

방송통신융합서비스분야의 분쟁리스크에 관한 통상법적 고찰

이한영*, 김재철**

Lie, Han-Young, Kim, Jae-Chul

목 차

- I. 서론
- II. 주요 통상현안별 글로벌 규범 및 국내법·제도 현황
- III. 통상분쟁 리스크에 대한 평가 및 전망
- IV. 결론 : 통상전략 및 법·제도 정비방향 제언

I. 서론

과거 통신과 방송은 각각 국가독점, 문화정체성 등 경제적 특수성 또는 정치사회적 이데올로기가 지배하던 산업으로 시장개방으로부터 상대적으로 자유로운 분야로 인식되었으나, 급속한 기술발전과 규제완화, 그

※ 논문투고일(2012. 5. 4), 수정일(2012. 5. 21), 게재확정일(2012. 5. 24)

* 중앙대학교 경제학부 교수 (주저자)

** 방송통신위원회 국제협력담당관 (교신저자)

리고 신자유주의 확산에 따라 시장의 폐쇄성이 희석되어 왔다. 통신의 경우 WTO 기본통신협상 이후 기본통신 전 분야에 걸쳐 세계 각국의 통신시장이 개방되면서 선진국의 주요사업자들은 미국, 유럽, 남미 등 기존 역외시장에서 점차 중동, 아시아, 아프리카 등의 신규 역외시장으로 사업다변화를 추진하고 있다. 방송의 경우에도 전통적으로 시장개방 예외를 인정해 온 GATT/WTO 다자통상체제 밖에서 미국 등 시장개방 주도그룹이 FTA협상을 주도하면서 시장개방이 예상보다 빠르게 진행될 가능성이 열리게 되었다.

예컨대 과거 문화적 예외를 인정받던 방송시장은 시장개방 반대의 명분이 점차 약화되고 있다. 디지털기술의 진전과 인터넷 등 네트워크의 확산 등으로 드라마 등 프로그램의 유통구조가 다양해졌고, 유통비용도 하락하면서 각국 방송시장이 자연스럽게 개방에 노출되는 환경으로 변화하고 있기 때문이다. 특히 방송서비스 분야에서는 방송프로그램의 수출·입 및 해외자본의 국내투자 등에 관한 현행 규제를 중심으로 시장개방 논의가 진행되고 있다. 이는 현재 대부분의 국가들이 수입쿼터, 외주 제작비율 등의 편성규제나 소유규제를 통해 자국 산업을 보호하고 있기 때문에 이와 관련된 규제완화의 수준이 방송시장 개방의 핵심현안임을 의미한다.

물론 현재까지는 방송시장이 전반적으로 시장개방 논쟁으로부터 일정한 거리를 두고 있는 것은 사실이나, 방송통신융합 영역의 경우에는 규제미비 상황이 경우에 따라 시장개방 압력에 대한 노출 정도를 상대적으로 높일 수 있을 것으로 판단되며, 미국, EU 등 시장개방 주도그룹의 글로벌 통상규범 제정을 위한 주도권 경쟁 과정에서 향후 방송시장이 크게 작게 시장개방 논쟁에서 자유롭지 않을 개연성을 배제할 수 없다. 특히 전통적인 방송·통신서비스의 상업적 가치가 점차 약화되는 가운데, 민간 사업자 또는 이해당사자들도 방송통신융합에 따른 방송·통신 구분 희석의 상황을 전략적으로 신규시장 진출의 기회로 활용할 가능성이

열려 있다.

이에 따라 미국, EU 등 시장개방 주도그룹은 다양한 양자·다자 차원의 경로를 통해 방송통신융합 분야에서 자국 사업자들의 해외진출 수요 및 정책대응 요구를 효과적·전략적으로 수용하기 위한 시장개방 압력을 가시화하고 있다. 문제는 개별국가 차원에서나 WTO 등 국제기구 차원에서 방송통신융합 분야에 관한 통상규범 정립이 지체됨으로써 글로벌 통상규범의 부재, 즉 “법적 진공상태(legal vacuum)”에 직면해 있다는 점이다. 물론 이러한 상황은 국가 간 제기되는 통상현안 또는 통상마찰에 대한 현실적인 해결방안이 사실 관계보다는 정치적 관점의 역학 관계 또는 힘의 논리에 의할 개연성이 상대적으로 높다는 점에서 우려가 아닐 수 없다.

이러한 맥락에서 본고는 우리나라의 방송통신융합서비스 분야에서 추후 통상법적으로 문제화 가능성이 상대적으로 높다고 판단되는 IP(Internet Protocol)기반 서비스의 분류, IT서비스)와 융·결합 가능한 서비스의 분류, 표준·기술기준, 콘텐츠 규제 등과 관련한 통상현안들을 글로벌 통상규범 및 WTO 분쟁해결절차의 평결내용에 근거하여 분석함으로써 추후 우리나라 방송통신융합서비스 분야에서 발생할 수 있는 통상법적 분쟁 리스크를 평가해 보고, 그에 따른 정책적 대응방향을 제언하고자 한다.

1) IT서비스는 WTO 분류기준으로 보면, “컴퓨터 및 관련서비스(CRS : Computer and Related Services)”로 지칭되며, 대체로 컴퓨터 하드웨어와 소프트웨어의 설치, 이용, 유지 및 보수 등에 필요한 자문·지원(consultancy and support) 서비스를 포함한다.

II. 주요 통상현안별 글로벌 규범 및 국내 법·제도 현황

1. IP(Internet Protocol)기반 서비스의 분류

WTO 체제 하에서 특정 서비스에 대해 시장개방의 조건으로 전송방식을 특정하지 않은 경우 해당 서비스를 IP 기반으로 공급하더라도 문제되지 않는지 여부를 둘러싼 회원국 간 공식적인 합의는 아직 존재하지 않는다.²⁾ 이는 IP기술에 의해 전송되는 방송통신 및 융합서비스 양허여부가 논란대상이 될 수 있음을 의미한다. 물론 국제적 합의 부재에도 불구하고, 논의가 전혀 없지는 않았다. 구체적으로 GATS(General Agreement on Trade in Services)의 포지티브 열거방식(positive listing approach) 하에서는 인터넷이 본격적으로 확산되기 이전인 UR협상 당시의 양허표(schedule of specific commitments)를 통해 대부분의 회원국들이 자의에 의해 IP기반서비스를 양허하였다고 볼 수 없다는 견해(예컨대, 우리나라)와 ‘기술중립성(technology neutrality)’ 개념에 기초하여 IP 기술을 활용하는 서비스도 자동적으로 개방된 것으로 보아야 한다는 견해(예컨대, 미국)³⁾가 상충한 바 있다.

GATS 하에서 특정 서비스에 대한 개방여부가 양허표를 근거로 하여 판단된다는 점에서 일차적으로 IP 기반 서비스의 양허표 기재 여부가

-
- 2) 국제협정 내용의 실무적 의미에 관해서는 이한영·차성민, “상호접속협정·표준협정서 공개의 법적 문제”, 「과학기술법연구」 제17집 1호(2011.6), 100면 이하.
 - 3) 미국의 통신서비스분야 규제정책 내용을 살펴보면, 기술중립성 개념에 관한 미국의 주장이 전략적 목적에서 활용되고 있음을 엿볼 수 있게 한다. 예컨대, 미국은 기존의 전화서비스를 기본통신서비스로 분류하면서도 유독 인터넷(프로토콜)에 의한 전화서비스인 VoIP(Voice over Internet Protocol)는 정보서비스(enhanced services)로 분류한다는 입장을 정한 바 있다. 이는 서비스 분류 및 양허권한이 기본적으로 개별 회원국의 고유권한임을 시사한다.

개방 여부를 결정한다고 판단할 수도 있겠으나, 문제는 기 양허된 서비스를 IP에 기초하여 제공하는 경우에 이를 개방하였다고 판단할지 여부이다. 이는 IP를 전송수단 또는 기술방식으로 간주하는 경우로서, 그러한 경우 기술중립성 인정 여부가 판단을 위한 관건이 된다.

이에 관하여 안티구아·바뷰다(Antigua and Barbuda)-미국 인터넷賭블링 분쟁⁴⁾과 미국-중국 시청각서비스 분쟁⁵⁾은 WTO 협정과 불가분의 일체가 되는 평결로서 정립된 입장을 보여준다. 미국-賭블링서비스 분쟁 해결 과정에서 기술중립성에 대한 논의가 이루어진 바, 패널은 GATS가 서비스 공급방식(mode of supply)을 구분함에도 불구하고 기술중립성의 관점에서 원격 공급과 온사이트(on-site) 공급을 구분하지 않는다고 언급하였다.⁶⁾ 이는 패널이 특정 서비스 공급방식 내에서 전송수단(mode of delivery)으로 인해 동종성이 훼손되지 않는다는 소위 “공급방식 내 동종성(intra-modal likeness)” 또는 “공급방식 내 기술중립성”을 하나의 원칙으로 정립하였음을 의미한다. 즉 특정 서비스 공급방식 내에서 별도의 전송수단(기술) 제한이 양허표에 기재되어 있지 않는 한, IP 기술을 특정하여 제한하는 것이 금지된다고 해석하여야 한다는 것이다.

유사한 결론은 미국-중국 시청각서비스 분쟁에서도 찾아진다. 당시 중국의 서비스 양허내용 해석과 관련한 상소기구는 중국의 WTO 가입 당시 기술적 가용성(technical feasibility) 또는 상업적 현실(commercial reality)에 의존하지 않는다는 입장을 취하였다.⁷⁾ 이는 다자차원에서의

4) WTO(2004), United States-Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/R(이하 간략히 Gambling Case라고 지칭함) 및 WT/DS285/AB/R.

5) WTO(2009), China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R (이하 간략히 Audiovisual Case라고 지칭함) 및 WT/DS363/AB/R.(이하 간략히 Appellate Body Report of Audiovisual Case라고 지칭함)

6) Gambling Case, para. 6.32.

서비스 양허 이후 방송통신 및 융합분야에서 새로이 등장한 기술적·산업적 변화를 이유로 해당 서비스 양허내용을 기술중립성에 반하여 제한적으로 해석하기 곤란함을 의미한다. 즉 특정 통신서비스 및 시청각서비스를 양허하면서 미래의 특정 전송방식을 양허 당시에 명시적으로 배제하지 않는 이상 기술중립성 원칙의 적용을 면하기 배제하기 어렵다는 것이다.

현재 우리나라는 인터넷전화 규제와 관련하여 ‘인터넷전화역무 고시(정보통신부고시 2004-53호)’를 통해 인터넷전화서비스를 기간통신역무의 하나로 편입시킨 상태로써 기간통신사업자와 별정통신사업자 모두 인터넷전화서비스를 제공할 수 있다. 그렇다면 인터넷전화서비스를 이미 개방한 것으로 보아야 할까? 이와 관련하여 우리나라는 기본통신협정을 통해 전화서비스(voice telephone services)를 이미 기재한 상태이고 기간통신사업(facilities-based)와 별정통신사업(resale-based) 방식을 명시한 점 이외에는 유·무선 등 전송기술은 물론이고 서비스의 지리적 범위 등에 대한 어떠한 제한도 두지 않았다. 우리나라가 명시적으로 ‘인터넷전화서비스’라는 별도의 서비스 항목을 양허대상에 포함시킨 바도 없다.

그럼에도 불구하고 앞서의 WTO 분쟁패널의 결론은 우리나라가 양허 당시 설령 IP 기술을 전송기술의 하나로 상정할 수 없었더라도 IP 기술을 특정하여 제한한다는 내용이 양허표에 기재되지 않은 이상 대외적으로 인터넷전화서비스가 기본통신서비스의 하나로 개방되었다고 판단하여야 한다는 것이다. 이는 WTO가 GATS 조문 및 시장개방 양허를 해석함에 있어 공식적으로 기술중립성을 하나의 원칙(principle)으로 수용했음을 의미한다는 점에서, 비단 인터넷전화서비스가 아니더라도 향후 방송통신 정책방향을 수립·시행함에 있어 서비스 제공의 기술적 방식이나 수단에 대해서는 중립적·비차별적인 입장을 견지하는 것이 요구됨을 시사한다. 즉 양허표에 기재되지 않은 이상 기술중립성에 의해 IP 기반

7) Appellate Body Report of Audiovisual Case, paras. 412-413, 364, 375, 377.

의 특정 서비스가 개방되었다고 보기는 어렵지만, 적어도 기 양허된 방송통신융합서비스가 IP 기술에 의할 수 있다면 개방된 상태라고 간주하는 것이 타당함을 의미한다. 더 나아가 네가티브 접근방식에 의한 한미 FTA 발효 시에는 대부분의 방송통신 및 융합서비스가 개방된 것으로 보아야 하는 만큼, 미국에 대해서는 더 더욱 시장친화적인 해석에 기초하여 정책방향을 수립·시행하는 것이 요구된다.

2. IT서비스와 융·결합 가능한 서비스의 분류

서비스 분류는 원칙적으로 각국의 고유권한사항이다. 하지만 시장자유화의 관점에서 서비스 분류문제는 한 가지 중요한 전략적 요소를 동반한다. 이는 서비스 분야별로 기 달성된 개방수준이 상이하기 때문에 발생하는 사안으로서 시장을 개방하고자 하는 국가는 최대한 특정서비스를 개방수준이 높은 분야로 소속시키고자 할 것이며, 시장을 보호하고자 하는 국가는 당해 특정서비스를 개방수준이 낮은 분야에 소속시키고자 한다. 이렇게 본다면, 방송의 속성과 통신의 속성을 공유하는 융합서비스 분류의 경우에는 전략적 관점에서 상대적·절대적으로 개방수준이 높은 통신서비스 방향으로 분류하고자 하는 유인이 존재한다.

더 나아가 IT서비스의 속성을 내재하는 융합서비스 분류의 경우에는 "컴퓨터 및 관련서비스(CRS : Computer and Related Services)" 방향으로 분류하고자 하는 유인이 존재한다. 이는 컴퓨터 및 관련서비스가 UR협상 당시 우리나라를 포함한 대부분의 회원국들이 해당시장을 전면 개방함으로써 통신서비스 분야보다도 훨씬 높은 시장개방 수준에 도달하였기 때문이다.

하지만 동 서비스는 IT 기술발전과 매우 긴밀하게 연관되어 있다는 점에서 전면개방이라는 사실에 대한 조심스런 해석이 필요하다. 즉, GATS 양허표 기재방식이 서비스분야에 대해서는 포지티브 열거방식에

의존하므로 UR협상 타결 이후 IT 기술발전에 따라 시장에 등장한 신규 서비스가 당연히 양허표에 포함된다고 해석하기 어려운 측면도 없지 않으며, 다른 한편으로 가급적 시장자유화에 도움이 되는 방향으로 해석하고자 하는 입장도 가능할 것이다. 한 가지 분명한 것은 전자상거래와 직결되어 있는 동 서비스의 양허범위에 대한 관심 정도가 한층 높아졌다는 사실이다. 상기와 같은 우려로 인해 EU와 중국은 이미 WTO협정 또는 FTA를 통해 방송 또는 통신의 속성을 내재하는 융합서비스의 컴퓨터 및 관련서비스로의 전략적 분류 가능성을 원천적으로 차단하고 있다. 예컨대, 중국은 ASEAN, 칠레, 뉴질랜드, 파키스탄, 페루, 싱가포르 등과의 FTA에서 예외 없이 컴퓨터 및 관련서비스와 여타 서비스를 구분한다는 취지의 유보(reservations)를 두고 있다.⁸⁾

이러한 유보 기재의 의도는 UR 종료 이후 컴퓨터 및 관련서비스의 분류와 관련해 진행되었던 WTO 회원국 간 논의에 뿌리를 두고 있다. 1996년 10월 서비스무역이사회 양허위원회(Committee on Specific Commitments)는 사무국에 CPC체계의 개선작업 현황조사를 요청한 바 있다.⁹⁾ 이에 따라 사무국은 1998년 3월 기존 서비스 분류지침(W/120)¹⁰⁾이 활용해 온 잠정 CPC체계(Provisional CPC)와 새로이 개정된 'CPC 버전1.1'을 상세히 비교하는 보고서를 제출하였다.¹¹⁾ 이 과정에서 사무국은 컴퓨터 및 관련서비스와 통신서비스 또는 컴퓨터 소프트웨어의 제

8) 구체적으로 “Computer and related services do not cover the economic activity consisting of the provision of content services which require computer and related services as means of supply.”라고 기재하고 있음.

9) CPC란 Provisional Central Product Classification으로서 GATT체제부터 서비스 양허 시 활용하는 품목번호이다. 서비스무역이사회는 회원국들이 최대한 서비스 분류지침(W/120)에 따르도록 하면서 양허서비스가 무엇인지 분명하게 알 수 있도록 UN이 작성한 서비스별 분류번호인 Provisional Central Product Classification을 함께 기재하도록 권고하였다.

10) WTO Document, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.

11) WTO Document, S/CSC/W/6/Add.9, 27 March 1998.

이한영, 김재철 - 방송통신융합서비스분야의 분쟁리스크에
관한 통상법적 고찰

조·공급과의 관련성 문제를 언급하였다. 구체적으로 컴퓨터 및 관련서비스와 통신서비스 간에는 상당한 중첩(considerable overlap)이 존재한다는 것, 그리고 컴퓨터 및 관련서비스가 W/120이나 CPC 분류체계가 다루고 있지 않은 컴퓨터 소프트웨어 자체와 어떻게 연관되는지가 불분명하다는 것이다.

이러한 사무국이 적시한 컴퓨터 및 관련서비스의 분류문제 논의는 주로 EU의 제안서를 중심으로 이루어져 왔다.¹²⁾ 동 제안서를 통해 EU는 우선 기술발전에 따른 시장현실을 반영하기 위해서 회원국 간 컴퓨터 및 관련 서비스에 대한 개념의 명확화가 필요함을 제안하였다. 구체적인 접근방식은 신규서비스의 포괄적 수용을 위해 양허표 내 양허서비스 기재방식이 CPC 분류를 기준으로 두 자리(2 digits) 수준에서 이루어져야 한다는 것이다. EU 제안서의 두 번째 요지는 핵심적 서비스(core services)와 수단적 서비스(enabling services)의 구분에 관한 것으로서, 컴퓨터 및 관련서비스의 세부서비스가 내포하는 서비스적 요소인 콘텐츠서비스(핵심적 서비스)¹³⁾와 컴퓨터 및 관련서비스의 본원적 기능인 자문·지원서비스(수단적 서비스)¹⁴⁾를 분리하자는 것이다. 참고로 우리나라와 대다수 회원국들은 EU 제안서의 첫 번째 취지에는 반대견해를, 두 번째 취지에는 동조견해를 표명한 바 있다. 하지만 WTO 서비스무역이사회 차원에서는 EU 제안서에 대한 더 이상의 실질적 논의 진전을 이루지 못하였다.

한편 미국은 컴퓨터 및 관련서비스와 여타 서비스의 콘텐츠¹⁵⁾가 중첩되는 경우, 관련된 서비스분야의 양허사항에 대한 조정이 매우 어려우므로 핵심적 서비스는 가급적 좁게 해석되어야 한다는 입장을 피력하였다.

12) WTO Document, S/CSS/W/35, 24 October 2002.

13) 예컨대, 금융정보 제공.

14) 예컨대, web hosting, domain hosting, data mining services, grid services 등.

15) 미국은 이를 '주변서비스(Neighboring Services)'라고 지칭함.

뒤집어 본다면, 이는 기술발전 및 융합현상에 따라 등장한 신규서비스는 가급적 시장자유화가 상대적으로 진전된 컴퓨터 및 관련서비스의 관할이 되어야 한다는 주장으로도 받아들일 수 있다. 또한 인터넷 또는 여타 통신망을 통해 제공되는 컴퓨터 및 관련서비스 분류문제 해결을 위해 양허방식을 정비하기 보다는 컴퓨터 및 관련서비스와 동 서비스와 가장 밀접한 관련성이 있는 부가통신서비스 모두를 전면 자유화하는 것이 현실적이라고 주장하였다. 하지만 미국의 이러한 주장은 핵심적 서비스와 수단적 서비스 구분과 관련한 기준이 무엇인지에 대해서는 국별 이해관계가 엇갈리고 있어 현재까지 다자적 합의점을 찾는 데는 실패하였다.

결론적으로 우리나라가 다자협정 및 FTA 등 양자협정을 통해 방송 또는 통신의 속성을 내재하는 융합서비스의 컴퓨터 및 관련서비스로의 전략적 분류 가능성을 원천적으로 차단하기 위한 문구를 기재한 바 없기 때문에 방송 또는 통신의 속성을 내재하는 융합서비스 분류와 관련된 통상마찰 가능성이 전혀 없다고는 말할 수 없으나, 현재까지 이루어진 국제적 논의 수준이 미흡한 상태로서 기본적으로 그러한 분류에 관한 규제권한이 유지된다고 볼 수 있으므로 여타 현안들에 비해서는 동사안으로 인한 통상마찰 가능성은 낮다고 판단된다. 다만 미국-멕시코 통신분쟁¹⁶⁾ 사례의 일반적 교훈으로서 양허대상 서비스의 범위와 각 서비스 공급방식별 의미를 명확하게 작성하는 것이 필요하다는 사실을 감안할 때, 추후 DDA, FTA 협상 등에서 이루어지는 IT서비스와 융·결합 가능한 서비스에 관한 국제적 논의 과정에서 최소한 EU나 중국이 밝힌 것과 유사한 수준에서 컴퓨터 및 관련서비스의 범위를 설정해두는 것은 필요할 것으로 판단된다.

3. 표준 및 기술기준

16) WTO(2004), Mexico: "Measures Affecting Telecommunications Services: Report of the Panel", WT/DS204/R.

방송통신 및 융합서비스에 관한 한, 표준(standard)·기술기준(technical regulation)의 문제는 GATS의 규범이 분명하게 확립되지 못한 상태이기 때문에 일견 각국 정부가 상당한 재량권을 발휘할 수 있는 부분이다. 문제는 방송통신 및 융합서비스에서만큼은 표준·기술기준이 시장접근에 우호적인 환경을 조성함에 있어 결정적인 역할을 하며, 기술경쟁력이 앞선 선진국들, 특히 미국이 2000년대 들어 부쩍 표준·기술기준의 무역장벽화에 대해 관심을 둔다는 사실이다. 이에 따라 우리나라는 이미 미국과 WIPI 및 WiBro 기술표준과 관련한 치열한 양자협상을 치룬 바 있고, 결과적으로 한미 FTA 제14.21조를 통해 “기술 및 표준에 관한 조치(Measures Concerning Technologies and Standards)”에 관한 매우 상세한 양자규율을 탄생시키게 되었다.¹⁷⁾

동 양자규율은 정당한 공공정책 목적 달성을 위해 필요한 경우에는 정부의 기술·표준 정책 추진 권한을 인정하고, 정당한 공공정책목적은 정부가 정의할 권한을 보유하고 있다는 점에서 일견 표준화 정책의 자율성을 일정 정도 보장하는 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 시장방임 철학에 매우 근접한 양자규율이라고 보아야 한다.

그렇다면 과연 향후 우리 정부가 “정당한 공공정책 목적 달성을 위해 필요한 경우여서 추진한 기술기준에 경우에는 어떠한 어려움이 있더라도 고수할 수 있을까?”라는 현실적인 물음을 던지지 않을 수 없다. 이와

17) 자세한 내용은 이한영, 디지털@통상협상, 삼성경제연구소, 2007, 233-256면 참고.

관련하여서는 TBT협정이 제2.1조로부터 제2.11조에서 “기술기준”이나 “민간단체표준”을 제정함에 있어 회원국들이 특히 (i) 수입제품과 국내 제품의 동등대우 보장; (ii) 기술기준이 국제무역에 있어 불필요한 장벽이 되지 않을 것 보장; (iii) 다른 회원국들의 유사 기술기준 수용을 긍정적으로 고려; (iv) 디자인(특정사양)이나 외형적 특성보다는 성능을 위주로 기술기준 명시; (v) 기술기준의 적절한 공시 및 이해당사자 의견수렴; (vi) 존재하는 경우 국제표준 사용 등을 준수해야 한다고 규정하고 있으며, 이러한 규율은 한미 FTA에도 대체로, 경우에 따라 한층 더 상세하게 반영되어 있다. 이 가운데 우선 유념해야 할 점은 비강제적인 민간단체표준이 아니라 강제적 성격의 기술기준을 요건으로 정하기 위해서는 그러한 강한 규제의 정책적 불가피성에 대한 논리 마련이 전제되어야 한다는 사실이다.

하지만 한미 FTA 제14.21조에 의하면 아무리 기술기준의 정책적 불가피성 논리가 공고하다 하더라도, 추가적으로 기술기준이 성능보다 디자인을 위주로 한다면 그 효과가 극도의 무역제한성을 수반하는 경우에는 불리한 통상분쟁으로 이어질 가능성이 높을 것임을 예견하게 한다. 왜냐하면 현재 우리나라 방송통신 및 융합서비스분야 표준화가 갖는 취약점이 주로 그러한 내용과 직결되어 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 한미 FTA 발효를 앞둔 우리나라 방송통신 및 융합서비스분야의 표준화가 통상친화적인 방향으로 개선되기 위해서는 특히 두 가지 정도의 문제점들에 대한 전향적인 고민이 요구된다.

우선, 정보통신기술협회(TTA) 절차를 통한 방송통신표준 개발을 현재와 같이 디자인 중심으로 가져가고자 한다면, 단일 민간단체표준이 아닌 복수 민간단체표준으로 이행하는 것이 바람직하다. 만일 그렇지 못하다면 기술기준의 무역제한성 완화 관점에서 성능 중심으로 가져가는 것을 고려할 수밖에 없을 것이다. 둘째, 기술기준의 무역제한성 완화를 위한 절차적 노력도 필요하다. 이를 위해서는 TTA에 위임된 방송통신표

준 개발절차에 대한 규제기관의 모니터링을 한층 더 강화하여 외국 이해당사자가 불만을 가질 수 있는 여지를 불식시킴과 동시에 만의 하나 표준개발이 국내 이해당사자들에 의해 왜곡되지 않도록 담보해 두는 것이 중요하다.

다음으로 방송통신 및 융합서비스분야 표준화와 관련하여 미국-캐나다 정기간행물 분쟁¹⁸⁾과 EC-Banana II 분쟁¹⁹⁾이 던져주는 정책적 시사점을 심각하게 고려할 필요가 있다. 두 가지 분쟁의 평결 주요내용 가운데에는 분쟁사안에 대해 상품 및 서비스 각각에 관한 협정의 적용방향을 보여주는 부분이 있다. 그 요지는 “GATT와 GATS 하의 의무가 상호 양립할 수 있으며, 어느 하나가 다른 하나를 무효화하지 않으며, GATT와 GATS가 중첩되는 부분에서도 어느 하나가 다른 하나의 적용을 배척하지 않는다는 것으로 해석되어야 한다.”는 것이다.²⁰⁾

한마디로 말해 방송통신 및 융합서비스에 관한 표준이나 기술기준 문제가 GATS 관할일 뿐만 아니라 동시에 GATT 및 TBT협정의 관할과도 얼마든지 관련지어질 수 있다는 것이다. 표준이나 기술기준 부과의 대상이 방송통신 및 융합서비스일 경우에는 전략적 관점에서 표준 및 기술기준에 관한 통상규범이 아직 구체화되지 않은 GATS가 관할협정이라고 주장할 있으나, 이러한 주장은 당해 표준 및 기술기준의 효과가 순수하게 서비스에만 국한되지 않는 이상 효과적이며 방어논리로서 적합하지 않다는 것이다. 오히려 방송통신 및 융합서비스 분야의 기술기준이 IT 상품교역에 간접적으로라도 영향을 준다면 GATS상의 표준관련 규

18) WTO(1997), Canada-Measures Prohibiting or Restricting Importation of Certain Periodicals, WT/DS31/R 및 WT/DS31/AB/R.

19) WTO(1997), EC-Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R.

20) 예컨대, EC-Banana II 분쟁에서 상소기구(Appellate Body)는 상소기구 보고서의 결론 부분에서 “GATT 1994는 상품에 적용되고 GATS는 서비스에 적용되는 바, 해당 사안의 성격에 따라 양 협정이 중복(overlap)될 수도 있고 그렇지 않을 수도 있다.”고 언급하고 있다.

정뿐만 아니라 상품관련 GATT 1994상의 의무와 TBT 협정상 의무와도 직결될 수 있는 만큼 WTO 협정 합치성에 대한 포괄적 점검이 통상분쟁에 대한 예방적 조치가 될 수 있다.

4. 콘텐츠 규제

현재까지 WTO 중심의 다자협상 차원에서는 방송서비스(또는 시청각 서비스) 분야의 대부분은 시장개방에서 상당한 거리를 두고 있는 것은 사실이며, 이는 동 분야의 사회문화적 특수성에 대한 국제적 공감대에 의존한다고 보아도 과언이 아니다. 하지만 미국 주도의 FTA가 그러한 거리를 줄이고 있는 것도 엄연한 사실이다. 미국의 주된 FTA 전략은 방송서비스에 대한 문화적 예외를 포괄적으로 허용하기보다는 문화적 예외를 개념적으로 부인하지 않는 가운데 각국이 그러한 가치를 보호하기 위해 도입한 시장접근 제한조치에 주목하면서 그 완화 및 제거를 추진하는 것이다. 대표적인 시장접근 제한조치가 콘텐츠 규제로서, 우리나라는 한미 FTA를 통해 비지상파 부문의 국산프로그램 의무편성비율을 영화(25%→20%)와 애니메이션분야(35%→30%)에서 각각 5%씩, 지상파, 위성방송, 케이블(SO), PP 등이 준수해야 하는 “1개국 쿼터” 프로그램 편성비율을 60% 이내에서 80% 이내로 완화한 바 있다.

그런데 2011년 3월 미국의 NTE 보고서²¹⁾는 국산프로그램 쿼터의 완화 전망과는 별도로 “온라인 비디오와 같은 신규 플랫폼에 대해서는 국내산 쿼터 등 legacy 규제가 부과되지 않도록 할 것.”²²⁾이라고 언급한 바 있다. 반면 한미 FTA에는 IPTV 등 방송통신 융합서비스(가입기반 비디오서비스, subscription-based video services), 온라인 시청각 콘텐츠

21) National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

22) “The KORUS would protect against quota increases and ensure that new platforms, such as online video, are not subject to these legacy restrictions.”

츠 등에 대한 우리 정부의 포괄적 규제 권한(미래유보)이 분명하게 기재되어 있다. 비록 미국이 탈legacy 규제를 기대하는 온라인 비디오 등 신규 플랫폼과 우리나라가 포괄적 규제권한을 확보해 둔 방송통신 융합서비스(가입기반 비디오서비스), 온라인 시청각 콘텐츠 등이 정확히 일치하는 것인지는 좀 더 세부적인 논의가 필요하겠으나, 우리나라의 신규 플랫폼 규제제도에 관한 양국의 상이한 관점은 우려하지 않을 수 없는 바이다. 신규 플랫폼에 대해 미국은 legacy 규제를 허용할 생각이 없다는 것이고, 우리나라는 legacy 규제를 유지하겠다는 것이 기본입장이기 때문이다.

한미 FTA 부속서-II(미래유보) 주해(explanatory notes) 제1항은 내국민대우, 최혜국대우, 현지주재, 시장접근 등에 관한 당사국 의무와 관련하여, “이 부속서의 당사국의 유보목록은 [중략] 기존의 조치를 유지하거나 새로운 조치를 도입하거나 또는 더 강화된 조치를 채택할 수 있는 특정 분야, 하위분야 또는 행위를 규정한다.”²³⁾고 밝히고 있다. 다시 말해, 미래유보는 원칙적으로 내국민대우, 최혜국대우, 현지주재, 시장접근 등에 관한 제한조치의 유지·신규채택 권한과 강화 권한 모두를 포괄적으로 담보해두는 것으로서, 동 제한조치의 유지 권한만을 담보하는 한미 FTA 부속서-I의 현행유보에 비해 유연한 규제권한 행사를 가능하게 한다.

결국 신규 플랫폼에 대한 legacy 규제와 관련한 양국의 관점 차이는 우리나라의 규제 의향에도 불구하고 향후 한미 FTA를 통해 미래유보된

23) The Schedule of a Party to this Annex sets out, [중략] the specific sectors, subsectors, or activities for which that Party may maintain existing, or adopt new or more restrictive, measures that do not conform with obligations imposed by: (a) Article 11.3 or 12.2 (National Treatment); (b) Article 11.4 or 12.3 (Most-Favored-Nation Treatment); (c) Article 12.5 (Local Presence); (d) Article 11.8 (Performance Requirements); (e) Article 11.9 (Senior Management and Boards of Directors); or (f) Article 12.4 (Market Access).

융합서비스 등 신규 플랫폼에 관한 국내 규제제도 수립 과정에 미국 정부가 적극적으로 개입할 것임을 예고한다는 점에서 통상마찰 개연성을 열어두어야 하는 부분이다. 참고적으로 legacy 규제에는 콘텐츠 쿼터 규제와는 별도로 외국인 지분소유 규제가 대표적으로 포함되겠지만, 이 두 가지가 무관하지 않음에도 특히 유념해야 한다. 왜냐하면 일단 외국인투자 규제가 풀리게 되어 콘텐츠의 국내제작이 가능하게 되는 경우에는 국산 콘텐츠와 외국 콘텐츠의 구분이 모호해진다. 그러한 경우 외국기업의 현지화 전략에 따라 외국 콘텐츠에 대한 문화적 할인율도 낮아질 것이며, 근본적으로 문화정책성에도 부정적 영향을 주게 될 것이다.

한편 수입영상물 1개 국가 및 국내제작물(방송프로그램, 국내제작 영화·대중음악) 편성비율규제와 관련하여 1개국 분류 및 국내제작기준의 WTO 및 한미 FTA 규범 합치 여부에 대해서도 검토가 필요하다. 우리나라의 경우 "동영상의 제작 및 배급"과 "녹음물"을 제외한 나머지 시청각서비스는 WTO에서 양허하지 않았고, 전 세계 대부분의 나라가 유사하게 시청각서비스를 양허하지 않았다. 다만, 우리나라는 시청각서비스에 대해 어떠한 최혜국대우(MFN) 면제도 신청하지 않았다. 다시 말해 대부분의 시청각서비스가 단허 있지만, 부분적으로라도 열고자 한다면 외국에 대해 비차별적으로 열어야 한다는 것이 기본이라 하겠다.

다른 나라의 최혜국대우 면제 신청의 대표적 사례는 공동제작·배급에 관해 내국민대우를 상호주의에 기초하여 차별적으로 줄 수 있다는 것이다. 최혜국대우 면제 신청은 UR협상 또는 그 후속협상에서만 가능했기 때문에 우리나라는 WTO 차원에서 시청각서비스에 대한 상호주의 적용의 기회를 상실하였다고 할 수 있다. 유일한 예외를 만들어 낼 수 있는 기회는 GATS 제5조(경제통합협정)에 기초하여 FTA를 체결하는 경우로서, 그러한 경우 특정국에 대해 원칙적으로 더 좋은 차별적 대우를 할 수 있다. 유념해야 할 점은 GATS 제5조 제6항에 따라 FTA를 체결할 당시 이미 당사국 법에 의해 설립되어 실질적인 경제활동을 하는 제3국

서비스사업자는 FTA의 혜택을 부여받도록 하고 있다는 사실이다. 이와 관련 한 가지 더 주의해야 할 점은 서비스사업자의 국적이 소유와 지배 의미를 동시에 갖고 있다는 사실로서, 그러한 제3국 서비스사업자는 제3국 소유·지배하에 있더라도 FTA 당사국 기업에 준하는 대우를 받을 권리가 있다는 것이다.²⁴⁾

마지막으로 미국-중국 시청각서비스 분쟁은 콘텐츠 규제와 관련한 통상마찰이 발생할 경우 각별히 유념해야 할 시사점을 던져주고 있다는 것을 강조할 필요가 있다. 동 분쟁 사례는 WTO가 문화상품(중국의 경우 출판물 및 시청각제품)에 대한 조치가 GATT1994 제20조(a) 상의 공중도덕 보호를 위한 조치로 인정하였음을 보여준다.²⁵⁾ 즉 방송 및 시청각서비스 분야의 조치, 예컨대 콘텐츠 규제가 다자협정 상의 ‘일반적 예외’ 논리에 따라 제한 가능한 분야임을 인정하였다 점에서 큰 의미를 갖는다. 그러나 동시에 동 분쟁 평결의 과정에서 공중도덕 보호가 정당성 확보를 위한 필요조건이지 충분조건은 아니라는 입장도 확인되었다.²⁶⁾ 예컨대 문화적 정체성 보호를 위해 콘텐츠 규제가 필요하다는 점에 대해서는 인정하지만, 추가적인 무언가가 더 전제되어야 한다는 것이다. 이는 다름 아닌 ‘필요성 심사(necessity test)’이다. 일반적으로 말해, 콘텐츠 규제의 협정 합치성이 문제될 경우에는 공중도덕 보호를 위해 그러한 규제가 왜 필요한지와 최소한의 규제인지를 적극적으로 입증해야 한다는 것이다.

III. 통상분쟁 리스크에 대한 평가 및 전망

24) 혹자는 이러한 이유에서 FTA 등 지역협정이 다자적 성격을 갖는다고 한다.

25) Audiovisual Case, paras. 7.712, 7.766.

26) 패널과 상소기구는 공히 필요성 요건에 대한 입증이 없었음을 근거로 중국의 무역제한 조치가 정당화 되지 못한다고 평결하였다.

방송통신 및 융합서비스분야와 관련하여 가장 많은 무역상대국이 개입되는 통상협정은 단연 WTO협정이기 때문에 사전적·잠재적으로만 본다면 통상 문제를 제기할 수 있는 나라는 무수히 많다. 하지만 경험적 관점에서 우리나라와 통상마찰이 빈번한 국가들은 주로 선진국들이다. 시장개방 사안에 관한 한, 일반적으로 우리나라보다 수준이 높고 해외진출에도 관심이 많은 국가들이 선진국들이기 때문에 이러한 현재까지의 추세는 앞으로도 이어질 것이다. 물론 통상 문제를 실무적으로 해결하기 위해 필요한 능력 면에서 이들 국가들이 상대적으로 우월한 점도 이들이 공세적인 입장을 견지할 수 있는 이유이다.

단일 국가로는 미국이 가장 문제가 될 수 있는 무역상대국이다. 주된 이유는 현재 공식 발효된 한미 FTA가 유래를 찾아볼 수 없을 정도로 포괄적·구체적이라는 당면 현실에서 비롯되나, 설령 그러한 가능성을 논외로 하더라도 전통적으로 지속되어온 미국과의 마찰적 통상관계가 달라지지는 않을 것으로 판단된다. 왜냐하면 우리나라의 정치적 우방인 미국이 경제통상의 관점에서 우리나라를 보는 시각은 철저히 실용적·경쟁적이며, 자국의 이익 실현을 위해 가동할 수 있는 외교적 채널은 굳이 한미 FTA가 아니더라도 공식적인 연례점검회의나 비공식 회의 등 얼마든지 존재하기 때문이다.

한·EU FTA 등 여타 국가들과도 FTA가 기 발효 중이라는 점에서 이들과의 통상마찰 가능성도 배제할 수 없다. 이 가운데 특히 EU는 무역비중 측면에서나 회원국 수자 측면에서 미국 못지않은 중요성을 갖는다. 현재까지 EU와는 통신서비스분야에서는 경쟁관계, 방송 또는 융합서비스분야에서는 대체로 협조관계에 가깝다고 해도 과언은 아니기 때문에 혹 EU와의 통상마찰이 빚어진다면 “통신서비스분야가 대상이 되지 않겠는가?”라고 추정해 볼 수도 있다. 하지만 EU에 관한 한 가장 심각하게 고려해야 할 부분은 경쟁관계인 통신서비스분야보다는 역설적으

로 방송 또는 융합서비스분야일 수 있다. 그 주된 이유는 방송 또는 융합서비스분야에 관한 EU의 관점이 미국과는 근본적으로 상이하다는 사실에서 근거한다.

EU는 동 분야를 문화라는 잣대로 다자협상을 통해 접근하는 반면, 미국은 무역이라는 잣대로 적어도 당분간은 FTA 등 양자협상을 통해 접근한다. 더욱이 WTO라는 다자통상포럼의 대안적 포럼으로 유네스코를 선택하여 WTO협정과 대비되는 문화다양성협약²⁷⁾을 주도해 온 EU는 급기야 한·EU FTA를 통해 우리나라의 동 협약 비준이라는 중대한 양허를 받아낸 바 있다. 이는 방송 및 융합서비스분야의 특정사안을 둘러싼 통상 분쟁을 굳이 감안하지 않더라도 향후 우리 정부가 다자통상협상 과정에서 미국과 EU 모두로부터 동 분야의 시장자유화에 대한 구체적인 입장 표명을 요구받는 소위 ‘넛 크래커(nutcracker)’로 전락할 개연성을 예고한다.

만의 하나 이러한 문제에 대한 근본적인 전략 부재는 비단 다자통상협상을 차치하고서라도 중국과의 FTA에서도 중대한 애로요인이 될 수 있다. 중국은 WTO 가입 이후 과감한 시장개방을 단행하여 왔다고 할 수 있으나, 여전히 시장개방 양허의 이행이라는 측면에서는 남은 과제가 많은 국가이다. 특히 국가 기간산업이라 할 수 있는 통신서비스분야와 함께 체제수호의 도구하고 여겨지는 방송 및 융합서비스분야에서는 상당히 폐쇄적이고 불투명한 제도를 유지하고 있다고 해도 전혀 과언이 아니다. 우리나라가 거대한 중국 방송 및 융합서비스분야 시장진출 활성화를 도모하고자 한다면, 동 분야는 문화가 아닌 무역이라는 잣대로 바라보지 않으면 안 된다. 하지만 우리나라가 국내 방송 및 융합서비스분야를 당분간 보호하고자 한다면 무역이 아닌 문화라는 관점에서 바라볼 수밖에 없다.

27) 동 협약의 정식 영문 명칭은 ‘Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions’임.

미국과 조화로운 통상관계를 유지하고자 원한다면, 중국에 대해서 공세적인 입장을 취할 수밖에 없다는 진퇴양난의 상황에서 방송 및 융합서비스분야의 시장자유화에 대한 우리 정부의 정책기조 선택은 특히 콘텐츠 규제와 표준·기술기준 분야에서 통상마찰을 야기할 개연성이 높을 것으로 전망된다. 예컨대 유네스코 문화다양성협약을 WTO협정과 대응한 것으로 잘못 인식하여 전통적으로 방송서비스분야에 존재하여 왔던 전형적 규제인 국내산 쿼터를 융합서비스분야로 확장해 가고자 할 경우에는 특히 미국과의 통상마찰을 피하기 어려울 것으로 판단된다. 앞서 거론한 바와 같이, 신규 플랫폼에 대한 legacy 규제와 관련한 양국의 상반된 관이 존재하기 때문이다.

방송통신 및 융합서비스분야에서 표준·기술기준은 시장진입의 열쇠와 같은 중대한 사안으로서 우리나라는 WIPI 및 WiBro 등과 관련하여 이미 미국과 통상마찰을 경험한 바 있다. 미국이 표준·기술기준에 집착하는 배경은 UR협상을 전후한 시기에 서비스분야 시장개방에 집착했던 것과 유사한 관점에서 이해할 수 있다. 미국은 상품보다는 서비스, 더 나아가 기술 분야에 경쟁력이 있는 국가임을 주지의 사실이다. 명실상부한 IT기술 수출국인 미국은 방송통신 및 융합서비스분야에서 제3국의 토착 기술표준 개발을 기본적으로 자국 IT기술을 배척할 의도를 갖는 국산화정책으로 인식하고 있으며, 이는 궁극적으로 국산기술 편향적인 시장진입 규제가 자국의 상업적 이익을 훼손할 수 있다는 점에 주목한다.

문제는 최근까지도 방송통신 및 융합서비스분야 표준·기술기준 제정을 금지하거나 이를 명백한 협정위반이라고 볼 만한 다자·양자 간 협정근거가 부재하고, 설령 있다하더라도 특히 WTO협정에 따른 통상규범, 특히 GATS는 일반적·포괄적 수준에 머물러 있다고 인식되어 왔다. 물론 미국-캐나다 정기간행물 분쟁과 미국-중국 시청각서비스 분쟁을 통해 방송통신 및 융합서비스분야의 표준·기술기준 문제를 해결하기

위해 GATS에 비해 훨씬 더 구체적 규범을 갖는 GATT 및 TBT협정 활용 가능성이 열리기는 하였으나, 이는 표준·기술기준이 해당 서비스와 관련하여 상품에도 영향을 준다는 전제 하에서 가능한 시나리오이다. 이에 따라 미국 정부는 최근 수년간 방송통신 및 융합서비스분야에 직접 적용될 수 있는 표준·기술기준에 관한 구체화된 통상규범 신설을 위해 양자협상은 물론 DDA협상, FTA협상 등을 통해 소위 ‘민간자율선택’ 또는 ‘기술선택의 중립성’ 원칙 제정을 강력하고도 일관되게 추진하여 왔다. 한미 FTA 제14.21조(기술 및 표준에 관한 조치)도 그 연장선상에서 제정된 규범이다.

현재 미국은 일련의 FTA를 통해 우리나라를 포함한 전 세계 다수국 가들과 방송통신 및 융합서비스분야에 적용되는 표준·기술기준에 관한 통상규범을 제정하는데 성공함으로써 추후 FTA 상대국들이 관련제도를 투명하고 비차별적으로 운용하는지를 면밀히 검토하면서, 필요한 경우에는 좀 더 공세적으로 문제를 제기할 것으로 예상된다. 물론 DDA협상이 정상화 된다면 WTO 차원에서도 필요한 통상규범 제정을 위해 노력하겠으나, 이미 한미 FTA를 계기로 관련제도의 동조화 과정에 있으므로 다자포럼에서 우리나라와 미국이 충돌할 여지는 희박하다. 다만, 아직까지도 우리나라 방송통신 및 융합서비스분야에 적용되는 표준·기술기준에 관한 국내제도가 한미 FTA의 조문 취지 및 내용을 충분히 반영했다고 보기 어렵다는 점에서 구체적 사안별로 통상규범의 이행과정에서 통상마찰의 여지를 완전히 배제하기는 어렵다고 할 수 있다.

상기에서 거론된 여타의 통상현안들에 비해 상대적으로 통상마찰 가능성이 낮은 통상현안은 IP기반 서비스 및 IT서비스와 융·결합 가능한 서비스의 분류문제이다. 이는 우리나라의 규제제도가 통상친화적이거나 선진화되어 있다는 사실 때문이기보다는 글로벌 통상규범이 비교적 분명하게 정리됨으로써 논란의 소지가 작거나 아직 글로벌 통상규범이 방향성을 잡지 못한 상태에서 각국 정부가 갖는 합법적인 재량권이 많다

는 사실 때문이다. 좀 더 구체적으로 말하자면, IP기반 서비스와 관련해서는 안티구아·바뷰다-미국 갬블링서비스 분쟁 및 미국-중국 시청각서비스 분쟁 평결을 통해 양허 당시의 기술적 가용성 및 상업적 현실에도 불구하고, 양허표 상에서 특별히 제한의향을 명시하지 않는 이상 양허된 서비스 제공을 위한 전송기술을 제한할 수 없다는 소위 ‘기술중립성’이 하나의 원칙으로 정립되어 있다. 그리고 IT서비스와 융·결합 가능한 서비스 분류문제의 경우에는 국제적 논의 자체가 미흡한 상황이므로 현재로서는 향후 통상협상을 통해 동 서비스들에 대한 양허의 범위를 좀 더 분명하게 정리하는 것이 통상마찰의 가능성을 줄이는데 도움이 될 것으로 판단된다.

IV. 결론 : 통상전략 및 법·제도 정비방향 제언

방송통신융합과 관련하여 통상분쟁 리스크를 높이는 근본적 원인, 또는 방송통신·융합서비스의 국제무역과 관련한 긴장감이 조성되는 원인은 크게 (i) 방송서비스와 통신서비스 간 존재하는 시장자유화 수준의 상이성, (ii) 방송서비스 시장자유화에 대한 미국과 EU 등 주요국 간 관점 및 정책기조의 마찰, 그리고 (iii) 방송통신융합서비스를 둘러싼 시장과 제도 간 존재하는 전반적 괴리 또는 부정합이라고 정리할 수 있다. 사실 방송서비스 시장자유화에 관한 미국, EU 등 주요국 간 이견이 현재까지 통신서비스 대비 방송서비스 시장자유화를 뒤처지게 하는 중요한 요인이었다고 말할 수 있겠으나, 역설적으로 방송통신융합의 출현은 그러한 주요국 간 마찰이 존속할 수 있는 환경을 일정 정도 희석시키는 계기도 되었다. 즉 방송서비스와 통신서비스라는 이분법 구도의 유용성이 기술적·경제적·정책적으로 더 이상 충분한 설득력을 갖기 어렵게 되

었다는 것이다.

이러한 방송통신융합관련 통상환경 변화를 염두에 두고, 본고는 글로벌 규범 및 분쟁평결에 근거하여 우리나라 방송통신 및 융합서비스분야에서의 주요 현안을 중심으로 통상분쟁 리스크를 검토하였다. 우리나라 방송통신·융합서비스분야에서 발생 가능한 통상분쟁 리스크 가운데 콘텐츠 규제, 표준·기술기준, 서비스 분류문제 등과 관련하여 특히 염두에 두어야 할 법·제도 개선방향은 다음과 같이 정리할 수 있다.

방송통신융합서비스분야의 콘텐츠 규제와 관련한 통상분쟁 리스크는 특히 한미 간 고조될 수 있는 사안이다. 미국의 협상전략은 콘텐츠 규제 자체를 용인하지 않는 것은 아니지만, 현행 규제수준보다 강화되는 것은 분명하게 반대한다는 것이다. 이는 전통적인 방송서비스에 대해서 뿐만 아니라, 방송통신융합서비스의 경우에도 미국이 일관되게 고수하는 기조이다. 즉 미국은 방송통신융합서비스의 경우 아무리 양보하더라도 현재 방송서비스에서 유효한 콘텐츠 규제의 수준을 넘어서는 부분을 수용할 수 없다는 것이다. 방송통신융합서비스분야의 우리나라 국내제도가 수립 중에 있다는 사정을 고려할 때, 이러한 언급은 제도수립 과정에 대한 모니터링을 통해 원천적으로 콘텐츠 규제를 봉쇄하겠다는 의지의 표현이라고도 풀이될 수 있다.

하지만 이는 방송통신융합서비스분야의 콘텐츠 규제가 현행 방송서비스분야의 콘텐츠 규제 수준 이상으로 강화되지 않도록 보장하라는 것으로 해석됨이 타당하다. 이러한 해석은 한미 FTA 관련내용과도 맥락을 같이 한다. 한미 FTA에서는 IPTV 등 방송통신융합서비스(가입기반 비디오서비스, subscription-based video services) 및 온라인 시청각 콘텐츠에 대해 정부의 규제 권한을 포괄적으로 유보(미래유보)해 두었다. 문제는 그러한 미래유보가 당초 미래유보의 취지대로 기재되어 있지 못하고, 현재유보적인 성격을 갖는다는 것이다. 즉 한미 FTA의 방송통신융합서비스 및 온라인 시청각 콘텐츠의 경우에는 정부가 일반적인 미래유

보의 본래적 취지대로 콘텐츠 규제의 수준을 자유로이 조절할 수 있는 것이 아니라, 방송서비스분야의 기존 콘텐츠 규제의 수준을 벗어나지 못하도록 규정되어 있다는 것이다.²⁸⁾ 한미 FTA가 발효를 목전에 두고 있는 만큼, 국내제도 수립과정에서도 동 미래유보의 효력이 일반적인 미래 유보에 비해 제한적이라는 사실에 대해 각별히 유념하는 것이 필요하다.

표준 및 기술기준과 관련하여서는 신규 무선통신서비스가 급증하는 추세 하에서 진입규제 요소 가운데 기술기준·표준이 통상분쟁의 주요 원인으로 부각될 가능성이 높아질 것임은 주지의 사실이다. 물론 한미 FTA에서조차도 표준화정책에 관한 정부의 합법적 권한을 원칙적으로 허용하고 있지만, 이는 어디까지나 조건부 허용에 지나지 않는다. 기술 표준의 제정이 원칙적으로 성능에 기초해야 한다는 의무도 부과되어 있으며, 문제화 소지가 높은 무선통신서비스의 경우에는 정부의 합법적 권한 범위를 주파수의 효율적 이용(전파간섭 방지 포함), 소비자의 국내·외 네트워크 및 서비스에 지속적 접근 보장(국제표준에 근거한 글로벌로밍 보장 포함), 인체 건강 보호, 법 집행 등으로 한정하고 있음에 주목하여야 한다.

더 나아가 한미 FTA는 표준화정책 추진 과정에서 관련 사업자들에 대해 의견개진 기회 부여 차원에서 절차적 투명성 및 공정성이라는 까다로운 요건도 보장할 것을 요구하고 있다. 예컨대 정부가 특정 기술·표준을 정하고자 할 경우에는, 시장 자율로 공공정책목적 달성이 불가능한지를 판단하고, 통신사업자 및 장비 제조업체에게 의견 개진 기회를 제공해야 하고, 표준채택 후에도 사업자가 다른 기술·표준의 추가 허용 여부를 검토하도록 요청할 경우 이유를 명시하여 서면으로 답변하고, 요

28) 한미 FTA Chapter 24(Final Provisions)의 Annex II는 이를 다음과 같이 기재하고 있다 : “With respect to subscription-based video services, [중략] any such measure that imposes domestic content quota may set a level no higher than the percentage permitted pursuant to the Communications-Broadcasting Services entry in Annex I with respect to a cable system operator.”

구서(가능한 경우)와 답변서는 공개하도록 의무화하였다. 우려되는 바는 한미 FTA 규범과의 합치성 제고를 위한 국내제도 적용이 지연됨으로써 통상분쟁의 빌미를 제공할 소지가 상존한다는 점이다. 이러한 사정은 표준화정책을 둘러싼 국내제도를 포괄적·전면적으로 점검하기보다는 특정 기술기준(표준)에 대한 통상문제가 발생할 경우 사안별 제도개선을 추진하는 제도개선 관행과도 무관하지 않으나, 단일 민간단체표준을 기술기준으로 채택하는 우리나라 표준화정책의 기초가 바뀌지 않는 이상 만족스러운 상황을 연출하는 것은 쉽지 않아 보인다.

우선 단일 민간단체표준을 기술기준으로 채택할 경우에는 그러한 표준이 한미 FTA 규범이 규정하는 성능(performance)에 기초한 표준이라고 보기 어렵기 때문에 “왜 특정기술을 표준으로 선택할 수밖에 없는지?”라는 의문에 대한 명백한 논리, 즉 공공정책목적 달성을 위해 그러한 선택이 불가피하다는 소위 ‘필요성심사(necessity test)’를 거쳐야 한다. 이는 극도로 부담스러운 숙제가 아닐 수 없으므로 미국과의 통상마찰에 대해 근본적으로 대응하기 위해서는 복수 민간단체표준 제정이나 성능중심의 표준화로의 이행을 심각하고도 전향적으로 고려하는 것이 절실하다. 그리고 무역상대국들로부터 TTA 표준화절차의 차별성 및 불투명성이 지속적으로 지적되고 있는 만큼, 규제당국이 표준화절차의 초기단계에서부터 좀 더 철저한 모니터링에도 관심을 두어야 할 것이다.

IP기반 서비스 및 IT서비스와 융·결합이 가능한 서비스 분류문제와 관련해서는 크게 다자 차원에서 원칙화된 기술중립성(technical neutrality)과 컴퓨터·관련서비스에 관한 DDA 논의사항을 고려해야 한다. 기술중립성 개념의 원칙화는 특히 전송수단으로서 인터넷을 활용하는 서비스가 기존의 WTO협정 차원에서 양허되지 않았다는 주장이 더 이상 설 자리가 없게 된 만큼 우리나라의 양허내용 해석이나 국내 법·제도 시행에 있어 가능한 한 시장친화적인 관점을 유지해야 함을 의미한다. 그리고 IT서비스와 융·결합이 가능한 서비스 분류문제와 관련하여

서는 우리 정부가 순수한 의미의 컴퓨터·관련서비스 개방에 의해 그와 융·결합된 콘텐츠서비스가 동시에 개방되는 것을 우려한다면, EU나 중국과 같이 다자·양자협상 과정에서 컴퓨터·관련서비스와 중첩(overlap)되는 방송통신·융합서비스 요소를 배제한다는 명시적 문구를 협정 내에 반영하는 것을 적극 고려할 필요가 있다.

주제어 : 방송통신, 융합, 통상분쟁, WTO, 한미 FTA

참고문헌

- 이한영, 디지털@통상협상, 삼성경제연구소, 2007.
- 이한영·차성민, “상호접속협정·표준협정서 공개의 법적 문제”, 「과학기술법연구」 제17집 1호, 2011.6.
- 외교통상부, 한-미 FTA, 한-EU FTA 협정문,
<http://www.fta.go.kr/new/index.asp>.
- WTO, Services Sectoral Classification List, MTN.GNS/W/120, 10 July 1991.
- WTO, Report of the Panel, Canada-Measures Prohibiting or Restricting Importation of Certain Periodicals, WT/DS31/R, 1997.
- WTO, Report of the Appellate Body, Canada-Measures Prohibiting or Restricting Importation of Certain Periodicals, WT/DS31/AB/R, 1997.
- WTO, Report of the Appellate Body, EC - Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas, WT/DS27/AB/R, 1997.
- WTO, A detailed analysis of the modification brought about by the revision of the Central Product Classification, Note by the secretariat, Addendum, Business services, Computer and related services, S/CSC/W/6/Add.9, Committee on Specific Commitments, 27 March 1998.
- WTO, Communication from the European Communities and Their

Member States, Coverage of CPC 84-Computer and Related Services, S/CSC/W/35, 2002.

WTO, Report of the Panel, Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services, WT/DS204/R, 2004.

WTO, Report of the Panel, United States-Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/R, 2004.

WTO, Report of the Appellate Body, United States-Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/AB/R, 2005.

WTO, Report of the Panel, China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R, 2009.

WTO, Report of the Appellate Body, China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/AB/R, 2009.

Abstract

Legal Studies on Commercial Trade Dispute Risk of Broadcasting and Communications Services

Lie, Han-Young*, Kim, Jae-Chul**

Motivation of this research is the question around us that trade rule making in the global and national context does not adequately keep up with the rapid progress of communications convergence in the marketplace. While the legal vacuum itself is escalating quite a risk of trade conflicts between Korea and its major trading partners including US, really problem is the unpredictability of potential trade disputes in the convergence arena stemming from the legal uncertainty. Bearing in mind this dark shadow over us, we scrutinize extant trade rules on communications under the auspices of multilateral and regional trading systems, particularly including relevant legal cases in the WTO dispute settlement process to date.

* Professor, Dept. of Economics, Chung-Ang University (Main Author)

** International Cooperation Management Officer, Korean Communications Commission (Corresponding Author)

Focusing on some thorny trade issues posed in Korea's communications sector, domestic laws and regulations are evaluated vis-a-vis its binding trade obligations. Figuring out Korea's legal or regulatory flaws from this preliminary examination, we analyze potential trade dispute risks it might face in the near future, and provide for trade-friendly and strategically advantageous communications policy suggestions.

Key Word: Communications, Convergence, Trade Dispute, WTO, KORUS FTA