

## 디지털환경에서의 미국 통상정책 추진 방향

통신·방송정책연구실 연구원 류정우  
(T. 570-4435, jungwoo@kisdi.re.kr)

### 1. 도 입

지난 10월 23일 미국 바세프스키 무역대표는 Federal Communications Bar Association 연설을 통해 디지털환경에서의 미국 통상정책 방향<sup>1)</sup>을 제시한 바 있다. USTR은 매우 다양한 채널을 통해 자국의 통상정책 기조나 특정 통상문제에 관한 입장을 표명하는 경우가 많다. 이번 연설 역시 미국의 정보통신분야 통상정책의 추진방향을 개관할 수 있는 기회라 하겠다. 본고에서는 바세프스키의 연설문을 통해 USTR이 향후 추진할 예정인 디지털환경하에서의 통상정책 방향을 살펴보고자 한다.

### 2. 기술혁신과 통상정책환경의 변화

USTR은 현재 전자상거래의 폭발적인 증가추세를 놓고 향후 통상정책은 기술혁신에 힘입은 디지털환경의 변화에 적극 대응하는 시각 변화가 필요하다는 사실을 강조하고 있다. USTR은 현재 미국의 전자상거래 규모가 700billion\$로 지난해 200billion\$의 3배 이상의 성장을 구가하고 있음을 지적하고, 전세계가 기술혁신을 통한 엄청난 속도의 경제성장 가능성에 직면해 있으나 이러한 가능성을 실현시키기 위해서는 지금까지 각국 정부에게 맡겨져 있는 정책들의 적절한 개선 또는 신규도입과 구현이 절실히 요구되고 있다는 점을 지적하였다.

USTR은 그 중에서도 통상정책이 디지털환경 하에서 매우 특수한 형태의 정책적 도전을 받고 있으며 현 상태에서의 정책결정은 향후 경제에 미칠 영향이 막대할 것으로 예상하고 있다. 지금까지의 미국 통상정책은 법의 지배(rule of law)에 기초한 전세계 시장의 개방 추구

1) USTR, The Networked World Initiative: Trade Policy Enters A New Era, 2000. 10. 23 연설자료, Inside US Trade, 2000. 10. 23(이하 NWI)

에 초점이 맞춰져 있었다. 이러한 통상정책은 전통적으로 국경을 지나 수출입되는 상품에 집중되어, 대부분 관세를 인하하거나 차별적인 초과징수 등을 막는 각국의 법령 집행 공정성의 확보 등의 문제에 주력해 왔던 것이 사실이다. 그러나 글로벌 네트워크의 구축은 이러한 전통적인 유형의 통상정책 뿐 아니라 새로운 형태의 무역장벽 생성을 견제하고 현존하는 차별 조치들을 시정하는 추가적인 노력을 요구하게 되었다.

이러한 환경 하에서 네트워크를 통해 주문에서 배달, 납품까지 완결되는 무질량재화(weightless products)의 전세계적인 유통 문제에 대한 미국의 정책적 판단은 창조적 지식생산 활동에 유인을 부여할 수 있는 계기로 작용할 수도 있으나, 자칫 국가간 정보불균형 심화로 경제발전을 저해하는 요소로도 작용할 수 있는 우려를 낳고 있다.

이러한 중요성을 감안하여 USTR은 다음과 같이 세 가지 일반적인 원칙을 제시하고 있다.

- 급속한 기술혁신 환경에서의 정책결정은 산업에 치명적 영향을 줄 수 있으므로 신중하게 결정되어야 함
- 최선의 정책은 합의를 통해 도출되어야 함<sup>2)</sup>
- 무국경성이라는 인터넷의 속성상 불가피하게 요구되는 국제협력 강화 필요성 인정

### 3. 기존의 첨단기술분야 통상정책

#### 가. 지적재산권

USTR은 10년 전만 해도 몇몇 개발도상국들은 지적재산권 보호를 위한 법령조차 마련하지 않은 상태였음을 지적하고, 이는 직접적으로는 미국의 이익을 해하는 행위였지만 궁극적으로는 선진기술이나 투자를 유치하지 못하는 결과를 초래하는 원인이 되기도 하였음을 강조하였다. 미국은 지난 10년간 스페셜301조의 활용과 TRIPS의 발효를 통해 각국의 지적재산권 보호제도의 강화를 위해 노력해 왔다. 미국은 현재 TRIPS상의 의무 이행 여부를 효과적으로 검토하고 집행하기 위한 방법을 개발하기 위해 행정력을 집중하고 있으며 1998년 WIPO의 후원 하에 체결된 디지털저작권협약의 체결국 확보를 위해 노력하고 있다.

#### 나. 정보기술협정

1996년 체결된 정보기술협정(ITA: Information Technology Agreement)<sup>3)</sup>을 통해 미

2) 이와 관련하여 USTR은 비록 정부에게 첨단기술분야 뿐 아니라 모든 사회분야에서 법집행과 소비자보호의 책임을 완수해야 하는 의무가 있기는 하지만, 모든 정책은 정부와 산업계 및 전자상거래 등으로 영향을 받는 이해관계 집단간의 토론과 합의가 전제될 때에만 효과를 거둘 수 있음을 지적하고 있다(NWI, p.1).

국은 첨단기술 제품의 국제유통을 촉진시키고자 노력해 왔다. 현재 ITA 적용상품은 동 상품군 전세계 생산량의 95%에 해당하는 600billion\$ 규모에 달한다.<sup>4)</sup> 현재 미국은 ITA후속협상(ITA-II)을 추진하고 있다. 또한 새로운 WTO 회원국들의 ITA 동참도 확대될 것으로 예상<sup>5)</sup>하고 있다. 첨단기술제품 생산업체들에게 ITA를 통한 무관세화의 확대는 세계시장의 확대와 규모의 경제 실현이라는 의미를 줄 수 있다. 또한 무관세화는 미국내 사업자 뿐 아니라 해외의 소비자나 생산업체들에게 비용절감 효과를 가져오게 된다는 점도 강조하고 있다.

#### 다. 기본통신협정

기본통신협상 타결은 지속적으로 해외 통신서비스 시장의 개방을 추진해 온 미국에게 매우 중요한 의미를 갖는 사안이었다. 1998년 2월 발효된 기본통신협정은 전세계 통신서비스 시장의 95%를 개방체제로 바꿔 놓았다. 지난 2년 동안 각국의 지배적 사업자들이 인위적으로 유지해 오던 높은 요금체제나 통신서비스 수요 및 전자상거래 제약요소들은 점차 약화되어 왔다. WTO 양허에 의해 보장되는 시장접근과 투자보장에 힘입어 해저광케이블 분야에서는 2001년 말까지 50배 이상의 시장규모 성장(1999년 중반 대비)을 내다보고 있다. 최근 5년간 트래픽 양은 10배 이상으로 성장하였고 인터넷 트래픽은 매 100일에 두 배씩 증가하고 있는 것으로 보고되었다.

USTR은 이러한 통신서비스 분야의 시장개방 성과에도 불구하고 향후 미국이 추진해야 할 정책과제가 산적해 있음을 지적하고 있다. 현재 미국은 각국의 양허 이행상황을 면밀히 검토하고 있으며, 일본과 멕시코에 대해서는 자국내의 지배적 사업자인 NTT와 Telmex가 반경쟁적 사업관행 유지를 묵과하는 문제를 정식 제기하기도 하였다. 또한 ITA와 마찬가지로 기본통신협정 가입자수 확대를 위해 기존 WTO 회원국과 신규가입국들의 참여를 촉구하고 있다.

#### 라. 서비스무역

USTR은 지속적으로 서비스시장 개방을 추진해오고 있다. 이러한 정책은 글로벌 통신망

3) ITA는 반도체, 컴퓨터, 컴퓨터 장비, 집적회로, 통신장비 등 많은 관련 제품의 관세 인하를 목적으로 체결된 다자조약으로 APEC에서 발의되어 많은 WTO 회원국들이 가입한 상태이다. WTO 내 ITA 위원회가 설치되어 ITA 협정 이행 및 확대 협상에 관한 업무를 추진하고 있다.

4) 미국 수출품이 차지하는 비중은 전체 규모의 25%(150billion\$)이다(NWI, p.2).

5) 아직 WTO에 정식 가입이 완료된 상태는 아니지만 1997년부터 집적회로 생산분야에서 4배 이상 급성장을 거듭하고 있는 중국의 경우 2004년까지 무관세화를 추진하기로 합의한 바 있으며, 반도체 분야에서 미국의 다섯 번째 시장 규모인 대만도 ITA 가입을 고려하고 있는 것으로 알려져 있다(NWI, p.2).

의 효과적인 이용과 개발 촉진을 유도하고 있다. 통신서비스의 개방 확대는 기업들이 현재의 서비스상품 마케팅을 촉진하고 새로운 서비스상품 개발을 유도하게 되고 이러한 서비스들에 대한 수요의 증대는 결과적으로 통신망에 대한 투자를 가속화시키게 되는 연쇄효과를 가져오게 된다.

구체적으로는 UR협상의 결과로 GATS가 체결되어 서비스교역에 관한 일반적인 규칙과 지침이 도입되었다. 1997년 금융서비스 시장개방협상 타결은 연간 60trillion\$에 달하는 은행, 보험 및 기타 금융서비스 시장에 대한 비차별원칙의 확대를 가져왔다. 이러한 결과는 지난 2월 개시된 WTO 서비스협상에서 수많은 사업분야간의 조합을 가능케 하는 하나의 전례가 되었다. 이번 서비스협상에서는 에너지, 환경, 시청각 등 매우 다양한 분야가 논의될 전망이다. 전자상거래 광고, 컴퓨터 및 정보서비스, 유통, 금융, 통신 및 기타 분야 등을 보완하고 있는 전자적 서비스(electronic services) 역시 주요 논의 의제가 될 것이다.

#### 마. 전자상거래

USTR은 미국이 전자상거래와 인터넷의 규율을 위한 법령정비를 시작할 것이라고 밝혔다. 미국은 지난 1998년 WTO 각료회의에서 전자상거래 무관세유지 선언을 유도한 바 있으며 이에 관한 지속적인 연구를 추진해 왔다. 이러한 연구의 목적에는 여타 회원국들이 취할 수 있는 불합리한 전자상거래 규제나 조치들의 도입 방지도 포함되어 있다. 또한 WTO 규칙이 신기술이나 무역기법을 차별하지 않도록 보장하며, 디지털재화의 교역에 관한 WTO 규칙의 올바른 적용을 확보하고, 인터넷상에서의 지적재산권 보호를 강화하도록 하는 내용도 담고 있다. 이와 함께 미국은 주요 교역국들과 프라이버시 관련 문제들에 대해서 논의하고 있다. 특히 EU와는 소비자 프라이버시 보호와 양측간 전자상거래에 불필요한 장벽 방지를 위한 규칙 마련에 대해 밀접하게 협력해 왔다.

### 4. 글로벌 네트워크 환경하의 통상정책 추진방향

USTR은 지난 5년간 미국은 지적재산권에 관련된 가시적인 성과와 정책 기초를 마련하였으며 정보통신인프라 구축에 필요한 하드웨어 시장을 개방하였고 통신서비스 시장을 대표로 하는 서비스시장 개방을 촉진하였으며 인터넷상의 교역에 대한 지침의 원칙들을 마련하였다고 자평하면서 “Networked World Initiative”를 통해 제2세대 첨단산업 통상정책으로 진입이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 이러한 새로운 이니셔티브는 궁극적으로 전자상거래 기업들에게 전통적인 기업들이 향유하고 있던 사업상의 자유, 공정경쟁, 지적재산권 보호 및 시장접근 수준과 동등한 정도의 보호를 가능케 하는 국내외 법제 정비를 목표로 하고 있다.

USTR은 미국이 기술발전을 촉진하는 통상정책의 일반원칙에 관한 국제적 합의를 유도할 방침임을 시사하였다. 이러한 국제적 합의에 포함되는 사안들로는 기술중립성, WTO체제하에서의 디지털재화에 대한 적절한 취급 및 규제범위 축소 등이 포함될 것으로 지적하였다.

구체적으로 USTR은 기술중립성의 문제를 현재까지 WTO체제하에서의 비차별 개념, 최혜국대우 및 내국민대우 지위와 지적재산권, 기술표준, 서비스 및 상품무역, 정부구매 등에 관한 현행 협정 체제가 전자상거래에도 그대로 적용되는 것을 확보하는 것으로 파악하고 있다.

〈표〉 미국 Networked World Initiative의 주요 내용

구 분	내 용
서비스개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현행 서비스에 적용되는 무역규범의 자유화문제와 신규등장·발전도상의 산업 분야에 대한 적절한 대우를 확보하는 문제 포함</li> <li>○ WTO 및 지역협력이니셔티브를 통해 국경간공급방식의 서비스시장 개방 집중               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 금융서비스 및 통신서비스 시장개방 지속 확대, 전문직서비스 및 유통서비스 등 다양한 분야에로의 확대 모색</li> <li>- 통신망을 통해 전분야의 서비스를 제공하는 기업들의 잠재력 실현</li> </ul> </li> <li>○ 인터넷이 서비스 부문의 진화를 촉진함에 따라 서비스 부문에 적용되는 WTO체제 역시 보조를 맞추며 기존 원칙에 통합되도록 하고 현존하는 무역장벽의 완화와 새로운 장벽의 출현을 금지해야 할 필요</li> </ul>
첨단기술상품	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 지속적으로 첨단기술상품의 교역 확대를 추진</li> <li>○ 무관세화의 지속적인 확대, 각국의 첨단기술 인프라에 대한 투자 확대 및 네트워크화 된 경제에 참여하는 기업들과 소비자들의 비용 절감 노력 등이 포함</li> <li>○ 또한 무역촉진 프로그램, 첨단기술상품의 통관절차 합리화 확보 및 세관절차 단순화 등 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 이는 국제기준에 합당하고 국제 표준기관을 통해 마련된 시장기반의 기술표준 활용을 촉진하게 될 전망</li> </ul> </li> </ul>
첨단상품분야 투자 촉진을 위한 수단	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공중을 대상으로 하는 초고속 인터넷 서비스의 확산 및 관련 서비스의 확대를 가져온 미국의 광대역혁명(broadband revolution)은 미국의 통상정책이 적극적으로 조려해야 할 부문</li> <li>○ 기술 및 서비스 부문에서의 경쟁을 촉진하고 비용 절감과 효율적인 네트워크 접근방법을 발견하기 위한 핵심요소인 최대대역폭 확보를 위해 WTO원칙에 합치하는 최광위 인프라 플랫폼들(케이블, 유선, 광섬유, 위성, 무선)의 개발을 촉진하기 위한 투자 및 규제체제 제안</li> </ul>
디지털시대의 지적재산권	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 21세기 디지털시대의 중요 정책과제 중 하나로 지적재산권 정책 적용 노력 추진</li> <li>○ TRIPS 및 WIPO 관련 협정 등 각종 국제협약의 철저한 이행을 통해 지적재산권 보호 추진</li> <li>○ 온라인 환경에 적합한 새로운 표준의 설정 추진</li> </ul>

디지털재화의 취급 문제 역시 유사한 내용을 담고 있다. WTO는 아직 디지털재화의 속성을 기존 상품으로 취급할 것인지 또는 서비스나 제3의 재화로 인정할 것인지 등에 대해 결정을 내리지 못한 상태이다. 그러나 어떠한 결정이 내려질 경우라 하더라도 디지털재화가 물리적으로 전달된 동일한(identical) 제품과 비교해 보았을 때 차별대우를 받지 않도록 해야 한다는 점은 분명하다.<sup>6)</sup>

마지막으로 USTR은 각국 정부가 사회의 공익 목적을 달성하기 위해 규제가 필요하다고 판단하는 경우 정부는 무역장벽화할 수 있는 조치들을 도입하지 말아야 한다는 점을 지적하였다. 이에 대한 첫 번째 대안은 시장기반의 자율규제일 것이지만 이러한 자율규제가 언제나 가능한 것은 아니라는 사실을 인정한다. 예를 들어 정부는 언제든지 소비자 보호를 위해 법집행을 요구받게 될 것이다. 문제는 그 상당성을 확보하기 위해 민간분야와의 밀접한 협의를 계속해 나가야 할 필요가 있다는 사실이다.

## 5. 종합 및 시사점

금번 USTR이 주장하는 이니셔티브를 통해 미국이 추구하고자 하는 통상정책의 방향을 요약하면, 디지털 환경의 인프라를 구성하는 사업을 맡고 있는 기업의 국제활동을 적극 지원하고 이에 필요한 제도적 개선을 추진해 나가며, 이를 바탕으로 확산되는 디지털상품들의 적법한 이용을 보장하기 위한 지적재산권의 국제적 보호 강화 연계로 정리될 수 있다.

현재 전세계적으로 많은 국가들과 주요 국제기구에서 전자상거래의 분야별 논제들에 대해 많은 논의와 진전을 이룩하고 있지만, 통상정책 차원에서 USTR의 Networked World Initiative가 차지하는 비중은 향후 주목할 부분이라고 하겠다.

이번 이니셔티브와 관련하여 시사점을 찾아낼 수 있는 부분은 크게 두 가지이다. 첫째로, 뉴라운드와 연계하여 주목할 부분은 미국이 국경간공급 방식을 통한 서비스 공급시장의 확대에 집중할 것이라는 점이다. 이는 인터넷의 성능 향상과 네트워크 보급의 확대에 기반하여 이루어지는 각종 온라인 경제거래의 활성화를 유도하려는 제도적 인프라의 확보라고 할 수 있다. 둘째로, 디지털상품에 대한 통상법적 정의와 지위가 아직 내려지지 않은 상황에서 미국이 현실적으로 선택할 수밖에 없는 정책노선은 WTO/TRIPS와 WIPO를 중심으로 하는 지적재산권 보호를 위한 국제협력체제의 강화라고 할 수밖에 없을 것이라는 사실이다.

이러한 정책노선은 EU는 물론 기타 선진국들의 정책에도 영향을 줄 것으로 예상되며 뉴라

6) 동 연설문에는 웹사이트로부터 다운로드받은 소프트웨어가 CD에 기록되어 상점에서 구입한 제품보다 더 큰 무역제한 조치를 받아서는 안된다는 사례를 제시하고 있다.

운드 전개 과정에서 WTO 회원국들이 국경간공급 방식의 시장개방 확대와 TRIPS 이행 및 국내 집행력 향상을 확보하기 위한 선진국들의 통상압력으로 가시화 될 것이라는 흐름을 읽어낼 수 있을 것이다.

### 참고자료:

- [1] 고려대학교 통상법연구센터, 통상법제브리핑 2000년 각호
- [2] 통신개발연구원, WTO 기본통신협상 종합보고서, 1997. 6
- [3] USTR, The Networked World Initiative: Trade Policy Enter a New Era, 연설자료, Inside U.S. Trade, 2000. 10. 23

## FCC, 초고속 인터넷망에 대한 Open Access 논의 전면화

공정경쟁연구실 연구원 김남심  
(T. 570-4116, knsm@kisdi.re.kr)

FCC는 그간 초고속 인터넷 사업에 관해 견지해 왔던 “Hands-off” 정책에서 방향을 선회하여 케이블 시스템에 대한 Open Access 규제 이슈를 전면화하고 관련기업 및 학계의 의견을 수렴하기로 하였다. AT&T가 TCI WorldCom 및 MediaOne과의 대규모 인수합병을 통해 케이블통신망 시장점유율을 확보하게 되면서 가시화되기 시작한 Open access논의는 올해 초 세계 최대의 온라인서비스 제공업체인 AOL과 세계 최대의 미디어 콘텐츠 업체이자 미국내 케이블망 보유 2위 사업자인 타임워너의 합병발표 이후 더욱 뜨거운 이슈로 부각되었다. 대규모 사업자들의 인수합병과 함께 Open Access 논의가 부각되는 것은 이용자들의 인터넷 접속을 위한 네트워크 독점 문제가 제기되기 때문이다. Open Access논의의 핵심은 초고속 인터넷망 고도화와 망시설 투자의 확대를 위해 기존의 대규모 망 보유사업자들의 독점적 권리를 인정하느냐 아니면 시장의 경쟁활성화를 유도하고 이용자의 초고속인터넷서비스에 대한 접근가능성(accessibility)을 높일 수 있도록 망을 개방할 것이냐에 있다.

FCC가 제기한 Open Access 논의의 주요 내용은 첫째, Open Access란 무엇인가와 둘째, Open Access가 바람직한 정책목표 인가이다.

일반적으로 Open Access는 비연계(unaffiliated) ISPs가 케이블망사업자로부터 전송설비를 구입하여 인터넷 이용자에게 직접 접속서비스를 제공할 수 있도록 함을 의미하지만 현