

통신서비스에 관련된 최혜국대우면제 이슈와 해결과제

Issues of MFN Exemptions on Telecommunications Service

강신원(S.W. Kang)

통신경영연구팀 선임연구원

GATS의 MFN 원칙은 다자간 협정의 기본초석으로서 협정전체에 적용되기 때문에 양허표에 기재되지 않은 분야라 하더라도 한 국가에게 부여한 대우는 그보다 불리하지 않게 즉시 그리고 무조건적으로 모든 다른 회원국에게 부여해야 한다는 원칙을 가지고 있다. 그러나 이러한 원칙을 모든 나라에게 일률적으로 적용하는 데 현실적으로 어려움이 있다. 따라서 각국별로 MFN 적용이 곤란한 사항에 대하여는 그 내용과 사유, MFN 적용면제기간 등을 기재한 목록을 제출하여 MFN 면제를 인정받게 되었다. 그러나 이러한 GATS MFN 면제규정은 일반적 의무로서 MFN 원칙의 가치를 상당히 침해하였고, 현재 많은 국가가 MFN 면제신청을 하므로써 GATS가 처음 의도한 MFN과 상당한 괴리를 보이게 되었다. 따라서 본 고에서는 GATS의 MFN에 관하여 살펴보고, MFN 면제의 문제점 및 정책적 시사점을 모색해 보았다.

I. 서론

MFN(Most Favoured Nation) 원칙은 다자간 협정의 기본초석으로서 협정전체에 걸쳐 적용되기 때문에 양허표에 등재되지 않은 분야라 하더라도 어떤 나라보다도 어떤 회원국을 불리하게 대우해서는 안 되며, 한 국가에게 부여한 대우는 그보다 불리하지 않게 즉시 그리고 무조건적으로 모든 다른 회원국에게 부여해야 한다. 위와 같은 MFN은 각국 양허표에 등재여부를 불문하고 모든 분야에 대하여 예외 없이 적용되기 때문에 서비스분야에 관한 다자간 협정이 최초로 제정되는 시점부터 모든 나라가 이를 일률적으로 적용하는 데 현실적으로 어려움이 있게 된다. 예를 들면 역사적 이유, 지리적 근접성 등의 사유로 인접국가간 인력이동에 관한 협정을 맺었는데 어느 날 갑자기 서비스협정이 제정됨으로써 그와 같은 양자협정의 혜택을 다자화 하여야 하는 경우 등이다.

따라서 이러한 사항에 관하여서는 각국별로 MFN 적용이 곤란한 사항의 내용과 사유, MFN 적용면제기간 등을 기재한 목록을 제출하여 시장접근 및 내국민대우에 관한 양허협상과 국가간 평가 및 협상을 통한 MFN 면제부속서로 작성되어 서비스협정의 일부로 포함하게 되었다.

그러나 이러한 GATS MFN 면제규정은 일반적 의무로서 MFN 원칙의 중요성을 상당히 침해하였고, 많은 국가가 MFN 면제신청을 하므로써 GATS가 처음 의도한 MFN과 상당한 괴리를 보이고 있다. 현재 우리 나라는 통신서비스분야에 많은 개방을 하였으며, MFN의 긍정적 효과를 확대하기 위하여 정부는 MFN 면제규정의 정확한 적용과 축소에 대하여 많은 관심을 보이고 있다. 따라서 본 고에서는 GATS의 MFN에 관하여 살펴보고, MFN 면제의 문제점 및 정책적 시사점을 모색해 보기로 하겠다.

II. GATS MFN 의의 및 예외규정

1. GATS MFN의 원칙

MFN이란 이 협정의 대상이 되는 모든 조치에 관하여, 각 회원국은 그밖에 회원국의 서비스와 서비스공급자에게 동종 서비스와 서비스공급자에 대하여 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시 그리고 무조건적으로 부여한다는 것이다[1]. 따라서 MFN은 양허표에 등재여부의 여부를 떠나서 예외 없는 적용법칙으로 현실적으로 MFN의 적용에 어려움이 존재하므로 이러한 사안을 고려하여 MFN 면제 조항을 두고 있는데, MFN 면제에 관련된 사항은 부속서에 열거되어 있다. 또한 그 부속서상의 조건을 충족시키는 경우에는 회원국은 제1항에 일치하는 조치를 유지할 수 있다. 동 협정의 규정은 “어떠한 회원국도 현지에서 생산되고 소비되는 서비스의 인접 접경지대에 제한된 교환을 촉진시키기 위하여 인접국에 혜택을 부여하거나 허용하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 않는다.” 따라서 양허표 수준 이상의 혜택을 회원국 전체가 아닌 특정국가에 한정하고자 할 때는 별도의 MFN 의무면제를 받아야 한다.

GATT에서는 국가간 무차별주의 원칙인 MFN과 내국민과 외국인을 차별하지 않는 내국민대우(National Treatment)가 모든 GATT 회원국에 의무로 부가되어 있고 이것이 다자간 통상체제에 핵심이 되어 오고 있다. 그러나 GATS에서는 GATT에서의 무차별원칙을 모든 회원국에 적용하는 것과는 달리 모든 WTO 회원국이 의무적으로 부담해야 하는 사항이 아니다. GATS에서의 MFN은 의무로서 내국민대우는 시장개방을 약속한 서비스분야에 대해서 협상을 통해 약속한 조치에 대해서만 적용되는 구체적 약속(Special Commitment)으로 구분되어 있기 때문이다.

또한, GATS에는 GATT에 존재하지 않는 새로운 무차별원칙이 존재하고 있다. 즉 시장진입(Market Access)이 바로 그것인데 시장진입과 관련된 조치에 대해서는 협상을 거쳐 약속한 시장개방계획서(National Schedule)에 명시된 것과 동등한 대우를 모든 WTO 회원국에 부여해 주어야 한다.

2. MFN 예외규정관련 협정 및 조항

가. MFN 면제관련 협정

우루과이라운드(UR) 협상에서 서비스분야별 MFN 적용과 면제문제가 협상초기부터 협상의 완료 시점까지 주요한 쟁점이었다<표 1>. 1990년 말까지 협정본문의 MFN 원칙의 개념과 범위를 어떻게 설정할 것인지에 대하여 논의가 계속되는데 1990년 하반기부터 일단 모든 서비스는 GATS의 적용대상이 되었고, MFN이 문제가 되는 분야는 분야별 부속서(Sectoral Annex)를 제정하여 MFN 예외를 허용하는 방안이 논의되었다[2]. 한편 협상내용을 자세히 살펴보면 부속서 제정이 거론된 금융, 통신, 인력 이동 등 9개 분야 중에서 4개 운송서비스분야와 기본통신, 시청각서비스 등 6개 분야에서는 MFN 면제여부 및 그 구체적 방법이 부속서 제정의 중심을 이루었으며 노동력 이동 부속서에서도 MFN 면제 문제가 논의의 쟁점을 이루었다.

또한 MFN 면제범위, 복수간 협정 철폐시 문제, MFN 면제대상의 구체화 방법 등은 1991년 이후 본격적으로 논의되기 시작했다. MFN 면제의 법적 형태로는 GATS 협정 자체에 규정하는 방법, 유보(Reservation), 웨이버(Waiver), 가입의정서(Accession Protocol) 등 네 가지 방안이 논의되었다. 현 GATS에서는 MFN 면제는 크게 MFN 면제에 관한 부속서와 MFN 면제에 관한 협상절차의 두 가지로 나누어 다루어지고 있다.

나. MFN 면제관련 조항

제2조의 면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemption)에 의거하여 서비스무역이사회는 5년 이상 기간동안 제공되는 모든 면제조치를 검토하기로 하였으며 검토(review)가 끝난 후 서비스무역이사회는 면제조치의 유효성에 대하여 조사하기로 하였다. 이러한 규정(mandate)을 이행하기 위하여 다음과 같은 작업 프로그램(work program)이 제한되었다.

면제조치에 대한 검토는 2001년 초까지 이루어져야 하며 서비스무역이사회는 타임테이블을 준비해야

<표 1> 서비스협상 주요쟁점별 각국 입장(제안서 내용기준)

	한국	홍콩	호주	EC
MA/NT 구체양허 대상	포괄적 협상 지지	전체분야를 대상으로 하되 우선협상 대상 분야 지정 불필요, 그러나 특정분야 집중 협상 필요시 검토 가능, 해운·항공서비스에 관한 Annex 재검토	포괄적 협상 지지	포괄적 협상 지지 - 해운·항공 서비스 포함
협상방식		request/offer 방식이 기본, formula 방식을 통한 보완도 인정	효과적/실질적 방식이면 다양하게 사용 가능	수평적 formula의 적절한 이용
자발적 자유화 조치	credit 인정			불인정 - 양허와 실제 시장간 격차 해소 필요
MFN 면제	예외대상을 철폐	2005년까지 완전 제거	범위/기간 제한 점차적으로 완전 제거	검토
규범	검토 필요 - 뉴라운드 종결까지는 완료	BIA 외에 GATS 제5조(지역통합) 조항 명료화 필요	협상에 포함	협상에 포함
국내규제	검토 필요	기타 전문직 서비스로의 규범제정 확대 및 일반적 적용이 가능한 국내규범 제정 병행 기본통신 reference paper와 유사한 분야별 국내규제 규범 제정 검토	관련조항 재검토	검토 필요 - 회계분야 지침 및 기본통신 reference paper의 타분야 적용

<자료>: 외교통상부, "WTO 뉴라운드 서비스 협상 대책: 준비작업동향 및 추진계획," 1999. 7[4].

할 것이다. 이러한 검토를 구체화하기 위하여 사무국은 MFN 예외 리스트의 준비를 요구할 수 있으며, 사무국은 조사를 요구할 수 있다. 지난 5년간 정보교환 프로그램의 결과로 발생한 사업환경변화를 포함한 MFN 면제 주요요소를 강조할 수 있다. MFN 면제를 시행하고 있는 회원국들은 회기 동안이나 회기 전에 다른 회원국들에 의하여 제기된 질문을 응답하여야 한다[3].

한편 1991년 하반기 GATT 사무국 주도로 MFN 면제에 관한 부속서가 마련되었는데 그 내용은 다음과 같다.

1) 부속서의 범위(부속서 제1항, 2항)

이 부속서는 이 협정 발효시 회원국이 제2조 제1항에 따른 의무로부터 면제시 적용된다는 조건을 명시한다. 협정발효 후에 MFN 면제를 받고자 할 경우에는 WTO 협정 제9조 3항의 면제획득절차를 따라야 한다고 규정하고 있다.

2) 검토 절차(부속서 제3항, 4항)

서비스무역이사회는 5년 이상 동안 부여되는 모

든 면제조치를 검토한다. 최초의 검토는 세계무역기구 협정 발효 후 5년 이내에 하도록 되어 있다. 재심시 고려사항은 MFN 면제를 필요하게 하였던 조건이 계속 존재하고 있는지 여부이며, 재심이 추가로 필요한 경우에는 재심일자를 정하도록 되어 있다.

다. 종료(부속서 제5, 6, 7항)

MFN 면제는 동 면제신청안에 기재된 시점에 종료(Termination)되며, 원칙적으로 이러한 면제는 10년의 기간을 초과하여서는 안된다. MFN 의무면제 내용에 종료시점이 명기되어 있는지 여부에 관계없이 후속 자유화협상이 재협상 대상이 되며, 동 협상 결과에 따라 이미 제시된 시점이나 10년보다 더 짧은 기간 내에 종료될 수 있다. MFN 의무면제조치를 MFN 조항에 포함시켰을 경우 당사국은 서비스이사회에 그 사실을 통보할 의무가 있다.

라. MFN 면제 리스트

MFN 면제가 적용되는 WTO 회원국들의 조치가 명기된 목록이 동 부속서에 첨부된다. 협상참가국은

MFN 면제대상 조치에 관해 조치의 내용, MFN에 불합치하는 대우의 내용, 의도하고 있는 면제기간, MFN 면제를 필요하게 만드는 조건에 대한 정보를 제출하도록 규정하고 있다.

또한 MFN 의무면제는 GATS의 일부분을 이루고 있으며 MFN 면제에 관한 부속서에 기재되어야 한다고 규정하고 있다.

III. MFN 면제관련협상 및 문제점

1. MFN 면제관련협상

GATS에 존재하는 MFN 면제는 국가에 관계없이 특정서비스에 대해 MFN이 면제되는 경우가 있고, 또한 국가마다 자국의 이해관계에 따라 서로 다른 조치에 대해 MFN을 면제해주는 경우가 있다[5].

WTO 출범 이후 분야별 협상이 진행된 금융, 기본통신, 해운서비스 협상에서 가장 중요한 쟁점은 MFN 면제였다. 각 분야에서 가장 협상력이 큰 미국은 협상 참여국들의 시장개방 수준이 미국이 설정한 “Critical Mass”에 도달하지 않는다면 미국의 시장개방조치에 대한 MFN 대우를 취하지 않겠다는 협상전략을 구상했다[6].

이 때문에 기본통신서비스는 협상타결에도 불구하고 캐나다의 개방수준이 낮은 것에 보복조치로 미국이 협상타결의 마지막 순간에 기본통신서비스의 일부에 대해 MFN 면제를 신청하였다.

2. MFN 면제 문제점

GATT의 기본원칙인 MFN은 그 속성상 당연히 상대회원국이 자신을 어떻게 대우하든 무조건적으로 어떤 다른 나라보다도 한 회원국을 불리하게 대우해서는 안된다는 무조건적인 MFN을 의미한다. 그러나 GATS 제정에 있어서 MFN 원칙이 무조건적 MFN으로 수용되는데는 1987년 초부터 1991년 가을까지 약 5년간 논의를 거쳤다. 그러나 협정본문에서는 무조건적인 MFN이 수용되었으나 서비스분야

별로 살펴보면 많은 MFN 의무면제가 허용되어 일반적인 의무로서의 MFN 원칙의 가치가 상당히 저하되어 있다[7].

또한 MFN 면제는 구체적인 조치에 해당되어야 한다는 것이 일반적인 견해였으나 미국의 반대로 이와 같은 제한규정이 마련되지 못하였다. 따라서 MFN 면제대상에 대한 구체적인 지침이 마련되지 않은 관계로 법률적으로 아무것이나 MFN 면제대상이 될 수 있는 결과가 초래되었다.

그리고 MFN 면제에 대한 규율이 없기 때문에 각국의 MFN 면제확보에 관한 게임의 법칙이 마련되지 못하였다. 따라서 각국별 MFN 면제내용의 결정은 전적으로 양자협상 과정에 맡겨질 수밖에 없게 되었으며, 사안별 수용여부는 서비스협정의 근본정신 및 기본체제 외의 정합성, 당해 사안의 정당화 가능성, 경제적 이익침해정도에 따른 이해관계국의 수용정도 등에 따라 개별적으로 결정되었다.

한편 MFN 면제는 협정 발효 후 5년 이내에 서비스이사회에서 재심하도록 하고 있으나, 회원국이 투표에 의한 종료결정장치가 없기 때문에 MFN 면제의 종료를 강제할 법적 구속력이 없다. 다만, 여러 나라의 비판에 의한 도덕적, 심리적 압박을 가할 수 있을 따름이다. 또한 의도하고 있는 MFN 면제기간이 장기간이거나 점진적 철폐에 관한 일정표 또는 일정제시가 불가능할 경우에는 그 이유, 다른 합법적인 조치를 대체할 수 없는 사유 등을 소명하도록 의무를 부과하는 것도 반영되지 않았기 때문에 초기 단계에서부터 면제기간을 단기로 제한하는 장치가 결여되어 있다.

MFN 면제 부속서에 따르면 MFN 면제는 일단 기록되면 그 이상의 추가가 불가능하고 통상 10년을 넘지 않는다는 원칙 하에 허용되고 있다. 지금까지 MFN 면제가 허용된 협상과정을 살펴보면 MFN 면제에 대한 규율(Discipline) 부재, MFN 면제 인정에 관한 절차와 방식의 부재를 쉽게 찾아볼 수 있다. 특히 협상의 전반적인 골격이 확정된 상태에서 마지막 순간에 주요 통상국가들이 MFN 면제를 신청하는 경우가 종종 발생하고 있다[7].

IV. GATS 통신서비스와 MFN 면제

1. GATS와 기본통신협상

GATS는 광범한 업종을 대상으로 최초의 다자규범을 제정함으로써 양허표 작성에 신축성이 주어지고, MFN 예외도 인정하고 있다. 서비스협정에 반영되어야 할 규범이나 중요분야의 양허내용 자체도 각국의 이해관계의 대립으로 후속협상 과제로 미루게 되어 견고한 규율체제를 갖추지는 못하고 있다.

UR 협상결과 제시된 주요국의 양허표를 보면 12개 분야 155개 자유화대상 업종 중 선진권은 100여개 업종을 개방하고 있으나 개도국의 경우는 자유화 업종수도 적을 뿐 아니라 각종 제한이나 규제를 두고 있어 시장접근에는 한계가 있다. 따라서 이와 같이 GATS는 시장개방 수준이 낮고, MFN 의무와 내국민대우(NT)의 예외를 인정하여 무차별원칙 준수 의무에도 한계가 있으며, 경쟁규범도 미비되어 있다는 문제점을 안고 있다<표 2>.

<표 2> MFN 면제 리스트(뒤에 계속)

국가	부문/일부분	제2조와 불일치하는 법령설명	제2조와 불일치하는 법령적용	적용기간	제2조의 적용배제 사유
방글라데시	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	다른 사업자에게 다른 회계비율 적용/방글라데시와 여러 외국사업자와의 국제통신서비스협정에 근거	방글라데시와 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거	10년	방글라데시와 외국사업자간의 쌍무협정에 근거
	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	다른 주변국가에게 다른 회계비율 적용/방글라데시와 주변 국가정부간의 통신협정에 근거	주변국가	10년	방글라데시와 주변국가 정부간의 쌍무협정에 근거
인도	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	Videsh Sanchar Nigam Limited와 여러 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거하여 다른 사업자에게 다른 회계비율적용	Videsh Sanchar Nigam Limited와 외국통신사업자간의 국제통신서비스협정에 근거	분명치 않음	Videsh Sanchar Nigam Limited와 외국통신사업자간의 쌍무협정에 근거
	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	인도정부와 주변국정부간의 통신협정으로 주변국가 각각에 다른 회계비율적용	주변국(파키스탄, 방글라데시, 네팔, 부탄)	분명치 않음	주변국 정부와 쌍무협정에 근거
파키스탄	통신	통신서비스 분야의 상호주의에 입각한 쌍무협정	ECO 멤버 국가와 방글라데시	분명치 않음	쌍무협정이 아닌 약속에 근거하여 배제
	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	파키스탄 통신회사와 여러 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거하여 다른 사업자에게 다른 회계비율적용	파키스탄 통신회사와 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거	분명치 않음	파키스탄 통신회사와 여러 외국사업자간의 쌍무협정에 근거
	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	파키스탄 정부와 주변국 정부간의 통신협정으로 주변국가 각각에 다른 회계비율적용	주변국	분명치 않음	주변국 정부와 쌍무협정에 근거
스리랑카	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	스리랑카 통신회사와 여러 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거하여 다른 사업자에게 다른 회계비율적용	스리랑카 통신회사와 외국통신사업자간의 국제통신서비스협정에 근거	분명치 않음	스리랑카 통신회사와 외국통신사업자간의 쌍무협정에 근거
	2.C. 통신서비스 - 국제서비스	스리랑카 정부와 주변국 정부간의 통신협정으로 주변국가 각각에 다른 회계비율적용	남아시아지역협력체(SASRC, 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄)	분명치 않음	주변국 정부와 쌍무협정에 근거
터키	통신서비스	터키정부 또는 터키통신회사와 다른 정부 또는 여러 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거하여 다른 사업자에게 다른 회계비율적용	주변국(남아시아경제협력체(SAARC); 방글라데시, 부탄, 인도, 몰디브, 네팔, 파키스탄)	분명치 않음	터키정부 또는 터키통신회사와 다른 정부 또는 여러 외국사업자간의 국제통신서비스협정에 근거
	통신서비스	약속(reciprocity)에 근거하여 지상위성국의 사용료와 지상통과비용 할인	이란, 시리아	분명치 않음	터키와 언급된 국가간의 통신서비스를 촉진 또는 용이하게 하기 위하여

<표 2> MFN 면제 리스트(계속)

국가	부문/일부분	제2조와 불일치하는 법령설명	제2조와 불일치하는 법령적용	적용기간	제2조의 적용배제 사유
미국	통신서비스	통신서비스: 디지털 오디오 서비스와 DTH, DBS 텔레비전 서비스의 단방향 위성전송	모두	분명치 않음	실질적 전체시장 접근보장과 확실한 시장을 위한 국가조약
베네수엘라	라디오 아마추어(CPC 75299)	라디오 아마추어 서비스를 위한 전미협정(inter-american convention: Lima convention)	모든 OAS 멤버	분명치 않음	-

<자료>: WTO, Highlights of Commitments and M.F.N. Exemptions Resulting from the Negotiations[11].

GATS는 WTO 협정 발효 이후 5년 이내(즉 2000년 이내)에 그리고 이후에는 추가적으로 서비스분야 전반에 대한 양허협상을 재개할 것을 규정하고 있다. UR 협상 이후 지금까지 서비스무역이사회는 기본통신서비스협상에서 최초로 인력이동과 금융협상을 마무리하여 의정서를 채택하였고, 1998년부터는 차기 협상준비를 위한 논의를 계속하고 있다. WTO 서비스위원회는 개도국의 양허협상준비를 위하여 1996년 각료회의 결정에 따라 “정보교환프로그램(Exchange of Information Program)”을 시행하였는데 18개 분야에 걸쳐 1998년 6월부터 12월까지 정보교환과 검토가 이루어졌다.

기본통신서비스분야는 UR 후속협상과제 중 최초로 타결되었다. 1994년 5월부터 3년간 14차례의 협상을 가진 바 있었으나 미국이 각국의 양허수준이 미흡하다는 이유로 합의를 보지 못하다가 1996년 7월에 협상이 재개되어 1997년 2월 GATS 제4의정서를 채택하게 되었다[8]. 기본통신서비스의 협상범위는 시내, 시외, 국제전화와 같은 유선통신과 이동전화, 무선호출, PCS와 같은 무선통신 등 12개 기본통신서비스이며 세계교역의 90% 이상을 차지하고 있다. 기본통신협정의 규칙으로 제정된 내용은 경쟁 촉진, 접속보장, 면허의 투명성, 규제 독립성, 회원국에 대한 MFN 대우 등인데 MFN 면제는 개별 국가가 결정토록 되어 있다.

한편 기본통신협상의 타결로 선진국의 주요 통신사업자들이 앞으로 기술과 자본면에서 국내 사업자와의 합작과 제휴형태로 국내시장에 진출할 것이 예상되는데, 특히 회선재판매사업과 신규설비 투자비

용이 유선에 비해 적게 드는 PCS 등 무선서비스분야에의 진출이 활발할 것으로 전망된다. 또한 통신사업자간 경쟁과열로 불공정 경쟁사태의 발생과 이로 인한 업계간 마찰이 예상될 수 있으며, 개발도상국 시장을 대상으로 한 우리 기업의 해외진출 기회도 확대될 것으로 보인다.

앞으로 통신서비스분야 협상은 통신사업자에 대한 장기간 독점권부여 여부, 인허가절차의 개선, 통신요금정산 등 과제 외에도 전자사서함, 음성사서함, 온라인정보검색, EDI, 고도팩시밀리, 온라인정보처리서비스 등 부가통신분야에 관심을 두게 될 것이다. 한편 정보통신기술의 급속한 발전에 따라 통신협상의 범위는 계속 확대될 것이나 각국의 기술수준과 경쟁력에 따른 이해관계의 대립과 통신기반시설과 서비스의 결합에 따른 서비스분류 문제 등이 협상의 문제점으로 대두될 수 있다.

기본적으로 우리 나라 정부는 GATS의 기본정신, 특히 “권리와 의무의 전반적인 균형(overall balance of rights and obligations)”을 보장하기 위해서는 GATS의 적용대상이 되는 모든 서비스분야가 서비스협상의 대상(comprehensive approach)이 되어야 한다는 기본적인 시각을 가지고 있다[9]. 또한 GATS는 서비스분야의 특수성을 감안하여 일정한 조건 하에 일부조치에 대한 MFN 의무면제를 허용하고 있지만, 기본적으로 WTO가 다자간 기구임을 감안할 때, 가능한 한 MFN 원칙이 엄격히 적용되어야 한다고 보고 있다. 이를 위해서 각국의 MFN 의무면제 조치에 대한 명확한 기준설정이 요구되고 있으며 이를 위한 면밀한 검토가 요구된다 하겠다.

2. MFN 면제 사례

세계 각국의 MFN 면제 리스트를 살펴보면 상호주의, 역사적, 정치적, 문화적 이유 및 지리적 특수성, 정부간 협정, 국내법규 등을 들어 MFN 면제를 신청한 것을 알 수 있다<표 2>. 첫째, 국가간의 상호조약에 입각한 것이다. 일부 국가들은 국가간의 상호조약에 근거하여 MFN 면제신청을 하였다. 이러한 국가 사이의 상호조약은 “우리가 다른 국가의 통신부문에 접근하지 못한다면 다른 국가들도 우리 통신부문 접근이 허용되지 않는다”는 점을 근거 사유로 하고 있다[10-12].

둘째, 지역공동체에 관련된 것이다. Nordric State, 전 소비에트 연합(FSU) 국가, 중앙아메리카 협력체, 아랍 등이 이 예에 속한다. 이들 국가들은 과거의 역사적, 지리적 및 문화적 이유를 근거로 하여 지역적 협력 체제 및 협정을 가지고 있으며 비경제공동체 국가들보다 우호적인 협약을 체결하고 있다.

셋째, 문화보존에 관한 것이다. 예를 들면 시청각 서비스, Audio Visual Service 등에 관련된 것인데 이러한 문화 보존에 관련된 MFN 면제는 다른 요인에 의한 MFN 면제와는 성격이 다르다. 그러나 몇몇의 경우 MFN 면제는 문화보존을 명목으로 한 상업적이며 이를 근거로 한 호혜주의에 입각한 것이다.

넷째, 국가간 약속이나 쌍무협정에 의한 것이다. 몇몇 국가들은 외국통신사업자의 국제통신서비스협정에 근거하여 다른 사업자에게 다른 회계방식을 적용하고 있으며, MFN 면제사유로는 자국 통신회사와 외국통신사업자간의 쌍무협정을 근거로 제시하고 있다.

다섯째, 근접국가의 경제협력을 위한 것이다. 일부 국가들은 자국과 인접국가간의 약속을 근거로 위성통신의 사용료와 지상통과비용을 할인해 주고 있다. 이들 국가의 MFN 면제 근거로는 인접국가간 통신서비스를 촉진하고 용이하게 하는데 있다. 한편 일부의 경우지만 쌍무투자협정(Bilateral Investment Agreements: BIA)에 입각한 것이 있는데 이 협정에 속한 국가들은 정부 대 정부, 기업 대 기업의 쌍무투자협정에 의하여 MFN을 신청하였다.

V. 결론

현재 GATS의 MFN 규정은 MFN 면제규정으로 인하여 일반적 의무로서의 MFN 원칙의 근본취지에 위배되고, GATS가 처음 의도한 MFN과 상당한 격차를 보이고 있다. 이러한 문제는 다음과 같은 요인에 의하여 발생되고 있는 것으로 분석된다. 첫째, MFN 면제는 구체적인 조치에 한하여야 한다는 것이다. 그러나 이러한 문제는 미국의 반대로 이와 같은 제한규정이 마련되지 못하였으며, MFN 면제대상에 대한 지침이 없어 법률적으로 아무것이나 MFN 면제대상이 될 수 있는 결과가 초래되었다.

둘째, MFN 면제에 대한 규율이 없다는 점이다. 따라서 각국별 MFN 면제내용의 결정은 전적으로 양자협상과정에 맡겨질 수밖에 없게 되었다.

셋째, MFN 면제종료를 구속할 법적 장치가 없다. MFN 면제는 협정 발효 후 5년 이내에 서비스이사회에서 재심하도록 하고 있으나, 회원국이 투표에 의한 종료결정장치가 반영되지 않았기 때문에 MFN 면제의 종료를 강제할 법적 구속력이 없다.

넷째, 지금까지 MFN 면제가 허용된 협상과정을 살펴보면 MFN 면제에 대한 규율부재, MFN 면제 인정에 관한 절차와 방식의 부재를 쉽게 찾아볼 수 있다. 따라서 이러한 규율 및 절차와 방식에 대한 부재는 MFN의 효과적 역할을 저해하고 있다.

따라서 GATS의 MFN에 대한 효과적인 역할 및 우리 나라가 MFN 효과를 향유하기 위해서는 첫째, 기본적으로 WTO가 다자간 기구임을 감안할 때, 가능한 한 MFN 원칙이 엄격히 적용되어야 할 것이다. 이를 위해서 각국의 MFN 의무면제조치에 대한 명확한 검토기준의 설정이 요구된다고 하겠다.

둘째, 현 GATS에 존재하는 MFN 면제조치에 대한 검토작업이 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 그리고 다자간 합의가 있는 경우에만 그 면제조치를 한시적으로 인정하고 그 이외의 MFN 면제조치는 모두 폐지하는 것을 협상의 주목표로 삼아야 할 것이다. 이를 위해 해당국들은 MFN 면제조치 신청 이후 지금까지 해당조치에 관련되어 취해진 사항들에 대한

자료를 제시해야 할 것이다.

셋째, MFN 면제의 존속이 결정되는 면제조치에 대하여서도 10년이 경과하지 않도록 해야 할 것이다. 이를 위하여 MFN 면제조치를 조기 종료하는 제도적 장치를 고안하는 것도 하나의 방법이 되리라고 본다.

결론적으로 현재 GATS의 MFN은 근본적 취지에 부합된 역할을 하지 못하고 있다. 우리 나라와 같이 통신서비스가 개방되어 있고 MFN 면제신청에서 소외된 국가가 MFN의 긍정적인 혜택을 누리기 위해서는 MFN 면제규정이 폐지 또는 축소되어야 할 것이다. 또한 MFN에 대한 보다 확고한 절차와 법규가 만들어져야 하며 정확한 적용이 요구되고 있다. 따라서, MFN의 기능회복과 한국의 입장에서 실질적인 권리를 얻기 위해서 MFN 면제에 대한 문제점을 WTO 안에서 이슈화하고 실질적인 개선을 위한 협상을 주도적으로 추구해야 할 것이다. 이를 위한 MFN 면제관련 많은 연구가 요구되고 있다.

참 고 문 헌

- [1] 한국무역경제, WTO 세계무역기구협정해설, 1995.
- [2] 김기홍, 뉴라운드의 서비스 부문 협상과 한국의 협상전략, 산업연구원, 2000.
- [3] WTO, MFN Exemptions List, <http://www.wto.org>
- [4] 외교통상부, “WTO 뉴라운드 서비스 협상 대책: 준비작업동향 및 추진계획,” 1999. 7.
- [5] 이승철, 한상욱, 서비스산업의 뉴라운드 대응전략, 한국경제연구원, 1999. 6.
- [6] 이한영, WTO 기본통신협상 경과의 협상타결 의의, 정보통신정책연구원, 1997. 3.
- [7] 한철수, 서비스산업개방과 WTO, 다산출판사, 1994. 12.
- [8] 최병일, 이한영, 기본통신협상의 현황과 대응, 통신개발연구원, 1995. 12.
- [9] 외교통상부, 우리의 제안서, 1999. 12.
- [10] WTO, Highlights of Commitments and M.f.n. Exemptions Resulting from the Negotiations, http://www.wto.org/english/tratop_e/servte_e/te113.htm
- [11] WTO, Module 6 Services: GATS, WTO OMC, 1999.
- [12] WTO, Overview Table of the Results of the Negotiations, http://www.wto.org/english/tratop_e/servte_e/te110.htm