트의 창의력에 기반하여 문화물이 창조되며 일반대중은 이러한 문화물들을 단지 감상하는 정도의 개념이다. 그러나 경제여건이 윤택해지고 일반 대중의 문화인식이 높아짐에 따라 문화는 동적인 문화로 변화하고 있는데 동적 문화란 일반대중들이 직접 참여하고 문화가 산업으로서 인식되는 것을 의미한다. 결국 이제까지 경제와 문화의 관계가 경제가 문화에 대한 수요를 창출하는 것이었다면 이제는 문화가 국부를 창출하는 시대로 전환하고 있다는 것을 의미한다.

그렇다면 왜 문화상품이 주목받고 있는가? 그 이유는 가장 먼저 문화상품이 일반 제조업과는 달리 창의성을 바탕으로 고부가가치를 창출한다는 데 있다. 또한 단선적인 유통경로를 가지고 있는 하드웨어와는 달리 다양한 윈도우기능이 접목되어 하류Downstream로 갈수록 무한한 수요가 창출된다는 것도 문화상품이 주목받고 있는 주요한 이유이다. 그리고 마지막으로 수요자가 원하는 본질적인 가치를 함유하고 있다는 것도 문화상품이 많은 소비자들에게 주목받고 있는 이유이다.

다음 세기의 산업이라 불리는 문화산업에서 우월한 지위를 차지하기 위해 세계는 다음 세기에 전개될 ‘문화전쟁’의 시대를 준비 중이다. 선진제국의 경우 현재와 같은 문화산업 독점권을 다음세기로 연장하기 위하여 다양한 방안을 강구하고 있다. 미국은 현재 압도적인 우위를 점하고 있는 영상산업을 비롯하여 콘텐츠산업에서의 독점권을 지속시키기 위해 첨단기술을 접목시키고 있으며 유럽은 미국의 독점을 저지하고 세계시장을 공략하기 위해 연합전선을 구축하여 세계화된 상품을 개발하는 데 주력하고 있다. 일본 또한 독자적인 경쟁력을 보유하고 있는 애니메이션, 게임산업에서의 입지를 지렛대로 활용, 기타 부문에서의 한계를 극복하고자 노력하고 있다. 이들 선진국들 이외의 국가에서는 자국의 고유한 문화를 바탕으로 문화를 상품화하려는 노력들이 일부 진행되고는 있지만 산업으로서 문화입지까지는 갈 길이 먼 상태라 할 수 있다.

<표 13-1> 글로벌 미디어기업군

	글로벌기업		로컬기업	
	글로벌 메이저	글로벌 마이너	로컬 메이저	로컬 마이너
시 장	미국을 기반 + 기타 전세계	미국 제외 자국+주변국	자국내	자국내
경쟁력 있는 사업	전분야 (3~4개)	특정분야 (1~2개)	전분야 (3~4개)	특정분야 (1~2개)

현재 영상·음향부문을 망라하는 세계 미디어업계는 미디어의 특정영역 혹은 전미디어영역을 통해 영향력을 발휘하는 글로벌 Global 기업들을 중심으로 재편 중이다. 미디어 전영역을 통해 세계적으로 영향을 미치는 6대 글로벌 메이저Major 기업들, 즉 타임워너, 디즈니, 바이아컴, News Corp., 소니, 시그렘과 제한된 지역의 틈새시장에서 강점을 갖는 글로벌 마이너Minor 기업들이 세계 영

상·음향서비스 시장을 주도하고 있다. 글로벌기업에 진입하지 못한 기업들은 글로벌기업과의 제휴 등을 통해 자국내 시장에서 전 영역에 독점적 위치를 갖는 로컬Local 메이저 기업이 되거나 혹은 특정영역에서 강점을 갖는 로컬 마이너로 존재하는 생존전략을 택하고 있다.

6대 글로벌 메이저들은 기존 문화상품 제작사들의 거대화, 혹은 전략적 제휴를 통해 세계전체를 각각의 네트워크 안으로 편성하려는 계획을 진행하고 있다. 영화, 음악, 방송 등 각각의 사업영역에서 사업을 주도하던 기업들이 1990년대 들어 인수·합병을 통해 거대기업으로 성장하고 있는 중이다. 이로 인해 미디어산업 전 영역에 걸쳐 수직계열화를 구축하려는 전략이 진행되었다.

<표 13-2> 미디어 메이저의 인수·합병 사례

	피인수회사	금액	인수배경
디즈니	Capital Cities/ABC	190억 달러	방송사업 진출(1996년)
씨그램	Polygram	104억 달러	음반사업 강화(1998년)
Time Warner	Turner Broadcasting	75억 달러	방송사업 강화(1997년)
소니	Columbia Pictures	34억 달러	영화사업 진출(1988년)

수직계열화는 6대 메이저 기업들의 시장장악력을 확대시키는 역할을 담당하고 있다. 6대 기업은 세계 엔터테인먼트 시장의 50% 이상을 장악하며 미디어산업의 변화를 주도하고 있다. 영화사업의 경우 6대 메이저그룹이 전세계 극장시장의 80%를 장악하고 있으며 위성 등 다채널 미디어 매체를 통해 전세계적인 글로벌 미디어 네트워크 구축을 추진하고 있다.

글로벌 메이저들은 자체 사업영역 확장에도 주력하고 있지만 그들만의 입지를 강화하기 위해 메이저 기업간 제휴도 병행하고 있다.

경쟁이 치열한 글로벌 메이저 기업들간에도 리스크 분산과 시장지배력 확대를 위한 제휴가 활발하다는 것이다. 이는 강자들만의 배타적 제휴를 통해 시장지위를 더욱 확고히 다지겠다는 전략의 일환이다. 특히 대규모 투자가 수반되는 사업(위성방송, Blockbuster 영화 등)이나 지역시장 개척에 있어서 합작·프로그램 상호공급 등의 방법이 이용되고 있다.

6대 글로벌 메이저를 모두 보유하고 있는 미국은 이와 같은 세계시장 독점화전략의 완성을 위해 문화상품의 국제간 자유무역을 지속적으로 추진하고 있다.

<표 13-3> 6대 메이저그룹의 사업현황(1997)

(단위 : 억 달러)

기타 : Cable MSO(Time Warner), Amusement Park(Disney, Seagram), 게임(소니)  
Home Video Rental(Viacom)

하지만 여기에 프랑스 등 일부국가들이 문화논리에 입각한 방어 조치로 상당한 견제를 하고 있다. 결국 미국은 우루과이라운드에

서도 가장 큰 대항세력인 유럽국가와 협상의 결론을 맺지 못한 후 각국과의 상호협상을 통해 다음 라운드를 준비하는 전략으로 우회하고 있는 듯하다. 우루과이라운드에서 영상·음향서비스 부문의 완전 자유무역을 관철시키려고 하였으나 유럽국가의 완강한 반대로 이 부분이 국가간 협상의 문제로 남게 되자 이후 미국은 41개국(1998년 1월 현재)과 양자투자협정(BIT)을 체결하는 과정에서 영상·음향서비스 부문에서 자국 문화상품을 보호하기 위한 장치를 인정하지 않고 있는 것이다. 이러한 각 국가와의 협상과정을 통하여 주변을 정리한 후에 마지막으로 다음 라운드에서 이 부문의 자유교역을 완벽한 형태로 관철시키겠다는 의지의 표현이기도 한 것이다.

## (2) 산업구조 및 규제현황

문화관광부의 자료에 의하면 1997년 말 현재 우리 나라 문화산업시장의 전체규모는 약 16조 원 정도인 것으로 추정되고 있다.

<표 13-4> 문화산업 시장규모(1997년 추정)

구분	출판	극영화	애니메이션	음반	비디오	게임	신문	방송	광고	캐릭터
국내시장 (억 원)	25,800	2,384	3,170	4,160	3,000	5,500	26,630	36,343	53,769	5,000
세계시장 (억 달러)	801	615	736	381	543	1,100	849	1,452	추정 불가	800

자료 : 문화관광부, 『통계로 보는 문화산업』, 1998.

전통적으로 규모가 큰 출판, 신문, 방송, 광고시장을 제외한 나머지 여섯 개의 시장 중에서는 게임시장의 규모가 가장 크고 음반

과 애니메이션 시장은 캐릭터시장 다음으로 그 규모가 큰 것을 알 수 있다. 최근의 경제환경 변화로 인하여 이들 문화산업시장도 상당히 위축되고 있으며 특히 음반시장은 주 소비층인 10대의 구매력 감소로 인하여 20% 이상 시장이 감축될 것으로 전망되고 있다.

### 1) 영화산업

1960년대에 황금기를 구가하던 한국 영화산업은 TV의 보급확대로 인하여 1970년대에 들어서면서 쇠락의 길을 걷기 시작했다. 1969년 1억 7,300만 명의 입장인원으로 사상최고를 기록한 이후 관객은 인구의 꾸준한 증가에도 불구하고 계속 급감하여 1997년에는 4,700만 명을 약간 웃도는 수준을 유지하였을 뿐이다. 30년이 채 안되는 기간에 영화산업의 시장규모가 70% 이상 감소한 것이다. 국민 1인당 평균 관람횟수도 1968년에 5.7회를 기록하며 1960년대 후반 내내 5회 이상을 유지하다가 1970년대에 들어서면서 평균 2회로 감소하였고 최근에는 간신히 1회를 유지하는 실정이다. 특히 1996년에는 국민 1인당 평균 관람횟수가 1회에도 못 미치는 0.9회로 나타나 영화산업 종사자들을 긴장시켰다. 다행히 이듬해인 1997년 다시 1회를 회복해 감소추세가 진정되는 경향을 보였지만 IMF라는 산업외부적인 충격으로 1998년의 산업전망은 어둡기만 하다.

위와 같은 입장인원수 기준 한국 영화시장의 규모 중에서 방화가 차지하는 비율은 1997년 현재 25.5%를 보이고 있다. 1980년부터의 추세를 보면 방화관객수 비율이 1982년 51.3%로 가장 높다가 1987년 이후 직배 등의 영향으로 20%대 이하로 떨어졌고 특히 1992년과 1993년에는 각각 18.5%와 15.9%로 10%대까지 하락한 경험을 가지고 있다.

영화의 공급측면을 살펴보면 방화의 제작편수는 극영화만을 기

준으로 볼 때 1980년대 들어 1989년, 1990년, 1991년에 계속 100편 이상의 제작이 이루어졌지만 1993년 이후 큰 폭으로 감소하여 매년 60편 정도의 제작이 이루어지고 있다. 1971년도의 제작편수가 200편을 넘어섰던 것을 감안하면 영화의 질을 떠나 양적인 기준으로만 볼 때 30% 정도로 공급이 감소한 것이다. 이에 반해 외국영화는 직배가 시작되기 이전인 1987년까지는 수입추천제에 의한 수입물량 규제로 100편 미만의 영화가 수입되었으나 직배허용 이후 폭발적으로 증가하여 1996년 현재 400편이 넘는 영화가 수입되었다.

한국 영화산업의 국제교역, 즉 방화의 수출과 외화의 수입실적을 살펴보면 방화는 1971년 무려 201편을 수출해 당시의 가격기준으로 90만 달러 이상을 벌어들인 이후 해마다 제작되는 방화의 내용과 질에 따라 등락을 거듭하는 양상을 보이고 있다.

이러한 양상을 보이는 것은 아직도 우리 나라의 영화가 세계시장에서 고정적인 수요층을 형성하거나 안정적인 배급망을 구축하지 못했다는 반증이라 할 수 있다.

<그림 13-1>은 현재 한국 영화산업의 구조를 도식화한 것이다. 한국영화는 주로 전통적인 충무로, 대기업, 금융권의 투자로 제작되고 있으며 외화는 1987년 직배가 허용된 이후 직배사와 기타 한국의 수입회사에 의해 배급되고 있는 실정이다.

<그림 13-1> 한국 영화산업의 구조

## 2) 음반산업

국제음반산업연맹(IFPI)의 자료에 따르면 우리 나라의 음반시장 규모는 1997년 현재 3억 3,460만 달러로 1997년 기준환율 950원을 적용하여 원화로 환산하면 약 3,200억 원 정도이다. 이는 381억 달러 규모의 전세계 음반시장에서 1%가 채 안되는 비중이다. 이러한 우리 나라 음반시장의 규모는 1996년과 비교하여 크게 감소한 것으로 1996년 우리 나라 음반시장의 규모는 5억 1,660만 달러였으며 전세계 시장규모 398억 달러 중 1.3% 정도까지의 비중을 차지하고 있었다. 결국 달러로 표시한 국내 음반산업의 시장규모가 1년 사이에 35% 감소한 것이다.

이러한 시장규모의 급속한 감소는 먼저 IMF 위기 이후의 급속한 환율상승 때문으로 해석될 수 있는데 달러로 표시되는 시장의 규모가 기준환율의 상승으로 10% 이상 감소한 것으로 환산되는 것이다. 그러나 이와 같은 환율상승에 의한 환산변화분 이외에 시장규모 자체의 감소분이 무려 24% 가까이 되는 것으로 집계되고 있다. 거래량 자체가 1996년에는 싱글음반 20만 개, 뮤직카세트(MC) 3,760만 개, 컴팩트 디스크(CD) 2,330만 개를 합하여 총6,110만 개를 기록하였던 것이 1997년에는 싱글음반 10만 개, 뮤직카세트(MC) 2,600만 개, 컴팩트 디스크(CD) 2,010만 개를 합하여 총 4,620만 개밖에 되지 않은 것이다.

1990년대 후반 이후 연 15%대의 급신장을 해온 한국시장이 작년에는 35%의 시장축소를 보임에 따라 우리 나라가 세계 음반시장에서 차지하던 비중도 크게 약화되었다. 위에서도 언급하였듯이 전체시장 중 비중이 1.3%대에서 0.9%대로 감소하여 국가별 규모 순위에 있어서도 세계 12위에서 18위로 추락하였으며 아시아에서는 일본에 이어 부동의 2위 자리를 지켜오던 것을 대만에게 넘겨

주고 인도와 근소한 차이로 3위를 유지하였다. 참고로 국가별 시장규모는 미국이 전세계시장의 31%를 차지하는 120억 달러 규모로 단연 1위이고 일본이 63억 달러의 규모로 전세계에서 2위, 아시아에서는 1위의 시장규모를 보유하고 있다.

국내 음반산업의 생산구조는 생산과정, 생산주체, 생산음반별로 크게 나누어서 분석할 때 이원화, 혹은 삼원화된 구조를 갖고 있다는 것을 가장 큰 특징으로 볼 수 있다. 이를 좀더 자세하게 살펴보면 생산과정에서 기획부문과 제작부문으로 이원화된 구조, 국내가요와 해외음반 제작의 이원적 구조, 그리고 생산주체가 기존 대형제작사, 국내 대기업, 외국직배사로 이루어진 구조로 표현할 수 있다.

국내 음반산업의 유통구조는 두 가지의 커다란 특징을 가진다고 할 수 있다. 하나는 다단계 유통구조라는 것이고 다른 하나는 제작사-도매상-소매상의 기본구조에서 도매상의 입지가 가장 강하다는 것이다. 국내 음반산업의 유통구조가 다단계구조라는 것은 생산자인 음반제작사와 소비자 사이에 도매상-소매상이라는 두 단계의 유통단계가 존재하며 여기에 수도권 이외의 경우 도매상과 소매상을 연결하는 중간도매상이라는 단계가 더해져 더욱 복잡해진 결과이다. 결국 서울을 비롯한 수도권지역에서는 제작사→도매상→소매상→소비자의 3단계 유통구조가 기본적이고 이 밖의 지역에서는 제작사→도매상→중간도매상→소매상→소비자의 4단계 구조로 이루어져 있다. 중간도매상들은 제작사와 직접적인 관계를 갖지 않고 단지 도매상과 지방의 소매상을 연결시키는 고리로서 존재한다.

이러한 기본적인 구조로 유통되는 음반의 양은 전체 시장규모의 약 70%를 차지하며 나머지는 대형소매점을 통한 판매, 통신 및 방문판매에 의해 이루어진다. 이 중에서 최근에 두드러지는 현상은 대형소매점의 증가인데 외국의 대형 음반유통회사인 타워레코드가 국내에서는 처음으로 대형매장을 개설한 이후 국내의 음반도

매장 및 백화점, 서점들이 대형 음반판매장을 개설하고 있는 추세이다. <그림 13-2>는 국내 음반시장의 유통구조를 개략화해 나타낸 것이다.

<그림 13-2> 국내 음반유통 구조

자료 : 김휴중, 『한국 음반산업 연구』, 삼성경제연구소, 1993.

### 3) 비디오 및 애니메이션 산업

1980년대에 들어서 본격적으로 보급된 VCR은 그동안 우리 경제의 발전과 함께 영상매체물의 하나로서 홈비디오를 하나의 문화상품으로 확고하게 자리잡게 하였다. 홈비디오는 하드웨어의 발전에 따라 기본적인 비디오 카세트테이프 외에 레이저디스크(LD)와 비디오 CD, 그리고 디지털 비디오 디스크(DVD) 등의 신영상물이 보급되어 이러한 영상 소프트웨어가 혼재되어 있는 양상을 보이고 있다.

우리 나라의 홈비디오 대여시장은 1980년 이후 급속히 성장하여 1995년 도매가 기준 매출액이 2,500억 원대로 정점을 이룬 뒤 다시 감소세로 반전되는 양상을 보이고 있다. 1997년 시장규모는 약 2,000억 원 정도인 것으로 추산된다. 이와 같은 추산은 업계 자체에서 추정하는 액수이며 문화관광부에서 집계한 시장규모는 1996년 1,996억 원, 1997년에는 3,000억 원인 것으로 되어 있다. 비디오 대여점의 수도 1994년 3만 7,000개에서 정점을 이루고 감소하는 양상이며 1997년에는 약 1만 8,000개의 비디오 대여점이 있는 것으로 업계에서는 추산하고 있다. 이와는 달리 문화관광부에서는 등록된 대여점수를 기준으로 1997년 비디오 대여점수는 3만 3,600개, 비디오와 음반의 복합매장은 3,500여 개로 발표하고 있다.

우리 나라의 애니메이션 시장규모는 1997년 현재 3,170억 원이라고 문화관광부는 밝히고 있다. 그러나 여기에는 국내 만화제작사들의 OEM방식에 의한 해외수출분 등이 포함되어 있어 일본 애니메이션이 국내에 유입될 경우 영향을 받을 가능성이 있는 실제 국내 소비 애니메이션 시장의 규모라고 보기는 어렵다. 현재 세계 애니메이션 영화의 제작과정 중 하청생산으로 65% 정도를 점유하고 있는 우리의 경쟁력은 일본 애니메이션이 국내시장에 개방된다고 해도 큰 영향을 받지 않을 것이기 때문이다. 결국 국내 소비용

애니메이션 시장규모의 산출을 위해서는 해외에 수출하는 금액 1,000억 원(1억 달러)은 제외되어야 한다. 이 밖에 극장용 작품 제작비도 계산에서 제외되어야 한다. 이는 우리 나라 영화시장의 규모를 추정할 때 영화제작비를 제외하는 것과 같은 개념이다. 영화시장의 규모가 관람객이 영화를 볼 목적으로 지출한 금액(극장 입장요금)의 합계로 결정되듯 애니메이션도 수요자가 지불한 금액의 합계만으로 결정되어야 한다.

극장용의 경우, 국내작품은 많아야 4편 정도, 적을 때는 한 편도 상영되지 않는다. 디즈니의 작품이 매년 들어오는 편인데 가장 성공한 작품이 약 70만 명의 관객(35억 원)을 동원했다고 한다. 따라서 극장용 애니메이션의 시장규모는 최대 50억 원을 넘지 않을 것으로 추정된다. 렌탈용 비디오시장은 2,000억 원 정도인데 이 중 애니메이션은 5% 정도라고 하며 셀스루 물량의 절반이 애니메이션이라 하니 이들 두 영역을 합하면 약 350억 원 정도가 되는 것으로 업계에서는 추정하고 있다. TV용의 경우 1년에 4개 채널에서 방송되는 애니메이션 편성시간은 5만 2,000분 정도인데, 이 중 국내제작이 약 8%, 외산이 92%라고 한다. 즉, 국내제작분이 약 4,200분, 외산이 4만 7,800분간 방영되는 것으로 추정할 수 있다. 30분물의 경우 국내제작분은 편당 8,000만 원 정도, 외산은 편당 2,000달러 정도라고 알려져 있어 이를 기초로 국내제작분 시장은 약 110억 원, 외산시장은 약 30억 원 정도인 것으로 추정할 수 있다. 결국 국내 애니메이션 시장규모는 약 540억 원 정도인 것으로 추정할 수 있다.

#### 4) 규제현황

영상·음향서비스 부문에서 우리 나라의 규제는 국산영화 의무

상영일수를 규정한 스크린쿼터 외에는 특별한 것이 없다. 단지 그동안 일본의 대중문화상품이 국내에 유입되는 것을 막고 있었던 것도 하나의 규제로 볼 수는 있다. 우리 영화의 의무상영일수에 관한 정책은 1966년 제2차 영화법 개정시부터 도입되어 시행되고 있으며 현재 의무상영일수는 총146일이다. 연간 146일은 궁극적인 우리 영화의 국내시장 점유율 목표 40%를 기준으로 결정된 것이며 1985년부터 이 기준이 적용되고 있다. 1996년 7월부터는 우리 영화의 수급현황에 따라 의무상영일수를 20일(군 및 10만 이하 시는 40일) 단축할 수 있게 되었으며 성수기 우리 영화 상영시 일수 단축(40일 단축지역 제외)으로 실제적인 의무상영일수는 106일이다. 위반시에는 1997년 현재 의무상영 위반일수 20일까지는 미달일수 1일마다 영업정지 1일을, 의무상영 위반일수 20일 초과시에는 미달일수 1일마다 영업정지 2일을 행정처분할 수 있다고 규정되어 있다. 그러나 실제적인 스크린쿼터제의 집행은 1993년 스크린쿼터감시단이 구성되어 활동을 시작한 이후라고 보는 것이 타당하다. 1992년까지는 실제적인 이행여부가 추적되지 않았기 때문이다. 1993년 이후 스크린쿼터감시단의 활동시작으로 우리 영화 의무상영일수의 준수가 상당한 수준으로 제고되었으나 그럼에도 불구하고 아직도 위반사례가 적발되고 있으며 스크린쿼터감시단의 발표에 따르면 허위공연 신고에 의한 위반일수는 1997년에 전국평균 20.5일인 것으로 집계되고 있다.

우리 문화산업계에서 그동안 가장 뜨거운 이슈로 쟁점화되었던 일본 대중문화상품에 대한 문호개방은 1998년 드디어 구체적인 논의의 거쳐 그 첫단계의 시작을 이루게 되었다. 지금 당장은 한·일 합작영화와 4대 국제영화제에서 수상한 경험이 있는 일본영화만이 국내에 들어올 수 있는 정도의 개방이지만 앞으로 그 폭이 넓어질 것은 자명한 일이며 단지 그 시기만이 문제가 되고 있다.

따라서 일본대중문화의 개방문제는 다음 라운드가 되기 이전까지는 현재의 암묵적인 규제가 해소될 것으로 보인다.

<표 13-5> 스크린쿼터제 관련 영화법규

연 도	내 용
1966	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 한국영화 의무상영제도 도입(영화법 제19조 제3항)</li> <li>- 영화를 상영하는 공연자의 경영자는 대통령령이 정하는 외국 영화와의 상영비율에 따라 국산영화를 상영해야 한다.</li> <li>○ 영화법 제19조 제4항</li> <li>- 외국영화의 수입편수는 당해연도의 국산영화 상영편수의 3분의 1을 초과할 수 없다.</li> <li>○ 동법 시행령 제25조</li> <li>- 국산영화의 상영기준을 “연간 6편 이상으로 하되 2월마다 1편 이상으로 하고, 총상영일수는 90일 이상이어야 한다.”로 규정</li> </ul>
1970	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 국산영화의 상영기준을 “국산 극영화 및 이에 준하여 상영할 수 있는 문화영화로 하며 연간 3편 이상, 4월마다 1편 이상으로 하고 총상영일수는 30일 이상이어야 한다.”로 규정</li> </ul>
1973~1984	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연간 상영일수의 3분의 1 이상(121일) 국산영화 상영 의무</li> </ul>
1985~ 1996. 6	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연간 상영일수의 5분의 2 이상(146일), 필요시 20일 단축</li> <li>○ 30만 이상 시지역 공연장은 교호상영제</li> </ul>
1996. 7~	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 연간 상영일수의 5분의 2 이상(146일), 필요시 문체부 장관이 20일 단축(군 및 10만 이하 시는 40일), 시·군·구에서 20일 단축(성수기 영화상영, 관람권 발매의 전국 통합전산망 참여시)</li> </ul>

자료 : 문화관광부, 『영화정책자료』, 1998.

### (3) 경쟁력

우리 나라 영상·음향서비스 상품의 대외경쟁력을 객관적인 기준에서 살펴보면 단지 국내상품Local Product이라는 사실 이외에는 크게 내세울 만한 것이 없는 실정이다. 즉, 우리 상품의 경쟁력은

현재로서는 단지 우리 나라의 언어로 되어 있다는 점과 제작된 상품을 유통, 홍보하는 과정에서 아직까지는 국내의 구조 속에서 필수적인 인간관계가 존재한다든지 하는 아주 초보적인 것들로만 이루어져 있다. 국내시장에서의 이와 같은 경쟁력 현실 속에서 해외시장에서의 우리 상품의 경쟁력을 논한다는 것은 무의미하다고까지 할 수 있다. 그것은 우리 상품이 해외시장에서 아직은 아무런 경쟁력을 갖추고 있지 못하기 때문이다.

국내시장에서의 이러한 강점들도 사실은 외국상품의 자유로운 유입이 본격화되고 해외 제작사 및 기획사의 한국 진출이 이루어지면 순식간에 사라질 수밖에 없는 불안정한 것들이다. 음반의 경우를 예로 들면 우리 언어로 되어 있다는 강점은 오직 우리 가수들이 취입한 음반과 외국가수들이 취입한 음반을 비교하였을 때만 성립하는 것이고 만약 외국 제작사나 기획사에 의해 전속된 우리나라의 가수가 취입한 음반이 판매된다면 이러한 강점은 존재하지 않는다는 것이다. 결국 우리의 영상·음향서비스 상품은 외국 그것과 비교하여 일단은 절대적인 약점만을 보유하고 있다는 냉철한 분석에서 시작할 필요가 있다.

그러나 최근의 우리 상품 제작과 이의 유통과정에서 뚜렷한 개선의 조짐들이 보이고 있다. 1998년부터 영상분야에 우수한 인재들이 유입되기 시작하고 전통적인 자본원 이외에 대기업 및 금융권의 투자자본이 서서히 유입되면서 상품의 제작 및 유통과정 중에서 경쟁력을 향상시키려는 노력들이 이루어지고 있는 것이다. 아직까지는 이러한 경쟁력의 개선요인들이 구체적인 성과를 거두고 있지는 못하나 몇몇 상품들은 이미 세계시장에서 상당한 호평을 받으며 관심을 받고 있는 중이다. 그러나 비록 이러한 경쟁력의 부분적인 개선들이 현재 진행 중이라고 해도 아직 우리 상품의 해외경쟁력은 취약하다고 결론지을 수밖에 없는 상태이다.

우리 영상·음향서비스 상품의 경쟁력에 걸림돌이 되는 요인들을 크게 분류해 보면 유통구조의 미비, 이와 관련한 불법상품의 유통문제, 저작권 개념의 미비, 기획 및 마케팅능력의 부족, 스타메이킹 시스템의 미비 등이라고 할 수 있다. 특히 유통구조의 문제점은 우리 상품의 경쟁력을 저하시키는 가장 큰 문제로 인식되고 있다. 구체적인 상품판매 현황마저 집계되지 않는 현실 또한 유통구조의 전근대성으로 인해 야기되는 문제인 만큼 가장 시급히 개선되어야 할 문제인 것이다.

## 2. WTO협정하의 한국의 약속

### (1) 약속의 내용 및 근거

우루과이라운드 협상결과로 이루어진 서비스교역에 관한 일반협정General Agreement on Trade in Services(GATS)의 우리측 양허표상에는 케이블 TV 방송부문을 제외하고는 영상·음향서비스 부문에서 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한이 없다.

이러한 접근은 그동안 문화적 논리를 앞세워 미국측의 문화상품 자유교역논리에 대응해 격론을 벌였던 EU와 호주, 캐나다, 스위스 등이 영상·음향서비스 분야를 양허표에서 제외시킨 것과는 그 궤를 달리한다. 이들 나라들은 미국측의 주장에 반발하여 아예 이 분야의 양허표를 제출하지 않은 반면 우리는 양허표를 제출하여 국제사회에 공동보조를 취하는 한편, 스크린쿼터제와 같은 경우에는 미국측과의 암묵적인 합의를 통해, 그리고 일본의 대중문화상품 유입 같은 경우에는 일본측과의 암묵적인 합의를 통해 제한조치를 유지하는 개념으로 정리하였다.

영상·음향서비스 분야의 최대이슈인 스크린쿼터제는 GATT 규정과 OECD 자유화규약에서 그 존재를 인정하고 있다. GATT 규정 제4조 영화에 관한 특별규정에서는 GATT 규정 제3조의 내국민대우에 대한 예외로서 명시적이고 구체적으로 스크린쿼터의 설정·유지를 허용하고 있다. 다만 이러한 스크린쿼터는 그 한도, 철폐 또는 자유화에 관하여 국가간 협상이 가능하다고 규정하고 있으며 또한 스크린쿼터의 적용에 있어서 형식상으로도든 사실상으로도든 원산지별 할당은 금지하고 있는 정도이다. 또한 OECD 자유화 규약은 영화에 관한 부속서에서 1년 이상의 특정기간 중 국내생산 영화의 최소상영시간을 규제하는 것을 인정하고 있으며 이에 의거해 우리 나라에서는 OECD 영화관련 유보리스트에 한국문화 정체성 보호를 위한 스크린쿼터를 명시하고 있다.

최근 스크린쿼터제의 폐지를 강력히 요구하고 있는 미국도 캐나다와의 FTA에서는 광범위하게 문화산업을 협정적용대상으로부터 배제하고 있음을 알 수 있다. 이는 미국문화의 범람을 우려한 캐나다의 강력한 주장에 의해 미국과 캐나다간 FTA 20장 2005조에서 필름, 비디오 테이프, 오디오 또는 비디오 뮤직테이프, 인쇄물 등 광범위한 문화산업을 협정적용대상에서 배제한 결과이며, 다만 미국도 이에 대응하여 보복조치를 취할 수 있는 권리를 보유한다는 규정을 반영하고 있다.

현재 세계에서 한국 외에 명시적으로 스크린쿼터제가 존재하고 있는 나라는 프랑스, 스페인, 브라질, 파키스탄, 중국 등 10여 개국 정도이다. 프랑스는 1953년 정부령에 의하여 국산영화의 112~140일간 의무상영을 규정하고는 있으나 현장확인의 어려움으로 인해 실제적으로 집행되고 있지는 않다. 특히 1967년 “국산영화”가 “유럽공동체국가 영화”로 대체되어 의미가 거의 희석되어 있는 실정이다. 스페인은 연간 상영일수의 20~25% 기간 동안 EC영화의 상

영을 의무화하고 있는데 1개의 스크린만을 가진 영화관은 25%가 의무기간이고 멀티플렉스인 경우에는 20%이다. 브라질은 대통령령으로 매년 의무상영일수를 조정하여 시행 중이며 현재 의무상영일수는 49일이다. 만약 이를 위반할 시에는 최종분기 평균 입장수입액의 10%에 해당하는 벌과금을 부과하고 있다. 영화관이 외화상영 영화관과 국산영화 상영관으로 구분되어 있는 파키스탄은 각각 15%와 85% 기간 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있는데 외화상영 영화관에서는 연간 55일(15%) 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있고 국산영화 상영관에서는 연간 310일(85%) 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있다. 마지막으로 중국은 연간 상영일수의 3분의 2 이상 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있다. 이 밖에 스리랑카는 명시적인 스크린쿼터 제도는 규정하고 있지 않으나 국립영화공사(National Film Corporation(NFC))가 외국영화 수입권을 이용하여 국산영화가 연간 총 Screen Time의 58%를 차지할 수 있도록 간접적으로 조정하고 있는데 연간 총 Screen Time이란 스리랑카내 모든 영화관에서 상영되는 모든 영화의 상영시간을 합산한 시간을 말한다.

<표 13-6> 우리 나라의 GATS, Audiovisual Service 양허표

분야 또는 업종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한	추가약속
a. 영화 및 비디오 제작·배급서비스, 유선방송프로그램 공급업 제외 [96112, 96113*]	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	
e. 음반제작·배급 서비스 Sound Recording	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	

현재 세계에서 한국 외에 명시적으로 스크린쿼터제가 존재하고 있는 나라는 프랑스, 스페인, 브라질, 파키스탄, 중국 등 10여 개국 정도이다. 프랑스는 1953년 정부령에 의하여 국산영화의 112~140일간 의무상영을 규정하고는 있으나 현장확인의 어려움으로 인해 실제적으로 집행되고 있지는 않다. 특히 1967년 “국산영화”가 “유럽공동체국가 영화”로 대체되어 의미가 거의 희석되어 있는 실정이다. 스페인은 연간 상영일수의 20~25% 기간 동안 EC영화의 상영을 의무화하고 있는데 1개의 스크린만을 가진 영화관은 25%가 의무기간이고 멀티플렉스인 경우에는 20%이다. 브라질은 대통령령으로 매년 의무상영일수를 조정하여 시행 중이며 현재 의무상영일수는 49일이다. 만약 이를 위반할 시에는 최종분기 평균 입장수입액의 10%에 해당하는 벌과금을 부과하고 있다. 영화관이 외화상영 영화관과 국산영화 상영관으로 구분되어 있는 파키스탄은 각각 15%와 85% 기간 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있는데 외화상영 영화관에서는 연간 55일(15%) 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있고 국산영화 상영관에서는 연간 310일(85%) 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있다. 마지막으로 중국은 연간 상영일수의 3분의 2 이상 동안 국산영화 상영을 의무화하고 있다. 이 밖에 스리랑카는 명시적인 스크린쿼터 제도는 규정하고 있지 않으나 국립영화공사(National Film Corporation(NFC))가 외국영화 수입권을 이용하여 국산영화가 연간 총 Screen Time의 58%를 차지할 수 있도록 간접적으로 조정하고 있는데 연간 총 Screen Time이란 스리랑카내 모든 영화관에서 상영되는 모든 영화의 상영시간을 합산한 시간을 말한다.

## (2) 개방의 효과, 그 후의 발전

우루과이라운드 협상에 의한 GATS 체결에 있어서도 스크린쿼

터를 포함한 문화산업 보호장치의 철폐를 완벽하게 관철시키지 못한 미국은 개별국가와의 양자투자협정(BIT)을 통해 이의 철폐를 요구하고 있다. BIT의 미국측 표준문안 제6조에서는 체약국들이 협정적용대상 투자의 조건으로서 일정수준 또는 비율 이상의 국내 부품 사용, 국내산 재화 또는 용역의 구매, 사용 또는 선호를 부여할 수 없도록 규정하고 있다. 그러나 이와 같은 미국의 협정 표준문안을 받아들여 BIT를 체결한 41개국(1998년 1월 기준) 중 자국의 영화산업이 산업적인 의미를 갖고 있는 나라는 없었으며 미국 입장에서는 1998년 12월 현재 진행 중인 한국과 미국간의 양자간 투자협정이 사실상 국내 영화산업이 그나마 의미를 갖고 있는 국가와의 첫번째 협정이다.

이러한 배경하에서 미국은 영화산업이 의미를 갖고 있는 다른 국가와의 교섭에서 유리한 위치를 차지하기 위해 그 첫 협정대상인 한국에게 강력한 의지를 보이고 있다. 즉, 문화논리를 주장하는 다른 OECD 국가와의 협상을 위한 사전포석으로 한국에 대한 협정에서 스크린쿼터제의 폐지를 요구하고 있는 것이다.

이 외에 그동안 사실상의 규제를 가해 왔던 일본의 대중문화상품에 대한 규제는 정부가 개방허용 쪽으로 가닥을 잡으면서 그 첫 단계로 4대 국제영화제(칸, 베니스, 베를린, 아카데미)에서 수상한 경험이 있는 일본영화, 한·일 합작영화의 상영을 허용하고 이렇게 극장에서 상영된 영화의 비디오 출시를 허락하게 되었다. 아직 순수일본영화나 애니메이션, 음반, 방송 등 많은 개방유보 분야가 남아 있으나 2002년 월드컵의 공동개최를 앞두고 이들 영역의 많은 부분이 개방될 전망이어서 일본에 대한 이 부분 서비스교역의 규제문제는 다음 라운드까지는 큰 문제가 되지 않을 것으로 전망된다.

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야, 취약분야

현재 미국의 적극적인 요청으로 앞으로의 투자협정 및 다음 라운드에서 스크린쿼터제를 폐지하는 개방정책이 검토사항 중의 하나로 인식되고 있다. 하지만 스크린쿼터제는 전반적인 문화산업의 기반을 유지한다는 차원에서 접근되어야 한다. 그 이유는 스크린쿼터제의 폐지, 혹은 축소가 우리 영상·음향서비스 부문의 위축, 더 나아가 붕괴를 가져올 수도 있기 때문이다.

현재 총146일(실제적으로는 106일)인 스크린쿼터제를 전면 폐지할 경우 한국영화는 배급의 어려움으로 5년 이내에 점유율 5% 미만으로 붕괴될 것이 예상된다. 현재 한국영화의 제작에 투자하고 있는 총무로, 대기업, 금융권의 자본이 미래사업성의 불확실성으로 인해 영화제작을 기피할 것이고 따라서 우리 영화의 제작이 순전히 개인적인 투자에만 의존해 스크린쿼터 폐지 이후 5년 내에 제작편수는 10편 미만으로 감소될 것이기 때문이다. 이럴 경우 한국영화의 편당 평균 입장객수를 현재의 수준으로 계산해도 한국영화 입장객수는 200만 명 정도, 즉 전체 영화시장의 5% 미만으로 급감할 것으로 예상된다. 그러나 우리 영화를 상영할 수 있는 스크린 확보의 어려움으로 결과는 이것보다 더욱 비관적일 수밖에 없으며 결국 스크린쿼터제의 폐지는 5년내 한국 영화산업의 붕괴를 의미한다.

스크린쿼터제의 폐지가 한국영화의 붕괴를 초래하는 과정에서의 키워드는 배급라인의 붕괴이다. 스크린쿼터제가 붕괴되면 거의 모든 극장에서 한국영화의 상영은 불가능해진다. 흥행성이 뛰어난 우리 영화의 지속적인 공급이 보장되지 못하는 상황에서는 대부분

의 극장주들이 우리 영화에 등을 돌리고 직배사의 시장장악력을 감수할 수밖에 없기 때문이다. 더구나 스크린쿼터제가 폐지된 상태에서 다른 한국영화 진흥책은 의미가 없기 때문에 스크린쿼터제에 대한 개방적인 접근과 다른 보조수단을 사용한 보완책은 그 실현성이 희박하다. 결국 스크린쿼터제의 폐지는 단순히 우리 영화 시장의 일부를 양보하는 것이 아니라 우리 영화산업 전체의 포기, 나아가 다음 세기 최대의 산업으로 부각되는 문화산업을 포기하는 것으로 인식되어야 한다. 영화산업은 문화산업의 핵심인 멀티미디어 콘텐츠산업에서 부가가치 창출과정의 최상단에 존재하는 산업으로 이의 붕괴는 문화산업 자체의 포기를 의미하기 때문이다.

스크린쿼터제의 중요성은 멕시코 영화산업의 위기에서 그 시사점을 찾을 수 있다. 멕시코는 1993년 1월 1일부터 멕시코 연방영화법으로 스크린쿼터제를 시행하였다. 이는 1990년까지 제작편수가 100여 편 정도였던 멕시코 영화산업이 1991년부터 30~40여 편 대로 급속히 감소하고 위축된 것에 자극받은 결과였으며 1993년의 30% 규정에서 출발하여 1997년의 10%까지 매년 5%씩 감축하며 시행하는 것으로 되어 있었다. 이러한 제도의 시행으로 1993년 한 해에는 일시적으로 영화산업의 추가적인 위축을 저지할 수 있었다. 하지만 1994년 1월 1일 미국과의 NAFTA 체결로 이러한 스크린쿼터제는 유명무실해졌으며 이로 인해 영화산업이 급격히 붕괴되기에 이르렀다. 결국 1998년 멕시코 영화제작 편수는 10편에 불과하며 이는 사실상 멕시코의 영화산업이 붕괴되었음을 의미한다. 사실상 영화산업의 몰락위기에 직면한 멕시코 정부는 1998년 4월 23일 스크린쿼터제의 재도입을 골자로 하는 연방영화법 개정안을 국회에 제출하여 영화산업의 재건을 꾀하고 있지만 이미 붕괴한 멕시코의 영화산업이 다시 살아날 수 있을지는 의문이다.

이러한 멕시코의 전례에서 그 중요성을 인식할 수 있듯이 결국

영상·음향서비스 부문에서 우리가 가지고 있는 유일한 규제인 스크린쿼터제는 다음 라운드에서도 그 폐지가 유보될 수 있도록 적극적으로 접근하는 것이 필요하다. 다행히 프랑스 등 유럽의 여러 나라가 문화의 주체성과 다양성을 내세워 미국의 자유교역논리에 적극적으로 대처하고 있는 만큼 그들과 공동보조를 취할 필요가 있다.

## (2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야

우리 영상·음향서비스 상품의 경쟁력을 제한하는 가장 큰 문제점은 유통의 전근대성과 기획·제작단계에서의 비전문성이라고 할 수 있다. 먼저 유통개선은 크게 유통주체의 구조적 조정, 유통정보화의 촉진, 유통단지의 설립과 같은 방법으로 이루어질 수 있다. 이들 세 가지 방법들은 물론 독자적으로 분리되어 해결될 문제들은 아니며 서로 긴밀하게 연관된 문제들이라는 인식하에서 해결방법을 찾아야 한다. 사실 영상·음향서비스 부문에 있어서 유통체계의 개선은 비단 이 부문에만 국한된 문제는 아니다. 우리 나라 전체 유통체계의 낙후성과 직접적인 관련이 있다.

유통주체의 구조적 조정은 구체적으로 소매점의 체인화, 집적화 및 대형화, 그리고 기존 도매상과 대기업의 공조를 통해서 이루어질 수 있다. 소매점의 영세성을 극복하고 이에 의한 현대적 유통체계를 정착시키기 위해서는 기존 소매상의 체인화를 통하여 소매점들의 위상을 제고시키고 이들에 의하여 표준화와 통일화된 유통을 정착시켜야 한다. 또한 현재와 같이 영세한 소매점들을 체인이라는 조직 속에 연결하는 것만으로는 유통구조의 개선에 따른 효율을 극대화시킬 수 없기 때문에 그간 문제가 되어 왔던 무자료거래의 관행이나 도매상의 자의적 거래관행이 사라지고 유통정보화

를 촉진시키는 각종 유통기기의 설치에 의해 합리적이고 과학적인 유통관리가 이루어져야 한다. 이를 위해서는 먼저 소매점들이 체인이라는 형태로 조직적 계열화를 이루고 물리적으로도 집적화가 이루어져야 한다. 이러한 소매점의 집적은 도매상과 소매상간의 무자료거래 관행이나 도매상의 자의적 유통관행을 상당부분 감소시킬 것으로 기대된다. 이와 더불어 소매점 자체의 규모확대를 적극적으로 지원해야 한다. 이를 위해서는 기존 소매점들의 매장확대와 현대화를 위한 정부의 정책적인 뒷받침이 필요하다.

우리 영상·음향서비스 산업의 전근대적인 구조와 결부되어 이제까지 큰 문제 중의 하나로 부각되어 온 것이 무자료거래의 성행 및 이에 의한 주먹구구식 판매와 유통전략이다. 무자료거래 때문에 실제거래량조차 파악되지 않는 상태에서 효율적이고 체계적인 산업분석은 불가능한 것이 현실이다. 유통구조의 현대화와 함께 이러한 전근대적인 관행들을 타파하고 과학적인 산업으로 접근하기 위해서 유통의 정보화는 필수적이라 할 수 있다.

유통정보화란 생산자로부터 최종소비자에 이르기까지의 흐름을 정보 네트워크로 연결시켜 유통비용과 물류비용을 절감하고 효율적인 유통전략을 수립하는 시스템의 구축을 의미한다. 이러한 유통의 정보화에 의해 크게 두 가지의 목적을 달성할 수 있는데 그 첫째는 효율적인 상품관리이고 다른 하나는 합리적인 고객관리이다. 즉, 유통과정의 정보화를 통해 비효율적인 유통구조 및 관행을 개선시키고 이와 더불어 수집된 자료들을 토대로 과학적이고 합리적인 상품전략을 수립할 수 있게 된 것이다. 일반적으로 영상·음향서비스 산업의 유통정보화에서 가장 시급하고 핵심적인 과제는 구체적으로 바코드 시스템 및 POS 시스템의 구축, 그리고 더 나아가 부가가치통신망Value Added Network(VAN)을 이용한 온라인 수·발주 시스템Electronic Ordering System(EOS)의 구축이라 할 수 있다.

국내 영상·음향서비스 산업의 유통개선을 위한 유통단지의 설립은 두 가지 방향에서 동시에 추진되어야 한다. 하나는 유통의 상부구조에서 물류공동화를 통한 물류비의 절감과 효율성 제고를 위해 필요한 대형 물류센터의 건립이며, 다른 하나는 유통의 하부구조에서 영세한 규모의 소매점들이 독자적으로는 실현하기 어려운 규모의 경제 및 유통의 현대적 구조조정을 위해 소매점의 체인화와 함께 요구되는 지역별 소매단지의 건립에 의한 소매점의 집적화이다.

### (3) 개방전략 및 개방에 따른 효과 전망

위에서도 언급하였듯이 영상·음향서비스 부문의 완전개방은 경제적인 자유교역논리로 접근해서는 안된다. 물론 문화산업의 상품들이 하나의 개별상품으로서 인식되고 있는 것이 현실이지만 그것은 하나의 상품 이상으로 의미가 있다. 먼저 문화적인 가치를 포함하고 있기 때문에 문화의 다양성과 주체성의 확보에도 의미를 부여해야 하고 다음 세기의 최대 가치창출산업인 문화산업의 성장발전 토대를 확보해야만 한다. 따라서 영상·음향서비스의 개방에 대한 접근은 신중하게 이루어져야 한다.

다음 라운드에서 미국은 이 부문의 완전자유교역을 끝까지 관철시키려고 노력할 것이 자명하다. 위에서도 언급하였지만, 미국이 현재 세계에서 보유하고 있는 영상·음향서비스 부문의 우월적인 경쟁력을 다음 세기에도 확보하는 것이 미국의 미래이익을 위한 가장 큰 담보가 될 것이기 때문이다. 유럽의 여러 나라들이 이러한 미국의 논리에 문화논리로 강하게 반발하고 최대한 미국의 경쟁력을 견제할 것으로 예상된다. 결국 우리의 선택은 미국측의 요구대로 우리의 영상·음향서비스 부문을 완전개방하느냐 아니면

유럽의 행동에 보조를 맞추어 미국측의 거센 요구를 감내하느냐 중 하나이다. 물론 전반적인 우리의 국익이 과연 어느 쪽에서 더 크게 나올 수 있는가는 그때의 우리 경제환경과 다른 분야에서의 논의와 결부되어 계산될 수 있겠지만 한 가지 명확한 것은 현재 단기간의 이익보다도 다음 백년, 혹은 천년을 준비하는 장대한 시각의 접근이 필요하다는 것이다.

#### 4. 요약 및 결론

GATT의 서비스업종 분류표상에 나타난 영상·음향서비스는 주로 전통적인 영상·음향서비스 부문에 국한되어 있는 것처럼 보이지만 실제적으로는 다음 세기에 가장 주목을 받을 것이라고 많은 전문가들이 예언하고 있는 문화산업 전체를 포괄하고 있다고 인식해야 옳다. 즉, 전통적인 부문 외에 이러한 전통적인 영상·음향서비스로부터 파생되고 있는 많은 멀티미디어 콘텐츠부문까지 포함하고 있다는 것이다. 따라서 전반적인 분석과 이에 대한 우리의 대응전략도 광범위한 영상·음향서비스를 포함해서 이루어져야 할 것이다.

현재 영상·음향부문을 망라하는 세계 미디어업계는 미디어의 특정영역 혹은 전미디어영역을 통해 영향력을 발휘하는 글로벌기업들을 중심으로 재편 중이다. 6대 글로벌 메이저들은 기존 문화상품 제작사들의 거대화, 혹은 전략적 제휴를 통해 세계 전체를 각각의 네트워크 안으로 편성하려는 계획을 진행하고 있다. 6대 글로벌 메이저를 모두 보유하고 있는 미국은 이와 같은 세계시장 독점화 전략의 완성을 위해 문화상품의 국제간 자유무역을 지속적으로 추진하고 있다. 우루과이라운드에서도 가장 큰 대항세력인

유럽국가와 협상의 결론을 맺지 못한 후 각국과의 상호협상을 통해 다음 라운드를 준비하는 전략으로 우회하고 있는 듯하다.

문화관광부의 자료에 의하면 1997년 말 현재 우리 나라 문화산업시장의 규모는 전체 약 16조 원 정도인 것으로 추정되고 있다. 최근의 경제환경 변화로 인하여 이들 문화산업시장도 상당히 위축되고 있으며, 특히 음반시장은 주 소비층인 10대의 구매력 감소로 인하여 20% 이상 시장이 감축될 것으로 전망되고 있다. 우리 영상·음향서비스 상품의 대외경쟁력을 객관적인 기준에서 살펴보면 단지 국내상품이라는 사실 이외에는 크게 내세울 만한 것이 없는 실정이다. 영상·음향서비스 부문에서 우리 나라의 규제는 국산영화 의무상영일수를 규정한 스크린쿼터 외에는 특별한 것이 없다. 단지 그동안 일본의 대중문화상품이 국내에 유입되는 것을 막고 있었던 것도 하나의 규제라 볼 수는 있다. 서비스교역에 관한 일반협정(GATS)의 우리측 양허표상에는 케이블 TV 방송부문을 제외하고는 영상·음향서비스 부문에서 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한이 없다. 우리는 양허표를 제출하여 국제사회와 공동보조를 취하는 한편 스크린쿼터제와 같은 경우에는 미국측과의 암묵적인 합의를 통하여, 그리고 일본의 대중문화상품 유입 같은 경우에는 일본측과의 암묵적인 합의를 통하여 제한조치를 유지하는 개념으로 정리되었다.

현재 미국의 적극적인 요청으로 앞으로의 투자협정 및 다음 라운드에서 스크린쿼터제를 폐지하는 개방정책이 검토사항 중의 하나로 인식되고 있다. 하지만 스크린쿼터제와 관련한 문제는 전반적인 문화산업의 기반을 유지한다는 차원에서 접근해야 한다. 그 이유는 스크린쿼터제의 폐지, 혹은 축소가 우리 영상·음향서비스 부문의 위축, 더 나아가 붕괴를 가져올 수도 있기 때문이다. 멕시코의 전례에서 그 중요성을 인식할 수 있듯이 결국 영상·음향서

비스 부문에서 우리가 가지고 있는 유일한 규제인 스크린쿼터제에 대해서는 다음 라운드에서도 그 폐지가 유보될 수 있도록 적극적으로 접근하는 것이 필요하다. 다행히 프랑스 등 유럽의 여러 나라가 문화의 주체성과 다양성을 내세워 미국의 자유교역 논리에 적극적으로 대처하고 있는 만큼 그들과 공동보조를 취할 필요가 있다.

## 제14장 건설

### 1. 개 관

#### (1) 일반적인 특징

##### 1) 건설산업의 범위

건설사업은 일반적으로 기획→타당성 조사→기본설계→실시설계→시공 및 감리→유지관리의 순으로 진행된다. 그동안 우리나라에서는 시공업을 건설업으로 규정해 오다가 1995년에 「건설산업기본법」을 제정할 때 비로소 기획·설계·감리 등 엔지니어링 영역도 건설산업의 범위에 포함시켰다.<sup>93)</sup>

##### 2) 건설산업과 국민경제

건설산업이 국내총생산(GDP)에서 차지하는 비중은 1970년대 초의 5%에서 1990년대 초 13%까지 상승하였다가 1996년에는 11.3%를 기록하고 있다. 건설업에서 고용하는 인력도 1970년에는 28만 명으로 전체 취업자의 3%에 불과하였지만, 1996년에는 197만 명을 고용하여 전체 취업자의 9.5%를 차지하였다.

---

93) 「건설산업기본법」 제2조에서는 “건설산업이라 함은 건설업과 건설용역업을 말한다.”고 규정하면서 “건설업”은 건설공사를 수행하는 업으로, “건설용역업”은 건설공사에 관한 조사, 설계, 감리, 사업관리, 유지관리 등 건설공사와 관련된 용역을 수행하는 업으로 각각 구분해 놓고 있다.

<표 14-1> 건설업 생산액과 취업자수의 추이

(단위 : 십억 원, 천 명, %)

구 분	1970	1980	1990	1996
건설업 생산액 (건설업 생산)/(국내총생산)	140.4 5.1	3,060.6 80	20,736.6 11.5	31,128.2 11.3
건설업 취업자수 (건설업 취업자)/(총취업자)	281 2.9	843 62	1,346 7.4	1,968 9.5

자료 : 대한건설협회, 『민간건설백서』, 1998.

### 3) 건설시장 규모

건설시장의 규모는 IMF 구제금융 신청 이전까지 지속적으로 증가해 왔는데, 지난 1997년의 경우 건설공사 총수주 실적은 79조 7,400억 원이었다.

<표 14-2> 건설공사 계약액 추이(1995~1997)

(단위 : 억 원)

	합 계			공 공			민 간		
	계	토 목	건 축	계	토 목	건 축	계	토 목	건 축
1995	576,063	171,978	404,085	204,372	134,817	69,555	371,691	37,160	334,531
1996	737,885	288,322	449,563	325,283	248,540	76,743	412,602	39,782	372,820
1997	797,416	337,331	460,085	354,133	272,830	81,303	443,283	64,501	378,782

자료 : 대한건설협회(1998)

### 1997년 말 현재 국내 건설엔지니어링 업체의 용역수주 실적<sup>94)</sup>

94) 건설용역은 설계와 감리를 모두 포괄하는 개념이지만, 일반적으로 감리는 별도로 취급하고 있다. 따라서 여기서 말하는 용역수주 실적은 감리를 제외한 조사 및 설계용역을 의미한다. 한편, 건축설계업은 대한건축사협회에서 별도로 관리하고 있으나, 수주실적은 금액으로 집계하지 않기 때문에 정확한 시장규모는 알 수 없고 대략 2조 원 규모일 것으로 추정하고 있다.

은 1조 5,898억 원으로 연평균 20%의 증가율을 보이고 있으나, 업체당 수주실적은 9억 7,100만 원에 불과한 실정이다.

<표 14-3> 건설부문 용역수주 실적

(단위 : 백만 원, %)

구 분	업체수	건수	금액	업체별 건 수	업체별 금 액	건별 금액
1994	1,317	112,377	778,650	9.40	591	62.9
1995	1,420	13,870	957,654	9.77	674	69.0
1996	1,476	16,094	1,321,890	10.90	885	82.1
1997	1,637	17,393	1,589,804	10.62	971	91.4
증가율	8.1	13.5	27.1	43	21.4	15.1

자료 : 건설교통부

건설시장의 개방으로 외국업체의 진출이 가장 활발한 영역은 감리시장이다. 1994년에 50억 원 이상의 모든 공공공사에 책임감리 제도가 적용되면서부터 크게 늘어난 감리시장은 1994년의 8,034억 원에서 1997년 말 현재 2조 1,000억 원 규모로 급성장하였다.

<표 14-4> 건설감리시장의 규모 추이(1994~1997)

(단위 : 건, 천만 원)

공사규모	1994		1995		1996		1997	
	건수	금액	건수	금액	건수	금액	건수	금액
50억 미만	191	3,999	213	5,408	217	6,318	1,067	28,929
50억 이상	825	76,343	1,219	104,906	1,409	138,008	1,397	181,100
계	1,016	80,342	1,432	110,314	1,626	144,326	2,464	210,029

자료 : 한국건설감리협회

#### 4) 건설산업의 특성

건설산업은 제조업과 달리 수주산업受注産業이라는 기본적인 특성 외에 생산활동의 불연속성, 수주 및 목표관리의 불확실성, 일과성 단품생산활동의 한계로 인한 비반복성 등의 특징을 지니고 있다.

<표 14-5> 건설업과 제조업 등 일반산업의 차이

구 분	건 설 업	일 반 산 업
거 래 방 식	직접거래	간접거래
수요·공급	단수·복수	복수·복수
판매유통방식	선수요·후공급	선공급·후수요
생 산 방 식	주문생산	계획생산
생산시스템	분산시스템(현장이동식)	집중시스템(공장고정식)
생 산 환 경	실외	실내(쾌적환경)
산 업 구 조	노동기능집약적	기술집약적
생 산 기 간	중장기	단기
경제환경반응	후행성	동행·선행성
부가가치율	낮음	높음
하도급의존도	높음	낮음
재 고 조 정	불가능	가능
경 영 전 략	예외경영	목표경영
제품평가 기준	무형/종합적·장기적 평가	유형/국부적·단기적 평가

자료 : 이규재, 「사회경제적 환경변화와 건설산업의 전망」, 홍성웅 편, 『한국건설 21세기 비전』, 한국건설산업연구원, 1996.

#### (2) 규제현황과 산업구조

##### 1) 규제현황

1958년에 「건설업법」이 제정되면서 면허 등 건설산업에 관한 각

종 규제장치가 마련되기 시작하였다. 이후 1980년대까지는 사실상 보호를 통한 산업육성정책을 시행해 오다가, 1980년대 말부터는 우루과이라운드 타결이 가시화되자 시장개방에 대비하여 신규면허 발급(1989)을 재개하고, 최저가 낙찰제도를 도입하는 등 점진적인 규제완화와 경쟁촉진정책을 시행해 왔다. 한편, 1990년대 중반부터는 WTO체제의 출범에 따라 경쟁 및 시장기능을 강화하고, 시설물의 품질과 안전확보를 위한 사회적 규제를 정비하기 시작하였다.

우리 나라의 건설규제는 오랫동안 시공업과 용역업의 겸업을 불허해 왔기 때문에 시공업을 규제하는 법률과 용역업을 규제하는 법률로 크게 구분해 볼 수 있다. 먼저, 시공업을 규제하는 법률로는 「건설산업기본법」, 「건축법」, 「주택건설촉진법」, 「전기공사법」, 「전기통신공사법」, 「환경설비공사 관련법」 등이 있으며, 용역업을 규제하는 법률로는 「건축사법」, 「엔지니어링기술진흥법」, 「건설기술관리법」 등이 있다. 용역 및 공사계약과 관련해서는 「국가를 당사자로 하는 계약에 관한 법률」이 있으며, 그 밖에 「공사계약 일반조건」 등 각종 회계예규가 있다.

1990년대 중반부터 규제완화조치가 행해졌지만 건축·토지·교통 등의 분야는 여전히 규제가 많은 분야로 지적되어 왔으며, 실제로 1997년에 시행한 정부규제 전수<sup>全數</sup>조사 결과에 따르면 건설산업 주무부처인 건설교통부가 갖고 있는 규제의 수가 총915건으로 보건복지부에 이어 2위를 차지하였다. 그러나 1998년에는 연내 소관부처 규제의 50%를 철폐하라는 대통령의 강력한 지시에 따라 1998년 10월 18일 규제개혁위원회에서 “건설교통부 규제정비계획”을 심사하여 총915건 중 585건(63.4%)을 정비대상으로 확정하였다.

규제개혁위원회에서 결정된 주요내용은 건설업 면허제의 등록제 전환, 전문건설업종간 겸업제한 폐지, 시공능력 공시제도의 임의

화, 의무하도급 제도의 폐지, CM·턴키공사의 일괄하도급과 재하도급 허용, 건설기술자 배치기준 완화, 해외건설 수주경합 조정제도의 폐지, 국가별·지역별 해외건설업자 지정제도의 폐지 등이다.

<표 14-6> 건설교통부 소관 규제정비계획

(단위 : 건)

구 분	규제총수	1998년 정비			1999년 이후 정비	존치
		소계	폐지	개선		
건설교통부계획	911(100)	396(43.5)	81(8.9)	315(34.6)	127(13.9)	388(42.6)
규제개혁위원회 조정안	915(100)	585(63.4)	196(21.4)	384(42.0)	5(0.5)	330(36.1)

주 : ( ) 안은 백분율  
자료 : 규제개혁위원회

1998년 10월 규제개혁위원회에서 통과된 규제개혁의 내용은 그동안 건설업계에서 지속적으로 요구해 왔던 하도급제도 및 입찰·계약제도의 개선을 대부분 수용해 준 것으로 긍정적인 평가를 받고 있다. 그러나 건축설계업과 시공업의 겸업금지, 전기 및 정보통신 공사의 분리발주 의무화, 일반건설업과 전문건설업의 분리 등 이해관계집단의 반발이 심한 핵심적인 규제의 틀은 여전히 존치되어 있다. 이들 세 가지 규제조치는 모두 다른 나라에서 찾아보기 힘든 것으로, 건설시장의 개방에 따라 외국업체의 진입이 증가할 수록 문제가 될 수 있다.

## 2) 산업구조

건설산업의 공급구조도 크게 설계·감리 등 엔지니어링 부문과 시공부문으로 양분할 수 있다. 먼저, 1998년 9월 30일 현재 건설부

<표 14-7> 엔지니어링 기술부문별 · 업체별 기술사 보유현황  
(1998. 11)

주된 기술부문	업체수	보유수	미보유수	보유비율(%)
기 계	81	41	40	50.62
전 기 · 전 자	48	19	29	39.58
통신 · 정보처리	175	27	148	15.43
화 학	17	5	12	29.41
건 설	610	358	252	58.69
환 경	23	8	15	34.78
응 용 이 학	152	95	57	62.50
기 타	20	13	7	65.00
합 계	1,126	566	560	50.27

자료 : 한국엔지니어링협회

문에 신고한 건설엔지니어링 업체수는 610개사이며, 이들 업체의 기술사 보유비율은 58.69%에 지나지 않는다.

건축설계를 전담하고 있는 건축사 사무소의 수는 1998년 11월 말 현재 5,347개소인데, 이 중 1인 건축사 사무소가 전체의 70%를 차지하고 있다. 한편, 등록된 감리회사는 1998년 9월 말 현재 총 669개사이다.

<표 14-8> 건축사 사무소수(1998. 11)

개인사무소	법인사무소	용역사무소	합 계
3,906	1,427	14	5,347

자료 : 대한건축사협회

<표 14-9> 등록감리회사수(1998. 9)

종합감리	토목감리	건축감리	설비감리	합 계
217	85	345	22	669

자료 : 한국건설감리협회

시공업체는 일반 건설업체와 전문 건설업체로 양분할 수 있는데, 일반 건설업체가 발주자로부터 원도급을 받아서 전문 건설업체들에게 하도급을 주는 방식으로 생산이 이루어지며, 원칙적으로 일반건설업과 전문건설업의 겸업은 금지되어 있다. 일반 건설업체 수는 1988년의 468개사에서 건설업 면허개방으로 1998년 11월 말 현재 4,272개사로 크게 늘어났고, 전문 건설업체도 1988년의 4,430개사에서 1998년 11월 말 현재 2만 1,437개사로 급증하였다.

<표 14-10> 일반 건설업체 분포 및 면허분포(1998. 11)

업 체 분 포						면 허 분 포					
합계	토건	토목	건축	산업 설비	조경	합계	토건	토목	건축	산업 설비	조경
4,272	1,905	1,301	987	3	76	4,868	1,905	1,302	1,292	141	228

자료 : 대한건설협회

### (3) 경쟁력

건설시장의 개방에 따른 가장 큰 변화는 국내 건설시장에서도 해외시장에서와 마찬가지로 외국기업과 경쟁해야 한다는 사실이다. 따라서 외국기업의 국내진출이 가속화될수록 국내 건설업체의 국제경쟁력 강화가 중요한 과제로 등장하게 된다.

우리 건설업체의 국제경쟁력 실태를 종합적으로 평가한다면, 품질이나 기술적인 면에서 선진국 수준에 비해 전반적으로 뒤떨어져 있으며, 시공부문에서만 다소 국제경쟁력을 갖고 있을 뿐 기획·엔지니어링·설계 등과 같은 고부가가치 사업의 경쟁력은 대단히 취약하다.

먼저, 우리 건설산업의 경쟁력을 24개 경쟁력 요인별로 평가한

자료에 따르면(<표 14-11> 참조), 선진국에 비해 전반적으로 낮은 수준임을 알 수 있다. 특히 EC 능력, 프로젝트 관리능력, 공사품질,

<표 14-11> 항목별 한국 건설업체의 경쟁력

국제경쟁력 항목	미국 등 선진국에 비하여			기타 중진국에 비하여		
	강하다	동등	약하다	강하다	동등	약하다
1. 정보수집·기획능력			●		●	
2. Engineering & Construction 능력			●		●	
3. 프로젝트 관리능력			●	●		
4. 파견사원 능력			●	●		
5. 기자재 조달능력			●	●		
6. 타사(타 업종)와의 협력체제			●		●	
7. 토목·건축기술		●		●		
8. 진출국 수요에 따른 기술의 적합화			●	●		
9. 공사품질			●	●		
10. 공기엄수		●		●		
11. 교섭·클레임 처리능력			●		●	
12. 현지화			●		●	
13. 현지 노무관리, 교육			●	●		
14. 노무자 인건비 절감		●		●		
15. 파견사원 인건비 절감			●		●	
16. 외국 사회·문화 적응능력			●	●		
17. 외국인과의 인간관계·신뢰성 형성능력			●		●	
18. 자금조달능력			●		●	
19. 지불조건의 설정능력			●		●	
20. 견적능력			●	●		
21. 환리스크 대책			●		●	
22. 컨트리 리스크 대책			●		●	
23. 정부의 원조체제			●		●	
24. 종합			●		●	

자료 : 건설제도개혁기획단 실무작업단 『부실방지 및 건설산업 경쟁력 강화대책』, 1996.

자금조달능력, 견적능력 등 21개 분야에서 모두 선진국에 비해 취약하다. 토목·건축기술, 공기업무, 노무자 인건비의 비용절감 등의 분야는 선진국과 동등한 수준이며, 중진국에 비해서는 품질이나 공기업무 측면에서 다소 강한 것으로 나타났다.

건설사업 단계별로는 시공분야가 선진국 수준에 다소 가깝고, 기획·설계·감리·유지관리 분야 등이 대부분 기술격차가 심하다(<표 14-12> 참조). 설계·감리분야의 경쟁력이 대단히 취약하다는 사실은 건설시장의 개방과 관련하여 심각한 문제가 아닐 수 없다. 외국 건설업체들의 주된 진입영역은 시공부문이 아니라 바로 설계·감리부문이기 때문이다. 우리 나라의 엔지니어링 기술수준이 낮은 이유는 기본적으로 시공업과 용역업의 겸업을 불허해 온 정부규제에 기인한 것이다. 1993년에 「엔지니어링기술진흥법」이 제정되면서 시공업체가 토목 엔지니어링 분야에 참여할 수 있는 길이 열렸지만, 건축설계 분야에는 여전히 시공업체의 참여가 불가능하다.

<표 14-12> 건설사업 단계별 기술수준

(선진국=100)

기획	설계	시공	감리	유지관리
67.8	71.2	78.5	66.2	65.9

자료 : 건설제도개혁기획단 실무작업단(1996)

시설물분야별 기술수준도 선진국의 60~70 수준이지만, 도로·주거용 건축물·하천·교량·터널 등은 비교적 높고, 인텔리전트 빌딩 등 첨단분야는 그동안 괄목할 만한 성장세를 보이기는 하였지만 여전히 미흡하다(<표 14-13> 참조).

<표 14-13> 시설물분야별 기술수준

(선진국=100)

시 설 물	1987	1993	1998
도 로	68	72	75
교 량	67	71	71
터 널	68	69	70
지 하	64	65	66
상 하 수 도	59	63	68
하 천	70	71	72
해 안	60	62	64
댐	66	67	68
플 란 트	-	62	68
고 층 건 축	62	67	68
주 거 건 축	66	70	70
인텔리전트빌딩	-	51	59
건 축 설 비	54	60	64
총 합 수 준	63	65	68

자료 : 한국건설기술연구원

## 2. WTO협정하의 한국의 약속

### (1) 약속의 근거와 내용

정부조달협정 가입과 우루과이라운드/서비스협상(GNS)의 타결로 국내 건설시장은 이미 1994년부터 단계적으로 개방되기 시작하였다.

먼저 우루과이라운드/서비스협상에 따라 1994년 1월 1일부터는 건축공사, 토목공사 등 일반건설분야에서 외국건설회사의 100% 국내 단독투자가 허용되었다. 한편, 일반건설업의 경우에는 1996년

부터 외국건설회사의 지사설립을 허용하였고, 전문건설업의 경우에는 1996년부터 외국건설회사의 100% 단독출자를 허용하되, 지사설립 허기는 1998년부터 허용하였다. 또한 설계용역분야에서는 건축부문의 경우 국내건축사와의 공동진출이 허용되었고, 부동산업부문에서는 중개업, 관리업, 감정업시장이 개방되었다.

구 재무부에서는 외국인투자개방 5개년(1993~1997) 예시제를 통하여 업종별 개방시기와 한국표준산업분류표(KSIC)상 구체적으로 개방되는 업종을 제시하였다. 이에 따라 일반건설(1994년 1월 개방)부문에서는 도로건설 및 포장공사업, 교량·터널 및 철도건설업, 건축물 자영건설업, 주택도급 건설업 등 12개 분야가 제시되었고, 전문건설(1996년 1월 개방)부문에서는 산업설비조립 및 설치공사업, 폐기물처리 및 오염방지시설 공사업, 철근 및 철근콘크리트 공사업, 전기공사업, 건설장비임대업(운전자 딸린) 등 28개 분야가 제시되었다.

한편, 서비스의 모든 양허분야에 적용되는 공통제한사항으로는 외국인 주식취득에 대한 제한, 외국인 상업적 주재(자회사, 합작회사, 지사, 사무소)에 대한 제한, 외국인 토지취득에 대한 제한, 서비스교역에 수반되어 이동이 허용되는 인력의 범위에 대한 제한 등이 있다.

정부조달협상은 우루과이라운드 협상과 같은 맥락에서 정부조달 부문에서의 자유화 대상을 확대하기 위하여 1987년부터 시작된 가입국간의 협상으로 자유화 대상을 기존의 『중앙정부기관 물품구매』에서 중앙·지방 정부기관 및 통신·전력기관 등 정부 영향력하의 공공기관의 물품, 서비스 및 건설구매』까지 확대시키는 것을 목표로 추진되어 왔다. 공공건설시장의 개방을 내용으로 하고 있는 정부조달협상은 우루과이라운드 협상과 함께 일괄 타결되었다.

우리 나라는 건설의 여덟 분야 중 운전자 딸린 장비임대를 제외

<표 14-14> 국내 건설시장 개방현황

구분		개 방 방 법		개방시기	비 고
건설 시공	민간 부문	일 반 건설업	-100% 단독투자 허용 -지사설립 허용	1994. 1 1996. 1	-일괄허도급 및 허도급의무 부과
		전 문 건설업	-100% 단독투자 허용 -지사설립 허용	1996. 1 1998. 1	
	공공 부문	중앙정부	-500만 SDR(약 58.3억 원) 이상 중앙정부 발주공사	1997. 1	-대통령비서실, 경호실, 안기부, 비 상 계 획 을 제외한 42개 중앙행정기관
		지방정부 및 정부투자 기 관	-1,500만SDR(약174.9억 원) 이상 지방 및 정부투자기 관 발주공사	1997. 1	-서울시, 5개 직 할시 및 9개도 -23개 정부투자 기관
설계 용역 업	설계 서비스	-건축 : 국내건축사와 공동진출 허용 -토목 · 민간부문 : 기개방(1993. 5) · 공공부문 : 중앙정부 13만 SDR(1.5억 원) 지방정부, 정부투자기관 20만 SDR(2.3억 원) 개방	1996. 1 1997. 1	-국내업체와 공 동계약에 의한 서비스 제공 허용	
	책임 감리업	-기개방	1995. 7		
부동 산업	중개업 관리업	-부동산중개업, 관리업, 감정업	1996. 1		
	공급업 임대업	-주거용, 비주거용 건물분양공급업 -주거용, 비주거용 건물임대업	1998. 1	-외국인 투자비율 50% 이하	
기타 건설 관 련 업	-골채취업, 건설기계장비 임대업, 유원지운영업	1998. 1			
개방유보 분 야	-투자개발공급업, 기타 부동산임대업				

자료 : 대한건설협회(1998)

하고 정지작업, 건축, 토목, 조립건축, 전문건설, 설비공사, 마감공사 등 총7개 분야의 공공건설시장을 개방하기로 하였다. 양허대상은 「예산회계법」의 적용을 받는 중앙기관과 「지방재정법」의 적용을 받는 광역 지방자치단체, 그리고 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 정부투자기관 등 셋으로 분류된다. 정부조달협정은 1996년 1월 1일부터 발효되었지만, 신규가입국인 우리 나라는 1년의 유예를 받아서 1997년 1월 1일부터 적용하게 되었다. 민간 및 공공건설시장을 포함한 국내 건설시장의 개방현황은 <표 14-14>와 같이 요약될 수 있다.

GATT나 기타 민간부문을 규율하는 협정은 국경조치를 대상으로 관세 및 비관세장벽, 서비스 공급형태에 따른 제한조치 등에 있어 객관적이고 무차별적인 조치만을 인정하고, 국경을 통과한 물품이나 서비스에 대해서는 내국민대우를 부여함으로써 실질적인 시장접근을 보장하는 형태를 취하고 있다. 정부조달협정도 마찬가지로 실질적인 시장접근을 위하여 내국민대우를 원칙으로 하고 있으며, 양허의 실효성을 확보하기 위하여 국제 공개경쟁입찰을 또 다른 원칙으로 삼고 있다.

## (2) 개방의 효과, 그 후의 발전

### 1) 외국업체 진입현황

전면적인 건설시장 개방 이후 2년이 되어가는 현 시점까지, 당초의 우려와는 달리 외국업체의 진입이 그리 활발하지는 않다.

먼저, 건설교통부 집계에 따르면, 1998년 11월 말 현재까지 국내 건설시장에 진입한 외국 건설업체수는 128개에 이르고 있다. 분야별로는 시공부문에 총62개사, 설계 등 용역부문에 53개사, 감리부

문에 13개사가 진입해 있다. 건축설계시장의 경우, 1996년 1월부터 국내건축사와 공동계약에 의한 외국건축사의 서비스 공급을 허용하고 있지만, 1998년 11월 말 현재 24명이 신고되어 있다.

<표 14-15> 외국 건설업체 진입현황(1998. 11)

시공부문	설계 등 용역부문	감리부문	합 계
총62개사 -지사설립 : 12개사 (일반 : 4, 전문 : 8) -합작법인형태의 외국인투자 40개사	총53개사 -일본(22), 미국(22), 독일(2), 이탈리아(1), 캐나다(1), 영국(1), 홍콩(1), 중국(1), 오스트리아(1), 말레이시아(1)	총13개사 -미국(6), 프랑스(3), 독일(2), 영국(1), 일본(1)	128개사

자료 : 건설교통부

시공부문에 진입한 외국 건설업체 중 일반건설업 면허를 받은 업체는 후지타, (주)백텔 인터내셔널, 플루어 다니엘 이스턴, 보비스 아시아 퍼시픽, 중국건축공정총공사 등 5개사였지만, 이 중 보비스사는 1997년 4월에 면허를 반납하였다.

<표 14-16> 외국업체의 일반건설업 면허취득 현황

	업 체 명	업종 및 면번	면허일자	국 적	비 고
1	(주)후지타	토건 96-2067	1996. 10. 14	일 본	
2	(주)백텔 인터내셔널	토건 96-2068	"	미 국	
3	플루어 다니엘 이스턴	토건 96-2069	"	미 국	
4	보비스 아시아 퍼시픽	토건 96-2070	"	싱가포르	1997. 4. 1 면허반납
5	중국건축공정총공사	토건 96-2071	"	중 국	

자료 : 건설교통부

전문건설업에서는 9개 업체가 면허를 취득하였으나, 한일마그마(주)가 1997년 6월에 면허를 반납함으로써 현재는 8개 업체가 진입해 있다.

<표 14-17> 외국업체의 전문건설업 면허취득 현황

	업 체 명	업 종	면허일자	국 적	비 고
1	한일마그마(주)	보링그라우팅	1997. 10. 13	일 본	1997. 5. 6 반납
2	한국오티스엘리베이터(주)	승강기 설치	1994. 12. 30	벨기에	
3	(주)클레스트라하우저만	건축물 조립	1994. 12. 30	프랑스	
4	피코노아시아(주)	의 장	1994. 12. 30	싱가포르	
5	강남화상(주)	도 장	1996. 11. 5	일 본	
6	(주)일진피사	창 호	1997. 11. 25	요르단	
7	디비탁시스템즈코리아(주)	철근콘크리트	1998. 3. 10	호 주	
8	(주)아세아브라운보베리	기 계 설 비	1997. 10. 22	독 일	
9	(주)건안개발엔지니어링	비계·구조물 해체	1995. 10. 25	미 국	

자료 : 건설교통부

건설시장의 개방으로 비교적 활발하게 외국업체가 진출하고 있는 영역은 감리시장이다. 시장개방 시기도 성수대교 및 삼풍백화점 붕괴사고로 당초 계획보다 빨라진 1995년이였다. 국내에 진출한 외국감리업체는 13개사이고, 감리원의 수는 1998년 3월 현재 총252명이다. 국내에 진출한 외국 감리업체들은 대부분 성수대교 복구공사나 경부고속철도 노반공사, 인천 신공항시설공사 등 고도의 기술을 요하는 공사에 참여하고 있다.

<표 14-18> 국내진출 외국 감리전문회사 현황

업 체 명	국 적	등 록 일 자
1. DE-CONSULT	독 일	1996년 3월
2. Lahmeyer International GmbH	독 일	1996년 3월
3. SEEE	프 랑 스	1996년 3월
4. SYSTRA-SOFRETU-SOFRERAIL	프 랑 스	1996년 3월
5. (주)조오다이	일 본	1996년 4월
6. 소코텍 인터내셔널	프 랑 스	1996년 10월
7. 다니엘 맨 존슨 & 맨더홀	미 국	1996년 12월
8. 랜틀 팔머 & 트리튼 리미티드	영 국	1997년 1월
9. 벡텔 인터내셔널 인코퍼레이티드	미 국	1997년 3월
10. 파슨스 오버시즈 컴퍼니	독 일	1997년 6월
11. 리핀컷 제이콥스 & 구다 코리아	미 국	1997년 9월
12. 힐 인터내셔널 인크	미 국	1997년 10월
13. 시버드립 시빌 뱅크	미 국	1997년 10월

자료 : 건설교통부

## 2) 외국업체 수주현황

1997년 10월, 외국 건설업체로서는 처음으로 일본의 후지타가 LG 건설과 컨소시엄을 구성하여 탐진 다목적댐 건설공사 입찰에 참여하였다가 실패하였다.

그 이후 1998년 12월 현재까지 외국업체들이 국내 건설시장에서 건설공사를 단독수주한 실적은 아직 없다. 그러나 지분참여형태의 일반건설 시공부문 수주는 2건(240억 원)이 있다. 플루어 다니엘이 인천 신공항 여객터미널 골조공사(사업비 7,530억 원)에 지분 4.59%(89억 4,700만 원)로 참여하고 있고, 후지타는 삼성문화재단 고미술

관공사(사업비 400억 원)에 지분 30%(150억 원)로 참여하고 있다.

전문건설의 경우는 지금까지 4개사가 총226억 원을 수주하였다. 구체적으로 보면, (주)클레스트라하우저만(프랑스)이 51억 원(철물, 건축물조립), 강남화상(일본)이 20억 원(미장, 방수, 도장), (주)일진 피사(요르단)가 22억 원(창호), (주)아세아브라운보베리(독일)가 13억 원(기계설비)을 수주하였다.

시공분야보다 외국업체들이 가장 많은 관심을 갖고 있는 부문은 건설사업관리(CM) 부문이다. 이미 이 분야에서만도 미국의 벡텔사가 경부고속철도 사업관리용역을 1,408억 원에 수주하였다.

기술용역분야의 경우, 소시뜨누벨르테크니까즈(프랑스)사가 평택 LNG 6, 7차 인수터미널 건설관련 업무에, 소프레가즈(프랑스)사 또한 평택 LNG 인수기지 1차 확장공사에 기술용역을 제공하였다. 씨전트앤드런디합명회사(미국)가 원전 11, 12호기 건설에, 쉘렉(프랑스)사가 무주 수력발전소 건설에 기술용역을 제공하였으며, 씨윌리엄 할크로우 앤드 파트너 리미티드(미국)사는 인천 신공항 건설에 따른 기술자문용역을 제공하였다.

감리시장의 경우는 인천 신공항, 경부고속철도, 가양대교, 당산 철교, 영종대교, 서해대교 등 15개 공사현장에서 외국업체들이 활동하고 있다.

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 개방가능 분야 및 개방유보 분야, 취약분야

현재 외국업체의 진입이 제도적으로 봉쇄된 영역은 거의 없다. 향후 일본업체들을 필두로 미국, 유럽업체들과 일부 동남아업체들의 국내 건설시장 진입이 늘어날 것으로 예상되는데, 외국업체의

진입영역은 주로 CM, 감리 및 기술용역과 같이 우리 건설업체들의 국제경쟁력이 취약한 엔지니어링 부문이 될 것이다.

시공과 관련해서는 이미 국내면허를 취득한 4개 회사의 주력사업영역을 살펴보는 것이 도움이 된다.

<표 14-19>에서 보듯이, 플루어 다니엘과 벡텔은 매출액의 거의 대부분이 석유화학 분야에 집중되어 있으며, 중국건축공정총공사는 일반건축 분야의 비중이 높고, 후지타는 일반건축뿐만 아니라 하수처리장, 석유화학 분야도 수행하고 있다. 플루어 다니엘과 벡텔의 주된 진입영역은 플랜트, 설계, CM 등이 될 것으로 전망되고, 중국건축공정총공사나 후지타는 건축부문의 시공영역에 진입을 시도할 것으로 보인다.

<표 14-19> 국내면허 취득 외국 건설업체의 주력사업 분야

순위	업체명	매출액(1996)		주력사업 분야	진입예상 분야	국내 도급한도액
		총액	해외(%)			
3	플루어 다니엘	9,009	4856(53.9)	석유·화학, 공장설비, 발전소	플랜트, 설계, CM	20억 7,050만 원
5	벡텔	7,498	4041(53.9)	석유·화학, 발전소, 교통시설	플랜트, 토목, 설계, CM	21억 원
34	중국건축공정총공사	4,130	1,193(28.9)	일반건축, 교통시설	건축, 시공부문	200억 원
126	후지타	6,113	113(1.8)	일반건축, 하수처리장, 석유·화학, 공장설비	건축, 시공부문	200억 원

주 : 1) 위 순위는 해외매출액을 기준으로 한 것임.

2) 매출액은 백만 달러 기준임.

자료 : 대한건설협회(1998)

## (2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야

1998년 10월 규제개혁위원회의 결정으로 그동안 문제시되어 왔던 규제의 대부분이 철폐 내지 완화되었다. 하지만, 시공업체 소속 건축사의 설계업무 불허, 전기 및 정보통신공사의 분리발주 의무화, 일반·전문면허체계와 같은 핵심적인 규제는 여전히 존치되어 있음을 앞에서도 이미 언급하였다.

국내 건설업체의 엔지니어링 기술수준을 향상시키기 위해서는 시공업체도 건축설계업을 겸업할 수 있도록 허용해야 한다. 공종간의 유기적인 통합과 사업관리능력의 향상을 위하여 전기 및 정보통신공사의 통합발주도 허용해 주어야 한다. 일반·전문으로 이원화된 산업구조는 장기적으로 허물어지겠지만, 일반업체는 건설사업관리(CM)능력을 향상시키고 전문업체는 전문성을 높임으로써 수평적인 협력관계를 높이도록 해야 한다.

경쟁력의 제고가 필요한 분야는 사업단계별로는 기획·타당성조사·설계 및 감리부문이다. 특히 기획부터 시공·유지 관리에 이르는 건설사업 전반을 관리할 수 있는 사업관리(CM)능력의 향상이 시급히 필요하다. 왜냐하면 미국·일본·유럽 등 선진 외국의 건설업체들은 이미 오래 전부터 단순시공기능이 아니라 프로젝트 발굴, 사업기획 및 관리, 파이낸싱, 타당성 조사, 설계, 구매, 시공, 감리 및 유지·보수에 이르는 건설사업 라이프사이클 전체에 걸친 총체적인 서비스를 제공할 수 있는 능력을 보유하고 있기 때문이다.

## (3) 개방전략

건설시장의 개방은 국내 건설시장의 일부를 외국 건설업체가 잠

식하는 부정적인 효과만 가져오는 것이 아니라 긍정적인 효과도 대단히 많다. 첫째, 선진국의 국제화된 건설기술에 대한 접촉기회 확대와 세계적으로 유명한 건설회사의 건설관리기술이 국내에 도입됨으로써 국내 건설기술 수준의 제고에 도움을 받을 수 있다. 둘째, 국내의 불합리한 건설관련 제도와 관행도 국제적인 기준에 따라 정비되는 계기를 맞이하게 된다. 셋째, 국내시장에서 선진 외국의 건설기업과 공정한 경쟁을 함으로써 해외 건설시장에 진출했을 때 필요한 국제경쟁력을 국내에서 키울 수 있다.

그러나 이같은 긍정적 효과도 국내 건설업체들의 개방전략이 성공적일 때 가능하다. 그리고 개방전략은 국내시장의 보호라는 소극적인 방어전략이 아니라 적극적으로 국제경쟁력을 높이는 공격적 전략이어야 한다. 여기서는 구체적인 개방전략으로 EC화 전략, 글로벌화 전략, 전문화 전략, 시스템화 전략 등 네 가지를 제시하고자 한다.

### 1) EC화 전략

EC(Engineering Construction)화 전략이란 시공뿐만 아니라 프로젝트 기획, 타당성 조사, 설계, 파이낸싱, 구매, 유지관리 등 총체적인 건설서비스를 한 개의 회사에서 제공할 수 있는 능력을 배양하고자 하는 전략이다. 이미 국내에 진출한 벡텔이나 플루어 다니엘 등 선진 외국의 건설업체들은 이같은 EC 능력을 갖추고 있고, 국제경쟁력의 가장 중요한 요소로 작용하고 있다.

EC화를 추진하기 위해서 가장 중요한 것은 엔지니어링 능력의 강화이다. 이를 위해서는 전문기술인력의 양성이 필요하고, 시공업체의 건축설계업 겸업도 허용해야 하며, 각 회사별로 전략사업 단위에 대한 엔지니어링 능력을 충분히 확보할 수 있어야 한다.

## 2) 글로벌화 전략

글로벌화 전략이란 국제적인 건설제도와 관행을 확립한다는 의미도 있고, 세계 어느 곳이든 사업을 할 수 있는 곳이면 적극적으로 진출해야 한다는 의미도 포함하는 것으로 정의할 수 있다.

정부조달시장의 개방을 계기로 건설관련 제도의 상당부분이 개선되었지만, 아직도 입찰·계약제도와 관련해서는 국제적인 기준으로 보기 어려운 부분들이 많다. 앞으로도 지속적인 조달제도의 국제화가 추진되어야 할 것이다.

국내·외 시장의 구분이 무의미해지는 것도 건설시장 개방의 한 효과인데, 이제는 외국업체와의 전략적 제휴 등을 통하여 국내·외 시장에 함께 진출하고자 하는 노력을 기울일 필요가 있다.

## 3) 전문화 전략

선진 외국의 건설업체들은 EC 능력과 함께 특정 공종이나 사업에 전문화된 업체들이 대부분이다. 국내 건설업체들의 경우 해외 건설시장에서는 한두 개의 공종에서 집중적인 수주와 매출이 이루어지고 있는 데 반하여, 국내 건설시장에서는 거의 모든 공종에 거의 모든 업체들이 참여하고 있다. 해외시장에서 국내 건설업체들이 전문화 전략을 추진하게 된 이유는 기본적으로 경쟁이 치열하기 때문이다. 따라서 건설시장의 개방에 따라 외국업체의 국내시장 진출이 가속화될수록 국내시장에서도 전문화를 추진해 나가야 할 것이다.

#### 4) 시스템화 전략

시스템화 전략이란 기업이 추구하는 전략을 뒷받침하기 위하여 전체적으로 네트워크를 구성하여 정보를 공유하며, 기업내부의 체질 개혁과 업무 프로세스의 혁신 등을 추구하는 전략이다. 프로젝트 기획, 입찰·견적, 설계, 기술개발체계 확립, 공정관리, 품질·안전관리 체계의 확보, 구매, 파이낸싱 등 일련의 업무가 종합화되어 정보공유가 이루어질 때, 선진 외국업체와의 경쟁도 가능해질 것이다.

#### (4) 개방에 따른 효과 전망

건설시장의 개방폭이 확대됨에 따라 외국업체의 진입이 얼마나 늘어날 것인지는 궁극적으로 국내 건설시장의 규모와 성장성이 좌우할 것이다(<표 14-20> 참조).

국내 건설시장의 규모(금액기준)는 1997년까지 지속적인 고성장 추세를 보여 왔다. 시공실적은 1994년에 50조 원이었던 것이 3년 뒤인 1997년에는 79조 원으로 크게 늘어났고(<표 14-2> 참조), 엔지니어링 시장은 연간 30%에 가까운 높은 신장세를 보였으며(<표 14-3> 참조), 감리시장은 3년만에 계약실적이 260% 이상 늘어났다(<표 14-4> 참조). 이처럼 국내 건설시장의 규모나 성장성이 높았기 때문에 외국 건설업체들의 관심이 대단히 높았지만, IMF 구제금융 신청을 계기로 국내 건설시장의 규모가 1997년의 3분의 2 수준으로 축소되는 상황에서는 외국업체의 진입도 당분간 주춤할 것으로 보여진다.

<표 14-20> 분야별·시설물별 국내 건설시장 규모 및 성장성

시 장 분 야	시 설	1995년	성 장 성	
		억 원(비중)	연평균 (1990~1995년)	미래
식 량	토지개량, 관개	3,951(0.8%)	12.8	↘
제 조	기계 설치	20,336(4.3%)	26.7	→
자원/에너지	원자력시설	21,214(4.5%)	31.4	↗
	수력 및 화력시설			↘
국토환경 보전	치산 및 치수	593(0.1%)	0.1	↘
	상하수도시설	13,710(2.9%)	0.1	↗
	댐	889(0.2%)	61.1	↗
	폐기물 처리시설			↗
교통/운수 인프라	항만	9,029(1.9%)	15.4	↗
	공항			↗
	도로, 교량	61,503(13.0%)	28.4	↗
	철도	6,460(1.4%)	△11.3	↗
정보/통신 인프라	위성통신기지			↗
	정보인프라 정비			↗
비즈니스 관련 유통/상업	오피스	60,166(12.7%)	19.4	↗
	점포			→
	호텔·숙박시설			↗
	음식점			→
	공장·창고	48,340(10.2%)	22.7	↗
주택관련	단독주택	177,596(37.5%)	17.6	→
	연립·아파트			→
의료/복지	실버시설			↗
	병원	18,548(3.9%)	20.1	↗
교육/문화	학교·교육시설			→
	문화시설			↗
스 포 츠	경기장	17,834(3.8%)	△1.9	↗
	위락시설			↗
복합개발	리조트시설			↗
	도시 재개발			↗
기 타		13,345(2.8%)	13.5	
합 계		473,514(100%)	17.8	↗

자료 : 대한건설협회(1998)

## 1) 시기별 전망

시기별로 전망해 보면, 외국업체들은 우선 당장 그동안 추진해 왔던 것과 같이 국내업체와의 제휴나 지분참여, 혹은 지점 등을 통하여 공공부문의 건설사업관리(CM)나 감리용역의 수주에 주력할

것으로 보인다. 우리 나라가 당면한 국가정책목표가 부실시공 방지에 역점을 두고 있어서 국내기업보다는 동 부문에 경쟁력 있는 외국업체를 선호할 것이기 때문이다.

시공부문의 경우도 탐진 다목적댐 건설공사에 후지타가 LG건설과 컨소시엄을 형성해 입찰하였던 사례와 같이, 국내 건설업체와의 컨소시엄을 통한 입찰시도로 대형 SOC사업의 단독수주를 위한 경험과 지식을 축적해 나갈 것이다.

이같은 일종의 시장적응기간이 어느 정도 지나고, IMF 구제금융 신청의 여파에서 한국경제가 벗어나 건설투자가 활성화될 무렵부터는 단독 및 다수지분의 합작법인 설립, 국내 건설업체의 흡수·합병(M&A) 등을 통한 적극적인 시장진입 노력을 민간부문으로도 확장시킬 것이다.

## 2) 국가별 전망

우리 나라에 진입하고자 하는 외국 건설업체들은 주로 일본, 미국, 유럽업체들로 볼 수 있다. 먼저, 일본 건설업체들은 막대한 자금력과 기술력을 바탕으로 우수한 시공능력을 보유한 국내 대형시공업체들과의 전략적 제휴를 통해 레저, 리조트 등 개발사업 분야, 첨단기술을 바탕으로 한 특수건설, 철도·도로 등 교통시설 분야 등에 우선적으로 진입을 시도할 것이다. 또한 우리 건설업체들의 취약분야인 개폐식 돔이나 IBS빌딩 등 첨단·고급 건축분야에

도 뛰어 들 것이다.

미국업체들은 우리 나라의 정치경제체제에 미칠 수 있는 막강한 영향력을 무기로, 국내 건설관련 제도가 국제관행에 어긋난다고 판단할 경우 다양한 압력을 행사하여 시정을 요구할 것이다. 그리고 미국업체들이 확고한 경쟁우위에 있는 발전소, 항만, 공항, 고속전철 등 공공 SOC사업의 수주를 위하여 노력하는 것은 물론, 기술집약형 대규모 공사의 설계, 엔지니어링, 감리, CM 등 소프트웨어 분야에 집중적으로 뛰어 들 것이 예상된다.

유럽 건설업체들은 미국이나 일본업체들에 비하여 상대적으로 잘 알려져 있지 않은데, 감리 등의 영역에서부터 진입하여 점차 다른 엔지니어링 분야로 수주확대를 추진할 것이다.

### 3) 분야별 전망

현재 국내 건설업체들은 특별히 고도의 기술을 요하지 않는 도로, 하수종말처리장, 단지조성, 상하수도 등 대부분 토목·건축 공사를 단독으로 수행하고 있다. 반면에 첨단기술과 시스템적 접근하에 고도의 공사관리기술이 요구되는 SOC사업 부문은 외국업체를 활용하고 있다. 그런데 국내 건설업체들이 주력하고 있는 시장은 대부분의 경우 성장가능성이 작은 것으로 평가된다(<표 14-20> 참조). 따라서 현재의 시장규모와 성장가능성 및 진입가능 외국업체들의 주요 사업분야를 감안해 볼 때, 미국업체들은 주로 항만, 고속철도, 철도망, 공항, 지하철분야와 관련된 소프트웨어 분야에 주력할 것으로 보인다. 일본업체들은 초고층빌딩과 IBS빌딩 등 첨단건축 분야에 진입이 예상되고, 유럽 건설업체들은 특수기술을 바탕으로 유지·보수시장 진입을 시도할 것으로 전망된다.

보다 장기적으로는 기존시장 말고도 외국 건설업체들의 기술력, 자금력, 사업관리능력을 활용하여 시장잠재력이 큰 테마파크, 지하

공간, 해양개발사업 등 새로운 시장의 개척에 뛰어날 가능성도 높다.

#### 4. 요약 및 결론

우루과이라운드 서비스협상과 정부조달협정의 타결에 따라 민간건설부문은 1994년부터 개방되기 시작하였고, 공공건설부문은 1997년부터 개방되었다. 건설교통부의 집계에 따르면, 1998년 11월 말 현재까지 국내 건설시장에 진입한 외국 건설업체수는 128개에 이른다. 분야별로는 시공부문 62개사, 설계 등 용역부문 53개사, 감리부문에 13개사가 진입하였으며, 건축설계부문에는 24명의 외국인이 등록하였다. 면허를 취득한 업체로는 일반건설 4개사, 전문건설 8개사가 있다. 국내 건설시장에서의 외국업체 수주실적은 아직 미미한데, 일반건설부문의 경우는 지분참여형태로 2건의 공사를 수행하고 있고, 전문건설부문의 경우는 4개사가 226억 원을 수주하였다. 경부고속철도 및 인천 신공항의 건설사업관리 용역도 수주하였고, 특히 감리의 경우는 15개 현장에서 외국업체들이 활동하고 있다.

이처럼 외국 건설업체들의 진입영역은 단순시공보다는 주로 건설사업관리, 감리, 기술용역 등 소프트 엔지니어링 기술영역인데, 이들 영역은 국내 건설업체들의 국제경쟁력이 대단히 취약한 부문이다. 국내 진입업체들의 주력사업 분야를 보더라도 앞으로 외국업체들의 진입영역은 지금과 큰 차이가 없을 것으로 전망된다.

건설시장은 사실상 전면개방되어 있다. 그리고 그동안 국내 건설업체들의 국제경쟁력 제고를 가로막아 온 정부규제도 거의 대부분 철폐 내지 완화되었다. 이같은 상황에서 건설시장 개방

전략은 국내시장 보호와 같은 소극적·방어적 차원이 아니라 보다 적극적·공격적인 형태를 취해야 한다. 가장 시급하고 중요한 것은 오늘날 국제경쟁력의 핵심요소로 평가되는 종합적 건설 서비스 제공능력, 즉 EC화를 달성하기 위하여 엔지니어링 기반을 강화하는 일이다. 건설제도와 관행의 국제화는 물론 선진 외국 건설업체와의 전략적 제휴 등을 통한 적극적인 국내·외 시장진출을 의미하는 글로벌화도 추진해야 한다. 시장경쟁이 치열해질수록 국내시장에서도 전문화를 지향해야 하며, 건설기업 내부의 시스템화가 이루어져야 선진 외국업체와의 경쟁이 가능해질 것이다.

## 제15장 유통

### 1. 유통산업 분야 개관

#### (1) 일반적인 특징

유통산업은 생산과 소비의 매개를 담당하여 제조업의 경쟁력을 제고시키고, 소비자 후생에 기여하여 “삶의 질”을 향상시키는 데 직접적인 역할을 담당하고 있다. 1997년 말 통계로 우리 경제에서 유통산업은 GDP의 11.3%(부가가치 기준)만을 차지하고 있으나 전체 고용인구의 18.6%가 이 산업에 종사하고 있다. 이러한 수치는 우리 유통산업의 노동생산성이 매우 낮음을 극명하게 보여주고 있다.

우리 유통산업의 문제점은 구조상의 문제, 효율성의 문제, 유통환경상의 문제 등 세 가지로 대별하여 정리될 수 있다. 첫번째는 산업구조상의 문제점으로 유통업의 과밀성과 제조업 주도의 폐쇄적 유통구조를 들 수 있다. 1996년 말 현재 국내 도·소매업체당 평균 매장면적은 46제곱미터, 평균 종사자수는 2.5명, 평균 연간매출액은 1억 8,400만 원(소매업의 경우 : 38.8제곱미터, 2.1명, 1억 1,000만 원)에 불과하여 그 과밀성과 영세성으로 인해 유통산업의 근대화가 지체되고 있다. 일본과 비교하면 점포당 매출액은 일본의 5.8%, 1인당 매출액은 일본의 14.6% 수준에 불과하고, 법인화율은 2.0%로 일본의 38.7%에 비해 기업화 수준이 매우 낮아 유통

업체의 생산성이 매우 낮은 상황이다. 우리 나라는 재벌기업 중심의 제조업체가 유통경로에 직접적인 영향을 끼치는 구조로 이루어져 중소기업에 진입장벽으로 작용하고 있고, 불공정거래행위를 유발하여 유통산업의 발달을 저해하고 있다.

두 번째는 유통업의 효율성 문제를 들 수 있다. 유통업체의 노동생산성이 매우 낮고, 1인당 인건비는 서비스업 전체평균보다는 낮은 편이나 소매업 1인당 인건비 지출액의 증가율이 1인당 매출액 및 부가가치 증가율을 상회하고 있어서 효율성이 매우 저조한 실정이다. 또한 운영의 노후가 떨어져 수익성도 저조한 편이다. 특히 소매유통부문의 노동생산성은 미국의 32% 수준밖에 안되는 것으로 나타나 충격을 주고 있다(McKinsey 한국보고서 : 1998년 4월 발표).

끝으로 열악한 유통환경상의 문제가 있는데 이는 구체적으로 과세자료가 없는 무자료상품을 거래하는 관행으로 시장규모조차 정확히 파악할 수 없는 환경을 지적하지 않을 수 없다. 한편 재래시장의 발달로 인한 낙후된 유통시설, 무계획적인 점포입지와 열악한 물류환경 등이 유통현대화의 걸림돌이 되고 있다.

이상과 같이 국내 유통산업이 안고 있는 문제점은 단시일에 해결할 수 있는 일이 아니기 때문에 장기적인 목표와 전략하에 업계와 정부가 서로 협력하고 노력하는 가운데 달성될 수 있다.

## (2) 규제현황, 산업구조

우리 유통산업을 고효율·저비용구조로 전환시키기 위해서는 규제의 개혁이 필수적인 과제이다. 유통규제개혁의 기본방향은 다음 세 가지로 대별될 수 있다. 첫째, 유통규제의 개혁은 지난 30여 년간 계속되어 온 제조업 우대의 정책적 패러다임을 전환하여 유통

업의 생산적 기능을 인정하고 인센티브를 주는 등 제조업과의 차별을 없애야 한다는 시각으로 접근해야 한다. 둘째, 규제개혁은 시장경제원리를 최대한 존중하고 민간의 자율성을 보장하는 방향으로 추진되어야 한다. 다만 유통관련 협회나 특정 유통업체들의 불편을 덜어준다는 차원에서 이루어지는 규제개혁은 업계의 이익보호에 그칠 것이라는 관점에서 접근해야 한다. 이는 다시 말하면 민원성 규제완화의 지양이다. 셋째, 규제심사시 우선적으로 피규제자의 입장에서 규제의 필요성과 정당성을 검토하고, 규제평가지 유통업계의 효율성 증진, 소비자 후생과 사회적 영향 등 부문별로 기대효과를 분석하는 접근방향을 선택해야 한다. 이는 규제개혁의 편익을 분석하여 규제개혁의 효과를 극대화하는 방향으로 이루어져야 한다는 것이다.

OECD 회원국을 비롯한 여러 선진국에서도 규제에 관한 정치적·경제적 기준이 급격하게 변화하고 있으며 OECD 국가들의 경제가 점점 더 복잡성을 더해가고 있고 세계화 추세의 확산까지 겹쳐 실질적·잠재적 경쟁의 범위는 계속 넓어져 가고 있다. 이러한 상황에서 OECD 회원국 정부들은 과거의 낡은 규제장치에 얽매어 있는 것이 경제성장을 저해할 뿐만 아니라 비효율적 정부실패(Government Failure)의 가능성을 더욱 높이는 결과를 낳게 될 것이라는 인식을 공유하고 있으며 이같은 사실은 우리 정부의 규제정책에도 많은 시사점을 주고 있다.

### 1) 유통개혁의 추진현황

1997년 정부는 국내 유통산업의 완전개방으로 인한 급속한 환경변화에 발맞추어 이전의 두 개의 법을 통합하고 보완하여 실질적으로 유통산업의 새로운 기본법이 된 「유통산업발전법」을 제정하여 대규

모 점포의 개설을 허가에서 등록제로 전환하고 매장면적을 축소 또는 개설허가 거부조항을 삭제하는 등 규제를 대폭 완화하였다.

또한 정부는 1993년부터 1996년 말까지 총119건의 유통산업 규제완화과제를 발굴하여 그 중 28건(23.5%)을 수용하였고, 6건(5.1%)은 협의 중이며, 나머지 85건(71.4%)은 수용곤란과제로 분류하였다. 수용된 28건의 규제완화를 보면 허가, 신고 및 영업규제 완화 등 행정절차의 개선으로 해결할 수 있는 규제가 대부분(70.8%)이며 업계의 비용부담 완화효과와 직결된 토지세제 및 금융부문의 규제완화는 6건에 불과하였다. 소관부처별로 보면 재정경제원 및 건교부가 유통부문 규제완화건수의 절반이 넘는 21건으로 가장 많았으나 수용건수는 5건에 불과하였다. 통상산업부의 경우 총6건의 규제완화 대상과제 중 도·소매업체에 대한 중소기업범위 조정 1건을 제외한 5건의 규제를 수용하여 규제완화에 가장 적극적임을 알 수 있다.

## 2) 유통관련 법규

우리 나라에서 유통산업을 규율하는 법규는 다음 일곱 가지로 대별된다. 첫째, 작년 공포(1997년 4월)된 「유통산업발전법」과 「유통산업발전법 시행령」(1997년 10월), 할부거래·방문판매·농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률·시행령·시행규칙 등 상적 유통에 관한 법규이며, 둘째, 유통단지 개발과 화물유통촉진법 등의 물적 유통에 관한 법규, 셋째, 불공정 상거래행위를 금지하는 독점규제 및 공정거래에 관한 법규, 넷째, 소비자 보호·물가안정·상품권·신용카드법 등의 소비자 관련법규, 다섯째, 약사법, 식품위생법, 주세법 등 특정사업 분야에만 적용되는 규제법규, 여섯째, 수도권정비 계획법, 도시계획법, 건축법, 환경정비 등의 사회적 규

제를 위한 법령, 일급제, 중소기업의 구조개선 및 경영안정 지원을 위한 특별조치법 등이 있다. 대부분 유통기업에 직접적으로 해당하는 네 번째 범주까지의 구성체계를 살펴보면 다음과 같다.

<표 15-1> 유통산업 관련법규의 구성

분 류	관계 법 규
(1) 상적 유통에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유통산업발전법</li> <li>• 할부거래에 관한 법률·시행령·시행규칙</li> <li>• 방문판매 등에 관한 법률·시행령·시행규칙 (다단계판매업 포함)</li> <li>• 농수산물 유통 및 가격안정에 관한 법률·시행령·시행규칙</li> </ul>
(2) 물적 유통에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유통단지개발촉진법·시행령·시행규칙</li> <li>• 화물유통촉진법·시행령·시행규칙</li> </ul>
(3) 불공정거래행위에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경품류 제공에 관한 불공정거래행위의 유형 및 기준</li> <li>• 할인특별판매행위에 대한 불공정거래행위의 유형 및 기준</li> <li>• 학습교재 등의 판매업에 있어서의 특정 불공정거래행위의 유형 및 기준</li> <li>• 백화점업에 있어서의 특수 불공정거래행위의 유형 및 기준</li> <li>• 표시·광고에 관한 공정거래지침</li> <li>• 주유소 등 석유판매업에 있어서의 공급자 표시에 관한 불공정거래행위 유형 및 기준</li> <li>• 상가 등의 분양 및 임대 광고에 관한 공정거래지침</li> <li>• 가맹사업(프랜차이즈)의 불공정거래행위의 기준</li> </ul>
(4) 소비자 관련법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 소비자보호법·시행령</li> <li>• 물가안정에 관한 법률·시행령</li> <li>• 상품권법·시행령·시행규칙</li> <li>• 신용카드업법·시행령·시행규칙</li> </ul>

### 3) 보이지 않는 규제로서의 상거래·관습

시장개방 이후 3년이 지난 현재, 유통산업 국제화시대의 환경에 맞지 않는 상거래와 관행이 아직도 많이 있다. 이들 상거래 및 관습은 <표 15-2>로 요약할 수 있는데 이러한 상거래 관습은 전세제도, 어음제도, 무자료거래, 가격표시제, 반품제, 전속계열점 등 외국에는 존재하지 않는 거래관행과 관습들을 말한다.

대부분의 상거래들이 문서에 의한 구체적인 계약조건의 제시에 따른 결정보다는 개인적인 거래당사자의 접촉 속에서 계약이 이루어지는 경우가 많다. 따라서 객관적으로 평가하기 어려운 점도 많고, 공개되지 않은 관계로 원만한 상거래를 저해시키는 요인으로도 작용하며 또 일부는 우월적 지위를 남용하는 거래당사자에 의해 공정하지 못한 거래관계가 형성·유지되는 측면도 있다. 외국 투자자의 입장에서 보면 이들은 법률적인 규제는 아니지만 보이지 않는 규제로 작용하고 있는 것이다.

우리가 단시간 내에 이들 관습 및 상거래 관행을 개선하는 것은 불가능한 일이지만 장기적으로 우리 유통산업 환경을 글로벌 스탠더드에 맞게 향상시키기 위해서는 이들 상거래 및 관행에 대한 개선전략을 수립하고 체계적인 노력을 통하여 이를 고쳐 나가야 할 것이다.

결론적으로 정부는 향후 충실하게 시장경제의 원리에 근거한 규제완화를 견지해 나가야 할 것이고 불가피하게 규제를 유지해야 한다 하더라도 그 질적 수준을 높여 나가는 것이 바람직하다. 이를 위해서는 규제의 기준 및 절차집행의 투명성을 높여야 하며 특히 유통업자와 제조업자들간의 형평성을 감안하여 유통업에 대한 차별을 조속히 개선해야 할 것이다.

<표 15-2> 개선되어야 할 상거래 및 관습

제 도		문 제 점 및 특 징
1. 전세제도		-전세계약은 초기 투자비용의 상승효과를 가져옴
2. 결제제도와 어음제도		-우리 나라의 상거래에서 어음거래량은 연간 3,700조 원으로 전체통화의 70%에 달하고 있음 -서비스나 재화의 양도와 이에 따른 급부 발생간의 시간적 차이로 이에 대한 비용을 제공자가 받는 병폐 발생
3. 계약 관계	소 매 업체 의 거 래 형 태	-백화점의 매입거래형태는 직매(10%), 특정매입(매상매입60%), 임대매입(30%)으로 나뉨 -할인점의 경우에는 직매가 70~80% 수준으로 나타남 -특정매입은 중소기업체의 시장진출을 용이하게 함 임대보증금, 권리금 판로개척비용 저감 -직매입의 경우 백화점은 유명브랜드 선호
	거 래 처 선 정	-계약의 거래조건에 관한 일체 사항은 경쟁업체에게 비공개로 하는 것이 원칙임
4. 리베이트		-한국에서 리베이트로 가장 많이 이용되는 것은 수량할인임. 이는 소매점으로 하여금 대량구매를 유도함
5. 전속대리점		-우리 나라 주요 품목별 전속대리점 점유율은 자동차 100%, 기성복 80%, 가구 70%, 가전제품 70%임 -공정거래법은 전속대리점의 배타적 조건부거래를 불공정거래행위로 규제하지만, 이 제도가 상거래 관행인 현실을 감안, 제도 자체는 인정하되 이 제도의 유지·존속을 위한 부당행위만 규제
6. 파견사원		-원칙적으로 금지, 예외로 납품업자로부터의 요청이 있는 경우만 허용하고 있음. 그러나 백화점은 비용절감을 위해 우월적 지위를 남용하여 납품업자에게 무리하게 파견사원을 요구하는 것이 관례
7. 무자료거래		-무자료거래가 성행하여 유통구조가 왜곡 -체인화에 따른 정보의 보급에도 막대한 지장을 초래 (POS의 설치나 Data 분석은 무의미)
8. 반품제		-원래 반품은 결함/불량제품 반환을 의미하나 한국에서는 팔다 남은 제품을 메이커나 도매상에게 되돌려 주는 경우를 의미하는 것이 일반적임 -재고부담은 줄었지만 고객동향 파악 노력, 정확한 매입량 예측 등 마케팅력·영업력을 저하시킴

### (3) 경쟁력

우리 나라 유통업을 주요 선진국들과 비교해 보면, 국내총생산에서 유통산업이 차지하는 비중은 선진국과 비슷하거나 조금 낮은 수준이지만 유통산업이 차지하고 있는 비중은 매우 높다. 그러나 유통산업의 생산성과 효율성은 매우 낙후되어 있음을 알 수 있다. 이렇듯 우리 나라 유통산업의 저효율성은 전통적으로 사농공상의 위계에 따라 상업을 천시하는 국민정서와 일제 통치기에 일본의 상업자본이 우리 나라 상업계를 장악, 독점함으로써 상업자본 축적의 기회를 상실하였던 데 그 뿌리가 있다. 또한 1970년대 이후 거대제조업 중심의 재벌들이 유통채널을 독점적으로 지배함으로써 건전한 경쟁적 상업자본의 발달을 저해해 오고 있다는 점도 하나의 이유이다. 그러나 1980년대 이후 유통산업의 중요성을 깨달은 정부와 기업의 노력과 우루과이라운드 협상의 결과로 1989년 이후 3단계의 개방일정을 거쳐 1996년 1월 1일부로 유통시장의 전면개방이 이루어졌고 1990년대 중반에 들어와서는 21세기 미래성장을 주도할 기간산업의 하나로 인식되기에 이르렀다.

<표 15-3>은 OECD 주요 회원국간 유통산업의 효율성을 비교하고 있는데 우리 나라가 비교대상국가 중에서 가장 비효율적인 유통구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 특히 유통부문에서 1996년의 유통시장 완전개방 이후, 신업체 다국적 유통업체의 국내진출과 국내 대기업의 유통업으로의 활발한 진출에 따라 중소기업의 경쟁력 약화 등 시장상황이 매우 급변하고 있어 유통산업의 체질개선을 통한 경쟁력 제고가 절실한 실정이다.

<표 15-3> OECD 주요 회원국의 유통산업 효율성 비교

	인 구 1만 명당 출점수	점 포 당 근무자수	종사자당 분배 GDP (미국=100)	근무자당 판매 고 (미국=100)	점포당 매출액 (미국=100)
미 국	79	6.6	100.0	1000	100.0
일 본	132	4.2	60.3	70.7	43.1
한 국	166	2.0	n.a	n.a	n.a
독 일	85	4.4	78.5	100.7	83.5
프랑스	97	3.8	96.6	94.8	64.3
이탈리아	171	2.4	95.3	72.3	39.3
영 국	81	6.5	59.5	77.6	67.1
벨기에	141	2.0	105.0	94.1	43.3
그리스	184	1.8	37.1	62.2	22.3
멕시코	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a
뉴질랜드	95	4.6	77.8	85.8	48.3
스페인	134	2.7	77.6	45.7	33.3

자료 : OECD, *The Eco-wide Effects of the Regulatory Reform*, March, 1997.

## 2. WTO협정하의 한국의 약속

### (1) 약속의 내용

#### 1) 서비스교역의 형태

서비스협정이 추구하는 자유화 추진대상의 핵심은 서비스산업의 외국인투자와 자연인의 국경간 이동이며, 이 외에 서비스제품 자체의 국경간 이동과 서비스 소비자의 국경간 이동도 그 대상으로 한다. 이를 바탕으로, 서비스협정은 서비스교역 형태를 다음과 같

이 네 가지로 분류·정의하고 있다.

- ① 국경간 공급Cross-border Supply : 해외에 소재하고 있는 금융 기관에의 예금 또는 보험가입, 통신수단에 의한 뉴스공급 등과 같이 수출국에서 생산된 서비스제품Product 자체가 국경을 넘어 수입국에 공급되는 경우
- ② 해외소비Consumption Abroad : 관광객의 해외여행, 유학생의 해외유학, 환자가 외국에 소재하는 병원에서 의료행위를 받는 경우 등과 같이 서비스 수출국 내에서 타국의 소비자에게 서비스가 공급되는 경우
- ③ 상업적 주재Commercial Presence : 외국 서비스 공급기업이 서비스 수입국 내에 자회사 또는 합작투자기업을 설립하거나 기존 국내기업을 인수 또는 지사나 대표사무소를 설립하여 현지에서 서비스를 생산·판매하는 경우
- ④ 자연인의 주재Presence of Natural Persons : 외국 서비스 공급기업의 지사, 자회사 등의 임·직원의 현지주재에 의한 서비스 공급, 회계사, 엔지니어 등의 개별 서비스 공급자가 서비스 수입국 내에 일정기간 체류하면서 서비스를 공급하는 경우

①의 경우는 생산물, 즉 서비스제품의 국경간 이동이며, ②의 경우는 소비자의 국경간 이동형태이고, ③과 ④는 생산요소Production Factor의 이동인데, ③의 경우는 자본의 이동으로 사실상 외국인투자와 동일한 것이며, ④의 경우는 노동의 이동에 의한 교역형태이다.

## 2) Commitment의 유형

완전자유화 약속Full Commitment은 어떤 서비스분야와 공급형태에 있어서도 시장접근이나 내국민대우에 대한 제한을 전혀 하지 않겠

다고 약속하는 경우로서 양허표의 해당란에 “제한 없음None”이라고 표시하게 된다. 그러나 당해국가가 양허표 앞부분에 유보한 외국인투자, 부동산취득, 인력이동 등 모든 서비스분야에 적용되는 수평적 제한Horizontal Limitation은 이 경우에도 적용되게 된다.

부분적 자유화 약속Commitment with Limitation; Partial Binding은 시장 접근과 내국민대우에 대한 일부 제한조치와 함께 양허하는 경우로서 크게 다음 세 가지로 분류할 수 있다. 첫째, 현재 제한조치 수준 그대로 양허Binding하는 경우로서 동결Standstill or Freeze을 의미한다. 둘째, 현재 제한조치의 전부는 아니라 하더라도 일부를 철폐Rollback하고 양허하는 경우이다. 셋째, 현재의 제한조치보다 더 후퇴된 수준에서 양허하는 경우로서 Ceiling Binding이라고 한다. 그러나 어느 경우이든 시장접근 및 내국민대우에 대한 제한조치가 명확하게 기재되어야 하며 단순히 ‘Standstill’, ‘Freeze’, ‘Bound’ 또는 ‘Rollback’이라고 표현해서는 안된다.

약속하지 않는 경우No Commitment는 회원국이 한 서비스분야의 특정 공급형태에 대하여 시장접근이나 내국민대우에 대한 제한조치를 계속 유지하거나 새로이 도입할 수도 있는 자유로운 상태에 있는 경우로서 양허표의 해당란에 “Unbound”라고 나타낸다. 즉 구속되지 않았다는 것이다. 그러나 어떤 서비스분야의 4개 서비스 공급형태에 시장접근 및 내국민대우란 모두가 Unbound 상태인 경우에는 동 분야를 양허표에 등재할 이유가 없으며 양허표에서 삭제되어야 하는 것이 GATS(General Agreement on Trade in Services)의 기본구조이다.

기술적으로 양허가 불가능한 경우에No Commitment Technically Feasible는 서비스에 따라서는 특정 공급형태에 의한 서비스 공급이 불가능한 경우가 있는데 국경간 서비스 공급형태에 특히 이런 경우가 많다. 이와 같이 기술적으로 실현 불가능한 서비스형태는 양

허표 해당란에 “Unbound\*”로 나타나고 주석에 “Unbound Due to Lack of Technical Feasibility”라고 표시되어 있다. 그러나 실제 가능할 수도 있는데 정보부족으로 인하여 불가능하다고 생각하는 경우도 있을 것이라는 점, 현재는 불가능하지만 미래에는 기술발전으로 가능하게 될 수도 있다는 점 등이 협상과정에서 제기되었다. 이에 따라 각국간 양허협상 과정에서 이들 사례의 기술적 실현가능성에 대한 검증을 하여 미래에 가능할 것으로 판명되면 일반적인 Unbound로 하기로 하였다. 이상의 내용을 바탕으로 유통서비스무역에 있어서의 Commitment 내용을 살펴보도록 한다.

### 3) 시장접근에 대한 제한

첫째, 외국인 또는 외국법인이 기존 국내회사의 주식을 취득하는 것은 제한된다. 단, 국내 주식시장에서 주식을 취득하는 경우에는 상장기업주식에 한하여 매종목당 외국인 개인별 3% 및 총외국인 10% 내에서 허용된다. 외국인의 주식투자한도는 확대될 것이다(1994~1995). 외국환관리법에 따라 지점의 설치는 허가를 받아야 한다. 단, 금융분야에 있어서는 사무소 설치도 허가를 받아야 한다.

둘째, 다음과 같이 정의된 자연인의 입국 및 체류에 영향을 미치는 조치 외에는 Unbound 사항들이다.

- ① 한국 내에 설립된 100% 외국인투자회사, 합작투자회사, 지사에 근무하면서 체재기간 중 다음과 같은 직무에 종사하고자 하는 자로서 당해 서비스 공급기업에 1년 이상 고용된 자
  - i) 임원Executive : 조직 내에서 조직관리를 제1차적으로 지휘하며, 의사결정에 광범위한 권한을 행사하고 그 기업의 최고위 임원, 이사회, 주주로부터 일반적인 지휘감독

만을 받는 자. 임원은 서비스의 실질적인 공급 또는 조직의 서비스에 관련된 업무는 직접 수행하지 않는다.

ii) 상급관리자Senior Manager : 기업 또는 부서단위 조직의 목표와 정책의 수립 및 시행에 책임을 지고 계획·지휘·감독에 관한 권한과 직원에 대한 고용 및 해고권 또는 이에 관한 추천권을 가지며, 다른 감독직·전문직·관리직 종사자의 업무를 결정·감독·통제하거나 일상업무에 재량권을 행사하는 자. 피감독자가 전문서비스 공급자가 아닌 한 일선감독자를 포함하지 않으며 직접적으로 서비스 공급행위에 종사하는 자도 포함하지 않는다.

iii) 전문가Specialist : 해당기업의 서비스, 연구설비, 기술, 관리 등에 필수적인 고도의 전문적이고 독점적인 경험과 지식을 가진 자

② 임원 및 상급관리자의 범주에 속하는 자[A항 i) 및 ii)]로서 한국 내에서의 서비스 제공을 위한 상업적 주체 설립의 책임을 맡은 자. 단, 이 자는 일반대중에게 직접 서비스를 제공하는 업무에 종사하거나 직접 서비스를 제공해서는 안 되며 한국 내에 서비스 공급자의 사무소, 지점, 자회사 등이 없어야 한다.

③ 한국영토 내에 소재하지 않는 서비스 공급자를 대표하며 한국영토 내에서 보수를 지급받지 않는 사람으로서 동 서비스 공급자의 서비스를 판매하기 위해 협상을 목적으로 일시적으로 입국하고자 하는 사람. 단, 이 자는 공중에게 직접서비스를 제공하거나 동 서비스를 판매하는 업무에 관여할 수 없다.

①항에 정의된 인력의 체류기간은 최장 3년으로 제한되며, 필요

하다고 인정되는 경우 체류기간 갱신이 가능하다. 한편 ②항과 ③항에 정의된 인력의 체류기간은 최장 90일을 초과할 수 없다. 서비스 제공을 위하여 일시적 입국이 허용된 자는 출입국관리법, 노동관계법 등을 준수해야 하며, 인력이동에 관한 약속은 노사관계에는 적용되지 않는다.

#### 4) 내국민대우에 대한 제한

첫째, 외국인투자 금액은 5,000만 원 이상이어야 한다(외국인 토지취득은 다음에 기재된 사항 이외에는 Unbound).

- i) 외국인 토지법상 외국법인으로 의제되지 않는 국내법인의 토지취득은 허용된다.
- ii) 외국인 토지법상 외국법인의 국내지점과 외국법인으로 의제되는 국내법인의 토지취득은 규정된 절차에 따라 허가를 받거나 신고해야 하며 다음과 같은 실수요범위 내로 제한된다(다음 : 직접서비스업 영위에 필요한 업무용 토지 · 관련법령에 의한 임직원용 택지 · 기타 관련법령에 정하는 필수불가결한 부대시설 부지). 그리고 세제상의 혜택을 포함한 보조금 지원은 관련법에 따라 한국 내에서 설립된 법인에 한정된다(R&D 보조금은 Unbound임).

둘째, 시장접근란에 기재된 자연인에 대한 조치 외에는 Unbound이다. 외국인 토지취득에 있어 임차권은 허가를 받을 경우 허용되며, 그 외에는 Unbound이다.

#### 5) 유통분야에 대한 구체적인 양허내용

<표 15-4>와 같다. 단, 총포 · 도검 · 화약류 유통업, 골동품 및

예술품 유통업, 지방정부가 지정한 농수축산물 공공도매시장의 개설·운영 및 그 안에서의 유통서비스는 제외된다.

<표 15-4> 유통서비스 분야의 양허내용

분야 또는 업종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한
A. Commission Agent [CPC 621, 단 62111, 62112, 선물거래중개 서비스는 제외]	① Unbound ② Unbound ③ 제한 없음 ④ 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	① 제한 없음 ② 제한 없음 ③ 제한 없음 ④ 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound
B. 도매서비스 [622, 단, 62211 중 곡물, 62222 중 원유 도매업, 62223, 62229 중 곡분 및 홍삼 도매업과 62276 중 비료 도매업은 제외]	① Unbound ② Unbound ③ 다음 서비스업종은 경제적 수요심사에 의한 · 매장면적 3,000㎡ 이상의 도매시장 · 매장면적 3,000㎡ 이상의 대형점 · 도매센터 · 중고자동차 도매업 · 가스 및 관련제품 도매업 · 무역업 ④ 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	① 제한 없음 ② 제한 없음 ③ 제한 없음 ④ 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound
C. 소매서비스 [6111, 61130, 61210, 63101, 63104, 632, 단, 63295 중 동물용 사료와 가축 및 동물 소매업은 제외]	① Unbound ② Unbound ③ 합작투자 및 10% 외국인투자의 경우 1개사당 매장면적 3,000㎡ 미만 20개 점포에 한해 허용된다. · 1996. 1. 1부터 동 제한은 폐지되었다. · 지사의 경우 700㎡ 미만 1개 점포에 의해 허용된다. 1996. 1. 1부터 동 제한은 폐지되었다. · 중고자동차 매매업 및 가스연료 소매업은 경제적 수요심사에 의한다.	① 제한 없음 ② 제한 없음 ③ 제한 없음 ④ 전문분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound

<표 15-4> 계속

분야 또는 업종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한
	· 백화점, 쇼핑센터의 개설은 외국인투자가 금지되었다. ④ 전분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	
D. 프랜차이즈 [8929']	① 제한 없음 ② 제한 없음 ③ 합작투자 및 100% 외 국인투자의 경우 1개 사당 매장면적 3,000㎡ 미만 20개 점포에 한해 허용되었다. 1996년 1월 1일부터 동 제한은 폐지됨 ④ 전분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound	① 제한 없음 ② 제한 없음 ③ 제한 없음 ④ 전분야에 기재된 제한 사항 외에는 Unbound

주 : 8929' : 취급품목은 이 양허표의 도매 및 소매서비스에서 허용된 품목에 한함.

## (2) 약속의 근거

각국의 양허표에 등재하는 서비스분야의 선정은 Positive 방식으로 각국이 조금이라도 자유화할 용의가 있는 분야만을 등재하게 된다. 일단 양허표에 등재하는 분야에 있어서 제한조치의 유보는 Negative 방식으로 모든 제한조치가 기재되어야 하며 기재된 사항 이외의 새로운 제한조치나 기재된 조치의 강화는 할 수 없도록 되어 있다.

각국의 서비스산업 규제정도는 서로 상이하나, 규제의 기본골격은 대체로 유사하다고 할 수 있다. 한국의 Commitment도 유사한 구조를 가지고 있는데, 이를 네 가지 서비스교역 형태별로 살펴보면 다음과 같다.

① 국경간 서비스 공급과 ② 서비스의 해외소비에 대한 규제체계 서비스의 국경간 공급과 해외소비를 분야별 구분 없이 수평적으

로 규제하는 대표적 법규로는 외환통제 관련법규, 조세관계 법규, 통신관계 법규 등을 들 수 있다. 그러나 유통서비스에 있어서는 앞에서 언급된 지정된 몇 가지 유통서비스 금지품목을 제외하고는 특별한 제한조치가 존재하지 않는다.

### ③ 상업적 주재에 대한 규제체계

대부분의 회원국에서 외국기업의 자회사 설립, 합작투자, 지사·대표사무소 설립 등에 관하여 서비스분야별 구분 없이 공통적으로 적용되는 법규를 운영하고 있는데 외국인투자 관계법규 및 외환통제 관련법규가 바로 그것이다. 한국의 경우 외자도입법 및 외국환관리법과 관련규정·규칙 등이 이에 해당한다고 할 수 있다.

이러한 상업적 주재의 규제는 도시계획, 환경보호, 그리고 경제적 이유, 혹은 시장의 불확실성을 극복하기 위하여 적용된다.

매장면적 3,000㎡ 이상의 도매시장 및 대형상점을 규제하는 이유는, 대도시 외곽지역에 생긴 대형상점으로 인해, 도시중심부로부터 소비자들을 유인하여 결국 도시내부의 상권이 위협을 받게 되는 이른바 도시문제(Urban Problem)가 야기되는 것을 막고, 농촌지역의 많은 토지를 점유하여 차량통행을 증가시킴으로써 야기되는 환경악화를 방지하기 위함이다.

경제적 수요심사는, 도입될 서비스의 현 상황에 대한 적합성, 새로운 서비스 도입으로 인해 공공편의에 미치는 영향, 현재 존재하고 있는 상점에 미치는 영향, 인구조밀 정도, 지리상의 문제와 교통상황에의 영향력을 파악하기 위해 시행된다.

### ④ 자연인의 주재에 관한 규제체계

외국 서비스 공급기업의 지사, 자회사 등의 임·직원의 현지주재에 의한 서비스 공급, 회계사, 엔지니어 등의 개별 서비스 공급자가 서비스 수입국 내에 일정기간 체류하면서 서비스를 공급하는

경우를 일컫는데 향후 개방이 진행되면서 이 분야의 토론이 활발해질 것으로 보인다.

### (3) 개방의 효과, 그 후의 발전

우리의 유통시장은 7년간에 걸친 3단계의 개방일정을 거쳐 1996년 1월 1일부로 전면 개방되었다. 우리 유통산업은 유통시장의 전면개방 이후 만 3년째를 맞이하고 있는 현재 엄청난 변화의 소용돌이에 휩싸여 있다.

시장개방 후 지난 3년간 약 30여 개에 달하는 백화점들과 수많은 중소유통업체들이 잇따라 도산하였다. 특히 시장개방과 초대형 재벌유통업체의 지방진출 여파로 지방백화점의 경영부실화가 매우 심각한 상태이다. 이와 같은 상황에서 급속도로 위축된 소비와 더욱 활발해질 것으로 예상되는 외국업체의 국내진출은 기존의 유통구조와 업체간 경쟁양상 그리고 유통산업 관련환경을 근본적으로 재편할 것으로 보인다.

## 3. 뉴라운드에 대비한 전략

### (1) 개방가능 분야, 개방유보 분야 및 취약분야

#### 1) 우리의 기궤제출 GATS 양허표에 따른 분석 및 평가

##### 가. 개방가능 분야

우리가 WTO에 제출한 GATS 양허표에 따르면 매장면적 3,000평방미터 이상의 도매시장, 매장면적 3,000평방미터 이상의 대형점, 도매센터, 중고자동차 도매업, 가스 및 관련제품 도매업 그리

고 무역업 등의 도매업종에 대해서는 경제적 수요심사에 의해 개방여부를 결정하도록 하고 있다. 따라서 이들 업종의 경우 추가적인 개방가능성이 있는 분야로 분류될 수 있겠다.

이 밖에 중고자동차 매매업 및 가스연료소매업 두 분야의 소매업종 역시 경제적 수요심사에 따라 개방여부를 결정하도록 하여 마찬가지로 향후 개방가능성이 있는 분야라 할 수 있다.

#### 나. 개방유보 분야

먼저 우리가 제출한 GATS 양허표에 따르면 총포, 도검, 화약류 유통업 그리고 골동품 및 예술품 유통업에 대해서는 사회안녕의 유지나 문화적 재화의 보호 등을 이유로 이들 품목을 취급하는 모든 형태의 유통서비스는 개방대상에서 제외시키고 있다. 따라서 이러한 품목을 취급하는 일체의 유통서비스에 대해서는 그러한 유보취지가 존재하는 한 앞으로도 계속하여 개방을 유보하는 정책을 지속해야 할 것으로 본다.

둘째, 우리 나라가 WTO에 제출한 GATS 양허표에 따르면 곡물, 원유, 곡분 및 홍삼 그리고 비료 등을 취급하는 도매서비스의 경우 식량안보나 경제활동의 기초재화라는 점 등의 이유로 개방대상에서 제외시키고 있다. 이들 분야의 도매업 역시 당해품목의 안정적인 공급이 국가경제에 미치는 비중을 감안할 때 특별한 사정의 변경이 없는 한 앞으로도 계속하여 개방유보 분야에 포함되어야 할 것으로 본다.

셋째, 기제출된 GATS 유통서비스 분야에 대한 양허표에 따르면 중개, 도매 및 소매서비스 분야와 관련하여 국경을 넘는 공급형태(Mode 1)에 대해서는 모두 “Unbound”함으로써 사실상 개방을 유보하고 있다. 생각컨대 오늘날 그 시장성이 점차 확대되고 있는 전자상거래 분야가 이러한 공급형태에 속한다고 볼 수 있다

면 이는 적절한 조치로서 이에 관한 우리의 사전준비가 이루어질 때까지 이러한 입장을 견지할 필요가 있다고 본다.

넷째, 기제출된 GATS 유통서비스 분야에 대한 양허표에 따르면 중개, 도매 및 소매서비스 분야와 관련하여 해외소비(Mode 2)에 대해서는 모두 “Unbound”하고 있는데 이 역시 우리가 처한 외환사정 등을 감안할 때 향후 이에 관한 약속의 제출에 있어 신중을 기할 필요가 있는 사항으로 판단된다.

#### 다. 개방취약 분야

먼저 우리 나라가 제출한 GATS 양허표에 따르면 중개서비스 중 선물거래중개서비스를 개방대상에서 제외시키고 있다. 생각컨대 환율의 급변이나 재화의 수급상 변화 등으로 인한 위험을 분산시키기 위해 선물거래의 비중이 점차 확산되어 가는 추세임에 비하여 우리 나라의 선물거래중개서비스의 수준은 상당히 낮은 것으로 평가하지 않을 수 없다. 따라서 동 분야의 서비스 수준이 어느 정도 경쟁력을 갖추기 전까지는 현재와 같은 개방유보정책을 지속해야 할 것이나 궁극적으로 선진적인 선물거래중개기법 등의 전수를 위해서는 적절한 시기에 점진적인 개방정책을 취해야 할 분야라고 보여진다.

다음으로 우리 나라가 제출한 GATS 양허표에 따르면 지방정부가 지정한 농수축산물 공공도매시장의 개설, 운영 및 그 안에서의 유통서비스를 개방대상에서 제외시키고 있다. 농수축산물의 유통서비스는 유통서비스의 일부로서의 본래적인 기능 이외에 국내에서 생산되는 농수축산물의 안정적인 판로확보를 통한 이들 농수축산업 및 그 종사자의 보호라는 또 다른 중요한 측면이 있음을 간과해서는 안될 것이다. 이 점에서 GATS 양허표상 이들 분야를 개방대상에서 제외시킨 것은 매우 적절한 정책적 판단으로 보여진

다. 그러나 WTO 차원에서 농수축산물에 대한 추가협상이 예정되어 있고, 이는 필연적으로 농수축산업 시장의 추가개방을 수반하게 될 것이며 이 경우 외국산 농수축산물에 대한 차별대우 문제를 초래할 수 있는 현행 제도를 둘러싼 통상마찰이 제기될 가능성이 적지 않다고 보여진다. 따라서 당장에는 현행 양허표상 개방유보 정책을 지속하되 향후 제기될 수 있는 그러한 통상마찰에 대비하여 상기와 같이 지정된 농수축산물 공공도매시장의 경쟁력 제고를 위한 노력을 경주해야만 할 것이고, 정부의 정책 역시 그러한 방향으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

## 2) 기제출된 GATS 양허표상의 문제점

첫째, 유통서비스의 개방에 따른 파급효과가 가장 큰 분야는 소매서비스 가운데에서도 상업적 주재에 의한 형태임은 의심할 여지가 없다. 이에 관한 우리의 GATS 양허표상의 약속을 보면 백화점 및 쇼핑센터의 개설을 금지한 것과 앞서 언급한 중고자동차 매매업 및 가스연료 소매업을 경제적 수요심사에 따르도록 한 것이 외에 합작투자 및 100% 외국인투자나 지사 등에 대해 1996년 1월부터 시장접근에 대한 제한을 폐지하였다. 더욱이 백화점 및 쇼핑센터의 개설 역시 외환위기 이후 외국인투자의 유치를 위하여 비록 국내법적 조치에 의한 것이기는 하지만 개방한 것으로 알려지고 있다. 그런데 소매서비스 시장에서 가장 크고도 절대적인 영향을 미치는 서비스 공급형태가 상업적 주재에 의한 것임을 감안할 때 사실상 우리 나라의 소매서비스 시장은 외국인에게 거의 완전 개방되어 있는 상황이라고 볼 수 있다. 물론 우리의 당면한 외환위기 상황의 극복을 위해 무엇보다도 절실하게 요구되는 외자의 유치를 위해 외국자본이 특별한 관심을 갖고 있는 우리의 소매서

비스 시장을 개방할 필요성이 있음을 부인하지는 않는다. 그러나 후술하겠지만 소매서비스 시장의 전면개방으로 인한 외국 대형할인점의 급속한 진입으로 우리의 소매서비스 산업 시장상실로 인한 실업의 증가가 예상될 뿐만 아니라 제조업에 대한 “구매자의 힘 Buyer's Power”의 행사 등으로 인하여 우리의 제조업까지도 부정적 영향을 받을 것으로 전망된다. 그러므로 정부의 소매서비스 시장에 대한 개방 및 외국인 투자유치정책은 보다 신중한 검토가 필요한 것임을 지적하고자 한다.

둘째, 현재 우리의 소매서비스 분야에 대한 약속내용을 보면 업종의 구분이 유통업의 동태적인 발전상황을 제대로 반영하고 있지 못하다는 지적을 하지 않을 수 없다. 적어도 우리가 양허표를 제출하였던 1994년 당시만 해도 구미지역에서는 물론 우리 나라에서조차 초보적인 단계이기는 하지만 대형할인점과 같은 파급효과가 큰 새로운 업태가 출현, 다른 소매업종의 시장을 급속도로 잠식하고 있었음은 주지의 사실이다. 그럼에도 불구하고 관련부서에서는 이에 대한 안전장치 마련에 관심이 낮다. 더욱 아쉬운 것은 상업적 주재에 의해 우리 나라에 진출한 외국계 소매업종, 특히 대형할인매장의 업태에 대해 내국민대우에 대한 제한을 “None”으로 제출한 것은 향후 대형할인매장의 급속한 성장에 따른 국내산업에의 피해에 대처할 수 있는 우리의 정책수단을 포기한 것과 마찬가지로 여서 크게 아쉬운 점으로 지적하지 않을 수 없다.

## (2) 국내시장 규제개선 및 경쟁력 제고 필요분야

먼저 국내 유통시장에 있어 각종 규제와 관련해서는 지난 1997년 말 외환위기를 겪은 이후 출범한 국민의 정부에 의해 추진되어 온 경제활동 전분야에 걸친 강도높은 일련의 규제개혁작업의 결과 종전의 유통산업에 부과되었던 각종 규제 및 장벽이 상당부분 철

폐되었거나 완화된 것으로 평가할 수 있겠다.

그러나 국내 유통산업이 현재 직면하고 있거나, 조만간 보다 심각하게 직면하게 될 근본적인 문제는 앞서 언급한 바와 같이 외국계 대형할인매장의 급속한 진출로 인하여 경쟁력이 취약한 국내의 지방백화점 등 기존의 유통상권이 재편되고 있을 뿐만 아니라 현재 그 경쟁력이 가장 취약하면서도 소매유통산업에서 차지하는 매출이 1997년 기준 81.1%라는 절대적인 비중을 차지하고 있는 재래시장 및 소형점포의 시장점유율이 향후로는 상당히 빠른 속도로 감소될 수 있다는 사실이다. 이는 현재 이들 재래시장 및 영세소매점의 성장률(1998년 마이너스 18% 성장 예상)이 다른 소매업체와 비교하여 가장 낮다는 사실을 반증하고 있다.

따라서 이 시점에서 정부는, 그 매출규모 및 고용규모가 절대적인 비중을 차지하고 있음에도 불구하고 취약한 경쟁력으로 인하여 한계상황에 도달하여 향후 급속한 하락에 직면할 수 있는 재래시장 및 영세소매점의 경쟁력 제고에 정책의 최우선순위를 두어야 할 것이고, 이를 위한 실효적인 지원책의 모색을 서둘러야만 할 것이다.

이와 아울러 한국마크로를 인수한 Wal-Mart와 같이 거대한 다국적 대형할인점 업체를 상대로 우리의 동종산업 및 기업을 보호하는 데에는 다음과 같은 이유로 그 한계가 있음을 명심할 필요가 있다. 즉 대형할인점 시장은 전세계 차원에서 공급할 물품을 글로벌 소싱하고, 독자적인 물류시스템을 갖추고 있을 뿐만 아니라 자가상표Private Brand(PB)의 확보 및 낮은 비용의 자본조달능력 등을 갖추고 있는 소수의 다국적기업만이 생존할 수 있는 시장구조를 가지고 있다는 점을 유념해야 한다는 것이다. 따라서 적어도 대형할인점업과 같은 분야에 대해서는 종래의 시장개방론자가 주장하듯 경쟁을 통한 경쟁력의 제고라는 논리가 지배하기보다는 자국의 소매시장에서 다른 소매업체들, 특히 재래시장 및 영세소매시장이

공존할 수 있도록 우리 나라의 소매시장 사정에 적합한 대형할인점의 최대 성장치를 조사, 설정한 후 이와 같이 설정된 대형할인점의 최대 시장점유율이 초과되지 않도록 국제통상법에서 허용 가능한 모든 정책수단을 개발, 시행하는 것이 외국계 대형할인점의 진출로 인한 부정적 영향에 대응함에 있어 근본적인 처방이 되리라고 본다.

### (3) 개방전략

여기서 국내 유통서비스 시장의 개방에 따른 대응전략이라 함은 유통시장의 개방에 따른 부정적 효과를 극소화시키기 위한 대응정책수단의 확립을 의미한다. 다음에서는 이를 국제통상협상 및 규범 측면과 국내유통관련 법제도 측면에서 그 대응전략을 모색하고 국내 유통업계 입장에서의 대응전략을 제시하였다.

#### 1) 국제통상협상 및 규범 측면에서의 대응전략

##### 가. WTO/GATS 차원

먼저 지난 GATT 우루과이라운드 다자간 협상에서는 선진 회원국의 강력한 요구로 서비스무역을 새로운 다자간 무역체제의 규율대상에 포함시키는 데 성공한 바 있다. 이와 관련해 특히 서비스산업의 경쟁력이 취약한 대다수 개도국 회원들은 서비스시장의 개방에 따른 국내산업의 피해를 구제하기 위한 서비스 긴급세이프가드 메커니즘(Emergency Safeguard Mechanism(ESM)의 도입을 요구하였다. 그러나 우루과이라운드 협상기간 중에 이에 관한 합의를 도출하는 데 실패함으로써 결국 서비스무역에 있어 ESM의 도입문제는 WTO의 미결과제가 되었고, 현재 WTO의 GATS 규칙작업반에서는 1995년 7월 이후 현재까지 모두 19차례의 공식회의 및

수차례의 비공식회의 등을 통해 이에 관한 합의안을 도출하기 위한 작업이 계속 진행 중에 있다. 여기서 동 작업은 회원국들, 특히 다수의 서비스산업에 있어 세계최고의 경쟁력을 갖추고 있는 관계로 그러한 서비스 세이프가드의 필요성 자체를 인정하지 않으려는 미국 등 선진 회원국들의 입장과 우리 나라를 포함하여 외국의 서비스 공급 및 서비스 공급자로 인해 국내 서비스산업에 발생할 수 있는 피해에 대한 구제수단을 갖고자 하는 개도국 회원들간의 첨예한 입장대립으로 인하여 최초의 협상시한을 넘기면서 다시 1999년 6월 말로 예정된 제2차 협상시한 역시 현재로서는 준수하기가 쉽지 않다고 보여진다.

적어도 이 장의 논의대상인 유통서비스의 경우 현재 국내 유통시장이 사실상 전면개방되어 있는 상황일 뿐만 아니라 외국 유통업체에 대해 내국민대우에 대한 제한 역시 전혀 없는 상황이어서 향후 국내 유통산업의 보호를 위해서는 서비스 세이프가드 수단에 의존할 수밖에 없는 상황에 있는 우리로서는 WTO/GATS 규칙작업반회의에서 ESM에 관한 국제규범이 마련될 수 있도록 어느 회원보다 적극적인 입장개진을 하지 않으면 안된다. 아울러 ESM에 관한 협상안의 입안에 있어 그러한 긴급세이프가드조치가 산업피해의 구제라는 본래의 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 구체적인 조항 하나하나에 대한 신중한 검토와 의견수렴이 필요하리라고 본다.

#### 나. OECD 차원

한편 OECD의 경쟁법/정책위원회(Committee on Competition Law and Policy)에서도 대형할인점과 같은 신업태의 출현과 더불어 유통업이 갖게 된 '구매자의 힘'이 가져올 제반영향에 대한 검토를 통해 그러한 구매자의 힘을 제한할 필요가 있다는 의견이 조심스럽게, 그러나 단호하게 제기되고 있음도 주목해야 할 것이다.

## 2) 국내유통관련 법제도 측면에서의 대응전략

첫째, 현재 상당히 추진된 것으로 알려진 유통관련 법제도에 대한 개혁을 지속적으로 추진함으로써 국내 유통산업이 경쟁력을 갖출 수 있는 기본도양을 확립하는 것이 최우선의 과제가 되어야 할 것이다. 여기에 있어서는 유통산업에 대한 각종 행정규제의 완화, 불합리한 유통구조 및 제도의 개선, 유통시설 조성 및 정비의 촉진을 위한 지원, 중소기업의 보호 및 경쟁력 강화를 위한 지원, 유통정보화의 촉진 및 유통전문인력의 양성 지원 등이 그 대상이 되어야 할 것이다.

둘째, 그동안 우리 나라 유통업계에 고착화된 비효율적인 관행을 제거하기 위하여 필요한 유통관련 법제의 개선은 물론 나아가 공정경쟁의 확립차원에서 유통질서를 확립하기 위하여 공정거래위원회 등의 역할도 필요하리라고 본다.

셋째, IMF 관리체제 이후 이의 조속한 극복을 위하여 범정부적으로 추진하고 있는 외자유치정책의 수행에 있어 옥석을 가리는 지혜가 필요하다고 본다. 즉 아무런 준비없는 유통산업의 개방은 자칫 국내 유통산업은 물론 그 종사자의 실직, 나아가서는 국내 제조업체에까지 그 피해가 확산될 위험이 있다는 점을 인식하여 적어도 그러한 특성을 가지고 있는 유통서비스 시장의 개방에 있어서는 외자유치의 효과와 아울러 그로 인한 부작용의 최소화라는 두 가지 상반된 효과를 비교분석하여 판단하는 것이 필요하다는 것을 투자정책 및 법제를 담당하는 정책당국자들은 인식해야 할 것이다.

넷째, 이러한 대응전략에도 불구하고 현실적으로 우리 나라에 진출한 대형할인점 등으로 인해 우리 나라의 동종산업에 피해가 발생한 경우 우리는 앞에서 논의한 국제통상규범 차원에서의 검토를 기초로 우리 나라의 현행 대외무역법 제26조 (1)항 2호 이하에

규정된 무역 및 유통서비스 분야에 대한 산업피해구제조치의 발동을 위한 사전적 준비가 필요하리라고 본다. 이와 관련해서는 산업피해구제를 담당하는 무역위원회의 역할이 중요하다.

### 3) 국내 유통업계 입장에서의 대응전략

첫째, 무엇보다 국내 유통서비스 시장의 개방에 따른 직접적인 피해자는 국내 유통업체 자신임을 알아야 한다. 이 점에서 국내 유통업계 및 당해분야 종사자들의 경우 정부차원에서의 대응을 기대하거나 기다리는 소극적 자세를 버리고, 급격한 변화를 겪으면서 재편되어 갈 유통질서에 능동적으로 대응하는 것이 필요하리라고 본다. 이는 중소유통업체라 할지라도 그 전문화 및 서비스 개선노력 여하에 따라서 얼마든지 경쟁력 있는 업체로서 재탄생할 수 있는 기회가 열려 있기 때문이다.

둘째, 전략적 제휴 등을 통한 점포의 대형화 및 다점포화로 규모의 경쟁력을 키우거나 동일업태간의 협력을 통해 선진 유통기술 및 노하우 등을 도입, 공유하는 등의 방법으로 경쟁력을 강화하는 것이 필요하리라고 본다.

### (4) 개방에 따른 효과 전망

#### 1) 긍정적 측면

다른 서비스시장의 개방에서도 마찬가지로겠지만 국내 유통서비스 시장의 개방에 따른 긍정적인 측면으로는 다음과 같은 점들이 있다.

첫째, 경쟁의 촉진으로 인한 제품가격의 인하를 통해 소비자 후생이 증대될 수 있다는 것을 가장 큰 장점으로 볼 수 있다. 이와

아울러 對고객서비스 역시 개선되는 효과가 기대될 수 있을 것이다.

둘째, 외국계 소매업체의 진출로 이들이 오랜 기간 축적해 온 선진 유통기법을 받아들이고, 이를 전수받을 수 있는 기회를 가짐으로써 소위 유통의 선진화를 촉진시킬 수 있게 된다는 점을 지적할 수 있겠다.

셋째, 역으로 우리 유통업체가 경쟁력을 갖추게 된다는 전제하에 상호적인 기초 위에서 우리의 유통업체에 개방된 엄청난 구매력을 가진 서구 및 일본 등의 유통서비스 시장 및 동남아시아 시장 등 해외시장에 진출할 수 있는 기회를 가질 수 있다는 것이다.

## 2) 부정적 측면

첫째, 외국의 경쟁력 있는 유통업체의 진출로 경쟁력이 취약한 국내의 동종업체가 급속히 시장을 잠식당하거나 궁극적으로 기반을 상실하게 될 위험에 처할 수 있다는 점이다. 이미 대형할인점 시장에 있어서 E-Mart를 제외하고는 거의 모든 내국인 대형할인점이 사실상 경쟁력이 없다는 것이 이를 보여준다.

둘째, 외국계 대형할인점의 진출은 국내의 동일한 소매업체인 대형할인점에 대해 일차적인 피해를 초래하지만 시간이 경과하면서 동 대형할인점이 들어선 인근의 재래시장 및 영세소매점이 차지하고 있던 기존의 상권에도 치명적인 영향을 미치게 된다. 이는 단순한 경쟁논리에 따르면 우리가 감수해야 할 기회비용이라고 볼 수도 있지만 이들 재래시장 및 영세소매점의 도산으로 실업의 발생은 사회전체적으로 보다 많은 비용을 지불하게 할 수 있다는 점에서 특별한 정책적 접근이 필요한 사항이다.

현재 우리 나라 고용인구의 18.6%를 차지하고 있는 국내유통업

에 있어 4인 이하의 중소기업체가 차지하는 고용비중이 92%로 조사되고 있다. 환언하면 이는 우리 나라 전체 고용인구의 17%를 바로 이러한 4인 이하의 중소기업체가 담당하고 있음을 의미한다. 따라서 현재 1997년 기준 250%의 성장률을 기록하면서 그 시장점유율이 1996년 1.2%에서 1997년 3.0%로 급성장한 대형할인매점이 현재와 같은 속도나 그 이상의 가속도로 급성장을 계속할 경우 현재 우리 나라 유통시장의 76%를 차지하고 있는 중소기업체의 시장점유율이 가장 크게 감소하게 될 것인데 이러한 중소기업체의 쇠퇴는 곧바로 우리 나라 실업률의 증가로 이어져 또 다른 사회적 문제를 야기시킬 수 있다는 점에서 대형할인점의 성장을 단순한 시장논리에 맡기는 것은 거꾸로 우리에게 엄청난 사회적 대가를 지불하게 할 수 있으므로 유의해야 한다.

셋째, 특히 대형할인점의 지나친 성장은 국내의 제조업계에 대해서까지도 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점에서 경계할 필요가 있다고 본다. 이미 선진국의 사례에서 알 수 있는 것처럼 유통업계와 제조업체간의 힘겨루기에 있어 최후의 승자는 유통업계가 될 수밖에 없게 되어 있다. 특히 거대 다국적기업인 대형할인매점의 경우 전세계적인 아웃소싱 전략과 독자적인 물류시스템의 확보 및 자가상표(PB)의 공급확대 그리고 배타적인 매장관리능력 등의 요인에 따른 소위 '구매자의 힘'을 통해 제조업체를 압도하게 되었음을 의미한다. 이에 따라 대형할인점의 경우 다른 대형할인점과의 경쟁과정에서 제품을 납품하는 생산업체들에게 공급가격을 대폭 낮추도록 사실상 강요함으로써 이들 생산업체들에게까지 피해를 입히게 된다는 점이다. 이러한 대형할인점에 대한 저가의 납품은 상대적으로 보다 높은 가격으로 제품을 공급받는 다른 대리점이나 중소기업체로 피해를 확산시킨다는 점에서 그 문제의 심각성이 크다. 실제로 1998년 여름, 까르푸나 E-Mart 등 대형할인점

들이 할인행사를 기획하면서 제조업체들로 하여금 납품가 인하를 사실상 강요한 적이 있었고, 1998년 7월 우리 시장에 진출한 Wal-Mart가 일부품목을 원가 이하의 가격으로까지 판매하여 물의를 일으킨 바 있다.

#### 4. 요약 및 결론

우리의 유통시장은 7년간에 걸친 3단계의 개방일정을 거쳐 1996년 1월 1일부로 전면 개방되었다. 우리 유통산업은 유통시장의 전면개방 이후 만 3년째를 맞이하고 있는 현재 엄청난 변화의 소용돌이에 휩싸여 있다.

GATS 양허표상의 약속을 보면 백화점 및 쇼핑센터의 개설을 금지한 것과 앞서 언급한 중고자동차 매매업 및 가스연료 소매업을 경제적 수요심사에 따르도록 한 것 이외에 합작투자 및 100% 외국인투자나 지사 등에 대해 1996년 1월부로 시장접근에 대한 제한을 폐지하였다. 더욱이 백화점 및 쇼핑센터의 개설 역시 외환위기 이후 외국인투자의 유치를 위하여 비록 국내법적 조치에 의한 것이기는 하지만 개방한 것으로 알려지고 있다. 그런데 소매서비스 시장에서 가장 크고도 절대적인 영향을 미치는 서비스 공급 형태가 상업적 주재에 의한 것임을 감안할 때 사실상 우리나라의 소매서비스 시장은 외국인에게 거의 완전개방되어 있는 상황이라고 볼 수 있다.

현재 국내 유통시장이 사실상 전면개방되어 있는 상황일 뿐만 아니라 외국 유통업체에 대해 내국민대우에 대한 제한 역시 전혀 없는 상황이어서 WTO/GATS 규칙작성반회의에서 긴급세이프가드(ESM)에 관한 국제규범이 마련될 수 있도록 어느 회원보다 적

극적인 입장개진을 하지 않으면 안되는 입장에 놓여 있다. 아울러 ESM에 관한 협상안의 입안 중에 있어 그러한 긴급세이프가드 조치가 산업피해의 구제라는 본래의 기능을 제대로 발휘할 수 있도록 구체적인 조항 하나하나에 대한 신중한 검토와 의견수렴이 필요하다.

국내유통관련 법제도 측면에서는 유통관련 법제도에 대한 개혁을 지속적으로 추진함으로써 국내 유통산업이 경쟁력을 갖출 수 있는 기본토양을 확립하는 것이 최우선의 과제가 되어야 할 것이다. 여기에 있어서는 유통산업에 대한 각종 행정규제의 완화, 불합리한 유통구조 및 제도의 개선, 유통시설 조성 및 정비의 촉진을 위한 지원, 중소기업의 보호 및 경쟁력 강화를 위한 지원, 유통정보화의 촉진 및 유통전문인력의 양성지원 등이 그 대상이 되어야 할 것이다.

국내 유통업계 입장에서는 급격한 변화를 겪으면서 재편되어 갈 유통질서에 능동적으로 대응하는 것이 필요하고 전략적 제휴 등을 통한 점포의 대형화 및 다점포화로 규모의 경쟁력을 키우거나 동일업체간의 협력을 통해 선진 유통기술 및 노하우 등을 도입, 공유하는 등의 방법으로 경쟁력을 강화하는 것이 필요하다.

## 제16장 관 광

### 1. 관광산업의 현황과 문제점

#### (1) 산업의 범위

일반적으로 관광산업은 여행자들이 필요로 하는 재화와 서비스의 생산 및 공급을 통해 이윤의 극대화를 추구하는 경제주체 또는 기업집단이라고 정의할 수 있다. 그러나 국내정책, 행정, 법규 또는 국제법의 구체적 적용대상으로서의 관광산업의 정의나 범위는 국가, 국제기구 또는 산업분류의 목적에 따라 각각 다르다. 또한 관광산업과 관광분야 또는 관광부문이 명확한 구분 없이 혼용되기도 한다. 관광자체에 대한 정의만큼이나 관광산업에 대한 정의나 범위도 다양하다고 볼 수 있다. 관광에 대한 정의를 보면 세계관광기구 World Tourism Organization(WTO)는 “일상적 생활환경에서 벗어난 장소로 이동하여 그곳에서 여가, 사업, 기타 다른 목적으로 계속해서 1년 이하의 기간 동안 체재하는 사람들의 활동”이라고 규정하고 있으나, 최근 미국관광정보센터(USTDC)는 “1명 또는 그 이상의 가구구성원이 거주지로부터 편도 100마일 이상 떨어진 장소까지의 왕복이동(승무원의 근무활동으로서 여행, 통근자의 출퇴근, 통학생의 등하교는 제외)”이라고 정의하고 있다. 우리 나라의 경우에는 국제관광(외국인의 국내관광 및 내국인 해외관광)에 대해서만 세계관광기구의 정의를 적용하고 있다.

또한 관광산업은 호텔, 음식점, 운수회사 등 이질적인 요소들로 구

성되어 있기 때문에 구조적으로 매우 다양하고 복합적인 특성을 가지고 있다. 어느 국가의 관광도 상품과 서비스를 오직 여행자에게만 판매하는 기업은 거의 없기 때문에 여행자만을 유일한 고객으로 하는 기업집단을 “관광산업”으로 분리해 내는 것은 사실상 불가능한 일이다. 따라서 관광산업 또는 관광분야를 구성하는 업종도 국가나 국제기구에 따라 차이를 보이고 있다. 예컨대 미국관광정보센터는 다양한 형태의 기업 가운데 그 지출액의 여행자 의존도를 기준으로 하여 총매출액의 4분의 1 이상을 여행자 지출에 직접 의존하는 기업들의 집단을 “주요 관광관련 기업(Primary Travel-related Industries, 즉 관광산업)으로 규정하고 있다. 이 기업집단에는 여객운송업체, 숙박업체, 오락·레크리에이션 사업체, 렌트카 회사 등이 포함되어 있다.

우리 나라의 경우 관광산업은 관광진흥법상 여행업, 관광숙박업, 관광이용시설업, 국제회의용역업, 카지노업, 관광편의시설업으로 구성되어 있으나, 한국은행의 한국표준산업분류에서는 관광이 독립된 산업으로 분류되어 있지 않고 다만 관광과 관련이 있는 업종이 다른 산업분야의 일부 업종으로 포함되어 있을 뿐이다.

한편 세계무역기구의 GATS(General Agreement on Trade in Services) 분류표상의 “관광관련 서비스분야(Tourism and Travel Related Services(TTRS))”는 호텔 및 음식점 서비스, 여행알선서비스, 관광안내서비스, 기타 서비스로 제한되어 있다. 여기서 기타 서비스는 여행 및 관광과 관련이 있는 것이면 다른 업종이라도 관광서비스 분야에 포함시킬 수 있음을 시사한다고도 볼 수 있으나, 그러한 서비스업종의 다수는 이미 분류표상의 다른 서비스분야에 포함되어 있기 때문에 관광서비스 분야의 업종확대 가능성은 거의 없다.

관광산업 범위의 확정은 관광산업의 국민경제적 파급효과를 계량화하고 관광산업의 경제적 중요성에 대한 정부와 국민의 인식을 제고시키는 전제조건이 되나, 관광서비스의 복합적 구조, 서비스간

의 중복 및 연계성은 관광서비스의 이상적 분류와 통일적인 관광 산업 범위의 설정을 사실상 불가능하게 하고 있다. 이에 따라 프랑스, 캐나다, 스웨덴 등 일부 선진국들과 세계관광기구, OECD 등에서는 1980년대 초부터 관광의 경제적 효과에 대한 정확한 측정 및 평가를 가능하게 하는 이른바 관광위성계정 Tourism Satellite Account (TSA)의 개발을 추진해 오고 있다. 1991년 OECD 관광위원회는 국민계정의 위성계정형태로 관광경제계정을 편제하기 위해 매뉴얼을 작성·발표하고 이를 OECD 회원국에게 작성하도록 권유해 왔다. 이에 따라 우리 나라에서는 1998년 처음으로 한국은행에서 관광경제계정 Tourism Economic Accounts(TEA)을 시험편제하고 그 결과를 발표한 바 있다. 관광경제계정은 국내 관광산업의 생산과 국내 여행 관광객의 소비지출 내역을 나타내는 통계로서 관광산업이 국민경제에 미치는 영향을 분석하고 관광관련 정책을 수립하기 위한 기준이 된다. 여기서 관광산업은 음식숙박업, 여객운송업, 여행사업, 오락·문화 및 운동관련 서비스업 등이 포함되어 세계무역기구의 GATS 분류표상에서 명시한 것보다 광범위하게 정의된다.

그 밖에 세계관광이사회 World Travel & Tourism Council(WTTC)는 관광서비스 업종뿐만 아니라 관광객이 여행 중에 구매하는 상품과 관광객 이용시설물, 즉 관광관련 재화를 생산하는 업종까지도 그 재화가 여행자와 관광서비스 업체에 공급되는 부분만큼 관광산업으로 취급하고 있다.

## (2) 산업의 현황 및 문제점

### 1) 관광숙박업

관광진흥법상 관광숙박업은 관광호텔업, 국민호텔업, 해상관광호

텔업, 가족호텔업, 한국전통호텔업 및 휴양콘도미니엄업으로 구성되어 있다. 이 가운데 관광호텔업은 1998년 6월 현재 전국 447개 업체에 4만 6,744실로 1997년 말에 비해 364실이 감소되었다. 지역별로는 서울이 99개 업체에 1만 7,421실로 전체 객실수의 37.25%를 차지하고 있다. 그 다음이 부산으로 55개 업체 5,632실, 제주가 36개 업체 4,629실 등의 순으로 등록되어 있다. 이를 등급별로 보면 특1등급과 특2등급의 고급호텔이 73개 호텔에 2만 2,064실로 전체 객실수의 47.2%를 차지하고 있다. 1991년 이후로는 호텔건설이 둔화되고 있는데 이는 높은 지가, 건설비 상승 등으로 부대위락시설 신규허가가 제한되었기 때문이다. 1997년도 관광호텔 이용률은 64%를 기록하고 있으며, 동년 관광호텔 수입은 전년대비 2.7% 증가한 1조 9,561억 원에 달했다.

국민호텔은 단체관광객 및 취사에 적합한 시설을 갖추어 저렴한 비용으로 관광객들이 이용할 수 있도록 한 관광숙박시설로서 1998년 6월 말 현재 10개 업체에 1,334실을 보유하고 있다. 그 밖의 관광숙박업체 현황을 보면 휴양콘도미니엄업 73개소에 42개 업체 1만 8,788실, 가족호텔업 12개소 1,891실, 한국전통호텔업은 제주 중문관광단지 내에 1개 업체 30실이 등록되어 있다.

경기변화에 민감한 관광산업은 지역별로 차이는 있으나 IMF의 영향이 심한 업종 가운데 하나이다. 극도로 악화된 자금난과 전반적인 소비둔화는 호텔업 등 숙박업 전반에 걸쳐 연쇄부도사태를 몰고 왔다. 1998년 4월 현재 주요호텔 449개 중 22%인 98개가 휴폐업신고를 하였다. 국내 관광숙박업이 당면한 문제점으로는 첫째, 숙박시설의 부족을 들 수 있다. 서울올림픽 이후 호텔건설이 둔화되어 오는 2002년 월드컵 개최시 약 2만 실의 객실이 부족할 것으로 전망된다. 둘째, 고급호텔 중심의 시장구조이다. 특급호텔이 전체호텔의 약 50%를 차지하고 있어 전체적인 여행경비를 인상시키

는 주요요인이 되고 있다. 셋째, 고임금과 경영노하우의 부족을 들 수 있다.

## 2) 여행업

우리 나라 여행업은 일반여행업, 국외여행업 및 국내여행업의 3개 업종으로 분류되어 있다. 일반여행업은 국내 또는 국외여행을 하는 내국인 및 외국인을 대상으로 하는 여행업으로서 1998년 6월 말 현재 336개 업체가 있으며 외국인 관광객의 유치에 직접 담당하는 중추적인 역할을 하고 있다. 1997년에는 전체입국자 390만 명 중 30%인 117만 명을 차지했다. 국외여행업은 국민의 해외여행에 따른 여권발급, 여권수속대행 등의 해외여행자 편의증진을 위한 업무와 국외여행 알선업무를 내용으로 하는 여행업으로서 1998년 6월 말 현재 2,324개 업체가 등록되어 있다. 국내여행업은 국내를 여행하는 내국인을 대상으로 하는 여행업을 말하며 1998년 6월 말 현재 2,700개 업체가 있다.

여행업계는 1991년 1월 1일부터 대외개방이 이루어짐에 따라 그동안 국제경쟁력을 제고함으로써 개방에 따른 국내산업의 피해를 최대한 줄이기 위한 노력을 기울여 왔다. 정부는 여행사의 경영개선 유도, 서비스 향상에 의한 신뢰회복, 여행업 전문인력의 양성 등 각종 시책을 추진해 왔다. 그러나 여행업계는 여전히 소규모, 영세성, 과당경쟁 등 구조적인 문제를 해결하지 못한 채 IMF를 맞게 되었다. IMF 이후 해외여행객의 급격한 감소는 세진여행사, 수도권항공여행사, 온누리여행사, 씨에프랑스 등 주요 국외 여행업체들의 부도를 가져왔다. 결국 1998년에 국외 여행업체는 감소한 반면 외국인 관광객 유치가 활발해지면서 일반 여행업체는 20여 개가 증가했다.

### 3) 기타 관광사업

관광객 이용시설업은 관광객을 위하여 운동, 오락, 음식 또는 휴양 등에 적합한 시설을 갖추고 관광객이 이용하게 하는 사업으로서, 관광진흥법시행령 제2조에 따라 전문휴양업, 종합휴양업, 관광음식점업, 외국인전용 유흥음식점업, 외국인전용 관광기념품 판매업, 자동차 야영장업, 관광유람선업으로 구분되어 있다. 1998년 6월 말 현재 등록된 업체현황을 보면 전문휴양업 17개 업체, 종합휴양업 10개 업체, 관광유람선업 5개 업체, 관광음식점업 71개 업체, 외국인전용 유흥음식점업 187개 업체, 외국인전용 관광기념품판매업 98개 업체가 있으며 자동차 야영장은 아직 등록된 업체가 없다.

국제회의용역업은 대규모 관광수요를 유발하는 국제회의의 계획, 준비, 진행 등 필요한 업무를 행사 주관자로부터 위탁받아 대행하는 업종으로 1986년에 관광진흥법상의 관광사업으로 신설되었다. 1996년에 「국제회의산업 육성에 관한 법률」이 제정됨으로써 우리나라의 국제회의산업도 크게 발전할 것으로 기대된다. 1998년 6월 말 현재 국제회의용역업으로 등록된 업체는 서울에 26개 업체가 있다.

관광편의시설업은 관광사업 중 여행업, 관광숙박업, 관광객이용시설업, 국제회의용역업을 제외한 사업이나 시설 가운데 관광진흥에 도움이 된다고 인정되는 것으로 문화체육부령이 정하는 바에 따라 지역별 관광협회에서 지정한다. 관광사진업, 여객자동차터미널 시설업, 관광토속주 판매업, 전문관광식당업 및 일반관광식당업으로 분류되어 1996년 6월 말 현재 총531개 업체가 지정되어 있으나 이들 중 여객자동차터미널 시설업과 관광토속주 판매업은 지정업체가 없다.

그 밖에 카지노업은 종래 사행행위업으로 분류되어 경찰청에서 관리해 오다가 관광진흥법의 개정(1994. 8. 3)에 의해 관광산업으로

전환된 업종으로 카지노 전용영업장을 갖추고 주사위, 트럼프 등 특정한 기구 등을 이용하여 우연의 결과에 따라 특정인에게 재산상의 이익을 주고 다른 참가자에게 손실을 주는 행위 등을 하는 업이다. 1998년 6월 말 현재 전국에서 13개 업체가 영업을 하고 있다. 이들 카지노업체의 1997년 총매출액은 2,311억 원이며 이 가운데 위커힐 카지노의 매출액이 1,324억 원으로 전체의 57.3%를 차지한다.

### (3) 산업의 국제경쟁력

외래객의 관광소비는 경상수지 개선, 고용창출, 정부 세수증대에 크게 기여하기 때문에 각국은 관광산업 발전에 많은 노력을 기울이고 있다. 대외적으로 외래객 유치를 위해 해외진흥활동을 활발하게 전개하는 한편, 대내적으로는 국민관광진흥 차원에서 자국민이 국내여행을 하도록 유도하고 있다. 한 나라의 관광산업이 발전하기 위해서는 수용태세가 완비되고 여행자가 편안하게 여행할 수 있는 분위기가 조성되어야 한다. 이 가운데 국내 관광기업의 국제경쟁력은 관광발전의 기본요건일 뿐만 아니라 개방체제하에서는 국내 관광기업의 존망을 좌우하는 중요한 요소가 된다.

우리 나라의 관광산업 및 관광객 소비지출관련 지표를 관광선진국들과 비교해 보면 전반적으로 우리 나라 관광산업은 생산과 지출비중이 낮게 나타나고 있다. 한국은행이 시험편제한 관광경제계정에 따르면 관광산업의 국내생산액 비중(GDP대비)은 1995년 3.9%, 1997년 3.5%에 그치고 있다. 반면 관광선진국들은 우리 나라의 2~5배에 이르고 있다. 내·외국인의 자국내 관광소비지출 비중(GDP대비)도 우리 나라는 4.0%로서 관광선진국에 비해 월등히 낮은 수준이며, 관광산업의 취업자비중도 9.9%로서 다른 나라에 비해 낮은 수준이며, 특히 여행알선 등 여행사업에 종사하는 취업자의 비중이 크게 낮다.

<표 16-1> 관광관련 경제지표의 국제비교

(단위 : %)

구 분	호주 (1992-93)	오스트리아 (1993)	캐나다 (1992)	스페인 (1993)	일본 (1990)	한국 (1995)
관광산업의 국내생산액 /GDP	10.2	15.3	20.4	13.1	9.6	3.9
내외국인 국내관광 소비액 /GDP	9.6	13.0	-	11.5	-	4.5
외국인의 국내관광 소비 지출 비중	18.8	62.6	22.6	39.6	-	25.5
관광산업 취업자 /총산업 취업자	11.0	13.2	12.3	11.1	-	9.9
여행사업 취업자 /관광산업 취업자	7.7	6.0	-	2.0	6.3	0.8

자료 : OECD, *Replies to the Questionnaire on Tourism Economic Accounts*, 1996. 9.

국제 관광시장의 동향을 보면 각국에서 관광산업이 차지하는 비중이 증가하고 이에 따른 국제적 경쟁도 점차 심화되고 있다. 관광산업은 1996년 전세계 GDP의 10.7%, 서비스교역의 35%를 차지한다. 세계관광기구가 발표한 통계에 의하면 1997년도 국제관광객수는 6억 1,300만 명으로 전년대비 3% 증가하였고 관광수입은 4,438억 달러로 전년대비 2.3% 증가하였다. 세계관광기구는 2010년까지 관광객수가 7억 200만 명에 이를 것으로 예측한 바 있다.

관광산업의 경제적 효과에 대한 인식 제고로 세계 각국이 관광산업에 대한 투자를 확대하고 있다. 이는 세계주의 및 지역통합의 영향으로 관광수요가 지속적으로 증대되고, 국가간 교류 저해요인 감소로 인해 국제관광객이 증가할 것으로 기대되기 때문이다. 그러나 아시아 등 세계경제 위기로 단기적으로는 관광수요가 위축될 것으로 전망된다. 각국이 경제위기를 극복하기 위해 자국민의 해외여행을 자제하는 분위기를 유도하고 있으며, 특히 동남아, 러시아 등의 경제불안으로 인해 지역적으로 관광수요가 위축되고 있다. 1997년 외래관광객을 가장 많이 유치한 국가는 프랑스(6,680만

명), 미국(4,900만 명), 스페인(4,340만 명), 이탈리아(3,410만 명) 순이었고 관광외화 수입면에서는 미국(751억 달러), 이탈리아(300억 달러), 프랑스(279억 달러), 스페인(272억 달러) 순이었다.

1997년 세계관광기구에 의하면 우리 나라는 외래관광객수 기준으로는 세계 33위, 관광수입 기준으로는 세계 22위에 머물고 있다. 외래관광객 입국동향을 보면 1996년 368만 명, 1997년 390만 명이 방문한 데 이어 1998년에는 420만 명이 방문했을 것으로 예상된다. 반면에 국민해외여행은 1986년에 45만 명이던 국민 해외여행자수가 1996년 465만 명으로 매년 급속한 성장세를 기록하다 1997년 말 IMF사태의 영향으로 1997년에는 454만 명으로 다시 줄어들었다. 여행수지는 1996년 15억 3,000만 달러, 1997년 11억 5,000만 달러의 적자를 기록하였으나, 1998년에는 IMF의 영향으로 10월까지 약 30억 달러의 흑자를 기록하였으며 연말까지 약 34억 달러의 흑자가 예상된다.

<그림 16-1> 출입국 관광객 및 여행수지 현황

이처럼 IMF로 인한 경제전반의 침체 속에서도 1998년에 사상 처음으로 약 400만 명 이상의 외래관광객 방문과 대규모 흑자를 달성함으로써 외화획득의 주역으로 부상하게 되었다. 따라서 정부는 21세기 지식기반산업의 하나로 관광산업의 육성을 천명하고 적극적인 육성시책을 발표한 바 있다. 우리의 지정학적 특성을 고려하여 한·일·중의 동북아 연계관광의 허브관광지를 개발하고 자연 및 문화관광자원 개발을 병행하여 지난 10여 년간 침체되었던 휴양 및 레저 관광시설 확충을 본격적으로 추진한다는 계획을 수립하고 있다. 이를 위해 규제완화와 외국인 투자유치촉진법에 관광산업을 명시하여 20~30억 달러의 외자유치를 추진 중이다. 또한 현재의 대규모 관광흑자 기조가 유지되도록 투자를 확대하고 경제회복 후에도 관광흑자가 지속되도록 경쟁력을 강화해 나갈 계획이다. 대통령의 중국시장 개척, CF출연 등의 성과를 범국민적인 정직·친절 등 손님맞이 캠페인으로 연계할 계획이다. 관광진흥 목표는 외래관광객을 1998년 425만 명에서 2003년 700만 명으로 확대하고 관광수입은 1998년 56억 달러에서 2003년 110억 달러로 증대하며 고용인구를 현재 200만 명 수준에서 270만 명으로 확대하는 것이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리 나라의 관광산업은 1980년대까지 고도성장을 지속해 왔으나 1990년대 들어 여행물가 상승, 관광수용태세 미비 등의 복합적, 구조적 요인으로 인해 국제경쟁력이 급격히 약화되고 국민 해외여행자의 폭발적 증가로 내국인의 국내 관광수요마저 둔화되는 양상을 보였다. 우리 나라 관광분야의 국제경쟁력이 그 어느 때보다 약화된 상황이었다. 그러나 1997년 IMF 구제금융을 신청하면서 상황은 급반전되었다. 내국인 해외여행 수요는 절반으로 줄어들고 환율상승으로 국내 관광상품은 국제 관광시장에서 가격경쟁력을 회복하게 되었다. 고부가가치 산업으로서 관광산업을 자리매김하려는 정부의 인식변화와 적극적인

진흥노력으로 관광여건은 어느 때보다 많이 개선되고 있다.

## 2. WTO협정하의 한국의 약속

### (1) 약속의 내용

서비스교역에 관한 일반협정(GATS)은 1994년 4월 15일 WTO 부속협정(Annex 1B)으로 조인된 후 WTO 설립협정 및 다른 부속협정들과 함께 1995년 발효되었다. 서비스교역에 관한 일반협정은 WTO 서비스협정문이라고도 불리고 있다. GATS는 서비스시장 자유화의 실현을 통해 세계교역을 확대하고 그 자유화과정의 안정을 보장하는 것이다. 서비스의 경우 일반재화와는 달리 서비스의 각 분야마다 국내제도 및 규제내용이 서로 다르기 때문에 내국민대우를 모든 서비스에 대해 획일적으로 의무화하는 데는 어려움이 있다.

따라서 우루과이라운드 서비스협상의 결과인 GATS에서는 시장접근과 내국민대우를 모든 회원국이 지켜야 하는 일반적인 의무사항이 아니라 구체적 약속(Specific Commitments)대상이라고 규정함으로써, 서비스교역 자유화의 목표달성을 위해 각 회원국이 양허(법적 구속력을 갖는 자유화 약속)한 사항에 대하여 시장접근과 내국민대우의 원칙을 적용하도록 하는 한편, 시장접근과 내국민대우에 대한 제한내용(유보사항)을 모두 양허표에 기재하도록 하고 기재되지 않은 사항에 대해서는 어떠한 제한조치도 취할 수 없도록 하고 있다.

서비스에 대한 정의·분류·통계 등 모든 기준이 국가마다 다르고 협상기준도 애매모호하기 때문에 일단 각 회원국이 양허한 범위 내

에서만 시장접근 및 내국민대우의 의무를 부담하도록 하고, 우루과이 라운드 이후에도 계속적인 협상(Successive Rounds of Negotiations)의 주기적 개최를 통해 각 회원국의 양허범위를 확대함으로써 서비스교역의 점진적 자유화를 추구하고 있다.

GATS는 교역에 영향을 미치는 회원국들의 조치에 적용된다(제1조 1항). 따라서 서비스교역과는 직접 관련이 없는 국내조치라도 그것이 간접적으로 교역에 영향을 주는 것이면 GATS의 적용이 가능하기 때문에 회원국 국내정책 시행에 상당한 제약을 받을 수 있다. GATS는 서비스를 서비스 공급자와 소비자와의 관계로 파악하고 있다. ①서비스상품의 국경간 이동, ②소비자의 국경간 이동, ③자본의 이동, ④노동의 이동에 의한 교역형태를 띠고 있다. 서비스교역의 형태별 범위를 관광산업을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 서비스상품의 국경간 이동이다. 국경간 공급(Cross-border Supply)은 노동이나 자본 등 생산요소의 이동이 수반되지 않는 서비스 자체의 국경간 공급을 의미한다. 관광분야에 있어서는 여행 도매업자나 소매업자들이 여행알선, 예약 또는 여행지문과 같은 일정한 범위의 서비스를 원거리 통신망으로 국가간에 공급하는 것이 전형적인 예이다. 관련된 법규로는 통신·외환·조세관계법 등이 있다.

둘째, 소비자의 국경간 이동, 즉 해외소비(Consumption Abroad)이다. 해외소비는 서비스의 소비주체가 자국영토 밖의 서비스 수출국에서 서비스를 구매, 소비하는 경우로서 국민 해외여행, 해외유학 등이 포함된다. 관련법규로는 외환·조세관계법 등이 있다.

셋째, 자본의 이동으로서 상업적 주재(Commercial Presence)이다. 외국인투자자와 동일하며 서비스 수입국 내에 모든 형태의 서비스 공급업체를 설립하여 서비스를 생산, 판매하는 것을 말한다. 관광서

비스 제공을 위한 각종 법인, 회사, 조합, 합작투자기업, 개인기업 등의 설립, 인수, 유지를 포괄하는 자회사의 설립, 지사의 설립 등이 포함된다. 관광분야에서는 그 주재국에 관광서비스를 대량 판매하기 위해 필수적인 경우가 적지 않다. 관련법규로는 관광진흥법, 외국인투자유치촉진법 등이 있다.

넷째, 노동의 이동에 의한 교역형태, 즉 자연인의 주재(Presence of Natural Persons)이다. 서비스 수입국 영토 내에 서비스 공급인력이 주재하는 것으로 관광서비스 업체에 일정기간 취업하는 경우 등이 포함된다. 관련법규로는 출입국 관리, 고용·근로관계법과 서비스 공급자 자격에 관한 규정 등을 들 수 있다.

관광관련 서비스(Tourism and Travel Related Services)는 GATS 서비스 분야 분류표(MTN.GNS/W/120)상 아홉 번째로 명시되어 있다. 세부 업종(Sub-sector)은 유엔의 중심상품분류(CPC)<sup>95)</sup>에 따라 ①호텔 및 음식점서비스업(Hotels and Restaurants), ②여행알선서비스업(Travel Agencies and Tour Operators Services), ③관광안내서비스업(Tourist Guides Services), ④기타 서비스업(Others) 등 4개 업종으로 구성되어 있으며 더 이상의 세부분류는 현재까지 W/120에 명시되어 있지 않다. 일반적인 서비스의 일부로 포함되어 있는 관광활동, 즉 교통서비스, 레크리에이션·문화·스포츠서비스 등은 일반서비스 항목에 포함되어 있다.

여기서 기타 서비스는 여행 및 관광과 관련이 있는 것이면 다른 업종이라도 관광서비스 분야에 포함시킬 수 있음을 시사한다고도 볼 수 있으나, 그러한 서비스업종의 다수는 이미 동 분류표상의 다른 서비스분야에 포함되어 있기 때문에 관광서비스 분야의 업종확대 가능성은 거의 없다고 보아야 한다. GATS 분류표상의 사업서비스, 오락·문화·스포츠서비스, 운용서비스는 관광관련 서비스분야와 상호 영향을 미치고 그 중 특히 여행을 가능하게 하는 수단인 운송서비스

---

95) Provisional Central Product Classification

는 관광서비스에 대해서 모든 GATS 규정의 적용을 배제하고, 항공기 수선·유지서비스, 항공운송서비스의 판매 및 마케팅서비스와 컴퓨터 예약서비스를 관광관련 서비스분야가 아닌 운송서비스 분야의 항공운송지원 서비스(Supporting Services for Air Transport)로 분류하고 있다.

## (2) 약속의 근거

이 가운데 우리 나라는 기타 서비스업을 제외한 3개 업종을 양허하였다. 국경간 공급, 해외소비는 3개 업종 모두 제한이 없으며, 단 상업적 주재에 대하여 여행알선업체만이 관광안내서비스를 제공할 수 있도록 하였다. 이것은 관광안내업은 국내법상 독립적으로 영위할 수 없고 여행사만 영위하도록 되어 있어 양허표에 여행알선업체만이 관광안내업을 할 수 있다는 시장접근상 제한을 부과하고 있기 때문이다. 자연인의 주재에 대해서는 3개 업종 모두 관광을 포함한 전분야에 기재된 제한사항 이외에는 허용하고 있다. 이 상과 같이 관광서비스 부문은 3개 업종 모두 시장접근에 대한 제한뿐만 아니라 내국민대우에 대한 제한에 대해 개방을 허용하였다.

<표 16-2> 우리 나라의 관광서비스 양허내용

업 종	시장접근에 대한 제한	내국민대우에 대한 제한
A. 호텔 및 레스토랑서비스	없음	없음
B. 여행알선서비스	없음	없음
C. 관광안내서비스	여행알선업체만이 관광안내서비스 제공 가능	없음

112개 세계무역기구 회원국 가운데 10개국만이 국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 자연인 주재 등 4개 항목 모두 양허하였으며, 우리 나라와 같이 3개 항목에 대해 양허한 국가는 45개국, 두

항목에 양허한 국가는 36개국이다. 우리 나라처럼 기타 서비스에 대해서 양허하지 않은 국가는 13개국이다.

우루과이라운드 이후 관광부문은 이미 자유화가 상당부분 이루어졌다. 그러나 현재 관광분야에 포함되는 업종은 매우 제한적이므로 앞으로 관광산업의 범위를 현재 4개 세부항목 이외에 더욱 확대하는 방안을 논의할 예정이다. 이를 위해 세계관광기구가 약 70개의 관련업종을 망라하여 작성한 SICTA(Standard International of Tourism Activities)를 근거로 검토하고 있다. 한편 정보화 진전으로 소비자가 생산자 또는 서비스 제공자와 직거래하는 일이 일상화되면서 이러한 정보화가 관광산업에 미치는 영향을 예의 주시하고 있다. 즉, 소비자는 인터넷을 통해 직접 호텔을 예약하고 항공권을 구입할 수 있기 때문에 여행업의 역할과 시장구도가 변화할 수밖에 없다. 또한 협상을 통해 지속적으로 각국의 주요 관광규제를 없애 나갈 계획을 가지고 있다.

### (3) 개방의 효과, 그 후의 발전

일찍부터 관광분야는 분야별 부속서가 필요하지 않다는 점에 대해 의견이 모아졌다. 관광서비스는 ‘소비자의 이동’, ‘해외소비’ 형태 하나만이 해당되는 서비스이다. 관광객이 외국에 나가 구경하고 돌아오는 것이 곧 관광서비스의 수입이며, 관광객이 입국하는 나라는 관광서비스를 수출하는 것이다. 따라서 관광분야의 시장접근 제한, 즉 관광서비스의 수입제한이라는 것도 출국제한 또는 여권발급 제한, 출국세 부과, 여행경비 한도제한 등 극히 몇 가지에 불과하다. 그 외에 여행안내, 여행알선, 여행자수표 발급, 호텔 및 레스토랑 등은 관광서비스 분야가 아니라 사업서비스, 금융서비스, 도소매 및 음식숙박업 등으로 분류될 수도 있다. 그러나 이들을 관광관련 서비스로 분류하는 나라가 많았기 때문에 GATT사무국

분류표도 이들을 관광분야로 분류하고 있다.

서비스교역에 관한 일반협정(GATS)의 주요내용에서 살펴본 바와 같이 WTO체제하에서는 서비스 공급이 국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 자연인의 주재 등 네 가지 형태로 이루어진다고 규정함으로써 관광을 포함한 서비스교역을 주로 공급측면에서 파악하고 있다. 이처럼 GATS는 공급자지향적, 기업지향적인 성격을 띠고 있기 때문에 GATT사무국 분류표상 관광관련 분야의 업종도 호텔 및 음식점서비스업, 여행알선서비스업, 관광안내서비스업, 기타 서비스업 등 4개 업종으로 분류되어 있다. 따라서 WTO체제에 있어서는 소비자보다는 공급자 측면에 있어서의 관광서비스 교역 자유화에 역점을 두고 있음을 알 수 있다.

앞서 살펴본 바와 같이 우리 나라에서는 관광산업이 이미 개방되어 있는 상황이었으므로 우리 나라가 양허한 3개 업종에 대해서는 개방 이후에도 국내 관광시장에 별다른 영향을 초래하지 못하였다. 오히려 이들 업종에서는 시장개방으로 인한 긍정적인 효과도 적지 않게 나타나고 있다. 호텔업의 경우 외국기업의 진출로 외자유치를 통한 부족한 국내시설의 확충을 도모할 수 있고, 기타 선진서비스 및 경영노하우 습득, 정보화 촉진, 국내제도 및 관행의 국제화 등의 긍정적 효과도 기대할 수 있다.

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 국내시장 개방의 영향

현재 우리 나라에서는 관광분야의 시장개방이 이미 상당한 수준에 도달해 있기 때문에 WTO체제 등장과 OECD 가입의 영향이

거의 없거나 크지 않을 것이라는 시각이 대부분이다. 실제로 시장 개방 이후 그 영향은 크지 않은 것으로 평가된다. 이것은 국내 관광분야의 국제경쟁력이 비교우위에 있거나 주요 선진국과 대등한 수준에 도달해 있기 때문이라기보다는 오히려 그동안 타분야의 교역장벽, 제도와 관행의 차이, 관광서비스 수요의 제한 등으로 국내 기업활동 여건이 내국인보다는 불리했기 때문이다. 그러나 IMF 이후 국내 투자여건은 외국인 직접투자 제한조치의 완화, 유관분야의 개방폭 확대, 내국인 해외여행시장의 성장 등으로 크게 개선되고 있다.

#### 1) 외국기업의 국내 관광시장 진출 확대

우리 나라는 1960년대에 이미 외국인 호텔투자를 허용했으며, 서울올림픽을 앞둔 1984년 외국인 투자지분제한 철폐로 이미 많은 외국호텔이 국내시장에 진출해 있고, 여행업분야도 1991년에 개방되었기 때문에, WTO체제 출범 이후에도 우리 나라 관광산업은 시장개방에 별다른 영향을 받지 않을 것으로 평가되어 왔다. 실제로 WTO체제 출범 이후에도 직접적인 영향은 크지 않은 것으로 나타났다.

그러나 경제전반에 걸쳐 시장개방이 진전되고 외국인투자가 상당한 수준으로 이루어진다면 지금까지 상황과는 달리 관광분야에 대한 외국인투자도 크게 증가할 것으로 예상된다. 외국 관광서비스 공급업체의 국내시장 진출은 관련분야의 시장개방 및 사업환경 변화에 상당한 영향을 받게 된다. 우리 나라 관광분야의 시장개방 정도가 상당한 수준에 이르렀음에도 불구하고 그동안 외국인투자가 활발하지 않았던 것은 국내 투자환경이 다른 분야의 교역장벽, 폐쇄적인 제도와 관행, 국내 관광서비스 수요의 제한 등으로 인해

외국인투자가 불리했기 때문이었다.

IMF 이후 국내경기의 침체, 외환시장, 내수경기 등을 감안할 때 관광분야에 대한 외국인의 진출은 아직은 본격화되고 있지 않다. 그러나 중장기적으로 국내경기가 바닥을 벗어나 회복세로 돌아서고 국내소비가 활성화되기 시작하면 외국인투자는 많아지게 될 것으로 전망된다. 최근 외국인 투자유치를 위한 정부의 적극적인 투자환경개선책의 추진, 즉 부동산시장의 개방, 외국환거래의 완전자유화, 각종 행정규제 철폐 등으로 크게 개선되고 있다. 그동안 비거주자에 의한 직접투자가 유보된 골프장운영업까지도 1998년 4월 1일자로 전면개방하였으며, 당초 1999년 5월로 예정되었던 카지노업에 대한 시장개방도 부분적으로 이루어졌다.

우리 나라의 시장개방으로 호텔 이외에 외국인이 국내 직접투자 진출을 꾀할 것으로 예상되는 관광관련 사업으로는 여행알선업, 일부 관광객 이용시설업, 렌트카, 외식업, 골프장운영업 등을 들 수 있다. 한편 부동산임대업 및 토지개발공급업 등 관련분야의 시장개방이 이루어짐에 따라 경기회복과 함께 해외 디벨로퍼Developer의 도심복합단지, 레저관광단지 등 부동산 개발사업 차원에서의 관광분야 참여가 증가할 것으로 예상된다.

## 2) 국내 관광산업의 구조개선 촉진

외국인 투자환경 개선과 병행하여 외국인 직접투자의 자유화가 이루어짐으로서 관광분야에 대한 외국인 직접투자가 증가될 것으로 전망된다. 우리 나라 관광업계가 외국기업과의 시장경쟁에서 살아남기 위해서는 생산성 향상, 효율성 증대를 통한 경쟁력 제고에 나서지 않을 수 없게 될 것이다. 특히 기업의 자산가치에 비해 경영성과가 좋지 못한 국내 관광사업체들이 주로 외국기업에 의한

인수·합병(M&A)형 직접투자의 대상이 될 것이라는 점에서 국내 관광기업의 경영혁신과 국내 관광산업의 구조개선을 자극하고, 관련제도 정비를 촉진시키게 될 것으로 보인다.

이와 같은 시장개방은 국내업계의 구조조정과 서비스 수준의 향상을 촉진시킬 것으로 보이나, 외국기업이 국내 관광시장에 진출하는 초기에는 외국기업에 비해 상대적으로 불리한 조건에 처하게 될 것이다. 국내 관광호텔의 경우 어느 정도 경쟁력을 가지고 있다고 하더라도 외국호텔보다 더 노동집약적인 구조를 유지하고 있기 때문에 인건비의 원가점유율이 상대적으로 높다는 점에서 구조적 취약성을 드러내고 있다. 따라서 외국기업의 본격적인 국내 관광시장 진출에 대비하여 기술집약적인 경영방식 도입, 구조개선 등으로 대응하지 못한다면 국내업체보다 유리한 자본조달능력, 경영능력, 해외유통망을 가진 외국업체에 국내시장을 잠식당하게 될 것으로 우려된다.

IMF로 인한 급격한 관광수요 감소로 경쟁력을 상실하고 도산 또는 휴폐업하는 관광사업체가 속출하고 있다. 이를 계기로 여행업계 및 호텔업계의 구조조정이 자연스럽게 이루어져 향후 시장개방이 가속화되더라도 경쟁력 회복에 상당한 도움을 줄 것이다.

### 3) 제도 및 관행의 선진화

WTO 출범, OECD 가입 이후 시장개방에 대비하여 추진해 오고 있는 국내 사업환경의 개선은 IMF 이후 더욱 가속화되고 있다. 외국인투자의 원활한 유치를 위해서는 국내제도를 국제수준(Global Standard)으로 정착시키지 않으면 안되기 때문이다. 특히 외국인투자 유치방안들이 가시적인 성과를 나타내기 위해서는 행정·금융상의 각종 규제 철폐를 통해 외국인투자가와 국제 금융시장의 신뢰를

회복시킬 필요가 있다. 우리 나라의 경우 선진국이나 경쟁국인 싱가포르, 홍콩은 물론 여타 아시아 국가들보다 규제가 많기 때문에 외국인 투자유치 경쟁에서 불리한 것으로 나타났다.

관광산업은 사치성 소비산업으로 인식되어 여신규제, 세제상의 불이익 등을 받아 왔다. 그러나 정부는 IMF 이후 관광산업이 대규모 흑자를 달성함으로써 경제회복의 견인차 역할을 담당함에 따라 21세기 핵심 서비스산업으로 육성할 예정이며, 이를 위해 이미 1998년에만 관광관련 규제 46건을 해제하였고 앞으로 지속적으로 규제를 없애 나갈 예정이다. 이처럼 시장개방을 통하여 선진국의 제도와 관행을 수용하여 국제수준의 투자 및 사업환경을 정착시킴으로써 관광산업의 경쟁력이 강화될 것으로 보인다.

#### 4) 관광산업의 고용변화 초래

WTO 출범, APEC 참여 및 OECD 가입으로 실질적인 교역자유화가 진전됨에 따라 관광분야에서도 산업구조조정과 인력구성 변화가 불가피해질 전망이다. 전반적인 시장개방의 확대는 관광분야의 고용에도 큰 영향을 미칠 것으로 전망된다. 첫째, 국내에 진출한 외국기업의 국내시장 잠식에 따라 나타나는 국내기업 고용감소 효과, 둘째, 외국기업의 국내 영업활동에 의해 파생되는 추가고용 효과, 셋째, 국내진출 외국기업과의 시장경쟁을 통한 경영 및 마케팅능력 축적 및 매출증가로 나타나는 고용증대효과, 넷째, 외환 및 자본시장 개방으로 인한 금융비용 감소가 고용에 미치는 효과 등이 예상된다.

IMF 이후 대규모 실업발생을 감안할 때 외국기업들의 적극적인 진출이 오히려 신규고용 창출에 기여하면서 실업을 완화시킬 수 있다는 측면에서 긍정적으로 파악할 수 있다. 이로 인해 국내 호

텔산업의 고용구조도 고도화되는 계기가 될 것이다.

#### 5) 여행수지 역조가능성

여행수지는 1980년대 후반 아시안게임 및 서울올림픽을 전후하여 큰 폭의 흑자를 나타내기도 하였으나 1989년 해외여행이 자유화되면서 1991년부터 적자로 반전된 이후 IMF 직전인 1997년까지 큰 폭으로 확대되어 왔다. 1996년에는 약 15억 달러의 적자, 1997년에는 약 11억 달러의 적자를 기록했다. 이러한 방한관광객의 감소와 여행적자의 원인은 한국관광의 총체적인 경쟁력 저하에 있었다. 다시 말하면 높은 물가와 불편한 교통, 빈약한 관광자원, 부족한 관광시설 등으로 외국인 관광객은 줄어든 반면 해외로 휴가를 떠나는 내국인은 점차 증가한 것이 직접적인 원인이었다.

그러나 IMF 이후 내국인의 소비심리가 극도로 위축되고 사회전반적인 소비절감 분위기로 인해 해외여행이 절반으로 줄어들었으며 외국인 관광객은 환율상승으로 오히려 증가하여 여행수지는 흑자로 급반전되었다. 문제는 이러한 현상이 일시적인 것이라는 데 있다. 여행수지흑자는 내국인이 해외여행을 극도로 자제한 결과이지 국내 관광기반 구축과 적극적인 관광진흥의 결과가 아니라는 점이다. 환율상승으로 인한 가격경쟁력은 다소 회복하였으나 국내 관광여건이나 수용태세는 IMF 이전과 크게 달라진 점이 없다.

경기가 회복되어 국민 해외여행이 다시 증가하기 시작하면 여행수지는 언제든 적자로 반전될 수 있는 취약한 구조를 가지고 있다. 여기에 시장개방이 가속화되어 외국기업들의 국내 관광시장 진출이 증가할 경우 내국인의 출국은 또다시 증가할 수 있다. 또한 자본이동 자유화 실현에 따른 외국자본의 대량유입은 원화의 평가절상을 야기하여 국내 여행비용 상승과 원화구매력 약화를 동

시에 초래함으로써 한국 관광상품의 국제경쟁력은 더욱 약화되고, 방한여행 수요의 위축, 외국여행사의 한국상품 개발 기피 및 내국인의 해외여행 선호로 인해 국내 여행업체는 외래객 유치보다 내국인 해외송출에 더욱 주력하게 될 것으로 보여 여행수지가 또다시 급속히 악화될 가능성을 배제할 수 없다.

## (2) 개방에 대한 대응방안

### 1) 호텔업의 경쟁력 강화

호텔업은 이미 1960년대부터 시장개방이 이루어져 어느 정도 경쟁력을 갖추고 있으나 우리 나라의 전반적인 고물가, 고지가 등으로 주요도시들과 비교할 때 가격경쟁력은 높지 않다. 특히 인건비 부담률이 주요 선진국에 비해 아직도 높기 때문에 경영합리화를 추진해 나가는 것이 필요하다. 또한 특급호텔을 제외한 호텔 및 지방소재 호텔의 경쟁력은 매우 취약한 수준에 있다. IMF 이후 가격경쟁력을 다소 회복했다고는 하지만 여전히 특급호텔 위주의 고가 숙박시설로는 외래관광객을 유치하는 데 한계가 있다.

따라서 주요 관광지에 국제적인 시설과 서비스 수준을 갖춘 중저가 호텔을 시급히 건설하도록 유도해야 한다. 쾌적한 시설과 선진 서비스를 갖춘 중저가 숙박시설의 확충은 매우 시급한 과제이다. 2000년 ASEM 및 2002년 월드컵 개최에 대비하여 약 2만 실의 관광호텔이 신규로 필요한 점을 감안한다면 이 가운데 상당부분을 중저가 관광숙박시설로 개발할 필요가 있다. 중저가 숙박시설의 체인화 등을 위해서는 민간부문의 외자유치 노력 및 정부의 적극적인 지원이 필요하다.

수익성이 낮은 분야는 하청Outsourcing을 주는 방식으로 전환하고

사무자동화 등 기술집약적인 경영방식을 도입하여 인건비 부담을 줄여 나가는 한편, 보수체계 개선으로 안정된 급여수준을 유지하고 종사자의 이직을 방지하여 경영합리화와 서비스 개선을 도모해 나가야 할 것이다.

## 2) 여행업의 유통구조 개선

여행업의 경우 그동안 양적인 성장에도 불구하고 아직 대기업형 태의 여행업체가 없고 중소기업이 대부분이다. 또한 여행시장의 유통구조가 선진국들처럼 분업화·전문화되지 못하여 제한된 인력과 조직으로 종합적 기능을 수행하기 때문에 시장조사, 여행상품 개발, 품질관리, 고객관리 등의 기능이 매우 취약한 상태에 있다.

따라서 양질의 저렴한 여행상품 공급, 안정적 수익 및 소비자 보호를 통해 국내 여행업의 국제경쟁력을 제고하기 위해서는 여행업의 기능 및 역할분담에 의해 여행사별 전문영역을 확보할 수 있어야 한다. 관광진흥법에 도소매업의 기능과 업무의 한계를 명시하여 도매업은 시장조사, 상품개발, 품질관리, 상품도매를, 그리고 소매업은 위탁판매, 광고선전, 모객업무를 각각 전담하도록 규정해야 할 것이다.

한편 국내여행업은 규모의 영세성으로 인해 여행사가 여러 기능을 수행하지 못하여 부실관광, 과당경쟁을 초래하고 있다. 이로 인한 재무구조 및 수익성의 악화는 종사원 처우개선을 어렵게 하고 고객불만을 야기시키는 원인이 되었다. 특히 일반여행업의 경우에는 외래객 유치보다는 수익성이 높은 내국인 해외송출업무에 치중함으로써 결과적으로 우리 나라의 여행수지 악화를 앞장서 조장하는 결과를 가져오기도 했다.

따라서 국내여행업을 재무구조가 건실한 기업들로 구성된 경쟁

력 있는 산업으로 육성, 발전시키기 위해서는 다수의 대형여행사가 출현하도록 유도해야 할 것이다. 이를 위해 관광진흥법의 관련 규정 개정을 통해 일반여행사의 인수·합병(M&A)을 통한 여행업의 대형화를 유도해야 한다.

### 3) 관광산업의 구조조정

관광산업의 구조조정은 관련 업종간의 인수·합병, 제휴 등을 통해 경쟁력을 강화시켜 나가는 것을 의미한다. 이러한 구조조정에는 동종 또는 이업종간에 대등한 기업결합과 컨소시엄을 형성하는 수평적 통합과 동종 또는 이업종간에 어느 관광사업체가 다른 관광관련 사업체를 인수하는 형태의 수직적 통합이 있다. 동업종간 수평적 통합은 상품의 공동개발, 공동브랜드 사용, 공동광고 시행을 통해 규모의 경제를 실현하여 소비자에게 양질의 제품을 저렴하게 공급할 수 있는 장점을 갖고 있다. 이업종간의 수평적 통합은 상호의존 또는 보완관계에 있는 다른 업종간에 공통된 목적으로 상호대등한 관계에서 결합하는 경우로 항공사가 호텔을 운영하거나 여행사가 호텔과 운수업체를 운영하는 것이다.

미국 여행업을 보면 American Express, Carlson Travel Network 등과 같은 상위 50위권의 대형여행사는 상용고객 유치에 치중하는 경향이 있는 반면에 소규모 여행사들은 개별여행자를 취급하거나 여행도매업자와 거래하는 추세를 보이고 있다. 미국의 중소여행사들은 절반 이상이 마케팅비용 절감, 협상능력 제고, 대량구매를 통한 수수료율 인상, 기술적·교육적 지원과 같은 대기업의 장점을 살리고 경쟁력을 강화하기 위해 컨소시엄을 구성하거나 체인 또는 프랜차이즈 Franchise 네트워크에 가입하였다.

따라서 IMF 이후 경영난을 겪고 있는 중소호텔과 여행사들이

상호인수·합병 및 제휴를 통해 새로운 브랜드의 네트워크를 형성하여 경쟁력을 제고하는 것도 대안이 될 수 있다. 기타 인력구조의 효율화, 저비용 사업구조, 전략적 제휴, 업종다변화 등의 자구노력이 필요하다.

#### 4) 규제완화 및 민간주도 강화

국제환경 변화에 능동적으로 대응하기 위해서는 무엇보다 관광산업에 대한 각종 규제와 관행을 개선해 나가야 한다. 모든 규제완화는 자율적이고 투명한 경쟁환경을 조성하는 방향으로 추진되어야 한다. 제도개선은 되도록 특정업종에 대한 정부의 일시적인 지원보다는 근본적으로 관광산업의 경쟁체질을 강화하는 방향으로 이루어져야 한다. 불필요한 규제는 과감하게 철폐하도록 하되 관광분야의 불공정행위 등에 대해서는 오히려 규제를 강화하도록 해야 한다.

우리 나라 관광산업은 외래객 입국자와 내국인 해외여행자의 증가에 따라 괄목할 만한 양적 성장을 이룩했음에도 불구하고 시장개방에 효과적으로 대응할 만한 경쟁력을 충분히 확보하고 있지 못하다. 관광분야의 국제경쟁력을 선진국 수준으로 끌어올리기 위해서는 업계 스스로 경영합리화를 이룩하려는 노력이 무엇보다 선행되어야 한다. 정부의 불필요한 규제철폐와 선진제도의 도입을 통해 투명하고 공정한 경쟁환경을 조성해야 할 것이다. 앞으로 내국민대우 원칙과 무차별원칙이 보다 철저하게 적용되는 방향으로 교역자유화가 진전될 것이 예상되므로 경쟁력 제고는 민간부문이 외국기업과 가격, 품질, 서비스로 경쟁할 수 있는 토양을 마련해 주는 것이 무엇보다 중요하다. 관광업계의 자구노력 외에 정부의 역할이 중요한 것은 관광산업의 발전이 다양한 유관분야의 발전과

밀접한 관련이 있기 때문이다.

#### 4. 요약 및 결론

관광산업은 전세계 서비스교역의 3분의 1을 차지하고 있어 단일 산업으로는 세계 최대의 산업이며 가장 성장이 빠른 산업 가운데 하나이다. 노동집약적인 산업으로 고용창출과 경제적인 파급효과가 높은 고부가가치 산업으로서 세계 각국은 환경, 정보통신과 함께 21세기 3대 주요산업으로 집중투자하고 있다.

우리 나라 관광산업은 1980년대까지 고도성장을 지속해 왔으나 1990년대 들어와 여행물가의 상승, 관광수용태세의 미비, 지나친 규제 등 복합적·구조적 요인으로 인해 국제경쟁력이 급격히 악화되었다. 또한 1989년 해외여행이 자유화되면서 국민 해외여행객이 매년 폭발적으로 증가하여 1993년 이후 관광수지는 큰 폭의 적자를 기록해 왔다. 그러나 IMF 이후 환율상승으로 인한 가격경쟁력의 회복과 내국민의 출국자제, 정부의 관광진흥 노력 등으로 사상 처음으로 400만 명 이상의 외래관광객 방문과 대규모 흑자를 달성함으로써 국제경쟁력을 회복하였다. 경기변화에 민감한 관광산업은 IMF 이후 관광수요 침체로 경영난을 겪고 있으나 한편으로는 활발한 구조조정의 계기로 삼고 있다.

세계무역기구 GATS 분류표상의 “관광관련 서비스분야(Tourism and Travel Related Services(TTRS))”는 ①호텔 및 음식점 서비스, ②여행알선서비스, ③관광안내서비스, ④기타 서비스 등 4개 업종으로 구성되어 있다. 우리 나라는 이 가운데 기타 서비스업을 제외한 3개 업종을 양허하였다. 단, 관광안내업은 국내법상 독립적으로 영위할 수 없고 여행사만 영위하도록 되어 있어 양허표에 여행알

선업체만이 관광안내업을 할 수 있다는 시장접근상 제한을 부과하고 있다.

우리 나라는 1960년대에 이미 외국인에 대해 호텔투자를 허용했으며, 1991년 여행업분야가 개방되었고, 최근 골프장운영, 카지노 등에 대해서도 개방함으로써 사실상 관광산업 대부분이 개방되었다. 실제로 WTO체제 출범 이후에도 별다른 영향을 받지 않은 것으로 평가된다. 기타 유관분야의 시장개방이 상대적으로 저조하고 우리 나라의 독특한 제도와 관행으로 인해 관광산업에 대한 외국인 진출이 저조했기 때문으로 해석할 수 있다.

한편 IMF 이후 관광관련 분야의 시장개방이 급속히 이루어지고 외자유치를 위한 국내 투자환경의 조성도 적극적으로 이루어지고 있다. 최근 정부는 관광산업을 21세기 고부가가치 서비스산업으로 육성하기 위한 일련의 정책을 추진하고 있다. 따라서 실질적으로 관광분야에 외국기업이 본격적으로 진출할 수 있는 계기가 마련되었다고 볼 수 있다. 관광산업의 경우 시장개방의 진전은 긍정적인 측면이 크다. 우리 나라 관광산업이 다소 경쟁력이 취약하기는 하지만 시장개방이 새로운 도약과 발전의 계기가 될 수 있기 때문이다. 개방체제하에서 우리 나라 관광산업의 장기적 발전을 위한 과제로 다음과 같은 사항을 들 수 있다.

첫째, 호텔산업의 경쟁력 강화이다. 호텔의 객실부족 문제, 고급 호텔 중심의 공급문제를 해결하기 위해서는 중저가 관광숙박시설을 확대할 필요가 있다. 외국인 투자유치를 통한 신규호텔의 건설과 기존호텔의 인수합병을 통해 경영합리화를 도모하도록 한다.

둘째, 여행업 유통구조의 개선이다. 여행업이 도매업과 소매업으로 단계별 수직적 분화가 이루어지도록 하는 것이다. 여행상품의 개발과 관리는 여행도매업체가 전담하고 여행객 수배와 영업은 여행소매업체가 하도록 여행업의 유통구조를 개선해야 할 것이다.

셋째, 관광산업의 구조조정을 조기에 마무리하도록 한다. 관광사업체의 규모를 대형화·기업화하여 외국의 초대형 관광기업들의 국내시장 진출에 대비하도록 한다. 특히 여행업체는 여행사의 대형화를 통해 효율성과 생산성을 제고하도록 한다. IMF 이후 진행되고 있는 구조조정이 조기에 원활히 마무리되도록 해야 한다.

넷째, 관광산업과 관련된 규제완화 및 제도개선이다. 개방화시대의 정부역할은 민간부문에 대하여 규제완화를 통해 민간기업의 활발한 투자활동과 기업간의 공정한 자유경쟁을 보장하는 것이다. WTO체제는 인위적인 국가경쟁력 배양을 더 이상 용인하지 않는다. 국가는 민간의 자율적인 경제활동과 정상적인 투자활동을 보장하기 위한 정책을 시행해야 하며, 민간은 정부차원의 파격적인 지원을 기대하기보다는 자율적인 경영능력 강화에 힘써야 할 것이다.

지금까지 살펴본 바와 같이 WTO체제하에서 이른바 시장개방이 가속화되면서 관광을 포함한 세계경제질서는 앞으로 더욱 자유화되는 방향으로 나아가게 될 것으로 전망된다. IMF 이후 외국인 투자유치를 위한 정부의 적극적인 투자환경개선책의 추진으로 향후 외국기업의 국내진출이 확대될 것으로 예상된다. 아울러 시장개방은 국내 관광산업의 구조개선 및 고용을 촉진하고 제도 및 관행을 국제수준으로 끌어올리는 계기가 될 것이다. IMF 이후 현재 진행되고 있는 관광산업에 대한 정부의 육성정책이 지속되고, 관광업계 스스로의 구조조정이 조기에 마무리된다면 관광산업의 국제경쟁력은 보다 강화될 것으로 전망된다.

따라서 향후 뉴라운드에서 관광분야 세부항목이 현재보다 확대되어 추가적인 시장개방이 이루어진다고 하더라도 국내 관광산업에 미치는 영향은 부정적이기보다는 긍정적인 것으로 예상된다. 오히려 적극적인 시장개방과 외자유치를 통해 국내 관광산업의 기반을 확충하고 서비스 및 경영을 국제수준으로 강화시킬 수 있을

것으로 전망된다. 물론 시장개방은 긍정적인 영향과 부정적인 영향을 동시에 초래하겠지만 우리 나라 관광산업에 유리한 방향으로 활용하여 21세기 고부가가치를 창출하는 핵심 서비스산업으로 발전시킬 수 있는 전기를 마련해야 할 것이다.

## 제17장 환 경

### 1. 환경서비스 산업 개관

#### (1) 환경서비스 산업의 정의와 특성

환경산업과 서비스산업의 정의는 용이하지 않다. 환경산업은 장비, 기술 및 서비스간의 상호연관성, 사후처리기술 관련상품 및 서비스의 다용도성, 시장의 중심이 사후처리기술 시장에서 통합적 청정기술로 전이되고 있으며, 이들과 연관된 새로운 서비스 활동이 등장하는 등 복잡다기하게 전개되어 있기 때문이다.

환경서비스 산업Environmental Services(ES)의 정의는 우루과이라운드 서비스부문 분류표Service Sectoral Classification List에 의한 협의의 정의와 OECD/Eurostat의 광의의 정의가 있다. 우루과이라운드 서비스부문 분류표에 따르면 환경서비스 산업은 하수처리서비스, 폐기물처리서비스, 위생서비스 및 유사서비스, 기타 환경서비스 등으로 정의된다. 기타 환경서비스에는 배기가스 처리서비스, 소음감축 서비스, 자연 및 경관보전서비스 등이 포함된다.

한편 OECD/Eurostat는 환경서비스 산업을 “대기, 토양, 폐기물 관련 소음 및 생태계관련 환경피해를 측정, 예방, 제한, 최소화 혹은 교정하는 서비스”로 정의하고 있지만, 여기에는 i)오염관리, 혹은 오염관리용 설비의 건설 및 설치, ii)청정기술 및 제품의 설치 및 이용과 관련된 서비스, iii)환경위험을 감소시키고 오염 및 자원 이용을 최소화시키는 기술 및 제품의 설치 및 이용과 관련된 서비스 등도 포함되어 있다.

한편 환경산업Environmental Goods and Services(EGS)은 환경서비스 산업에 그와 관련된 장비제조업을 합한 개념이다.

환경서비스 산업은 다시 정의하자면 ①직접적인 환경서비스의 공급, ②공급설비의 설치, ③관련 컨설팅 및 연구, 평가의 세 가지 부문으로 분류된다. 직접적인 환경서비스 공급이란 현재 우리나라에서는 정부가 독점적으로 행하고 있는 환경기초시설 등의 운영을 말한다. 이 부분은 공공재 또는 자연독점적 성격으로 정부가 직접 공급하는 것이 과거의 상례였으나 지금은 선진국을 중심으로 민영화가 급속하게 진행되고 있다. 환경서비스 양허표상의 환경서비스는 대체로 이것을 지칭한다(환경영향평가 서비스 포함). 환경서비스를 공급하기 위한 설비, 즉 환경오염방지시설 시공업은 환경장비제조업과 결부되어 있으며 환경서비스업에 포함되기는 하지만 양허표상에 나와 있지는 않다. 이 부분은 환경서비스 산업으로 분류되어 있지만 양허표상으로는 건설분야의 하나에 포함되어 있다. 본고에서는 양허표상의 “환경서비스”에 포함되어 있지는 않지만 이 부분도 환경서비스로 간주하고 환경설비제조업과 연계하여 설명한다. 한편 컨설팅, R&D, 환경영향평가도 양허표상에는 환경영향평가만 나와 있으나 당연히 환경서비스에 포함된다.

## (2) 세계 환경산업시장

### 1) 세계 환경산업 시장규모

1996년 기준으로 세계 환경산업(환경장비 및 환경서비스 산업)의 시장규모는 4,530억 달러로 추정되고 있다.<sup>96)</sup> 이 시장규모 중 약 90%

---

96) “Environmental Services : Background Note by the Secretariat,” *Environment Business International*, WTO Council for Trade in Services, S/C/W/46, July 6, 1998에서 재인용

<표 17-1> 세계 환경산업 시장규모

	미국·캐나다	서유럽	일본·호주·뉴질랜드	아시아·아프리카·남미	동유럽	전세계
환경장비	47.7	29	29.5	10.1	1.7	108.9
수리장비 및 화학	17.2	10.5	6.3	4.3	0.8	108.9
대기오염 방지	16	7.3	3.6	3.1	0.4	30.4
계기 및 정보	2	1.6	1.1	0.5	0.1	5.3
폐기물관리	11.5	9.1	9	2	0.4	32
공정·예방기술	1	0.5	0.5	0.2	0	2.2
환경서비스	93	69.6	49.5	14	2.6	228.6
고형폐기물관리	34.9	29.5	31	5.8	1.1	102.3
유해폐기물관리	6.3	5.2	4	0.9	0.3	16.7
자문 및 엔지니어링	15.1	8.4	1.7	1.4	0.3	16.7
교정 및 산업환경서비스	8.8	3.7	1.4	0.9	0.2	15
조사분석	1.3	1	0.6	0.2	0.1	3.2
수처리 서비스	26.6	21.8	10.8	4.8	0.6	64.6
자원분야	42.8	34.8	24.1	1.1	2.9	115.6
상하수도	29	19.7	13.5	8.6	2.4	73.2
자원재생	12.3	13.6	9.5	1.7	0.4	37.5
환경에너지	1.5	1.5	1.1	0.7	0.1	4.9
총계	183.4	133.5	93.9	35.3	7.1	453

자료 : "Environmental Services-Background Note by the Secretariat," *Environmental Business International*, WTO Council for Trade in Services, S/C/W/46, July 6, 1998에서 재인용

는 OECD 국가의 시장이다. 여기서 환경산업은 환경서비스 산업에 환경장비산업, 그리고 자원분야 업종(상하수도, 자원재생, 환경에너지)을 포함한 개념이다. 환경서비스 산업만 따로 보면 세계시장 규모는 1996년에 2,286억 달러로서 환경산업 전체규모의 약 절반 정도의 규모이다.

## 2) 국제 환경서비스 교역현황

국제 환경서비스 교역은 환경관련 장비와 기술의 교역, 기업 및 공공 인프라설비(특히 수처리, 폐기물관리 및 대기오염 감축 등 관련)의 신규설치 및 업그레이드 등으로부터 파생된 것이다. 전세계적인 환경기준의 채택(몬트리올의정서 등)은 국제 환경시장의 성장에 기여하였다. 향후 정부가 거의 독점적으로 공급해 오던 환경서비스를 민영화 추세에 따라 민간사업자가 공급하게 되면 환경서비스 교역의 여지는 더욱 넓어질 전망이다.

전세계적인 환경서비스 교역통계는 아직 없지만 최근 WTO 사무국이 일부국가의 교역액을 추정한 바 있다. 1992년에 미국, 독일 및 일본은 환경산업에서 대규모 흑자를 시현하였으며, 우리 나라는 700만 달러의 적자를 시현한 것으로 나타나 있다. 1996년에 미국의 환경서비스 수출액은 34억 달러였으며 수입액은 14억 달러였던 것으로 추정되고 있다. 미국의 수출 중 규모가 큰 항목은 고품종 폐기물 관리, 자문 및 엔지니어링 등의 순이다.

<표 17-2> 주요국의 환경산업 무역수지(1992년)

(단위 : 백만 달러)

	미국	독일	일본	영국	프랑스	중국	한국	멕시코	캐나다	대만
무역수지	1,113	478	720	14	14	-19	-7	-286	-284	-612

자료 : WTO Secretariat. OECD, "Assessing Barriers to Trade in Services : Environmental Services," COM/TD/ENV(1998) 128에서 재인용

환경산업은 세계 50대 업체가 세계시장의 20%를 차지하고 있다. 이들 업체들은 여러 환경분야를 겸비하고 있는 경우가 많으나 대체로 수처리나 폐기물 관리 등의 전문업체였다가 다변화된 경우가 많다. 50대 업체는 대체로 미국, 유럽 및 일본업체들이다. 업체들의 수출의존도는 미국업체들의 경우 9%, 일본 및 독일업체들의 경우 약 20%이다. 세계 10대 업체는 다음과 같다.

<표 17-3> 세계 10대 환경산업체

국 가	회 사 명	전 문 분 야
미 국	WMX Technologies	고형폐기물 관리
미 국	Browning Ferris Industries	고형폐기물 관리
프랑스	la Generale Des Eaux	수처리, 폐기물 관리 및 에너지효율서비스, 기타
프랑스	la des Eaux	수처리 및 기타분야
스위스	Asea Brown Boveri Corp.	일반제조업에서 환경장비 엔지니어링으로 사업확장
일 본	Mitsubishi Heavy Industries	수처리, 소각로, 대기오염장비 및 서비스
일 본	Ebara Corporation	수처리, 소각로, 대기오염장비 및 서비스
캐나다	Laidlaw, Inc.	고형 및 유해폐기물 관리
독 일	RWE Entsorgung	고형 및 유해폐기물 관리
브라질	Sabesp	수처리부문

자료 : OECD, "Assessing Barriers to Trade in Services : Environmental Services," COM/TD/ENV(1998) 128.

### 3) 세계 환경서비스 산업의 주요특징

#### 가. 민영화

환경서비스 산업의 특징은 공공성이 두드러진다는 것이다. 공공

사업의 민영화가 가장 많이 진행된 미국의 경우에도 폐수처리사업의 경우 그 수입의 대부분이 공공부분에서 발생한다. EU의 수처리부문 역시 공공기업이 관할하고 있다. 그러나 1989년 영국에서 수처리사업의 대부분이 민영화되는 큰 변화가 발생한 이래 세계 각국에서 환경서비스의 민영화가 이루어지고 있다. 프랑스와 말레이시아는 전국의 하수처리시스템을 민영화하고 있으며 인도네시아, 필리핀, 태국도 여러 공공사업 분야에 대해 BOT 방식으로 민영화를 추진 중이다. 그러나 독일, 일본 및 대다수의 국가들은 여전히 환경서비스를 정부 주도로 운영하고 있다. 폐기물 관리의 경우 미국은 3분의 1만이 공공기관으로부터 그 수입이 발생하며, 영국 50%, 프랑스 60%, 일본 70%, 독일 75% 등이다. 대부분의 국가에서 폐기물 관리는 정부에 의하여 이루어지고 있지만 민영화 추세에서 벗어나 있지는 않다.

#### 나. 경쟁력

향후 환경서비스 산업의 무역비중은 계속 증대될 것이며 이러한 추세는 폐기물 관리, 대기오염 통제, 수자원 관리 등 성숙된 분야에서 더욱 두드러질 것이다. 또 세계적인 환경기준의 채택, 민영화 추세, 공공사업의 규제가 완화되고 외국인 참여확대로 환경서비스 산업의 교역비중이 증가될 것으로 전망된다. 독일, 프랑스, 이탈리아 기업은 폐수처리 분야에, 미국은 감측 및 예방, 일본은 대기오염 통제에 경쟁우위가 있는 것으로 평가되고 있다. 이와 같은 경쟁력의 원천은 각국의 환경문제와 규제에 따른 경험의 축적이다. 예를 들어 일본의 엄격한 대기오염 규제는 대기오염 분야에, 미국의 유독물질 규제는 유해폐기물 분야에 각각 경쟁력을 갖게 하였다. 또 한 가지 중요한 것은 미국의 고형폐기물 분야, 프랑스와 영국의 수처리분야의 경쟁력은 민영화 경험에서 나온 것이라는 것이다. 아시아에서도 민영화를 먼저 경험한 말레이시아의 폐수처리업

체에서 인근 아·태국가에 종합수처리 서비스를 수출하고 있다.

### (3) 우리 나라의 환경산업 현황

#### 1) 우리 나라의 환경산업 시장규모

우리 나라의 환경산업 시장규모는 1995년 현재 50억 달러 규모로 추정되고 있다.<sup>97)</sup> 또 다른 추정에 따르면 1995년 현재 환경설비산업의 내수규모가 약 1조 원, 그리고 환경지출규모로 본 환경시장규모는 1996년의 경우 7조 1,700억 원 규모이다.<sup>98)</sup> 그러나 이 환경산업규모 추정은 환경산업체 매출액으로 본 환경산업 시장규모와는 또 상이하다. 환경산업 매출규모로 본 우리 나라의 환경산업규모는 1996년에 약 4조 5,000억 원 정도로 추정되고 있다.<sup>99)</sup> 이 분류가 대부분의 환경서비스 산업을 망라하고 있으며 가장 타당한 분류라고 생각된다. 분류를 어떻게 하든지 우리 나라의 환경시장규모는 환경규제의 대폭 강화로 급격히 증가할 것으로 전망되고 있다. SGS는 1996년에 우리 나라의 환경산업 연평균 성장률이 1994년의 경우 12%였으며 향후 더 빨리 성장할 수도 있다고 보고 있다. 우리 나라의 환경산업체 현황은 <표 17-4>와 같다.

우리 나라의 환경시장 구성요소 중 최대인자는 정부의 지출이다. 환경부의 환경개선 중기종합계획(1991년)에 따르면 정부는 1992~1996년까지 5년간 총110억 달러의 지출을 계획하였는데 이 중 중앙정부의 자금이 30억 달러, 지방정부 자금이 37억 달러, 그리고 43억 달러는 민간자본으로 조달할 계획이었다. 한편 최근의 제2차 환

---

97) SGS Ltd., *Environmental Markets in Asia : 1996-1997*, Bangkok, 1996 참조

98) 산업연구원, 『유망 환경산업 분석 및 육성방안』, 1997. 12, pp.19-25 참조

99) 환경부(1998)

<표 17-4> 우리 나라의 부문별 환경산업 업체수 현황

업 종	업체수	업 종	업체수
환경오염방지시설업	793	정화조정소업	578
자기측정대행업	125	분뇨처리시설, 오수정화시설, 축산폐수정화시설, 정화조 설계·시공업	2,149
폐수처리업	43	분뇨정화조제조업	37
폐기물처리업(수집·운반)	1,148*	유독물 관련영업	3,537
폐기물처리업(중간·최종)	190*	폐기물운반선업	16
폐기물재생처리업(허가·신고)	1,796*	운행차검사대행업	349
환경영향평가대행업	104	측정기기형식승인·정도검사 대행기관	5
폐기물처리시설 설계·시공업	420	환경영향조사대행업	24
분뇨수집운반업	456	총 계	11,770

주 : \*는 1996년 말 자료임.  
 자료 : 환경부(1998)

경개선 중기종합계획을 보면 정부는 1997~2001년까지 5년 동안 환경기초시설의 확충 등에 약 32조 원의 지출을 계획하고 있다.

분야별로는 대기보전 10조 원, 수질보전 13조 원, 상수도 관리 3조 원, 폐기물 관리 5조 원 등 총32조 원이 소요될 전망이다. 재원별로는 중앙정부 예산 11조 원, 지방정부 예산 11조 원, 민간부문 10조 원이 각각 소요될 것으로 전망된다. 전체 재원의 약 3분의 1을 민간부문에서 조달하는데 이는 주로 상·하수도 및 폐기물처리 분야에 적용된다.

한편 정부예산을 보면 환경부 예산이 1997년에 7,920억 원이었으며 1998년에는 8,776억 원이었다. 이처럼 상당한 규모의 정부지출에도 불구하고 민간의 환경투자 수요는 여전히 큰데, 이는 정부규제의 지속적 강화에 따른 것이다. 기업의 환경지출은 환경오염

방지시설 투자액으로 파악해 볼 수 있다.

<표 17-5> 제2차 환경개선중기계획 투자소요 내역

(단위 : 억 원)

분 야	총 계	1997	1998~2001
총 계	326,108	58,749	267,359
환경관리기반	3,374	537	2,837
자연환경보전	1,020	15	1,005
대 기 보 전	102,041	20,330	81,771
수 질 보 전	132,999	26,341	106,658
상수도 관리	33,692	4,928	28,764
폐기물 관리	49,522	6,116	43,406
토 양 보 전	1,101	147	954
해 양 보 전	2,359	335	2,024

자료 : 환경부, 『제2차 환경개선 중기종합계획 : 1997~2001』, 1997.

<표 17-6>에서 보는 바와 같이 산업체의 환경오염방지시설 투자실적은 거의 매년 증가하여 왔다. 1997년 환경오염방지시설 업체의 공사수주 실적은 5,628건에 1조 7,313억 원으로서 1996년의 1조 5,396억 원에 비하여 12.5% 증가하였다. 업종별로 보면 1997년의 경우 기타 제조업이 51.4%인 것을 제외하면 제1차 금속산업이 전체의 11.0%를 차지하고 있고 그 다음이 전기·기계 등 제조업(7.2%), 화합물 및 화학제품 제조업(5.3%) 등의 순이다. 1997년에는 1996년에 비하여 영상음향 및 통신장비제조업, 제1차 금속산업, 기타 제조업분야의 환경오염방지시설 투자가 급속히 증가하였고 반면 펄프·종이제조업, 조립금속·기계장비제조업 및 자동차·트레일러 등 운송장비 제조분야의 투자는 감소하였다. 이는 이동통신 등 통신분야의 시장규모 급증과 펄프·종이제조업 등의 경기침체에 따른 것으로 추정된다.

<표 17-6> 환경오염방지시설 업체 공사실적

(단위 : 건, 백만 원)

구분	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	
공사건수	계	4,442	6,304	5,770	5,531	5,786	6,079	5,800	5,628
	대기	2,657	3,692	3,183	3,250	3,234	3,375	3,273	3,290
	수질	1,343	1,763	1,800	1,695	2,006	1,857	2,177	1,889
	소음	442	849	787	586	546	487	440	449
공사금액	계	383,074	595,552	868,290	608,829	802,397	1,095,693	1,539,599	1,731,324
	대기	166,518	257,592	360,736	269,074	369,435	559,157	547,490	669,991
	수질	202,858	302,214	384,105	195,916	388,455	487,591	916,230	1,002,245
	소음	13,698	30,746	123,449	43,839	44,507	48,855	75,879	59,088

자료 : 환경부(1998)

<표 17-7> 업종별 환경오염방지시설 투자실적

구분	투자현황(백만 원)			
	1996	1997	비율(%)	증가율(%)
총계	1,539,599	1,731,324	100	12.5
1. 음식료품 제조업	84,571	86,832	5.0	2.7
2. 섬유제품 제조업	26,365	40,887	2.4	15.5
3. 펄프·종이 제조업	77,141	25,762	1.5	-66.6
4. 화합물 및 화학제품 제조업	130,631	91,591	5.3	-29.9
5. 석유정제품 제조업	59,653	69,115	4.0	15.9
6. 고무 및 플라스틱제품 제조업	15,930	15,372	0.9	-3.5
7. 비금속광물 제조업	73,017	56,830	3.3	-22.2
8. 제1차 금속산업	141,865	189,947	11.0	33.9
9. 조립금속·기계·장비 제조업	130,571	58,036	3.3	-55.6
10. 영상음향 및 통신장비 제조업	21,807	37,405	2.1	71.5
11. 전기·기계 등 제조업	137,712	124,096	7.2	-9.9
12. 자동차·트레일러 등 운송장비	73,292	45,206	2.6	-38.4
13. 기타 제조업	567,044	890,245	51.4	57.0

자료 : 환경부(1998)

한편 방지지설업체의 자본금규모를 보면 총793개 업체 중 10억 원 이상이 37.8%, 5~10억 원이 6.6%, 2~5억 원이 55.6%로 자본금 5억 원 미만의 영세업체가 전체의 56%를 차지하고 있다. 그러나 업체규모별 수주실적을 보면 10억 원 이상 대형업체가 총공사 실적 1조 7,313억 2,400만 원의 75%를 따내고 자본금 5~10억 원인 중형업체가 6%, 그리고 자본금 2~5억 원인 소형업체가 10%를 수주하고 있다.

한편 환경오염방지설비의 수출입 실적은 다음 <표 17-8>과 같은데, 환경오염방지설비의 무역추이로 환경서비스 무역의 추이를 어느 정도 유추해 볼 수 있다. 대개 환경서비스 교역은 환경설비 교역과 높은 상관관계가 있기 때문이다. 수입실적은 1990년대 들어 수출과 수입이 크게 증가하여 1980~1995년 기간 중 연평균 증가율이 수출은 40.6%, 수입은 22.6%에 이르렀다. 그런데 이 수입실적은 관세감면 추천실적 기준으로 실제보다 과소평가된 것으로 실제로는 이보다 약 4배 정도인 것으로 추계되고 있다. 그렇다면 우리 나라의 환경설비산업 무역수지는 계속 적자였다고 볼 수 있으며, 환경서비스 산업 무역수지도 지속적으로 적자를 기록해 왔다고 볼 수 있다.

<표 17-8> 환경오염방지시설의 수출입 추이

(단위 : 억 원, %)

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	연평균 증가율 (1980 ~95)
수 출	3.0	1.3	4.3	505.8	233.7	350.0	469.4	495.8	40.6
수 입	52.7	75.3	103.0	1,770.0	512.5	247.1	141.2	1,123.3	22.6
무역수지	-49.7	-60.0	-98.7	-1,264.2	-278.8	102.9	328.2	-627.5	-18.4

자료 : 산업연구원(1997)

정부 및 기업 모두 뒤떨어진 사후처리기술의 비용이 사실상 크다는 것을 인식하게 되면서 오염예방기술과 청정기술에 대한 관심이 높아지고 있다. 더구나 각종 환경사고들이 빈발함에 따라 기업들은 환경사고의 예방에 큰 관심을 기울이게 됐다.

기업들은 환경장비에 대한 투자를 비용으로만 인식하던 과거의 관념에서 벗어나고 있으며 ISO 14000에 대한 관심도 증대하고 있다.

#### (4) 우리 나라 환경산업의 기술수준 및 경쟁력 평가

현재 한국의 환경오염설비 산업의 수준은 낮은 편이다. 대규모 엔지니어링 업체도 기술과 경험의 부족으로 프로젝트 수주를 위해 아직도 외국업체와 제휴하고 있는 실정이다. 우리 나라의 환경기술 수준은 최근의 G-7 프로젝트 등 상당한 규모의 투자에도 불구하고 선진국에 비하여 심각하게 낙후되어 있는 것으로 평가되고 있다. 그리고 우리 나라의 환경기술은 분야별로 큰 격차를 보이고 있어 고효율 집진기술을 비롯한 일부분야는 선진국 수준에 육박한 것도 있으나 대부분의 분야는 선진국의 30~60% 수준에 그치고 있는 실정이다.

한편 우리 나라 환경설비산업의 가격 및 품질경쟁력은 다음 <표 17-9>에 나타나 있다.

<표 17-9> 우리 나라 환경설비산업 경쟁력의 상대적 비교

	미 국	일 본	대 만	중 국	한 국
가격경쟁력	120	115	90	80	100
품질경쟁력	120	115	80	70	100

자료 : 산업연구원(1997)

한국시장에 진출하고자 하는 외국의 환경산업체들은 치열한 경쟁에 부딪칠 것으로 전망되고 있다. 한국에 진출하는 업체는 기술이나 장비를 제공할 수 있는 경우에 시장침투가 유리하다. 과거에는 재벌기업들이 공공사업을 압도적인 비율로 수주하였으며 현재도 그러한 경향이 있다.

우리 나라의 환경산업체들의 강점은 엔지니어링과 기술적 경험에 있다고 평가되고 있으며 삼성, 대우, 동아 및 계열사들이 선도기업이다. 우리 나라에 주재하는 외국업체는 소수이며 일본, 미국, 독일업체들이 있다.

## 2. 우리 나라의 GATS 양허내용, 관련제도 및 절차

### (1) 국제적으로 합의된 양허내용

자유화 약속의 정도는 완전한 자유화 약속(Full Bindings), 제한된 자유화 약속(Limited Bindings), 자유화 약속 없음(No Bindings, Unbound)의 3 단계로 구분된다.

WTO 국가들 중 38개국이 적어도 한 개 이상의 환경서비스 업종에서 자유화 약속을 행했다. 29개국이 하수·폐기물 처리 및 기타 환경서비스에서, 30개국이 위생처리 및 유사서비스에서, 그리고 30여개국이 기타 환경서비스의 개별분야에서 자유화 약속을 하였다. 이는 국가숫자면에서는 적지만 WTO 회원국 전체 GDP의 86%에 해당하는 것이다.

모든 국가들이 자연인의 주재에 대해서는 약속을 거의 미미한 수준으로 행하였다. 환경서비스에 있어서 국경간 공급과 해외소비 는 그다지 중요하지 않다.

<표 17-10>에서 보듯이 많은 국가들이 제한적 약속을 행하고 있

다. <표 17-11>은 이 제한적 약속의 내용을 분석한 것이다. 가장 눈에 띄는 것은 시장접근 및 내국민대우와 관련하여 특정부문별 제한이 거의 없다는 것이다. <표 17-11>에서 보듯이 제한적 약속의 내용은 대부분이 수평적 제한과 부문에 대한 제한Exclusions from Sectoral Coverage이다.

<표 17-10> WTO 회원국의 양허내용 종합

부 문	자유화 약속을 가진 국가 대비 GDP (%)	3개 전 부문에서 완전 자유화를 가진 국가 대비 GDP (%)	국경간 공급				해외소비			상업적 주재		
			완전 약속	제한적 약속	약속 없음	약속 없음	완전 약속	제한적 약속	약속 없음	완전 약속	제한적 약속	약속 없음
하 수 서비스	29 (87.6)	1 (0.1)	3 (0.3)	6 (35.7)	10 (61.4)	10 (27)	12 (27.8)	13 (71.9)	4 (0.3)	2 (0.2)	27 (99.7)	0 (0)
폐기물 처리 서비스	29 (88.3)	1 (0.1)	3 (0.4)	6 (35.5)	10 (61.9)	10 (3.2)	13 (62.1)	12 (37.7)	4 (0.3)	2 (0.2)	27 (99.6)	0 (0)
위생처리 및 유사 서비스	30 (86.1)	2 (0.1)	5 (0.5)	5 (34.4)	10 (62.5)	10 (3.2)	11 (36.5)	11 (36.5)	4 (0.3)	3 (0.2)	27 (99.8)	0 (0)

주 : 1) ( ) 안은 %임.

2) 완전약속 : 전부문 포함, 시장접근 및 내국민대우에 제한 없음.

제한적 약속 : 일부부문 불포함, 혹은 시장접근이나 내국민대우에 제한

약속 없음 : 시장접근 및 내국민대우 양자 모두 자유화 약속 없음 혹은 시장접근에 약속 없음.

3) 다른 언급이 없을 경우 %는 약속을 행한 WTO 회원국 합계에 대한 GDP 비중임.

자료 : WTO Council for Trade in Services, "Environmental Services-Background Note by the Secretariat," S/C/W/46, July 6, 1998.

<표 17-11> WTO 회원국의 양허내용에서의 제한적 내용분석

부 문	부문에 대한 제한	국경간 공급			해외소비			상업적 주제		
		수평적 제한에 국한	특정부문별 제한		수평적 제한에 국한	특정부문별 제한		수평적 제한에 국한	특정부문별 제한	
			시장 접근	내국민 대우		시장 접근	내국민 대우		시장 접근	내국민 대우
하수 서비스	11 (36.3%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	5 (45%)	0 (0%)	0 (0%)	16 (31.9%)	2 (20%)	1 (0.7%)
폐기물 처리 서비스	11 (36.1%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (45%)	0 (0%)	0 (0%)	15 (41.9%)	6 (25.5%)	1 (0.7%)
위생처리 및 유사 서비스	10 (35.0%)	1 (25%)	0 (0%)	0 (0%)	6 (45%)	0 (0%)	0 (0%)	20 (67.1%)	0 (0%)	1 (0.7%)

주 : 일부 국가들은 수평적·특정부문별 제한뿐만 아니라 부문에 대한 제한도 유지하고 있다. 따라서 표의 숫자들을 횡으로 합해도 제한을 두고 있는 회원국의 숫자와 일치하지 않는다.

자료 : WTO Council for Trade in Services, "Environmental Services-Background Note by the Secretariat," S/C/W/46, July 6, 1998.

상업적 주제에 있어서 주요한 수평적 제한은 경제적 수요심사, 부동산 취득 및 임대에 대한 제한, 지분획득 제한, 이사에 대한 거주요건, 조세 및 보조금조치 등이다. 수평적 제한 중 공공독점사업과 관련하여, EU 및 동 회원국의 양허표상으로 공공사업Public Utilities에 속하는 서비스는 공공독점으로 간주되어 개인업자에 대하여 배타적 권리를 부여받는다고 정하고 있다.

터키도 공공사업은 공공독점업체에 의하여 공급되며 사적 투자의 대상에서 제외된다고 정하고 있다.

그 밖에 각국은 특정 개방약속의 적용부문을 제한하기도 한다.

일부국가들은 개방약속에서 공공사업기능을 제외한다고 정하고 있다. 여기서 핵심적 이슈는 해당매출이 상업적으로 이루어지는가 여부이다. 해당매출이 상업적으로 이루어진다고 판단될 경우에는 그 소유권이 공공에 있건 개인에 있건 무관하게 GATS(General Agreement on Trade in Services) 16조와 17조의 의무사항을 적용받게 된다.

만약 정부에서 환경서비스시설을 민영화하여 일정지역에서 독점적으로 운영하게 하고 그 수입을 주민들로부터 징수하지 않고 정부로부터 받게 될 경우에는 논란이 있을 수 있다.

일부 국가들은 “환경서비스 공급자들은 허가를 득해야 한다.”고 규정하고 있다. 우리 나라의 경우도 산업폐기물 처리·수집부문에서는 해당 지방환경청의 허가를 얻도록 되어 있다.

전반적으로 보아 각국 정부는 아직도 환경서비스 분야에 깊이 관여하고 있으나 정부의 역할은 점차적으로 변화하고 있다. 환경서비스의 주요한 공급자로서 정부는 점차 구입자 및 규제자로서의 역할을 맡게 되었다. 이와 같은 변화가 환경서비스 시장의 발전을 주도함에 따라 환경서비스 분야의 국제교역도 점차 증가해 가고 있다. 그러나 WTO 사무국에 의하면 GATS 하에서 자유화의 여지는 방대하며 특히 자연인의 이동과 관련해서 그러하다.

이 부문의 뉴라운드와 관련하여 다루어져야 할 과제가 몇 가지 있다. 첫째, 하수처리 및 폐기물 처리 등 핵심적 환경서비스와 관련하여 제1조 3항(정부명의로 공급되는 서비스)과 제13조(정부조달)의 적용범위와 관련된 명확한 정의가 필요하다. 둘째, 제1조 3항과 제13조 사이의 구분도 분명히 할 필요가 있다.

## (2) 우리 나라의 양허내용 및 국내제도

### 1) 상업적 주재 Establishments/Investment

한국의 외국인투자 제도는 1997년 말~1998년 초의 외환위기와 OECD 가입약정의 이행 등으로 자유화되었으며, 최근 외국인투자에 대한 경제적 필요성 심사요건도 철폐되었고 2000년까지 총외국인투자의 상한이 철폐될 예정이다.

1997년 현재 우리 나라에 투자하고자 하는 외국인업체들은 정부에 투자계획을 제출해야 하며 투자업종이 투자제한업종에 올라 있는 업종이거나 국가안보, 공공보건, 안전, 질서 및 윤리에 관련된 업종일 경우 투자가 승인되지 않을 수도 있다.<sup>100)</sup>

환경서비스의 상업적 주재분야에 적용되는 양허내용은 다음과 같다. 우리 나라는 산업폐수 수집 및 처리분야에 쿼터를 설정하여 내·외국인 합하여 총25개의 면허만을 허용한다. 하수 및 수처리서비스 관련 GATS 양허표상 일반인에 적용되는 약속은 없다. 산업폐기물의 수집, 운송 및 처분업 관련 상업적 주재는 경제적 필요성 심사를 요한다. 특정 지방환경사무소에서 취득한 허가는 다른 지방에서 적용되지 않는다. 고품폐기물서비스와 관련하여 일반인에 대한 GATS 상의 약속은 없다. 배기가스 정화서비스, 소음감축서비스(건설관련 제외), 순도검사분석 등은 경제적 수요심사에 따른다.

### 2) 자연인의 주재

자연인의 주재와 관련한 양허내용은 <표 17-12>와 <표 17-13>에

---

100) 이와 같은 통지절차는 미국 및 호주 등에 의하여 불필요한 부담으로 지적되고 있다. OECD COM/TD/ENV(1998)128/ANN 참조

나타나 있는 바와 같다. 자연인의 주재는 <표 17-12>에 나타난 바와 같이 i)한국 내의 외국인회사 임원, 상급관리자, 전문가, ii)상업적 주재를 준비하는 자, iii)서비스 판매협상 목적 체류자 등에게 제한적으로 허용되며, 환경서비스 특유의 양허내용은 없다Unbound.

### 3) 전문가 및 사업에 대한 등록 및 허가

우리 나라의 외국인 엔지니어링 업체에 대한 등록시스템은 매우 제한적이라고 평가되고 있다. 건설 및 엔지니어링 사업허가는 매년 갱신된다. 건설, 건설감리, 설계 등의 공공사업 수주를 받고자 하는 외국업체들은 허가를 취득해야 한다. 이와 같은 제한은 시간과 비용(약 80만 달러 소요 추정)면에서 불필요하다는 주장이 외국으로부터 제기되고 있다.

산업폐수처리 분야의 업체수는 내·외국인 합하여 25개로 제한되어 있다. 외국건축사는 한국면허를 간이시험을 통해 새로 취득해야 한다.

### 4) 정부조달

일정금액 이상 규모의 상품 및 서비스 정부구매는 조달청이 시행하며, 일정금액 이하의 경우 각 정부부처에서 행한다.

이상 논의된 우리 나라의 GATS 양허내용 중 환경서비스에 관한 내용을 정리해 보면 다음 <표 17-12> 및 <표 17-13>과 같다.

<표 17-12> 서비스 전문야 적용 양허내용

	시장접근에 관한 제한	내국민대우에 관한 제한	추가 약속
국경간 공급	Unbound	Unbound	
해외소비	없음	없음	
상업적 주재	<p>a. 외국인 또는 외국법인이 기존 국내회사의 구주를 취득하는 것은 제한됨. 단, 국내 주식 시장에서 주식을 취득하는 경우에는 상장기업 주식에 한하여 매종목당 외국인 개인별 3% 및 총외국인 10% 내에서 허용됨</p> <p>b. 외국인의 주식투자한도 확대 (1994~1995)</p> <p>c. 외국환관리법에 따라 지점의 설치는 허가를 받아야 함. 단, 금융분야에 있어서는 사무소 설치도 허가를 받아야 함</p>	<p>-외국인 투자금액은 5,000만 원 이상이어야 함</p> <p>-외국인 토지취득은 i)외국인 토지법상 외국법인으로 의제되지 않는 국내법인의 토지취득은 허용되며, ii)외국인 토지법상 외국법인의 국내지점과 외국법인으로 의제되는 국내법인의 토지취득은 규정된 절차에 따라 허가를 받거나 신고하여야 하며 직접 서비스업 영위에 필요한 업무용 토지, 관련법령에 의한 임직원용 택지, 기타 관련법령에 의한 필수불가결한 부대시설부지 등을 제외하면 Unbound</p> <p>-세계상의 혜택을 포함한 보조금 지원은 관련법에 따라 한국 내에서 설립된 법인에 한정됨</p> <p>-R&amp;D 보조금은 Unbound</p>	<p>국내 거주자인 증권거래법상의 외국인의 주식투자시 내국민대우를 부여 (1994)</p>

<표 17-12> 계속

	시장접근에 관한 제한	내국민대우에 관한 제한	추가 약속
자연인의 주재	<p>다음과 같이 정의된 자연인의 입국 및 체류에 영향을 미치는 조치 이외에는 Unbound</p> <p>a. 한국 내에 설립된 100% 외국인투자회사, 합작투자회사, 지사에 근무하면서 체재기간 중 임원·상급관리자 및 전문가의 직무에 종사하고자 하는 자로서 당해 서비스 공급기업에 1년 이상 고용된 자. 체류기간은 최장 3년으로 제한되며, 필요하다 고 인정되는 경우 체류기간 갱신이 가능함</p> <p>b. 임원 및 상급관리자의 범주에 속하는 자로서 한국 내에서의 서비스 제공을 위한 상업주재 설립의 책임을 맡은 자. 단, 이 자는 일반대중에게 직접서비스를 제공하는 업무에 종사하거나 직접 서비스를 제공해서는 안되며 한국 내에 서비스 공급자의 사무소, 지점, 자회사 등이 없어야 함. 체류기간은 최장 90일 초과 불가</p> <p>c. 한국영토 내에 소재하지 않는 서비스 공급자를 대표하며 한국영토 내에서 보수를 지급받지 않는 사람으로서 동 서비스 공급자의 서비스를 판매하기 위한 협상을 목적으로 일시적으로 입국하고자 하는 사람. 단, 공중에게 직접서비스를 제공하거나 판매하는 업무에 관여할 수 없음. 체류기간은 최장 90일 초과 불가</p>	<p>-시장접근란에 기재된 자연인에 대한 조치 이외에는 Unbound</p> <p>-외국인 토지취득에 있어 입차권은 허가를 받을 경우 허용되며, 그 외에는 Unbound</p> <p>-세계상의 혜택을 포함한 보조금은 관련법상 거주자에 한정됨</p>	

<표 17-13> 환경서비스 분야 양허내용

분 야		시장접근에 관한 제한	내국민대우에 관한 제한
폐수수탁처리 서비스 [9401*]	국경간 공급	Unbound	없음
	해외소비	없음	없음
	상업적 주재	서비스 공급자수가 총25개소로 제한됨	없음
	자연인의 주재	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound
산업폐기물 수집·처리 서비스 [9402*]	국경간 공급	Unbound	없음
	해외소비	없음	없음
	상업적 주재	상업적 주재의 설립은 경제적 수요심사에 의함. 영업을 허가한 지방환경청 관할구역 내에서의 폐기물 수집·운반업만 허용	없음
	자연인의 주재	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound
배기가스 정화 및 소음 방지 서비스 [9404*, 9405*]	국경간 공급	없음	없음
	해외소비	없음	없음
	상업적 주재	없음	없음
	자연인의 주재	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound
환경영향평가 서비스 [9406*, 9409*]	국경간 공급	없음	없음
	해외소비	없음	없음
	상업적 주재	상업적 주재의 설립은 경제적 수요심사에 의함	없음
	자연인의 주재	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound	전분야에 기재된 사항 이외에는 Unbound

주 : 9402\* : CPC 9402 중 산업폐기물 수집, 운반 및 처리 서비스  
 9404\*, 9405\* : CPCC 9404와 9405 중 시공분야는 제외  
 9406\*, 9409\* : CPCC 9406과 9409 중 환경영향평가 서비스

### 3. 뉴라운드에 대비한 전략

#### (1) 문제점과 개방여건

환경서비스란 ①직접적인 환경서비스의 공급, ②공급설비의 설치, ③관련 컨설팅 및 연구, 평가의 세 가지 부분으로 이루어져 있다. 이 중에서 환경서비스의 공급은 우리 나라에서는 민간에 위임되지 않고 정부에 의하여 거의 독점적으로 이루어지고 있다. 따라서 이 분야에 외국인업체가 진출할 여지는 현재로서는 거의 없다. 향후 소각로 등 환경서비스 시설이 민간에 의하여 운영되는 민영화 논의되고 있는데 이때에는 외국업체의 참여가 가능할 것이다.

GATS 양허표상의 환경서비스는 위의 세 가지 중 첫번째의 직접적인 환경서비스 공급업과 환경영향평가만을 대상으로 하고 있다. 그러나 직접적 환경서비스 공급은 환경설비설치업과 밀접한 관계가 있으므로 분리해서 논하기 어려울 것이다.

우리 나라 환경산업체는 기술력이 매우 취약하고 규모가 영세하여 외국업체에 비해 경쟁력이 크게 열위에 처해 있다. 반면에 우리 나라의 환경서비스 시장은 최근의 경제위기에도 불구하고 전망이 좋은 것으로 평가되고 있으며, 다만 우리 나라 특유의 관행이 외국업체에게는 사실상 큰 장벽으로 작용하고 있어서 결코 침투하기에 쉬운 시장은 아니라고 보고 있다.

환경서비스 시장의 부분적 개방에도 불구하고 우리 나라의 환경서비스 시장에는 외국인업체의 진출이 아직은 그다지 대규모로 이루어지고 있지 않다. 외국업체의 진출은 주로 컨설팅분야에서 이루어지고 있으며, 정부발주 공사에 한국업체와 컨소시엄을 이루는 경우 등이 있다.

향후 외국업체의 진출이 보다 본격적으로 이루어질 가능성이 있다. 특히 환경시설에 대한 진출은 건설시장 개방과 그에 따른 외국업체의 진출과 함께 이루어질 가능성이 크다. 우리 나라의 환경서비스 시장이 양허표상으로 보면 다른 나라에 비하여 특별히 폐쇄적인 것은 아닌데도 외국인업체의 진출이 눈에 띄지 않는 이유로는 다음의 몇 가지를 생각해 볼 수 있다. 첫째, 아직 외국인업체들은 한국의 환경산업시장이 외국인업체들이 활동할 만한 여건이 되지 못한다고 보고 있다. 따라서 단독으로 진출하기보다는 합작이나 기술제휴 등의 형태를 선호하고 있다. 둘째, 우리 나라의 공공 환경서비스 시장의 발주자가 정부뿐이며 민간환경시설도 대부분 대기업이 맡고 있기 때문에 외국인업체가 참여하기에는 난점이 많다고 보고 있다. 셋째, 환경오염방지시설 시공업이 아닌 직접적 환경서비스 공급업의 경우 우리 나라는 민영화가 거의 전무하므로 외국인의 참여소지가 원천적으로 부재하다.

한편 영세환경서비스업은 외국인이 진출하기에는 적합하지 않은 분야이다. 영세환경서비스 업체들은 환경서비스 시장의 개방과 외국인업체의 진출 이후에도 외국업체들과의 직접경쟁보다는 보완적인 관계를 유지할 수 있을 것으로 보인다. 외국업체들은 주로 대규모 환경시설공사 발주에서 국내 건설 및 엔지니어링 업체들과 경쟁관계에 있게 될 것으로 전망된다. 국내 대규모 업체들도 본격적인 경쟁을 위해서는 외국업체들과 제휴하게 될 것이며 이미 제휴가 이루어지고 있다.

우리 나라 환경산업체의 문제점은 낮은 기술력과 가격경쟁력면에서도 그다지 유리하지 못하다는 점이다. 가격경쟁력은 최근의 경제위기와 환율상승으로 상당수준 향상되었을 것으로 추정된다. 한편 직접적 환경서비스 공급업의 경우도 향후 민영화 등을 통하여 외국업체가 들어올 경우 이미 민영화의 경험과 기술 및 노하우

에 환경설비 및 엔지니어링 기술이 겸비된 외국업체에 비하여 경쟁력이 크게 뒤쳐질 가능성이 크다.

우리 나라 환경설비 및 환경서비스 업계의 과제는 환경서비스 개방협상이 진행될 때 발빠른 경쟁력 제고전략을 수행하는 것이다. 외국의 경험에 비추어 볼 때 정부의 규제개혁과 맞물려서 환경서비스 산업의 민영화를 가속화할 필요가 있다.

## (2) 개방전략

개방에 대비한 환경서비스 산업전략은 개방 이전 내수기반을 통한 경쟁력 확보와 외국업체와의 제휴를 통한 수출산업화 기반조성으로 요약된다. 여기에는 환경설비 제조 및 시공업에 대한 경쟁력 확보정책과 더불어, 직접환경서비스 공급업에 대한 경쟁력 확보대책이 요구될 것이다.

직접환경서비스업은 아직 우리 나라에서 시장화된 영리업으로 성립되지 않았기 때문에 열위에 있는 환경설비 제작 및 시공업보다 더욱 열위에 처해 있을 가능성이 있다. 이는 민영화과정을 수행함에 있어서 환경서비스 개방을 고려한 종합적인 대책수립으로 귀결될 것이다.

우리 나라의 대형 건설 및 엔지니어링 업체들은 환경전문업체가 아닌 일반건설 및 엔지니어링 업체들이다. 쓰레기소각로, 하수종말처리장 등 대형 환경설비공사는 건설업법에 의거하여 건설업체가 공사를 주도하고 있고 환경설비 전문업체는 하청형태로 참여하고 있다. 이는 환경산업의 기술축적 및 전문업체 육성에 장애요인으로 작용하고 있다. 따라서 환경설비공사의 정부입찰제도를 보완·개선하여 환경설비 전문업체가 공사를 주도적으로 수행하도록 함으로써 기술축적 및 업종전문화를 유도해야 할 것이다.<sup>101)</sup>

한편 환경서비스업, 특히 환경시설설치업과 밀접한 관련이 있는 환경장비시설 업체의 발전을 위해서는 전문인력 양성, 국제공동 R&D의 활성화, 세제금융 지원 등<sup>102)</sup> 지원책 외에도 현행의 환경설비별 인·허가제도의 폐지를 고려할 필요가 있다. 환경규제제도는 설비별로 인·허가를 할 것이 아니라 업종별로 환경적 특성을 고려한 환경규제제도의 정비<sup>103)</sup>가 필요하며 이때에는 최종배출량을 기준으로 규제해야지 특정설비나 기술을 요구하는 방식이어서는 곤란할 것이다.<sup>103)</sup>

이 외에도 환경정책을 시행함에 있어서 국제적인 규범과의 합치 여부뿐만 아니라 환경설비업 및 환경서비스업의 육성과 관련하여 합리적인 정책을 수립할 필요가 있다.

앞으로 환경서비스 분야에서 핵심적인 논의사항 중 하나는 정부에 의하여 공급되고 있는 환경서비스 산업을 민간에 위탁경영할 경우 이를 정부조달의 하나로 보아 외국업체가 참여할 수 있느냐의 여부이다. 우리 나라도 하수종말처리시설, 소각로 등에서 민영화방안이 논의되고 있는데 이때에는 환경서비스 협상과 연계하여 신중한 정책추진이 필요할 것이다.

---

101) 산업연구원(1997)

102) 우리 나라 정부는 이와 같이 취약한 환경설비사업의 경쟁력을 제고하기 위하여 환경설비산업육성법의 제정을 추진하고 있다. 산자부는 환경설비산업의 경쟁력 강화를 위해 환경설비 전문업체 지정제도를 신설하고 이들에 대하여 품질인증제를 도입하기로 하였다. 이를 위하여 산자부는 『환경설비산업육성법』을 제정하기로 하고 학계·업계 등 전문가들과 함께 실무작업반을 구성하여 세부추진안을 마련할 예정이다. 산자부는 국내의 환경규제의 강화로 환경설비산업의 중요성이 증대하고 있으나 그동안 체계적인 산업육성이 미흡했고 기술수준이 낙후돼 있어 경쟁력을 갖추지 못한 상태라고 보고 있다. 이에 따라 향후 부품국산화, 기술개발, 품질인증제 등을 기존의 『환경친화적 산업구조로의 전환촉진법』에 따라 시행하면서 별도의 『환경설비산업육성법』의 제정을 추진하게 된 것이다. 현대환경연구원, 『환경 VIP Report』, 1998. 1. 30 참조

103) 산업연구원(1997)

현재 우리 나라에서 민영화의 대상으로 고려되고 있는 분야는 하수종말처리시설, 폐수종말처리시설, 분뇨 및 축산폐수처리시설, 소각시설, 매립시설 등이다. 정부는 이들 시설을 민간에 서비스계약, 관리계약, 리스협정, 사업권양여계약, BOT(Build-Operate-Transfer), 민간매각 등 다양한 방식으로 위탁할 수 있다.<sup>104)</sup> 민영화를 추진할 때는 향후 외국업체가 참여하고자 할 때 어떻게 대응할 것인가를 염두에 두어야 할 것이다. 이 분야에 수익성이 있다고 판단되면 미국 등의 국가는 양자간 방식으로 정부조달 및 서비스 양허를 근거로 혹은 그 이상으로 통상압력을 가해올 것이기 때문이다.

직접환경서비스 분야에서 외국업체가 우리 나라 시장에 참여하게 되는 것은 상당한 시일이 지나야 가능할 것이다. 그러나 설비시공 등에 기술지원이나 컨소시엄 등의 형태로 참여하고 있는 외국 환경전문업체들은 아마도 향후 직접환경서비스에 대한 참여를 염두에 두고 있을 것이다. 특히 환경서비스업은 정부의 환경정책, 산업정책, 공정거래정책, 일반시민들의 참여 등 사회·경제·법률적으로 복잡한 분야로 내국민대우와 시장접근 문제와 관련해 국내 법체계나 정부의 시책과 충돌할 소지가 많은 분야이므로 이에 대해 외국의 사례 등을 중심으로 체계적인 대비가 필요하다.

### (3) 협상전략

협상전략 측면에서 중요한 것으로 일단 협상방식에 관한 것이 있다. 양허표의 형태로서 선진국측은 Negative List 방식을 선호할 것으로 전망된다. 그 논거는 GATS 제16조와 제17조에서 규정하고 있는 서비스교역 자유화의 예외조치로서 제한조치만을 양허표

---

104) 장기복·정호선, 『민간기업의 환경기초시설 운영 제고방안에 관한 연구』, 한국환경정책평가연구원, 1997. 12.

에 명기하도록 하는 것이 타당하다고 볼 수 있기 때문이다. 이러한 주장은 물론 전체적인 GATS 구조상 일리가 있다. 그러나 현 단계에서 우리 나라가 Negative List 방식을 주장하는 것보다는 현행의 Positive List 위주의 방식을 주장하는 것이 바람직하다고 생각된다.

또한 양허협상에 있어서도 일괄적인 방식보다는 현행의 Request and Offer 방식을 유지하는 것이 바람직하다고 생각된다. 물론 이러한 협상방식은 환경서비스에만 국한되는 것이 아니라 전체 서비스협상과 보조를 맞추어야만 할 것이다. 그러나 환경서비스는 여타 서비스보다 공공적인 성격이 강하므로 정부위주의 공급방식이 될 수밖에 없고 따라서 개방에 좀더 소극적일 수밖에 없다. 혹은 개방이 되더라도 대부분의 영역이 정부의 관할하에 있게 되므로 환경설비 설치서비스를 제외하고는 환경서비스 자체에 대한 외국업체의 참여는 제한될 것이다. 그러나 환경기초시설의 운영 등에서 민영화방안이 현재 광범위하게 논의되고 있으므로 이에 따라 외국업체의 참여가 당연히 거론될 수 있고 이때 환경서비스 양허 내용은 중요한 역할을 하게 될 것이다. 따라서 정부명의로 공급되는 서비스와 정부조달에 관한 규정의 명확화에 관해 우리 입장을 정립할 필요가 있다. 현재로서는 이에 관한 해석을 가능한 한 소극적으로 하도록 해야 할 것이다.

그 이유는 다음과 같다. 우리 나라는 환경서비스 분야에 있어서도 외국인투자를 유치해 자본수지에 도움이 되면서 기술도입과 외국의 경영노하우를 도입하고 우리 나라 업체와의 경쟁을 유도함으로써 소비자후생을 증대시키고 궁극적으로는 환경서비스 산업의 수출산업화를 도모해야 할 것이다. 따라서 외국업체의 국내 환경서비스 시장참여는 바람직하지만 우리 나라 업체의 경쟁력이 문제이다. 우리 나라의 환경서비스 업체는 아직 내수기반조차 확립하

고 있지 못하다. 따라서 우리 나라 업체에는 아직 내수시장에서 주계약자로서 외국업체와 컨소시엄 등을 통해 기술을 흡수할 시간적 여유가 필요하다. 더구나 환경서비스 산업, 그 중에서도 직접적 환경서비스 공급업에 대한 민간참여는 외국에서도 그 민영화의 역사가 일천하고 우리 나라에서는 완전히 새로운 개념이다. 따라서 우리 나라 자체의 민영화 경험이 축적되고 관련 서비스업체가 상당한 규모로 성장하기 전까지 국제경쟁에 직접적으로 노출하는 것은 바람직하지 않다. 그러나 궁극적으로 이 분야도 개방에서 벗어날 수는 없을 것이므로 개방일정을 제시하고 경쟁에 대비해야 할 것이다.

한편 직접적인 환경서비스 공급업과는 달리 환경설비업의 경우는 건설 및 엔지니어링산업의 개방일정, 여타 서비스산업의 개방일정과 맞추어 진행되면 될 것이다. 다만 여기서도 우리 나라 환경설비산업의 경쟁력 향상을 위한 제도적 정비가 신속히 이루어지고 업계나 정부차원에서 미국, 유럽, 일본업체들과의 전략적 제휴가 신속하고 효과적으로 이루어지도록 기반을 조성할 필요가 있다.

#### 4. 요약 및 결론

환경서비스 산업은 ①직접적인 환경서비스의 공급, ②공급설비의 설치, ③관련 컨설팅 및 연구, 평가의 세 가지 부문으로 분류된다.

1996년 기준으로 세계 환경산업(환경장비 및 환경서비스 산업)의 시장규모는 4,530억 달러로 추정되고 있다. 환경서비스 산업만 따로 보면 세계시장 규모는 1996년에 2,286억 달러로서 환경산업

전체규모의 약 절반 정도이다.

우리 나라 환경산업체(환경설비업체)의 문제점은 낮은 기술력에도 불구하고 가격경쟁력면에서도 그다지 유리하지 못하다는 점이다. 한편 직접적 환경서비스 공급업의 경우도 향후 민영화 등을 통해 외국업체가 들어올 경우 이미 민영화의 경험과 기술 및 노하우와 환경설비 및 엔지니어링 기술이 겸비된 외국업체에 비해 경쟁력이 크게 뒤쳐질 가능성이 크다.

우리 나라 환경설비 및 환경서비스 업계의 과제는 환경서비스 개방협상이 진행될 때 발빠른 경쟁력 제고전략을 수행하는 것이다. 외국의 경험에 비추어 볼 때 정부의 규제개혁과 맞물려서 환경서비스 산업의 민영화를 가속화할 필요가 있다.

앞으로 환경서비스 분야에서 핵심적인 논의사항 중 하나는 정부에 의해 공급되고 있는 환경서비스 산업을 민간에 위탁경영할 경우 이를 정부조달의 하나로 보아 외국업체가 참여할 수 있는지의 여부이다. 우리 나라도 하수종말처리시설, 소각로 등에서 민영화방안이 논의되고 있는데 이때에는 환경서비스 협상과 연계해 신중한 정책추진이 필요할 것이다.

현재 우리 나라에서 민영화의 대상으로 고려되고 있는 분야는 하수종말처리시설, 폐수종말처리시설, 분뇨 및 축산폐수처리시설, 소각시설, 매립시설 등이다. 민영화를 추진할 때는 향후 외국업체가 참여하고자 할 때 어떻게 대응할 것인가를 염두에 두어야 할 것이다. 이 분야에 수익성이 있다고 판단되면 미국 등의 국가는 양자간 방식으로 정부조달 및 서비스 양허를 근거로, 혹은 그 이상으로 통상압력을 가해올 것이기 때문이다.

직접환경서비스 분야는 정부의 환경정책, 산업정책, 공정거래정책, 일반시민들의 참여 등 사회·경제·법률적으로 복잡한 분야로서 내국민대우와 시장접근 문제와 관련해 국내법체계나 정부의 시

책과 충돌할 소지가 많은 분야이므로 이에 대해 외국의 사례 등을 중심으로 체계적인 대비가 필요하다.

우리 나라의 환경서비스 업체에는 아직 내수기반조차 확립돼 있지 못하다. 따라서 우리 나라 업체에는 아직 내수시장에서 주계약자로서 외국업체와 컨소시엄 등을 통해 기술을 흡수할 시간적 여유가 필요하다. 직접적 환경서비스 공급업의 민간참여는 외국에서도 그 민영화의 역사가 일천하고 우리 나라에서는 완전히 새로운 개념이다. 따라서 우리 나라 자체의 민영화 경험이 축적되고 관련 서비스업체가 상당한 규모로 성장하기 전까지 국제경쟁에 직접적으로 노출하는 것은 바람직하지 않다.

한편 직접적인 환경서비스 공급업과는 달리 환경설비업의 경우는 건설 및 엔지니어링 산업의 개방일정, 여타 서비스산업의 개방일정과 맞추어 진행되면 될 것이다. 다만 여기서도 우리 나라 환경설비산업의 경쟁력 향상을 위한 제도적 정비도 신속히 이루어지고 업체나 정부차원에서 미국, 유럽, 일본 업체들과의 전략적 제휴가 신속하고 효과적으로 이루어지도록 기반을 조성할 필요가 있다.