

일본 경제산업성, “2008년 불공정 무역보고서” 발표: 전기통신 분야를 중심으로

정보통신협력연구실 연구원 박민정
(T. 570-4345, mjpark@kisdi.re.kr)

1. 개요

일본 경제산업성은 지난 5월 ‘2008년판 불공정 무역보고서-WTO협정 및 경제연대협정·투자협정으로 본 주요국의 무역정책’을 공표하였다. ‘불공정 무역보고서’는 1992년 이래 매년 발간되어온 연차보고서로, 경제산업대신의 자문기관인 산업구조심의회에 설치된 ‘통상정책부회 불공정무역정책·조치 소위원회’에 의해 발간되고 있다. 일본 경제산업성은 본 보고서를 통하여 주요국의 무역정책 및 조치 중 WTO협상 및 국제적 합의규정을 기준으로 개선이 요망되는 사항을 지적하고, 철폐 또는 개선을 촉구하고 있다.

본 보고서 제1부는 특히 ‘각국·지역별 정책 및 조치’라는 제목 하에 일본과의 무역액을 기준으로 주요 10개국 및 지역에 대한 각 분야별 불공정 무역 정책 및 조치를 조사하고 있다.¹⁾ 2008년도에도 동일한 방식 하에 중국, 미국, ASEAN, EU, 한국, 대만, 호주, 홍콩, 캐나다, 인도, 러시아 등이 선정, 조사되었다.²⁾ 본고에서는 일본 경제산업성이 지적한 주요국의 전기통신분야에 있어서의 불공정 무역정책 및 조치를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

2. 주요국의 전기통신 관련 불공정 무역 정책 및 조치

가. 중국³⁾

중국은 지금까지 경영범위, 출자비율, 영업지역 등의 제한을 단계적으로 완화해 왔다. 그러나 실질적으로는 다음의 문제 등으로 인해 외자 기업의 중국 전기통신업 시장 진입은 순조롭게는 진행되고 있지 않다.

- 1) 각 정책 및 조치와 관련하여 가능한 범위 하에 (1) 조치의 개요, (2) 국제규범상 문제점, (3) 최근 동향 등 3단계로 분석, 설명되어 지고 있다. 이에 따라 각국의 조치가 WTO 협정상 어떠한 점에서 문제가 되는지 밝히고, 관련 일본정부의 대응에 대한 정보도 함께 제공하고 있다.
- 2) 2007년 일본의 주요국·지역과의 무역액(수출입 합계액)

1) 전기통신 업무

중국의 전기통신 업무는 2003년 4월부터 시행되고 있는 '전기통신 업무 분류목록'에 근거하여 제1종 기초 전신 업무, 제2종 기초 전신 업무, 제1종 부가가치 전신 업무, 제2종 부가가치 전신 업무로 각각 새로이 분류되고 있지만, 이 중 외자 제공이 가능한 서비스는 한정되어 있다. 이에 따라, 중국 시장에 진입한 외자계 통신사업자가 현지 일본계 기업으로부터의 수요가 큰 데이터센터 서비스, 인터넷 접속 서비스 등을 제공하는데 있어서 큰 장애가 되고 있다.

2) 면허 요건 등의 투명성

전신 업무 면허 취득 시 법령에 명기되어 있지 않는 조건을 구두로 요구하는 등 불투명한 행정 운영이 이루어지고 있다. 또한, 중국 국내에서 암호에 관련되는 활동(연구 개발, 제조, 판매, 사용)을 할 경우, 이를 정부가 독점적으로 관리하도록 규정하고 있는데, 그 대상이 되는 암호 기술 및 암호 제품의 대상 범위가 불명확하며, 암호 제품을 판매하는데 있어 필요한 상용암호 제품 판매허가가 외국 기업에게 난 실적이 없고, 실질적으로 외국 기업이 암호 제품을 판매할 수 없는 가능성이 존재한다.

3) 전기 통신법의 제정 상황 및 3G 휴대전화방식 확정·사업인가

중국 정부는 WTO 가맹시 약속한 전기 통신사업 기본법인 '전신법' 제정을 서두르고 있으나 아직도 공포·시행되고 있지 않다. 또, 이동통신에 관해서도 중국 독자적 3G 규격인 TD-SCDMA를 조기도입하기 위한 경쟁이 진행되고 있는 한편, 일본이나 미국, 유럽 등의 국가에

순위	국가·지역	무역액(단위: 백억엔)
1	중국	2,788
2	미국	2,525
3	ASEAN	2,044
4	EU	2,007
5	한국	959
6	대만	761
7	호주	532
8	홍콩	474
9	러시아	251
10	캐나다	241
11	인도	121
	세계 합계	15,706

* 러시아는 WTO 비가맹국.

자료: 총무성 '헤세이19년분 무역통계(속보)'

3) 일본은 이전까지 '불공정 무역보고서'에서 미국을 제1장으로 다루었으나, 금년부터 중국과의 무역액이 미국과의 무역액을 상회하여, 중국이 제1장으로 중요하게 다루어지고 있다.

넓게 보급되어 있는 3G 규격인 WCDMA, CDMA2000의 도입은 불투명한 상황이라 하여 사업 면허 발급조차 안하고 있다.

일본 정부는 이러한 중국의 전기통신 분야 규제 및 조치에 대하여 WTO 가맹시 국내/국제 전화 및 이동통신서비스 등에 대한 외자제한 49%, 부가통신서비스에 대한 외자제한 50% 등의 시장개방⁴⁾을 약속하였으므로, 상기의 조치는 가맹 약속에 위반하고 있다고 볼 수 있음을 지적하였다.

더불어 일본 정부는 지금까지도 일-중 경제 파트너십 협의, 중국 TRM⁵⁾ 등을 통해서 중국에게 가맹약속의 이행을 재촉해 왔지만, 향후에도 지속적으로 전기통신 서비스의 규제 상황을 주시하고, 컴퓨터 관련 서비스 등 인접 서비스와 관련해서도 WTO상의 약속에 반하는 형태로 규제가 과도하지 않는지에 대한 주의가 필요하다고 강조하였다.

나. 미국

미국 연방통신위원회(FCC)의 외자 진입에 대한 신규칙(1998년 2월 발효)에서는 1) 무선국을 이용하는 전기통신사업의 직접투자에 대한 외자 규제가 존재하고, 2) 사업자 인증 및 무선국 면허 심사기준 중 '공공의 이익' 및 '경쟁에 대한 매우 높은 위협' 등에 대한 기준이 명확하지 않아 FCC에게 광범위한 재량권이 주어지며, 3) '공공의 이익'의 한 요소로서 '외교 정책이나 통상 상 염려'라는 항목이 존재하여 신청내용과 관계없는 사항을 이유로 인증거부가 가능하는 등 외국 기업이 참여하기에는 실질적인 진입장벽이 존재하고 있다. 실지로 과거 일본사업자가 미국 전기통신사업의 인증 수령이 지연되는 등의 문제가 존재하였다.

또한, 미국의 전기통신시장에 관한 실질적인 외자 진입 제한 중 하나로, 주(州) 레벨의 규제를 들 수 있다. 미국에서는 연방기구가 결정한 통신 관련 각종규제의 운용 중 많은 부분이 각 해당 주의 판단에 맡겨지고 있으나, 주마다 운용에 있어서의 차이가 존재하여 광역통신사업의 장애가 되는 경우가 있다.

2003년 8월 21일 FCC의 접속규정개정에 대한 최종결정이 이루어졌으나, 많은 네트워크 요소에 대해서 연번들링 의무의 유무가 판단되고, 동일의무를 적용하는 지역을 결정하는 실

4) 중국의 통신서비스 분야 시장접근제한

- 기본 전기 통신 서비스(공중 통신 인프라설비 또는 데이터 통신·음성 통신 서비스 등) 중, 국내·국제전화 등의 서비스: 외자 출자 상한 49%
- 이동 통신 서비스: 외자 출자 상한 49%
- 정보·데이터베이스 검색 등의 부가가치 서비스: 외자 출자 상한 50%

5) Transitional Review Mechanism(과도기 검토 메커니즘). WTO는 중국의 WTO 가입시 시장개방 약속 등의 의무사항 이행을 점검하기 위해 TRM을 설치·운용하였다.

질적 권한을 주(州)가 보유하고 있다. 본 보고서는 이러한 주의 권한에 따라, 해당 접속규정의 실제 운용이 늦어지고, 제도의 운용이 상이하게 세분화되어 있는 시장이 발생함에 대하여 유감을 표명하였다. 특히, 주의 판단기준이 불명확하여 서비스제공자가 예견가능성을 확보하기가 어려운 문제도 있음을 강조하며, FCC가 주마다의 규제 운영에 있어 통일성, 효율성, 신속성을 확보하도록 주력해야함을 지적하였다.

일본 정부는 이러한 미국의 조치는 서비스 협정상의 약속에 반하지 않는 한 WTO 협정 위반이 되는 것은 아니지만, WTO 및 서비스 협정의 정신에 비추어 보아, 더욱 자유화하는 것이 바람직하다고 설명하였다. 또한, 지금까지 일본정부는 다양한 기회를 통해 상기의 문제 제기와 개선 요망을 미국 정부에게 전달하였으며, 특히 2007년 10월 일-미 간 '규제 개혁 및 경쟁정책 이니셔티브'에서도 지속적으로 요구하였음을 밝혔다.

다. 아세안

1) 태 국

태국은 상무성의 외자정책에 의해 엔지니어링업, 각종 소매업 등 대부분의 서비스업에 대한 외국기업⁶⁾의 참가가 제한되어 있어 외국기업이 태국 시장에서 서비스업을 행하는 것은 매우 어려운 현황이다. 외국기업의 참가가 가능한 서비스업은 일정규모 이상의 무역중개 및 도매·소매, 호텔업, 건설업 등의 6개 업종으로 한정되어 있다. 또한, 나머지의 제한업종에 대해서는 대중매체, 토지 거래 등의 9개 업종을 제외하고 제한적으로는 허가를 받으면 참가가 가능하도록 되어 있다.

태국의 외자제한 중 전기 통신업에 대한 내용은 다음과 같다. 2001년에 시행된 '전기통신사업법'에 의하여 통신회사의 외자제한 상한을 49%에서 25%로 강화하였으나, 서비스 협정상의 약속인 2006년 통신 분야 자유화를 받아들여 2006년 1월에 법 개정이 행해졌고, 이에 따라 외자제한 상한이 50%미만으로 완화되었다. 그러나 규제완화 실행 이후, Shin Corporations의 주식이 싱가포르에게 매각⁷⁾당하는 등의 외자 진입이 행해지긴 하였으나, 2006년에는 외자계 기업에 대한 출자상 규제를 엄격히 운용하고, 외자참가를 규제하는 업종을 재검토 등의 내용을 담고 있는 외국인사업법 개정작업이 추진되었다. 본 개정안은 결국 입법의회에서 다수의 반대로 철회되었다.

일본은 상기의 태국의 전기통신업 관련 외자제한은 서비스 협정상의 약속에 반하지 않기

6) 자본의 1/2 이상이 외국인 소유인 법인

7) 본 매각 건에 의해 실질적인 지배권이 의결권 비율을 통하여 외자사업자에게 옮겨져 갔다. 태국 정부는 이에 대하여 외자제한을 우회하였다고 문제시하였다. 본 매각 건은 2006년의 외국인사업법 개정작업의 계기가 되었다.

때문에 WTO 협정에 위반되는 것은 아니지만, WTO 및 서비스 협정의 정신에 비추어 지속적으로 자유화를 추진하는 것이 바람직하다고 판단하고 있다.

일본 정부는 이러한 서비스 무역 시장개방과 관련하여 일-태국 EPA(2007년 4월 서명, 11월 발효), 양국 간 정책대화, WTO 서비스교섭 등을 통하여 외자제한을 낮추는 것을 요청해 왔다. 또한, 외자 제한 강화에 관한 법률개정의 동향을 주시하여 주태국 일본 대사관을 통해 태국 정부에 일본의 입장을 전달해 왔으며, 앞으로도 법 개정의 동향 및 진출해있는 일본계 기업에 대한 영향에 대해서 주시해야 함을 강조하고 있다.

2) 인도네시아

인도네시아는 규제 업종을 기술한 네거티브 리스트에 근거하여 외자 진입의 규제 업종을 규정해 왔다. 이후, 외자도입 촉진을 통한 국가경제 재건을 도모하는 정책을 반영하여 2007년 3월, 내자 및 외자의 차별 철폐 등의 내용을 포함하고 있는 신 투자 법안이 제정되었다. 그러나 동년 7월에 공포된 새로운 네거티브 리스트⁸⁾에서는 외국 투자가와의 사전 조정도 없이 신규 및 확장 투자에 대한 진입 규제가 강화되어 신 투자법의 취지로부터 크게 어긋나고 있는 것으로 평가되고 있다.

새로운 네거티브 리스트에서는 통신망사업(고정망사업, 회선교환 또는 퍼켓교환기술을 이용한 케이블에 의한 로컬, 회선교환 또는 퍼켓교환기술을 이용한 라디오)은 49%까지, 특정 고정망사업 및 이동망사업(휴대, 위성)은 65%까지, 멀티미디어서비스사업의 경우 데이터통신시스템서비스가 95%까지, 인터넷상호연결서비스(NAP)가 65%까지 공동전화회선 인터넷서비스 및 그 외 멀티미디어가 49%까지로 외자지분제한이 정해져 있다.

이는 인도네시아의 서비스 협정상의 약속에 반하지 않기 때문에 WTO 협정위반이 되지는 않지만, WTO 또는 서비스 협정의 정신에 비춰보아 자유화를 향한 노력이 더욱 필요한 것으로 사료된다. 일본정부는 일-인도네시아 EPA(2007년 8월 20일 서명)를 통해 서비스 양허 범위 확대 등을 도모하였으며, 전기통신분야에서는 전용선·정보 및 데이터 기반 온라인에서의 검색서비스 등 5개 분야를 일본자본 40%까지로 새로이 약속받았다.

3) 말레이시아

말레이시아 외국투자위원회(FIC)는 부미푸트라(bumiputera) 정책⁹⁾에 근거하는 가이드라

8) 신 네거티브 리스트는 운수, 소매, 컨설턴트, 중개업, 통역업, 노동자 파견 등 다양한 업종을 폭넓게 규제하고 있다. 또한, 자본특성(출자자) 변경, 본사 이전, 신규사업, 투자액의 증감 등 이전 법으로 승인된 조건을 변경하고자 할 경우에 신법이 적용되도록 되어 있다. 또한, 신규 투자에 대해서도 폭넓은 분야에서 외자 출자비율 상한 규제 등 투자 형태와 사업 활동 내용을 폭넓고 상세하게 제한하고 있다.

인에 의해 소매업, 무역업, 인쇄업, 운송업, 주택개발업, 건설업 등에 대한 외자 진입에 인가를 주고 있다. 원래 이러한 업종에 대한 외자참가는 국내 자본이 70%(이 중 부미푸트라 자본 30% 조건)이어야 하는 조건이 있었지만, 2003년 5월에 발표한 경기자극 정책 중 서비스업 투자에 관한 출자규제 완화가 포함되어, 기본적으로는 신규 투자에 대해서 부미푸트라의 자본 30%가 출자되면 나머지의 부분에 대해서는 외자 출자가 가능하게 되었다.

한편, 1997년에 발생한 아시아 통화 위기에 의해 기존 기업의 경영체력이 저하됨에 따라 운수 및 통신업의 일부에서는 가이드라인과는 별도의 방법으로 운용되는 반면, 제조업에 직결한 서비스업에서는 공업개발청(MIDA)에서 독자적인 심사를 실시하는 움직임도 생겨났다.

제9차 말레이시아 계획에서는 효율적인 유통·서비스 실시를 위해 비즈니스 관행의 구조적 변화를 도모하고 공정거래를 실시해 나갈 필요성이 대두되고, 이에 따라 말레이시아 정부는 법제도 및 가이드라인을 정비하고자 하고 있다. 그 일환으로서 공정무역법(Fair Trade Practices Law)의 제정 외에도 공정무역관행 위원회, 공정무역관행 신립 재판소 등을 단계적으로 설립해 나가고자 하고 있다. 이와 더불어 2006년 8월에 통상산업성(MITI)이 발표한 제3차 공업화 마스터플랜(2006~2020)에 있어서도 서비스 산업의 법제도 및 가이드라인 정비가 확인되었으며, 경쟁력을 보유한 부분부터 차례대로 자유화할 것이라 하고 있다.

전기통신분야의 외자출자비율은 현재 원칙적으로 30%까지로 제한되어 있다. 또한 서비스 내용 및 대상 고객에 따라 부여된 면허가 다르나, 이 중 '개별면허'는 일반 휴대전화 서비스 및 IP전화, 위성방송 등 더욱 넓은 고객 대상 서비스가 가능하나, 외자는 30%까지만 허락되고 있다. 반면 '클래스면허'는 틈새 고객으로 대상이 한정되는 서비스 또는 내용 그 자체가 제한되는 서비스의 경우에 해당하나, 말레이시아에 설립된 법인임을 조건으로 외자의 100% 출자가 인정되고 있다.

일본 정부는 전기통신분야를 포함한 서비스 무역의 외자규제 상황에 대하여 이는 말레이시아의 서비스 협정상의 약속에 반하지 않기 때문에 WTO 협정위반이 되지는 않지만, 시장 자유화를 위한 노력이 더욱 필요하다고 판단하고 있다.

4) 필리핀

필리핀은 외국 투자가 규제되는 분야는 외국투자법(RA 8179)에 의해 정해진 외국투자 네거티브 리스트(2년마다 발표)를 통해 밝히고 있다. 현재의 네거티브 리스트는 2006년 12월에 발표된 '제7차 외국투자 네거티브 리스트'로, 외자참가 금지분야의 주요 항목으로 불입 자본금이 250만 US달러 미만의 소매업이 포함되어 있다. 또한, 라디오 방송국의 운영은 외자비

9) 부미푸트라는 말레이족을 일컬으며, 부미푸트라 정책은 다수계인 말레이족(말레이시아 인구 전체의 2/3 차지)에 대한 우대정책을 말한다.

율이 20%까지, 광고업은 외자비율이 30%까지로 제한된다. 필리핀에 있어 공익사업은 필리핀 자본기업¹⁰⁾만이 가능하며, 이에 따라 통신 분야에 대한 외자참가도 40%미만으로 한정되고 있다.

일본 정부는 필리핀의 현재 전기통신분야를 포함한 서비스 무역의 외자규제 상황은 필리핀의 서비스 협정 약속에 반하지 않는 이상, WTO 협정위반이 아니지만, 자유화를 향한 노력이 더욱 필요하다고 지적하였다. 더불어, 향후 필리핀의 외자규제강화에 관한 법률개정 동향 등을 주목해야 함을 강조하였다.

라. 대만

대만의 인터넷 접속시장은 일본계 인터넷접속사업자(ISP)를 포함한 많은 ISP가 참여하여 사업을 전개하고 있다. 그러나 기존의 국영 전기통신사업자인 중화전신이 Hinet의 브랜드명으로 시장을 80% 이상 점유하고 있다. Hinet의 네트워크와 접속하기 위해 다른 ISP가 지불해야하는 접속요금(피어링 요금)이 고가이며, 일본계 ISP와 다른 대만계 ISP와 비교하여 일본계 ISP에게 불리하도록 요금이 설정되어 있는 등 인터넷접속에 관한 불공정 경쟁이 발생하고 있다. 또한 중화전신이 제공하는 ADSL 접속에 대한 접속전용선의 불합리한 요금설정도 관찰되고 있다. 이에 대한 일본정부는 제28회 일-대 무역경제회의(2003년) 이후 피어링 요금의 저렴화를 비롯하여 전기통신분야에 대한 대만측의 적정한 경쟁정책을 요구하였고, 그 결과 2006년 9월 1일부로 피어링 요금이 정가의 약 40%까지 저하되었다.

일본 정부는 중화전신(Hinet)의 경우 인터넷접속시장에 대한 지배적 시장점유율 등에 의해, GATS 참조문서의 '주요 서비스 제공자'에 해당될 가능성이 있어, 동 회사가 행하는 일본계 ISP에 대한 차별적인 피어링 요금 설정 등의 반경쟁적 행위를 대만당국이 시정하지 않는 경우에는 당국은 참조문서 2.2(a) 등을 위반하는 가능성이 있다고 보고 있다. 또한, 중화전신이 전용선시장에 있어서도 '주요 서비스 제공자'에 해당될 가능성이 있어, 접속전용선의 불합리한 요금설정도 이와 같이 참조문서 위반이 될 가능성이 있음을 지적하고 있다.

이와 관련하여 일본정부는 2007년 11월에 개최된 제32회 일-대만 무역회의에서, '대만의 브로드밴드화 발전을 위한 제언과 불공정경쟁시정 요청'으로써 1) 외자기업을 포함한 모든 전기통신사업자에게 있어 공정경쟁 환경 정비, 2) ISP간의 접속(피어링)에 관한 요금 추가 저렴화 등을 대만당국에게 한층 더 요청하다. 이에 대하여 2008년 2월 대만측은 서면으로 답변하였으나, 공정경쟁 환경 정비, 피어링 요금 등의 추가 저렴화에 대하여 직접적인 개선에 대한 언급이 없다고 지적하고 있다.

10) 자본 60%이상을 필리핀인이 소유한 기업

3. 결 어

일본 경제산업성은 '불공정 무역 보고서'를 통하여 주요 교역상대국의 정책 및 조치를 분석하고 이러한 불공정 무역장벽에 대응하기 위한 발판을 마련해 왔다. 특히 전기통신 서비스 분야와 관련해서 본 보고서는 중국의 서비스 업무의 외자제공 제한, 면허요건 등의 불투명성, 전기통신법 제정 지연, 그리고 3G 휴대전화 방식 확정 및 사업인가의 차별적인 상황에 대하여 지적하고, 미국의 무선국 이용 전기통신사업의 직접투자에 대한 외자 제한, 인증 및 면허 심사에 있어 불명확한 기준, 각 주(州)마다의 규제 운용의 상이성으로 인한 비효율성 등을 지적하며, 이에 대한 개선이 필요하다고 설명하였다. 아세안 국가의 경우 대부분 전기통신 서비스 분야 관련 정책 및 조치가 WTO의 협정에 반하지는 않지만 지속적인 자유화 노력이 필요하다 평가하였으며, 대만의 경우, 인터넷 접속시장 및 전용선 시장에 있어 중화전신(Hinet)이 시장지배적 사업자임을 지적하고, 외자기업을 포함 모든 전기통신사업자에게 있어 공정한 경쟁 환경을 제공해야 한다고 요구하고 있다. 이러한 문제사항에 대해 본 보고서는 지속적인 모니터링을 수행하며 대화를 통한 문제의 해결을 제안하고 있어, 향후 일본 정부는 WTO 협상, 양국간 정책대화, EPA 교섭 follow-up 회합 등 다양한 기회와 방법을 통해 각국에 불공정 무역 정책 및 조치 시정을 요청해나갈 것으로 보인다.

WTO DDA 협상이 가속화되고 FTA, EPA 등 다양한 형태의 양국 및 지역간 협정이 급속히 증가하고 있는 현재, 이러한 국제적 협상의 실효성을 확보하기 위하여 협상 대상국의 국제규범 및 협상 의무사항의 준수 현황 점검은 매우 중요한 과제이다. 각 국은 교역상대국의 통상 환경에 대한 국제규범과의 정합성 모니터링 및 시정요청을 통하여 글로벌 시장의 공정한 경쟁 환경 조성을 위하여 지속적으로 노력해야 할 것이다.

참고자료:

- [1] 강하연 외(2007), 『FTA 협상대상국 통신서비스 시장개방 현황 및 규제제도 조사 자료집』, 정보통신정책연구원.
- [2] 연합뉴스(2008. 5. 9), “日정부 보고서, 중국의 불공정 무역 비난”.
- [3] 經濟産業省(2008), 『2008年版不公正貿易報告書－WTO 協定及び經濟連携協定・投資協定から見た主要國の貿易政策』.