



미국 무역대표부, 스페셜 301조 그리고 한국

지적재산권연구센터
주임연구원 임근영

1. 글에 들어가며

지난 2월 22일 정통부는 소프트웨어 불법복제에 대한 대대적인 단속을 발표하였다.¹⁾ 왜 이런 단속의 결정이 전격적으로 내려졌을까? 불법복제 행위가 어찌 오늘 갑작스럽게 일어난 일이 아닌데도 말이다. 그 이유는 지난 달 19일에 발표된 미국 무역대표부의 스페셜 301조 비정기점검(out-of cycle review)의 결과와 무관하지 않다. 미 무역대표부가 스페셜 301조 비정기점검 결과 내용에는 한국이 지식재산권 보호에 있어서 우선관찰대상국(Priority Watch List: PWL)으로 여전히 남게 되었다는 것이 포함되어 있다. 그리고 우선관찰대상국(PWL) 지정이 남아 있게 된 이유 중의 하나에 바로 한국의 소프트웨어 불법복제 행위에 대한 단속이 미진하다는 것이 지적되었던 것이다.²⁾

이렇게 각국을 대상으로 지적재산권 보호 정도에 따라서 국가 등급을 매기는 미국 무역대표부는 어떠한 기관이며, 그들이 발표하는 스페셜 301조 연례보고서란 어떤 것이며, 또한 그것이 대상국, 특히 한국에 미치는 영향이 어떠한 것이길래 우리나라는 그러

한 대상국으로 지정되지 않기 위해서 노력하는 것일까?

2. 미국 무역협상의 침병, USTR

제2차 세계대전을 승리로 이끈 미국은 전후 국제 질서를 자유주의에 바탕을 두고 구축하려고 하였다. 따라서 냉전체제하에서의 미국의 대외정책은 외교안보문제가 무역문제보다 중요한 정책으로 간주되었다. 자유무역체제의 확립과 국제무역의 확대를 통해 서방진영의 경제 부흥을 정책 목표로 삼은 미국은 다자간 무역협상을 통해 GATT 회원국간의 관세 인하를 주도하였다. 케네디 라운드(1962년~1967년)³⁾의 성공적인 타결을 위해 미 행정부는 의회에게 광범위한 관세인하를 취할 수 있는 새로운 권한 확대를 요구하였고, 미 행정부 특히 대통령의 독주를 견제하는 의회는 이러한 권한을 사용하는데 있어서 미국의 대외적 이익과 국내적 이익을 종합적으로 고려해야 한다고 주장하였다. 이러한 임무를 수행할 별도의 기관을 행정부내에 설립되는 것을 원하였고 기존에 통상

1) "정통부 3월부터 불법복제 대대적 단속", 매일경제, 2001년 2월 22일.

2) "다가오는 올해의 스페셜 301조 연례검토서의 작성 이전에, 우리는 한국이 지식재산권의 집행 특히 소프트웨어 불법복제 행위에 대한 단속을 확대해 줄 것으로 기대한다. 또한 우리는 한국의 컴퓨터 프로그램 보호법에서의 더 많은 개선, 기밀 임상실험 데이터의 더 강력한 보호, 한국 보건 당국의 공무원과 지재권 담당 공무원과의 더 긴밀한 공조가 있기를 희망한다."라고 바르세프스키 미 무역대표부 대사는 말하였다. (미 무역대표부, "2000년 스페셜 301조 비정기점검 결과", 2001년 1월 19일.)(<http://www.ustr.gov/releases/2001/01/01-11.html>)

3) 무역 자유화를 위하여 관세의 인하 교섭을 계속해 오던 중, GATT의 여섯 번째 관세 인하 교섭이 바로 케네디 라운드이며 1962년에 제안되어 1967년에 합의를 이루었다.

업무를 수행하여 온 국무부나 상무부가 이러한 역할을 맡는 것 보다 전 부처를 총괄 조정할 수 있는 별도의 기관이 설립되어 의회와 긴밀한 관계를 맺는 것이 미국의 이익에 도움이 된다고 판단하였다. 이에 따라 의회가 1962년 무역확대법을 통과시키면서 미 무역 대표부(US Trade Representative: USTR)의 전신인 특별무역대표부(Special Trade Representative : STR)가 설립되었으며, 케네디 대통령이 1963년 1월 15일 행정명령 제11075호를 내림으로써 시행되었다.⁴⁾ 그리고 1974년 무역법의 일부로, 의회는 STR을 대통령 직속기관으로 만들었으며, 무역 정책 조정에 대한 권한과 책임을 부여하였다. 그리고 1980년 1월 4일 카터 대통령의 행정명령 제12188호에 의해서 현재의 이름 “미 무역대표부(USTR)”의 이름으로 변경되었으며 전반적인 무역 정책을 설정하고 관장하는 권한을 부여받았다. 또한 USTR은 국가의 주요 통상 협상기관으로, 주요 국제 무역 기구에서 미국 대표자로서 지정되었고, 미 상무부는 대부분의 정책 집행기능을 담당하게 되었다.

미국 정부기관으로서의 USTR은 대통령 직속기관에 속해 있으면서도 한편으로는 대통령과 행정부가 통상문제를 제대로 다루는지 감시하기 위해서 의회가 행정부에 심어둔 의회의 요원(agent)으로 작용하고 있다.⁵⁾ 행정부는 대외정책을 추진함에 있어서 전반적으로 무역문제 뿐만 아니라 정치외교 문제도 고려해야 하지만, 미국 국민들의 이익을 직접적으로 대변해야 하는 의회는 대외 무역정책에 있어서 미국 이익을 최상으로 추구하는 보호주의적인 색채를 강하게 띠고 있다. 따라서 의회는 대통령과 행정부가 대외 무역정책 결정 및 추진과정에서 미국 이익을 최우선으로 할 것을 종용하고 있으며 입법과정을 통해서 이를 실천하고 있다. 이에 대한 가장 큰 예로서

1988년 미국 무역법 개정을 들 수 있다. 1988년 개정은 무역에 관한 실질적인 권한을 대통령에서부터 USTR로 효과적으로 이전하였으며 이러한 변화는 선두적인 무역 정책 기관으로서의 USTR의 입지를 강화하기 위해서 그리고 대외정책 혹은 국방 고려사항에 의해서 무역 보복조치가 좌절될 수 있는 가능성을 줄이기 위해서 마련된 것이었다. 실제적으로 이러한 변화는 무역이 미 대외 정책에서 크게 차지하게 되어 상승된 활동범위를 성문화한 것으로, 즉 통상문제가 전통적으로 “최고 정책”으로 간주된 문제(예를 들면, 정치외교문제)에 종속되지 않도록 하였다.⁶⁾ 1988년 무역법은 301조하에서 외국 정부 관행의 불공정 여부 결정 및 그러한 결정에 따른 조치에 대한 권한을 USTR으로 이전시켰다.

USTR은 미국의 국제 무역, 상품 및 직접 투자 정책을 개발하고 조정하며, 그러한 문제에 대해 다른 국가들과의 협상을 이끌고 방향지시를 하는 책임을 맡고 있다. USTR은 내각의 일부로 주요 무역 자문관 및 협상가이자 무역 및 관련 투자 문제에 대해서 대통령의 대변인이기도 하다. 각 기관간 연계를 통하여, USTR은 무역 정책을 조정하고, 부처간 불일치점을 해결하고, 대통령의 결정을 위한 문제의 틀을 짠다.⁷⁾ 한마디로 USTR은 대내적으로는 정책조정자의 역할과 대외적으로는 협상대표자로서의 역할을 하고 있다.

3. 지식재산권과 미국의 무역정책

이렇게 미국의 무역정책을 담당하는 USTR이 지식재산권과 무슨 상관이 있어서 매년 지식재산권 보호에 관한 스페셜 301조 점검 보고서를 발표하는 것

4) USTR, "History of the Office of the United State Trade Representative" (<http://www.ustr.gov/history/index.html>)

5) 김정수, "미국 통상정책 레짐의 변화와 USTR의 역할 변화", 「미국의 통상정책 결정과정」, 미국학연구소 편, 서울대학교출판부, 1996년, 108면.

6) Susan K. Sell, Power and Ideas: North-South Politics of Intellectual Property and Antitrust, State University of New York Press, 1998년, 137면.

7) 미 무역대표부, "USTR 개괄", (<http://www.ustr.gov/about-ustr/index.shtml>)



일가? 이에 대한 대답은 미국이 지식재산권 보호를 무역정책과 연계시키고 있기 때문이며, 이러한 현상의 배경은 1970년대 2차에 걸친 오일 쇼크를 겪으면서 그리고 세계경제 내에서의 미국의 경쟁력 약화에 대한 우려가 미국 내에서 일어났던 것으로부터 시작된다.

앞에서도 언급한 바가 있듯이 2차 세계대전 후 미국은 전쟁으로 초도화된 유럽을 경제적으로 훨씬 앞서 있었다. 그리고 자유민주주의의 기치 아래 빅브라더(Big Brother)의 역할하며 세계 정치경제의 헤게모니를 쥐고 있었다. 그리고 경제적으로 피폐화된 유럽과 일본 등이 빨리 경제력을 회복하는 것이 소련의 공산주의를 확산을 막을 수 있을뿐더러 미국 무역의 확대에도 도움이 되는 일석이조의 효과를 노릴 수 있다는 것이 미국의 전후 계산이었다.

그런데 미국의 뒤만 따라올 것 같던 유럽과 일본이 급속한 경제성장을 이루면서 미국과 대등한 위치에 서게 되었고, 동시에 아시아의 신흥산업국들도 대미 무역에서 큰 흑자를 기록하면서 세계 경제에서 미국의 경쟁력을 위협하게 되자 미국 내에서는 위기감이 돌기 시작했다. 1980년대에 재정적자와 무역적자의 이중고를 겪게 된 미국은 이를 개선하기 위해서 전통적으로 재정, 통화, 고용, 세금문제를 주로 다루는 경제정책을 펴는 한편, 신기술에 대한 산업정책(기술정책)이 경제정책의 새로운 대안으로 떠오르게 되었다.⁸⁾ 특허 등 지식재산권에 대한 독점권 부여가 미국 경제에 해악을 가져다준다는 종래의 특허에 대한 부정적인 입장에서 돌아서서 신기술 분야에 대한 투자와 창업을 장려하고 연구개발 등을 촉진할 수 있는

것이 바로 이러한 기술에 대한 특허 보호라는 것을 깨닫고 특허 보호 정책을 추진하게 되었다. 이러한 친특허(pro-patent) 정책의 시발점으로는 1980년 바이-돌법⁹⁾과 1982년 연방순회항소법원(CAFC)의 설립¹⁰⁾을 들 수 있다.

이러한 1980년대 초부터 시작된 미국 내 친특허 정책으로 미국 기업은 활력을 얻게 되었으나, 자신들의 특허된, 상표등록된, 저작권 상품들이 원천지 및 제3국에서 대량으로 불법복제되어 판매되는 행위와 경쟁해야 함을 알게 되었고, 이로 인해 손해를 보고 있다고 생각하게 되었다. 즉, 외국에서의 부적절한 지식재산권 보호는 미국 산업에 엄청난 경제적 해를 가져다준다는 주장이 제기되어 미국의 산업계 대표들은 이러한 경향을 개선할 수 있기 위한 일련의 조치를 취하기 시작했다. 이에 미국은 경제적 경쟁력을 유지하기 위해서 산업계의 압력하에서 급속도로 지식재산권 보호에서의 이해관계를 재정립하였다. 이러한 이해관계의 재정립은 지재권 보호에 대한 새로운 무역 접근 방식으로 절정을 이루었다. 다시 말하면, 미국 산업계는 무역을 지식재산권 보호와 연계시키는 것이 효과적일 수 있음을 깨닫게 되었다.

미국의 지식재산권 보호를 무역과 연계시키는 쌍무적 협상에 가장 큰 힘을 실어준 것이 1974년 무역 및 관세법을 개정한 1984년 무역법과 1988년 종합무역법이다. 1984년 이전까지 미국 정부는 지재권 문제에 대해 종합적인 접근 대신에 특별 접근 방식을 취하여 이러한 문제가 발생할 때는 미국 대사관이 개인 기업을 지원하였다. 그런데 점차적으로 효과적인 산업계의 로비로 인해 1984년에 미 의회는 지재권에 대

8) 허버스 스타인, 「대통령의 경제학」, 김영사, 1999년, 358면.

9) 1980년 바이-돌법은 연방정부자금에 의해 대학에서 개발된 기술에 대한 상업적인 활용을 용이하게 할 수 있도록 개정된 특허법을 말한다. 즉 공공자금을 통해 개발된 기술에 대한 특허권을 연방정부에서 갖지 않고 연구개발을 한 대학 등에 부여함으로써 이들 연구기관이 적극적으로 기술이전을 할 동기를 부여하였고, 따라서 공공 자금으로 개발된 기술의 민간활용 및 이를 바탕으로 한 창업이 활발해지게 되었다. (윤권순, 정성창, 임근영, 「미국의 글로벌 특허전략분석을 통한 지식기반경제에서의 산업정책방향에 관한 연구」, 한국발명진흥회 지식재산권연구센터, 2000년, 18면.)

10) 특허 분쟁이 복잡해짐에 따라 전문 항소 법원의 필요성에 대한 압력이 증가되었고 1982년 의회의 결정에 의해 12명의 판사로 이루어진 특허 항소심만을 구체적으로 심리하는 연방순회항소법원(CAFC)이 설립되었다. CAFC는 미국 법원들이 그전에 해 왔던 것과는 완전히 대조적으로 친특허적으로 행동하기 시작했다. 특허의 유효성이 훨씬 더 많이 유지되었으며, 특허 손해 배상액도 상당히 증가되었다. 즉, CAFC의 창설이전에는 75%의 특허가 무효로 된 반면, 1990년 중반이후로 75%의 사건이 침해로 판결되었다. 이로 인해 특허의 경제적 가치가 증가하게 되었다.(이상 미국의 국내특허정책변화에 대해서는 상계서 제2장 및 제4장을 참조)

한 좀더 포괄적인 접근을 이루었다. 즉, 1984년 무역법은 이전 1974년 무역법의 제301조를 지재권에 처음 적용시키게 되었고, 1988년에, 미국은 무역법을 한번 더 개정함으로써 미국 교역국을 대상으로 하여 USTR로 하여금 지식재산권 보호정도에 대한 스페셜 301조 점검 보고서를 연례적으로 제출하도록 하였다.

이와 같이 미국 정부는 1980대 초 산업계의 압력에 의해 지식재산권 문제를 무역과 연계시켜서 외국의 지식재산권 제도 강화를 위해 노력하고 있고, 의회는 1974년 무역법 개정을 통해 효과적인 정책수단을 행정부에 제공하고 있다. 그리고 USTR은 지식재산권 관련 통상정책을 수행하는데 있어서 우선 순위와 전략에 관하여 의회와 긴밀히 협의하고 있다. 지식재산권 분야에서 USTR의 목표는 전세계적으로 강력한 법률과 효과적인 집행을 통하여 불법복제 행위 등 지식재산권 침해를 단속하여, 미국기업의 이익을 보장하는 것임을 표명하고 있다.¹¹⁾ USTR은 이러한 효과를 얻기 위해서는 무역관련 관료뿐만 아니라 전체 정부 관료를 포함하는 종합적인 노력 즉, 관세청, 법원, 검찰 및 경찰 그리고 고위 정치 관료들의 의지와 일반인의 지식재산권 인식이 필요하다고 판단하고 있으며, 그리고 쌍무협상에서 미국의 이해를 관철시키기 위해서 스페셜 301조를 적극적으로 활용하고 있다.

4. 지식재산권 보호의 효과적인 도구, 스페셜 301조

지식재산권 관련 쌍무협상에서 USTR이 가장 널리 사용하는 효과적인 도구로 활용되고 있는 것이 1988년 무역법에서 의회의 위임명령을 받은 “스페셜 301조” 연례 보고서이다. USTR은 지식재산권 보호를 무역과 연계시켜 쌍무협상에 임함으로써 스페셜 301조가 전세계적으로 지재권 기준을 엄청나게 개선시켰으며, 대상 선정 과정 자체만으로 법 집행에서의 개선을 얻어내는데 도움이 되고 있고 자평한다.¹²⁾ 스페셜 301조 연례 보고서 발표는 오랫동안의 정보 수집 및 협상 과정 이후에 이루어진다. 스페셜 301조의 이행에 대해서 USTR에 조언을 하는 정부간 기구인 무역정책위원회(Trade Policy Staff Committee)는 사적 분야, 미국 대사관, 미국의 교역국 및 국가무역평가보고서(National Trade Estimate Report: NTE)로부터 정보를 수집한다. 특히 매년 3월 31일에 발표되는 “국가무역평가보고서”¹³⁾의 자료는 그 후 꼭 한달 뒤에 발표되는 스페셜 301조 연례 보고서의 결정적인 자료가 된다.

1988년 종합무역법에서 소위 ‘스페셜 301조’의 지재권 조항은 지식재산권 보호를 위한 전반적인 전략을 규정하고 있다. 즉, 이에 따라 USTR은 매년 4월 30일까지 “적절하고 효과적인” 지식재산권 보호를 부인하거나 혹은 지재권 보호에 의존하고 있는 미국 국민들에게 “공정하고 공평한 시장 접근”을 부인하는 외국 국가를 확인하여, 그 정도에 따라 우선협상대상국(Priority Foreign Countries: PFC), 우선관찰대상국(Priority Watch List: PWL), 관찰대상국(Watch List: WL)으로 지정하여 대통령, 상원 재무위원회, 하원 재정위원회에 각각 보고하고 관보에

11) 미 무역대표부, “USTR의 지식재산권 업무”, (<http://www.ustr.gov/sectors/ustrwork.shtml>)

12) 상계 사이트

13) 국가무역평가보고서(NTE)는 1974년 무역법의 181조를 바탕으로 1984년, 1988년, 1994년 무역법 각각에 의해서 개정된 것으로 USTR은 외국의 심각한 무역 장벽에 대한 연례 보고서를 대통령, 상원 재무위원회, 하원 재정위원회에 제출하도록 되어 있다. NTE 보고서는 미국 상품 및 서비스, 미국인에 의한 외국직접투자, 지식재산권 보호에 영향을 미치는 가장 중요한 외국 장벽에 대한 목록을 작성한다. 그러한 목록을 바탕으로 USTR은 외국의 무역장벽을 낮추거나 혹은 제거하기 위한 협상을 용이하게 할 수 있다. (2000년 NTE 보고서, 서문, http://www.ustr.gov/pdf/2000_foreword.pdf)

14) 좀더 구체적으로 설명하면, 가장 성가시거나 지독한(most onerous or egregious) 지식재산권 보호정책 또는 관행을 가진 국가 특히 저작권, 상표권, 특허권 및 반도체 배치설계(mask work) 등과 관련하여 충분하고 효과적인 지식재산권 보호를 거부하거나, 또는 그러한 지식재산권 보호에 의존하는 미국인에게 공정하고 공평한 시장접근을 거부하는 국가 이러한 문제를 해결하기 위해 미국과 성실한(good faith) 자세로 협상에 임하지 않은 국가가 스페셜 301조의 우선협상대상국(PFC)로 지정된다. (마이클 K. 영, 저; 왕상한 譯, 『미국통상법과 대외정책분석』, 법문사, 1998년, 130면.)



이를 제재하여야 한다.

여기서 우선협상대상국(PFC)이란 '지식재산권의 적절하고도 효율적인 보호를 부정하는 부당한 법, 정책 관행을 보유하여 미국 제품에 가장 큰 악영향을 미치고 쌍무 혹은 다자간 협상에서 상당한 진전을 보이지 않는 경우에 지정되는 국가'를 말한다.¹⁴⁾ 스페셜 301조 연례 보고서에서 일단 우선협상대상국(PFC)으로 지정이 되면 일반적으로 매년 5월 30일까지, USTR은 스스로 우선협상대상국(PFC)에 대한 제301조 조사권을 발동¹⁵⁾해야 한다.

USTR은 언제든지 침해국가와 우선협상대상국(PFC)을 지정하거나 지정철회할 수 있는데, 이와 같이 지정을 추가하거나 철회하는 경우에는 6개월(특히 사건이 복잡한 경우 혹은 외국 국가가 적절한 조치를 취하고 있는 경우에는 9개월이 허용된다.)마다 제출하는 보고서에 철회와 추가지정 이유를 명시해야 한다. USTR은 미국의 경제적 이익에 손해가 되지 않는 한 이러한 국가들에 대한 조사절차(investigations)에 착수해야 하며, 일단 조사가 시작되면 강제적이지는 않지만 대개의 경우 그에 대한 조치가 뒤따르게 된다. 즉 스페셜 301조는 조사 절차 및 보복 결정은 제301조를 적용¹⁶⁾한다.

그리고 우선협상대상국(PFC) 보다는 보호정도가 나은 편이지만 충분한 수준까지는 이르지 못했다고 판단될 경우에 적용하는 것이 우선관찰대상국(PWL)과 관찰대상국(WL)지정인데, 이는 USTR이 스페셜 301조에 근거해서 운영하는 내부지침의 성격으로 후속조치로 무엇을 어떻게 해야 한다는 규

정은 특별히 없다. 다만 우선관찰대상국(PWL)과 관찰대상국(WL) 지정은 해당 국가의 지식재산권에 대한 보호에 대한 진전 상황을 계속해서 미국이 주시하겠다는 의지를 나타내는 것이다.

일단 USTR이 조사개시를 결정하면 즉시 해당국 정부에 대해 협의를 요청한다. 이 단계에서 문제가 타결이 되면 제301조 절차는 종료된다. 실제로 제301조 사건의 대부분이 이 단계에서 마무리된다. 대상이 된 국가는 미국의 보복조치를 원하지 않기 때문에 상황이 더욱 어렵게 되는 것을 가급적 피하려고 한다. 이러한 사정은 사실 미국도 마찬가지여서 가급적 협의를 통해 상호 만족스러운 결과를 얻기 위해 노력한다.¹⁷⁾ 그러므로 스페셜 301조 연례보고서는 지식재산권에 대한 해적행위가 성행하고 그 국가의 정부가 그러한 해적행위에 관대하다고 판단될 때 대응하는 가장 효과적인 도구이며, 해적행위 단속에 대한 각국 정부의 조치 및 정책과 그 시행 정도를 평가하여 국가별 등급을 매기게 되어 있고 등급을 매기는 것만으로도 각국 정부의 집행에 대한 개선을 얻을 수 있다. 연례 보고서 작성 이전에 등급 수위를 낮추기 위한 각국의 노력이 활발해지고 갑자기 지적권 법률이 개정되는 경우도 있다. 그리고 경우에 따라서는 경제 제재로 위협할 수도 있는데 그 예로 1995~1996년 미국은 중국에게 10억불 경제 제재 위협을 가하여 지식재산권 협상을 성공리에 타결시켰다.¹⁸⁾

5. 우리나라와 스페셜 301조

15) 무역협정하에서 미국 권리 혹은 이익을 위반하거나 부인하는 혹은 부당하고 불합리하거나 차별적이고 미 상거래에 부담을 지우거나 제한을 가하는 조치, 정책 및 관행을 유지하고 있는 외국 국가에 대해서 미국이 무역제재, 즉 보복조치를 가할 수 있는 근거와 절차를 시작한다.

16) 일단 보복 조치를 취하기로 한 결정이 이루어지면, 외국의 조치, 정책 혹은 관행으로 인해서 미국 산업계에 끼친 손해의 정도를 산정하여 손해배상 평가대상이 제안되어지며, 제안된 대상목록은 연방기록부(Federal Register)에 공개되어 대중의 의견을 수렴한다. 일반적으로 제안된 대상 목록에 대한 공청회가 열린다. 대중의 의견을 바탕으로 최종 보복 조치 목록이 마련되어, 공개되고 시행된다. 해당 외국 국가와의 협상에서 상당한 진전을 보이고 있거나, 보복조치의 연기가 미국의 권리나 민족할만한 해결책을 얻는데 필요하거나 바람직한 경우를 포함한 특정 상황을 제외하고는 USTR은 결정이 있는 후 30일 이내에 보복 조치를 시행해야 한다. 이러한 보복조치는 국내 산업계의 청원인 혹은 다른 대표자가 지속을 요청하지 않는 한 301조에 의거해서 취해진 모든 조치는 4년 후에는 자동적으로 종결된다.(미 상무부, "1974년 무역법 제301조", www.ita.doc.gov/legal/301.html)

17) 마이클 K. 영, 전게서, 120면.

18) USTR 부대표 리처드 W. 피셔(Richard W. Fisher) 대사의 증언, "기술진보와 미국인의 권리 : 소프트웨어산업에서의 무역정책", 상원 외교위원회, 국제경쟁정책, 수출 및 무역 증진 소위원회 청문회, 1999년 4월 29일. (http://www.ustr.gov/speech-test/fisher/fisher_t5.pdf)

1989년 스페셜 301조가 발효되기 시작한 이래로 발표된 연례 조사보고서에 한국은 빠짐없이 거론되고 있다. 스페셜 301조하의 우선협대상국(PFC)으로 지정되면 미국 무역법 제301조의 조사권이 발동되어 최악의 경우에 무역 보복조치로까지 이어질 수 있는 경우를 한국은 겪은 적이 없지만 우선협대상국(PFC)으로 지정되지 않기 위해서 많은 노력을 기울이고 있는 것이 사실이다.

스페셜 301조 점검 보고서가 처음 발표된 1990년에 미국은 효과적인 지식재산권법 불비와 불법복제의 단속의 미비의 이유를 들어서 한국을 우선관찰대상국(PWL)으로 지정하였다가 1991년과 1992년에는 관찰대상국(WL)으로 등급을 낮추었다. 그러나 한국의 지적권법에 대한 비효율적인 집행에 대해서 많은 지적권 관련 산업계에서는 불만이 팽배하였고, 그리하여 미국 정부로 하여금 1993년 스페셜 301조 점검 보고서를 발표할 때 한국을 우선협대상국(PFC)으로 지정해 줄 것을 요구하였다¹⁹⁾ 그러나 1993년 2월 초, 한국 정부는 법 집행 절차를 강화하고, 검찰 인력과 활동을 증가하고, 관세법, 저작권법 및 컴퓨터 소프트웨어법을 개정하는 등의 일련의 조치 계획을 발표하여서 우선협대상국(PFC) 지정을 면하고 그보다 낮은 등급인 우선관찰대상국(PWL)으로 지정되었다. 한국은 미국의 스페셜 301조의 우선관찰대상국(PWL) 등급에서 벗어나기 위해서 여러 가지 노력을 하였지만, 미국은 소프트웨어, 직물 의장, 트레이드 드레스의 적절한 보호의 결여를 포함한 여러 주요 문제들이 여전히 남아있다고 평가하여 1993년부터 1996년까지 계속해서 우선관찰대

상국(PWL)으로 지정하였다.²⁰⁾ 4년 연속 우선관찰대상국(PWL)으로 지정되자 우선협대상국(PFC)으로 상향 될까봐 불안했던 한국은 1996년과 1997년 계속해서 한국 정부는 지적권 보호와 법 집행을 강화하고 불법복제 행위를 감소시키기 위한 여러 조치를 취하였다. 즉, TRIPs 협정의 다양한 부분을 이행하고, 베른협약에 가입하며, 집중적인 불법복제 단속으로 인하여 최종 사용자(end-users)의 소프트웨어 불법복제품 사용이 감소되었고, 이를 위한 법 집행에 대한 예산을 증가시켰다. 게다가 한국은 지적권 보호를 더욱 강화하기 위해서 1998년 3월까지 특허법원의 설립 마무리, 1998년 3월까지 상표법 및 의장법의 개정, 1998년 7월까지 상표에 대한 국제 분류 시스템의 채택 등을 포함한 여러 부가적인 조치를 시행할 것이라고 1996년 초에 발표하였고, 그러자 한국이 의약품에 대한 특허 보호의 연장을 제공하고, 또한 케이블 프로그래밍에 적용가능한 외국 내용물 제한을 점차적으로 완화하고, TV 프로그램을 포함한 지적권 내용 상품에 대한 시장접근을 개선시킬 것이라는 기대심에 미국은 한국을 1997년과 1998년에는 관찰대상국(WL)으로 지정하였으며,²¹⁾ 1999년에도 같은 등급을 유지하였다.

하지만 이전부터 계속해서 한국에서의 의약품에 대한 특허 보호와 데이터 보호의 수준이 미국의 기대에 미치지 못하고, 의약품, 동적 영상 및 케이블 TV 프로그래밍에 대한 시장 접근 제한에 대해서도 우려를 표명하던 미국²²⁾은 이러한 여러 가지 오래동안 지속되어 왔던 문제뿐만 아니라 미진한 법 집행에 대한 불만과 최근 한국 저작권법 개정에 관한 새로운

19) 미국 국가무역평가보고서, 1995년. (http://www.ustr.gov/html/1995_korea.html)

20) 미 무역대표부, 스페셜 301조 연례 보고서, 1996년. (<http://www.ustr.gov/reports/special/factsheets.html>)

21) 미 무역대표부, 스페셜 301조 연례 보고서, 1997년. (<http://www.ustr.gov/releases/1997/04/97-37.pdf>)
1998년. (<http://www.ustr.gov/releases/1998/06/98-44.pdf>)

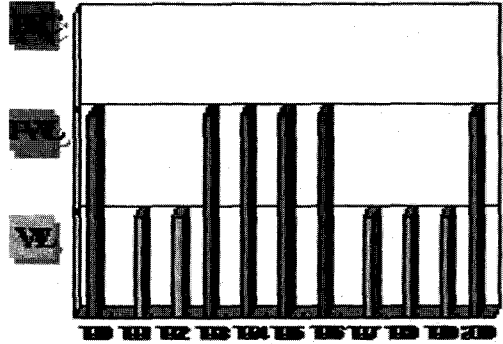
22) 미 무역대표부, 스페셜 301조 연례 보고서, 1999년. (<http://www.ustr.gov/releases/1999/04/99-41.pdf>)

23) 미 무역대표부, 스페셜 301조 연례 보고서, 2000년. (<http://www.ustr.gov/pdf/special.pdf>)



문제 문제로 인하여 2000년에는 한국을 우선관찰대상국(PWL)으로 지정하였다.²³⁾ 특히, 불공정한 상업적 사용 및 공개에 대한 임상실험데이터의 보호, 기존의 저작권물에 대한 소급적 보호, 보건당국과 지재권 당국간의 공조 관계 부재, 영화 시장에의 접근 제한 등을 오래동안 지속되어 왔던 문제로 지적하였고, 미국산 컴퓨터 소프트웨어와 서적의 불법복제행위에 대한 한국의 법집행 노력의 일관성, 투명성, 효율성에 대해서도 계속해서 불신을 나타내고 있고, 1999년 12월에, 한국 국회를 통과한 개정된 컴퓨터 프로그램보호법(CPPA)에서 독점적인 실시허락의 등록 등에 대한 심각한 우려를 표명하였다.²⁴⁾ 그리하여 이러한 지적 사항을 개선하기 위한 한국 정부의 노력을 검토하기 위해서 미국은 2000년 12월에는 비정기 점검(out-of-cycle review)을 단행하였는데 그 결과도 여전히 한국에게는 반갑지 않은 우선관찰대상국(PWL) 등급 유지였다. 이러한 사실은 지재권 분야가 아닌 다른 분야에서의 미국과의 쌍무협상, 예를 들면 쌍무투자조약(BIT : Bilateral Investment Treaty) 협상 등에서 부담으로 작용하게 된다.

미국이 미국 무역법의 301조를 통하여 지재권 보호를 통상문제와 공격적으로 연계시킨 것은 미국의 강압적 전략의 가장 좋은 예이다.²⁵⁾ 미국은 목표로 정한 국가에 대한 상당하고 직접적인 압력을 가하였다. 목표 대상이 된 국가들은 미국 시장 접근에 아주 크게 의존하고 있으며 따라서 미국의 경제 제재 위협에 타격을 입기 쉽다. 무역의 대미 의존도가 크면 클수록 그러한 나라에 대한 미국의 영향력이 클 수밖에



〈그림〉 한국의 스페셜 301조 지정 연혁

없고, 만약 미국 시장에서의 접근이 억제된다면, 그러한 목표 대상국은 수출 방향을 재설정해서 손실분을 재빨리 메우지 못한다.

따라서 무역의 대미 의존도가 큰 한국²⁶⁾은 미국의 스페셜 301조 조사보고서 결과에 대해서 민감한 반응을 보일 수밖에 없다. 특히 미국의 국가무역평가(NTE)보고서가 발표되는 3월 31일과 NTE 보고서를 바탕으로 작성되는 스페셜 301조의 검토 결과 보고서가 발표되는 4월 30일 전후로 해서 가시적으로 그 효과가 큰 불법복제 단속에 대한 강화가 집중적으로 이루어지고 있다.²⁷⁾ 특히 앞에서 언급하였다시피 2000년 우선관찰대상국(PWL) 지정 이후 이루어진 비정기점검에서도 우선관찰대상국(PWL) 등급 유지의 결과를 통보 받은 한국으로서는 2001년 4월 스페셜 301조 연례 보고서에서 좀더 낮은 등급을 부여받기 위해서 더욱 더 강력한 불법복제 단속을 펼치지 않을 수 없게 된 것이다.

24) 미국 국가무역평가보고서, 2000년. (http://www.ustr.gov/pdf/2000_korea.pdf)

25) Susan Sell, 전제서, 177면.

26) 1999년에 한국의 대미 무역 흑자는 83억 달러였으며 이는 1998년의 74억 달러의 무역흑자보다 9억 달러가 증가한 것이다. 1999년에 한국은 6번째로 큰 미국의 수출 시장이었다. 1999년에 한미 양자간 상품 교역량은 1998년의 404억 달러에서 증가한 총 543억 달러를 기록하였다. 1999년에 한국의 대미 수출액은 313억 달러로 1998년의 239억 달러의 수치보다 30.6%가 증가하였다. 1998년 한국에 대한 미국의 해외 직접 투자는 74억 달러로 1997년보다 14.5%가 증가하였다. 미국의 해외 직접 투자는 주로 제조, 금융 및 서비스에 집중되어 있다. (미국 국가무역평가보고서, 2000년, http://www.ustr.gov/pdf/2000_korea.pdf)

27) "정통부, SW불법복제 공공기관도 단속", (1999.3.24) / "소프트웨어 불법복제 등 지적재산권 침해사범 대대적 수사", (1999.3.31) / "민간 SW불법복제 단속 확산...교육용 SW 정품사용유도", (1999.4.08) / "검찰, 정부기관 불법복제 집중 단속", (1999.4.26) / "정통부, 소프트웨어 불법복제 단속 착수", (1999.5.03) 이상 매일경제

6. 글을 끝내며

지재권 보호를 무역 협상과 연계시켜서 미국의 지재권 보호 수준을 교역국에게 강요함으로써 미국의 국제 경쟁력 회복 및 우위를 유지하는 전략인 스페셜 301조의 효과를 확실히 경험하고 있는 미국으로서는 이러한 전략을 절대로 포기하지 않을 것이다. 그러므로 앞으로 미국 교역국을 상대로 스페셜 301조를 앞세운 미국의 통상압력은 더욱 거세질 것이다. 하지만 이러한 강압적인 전략도 한계가 있다. 목표 대상이 된 국가들은 비록 압력에 의해 정책을 바꾸지만 근본적인 사상을 바꾸지 않는다. 목표 대상국은 강대국이 선호하는 가치 성향을 받아들이지 않고, 정치적으로 영향력 있는 국내 유권자들이 새로운 정책에 찬성하지 않으면 그 정책의 시행이 어려울 것이고 국내에서의 강한 반발을 예상하게 될 것이다.²⁸⁾ 따라서 한국 정부는 이러한 미국 정부의 전략을 이해하고 꾸준히 미국의 국가무역평가(NTE) 보고서를 주시할 필요가 있다.

가 있다. 그리하여 단기적으로는 기업과 사회에 충격을 주지만 장기적으로는 결국 사회와 국가에 이익이 되는 불법복제 단속을 좀더 적극적으로 시행하여 스페셜 301조 점검 결과에서 불리한 등급 지정을 받는 것을 피할 필요가 있다. 하지만 시간이 많이 걸리고 전체 국익에 민감한 법 개정과 같은 문제는 공청회 등을 통하여 적극적으로 대중들의 의견을 수렴하고 충분한 토론을 거친 끝에 결정을 내리는 신중함도 필요하다.

글로벌 시대에 한 개인의 행동은 한 국가 영역안에 머무르는 것이 아니라 전세계적인 파급효과가 있다. 즉 개인의 불법복제품 사용이 개인의 행위로 끝나는 것이 아니라 사회적 나아가 국가적 해악을 가져올 수도 있다는 것이다. 따라서 각국이 전선없는 무역전쟁을 치르고 있는 현대는 각 개개인의 지식재산권의 중요성에 대한 높은 인식이 어느 때 보다 필요한 시기이다.

발족 2001 / 4



한국은 지난 한해동안 특허협력조약(PCT)을 이용한 국제특허출원 건수가 전년에 비해 91.6%가 증가한 1천 514건에 달해 호주, 캐나다에 이어 11위를 차지했다.

제네바에 본부를 둔 세계지적재산권기구(WIPO)는 PCT에 의한 국제특허출원이 지난 99년에 비해 22.9%가 증가, 사상 처음으로 9만건을 돌파했다면서 이같이 밝혔다.

이같은 급속한 증가는 한국을 비롯해 인도, 중국, 남아프리카공화국 등 개도국의 국제특허출원이 80%가 늘어난 데 힘입은 것이라고 WIPO는 분석했다.

한국은 개도국 국제특허출원(3천152건)의 약 절반을 차지했다.

28) Susan Sell, 전게서, 177면.