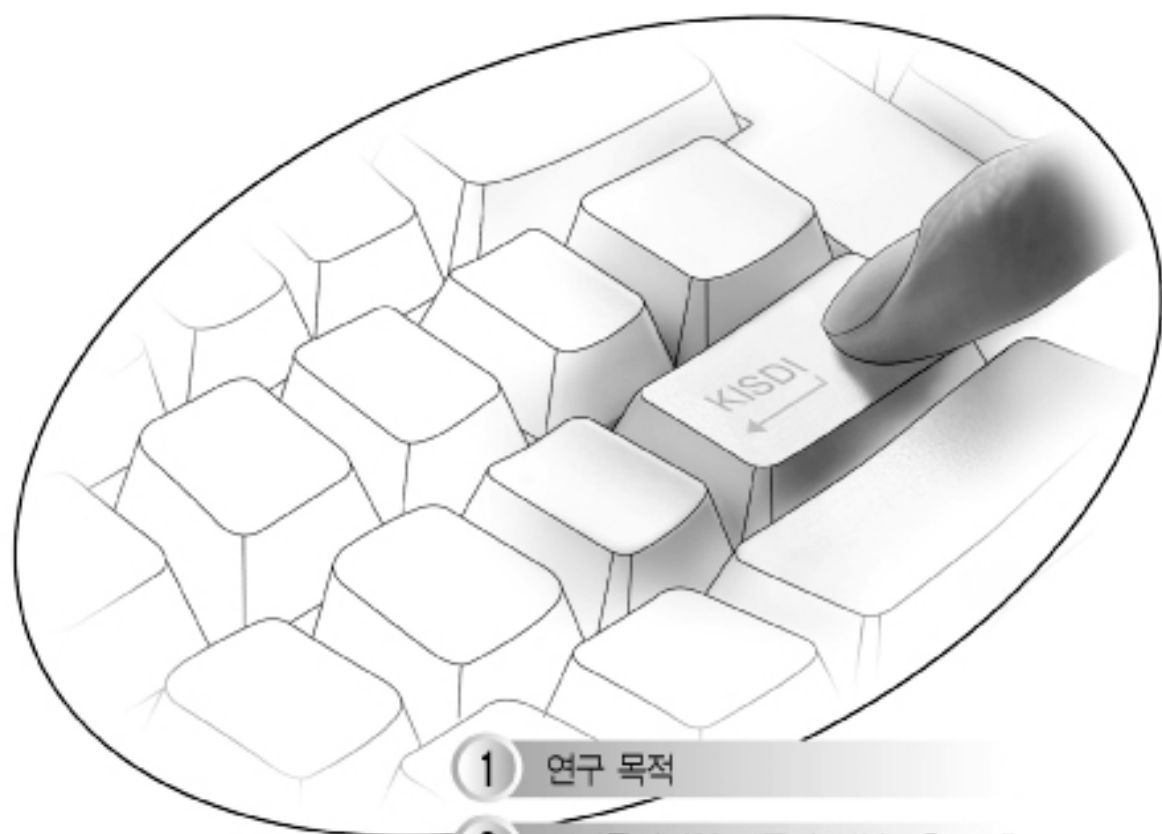


# KISDI 이슈 리포트

## IT분야 최근 통상현안과 정책과제

2003. 12. 22

이한영



- 1 연구 목적
- 2 기간통신사업 외국인 지분소유 규제
- 3 무선통신서비스분야 기술표준
- 4 주요 정책과제



**정보통신정책연구원**  
KOREA INFORMATION STRATEGY DEVELOPMENT INSTITUTE

## 이한영

- lee10@kisdi.re.kr, 02-570-4320
- 서울대학교 경제학 학사, 석사
- 미국 Duke University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원
- 현 정보통신부 협상자문관
- 현 통상교섭본부 전자상거래 부문 자문위원
- 저서 : “Legal Issues of Privatization in Government Procurement of Korea from Bilateral and WTO Agreements”, 『International Trade Law and Regulation』, Sweet & Maxwell, 2003. 3, “도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제”, 『국제통상연구』, 한국국제통상학회, 2003. 9 등

☞ 이 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식 입장과는 무관합니다.

### 요 약

우리 나라가 IT분야의 소비와 공급면에서 모두 통신 선진국의 위상을 유지하고, 시장개방의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 기술경쟁력 제고 및 양질의 외국인 지분참여가 매우 중요하다. 이러한 동기 하에 이 보고서는 최근 WTO/DDA 협상과 한미협상의 핵심 통상 현안이 되고 있는 기간통신사업 외국인 지분참여 규제 및 무선분야 기술표준 문제를 점검하고, 향후 정책과제를 제시하고자 한다.

우리 나라는 UR(우루과이라운드), WTO 기본통신협상, IMF 경제위기와 KT 민영화 등을 거치면서 통신서비스 분야에 대한 외국인 지분소유 제한을 지속적으로 완화해 왔다. 이러한 결과 기간통신 사업자에 대한 49% 외국인 지분소유 직접제한, 국내법인에 대한 80%(외국인 대주주인 경우 15%) 외국인 지분소유 간접제한, KT의 외국인 대주주 제한 등 미미한 규제만이 남아 있는 실정이다. 그러나, 현재 진행중인 WTO/DDA 협상에서 기간통신사업에 대한 추가개방을 요구받고 있다.

우리 나라의 외국인 지분참여 규제는 과거 소규모 직접투자 중심으로 외국인 투자가 이루어지던 통신발전 초기 단계에서 마련된 정량적 규제틀로서 여타 선진국과 비교할 때 정량적 규제 중심, 관대한 기간통신 사업자 직접소유 규제, 국내법인을 통한 간접소유에 대한 정성적 규제도구 미비, 기간통신사업의 공익성 확보도구 미비 등의 문제점이 있다.

한편, 기술표준 문제와 관련하여 미국 정부는 무선인터넷플랫폼(WIFI)을 상호접속 기준으로 채택한다는 우리 정부의 계획에 대해 WTO의 상품협정 위반 가능성을 제기한 바 있다. 또한 동 계획 시행은 불필요한 무역장벽이며, 기술표준은 정부가 아닌 민간이 자율적으로 채택할 성질의 사안이라고 주장하고 있다. 이에 대해 우리 정부는 동 계획이 WTO의 서비스 협정에 따라 합법적인 정책목표 달성을 위해 허용되는 정당한 조치이며, 기술표준 채택문제는 각국 정부의 규제철학과 시장여건에 따른 고유영역이라는 입장을 취하고 있다.

흥미로운 사실은 정부의 기술표준 제정이나 의무화가 협정위반이라고 볼 만한 법적 근거는 취약한 반면, 통신서비스 상호접속 및 상호연동성 보장을 위한 권리규정은 구체적이어서 WIFI 의무화의 정책목표가 정당한 이상 현재로서는 우리 정부의 입장이 법적으로 크게 문제될 점이 없다는 것이다. 과거 미국-EU 간 제3세대 이동전화서비스 표준논쟁을 고려하더라도 미국 정부 주장의 법적 근거는 일관성 측면에서 취약하다고 판단된다. 이러한 맥락에 따라 미

국 정부가 최근 WTO/DDA 협상과 신규 체결한 FTA에서 ‘기술표준의 민간자율선택 의무화’를 추진하는 것은 신규 국제규범 제정을 통한 포괄적 국면 전환을 겨냥하는 것으로 생각된다. 이러한 현황분석 결과에 기초하여 이 보고서는 아래와 같이 향후의 주요 정책과제를 정리한다.

기간통신사업 외국인 지분소유 규제에 대해서는 (i) 정량적 규제완화에 대한 속도조절이 필요하다. 정성적인 통제장치가 마련되지 않은 상태에서 정량적 규제 수준을 추가 완화하는 경우 국가안전 보장, 규제 실효성 확보, 통신산업의 안정적 발전 등에서 부작용이 우려되기 때문이다. (ii) 국가안보, 경쟁 제고, 법 집행, 소비자 이용권 보호, 소액주주 권한보호 등 공익성 확보 차원에서 제한적인 공익성 심사의 도입이 필요하다. 특히 중국과의 교류확대, 북한경제의 개방, 국제자본 이동의 복잡화·다양화 등으로 국내 유입 자본의 국적성 판단은 국가안보 관점에서 매우 중요하다. (iii) 정성적 지분소유 규제를 통해 외국인의 사실상 지배력이나 간접적 영향력 행사 가능성을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다. 따라서, 외국인 의제 국내 법인 판단기준은 현행 정량적 기준으로부터 정성적 기준으로 이행하되, 현재 기간통신 사업자에 대한 외국인 직접소유 한도가 높기 때문에 지배력에 대한 심사가 국내 법인에만 국한되는 것은 바람직하지 않다.

무선통신서비스 분야 기술표준과 관련해서는 (i) 신규 무선통신서비스 분야 기술표준에 대한 포괄적 대응이 시급하다. 현재까지 한미 간에는 WIPI 의무화가 주요 논의대상이 되어 왔으나, 미국 기업들이 원천기술을 확보하고 있는 2.3GHz 휴대인터넷서비스, 위치기반서비스(LBS) 등 향후 도입될 예정인 신규 무선통신서비스별 기술표준이 지속적으로 한미 간 통상현안으로 부각될 가능성이 매우 높기 때문이다. (ii) 기술표준 통상 현안에 대한 입체적 대응 체계 구축을 통해 미국 정부의 ‘기술표준 민간자율선택 의무화’ 압력에 대한 우리 정부의 양자 및 다자협상 연계대응이 중요하다. 이와 관련하여 통신서비스 분야 기술표준 문제는 통신서비스를 다루는 WTO/DDA 통신서비스 협상으로 일원화하기 위한 다각적인 노력이 시급하다. (iii) 우리 나라의 신규 무선통신서비스 분야 표준화의 주요 정책배경인 무선통신서비스의 보편적 공급, 관련 통신망 및 서비스의 상호연동성 확보, 공정경쟁환경 조성, 불필요한 중복투자 방지 등에 대한 객관적·구체적 자료의 사전준비에 각별한 주의를 기울여야 한다. (iv) 표준화 절차의 투명성 및 비차별성 제고 노력을 통해 부당한 정부개입이라는 오해 방지에 적절한 주의가 필요하며, 무선통신서비스의 기술방식과 관련된 국내·외 기술전문가가 참여하는 민간포럼에서의 국제적 기술협력을 통해 국내 기술의 해외진출 가능성 확대에 주력해야 한다.

### 1. 연구 목적

- 1990년대 초는 IT분야 통상협상 문제가 가장 부각된 시기임
  - 당시 우리 나라는 TDX 개발 등 교환기 국산화에 박차를 가하는 한편, 고질적인 유선전화 적체 문제를 해결한 이후 정책적으로 통신서비스 시장 구조개편 및 경쟁도입을 의욕적으로 준비하던 시기임
  - 최대 교역상대국인 미국은 통신장비 국산화 및 통신서비스 분야 진입제한 등 우리 나라 통신정책 전반을 교역의 주요 걸림돌로 인식함
  - 우리 나라는 미국과의 양자협상과 병행하여 UR(우루과이라운드)을 통해 통신장비 조달, 부가통신서비스 등 통신서비스 분야 전반에 대한 시장개방 협상을 진행함
  
- 우리나라 IT시장 현황은 1990년대 이후 규제완화 측면에서 선진화된 상태로서 사전적인 통상 마찰 가능성은 낮음
  - 통신서비스 분야 외국인 지분소유 등 시장진입 제한은 WTO 기본통신협상 및 IMF 금융위기 극복 과정에서 대폭적으로 완화되었으며, 기타 경쟁활성화에 필요한 규제틀 및 규제도구들도 국제적 수준으로 개선되었음
  - 통신장비 조달시장도 완전 개방되었으며, 대표적 국영사업자였던 한국통신도 2002년 8월부터 민간사업자 KT로 변모함으로써 모든 통신사업자의 경영 및 조달활동의 독립성이 법적·실질적으로 보장됨
  
- 그러나 최근 IT분야 통상문제 전개 추이는 1990년대 초와 유사하며, 그 배경에는 우리 나라 통신시장의 상업적 가치 증대, IT 기술자생력 제고 노력 등이 복합적으로 작용하고 있음
  - 유선사업 중심의 국내 통신서비스 시장은 규모 및 내용 측면에서 비약적으로 발전하였고, 특히 우리 나라의 무선분야는 전세계적으로도 가장 진보되고 발전 전망이 밝은 시장으로서 외국 업체들의 관심대상이 되고 있음
  - 명실상부한 IT기술 수출국인 미국은 우리 나라 무선분야의 기술표준 개

발 문제를 기본적으로 IT기술 국산화 정책으로 인식하고 있으며, 중장기적으로는 제3국 시장에서도 위협적 경쟁대상이 될 것을 우려하고 있음

- 이러한 이유에서 외국인 지분소유 추가완화 등 기간통신사업 추가개방 문제와 더불어 무선분야 기술표준 문제는 한미 양자협상은 물론 WTO/DDA 협상에서도 통상 현안으로 부각되고 있음
- 향후 우리 나라가 IT분야 소비 측면뿐만 아니라 공급 측면에서도 명실상부한 통신선진국의 주도적 위상을 유지하고, 시장개방의 긍정적 효과를 극대화하기 위해서는 기술경쟁력 제고 및 양질의 외국인 지분참여가 관건임
- 이러한 배경에서 이 보고서는 WTO/DDA 협상과 한미협상의 쟁점이 되고 있는 기간통신사업 외국인 지분참여 제한 및 무선분야 기술표준화 문제와 관련한 통상 현안들을 점검하고, 향후 정책과제를 제시하고자 함

## 2. 기간통신사업 외국인 지분소유 규제

### 가) 국내 규제현황

- 우리 나라는 UR을 통해 부가통신서비스를 전면 개방하고, WTO 기본통신 협상을 통해 기간통신사업에 대한 외국인 지분참여 제한을 완화함
  - KT를 제외한 모든 기간통신 사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여가 1998년부터 33%(KT 20%), 2001년부터 49%(KT 33%)까지 확대되었으며, 1999년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용됨
  
- 1997년 말 IMF 경제위기와 KT 민영화 과정을 거치면서 한국은 통신서비스 분야에서 추가로 자발적 자유화 조치를 단행함
  - 기간통신사업에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었고, KT의 경우에도 2001년이 아닌 1998년 9월부터 33%까지 외국인 지분참여가 허용됨
  - KT 민영화에 따라 2001년 4월부터 KT에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로써 모든 기간통신사업에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 동일하게 적용되고 있음
  - 2002년 6월에는 외국 정부나 외국인이 최대주주가 아닌 국내법인에 한하여 외국인 지분참여 비율의 한도를 50%에서 80%로 확대하여 국내법인의 외국인 의제 범위를 축소함
  
- 통신서비스 분야의 현존 외국인 지분참여 제한은 기간통신 사업자에 대한 49% 외국인 지분소유 직접제한, 국내법인에 대한 80%(외국인 대주주일 경우 15%) 외국인 지분소유 간접제한, KT에 대한 외국인 대주주 제한으로 요약됨
  - 우리 나라에 대한 WTO/DDA 협상 참여국들의 개방요구 사항도 외국인 지분참여 제한 등 잔존 시장접근 제한 폐지에 집중되어 있음

〈표 1〉 통신서비스 시장 외국인 지분참여 제한현황

구 분	기본통신협정 최종 양허	자발적 자유화	현황
기간 통신	총량 제한 - 1998년부터 33% - 2001년부터 49% - KT : · 1998년부터 20% · 2001년부터 33%	- 1999년 7월부터 49% - KT: · 1998년 9월부터 33% · 2001년 4월부터 49%	49%
	동일인 제한 - 유선 : 10% - 무선 : 33% - KT : 3%	- 1999년 1월부터 폐지 (단, KT 15%로 확대) - 2002년 8월 KT도 폐지	제한 없음
	대주주 제한 - 1999년부터 허용 (단, KT 금지)	-	KT : 금지
	국내 법인 외국인 의제 - 외국인이 의결권 지분 의 50%(단, 최대주주 가 외국인일 경우 15%) 이상을 소유하 는 국내 법인	- 2002년 6월부터 외국 인 의제 국내 법인 범 위 축소: 50%→80%	- 외국인이 의결권 지 분의 80%(단, 최대주 주가 외국인일 경우 15%) 이상을 소유하 는 국내 법인
별정통신	- 음성재 판매의 경우 · 1999년 1월부터 49% · 2001년 1월부터 100%	- 음성재 판매의 경우 · 1998년 9월부터 49% -	제한 없음
부가통신	제한 없음	-	제한 없음

자료: 이한영(2003), p.66 참조



〈표 2〉 외국의 한국 통신서비스 시장에 대한 개방요구 요약

구분	공급모드	요구사항	양허 요청국	국가 수 (총 11)
기간 통신 서비스	국경 간 공급	국내 사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 호주, 브라질, 멕시코, 홍콩, 싱가포르	9
	상업적 주재	외국인 지분소유 제한 (KT 포함)	미국, 유럽연합, 일본, 호주, 브라질, 멕시코, 노르웨이, 홍콩, 싱가포르 중국	10
		사업자의 법인요건	미국, 일본	2
별정 통신 서비스	국경 간 공급	국내사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 브라질, 홍콩, 싱가포르	7
참조 문서	포괄적 이행		미국	1
	세부사항 이행		호주 (상호접속 관련 규제기관 독립성, 분쟁해결시한 합리화, 재정기준·절차 투명성)	1
기타	설비보유에 기초한 부가통신 양허		미국	1

자료: 이한영(2003), p.73 참조

## 나) 우리 나라 및 주요국의 규제현황

### 1) 우리 나라

- 기간통신 사업자에 대해 49% 외국인 지분소유 직접제한(정량적 규제)
- 국내법인에 대한 80% 또는 15% 외국인 지분소유 간접제한(정량적 규제)
- KT에 대한 외국인 대주주 제한(정량적 규제)

○ 전기통신사업법 제6조(허가의 결격사유)에 의하면 기간통신사업에 대한 외

- 국민 지분소유는 49%까지로 제한되어 있음
- 외국인의 범위에는 외국 정부, 외국인, 외국 법인, 전기통신사업법 시행령에 따른 국내 법인이 포함됨
- 전기통신사업법 시행령 제3조(외국인 등의 소유비율)는 다음에 해당할 경우 국내 법인을 외국 법인(통상 '외국인 의제 국내 법인')으로 간주함
- (i) 외국인 또는 외국 법인이 최대주주가 아닌 경우, 외국인의 지분소유비율이 총 의결권 지분의 80% 이상일 때
  - (ii) 외국인 또는 외국 법인이 최대주주인 경우, 외국인 최대주주의 지분소유비율이 총 의결권 지분의 15% 이상일 때
- 전기통신사업법 부칙 제4조에 의하면 외국인은 KT(구, 한국통신)의 대주주가 될 수 없음
- 외국인의 범위에는 외국 정부, 외국인, 외국 법인, 외국인 의제 국내 법인이 모두 포함됨

## 2) 미국

- 무선사업자에 대해 20% 외국인 지분소유 직접제한(정량적 규제)
- 국내 법인에 대한 정량적 외국인 지분소유 간접제한 폐지
- 국내 법인에 대한 공익성 심사 및 지배력 심사(정성적 규제)

- 통신법 310조
- 무선사업자에 대한 외국인 직접투자 한도는 20%이나, 동 무선사업자의 지분을 소유하는 국내 법인에 대한 투자(간접투자) 한도에는 정량적 규제가 없음
  - 다만, 간접투자의 경우 외국인이 국내 법인에 대해 25% 이상의 지분을 소유하고자 하는 경우와 25% 이상 지분소유 인가를 받은 후에도 지분을

추가 취득하고자 하는 경우에는 반드시 공익성 심사를 거쳐 FCC의 인가를 받도록 요구함

### o 미국 통신위원회(FCC)의 공익성 심사

- 공익성 심사 구성요소에는 국가안보, 법 집행, 외교 및 무역정책, 행정부가 제기하는 기타 고려사항 등이 포괄적으로 포함됨
- 무선사업자에 대한 25% 외국인 간접투자 한도와 관계 없이 그 방식을 불문하고 무선사업자에 대한 실질적인 지배력 변동이 수반되는 간접투자에 대해서는 내·외국인에게 공히 공익성 심사가 적용됨
- 지분소유가 50% 미만에서 그 이상으로 증가, 경영진과 이사진을 50% 이상 임명할 수 있는 권한 이양 등을 수반하는 거래의 경우 실질적인 지배력 변동이 있는 것으로 간주함

### 3) 캐나다

- 설비보유 통신사업자에 대해 20% 외국인 지분소유 직접제한(정량적 규제)
- 설비보유 통신사업자 이사회에 20% 외국인 참여 제한((내외국인 차별에 근거한 정성적 규제)
- 국내 법인에 대한 33.3% 외국인 지분소유 간접제한(정량적 규제)
- 국내 법인에 대한 외국인 지배력 불허(정성적 규제)

### o 통신법 16조

- 설비보유 통신사업자의 의결권 지분에 대한 외국인 직접투자 한도는 20%이며, 동 사업자의 지분을 소유하는 국내 법인의 의결권 지분에 대한 투자(간접투자) 한도는 33.3%임
- 설비보유 통신사업자의 이사회에 대한 외국인 참여비율 규제(최대 20% 미만)도 시행함
- 추가로 설비보유 통신사업자와 동 사업자의 지분을 소유하는 국내법인에

대해서는 외국인이 지배력(Controlling Power)을 획득할 수 없도록 규제함

○ 캐나다 통신위원회(CRTC)의 지배력 심사

- 지배력 심사는 정량적 규제와 더불어 외국인에 대해 차별적으로 적용되는 정성적 규제도구로서 외국인의 실질적 지배력 확보를 규제하는 동시에 외국인의 비의결권 주식 취득 및 캐나다인 소액주주 보호 의무 부여를 위한 정책도구로 활용됨

4) 일본

- NTT 지주회사에 대한 33.3% 외국인 지분소유 직접제한(정량적 규제)
- 국내 법인에 대한 외국인 지분소유 간접제한(지배력에 근거한 정성적 규제)
- NTT 지주회사 및 지역회사에 대한 외국인 이사 및 감사 금지(내·외국인 차별에 근거한 정성적 규제)

○ 일본은 현재 NTT 이외의 통신사업자에 대한 외국인 지분소유 제한이 없음

- 1999년 7월 NTT는 NTT 지주회사, NTT 동일본 지역회사, NTT 서일본 지역회사와 완전한 민간회사 형태인 NTT 장거리·국제 등 4개로 분할함

○ NTT법 6조 및 10조

- 외국인은 NTT 지주회사에 대해서만 투자가 가능하며, 의결권 지분의 총 33.3%까지 지분소유가 가능함(6조)
- 외국인의 범위에는 외국 정부, 외국 자연인, 외국 법인, 외국인 의제 국내 법인이 포함되며, 국내 법인의 외국인 의제 기준은 지배력 확보 여부임(6조)
- 외국인은 NTT 지주회사 또는 지역회사의 이사 또는 감사 자격을 취득할 수 없음(10조)

## 5) 프랑스

- 무선사업자에 대해 20% 외국인 지분소유 직접제한(정량적 규제)
- 국내 법인에 대한 외국인 지분소유 간접제한 폐지

### o 우편통신법 L.33-1조

- 무선사업자의 지분과 의결권에 대한 외국인 직접투자 한도는 20%이며, 동 사업자의 지분을 소유하는 EC 역내 법인에 대한 외국인 투자(간접투자) 한도는 없음
- 외국인 직접투자 한도 이외의 별도 정성적 규제는 없음

## 6) 이태리

- 기본통신 사업자에 대한 정성적 외국인 지분소유 직·간접 제한 폐지
- 기본통신 사업자에 대한 제한적인 지배력 심사(정성적 규제)

### o 기본통신 사업자에 대한 외국인 지분소유 제한은 없으나, 기본통신 사업자에 대한 지배력의 변동은 내·외국인에게 공히 적용되는 통신규제기관의 승인사항임

- 기본통신 사업자는 지배력의 변동 관련 상황 발생 후 30일 이내에 통신규제기관에 보고해야 하며, 지배력 변동으로 인해 사업권 취득 당시 승인된 허가조건 이행에 중대한 차질이 불가피한 경우 통신규제기관은 사업권을 취소 또는 중지할 수 있음

## 다) 우리 나라 외국인 지분소유 규제의 특징 및 문제점

- 과거 외국인 지분참여가 소규모 직접투자 중심으로 이루어지던 통신발전 초기 단계에서 마련된 정량적(Quantitative) 규제

- 지분소유 제한 중심의 정량적 규제
  - 기간통신 사업자 자체에 대한 49% 지분소유 한도와 국내 법인에 대한 80% 지분소유 한도(외국인 대주주 경우 15%) 등 정량적 규제도구를 중심으로 운영함으로써 외국인의 실질적인 지배력 여부와는 거리가 있음
- 외국인의 기간통신 사업자 지분 직접소유에 대한 관대한 정책
  - 선진국들의 외국인 지분소유 제한의 특징은 통신사업자에 대한 제한적 정량 규제를 유지하는 반면, 우리 나라는 기간통신 사업자에 대한 정량적 규제가 상대적으로 관대하여 외국인은 49% 이내의 직접소유만으로도 기간통신 사업자에 대한 지배력을 획득할 수 있음
- 외국인의 국내법인 지분소유에 대한 정성적 규제 미비
  - 외국인이 단독으로 또는 연합하여 실질적인 소유권 및 지배력을 갖는 국내 법인을 통해 기간통신 사업자의 지분취득이 가능함에도 불구하고, 주로 80% 지분소유 제한 및 대주주 제한 등 정량적 규제에 초점을 맞추고 있음
  - 외국인이 피라미드식으로 기간통신 사업자의 실질적인 소유권이나 지배력을 갖는 국내 법인을 인수하는 경우 효과적 규제도구가 결여되어 있음

〈표 3〉 기본통신서비스 분야 외국인 지분소유 규제 국가별 비교

구분	정량적 규제		정성적 규제	
	통신사업자	국내 법인	통신사업자	국내 법인
우리 나라 (기간통신)	49%	80% (외국인 대주주 시 15%)	없음	없음
미국 (무선통신)	20%	100%	없음	공익성 심사 지배력 심사
캐나다 (설비보유)	20%	33.3%	외국인 지배력 제한 외국인 이사 비율제한 (20% 미만)	외국인 지배력 제한
일본 (NTT)	33.3%	100%	외국인 감사/이사 제한	지배력 심사
프랑스 (무선통신)	20%	100% (EC 역내 법인 조건)	없음	없음
이탈리아 (기본통신)	100%	100%	지배력 심사	없음

※ WTO/GATS(General Agreement on Trade in Services) 제28-(n)-(ii)조는 법인 이사의 과반수를 임명할 권한을 갖거나 여하한 방식으로 동 법인의 활동을 지시할 법적 권한을 갖는 경우, 동 법인에 대한 지배력을 갖는 것으로 정의함

- 기간통신사업의 공익성(Public Interests) 확보도구 미비
  - 외국인 지분소유 한도가 낮은 시기에는 기간통신사업에 대한 외국인의 진입 자체가 통제됨으로써 지분소유 한도 규제 자체가 공익성 확보를 위한 효과적인 도구일 수 있음
  - 그러나 지속적인 외국인 지분소유 제한 완화정책에 따라 지분소유 한도 규제는 더이상 기간통신사업의 공익성을 담보하기에 효과적인 규제도구가 될 수 없음





### 3. 무선통신서비스분야 기술표준

#### 가) 한미 간 현안

- 미국 정부는 무선인터넷 플랫폼(WIFI: Wireless Internet Platform for Inter-operability)을 상호접속기준으로 채택한다는 우리 정부의 계획에 대해 WTO/TBT 협정(Agreement on Technical Barriers to Trade) 위반 가능성을 제기함
  - 의무화시 동 협정이 명시하는 ‘합법적인 목적 수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하는 것’에 해당한다는 입장임
  - 미국 정부는 우리 정부의 근본 정책취지인 무선인터넷서비스의 보편적 제공, 상호연동성(Inter-operability) 보장 등은 동 협정이 열거하는 합법적인 목적이 아님
  - WIFI 의무화라는 한국 정부의 시장개입으로 인해 자국 기업인 쉐콤사는 기술적 난관 및 사업기반 와해로 한국시장에서 퇴출될 것이므로 불필요한 무역장벽이라고 주장함
  - 또한 기술표준의 채택은 정부가 개입할 사항이 아니라 민간이 자율적으로 채택할 성질의 사안이라는 입장임
  
- 우리 정부는 WIFI의 상호접속 기준 채택은 통신서비스 분야에 대한 표준화 문제이므로 상품을 대상으로 하는 WTO/TBT 협정이 아닌 WTO/GATS(General Agreement on Trade in Services)의 적용대상이며, 동 협정에 따라 합법적으로 허용되는 정당한 조치라는 입장임
  - 무선인터넷서비스의 보편적 제공, 상호연동성 보장 등은 상호접속 기준 제정을 정당화하는 합법적인 정책목표로서 GATS 내 통신부속서(Annex on Telecom)에 명시되어 있음
  - WTO/TBT 협정이 제시하는 합법적인 목적은 공산품 및 농산물의 경우 참조되는 예시적 사례에 불과함
  - 기술력을 자랑하는 쉐콤사의 플랫폼이 공개된 WIFI 규격에 따라 상호연

- 동성을 보장한다면, 무선인터넷서비스의 보편적 제공이라는 우리 정책목표에 부합하므로 불필요한 무역장벽을 주장하는 것은 적절하지 않음
- 기술표준의 채택을 정부주도로 할지, 아니면 민간자율에 맡길지의 문제는 각국 정부 고유의 규제철학과 시장여건에 따라 독자적으로 결정하는 것이 타당하다는 입장임

## 나) 주요 통상규범 현황

- 정부의 통신서비스 분야 기술표준 제정을 금지하거나 기술표준 의무화가 명백한 협정위반이라고 볼 만한 다자·양자 간 협정근거는 없음
- 기술표준의 교역제한효과 방지를 위한 WTO 의무규정은 일반적·포괄적인 반면, 통신서비스 관련 상호접속 및 상호연동성 보장을 위한 권리규정은 구체적이라고 판단됨

### o WTO/TBT 협정 주요 내용

- 상품교역에 국한하여 민간의 단체표준(Voluntary Standard) 및 정부의 강제표준(Mandatory Standard) 관련 각국 정부의 준수 의무를 제시함
- 특히 강제표준인 기술기준(Technical Regulation)은 ‘합법적인 목적 수행에 필요한 이상으로 무역을 규제하지 말 것’을 규정함(제2.1조)
- ‘합법적인 목적’에 대해 동 협정은 예시적으로 국가안보, 기만적 관행 방지, 인간의 건강 및 안전, 동·식물의 생명, 환경 보호 등 공산품과 농산물관련 사항을 열거하고 있음
- ‘필요한 이상으로 무역을 규제하지 말 것’에 대해 합의된 국제적 정의는 아직 없으며, TBT에 기초할 때 성능 측면에서 합법적 목적 달성에 문제가 없다는 전제 하에 국제표준(제2.4조), 다른 회원국의 표준(제2.7조)을 긍정적으로 고려해야 한다는 사실로 받아들일 수 있음

#### o WTO/GATS 주요 내용

- 서비스 교역 관련 기술표준을 포함한 국내 규제(Domestic Regulation) 관련 각국 정부의 준수 의무를 제시함
- GATS는 단지 기술표준 등 국내 규제 관련 조치가 ‘서비스 교역에 불필요한 장벽이 되지 않도록 보장하기 위해’ 좀더 구체적 내용을 정립하기 위한 잠정 근거규정이라고 밝히고 있음(제6.4조)
- 이러한 이유에서 UR 이후 국내 규제 관련 세부규율 정립을 위한 작업이 진행중이나, 통신서비스 분야 참조문서(Reference Paper) 채택 및 양허 이외에 가시적인 성과는 없음
- GATS 내 통신부속서(Annex on Telecom) 제5조는 보편적 서비스 제공과 통신망의 기술적 완전성 보호를 위해서는 상호접속 및 상호연동성에 필요한 요건을 부과할 수 있다는 회원국 정부의 권한을 명시함

#### o 한미 양해록(Record of Understanding)

- 한미 양해록은 통신장비의 기술기준을 대상으로 하며, 통신서비스의 기술기준에 관한 근거조항은 담고 있지 않음
- 1990년 양해록 : 형식승인을 필요로 하는 유·무선 통신장비(상품) 관련 표준제정 절차의 투명성 및 비차별성을 보장함
- 1992년 양해록 : 통신장비 인증기준을 포함한 강제표준 제정절차 관련 불만처리 및 이의제기 등 투명하고 공개적인 절차를 보장함(특히 외국 기업의 참여 보장)
- 1997년 정책발표문 : 정부조달 관련 통신장비의 기술기준 채택시 성능 및 국제표준 존중을 권고함

#### 다) 미-EU 간 통신서비스 기술표준 통상마찰 사례

#### o 미국은 EU의 W-CDMA 단일표준에 대해 WTO/GATS 위반을 주장함

- 미국 정부는 1999년 3G서비스 관련 W-CDMA를 단일 기술표준으로 공표한 EU에 대해 WTO/GATS상의 의무사항 위반 가능성을 제기함

- 구체적으로 EU가 미국의 cdma-2000 기술표준을 배제한다면 EU의 WTO 기본통신협정 위반 가능성을 제기할 것이라는 입장을 밝힌 바 있으나, 구체적인 근거조항에 대해서는 함구함
- 또한 미국 정부는 복수표준에 기초한 사업허가 방식을 지지한다는 원칙적 입장을 표명함
  
- o 미-EU 간 기술표준 논쟁은 통상 분쟁으로 악화되지 않음
  - 미국 정부의 주장에도 불구하고, WTO/GATS나 기본통신협정은 단일 기술표준 제정이 협정위반이라고 판단할 만한 근거규정을 담고 있지 않음
  - 이러한 이유로 인해 당시 미-EU 간 단일 기술표준 채택에 대한 논쟁은 더이상 진전되지 않고 종료된 것으로 판단됨
  
- o 시사점
  - 통신서비스 분야의 기술표준 의무화를 이유로 협정위반 주장을 뒷받침할 만한 WTO/GATS 규정은 아직까지 없음
  - 미국 정부는 EU와의 통상마찰 경험에 비추어 WIPI의 상호접속 기준 채택추진에 대한 지연전술 차원에서 통보 및 협의의무 관련 WTO/TBT 협정 조항(제2.9조)을 활용하고 있는 것으로 사료됨

## 라) 표준화 규범 관련 최근 국제협상 동향

- 기술표준 민간자율선택 의무화가 WTO/DDA 협상 과정에서 다자간 합의될 가능성은 희박하나, 미국은 양자협상, 한미 간 FTA, 한국과 제3국 간 FTA 등을 통해 직·간접적으로 양허압력을 가시화하고 있음

- o WTO 차원의 신규 규제원칙 추가제정 난항
  - WTO/DDA 협상 회원국들은 통신서비스 분야 규제원칙의 추가제정(기술표준 관련 규제원칙 포함)의 필요성에는 원칙적으로 공감함

- WTO 기본통신협정 참조문서 채택국가의 숫자가 전체 회원국 숫자에 비해 저조한 실정이므로 회원국 간 규제원칙 양허상의 불균형을 해소하기 위해서는 참조문서 채택국가의 확대를 일차적인 목표로 삼아야 한다는 입장이 지배적임
  - 이러한 사정을 염두에 두지 않고 신규 규제원칙 추가제정을 시도하는 경우, 규제체계가 미비한 개발도상국들이 참조문서 자체의 채택을 회피함으로써 신규 규제원칙 추가제정은 원점에서 벗어나지 못할 가능성이 높음
    - ※ 참조문서(Reference Paper)는 통신서비스 시장의 신규 사업자의 시장참여 활성화를 위해 WTO 기본통신협상 기간 중 다자간 합의하여 마련한 경쟁지향적 규제원칙 목록임. 이는 크게 공정경쟁 보장장치, 비차별적 상호접속, 경쟁중립적 보편적 서비스 정책, 허가기준의 투명성, 독립규제기관 설치 등 주로 기존 시장지배적 사업자 및 통신규제 당국에 요구되는 의무사항을 담고 있으며, 우리 나라도 양허함으로써 법적 준수 의무를 부담하고 있음
- o 미국의 기술표준 민간자율선택 추진
- 미국 정부는 WTO 기본통신협정 참조문서상의 기존 규제원칙 이외에 기술표준 민간자율선택(기술중립성) 의무화를 강력히 추진하고 있으며, 궁극적인 합의대상국은 우리 나라, 중국 등 통신서비스 시장 성장세가 빠르고 미국 기업의 진출가능성이 높은 국가일 것으로 예상됨
  - 구체적으로 기술중립성 원칙은 ‘합법적 공공정책목표 수행에 필요한 요건 충족을 전제로 민간통신 사업자의 자율적 기술표준 선택을 허용’하는 것임
  - 이러한 방침은 WTO/DDA 협상과 미국이 싱가포르 등 제3국과 신규 체결한 FTA에서 동시에 나타나고 있으므로, WIPI 문제 발생을 계기로 통신서비스 분야 표준화에 대한 국제규범 신규제정의 필요성에 대한 미국 정부의 심각성을 보여 주는 사례임
  - 그러나 합법적인 공공정책 목표의 범위에 대한 국제적 합의가 전제되지 않는 한, 기술중립성의 원칙은 협상력이 좌우할 가능성이 크므로 신중한 접근이 요망됨

〈표 3〉 미국이 체결/참여한 통상협정의 주요 규제원칙 비교

구분	미-칠레 FTA	미-싱가포르 FTA	NAFTA	미국 DDA 양허안	기본통신 참조문서
공중통신망(서비스) 접근 및 이용 보장	○	○	○		
공중통신 사업자의 상호접속 제공 의무	○	○			
시내전화 사업자에 대한 의무					
교역상대국 사업자의 비차별 대우	○	○			
경쟁보장장치	○	○		○	○
Unbundling	○	○			
설비공동사용	○	○			
재판매	○	○		○	
전주, 도관, 관로구축권 접근 및 이용		○		○	
Number Portability	○	○		○	
Dialing Parity	○			○	
상호접속	○	○		○	○
회선임대	○	○			
해저케이블 시스템	○	○			
독점 규제			○		
통신규제기관의 사업자로부터 독립성	○	○		○	○
보편적 서비스	○	○		○	○
허가 절차	○	○		○	○
회소자원 할당 및 이용	○	○		○	○
통신규제기관의 행정·입법부로부터 독립성	○	○		○	
분쟁해결 절차	○	○			
투명성	○	○	○		
기술표준의 민간자율선택	✓	✓		✓	

## 4. 주요 정책과제

### 가) 기간통신사업 외국인 지분소유 규제

#### ○ 정량적 규제완화의 속도조절

- 우리 나라의 기간통신사업 외국인 직접투자 한도 49%와 외국인 의제 국내 법인에 대한 외국인 간접투자 한도 80%(외국인이 최대주주인 경우 15%)는 선진국들과 비교해도 상대적으로 높은 수준임
- 정성적 규제 측면에서 실질적인 통제장치나 교역상대국의 개방확대를 동반하지 않은 상태에서 정량적 규제수준을 추가로 완화하는 경우 국가안전 보장, 규제 실효성 확보, 통신산업의 안정적 발전 등 측면에서 부작용이 우려됨

#### ○ 제한적인 공익성 심사의 도입

- 우리 나라는 WTO 기본통신협상을 통해 기간통신 사업자의 경영진 및 이사진에 대한 외국인의 참여 제한을 철폐함으로써 직접적으로 내·외국인을 차별하는 정성적 규제도구는 상실한 상태임
- 미국, 캐나다 등의 사례에서 볼 수 있듯이 국가안보, 경쟁 제고, 법 집행, 소비자 이용권 보호, 소액주주 권한보호 등 공익성 확보를 위해서는 정성적 규제근거의 마련이 시급하며, 이는 외국인에 대한 부당한 차별이나 위장된 무역규제가 아닌 이상 WTO/GATS 예외 규정에 따라 합법화됨
- 특히 중국과의 교류확대, 북한경제의 개방, 국제 자본이동의 복잡화·다양화 등으로 국내 유입 자본의 국적성 판단은 국가안보라는 공익성 확보 차원에서 매우 중요함

#### ○ 실질적 지배력 중심의 정성적 규제로 이행

- 정량적 지분소유 규제만으로는 외국인의 지배력이나 간접적 영향력 행사 가능성 통제라는 외국인 지분소유 규제의 당초 취지를 효과적으로 담보할 수 없음

- 특히 외국인 의제 국내 법인의 판단기준은 현행 정량적 기준으로부터 외국인의 실질적 지배력 확보라는 정성적 기준으로 이행하되, 우리 나라는 기간통신 사업자에 대한 외국인의 직접소유 한도가 높기 때문에 지배력에 대한 심사는 국내 법인에만 국한되는 것은 바람직하지 않음
- 실질적 지배력 중심의 규제체제로 이행하는 경우, 외국인 의제 국내 법인에 대한 지분소유 한도 및 대주주 제한, KT에 대한 외국인 대주주 규제 등 정량적 규제는 불필요한 중복규제가 될 수 있음

## 나) 무선통신서비스 분야 기술표준

### ○ 신규 무선통신서비스 분야 기술표준의 포괄적 대응

- 현재까지 한미 간에는 WIPI 의무화가 주요 논의대상이 되어 왔으나, 미국기업들이 원천기술을 확보하고 있는 2.3GHz 휴대인터넷서비스, 위치기반서비스(LBS : Location-based Services) 등 향후 도입될 예정인 신규 무선통신서비스별 기술표준이 지속적으로 한미 간 통상현안으로 부각될 가능성이 매우 높음
- 무선통신서비스별로 기술표준 문제 관련 한미 간 협의를 추진하는 것은 허가시기의 지연, 기술표준의 불확실성 증가 등 해당 서비스 도입의 시의성 및 예측 가능성 측면에서 부정적 효과가 파생될 수 있으므로 WIPI를 비롯한 무선통신서비스 분야의 표준화에 대한 포괄적 정책대응이 시급함

### ○ 기술표준 통상 현안에 대한 입체적 대응체계 구축

- 미국 정부는 무선통신서비스 관련 기술표준 문제에 대한 국제규범의 신설을 위해 양자협상은 물론 WTO/DDA 협상, FTA 협상 등을 통해 ‘기술표준 민간자율선택 의무화’ 양허를 강력히 추진하고 있으므로 우리 정부의 양자 및 다자 협상에 대한 입체적 연계대응이 요망됨
- 미국 정부가 WTO/DDA 협상 및 FTA 협상에서 통신서비스 기술표준 관련 규제원칙 수립을 추진함과 동시에 우리 정부에 대해 통신서비스 기술표준 의무화 계획의 WTO/TBT 위원회 통보를 요구하는 것은 협상전



략 차원의 포럼선택(Forum-shopping) 행위이므로 협의의 장을 통신서비스를 다루는 WTO/DDA 통신서비스 협상으로 일원화하기 위한 노력이 필요함

- 신규 무선통신서비스 분야 표준화 정책의 정당성 제고
  - 우리 정부가 기술표준의 단일화 또는 의무화를 추진하는 행위 자체는 주권국의 정책철학에 따른 합법적인 조치로서 시장여건과 규제환경이 다른 협상 상대국이 일방적으로 강요할 수 있는 사안이 아님
  - 그러나 통상 측면에서 동 조치의 국제규범 합치성 주장을 뒷받침하기 위해서는 정책추진 배경에 대한 견고한 근거가 전제되어야 하므로 무선통신서비스의 보편적 공급, 관련 통신망 및 서비스의 상호연동성 확보, 공정경쟁환경 조성, 불필요한 중복투자 방지 등 주요 배경들에 대한 객관적·구체적 자료의 사전준비에 각별한 주의를 기울여야 함
  
- 민간 표준화 절차의 투명성 및 비차별성 제고 노력 강화
  - 민간의 자율적인 표준제정이라 하더라도 기술표준 제정과정의 폐쇄적인 방법에 의하거나 국내·외 사업자를 차별하는 경우에는 정보통신기술협회(TTA)를 통해 제정되는 민간 단체표준이라 하더라도 정부 개입의 오해가 발생할 수 있으므로 적절한 주의가 필요함
  - 무선통신서비스의 기술방식과 관련하여 국내·외 기술전문가가 참여하는 민간포럼의 활성화는 기술적 사안에 대한 불필요한 오해의 소지를 불식함으로써 통상문제화 가능성을 축소하고, 중장기적으로 국제적 기술협력을 통해 국내 기술의 해외진출 가능성을 확대하는 데 도움이 될 것으로 사료됨



## IT분야 최근 통상현안과 정책과제

## 참고문헌

이한영, “도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제,” 『국제통상연구』, 제8권 제2호, 한국국제통상학회, 2003. 9

정보통신부, 『정보통신관련 국제협정 및 협력각서 자료집』, 1999. 1

정인억 외, 『한·미 통신외교 10년사』, 정책연구 97-05, 정보통신정책연구원, 1997

통신개발연구원, 『WTO 기본통신협상 종합보고서』, 참고자료 97-01, 1997. 6

GATT Secretariat, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : The Legal Texts*, 1994

[www.export.gov/tcc](http://www.export.gov/tcc)