

방통융합미래
전략체계연구

지정2012-08

통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진 방안 연구

(A Study on the Trade-rule-friendly Implementation
Scheme for Digital New Deal Policy)

이한영/이소라/박승환/신승진

2012. 12

연구기관 : 정보통신정책학회



이 보고서는 2012년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신
정책연구사업의 연구결과로서 보고서 내용은 연구자의 견해이며,
방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방안 연구』의 연구결과보고서로 제출합니다.

2012년 12월

연구기관 : 정보통신정책학회

총괄책임자 : 이 한 영

참여연구원 : 이 소 라

박 승 환

신 승 진

목 차

요약문	vii
제 1 장 서 론	1
제 2 장 방송통신 분야 우리나라 산업정책의 추이 및 현황	3
제 1 절 산업정책에 관한 일반사항	3
1. 산업정책의 정의	3
2. 산업정책의 유형	5
3. 산업정책의 쟁점 및 도구	6
4. 산업정책의 정치경제학	10
제 2 절 우리나라 방송통신 분야 산업정책 추이 및 특이성	12
1. 1980년대-1990년대 초반의 IT 산업정책과 통상문제	13
2. 1990년대 후반의 IT 산업정책과 통상문제	19
3. 2000년대 초·중반의 IT 산업정책과 통상문제	27
제 3 절 최근 우리나라 방송통신 산업정책의 특징 및 쟁점	34
1. 방송통신 산업정책의 필요성 및 역할	34
2. 2008년 이후 방송통신 분야의 산업정책 동향	35
3. 2008년 이후 방송통신 분야의 산업정책 특징 및 쟁점	41
제 3 장 주요국 디지털 뉴딜정책의 동향 및 특징	44
제 1 절 디지털 뉴딜정책 도입의 배경 및 목적	44
제 2 절 주요국 디지털 뉴딜정책의 내용 및 쟁점	47
1. 미국	47
2. 영국	50
3. 일본	52

4. 독일	57
5. 기타 주요국	59
제 3 절 디지털 뉴딜정책관련 민간분야 구체화 사례	61
1. 브로드밴드(Broadband) 사례	61
2. 스마트그리드(Smart Grid) 사례	64
3. NTT Green ICT	69
제 4 장 방송통신 산업정책에 관한 통상규범	27
제 1 절 WTO 하의 다자통상규범	72
1. 보조금 및 상계조치(SCM)에 관한 협정	74
2. 반덤핑(Anti-dumping) 협정	80
3. 무역에 대한 기술무역장벽(TBT)에 관한 협정	84
4. 무역관련 투자조치(TRIMs)에 관한 협정	90
5. 무역관련 지적재산권(TRIPs)에 관한 협정	94
6. 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)	101
제 2 절 FTA에 따른 지역통상규범	122
1. 반덤핑조치 및 상계조치	125
2. 무역에 대한 기술무역장벽	128
3. 무역관련 투자조치	134
4. 무역관련 지적재산권	136
5. 서비스무역	142
제 5 장 주요 통상분쟁 사례의 방송통신 산업정책에 대한 정책적 시사점	61
제 1 절 개관	156
제 2 절 WTO 및 FTA 분쟁해결절차의 주요내용 및 특징	158
1. WTO 분쟁해결절차	158
2. WTO와 FTA 분쟁해결절차의 유사성 및 차이점	164
3. 한·미 FTA 투자자-국가 분쟁해결절차(ISD)	166
제 3 절 기존 통상분쟁 사례의 통상전략적 시사점	170

1. 보조금 및 상계조치(SCM)에 관한 협정	170
2. 반덤핑(Anti-dumping) 협정	219
3. 무역에 대한 기술무역장벽(TBT)에 관한 협정	231
4. 무역관련 투자조치(TRIMs)에 관한 협정	254
5. 무역관련 지적재산권(TRIPs)에 관한 협정	265
6. 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)	282

제 6 장 방송통신 분야의 통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방향 ..22

제 1 절 방송통신 디지털 뉴딜정책의 정책현안 및 과제	292
제 2 절 방송통신 산업정책의 통상규범 친화성 제고방향	295
1. R&D 지원 대상 분류체계 개편	296
2. 연구 성과물에 대한 기술료 환수 유지·개선	297
3. 정부지원 대상 및 시기에 대한 전략적 판단	298
4. 시장친화적 표준화정책으로의 전환	299
5. 정책 집행방식 및 홍보자료에 대한 모니터링 주의	300
6. 통상문제 상시검토체제 운영	302
7. 통상규범 예외 조문 활용	302

참고문헌	304
-------------------	-----

표 목 차

<표 2-1>	산업정책에 대한 주요 관점	8
<표 2-2>	정부개입 영역과 산업정책 도구	9
<표 2-3>	제1·2차 구조개편에 따른 통신사업자 분류체계 및 진입조건	7 1
<표 2-4>	한국통신의 통신장비조달에 관한 국제협정 주요내용	5 2
<표 2-5>	IT 신성장동력 분야별 투자계획(2004년~2007년)	9..... 2
<표 2-6>	기술기준 및 표준에 관한 한미 FTA 규율	3· 3
<표 2-7>	2012년 방송통신위원회의 R&D 규모	7· 3
<표 2-8>	그린 IT 신성장동력 R&D 추진현황	9· 3
<표 2-9>	그린 IT 신성장동력의 R&D 예산현황	0· 4
<표 3-1>	미국 IT기반 네트워크 투자의 고용창출효과 예상치(1년 예상치)	0· 5
<표 3-2>	영국 ICT 인프라 투자의 연간 고용창출효과 예상치(1년 예상치)	2· 5
<표 3-3>	일본의 정보화전략 추이 및 내용	3 5
<표 3-4>	HTS 2020의 IT관련 주요 프로그램 및 내용	8· 5
<표 3-5>	주요국의 ICT 분야 경기활성화 대책	0· 6
<표 4-1>	UR협상의 주요 결과물	3· 7
<표 4-2>	WTO협정 부속서1A 세부협정의 기본구조	3· 7
<표 4-3>	보조금에 해당하지 않는 국내지원제도 사례	7 7
<표 4-4>	GATS의 서비스 공급방식	501
<표 4-5>	서비스무역 제한조치의 구분	1
<표 4-6>	우리나라의 UR 방송서비스 양허표	51
<표 4-7>	우리나라의 기본통신협상 양허 주요내용	1
<표 4-8>	2004년 2월 이후 기간통신서비스시장 외국인 지분소유 제한	71

<표 4-9> 참조문서 규제원칙의 주요내용	9
<표 4-10> 우리나라의 FTA 추진현황 (2012.9월 현재)	3·2 1
<표 4-11> 한·미FTA 통신챕터(제14장)의 조문구조	841
<표 4-12> 한·미FTA 통신챕터(제14장)의 조문출처	941
<표 4-13> 기 체결 미국 FTA의 “기술선택의 유연성”조문	10
<표 4-14> 한·미 FTA의 방송분야 유보내용	3
<표 5-1> GATT 제23조 1항에 따른 제소사유	951
<표 5-2> WTO 분쟁해결절차 개요	21
<표 5-3> 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금분쟁 진행경과	181
<표 5-4> 캐나다 항공산업 보조금 사건 증거자료의 성격별 구분	4
<표 5-5> 미국 Micron사의 보조금관련 제소내용	991
<표 5-6> 독일 Infineon사의 보조금관련 제소내용	992
<표 5-7> IT 신성장동력 분야별 투자계획(2004년-2007년)	6·0 2
<표 5-8> LG반도체와 현대전자의 D램 덤핑마진 판정결과	122
<표 5-9> 월풀(Whirlpool)에 따른 덤핑 마진	722
<표 5-10> USTR에 대한 미국업계의 WIPI관련 요청사항	84 2
<표 5-11> 일본 관세정률법 제21조의 요지	92

그 립 목 차

[그림 2-1]	산업정책의 유형 및 정책환경	6
[그림 2-2]	우리나라와 선진국의 기술격차 사례	63
[그림 3-1]	2007년-2008년 주요국의 실업률	5· 4
[그림 3-2]	디지털 뉴딜정책의 경제적 기대효과	64
[그림 3-3]	미국 IT기반 네트워크 투자전략 개요	9 4
[그림 3-4]	일본 신산업 육성전략의 개요(ITS, 스마트그리드 사례)	6· 5
[그림 3-5]	ABC 플랜의 보편적서비스기금 개편 방향	3 6
[그림 3-5]	NTT그룹 지구환경보호 추진체계	0 7
[그림 3-6]	Green NTT 추진방식	1· 7
[그림 4-1]	TRIMs와 외국인투자 시장진입제한의 차이점	1· 9
[그림 4-2]	WTO체제 밖의 지적재산권 국제협약	5 9
[그림 4-3]	현재 발효 중인 우리나라 FTA 조감도	41
[그림 4-4]	기존 외국인투자 규제 및 공익성심사	16
[그림 4-5]	한·미 FTA에 따른 외국인투자 면제에 관한 공익성심사	16
[그림 4-6]	방송중계용 국제위성전용회선서비스 국경간 공급의 개념도	5
[그림 5-1]	ISD 절차 개요	71
[그림 5-2]	미국의 반덤핑조사·판정 절차	220
[그림 5-3]	월풀-LG·삼성 냉장고 반덤핑관세 분쟁 일지	28

요 약 문

1. 제 목

통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방안 연구

2. 연구 목적 및 필요성

현 경제위기 조기 극복을 위해서는 주요국의 디지털 뉴딜정책에 상응하는 방송통신 분야의 산업정책 추진이 필요하다는데 대해서는 이론의 여지가 없다. 하지만 주요국 정책동향과 글로벌 통상환경을 고려할 때, 산업·통상전략 관점에서 방송통신 분야의 산업정책 추진을 위한 기존 정책수단의 실효성·적절성에 대한 정책당국의 근본적 고민이 요구된다. 본 연구는 경제위기 조기 극복과 통상규범 합치성이라는 양면적 관점 하에서 방송통신 분야 디지털 뉴딜정책의 바람직한 추진방향을 모색한다. 특히 글로벌 통상규범과 통상분쟁 사례에 대한 포괄적 조사를 통해 우리나라 방송통신 산업정책의 통상규범 친화성 제고를 위한 유념사항을 제안한다.

3. 연구의 구성 및 범위

연구 세부주제	연구관심사
방송통신 분야 우리나라 산업정책 추이 및 현황	현 경제위기 극복을 위한 방송통신 산업정책 기초, 특징 및 쟁점이 무엇인가?
주요국 디지털 뉴딜정책의 최신 동향 및 특이사항	주요국 디지털 뉴딜정책의 배경, 목적, 주요내용 및 쟁점이 우리에게 주는 정책적 시사점이 무엇인가?
방송통신 산업정책에 관한 통상규범·통상분쟁 사례	통상규범 및 분쟁사례가 방송통신 산업정책의 통상규범 양립성 확보를 위해 주는 정책 시사점이 무엇인가?
통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방향 제언	경제위기 조기 극복과 통상규범 양립성 관점에서 방송통신 분야 디지털 뉴딜정책의 추진방향이 무엇인가?

4. 연구 내용 및 결과

본 연구의 제2장은 산업정책의 정의, 유형 및 쟁점 등을 살펴본 연후에 1980년대 초반 이후 최근까지 우리나라의 방송통신 분야 산업정책의 추이, 특징 및 현안을 살펴본다. 제3장은 주요국 정부 차원에서 미국 발 경제위기 이후 추진된 디지털 뉴딜정책의 내용 및 쟁점, 그리고 그러한 정책이 민간주체들에 의해 어떻게 구체화되고 있는지를 살펴봄으로써 디지털 뉴딜정책이 주로 어떠한 정책수단에 의해 추진되는지를 파악한다. 제4장은 방송통신 산업정책에 대해 적용 가능성이 높은 WTO협정의 세부 통상규범과 우리나라가 체결한 FTA 가운데 가장 포괄적인 내용을 담고 있는 한·미 FTA 및 한·EU FTA의 방송통신관련 주요 통상규범을 상술한다. 제5장에서는 WTO 및 FTA 분쟁해결절차의 주요 내용 및 특징과 함께 주요 협정별 기존 통상분쟁 사례에 대한 광범위한 심층 분석을 통해 판결내용으로부터 방송통신 산업정책의 통상규범 합치성 제고를 위한 가이드라인을 도출한다. 마지막으로 제6장은 상기 조사결과에 근거하여 우리나라 방송통신 산업정책의 과제와 통상규범 친화성 제고방향을 제언한다.

본 연구의 주요 결과는 다음과 같다. 디지털 뉴딜정책은 2008년 미국 발 금융위기의 글로벌 확산에 따른 경기 침체의 타개책의 일환으로 위기의 진원지인 미국은 물론이고 우리나라를 비롯한 주요국들이 추진한 일종의 경제 정상화 전략이자 디지털 분야의 산업정책이다. 동 금융위기로 인한 경제상황 악화는 미국을 넘어 전 세계적으로 신용경색, 금융기관 부실, 환율 불안, 내수 위축, 고용 악화 등 총체적 경제위기를 경험하게 하였다. 그러한 위기 가운데 특히 고용 악화 타개 차원에서 주요국들이 주목한 것이 디지털 뉴딜정책이다. 이는 디지털 인프라 및 IT융합 분야 등에 대한 투자 확대가 경제위기 극복 및 고용 창출을 위해 효과적이라는 인식에 근거한다.

최근 우리 정부의 방송통신 산업정책은 부분적으로 민간투자와의 매칭(matching)을 전제로 함에도 불구하고, 대부분 정부의 R&D 투자에 의해 지지된다. 예컨대, 2012년 2월 공표된 방송통신위원회의 “방송통신 연구개발 시행계획”은 기술개발 1,527억 원, 표준화 182억 원, 인력양성 55억 원, 연구기반조성 308억 원을 포함하여 총 2,072억 원의 투자방향을 구체화하고 있다. “방송통신 연구개발 시행계획”에서 유념해야 할 부분은 R&D 예산의 과도한 불균형이다. 통상문제화 가능성으로부터 대체로 자유롭다고

할 수 있는 인력양성 및 연구기반조성의 경우에는 2012년 기준 2072억 원에 달하는 정부의 R&D 집행예산 총액 가운데 약 20% 이하가 배정되어 있는 반면, 2000년대 이후 특히 한미 간에 가장 자주 통상마찰의 원인이 되어온 기술개발 및 표준화 분야에 대해 전체 예산의 약 80% 이상을 배정하고 있다. 이는 기술경쟁력 향상을 위한 불가피한 선택이라고 이해할 수 있지만, 다른 한편으로 우리나라 방송통신 산업정책의 특징 및 주안점이 어디에 있는지를 여실히 보여주는 대목이다. 우리 정부의 디지털 뉴딜정책이 경험적으로 통상마찰 가능성에 적지 않게 노출되어 온 “정부 주도의 R&D 중심”이라는 전통적 산업정책 틀 속에 머물고 있으며, 게다가 방송통신 분야에서 주요 무역상대국들과 잦은 통상마찰을 거쳐 온 기술 및 표준화에 집중되어 있다는 것이다.

이는 주요국들의 디지털 뉴딜정책 추진방식과는 근본적으로 대조되는 부분이다. 주요국이 추구하고자 하는 방식은 우선 민간주체들에 의한 투자 확대를 통해 궁극적으로 추가적인 고용을 창출한다는 것이며, 이를 위해 중앙 정부는 자체 예산을 직접 투입하기 보다는 가능한 한 규제완화 등의 “예산 중립적(budget-neutral)” 인센티브를 동원한다는 상향식(bottom-up)에 가깝다. 예컨대, 영국은 브로드밴드 투자 확대를 위해 규제기관이 통신사업자에게 주파수 허가에 대한 우선권을 부여하는 “spectrum swap for speed”를 유인책으로 고려하고 있다. 미국의 경우에도 브로드밴드 인프라 구축·업그레이드를 위해 고려되는 것은 정부 보조금이 아닌 유선전화 중심의 보편적서비스기금제도의 개혁과 브로드밴드 상호접속요금체계 개혁이라는 일종의 규제완화 인센티브이다.

이러한 맥락에서 현 시점에서 추진되고 있는 우리나라 방송통신 산업정책의 방향성에 대한 전향적 자세가 필요하다. 기존 산업정책은 민간투자를 유발하기 위한 동기 부여이기보다는 정부와 민간의 공동투자 구도 하의 원천·응용기술개발에 주목한다. 즉 산업정책의 수단이 정부 보조금이지 민간투자 유발을 위한 인센티브가 아니라는 것이다. 이는 우리나라 방송통신 산업정책이 주로 “기술개발 및 표준화를 겨냥한 정부 주도·공급자 중심의 하향식(top-down) R&D”라는 전통적 정책수단에 고착되어 있음을 의미한다. 결론적으로 우리나라 방송통신 산업정책은 기존 산업의 국제경쟁력을 제고하거나 기존 산업을 대체할 새로운 성장 동력을 발굴한다는 차원을 넘어서, 경제적 파급효과라는 범국가적 관점 하에서 상대적으로 경제 기여도가 높은 소수 핵심 방송통신 분야에 대해 최대한 예산 중립적 인센티브를 부여하고, 이로부터 적정한 민간투자를 유발해 내

는 것이 정책의 중장기적인 효과성에서나 시장(통상) 친화성 관점에서 바람직하다.

WTO체제 발족 이후, 그리고 최근 FTA 확산에 따라 국가 간 무역을 규율하는 국제통상규범은 그 적용 범위도 넓어지고 체계도 복잡해지며 해석의 여지를 남기고는 있지만, 점차 구체성을 더해가는 국제통상규범을 순진하게 문언 그대로 준수하려는 것은 현실적이지 않다. 산업정책을 추진하면서 향후 통상분쟁을 우려한 나머지 효과가 별로 없는 지원수단만을 사용하는 것은 정책적으로 효과적이지 않으며, 무조건적으로 완벽한 수준의 국제통상규범 합치성을 강조하는 것은 여타 국가들의 정책 노선을 비추어 보더라도 실용적 접근이라고 보기 어렵다. 오히려 자국 산업의 경쟁력 제고를 최대한 추구하는 가운데, 국제통상규범 위반 논란 또는 통상분쟁 가능성을 최소화할 수 있는 방안을 고민하는 것이 실용적인 대응방안이라 할 수 있다. 이하에서는 통상전략 차원에서 우리나라 방송통신 산업정책의 가장 시급한 정책현안으로 지적한 “기술개발 및 표준화를 겨냥한 정부 주도·공급자 중심의 하향식(top-down) R&D”에 대한 개선방향을 중심으로 제언한다.

● R&D 지원 대상 분류체계 개편

통상문제가 제기될 수 있는 부분 가운데 하나는 R&D 사업 분류체계가 이미 정부에 의한 특정기술 지원이라는 인식을 물씬 풍긴다는 사실이다. 이는 차후에 동 부문에 대한 지원이 문제시 되는 경우 산업별로 특정성 입증에 수월할 뿐만 아니라, 해당 산업 부문에 대한 정부지원 자체가 쉽게 노출되는 문제점을 내포한다. 따라서 R&D 지원 대상 분류의 기초를 특정성 중립적인 체계로 전환하는 것이 바람직하다.

● 연구 성과물에 대한 기술료 환수 유지·개선

현재 대부분의 R&D 사업은 연구 성과물이 상업적으로 활용될 때에는 기술료를 환수하도록 규정되어 있다. 이는 보조금 효과를 축소하는데 매우 효과적이므로 계속 유지되어야 한다. 동시에 기술료 환수가 민간주체의 R&D 유인을 저해하지 않도록 하기 위해서는 출연정률 또는 매출정률의 환수방식 가운데 하나로 구체화될 필요가 있다.

● 정부지원 대상 및 시기에 대한 전략적 판단

R&D 보조금에 대응한 무역상대국의 상계관세 부과 시 일반적으로 최종 수입되는 품목에 한해 매출규모 대비 보조금효과를 계산하여 관세가 부과되며, 동 품목의 부분품이나 재료에 해당하는 품목에 대한 보조금 효과를 별도로 추산하고 있지는 않다. 이는 우

리 정부의 R&D 지원이 가급적 최종상품 자체에 대해서보다는 응용 및 활용도가 높은 기술 등 전방(upstream) 산업 분야에 집중되는 것이 상계관세 문제의 해결에 유리하다는 점을 의미한다. 그리고 상계관세 부과는 보조금 효과를 내용연수에 따라 분배하게 되므로 특정 기술이나 산업에 대해 보조금을 지급하는 경우 관련 상품이 상용화되어 실제로 수출이 급증하여 수입국 산업에 피해가 발생하는 시점에서부터 최대한 먼 시점에서 지원을 종결하는 것이 상계관세에 따른 피해를 최소화하는 방안이다. 따라서 시장에서 상용화 성공가능성이 큰 경우 정부의 역할은 상용화 이전의 지원에 국한하고, 이후의 실용화 또는 상용화 작업은 시장에 맡김으로써 시기적으로 문제가 될 수 있는 정부 지원을 줄이는 것이 효과적이다.

● 시장친화적 표준화정책으로의 전환

과거의 경험이나 정부 보조금의 배분비율을 고려할 때, 우리 정부의 방송통신 분야 R&D와 관련된 현안들 가운데 다른 어떤 사안에 비해서도 표준 및 기술기준이 통상마찰로 이어질 개연성이 높다는 점에서 특히 두 가지 문제에 대한 전향적인 고민이 요구된다. 첫째, 방송통신표준 개발을 현재와 같이 디자인 중심으로 가져가고자 한다면, 단일 민간단체표준이 아닌 복수 민간단체표준으로 이행하는 것이 바람직하다는 점에 주목할 필요가 있다. 만일 그렇지 못하다면, 산업정책과 통상규범의 합치성 확보 차원에서 기술기준의 무역제한성 완화 관점에서 성능 중심으로 가져가는 것을 이제는 능동적으로 고려하는 것이 필요하다. 둘째, 기술기준의 무역제한성 완화를 위한 절차적 노력도 필요하다. 이를 위해서는 산하기관에 위임된 방송통신표준 개발절차에 대한 정책당국의 모니터링을 한층 더 강화하여 외국 이해당사자가 불만을 가질 수 있는 여지를 표준개발 초기 단계에서부터 불식시킴과 동시에 만의 하나 표준개발이 전략적 관점에서 국내 이해당사자들에 의해 불합리하게 왜곡되지 않도록 담보해 두는 것이 중요하다.

● 정책 집행방식 및 홍보자료에 대한 모니터링 주의

무역상대국들은 자체 정보망을 통해 우리 정부의 공식 보도자료, 홈페이지 공개자료, 공무원의 강연문·기고문 등을 수집하여 유사시 증거로 제출하는 경우가 비일비재하다. 이는 WTO 분쟁해결기구에 의해 진행된 하이닉스(Hynix) 반도체 분쟁 등 통상분쟁에서 우리 정부가 수차례 경험한 바이다. 이러한 점에서, 향후 방송통신위원회나 관련 산하 기관 차원에서 공식적으로 공표되는 자료들을 통해 산업정책적 측면을 과도하게 강조·

부각하는 표현들은 가급적 자제해야 한다. 또한 주요 연구개발 지원사업 홍보백서나 연례보고서의 통상규범 저촉 가능성에 대해서도 철저한 관리가 필요하다. 즉 방송통신위원회는 방송통신 분야 R&D 사업 설계 단계에서부터 지원 취지, 관련기업과의 중립성, R&D 지원의 공정성과 중립성, 국내 연구기반에의 기여도, 시장친화적 제도운영 노력 등을 철저하게 모니터링하여 불필요한 오해의 소지가 없도록 하여야 한다.

● 통상문제 상시검토체계 운영

방송통신 산업정책의 주요 도구인 R&D 지원은 국가 간 상업적 이해관계의 충돌로 이어질 수 있다는 점에서 무역상대국들의 관심과 감시의 대상이 된다. 선진국들이 전반적인 국제경쟁력 우위를 보이는 방송통신 R&D 지원, 특히 기술개발 및 표준화에 대한 막대한 R&D 지원 규모와 동 사업에 의한 산업과급효과를 감안하면 향후 연구개발 성과물의 활용단계에서 제기될 수 있는 통상문제 예방 차원에서 시행체계와 절차 등에 대한 엄격한 법적·정책적 검토 필요성은 한층 강조되어야 한다. 이를 위해 방송통신위원회와 그 산하 기관 내부인력의 전문성을 제고하는 한편, 전담반을 운영하는 등 외부 전문가와의 유기적 협조체계를 구축·강화하는 것이 필요하다.

● 통상규범 예외 조문 활용

WTO협정, FTA 등 국제통상규범은 자유무역의 정상적 흐름에 개입하여 인위적 왜곡을 초래하는 정부의 정책 수단을 통제하는 것을 가장 중요한 목적으로 하고 있으나, 동시에 각국이 합법적인 정책목표를 달성하기 위해 발휘하는 정책주권을 제한하지는 않는다. 그 적용 범위가 상당히 엄격하기는 하지만, 국제통상규범 내에는 이른바 예외 조항들이 일부 존재한다. 대표적인 조항들 가운데 하나가 기술기준과 관련하여 “정당한 목적(legitimate objectives)”을 강조한 WTO TBT협정 제2.2조와 한미 FTA 제14.21조 3항이다. 따라서 가능한 경우에는 방송통신 산업정책을 수립하는 초기부터 공식 또는 비공식 내부 문건, 입법 과정에서 국회나 법제처에 제출되는 문건, 대외 발표문, 보도자료 등에 WTO협정 및 FTA의 예외에 해당될 수 있는 정책 목적이 고려된 것임을 나타내는 문구와 표현을 최대한 빠짐없이 언급해 둬으로써 추후 통상분쟁 발생 시 예외를 인정받을 수 있는 정책 목적이 처음부터 일관되게 고려되었음을 분명히 주장할 수 있도록 근거를 확보해 두는 것이 바람직하다.

5. 정책적 활용 내용

- 방송통신 디지털 뉴딜정책 아젠다 발굴
 - 현 경제위기 조기 극복에 기여할 수 있는 방송통신 분야의 효과적 디지털 뉴딜 정책 아젠다 개발을 위해 본 과제의 정책추진방향 제언사항을 참고자료로 활용
- 방송통신 산업정책의 통상규범 합치성 정비
 - 방송통신 산업정책관련 통상분쟁 사전 예방을 위해 본 과제의 성과로서 도출된 “통상규범 친화적 산업정책 가이드라인 및 정책제언”을 제도정비과정에서 활용

6. 기대효과

- 소극적 기대효과
 - 경제위기 극복을 위한 방송통신위원회의 역할과 노력에 사회적 인식 제고에 기여
- 적극적 기대효과
 - 방송통신 산업정책관련 통상분쟁 사전방지를 통한 경제·사회적 비용 절감
 - 방송통신 분야의 효과적 디지털 뉴딜정책을 통한 일자리 창출, 생산성 향상 도모

SUMMARY

1. Title

A Study on the Trade-rule-friendly Implementation Scheme for Digital New Deal Policy

2. Objective and Importance of Research

Although we should undoubtedly embark, to early recover from the current economic crisis, on such an industrial policy in broadcasting and telecommunications as major trading countries' Digital New Deal, it is a prerequisite for Korea to pay lots of attention to the effectiveness and relevancy of the legacy industrial policy tools to promote broadcasting and telecommunications from the viewpoint of industrial and trade considerations. With this motivation in mind, this research seeks to figure out how to design desirable schemes of Korea's Digital New Deal in broadcasting and telecommunications sector to secure compatibility with global trade rules.

3. Contents and Scope of the Research

- Overview of Korea's Industrial Policy in Broadcasting and Telecommunications
- Trend and Features of Digital New Deal Policies in Major Trading Countries
- Trade Rules on Industrial Policy in Broadcasting and Telecommunications
- Policy Lessons of Major Trade Disputes for Industrial Policy in Broadcasting and Telecommunications
- Korea's Digital New Deal Policy in Broadcasting and Telecommunications in the Context of Trade Compatibility

4. Research Results

The outcome of this research indicates that Korea's industrial policy in broadcasting and telecommunications sector has a serious bias to traditional top-down approach, which focuses on massive government-led R&D to develop competitive technologies followed by standardization. This policy stance contrasts with bottom-up approaches of major trading partners, and may be prone to trade frictions. Therefore, it is highly desirable for Korea to shift from the old to the new industrial policy tools which depend upon budget-neutral incentives to induce more voluntary investments from the private entities in broadcasting and telecommunications. Additionally, policy makers are recommended to pay due attention to the following subjects: classification system for R&D, royalty payback system, projects and timing for government support, market-oriented standardization, monitoring policy promotion strategy, regular screening of trade issues, and utilization of "exception clause" in trade agreements.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This study may be best utilized as a useful reference to find out key agenda to promote Korea's Digital New Deal, and also to improve trade compatibility of various laws and regulations for industrial policy in broadcasting and telecommunications.

6. Expectations

Effective application of the research outcome would be conducive to enhancing public awareness of KCC's role and efforts to cope with current economic hardship, creating new job opportunities, and reducing economic and social costs by preventing trade disputes in broadcasting and telecommunications.

CONTENTS

Summary

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. Trend and Status of Korea's Industrial Policy in
Broadcasting and Telecommunications

Section 1. Outline of Industrial Policy

Section 2. Korea's Industrial Policy in Broadcasting and Telecommunications

Section 3. Recent Features and Issues

Chapter 3. Trend and Features of Digital New Deal Policies in
Major Trading Countries

Section 1. Background and Purpose of Digital New Deal Policy

Section 2. Overview of Digital New Deal Policy in Major Trading Countries

Section 3. Private Sector's Embodiment of Digital New Deal Policy

Chapter 4. Trade Rules on Industrial Policy in Broadcasting
and Telecommunications

Section 1. Multilateral Trade Rules as per the WTO

Section 2. Regional Trade Rule as per the FTA

Chapter 5. Policy Lessons of Major Trade Disputes for Industrial Policy in Broadcasting and Telecommunications

Section 1. Overview

Section 2. Elements and Features of DSPs in the WTO and FTA

Section 3. Trade-strategic Implications of Established Trade Disputes

Chapter 6. Trade-rule-friendly Digital New Deal Policy in Broadcasting and Telecommunications

Section 1. Agenda and Tasks for Korea's Digital New Deal Policy

Section 2. Suggestions for Trade-rule-friendly Industrial Policy

Reference

제 1 장 서 론

2008년 비우량 주택담보대출(sub-prime mortgage) 부실화에서 촉발된 미국 발 금융위기가 전 세계로 확산되면서, 많은 나라들이 적지 않은 경제적 어려움을 겪어왔다. 대외의존도가 높은 우리나라의 경우에도 그러한 금융위기가 상당 정도 실물경제에 전이됨으로써 내수경기 침체는 물론이고, 특히 고용 악화라는 심각한 사회적 문제를 야기하게 되었다.

미국, 영국, 일본, 독일 등 주요국들은 경제위기 타개 차원에서 IT를 근간으로 하는 소위 “디지털 뉴딜정책”을 추진하여 왔다. 이 정책의 기본취지는 “IT 인프라 및 IT융합 분야에서의 투자 확대를 통한 새로운 일자리의 창출”이라고 정리될 수 있다. 이는 일견 금융위기의 실물경제로의 급격한 확산이라는 거대한 도전 앞에서 유동성 공급에 의한 통화정책(monetary policy)만으로는 내수경기를 활성화시키기 어렵다는 판단에 따라 도입된 일종의 재정정책(fiscal policy)으로 이해하기 쉽다.

하지만 주요국들의 디지털 뉴딜정책은 재정정책과는 본질적으로 상이한 특징을 가진다. 우선 “디지털”이라는 정책의 문구가 의미하듯이, 이 정책은 IT라는 특정 산업에 주목하고 있다. IT와의 융·결합을 통한 새로운 성장산업을 육성한다는 정책의 취지나, 정부가 아닌 민간이 투자의 주체라는 점도 재정정책과는 부합하지 않는 측면이다. 한마디로 디지털 뉴딜정책의 본질은 민간주도의 상향식(bottom-up) 산업 정책이라고 규정하여도 과언이 아니라는 것이다.

우리나라의 경우에도 미국 발 금융위기 이후부터 디지털 뉴딜정책과 본질적·내재적으로 유사한 취지를 담은 산업정책을 추진하여 왔다. 방송통신 분야에 관한 한, '스마트(smart)'와 '녹색(green) IT'는 그러한 정책의 방향성을 가늠할 수 있게 하는 키워드이다. 2009년부터 범부처적으로 추진되기 시작한 “그린 IT 신성장동력 발전 전략”이나 2011년 방송통신위원회가 천명한 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”은 문언적 차별성에도 불구하고, IT와의 융·결합을 통한 새로운 산업 및 일자리 창출에 궁극적인 목표를 두고 있다.

이와 관련하여 한 가지 중요한 의문을 제기할 수 있다. 범세계적·국가적 경제위

기 극복이라는 명분에도 불구하고, WTO 다자통상체제와 FTA 지역통상체제에 따른 “전면개방·무한경쟁”의 글로벌 통상환경 하에서 그러한 산업정책이 온전히 정당화될 수 있을까? 이를 위해서는 무엇보다 현재까지 진행되어온 주요국들의 디지털 뉴딜정책이 지향하는 목표는 물론이고, 그러한 목표 달성을 위해 동원되는 정책 수단이 무엇인지에 관한 고찰이 전제되어야 한다. 그리고 최근 우리나라의 방송통신 산업정책이 주요국들과 비교하여 산업정책의 관점에서, 통상규범 합치성의 관점에서 혹여 놓치고 있는 부분이 없는지를 점검하는 것도 매우 중요하다.

이러한 맥락에서 본 연구는 우리나라 방송통신 분야의 산업정책 추이 및 시장현황, 주요국 디지털 뉴딜정책 추진 사례 등에 대한 사전 분석과정을 통해 경제위기 극복 관점은 물론이고, 통상규범 친화성 관점에서도 공감할 수 있는 새로운 방송통신 산업정책의 방향성을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 WTO협정의 주요 통상규범 및 한·미 FTA, 한·EU FTA 등 주요 FTA의 통상규범, 산업정책을 둘러싼 기존 통상분쟁 사례 분석 등을 통해 통상규범 친화성을 제고하기 위해 방송통신 산업정책 추진과정에서 각별히 유념해야 할 정책적 시사점도 도출하고자 한다.

본 연구의 본문 구성은 다음과 같다. 본 연구의 제2장은 산업정책의 정의, 유형 및 쟁점 등을 살펴본 연후에 1980년대 초반 이후 최근까지 우리나라의 방송통신 분야 산업정책의 추이, 특징 및 현안을 살펴본다. 제3장은 주요국 정부 차원에서 미국발 경제위기 이후 추진된 디지털 뉴딜정책의 내용 및 쟁점, 그리고 그러한 정책이 민간주체들에 의해 어떻게 구체화되고 있는지를 살펴봄으로써 디지털 뉴딜정책이 주로 어떠한 정책수단에 의해 추진되는지를 파악한다. 제4장은 방송통신 산업정책에 대해 적용 가능성이 높은 WTO협정의 세부 통상규범과 우리나라가 체결한 FTA 가운데 가장 포괄적인 내용을 담고 있는 한·미 FTA 및 한·EU FTA의 방송통신관련 주요 통상규범을 상술한다. 제5장에서는 WTO 및 FTA 분쟁해결절차의 주요 내용 및 특징과 함께 주요 협정별 기존 통상분쟁 사례에 대한 광범위한 심층 분석을 통해 판결내용으로부터 방송통신 산업정책의 통상규범 합치성 제고를 위한 가이드라인을 도출한다. 마지막으로 제6장은 상기 조사결과에 근거하여 우리나라 방송통신 디지털 뉴딜정책의 과제와 통상규범 친화성 제고방향을 제언한다.

제 2 장 방송통신 분야 우리나라 산업정책의 추이 및 현황

제 1 절 산업정책에 관한 일반사항

1. 산업정책의 정의

정부가 일정한 국민경제적 목표 달성을 위해 추진하는 경제정책은 크게 거시경제 정책과 미시경제정책의 두 가지로 구분된다. 전자가 생산, 고용, 이자율, 물가 등 거시경제변수에 주로 영향을 주는 재정정책과 통화정책으로 대표된다면, 후자는 개별 경제주체인 기업과 소비자의 경제적 선택에 영향을 준다. 더 나아가 미시경제정책은 산업분야의 경제변수를 일정한 목표에 부합하도록 하기 위한 개념적 동기를 갖는다는 점에서 산업정책(industrial policy), 기술정책(technology policy), 경쟁정책(competition policy) 등을 포괄한다. 따라서 거시경제정책은 생산, 고용, 이자율, 물가 등 거시경제변수의 수준 또는 규모를 조절하기 위한 목적을 갖는 반면, 미시경제정책은 산업의 구조 및 내용을 변화시키기 위한 목적을 갖는다고 말할 수 있다.

산업화(industrialization)를 뒷받침하기 위한 정부개입의 양상이 다양한 만큼, 산업 정책에 관한 학술적 정의도 학자별로 상이하다. Reich(1982)는 산업정책을 “수출 및 고용창출 잠재력을 갖는 산업을 지원하기 위해 고안된 일련의 정부 조치”라고 정의한다. Pinder(1982)는 산업을 지원하기 위해 고안된 모든 정책을 산업정책이라고 좀 더 광의적 관점의 정의를 제안한다. 따라서 그에 따른 산업정책의 범주 내에는 투자활성화를 위한 재정정책 및 통화정책 인센티브, 공공투자, 공공조달, R&D 투자 활성화를 위한 인센티브, 중소기업 지원정책, 특정 분야의 대표기업(national champions) 육성을 위한 전략적 지원프로그램, 물리적 산업기반이나 사회적 제도기반의 생성·발전을 위한 지원, 무역정책, 경쟁정책 등이 모두 포함된다.

반면 Johnson(1984)은 협의의 관점에서 산업정책을 “특정산업의 국제경쟁력 제고를 지원하기 위한 정부 행위”라고 정의한다. Landesman(1992)은 산업정책의 선별적(selective) 성격에 주목함으로써, “국가경제 내에서 선발된 특정 산업, 경제주체 또

는 경제행위에 대해 여타 산업, 경제주체 또는 경제행위와 달리 특혜적 대우를 부여하도록 고안된 정책"을 산업정책이라고 언급한다. Chang(1994)은 국가경제발전을 위해 전략적으로 중요한 산업의 생산 및 기술역량 창출·강화를 지원하는 정부 행위를 산업정책이라고 규정한다. 이는 특정 산업, 경제주체 또는 경제행위에 대한 특혜적 대우가 국가경제발전이라는 잠재적 목표에 근거함을 의미한다.

산업정책의 정의와 관련한 이러한 다양한 학술적 관점은 각기 유용한 측면이 존재한다. 예컨대, Pinder(1982)와 같은 광의의 관점은 산업정책을 개념적으로 이해함에 있어서는 도움이 된다. 하지만 산업정책의 필요성, 유형, 추진방안 및 효과성 등을 좀 더 구체적인 논의를 제약하는 측면이 존재하므로 이하에서는 산업정책을 협의의 관점에서 규정한 Chang(1994)의 관점을 따르기로 한다. 즉 국가경제발전전략의 우선순위에 의해 선발된 특정 산업, 경제주체 또는 경제행위의 생산 및 기술역량을 활성화하기 위해 동원되는 정책지원, 규제 및 경제행위 직접 수행 등을 산업정책이라고 본다는 것이다.

산업정책의 과정에서 정부는 크게 네 가지 상이한 역할을 한다. 첫 번째는 규제기관으로서 역할로서, 정부는 요금 책정, 세금 부과, 보조금 지급 등의 정책수단을 통해 특정 산업을 지원할 수 있다, 두 번째는 생산자로서의 역할로서 예컨대 공사 등 국영기업을 통해 경제활동에 직접 참여함으로써 제품·서비스를 생산할 수 있다. 세 번째는 소비자로서의 역할로서 스스로의 조달프로그램 등을 전략적으로 활용하여 특정 산업이나 경제주체를 위한 시장을 조성할 수 있다. 네 번째는 금융기관 및 투자자로서의 역할로서, 정부는 전략적으로 선별된 산업프로그램에 대해 공적·사적 금융자원 배분을 확대할 수 있다.

‘산업발전계획’이라는 형식의 명시적 산업정책을 표방하지 않는 국가들의 경우에도 실질적으로는 특정 산업이나 경제행위를 지원하기 위해 규제, 보조금 등 정책수단을 동원하는 묵시적 형태의 산업정책이 존재한다. 시장방임을 기본 경제철학으로 하면서 “산업정책”이라는 용어 자체를 거부시하는 미국 정부의 경우에도 실질적으로는 자국 산업발전을 위한 지원조치를 취하고 있다는 것은 공공연한 사실이다. 대표적인 사례로서 1980년의 Bayh-Dole 법안은 기술이 미국 내에서 개발된 경우에만 배타적 특허권을 부여하는 조항을 포함함으로써 국내산 우대정책을 취하고 있

다. 이는 표면적으로 지적재산권 보호 제도라고 볼 수도 있지만, 내재적으로는 미국 기업을 배타적 특허권 수혜자로 선정하는 사실상의 산업정책에 진배없다.

2. 산업정책의 유형

산업정책은 일반적으로 수평적(horizontal) 산업정책, 선별적(selective) 산업정책¹⁾ 및 첨단(frontier) 산업정책 등 세 가지로 구분할 수 있으며, 산업정책 추진은 크게 정책목표 구상 및 설정, 시행, 평가 등 3단계로 구분된다. 현실적으로 동원 가능한 산업정책의 범주를 한정하는 환경변수는 두 가지이다. 하나는 정책수립에 필요한 제도적 역량, 다른 하나는 특정 산업전략 및 목표 달성을 위한 동원 가능한 정책수단의 숫자와 범위이다.

결과적으로 상기 세 가지 유형의 산업정책은 각기 상이한 정책목표, 제도적 환경 및 정책수단에 근거하여 추진되게 된다. 물론 아주 초보적인 정책수립 역량을 보유한 국가들의 경우에는 수평적 산업정책만을 수행할 수밖에 없을 것이나, 제도적 역량이 점차 높아짐에 따라 어느 시점에서는 선별적 산업정책을 수행할 수 있게 될 것이고, 궁극적으로는 첨단 산업정책의 추진도 가능하게 될 것이다.

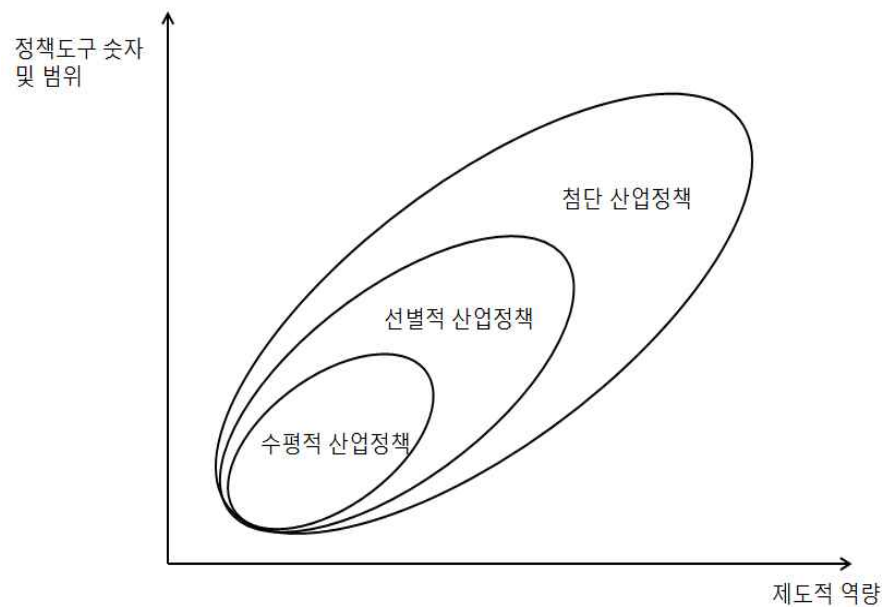
수평적 산업정책은 제도적 기반이나 정책수단 동원 측면에서 가장 부담이 작은 산업정책 유형으로서, 예컨대 인적자본형성을 위한 지원조치, 하부구조 구축 및 사업환경 개선에 필요한 유인책과 인증, 품질통제, 표준제정절차 등 민간의 생산 활동을 지원하는 일반적 조치들을 포함한다. 선별적 산업정책은 특정 산업분야 또는 이해집단을 대상으로 하기 때문에 좀 더 많은 제도적 역량을 필요로 하며, 정책추진을 위해서도 광범위한 정책수단을 필요로 한다.

예컨대 특정 산업에 대한 외국인투자 유치, 보조금 지급, 국제경쟁력 지원 프로그램 등을 비롯하여 국영기업에 의한 생산, 공공조달계약의 체결 등이 선별적 산업정책의 일환으로 이해될 수 있다. 첨단 산업정책은 국가의 미래비전 달성이나 전략적으로 중요한 기술·과학역량 확충을 목표로 하는 바, 고도의 정교한 산업전략 수립 및 이 해당사자 간 의견조율 등을 효과적으로 뒷받침하기 위한 제도적 역량을 전제로 한

1) “분야별 산업정책(sectoral industrial policy)”이라고도 지칭함.

다. 예컨대, 바이오기술, 나노기술 등 분야에 대한 정부지원 프로그램이나 기타 첨단 과학기술 분야의 생산역량 확충을 위한 정책수단이 그 예라고 볼 수 있다.

[그림 2-1] 산업정책의 유형 및 정책환경



3. 산업정책의 쟁점 및 도구

산업정책의 존재이유에 대해서는 이론적·실천적 견해가 엇갈린다. 경제학적으로 그러한 견해의 불일치는 효율성 및 사회후생에 대한 상이한 관점에서 근본적으로 비롯된다. 주류 경제학의 관점에서 진입장벽이 없고 모든 경제주체가 가격수용자이고 정보가 완전히 동일하게 공유되는 완전경쟁시장이 가장 효율적이고 이상적인 시장이라고 알려져 있다. 하지만 이러한 이론적 전제는 다양한 불완전경쟁으로 특징지어지는 현실과 부합하지는 않는다. 그리고 산업분야별로 불완전경쟁의 정도가 상이하여 효율성의 정도도 각기 다르다. 더 나아가 경제학자들 간에는 경제주체들이 정책적 유인책에 대해 반응하는 방식이나 정도에 대해서도 일치된 견해를 보이지 않

는다.

경제학자들 간 기본입장 차이는 산업정책의 필요성에 대한 견해 차이로 이어진다. 소위 “워싱턴 합의(Washington Consensus)”²⁾로 잘 알려진 자유방임적 관점은 시장이 자율적으로 최선의 산업분야와 기업을 선별해냄으로써 효율적 자원배분을 가능하게 한다고 주장한다. 따라서 이러한 관점 하에서는 산업정책이 설 자리는 없다. 오히려 이러한 관점은 산업정책이 시장을 왜곡시킴으로써 최선의 자원배분이 달성되지 못하게 하는 주범이라고 지적한다.

산업정책의 동원이 정당화되는 경우는 예외적으로 시장이 스스로는 해결하지 못하는 시장실패(market failure)에 국한된다.³⁾ 일반적으로 잘 알려진 시장실패는 공공재 공급, 규모의 경제(economies of scale)에 따른 자연독점 등 반경쟁적 시장환경, 재화·서비스의 과잉·과소공급을 야기하는 외부효과(externality)와 관련된다. 시장실패에 따른 정부개입과 관련하여 주목을 끄는 사실은 정부개입이 시장실패를 교정하지 못할 가능성, 즉 정부실패(government failure)도 거론된다는 점이다.

이는 정부가 시장실패를 교정하기 위해서는 관련 정보 습득 및 분석이 철저해야 하는데 실제로는 그렇지 못하다거나, 또는 미래에 대한 불확실성이 정부의 합리적 계획을 곤란하게 하기 때문에 발생하는 것으로 분석된다.⁴⁾ 이러한 정보의 부족 문제와 별도로 정부실패가 발생하는 이유로는 정책성과에 대한 예측능력 부족, 정책수립과 정책집행 간의 괴리, 민간 이해당사자에 의한 정책당국의 포획(capture) 등이 거론된다.

슈페터적 혁신론(Schumpeterian evolutionism)의 경우 시장기구에 의한 자동조정 기능 자체를 부인한다. 즉 시장이 최고의 보수(returns)를 주는 경제활동으로의 자원배분을 반드시 보장하는 기제가 아니라는 것이다. 이런 관점에서 산업정책 자체를 수용한다는 점에서는 동일하다고 하더라도 슈페터적 혁신론은 시장실패론과는 상이한 관점에 근거한다. 예컨대, 슈페터적 혁신론은 첨단 기술의 경우에는 그러한 기술 소유권자의 통제권 밖으로 관련정보가 누출 또는 확산되지 않는 경향이 아주 높다

2) Williamson(1990) 참고.

3) Bhagwati(1988), Krueger(1990), Friedman(1962) 참고.

4) Richardson(1960), Williamson(1975) 참고.

는 관점을 유지함으로써 시장실패의 여지 자체를 부인한다.⁵⁾ 오히려 이는 시장기구 자체가 갖는 근본적인 한계로서, 정부개입은 그러한 한계를 지양하기 위한 목적에서 정당화된다고 한다.

다시 말해 실제 시장에는 시장기구가 작동하지 않는 영역이 존재하며, 정부의 역할은 시장기구가 원칙적으로 작동하는 영역에서보다는 그렇지 않은 영역을 위해 더 중요하다는 것이다. 예컨대, 이러한 입장은 과거 폴라니(Karl Polanyi)⁶⁾가 지적한 소위 “상품허구(commodity fiction)”라는 개념과도 일맥상통한다. 상품허구란 쉽게 말해 시장에서 일반적으로 거래되는 상품들과는 근본적으로 달리 취급되어야 할 그 무엇을 인위적으로 그러한 상품들과 동일시함을 의미한다. 이는 특정산업의 생산물이 자본주의 시장경제의 메카니즘인 수요·공급 원리에 종속시키기에는 무시할 수 없는 특수성을 가지며, 그러한 특수성을 위해 정부개입이 필요하다는 견해이다.⁷⁾

<표 2-1> 산업정책에 대한 주요 관점

산업정책 필요성	기본 입장	정부개입의 근거
No	자유방임론	시장기구가 최적 자원배분을 보장하므로 정부개입 불필요
Yes	시장실패론	불완전경쟁, 외부효과 등 시장실패의 교 정과 공공재 공급을 위해 정부개입 필요
Yes	슈페터적 혁신론	시장실패를 넘어서, 시장기구가 갖는 근 본적 한계극복을 위해 정부개입 필요

5) David(1985), Arthur(1989) 참고.

6) Polanyi(1957) 참고.

7) 예컨대, 문화상품이 시장기구가 다룰 수 없는 고유의 속성을 갖는 상품임에도 불구하고, 시장방임론자들이 문화상품에 대해 상품허구를 적용하고자 한다는 주장과도 양립한다.

<표 2-2> 정부개입 영역과 산업정책 도구⁸⁾

정부개입 영역	산업정책 도구
생산기반 및 기술혁신 시스템 구축	운송시스템, 정보통신기술, 특수기관 설립(예 : 협회, 기술교육센터, 대학) 등 산업발전을 위한 물적·제도적 하부구조 구축 지원
인적자원 확충	장학금 지원, 교환프로그램, 산학협동 등 인적자본 확충 지원
과학기술역량 제고	과학기술정책, 과학기술인력 교육, 첨단기술에 관한 연구개발 프로젝트 지원 등
시장조작· 구조 개편	기업지배구조 개선, 경쟁정책, 국가 대표기업(national champion) 육성정책
경제주체간 상호작용 활성화	산업발전 과정에서의 경쟁·협력 관리를 위한 메커니즘 구축, 연구개발 컨소시엄, 공공-민간 파트너십, 테크노파크 등
생산역량 제고 유인책	관세, 공공조달 등을 통한 유치산업 육성정책, 외국인투자 유치정책, 투자보조금, 특정분야(전자, 바이오, 나노 등) 및 특정당사자(중소기업, SOHO 등)에 대한 세제지원 등
생 산 주 체 의 기술력 강화	연구개발 지원정책, 표준화정책, 보조금 지급, 펀드 구축, 인큐베이팅, 기술이전 지원 등
제도적 기반	산업발전에 필요한 자금지원을 위한 금융기관 설립, 산업·기술정책 연구기관 설립, 산업·기술정보 공유협약 체결 등

숨페터적 혁신론은 특히 기술발전이 기본적으로 제한된 범위에 머물고자 한다는 속성에 주목하면서 기술혁신 및 기술역량 축적을 위해서는 새로운 지식의 창조 및 새로운 기술의 적용이 동태적으로 경제전반에 확산될 수 있어야 하며, 이를 위해서는 경제주체들 간의 상호작용이 심화될 수 있도록 하기 위한 국가적 네트워크 구축

8) Dosi(1988), Cimoli, Dosi, Nelson and Stiglitz(2006) 참고.

이 중요하다고 피력한다.⁹⁾ 이러한 맥락에서 산업정책을 위해 동원될 수 있는 가장 광범위한 정책도구는 슈퍼테크 혁신론에 의해 규정되어 왔으며, 그에 의하면 정부개입이 합리화되는 영역은 생산기반 및 기술혁신시스템 구축, 인적자원 확충, 과학기술역량 제고, 시장조직·구조 개편, 경제주체 간 상호작용 활성화, 생산역량 제고 유인책, 생산주체의 기술력 강화, 제도적 기반 등 8개로 정리된다.

4. 산업정책의 정치경제학

역사적으로 자본주의 시장경제 하에서 산업정책은 공공연한 비밀이라고 할 수 있다. 현재 시장방임 철학을 견지하는 선진국들의 경우에도 과거 경제발전 과정을 살펴보면, 표면적으로는 산업정책과 무관해 보인다 하더라도 실질적으로는 다양한 방식으로 산업정책을 추진해 왔다는 점에서 그 어떤 국가도 자유롭지 않다. 특히 규모의 경제를 나타내는 기술집약적 산업을 선정하여 육성하였다는 관점에서는 예외가 없다. 시대를 거슬러 올라가면 영국의 경우에도 14세기-15세기에 걸쳐, 미국, 일본 및 독일도 19세기-20세기 초에 걸쳐, 그리고 심지어 시장경제의 가장 중요한 후원자인 미국의 경우 레이건 행정부 이후 현재까지 묵시적으로 산업정책을 추진해 온 것으로 알려져 있다.¹⁰⁾

유사하게 우리나라를 포함한 아시아권 국가들도 산업화 과정에서 적극적인 산업정책을 추진한 바 있다. 산업정책의 목적은 두말할 나위 없이 유치산업의 육성과 전략적 산업분야 및 역량 확충이며, 주로 제조업 분야를 대상으로 한다. 이 가운데 19세기 영국에 대한 비교열위 상태에 있던 독일의 산업정책을 이론적으로 뒷받침한 프리드리히 리스트(Friedrich List)의 다음 산업정책 처방은 새로운 기술을 활용하고, 생산하고, 개선하는 과정이 산업발전의 초석이 된다는 원칙적 사실에 근거하고 있다는 점에서 산업정책에 관한 일반적 역사적·방향성을 제시한다.¹¹⁾

그는 우선 (i) 제조업이 생산활동의 핵심 축으로서 실업을 완화하고 국제수지를 개선할 수 있는 여력을 가진 분야라고 보았다. 그 다음으로 (ii) 제조업 분야 가운데

9) Vernon(1987), Nelson and Soete(1988) 참고.

10) Amsden(1989), Wade(1990), Reinert(2007) 참고.

11) Reinert(2007) 참고.

규모의 수익이 채증하는 분야를 선정하고, (iii) 해당분야의 보호를 위해 일시적 독점 체제를 허용해야 한다고 주장하였다. 또한 그는 (iv) 우선지원 대상분야에 대해서는 무역정책과 세제지원이 수반되어야 하며, (v) 인적자본 형성, (vi) 생산투자 활성화를 위해 시장이자율 이하의 이자율 적용을 위한 개발은행(development banks) 설립과 (vi) 생산·경제활동의 시너지 제고를 위한 시스템 구축과 (vii) 기술이전을 위한 해외 고급인력 유입을 강조하였다. 이러한 리스트의 산업정책 처방을 대표적으로 인용한 일본의 MITI(Ministry of Trade and Industry)는 과거 철강, 전자산업 등 기술집약적 분야에서 생산 및 기술역량과 고급 인력육성을 위한 선별적 산업정책을 추진한 바 있다.¹²⁾

미국의 경우에도 18세기 말 리스트 류의 산업정책을 추진한 바 있다. 다만 미국의 당시 산업정책은 국방산업의 육성과 교육 및 과학기술 하부구조에 대한 투자를 강조하였다는 점에서 특이성을 갖는다. 이후 미국의 산업정책은 공개성 또는 명시성 관점에서 행정부의 기조에 따라 상이성을 가지지만, 산업정책 자체를 포기한 경우는 없다. 더 나아가 미국의 산업정책은 전략분야의 자국 이해당사자들의 국내·외 상업적 이익을 보호하기 위해 강력한 외교(통상)적 노력에 의해 뒷받침되어 왔다는 점에서 산업정책과 무역정책 간 연계성이 상대적으로 높다는 특징을 갖는다. 역대 정권 가운데 가장 친시장적인 레이건 행정부 하에서 산업정책과 정부의 역할은 표면적으로 축소되기도 하였지만, 실제로는 일본과 자동차에 대한 수출자율규제(VER : Voluntary Export Restraints)를 체결하는 등 반시장적 정책도 마다하지 않았다.

하지만 아시아 개도국들의 성장과 글로벌 금융위기 여파의 일환으로 미국 등 선진국의 산업역량이 위축되면서 신자유주의적 관점은 명시적으로도 급격히 퇴조하여 왔다. 레이건 행정부 시절의 유럽 국가들도 유사하게 철강, 섬유, 자동차 등 분야에서 국내산업 보호를 위한 관세, 쿼터, 보조금 등 다양한 조치를 시행하였다. 역사적으로 볼 때, 흥미로운 사실은 첨단산업 분야에서 선진국들조차도 대표기업을 육성하기 위한 사실상의 산업정책에 골몰한 반면, 정부개입을 최소화해야 한다거나 산업정책이 경제적으로 바람직하지 못하다는 신자유주의적 철학이 개도국들에게는 확산되

12) Freeman(1987)은 대부분의 산업정책이 전 세계의 수요가 높은 지식집약적 분야를 겨냥한 직접적인 정부지원프로그램을 근간으로 함을 피력한다.

어 왔다는 점이다. 이는 선진국과 개도국 간 경제철학 및 산업정책의 당위성을 둘러싼 반전 또는 역설이 아닐 수 없다.¹³⁾

제 2 절 우리나라 방송통신 분야 산업정책 추이 및 특이성

일반적으로 우리나라의 산업정책은 전통적으로 '대외지향정책(ourward-oriented policy)' 또는 '수출진흥전략(export promotion strategy)'이라는 이름으로 잘 알려져 있다. 물론 이는 우리나라의 산업발전 과정에서 수입대체정책이 없었다는 것으로 해석되어서는 아니 된다.

우리나라의 산업정책은 1960년대 초반 이후 몇 번의 근본적인 정책기조 변화를 경험하게 된다. 크게 그 기본방향은 시기적·내용적으로 4단계로 구분할 수 있다. 첫 번째 단계는 수출 드라이브와 인적 자원 확충에 초점을 둔 1960년대의 산업정책, 두 번째는 중화학공업 육성과 국내 기술역량 구축에 초점을 둔 1970년대의 산업정책, 세 번째는 무역자유화와 기술지향적 산업정책으로 대표되는 1980년대의 산업정책, 그리고 네 번째는 글로벌화와 정보기술(IT) 산업 진흥에 산업정책의 최우선 역점을 두던 1990년대의 산업정책이다. 한편 1995년 이후 WTO 통상규범이 산업 전 분야에 대해 본격적으로 적용되면서 우리나라를 비롯한 전 세계 대부분의 국가들이 산업정책을 구사할 수 있는 여지는 사실상 별로 없다고 보아도 과언이 아니다.

1960년대 우리나라는 한편으로는 국내 산업을 보호하면서도 다른 한편으로는 수출을 확대하고자 하였다. 그러나 선진국들로부터의 노동집약적 산업에 대한 보호주의에 직면하여, 우리나라는 산업정책의 주안점을 수출 진흥으로부터 중화학공업 육성을 통한 수입대체 방향으로 전환하게 되었다. 이에 따라 일부 전략적으로 선정된 자본재 및 중간재 산업분야가 각종 수입규제를 통해 보호되었고, 다른 한편으로 정부는 그러한 자본재 및 중간재 산업분야를 각종 세제 및 금융 유인책을 통해 육성하고자 하였다. 이는 다름 아닌 수입대체정책이다. 제한된 자원 하에서 당시 정부는 이러한 수입대체정책을 지지하기 위해 1960년대 이후 수출 분야에 부여하던 유인책

13) Chang(1994), Cimoli, Coriat and Primi(2008) 참고.

을 축소하기도 하였으며, 무역자유화는 1970년대 말까지 거의 중단되었다.

그러나 1970년대 수입대체정책에 의해 유발된 중화학공업 분야에서의 과잉투자, 인플레이션의 심화, 산업경쟁력의 저하 및 국제수지의 악화 등으로 인해 우리나라의 산업정책은 1980년대에 걸쳐 그러한 구조적 문제 해소를 위해 과감한 정책개혁과 무역자유화 방향으로 선회하게 된다. 중화학공업 육성정책과 같은 선별적 산업정책은 인력 및 기술 확충 등에 역점을 둔 수평적 산업정책으로 선회하였으며, 동시에 물가안정 및 국제수지 개선 등 거시경제 안정에 필요한 경제정책도 시행하였다. 1990년대 들어서부터 우리나라는 시장자유화를 가속화하는 동시에 IT산업 발전을 표방하면서 지식 또는 IT 집약적 산업으로 경제구조 개편을 위한 정책적 노력을 기울이기 시작하였다.

여타 산업 분야와 달리 IT산업 분야의 산업정책에 관한 한, 한 가지 주목할 만한 사실은 시장자유화와 산업정책이 앞서거나 뒤서거나 하면서 불가분의 관계를 유지해 왔다는 점이다. 특히 통신시장에서만은 1980년대 이후 외부적 통상압력이 시장자유화정책은 물론이고 산업정책을 체계화하는데 유익했다고 평가된다. 다시 말해, IT산업 육성을 위한 산업정책이 일면 통상협상을 야기한 측면이 존재함을 부인하기 어렵지만, 그러한 통상협상 과정을 통해 얻어진 제도적 경험과 정보가 통신시장에 대한 규제정책과 산업정책을 시장친화적인 틀 속에서 정비하는 데에도 작지 않은 도움이 되었다는 것이다.

1. 1980년대-1990년대 초반의 IT 산업정책과 통상문제

우리나라의 IT 발전사를 관조해 보면, 비교적 뚜렷하게 산업정책만이 존재하던 시절이 있었다. 통신서비스분야이든 통신장비 제조업분야이든 무에서 창조해야 하는 육성의 대상으로서, 경쟁 또는 규제정책을 감히 생각하기 어려운 그야말로 통신의 유치단계(infant stage)였다고 할 수 있다. 정부가 통신정책과 통신사업을 전담하던 1960년대~1970년대의 “흑색전화, 백색전화 시대”가 그러한 시절에 해당된다. 유선전화 공급능력의 절대부족으로 인해, 전화사용권만 인정되던 흑색전화와 달리 제3자에게 전화가입권 양도가 가능했던 백색전화는 엄청난 프리미엄이 붙어 투기의 대상

이 되기도 했던 시기였다.

1980년대 초까지만 하더라도 우리나라 통신정책의 최우선 과제는 만성적 전화 적체와 열악한 통화품질의 개선이었다. 특히 전화 적체가 가장 심했던 1980년의 경우 적체수가 60만 호에 이르는 대량의 공급부족 상태에 있었고, 1981년 전화 보급률도 인구 100인당 8.4명에 불과했다. 체신부는 이러한 기본적 통신수요 해소 차원에서 스스로는 통신정책기능만을 수행하고, 통신사업기능을 부처에서 분리하여 1982년 1월 설립된 한국전기통신공사¹⁴⁾로 하여금 담당하게 하였다. 또한 한국통신 발족을 계기로 시행된 전신전화 채권제도를 활용하여 투자재원을 확보하고, 기술개발에도 만전을 기여하였다. 그 결과, 우리나라는 1986년 만성적 전화 적체 극복 및 기본적 통신수요 충족을 위한 전기를 맞게 되었다. 다름 아닌, 전 세계 10번째로 전자교환기(TDX) 자체 개발이라는 사실이다.

기회와 위기는 동전의 양면이라 했던가? 우리나라 통신발전의 가능성을 열게 된 전자교환기의 자체개발은 당시 통신선진국들에게 양면적인 메시지를 전하게 되었다. 다름 아닌 “시장참여 기회 확대”와 더불어 전자교환기 국산화에 따른 “수입대체 위협”이 그것이다. 전자교환기 개발을 필두로 1980년대 후반에 이어진 통신산업 육성정책은 국내 통신시장의 초기 태동 단계에서부터 시장개방의 압력을 거세게 받는 원인이 되었다. 1980년대 후반 우리나라의 통신산업 발전은 개도국들에게는 방어적 근대화(defensive modernization), 국가주도형 산업정책 성공의 모범사례로서 인식될 수 있었으나, 선진국의 다국적기업 입장에서 본다면 경계 대상이었기 때문이다. 특히 전자교환기(TDX)의 자체개발과 국가기간전산망의 구축계획 등은 한국이 자체 기술 및 생산설비를 기반으로 통신하부구조를 구축하겠다는 강력한 의지를 천명한 것으로서 성장 전망이 밝은 한국시장으로의 진입 가능성에 주목하여 온 일부 선진국들에게는 상당한 위협이 아닐 수 없었다.¹⁵⁾

14) 이는 과거 공기업인 한국통신과 현재 민간회사인 KT의 전신임. 이하에서는 편의상 '한국통신'이라고 지칭하되, 한국통신의 완전 민영화 시점인 2002년 8월부터의 내용을 기술하는 경우에는 'KT'라 지칭함.

15) 1988년 당시 한국의 정보통신시장은 아시아에서는 일본을 제외하고는 가장 잠재력 있는 시장이었다. 특히 한국은 대미 의존도가 높을 뿐만 아니라 1987년에는 95억 달러에 이르는 막대한 대미 무역흑자를 기록하고 있었다.

통신시장 개방협상의 불씨는 1980년대 후반에 이미 우리나라에 부분적으로 진출해 있던 루센트(Lucent) 등 미국의 통신장비 제조업체들에 의해 촉발되었다. 이들은 한국의 전자교환기의 개발이 전자교환기 국산화로 이어짐으로써 교환기 수출에 심각한 차질이 빚어질 것이라는 우려를 자국 정부에 적극적으로 제기하였고, 급기야 한미 양국 간 통상마찰의 기폭제가 되었다. 미국의 통신시장 개방압력은 1988년 종합무역법(The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988)을 제정하면서부터 본격화되었다. 미국 정부는 1989년 2월 동법 제1374조에 의거하여 "한국의 통신시장 성장 잠재력에 비해 자유화가 미흡하다."는 표면적인 이유를 들면서 한국을 통신분야 우선협상대상국(PFC : Priority Foreign Country)으로 지정하였다. 다른 아닌 통신 301조의 발동이다.¹⁶⁾ 우선협상대상국 지정이라는 공세적 협상기조 하에서 우리 정부에 전달된 미국 정부의 요구사항은 한국통신의 통신장비 조달시장 개방을 포함한 한국의 통신시장 전반에 대한 개방이었다.

한미협상 당시는 GATT체제 하에서 UR이 병행 추진 중이었기 때문에 미국과의 양자협상은 좀 더 포괄적으로 범세계적 통신시장 자유화를 목표로 하는 UR 협상과 정의 일부라고도 인식될 수 있다. 특히 UR 당시 추진된 GATT 정부조달협정의 적용 대상에서 통신장비분야가 제외된 상황이었기 때문에 우리 정부의 통신산업 육성정책 추진 의지는 미국에게 더 더욱 심각한 문제로 받아들여졌다. 이에 따라 미국은 UR 통신서비스분야 협상의 관심사였던 부가통신서비스시장 개방과 함께 통신장비 조달시장 개방문제를 협상의 주요의제로 설정하였다. 물론 당시 미국의 협상의제는 그에 국한되지 않는다. 미국은 외국인에 대한 시장접근 제한 완화, 통신망간의 상호 접속 보장, 전용회선의 공동사용, 표준 등 당시로서는 부담스러운 통신산업 전반에 걸친 요구사항을 추가적으로 전달하였다.

1989년 2월 미국의 통신 301조 발동 이후, 한미 양국은 3년간 10 차례에 걸친 양자협상 끝에 1992년 2월 양국 정부는 한국의 통신시장 자유화에 관해 최종 합의함으로써 미국 정부는 한국에 대한 우선협상대상국 지정을 철회하게 되었다. 그러나 그 이후에도 1996년까지 미국 정부는 1992년 2월 체결된 양해각서(ROU)의 이행상황

16) 흔히 '통상법 301조'라고 지칭하는 미국의 '1988년 종합무역법' 가운데 제1371조~제1382조 규정을 일반적인 구분 차원에서 '통신 301조'라고 부른다.

점점 차원에서 매년 개최하는 양국간 정례협의를 통해 통신서비스 및 정부조달과 관련하여 자국 업계에서 제기된 새로운 시장접근 문제에 대해 일련의 서신교환(Exchange of Letters)¹⁷⁾ 또는 정책선언(Policy Statement) 형식으로 우리나라 통신시장 자유화에 대한 1992년 합의사항을 구체화하였다. 한미 통신협상의 주요 쟁점은 크게 시장접근 허용대상 서비스의 범위, 부가통신서비스 진입요건, 통신장비조달 등으로 구분할 수 있다.

시장접근 허용대상 서비스의 범위는 한미 통신협상의 전 기간을 통해 첨예하게 양국의 견해가 대립된 의제이다. 미국은 모든 통신서비스에 대한 비차별적 시장접근을 요구하였으나, 우리나라는 동 사안이 UR 통신협상 진전 상황에 연계될 수밖에 없다는 입장을 견지함으로써 1994년 1월을 기해 부가통신서비스에 대한 외국사업자의 비차별적 시장접근만이 양자 간 합의되었다. 물론 한미 통신협상에서 미국이 기본통신서비스에 대한 시장접근 허용도 강하게 요구하였으나, UR 통신협상 참여국들의 정서가 부가통신서비스에 국한한 시장자유화로 기울면서 한미 통신협상에서도 기본통신서비스에 대한 시장접근 문제가 자연스럽게 배제될 수 있었다. 부가통신서비스 진입을 위해서는 1992년 양해각서를 통해 등록(registration) 요건을 부과하는 것으로 합의되었다. 다만, 미국은 동 요건을 잠재적 무역장벽으로 간주함으로써 한미 통신협상을 통해 등록 요건의 투명성 확보에 주력하였다. 결국 부가통신서비스 진입에 대한 등록 요건은 절차, 시한, 기준 등에 대한 매우 세부적인 내용을 담게 되었으나, 추후 우리 정부의 제2차 통신사업 구조개편 조치에 의해 신고(notification) 요건으로 완화되었다.

통신장비조달 문제와 관련하여서는 정부조달에 관한 별도의 양해각서¹⁸⁾에서 양국 간 합의사항을 확인할 수 있다. 그에 따르면, 국내의 상품, 공급자 및 부수적 서비스(incidental services)에 대해 특혜를 부여함이 없이 미국의 공급자들에게도 동등한

17) 주요 협의의제에는 AT&T의 한국통신 교환기입찰 참여, 신규 이동전화사업자 선정, PCS, TRS 등 신규 무선서비스 조기도입, 형식승인 및 표준, 형식승인 상호인정협상 추진, AT&T 5ESS-2000 교환기 인증 등이 포함된다. 정인억 외(1997), pp. 88-90.

18) 1990년 2월 15일 합의된 '통신서비스 및 통신장비 부문 시장접근에 관한 양해각서(Summary Record of Understanding on Market Access for Telecommunications Services and Equipment)'의 부속서(Attachment) B.

경쟁 기회를 보장하도록 비차별적인 조달절차를 운영할 것을 요구하고 있다. 그리고 공급자의 자격요건 심사, 입찰 평가, 낙찰 결정 등의 단계에서 명시적 또는 묵시적으로 localization, local content, licensing of technology, 기술이전, 투자요건, 혹은 이와 유사한 대응구매(offsets) 조건을 부과하거나 고려하지 않도록 규정하고 있다. 동 양해의 적용 범주는 조달청, 정보통신부, 한국통신에 의한 통신제품 (일반물품 및 통신망장비 포함)과 부수적 서비스에 관한 계약, 그리고 GATT 정부조달협정에 의해 다루어지는 한도 내의 소프트웨어 계약을 포함한다. 절차에 관한 규정에서는 조달청과 정보통신부에 의한 계약과 한국통신에 의한 물품 및 부수적 서비스 계약에 대해서 GATT 정부조달협정상의 절차를 사용하도록 제시하고 있다. 그러나 한국통신의 통신망장비 계약에 대해서는 GATT 정부조달협정 뿐만 아니라 한미 양해각서 상의 통신망장비 조달절차를 준수하도록 규정하고 있다.

<표 2-3> 제1·2차 구조개편에 따른 통신사업자 분류체계 및 진입조건

구분	기간통신사업자	부가통신사업자
정의	통신망을 보유하고 서비스를 제공하는 사업자	기간통신사업자로부터 통신망을 임차하여 서비스 제공하는 사업자
제공 서비스 종류	전화, 전용회선, 전신, 주파수 이용 서비스 (셀룰라 전화, 무선호출, 무선데이터, 주파수공용통신 등), 기타 장관이 고시하는 업무	기간통신사업자가 제공하는 업무 이외의 전기통신업무 (예 : E-mail 등)
진입 조건	허가	신고
외국인 지분 제한	외국인 : 1/3, 대주주 금지 (단, 유선전화역무는 외국인 지분소유 금지)	없음

자료 : 정인억 외(1997), p.33

미국과의 통신협상은 1990년대 상반기 우리나라 통신서비스분야에서 단행된 두 차례의 구조개편과 직결된다. 1990년 6월과 1994년 7월의 제1·2차 통신사업 구조개편이 그것이다. 한미 통신협상의 성과를 반영한 제1·2차 구조개편은¹⁹⁾ 통신사업자 분류체계를 당시의 글로벌 스탠다드에 맞추어 정비하고, 통신사업 중요도에 따른 진입요건 차별화를 통해 경쟁과 개방의 강도를 조절함으로써 우리나라 통신사업의 경쟁력을 극대화한다는 취지를 담고 있다. 두 차례의 구조개편 결과, 통신사업자의 분류체계는 크게 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분되었다. 기간통신사업자에 대해서는 진입요건을 허가로 하고 33%의 외국인 지분제한을 유지한 반면, 부가통신사업자에 대해서는 외국인 지분제한 없이 신고만으로도 시장진입을 가능하게 하였다. 그리고 시내전화사업은 독점체제를 유지하되, 시외·국제전화, 이동통신 등 투자 규모가 상대적으로 작고 기술변화가 빠른 통신서비스 부문에서는 신규사업자를 지정함으로써 초보적인 수준의 경쟁을 도입하게 되었다. 한편, 시장개방 이전에 국내 시장을 구축한다는 목표 하에 PCS, TRS, 무선데이터 등의 신규서비스 도입 방침도 결정되었다.

1980년대 말로부터 1990년대 상반기에 걸친 한미 통신협상은 초보적 통신 수요를 겨우 충족시키는 단계에서 우리나라가 경험한 엄청난 도전이 아닐 수 없었다. 다른 한편으로 한미 통신협상은 향후 국내 통신시장 발전의 토대를 마련하는데 중요한 밑거름이 되었다고 해도 과언이 아니다. 유선전화, 전보 및 전신 등이 통신의 모든 것이라 인식되던 시기에 통신선진국인 미국과의 강도 높은 협의과정으로 얻어진 경험과 정보가 궁극적으로 당시 정책당국으로 하여금 통신사업 발전의 청사진을 그려 내는데 적지 않은 기회를 제공했기 때문이다.

당시의 한미 통신협상이 없었다면 오늘날 발전된 통신시장의 모습을 이룰 수 있었을까? 이에 대한 정답은 없다. 하지만 그러한 외생적 충격이 없었다면, 최소한 우리나라의 통신시장이 자유화를 통해 경쟁력을 갖추기까지 훨씬 더 오랜 시간이 걸렸을 가능성이 높다. 한 가지 분명한 사실은 미국의 개방압력이라는 외생적 충격을

19) 제2차 구조개편은 한미 통신협상의 성과를 반영한다는 차원에서 뿐만 아니라, UR 후속 협상인 기본통신협상에 대한 대비한다는 취지에서 단행되었음.

거치면서 단계적·점진적인 통신시장 자유화정책의 추진이라는 생존의 지혜를 발휘하게 함으로써 국내 통신시장 발전의 계기(momentum)를 마련했다는 점이다.

통신 유치단계를 간신히 벗어난 우리나라가 1989년 미국의 통신 301조 발동을 계기로 한미 통신협상이라는 강력한 개방 압력에 직면하게 된 것이다. 우루과이라운드(이하 UR)와 병행 추진된 한미 통신협상은 통신장비조달시장 및 부가통신서비스시장의 개방으로 이어지면서, 우리 정부로 하여금 통신시장이 더 이상 국영독점과 산업정책의 대상이 될 수 없음을 실감하게 하였다. 결국 1990년대 전반기의 한미 통신협상은 우리 정책당국에게 경쟁도입 및 규제정책의 필요성을 일깨워주었고, 두 차례의 구조개편을 통해 우리나라 통신시장 경쟁체제의 근간을 만들 수 있었다. 그럼에도 불구하고, 한미 통신협상에 따른 1990년대 전반기 우리나라 통신시장의 모습은 "유효경쟁(effective competition)"이라기보다는 정부주도 "관리경쟁(managed competition)"에 가까웠다. UR이라는 큰 틀 하에서 병행 추진된 한미 통신협상이 주로 부가통신서비스(value-added telecommunications services)와 통신장비조달분야 시장개방에 국한되었던 것도 통신시장 경쟁이 제한적 범위 내에서 이루어진 한 가지 원인이 되었다.

2. 1990년대 후반의 IT 산업정책과 통상문제

1990년대 중반 우리 정부는 외부로부터의 두 번째 도전에 직면해야 했다. 그 하나는 UR 종료와 동시에 시작되어 WTO 출범 이후에까지 이어진 기본통신협상이다. 글자 그대로 유·무선전화를 비롯해 통신서비스 대부분을 차지하는 기본통신서비스 분야에 대한 다자차원의 시장개방협상이다. 기본통신협상 이외에도 1990년대 후반기 우리나라 통신시장은 크고 작은 두 가지 도전에 직면하였다. 1997년 금융위기라는 국가적 차원의 도전과 미국에 이은 EU, 캐나다로부터의 통신장비조달 개방 요구가 그것이다. 이는 당시 우리 정부의 산업정책 기조가 IT산업 발전 초기단계에서 사실상의 국내 유일의 시장지배적사업자이자 통신장비 수요주체인 한국통신에 대한 보호에 고착됨으로써 발생하였다고 풀이하여도 과언이 아니다.

물론 1990년 중반 이후의 우리 정부의 산업정책이 반드시 보호주의적이지만은 않

다. 1997년 금융위기를 경험하면서 우리나라는 위기관리 차원에서 기본통신서비스분야를 포함한 거의 전 산업 분야에서 시장자유화의 수준과 범위를 확대하기도 하였다. 시장자유화 과정에서 우리 정부는 21세기 정보화 사회로의 조기 진입을 뒷받침할 수 있는 전략산업 육성에 골몰하게 되었고, IT산업이 그러한 목적을 위한 효과적 수단이 될 것이라고 판단하였다. 물론 그 배경에는 우리나라가 이미 국제경쟁력이 충분한 전자산업을 보유하고 있다는 사정이 고려되었다. 이에 따라 정부는 1990년대 초부터 관심을 집중하던 IT산업에 대해 1997년 금융위기를 거치면서 좀 더 적극적으로 산업정책을 구사하기 시작하였다. 예컨대, 우리 정부는 자연독점으로 대표되는 통신서비스산업에 대한 외국인투자 및 규제제도 완화정책을 통해 통신서비스분야에서 경쟁이 활성화되도록 하였다. 이는 추후 이동전화서비스 및 인터넷분야에서 수요의 폭발적 증가로 이어지게 되었다.

다른 한편으로, 우리 정부는 1997년 중소 하이테크기업 육성을 겨냥하여 '벤처사업육성을 위한 특별법'을 제정함으로써 벤처산업 지원을 강화하였다. 이는 1997년 금융위기를 거치면서 대기업 주도의 고도성장에 대한 반성이 직접적인 동기를 제공하였으나, 정보화 사회에서의 새로운 성장의 동력을 찾아보고자 하는 고려도 작용하였다. 이러한 맥락에서 정부는 벤처사업 투자 활성화를 위한 다양한 유인책을 동원하고, 벤처자본 모집 및 벤처사업 인큐베이팅에 도움이 될 수 있도록 1996년 설립한 KOSDAQ도 강화하고 많은 테크노파크 설립에도 주력하였다.

1990년대 후반기는 한편으로 기본통신서비스분야 시장개방 및 통신장비조달분야 시장개방이라는 양면적 외부 도전에 직면하면서 우리 정부가 유효경쟁 달성을 위해 통신서비스시장에서 경쟁도입과 규제정책의 틀(framework)을 완성하기 위해 불철주야 매진했던 시기이다. 양면적 외부도전의 공통점은 그 직접적인 발단이 이미 WTO 출범 이전인 1990년대 상반기에 발생했다는 사실이다. 즉 전자는 통신서비스분야의 UR협상 내용에 대한 다자적 개선협상의 관점에서, 후자는 통신장비조달분야의 한미협상 합의결과를 EU, 캐나다 등 제3의 이해당사국들에게도 확대하는 양자적 확장협상의 관점에서 바라볼 수 있다.

통신서비스분야 UR 후속협상은 기본적으로 부가통신서비스 자유화에 국한된 UR협상의 한계에서 잉태되었다. 이미 자체 정책에 따라 기본통신시장을 부분적으로 개

방한 미국이 UR협상이 진행 중이던 1990년 10월 여타 참가국들에 대한 압력의 일환으로 자국 기본통신서비스 시장진입에 대해 신청한 최혜국대우(MFN) 면제가 직접적 계기가 되었다. 통신서비스분야 UR 후속협상인 소위 ‘기본통신협상’은 통신서비스분야에서의 절대적인 경쟁우위를 실현하기 위한 선진국, 특히 상호주의(reciprocity)에 기초한 미국의 시장개방 위협 속에서 다자협상이 양자협상보다 유리하다고 판단한 여타 국가들의 이해가 맞물린 타협안이라고 할 수 있다.

그러나 보다 근본적으로 기본통신협상은 세계경제 전반에서 통신 분야가 차지하는 비중 및 전략적인 중요성이 점증하는 현실 속에서 급격히 변화해 가는 세계통신 시장에서의 질서를 다자간 국제규범 하에서 새로이 정립 하고자 하는 선진국들의 개방전략의 일환으로 이해할 수 있다. 당시 선진국들은 비교우위를 상당 부분 상실한 제조업 분야에서의 손실을 극복하고 경제의 지속적인 성장을 달성하기 위해 절대적인 경쟁우위를 갖고 있는 정보통신 분야를 경제성장의 핵심축으로 지목하였다. 특히 서비스산업의 경우 거의 예외 없이 통신을 매개로 하기 때문에 통신은 개별산업으로서 뿐만 아니라, 타산업의 하부구조로서도 중요한 협상대상이었다.

기본통신협상의 필요성은 부가통신서비스와의 관련성에서도 불가피하였다. UR 협상에서 양허된 부가통신서비스 시장 자체는 경쟁체제 하에 운영될 수 있었으나, 부가통신서비스 시장발전의 근간이라고 할 수 있는 기본통신서비스 시장의 경쟁체제가 동시에 확보되지 않는 상황에서 부가통신서비스 시장발전의 한계가 있음이 지적되었다. 예컨대, UR협상의 성과인 통신부속서는 부가통신서비스공급자에 대하여 서비스공급에 필요한 회선을 포함한 통신 하부구조에 대한 접근을 보장하고 있다. 그러나 통신부속서는 부가통신서비스 공급에 필요한 하부구조 이용에 대한 가격설정 규율 및 기본통신서비스시장에서의 독점적, 지배적사업자에 의한 반경쟁적 행위방지에 대한 구체적인 원칙을 제시하지 못한다는 문제점을 안고 있었다.

우리나라의 기본통신협상 참여 결정에는 대내적으로 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신서비스시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신서비스시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외적으로는 국제무역을 통한 우리나라의 경제성장 경험에 비추어 볼 때 국제무역 체계로부터의 고립은 위험하며, 만약 우리나라가 다자간 통신협상에 참여하지 않을

때 부딪히게 될 양자협상 압력이라는 부담도 주요 고려사항 가운데 하나였다. 그러나 우리나라가 세계무역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신시장 개방은 피할 수 없는 대세이며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상 참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하는 것이 통신시장 발전에 중장기적으로 유익하다는 정책당국의 판단이 결정적인 역할을 한 것으로 풀이된다.

기본통신협상을 통하여 단계적으로 외국인 지분참여 제한 완화를 단행하였다. 한국통신을 제외한 모든 기간통신사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여가 1998년부터 33%(한국통신 20%), 2001년부터 49%(한국통신 33%)까지로 확대되었으며, 1999년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용되었다. 또한 기간통신서비스에 대한 기존 내국민대우에 대한 제한도 폐지하였다. 재판매서비스(별정통신서비스)에 대한 외국인 지분참여도 전면 개방하되, 시내전화망에 접속하여 전화서비스를 제공하는 재판매서비스인 소위 '음성재판매서비스(voice resale services)'에 대해서는 외국인 지분참여를 1999년부터 49%, 2001년부터 100%까지로 확대하였다.

1997년 말부터 시작된 IMF 금융위기와 한국통신 민영화 과정을 거치면서 우리나라는 통신서비스분야에서 의미 있는 일련의 자발적 자유화 조치도 단행하였다. 이는 주로 기본통신협상에서 제시한 양허사항과 관련한 추가개방 및 조기개방으로 요약될 수 있다. 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었고, 한국통신의 경우에도 2001년이 아닌 1998년 9월부터 33%까지 외국인 지분참여가 허용되었다. 민영화에 따라 2001년 4월부터 한국통신에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로써 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 동일하게 적용되고 있다. 별정통신서비스에 대해서도 1999년 예정보다 다소 이른 1998년 9월부터 외국인 지분참여를 49%까지 허용하였으며, 예정대로 2001년부터는 100%까지 허용하고 있다. 또한 2002년 6월에는 외국정부나 외국인이 최대주주가 아닌 국내법인에 한하여 외국인 지분참여 비율의 한도를 50%에서 80%로 확대하여 국내법인의 외국인 의제 범위를 축소함으로써 기간통신서비스분야에 대한 외국인 지분참여의 간접적 통로에 대한 제한도 완화하였다.

기본통신협상은 외국인 지분소유 한도의 완화라는 개방의 관점보다는 우리나라

통신서비스시장의 체질개선의 본격적 계기, 즉 국내규제의 선진화 및 경쟁심화의 기회 제공이라는 관점에서 이해되는 것이 바람직하다. 특히 당시로서는 국내시장에 존재하지 않던 재판매사업(별정통신사업) 도입과 시장지배적 사업자·신규사업자 간 비대칭적 규제원칙 도입은 기본통신협상 참여에서 얻어진 가장 큰 혜택 가운데 하나라고 해도 과언이 아니다. 즉 통신설비를 임차한 별정통신사업자의 시장진입을 허용하여 통신설비를 보유한 기간통신사업자가 경쟁에 한층 더 노출되도록 함으로써 "경합적 시장(contestable market)"²⁰⁾을 구축하는 한편, 시장지배적 사업자에 의한 반경쟁적 행위를 체계적으로 통제할 수 있는 규제도구를 마련할 수 있었던 것도 어쩌 보면 "협상을 통한 학습(learning-by-negotiating)"의 효과가 아닐 수 없다.

한편 통신장비조달분야에서는 한미 통신협상을 통해 1990년 한국이 미국의 통신장비 제조업체들에 대해 상호주의에 의거하여 한국통신의 조달과 관련한 비차별대우를 보장하게 됨에 따라, 우리나라의 통신장비조달시장에 참여해 온 EU의 통신장비 제조업체들은 불리한 지위에 놓이게 되었다. 왜냐하면 양자적 통신장비조달협정이 체결된 바 없었던 한국과 EU는 여전히 상호간 통신장비조달시장에의 제도적 진입장벽을 유지하고 있었기 때문이다. 한국과 EU는 당시 유선전화기, 전신기기, 송수신기기, 반송 통신기기, 광케이블, 무선통신기기 분야에서 적지 않은 규모의 통신장비 교역을 유지하고 있었다. 그럼에도 불구하고, 금액기준으로 한국의 대 EU 수출이 1991년 이후 지속적으로 증가한 반면, EU의 대 한국 수출은 1993년 이후 감소 내지 정체해 왔다는 사실이 문제로 부각되었다.

특히 세계 굴지의 EU측 통신장비 공급업체인 알카텔(Alcatel), 에릭슨(Ericsson), 지

20) 통신서비스시장의 경우, 필수설비에 해당하는 시내전화 가입자망(local loop), 규모의 경제, 네트워크 외부성 등 신규사업자의 시장진입과 정착을 곤란하게 하는 구조적 요인들이 존재하여 경쟁활성화가 쉽지 않다. 산업조직론에 따르면, 완전경쟁시장의 대안적 모형으로 경합적 시장(contestable market)을 거론한다. 이론적으로 경합적 시장은 매몰비용(sunk cost)이 없어 신규사업자의 진입 및 퇴출이 자유로운 시장으로서, 신규사업자의 극히 신속한 진입·퇴출 행위 가능성에 노출된 기존 사업자가 초과이윤을 챙기기 어렵게 만들어 완전경쟁에 준하는 효과를 발휘할 수 있다고 알려져 있다. 통신서비스시장에서 재판매사업을 허용한다는 것은 통신설비 임차를 통해 진입비용을 최소화함으로써 경합적 시장에 근접한 시장구조를 구축하겠다는 의미로 이해될 수 있다.

멘스(Siemens) 등의 수출이 한국통신의 교환기 조달에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락한 사실은 이들 유럽 업체들로 하여금 EU 집행위원회에 강한 불만을 전달하게 하고, EU 집행위원회가 우리나라와의 통신장비조달협정 체결을 적극적으로 추진하게 된 직접적 계기가 되었다. 다시 말해, EU 입장에서는 한국의 국산 전자교환기 개발과 함께 한미 간 통신장비조달협정 체결에 따른 미국 측 공급업체의 시장선점으로 인해 발생할 수 있는 수입 대체·전환효과로 인한 피해 개연성을 심각하게 우려하지 않을 수 없었다.²¹⁾

이에 따라 EU는 1996년 5월 9일 우리나라 통신장비조달제도에 대해 WTO 분쟁해결절차에 제소하였다. 이후 협상진전에 따라 1996년 11월 협정문에 가서명함으로써 EU는 1997년 10월 22일 WTO 제소를 철회하였다. 1997년 10월 29일 한·EU 통신조달협정이 공식적으로 체결되어 동년 11월 1일자로 발효되었다. 동 협정은 서문과 본문 8개 조항으로 이루어져 있고, 2개의 부속서와 합의 의사록 및 각서가 추가로 첨부되었다. 협상에서 제기된 중요한 쟁점인 양허기관의 범주와 관련하여서 EU는 한국통신뿐만 아니라 데이콤, SK텔레콤, 신세기통신, 한국항만전화 등 민간사업자의 포함도 요구하였다. 그러나 우리나라는 민간 사업자에 의한 조달은 정부의 영향으로부터 독립적으로 이루어지며 사업자의 상업적 고려에 의해 결정되므로 포함시킬 수 없다는 입장을 견지한 바, 한국통신만을 양허기관으로 포함시키게 되었다.

협정 적용대상 물품은 양국 통신사업자의 통신제품 및 부수적 서비스이며, 협정 적용 예외로서 한국은 정부투자기관 관리 기본법 및 정부투자기관 회계규정에 의한 중소기업 할당분에 대한 수의계약, WTO 정부조달협정 가입 발효 후 5년간 인공위성 조달을 포함하였다. 기타 협정의 대부분은 한미 양해각서 또는 WTO 정부조달협정과 거의 유사한 규정을 담고 있으나, 한 가지 특이한 사항은 민간사업자의 조달에 대해서도 좀 더 구속력 있는 각서(memorandum) 형식으로 정부 불개입(self-denial)을 양허한 점이다. 이는 IT분야에서 정부조달을 산업정책의 도구로 활용하지 않음을 선언한 것이라는 점에서 우리나라의 산업정책이 시장 친화적인 방향으로 선화하게 되는 전기를 마련하였음을 의미한다.

21) 정보통신부(1997), pp. 17-18.

<표 2-4> 한국통신의 통신장비조달에 관한 국제협정 주요내용

협정문	적용 대상	양허 하한선	발효일
WTO 정부조달협정	일반물품	45만 SDR	1997. 1.1일
한·미 양해각서	통신망장비	13만 SDR	1993. 1.1일
한·EU 통신조달협정	통신망장비	45만 SDR	1997.11.1일
한·카 통신조달협정	통신망장비	13만 SDR	2001. 9.1일

자료 : 이한영(2004), p. 360

캐나다의 경우 통신장비조달협상을 촉발하게 된 직접적인 경제적 이해득실이 발생한 것은 아니나, 한국 정부가 통신장비조달과 관련하여 경쟁국인 미국 및 EU와 배타적인 쌍무협정을 체결한 상황에서 자국의 대표적 통신장비 제조업체인 노텔(Nortel)의 잠재적 수출시장을 확보하기 위하여 최소한 형평성 차원에서라도 협정체결이 필요하다는 판단에 이르게 된 것으로 추정된다.²²⁾ 한·캐나다 통신조달협정은 우리 정부가 한국통신을 양허대상기관으로 하는 양자조달협정을 미국 및 EU와 체결한 것에 대한 형평성 차원에서 1996년 11월 캐나다 정부가 한국통신의 조달문제를 제기함으로써 논의되기 시작하였다. 캐나다와의 협상은 미국 및 EU에 비해 좀더 신속하게 진행되어, 동 협정문은 1998년 7월 22일자로 가서명되고, 이후 1999년 7월 6일 정식 서명된 바 있다. 동 협정은 1999년 12월 13일 우리 측 비준절차가 모두 완료된 반면, 캐나다 정부의 비준절차가 지연됨으로써 2001년 9월 1일자로 발효되었다. 한-카 통신조달협정은 7개 본문조항과 4개 부속서, 그리고 부속서한(Side Letter)으로 구성되어 있다.

22) 이한영(2004), p. 365.

협정의 적용대상으로 기재된 양국의 양허대상기관으로는 우리나라가 한국통신을 단일 제시한 것에 비해, 캐나다는 89개의 정부기관을 열거하였다.²³⁾ 협정내용 측면에서 동 협정은 한-EU 통신조달협정 내용을 원용하고 있으나, 협정조항 개정에는 좀 더 구체적으로 기관의 법적 지위 변화로 인한 양허기관 목록 수정 등이 가능하도록 하였다. 한 가지 특이한 사항은 양국 양허기관의 법적 지위에 중대한 변화가 있어 해당 기관을 양허대상에서 제외시키거나 협정 자체의 종료를 원하는 경우에는 발효 중인 모든 유사 협정에 대해서도 동일한 조치를 취하는 경우에 한해서만 가능하도록 하였다.

이는 미국 및 EU와의 통신조달협정 개정 및 탈퇴가 전제되지 않는 한, 캐나다와의 협정 개정 및 탈퇴가 불가함을 의미하는 것이다. 다시 말해, 우리나라가 미국 및 EU와 유사한 협정을 체결한 상태에서 향후 한국통신이 민영화될 경우에 자국과의 조달협정이 우선적으로 폐기됨으로써 자국 공급자들이 우리나라 통신조달시장에서 불리한 위치에 놓이는 것을 방지하기 위한 안전장치를 마련해 놓은 것으로 이해될 수 있다. 실제로 2002년 8월 한국통신 민영화에 따라 민간기업인 KT가 탄생하면서 추진된 통신조달협정 종료를 위한 양자협상에서 캐나다는 가장 늦게 협정종료에 합의한 바 있다.

통신장비조달협상은 우리나라 통신시장 자유화 과정 및 통신시장 내 이해당사자 간의 역학관계를 가늠하는데 매우 중요한 협상이다. 전통적으로 서비스는 상품에 비해 무역이 용이한 분야가 아닌 것으로 알려져 왔으며, 통신서비스의 경우에는 서비스 가운데에서도 가장 외국사업자의 진입이 어려운 분야에 속한다. UR협상 이전까지 서비스무역에 관해서는 다자간 국제무역규범이 제정되지 않았던 것도 그러한 인식에서 비롯되는 바 크다. 특히 통신서비스분야의 경우, 초기의 막대한 투자비용과 정부 주도의 독점사업 영역이라는 현실적 한계도 시장자유화를 지연시키는 중요한 원인이 되었다. 한국통신이라는 정부투자기관이 통신서비스의 거의 모든 것을 담당하던 1980년대로부터 1990년대 상반기 우리나라 통신서비스시장의 모습도 그러한 과거 현실과 무관하지 않았을 것이다.

23) 이에 대해서는 우리 정부가 양허 가치 측면에서 실익을 얻지 못했다는 비판이 없지 않다. 자세한 내용은 박종훈 외(2002) 참고.

이러한 관점에서 통신산업에 관한 한, 통신서비스무역보다는 통신서비스 공급을 위해 전제되어야 하는 통신하부구조 구축과 관련된 상품무역이 선행될 수밖에 없는 실정이었다. 과거 그러한 상품무역을 대표하는 것이 다른 아닌 국영통신사업자(public telecom operators)에 의한 통신장비조달이다. 기술력이 결여된 대부분의 개도국들은 통신장비조달을 위해 전적으로 선진국 통신장비 제조업체들에 의존할 수밖에 없다. 우리나라의 경우, 상황 반전의 계기가 되었던 것이 1986년 국산 전자교환기(TDX)의 개발이다. 따라서 국산 전자교환기의 개발이라는 사실 자체만으로도 당시 외국의 주요 통신장비 제조업체들에게 준 충격이 적지 않았을 것임을 가히 짐작할 수 있다.

다른 한편으로 우리나라의 당시 정책당국이 국산 전자교환기를 통한 수입대체에도 관심을 가졌을 가능성도 짐작해 볼 수 있다. 실제로 국산 전자교환기의 수입대체 효과가 어느 정도였는지, 우리 정부가 과거 한국통신의 전자교환기 구매에 대해 영향력을 행사했는지, 만일 그렇다면 어느 정도의 영향력을 행사했는지는 정확히 알 수 없다. 중요한 것은 당시의 정황에 비추어 외국의 통신장비 제조업체들이 자신의 상업적 이익 감소를 예견할 수밖에 없었기 때문에 수입대체 및 정부개입 사실 여부와 관계없이 통신장비조달협상은 불가피했던 측면이 크다.

아무튼 1990년대 상반기 통신장비조달에 관한 한미 양해각서 체결에 이은 EU 및 캐나다와의 통신장비조달협정 체결은 그 자체로 오랫동안 정부투자기관으로서 정부의 가시적 영향력 하에 있던 한국통신의 통신장비 구매절차의 투명성 및 공정성 제고뿐만 아니라, 국산 전자교환기의 국제경쟁력 제고에도 일정 부분 기여한 것이 사실이다. 또한 한국통신이 비록 우리 정부의 통제권 내에 존재하던 정부투자기관이었음에도 불구하고, 통신장비조달협정을 통해 정부의 과도한 개입에 대한 제3의 감시자를 제도적으로 허용함으로써 제한적 범위 내에서 한국통신의 효율성을 높이는데도 도움이 되었다고 볼 수 있다.

3. 2000년대 초·중반의 IT 산업정책과 통상문제

불모지나 다름없던 국내 IT 산업은 2000년대 초에 이르러 전 세계적으로 주목받

는 모범사례로 부각되어 우리나라는 초고속인터넷, 이동통신 등 세계최고의 IT 인프라를 보유하고, 광대역 네트워크와 IT 기술을 바탕으로 반도체, 이동전화단말기, TFT-LCD, 디지털 TV, 인터넷게임 등은 세계 1등 상품을 수출할 수 있게 되었다. 이는 신규 수요를 창출하는 서비스 도입, 서비스 활용을 가능하게 하는 인프라 구축, 기기제조능력 제고가 삼위일체를 이루었기 때문에 가능하였던 것으로서 경쟁국에 한발 앞서 새로운 IT서비스를 조기에 도입하고, 제품화하여 새로운 분야의 IT산업을 선점하는 1990년대 후반의 산업정책이 적중한 결과라는 것이 정부 당국과 관련 부문 전문가의 공통적인 인식인 것으로 보인다.

하지만 2000년대 들어 IT산업은 네트워크 광대역화와 컨버전스화로 인해 산업·제품간 경계가 붕괴되면서 신산업을 탄생시키기 위한 제2의 성장 모멘텀을 필요로 하였고, 이러한 제2의 성장 모멘텀을 국가 발전의 원동력으로 승화시키기 위해서는 세계 최초의 서비스 도입과 상품개발이 필요하다는 공감대가 형성되었다. 이에 따라 우리 정부는 2003년 소위 'IT839전략'으로 지칭되는 산업정책 슬로건 하에서 IT산업을 주도할 IT신성장동력 산업분야를 선정·발표하였으며, 2004년에는 가시적 결과물 산출에 역점을 두고 현재 정책을 추진한 바 있다.²⁴⁾

IT839전략의 세부내용은 크게 8대 신규서비스, 3대 인프라, 9대 신성장동력으로 구성된다. 8대 신규서비스는 WiBro 서비스, DMB 서비스, 홈 네트워크 서비스, 텔레매틱스 서비스, W-CDMA 서비스, 지상파 DTV, 인터넷전화(VoIP), 3대 인프라는 광대역 통합망(BcN), U-센서 네트워크(USN), IPv6, 9대 신성장동력은 차세대 이동통신, 디지털TV, 홈 네트워크, IT SoC, 차세대 PC, 임베디드 S/W, 디지털콘텐츠, 텔레매틱스, 지능형 로봇이다. IT 신성장동력 발전전략의 정책목표는 크게 기술개발, 인력양성, 산업기반조성으로 구분되고, 사업기간인 2003년~2007년 중 전체적인 예산배분 계획에 따르면 민간 부담을 제외한 순수한 정부재원 투입액은 총 2.2조원으로 추산된다. 이 가운데 기술개발 항목에 약 57%가, 인력양성 항목에 약 14%가, 산업기반조성에 약 27%가 배정됨으로써 정책추진의 최우선 목표가 주로 기술개발에 맞추어져 있음을 알 수 있다.

24) 자세한 내용은 정보통신부(2004) 참고.

소요예산 조달방식은 정부와 민간이 분담하는 형식을 취하고 있는데, 정책목표 항목별로 분담비율은 차별화되어 있다. 인력양성 및 산업기반조성 항목에 대해서는 정부 대 민간 분담비율이 각각 94 : 6, 90 : 10인 반면, 기술개발 항목에 대해서는 68 : 32로서 정부의 주도적 역할이 요구되는 인력양성 및 산업기반조성에 비해 투자위험이 크고 민간의 창의성이 중시되는 기술개발의 경우에는 민간의 예산부담이 상대적으로 큰 것으로 파악된다. 연도별 예산투입 규모는 유사한 수준이나 대체로 감소하는 추세이다.

<표 2-5> IT 신성장동력 분야별 투자계획(2004년~2007년)

분야		소요예산 (단위 : 억원)		세부 목표
		정부	민간	
기술 개발	차세대 이동통신	2,813	1,959	휴대인터넷 등 차세대 이동통신 서비스 및 기술 선도 등
	텔레매틱스	528	409	텔레매틱스 서버 및 단말 플랫폼 기술 개발 등
	홈 네트워크	1,022	435	유비쿼터스 환경 지원 등
	디지털 TV	956	348	디지털방송, DMB, T-Gov't 등
	디지털 콘텐츠	1,059	297	공개 S/W 활성화 등
	임베디드 S/W	346	281	Embedded S/W 플랫폼 및 솔루션 기술 개발 등
	지능형 로봇	660	358	네트워크 기반 서비스 로봇 개발 등
	차세대 PC	709	332	차세대 PC 플랫폼, 스마트 I/O 기술 개발 등
	IT SoC	1,675	107	차세대 무선, 초고속 유선 핵심 SoC기술 개발 등
	BcN	3,018	1,972	전달망 및 가입자망 고도화 기술 개발 등
	소계	12,476	5,785	—
인력양성		3,114	210	—
산업기반조성		5,891	638	—
소요예산 총계		21,791	6,823	—

자료 : 정보통신부(2004), p. 238.

총 소요예산의 분야별 분포를 살펴보면, 지능형 서비스 로봇 약 5.6%, 홈 네트워크 약 8.0%, 차세대 PC 약 5.7%, 디지털콘텐츠 약 7.4%, IT SoC 약 9.8%, 텔레매틱스 약 5.1%, 임베디드 SW 약 3.4%, 디지털TV 약 7.1% 등으로 편차는 있지만 큰 차이를 보이지 않는 반면, IT 신성장동력 가운데 하나인 차세대 이동통신에는 총 소요예산의 26.9%라는 비교적 큰 규모의 예산이 배정되어 있는 점은 매우 대조적이다. 또한 IT 신성장동력에는 명시적으로 포함되어 있지는 않지만, IT 신성장동력의 테스트베드이자 동시에 멀티미디어시대의 통신서비스 하부구조인 광대역 통합망(BcN : Broadband convergence Network) 구축에도 총 소요예산의 27.3%라는 상당한 예산이 배정되어 있다.

정리한다면, IT 신성장동력 발전전략은 소요예산의 구조적 측면, 소요예산의 조달 방식에 비추어 볼 때 선별된 IT산업 세부분야에 대한 정부의 직접적인 예산보조가 개재되어 있다는 점에서 전반적으로 WTO 보조금협정과 관련성에 유념하지 않을 수 없는 상황이었다. 그러나 동 발전전략의 상위 정책목표인 인력양성이나 산업기반 조성은 개별기업이나 특정분야 생산이나 무역과 관련한 경쟁력을 지지하는 성격이 아니라, IT산업 일반에 걸친 인적·물리적·제도적 인프라의 확충 차원의 사안으로 이해될 수 있으므로 WTO 보조금협정과 직접적인 관련성이 없다고 보아도 크게 무리는 없었던 것으로 보인다.

한편, 기술개발 항목의 소요예산이 차지하는 비중이 높게 설정된 사실은 IT 신성장동력 발전전략에서 기술개발이 차지하는 전략적·경제적 중요성을 시사하고 있는 것이라 볼 수 있다. 부수적으로는 과거 WTO 보조금협정에서 전통적으로 허용되어 온 보조금의 형태가 R&D 보조금이라는 사실에 기초할 때 정부지원이 통상관점에서 그나마 안전한 피난처(safe harbor)인 기술개발 용도에 국한될 수밖에 없다는 현실적 고려도 작용한 것으로 추측된다. 하지만 기술개발 분야가 실제로 IT 신성장동력 발전전략의 안전한 피난처가 되지는 않았음을 보여주는 분명한 사례가 존재한다. 무선인터넷서비스플랫폼(이하, WIPI로 지칭)과 휴대인터넷서비스(이하 WiBro라 지칭)의 기술기준 제정을 둘러싼 한미간 통상마찰이 그것이다.

WIPI 의무화²⁵⁾는 2002년 중반 이후 약 2년 동안 한미간 IT분야의 주요 통상현안

으로 다루어진 바 있으나, 2004년 4월에 이르러 기술표준의 상호호환성(inter-operability)을 확보함으로써 원만히 합의된 사안이다. 문제의 본질은 우리나라의 통신서비스분야 기술표준 제정이 상이한 기술표준을 소유한 미국 민간사업자(퀄컴)의 상업적 기반에 손상을 준다는 정부정책 대 민간사업자의 사업전략 간 갈등이라 할 수 있으나, 통상문제로 부각되면서 경제철학, WTO 협정관할권 및 협정준수 여부 등 정부 대 정부 간 대결로 구체화되었다. 한마디로, 우리 정부의 기술표준 제정이 자사 사업전략에 손상을 준다고 판단한 미국 민간사업자가 자국 정부를 통해 우리 정부의 기술표준 제정을 무역장벽으로 규정한 것이 문제의 발단이다.

경제철학의 관점에서 미국 정부는 통신서비스분야 기술표준은 시장에 맡겨야 한다는 자유방임을 주장한 반면, 우리 정부는 시장실패(market failures)가 존재하는 통신서비스분야에서 자유방임철학을 확일적으로 유지하는 것은 적절하지 않다는 대조적인 입장을 보였다. 또한 미국의 경우에도 예외가 있었음을 지적하면서, 기술표준의 문제는 상이한 국가별 여건 하에서 합법적인 정책목표를 달성하기 위한 정부의 고유 권한으로 이해되어야 한다는 의견도 제시하였다.

WIPI 의무화 문제의 WTO 협정관할권에 대해서 미국은 TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade)을 주장한 반면, 우리나라는 GATS(General Agreement on Trade in Services)를 주장하였다. 미국 정부의 주장은 기술표준 의무화에 대한 정책목표 및 표준화의 절차적 측면을 상세히 규정한 TBT협정이 우리 정부를 압박하는데 효과적이라는 판단에 기초한 것으로 보인다. 하지만, 우리 정부는 기본적으로 WIPI가 무선인터넷이라는 통신서비스 기술표준이라는 점에서 이러한 입장을 수용하지 않았다.

협정준수의 문제는 WTO 협정관할권 문제와 직결되어 있다. 그러나 관할권 문제

25) 무선인터넷서비스플랫폼인 WIPI는 이동전화서비스의 일환으로 널리 이용되는 무선인터넷서비스 응용프로그램 실행환경 제공을 위해 필요한 통신서비스의 표준규격으로 이해될 수 있다. WIPI는 당초 2002년 5월 한국정보통신기술협회(TTA)가 민간 단체표준으로 채택하였으나, 우리 정부가 상호호환성(inter-operability) 확보를 통해 단절 없는 무선인터넷서비스의 확산, 콘텐츠 생산비용의 불필요한 부담 경감, 기술적 요인에 기초한 시장지배력 남용가능성 중립화 등 합법적인 정책목표 달성 차원에서 통신서비스의 '상호접속기준' 형식으로 의무화를 추진한 기술표준이다.

와 무관하게 협정준수 판단을 위한 중요한 기준은 과연 WIPI 의무화가 무역장벽인가 여부이다. 미국 정부는 WIPI 의무화가 자국 민간사업자를 우리나라 시장에서 퇴출시키려는 의도에서 비롯되었고 이를 시행하는 경우 그러한 결과를 야기하게 될 것이기 때문에 무역장벽이라고 주장한 반면, 우리 정부는 WIPI 의무화는 무선인터넷 서비스시장에서 이중표준으로 인해 발생하는 국내문제 해결을 위한 합법적인 조치일 뿐 외국 사업자를 차별하기 위한 것이 아니라는 점에서 무역장벽이 아니라는 입장을 보였다. 또한 보다 중요한 문제는 무역장벽인지의 여부 이전에 우선 WIPI와의 상호호환성을 확보하기 위한 양국간의 적극적인 노력이라는 점을 강조하였다.

한편 우리 정부는 2002년 10월 이후 2.3GHz WiBro 기술표준으로 정보통신기술협회(TTA)에서 업계자율로 제정한 단일기술규격(이하 'TTA 표준')을 채택한다는 방침이었으나, 미국은 2003년 하반기부터 이러한 단일 기술규격의 채택을 필요한 정도 이상의 무역제한 조치로 규정하고 문제를 제기하였다. 협상 초기 미국 정부는 WIPI 협상 당시와 유사한 입장을 표명하였으나, 과거에 비해 달라진 것이 있다면, 민간의 표준설정에 대한 정부개입 가능성을 TBT협정 위반의 단초로 삼고 있다는 점이다.

2004년 5월 미국은 우리 정부가 WiBro 표준으로 성능기준이나 IEEE 국제표준, 전파간섭을 막기 위한 기준을 도입한다면 이의가 없음을 피력하면서, 허용이 가능한 강제표준의 구체적 기준사례²⁶⁾를 제시하였다. 이에 우리 정부는 불필요한 통상마찰 방지를 위해 기존 'TTA 단일규격'을 개선하여 IEEE 국제표준에 일부 성능요건을 가미한 절충방안을 마련하여 제시하였다. 하지만, 미국은 이러한 우리 정부의 제안을 수용하면서도 여전히 우리나라 휴대인터넷서비스 기술표준에 제한이 없어야 한다는 원칙적인 입장을 강하게 표명한 바 있다.

WIPI 사례를 통해 본 미국 정부의 근본적인 통상전략은 우리나라의 통신서비스 기술표준 문제를 TBT협정 위반으로 몰아가는 것이라 볼 수 있다. 우리 정부의 WIPI 의무화가 TBT협정이 명시하는 '합법적인 목적 수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하는 것'에 해당한다는 입장이다. 반면, 우리 정부는 WIPI의 상호접속기준 채택

26) 예를 들어 성능기준에서는 상하향 속도(Mbps) · 이동성(60km/h), 사업자간 로밍 등이며 IEEE 국제표준에서는 802.16d 표준과 802.16e 표준을 동시 만족하는 기술, 기타 전파간섭을 막기 위한 규제 등을 제시하였다.

은 통신서비스 분야에 대한 표준화 문제이므로 상품을 대상으로 하는 TBT협정이 아닌 GATS의 적용대상이며, 동 협정에 따라 합법적으로 허용되는 정당한 조치라는 입장을 취하였다. 또한 미국 정부는 일관된 법적 주장을 하기보다는 우리의 표준제정 과정 전반에 대한 불신을 강조하였다.

<표 2-6> 기술기준 및 표준에 관한 한미 FTA 규율

-
- 정부의 기술 및 표준 관련 조치가 정당한 공공정책 목표를 달성하는 데 기여한다는 것을 인식하며, 통신사업자에게 기술선택의 유연성을 부여하는 것도 정보통신 분야의 혁신 및 발전에 기여한다는 것을 인식함
 - 각국은 불필요한 무역장벽을 발생시키거나 자국 산업을 보호할 목적으로 기술표준정책을 입안할 수 없음
 - 각국은 정당한 공공정책목적을 정의할 권한을 보유함
 - 다만, 무선통신분야의 정당한 공공정책목적은 주파수의 효율적 이용(전파간섭 방지 포함), 소비자의 국내·외 네트워크 및 서비스에 지속적 접근 보장(국제 표준에 근거한 글로벌 로밍 보장 포함), 인체 건강 보호, 법집행 등으로 함
 - 각국은 성능기반으로 기술표준을 정하도록 노력함
 - 정부가 특정 기술표준을 정하고자 할 경우, 다음을 준수함
 - 시장자유로 공공정책목적 달성이 불가능한 지를 판단하고, 통신사업자 및 장비 제조업체에게 의견 개진 기회를 제공해야 하고,
 - 표준채택 이후에도 사업자가 다른 기술표준의 추가 허용 여부를 검토하도록 요청할 경우, 이유를 서면으로 명시하여 답변하고, 요구서(가능한 경우)와 답변서 공개
-

이러한 관점에서 WIPI 및 WiBro 기술표준과 관련한 치열한 한미간 양자협상의 결과물이 한미 FTA 제14.21조를 통해 탄생한 “기술 및 표준에 관한 조치(Measures Concerning Technologies and Standards)”에 관한 매우 상세한 양자규율이라고 볼 수 있다. 동 조문은 정당한 공공정책 목적 달성을 위해 필요한 경우에는 정부의 기술·표준 정책 추진 권한을 인정하고, 정당한 공공정책목적을 정부가 정의할 권한을 보유한다고 규정하고 있다는 점에서 일견 표준화정책의 자율성을 일정 정도 보장하

는 것으로 볼 수도 있다. 하지만 이를 위해서는 정당한 공공정책 목적 달성에 필요하다는 소위 ‘필요성심사(necessity test)’를 어렵게 거쳐야 한다는 점에서, 그리고 무역장벽을 발생시키거나 자국 산업을 보호할 목적으로 하는 경우에는 정책 추진 권한이 제한된다는 점에서, 그리고 표준화 정책 추진의 절차적 투명성 및 공정성을 매우 엄격하게 요구한다는 점에서, 동 조문은 사실상 시장방임철학에 매우 근접한 양자규율이라고 보아야 한다.

제 3 절 최근 우리나라 방송통신 산업정책의 특징 및 쟁점

1. 방송통신 산업정책의 필요성 및 역할

2008년 미국 발 전 세계 금융위기는 현재 우리나라의 어려운 경제상황을 야기한 직접적인 원인 가운데 하나로 지목되고 있다. 대외의존도가 높은 우리나라에게 외생적 경제상황의 악화는 곧바로 내수경제의 어려움을 유발할 수밖에 없는 측면이 분명히 존재하지만, 그렇다고 하여 악화된 현실에 대응함에 있어 외생적 요인의 개선만을 기다리고 있을 수만은 없는 노릇이다. 하지만 침체된 내수경기 진작을 위해 동원할 수 있는 이자율이나 환율 등 거시경제변수의 조절 여력이 현재로서는 별로 없다는 것이 정부의 근본적 고민인 것으로 보인다.

이러한 가운데 정부가 특별히 관심을 기울이는 문제가 고용의 악화, 특히 청년 실업의 문제이다. 사실 고용은 거시경제 상황으로부터 도출되는 자연스러운 결과라는 점에서 거시경제정책의 활용 가능성이 극도로 제한된 현재로서는 피하기 어려운 문제가 아닐 수 없다. 하지만 고용은 더 이상 경제적 관점에서의 숙제로만 인식할 수 없는 부담스러운 문제로 부각되어 있다. 예컨대, 국내 실업자 규모는 2003년 248만 명에서 2009년 330만 명으로 급증하였다. 특히 전체 실업률이 4.9%인데 반해 2000년 이후 감소세를 보이던 청년 실업률이 2010년 초 현재 10% 대로 증가하고, 25만 명 이상의 구직 포기가 발생하는 등 고용 악화가 사회불안 요인이 되고 있다. 경제적 관점에서만 보더라도 고용악화는 소득 감소에 따른 소비 위축뿐만 아니라 생산 및 투자 부진을 초래함으로써 경기침체 확대라는 악순환으로 이어질 개연성이 높다.

거시경제정책 한계라는 제약조건 하에서 내수 진작 및 고용 개선을 위해 동원 가능한 문제해결 접근방식의 하나가 산업정책으로서, 최근 우리 정부는 미래유망 신산업을 발굴·육성하기 위한 각종 정책을 추진하여 왔다. 정부가 경제활성화 차원에서 특별히 적극적인 역할을 기대하는 분야 가운데 하나가 방송통신이다. IT가 스마트근무, 사회안전망, 소셜네트워크, 중소기업 IT 인프라 등을 제공하고 성장의 핵심동구로 활용됨으로써 양극화 해소, 사회통합 및 삶의 질 향상을 위한 중요한 수단이 된다는 사실이 고려된 것으로 판단된다. 하지만 방송통신 분야 산업정책의 보다 궁극적인 목적은 내수 진작 및 고용 창출인 것으로 풀이되는 바, 이는 IT분야의 투자 확대가 “노동생산성 향상→경쟁력 제고→생산 증대→고용 확대”의 선순환 구조를 통해 내수 진작 및 일자리 창출에 기여한다는 긍정적 견해와 직결된다. 이는 수출증진이나 수입대체를 주된 잠재적 목표로 하던 과거 IT 산업정책과는 대조되는 부분이다. 이하에서는 2008년 금융위기 이후 최근까지 정부가 공표한 방송통신 분야의 산업정책의 동향, 특징 및 쟁점을 논의한다.

2. 2008년 이후 방송통신 분야의 산업정책 동향

2008년 비우량 주택담보대출(sub-prime mortgage) 부실로 인한 미국 발 금융위기 이후부터 최근까지 수년간 방송통신 분야 산업정책의 방향성을 가늠하는 정책적 슬로건은 단연 ‘스마트(smart)’와 ‘녹색(green)’이다. 이러한 정책적 슬로건은 그 자체가 주는 문언적 함의에도 불구하고, 본질적·내재적 목표는 “IT와의 융합(convergence)을 통한 새로운 산업 및 일자리의 창출”이라고 보아도 과언이 아니다. 이는 IT분야의 투자 확대의 일자리 창출 기여하는 긍정적 견해에도 불구하고, 기존 산업을 전제로 하는 IT분야의 투자 확대가 노동생산성 제고를 수반함으로써 일자리를 구축할 수 있다는 부정적 견해 또한 존재한다는 사실과 무관하지 않은 것으로 풀이된다.

방송통신위원회는 2011년 중반 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”을 공표한 바 있다. 인터넷이 전 세계적으로 e-메일, 전자상거래, 전자정부, 포털, SNS (Social N/W Service) 등 다양한 서비스를 창출하면서 혁명적 변화를 가져온 가운데, 우리나라의

경우 지난 10년간 세계 최고의 네트워크를 구축하여 이용자수가 2배로 증가시키는 성공적인 결과를 도출하였다.²⁷⁾ 하지만 새로운 서비스의 등장으로 인한 트래픽 급증, DDos를 비롯한 사이버 공격에 대한 취약 및 이동 시의 잦은 끊김 등 인터넷의 한계를 극복하기 위한 글로벌 기술 경쟁은 치열한 상황이다. 더욱이 우리나라는 글로벌 경쟁력이 있는 인터넷 기업이 극히 부족하고, 기술도 선진국에 비해 3~4년이 뒤쳐져 있는 등의 문제점을 여전히 안고 있는 것이 사실이다. 이러한 배경에서 마련된 것이 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”이다.

[그림 2-2] 우리나라와 선진국의 기술격차 사례²⁸⁾



특히 동 계획은 작지 않은 투자를 수반할 수밖에 없는 “세계 최고 스마트 네트워크 구축”을 통해 트래픽 폭증에 선제적으로 대응하는 한편, 향후 글로벌 인터넷 기업이 나올 수 있도록 기술 개발 등 산업발전 기반을 공고히 할 것임을 밝히고 있다. 구체적으로 (i) 세계 최고의 스마트 네트워크 구축, (ii) 스마트인터넷 기술개발, (iii) 글로벌 테스트베드 조성, (iv) 미래 선도형 서비스 모델 발굴, (v) 인터넷 산업 기반 강화, (vi) 보안성·신뢰성이 강화된 안전한 인터넷 구축 등을 포함한다. 물론 동 계획이 네트워크 구축이라는 물리적 하부구조의 확장·심화 개념에 국한되는 것

27) 2000년 1,904만 명에서 2010년 3,701만 명으로 증가함. 광통신망 가입자 보급에서는 2010년 기준으로 세계 1위(100명 중 17.9명)를 달성함.

28) 방송통신위원회(2011).

은 아니다. 예컨대, 대용량 콘텐츠를 빠른 속도로 이용할 수 있는 차세대 이동통신 기술개발, 클라우드 서비스, 사물 지능통신, 융합서비스 등 경쟁력 있는 서비스 모델 발굴, 거점 대학 선정을 통한 글로벌 인재 양성, 유망기업에 대한 금융지원, 평가업자 설비 신규투자자에 대한 접속료 인센티브, 망 중립성 정책방향 등 법제 정비 등 서비스 창출 및 투자 촉진을 위한 다양한 정책지원 내용을 포함한다.

<표 2-7> 2012년 방송통신위원회의 R&D 규모

(단위 : 억 원)

부문별	2011년 예산(A)	2012년 예산(B)				증감	
		계속 과제	신규 과제	합계	비율 (%)	(B-A)	
합 계	1,984	1,473	598	2,072	100.0	88	4.4
기술개발	1,460	1,069	458	1,527	73.7	67	4.6
표준화	172	143	39	182	8.8	10	5.8
인력양성	67	55	—	55	2.6	△12	△18
연구기반 조성	285	206	101	308	14.9	23	8

한편 2012년 2월 방송통신위원회의 “방송통신 연구개발 시행계획”은 기술개발, 표준화, 인력양성 등 산업정책의 내용별로 2011년 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”을 구체화하고 있다. 동 계획은 기술개발 1,527억, 표준화 182억, 인력양성 55억, 연구기반조성 308억을 포함하여 총 2,072억원('11년 대비 4.4% 증액)에 대한 2012년 투자내용을 담고 있다.

2012년 R&D 총 예산 가운데 거의 3/4에 육박하는 기술개발 분야의 경우에는 주로 2가지 방향성을 전제한다. 첫째는 미래 스마트 신산업 육성을 위해 특별히 Spee

d²⁹⁾, Security³⁰⁾, Knowledge³¹⁾ 기반의 R&D에 집중 투자하고, 편리한 방송통신 서비스 이용환경 조성을 위한 감성·지능 기반 R&D 추진한다는 것이다. 둘째는 중소 벤처기업의 핵심 기술 역량 제고를 위해 중소기업 지원을 확대하고, 혁신적 아이디어가 기술개발로 연계될 수 있도록 자유공모형 R&D 지원제도를 도입한다는 것이다.

R&D 총 예산의 9% 가량인 표준화 분야 연구개발의 주안점은 글로벌 특허전쟁에 대비하여 차세대이동통신(B4G), 녹색기술 등 전략 표준 개발을 강화하고, 장애인 등 소외계층에 대한 방송통신 접근성 향상을 위한 표준개발에 두고 있다. 좀 더 구체적으로 방송통신기술을 의료, 자동차 등 타 산업에의 효과적 적용을 위해 다양한 이해관계자가 참여하는 사물지능통신 융합서비스 표준화를 추진하고, 우리나라 핵심기술의 글로벌 시장진출을 뒷받침하기 위해 4세대 이후의 차세대이동통신기술(B4G), 녹색기술 등의 국제 표준화를 추진한다는 것이다. 그리고 표준화된 ICT 기술을 통하여 사회 구성원 간 정보격차를 줄일 수 있는 표준개발의 관점에서 장애인 등 소외계층이 보다 쉽게 스마트폰 앱(Application)을 설치하고 활용할 수 있도록 한다는 것이다.

R&D 총 예산의 약 15%인 연구기반조성 분야 연구개발은 유망 방송통신 서비스의 확산을 촉진하고 첨단 ICT 기술개발을 효과적 지원할 수 있는 연구 인프라를 고도화하고, 중소 벤처의 연구 역량 강화를 위한 기술 지원 테스트 베드 구축을 확대한다는 목표를 설정하고 있다. 이에 따라 현재 운영되고 있는 연구망(KOREN, TEIN) 및 기술지원 테스트 베드를 고도화하는 한편, 최근 시장이 급성장하고 있는 NFC, Wi-Fi 등 근거리 모바일 기기를 위한 테스트 베드를 한국정보통신기술협회(TTA)에 신규로 구축하여 관련 제품의 사업화가 가시화될 전망이다.

29) 현재보다 빠르고 간섭에 강인하여 혼잡지역에서도 대용량고품질 서비스를 제공할 수 있는 차세대 Wi-Fi(Post Wi-Fi) 기술 및 4G이후의 차세대이동통신(B4G/5G) 기술 개발 등.

30) 스마트폰 도난이나 분실에 따른 정보유출 및 악성코드 확산 방지 등 스마트폰의 철저한 보안을 위해 USIM에 탑재할 수 있는 하드웨어 기반의 정보보안 모듈과 개인정보보호법 시행으로 개인정보보호 대상기관의 확대에 따른 기업 내부 정보유출 방지를 지원하기 위한 보급형 정보유출 방지 SW 개발 등.

31) 대규모 데이터의 창조적 활용을 통한 다양한 서비스 창출을 위해 빅데이터 처리·응용 서비스 기술과 개인의 취향·위치 등에 따라 맞춤형 광고, 추천 검색서비스를 제공할 수 있는 사용자 참여형 디지털 사이니지 핵심 기술 개발 등.

<표 2-8> 그린 IT 신성장동력 R&D 추진현황

분야	신성장동력	주요 산출물	과제 수	주관 부처
녹색기술산업	신재생에너지	박막 태양전지, 연료전지 발전시스템	19	지경부
	탄소저감에너지	차세대 신형원전	8	지경부
	고도물처리	수처리 플랜트	13	환경부, 국토부
	LED 응용	LED 조명	8	지경부
	그린수송시스템	그린카, WISE선박	16	지경부
	첨단그린도시	U-City	15	국토부
첨단융합산업	방송통신융합산업	IPTV서비스, 차세대 무선통신	15	방통위, 지경부
	IT융합시스템	지능형 자동차, Flexible 디스플레이	10	지경부
	로봇응용	소방방재 로봇	9	지경부
	신소재·나노융합	하이브리드카 경량화 복합소재	7	지경부, 교과부
	바이오제약·의료기기	줄기세포 치료제	14	복지부, 지경부
	고부가 식품산업	천연식품소스·첨가물	7	농식품부
고부가서비스산업	글로벌 헬스케어	해외환자 유치	11	복지부, 지경부
	글로벌 교육서비스	외국인 유학생 유치	9	교과부
	녹색 금융	탄소배출권 거래소	12	금융위
	콘텐츠·SW	게임 콘텐츠	15	문화부, 지경부
	MICE·관광	생태 관광	12	문화부, 지경부
합계			200	

자료 : 기획재정부 외(2009), 『신성장동력 비전 및 발전전략』, 『신성장동력 종합추진 계획』

한편 범정부 차원에서는 2009년부터 지속가능 성장을 위해 정부는 녹색성장을 국가비전으로 제시하고 있으며, 그 중에 그린 IT가 핵심으로 자리매김하고 있다. 녹색

성장은 환경과 경제의 선순환, 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 국제 기대에 부합하는 국가위상 정립을 포괄하는 최상위 국가계획으로서 기존 주력산업을 대체할 새로운 성장 동력을 통해 우리나라 경제가 다시 도약하는 계기를 마련하고자 하는 포괄적 목표를 설정하고 있다. 그린 IT가 갖는 핵심적인 목표는 이산화탄소 배출량의 감축으로서 2020년까지 배출전망치 대비 30% 감축을 예정하고 있다. 동 정책의 기본성격은 그린 IT분야의 민간투자를 유발하기 위한 동기보다는 정부와 민간의 공동 투자 구도 하에 그린 IT분야의 원천·응용기술개발에 있다.

그린 IT분야의 R&D 확대를 위해 정부는 크게 3개 분야에서 17개 신성장동력을 선정하고 200개 추진과제를 발굴하였으며, 국무총리실 주관으로 구성된 TF(Task Force)를 중심으로 각 부처가 개별과제를 추진 중이다. 신성장동력 관련 사업의 2009년도 예산 총액은 2조 3,814억원, 2010년도 예산안은 2조 9,171억원으로 집계된다. 2010년 분야별 투자 예산금액은 IT제조업 분야의 경우 IT융합시스템에 2,919억원, 신소재·나노융합에 1,190억원, 로봇응용에 3,143억원, IT서비스업 분야의 경우 방송통신융합산업에 3,000억원, S/W 및 컴퓨터관련서비스의 경우 콘텐츠·소프트웨어에 2,982억원이다.

<표 2-9> 그린 IT 신성장동력의 R&D 예산현황

		2009 예산(억)	2010 예산(억)
IT 제조업	IT 융합시스템	2,798	2,919
	로봇응용	2,867	3,143
	신소재·나노융합	866	1,190
IT 서비스업	방송통신융합산업	2,205	3,000
S/W 및 컴퓨터 관련서비스업	콘텐츠·S/W	2,460	2,982
합계		11,196	13,234

자료 : 기획재정부 외(2009), 『신성장동력 비전 및 발전전략』, 『신성장동력 종합추진 계획』.

3. 2008년 이후 방송통신 분야의 산업정책 특징 및 쟁점

2011년 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”을 구체화한 일종의 이행계획(implementation plan)이라고 간주될 수 있는 2012년 2월 방송통신위원회의 “방송통신 연구개발 시행계획”은 내용별로 기술개발, 표준화, 인력양성, 연구기반조성 등 크게 4개 분야에 대한 정부의 R&D 예산집행을 밝히고 있다. 그에 따르면, 통상문제화 가능성으로부터 대체로 자유롭다고 할 수 있는 인력양성이나 연구기반조성의 경우에는 2012년 기준 2072억 원에 달하는 정부의 R&D 집행예산 총액 가운데 약 20% 이하가 배정되어 있는 반면, 2000년대 이후 특히 한미 간에 가장 자주 통상마찰의 원인이 되어온 기술개발 및 표준화 분야에 대해 전체 예산의 약 80% 이상을 배정하고 있다.

이는 한편으로 국제적인 기술경쟁 심화의 과정에서 뒤처지지 않기 위한 자연스럽고도 전략적으로 불가피한 우리 정부 산업정책의 주안점이 무엇인가를 여실히 보여주는 대목으로 이해할 수 있다. 다른 한편으로는 향후 통상마찰이 발생한다면, 우리 정부의 산업정책의 내용 가운데 다른 어떤 사안에 비해서도 표준 및 기술기준이 문제화될 개연성이 높을 것임을 예상하게 하는 대목이다. 물론 표준 및 기술기준 분쟁의 주된 교역상대국인 미국과는 한미 FTA를 통해 시장친화적 표준화정책에 대해 합의한 바 있기 때문에 양허내용과 국내 표준화제도 간 합치성을 전제하는 한, 특별히 문제될 것은 없을 것이라고 판단할 수도 있을 것이다.

하지만 우리 정부가 공표한 R&D 집행예산이 과도하게 기술개발 및 표준화에 집중되어 있다는 사실만으로도 교역상대국들의 이목을 끌 수 있다는 점을 감안한다면, 우리나라 방송통신 분야의 표준화정책이 실제로 시장친화적인 방향으로 개선되어 있는 상태인지에 대한 세심한 점검이 당면과제 가운데 하나일 것이다.

그러한 필요성을 보여주는 비근한 사례가 2011년 “다운로드형 CAS” 통상마찰 사례이다.³²⁾ 우선은 동 사례를 둘러싼 통상현안의 세부내용은 차치하더라도 2010년

32) 동 사례의 요지는 다음과 같다. 2010년 6월 국내 개발 다운로드형 CAS(XCAS)가 TTA 표준이 되었으나, 교역상대국(영국, 미국)의 NDS사가 개발한 다운로드형 JCAS는 XCAS와의 상호호환성여부 논란 등으로 TTA에서 세 차례 부결되었다. 유선방송기술기준상 TTA의 표준으로 채택되어야 전파연구소의 형식승인을 받아 CAS 제품을 제조·판매·수입할 수 있

이라는 통상마찰의 원인행위 발생의 시점 자체가 문제시 될 수 있다. 그 시점이 한미 FTA의 발효일인 금년(2012년) 3월 이전이기 때문에 특별히 문제시할 필요가 없다는 견해도 가능할 수 있다. 그러나 동 사례에 관한 통상마찰이 한미 FTA 협상타결 시점인 2007년 3월로부터 약 3년여의 시간이 경과한 시점에서 발생했기 때문에 특별히 문제시해야 한다는 견해도 가능하다. 다시 말해 협상타결 후 상당한 시간이 경과했음에도 우리나라 방송통신 분야의 표준화정책이 여전히 통상마찰의 빌미가 되고 있음은 우리가 아닐 수 없다. 이는 2000년대 초반 WIPI 및 WiBro 사례를 통해 습득되었을 것으로 사료되는 학습효과에도 불구하고, 비교적 최근까지도 우리 표준화정책이 시장친화성을 충실히 수용하지 못하였을 개연성을 시사한다.

이러한 관점에서 특히 두 가지 정도의 문제점들에 대한 전향적인 고민이 요구된다. 첫째, 방송통신표준 개발을 현재와 같이 디자인 중심으로 가져가고자 한다면, 단일 민간단체표준이 아닌 복수 민간단체표준으로 이행하는 것이 바람직하다는 점에 주목할 필요가 있다. 만일 그렇지 못하다면, 산업정책과 통상규범의 합치성 확보 차원에서 기술기준의 무역제한성 완화 관점에서 성능 중심으로 가져가는 것을 이제에는 능동적으로 고려하는 것이 불가피하다. 둘째, 기술기준의 무역제한성 완화를 위한 절차적 노력도 필요하다고 판단된다. 이를 위해서는 한국정보통신기술협회(TTA)에 위임된 방송통신표준 개발절차에 대한 정책당국의 모니터링을 한층 더 강화하여 외국 이해당사자가 불만을 가질 수 있는 여지를 표준개발 초기 단계에서부터 불식시킴과 동시에 만의 하나 표준개발이 전략적 관점에서 국내 이해당사자들에 의해 불합리하게 왜곡되지 않도록 담보해 두는 것이 중요하다.

한편 범정부 차원에서 추진되고 있는 신산업 육성정책의 방향성에 대해서도 전향적 자세를 고려하는 것이 바람직하다. 이는 통상문제화 가능성이기보다는 신산업 육

으나, 결과적으로 JCAS는 TTA의 표준 채택이 불발됨으로써 2010년 12월 31일까지만 제조·판매·수입이 허용되었다. 즉 2011년 1월을 기해 디지털 유선방송송수신 정합표준의 의무화가 예정됨으로써 동 표준에 합치하지 않는 CAS시스템이 장착된 셋톱박스는 국내 유통이 금지될 위기에 처하게 된 것이다. 이에 교역상대국들은 NDS사가 표준화 과정에서 차별적으로 배제되었고 TTA의 민간단체표준인 디지털 유선방송송수신 정합표준을 기술기준으로 강제화하는 것이 TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade) 상의 기술장벽이라고 주장하였다.

성정책의 기대효과라는 관점에서 그러하다. 우리 정부가 각종 미래유망 신산업 육성을 추진하고 있으나, 정작 국가적으로 시급한 최우선 당면과제로서 경제위기 극복이나 일자리 창출과의 구체적 연계성 측면, IT 활용 측면 등에 대한 고려가 충분하다고 사료되지 않기 때문이다. 예컨대, 정부는 클린 에너지(clean energy) 등 자원순환 산업 육성을 통해 '녹색성장(경제와 환경의 조화로운 성장)'을 최우선 정책비전으로 제시함으로써 일자리 창출보다 삶의 질 개선이라는 포괄적 비전에 주로 치중하고 있다는 인상을 심어주고 있기 때문이다.³³⁾

더 중요한 문제는 신산업 육성정책의 근본성격이 그린 IT분야의 민간투자를 유발하기 위한 동기를 부여한다기보다는 정부와 민간의 공동투자 구도 하에 그린 IT분야의 원천·응용기술개발이라는 점이다. 즉 민간의 그린 IT분야 원천·응용기술개발에 대한 보조금이지 그린 IT분야의 민간투자 유발을 위한 인센티브라고 간주하기 어렵다는 것이다. IT가 녹색성장이라는 국가비전의 핵심도구로 자리매김하고 있음에도 불구하고, 이러한 사실은 신산업 육성정책이 정책효과의 경제전반적 확산을 이끌어내기 위한 이용자 중심의 투자유발이라기보다는 여전히 지나치게 다양한 분야의 기술개발을 겨냥한 정부 주도·공급자 중심의 R&D 지출이라는 정책구도에 고착되어 있음을 시사한다.

결론적으로 신산업 육성정책이 일자리 창출을 위한 소기의 목적을 달성하기 위해서는 경제적 파급효과가 상대적으로 높은 소수 핵심 IT분야에 대해 합당한 정책적 인센티브를 부여하고, 이로부터 적정한 민간투자를 유발해야만 당면 경제위기의 조기 극복 및 일자리 창출에 기여할 수 있을 것으로 사료된다. 이러한 관점은 IT의 성장 및 고용 기여도 극대화를 위해 이용자 중심에서 소수 핵심 신산업 선정 후 해당 분야에 대한 적정 민간투자를 촉발하기 위해 보조금 및 세제혜택 등 인센티브를 동원하는 주요국 산업정책의 방향과도 양립한다.

33) 지식경제부(2011).

제 3 장 주요국 디지털 뉴딜정책의 동향 및 특징

제 1 절 디지털 뉴딜정책 도입의 배경 및 목적

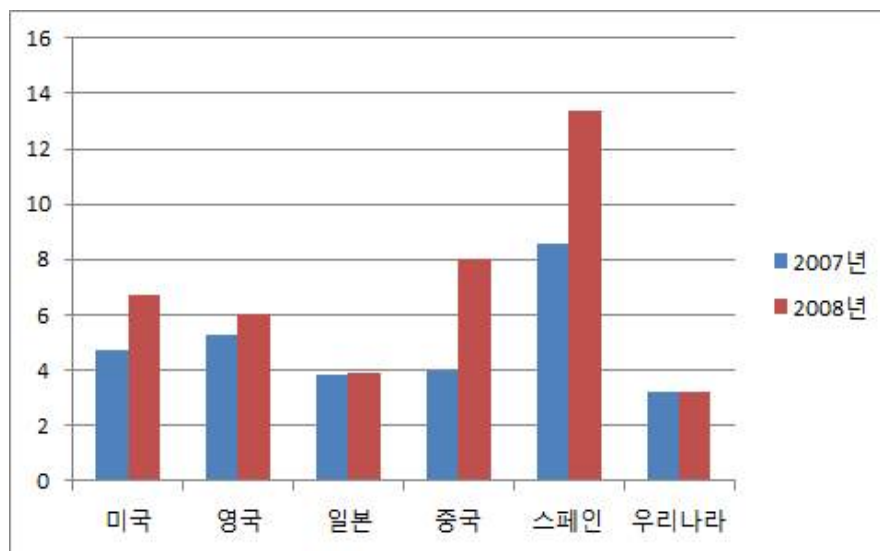
디지털 뉴딜정책은 2008년 미국 발 금융위기의 글로벌 확산에 따른 경기 침체의 타개책의 일환으로 위기의 진원지인 미국은 물론이고 주요 선진국들이 추진한 경제 정상화 전략으로 이해된다. 동 금융위기는 미국 불량주택담보대출(sub-prime mortgage) 부실화가 직접적인 원인이라고 할 수 있으나, 그 영향은 주택시장에만 그치지 않았다. 미국의 경우에는 연방은행의 금리인하와 유동성 공급으로 달러 가치가 크게 하락하면서 재정적자 및 외채부담이 가중되는 결과를 초래하였다. 이러한 경제 상황 악화는 미국을 넘어 전 세계적으로 금융기관의 부실 및 신용경색, 환율의 불확실성 증대, 경기 위축 등으로 이어져왔다.

문제는 이러한 미국 발 금융위기가 전 세계 실물경제로까지 확대되었다는 사실이다. 금융위기 발발을 전후로 한 미국과 유럽 등 주요 선진국들의 경기지표는 실물경제로의 위기를 여실히 반영하고 있다. 예컨대, 미국의 2008년 8월 실업률은 6.1%로 5년만의 최고치를 보였으며, 유럽의 경우에도 동년 2·4분기 경제성장률이 처음으로 마이너스를 기록한 바 있다. 제조업의 경우에도 예외는 아니어서 일본 대형 제조업체의 경기 동향을 반영하는 단칸지수도 2003년 6월 이후 처음으로 마이너스를 기록하였다. 이에 따라 주요국들은 실물경제의 급격한 위축에 대응하고자 중앙은행으로 하여금 유동성 공급에 나서도록 하였으나, 소비와 투자 위축이라는 근본적 추세 자체를 막기에는 역부족이었다.

위기 타개책의 일환으로 주요국들이 주목한 것은 바로 IT이며 디지털 뉴딜정책이다. 주요국들 간에 디지털 인프라 및 IT 응용분야 등 IT에 대한 집중 투자가 경제위기 조기 극복 및 고용 창출을 위한 매우 효과적인 전략이라는 인식이 확산되었다. 미국 오바마 정부는 브로드밴드와 IT 헬스, 스마트그리드 등 세 분야에 300억 달러(약 34조원)를 투자해 일자리 95만개를 만드는 디지털 뉴딜정책을 처음으로 천명한 바 있고, 일본도 3년간 3조엔(약 43조원)을 투자해 일자리 40여만 개를 만든다는

'ICT 신전략'을 발표했다.

[그림 3-1] 2007년-2008년 주요국의 실업률



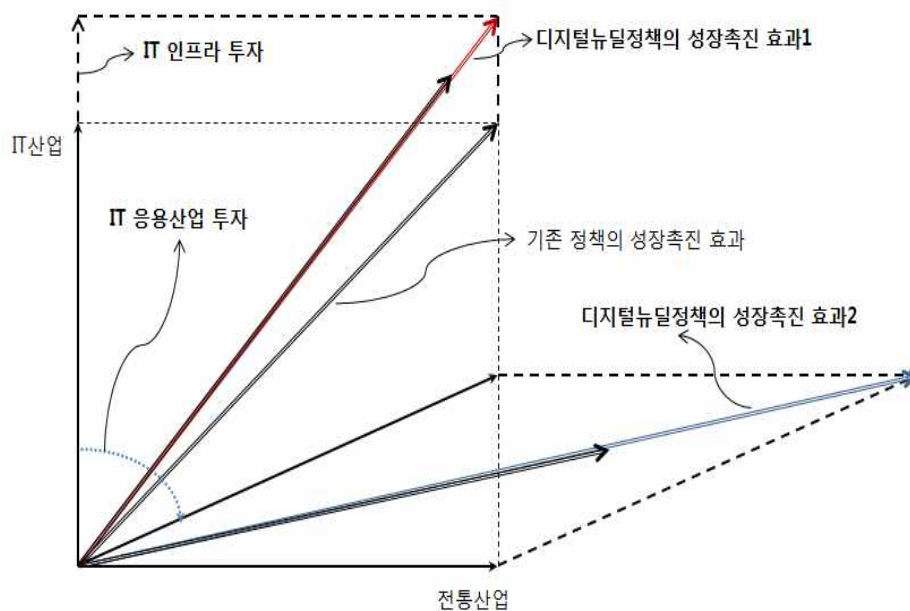
자료 : 삼성경제연구소(2009)

‘투자 확대→노동생산성 향상→국제경쟁력 제고→생산 증대→고용 확대’의 선순환 구조가 IT를 통해 가능할 것이라는 국제적 공감대가 형성된 것이다. 경제가 심각한 침체에 빠져 있는 가운데 투자 증대는 총 수요를 자극하고 근로자들을 일터로 돌아오게 할 수 있는 가장 좋은 방안 중의 하나라는 사실은 두 말할 나위가 없다. 하지만 특별히 디지털 인프라 및 IT 응용분야 투자 확대를 통한 경기 부양책은 투자가 소비로 이어지는 부양책이 아닌 투자가 새로운 일자리 및 경제성장의 견인력으로 작용할 수 있다는 측면에서 의미가 있다. 참고로 McKinsey에 의하면 인터넷 도입으로 일자리 하나가 줄어들 때 신규 일자리가 2.4개 내지 2.6개가 만들어진다고 추산하고 있다.³⁴⁾ 물론 여타 산업에 비해 IT투자가 노동생산성을 향상시켜 경제전반의 고용사정 개선에는 유리하지 않다는 일부 부정적 견해가 없지 않으나, 이는 디지

34) McKinsey Global Institute(2011), p.21.

털경제가 정착되지 않은 시기에 좀 더 적절하며 생산성 향상에 따른 생산·수요증대효과를 충분히 고려하지 않는 경우에 가능한 견해라고 할 수 있다.

[그림 3-2] 디지털 뉴딜정책의 경제적 기대효과



주요국들이 디지털 뉴딜정책을 통해 추구하고자 하는 목적은 효과성 관점에서 두 가지로 구분하여 해석할 수 있다. 첫째, 경제 전반의 하부구조 또는 중간재에 해당하는 IT 인프라 투자 확대로부터 기대할 수 있는 성장 촉진 효과이다. 경제성장이 경제규모(수요기반)와 효율성을 동시에 키우는 이중적 성격을 갖는다고 할 때, 경제성장이 곧 고용 창출을 의미한다고 해석할 수는 없다. 즉 노동생산성 향상으로 대표되는 효율성의 개선이 고용사정을 악화시킬 수 있으므로 IT 인프라에 대한 투자의 고용창출 효과는 수요기반 확대 효과와 효율성 개선 효과의 상대적 크기에 의존한다는 것이다. 만일 전자가 후자에 비해 크다는 점을 전제한다면, IT 인프라에 대한 투자가 순(net) 개념으로 추가 고용을 창출해 낼 수 있을 것이다. 이는 [그림 3]에서

와 같이 IT산업에서의 추가적인 인프라 투자가 전통산업의 생산요소 스톡(stock)과 결합되어 도출되는 붉은 색 부분의 성장촉진 효과이다.

둘째, IT 응용분야에 대한 투자로부터 기대할 수 있는 성장 촉진 효과이다. 이는 IT의 경제기여도에 대한 기존 반성으로부터 출발한다. 비록 IT가 일정 정도 경제성장을 촉진하는 효과를 가질 것이라는 개연성에 대해서는 의심의 여지가 없으나, IT의 활용도가 낮을 경우에는 그 효과는 제한적이라는 것이다. IT의 경제기여도에 대한 논란도 다름 아닌 그러한 제한적 측면 때문이다. 이러한 관점에서 필요한 고려가 IT와 여타 산업과의 접맥 또는 융합이다. 이는 중간재로서 기존 산업의 효율성을 제고하는 IT의 역할을 넘어서, 기존 산업과 유기적 융합을 통한 신산업의 창출이라는 점에서 신산업을 더 창출하면 할수록 더 많은 추가 고용을 기대할 수 있을 것임을 의미한다. 이는 [그림 3]에서 파란 색 실선으로 표시된 부분으로서, IT 응용분야에 대한 투자는 결국 IT의 활용성을 제고하기 위한 투자(파란 색 점선)로 이해할 수 있다는 것이다.

제 2 절 주요국 디지털 뉴딜정책의 내용 및 쟁점

1. 미국

미국의 IT분야 정책자문기관인 ITIF는 연구보고서인 “Digital Road to Recovery”를 통해 경제위기 극복 차원에서 브로드밴드(broadband) 확충을 위한 투자와 함께 IT 헬스, 스마트그리드(smart grid), 모바일 상거래(mobile commerce) 및 지능형교통시스템(ITS) 등 주요 IT 응용분야에 대한 긴급한 투자확대 및 이를 위한 연방정부 차원의 정책적 지원이 필요함을 언급한 바 있다. 이러한 계획의 최대목표는 일자리 창출로서, 투자의 고용확대효과에는 해당분야에서의 직접효과 및 전·후방산업분야에서의 간접·유발효과가 모두 포함된다.

이 가운데 브로드밴드, IT 헬스, 스마트그리드 등 IT기반 네트워크(IT-based networks)에 대해 1년간 총 300억 달러의 신규 민간투자가 집중 집행될 경우 당해 연도에만 약 95만 개의 일자리 창출이 가능하다고 전망하고 있다. 특히 95만 개 가

운데 절반이 넘는 약 52.5만 개의 일자리가 종업원 500인 이하의 중소기업에서 창출되는 것으로 분석한다. 또한 브로드밴드, IT 헬스의 경우 한 해에만 집중 투자하는 것으로 상정하고 있으며, 스마트그리드의 경우 초기 연도부터 5년간 매년 100억 달러씩 총 500억 달러를 투자함으로써 매년 약 24만 개의 일자리가 발생하는 것으로 예측하고 있다.

참고로 미국 브로드밴드 고도화의 투자효과에 대해서는 추가적으로 다음과 같은 분석결과도 제시되어 있다. 미국의 TIA(Telecommunications Industry Association)는 브로드밴드 구축을 위한 투자액을 1% 증대시킬 경우 약 30만 개의 신규 일자리가 창출됨을 인용하고 있다.³⁵⁾ Gartner의 경우 영국 전체의 경제규모와 유사한 미국 캘리포니아 주에서 1 Gigabit 브로드밴드 구축을 통해 7년 이내에 200만 개의 신규 일자리와 약 3,660억 달러의 GSP(Gross State Product)를 창출할 것으로 예측한다.³⁶⁾ 미국 FTTH Council은 FTTH 신규 가입자 1인이 유발하는 신규 컴퓨터, HDTV 및 컴퓨터 부속장비 등의 신규 가전구매 평균소비 금액이 370.5 달러라고 추정한다.³⁷⁾

이러한 내용에 기초해 볼 때, 미국 디지털 뉴딜정책의 취지는 다음과 같이 해석될 수 있다. 첫째, 디지털 인프라에 대한 투자는 단기적으로 일자리 창출에 크게 기여할 것이다. 둘째, 경제 전반에서 소위 “네트워크 효과(Network Effect)”를 통한 대규모 일자리의 창출이 가능하다. 브로드밴드, IT헬스, 스마트그리드와 같은 IT 기반의 네트워크 구축 시, 이러한 인프라의 장점을 활용하기 위한 새롭고 혁신적인 애플리케이션과 서비스 관련 산업이 발전하면서 새로운 일자리가 창출된다는 것이다. 만일 경기부양책으로 이미 존재하며 상대적으로 성숙한 기술을 사용하는 네트워크 구축(예 : 간선도로 구축 및 개선 등)을 선택할 경우에는 IT 인프라 네트워크만큼의 네트워크 효과를 일으키지는 못할 것이라는 고려도 작용한다.

셋째, 장기간의 이익을 가져올 수 있는 성장기반을 마련한다는 것이다. 이러한 고려는 IT가 경제성장의 핵심적 요소로 네트워크 효과를 통해 전통적인 인프라 투자보다 많은 일자리를 창출하고, 고임금을 받는 기술직 일자리를 창출한다는 믿음에

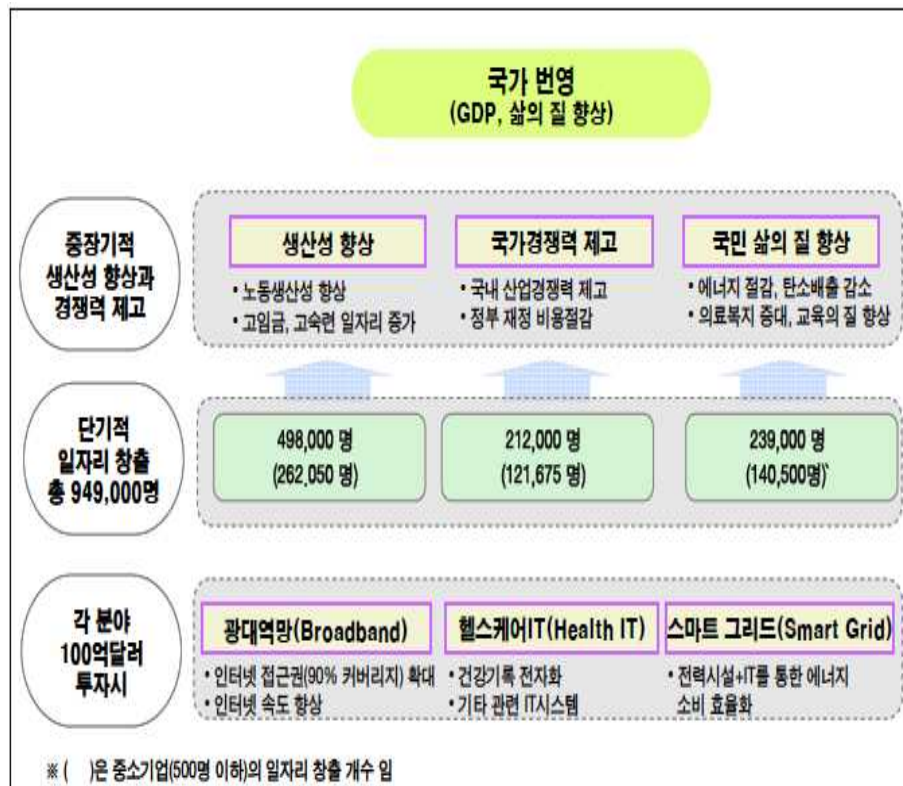
35) <http://www3.brookings.edu/views/papers/crandall/200706litan.pdf>.

36) Gartner, Inc.(2003).

37) Savage, J. and M. Render(2006).

근거한다. 예컨대, 1995년부터 2002년까지 IT가 미국 전체 노동생산성 성장의 78%를 차지하며, 미국 내 IT 산업 종사자의 평균임금이 전체 평균 임금보다 84% 가량 높다. 또 다른 고려사항은 디지털 인프라에 대한 투자가 단기적인 일자리 창출뿐만 아니라 장기적인 경쟁력을 강화시키고 보다 부가가치가 높은 일자리 증가를 가져올 것이라는 사실이다. 더 나아가 미국 기업들이 의료 IT 서비스 및 기기, 통신장비, 스마트그리드 구성요소 및 서비스 등의 주요 수출기업이 되기 위한 역량을 강화할 것이며, IT헬스 분야 투자로 인한 의료 서비스 개선, 브로드밴드 보편화로 인한 원격 교육 등 교육기회 확대, 스마트 그리드로 인한 에너지 절감 등 삶의 질 개선 효과도 기대할 수 있다는 것이다.

[그림 3-3] 미국 IT기반 네트워크 투자전략 개요



<표 3-1> 미국 IT기반 네트워크 투자의 고용창출효과 예상치(1년 예상치)

구분	투자액	총 일자리 수	중소기업 일자리 수
브로드밴드	\$100억	498,000	262,050
IT 헬스	\$100억	212,000	121,675
스마트그리드	\$100억	239,000	140,500
합계	\$300억	949,000	524,225

자료 : ITIF(2009), p. 2.

한편 미국의 디지털 뉴딜정책과 관련하여서는 미국 연방정부의 적극적 역할이 중요하다고 알려져 있다. 이는 정책적 인센티브로서 동원 가능한 보조금 및 세제지원이 주정부에는 결여되어 있다는 사실 때문이다. 그리고 디지털 뉴딜정책을 통한 투자대상 분야가 브로드밴드, IT 헬스, 스마트그리드 등 IT기반 네트워크인 이유는 민간기업 차원에서는 IT기반 네트워크라는 투자대상 분야의 성격 상 대부분의 투자효과가 투자주체에게 귀속되지 않는 외부효과(시장실패)가 발생함으로써 과소투자가 불가피하기 때문이다. 투자의 간접·유발 고용창출 효과 측면에서는 기존 물리적 하부구조나 이미 성숙한 기술기반에 대한 투자로부터 기대할 수 있는 효과보다 전·후방 연관성이 높은 IT기반 네트워크 투자의 효과가 훨씬 크기 때문이다.³⁸⁾

2. 영국

2009년 1월, 고든 브라운 영국 총리는 10만개 일자리를 창출하는 영국 판 녹색뉴딜정책을 발표한 바 있다. 브라운 총리는 인터뷰에서 디지털 신기술과 환경 프로젝트에 대한 투자를 통해 16만개 일자리를 창출하겠다고 실업 문제에 최대 역점을 두

38) 이에 대해서는 이미 [그림 3-2]를 통해 설명한 바 있음.

겠다고 밝혔다. 브라운 총리는 영국 정부의 계획이 오바마 미국 대통령 당선자의 뉴딜보다 규모가 더 크다고 주장하며, 영국 정부가 새로운 일자리를 창출하기 위해 100억 파운드를 투자해 공공 프로젝트, 디지털 인프라, 환경 프로젝트를 추진할 계획이라고 언급했다. 영국의 녹색뉴딜정책은 디지털 인프라에만 초점이 맞추어져 있지는 않으며, 철도노선 확대, 노후 학교 및 병원의 디지털 인프라 구축 등 친환경 SOC 투자는 물론이고, 풍력 및 조력발전과 전기자동차 개발 등 이른바 친환경산업 육성을 위한 포괄적 내용을 담고 있다.

유념해야 할 사실은 표면적으로 영국 정부가 ‘녹색뉴딜’이라는 슬로건을 표방하고 있음에도 불구하고, 정책의 주된 방향성이 정보통신기술(ICT)과 전통산업과의 접맥 또는 융합을 염두에 두고 있다는 사실이다. 이러한 정책 방향성의 이론적 근거를 제시하는 것이 영국 HM Treasury 보고서 「Budget 2009」와 DCMS/DBERR³⁹⁾ 보고서 「Digital Britain : The Interim Report」이다. 동 보고서들은 정보통신기술(ICT) 인프라에 대한 투자가 단기적으로는 일자리 창출, 중장기적으로는 지속적인 생산성 향상 및 기술혁신의 기초가 될 것이라고 밝히고 있다. 미국 정부의 입장과 유사하게 투자에 따른 고용확대효과 측면에서 ICT 인프라에 대한 투자가 직·간접효과 및 유발효과(승수효과)를 통해 막대한 고용창출 기회를 유발할 것으로 판단했기 때문이다.

동 보고서는 특히 브로드밴드, 지능형교통시스템(ITS : Intelligent Transportation System)), 스마트그리드 등 3가지 ICT 인프라에 대해 1년간 각각 50억 파운드씩 총 150억 파운드 투자를 통해 당해 연도에 총 70만 개의 일자리를 창출할 수 있을 것으로 전망하고 있다. 특히 70만 개의 일자리 가운데 절반이 넘는 약 36만 개의 일자리가 종업원 250인 이하의 중소기업에서 창출되는 것으로 분석하고 있다. 다만, 유념해야 할 사실은 브로드밴드, 지능형교통시스템, 스마트그리드 등 3가지 ICT 인프라 모두에 대해 1년간 집중 투자하는 것으로 상정하고 있으며, 투자규모인 50억 파운드는 최적의 투자규모를 도출한 것이라기보다는 고용창출효과를 보여주기 위한 예시적 투자금액에 불과하다.

39) Department for Culture, Media and Sport/Department for Business, Enterprise and Regulatory Reform의 약자임.

<표 3-2> 영국 ICT 인프라 투자의 연간 고용창출효과 예상치(1년 예상치)

	투자액	총 일자리 수	중소기업 일자리 수
브로드밴드	£ 50억	280,500	94,000
지능형교통시스템	£ 50억	188,500	120,000
스마트그리드	£ 50억	231,000	146,000
합계	£ 150억	700,000	360,000

자료 : ITIF(2009), p. 2.

한편 영국 NESTA(National Endowment for Science, Technology and the Arts)는 ICT 인프라에 대한 민간투자를 장려하기 위해서는 다양한 정책적 수단이 동원될 수 있지만, 특히 “예산중립적인(budget-neutral)” 정책수단을 고려할 것을 권고하고 있다. 여기에서의 예산중립성은 영국 정부가 구상하는 디지털 뉴딜정책이 재정적(financial) 관점에서 정부의 재정적 지출, 즉 보조금이라는 형식을 수반하지 않는다고 해석된다. 예산중립적인 정책수단으로는 민간투자를 촉발할 수 있는 다양한 규제 완화 인센티브가 고려될 수 있을 것이나, NESTA는 브로드밴드의 경우 특별히 규제 기관인 Ofcom이 통신사업자에게 주파수 허가에 대한 우선권을 부여하는 ‘spectrum swap for speed’를 투자 유인책으로 고려할 수 있다고 언급하고 있다.⁴⁰⁾ 이는 4G 서비스로의 업그레이드를 위한 주파수 부족의 문제가 국제적으로 공히 심각한 현안이 되고 있는 만큼, 주파수 허가에 대한 우선권 부여가 다른 규제적 인센티브에 비해 강력하다고 판단했음을 의미한다.

3. 일본

일본의 ICT전략은 경제위기 극복을 위한 디지털 뉴딜정책 이전부터 ‘정보화전

40) NESTA(2009) 참고.

략'이라는 명칭으로 추진되어온 오랜 역사를 가지고 있다. 이러한 역사적 이유로 인해 단순히 정책의 도입 시간만으로는 어떠한 정책이 디지털 뉴딜정책인지를 쉽게 가늠하기 어렵다.

<표 3-3> 일본의 정보화전략 추이 및 내용

주체(설립기간)	발표 정책명(발표일)	관련사항
고도정보통신사회 추진본부(IT본부) (1994.8-2000.7)	고도정보통신사회추진 기본방침(1994.8)	IT본부에서 제안한 정보화과제 검토를 위해 버추얼 에이전시 설치 (1998.12)
	고도정보통신사회추진 기본방침-액션플랜 (1999.4)	IT본부와 버추얼에이전시의 검토 내용이 밀레니엄프로젝트에 반영 (1999.12)
정보통신기술 전략본부 (2000.7-2001.1)	IT기본전략(2000.11)	2001-2005 정보화전략
고도정보통신 네트워크사회추진 전략본부 (IT추진본부) (2001.1-현재)	e-JAPAN 전략(2001.1)	2001-2005 정보화전략
	e-JAPAN II 전략(2003.7)	e-Japan 전략을 보완하기 위한 전략
	IT 신개혁신전략(2006.1)	2006-2010 정보화전략
	i-2015Japan(2009.7)	2011-2015 정보화 전략
총무성	u-Japan 전략(2004.7)	e-Japan 전략 이후(2006-2010)의 정보화전략
	ICT 뉴딜(2009.2)	IT 신개혁신전략 이후(2011-2015)의 정보화전략
	디지털일본창생프로젝트(2009.3)	

출처 : 한국교육학술정보원(2009)

일본은 2001년 1월에는 IT기본법을 제정하면서, 일본 총리실 산하의 “정보통신기술 전략본부”를 “고도정보통신 네트워크사회 추진전략본부(이하, IT전략본부)”로 바꾸었다. IT전략본부(IT Strategic Headquarter)는 “정보통신기술 전략본부”가 2000년 11월에 발표한 IT기본전략을 일부 수정해서 2001년 1월에 e-Japan을, 2003년 7월에는 e-Japan을 보완하기 위해 e-Japan II를 발표하였다. e-Japan과 e-Japan II는

2001년도부터 5년간을 대상으로 하는 것이다. 2006년 1월에는 기존의 정보화전략을 강화하기 위해 IT신개혁신전략을 발표하였다. IT신개혁신전략은 2006년도부터 5년간을 대상으로 하는 것으로 2010년 이후를 준비하기 위한 것으로는 최근 2009년 7월에 j-Japan2015전략을 내놓았다.

한편 총무성 차원에서도 국가 정보화 전략과 교육정보화전략을 제안하였다. IT전략본부가 2001년 1월 2001년-2005년 간의 e-Japan전략을 발표 후 2006년도 이후의 정보화전략이 아직 발표되지 않는 시점에서 총무성이 2004년 7월 u-Japan 전략을 발표하였다. 마찬가지로 2006년 1월 IT전략본부가 IT신개혁신전략(2006년-2010년)을 발표한 후 2010년도 이후의 정보화전략이 발표되지 않는 상황에서 일본 총무성은 2009년 2월, 3월에 각각 'ICT뉴딜'과 "디지털일본 창생프로젝트-하토야마플랜"을 각각 발표하였다.

그런데 일본의 정보화전략의 내용 관점에서 본다면, 그나마 디지털 뉴딜정책으로 간주할 수 있는 정보화전략은 IT전략본부가 2009년 2월, 3월과 7월, 2010년 5월 각각 발표한 'ICT뉴딜', "디지털일본 창생프로젝트-하토야마플랜", "i-Japan 전략 2015", "ICT 신전략(A New Strategy in ICT to establish a new society where the citizens hold sovereignty)" 등이다. 이 가운데 'ICT뉴딜' 전략은 장비업체와 통신사업자 등 공급자 중심의 과거 ICT 전략을 탈피하여 디지털기술을 수요자(시민)가 널리 활용할 수 있도록 하는 이용자 중심의 디지털사회 구축하자는 비전을 담고 있다. 좀 더 구체적으로 "ICT관련 투자의 증가를 통해 중기적으로 100조엔 규모의 신규수요를 창출"이라는 구체적인 목표아래, 다음 8개 항목을 3년 간 집중적으로 시행해야 할 중점시책으로 정하였다.

- (a) '세계를 항상 한 걸음 리드'하기 위해 정보통신기반 조기실현
- (b) 혁신적 전자정부에 의해, 국민이 편리를 실감할 수 있는 행정 서비스 실현
- (c) 의료 교육 분야에 있어서의 ICT활용 강화로 의료 교육의 질 향상
- (d) 그린 ICT의 추진에 의한 저탄소혁명 실현
- (e) ICT자원을 최대한 활용한 차세대 디지털 신산업 창출 가속화
- (f) 디지털 콘텐츠 시장의 육성에 의한 창의(creative) 산업 강화
- (g) ICT의 '관계력'을 최대한 활용한 지역활성화 실현

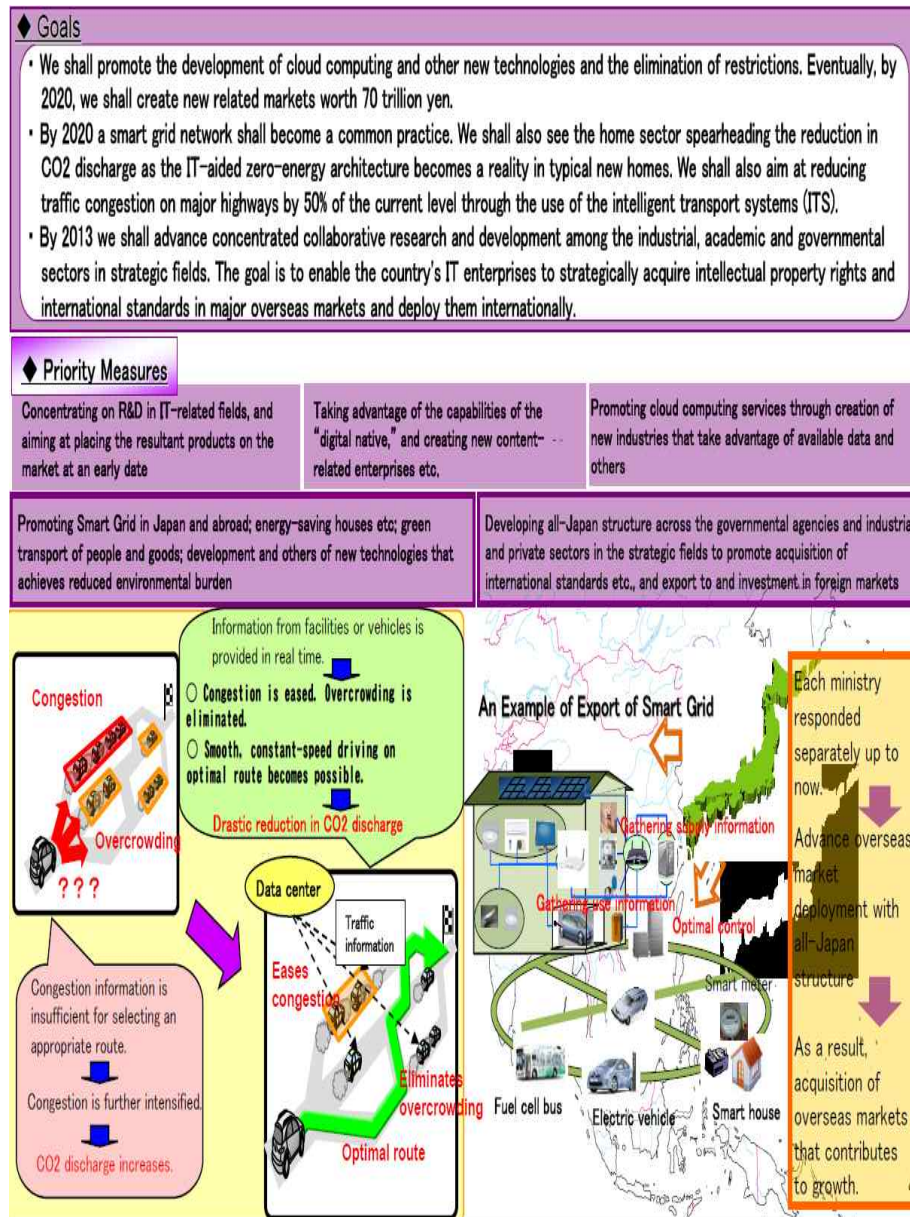
(h) 글로벌 시장에 진출가능한 ICT산업의 국제 경쟁력 향상

하지만 동 전략은 과거 e-Japan 전략과 유사한 수준에서 비교적 중장기적인 비전, 목표, 실천과제 등을 담고 있을 뿐, 미국, 영국 등 사례에서와 같이 경제위기 극복 및 일자리 창출을 위한 단기적인 IT분야 투자활성화 전략이라고 간주될 수 있는 구체적인 정량 분석결과를 제시하지 않고 있다. 오히려 미국이나 영국의 디지털 뉴딜정책에 제일 근접한 정책은 2009년 3월의 “디지털일본 창생프로젝트-하토야마(鳩山) 플랜”이다.

동 프로젝트는 총무성이 일본 정부 내의 ICT 비전간담회의 긴급제안을 바탕으로 ‘ICT뉴딜’의 비전을 이행계획으로 연계·정리하여 발표된 것으로서 주요 골자는 3년 내에 ICT 투자를 통해 일본을 활성화시키자는 것이다. 즉, 동 프로젝트는 ICT관련 투자에 의한 경기회복이라고 하는 단기적 효과와 미래지향형의 ICT관련 투자를 통한 중장기적인 성장력 향상에 적극적으로 대처하여 국가경제의 저력을 높이는 것을 목적으로 한다. 그 목표로서 ICT관련 설비투자를 촉진하여 약 100조 엔의 ICT 관련 시장에서 향후 3년간 수조 엔 규모의 시장을 창출하여 결과적으로 30-40만 명의 고용 창출을 실현하는 것을 목표로 한다. 또한 이를 통해서 중기적으로도 2015년-2020년 시점에서 ICT산업의 시장규모를 2배로 늘린다는(최대 약 100조 엔의 신시장 창출)을 목표로 하고 있다. “디지털일본 창생프로젝트-하토야마플랜”에 따른 일본 정부의 중점육성 대상 분야는 다음과 같은 분야이다.

- (a) 전자정부 및 24시간 전자민원서비스 시스템(2020년 목표 달성)
- (b) IT 헬스(2020년 목표 달성) : 원격의료서비스, 전자건강기록(EHR) 등
- (c) IT 교육(2020년 목표 달성) : 디지털기술 활용 교육 및 고급 IT인재육성
- (d) 디지털 인프라 개발(2015년 목표 달성) : 100Mbps(모바일)/1Gbps(유선) 이상의 브로드밴드 인프라, 정보보안 강화, 디지털원천기술, 디지털정보 확산·활용을 위한 인프라 등
- (e) 신산업육성(2013~2020년 목표 달성) : 재택근무(tele-work), 스마트그리드, 지능형교통시스템(ITS), 중소기업 비즈니스기반 개발 등

[그림 3-4] 일본 신산업 육성전략의 개요(ITS, 스마트그리드 사례)



자료 : Japan IT Strategic Headquarter(2009)

경제위기 대응책으로서의 총무성 ICT뉴딜 전략이 교훈적으로 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 일본이 선점해 나갈 수 있으면서 경제위기 극복이 가능한 영역을 찾기 위해 포괄적인 주제에서 세부적 사안으로 좁혀나갔다. 둘째, 각 하부 사업의 겹치는 부분을 최소화하고 실현가능성을 높이기 위해 보안 정책이나 제도 개선책 등을 보완해 나갔다. 셋째, ICT를 기반 기술로 보고 융합 사업을 구체적으로 다양하게 만들어나갔다. 넷째, 각국 경기부양책으로 제시되는 ICT 인프라 투자의 경우, 일본은 스마트 그리드, 가스미가세키 클라우드, 무선 브로드밴드, 디지털 실크로드 등 각 주제의 성격에 맞는 중장기적 인프라 사업을 동시에 여러 개 구상하여 여러 영역과 또한 각 인프라끼리 보완할 수 있게 하였다.⁴¹⁾

4. 독일

독일은 “디지털 뉴딜”이라는 명칭의 IT 중심의 산업정책을 표방한 바는 없다. 하지만 정책의 구체성 및 일자리 창출과의 연계성은 떨어짐에도 불구하고, 독일이 최근 추진해 온 산업정책 가운데 여타 국가들이 표방한 디지털 뉴딜정책의 내용을 찾아볼 수 없는 것은 아니다. EU의 i2010전략(성장과 일자리 창출을 위한 유럽 정보화사회 구현)을 지원하기 위해 독일 연방정부 차원에서 정보 및 정보통신기술 육성을 핵심목표로 하는 “정보사회 2010 실행프로그램”이 그 대표적인 사례이다.

그에 따르면, 독일 연방정부는 우선 글로벌 시장 경쟁력 확보를 위해 융합·통합의 필요성에 주목하고 있으며, 데이터·서비스 전송망 확대와 관련하여 광통신망 확장 또는 TV채널의 디지털화를 진행하는 한편 신규 가치창출 발굴 및 확장을 위하여 기존 산업(기계설비, 물류 및 자동차생산, 전자기술)에 정보통신기술을 융합할 것임을 밝히고 있다. 또한 정부의 공공서비스 접근 및 기업의 경제적 활동에 대한 시간과 비용을 절감하고, 개인·정부·기업들 간 협력이 지속적으로 개선될 수 있는 정보사회 구현을 위해서는 e-Government, e-Health 등 ICT기반 서비스들을 개발하고 이용할 것임을 천명하고 있다.

41) 박정현(2009), pp. 27-28.

<표 3-4> HTS 2020의 IT관련 주요 프로그램 및 내용

프로그램	내용
연방정부 정보통신전략 2010	초고속인터넷, 디지털 정보보안 교육, 에너지, 이동성에 관한 인텔리전트 네트워크 구축 등 연구개발 지원 프로젝트 개발
IT Summit	스마트그리드, 클라우드컴퓨팅, 신규 비주얼기술, 디지털 사회의 보안 등으로 IT Summit 확대
IT 보안 연구	인터넷을 통한 범죄예방, 중요 인프라 보호 등
클라우드컴퓨팅 액션 프로그램	클라우드컴퓨팅에 의한 모델링, 메커니즘 개발 및 표준화 연구 지원
스마트그리드	전기자동차와의 연계, 스마트 홈 등 연구지원
인텔리전트기기	산업공정용, 의료용, 홈네트워킹 등에 관련된 자동화기기 개발 지원
전자 정보인식	전자식 ID카드 등 인체정보 인식 기술개발 지원
임베디드시스템 국가로드맵 작성	독일 국가차원의 임베디드시스템 연구개발 로드맵 작성 지원
커뮤니케이션 인프라	2012년까지 전자정부 구현을 위한 기술개발 지원
위성통신	글로벌 수준의 위성통신 관련 기술개발 지원
정보통신 전문 인력 양성	대학의 정보통신 인력양성 지원사업, 해외유학 및 기술 훈련 지원
인터넷관련 문화 이슈	인터넷시대의 지재권에 대한 사회, 문화, 법적 이슈 연구 지원
3세대 이동성 및 교통기술 연구	전기자동차 도입에 필요한 물류, 교통 시스템 연구 지원
전기자동차	연료전지 및 배터리분야 연구개발, 전기자동차 충전기술, 정보통신기기를 활용한 서비스 연구 지원
미래지향적 이동성 연구	철도수송 및 물류, 전기자동차 등을 포함한 종합적 미래 이동성 기술 연구 지원
항공운송 연구	항공기의 온실가스 배출 저감을 위한 기체 제조기술, 대체연료 개발 등 지원
해양운송 마스터 플랜 연구	선박제조기술, 해상운송기술, 해양환경기술, 해상운송 모니터링 기술 등을 포함한 연구 지원
저소음 철도운송 기술 연구	철도 소음 절감을 위한 비용 효율적 기술개발 연구 지원

자료 : 국가과학기술위원회 홈페이지

한편 2010년 7월 독일 연방정부는 향후 10년간 추진할 연구개발 방향을 담은 "첨단기술전략(HTS : Die Hightech -Strategie fur Deutschland) 2020"을 통해서도 신규 고급 일자리 창출을 도모하고 있다. HTS 2020에서는 IT, 이동성, 기후변화/에너지, 보건/영양공급, 보안 등 5대 분야를 주요 핵심 기술개발분야로 선정하였다. 이 가운데 독일 정부가 특히 관심을 기울이는 분야는 IT와 에너지의 융합이다. 즉 지속가능한 에너지 공급을 위해서는 기존의 방식과는 상이한 지능화된 네트워크 기술인 스마트그리드와 대용량의 전기저장기술이 필요함을 강조한다. 대체 에너지의 잠재력(특히 풍력과 태양)도 오로지 IT와의 융합에 의해서만 해결될 수 있다는 입장을 취하고 있다.

2010년 중반 연방경제기술부(BMWi)를 중심으로 독일 연방정부가 수립한 "디지털 미래 독일"을 위한 새로운 정보통신전략의 내용에서도 일자리 창출과 경제성장의 동력이 ICT임을 찾아볼 수 있다. 특히 동 전략은 독일 연방정부가 차세대 지능형 네트워크로의 진화를 위해 브로드밴드의 고도화에 주목하고 있다. 좀 더 구체적으로, 독일 연방정부는 2010년 말까지 전국을 포괄하는 브로드밴드망을 포설할 계획을 밝히고 있으며, 더 나아가 2012년에는 최소한 75%의 가정에서 초당 50 메가바이트 이상의 속도를 구현하는 브로드밴드망 포설을 구상한 바 있다.

5. 기타 주요국

OECD 보고서(2009)⁴²⁾에 따른 주요국 경기부양책 중 ICT에 직·간접적으로 관련된 내용은 크게 ICT 인프라 투자 및 ICT 활용 사업으로 구분된다. 2008년 금융위기 극복을 위해 많은 국가들은 ICT 영역에 대한 여러 형태의 사업을 경기부양책에 포함시키고 있는 바, 직접적으로 연관된 내용은 ICT 인프라 투자이다. 간접적으로 연관된 내용은 에너지절약 및 친환경 기술 등을 위한 ICT 활용으로서, 주요국 경기부양책에 포함된 ICT의 간접적 활용 사례는 지능형 운송 체계(ITS), 스마트 빌딩, 스마트 그리드, 전자정부, 환경·교육·보건의 현대화 등이다.

42) OECD(2009).

<표 3-5> 주요국의 ICT 분야 경기활성화 대책

국 가	내용
벨 기 에	그린 기술, 에너지 비용 감축 대책
캐 나 다	소외된(unserved) 격오지(rural and remote)까지 브로드밴드 확장 2010년까지 전캐나다인의 50%에게 전자 의료 기록 활용
EU	고속인터넷인프라(외곽지역에 초점을 맞춘 고속 인터넷 확장 혹은 업그레이드), R&D, 기후변화/에너지관련 투자, 건물 에너지효율성 제고, 그린상품 장려, 클린기술 개발
핀 란 드	브로드밴드 확장, 에너지 개발
프 랑 스	TGV Est선에서 인터넷, 중소도시 브로드밴드망 투자, 교육/연구커뮤니티망 개발, 프랑스 철도회사 ICT체계 현대화, 에너지 개발, 클린 기술, 전자정부, 게임 기술 투자
이 탈 리 아	브로드밴드 투자, 자동차산업 그린화, 친환경 차량구입 지원
노 르 웨 이	ICT인프라 투자, 건물 에너지효율성 제고, 전자정부, 전자서명, 녹색기술, 법정 화상회의 시설 설치, 전자처방전 도입
포 르 투 갈	브로드밴드 투자(NGN 브로드밴드 투자), 에너지전송 인프라, 재생가능 에너지
스 페 인	통신 현대화(NGN 광섬유 설치 감독, 브로드밴드 규제), 교육 및 연구기관에 ICT 인프라 제공

자료 : OECD(2009), pp. 22-27.

ICT 인프라 투자는 기존에 연결되어 있지 않은 지역까지 브로드밴드망을 확장하

거나 초고속 인터넷 사용을 위해 기존 망을 업그레이드 하는 것을 의미한다. 주요국 ICT 인프라 투자 사업은 그 목표와 대상에 있어 다양한 바, 호주와 독일처럼 모든 가구에 대한 인터넷 연결, 프랑스의 운송 부문 인프라 투자와 같은 망 확장 사례와 함께 포르투갈과 스페인의 NGN 도입 강화와 같은 첨단 ICT 인프라 투자와 같은 사례도 찾아 볼 수 있다. EU의 경우에는 범 유럽 에너지 연계 사업 등에서 볼 수 있듯이 에너지 효율성 제고, 교통 혼잡 감소 등 자원의 효율성과 지속가능성을 목표로 삼고 있다.

제 3 절 디지털 뉴딜정책관련 민간분야 구체화 사례

주요국 디지털 뉴딜정책의 특징은 정부주도형이기보다는 민간주도형에 가깝다. 즉 과거 미국의 뉴딜정책과 같이 정부가 공공사업에 대한 대규모 투자를 주도하는 것이기보다는 정부의 유·무형 인센티브에 의해 민간투자가 촉발됨으로써 일자리를 창출하는 상향식(bottom-up)이라는 말이다. 따라서 정부가 정책적인 비전과 필요성을 아무리 강조한다고 하더라도 이를 구체화하는 민간의 후속조치가 수반되지 않는 이상 디지털 뉴딜정책의 효과가 실현되기는 어렵다. 이하에서는 앞서 검토한 주요국의 디지털 뉴딜정책의 개별정책 가운데, 자료수집이 가능한 범위 내에서 대부분의 국가들에서 확인되는 브로드밴드, 스마트그리드(smart grid), 그린 ICT 기술과 관련하여 민간차원의 후속조치가 구체화된 사례를 다루고자 한다. 다만, 사업의 성격상 정책의 수립·시행이 정부 및 공공기관 주도로 추진되는 지능형교통시스템(ITS)의 경우에는 검토 대상에서 제외한다.

1. 브로드밴드(Broadband) 사례

2011년 7월 29일 미국의 주요 6개 브로드밴드 사업자들은 미국 FCC에 지방 브로드밴드 보급 활성화를 위한 제안서인 ABC(America's Broadband Connectivity)' 플랜을 제출하였다. 동 제안서에는 대형 통신사업자인 AT&T와 버라이즌(Verizon)을 포함해 센츄리링크(CenturyLink), 페어포인트(FairPoinr), 윈드스트림(Windstream), 프론

티어 커뮤니케이션(Frontier Communications) 등 주요 지역 브로드밴드 사업자가 참여하였다. 또한 동 제안서에 함께 명의를 올라가진 않았으나 중소 통신사업자 연합체인 'NTCA(National Telecommunications Cooperative Association)', 'OPASTCO(Organization for the Promotion and Advancement of Small Telecommunications Companies)', 'WTA(Western Telecommunications Alliance)' 등 3개 연합 조직도 동 제안서를 지지하였다.⁴³⁾

6개 브로드밴드 사업자들과 중소 통신사업자 연합체가 공동으로 제안한 'ABC(America's Broadband Connectivity)' 플랜에서는 FCC가 추진하고 있는 보편적 서비스기금(Universal Service Fund) 및 상호접속 요금체계(Intercarrier Compensation System) 개편 정책을 지지하는 한편, 이에 대한 구체적인 방안을 제시하고 있으며 미국 대표 통신사들이 한 목소리를 내고 있다는 점에서 주목의 대상이 되었다. 즉 ABC 플랜의 골자는 (i) 보편적서비스기금의 재편을 통해 5년 내 모든 국민들에게 브로드밴드 서비스 보급 달성과 (ii) 브로드밴드 상호접속 요금의 점진적 인하이다.

사실 ABC 플랜 제안보다 2년 여 앞선 시점인 2009년 2월 미국 정부는 경제위기 타개 차원에서 마련된 '경기부양법안(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)'의 일환으로 "브로드밴드 활성화계획(Broadband Stimulus Plan)"에 약 72억 달러를 할당한 바 있다. 그 이후인 2010년 3월에는 2020년까지 최소 1억 가구에 다운로드 100Mbps급 브로드밴드 서비스를 보급하는 것을 목표로 하는 "국가 브로드밴드 계획(National Broadband Plan)"을 수립하였다.

특히 당시 미국 정부가 추진하고 있는 브로드밴드 보급 전략은 브로드밴드 서비스가 보급되지 않은 지역이나 브로드밴드 인프라가 낙후된 지방 및 비도시 지역에 인프라를 구축·업그레이드하는데 초점이 맞추어져 있었다. 그리고 그러한 전략의 구체화 단계인 2011년 2월 FCC는 보편적서비스기금과 상호접속요금체계 개혁이라는 인센티브를 통한 지방 및 비도시 지역의 브로드밴드 보급 활성화 촉진 계획을 발표한 바 있다.⁴⁴⁾

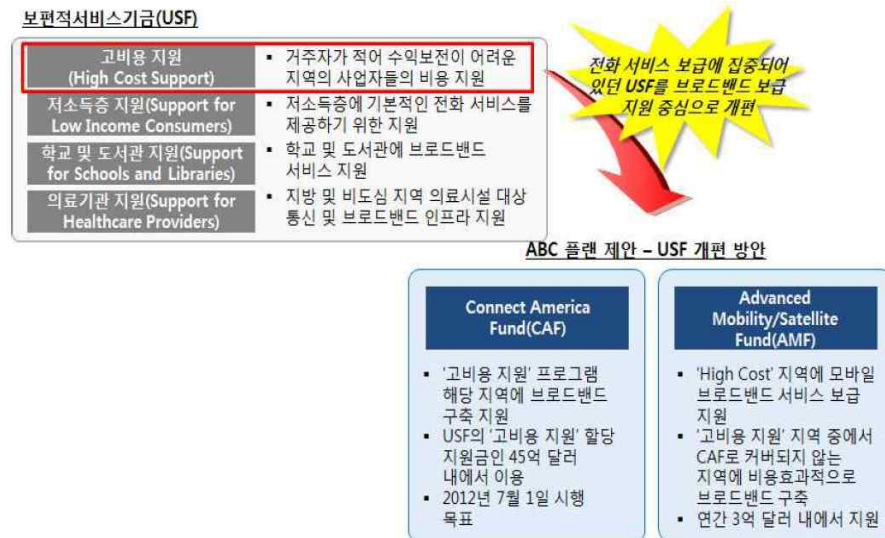
ABC 플랜이 제안하는 첫 번째 핵심 방향은 기존 유선전화 보급 지원 중심에서

43) 이하, www.americasbroadbandconnectivity.org, www.broadband.gov 참고.

44) 한국인터넷진흥원(2011).

브로드밴드 보급 지원 중심으로 보편적서비스기금의 지원 방향을 전환하는 것이다. 보편적서비스기금은 미국 통신법(Telecommunications Act of 1996)에 의거하여 1997년 설치되어 미국 내 통신서비스 보급을 위한 지원금으로 사용되어 왔으며, 기금은 통신사업자 및 이용자들로부터 충당되고 있다. ABC 플랜은 거주자가 적어 사업자의 인프라 투자 대비 수익 회수가 어려운 지방 및 비도심 지역에 통신서비스를 보급하기 위해 조성된 “고비용 지원(high cost support)” 프로그램이 전화서비스 보급에만 과도하게 집중되어 있다는 우려를 반영한 것이다.

[그림 3-5] ABC 플랜의 보편적서비스기금 개편 방향



자료 : 한국인터넷진흥원(2011), p. 6.

이에 따라 ABC 플랜은 기존 FCC가 제안했던 보편적서비스기금의 고비용 지원 기금을 'CAF(Connect America Fund)'로 전환하기 위한 구체적인 전략을 2012년 7월부터 시행함으로써 보편적서비스기금의 지원 범위를 지방 지역 브로드밴드 보급 지원으로 확대시켜 5년 이내에 모든 미국인들에게 브로드밴드 서비스를 보급할 것을 목표로 하고 있다. 이를 위한 기금의 효율적 운영을 위해 (i) 고비용 지역의 정확한

정의 및 지역 선정, (ii) 1개 고비용 지원 지역에 1개 사업자 지원만 허용, (iii) 브로드밴드 서비스의 속도를 다운로드 속도 최소 4Mbps, 업로드 속도 최소 768Mbps로 하는 것을 제안하고 있다.

ABC 플랜이 제안하는 두 번째 핵심 방향은 상호접속요금을 점진적으로 인하하는 것이다. 미국 유선통신시장에서 지배적 사업자는 다른 사업자와 상호접속할 의무를 가지고 있으며, 지역 통신사업자들이 그 대가로 지불하는 것이 상호접속요금이다. ABC 플랜은 기존의 상호접속요금체계가 사업자마다 다르게 책정되어 있으며, 비용에 비해 과도하게 책정되어 있음을 지적하면서 공평하고 합리적인 요금체제로 개선할 것으로 제안하고 있다.

좀 더 구체적으로, ABC 플랜은 향후 5-8년에 걸쳐 상호접속요금 인하를 추진함으로써 2017년 7월부터는 분당 0.0007 달러로 동조화시킬 것을 제안하고 있다. ABC 플랜은 상호접속요금체계 개선을 통해 그 동안 지역별, 사업자별 상이했던 상호접속료 때문에 발생한 차익거래, 신용사기 등의 부정적 사례들을 제거할 수 있을 것으로 기대하는바, 이는 사업자들의 투자에 대한 잠재적 위험요소를 감소시켜 지방 지역의 네트워크 투자 확대를 도모하겠다는 의지의 표명으로 풀이할 수 있다.

2. 스마트그리드(Smart Grid) 사례⁴⁵⁾

1) 미국

미국의 일부 전력회사들은 2006년부터 스마트그리드 체제를 갖추기 위해 적극적인 사업을 펼쳐 왔다. 이를 위해 미국 전력회사들은 스마트그리드에 대한 정의 및 표준에 관한 논의 등 스마트그리드 활성화를 위한 산업전반적 기초 작업에 매진하면서도, 동시에 원격 검침 및 통신설비 설치 등 개별 민간회사 차원에서 시행 가능한 사업계획을 실행하여 왔다.

캘리포니아의 SDG&E(Sandiego & Electrics)는 2007년, 캘리포니아 공공유틸리티위원회(CPUC : California Public Utilities Commission)의 승인을 얻어, 2011년까지 250

45) 이하 내용은 다음을 주로 참고하여 작성함. KSGI, KOTRA(2010).

만개의 스마트미터를 구축한다는 계획을 수립한 바 있다. SDG&E는 이미 2008년 8월부터 Tierrasanta 지역에서 2,790개의 전력용 스마트미터와 2,000개의 가스용 스마트미터를 가정용으로 설치하고, 2009년 5월까지 필드테스트를 진행하였다.

필드테스트에서 장비공급업체로 선정된 Itron은 향후 SDG&E의 Escondido AMI⁴⁶⁾ 통합과 관련하여, 기존 하드웨어, 소프트웨어, 네트워크, 통신시스템의 상호호환성 테스트, 평가, 개선 등의 작업을 2015년까지 완료할 계획이다. Itron이 적용하게 될 스마트그리드 통합기술은 HAN(Home Area Network)과의 연계 지원을 통해 가전기기들에 대한 제어모니터링 기능을 포함하고 있다.

SDG&E는 2009년 8월 Escondido 지역에서 3만개의 전력미터와 2만개의 가스미터 구축에 착수함으로써, 스마트미터 HAN 분야와 AMI 분야의 통합 파일럿테스트를 실시하였다. 동 Escondido 프로젝트는 전력 및 가스 AMI 통합, 테스트, 평가 및 수정·보완 작업을 거쳐 140만개의 전력스마트미터와 90만개의 가스미터 상용 구축으로 이어지게 되었다.⁴⁷⁾

한편 2006년부터 스마트그리드를 위한 원격검침 첨단 계량기 보급을 시작한 캘리포니아의 PG&E(Pacific Gas & Electric)는 2011년까지 1단계 첨단 계량기 도입을 완료하고 2012년부터 보급에 들어감으로써 정전발생 시점을 사전에 파악해 복구 작업을 시작할 수 있는 시스템을 구축하였다.⁴⁸⁾

필라델피아 지역 전력회사인 페코(Peco)의 경우에도 스마트그리드 도입을 위해 6억 5,000만 달러 규모의 투자계획을 발표하고, 배전시스템 개선 및 160만 개의 첨단 계량기 보급에 주력해 왔다. 특히 페코는 무선통신 데이터를 통해 각 고객 데이터를 취합하여 전력 사용량이 적은 시간대의 가격 할인 및 에어컨 등 가전 기기의 전력 사용량 조절을 가능하게 함으로써 에너지 효율화를 실현하고자 노력하여 왔다.⁴⁹⁾

또한 플로리다 전력공사(FPL)는 “L에너지 스마트 마이애미”프로그램을 통해, 100만 대의 첨단 계량기를 보급하고 전기자동차 전력공급, 가정 내 네트워킹 시설

46) AMI(Advanced Metering Infrastructure)는 스마트그리드의 소비자단의 핵심 기술인 “지능형 원격검침인프라” 솔루션임.

47) <http://www.sdge.com/>.

48) <http://www.pge.com/>.

49) <https://www.peco.com/Pages/Home.aspx>.

및 태양광 설비 확충 계획 발표한 바 있다. 이 또한 에너지 사용 데이터를 취합해 에너지 사용 효율화 실현을 주된 목적으로 한다.⁵⁰⁾

2) 영국

2만 5천 명 고객 규모인 영국의 중소 전력회사인 first:utility사는 2009년 10월 영국 내 1만 가구에 스마트미터를 설치하였다. 영국 내 기업 및 소비자들에게 전력과 가스를 자체 공급하는 first:utility사는 모든 고객에게 무료로 스마트미터를 시연하고 있으며, 온라인상에서 에너지 사용량을 추적할 수 있고 30분 단위로 사용량을 업데이트하는 서비스를 제공하고 있다. 그리고 first:utility사는 구글이 제공하는 스마트미터 서비스와 통합하여 iGoogle desktop display를 통해 데이터를 제공하게 되어 고객들의 에너지 사용량 관리가 가능하다고 발표하였다.

British Gas도 2009년 7월 영국 전역의 5만 가구를 대상으로 스마트미터 파일럿 테스트를 수행하고, 동년 10월에는 스마트그리드 솔루션 제공업체인 Trilliant와 스마트미터용 소프트웨어 계약을 체결하였다. British Gas는 Trilliant로부터 전력사용 데이터 수집관리가 가능한 총 1700만대의 스마트미터용 소프트웨어를 탑재할 계획을 발표한 바 있으며, Trilliant의 기술인 ZigBee 기반 Securemesh 네트워크를 적용할지 여부에 대해 검토 중인 것으로 알려져 있다.

한편 SSE(Scottish and Southern Energy)는 2007년 스마트미터와 디스플레이를 중심으로 스마트그리드 파일럿 테스트를 실행하고, 2009년 중순 그간의 스마트미터 파일럿 테스트 결과 검토에 기초하여 최종적으로 또 다른 영국 Landis Gyr사를 자사 스마트미터 벤더로 결정하였다.

3) 프랑스

프랑스 ERDF(Electricite Reseau Distyrbution France)는 프랑스 차세대 스마트미터

50) <http://www.fpl.com/>.

구축 프로젝트(Linky Project)를 위한 파일럿 테스트의 일환으로 2009년부터 Lyon시를 대상으로 20만 개, Tours시를 대상으로 10만 개의 스마트미터를 보급하고, 2012년부터는 동 파일럿 테스트 결과에 기초하여 전국 규모의 스마트미터 구축을 추진 중이다.⁵¹⁾ 이와 관련하여 프랑스 기반의 IT서비스 업체인 Atos Origin사가 전체 프로젝트 컨소시엄을 주도하며 정보시스템 아키텍처를 개발하기로 하였다. 또한 2008년 6월 테스트 단계부터 정보시스템 도입·개발의 주요 플레이어 역할을 수행해 온 Steria사는 Linky Information System을 통한 미터링 솔루션 개발과 관리 업무를 담당하고 있다.

4) 캐나다

캐나다 온타리오의 대표적 전력회사인 Hydro One은 2009년부터 2025년까지 자사의 80%에 해당하는 전력 설비를 업그레이드할 계획을 천명한 바 있다. Hydro One은 이미 2006년부터 스마트미터 설치에 착수하여 2010년 말 기준으로 약 130만 개의 스마트미터 설치를 마친 상태이다. 온타리오주의 경우 양방향 스마트미터는 개방형의 표준화된 데이터 프로토콜 지원과 일단위의 수용가 미터링 데이터 피드백 등을 주요 요구사항으로 하고 있다. 동 Hydro One의 스마트그리드 구축에 참여한 기업들로는 Trilliant, Motorola, Capgemini, GE 등 4개사이다.

한편 브리티시 컬롬비아 지역의 전력회사인 BC(British Columbia) Hydro는 170만 호의 주택과 20만 호의 상업용 고객을 대상으로, 브리티시 컬롬비아 인구 기준으로 는 전체 인구의 95%를 대상으로 에너지 서비스를 제공하고 있는 독점 전력회사이다. 동 BC Hydro는 브리티시 컬롬비아 주의 “2016년 전력 자립 공급 달성 및 2020년 에너지 절약을 통한 50% 수요 절감 및 환경 보호”를 목표로 하는 에너지 계획에 따라 스마트그리드 사업을 추진 중이다. BC Hydro는 이미 2006년 하반기 시작된 2000 가구 대상의 파일럿 프로젝트를 2008년 10월 종료한 바 있으며, 2008년 1월 발표된 통합 AMI 프로젝트 추진 계획에 따라 2012년 말까지는 전 수용가를 대상으로

51) 계량기-집중기 간 통신기술로는 PLC를 채택하기로 함.

AMI 구축을 완료할 예정이다.

5) 중국

중국 내 26개 지역, 1억 2800만 호를 대상으로 전력서비스를 제공하는 국영 전력 회사인 국가전력망공사(SGCC : State Grid Corporation of China)는 2012년까지 모든 300MH 발전기 및 500kv 변전소에 WAMS⁵²⁾ 도입을 완료할 계획을 발표한 바 있다. 특히 2009년 8월 국가전력망공사와 남방전력공사는 미국의 Duke Energy, GridPoint와 협력하여 청정 에너지관련 기술개발을 위한 “중국 스마트그리드 이니셔티브(JUCCCE : Joint US-China Cooperation on Clean Energy)”를 발표하였다. JUCCCE는 스마트그리드 기술표준을 선정하여 스마트그리드 파일럿 프로젝트를 실시하고 있으며, 1단계로 스마트그리드 구축은 2015년까지, 서비스의 전 지역 보급은 2020년까지를 목표로 설정하고 있다.

국가전력망공사는 HVDC 및 대체에너지 프로젝트를 위해 러시아 기업들과 협력하고 있으며, GE, Cisco, Siemens 등과도 기술 및 인적교류 협력을 추진 중이다. 구체적으로 2009년 5월 국가전력망공사와 GE는 스마트그리드 분야에서 협력할 것임을 발표하였다. GE는 미국 시장에서 스마트그리드 부문의 하드웨어와 소프트웨어 지명도가 높은 Cisco와 함께 스마트그리드 솔루션을 공급하기로 하였다. 국가전력망공사는 대용량 재생에너지의 그리드 통합 촉진 차원에서 독일과의 협력 프로젝트인 “중독 재생에너지 플랫폼-풍환경 연구·교육센터(Sino-German Platform for Renewable Energies-Wind Environment Research and Training Center)” 사업에도 참여한 바 있다.

한편 광둥성, 광시성, 윈난성, 귀주성, 하이난 등을 포함한 지역의 서비스와 주변 지역을 연결하는 전력관리시스템에 대한 투자·건설을 담당하고 있는 남방전력망공사도 초보적 수준에서 스마트그리드 추진에 대해 지대한 관심을 보인바 있다. 이와 관련하여 남방전력망공사는 2009년 5월 미국 에너지성의 퍼시픽노스웨스트 국립연

52) WAMS(Wide Area Measurement System)은 전력계통 감시기술로서 그리드 전력의 안정적인 운영을 위해 GPS 기반의 PMU(Phasor Measurement Unit)를 사용하고 있음.

연구소(PNNL : Pacific Northwest National lab)을 방문하여 스마트그리드 기술과 관련한 phase measurement, intelligent load management, energy efficiency, integration of renewables, energy storage technology 등에 대해 의견을 교환하고, 6월에는 GE가 남방전력공사를 방문하여 advanced application of GIS technology, integrated DMS solution in smart grid 기술에 대해 의견을 교환한 바 있다.

3. NTT Green ICT

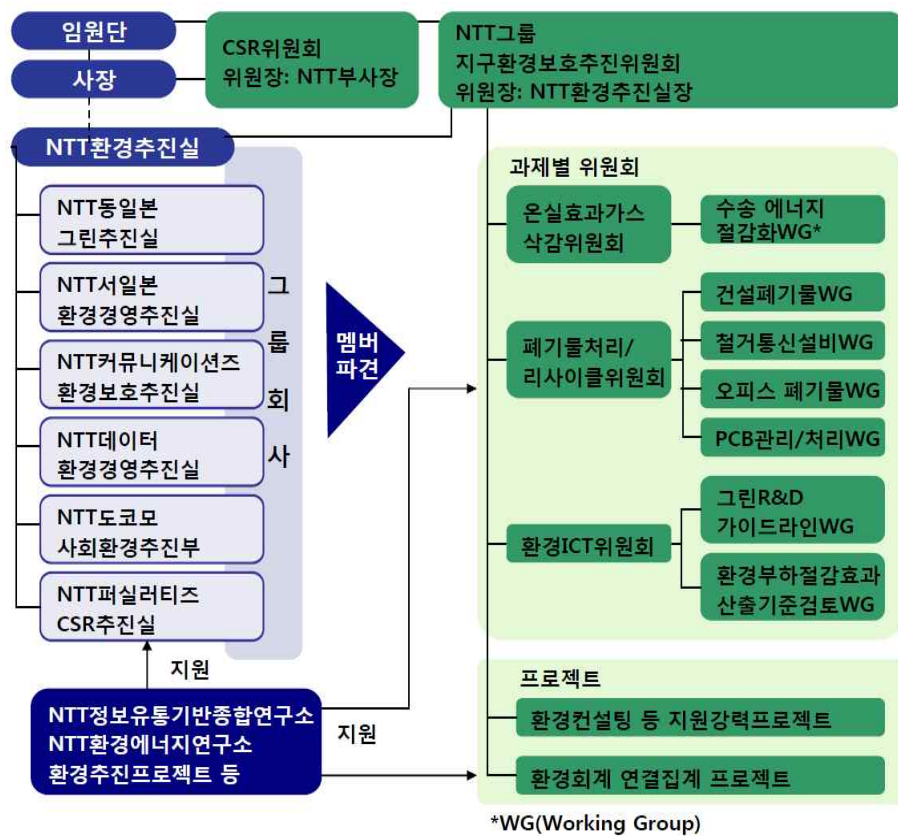
NTT는 그룹 자체적 환경 부하 절감을 목표로 한 “NTT그룹 지구환경 헌장” 및 사회 전체의 환경부하 절감을 목표로 한 “NTT그룹 환경공헌 비전”을 제정하고, 국가적 현안인 CO2 배출 감축 현안 등 Green ICT에 대해 초기에는 국가전략에 대한 부응 차원에서 접근하였다. 이를 위해 NTT는 그룹 차원의 환경 매니지먼트 체제(NTT그룹 지구환경보호 추진위원회)를 구축하고, 과제별 3개 위원회가 각 사업부서와의 유기적 공조 하에 온실효과가스 삭감, 폐기물 처리 및 리사이클, 환경 ICT 등에 관한 프로젝트를 추진한 바 있다.

하지만 최근에는 “Green of ICT, Green by ICT”라는 양면적 관점에서 그간의 NTT그룹, 고객사, 사회전체의 환경부하 절감 노력을 수익사업으로 구체화하고 있다. 이와 관련하여 NTT데이터는 CO2 배출권 취급 중개 사이트를 개설·시험 운용함으로써 매수인으로부터 구입량과 매도인으로부터 판매량의 신청을 받아 배출권 수급을 중개하고, 간소화된 신청만으로 통상 1개월 소요되는 배출권 수수기간을 2주로 대폭 단축하고 100톤 정도의 소량 배출권도 거래가 가능하도록 하였다. 실제로 NTT데이터는 일본 타이세이(大成) 건설의 1,773톤 상당 교토 크레딧 구입을 중개한 바 있다.

NTT는 “Green NTT”라는 기치 아래 그룹 차원에서 전개한 태양광 등의 자연에너지 활용을 외부기업 및 지자체가 공동 참여한 환경 부가가치 사업으로 확대하였다. 구체적으로 CO2 배출량 절감을 위해 NTT퍼실러티즈를 주축으로 2008년 5월 1.8MW 규모(112개)인 자연에너지 발전사업을 그룹사가 보유한 연구소, 통신빌딩, 데이터센터 등을 대상으로 2012년까지 5MW 규모로 늘리는 방안이 발표된 바 있다.

Green NTT 추진조직으로 2008년 8월 'NTT Green LLP'를 설립하여 태양광 발전시스템 설치 추진 및 그린 전력증서 발행업무를 수행하도록 하고 있다.⁵³⁾ 향후 NTT는 그룹사 뿐 아니라 외부기업 및 자치체로부터도 출자 및 설치 장소를 제공 받아 태양광을 비롯한 자연에너지 이용확대를 추진해 나갈 계획이다.

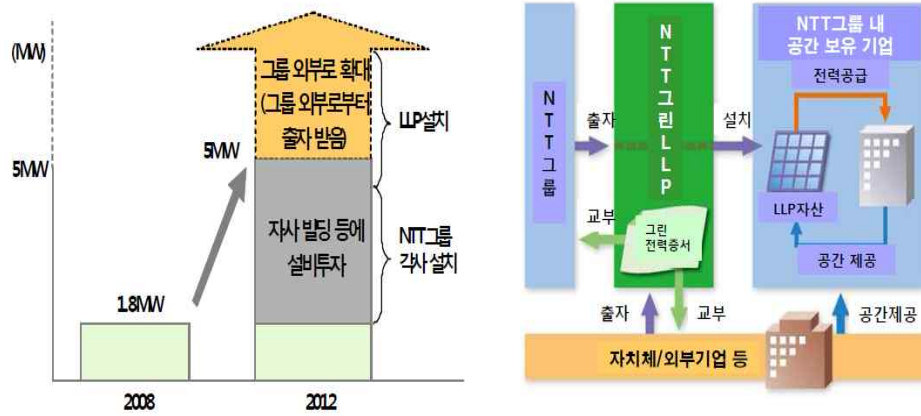
[그림 3-5] NTT그룹 지구환경보호 추진체계



자료 : 김수진(2010), p. 6.

53) 태양광시스템은 통상적으로 기업 단독으로 자사 건물에 설비를 도입하지만, LLP는 복수의 기업이 공동으로 설비를 도입함으로써 기업 가치를 향상시킬 뿐 아니라 태양광시스템 보급 확대 모델이 되어 향후 새로운 환경 부가가치 창출에 기여할 것으로 평가되고 있다.

[그림 3-6] Green NTT 추진방식



자료 : 김수진(2010), p. 10.

제 4 장 방송통신 산업정책에 관한 통상규범

제 1 절 WTO 하의 다자통상규범

UR협상 결과로서 탄생한 WTO협정은 총 60여 개의 협정, 부속서, 결정 및 양해를 담은 법적 문서들로 구성된다. 내용을 기준으로 이 협정들을 그룹화하면, 총괄협정(WTO 설립협정), 상품, 서비스 및 지적재산권 등 3개 분야에 대한 협정(GATT 1994, GATS, TRIPs), 분쟁해결 규칙 및 절차, 무역정책검토 등 여섯 개로 나뉜다. 여기에서 GATT 1994는 GATT 1947의 후속협정이 아니다. GATT 1994는 GATT 1947을 필두로 그 제정 이후 정정, 개정 및 변형된 “관세 및 무역에 관한 일반협정”으로서 WTO 설립협정의 부속서 1A 일부를 구성하는 GATT를 의미한다.⁵⁴⁾ 동 부속서 1A에는 GATT 체제 하에서 다자간 무역협상(소위, ‘라운드’)을 통해 제정된 보조금, 기술기준 및 표준, 무역관련 투자조치, 반덤핑 등에 관한 방송통신분야의 산업정책과 밀접하게 관련될 수 있는 세부협정들도 포함되어 있는 바, 이하에서는 서비스 및 지적재산권에 관한 협정과 함께 그러한 세부협정들의 주요내용을 검토한다.

국제무역에서 전통적으로 가장 중요하다고 볼 수 있는 상품과 서비스라는 양대 분야에 각각에 대한 GATT와 GATS는 세부 내용의 차별성에도 불구하고, 다음과 같은 세 가지 특징을 공유한다. 우선 기본원칙에서부터 시작한다는 점이다. 그 다음에는 구체적인 분야나 쟁점에 대한 특별한 규정을 다루고 있는 추가협정 및 부속서가 따라 붙는다는 것이다. 마지막으로 각국이 외국의 상품이나 서비스 제공자들에게 자국 시장에 대한 접근을 허용하는 조건이라 할 수 있는 양허표가 첨부된다는 특징을 갖는다. GATT의 양허표는 일반적으로 상품관세에 대한 약속의 형태를 취하며, GATS의 양허표는 외국의 서비스 공급자가 특정 분야에 얼마나, 어떻게 접근할 수

54) 이하에서는 필요한 경우에만 GATT1994와 GATT1947을 구분하여 언급하며, 그렇지 않은 경우에는 간략히 GATT라고만 지칭한다. GATT1994와 GATT1947은 그 내용은 사실상 동일하지만, 양 문서는 법적으로 전혀 별개의 문서로서 그 당사자가 각기 상이하다. 따라서 GATT1947을 탈퇴한 체약국이 WTO에 가입한 경우에 그 회원국은 WTO에 가입하지 않은 GATT1947 체약국에게 GATT1994의 의무를 이행할 필요가 없게 된다.

있는가를 표시한다.

<표 4-1> UR협상의 주요 결과물

■ 최종 의정서
■ 세계무역기구설립을 위한 마라케쉬협정 (WTO 창설협정)
■ 부속서 1 부속서 1A: 상품무역에 관한 다자협정 (GATT) 부속서 1B: 서비스무역에 관한 일반협정 (GATS) 부속서 1C: 무역관련 지적재산권에 관한 협정 (TRIPs)
■ 부속서 2 : 분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해 (DSU)
■ 부속서 3 : 무역정책검토 (TPRM)

<표 4-2> WTO협정 부속서1A 세부협정의 기본구조

총괄	WTO 설립협정		
	상품	서비스	지적재산권
기본원칙	GATT	GATS	TRIPS
추가사항	다른 상품 관련 협정 및 부속서	서비스 부속서	
시장접근 약속	양허표	양허표(MFN 면제포함)	
분쟁해결	분쟁해결		
투명성	무역정책검토		

자료 : 외교통상부(2007), p. 24.

1. 보조금 및 상계조치(SCM)에 관한 협정

1) 협정 개요

WTO 보조금협정⁵⁵⁾은 GATT 1947 및 동경라운드 보조금협약에 기초를 두고 있다. 동 협정은 상품관련 보조금 제공에 적용되는 원칙 및 의무사항을 정해놓은 것으로서 WTO 회원국 모두에 적용되는 일반규범이다.⁵⁶⁾ 보조금협정은 반덤핑협정⁵⁷⁾과 개념적으로 유사한 측면이 없지 않지만, 중요한 차이점이 있다. 이러한 차이는 기본적으로 덤핑과 보조금의 원천이 상이하다는 점에 기인한다. 두 가지 모두 ‘부당하게 (unfairly)’ 낮은 수준의 가격을 초래할 수 있다. 그러나 덤핑은 민간 수출업자에 의한 가격 결정의 결과이며, 따라서 그 자체는 정부간 협정에 의하여 쉽게 규제될 수가 없다. 그 결과 반덤핑협정은 덤핑에 대한 정부의 대응을 규제할 뿐이다. 한편으로 보조금은 정부의 결정에 비롯되는 것이므로 이에 관한 규범으로서 보조금협정은 피보조 수입에 대한 일방적 조치(상계관세)를 규제할 뿐만 아니라 보조금 자체의 사용을 규제하는 다자적 규율을 수립하였다.

동 협정은 이전에 비해 ‘보조금’과 ‘심각한 손상(serious prejudice)’에 대한 개념을 보다 분명히 하고 있으며, 수출보조금의 개념을 확대함으로써 사실상의 수출보조금(de facto export subsidies)은 물론 수입품 대신에 국산품의 사용을 조건으로 지급되는 수입대체보조금의 사용도 금지하고 있다. 또한 상계가능보조금의 핵심요소인 심각한 손상이 추정되는 경우와 절차를 강화하였다. 그밖에도 원칙적으로 상계조치의 적용을 받지 않는 허용보조금을 명시적으로 규정하였으며, 보조금관련 분쟁해소의 창구로서 WTO 분쟁해결양해(DSU) 활용을 규정하고 있다.

한편, 동 협정의 규율대상은 특정성이 있는 보조금에 국한된다. 보조금의 유형으

55) 여기에서의 ‘보조금협정’이란 “보조금 및 상계조치에 관한 협정(Agreement on Subsidies and Countervailing Measures)”로서 영문으로는 “Subsidies and Countervailing Measures”의 첫 글자만 조합하여 간략히 SCM협정이라고도 자주 지칭됨.

56) 현행 WTO 규범에서는 농업협정 상의 보조금을 제외한 모든 형태의 상품에 대한 보조금은 보조금협정의 적용을 받는다.

57) Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994. 일반적으로 반덤핑협정(Anti-Dumping Agreement)이라고 지칭.

로는 금지보조금(Prohibited Subsidies), 상계가능보조금(Actionable Subsidies), 허용보조금(Non-actionable Subsidies) 등 크게 3가지로 구분하고 있다. 이러한 구분방법은 흔히 ‘교통신호(traffic light)’ 접근방법이라고 지칭된다. 그에 따르면 보조금은 무역에 피해를 초래하지 않을 것으로 보이는 허용보조금(녹색신호)과 명백하게 유해하고 따라서 사용되지 않아야 하는 금지보조금(적색신호), 부정적 효과⁵⁸⁾를 초래한다고 생각되는 경우에만 이의를 제기할 수 있는 상계가능보조금(황색신호)으로 구분된다는 것이다. 이와 관련하여, 허용보조금은 관련규정의 잠정적용기간인 WTO협정 발효 후 5년이 종료됨에 따라 2000년 1월 1일부터 그 법적 근거가 소멸된 상태이다.

2) 협정 주요내용

(1) 특정적 보조금의 의미

보조금협정 제1.1조 정의에 의한 보조금은 ‘정부 혹은 공공기관에 의한 재정적 기여(Financial Contribution)’와 이로 인해 수혜자에게 ‘혜택(benefit)’이 있어야 성립한다. 여기에서 ‘혜택’의 개념에 대해서는 동 협정이 함구하고 있지만, WTO 분쟁해결절차의 과거 판례들은 작게는 ‘다양한 형태의 우위(advantage)’를 발생시키는 경우, 좀 더 크게는 ‘유리·유익한 요인 또는 상황(a favorable or helpful factor or circumstance)’를 발생시키는 경우 혜택이 있는 것이라고 매우 포괄적인 입장을 취하고 있다.⁵⁹⁾

재정적 기여의 형식은 적극적, 소극적 관점이 모두 포함된다. 적극적인 재정적 기여는 수혜자에 대한 무상지원, 대출, 지분참여, 대출보증 등 직접적 자금지원의 형식을 취할 수도 있으며, 자금공여기관(Funding Mechanism)에의 출연 및 민간기관에의

58) ‘심각한 손상(serious prejudice)’, ‘피해(injury)’ 또는 이익의 ‘무효화 또는 침해(nullification and impairment)’를 의미함.

59) 1999년에 WTO/DSB 및 상소기관에서 판결한 ‘캐나다·민간항공기 수출에 대한 조치’와 관련된 판례를 의미한다. 자세한 내용은 WT/DS70/R, para. 9.112(Panel Report, April 14, 1999), WT/DS70/AB/R para. 153(Appellate Body Report, August 2, 1999) 등 참고.

위탁 등을 통해 간접적 자금지원의 형식을 취할 수도 있다. 소극적으로는 세액공제 등 정부세입 포기를 통한 조세상의 혜택을 부여하는 경우는 물론이고, 일반 사회간접자본 이외의 상품 제공, 구매 등도 재정적 기여로 간주한다.

한편, 보조금협정은 특정성(specificity)이 있는 보조금만을 규율 대상으로 하고 있다. 다음에서 논의하는 금지보조금의 경우는 무조건 특정성이 있는 것으로 간주한다. 사전적 특정성 또는 법률적인 특정성(de jure specificity)은 보조금 지급관련 법규나 규정 등에 보조금의 수혜대상이 명시적으로 한정되어 있는 경우를 의미한다. 다만, 그러한 법규나 규정이 보조금의 수혜기준 및 금액에 대하여 객관적 기준과 조건을 명확히 설정하고, 그 기준 및 조건을 공평하고 엄격하게 적용한 결과 자동적으로 수혜자격이 부여되는 경우는 특정성에 해당되지 않는다.⁶⁰⁾

사후적 특정성 또는 사실적 특정성(de facto specificity)은 보조금의 지급이 외견상 사전적인 특정성을 갖지 않더라도 보조금의 실제 지급 또는 활용 양태 등에 비추어 보조금의 수혜대상이 사실상 한정되었다고 믿을만한 근거가 있는 경우에 적용된다. 이러한 근거에는 (i) 보조금이 제한된 숫자의 특정기업들에게 배정된 경우, (ii) 보조금이 특정기업에 의해 압도적으로 많이 배정 또는 사용된 경우, (iii) 공여기관의 보조금 지급결정 방식에 있어서 재량권이 행사된 경우를 포함한다.⁶¹⁾

요약한다면, 보조금협정상 특정성이 있는 보조금으로 규정되기 위해서는 ① 정부 또는 공공기관의 재정적 지원과 혜택이 동시에 존재해야 하며, ② 사전적 또는 사후적 특정성에 해당되어야 한다. 따라서 <표 4-3>이 제시하는 바와 같이 보조금협정의 대상이 아닌 서비스에 대한 보조금, 민간기관에 의한 자체적인 조치, 혜택 부재 등의 경우에는 특정성이 있는 보조금으로 볼 수 없다.

한 가지 짚고 넘어가야 할 사항은 상기와 같은 조건에 따라 특정성이 있는 보조금 지급 사실 자체가 바로 보조금협정의 위반으로 간주되는가에 대한 판단이다. 그에 대한 해답은 ‘그렇지 않다’는 것이다. 동 협정 제1.2조는 조건 ①에 따른 보조금이 조건 ②에 따라 특정성이 있다고 판단되는 경우에 한해 금지보조금, 상계가능 보조금 및 상계조치에 관한 규정을 적용 받는다고만 밝히고 있다.

60) 보조금협정 제2.1-(a), (b)조.

61) 보조금협정 제2.1-(c)조.

<표 4-3> 보조금에 해당하지 않는 국내지원제도 사례

비보조금 분류사유	해당 지원제도	
	제도 명칭	지원 내용
서비스에 대한 지원	유통근대화자금	시장근대화, 소매상 연쇄화 등 유통 구조개선자금 융자
	항공운송사업진흥기금	국제항공노선 취항에 의한 외화획득 운임에 대한 장려금 교부 등
민간기관에 의한 조치	유망중소기업육성자금	각 은행의 자체적으로 유망중소기업에 대해 융자
재정적 기여 부존재	관세환급제도	수출품에 포함된 수입원자재에 부과된 관세를 전액 환급
	부가가치세 영세율 제공	수출재화 및 외화취득 재화에 대한 부가가치세 영세율 적용
해택 부존재	산업은행의 자동화 설비자금	자동화기기 또는 생산공정의 자동화 설비 구입자금 융자

자료 : 법무부(2003), p.26.

다시 말해, 이는 특정성이 있는 보조금이 금지보조금이나 상계가능보조금 규정의 위반 가능성을 열어 놓은 것에 불과한 것이지, 특정성이 있는 보조금의 존재 자체만으로 자동적으로 다른 회원국에게 실질적인 피해를 준다는 협정위반의 논리를 구성할 수 없다는 사실을 의미한다. 결국 특정성이 있는 보조금이란 협정위반 사실을 판정하기 위해 필요한 필요조건이지 충분조건은 아니라는 것이다.

(2) 보조금 유형 및 판정기준

보조금협정에 따른 보조금의 유형은 크게 금지보조금, 상계가능보조금, 허용보조금으로 구분된다. 이 가운데 금지보조금에 해당되기 위해서는 정부의 보조금 지급이 수출 또는 수입대체와 연계되어야 한다. 법률상(de jure) 또는 사실상(de facto) 수출

실적에 따라(수출보조금) 또는 국산품 사용의무, 수입대체를 조건으로(수입대체보조금) 지급되는 보조금은 모두 보조금협정이 사전적으로 엄격히 금지하는 경우에 해당된다.⁶²⁾ 따라서 특정 회원국이 금지보조금을 사용할 경우, 다른 회원국은 자국에 대한 '피해 여부'와 무관하게 WTO에 제소할 수 있는 합법적인 권리를 갖는다.

상계가능보조금은 그 자체가 직접적으로 수출입에 영향을 주지는 않으나 보조금 지급의 결과 특정산업이나 기업의 경쟁력이 향상되고, 이로 인하여 반사적으로 교역 상대국에게 부정적 효과(adverse effect)를 발생시키는 경우이다. 여기에서 부정적 효과는 (i) 다른 회원국 국내산업에 대한 피해, (ii) 특정성 있는 보조금 지급에 따른 양허 혜택 무효화 또는 침해, (iii) 다른 회원국 이익에 심각한 손상 (Serious Prejudice) 등 3가지 유형으로 구분된다.⁶³⁾ 동 보조금은 보조금의 분류영역 차원에서 가장 넓은 부분을 차지한다. 즉, 금지보조금과 허용보조금을 제외한 모든 형태의 보조금이 이에 해당된다.

(i)의 '국내 산업에 대한 피해'라는 개념은 상계관세 부과절차에서 언급하는 '국내 산업에 대한 피해'와 동일한 개념이다.⁶⁴⁾ 따라서 이러한 '피해'는 보조금을 받은 수입물량, 그리고 보조금을 받은 수입품이 국내시장의 동종 상품의 가격에 미치는 효과(the volume of the subsidized imports and the effect of the subsidized imports on prices in the domestic market for like products)와 동 수입품이 이러한 상품의 국내 생산자에게 미치는 결과적인 영향(the consequent impact of these imports on the domestic producers of such products)을 검토하여 결정된다.⁶⁵⁾ 다시 말해 '국내 산업에 대한 피해'는 보조금을 받아 생산된 '물품(products)'이 '수입(import)되어 수입국의 국내시장 가격과 산업 경제지표에 부정적 영향을 미침으로써 피해를 야기하는 것을 의미한다.

다음으로 (ii)의 '혜택의 무효화 또는 침해'와 관련하여 GATT 및 WTO체제에서 발전되어 온 개념을 요약하면 다음과 같다. 분쟁의 대상이 된 어떤 조치가 해당 협정

62) 보조금협정 제3조.

63) 보조금협정 제5조.

64) 보조금협정 주석 11.

65) 보조금협정 제15.1조.

을 위반한 경우에는 상대국의 이익을 무효화 또는 침해하였다고 추정된다.⁶⁶⁾ 만일 어떤 조치가 협정을 위반하는 것이 아닌 경우(non-violation 사건)에는 제소국이 이러한 조치로 인하여 자국이 GATT/WTO 협정을 통해 얻은 이익⁶⁷⁾에 대한 합리적인 기대가 훼손되었음을 입증하는 경우에 한하여 '이익의 무효화 또는 침해'가 인정된다.⁶⁸⁾

(iii)의 '이익의 심각한 손상'의 의미와 기준에 대해서는 보조금협정 제6.1조와 제6.3조가 규정하고 있다. 이 가운데 제6.1조는 1999년 12월 종료되었으므로, 여기서는 제6.3항의 '심각한 손상'의 기준만을 살펴보기로 한다. 그런데 제6.3항의 규정은 모두 '물품'(product)의 '수출' 또는 '수입'을 전제로 상대국 기업이 보조금 공여국 시장으로 물품을 수입하거나 또는 제3국 시장으로부터 수출을 함에 있어 보조금 수혜 물품으로 인해 수입·수출이 감소 또는 대체되는 상황을 규정하고 있거나, 아니면 동일 시장에서 경쟁물품간의 가격인하, 가격인상 억제, 가격 하락의 결과를 초래하는 경우를 규정하고 있다.

보조금협정 제8조는 허용보조금에 대해 규정하고 있다. 여기에는 특정성이 없는 보조금과 특정성이 있는 R&D 보조금, 낙후지역개발보조금, 환경보조금이 포함된다.⁶⁹⁾ R&D 보조금은 기업 또는 기업과 계약을 체결한 고등교육기관이나 연구기관이 행하는 산업적 연구(industrial research)⁷⁰⁾비용의 75% 또는 경쟁 전 개발활동(pre-competitive development activity)⁷¹⁾비용의 50%를 초과하지 않으며, 또한 그 지원이 그 용도가 연구활동에 직결되는 경우⁷²⁾로 한정된 보조금이다. 허용보조금의 경우에는 수입국에 의한 상계조치가 원칙적으로 금지되어 있으나 그렇다고 무제한적으로 허용되는 것은 아니다. 수출국 정부에 의한 허용보조금이 자기나라의 국내 산업에 "심각한 부정적 효과(serious adverse effect)"를 초래한다고 믿을 만한 이유가

66) 미국 Superfund Act 사건, BISD 34S/136(1998) 참조.

67) 현재까지 사례에서는 GATT 제2조상의 관세양허만이 문제됨.

68) 1999년 EC 유지종자 사건 등 참조.

69) 보조금협정 제8.1조.

70) 정의는 보조금협정 주석 28 참고.

71) 정의는 보조금협정 주석 29 참고.

72) 자세한 내용은 보조금협정 제8.2조 참고.

있는 회원국에게는 협의와 구제의 기회가 주어진다.⁷³⁾

한 가지 주목해야 할 사항은 보조금협정 제31조에 의해 WTO협정 발효 후 5년간만 유효하도록 되어 있던 허용보조금이 심각한 손상의 추정에 관한 제6.1조와 마찬가지로 1999년 12월말로 효력이 상실되어 있으며 이를 대체할 규정도 아직 마련되어 있지 않은 상태라는 사실이다. WTO 차원에서 허용보조금에 대한 회원국간의 합의가 있을 때까지 기존 보조금협상의 허용보조금에 대하여서는 관행적으로 WTO 분쟁해결절차의 원용을 자제하고 있으나 확립된 원칙은 아니다. 따라서 R&D 보조금을 포함한 모든 기존의 또는 신규 허용보조금들은 기본적으로 금지 또는 상계가능 보조금 규율의 적용대상이라는 점을 명심해야 한다.

2. 반덤핑(Anti-dumping) 협정

1) 협정 개요

일반적으로 덤핑(dumping)은 ‘염가판매’ 즉 ‘부당하게 싸게 파는 것’을 의미하지만, 국제무역에서 사용되는 덤핑은 국제적인 가격차별 또는 원가 이하의 판매로 나누어 정의해 볼 수 있다. 이 가운데 전자는 수입국 시장의 판매가격(수출가격)이 수출자의 국내시장 판매가격(국내가격)보다 싼 경우를 의미하는 것으로 고전적인 덤핑의 정의에 해당된다. 덤핑을 규제하기 위해 UR협상에서 제정된 WTO 규범은 GATT 제6조와 그 실행규정으로서 「1994년의 GATT 제6조의 이행에 관한 협정」으로서, 흔히 이들을 통칭하여 “(1994년) 반덤핑협정”이라고 한다. 각 회원국들은 동 반덤핑협정을 근거로 자국의 반덤핑법을 제정하여 무역상대국들의 덤핑을 규제하고 있다.

이러한 관행은 “덤핑=불공정무역”이라는 관점 하에서 1948년 1월 1일 성립된 GATT 체제가 출범한 이래 WTO 체제에 이르기까지 각국 정부가 유지하여 온 오랜 관행이다. 그런데 불공정무역을 규제하기 위하여 인정된 반덤핑조치가 ‘불공정’이라는 개념의 애매함 등으로 인하여 국제 경쟁력을 상실한 국내산업의 보호수단으로

73) 보조금협정 제9조.

써 악용되어 왔고, 그러한 반덤핑조치의 남용 자체가 도리어 자유로운 국제경쟁에 역행하는 불공정행위에 지나지 않는다는 비판도 적지 않아왔다.

급기야 UR협상에서 반덤핑조치 남용에 대처하기 위한 협상이 이루어지게 된 바, 그 동안 각국 반덤핑제도의 근거가 되어 온 기존 반덤핑규범(1947년 GATT 제6조 및 1979년 반덤핑코드)를 개선하여 “(1994년) 반덤핑협정이 WTO협정의 일환으로 채택되었다. 이에 따라 덤핑사실 및 피해유무에 대한 판정, 조사개시 및 실시, 덤핑 마진 산정, 반덤핑 관세의 종료기한 등 주요 사항에 관한 추상적 표현 또는 규정결여로 인한 각국의 자의적인 해석 가능성을 일정 정도 통제할 수 있게 되었다.

덤핑에 대한 법적 정의는 복잡하지만, WTO 협정은 덤핑이 수입국 산업에 “실질적 피해(material injury)”를 초래할 경우에, 수입국 정부가 반덤핑 조치를 취하는 것을 허용하고 있다. 따라서 반덤핑 조치를 취하기 위해서는 수입국 정부가 덤핑 사실을 입증하여야 한다. 아울러 덤핑의 정도(수출국내의 상품가격과 수출가격간의 차이)를 산정하여야 하며, 덤핑이 자국 산업에 피해를 주고 있음을 입증해야 한다.

참고적으로 언급이 필요한 부분은 덤핑과 보조금, 반덤핑관세와 상계관세 간에는 연관성이 있다는 점이다. 반덤핑조치와 상계관세조치는 모두 덤핑이나 보조금 지급으로 인해 발생하는 피해를 상계하기 위해 부과하는 특별 수입관세라는 유사성이 있다. 반덤핑관세와 마찬가지로 상계관세는 특정국가에만 부과되므로, 예컨대 GATT의 비차별원칙(MFN)에 위배된다. WTO협정은 이러한 예외조항을 두면서도 상계관세 조치 이전에 수입국이 자국 내 산업의 피해여부를 철저히 조사하여야 함을 명시하고 있다.

그러나 이들 간에는 근본적인 차이가 있다. 덤핑은 기업에 의한 행위인 반면에, 보조금 지급은 정부 또는 정부관련 기관들에 의한 직접적 행위 또는 정부가 민간부문에 요청함으로써 간접적으로 이루어지는 행위이다. 각국 정부들로 구성된 WTO가 민간 기업의 행위인 덤핑을 규제하지 못하기 때문에 반덤핑협정은 정부의 반덤핑조치에만 적용될 수 있다. 반면 보조금 지급의 경우, 정부의 행위는 양면적이다. 보조금을 지급할 수도 있고 상대국의 보조금 지급에는 대응조치를 취할 수도 있기 때문에 보조금협정은 보조금 자체와 이에 대한 대응조치 모두를 규율한다.

2) 협정 주요내용

반덤핑협정은 18개 조문과 2개 부속서로 구성된다. 구체적으로 제1조-제15조(1부)는 기본원칙 및 제반규정, 제16조-제17조(2부)는 반덤핑관행위원회 및 분쟁해결절차, 제18조(3부)는 최종조항을 다루고 있으며, 부속서 I 은 제7조 제6항에 따른 현장조사 절차, 부속서 II는 제6조 제8항에 따른 입수 가능한 최선의 정보에 관한 내용이다.

덤핑의 정도를 산정함에 있어서는 여러 가지 방식이 있을 수 있으나, 이 협정 제2조(덤핑의 판정)에서는 산정방식의 범위를 구체화하여 수입품의 정상가격(normal price)을 산정함에 있어 3가지 방법을 규정하고 있다. 가장 일반적인 산정방식은 수출국 내의 상품가격과 비교하는 것이다. 이것이 불가능할 경우에는 제3국으로의 수출가격이나 수출상품의 생산원가에 기타 생산비용 및 적정이윤 등을 가산한 가격과 비교하여 결정한다. 또한, 협정은 수출가격과 정상가격간의 비교가 공정하고 합리적으로 이루어질 수 있도록 하는 규정들을 제시하고 있다.

그러나 반덤핑 조치를 취하기 위해서는 덤핑의 정도를 산정하는 것만으로는 불충분하며, 수입국 산업의 피해 사실이 입증되어야 한다.⁷⁴⁾ 따라서 정해진 규정에 의해 상세한 조사가 사전에 수행되어야 한다. 조사에서는 해당산업에 영향을 미치는 모든 경제적 요소들을 감안하여 평가해야 한다.⁷⁵⁾ 조사 결과, 덤핑사실이 확인되고 이로 인해 수입국 산업의 피해 사실이 입증될 경우⁷⁶⁾ 수출국 기업은 해당상품의 가격을

74) 반덤핑협정 제3조 1항 : "피해의 판정은 명백한 증거(positive evidence)에 기초하여야 하며, (i) 덤핑수입 물량 및 덤핑수입품이 동종상품의 국내시장 가격에 미치는 영향 및 (ii) 동 수입품이 이러한 상품의 국내 생산자에 미치는 결과적인 영향에 대한 객관적인 검토(objective examination)를 포함"한다.

75) 반덤핑협정 제3조 2항에 따르면, 덤핑수입의 물량(the volume of the dumped imports)과 관련, 조사 당국은 절대적으로 또는 수입국의 생산 또는 소비에 비하여 상대적으로 덤핑 수입품이 상당히 증가하였는지의 여부, 덤핑수입품이 가격에 미치는 영향(the effect of the dumped imports on price)과 관련, 조사당국은 수입국의 동종상품의 가격이 현저하게 하락 또는 억제되었거나 혹은 예상되었던 가격상승이 현저하게 방해 받았는지 등의 요소를 고려한다.

76) 반덤핑협정 제3조 5항은 덤핑의 효과를 통하여 피해를 초래하고 있음이 입증되어야 하며, 다른 요소에 의한 피해를 덤핑수입에 의한 것으로 돌려서는 아니 됨을 밝히고 있다. 또한 동조 제7항은 피해판정이 사실에 기초해야 하며, 주장추측막연한 가능성에 기초하

합의된 수준으로 인상함으로써 반덤핑 관세를 면할 수도 있다.

반덤핑협정 제5조는 반덤핑조치의 조사개시 요건, 조사당국의 주의의무, 조사의 즉시 종결 요건, 조사기간 제한 등을 제시한다. 그에 따르면, 특히 조사당국에 의해 덤핑마진이 경미(*de minimis*)⁷⁷⁾한 것으로 판정될 경우, 반덤핑 조사는 즉시 종료되어야 한다. 그리고 반덤핑관세에는 소멸시효(제11조 3항)가 인정되는 바, 반덤핑관세는 부과일(또는 덤핑 및 피해에 관한 가장 최근 검토 일자)로부터 5년 이내에 종결되어야 한다. 단, 당국이 자체적으로 개시한 검토 또는 국내 산업에 의하거나 대신 이루어진 정당한 근거에 입각한 요청에 의하여 개시된 검토에서 관세의 종료가 덤핑 및 피해의 지속 또는 재발을 초래할 것으로 판정하는 경우에는 연장 가능하다.

유념해야 할 사항 가운데 하나는 반덤핑조치가 최종판정 이전에도 잠정조치로서 취해질 수 있다는 점이다. 그러한 잠정조치는 잠정적으로 산정된 덤핑마진을 초과하지 않는 범위 내에서 잠정관세를 부과하거나 잠정적으로 산정된 반덤핑 관세액과 같은 보증금의 제공을 명하는 조치를 의미한다.⁷⁸⁾ 이는 조사기간 중에도 덤핑으로 인해 국내 산업에 대한 피해가 발생할 수 있다는 고려에 의하나, 잠정조치는 국내 산업에 대한 피해와 관련한 긍정적 예비판정을 조건으로 한다.⁷⁹⁾ 그리고 최종적으로 반덤핑관세가 부과되는 경우, 잠정조치 적용기간에 대해 소급될 수 있도록 한다.⁸⁰⁾

반덤핑협정 제16조에 의하면, 회원국들은 모든 잠정 및 최종적 반덤핑조치에 대해 신속하고 구체적으로 이를 반덤핑위원회에 보고할 의무가 있다. 또한 덤핑조사와 관련 연 2회 보고할 의무도 부담한다. 반덤핑조치를 둘러싸고 회원국 간 의견차이가 있을 경우, 동 협정 제17조는 관련 회원국 간의 협의를 권고하지만, 잠정조치와 최종조치에 대해서 공히 상호 합의할 수 있는 해결책에 도달하지 못하는 경우 WTO

여서는 아니 됨을 강조한다.

77) "insignificantly small"로 번역되며, 조문 상으로는 ① 덤핑마진이 2% 미만이거나, ② 특정국으로부터의 덤핑 수입물량이 수입회원국내 동종상품 수입량의 3% 미만의 점유율을 차지하고, 3%미만 점유율을 가진 국가들로부터의 수입물량이 총수입물량의 7%를 초과 점유하지 아니하면 이러한 덤핑수입량은 무시할 만한 수준으로 해석된다.

78) 반덤핑협정 제7조 2항.

79) 반덤핑협정 제7조 1항.

80) 반덤핑협정 제10조 2항.

분쟁해결절차를 활용할 수도 있다.

3. 무역에 대한 기술무역장벽(TBT)에 관한 협정

1) 협정 개요

무역에 대한 기술장벽(TBT : Technical Barriers to Trade)은 무역상대국 간에 서로 상이한 표준, 기술기준, 인증절차, 검사제도 등을 채택, 적용함으로써 상품 또는 서비스의 자유로운 국가 간 이동을 저해하는 제반 장애요소를 의미한다. 여기에서 표준은 “공통적이고도 반복적인 사용을 위해 규칙, 지침, 상품 또는 관련공정의 특성, 생산방법을 제시하는, 인정된 기관이 승인하고 그 준수가 비강제적인 문서”라고 정의하고 있다. 예를 들어 민간표준화기구가 자율적인 준수를 원칙으로 만들어내는 민간단체표준이 이에 해당한다.

반면 기술기준은 “적용 가능한 행정규정을 포함하여 상품 또는 관련공정의 특성, 생산방법을 규정하는 그 준수가 강제적인 문서”로 정의된다. 정부가 정하는 국가표준이 대표적 예이다.⁸¹⁾ 다시 말해, 표준과의 합치성 여부는 자율적인 사항이나, 기술기준과의 합치성은 강제적인 사항으로서, 만일 외국산 제품이 기술기준의 요건을 충족하지 못하는 경우에는 국내에서 유통될 수 없다는 의미로 해석할 수 있다는 점에 서 국가 간 통상마찰은 거의 예외 없이 기술기준을 둘러싸고 발생한다.

TBT협정은 GATT체제 하의 동경라운드의 주요의제 가운데 하나로서 1979년 4월 GATT/TBT협정으로 체결되어 1980년부터 효력을 갖게 되었으며, 우루과이라운드의 결과 GATT체제가 WTO체제로 변모되면서 WTO 설립협정을 구성하는 네 개의 부속서 가운데 부속서1A인 상품무역에 관한 다자간협정(Multilateral Agreements on Trade in Goods)에 포함되게 되었다.

WTO/TBT협정이 GATT/TBT협정에 비해 갖는 중요한 차이점은 후자의 경우 각국 중앙정부가 법이나 규정이라는 형식으로 채택됨으로써 그 이행이 제도화되는 기술기준만을 대상으로 하는 반면, 전자는 중앙정부는 물론 지방 및 비정부기관이 정하

81) TBT협정 부속서 1.

는 기술기준은 물론 임의적인 규정으로서의 단체표준까지를 협정의 적용대상으로 한 부분이다. 한 가지 더 특징적인 사항은 GATT/TBT협정이 모든 공산품과 농산품을 대상으로 하였으나, WTO체제로 이행하면서 식품위생 및 동식물의 검역관련 조치는 TBT협정에서 분리하여 SPS협정(Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures)을 신설하였다.

동 협정은 전문과 15조의 본문, 그리고 세 개의 부속서로 구성되어 있다. 본문에는 일반규정(제1조), 기술기준 및 표준(제2조~4조), 기술기준 및 표준과의 적합성(제5조~9조), 정보 및 지원(제10조~12조), 기구, 협의 및 분쟁해결(제13조~14조), 최종조항(제15조)이 포함되어 있다. 부속서1은 협정에서 사용하는 용어 및 그 정의를 설명하고, 부속서2는 협정본문 14조에 의한 협의 및 분쟁해결과정에서 역할을 할 기술전문가그룹의 설치 및 운영에 대한 사항을 규정한다. 부속서3은 표준의 준비, 채택 및 적용에 관하여 중앙정부는 물론 지방정부와 비정부기관 등 모든 표준기관이 준수해야 할 모범관행규약을 제시하고 있다.

2) 협정 주요 내용

협정문은 회원국이 기술기준을 준비, 채택, 적용할 수 있는 권리 자체를 명시하지 않음으로써 기술기준을 채택할 수 없다든지 있다든지 하는 사항에 대해서는 언급하지 않고 있다. 다만, 기술기준이 최대한 상품무역에 대한 장애가 되지 않도록 하기 위해 회원국들이 준수해야 할 권리/의무 사항을 규정할 뿐이다. 이는 기술기준이 강제적 구속력을 갖는다는 점에서 그 자체로 무역의 장벽으로 작용할 가능성이 높은 것이 사실이지만, 상품시장의 비효율성 일부는 표준의 부재로부터 발생할 수 있기 때문에 주권국의 기술기준 권한 자체를 부인할 수는 없다는 현실을 반영한 것이라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 기술기준이 의도적으로 가장된 무역장벽으로 남용됨으로써 파생될 수 있는 부작용을 방지하기 위해 국가의 기술기준 권한은 회원국간 합의된 합리적인 조건 하에서 가능하다는 것이고, TBT협정은 이러한 조건을 제시한다고 볼 수 있다.

제2.1조는 기술기준과 관련하여 외국에서 수입되는 상품에 대하여 내국민대우

(National Treatment) 및 무차별대우(MFN : Most Favored Nation) 원칙 준수를 요구한다.⁸²⁾ 기술기준이 국제무역에 장애를 주거나 그러한 효과를 갖지 않도록 하기 위하여 제2.2조는 “기술기준이 합법적인 목적 수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 말아야 한다(Technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective).”라고 규정한다. 여기에서 합법적인 목적에는 특히 국가안보상의 요건; 기만적 관행의 방지; 인간의 건강 또는 안전, 동물 또는 식물의 생명 및 건강, 환경의 보호가 포함된다고 한다. 유의할 사항은 정당한 목적의 예시적 범위가 공산품이나 농산품과 관련된 내용에 한정되어 있다는 점이다.⁸³⁾ 이는 TBT협정의 적용대상이 서비스가 아닌 상품이라는 원칙에서 비롯하는 것으로 분석할 수 있다.

이와 관련 제2.5조는 제2.2조가 예시한 합법적인 목적을 위해 준비, 채택, 적용되는 국제표준의 경우에는 항상 기술기준이 국제무역에 불필요한 장애를 초래하지 않는다고 추정되지만⁸⁴⁾, 이에 대한 반박 또한 허용한다는 점에서 회원국 간 기술기준을 문제화시킬 수 있는 가능성을 열어 놓고 있다. 또한 국제무역에 대한 애로요인이 되지 않도록 하는 것 이외에 기술기준을 준비, 채택, 적용함에 있어서 “기술기준에 대한 비준수가 야기할 위험(risks non-fulfilment would create)”도 고려하도록 하고 있다.⁸⁵⁾ 이는 기본적으로 기술기준 자체가 국제무역의 애로요인이 되지 말아야 하지

82) Members shall ensure that in respect of technical regulations, products imported from the territory of any Member shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin and to like products originating in any other country.

83) ~ Such legitimate objectives are, inter alia: national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment. ~

84) ~ Whenever a technical regulation is prepared, adopted or applied for one of the legitimate objectives explicitly mentioned in paragraph 2, and is in accordance with relevant international standards, it shall be rebuttably presumed not to create an unnecessary obstacle to international trade.

85) TBT협정 제2.2조 : ~ technical regulations shall not be more trade-restrictive than necessary to fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create. ~

만, 역으로 합법적인 목표를 정당화하기에 충분한 비준수의 위험이 존재한다면 기술기준이 정당화될 가능성이 높아질 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 협정은 이러한 위험의 구체적 의미나 사례에 대해 함구하고 있으나, 위험을 평가할 때 고려해야 할 예시적 요소로서 활용가능한 과학적, 기술적 정보, 관련공정기술 또는 상품의 의도된 최종용도를 들고 있다.⁸⁶⁾

기술기준이 합법적인 목적 수행을 위해 채택된 경우에도 아무런 조건이나 기한 없이 유지될 수 있는 것은 아니다. 제2.3조에 의하면 기술기준을 채택하게 된 상황이나 목적이 더 이상 존재하지 않는 경우에는 해당 기술기준은 폐기되어야 한다. 또한 상황이나 목적 자체가 변화함으로써 덜 무역제한적인 방법(in a less trade-restrictive manner)으로도 합법적인 목적 수행이 가능한 경우에는 당초의 기술기준보다는 완화된 형태를 유지해야 한다고 규정한다.⁸⁷⁾

제2.4조는 국제표준이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우에는 예외적인 경우가 아니면 동 국제표준을 사용하거나 그 관련부분을 기술기준의 기초로 삼아야 한다고 규정하고 있다. 여기에서 예외적인 경우라 함은 동 국제표준 또는 그 관련부분 사용이 합법적인 목적 달성에 비효과적이거나 부적절한 수단일 경우라고 예시하고 있다.⁸⁸⁾ 또한 2.7조에 따르면 굳이 국제표준이 아닌 다른 회원국의 상이한 기술기준이라 하더라도 자국의 기술기준의 목적을 충분히 달성한다고 납득하는 경우에는 다른 회원국의 기술기준을 자국의 것과 동등한 것으로 수용하는 것을 긍정적 고려해야

86) TBT협정 제2.2조 : ~ In assessing such risks, relevant elements of consideration are, inter alia: available scientific and technical information, related processing technology or intended end-uses of products.

87) Technical regulations shall not be maintained if the circumstances or objectives giving rise to their adoption no longer exist or if the changed circumstances or objectives can be addressed in a less trade-restrictive manner.

88) Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.

한다고 한다.⁸⁹⁾ 이러한 관점에서 2.8조는 기술기준이 항상 디자인이나 외형적 특성보다는 성능을 기준으로 하는 상품요건에 기초하여 명시되어야 한다고 규정한다.⁹⁰⁾ 따라서 디자인이나 외형적 특성에서 차이가 있더라도 합법적인 목적이 기대하는 성능을 동일하게 달성할 수 있다면, 다른 회원국의 기술기준에 대해 내국민대우를 부여해야 한다는 것이다.

제2.9조-제2.11조는 기술기준의 투명성(Transparency) 또는 통보(Notification)의 의무에 대해 규정하고 있다. 이에 따르면 특정 회원국이 기술기준을 도입하려는 경우, 관련되는 국제표준이 존재하지 않거나 국제표준의 내용과 실질적으로 같지 아니한 경우로서 타국의 무역에 중대한 영향을 미칠 수 있는 경우에는 다른 회원국이 숙지할 수 있도록 초기 단계에서 간행물에 공표하고 WTO 사무국을 통하여 다른 회원국에 통보하여야 할 의무가 있다. 다른 회원국의 요청이 있는 경우 제안된 기술기준의 구체적 내용 또는 그 사본을 다른 회원국에 제공해야 한다. 또한 다른 회원국이 서면으로 이에 대한 의견을 제시할 수 있는 합리적인 시간을 허용하고, 그러한 의견에 대해 논의하고, 서면의견 및 논의결과를 고려하여야 한다고 규정하고 있다. 이와 관련 의견제시를 위한 합리적인 시간은 통보일로부터 최소 60일이다.

마지막으로 협정은 기술기준의 내용 자체가 무역의 장애가 될 수도 있지만, 기술기준의 시행일정 여하에 따라서도 무역의 장애가 발생할 수 있다는 사실도 주목한다. 기술기준의 내용을 다른 회원국들에게 충분히 공표하고 회람한다고 하더라도 사전적으로 그 구체적인 사항에 대해서는 외국업체에 비해 국내업체가 좀 더 신속하고 확실하게 인지할 가능성이 높다. 결과적으로 기술기준의 공표일로부터 발효일 사이의 시간격차가 길지 않다면 국내업체가 기술기준에 부합하는 관련 상품을 좀더 신속히 제조, 공급함으로써 시장을 선점할 될 가능성이 있다. 이러한 사정을 감안하여 협정 제2.12조는 국가안보, 보건 및 환경 상 긴급한 경우를 제외하고는 회원국들

89) Members shall give positive consideration to accepting as equivalent technical regulations of other Members, even if these regulations differ from their own, provided they are satisfied that these regulations adequately fulfil the objectives of their own regulations.

90) Wherever appropriate, Members shall specify technical regulations based on product requirements in terms of performance rather than design or descriptive characteristics.

이 기술기준의 공표와 실제 발효 사이에 합리적인 시차를 둬으로써 수출국, 특히 개도국인 수출국의 수출업자가 생산방법 또는 제품을 수입국의 기술기준 요건에 맞출 수 있도록 의무화하고 있다.⁹¹⁾

한편 TBT협정은 표준과 관련한 회원국의 의무 또한 규정하고 있다⁹²⁾. 이에 따르면 회원국은 중앙정부표준기관이 TBT Annex 3의 모범관행규약(Code of Good Practice)을 수락하고 준수할 것을 보장하도록 되어 있다. 또한 동 규약을 수락하였거나 이 규약으로부터 탈퇴한 표준기관들은 제네바에 소재한 국제표준화 기구/국제전기기술표준위원회(ISO/IEC) 정보센터에 이러한 사실을 통보해야하고, 이러한 통보에는 관련기관의 명칭 및 주소 그리고 이러한 기관의 현재 및 향후 표준화활동의 범위를 포함하도록 하고 있다. 우리나라는 1998년 12월에 한개 기관, 2001년 12월에 한개 기관이 수락하여 2005년 현재 총2개의 표준기관의 모범관행규약의 수락을 통보한 상태이다⁹³⁾. TBT Annex 3의 모범관행규약의 실체규정(substantive provisions)을 보면 회원국은 “표준”의 준비, 채택 및 적용에 관하여 기술기준과 유사하게 다음 사항을 준수해야 한다고 규정되어 있다.

- (a) 수입제품과 국내제품의 동등대우 보장⁹⁴⁾
- (b) 표준이 국제무역에 있어 불필요한 장애가 되지 않을 것 보장⁹⁵⁾
- (c) 가능한 범위 내에서, 국제 표준화 기구에 참여⁹⁶⁾
- (d) 다른 표준기관들 또는 관련 국제·지역적 표준기관들의 업무 중첩 방지 및 국가적 합의(consensus) 달성⁹⁷⁾

91) Except in those urgent circumstances ~, Members shall allow a reasonable interval between the publication of technical regulations and their entry into force in order to allow time for producers in exporting Members, and particularly in developing country Members, to adapt their products or methods of production to the requirements of the importing Member.

92) TBT협정 4조, Annex 3.

93) G/TBT/CS/2/Rev.11, 2005.3.4

94) TBT협정 Annex 3의 D항

95) TBT협정 Annex 3의 E항, 3의 F항

96) TBT협정 Annex 3의 G항

97) TBT협정 Annex 3의 H항

(e) 디자인이나 외형적 특성보다는 성능을 위주로 표준 명시⁹⁸⁾

(f) 표준의 적절한 공시 및 이해당사자 의견수렴⁹⁹⁾

회원국에 의한 표준의 준비, 채택 및 적용시의 의무 중 “불필요한 무역장애가 되지 않을 것”이라는 요건에 대하여 살펴보겠다. TBT협정 Annex 3의 E항은 회원국이 표준을 준비, 채택 또는 적용 시 국제무역에 불필요한 장애를 초래할 목적을 갖거나 그러한 효과를 갖도록 해서는 안 된다고 규정하고 있다. 이는 기술기준에 대한 규정과 비슷하다. 그러나 표준에 있어서는 정당한 목적의 예외가 없으며, 따라서 정당한 목적의 예시도 없는 차이점이 있다. 따라서 표준의 제정 시에는 기술기준과는 달리 그 목적이나 효과가 불필요한 무역장애(unnecessary obstacles to international trade)가 되지 않아야 할 요건만이 존재하여 기술기준보다 훨씬 완화된 요건이 적용된다고 볼 수 있다.

4. 무역관련 투자조치(TRIMs)에 관한 협정

1) 협정 개요

상업적 주재(외국인투자)를 통해 외국에서 기업을 운영하기 위해서 투자유치국의 투자환경은 매우 중요한 고려사항이다. 즉 투자유치국의 투자관련 법·제도, 행정절차, 분쟁해결과 관련된 사법상 보호절차 등 투자환경은 외국인 투자자에게 중대한 영향을 미치는 요인으로서 외국인 투자자의 투자유치국에 대한 투자 행위를 좌우한다. 특히 투자유치국의 외국인 투자자에 대한 투자조치는 투자의 설립 및 승인 단계에까지 다양한 형태로 이루어지기 때문에 외국인투자자들은 이러한 투자조치들에 대해 민감하게 반응할 수밖에 없다.

‘무역관련 투자조치(TRIMs)’¹⁰⁰⁾는 무역의 자유로운 흐름을 왜곡하는 투자에 관한 조치로서 일종의 비관세장벽으로 정의된다. 좀 더 구체적으로, TRIMs는 외국인투자 기업의 설립 및 설립된 기업의 영업활동과 관련하여 투자유치국 정부가 법, 규

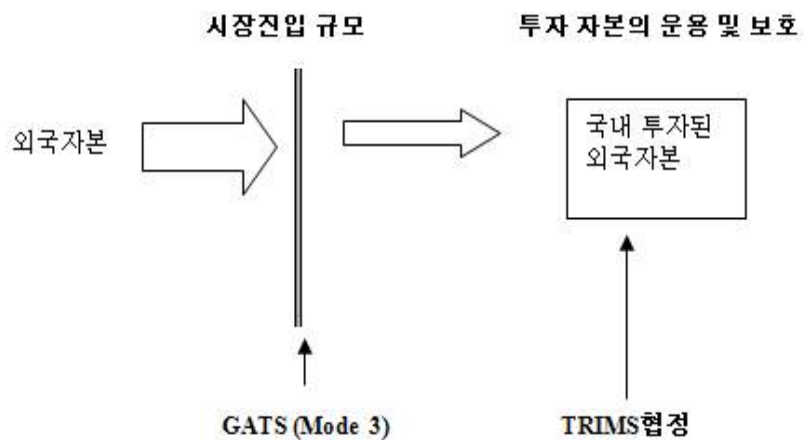
98) TBT협정 Annex 3의 I항.

99) TBT협정 Annex 3의 J항-Q항.

100) 이하 TRIMs(Trade-Related Investment Measures)라고 지칭함.

칙, 정책 등을 통해 취하는 조치로서 “무역 흐름을 제한·왜곡시킬 수 있는 각종 규제나 유인(incentives)”을 의미한다. 즉 선택적 관점의 모든 투자관련 조치가 무역 제한적인 것은 아니며, TRIMs는 투자유치국 정부의 투자관련 조치의 결과 무역의 흐름을 제한·왜곡하는 효과를 발휘할 수 있는 것들만을 포함한다.

[그림 4-1] TRIMs와 외국인투자 시장진입제한의 차이점



UR협상은 투자관련 조치의 무역 제한적 측면을 집중적으로 거론함으로써 TRIMs 협정이라는 하나의 다자협정을 만들어 내게 되었다. 상품무역을 제한·왜곡하는 투자조치에 대한 규율을 목적으로 하는 TRIMs협정이 제정됨에 따라 WTO 회원국들은 동 협정에 위배되는 자국의 모든 투자조치를 통보하고, 이를 WTO 발효 후 일정 기간 내에 폐지하도록 하는 의무를 부담하게 되었다. 유념해야 할 사항 가운데 하나는 TRIMs협정이 상품무역에 관련되는 투자조치에만 적용된다는 것으로서, 서비스무역 관련 투자조치는 적용대상에서 제외된다는 점이다.

UR협상에 의해 탄생한 TRIMs협정은 이미 GATT에서 금지하고 있던 조치만을 규제한다는 점에서 내재적 한계를 갖지만, GATT 규정에도 불구하고 널리 관행화되어 있던 이러한 조치들을 명시적으로 적시하고 철폐를 요구하였다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다. 물론 TRIMs협정의 상기 내재적 한계는 잠정적 관점에서 이해되어야

한다. 왜냐하면 협정 전문을 통해 장래에 추가적이고도 광범위한 협상을 개시한다는 점을 밝히고 있기 때문이다.

2) 협정 주요내용

TRIMs협정 제2조에 의하면, GATT 1994에 의한 다른 권리 및 의무와는 무관하며, 또한 어떤 회원국도 GATT 제3조(내국민대우) 또는 제11조(수량제한에 관한 일반규범)에 위배되는 TRIMs를 적용할 수 없도록 하고 있다. 참고로 TRIMs협정 부속서는 GATT 1994 제3.4조¹⁰¹⁾ 또는 제10.1조에 위배되는 TRIMs의 ‘예시적 목록’(illustrative list)을 제시하고 있다.¹⁰²⁾ 이 ‘예시적 목록’에 열거된 5개의 TRIMs 가운데 4개는 기본적으로 두 개의 큰 범주에 포함된다. 즉 이들은 기업의 생산물품에 대하여 일정한 국산품(local content)을 요구하거나, 또는 어느 정도의 수출입 무역균형(balancing of trade between exports and imports)을 요구하는 조치이다. 다섯 번째는 수출제한에 관한 것이다. 이러한 조치는 법률 또는 정부의 규제에 의한 것뿐만 아니라 ‘혜택을 얻기 위하여 준수하여야 하는’ 조건으로 시행되는 것도 금지된다. 여기서 혜택의 사례가 제시되지는 않았으나, TRIMs의 대상인 물품을 생산하게 될 공장의 건립을 위하여 보조금을 제공하는 것은 분명히 이에 해당한다.

이 목록은 다른 WTO 회원국으로부터 수입된 물품에 대하여 국산품보다 덜 유리한 대우를 하지 못하도록 요구하는 GATT 제3.4조에 위배되는 것으로 다음 것들을 언급하였다.

101) GATT 1994 Article III(National Treatment on Internal Taxation and Regulation)-4 : The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.

102) 여기서 예시적이라 함은 또 다른 TRIMs가 GATT에 위배되는 것으로 인정될 수 있는 가능성을 남겨 놓고 있다는 의미로 해석된다.

(a) 기업에 대하여 국산물품의 구매 또는 사용, 또는 국내에서의 구매를 요구하는 것. 이러한 요구가 특정물품의 수량 또는 가액으로 표시되는지, 또는 생산량 또는 가액으로 표시되는지는 무관.

(b) 기업에 의한 수입물품의 구매 또는 사용을 그 기업이 수출하는 국산물품의 수량 또는 가액에 따라 제한하는 요건.

수입 또는 수출의 수량제한에 관한 제XI:1조에 의하여 금지되는 것으로 열거된 TRIMs는 다음과 같다.

(a) 기업이 국내생산에 사용하는 물품의 수입을 제한하는 것으로서, 일반적인 제한 또는 당해 기업이 수출하는 국산물품의 수량 또는 가액과 연계된 제한을 모두 포함.

(b) 기업의 수입대금 지급을 위한 외환 접근을 당해 기업의 외화 획득금액에 비례하여 제한함으로써 나타나는 유사한 제한.

(c) 기업 생산물의 수출에 대한 제한으로서, 특정물품, 수량 또는 가액으로 표시되는지, 또는 국내생산의 수량 또는 가액의 비율로 표시되는지를 불문.

TRIMs협정에는 예외 규정도 존재하는 바, GATT에 의하여 인정되는 예외가 TRIMs협정 하에서도 계속해서 적용됨을 특별히 규정하였다. 이는 원래는 금지되는 TRIMs라도 가령 국가안보를 위해서는 정당화될 수 있음을 의미한다. 한편 TRIMs협정에 의하면 회원국은 이 협정에 위배되는 모든 TRIMs 조치를 통보하고, 일정 기간 내에 이를 철폐하여야 한다. 통보는 WTO가 발효된 날부터 90일 이내에 이루어져야 하며, 이러한 통보기한 요건은 추후에 WTO에 가입하는 국가에게는 WTO 협정을 수락한 날부터 90일 이내에 통보하는 것으로 해석된다.¹⁰³⁾ 통보된 TRIMs 조치의 철폐에 있어서 선진국은 1997년 1월 1일까지 2년의 전환기간이 혜택으로 주어진다. 개도국은 통보된 TRIMs의 철폐를 위하여 2000년 1월 1일까지 3년이 더 주어지고, 최빈개도국은 2002년 1월 1일까지 허용된다. 이러한 전환기간 혜택은 WTO 협정 발효 전 180일 이내에 도입된 TRIMs에는 적용되지 않는다. 뿐만 아니라 전환기간 중 회원국은 통보된 TRIM에 대하여 협정 위배의 정도를 높일 수 없다. 개도국과 최빈개도국은

103) TRIMs협정 제5.1조.

이러한 전환기간의 추가연장을 상품무역이사회에 요청할 수 있다. 이사회는 이러한 요청과 관련하여 당해국의 개발, 금융 및 무역상 필요성을 고려하여야 한다.¹⁰⁴⁾

신규 투자기업과 기존 기업 간 경쟁 왜곡을 방지하기 위하여 신규 투자기업에 대해서도 일정한 조건하에 전환기간 중에 동일한 TRIMs가 적용될 수 있다.¹⁰⁵⁾ 장래의 WTO 활동과 관련하여 중요성을 갖는 TRIMs협정의 마지막 요소는 5년 이내에(1999년 말 이전) 협정의 운영을 검토하도록 요청하는 규정이다. 이러한 검토와 관련하여 상품무역이사회는“협정이 투자 및 경쟁정책에 관한 규정에 의하여 보완되어야 할 것인지”를 고려하게 된다.¹⁰⁶⁾ 그리고 TRIMs협정의 운영과 시행은 무역관련 투자조치 위원회(Committee on Trade-Related Investment Measures)가 담당한다.¹⁰⁷⁾

5. 무역관련 지적재산권(TRIPs)에 관한 협정

1) 협정 개요

지적재산권(IPRs : Intellectual Property Rights)은 문학적·예술적·과학적 작품, 예술가·음악가·방송자의 實演(performance) 행위, 인간에 의한 발명, 과학적 발견¹⁰⁸⁾, 의장, 상표, 등 인간의 다양한 지적 활동에서 발생하는 모든 권리를 포괄하는 개념이다. 일반적으로 산업재산권(특허권, 실용신안권, 의장권), 저작권(저작재산권, 저작인격권, 저작인접권), 신지적재산권(산업저작권, 첨단산업 재산권, 정보재산권, 영업재산권)으로 구성되는 지적재산권에 관한 무역규범은 UR을 통해서 처음으로 다자통상체제에 편입되게 되었다.¹⁰⁹⁾ 다음 아닌, “무역관련 지적재산권에 관한 협정

104) TRIMs협정 제5.2조 및 제5.3조.

105) TRIMs협정 제5.5조.

106) TRIMs협정 제9조.

107) TRIMs협정 제7조.

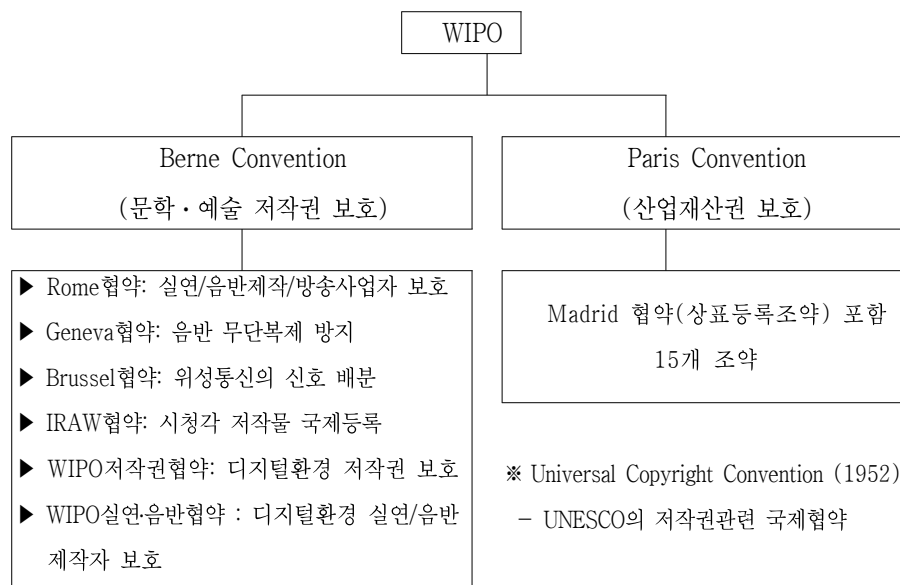
108) 아직 인지 또는 검증되지 않은 물질세계에 대한 현상, 특성 또는 법칙에 대한 새로운 인지를 의미하는 과학적 발견은 특허의 대상이 아니다.

109) 산업재산권과 저작권의 근본적 차이점은 전자의 경우 독창적 아이디어 및 기술 등 실질적 내용을 보호하는 반면, 후자의 경우에는 표현만을 보호하고 아이디어나 기술 자체를 보호대상으로 하지 않는다는 사실이다.

(Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights)”¹¹⁰⁾이다.

세계지적재산권기구(WIPO) 하에서 마련된 파리협약(1967), 베른협약(1971), 로마협약(1961) 등 지적재산권에 관한 기존의 국제규범이 있긴 하지만, 이들의 경우 지적재산권 보호를 위한 집행규정 부재, 분쟁해결수단의 미비, 보호수준의 부족 등으로 인해 그 역할은 제한적이었다. 당초 TRIPs협정은 지적재산권을 침해한 위조 상품(counterfeits)의 국제적 거래를 방지하기 위한 목적에서 추진되었다. 즉, 지적재산권 자체보다는 지적재산권을 침해한 상품의 유통을 금지한다는 소극적 목적에서 출발하였으나, UR협상 과정에서 “1974년 무역법(Trade Act)”을 통해 무역과 지적재산권 간 연계성을 강화한 바 있는 미국 주도 하에 지적재산권 전체를 보호하기 위한 독립된 협정 체결로 방향이 바뀌게 되었다.

[그림 4-2] WTO체제 밖의 지적재산권 국제협약



TRIPs협정은 내국민대우(national treatment) 및 최혜국대우(MFN treatment)라는

110) 이하 ‘TRIPs협정’이라고 지칭함.

비차별원칙의 관점에서는 GATT나 GATS와 다르지 않으나, 규범 적용의 관점에서는 독특한 구조를 갖는다. 즉, 세계지적재산권기구(WIPO)¹¹¹⁾ 하에서 지적재산권 보호를 위해 체결된 주요 다자협약의 보호수준을 그대로 준용하면서도, 그 이상의 보호수준을 회원국이 자발적으로 도입하는 것을 허용하는 방식이다. 이는 TRIPs협정이 지적재산권 보호를 위한 최소한의 다자규범임을 의미하는 것이다.

동 협정은 총 7부, 73개 조문으로 구성되어 있으며, 그 구조는 크게 기본원칙에 해당하는 조문, 지적재산권 유형별로 보호 의무를 규정하는 조문, 회원국의 지적재산권 보호를 위한 제도 및 절차에 관한 조문, 지적재산권에 관한 분쟁해결 조문 등으로 구분된다.

2) 협정 주요내용

(1) 기본원칙

제3조 1항(내국민대우)은 각 회원국이 지적재산권 보호와 관련하여 자국민에 비해 여타 회원국 국민을 더 불리하게 대우하지 않도록 규정한다. 다만, 사법 및 행정절차 상의 송달을 위한 주소지의 지정 또는 대리인 선정 등에 관해서는 위장된 무역장벽이 아닌 이상, 그러한 내국민대우에 대한 예외(제3조 2항)를 허용하고 있다. 그리고 WIPO 하에서 체결되는 '지적재산권 획득 및 유지에 관한 다자협약'이 규정하는 절차에는 내국민대우 원칙을 적용하지 않는다.(제5조)

제4조(최혜국대우)는 지적재산권 보호와 관련하여 한 회원국이 여타 회원국 국민에 대해 부여하는 이익, 혜택, 특권, 면제는 즉시, 그리고 무조건적으로 다른 모든 회원국 국민에 대해서도 부여해야 한다고 규정한다. TRIPs는 동 조문을 통해 아래와 같은 경우에는 이러한 최혜국대우 원칙에 대한 예외도 규정하고 있는 바, (i) 일반적인 사법 공조 및 집행 공조에 관한 국제협정으로부터 파생되는 대우, (ii) 로마협약, 베른협약의 규정 가운데 상호주의에 의한 규정이 부여하는 대우, (iii) TRIPs협정이

111) 이하 'WIPO'라고 지칭함.

규정하지 않는 저작권접권자 권리에 대한 대우, (iv) WTO 창립협정 발효 이전 지적 재산권 보호에 관한 국제협정으로부터 파생되는 대우 등이 해당된다.

제6조(지적재산권의 권리소진)는 TRIPs협정의 여하한 규정도 지적재산권의 소진문제를 다루기 위해 사용하지 못한다고 천명함으로써 지적재산권의 권리소진에 대해서 각 회원국의 재량권을 인정하고 있다. 권리소진은 적법하게 제작된 복제품을 일단 판매하게 되면, 지적재산권자의 권리가 소진된다는 것으로서 적법한 복제품 매수자의 재판매 또는 처분이 적법함을 의미한다. 예컨대, 권리소진의 원칙을 인정하는 경우에는 국내 독점수입권자의 승낙 없이 제3자가 적법한 절차와 경로를 통해 진정 상품¹¹²⁾을 병행 수입하는 것이 적법한 것으로 인정된다.

제63조(투명성)는 지적재산권 보호에 관한 각 회원국의 법령, 판결, 협정 등을 여타 회원국이 공개적으로 입수 가능하도록 공표하고, TRIPs 이사회에 통보하고, 다른 회원국의 서면 요구 시 제공할 의무 등을 규정하고 있다. 그러나 법 집행을 방해하거나, 공익에 반하거나 또는 특정기업의 정당한 상업적 이익을 저해할 수 있는 비밀 정보에 대해서는 투명성 원칙에 대한 예외를 인정한다.

(2) 지적재산권 유형별 보호 의무

① 저작권(Copyright)

제9조는 저작권에 대해 기존 베른협약(제1조-제21조 및 부속서)을 준용하고 있다. 다만, 각 회원국이 베른협약 제6조의 2가 인정하는 저작인격권을 보호할 의무는 면하고 있다. 컴퓨터 프로그램의 경우, 제10조 1항은 그 형태와 관계없이 베른협약상의 어문저작물로서 보호된다고 명시하고 있으며, 제11조를 통해 컴퓨터 프로그램 및 영상저작물의 저작자나 권리승계인에게 저작물 원본 또는 복사본의 상업적 대여에 대한 허가·금지 권한(대여권)을 부여하고 있다. 저작권 보호기간과 관련하여, 제12조는 사진저작물 또는 응용저작물이 아닌 경우에는 발행승인 연도 또는 발행승인

112) 외국에서 적법하게 상표를 사용할 수 있는 권리를 취득한 자가 상표를 부착하여 판매하는 상품

미비 시에는 제작 연도 말일로부터 50년을 기본적인 보호기간으로 설정하고 있다.

② 상표권(Trademark)

제2조 제1항은 상표권에 대해 내국민대우, 우선권¹¹³⁾ 주장, 상표 독립¹¹⁴⁾을 주요 원칙으로 하는 파리협약(제1조-제12조, 제19조)을 준용하고 있다. 상표권과 관련하여 제20조는 상표의 상업적 사용에 대해 다른 상표와의 연합사용, 특별한 형태의 사용, 한 사업자의 상품 및 서비스를 다른 사업자의 상품이나 서비스와 구별할 수 있는 식별력을 저해하는 방식의 사용 등 상표 사용에 특별한 조건을 부가함으로써 상표 사용이 부당하게 방해받지 않아야 한다고 규정하고 있다.

③ 특허권(Patents)

특허권에 대해서도 협정 제2조 제1항에 따라 파리협약(제1조-제12조, 제19조)을 준용한다. 제27조 제1항은 제품 또는 공정과 관련하여 새로운, 창조적 절차를 수반하고, 산업적 활용 가능성이 있는 어떠한 발명도 특허대상이 될 수 있다고 규정한다. 다만 회원국은 인간, 동물, 식물의 생명 또는 건강의 보호, 공공질서 및 공중도덕의 보호, 환경에 대한 심각한 피해방지 등을 위해서는 발명을 특허대상에서 제외할 수 있다(제27조 2항). 또한 인간 또는 동물의 치료를 위한 진단, 치료 및 수술 방법, 미생물을 제외한 식물 및 동물과 그 생산을 위한 생물학적 공정을 특허대상에서 제외할 수 있다(제27조 제3항).

특허권의 범위에 대해서는 제28조를 통해 특허대상이 제품인 경우, 제3자가 특허권자의 동의 없이 동 재화의 제조·사용·판매·수입하는 행위를 금지할 수 있는 배타적 권리를 특허권자에게 인정하고 있다. 또한 특허대상이 공정인 경우에는 제3

113) 일반적으로 상표(특허)의 출원이 서로 다른 국가에서 병행된 경우, 최초 출원일을 기준으로 우선권을 주장할 수 있는 권리를 의미한다.

114) 상표권(특허권) 등의 효력이 그러한 권리를 부여한 회원국에 한정될 뿐이지, 자동적으로 제3국에게도 확대 적용되지 않는다는 것을 의미한다.

자가 특허권자의 동의 없이 공정을 사용하는 행위 및 최소한 그 공정을 통해 획득되는 재화의 사용·판매·수입하는 행위를 금지할 수 있는 배타적 권리를 특허권자에게 인정하고 있다. 한편, 특허의 취소, 몰수에 대해서는 사법심사의 기회가 주어져야 하며(제32조), 특허권의 보호기간은 출원일로부터 20년이 경과하기 전에는 종료되지 않는다(제33조).

④ 집적회로 배치설계(Layout-designs of Integrated Circuits)

제35조는 반도체 집적회로의 배치설계 보호에 관하여 ‘집적회로에 관한 지적재산권(IPIC : Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits)조약’¹¹⁵⁾의 제2조 - 제7조, 제12조 및 제16조 제3항의 규정을 준용하고 있다.¹¹⁶⁾ 다만, 강제실시권과 관련해서는 IPIC의 해당 규정인 제6조 제3항을 준용하는 대신, TRIPs협정상 특허의 강제실시권 규정(제37조 제2항)을 준용한다. 제36조는 불법 복제된 배치설계를 포함하는 집적회로를 내장하는 제품을 상업적 목적을 위해 수입·판매·유통시키는 행위를 금지함으로써 IPIC 보호범위를 확대하고 있다. 그러나 그러한 집적회로나 집적회로 내장 제품을 입수할 당시 불법복제 배치설계가 포함되어 있음을 알지 못하였거나 알만한 합리적 이유가 없는 경우에는 그 행위를 불법으로 간주하지 않는다(제37조 제1항). 제38조는 집적회로 배치설계의 보호기간이 최소 10년임을 규정하고 있다.

⑤ 영업비밀 보호 및 사용계약관련 반경쟁행위 방지

115) 이하 ‘IPIC’라 지칭함.

116) 그 주요내용은 내국민대우 및 공정사용원칙 등과 관련된다. 즉, 각 회원국은 자국 영토 내에서 다른 회원국의 국민이나 다른 회원국에 거주하고 있는 자연인과 다른 회원국 내에서 집적회로를 생산하거나 배치설계를 창작하는 데 있어 실질적이고 유효한 시설을 가지고 있는 법적 실체 또는 자연인에 대하여 자국민에게 부여하는 대우와 동일한 대우를 보장하여야 한다. 그리고 제3자가 권리자의 승낙 없이 개인적 목적을 위해 또는 전적으로 연구, 교수, 분석, 평가 목적을 위해 복제를 하는 경우, 이를 권리침해로 인정할 수 없다.

제39조는 각 회원국이 영업비밀(undisclosed information)과 정부기관 제출 자료에 대한 보호 의무를 규정하고 있다. 다만, 그러한 보호 의무는 영업비밀 자체가 지적재산권에 해당한다는 취지이기보다는 불공정경쟁행위 방지를 위해 마련된 것이다. 한편, 지적재산권의 시장경쟁 제한효과 방지 목적에서 제40조는 회원국이 관련시장의 경쟁에 부정적 영향을 주는 지적재산권 남용을 구성하는 사용계약(contractual licenses) 관행 또는 조건을 자국 법에 명시하여 규제할 수 있도록 하고 있다. 상대 회원국의 국민이 협의요청 회원국 내에서 지적재산권 남용행위를 하는 경우, 협의요청 회원국은 상대 회원국에 대하여 협의를 요청할 수 있다. 상대 회원국은 그러한 협의에 응하여야 하며, 당해 문제와 관련한 정보를 제공할 의무를 부담한다. 회원국은 그러한 협의와 별도로 자국 법에 따라 최종결정 및 조치를 취할 권한을 갖는다. 자국민이 다른 회원국에서 지적재산권 남용을 이유로 소송절차에 회부된 경우, 동 회원국에게도 상기의 협의기회가 부여된다.

(3) 지적재산권 보호를 위한 제도 및 절차

① 지적재산권 침해에 대한 대응조치

제41조 1항은 회원국이 지적재산권 침해 방지를 위한 신속한 구제 및 추가 침해를 억제하는 구제를 포함하여, TRIPs협정이 다루는 지적재산권 침해행위에 대한 효과적인 대응조치가 허용되도록 하기 위해 그 시행절차가 자국 법에 따라 이용 가능하도록 보장하되, 그러한 절차는 합법적인 무역에 장애를 주거나 또는 남용되지 않는 방식으로 적용되어야 한다고 규정한다. 더 나아가 제41조 2항은 지적재산권의 침해 방지를 위한 시행절차가 공정하고 공평해야 한다고 규정함으로써 그 절차가 불필요하게 복잡하거나, 비용이 많이 들거나, 불합리하게 시간을 제한 또는 부당하게 지연하지 말아야 함을 의무화하고 있다.

② 세관당국에 의한 반출 정지(Suspension of Release by Customs Authorities)

제50조는 지적재산권을 침해하는 불공정무역행위를 방지하기 위한 통관보류 등 잠정조치(provisional measures)의 시행기관은 행정기관이 아닌 사법당국(judicial authorities)이라고 규정하고 있다. 그리고 잠정조치를 위해서는 (조치의) 지연으로 인해 권리자에게 복구 불가능한 손해를 야기하거나, 입증 가능한 증거 인멸의 위험이 존재할 것을 필요로 한다. 다만, 제51조는 회원국의 세관당국이 상표권, 저작권을 침해한 상품에 대해 통관보류조치를 취할 수 있다고 명시하고 있다. 그 특징은 통관보류조치의 대상에 상표권 및 저작권만이 포함되어 있으며, 특허권은 배제하고 있다는 점이다. 이는 고도의 지적 판단을 요하는 특허권 침해 여부에 대해 세관당국이 필요한 전문성을 갖추고 있지 않다는 취지가 반영된 것이라 판단된다.

③ 담보 또는 동등한 보증(Security or Equivalent Assurance)

제53조 2항은 세관당국이 사법당국 또는 여타 독립적 기관의 결정에 기초하지 않고 의장·특허·배치설계·미공개 정보를 포함하는 제품을 통관 보류시킨 경우, 정당한 권한을 가진 기관에 의한 잠정구제 수단을 부여하지 않고 TRIPs협정 제55조에 규정된 기간이 경과한 경우에는 그러한 제품의 소유자, 수입자 또는 수탁자는 지적재산권 침해로부터 권리자를 보호할 수 있는 충분한 금액의 담보를 예치하고 해당 제품을 반출할 권리가 있음을 명시하고 있다. 제55조는 통관보류 신청자에게 통관보류가 통지된 날로부터 10일, 연장된 경우에는 20일까지의 기간을 허용하고 있다.

6. 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)

1) 협정 개요

UR협상 결과로서 탄생한 “서비스무역에 관한 일반협정(GATS : General Agreement on Trade in Services)”¹¹⁷⁾은 서비스무역을 관할하는 최초의 다자간 규

117) 이하 ‘GATS’라고 지칭함.

범이다. UR협상을 돌이켜보면, GATT와는 구별되는 새로운 서비스무역에 관한 다자 협정 제정 여부가 핵심쟁점으로 부각되었음을 확인할 수 있다. 당시 현안은 크게 두 가지 정도로 파악될 수 있다.

우선, 협정문 제정의 관점에서 서비스무역이 상품무역과 유사한 것이어서 단순히 GATT 협정문에 등장하는 '상품(goods or products)'이라는 표현을 '상품과 서비스(goods and services)'라는 표현으로 대체하는 것으로 충분할 것인가? 그리고 양허협상의 관점에서 현실적으로 GATT 계약당사국(contracting parties)들이 상품과 서비스를 포괄하는 양허협상에 관심을 보일 것인가?

UR 출범 이전에도 유사한 논의가 없었던 것은 아니지만, 두 가지 현안 모두에 대한 GATT 계약당사국들의 시각은 부정적인 것으로 판명되었다. 왜냐하면, 서비스무역만의 독특한 특수성을 부인하기 어렵기도 하거니와, 개도국들이 상품과 서비스를 포괄하는 양허협상에 대해 적극적인 반대 입장을 견지하고 있었기 때문이다. 그 결과 UR협상에서는 상품무역과 서비스무역에 대한 별도의 협상트랙을 설정하게 되었으며,¹¹⁸⁾ 각각에 대한 별도의 다자협정을 탄생시키게 되었다.

서비스무역은 상품무역과는 구별되는 “서비스 공급방식(mode of supply)”을 갖는다는 사실이 중요하다. 서비스무역은 크게 소비자와 공급자의 물리적 근접성(physical proximity)을 수반하는 것과 그렇지 않은 것으로 구분할 수 있다. 후자에 속하는 서비스무역은 상품무역과 다르지 않지만, 전자는 소비자 또는 공급자의 국가 간 이동을 수반한다는 점에서 상품무역과는 근본적으로 다르다.

시장구조 측면에서도 서비스시장은 상품시장과 상이한 특징을 지닌다. 서비스시장은 규모의 경제 또는 정보의 비대칭성 등으로 인해 자연스럽게 독점공급자나 제한된 수의 공급자들이 차지할 가능성이 매우 높다.¹¹⁹⁾ 이러한 시장속성으로 인해 서비스시장에 대한 규제의 강도를 상품시장에 비해 강하게 유지하는 것은 시장의 효율

118) 서비스분야 협상을 위해 ‘서비스협상그룹(GNS : Group of Negotiations on Services)’을 설치함.

119) 예컨대, 네트워크 산업의 대표적 사례인 통신서비스시장에서는 아직도 국가독점체제인 개도국들이 많으며, 선진국에서조차도 정부소유 통신사업자가 시장을 주도하고 있는 상황을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 여타 대부분의 통신서비스시장은 소수의 통신사업자 간 경쟁체제로 대표되고 있다.

성 제고를 위해 긍정적인 것으로 간주되어 왔다. 문제는 순수하게 국내 경제정책 차원에서 부과되어야 할 국내규제(domestic regulation)가 종종 전략적인 무역장벽으로 활용되고 있다는 점이다. 이러한 사실은 국내규제 조치가 서비스무역과 관련하여 매우 중요하고도 다루기 쉽지 않은 무역장벽의 도구가 될 수 있음을 시사한다.

GATS는 외형상 총6부 29개 조문으로 구성된 협정본문(Framework Articles)과 8개 부속서(Annexes)로 구분된다. 제I부(범위 및 정의)는 그 자체로는 구체적인 의무를 발생시키지 않으나, GATS의 적용 범위를 규정함으로써 회원국의 권리와 의무의 범위를 한정한다. 제II부(일반적 의무 및 규율)는 원칙적으로 모든 서비스분야에 적용되는 일반적인 회원국의 의무를 규정하고 있는 반면,¹²⁰⁾ 제III부(구체적 양허)는 회원국의 양허표(Schedule of Specific Commitments)를 해석하기 위한 지침을 제시한다. 제IV부(점진적 자유화)는 시장개방 협상 추진 및 협상 결과 관리를 위한 규정을 담고 있으며, 제V부(제도 규정)는 협정의 운영, 제VI부(최종 조항)는 용어정의 규정 등에 대해 규정하고 있다. 부속서는 법적 구속력의 관점에서 GATS 협정본문과 동등한 효력을 갖는 부분으로서 일반적으로 협정본문의 특정 조문이나 특정 서비스분야와 관련하여 GATS 협정본문의 내용을 보완한다.

2) 협정 주요내용

(1) GATS의 규율대상

GATT가 상품에 대한 정의를 제시하고 있지 않듯이, GATS도 서비스 자체에 대한 정의를 생략하고 있다. 그 대신 GATS는 관심대상 서비스의 범위를 설정함에 있어 묵시적으로 적용 예외 대상만을 정하여 우선 배제하고, 나머지는 예외 없이 적용대상에 두는 소위 “네가티브 방식(negative listing approach)”을 택하고 있다. 즉, GATS는 “정부권한 행사의 일환으로 공급되는 서비스”를 제외한 모든 서비스를

120) II부 상의 일반적 의무 및 규율 전체가 무조건적인 회원국의 의무인 것은 아니다. 제6조(국내규제), 제8조(독점 및 배타적 서비스공급자), 제12조(국제수지 보호를 위한 제한)은 성격상 조건부 일반적 의무에 해당된다.

그 적용범위 내에 두고 있다.¹²¹⁾ 물론 정부가 서비스 공급의 주체라고 해서 해당 서비스를 바로 “정부권한 행사의 일환으로 공급되는 서비스”라고 이해하는 것은 옳지 않다. 비록 서비스 제공의 주체가 정부이더라도 상업적인 목적에서 공급되거나, 다른 서비스공급자와의 경쟁 하에서 공급되는 서비스는 GATS의 적용대상이 된다.

GATS의 적용대상인 서비스라고 하여 그 규율을 받는 것은 아니다. GATS의 규율 대상은 서비스 자체가 아니기 때문이다. 회원국의 민간 경제주체가 특정 서비스를 공급한다고 하여 그러한 경제활동에 GATS가 직접 관여하는 것이 아니라는 것이다. GATS의 규율대상은 “서비스무역에 영향을 주는 회원국의 조치(measure)”에 한정된다.¹²²⁾ 그러한 조치에는 중앙정부, 지방정부, 정부로부터 권한을 위임받은 기관 등이 정하거나 행하는 법률, 규정, 규칙, 절차, 결정, 행정지도 등을 포함하여 명칭과 형태를 불문한 모든 회원국 정부의 조치가 포함된다. 예를 들어, 보조금 지급, 허가 기준, 자격요건, 시장접근 제한, 경제적 수요심사(economic needs tests), 국산품 의무 사용요건(local content requirements) 등은 전형적인 정부의 조치이다.

(2) 서비스 공급방식(Mode of Supply)

GATS는 ‘서비스’와 마찬가지로 ‘서비스무역’ 자체에 대한 정의를 제시하지 않고 있다. 그 대신, 서비스무역이 이루어지는 방식(mode of supply)을 크게 4가지로 구분하여 정의하고 있다. GATS는 서비스 공급자와 서비스 소비자 간 서비스 전달의 구체적 방식을 ‘국경간 공급(Cross-border)’, ‘해외소비(Consumption Abroad)’, ‘상업적 주재(Commercial Presence)’, ‘자연인 이동(Presence of Natural Persons)’ 등으로 정의하고 있다. 서비스 공급방식을 구분하는 2가지 중요한 기준은 서비스 공급자와 소비자의 소속국적이 어디인가, 그리고 서비스가 전달되는 시점에서 이들이 지리적으로 어디에 소재하고 있는가이다.

서비스 공급방식 가운데 국경간 공급(mode 1)에 관하여 GATS는 “한 회원국의 영토로부터 그 밖의 회원국의 영토 내로의(from the territory of one Member into

121) GATS 제3조(b).

122) GATS 제1조.

the territory of any other Member) 서비스 공급”이라고 규정한다.¹²³⁾ 예를 들어, 전화와 같은 통신수단을 통해 외국의 변호사가 국내 기업을 상대로 법률자문을 하는 것이 해당된다. 왜냐하면, 서비스 공급자가 서비스가 전달되는 국가의 영토 내에 소재하지 않기 때문이다. 전통적인 상품무역의 거래방식과 비교해 볼 때, 서비스무역의 국경간 공급은 거래대상이 상품에서 서비스로 바뀌는 것 이외에 거래방식 측면에서 차이가 없다.

해외소비(mode 2)는 "한 회원국의 영토 내에서 그 밖의 회원국의 서비스 소비자에 대한(in the territory of one Member to the service consumer of any other Member) 서비스 공급“이라고 정의된다.¹²⁴⁾ 이 공급방식은 흔히 ‘소비자의 이동(movement of the consumer)’이라고도 지칭된다. 서비스가 소비자 거주국 영토 밖에서 전달된다는 것이다. 서비스무역이 이루어지는 과정에서 소비자가 직접 이동하는 경우는 대표적으로 여행서비스, 교육서비스, 의료서비스 분야에서 찾아볼 수 있다.

<표 4-4> GATS의 서비스 공급방식

서비스 공급방식	서비스 전달 장소	공급자의 주재지	공급자의 법적 실체
국경간 공급(mode 1)	소비자 거주국	소비자의 거주국 영토 외	회사(법인)
해외소비(mode 2)	공급자 거주국		
상업적 주재(mode 3)	소비자 거주국		
자연인 이동(mode 4)	소비자 거주국	소비자의 거주국 영토 내	개인(자연인)

상업적 주재(mode 3)는 현재까지 서비스무역에서 차지하는 비중이나 중요성 측면에서 제일 중요한 서비스 공급방식이다. GATS는 이를 “한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국의 영토 내에서의 상업적 주재를 통한(by a service supplier

123) GATS 제2조(a).

124) GATS 제2조(b).

of one Member through commercial presence in the territory of any other Member) 서비스 공급”이라고 정의한다.¹²⁵⁾ 여기에서 서비스 공급자는 법인 또는 법인과 유사한 회사구조를 갖는 합작투자(joint ventures), 파트너십, 대표사무소(representative offices), 지점(branches) 등을 포괄한다. 다시 말해 외국의 서비스 공급자가 소비자의 주재국에 신규회사를 설립하거나 또는 기존회사를 인수하여 서비스를 제공하는 경우이다. 이러한 관점에서 상업적 주재를 외국인투자자로 이해하기도 한다.

자연인 이동(mode 4)은 “한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국 영토 내에서의 자연인의 주재를 통한(by a service supplier of one Member through presence of natural persons of a Member, in the territory of any other Member) 서비스 공급”이다.¹²⁶⁾ 이 공급방식은 서비스 공급자가 소비자의 주재국에 주재한다는 점에서는 상업적 주재와 동일하지만, 서비스 공급의 주체가 회사가 아닌 자연인이라는 점에서 차별화된다. 여기에서 자연인은 스스로 독립된 서비스 공급자일 수도 있으며, 서비스 공급자인 회사에 소속된 직원이 될 수도 있다. 예를 들어, 외국의 병원이 다른 나라의 환자들에게 의료서비스를 제공하기 위해 자국 의료진을 파견하는 경우가 해당될 수 있다.

(3) 최혜국대우(MFN Treatment) 원칙

GATS는 회원국이면 반드시 준수해야 할 일반적 의무사항 가운데 제일 먼저 ‘최혜국대우(MFN : Most-Favored-Nation Treatment)’ 원칙을 내세우고 있다. 이는 각각의 회원국이 자신의 서비스시장 개방과 관련하여 다른 회원국들을 회원국별로 상이하게 대우하지 말라는 것으로서 WTO라는 다자통상체제를 지탱하는 초석에 해당하는 GATS의 근본원칙이다. MFN원칙은 소위 “회원국 중립적인 대우(Member-neutral Treatment)”로서 넓은 의미에서는 “국적 중립적인 대우(Nationality-neutral Treatment)”인 내국민대우(natioanl treatment) 원칙과 함께 비

125) GATS 제3조(c).

126) GATS 제3조(d).

차별(non-discrimination) 원칙을 구성한다. MFN원칙이 GATS 회원국의 무조건적 의무사항이라면, 내국민대우 원칙은 양허표에 의해 GATS 회원국이 예외를 둘 수 있는 조건부 의무사항이다.

GATS 제2조는 MFN원칙을 다음과 같이 기술하고 있다. “이 협정의 대상이 되는 모든 조치에 관하여, 각 회원국은 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에게 다른 국가의 동종 서비스 및 서비스공급자에게 부여하는 대우보다 불리하지 않은 대우를 즉시, 무조건적으로 부여한다. (With respect to any measure covered by this agreement, each Member shall accord immediately and unconditionally to services and services suppliers of any other Member treatment no less favorable than that it accords to like services and service suppliers of any other country.)”

우선 MFN원칙은 GATS의 적용대상이 아닌 조치까지를 대상으로 하지 않는다. 그러한 조치에 대해서는 회원국이 재량권을 갖는다는 것이다. 또한 MFN원칙은 원인행위와 의무사항을 구분하고 있다. 즉, 내가 누군가에게 무엇을 주었기 때문에 나에게도 그것을 주어야 한다는 논조에 기초하고 있다. GATS 제2조는 그 누군가를 일단 ‘다른 국가’로 규정하고 있다. 다시 말해, 원인행위에 대해서는 WTO 회원국과 비회원국을 구분하지 않는다. 하지만 의무사항에 대해서는 ‘다른 회원국’으로 이행범위를 한정함으로써 WTO 회원국과 비회원국을 구분하여, 후자는 적용대상이 아님을 분명히 하고 있다. 그러므로 특정 혜택을 회원국에게 해 주었다고 해서 비회원국에게까지 그러한 혜택을 부담해야 할 의무는 없다.

더 나아가 GATS 제2조는 원인행위에 따른 직접적인 수혜대상을 “다른 국가의 동종 서비스 및 서비스공급자”라고 밝히고 있다. “누군가에게 무엇을 주었다.”라고 할 때, 중요한 전제가 ‘동종(like)’이라는 것이다. MFN원칙은 속성상 상이한 서비스나 명백하게 분야를 달리하는 서비스공급자를 적용대상으로 하는 것이 아니라, 동일한 또는 유사한 서비스 및 서비스공급자에 대한 대우문제를 다루는 규범이다. 정리해 보자면, MFN원칙은 동일한 또는 유사한 서비스영역을 전제로 서로 다른 회원국의 서비스 및 서비스공급자에게 시장개방 혜택을 부여함에 있어 차별을 두지 말라는 것으로 이해할 수 있다.

MFN원칙을 정하면서 “동등한 대우”라기보다는 굳이 “불리하지 않은 대우”라

고 명시한 점은 특이하다. 이는 서비스무역 자유화 수준 제고라는 관점에서 마다할 이유가 없다. 예컨대, 특정 회원국이 다른 회원국인 A국에 대해 G를 주었을 때, 또 다른 회원국인 B국에게는 최소한 G를 주되 원한다면 ‘플러스알파’를 줄 수도 있다는 것이 MFN인 것이다. 그렇지만, B국에게 ‘플러스알파’를 주는 순간, A국에게는 다시 ‘플러스알파’를 요구할 수 있는 권리가 보장된다고 보아야 한다. 그러한 권리는 별도의 협상이나 절차를 거칠 이유가 없이 당연히 발생하는 것이기 때문에 GATS 제2조가 MFN원칙을 “즉시, 무조건적”인 권리라고 규정한 것이다. 이러한 맥락에서 본다면, MFN원칙이 넓게 보면 GATS 운용의 효율성 및 서비스무역 자유화의 수준 제고에 결정적으로 보탬이 됨을 알 수 있다.

GATS는 MFN원칙에 대한 예외도 인정하고 있다. 이는 다른 아닌 '상호주의(Reciprocity)'에 대한 예외적 허용을 의미한다. 이러한 MFN원칙 준수 의무에 대한 예외 허용은 ‘무임승차’의 문제 해결에는 도움이 될 수 있지만, 다자통상체제의 가장 기본적인 장점을 훼손시킬 수 있는 여지를 수반한다는 점에서 우려할만한 사실이 아닐 수 없다. 즉, MFN의무에 대한 예외를 많이 인정하면 할수록, ‘무임승차’의 문제 해소에는 도움이 될 수 있을 것이나, 그 만큼 WTO라는 다자통상체제가 FTA와 같은 지역통상체제와 비교하여 갖는 고유한 가치는 희석될 수밖에 없다는 것이다. WTO 다자통상체제에 내재된 ‘트레이드오프(trade-off)’ 문제를 결정하는 중요한 열쇠가 MFN원칙인 셈이다.

그런데 적어도 GATS 운용과 관련하여, MFN의무 적용에 대한 WTO의 선택이 무임승차 문제의 해소와 다자통상체제의 고유가치 사이에서 과연 어느 것을 우선하였는지에 대해서는 명확한 결론을 내리기 어렵다. 기본적으로 GATS는 MFN의무 면제 조치의 성격이나 범위에 대해 사전적인 제한을 두지 않으며, 협상을 통해 정한다는 입장을 취하고 있다. 이는 여타 WTO 부속서 협정에서는 찾아볼 수 없는 GATS만의 관대한 접근방식으로서 MFN원칙의 가치를 크게 손상시킨 부분으로 지적되고 있다. 그러나 다른 한편으로는 ‘제2조 면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemptions)’를 통해 MFN의무 면제조치의 범위를 축소시키기 위한 장치들을 규정하고 있다. 가장 대표적으로 MFN의무 면제조치 신청을 위한 실질적인 기회를 UR협상 당시에만 허용한 점을 들 수 있다.¹²⁷⁾ WTO협정 발효 이후 회원국들이 GATS의

MFN의무 면제를 받기 위해서는 'WTO 창설협정'의 제9조 3항에 의한 '웨이버(waiver)' 절차에 의하도록 규정하고 있으나, MFN의무에 대한 웨이버 획득은 극히 어려운 것으로 알려져 있다. WTO 분쟁해결기구의 입장이나 여타 관련규정의 취지를 살펴볼 때, 분명한 사실은 GATS가 대체로 MFN의무 면제를 가급적 좁게, 잠정적인 조치로 해석하고 경향이 높다는 것이다.

(4) 시장자유화 접근방식

GATS의 시장자유화 추진방식은 네가티브 방식과 포지티브 방식의 절충인 '혼합방식(hybrid approach)'이다.¹²⁷⁾ GATS는 시장개방 전면허용 및 부분허용의 대상인 서비스분야를 기재함에 있어서는 포지티브 방식을, 일단 기재된 서비스분야에 대한 제한조치를 기재하고자 하는 경우에는 네가티브 방식을 채택하고 있다. 양허표에 기재한 서비스만이 시장개방의 대상이며, 기재한 서비스에 대해 시장개방의 조건으로 첨부한 제한조치들만이 합법적으로 허용된다는 것이다. 이는 일견 최소한 시장개방 대상인 서비스분야를 결정하는 문제와 관련해서는 '규제공백(regulatory vacancy)'의 위험은 없을 것임을 짐작하게 한다. 협상 당시에 시장에 존재하지도 않은 서비스분야는 시장개방 대상으로 고려될 가능성이 없기 때문이다.

127) 다만, UR 당시 협상을 타결하지 못하고 후속협상을 추진한 금융서비스, 기본통신서비스, 해운서비스 등의 서비스분야에 대해서는 UR협상의 연장으로 이해하여 MFN의무 면제 조치를 신청할 수 있도록 허용하였다.

128) 일반적으로 시장자유화 추진방식은 네가티브 방식(negative listing approach)과 포지티브방식(positive listing approach)으로 구분된다. 전자는 시장개방 전면제한 분야 및 시장개방 부분제한 분야에 대한 제한조치 목록을 정하고, 그 이외에 대해서는 반드시 정해진 시장개방 의무를 부담하도록 규정하는 접근방식이다. 그러므로 시장개방 전면제한 또는 부분제한 분야로 기재되지 않은 분야는 전면 개방되는 것이며, 시장개방 부분제한 분야에 포함되어도 기재된 제한조치 이외에는 어떠한 제한조치도 추가 시행할 수 없다. 후자는 시장개방 전면허용 분야 및 시장개방 부분허용 분야에 대한 개방조치 목록을 정하고, 그 이외에 대해서는 시장개방 의무를 부담하지 않는 접근방식이다. 따라서 그러한 목록에서 제외된 분야에서는 어떠한 제한조치도 취할 수 있으며, 목록에 포함된 시장개방 부분허용 분야라 할지라도 기재된 개방조치 이외 어떠한 제한조치도 추가 시행할 수 있다.

그러나 GATS의 시장개방 대상 서비스 기재방식이 포지티브 방식에 의한다고 해도 규제공백 위험으로부터 확실하게 보호됨을 의미하지 않을 수 있다. 다른 아닌, 서비스 공급을 위한 기술방식이 진화하기 때문이다. 예컨대, 협상 당시에는 시장개방 대상으로 기재한 특정 서비스의 공급을 가능하게 했던 기술이 A, B, C라는 3가지만 존재했으나, 협정 발효 이후 D라는 신종기술이 등장하여 시장에서 각광받고 있다면 우리는 D라는 기술에 의한 서비스의 공급에 대해서도 시장을 개방한 것인지를 여부에 대해 궁금증을 갖게 될 것이다. 시장자유화를 확대시키기 위해서는 ‘기술중립성(technology neutrality)’ 개념을 원용하여 당연히 D기술에 의한 서비스시장은 개방된 것으로 보고자 할 것이다.¹²⁹⁾ 하지만, ‘기술중립성’은 그 개념적 유용성에도 불구하고, WTO나 GATS 차원에서 확립된 규범이라고 단정하기는 쉽지 않다. 결국 새로운 기술에 의한 기존 양허서비스에 대해 ‘기술중립성’을 적용해야 할지의 문제는 WTO 차원에서 풀어야 할 대표적인 과제로서 근본적으로는 좀 더 어려운 문제인 ‘동종성(likeness)’에 대한 판단과 무관하지 않다.

(5) 조건부 시장자유화 의무 : 시장접근, 내국민대우 및 국내규제

GATS는 외국산 서비스 및 서비스공급자에 대한 시장개방과 관련하여 각 회원국으로 하여금 조건을 부과할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 이는 ‘시장접근(market access)’ 및 ‘내국민대우(national treatment)’ 규정에 의한다. GATS는 회원국이 자신의 판단에 따라 시장개방의 대상이 된다고 양허표에 지정한 서비스분야에 대해서는 서비스 공급방식별로 조건부 시장접근 및 내국민대우를 규정하고 있다. 여기에서 ‘조건부’라는 사실은 시장접근 및 내국민대우 의무가 각 회원국의 판단에 따라 제한될 수 있다는 가능성을 열어 둔다는 것으로서, 앞에서 거론하였듯이 GATS의

129) 즉, 시장개방 대상인 서비스분야에 대해서는 구체적 기술방식 유형이 개방여부에 변화를 주지 않는다는 것으로서, 흔히 ‘기술중립성(technology neutrality)’이라고 지칭한다. 구체적으로 전화서비스를 이용자에게 공급하는 방식은 크게 보아 유선기술, 지상파 무선기술, 위성기술, 인터넷 기술 등 얼마든지 다양하게 확장될 수 있다. 일단 전화서비스시장을 개방하였다면, 사용되는 기술이 무엇이든지 다 개방된 것이라고 이해하는 것이 기술중립적 해석방식이라는 것이다.

시장자유화 추진방식이 지정된 시장개방 대상 서비스분야에 대한 시장접근 및 내국 민대우 제한조치라는 조건을 네가티브 방식으로 기재할 수 있음을 의미한다.

시장접근(market access) 제한조치는 내·외국인에 대한 차별과 무관하게 부과되는 정량적(quantitative) 제한조치이다. 특히 GATS는 이러한 정량적 제한조치의 유형을 ‘한정적 열거(exhaustive listing)’에 의한다는 점에 주목하여야 한다. 다시 말해, GATS에 의해 합법적으로 인정될 수 있는 회원국의 시장접근 제한조치의 범주를 명시적으로 한정하고 있다는 것이다. 뒤집어 본다면, GATS가 한정적으로 열거한 유형에 속하지 않는 조치는 시장접근 제한조치가 아니라고도 볼 수 있다는 것이다. GATS 제16조가 열거하는 시장접근 제한조치는 크게 6가지로 구분되어 있다.¹³⁰⁾ 즉, 서비스공급자 수, 서비스 거래액 또는 자산 총액, 서비스 영업점 수 또는 총 산출량, 서비스 공급과 관련한 자연인의 수 등에 대한 수량쿼터 및 ‘경제적 수요심사(ENT : Economic Needs Test)’ 요건에 의한 제한조치를 비롯하여, 법인체나 합작투자의 형태, 외국인 지분참여에 대한 제한조치가 해당된다.

내국민대우(national treatment) 제한조치는 국적을 기준으로 부과되는 정성적 제한조치이다. 그러므로 단지 외국인이라든지, 외국산이라든지 하는 이유 때문에 부담해야 하는 조치라면 내국민대우 제한조치가 되는 것이다. 시장접근 제한조치와 달리 GATS는 내국민대우 제한조치를 구체적으로 열거하고 있지 않다. 오히려 외국인 및 외국산을 불리하게 대우하는 조치는 포괄적으로 그 형태 및 내용과 무관하게 내국민대우 제한조치에 해당된다. 특히 GATS 제17조에 의하면, 외국인 및 외국산에 대한 불리한 대우인지의 판단기준이 ‘경쟁조건(conditions of competition)’에 있음을 언급하고 있다.¹³¹⁾

이는 곧 내국민대우 제한조치를 바라보는 기본관점이 국내규제(domestic regulation)로부터 출발하고 있음을 시사한다. 따라서 당초 국적과 무관하게 시장경

130) GATS 제16.2조.

131) GATS 제17.3조 : Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the “conditions of competition” in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.

쟁 활성화를 목적으로 시행되던 국내규제 조치라 하더라도 어떠한 이유에서 국적에 따른 차별효과를 실질적으로 발휘하게 되면, 해당 조치의 형식적 차별성 여부와 관계없이 내국민대우 제한조치로 간주될 수 있음을 의미한다.¹³²⁾ 예를 들어, 국가안보, 공공질서, 미풍양속, 경쟁촉진 등을 고려하여 사업허가 여부를 결정하는 공익성심사(public interest test)의 경우에도 형식적이든 실질적이든 그 적용의 대상이 외국인에 한정되는 경우에는 내국민대우 제한조치에 해당된다. 그러나 외국인 또는 외국산이기 때문에 불가피하게 차별될 수밖에 없는 경쟁상의 내재적 약점(inherent competitive disadvantages)이 내국민대우 제한조치의 논거가 되지는 않는다.¹³³⁾

<표 4-5> 서비스무역 제한조치의 구분

구분		조치의 일반적 성격	
		정량적 조치	정성적 조치
조치의 국적성 반영 여부	내·외국인 차별적 조치	시장접근 제한	내국민대우 제한
	내·외국인 비차별 조치	시장접근 제한	국내규제

국내규제(domestic regulation)는 내·외국인에 대한 차별에 기초하지 않는 정성적 제한조치를 총칭하는 용어이다. 간단히 말해, 시장접근 제한조치나 내국민대우 제한조치가 아닌 규제조치들을 ‘국내규제’로 분류한다고 볼 수 있다. 국내규제에 대해 GATS는 일정한 조건하에서 회원국들의 재량권을 인정한다. GATS의 국내규제 의무

132) GATS 제17.2조 : A Member may meet the requirement ~ by according to services and service suppliers of any other Member, “either formally identical treatment or formally different treatment” to that it accords to its own like services and service suppliers.

133) GATS 제17.1조 각주 : Specific commitments assumed under this Article shall not be construed to require any Member to compensate for “any inherent competitive disadvantages” which result from the foreign character of the relevant services or service suppliers. 예컨대, 국내 전문직인력선발을 위한 시험문제를 한국어로 출제하도록 했다고 하여, 그러한 조치가 내국민대우 제한조치에 해당되지 않는다.

를 조건부 의무로 보는 이유는 원칙적으로 구체적 양허(specific commitments)가 행해진 분야에 국한하여 회원국의 의무가 발동되기 때문이다.

이는 구체적 양허가 이루어진 분야에 대한 국내규제 조치에 의해 시장개방 양허의 실효성이 무효화 또는 악화되는 것을 방지함과 동시에, 다른 한편으로는 회원국들이 정당한 정책목표 수행을 위한 필요로 하는 고유한 규제권한을 보호하기 위한 것으로 볼 수 있다. 상품무역과는 달리 서비스무역은 많은 경우 상업적 주재(commercial presence) 형태로 구현되기 때문에 다양한 국내규제 조치가 실질적인 시장개방이나 공정경쟁환경(level playing field)을 결정함에 있어 중요한 변수로 작용한다.

그럼에도 불구하고, 국내규제에 대한 GATS 규범(제6조)이 불충분하다는 비판은 지속적으로 제기되어 왔다. 왜냐하면, 사전적으로 일견 국내규제인 조치가 가장된 무역장벽(disguised barriers to trade)의 효과를 발휘함으로써 결과적으로는 시장접근이나 내국민대우 제한조치와 다르지 않을 가능성이 남아 있음에도 불구하고, GATS 규범이 이를 반영하기에 역부족인 상태에 머물고 있기 때문이다. 물론 GATS 차원에서 시장개방 양허의 실효성 확보와 회원국의 규제자율권 간의 균형을 도모하고자 하지만, 아직까지는 후자에 대한 배려에서 크게 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

GATS는 주로 서비스의 품질이나 서비스공급자의 능력을 담보하기 위해 필요한 자격요건 및 절차(qualification requirements and procedures), 기술표준(technical standards), 면허요건(licensing requirements) 등에 주목하고 있지만, 국내규제의 구체적 형태를 이에 한정하는 것으로 해석할 필요는 없다. 교사의 자격요건, 변호사 및 회계사의 자격요건, 은행 설립을 위한 최소자본금 요건, 의사에 대한 보험가입 강제 의무 요건 등이 국내규제 조치의 전형적인 예이다.

그렇다면, 국내규제와 관련한 GATS상의 의무는 어떻게 부과될까? 국내규제의 경우에는 각 회원국의 자발적 결정에 의한 '추가적 양허(additional commitments)'의 형식으로 준수 의무를 발휘하게 된다. 다시 말해, 국내규제 조치의 양허는 '포지티브 방식(positive listing approach)'으로 이루어진다는 것이다. 아무런 추가적 양허를 하지 않은 이상, 시장개방 대상 분야로 양허한 서비스분야에 대해서는 국내규제의 일반규정인 GATS 제6조상의 의무만을 부담하면 된다. 그런데 동 조항은 매우 일반

적, 과도기적인 규범으로서 회원국의 의무이행 여부를 판단하기에는 다른 조항에 비해서도 상대적으로 구체성이 떨어지는 것으로 알려져 있다. 결과적으로 규제자유권을 최대한 유보하고자 하는 것이 회원국들의 일반적인 경향이고 보면, 상응하는 대가없이 자발적으로 국내규제에 관한 추가적 양허를 회원국들로부터 기대하는 것은 무리라고 볼 수 있다. 만일 특정 회원국이 시장개방 협상과정에서 자발적으로 일정한 국내규제 조치에 대한 양허의향을 표시한다면, 이는 다른 회원국들에게도 유사한 국내규제 조치에 대한 양허를 요구하게 될 것임을 예고하는 신호로 받아들여져야 한다. 그럼에도 불구하고, 서비스분야에 따라서는 GATS 차원에서 국내규제의 '모범관행규약(code of good practice)'을 제정하고, 회원국들의 추가적 양허 합의를 도출한 경우도 있다. 대표적 예가 기본통신협상'참조문서(Reference Paper)'이다.

(6) 방송통신 분야 양허표에 따른 시장개방 의무

앞서 GATS의 시장자유화 접근방식과 관련하여, 양허표에 기재한 서비스만이 시장개방의 대상이며, 기재한 서비스에 대해 시장개방의 조건으로 첨부한 제한조치들만이 합법적으로 허용된다고 언급한 바 있다. 즉 양허표는 개별 회원국의 권리·의무를 규정하는 규범이라는 것이다. 현재 방송통신 분야의 경우 WTO 다자통상체제 차원에서 우리나라에게 법적 의무를 발휘하게 하는 양허표는 UR협상과 그 후속협상(기본통신협상)을 통해 제출된 방송서비스¹³⁴⁾ 및 통신서비스 분야에 관한 양허표로서 이하에서는 그 내용을 간략히 제시한다.

UR협상을 통해 우리나라는 영화·비디오 제작 및 배급(케이블TV 방송 목적 이외), 음반녹음서비스(제작 및 배급) 등 2개 세부분야에 대한 양허가 이루어졌으며, GATS 상으로 시청각서비스로 분류되는 영화상영서비스, 라디오·TV서비스, 라디오·TV 전송서비스 및 기타서비스 분야에 대한 양허는 이루어지지 않았다. UR협상 시 대부분의 회원국들이 시청각서비스 분야 시장개방에 대해 소극적인 입장을 취했

134) GATS 상으로 방송서비스라는 명칭은 서비스 분류목록(W/120)에 존재하지 않고, 대신 '시청각서비스(audiovisual services)'가 이를 대신하므로 이하에서는 필요에 따라 방송서비스와 시청각서비스를 혼용한다.

다는 점에서 이러한 시장개방 입장이 새삼스러운 사실은 아니다. 다만, 우리나라가 양허한 2개 세부분야에 대해서는 어떠한 제한조치도 기재한 바 없기 때문에 해당 분야에 대해서는 조건 없는 전면개방을 단행했다고 판단할 수 있다.

<표 4-6> 우리나라의 UR 방송서비스 양허표

SECTOR SPECIFIC COMMITMENTS					
Modes of supply : 1)Cross-border supply 2)Consumption abroad 3)Commercial presence 4)Presence of natural persons					
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access		Limitations on National Treatment		Additional Commitments
02.D. Audiovisual Services					
a. Motion Picture and Video Tape Production and Distribution Services Excluding Those Services for Cable TV Broadcasting□ [96112*, 96113*]	1)	None	1)	None	
	2)	None	2)	None	
	3)	None	3)	None	
	4)	Unbound except as indicated in ALL SECTORS	4)	Unbound except as indicated in ALL SECTORS	
e. Record Production and Distribution Services (Sound Recording)	1)	None	1)	None	
	2)	None	2)	None	
	3)	None	3)	None	
	4)	Unbound except as indicated in ALL SECTORS	4)	Unbound except as indicated in ALL SECTORS	

한편 통신서비스 분야와 관련해서 우리나라는 UR협상을 통하여 부가통신서비스에 대한 전면개방을, UR 후속협상인 기본통신협상을 통해 기본통신서비스에 대한 부분개방을 단행하였다. 특히 기본통신협상을 통해 단계적으로 외국인 지분참여에 대한 제한을 완화하게 되었다. 즉, KT를 제외한 모든 기간통신사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여가 1998년부터 33%(KT 20%), 2001년부터 49%(KT 33%)까지로 확대되었으며, 1999년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용되었다. 기간통신서비스에 대한 기존 내국민대우에 대한 제한도 폐지하였다. 재판매서비스로 이해할 수 있는 별정통신서비스에 대한 외국인 지분참여는 전면 개방하되, 다만 공전공방식에 의한 음성재판매서비스에 대해서는 1999년부터 49%, 2001년부터 100%까지로 확대한다는 계획을 천명하였다.

<표 4-7> 우리나라의 기본통신협상 양허 주요내용

구 분		양 허 내 용
기간통신서비스 외국인투자		■ 총량제한 1998년부터 유·무선 33% 허용(KT: 20%) 2001년부터 유·무선 49% 허용(KT: 33%) ■ 동일인 제한 유지(단, KT: 3%)
국내법인의 외국인 의제 기준		■ 유지
외국인 대주주		■ 1999년부터 허용(단, KT 금지)
외국인 대표자 및 외국인 임원		■ 1998년부터 외국인 대표자 허용 및 임원 수 제한 폐지
재판매 서비스	음성재판매	■ 1999년 외국인 지분참여 49% 허용 ■ 2001년부터 외국인 지분참여 100% 허용
	기타 재판매	■ 1998년부터 전면 개방
사업자수 제한		■ 주파수 제약에 의하여서만 제한
외국인의 국경간 공급 (mode1)		■ 국내사업자와 상업적 약정체결 요건 부과 ■ 2000까지 음성재판매서비스에 상업적 주재(mode3) 요건 부과
국내규제		■ Reference Paper의 규제원칙 양허

우리나라는 기본통신협정 발효 이후에도 자발적 자유화의 형식으로 보완적인 조치들을 단행하였다. 물론 자발적 자유화는 그 자체가 형식적으로 양허표 수정을 수반한 것은 아니지만, 그러한 조치들이 국내법 개정을 통하였고 그 혜택을 누릴 권리가 최혜국대우(MFN) 원칙에 따라 모든 WTO 회원국에게 발생한다는 점에서 실질적으로는 양허표 수정에 상응하는 조치라 할 수 있다. 자발적 자유화 조치는 기본통신협상에서 제시한 양허사항과 관련한 추가개방 및 조기개방으로 요약될 수 있다. 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었고, KT의 경우에도 2001년이 아닌 1998년 9월부터 33%까지

외국인 지분참여가 허용되었다. 민영화에 따라 2001년 4월부터는 KT에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로써 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 단일화되었다.

2002년 6월에는 외국인이 최대주주가 아닌 국내법인에 한하여 외국인 지분참여 비율 한도를 50%에서 80%로 확대하여 국내법인의 외국인의제 범위를 축소함으로써 기간통신서비스분야에 대한 외국인 지분참여의 간접통로에 대한 제한도 완화하였다. 이에 따라 외국인이 대주주인 경우에도 외국인 1인의 지분율이 15%를 넘지 않거나, 외국인 지분의 합이 50%를 넘더라도 외국인이 대주주가 아닌 이상에는 국내기업이 외국인으로 간주되지 않도록 배려하였다. 전기통신사업법이 재차 개정된 2004년 2월 이전 기간통신서비스분야의 외국인 지분참여 규제의 현황을 요약해 보면, 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 직접 제한, KT의 외국인 대주주 제한, 국내법인에 대한 외국인 간접투자에 대한 80%(최대주주일 경우 15%) 제한 등이다.

<표 4-8> 2004년 2월 이후 기간통신서비스시장 외국인 지분소유 제한

구 분	2004.2월 이전	2004.2월 이후
총량 제한	49%	49%
동일인 제한	제한 없음	제한 없음
대주주 제한	KT의 외국인 최대주주 금지	KT의 외국인 최대주주 금지 (5% 미만 소유의 외국인 최대주주 허용)
국내법인의 외국인의제 기준	외국정부·외국인이 의결권지분의 80% (단, 최대주주가 외국정부·외국인일 경우 15%) 이상 소유하는 국내법인	최대주주가 외국인·정부이면서, 그 의결권지분 소유비율이 15% 이상인 국내법인
대주주 개념	의결권/출자지분 소유비율이 가장 높은 자	증권거래법상의 최대주주 개념 채택
공익성 심사	무	유

그런데 외국계 펀드의 주요 기간통신사업자 지분소유에서 발생한 문제를 계기로 2003년 중반부터 의원입법 형식으로 추진한 전기통신사업법개정안이 국회를 통과함으로써 2004년 2월 법 개정, 5월 시행령 개정을 통해 기간통신사업 외국인 지분소유 한도에 대한 신규 전기통신사업법이 발효되었다. 법 개정의 주요내용은 <표 4-8>과 같다.

정리하자면, 현재 우리나라 통신서비스시장에 잔존하는 시장접근 제한조치, 내국민대우 제한조치는 기간통신서비스 외국인 지분소유에 대한 49% 총량제한, KT에 대한 원칙적 외국인 최대주주 금지, 국내법인에 대한 정량적 외국인의제 기준 등이다. 국경간 공급방식에 의한 외국인의 기간통신서비스 제공에 대해서도 기본통신협정 발효 이후 변함없이 국내사업자와의 상업적 약정체결 요건을 부과하고 있는데, 이 또한 시장접근 제한조치로 이해되어야 할 것이다. 마지막으로 2004년 2월 전기통신사업법 개정의 중요한 특징으로서 공익성심사 제도의 도입을 들 수 있다. 통상법의 관점에서 공익성심사는 원칙적으로 내외국인에게 공통적으로 적용되는 국내규제(domestic regulation)의 일환으로 이해될 수 있으므로 원칙적으로 양허표의 기재대상이 아니라는 점에서 내국민대우(national treatment) 위반 논란에 휘말리지 않기 위한 심사절차의 투명성·비차별성을 확보해 두는 것이 중요하다.

(7) 참조문서 규제원칙 이행의무

앞서 언급한 바와 같이, 우리나라는 기본통신협상을 통해 참조문서(Reference Paper) 상의 규제원칙을 수정 없이 추가양허(additional commitments) 란에 양허함으로써 그러한 규제원칙 이행의무를 부담하게 되었다. 기본통신협상 참조문서는 기본통신서비스시장에서의 사업자간 경쟁의 규칙과 규제기관의 경쟁 감시의무에 관한 국제적 모범관행 규약으로서 그 자체가 참여 회원국들에게 법적 구속력을 발휘하는 것은 아니며, 참여 회원국이 양허표의 추가적 양허(additional commitments) 란에 기재하는 경우에 법적 구속력을 발휘한다. 참조문서는 공정경쟁보장(competitive safeguards), 상호접속(interconnection), 보편적 서비스(universal services), 허가기준

공개(public availability of licensing criteria), 규제기관 독립성(regulatory independence), 희소자원 분배 및 이용(allocation and use of scarce resources) 등에 관한 규제원칙들을 담고 있다.

<표 4-9> 참조문서 규제원칙의 주요내용

규제원칙	주요내용
공정경쟁보장	상호보조 및 상업적 정보의 남용 금지 등을 포함하여 서비스공급자에 반경쟁적 행위를 금지하도록 규정
상호접속	- 기술적으로 가능한 모든 지점에서 비차별적 상호접속 허용 - 상호접속 절차의 공개 - 상호접속 약정체결의 투명성 확보 - 상호접속에 관한 분쟁 해결을 위한 독립기관 설치
보편적 서비스	보편서비스에 관한 입법권한은 전적으로 회원국이 갖으나, 제도 운영은 투명하고 비차별적이며 중립적으로 이행할 것을 규정
허가기준 공개	개별 허가조건 및 허가기준은 허가가 필요한 경우 언제나 공개적으로 입수 가능해야 함
독립규제기관	서비스공급자로부터 분리되어 독자적 결정이 가능해야 함
희소자원의 분배 및 이용	주파수, 번호, 관료구축권 등 희소자원의 분배 및 이용이 공정하고 시기적절하며 투명하고 비차별적으로 행해질 것을 규정

(8) 서비스 보조금

상품분야에서는 UR이전부터 GATT에 보조금에 관한 규범이 있었고, UR을 통해 “보조금 및 상계조치에 관한 협정”이 생김으로써 보조금을 보다 강하게 통제하고 있다. 반면 GATS에는 보조금에 관한 실체적 규정이 없으며, GATS 제15조(보조금)가 보조금에 관한 규범 제정 협상을 추진할 것을 요구하고 있는 정도이다.¹³⁵⁾ 제15조(보조금)는 보조금의 무역왜곡효과를 방지하기 위한 다자간 규율 제정을 추진할 것

을 요구하고 있지만, 상계절차의 적절성 문제를 취급하고, 각국의 특수한 필요를 고려하고, 개도국의 개발계획상의 보조금의 역할을 인정할 것을 규정한 것 이외에는 아무런 구체적인 지침을 내리고 있지 않다.

그러나 GATS 보조금 규범은 모든 종류의 보조금에 대해 적용되는 일반적 의무로서 잠재적 중요도는 높다. 그리고 GATS에 보조금에 관한 구체적 규정 부재가 서비스 보조금이 GATS에 의해 규제되지 않으므로 각국이 자유로이 서비스보조금을 지급할 수 있다는 것을 의미하지는 않는다. 보조금도 “서비스무역에 영향을 미치는 회원국의 조치”로서 GATS의 적용대상인 바, GATS에 규정된 모든 관련된 의무와 규율의 적용을 받는다. 서비스 보조금과 관련하여 특히 중요한 GATS의 규정은 제17조(내국민대우) 및 제2조(최혜국대우)이다.

보조금은 그 성질상 보조금을 받는 대상과 보조금을 받지 못하는 대상간의 차별을 유발하므로 잠재적으로 비차별원칙(최혜국대우 및 내국민대우)에 배치된다. 제2조 최혜국대우 의무는 내국인 서비스공급자가 없거나, 내국인 서비스공급자에 비해 외국인 서비스 공급자를 우대하는 경우에 의미를 지닌다. 즉, MFN의무 면제를 받지 않는 한, 특정 회원국의 서비스공급자나 서비스에만 보조금을 지급하는 것은 최혜국대우 위반으로서 금지된다. 하지만 대부분의 보조금은 국내 산업에 지급되어 내·외국산간 차별을 유발하므로 제17조(내국민대우) 위반 여부가 특히 더 중요하다.

내국민대우는 “그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에게... 자기나라의 동종 서비스와 서비스공급자에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우”의 부여를 요구하고 있다. 따라서 기본적으로 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에게는 보조금을 지급하지 않고, 자국의 동종 서비스 및 서비스 공급자에게만 보조금을 지급하는 경우 내국민대우의 위반이 된다. 이는 원칙적으로 보조금에 대해서는 내국민대우 원칙을 적용하지 않고 있는 GATT와 명확히 대비된다.¹³⁶⁾

135) WTO 보조금협정은 서비스무역에는 적용되지 않으므로 서비스보조금은 동 협정의 규제 대상이 아니다. 이는 보조금협정이 WTO협정 부속서 1A 상품무역에 관한 다자간협정의 하나로서 분류되고 있는 것으로만 보더라도 분명하다.

136) GATT 제3조(National Treatment on Internal Taxation and Regulation) 8항(b)는 "The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers derived from the proceeds

그 이유는 GATT에서 내국민대우가 상품무역에 관한 근간 원칙으로서 이의 적용에 대해서는 회원국 간 협상에 의거한 예외가 인정되지 않는 반면, GATS에서는 내국민대우 원칙 적용의 범주가 “구체적 양허(specific commitments)”에 관한 협상을 통해 결정될 수 있기 때문이다. 즉 이미 살펴본 바와 같이 내국민대우 의무는 제17조(내국민대우) 따라 약속하는 경우에만 부담하게 되는 것이며, 약속당시 내국민대우에 대한 제한을 가할 수 있다. 따라서 양허표상에 내국민대우가 보조금에 대해서는 적용되지 않음을 기재함으로써 GATS 위반없이 보조금 지급이 가능하다.¹³⁷⁾

이러한 내국민대우 및 이에 대한 제한과 관련하여서는 두 가지 점에 대해 주의할 필요가 있다. 첫째는 회원국으로 하여금 자국의 영역(territorial jurisdiction)밖에 대해 어떠한 조치를 취할 것을 요구하는 GATS상의 의무는 없다는 것이다. 즉, 내국민대우 의무는 회원국의 영역 내에서만 부과되며, 따라서 내국민대우 의무가 회원국의 영역밖에 위치하고 있는 서비스 공급자에게까지 보조금을 지급할 것을 요구하는 것은 아니라는 점이다.¹³⁸⁾¹³⁹⁾

둘째는 내국민대우의 적용대상에 “서비스 공급자”뿐만 아니라 “서비스”도 포함된다는 것이다. 상기의 예에서 외국에 위치한 서비스 공급자가 mode 1(국경간공급)을 통해 보조금을 지급하는 회원국의 소비자에게 서비스를 공급한 경우, 서비스의 거래가 해당 회원국의 영역 내에서 이루어지게 되므로, “자기나라의 동종의 서비스”에 대하여 부과하는 대우보다 불리한 대우를 외국서비스에게 부과하지 말아

of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.”라고 규정한다.

137) 양허표에 기재하지 않은 서비스분야에 대해서는 내국민대우 의무가 당연히 발생하지 않으므로 제17조(내국민대우)에 의해 보조금 지급에 제한받지 않는다.

138) “Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note” MTN.GNS/W/164, 1993.9.3 참조

139) 자국의 영역 밖에까지 특정한 조치를 취할 것을 요구하는 GATS의 규정은 없다는 “Scheduling of Initial Commitments in Trade in Services: Explanatory Note(MTN.GNS/W/164)의 10항의 설명은 모드2(해외소비)와 관련하여 불명확한 점이 있다. 즉, 해외소비의 경우, 자국의 서비스 공급자나, 특정 회원국의 서비스공급자로부터의 서비스 구입에만 보조금을 지급하는 하는 것이 GATS의 내국민대우나 최혜국대우 의무에 위반되는가는 명확하지 않다. S/WPGR/W/9(1996.3.6) 참조

야 한다고도 볼 수 있는 측면이 존재한다.

한편 서비스 보조금 규범은 서비스무역에 존재하는 내재적 요인들로 인해 구체화가 쉽지 않을 전망이다. 우선 서비스 보조금의 개념 정의조차 용이하지 않다. 상품 분야의 보조금협정은 재정적인 기여 또는 소득이나 가격에 대한 지지와 동시에 혜택이 있어야 보조금이 존재하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 서비스분야의 경우는 상품분야와 달리 다양한 규제가 존재하며, 이러한 규제가 경쟁조건의 차별을 통해 사실상 보조금에 상응하는 효과를 발휘한다. 따라서 단순히 직·간접적인 재정적 기여만을 보조금으로 정의할 경우, 보조금 규율의 유용성이 상당부분 제약된다.

둘째, 보조금 효과를 측정하기가 용이하지 않다. 국제적으로 합의된 서비스 분류 체계가 없고 서비스무역통계가 극히 일부에 국한될 뿐만 아니라, 규제를 보조금의 하나로 정의하는 경우, 규제의 효과 측정은 더욱 어렵기 때문이다. 셋째, 상품무역의 경우 관세를 상계조치로 사용가능하나, 서비스무역의 경우 정책수단으로 사용되고 있지 않을 뿐 아니라, 설령 관세를 상계조치로 사용한다 하더라도 관세는 기본적으로 국경 간 거래(mode 1)에 적용되는 국경조치이므로 국경 밖의 거래(mode 2 : 해외소비), 국경 내의 거래(mode 3 : 상업적 주재, mode 4 : 자연인 주재)에는 적용될 수 없는 한계가 있다. 규제를 보조금으로 정의하는 경우, 규제에 대한 상계조치의 마련은 더욱 어렵다 하겠다.

제 2 절 FTA에 따른 지역통상규범

기본적으로 쌍무적 협정이거나 많아야 몇 개의 복수국간 협정으로서 협정회원국 외의 국가들에 대한 차별적 대우를 근간으로 하는 FTA는 WTO 다자통상규범 관점에서는 병행을 용인하기 쉽지 않은 통상규범이다. 다자통상규범의 초석인 최혜국대우에 대한 예외에 해당하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 WTO 다자통상체제는 조건부로 지역통상규범을 수용한다는 입장이다. 예컨대 GATS는 제5조에서 그러한 조건으로 FTA 등 지역협정의 당사국에게 내국민대우 관점에서의 내·외국인 차별조치의 철폐, 서비스무역 자유화의 확대, 지역협정 비당사국에 대한 서비스무역 자유

화 수준 후퇴 불가 등을 열거한다.

이는 GATS가 MFN원칙에 대한 예외적 상황의 일환으로 설정한 경제통합이 원칙적으로는 협정당사국에 국한된 사안이기 때문에 제3국이 배제되어 있는 것은 당연하지만, GATS가 세계경제 성장 및 발전의 관점에서 중요하다고 인식하는 국제적 서비스무역의 자유화를 위해서는 최소한 경제통합 이전 제3국이 획득한 기득권이 보호된다는 제약조건 하에서 허용된다는 것으로 볼 수 있다. 다시 말해, GATS가 인정하는 지역협정은 넓은 의미에서 제3국들에 대한 대우는 악화시키지 않으면서도, 동시에 지역협정의 당사국 상호간에는 좀 더 유리한 대우를 부여하는 ‘상향적 상호주의(upward reciprocity)’의 일환으로 이해될 수 있다.

<표 4-10> 우리나라의 FTA 추진현황 (2012.9월 현재)

진행단계	숫자	상대국
협정발효	8건, 45개국	칠레, 싱가포르, EFTA(4개국), ASEAN(10개국), 인도, EU, 페루, 미국
협상타결	2건, 2개국	터키, 콜롬비아
협상진행	8건, 13개국	캐나다, GCC(6개국), 멕시코, 호주, 뉴질랜드, 인도네시아, 중국, 베트남
협상준비/공동연구	7건, 14개국	일본, 한중일, MERCOSUR(4개국), 이스라엘, 몽골, 중미(5개국), 말레이시아

자료 : 외교통상부 자유무역협정, <http://www.fta.go.kr/>

우리나라의 경우 2002년 10월 칠레와의 FTA협상 타결된 이후 현재까지 총 74개국과 FTA협상이 타결·진행·준비 중이다. 이 가운데 45개국과는 이미 FTA가 발효된 바 있으며, 현재 협상이 타결된 터키, 콜롬비아와는 협정발효를 기다리고 있는 상태이다. 발효 또는 발효예정인 FTA들의 양허수준은 국가별·분야별로 상이하지만, 이들 가운데 가장 높은 수준의 FTA는 미국 및 EU와 체결한 FTA이다. FTA를 통한 양허 범위의 관점에서나 양허 강도(수준)의 관점에서 여타의 FTA와는 차원이 다르며,

다른 한편으로 무역규모도 가장 크다. 결과적으로 우리나라가 FTA와 관련하여 통상 분쟁이 발생하는 경우, 심중팔구 그 대상이 미국 또는 EU 회원국이 될 것이라고 해도 과언이 아니다.

[그림 4-3] 현재 발효 중인 우리나라 FTA 조감도



자료 : FTA 종합포털지원, <http://www.ftahub.go.kr/>

물론 한·미 FTA나 한·EU FTA를 포함한 모든 FTA가 백지상태에서 새로 만들어진 것은 결코 아니다. 서비스무역에 관한 다자통상규범인 GATS가 수십 년 간 존재해 오던 상품무역에 관한 GATT를 기초로 하여 서비스무역 친화적으로 수정·보완된 바와 같은 맥락에서 FTA에 포함된 상품무역 및 서비스무역에 관한 지역통상규범의 뿌리가 다른 아닌 GATT, GATS 등 다자통상규범이라는 것이다. 이러한 관점에서 이하에서는 현재 발효 중인 한·미 FTA 및 한·EU FTA의 특징을 중심으로 WTO 다자통상규범 대비 지역통상규범의 특이성, 특히 반덤핑조치, 상계조치, 무역에 대한 기술무역장벽, 무역관련 투자조치, 무역관련 지적재산권, 서비스무역 등에 관한 규범을 검토한다.¹⁴⁰⁾ 다만, WTO 다자통상규범 가운데 미국 및 EU와의 FTA에

명시적으로 포함되어 있지 않은 보조금 및 상계조치는 별도로 분리하여 검토하지 않으나, 무역구제조치(trade remedy)와 관련하여 양허된 내용을 중심으로 기술한다.

1. 반덤핑조치 및 상계조치

한·미 FTA, 한·EU FTA는 반덤핑조치 및 상계조치라는 표제 하의 별도 양자규범을 제정하기보다는 ‘무역구제(trade remedy)’¹⁴¹⁾라는 제목 하에서 관련 규범을 다루고 있다. WTO 규범 대비 한·미 FTA나 한·EU FTA의 실질적 변동사항은 제한적이다. 이는 미국과 EU가 자국(역내) 시장 보호를 위해 동원할 수 있는 전략적 수단 가운데 반덤핑조치나 상계조치에 대해 두고 있는 무게가 어느 정도인지를 시사하는 대목이다. 그렇다고 한·미/한·EU FTA 내에 반덤핑조치 및 상계조치와 관련된 변동사항이 전혀 없는 것은 아니다. 그러한 변동사항에는 주로 우리나라 관점에서 반덤핑조치나 상계조치 부과와 관련하여 선진국 편향성이 높은 일부 WTO 규범을 구체화하거나 완화하는 내용이 포함된다.

1) 한·미 FTA

(1) 사전 통지 및 협의 의무

WTO 협정에는 반덤핑에 관한 조사개시 이전에 상대국에게 통지하도록 규정하고 있으나, 한·미 FTA는 상대국과의 협의 절차를 의무화하고 있다.¹⁴²⁾ 즉 한·미 FTA는 반덤핑 조사 신청을 접수한 경우, 조사개시 이전에 상대국에 통보하고 동시에 협의 또는 이와 유사한 기회를 부여한다. 이는 조사개시 전 사전 통지 및 협의를 통하여 반덤핑 제소 전 단계에서 적극적 소명을 가능하게 함으로써, 반덤핑 조사 신청 및 개시를 부분적으로 견제할 수 있다는 점에서 긍정적이다. 통상 반덤핑 조사개시와 함께 피제소기업에게는 매출감소 등의 피해가 발생하므로 제소장 접수라는 사실

140) WTO 플러스알파에 해당하는 사항을 중심으로 함.

141) 한·미 FTA 제10장 B절(Antidumping and Countervailing Duties).

142) 한·미 FTA 제10.7.3조.

로 인해 곧바로 조사당국의 조사개시가 진행되지 아니하도록 하는 것은 중요한 의미를 갖는다. 따라서 상대국과의 협의 절차 의무화는 제소자의 무분별한 반덤핑 제소 남용을 억제하는 일종의 견제장치로써, 제소장을 접수한 조사당국이 제소요건의 적합성 및 제출자료의 신뢰성에 대하여 면밀하게 검토하도록 촉구할 수 있는 기회를 부여한다는 장점을 갖는다.

(2) 가격 및 물량 합의제도

한·미 FTA는 반덤핑 또는 상계관세 조사과정에서, 우리나라의 수출업자 또는 정부가 가격 또는 물량 합의¹⁴³⁾에 대한 제안을 제시하면, 미국 조사당국이 이를 적절히 (due) 고려하고, 우리 측에 충분한(adequate) 협의 기회를 부여하도록 규정하고 있다.¹⁴⁴⁾ 또한 무역구제위원회를 통하여 이러한 협의 및 고려가 실제로 제대로 이루어지고 있는지 상시 점검토록 제도화하고 있다.¹⁴⁵⁾ 따라서 이 제도는 수출업자에게 유리한 문제 해결 방식으로서, 덤핑방지관세(antidumping duties)를 부과 받지 아니하고 조사를 중지할 수 있는 대안적 제도로 이해할 수 있다.

(3) 반덤핑 조문의 양자 분쟁해결 대상 배제

한·미 FTA 제10.7.1조 및 제10.7.2조는 반덤핑조치 및 상계조치에 관한 한·미 FTA 규범¹⁴⁶⁾에도 불구하고, 여타 쟁점들에 대해서는 WTO 반덤핑협정 상의 권리·의무 관계를 기본적으로 변화시키지 않음을 밝히고 있다. 그리고 반덤핑조치 및 상계조치에 관한 한·미 FTA 규범을 둘러싼 분쟁해결은 양자적 절차에 의할 수 없도록 정하고 있다. 이는 미국 입장에서 볼 때, 주요 수출국인 우리나라에 대한 새로운 반덤핑 조항을 FTA에 포함시킨 것이 매우 부담스러운 일이었으며, 의회가 협상 결과를 승

143) “가격 또는 물량 합의”란 조사당국과 수출업자가 가격 또는 물량에 관한 합의를 통하여 반덤핑 관세를 부과하지 않고 조사를 중지할 수 있는 제도임.

144) 한·미 FTA 제10.7.4조(c).

145) 한·미 FTA 제10.8조.

146) 사전 통지 및 협의 의무, 가격 및 물량 합의제도 등.

인하도록 하는 데에도 걸림돌로 작용할 소지가 있었기 때문이라고 짐작된다. 반대로 우리나라 입장에서 볼 때에는 반덤핑 절차 조항들이 반덤핑 조치를 억제하는 실질적 효과를 내는 것이 더욱 중요하기 때문에, 반덤핑 규정이 양자적으로 구속력을 발휘하는 의무임을 재확인한다는 수준에서 합의에 도달한 것으로 풀이된다.¹⁴⁷⁾

2) 한·EU FTA

한·EU FTA는 조사 개시 전 통보 의무만 있는 WTO 반덤핑협정¹⁴⁸⁾과 달리 상대국에게 반덤핑 조사개시 15일 전까지 반덤핑 조사신청서를 접수한 사실을 통보하도록 하고 있다.¹⁴⁹⁾ 재심(review)에 대해 적용여부가 불분명한 WTO 반덤핑협정 제5.8조에 따른 미소기준(de minimis)¹⁵⁰⁾도 원심(original investigation) 뿐만 아니라, 신규 수출입자 재심, 상황변화 재심 등 재심(review)에도 확대 적용됨을 명시하고 있다.¹⁵¹⁾ WTO 반덤핑협정 및 보조금협정상 그 적용이 바람직하지만 의무화되어 있지 않은 “Lesser Duty Rule”¹⁵²⁾의 경우에도 반덤핑 또는 상계 관세는 덤핑 마진 또는 보조금 마진이 국내산업 피해를 제거할 수 있는 수준보다 높을 경우, 국내산업 피해를 제거할 수 있는 수준까지만 부과할 수 있도록 명시화되었다.¹⁵³⁾ 그리고 다수 국가로부터 수입되는 상품이 반덤핑 또는 상계 관세 관련 조사의 대상이 되는 경우, 상대국으로부터의 수입을 합산하는 것을 수입국 조사당국의 재량에 맡기는 WTO 반덤핑협정¹⁵⁴⁾과 다르게 한·EU FTA는 “비합산(non-cumulation) 검토 의무” 조문을 통해 그러한 수입을 합산하는 것이 적절한지에 대한 검토 의무를 부과하고 있다.¹⁵⁵⁾

147) 한·미 FTA 제10.7.2조의 각주 : “Although recourse to dispute settlement is not available with respect to paragraphs 3 and 4, the Parties reaffirm that those paragraphs create binding rights and obligations.”

148) WTO 반덤핑협정 제5.5조.

149) 한·EU FTA 제3.9조.

150) 덤핑마진이 수출가액의 2%미만일 경우 반덤핑 관세 부과를 금지하는 규정.

151) 한·EU FTA 제3.13조.

152) WTO 반덤핑협정 제9.1조, WTO 보조금협정 제19.2조.

153) 한·EU FTA 제3.14조.

154) WTO 반덤핑협정 제3.3조.

155) 한·EU FTA 제3.12조.

또한 WTO 반덤핑협정에는 없지만, 새로이 반덤핑 또는 상계 관세 부과 전에 공익(public interests)을 고려하도록 노력할 것도 규정하고 있다.¹⁵⁶⁾ 한편 한·미 FTA에서와 유사하게 반덤핑조치 및 상계조치에 관한 한·EU FTA 규범을 둘러싼 분쟁해결은 양자적 절차에 의할 수 없도록 정하고 있다.¹⁵⁷⁾

2. 무역에 대한 기술무역장벽

1) 한·미 FTA

무역에 대한 기술무역장벽(TBT)과 관련한 한·미 FTA의 규범은 WTO TBT협정과 대체로 맥락을 같이한다.¹⁵⁸⁾ 특히 국제표준에 대해서는 한·미 FTA 제9.3조(국제표준)를 통해 한미 양국 간 WTO TBT위원회가 권고한 “국제표준 개발원칙에 관한 결정”¹⁵⁹⁾에 판정의 근거를 두고 각 당사국의 표준 등이 국제표준에 부합하는지의 여부를 결정하기로 합의하였다. 이는 WTO/TBT 협정 상 WTO 회원국이 자국의 표준, 기술기준 등을 제·개정할 경우 국제표준에 부합시켜야 하며, 국제표준과 다를 경우에는 이를 회원국에 통보해야 하는 의무를 부담하는 바, 양국이 제·개정하는 표준 등이 국제표준에 부합하는지를 판단하기 위한 기준을 좀 더 분명하게 하기 위한 일종의 형식요건이라고 일견 풀이할 수 있다.¹⁶⁰⁾

156) 한·EU FTA 제3.10조.

157) 한·EU FTA 제3.15조. 단, 중재절차(mediation)는 적용 가능.

158) 한·미 FTA 제9.1조 : “~ the Parties affirm their existing rights and obligations with respect to each other under the WTO TBT Agreement.”

159) WTO TBT 위원회는 국제표준의 개발원칙으로서 합의, 투명성, 공정성, 개방성, 일관성, 효율성, 적정성 등을 내용으로 하는 권고사항인 “국제표준 개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정”을 채택함. Decisions and Recommendations adopted by the Committee since 1 January 1995, G/TBT/1/Rev.8, 23 May 2002, Section IX (Decision of the Committee on Principles for the Development of International Standards, Guides and Recommendations with relation to Articles 2, 5 and Annex 3 of the Agreement).

160) 그러나 기술기준을 둘러싼 과거 EC-Trade Description of Sardines 분쟁사례는 “국제표준 개발원칙에 관한 결정”이 단순히 형식요건에 그치지 않을 가능성을 시사한다. 자세한 내용은 제5장의 관련내용을 참고.

한·미 FTA는 WTO TBT협정 규범을 보완한다. 우선 한미 양국은 상품교역과 관련하여 양국 간 발생할 수 있는 TBT 문제를 신속하게 처리하고, FTA 협정이 원활하게 이행되는지 모니터링하기 위하여 “한미 TBT 위원회”를 설치하는 것으로 합의하였다. 동 위원회의 주요 기능에는 표준, 기술기준 및 적합성평가절차¹⁶¹⁾와 관련하여 제기되는 TBT 이슈에 대한 신속한 처리, 표준(standard), 기술기준(technical regulation) 및 적합성평가절차의 개발 및 개선에 대한 협력, 상대국에서 수행한 적합성평가결과의 수용 촉진을 위한 협의 등이 포함된다.¹⁶²⁾ 한미 TBT 위원회의 모든 결정은 양국 간 합의에 의하며, 필요한 경우 작업반을 설치하여 운영할 수 있다.

특히 한·미 FTA가 TBT 규범의 절차적 요건과 관련하여 상당히 상세하게 정리한 부분은 표준 및 기술기준의 제·개정절차의 공개이다. 한미 양국은 국가표준이나 기술기준 관련 법령 등을 제·개정할 경우에 국내의 이해관계자(업계, 단체, 개인 등)는 물론이고 상대국도 비차별적으로 참여시킬 수 있도록 하였다. 따라서 한미 양국의 이해관계자는 양국의 기술기준 제·개정 절차에 모두 참여할 수 있으며, 사전정보 입수 및 의견 제언이 가능하다.¹⁶³⁾ 상대국에 통보된 기술기준 안에 대해서는 최소 60일의 서면의견 제출기간을 부여함으로써 WTO/TBT 권고사항을 의무화하였다.¹⁶⁴⁾ 제·개정하고자 하는 기술기준 초안 또는 최종본 등 상대국에 통보해야 하는 모든 정보는 인터넷 웹사이트나 여타 정보처에서 얻을 수 있도록 보장해야 한다.¹⁶⁵⁾ 이와 관련하여 현재 우리나라가 WTO/TBT 협정의 이행과 관련하여 국내에 운영 중인 농림부, 해수부, 식약청, 기술표준원 등 4개의 질의처(inquiry point)¹⁶⁶⁾를 한미 양국 간에

161) ‘적합성평가’란 제품, 공정, 서비스, 시스템 등이 관련된 요건(표준, 기술기준 등)을 충족시키고 있는지의 여부를 결정하기 위하여 행해지는 시험, 검사, 인증, 승인 또는 이들의 조합으로 이루어진 평가행위를 의미함.

162) 한·미 FTA 제9.8.2조.

163) 단, 한·미 FTA 제9.6.1조의 각주는 그러한 공개절차에 대한 예외 가능성을 허용하고 있다 : “For greater certainty, for purposes of Article 9.6.1, first sentence, a Party allows persons of the other Party to participate in the development of standards, technical regulations, and conformity assessment procedures if it maintains a process for participation that is open to the public, including persons of the other Party.”

164) 한·미 FTA 제9.8.3조.

165) 한·미 FTA 제9.8.5조.

166) WTO TBT협정 이행을 위해서 각 회원국은 TBT 통보 및 응답을 위해서 연락창구를 설

는 단일창구(기술표준원)로 통일하기로 합의하였다.

한편, 상호인정협정(MRA : Mutual Recognition Agreement)¹⁶⁷⁾에 대해서는 통신기기 분야의 상호인정협정인 APEC-TEL MRA(Phase II)를 체결하기로 합의하고, 상호 인정협정의 이행시기와 관련하여 ‘한국 측은 본 FTA 협정이 발효된 후 1년 이내에 MRA 이행을 위한 관련법 개정(안)을 입법예고’하기로 합의하였다.¹⁶⁸⁾ 참고로 정보통신기기 분야 상호인정협정은 시험성적서 상호수용 단계인 Phase I 과 제품인증서 상호수용 단계인 Phase II로 구분되며, 한미 양국 간에는 2005.5월 Phase I MRA가 이미 체결된 상태이다. 이로써 한미 양국 간에는 정보통신기기 분야의 MRA(APEC-TEL MRA)¹⁶⁹⁾가 기존의 시험성적서 수준에서 제품인증서 상호인정까지 확대되어 국내 제품인증서로도 곧바로 미국 수출이 가능하게 되었다. 그리고 양국은 자국의 적합성평가기관에게 부여하는 권한과 비교하여 비차별적으로 상대국의 적합성평가기관을 대우해야 한다는 내국민대우 원칙에도 합의하였다.¹⁷⁰⁾

치, 운영하고 있음.

167) 상대국가에서 실시한 상품의 적합성평가결과 및 절차를 자국에서 실시한 것과 동등하게 받아들이는 협정으로 중복적인 시험의 방지, 불필요한 규제비용 절감, 교역을 위한 시장접근의 용이성 향상 등의 효과가 있음.

168) 한·미 FTA 제9.5.5조 : Each Party shall take steps to implement Phase II of the APEC Mutual Recognition Arrangement for Conformity Assessment of Telecommunications Equipment with respect to the other Party with a view to implementation as soon as possible. Korea will publish notice of its proposed legislative change necessary to implement Phase II no later than one year after the date of entry into force of this Agreement.

169) 정보통신기기분야 적합성평가결과의 상호수용을 위하여 APEC 회원국가간 체결한 상호 인정협정.

170) 한·미 FTA 제9.5.3조 : Each Party shall accredit, approve, license, or otherwise recognize conformity assessment bodies in the territory of the other Party on terms no less favorable than those it accords to conformity assessment bodies in its territory. Where a Party accredits, approves, licenses, or otherwise recognizes a body assessing conformity with a specific technical regulation or standard in its territory and it refuses to accredit, approve, license, or otherwise recognize a body assessing conformity with that technical regulation or standard in the territory of the other Party, it shall, on request of the other Party, explain the reasons for its decision.

그런데 한·미 FTA의 TBT챕터가 WTO TBT협정과 보완적 관계만을 갖는다고 해석하는 것은 금물이다. 일부 조문들이 전략적으로 중요한 특수성 요소를 새로이 가미하고 있기 때문이다. 특히 TBT 규범의 적용범위(scope and coverage) 및 국제표준(international standards)에 관한 조문들에 주목할 필요가 있다.

가장 관심을 갖고 보아야 할 부분은 동 챕터의 적용범위(scope and coverage)로서, 한·미 FTA 제9.2조는 그 적용범위에 대해서 “이 챕터는 개별 규정에서 달리 명시하지 아니하는 한 양 당사국 간의 상품무역에 직접적 또는 간접적으로 영향을 미치는 중앙정부기관의 모든 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차의 준비·채택 및 적용에 적용된다.”고 기술하고 있다.¹⁷¹⁾ 여기에서 “상품무역에 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는(may, directly or indirectly, affect trade in goods)”이라는 문구로서, 이는 WTO TBT협정에서는 사용하지 않는다.

참고로 TBT협정은 1.3조에서 “공산품과 농산물을 포함한 모든 상품은 이 협정의 규정에 따른다.”고 그 적용범위를 밝히고 있다.¹⁷²⁾ 즉, WTO TBT협정의 일차적인 적용범위가 상품분야에 국한되어 있으므로 양자적 통상마찰의 과정에서 서비스분야의 표준이나 기술기준과 관련하여 TBT협정 전체를 원용하는 것은 무리가 따른다. 물론 서비스분야에서 일국 정부의 표준이나 기술기준관련 특정조치가 간접적으로 상품무역을 왜곡한다는 주장을 하는 과정에서 TBT협정 일부(예를 들어 제2.2조)를 원용할 수 있을지는 몰라도 TBT협정이 그 대부분을 할애하고 있는 표준, 기술기준 및 적합성 평가에 관련된 절차적 의무를 서비스분야의 표준이나 기술기준 제정절차에 직접 적용하는 것은 합당한 접근은 아니라고 판단된다.

따라서 한·미 FTA가 그 적용범위를 상품무역에 “직접적으로 또는 간접적으로” 영향을 미치는 모든 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차로 정의한다면, 서비스분야에서의 표준, 기술기준에 관한 일국 정부의 특정조치가 직접적으로 또는 간접적으로

171) 원문은 다음과 같음 : “This Chapter applies to the preparation, adoption and application of all standards, technical regulations, and conformity assessment procedures of central government bodies, unless otherwise specified in individual provisions, that may directly or indirectly, affect trade in goods between the Parties ~.”

172) “All products, including industrial and agricultural products, shall be subject to the provisions of this Agreement.”, GATT Secretariat(1994), p. 139.

특정 상품무역에 영향을 주는 것으로 판단되는 한 그러한 조치가 잠재적인 통상마찰에 노출될 개연성으로부터 자유롭지 못하다고 해석해야 할 것이다.¹⁷³⁾ 그렇다면 일국 정부의 특정조치가 직접적으로 또는 간접적으로 특정 상품무역에 영향을 준다는 판단은 누가 하게 될까? 이에 대해서는 문제해결이 용이하지 않을 경우 한·미 FTA에 포함된 분쟁해결절차를 활용하게 될 것이지만, 한·미 FTA가 기본적으로 양자협정이라는 점에서 협정당사국간 협상력 등 양자적 역학구도에 의존할 가능성도 배제하기 어렵다.

두 번째로 주목해야 하는 부분은 국제표준에 관한 한·미 FTA 제9.3조(국제표준)이다. 앞서 언급한 바와 같이 이는 각 당사국의 표준 등이 국제표준에 부합하는지의 여부를 결정함에 있어 WTO TBT위원회가 채택한 국제표준 개발원칙을 판정 근거로 삼자는 것이다. 외견상 형식적·절차적인 것처럼 보이지만, 이 부분이 갖는 의미는 그리 간단하지 않다.

왜냐하면, 외형상 문제될 것이 없어 보이는 국제표준이라 하더라도 동 권고에 포함된 기준에 따라서는 양 당사국을 법적으로 구속하게 되는 한·미 FTA의 목적상 국제표준이 아닌 것으로 간주될 수 있는 가능성을 내포하기 때문이다. 다시 말해, 국제표준을 채택하여 국내 기술기준으로 채택하려는 경우 더 이상은 국제표준 채택 사실 자체가 통상마찰을 방지하는 효과를 발휘하기는 어렵고, 동 결정의 절차와 기준에 합치하는 것으로 판단되는 국제표준만이 통상마찰에서 자유로울 수 있다는 것이다.

WTO TBT위원회는 국제표준이 무역원활화에 최대한 기여하기 위해서는 모든 회원국이 국제표준의 개발과 채택에 참여할 수 있는 기회를 갖는 것이 중요하다는 사실에 주목하면서, TBT협정이 국제표준을 권고하고 있지만, 그러한 국제표준기관이

173) 이러한 맥락에서 미국과 FTA를 체결한 다른 국가들과 비교해 상이한 문구로 합의하고 있는 싱가포르의 사례는 주목을 끌기에 충분하다. 싱가포르의 경우에는 “이 장은 WTO TBT 협정에 정의된 기술기준, 표준 및 적합성 평가절차에 적용된다.(This Chapter applies to technical regulations, standards, and conformity assessment procedures as defined in the WTO TBT Agreement.)”고 미국 측과 합의한 바 있다. 다시 말해, 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차에 관한 양국간 절차적 의무에 대해서는 그 적용범위를 WTO TBT협정과 마찬가지로 상품무역에만 국한하는 것으로 볼 수 있다.

다양한 이해당사자의 의견을 구하는 절차를 갖지 않는다면 그러한 기관이 만들어낸 국제표준은 무역자유화에 반하는 효과를 발휘할 수 있음에 주목하였다. 이와는 대조적으로 참여가 개방되고, 공정하며, 투명한 절차(open, impartial and transparent procedures)에 따라 운영되는 국제표준기관은 이해당사자들 간 원만한 합의를 도출함으로써 범세계적으로 활용될 수 있는 국제표준을 개발하게 될 가능성이 높아 궁극적으로 불필요한 무역장벽을 방지한다는 TBT협정의 목적에 기여하게 될 것이라 언급한다.

2) 한·EU FTA

무역에 대한 기술무역장벽(TBT)과 관련한 한·EU FTA의 규범은 WTO TBT협정과 대체로 맥락을 같이하며, 실체적 관점에서의 규범 보완 부분은 주로 기술기준에 대한 제·개정 절차와 관련된다.

우선 협정당사국이 기술기준 관련 법령 등을 제·개정할 경우 국내(혹은 회원국내) 이해관계자(업계, 단체, 개인 등)는 물론 상대측 이해당사자의 비차별적 참여를 허용하는 내국민대우 원칙을 규정하고 있다.¹⁷⁴⁾ 특히 양측의 이해관계자는 서로의 기술기준 제·개정 절차에 참여할 수 있으며, 사전정보 입수 및 의견 제안이 가능하다. 이는 무역 상대국의 기술기준 제·개정안에 대한 이해당사국의 의견제시(comment) 권리만 포함하고 있는 WTO TBT 협정보다 한층 강화된 투명성 의무를 부과하는 것으로 해석할 수 있다.¹⁷⁵⁾

한·EU FTA는 상품교역에 불필요한 장애를 초래함으로써 통상마찰의 원인이 될 수 있는 기술기준 채택 여부를 사전에 모니터링 할 수 있는 제도적 장치 마련 차원에서 제4.4조 1항(c)를 통해 기술기준의 제·개정시, 상대측이 요청하는 경우에는 동 기술기준의 제·개정 목적(objective), 법적근거(legal basis), 정당성(rationale) 등의 정보를 제공하도록 하고 있다. 이와 관련하여 제4.4조 1항(d)는 제·개정된 기술기준에 대하여 정보를 제공키 위한 공개된 웹사이트 등 정보 제공을 위한 개선된 메커

174) 한·EU FTA 제4.4조 2항. 단 비공개 과정은 한·미 FTA에서와 같이 제외함.

175) 한·미 FTA TBT 협정문에도 동일 내용 포함. 한·미 FTA 제9.6.1조 참고.

니즘을 마련하고¹⁷⁶⁾, 상대측 요청 시에는 “가능한 범위 내에서(as appropriate and available)” 지체 없이 기술기준 합치를 위해 참고할 수 있는 서면 정보 및 지침(guidance)을 제공하도록 하고 있다.

제4.4조 1항(f)에서는 제·개정하고자 하는 기술기준 안(proposal)을 WTO에 통보한 후 최소 60일의 서면의견 제출기간을 의무적으로 부여하도록 하고 있다. 이와 관련하여 WTO TBT협정도 60일의 서면의견 제출기간을 언급하고는 있으나, 엄밀히 말해 이는 의무사항이 아닌 권고사항에 불과하다는 점에서 한·EU FTA는 WTO TBT협정에 비해 규범을 강화한 셈이다.¹⁷⁷⁾

3. 무역관련 투자조치

1) 한·미 FTA

국산품 사용의무, 수출과 수입 간의 연계 등 무역관련 투자조치(TRIMs)에 대해서는 한·미 FTA가 별도 챕터를 통해 다루고 있지 않으며, 제11장(투자) 제11.8조에서 ‘이행요건(performance requirements)’이라는 제목으로 규범화하고 있다. 사실 우리나라는 과거 국산품 사용의무, 국내인과의 합작의무, 생산물 수출의무 등 외국인 투자에 대해 이행요건을 부과하였으나, UR협상을 위해 1990년 이를 모두 철폐한 바 있다. 오히려 이제는 국산품 사용의무, 수출과 수입 간의 연계는 우리의 수출흐름을 왜곡할 수 있어 이미 발효된 한·일 BIT, 한·칠레, 한·싱, 한·EFTA FTA는 그에 관한 금지규정을 두고 있다.

한·미 FTA는 외국인투자자의 투자 설립, 인수, 확장, 관리, 실행, 운영, 판매, 처분 등에 관하여 일정 수준 수출, 일정수준 국산 구성요소 비율 달성, 국내 상품 사용, 수출과 수입 간의 연계, 수출과 판매 간의 연계, 기술이전, 특정지역으로의 독점 공급 등 7가지 이행의무의 부과를 금지하고 있다.¹⁷⁸⁾ 단, 일정 수준의 수출 의무와

176) 우리나라는 이미 TBT 통합포탈정보사이트(www.knowtbt.kr)에서 기술기준 제·개정사항 및 TBT 관련 제반 정보를 제공하고 있다.

177) 국내법(행정절차법)의 입법예고기간은 “특별한 사정이 없는 한 20일 이상”으로 규정되어 있음.

기술이전 의무에 대해서는 인센티브를 부과하는 경우에는 이행의무 부과가 가능하다.¹⁷⁹⁾ 그 외 일정 비율 내국인 고용, 장애인 의무고용, 연구개발 수행 등 다른 이행요건은 모두 부과가 가능하다.¹⁸⁰⁾ 또한 상기 금지된 이행요건도 (i) 환경보호, 보건, 안전 등 공공 정책적 목적의 경우¹⁸¹⁾, 또는 (ii) 유보목록(양허배제목록)에 기재하는 경우에는 부과가 가능하다.

2) 한·EU FTA

무역관련 투자조치(TRIMs)에 대해 한·EU FTA는 별도 챕터를 통해서든, 한·미 FTA에서와 같이 ‘이행요건(performance requirements)’ 조문을 통해서든 명시적으로 규정하지 않고 있다. 다만, 제7장 제3절(설립)¹⁸²⁾이 간접적으로 무역관련 투자 조치에 관한 개괄적 규범을 밝히고 있다. 제7.10조(적용범위)에 따르면, “투자 환경,

178) 한·미 FTA 11.8.1조 : Neither Party may, in connection with the establishment, acquisition, expansion, management, conduct, operation, or sale or other disposition of an investment of an investor of a Party or of a non-Party in its territory, impose or enforce any requirement or enforce any commitment or undertaking: (a) to export a given level or percentage of goods or services; (b) to achieve a given level or percentage of domestic content; (c) to purchase, use, or accord a preference to goods produced in its territory, or to purchase goods from persons in its territory; (d) to relate in any way the volume or value of imports to the volume or value of exports or to the amount of foreign exchange inflows associated with such investment; (e) to restrict sales of goods or services in its territory that such investment produces or supplies by relating such sales in any way to the volume or value of its exports or foreign exchange earnings; (f) to transfer a particular technology, a production process, or other proprietary knowledge to a person in its territory; or (g) to supply exclusively from the territory of the Party the goods that such investment produces or the services that it supplies to a specific regional market or to the world market.

179) 한·미 FTA 11.8.1조 각주.

180) 한·미 FTA 11.8.3조(a).

181) 한·미 FTA 11.8.3조(c).

182) ‘설립(establishment)’은 “경제활동을 수행할 목적으로 당사자의 영역에서 이루어지는 다음을 말한다. i) 법인의 구성, 인수 또는 유지, 또는 ii) 지점이나 대표사무소의 설치 또는 유지. 한·EU FTA 제7.9조(a).

그리고 특히 양 당사자 간 설립 조건을 개선하기 위해 [중략] 모든 경제활동 분야에서의 설립에 영향을 주는 양 당사자에 의한 조치”¹⁸³⁾를 지목하면서 WTO GATS 상의 내국민대우(national treatment) 조문과 대동소이한 의무를 채택하고 있다.¹⁸⁴⁾ 한마디로 요약하자면, 그러한 의무란 협정당사국 공히 상대국의 투자 및 투자자가 자국 내에 회사를 설립·운영하는 과정에서 자국의 동종 투자 및 투자자에 비해 불리하지 않게 대우받도록 하여야 할 책임을 부담한다는 의미이다. 그러한 불리한 대우로부터 국산품 사용의무, 국내인과의 합작의무, 생산물 수출의무 등 외국인 투자 및 투자자에 대한 이행요건이 배제되지 않음은 물론이다.

4. 무역관련 지적재산권

1) 한·미 FTA

한·미 FTA의 지적재산권(IPR) 챕터는 총칙, 저작권, 산업재산권(상표, 특허), 집행 분야의 실체적 규범과 관련 부속서 및 부속서한 등으로 구성되어 있으며, 미국의 지대한 관심사를 반영하듯 방대한 내용을 담고 있다. 단일 규범분야 가운데 가장 많은 WTO 플러스알파에 해당하는 조문들을 포함한다고 해도 과언이 아니다. 이 가운데 방송통신 분야의 관점에서 WTO 규범에 비해 강화된 부분의 특징을 한마디로 요약하면 “온라인 디지털환경 하에서의 저작권 보호 강화”라고 정리될 수 있으며, 크게 일시적 복제, 기술적 보호조치 및 온라인 서비스제공자 면책 조문 등을 그 주요 내용으로 한다.

(1) 일시적 복제

한·미 FTA는 제18.4.1조를 통해 영구적 복제는 물론이고 일시적 복제¹⁸⁵⁾에 대해

183) “With a view to improving the investment environment, and in particular the conditions of establishment between the Parties, this Section applies to measures by the Parties affecting establishment in all economic activities ~.”

184) 한·EU FTA 제7.12조.

서도 저작권자에게 복제권이 있음을 인정한다.¹⁸⁶⁾ 다만, 공정한 이용(fair use) 등의 경우에는 저작권 침해가 성립되지 않도록 예외규정을 설정하여 정당한 이용자를 보호하기 위한 법적 근거도 마련해 두고 있다. 그에 따르면, 일시적 복제권에 대한 예외규정은 저작물·실연 및 음반의 통상적 이용(normal exploitation)과 충돌하지 않고 권리자의 정당한 이익을 부당하게 침해하지 않아야 한다는 전제 하에서 가능하도록 하고 있다.¹⁸⁷⁾

(2) 기술적 보호조치

한·미 FTA 제18.4.7조(a)¹⁸⁸⁾는 저작물에 대한 접근을 통제하는 기술적 보호조치¹⁸⁹⁾를 우회하는 행위를 금지하고 있다.¹⁹⁰⁾ 아울러, 아래 행위¹⁹¹⁾에 대해서는 명시

185) “일시적 복제(temporary copies)”란 컴퓨터 사용 시 RAM(전원을 끄면 모든 데이터가 지워지는 메모리)에 일시적으로 저장되는 복제 등을 지칭한다. 현재 미국, 호주, 독일 등 주요 선진국을 포함한 60개 이상의 국가들이 일시적 복제권을 인정하고 있다.

186) “Each Party shall provide that authors, performers, and producers of phonograms have the right to authorize or prohibit all reproductions of their works, performances, and phonograms, in any manner or form, permanent or temporary (including temporary storage in electronic form).”

187) 한·미 FTA 18.4.1조 각주 11 : “Each Party shall confine limitations or exceptions to the right described in this paragraph to certain special cases that do not conflict with a normal exploitation of the work, performance, or phonogram, and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the right holder. For greater certainty, each Party may adopt or maintain limitations or exceptions to the right described in this paragraph for fair use, as long as any such limitation or exception is confined as stated in the previous sentence.”

188) “In order to provide adequate legal protection and effective legal remedies against the circumvention of effective technological measures that authors, performers, and producers of phonograms use in connection with the exercise of their rights and that restrict unauthorized acts in respect of their works, performances, and phonograms, each Party shall provide that any person who ~ shall be liable and subject to the remedies ~.

189) “기술적 보호조치(technological protection measures)”란 저작자가 저작물에 대한 접근을 제한하거나 복제를 방지하기 위한 통제조치로서, 크게 이용통제와 접근통제로 대별된다. 이용통제(use control)는 저작물을 복제, 방송, 배포하는 행위를 통제(예: 영화 비디오

적 예외 규정을 두었고¹⁹²⁾, 향후 기술발전에 따라 추가적인 예외 규정을 매 3년마다 설정할 수 있는 협의 근거도 마련해 두었다.¹⁹³⁾

- (a) 컴퓨터 프로그램 복제물에 대한 역분석(reverse engineering)¹⁹⁴⁾을 위한 행위
- (b) 정보 스크램블링/디스크램블링을 위한 기술의 취약성 등을 연구하는 행위
- (c) 청소년 보호 행위
- (d) 컴퓨터 등의 안전성을 시험·검사하는 행위
- (e) 개인 정보 수집·배포 방지를 위한 행위
- (f) 법 집행 목적, 정보 수집 등 정부의 행위
- (g) 비영리 도서관, 기록보존소, 교육기관 등에 의한 저작물 접근행위
- (h) 특정 유형의 저작물 등에 대한 비침해적(non-infringing) 이용 행위

(3) 온라인서비스제공자 면책 조문

온라인서비스제공자 면책에 대해서는 한·미 FTA 18.10.30조¹⁹⁵⁾가 규정하고 있다. 특히 동 조항에는 저작물의 복제 및 전송 중단을 유효하게 고지한 저작권자에게 온라인서비스제공자가 저작권 침해자의 신원정보를 제공할 의무가 명시되어 있다.¹⁹⁶⁾

테이프를 복제 시 화질이 떨어지게 하는 경우)한다는 의미로서, 우리나라는 이용통제를 위한 기술적 보호조치를 우회하거나 좌절시키는 도구 거래를 이미 금지하고 있다. 접근통제(access control)는 저작물에 대한 접근 자체를 통제(예: 프로그램 암호)함을 의미한다.
190) 단, 이용자가 고의·과실이 없는 경우 저작권 침해가 성립되지 않음.

191) 한·미 FTA 18.4.7조(d) (i)–(viii).

192) 한·미 FTA 18.4.7조(d) : “Each Party shall confine exceptions and limitations to measures implementing subparagraph (a) to the following activities, which shall be applied to relevant measures in accordance with subparagraph (e) ~.”

193) 한·미 FTA 18.4.7조(d)의 각주 및 (viii) : “Either Party may request consultations with the other Party to consider how to address under this subparagraph matters of a similar nature that a Party identifies after the entry into force of this Agreement.” 이하 (viii) 관련 부분 인용. “any limitation or exception adopted in reliance upon this clause shall have effect for a renewable period of not more than three years from the date of conclusion of such proceeding.”

194) 기술정보 등을 알아내기 위해 구입한 컴퓨터 하드웨어를 분해 또는 분석하는 행위.

195) Liability for Service Providers and Limitations.

동 의무와 관련하여, 한·미 양국은 온라인서비스제공자에게 자국이 정한 행정적 또는 사법적인 공개 절차에 따라 개인정보 제출 권한을 부여한다. 우리 측은 우리 시스템 상 온라인서비스제공자가 영장 없이는 개인정보를 제공하고 있지 않아 온라인 지재권 침해에 대해서는 실질적으로 민사소송이 불가능한 점을 개선하기 위해, 관련 법령 개정을 통해 공개절차 관련 정보공개 범위, 공개 및 사용 조건 등을 반영할 예정임을 밝힌 바 있다. 또한 온라인서비스제공자의 지재권 침해에 대한 기여도가 유형별로 다른 점을 감안하여, 차별적 면책 규정을 적용하기 위해 4개 유형으로 분류하기로 합의하였다. 다시 말해, 온라인서비스제공자에게 온라인상에서 발생하는 지재권 침해에 상응하는 책임을 부과하는 한편, 권리자의 요청 시에는 침해자로 추정되는 자의 개인정보를 제공토록 의무화한다는 것이 동 조항의 근본취지이다.

온라인서비스제공자는 (i) 단순전송¹⁹⁷⁾, (ii) 캐싱¹⁹⁸⁾, (iii) 저장¹⁹⁹⁾ 및 (iv) 정보검색 도구²⁰⁰⁾ 등 네 가지 유형으로 분류하여 책임수준을 차별화하고 있다.²⁰¹⁾ 그 외에도 온라인서비스제공자에게 온라인상 게재되는 침해물 삭제 요청 시 고지하는 절차를 간소화하는 서한에도 합의하였다.²⁰²⁾ 이에 따라 온라인상에서 벌어지는 침해 행위에 대해 서비스제공자들이 적극적으로 대처해야 하는 부담을 지게 된 것은 사실이나, 다른 한편으로 다수 네티즌들이 부지불식간 범법행위를 자행하는 것을 사전에 차단할 수 있는 여지도 높아졌다고 해석할 수 있다. 특히 적절한 안전장치 하에 온라인

196) 한·미 FTA 18.10.30조(b)의 (xi) : “Each Party shall establish an administrative or judicial procedure enabling copyright owners who have given effective notification of claimed infringement to obtain expeditiously from a service provider information in its possession identifying the alleged infringer.”

197) transmitting, routing, or providing connections for material without modification of its content, or the intermediate and transient storage of such material in the course thereof.

198) caching carried out through an automatic process.

199) storage at the direction of a user of material residing on a system or network controlled or operated by or for the service provider.

200) referring or linking users to an online location by using information location tools, including hyperlinks and directories.

201) 한·미 FTA 18.10.30조(b)의 (i).

202) 한·미 FTA 챕터18-Confirmation Letter(Internet Service Provider).

서비스제공자에게 개인정보 제출 권한을 부여함으로써 온라인 침해 행위가 불필요하게 형식적인 절차에만 의존하게 될 가능성이 감소한 점은 긍정적으로 볼 수 있다.

2) 한·EU FTA

한·EU FTA의 지적재산권(IPR) 챕터는 3개의 섹션으로 구성되어 있다. Section A는 챕터의 목적, 의무의 성격 및 범위, 기술이전 및 권리소진을 규정한다. Section B는 저작권 및 저작인접권, 상표, 디자인, 지리적 표시, 특허 및 그 밖의 규정 등 6개 Sub-section으로 구성된다. Section C는 민사구제, 형사집행, 온라인서비스 제공자의 책임 및 그 밖의 규정 등 4개의 Sub-section으로 구성된다. 이 가운데 방송통신 분야와 관련하여서는 한·미 FTA 대비 “온라인 디지털환경 하에서의 저작권 보호 강화”라는 관점에서는 기술적 보호조치 및 온라인 서비스제공자 면책 조문 등 유사한 규범을 담고 있으나, 한·미 FTA와 달리 방송사업자의 권리와 관련한 특징적 조문도 규정되어 있다.

(1) 방송사업자의 권리

방송사업자의 권리는 “실연자·음반제작자·방송기관의 보호를 위한 로마협약”(1961)에서 부여하는 권리로서, 우리나라의 경우 2008년 12월 18일 동 협약에 가입한 상태이기 때문에²⁰³⁾ 방송사업자의 권리를 규정한 한·EU FTA 발효를 계기로 우리나라에게 새로운 의무가 발생하는 것은 아니다. 하지만 WTO협정에 의해 규율되는 의무가 아닌 만큼 형식적으로는 WTO 플러스알파에 해당되는 부분이다.

방송사업자의 권리에 관하여 한·EU FTA 제10.9조 5항²⁰⁴⁾은 방송사업자에게

203) 2009.3.18.일 발효.

204) “Each Party shall provide broadcasting organisations with the exclusive right to authorise or prohibit: (a) the re-broadcasting of their broadcasts; (b) the fixation of their broadcasts; and (c) the communication to the public of their television broadcasts if such communication is made in places accessible to the public against payment of an entrance fee. It shall be a matter for the domestic law of the State where protection of

“TV 방송물을 상영하는 대가로 입장료를 받는 행위”를 허락하거나 금지할 수 있는 권리라고 규정하고 있다. 더 나아가 제10.53조(저작자 또는 소유권자의 추정)²⁰⁵⁾는 방송사업자에게 소위 “권리자 추정 규정”을 확대 적용함을 명시하고 있다. 즉 민사소송 시 반대되는 증거가 없는 한, 통상적인 방식으로 ‘방송사업자’로 표시되어 있는 자를 방송물에 대한 저작권접권자로 추정한다는 것으로서, 한·미 FTA에는 저작물, 실연 및 음반에 대한 권리자 추정 규정이 존재함에도 불구하고 방송물에 대한 권리자 추정 관련 규정은 부재한다.

(2) 기술적 보호조치

한·EU FTA에서도 한·미 FTA와 유사하게 저작물에 대한 접근을 통제하는 기술적 보호조치를 우회하는 행위를 금지하고 있으며, 다만 고의·과실이 없는 기술적 보호조치를 우회하는 행위에 대해서는 침해가 성립되지 않음을 밝히고 있다.²⁰⁶⁾ 또한 한·미 FTA에서도 같이 기술적 보호조치에 대한 예외 및 제한사유를 명시적으로 열거하지는 않고 있으나, 포괄적 관점에서 그러한 예외 및 제한사유를 국내법 및 국제규범에 따라 마련할 수 있도록 규정하고 있다.²⁰⁷⁾

(3) 온라인서비스제공자 면책 조문

this right is claimed to determine the conditions under which it may be exercised.

205) “In civil proceedings involving copyright or related rights, each Party shall provide for a presumption that, in the absence of proof to the contrary, the person or entity whose name is indicated as the author or related right holder of the work or subject matter in the usual manner is the designated right holder in such work or subject matter.”

206) 한·EU FTA 제10.12조 1항 : “Each Party shall provide adequate legal protection against the circumvention of any effective technological measures, which the person concerned carries out in the knowledge, or with reasonable grounds to know, that such person is pursuing that objective.”

207) 한·EU FTA 제10.12조 4항 : “Each Party may provide for exceptions and limitations to measures implementing paragraphs 1 and 2 in accordance with its legislation and the relevant international agreements ~.”

한·EU FTA는 온라인서비스제공자를 단순전송(mere conduit), 캐싱(caching), 호스팅(hosting) 등 세 가지 유형으로 구분하고²⁰⁸⁾, 유형별로 지재산 침해에 대한 기여도가 다른 점을 감안하여 차별적인 면책규정을 적용한다.²⁰⁹⁾ 이는 한·미 FTA에서 온라인서비스제공자를 단순전송, 캐싱, 저장, 정보검색도구 등 네 가지 유형별로 구분하여 책임수준을 차별화하는 것과 유사하다. 참고로 한·EU FTA에서의 ‘호스팅’은 한·미 FTA 상의 ‘저장’에 해당하는 개념이다.

침해자로 추정되는 자의 개인정보를 제공토록 의무화한다는 것도 한·미 FTA와 유사하다. 즉 한·EU FTA 제10.66조 2항은 온라인서비스제공자에 대해 지재산 침해 행위, 서비스이용자에 의해 제공된 정보 및 서비스이용자의 신원 확인을 가능하게 하는 정보를 수사기관에 제공할 의무도 도입할 수 있다고 규정하고 있다.²¹⁰⁾

5. 서비스무역

1) 한·미 FTA

한·미 FTA의 WTO 플러스알파에 해당하는 부분은 크게 추가적인 시장접근 제한 조치 완화와 추가적인 규제원칙 채택으로 대별된다. 통신서비스와 관련하여 전자의 경우에는 한·미 FTA 발효 이후에도 합법적으로 유지 가능한 시장접근 제한조치들²¹¹⁾을 담고 있는 부속서(Annex) 형식으로, 후자의 경우에는 WTO/GATS의 통신부

208) ‘단순전송’은 정보통신망을 통한 정보의 단순 전송, ‘캐싱’은 정보통신망을 통한 정보의 효율적 전송을 위한 정보의 자동적, 중개적, 임시적 저장, ‘호스팅’은 정보통신망을 통한 정보 저장을 의미한다.

209) 한·EU FTA 제10.63조, 제10.64조, 제10.65조.

210) “The Parties may establish obligations for information society service providers to promptly inform the competent authorities of alleged illegal activities undertaken or information provided by recipients of their service, or to communicate to the competent authorities, at their request, information enabling the identification of recipients of their service with whom they have storage agreements.”

211) 일반적으로 ‘유보조치(reservation measures)’라고 지칭됨.

속서(Annex on Telecommunications), 기본통신협정 참조문서(Reference Paper) 등과 유사한 형식이지만 양국 공통의 새로운 국내규제제도에 관한 원칙들을 담는 별도의 본문챕터²¹²⁾ 형식으로 채택되었다. 반면 국제적으로 아직 시장자유화 진전이 미흡한 방송서비스의 경우에는 추가적인 시장접근 제한 완화조치가 취해졌을 뿐, 양국 공통의 국내규제제도에 관한 원칙들이 채택되지는 않았다.

한 가지 유념해야 할 점은 시장접근 개방의 양허형식이 포지티브(positive) 방식에 의하는 WTO에서와 달리 한·미 FTA에서는 네거티브(negative) 방식에 의한다는 것이다. 이는 후자의 경우 부속서에 기재한 시장접근 제한조치 이외에는 어떠한 제한 조치도 합법적으로 부과될 수 없다는 것으로서, 유보조치의 숫자와 수준을 하향조정함으로써 결과적으로 시장개방의 폭과 수준을 상향조정함을 의미한다.

통신서비스 분야와 관련한 한·미 FTA의 WTO 플러스알파는 KT, SKT를 제외한 여타 기간통신사업자와 관련한 간접투자를 공익성심사 통과를 조건으로 100%까지 허용함으로써 쌍무적으로 외국인(미국인)의 시장접근을 완화한 부분이다. 여기에서 100% 외국인 간접투자 허용이란 기간통신사업자에 대한 투자를 목적으로 설립된 국내법인의 지분 전량을 외국인이 소유하더라도 외국인의제법인으로 간주되지 않음으로써 순수 외국인 소유·지배 하에 있는 국내법인은 기간통신사업자에 대한 직접 투자 한도의 적용대상이 아님을 의미한다. 물론 이는 무조건적인 것이 아니며, 공익성심사를 통과할 경우 해당 기간통신사업자에 대한 개별적 소유에 대해 외국인의제를 면제함으로써 외국인의 간접투자를 100% 허용하는 것이다.²¹³⁾ 즉, 공익성심사를 통과하면 국내법에 따라 설립된 법인은 외국인 소유·지배와 관계없이 직접투자 제한이 없는 국내법인으로 간주된다.

유념해야 할 사항은 시장접근 제한(market access limitations) 및 내국민대우 제한(national treatment limitations)을 기재하는 한·미 FTA 유보목록에 포함된 제한 조치 내용에는 그 어디에도 공익성심사에 관한 사항이 언급되어 있지 않다는 점이다. 이는 양국이 공익성심사를 국내규제(domestic regulation)의 일환이라고 공감하였다는 것을 의미한다. 그러므로 양국 모두에서 공익성심사제도는 원칙적으로 내·

212) 이하, ‘통신챕터’로 지칭함

213) 정보통신부 (2007).

외국인 비차별적이어야 한다. 그럼에도 불구하고, 공익성심사에 관한 부속서한은 객관적이고 투명한 절차만을 언급할 뿐이지, 명시적으로 내·외국인 비차별적 절차를 언급하고 있지는 않다.

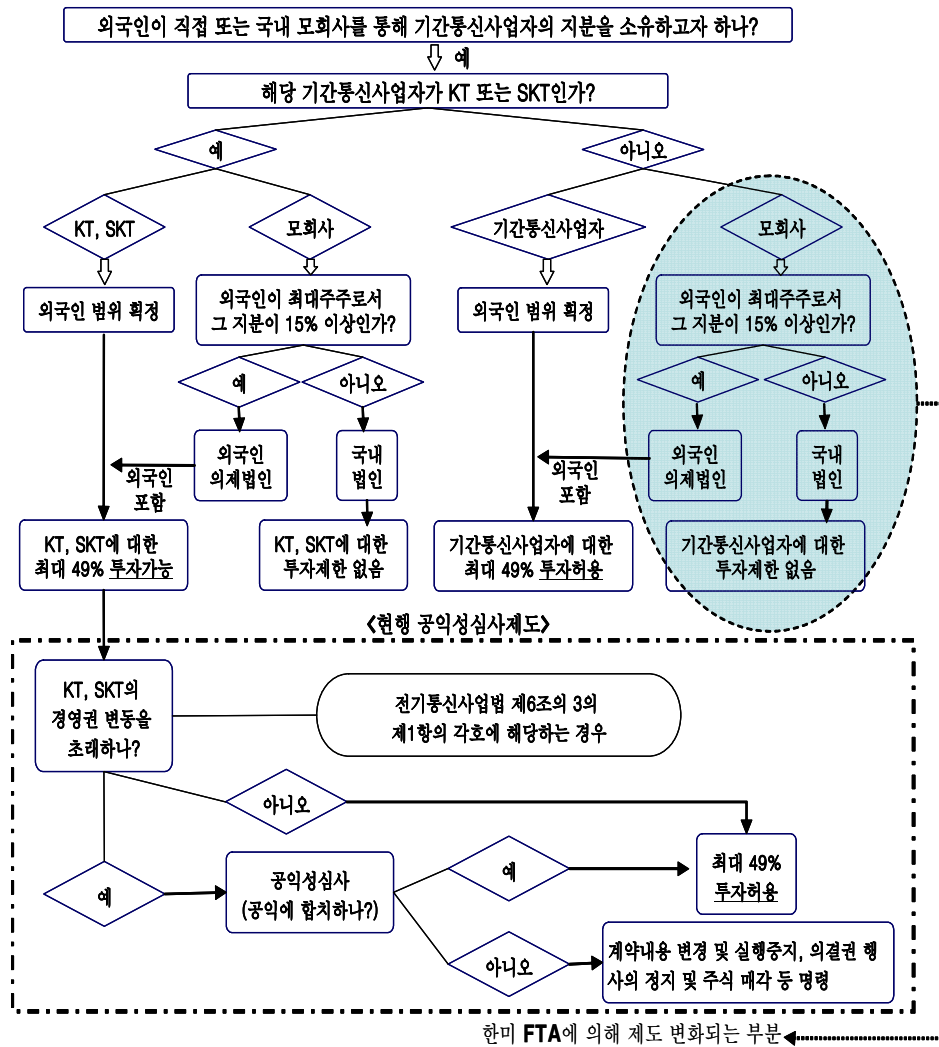
이러한 사실은 엑스-플로리오 수정법에 근거한 미국 통신법 310조(b)(4)에 의해 시행중인 공익성심사와 한·미 FTA 합의에 따라 전기통신사업법 내에 신설되는 외국인의제 면제를 위한 공익성심사가 국가안보 또는 공공의 안녕·질서라는 예외적 공익 수호를 목적으로 하는 것임에도 불구하고, 기본적으로 외국인에게만 적용되는 정성적 규제임을 부인할 수 없기 때문에 공익성심사의 비차별성을 명시적으로 기재하는 것이 양국 모두에 부담으로 작용하였음을 추정하게 한다. 공익성심사의 비차별성을 명시적으로 양허하지 않는 상황에서는 상대국의 제도운영이 자의적으로 치달아 무역장벽으로 작용하게 될 가능성을 배제하기 어렵다.

이러한 우려에 대한 안전장치의 일환으로 양국이 합의한 부분이 “외국인 지배 법인에 대한 공익 부합성 추정”이다. 국경간 서비스무역(cross-border trade in services) 챕터의 공익성심사에 관한 부속서한(confirmation letter on public interest test)을 통해서 양국이 “공중통신서비스를 공급하기 위한 허가를 다른 쪽 당사국의 인이 지분을 보유하고 있는 당사국의 인에게 부여하는 것에 대하여, 그러한 서비스의 공급이 공익에 부합할 것이라는 결정을 조건으로 하는 경우, (중략) i) 그러한 결정 및 결정을 내리는 절차가 객관적이고 투명한 기준에 기초한다. ii) 다른 쪽 당사국의 인이 지분을 보유하는 당사국의 인에게 허가를 부여하는 것이 공익에 부합할 것이라는 결정에 유리한 추정을 사용한다. 그리고 iii) 제14.20조²¹⁴⁾와 합치하는 규범제정을 통하여 그러한 절차를 개발한다.”²¹⁵⁾는 합의를 확인하고 있다.

214) 통신(telecommunications) 챕터의 투명성(transparency) 조항으로서 통신서비스분야의 국내규제 제정절차 및 제정조치의 공개, 이해당사자로부터의 의견수렴 절차 등을 규정한다.

215) “If a Party conditions the granting of a license to supply public telecommunications services to a person of the Party in which a person of the other Party holds an equity interest on a finding that the supply of such services would serve the public interest, ~ that it: (i) bases any such finding and the procedures for making such a finding on objective and transparent criteria; (ii) employs a presumption in favor of finding that granting a license to a person of the Party in which a person of the other Party holds an equity interest would

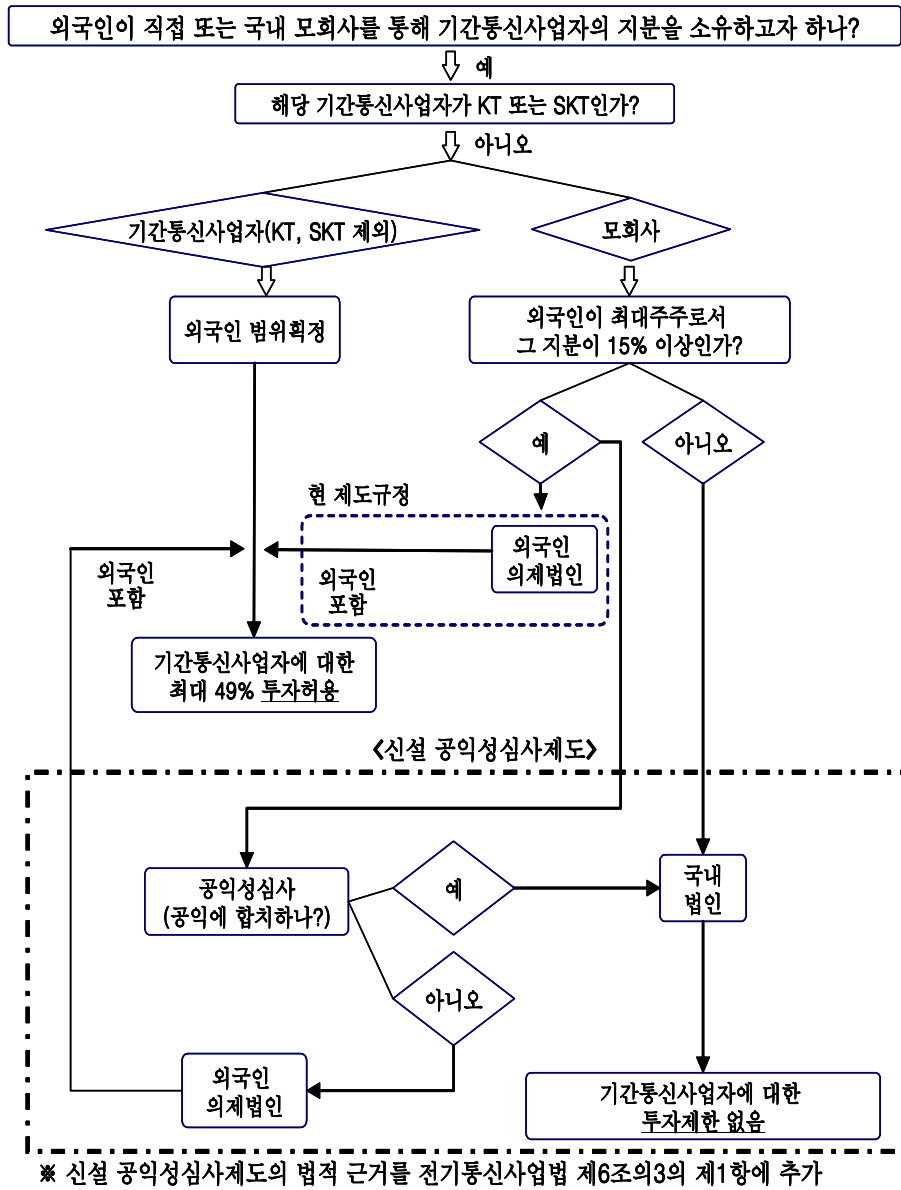
[그림 4-4] 기존 외국인투자 규제 및 공익성심사



자료 : 이한영(2007)

serve the public interest; and (iii) develops any such procedures through a rulemaking consistent with Article 14.20."

[그림 4-5] 한·미 FTA에 따른 외국인투자 면제에 관한 공익성심사



자료 : 이한영(2007)

즉, 외국인이 투자를 통해 국내 기간통신사업자에 대한 지배력을 획득하더라도, 허가 여부를 판단하는 공익성심사는 해당거래 승인이 공익을 저해하기보다는 기여할 것이라는 “우호적 추정(favorable presumption)”을 기본전제로 하고 진행해야 한다는 것이다. 이는 공익성심사 제도가 국내법인의 실질적인 국적성을 과도하게 따지기 보다는 오히려 “외국인투자 친화적” 방향으로 운영되어야 함을 의미한다.

참고로 한·미 FTA 양허사항에 따라 새로이 신설될 공익성심사는 현행 전기통신사업법 제6조 제2항에 의한 외국인의제법인 판단의 예외를 허용하기 위한 것으로서, 2007년 7월 입법 예고된 “전기통신사업법 일부개정령안”은 기존 제6조 제2항에 신설 단서 조문을 추가하면서 그 조건을 “국가안보 또는 공공의 안녕·질서의 유지 등을 저해할 위험이 없다고 판단하는 경우”로 정하고 있다. 신설 공익성심사의 발동은 전기통신사업법 내에 별도의 조항을 신설하기보다는 현행과 같이 KT, SKT에 대해 적용되는 공익성심사를 규정한 제6조의3 제1항내에 신설 제4호를 통해 “기간통신사업자(설립예정법인을 포함한다), 외국인의제법인(설립예정법인을 포함한다) 또는 외국인 의제법인의 주주가 제6조 제2항에 따른 외국인 의제의 면제를 요청하는 경우”라고 밝히고 있다.

한편 한·미 FTA 통신챕터는 <표 4-11>에서와 같이 총 4개 절 24개 조문으로 구성되며, 공중통신서비스 접근·이용에 관한 조치, 공중통신서비스 공급자 및 지배적 공중통신사업자 의무에 관한 조치, 독립규제기관, 해저케이블, 기술기준 등에 관한 기타조치 등으로 대별된다. 동 챕터는 통신부속서와 참조문서에 기초하지만, WTO 다자통상체제에서 합의에 도달할 수 없었으나 미국 FTA에서 꾸준히 제정되어 온 다수 규제원칙들을 추가한다. 즉 새로운 규제원칙 양허라는 관점에서 동 챕터는 WTO 플러스알파를 담고 있다는 것이다. 구체적으로 공중통신서비스 접근·이용에 관한 조치와 기타조치 가운데 투명성 조문은 통신부속서와, 그리고 경쟁보장장치, 상호접속, 독립규제기관, 보편적 서비스, 허가절차, 희소자원 분배·이용 조문은 참조문서와 대체로 맥락을 같이한다. 하지만 한·미 FTA 통신챕터 내의 여타 조문들은 WTO 기본통신협상을 통해 논의되었음에도 불구하고 합의에 도달하지 못했던 것들과 미국의 기 체결 FTA에서 새로이 제정된 규제원칙들을 담고 있다.

<표 4-11> 한·미FTA 통신챗터(제14장)의 조문구조

절	조문		주요내용
	1조	적용범위	-통신분야 협정의 적용대상인 서비스 범위
1절. 공중통신 망·서비스 접근·이용	2조	접근·이용	-일방의 타방계약국 공중통신서비스에 대한 이용 조건
2절. 공중통신 서비스공급자 행위규제	3조	공중통신서비스 공급자 의무	-타방 공중통신공급자에 대한 일방계약국의 상호접속, 번호이동성, 동등번호 제공의무
3절. 지배적 사업자 행위 규제	4조	주요사업자에 의한 대우	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 일반적 비차별대우 의무
	5조	경쟁보장장치	-주요사업자의 반경쟁행위 방지를 위한 조치 의무
	6조	재판매	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 재판매용 공중통신서비스 제공의무
	7조	망 세분화	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 세분화 망 요소 제공의무
	8조	상호접속	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 상호접속 의무 및 조건 규정
	9조	전용회선서비스	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 회선임대서비스 제공의무
	10조	설비병설 (국사상면)	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 상호접속 필요 설비공동이용 제공의무
	11조	전주·관로·도관, 관로구축권 접근	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국 주요사업자의 회선설비, 관로구축권 이용 제공의무
4절. 기타조치	12조	해저케이블 육양	-타방계약국 공중통신공급자에 대한 일방계약국의 해저케이블 육양 협조의무
	13조	부가통신공급조건	-부가통신공급자에 대한 비규제 의무
	14조	독립통신 규제기관	-통시규제기관에 대한 공중통신공급자로부터의 독립성 보장
	15조	보편적 서비스	-투명, 비차별, 경쟁중립적 보편적 서비스 의무
	16조	허가절차	-허가 기준, 시한, 조건의 공개의무
	17조	회소자원 분배·이용	-주파수, 번호, 관로구축권 등 회소자원의 객관, 시의적절, 투명, 비차별적 분배절차 운영의무
	18조	통신규제기관의 규제이행 의무	-각 계약국의 협정 규제원칙 시행 보장 의무
	19조	국내통신분쟁 해결절차	-타방계약국 기업에 대한 일방계약국의 통신분야 국내규제관련 분쟁 해결 및 항소 절차 보장 의무
	20조	투명성	-공중통신서비스관련 제반조건에 대한 정보 공개의무
	21조	기술 및 표준에 관한 조치	-공중통신공급자의 기술선택 자유 보장 의무
	22조	최소규제 (규제적용면제)	-통신분야에 대한 탈규제(forbearance) 조건 규정
	23조	여타 조항과의 관계	-여타 조항과의 충돌 시, 본 조 우선 적용
	24조	용어정의	-주요 용어 및 개념에 대한 정의

<표 4-12> 한·미FTA 통신챕터(제14장)의 조문출처

절	조문		조문포맷의 출처
	1조	적용범위	
1절. 공중통신망·서비스 접근·이용	2조	접근·이용	통신부속서
2절. 공중통신서비스공급자 행위규제	3조	공중통신서비스 공급자 의무	기 체결 미국 FTA
3절. 지배적사업자 행위규제	4조	주요사업자에 의한 대우	기 체결 미국 FTA
	5조	경쟁보장장치	참조문서
	6조	재판매	기 체결 미국 FTA
	7조	망 세분화	기 체결 미국 FTA
	8조	상호접속	참조문서
	9조	전용회선서비스	기 체결 미국 FTA
	10조	설비병설(국사상면)	기 체결 미국 FTA
	11조	전주·관로·도관 및 관로구축권 접근	기 체결 미국 FTA
4절. 기타조치	12조	해저케이블 육양	기 체결 미국 FTA
	13조	부가통신 공급 조건	기 체결 미국 FTA
	14조	독립 통신규제기관	참조문서
	15조	보편적 서비스	참조문서
	16조	허가절차	참조문서
	17조	희소자원 분배·이용	참조문서
	18조	통신규제기관의 규제이행 의무	기 체결 미국 FTA
	19조	국내 통신분쟁 해결절차	기 체결 미국 FTA
	20조	투명성	통신부속서
	21조	기술 및 표준에 관한 조치	기 체결 미국 FTA
	22조	최소규제(규제적용면제)	기 체결 미국 FTA
	23조	여타 章과의 관계	기 체결 미국 FTA
	24조	용어정의	

<표 4-13> 기 체결 미국 FTA의 “기술선택의 유연성”조문

국가	조문	조문 내용
호 주	제12.15조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services or suppliers of value-added services from choosing the technologies they wish to use to supply their services, including packet-based services and commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
싱가폴	제9.13조	A Party shall endeavor not to prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile services, subject to the ability of each Party to take measures to ensure that end-users of different networks are able to communicate with each other.
칠 레	제13.14조	Each Party shall endeavor to not prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services.
중미-도미니카	제13.14조	No Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
바레인	제12.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
모로코	제13.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from choosing the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, except that a Party shall be free to establish and apply spectrum and frequency management policies and other measures necessary to satisfy legitimate public policy interests, such as a requirement to comply with technical specifications and national frequency tables.
오 만	제13.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.

자료 : <http://www.export.gov/fta>

특히 한·미 FTA 통신챕터 제4절 기타 조치에는 미국의 기 체결 FTA에서 소위 “기술선택의 유연성(flexibility in the choices of technologies)”이라는 명칭으로 채택되어오던 조문이 “기술 및 표준에 관한 조치(measures concerning technologies and standards)”라는 표제의 조문(제14.21조)으로 포함되어 있다. 이는 과거 미국이 체결한 그 어떤 FTA에 비해서도 확대·강화된 내용을 담고 있다. 단순히 “양 협정 당사국이 합법적 공공정책 이익 충족을 위해 필요한 요건에 의한 경우를 제외하고는 공중통신서비스공급자가 통신서비스 공급을 위해 사용하고자 하는 기술 선택을 제한하지 않는다.”는 선언적 문구에 그치지 않는다는 것이다.

동 조문은 한미 양 당사국이 기술선택의 자율성이 IT 기술발전에 기여함을 인정하면서도²¹⁶⁾, 동시에 합법적인 공공정책목적 달성을 위해 필요한 예외적인 경우에 한해서는 정부의 기술표준 정책 추진 권한도 인정한다. 이를 위해 합법적인 공공정책 목적을 정부가 정의할 수 있는 권한을 보유하나, 불필요한 무역장벽을 발생시키거나 자국 산업 보호 목적의 기술표준정책은 그러한 정부 권한으로 간주하지 않음을 밝히고 있다.²¹⁷⁾

통신서비스 기술 및 표준이 주파수와도 연관성이 높은 만큼, 정부의 주파수정책에 대한 지침도 명시하고 있다. 무선통신서비스에 관한 한 양국은 합법적 공공정책목적의 범위를 주파수의 효율적 이용(전파간섭 방지 포함), 소비자의 국내·외 네트워크 및 서비스에 대한 지속적 접근 보장(국제표준에 근거한 글로벌 로밍 보장 포함), 인체 건강 보호, 법집행 등으로만 한정하고 있다.²¹⁸⁾

한·미 FTA 제14.21조 4항과 5항은 각각 기술기준이 최대한 성능기반이어야 할 것²¹⁹⁾과 기술기준 제정과정의 투명성 및 공정성 유지를 의무화함으로써 기술기준 제정을 극히 까다롭게 하고 있다. 절차적 투명성 및 공정성이란 관련 사업자들에게 다양한 의견개진 기회를 부여하도록 하고 있다. 정부가 특정 기술기준을 정하고자 할 경우에는, 첫째, 시장자율로 공공정책목적 달성이 불가능한지를 판단하고, 둘째,

216) 한·미 FTA 제14.21조 1항.

217) 한·미 FTA 제14.21조 2항.

218) 한·미 FTA 제14.21조 3항.

219) 한·미 FTA 제14.21조 4항.

통신사업자 및 장비 제조업체의 대안적 기술·표준을 통한 공공정책목적 달성의 가능성을 시연할 수 있는 의견개진 기회를 제공해야 한다.²²⁰⁾ 즉 상기 방법으로도 공공정책목적 달성이 불가능한 경우에는 예외적으로 정부가 기술기준을 제정할 수 있다는 말이다. 추가적으로 표준채택 후에라도 사업자가 해당 공공정책목적 달성을 할 수 있는 대안적 기술·표준을 확보하는 경우에는 추가 허용 여부를 검토하도록 요청하도록 하고 있다. 그리고 그에 관한 수락거부 결정에 대한 이유를 명시하여 서면으로 답변하고, 요구서(가능한 경우)와 답변서는 공개하도록 의무화하였다.²²¹⁾

방송서비스 분야와 관련하여 우리나라는 한·미 FTA를 통해 비지상파 부문 국산 프로그램 의무편성비율이 영화(25%→20%)와 애니메이션분야(35%→30%)에서 각각 5%씩, 지상파, 위성방송, 케이블(SO), PP 등이 준수해야 하는 1개국 쿼터 프로그램 편성비율이 60% 이내에서 80% 이내로 완화되, IPTV 등 방송통신 융합서비스(가입 기반 비디오서비스), 온라인 시청각콘텐츠, 공동제작(co-production) 관련 사항 등에 대해서는 정부의 규제권한을 포괄적으로 유보(미래유보)하였다.

한·미 FTA의 방송통신 융합서비스에 대한 미래유보와 관련하여 한 가지 짚고 넘어가야 할 부분은 미래유보의 성격이 부분적으로 현재유보적이라는 사실이다. IPTV, 양방향방송 등 가입자기반 비디오서비스²²²⁾에 대한 포괄적 규제권한을 확보해 두었다는 점에서는 미래유보 형식을 갖추어 있어 부족함이 없다. 하지만 기간통신사업자(49% 직접투자 제한+조건부 간접투자 개방) 또는 케이블방송사업자(49% 직접투자 제한+50% 간접투자 제한)에 대한 양허보다 더 강한 외자규제를 하지 않음을 명시한 부분은 비록 형식적으로는 미래유보이지만 사실상 현재유보적인 성격의 양허라고 할 수 있다.

220) 한·미 FTA 제14.21조 5항(a).

221) 한·미 FTA 제14.21조 5항(b).

222) 한·미 FTA에 따른 가입자기반 비디오서비스(subscription-based video services)의 정의는 다음과 같다 : subscription-based video services that are supplied to end-users over dedicated transmission capacity that the supplier owns or controls (including by leasing) and includes Internet Protocol-based Television ("IPTV") and Interactive Broadcasting. * A dedicated line is a communications cable dedicated to a specific application, in contrast with a shared resource such as the telephone network or the Internet.

<표 4-14> 한·미 FTA의 방송분야 유보내용

현 행 유 보	- 고위경영자 국적제한 - 방송사업의 대표자, 편성책임자 국적제한 - KBS, EBS이사 국적제한 - 진입제한 - 외국인은 방송사업, 중계유선·음악유선, 전송망사업 운영 불가 - 법인설립요건 (중계유선, 음악유선은 자연인도 가능) - 허가(지상파, 위성, 케이블, 보도·종합편성·홈쇼핑 PP, 중계유선) - 등록(음악유선, PP, 전송망사업) - 외국인투자제한 - 지상파, 보도·종합편성, 중계유선 : 금지 - 위성방송 : 33% - PP, SO, 전송망사업 : 49% - 지상파, 보도·종합편성 PP에 대한 1인(동일인) 지분 제한 - 콘텐츠 쿼터 - 일반 쿼터 - 장르별 쿼터(대중음악, 영화, 만화) 1개 국가 쿼터 - 지상파 DMB, 교육·종교 채널은 별도 쿼터 적용
미 래 유 보	- 방송일반 사항 - 매체 간 겸영(교차소유) - 지상파방송, 위성방송, 케이블방송, 보도·종합편성·홈쇼핑 PP, 전송망사업자에 대한 간접투자(외국인의제) - 방송사업자 이사에 대한 국적·거주요건 제한 - 케이블·위성 등 플랫폼사업자의 채널 구성·운영 - 애니메이션 총량제 - 외주제작·제작비·주시청시간대 쿼터 등 대안(代案)적 편성규제 - 방송사업자가 제공하는 VOD 쿼터 규제 - 외국방송재송신 제도 철폐(PP 직접투자 개방 등 전제) - 국내물 인정기준 제정 및 개정 - 방송통신융합 관련 사항 - 방통구조개편에 따른 규제체계 변화에 따른 규제권한 확보 - IPTV 관련, 지분에 대해서 케이블TV·기간통신 현행유보 수준을 유지하고 콘텐츠에 대해서는 케이블TV 현행유보 수준 허용 - 해외공동제작 - 공동제작협정에 따라 제작된 공동제작물에 대한 차별적 내국민대우 부여

자료 : 한·미 FTA 방송분야 협상 결과 평가 및 대책 마련을 위한 토론회 자료(2007)

그리고 한·미 FTA 협상초기 논의되던 '융합서비스(convergence services)'에 비해 미래유보 대상 서비스의 범위가 축소된 상태로 타결되었다는 점에서 그만큼 미국에 대해서는 양자적으로 방송통신 융합서비스의 개방 폭이 확대되었다고 볼 수 있다. 물론 디지털(오디오·비디오)방송의 범위를 제한적으로 해석했다는 점에서 본다면, 반드시 융합서비스의 개방 폭이 과도하게 확대되었다고만 볼 수 없는 측면도 존재하므로 이에 대해서는 향후 좀 더 구체적·체계적 해석이 필요하다.²²³⁾

2) 한·EU FTA

방송통신 분야와 관련하여 포지티브 방식에 의하는 한·EU FTA에서는 대체로 WTO 기본통신협상 양허내용과 그 이후 자발적 자유화에 의해 국내법상으로 실현되어 있는 개방수준을 양허하였다. 다만, 외국인 지분소유에 관해서는 KT, SKT를 제외한 사업자에 대한 조건부 간접투자 개방을 양허함으로써 한·미 FTA와 개방수준과 동조화하고 있다.

추가적으로 국내사업자와의 상업적 약정체결을 요건으로 하는 국경간 공급에 대해 예외적으로 일부 시장접근 제한을 완화하고 있다. 다름 아닌 방송중계용 국제위성전용회선서비스의 국경간 공급²²⁴⁾에 대한 상업적 약정체결 요건 면제로서, 이는 한·미 FTA 플러스(+) 사항이다. 구체적으로 우리 정부는 협정 발효2년 후에 한·EU 방송사 간 방송 신호 전송(국내 지점 간 연결서비스를 제외)에 한해 국제위

223) 한·미 FTA에 따른 디지털(오디오·비디오)방송(digital audio or video services)의 정의는 다음과 같음 : a service that provides streaming audio content, films or other video downloads, or streaming video content regardless of type of transmission (including through the Internet), but does not include broadcasting services as defined by the Broadcasting Act as of the date of entry into force of this Agreement or subscription-based video services as defined in the Communications Services-Broadcasting and Telecommunications Services entry in Annex II of this Agreement.

224) 예컨대, 스포츠 경기를 전송하는 경우, 통신 호(traffic)는 EU 방송사 → EU측 위성사업자의 위성중계기 → 국내사업자(KT 등) → 국내 방송사의 순서로 전달됨.

성전용회선서비스에 대한 상업적 약정체결 의무를 면제하기로 양허하였다.

[그림 4-6] 방송중계용 국제위성전용회선서비스 국경간 공급의 개념도



방송통신 융합서비스와 관련해서는 한·EU FTA의 양허방식이 포지티브 방식에 의하고 가입자기반 비디오서비스 등 융합서비스는 물론이고 더 나아가 전통적 의미의 방송서비스 전체를 양허대상에서 분명히 배제하였다는 점에서 우리 정부가 방송 요소가 포함되는 어떠한 서비스에 대해서도 당분간 포괄적인 규제권한을 주장할 수 있게 하였다.

제 5 장 주요 통상분쟁 사례의 방송통신 산업정책에 대한 정책적 시사점

제 1 절 개관

시장 친화적이면서도 일국에게 전략적으로 유리한 경제적 효과를 수반하는 방송통신 산업정책을 오늘날 글로벌 스탠다드 하의 개방 환경에서 자유로이 구사하는 것은 쉽지 않은 문제이다. 사전적으로 많은 무역상대국 정부와 이해당사자로부터 그러한 정책의 수립 과정에서부터 집행에 이르기까지 관련 정보를 근본적으로 차단하기 어렵기 때문이다. 사후적 관점에서도 무역상대국 이해당사자가 그러한 정책으로부터 영향을 받을 것이기 때문이다. 만일 사전적·사후적 관점에서 무역상대국 이해당사자들이 특정 방송통신 산업정책으로부터 부정적 영향을 받을 것으로 예상하거나, 실제로 부정적 영향을 받는다고 판단될 경우에는 해당국 정부가 자국 이해당사자들의 상업적 이익을 보호하기 위해 문제를 제기하게 될 것이다.

그러한 문제 제기는 다자통상규범이나 양자통상규범에 내재하는 분쟁해결절차를 통해 이루어지는 바, 통상분쟁 당사국들은 필요에 따라 자국에게 유리하다고 판단되는 다자적 절차 또는 양자적 절차를 선택할 수 있을 것이다. 그러한 절차에 정식으로 의존하기 이전에 분쟁 현안을 해소할 수도 있으나, 경우에 따라서는 분쟁해결절차에 따른 판결에 의해 분쟁 현안이 해소되는 경우도 다반사이다. 광의의 의미에서 분쟁해결절차는 정식 절차 이전 양자적 사전 협의에 의한 원만한 현안 해소까지를 포함하며, 상당수의 분쟁이 그러한 과정을 통해 해결되는 것으로 알려져 있다.

본고의 분석을 위해서는 크게 두 가지 정도의 제약이 존재한다. WTO체제의 정식 출범 후 분쟁해결절차에 회부된 방송통신서비스 분야 통상분쟁 사례는 엄밀하게 따져 볼 경우 사전협의 신청일 기준으로 총 5건으로서 사례분석 대상이 풍부한 편이 아니다.²²⁵⁾ 구체적으로 1996년 미국-캐나다 정기간행물 분쟁(Canada-Certain measures concerning periodicals), 1997년 벨기에-전화번호부서비스 분쟁

225) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk130.

(Belgium—Measures affecting commercial telephone directory services), 2000년 미국—멕시코 통신 분쟁(Mexico—Measures Affecting Telecommunications Services), 2003년 안티구아·바부다—미국 인터넷게블링 분쟁(United States—Measures affecting the cross-border supply of gambling and betting services), 2007년 미국—중국 시청각서비스 분쟁(China—Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products) 등이다.

더 나아가 연구의 관심범위를 방송통신서비스 및 기기를 포함하는 “방송통신산업 전반의 통상분쟁”이라고 규정할 경우, 적절한 분석대상을 찾아보기 어렵다. 예컨대, 최근 육성대상으로 자주 거론되는 소프트웨어 분야에 관한 WTO 통상분쟁 사례는 아직 없으며, 커뮤니케이션(communication) 분야 2건, 정기간행물(periodical) 분야 1건, 통신서비스(telecommunications) 분야 1건, 영화유통(film distribution) 분야 1건, 음반제작물 유통(sound recordings distribution) 분야 1건 등이 고작이다.²²⁶⁾

이마저도 단일 통상분쟁 사례²²⁷⁾를 이중 분야에서 중복 감안한 수치이다. 더욱 문제가 되는 부분은 이러한 통상분쟁 대부분이 방송통신과는 관련성을 갖지만, 산업정책과 직결되는 통상분쟁은 아니라는 것이다. 또 다른 제약조건은 그나마 과거 GATT나 WTO 등 다자통상체제의 관점에서는 통상분쟁 사례에 관한 정보가 존재하지만, FTA를 포함한 지역통상체제 하에서 양자적으로 해결되는 통상분쟁 사례에 관해서는 정보 입수 자체가 기술적으로 극히 어려운 상태에 있는 것이 사실이다.

이러한 맥락에서 본고는 분석의 대상이 되는 통상분쟁 사례를 굳이 방송통신 산업정책 분야에 한정하지 않는다. 앞서 언급한 바와 같이 엄밀한 의미에서 이를 위한 사례 자체가 극히 제한적이고, 본고의 주된 목적 가운데 하나가 방송통신 산업정책의 방향성을 찾기 위한 것이기 때문에 비교적 풍부한 사례가 보고되어 있는 WTO 차원에서 축적된 통상분쟁 사례로부터 정책적 시사점을 분석하고자 한다.

그리고 지역통상체제 하에서 발생한 통상분쟁 사례를 발굴하는 것 자체는 극히

226) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm.

227) 예컨대, WTO 웹사이트 상에서 미국—멕시코 통신 분쟁(Mexico—Measures Affecting Telecommunications Services, Report of the Panel, WT/DS204/R, 2 April 2004)은 커뮤니케이션 분야와 통신서비스 분야에 중복하여 등장한다.

어렵다고 하더라도, 최소한 우리나라가 방송통신 분야에서 최근 주요국들과 치른 통상분쟁 사례나 산업정책 추진 사례가 없지는 않다는 점에서 필요한 경우 이를 분석 대상에 포함한다. 추가적으로 통상분쟁 발생 원인이 다자·양자적 통상규범 준수의 무로부터의 이탈에 있고, 방송통신 산업정책 관점에서 각별히 유념해야 할 다자·양자적 통상규범을 세부적으로 분석한 제4장과의 관련성을 고려하기 위해 본 절에서는 해당 통상규범 별로 규범 해석과의 관련성이 높은 통상분쟁 사례를 소개한다.

이하에서는 먼저 통상분쟁 사례를 이해하기 위한 기초적 프레임워크인 WTO 차원의 분쟁조정메커니즘과 FTA 대비 WTO 차원의 분쟁해결절차의 주요 내용 및 특징을 간략히 소개하고, 현재까지 우리나라가 체결한 FTA 가운데 유일하게 한·미 FTA에만 도입되어 국내적으로 논란거리가 되고 있는 투자자-국가 분쟁해결절차(ISD : Investor-State Dispute Settlement)에 대해서도 검토한다. 마지막으로 이러한 기초적 프레임워크를 토대로 주요 통상규범 분야별로 방송통신 산업정책에 대해 정책적 함의를 줄 수 있는 대표적 통상분쟁 사례를 분석한다. 특히 보조금 및 상계조치(SCM)에 관한 협정과 관련하여서는 국내외적으로 광범위하게 시행되고 있는 연구개발관련 통상분쟁 사례를 중심으로, GATS와 관련하여서는 그 근간 원칙을 해석한 대표적 분쟁사례와 서비스 보조금에 대한 이의 제기의 수단으로 활용될 개연성이 존재하는 비위반제소(non-violation complaint) 사례를 중심으로 다루고자 한다.

제 2 절 WTO 및 FTA 분쟁해결절차의 주요내용 및 특징

1. WTO 분쟁해결절차

1) WTO 분쟁해결절차상의 제소요건

WTO/GATT분쟁해결절차는 WTO설립협정의 부속서 2인 분쟁해결양해(DSU)에 의하여 개정된 GATT 제22조, 제23조에 의하여 규율된다. GATT 제22조에 의하면 회원국(GATT의 경우 체약국)은 협의(consultation)를 요구할 수 있으며, 협의절차가 실패할 경우 GATT 제23조 제1항에 규정된 다음과 같은 요건 하에서 문제된 상황을

WTO의 분쟁해결기구(DSB)에 제소할 수 있다. 그러한 요건에는 (i) 문제된 상황이 협정상의 의무 위반을 수반하는 위반제소(violation complaint), (ii) 문제된 상황이 일견 협정상의 의무 위반임을 확인하기 쉽지 않은 비위반제소(non-violation complaint), (iii) 문제된 상황과 관련하여 정부의 조치 여부나 협정 근거가 불분명한 경우의 상황제소(situation complaint)가 있다.

<표 5-1> GATT 제23조 1항에 따른 제소사유²²⁸⁾

Article XXIII:1	If any contracting party should consider that
Two cause of action	(1) any benefit accruing to it directly or indirectly under this Agreement is being nullified or impaired or (2) the attainment of any objective of the Agreement is being impeded as the result of
"violation complaint" (위반제소)	(a) the failure of another contracting party to carry out its obligations under this Agreement, or
"non-violation complaint" (비위반제소)	(b) the application by another contracting party of any measure, whether or not it conflicts with the provisions of this Agreement, or
"situation complaint" (상황제소)	(c) the existence of any other situation---

이 가운데 GATT 제23조 제1항 (b)의 비위반제소는 일견 협정 위반이라고 판단하기 어려운 원인행위가 존재하여야 하므로 위반제소의 경우와 마찬가지로 “application by another contracting party of any measure”, 즉 일정한 정부의 조치(government measure)가 있음을 전제로 한다. 반면 상황제소를 유발하게 되는 “any other situation”은 위반제소나 비위반제소 이외의 경우를 의미한다는 점에서 협정근거 및 정부조치의 부재상황을 의미하는 것으로 해석할 수 있으나, 과거

228) Ernest-Ulrich Petermann(1994), p. 1172.

GATT체제하에서도 상황청구는 그 규정내용의 모호성으로 인하여 거의 이용되지 아니하였으며, WTO체제하에서도 거의 적용 가능성이 없을 것으로 보인다.

2) WTO 분쟁해결절차의 특징

1994년 4월 15일 7여년의 오랜 UR협상 결과 출범한 WTO는 세계무역체제에 커다란 혁신과 변화를 가져왔다. GATT체제와 대비할 때, WTO는 내용적으로 농산물 및 서비스교역, 지적재산권 보호 등 과거 GATT체제의 규율밖에 있던 부문까지도 관장하게 되었다. 동시에 제도적인 측면에서 WTO 체제가 갖고 있는 또 다른 특징이 GATT에 비해 보다 신속하고 효과적인 분쟁해결절차의 확립이다.

즉 WTO체제 공식 출범의 중요한 의의 가운데 하나는 새로운 분쟁해결절차의 도입으로 그 동안 무역 강대국들의 일방적 압력에서 벗어나 통상분쟁을 다자간 신속하고도 원활하게 해결할 수 있는 가능성을 제시하였다는 점이다. 사실상 1948년 발족된 GATT체제하의 분쟁해결절차는 절차 지연 및 봉쇄에 따른 실효성 결여, 불확실성, 집행력 결여 등의 만성적인 문제점을 가지고 있었다.

그러나 WTO는 강력하고 효율적인 집행권한을 가지고 분쟁해결에 대한 복잡한 절차를 합리적으로 발전시켰으며 법제화 추세를 더욱 강화하였다. 미 통상법 301조에 따른 제제조치와 같은 일방적인 무역보복조치를 무력화시키고 분쟁 피소국이 패널 절차를 지연시키거나 자국에 불리한 패널보고서 채택에 거부권행사를 막는 패널결정의 자동적 채택 그리고 한번 패널절차가 시작되면 길어도 1년 이내에 모든 절차가 마감되는 엄격한 시한설정 등으로 WTO의 분쟁해결절차는 사실상 사법절차에 준하는 절차라고 말할 수 있다. WTO 분쟁해결절차는 “분쟁해결 규칙 및 절차에 관한 양해각서(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes)”에 명시되어 있는 바, 그 특징은 다음과 같다.

(1) 시한설정(time frame)

분쟁해결절차의 각 단계마다 엄격한 시한을 설정함으로써 절차의 지연을 방지하

고 결과에 대한 신뢰성을 높인다. 예를 들어 패널보고서의 채택은 상소절차가 없는 경우 패널설치 시점부터 늦어도 9개월 이내에 완료되어야 한다는 시한을 설정함으로써 피소의 지연작전을 사전봉쇄 한다.

(2) 의사결정방식

과거 GATT 분쟁해결절차의 경우 패널보고서를 채택함에 있어서 총의 방식(consensus)을 채택했기 때문에 분쟁당사자는 이 절차를 얼마든지 봉쇄하거나 지연시킬 수 있었다. 그러나 WTO 절차는 패널설치, 패널 및 상소보고서 채택, 보상 및 양허의 정지승인 등에 있어서 역총의 방식(reverse consensus)을 채택했다. 따라서 과거 GATT 체제하에서 자국에게 불리한 보고서가 작성될 경우 당사국이 총의 방식(consensus)에 의거하여 이사회의 보고서 채택을 지연시키거나 거부시켰던 관행을 배제하여 분쟁해결절차의 실효성을 확보하였다.

(3) 상소심의제

패널보고서에 대한 거부권이 폐지됨에 따라 패소국의 권익을 보호하기 위해 상소제도가 개설되었다. 이 제도는 분쟁당사자들에게 WTO협정이 법을 기초로 하여 올바르게 이행되었다는 것에 대해 높은 확실성을 부여하며 판정의 정확성과 신뢰도를 제고하려 하였다. 따라서 패널보고서 뿐만 아니라 양해각서에 대한 신뢰도 역시 보장되어 진다. 그러나 상소에 의한 심의는 법리해석에 국한된 적절성만을 다룬다.

(4) 패널의 중립성

패널구성에 있어 분쟁당사국이나 분쟁에 이해관계가 있는 제 3국의 국적을 가진 인사를 배제하여 패널의 중립성을 확보하였다.

(5) 이행에 대한 감시

분쟁해결절차에 대한 양해각서는 패널이나 상소기구의 결정사항의 이행에 관해 명확한 규정을 채택하고 있다. 분쟁해결기구의 권고 및 결정사항에 대해 패소국의 즉각적인 이행이 어려울 경우, 패소국은 합리적인 이행 기간을 제시하여야 하며, 이 기간은 15개월을 초과할 수 없다.

3) WTO 분쟁해결절차의 역할 및 단계

기존 GATT 체제와 비교하여 WTO의 분쟁해결절차 상에 중요한 2개의 기구가 추가설립 되었는데 상소기구(Appellate Body)와 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body)가 그것이다. 자동적으로 채택된 패널보고서 결과에 이의가 있을 경우 당사국은 상소를 제기할 수 있는데, 7인으로 구성된 상소기구는 이 상소에 대해 법률적 심의를 담당하는 기구이다.

<표 5-2> WTO 분쟁해결절차 개요

단계	평균 소요시간
협의를, 중개 등	60일 이내
패널 구성 및 패널위원 선정	45일 이내
패널보고서의 분쟁당사국 회람	6개월 이내
패널보고서의 WTO 회원국 회람	3주 이내
패널보고서 채택	60일 이내
총 1년 이내	(상소되지 않는 경우)
상소기구 보고서	60-90일 이내
상소기구 보고서 채택	30일 이내
총 1년 3개월 이내	(상소되는 경우)

분쟁해결기구는 WTO의 모든 회원국으로 구성되며 GATT체제의 이사회(Council of

Representatives)을 대신한 것으로 주요 역할은 분쟁해결 규칙 및 절차의 운용 관장, 패널설치, 패널 및 상소보고서의 채택, 패널권고사항의 이행에 대한 감시 및 상대 당사국이 수용을 거부할 경우의 양허정지를 승인할 수 있는 권한 보유 등이다. 그리고 모든 분쟁사항에 대해 신속성과 형평성을 보장하기 위해 엄격한 시한설정과 새로운 절차가 도입되었는바, 여기서 시한이란 패널설치, 패널에 할당된 시간, 패널보고서의 채택 및 권고이행에 대한 기간을 제한한 것이다. WTO 분쟁해결절차의 대한 단계별 개요를 요약하면 다음과 같다.

(1) 협의(Consultation)

양해각서는 협의의 중요성을 특히 강조하고 있다. 이 절차의 목적은 분쟁당사국들로 하여금 패널설치 이전에 협상과 조정 및 중재 그리고 상호수용을 통해 자체적으로 해결책을 모색할 수 있는 기회를 갖도록 하는 것이다. 분쟁당사국의 협의요청이 있을 경우 피요청국은 30일 이내에 협의에 응해야 하며, 협의결과 당사국간 합의를 이루지 못했을 경우 협의요청일로부터 60일 이내에 패널설치를 요청할 수 있다.

(2) 패널(Pannel)

분쟁해결기구에서 회원국들이 서면으로 접수된 패널설치요청을 만장일치로 부결하지 않는 한 패널은 자동적으로 설치된다. 패널은 분쟁당사국이나 분쟁에 대해 이해관계가 없는 제3국의 3명의 인사로 구성되며, 만일 분쟁당사국이 패널리스트 선정에 동의하지 않을 경우 WTO 사무총장의 직권으로 패널리스트를 임명할 수 있다. 패널은 당사국간의 분쟁에 대해 해결안을 도출 시키고자 유도하지만, 실패할 경우 분쟁당사국으로 부터 위임사항을 접수하며 패널이 설치된 시점으로부터 6개월 이내에 최종보고서를 분쟁당사국에게 제시하여야 한다. 장기보전이 불가능한, 예를 들어 부패할 수 있는 상품 등과 관련 된 긴급한 안전인 경우의 최종보고서는 3개월을 초과할 수 없다. 패널의 최종보고서는 분쟁해결기구회원에 의해 만장일치로 부결되지 않는 이상 배부일로 부터 60일 이내에 채택된다. 이후에 거부권 행사는 불가하다.

(3) 상소(Appeal)

분쟁당사국은 패널보고서가 분쟁해결기구에 의해 채택되기 전 이의가 있을 경우 상소기구에 이의신청을 할 수 있다. 새로 추가된 이 절차는 7인으로 구성되며 분쟁에 대한 법률적 사항만 재심한다. 상소기구는 60일 이내에 최종보고서를 제시하여야 하며 분쟁해결기구는 만장일치로 부결되지 않는 한 그 보고서를 채택한다.

(4) 이행(Implementation)

분쟁해결기구는 결정에 따른 권고안에 대해 당사국의 이행사항을 감시한다. 피고측의 즉각적 실행이 불가할 경우 분쟁해결기구는 합리적 시한을 부여한다.

(5) 대응(Compensation)

분쟁해결기구는 권고사항이 정해진 기간 내에 이행되지 않았을 경우 보상 및 양허정지등의 대응조치를 취할 수 있는 권한을 가진다. 이 대응조치는 피고측이 위반한 분야에 먼저 취해지며 이것이 불가할 경우 동일협정하의 다른 분야에 그리고 최종적으로 다른 협정의 타 분야에 적용된다. 이 대응조치는 분쟁해결기구에서 만장일치로 부결되지 않는 한 그 효력을 발생한다.

2. WTO와 FTA 분쟁해결절차의 유사성 및 차이점

통상규범 불합치 사안에 대한 정부 간 조정방식은 크게 정치적 차원에서 외교협상을 통한 해결을 통하는 방식과 사법판정기구의 법해석과 적용을 통하는 방식으로 구분된다. 외교협상을 통한 정치적 분쟁해결 방식에서 사법판정기구의 법해석과 적용을 통한 분쟁해결방식으로의 이행은 다자무역체제인 WTO에서 뿐만 아니라 FTA 등과 같은 지역무역협정에서도 보편화된 지 오래이다. FTA 체결은 단순히 각 산업

부문의 관세인하(철폐) 협정만이 아니며, 협정 당사국간 무역에 관한 포괄적이고 공식화된 제도를 구축하는 작업이다. 따라서 WTO에서와 유사하게 FTA 협정에도 협정의 해석과 적용에서 필연적으로 파생되는 분쟁을 해결하기 위한 다양한 절차적 규칙과 수단들이 포함된다.

1995년 도입된 이래 WTO의 분쟁해결절차는, 이전의 GATT시기에 비해, 분쟁 제소 건수의 폭발적인 증가(약 4배 이상)를 보여 왔다. WTO의 분쟁해결절차는 합의에 기초한 외교적 분쟁해결방식에서 강제적 사법판정방식으로의 변화를 의미한다. 이러한 제도적 변화는 정치적 대타협의 결과라 할 수 있는데, 한편으로는 301조를 무기로 일방주의를 강요하는 미국을 제어하고자 하는 여타국의 정치적 고려가 작용했으며, 다른 한편으로는 더욱 강력하고 효율적인 분쟁해결제도를 도입하고자 했던 미국의 의도가 작용했던 것이다. 일반적인 FTA의 분쟁해결절차와 대비하여 볼 때, WTO의 분쟁해결절차 역시 중립적 패널을 설치하고 패널의 판정이 분쟁 당사국에게 강제적 구속력을 가진다는 점에서 기본적인 유사성을 보인다.

그러나 WTO는 FTA와 달리 패널판정이 최종심이 되는 것이 아니라 판정에 불복하는 국가에게 항소의 기회를 제공하고 있다. WTO의 항소기구(Appellate Body)는 패소국에게 충분한 소명의 권리를 부여함으로써 사법적 판정의 정당성을 높이기 위해 도입된 것이라 할 수 있는데, 반면 항소절차에 소요되는 시간이 3개월 이상 추가되게 된다. 전반적인 분쟁해결 절차에 있어서도 패널 구성으로부터 최종판정에 이르기까지 1년이 소모됨으로써 FTA의 통상적인 소요기간인 6개월보다 분쟁해결에 소요되는 시간이 다소 길다. 패널의 구성에 있어서도 분쟁의 당사국 사적 개인은 원칙적으로 참여할 수 없도록 규정하여, 분쟁 당사국의 정치적 영향력을 벗어나 객관적인 판정이 이루어지도록 하고 있다.

WTO는 최종판정이 내려진 이후 그 실행에 상대적으로 긴 시간적 여유를 두고 있다. 양측의 합의에 의해 실행의 종료기간을 설정할 수 있도록 한다는 점에서는 FTA 분쟁해결절차와 동일하다 할 수 있으나, 이행 종료 시한이 상호합의로 설정되기 어렵다는 점을 고려하여 최장 15개월을 합리적 이행의 기간으로 규정하고 있다. 종료시한을 넘겨서도 최종판정이 이행되지 않을 경우, 피해국은 분쟁해결기구의 승인과 보복의 정도에 대한 결정 절차를 거쳐 비로소 보복조치를 취할 수 있게 되는 것이

다. 즉 분쟁의 제기로부터 실행에 이르기까지는 무려 2년 반 가량의 기간이 필요하게 되는 것이다. 따라서 지역협정의 분쟁해결절차에 비해 그 실효성과 신속성이 아무래도 떨어지는 문제점을 안고 있는 것이다.

분쟁의 제소국은 WTO의 분쟁해결절차와 FTA의 분쟁해결절차 중 하나를 택할 수 있으며, 원칙적으로 두 가지 모두를 병행할 수는 없다. 여기서 유의할 것은, WTO와 마찬가지로 FTA의 분쟁해결절차 역시 정부 대 정부 간 분쟁해결절차이며 사적 개인의 소송권은 보장하지 않고 있다는 점이다. 즉, 무역협정의 위반에 의해 이익의 침해가 발생하는 경우, 침해를 받는 개인들은 반드시 정부를 통하여 분쟁을 제기할 수 있으며, 직접 상대국에게 소송을 제기할 수 없다는 것이다.²²⁹⁾

요약하자면, FTA의 분쟁해결절차는 최초 문제제기로부터 대부분 6개월 이내에 패널의 최종보고서가 제출되며, 최종보고서에서 지시된 기간까지 그 결정을 이행하는 것을 원칙으로 하고 있는 것이다. 패널을 통한 분쟁의 심사와 최종 판정, 그 판정이 제시하는 권고사항의 실행, 그리고 불이행 시 보복조치의 발동이라는 절차로 전개되는 분쟁해결방식은, 과거에 행해졌던 정치적 협상을 통한 “비구속적 중재의 분쟁해결기제(non-binding arbitative mechanism)”와 질적으로 구분되는 “구속적 재정판결의 분쟁해결기제(compulsory adjudicative mechanism)”라 할 수 있다. 분쟁의 제기과 해결 과정 전체가 법적 엄격성에 기초하여 이루어지게 되며, 외교적 교섭력이나 협상력보다도 협정 문안에 대한 치밀한 해석과 논증의 능력, 법적 공방에서의 성패가 무역 분쟁의 결과를 좌우하게 된다는 것이다.

3. 한·미 FTA 투자자-국가 분쟁해결절차(ISD)

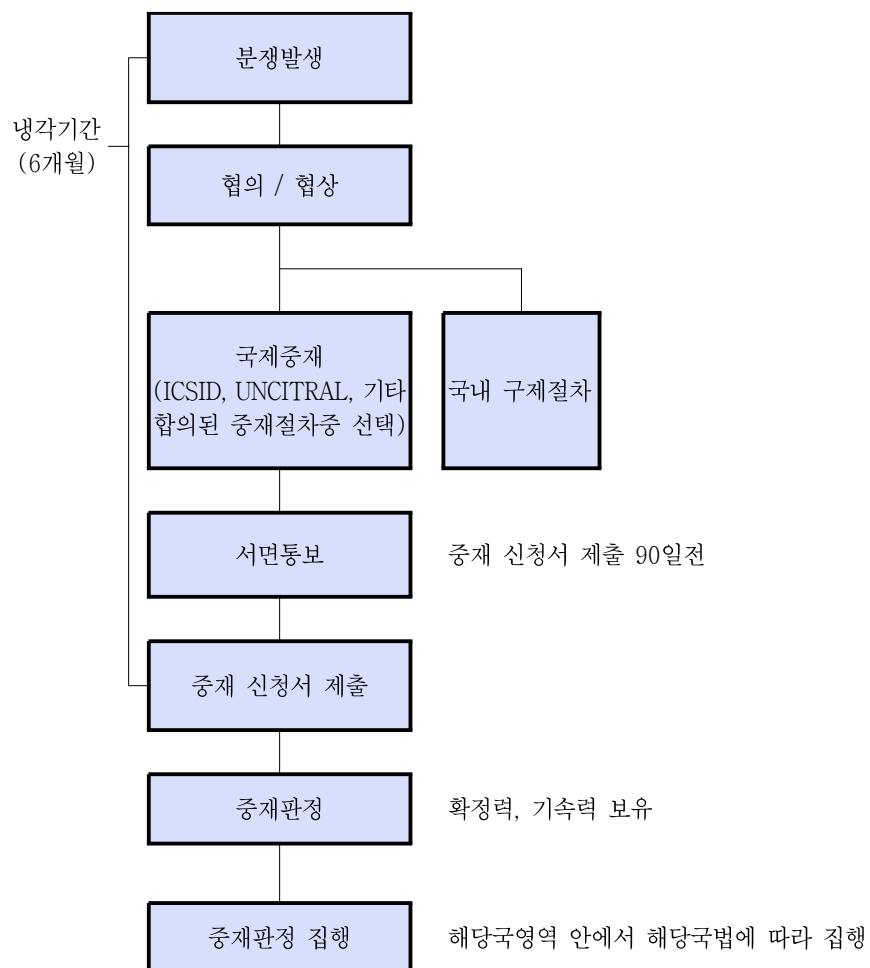
1) 투자자-국가 분쟁해결절차 개요

한·미 FTA 제11장(투자) Section B에 제시된 투자자-국가 간 분쟁해결절차(ISD : Investor-State Dispute Settlement)는 투자유치국 정부가 Section A의 협정상 의무,

229) 단, 이하에서 거론할 투자자-국가 분쟁해결절차(ISD)가 양허된 무역협정의 경우에는 예외적으로 정부를 상대로 사적 개인의 소송권이 허용된다.

투자계약 또는 투자인가를 위배하여 투자자에게 손실이 발생하는 경우, 투자자가 투자유치국 정부를 상대로 국내법원 제소 또는 국제중재를 요청할 수 있도록 한 규정이다. 국제중재는 3인으로 구성된 중재판정부(Tribunal)에서 심리되는바, 투자자와 피소국 정부가 각각 1인을 지명, 동 2인의 합의에 의해 의장중재인을 선임하되, 중재제기 후 75일 이내에 중재판정부가 구성되지 않는 경우 ICSID 사무총장은 당사자 간에 합의하지 않은 한 제3국 국적을 가진 자를 의장중재인으로 선임한다.

[그림 5-1] ISD 절차 개요



국제중재판정은 단심제로서 확정력(binding and final)을 가지며, 금전적 손해와 적용 가능한 이윤 및 재산권의 복구만으로 한정되며, 해당 조치를 취소하도록 할 수 없다. 따라서 징벌적 손해배상(punitive damages) 명령은 불가하다. 그리고 중재절차 신청에는 소멸시효가 존재한다. 즉 투자유치국 정부의 위배조치로 투자자(또는 투자 기업)의 손실이 발생하였음을 인지한 날로부터 3년이 경과한 후에는 중재절차 신청이 불가하다. 중재절차는 아래 제시된 절차 중 하나를 원용한다.

- (a) ICSID(International Center for the Settlement of Investment Disputes, 국제투자 분쟁해결센터) : World Bank 산하 기구로서 143개 회원국에게 투자자-국가 간 분쟁절차를 제공하며, 우리나라와 미국은 모두 ICSID 회원국임
- (b) UNCITRAL(United Nations Commission on International Trade Law, 유엔국제상 거래법위원회) : 국제무역법 제정을 위한 UN 산하 전문위원회로서 국제중재절차 및 규칙을 규정
- (c) 기타 합의할 수 있는 중재절차 : ICC(International Chamber of Commerce, 국제상업회의소) 등 제3의 절차에 양자가 합의하는 경우

2) 투자자-중재절차 적용 범위와 진행 방식

ISD 대상에는 협정상 의무 위반 외에 투자계약 및 투자인가 위반 사항이 포함된다. 그러나 이로 인하여 우리나라 입장에서 ISD의 대상이 과도히 확대되지는 않는다. 왜냐하면 (i) 투자계약²³⁰⁾은 우리 정부가 사실상 거의 시행하고 있지 않고, (ii) 투자인가²³¹⁾는 “양측이 투자인가기관을 갖고 있지 않음을 확인”하는 각주를 추가하도록 양측이 합의함으로써 사실상 효력이 배제되어 있기 때문이다.

230) 협정상 투자계약의 정의: 외국인투자자가 상대국 중앙정부(지방정부 및 국영기업체 제외)와 자원채굴, 발전, 상수도 등 공공서비스공급계약, 인프라건설과 관련하여 체결하는 투자계약.

231) 현재 우리 중앙정부(건교부)가 외국인투자자(영국)와 체결하고 있는 투자계약은 인천 제2연육교 건설이 유일함.

제소의 주체는 외국인투자자로서, 외국인투자자가 자신의 손실에 대하여 직접 제소할 수도 있으며, 또는 투자기업의 소유·통제하는 외국인투자자가 기업을 대리하여 제소할 수 있도록 규정하고 있다. 다만, 동일한 사안으로 다수 투자자가 각각 별개의 ISD를 제소한 경우, 정부는 그러한 중재사건들을 강제로 병합하도록 신청할 수 있어 정부가 동일한 사건에 대하여 여러 중재판정에서 대응하는 사태를 방지할 수 있는 장치를 마련해 두고 있다.

중재절차의 투명성 제고를 위해 중재심리 및 제출 서류는 모두 일반에게 공개하도록 하고 있으며²³²⁾, 중재재판부는 분쟁 당사자와 협의 후 시민단체 등 제3자(amicus curiae)가 의견을 제출하는 것에 대해서도 허용하고 있다. 또한 영어와 한국어를 심리, 중재제기, 결정, 판정 등 모든 중재절차에서 공식 언어로 사용한다.

한편 투자자는 상대국 법원 또는 국제중재절차에 제소할 수 있는 선택권을 가진다. 단, 미국인 투자자는 한국정부를 상대로 한국법원 또는 국제중재절차 제소 중 하나를 선택한 후에는 다른 절차에 의한 제소가 불가능하다. 한국인 투자자는 미국정부를 상대로 국제중재절차 개시 후에는 미국법원 제소가 불가능하나, 미국법원 제소 후에는 동 미국 국내법원 재판 절차를 중지하는 경우, 국제중재절차 개시가 가능하도록 하고 있다.

3) 방송통신 산업정책의 ISD 합치성 제고를 위한 가이드라인

앞서 거론한 바와 같이, 외국인 투자자는 투자유치국 정부가 한·미 FTA Section A의 협정상 의무, 투자계약 또는 투자인가를 위반하고, 동시에 투자자에게 손실이 발생하는 경우에 투자자-국가 간 분쟁해결절차(ISD)에 근거하여 분쟁해결 중재청구가 가능하다. 따라서 투자유치국 정부가 방송통신산업을 포함한 전 산업 분야에 대한 투자를 규율하는 한·미 FTA 제11장(투자) 외의 다른 협정문상의 의무를 위반한 경우에는 투자자-국가 간 분쟁해결절차의 적용대상이 아니라고 보아야 한다.

물론 방송통신서비스 분야의 투자에 관련된 사안 모두가 투자자-국가 간 분쟁해

232) 단, 비밀정보는 관련 절차에 따라 보호되도록 규정.

결절차의 적용대상이 되는 것도 아니다. 왜냐하면 한·미 FTA 제11장(투자)이 규정한 규율에 대해 합법적인 예외를 두고 있기 때문이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, 한·미 FTA는 현재유보 또는 미래유보를 통해 한·미 FTA 제11장(투자)이 요구하는 내국민대우(national treatment), 최혜국대우(MFN), 이행요건(performance requirement) 부과금지 등 의무와 부합하지 않는 조치를 시행할 수 있도록 하고 있다. 따라서 기본적으로 방송통신서비스 분야의 투자에 관련된 사안은 대체로 투자자-국가 간 분쟁해결절차로부터 자유롭다고 해도 과언이 아니다.

다만, 우리나라가 한·미 FTA를 통해 유보한 조치들의 내용을 살펴보면, 방송서비스 분야에서는 광범위하게 국산 콘텐츠 쿼터를 이행요건에 대한 예외 조치로 기재해 둔 반면, 통신서비스 분야에서는 이행요건에 대한 예외 조치를 기재하지 않은 상태이다. 이는 우리 정부가 통신서비스 분야에서 산업정책의 일환으로 일정 수준의 수출, 일정 수준의 국산 구성요소 비율 달성, 국내 상품 사용, 수출과 수입 간의 연계, 수출과 판매 간의 연계, 기술이전, 특정지역으로의 독점공급 등 7가지 이행의무를 부과하는 경우 기본적으로 정부 간 분쟁해결절차가 작동되는 것에 더하여 민간 차원에서도 투자자-국가 간 분쟁해결절차를 들고 나올 수 있을 개연성이 존재함을 의미하므로 주의를 요한다.

제 3 절 기존 통상분쟁 사례의 통상전략적 시사점

1. 보조금 및 상계조치(SCM)에 관한 협정²³³⁾

연구개발 지원에 대해서는 GATT/WTO체제에서 본격적으로 문제가 제기된 사례가 그리 많지 않다. 그러나 1997년 캐나다와 브라질 간 항공산업에 대한 정부보조금 분쟁에서 캐나다 정부에 의한 연구개발 지원정책이 WTO에 직접 제소되었고 이에 대한 패널 및 상소기구의 판정이 제시된 바 있다. 한편 미국은 명목상 연구개발보조금에 대해서도 상계조사를 실시하여 실제로 상계가능보조금이라고 판정한 바가 있는데, 특히 우리 정부의 연구개발정책에 대해 문제를 제기하고 있다. 이하에서는 우선

233) 이하, 간략히 ‘보조금협정’이라고도 지칭함.

이와 관련된 미국의 상계관세제도를 검토해 보고 유럽연합(EU)의 제도와 비교한다.

이를 기초로 연구개발지원에 관한 상계관세 부과 사례와 WTO 제소 사례를 검토해 보기로 한다. 전자에 대해서는 우리나라 사례 이외에 여타 국가의 사례도 포함하여 검토한다. 연구개발지원에 대한 WTO 제소 사례에는 보조금 분쟁과 관련하여 자주 거론되는 캐나다 항공산업 및 자동차산업을 둘러싼 보조금 분쟁과 함께 미국, EU와 우리나라 간 발생한 하이닉스(Hynix) 반도체 분쟁을 소개한다.

마지막으로, 우리나라의 경우 정부 보조금의 상당 부분이 연구개발지원과 관련됨으로써 유사시 보조금 분쟁의 원인이 될 수 있다는 점을 감안하여 방송통신 분야에 서 과거 추진된 산업정책 가운데 2003년 공표되어 추진되기 시작한 “IT 신성장동력 정책”에 대해 WTO 보조금협정 합치성을 중심으로 통상분쟁 가능성을 가설적으로 분석하고자 한다.

1) 미국 및 유럽연합의 상계관세제도

(1) 미국의 상계관세제도

전반적인 상계조치 관련 규범은 WTO협정의 내용을 그대로 수용하고 있으므로 중복적으로 이를 일일이 나열할 필요가 없을 것으로 보여, 이하에서는 WTO협정상 규범과는 대비되거나 특수성을 가지는 요소들에 대해서만 간략히 설명하기로 한다.²³⁴⁾

미국의 경우, WTO협정상 허용보조금 운용과 관련하여 상무부에게 총괄책임이 부여되어 있다. 미 무역대표부(USTR)는 허용보조금에 관한 WTO 회원국의 통보내용을 상무부에게 제공하여야 한다. 상무부는 그러한 통보내역에 근거하여 WTO협정상 의무에 대한 합치성과 미국 상계관세 법규상 합치성에 대해 판정하는데, 이러한 합치성 여부에 대해 부정적으로 판정하는 경우 USTR에게 이를 통보한다. 그러한 상무부의 부정적인 판정에 대해 동의하는 경우, USTR은 보조금협정 제8.4-5조상 절차를 발동하여 WTO 사무국에 검토를 요청하고 필요한 경우 위원회 및 중재 절차가 개시

234) WTO 보조금협정상 상계조치에 관련된 규범의 개괄적인 해설은 안덕근(2003) 참고.

되게 된다. 동 절차는 미국 국내산업에 의해서도 개시될 수 있는데, 국내 산업분야에서 이해당사자가 상무부에게 청원을 하는 경우 상기 절차가 개시된다.

한편, “선의의(bona fide)” 허용보조금인 경우에도 “심각한 부정적 효과(serious adverse effect)”가 있다고 간주되는 경우, 민간 이해당사자가 청원에 의거하여 상무부 및 USTR은 보조금협정 제9조하의 협의절차를 개시하여야 한다. 이에 근거한 위원회의 판정이 내려지고 보조금 지급국가가 위원회 권고사항을 이행하지 않는 경우, USTR은 통상법 제301조에 근거한 보복조치를 시행할 수 있다. 한편, 앞에서 지적한 바와 같이, 보조금위원회의 의사결정은 합의에 기초하는 바, 보조금 지급국의 반대에 의해 합의도출이 실패할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 그러한 경우 현 미국 법규에 따르면 미국과 위원회의 다수가 심각한 부정적 효과(serious adverse effect)”가 있다는 점에 대해 동의하고 그러한 부정적 영향이 제거되지 않는 경우 USTR은 제301조에 근거하여 보복조치를 발동할 수 있도록 규정되어 있다. 이를 위한 USTR의 제301조 판정은 보조금 지급국이 일방적으로 위원회 합의도출에 반대한다는 결정이 있는 30일 이내에 신속하게 이루어지도록 되어 있다. “UR협정 이행법(URAA)”에 따르면, 미국 상계관세법에서 허용보조금에 대한 유예를 두는 관련 규정들은 미 의회의 연장결정이 없는 한 WTO의 발효 66개월 후에 만료되도록 되어 있다. 이에 현행 미국 국내법상 허용보조금 관련 조항은 2000년 7월 1일자로 만료되었으며, 미 의회는 동 조항 연장에 대해 아직 승인한 바 없다.²³⁵⁾

(2) 유럽연합의 상계관세제도

유럽연합 상계제도의 특징은 WTO협정상 규정되어 있지 않음에도 불구하고 소위 “최소부과원칙(lesser duty rule)”을 적용하고 있다는 점이다.²³⁶⁾ 즉, 상계관세 수준이 보조금 수준에 반드시 합치할 필요 없이 피해를 제거하기에 적합한 수준이면 보조금 지급 수준 이하의 상계관세를 부과하여야 한다는 것이다. 따라서 유럽의 경우,

235) 19 USC 1677(5B)(G).

236) 원종학 외(2007).

미국 혹은 WTO의 일반적인 규범 및 관행과는 다르게, 상계조사 시에 상계 가능한 보조금 마진뿐만 아니라 피해 마진도 함께 계산을 하게 되며, 피해 마진이 보조금 마진보다 작은 경우에는 피해 마진에 입각하여 보조금 수준 이하의 상계관세를 부과하게 된다. 현재 이러한 방식은 많은 WTO 회원국들에 의해 합리적인 무역구제방식으로 인정되어 WTO 규범의 개정에 반영하고자 하는 노력이 기울여지고 있는데, 미국 등 일부 회원국들의 반대로 실제 채택될 수 있을지 여부는 불투명하다.

유럽연합의 상계조치 관련 규정에서는 WTO 보조금협정 제8조의 내용을 명시적으로 상계불가능 보조금으로 규정한 바 있다. 그러나 이러한 규정은 WTO 위원회에서 허용보조금 조항 연장에 대한 합의가 이루어지지 못함으로써 폐기되었다.²³⁷⁾ 유럽연합 상계제도의 특징으로는 “공익성심사(Community Interest Test)”를 추가하고 있다는 점이다.

이에 따르면, 상계조치 부과의 모든 다른 요건을 충족하는 경우에도 실제로 상계조치의 부과가 “유럽연합의 공익(community interest)”에 반한다고 명백하게 판정되는 경우에는 이를 시행하지 않거나 철회할 수 있다. 이처럼 상계조치의 시행에 있어 제소자 혹은 청원인의 경제적 피해를 고려하는 한편, 전체 유럽연합 차원에서의 공익성 심사절차를 추가함으로써 일부 산업부문이나 기업집단에 의해 무역구제제도가 남용될 위험의 소지를 경감하고 있다.

2) 상계관세 부과 사례

미국과 비교하여 유럽연합의 경우 상계조사 발동의 빈도는 상대적으로 낮다. 특히 후자의 경우에는 소위 허용보조금 관련 조치에 대해 상계관세를 부과한 예는 없는 것으로 파악되고 있다. 즉 유럽연합의 경우에는 그간의 GATT/WTO협상에서 나타난 바와 같이 허용보조금과 관련하여 비교적 그 범주에 대해 관대하게 해석하고 실제로 상계제도의 운영에서도 이를 용인한 것으로 보인다.

이러한 입장은 허용보조금과 관련된 엄격한 요건을 마련하고 있을 뿐만 아니라

237) EC Council Regulation, No 1973/2002, 5 November 2002.

관련 규정을 매우 엄밀하게 해석함으로써 사실상 거의 그러한 예외 경우를 허용하지 않는 미국의 입장과 대비된다고 할 수 있다. 이러한 맥락에서 이하에서는 통상분쟁의 개연성이 높은 것으로 판단되는 미국이 연구개발 지원에 대해 상계조치를 부과한 예에 대해 살펴보기로 한다.

(1) WTO 설립 이전 기간

WTO 설립 이전 기간에 미국은 연구개발지원에 관하여 상계관세를 부과한 바는 거의 없는 것으로 보인다. 특히 이하에서 설명하는 바와 같이 세 차례에 걸쳐 연구개발지원에 관하여 상계조사를 시행한 바가 있는데, 모두 상계가능하지 않은 보조금으로 판정하고 있다.

① 호주 산업연구개발 지원 (Industrial Research and Development Grants)

호주 정부는 제조업, 광업 및 건설업 등 광범위한 산업을 대상으로 신제품 및 신기술 개발을 위해 산업연구개발비용의 일부를 환불해 주는 "산업연구개발 지원" 정책을 시행하였다. 1984년 확정된 상무부 판정에서 동 지원정책하의 지원대상이 특정 산업분야에 국한되어 있지 않다는 점에 근거하여 상계가능하지 않다고 판정하였다.²³⁸⁾

② 캐나다 연구개발 공제제도 (Research and Development Super Allowance)

캐나다 온타리오 주정부는 일반적인 연방 공제 이외에 일정한 요건에 따라 35%와 25%의 추가적인 세액 공제를 허용하였는데, 온타리오 주에 소재한 모든 산업이 그 대상이 되었다. 1992년 5월 상무부는 동 보조금 정책이 온타리오 주의 특정 산업부분에 국한되어 있지 않으므로 상계가능하지 않다고 판정하였다.²³⁹⁾

238) US Department of Commerce(1984).

239) US Department of Commerce(1992).

③ Nordrhein-Westfalen's 기술개발 지원프로그램

독일 북서부에 소재한 Nordrhein-Westfalen 주의 경제기술부에 의해 시행된 철강 및 기타재료 개발을 위한 지원프로그램으로서, 연구 성과물을 출판하거나 특허를 취득하도록 하고 있으며 수혜기간 종료 후 5년 동안 라이선스 계약에 의해 수익이 발생하는 경우 지원금을 환불하도록 하였다. 1993년 7월 확정된 판결에서 상무부는 연구 성과물이 학술지에 출간되거나 기타 형태로 일반에게 공개되는 경우, 상계가능하지 않다고 결론지었다.²⁴⁰⁾

(2) WTO 설립 이후 기간

WTO 설립 이후 미국 상무부는 상계조사 과정에서 연구개발 보조금을 다루었는데, 그 중에는 한국 정부의 연구개발 지원조치를 상계 가능한 보조금이라고 판정한 사례도 존재한다. 이는 우리 정부의 연구개발정책 시행에 있어 매우 중요한 시사점을 제공하는 사례로서 향후 우리 정책의 개선 필요성을 강하게 제기하고 있다.

① 이태리 기술혁신기금 (Technological Innovation Fund)

이태리 정부는 Technology Innovation Fund of Law 46/82에 의거하여 기술혁신 수준이 높은 사업을 수행하는 기업들을 지원하였다. 동 지원사업을 검토함에 있어, 상무부는 수혜기업들에 수출의존도가 높은 기업들뿐만 아니라 수출의존도가 낮은 기업들과 수출을 하지 않는 기업들도 포함된 점, 지원에서 탈락한 기업들의 경우에도 특별히 수출성과와는 무관한 점 등을 들어 상계가능하지 않은 지원금이라고 결론지었다.²⁴¹⁾

240) US Department of Commerce(1993).

241) US Department of Commerce(1998).

② 한국 철강분야 기술개발 지원프로그램

한국 정부는 산업자원부를 통해 산업개발법 하에서 핵심소재, 부품, 엔지니어링 시스템, 자원기술 등 분야의 수많은 사업들에 대해 연구개발을 지원하였다. 철강업체의 경우, 동 사업에 독자적으로 연구개발을 수행하면서 참여하거나, 한국신철강기술연구협회(Korea New Iron and Steel Technology Research Association)를 통해 참여하거나, 혹은 여타 철강업체가 수행하는 연구개발사업에 비용분담 형식으로 참여할 수 있도록 되어 있다. 연구개발사업이 종료된 경우에는, 원칙적으로 5년 동안 기술개발지원금의 50%²⁴²⁾를 환불하여야 하는데, 연구개발이 실패하는 경우에는 전액을 환불하도록 되어 있다.

동 사안에 관한 1999년 12월의 최종 판정에서 상무부는 동 지원금에 대한 자료가 예비판정 시에는 제출되지 않아 검토된 바 없고 최종판정시에도 충분한 자료가 적시에 제시되지 못한 점을 들어, 사용가능한 정보에 기초하여 동 지원이 철강산업에 특정적이며 상계 가능한 보조금이라고 판정한 바 있다. 이러한 판정에 따라 상계관세를 계산하였는데, 기본적으로 동 프로그램하에서 지원받은 금액을 각 관련 철강업체들의 총 매출액으로 나눈 결과 POSCO 0.07%와 동국제강 0.005%의 상계관세가 도출된 바 있다.²⁴³⁾

③ 독일 철강 부문 연구개발프로그램

독일 철강업체인 Saerstahl사는 "21세기 핵심기술을 위한 신소재개발 사업 (New Materials for Key Technologies of the 21st CenturyProgram)" 하에서 세 종류의 연구개발 지원금을 받았으며, 또 다른 회사인 Schmiede사도 두 종류의 연구개발 지원금을 받은 바 있다. Saerstahl사가 받은 연구개발지원금 중 하나는 Brite/EuRAM Program하에서 제공된 것인데, 이는 영국 철강수출에 관한 상계조사에서와 마찬가지로 관련된 지원금액의 규모가 미미하여 상계가능성 여부를 판정하지 않았다.

242) 중소기업의 경우, 7년 동안 30%.

243) US Department of Commerce(1999).

반면, Saarlsh사가 수혜한 두 종류의 연구개발보조금은 ECSC 설립에 관한 파리 조약의 제55조하에서 제공되었는데, 이는 ECSC가 관장하는 석탄 및 철강산업 부문으로 그 수혜대상이 국한되어 있었다. 따라서 2002년 8월 확정된 상무부 판정에서 상기 연구개발지원금은 원칙적으로는 상계가능보조금으로 판정되었다. 그러나 실제로 상계관세를 산정하는 단계에서 그 액수가 미미한 것으로 판정되어 0.00%의 상계관세를 부과 받은 바 있다.²⁴⁴⁾

④ 한국 철강분야 기술개발 지원프로그램

한국 정부는 산업자원부, 과학기술부, 환경부, 건설교통부 등을 통해 철강분야의 수많은 사업들에 대해 연구개발을 지원하였다. 철강업체의 경우, 동 사업에 독자적으로 연구개발을 수행하면서 참여하거나, 한국신철강기술연구협회 (Korea New Iron and Steel Technology Research Association)를 통해 참여하거나, 혹은 여타 철강업체가 수행하는 연구개발사업에 비용분담 형식으로 참여할 수 있도록 되어 있었다. 연구개발사업이 종료된 경우에는, 5년 동안 기술개발지원금의 50% (중소기업의 경우, 7년 동안 30%)를 환불하여야 하는데, 연구개발이 실패하는 경우에는 전액을 환불하도록 되어 있었다.

2002년 9월의 최종 판정에서 상무부는 기존 판정에 기초하여 동 지원이 철강산업에 특정적이며 상계가능한 보조금이라고 판정하였다. 이러한 판정에 따라 상계관세를 계산하였는데, 기본적으로 동 프로그램 하에서 지원받은 금액을 각 관련 철강업체들의 총 매출액으로 나눈 결과 POSCO 0.08%와 동부제철 0.005%의 상계관세가 도출되었다.²⁴⁵⁾

244) US Department of Commerce, Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Carbon and Certain Alloy Steel Wire Rod from Germany, C-428-833, Aug. 23, 2002.

245) US Department of Commerce, Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Cold-Rolled Carbon Steel Flat Products from the Republic of Korea, C-580-849, Sep. 23, 2002.

⑤ 한국 하이닉스(Hynix) 사건에서의 연구개발지원 프로그램²⁴⁶⁾

가. 차세대 반도체사업

당시 상무부는 과학기술기본법에 의거하여 1992년부터 2001년까지 시행된 G-7/HAN Program하에서 과학기술부에 의해 지원된 18개 부문 중 하나인 차세대 반도체 (Next Generation Semiconductor, 이하 "NGC")사업과 관련하여 하이닉스에 대해 0.22%, 삼성전자에 대해 0.03%의 상계관세를 부과한 바 있다. 앞의 절에서 지적한 바와 같이, 최종적으로 부과된 상계관세율 자체는 매우 낮은 수준이나 차세대 산업 육성과 관련하여 주의를 기울여야 하는 점은 이미 매우 유사한 형태의 우리 정부 지원정책이 상계가능 보조금(countervailable subsidy)으로 인정되었다는 점이다. 당시 과학기술부는 관련 행정업무를 한국반도체연구협회라는 산업연구개발협회에게 위임하였는데, 이 조직은 후에 한국반도체연구조합(Consortium of Semiconductor Advanced Research, COSAR)으로 명칭을 바꾸고 과학기술부와 관련 회사들간에 매개 역할을 수행하였다.

NGC사업 하에서 정부와 기업은 각각 총 연구개발 비용의 50%를 제공하고, 프로젝트가 종료된 후에는 기업은 정부에게 관련 기술사용료를 지불하도록 되어있었다. 그리고 기업의 총 지불액이 정부의 지원액과 동일한 수준이 되는 경우 해당 기술은 전적으로 기업에게 소유권이 이전되도록 되어 있었다.

이러한 정부의 지원방식에 대해 상무부는 비록 동 프로젝트가 G-7/HAN Program하의 일부분으로 수행되었으나 프로젝트별로 시행규정이 마련되어 수행된 점 등을 들어 이를 별개의 지원정책으로 간주하고 독립적으로 분리하여 판정하였다. 따라서 동 프로젝트는 반도체 부문에 특정한 지원으로 간주되었고, 정부로부터의 직접적인 자금 대여에 의한 재정적인 기여가 있는 것으로 판단되었다.

궁극적으로 상계관세율을 계산하는 데 있어서 상무부는 해당 기업들이 실제로 지불한 금액과 상업적으로 지불했어야 하는 금액간의 차이만큼을 상계 가능한 보조금

246) US Department of Commerce(2003).

으로 결정하였는데, 이에 따라 총 보조금에 의한 혜택을 조사기간 동안의 반도체 판매액에 의해 나누어 하이닉스에 대해 72억의 지원을 인정하여 0.22%, 삼성전자에 대해 0.03%의 상계관세율을 산정하였다.

나. 21세기 프론티어 연구개발 프로그램

21세기 프론티어 연구개발 프로그램 (21st Century Frontier R&D Program)은 1999년에 G-7/HAN Program과 유사한 구조와 취지로 과학기술부의 주관 하에 시작되었다. 동 프로그램 하에는 19개의 프로젝트 부문이 10년간의 기한으로 지원되었는데, G-7/HAN Program에서와 마찬가지로 장기무이자대여가 matching fund의 형태로 제공되었다. 대여금의 환수는 역시 기술사용료의 형태로 이루어졌다.

이 프로그램 하에서 수행된 프로젝트의 일부로 "Tera-level Nano-devices Development Program"이 2000년부터 2010년까지의 기간 동안 진행 예정되었는데, 과학기술부는 KIST을 통해 매년 100억 원을 반도체 유관 연구소 및 기업을 지원하는 것으로 되어 있다. 사업 종료 시에는 수혜기업이 실시계약에 따라 기술사용료를 정부에 지불해야 하는데, 수혜금이 전액 지불되는 경우에는 개발된 기술소유권이 전적으로 기업에게 이전되도록 하였다.

상기 프로그램 하에서 하이닉스와 삼성전자는 일부 보조금을 지원받았음이 인정되었고 이에 대해 상무부는 G-7/HAN Program에서와 마찬가지로의 상계가능보조금 판정을 내린 바 있다. 이에 의거하여, 위에서 설명한 방식의 상계관세 계산법을 적용한 바, 두 기업에 대해 모두 0.00%의 상계관세율이 도출되었다. 이러한 결론에 의해 상무부 판정이 하이닉스에 대한 상계관세 부과에는 아무런 영향을 미치지 못하였으나, 여기서 주목할 점은 상무부는 여전히 이러한 우리 정부의 지원 방식에 대해 상계 가능한 보조금이라고 판정하고 있다는 점이다.

한편, 사실상 동일한 사안에 대해 상계조사를 시행한 유럽연합의 경우 위에서 설명한 연구개발 지원조치에 대해 문제를 제기하지 않고 있는 점은 주목할 만하다.²⁴⁷⁾

247) Official Journal L212/1, EC Council Regulation No 1480/2003 of 11 August 2003 imposing a definitive countervailing duty and collecting definitely the provisional duty

3) 캐나다 항공산업 보조금 분쟁

WTO체제 하에서 연구개발 지원에 대한 보조금 규범 관련 문제를 제기한 대표적 사례는 캐나다정부의 항공산업 지원을 둘러싼 캐나다 항공산업 보조금 분쟁이다.²⁴⁸⁾ 연구개발 지원에 대해서는 GATT/WTO체제에서 본격적으로 문제가 제기된 예가 많지 않다. 그러나 1997년 캐나다와 브라질 간에 발생한 항공산업에 대한 정부보조금 분쟁에서 캐나다 정부에 의한 연구개발 지원이 WTO에 제소되었고 이에 대한 패널 및 상소기구의 판정이 제시된 바 있다. 캐나다-브라질 간의 항공산업 보조금분쟁은 양국 정부 간 각기 중대한 산업정책의 합법성을 제기함으로써 매우 첨예한 대립을 초래하였고, 또한 WTO 판정 후에도 이행단계에서 많은 문제점을 야기한 바 있다.

다음의 <표 5-3>에서와 같이, 캐나다의 경우 WTO 판정 이후에 브라질 정부의 이행조치에 관하여 두 차례 이행패널 절차를 진행한 바 있고, 브라질의 경우에도 이행패널절차를 진행함에 더하여 관련 보조금조치에 대한 추가적인 분쟁 제소를 하였다. 동 분쟁에서 첨예한 대립을 야기한 정부 보조금 조치 중에 캐나다 정부에 의한 Technology Partnerships Canada(TPC) 프로그램과 Defense Industry Productivity Program(DIPP)이 있는데, 두 가지 프로그램 모두 명목상은 연구개발 지원을 위한 보조금조치에 해당한다. 이하에서는 동 분쟁에서 논의된 연구개발 지원에 대한 내용에 대해서 검토해 본다.

(1) 분쟁사안 및 분쟁당사국 주장

브라질이 캐나다 정부를 상대로 제소한 항공산업 보조금 사건에서 브라질 정부는 1996년에 설립되어 운영 중인 Technology Partnerships Canada(TPC)가 사실상 기존에 운영되어 오던 Defense Industry Productivity Program(DIPP)을 연계한 프로그램으

imposed on imports of certain electronic microcircuits known as DRAMs originating in the Republic of Korea.

248) Canada- Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/R.

로서 수출보조금에 해당한다고 주장하였다. 브라질 정부는 DIPP 하에서 총 Can\$2 billion 규모의 항공산업에 대한 지원이 이루어졌는데, 명목상 방위산업이라는 이름을 사용하고 있으나 실제로는 거의 모든 자금이 민간에 지원되도록 규정되었다고 주장하였다.

<표 5-3> 캐나다-브라질 항공산업 관련 보조금분쟁 진행경과

일자	캐나다 제소 사건	브라질 제소사건
1996.6.18	협의 요청 (WT/DS46)	
1996.9.16	패널설치 요청	
1996.10.3	패널설치 재요청/철회	
1997.3.10		협의 요청 (WT/DS70)
1998.7.10	패널설치 요청	패널설치 요청
1999.4.14	패널보고서 회람	패널보고서 회람
1999.5.3.	상소 요청	상소 요청
1999.8.2	상소기구보고서 회람	상소기구보고서 회람
1999.8.20	분쟁해결기구 판정 채택	
1999.11.23	이행패널 신청	이행패널 신청
2000.5.9	이행패널보고서 회람	이행패널보고서 회람
2000.5.22	상소 요청	상소 요청
2000.7.21	이행에 관한 상소기구보고서 회람	이행에 관한 상소기구보고서 회람
2000.8.4	분쟁해결기구 판정 채택	
2001.1.19	이행패널 재신청	
2001.1.22		협의 요청 (WT/DS222)
2001.3.1		패널설치 요청
2001.7.26	이행패널보고서 회람	
2001.8.23	분쟁해결기구 판정 채택	
2002.1.28		패널보고서 회람
2002.2.19		분쟁해결기구 판정 채택

또한 원칙적으로 “환경기술, enabling technology - 생명공학, 정보통신 및 신소재 등이 포함, 항공 및 방위산업”에 지원되도록 되어 있는 TPC 하에서 실제로는 항공산업 부문이 거의 전적인 지원의 수혜대상이 된다는 점과, TPC 웹페이지에서 설명하는 사업성격에서 제시되듯이, 경제성장과 고용을 촉진하는데 잠재력이 큰 시장주변상품 (near-market product)이 실질적으로 시장에 도달할 수 있도록 지원하는 데 목적을 두는 점 등을 감안할 때 TPC는 수출보조금에 해당한다고 주장하였다.

특히 브라질은 TPC가 수출시장에서의 판매를 목적으로 하는 고도 기술상품 개발을 위한 조건부 상환투자 (conditionally repayable investment)라고 주장하였다. 즉 지원대상 개발사업이 상업적으로 성과가 있는 경우에 한하여 로열티 기준으로 상환되게 하므로, 이는 조건부 상환투자에 해당한다고 주장하였다. 더욱이 해당 기술개발이 성공적이지 않은 경우에는 수혜기업 입장에서 아무런 상환 의무를 가지지 않으므로 투자의 하방리스크가 없을 뿐만 아니라, 캐나다 정부가 보조금을 상환하는 경우에도 기대수익률이 시장기대수익률에 훨씬 미치지 못함으로써 상당한 수준의 혜택이 발생하는 보조금이라고 주장하였다. 이와 관련하여, 브라질 정부는 1998년 발간된 WTO의 캐나다에 대한 무역정책보고서에서 TPC가 ‘출연금(Grant)’ 형태의 보조금이라고 지적한 점을 언급하였다.

구체적인 지원들에 관하여서는 향후에 연구개발지원금이 로열티 형태로 환수되는 경우에도 수익률은 약 2-3% 수준에 그치는 반면, 시장수익률은 17-23% 수준인 점을 감안할 때 보조금적인 성격은 명백하다고 주장하고 있다.

이러한 주장에 대해 캐나다 정부는 해당 지원은 각 지원 프로그램별로 전체 소요 예산의 평균 30% 미만 수준에서 지원되었으며, 로열티 지급이 수익이 아니라 매출에 연동되고 고정된 규모에 제약을 받지 않는다는 점을 들어 출연이 아니라 투자에 해당한다고 주장하였다.

브라질은 상기 지원이 수출보조금에 해당한다는 점에 관하여, TPC사업 연례보고서, 캐나다 산업자원부 자료에서의 언급, 기타 고위 정부 공무원들의 발언에서 캐나다 항공사업의 수출기여도와 수출증가 가능성, TPC를 통한 수출증대 추진 등이 거듭 확인되고 있는 것을 지적하였다. 또한, 일부 항공기 기종의 경우, 거의 전적으로

수출되고 있는 점 등도 해당 산업분야에 대한 TPC 지원의 수출연계성을 입증하는 증거로 제시되었다.

이에 대해 캐나다 정부는 TPC가 전 산업부문에 걸쳐 균등하게 지원을 함으로써 기초적인 산업경쟁력 제고를 시도하는 조치로서 1998년 9월 30일 현재 총 65개 사업에 \$582million에 달하는 지원을 하는 중 48개 사업(\$174.5million)이 환경과 enabling 기술에 대한 지원이라는 점을 지적하였다. 또한 캐나다 정부는 TPC의 선정 기준 자체에 수출증대라는 요소가 직접적으로 작용하는 것이 아니며, TPC에 의해 지원받은 경우에도 수출을 반드시 해야 하는 법적인 의무가 없다고 주장하면서, 수출연계성을 부인하였다.

즉 TPC에 의해 지원받은 경우 수출을 하지 않거나 국내 판매에 치중한다고 하여 로열티가 증가되는 등의 과징금이 부과되지 않으며, 지원의 효과를 증대시키는 차원에서 사업의 성공가능성을 검토할 뿐이라고 주장하였다. TPC 연례보고서 등에서 언급한 수출증대 취지는 전반적인 기술력 강화에 의한 결과일 뿐이며, 단순히 기술개발에 의한 수출증대 효과가 발생한다는 사실만으로 해당 지원을 수출보조금으로 간주할 수 없다고 주장하였다.

캐나다 정부는 캐나다 경제에 항공산업의 중요성을 인정하는 공식적인 언급이나 TPC의 목적으로 수출증대가 언급되는 점 등이 그 자체로서 TPC 프로그램이 수출연계성을 가진다는 입증은 될 수 없다고 주장하였다. 항공산업의 수출편향성은 시장상황에 의해 입증되는 사실이지, TPC 프로그램의 전제조건이 아니라고 주장하였다. 즉 항공산업은 가장 개방되고 글로벌화되어 있는 산업부문 중 하나로서, 전반적인 캐나다 경제(특히, 제조업 분야)의 높은 수출의존도는 불가피한 현상일 따름이라고 주장하였다.

(2) 패널 판정

패널은 우선 상기 TPC 지원이 정부에 의한 재정적인 기여로서 보조금협정상의 보조금에 해당한다는 점에 대해서는 별다른 문제를 제기하지 않고 있다. 한편 패널은 TPC의 성격, 지원내역, 시행과정과 관련되는 다양한 자료들의 제출을 요구하였으나,

캐나다 정부는 많은 부분에 대해 관련기업의 영업상 문제점과 정책결정의 비밀성을 사유로 이를 거절하였다.

사실상(de facto) 수출보조금의 입증과 관련하여, 패널은 제반 관련 사실들이 종합적으로 검토되어야 하는데 이러한 입증은 엄밀한 사실관계에 기초해야 한다고 판정하였다. 또한 관련 조항의 법적인 해석과 관련하여서는 소위 “But for” test를 제시하였는데, 보조금에 의해 수반되는 수출에 대한 기대가 없었다면 정부에 의한 지원이 되지 않았을 것이라는 점을 사실에 의해 입증하여야 한다고 판결하고 있다.

이러한 법적 해석을 바탕으로 패널은 관련 증거자료를 검토한 후 브라질 정부가 TPC가 수출보조금에 해당한다는 “일응 입증(prima facie case)”을 하였으며, 이를 캐나다가 반박하지 못하였는바, TPC를 수출보조금이라고 판결하였다. 상기 판정에 서 패널이 브라질의 prima facie case 입증의 기초로 인용하는 증거자료는 <표 5-4>와 같이 요약된다.

<표 5-4> 캐나다 항공산업 보조금 사건 증거자료의 성격별 구분

증거자료	내용 및 성격
TPC Business Plan	홍보성 자료
TPC Interim Reference Binder	사업설명 자료
TPC Annual Report	홍보성 자료
TPC Applications Kit	사업설명 자료
TPC Charter	기관 자료
Industry Canada/TPC Webpage	홍보성/사업설명 자료
Industry Canadapressrelease	홍보성 자료
기타	캐나다 정부의 설명 내용

패널은 증거자료들을 인용하면서 TPC에 의한 금융지원이 사실상 수출촉진을 위해 “기획(designed and structured) 되어진” 수출보조금이라고 판정하였다. 특히 패널은 항공산업 부문의 TPC 지원이 높은 수출잠재력을 가지는 상용화 직전 단계 사업들(“near-market”project)에 대해 제공되었음을 상기하고 있다.

증거자료들에서 알 수 있듯이, 상당히 광범위한 자료들이 종합적으로 TPC 지원의 수출연계성을 입증하는 자료로 인용되고 있는데, 특히 TPC를 주관하여 시행하는 부서에 의해 발간된 자료들에서 제시되고 있는 사업의 성격 규명이 중요한 역할을 하고 있다. 예를 들어, 1996-1997 TPC Business Plan이라는 자료에서 언급된 “항공산업 부문에 대한 지원 원칙 또는 방식이 높은 수출잠재력을 가지는 상용화 직전단계의 사업들을 발굴하여 직접적으로 지원하는 것”이라는 부분은 패널에 의해 판정의 여러 부분에서 재삼 언급되고 있는 점에 비추어 볼 때, 수출연계성 판정에 핵심적인 기여를 한 것으로 보인다.

또한 1996-1997 TPC Annual Report에서 언급된 “TPC 지원 수혜기업에 의한 생산품의 80%가 수출되고 있으며, TPC가 이러한 수출주도형 성공신화에 중요한 파트너로서 자부심을 가진다.”는 등의 표현, TPC 지원서에 명시된 수출신장 효과 명기 요건 등도 수출보조금적 성격을 입증하는데 중요한 증거자료로 간주되고 있다. 그리고 TPC 주관사업단에 의한 인터넷 홈페이지에 있는 자료뿐만 아니라, 캐나다 산업자원부의 인터넷 홈페이지에 나타나고 있는 TPC 관련 언급들도 패널에 의해 설득력 있는 증거자료로 채택되고 있는 점은 주의해야 할 부분이다.

(3) 상소기구 판결

상기 패널 판정은 캐나다 정부에 의해 상소되었는데, 상소기구는 동 쟁점의 판결에서 우선 사실상 수출보조금 판정을 위한 세 가지 법적 요건을 제시하였다. 첫째, 보조금을 제공하는 정부가 수출실적에 기초한 지원조건을 제시하였는가 하는 것이다. 둘째, 수출효과가 기대되었는가 하는 것이다. 셋째, 보조금 제공이 수출증가에 연동(tied to) 되었는가 하는 것이다. 특히 상기 요건의 적용에 있어 상소기구는 수출에 대한 기대가 있었다는 점과 보조금 지원이 수출에 연동되었다는 법적 요건을

혼동해서는 아니된다고 명시하였다.

한편 상소기구는 패널이 “보조금에 의해 지원된 상품이 수출시장에 근접할수록 보조금의 수출보조금적 성격이 강해지고, 반대의 경우에는 수출보조금적 성격이 적다.”라고 판결한 부분에 대해 이러한 법적인 추정(legal presumption)이 반드시 성립하지는 않는다고 해석을 수정하고 있다. 그러나 이러한 해석의 수정에도 불구하고 패널의 사실관계 검토와 관련해서는 법적인 문제가 없다고 판결하여, 캐나다의 TPC 프로그램이 수출보조금에 해당한다는 패널 판정을 재확인하였다.

(4) 이행분쟁과 패널/상소기구 판결

① 사실관계

분쟁해결기구가 1999년 8월 20일자로 앞에서 설명한 패널 및 상소기구 보고서를 채택함으로써 캐나다에 대한 이행권고 시한이 채택일로부터 90일, 즉 1999년 11월 18일로 결정되었다. 캐나다는 분쟁해결기구의 권고사항을 이행하기 위해 1999년 11월 18일자로 기존의 TPC Contribution Agreement하에서 항공기 산업분야에 지원을 하지 않겠다고 밝혔다. 또한 캐나다 정부는 상소기구 보고서 회람 이전에 체결된 두 개의 다른 항공기 산업 프로젝트에 제공된 조건부 승인을 철회하였다.

마지막으로 캐나다는 보조금협정과 합치하도록 TPC 프로그램을 재편하는 조치를 취하였다.²⁴⁹⁾ 보다 구체적으로, 당시 TPC 주관기구의 보고서에 따르면 WTO 판정 직후 판결의 이행을 위해 \$16.4백만 불에 달하는 5개 프로젝트의 지원을 중단하였으며, 2개의 지원 대상 프로젝트 계획도 폐기하였다. 또한, 전 투자분야를 망라하여 총 86개 지원 요청을 폐기하고 TPC 프로그램 자체를 전면적으로 재조정하였다.

한편, 이러한 TPC 프로그램의 재조정은 항공기사업을 포함한 기존의 사업 진행을 상당부분 지연시키게 되었는데, Can\$66백만 불 규모의 예산지원에 영향을 미치게

249) 캐나다가 패소함으로써 불이익을 당한 것은 이것뿐이며, 불법적 보조금 환수에 있어 WTO 패널에서는 retrospective remedy를 적용하지 않기 때문에 이전의 지원 프로그램에 대해서는 별다른 권고 조치가 없었다.

되었을 뿐만 아니라 TPC하에서 유지되는 사업의 약 1/3에서 2/3정도를 왜곡하는 효과가 발생하게 되었다. 따라서 WTO 판정에 의해 영향을 받은 사업의 약 절반에 대해서 예산지원 계획자체가 재조정되었으며 연간 예산지원계획도 수정되었다.²⁵⁰⁾

그러나 이러한 캐나다의 이행조치에 대해 브라질 정부는 여전히 보조금협정 위반을 주장하면서 원 패널에게 이행조치의 합법성에 대해 판결해 줄 것을 요청하였다. 즉 브라질은 TPC 프로그램의 모든 기본적인 요소들은 변화되지 않고 남아 있으며 그러한 요소들의 대부분은 여전히 변화되지 않을 것이라고 주장하였다. 특히 이러한 주장과 관련하여, 브라질은 다음의 네 가지 요인들이 항공기 산업에 대한 미래의 TPC 지원을 사실상 수출보조금으로 만들 것이라고 주장하였다 :

- (i) 대상 산업분야가 수출지향적인 성향에 근거하여 "특정적으로 지정(specifically targeted)"되고 있으며,
- (ii) "대상 경제활동(eligible activities)"이 "준 시장(near-market)" 프로젝트에서의 관심을 지속적으로 기만하고 있으며,
- (iii) 수출실적이 암묵적인 선발과 평가기준이 되고 있으며,
- (iv) 많은 TPC 문서가 대체되거나 수정되지 않았다.

② 패널 판정

패널은 이러한 각각의 브라질 주장을 검토한 후, 모두 기각하였다. 패널은 (i)에서의 항공 부문에 대한 특정적인 지정문제에 대해서 분쟁해결기구 권고사항의 기초를 구성하는 부분이 아니므로 관련이 없는 사항으로 판결하였다. 즉 이행판결 패널은 그러한 특정적인 지정문제가 원 패널 판결의 부분에 포함되지 않았으므로 분쟁해결기구의 권고 또한 캐나다로 하여금 TPC 지원이 항공기 산업분야를 특정적으로 지정하지 않도록 하는 내용을 포함할 수 없다고 결론지으면서, 동 쟁점에 대한 검토를 할 필요가 없다고 판결하였다.

(ii)의 주장과 관련하여서, 패널은 브라질이 새로운 TPC 조치가 그러한 준시장 프

250) Technology Partnership Canada(2000), pp. 9-10.

로젝트에 관심이 있다는 점 또는 새로운 TPC 조치가 기본적으로 기존의 것과 사실상 동일하다는 점에 대해 입증하지 못하고 있다고 판결하였다. (iii)의 쟁점과 관련하여 패널은 브라질이 새로운 TPC와 수출 간에 "밀접한 관련 (intimate link)"이 있다고 주장한 것을 기각하였다. (iv)의 TPC 문서와 관련하여서는 두 개의 중요한 TPC 문서가 검토되었는데 그러한 문서가 수출에 결부되어 있다는 증거가 없을 뿐 아니라, 기존의 TPC 문서가 더 이상 적용되지 않는 것으로 보인다고 패널은 판결하고 있다. 이러한 결론에 따라, 최종적으로 패널은 브라질이 캐나다가 TPC 지원에 관한 분쟁해결기구의 권고를 이행하지 못하였다는 점을 입증하지 못하였다고 판결하였다.

③ 상소기구 판정

브라질은 이러한 패널판정을 상소기구에 회부하였다. 우선, 브라질은 이행패널이 쟁점 (i)에 대해 판결하기를 거부한 것에 대해 법적인 오류라고 주장하면서, 동 패널이 캐나다가 분쟁해결기구의 권고를 이행하기 위해 TPC 프로그램을 개정하였는지 여부에 대해서만 검토하고 있을 뿐, 개정된 TPC 프로그램이 보조금협정과 합치하는지 여부에 대해서는 검토하지 않고 있다고 주장하였다.

동 쟁점과 관련하여, 상소기구는 이행판결의 대상은 개정된 조치이며, 패널에 의해 적용된 기준인 “캐나다가 TPC 지원이 향후에 보조금협정과 합치하도록 보장하고 있는지”는 실제 적용상 매우 어려운 내용이며 조심스럽게 다루어져야 할 사안이라고 설명하였다. 즉 알 수 없는 미래에 관련 조치가 어떠한 방식으로 집행될 것 인지는 사실상 거의 예측이 불가능하므로 상기한 바의 패널 판정은 엄격하게 자구에 기초하여 해석하는 경우 문제의 소지가 있다는 것이다. 따라서 이러한 경우 적절한 판정 기준은 개정된 TPC 프로그램이 제3.1(a)조의 의미 하에서 금지된 수출보조금과 관련되어 있는지를 결정하는 것이라고 판결하였다.

또한 상소기구는 패널이 패널절차에 대해 캐나다가 분쟁해결기구의 권고를 이행하였는지의 사안에 국한되어 있다고 판결함으로써 보조금협정에 합치하지 않는 기존 프로그램의 측면들을 제외시킨 점에서 법적 오류를 범하였다고 판결하였다. 이러한 관점에서, 상소기구는 이행판결에서 패널이 원 패널절차의 관점에서 해당 조치를

검토하도록 제한되어 있지 않다고 판결하고 있다. 즉 이행조치와 관련된 주장, 사실 관계 등은 원 패널절차에서의 것들과 당연히 같지 않을 수 있으므로, 상소기구는 관련 주장이 원 패널절차의 부분이 아니라는 이유로 특징적인 지정문제에 대한 브라질의 주장을 검토하지 않은 것은 패널의 법적인 오류라고 지적하고 있다.

이러한 결론에 따라, 상소기구는 이행판결 패널절차에서의 합의된 (undisputed) 사실관계에 입각하여 법적인 분석을 완료하고 있다. 상소기구는 보조금과 수출실적간의 조건부 관계가 성립되는 경우에 수출보조금이 인정된다는 판결을 지적하면서 다음의 두 가지 이유에서 브라질의 주장을 기각하였다.

첫째, 상소기구는 어떠한 산업분야가 높은 수출지향적인 성향을 가진다는 사실 자체가 보조금의 수혜 가능성을 완전히 배제할 수는 없다고 판정하였다. 즉, 보조금을 지급받은 산업분야의 높은 수출성향 자체만으로는 상소기구가 수출조건부 판정을 하기에 충분하지 않다는 것이다. 둘째, 상소기구는 동 쟁점과 관련하여 브라질이 제출한 증거자료가 기존의 TPC 프로그램에 관한 것이며, 개정된 프로그램에 관한 것이 아니라고 판결하였다. 따라서 상소기구는 브라질이 캐나다 항공기 산업분야가 높은 수출성향 때문에 특징적으로 지정되었다는 점을 입증하지 못했다고 판결하였다.

(5) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

캐나다 항공산업 보조금 분쟁 이후 캐나다 정부의 TPC 수정에 의해 Bombardier사의 CRJ 프로젝트에 대한 직접적인 지원은 전면적으로 중단되었다. TPC 하에서 2000년 이후 지원된 내역을 보면 Pratt & Whitney Canada와 같이 일부 Bombardier사의 항공기 제작에 사용되는 부품 생산에 관련되는 업체에 대한 지원이 지속되고 있으나 최소한 CRJ 프로젝트에 직접적으로 관련되는 사업에 대한 지원은 모두 중단되었다. 최소한 1999년 이후의 TPC Annual Report상에서는 나타나지 않고 있다. 특히 2000년 보고서부터는 항공기산업 부분의 지원내역에 대해 구체적인 내용이 삭제되고 매우 간결하게 사업성격과 지원 총액만 기술되고 있는 점은 주목할 만하다.²⁵¹⁾

251) http://tpc.ic.gc.ca/epic/site/tpc-ptc.nsf/en_hb00035e.html.

이후 브라질 정부는 항공기 수출 지원을 위한 금융지원조치에 대해 별도의 분쟁을 제기한 바 있으나, 연구개발보조금에 대한 문제는 다시 거론되지 않았다. WTO 분쟁해결기구에서의 판결에 의해 진행 중인 보조금조치가 위법 판정을 받는 경우 피소국은 해당 보조금을 이행 기간 내에 중단할 의무가 있는데 기존에 이미 지급된 보조금에 대해서는 일반적으로 환수 의무가 부과되지 않는다. 현재까지 GATT/WTO 체제하에서 유일하게 Australia – Subsidies Provided to Producers and Exporters of Automotive Leather(DS126)사건에서 패널이 기존에 지급된 보조금의 환수를 권고한 바가 있으나, 이는 현재 예외적인 사례로 받아지고 있으며 보조금 관련 후속 분쟁들에서는 그러한 환수조치 권고가 채택되지 않고 있다. 따라서 일견 연구개발 보조금의 경우 이러한 이행조치 상 제약에 근거하여 조치의 합법성 여부를 불문하고 시행하고자 하는 선택이 있을 수 있다.

그러나 캐나다 사례에서 나타나는 바와 같이 대부분 중장기적인 계획 하에서 추진되는 연구개발사업의 경우 사업 추진 과정에서 예상치 못한 통상규범 위반 판정으로 불시에 중단됨에 따라 심각한 사업추진 상 문제가 발생할 수 있다. 그러므로 중장기적인 비전과 사업계획에 기초하여 추진되는 연구개발 사업의 기획과 시행에 있어서 WTO 보조금 규범의 합치성 검토는 매우 중요한 과제로 인식되어야 한다.

4) 캐나다 자동차 보조금 분쟁

(1) 사실관계 개요

이 사건²⁵²⁾은 캐나다의 자동차관세명령²⁵³⁾과 특별감면명령²⁵⁴⁾에 의해 특정 제조업자가 생산한 자동차, 버스 및 기타 특정 상용차에 대해 캐나다가 제공한 무관세 혜택과 관련된다. MVTO 1998은 미국 정부와 캐나다 정부 간 자동차협정²⁵⁵⁾에서 그

252) 이하 “캐나다 자동차 보조금 분쟁”을 의미함. Canada–Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS/139, DS142/AB/R(2000).

253) Canadian Customs Tariff, Motor Vehicles Tariff Order 1998. 이하 “MVTO 1998”이라 지칭함.

254) Special Remission Orders. 이하 ‘SRO’라고 지칭함.

근원을 찾을 수 있는데, Auto Pact는 MVTO 1965 등 법규에 의해 캐나다 국내에서 시행되었으며, MVTO 1965는 이후 MVTO 1988 및 MVTO 1998에 의해 대체되었다.

MVTO 1998은 관세 면제를 위한 세 가지 요건을 제시하는데, (i) 제조업자가 수입되는 형식의 차종을 지정된 기준 연도 동안 캐나다 내에서 생산하고 있어야 하며, (ii) 수입기간 동안 캐나다 내에서 생산된 자동차의 순판매가치에 대해 캐나다 내에서 소비를 위해 판매된 같은 형식의 모든 자동차의 순판매가치가 차지하는 비율이 기준연도의 비율 이상이고, 그 비율이 어떠한 경우에도 100:75 이하로 하락하지 않으며, (iii) 캐나다 부가가치요건으로서 자동차의 캐나다 국내 생산 부가가치²⁵⁵⁾가 기준연도 동안 같은 형식 차종의 국내 생산에 의한 부가가치 이상이어야 한다.

MVTO 1998은 각 제조업자에 대한 부가가치가 캐나다에서 생산되는 부품 및 캐나다산 재료의 비용, 운송비, 캐나다 내의 노동비용, 캐나다 내에서 발생하는 제조업 간접비용 등을 포함한 생산비 총계에 기초하여 계산되어야 한다고 규정하고 있다. 한편 MVTO 1965의 최초 시행 직후 수혜대상이 된 제조업자들에 대해서는 1963-64년의 12개월이 기준연도로 정해져 있다.

MVTO 1998 하에서 관세면제의 대상이 되는 제조업자 이외에도, 캐나다는 SRO를 통해 관세면제를 받는 회사들도 지정하고 있다. 이와 관련하여 SRO도 각각의 수혜대상 회사들에 대해 특정한 생산-판매 비율 요건과 부가가치요건을 제시하고 있다. 그리고 Auto Pact의 일부분으로서, 캐나다 정부는 특정한 기업들에 대해 추가적인 부가가치요건을 포함하는 약정서한(Letter of Understanding)을 제출하도록 요청하고 있다.

한편 캐나다-미국 FTA에 따라 관세면제의 대상이 되는 기업들의 목록이 1989년에 동결되어 이후에는 추가적인 SRO가 공표되거나 MVTO 1998 하에서 추가적으로 관세면제대상이 지정된 바는 없다. 이러한 캐나다의 관세면제조치에 대해 EC와 일본은 보조금협정, GATT, TRIMs 및 GATS에 입각하여 이의를 제기하였다. 이하에서는 그 가운데 보조금협정에 관해서만 논의하고자 한다.

255) 이하 “Auto Pact”라고 지칭함.

256) 이하 “CVA(Canadian Value Added)”라고도 지칭함.

(2) 패널/상소기구 판결

① 패널 판결내용

EC와 일본은 관세가 정부의 세입이므로 그 면제는 세입의 표기에 해당하고, 따라서 관세면제가 보조금협정 제1조에서 말하는 재정적 기여로서 보조금에 해당한다고 주장하였다. 패널은 관세면제조치가 없는 경우 수혜대상기업이 관련 자동차 수입에 대해 6.1%까지의 관세를 지급하여야 한다는 점을 지적하고, EC와 일본이 주장한 바를 지지하였다. 또한 패널은 관세면제 대상기업은 다른 기업들이 지급해야 하는 관세를 지불할 필요가 없으므로 그러한 점에서 혜택이 제공되는 것으로 보았다. 더 나아가 EC와 일본은 생산-판매 비율이 100:100 이상인 경우, 수혜기업이 국내에서 생산된 자동차 가치의 동등한 수준만큼을 수출하지 않는 한, 관세면제로 수입된 자동차를 전혀 캐나다 내에서 판매할 수 없다고 주장하였다. 그 요건이 100:100 이하인 경우 수혜기업은 국내생산의 일부를 수출함으로써 캐나다로 관세면제의 혜택 하에 수입할 수 있는 자동차의 가치가 수출된 자동차의 가치만큼 증가한다고 주장하였다.

이에 대해 패널은 우선 보조금협정 제3.1조(a)와 관련하여 수출에 대한 법적 조건과 사실상의 조건 간 차이에 주목하였다. 패널은 법적인 수출조건부에 대하여 법 자체로서 수출조건부가 존재한다는 것을 확인할 수 있어야 한다고 설명하였다. 즉 관련 법적 자료에서의 용어의 검토만으로도 수출조건부 존재의 판명이 충분히 가능하여야 한다고 지적하였다. 패널은 관세면제가 수출에 대한 법적 조건부인지 여부를 결정하기 위해 우선 생산-판매 비율이 100:100 이상인 경우를 검토하였다. 패널은 그러한 경우 요건 충족을 위해서는 관세면제 혜택 하에서 수입하는 모든 단위당 대수에 대해 동등한 가치만큼을 수출해야 한다는 점을 적시하였다. 따라서 그러한 경우 무관세 혜택 하에서 수입할 수 있는 유일한 방법은 수출하는 것뿐이라는 것이다. 예컨대, 생산-판매 비율이 100:100으로 제시되는 경우 수출 이외에는 무관세 혜택 하에서 수입을 할 방법이 없으므로 관세면제 조치는 명백하게 수출에 조건화되어 있다고 판결하였다.

생산-판매 비율 요건이 100:100 이하로 제시되는 경우에 대해서 패널은 수혜기업

이 관세면제 혜택 하에서 수입할 수 있는 제한된 규모의 수입이 허용됨을 지적하면서도, 그러한 허용 규모 이상의 수입은 마찬가지로 관세면제 혜택을 받기 위해서는 수출을 수반할 수밖에 없다는 점을 지적함으로써 생산-판매 비율이 100:100 이하인 경우에도 해당 조치가 수출에 결부되어 있다고 판결하였다. 결론적으로 말해, 패널은 생산-판매 비율 요건이 100:100 이상인지 이하인지와 관계없이 관세면제 조치가 보조금협정 제3.1조(a)에서 언급되는 법적 수출보조금에 해당한다고 판결한 것이다.

한편 EC와 일본은 관세면제 조치와 함께 시행되는 CVA 요건이 수입품보다 국내 상품을 선호하도록 함으로써 수입대체보조금을 규정한 보조금협정 제3.1조(b)를 위반하고 있다고 주장하였다. 이에 대해 캐나다는 CVA 요건이 반드시 국내 상품을 사용하지 않고도 충족될 수 있기 때문에 수입대체보조금에 해당되지 않는다고 반박하였다. 패널은 우선 약정서한(Letter of Undertaking)에 포함되어 있는 CVA 요건에 의하면 제조업자가 서한에 제시되어 있는 규정을 충족하지 못하는 경우 캐나다에게 관세면제 혜택을 철회할 권한이 인정되지 않는다는 점을 지적하면서, MVTO 1998과 SRO에 포함되어 있는 CVA 요건만을 검토한다고 밝혔다.

패널은 CVA 요건이 법적으로 수입 상품을 대신하여 국내 상품의 사용을 조건부로 하고 있는지 여부에 관한 판정에서, 국내 상품을 사용하지 않고서도 CVA 요건을 충족할 수 있으므로 그러한 요건이 강제되지 않는다고 판결하였다. 그 다음으로 패널은 제3.1조(b)가 사실상(de facto)의 수입대체보조금을 금지하는지에 대해서 제3.1조(a)가 명시적으로 “in law or in fact”라는 문언을 기재함에 반해 제3.1조(b)에서는 그러한 명시적 문언이 없음에 주목하였다. 패널은 그러한 명시적 문언의 누락 역시 조약 해석의 원칙상 특정한 의미가 부여되어야 한다고 정리하면서 제3.1조(b)가 사실상의 수입대체보조금을 금지하지 않는 것으로 결론지었다.

② 상소기구 판결내용

EC는 제3.1조(a) 하에서 CVA 요건과 관련한 쟁점을 제기하였음에도 불구하고 패널이 이를 다르지 않은 점에 대해 이의를 제기하였다. 상소기구는 이에 대해 CVA 요건이 다른 WTO 규범에 위배된다는 패널의 판결이 있으므로 패널에 의한 “소송

경제(judicial economy)” 원칙의 적용을 지지하였다. 즉 상소기구는 패널이 자신들에게 제시된 모든 쟁점에 대해 판결할 필요는 없으며, 적절한 경우 소송경제 원칙을 행사할 권한을 갖는다고 판결하였다. 그러나 분쟁당사국에 대해 투명성과 공정성을 유지하기 위해서는 소송경제 원칙 하에서 검토 및 판결을 거부한 쟁점들을 명시하여야 하며, 이에 대해 아무런 언급을 하지 않는 것은 적절하지 않다고 판결하였다.

캐나다는 관세면제의 조건으로 제시한 생산-판매 비율 요건을 근거로 패널이 문제의 보조금이 법적으로 수출 조건부라고 판정한 사실에 대해 이의를 제기하였다. 이에 대해 상소기구는 “캐나다 항공산업 보조금 분쟁”²⁵⁷⁾에서 “법적(de jure)” 수출 조건부가 해당 조치를 구성하는 관련 법규의 “문언 자체에 의해(on the basis of very words)” 입증될 수 있어야 한다고 판결한 것을 지적하였고, 그러한 수출에 대한 조건부 요건은 명시적인 것과 묵시적인 것 모두를 포함할 수 있으며, 조치에서 실제로 사용한 문언으로부터 필수적으로 도출될 수 있는 것일 수도 있다고 언급하였다.

생산-판매 비율 요건과 관련하여 상소기구는 비율이 100:100 이상인 경우에는 캐나다 제조업자/수입업자가 관세면제의 혜택 하에 자동차를 수입하기 위한 유일한 방법이 수출하는 것이라는 패널의 결론에 동의함으로써 그러한 경우 확보한 관세면제 혜택의 양은 수출량에 직접적으로 의존한다고 해석하였다. 그 비율이 100:100 이하가 되는 경우에도 제조업자가 더 많은 양을 수출할수록 더 많은 수입량에 대해 관세면제 혜택을 확보할 수 있으므로 마찬가지로 수출 조건부의 관계가 성립한다고 판결하였다.

상소기구는 제3.1조(a)의 각주 4가 규정하는 “tied to”라는 문언이 “contingent”와 동의어로 사용됨에 주목하면서, 각주 4가 기본적으로는 사실상의 수출 조건부에 대한 기준을 제시하고 있으나, 사실상의 조건부와 법적 조건부의 기준이 동일하므로 “tied to” 규정이 법적인 조건부의 경우에도 분석의 기준을 제시하고 있다고 설명하였다. 이에 따라 상소기구는 보조금의 제공과 실제 또는 예상 수출 간의 연계가 조건부 관계, 즉 제3.1조(a)가 의미하는 “의존성 또는 조건부의 명

257) Canada- Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft, WT/DS70/R.

백한 관계(clear relationship of dependency or conditionality)”에 해당한다고 판결함으로써 해당 조치가 법적 수출보조금이라는 패널의 판결을 지지하였다.

한편 EC와 일본은 캐나다의 CVA 조치가 법적 수입대체보조금이 아니라는, 그리고 제3.1조(b)가 사실상의 수입대체보조금에 대해서는 적용되지 않는다는 패널의 판결에 대해 이의를 제기하였다. 캐나다의 CVA 조치가 법적 수입대체보조금에 해당하는가 하는 쟁점에 대해 패널은 제조업자가 국내 상품을 사용하지 않고도 CVA 요건을 충족시킬 수 있으므로 동 조치가 제3.1조(b)의 범주에 속하지 않는다고 판결하였다. 이는 이론적으로 제조업자가 국내 노동과 같은 비상품적(non-goods) 요소만을 사용하더라도 CVA 요건을 충족할 수 있다고 논리에 근거한다. 결과적으로 패널은 CVA 요건이 수입 상품에 비해 국내 상품을 선호하도록 하는 조건을 규정하는 것이 아니라고 판결하였다.

상소기구는 국내상품을 사용하지 않고 CVA 요건이 실제로 충족될 수 있는지를 분석하기 위해 구체적인 CVA 요건, 즉 실제 요구되는 CVA 수준을 패널이 검토하지 않은 사실을 지적하였다. 이와 관련하여 CVA 요건에서 요구되는 수준이 매우 높은 경우 그러한 수준을 충족하기 위해서는 국내 상품의 사용이 불가피할 수 있으나, 그 수준이 낮은 경우에는 국내 상품을 사용하지 않고도 그러한 요건을 충족하는 것이 보다 용이할 것이라고 상소기구는 설명하였다. 따라서 상소기구는 패널이 CVA 요건의 수준과 그에 따른 효과에 대해 필수적인 판결을 내리지 않음으로써 법적 수입대체보조금 판정을 위한 충분한 근거를 확보하지 못하였고, 패널이 CVA 요건이 제3.1조(b) 규범에 합치된다고 판결함에 있어 법적 오류를 범하였다고 판결하였다.

제3.1조(b)가 사실상의 수입대체보조금에 대해 적용되지 않는다는 패널 판결에 대해 상소기구는 패널이 단지 제3.1조(a)에만 의존하고 있다는 사실에 문제가 있음을 지적하면서 문맥상의 다른 요소들과 함께 협정의 목적 및 취지도 동등하게 중요하다는 점을 강조하였다. 특히 상소기구는 국내 상품과 수입 상품의 비차별대우를 다루는 GATT 제3조 4항에서 법적, 사실상의 차별에 대해 구분하는 명시적 언급이 없음에도 불구하고 사실상의 차별이 금지되는 것으로 해석하는 점에 주목하였다. 그리고 사실상의 조건부 관계를 배제시키는 것은 의무 규정을 너무 용이하게 우회할 수 있도록 허용하는 결과를 초래하므로 보조금협정의 목적 및 취지에 반하는 것으로

판결하였다.

(5) 방송통신 산업정책의 보조금협정 합치성 제고를 위한 가이드라인

정부의 산업정책을 시행하는 주요 수단인 보조금조치를 국제통상 차원에서 문제시하게 된 것은 그러한 보조금조치의 부수적 혹은 전략적 무역왜곡효과 때문이다. 이러한 무역왜곡효과의 대표적인 사례로 수출보조금은 GATT 설립 당시부터 문제점이 지적되어왔고 이를 직접적인 규제의 대상으로 인정하였다. 실제로 수출보조금은 대개의 경우 직접적으로 수출품에 대한 가격왜곡효과를 발생시켜 무역구조에 영향을 미치게 된다. 이와 같은 수출가격 왜곡을 주된 목적으로 하는 보조금조치는 기본적으로 다수의 국가가 경쟁하는 국제통상체제에서 비합리적이고 규제하여야 하는 대상으로 간주되었다.

그러나 수입대체보조금의 경우에는 수출보조금과는 달리 직접적인 가격왜곡 효과를 통한 무역구조의 왜곡이 발생한다고 단정할 수 없을 뿐만 아니라 잠재적으로 매우 광범위한 정부의 국내 보조금조치가 포함될 수 있으며, 무역구조 왜곡을 위한 수입대체보조금과 부수적인 수입대체효과가 발생하는 합법적인 정부보조금 조치간의 경계가 매우 불명확하여 과도한 규제가 이루어질 소지가 크다. 일견 개념적으로는 수출보조금의 대칭되는 개념으로 간주되어 무역왜곡효과를 발생하는 또 다른 대표적인 형태로 판단될 수 있다. 그러나 국내시장에서 생산자들 상호간의 경쟁을 촉진시키는 방식의 지원이 이루어지는 경우, 이는 시장기능 활성화를 통한 경쟁력 강화 차원에서 바람직한 정부의 지원조치일 뿐만 아니라, 국제통상체제의 취지에도 부합하는 것으로써 장려되어야 할 사항일 수 있으나, 그러한 국내시장에서의 경쟁심화가 해외업체의 판매 부진을 초래하는 경우 수입대체보조금으로 판정될 소지가 있다.

일반적으로 금지보조금 관련 규정을 해석하는데 있어 수출보조금 관련 규정이 명시적으로 법규상 및 사실상 효과를 규정하는데 반해 수입대체보조금 관련 규정에는 그러한 표현이 포함되지 않은 바, 후자의 경우 de facto 경우는 포함하지 않는 것으로 이해하여 왔다. 이는 보조금 협정 제3.1조(a)항에는 "in law or in fact"라는 명문상의 표현을 포함시킨 반면 제3.1조(b)항에는 이러한 문구가 전혀 없다는 점에서

도 나타나며, 이러한 해석은 패널이 확인하고 있다.

그러나 패널의 이러한 해석은 상소기구에 의해 반복되었으며 문구상 차이에도 불구하고 수출보조금의 경우와 마찬가지로 명확하게 de facto 경우를 포함한다고 판결하였다.²⁵⁸⁾ 상소기구는 그러한 판결의 근거로 우선 GATT 제3조 4항에서의 유사한 문구가 de facto 경우를 포함하는 것으로 해석된다는 점을 지적하였다. 그러나 GATT 제3조 4항은 내국민대우 의무에 근거하여 차별을 금지하는 규정으로서, 상소기구가 언급한 바와 같이 동 규정은 보조금협정의 제3.1조(b)항과는 그 범주와 법적 준거가 매우 다른 규정이다. 오히려 보조금은 GATT 제3.8조(b)항에 의거하여 내국민대우의 원리가 적용되지 않는 영역(보조금을 내국민대우 원칙에 따라 지급해야 한다면 어떤 나라도 보조금을 지급할 수 없을 것임)이라고 볼 여지도 없지 않다. 따라서 내국민대우 규정의 논리를 보조금협정의 해석에 단순히 접목하는 것은 무리한 해석상의 오류라고 볼 여지가 많다고 하겠다.

그러나 앞서 설명한 바와 같이, 수입대체를 위한 국가 지원과 수출증진을 위한 국가 지원이 가지는 경제적 효과와 법적 성질이 다르다는 점을 감안하여 회원국이 WTO를 통한 과도한 규제를 방지하기 위해 차별화될 수 있도록 명백한 차이가 있는 문구를 제시한 것으로 볼 수 있는 상황에서 회원국의 경제주권적 성격을 지닌 재량 조치 시행 권한을 상소기구가 법리 해석을 통해 규제하는 것은 바람직하지 않다고 하겠다. 즉, 상소기구는 단순히 수출보조금과의 대칭적인 적용체제를 구비하기 위해 수입대체보조금의 경우에 있어서도 de jure 경우와 de facto 경우를 모두 포함하는 것으로 해석하고 있으나, 이는 단순 논리에 입각한 무리한 해석이라고 판단된다.

캐나다 자동차 보조금 분쟁에서는 상소기구가 보조금협정 제3.1조(b)항의 해석에 대한 패널의 판정을 반복하기는 하였으나, 관련 사항에 대한 패널의 사실관계 판정이 미비하다는 이유로 이를 사실관계에 기초하여 실질적으로 적용하지는 못하였다. 현재까지 동 사건 이외에 실제로 수입대체보조금 관련 분쟁은 진행된 바가 없어, 상소기구 판정을 기초로 한 구체적인 적용 사례는 없다. Annex I을 통해 예시가 주어질 정도로 정교하게 개념화된 수출보조금 관련 규범과는 달리 수입대체보조금의 경

258) Canada—Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139, 142/AB/R (2000), paras. 135–146.

우 아무런 구체적인 해설 규정이 제시되지 않고 있을 뿐만 아니라, 상소기구에 의해 de facto 경우까지 포함되는 것으로 규범상 경계가 대폭 확대되면서 실질적인 적용 단계에서의 구체적인 기준 등이 향후 판결에서 개발되어야 할 것으로 보인다.

상소기구의 해석에 위와 같이 무리한 면이 있고, 상소기구 판정이 엄밀한 의미에서 영미법적인 선례 구속성이 인정되지 않고 오직 당해 사안에 대하여 분쟁 당사국에게만 구속력이 인정된다는 것이 상소기구의 견해인 점을 고려하면²⁵⁹⁾ 상소기구의 해석이 추후 사안에서 사실관계에 기초한 판정을 내리는 과정에서 다소 수정될 가능성도 없는 것은 아니라 하겠다. 그럼에도 불구하고 일단 이와 같은 상소기구 보고서가 채택된 이상 이를 반복하는 판정이 나오기 전에는 이와 같은 해석론이 지배할 가능성이 훨씬 높으므로, 앞서 설명한 바와 같은 합법적이고 중요한 정책적 목적을 달성하기 위한 정부지원조치 시행의 경우에 있어서도 향후에 수입대체 효과가 발생하는 경우에는 이를 사실상의 수입대체보조금으로 판정하게 될 소지가 매우 크므로 실제로 정부조치의 합법적 시행영역을 심각하게 축소할 수 있는 판정으로 보이며, 이 점을 본건 정책 수립 시에 항상 유념하여야 할 것으로 사료된다.

5) 한국 하이닉스(Hynix) 반도체 분쟁

(1) 사실관계 개요

하이닉스는 IMF 금융위기 직후인 1999년 정부의 기업구조조정정책(소위 Big Deal)에 따라 현대전자가 LG반도체를 합병하면서 탄생한 회사로서, 반도체 경기가 하락하면서 2000년 5월부터 심각한 유동성 위기에 직면한다. 이에 따라 2001년 중 수차례에 걸쳐 채무연장, 신규자금대출, 출자전환 등 지원을 단행하였으나, 유동성 문제는 해소되지 못했다. 2002년 12월 산업은행을 비롯한 하이닉스 채권단은 회사채 신속인수권 제도²⁶⁰⁾를 이용해 1.9조원의 채무를 출자전환하여 주고, 3조원의 채무는

259) Japan-Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS8/AB/R (1996), p. 10.

260) 회사채 만기가 집중적으로 도래할 경우, 회사채의 80%를 산업은행이 총액 인수해 주는 제도로서 금융구조조정 과정에서 채권시장의 원활한 작동을 위해 2000년 말 한시적으로

상환을 연장하였다. 그러나 이 과정에서 미국의 Micron사와 독일의 Infineon사는 하 이닉스에 대한 지원이 WTO 보조금협정에 위반된다는 주장을 제기하며, 자국 정부 에 조사를 신청하였다.

<표 5-5> 미국 Micron사의 보조금관련 제소내용²⁶¹⁾

분야	제소내용		우리 정부의 입장
금융	① 산업은행 회사채 신속인수 ② 1차 패키지(2001. 2/4) - CB 인수, 채무만기연장 등 ③ 2차 패키지(2001. 4/4) - 신규대출, 출자전환, 대출금리 인하 및 만기연장		· 시장원리에 의해 상업은행들의 자발적 판단 · 정부의 은행 지분소유는 외환위기 극복과정에서 일시적인 현상
조세	수출손실준비금 해외시장개척준비금 연구개발준비금 연구개발, 인적자원투자 세액공제 생산성향상투자 세액공제 임시투자세액공제 외국인투자촉진법 관련 조세감면 등		· 수출보조금 해당 지원제도는 1998년 폐지 · 특정성이 없음 · OECD 일반적 지원제도
정책 자금	산업기술개발자금 과학기술진흥기금 정보화촉진기금 주택기금 방위산업진흥기금 장기 Usance 대출	수출산업설비대출 에너지특별회계 단기수출금융 수출신용 국산기계진흥자금	· 특정성이 없음 · OECD 일반적 지원제도
R&D 등	관세환급제도, 수출보험, 전기료 할인 R&D 프로그램		

도입함.

261) 산업자원부 보도자료, 2003.4.2.

<표 5-6> 독일 Infineon사의 보조금관련 제소내용²⁶²⁾

분야	제소내용	우리 정부의 입장
금융	① Syndicate loan(2000.12) ② D/A한도 확대 ③ 산업은행 회사채신속인수 ④ 1차 패키지(2001. 2/4) - CB 인수, 채무만기연장 등 ⑤ 2차 패키지(2001. 4/4) - 신규대출, 출자전환, 대출금리인하 및 만기연장	·시장원리에 의해 상업은행들의 자발적 판단 ·정부의 은행지분소유는 외환위기 극복 과정에서 일시적인 현상
조세	수출손실준비금 해외시장개척준비금 해외투자손실준비금 연구개발준비금 및 세액공제제도	·수출보조금 해당 지원제도는 1998년 폐지 ·특정성이 없음 ·OECD 일반적 지원제도

(2) 분쟁해결 과정

미국의 Micron사와 독일의 Infineon사의 문제 제기에 따라 미국 상무부와 EU 집행위원회는 각각 자체 조사를 거쳐 2003년 8월 하이닉스 DRAM 수입품에 대해 각각 44.29%, 34.8%의 상계관세를 부과하였다. 이에 대해 우리 정부는 2003년 6월과 7월 미국과 EU에 양자협의를 신청하였으나, 합의 도출에 실패함으로써 공히 동년 11월 WTO에 패널 설치를 요청하였다. 미국과의 분쟁(US-Hynix 사건)은 2005년 7월 말 패널판결을 수정한 상소기관보고서 채택을 통해, EU와의 분쟁(EC-Hynix 사건)은 동년 8월 초 패널보고서 채택을 통해 최종 종료되었다.

262) 산업자원부 보도자료, 2003.4.25.

(3) 주요 판결내용

패널 및 상소기관 심리의 최대쟁점은 하이닉스에 대한 금융지원이 한국 정부의 행위인지, 아니면 민간 금융기관의 자발적 행위인지에 대한 판단이었다. 미국과 EC는 기업구조조정 과정에서 단행된 채권기관의 하이닉스에 대한 금융지원이 채권기관 스스로의 상업적 고려에 의한 행위라기보다는 주로 한국 정부의 “위임(entrustment) 또는 지시(direction)”에 의한 것이기 때문에 그러한 지원은 한국 정부의 보조금 지급행위로 간주될 수밖에 없다는 입장이었다. 양국은 하이닉스에 대한 지원이 단행될 당시 하이닉스의 재무구조나 시장현황이 상당히 열악하여 상업적 고려만으로는 지원이 불가했기 때문에 한국 정부가 채권기관들에 대해 대주주 자격으로, 보유지분에 기초하여 또는 관행적으로 영향력을 행사함으로써 그러한 지원을 가능하게 했다는 논리에 기초하였다.

반면, 우리 정부는 하이닉스에 대한 금융지원이 채권기관의 자율적·상업적 판단에 의한 조치였으며, IMF 금융위기 이후 단행된 개혁조치를 통해 정부가 금융기관의 일상적 운영에 관여하지 않는다는 입장을 밝혔다. 또한 정부가 일부 금융기관의 지분을 소유한 것은 사실이나, 이는 공적 자금 투입과정에서 불가피하게 이루어진 일시적 조치임을 주장하였다.

비록 US-Hynix 사건과 EC-Hynix 사건의 패널 판결에서 양국 정부의 상계관세 부과조치가 대체로 WTO 보조금협정 위반이라는 잠정결론을 내리기도 하였지만, US-Hynix 사건의 상소기관의 최종결론은 그러한 패널판결을 번복하였다. 이는 하이닉스에 대한 민간금융기관들의 지원이 한국 정부에 의한 특정성 있는 보조금 지급에 해당되는 것으로서, 교역상대국의 경쟁업체들에게 실질적 피해라는 부정적 효과가 발생했다면 그러한 교역상대국 정부에 의한 상계관세 부과조치가 WTO 보조금협정에 합치한다는 것을 의미한다.²⁶³⁾

263) 실제로 상소기관이 하이닉스 지원의 혜택 및 특정성에 대한 판단을 내린 것은 아니지만, 파기환송(새 reverse and remand)이 아닌 파기(to reverse)만 인정되는 WTO 분쟁해결 절차의 특성 상, 이 부분에 대한 미국과 EU의 결정을 번복할 기회가 없었다는 점에서 그러하다. 박영덕(2005), p.12.

(4) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

미국 상무부의 최종판정 직전 배포된 2003년 6월 14일 산업자원부 보도자료에 의하면, 하이닉스의 채무조정계획을 명확한 증거자료도 없이 정부가 주도했다고 결론 내린 미국 상무부 조치에 대해 불쾌감을 표시하고 있으며, EU 집행위원회의 최종판정에 대해서도 동일한 입장을 취한 바 있다. 이 부분은 분쟁판결의 최종결론을 결정하는 핵심쟁점에 해당된다. 왜냐하면 하이닉스에 대한 금융지원에 의해 설령 미국과 EC의 경쟁업체들이 실질적인 피해를 입었다 하더라도 그러한 금융지원이 정부의 행위가 아닌 이상 WTO 보조금협정 적용대상이 될 수 없기 때문이다.

이 부분과 관련하여, 패널은 일부 채권기관(공공기관)²⁶⁴⁾에 대한 한국 정부의 “위임(entrustment) 또는 지시(direction)”를 모든 채권기관(공공기관+민간기관)²⁶⁵⁾에 대한 일반적 위임 또는 지시라고 인정하기에는 증거가 불충분하다고 판단함으로써 하이닉스에 대한 한국 금융기관의 지원행위가 정부의 보조금 지급행위에 해당한다는 미국 상무부와 EU 집행위원회 판정이 WTO 보조금협정과 합치하지 않는 것으로 판결하였다.²⁶⁶⁾ 패널결론의 중요한 시사점은 민간기관의 경우에는 비록 정부에 의해 소유 또는 지배되더라도, 명백하지(probative and compelling) 않은 정황증거(circumstantial evidence)만으로는 정부의 영향력 존재 여부를 단정하기 어렵다는 것이다. 다시 말해, 실제로 정부의 영향력을 받는지를 단정하기 위해서는 정황증거가 명백한 직접증거(direct evidence)이어야 한다는 것이다.²⁶⁷⁾

그러나 상소기관은 패널 판결을 반복함으로써 하이닉스에 대한 한국 금융기관의 지원행위를 정부의 보조금 지급행위로 간주하여 상계관세를 부과한 미국의 판정이

264) Group A : 산업은행, 기업은행, 농협 및 수협

265) Group A+Group B(한빛은행, 조흥은행, 서울은행, 외환은행, 제일은행, 평화은행, 광주은행, 경남은행 및 기타 투신사)+Group C(시티은행, 국민은행, 신한은행, 한미은행, 하나은행, 주택은행 및 부산은행)

266) ASCM 제1.1(a)(1)(iv)조 위반

267) US-Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors from Korea, WT/DS296/R, 21 February, 2005, para. 7.46

WTO 보조금협정 위반이 아닌 것으로 판결하였다.²⁶⁸⁾ 이는 패널판결에 대해 미국이 제기한 문제점을 대체로 수용한 것으로 볼 수 있다. 상소기관은 패널이 한편으로는 ‘전체증거(totality of evidence)’에 근거한 판정의 타당성을 인정하면서도, 다른 한편으로는 위임 및 지시의 입증에 대해서는 개별 정황증거가 명백하고도 직접적이어야 한다고 요구함으로써, 미국이 포괄적 간접증거로부터 하이닉스에 대한 한국 금융기관의 지원행위가 정부의 보조금 지급행위라는 총체적 추론을 이끌어낼 여지를 제한하였다고 판결하였다. 다시 말해 정부의 영향력 행사를 입증할 수 있는 결정적 증거(smoking gun)가 없더라도, 그러한 정황을 추정하게 하는 개별증거들을 총체적으로 고려할 때, 한국 정부의 간접적 보조금 지급행위가 있었음을 인정한다는 것이다.

하이닉스 반도체 분쟁은 우리에게 매우 중요한 지침을 보여준다. 소나기가 아닌 가랑비에도 오랫동안 노출된다면 옷이 젖듯이, WTO 분쟁해결절차에서도 방대하게 축적된 간접적인 증거들이 우리에게 총체적으로 불리한 판결을 가져올 수 있다는 것이다. 사건 현장에서 피의자의 범행을 목격한 사람은 없지만, 당시 행실이 범상하지 않은 피의자가 주변을 서성이고 있었다는 사실을 여러 명의 사람들이 증언함으로써 피의자를 범인으로 몰아가는 식이다.

이렇게 결정적인 증거는 없음에도 불구하고, 누적된 정황증거가 사실 판단의 합법적 근거가 될 수 있다는 점은 향후 통상분쟁의 처리방향을 비교적 분명해 보여준다. 즉, 사실관계를 논외로 하더라도, 법·제도적, 경제적으로 우월한 국가들이 그렇지 않은 국가에 비해 소송에서도 승리하게 될 가능성이 높다는 것이다. 이는 WTO 통상체제의 ‘양극화’ 구조를 심화시킬 수 있다는 점에서 매우 우려스러운 일이 아닐 수 없다. 혹자는 이러한 소송전략을 ‘초토화(scorched earth)’에 비유하는 바, 국제무대의 현실을 외면할 수도 없는 것이고 보면, 유사시에는 일견 증거능력이 부족해 보이더라도 우리에게 유리한 증거들은 최대한 수집·활용하는 ‘맞불(backfire)’ 전략도 생각해 보아야 한다.

다른 한편으로, 과거 정부 주도의 산업화에 익숙한 우리나라는 향후 방송통신 산업정책의 추진 과정에서 특별히 유념해야 할 사항이 있다. 예컨대, 행정지도 형식의

268) US-Countervailing Duty Investigation on Dynamic Random Access Memory Semiconductors from Korea, WT/DS296/AB/R, July 20, 2005.

정부 행위를 차지하고서라도 정부 및 공공기관의 공개자료, 언론보도는 물론이고, 정부정책에 대한 순수한 학술자료(예컨대, 박사학위 논문) 등이 모두 통상분쟁 발생 시에는 교역상대국의 증거자료로서 수집·제출되어 우리 정부의 입지를 매우 어렵게 할 수 있다.

예컨대, 미 상무부는 보조금 예비판정에서 모 국회의원의 보도자료를 증거로 채택하여 우리 정부가 채권기관에게 채무재조정 결정을 지시하거나 또는 달리 압력을 행사했다는 결론 도출을 위해 사용한 바 있다. EC위원회는 국회 공적자금국정조사특별위원회가 발간한 보고서상의 내용을 우리 정부의 간접적 재정기여 인정의 증거로서 활용하였다. 비공식적 확인에 의하면, 미 상무부가 수집한 증거자료 목록에는 심지어 국내 학자의 미국 유학시절 박사학위 논문도 포함되었다고 한다. 이러한 맥락에서 정부정책의 공개 정도와 통상분쟁 승소 가능성 간에는 ‘트레이드오프(trade-off)’ 관계가 있음을 인식하여 불필요한 오해의 소지가 있는 정보공개에는 각별히 주의해야 할 것이다.

6) 국내 정책사례에 대한 가설적 분석 : IT 신성장동력 정책

우리 정부는 2003년 4월 ‘IT 신성장동력 발전전략’²⁶⁹⁾을 수립, 시행할 것을 천명하고, 동 발전전략에 따라 기술개발, 인력양성, 산업기반 조성 등의 산업정책을 시행한 바 있다. 비록 동 산업정책을 둘러싼 심각한 통상분쟁이 실제로 발생한 바가 없기 때문에 사후적으로 다행스러운 점이 없지 않으나, 그렇다고 사전적인 관점에서 문제가 없다고는 볼 수 없다. “IT 신성장동력”이라고 지칭되는 핵심 산업분야 육성을 위해 우리 정부가 추진한 산업정책이 육성대상 분야 지정 및 정부예산 투입 등 보조금협정 규정과 직결되는 내용이 있다는 점에서 WTO 회원국으로서 우리나라가 준수해야 하는 보조금협정 규정과 양립하는데 문제점은 없었는지에 대해 분석하는 것은 산업정책을 수립·시행하는 당국에 의미 있는 시사점을 줄 수 있다고 본다.

269) 차세대이동통신, 디지털 TV, 홈 네트워크, IT SoC, 차세대 PC, 임베디드(embedded) SW, 디지털 콘텐츠, 텔레매틱스, 지능형 서비스 로봇 등이 9개 분야가 해당된다.

(1) 사실관계 개요

2003년 우리 정부는 IT산업을 주도할 IT 신성장동력 산업분야를 선정·발표하였다.²⁷⁰⁾ IT 신성장동력 발전전략의 정책목표는 크게 기술개발, 인력양성, 산업기반조성으로 구분되고, 사업기간인 2003년~2007년 중 전체적인 예산배분 계획에 따르면 민간 부담을 제외한 순수한 정부재원 투입액은 총 2.2조원으로 추산된다. 이 가운데 기술개발 항목에 약 57%가, 인력양성 항목에 약 14%가, 산업기반조성에 약 27%가 배정됨으로써 정책의 최우선 목표가 주로 기술개발에 맞추어져 있음을 알 수 있다.

소요예산 조달방식은 정부와 민간이 부담하는 형식을 취하고 있는데, 정책목표 항목별로 부담비율은 차별화되어 있다. 인력양성 및 산업기반조성 항목에 대해서는 정부 대 민간 부담비율이 각각 94 : 6, 90 : 10인 반면, 기술개발 항목에 대해서는 68 : 32로서 정부의 주도적 역할이 요구되는 인력양성 및 산업기반조성에 비해 투자위험이 크고 민간의 창의성이 중시되는 기술개발의 경우에는 민간의 예산부담이 상대적으로 크다. 연도별 예산투입 규모는 유사한 수준이나 대체로 감소하는 추세이다.

소요예산의 분야별 분포를 살펴보면, 지능형 서비스 로봇 약 5.6%, 홈 네트워크 약 8.0%, 차세대 PC 약 5.7%, 디지털콘텐츠 약 7.4%, IT SoC 약 9.8%, 텔레매틱스 약 5.1%, 임베디드 SW 약 3.4%, 디지털TV 약 7.1% 등으로 편차는 있지만 큰 차이를 보이지 않는 반면, IT 신성장동력 가운데 하나인 차세대 이동통신에는 총 소요예산의 26.9%라는 비교적 큰 규모의 예산이 배정되어 있는 점은 매우 대조적이다. 또한 IT 신성장동력에는 명시적으로 포함되어 있지는 않지만, IT 신성장동력의 테스트베드이자 통신서비스 하부구조인 광대역 통합망(BcN : Broadband convergence Network) 구축에도 총 예산의 27.3%라는 상당한 예산이 배정되어 있다.

정리한다면, IT 신성장동력 발전전략은 소요예산의 구조적 측면, 소요예산의 조달 방식에 비추어 볼 때 선별된 IT산업 세부분야에 대한 정부의 예산지출이 개재되어 있다는 점에서 전반적으로 보조금협정과 독립적이라고 판단할 수는 없다. 그러나 동 발전전략의 상위 정책목표인 인력양성이나 산업기반조성은 개별기업이나 특정분야

270) 자세한 내용은 정보통신부(2004) 참고.

생산이나 무역과 관련한 경쟁력을 지지하는 성격이 아니라, IT산업 일반에 걸친 인적·물리적·제도적 인프라의 확충 차원의 사안으로 이해될 수 있으므로 보조금협정과 직접적인 관련성이 없다고 보아도 크게 틀리지 않는 것으로 보인다.

<표 5-7> IT 신성장동력 분야별 투자계획(2004년-2007년)

분야		소요예산 (단위 : 억원)		세부 목표
		정부	민간	
기술 개발	차세대 이동통신	2,813	1,959	휴대인터넷 등 차세대 이동통신 서비스 및 기술 선도 등
	텔레매틱스	528	409	텔레매틱스 서버 및 단말 플랫폼 기술 개발 등
	홈 네트워크	1,022	435	유비쿼터스 환경 지원 등
	디지털 TV	956	348	디지털방송, DMB, T-Gov't 등
	디지털 콘텐츠	1,059	297	공개 S/W 활성화 등
	임베디드 S/W	346	281	Embedded S/W 플랫폼 및 솔루션 기술 개발 등
	지능형 로봇	660	358	네트워크 기반 서비스 로봇 개발 등
	차세대 PC	709	332	차세대 PC 플랫폼, 스마트 I/O 기술 개발 등
	IT SoC	1,675	107	차세대 무선, 초고속 유선 핵심 SoC기술 개발 등
	BcN	3,018	1,972	전달망 및 가입자망 고도화 기술 개발 등
소계		12,476	5,785	—
인력양성		3,114	210	—
산업기반조성		5,891	638	—
소요예산 총계		21,791	6,823	—

자료 : 정보통신부(2004), p. 238.

한편 기술개발 항목의 소요예산이 차지하는 비중이 높게 설정된 사실은 IT 신성장동력 발전전략에서 기술개발이 차지하는 전략적·경제적 중요성을 시사하고 있는 것이라 볼 수 있다. 부수적으로는 과거 보조금협정에서 전통적으로 허용되어온 보조금의 형태가 연구개발 보조금이라는 사실에 기초할 때 정부지원이 통상관점에서 가장 안전한 피난처(safe harbor)인 기술개발 용도에 국한될 수밖에 없다는 현실적 고려도 작용한 것으로 판단된다. 이하에서는 WTO 보조금협정 적용 관점에서 주요 현안별로 IT 신성장동력 발전전략의 가설적 협정 합치성 여부를 분석한다.

(2) WTO의 관할협정

정부의 특정정책 추진과 관련하여 지급되는 재정적 기여에 대해서는 일반적으로 보조금협정과 직결되는 경우가 대부분이라고 보아도 과언이 아니다. 여기서 한 가지 중요한 점은 보조금협정은 상품(goods)을 그 적용대상에 두고 있다는 사실이다. 보조금협정이 WTO협정의 Annex 1A(Multilateral Agreement on Trade in Goods) 가운데 하나로 포함되어 있어 상품무역과 관련된 협정임이 분명할 뿐만 아니라 보조금협정의 본래규정이라 할 수 있는 GATT 1994 제VI:3도 상계관세가 “물품(products)의 제조, 생산 또는 수출에 대해 제공된 금액을 초과하여 부과될 수 없다.”고 규정함으로써 보조금협정은 상품 또는 물품의 생산 및 무역과 관련하여 제공된 보조금을 규율대상으로 본다고 해석할 수 있다.

따라서 서비스는 보조금협정의 적용대상이 될 수 없으며, “서비스무역에 관한 일반협정(GATS : General Agreement on Trade in Services)”²⁷¹⁾이 근거협정으로서 역할을 하게 된다. 그러나 GATS는 앞서 살펴본 바와 같이 아직까지 보조금에 대한 확고한 근거조항을 갖지 못하고 있는 실정이다.²⁷²⁾ 더욱이 서비스 무역과 관련된 보조금 지급에 대한 분쟁사례도 아직 없으며, 상품이나 서비스 자체에 대한 WTO협정상 의 정의가 결여되어 있어 특정사안이 보조금협정이나 GATS 가운데 어느 협정의 관

271) 이하에서는 ‘GATS’라고 간략히 지칭한다.

272) GATS 제15.1조 참고.

할대상인지를 명확히 구분하는 것은 용이한 문제가 아니다. 보조금에 의해 궁극적으로 가격경쟁력이 변화하는 대상물(들)이 그 속성에 기초할 때 모두 상품으로 간주되는지, 아니면 모두 서비스로 간주되는지가 분명하게 결정될 수 없기 때문이다.

현실적으로는 보조금이라는 수혜를 받은 대상물(들)이 상품과 서비스의 속성 모두 가질 수도 있고, 특정한 대상물(들)에 대한 보조금 지급에 의해 그러한 대상물(들)과 연계된 상품이나 서비스에 순차적, 간접적으로 영향을 미칠 가능성도 있다. 이와 관련, 유사한 문제에 대한 WTO 분쟁해결절차의 과거 판례²⁷³⁾는 특정사안의 관할협정을 판단함에 있어 보조금 지급 등 정부조치의 직·간접적 효과를 모두 고려하고 있으며, 복수의 협정이 특정사안에 관련되는 경우 중요도 및 적용 차원에서 단일협정을 선택하거나 복수의 협정 간 위계질서를 정하기보다는 복수의 협정들 각각의 독립적 지위를 인정하면서 상호 동일한 비중 하에 공존한다고 결론내리고 있다.²⁷⁴⁾

IT 신성장동력으로 선정된 지능형 서비스 로봇, 홈 네트워크, 차세대 PC, 디지털 콘텐츠, IT SoC, 텔레매틱스, 임베디드 SW, 디지털TV, 차세대 이동통신 등 9개 분야의 경우, IT신성장동력 발전전략의 경제적 기대효과²⁷⁵⁾를 살펴볼 때 정부지원의 대상에는 직·간접적으로 서비스도 포함되는 것으로 볼 수 있지만 대부분 상품을 그 직접적인 대상으로 한다고 판단하여도 큰 무리는 없을 것으로 판단된다. 차세대이동통신, 디지털TV, 홈네트워크 분야의 경우 다른 분야에 비해 서비스에 대한 정부지원의 간접적 혜택을 상대적으로 분명하게 보여주고 있다.²⁷⁶⁾ 그 어느 경우이든 WTO 분쟁해결절차의 과거 판례에 비추어 IT 신성장동력으로 선정된 분야에 대한 정부지원은 지원대상 및 혜택의 관점에서 상품분야가 관련되는 한 GATS의 적용 여부와 무관하게 보조금협정의 관할대상에 포함된다고 보는 것이 적절하다.

273) “캐나다의 정기간행물에 대한 특정조치”와 “EC의 바나나 수입 및 유통 판매에 관한 규제”와 관련된 WTO/DSB 판례를 의미한다.

274) 자세한 내용은 WT/DS31/R, para. 5.13(Panel Report, March 14, 1997), WT/DS31/AB/R, para. 19(Appellate Body Report, June 30, 1997), WT/DS27/AB/R paras. 217–221(Appellate Body Report, September 9, 1997) 등 참고.

275) 자세한 내용은 정보통신부(2004), p. 242 참고.

276) 예를 들어, 차세대 이동통신의 경우 서비스산업이 생산유발 효과의 약 45%, 부가가치 창출효과 약 62.5%를 차지할 것으로 예측된다.

(3) 보조금 유무

보조금협정 제1.1-(a)-(1)조는 정부나 공공기관에 의한 재정지원이 행해지고 그로 인한 혜택이 존재하는 경우 보조금으로 간주하며 구체적으로 다음을 예시하고 있다. (i) 직접적 자금이전(무상지원, 대출, 지분참여 등), 잠재적 자금이전 또는 채무부담, (ii) 정부세입의 포기, (iii) 정부에 의한 일반 사회간접자본 이외의 재화와 용역의 제공 및 재화의 구매, (iv) 정부가 자금공여기관 또는 민간기관으로 하여금 상기 3가지 역할을 대행하게 하는 경우 등이 모두 정부나 공공기관의 재정지원에 해당된다.

따라서 재정지원의 형식은 적극적으로 수혜자에 대한 무상지원, 대출, 지분참여, 대출보증 등 직접적 자금지원일 수도 있으며, 자금공여기관(Funding Mechanism)에의 출연 및 민간기관에의 위탁 등 간접적 자금지원일 수도 있다. 세액공제 등 정부세입 포기를 통한 조세상의 혜택을 부여하는 경우와 일반 사회간접자본 이외의 상품 제공, 구매 등의 경우는 소극적인 의미의 재정적 기여로 볼 수 있다.

IT 신성장동력 발전전략의 사업기간인 2003년-2007년 중 예산조달방식이 비록 정부와 민간의 대응자금(matching fund) 형식을 취하고는 있지만, 순수한 정부재원 투입액의 규모가 총 2.2조원이라는 적지 않은 정도로 책정되어 있다는 점과 주요 정책 목표인 기술개발 항목에 대해서 만도 약 68%에 달하는, 민간에 비해 월등히 큰 규모의 자금을 정부가 직접 부담한다는 사실에 기초할 때 정부의 재정지원이 행해진다는 사실 자체는 부인할 수 없다. 이는 동 보고서에서 언급하고 있듯이 IT 전문투자조합, IT M&A 전용펀드, KGIF(Korea Global IT Fund) 등을 통한 정부와 민간의 매칭펀드 형식이 주종을 이룰 것으로 보이나, 간접적으로 제3의 자금공여기관을 통하더라도 정부의 재정지원에 해당된다는 판단에는 아무런 영향을 주지 못한다. 즉 IT 신성장동력 발전전략에 따른 정부의 예산지출은 보조금협정이 정의하는 보조금의 범주에서 제외될 수 없다.

혜택의 존재에 대해서는 정책추진의 초기단계에서 그 결과를 사전에 예측할 수 없다는 점에서 혜택이 존재한다고 단정지을 수는 없다. 그러나 과거 분쟁판례²⁷⁷⁾에 비추어 볼 때, IT 신성장동력 발전전략 추진의 결과 일단 분쟁이 발생할 경우에는

실제 혜택의 유무와 무관하게 관련 분쟁상대국은 2.2조원이라는 정부의 재정지원 자체만으로도 선정된 산업군들에게 “유리·유익한 요인 또는 상황(a favorable or helpful factor or circumstance)”이 발생했다고 주장하는 것은 물론 패널이 이에 대해 긍정적으로 판단할 개연성이 매우 높다. 요약한다면, IT 신성장동력 발전전략은 정부의 재정지원 존재여부 및 결과적으로 발생하는 혜택의 존재여부라는 두 가지 관점에서 보조금이라고 보아도 크게 무리가 없을 것으로 판단된다.

(4) 특정성 유무

그렇다면, IT 신성장동력 발전전략에 따른 정부의 재정지원이 보조금협정의 관할 대상으로서 동 협정이 정의하는 보조금에 해당된다고 볼 때, 이 사실만으로 보조금협정의 위반이라는 결론을 곧바로 도출할 수 있는가? 이에 대해서는 앞에서 밝힌 바와 같이 보조금협정의 위반이라는 결론에 바로 도달하지는 않는다. 또한 협정위반 여부를 논하기 위해서는 추가적으로 보조금협정 제2.1조가 제시하는 특정성(specificity) 여부에 대한 판단도 선행되어야 한다. 보조금협정이 특정성이 있는 보조금만을 규율대상으로 하기 때문이다. 특정성이 있다고 판단되는 경우에도 협정위반을 예단할 수는 없으며, 동 협정 제1.2조에 따라 금지보조금이나 상계가능보조금 규정을 적용함으로써 차제에 협정위반 여부를 검토해 볼 수 있을 뿐이다.

현 WTO 보조금협정 제2.1조는 특정성에 대해 다음과 같이 제시하고 있다. (a) 공여기관 또는 관련 법률이 일부기업 및 기업군, 일부산업에 대한 보조금지급으로 명확히 제한하는 경우 특정성이 있는 것으로 판단,²⁷⁷⁾ (b) 공여기관 또는 관련 법률이 보조금의 수혜기준 및 금액에 대해 객관적 기준과 조건을 명확히 설정하고, 그에 따라 자동적으로 수혜자격이 부여되며 그러한 기준과 조건이 엄격히 준수될 경우(단, 이들 기준 및 조건은 법령, 규정 또는 기타 공식문서에 명시되고 입증 가능해야 함) 특정성이 없는 것으로 판단, 그러나 (c) 상기 (a) 및 (b)에 의해 특정성이 없는 것으로 판정된다 하더라도 사후적으로 소수 특정기업에 국한된 보조금 운용, 특정기업에

277) “캐나다 항공산업 보조금 분쟁”과 관련된 WTO/DSB 판례.

278) 법률적인 특정성(de jure specificity)

대한 과도한 거액의 보조금 지급, 보조금 지급 시 공여기관이 재량권을 행사하는 경우에는 특정성이 있는 것으로 판단한다.²⁷⁹⁾ 추가적으로, 금지보조금은 예외 없이 모두 특정성이 있는 것으로 판단된다는 점에 유념해야 할 것이다.²⁸⁰⁾

정부지원 대상에 대한 세부적인 내용을 알 수 없기 때문에 특정성 여부를 기업이나 기업군 차원에서 정확히 판단하기는 어렵다. 그러나 재원 공여기관인 우리 정부가 IT산업 가운데 9가지 대상산업을 IT 신성장동력이라고 지목하였기 때문에 적어도 산업차원에서는 특정성 여부를 논할 수 있다. 그렇다면 관건은 보조금협정 상의 특정성 기준에 비추어 볼 때 IT 신성장동력 발전전략과 관련하여 육성대상의 범주를 9가지 대상산업으로 한정시키는 행위가 산업 차원에서 ‘법률적인 특정성’에 해당될 것인가의 여부이다.

물론 보조금협정 제2조의 산업이 무엇을 말하는지에 대하여는 명확한 기준이나 선례는 아직 없으나, IT산업과 같이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 크고 이질적인 다양한 개별산업이 포함되어 있는 산업 유형은 이미 그 자체로서 특정성을 거론하기엔 너무 넓은 산업개념이라고 인식할 수 있다. 그런데 9가지 IT 신성장동력은 기본적으로 IT산업이라는 광의의 산업 가운데 극히 일부에 불과하기 때문에 특정성과 무관한 광의의 산업단위라기보다는 보조금협정 상 “법률적인 특정성”이 있다고 판단하기에 우리가 없는 협의의 산업단위라고 보아도 크게 무리가 없을 것으로 판단된다.

다만, 보조금협정이 밝히고 있듯이 정부가 보조금의 수혜기준 및 금액과 관련하여 공개된 객관적 기준과 조건²⁸¹⁾을 엄격히 적용한 결과 자동적으로 수혜자격이 부여되는 경우에는 특정성이 없다고 보아도 무방하다. 한 가지 주의할 것은 IT 신성장동력 발전전략과 관련하여 동 규정은 산업 차원이 아닌 기업 또는 기업군의 차원에서 판단되는 특정성과 관계된다는 점이다. 왜냐하면 이미 산업 차원에서는 9가지 IT 신성장동력이 선별되어 있으며, 그 선별방식이 보조금협정이 언급하는 객관적 기준과

279) 사실적인 특정성(de facto specificity)

280) 보조금협정 제2.3조.

281) 보조금협정 주석 2는 객관적인 기준과 조건을 “종업원 수 또는 기업규모와 같이 중립적(neutral)이고, 특정기업에 대해 다른 기업보다 특혜를 주지 않으며, 성격 상 경제적이며, 적용 시 수평적인 기준 또는 조건”을 의미한다고 밝힘.

조건을 엄격히 적용한 결과라고 보기에는 무리가 있기 때문이다.

결론적으로 IT 신성장동력 발전전략에 따른 9대 산업 지정은 지원대상 기업을 어떻게 선발할지와 무관하게 이미 산업 차원에서 사전적, 법률적인 특정성을 내포하고 있는 것으로 보아야 할 것이다. 이에 더해 향후 정부지원 대상기업의 선발 기준 및 금액을 어떠한 방식으로 운용하는지 여부에 따라서는 기업 차원에서도 보조금협정 제2.1-(c)조에 의거하여 사실적, 사후적인 관점에서도 특정성이 문제될 수 있다. 특히, 기술개발에 중점을 두고 있는 정부 정책의 추진 결과 재정지원의 분포가 일부 기업에 편중된다거나, 재정지원 공여의 과정에서 정부의 재량권이 개입되는 경우 특정성 존재는 더욱 더 부인하기 어려워진다.

(5) 기술개발 보조금의 합법성 여부

IT 신성장동력 발전전략과 관련한 정부재원 투입액 가운데 기술개발이라는 단일 항목에 배정된 예산은 전체의 약 57%로서 정책추진의 최우선 목표가 주로 기술개발에 맞추어져 있다. 다른 정책목표로는 인력양성이나 산업기반조성이 제시되어 있지만, 이는 IT산업 전반에 걸쳐 활용될 수 있는 일반적인 인프라 확충이기 때문에, 그리고 예산 배정규모도 상대적으로 작은 수준이기 때문에 보조금협정 위반을 우려할 만한 사항은 아닌 것으로 보인다. 따라서 주된 관심사는 IT 신성장동력 발전전략의 내용 가운데 ‘기술개발’이라는 꼬리표(earmark)가 달린 정부의 재정지원이 보조금협정과 합치하는가의 여부를 판단하는 문제로 귀결된다.

기술개발이라는 목적에 할애된 보조금은 전통적으로 보조금협정상의 연구개발 보조금으로서 대체로 동 협정이 허용하는 예외적 보조금으로 이해되어 왔다. 그런데 1999년 12월 이전까지 보조금협정 제8조에 규정된 소위 '허용보조금'(Non-actionable subsidy)으로서 동 협정의 규제대상에서 제외될 수 있었던 연구개발 보조금은 협정 제8조의 잠정적용기간(즉, WTO협정 발효 후 5년간)이 종료됨에 따라 법적으로 더 이상 허용보조금의 자격을 주장하지 못하게 되었다. 따라서 보조금협정 제8조에 근거하여 IT 신성장동력 발전전략에 따른 기술개발 지원의 합법성을 인정받을 수 있는 법적 근거는 사라지게 된 것이다.

다시 말해, 기술개발 지원에 국한되는 경우라 하더라도 정부의 혜택을 수반한 보조금이 존재하고, 특정성이 있는 것으로 판단되는 경우, 이제는 보조금협정이 문제시하는 금지보조금(Prohibited Subsidies)이나 상계가능보조금(Actionable Subsidies)의 적용대상이 되는 것으로 보아야 한다. 결과적으로 IT 신성장동력으로 선정된 9개 분야에 대한 정부의 재정지원은 특정성을 갖는다고 해도 기술개발 보조금이기 때문에 허용보조금이라는 주장은 설득력을 가질 수 없으며, 동 협정 제1.2조에 따라 금지보조금이나 상계가능보조금 규정의 위반여부를 검토하는 것이 적절하다고 하겠다.

물론 IT산업에서의 기술개발 지원은 선진국에서도 보편적으로 활용되고 있는 제도적 지원이기 때문에 우리 정부도 합법적으로 추진할 수 있는 것 아닌가 하는 주장도 제기될 수 있으나, 이러한 주장은 일반적, 정서적인 설득력만을 가질 수 있을 뿐이지 실제 분쟁발생 시 문제가 되는 법적 설득력까지를 보장하는 것은 아니라고 볼 수 있다. 기술개발 지원의 보조금협정 상 근거가 사라진 만큼 교역상대국이 문제를 제기하는 경우, 이는 보조금협정의 테두리 내에서 그 규정에 따라 검토될 것이라는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

(6) 상계가능보조금 여부²⁸²⁾

IT 신성장동력 추진과 관련하여 협정위반 주장이 제기되는 경우 법적 근거로서 활용될 가능성이 가장 높은 규정은 상계가능보조금일 것으로 판단된다. 왜냐하면 협정위반 주장을 뒷받침할 수 있는 요건의 범위 및 내용이 포괄적, 일반적이기 때문에 교역상대국 입장에서 협정위반의 논리구성을 위해 폭넓게 활용될 수 있기 때문이다. 또한 특정국이 전략적으로 자국 산업의 경쟁력 제고를 위해 보조금을 활용한다고 가정할 경우, 최소한 보조금협정이 금지보조금 규정 위반은 피하려고 노력하는 과정에서 현안은 대부분 상계가능보조금의 영역 내로 귀속될 것이기 때문이다. 하지

282) IT 신성장동력 발전전략과 관련한 보고서 상으로 정부의 재정지원이 보조금협정 제3조가 규정한 금지보조금에 해당되는지 여부를 판단할 만한 내용을 발견할 수 없고, 동 전략에 따른 보조금 지급 기준이나 방식에 대한 구체적인 자료가 결여되어 있어 금지보조금 규정 위반 여부는 분석대상에서는 제외한다.

만 상계가능보조금 규정 위반여부는 사후적으로 교역상대국이 문제를 제기하고 관련증거에 따라 판단되어야 할 사안이니 만큼, 사전적으로 상계가능보조금 해당 여부를 예측하는 것은 매우 어렵다고 볼 수 있다.

보조금협정 제5조는 보조금이 교역상대국의 이익에 불리한 효과(adverse effect)를 주어 상계조치의 대상이 되는 경우는 크게 타국의 국내 산업에 피해(injury)를 주는 경우, 보조금 지급에 따라 양허 혜택을 무효화 또는 침해하는 경우와 타국의 이익에 대한 심각한 손상(serious prejudice)을 주는 경우로 나누어 볼 수 있다. 이 가운데 “혜택의 무효화 또는 침해”의 경우는 IT 신성장동력 발전전략에 따른 우리 정부의 정책적 조치(measure)가 사전적으로 협정을 위반하거나, 아니면 이른바 비위반사건(non-violation case)으로서 GATT/WTO협정으로부터 교역상대국에 기대되는 합리적 이익이 훼손되었음을 교역상대국 스스로 입증하는 경우에 인정된다. 그런데 IT 신성장동력 발전전략 자체를 보조금협정의 위반이라고 볼 수 없을 뿐만 아니라, 비위반사건의 경우 이익훼손의 입증책임이 경험적으로 매우 어렵다는 점에서 크게 우려할 바는 아니라고 판단된다.

다음으로, 교역상대국 국내산업에 대한 피해는 상계관세 부과절차에서 의도하는 “국내산업에 대한 피해”와 동일한 개념으로 해석된다.²⁸³⁾ 따라서 그러한 피해는 (a) 보조금을 받은 수입물량, 그리고 보조금을 지급 받은 수입품이 (교역상대국) 국내시장의 동종상품의 가격에 미치는 효과(the volume of the subsidized imports and the effect of the subsidized imports on prices in the domestic market for like products), (b) 동 수입품이 이러한 상품의 (교역상대국) 국내 생산자에게 미치는 결과적인 영향(the consequent impact of these imports on the domestic producers of such products)에 입각하여 결정된다.²⁸⁴⁾ 결국 교역상대국의 국내 산업에 대한 피해는 보조금을 지원 받아 생산된 제품(products)이 수입되어 수입국의 국내시장 가격과 산업의 관련 경제지표에 부정적 영향을 야기함으로써 피해를 발생시키게 된다고 보는 것이다.

타국의 이익에 대한 심각한 손상이 무엇인지에 대해서는 보조금협정 제6.1조와 제

283) 보조금협정 주석 11 참고.

284) 보조금협정 제15.1조 참고.

6.3조가 밝히고 있다. 이 가운데 제6.1조²⁸⁵⁾는 허용보조금 규정과 함께 1999년 12월 말로 적용이 종료되어 현재는 제6.3조만이 효력을 유지하고 있다. 제6.3조에 따르면 (i) 보조금으로 인해 보조금지급 국가 시장에서 동종상품의 수입이 대체 혹은 저해, (ii) 보조금으로 인해 제3국 시장에서 여타국가의 동종상품 수출을 대체, (iii) 보조금으로 인해 동일시장에서 여타국가 동종상품과 비교하여 현저히 가격인하를 초래하거나, 타 상품의 가격하락, 가격인상 억제, 판매감소 발생, (iv) 보조금으로 인해 해당 상품의 세계시장 점유율이 과거 3년 평균치와 비교하여 증가하고 이 같은 증가가 보조금지급기간 중 지속적 추세를 보일 경우에 심각한 손상이 발생할 수 있다고 규정한다. 한편 보조금협정 제6.2조는 보조금 지급국가가 제6.3조가 나열하는 효과를 모두 초래하지 않았음을 입증할 경우 심각한 손상이 없는 것으로 간주한다고 규정함으로써 보조금 지급국가의 면책근거를 제시하고 있지만, 입증책임이 보조금 지급 국가에 있는 것이므로 보조금 지급국가로서는 부담스러운 조항이 아닐 수 없다.

제6.3조의 기본취지는 대체로 보조금 지급의 결과가 지리적으로 보조금 지급국가의 국내시장을 대상으로 하든, 제3국 시장을 대상으로 하든, 아니면 전 세계 시장을 대상으로 하든 교역상대국의 동종상품 수출을 대체하거나 저해함으로써 그 국가의 교역이익에 손실을 주는 경우를 적시한 것이라 할 수 있다. 눈여겨보아야 할 것은 교역상대국 국내 산업에 대한 피해 및 타국의 이익에 대한 심각한 손상과 관련하여 보조금 지급 시점과 보조금 지급 효과가 나타나는 시점간의 시차에 대한 부분이다.

이와 관련하여 제6.3조 (iv)의 경우를 제외하면 보조금 협정은 이러한 시차에 대한 직접적인 원칙 표명을 삼가하고 있다는 사실이다. 물론 (iv)의 경우를 고려할 때, 제

285) 동 조항은 (i) 보조금 지급이 상품가액의 5%를 초과하는 경우, (ii) 특정산업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 경우, 그리고 (iii) 특정 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 경우에는 “심각한 손상”이 있는 것으로 간주한다. 추가적으로 동 조항은 (iii)과 관련하여 어떤 기업에서 발생하는 영업손실을 보전하기 위한 보조금 가운데, 장기적 해결에 필요한 시간을 확보하고 심각한 사회적 문제를 회피하기 위해 지급되는 비반복적인 일회성 조치는 제외한다고 규정하고 있다. 이는 일종의 면책조치(No-liability measure) 또는 선의의(bona fide) 조치로서 예를 들어 긴급한 국가적 산업구조 조정을 위해 일회적으로 정부지원을 하는 경우는 교역상대국에게 심각한 손상이 있는 것으로 간주되지 의미로 받아들일 수 있다.

6.3조 및 제15.1조의 항목들이 ‘보조금 지급기간 중 발생하는 부정적 효과’를 주로 고려하는 것이라고 추정해 볼 수 있지만, 그렇다고 제15.1조 (a), (b) 및 제6.3조 (i), (ii), (iii)의 경우 명시적으로 보조금 지급의 효과를 지급대상기간에 국한시키고 있지 않음에 유의해야 한다. 보조금협정의 제6.7조도 심각한 손상에 대한 판단의 준거기간을 단순히 ‘관련기간(relevant period)’이라고만 언급하고 있다.²⁸⁶⁾ 결국 보조금 지급의 효과가 지연되어 보조금 지급 시기 이후에 나타난다고 하여 보조금 협정 위반이 아니라고 주장하는 것은 옳지 않은 것으로 판단된다.

(iv)의 경우는 IT 신성장동력 발전전략이 일종의 미래산업에 대한 기술개발 측면의 육성정책으로서 우리 정부의 재정지원이 가급적 단기간에 걸쳐 이루어진다면, 기술개발 지원의 효과가 산업의 국제경쟁력이라는 구체적인 형태로 나타나기까지 어느 정도의 시간이 소요될 것이므로 “보조금 지급기간 중 세계시장 점유율 증가”가 가시화될 가능성은 매우 적을 것으로 판단된다. 그러나 제15.1조 (a), (b) 및 제6.3조 (i), (ii), (iii)의 경우는 보조금의 지급 시기와 보조금의 효과발생 시기 사이에 명확한 지침이 설정되어 있는 것이 아니므로 정부의 기술개발 지원 이후 그 효과가 지연되어 나타나는 경우에도 교역상대국은 원칙적으로 이 조항을 근거로 문제 제기가 가능하다고 보아야 할 것이다. 더욱이 그 경우 교역상대국 정부가 “심각한 손상이 있음”에 대한 입증책임을 부담하는 것이 아니라 “심각한 손상이 없음”에 대한 입증책임을 우리 정부가 부담하게 된다는 사실에 비추어 사후적인 통상마찰 발생 시 우리 정부의 대응이 쉽지 않을 수 있음을 짐작해 볼 수 있는 대목이다.

(7) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

우리 정부는 2003년 후반부터 9대 IT 신성장동력 산업 군에 대한 산업육성정책을 추진한 바 있다. IT 신성장동력으로 지정된 9개 산업들에 대한 우리 정부의 기술개발 지원의 결과, 동 산업들이 계획대로 발전한다면, 정부정책의 실효성이나 우리나라

286) 보조금협정 제6.7조는 “제6.3조에 따른 심각한 손상을 초래하는 (동종상품의 수입 또는 수출을) 배제 또는 방해는 다음 상황 중 어느 하나가 관련기간 동안(during the relevant period) 존재하는 경우에는 발생하지 않는다.”고 규정한다.

라 IT산업의 국제경쟁력 제고 차원에서 참으로 다행스러운 일이 아닐 수 없을 것이다. “IT 신성장동력 발전전략”이라는 중대한 산업정책 추진 과정에서 통상마찰을 사전에 우려하는 것은 부처적인 고민거리에 불과하다는 견해도 가능하다.

그러나 통상관점에서 부차적 문제점이 조금이라도 있다면 정책 추진과정 또는 정책 추진 이후 교역상대국과의 분쟁을 예상해 볼 수 있으므로 사전에 이를 과연 극복할 수 있는지, 극복할 수 없다면 문제점을 최소화할 수 있는지, 그리고 문제점을 해소할 수 있는 방안이 무엇인지를 찾아보는 것이 좀 더 바람직한 시각이다. 이러한 맥락에서 위에서는 “IT 신성장동력 발전전략”의 주요내용들을 통상 관점에서 분석함으로써 관련 정책방향이 WTO협정 위반의 가능성이 없는지를 검토하였다.

정부의 재정지원 대상이 되는 IT 신성장동력 산업분야는 지원대상 및 지원혜택이라는 관점에서 주로 상품적 속성이 강한 산업분야이기 때문에 WTO협정 가운데 보조금협정의 관할대상에 포함된다. 물론 IT 신성장동력 산업을 세부적으로 들어가 보면 서비스적 요소가 전혀 없는 것은 아니기 때문에 보조금협정과 대등한 입장에서 서비스협정의 적용도 배제할 수 없다. 하지만 서비스협정의 보조금 규정은 상품분야의 보조금협정에 비해 규정 자체의 구체성이 상당히 미진한 상태로 남아 있다는 점에서 교역상대국이 서비스협정의 보조금 규정을 협정위반의 법적 논리구성에 활용할 가능성은 그리 높아 보이지 않는다.

“IT 신성장동력 발전전략”이 특정성을 갖는 정부의 재정지원에 기초하기 때문에 보조금 협정의 위반이라는 견해가 일부에서 제기된 바 있는데, 이러한 견해는 옳다고 볼 수 없다. 왜냐하면 특정성을 갖는 정부의 재정지원은 보조금 협정 위반이라는 논리구성 과정에서 단지 필요조건에 해당하기 때문이다. 다시 말해, 보조금 협정에 따르면 정부의 재정지원이 특정성을 갖는 경우 금지보조금 규정이나 상계가능보조금 규정의 적용을 결정할 뿐이지, 이러한 필요조건의 충족이 바로 금지보조금 규정이나 상계가능보조금 규정의 위반을 의미하는 것이 아니라는 것이다.

또한 “IT 신성장동력 발전전략”이 IT 신성장동력 산업분야에서의 기술개발을 주요 목적으로 삼고 있다는 점에서 WTO협정이 과거 합법적인 조치로 인정해 온 허용보조금인 연구개발 보조금으로 간주될 수 있을 것이라는 시나리오도 제기될 수 있다. 그러나 정책추진 기간인 2004년~2007년 중 정부의 재정지원의 규모와 보조금협

정 규정자체의 변화현황 등을 종합적으로 고려해 볼 때 동 전략관련 정부의 재정지원 은 효력을 상실한 허용보조금이 아닌 상계가능보조금의 영역에 해당한다. 물론 이러한 사실은 정부의 재정지원이 바로 상계조치의 대상이 된다는 것을 의미하지는 않는다. 상계가능보조금 규정의 위반 여부는 교역상대국의 문제제기에 따라 정부 재정지원의 효과에 대한 법적 검토를 통해 이루어지는 것이니 만큼, 정책추진의 효과가 가시화 되지 않은 현재 시점에서 사전적으로 상계가능보조금 규정 위반이라고 결론짓는다면 이는 성급한 판단이다.

결국 “IT 신성장동력 발전전략”과 관련한 정부의 재정지원이 보조금협정 위반이라고 판단될지 등에 대해 사전에 예단하는 것은 대단히 어려운 문제이다. 그럼에도 불구하고, IT 신성장동력 육성정책의 효과가 성공적으로 나타나면 나타날수록 교역상대국들로서는 최소한 자국 산업 방어 차원에서라도 실질적인 보조금협정 위반 여부와 무관하게 추후 IT 신성장동력 육성정책에 대해 통상 문제를 제기해 올 가능성이 높아질 것이다. 다시 말해, IT 신성장동력 발전전략의 성공과 보조금협정으로 부터의 자유도는 현실적으로 자중손실(trade-off) 관계라는 것이다.

향후 정책추진 과정에서 특히 유념해야 할 사항은 크게 세 가지 정도로 요약할 수 있다. 우선 정부의 재정지원 대상기업(군)을 선발하는 기준은 중립적이어야 한다. 즉, 정부의 재량권으로부터 독립적인 기준을 통해 사후적으로라도 특정성에서 벗어나기 위한 심도 있는 노력이 필요하다. 다음으로, 정부의 재정지원은 비단 수혜기업(군)의 도덕적 해이(moral hazard)에 대한 통제나 정부예산의 효율적 운용이라는 목적을 차치하고서라도 일단 기술개발의 효과가 수익으로 나타나는 시점부터는 가능하다면 점진적으로 정부에 반환되는 것이 바람직하다. 이를 통해 정부 재정지원의 혜택이 가시화 되는 시점에서 자유무역의 정상적인 흐름을 왜곡시키는 원인이라는 주장으로부터 좀 더 자유로울 수 있기 때문이다.

마지막으로, 정부의 재정지원 기간은 최대한 줄이는 것이 타당하다. 비록 정부의 재정지원과 재정지원 효과의 발생 사이에 시간적인 격차가 있는 경우에도 보조금협정 위반 주장이 가능하지만, 재정지원 기간이 길어지면 길어질수록 그 기간과 효과 발생기간이 교차할 가능성이 높아져 재정지원과 재정지원 효과간의 직접적 연계성 주장이 설자리가 넓어지기 때문이다.

2. 반덤핑(Anti-dumping) 협정

반덤핑관세는 1979년대 이후 미국과 EU에 의해 주로 사용되어 왔다. 1980년대와 1990년대에 이르러서는 선진국뿐만 아니라 개발도상국에서도 반덤핑관세 부과조치가 증가하게 되었는데 이는 전통적인 보호무역정책 수단으로 사용되던 관세율의 수준이 케네디라운드, 도쿄라운드 등 여러 차례에 걸친 다자간 통상협상 결과로 낮아지게 되었고, 그 결과 관세부과가 자국 산업의 보호라는 기존의 역할을 효과적으로 수행하지 못하기 때문에 자국 산업 보호를 위해 국제규범상 예외적으로 인정된 반덤핑관세 부과로 각 국가들이 관심을 전환해 왔기 때문이다.

우리나라의 경우 전 세계에서 반덤핑규제를 가장 많이 받고 있는 나라 중의 하나이며, 우리나라의 주력산업인 반도체, 철강, 석유화학 등이 반덤핑조치의 주된 대상업종으로 파악되고 있다. 특히 우리나라의 수출시장 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 미국은 자국 산업을 보호하기 위한 합법적 보호무역 조치인 반덤핑관세 부과를 세계에서 가장 빈번하게 사용해 온 국가로서 미국의 빈번한 반덤핑관세 부과조치는 우리나라에게는 중대한 통상현안이 아닐 수 없다. 이러한 맥락에서 이하에서는 1992년 4월 미국 Micron Technology사²⁸⁷⁾에 의해 촉발된 한국산 D램(RAM) 반덤핑관세 분쟁과 2011년 4월 한국산 냉장고 반덤핑관세 분쟁을 검토한다.

1) 한국산 D램 반덤핑관세 분쟁

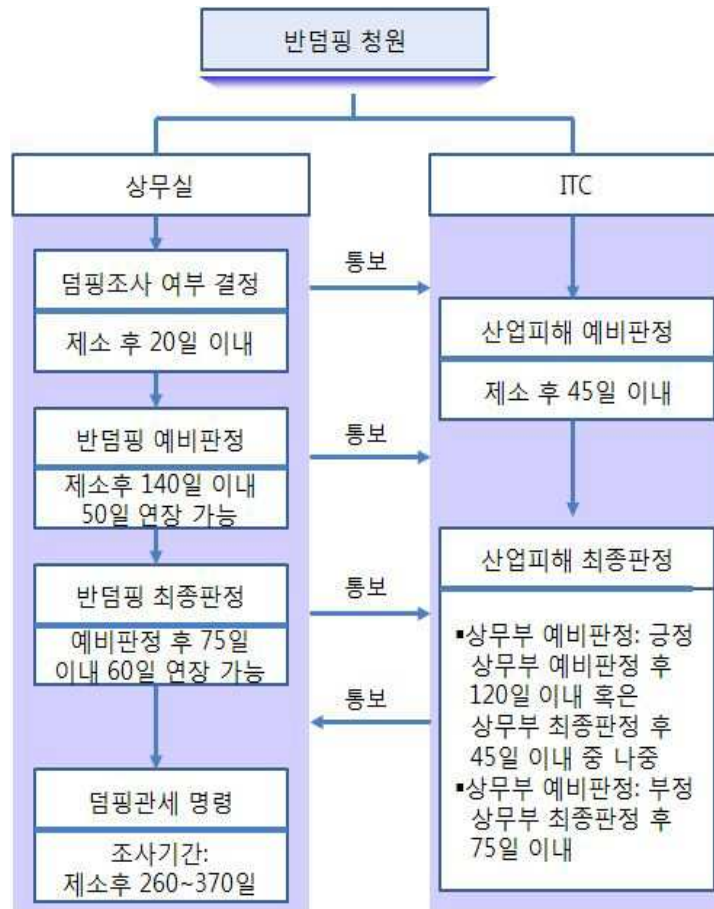
(1) 사실관계 개요

미국의 반도체 제조업체인 Micron사는 1992년 4월 22일 ITC(International Trade Commission)와 상무부에 한국에서 수입되는 1 mega 바이트 이상의 D램에 대해 반덤핑관세를 부과해 줄 것을 요청하였다. 이러한 청원에 따라 한국 업체들의 덤핑 판매 여부를 조사한 상무부는 1993년 5월 10일 주요 3사를 비롯한 한국의 반도체 수

287) 이하, 'Micron사'라고 지칭함.

출입체에 대해 반덤핑관세 부과 판정을 내렸다. 한국 업체들은 상무부의 덤핑마진 결정에 불복하고 이를 미국 국제무역법원(CIT : Court of International Trade)에 제소 하였으며, CIT의 결정에 따라 상무부는 1995년 8월 24일 덤핑마진을 재산정하여 발표하였다.

[그림 5-2] 미국의 반덤핑조사·판정 절차



삼성전자에 대해서는 최종 덤핑판정을 내릴 당시 0.82%였으나, 재심에서 집계한 삼성의 덤핑마진 0.22%가 미소기준(de minimis)인 0.5% 이하에 해당하므로 덤핑 혐

의를 벗게 되었다. 상무부는 1994년 6월 15일(조사기간 1992.10.29-1994.4.30)과 1995년 6월 15일(조사기간 1992.10.29-1994.4.30)에 각각 두 차례 연례행정재심(Annual Administrative Review)을 열어 한국산 D램이 정상가격 이하로 판매되고 있는지 조사를 벌였고, 1995년 5월 6일과 1997년 1월 7일 각각 두 차례 재조사 결과를 발표하면서 LG반도체와 현대전자도 조사기간 동안 덤핑 판매를 하지 않았다는 최종보고서 결과를 설명하였다.

그 후 1996년 6월 25일 상무부는 LG반도체와 현대전자의 요구에 따라 한국산 D램에 대한 반덤핑관세를 철회할 수 있는지 여부에 대해 제3차 연례재심을 열고 조사를 실시하였고, 이듬해인 1997년 7월 24일 결과를 발표하면서, LG반도체와 현대전자의 덤핑 혐의를 부인하였으나 반덤핑관세 부과조치를 “부분적으로 존속시키기로”²⁸⁸⁾ 결정하였다.

<표 5-8> LG반도체와 현대전자의 D램 덤핑마진 판정결과²⁸⁹⁾

	조사 대상 기간	판정일	LG반도체	현대전자
원심	91.11 - 92.4	93.5.10	4.97%	11.16%
1차 재심	92.10 - 94.4	96.5.6	0.00%	0.1%
2차 재심	94.5 - 95.4	97.1.7	0.01%	0.09%
3차 재심	95.5 - 96.4	97.7.24	0.01%	0.00%

(2) 주요 쟁점

한국은 1997년 8월 14일 미국에 대해 D램에 대한 “반덤핑관세 명령의 철회를 거부”²⁹⁰⁾하기로 한 상무부의 조치에 대해 WTO에 제소하고 미국과 협의를 요청하였

288) “Notice of final results of anti-dumping duty administrative review and determination not to revoke order in part.”

289) WT/DS99/R, paras. 2.1-2.6.

고, 만족스러운 협의 결과에 도달하지 못하자 1997년 11월 6일 상무부의 이러한 철회 거부 결정이 WTO 반덤핑협정과 합치하는지를 판단할 패널의 설치를 분쟁해결기구에 요청하였다. 이에 따라 1998년 1월 16일 패널이 설치되었고, 1999년 1월 29일 패널보고서가 회원국들에게 회람되었다.

패널절차에서 한국은 미국 상무부가 3년 6개월 동안 실시한 재심에서 한국의 D램 생산업체들의 덤핑 혐의를 찾지 못했고, 이들 업체가 향후 덤핑에 관여하지 않을 것이라는 결정적 단서를 포착하고도 “장래의 덤핑 가능성”을 들어 반덤핑관세를 철회하지 않았다고 주장하였다. 그리고 미국이 GATT 제1조, 제6조, 제10조 상의 의무와 반덤핑협정 제2조, 제3조, 제5조 8항, 제6조, 제11조 1, 2항을 위반하였다고 주장하면서 미국에 대해 분쟁해결을 위해 다음과 같은 조치를 취할 것을 요구하였다.

- (a) 한국산 D램에 대한 반덤핑관세 명령을 철회할 것
- (b) 반덤핑관세 명령의 행정재심에서 미소기준(de minimis standard)을 변경할 것
- (c) 상무부규칙(Regulation) 제353조 25(a)(2)(ii)의 개연성(no likelihood/not likely) 기준을 삭제하거나, 또는 위 법령에 의한 철회제도를 반덤핑협정 제11조에 합치시킬 것

이에 대해 미국은 반덤핑협정 제1조, 제2조, 제3조, 제17조에 의거하여 1993년 상무부와 국제무역위원회(ITC : International Trade Commission)의 최종결정에 대한 한국의 제소는 허용될 수 없다고 주장하면서, 반덤핑관세 명령을 철회하지 않은 상무부의 최종결정은 GATT 1994와 반덤핑협정 제11조를 비롯한 여타 조항에도 위배되지 않는다고 하였다. 아울러 대상조치들은 반덤핑협정이나 GATT 1994에 의한 한국의 이익을 무효화하거나 침해하지 않는다고 주장하였다.

(3) 주요 판결내용

① 상무부 규칙(Regulation) 제353조 25(a)(2)(ii)의 반덤핑협정 제11조 합치성

290)“failure of the United States to revoke the anti-dumping order on DRAMs from Korea”

반덤핑협정 제11조 2항에 의하면, 반덤핑관세를 부과 받은 업체는 i) 지속적인 반덤핑관세의 부과가 덤핑을 상쇄하는데 필요한지, ii) 조치가 철회되었을 경우 국내 산업의 피해가 지속되거나 재발할 가능성이 존재하는지에 대하여 당국에 추가조사를 요구할 수 있다.

이와 관련하여 패널은 “지속적인 반덤핑관세의 부과”가 현재의 덤핑뿐만 아니라 미래의 덤핑까지도 대상으로 하고 있다는 점에 주목하였다. 한편 ‘일몰조항(sunset clause)’으로 알려진 제11조 3항에서 “덤핑과 피해가 지속되거나 재발할 가능성이 있지 아니한 경우” 시행 5년 후에는 조치가 만료되어야 한다는 부분 역시 향후의 덤핑 가능성을 지적하는 것으로 보고, 현재 덤핑 혐의가 없다는 상무부의 최종결정에 따라 즉각 조치가 철회되어야 한다는 한국 업체의 주장은 제11조에 합치되지 않는다고 판시하였다.

하지만 패널은 미국 반덤핑법의 “not likely” 조문과 이에 반해 긍정적 의미를 담고 있는 WTO 반덤핑협정의 “likely” 조문의 호환성을 부인함으로써 미국이 적용한 “향후 덤핑이 재발할 가능성이 없어야(not likely) 한다.”는 조항은 “조치가 철회되었을 경우 덤핑이 재발할 가능성이 있어야(likely) 한다.”와 명백한 개념적 차이가 있으며, 따라서 반덤핑협정 제11조와 합치하지 않으므로 철회를 거부한 미국이 협정을 위반하였다고 판시하였다. 결과적으로 동 조항에 근거한 제3차 재심 최종결과도 반덤핑협정 제11조 2항에 위배된다고 하였다.

② 덤핑마진의 미소기준

한국은 미국이 반덤핑협정 제9조 3항의 관세 산정 절차에 따라 정한 덤핑마진의 미소기준을 0.5%로 정한 것은 2%로 규정하고 있는 반덤핑협정 제5조 8항을 위반한 것이라고 주장하였다. 한국 측에 따르면 제5조 8항이 규정하고 있는 의무는 ‘사건(case)’에 적용되는 것이므로 이러한 미소기준은 조사(investigation)뿐만 아니라 심사(review) 절차에도 공통적으로 적용되어야 한다고 주장하였다. 그러나 패널은 제5조 8항의 기준은 제9조 3항의 관세 산정 절차의 문맥에 적용되지 않으므로, 이를 이유로 미소기준을 변경하라는 한국 측의 주장을 기각하였다.

③ 한국의 GATT 1994에 따른 제소

이에 관하여 패널은 이미 상무부 규칙 제353조 25(a)(2)(ii) 및 제3차 재심 최종결과가 반덤핑협정에 위반되었다고 결정한 이상, GATT 1994를 근거로 한 한국의 제소는 더 이상 고려할 필요가 없다고 판시하였다.

④ 이행방안의 제시

패널은 먼저 상무부 규칙 제353조 25(a)(2)(ii) 및 제3차 재심 최종결과가 미국의 반덤핑협정 제11조 2항 의무에 불일치한다고 판정하였고, 미국에 대하여 문제가 된 상무부 규칙 제353조 25(a)(2)(ii) 및 제3차 재심 최종결과를 반덤핑협정 제11조 2항상의 의무에 합치시킬 것을 권고하였다. 그러나 구체적 이행방안과 관련하여 패널은 패널의 재량으로 결정사항에 대한 이행방안을 제시할 수는 있으나, “미국이 권고사항을 적절히 이행할 수 있는 여러 가지 다양한 방법이 존재”한다는 이유를 들어 그와 같은 재량을 사용하지 않기로 결정함으로써²⁹¹⁾ 궁극적으로 미국으로 하여금 논란의 대상인 반덤핑규정의 개정을 회피할 수 있는 빌미를 제공하였다.

(4) 패널 판결의 이행

① 합리적 이행 기간

미국이 상소를 포기함에 따라 패널보고서는 1999년 3월 19일 자동 채택되었으며, 1999년 4월 13일 미국은 DSU 제21조 3항이 규정한 바대로 분쟁해결기구(DSB)의 권고를 이행할 방안을 검토 중이라고 이행 의사를 통보하였다. 그록 양측은 보고서 채

291) “In light of the range of possible ways in which we believe the United States could appropriately implement our recommendations, we decline to make any suggestions in the present case.”, WT/DS99/R, VII. 7.4.

택일로부터 8개월의 합리적 이행 기간에 대해 1999년 11월 19일까지 미국이 이행을 종료하는 것으로 합의하였다.

② 이행에 대한 논란

1998년 12월 패널보고서가 발표되자, 패널의 판결사항에 대해 양측은 서로 자국의 입장을 중심으로 해석하면서 각기 승리를 주장하였다. 미국은 상부부 규칙 제353조의 해당 조항이 반덤핑협정에 위배된다는 부분을 제외하고, 나머지 모든 제소에 대해 WTO가 미국의 손을 들어 주었고, 분쟁해결기구의 덤핑 재발 조항 수정 권고에 대해서도 “이는 기술적인 문제로서 한국산 D램에 대한 반덤핑조치나 다른 반덤핑 조치들을 건드리지 않고서도 용이하게 다룰 수 있는 사인”이라는 입장을 표명하였다. 반면 한국 측은 핵심쟁점에 대해서 패널이 한국의 손을 들어주었고, 나머지는 부수적으로 미국의 반덤핑제도 전반에 걸쳐 제기했던 문제들이었다고 주장하였다.

이행 기간 만료 한 달 전인 1999년 10월 미국 상무부는 미국의 관련 통상법 제 351.222(b)조에서 “장래 덤핑을 할 가능성이 없어야(not likely) 덤핑 판정을 철회할 수 있다.”는 내용을 삭제하고, “반덤핑조치가 필요하지 않다고 판단될 때 이 조치를 철회할 수 있다.”는 애매한 표현도 “철회한다.”로 바꾸는 등 그 동안 논란이 되어 온 반덤핑규정을 개정하였다. 그러나 상무부는 1999년 11월 4일 “제3차 행정 재심 최종결과 예비판정(Final Results of Predetermination in the Third Administrative Review)”을 개정·발표하면서 한국산 수입반도체의 덤핑 재개가 예상되는 만큼 반덤핑관세명령을 계속 유지할 필요가 있다고 결론 내렸다.²⁹²⁾

한편 미국은 2000년 1월 27일 자신들이 분쟁해결기구의 권고에 맞추어 이행을 완료하였다는 입장을 밝혔다. 그러나 한국은 2000년 3월 9일 분쟁해결기구에 미국이 분쟁해결기구의 권고 및 결정사항을 준수하기 위해 취한 조치가 반덤핑협정과 GATT 1994 제10조 1항에 합치되지 않는다는 뜻을 전달하였다. 따라서 한국의 DSU 제21조 5항에 의거하여 미국의 성실한 이행 여부를 가리기 위해 사안을 원 패널에

292) Overview of the State-of-Play of WTO Disputes, WT/DS/OV/7, p. 129, 2002.6.21.

회부시켜 줄 것을 요청하였고, 2000년 4월 25일 열린 회의에서 분쟁해결기구는 원패널의 재소집을 결정하였다.

③ 조치의 철회

2000년 9월 19일 한국의 DSU 제12.12조에 따라 패널에 “차후에 추가 통보가 있을 때까지” 중간보고서를 포함한 패널 활동을 중단해 줄 것을 요청하였고, 패널은 이 요청을 수락하였다. 2000년 10월 20일 당사국들은 상무부가 재심 과정에서 “반덤핑관세를 더 이상 부과하지 않아도 덤핑과 그로 인한 피해가 지속되거나 재발하지 않는다면 반덤핑조치를 5년 내에 종료하여야 한다.”는 소위 일몰조항(sunset clause)에 근거하여²⁹³⁾, 반덤핑관세명령을 철회함으로써 상호 만족스러운 합의에 도달했음을 분쟁해결기구에 알려 왔다.

2) 한국산 냉장고 반덤핑관세 분쟁

(1) 사실관계 개요

지난 2011년 4월 19일 미 상무부는 한국산 냉장고에 대해 반덤핑관세²⁹⁴⁾ 부과를 위한 조사에 착수하였다. 동 조사는 미국 가전제품사인 월풀(Whirlpool)이 한국산 하단냉동고형(Bottom Mount)²⁹⁵⁾ 냉장고로 인해 덤핑 피해를 입었다고 주장하며 반덤핑관세 청원서를 제출한 데 따른 조치이다. 월풀은 청원서에서 삼성, LG 등 한국기업들이 상대적으로 보호되어 있는 자국시장에서는 이윤을 추구하는 반면, 미국을 비

293) WT/DS/OV/7, p. 130, 2002.6.21.

294) 상계관세 건도 포함되나, 논의 편의 상 생략함.

295) 시판되고 있는 냉장고는 크게 상단 냉동고형(TMF: Top Mounted Freezer), 양문형(SBS: Side Mounted Freezer or Side by Side Refrigerator), 하단 냉동고형(BMF: Bottom Mounted Freezer), 프렌치 도어형(FDR: French Door Refrigerator), 1도어형(Single Door-Internal Freezer)으로 구분되며, 이 가운데 월풀의 제소 대상은 하단 냉동고형 중 프렌치도어 방식의 제품임.

릇한 해외시장에서는 시장점유율을 높이는 데 초점을 맞추고 있다고 주장하였다. 동 제소는 한국 대기업들의 가전시장 잠식에 대한 미국 산업계의 우려와 한국의 불충 분한 시장개방에 대한 불만에서 비롯된 것으로 판단된다.

(2) 주요 내용

월풀은 삼성과 LG가 한국과 멕시코에서 생산한 하단 냉동고형 냉장고를 정상가격 보다 낮게 판매했다고 주장하였다. 제소대상 업체는 삼성전자, LG전자 등 2개사이 며, 제소대상 품목은 한국산 하단냉동고형 냉장고(Bottom mount combination refrigerator-freezers)와 부품(certain assemblies thereof) 등 11개 품목이다. 삼성전 자와 LG전자는 공히 국내 생산뿐만 아니라 멕시코에도 공장을 보유하고 있으며, 제 소대상에는 한국산 및 멕시코산 모두가 포함되었다.

<표 5-9> 월풀(Whirlpool)에 따른 덤핑 마진

원산지	덤핑 마진
한국산	34.16-61.82%
멕시코산	23.10-183.18%

덤핑 마진과 관련하여 월풀은 삼성전자 및 LG전자가 미국으로 냉장고 수출 시 정 상가격인 한국 국내가격보다 34-62% 가량 저렴한 가격에 판매함으로써 덤핑에 따른 이익을 취했다고 주장하였다. 월풀은 이러한 덤핑 판매로 인해 고용 규모 감소, 수 익 악화 등의 피해를 입었으며, 수입산 냉장고와 미국의 산업피해는 명백한 인과관 계(casual link)가 있다고 주장하였다.

또한 산업피해와 관련하여 월풀은 한국의 대기업이 미국시장에 진출하면서 과도 한 가격경쟁으로 미국 내 냉장고의 가격 하락을 선도하였으며, 이 같은 과도한 가격 경쟁은 향후 미국 전자산업뿐 아니라 미국경제에도 커다란 위협이 될 것이라고 주

장하였다. 그 밖에도 월풀은 청원서를 통해 미국이 냉장고, 에어컨, 세탁기 등 가전 제품에 대해 1-2%의 관세를 부과하고 있으나, LG전자는 멕시코 생산 라인을 통해 무관세로 미국에 수출하여 왔으며, 삼성전자도 국내에서 생산한 일부 고급 가전제품을 제외하고는 사실상 무관세로 수출하여 왔다고 주장하였다.

(3) 주요 분쟁 일지

반덤핑관세 부과 절차는 월풀의 청원서가 상무부와 국제무역위원회(ITC : International Trade Commission)에 제출된 뒤 (i) 이해당사자들에게 사실 통보 및 조사 착수, (ii) 상무부의 조사개시 결정, (iii) 국제무역위원회의 피해 예비판정, (iv) 상무부의 덤핑 예비판정 및 상계관세율 책정, (v) 상무부의 덤핑 최종판정, (vi) 국제무역위원회의 산업피해 최종판정에 따라 마지막으로 상무부가 덤핑관세를 부과하는 순서로 진행되었다.

[그림 5-3] 월풀-LG·삼성 냉장고 반덤핑관세 분쟁 일지



미 상무부는 월폴의 제소 이후 조사에 착수, 2011년 10월 예비판정을 발표했다. 예비판정은 삼성전자 프렌치도어 냉장고의 덤핑률이 한국산 32.2%, 멕시코산 36.65%였으며, LG전자 제품의 경우 한국산 4.09%, 멕시코산 16.44%였다. 2011년 11~12월 삼성전자와 LG전자 본사에 대한 실사를 실시한 상무부는 지난달 한국산과 멕시코산 삼성전자 프렌치도어 냉장고에 각각 5.16%, 15.95%의 반덤핑 관세율을 결정했다. LG전자 제품에 대해서도 한국산 15.41%, 멕시코산 30.4%의 반덤핑 관세율이 확정됐다.

그런데 다행스럽게도 국제무역위원회는 현지 시간으로 2012년 4월 17일 이 같은 상무부의 반덤핑 관세율 결정을 기각하였다. 이날 국제무역위원회는 결정문을 통해 "상무부가 최근 해당 제품에 대한 정부보조금과 덤핑수출을 인정했으나, 동 위원회는 미국 관련 산업이 이로 인해 구체적으로 피해를 봤거나 위협을 받지 않았다고 판단했다."고 밝혔다. 국제무역위원회는 삼성전자, LG전자 등 우리나라 업체의 하단 냉동고형 냉장고 수출로 인해 미국 내 산업의 피해가 없었다고 위원 전원일치로 판정을 내렸다. 미국 정부가 반덤핑관세를 부과하기 위해서는 미국 상무부의 덤핑 및 보조금수해 여부 긍정판정과 국제무역위원회의 산업피해 긍정판정이 모두 있어야 하나, 국제무역위원회는 상무부와 달리 이를 인정하지 않은 것이다.

3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

1992년 4월 한국산 D램(RAM) 반덤핑관세 분쟁과 2011년 4월 한국산 냉장고 반덤핑관세 분쟁의 최종 결과는 국내시장 방어라는 전략적 목적을 위해 무역구제조치(trade remedy)가 남용될 수 있음을 보여주는 전형적인 사례이다. 특히 무역구제조치 가운데 상계조치나 세이프가드조치에 비해 전통적으로 오랜 기간 논란이 되어 온 반덤핑조치의 남용은 여전히 심각하며, WTO 다자통상체제 하에서도 반덤핑조치의 남용이 효과적으로 규율되지 못함을 보여준다. 이는 반덤핑조치의 경우 반덤핑조사 개시 자체만으로도 대상 수출 기업에 적지 않은 부정적 영향을 미칠 수 있는 점 등이 작용하기 때문이라고 볼 수 있다.

GATT 시기와 WTO 기간 중 무역구제조치의 이용 빈도를 비교하면, 반덤핑조치는 그 이용이 크게 증가하였음에 비해 상계조치와 세이프가드조치는 그 이용이 거꾸로

반감하였다.²⁹⁶⁾ 이는 상계조치의 경우 WTO체제 하에서 보조금협정의 발효와 더불어 회원국들의 보조금 성격의 지원조치에 대한 WTO 통제가 강화된 점, 회원국의 상계조치에 대한 WTO 분쟁해결제도에 의한 규율이 가능하게 된 점 그리고 상계조치는 다른 회원국의 정부 조치에 대한 규제인 관계로 상계조치의 조사 개시는 그 자체로서 사실상 다른 회원국과의 통상 마찰을 의미하는 것이어서 국가들은 조사 개시 자체에 신중을 기할 수밖에 없는 점 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 세이프가드의 경우 그 행사 요건이 반덤핑조치에 비해 매우 엄격하고, 적용 기한이 엄격히 통제되는 점 등이 작용한 것으로 이해된다.

반덤핑 문제가 기본적으로는 민간 당사자의 수출행위에서 비롯된다는 점에서 정부가 문제의 근원을 효과적으로 통제하기 어려움에도 불구하고, 이를 규제하는 수입국의 국내법 적용은 엄연한 정부의 조치이기 때문에 그러한 조치가 합리적이지 않을 경우 수출국 정부 차원에서는 적극적인 대응이 필요하다. 하지만 한국산 D램(RAM) 반덤핑관세 분쟁과 한국산 냉장고 반덤핑관세 분쟁 사례는 방송통신 산업정책에서도 각별히 유념해야 할 두 가지 사항을 시사한다.

우선 수입국의 민간 경쟁자들이나 이들을 보호하고자 하는 정부 차원에서 취해지는 전략적 반덤핑조치로부터 기본적으로 기대하는 바는 수출 자체를 봉쇄하기보다는 수출의 지연 또는 수출의 거래비용(transaction cost)을 높이는 것에 있다고 판단된다. 따라서 어차피 수입국 시장 환경이 자국 민간 당사자들에게 불리하게 전개될 경우에는 시장 방어를 위한 반덤핑조치의 전략적 사용을 근본적으로 차단하기는 어렵다. 오히려 우리 정부가 산업정책(통상정책) 차원에서 각별히 유념해야 할 부분은 수입국 정부가 취한 반덤핑조치를 최대한 단 시일 내에 철회하도록 하는 것이다. 이러한 맥락에서 본다면 가장 최근에 미국 정부가 취한 한국산 냉장고에 대한 반덤핑관세 분쟁은 WTO 제소에까지 이른 D램 분쟁에 비해 우리나라가 매우 효과적으로 대응한 사례가 아닐 수 없다.

그럼에도 불구하고, 무역상대국의 전략적 반덤핑조치에 효과적으로 대응하기 위해서는 사례별 접근을 지양해야 한다. D램 분쟁의 추이를 살펴보면, WTO 분쟁해결기

296) 고준성(2010), pp. 29-31.

구 조차도 강대국인 미국 반덤핑규정의 문제점을 지적하면서도 그 개정에 대해서는 결과적으로 책임을 회피하였다고 말할 수 있다. 이는 현행 WTO 반덤핑협정 하에서 반덤핑조치 및 이를 둘러싼 제소의 남발 등을 방지하기 위해서는 우리 정부가 반덤핑협정 자체에 대한 개정 협상에 적극 나설 필요가 있음을 의미한다.

3. 무역에 대한 기술무역장벽(TBT)에 관한 협정

국제통상체제의 논의 추이를 살펴보면, 주요 통상현안도 시대별로 다소 차이가 존재한다. 과거 GATT체제와 달리 UR을 통해 새로이 통상현안으로 부각된 분야가 서비스라고 한다면, WTO체제가 발족한 이후 참여한 통상현안 가운데 하나로 부각된 분야는 기술표준이다. 그 배경의 한 가운데에는 기술과 지적재산권의 경쟁력의 원천으로 적시하며 “digital trade agenda”²⁹⁷⁾를 강조해 온 미국이 존재한다.

막강한 기술경쟁력을 자랑하는 미국 입장에서는 자유무역 하에서 자국 기술이 전 세계적으로 표준으로 채택되고, 그로부터 상업적 이익을 획득하는 것은 자연스럽고도 합리적이다. 하지만 여타 국가들의 입장에서 이는 크든 작든 기술종속과 함께 국부의 유출을 의미할 수밖에 없다. 이러한 이유에서 많은 국가들이 산업정책의 일환으로 역점을 두는 사업이 토착기술 발굴을 위한 연구개발과 그러한 기술의 표준화이다. 상품에 관한 한, 이 가운데 전자는 보조금협정과 직결되는 문제이나, 후자는 일반적으로 TBT협정의 관할대상이다.

우리나라 방송통신 분야의 경우 2000년대에 들어 무선분야 기술표준 개발 및 표준화를 야심차게 추진해 오는 과정에서 미국의 거센 통상압력을 경험한 바 있으며, 향후에도 표준화 문제가 산업정책의 주요 고려대상에 포함되는 경우에는 언제든지 통상마찰의 개연성은 수반될 것으로 판단된다. 이하에서는 WTO 창설 이후 발생한 EC 정어리 분쟁, EC 석면 및 석면함유제품 분쟁, 미국 휘발유 분쟁과 함께 WTO에 정식으로 제소되지 않고 해소된 한미 양자 간 무선기술표준 분쟁을 살펴봄으로써 방송통신 산업정책을 위한 시사점을 얻고자 한다.

297) 자세한 내용은 Sacha Wunsch-Vincent(2003), pp 7-46 참고.

1) EC 정어리 분쟁²⁹⁸⁾

(1) 사실관계 개요

2001년 3월 20일 페루는 자국 제품의 수출명칭인“정어리(sardines)”사용을 금지하는 EC Council의 Regulation(EEC, 2136/89)과 관련하여 EC 측에 협의를 요청하였다. 좀 더 구체적으로 1990년 발효된 동 Council Regulation 제2조는 *Sardina pilchardus*(이하, 유럽 정어리)로 만든 통조림만을 *preserved sardines*(이하, 통조림 정어리)라는 명칭으로 유통할 수 있다는 요건을 부과하였다. 이러한 EC 조치에 따라 *Sardinops Sagax*(이하, 태평양 정어리)로 만든 통조림 정어리는 *Sardine*이라는 이름으로 유통될 수 없게 되었으며, 태평양 연안에서 잡히는 페루산 정어리로 만든 통조림 정어리도 *Sardine*을 포함하는 이름으로 EC 시장에 접근할 수 없게 되었다.

페루 주장에 따르면, 식품관련 국제표준 Codex Standard 94의 제6.1.1(i)조가 유럽 정어리로 만든 통조림 정어리를 *Sardines*으로, 제6.1.1(ii)조가 그 외 *Sardine* 제품은 판매지의 법·관습에 따라 국가, 지리적 영역, 종, 종의 공통이름에 따라 X *Sardines*으로 명명할 수 있도록 하고 있었다. 이에 따라 페루는 EC Council Regulation이 무역에 장애를 주는 정당화될 수 없는 기술기준(technical regulation)이며, TBT협정 제2조 및 제12조와 GATT 1994 제11조 1항 위반이라고 주장하였다. 그리고 동 Regulation이 비차별원칙에 부합하지 아니하는 만큼, GATT 1994의 제1조 및 제3조에도 합치하지 않음을 주장하였다.

(2) 주요 판결내용

이 사건의 사실관계에 기초해 볼 때, EC 정어리 사건의 핵심은 EC의 해당 조치가 기술기준을 위한 국제표준 활용을 규정한 TBT협정 제2.4조²⁹⁹⁾에 합치하는지 여부가

298) EC-Trade Description of Sardines, WT/DS231/R (2002) 및 WT/DS231/AB/R (2002).
299) “Where technical regulations are required and relevant international standards exist or their completion is imminent, Members shall use them, or the relevant parts of them, as

다. 그에 따르면, 기존 및 완성이 임박한 관련(relevant) 국제표준이 있을 경우 그 전부 또는 관련된(relevant) 일부를 기술기준의 기초로 사용해야 한다. 다만, 국제표준이 정당한 목적 달성에 비효과적이거나 부적절할 경우는 예외로 한다. 패널 및 상소 기구는 (i) EC의 해당 조치가 기술기준인지, (ii) 관련 국제표준이 존재하는지, (iii) EC의 해당 조치가 관련 국제표준을 기초로 한 것인지, (iv) 동 국제표준이 EC의 정당한 목적(legitimate objectives)을 달성하는데 비효과적(ineffective)인지 또는 부적절(inappropriate)한지를 검토하였다.

우선 패널 및 상소기구는 EC의 해당 조치가 TBT협정 부속서 1.1조에 해당하는 기술기준이고, Codex Standard 94가 관련 국제표준이라고 판시하였다. 패널 및 상소 기구 보고서는 TBT협정 제2.4조에 대해 매우 자세하게 살펴보고 있다. EC의 관련 조치가 국제표준인 Codex Standard 94에 기초하지 않았다는 페루 주장에 대해 패널 및 상소기구는 페루의 주장을 대부분 수용하고 EC의 조치가 TBT협정 제2.4조에 위반되므로 이에 합치하도록 해야 한다고 판정하였다. 동 패널보고서는 [문제의 EC 기술기준이 TBT 협정상의 기술기준에 해당하는가? → Codex Standard 94가 TBT 협정 정의상의 '표준'에 해당하는가? → 그것이 '국제표준'에 해당하는가? → 문제의 EC 조치와 '관련된(relevant)' 국제표준인가? → 문제의 EC 조치가 Codex Standard 94에 '기초(as a basis for)'하고 있는가? → Codex Standard 94가 EC의 정당한 목적 달성에 비효과적이거나 부적당한가?]의 순서로 분석하였고, 각각에 대한 입증책임(burden of proof)은 모두 제소국에 있다고 하였다.³⁰⁰⁾

a basis for their technical regulations except when such international standards or relevant parts would be an ineffective or inappropriate means for the fulfilment of the legitimate objectives pursued, for instance because of fundamental climatic or geographical factors or fundamental technological problems.”

300) general rule-exception 관계인 경우 general rule에 대해서는 제소국이, exception에 대해서는 피제소국이 입증책임이 있다는 원칙에 기해 패널은, 관련 국제표준의 존재 및 피제소국의 조치가 동 국제표준에 기초하지 않고 있다는 것은 제소국이 입증해야 하나, 국제표준이 정당한 목적 달성에 비효과적이거나 부적절한지 여부는 해당 규정을 만든 피제소국이 제일 잘 알 수밖에 없으므로 피제소국이 입증해야 한다고 판정하였다. 그러나 상소기구는 TBT협정 제2.4조가 general rule-exception관계가 아니고 입증의 용이성 여부에 따라 입증책임이 전환되는 것은 WTO 분쟁해결 시스템에 존재하지 않는 원칙이라고 하면

한 회원국의 기술기준이 국제표준에 기초하고 있느냐 여부를 어떻게 판단하느냐와 관련하여, EC는 문제가 되는 표준의 실질적 내용측면에서 기술기준과 국제표준 간의 “합리적 관계(rational relationship)”만 있으면 된다고 주장하면서 Codex Standard 94에서 *Sardina pilchardus*에 대해 규정하고 있고 EC의 당해 기술기준도 동 상품에 대해 규정하고 있으므로, 그로써 “as a basis for” 요건은 충족된 것이라고 주장하였다. 반면, 패널 및 상소기구는 “as a basis for”의 의미와 관련하여 이것이 ‘일치화(conform to)’를 말하는 것은 아니나, 적어도 관련 국제표준이 동 기술기준의 입법목적상 “주요 구성요소(principal constituent) 또는 근본적 원칙(fundamental principle)”인지 여부가 되어야 하고, 따라서 “as a basis for”라고 하기 위해서는 “대단히 강하고 긴밀한 관계(very strong and very close relationship)”가 있어야 한다.”³⁰¹⁾고 밝혔다.

한편, 상소기구 보고서는 기술기준과 국제표준이 서로 상충(contradiction)된다면 당연히 “as a basis for”로 볼 수 없을 것이기 때문에 첫 번째 검토해야 할 사항은 문제의 기술기준과 관련 국제규정이 서로 상충되는지 여부인 바, 그 상충 여부를 판단함에 있어 국제표준 전체와 기술기준 전체를 통째로 비교하는 것이 아니라, 검토 대상인 기술기준 내용과 “관련된(relevant) 부분만” 검토하는 것이 타당하다고 하고, 다만 동 관련된 부분과 관련해서는 극히 일부만 별도로 떼어서 판단해서는 안 되며, 관련된(relevant) 부분이면 이들 모두(all)를 비교대상으로 하여 그 중 일부라도 상충되면 “as a basis for” 요건을 충족하고 있다고 할 수 없다고 서술하고 있다.³⁰²⁾ 이러한 점에서 EC의 해당 기술기준과 Codex Standard 94의 관련된 부분 전부를 비교해 보면 일부 규정이 서로 상충된다고 판단하여 EC의 동 기술기준이 Codex Standard 94에 기초하고 있다고 말할 수는 없다고 판정하였다.

동 사건의 패널보고서는 비효과적(ineffective) 수단 또는 부적당한(inappropriate) 수단의 개념과 관련하여, 전자는 추구하는 정당한 목적을 달성하는 기능(function)이

서 패널판정을 번복하고 일반적인 제소국 입증책임 원칙을 적용하였다. EC-Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R (2002), paras. 269-282.

301) EC-Measures Affecting Meat and Meat products (Hormones) 사안에서도 동일한 취지의 판정이 있었다.

302) EC-Trade Description of Sardines, WT/DS231/AB/R (2002), paras. 250-251

없는 수단, 즉 채택 수단의 결과(results)에 관한 개념을 말하는데 비해, 후자는 추구하는 정당한 목적을 달성하는데 있어 특별히 적당하지(specially suitable) 않은 수단, 즉 주로 채택한 수단의 성질(nature)에 관한 개념을 말한다고 볼 수 있다고 하면서, 다만 어떤 국제표준이 정당한 목적 달성에 적당하기는 하지만 비효과적인 경우도 있고 역으로 정당한 목적달성에 효과적이기는 하지만 부적당한 경우도 있는 바, 피제소국은 모두를 입증할 필요는 없고 그 중 하나만 입증하면 충분하다고 하고 있다.

역으로, 입증책임이 제소국에 있다는 상소기구 입장에서 보면 제소국은 둘 다 입증해야 할 것이다. 패널 및 상소기구는, 제2.4조의 정당한 목적(legitimate objectives) 개념은 먼저 제2.2조의 맥락에서 해석되어야 하나 동 조에서 적시된 정당한 목적은 예시적인 것이어서 적시되지 않은 다른 정당한 목적도 있을 수 있기 때문에 각 회원국의 자율적 규제권한(regulatory autonomy)이 부인되는 것은 아니고, 불필요한 무역상의 장애를 초래하거나 그 적용과정에서 자의적이고 정당화되지 않는 차별을 하거나, 위장된 국제무역상의 제한으로 기능해서는 안 된다는 협정상의 제한은 받게 된다고 하였으며, 상소기구는 정당한 목적인지 여부에 대한 입증책임은 제소국에 있다고 판정하였다.

다툼의 과정에서 EC는 문제의 규정이 제정된 후에 Codex Standard 94가 제정되었고 이들 양자는 TBT협정 발효일(1995년 1월 1일) 이전부터 이미 존재하고 있던 것 인바, TBT협정은 기술기준의 준비 및 채택(preparation and adoption)에 대해서만 적용되고 동 규정의 유지(maintenance)에는 적용되지 않는 것이므로 TBT협정은 그 발효일 이전부터 존재해온 과거의 기술기준이나 표준에 대해서는 적용되지 않는다는 주장을 하였다. 이에 대해 패널 및 상소기구는 TBT협정의 여러 근거규정을 들어 1995년 이전에 폐지되었거나 더 이상 유효하지 않은 기술기준이나 표준에 대해서는 TBT협정이 적용되지 않는 것은 분명하나, 비록 1995년 이전에 제정된 규정이라 하더라도 TBT협정 발효일 이후에도 계속적으로 유효하게 적용되는 기술기준에 대해서는 TBT협정이 적용된다고 하고 따라서 문제의 EC 규정은 아직 유효하게 적용되고 있으므로 TBT협정 적용대상이라고 판시하였다.³⁰³⁾

303) EC-Hormones 사건에서도 SPS(검역위생)협정과 관련하여 동일 취지로 판시된 바 있다.

한편, EC는 TBT협정이 기존 기술기준에 적용된다고 가정하더라도 협정 제2.4조가 새로운 국제표준에 비추어 해당 규정을 계속 평가(reassess)하여 새로운 국제표준의 내용에 부합하도록 적절히 수정하는 의무를 부과하고 있는 것은 아니라고 주장한데 대해, 패널과 상소기구는 제2.4조가 어떤 기술기준이나 표준은 관련 국제표준에 “기초하여야(as a basis for) 한다.”고 규정하고 있는 바, 이는 기존에 있던 해당 기술기준이나 표준이 반드시 사후에 새로 제정된 관련 국제표준과 엄격히 일치화되거나 엄격히 준수되어야 함을 요구하는 것은 아니나, 동 “새로운 국제표준에 비추어 해당 규정을 계속 평가(reassess)하여 새로운 국제표준의 내용에 부합하도록 적절히 수정하는 의무”를 부과하고 있는 것으로 해석하는 것이 타당하다고 하면서 EC의 주장을 일축하고 EC의 해당 기술기준은 Codex Standard 94에 기초하여 적용되도록 수정되어야 한다고 판시하였다.

(3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

EC 정어리 분쟁 사례는 일국이 기술기준을 제정·시행하면서 국제표준을 인용할 경우 어떤 요소들을 고려해야 하는지에 관한 중요한 실무적 방향성을 주고 있다. 비록 국제표준과의 조화 의무를 규정한 TBT협정 제2.4조가 각국 규제당국의 권한과 국제표준과의 조화 간 미묘한 균형을 이루고는 있다고 하지만, 그러한 조화 문제는 국제통상체제의 근본목적과 회원국의 정당한 규제 권리 간의 수용 가능한 균형을 요하는 매우 섬세한 과제로서 TBT협정 제2.4조만으로 분쟁사안을 효과적으로 재단하기 어렵기 때문이다.

하지만 EC 정어리 분쟁과 관련한 상소기구의 입장에 비추어 볼 때, 분쟁패널이 기술기준의 국제표준으로부터의 이탈 여지를 좁게 해석함으로써 보다 엄격하게 국제표준 준수 의무를 발생시키는 방향으로 해석하게 될 가능성은 높아졌다고 볼 수 있다. 무역에 장애를 초래할 개연성이 존재하는 기술기준의 경우에는 단순히 국제표준을 원용했다는 것만으로 TBT협정 합치성을 확보하기 어렵다는 말이다.

이는 국제표준에 기초하기 위해서는 원용 사실 자체가 아니라 원용의 내용이 핵심이라는 점이 기술기준의 제정은 물론이고 기술기준의 유지 과정에서도 중요함을

시사한다. 즉 새로운 국제표준이 제정되면 새롭게 제정되는 국내규정 뿐만 아니라 기존에 존재하던 동 국제표준 관련 국내규정들도 재평가 작업을 하여 동 새로운 국제표준에 부합하도록 해야 한다는 점에 유념해서 방송통신 산업정책을 시행하여야 한다는 것이다.

UR 이후 TBT 위원회 논의과정에서도 국제표준과 관련한 논의가 상당부분 이루어졌다. 특히 일본 등은 예컨대 IT분야에서 기술발전 속도가 매우 빠르기 때문에 기존의 국제표준이 오래되어 현실 적합성이 전혀 없는 경우에도 TBT협정 제2.4조를 준수해야 하는가라는 현실적이고도 근원적인 의문을 제기하였고 많은 회원국들이 이에 대한 공감을 표시하였다.

이에 따라 TBT협정상 국제표준의 의미에 대해서 상당한 논의가 있었다. TBT협정상 국제표준에 대해서는 명확한 정의가 없으나, TBT협정 정의 규정에 “국제기구나 제도”는 “적어도 모든 WTO회원국의 참여가 허용되는 기구나 제도”를 말한다고 하고 있어 TBT협정상 국제표준이 되기 위해서는 적어도 모든 WTO 회원국의 참여가 허용되는 기구나 조직에 의해서 만들어지는 표준을 말한다고 볼 수 있다.

그러나 이 기준만 가지고는 국제표준인지 여부 및 그 현실 적합성 여부에 대한 판단이 매우 모호하다는 지적에 따라, TBT 위원회는 TBT협정의 효과적 집행을 위해 국제표준 개념을 보다 명료화하고 강화할 수 있는 원칙들에 대해 합의하여 이를 위원회의 공식 결정(Decision)으로 공표하였다. 다음 아닌, “국제표준 개발원칙에 관한 결정”³⁰⁴⁾이다. 따라서 향후 기술기준의 제정·시행 과정에서 국제표준에 관해 쟁점사항이 발생하였을 때는 동 결정의 원칙들이 지켜지고 있는지가 중요한 판단의 준거로 작용할 것으로 보이므로 산업정책적 관점에서 각별한 주의가 요망된다.

참고로 TBT와 관련하여 한·미 FTA도 국제표준에 대해서는 제9.3조(국제표준)를 통해 한미 양국 간 각 당사국의 표준 등이 국제표준에 부합하는지의 여부를 결정함에 있어 동 결정에 근거하기로 합의한 바 있다. 동 결정은 국제표준 등을 제·개정

304) Decisions and Recommendations adopted by the Committee since 1 January 1995, G/TBT/1/Rev.8, 23 May 2002, Section IX (Decision of the Committee on Principles for the Development of International Standards, Guides and Recommendations with relation to Articles 2, 5 and Annex 3 of the Agreement).

하고자 할 경우 아래의 6대 원칙을 준수해야 하며,³⁰⁵⁾ 이는 TBT협정 제2조(기술규정 및 표준), 제5조(적합성판정절차) 그리고 제3부속서(표준의 준비, 채택 및 적용에 관한 모범관행규약)에 공히 적용된다고 밝힌 바 있다. 또한 국제표준을 정함에 있어서 회원국 간의 기술적 발전의 차이를 고려하여야 함도 언급하였다³⁰⁶⁾.

(i) (투명성의 원칙) 현재 진행 중인 사항에 대한 핵심 정보, 제안 및 최종 결과에 대한 접근이 적어도 모든 WTO 회원국에게 쉽게 허용되어야 한다.

(ii) (개방성의 원칙) 표준을 제정하고자 하는 국제기구의 회원권이 적어도 모든 WTO 회원국에게 비차별적으로 허용되어야 하며, 모든 단계의 표준개발 논의 및 의사결정 과정에 대한 참여를 비차별적으로 허용하여야 한다.

(iii) (형평성 및 콘센서스의 원칙) 모든 WTO 회원국들에게 모든 단계의 표준개발 논의 및 의사결정과정에서 그러한 표준이 특정 공급자나, 특정 국가 또는 특정 지역에 특혜를 주거나 그들의 이해를 우선적으로 고려하는 일이 없도록 모든 WTO 회원국에게 의미 있는 참여기회를 보장해야 하며, 모든 이해관계자들의 견해를 감안하고 상호 충돌하는 주장들을 조화시킬 수 있는 콘센서스 형성 절차가 확립되어야 한다.

(iv) (효과성 및 적절성의 원칙) 국제무역을 촉진하고, 불필요한 무역장벽으로 되지 않으며, 기술혁신과 발전을 저해하지 않으며, 특정국가나 특정지역의 특수성이나 여건을 우선시해서는 아니 되며, 다양한 이유로 구식으로 되거나 부적절·비효과적으로 된 표준들을 검토할 수 있는 절차를 정립하는 등 국제표준은 과학적, 기술적 발전상황, 합당한 규제필요성과 시장에서 요구되는 사항(market needs) 등에 적절하고도 효과적으로 반응하도록 만들어져야 한다.

(v) (일관성의 원칙) 상호 모순되는 여러 국제표준의 개발을 막기 위해서 국제표준 기구들 간의 상호 중복되는 작업을 피하는 것이 중요하며 이러한 점에서 국제표준 기구 간 협력과 조정이 필수적이다.

(vi) (개도국 지원의 원칙) 개도국이 국제표준화 작업에 참여할 때 봉착하는 어려움으로 인해 개도국이 국제표준화 작업에서 사실상 배제되는 결과로 되지 않도록 technical assistance를 제공하는 등 개도국의 실질적 참여를 보장할 수 있는 방안을

305) G/TBT/1/Rev.7, G/TBT/9 para. 20.

306) G/TBT/9 para. 21.

강구하기로 한다.

2) EC 석면 및 석면함유제품 분쟁³⁰⁷⁾

(1) 사실관계 개요

프랑스는 1996년 12월 자국 노동법과 소비자보호법을 근거로 노동자 보호를 위해 모든 제품 혹은 장치에 포함된 모든 종류의 석면의 제조, 수입, 유통 등을 전면금지(general prohibition)한다고 발표하였다. 그리고 소비자 보호를 위해 모든 종류의 석면 또는 석면을 포함한 제품의 제조, 수입, 판매 등을 전면금지(general prohibition) 하되, 현재의 과학기술 수준에 비추어 온석면(chrysotile)과 같거나 그 보다 위험성이 낮고 동시에 대체 가능 섬유가 없는 경우 2002년까지 한시적 예외(exception)를 인정하는 강행규정을 채택하고 1997년 1월부터 발효시켰다. 이에 대해 캐나다는 이러한 프랑스의 조치가 TBT협정 제2.1, 제2.4조 및 제8조를 위반한다고 주장하였다. 이 사건과 관련하여 가장 중요한 법적 쟁점은 프랑스의 관련 decree가 TBT협정 적용대상인 기술기준에 해당하는지 여부였다.

(2) 주요 판결내용

패널은 프랑스 관련 decree의 기술기준 해당 여부와 관련하여, TBT협정이 적용되기 위해서는 동 석면제품 마케팅을 금지하는 decree가 기술기준에 해당되어야 하는데, 석면 및 석면함유제품에 대한 전면금지란 “어떤 상품의 특성이나 공정 및 제조 방법 등을 특정하고 있지 않으므로” 기술기준 정의에 해당하지 않고, 온석면 등에 대한 예외조항은 “온석면이라는 상품을 특정하고 위험도와 대체성 등을 구체적으로 적시하고 있으므로” TBT협정 적용대상이나, 캐나다가 후자에 대해서는 다투지 않았기 때문에 캐나다 주장을 수용할 수 없다고 판정하였다. 한편 상소기구는 패널

307) EC-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products, WT/DS135/R (2001), WT/DS135/AB/R (2001). 이하 각주에서 “Asbestos”로 간략히 지칭.

이 decree상의 전면금지과 예외조항을 분리하여 판단한 것을 번복하고, 문제되는 조치가 기술기준에 해당하는지 여부는 전면금지 조치와 예외조치를 하나로 보고 전체적으로 판단해야 할 것이라고 하면서 기술기준에 해당한다고 판정하였다.

(3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

TBT협정의 적용이나 기술기준을 둘러싼 분쟁에서 출발점은 특정한 정부의 조치가 TBT협정 부속서1이 제시하는 기술기준에 해당되는지 여부이다. 그에 따르면, 기술기준은 “적용 가능한 행정규정을 포함하여 상품의 특성 또는 관련공정 및 제법이 규정되어 있으며, 그 준수가 강제적인 문서”이다. TBT협정과 관련하여 상소기구는 EC의 석면 및 석면함유제품 분쟁사례는 EC의 정어리 분쟁사례³⁰⁸⁾와 함께 특정한 정부의 조치가 부속서1이 명시한 ‘기술기준’으로 판단되기 위한 세 가지 필수요건을 다음과 같이 정리하였다.

(a) 정부조치는 판별이 가능한(identifiable) 제품 또는 제품군에 적용될 것³⁰⁹⁾.

(b) 정부조치는 제품관련 특성을 하나 이상 설정할 것³¹⁰⁾.

(c) 설정된 제품관련 특성에 합치가 강제화될 것³¹¹⁾.

첫 번째 요건과 관련하여, 기술기준은 판별 가능한 제품이나 제품군에 적용되어야 한다고 밝히고, 만약 그렇지 않으면 해당규제를 시행하는 것이 불가능하기 때문이라고 단서를 달았다. 그러나 기술기준이 제품이름을 밝히거나 특정제품을 지목해서 명시할 필요가 있는 것은 아니라고 했다. 다만, 해당제품은 기술기준이 명시하는 제품의 특성에 의해 판별 가능하기만 하면 된다고 한다.³¹²⁾

308) EC-Trade Description of Sardines, WT/DS231/R (2002) 및 WT/DS231/AB/R (2002).

309) Asbestos, AB Report at para 70; Sardines, AB Report at para 176, 178.

310) 그 특성은 제품 자체에 대한 것일 수도 있고, 제품과 관련된 것일 수도 있다. 또한 긍정적으로(예를 들어, 반드시 해야 한다) 부과되거나 규정된 것일 수도 있고 부정적으로(예를 들어, 반드시 하지 말아야 한다) 부과되거나 규정된 것일 수도 있다. Asbestos, AB Report at para 67; Sardines, AB Report at para 176, 187.

311) Asbestos, AB Report at para 68; Sardines, AB Report at para 176, 194.

312) Asbestos, AB Report at para 70.

패널 및 상소기구 보고서들은 “특정 가능한지(identifiable) 여부”에 대한 판단은 당해 규정의 준수 및 집행(compliance and enforcement)이란 측면에서 살펴보아야 한다고 하고 있다. 왜냐하면 해당 기술기준이 무엇에 대해 적용되는지 모르고서는 동 기술기준을 준수하거나 준수를 강제하는 것이 불가능하기 때문이다. “EC-Trade Description of Sardines”사안에서 EC는 EC의 당해 기술기준이“preserved sardines”에 대한 것이고 동 규정에서 세부적으로 preserved sardines 은 preserved *Sardina pilchardus*만을 의미한다고 명시적으로 적시하고 있으므로 페루가 주장하는 *Sardinops sagax*는 동 기술기준이 대상으로 하는 특정가능한 상품이 아니라고 주장한데 대해, 패널은 그렇다 하더라도 동 기술기준의 준수 및 이행강제 측면에서 보면 동 규정은 여전히 *Sardina pilchardus* 외의 다른 일군의 상품들에게도 적용될 수 있다고 판시하였다. 왜냐하면 동 규정에 의해서 예컨대 *Sardinops sagax*와 같은 preserved product는 동 EC 기술기준에 의해서 “sardines”이라는 용어를 사용하여 동 제품을 표시하거나 마케팅을 하지 못하도록 금지되는 결과로 되기 때문에 당해 기술기준을 실제로 적용받는 상품으로 특정가능(identifiable)하기 때문이라고 하였다.

두 번째 요건과 관련해서 상소기구는 ‘기술기준’ 정의의 핵심은 “어떠한 문서(예를 들어, 정부발표문, 공문서 등)가 제품의 특성에 대해 규정 또는 명시해야 한다.”라고 밝혔다. 여기에서 제품의 특성은 객관적으로 판별이 가능한 특성, 특징, 외형 또는 그 외의 고유의 표시등을 말하는 것이며, 그 예로서 “제품의 조합, 크기, 색상, 감촉, 견고함, 끈기(탄력성), 내화 내연성, 전도성, 밀도, 점착성” 등을 들고 있다.³¹³⁾ 또한, 상소기구는 TBT협정에 의해 적용되는 기술기준은 하나 이상의 특성을 규정하거나 부과하는 효과를 갖고 있어야 한다고 해석했다. 이와 관련해서 “특성”은 긍정적인 또는 부정적인 방향으로 기재될 수 있다는 것이다. 다시 말해, 제품은 특정한 특성을 꼭 갖도록 요구될 수도 있고, 특정한 특성을 반드시 갖지 않도록 해야 한다고 요구될 수 있다는 뜻이다.³¹⁴⁾

세 번째 요건과 관련해서, 제품의 특성을 강제적인 방식으로 규제해야 하고, 제품과 관련하여 기술기준은 “특성”, “외양”, “품질”, “속성”, “식별표지”중

313) Asbestos, AB Report at para 67; Sardines, AB Report at para 180-85.

314) Asbestos, AB Report at para 68-69; Sardines, AB Report at para 187-89.

하나 또는 그 이상을 정하거나 의무화하는 효과를 가진다.³¹⁵⁾

기술기준에 해당하느냐 여부는 TBT협정 적용대상이 되느냐 여부에 대한 근본적 판단사항이므로 매우 중요한 의미를 가지고 있고, 향후에도 일단 TBT협정 위반문제가 제기되면 기술기준에 해당하느냐 자체에 대해 많은 논란이 있을 것으로 예상된다. 그러나 일단 EC 석면 및 석면함유제품 분쟁 및 정어리 분쟁 사안을 통해 세 가지 요건을 중심으로 하는 테스트 기준이 확립된 것으로 판단되며, 이러한 세 가지 요건을 심사함에 있어 패널은 기술기준의 개념을 매우 광범위하고 신축적으로 해석하는 입장이므로 향후 방송통신 산업정책을 검토함에 있어서도 이러한 점을 유의해서 판단해야 할 것으로 사료된다.

3) 미국 휘발유 분쟁³¹⁶⁾

(1) 사실관계 개요

미국 환경청(EPA)은 대기정화법에 따라 업체별로 1990년도 생산된 휘발유의 품질을 기준으로 개별기준을 각자 설정토록 하되, 국내 정유업자에 대해서는 자체 자료에 근거한 기준을 설정토록 허용하였으나, 수입업자나 혼합업자에 대해서는 해외에서 작성된 자료의 신빙성을 믿을 수 없다하여 EPA가 정한 법정기준을 사용하도록 하였다. 이에 대해 베네수엘라/브라질은 미국의 이러한 조치는 TBT협정 제2조 및 제12조 규정과 GATT 제1조(최혜국대우) 및 제3조(내국민대우)를 위반하였다고 주장하였다. 동 사건의 TBT협정관련 법적 쟁점은 다음과 같다. 우선 미국은 동 품질규정(당해 연말에 휘발유의 특정한 화학성분의 '평균치'가 일정수준 이하로 유지되도록 요구)이 "특정한 제품의 특성을 규정"한 것이 아니므로 기술기준이 아니고 TBT협정 적용대상이 아니라고 주장하였다. 한편 베네수엘라는 이러한 평균방식도 결국 휘발유의 개별 선적분마다 그 특성을 검사하도록 요구하게 되는 결과가 되므로 기술기준에 해당되어 TBT협정 적용대상이라고 주장하고, 아울러 TBT협정 제2.1

315) Asbestos, AB Report at para 68.

316) US-Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2&4, 1996.

항은 GATT 1994 제1조와 제3조의 내국민대우와 최혜국대우 원칙에 부합해야 할 것을 요구하고 있는 바, 미국의 조치가 차별적인 조치에 해당한다고 주장하였다.

(2) 주요 판결내용

패널에서 실제 논란이 된 것은 국내 정유업체와 수입 휘발유 업체에 대한 차별적 조치가 GATT 제20조의 예외에 해당하느냐 여부였는데, 패널은 미국의 조치가 GATT 제3조 4항을 위반한 것이며, GATT 제20조의 예외를 통해 정당화 될 수 없는 것으로 판단하였다. 패널과 항소기구는 문제가 된 휘발유에 대한 품질규정이 TBT협정상의 기술기준에 해당하는지 여부 및 이러한 조치가 TBT협정 제2조의 의무를 위반한 것인지에 대해서는 달리 판단을 내리지 않았다.

(3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

동 사안은 WTO에 제소된 사안 중 최초의 상소기구 보고서가 채택된 판정으로서 문제가 되는 사안이 GATT에 의해서 해결되는 경우 굳이 더 나아가 TBT협정에 근거한 판단을 하지는 않겠다는 입장을 표명함으로써 이후 사안에 지대한 영향을 미친 판정이다.

1997년 Argentine-Textiles and Apparel 사안(WT/DS56)에서도 미국이 아르헨티나의 조치가 GATT 제2조 및 제7조 등과 함께 TBT협정 제2조, 섬유협정 제7조 위반을 주장하였는데, 패널과 상소기구는 GATT 위반여부만 판단하였고 TBT협정과 섬유협정 위반문제는 검토하지 않았다. WTO 분쟁해결기구가 과도한 업무과중으로 인하여 DSU에서 정한 기일이 제대로 지켜지지 못하고 있는 실정이어서 소송경제상 한 규정의 위반으로 판단되면 다른 규정을 굳이 판단할 필요가 없다는 WTO 패널 및 상소기구의 입장은 예상보다 자주 등장할 것으로 전망된다. 이는 방송통신 산업정책을 구사함에 있어서도 외견상 기술기준에 관한 규범 위반이 통상마찰의 핵심쟁점인 경우라 할지라도, 효과적 분쟁대응을 위해서는 TBT협정과 함께 WTO협정의 다른 규범위반 여부에 대해서도 면밀히 검토하는 것이 중요함을 시사한다.

4) 한미 무선기술표준 분쟁

(1) 사실관계 개요

WTO 창설 이후 첫 번째 포괄적 다자협상인 DDA가 출범한 2000년대에 들어서 우리나라의 통신시장은 사전적인 관점에서는 통상마찰의 가능성이 낮은 상태였다. 무엇보다도 1990년대 전 기간에 걸친 강도 높은 통상협상과 규제완화의 결과, 국제적으로도 통신시장이 상당한 정도로 선진화되어 있었기 때문이다. 통신서비스분야의 외국인 지분소유 한도 등 시장진입 제한 WTO 기본통신협상 및 IMF 금융위기를 거치면서 대폭적으로 완화되었으며, 기타 경쟁 활성화에 필요한 규제제도도 국제적으로 손색이 없는 수준으로 향상되었다. 통신장비조달시장도 다자·양자 통신장비조달 협정을 통해 완전 개방되었으며, 대표적 국영사업자였던 한국통신도 2002년 8월 민간사업자인 KT로 변모함으로써 국내의 모든 통신사업자들의 경영 및 조달활동의 독립성이 법적으로나 실질적으로 보장된 상태였다.

그럼에도 불구하고, 우리나라 통신시장은 상업적 가치 및 발전단계 측면에서는 새로운 통상마찰의 불씨를 잉태하고 있었다. 2000년대 초 우리나라 통신시장은 규모와 내용면에서 1990년대 초반에 비해서는 가히 차원이 다른 시장으로 성장하여 전 세계적으로 가장 역동적인 시장으로 부각되었다. 예컨대, 통신서비스시장의 전체 매출 규모는 1990년 3조 6,829억원에서 2000년 26조 7,250억원으로 7배 이상 확대된 상태였다.³¹⁷⁾ 더 더욱 중요한 사실은 우리나라 통신시장이 이동통신을 중심으로 전 세계 선도국으로 부상하면서 질적으로도 심화됨으로써, 우리나라가 최고의 무선통신기술 시험장(test-beds)으로서의 역할을 맡게 되었다는 점이다. 다시 말해, 우리나라 소비자에게 입증된 무선통신기술은 전 세계 시장으로의 진출을 위한 절반의 보증수표를 받은 것이나 다름이 없게 되었다는 것이다.

이러한 상황에서 무선통신분야에서의 기술표준이 한미 간 통상문제로 부각되었다.

317) 박민수 외(2008), p. 5.

공교로운 사실은 우리나라가 1990년대 후반부터 이동통신표준으로 CDMA 방식을 채택하면서 막대한 기술료를 받아 급성장하던 미국의 Qualcomm사가 직접적인 이해당사자였다는 점이다. 통상마찰은 우리 정부가 무선인터넷서비스 및 휴대인터넷서비스 공급을 위해 우리의 민간업계 주도로 개발해 온 기술표준인 WIPI³¹⁸⁾와 WiBro³¹⁹⁾에 대해 시차를 두고 순차적으로 의무화 입장을 밝히면서 구체화되었다. 특히 시간상으로 앞서 등장한 WIPI 의무화 문제의 해결을 위해서는 2000년대 초반 한미 간 가장 격렬한 통상협상을 거쳐야만 했다.

우리 정부가 WIPI 의무화로 정책방향을 설정한 것은 나름대로의 이유가 있었다. 무선인터넷서비스시장의 경우에는 사업자별로 차별적인 독자플랫폼을 채택함으로써 인해 발생하는 문제점이 적지 않았기 때문이다. 실제로 국내시장에서 3개 이동통신 사업자간 무선인터넷서비스의 호환성 확보의 애로로 인하여 무선인터넷서비스의 조기 확산이 지연되고 있다. 또한 플랫폼의 차별화로 인하여 규모경제 달성이 어려워짐으로써 콘텐츠 및 응용 S/W의 산업화 창출기회가 상실되고, 해외시장 진출에도 애로요인으로 작용하고 있는 실정이었다.

이에 따라 정부는 2001년부터 무선인터넷서비스 분야를 새로운 성장산업으로 육성한다는 계획 하에 이동통신사업자의 무선인터넷망을 유·무선사업자, CP 제작업체

318) 무선인터넷서비스플랫폼인 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)는 이동전화서비스의 일환으로 널리 이용되는 무선인터넷서비스 응용프로그램 실행환경 제공을 위해 필요한 통신서비스의 표준규격으로 이해될 수 있다. WIPI는 당초 2002년 5월 한국정보통신기술협회(TTA)가 민간 단체표준으로 채택하였으나, 우리 정부가 상호호환성(inter-operability) 확보를 통해 단절 없는 무선인터넷서비스의 보편화, 콘텐츠 생산비용의 불필요한 부담 경감, 기술적 요인에 기초한 시장지배력 남용가능성 중립화 등 합법적인 정책목표 달성 차원에서 통신서비스의 '상호접속기준' 형식으로 의무화를 추진한 기술 표준이다.

319) 이동전화와 유선인터넷 시장의 포화 상태에서 무선을 통한 인터넷 제공 등 새로운 시장수요에 따라 이동통신 기반의 다양한 무선인터넷서비스가 등장하였으나, 전송속도의 한계, 고가 요금, 출력제한, 전파간섭 등 문제로 서비스 활성화가 제약되는 상황에서 등장한 것이 2.3GHz 대역의 휴대인터넷서비스(WiBro : Wireless Broadband)이다. 이는 휴대형 단말기를 이용하여 실내·외의 정지 및 이동환경에서 중속으로 인터넷에 접속하여 다양한 정보 및 콘텐츠 이용을 가능하게 하는 서비스로서 진화단계로 본다면 유선기반의 초고속인터넷(ADSL, VDSL 등)과 이동통신서비스(3G)의 중간 정도에 위치한다.

등에 개방하는 정책을 추진하였다. 정부의 무선인터넷망 개방정책의 일환으로 2001년 7월 3개 이동통신사업자간 합의 하에 민간전문가로 구성된 한국 무선인터넷표준화포럼(KWISF)은 단체표준 추진을 결정하였다. 그 이면에는 외국산 플랫폼만으로는 역동적인 국내 무선인터넷서비스시장 발전에 효과적으로 대처하기 어렵다는 판단도 작용하였다. 동 포럼은 2002년 5월 기술표준인 무선인터넷서비스플랫폼(WIPI) 및 그 prototype 개발을 완료하고, 한국정보통신기술협회(TTA)의 민간 단체표준으로 채택하였다. 최종적으로 우리 정부는 시장지배적 사업자인 SK텔레콤의 통신망 독점력 남용 방지를 위해 WIPI의 수용을 신세기통신과의 합병인가조건으로 부여하는 한편, KTF에 대해서는 자체적으로 WIPI를 수용하도록 권고하였다.

문제는 당시 미국의 Qualcomm사가 우리나라의 이동통신사업자인 KTF와 자신의 무선인터넷서비스플랫폼 브랜드인 BREW의 공급계약을 구체화한 상태였다는 것이다. Qualcomm사에게 WIPI 의무화는 작게는 BREW의 대 한국 수출기회의 상실을 의미할 뿐만 아니라, 크게는 BREW의 전 세계 수출기회의 상실까지도 가져올 수 있는 절박한 문제였던 것이다. 결국 Qualcomm사는 자신의 우려를 자국 정부에 적극적으로 제기하였고, 급기야 WIPI 의무화에 대한 한미 양국 간 치열한 공방전의 서막을 열게 되었다.

한미 기술표준협상은 무선통신기술이라는 점을 제외한다면, 과거 국산 전자교환기 개발에 따른 한미 통신협상 당시의 상황과 크게 다를 바가 없는 새로운 형태의 한미 통신협상 또는 제2라운드와도 같다. 1980년대 후반 전자교환기(TDX)를 포함한 통신장비의 국산화(localization) 문제가 통상쟁점이 되었다면, 2000년대에 들어서부터는 새로이 무선통신기술이라는 좀 더 고도화된 무역거래 대상에 대한 국산화(localization) 문제가 통상쟁점으로 부각되었다고 이해할 수 있다. 이는 시대가 흘렀음에도 불구하고, 여전히 국가 간 이해득실이 엇갈리게 되는 국산화 문제는 사소한 움직임만으로도 통상마찰로 이어질 수 있는 민감한 사안이라는 교훈을 남긴 셈이다.

(2) 분쟁의 진행경과

① WIPI에 관한 한미협상

WIPI 의무화와 관련하여 우리 정부는 2002년 6월부터 2004년 4월까지 미국 정부와 13차례의 양자협상을 개최한 바 있다. 협상 초기부터 파악된 미국 정부의 기본입장은 우리 정부의 WIPI 의무화가 TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade) 위반이라는 것이다. WIPI 의무화가 자국의 직접적인 이해당사자인 Qualcomm사의 경쟁 기술표준인 BREW를 한국시장에서 퇴출시키게 되는 결과를 초래할 것이기 때문에 과도하게 무역을 제한하는 조치에 해당한다는 것이다.

이에 반해, 우리 정부는 무선인터넷서비스 기술표준인 WIPI 문제를 관할하는 WTO 세부협정은 WIPI가 통신서비스에 관련된 문제인 만큼 GATS가 되어야 하며, WIPI 의무화는 GATS 하에서 통신서비스 간 상호호환성(inter-operability) 확보 등 합법적 정책목표 추구를 위해 인정되는 우리 정부 고유권한이라는 입장을 견지하였다. WIPI 의무화의 협정위반 여부에 대해 양국 정부 간 이견을 좁히지 못하게 되자, 미국 정부는 2002년 하반기에 들어서부터 자국 입장을 좀 더 구체화하게 된다.

즉, WIPI 의무화에 대한 우리 정부의 정책적 배경이 정당한가의 문제와 TBT위원회 통보 필요성의 문제를 제기하였다. 전자와 관련해서 미국 정부는 시장방임이 가장 이상적인 기본철학이라고 주장하면서 표준화 문제는 전적으로 시장자율기능에 맡겨야 한다는 입장을 보인 반면, 우리 정부는 시장실패(market failure)의 경우 시장자율기능에 맡기는 것은 효과적인 문제해결방안이 아니라는 입장을 취하였다. 후자인 TBT위원회 통보 필요성에 대해서는 내부적으로 이견이 없던 것은 아니지만, 2002년 12월 통보의 절차를 밟게 되었다.

2003년에 들어서 미국 Sun사가 WIPI 상용화와 관련하여 지적재산권 침해 주장을 제기하면서 한미협상은 좀 더 심각하고도 새로운 국면에 들어서게 되었다. 왜냐하면, Sun사의 지적재산권 침해 주장에 기초한 USTR의 스페셜 301조 발동은 다른 301조 절차에 비해 매우 신속하게 추진된다는 점에서 우리 정부에 대한 효과적인 위협수단이 될 수 있었으며, 지적재산권 침해 문제는 실질적인 해결이 전제되지 않는 한 자칫 WIPI 의무화 자체를 포기해야 할 수 있는 상황을 초래할 수 있었기 때문이다. 다행스럽게도 한국 무선인터넷표준화포럼(KWISF)과 Sun사가 당사자 지위에서 협상을 추진하였고, 그 결과 Sun사의 지적재산권에 대한 당사자 간 협의는 2003년 4월

성공적으로 마무리되었다.

<표 5-10> USTR에 대한 미국업계의 WIPI관련 요청사항

구 분	미국전자산업협회(AeA),Qualcomm	국제지재권협회(IIPA), Sun
요구사항	WIPI 의무화 중단	IPR 보호
사 유	WTO/TBT 상의 무역장벽 해당	Sun사의 IPR 침해
근거조항	통신 301조	Special 301조
조치내용	우선협상 대상국(PFC) 지정	우선감시 대상국(PWL) 지정

이후에도 우리 정부는 무선인터넷서비스 플랫폼 분야에서 상호호환성을 확보하고 프로그램 개발자의 부담을 경감하며 이동통신시장의 공정경쟁 환경 조성을 위하여 WIPI의 채택이 불가피함을 강조하면서 Qualcomm사가 BREW가 WIPI와 공존할 수 있는 방안을 마련하도록 요구하였다. 이에 따라 정부 간 정례적 협상과 별도로 수차례의 한·미 통신전문가 회의를 통해 우리 정부가 내세운 정책목표인 상호호환성을 만족시킬 수 있는 기술적 타협안에 도달하게 된다. 2004년 4월 한·미 통신전문가회의에서 무선인터넷서비스 콘텐츠 개발 및 이용의 상호호환성 확보를 위해 국내에 출시되는 신규 단말기의 무선인터넷서비스 플랫폼은 2005년 4월부터 반드시 WIPI 규격을 지원하여야 한다는데 대해 양국 간 합의함으로써 한·미간 협상은 타결을 이루었다.

② WiBro에 관한 한미협상

우리 정부는 2002년 10월 이후 2.3GHz WiBro 기술표준으로 정보통신기술협회(TTA)에서 업계 자율로 제정한 단일 기술규격(이하 'TTA 표준')을 채택한다는 방

침이었으나, 미국은 2003년 하반기부터 이러한 단일 기술규격의 채택을 필요한 정도 이상의 무역제한 조치로 규정하고 문제를 제기하였다. 협상 초기 미국 정부는 TBT 협정 위반, TBT상 통보의무, 절차의 투명성과 개방성을 강조하고, 지적재산권 침해 가능성, 표준설정 과정의 정부개입 가능성 등 WIPI협상 당시와 유사한 입장을 표명하였으며, 이에 대한 우리 정부의 초기 대응도 WIPI협상 당시의 입장과 크게 다르지 않았다. 다만, 과거에 비해 달라진 것이 있다면, 민간의 표준설정에 대한 정부개입 가능성을 TBT협정 위반의 단초로 삼고 있다는 점이다.

미국 정부의 2004년도 통신 301조 연례심사 과정에서 미국의 통신산업협회(TIA) 및 민간업체인 ArrayComm사가 제출한 의견에 따르면, TBT협정에 따라 WTO 회원국이라면 “정당한 목적”을 달성하는 데 “필요한 수준 이상으로” 무역제한적인 기술기준을 적용하지 말아야 함에도 불구하고 우리 정부가 정당한 목적을 제시하지 않고 있으며, 특히 우리나라의 표준제정 과정이 TBT협정에 따른 공개적이고 투명한 방법이 아니라 우리 정부의 영향력 행사 하에서 특정표준(WiBro)을 지향하고 있다는 것이다. 이에 따라 미국 정부는 2004년도 통신연례보고서에서 TTA의 표준화 절차를 투명성이 결여된 보호무역주의적인 블랙박스라고 비판하면서 우리나라를 주요 우려 대상 국가로 발표하였다.

2004년 5월 미국은 우리 정부가 WiBro 표준으로 성능기준이나 IEEE 국제표준, 전파간섭을 막기 위한 기준을 도입한다면 이의가 없음을 피력하면서, 허용이 가능한 강제표준의 구체적 기준사례³²⁰⁾를 제시하였다. 이에 따라 우리 정부는 불필요한 통상마찰 방지를 위해 기존 ‘TTA 단일규격’을 개선하여 IEEE 국제표준에 일부 성능요건을 가미한 절충방안을 마련하여 제시하였다. 국제표준을 채택한 이상 미국으로서는 더 이상 문제를 삼기는 어렵게 되었다고 볼 수 있다.

하지만, 미국은 이러한 우리 정부의 제안을 수용하면서도 여전히 자국 기업들이 우리나라 시장에 참여할 수 있도록 우리나라 휴대인터넷서비스 기술표준에 제한이 없어야 한다는 원칙적인 입장을 강하게 표명한 바 있다. 하지만 WiBro의 국내 사업

320) 예를 들어 성능기준에서는 상하향 속도(Mbps) · 이동성(60km/h), 사업자간 로밍 등이며 IEEE 국제표준에서는 802.16d 표준과 802.16e 표준을 동시 만족하는 기술, 기타 전파간섭을 막기 위한 규제 등을 제시하였다.

자 허가가 완료되면서 WiBro 표준은 더 이상 심각한 문제로 떠오르지 않았다. 결과적으로 통신서비스분야 기술표준 제정에 대한 통상마찰은 일단 급한 불을 끄게 되었지만, 한미 양국 간의 긴장관계는 수면 아래에 잠재되었다가 추후 한미 FTA협상을 통해 갈등해소를 위한 보다 근본적인 실마리를 찾게 된다.

(3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

① 산업정책 관점

한미 기술표준협상의 대표적 성과로는 2005년 4월부터 4년간 국내에서 통용되는 모든 휴대전화 단말기에 WIPI 탑재를 의무화함으로써 국내 단말기 제조업 및 모바일 소프트웨어 제조업의 산업기반 확충을 위한 제도적 여건을 조성할 수 있었다는 점이다. 또한 서로 다른 이동통신사업자에 가입한 이용자 간에도 모바일 콘텐츠의 호환성 확보를 통해 소비자 편익 제고에도 일정 부분 기여한 측면이 있으며, WIPI 의무화가 없었다면 부담했어야 할 기회비용으로서 외국산 무선인터넷서비스 플랫폼 사용에 따른 로열티 부담을 줄일 수 있었다는 점도 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 WIPI 의무화로 인한 대가도 당초 예상과 달리 작지 않다는 견해가 줄곧 제기되어 왔다. 예컨대, WIPI 의무화 조치가 휴대전화 단말기 시장의 폐쇄성을 강화함으로써 최근 글로벌 통신시장 환경변화에 대한 대응력을 위축시켰다는 것이다. 그리고 동일한 모바일 소프트웨어 플랫폼 활용에 따라 소비자의 콘텐츠 선택권을 제고하는 긍정적인 효과를 가져왔음에도 불구하고, 다른 한편으로는 소비자의 휴대전화 단말기 선택권을 제한하는 부정적인 효과를 야기했다는 비판을 받아왔다. 결과적으로 우리 정부는 4년간의 WIPI 의무화 조치를 마감하고 2009년 4월을 기해 WIPI 탑재여부를 업계 자율에 맡기게 되었다.

그렇다면 애초부터 우리 정부가 무선인터넷서비스, 그리고 휴대인터넷서비스분야에서 WIPI와 같은 단일표준 제정의 명분과 실익이 없다는 것일까? 이는 반드시 그렇지 않다. 통신서비스분야와 같이 "네트워크 외부효과(network externality)"가 강하게 존재하는 경우, 이론적으로나 경험적으로 단일표준 제정이 표준제정을 시장자율

에 맡기는 것보다 우월할 수 있다는 견해는 얼마든지 있다. 통신망 간, 통신서비스 간, 콘텐츠 간 상호호환성(inter-operability)의 결여로 인해 발생하는 후생감소의 문제는 모든 정부 공통의 관심사이다. 우리의 협상상대국이었던 미국에서도 단일표준 제정이나 정부에 의한 기술표준 의무화 사례를 찾아볼 수 있는 것도 이 때문이다. 통신망 간, 통신서비스 간, 콘텐츠 간 상호호환성(inter-operability)의 결여가 시장실패(market failure)에 해당될 수 있다는 점에 대해서 한미 양국 간의 실질적 견해 차이는 있을 수 없다는 것이다.³²¹⁾

관건은 시장실패가 존재하는 경우 정당화되는 단일표준 제정을 위한 접근방법으로서, 한미 기술표준협상은 이 부분에 대한 한미 양국 간 견해 차이를 극명하게 보여주는 자리가 되었다. 시장실패를 어떠한 방법으로 해소하는 것이 무역의 자유로운 흐름에 주는 부담을 최소화시킬 것인가에 대해서 양국의 견해 차이는 상당히 컸다. 미국 정부의 경우에는 시간이 소요되더라도 민간업계 합의에 의하는 것이 최선이라는 입장인 반면, 우리 정부는 그러한 합의가 도출되기까지 경제주체, 특히 소비자가 치러야 할 비용이 막대하기 때문에 마냥 시장에 맡겨둘 수는 없다는 입장이었다.

사실 이 부분에 대한 엄밀한 평가는 사안별로 사후적으로 내려질 수밖에 없으며, 사전적으로 정답을 찾기는 지극히 어렵다. 이러한 맥락에서 통신기술표준 의무화만 큼이나 중요한 것이 통신기술표준의 사후관리일 것이다. 즉 통신기술표준은 시장변화와 소비자 수요를 끊임없이 반영하여 업데이트되어야 시장에 제대로 뿌리내릴 수 있다는 것이다. 2009년 4월 WIPI 의무화의 종료는 정부가 시장실패를 교정하기 위한 통신기술표준 제정의 주체로서는 적합하다 하더라도, 최소한 WIPI 사례의 경우 시장의 역동성(dynamics)을 반영하기 위한 통신기술표준 유지·보수의 주체로서 나서기는 쉽지 않음을 보여준다.

321) 만일 견해 차이가 있었다면, 이는 협상전략 차원에서 불가피한 선택이었을 뿐이다. "상호호환성"이 소비자에게 주는 혜택이 큼에도 불구하고, 특히 우월적 지위 유지를 원하는 시장지배적 통신사업자 입장에서는 통신망, 통신서비스, 콘텐츠 전체에 걸쳐 상호호환성을 허용하는 것은 달갑지 않은 것이 사실이다. 즉 상호호환성의 확보가 경쟁활성화를 위해 반드시 고려되어야 하는 요건이라는 것이다. 이러한 연유에서 GATS 통신부속서는 상호호환성 확보 차원에서 통신서비스의 자유무역을 일정 정도 제한할 수 있는 근거를 두고 있다.

정리하자면, 한미 기술표준협상이 방송통신 산업정책에 주는 진정한 교훈은 단일 표준의 제정을 정부가 주도하고자 하는 경우에는 우선 시장실패에 근거한 정부 개입의 불가피성 또는 정당한 정책적 명분, 소위 "합법적 공공정책목표(legitimate public policy objectives)"가 반드시 존재해야 하나, 표준의 제정 못지않게 표준의 유지·보수 등 사후관리에 대한 확신이 전제되어야 한다는 사실이다. 또한 한미 기술표준협상은 표준의 제정이 무역의 흐름에 미칠 수 있는 영향을 최대한 줄이기 위한 정부의 노력도 중요하다는 점을 일깨워주었다.

예컨대, 국제표준을 단일표준으로 의무화하는 것이 한 가지 방안으로 고려될 수 있다. WTO 협정 차원에서 합법적인 목적을 위해 준비, 채택, 적용되는 국제표준의 경우에는 그러한 표준의 의무화에 대해 국제무역에 불필요한 장애를 초래하지 않는다고 추정하기 때문이다. 실제로 WIPI협상과 달리 WiBro협상이 수월하게 종결된 것은 이러한 국제규범 관행에 힘입은 바 크다 할 수 있다.

② 통상법적 관점

WIPI 등 무선인터넷서비스에 대한 WTO의 관할협정을 판단하는 문제는 한미 간 협상전략 차원에서 매우 중요했던 현안이다. 왜냐하면, WTO 협정구조에 비추어 상품 표준에 관한 준수의무는 매우 구체적인 반면, 서비스 표준에 관한 준수의무는 아직까지 초보적, 일반적인 상태이기 때문이다. TBT협정 제1.3조는 “공산품과 농산물을 포함한 모든 상품이 이 협정 규정에 따라야 한다.”라고 명시함으로써 서비스를 적용대상으로 하지 않는다는 점을 분명히 하고 있다. 또한 TBT협정 부속서도 동 협정의 적용대상이 상품에 한정됨을 명확히 하고 있다³²²⁾.

반면 GATS 제1조는 GATS 협정의 적용대상이 “회원국이 취하는 조치로서 서비스교역에 영향을 미치는 모든 조치”라고 명백히 밝히고 있다. 그러나 불행히도 GATS는 어디에서도 “서비스”가 무엇인지를 정의하지 않음으로 해서 “상품”과 “서비스”사이의 구분에 대한 분명한 기준을 제시하지는 않고 있다. 물론 GATS는

322) TBT협정 Annex 1 “taking into account that services are excluded from the coverage of this Agreement.”

일부 “서비스”의 범위에 대해 규정하고 있다. 예를 들어 GATS 제1.3조(b)는 서비스에 정부의 권한을 행사하는 과정에서 공급되는 서비스를 제외한 모든 서비스를 포함하는 것으로 제시하고 있다. GATS 제28조(b)에 의하면 “서비스 제공”을 서비스의 생산, 유통, 시장 확대, 판매, 배달까지를 포함하는 것으로 보고 있다.

WTO 패널 평결은 GATS의 이러한 광범위한 적용범위에 대해 언급하고 있다. 어떠한 조항이 제품의 판매에 국한된 것인지 아니면 그 제품과 관련된 서비스도 포함되는지는 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 의해 사안별로 결정된다. DSB에서 한 조항이 GATT와 GATS에 모두 해당하는 경우의 사건들을 몇 차례 검토하였다.

평결에서 DSB는 GATS의 적용범위가 넓으며 특정 조항이 직접적으로는 제품의 수입에 대해 다루고 있다고 하더라도 간접적으로는 그 제품과 관련된 서비스의 교역에도 영향을 미칠 수 있다고 밝혔다. 이러한 경우 GATT와 GATS의 법적 영역이 교차하게 된다. 이러한 점에서 이러한 평결들은 소속이 불분명한 분쟁사태에 대한 분명한 방향성을 제시하고 있다. 다시 말해, 정부의 특정조치가 TBT협정을 포함한 GATT와 GATS 모두에 적용될 가능성이 있다는 것이다.

GATT 및 GATS 관할문제는 1997년 처음 대두되었다. 캐나다에서 정기간행물에 대한 특정 조치에 대해 캐나다 정부는 광고서비스가 GATS에 적용을 받으므로 1994년 GATT 제3조의 범위에 해당되지 않는다고 주장했다.³²³⁾ 캐나다는 광고서비스를 양허한 바 없으므로 미국이 GATT를 근거로 문제 삼는 것은 부당하다고 주장했다. 이에 대한 패널의 해석은 “GATS와 GATT 중 어느 것이 다른 것보다 우월하다거나 열등하다는 근거규정이 없으므로 두 가지 협정의무가 공존할 수 있으며 어느 것이 다른 것보다 우선시되지 않는다.”는 것이다. 즉, GATT와 GATS는 중요도 및 적용 차원에서 같은 비중으로 공존한다는 것이다.³²⁴⁾

또한 패널은 다음과 같이 밝혔다. “GATT 1994에 적용되는 대상과 GATS에 적용되는 대상이 중복되는(overlaps) 것은 불가피하다. 그리고 기술이 발전되고 경제활동이 점점 세계화되면서 이러한 현상은 심화될 것이다. 그러한 중복현상이 WTO 체제

323) Canada—Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31/R, at para. 5.13 (Panel Report, Mar. 14, 1997).

324) 전제서, para. 5.17

의 일관성을 저해할 것이라고는 생각하지 않는다.”³²⁵⁾ 패널은 여러 사례를 들어 서비스가 GATT 1994의 적용을 받은 경우를 나열했다. 이 평결을 검토할 당시 상소기구(Appellate Body)는 패널 평결을 재차 확인하면서 “GATS와 GATT사이엔 그 어떤 위계질서도 없다.”고 했다.³²⁶⁾ 그렇지만 그 당시 심의 위원회에선 두개의 조약의 법적 영역이 서로 겹치는 문제에 대해선 적절한 평결을 내리지 못했다.

상소기구는 잘 알려진 바나나 사례에 있어서도 유사한 결론에 도달하고 있다.³²⁷⁾ 위원회는 GATS의 법적 권한을 규정하는 GATS 제1.1조의 “서비스의 교역에 영향을 미치는”이란 문구가 광의로 해석되어야 한다고 했다. 따라서 어떠한 정부조치가 직접적으로는 물품의 수입가격에 직접적인 영향을 주고 있지만, 간접적으로 “서비스의 교역”에도 영향을 미칠 수 있다는 것이다.³²⁸⁾ 결국 이러한 이해를 바탕으로 위원회와 패널은 모두 이 평결을 통해 바나나 수입 규제가 GATT와 더불어 GATS에도 적용될 수 있다는 것을 보여주고 있다.

협상전략 차원의 고려를 논외로 하더라도 위에서 언급한 바와 같이 통상법적 관점에서 판단할 때, 특정 방송통신서비스 기술기준과 관련하여 “동 서비스가 상품과 연관되어 있다고 판단된다면, 또는 상품에 영향을 미칠 수 있다고 판단된다면” GATT의 TBT협정과 GATS의 의무조항이 동시에 적용 가능성이 높다고 보는 것이 옳을 것이다. 그럼에도 불구하고, 좀 더 실질적인 문제로서 협정위반에 대한 궁극적인 판단은 이러한 협정의 의무 조항이 과연 얼마나 그리고 어떻게 적용되는가에 달려있다. 다시 말하면, 한국의 특정 방송통신서비스 기술기준 문제에 대해 미국이 얼마나 많은 법적 논리를 만들어 낼 수 있는가, 그리고 이에 대해 한국이 어떤 논리로서 대응하는가의 문제가 좀 더 중요하다는 것이다.

4. 무역관련 투자조치(TRIMs)에 관한 협정

325) 전계서, para. 5.18.

326) Canada—Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31/AB/R, para.19 (Appellate Body Report, June 30, 1997).

327) European Communities—Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, paras. 217–221 (Appellate Body Report, Sept. 9, 1997).

328) 전계서, para. 220

TRIMs협정상의 규범은 그 내용에 있어 매우 기본적이고 원론적인 수준만을 포함하고 있으므로 이를 기초로 WTO 회원국 간 분쟁해결절차가 원용된 바는 사실상 거의 없다. 하지만 예외적으로 자동차산업 분야에서는 TRIMs와 관련한 일련의 통상분쟁이 발생한 바 있다. 현재까지 가장 널리 알려진 분쟁사례는 Indonesia - Certain Measures Affecting the Automobile Industry 사건³²⁹⁾으로서, 동 분쟁사례에서는 TRIMs협정 규정에 기초하여 인도네시아의 관련 조치가 협정을 위반하였다는 판정이 내려진 바가 있다. 비교적 최근 발생한 분쟁사례는 China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts 사건³³⁰⁾으로서, 동 분쟁사례는 인도네시아 사례에 비해 좀 더 폭넓은 통상법적 시사점을 주고 있다. 이하에서는 상기 두 가지 분쟁사례에 대해 검토한다.

1) 인도네시아 자동차 분쟁

(1) 사실관계 개요

본 사건은 인도네시아 정부가 자동차 산업에 관하여 취한 일련의 조치에 대한 것이다. 우선 “1993년 프로그램(1993 Program)”이라고 분류되는 조치에는 1) 자동차 부품이 사용되는 자동차 형식과 국산품(local content) 사용률에 따라 수입 부품에 대하여 관세를 인하하거나 혹은 면제해 주는 조치와 2) 특정 수준 이상의 국산품 사용률이 충족되는 경우 사치품 판매세를 경감해 주는 조치가 포함된다.

“1996년 국민차 프로그램(1996 National Car Program)”에는 국민차 회사 선정에 관한 조치와 일정 수준 이상의 국산품 요건을 충족하여 인도네시아 국민에 의해 해외에서 생산된 자동차에 대해서도 동일한 국민차 지위를 인정해 주는 조치가 포함되어 있다. 또한 이러한 조치 하에서 국민차 회사로 지정된 PT Timor Putra

329) Panel Report on the Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile Industry case. WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R, 2 July 1998.

330) Panel Report on the China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts Case. WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS341/R, 18 July 2008.

Nasional (PTN)에게 \$690 million 의 대출이 이루어진 부분에 대해서도 제소국들이 문제를 제기하고 있다.

(2) 분쟁절차 진행경과

가. 분쟁당사국

- 제소국 : EC, Japan, U.S.
- 피소국 : Indonesia
- 제3국 참여국 : India, Korea

나. 패널위원

- Mr. Mohamed Maamoun Abdel Fattah (Chairperson)
- Mr. Ole Lundby, Mr. David John Walker

다. 분쟁경과

- 패널 요청 (Japan): April 17, 1997
- 패널 요청 (EC): May 12, 1997
- 패널 요청 (U.S.): June 12, 1997
- 패널 설치 (EC/Japan): June 12, 1997
- 패널 설치 (U.S.): July 30, 1997
- 패널 구성: July 29, 1997
- 중간보고서: March 24, 1998
- 최종보고서 회람: July 2, 1998
- 보고서 채택: July 23, 1998

(3) 주요 판결내용

제소국들은 상기 인도네시아 정부의 조치가 국산품 의무사용요건으로서 GATT 제

3조 4항과 TRIMs협정 제2조에 위배된다고 주장하였다. 이와 관련하여, 패널은 우선 TRIMs협정이 GATT 제3조(내국 과세 및 규정에 관한 내국민대우)와는 독립적인 법적 지위를 가진다고 설명하였다. TRIMs협정 제2.1조의 적용과 관련하여, 패널은 동 관련 조치가 i) 무역관련 투자조치로 간주될 수 있는지, 그리고 ii) 해당 조치가 GATT 제3조 혹은 제11조(수량제한의 일반적 철폐)에 위배되는지를 판정하도록 규정하고 있는 것으로 설명하고 있다.

i)의 쟁점과 관련하여서 패널은 TRIMs협정의 적용 대상이 되는 무역관련 투자조치가 반드시 외국으로부터의 투자뿐만 아니라 국내 투자도 포함하는 것으로 결론지었다. 또한 해당 조치가 인도네시아에서의 자동차 생산 설비의 개발을 촉진하기 위한 것으로서 내재적으로 동 산업 부문의 투자에 불가피한 영향을 미치게 하므로 투자 조치라고 간주된다고 판결하였다.

ii)의 쟁점과 관련하여서 패널은 국산품 의무사용 요건(local content requirement)에 해당하는 조치는 기본적으로 수입품에 대해 국내 상품을 차별적으로 선호하는 조치이므로 무역에 영향을 미치게 되어 반드시 “무역관련성”을 가지게 된다고 판결하였다. 이러한 결론에 기초하여 해당 조치가 국산품 의무사용 요건에 근거한 세제상 혜택을 부여하므로 이는 부속서상의 (a)항에서 예시된 사항에 해당된다고 판결하였다. 따라서 인도네시아 정부의 조치를 TRIMs협정 제2.1조 위반으로 판결하였다. 이와 관련하여 GATT 제3조 4항하에서 제기된 위배 주장에 대해서는 “소송경제(judicial economy)”원칙을 들어 판결을 유보하였다.³³¹⁾

인도네시아 자동차 사건에서는 SCM협정 위반 여부도 동시에 문제가 되었다. 동 사건에서 패널은 GATT 제3조 및 SCM협정 위반 여부가 문제가 되자 내국민대우를 규정하고 있는 GATT 1994 제3조는 국산부품 사용요건을 포함한 내국세 및 국내 법령의 관점에서 국산품과 수입품의 차별을 금지시켜온 반면, SCM협정은 국산부품 사

331) 한편, GATT 제3조와의 관련성에 대해서 EC - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (WT/DS27/AB/R)사건에서의 패널은 TRIMs협정이 기본적으로 GATT 제3조와 제11조의 내용을 “해석하고 명료화”하고 있으므로 GATT상 의무를 가감하는 바가 없다고 결론짓고, GATT 제3조상의 판결을 한 후에 TRIMs협정상 판결을 유보한 바 있다.

용요건 및 수출을 조건으로 하는 보조금을 금지하는 역할을 해왔으므로 정부가 기업에게 보조금을 지급하는 것 자체가 필연적으로 GATT 1994 제3조를 위반하여 수입품과 국산품을 차별하는 보조금이 되는 것을 의미하지는 않는다고 판단하였다. 동 사건 패널은 GATT 1994 제3조와 SCM협정은 일반적으로 서로 다른 적용범위를 가지고 있고, 동일한 유형의 의무를 부과하고 있는 것이 아니므로 두 협정 간에는 일반적인 법의 충돌이 발생하지 않는다고 판시하였다.³³²⁾

또한 동 사건에서 인도네시아는 조약해석의 일반원칙에 의하면 SCM협정에 따라 허용되는 보조금에 대해서 GATT 제3조에 의해 금지된다고 판단할 수는 없으므로 이 사안에 GATT 1994를 적용할 수 없다고 주장하였다.³³³⁾ 이에 대해 패널은 GATT 1994의 적용을 받는 보조금은 국산품과 수입품을 차별하는 조치에 국한되며, GATT 1994 제3조와 SCM협정이 문제의 조치들과 관련하여 부분적으로 중첩되는 것으로 보일지라도 그 목적, 적용범위, 구제방법, 분쟁해결 시한 등에서 다르게 규정되어 있는 각각 독립된 협정들이라는 이유로 인도네시아의 주장을 기각한 바 있다.³³⁴⁾

2) 중국 자동차 분쟁

(1) 사실관계 개요

미국, EC, 캐나다와 중국 간의 자동차부품 수입에 영향을 미치는 조치에 관한 사건³³⁵⁾은 중국이 2004년 수입 자동차 및 부품에 대한 높은 관세율을 부과하는 법령을 마련한 이후 외국의 자동차 제조업체가 중국에서 고전을 면치 못하자 EC, 미국 등이 2004년 4월에 통과된 중국의 자동차 부품에 대한 수입관세 인상조치를 강하게 비난하며, 수입관세 인하와 외국인 자동차 제조업체의 투자장벽 규제완화를 촉구하게 되었고 중국이 관련조치를 계속해서 유지하자 중국을 WTO에 제소하기에 이른

332) Panel Report on the Indonesia—Certain Measures Affecting the Automobile Industry Case, para. 14.36.

333) 전제서, paras. 14.37.

334) 전제서, para. 14.39.

335) 이하 “중국 자동차사건”이라고 지칭.

것이다.

중국은 수입관세 인상으로 중국내 자동차부품산업에 대한 외국인투자를 유도하여 세계 최대의 자동차 및 자동차 부품생산지로 급부상할 것으로 예측되고 있었다. 그러나 중국의 자동차 부품에 대한 수입관세율 인상은 중국 소재의 외국인 자동차 생산업체가 중국산 자동차부품 구입을 장려하도록 하기 위한 것으로 제소국들은 이에 대해 WTO협정에 위반된다고 주장하였다. 즉 동 문제는 중국내에서 부품생산 및 수입을 통해 자동차를 조립 생산하는 기업체를 갖고 있는 외국인 투자자에 대한 대우에 관한 것으로서 무역관련 투자조치(TRIMs)와 밀접히 연계되는 것으로 판단되었다.

중국 자동차사건은 중국이 2004년과 2005년에 자동차 부품 수입관세 제도를 개편한데서 비롯되었으며, 제소국들이 적시한 문제의 조치는 다음과 같다.

(a) 자동차산업 개발정책지침(2004. 5. 21 발효)³³⁶⁾

(b) 자동차부품 수입에 관한 행정규칙(2005. 4. 1 발효)³³⁷⁾

(c) 수입 자동차부품의 검사에 관한 규칙(2005. 4. 1 발효)³³⁸⁾

상기 조치들 가운데 자동차산업 개발정책지침 제11장은 자동차 산업 발전을 위한 이행조치에 대해 규정하고 있으며, 자동차부품 수입에 관한 행정규칙 및 수입 자동차부품의 검사에 관한 규칙을 통해 자동차 및 자동차 부품에 관한 관세절차를 구체화하고 있다. 특히 자동차부품 수입에 관한 행정규칙에 따라 중국은 완성차를 생산하거나 조립하기 위해 사용되는 수입 자동차 부품에 대해 동 조치에 규정된 기준에 따라 완성차(complete motor vehicles)로서의 특성을 갖추게 되면 수입 시 완성차에 해당되는 관세율을 적용하였다. 자동차부품 수입에 관한 행정규칙 제21조는 수입 자동차 부품이 완성차의 특성을 갖추기 위한 기준을 규정하고 있는바, 수입 자동차 부품이 완성차의 특성을 갖추기 위해서는 다음의 사항중 하나에 해당하여야 한다.

(a) 자동차 조립 목적으로 수입된 CKD 조립부품(completely knocked-down kits)

또는 SKD 조립부품(semi knocked-down kits)³³⁹⁾

336) 중국 국가개발 및 혁신위원회령 No. 8.

337) 중화민국 명령 No. 125.

338) 중화민국 관세청 고시 No. 4.

339) 제소국들은 CKD kits(completely knocked-down kits)란 완성 자동차를 생산하기 위하여 필요한 부품들을 조립하지 않은 상태로 한꺼번에 수입한 경우의 자동차 부품(엔진, 몸체,

(b) 제4조 규정의 범위 내에 속하는 것으로서 (i) 자동차 조립 목적으로 차체(body) 및 엔진의 수입, 또는 (ii) 자동차 조립 목적으로 적어도 다른 세 개의 조립부품과 함께 차체 또는 엔진의 수입, 또는 (iii) 자동차 조립 목적으로 차체 및 엔진 이외에 적어도 다른 다섯 개의 조립부품의 수입, 또는

(c) 수입부품의 총 가격이 동 자동차 모델의 완성차 가격의 최저 60%인 경우.³⁴⁰⁾

중국은 상기 조치들을 통해 자국산 자동차에 자국산 부속품이나 부품을 적어도 40% 이상 사용토록 하고 있으며 그 기준에 미달할 경우 해당 자동차에 사용되는 수입부품에 대해 완성차 수입관세율을 적용하고 있었다. 중국이 수입 자동차 부품에 부과하고 있는 관세율은 평균 10%이며 완성차에 적용하는 관세율은 평균 25%이다. 중국산 부품 사용 비율이 완성차 가치의 40% 미만인 경우, 이 완성차에 사용되기 위해 수입되는 부품에 적용되는 관세율은 10%가 아닌 25%가 부과된다. 따라서 이 사건에서 문제된 조치는 국산부품 사용 의무화, 수입부품에 대해 완제품과 동일한 관세율 적용조치, 자동차 조립 목적으로 수입된 CKD 또는 SKD 조립부품에 대한 완성차 관세율 부과조치로 요약된다.

(2) 분쟁절차 진행경과

EC와 미국은 2006년 3월 각각 중국의 수입 자동차 부품 관세조치와 관련하여 WTO의 관련절차에 따라 중국에 협의를 요청하였고, 동년 5월 협의절차를 거쳤으나 아무런 합의점을 찾지 못하였다. 한편 캐나다도 2006년 4월 중국에 대한 협의요청을

차대, 차축 등 포함)을 의미한다고 주장한 반면, 중국은 완성차로 조립하기 위하여 필요한 모든 혹은 거의 모든 부품 및 조립부품으로 구성된 것을 의미한다고 주장하였다. 또한 제조국들은 SKD kits("semi knocked-down kits")란 자동차 생산에 사용될 수 있는 부품들을 가지고 부분적으로 조립한 조립품을 의미한다고 주장한 반면, 중국은 이미 조립된 상태에 있는 주요 부품 및 조립부품을 포함하는 것으로 보고 있다. 결국 CKD 및 SKD 조립품의 차이점은 부품 및 조립부품이 조립되지 않은 상태로 수입되었느냐, 아니면 조립된 상태로 수입되었느냐에 따라 구분되어진다. Panel Report on the China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts Case. WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS341/R, 18 July 2008, paras. 7.640-641.

340) 동 기준은 2006년 7월 1일자 발효함.

통해 5월에 협의를 개시하였으나, 역시 별다른 합의를 도출하지 못하였다. 따라서 미국, EC, 캐나다는 2006년 9월 DSB에 패널설치를 요구하기에 이르렀다. 패널은 2008년 2월에 잠정보고서를, 3월에 최종보고서를 제출하였다.

EC, 미국 및 캐나다는 공통적으로 자국산 자동차에 자국산 부품이나 부품을 적어도 40% 이상 사용하도록 하고, 그 기준에 미달할 경우 해당 자동차에 들어가는 수입부품에 대해 완성차 수입관세율을 적용하는 중국의 관련조치가 TRIMs협정 부속서상의 금지 TRIMs 목록 1항(a), 2항(a)에 해당됨으로써 TRIMs협정 제2조 1항과 2항을 위반하고 있다고 밝히고 있으며, 추가적으로 GATT 1994, SCM협정 위반 문제도 제기되었다.

(3) 주요 판결내용

이 사건에서 문제된 것은 국산부품 사용요건을 충족한 자동차 생산업체에 대해서는 수입부품에 대해 관세율(10% 부품 관세율)을 낮게 적용하고 그렇지 않은 업체에 대해서는 높은 관세율(25% 완성차 관세율)을 적용한 중국 정부의 조치로서 중국 현지에서 자동차를 조립 및 생산하는 외국인투자 업체에 대한 부당한 대우에 관한 것이다. 동 조치는 그 성격상 TRIMs협정과 GATT 1994에 의해 동시에 규율된다. 즉 국산부품 사용요건 및 그로 인한 특혜의 부여는 GATT 하의 “캐나다-외국투자검토품의 운영에 관한 사건”³⁴¹⁾에서 GATT 내국민대우에 위배되는 것으로 인정됨으로써 GATT체제 이래 무역왜곡효과가 가장 명백한 무역관련 투자조치로서 인정되어 오다가 WTO가 출범하면서 TRIMs협정에 의해 명시적으로 금지된 것이기 때문이다. 따라서 WTO에서 TRIMs관련 분쟁이 발생할 때마다 상품에 관한 규범인 GATT와 투자 규범인 TRIMs협정의 법적 쟁점에 대한 패널 분석순서를 정하는 것이 항상 문제가 되곤 했다.

이와 관련하여 이전 사건인 “인도네시아-자동차사건” 패널은 GATT 1994 제3조와 TRIMs협정 모두 WTO의 독립적 규정들로서 이 규정들 하나가 적용되지 않아도

341) Canada-Administration of the Foreign Investment Review Act(FIRA), 7 February 1984, GATT 1994 B.I.S.D.(30th Supp.).

다른 하나가 적용될 수 있으므로 당사국들이 주장한 각각의 쟁점을 모두 검토할 필요가 있다고 결정한 바 있다. 다만 동 패널은 관련 당사자들의 주장을 고려할 때 GATT 1994 제3조보다는 TRIMs협정이 더 특수한 것으로 판단하여 TRIMs협정을 먼저 검토하기로 결정하였다. 그러나 “중국-자동차사건”에서 패널은 그 간의 WTO TRIMs관련 분쟁사례들에서의 일반적 접근방법³⁴²⁾에 따라 GATT 1994 제3조 규정을 먼저 검토하기로 결정하였다.³⁴³⁾

한편 이 사건에서는 중국 정부의 조치가 TRIMs협정상 금지 TRIMs에 해당하는지 여부에 대해서도 문제가 되었다. 중국은 자국산 자동차에 자국산 부품이나 부품을 적어도 40% 이상 사용하도록 하고 있으며 그 기준에 미달할 경우 해당 자동차에 들어가는 수입부품에 대해 완성차 수입관세율을 적용하고 있었기 때문에 중국의 조치에 따른 국산부품 사용요건이 TRIMs협정 제2조에 위배되는가가 문제된 것이다.

TRIMs협정 제2조 1항에 따르면 “회원국은 GATT 1994에 따른 그 밖의 권리와 의무를 저해함이 없이, GATT 1994 제3조 또는 제11조 규정에 합치하지 아니하는 무역관련 투자조치를 적용하지 아니하며,”본 협정 제2조 2항에 따르면 GATT 1994 제3조 4항에 규정된 내국민대우 의무와 제11조 1항에 규정된 수량제한의 일반적 철폐의무에 합치하지 아니하는 무역관련 투자조치의 예시목록이 (TRIMs) 협정의 부속서에 포함된다.

동 조문에 따르면 위반이 성립하기 위해서는 세 가지 요건이 충족되어야 한다. 첫째는 문제의 조치가 무역관련 투자조치(TRIMs)일 것, 둘째는 동 TRIMs가 GATT 1994 제3조 또는 11조에 합치하지 아니할 것, 셋째, 동 TRIMs가 금지 TRIMs 예시목록에 해당할 것 등이다. 그러나 이 사건에서 패널은 중국의 조치가 이미 GATT 1994 제3조 2항, 3항 규정에 대한 검토 결과 위법한 것으로 판단되므로 소송경제를 고려한 “캐나다-자동차사건” 및 “인도-자동차사건”에서의 패널 태도를 따라 TRIMs

342) WTO에서의 TRIMs관련 분쟁사례들에서는 “인도네시아-자동차사건”을 제외하고는 일관되게 GATT와 TRIMs협정의 관계에서 GATT 제3조를 먼저 적용하여 판정하고 있다.

343) 패널은“EC-Bananas III 사건(WT/DS27/R)” 상소기구가 특별 조약을 우선적으로 검토하여야 한다고 지적한 바 있지만 실제로 WTO에서 GATT 1994와 TRIMs협정 중 어느 것이 더 특별 조약에 해당하는지에 대한 일치된 견해가 존재하지 않는다는 논거로 GATT 1994 제3조 규정을 먼저 검토하기로 결정하였다.

협정 위반여부에 대한 검토를 생략하기로 하였다.³⁴⁴⁾

이와 관련하여 동일한 문제에 직면했던 이전 사건들을 보면 “캐나다-자동차사건” 패널은 “EC-Bananas III사건”에서의 패널결정³⁴⁵⁾을 지지하면서, TRIMs협정이 GATT 1994보다 더 특수한 성격을 갖는 것이라고 확신할 수 없고, 당사국들 간 문제의 조치가 “무역관련 투자조치”로 간주될 수 있는지에 대해서 견해가 일치되지 않는다고 하였다. 더욱이 문제의 조치가 무역관련 투자조치라고 가정하더라도 동 조치들이 GATT 1994 제3조 제4항과 일치하는지 여부가 TRIMs협정 부속서 예시목록을 근거로 단순히 결정될 수 없으며, 오히려 GATT 1994 제3조 제4항의 조문내용에 근거한 분석이 필요할 것이라는 점을 고려할 때 GATT 제3조 제4항에 따른 주장보다 TRIMs협정에 따른 주장을 먼저 검토하는 것이 문제 해결에 효과적일지 의심스럽다고 하였다. “인도-자동차사건”에서도 패널은 무역수지 균형요건과 관련하여 GATT 1994 제11조 1항을 먼저 판단한 후 소송경제를 이유로 TRIMs협정에 대한 분석을 생략하여 기존 사례들의 패널태도를 따르고 있다.³⁴⁶⁾ 결국 이러한 태도가 “중국-자동차사건”에까지 계속 유지되고 있는 것이다.

이 사건에서는 중국의 조치가 국내산 자동차 부품을 사용하는 자동차 생산업 체들에 대해 수입부품에 대해 부과되고 있는 추가 과징금을 면제시켜 주는 효과를 초래하여 SCM협정 제3조 1항(b) 및 제3조 2항에 위배되는 수입대체보조금에 해당되는지 여부가 쟁점이 되었으나 패널은 소송경제를 이유로 검토를 생략하였다.³⁴⁷⁾

344) Panel Report on the Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile Industry Case, paras. 7.366-7.368.

345) Panel Report on the EC-Regime for the Import, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/R, 29 April. 1997(EC-Bananas III 사건). 동 사건에서는 EC의 바나나 수입제도에 대해 TRIMs협정과 GATT 1994가 동시에 위반 근거로 제시되었으나 패널은 TRIMs협정 제2조 1항과 함께 GATT 1994 제3조 4항을 함께 검토하기로 결정하였다. 패널은 EC의 바나나 수입절차가 GATT 1994 제3조 4항에 위배된다고 평결하면서 동 조치가 TRIMs협정에도 위반하고 있는지 검토할 필요성을 찾지 못하겠다고 밝혔다.

346) Panel Report on the Indonesia-Certain Measures Affecting the Automobile Industry Case, paras. 7.323-324.

347) Panel Report on the China-Measures Affecting Imports Of Automobile Parts, WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS341/R, 18 July 2008, para. 7.635.

3) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

인도네시아 및 중국 자동차 분쟁은 비단 산업정책 차원에서 국내산 제품 사용을 강요 또는 권장하는 것이 통상마찰을 촉발한다는 사실에 그치지 않고, 우리에게 몇 가지 중요한 정책적 시사점을 던져준다. 국내산 제품 사용을 비교적 명시적으로 유도하는 조치가 이제는 개도국의 전유물이라고 치부할 수 있음에도 불구하고, 여하한 국가이든 묵시적으로나 사실상으로 국내산을 우선하는 산업정책으로부터 완전히 자유롭지는 않다.

방송통신 산업정책의 과정에서도 명시적인 국내산 우선을 내세우지 않는 한, 무역 상대국이 TRIMs 위반이라고 주장하기는 쉽지 않다는 점에서 산업정책 추진당국은 일견 안심해도 된다고 판단할 수도 있겠지만, 인도네시아 및 중국 자동차 분쟁의 결과는 그러한 경우에도 GATT 제3조에 따른 내국민대우 위반 주장이 가능할 수 있기 때문에 이에 대해서도 각별히 신중해야 함을 시사한다.

더 나아가 동 분쟁에 대한 패널의 입장은 소위 ‘소송경제(judicial economy)’를 이유로 제소국의 승소 여지를 높일 수 있음을 보여준다. 다시 말해, 제소국은 분쟁 해결의 과정에서 국산품 요건과 관련하여 굳이 TRIMs 위반 입증에 묶이지 않고 GATT 위반 사실에 대한 논거에 집중함으로써 원하는 바를 획득할 수 있다는 것이다. TRIMs의 원류가 GATT의 비차별 원칙에서 출발하였다는 점을 고려하더라도 이러한 사실은 방송통신 산업정책이 묵시적·내재적으로 국산품 요건을 활용하는 경우, 단순히 TRIMs 위반 여부에 그치지 않고 GATT 제3조 위반 여부에 대해 심도 있는 분석이 선행되어야 함을 의미한다.

이와 관련하여 인도네시아 및 중국 자동차 분쟁에서는 WTO 세부협정 간 위계질서에 대한 WTO의 기존 입장도 재확인되었다. 즉 앞서 언급한 “캐나다-정기간행물에 대한 특정 조치”³⁴⁸⁾나 “EC-바나나 수입 및 유통 판매에 관한 규제”³⁴⁹⁾에서와

348) Canada-Certain Measures Concerning Periodicals, WT/DS31/R, at para. 5.13 (Panel Report, Mar. 14, 1997).

349) European Communities-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas,

같이, 특정 분쟁사안에 적용 가능한 WTO 세부협정들은 동등한 중요도를 가지면서 공존한다는 것이다.

5. 무역관련 지적재산권(TRIPs)에 관한 협정

WTO 체제 하에서 여타 WTO 세부협정 관할대상 현안들에 비해 TRIPs협정 관할 대상인 지적재산권에 관한 분쟁은 상대적으로 적은 것이 사실이다. 우리나라의 경우에도 지적재산권과 관련한 분쟁 사례가 없는 것은 아니지만, 사전에 원만히 갈등을 해소함으로써 아직까지는 정식으로 WTO 분쟁해결절차에 회부된 사례는 아직 없다.

하지만 TRIPs협정의 전반적인 양태를 지적재산권 침해 상품의 유통 금지라는 소극적 목적으로부터 지적재산권 자체의 보호라는 적극적 목적으로의 전환을 주도한 미국 등 선진국들이 지적재산권에 대해 갖는 이해관계를 고려할 때, 비단 지적재산권 법제가 완비되지 않은 개발도상국이 아니더라도 지적재산권을 둘러싼 분쟁의 잠재적 가능성이 매우 높다.

2007년 4월 발생한 중국 지적재산권 분쟁³⁵⁰⁾은 통상정책적 시사점이 적지 않다. GATS, 보조금협정, 반덤핑협정 등이 주된 통상분쟁의 근거가 되는 상황에서, 중국 지적재산권 분쟁은 TRIPs의 일반적 의무와 국내법 운용과의 불일치를 검토한 최근의 통상분쟁이다. 또한 지적재산권을 비롯한 각종 무역현안을 둘러싸고 선진국들과 다양한 마찰을 빚고 있고 특히 지적재산권 침해가 빈번하다고 평가되는 중국과 관련한 첫 번째 TRIPs관련 분쟁이기도 하다. 이러한 관점에서 이하에서는 동 분쟁의 배경, 패널 판결 및 정책적 시사점을 검토하고자 한다.

그리고 이미 TRIMs협정과 관련된 분쟁사례로 거론된 인도네시아 자동차 분쟁에서 다루어진 상표권 논란에 대해서도 참고적으로 검토한다. 우리나라의 경우 비록 WTO 차원에서 지적재산권과 관련한 정부 간 분쟁사례가 발생하지는 않았지만, WTO 분쟁해결절차 전 단계에서 해소된 민간 당사자 간 분쟁사례로서 한국과 일본 간 PDP 특허분쟁이 존재하는 바, 그에 대해서도 간략히 다루고자 한다.

WT/DS27/AB/R, paras. 217-221 (Appellate Body Report, Sept. 9, 1997).

350) China-Measures affecting the protection and enforcement of intellectual property rights, Report of Panel, WT/DS362/R 2009.1.26.

1) 중국 지적재산권 분쟁

(1) 사실관계 개요

2007년 4월 10일 미국은 중국 정부의 “지적재산권 침해상품 처리법규 및 실무”가 WTO TRIPs협정상의 의무를 위반하였다고 주장하면서 중국 정부에 대해 ‘협의(consultation)’를 요청하였다. 당시 미국 정부가 문제를 제기하게 된 배경에는 중국의 저작권법이 베른협약(Berne Convention)에 따른 자국 저작권자의 권리가 중국 내에서 적절히 보호하지 못하고 있다는 판단이 자리하고 있다. 베른협약 제5조 1항은 “저작자가 이 협약에 따라 보호되는 저작물에 관하여, 본국 이외의 동맹국에서 각 법률이 현재 또는 장래에 자국민에게 부여하는 권리 및 이 협약이 특별히 부여하는 권리를 향유해야 한다.”고 규정하고 있다.

하지만 중국 저작권법 제4조 1항은 중국법에 의해 출판 및 배급이 금지되는 작품들은 중국의 저작권법에 의해 보호받을 수 없음을 규정함으로써 베른협약에 따른 정당한 저작권자의 권리를 제한한다는 것이 미국 정부의 입장이다. 결과적으로 중국 저작권법이 베른협약에 따른 그러한 권리를 보호해야 한다고 명시한 TRIPs협정 제9조 1항의 위반에 해당된다는 것이다. 미국과 중국 간 사전 협의가 성과 없이 결렬됨에 따라 미국 정부는 2007년 8월 13일 WTO에 패널 설치를 요청하였고, 동년 9월 25일 패널이 설치되었다.

(2) 중국 관련법제 현황

① 중국 저작권법 제4조 1항

중국 저작권법 제4조의 1항은 “법에 의거하여 출판 및 배급이 금지된 저작물은 본 저작권법에 의해 보호받을 수 없다.”고 밝히고 있다.³⁵¹⁾ 여기서 “법에 의거하여 출판 및 배급이 금지되는” 경우는 중국의 각종 관련법규를 통해 보았을 때 현

법에 위배되거나, 국가의 지역적 통합 및 체제에 위협이 되는 경우, 국가 안보에 위협적인 경우, 민족 간 통합을 저해하는 경우, 미신을 조장하고 사회질서를 문란케 하는 경우, 외설·도박·폭력·범죄를 조장하는 경우 등을 의미한다.³⁵²⁾

② 중국 세관의 지적재산권 침해 상품에 대한 조치

중국 세관 당국은 지적재산권 침해 상품의 압수 후에는 “지적재산권 세관 보호 조례(Regulations on Customs Protection of Intellectual Property Rights)” 제27조, “지적재산권 세관 보호 조례 실행 조치(Measures for the Implementation of the Customs IPR Regulations)” 제30조 등에 따라 압수품을 다음과 같이 처리하며³⁵³⁾, 이러한 조치는 수출품과 수입품 모두에 적용한다.³⁵⁴⁾

- (a) 공공 복지단체(public welfare organization)로의 기부
- (b) 압수품의 지적재산권 소유자로부터 일정 금액을 받고 압수품을 압수품의 지적재산권 소유자에게 인계
- (c) 상기 두 가지 조치가 불가능할 경우 압수품에서 지적재산권 침해요소를 제거한 후, 경매(auction)
- (d) 상기 세 가지 조치가 모두 불가능할 경우 압수품을 소각 처분

③ 지적재산권 침해자에 대한 중국 형법

가. 상표 위조 시

351) 미중 합의에 따른 중국 저작권법 4조 1항은 영문으로 다음과 같다. "Works the publication and/or dissemination of which are prohibited by law shall not be protected by this Law." China—Measures affecting the protection and enforcement of intellectual property rights, Report of Panel, WT/DS362/R 2009.1.26, para. 7.1.

352) 전계서, para. 7.79.

353) 전계서, paras. 7.193–7.194.

354) 전계서, para. 7.233.

중국 형법 제213조에 따르면 등록상표권자의 허락 없이 등록상표와 동일한 상표를 사용한 자는 “사안이 심각할 경우(if the circumstances are serious)” 3년 이하의 징역, 구류 및 벌금에 처하고, “사안이 특별히 심각할 경우(if the circumstances are especially serious)” 3년 이상 7년 이하의 징역 및 벌금에 처한다.³⁵⁵⁾ 여기서 “사안 심각도” 기준은 중국 최고인민법원 “사법해석(Judicial Interpretation)”³⁵⁶⁾을 따르게 되는데, 예컨대 “2004년도 사법해석 19번(Judicial Interpretation No.19[2004])” 제1조에 따르면 형법 제213조에서의 “사안이 심각할 경우”란 위조 사업의 운용 규모가 5만 위안 이상 또는 위조 사업을 통한 수익이 3만 위안 이상인 경우, 둘 또는 그 이상의 상표권들을 위조한 경우 운용 규모가 3만 위안 이상 또는 위조 사업을 통한 수익이 2만 위안 이상인 경우, 또는 다른 심각한 경우를 의미한다.³⁵⁷⁾

나. 위조 상표가 부착된 상품 판매 시

중국 형법 제214조에 따르면 위조 상표가 부착된 상품임을 알면서도 이를 판매한 자는 매출액이 “상대적으로 큰 경우(if the amount of sales is relatively large)” 3년 이하의 징역, 구류 및 벌금형에 처하고, 매출액이 “상당한 경우(if the amount of sales is huge)” 3년 이상 7년 이하의 징역 및 벌금형에 처한다.³⁵⁸⁾ 여기서 매출액이 “상대적으로 큰 경우”라 함은 “2004년도 사법해석 19번” 제2조에 따르면 위조 상표가 부착된 상품의 매출액이 5만 위안 이상일 경우를 의미한다.³⁵⁹⁾

다. 저작권 침해 시

중국 형법 제217조는 저작권 침해 시 얻게 되는 “불법적인 수익이 상대적으로

355) 전계서, para. 7.399.

356) 우리나라 대법원 판례와 유사하게 이해하여도 큰 무리는 없다.

357) 전계서, paras. 7.400-7.401.

358) 전계서, para. 7.403.

359) 전계서, para. 7.404.

많은 경우(if the amount of illegal gains is relatively large)” 또는 침해에 있어서 “여타의 심각한 사안이 있을 경우(if there are other serious circumstances)” 3년 이하의 징역, 구류 및 벌금형에 처한다. 불법적인 수익이 “상당한 경우(if the amount of illegal gains is huge)” 또는 “여타의 특별히 심각한 사안이 있을 경우(if there are other especially serious circumstances)”는 3년 이상 7년 이하의 징역 및 벌금형에 처한다.³⁶⁰⁾ 이 때 불법적인 수익이 “상대적으로 많은 경우”라 함은 “2004년도 사법해석 19번” 제5조에 따르면 3만 위안 이상의 수익을 의미하고, “여타의 심각한 사안이 있는 경우”란 침해와 관련한 불법적인 사업 운용 규모가 5만 위안 이상인 경우, 저작권 침해에 의한 재생산 및 배포되는 작품, 물건의 개수가 1천장(분) 이상인 경우를 의미한다.³⁶¹⁾

라. 저작권 침해 재생품의 판매

중국 형법 제218조에 따르면 저작권 침해 재생품 판매로 인해 얻는 불법적인 수익이 “상당한 경우(if the amount of illegal gains is huge)” 3년 이하의 징역, 구류 및 벌금형에 처한다.³⁶²⁾ “2004년도 사법해석 19번” 제6조에 따르면 “수익이 상당한 경우”라 함은 10만 위안 이상의 수익을 의미한다.³⁶³⁾

(3) 주요 판결내용

① 중국 저작권법 제4조 1항

본 쟁점과 관련한 패널은 우선 중국 저작권법 제4조 1항이 베른협약 제5조 1항 및 그에 따른 TRIPs협정 제9조 1항을 위반하였다고 판결하였다. 중국 저작권법 제10

360) 전계서, para. 7.408.

361) 전계서, para. 7.409.

362) 전계서, para. 7.413.

363) 전계서, para. 7.414.

조가 베른협약 제5조 1항을 반영하고 있음에도 불구하고 중국 저작권법 제4조 1항에 의해 출판 및 배급이 금지되는 저작물에는 중국 저작권법 제10조가 적용되지 못하게 되는 바, 결과적으로 출판 및 배급 금지 처분을 받은 저작물에는 베른협약 제5조 1항이 적용되지 못하는 것이므로 중국 저작권법 제4조 1항은 베른협약 제5조 1항 및 TRIPs협정 제9조 제1항을 위반하였다는 것이다. 패널은 베른협약 제17조를 들어 항변한 중국 입장에 대해, 본 조항은 공익상의 이유 등에 따른 저작물의 유통 통제에 대한 해당국가의 고유권한을 인정한 것일 뿐, 검열과 같은 유통 통제에 의한 저작권 보호 거부를 용인한 것은 아니라는 입장을 밝혔다.³⁶⁴⁾

그리고 패널은 TRIPs협정 제41조 1항이 지적재산권 침해방지 및 침해행위에 대한 효과적인 방지를 위해 협정상의 절차를 회원국의 법률로서 보장해야 함을 규정하고 있음에도, 중국 저작권법 제4조 1항에 의하면 중국 저작권법 적용이 거부되는 저작물에는 결과적으로 TRIPs 제41조 1항에서의 침해방지 및 침해행위에 대한 효과적 방지를 위한 조치가 적용되지 않게 되는 바, 중국 저작권법 제4조 1항이 TRIPs협정 제41조 1항에도 위배된다고 판결하였다.³⁶⁵⁾

② 중국 세관의 지적재산권 침해 상품에 대한 조치

당해 조치와 관련하여 미국은 TRIPs협정 제46조 1항과 제59조에 따르면 권한 있는 당국은 권리자에게 피해가 가지 않도록 상거래 밖에서 침해 상품의 폐기 또는 처분할 권한을 가져야 하는데, 중국 세관 당국은 침해상품의 압수 후, 상업적 경로로 재유통될 가능성이 있어 지적재산권 소유자에게 불이익이 될 수 있는 기부, 지적재산권 소유자에 대한 판매, 경매 등의 방식으로 처리하고 이 방식들이 불가능한 경우에만 폐기처분을 하게 되는 바, 중국 세관 당국은 TRIPs협정 제46조 1항과 제59조에서 요구하는 당국의 폐기 처분 권한을 결여하고 있음을 주장하였다.³⁶⁶⁾

또한 미국은 중국이 침해품 압수 후 위조 상표를 제거하고 경매 처분하는 것은

364) 전계서, paras. 7.120, 7.124, 7.127, 7.132, 7.133, 7.139.

365) 전계서, paras. 7.168, 7.174~7.175, 7.179~7.181, 7.19.

366) 전계서, paras. 7.197, 7.199.

TRIPs협정 제46조 4항에서의 “예외적인 경우”에 해당하지 않으며, 이에 중국은 동 협정 제46조를 위반했고 이에 따른 동 협정 제59조도 위반했다고 주장하였다.³⁶⁷⁾

반면 중국은 침해상품의 압수 후 폐기처분하는 방법에 못지않게, 기부, 권리자에 대한 판매, 위조 상표 제거 후 경매 등의 방식을 취하는 것은 권한 있는 당국의 권한에 따른 정당한 처분에 해당하며 지적재산권 협정 제46조와 제59조에 위반되는 것은 아님을 주장했다.³⁶⁸⁾

이에 대해 우선 패널은 아래와 같은 논거 하에서 상기 미국의 주장 중 침해 수출품의 압수 및 사후처리와 관해서는 TRIPs협정 제59조가 적용되지 않으며, 침해 수입품의 압수 및 사후처리와 관련하여 동 협정 제46조 4항 위반 및 이에 따른 동 협정 제59조 위반만을 인정함으로서 미국 주장을 부분적으로 수용하였다.

TRIPs협정 제51조 1항은 상표권과 저작권 침해 상품 수입을 예상한 수입국의 요청에 따른 수출국의 반출 통제를, 2항은 동 협정 제4절(제51조~제60조)의 요건이 충족된다는 전제하에 상표권과 저작권 외의 지적재산권 침해 상품이 수입될 것을 예상한 수입국의 요청에 따른 수출국의 반출 통제를, 3항은 1항, 2항과 달리 수입국의 요청 및 동 협정 제4절(제51조~제60조)의 요건충족 여부와 '상관없이' 침해상품의 수출국이 '임의적으로' 수출되는 침해 상품에 대한 통제를 할 수 있음을 규정하고 있다. 즉 3항의 경우에는, 2항에서와 달리 동 협정 제4절(제51조~제60조)의 요건이 충족될 필요가 없고 이는 동 협정 제4절 구성조항 중 제59조도 적용될 필요가 없음을 의미한다. 그러므로 중국 세관 당국이 수입국의 요청과는 상관없이 임의로 하게 되는 지적재산권 침해 '수출품'의 압수 및 사후 조치들은 TRIPs협정 제51조 3항의 경우에 해당하며, 이 경우 TRIPs협정 제4절(제51조~제60조)의 요건을 충족할 필요가 없는 바, 당연히 동 협정 제59조도 적용될 필요가 없다. 이에 중국 세관 당국의 침해 상품 압수 조치는 수출품과 수입품 모두에 적용되고 있는데, '수출품'에 대한 압수 및 사후조치에 대해서는 TRIPs협정 제59조 위반여부를 문제 삼을 수 없다.³⁶⁹⁾

또한 패널은 TRIPs협정 제59조 위반여부를 따지기 위해서는 동 조문에서 언급된

367) 전계서, para. 7.201.

368) 전계서, paras. 7.198, 7.200, 7.202.

369) 전계서, paras. 7.222-7.224, 7.231.

동 협정 제46조 위반여부를 함께 검토해야 한다고 밝혔다. 이와 관련하여 동 협정 제49조 1항이 권한 있는 당국은 권리자에게 피해가 가지 않도록 상거래 밖에서 침해 상품의 폐기 또는 처분할 권한을 가져야 함을 규정하고 있는데, 미국은 중국이 침해상품의 기부, 재판매, 경매의 과정에서 동 협정 제46조 1항을 위반했다는 사실에 대해 입증하지 못하였다.³⁷⁰⁾

한편 TRIPs 제46조 4항은 상표 위조 상품의 경우에는 예외적인 경우를 제외하고, 불법적으로 부착된 상표의 단순한 제거는 이러한 상품이 상거래에 유입되는 것을 허가할 요건이 되지 않음을 규정하고 있는데, 중국 세관 당국이 상표위조 상품의 위조 상표만 떼어내고 경매 처분하는 것은 예외적인 경우라 할 수 없고 동 협정 제46조 4항에서 금지하는 경우에 해당하므로 당연히 TRIPs협정 제59조 위반이 인정된다고 판결하였다.³⁷¹⁾

③ 지적재산권 침해자에 대한 중국 형법

TRIPs협정 제61조가 고의로 상표, 또는 저작권을 상업적 규모로 침해한 경우에 적용될 형사절차와 처벌을 규정해야 함을 명시하고 있다. 미국은 동 규정에서 “상업적 규모”의 의미가 사업 규모와는 상관없는 모든 상업적 활동을 의미하며, 이에 중국이 형법상 적용기준(threshold)을 정해놓고 그 기준 이상의 지적재산권 침해의 경우에만 형법상의 처벌을 가하는 것은 동 협정 제61조 위반임을 주장했다. 반면 중국은 TRIPs협정 제61조의 상업적 규모가 “상당한(significant)” 규모의 상업 활동으로 해석하여, 설정된 처벌 기준 이상의 침해 행위에 대해서만 형사 절차를 적용하는 것은 정당함을 주장하였다.³⁷²⁾

이에 대해 패널은 미국의 주장을 수용하지 않았다. 패널은 당해 “상업적 규모”는 유동적으로 해석해야 한다고 판정하였다. 즉 지적재산권 침해가 어떤 종류의 상품에 있었는지가 먼저 검토되어야 하고, 해당 종류의 상품이 시장에서 어느 정도의

370) 전계서, paras. 7.258, 7.306, 7.312, 7.324, 7.354-7.355.

371) 전계서, paras. 7.391-7.394.

372) 전계서, paras. 7.480, 7.481, 7.482.

규모로 유통되고 있는지 보아 해당 침해 상품의 상업적 규모를 결정해야 함을 지적하므로 상업적 규모는 침해 상품의 종류에 따라 클 수도, 적을 수도 있다고 밝혔다.³⁷³⁾ 패널은 미국이 중국 형법의 처벌기준(threshold)이 동 협정 제61조 상의 상업적 규모를 반영한 것이 맞는지 입증해내지 못했으며, 더군다나 동 협정 제61조는 지적재산권 침해의 모든 경우에 있어서의 처벌 규정을 설정할 것을 요구한 것도 아니라고 하여 미국의 주장을 지지하지 않았다.³⁷⁴⁾

(4) 평가 : 통상규범 친화적 방송통신 산업정책 가이드라인

중국 지적재산권 분쟁의 대부분의 쟁점과 관련하여 패널이 미국을 지지함으로써 본 사건은 미국의 승리로 귀결되었다. 그렇다면 우리나라는 동 분쟁의 결과로부터 어떠한 정책적 시사점을 얻을까? 여러 가지 교훈을 거론하는 것이 가능하겠으나, 무엇보다 중요한 교훈은 일국의 지적재산권 보호에 관한 법제도가 TRIPs협정에서 정한 최소보호기준에 미치지 못할 경우에는 그러한 기준에 합치할 수 있도록 법령을 개정해야 한다는 것이다. 이는 WIPO 하에서 지적재산권 보호를 위해 체결된 주요 협약들의 보호수준을 준용하면서도, 각국이 그 이상의 보호 수준을 자발적으로 도입하는 것을 권장하는 TRIPs협정의 기본취지, 즉 TRIPs협정이 지적재산권 보호를 위한 최소한의 다자통상규범이라는 사실과도 정확히 부합한다.

실용적 측면에서는 동 분쟁은 문제가 된 중국의 법제도에 상응하는 우리나라의 법제도를 사전에 점검하는 것이 바람직하다는 교훈도 던져준다. 물론 법제도적 관점에서 우리나라는 분명 중국에 비해 우월하다고 사료되지만, 그렇다고 우리나라의 법제도가 TRIPs협정으로부터 완전히 자유롭다고 단언하기도 쉽지 않을 것이다.

우리나라의 경우 저작권법의 보호를 받지 못하는 범위에 관한 법적 근거는 저작권법 제7조(보호받지 못하는 저작물)³⁷⁵⁾이다. 동 제7조의 각 호 가운데 비교적 분명

373) 전계서, paras. 7.545, 7.567-7.578.

374) 전계서, paras. 7.614, 7.617-7.623, 7.632, 7.652, 7.661, 7.663-7.669.

375) 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 것은 이 법에 의한 보호를 받지 못한다.

1. 헌법·법률·조약·명령·조례 및 규칙
2. 국가 또는 지방자치단체의 고시·공고·훈령 그 밖에 이와 유사한 것

하게 저작권 적용 대상이 아닌 경우³⁷⁶⁾를 제외한다면, 유일하게 문제의 소지를 갖고 있는 조항이 제3호이다. 이는 법원의 판결 및 결정이나 행정심판절차에 따라 저작권 보호가 적용되지 않는 저작물들이 있을 수 있다는 것인데, 법원의 판결 및 결정이나 행정심판절차에 따라 저작권 보호가 적용되지 않는 저작물이 과연 무엇을 의미하는지 상당히 애매하다. 참고로 베른협약 제18조 1항에 따르면 저작권의 보호는 저작권이 소멸된 경우를 제외하고는 모든 저작물에 적용되어야 하고, 저작물 유통 통제에 대한 해당국 고유권한을 인정하되 동 협약 제17조는 패널 판결에서 살펴보았듯이 저작물 유통 통제 권한을 인정하되 저작물의 저작권 보호 제한을 인정한 것은 아니다.

이러한 관점에서 우리나라 저작권법 제7조 3호를 “법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등”에 의해 저작권이 보호되지 않는 저작물들이 있을 수 있다고 해석하여야 할 것인데, 이것이 어떠한 경우에 해당하는지를 좀 더 명확히 제시할 필요가 있다. 즉 “법원 판결에 의해 지적재산권 침해 저작물로 판결되어 저작권 보호가 필요 없는 저작물” 등과 같이 3호의 범위에 속할 수 있는 경우를 구체화하는 것이 바람직하다.

우리나라 세관의 상표법 및 저작권법 침해 물품 처리와 관련하여서는 중국의 경우와는 달리 폐기를 원칙으로 하고 있으며, '예외적'으로 위조 상표를 제거하고 기부를 하도록 하고 있다.³⁷⁷⁾ 또한 중국과 같이 지적재산권 소유자에게 재판매를 한다든지, 침해상품의 위조 상표를 떼어내고 경매에 넘기는 방식은 취하지 않고 있다. 지적재산권 침해상품의 압수 및 몰수 후 폐기처분을 원칙으로 한다는 점에서, 그 처분에 있어 중국 지적재산권 분쟁에서 TRIPs협정 위반으로 판정되었던 경매 방식도

3. 법원의 판결·결정·명령 및 심판이나 행정심판절차 그 밖에 이와 유사한 절차에 의한 의결·결정 등

4. 국가 또는 지방자치단체가 작성한 것으로서 제1호 내지 제3호에 규정된 것의 편집물 또는 번역물

5. 사실의 전달에 불과한 시사보도

376) 1호, 2호, 4호는 헌법, 법률, 고시 등 법조문 자체에 저작권이 적용되지 않는 경우이고, 5호는 보도된 사실에 저작권이 적용되지 않는다는 경우이다.

377) 관세법 제235조, 제295조, 제303조, 제304조, 압수물품 보관관리에 관한 시행세칙 제10조 등 참고.

취하지 않는다는 점에서 TRIPs협정 위반의 여지는 없다고 할 수 있겠다.

그러나 침해상품의 기부와 관련하여, 중국 지적재산권 분쟁에서 원고였던 미국이 침해상품의 기부 이후에 기부물품이 동 협정 제46조에서 금지하는 “상거래 유입” 될 가능성이 있음을 주장했었고, 단지 미국이 이를 입증하지 못하여 미국의 주장이 인용되지 않았을 뿐임을 상기할 때, 우리나라의 세관 당국에서 침해 물품의 기부를 집행할 시에는 기부 후 상거래 유입 가능성을 원천적으로 봉쇄하기 위한 감시가 필요할 것으로 판단된다. 그리고 우리나라의 지적재산권 침해 상품 통제에 있어서 현재는 관세법 제235조상 “상표법 및 저작권법”에 한하여 이루어지고 있다. 그런데 TRIPs협정은 상표, 저작권뿐만 아니라 의장, 특허, 지리적 표시 등 지적재산권에 관한 전 범위에 대한 보호를 그 취지로 하고 있기 때문에 관세법 제235조는 상표법, 저작권법뿐만 아니라 디자인보호법, 특허법 등으로 그 보호범위를 넓히는 것이 TRIPs협정의 취지에 부합할 것으로 보인다.

2) 인도네시아 자동차 분쟁

인도네시아 자동차 분쟁에 대해서는 이미 TRIMs협정과 관련한 대표적 분쟁 사례로 다루어 본 바 있다. 하지만 동 분쟁은 지적재산권 가운데 상표권 문제에 대해서도 정책적 시사점을 보여줄 수 있다는 점에서도 의미가 있다.

동 사건은 인도네시아의 국민차 프로그램과 관련한 상표권 문제에 관한 사건으로서 일반적인 지적재산권 보호입법의 문제를 다룬 것이 아니라 상대적으로 구체적이라고 할 수 있는 국민차 프로그램이라는 정책을 대상으로 하였다는 점에서 산업정책적 의미를 갖는다. 본 사안에 있어 인도네시아 정부는 국민차 프로그램을 실시하면서 국민차에 부착될 수 있는 상표는 인도네시아 회사에 의하여만 취득될 수 있는 것으로 하고, 그러한 상표를 부착한 경우에만 국민차 프로그램에 의한 혜택을 받을 수 있도록 하였다.

이에 대하여 미국은 인도네시아의 이러한 조치가 미국의 자동차 및 부품의 수입을 저해하며 TRIPs협정 제3조, 제20조, 제65조 제5항의 규정에 위배된다고 판단하여 DSB에 제소하였다.³⁷⁸⁾ 미국은 인도네시아 국민차 프로그램의 규정은 상표의 획득,

유지, 그리고 TRIPs협정 제20조에 특별히 규정된 상표의 사용과 관련하여 회원국 국민을 차별하고 있으므로 인도네시아는 TRIPs협정 제3조상의 내국민 대우의 원칙을 위반하고 있다고 주장하였다. 미국의 주장을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

(i) 인도네시아는 국민차에 부착될 수 있는 상표는 인도네시아 회사에 의하여만 취득되어야 하도록 되어 있으므로 상표의 취득과 관련하여 외국인을 차별하고 있다.

(ii) 만일 미국회사가 인도네시아 국민차 프로그램에 참여하게 되었을 경우 미국회사는 국민차로서 판매되는 차에 대하여 혼동이 초래되지 않도록 국민차 상표 외에 원래 그 자동차가 가지고 있는 상표를 사용하지 않을 것이며³⁷⁹⁾, 그 결과 원래의 상표는 불사용에 의한 취소를 당하게 되는 상황에 처해지게 되므로 인도네시아는 상표의 유지와 관련하여 외국인을 차별하고 있다.

(iii) 국민차의 상표를 부착하여야 국민차 프로그램에 의한 혜택을 부여한다는 것은 TRIPs 협정 제20조에서 말하는 상표의 사용에 특별한 조건을 부가하여 상표의 사용을 부당하게 방해하는 것이며, 이 점에 있어 미국회사는 인도네시아의 회사에 비해 불리하게 되므로 인도네시아는 외국인을 차별하고 있다.

그러나 이러한 미국의 주장에 대하여 패널은 아래와 같은 이유를 들어 미국이 자신의 주장을 충분히 입증하지 못하였다고 판결하였다. (i) 국민차 프로그램 하에서 판매될 자동차는 인도네시아인이 소유한 회사의 상표를 부착하여야만 하는 것은 사실이나, 이는 상표의 취득과 관련된 문제를 제기하는 것은 아니다. (ii) 미국이 주장하는 상표 유지와 관련된 문제는 인도네시아 회사에도 그대로 적용되므로 내국민과 외국인 간에 차별이 있다고 할 수 없다. (iii) 국민차 프로그램에 의하여 특혜를 받을 수 있는 자격을 부여하는 것이 TRIPs 협정 제20조에 있어서의 상표의 사용을 부당하게 방해하는 특별한 조건이 되는 것은 아니다.

비록 미국이 당초 의도한 바를 달성하지는 못하고 분쟁이 종료되긴 하였으나, 동

378) Indonesia—Certain Measures Affecting the Automobile Industry, WT/DS54, 55, 59 & 64/R (1998)

379) 예컨대, 크라이슬러의 네온이 국민차로 선정되었을 경우 크라이슬러사는 혼동을 방지하기 위해 국민차에 부착하여야 하는 상표 이외에 네온이라는 원래의 상표는 사용하지 않을 것이다.

분쟁은 방송통신 산업정책과 관련하여 우리에게 한 가지 중요한 유념사항을 일깨워 준다. 이는 TRIPs협정 제3조 1항의 내국민대우에 대한 포괄적 이해가 필요하다는 것이다. 동 조문을 통해 TRIPs협정은 각 회원국은 지적재산권 보호와 관련하여 자국 국민보다 다른 회원국의 국민을 더 불리하게 대우하여서는 안 된다고 규정하고 있는바, 여기서 지적재산권의 보호는 포괄적으로 이해되어야 한다는 것이다. 다시 말해, TRIPs협정이 의도하는 내외국인 비차별의 문제는 지적재산권의 취득, 유지, 범위, 집행, 이용가능성 등의 문제를 모두 포함하는 개념임에 유념해야 한다는 것이다.

참고적 차원에서 TRIPs협정과 관련하여 비록 패널 설치가 이루어지지 않는 아니하였으나, 내외국인 비차별의 문제가 쟁점이 되었던 다른 사례도 존재한다. “미국 특허법 분쟁”³⁸⁰⁾에서 브라질은 미국 특허법의 일부 규정³⁸¹⁾이 TRIPs협정에 위반되는 것이 아닌지 여부에 대하여 협의(consultations)를 요청한 바 있다. 동 규정은 다음과 같은 내용을 포함하고 있다. 정부 자금을 지원받아 기술을 개발한 중소기업이나 비영리단체는 제3자가 그러한 특허를 이용하는 제품을 실질적으로 미국에서 생산하는 경우에만 그러한 제3자에 대하여 특허발명에 대한 전용실시권을 부여하거나 특허발명을 양도할 수 있으며, 중소기업이나 비영리기관에 대한 자금지원협정에는 위와 같은 조건이 포함되어야 한다. 또한 관련 규정 중에는 연방 정부가 소유하고 있는 특허발명에 대하여 그러한 특허발명을 이용한 제품을 실질적으로 미국에서 생산할 것에 동의하는 자에 대하여만 실시권을 허락하거나 양도할 수 있다는 제한을 두고 있는 것도 있다. 브라질은 미국 특허법의 위와 같은 조항들이 TRIPs 협정 제27조와 제28조를 위반하는 것이 아닌가 하는 의문을 제기한 바 있다.

3) 한일 PDP 특허 분쟁

한일 PDP 기업은 지난 2003년을 기점으로 PDP 특허를 둘러싸고 특허소송 및 무효소송을 제기하는 등 치열한 특허분쟁을 치른 바 있다.³⁸²⁾ 한일 PDP 기업 간 특허

380) United States-US Patents Code, WT/DS224, 2001.2.19.

381) 문제된 미국 특허법의 규정은 Chapter 18 “Patent Rights in Inventions Made With Federal Assistance.”

분쟁은 LG전자와 삼성SDI가 기술개발 및 시설투자를 통해 빠른 속도로 시장점유율을 높여나가자 시장 상실에 대한 위협을 느낀 일본이 기술특허를 앞세워 한국을 견제하려는 의도에서 비롯되었다. 표면적으로는 일본이 기술료 문제를 내세우고 있지만, 한국의 급속한 추격에 따른 위기감의 발로라는 게 LG전자와 삼성SDI의 입장이다. 특히 2003년 후지츠-삼성SDI 간 특허분쟁과 마쓰시다-LG전자 간 특허분쟁은 소송과 맞소송이라는 치열한 법적 공방의 모습으로 구체화되었지만, 본격적인 한일 정부 간 갈등이 가시화되기 전에 상호특허공유(cross licensing)로 매듭지어진 바 있다.

이러한 사실은 국제무대에서 발생하는 기업 간 특허분쟁이 기본적으로는 사적 당사자 간의 문제이며, 사법적 절차를 통해 해결되어야 하는 사안임을 시사한다. 그러나 2003년 한일 특허분쟁의 전개과정을 살펴보면, 이러한 문제가 단순히 기업 간 갈등에 그치지 않고 언제라도 정부 간 갈등으로 확대될 수 있다는 개연성을 찾아볼 수 있다. 자국기업 보호 또는 후원이라는 전략적인 목적이 의도되었는지 여부와 관계없이, 기업 간 특허분쟁의 과정에서 취해진 정부의 조치가 민간무역의 흐름을 왜곡함으로써 그러한 특허분쟁의 국면에 중대한 영향을 줄 수 있기 때문이다.

2003년 후지츠-삼성SDI 간 특허분쟁과 마쓰시다-LG전자 간 특허분쟁의 초기 단계에서 일본 세관당국이 취한 통관보류조치가 대표적인 사례이다. 비록 문제의 시발이 사적 당사자 간의 분쟁이더라도 그 과정에 정부 조치가 개재되는 이상, 그러한 분쟁은 국가 간 통상문제로 변모함으로써 국제통상규범의 적용으로부터 자유롭지 않다. 2003년 한일 PDP 기업 간 특허분쟁 과정에서 우리 정부가 일본 정부를 상대로 WTO 제소를 심각하게 고려하게 된 것도 이러한 배경에서 비롯된다.

당시 주된 논란 대상이 되었던 일본 세관당국의 조치는 지적재산권 침해 제품에 대한 통관보류를 규정한 일본 ‘관세정률법(Customs Tariff Law)’ 제21조에 근거한 것으로 알려져 있다.³⁸²⁾ 이는 상표권 및 저작권을 침해한 제품 수입에 대해 세관당국이 통관보류조치를 취할 수 있도록 한 TRIPs협정 제51조에 따라 일본 정부가

382) 전자신문, “또 다시 불거지는 한-일 PDP 특허 분쟁”, 2006.10.12.

383) 이하 일본 세관당국의 통관보류조치의 통상법적 측면에 대해서는 다음의 두 논문을 주로 참고함. 장승화(2005), 『무역구제』, 제17호, 무역위원회, 정진욱(2005), “지적재산권 침해 물품에 대한 통관보류 등 잠정조치에 관한 연구”, 무역구제 제17호, 무역위원회.

WTO체제 출범에 따라 새로이 법제화한 부분이다. 그런데 동 법 제21조는 여타 국가들과의 통관보류제도와는 상이한 점을 갖고 있다. 상표권과 저작권에 대해서만 통관보류조치를 취하고 지적재산권 침해 여부에 관한 최종판단을 사법당국에게 위임하는 일반적 관행과 대조적으로 일본의 경우에는 특허권도 통관보류조치의 대상에 포함할 뿐만 아니라 세관당국이 지적재산권 침해 여부를 최종 판단한다.

<표 5-11> 일본 관세정률법 제21조의 요지

▶ 제21조의2 제1항(신청)

특허권, 실용신안권, 의장권, 상표권, 저작권 등의 권리자가 세관장에게 자신의 권리를 침해한 것으로 인정되는 제품의 수입이 임박한 경우 권리침해 여부 확인을 신청할 수 있다.

▶ 제21조의2 제3항(통지)

세관장은 수입통관 절차 중인 제품이 수입금지 신청의 대상이라고 판단하는 경우 해당 제품에 대한 확인 수속 개시와 함께 그 취지를 권리자 및 수입자에게 통보하며, 확인 수속을 위해 세관이 해당 제품에 대한 통관보류조치를 취한다.

▶ 제21조의3(담보)

세관장은 확인 수속 기간동안 수입자가 입을 손해에 대한 배상을 담보하기 위해 신청인에게 일정 금액의 공탁을 명할 수 있다.

▶ 제21조의4(의견수렴)

세관장은 필요시 해당 제품의 지적재산권 침해에 대한 특허청에 의견을 구할 수 있다.

▶ 제21조(수입금지 명령)

지적재산권 침해가 확인되는 제품의 몰수·폐기·반송을 명할 수 있다.

관세정률법에 기초한 일본 세관당국의 통관보류조치는 우선 GATT의 기본원칙인 내국민대우(제3.4조), 양적 제한금지(제11.1조)에 위배 가능성을 내재한다. GATT 내국민대우원칙에 대한 위반은 “국내 동종상품과 수입 동종상품 간, 상품의 국내 판매 등에 영향을 주는 법률·규제·요건들과 관련하여, 수입 동종상품에 대해 불리한

대우가 존재”할 경우에 성립된다. 따라서 일본 관세정률법은 한국산 동종상품의 PDP의 일본 내 판매에 영향을 주는 법률에 해당되고, 일본산 동종상품이 특허권을 침해할 경우 즉각적인 구제수단이 결여되어 있음에 반해 한국산 수입 동종상품에 대해서는 통관보류라는 즉각적인 구제수단을 부과한다는 점에서 차별적 조치에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 그리고 통관보류조치는 잠정조치로서 그 자체가 수입을 금지하는 것은 아니지만, 실질적인 효과 측면에서 일정 기간 동안 수입금지 효과를 발휘하기 때문에 사실상의 양적 제한조치로 간주될 가능성도 높다.

TRIPs협정 규정에 비추어 보더라도 일본 관세정률법은 몇 가지 문제점을 안고 있다. TRIPs협정 제50조와 제51조는 각각 통관보류조치의 시행기관은 원칙적으로 사법당국이며, 예외적으로 세관이 상표권과 저작권에 대해서만 통관보류조치를 취할 수 있다고 규정한다. 즉 세관당국의 예외적 통관보류조치 권한의 범위에는 특허권이 배제되어 있다.

그럼에도 불구하고, 관세정률법은 법원이 아닌 세관당국에게 포괄적인 통관보류조치 권한을 부여하고 있다는 점에서 제51조 규정에 위배된다고 볼 수 있다. 더 나아가 법원이 통관보류조치를 내릴 수 있는 합법적 기관이라고 인정할 때, 그러한 법원의 판결이 확정되기 이전에 세관당국이 직권으로 통관보류조치를 시행하는 것은 수출자의 정당한 소명기회를 불합리하게 제한함으로써 합법적 무역에 대한 장애를 형성하게 된다는 점에서 제41조의 취지와 배치된다. 또한 TRIPs협정 제53조에 의한 담보제도가 통관보류조치의 남용 방지를 위해 마련된 것임에도 불구하고, 이를 의무사항이 아닌 재량사항으로 규정한 부분도 문제로 지적할 수 있다.

2003년 이후 한일 PDP 특허분쟁이 궁극적으로 어느 일방의 승리이기보다는 일견 양방이 윈-윈 할 수 있는 방향으로 매듭지어진 것은 그나마 다행스러운 것으로 보이지만, 그렇다면 왜 승리를 확신할 수 없는 싸움이 비롯됐는지에 대한 의문이 남는다. 한 가지 분명한 것은 한일 PDP 특허분쟁이 국제적으로 점점 더 중요해지는 지적재산권에 대한 갈등과 경쟁의 한 단면으로서 향후에도 유사한 사례가 발생할 가능성이 높다는 것이며, 기술력의 우위를 갖는 기업이 최종적인 승자가 될 것이라는 사실이다. 문제는 그러한 움직임이 내재적으로 자국 시장 방어라는 목표와 무관하지 않다면, 기술력의 우위와는 별개의 고려사항이 있을 수 있다. 이러한 관점에서 우연

의 일치라 할 수도 있겠지만, 한미 PDP 특허분쟁이 촉발된 2003년 일본이 수상을 본부장으로 하는 지적재산전략본부를 창설하여 국가적 차원에서 지적재산권에 대한 관리를 강화하기 시작한 것도 눈여겨보아야 할 대목이다.

국제적 기술경쟁의 양상은 정부의 전략적 산업정책 여하에 따라 얼마든지 변화할 수 있다. 각국 정부가 자국 기업들에 대한 직·간접적인 후원자일 수밖에 없다는 점을 고려한다면, 지원을 마다할 정부는 없을 것이다. 그렇기에 거의 모든 정부가 최소한 연구개발 투자에 대해서는 적극적이다. 그러나 디지털화의 진전은 정부 당국에게 추가적인 임무를 부여하였다. 연구개발 결과에 대한 부당한 무임승차(free riding)의 감시·징벌자로서의 역할이다.

왜냐하면, 개별 기업이 모든 책임을 감당하기에는 그 확산의 정도와 속도가 이미 우려할만한 수준에 이르렀기 때문이다. 문제는 지적재산권 보호를 위한 국별 제도와 국제규범 간에 괴리가 존재할 경우, 이에 대한 방치가 제도의 남용을 불러일으킴으로써 궁극적으로 정상적인 무역을 왜곡시킬 수 있다는 사실이다. 설령 분쟁을 통해 무역의 흐름을 정상궤도로 회복시킬 수 있다 하더라도, 그 과정에서 적지 않은 비용이 소모됨으로써 당하는 기업의 입장에서는 결과적으로 경쟁력의 약화로 이어질 수밖에 없다.

이러한 맥락에서 한일 PDP 특허분쟁은 우리 기업의 국제경쟁력이 담보되기 위해서는 스스로의 노력이 가장 중요하지만, 정부 역할도 매우 중요함을 시사한다. 특히 무역상대국 제도가 투명·객관적·비차별적으로 수립·운영될 수 있도록 통제하는 역할은 전적으로 정부의 몫이다. 국제규범과의 국내제도의 양립성이 보장되어야 한다는 것이다.

만일 교역상대국의 제도가 국제규범과 부합하지 않는 경우에는 분쟁발생과 무관하게 선제적인 조치가 뒤따라야만 개별기업 차원에서나 국가적 차원에서 불필요한 비용투입을 피할 수 있다. 이는 우리 기업의 국제경쟁력이 상대적으로 낮은 경우 우리 정부도 우리 기업의 전략적 후원자로 나설 수 있음을 의미하며, 역으로 교역상대국이 우리나라의 관련 조치에 대한 검증과 개선을 요구할 수도 있다는 점에서 관련 법제도의 투명·객관적·비차별적 수립·운영을 요한다.

6. 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)

WTO 창설 이후 2012년 말 현재까지 GATS와 관련해서는 총 22개의 패널 및 상소 기구보고서가 채택되었다.³⁸⁴⁾ 단일 국가로 가장 빈번하게 제소당한 경우는 중국으로서 총 6개 사건에서 피제소되었으며, 우리나라가 GATS와 관련하여 통상분쟁에 연루된 바는 아직 없다. GATS와 관련한 분쟁 가운데 패널 및 상소기구가 GATS 조항의 해석 및 적용을 직접 다룬 대표적 분쟁은 EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas³⁸⁵⁾, Canada-Certain Measures Affecting the Automotive Industry³⁸⁶⁾, Canada-Certain Measures Concerning Periodicals³⁸⁷⁾ 등이다.

이하에서는 상기 분쟁들에서 내려진 판결내용을 중심으로 방송통신 산업정책 추진의 과정에서 유념해야 할 주요 GATS 규범의 해석 및 적용에 관한 가이드라인을 검토한다. 추가적으로 방송통신 산업정책의 과정에서 동원될 수 있는 서비스 보조금의 통상규범 합치성 제고 차원에서 분쟁 발생 시 무역상대국에 의해 법리적 근거로 활용될 가능성이 있는 비위반제소(non-violation complaint)에 관한 WTO의 입장을 살펴보기 위해 비위반제소 사건의 고전처럼 알려져 있는 Japan-Measures Affecting Distribution Services 분쟁³⁸⁸⁾을 살펴본다.

1) GATS의 적용범위에 관한 가이드라인

EC-Banana 분쟁에서 EC는 Council Regulation 404/93에 의거한 수입허가절차가 상품으로서의 바나나 수입, 판매 및 배급에 관한 조치이므로 GATT 1994의 적용을 받을 뿐, GATS 제1.1조에서 규정하는 “서비스무역에 영향을 미치는 조치(measures affecting trade in services)”에는 해당하지 않는다고 주장하였다. 이러한 주장에 대한 판결에서 패널은 특정 조치가 그 성격 자체에 의해 GATS의 적용범주에서 제외

384) http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/.

385) 이하, “EC-Banana 분쟁(WT/DS27/R, WT/DS27/AB/R)”이라고 지칭.

386) 이하, “캐나다 자동차 보조금 분쟁(WT/DS139, WT/DS142/AB/R)”이라고 지칭.

387) 이하, “캐나다 정기간행물 분쟁(WT/DS31/R, WT/DS31/AB/R)”이라고 지칭.

388) 이하, “일본 필름 분쟁(WT/DS44/R)”이라고 지칭.

되는 경우는 없으며, 따라서 EC 수입허가제도 하의 조치를 GATS의 적용범위에서 선형적으로 제외할 수 있는 법적인 근거가 없다고 판정하였다.³⁸⁹⁾ 즉 관련 조치가 주로 GATT의 대상이 되는 경우에도 그 조치가 배타적으로 GATT의 규범에만 적용되고 따라서 GATS에는 적용을 받지 않는 것이 아니라, 관련 조치가 서비스무역에 영향을 미치는 부분이 있는 경우 그러한 면에 대해서는 GATS의 규범이 적용된다는 것이다. 그러므로 특정조치에 대해 선형적으로 조치의 성격에 따라 GATS의 적용 여부를 판정할 수는 없으며, 이러한 판정은 상소기구에 의해서도 지지된 바 있다.³⁹⁰⁾

한편 GATT 1994와 GATS의 적용범위가 상호배타적(mutually exclusive)인가 하는 이슈에 대해서 패널은 상품무역에 대한 규범인 GATT 1994와 서비스무역에 대한 규범인 GATS가 동일한 조치에 대해서도 함께 적용될 수 있다는 것을 분명히 하고 있다.³⁹¹⁾ 즉 어떠한 상품에 관련된 서비스 공급에 영향을 미치는 조치의 경우 GATT 1994와 GATS 중 어느 규범에 적용을 받게 되는지는 사안 별로 그 조치의 어떠한 면이 문제가 되는지에 따라 결정된다.³⁹²⁾ 이러한 점은 캐나다 정기간행물 분쟁에서도 패널에 의해 GATT 1994와 GATS하의 규범이 공존할 수 있으며, 어느 한 협정의 규범이 다른 협정의 규범을 상쇄하지 않는다고 제시된 바 있으며,³⁹³⁾ 이러한 패널의 판정은 상소기구에 의해 수정 없이 채택되어 있다.³⁹⁴⁾

또한 GATS 제1.2조에서 네 가지 서비스공급 형태를 제시하고 있는 바, 서비스의 직접적인 무역 뿐만 아니라 여타의 공급형태를 통한 서비스공급, 예를 들어, 다른

389) 해당 원문은 다음과 같다. "... no measures are excluded a priori from the scope of the GATS as defined by its provisions. The scope of the GATS encompasses any measure of a Member to the extent it affects the supply of a service regardless of whether such measure directly governs the supply of a service or whether it regulates other matters but nevertheless affects trade in services." WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para. 7.285; "We therefore find that there is no legal basis for an a priori exclusion of measures within the EC banana import licensing regime from the scope of the GATS.", 전제서 para. 7.286.

390) WTO, WT/DS27/AB/R, para.220.

391) WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para.7.283.

392) WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para.7.283.

393) WTO, WT/DS31/R, para.5.17.

394) WTO, WT/DS31/AB/R, p. 19; WT/DS27/AB/R, paras.221-222.

회원국의 영토내 상업적 주재를 통하여 서비스를 공급하는 경우에도 GATS의 의무 조항이 서비스와 서비스공급자의 대우에 대하여 적용된다.³⁹⁵⁾

한편 캐나다 자동차 보조금 분쟁에서 패널은 어떠한 조치가 GATS의 적용을 받는가 하는 문제는 그 조치가 GATS의 규범을 준수하는지 여부와 분리해서 결정될 수 없는 문제라고 판결한 바 있다.³⁹⁶⁾ 그러나 이후 상소심에서 이러한 패널 판결은 상소기구에 의해 번복되었다. 즉 상소기구는 어떠한 조치가 GATS의 범주에 포함되는지에 대한 결정은 그 조치가 GATS의 실질적 규범과 합치하는지 여부에 대한 판정에 선행되어야 한다고 판결하였다.³⁹⁷⁾ 이러한 해석은 GATS 제1.1조의 기본적인 구조와 논리상, 그리고 제2.1조에서 GATS의 규범이 명시적으로 “협정의 대상이 되는 조치”에 한하여서만 적용된다고 언급한 점 등에 의해 뒷받침되고 있다. 따라서 GATS 관련 분쟁의 경우, GATS 규범의 준수에 대한 논의에 앞서 반드시 관련 조치가 GATS의 범주 내에 포함되는지에 대해서 판결하여야 한다.

어떠한 조치가 GATS의 범주에 포함되는지, 즉, 그 조치가 “서비스무역에 영향을 미치는 조치” 인지를 판정하기 위해서는 최소한 다음의 두 가지 요소: 첫째, 제1.2조에서 규정하고 있는 바의 “서비스무역”이 존재하는지, 둘째, 관련 조치가 제1.1조에서 규정하는 바와 같이 서비스무역에 “영향을 미치는지” 여부가 고려되어야 한다.³⁹⁸⁾ 이러한 판정과 관련하여, 상소기구는 EC-Banana 분쟁에서 “영향을 미치는” 조치에 대한 의미는 일반적으로 넓게 해석되어야 한다고 판결한 바 있다.³⁹⁹⁾

395) WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para.7.296.

396) WTO, WT/DS139, DS142/R, para.10.234.

397) WTO, WT/DS139, DS142/AB/R, paras.151-152.

398) 전게서, para.155.

399) “In our view, the use of the term “affecting” reflects the intent of the drafters to give a broad reach to the GATS. The ordinary meaning of the word “affecting” implies a measure that has “an effect on”, which indicates a broad scope of application. This interpretation is further reinforced by the conclusions of previous panels that the term “affecting” in the context of Article III of the GATT is wider in scope than such terms as “regulating” or “governing.”, WTO, WT/DS27/AB/R, para.220.

2) 최혜국대우(MFN) 원칙에 관한 가이드라인

GATS 제2조는 회원국들에게 서비스무역에 대한 최혜국대우를 규정하고 있는 바, EC-Banana 분쟁에서 패널은 이 원칙이 법적(de jure) 또는 공식적인 차별뿐만 아니라 사실상(de facto) 차별에도 적용된다는 것을 밝히고 있다. 한편 패널은 이러한 판정이 EC-Banana 분쟁에 국한하는 경우에만 적용된다고 판정함으로써 그 의미를 제한하려고 시도하였으나⁴⁰⁰⁾, 이 부분은 상소기구의 판정에 의해 명확하게 기각되었다. 즉 상소기구는 GATS 제2조의 최혜국원칙이 법적 차별뿐만 아니라 사실상 차별에 대해서도 적용된다는 것을 명확하게 일반화하고 있다.⁴⁰¹⁾

3) 동종성(likeness)에 관한 가이드라인

GATT에서와 마찬가지로 GATS 하에서 규정하고 있는 최혜국대우 및 내국민대우의 비차별 원칙은 “동종 (like)” 서비스와 서비스공급자에게 적용된다. 따라서 GATS 규범의 적용에 있어 동종 서비스와 서비스공급자의 정의는 핵심적인 역할을 하게 된다. 이러한 중요성에도 불구하고, 아직까지 동 사안에 대하여 패널이나 상소기구에 의하여 심도 있게 다루어진 사례는 없다. 다만, EC-Banana 분쟁에서 패널은 바나나가 생산된 산지에 상관없이 바나나 도매서비스와 관련된 부속 서비스들이 동종 서비스로 간주될 수 있다고 판결하였으며, 또한 그러한 동종 서비스를 제공하는 주체들은 동종 서비스공급자로 간주된다고 판결한 바 있다.⁴⁰²⁾

400)“... the obligation contained in Article II:1 of GATS to extend ‘treatment no less favourable’ should be interpreted in case to require providing no less favourable conditions of competition.” WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para. 7.320.

401)“we conclude that “treatment no less favourable” in Article II:1 of the GATS should be interpreted to include de facto, as well as de jure, discrimination. We should make it clear that we do not limit our conclusion to this case.” WTO, WT/DS27/AB/R, para.234.

402)“the nature and the characteristics of wholesale transactions as such, as well as of each of the different subordinated services mentioned in the headnote to section 6 of the CPC, are 'like' when supplied in connection with wholesale services, irrespective of whether these services are supplied with respect to bananas of EC and traditional ACP

그러나 동종 서비스를 제공하는 주체들이 동종 서비스공급자로 간주된다는 패널의 판결은 동종 서비스공급자의 결정을 전적으로 관련 서비스의 특성 자체에 국한하여 정의함으로써 복합적인 서비스공급자 자체의 특성에 대한 고려를 배제하고 있다. 물론 동종 개념의 정의를 위해 서비스공급자 자체의 다양한 특성에 대한 고려가 수행되는 경우, 이는 현재 관련 서비스시장에 진입하지 못한 잠재 서비스공급자에게 상대적으로 불리한 결과를 야기할 수 있으나, GATT하에서 동종개념이 정립되어 온 바를 감안할 때 상기 판결은 추후에 패널 및 상소기구에 의해 재검토될 필요가 있는 부분이라고 판단된다.

4) 차별성 판정에 관한 가이드라인

EC-Banana 분쟁에서 EC는 바나나수입 허가절차의 제반규칙이 차별대우를 목적(aim)으로 하지 않으며 이들의 실제 영향(effects) 또한 차별적 경쟁여건의 조성으로 볼 수 없다고 주장함으로써 GATS 제2조 및 제17조의 적용에 있어 소위 관련 조치의 “Aim and Effects”를 고려해야 한다고 주장하였다. 이와 같이 최혜국대우 또는 내국민대우 규정 하에서 조치의 차별성 여부를 판정함에 있어 그 조치의 “Aim and Effects”를 고려해야 한다는 주장은 GATT 제3.1조의 “국내 조세 또는 기타 규제가 국내 생산을 보호하도록 수입품이나 국내 생산품에게 적용되지 않아야 한다.”는 문언에 근거한 것으로서, 실제 GATT 패널보고서에서 받아들여진 바 있다.⁴⁰³⁾

그러나 WTO 분쟁해결체제 하에서는 그러한 최혜국대우 및 내국민대우와 관련한 “Aim and Effects” Test가 받아들여지지 않고 있다. 예컨대, Japan-Taxes on Alcoholic Beverages 분쟁에서 상소기구는 GATT 제3.2조의 적용과 관련하여 “Aim

origin, on the one hand, or with respect to bananas of third-country or non-traditional ACP origin, on the other hand. ... Similarly, in our view, to the extent that entities provide these like services, they are like service suppliers.”, WTO, WT/DS27/R/ECU, MEX, USA, para. 7.322.

403) United States-Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, GATT, B.I.S.D. (39th Supp.) at 208 (1993). Robert E. Hudec(1996), GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an “Aim and Effects” Test, 32 International Lawyer 619.

and Effects” Test의 사용을 기각한 바 있다. EC-Banana 분쟁에서도 상소기구(상소부)는 GATS 제2조 및 제17조의 적용에 관련하여서 “Aim and Effects” Test의 채택에 명백하게 반대하고 있다. 즉 상소기구에 따르면, 특정조치의 시행목적 및 그 영향은 관련 서비스 및 서비스제공자 간의 경쟁조건이 그 조치로 인해 차별적으로 변경되거나 수정되었는지의 판단과는 아무런 관련이 없다고 판결하고 있다.⁴⁰⁴⁾ 예를 들어, EC-Banana 분쟁에서 중개인유형 규칙(Operator Category Rules)의 시행목적이 서비스공급자에 대한 차별적 대우가 아니라 다양한 유형의 공급자간에 Tariff Quota를 배분하기 위한 체제 마련이며, 그러한 규칙의 효과 또한 상업적 선택권을 중개인에게 귀속시키는 것이라는 등의 EC 주장이 실제적인 경쟁조건의 판별과는 관련이 없는 것으로서 간주되어 받아들여 지지 않았다.⁴⁰⁵⁾

5) 비위반제소에 관한 가이드라인

(1) 일본 필름 분쟁의 주요 내용

WTO 출범 이후에 제기된 것으로서 그 간의 비위반제소에서 다루어져 온 법리의 종합판이라고 부를 수 있는 분쟁 사례는 일본 필름 분쟁이다.⁴⁰⁶⁾ 패널은 동 분쟁과 관련하여 제소국인 미국의 주장을 수용하지 않았으며, 패소한 미국은 상소하지 않았다. 일명“Kodak case”로 불린 동 분쟁에서 미국은 일본이 사진 필름 및 인화지 시장을 개방해 놓고도 이에 대한 일본 정부의 대응조치들이 일본으로 수입된 소비자용 사진 필름 및 인화지의 유통을 제한하고 있다는 주장을 폈다.

미국이 지적한 일본의 조치들을 요약하면, (i) 전통적인 유통 채널에서 수입 사진 필름 및 인화지가 배제되도록 하는 시장 구조가 형성되도록 유도하고 촉진하는 유통 관련 조치, (ii) 수입 필름을 위한 유통 채널의 성장을 제약하는 대형 소매점에 대한 제한, (iii) 판매 촉진 기법의 사용을 제한함으로써 수입품에 대해 불이익을 주

404) WTO, WT/DS27/AB/R, paras.242-246.

405) 전제서.

406) JAPAN-Measures Affecting Consumer Photographic Film and Paper, WT/DS44/R(1998).

는 관측 관련 조치 등이었다. 미국은 이러한 조치들이 개별적·집합적으로 GATT 제23.1조(b)에 따른 미국의 이익을 침해하거나 무효화하였다고 주장하였다.

패널은 GATT 제23.1조(b)가 양허에 따른 이익이 침해되었을 때 이를 회복할 수 있는 길을 열어 줌으로써 계약국들이 마음 놓고 관세양허를 하도록 유도하기 위한 것이고, 양허의 주된 가치는 개선된 가격 경쟁을 통한 보다 나은 시장접근에 대한 보장을 제공하는 것이라고 하면서, 비위반 무효화 및 침해의 인정 및 보상은 신중하게 그리고 예외적인 개념으로 다루어야 한다고 하였다. 한편 패널은 GATT의 법리상 비위반 무효화 및 침해는 특정 상품에 대한 관세양허를 하고 난 이후 당해 상품의 생산자에 대해 GATT에 위반되지 않는 국내 보조금을 지급하는 제도를 도입하거나 변경한 경우가 대부분이었지만, 금전적 지원이 아닌 방식을 통해 유통이나 특정 산업 부문의 경쟁력을 강화하기 위해 고안된 기타 정부의 행동이 GATT 제23.1조(b)의 대상에서 당연히 제외되는 것은 아니라고 하면서 특정 산업 분야의 효율성을 제고하기 위한 목적을 추구하는 회원국의 산업정책이 GATT 제23.1조(b)에 의거한 제소 원인(cause of action)을 발생시킬 수 있을 만큼 국내 상품과 수입상품간의 경쟁 관계를 교란시키는 경우도 있을 수 있다는 전제 하에서 검토하였다. 다만, GATT 패널의 일관된 입장인 관세 양허는 결코 무역규모에 대한 보장을 창출하는 것이 아니라 경쟁관계에 대한 기대를 창출하는 것임을 분명히 하였다.

이어 패널은 GATT 제23.1조(b)의 구성요건들을 면밀히 분석해 나갔는데, 첫째 쟁점은 이 사안에서 일본이 취한 조치가 GATT 제23.1조(b)의 적용대상인 ‘조치(measure)’에 해당하느냐 하는 점이었다. 패널은 여기서의 measure란 정부의 법령이나 규정은 물론이고 법적 강제력이 있는 입법 형식이 아닌 정부의 행동이 포함된다고 하였고, 일본에는 정부의 공식 규범 역할을 하는 규제적(regulatory) 행정지도와 민간기업이 선택할 수 있는 단순한 권고의 성격을 지닌 조장적(promotional) 행정지도가 있고, 조장적 행정지도는 여기서의 measure에 해당하지 않는다는 주장을 검토하면서 정부의 행정지도가 민간기업이 대체로 정부의 행동에 의존하여 특정한 방식의 행동을 하도록 만드는 긍정적 유인(incentives)나 부정적 유인(disincentives)을 창출한다면 이는 정부의 조치로 간주될 수 있다고 하였다. 나아가 정부의 정책이나 행동이 실질적으로 구속력이 있거나 의무를 부과하는 성격이 아니고 심지어 단지

권고적인 정부의 정책발표라 해도 GATT 제23.1조(b)에 의한 정당하게 기대한 이익의 무효화 및 침해가 가져 올 수 있다는 견해를 피력하였다.⁴⁰⁷⁾ 즉 이 사안에서 일본이 취한 조치는 GATT 제23.1조(b)의 measure에 해당한다고 볼 여지가 많다고 본 것이다. 그러나 패널은 제소한 회원국이 명백히 문제의 조치가 이익의 무효화 및 침해를 초래했거나 그 원인이 되었음을 입증해야 한다는 입장에 섰다.

두 번째 GATT 제23.1조(b)의 요건은 “GATT에 따라 직접적으로 또는 간접적으로 발생한 이익(benefits)”인데 GATT는 그 개념에 대해서는 침묵하고 있다. 이 사안의 패널 보고서는 과거 GATT시절의 패널들은 일관되게 이러한 이익은 회원국이 관세 양허로부터 얻을 것으로 합리적으로 기대한 것을 포함하는 것이며, 이를 위해서는 문제된 조치가 관세 양허가 협상되던 당시에는 합리적으로 예상할 수 없었던 것이어야 함을 언급하고, 결론적으로 미국은 이 사안에서 오직 관련되는 일본의 관세 양허로부터 도출되는 개선된 시장접근 조건에 관계되는 이익의 침해에 대해서만, 그리고 그러한 이익이 일본 정부가 양허 후에 취한 조치 때문에 상쇄될 것임을 합리적으로 기대할 수 없었던 한도 내에서만 이를 이익으로 인정받을 수 있다고 판정하였다. 패널 보고서는 미국이 양허협상 당시에 이러한 조치를 예상할 수 없었다는 명백한 입증을 하지 못하였다고 보았으며, 어떤 특정 상품에 대한 정부의 조치가 관세양허에 미치는 영향을 쉽게 간파할 수 있듯이 국내 판매나 상품의 유통에 영향을 미칠 수 있는 광고 등에 관한 법규들과 같은 일반적인 조치들이 상품의 관세양허에 미치는 영향도 간파할 수 있는 것이라고 설명하였다.

세 번째 GATT 제23.1조(b)조의 쟁점은 일본 정부의 조치로 인하여 무효화 및 침해가 있었느냐하는 인과관계(causality) 문제이다. 여기서 패널은 일본 정부의 조치가 일본 국내 사진필름 및 인화지와 수입 사진필름 및 인화지 사이의 경쟁관계를 교란시켰음을 미국이 입증해야 함을 강조하였다. 패널은 요컨대 미국의 주장을 “일본에는 정부와 산업 간의 특유한 관계가 있으며, 이를테면 정부의 역할을 대행하는 연구기관, 상공회의소 등의 유사정부기관(quasi-governmental entities)들이 참여하는 협조적 조정(concerted adjustment) 과정 속에서 또래 압력(peer pressure)을 증대시켜서

407) 패널보고서는 비록 민간 부문에서 취한 행동이라고 해도 정부가 개입이 충분한 정도로 있었다면 이는 정부의 행동으로 간주될 가능성을 배제할 수 없음을 분명히 하였다.

민간업체들이 정부가 택한 정책을 수용하도록 만든다.”는 전제 위에서 “외국 기업이 경쟁력이 있어 일본 생산업체와 국내 상품에 심각한 경쟁이 초래될 것으로 예상 되면 통상산업성과 일본 생산자들은 일본의 유통 체제를 수직적으로 단순화하여 국내 생산자가 장악할 수 있도록 시도한 것.”이라고 요약하였다. 그러나 결론적으로 하나의 사진 필름 및 인화지 취급점에서는 여러 브랜드의 제품을 취급하지 않도록 하는 단일상표 유통제(single-brand distribution)는 이 사안에서 미국이 문제 삼았던 일본이 취한 조치의 영향을 받은 것은 아니고 그 이전부터 있던 현상이었다는 점과 이와 같은 일본의 조치가 수직적 통합이나 단일상표 유통제를 목적으로 한 것이었다는 것을 미국이 입증하지 못하였다는 점을 들어 일본의 필름 및 인화지와 미국의 필름 및 인화지간의 경쟁관계가 교란되었다는 것을 미국이 입증하지 못하였다고 판정하였다.

(2) GATS 서비스 보조금에 관한 가이드라인

비위반제소가 GATS와 관련되는 고리는 특히 서비스 보조금을 규정한 GATS 제15조이다. GATS는 회원국이 서비스 보조금을 통하여 경쟁조건을 왜곡하거나 여타 회원국의 협정상 권리를 침해 또는 무효화하는 경우에는 교역상대 회원국이 제23.3조(분쟁해결 및 집행) 하에서 비위반제소를 할 수 있도록 규정하고 있다. 그러한 경우, 제소국은 분쟁해결기구의 판정에 따라 관련 조치의 수정이나 철회를 포함할 수 있는 호혜적인 조정에 대한 권리를 가지게 된다. 따라서 GATS가 서비스 보조금에 대한 상계조치 사용을 명시적으로 규정하지는 않고 있으나, 사실상 상계조치와 유사한 효과를 가지는 분쟁해결절차의 운용은 가능하게끔 하고 있다.

한편 GATS 비위반제소의 경우, GATT와 유사하게 명시적으로 다음과 같은 세 가지 조건이 충족되어야 한다. i) 관련 조치에 대하여 GATS 제3부에 의한 회원국의 구체적 약속(specific commitments)이 있어야 하며, ii) 이에 따라 자국에 귀속될 이익이 합리적으로 기대될 수 있어야(could reasonably have expected to accrue to it) 하며, iii) 해당 조치가 GATS 규정에 저촉되지 아니함에도 불구하고 그러한 이익이 무효화 또는 침해(nullified or impaired)되어야 한다. 그러므로 상기 조항에도 불구하고, 회

원국이 서비스 보조금을 아직까지 구체적 약속이 이루어지지 않은 서비스산업 분야에 지급하거나 또는 이미 서비스 보조금이 존재하여 이익의 존속이 예상됨으로써 침해되었다고 주장하는 이익이 합리적으로 기대될 수 없는 경우 등에는 비위반제소가 성립되지 않는다.

더욱이, 상계조치에 관한 규정이 마련된다고 하더라도 서비스 보조금이 수입회원국 시장 또는 제3국 시장에 공급되는 서비스에 대해 지급되는 경우, 수출회원국 입장에서 효과적인 상계조치를 부과할 수가 없다. 뿐만 아니라, 적절한 상계조치의 허용을 위해서는 정확한 서비스 보조금의 규모 및 이에 의한 피해 정도에 대한 산정(measurement)이 선행되어야 하나, 많은 경우 서비스 보조금의 영향에 대한 산정은 물론이고 이익의 존재 여부에 대한 판정조차 용이하지 않다.

마지막으로 일본 필름 분쟁에서도 살펴본 바와 같이 서비스 보조금으로 인해 이익이 무효화 또는 침해되고 있는지에 대한 입증책임은 전적으로 제소국에게 있다. 이는 조치의 존재에 대한 판단은 관대하게 하고 그것과 이익의 무효화 사이의 인과관계에 대한 증명은 엄격하게 한다는 것이 패널의 기본관점임을 의미한다. 좀 더 구체적으로, 입증책임의 정도는 이러한 조치가 무효화 또는 침해에 최소허용수준을 넘는 기여(more than de minimus contribution)를 하였는지가 입증할 수 있는 수준이다. 일본 필름 분쟁에서 패널은 원산지 중립적 조치(origin-neutral measure)로부터 발생하는 수입품에 대한 비균형적 영향(disproportionate impact)을 상세히 입증하여야 한다는 입장을 취했다. 따라서 수입품에 대한 불리한 영향에 대한 엄격한 증명을 필요로 하게 된다. 더욱이 인과관계의 결정에 있어서 대상조치의 집합적 평가(combined assessment of measures) 기술이 남용의 위험이 있어 필요한 경우로 한정하여 신중하게 접근하여야 한다고 명시하였는바, 대상조치의 집합적 평가가 허용되지 않는 상황에서 개별조치에 대한 인과관계를 따로 증명하여야 하나 이는 현실적으로 매우 어려운 작업이다. 결론적으로 말해, 비록 GATS가 서비스 보조금에 대한 비위반제소의 법적 근거를 내재하고는 있으나, 현실적으로 무역상대국들이 그에 의존하여 이익을 제기하는 것은 극히 어려울 것으로 판단된다.

제 6 장 방송통신 분야의 통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방향

제 1 절 방송통신 디지털 뉴딜정책의 정책현안 및 과제

디지털 뉴딜정책은 2008년 미국 발 금융위기의 글로벌 확산에 따른 경기 침체의 타개책의 일환으로 위기의 진원지인 미국은 물론이고 우리나라를 비롯한 주요국들이 추진한 일종의 경제 정상화 전략이자 디지털 분야의 산업정책이다. 동 금융위기로 인한 경제상황 악화는 미국을 넘어 전 세계적으로 신용경색, 금융기관 부실, 환율 불안, 내수 위축, 고용 악화 등 총체적 경제위기를 경험하게 하였다. 그러한 위기 가운데 특히 고용 악화 타개 차원에서 주요국들이 주목한 것이 디지털 뉴딜정책이다. 이는 디지털 인프라 및 IT융합 분야 등에 대한 투자 확대가 경제위기 극복 및 고용 창출을 위해 효과적이라는 인식에 근거한다.

우리나라의 경우에도 예외는 아니어서 2008년 이후 범국가적 차원에서 상응하는 산업정책을 추진하여 왔다. 특히 방송통신에 관한 한, 그러한 산업정책은 단연 ‘스마트(Smart)’와 ‘녹색(Green)’이라는 키워드로 대표되며, 이러한 정책적 슬로건이 지향하는 본질적·내재적 목표는 IT융합을 통한 새로운 성장산업 및 일자리 창출”이라고 보아도 과언이 아니다. 이는 신산업을 전제로 하지 않는 방송통신 분야의 투자 확대가 노동생산성 제고를 수반함으로써 일자리를 구축할 수 있다는 역설적 상황에 대한 우려를 반영한 것으로 풀이된다.

방송통신위원회의 경우, 2011년 중반 “미래를 대비한 인터넷 발전계획”을, 그리고 이를 위한 실행방안으로 2012년 2월 “방송통신 연구개발 시행계획”을 공표한 바 있다. 이를 통해 방송통신위원회는 우리나라 인터넷 기업의 글로벌 경쟁력을 신속히 제고하고, “세계 최고 스마트 네트워크 구축”을 달성한다는 목표를 가시화하였다. 구체적으로 (i) 세계 최고의 스마트 네트워크 구축, (ii) 스마트인터넷 기술개발, (iii) 글로벌 테스트베드 조성, (iv) 미래 선도형 서비스 모델 발굴, (v) 인터넷 산업 기반 강화, (vi) 보안성·신뢰성이 강화된 안전한 인터넷 구축 등을 포함한다. 한편

2009년부터 등장한 범정부 차원의 녹색성장 비전에서도 방송통신은 “그린 IT”라는 정책적 슬로건 하에서 핵심 육성대상으로 자리매김하고 있다. 비록 녹색성장이 환경과 경제의 선순환, 삶의 질 개선 및 생활의 녹색혁명, 국제 기대에 부합하는 국가위상 정립 등 표면적 목표를 표방함에도 불구하고, 그린 IT의 실질적 목표가 기존 주력산업을 대체할 새로운 성장 동력을 통해 우리나라 경제가 다시 도약하는 계기를 마련함에 있다는 것은 주지의 사실이다.

그런데 방송통신 분야와 관련되는 최근 우리 정부의 산업정책은 부분적으로 민간 투자와의 매칭(matching)을 전제로 함에도 불구하고, 대부분 정부의 R&D 투자에 의해 지지된다. 정부는 신성장동력을 육성하기 위한 “그린 IT”와 관련하여 2010년 기준으로 IT융합시스템 2,919억원, 방송통신융합산업 3,000억원, 콘텐츠소프트웨어에 2,982억원 등 R&D 투자를 집행할 것임을 밝히고 있다. 그리고 2012년 2월 방송통신위원회의 “방송통신 연구개발 시행계획”도 산업정책의 내용별로 기술개발 1,527억, 표준화 182억, 인력양성 55억, 연구기반조성 308억을 포함하여 총 2,072억원('11년 대비 4.4% 증액)의 투자방향을 구체화하고 있다. 특히 2012년 R&D 총 예산 가운데 거의 3/4에 육박하는 예산이 미래 스마트 신산업 육성, 방송통신 서비스의 감성·지능 기반 이용환경 조성 및 중소 벤처기업의 핵심 기술 역량 제고를 위한 R&D에 배정되어 있다.

특히 “방송통신 연구개발 시행계획”의 내용 관점에서 유념해 보아야 할 부분은 R&D 예산의 과도한 불균형이다. 통상문제화 가능성으로부터 대체로 자유롭다고 할 수 있는 인력양성 및 연구기반조성의 경우에는 2012년 기준 2072억 원에 달하는 정부의 R&D 집행예산 총액 가운데 약 20% 이하가 배정되어 있는 반면, 2000년대 이후 특히 한미 간에 가장 자주 통상마찰의 원인이 되어온 기술개발 및 표준화 분야에 대해 전체 예산의 약 80% 이상을 배정하고 있다.

이는 국제적 기술경쟁 심화의 과정에서 뒤처지지 않기 위한 자연스럽고도 전략적으로 불가피한 선택이라고 이해할 수 있지만, 다른 한편으로 방송통신 산업정책의 특징 및 주안점이 어디에 있는지를 여실히 보여주는 대목으로 이해할 수 있다. 다시 말해 시기적으로 경제위기 극복 및 고용 창출을 최우선 과제로 삼을 수밖에 없을 것으로 사료되는 우리 정부의 디지털 뉴딜정책이 경험적으로 통상마찰 가능성에 적

지 않게 노출되어 온 “정부 주도의 R&D 중심”이라는 전통적 산업정책 틀 속에 여전히 머물고 있으며, 게다가 방송통신 분야에서 주요 무역상대국들과 잦은 통상마찰을 거쳐 온 기술 및 표준에 집중되어 있다는 것이다.

이는 주요국들의 디지털 뉴딜정책 추진방식과는 근본적으로 대조되는 부분이 아닐 수 없다. 주요국이 추구하고자 하는 방식은 우선 민간주체들에 의한 IT 하부구조 또는 중간재와 IT 응용분야에 대한 투자 확대를 통해 궁극적으로 추가적인 고용을 창출한다는 것이며, 이를 위해 중앙 정부는 자체 예산을 직접 투입하기보다는 가능한 한 규제완화 등의 “예산중립적(budget-neutral)” 인센티브를 동원한다는 것이다. 예컨대, 영국은 브로드밴드 투자 확대를 위해 규제기관이 통신사업자에게 주파수 허가에 대한 우선권을 부여하는 ‘spectrum swap for speed’를 투자 유인책으로 고려하고 있다. 이는 4G 서비스로의 업그레이드를 위한 주파수 부족의 문제가 국제적으로 공히 심각한 현안이 되고 있는 만큼, 주파수 허가에 대한 우선권 부여가 다른 규제적 인센티브에 비해 강력하다고 판단했음을 의미한다. 미국의 경우에도 지방 및 비도시 지역의 브로드밴드 인프라 구축·업그레이드를 위해 통신사업자들이 중앙 정부에 요구한 사항은 정부의 재정 투입이 아니라 유선전화 중심으로 규정된 보편적서비스기금제도의 개혁과 브로드밴드 상호접속요금체계 개혁이라는 일종의 규제완화 인센티브이다.

이러한 맥락에서 우리 정부가 주요국들의 디지털 뉴딜정책과 유사한 정책목표를 추구한다는 전제 하에서 본다면, 범정부 차원이든 방송통신 차원이든 현 시점에서 추진되고 있는 산업정책 또는 신산업 육성정책의 방향성에 대해서는 전향적 자세가 바람직하다. 우선 이는 산업정책 추진으로 인한 통상문제화 가능성이기보다는 산업정책의 기대효과 관점에서 필요하다. 우리 정부가 각종 미래유망 신산업 육성을 추진하고 있으나, 정작 국가적으로 시급한 최우선 당면과제로서 경제위기 극복이나 일자리 창출과의 구체적 연계성 측면, IT 활용 측면 등에 대한 고려가 충분하다고 사료되지 않기 때문이다. 좀 더 중요한 문제는 산업정책의 근본성격이 민간투자를 유발하기 위한 동기 부여이기보다는 정부와 민간의 공동투자 구도 하의 원천·응용기술개발이라는 점이다. 즉 산업정책의 수단이 민간의 원천·응용기술개발에 대한 보조금이지 민간투자 유발을 위한 인센티브가 아니라는 것이다. 이러한 사실은 방송통

신 산업정책이 이용자 중심의 투자유발이라기보다는 여전히 지나치게 다양한 분야의 기술개발 및 표준화를 주로 겨냥한 정부 주도·공급자 중심의 R&D 지출이라는 정책수단에 고착되어 있음을 의미한다.

결론적으로 방송통신 산업정책이 경제위기 극복 및 일자리 창출이라는 소기의 목적을 달성하기 위해서는 우리 정부가 산업정책의 구사와 관련하여 전통적으로 견지해 온 산업전략적, 하향식(정부주도적) 관점을 지양하는 것이 필수적이다. 다시 말해, 방송통신 산업정책은 단순히 기존 산업의 국제경쟁력을 제고하거나 기존 산업을 대체할 새로운 성장 동력을 발굴한다는 차원을 넘어서, 경제적 파급효과라는 범국가적 관점 하에서 상대적으로 경제 기여도가 높은 소수 핵심 방송통신 분야에 대해 가급적 예산중립적 인센티브를 부여하고, 이로부터 적정한 민간투자를 유발해 내는 것이 급선무일 것으로 사료된다. 예컨대, 소프트웨어산업의 육성 필요성이 최근 세간에서 자주 거론되는 이유도 동 산업이 갖는 타 산업과의 융·결합의 가능성 등을 통해 잠재적 고용창출효과가 크기 때문일 것이다.

제 2 절 방송통신 산업정책의 통상규범 친화성 제고방향

WTO체제 발족 이후, 그리고 최근 FTA 확산에 따라 국가 간 무역을 규율하는 국제통상규범은 그 적용 범위도 넓어지고 체계도 복잡해지며 해석의 여지를 남기고는 있지만, 점차 구체성을 더해가는 국제통상규범을 순진하게 문언 그대로 준수하려는 것은 현실적이지 않다. 산업정책을 추진하면서 향후 통상분쟁을 우려한 나머지 효과가 별로 없는 지원수단만을 사용하는 것은 정책적으로 효과적이지 않으며, 무조건적으로 완벽한 수준의 국제통상규범 합치성을 강조하는 것은 여타 국가들의 정책 노선을 비추어 보더라도 실용적인 접근이라고 보기 어렵다.

오히려 자국 산업의 경쟁력 제고를 최대한 추구하는 가운데, 국제통상규범 위반 논란 또는 통상분쟁 가능성을 최소화할 수 있는 방안을 고민하는 것이 실용적인 대응방안이라 할 수 있다. 즉 가능한 범위 내에서 최대한 국제통상규범에 합치하도록 정책수단을 마련하되 사안에 따라서는 정책의 목표 및 효과, 정책 수단의 성격, 정

책 시행에 따른 부담, 통상규범 위반 가능성, 통상분쟁으로 비화될 가능성, 통상분쟁 발생 및 패소 시 감당해야 할 유·무형적 비용 등을 종합적으로 감안하여 개별 정책수단 채택 여부에 대한 고도의 정책적 결단을 내릴 필요가 있을 것으로 사료된다. 이러한 사정을 고려하여 이하에서는 최근 우리나라 방송통신 산업정책의 가장 시급한 정책현안으로 지적한 “기술개발 및 표준화 중심의 정부 주도 R&D”가 합리적인 보완 과정을 통해 중장기적으로는 분명히 개선될 것임에도 불구하고, 적어도 단기적으로는 그러한 문제점이 유지될 가능성을 부인하기 어렵다는 점에서 통상분쟁에 대한 대응 차원에서 그러한 정책현안에 대한 개선방향을 제언하고자 한다.

1. R&D 지원 대상 분류체계 개편

우리 정부의 R&D 지원사업 중 통상 차원에서 문제가 제기될 수 있는 부분 가운데 하나는 지원사업 분류체계가 이미 정부에 의한 특정기술 지원이라는 인식을 물씬 풍긴다는 사실이다. 예컨대, 우리 정부가 2003년 4월부터 의욕적으로 추진한 바 있는 “IT 신성장동력 발전전략”에 따르면, 차세대이동통신, 디지털 TV, 홈 네트워크, IT SoC, 차세대 PC, 임베디드(embedded) SW, 디지털 콘텐츠, 텔레매틱스, 지능형 서비스 로봇 등 9개 분야를 지원 대상 세부산업으로 구분하여 밝히고 있다.

이러한 방식은 차후에 동 부문에 대한 지원이 문제시 되는 경우 산업별로 특정성 입증에 수월할 뿐만 아니라, 해당 산업부문에 대한 정부지원 자체가 쉽게 노출되는 문제점을 내포하고 있다. 즉 여하한 기술에 대한 정부지원을 가정할 경우, 해당 기술을 제반 상품 및 서비스에 광범위하게 활용될 수 있도록 확정한다면 특정성 성립 여부에 대한 논란이 가능할 뿐만 아니라, 지원에 대한 혜택도 다양한 상품 및 서비스 매출로 분산됨으로써 실질적인 효과가 상당 정도 희석될 소지가 있다.

그러나 지원 대상 기술 또는 사업의 범위를 사전에 지나치게 구체적으로 규정하게 되면 동 기술 또는 사업 관련 정부 지원이 해당 분야에 국한된 보조금으로 간주될 소지가 커지며, 그러한 경우 상계관세 부과 시에 효과가 대폭 증폭되어 나타날 우려가 커진다. 따라서 R&D 지원 대상 기술이나 사업 분류의 기초를 기술 특성별로 구분하거나 기반기술, 원천기술 등 특정성 중립적 체계로의 전환이 지원사업의

객관성을 부각하고 불필요한 통상마찰의 개연성을 낮추는 방안이라고 판단된다.

2. 연구 성과물에 대한 기술료 환수 유지·개선

현재 대부분의 R&D 사업은 연구 성과물이 상업적으로 활용될 때에는 기술료를 환수하도록 규정되어 있다. 이러한 방식은 우리 정부의 R&D 지원에 대해 실제로 문제를 제기한 바 있는 미국 상무부 판정에서도 나타나듯이 보조금 효과를 축소하는데 매우 중요한 역할을 하고 있다. 기본적으로 대부분의 R&D 지원은 출연 형태로 이루어지고 있다. 따라서 출연에 의한 지원 그 자체만 보면 정부의 R&D 지원 금액 전액이 보조금으로 간주될 소지가 있다.

그러나 우리 정부는 출연에 의한 R&D 지원에 대해 사후적으로 실시계약을 통한 기술료 환수를 조건으로 부과하고 있다. 이와 같이 R&D에 대한 출연지원과 기술료를 통한 사후적 환수방식은 현재 R&D 지원에 대해서도 상계관세를 부과하는 유일한 국가인 미국 상무부에 의해 기본적으로 자금 대여의 일종으로 간주되고 있다. 즉 사전적으로 특정 자금을 지원해 주고 추후에 이를 일부 또는 전액 환급받으므로 일반적으로 은행으로부터 자금을 대여하는 것과 같은 형태이나 실질적으로 이자 및 원금 지급에 있어서 일부 기술적 차이가 발생하는 것으로 판단하고 있는 것이다. 그러므로 R&D 지원에 대한 기술료 환수조건의 부과 자체만으로도 정부보조금의 효과가 전체 지원 금액에서 그에 대한 시장이자와 환수금 차이로 대폭 축소될 수 있다.

이와 같은 기술료 환수가 정부 보조금 지원 대상 민간주체의 R&D 유인을 저해하지 않도록 하기 위해 고려 가능한 출연정률 또는 매출정률의 환수방식 중 어떠한 방식을 채택할 것인지의 문제는 정책적 판단의 문제이다. 하지만 어떤 방식이든 통상 차원에서 상계관세 문제를 실무적으로 경감할 수 있는 중요한 수단이라는 점에서는 이견이 없다.

3. 정부지원 대상 및 시기에 대한 전략적 판단

R&D 보조금에 대응한 무역상대국의 상계관세 부과 시 실무적 차원에서 핵심적인 역할을 하는 것이 해당 품목의 매출규모이다. 우리의 경우 이미 주력 수출상품들이

전 세계 시장을 대상으로 막대한 규모의 매출을 올리고 있는 상황이므로 그러한 매출규모에 비추어 볼 때 정부지원 규모가 상대적으로 미미한 것으로 나타나는 산업 부문이 많다는 점은 보조금 관련 통상전략의 측면에서 다소 유리한 점이다. 즉 관련 상품의 매출규모나 잠재시장의 규모에 따라 추후 통상마찰이 발생하여 상계관세가 부과되는 경우에도 그러한 관세 부과에 따른 피해의 수준이 상당히 다르게 나타날 수 있다는 것이다. 상계관세와 관련되는 이러한 전략적 고려사항들은 지원 단계에서 정책방향에 관한 시사점을 준다. 예컨대, 중소기업이나 시장규모가 작은 신규 상품 등에 지원을 하는 경우 무역상대국에 의한 수입규제조치 부과가 이루어지게 되면 그 피해가 해당부문에 매우 크게 발생할 수 있다는 점에 유의해야 한다.

그리고 정부지원이 특정 상품에 국한되는 기술부문에 집중되는 경우 차후에 상계관세를 통한 수입규제수준이 높아질 우려가 있으나, 여타 산업 부문에서의 응용 및 활용도가 높은 기술에 대해 지원이 이루어지는 경우에는 법적으로 특정성 시비가 발생할 때 입장이 강화되는 것뿐만 아니라 상계관세 부과 시에도 그 효과를 상당 정도 희석시킬 수 있다. 이는 외부효과가 크고 시장실패 가능성이 높은 부문에 대한 정부지원을 강화해야 한다는 원칙과도 일맥상통한다. 이와 관련하여, 상계관세를 부과할 때 일반적으로 최종 수입되는 품목에 한해 보조금효과를 계산하여 관세 부과가 이루어지며 동 품목의 부분품이나 재료에 해당하는 품목에 대한 보조금 효과를 별도로 추산하고 있지는 않다. 이는 우리 정부의 R&D 지원이 가급적 최종상품 자체에 대해서보다는 전방(upstream) 산업 분야에 집중되는 것이 상계관세 문제의 해결에 유리하다는 점을 시사한다.

한편 상계관세 부과는 보조금 효과를 해당 산업의 내용연수에 따라 분배하게 되므로 특정 기술이나 산업에 대해 보조금을 지급하는 경우 관련 상품이 상용화되어 실제로 수출이 급증하여 수입국 산업에 피해가 발생하는 시점에서부터 최대한 먼 시점에 지원을 종결하는 것이 상계관세에 따른 피해를 최소화하는 방안이다. 그리고 실제로 시장에서 상용화 성공가능성이 큰 경우에는 정부의 역할은 상용화 이전의 지원에 국한하고, 이후의 실용화 또는 상용화 작업은 시장에 맡김으로써 시기적으로 문제가 될 수 있는 정부 지원을 줄이는 것이 효과적이라는 원론적인 보조금 지원 원칙과도 일맥상통한다.

4. 시장친화적 표준화정책으로의 전환

우리 정부의 방송통신 R&D와 관련된 내용 가운데 다른 어떤 사안에 비해서도 표준 및 기술기준이 문제화될 개연성이 높을 것임은 이미 지적한 바이다. 물론 표준 및 기술기준 분쟁의 주된 교역상대국인 미국과는 한미 FTA를 통해 시장친화적 표준화정책에 대해 합의한 바 있기 때문에 양허내용과 국내 표준화제도 간 합치성을 전제하는 한, 특별히 문제될 것은 없을 것이라고 판단할 수도 있을 것이다.

하지만 우리 정부가 공표한 R&D 집행예산이 과도하게 기술개발 및 표준화에 집중되어 있다는 사실만으로도 교역상대국들의 이목을 끌 수 있다는 점을 감안한다면, 우리나라 방송통신 분야의 표준화정책이 실제로 시장친화적인 방향으로 개선되어 있는 상태인지에 대한 세심한 점검이 당면과제 가운데 하나일 것이다. 이러한 관점에서 특히 두 가지 정도의 문제점들에 대한 전향적인 고민이 요구된다.

첫째, 방송통신표준 개발을 현재와 같이 디자인 중심으로 가져가고자 한다면, 단일 민간단체표준이 아닌 복수 민간단체표준으로 이행하는 것이 바람직하다는 점에 주목할 필요가 있다. 만일 그렇지 못하다면, 산업정책과 통상규범의 합치성 확보 차원에서 기술기준의 무역제한성 완화 관점에서 성능 중심으로 가져가는 것을 이제는 능동적으로 고려하는 것이 불가피하다.

둘째, 기술기준의 무역제한성 완화를 위한 절차적 노력도 필요하다고 판단된다. 이를 위해서는 한국정보통신기술협회(TTA)에 위임된 방송통신표준 개발절차에 대한 정책당국의 모니터링을 한층 더 강화하여 외국 이해당사자가 불만을 가질 수 있는 여지를 표준개발 초기 단계에서부터 불식시킴과 동시에 만의 하나 표준개발이 전략적 관점에서 국내 이해당사자들에 의해 불합리하게 왜곡되지 않도록 담보해 두는 것이 중요하다.

5. 정책 집행방식 및 홍보자료에 대한 모니터링 주의

순수 민간기관의 활동은 원칙적으로 국제통상규범의 적용 대상이 아니다. 예컨대, 민간기관은 원칙적으로 보조금협정이 지목하는 보조금 지원주체에 해당되지 않는다.

그러나 정부가 민간기관에게 보조금 공여 권한을 직·간접적으로 지시(direction) 내지 위임(entrustment)하거나 그 활동이 정부가 하는 것과 마찬가지로 재정적 지원을 하는 경우에는 동 협정상의 정부의 범위에 포함하게 된다.

따라서 정부가 순수 민간기관의 활동과 관련하여 공문서, 전화 등 여하한 방식으로 그러한 민간기관의 자율적 의사결정에 대해 영향을 주는 경우에는 WTO 회원국이 오해할 여지가 없도록 세심한 주의가 필요하다. 앞서 검토한 바와 같이 그러한 영향력 행사 방식에 행정지도가 포함됨은 물론이다. 순수한 민간기관의 활동임에도 불구하고 당해 민간기관에 공무원의 지시 내지 위임이 있는 것으로 볼 수 있는 증거자료는 통상분쟁 과정에서 결정적으로 불리하게 작용한다.

다른 한편으로, 우리나라 정부 부처의 홍보자료들을 살펴보면, 정부의 개입이나 지원이 대단한 것이 아님에도 불구하고, 마치 정부가 적극적으로 수출 확대나 산업 경쟁력 향상 등 국내 산업 보호를 추구하는 궁극적인 목표를 가지고 정책을 추진하는 것으로 간주될 수 있는 자료들을 어렵지 않게 발견할 수 있다. 물론 일반 국민들이나 이해관계자들에게 정부 정책을 정확히 이해할 수 있도록 홍보하고 국민적 지지를 확보해 나가는 작업은 통상분쟁 가능성과 무관하게 중요한 일이다. 그러나 그러한 홍보자료가 사전에 국제통상규범 위반 가능성의 관점에서 검증된 것이라면 문제가 없겠지만, 그렇지 않은 경우에는 치명적으로 불리한 결과를 야기할 수 있다.

주요 무역상대국들은 자체 정보망을 통해 우리 정부의 공식 보도자료, 홈페이지 공개자료, 공무원의 강연문·기고문 등을 수집하여 유사시 증거로 제출하는 경우가 비일비재하다. 이미 우리 정부는 WTO 분쟁해결기구에 의해 진행된 통상분쟁에서 이를 수차례 경험한 바 있다. 예컨대, Korea-Alcohol Tax 사건에서는 소주 중 희석주와 증류주간의 제조방식 차이에 기인한 상품 간 차별성을 입증하는 과정에서 공정거래위원회에서 발간된 자료 중 이를 단순히 공정단계의 차이로 설명하는 자료가 제시됨으로써 사실상 대부분의 우리 주장이 기각되는 사례가 있었다.⁴⁰⁸⁾

우리나라로 하여금 ‘전체증거(totality of evidence)’의 중요성을 실감하게 했던 하이닉스(Hynix) 반도체 분쟁에서도 국내 언론에 보도된 관련기관 대변인 또는 대표

408) Korea-Taxes on Alcoholic Beverages, WT/DS75, DS84/R, Feb.17,1999.

들의 발언 내용이 표현의 정확성 여부에 상관없이 우리 정부의 정책 취지를 설명하는 증거자료로 여과 없이 채택된 바 있다. 인천공항 건설에 관련된 정부조달 문제가 미국에 의해 WTO에 제소되었을 당시에도 신공항건설공단이 건설교통부 산하 조직이 아니라는 우리 정부의 주장에 대해 건설교통부 홈페이지에 나타나 있는 공항건설에 관한 정부의 주도적 역할 설명이 반박자료로 제시된 바 있다.⁴⁰⁹⁾

특히 보조금과 관련한 통상분쟁에서는 기본적으로 정부의 정책 취지를 문제 삼게 되는데, 이러한 정책 취지는 해당 기관에 의해 발표된 자료가 일차적인 중요성을 가지게 된다. 이러한 측면에서, 방송통신위원회와 관련 공공기관에 의해 발간되는 자료들에서 파악될 수 있는 정책의 성격은 매우 중요한 의미를 가진다. 그러므로 향후 방송통신위원회나 관련 산하 기관 차원에서 공식적으로 공표되는 자료들에서 산업정책적 측면을 과도하게 강조·부각하는 표현들은 가급적 지양해야 한다. 또한 주요 연구개발 지원사업들을 홍보하는 백서나 연례보고서의 통상규범 저촉 가능성에 대해서도 철저한 관리가 필요하다.

즉 방송통신 분야의 R&D 사업 설계 단계에서 방송통신위원회는 지원 취지, 관련 기업과의 중립성, R&D 지원의 공정성과 중립성, 국내 연구기반에의 기여도, 시장친화적 제도운영 노력 등을 체계적으로 관리함으로써 오해의 여지를 모니터링하여야 한다. 이를 통해 추후 무역상대국들로부터 관련 사업들에 대한 문제 제기가 있는 경우, 우리의 주장을 뒷받침할 수 있는 공신력 있는 근거를 확보할 수 있게 되는 것이다. 일선에서 연구개발지원과 관련되는 실무를 담당하는 유관 산하기관에서도 외부에 공개되는 홍보성 자료에 대해서는 방송통신위원회와 협조하여 사업 성격의 중립성과 객관성을 제시할 수 있도록 과제공모 및 기타 사업시행과 관련하여 유포하는 자료 관리에 대한 세심한 주의를 기울여야 한다.

6. 통상문제 상시검토체제 운영

방송통신 산업정책의 주된 도구인 R&D 지원은 국내 이해당사자들에게는 상업적 관심의 대상으로서 상당 부분 정책의 내용이 공개될 수밖에 없다. 반면 무역상대국

409) Korea-Government Procurement, WT/DS163/R, June 19, 2000.

의 입장에서도 R&D 지원은 상업적 이해관계의 충돌로 이어질 수 있다는 점에서 늘 관심과 감시의 대상이 된다. 더욱이 현재 WTO 체제 하에서는 통상문제로부터 자유로운 허용보조금의 영역은 사실상 존재하지 않는 바, 여타 무역상대국의 R&D 지원은 어떤 국가에게든 초미의 관심사가 되고 있다. 이는 전통적으로 허용보조금에 속하던 연구개발보조금이 더 이상은 법적으로 그러하지 아니함에도 불구하고, 그러한 전통이 관행으로 유지된다는 인식의 뿌리가 아직 깊은 가운데 대부분의 국가들이 크든 작든 R&D 지원을 전략적인 산업정책의 도구로 활용하고 있다는 현실과 무관하지 않다.

이러한 관점에서 선진국들이 전반적인 국제경쟁력 우위를 보이는 방송통신 R&D 지원과 관련하여 통상차원에서 정기적으로 관련 사안들을 점검하는 체제 마련의 필요성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 특히 기술개발 및 표준화에 대한 막대한 R&D 지원 규모와 동 사업에 의한 산업과급효과를 감안하면 향후 연구개발 성과물의 활용단계에서 제기될 수 있는 통상문제 예방 차원에서 시행체제와 절차 등에 대한 엄격한 법적·정책적 검토 필요성은 한층 강조되어야 한다.

이러한 통상법적 검토를 위해 방송통신위원회와 그 산하 기관 내부의 전문성을 제고하는 한편, 전담반을 운영하는 등 외부 전문가와의 유기적 협조체계를 구축하는 방안 등에 대해서도 검토할 필요가 있다. 더욱이 연구개발 진전에 따라 R&D 지원 사업의 형태나 체계가 지속적으로 수정 또는 보완되어야 하는 점을 감안하면, R&D 지원 규모 및 단계별로 법적·정책적 검토의 범위와 강도가 차별화되는 것이 바람직하다.

7. 통상규범 예외 조문 활용

WTO협정, FTA 등 국제통상규범은 자유로운 무역의 흐름에 개입하여 인위적인 왜곡을 초래하는 정부의 정책 수단을 통제하는 것을 가장 중요한 목적으로 하고 있으나, 동시에 각국이 합법적인 정책목표를 달성하기 위한 정책주권을 제한하지는 않는다. 물론 시간이 흐름에 따라 국내법과 국제조약 간의 경계선이 흐려지고, 개괄적 조문에 대한 해석도 점차 자유무역을 강조하는 추세에 있는 것만은 사실이다. 이러

한 추세에도 불구하고, 그 적용 범위가 상당히 엄격하기는 하지만 국제 통상규범의 적용범위에서 제외되는 이른바 예외 조항들이 존재한다. 대표적인 조항들 가운데 하나가 기술기준과 관련하여 “정당한 목적(legitimate objectives)”을 강조한 WTO TBT협정 제2.2조와 한미 FTA 제14.21조 3항이다.

사실 이러한 조항의 적용을 받기란 쉬운 일이 아니다. 그러나 방송통신 분야의 경우에는 주파수의 효율적 이용(전파간섭 방지 포함), 소비자의 국내·외 네트워크 및 서비스에 대한 지속적 접근 보장(국제표준에 근거한 글로벌 로밍 보장 포함), 인체 건강 보호, 전자기기의 불량으로 인한 안전사고의 예방, 기타 기만적 거래 관행의 불식을 위한 법집행이 합리적인 정책 취지라는 점에 대해서는 이견이 존재할 여지가 별로 없으며, 무역상대국과의 공감대도 공식적으로 형성되어 있는 부분이다.

따라서 가능한 경우에는 방송통신 산업정책을 수립하는 초기부터 공식 또는 비공식 내부 문건, 입법 과정에서 국회나 법제처에 제출되는 문건, 대외 발표문, 보도자료 등에 WTO협정 및 FTA의 예외에 해당될 수 있는 정책 목적이 고려된 것임을 나타내는 문구와 표현을 최대한 빠짐없이 언급해 두는 것이 필요하다. 직접적인 정책 목적과는 다소 거리가 있는 내용이라고 판단되더라도 인과관계를 주장할 소지가 일정 정도 있다고 판단된다면, 추후 통상분쟁 발생에 대비하여 예외를 인정받을 수 있는 정책 목적이 처음부터 일관되게 고려되었음을 분명히 주장할 수 있는 근거를 확보해 둔다는 차원에서 그렇게 하는 것이 바람직하기 때문이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 고준성 (2010), “WTO 출범 이후 산업피해구제제도의 운영 추이와 시사점”, 산업경제 분석, 『KIET 산업경제』, 3월 호.
- 국가과학기술위원회 홈페이지.
- 기획재정부 외 (2009), 『신성장동력 비전 및 발전전략』.
- _____ (2009), 『신성장동력 종합추진계획』.
- 김수진 (2010), “NTT그룹의 Green ICT 추진현황 및 시사점”, 『Digieco Reports』, KT 경제경영연구소.
- 김수진·조성희 (2004), “수산물보조금 협상”, 『월간 해양수산』, 제237권.
- 무역위원회 (2003), 『WTO DDA 보조금 협상의 중요성』.
- 박민수 외 (2008), “2008 통신서비스 시장현황과 전망”, 『KISDI 이슈리포트』, 정보통신정책연구원.
- 박영덕 (2005), “WTO 하이닉스 분쟁과 IT R&D 통상전략”, 『정보통신정책』, 제17권 17호, 통권 378호.
- 박정현 (2009), “주요국의 경기부양책 및 ICT정책 분석”, 『초점』 제21권 12호 통권 465호, 정보통신정책연구원.
- 박종훈 외 (2002), 『한·미, 한·EU 통신장비 조달협정 개정 방안에 관한 연구』, 정보통신정책연구원.
- 방송통신위원회 (2011), “새로운 10년, 인터넷 글로벌 리더 도약”, 보도자료, 6.29일자.
- 법무부 (2003), 『WTO 보조금협정 연구』.
- 산업자원부 (2003), 보도자료, 4.2일자, 4.25일자.
- 삼성경제연구소 (2009), “녹색뉴딜사업의 재조명”, 『CEO Information』, 제691호.
- 안덕근 (2003), 『WTO 보조금협정 연구』, 법무부.
- 외교통상부 자유무역협정, <http://www.fta.go.kr/>.
- 외교통상부 홈페이지, <http://www.mofat.go.kr/ko/>.

- 외교통상부 (2007), 『WTO 이해하기』 .
- 원종학 외 (2007), “외국의 덤핑방지관세제도 중 최소부과원칙 운영 현황”, 『세법연구』 , 07-12, 조세연구원.
- 이한영 (2003), “IT 신성장동력 추진전략의 WTO협정 합치성 검토”, mimeo, 정보통신정책연구원.
- _____ (2004), “한국의 통신조달협상 : 평가 및 시사점”, 『대외경제연구』 , 제8권, 제2호(통권 21호).
- _____ (2007), “통신서비스분야 공익성심사에 관한 고찰 : 한·미 제도 및 한·미 FTA 양허”, 『정보통신정책연구』 , 제14권 제4호.
- 장승화 (2005), “일본 관세정률법에 의한 삼성 PDP 통관보류조치의 WTO 합치성 분석”, 『무역구제』 , 제17호, 무역위원회.
- 정보통신부 (1997), 『한·EU 통신장비 조달협약』 .
- _____ (2003), 『IT 신성장동력 발전전략』 .
- _____ (2004), 『국민소득 2만불 달성을 위한 IT 839 전략: 기술개발 마스터플랜』 .
- _____ (2007), 『전기통신사업법 일부개정령안』 .
- 정보통신정책연구원 (1997), 『정보통신사업육성을 위한 조세지원정책방향 연구』 .
- 정인억 외 (1997), 『한·미 통신외교 10년사』 , 정보통신정책연구원.
- 정진옥 (2005), “지적재산권 침해 물품에 대한 통관보류 등 잠정조치에 관한 연구”, 『무역구제』 , 제17호, 무역위원회.
- 지식경제부 (2011), “자원절약, 원자재 확보, 지속가능한 발전을 위한 자원순환 촉진방안”, 보도자료, 9.26일자.
- 한국교육학술정보원 (2009), “일본 교육정보화 정책 동향 탐색 연구”, 『KERIS 이슈리포트』 , 2009-19.
- 한국인터넷진흥원 (2011), 『글로벌 방송통신 동향 리포트』 , 제15호, 8월 5일.
- 한국정보통신 (2003), 『WTO피소 신성장동력 제동 걸리나』 .
- 한·미 FTA 방송분야 협상 결과 평가 및 대책 마련을 위한 토론회 자료 (2007).
- FTA 종합포털지원, <http://www.ftahub.go.kr/>.
- KSGI, KOTRA (2010), “주요국 Smart Grid 정책/시장 조사”, 『KOTRA 자료』 10-021.

TBT 통합포탈정보사이트, www.knowtbt.kr.

해외 문헌

- Amsden, A. (1989), *Asia's Next Giant: South Korea and the Last Industrialization*, Oxford University Press, Nueva York.
- Arthur, W.B. (1989), "Competing Technologies, Increasing Returns and Lock-In by Historical Events", *Economic Journal*, Vol. 99, No. 1.
- Bhagwati, J. (1988), *Protectionism*, MIT University Press.
- Chang, H-J, (1994), *The Political Economy of Industrial Policy*, Macmillan Press.
- Cimoli, M., B. Boriat and A. Primi (2008), "Notes on intellectual property and industrial development", in M. Cimoli, G. Dosi and J. E. Stiglitz (eds.), *Industrial Policy and Development*, Oxford University Press.
- Cimoli, M., G. Dosi, R. Nelson and J.E. Stiglitz (2006), "'Institutions and policies shaping industrial development: An introductory note'", *LEM (Laboratory of Economics and Management) Working Paper Series*, Universidad de Pisa.
<http://www.lem.sssup.it/WPLem/files/2006-02.pdf>.
- David, P. (1985), "Clio and the economics of QWERTY", *American Economic Review*, vol. 75, 2.
- Dosi, G. (1988), "'Institutions and markets in a dynamic world'", *The Manchester School of Economic and Social Studies*, vol. 56, n.2, Blackwell Publishing, Oxford.
- EC Council Regulation (2002), No 1973/2002, 5 November 2002.
- _____ (2002), No 1480/2003, 11 August 2003.
- Ernest-Ulrich Peteramann (1994), "The Dispute Settlement System of the World Trade Organizations and the Evolution of the GATT Dispute Settlement System Since 1948." 31 *Comm. Market. L. Rev.*
- Freeman, C. (1987), *Technology Policy and Economic Performance: Lessons from*

- Japan*, Pinter Publisher, London.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press.
- Gartner, Inc. (2003), *One Gigabit or Bust Initiative : a Broadband Vision for California*, Stamford, CT.
- GATT Document (1984a), Canada–Administration of the Foreign Investment Review Act(FIRA), 7 February 1984, GATT 1994 B.I.S.D. (30th Supp.).
- _____ (1984b), United States–Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, GATT 1994 B.I.S.D. (39th Supp.).
- _____ (1993), MTN.GNS/W/164.
- GATT Secretariat (1994), *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : The Legal Texts*.
- ITIF (2009), *The Digital Road to Recovery : A Stimulus Plan to Create Jobs, Boost Productivity and Revitalize America*, January.
- Japan IT Strategic Headquarter (2009), *i–Japan Strategy 2015*, July.
- Johnson, C. (ed.), (1984), *The Industrial Policy Debate*, San Francisco Institute for Contemporary Studies.
- Krueger, A. (1990), “Government failure in economic development”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, n. 3.
- Landesmann, M. (1992), “Industrial policies and social corporatism”, in J. Pekkarinen, M. Pohjola and B. Rowthorn (eds.), *Social Corporatism*, Oxford Clarendon Press.
- McKinsey Global Institute (2011), *Internet Matters : The Net's Sweeping Impact on Growth, Jobs, and Prosperity*, May.
- Nelson, R. and L. Soete (1988), “Policy Conclusions”, in G. Dosi, C. Freeman, R. Nelson, G. Silverberg and L. Soete (eds.), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter Publishers, London.
- NESTA (2009), "Getting up to speed : making super–fast broadband a reality," *Policy Briefing S–FB/33*, January.
- OECD(2009), *Economic Outlook–Interim Report*.

- Pinder, J. (1982), "Causes and kinds of industrial policy", in J. Pinder (ed.), (1982), *National Industrial Strategies and the World Economy*, Croom Helm, London.
- Polanyi, K. (1957), *The Great Transformation*, Boston, MA : Beacon Press.
- Reich, R. (1982), "Making industrial policy", *Foreign Affairs*, vol. 60, n. 4.
- Reinert, E. (2007), *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Stay Poor*, Constable, London.
- Richardson, G. B. (1960), *Information and Investment*, Oxford University Press.
- Robert E. Hudec (1996), GATT/WTO Constraints on National Regulation: Requiem for an "Aim and Effects" Test, 32 *International Lawyer* 619.
- Sacha Wunsch-Vincent (2003), "The Digital Trade Agenda of the U.S.: Parallel Tracks of Bilateral, Regional and Multilateral Liberalization", *Aussenwirtschaft* 58, Heft I.
- Savage, J. and M. Render (2006), *Community Benefits Resulting From Deployment of Fiber to the Home in the USA*, Portland, Oregon : FTTH Council, August.
- Technology Partnership Canada (2000), *Annual Report 1999-2000*.
- US Department of Commerce (1984), Galvanized Carbon Steel Sheet from Australia: Final Negative Countervailing Duty Determination, C-602-402, July 25, 1984.
- _____ (1992), Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination: Portable Seismographs from Canada, 57 Fed. Reg. 20464, May 13, 1992.
- _____ (1993), Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Steel Products from Germany, 58 Fed. Reg. 37315, July 9, 1993.
- _____ (1998), Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Stainless Steel Wire Rod from Italy, 63 Fed. Reg. 40474, July 29, 1998.
- _____ (1999), Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Certain Cut-to-Length Carbon-Quality Steel Plate from the

Republic of Korea, 64 Fed .Reg. 73176, Dec. 29, 1999.

_____ (2003), Final Affirmative Countervailing Duty Determination: Dynamic Random Access Memory Semiconductors from the Republic of Korea, C-580-851, June 23, 2003.

Vernon, R. (1987), "Product cycle", in *The Palgrave Dictionary of Economics*, Macmillan, London.

Wade, R. (1990), *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.

Williamson, O. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, The Free Press, Nueva York.

Williamson, J. (1990), "What Washington Means by Policy Reform" in J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics.

WTO Document (1995), G/TBT/1/Rev.7, G/TBT/1/Rev.8, G/TBT/1/Rev.9.

_____ (1996), S/WPGR/W/9, WT/DS8/AB/R, WT/DS2, WT/DS4.

_____ (1997), WT/DS27/AB/R, WT/DS31/R, WT/DS31/AB/R.

_____ (1998), WT/DS44/R, WT/DS54/R, WT/DS55/R, WT/DS59/R, WT/DS64/R.

_____ (1999), WT/DS70/R, WT/DS70/AB/R, WT/DS99/R, WT/DS75, DS84/R.

_____ (2000), WT/DS139, WT/DS142/AB/R, WT/DS163/R.

_____ (2001), WT/DS135/R, WT/DS135/AB/R, WT/DS224.

_____ (2002), G/TBT/1/Rev.8, WT/DS/OV/7, WT/DS231/R, WT/DS231/AB/R.

_____ (2004), WT/DS204/R.

_____ (2005), WT/DS296/R, WT/DS296/AB/R.

_____ (2008), WT/DS339/R, WT/DS340/R, WT/DS341/R.

_____ (2009), WT/DS362/R.

http://tpc.ic.gc.ca/epic/site/tpc-ptc.nsf/en/h_hb00035e.html.

<http://www3.brookings.edu/views/papers/crandall/200706litan.pdf>.

<http://www.americasbroadbandconnectivity.org>.

<http://www.broadband.gov>.
<http://www.export.gov/fta>
<http://www.fpl.com/>.
<https://www.peco.com/Pages/Home.aspx>.
<http://www.pge.com/>.
<http://www.sdge.com/>.
<http://www.wto.org>.
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/.
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm.
http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_subjects_index_e.htm#bkmk130.

● 저 자 소 개 ●

이 한 영

- 서울대 국제경제학과 졸업
- 서울대 국제경제학과 석사
- 미국 Duke대 경제학과 대학원 박사
- 현 중앙대 경제학과 교수

이 소 라

- 중앙대 경제학과 졸업
- 중앙대 경제학과 석사
- 현 중앙대 경제학과 행정조교

박 승 환

- 중앙대 경제학과 졸업
- 현 중앙대 경제학과 석사과정
- 현 중앙대 경제학과 조교

신 승 진

- 중앙대 경제학과 졸업
- 현 중앙대 경제학과 석사과정
- 현 중앙대 경제학과 조교

방통융합미래전략체계연구 지정2012-08

통상규범 친화적 디지털 뉴딜정책 추진방안 연구

2012년 12월 28일 인쇄

2012년 12월 28일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr
