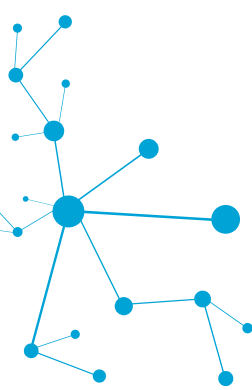




TPP타결 등 격변하는 국제무역규범 현안의 진단과 처방: 서비스, 금융, 정부조달, 환경을 중심으로

- 일시: 2015년 12월 18일(금)
14:00~18:00
- 장소: 광화문 코리아나 호텔 2층
다뉴브 양식당 내 프린스룸

- 
- 주최:  연세대 SSK 기후변화와 국제법센터  전북대 법학연구원  KOREAN SOCIETY OF
INTERNATIONAL ECONOMIC LAW
 - 후원:  산업통상자원부
MOTIE  한국무역협회

TPP타결 등 격변하는 국제무역규범 현안의 진단과 처방: 서비스, 금융, 정부조달, 환경을 중심으로

- 일시: 2015년 12월 18일(금) 14:00~18:00
- 장소: 광화문 코리아나 호텔 2층다뉴브 양식당 내 프린스룸

시 간	순 서		
14:00 ~ 14:20	등 록		
14:20 ~ 14:30	개 회	전체사회	오선영 교수(국제경제법학회 연구이사)
		개 회 사	정찬모 교수(국제경제법학회 회장)
14:30 ~ 15:50	제1세션	좌 장	최원목 교수(이화여자대학교 법학전문대학원)
		제1주제: 한국 기체결 FTA 서비스챕터 비교연구	
		발 표 자	최혜선 교수(전남대학교 법학전문대학원)
		토 론 자	배정생 교수(전북대학교 법학전문대학원), 신정훈 과장(산업통상자원부 통상법무과)
		제2주제: 새로운 국제금융체계에서의 금융서비스 규제에 관한 연구 : 시스템 리스크 규제를 중심으로	
		발 표 자	고영미 교수(숭실대학교 국제법무학과)
		토 론 자	강병근 교수(고려대학교 법학전문대학원)
15:50 ~ 16:10	Coffee Break		
16:10 ~ 17:35	제2세션	좌 장	김대원 교수(서울시립대학교 법학전문대학원)
		제3주제: 중국의 정부조달시장 개방과 시사점	
		발 표 자	최서지 박사(제주대학교 법과정책연구원)
		토 론 자	김대식 박사(한국조달연구원)
		제4주제: TPP 협정상의 환경 관련 규정 고찰	
		발 표 자	박덕영 교수(연세대학교 법학전문대학원) 이서연(연세대학교 박사과정)
		토 론 자	이로리 교수(계명대학교 법과대학)
17:35 ~ 17:40	폐 회		
17:40 ~ 18:00	국제경제법학회 총회		
18:30 ~ 20:30	만 찬		

- 주최:  연세대 SSK 기후변화와 국제법센터  전북대 법학연구원  KOREAN SOCIETY OF INTERNATIONAL ECONOMIC LAW
- 후원:  산업통상자원부 MOTIE  한국무역협회

제1세션

제1주제_

한국 기체결 FTA 서비스챕터 비교연구

발표자_ 최 혜 선 교수
전남대학교 법학전문대학원

토론자_ 배 정 생 교수
전북대학교 법학전문대학원
신 정 훈 과장
산업통상자원부 통상법무과



우리나라 기체결 FTA 서비스 협정문 검토

최혜선*

< 목 차 >

- I. 서론
- II. 우리나라 기체결 FTA 서비스 협정문의 내용
- III. TPP 서비스 협정문 검토
- IV. 결론

I. 서론

동시다발적인 FTA가 이루어졌고, 또 이루어지고 있다. 산업통상자원부에 따르면 2015년 11월 현재까지 최초의 FTA인 한-칠레 FTA를 시작으로 11개의 FTA가 발효 중이며, 한-중 FTA 등 4개의 FTA가 협상 타결되었고, RCEP 등 4개의 FTA가 협상 중에 있다.¹⁾ 특히 우리나라의 FTA 정책은 아세안, 미국, EU를 포함하여 최근에는 중국과 FTA를 체결함으로써 빠른 기간 내에 거의 모든 거대 경제국과의 FTA를 체결하였다는 특징이 있다.²⁾

통상 분야에서 만큼은 국경을 허물고자 하는 시도가 이미 오래전부터 계속되어 왔고, 계속된 노력에 따른 결실로 WTO가 출범하였으나 제도적 불명확함과 결과의 불충분함으로 인하여 FTA가 오히려 확산 추세에 있다.³⁾ 대외교류가 국가 생존의 필수적 요소인 우리나라는 그러한 추세에 발맞추어 적극적으로 FTA를 체결하고 있는 것으로 보인다.⁴⁾

이제 우리정부는 목표를 상향 조정하여 메가 FTA인 TPP(Trans-Pacific Partnership 이하 TPP)의 가입을 계획하고 있다. 뿐만 아니라 멕시코, 이스라엘 등 다소 관심을 덜 기울였던 나라들과의 FTA도 적극적으로 추진하고 있다.⁵⁾ 주요 경제국과의 FTA 체결이 일단락되었고, 메가 FTA와 기타국과의 적극적인 FTA 추진을 앞둔 상황이라

* 전남대학교 법학전문대학원 조교수·변호사

** 본 발표문은 2015년도 국제경제법학회 학술대회에서의 발표문에 지나지 않고 완성된 글이 아니므로 인용 등의 행위는 자제하여 주시기 바랍니다.

1) 출처 : <http://fta.go.kr/main/#> (최종방문 : 2015년 11월 10일)

2) 일본의 경우 거대 경제국과의 FTA보다는 먼저 아세안, 중남미국(칠레, 페루), 스위스, 브루나이 등의 나라와 FTA를 체결하였고, EU와의 FTA는 2013년 4월 1차 협상을 시작으로 현재까지 협상 중에 있다. 김규환 외 2인, 일본의 FTA추진전략과 정책적 시사점, 대외경제정책연구원 연구보고서 14-13, 2014년, p. 73, 163, 202. 그러나 최근에 TPP가 타결되면서 일본 또한 상당한 수준의 무역자유화를 달성하였다 할 것이다.

3) 정영진·이재민, 「글로벌시대를 위한 신통상법 및 통상정책」, 박영사, 2012년 p. 102-103.

4) 정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2014년, p. 26.

5) “朴대통령 "TPP·RCEP 등 메가FTA 적극 대응할 것”, 뉴시스 2015년 12월 7일자 뉴스.

할 것인데, 이는 FTA 추진정책면에서 새로운 국면이라 할 수 있다. 이런 시점에서 기체결 FTA를 분석·검토하는 작업이 필요할 것으로 생각된다. 기체결 FTA를 검토함으로써 FTA 이행을 위한 기본 자료로서 활용할 수 있을 것이고, 가입을 원하고 있는 메가 FTA와 기체결 FTA를 비교하여 메가 FTA 가입의 위험도를 가늠하는 기준점으로서의 역할도 기대할 수 있을 것이다. 또한 기체결 FTA에 대한 반성을 통하여 향후 체결할 FTA의 협상 전략으로도 활용할 수 있다.

그러한 맥락에서 기체결 FTA에 대한 검토는 모든 분야에 대하여 이루어져야 하나 이번 연구에서는 서비스 분야에 한정하고 서비스 분야 중에서도 양허분야가 아닌 협정문에 대해서만 한정하여 연구하고자 한다. 또한 우리나라가 체결한 FTA 중에서 최근에 발효되거나 타결된 한-호주, 한-뉴질랜드, 한-중 FTA의 서비스분야에 중점을 두어 검토를 진행하고자 한다. 다만, TPP의 중요도를 고려하여 연구의 후반부에서 우리나라 기체결 FTA 검토결과를 토대로 TPP 서비스 협정문에 대한 검토를 추가하고자 한다.

II. 우리나라 기체결 FTA 서비스 협정문의 내용

1. 한-중 FTA 서비스 협정문의 주요 내용

(1) 한-중 FTA 개관

한-중 FTA는 2012년 5월 2일 협상개시선언을 시작으로 2014년 11월 6일 베이징에서 열린 14차 협상을 마지막으로 동년 11월 10일에 정식 협상타결 선언이 이루어졌다. 2015년 6월 1일에 정식 서명을 마친 정부는 6월 4일 비준동의안을 국회에 제출하였다. 비준동의안에 대하여 국회는 10월 12일 외교통일위원회에서 대체토론을 마치고 법제심사위원회에 회부한 상황이다.⁶⁾ 비준동의안이 국회 본회의의 심의의결을 받은 후 양국이 국내절차를 완료하였음을 상호통보한 이후 60일째 되는 날 또는 양국이 합의한 날짜에 한-중 FTA가 발효될 예정이다.⁷⁾

(2) 협정문의 구조 및 2단계 협상 방식의 채택

가. 협정문의 구조 분석

6) 출처 : http://likms.assembly.go.kr/bill/jsp/BillDetail.jsp?bill_id=PRC_B1D5Z0L6V0Y5B1O0C4R7P1T1R0A0Q1 (최종방문 : 2015년 11월 13일)

7) 출처 : http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/cn/doc/1_description.pdf p. 239. (최종방문 : 2015년 11월 13일), 한-중 FTA 협정문 제22장 최종규정 제22.4조, 산업통상자원부 정책브리핑에 따르면 한-중 FTA는 12월 20일 공식 발효될 예정이다. 출처 : http://www.fta.go.kr/cn/news/1/?ifrmUrl=%2Fwebmodule%2Fftsboard%2Ftemplate%2Fread%2Ffta_infoBoard_01_view.jsp%3FtypeID%3D8%26boardid%3D183%26seqno%3D141545 (최종방문 : 2015년 12월 11일)

한-중 FTA 협정문은 서문과 총 22개의 본문(22개의 장) 및 제2장 상품 분야에 대하여 양허표인 부속서, 제3장 원산지 분야에 대하여 품목별 원산지 규정인 부속서, 제8장 서비스 분야에 대하여 서비스 양허표와 두 개의 부속서 및 부록으로 구성되어 있다.⁸⁾ 그 중에서도 제8장 서비스 분야에 대하여는 다른 분야보다 두 개의 부록이 더 첨부되어 있는데, 그 내용은 살펴보면 영화의 공동제작과 텔레비전·드라마·다큐멘터리 및 방송용 애니메이션의 공동제작에 대한 것으로 중국내 우리 대중문화에 대한 높은 관심을 알 수 있다. 금융서비스와 통신서비스에 대해서는 각 제9장 및 제10장에서 별도로 규정하고 있다.

서비스 분야의 부속서는 한-미 FTA나 한-EU FTA와 비교해 볼 때 훨씬 그 수가 감소하였다. 한-미 FTA의 경우 현재유보·미래유보 이외에도 협정문의 적용범위 등과 관련한 양해를 5차례 공유하여 이를 부속서한의 형태로 협정문의 일부로서 첨부하였기 때문에 한-중 FTA 보다 복잡한 형태를 가지고 있다. 한-EU FTA의 경우 투자분야에 관한 내용이 서비스협정문과 통합되어 있어 부속서의 경우도 투자 분야의 자유화에 대한 내용이 추가되어 있고, 또한 최혜국대우 면제와 관련된 부속서가 첨부되어 있어 한-중 FTA 보다 양이 많다.

나. 자유화의 방식

한-중 FTA 서비스 분야는 우리나라의 기체결 FTA와 달리 2단계 협상 방식을 채택하였다는 점이 특징이다. 2단계 협상 방식은 한-중 FTA 서비스협상을 통해 처음 시도되었다. 이는 중국이 현재까지 FTA에서 네거티브(Negative) 방식을 채택한 적이 없다는 점을 고려한 결과라고 할 수 있다.⁹⁾ 따라서 현재는 GATS 자유화 방식에 의하여 양허안을 마련하였으며, 합의한 바에 따르면 양국은 서비스 무역 및 투자 관련 장과 그에 상응하는 부속서를 합의된 협상지침에 따라 후속협상을 통하여 개정한다.¹⁰⁾

기체결 FTA의 서비스자유화 방식을 살펴보면, 한-칠레 FTA¹¹⁾, 한-싱가포르 FTA, 한-페루 FTA, 한-미 FTA¹²⁾, 한-호주 FTA, 한-캐나다 FTA는 네거티브 방식을 채택하였고, 한-EFTA, 한-아세안 FTA, 한-EU FTA, 한-터키 FTA는 GATS 방식을 채택하였다.

후속협상을 위한 지침을 살펴보면 첫째, 서비스 협상은 네거티브 방식에 의하여

8) 출처 : <http://fta.go.kr/cn/doc/1/> (최종방문 : 2015년 11월 13일)

9) 출처 : http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/cn/doc/1_description.pdf p. 261. (최종방문 : 2015년 11월 13일) 중국의 경우 한-중 FTA와 같이 추후에 서비스분야를 추가 개방하는 내용의 FTA를 이미 체결한 바 있는데, 중-홍콩 CEPA, 중-ASEAN FTA, 중-싱가포르 FTA가 대표적인 예이다. (정환우, 한-중 FTA 서비스분야 협상시 쟁점과 시사점, Trade Focus, 한국무역협회, 2012년 5월, p. 6.)

10) 한-중 FTA 협정문 제22장 최종규정 제22.2조.

11) 현재유보와 미래유보 이외에 수량제한에 대한 현재유보를 별도로 마련한 것이 특징이다.

12) 자유화와 관련하여 최초로 자유화후퇴방지(Ratchet mechanism) 규정을 도입하였으며, 이후 한-호주 FTA와 한-캐나다 FTA에서도 이 규정을 수용하였다.

이루어질 것이다. 둘째, 새로운 유보 목록은 부속서 I (기존의 비합치 조치 목록), 부속서 II (비합치 조치를 유지하거나 또는 새롭거나 더 제한적인 조치를 채택할 수 있는 분야, 행위 목록), 부속서 III (금융서비스)로 구성된다. 셋째, 후속 협상은 가능한 조속히, 협정 발효 후 2년을 넘지 아니하는 기간 내에 개시한다. 넷째, 후속 협상은 개시된 날부터 2년 이내에 마치기 위하여 노력하여야 한다. 다섯째, 후속 협상의 결과에 특히 미래 최혜국 대우에 관한 규정을 포함한다.¹³⁾

(3) 협정문의 적용범위

가. 적용제외 분야

한-중 FTA 서비스 협정문은 원칙적으로 서비스 무역에 영향을 미치는 조치에 적용되지만, 여러 가지 예외를 두고 있다. 첫째, 금융서비스는 제9장에 별도의 장을 두어 규정함으로써 제8장 서비스 협정문의 적용범위에서 제외되었다. 둘째, 정부 보조금에 대하여는 서비스 협정문이 적용되지 않는다. 다만, 제8.13조에 따르면 GATS 제15조에 따라 논의된 다자간 보조금에 대한 규율이 한-중 FTA에 통합될 수 있도록 관련 문제를 검토하고, 일방 당사자의 요청이 있는 경우 보조금에 의하여 부정적 영향을 받는 사안에 대하여 협의를 개시할 수 있다. 셋째, 정부권한의 행사로 제공되는 서비스에 대하여는 협정문이 적용되지 않는다. 넷째, 연안해상운송 서비스 및 일부 서비스¹⁴⁾를 제외한 항공 운송 서비스¹⁵⁾에 대하여는 협정문이 적용되지 않는다.¹⁶⁾ 다섯째, 정부조달 서비스에 대하여는 제8.3조(시장접근) 및 제8.4조(내국민대우) 조항이 적용되지 않는다. 우리나라의 다른 FTA¹⁷⁾와 달리 한-중 FTA에서는 정부조달에 대하여 별도의 장을 두어 규정하지 않았다. 정부조달시장의 개방은 우리측 관심사항이었으나 이 분야에 대한 개방은 성취되지 않았다.¹⁸⁾ 마지막으로 고용을 목적으로 하는 자연인에게 영향을 미치는 조치, 시민권, 거주 또는 고용에 관한 조치에 대해서도 서비스 협정문이 적용되지 아니한다.¹⁹⁾

13) 한-중 FTA 협정문 제22장 최종규정 부속서 22-가 후속 협상을 위한 지침

14) 항공기 수리 및 정비 서비스, 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅, 컴퓨터예약시스템 서비스

15) 항공 운송 서비스의 경우 관련 서비스인 항공기 수리 및 정비 서비스, 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅, 컴퓨터예약시스템 서비스 및 이들 서비스에 영향을 미치는 조치에 대하여는 서비스 협정문이 적용된다. 한-중 FTA 협정문 제8장 제8.2조 제2항 라목.

16) 항공 운송부문에 대하여 중국측이 보수적인 입장을 견지하고 있는 것으로 알려졌었는데, 협상 결과 서비스 협정문에서 항공 운송 서비스가 아예 적용 제외된 것은 우리측 협상 전략의 실패라고 평가할 수 있을 것이다. New1, “한-중 FTA 연내 비준 효과 놓고 정부·여당·야당 입장차 - 중국 비관세 장벽 낮추는 효과, 서비스 시장 진출 가능성 논란”, 2015년 10월 15일자 기사, 김제철, 한-중 FTA 추진과 항공 운송부문의 선결과제, 월간교통, 2010년 9월, p. 64.

17) 한-칠레 FTA, 한-싱가포르 FTA, 한-EFTA 한-미 FTA, 한-호주 FTA, 한-EU FTA 등

18) 박변순, 한중 FTA와 중국경제, 전남대학교 세계한상문화연구원 국제학술회의 자료, 2012년 5월, p. 442.

19) 인력이동 분야는 중국이 대부분의 기체결 FTA에서 별도의 장으로 다루고 있는 중요 의제 중의 하나이다. (여지나, 중국 FTA협상에서 인력이동에 관한 연구 : 중국 기체결 FTA 협정 분석을 중심으로, 대외경제정책연구원 연구자료 10-14, 2010년, p. 94.) 한-중 FTA에서도 자연인의 이동에 대하여는 제11장에서 별도로 다루고 있다. 제11장에서도 제8장과 동일하게 고용을 목적으로 하는 자연인의 이동 등에 대한 조치를 적용제

협정문의 적용범위를 규율하면서 모든 서비스 영역을 원칙적으로 서비스 협정문의 대상으로 하면서 특정 서비스를 제외시키는 방안은 우리나라 기체결 FTA뿐만 아니라 다른 나라의 FTA에서도 흔히 볼 수 있는 유형이다.²⁰⁾ 특히 정부권한의 행사로 제공되는 서비스, 정부조달서비스, 보조금은 일반적으로 적용범위에서 제외되고 있다고 평가할 수 있다.²¹⁾ 한-미 FTA의 경우에도 금융서비스의 경우 별도의 장을 두으로써 적용범위에서 제외하였고, 정부권한의 행사로 제공되는 서비스, 정부조달서비스, 보조금과 일부를 제외한 항공 운송 서비스에 대해서도 서비스 협정문이 적용되지 않는다고 규정하고 있다.²²⁾

나. 상업적 주재에 의한 서비스 공급의 규율

상업적 주재에 의한 서비스 공급(이하 “mode 3”)에 대한 규율과 관련하여 우리나라 기체결 FTA는 크게 두 가지 방법으로 나뉘어진다. 첫째는 mode 3를 서비스 협정문에서 다루지 않고 별도의 투자협정문을 두면서 서비스 협정문의 제목을 ‘국경간 서비스 무역’이라고 칭하는 방법으로 대표적으로 한-미 FTA가 이 부류에 속한다. 둘째는 mode 3를 서비스 협정문에서 다루는 방법이다. mode 3를 서비스 협정문에서 다루면서도 서비스 협정문과 별도로 투자협정문도 두는 방법은 한-인도 CEPA가 채택하였고, 한-EFTA는 mode 3를 서비스 협정문에서 다루면서 별도의 투자협정문을 두지 않아서 이와 다소 차이가 있다. 한-EU FTA는 다소 독특하게 서비스와 투자에 적용되는 서비스 무역·설립 및 전자상거래에 관한 한 개의 장과 투자에 관하여 적용되는 지급 및 자본이동의 장을 두었다. 이렇게 mode 3를 서비스 협정문의 적용범위에 포함하는 경우에 서비스 협정문의 제목은 ‘서비스 무역’으로 칭한다.²³⁾

한-중 FTA의 경우 제8.1조에서 “서비스 무역에 영향을 주는 양 당사국의 조치 중의 하나로서 다른 쪽 당사국의 영역 내에서 서비스를 공급하기 위한 당사국 인의 상업적 주재를 포함한 주재”를 규정하였고, 제8.2조 제1항에서 “이 장은 서비스 무역에 영향을 미치는 것으로서 당사국이 채택하거나 유지하는 조치에 적용된다.”고 규정함으로써 mode 3를 서비스 협정문의 적용범위에 포함시키는 규율형태를 채택하였다. 서비스 협정문의 제목 역시 ‘서비스 무역’이다.

(4) 기본적 의무

의 하였다.

20) NAFTA, 미-호주 FTA, 미-싱가포르 FTA, 미-칠레 FTA, EC-칠레 FTA, EC-멕시코 FTA, 일본-멕시코 EPA, 일본-싱가포르, 캐나다-칠레 FTA, 한-칠레 FTA, 한-싱가포르 FTA, 한-EFTA 등. 고준성, FTA의 서비스무역규정 조문별 유형분석 : 한국의 협상 가이드라인 모색, 산업연구원, 정책자료 2008-103, 2008년, p. 67.

21) Ibid.

22) 한-미 FTA 제12장 제12.1조 paras 4, 6.

23) 고준성, *supra* note 20, p. 118.

가. 시장접근

시장접근 제한조치 도입 금지의무와 관련하여 한-중 FTA 서비스 협정문은 GATS 제16조 시장접근 조항과 동일한 문구를 유지하였다. 따라서 GATS와 같이 시장접근 제한조치 도입금지 의무는 일반적 의무가 아니라 양허표를 통한 제한적인 의무로서 작용한다.²⁴⁾ 따라서 한-중간 서비스 시장접근과 관련하여 당사국은 시장접근을 허용한 분야에 대해서 자국의 양허표상 달리 명시하지 않는 한 첫째, 서비스 공급자 수에 대한 제한을 두어서는 안되며, 둘째, 서비스 거래 또는 자산의 총액에 대한 제한을 두어서는 안되고, 셋째, 서비스 총영업량 또는 총산출량에 대한 제한을 두어서도 안되고, 넷째, 고용인의 총 수를 제한하면 안된다. 다섯째, 서비스 공급의 구체적 형태에 대한 제한도 금지되고, 여섯째, 외국인 지분 소유 최대 비율 한도 또는 외국인 투자 합계의 총액한도를 제한하는 규제의 도입도 금지된다.²⁵⁾ 첫째부터 넷째까지의 제한조치를 양적 제한조치라고 하고, 다섯째, 여섯째 제한조치를 질적 제한조치라고 한다.²⁶⁾

서비스 협상 방식을 GATS형으로 채택한 기체결 FTA 중 한-인도 CEPA의 경우 한-중 FTA와 같이 GATS 제16조의 문구를 반복하였다.²⁷⁾ 한-EFTA는 GATS 제16조가 통합되어 적용되도록 규정하고 있는데,²⁸⁾ 이 방식 또한 서비스무역 자유화 방식을 GATS방식으로 채택한 FTA가 규율하는 방식 중의 하나라고 한다.²⁹⁾ 한-EU FTA의 경우 다소 규정방식이 특이한데, 제7장 서비스 무역·설립·전자상거래 제2절 국경간 서비스에 대한 조항인 제7.5조(시장접근)에서는 ① 서비스 공급자의 수에 대한 제한, ② 서비스 거래 또는 자산의 총액에 대한 제한, ③ 서비스의 총 산출량에 대한 제한을 금지되는 조치로서 본문에서 규정하고 있고, '설립을 하거나, 당사자의 영역에 주재할 것을 요구하는 조치'는 '서비스 공급자의 수에 대한 제한 조치'에 포함되는 것으로 각주에서 규정하고 있다.³⁰⁾ 또한 제3절 설립에 대한 조항인 제7.11조(시장접근)에서는 설립을 통한 시장접근과 관련하여 금지되는 조치로서 GATS 제16조에서 규정하고 있는 여섯 가지 유형을 열거하고 있다.³¹⁾

24) 법무부, 「GATS 해설서」, 2000년, p.172.

25) 한-중 FTA 제8.3조.

26) 법무부, *supra* note 24, p. 167.

27) 한-인도 CEPA 제6.4조.

28) 한-EFTA 협정문 제3장 제3.5조.

29) 고준성, *supra* note 20, p. 194.

30) 김종덕·엄준현, 한국의 기체결 FTA 서비스 및 투자 협정문 분석 : 한-미 FTA와 한-EU FTA를 중심으로, 대외경제정책연구원 연구자료 13-13, 2013년, p. 111-112.

31) 한-EU FTA 제7장 제7.11조 제2항 각호 :

가. 수량쿼터, 독점, 배타적 권리 또는 경제적 수요심사와 같은 그 밖의 설립 요건의 형태인지에 관계없이 설립의 수에 대한 제한

나. 수량쿼터 또는 경제적 수요심사 요건의 형태로 거래 또는 자산의 총액에 대한 제한

다. 쿼터 또는 경제적 수요심사 요건의 형태로, 지정된 숫자단위로 표시된 영업의 총 수 또는 총산출량에 대한 제한

라. 외국인 지분 소유의 최대 비율 한도 또는 외국인 투자의 개인별 또는 총액 한도에 의한 외국 자본 참여에 대

한-미 FTA의 경우 GATS 제16조가 통합되어 적용되도록 규정하지 않고 시장접근 제한조치가 허용되지 않는 조치의 유형을 직접 나열하였는데, GATS 제16조와 달리 여섯 번째 유형인 '외국 자본 참여에 대한 제한'을 제외한 다섯 가지 유형만을 나열하였다.³²⁾ 이러한 방식은 mode 3를 서비스 협정문의 적용 범위에서 제외하고 투자 분야에서 다루는 FTA가 채택하는 방식이다.³³⁾

나. 내국민대우

한-중 FTA 서비스 협정문상 내국민대우 조항은 시장접근 제한 조치 도입 금지의무와 동일하게 GATS 제17조 내국민대우 조항과 동일한 문구를 유지하였다. 내국민대우의무 역시 시장접근 제한조치 도입 금지의무와 같이 일반적 의무가 아닌 양허표를 통하여 양 당사국에게 제한적으로 적용되는 의무이다.³⁴⁾ 이 또한 서비스 협상 방식을 GATS형으로 채택한 FTA에서 볼 수 있는 유형이다.³⁵⁾ 따라서 당사국이 자국의 서비스 양허표에 기재하지 않은 서비스 분야에서 내외국인을 차별하는 것은 가능하나, 양허표에 기재한 분야에서 동 양허표에 기재하지 않은 차별 이외의 조치를 채택하게 되면 내국민대우 위반이 된다.³⁶⁾ 형식적 차별조치가 아니더라도 사실상 타방 당사국의 동종 서비스와 서비스 공급자에게 불리한 대우를 초래하는 조치 역시 동 조항 위반이 되므로 양허표에 기재하여야 한다.³⁷⁾

한-미 FTA의 경우 내국민대우 의무를 일반적 의무로서 규정하고 있어 유보안을 통해 유보되지 않은 사항에 대하여는 타방 당사국에 대하여 내국민대우 의무를 준수하여야 한다. 이는 네거티브 자유화 방식을 채택하는 FTA가 일반적으로 내국민대우를 규정하는 방식이라 할 수 있다.³⁸⁾ 한-EU FTA는 서비스 협상 방식을 GATS형으로 채택한 FTA이므로 한-중 FTA와 유사하게 양허표를 통하여 내국민대우 의무가 적용되도록 제한적인 규정을 두고 있다.³⁹⁾

한 제판

마. 다른 쪽 당사자의 투자자가 경제활동을 수행할 수 있는 수단을 특정 유형의 법적 실체 또는 합작투자로 제한하거나 요구하는 조치, 그리고

바. 수량쿼터 또는 경제적 수요심사 요건의 형태로, 제7.17조에 정의된 바와 같은 핵심인력 및 대졸연수생 외에, 특정 분야에 고용될 수 있거나, 투자자가 고용할 수 있으며 경제활동의 수행에 필요하고 직접적으로 관련되는 자연인의 총 수에 대한 제한

32) 한-미 FTA 제12장 제12.4조.

33) 고준성, *supra* note 20, p. 194.

34) 법무부, *supra* note 24, p. 172-173.

35) 고준성, *supra* note 20, p. 176-177.

36) *Ibid.*, p. 169-170.

37) 한철수, 「서비스산업개방과 WTO」, 다산출판사, 1994년, p. 89, 185.

38) 고준성, *supra* note 20, p. 176-177.

39) 한-EU FTA 제7장 제7.6조 1항 : 시장접근 약속이 부속서7-가에 기재된 분야에서, 그리고 그 부속서에 규정도니 조건 및 제한을 조건으로, 각 당사자는 다른 쪽 당사자의 서비스와 서비스 공급자에게 국경 간 서비스 공급에 영향을 미치는 모든 조치에 대하여 자신의 동종 서비스와 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다. 2항 및 3항은 생략. 제4항 : 이 조에 따라 부담하는 구체적 약속은 관련 서비스 또는 서비스 공급자가 외국의 것이라는 성격으로부터 기인하는 내재적인 경쟁상의 열위를 당사자가 보상하도록 요구하는 것으로 해석되지 아니한다. (제4항의 내용은 내국민의무의 해석상 동 의무에 포함되지 않는 내용

한-싱가포르 FTA,⁴⁰⁾ 한-미 FTA,⁴¹⁾ 한-인도 CEPA⁴²⁾의 경우 ‘지역정부에 대하여 동종의 상황에서 당해 지역정부가 자신이 일부를 구성하는 당사국의 서비스 공급자에게 부여하는 가장 유리한 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여하여야 한다.’는 내용을 포함하고 있다. 이로서 내국민대우 의무를 지역정부의 조치에 대해서까지 확대하고자 한 것이다. 향후 중국과의 후속협상에서 이러한 내용이 추가될 필요는 없는지 검토할 필요가 있다.

다. 최혜국대우

FTA에서 최혜국대우 의무 규정을 포함하는 것의 의미는 향후 타방 당사국이 다른 국가와 FTA를 체결하면서 추가 개방이 이루어진다면 그 개방의 혜택을 과거 FTA 상대국에게도 부여하기 위한 것이다. 따라서 동 규정은 서비스 무역 시장의 개방효과를 자동적으로 최대화할 수 있는 핵심장치로서 평가받고 있으며, 한-중 FTA 서비스 협상과 관련하여 이러한 규정의 도입여부는 주요 쟁점 중의 하나였다.⁴³⁾ 중국은 대부분의 기체결 FTA에서 최혜국대우 의무 규정을 포함하지 않았으나, 최근 뉴질랜드와의 FTA에서 제한적인 내용이나마 이러한 규정을 포함하였기 때문에 우리나라로서는 동 규정의 포함에 대하여 다소 희망적이었다고 할 수 있다.⁴⁴⁾ 그러나 한-중 FTA 서비스 협정문에는 동 규정이 포함되지 않았다. 따라서 향후 후속협상에 임하여 이 부분에 대한 협상 전략마련이 필요할 것이다.

우리나라 기체결 FTA에서 위와 같은 의미의 최혜국대우 의무 규정이 포함된 대표적인 FTA로는 한-미 FTA를 들 수 있다. 한-미 FTA는 제12.3조에서 최혜국대우 의무를 일반적인 의무로서 규정하면서 양국 모두 미래유보를 통하여 일부 적용 범위를 제한하였다.⁴⁵⁾ 한국은 한-미 FTA 발효 전 협정은 최혜국대우 의무 적용을 배제하고 협정 발효 후 FTA 등에 대해서는 항공·해운·수산 분야를 제외하고는 최혜국대우 의무가 적용되도록 규정하였다.⁴⁶⁾ 미국측 역시 미래유보를 통하여 한-미 FTA 발효 전 협정에 대하여는 최혜국대우 의무의 적용을 배제하였고, 항공·수산·해난구조를 포함한 해상사안을 제외하고는 한-미 FTA 협정 발효 후의 FTA 등에 대해서 최혜국대우 의무가 적용되도록 규정하였다.⁴⁷⁾

으로 이해되는 사항이었으나, 동 FTA에서는 이를 명문화하였다. 분쟁발생의 소지를 줄이기 위하여 명확하게 규정한 것으로 이해할 수 있겠다. 이에 대해서는 한철수, *supra* note 37, p. 89-90. 참조)

40) 한-싱가포르 FTA 제9.3조 제2항.

41) 한-미 FTA 제12.2조 제2항.

42) 한-인도 CEPA 제6.5조 제3항.

43) 박변순외 3인, 한중 FTA의 의의와 주요 쟁점, 삼성경제연구소 연구보고서, 2011년 4월, p. 148-149.

44) *Ibid.*

45) 한-미 FTA 제12.3조 : 각 당사국은 동종의 상황에서 비당사국의 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 다른 쪽 당사국의 서비스 공급자에게 부여한다.

46) 한-미 FTA 서비스 부속서 한국측 미래유보 9번.

47) 한-미 FTA 서비스 부속서 미국측 미래유보 5번.

(5) 국내규제

국내규제와 관련하여 한-중 FTA 서비스 협정문 제8.7조는 GATS 제6조의 내용을 거의 그대로 규정하였다. 따라서 제1항에 따르면 당사국은 양허한 분야의 서비스 무역에 영향을 미치는 일반적으로 적용되는 모든 조치가 합리적이고 객관적이며 공정한 방식으로 운용되도록 하여야 한다. 다만, 제4항에 따르면 자격요건과 절차, 기술표준 및 면허요건과 관련하여 WTO차원에서 GATS 제6조 제4항에 따라 규율이 마련되면 이러한 규율이 자동적으로 동 협정의 내용으로 포함되는 것은 아니며, 결과를 포함하기 위하여 공동으로 검토한다고 규정하고 있다. 공동으로 협상 결과를 검토한다는 것이 어떠한 의미인지 불명확하다. 아마도 한-싱가포르 FTA⁴⁸⁾와 한-인도 CEPA⁴⁹⁾ 서비스 협정문상 국내규제 문안을 그대로 가지고 온 것으로 보인다.

한-미 FTA⁵⁰⁾와 한-EU FTA⁵¹⁾의 경우 GATS 제6조 제4항에 따른 협상의 결과가 발효되면, 그 결과를 이 협정에 반영하기 위해 양 당사자 간 협의 후 적절한 경우 국내규제 규정이 수정된다고 규정하고 있다. 한-EU FTA는 한-미 FTA의 관련 내용을 따른 것으로 추측되고, 한-미 FTA는 미국측 기체결 FTA⁵²⁾의 내용을 따른 것으로 추측된다.

2. 한-호주, 뉴질랜드 FTA 서비스 협정문의 주요 내용

(1) 한-호주, 뉴질랜드 FTA 개관

한-호주 FTA는 2009년 5월 1차 협상을 시작으로 2013년 12월 실질적 타결과 2014년 4월 공식서명까지 상대적으로 장기간이 소요되었다. 뉴질랜드와의 FTA 또한 비슷한 시기에 시작되어 그보다 약 1년 이상이 더 소요되었다. 아마도 이들 FTA를 통해 우리나라가 얻을 수 있는 가시적인 성과가 명확히 보이지 않는다는 점에서 집중도와 지지도가 낮았기 때문이 아닌가 추측해 본다.⁵³⁾

(2) 적용범위와 자유화 방식

한-호주, 한-뉴질랜드 FTA에서는 한-미 FTA에서의 적용범위와 대체로 유사한 형태를 유지하였다. 즉 별도의 장을 마련한 금융서비스를 적용범위에서 제외하였고, 정

48) 한-싱가포르 FTA 제9.11조

49) 한-인도 CEPA 제6.7조

50) 한-미 FTA 제12.7조

51) 한-EU FTA 7.23조

52) 미-싱가포르 FTA 제8.8조, 미-호주 FTA 제10.7조, 미-칠레 FTA 제11.8조 참조.

53) 정부는 한-호주 FTA 타결의 가장 큰 의의를 자원의 안정적인 확보라고 홍보하고 있다. 또한 한-호주 FTA 제16장(협력)을 살펴보면 관련되는 내용이 담겨 있다. 그러나 과연 협력이라는 장이 자원의 안정적 확보에 얼마나 효율적으로 기능할 것인지에 대해서는 의구심이 든다.

부조달, 보조금, 정부권한의 행사로 공급되는 서비스 역시 적용범위에서 제외하였다. 다만, 한-호주, 한-뉴질랜드 FTA는 항공 운송 서비스 중 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅과 컴퓨터 예약 시스템 서비스를 적용 범위에 포함하여 한-미 FTA보다 적용 범위를 확대하였다.⁵⁴⁾ 또한 한-호주 FTA의 경우 항공 운송 서비스와 관련하여 다자 협상이 타결될 경우 그 결과가 이 협정에 반영될 수 있도록 하는 내용의 문안도 포함하고 있다. mode 3와 관련하여 한-호주, 뉴질랜드 FTA는 한-미 FTA와 동일하게 이를 원칙적으로 서비스 협정문의 적용 대상에서 배제하였다.⁵⁵⁾

한-호주, 뉴질랜드 FTA에서도 한-미 FTA와 동일하게 네거티브 자유화 방식을 채택하였다. 정부 설명자료에 따르면 한-호주 FTA에서는 양국이 각각 미국과 체결한 FTA와 유사한 수준으로 서비스 시장을 개방하였다고 하고,⁵⁶⁾ 한-뉴질랜드 FTA에서는 각국의 기체결 FTA를 기초로 하되, 민감 부문에 대해서는 개방수준을 높였다고 한다.⁵⁷⁾ 한-뉴질랜드 FTA보다 후에 체결된 TPP 뉴질랜드 미래유보를 살펴보면 한-뉴질랜드의 그것에 비하여 광업 부수 서비스, 이민 서비스, 우편서비스에 대한 내용이 불포함됨으로서 시장개방 수준이 높아졌다.

(3) 기본적 의무

시장접근 제한금지 의무를 살펴보면, 한-호주(제7.4조), 뉴질랜드(제8.6조) FTA는 한-미 FTA(제12.4조)와 동일한 표현을 사용하여 ① 서비스 공급자의 수 제한, ② 서비스 거래 또는 자산의 총액 제한, ③ 서비스 영업의 총수 또는 서비스의 총 산출량의 제한, ④ 서비스 공급에 필요한 자연인의 총수의 제한, ⑤ 공급 유형의 제한을 금지하였으며, 이를 일반적 의무로 규정하고 있다. 그러나 한국, 호주, 뉴질랜드 모두 이 의무에 대한 권리를 미래유보를 통하여 포괄적으로 유보하였다.⁵⁸⁾ 포괄유보를 한 것은 한-미 FTA에서도 동일하다.

내국민대우 의무에 대하여는 한-호주 FTA(제7.2조)는 한-미 FTA(제12.2조)와 동일하게 규정하여 일반적 의무로서 정하였고 또한 지역정부에 대해서도 의무가 적용되도록 하였고, 한-뉴질랜드 FTA(제8.4조)는 지역정부에 대한 내용은 규정하지 않았다.⁵⁹⁾

최혜국대우 의무 역시 한-호주(제7.3조), 한-뉴질랜드(제8.5조) FTA는 한-미 FTA(제

54) 한-호주 FTA 제7.1조, 한-뉴질랜드 FTA 제8.3조.

55) 한-호주 FTA 제7.1조 para. 2, 한-뉴질랜드 FTA 제8.2조.

56) 한-호주 FTA 상세설명자료 p. 54. (출처 : http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/au/1/3_description.pdf 최종방문 2015년 12월 11일)

57) 한-뉴질랜드 FTA 상세설명자료 p. 50. (출처 : http://fta.go.kr/webmodule/_PSD_FTA/nz/2/specific.pdf 최종방문 2015년 12월 11일)

58) 한-호주 FTA 한국측 미래유보 10번, 호주측 미래유보 4번, 한-뉴질랜드 FTA 한국측 미래유보 9번, 뉴질랜드측 미래유보 5번.

59) 호주, 뉴질랜드의 경우 연방제 국가라 하여도 내국민대우가 규정되면 지역정부에 의한 차별은 야기되지 않으므로 미-호주, 미-뉴질랜드 FTA에서는 지역정부에 대한 의무를 규정하지 않았다고 한다. 김종덕·엄준현, *supra* note 30, p. 38-39.

12.3조)와 동일한 표현을 사용하여 동 의무를 규율하고, 미래유보를 통하여 한-호주 및 한-뉴질랜드 FTA 발효 이후 서명하는 협정에 대하여 최혜국대우를 부여하기로 하였다.⁶⁰⁾ 다만, 각국 모두 일부 분야에 대해서는 최혜국대우를 배제하기로 하였다.⁶¹⁾

(4) 국내규제

한-호주 FTA에서의 국내규제 규정(제7.7조)는 한-미 FTA의 규정(제12.7조)와 유사하다. 즉 ① 서비스 공급을 위하여 승인이 요구되는 경우 신청 제출 후 합리적인 기간 내에 결정을 통보할 것, ② 자격요건 및 절차, 기술표준, 면허요건 관련 조치가 서비스 무역에 대한 불필요한 장벽을 구성하지 않도록 보장할 것, ③ WTO 차원 국내규제 교섭의 결과가 발효하는 경우 협의 후 적절한 경우 국내규제 규정은 수정된다는 내용이다. 다만, 기업 명칭 사용에 대한 과도한 제한이 이루어지지 않도록 하는 내용이 추가되었다.⁶²⁾ 협상을 담당했던 부처에서는 이 부분이 추가된 배경과 동 조항의 효력에 대한 기록을 작성하여야 할 것이다.

한-뉴질랜드 FTA의 경우(제8.10조) 상당히 자세한 내용을 담고 있다. 우리나라 기체결 FTA의 관련 내용 중에서 가장 자세한 규율을 하고 있다고 판단되는데, GATS 제6조의 내용을 반복하고 다소 수정하여 나열하였다.

3. 소결

한-중, 한-호주, 한-뉴질랜드 FTA를 중심으로 우리나라의 기체결 FTA의 서비스 협정문을 검토한 결과 첫째, 서비스 협정문의 적용범위와 관련하여 공통적으로 정부 권한의 행사로 제공되는 서비스, 정부조달서비스, 보조금을 제외하고 있었다. 그러나 항공 운송 서비스를 적용 제외하면서도 관련 서비스의 일부를 적용 범위에 포함시키는 것과 관련하여 적용 제외된 분야와 적용 범위에 포함된 분야가 각 FTA별로 조금씩 차이를 보이고 있었다.⁶³⁾ 항공 운송 서비스에 대해서는 별도로 우리측 공격

60) 한-호주 FTA 한국측 미래유보 11번, 호주측 미래유보 22번, 한-뉴질랜드 FTA 한국측 미래유보 10번, 뉴질랜드측 미래유보 7번.

61) 한국측 : 항공, 수산, 해운, 위성방송, 철도, 시청각공동제작협정/호주측 : 항공, 수산, 해운, 한국측 : 항공, 수산, 해운, 통신/뉴질랜드측 : 항공, 수산, 해운.

62) 제7.7조 제4항 : Subject to its laws and regulations, a Party shall permit ser

63) TPP 참여국인 호주, 뉴질랜드, 캐나다와의 FTA에서는 항공기 보수·유지 서비스, 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅 서비스, 컴퓨터 예약 시스템 서비스, 특수항공서비스가 적용범위에 포함되었고(한-호주 FTA 제7.1조 para. 3, 한-뉴질랜드 FTA 제8.3조 para. 1, 한-캐나다 FTA 제9.1조 para. 4), 미국과의 FTA에서는 항공기 보수·유지 서비스, 특수항공서비스가 포함되었다(한-미 FTA 제12.1조 para. 4). 싱가포르, 베트남, 중국과의 FTA에서는 항공기 보수·유지 서비스, 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅 서비스, 컴퓨터 예약 시스템 서비스가(한-싱가포르 FTA 제9.2조 para. 3, 한-베트남 FTA 제8.1조 para. 3, 한-중 FTA 제8.2조 para. 2), 칠레와의 FTA에서는 항공기 보수·유지 서비스, 컴퓨터 예약 시스템 서비스, 특수항공서비스, 글라이더 견인·낙하산 낙하·항공건설·헬기를 이용한 별채·항공관광 서비스가 포함되었다(한-칠레 FTA 제11.2조 para. 3). 한-EU FTA에서는 공기 보수·유지 서비스, 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅 서비스, 컴퓨터 예약 시스템 서비스, 지상조업서비스·승무원 포함 항공기 임대 서비스·공항운영 서비스와 같은 항공 운송 서비스에 부수적인

분야와 민감 분야에 대한 검토와 이에 따라 각 국가별 협상이 이루어졌는지 여부, 그리고 향후 TPP 가입시 관련 규정에 따라 이 분야에 미치는 영향에 대한 분석, 기타 FTA 체결시 협상 대응 방향에 대한 연구가 필요할 것으로 보인다.

둘째, mode 3의 규율방식에 대한 검토결과 기체결 FTA는 두 가지 형태로 나누어진다는 것을 확인할 수 있었다. 한-미, 한-호주, 한-뉴질랜드 FTA는 mode 3를 서비스 협정문에서 원칙적으로 적용 배제하여 투자 협정문에서 다루고 있었으며, 한-중, 한-EU 등은 서비스 협정문에서 mode 3를 다루고 있었다. mode 3에 대한 규율방식을 어떻게 할 것인지 여부는 FTA별로 달라질 수 있으며, 정답이 있는 문제는 아닌 것으로 보이나 나라별로 각국이 일관되게 추구하는 형태는 있다.⁶⁴⁾ 우리나라의 경우 일관성이 유지되고 있지 않아 FTA 이행에 있어 혼란이 발생한 우려가 있다. mode 3를 서비스 공급형태의 하나로 다루었던 것은 WTO차원에서 투자에 대한 규범이 마련되지 않았기 때문이다.⁶⁵⁾ 그러나 FTA는 대부분 투자에 대한 규정을 별도로 마련하고 있다. 따라서 mode 3를 서비스 협정문에서 다룰 필요는 없다 할 것이다. 이 문제는 협정문의 기본적인 구조를 세우는 문제로서 협상 상대국이 달라지더라도 일관된 입장을 가지고 대응하는 것이 타당할 것이다.

셋째, 서비스 무역 자유화와 관련하여 우리나라 기체결 FTA의 방식은 미국, 호주, 뉴질랜드와의 FTA에서 채택한 네거티브 방식과 EU, 중국, 인도 등의 국가와의 FTA에서 채택한 GATS방식으로 양분된다. 이러한 협상 방식은 시장접근 제한금지의무와 내국민대우 의무에도 영향을 미쳐 네거티브 방식을 채택한 FTA에서는 위와 같은 기본적 의무를 일반적 의무로서 규정하였으나, GATS방식을 채택한 FTA에서는 이를 양허표를 통한 제한적 의무로서 규정하였다. 어떠한 서비스 무역 자유화 방식을 채택할 것인지의 문제는 서비스 무역 자유화의 정도의 문제로서 이는 이익을 극대화하기 위하여 협상 상대국에 따라 달리할 수 있는 사안이라고 생각된다. 우리나라는 서비스 분야 대부분의 경쟁력이 다른 OECD 국가와 비교할 때 취약한 상황에서 이미 거대 경제국과 상당부분 시장 개방을 약속하였으므로 서둘러 경쟁력 강화를 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

넷째, 최혜국대우 의무와 관련하여 미국, 호주, 뉴질랜드와의 FTA에서는 일부 분야를 제외하고 미래 협정에 대한 최혜국대우 의무를 규정하였으나, 중국과의 FTA에서는 이 의무를 규정하지 않았다. TPP 가입을 고려할 때 TPP 가입이 뒤로 미루어질 경우 최혜국대우 의무 조항으로 인하여 TPP 비가입국에 대하여 필요 이상의 혜택이 돌아가지 않도록 중국과의 후속협상과 기타 국가와의 FTA 체결시 미래 협정에 대한 최혜국대우 의무 적용에 대해서는 주의를 기울여야 할 것으로 보인다.

다섯째, 국내규제에 대한 검토 결과 내용에 큰 차이가 있는 것으로 판단되지는 않는다. GATS 제6조가 적용되고 있음을 고려하여 간소화하여 규정한 한-미 FTA, 한-호주 FTA가 있고, GATS 제6조에 있는 내용이라도 자세히 나열한 한-중 FTA와 한-

기타 서비스가 포함되었다(한-EU FTA 제7.4조 para. 1).

64) 고준성, *supra* note 20, p. 114-134.

65) 김종덕·엄준현, *supra* note 30, p. 28.

뉴질랜드 FTA가 있다. 다만, 한-호주 FTA의 경우 기업명칭의 사용과 관련하여 과도하게 제약하지 아니한다는 내용이 추가되어 있으므로 이 조항의 도입 목적과 효력에 대한 설명이 마련되어 있어야 할 것이다.

III. TPP 서비스 협정문 검토

1. TPP 개관

TPP는 2015년 10월 4일 TPP 12개국⁶⁶⁾ 장관이 협상 종료 선언을 하였으며, 2016년 2월경 협정문에 서명할 것으로 알려졌다.⁶⁷⁾ TPP는 2006년 발효된 뉴질랜드, 싱가포르, 칠레, 부루나이의 협정인 환태평양 전략적 경제동반자협력체제(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership : 일명 P4)로 시작하여 2008년에 미국, 2009년에 호주, 베트남, 페루, 2010년에는 말레이시아, 2011년에는 캐나다와 멕시코, 마지막으로 2013년에 일본이 참여함으로써 현재의 TPP가 되었다.⁶⁸⁾

뉴질랜드 외교부의 설명자료에 따르면 TPP는 다섯 가지 특색을 가지고 있다고 한다. 첫째, TPP는 상품, 서비스, 투자의 전분야에 대하여 관세 및 비관세 장벽을 철폐함으로써 포괄적인 시장접근을 성취하였다고 한다. 둘째, TPP는 생산 및 공급망을 개발하고 끊임없는 무역을 가능하게 하며, 효율성을 높이며, 직업을 창출하고, 삶의 질을 향상시키고, 자연보호를 위한 노력을 고취시키고, 국경 간 통합을 용이하게 하고자 하는 지역적 접근방법이라고 한다. 셋째, TPP는 디지털 경제와 세계경제에서의 국영기업의 역할을 포함한 무역 분야에서의 새로운 쟁점들을 언급하고 있다고 한다. 넷째, TPP는 모든 규모의 기업들이 무역으로부터 혜택을 보장받을 수 있도록 새로운 요소들을 포함하였다고 한다. 다섯째, TPP는 지역 경제 통합을 위한 플랫폼이 되고자 의도하였으며, 더 나아가 아시아 지역의 이외의 경제국들도 포함하기 위하여 디자인되었다고 한다.⁶⁹⁾

2. 협정문의 구조 및 부속서의 내용

TPP는 총 30개의 장으로 이루어져 있으며, 서비스는 10번째에 위치하고 총 13개의 조문으로 이루어져 있다. 자유화 방식은 네거티브 방식을 채택하였는데 따라서 12개국은 각자 부속서로 현재유보(Annex I)와 미래유보(Annex II)를 첨부하였다. 이외에도 전문직 서비스, 특급배달 서비스(Express Delivery Services), 자유화후퇴방지장치(Non-Conforming Measures Ratchet Mechanism)에 대한 내용을 부속서로 추가

66) 호주, 부루나이, 캐나다, 칠레, 일본, 말레이시아, 멕시코, 뉴질랜드, 페루, 싱가포르, 미국, 베트남.

67) 정부 “TPP 협정 내년 2월 뉴질랜드서 서명 전망”, 연합뉴스, 2015년 11월 30일자 기사.

68) GS&J, TPP 협상 어찌되고 있나?, 시선집중 GS&J 제199호, 2015년, p. 1.

69) 출처 : <http://tpm.mfat.govt.nz/assets/docs/TPP12%20summary%20of%20the%20Agreement.pdf> (최종방문 : 2015년 12월 2일)

하였다.

전문직 서비스에 관한 부속서 Annex10-A는 일반조항과 공학 및 건축 서비스에 대한 조항, 엔지니어의 임시 면허 또는 등록에 관한 조항, 법률서비스에 대한 조항, 전문직 서비스 작업반 관한 조항으로 이루어져 있다. 특급배송 서비스에 관한 부속서 Annex10-B는 모두 8개의 조항으로 이루어져 있는데, 특급배송 서비스⁷⁰⁾와 우편 독점⁷¹⁾에 대하여 다루고 있다. 자유화후퇴방지 장치에 관한 부속서 Annex 10-C에서는 베트남에 대하여 특별규정을 마련하고 있다. 자유화후퇴방지 조항의 적용과 관련하여 베트남은 첫째, 기준점이 베트남에 대해서만 협정 발효일이 된다. 즉 베트남은 협정 발효일에 존재하는 정도의 합치성을 유지하는 것을 조건으로 내국민대우, 최혜국대우, 시장접근, 현지주재의무와 불합치하는 조치도 새롭게 채택할 수 있다. 둘째, 기존의 제도에 따라 서비스 공급자가 구체적인 조치를 취한 경우에 그로 인한 권리 또는 혜택은 철회할 수 없다. 셋째, 베트남이 기존의 조치보다 불합치하는 방향으로 개정을 하고자 하는 경우 개정 90일 이전에 관련 정보를 제공하여야 한다. 향후 TPP가입시 이와 같이 부속서의 형식으로 우리나라가 요구하는 사항을 반영시키는 방안도 고려할 필요가 있을 것이다.

3. 적용범위

TPP 서비스 협정문은 별도의 장을 두고 있는 금융서비스, 정부조달, 정부권한행사로 공급되는 서비스, 보조금에 적용되지 않는다고 규정하고 있다. 이 부분의 규정형태는 항공 운송 서비스 관련 부분을 제외하고 한-미 FTA의 규정형태와 매우 유사하다. 그러나 항공 운송 서비스와 관련하여서는 TPP의 규정은 한-미 FTA의 관련 규정과 상당히 차이를 보이고 있다. TPP는 항공 운송 서비스와 관련하여 별도의 항을 마련하여 항공 운송 서비스 중 적용범위에 포함되는 분야를 나열하고 있다. 동항에 따르면 국내 및 국제 항공 운송 서비스를 포함하여 항공 운송 서비스와 항공 운송 서비스를 지원하는 관련 서비스에는 서비스 협정문이 적용되지 아니한다. 다만, 항공 운송 서비스 중에서도 ① 항공기가 운항하고 있지 않는 기간 중 항공기의 보수 및 유지 서비스(소위 라인 유지관리서비스는 제외), ② 항공 운송 서비스의 판매 및 마케팅 서비스, ③ 컴퓨터 예약 시스템 서비스, ④ 특수항공서비스, ⑤ 공항 운영서비스, ⑥ 지상조업서비스의 여섯 가지 서비스는 협정문의 적용을 받는다.⁷²⁾

항공 운송 서비스 중 다소 넓은 범위의 일부 서비스에 대하여 서비스 협정문의 적용을 받도록 규정한 형태는 우리나라의 기체결 FTA 중 TPP 참여국과의 FTA가 아닌 오히려 한-EU FTA와 유사하다.⁷³⁾ 항공 운송 서비스에 대한 다자간 협상 결과

70) 부속서상의 특급배송 서비스란 서류, 인쇄물, 소포, 물품 또는 다른 아이টে를 서비스의 공급이 이루어지는 동안 그러한 아이টে를 추적하고 통제하면서 신속하게 수집, 운송 또는 배달하는 것을 의미한다. 항공 운송 서비스, 정부 권한 행사로 제공되는 서비스, 해상운송 서비스는 포함되지 않는다. TPP Annex 10-B para. 1.

71) 부속서상의 우편 독점이란 당사국내의 우편 사업자를 독점적으로 특수한 소집, 운송 및 배달 서비스 공급자로 만드는 조치를 의미한다. TPP Annex 10-B para. 2.

72) TPP 서비스 협정문 제10.2조 para. 5.

를 반영하고자 하는 노력한 부분은 한-호주 FTA와도 유사하다. 항공 운송 서비스와 관련하여 우리나라 기체결 FTA에서 서비스 협정문의 적용 범위는 제각각이다. 검토 결과 기체결 FTA 중 한-EU FTA가 항공 관련 서비스 중 서비스 협정문 적용 범위가 가장 넓고, 한-미 FTA가 적용 범위가 가장 좁은데, TPP의 적용범위는 한-EU FTA와 유사하다. 향후 TPP 가입시 이 분야의 12개국 이상의 국가에 대한 추가개방이 우리 항공 운송 서비스 분야에 미치는 영향에 대한 분석과 대비가 필요할 것이다.

mode 3의 규율과 관련하여 TPP 서비스 협정문은 제1조 정의조항에서 국경간 서비스 무역 또는 공급을 정의하면서 mode 3를 포함되지 않는다는 것을 명확히 하고 있다.⁷⁴⁾ 즉 TPP 서비스 협정문은 mode 3에는 적용되지 않는다. 이러한 형태는 NAFTA의 규정형태와 동일하다.⁷⁵⁾ 우리나라 기체결 FTA의 경우 상대국별로 mode 3를 규율하는 형태는 다양하다. 한-미 FTA의 경우 TPP와 유사하게 mode 3를 서비스 협정문의 적용대상에서 제외하였다. 다만, TPP와 같은 정의조항을 두지 않았다. 이후 체결된 TPP 참여국인 캐나다 호주와의 FTA에서는 한-미 FTA와 동일하게 규정하고 있다.⁷⁶⁾ 한편, 한-뉴질랜드 FTA는 TPP와 동일하게 규정하고 있다.⁷⁷⁾

향후 TPP 가입과 관련하여 mode 3를 서비스 협정문에서 다루지 않고 투자 협정문에서 다루는 형태를 수용하는 문제에 대해서는 큰 무리가 없을 것으로 판단된다. 그러나 문제가 되는 것은 mode 3의 규율과 관련하여 우리나라 기체결 FTA가 통일성이 없다는 것이다. 협정문의 기본적인 구조와 관련된 사항이므로 가능하면 일관성을 유지하는 방향으로 대응하고, TPP 가입을 염두해 둔다면 앞으로 체결할 기타 FTA에서는 mode 3를 서비스 협정문에서 다루지 않는 방안으로 통일해 나가는 것이 타당할 것으로 생각한다.

4. 기본적 의무

TPP의 시장접근 조항(제10.5조)은 한-미 FTA의 시장접근 조항(제12.4조)와 동일하다. GATS와 다른 점은 시장접근 제한금지 의무가 양허표를 통한 제한적인 의무가 아니라 일반적인 의무로서 규정되었다는 점이다. 그러나 한, 미 양국은 미래유보를 통하여 각자 시장접근 제한금지 의무를 포괄적으로 유보하였으며,⁷⁸⁾ 다만 DDA 협

73) 한-EU FTA에서는 공기 보수·유지 서비스, 항공 서비스의 판매 및 마케팅 서비스, 컴퓨터 예약 시스템 서비스, 지상조업서비스·승무원 포함 항공기 임대 서비스·공항운영 서비스와 같은 항공 운송 서비스에 부수적인 기타 서비스가 포함되었다(한-EU FTA 제7.4조 para. 1).

74) cross-border trade in services or cross-border supply of services means the supply of services :
(a) from the territory of a Party into the territory of another Party;
(b) in the territory of a Party to a person of another Party; or
(c) by a national of a Party in the territory of another Party,
but does not include the supply of a services in the territory of a Party by a covered investment
(TPP 제10.1조)

75) NAFTA 제1213조 para. 2. 참조.

76) 한-캐나다 FTA 제9.1조 para. 3, 한-호주 FTA 제7.1조 para. 2.

77) 한-뉴질랜드 FTA 제8.2조.

상시 제시하였던 수준까지 개방수준을 개선하였다.⁷⁹⁾ 우리나라 기체결 FTA의 경우 TPP 참여국인 캐나다,⁸⁰⁾ 호주,⁸¹⁾ 뉴질랜드⁸²⁾와의 FTA에서도 이와 동일한 규정이 마련되었고, 미래유보를 통하여 포괄유보를 하였다. TPP 역시 각국이 미래유보를 통하여 시장접근 제한금지 의무를 포괄적으로 유보하고 있다.⁸³⁾ 중국,⁸⁴⁾ EU⁸⁵⁾와의 FTA에서는 시장접근 제한금지 의무가 양허표를 통하여 제한적인 의무로 규율되고 있다. 향후 TPP 가입시 시장접근 제한금지 의무 조항 자체를 수용하는 것은 큰 무리가 없을 것으로 보인다. 우리나라 역시 미래유보를 통한 포괄적 유보로 시장 개방의 균형을 맞추어야 할 것이다.

TPP의 내국민대우 조항(제10.3조) 역시 한-미 FTA의 내국민대우 조항(제12.2조)과 동일하다. GATS와 달리 일반적 의무로서 규정되어 있다. 우리나라 기체결 FTA의 경우 TPP 참여국인 캐나다,⁸⁶⁾ 호주,⁸⁷⁾ 뉴질랜드⁸⁸⁾와의 FTA도 이와 동일하다. 중국⁸⁹⁾과 EU⁹⁰⁾와의 FTA에서는 이를 제한적인 의무로 규정하였다. 향후 TPP 가입시 이 조항 역시 수용함에 있어 어려움은 없을 것으로 예측된다. 그러나 이러한 예상은 조항 자체에 대한 것일 뿐이고, 위의 시장접근 제한금지 의무와는 달리 포괄유보가 없는 상황이므로 TPP 유보안 검토를 통해 어느 분야에서 얼마만큼의 개방이 요구되는지에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

TPP의 최혜국대우 조항(제10.4조)는 GATS의 조항(제2조 제1항)과 유사하다. 동 조항에 따르면 “각 국은 동종의 상황에서 비당사국이나 또는 다른 당사국의 서비스와 서비스 공급자에게 부여하는 것보다 불리하지 아니한 대우를 상대 당사국의 서비스와 서비스 공급자에게 부여하여야 한다.” 이는 한-미 FTA의 최혜국대우 조항(제12.3조)와 다소 차이가 있는데, 동 조항은 ‘서비스 공급자’에 대한 최혜국대우 의무만을 규정하고 있지 ‘서비스’에 대해서는 언급이 없기 때문이다. 한-미 FTA의 최혜국대우 조항은 NAFTA 제1203조와 유사하다. 즉 ‘서비스’에 대한 언급이 없다.⁹¹⁾ 다만, 미-칠레 FTA에서는 각주를 통하여 동 규정상 ‘service suppliers’는 ‘service and service suppliers’와 동일한 의미라는 것을 명확히 하였다.⁹²⁾

78) 한국측 미래유보 8번, 미국측 미래유보 5번 참조.

79) 최낙균·이홍식, 한-미 FTA 협상의 분야별 평가와 정책과제, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 07-08-01, 대외경제정책연구원, 2007년, p. 181.

80) 한-캐나다 FTA 제9.4조.

81) 한-호주 FTA 제7.4조.

82) 한-뉴질랜드 FTA 제8.6조.

83) 미국의 경우 : 미국측 미래유보 8번.

84) 한-중 FTA 제8.3조.

85) 한-EU FTA 제7.5조.

86) 한-캐나다 FTA 제9.2조.

87) 한-호주 FTA 제7.2조.

88) 한-뉴질랜드 FTA 제8.4조.

89) 한-중 FTA 제8.3조.

90) 한-EU FTA 제7.6조.

91) NAFTA 제1203 : Each Party shall accord to service providers of another Party treatment no less favorable than that it accords, in like circumstances, to service providers of any other Party or of a non-Party.

92) 미-칠레 FTA 제11.3조 각주 3. : The Parties understand that “service suppliers” has the same

우리나라 기체결 FTA 중 TPP 참여국인 캐나다와 호주와의 FTA에서도 한-미 FTA와 동일한 문구가 사용되었으나,⁹³⁾ 뉴질랜드와의 FTA에서는 ‘서비스’와 ‘서비스 공급자’ 모두에 대하여 최혜국대우 의무가 적용된다고 규정하고 있다.⁹⁴⁾ 우리나라 기체결 FTA 중 최혜국대우 의무 조항에서 ‘서비스’를 제외한 일부 FTA 조항이 특별히 그 부분을 제외하고자 하는 의도를 가지고 마련된 것은 아니라고 보인다.⁹⁵⁾ 명확성을 위해서는 한-뉴질랜드 FTA와 같은 조항을 사용하여야 할 것이다.

우리나라 기체결 FTA가 대부분 최혜국대우 의무 조항을 두고 있다는 점에서 향후 TPP 가입시 최혜국대우 조항을 수용하는 것 자체는 큰 무리는 없을 것이다. 다만, 중요한 점은 최혜국대우 부여의 범위가 될 것이다. TPP 각국은 미래유보를 통하여 일정 부분 최혜국대우 부여의 범위를 제한하고 있다.⁹⁶⁾ 미국이 한-미 FTA와 달리 인공위성 발사 분야를 새롭게 포함시킨 것을 감안할 때 이 부분에 대해서는 우리나라 기체결 FTA만을 검토하여서는 안되고, 우리나라의 현재·미래 상황과 최근에 체결된 타국의 FTA를 모두 고려하여 필요한 분야에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다.

5. 국내규제

TPP의 국내규제 조항(제10.8조)은 9개 항으로 구성되어 있으며, 자세한 내용을 담고 있다. 이는 3개 항으로 구성된 한-미 FTA의 관련 조항⁹⁷⁾과는 상당한 차이가 있다. 우리나라 기체결 FTA 중 TPP 참여국인 캐나다, 호주, 뉴질랜드와의 FTA에서도 이 부분에 대해서는 규율방식이 서로 다르다. 한-뉴질랜드 FTA가 상대적으로 TPP와 유사하게 자세한 내용을 규율하고 있다.⁹⁸⁾ 한-뉴질랜드 FTA 제8.10조와 차이점을 살펴보면 첫째, 서비스 공급을 위하여 승인이 요구되는 경우의 처리방안에 대하여 ① 가능한 범위 내에서 지원 절차를 위한 가시적인 기간을 설정할 것(제4항 b호), ② 가능한 범위 내에서 가벼운 실수 및 누락을 수정할 기회를 제공하며 추가적으로 필요한 정보를 제공하도록 노력할 것(제4항 e호), ③ 적절하다고 판단하는 경우 원본을 대신하여 공인된 사본을 수용할 것을 추가하였다.(제4항 f호) 둘째, 면허 또는 자격 요건이 검사를 완료할 것을 포함하는 경우 각 당사국은 ① 해당 검사가 합리적인 시간 간격을 두고 계획되고(제6항 a호), ② 이해관계자가 지원서를 제출할 수 있도록 합리적인 기간이 제공되어야 한다.(제6항 b호)

meaning as “services and service suppliers” in Article II:1 of GATS.

93) 한-캐나다 FTA 제9.3조 한-호주 FTA 제7.3조.

94) 한-뉴질랜드 FTA 제8.5조.

95) 한, 미 양국이 ‘서비스’에 대해서는 최혜국대우 의무의 적용을 배제하고, ‘서비스 공급자’에 대해서만 최혜국대우 의무를 적용하려는 의도가 있었다고 해석하기는 어렵다고 본다. 왜냐하면 최혜국대우 의무와 관련한 양국의 미래유보를 살펴보면 일부 서비스 분야를 제외하고는 미래의 협정 상대국에 부여되는 혜택을 서로 부여하고자 하고 있기 때문이다. (한-미 FTA 한국측 미래유보 9번, 미국측 미래유보 5번 참조.)

96) TPP 미국측 미래유보 9번 참조.

97) 한-미 FTA 제12.7조.

98) 한-뉴질랜드 FTA 제8.10조.

제4항의 의무는 가능한 범위 내에서 준수하여야 할 내용이며, 제6항의 의무 역시 절차의 합리성과 관련된 내용이므로 부담스러운 의무는 아니라 할 것이다.

6. 소결

TPP 서비스 협정문의 구조와 일부 중요 조항을 검토한 결과 우리나라가 TPP에 참여한 국가와 체결한 서비스 협정문과 유사하다는 것을 알 수 있었다. 다만, 서비스 시장에 미치는 영향을 제대로 예측하기 위해서는 TPP 각국의 서비스 유보안에 대한 검토가 추가되어야 할 것이다.

IV. 결론

우리나라의 기체결 FTA 서비스 협정문은 대략 크게 두 가지 유형으로 나누어진다. 첫 번째 유형은 네거티브 자유화방식을 선택하며, mode 3를 서비스 협정문의 적용대상에서 배제한 것이고, 두 번째 유형은 GATS 자유화방식을 선택하며 mode 3를 서비스 협정문의 적용범위에 포함한 유형이다. 서비스 협정문의 기본 구조와 관련된 문제로서 일관된 체계를 유지하는 것이 바람직할 것이지만, 우리나라의 경우 상대국의 입장을 반영하다보니 유형이 나누어진 것으로 보인다. TPP는 첫 번째 유형을 채택하고 있는데 향후 우리나라가 TPP 가입을 희망하고 있으므로 우리나라 FTA는 첫 번째 유형이 더 많아질 것이다. 따라서 향후 체결할 FTA에서는 첫 번째 유형으로 협상을 유도하는 것이 바람직하다고 생각한다.

서비스 협정문의 적용범위에 대해서는 항공 운송 서비스의 경우 적용범위가 FTA 별로 조금씩 차이가 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이에 대해서는 별도의 검토가 필요할 것으로 생각한다. TPP의 경우 적용범위가 넓은 편이므로 이들 분야를 서비스 협정문의 적용 범위에 포함하였을 경우 우리측 관련 서비스 업계에 미치는 영향 등에 대한 분석이 이루어져야 한다. 또한 앞으로 체결한 이스라엘, 멕시코 등의 나라에 대하여도 항공 운송 서비스의 적용범위를 어떻게 설정할 것인지에 대하여 검토하여야 한다.

기본적 의무인 시장접근 제한금지, 내국민대우, 최혜국대우의 경우 이를 일반적 의무로 설정할 것인지 여부가 중요하다기 보다는 각 서비스 분야에서 이에 대한 현재의 제한조치가 있는지 여부 및 미래에 그러한 조치가 가능한지 여부 등 즉 양허안 협상을 통한 결과가 더 중요하다고 생각한다. FTA별 경향에 따르면 네거티브 방식을 채택한 FTA의 경우 이들 의무를 일반적 의무로, GATS방식을 채택한 FTA의 경우 양허표를 통한 제한적 의무로 규정하였다.

국내규제는 GATS의 관련 조항을 기초로 하되, WTO차원에서 이와 관련된 협상의 결과가 발효하는 경우 그 결과를 FTA에 반영하고자 하는 규정이 포함되어 있음을 확인하였다. TPP 역시 이와 같은 규정을 포함하고 있다. 한편, WTO차원에서는 국

내규제와 관련하여 협정문안을 기초로 한 협상이 진행 중에 있다. WTO차원에서 이루어지는 이 분야에 대한 협상에 대해서도 지속적인 관심을 기울여야 할 것이다.

참 고 문 헌

법무부, 「GATS 해설서」, 2000년.

정영진·이재민, 「글로벌시대를 위한 신통상법 및 통상정책」, 박영사, 2012년.

정인섭, 「신국제법강의」, 박영사, 2014년.

한철수, 「서비스산업개방과 WTO」, 다산출판사, 1994년.

고준성, FTA의 서비스무역규정 조문별 유형분석 : 한국의 협상 가이드라인 모색, 산업연구원, 정책자료 2008-103, 2008년.

김규판외 2인, 일본의 FTA추진전략과 정책적 시사점, 대외경제정책연구원 연구보고서 14-13, 2014년.

김제철, 한·중 FTA 추진과 항공 운송부문의 선결과제, 월간교통, 2010년 9월.

김종덕·엄준현, “한국의 기체결 FTA 서비스 및 투자 협정문 분석 : 한-미 FTA와 한-EU FTA를 중심으로”, 대외경제정책연구원 연구자료 13-13, 2013년.

박변순, 한중 FTA와 중국경제, 전남대학교 세계한상문화연구단 국제학술회의 자료, 2012년 5월

박변순외 3인, 한중 FTA의 의의와 주요 쟁점, 삼성경제연구소 연구보고서, 2011년 4월.

여지나, 중국 FTA협상에서 인력이동에 관한 연구 : 중국 기체결 FTA 협정 분석을 중심으로, 대외경제정책연구원 연구자료 10-14, 2010년.

정환우, 한-중 FTA 서비스분야 협상시 쟁점과 시사점, Trade Focus, 한국무역협회, 2012년 5월.

최낙균·이홍식, 한·미 FTA 협상의 분야별 평가와 정책과제, 경제·인문사회연구회 협동연구 총서 07-08-01, 대외경제정책연구원, 2007년.

GS&J, TPP 협상 어찌되고 있나?, 시선집중 GS&J 제199호, 2015년.

제1세션

제2주제_

새로운 국제금융체계에서의 금융서비스 규제에 관한 연구 : 시스템 리스크 규제를 중심으로

발표자_ 고 영 미 교수
 송실대학교 국제법무학과

토론자_ 강 병 근 교수
 고려대학교 법학전문대학원



새로운 국제금융체계에서의 금융서비스 규제에 관한 연구

: 시스템 리스크 규제를 중심으로

고영미*

I. 글로벌 금융위기의 전개과정

2007-2009년의 글로벌 금융위기 이후 세계 금융시스템은 미국 대 공황 이후 80여년 만에 가장 큰 충격을 겪었다. 비록 위기는 전세계적으로 문제를 야기했지만, 미국과 유럽의 금융시장이 가장 큰 타격을 받았다. 금융위기의 원인에 대한 많은 연구가 진행되었고, 저금리 체제하의 과도한 위험 선호 현상, 금융규제와 감독의 취약성, 정리절차제도의 미비, 과도한 위험을 유인하는 금융기관 임원보상공식 등을 포함한 몇 가지 요인들이 함께 위기에 기여하였다는데 의견의 의견이 모아지고 있다.¹ 그러나, 가장 주된 원인이 무엇인지에 대한 의견을 일치하지 않아, 바람직한 규제 개혁의 구체적 내용에 대한 의견도 완전한 일치를 보지 못하고 있다. 한편, 위기 확대에 기여한 요인 중 하나로 국내 감독기관의 금융기관에 대한 감독 실패가 지적해 왔다. 감독 실패로 인하여 거대 금융기관들이 부실화되고, 부실이 확산되어 전체 금융시장과 실물시장의 쇠퇴하게 된 것이다. 거대 금융기관의 부실은 전체 금융시장에 시스템 위기(system risk)를 가져와 각 국가는 공적 자금 지원 등을 통해 이러한 위기에 대처하였음에도, 이들 부실금융기관에 대한 정리절차의 한계 때문에 신속하고 효율적인 해결에 어려움을 겪었다. 이를 계기로, 각 국가는 금융기관의 규제와 정리 제도에 대한 개선의 필요성을 절실히 깨닫고, 국내적 차원, 지역적 차원, 그리고 국제적 차

*송실대학교 국제법무학과 조교수

**본 자료는 국제경제법학회 발표를 목적으로 작성되었습니다. 구성, 내용, 인용표시등이 완성되지 않은 초고 상태이므로, 인용을 자제해 주시기 바랍니다. 부득이하게 인용하고자 하는 경우 koya21c@ssu.ac.kr로 문의 주시기 바랍니다.

¹ G20 워싱턴 정상회의의 결과, 금융시스템 개혁논의를 위해 4개의 작업반을 구성하였으며, 이중 WG1은 글로벌 금융위기의 원인 진단 등의 내용을 담은 “건전성 규제 및 투명성 제고(Enhancing Sound Regulation and Strengthening Transparency)” 보고서를 런던 정상회의에 제출(2009년 4월)

원의 제도 개선을 위한 노력에 주력하고 있다.

이렇듯, 일부 개별회사가 가진 문제가 원인이 되어 금융 시스템 전반으로 불안정이 확산되는 상황에서도 감독당국의 대응 수단은 제한적일 수 밖에 없기 때문에 정부 차원의 대규모 개입이 시작되게 된다. 이로 인한 경제적 비용과 도덕적 해이의 문제점은 해결되거나 축소되어야 할 오랜 과제이며 글로벌 금융위기 이후 국제적인 활동을 하는 거대 금융기관의 부실이 수반하는 문제들을 제거하거나 축소하기 위한 사전적 조치와 사후적 조치가 중요한 쟁점으로 논의되어 왔다. 바젤 은행 감독위원회(Basel Committee on Banking Supervision, BCBS)는 은행시스템의 회복력을 신장시키기 위한 방안으로 자본의 양적·질적 강화, 레버리지 비율 및 유동성 비율의 규제, 완충자본제도 등을 도입하였다.

또한, 위기에 대한 대응으로써, 금융시스템 내의 신뢰를 회복시키고 위기로 인한 부작용을 제한하기 위한 포괄적인 대응방안 마련을 위하여, 2008 11월 G20²의 수뇌부가 최초로 회동하였다. 현재, 금융규제의 국제적 체제 개선을 위한 프로그램은 복잡한 지배구조를 가지며, G20, 국제통화기금(IMF), 금융안정위원회(FSB)³ 등이 주요 구성 요소들이다. 2007-2008년 위기 당시의 규제체제보다 금융 충격에 더 잘 견뎌내는 국제 금융시스템의 확보를 위한 근본적 개혁을 실행하기 위해, 이러한 세 구성요소들은 공조한다. 은행서비스에 대한 감독 및 규제와 관련하여, FSB는 BCBS와 공조한다.

본 논문은 금융위기 이후 개편된 새로운 국제금융규제체계(International Financial Regulatory Architecture)의 구성을 소개하고, 그러한 새로운 체제하에서 중점적으로 이루어지고 있는 금융안정성 및 건전성과 관련된 규제의 개편 동향을 검토한다. 먼저, 글로벌 금융위기 이후 국제적인 활동을 하는 거대 금융기관의 부실이 수반하는 문제들을 제거하거나 축소하기 위한 사전적 조치와 사후적 조치가 중요한 쟁점으로 논의된다. 이어, 금융 안정화를 위한 GATS의 원칙들을 살펴보고,

² 회원국으로는 선진 7개국(미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스, 캐나다, 이탈리아) 및 EU의장국과 신흥시장 12개국(한국, 중국, 인도, 아르헨티나, 브라질, 멕시코, 러시아, 터키, 호주, 남아프리카공화국, 사우디아라비아, 인도네시아)이 있고, IMF, 세계은행, ECB(유럽중앙은행)가 회의에 참석한다. G20은 세계 GNP의 90%, 세계교역의 80% 및 세계인구의 2/3를 점하고 있다. G20은 매년 정기적으로 회원국 재무장관과 중앙은행 총재들이 회의를 주도해오다가 2008년 11월 세계 금융 위기 발생 이후 위기 극복을 위해 선진국과 신흥국가 공조 강화 필요성이 한층 대두되면서 정상급 회의로 격상되어 2008.11월 처음으로 미국 워싱턴 D.C.에서 G20 정상회의가 개최되었다.(출처:황정욱, 국제사회 글로벌 금융위기 재발방지 대책 및 과제: 국제통화기금과 G20정상회의를 중심으로, 금융위원회 업무 보고서)

³ 기존의 금융안정포럼(Financial Stability Forum, "FSF")이 금융안정위원회(Financial Stability Board, "FSB")로 확대 재편되었다

이를 토대로 새로운 국제 투자 및 금융서비스 협정이 포함하여야 할 바람직한 개선 내용을 제안한다.

II. 글로벌 금융위기와 새로운 국제금융규제체계

1. 금융규제의 국제적 체제 변화 (Reform of the International Financial Regulatory Architecture)

2007년 시작되어 2008년 심화된 국제 금융 위기를 통해, 많은 선진국들 조차 재정 정책 및 거시경제 정책 공조, 그리고 금융위기 관리 및 규제와 관련하여 상당한 취약성과 심각한 결함을 지니고 있음이 드러났다. 위기의 심각성으로 인하여, 세계의 주요 국가의 대표들은 금융시스템이 효율적인 기능을 계속하면서도 충격을 흡수할 것을 보장해주도록 국제금융규제체제가 개편될 필요가 있다고 인식하게 되었다.

IMF는 회원국으로 하여금 건전성 경제 정책을 실행하도록 함으로써 경제 금융위기를 방지하면서도 안정적 경제 성장을 도모하고, 그를 위해 감시활동(surveillance), 융자 및 기술지원 등의 기능을 수행한다. 그러나, IMF는 지난 금융위기에 대한 조기 경보의 제공에 미흡하였고 적절한 대응을 유도하지 못하였다는 비판을 받아 왔다.⁴

상호 연계성이 높은 국제금융시스템 내에서의 거시 경제 및 재정 정책 공조를 위한 적절한 지배구조 체계(governance framework)로서 바이모달 시스템(bimodal system)이 정착되었다. 즉, 예상 밖의 발전에 적합한 전략적 정책 지침에 있어서의 주요 변화를 실행할 수 있는 한정적 숫자의 행정 수뇌부 그룹(G20, FSB)과 규칙적이고 일관된 정책 조언을 회원에게 제공하는, 전세계적인, 조약을 기초로 한, 공식적 국제 금융기구의 중심의 국제금융(규제)체제를 의미한다. 요컨대, 현재의 국제 금융체계의 재편은 G20 정상회의의 금융위기 재발방지 노력과 IMF 및 금융안정위원회의 위상 재정립으로부터 개시된다고 볼 수 있겠다.⁵

위기조기경보 및 정책대응을 위한 IMF와 FSB사이의 협력 방안이 연구되었고, IMF와 FSB가 그들의 공조 및 효율성을 강화시키기 위하여 취해야 할 다수의 조치에 대한 분석이 이루어졌다. G20정상회의는 IMF와 FSB가 협력하여 세계경제의 위기를 조기경보하고 적절한 대응책을 마련하

⁴ Public Information Notice No. 07/69, IMF, June 21, 2007, 또한, 참조: Mathew C. Turk, "Reframing International Financial Regulation after the Global Financial Crisis: Rational States and Interdependence, Not Regulatory Networks and Soft Law", Michigan Journal of International Law, Fall 2014

⁵ Malcolm D. Knight, "Reforming the Global Architecture of Financial Regulation" at 8, September, 2014, CIGI

도록 요청한 바, 이와 관련하여 양자의 업무가 중복되는 경우, 역할 분담을 명확히 하여 책임소재가 분명하도록 하여야 한다

2. IMF의 개혁과 금융안정

금융위기가 시작될 무렵부터, IMF는 자본 이동(capital flows)의 통제에 있어서의 자신의 지위를 재고해 왔다. 이는 과거 오래 동안 유지하였던 “제한을 자제”시키던 입장에서 일정한 경우 “제한을 수용”하는 입장으로의 변화를 의미한다. 일부 학자들은, IMF에게 국제화된 금융시장의 이점과 위험성에 대한 재평가와 Bretton Woods 협약 상의 원칙으로의 회귀를 고려하여야 한다고 주장한다.

1997년 아시아 금융위기 이후, 기관 내부의 의견 충돌이 존재하였지만, IMF는 자본시장 자유화에 대한 견해를 조정하여, 자본 통제의 제한적 이용을 점진적으로 지원하여 왔다. 마침내, 2008년 글로벌 금융위기를 맞아 몇몇 국가들이 자본의 유입과 유출 모두에 대한 통제를 실시함에 따라, IMF는 상당히 변화된 견해를 취하게 되었다. 즉, 2010년 IMF의 경제학자들은 자본통제의 이용이 특정한 상황 하에서 추가적인 거시경제적 정책으로서 정당화될 수 있다고 밝혔다. 즉, G20 신흥국이 다수 참여한 2010년 11월의 서울 정상회의에서 “신흥국은 과도한 자본유출입 변동성을 완화하기 위해 거시건전성 조치(Macro Prudential Measures)를 취할 수 있다”고 선언하였다⁶

3. 금융서비스의 국제적 이동에 관한 규제

은행 서비스의 국제적 교역을 위한 GATS 원칙이 수립될 당시에 일반적으로 적합하다고 받아들여지던 금융규제의 범위 및 실무에 대한 생각이 너무나 많이 변화되었고, 위기 이후에 도입된 금융 분야에 있어서의 변화된 규제 체계는 이러한 변화가 반영하고 있다. 이러한 변화는, GATS 규정의 해석과 관련하여 GATS 원칙이 건전성 조치와 이러한 새로운 체계의 핵심 요소들을 어디까지 포함할 수 있을 것인지에 대한 논의를 더욱 심화시켰다.

1990년대 초반 이후로 국제 은행 분야는 많은 변화를 보이고 있다. 이러한 변화 중의 일부는, 특히 금융 위기 동안의 경험이라는 측면에서, 규제를 위한 중요한 시사점을 가진다. 여기서 가장 중요한 것은 거래 상의 혁신인데, 그것은 “거시 건전성 정책을 위한 지침의 개발을 주도한 은행 자본 및 위기관리의 실질적 개선”과 “금융 안정과 거시경제 정책 사이의 연계성에 대한 인식의 증대”, “규모 및 영업의 다양성 때문에 실패하는 경우 금융안정성에 시스템 상의 위협을 가져올 수 있는 거대 복합 금융기관의 국제 금융시장에 내에서의 증대된 역할” 등이 그것이다. 또한, 위

⁶ Id.at 5

기와 관련하여 경험된 거대하고 잠재적으로 불안정한 자본 흐름은 “보호조치로서의 자본 통제의 역할과 그러한 통제와 건전성 조치 사이의 관계”에 대한 더 깊은 재고를 불러왔다⁷.

금융위기의 시초부터 거대 은행의 베일아웃은 미국과 다른 서유럽 국가들에서 정부 지원 부문 중 가장 큰 프로그램이라 주장되는데, 이는 그러한 지원으로부터 직 간접적인 수혜를 받은 외 국은행에 대한 시장접근을 부여하는 국가들에 의한 양허정책에 시사점을 제공할 것이다.⁸

WTO 내의 은행 서비스에 대한 지금까지의 협상과 다른 작업들은 금융 위기의 경험에서 비롯된 근본적인 재고 필요성에 의한 영향을 거의 받지 않아 온 것 같다. 그러나, 현재 다른 국제 기구들에 의해 개발되고 있는 국제적인 의제들은 상당히 개선된 국제 금융 체계를 만들어 낼 것으로 전망한다.

III. 금융안정을 위한 국제적 규제 동향

1. 정리 및 회생 계획안 (Recovery and Resolution Plan)

(1) 개관

글로벌 금융위기 이후 대형/복합금융회사에 대한 정리체계의 구축 필요성이 국제적으로 논의되어 오고 있다. 특히, 2011년 11월에 개최된 G20 Cannes 미팅에서, G-SIFIs가 국제 금융시스템에 초래할 수 있는 리스크를 해결하기 위해 FSB와 BCBS가 동시 제안한 3개의 정책조치의 실행에 서명하였다. 이들은 ‘금융기관의 효과적인 정리 제도를 위한 핵심 사항들’, ‘G-SIFIs를 위한 평가 방법 및 추가적 손실 흡수 요건’, 그리고, ‘강력하고 효과적인 SIFI 감독에 대한 진행 보고서’등이다.

르만 브라더스는 미국에 파산보호를 신청하였으나, 기존의 파산법제에 따른 무질서하고 장기적인 정리절차로 인해 금융시스템 전체의 불안정을 초래되었다. 미국의 FDIC에 의해 정리되는 부보 금융기관에 해당되지 않는 금융회사의 경우에도 금융시스템 안정을 위하여 사법 기관 주도의 일반 기업 정리절차가 아닌 행정 기관 주도의 특별정리 제도의 적용을 받아 신속하고 질서 있는 정리절차가 이루어져야 한다는 의견이 제시되었다. AIG와 Bear Sterns 등 대마불사 기업의 정리를 위해 대규모의 공적 자금이 투입되었고, 이러한 정부의 묵시적 보장책에 대한 경영진의 도덕적 해이를 해결하기 위해 주주·채권자에 의한 손실 분담 방안인 Bail-in을 포함한 새로운 정리 수단

⁷ Gerard Caprio, Jr. “Financial Regulation After the Crisis: How Did We Get Here, and How Do Get Out Here?” at 5, Special Paper 226, November 2013

⁸ 이 생존 지원에 수반된 보조금의 규모는 1990년대에 우세했던 선진국의 금융 부문의 총체적 건전성에 대한 가정(GATs 원칙의 협상가들은 이것을 일부 염두에 두었을 것이다)과 크게 불일치한 것이다.

이 제안되었다.

지난 금융위기를 통해 Northern Rock과 같은 은행과 Leman Brothers와 같은 비 은행 금융회사의 개별적 도산이 금융시스템 전반으로 급속하게 확산되는 것이 목격되었다. 이는 일반기업 도산과 달리 금융회사의 도산은 전염성이 강하여 예금인출사태(bank run), 자산 급매(fire sale), 그리고 지급결제시스템 중단 등의 금융시스템 리스크를 유발하기 때문이다. 이에 따라, 금융회사의 도산은 적기시정조치를 포함한 사전적 조치 또는 신속한 사후 정리 절차 등 전문성을 갖춘 행정기관이 개입하여 주도할 수 있는 정리체계가 마련되어야 한다. 사후적인 사법기관 주도형 절차로는 신속하고 질서 있는 부실 예방 및 정리를 기대할 수 없기 때문이다.

이러한 금융기관 정리체계의 중심 요소로서 회생 및 정리계획(RRP)가 제안되었다. 즉, 기업의 계속적 가치가 큰 부분은 살리고, 청산가치가 큰 부분은 정리시킨다는 원칙 하에, 일정한 기준에 해당되는 금융회사에게 회생계획과 정리계획을 사전에 제출하도록 하는 것이다. 이러한 RRP를 통하여, Bail-in제도, 국경간 정리 공조 등의 주요 내용이 사전적으로 계획되고 검토되어, 위기 발생 시 질서정연한 신속한 정리가 보장될 수 있다.

2011년 11월 G20 정상회의에서 구성국들은 FSB와 BCBS가 공동으로 제안한 G-SIFI를 위한 효과적 정리체계 구축방안의 수립에 합의하였고, BCBS가 제안에 따라 G-SIBs를 지정하였고, 또한, FSB가 제시한 금융회사의 효율적 정리를 위한 12개의 핵심사항(Key Attributes)을 승인하였다. FSB의 핵심원칙과 미국을 포함한 개별국가에서 제안하는 RRP의 핵심 내용은 크게 "금융그룹정리 방법에 관한 구체적인 정리전략의 선택, 회생 및 정리절차가 개시되더라도 지속되어야 할 금융그룹 핵심기능 및 공동서비스의 식별, 회생계획 발동원인 식별 및 스트레스 시나리오 마련 등이다.

RRP는 금융그룹을 위한 감독당국의 전반적인 감독과정의 일부로써 활용되는 것이 보다 효과적이다. 한편, G-SIBs관련 RRP의 내용은 관련당사국들로 구성되는 위기관리그룹(CMG)에서 결정되기 때문에 국경간 공조(cross-border cooperation)와 깊은 관련이 있다. 국내 활동 중인 G-SIBs에 적용되는 bail-in방안에 대하여 지속적인 관심을 가지고 그러한 방안이 국내의 이해관계자들에게 미치는 영향을 검토하여야 할 것이다.

2. 베일인 제도 (Bail-in Regime)

(1) 국경간 은행 정리제도의 필요성

국경간 영업을 하는 은행의 도산 처리 원칙의 개발은 국제 금융개혁의 장기적 의제 중 하나이다. 상당히 상이한 국가마다의 기존 국내법과 정의 사이에 필요한 조화에 관한, 그리고, 부실에 의해 영향 받는 현지 주재 기업들이 속해 있는 국가들 사이에서의 부실 비용의 분담에 관한

협약에 도달하기 어렵기 때문에, 그것은 매우 더디게 진행되어 왔다. 금융 기업들의 국경간 정리를 위한 원칙의 개발은 대마불사(too-big-to fail, "TBTF")의 규제와 밀접하게 관련되어 있다. 금융 기업이 TBTF로 분류되는 것은 그러한 기업의 실패에 의해 발생하는 시스템 리스크의 시각을 반영하는 것이고, 따라서, 그러한 실패가 거시 건전성 정책의 쟁점이 되는 것이다.

지난 글로벌 금융위기는 시장규율을 약화시키고, 기업이 과도한 리스크를 취하도록 부추기는 등 TBTF와 관련한 문제에 대한 해결이 무엇보다도 중요하다는 것을 깨닫게 하였다. 거대금융기관의 실패가 금융시스템과 나아가 전체 경제시장에 심각한 혼란을 초래할 수 있기 때문에, 그들이 파산하도록 방치되지 않을 것이라는 기대가, 즉 베일아웃(Bail-outs)에 대한 기대가 시장 규율을 손상시키고 금융기관의 도덕적 해이를 낳는 것이다. 이러한 문제를 해결하기 위하여, 2010년 10월 20일, FSB는 "SIFIs의 도덕적 해이 방지를 위한 권고안"에서, 국가 당국은 "계속적 기업으로서의 금융기관의 가치 보존을 위하여 계약 또는 법률을 통한 채권-주식 전환 방식 및/또는 상각 방식에 의한 자본재편을 허용하는" 구조개선 메커니즘을 고려해야 한다고 촉구하였다. BCBS는 다시 2011년 12월에 바젤 III라고 알려진 규제자본 요건을 발표하면서, 베일인과 조건부 자본의 도입을 SIFIs에 당면한 현실적인 과제로 확정하였다.

(2) FSB-BCBS의 정리절차 내 베일인

FSB 권고안에 따르면, 각국의 정리당국은 정리절차 내에서 모든 무담보 및 비 부보 권리들을 상각시키거나 보통주로 전환시킬 수 있는 법률상 권한을 부여 받아야 한다. 이러한 '정리절차 내 베일인(Bail-in within Resolution)' 제도는 실패한 금융기관의 핵심적 기능의 유지를 위한 채권자 부담 형 자본재편을 목표로 하는 중요한 요소들을 갖추어야 한다. 이러한 요소들은, 시스템상 중요한 기능들의 계속성을 유지실질 목적으로, 정리당국에게 기존 기업에의 자본 재투입 또는 새로 설립된 회사 또는 가교은행에의 기금투입 등을 통하여 무담보 및 비부보 권리들을 상각하거나 주식으로 전환시킬 수 있는 권한을 제공한다.

일반 도산법 절차에 따른 조정이나 채권상각 등의 주된 성격은 주주 또는 채권자에 의한 손실흡수 기능이고, 베일인은 이러한 점에서 같은 기능을 수행한다. 그러나, 베일인 절차는 규제당국에 주도되고 채권자단의 일괄동의나 채권자 다수의 동의 없이도 개시 가능하고, 신속하고 질서 정연한 정리를 가능하게 해 준다. 또한, 공적 자금의 이용을 최소화하여 납세자를 손실로부터 보호하는 큰 장점을 가진다. 또한, 베일인은 부실 금융기관 및 금융 시장 전반에 여러 이점을 제공한다. 우선, 베일인은 계속 기업(going concern)으로서의 은행의 자본을 몇 배나 더 크게 증가시킬 수 있고, 장래의 위기 상황에서 규제기관에게 중요한 새로운 수단을 제공할 것이다. 또한, 베일인은 예금자들, 거래 지급, 그리고 핵심적 고객 업무들을 보호하기 때문에, 이것은 실질적으로

“뱅크런”에 대한 위험을 낮추어 주고 시스템 리스크의 원인을 감소시킨다. 베일인의 또 다른 장점은, 잠재적으로 비용이 많이 들고 손상을 주는 청산의 결과를 피하게 함으로써, 시스템 리스크를 줄여준다. 거대 은행 실패로 인하여 치러야 하는 비용을 감소시키고 확실성을 개선시킴으로써, 베일인 부실 전이의 위험과 영향을 줄여준다는 것이다. 마지막으로, 베일인은 국경간 정리와 관련한 쟁점을 해결하는 것을 돕는데 이용될 수 있는데, 베일인이 종속회사들에 대한 자본 재투입에 이용될 수 있는 새로운 자본을 창설하고 국제적으로 건설적인 해결을 위한 상호적 유인을 창설하여 주기 때문이다.⁹

(3) 국경간 실행에 있어서의 문제점들

1) 규제제도의 확정으로서의 베일인 권한

Bail-in 권한을 수여하기 위한 가장 선호되는 경로는, 규제제도의 확장으로써, 기업의 본국이 본국 정부 규제기관에게 필요한 범위의 권한을 부여하는 법률상의 규정들을 수립하는 것이 될 것이다. 이러한 규정들은 (i) 기존 에퀴티 및 채권의 취소, 상각 또는 전환하고, (ii) 경영진을 교체하고, (iii) 또한, 계속 기업으로서의 기업의 가치를 보존하기 위하여 채권 및 다른 계약에 있어서의 종료/가속 조항을 무력화시키는 권리를 포함할 것이다.

2) 베일인 권한의 범위 확정

계속 기업으로서의 기업의 가치를 유지시키는 것이 목표이기 때문에, 권한은 그룹 내의 규제대상 업체들과 그룹 지주회사, 그리고, 가능한 경우 다른 그룹 회사들과 관련한 업무를 처리할 수 있어야 할 것이다. (특히 상각되는 권리를 소지한 채권자들은 그룹지주회사 내의 주식을 교부 받을 수 있다).

3) 외국에서의 채권발행

기업의 본국이 아닌 나라의 법에 의하여 의무를 지는 기업의 채권자의 권리에 영향을 미치는 조치를 규제기관이 취하는 경우(예를 들면, 미국이나 영국의 기업이 아닌 기업이 New York 법 또는 영국법의 적용을 받는 채권을 발행하는 경우), 외국 법원이 그러한 조치의 효력을 인정할지 여부와 관련한 쟁점이 있을 수 있다. 한가지 해결책으로는, 채권자의 권리가 본국의 관련 법규정에 따라 본국 규제기관에게 부여된 권리 행사의 대상이 된다는 것을 명확히 해주는 의무들을 내용으로 하는 계약 문구를 기업이 상품에 포함시키는 것이 될 것이다(이를 통하여, 시간이 경과

⁹ 고영미, “베일인 제도의 한국 내 도입을 위한 법적 고려사항”, 증권법 연구, 2014년 8월, 한국증권법학회

함에 따라 대량의 기업 관련 부채들이 이 제도의 대상이 될 수 있도록 한다). 또 다른 방법으로, 어떤 국가들은 다른 관할국의 베일인 권한에 따라 취해진 조치의 효력을 인정하는 법률을 채택하기를 원할 수 있다(EU 내에서는, 그들의 제도가 동등한 세이프가드를 제공한다고 결정된 제 3국의 규제기관에 의해 행해진 조치와 다른 EU 규제기관에 의한 조치의 상호 인증이 지침에 따라 요구될 수 있다).¹⁰

4) 본국 법에 따른 베일인 조치와 해외 소재 종속회사

본국의 법에 따라 본국의 규제기관에 부여되는 정리 권한은 다른 국가에 있는 종속회사들에까지 확장되지 않을 것이다(그러한 국가 내에 본국 규제기관의 권한이 확장된다는 법률상의 규정이 없다면, 본국의 그러한 규정은 해당국의 권한과 갈등을 유발할 것이다). 그러므로, 베일인의 성공은 그러한 종속회사에 대한 규제적 조치 또는 채권자의 행위에 의해 손상될 수 있는 위험이 있다. 그러나, 대부분 그룹의 경우, 본국 내의 그룹 지주 회사와 주요한 규제 대상 기업은 그룹의 자본 재편에 필요한 대량의 부채에 대하여 의무를 지게 될 것이다. 그러한 업체들에 대한 베일인 절차를 통한 자본 재편은, 그들의 사업을 보존하고 영업지 국가의 규제기관 또는 채권자들의 우려를 해소시키기 위하여, 지주회사에게 종속회사에 속한 권리를 상각 또는 전환시킬 수 있는, 그리고/또는 새로운 유동성을 내려 보낼 수 있는 충분한 재량 또한 허용하여야 한다. 또한, 종속회사에 대한 규제기관들(영업지국) 또한 그룹 수준의 베일인 절차(예를 들면 국경간 채무불이행 규정들)를 지원하기 위하여 그들 자신의 권한을 사용하고자 할 것이다. 그룹의 회생 및 정리 계획안은 규제당국 모임이 베일인 절차를 성공적으로 실행시킬 수 있는데 필요한 공조 조치를 미리 확정할 수 있도록 할 것이다.¹¹

3. OTC 파생상품의 규제

(1) 개관

오늘날, 전세계적으로, SEC를 포함한 정부 규제기관들은 부외 파생상품(OTC Derivatives)가 거래되는 방식을 규제할 원칙을 수립하고 있다. 국제금융시스템과 국제금융시장에 주어진 가장 중요한 과제 중 하나이다. 복잡한 OTC 파생상품 거래는 대개 국경간 이루어지고 적용 규칙이 다양하고 복잡하다. 각 국은 그들의 제도가 효과적으로 작용할 수 있도록, 파생상품에 대한 국경

¹⁰ IIF, "Making Resolution Robust-Complementing the Legal and Institutional Frameworks for Effective Cross-Border Resolution of Financial Institutions, at 7, 21,33, June 2012, Institute of International Finance

¹¹ Id.at 10

간 규제에 대하여 유연한 접근방식을 택할 필요가 있다.

(2) OTC 파생상품의 국경간 거래 현실

2008년 글로벌 금융위기의 주요 원인 중 하나는 장외파생상품거래와 관련되어 있다. 상세하게 말하자면, 과도한 양자간 거래에 따른 거래 상대방 위험, 딜러-고객간 정보비대칭문제, 도미노효과 차단 방지의 부재, 그리고 상품의 비 표준화 및 규제체계 부재 등이다. G20 국가의 수반들은 시스템리스크의 완화, 시장투명성의 증진, 그리고 시장 남용으로부터의 보호를 목적으로 한 OTC 파생상품 규제를 위한 국제적 노력을 약속하였다. 이는 미시적 규제체계만으로는 시스템리스크 대처에 한계가 있음을 인식한 결과이다.¹²

(3) OTC 파생상품의 독창성: 다른 증권 및 금융상품과의 비교를 중심으로

다른 증권 및 금융상품은 OTC 파생상품과 달리 국경간 문제가 드러나지 않았다. 어느 정도는 관련 시장의 상이한 발달 정도 때문일 수도 있다. 증권의 경우, 대규모 국경간 거래가 가능하도록 하는 기술보다 규제가 앞서 있었다. 따라서, 수년 동안 증권 규제는 일반적으로 국내 시장 및 국내 시장의 참여자들만을 고려하여 만들어졌다. 시간이 흘러, 증권분야의 여러 부분에서 국경간 영업이 보다 일반화되었고, 규제기관들은 각 쟁점 별로 문제를 해결하기 시작하였다. 국경간 증권거래는, 정확히는, 불필요하였기 때문에 고려되지 않았다. 그러나, 현재는, 특히 파생상품과 관련하여는 국경간 거래의 문제를 해결하기 위한 적극적인 노력이 필요하다. 파생상품이 거래되는 주요 국가들이 규제를 수립하는 경우, 대다수의 국경간 파생상품 거래는 다수 국가의 규제 제도의 적용대상이 된다. 그러한 제도간 충돌 가능성은 명백하다. 따라서, 그러한 갈등을 어떻게 조절하고 완화시켜야 하는지는 매우 중요한 쟁점이다.¹³

(4) International Legal Entity Identifier (LEI) System

LEI는 일종의 법인 식별 코드로 거래정보저장소 도입을 위한 기초 인프라이다. 글로벌 금융위기 과정에서 장외상품거래와 관련하여 거래상대방에 대한 정보의 부족이 사태를 더욱 악화시켰다는 의견에 따라 LEI에 관한 논의가 시작되었다.

공공 부문에서는 수집되는 금융정보의 정확성이 제고되어 장외파생상품거래와 관련된 기초자료의 수집 및 보고체계의 개선이 이루어져 감독의 효율성이 증대될 것으로 보인다. 이렇듯

¹² FSB, "OTC Derivatives Market Reforms" at 5-6, 7 November 2014, Financial Stability Board

¹³ <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank/derivatives>, 마지막 방문 시각: 2015년 12월 9일 오후 11시

장외파생상품거래와 관련된 국경간 거래정보의 수집이 가능해짐에 따라 국경간 기업에 대한 감독이 용이해질 것이다. 또한, 금융기관의 내부구조의 위험 노출에 대한 명확한 분석이 가능해지면서 위기 발생시 이를 관리하고 정리할 수 있는 기반이 마련된다는 의미가 있다. 더 나아가, 거래 상대방을 명확히 하여 장외거래에서 발생할 수 있는 금융사기의 가능성을 낮출 수 있다¹⁴.

IV. 국경간 금융서비스에 대한 규제

1. 개관

국경간 금융서비스는 한나라에 소재한 금융회사에 의한 금융서비스가 지점 또는 자회사 등의 상업적 주제 없이 다른 나라에 거주하고 있는 고객에게 제공되는 것을 의미한다. 이러한 정의에서는, 금융회사가 소재하는 국가라 함은 그 금융회사의 본점이 위치하는 국가이거나 해당 금융기관의 지점 또는 자회사가 위치하는 국가를 의미한다.¹⁵

본 논문에서는 금융 서비스에 관한 GATS 부속서에 포함되어 있는 금융서비스의 정의에 따른다. 위의 정의에 따르면, 국경간 금융서비스의 거래가 이루어진 지리적 장소는 국경간 서비스 여부를 결정하는 요인이 아니며, 국경간 거래는 여러 방식으로 이루어질 수 있다.

금융서비스의 국경간 거래는 자본의 국경간 이동과 구별되어야 한다. 자본의 국경간 이동은 서로 다른 국가의 거주자들 사이에 자본(적) 자산의 창출, 변경, 이전 또는 청산을 포함하는 거래가 발생하는 것을 말한다. 국경간 금융 서비스 공급은, 자주 국제 자본거래를 수반한다.¹⁶ 이하에서 몇 가지 유형을 소개하자면:

가. 투자 자문 및 금융 정보 서비스와 같은 일부 금융서비스는-자본 거래와 수반되지 않고 국경간 이동을 한다.

나. 국제자본거래는 예금 수수 또는 대출과 같은 특정 금융서비스에 대한 국경간 공급의 필수적 요소이다.

¹⁴ Irina Leonova & Nigel Jenkinson, "Global Legal Entity Identifier(LEI)Initiative, 26 June 2014, Financial Stability Board

¹⁵ IOSCO, "Regulation of Remote Cross-Border Financial Intermediaries", Feb 2004, International Organization of Securities Commission

¹⁶ 만일 국경간 금융서비스가 보험 계약과 같은 조건부 청구를 포함하는 경우, 국제자본거래는 지급이 일어나는 경우에만 발생할 것이다.

다. 국제자본거래는, 필수적이지는 않지만, 주로 고객 계좌를 위한 증권거래 및 자산관리와 같은 금융서비스가 국경간 이루어지는 경우 발생한다. 이러한 사례에서의 자본 이동은 거래의 기초가 되는 상품의 소유권의 이전이다. 이전 소유자가 아닌 상품의 새로운 소유자가 다른 나라에 거주하는 경우, 자본 거래는 국제적인 것이다. 넓은 의미의 국제자본거래는 소유자가 동일국가의 거주자이나 이전되는 상품이 다른 국가에 존재하는 경우를 포함한다.¹⁷

요약하자면, 금융산업의 국경간 영업은 도매 사업 및 비교적 전문적인 고객들을 위한 금융서비스에 집중되어 있다. 기술적 발전과 규제적 편의제공은 이 분야의 발전을 더욱 가속화시킬 것이다. 더 나아가, 단일 통화 및 경제적 시장통합도 국경간 거래를 발전시킬 수 있는 주요 요인이다. 여러 이유로 인해 국경간 영업이 소매 분야에 제한적으로 이루어지고 있다. 해당 분야규제완화와 기술의 발달이 이루어지는 경우, 고객들이 그러한 기술을 기꺼이 받아들인다면, 좀 더 저렴하고 신속한 금융서비스의 국경간 이동은 더욱 활발해질 것이다. 다만, 고객과의 대면 자문 서비스가 좀 더 강하게 요구되는 소매 금융서비스의 경우와 고객 또는 투자자가 금융 회사에 편드를 위탁하는 경우에는 상업적 주재에 의한 서비스 제공이 더 바람직하다.

2. 국경간 금융서비스 거래를 둘러싼 규제: 건전성 규제를 중심으로

선진국의 경우, 금융서비스 분야는 가장 규제가 강한 부문 중의 하나이다. 이것은 금융시스템이 경제의 중심을 차지하고 있기 때문이고, 또한, 특정 기관이나 시장에서 발생한 문제가, 확산되도록 방치되면, 금융시스템 내의 신뢰 상실로 이어질 수 있는 위험이 존재하기 때문이다. 따라서, 금융규제의 주된 목적은 금융시스템 내의 신뢰를 유지시키는 것이다. 두 번째 목적은, 앞의 목적과 관련이 있는데, 고객과 투자자를 보호하는 것이다. 세 번째 목적은, 좀 더 넓은 차원의 공공정책적 목표인데, 경쟁을 통한 해당 분야의 효율성을 증진시키는 것이다.¹⁸ 이하에서는 건전성 규제 대하여 간략하게 설명하겠다.

“건전성 규제”라 함은 그러한 용어가 사용되는 국가에 따라, 그리고 구체적 상황에 따라, 의미가 약간씩 달라질 수 있다. GATS에서 정의하는 건전성 규제란 “금융서비스의 투자자 및 예금자 그리고 보험 가입자의 보호와 금융시스템의 통합과 안정을 위해 채택된 일정 범위의 정책 및 조치”를 의미한다.

¹⁷ IMF, “Cross-Border Trade in Financial Services: Economic and Regulation” at 25-27, Financial Market Trends, No. 75 March 2000

¹⁸ Id.at 39

안전성 및 건전성, 그리고 금융 통합: 안전성 및 건전성 규제의 주된 목적은 금융서비스 공급자들의 실패로부터 발생할 수 있는 금융소비자 및 투자자의 손실 위험을 최소화하는 것이다. 안전성 및 건전성 규제의 대상은 본래 금융기관이나, 금융서비스 공급자의 재정 여건에 영향을 줄 수 있는 문제들 또한 포함한다. 금융감독기관은 권한범위는 대개 자본적정성, 대규모 노출, 통화 일치, 위험 관리, 그리고, 경영정보시스템 등에 적용되는 원칙을 포함한다.

시스템 위험(System Risk): 이에 관련된 규제 목적은 한 금융서비스 공급자의 문제가 다른 공급자들에게 확산되고 결국 전체 금융시스템으로 확산될 가능성을 제한하는 것이다. 금융서비스 공급자들의 건강, 안전성 및 건전성, 그리고, 금융통합 등의 지속을 도모함으로써, 규제는 시스템 리스크의 최소화라는 목표를 지원한다. 일부 금융서비스 공급자들의 시장 참여를 제한하는 원칙을 세우는 것도 시스템리스크 규제의 매우 중요한 부분 중 하나이다. 물리적인 주재가 없는 영업국(host country) 소재 금융서비스 공급자들은 영업국 내의 감독기관의 통제 하에 두는 것이 쉽지 않기 때문에, 영업국의 일부 감독 기관들이 본국 감독 기관에 의존하는 쪽을 택할 수 있다. 그러한 의존의 정도는 정책결정자 및 감독 기관이 국경간 운용을 다루는 방식에 따라 달라질 수 있지만, 금융서비스 공급자가 상업적 주재를 통해 운용하는 것 보다는 의존의 정도가 훨씬 클 것이다.

3. 국경간 금융서비스에 대한 GATS의 원칙

(1) GATS의 금융서비스 원칙의 범위와 한계

1) 개관

GATS상의 시장접근 조항과 내국민대우 조항 사이의 관계는 협약의 초안에 규정되지 않은 상태로 남아 있다. 초기에는, 이것이 단순히 이론적인 논의에 머물렀으나, 중국의 전자적 지급 서비스에 관련한 WTO 분쟁¹⁹이 제기된 2010년 이후, 이 쟁점은 주목을 받기 시작했고, 실제로 논의의 가치가 점차 높아졌다. GATS 상의 내국민대우의 성격은 시장 접근과 복잡한 관계에 놓여 있다. 상품 무역과 관련하여는 시장접근과 내국민대우 사이에 존재하는 뚜렷한 경계가 서비스 무역에서는 분명하지 않다. 왜냐하면, 서비스 무역에 있어 시장접근과 내국민대우는 관세 및 다른 국경 조치들을 통하여 구별하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 따라서, GATS에서 규정하는 시장접근과 내국민대우 사이의 관계를 명확히 할 필요가 있다.

¹⁹ 2010년 주요 글로벌 카드사와 미국 무역대표부(USTR) 등이 결제서비스 제공과 관련해 제약과 유보사항을 두고 있는 중국을 WTO에 제소하여 승소하였다(2012년). 이에 따라, 2014년, 중국 국무원은 일정요건을 갖춘 국내외 전업 카드사와 은행이 결제·청산 기구를 설립하는 것을 허용하겠다고 밝혔으면, 그에 따라 2015년 6월부터 중국카드시장을 개방하였다.

2) 내국민대우(National Treatment)

GATS는 GATT와 달리 내국민대우원칙을 회원국의 일반적 의무사항으로 정해서 포괄적인 규제방법으로 보장하지 않는 대신 양허표의 구체적인 약속의 형태로 적용하고 있다. 양허계획서에 기재된 조건 및 자격요건에 대하여 각 회원국은 자국의 유사한 서비스 및 서비스공급자에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 다른 회원국에게 부여하여야 한다. 외관상으로는 동일한 대우이나 실제로는 자국 서비스 및 서비스공급자에게 유리하게 경쟁조건을 운영한다면 이는 차별적인 대우로 간주된다.

영업점의 유형은 지점 또는 별도로 설립된 자회사의 형태를 가지게 된다. 지점과 자회사 사이의 차이는 무역적 관점에서 볼 때, 제한적인 영향으로 그치겠지만, 규제, 파산, 그리고 세금 부과와 관련해서는 중요한 영향력 행사한다. 무역(통상)의 관점에서, 자회사(등록된)는 좀 더 내국인과 같은 대우를 받고, 자동적으로 내국민 대우를 받는다. 이것은 일반 국제법에 따른 원칙에 따른 일반적인 대우이다. 규제적 관점에서 볼 때, 지점은 본국 사무소의 규제와 감시를 받을 필요가 생길 수 있다. 더 나아가, 지점은 본국 사무소의 자본을 활용할 수 있거나, 그 자신의 자본을 보유할 의무가 있을 수 있다. 이것은 영업점이 실패하는 경우에 큰 의미를 갖게 된다. 또한, 자회사는 그것의 독자성이 통상 부정되지 않는 별개의 독립적 법인이기 때문에, 자회사는 파산의 성격 및 부실정리의 목표가 지점의 그것과는 다르다.

3) 시장접근(Market Access)

시장 접근의무는 GATT에서는 규정되지 않았지만, GATS에 의해 명확히 규정되었다. GATS 제 16조에는 다음과 같이 규정되어 있다:

서비스 제공자들의 최종 목표는 바로 각 회원국의 시장자유화이다. 그래서 서비스 공급을 통한 시장접근에 대하여 각 회원국은 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에게 양허계획서에 명시한 사항보다 불리한 대우를 하여서는 아니 된다. 즉, 해당회원국은 양허할 서비스분야, 업종 및 내용을 명시적으로 양허표에 기재해야 하며, 기재되지 않은 내용은 자유화의 의무가 존재하지 않고 양허의 대상이 되지 않는다. 예를 들어, 증권업서비스와 보험업서비스 중에서 증권업서비스에 대한 양허를 하겠다면 증권업서비스에 대한 구체적인 양허를 양허표에 기재하면 되고, 반대로 보험업 서비스에 대해서는 시장을 개방하지 않겠다면 보험업서비스는 양허표에 기재하지 않으면 되는 것이다.

또한 제 16조 제 2항은 시장접근 약속이 행해진 분야에서 자국의 양허표상에 달리 명시되어 있지 아니하는 한, 회원국이 자국의 일부 지역이나 혹은 전 영토에 걸쳐서 유지하거나 채택해서

는 안 되는 조치들을 열거하고 있다.

(3) GATS의 금융서비스 원칙의 규제 관할권 분석

1) 개관

이하에서는 금융서비스의 국제적 거래에 관한 규제적 측면을 법의 충돌 또는 규제 관할권의 관점에서 분석하고자 한다.

통상은 금전의 이동 자체와는 관련이 없지만, 상품이나 서비스의 이동, 또는 다른 요인들과 관련되어 있다. 우리는 보통 예금 기관 또는 투자 회사의 업무를 금전의 유통과 관련된 서비스라고 생각한다. 대개 서비스는, 특히 규제가 강한 금융서비스는, 몇몇 전형적인 GATT의 통상 원칙에 따르는 경우 처리되기 힘들다. 관세 인하, 수량제한 금지, 최혜국대우, 그리고 내국민 대우 원칙 등이 이에 해당된다. 비록 규제 장벽이 “양적 제한” 또는 “수입불가”와 유사하다고 볼 수 있지만, 그러한 제한을 단순히 제거시키는 불가능하다.

최소한 금융서비스는, 서비스의 국제적 이동이라는 통상적 관점과 규제적 관점이 병존하고 충돌하게 되는 것이다. 이러한 규제적 관점은 국내 관할에 기초한 국내 규제의 한계 때문에, 규제 차익 또는 단순한 규제 실패와 관련이 있다. 반면, 비록 무역 및 경쟁의 자유가 규제적 목표를 실현할 능력에 상당히 긍정적이거나 부정적 효과를 미칠 수 있다고 하더라도, 규제적 관점은, 금융 서비스에 있어서의 무역 및 경쟁의 자유화라는 목표보다 규제의 목표와 더 많은 관련을 가진다. 시장접근을 제공하기 위한 지역적인 규제 완화(자유화)는 자본의 분배, 자본의 이동, 그리고 금융 안정성을 보장하는 건전성 규제를 요할 것이다. 또한, OECD, BCBS, IOSCO 등 복수국가 협정들도, 국제적 금융규제공조를 바탕으로 한 지침 마련과 국제 금융 표준의 수립 및 권고 등을 통하여, 이러한 목적을 달성하는데 기여한다.

2) 금융서비스 무역에 있어 특별한 문제점

가) 서비스 무역

일반적으로, 서비스 무역은 국경간 서비스, 한 국가에서 다른 국가의 국민에게 제공된 서비스, 한 국가의 국민이 타 국가에서 설립한 시설이 제공한 서비스, 또는, 한 국가의 자연인들이 다른 국가의 영토에서 제공한 서비스 등의 유형을 갖는다. 상품 무역과 비교할 때, 서비스 무역의 가장 큰 문제점은 서비스가 이루어진 지리적 장소, 즉, 사법 관할권과 관련된 것이다. 예를 들어, 한 국가의 은행이 다른 국가에 있는 자연인에게 대출 서비스를 제공하는 경우, 온라인 미디어를 통해 한 국가의 영화나 음악을 다른 나라에서 감상하는 경우, 국경간 전화 통화를 통해 매매 계약이

성사된 경우 등에서 서비스가 제공된 장소를 어디로 보아야 할 지가 분명하지 아니하다. 때로는 서비스는 상품, 사람, 또는 시설에 포함되어 있다. 지리적 위치의 문제는, 최소한 지리적 위치의 한도에서, 동시에 관할권(즉, 관할권의 영역이 미치는 영토)의 기초일 수 있다.

나) 서비스 무역의 장벽들

서비스 무역에 대한 가장 힘든 장벽은 정부 규제에 의한 장벽이다. 비록 특정 서비스가 "유치 산업(미발달 산업)이라고 정당화되더라도, 서비스 무역에 대한 장벽은 명백한 보호무역주의적 이유 때문인 경우가 많다. 그러나, 그러한 경우 서비스 무역 장벽이 차별적으로, 또한, 불명확하게 적용되어서는 안 된다는 한계를 갖는다. 서비스 무역의 장벽은 장벽을 발생시키는 국가의 비 교역적 공공 정책이나 경제 시스템에 포함되어 존재하는 경우도 있다.

상품 무역에도 규제가 존재하는 경우가 많지만, 그러한 규제가 비 차별을 유발하지 않는다면, 대체적으로 GATT 규정들과 합치한다. 그러나, 서비스는 상품보다 더욱 다양한 형태의 규제의 대상이 된다. 더 나아가, 서비스 공급자의 기관적 성격 때문에, 그들에 대하여는 상품의 제조자들보다 더 강한 규제가 필요할 수 있다. 금융거래는 주로 일정한 시간 내에서 반복적으로 일어난다. 이 경우, 고객들은 그러한 상품을 지속적이고 반복적으로 공급해 온 기업에 의존하거나, 일정한 기간 동안에 일련의 서비스를 구입한다. 이것은 좀 더 복잡한 문제를 낳고, 감시를 더 어렵게 만들고, 거래에 관련된 대리인 비용을 더 높일 수 있다. 이러한 대리인 비용을 감소시키기 위하여 같은 상황이라면 이러한 기관을 감시하는 것이 더 적절해 보인다. 규제는 자격 요건을 갖출 것을 요하고, 해당 기관은 장래 일정한 건전성 규제의 대상이 될 것이다.

따라서, 외국의 서비스 공급자들을 국내 규제에 익숙하게 된 국내 서비스 공급들과 다르게 대하는 데 영향을 미칠 수 있는 비 교역적 목적을 가진 규제는 그들로 하여금 업무와 사업구조를 국내 규제 차원에서 최적화시키도록 유도하였다. 더 나아가, 본국과 영업국의 중첩적 규제는 외국 서비스 공급자의 경쟁력을 약화시킬 수 있다. 또한, 외국 투자에 대한 제한은 (즉 외국인에 의하여 설립된 시설에 대한 제한) 이러한 도구를 이용하는 서비스 무역에 대한 장벽 역할을 한다. 다른 한편으로, 국내 영업점 또는 국내 자본의 규제적 요건은 서비스의 국경간 이동에 대한 장벽 역할을 한다. 이러한 유형의 장벽들은, 외국 기업과 관련될 수 있는 사업 유형에 대한 제한과 함께, 서비스 교역에 대한 가장 큰 범위의 장벽들을 형성한다고 여겨진다.

다) 금융 서비스 무역

금융서비스 무역은 여러 현상들을 만들어 낸다. 다른 유형의 서비스들과 마찬가지로, 금융서비스 무역은 국경간 서비스를 포함하고, 한 국가 내에 있는 서비스 제공자들은 다른 국가에 있는

서비스 고객에게 서비스를 공급한다(국경간 서비스). 다른 경우로는, 금융서비스 무역이 영업점을 개설할 권리를 포함할 수 있는데, 이 경우 서비스 공급자는 서비스 고객이 있는 국가에 영업점을 설립하게 되는데, 보통은 투자와 서비스 제공이 결합되어 있다.

GATS에 첨부된 금융서비스 부속서에 따르면, 금융 서비스는 은행 및 다른 금융서비스를 포함하도록 규정되어 있다: 예금의 접수, 모든 유형의 대부, 금융 리스, 지급 서비스, 보증 및 약정, 단기금융시장 상품의 거래, 외국환 거래, 파생상품, 환율 및 이자율 상품, 증권 및 다른 금융 자산, 통화 중개업, 자산 관리, 금융 자산 결제 및 청산 업무, 금융정보 및 자문 또는 중개 서비스 규정 등. 또한, 금융 서비스는 보험 서비스를 포함한다. 이처럼, 금융서비스 무역에 대한 상당히 광범위하다.

(4) 글로벌 금융시스템 안정을 위한 GATS의 원칙 개선의 논의

WTO 내의 은행서비스에 대한 지금까지의 협상과 다른 작업들은 금융 위기의 경험에서 비롯된 근본적인 재고 필요성에 의한 영향을 거의 받지 않아 온 것 같다. 그러나, 현재 다른 국제 기구들에 의해 개발되고 있는 국제적인 의제들은 상당히 개선된 국제 금융 체계를 만들어 낼 것이다. 많은 특별한 우려들이 학자들, 국제기구, 정부 대표, 그리고, 비 정부단체들 등에 제기되었다.

1) Stieglitz 보고서(2009)²⁰

Stieglitz 보고서는 기본적으로 이상적인 방식으로 규제 구조를 개혁할 수 있는 정부의 능력을 GATS가 제한할지도 모른다고 우려한다. 보고서는, 이러한 맥락에서, 금융 전염의 억제에 특별한 주의를 기울인다.²¹

보고서가 집중하는 것은, 첫째, 자신이 후자의 확장을 지지하는 경우 본국 및 부모 회사 소재지의 규제와 영업국 규제 사이의 역할 차이, 둘째, 국경간 은행의 도산, 특히 대마불사 기관에 대

²⁰ Stieglitz Commission, Report of the Commission of Experts of the President of the United General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System, September 21, 2009, United Nations

²¹ Stieglitz와 같이 UNCTAD의 2011년 통상개발보고서(Trade and Development Report, TDR)은 GATS의 규칙으로 인한 규제, 재 규제 및 자본 통제와 관련한 억제에 대한 우려를 표명하였다. 자본 통제에 관한 원칙들에 존재하는 모호성은 UNCTAD에 의하여 제기된 특별한 쟁점들 중 하나인데, 그러한 모호성은 몇 가지 상황에서 그러한 통제의 불법적 이용을 가능하게 할 수 있다.

한 복잡한 문제, 셋째, 은행 서비스에 있어서의 국제 거래에 대한 협약이 포괄적이고 전반적인 국제규제체계 와 부합할 것 등이다. 이것은 금융위기가 원인이 된 금융자유화의 이점들에 대한 회의론을 가져왔고, 또한 특히, 금융위기 동안 많은 외국은행들이 보여준 부실한 위기 관리에 대한 회의에 기인한다.

2) Barbados 서한

2011년 Barbados²²는, WTO의 금융서비스 무역 위원회에 보낸 공문에서, 금융위기의 결과 GATS 원칙의 개정이 필요한지에 대한 논의에 불을 붙였다. 즉, 약정의 위반으로 보일 수 있는, 위험을 수반하지 않는 회복을 위한 조치들이 실행되도록 하기 위해, GATS 내의 건전성 예외 조항을 근거로, 회원국으로 하여금 그러한 조치가 건전성을 위해 필요한 조치를 취할 수 있도록 허용할 것을 제안해 왔다. WTO GATS 원칙들을 포함한 국제적 원칙의 측면에서 제고되어야 할 필요가 있다고 지적한다. 그러나, 건전성을 기초로 하여 점점 더 많은 예외들이 도입되어 왔고, 이것은 기본 원칙이 수정되어야 하는 신호일 수 있다.

Barbados의 서한은 다음의 주제들에 초점을 맞추고 있다: 지급 및 송금에 관한 조항(GATS 제 4조); 국제수지를 보장하기 위한 제한들(GATS 제12조); 시장접근 양허의 일부로써 서비스 거래 또는 자산의 총 가치에 대한 제한(GATS 제16조); 그리고 그러한 접근이 양허된 기업의 법적 형태에 대한 제한(GATS 제16조)

GATS 제 11조와 12조는 종래의 외부 상황에 있어서의 결손금을 원인으로 한 국제수지 상의 어려움에 대처하기 위하여 채택된 시정조치들을 규정하기 위하여 고안되었다. Barbados의 서한은 위기 동안의 경험은 GATS의 세이프가드 조항이 예방적인 목적을 위해서도 적용이 확장되어야 함을 보여준다고 주장한다. 또한, GATS에 따른 세이프가드 조치가 허용되는 전반적인 상황들은 국제수지 위기보다는 국가의 금융시스템에 대한 더 높아진 시스템리스크 및 과도한 수준의 공적·사적 부채 등과 같은 금융안정에 대한 잠재적인 위협을 포함하도록 확장되어야 한다.

Barbados의 서한은 제 16조에 따른 이행 계획서에 명시되어 있는 시장 접근에 장애가 되는 서비스 공급자의 수와 서비스의 거래 또는 자산의 총 가치에 대한 제한에 주목한다(예를 들면 대마불사기업의 제한). 국가의 의무를 구체화하는 시장 제한에 대한 제한들 중 특정 유형의 법인을 제한하거나 요구하는 조치를 포함하는 제 16조 차원에서 볼 때, 이것 또한, 등록이 영업국의 규제

²² 카리브 해 원도우 제도 동쪽에 위치하는 국가, 조세 회피처

기관에게 더 큰 권한을 부여한다는 것을 근거로, 외국 금융기관에게 시장접근을 허용하는 조건으로 영업국의 자회사로서 등록할 것을 요구하는 것이 적절한지가 새로운 규제상 쟁점으로 떠올랐기 때문에, 그러한 상황도 이례적일 수 있다.

3) Public Citizen

Public Citizen²³이 제기한 광범위한 비판에서, 비평가들은 금융서비스의 부속서의 건전성 방어 조치와 자본 통제에 관한 GATS의 원칙에 대하여 특별한 관심을 기울였다. PC 비평가들은 그러한 통제권의 사용과 관련하여, 또는, 건전성을 이유로 한 특별한 규제 조치들과 규제 제도의 개선 또는 강화에 대한 정당화와 관련하여, 이러한 원칙들이 국가들에게 충분한 유연성을 제공하는지에 대하여 의문을 제기하였다. PC 비평가들의 특별한 우려는 과도하게 위험하다고 분류된 금융 상품의 규제적 금지, 시장접근 제한과 금융회사들의 업무 범위 제한, 특정한 형태의 규제 완화 및 영역 간 교차보복 금지(동결) 등을 포함한다.

4) WTO “금융서비스의 교역과 발전에 관한 워크숍(2013)”

위기를 통해 알게 된 “위기 악화 예방을 위한 WTO 회원국이 정책적 수단으로서 이용 가능한 안전 규제 체계의 마련의 중요성” 때문에, 2012년, Ecuador는 WTO가 국제적 글로벌 금융위기 관련된 추이를 감시하고 검토하여야 한다고 제안하였다. Ecuador의 주된 관심은 시스템에 충실한 것이다. 즉, 회원국들이 명확하고 합치된 WTO 규제에 대한 이해를 바탕으로 그들의 금융 시스템의 안정성을 보호할 능력을 갖추는 것이다. Ecuador는 국경간 자본 이동을 다루는 새로운 형태의 거시 건전성 규제와 기술에 대한 논의로부터 얻을 수 있는 결과에 특별한 관심을 갖는다. 거의 동시에 WTO는 금융서비스의 교역과 발전에 관한 워크숍을 개최하였다(2013). 워크숍 도중, 참가자들은 금융 서비스가 경제 발전을 위해 이룰 수 있는 기여는, 점차로 글로벌화되는 환경에서의 그러한 금융 규제 및 감독의 설계 및 실행이 직면하는 과제이고, 금융서비스의 자유화, 규제, 그리고 금융안정성 사이의 상호작용이라고 생각했다.

이에 Ecuador는 GATS와 관련하여 최근 발표한 많은 공고문에서 근본적인 주제를 반복하고 있다. G30이 작성한 보고서에 따르면, 거시건전성 정책은 “금융 시스템의 회복력을 강화시키고, 시스템 리스크를 완화시키고, 금융기관의 동향이 경기 탄력적으로 움직여 금융 사이클 양극의 확장을 줄이는 것을 목표로 한다. 거시건전성 정책은 다수의 건전성 감독 수단을 이용하지만, 시스템

²³ Public Citizen is a nonprofit organization that does not participate in partisan political activities or endorse any candidates for elected office. It accepts no government or corporate money – It relies solely on foundation grants, publication sales and assistance from our 400,000 members and supporters.

리스크 완화와 그러한 리스크를 흡수하도록 하는 시스템 회복력의 증가라는 목표로 그러한 수단들이 적용되어야 한다.

(5) 새로운 통상·투자 협정과 미국의 모델 BIT

2009년 버락 오바마의 새로운 행정 체제 하의 미국은 US Model BIT에 대한 검토를 시작하였고, 미국은 이를 FTAs의 투자협정 장에서만 뿐만 아니라 BITs를 위한 협상에서 사용하고 있다. 미국은 자본 통제에 대한 검토를 통해, 개발도상국과 맺은 현재의 BIT는 그러한 나라들이 금융시장의 규제와 통화 정책 실행에 있어 충분한 정책공간을 남기고 있다는 결론에 도달하였다. 이전의 모델 BIT와 큰 차이가 없는 2012년 미국의 Model BIT는 자본통제의 폭넓은 이용에 대한 미국의 반대 입장을 더욱 강력히 표명하고 있다. 몇몇 미국의 경제학자들은 IMF의 연구를 인용하며 “글로벌 금융위기 전후의 심각성을 볼 때, 각 국은, 그들의 처분권 하에, 금융위기를 예방하거나 완화시킬 가능한 장치들을 마련할 필요가 있다. 그들은 자본 이동의 효과를 완화시킬 수 있는 광범위한 정책의 일부로서 자본 통제가 이루어져야 한다고 주장하면서, 장래 미국의 통상 및 투자 협정은 “투자자의 소송제기 없이 정부가 자본 통제를 효율적으로 사용할 수 있어야 한다고 권고한다.

미국의 Model BIT는 2008년 금융위기 이후 최초의 자유무역 협상인 환태평양 동반자 협약(TPPA)을 위한 모델로 사용되어 왔다. 유출된 TPPA의 투자부문 초안을 살펴보면, TPPA 협상 당사국들 사이에 자본통제에 관한 의견불일치가 존재한다: “건전성” 사유로 인한 자본 통제에 대한 TPPA의 허용 정도가 그러한 조치들을 위한 충분한 범위를 제공하는지 여부에 대한 논쟁이 존재한다. TPPA는 국제수지 문제가 존재하는 동안 지급결제 또는 자본이전에 대한 “잠정적 세이프가드 조치”를 허용하여야 한다는 제안을 포함한다. 일부 당사자국들은 이것은 GATS에서 존재하였던 논쟁과 동일한 것으로, GATS는 국제수지상의 어려움이 존재하는 동안 “제한”을 허용한다. 다만, TPPA에서는 이러한 조치의 내용이 좀더 명확하게 정해져야 할 필요가 있다.

(6) TPPA와 금융서비스

2015년 10월 4일, 아시아 태평양 지역의 12개 국가들의 수장들은 TPPA의 타결을 선포하였다. TPPA는 미국과 다른 11개 아시아 태평양 국가들 사이의 체결된 세계 최대의 지역 무역 협정을 말한다. 협상은 경제 성장과 고용을 지원하는 포괄적이고 수준 높은 협정을 체결하여 21세기의 통상 쟁점들을 해결하는 것을 목적으로 한다. 협상의 또 다른 목적은 아시아 태평양에 위치한 국가들을 추가로 가입시켜 세계 교역의 40%이상을 차지하는 국가들 간의 협정으로 확대시키는 것이다. TPPA는 포괄적 시장접근, 이행약속에 대한 지역적 접근, 새로운 통상 난제의 해결, 폭넓은 교역, 지역통합을 위한 플랫폼 등의 다섯 가지 핵심 사안을 포함한다

GATS의 금융 서비스 협정은 국제금융서비스에 대한 유일하지만 중요한 규제체계를 제공하는 반면, 그것은 여러 가지 고려사항들에 대한 폭넓은 인식과 협상을 염두에 둔 것이라기 보다는 분야별 이해관계에 주도되었다. 이러한 특별한 이해관계는 이러한 약속들이 그들 국가의 경제 또는 국제 경제에 가해지는 손상가능성에 대한 인식이 없는 경우가 많다. TPPA 협상은 금융서비스 및 투자와 통화 이동을 규율하는 통상 및 투자 원칙의 체계를 재 논의할 수 있는 중요한 기회를 제공하였다. 금융 서비스 및 투자를 포함하는 과정은 Trans-Pacific Economic Partnership Agreement, 또는, 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르, 그리고 브루나이 간 P-4의 확장으로서 시작되어, 미국이 15번째 회원국이 되었다. 이러한 협상은 국제 금융 위기의 시작과 일치하지만, 아직 그들은 미국의 표준 FTA 라인을 따랐다. 개발된 초안 문구는 TPPA 과정에 편입되었고, 2010년 오클랜드 협상 동안 이 용되었던 금융서비스와 투자에 대한 본문 초안을 작성하는 기초를 형성했다고 알려져 있다.²⁴

투자 원칙을 수립함에 있어, TPP 당사국들은 당사국 정부의 입법적인 공공정책적 목표를 달성할 수 있는 능력을 보호하면서도, 비 차별적인 투자 정책과 법의 지배 보호를 보장하는 보호를 요구하는 원칙을 수립하였다. TPP는 내국민 대우, 최혜국 대우, 투자와 관련한 국제 관습법상의 최소기준대우, 공적 목적에 의하지 않은, 절차적 보장이 결여된, 보상 없는 수용의 금지, “국내법상 내용 또는 기술 수준의 국내법상 요건과 같은 “이행 요건”의 금지, 투자와 관련한 펀드의 무상 이전을 포함한 다른 투자 관련 협정에서 발견되는 기본적인 투자 보호를 규정한다. 국제수지위기 또는 위기의 우려, 그리고, 다른 특정한 경제 위기 상황에서의 투자 관련 자본 이전을 제한하는 자본 통제와 같은 비 차별적인 잠정적인 세이프가드 조치를 포함하여, 정부에게 불안정한 자본 이동을 관리할 수 있는 유동성을 보유하도록 보장해 주기 위한 경우, 또는 금융 시스템의 통합과 안정을 보호하기 위한 경우, 예외가 허용된다. TPPA는 각국 정부에게 국적을 불문하고 상위 경영진을 임명할 수 있는 자유를 보장하고 있다.

TPPA 당사국들에 있어 서비스 무역의 중요성이 점차 증가하는 것으로 볼 때, 12개국은 이 분야에서의 무역자유화에 대하여 공통된 이해관계를 갖는다: i) TPPA는 내국민대우, 최혜국대우, 시장 접근 등 WTO 및 다른 무역 협정에서 요구하는 핵심 의무들을 포함하고 있으며; ii) TPPA 당사국은 서비스 공급에 대한 양적 제한을 부과할 수 없고, 특정한 형태의 법인이나 조인트 벤처를 요구할 수 없다; iii) 당사국은 다른 당사국의 서비스 공급자에게 서비스 공급을 위해 자국의 영토 내에 사무소나 제휴기관을 설립하도록 요구하거나, 거주할 것을 요구할 수 없다. TPPA 당사국들은 네거티브 형식으로 규정된 이러한 의무들을 수용한다. 즉, 협상에 첨부된 특정국가들을 대상으로 한 두 개

²⁴ Debora Elms, “The Origins and Evolution of the Trans-Pacific Partnership(TPP) Trade Negotiation” at 1, January 2015, Asian Trade Center

의 부속서 중 하나에 포함되어 있는 경우를 제외하고, 그들의 시장은 TPP 당사국들의 서비스 공급자들을 위하여 완전히 개방되어 있다.

끝으로, 금융 산업의 국경간 서비스와 관련해서, TPPA는 다음 사항들에 의해 GATS로부터 발생하는 위험과 제약을 강화할 것이라는 우려가 강하게 제기되고 있다. 즉, 국제 금융 위기의 핵심에서 운영과 상품을 포함하는 금융서비스 및 투자에 대한 확장적이고 조정 가능한 정의의 반복, 금융기관 및 그들의 투자에 대한 시장접근과 내국민대우 이행약속을 위한 네거티브 리스트의 이용, 금융기관, 투자자, 투자, 그리고 국경간 거래와 “관련된” 조치에 있어 광범위한 원칙의 사용, 투기를 조장하고 위기를 예방하고 완화시킬 수 있는 통화 통제를 방해하는 포괄적 자본 계정 자유화, 국경간 서비스를 포함하여, 새로운 금융 서비스의 공급을 허용하기로 하는 선 이행 약속, 국경간 금융 서비스 및 부외 금융 서비스 공급자 및 수반되는 자본 이동의 무제한적 거래, 제한적이고 경합적인 예외들, 특히, 건전성 면제(예외) 방어 조치, 정부가 외국 기업, 투자, 그리고 자본 이동을 재 규제하고자(re-regulate) 노력할 때, 투자자-정부 최소기준 대우 및 수용의 집행, 그리고, 양자협정들 사이의 교차수정을 포함한, 소급적으로 적용하는 방대한 MFN 의무들 등은 연구되고 개선되어야 할 당면 과제이다.

V. 금융안정성과 GATS: 건전성 방어조치를 중심으로

1. 개관

위기 이후, 금융 규제 거시건전성 정책에 대한 의제는 매우 중요하게 다루어져 왔다. 거시건전성 정책은 개개 금융 기관들 보다는 금융시스템 전반에 대하여 적용된다. 거시건전성 정책의 범위는 은행 위기뿐만 아니라, 그 충격이 은행 부문까지 확장된 경제 위기 또는 국채 위기를 포함한다고 정의할 수 있다. 거시경제정책은 국내적 또는 국제적 개혁 의제 모두에 포함된 규제 조치들 전반에 주된 영향을 미치고 있다. 시스템 리스크는 금융 규제 및 감독의 오래된 관심사이고, 은행들을 위한 최종 대부자를 위한 논거의 일부이다. 그러나, 거시건전성 정책은 시스템 리스크에 초점을 맞춘 것이다. 이에 따라, 지난 글로벌 금융위기 이후로 이러한 목적을 가진 보다 통일되고 명확한 조치 체계가 개발되어 왔다.

한편, 은행서비스²⁵의 국제적 교역을 위한 WTO 내의 GATS 원칙에 관하여 최근 많은 논의가 이루어지고 있다. 거시건전성 규제의 실행이 논의되는 이유는 GATS가 다른 국제 협약과도 관련된 은행 규제와 국경간 은행 거래 사이의 관계의 주된 측면을 강조하는 일관된 제반 규칙을 포함하

²⁵ 여기서의 은행서비스(banking services)라 함은 예금은행 서비스(commercial banks)와 투자은행(investment banks)의 서비스 모두를 가리킨다.

고 있기 때문이다. 따라서, 잠재적으로 GATS 규칙에 대한 거시건전성 규제에 의해 일어난 문제들은 종종 GATS 보다 자유화에 관련된 좀 더 확장된 의무들을 부담하는 자본 이동과 은행 서비스의 국경간 교역에 대한 규정들을 포함하는 양자 및 지역 통상 과 투자 협정을 위하여 시사점이 존재한다. 그러한 협정들과 관련하여, GATs에서와 마찬가지로, 그들이 현재 개발되어 도입된 은행 거래에 대한 건전성 규제를 위한 관한 정책공간을 가졌는지에 대한 의문이 존재한다.

2. IMF 자본통제의 한계

“자본 통제”는 국제적 자본 이동에 대한 규제 정책을 일반적으로 이르는 말이다.²⁶ 통제는 주로 경기가 호황인 경우 자본이 풍부하나 경기가 불황인 경우 약해지는 경기순응적인 국제 시장을 완화시키는 경기대응적 규제가 된다. 이러한 통제는 자본이동의 양과 구성을 조절하고 국가의 환율을 관리하는 것을 내용으로 한다. 자본시장의 자유화와 수반하는 문제점들은, 특히, 단기 자본 이동의 경우, 특히 신흥 공업국 시장에서 더 심각한데, 자본 통제는 이러한 효과를 완화시키기 위한 목적으로 수행된다. 자본통제의 예로써, 최소 기간 동안 국내에 자본이 머무르게 할 의무, 자본 이동에 대한 조세 부과, 통화 및 외국 은행 계좌에 대한 접근 제한, 외국 펀드에 대한 준비금과 유동성 요건 등을 들 수 있다.²⁷ 원칙과 지침이 규정되어 있음에도 불구하고, IMF의 강제력은 취약하다

IMF 협정 및 다른 문서들은 회원국의 의무 이행절차는 포함하지 않고 IMF에 대한 자문절차를 제시하고 있다. 회원국들은 Fund에 자문을 구할 의무를 지지 않는다. 수지 불균형 및 다른

²⁶ 최근 IMF에 따르면 ‘자본통제(capital control)’를 다소 엄격하게 정의하고 있다. 통상 자본통제라고 하면, 한 나라의 정부가 자본계정을 통한 자본의 유출입을 규제하기 위해 사용할 수 있는 모든 형태의 조치를 포함한다. 이에 비해 IMF는 자본유출입에 영향을 미칠 수 있도록 고안된 모든 조치를 자본유출입 관리조치(Capital flow management measures; CFMs)로 정의한다. 그리고 거주자에 기초하여 국경 간 자본거래에 대해 내국인과 외국인의 권리를 차별하는 조치를 자본통제(residency-based CFMs)로 구분한다. 이러한 기준에 따르면, 외국인의 채권 및 주식투자에 대한 차별적 과세, 사전예치금 제도(URR), 최소보유기간 제도(Minimumstay requirement; MSR) 등이 ‘자본통제’에 해당한다.

²⁷ 자본수지의 자유화를 찬성하는 사람들은 자유화가 개발도상국들에게 적은 비용으로 증가된 자본에의 접근성을 제공하고, 금융 시장 유동성을 증가시키며, 국내 금융 시장을 발전시키고, 좋은 정책에 보상이 주어지고 불량한 정책을 벌하는 국제 금융시장에 노출되도록 함으로써, 국내 경제 정책 입안자들을 규율한다고 주장한다. 그러나, 모든 자본이 그러한 것은 아니다. 장기 해외 직접 투자(FDI)와 단기 자본 유입(Capital Flows)이 수반하는 위험과 이점은 자본 수령 국가의 경제 성장 금융안정성에 미치는 영향에 있어 상당한 차이가 있다. FDI는 좀더 안정적이고 국가의 금융 안정성에 대한 위험성이 비교적 낮은 형태로 자본 수령 국가의 경제 개발을 지원한다. 단기 자본 이동은, 포트폴리오 투자 및 은행 부채와 같이, 좀 더 불안정적이고, 그러한 불안정성이 금융위기를 불러올 수 있다.

통화 관련 쟁점들을 해결하기 위한 필수적 절차가 존재하지 않고, 역사적으로 IMF는 법적 조치를 통하여 원칙을 강제하는 것을 꺼려해 왔다. 완전한 의무 이행을 하지 않는 회원국들에게 소구하는 방식들은 회원국의 IMF 기금 이용 불허용, 의결권의 행사 정지, 기금으로부터의 탈퇴 등에 불과하다. 또한, 확정된 조사 절차가 마련되어있지 않고, 회원국들이 해당 분야에서의 조사를 쉽게 차단할 수 있기 때문에, 회원국이 의무를 위반하였다는 것을 증명하기가 쉽지 않다.

3. 거시건전성 조치와 GATS 원칙과의 관계

GATS에 따른 금융서비스의 국제 교역에 대한 협상 약속이 완성된 1997년 이후, 몇몇 기구와 비평가들은 GATS 금융서비스의 부속서상의 건전성 방어 조치(Prudential Defense Measures, PDM)에 해당되는 건전성 조치에는 어떤 것이 있는지, PDM이 다른 GATS 규정과 함께 자본 통제를 위한 적절한 범위를 제공하고 있는지에 대한 질문을 제기해 왔다.

GATS 부속서 제2조(a)의 국내 규제 조항에 의하면, PDM에 따라, “협정의 다른 조항들과 관련 없이, i) 투자자, 예금자, 정책 보유자, 또는 금융 서비스 공급자의 신인의무의 대상자들을 보호하기 위하여, 또는, ii) 금융시스템의 통합을 보장하기 위하여, 회원국이 건전성 조치를 취하는 것이 금지되지 않는다. 그러나, 규제적 조치를 위하여 제공된 자유는 우회덤핑 방지 적격을 규정하는데, 즉, “그러한 조치들이 협약의 다른 규정들과 합치되지 않는다면, 그것들은 회원국의 협약상의 약속이나 의무를 회피하는 수단으로 사용되어서는 안 된다.” PDM에 의해 가능한 건전성 조치가 적용되는 명확한 보호 범위에 있어서의 불확실성은 많은 논쟁을 불러 왔고, UN 지원 하의 비평가들, 학계 전문가들, 그리고 비 정부 기구들이 그러한 논쟁에 기여하였다.²⁸ 거시건전성 쟁점에 대한 WTO 내에서의 최초의 본격적인 논의 발의는 2012년 Ecuador로부터 나왔다. 다른 회원국들의 자문을 통해 Ecuador는 WTO 내에서의 거시건전성 규제에 대한 GATS 원칙들에 대한 법적 해석의 준비 또는 구체적인 거시건전성 조치들에 대한 분석에 대한 합의가 전혀 없었다고 결론지었다. 많은 회원국들은 그러한 선택사항들이 현재의 원칙의 범위를 너무 좁혀 WTO 회원국들에게 피해를 줄 위험이 있다고 믿었다. Ecuador는 거시건전성 정책을 실행하였던 회원국들의 경험에 대한 격의 없는 토론을 위한 제안을 하였고, 그것은 수용되었다.

2013년 3월에 금융서비스에 관한 WTO 위원회 회의에서 위의 논의가 이루어졌다. Ecuador가 이모임을 이끌었고 1998년 국가가 경험한 금융위기를 설명하였다. 은행의 bail-outs을 위한 재정적 비용이 한해 예산의 30%를 차지하였으며, 정부 자금을 받은 15개 은행 중 13개가 도산하였다. 국가 통화 대신에 달러 통화를 쓰게 되었고, 광범위한 거시 건전성 규제가 도입되었다. 이것은 은

²⁸ 그러한 불확실성은 Barbados가 WTO의 금융서비스 교역 위원회에 보낸 서한에 잘 나타나 있다.

행 베일아웃에 대한 헌법상의 금지, 예금기관과 투자은행의 분리, 그리고 최종 대부자의 기능을 수행하기 위한 유동성 자금과 예금 보험의 설치 등을 포함하고 있다. Ecuador의 경우, 달러화와 베일아웃 금지를 통하여 해당 국가의 금융 시스템에 도입된 비유연성(inflexibility)을 전제로 할 때, 자본 통제를 통한 소구를 포함한 다른 금융 정책 수단과 관련해서 최대의 유연성이 필요하다는 것을 인식하고 있는 것 같았다²⁹.

한국은 PDM이 그들에게 효과적인 건전성 규제를 위해 필요한 유연성을 제공한 예를 보여준다. 즉, 위기를 예방하기 위해 고안된 사전조치들과 위기의 도래로 인해 생긴 문제들을 해결하기 위해 고안된 사후 조치들 사이의 구별 필요성을 알았던 한국 당국의 1997년 개입조치는 효과적이었다. 한국은 PDM이 사전적인 거시건전성 조치와 관련한 충분한 유연성을 제공하였다고 인정하였다. 그러나, 한국은 PDM이 사후적인 거시건전성 조치에 대하여, 특히, 취해진 조치가 정부 소유의 은행에 대한 보조금 지급을 포함하는지 관하여, 유연성을 제공하고 있는지에 대해서는 더 깊은 논의가 필요하다고 믿었다.³⁰

한국의 구조조정 프로그램은 합병, 신규자본투입, 강제 정리해고, 경영개혁, 그리고, 한국자산관리공사와 한국예금보험공사를 통한 5000억 달러 규모의 재정지원 등을 포함하였다. 프로그램 진행 중, 관련된 다수의 금융기관이, 부실 때문에, 효과적으로 국유화되었다. 한국의 사례는 이 분야 “모범사례(Best Practice, 2012년 9월)”로 선정되기도 했다. 한국에 의해 취해진 조치는 사후 거시건전성 조치로 분류될 수 있다.³¹

4. WTO 논의에서 빠진 부분

WTO에서 상세한 논의가 이루어지지 못한 부분은 자본 통제에 관한 GATS의 원칙들의 관계뿐만 아니라 거시건전성 규제의 의제의 일부로서 현재 논의되고 있는 그 외 몇몇 쟁점들에 관한 것이다. 즉, GATS의 원칙과 합치하면서도 은행 거래와 국경간 은행의 자산 및 부채에 적합한 몇가지 조치들뿐만 아니라 은행의 기업 구조에 적합한 규제가 이루어지는 방안에 대한 연구가 필요하다.

²⁹ Andrew Cornford, “Macro Prudential Regulation: Potential Implications for Rules for Cross-Border Banking” at 5, April 2014, UNCTAD

³⁰ 1997년 후반에 찾아 온 금융위기의 초기 대응으로써 취해진 조치의 종류가 PDM에 해당되는지 여부에 대한 논의가 존재한다.

³¹ Id. at 6

VI. 결론

금융시장 및 산업은 개별국가 차원의 감독만으로는 그 효율성을 담보하기 어렵고, 특히, 국제적 금융위기에 대한 대응을 위하여도 통합 감독 및 감독의 국제적 공조는 더욱 필요하다. 금융위기의 원인 중 하나로 방만한 규제 감독이 지적되어 왔으므로, 엄격한 금융규제가 강조되고 있고, 특히, 금융부실 전이의 매개체로 작용하는 금융기관에 대한 감독 강화의 필요성은 더욱 강하게 인식되어 왔다. 따라서, 거시건전성 정책은 금융기관의 구조를 목표로 하고, 일단 위기가 시작되면 위기 자체의 특성을 목표로 한다.

Stieglitz 보고서의 주장과 같이, 국내 건전성 규제뿐만 아니라, 자본계정규제 까지도 포함하여, 규제 제도를 개혁할 수 있는 국가의 능력을 제한하는 협정은, 지난 글로벌 금융위기에 서의 손실에 비추어 볼 때, 명백히 개정되어야 한다. 모든 통상 협정은 위기 예방과 관리, 경기 대응적인 건전성 세이프가드, 발전, 포괄금융 등에 도움이 되는 일체적이고 포괄적인 국제 규제 체계를 위한 요구에 확실히 부합할 수 있도록 검토될 필요가 있다

위에서 언급한 바와 같이, 국제 금융 위기의 핵심에서 운영과 상품을 포함하는 금융서비스 및 투자에 대한 확장적이고 조정 가능한 정의의 반복, 금융기관 및 그들의 투자에 대한 시장접근과 내국민대우 이행약속을 위한 네거티브 리스트의 이용, 금융기관, 투자자, 투자, 그리고 국경간 거래와 “관련된” 조치에 있어 광범위한 원칙의 사용, 투기를 조장하고 위기를 예방하고 완화시킬 수 있는 통화 통제를 방해하는 포괄적 자본 계정 자유화, 국경간 서비스를 포함하여, 새로운 금융서비스의 공급을 허용하기로 하는 선 이행 약속, 국경간 금융 서비스 및 부외 금융 서비스 공급자 및 수반되는 자본 이동의 무제한적 거래, 제한적이고 경합적인 예외들, 특히, 건전성 면제(예외) 방어 조치, 정부가 외국 기업, 투자, 그리고 자본 이동을 재 규제하고자(re-regulate) 노력할 때, 투자자-정부 최소기준 대우 및 수용의 집행, 그리고, 양자협정들 사이의 교차수정을 포함한, 소급적으로 적용하는 방대한 MFN 의무들 등은 연구되고 개선되어야 할 당면 과제이다.

제2세션

제3주제_

중국의 정부조달시장 개방과 시사점

발표자_ 최 서 지 박사
제주대학교 법과정책연구원

토론자_ 김 대 식 박사
한국조달연구원



중국의 정부조달시장 개방과 공공기관 인정기준

최서지*

I. 서론	
II. GPA/FTA와 중국의 정부조달	3. 국영기업의 공공기관 인정기준
1. 정부조달협정 관련 최신 동향	4. WTO 체제와 중국 국영기업 범위
2. GPA와 중국정부조달	IV. 국영기업 관련된 중국 국내법규정
3. FTA와 중국정부조달	1. 중국 국내법상 국유기업의 의미
III. GPA 적용범위와 국영기업의 공공기관 인정여부	2. 국유기업관련 중국 국내법 규정
1. GPA 적용범위와 국영기업과의 관계	3. 감독기관
2. 국기업의 공공기관 인정여부	4. 관련사례
	V. 결론

I. 서론

정부조달은 일반적으로 ‘행정주체가 교육, 국방, 전기·수도 등 시설, 도로·항만 등 사회간접시설, 보건 등의 공공서비스를 제공하기 위해 상품이나 서비스를 구매하는 행위’¹⁾라고 정의된다. 이러한 정부조달시장의 규모는 일반적으로 각국 GDP의 10~15%에 해당하는 것²⁾으로 보고 있는데, 이 중 어느 정도가 해외정부조달시장의 규모인지는 각국의 시장개방정도에 따라 상이하다. 정부조달협정(Agreement on Government Procurement : 이하 GPA)은 국제무역의 중요한 부분임에도 불구하고, 다자간 무역규정에서 제외되어 복수국간무역협정으로 규정되고 있다. 무역자유화가 급속하게 진행됨에 따라 현재 각국의 정부조달시장은 확장되고 있는 상황에서, 정부조달분야는 양자간 및 다자간 무역협상에 포함되어 규율되고 있다.

중국은 2001년 WTO에 가입하면서부터 옵서버자격으로 GPA에 참여하였고, 2007년 WTO GPA 가입신청서 및 1차 양허안을 WTO에 제출하였지만, 미국과 EU는 양허안이 WTO GPA 가입 조건에 비추어 매우 미흡하다고 판단하였고, 더 높은 수준의 시장개방을 이루기 위하여 중국 정부를 압박하기 시작하였다. 현재 중국이 세계

* 중국정법대학 법학박사, 제주대학교 법과정책연구원 연구원

1) Hoekman, kostecki, *The Political Economy of the World Trading System*, ‘2nd ed’(Oxford University Press, 2001), p.369

2) https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_e.htm

경제에 미치는 지대한 영향력과 규모에 있어서 중국이 GPA에 가입하게 될 경우, 발생할 수 있는 문제점과 그 영향력에 관심이 집중되고 있다.

정부조달시장의 개방수준을 정확히 파악하기 위해서는, 개방여부와 양허수준, 개방기관 및 기관별 성격과 부문별 개방 범위 등 다각적인 분석이 이루어져야 한다. 그러나 중국이 현재 GPA 가입협상을 하고 있는 상황이고 적용범위의 문제에 있어 국영기업의 포함여부가 관심의 대상이 되고 있기 있다.

따라서 이 논문에서는 정부조달협정(GPA) 및 FTA 협정에서 중국의 정부조달관련 규정내용을 살펴보고(Ⅱ), GPA 적용범위와 국영기업의 공공기관 인정여부와 관련된 주요 쟁점을 검토한 후에(Ⅲ), 정부조달시장 개방과 관련된 중국 국내법 규정을 살펴본 후(Ⅳ), 시사점(Ⅴ)을 도출하고자 한다.

Ⅱ. GPA/FTA와 중국의 정부조달

1. 정부조달협정 관련 최신 동향 : GPA 2007 개정안

1979년 도쿄라운드하의 GPA와 1994년 WTO GPA를 거쳐, GPA 회원국들은 여러 차례의 논의를 거쳐, ‘잠정적’(provisional) 형태의 개정 협정문을 성립시켰다. 따라서 개정 GPA는 최종완결이 이루어질 때까지 조문의 본질적 의미에 영향을 주지 않는 형식적 수정이 허용되며³⁾, 본문 이외의 부속 양허안 협상이 진행되어야 함을 전제로 한다. GPA회원국들은 협정의 적용범위를 확대, 차별적 조치와 관행의 철폐, 협정의 단순화 및 개선 등 세 가지 요소를 중심으로 개정협상을 진행하기로 합의하였다. 특히, 보다 많은 국가들의 GPA 가입을 촉진하고, 정보통신기술의 발전 등 정부조달과 관련된 변화를 협정에 반영할 수 있도록 협정 개정을 추진하였다.

하지만 2015년 현재 WTO의 162개 회원국 중 GPA 회원국은 45개국⁴⁾에 불과하는 등 그 참여가 저조하여 각국의 정부조달시장 개방이 아직까지 더디게 진행되고 있다. 많은 국가들은 국내 산업을 지원하는데 정부조달을 이용하는 권한을 제한 또는 금지하는 것을 원하지 않으며, 많은 국가들이 자유화의 경제적 이익에 공감하면서도 정치적 이유들 때문에 정부조달시장 개방을 실행하지 못해왔다. 이것이 정부조달부문에 대해 국제적 무역규범을 마련하는 데 있어 주요한 장애요인이다.

또한 정부조달은 그 규모가 크고, 특히 첨단기술부문에서 차지하는 중요성 때문에 관련부문의 주요보호정책수단으로 활용되며⁵⁾, 특히 국내공급에 비해 정부수요가

3) “Revision of the Agreement on Government Procurement”, WT/GPA/W/313 (December 16, 2010)

4) 2015년 현재 EU회원국 28개국과 17개국의 45개의 회원국으로 이루어져있다.

5) 실제 연구·개발비용이 많이 소요되지만 시장성이 아직 불확실한 첨단기술부문에서 정부의 구매보

높아 정부조달이 상대적으로 큰 영향을 미치게 되는 개발도상국의 경우에는 이 분야를 계속 특별한 정책적 수단으로서 이용하려고 한다. 하지만 이러한 여러 가지 제약에도 불구하고 정부조달 부문이 세계경제에서 차지하는 비중이 큰 만큼, 선진국을 중심으로 한 정부조달 자유무역 확대 논의는 향후에도 활발하게 진행될 것으로 예상된다.

2. GPA와 중국정부조달

기본적으로 정부조달분야는 무역자유화의 대상에서 제외될 수 있다는 점에서, 그동안 체결된 FTA중에는 조달분야를 제외하는 경우가 있다. 그러나 포괄적인 무역자유화를 추구하는 최근의 FTA, 특히 미국이 체결하는 FTA에서 정부조달분야를 포함시켜왔다. FTA는 지역무역협정의 급속한 발전에 따라 주요 WTO 회원국에 의하여 나타나고 있고, EU와 같이 중요한 무역파트너와의 이니셔티브로 전환한 후 지역무역협상을 확장하기 위하여 노력중이다. 현재 거의 모든 회원국이 지역무역협정에 하나이상 참여하고 있는 실정인데, 이는 각각의 경제가 서로 시장을 열어 자유화의 무역이익을 얻기 위함이다.⁶⁾ 이처럼 다자간 무역자유화를 통하여 파트너와의 중요한 무역관계를 시도한다는 것을 의미하는 지역무역협정의 급속한 발전모습으로써, 이러한 콘텐츠는 다자간 무역기구의 원리를 반영하고 협상될 문제에 있어 양측의 의견을 좁히는 과정이다. 다자무역체계가 구현된 지역무역협정은 더 큰 선택의 범위에 있어 유연할 수 있다. 즉, 점점 더 넓은 범위로의 확장과정을 통하여 실질적인 내용에 있어서 다자간무역체계의 일관성을 반영하여 국내의 정부조달협정에 따라 정부조달시스템을 조절할 수 있을 것이다.

중국은 2007년에 최초로 GPA 가입신청서 제출하였다. 그러나 기존 GPA 당사국은 다음과 같은 세 가지 측면에서 개방수준이 제한적임을 지적하였다. 즉 첫째, 적용범위의 문제에 있어서 중앙정부 외의 조달협정 적용기관이 제한적이고 향후 적용범위를 확장하는 조치가 구비되어 있지 않다. 둘째, 중국정부와 국영기업간의 복잡한 정치적인 체계의 문제에 있어서 법적인 지원없이 GPA를 국내적으로 적용할 수 있는지의 문제에 대하여 의문점을 제기하였다. 셋째, 행정부와 사법부의 구조적인 관계에 따라 지역보호주의가 우려되므로 GPA의 상호적용에 있어 문제의 소지가 있을 수 있다.⁷⁾

장은 매우 중요한 역할을 한다.

6) 박승찬, “중국 정부조달시장 개방 시기에 관심고조”, *Chindia Journal*, 포스코 경영연구원 2011.10, p.10

7) Ping Wang, “China’s accession to the wto government procurement agreement-challenges and the way forward”, *Journal of International Economic Law* 12(3), 2009, p. 672

적용범위의 협상은 정부조달협상의 핵심이다. 통상적으로 FTA에서 정부조달분야는 WTO GPA 협정내용을 준용하여 구성하는 경우가 많고, 양허수준 또한 GPA의 양허수준을 기준으로 이루어지게 되므로 중국의 가입협상은 다자차원뿐 아니라 양자간 정부조달 논의에 있어서도 의미하는 바가 클 수 밖에 없다. 중국의 GPA 가입협상은 2007년에 시작되어 올해까지 지속되어 오고 있으며, 최근 2014년 12월에 회원국들의 요청을 반영한 5차 양허안을 제출하였다.⁸⁾

이것은 자유무역과 보호주의의 문제가 아닌 두 가지 분야의 보호주의의 문제로 볼 수 있을 것이다. 즉, 한편으로는 중국정부는 국제시장에서의 국영기업의 자유로운 운용을 방해하고, 그로써 잠재적으로 자유무역을 왜곡할 수 있다. 다른 한편으로는 미국 정부는 수많은 국영기업의 상계관세 보조금 위반으로서 고발할 수 있고, 그로써 일방적인 상계조치는 또한 잠재적으로 자유무역을 왜곡시킬 수 있다. 문제는 WTO 체제가 하나의 보호주의 정책이 다른 보호주의 정책을 상쇄할 수 있는 만큼 확장될 수 있는지이다.

중국의 GPA에의 성공적인 가입을 위해서는 근본적으로 몇 가지의 문제점을 검토할 필요가 있을 것이다. 우선 GPA 기존 가입국의 이에 상응하는 통계와 비교될 수 있는 중국의 중앙정부와 지방정부 뿐 아니라 국영기업에 의하여 이루어지는 조달의 수준을 제공하는 특정분야의 협상에 있어서의 조사가 필요할지 모른다. 이러한 조사에 따라 중국측에서는 협상의 범위를 면밀히 검토함으로써 적절한 제도적 틀을 제시할 수 있을 것이다. 다음으로는 GPA 개방수준의 문제에 있어서 국영기업의 포함여부를 논함에 있어 중국경제의 특이성을 고려할 필요가 있다. 중국은 한국과 같은 민간기업이 주도하는 시장자본주의가 아니라 국영기업이 주도하는 국가자본주의의 특징을 가지고 있다. 즉, 중국의 경우 대부분의 공공 건설프로젝트에 있어서 국영기업 및 국영지주기업이 담당하고 있다. 이러한 국영기업이 무역에 관련되는 경우 막강한 시장독점력을 토대로 시장에서의 공정경쟁에 다양한 문제를 초래할 수 있을 것이다. 국영기업의 포함 범위의 문제는 아래에서 다시 논하기로 한다.

3. FTA와 중국정부조달

현재 중국은 WTO 정부조달협정에 가입해 있지 않기 때문에, WTO 정부조달협정이 적용되지는 않는다. 다만, 중국이 체결한 양자간 또는 지역 무역협정에 정부조달 관련 규정이 있다면 그러한 규정이 될 수 있다.

이러한 FTA에서는, 다른 국가와 이미 체결 완료한 FTA중 정부조달시장 개방에 관한 언급은 시장 개방과 관련한 구체적인 내용은 기술되어 있지 않고, 향후 관련

8) http://eic-federation.eu/media/uploads/newsletter/2015_1_janfeb/2014-12-22-gpa-5th-revised-offer-china-up.pdf

메커니즘의 설립을 장려하고 촉진한다는 정도로 간단히 언급되어 있다.⁹⁾ 최근에 체결된 한중FTA의 경우에도 정부조달분야는 별도로 규정되지 않고 경제협력의 일부 분야로 포함되었다. 이처럼 중국은 아직 WTO의 GPA 회원국이 아니기 때문에, WTO GPA 가입 협상이 끝날때까지 FTA 차원에서 관련논의에 소극적 입장을 견지해왔다. 그 대신 중국이 GPA 가입시 정부조달분야를 위한 협상을 시작하도록 하는 추후 협상 조항을 규정하였다.¹⁰⁾

현재 중국에서는 FTA협정상의 정부조달시장 개방에 대하여 본격적인 논의는 이루어지지 않고 있지만, 주요 분야에서의 어느 정도 성과가 있으면 본격적으로 이루어질 것으로 전망이다. 기본적으로 WTO GPA를 준용하되, FTA 정부조달 협의 내용을 반영하는 형식으로 이루어질 것으로 예상된다. 특히 미국이 주도하고 있는 환태평양 경제동반자 협정(Trans-Pacific Strategic Economic Partnership : TPP)와 비교해 보았을 때, TPP에서는 개방수준이 높을 것으로 예상되는 반면, 중국이 주도하는 역내 포괄적 경제동반자 협정(Regional Comprehensive Economic Partnership : RCEP)에서는 정부조달 분야의 협력수준에서 논의가 마무리 될 가능성이 높을 것으로 보인다.

III. GPA 적용범위와 국영기업의 공공기관 인정여부

1. GPA 적용범위와 국영기업과의 관계

GPA 가입협상에는 크게 두 가지 측면으로 나눌 수 있다. 첫째는 부속서에 포함된 기관과 서비스 항목과 관련 분야를 포함하여 합의된 범위에서 협상하는 것과, 둘째, 협정의 대상이 되는 국가와 지방정부에 대한 국내법의 적용에 있어서 일관성을 보장하는 것이다.¹¹⁾ 이러한 두 가지 측면에서의 문제점은 다음 단계인 적용에 있어 구현된다. 범위의 협상은 GPA 협상절차의 핵심이고, 이러한 범위의 문제는 가입국

9) 중-호주 FTA 협정문 16.8조 : Government Procurement

The Parties shall commence negotiations on government procurement as soon as possible after the completion of negotiations on the accession of China to the Agreement on Government Procurement, contained in Annex 4 to the WTO Agreement, with a view to concluding, on a reciprocal basis, commitments on government procurement between the Parties.

10) 한중 FTA 17.17조: Further Negotiation

The Parties agree to commence negotiations on government procurement as soon as possible following completion of negotiations on the accession of China to the WTO Agreement on Government Procurement with a view to concluding, on a reciprocal basis, an agreement on government procurement between the Parties.

11) WTO, Committee on Government Procurement, 'Indicative Time-Frame for Accession Negotiations and Reporting on the Progress of Work-Note by Secretariat' GPA/W/109/ Rev.2, 3 January 2001.

과 기존의 GPA 가입국과 어떠한 거래가 이루어질지를 결정한다.

중국의 복잡하고 거대한 정부구조로 인하여 적용범위의 협상에 있어 중앙정부와 지방정부기관에 관련된 여러 가지의 문제점을 내포하고 있고, 국영기업의 적용에의 어려움, 정부조달을 적용할 수 있는 국영기업의 범위 확정의 어려움, 중국의 경우 정부조달협정에 따라 누릴 수 있는 개발도상국에 대한 혜택의 여부, 뿐만 아니라 정부조달협정에 따라 정부조달을 통해 산업, 사회, 환경 정책을 계속 추구할 수 있는 정도에 대한 긴장의 여부 문제를 내포한다.

특히 중국의 경우 복잡한 정부구조와 지방기관의 문제가 있어 정부조달시장 적용 여부를 규정하는데 어려움이 있을 수 있다. FTA협상에서 정부조달의 자유화의 방식으로 positive 방식을 주로 사용하는데, 이는 각 당사국이 양허하여 기재한 내용에 한정하여 개방하는 방식을 말한다.¹²⁾ 즉, 명시된 기관에만 적용된다는 것으로 일반적인 규칙이 없는 경우 조달 기관의 유형을 식별하는 산업을 명시하여야 적용여부를 결정할 수 있기 때문이다. 이 경우 중국의 국영기업의 적용에 있어 국영기업의 규정과 나열의 어려움이 문제된다.

GPA 가입협상의 시작에 있어서 가입국은 기관과 서비스, 건설서비스와 다른 일반적인 당사자의 주의사항으로 구성된 세부적인 범위의 부속서를 제안하는데, 이를 ‘부속서 1의 제안’이라고 한다. 부속서 1은 ‘이 협정에 의하여 적용되는 정부조달 중앙기관’을 포함한다. 부속서2는 ‘이 협정에 의하여 적용되는 지방정부기관’을 포함하며, 부속서3은 ‘이 협정에 의하여 적용되는 다른 모든 기관’을 포함한다. 각각의 부속서에 열거된 기관들은 각각 다른 기준이 적용된다.¹³⁾

이것은 흔히 얘기하는 ‘positive list’ 접근방식으로, 당사국의 부속서에 열거되어 있는 경우에만 적용되는 것이다. 일반적인 규정의 부재 하에서 조달기관의 유형을 규정함으로써 국내기업이 우대조치에 대하여 차별이 될 수 있으므로 범위가 적용되어야 하고, GPA에 적용되는 기관의 결정은 양자 협상의 기반에서 효과적으로 결정되었으며, 엄격한 상호주의 원칙에 의하여 유도되었다. 이것은 GPA가 MFN의 범위를 벗어나는 당사자 특유의 여러 가지 유형의 당사자 재량을 제한하는 것을 의미하는 것은 아니고 협상에 있어서의 분야 상호간의 엄격함을 반영하는 것이다.¹⁴⁾

이러한 상호간 엄격한 분야의 접근은 GPA 당사국이 협상에 있어 가입국에 의하여 제안된 분야에 있어서만 반영됨으로써 가입국의 협상이 효율적으로 수행될 수

12) 다만, 개방 대상 분야에 대해서는 positive 방식에 따르더라도 개방 분야에 있어 부과하려는 협정상 의무(시장접근, 내국민대우 등)에 대한 제한조치/비합치조치와 관련해서는 각 양허표상에 기재된 조치에만 한정하여 허용되는 negative 방식임에 주의할 필요가 있다.

13) GPA 2007 개정협정문 제2조 적용범위

14) Arrowsmith, “Government Procurement in the WTO”, *Kluwer Law International*, The Hague, London, 2003, p.5.6

있다는 것을 의미한다.

국영기업을 공공기관으로 인정할 수 있다면, 국영기업의 행위를 정부와 같은 기준으로 판단할 것이기 때문이 국영기업의 공공기관 인정여부가 문제된다. 즉 국영기업이 다른 기업과 거래하는 경우에 있어서 이 거래가 보조금협정하의 조치가능보조금 혹은 금지보조금에 해당하는 경우에는 WTO회원국은 거래 상대기업에 대하여 국영기업에 대한 보조금이 유지되는 한 상계관세를 부과할 수 있을 것이다. 또한 국영기업이 ‘정부기관에 의하여 운영되고 위탁되었다’면 국영기업의 행위는 잠재적으로 보조금협정의 적용을 받을 것이다. 따라서 WTO회원국은 이러한 국영기업의 행위가 보조금을 받는 상품에 대한 일방적인 대항조치를 취하기 전에 금지보조금 혹은 조치가능보조금에 해당하는지를 확인하여야 할 것이다.

2. 국영기업의 공공기관 인정여부

국영기업이 공공기관인지를 여부에 관한 중요한 사례는 WTO 미국과 중국의 반덤핑과 상계관세에 관한 사례이다.¹⁵⁾ 즉 이 사안¹⁶⁾에서 WTO 패널¹⁷⁾과 상소기구는 특정 국영기업이 공공기관인지의 문제에 관한 기준을 제시하였다.

즉 이 사건에서 미국 상무부가 상품의 공급에 있어서 국가 소유의 공장에 의하여 특정 열연제품(hot-rolled steel)의 생산이 몇몇 국유 공장으로부터의 조치가능보조금에 해당하며, 국가소유의 상업은행(SOCBs)에 의하여 제조업자들에게 대출이 이루어지는 것 또한 조치가능보조금에 해당한다고 판단하였다.¹⁸⁾ 이에 상무부는 이러한 국영기업과 국영상업은행은 공공기관으로서 보조금협정하의 조치가능보조금에 해당하여 재정적이익을 부여받는다고 주장하였다.

이 사안에서 법적인 논쟁은 차치하고, 왜 미국이 이러한 국영기업을 정부에 의하여 위탁되거나 규제되는 사기업이 아닌 공공기관으로서 입증하려고 했는지를 주목할 만하다.¹⁹⁾ ‘민간기구’의 접근방식은 보다 입증책임이 있는데, 이는 ‘국가기관에 의한 위탁 혹은 규제’를 별도로 입증하여야하기 때문이다 이전의 WTO 판례에 따르면 정부기관과 민간기업의 연관관계가 쉽지 않음이 명백하다.²⁰⁾ 따라서 미국이 ‘공

15) United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China

16) United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (US-AD & CVD (China)), WT/DS379/AB/R11, adopted 11 Mar. 2011.

17) Panel Report, United States – Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China (US-AD & CVD (China)), WT/DS379/R, adopted 22 Oct. 2010.

18) US-AD & CVD (China), above n. 12, *para.* 356.

19) AB noted in the report that US had the option to choose the ‘entrust and direct’ approach but expressly declined to use it, *Ibid.*, at *para.* 343.

20) WTO Panel Report, United States-Measures Treating Exports Restraints as Subsidies (US-Export Restraints), WT/DS194/R, adopted 29 Jun. 2001, *para.* 8.29 to *para.* 8.31; WTO Appellate Body Report,

공기관'의 접근을 택한 예상할 수 있는 이유는 정부기관과 민간기구 사이의 '위탁과 규제'관계를 입증하는데 있어 복잡함을 피하기 위한 것이다. 다른 이유로는 만약 특정 국영기업이 이 사안에서 공공기관으로 인정할 수 있다면 이후의 사안에서 이들 및 다른 유사한 공기업의 특성을 입증 할 필요가 없다고 생각했을 수 있다. 이와는 대조적으로 '민간기구'의 접근방식은 매 사안에서 위탁과 규제를 입증할 필요가 있을 것이다.²¹⁾ 이에 따라 '공공기관'의 접근방식은 장기적인 고려의 관점에서 미국에게 더 이상적이었고, 이에 더하여 2012년 7월 USDOC은 이 사안에서 고려된 국영기업뿐 아니라 중국의 모든 국영기업이 공공기업이라고 주장하였다.²²⁾

3. 국영기업의 공공기관 인정기준

앞서 살펴본 바와 같이 WTO 패널 및 상소기구는 '공공기관'을 해석하는데 있어 세 가지의 일반적인 방법이 제시하고 있다.²³⁾ 즉, 첫째, 기관에 대한 정부의 통제(governmental control)가 공공기관을 결정할 수 있다는 것이다. 이것은 정부 통제의 접근방법이다. 둘째, 정부의 기능을 수행(governmental function)한다면 '공공기구'라고 할 수 있다. 이 관점은 정부기능의 접근방법이다. 셋째, 상소기구에 의하여 채택된 공공기구로서 정부기관의 기능의 수행을 인식하고 특정 상황에서 정부의 통제가 증거로 제시될 수 있는 경우 '공공기관'임을 인정한다. 셋째 접근방식은 상소기구에 의하여 채택되었고, 정부당국(governmental authority)의 접근방법이기도 하다. 이러한 접근방식은 법적 기반과 정책적 고려사항에서 차이가 있다. 이하에서는 이러한 세 가지 방법에 대하여 분석한다.

(1) 기관에 대한 정부의 통제측면에서의 접근방법

우선 '정부의 통제'의 관점에서 보면, '공공기관'인지를 결정하는데 있어 기업의 관리구조가 정부의 통제에 있는지를 판단한다. 그러나 많은 정부의 통제방식에 따른 다양한 의견이 필요하다. 여기에는 일반적으로 두 가지의 의견이 제시된다. 첫 번째는 기업의 정부 소유 혹은 국가가 대부분을 소유하고 있어 본질적으로 이러한

United States - Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors (DRAMs) from Korea (US-Countervailing Duty Investigation on DRAMs), WT/DS296/AB/R, adopted 20 Jul. 2005, *para.*112 to *para.*116.

21) *Ibid.*

22) 31 Jul.2012, USDOC Final Determination on US-AD & CVD (China) confirmed the preliminary decision on the issue of 'public body', Ru Ding, "Public Body' or Not: Chinese State-Owned Enterprise", *Journal of World Trade* 48, No.1(2014), p. 176

23) Ru Ding, "Public Body' or Not: Chinese State-Owned Enterprise", *Journal of World Trade* 48, No.1(2014), p.170.

통제의 충분한 증거가 되고 이로서 ‘공공기관’이 된다는 것이다. 사안에서 미국이 주장한 것이다.²⁴⁾ 또한 이 사안의 제3자인 아르헨티나와 캐나다, EC와 멕시코 또한 이것을 지지하였다.²⁵⁾

(2) 정부의 기능 수행의 측면에서의 접근방법

두 번째는 ‘정부의 기능 수행의 측면’에서의 접근방식이다. 일반적으로 이 접근방법은 ‘공공기관’은 특정 기관이 정부기관의 특성에 따른 기능을 수행하는 경우를 설정한다. 중국의 ‘공공기관’의 제안이 이 접근법에 따른다.²⁶⁾ 제3당사국인 브라질, 인도, 노르웨이와 사우디아라비아가 이 의견을 지지하였다.²⁷⁾ 특히 중국은 ‘공공기관’을 ‘정부 성격의 기능을 수행하기 위한 목적으로 정부에 의하여 귀속된 권력을 발휘하는 기관’을 공공기관으로 정의하였다.²⁸⁾ 중국은 이에 더하여 ‘만약 특정 사안에서 정부 성격의 기능을 수행할 권한을 위임하거나 운용하는 것을 특정할 수 있는 증거가 있는 경우 그것이 공공기관이라고 결론내리는 것이 적절할 것이다’라고 덧붙여 설명하였다.²⁹⁾ 중국의 ‘공공기관’의 용어의 정의는 기관의 정부 기능의 운용뿐 아니라 정부기관의 권한의 위임까지 요구하는 것이다. 제3당사국은 ‘정부의 기능’의 접근방식에는 동의하지 않았다.

(3) 정부 당국 측면에서의 접근방식

마지막으로 사안에서 WTO상소기구가 채택한 ‘정부 당국’의 접근방식이 있다. 상소기구보고서에 따르면, 보조금협정 1.1(a)(1)의 의미하에서 공공기관이란 소유와 운영 혹은 정부의 권한을 부여받았을 것을 요한다고 하였다.³⁰⁾ 상소기구는 이에 덧붙여 설명하기를 기관의 ‘소유와 운용 혹은 귀속된다’는 것은 ‘정부 권한’에 따른 것이고 여러 가지의 방법이 있다고 하였다. 첫째로 규정 또는 다른 법적 수단을 통하여 명시적으로 권한을 부여한 기관은 공공기관이다. 두 번째로 그 기관이 실제로 정부의 기능을 수행하였다는 것은 이것은 소유나 정부 권한의 귀속에 있어서 부분적으로 이러한 증거가 지속적이고 체계적으로 운용되었다는 점에서 증거의 역할을 할 수 있다.³¹⁾ 셋째, 정부의 운용에 있어 기관에 대한 의미 있는 통제의 증거는

24) Penal Report, US-AD & CVD (China) Panel Report, *supra* note.13, para. 8.134.

25) *Ibid.*, at pp.32 - 36.

26) Panel Report US-AD & CVD (China), *supra* note.13, para. 8.5

27) *Ibid.*, at pp.32 - 36.

28) *Ibid.*, para. 8.5.

29) *Ibid.*, para. 8.6.

30) Penal Report, US-AD & CVD (China) Panel Report, *supra* note.13, para. 317.

31) *Ibid.*, para. 318

특정 상황 하에서 관련기관의 소유나 정부의 권한에 대한 증거로서의 역할을 할 수 있다. 특히 ‘특정상황’이 의미하는 것은 정부의 통제의 공식적인 표시로서 가지각색이고 이러한 통제는 의미 있는 방식으로 운용된다는 것이 증거가 된다고 하였다.³²⁾

위의 세 가지 상황 중 어떤 것이라도 기관은 ‘정부기구’이다. 위의 정부 통제와 정부기능의 접근을 신중하게 비교해 보았을 때, 명확한 것은 정부당국의 접근방식은 위의 두 가지 접근법의 몇몇 측면을 결합한 것이라는 것을 알 수 있다.

4. WTO 체제와 중국 국영기업 범위

공공기관의 문제는 또한 더 큰 논의에 관련될 수 있다. WTO 체제하에서 중국의 국영기업의 법적지위는 현재 무역에 관한 법률의 체제에 대한 생각을 바꿀 수 있다. 이 문제는 어떻게 자유무역에 바탕을 둔 국제 법률 체제하에서 발전도로 국가의 개입을 근본으로 하는 국영기업을 다루어야 할지의 문제이다. 이에 대하여 상소기구의 입장은 아직 명확하지 않다.

중국의 중앙정부와 지방기관 및 공공기관의 정부조달의 제안서의 어려움에 관련하여 가입에 있어서 중국의 국영기업을 어떻게 효과적으로 한정할 수 있는지 또한 중요한 문제이다. 이러한 문제점은 세 가지의 측면으로 나눌 수 있다. 첫째는 중국의 광대한 국영기업을 참여시키는 방법, 두 번째는 GPA 기관의 범위를 우회하는 것을 막는 방법, 즉 새로운 공기업을 설정함으로써, 그리고 마지막으로 열거된 국영기업의 정부조달을 효과적으로 경쟁에 참여시키는 방법이다.³³⁾

중국의 국영기업의 열거는 협상범위의 문제에서 협상테이블 양 당사자의 견해차이 때문에 가장 논쟁이 있을 수 있는 부분이다. 중국의 민간기업 또한 빠르게 발전하고 있지만, 중국 경제와 구매력에 있어 국영기업의 중요성은 폭넓게 영향을 미치고 있다. 따라서 기존의 GPA 당사국은 GPA협상의 범위에 중국의 국영기업을 포함할 것을 기대하고 있다. 한 미국의 관리는 “미국은 중국의 가입에 동의하기 이전에 중앙정부, 지방정부기관과 중요한 것은 ‘국영기업’에 의한 모든 상품과 서비스의 생산에 있어서의 실질적인 전체시장의 접근에 대한 제안을 추구한다.”고 하였다.³⁴⁾

IV. 국유기업 관련된 중국 국내법규정

32) *Ibid.*, para. 318

33) Ping Wang, China's accession to the wto government procurement agreement-challenges and the way forward, *Journal of International Economic Law* 12(3), 2009, p.677

34) John Liuzzi, 'Opening Up the Chinese Government Procurement Market', *U.S. International Trade Administration*, <[http://trade.gov/press/publications/newsletters/ita_0506/gpa_0506 .asp](http://trade.gov/press/publications/newsletters/ita_0506/gpa_0506.asp)>

1. 중국 국내법상 국유기업의 의미

2013년 현재 중국 국내에서 등록된 국유기업은 113,254개로 등록된 전체 기업(8,208,273)의 1.3%이다.³⁵⁾ 비록 국유기업이 차지하는 비중은 크지 않지만 국유기업은 국가사업발전의 중요한 물질적 기초와 정치적 기초로서 중요한 역할을 하고 있다.³⁶⁾ 중국에서 개혁개방을 시행하면서 과거의 계획경제에서 시장경제로 전향하였고, 이에 사기업과 동등하게 경쟁하게 되었다. 그러나 사기업과 비교할 때 국유기업은 기업 경영면에서 상대적으로 자유롭지 못하여 사기업과의 경쟁에서 점점 밀려나게 되었고 시장점유율도 점차 하락하게 되었다. 이에 중국 정부에서도 국유기업의 경쟁력을 강화하기 위하여 그동안 지속적으로 국유기업에 대한 개혁을 진행하여 국유기업의 문제점을 지속적으로 보완하였다.

그 동안 국유기업을 지칭하는 용어는 여러 가지가 있었는데 구체적으로 다음과 같다. 초기에는 ‘국영기업(国营企业)’이라고 불렀다. 즉 1982년 헌법 제7조는 “국영경제는 사회주의 전체 인민 소유제 경제로서 국민경제의 주도적인 역량이다. 국가는 국영경제의 공고와 발전을 보장한다.”고 규정함과 동시에 제16조는 “국영기업은 국가의 통일적인 영도를 받고 국가계획을 전반적으로 완성하는 전제 하에 법률이 규정한 범위 내에서 경영관리에 대한 자주권을 가지고 있다.”고 규정함으로써 ‘국영기업’이라는 명칭을 사용하였다.

그러다가 국유기업의 명칭은 ‘전민소유제기업(全民所有制企业)’으로 바뀌었다. 즉 1986년에 제정한 <민법통칙> 제48조는 “전민소유제기업법인은 국가가 경영하고 관리하도록 허락한 재산에 대해 민사책임을 부담한다.”고 규정하였고, 제82조는 “전민소유제기업은 국가가 경영하고 관리하도록 허락한 재산에 대해 합법적인 경영권을 가지고 법률의 보호를 받는다.”고 규정하였다.

그 후 다시 오늘 날의 ‘국유기업’이라는 용어는 1993년 개정 헌법에서 처음으로 사용하기 시작하였다. 즉 1993년 개정 헌법 제7조는 기존의 ‘국영경제’라는 표현을 ‘국유경제(国有经济)’로 변경하였고, 제16조는 기존의 ‘국영기업’이라는 표현을 ‘국유기업(国有企业)’으로 변경하였다. 그 이후로 중국 헌법은 현재까지 지속적으로 ‘국유기업’이라는 용어를 사용하고 있다. 다만 1993년 헌법을 개정하기 전에 사용하였던 법률용어는 변경하지 않았고 기존의 용어를 계속하여 사용하고 있다. 따라서 현재 중국은 국유기업이라는 용어와 더불어 전민소유제기업 내지 국영기업이라는 용어를

35) 중국 통계국 홈페이지 <http://data.stats.gov.cn/easyquery.htm?cn=C01&zb=A010402&sj=2014> (2015년 12월 11일 검색)

36) 中共中央、国务院关于深化国有企业改革的指导意见 http://www.gov.cn/zhengce/2015-09/13/content_2930440.htm (2015년 12월 11일 검색)

혼합하여 사용하고 있다(이하에서는 이해의 편의를 위하여 ‘국유기업’이라는 용어를 사용한다).

2. 국유기업관련 중국 국내법 규정

중국에서 개혁개방을 시행하면서 과거의 계획경제에서 시장경제로 전향하였고, 이에 사기업과 동등하게 경쟁하게 되었다. 그러나 사기업과 비교할 때 국영기업은 기업 경영면에서 상대적으로 자유롭지 못하여 사기업과의 경쟁에서 점점 밀려나게 되었고 시장점유율도 점차 하락하게 되었다. 이에 중국 정부에서도 국영기업의 경쟁력을 강화하기 위하여 그동안 지속적으로 국영기업에 대한 개혁을 진행하여 국영기업의 문제점을 지속적으로 보완하였다.

현재 중국에서 국영기업을 규율하는 법으로 헌법, 기업법,全民所有制工业企业法(全民所有制工业企业法), 기업국유자산법(企业国有资产法) 등과 같은 일반법과 국유기업감사회참행조례(国有企业监事会暂行条例), 국유기업의 혼합소유제경제를 발전시키는 데 관한 의견(关于国有企业发展混合所有制经济的意见) 등 행정법규에서 규정하고 있다. 그 중 기업법,全民所有制工业企业法, 기업국유자산법은 국유기업을 규율하는 일반법으로 기타 행정법규도 이를 중심으로 제정된다.

중국의 회사법은 2005년 10월 27일에 제정되어 2006년 1월 1일부터 시행되었는데 그중 제2장 제4절(제65조-제71조)은 국영독자기업의 특별규정을 두고 있다.全民所有制工业企业法是全民所有制工业企业의 설립으로부터 운영에 관한 전반적인 내용을 규정하는 것을 주된 내용으로 하고 있는데, 동법은 1988년 4월 13일에 제정되었고 2009년 8월 27일에 개정되었다. 기업국유자산법은 국가가 출자하여 설립한 기업에 관한 내용을 규정하고 있는데, 동법은 2008년 10월 28일에 제정되었고 2009년 5월 1일부터 시행되고 있다.³⁷⁾ 이 법 제6장에서는 기업과 국가기관의 관계를 ‘정부관련부서는 국가가 시장을 조절하고 시장이 기업을 지도하는 목표에 의하여 기업에게 서비스를 제공하여 각자의 책임에 근거하여 법률·법규의 규정에 의해서 기업에 관리와 감독을 실시한다.’라고 규정한다.(회사법 제56조)

<중화인민공화국회사법>에서 국영독자기업에 대하여 특별한 규정을 두고 있다. 즉, 국영독자회사는 주주회의를 설치하지 않고 국영자산감독관리기구가 주주대회의 직권을 행사한다. 국영자산감독관리기구는 회사이사회에 수권하여 주주대회의 일부 직권을 행사하고 회사의 중요한 사항을 결정할 수 있지만 회사의 합병·분립·해산·등기·자본의 증가나 감소와 회사채권의 발행은 국영자산감독관리기구가 결정하여야 한다. 그 중에 중요한 국영독자회사의 합병·분립·해산·파산신청은 국영자산감독관리기

37) http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=573

구의 심사를 받고 인민정부의 허가를 얻어야 한다.(회사법 제67조) 전항에서 말하는 중요한 국영독자회사는 국무원의 규정에 의하여 확정한다.

<중화인민공화국회사법>에서 규정하고 있는 국영독자기업에 관한 내용을 다음과 같다.

제67조 ① 국영독자회사는 주주회의를 설치하지 않고 국영자산감독관리기구가 주주대회의 직권을 행사한다. 국영자산감독관리기구는 회사이사회에 수권하여 주주대회의 일부 직권을 행사하고 회사의 중요한 사항을 결정할 수 있지만 회사의 합병·분립·해산·등기자본의 증가나 감소와 회사채권의 발행은 국영자산감독관리기구가 결정하여야 한다. 그 중에 중요한 국영독자회사의 합병·분립·해산·파산신청은 국영자산감독관리기구의 심사를 받고 인민정부의 허가를 얻어야 한다. ② 전항에서 말하는 중요한 국영독자회사는 국무원의 규정에 의하여 확정한다.

제68조 ① 국영독자회사는 이사회를 설치하여 이 법 제47조, 제67조의 규정에 의하여 직권을 행사한다. 이사의 임기는 3년을 넘어갈 수 없고 이사회의 구성원 중에 회사직원대표를 포함하여야 한다. 국영자산감독관리기구가 이사회구성원을 위임하여 파견한다. 그런데 이사회의 구성원 중에 있는 직원대표는 회사직원대표대회의 선거에 의하여 생긴다. ② 이사회에서는 이사장한명이고 부이사장을 설정할 수 있다. 이사장과 국영자산감독관리기구는 이사회 구성원 중에 부이사장을 지장한다.

제69조 ① 국영독자회사는 사장을 설정하여 이사회는 사장을 임명이나 해임할 수 있다. 사장은 이 법 제50조의 규정에 의하여 직권을 행사한다.

② 국영자산감독관리기구의 동의를 얻어서 이사회의 구성원은 사장을 겸임할 수 있다.

제70조 국영독자회사의 이사장·부이사장·이사·고급관리인원은 국영자산감독관리기구의 동의없이 기타 유한책임회사·주식유한회사나 기타 경영조직에서 겸임할 수 없다.

제71조 ① 국영독자회사의 감사위원회의 구성원은 5명이상이고 그중에 직원대표의 비례는 1/3이상이며 구체적인 비례는 회사의 규정에 의하여 정한다.

② 국영자산감독관리기구는 감사위원회의 구성원을 위임하며 파견하는데 감사위원회의 구성원 중에 직원대표는 회사직원대표대회의 선거에 의하여 선발되고 국영자산감독관리기구는 감사위원회의 구성원 중에 감사위원회의 위원장을 지정한다.

③ 감사위원회는 이 법 제54조 제1항~제3항에서 규정한 직권과 국무원에 규정한 기타 직권을 행사한다.

3. 감독기관

중국 국무원국유자산감독관리위원회는 국무원에 직속된 기구로서, 국무원의 수권

에 근거하여 <중화인민공화국회사법>등 법률과 행정법규에 의하여 출자자에 직권을 행사하고 중앙에 속한 기업(금융기업 포함하지 않음)의 국유자산을 감독하고 관리한다. 또한 기업국유자산의 가치의 유지와 증가의 책임이 있고 국유기업의 개혁과 구조조정을 추진하고 지도하며 국유기업의 현대기업제도건설을 추진한다. 법정 절차를 통하여 감독·관리한 기업의 책임자에 대하여 해임·심사를 할 수 있고 경영업적에 의하여 장려를 하고 처벌을 내릴 수 있다. 관련된 규정에 의하여 국무원을 대표하여 감독·관리한 기업에서 감사위원회를 파견하여 감사위원회의 일상 관리작업에 대하여 책임을 진다. 국유자본경영예산에 관련된 관리제도와 방법을 제정하는 것을 참여하고 관련된 규정에 의하여 국유자본경영예산편집과 집행을 행사한다. 기업국유자산의 기초관리를 행사하고 국유자산관리의 법률법규초안을 제정하여 관련된 규정·제도를 제정하며 법에 의하여 지방국유자산관리작업에 대하여 지도하고 감독한다.³⁸⁾

회사법제 67조는 국영자산감독관리기구에 대하여 ‘국영독자회사는 주주회의를 설치하지 않고 국영자산감독관리기구가 주주대회의 직권을 행사한다. 국영자산감독관리기구는 회사이사회에 수권하여 주주대회의 일부 직권을 행사하고 회사의 중요한 사항을 결정할 수 있지만 회사의 합병·분립·해산·등기자본의 증가나 감소와 회사채권의 발행은 국영자산감독관리기구가 결정하여야 한다. 그 중에 중요한 국영독자회사의 합병·분립·해산·파산신청은 국영자산감독관리기구의 심사를 받고 인민정부의 허가를 얻어야 한다.’라고 규정한다. 또한 국영기업에서 설치한 이사회는 회사법 제 47조와 제67조의 규정에 따라 권한을 행사할 수 있다.(회사법 제68조)

4. 관련사례

사회기반시설 건설과 같은 고부가가치의 사업은 GPA 가입국의 주요 관심사항이다. 최근 중국정부는 사회기반시설에 대한 공공투자를 수행하는데 있어서 독립된 투자법인을 이용하는 경우가 있다. 예를 들어, 세계에서 가장 큰 철로인 북경-상해 고속철도 건설 프로젝트에서 중국 국가의 철도국에서 운영한 것이 아니라 China Railway Investment Company (CRIC, a separate legal person but controlled by the Ministry of Railway)와 몇몇 지방정부의 기업에 의하여 운영되었던 사례가 그 예이다. 2007년 12월 27일 Beijing-Shanghai High Speed Railway Co.Ltd. 라고 불리는 새로운 국영기업을 창설하였고 이 기업의 보유자산은 229 Billion RMB³⁹⁾에 이른다.

Beijing-Shanghai High Speed Railway는 철도부와 북경·천진·하북·산둥·안휘·강수·

38) <http://www.sasac.gov.cn/n85463/n85976/index.html>

39) <<http://finance.sina.com.cn/chanjing/b/20080108/02484376678.shtml>> (in Chinese) accessed 1 March 2008.

상해등 성의 협조하에 중국철도건설투자회사·평안자산관리유한책임회사·전국사회보장기금이사회·상해신철투자유한회사등의 회사가 공동으로 창립하였다. Beijing-Shanghai High Speed Railway의 창립대회에서 회사법에 의하여 <Beijing-Shanghai High Speed Railway회사규정>을 통과하여 19명 이사와 5명 감사를 선발되고 <Beijing-Shanghai High Speed Railway최초공기자금도달방안의 의안(关于京沪高速铁路股份有限公司首期注册资金到位方案的议案)>를 통과하였다.⁴⁰⁾

V. 결론

이상에서 기체결 FTA와 GPA 가입신청서를 바탕으로 중국의 정부조달시장의 개방현황을 파악하고 국영기업의 적용범위를 국내법적으로 조사하여 이에 따른 시사점을 도출하고자 하였다. 결론적으로 중국의 조달시장 개방의 문제에 있어 보다 진보적인 수준에 맞춘 정책이 필요하며 중국의 입장에서는 TPP 협상국을 대상으로 정부조달시장의 개방현황을 조사하여 분석할 필요가 있는 것으로 보인다. 이를 위하여 우선적으로 GPA 가입에 있어서 개정 GPA의 개선내용을 반영하여 협정문 작성이 이루어질 것이 요구되고, 양허협상은 각 참여국들의 양허안에 기초하여 이루어져야 할 것이다. 보다 구체적으로는 공공기관의 양허범위에 국영기업이 포함될 수 있도록 해야 할 것이다.

국영기업의 GPA 양허범위의 포함에 있어서 우선 중요한 것은 국내의 저항을 최소화 할 수 있는 기관의 범위를 제시하는 것이다. 이는 GPA 규정의 모호성을 명확히 하고 정치적 장애물을 제거할 수 있을 것이다. GPA 가입국은 모든 정부기관과 대부분의 지방기관, 그리고 많은 수의 공공기관과 국영기업을 부속서에 포함하였고, 중국의 GPA 가입협상에 있어 현재 당사국의 범위 수준이 기대될 것임은 명확하다. 중국은 이를 인식하여야 할 것이다.

중국의 GPA 가입이 단기간 내에 이루어지기 힘들다고 하여도 현재까지의 진행상황을 고려하면 앞으로 상당한 진척이 이루어 질 것으로 기대된다.

40) http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-12/27/content_7323673.htm

제2세션

제4주제_

TPP 협정상의 환경 관련 규정 고찰

발표자_ 박 덕 영 교수
연세대학교 법학전문대학원

이 서 연
연세대학교 박사과정

토론자_ 이 로 리 교수
계명대학교 법과대학

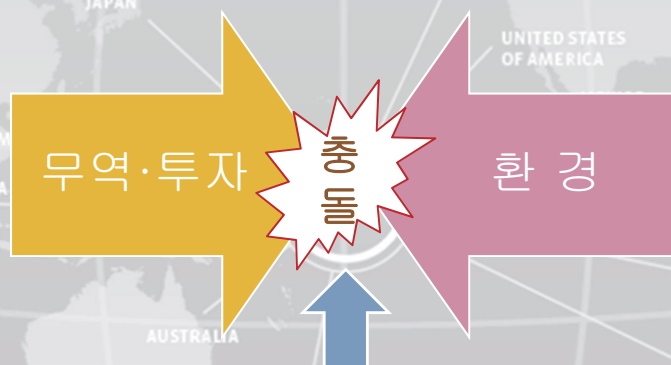




TPP 협정 당사국 중 한국 FTA 상대국 현황

서명/타결 국가	발효 국가
뉴질랜드 (2015.03.23 서명)	칠레 (2004.04.01 발효)
베트남 (2015.05.05 서명)	싱가포르 (2006.03.02 발효)
	ASEAN (2007.06.01 발효)
	페루 (2011.08.01 발효)
	미국 (2012.03.15 발효)
	호주 (2014.12.12 발효)
	캐나다 (2015.01.01 발효)

FTA 내 환경챕터의 기능 (1)



- ▶ 무역·투자와 환경이 충돌하는 두 가지 양상
 - ▶ 국가의 환경규제: 숨겨진 무역장벽인지 또는 정당한 권한의 행사?
 - ▶ FTA와 MEA의 충돌 가능성
 - ▶ 무역·투자 활성화를 위한 race to the bottom 문제

FTA 내 환경챕터의 기능 (2)

한국의 FTA 내 환경챕터 현황

타결 상대국	환경챕터 유무	발효 상대국	환경챕터 유무
콜롬비아	O	칠레	X
중국	O	싱가포르	X
뉴질랜드	O	EFTA	X
베트남	X	ASEAN	X
		인도	X
		EU	O
		페루	O
		미국	O
		터키	X
		호주	O
		캐나다	O

무역·투자과 환경의 충돌양상을 완화하기 위한 일책으로 최근 FTA들은 협정문 내에 별도로 환경에 관한 챕터를 삽입하기 시작함

TPP 협정의 환경챕터: 제20.2조 목적

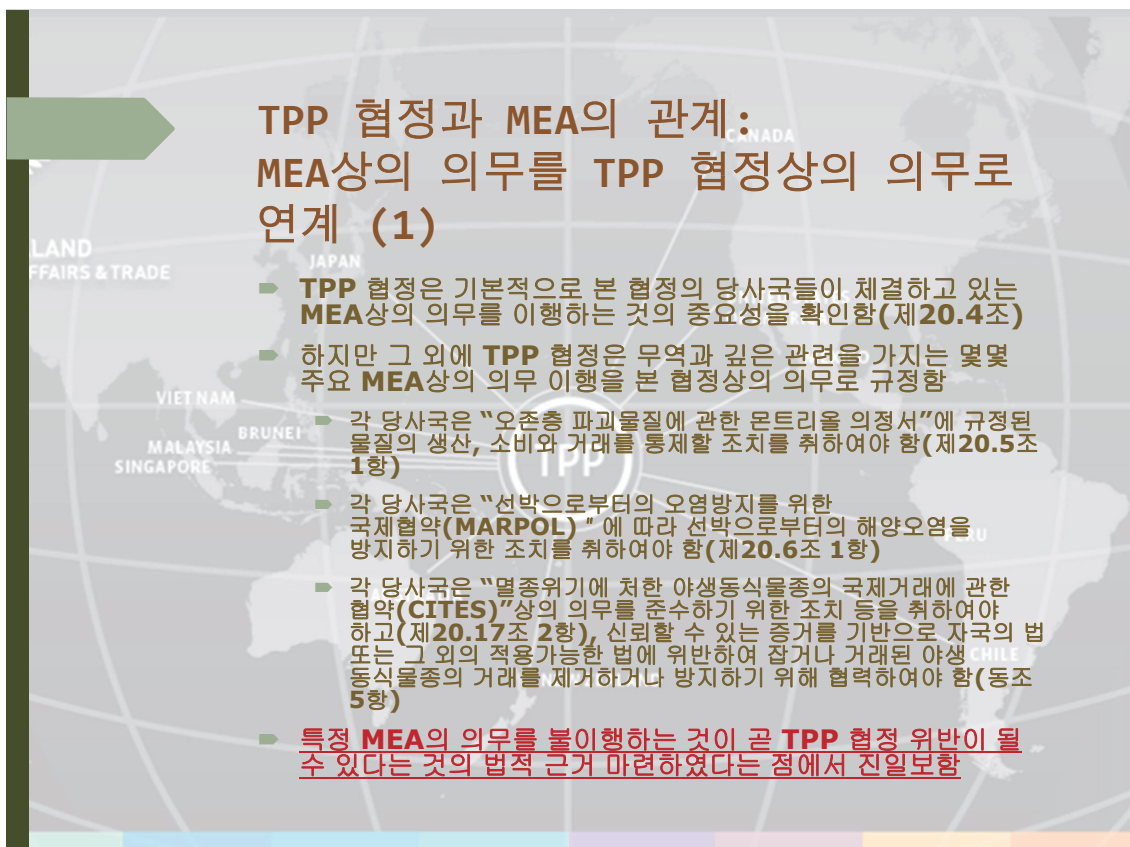
협력을 통한 무역관련
환경쟁점 대응능력 함양

TPP

환경법 및 기타 조치를 무역
또는 투자에 대한 위장된
제한을 구성하는 방식으로
이용하는 것을 금지

상호적인 무역·환경
정책의 지지 향상

높은 환경보호 수준과
실효적인 환경법 집행의
향상



TPP 협정과 MEA의 관계: MEA상의 의무를 TPP 협정상의 의무로 연계 (2)

몬트리올 의정서상의 의무 준수 조치	MARPOL상의 의무 준수 조치	CITES상의 의무 준수 조치
부속서 20-A에 명시된 몬트리올 의정서상의 의무를 이행하는 조치 또는 명시된 조치와 동등하거나 더 높은 수준의 환경보호를 제공하는 조치를 유지하면 동 항을 준수한 것으로 간주 (각주 4)	부속서 20-B에 명시된 MARPOL상의 의무를 이행하는 조치 또는 명시된 조치와 동등하거나 더 높은 수준의 환경보호를 제공하는 조치를 유지하면 동 항을 준수한 것으로 간주 (각주 7)	-
그 외의 경우 당사국간의 무역과 투자에 영향을 미치는 방식으로 인간의 건강과 환경에 부정적인 영향을 야기할 수 있는 방식으로 오존층을 상당히 파괴할 수 있는 특정 물질의 생산, 소비와 거래를 통제할 조치를 취하지 않았다면 제20.5조 1항을 위반함 (각주 5)	그 외의 경우 당사국간의 무역과 투자에 영향을 미치는 방식으로 선박으로부터의 해양오염을 방지하기 위한 조치를 취하지 않았다면 제20.6조 1항을 위반함(각주 8)	당사국간의 무역과 투자에 영향을 미치는 방식으로 CITES상의 의무를 준수하기 위한 법규정과 조치를 취하지 않았다면 제20.17조 2항을 위반함 (각주 23) 제20.17조 2항의 위반은 일차적으로 CITES상의 협의 등의 절차를 통하여 다루어야 함 (각주 24)

해양포획어업과 수산보조금

- ▶ 과잉어획과 수산자원의 지속가능하지 못한 활용의 원인이
① 부적절한 수산관리, ② 과잉어획과 과잉어획능력을 초래하는
수산보조금의 지급, ③ 불법, 비보고, 비규제(IUU) 어업임을
확인(제20.16조 2항)
- ▶ 수산보조금의 금지
- ▶ 금지된 수산보조금의 성립요건(제20.16조 5항)
 - WTO 보조금협정의 조치가능한 보조금의 성립요건(재정적
기여/소득·가격지지, 혜택, 특정성)
 - 과잉어획 상태에 있는 수산자원에 부정적인 영향을 끼치는 어업에 대한
보조금이거나 IUU 어선으로 등록된 어선에 대한 보조금일 것
- ▶ 그 이외의 수산보조금 중 과잉어획과 과잉어획능력에 기여하고
조치가능한 보조금의 성립요건에 해당하는 보조금 이용 자체
(제20.16조 7항)
- ▶ 현재 WTO 내의 수산보조금 협상이 교착상태에 있는 것을
감안하면 금지된 수산보조금의 규정은 매우 진일보한 제도로
평가되나, 한국이 WTO 내의 수산보조금 협상에서
수산보조금과 과잉어획의 인과관계에 대해 비판적인
입장이었음을 고려하여야 함

그 외의 MEA 관련 이슈: 무역과 생물다양성 관련

- 유전자원 : 유전자원에 대한 접근성, 향상과 이익 공유에 대해서는 상호합의된 조건의 수립 가능성 마련 (제20.13조 4항)
- TPP 협정 당사국 중 나고야 의정서에 가입한 국가는 멕시코와 베트남 뿐이고 한국은 현재 서명만 한 상태임. 미국은 생물다양성협약에 서명만 한 상태임.
- 비록 TPP 협정 당사국의 나고야 의정서 가입 비율이 낮을지라도, TPP 협정 제20.13조 내의 생물다양성 관련 정보 공개의무와 협력의무로 생물다양성과 관련된 쟁점에 타협점을 찾을 수 있는 기반을 마련하고 있음
- 침략성 위해외래종 : 침략성 위해외래종의 이동, 방지, 감지, 통제, 박멸을 위한 정보 공유를 위해 환경위원회가 SPS 위원회와 협력함(제20.14조 2항)

그 외의 MEA 관련 이슈: 탄소배출 관련

- 당사국들은 저탄소 경제로의 이행은 집단적인 행동을 필요로 한다는 것을 확인함(제20.15조 1항)
- 저탄소 경제로의 이행을 위한 각 당사국의 실현방안들은 자국 내 상황과 역량에 따라 다를 수 있음을 인정함. 또한 탄소 배출 감소를 위해 나열한 협력분야 중 저탄소 기술 개발, 시장기반 메커니즘 등을 포함하고 있음(제20.15조 2항)
- 교토의정서에 대한 도하개정에 가입하지 않은 TPP 협정 당사국은 말레이시아, 미국, 일본, 캐나다, 호주이고 한국도 가입하였음. 하지만 아직 도하개정이 발효하지 못한 상태임. 또한 Post-2020 체제를 규율할 파리협정은 현재 협상 중임.
- 현재의 유동적인 기후변화체제의 상황과 TPP 협정의 일부 당사국만이 UNFCCC와 도하개정에 가입하였다는 점을 감안하였을 때 탄소배출 감축을 위한 협정상 의무를 명시하기는 어려웠을 것으로 보임

무역과 환경 이슈에 관한 기타 논의

- ▶ CSR 조항의 삽입을 통한 기업의 자발적인 환경보호 활동을 장려함(제20.10조)
- ▶ 환경성과를 향상하기 위한 유연하고 자발적인 메커니즘의 이용 장려(제20.11조)
- ▶ 환경상품 및 서비스의 중요성을 인지하여 이에 대한 잠재적인 무역장벽에 대응하는 방법을 환경위원회에서 논의(제20.18조)

높은 환경보호 수준과 실효적인 환경법 집행의 향상과 관련된 규정

TPP

국내 환경법의 실효적 집행 의무 (1)

- ▶ 각 당사국에게는 자국만의 국내환경보호수준과 환경에 관한 우선순위를 설정할 수 있는 주권적 권리를 가짐(제20.3조 2항)
 - ▶ 그럼에도 불구하고 각 당사국은 자국의 환경법과 정책이 높은 수준의 환경보호를 달성하고 장려할 수 있도록 노력하여야 함(동조 3항)
- ▶ 각 당사국은 무역 또는 투자에 영향을 미치는 방식으로 자국의 환경법을 실효적으로 집행하는 것에 실패해서는 아니 됨(동조 4항)
 - ▶ 각 당사국은 환경법의 집행과 관련하여 ① 보유하는 재량을 합리적으로 행사하였거나 ② 그 재량이 더 높은 우선순위를 가지는 환경법의 집행을 위하여 집행에 투입되는 자원을 재분배하는 선의의 결정의 결과인 경우에는 동조 4항을 준수한 것임
- ▶ 각 당사국은 당사국간의 무역 또는 투자를 장려하기 위하여 국내 환경규제를 면제하거나 일탈하여서는 아니 됨(동조 6항)

국내 환경법의 실효적 집행 의무 (2)

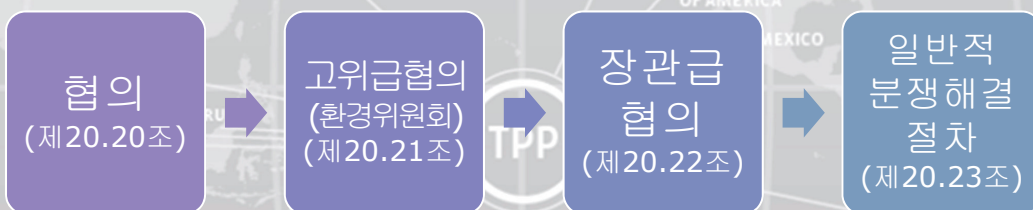
- ▶ 국내 환경법의 실효적 집행을 보장하기 위한 절차적 수단
 - ▶ 국내 환경법과 정책과 관련된 정보의 공람 보장(제20.7조 1항)
 - ▶ 일반인이 관련 당국에게 환경법 위반의 조사를 요청하는 것을 보장(동조 2항)
 - ▶ 환경법의 집행을 위한 사법적·준사법적·행정적 절차의 마련과 이러한 절차가 공정, 공평, 투명하고 적법절차에 따르는 것임을 보장(동조 3항)
- ▶ 분쟁해결 관련
 - ▶ 국내 환경법의 실효적 집행 의무 불이행 또는 무역·투자를 장려하기 위한 환경규제 완화를 이유로 분쟁해결절차를 개시할 경우, 개시를 요청하는 당사국은 분쟁의 대상이 되는 환경법과 그 범위가 실질적으로 동등한 환경법을 유지하고 있는지를 고려하여야 함(제20.23조 3항)
 - 실질적으로 브루나이, 베트남 등과 같이 타 당사국보다 더 낮은 환경보호수준을 선택할 것으로 예상하는 국가는 이 경우 분쟁해결절차를 개시하지 못할 가능성 있음



환경위원회의 설립

- ▶ 무역·환경과 관련된 행정기관의 고위급 정부관료로 구성됨(제20.19조 2항)
- ▶ 환경위원회의 기능(동조 3항)
 - ▶ 환경챗터의 이행을 논의 및 검토하는 포럼 제공
 - ▶ 환경챗터의 이행에 관한 정기보고서를 TPP 위원회에 제출
 - ▶ 환경챗터의상의 협력활동을 논의 및 검토하는 포럼 제공
 - ▶ 분쟁해결절차상의 고위급 협의에 회부된 사항을 고려 및 해결
 - ▶ TPP 협정상의 다른 위원회와의 조정
- ▶ 2년마다 회동함(동조 4항)
- ▶ 환경위원회의 모든 결정과 보고는 컨센서스로 결정되고 대중에 공개됨(동조 5, 6항)

분쟁해결절차



- ▶ **CITES**에 관한 분쟁을 위한 특별사항
 - ▶ 패널은 **CITES**로부터 인증 받은 주체로부터 기술자문 또는 지원을 구하여야 하며 그 결과 해석과 관련하여 지침이 되는 사항을 충분히 고려하여야 함(제20.23조 2항)

평가

LAND AFFAIRS & TRADE

- ▶ 무역·투자과 환경의 조화와 **TPP** 협정과 **MEA**의 관계 규명에 노력함
 - ▶ 당사국을 법적으로 구속하는 환경과 관련된 의무규정을 두고 있다는 점에서 진보적임
 - ▶ 아직 합의에 이르지 못한 중요한 환경쟁점의 지속적인 논의를 위한 포럼을 마련
- ▶ 무역·투자를 장려하기 위한 수단으로 환경보호수준을 완화하는 것을 방지
 - ▶ **TPP** 협정은 환경보호수준의 설정은 당사국의 주권적 사항임을 인정하면서 당사국들이 설정한 수준을 유지하기 위하여 국내 환경법을 실효적으로 집행하도록 하고 있음
 - ▶ **TPP** 협정은 더 높은 환경보호수준의 설정을 장려하며 무역·투자를 장려하기 위한 수단으로 환경보호수준을 완화할 경우 분쟁해결절차의 회부를 가능케 하고 있음
- ▶ 당사국 간 협력체제의 구축으로 환경쟁점에 대한 더 조직적인 대응을 꾀하고 있음

