

미국 FTA의 통신기술표준 규범 : 특징 및 시사점*

Disciplines on Telecom Standards in US' FTAs : Main Features and Implications

이한영(Han-Young Lie)

중앙대학교 교수

목 차

- | | |
|--------------------------------------|--------------------------------|
| I. 서론 | V. 미국 FTA의 “기술무역장벽”장애
대한 분석 |
| II. 한미표준협상의 주요내용 | VI. 결 론 |
| III. 미국의 FTA 추진현황 : 분석대상 FTA의
설정 | 참고문헌 |
| IV. 미국의 FTA의 “기술선택의 유연성”조문에
대한 분석 | Abstract |

Abstract

The Korea-US dispute on telecom standards has shown the inability of existing trade rules that can be applicable to standardization policy in telecom services sector. It has entailed plenty of dissenting but unsolved trade issues, including legal jurisdiction over technical standards on telecom services and their compatibility with WTO agreements. Question remains how US will cope with this tricky trade puzzle. This paper points out that Korea-US negotiations on telecom standards have provided US with a momentum to think seriously over the necessity of further rule-setting on telecom standards, and FTAs are the rescue train for US to ride on for that purpose. That is to say, US is taking advantage of FTA as a means to promote its national commercial goals by creating trade rules, which seek to deprive its trading partners of regulatory autonomy in telecom standardization. Based upon the research output, it is very important for Korean government in the upcoming Korea-US FTA negotiations to ensure facilitating public policy objectives in telecom standardization as possible as it can, and not to adopt the provision of international standards in the existing US' FTAs.

Key Words : Telecom Standards, FTA, TBT, GATS

* 이 논문은 2005년도 중앙대학교 학술연구비 일반연구비 지원에 의한 것임을 밝혀둔다.

I. 서 론

통신서비스분야의 대표적인 국내규제 사항인 기술표준과 관련한 통상마찰 사례는 최근까지 전무했다고 하여도 과언이 아니며, 서비스분야에서는 일국 정부의 기술표준 제정권한을 체계적으로 규율할 수 있는 국제규범이 미비하다는 사실은 의문의 여지가 없다. 그나마 WTO의 서비스무역에 관한 일반협정(GATS : General Agreement on Trade in Services)¹⁾ 상의 제VI조 국내규제(Domestic Regulation)가 나름대로의 법적 근거로서의 역할을 한다고 볼 수 있으나, 동 조항은 현재까지도 그 구체화작업이 속제로 남아 있는 잠정적, 선언적 규범이라는 한계를 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

그런데, 2002년부터 약 3년간 집중적으로 진행된 WIPI,²⁾ WiBro³⁾ 등 통신기술표준에 대한 한미협상⁴⁾을 계기로 상황은 급격하게 반전되기 시작하였다. 즉, 작금의 국제통상체제의 중심축이라 할 수 있는 미국은 한미표준협상을 통해 통신기술표준에 관한 국제규범의 부재 현실이 자국 기술의 해외진출에 심각한 장애요인이 될 수 있음을 적지 않게 경험함으로써 WTO/DDA협상에서는 물론 자국이 추진하는 FTA 협상과정에서도 통신기술표준에 대한 국제규범 제정을 위해 심도 있는 노력을 기울이고 있다.

문제는 통신기술표준에 대한 국제규범 제정을 위한 미국의 노력이 국제규범 부재라는 객관적 현실을 타개하기 위한 보편적 행위의 일환으로 이해되어야 할지, 아니면 국익을 담보하기 위한 일방적 행위의 일환으로 이해되어야 할지에 대한 의문을 충분히 제기해 볼 수 있는 측면이 도처에서 발견되는 사실이다. 더 나아가 최근 미국이 체결한 FTA 협정문의 내용을 기초로 파악될 수 있는 통신기술표준 규범이 현재 상태로 지속되는 경우에는 과연 일국의 기술정책의 합법적 유연성이 인정될 수 있을지에 대한 우려도 제기해 볼 수 있다.

통신기술표준에 관한 미국 FTA의 협정문 내용을 심도 있게 연구하는 것은 미국의 협상전략이 무엇인지를 파악하고, 동시에 향후 한국 정부가 동 사안에 대해 어떻게 대응해야 할지에 대한 방향성을 설정함에 있어 중요한 분석적 기반을 제공한다. 특히 한미 FTA협상을 목전에 두고 있는 정책당국자들에게는 향후 협상에서 통신기술표준에 관한 규범제정이 어떠한 방향으로 진행될지를 가늠해 볼 수 있는 중요한 계기가 될 것이다.

이러한 맥락에서 본고는 한미표준협상 이후 미국이 체결한 FTA 협정문 검토를 통해 향후 통신서비스분야에서 기술표준과 관련되어 발생할 수 있는 국제적 동향과 발생 가능한 통상문제에 대한 시사점 및 대응방향 제시를 주요 목적으로 한다. 논의의 용이한 전개를 위해III장에서는 간략히 한미표준협상의

1) 이하 'GATS'라 지칭함.

2) 무선인터넷서비스플랫폼인 WIPI(Wireless Internet Platform for Interoperability)는 이동전화서비스의 일환으로 널리 이용되는 무선인터넷서비스 응용프로그램 실행환경 제공을 위해 필요한 통신서비스의 표준규격으로 이해될 수 있음.

3) 2.3GHz 대역의 휴대인터넷서비스인 WiBro(Wireless Broadband)는 휴대형 단말기를 이용하여 실내·외의 정지 및 이동 환경에서 중속으로 인터넷에 접속하여 다양한 정보 및 콘텐츠 이용을 가능하게 하는 서비스로서 흔히 휴대인터넷서비스 표준으로 이해되기도 함.

4) 이하 '한미표준협상'이라 지칭함

주요내용을 소개한다. III장은 미국의 FTA 체결현황을 소개하고, 이 가운데 본고의 연구목적에 부합하는 FTA의 범위를 설정한다. IV장과 V장은 통신기술표준에 적용되는 미국의 FTA 해당조문을 상세히 분석하고, VI장에서는 이러한 분석결과를 토대로 향후 한미 FTA를 위한 시사점과 대응방향을 제언한다.

II. 한미표준협상의 주요내용

WIPI 의무화와 관련하여 한국 정부는 2002년 6월부터 2004년 4월까지 미국 정부와 13차례의 양자협상을 개최한 바 있다. 협상 초기부터 계속된 미국 정부의 기본입장은 한국 정부의 WIPI 의무화 조치와 TBT협정(Agreement on Technical Barriers to Trade) 위반이라는 것이다. WIPI 의무화라는 인위적인 한국 정부의 조치에 의해 자국의 직접적인 이해당사자인 미국 쉐컴사의 경쟁 기술표준인 BREW를 한국시장에서 퇴출시키게 되는 결과를 초래하기 때문에 필요 이상으로 무역을 제한하는 조치에 해당한다는 것이다.

반면, 한국 정부는 무선인터넷서비스 기술표준인 WIPI 문제를 관할하는 WTO 세부협정은 WIPI가 통신서비스에 관련된 문제인 만큼 GATS가 되어야 하며, WIPI 의무화는 GATS 하에서 통신서비스 간 상호호환성(inter-operability) 확보 등 합법적 정책목표 추구를 위해 인정되는 한국 정부의 고유권한이라는 입장을 견지하였다. 이러한 팽팽한 입장 차이는 근 2년간 유지되다가 2004년 4월 쉐컴사가 BREW가 WIPI와 공존하면서 상호호환성을 만족시킬 수 있는 기술적 타협안을 제시하고, 무선인터넷서비스 콘텐츠 개발 및 이용의 상호호환성 확보를 위해 국내에 출시되는 신규 단말기의 무선인터넷서비스 플랫폼은 반드시 WIPI 규격을 지원하여야 한다는데 대해 양국간 합의함으로써 협상이 타결되었다.

한편, 2003년 하반기부터 미국 정부는 2002년 10월 이후 가시화된 WiBro 기술표준에 대해서도 필요한 정도 이상의 무역제한 조치로 규정하고 문제를 제기하였다. 협상 초기 미국 정부는 TBT협정 위반, 표준설정 과정의 정부개입 가능성 등 WIPI협상 당시와 유사한 입장을 표명하였으며, 이에 대한 한국 정부의 초기 대응도 WIPI협상 당시의 입장과 크게 다르지 않았다. 2004년 5월 미국 정부는 타협안의 일환으로 한국 정부가 WiBro 표준이 성능에 기초한 국제표준을 활용한다면 이의가 없음을 피력하면서, 허용이 가능한 의무화 표준의 구체적 기준사례⁵⁾를 제시하였다. 이에 따라 정부는 불필요한 통상마찰 방지를 위해 관련 국제표준에 일부 성능요건을 가미한 절충방안을 마련하여 제시하였다.

국제표준인 이상 미국으로서도 더 이상 문제 삼기가 어렵게 되었다고 볼 수 있다. 하지만, 미국은

- 5) ‘필요 이상으로 무역을 제한하지 않아야 한다.’는 사실이 정확히 무엇을 의미하는지에 대해서는 아직 국제적으로 합의된 통상법적 정의가 있다고 보기 어려우나, 다만 TBT협정에 기초할 때 성능 측면에서 합법적 정책목표 달성에 문제가 없는 국제표준 또는 다른 회원국의 표준을 활용하는 경우 필요 이상의 무역 제한으로 보기 어렵다. (이한영, “IT분야 최근 통상현안과 정책과제”, 「KISDI 이슈리포트」, 제03-24, 정보통신정책연구원, 2003, p.18.)
- 6) 예를 들어, 성능기준에서는 상하향 속도(Mbps)·이동성(60km/h), 사업자간 로밍 등이며 IEEE 국제표준에서는 802.16d 표준과 802.16e 표준을 동시 만족하는 기술, 기타 전파간섭을 막기 위한 규제 등을 제시함.

이러한 한국 정부의 제안을 수용하면서도 여전히 자국 기업들이 우리나라 시장에 참여할 수 있도록 한국의 휴대인터넷서비스분야 기술표준에는 제한이 없어야 한다는 원칙적인 입장을 강하게 표명한 바 있다. 현재 WiBro의 국내 사업자 허가가 이미 완료된 상황이어서 미국 측이 WiBro 표준에 대해 재차 문제를 제기할만한 실익은 거의 없다고 보아도 틀림이 없지만, 그렇다고 해서 한미간 통신기술표준에 대한 견해 차이가 사라진 것은 아니다.⁷⁾

한미표준협상 사례를 통해 본 미국 정부의 입장은 통신서비스 기술표준 문제는 정부 조치에 의하기 보다는 시장방임의 형태로 맡겨져야 할 문제이며, 관할협정은 TBT협정이라는 것이다. 이에 반해, 한국 정부는 통신서비스 분야에 대한 표준화 문제는 상품을 대상으로 하는 TBT협정이 아닌 GATS의 적용 대상이며, 통신서비스 간 상호연동성 확보라는 정당한 정책목표 달성을 위한 합법적 조치라는 입장이다. 양국 입장 가운데 어느 쪽의 입장이 궁극적인 통상법적 진실에 해당될지에 대해서는 분쟁해결절차로 이어지지 않았기 때문에 예단하기 어렵지만, 분명한 사실은 협상력이 막강한 미국으로서도 통신기술표준에 관한 한 협정위반이나 협정준수를 판단해 줄만한 국제규범의 부재로 한미표준협상 과정에서 상당한 어려움을 겪었다는 점이다. 그렇지 않았다면, WIPI와 WiBro 사례에서 한국 정부가 당초 입장을 견지하기는 쉽지 않았을 것이기 때문이다. 또한 WiBro 사례에서 얻을 수 있는 중요한 교훈 가운데 하나는 상품분야에 대한 TBT협정이 언급하는 바와 유사하게 통신서비스분야에서도 국제표준을 채택하여 의무화하는 경우에는 현재로서는 협정위반을 주장하기가 쉽지 않다는 점이다.

Ⅲ. 미국의 FTA 추진현황 : 분석대상 FTA의 설정

미국이 최초로 FTA협정을 체결한 국가는 이스라엘로서 UR이 시작되기 이전인 1985년 9월 1일 양국간 FTA협정이 발효되었다. 그 후 1994년 1월 발효된 미국, 캐나다, 멕시코 간의 북미 FTA(NAFTA)를 거쳐 2001년 12월 17일에는 요르단과 FTA협정을 발효하게 된다. 미국이 요르단과 FTA를 체결하기 이전에는 최근의 FTA 구조나 내용과 다르게 다양한 주제들에 대한 심도 있는 규범을 담지 못하고 있었다. 미국이 그러한 협정체결 관행을 본격적으로 벗어나기 시작한 FTA가 미-요르단 FTA이다.

이러한 사실은 다자협상의 흐름에 비추어보면 당연한 귀결이라고 볼 수 있다. 즉, 미-이스라엘 FTA는 UR 이전에 체결된 협정으로서 상품 중심의 구조를 가질 수밖에 없었을 것이며, 북미 FTA는 UR 동안 논의된 내용과 구조에서 크게 벗어날 수 없었을 것이기 때문이다. 실제로 북미 FTA의 통신분야 내용을 본다면 주로 GATS 통신부속서의 내용과 다르지 않음을 발견할 수 있다. 반면, 미-요르단 FTA는 WTO협정 발효 이후 약 6년간 협정시행의 경험과 기술발전이 따른 그간의 현안들을 반영하여 작금의

7) 이한영, 권병규, “통신기술표준에 관한 한미협상의 시사점”, 『통상법률』, 통권 제63호, 법무부, 2005, pp. 27-38.

FTA 구조와 내용과 가장 근접한 규범을 만들어 낼 수 있었을 것으로 어렵지 않게 추정해 볼 수 있다.

미-요르단 FTA는 FTA 협정문으로서의 처음으로 무역과 환경(trade and environment, 5조), 무역과 노동(trade and labor, 6조), 전자상거래(electronic commerce, 7조), 지적권 보호(intellectual property rights protection, 4조), 국제수지(balance of payments, 11조), 원산지(rules of origin, 14조), 세이프가드(10조 safeguards, 10조), 절차적 사항(procedural matters, 16조 및 17조)을 포함하게 되었다. 투자(investment)에 대한 규범이 동 협정문에서 제외된 이유는 미국과 요르단이 이미 양자간 투자협정(BIT : Bilateral Investment Treaty)을 체결한 상태였기 때문이다.

시간 순서로 본다면, 그 다음으로 미국은 싱가포르, 칠레, 호주, 모로코, CAFTA-DR(중미-도미니카공화국), 바레인, 오만 등과 FTA협상을 추진하였다. 싱가포르와는 2000년 11월 16일 협상을 개시하여 2003년 1월 15일 타결함에 따라 미-싱가포르 FTA를 2004년 1월 1일부터 발효시켰다. 칠레와도 유사한 시기인 2000년 12월 협상을 개시하여 2002년 12월 11일 협상을 타결하였고, 싱가포르와 같은 2004년 1월 1일 양국간 FTA를 발효시켰다. 호주는 이 보다 2년여 늦은 2003년 3월 협상을 개시하여 타결지은 후 2004년 8월 양국 의회의 승인을 얻어 2005년 1월 1일자로 미-호주 FTA가 발효되었다. 미-모로코 FTA, 미-CAFTA-DR FTA⁸⁾, 미-바레인 FTA의 경우 2004년도에 협상이 타결되었으나, 협정별로 양 당사국 의회의 승인을 아직 완료하지 못하여 협정 미발효 상태이다. 미국은 가장 최근인 2005년 10월 3일 중동의 오만과 FTA협상을 타결한 것으로 알려져 있으며, 과나마, 태국, 안데안(Andean)⁹⁾, 남아프리카 제국들¹⁰⁾ 과도 FTA협상을 진행하고 있다.¹¹⁾ 또한 미국은 현재 미주 34개국을 포함하는 미주자유무역지대(FTAA)를 비롯하여, 2004년 11월 공포된 아랍에미레이트(UAE)와도 협상을 진행하고 있다.

〈표 III-1〉 미국의 FTA 추진 현황

협정 발효	협정 미발효 (국내 비준 과정)	협상 진행
이스라엘(1985년 9월 1일) NAFTA(1994년 1월 1일) 요르단(2001년 12월 17일) 싱가포르(2004년 1월 1일) 칠레(2004년 1월 1일) 호주(2005년 1월 1일)	모로코(2004년 3월 2일 협상타결) CAFTA(2005년 7월 미 의회 승인) 바레인(2004년 5월 27일 협상타결) 오만(2005년 10월 3일 협상타결)	FTAA 과나마 태국 안데안(Andean) 남아프리카제국 아랍에미레이트(UAE)

8) 미-CAFTA FTA의 경우 2005년 7월 미 의회가 승인하였고, 상대국인 도미니카공화국, 엘살바도르, 과테말라, 온두라스, 니카라과 의회의 승인도 얻은 바 있다. 하지만, CAFTA의 회원국인 코스타리카 의회의 승인을 아직 얻지 못하여 협정 발효가 늦어지고 있는 상황임.

9) 안데안(Andean)에는 콜롬비아, 에쿠아도르, 페루가 속함.

10) 미국은 2003년 1월 13일부터 보츠와나, 레소토, 나미비아, 남아프리카공화국, 스와질랜드와 FTA협상을 개시함.

11) Griswold, Daniel T., "Free-Trade Agreements : Steppingstones to a More Open World", *Trade Briefing Paper* No. 18, July 10, 2003. pp. 6-14.

미국이 현재 FTA를 발효시킨 국가와의 교역이 총교역의 1/3를 넘고 있으며, 협상을 진행 중인 국가를 포함하는 경우 그 비중이 40%를 넘어설 것으로 예상된다. 그리고 우루과이, 이집트, 뉴질랜드, 파키스탄, 필리핀, 스리랑카, 대만 등이 미국과의 FTA 체결을 희망하고 있으며, 이 국가들까지 포함하는 경우 미국의 총교역에서 FTA를 발효시킨 국가가 차지하는 비중은 50%에 이를 것으로 보인다. 미국이 2002년부터 적극적으로 FTA 정책을 추진하고 있는 배경은 2002년 8월 6일 의회에서 통과된 「2002년 무역법」에 따라 무역증진권한(TPA)이 미국 대통령에게 주어졌기 때문이다. TPA는 2007년 6월 말로 권한이 종료되며, 2008년 미국 대통령 선거를 감안할 때 미국과 FTA 체결을 원하는 국가들은 TPA 효력이 만료되기 전에 FTA 체결을 완료해야 한다는 시간제약이 존재하고 있다.¹²⁾

미국이 체결한 FTA들 가운데 우리가 특별히 관심을 갖고 보아야 할 FTA는 한미간에 통신기술표준에 관한 통상마찰이 발생하고, 양국간 통신기술표준에 관한 협상이 본격화된 시점 이후에 체결 또는 발효된 협정들이다. 시간 순서로 본다면 미-요르단 FTA 이후에 체결 또는 발효된 싱가포르, 호주, 모로코, CAFTA-DR(중미-도미니카공화국), 바레인, 오만 등과의 FTA가 이에 해당된다. 즉, 한미간 통신기술표준이 통상현안으로 부각됨으로써 동 사안이 미국이 체결(예정)한 FTA에서 어떻게 반영되고 있는지를 보고자 하는 것이다.

결론을 먼저 말하자면, 미국은 통신기술표준에 관한 한미 갈등이 부각되기 시작한 2002년 중 아직 협상이 진행되는 모든 FTA 협정문에 동 사안에 관한 자국의 입장을 강하게 반영하였음이 쉽게 발견된다. 이는 두 가지 관점에서 이해할 수 있다. 우선 미국은 한미표준협상을 계기로 통신서비스분야에서의 기술표준과 관련한 통상현안을 효과적으로 다룰 수 있는 국제규범의 부재를 절실하게 느낀 상황에서 협정 체결당사국이 한정된 FTA를 양자간 통신기술표준 통상현안 대응을 위한 가장 신속하고도 효과적인 수단으로 인지했을 가능성이 높다. 다음으로 미국은 양자간 FTA를 통해 최대한 정형화된 통신기술표준관련 국제규범을 확산시켜 나감으로써 향후 다자포럼인 WTO에서도 동 사안과 관련한 자국 입장을 지지하는 동조세력을 규합하고, 동시에 정형화된 양자간 국제규범을 다자간 국제규범화 할 수 있을 것이라는 내부전략을 세웠을 개연성도 충분히 염두에 둘 수 있다.

이러한 주장에 따라 이하에서는 2002년 이후 체결 또는 발효됨으로써 본고의 분석에 활용 가능한 미국의 FTA를 통해 미국이 통신기술표준관련 국제규범을 어떻게 구체화하고 있는지를 분석하기로 한다. 미국의 FTA 협정문에서 통신기술표준에 대해 적용 가능한 부분은 통신 章(chapter)의 기술선택의 유연성(flexibility in the choices of technologies)을 규정하는 조문과 기술무역장벽(technical barriers to trade)을 규정하는 章(chapter)이다.

12) 이준규, “최근 미국의 對오만·태국 FTA 협상 분석 및 시사점”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 제05-39호, 대외경제정책연구원, 2005, pp. 10-11.

IV. 미국 FTA의 “기술선택의 유연성” 조문에 대한 분석

2002년 이후 미국이 체결(발효)한 싱가포르, 호주, 모로코, CAFTA-DR(중미-도미니카공화국), 바레인, 오만 등과의 FTA는 <표2>에 제시된 바와 같이 예외 없이 기술선택의 유연성 조문을 담고 있다. 그 요지는 협정당사국 정부가 민간 통신사업자의 기술선택에 개입하지 말라는 것으로서 2002년 이후 체결된 FTA에서 발견할 수 있는 공통적인 사항이다. 경우에 따라서는 합법적인 공공정책목표(legitimate public policy objectives)의 충족을 위해 필요한 경우에는 일정한 요건을 달 수 있다는 단서문구를 포함하기도 한다. 이러한 규범제정의 추이는 비단 미국이 체결한 FTA에서만 나타나는 것은 아니며, WTO/DDA 통신서비스분야 양허안¹³⁾이나 APEC 논의¹⁴⁾에서도 구체화되고 있다. 해당 조문의 특징은 다음과 같다.

우선 통신사업자의 범위는 기본통신서비스와 부가통신서비스를 제공하는 모든 통신사업자라고 볼 수 있다. 조문 상으로 이는 ‘공중통신서비스 공급자(suppliers of public telecommunications services)’로 표현되어 있지만, GATS 통신부속서에서의 정의¹⁵⁾에 비추어 공중통신서비스 공급자가 기본통신사업자(basic telecom service suppliers)와 부가통신사업자(value-added telecom service suppliers)를 모두 포함한다고 보는 해석에는 무리가 없을 것으로 판단된다.

통신기술표준 선택 자유가 적용되는 통신사업자 및 통신서비스 범위와 관련하여 다소 눈길을 끄는 부분은 세 가지 정도이다. 첫째는 미-호주 FTA에서 조문의 적용을 굳이 공중통신서비스 공급자와 부가통신서비스 공급자를 명시화하여 기재하고 있는 점이다. 동 협정문은 제12.15조에서 “양 당사국은 합법적 공공정책 이익 충족을 위해 필요한 요건에 의한 경우를 제외하고는 공중통신서비스 공급자 또는 부가통신서비스 공급자(suppliers of public telecommunications services or suppliers of value-added services)가 패킷기반서비스 및 이동통신서비스를 포함한 통신서비스 공급을 위해 사용하고자 하는 기술 선택을 제한하지 않는다.”고 밝히고 있다. 이는 통신기술표준에 관한 조문이 포함된 미-호주 FTA의 통신장(chapter)인 제12장의 적용범위인 공중통신서비스가 기본통신서비스로 축소 조정¹⁶⁾되었음에도 불구하고, 특별히 통신기술표준에 관한 조문인 제12.15조의 적용범위를 부가통신서비스까지로 확대하기 위한 것이라 볼 수 있다.

13) US Government, "Communication from the United States-Initial Offer", TN/S/O/USA, WTO, 9 April 2003, pp. 51-56.

14) US Government, "APEC Tech Choice Principles(Rev.1)", Draft, APEC, October 25, 2005, p.1.

15) GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Texts, June 1994, p. 360, 3-(b).

16) 미국은 싱가포르 및 호주의 FTA에서 자국법 규정인 47 USC §153(20)에 따른 정보서비스(information services)를 협정대상인 공중통신서비스에서 제외하고 있음. 여타 국가에서는 정보서비스와 부가통신서비스를 동등한 것으로 취급하고 있음.

〈표 IV-1〉 미국 FTA의 계약상대국별 “기술선택의 유연성” 조문¹⁷⁾

국 가	조 문	조문 내용
호 주	제12.15조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services or suppliers of value-added services from choosing the technologies they wish to use to supply their services, including packet-based services and commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
싱가폴	제9.13조	A Party shall endeavor not to prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile services, subject to the ability of each Party to take measures to ensure that end-users of different networks are able to communicate with each other.
칠 레	제13.14조	Each Party shall endeavor to not prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services.
중미-도미니카	제13.14조	No Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
바레인	제12.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.
모로코	제13.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from choosing the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, except that a Party shall be free to establish and apply spectrum and frequency management policies and other measures necessary to satisfy legitimate public policy interests, such as a requirement to comply with technical specifications and national frequency tables.
오 만	제13.14조	Neither Party may prevent suppliers of public telecommunications services from having the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services, including commercial mobile wireless services, subject to requirements necessary to satisfy legitimate public policy interests.

둘째, 미-호주 FTA 조문과 관련하여 한 가지 더 특이한 부분은 적용대상 서비스를 예시하는 문구에 다른 나라와 달리 패킷기반서비스(packet-based services)를 명시하고 있다는 사실이다. 이는 단순히 동 서비스가 특별히 중요하다는 판단에서 예시 문구에 명시했을 가능성도 있지만, 서비스 분류의 불확실성과 연관되어졌을 가능성이 높다. 패킷기반서비스는 WTO에서 활용되고 있는 서비스 분류지침¹⁸⁾ 상

17) 협정문은 <http://www.export.gov/fta>에서 수집됨.

으로는 패킷교환 데이터전송서비스(packet-switched data transmission services)와 유사한 개념으로 이해할 수 있다.

그런데 2000년 이후 GATS협상에서는 아직까지도 국제적 합의가 이루어지지 않은 사안으로서 인터넷접속서비스(internet access services)를 기본통신서비스인 패킷교환 데이터전송서비스로 보아야 할지, 아니면 부가통신서비스로 보아야 할지에 대한 논란이 있었다.¹⁹⁾ 인터넷접속서비스의 중요성을 고려해 볼 때, 양국간 협상과정에서 통신기술표준 선택 자유의 적용대상이 확실하게 부가통신서비스에 까지 이를지가 불분명한 상황에서는 특별히 패킷기반서비스를 예시 문구에 포함시키는 것이 안전하다는 판단에 이르렀을 것으로 추정된다.

셋째, 경우에 따라서 이동통신서비스(commercial mobile wireless services)를 포함한다고 예시 문구에 기재하고 있는 바, 이는 한미표준협상의 경험과 미국의 무선기술경쟁력에 기초하여 민간 통신사업자의 통신기술표준 선택 자유가 동 이동통신서비스분야에서 특별히 중요하다고 보는 미국의 입장을 엿볼 수 있는 대목이다.

다음으로, 미국과 FTA를 체결한 국가들은 크게 통신기술표준 선택의 자유를 제한할 수 있는 예외적 상황으로서 예시 없이 ‘합법적 공공정책 이익’ 문구만을 기재하는 국가(1그룹), 아예 이를 기재하지 않는 국가(2그룹), 이를 기재하지는 않으면서 대신 합법적 공공정책 이익의 구체적 내용을 기재하는 국가(3그룹), 합법적 공공정책 이익 문구를 기재하면서 동시에 예시를 밝히는 국가(4그룹) 등 네 그룹으로 구분해 볼 수 있다. 1그룹에는 호주, CAFTA, 오만, 2그룹에는 칠레, 3그룹에는 싱가포르, 4그룹에는 모로코가 포함된다.

1그룹이 가장 일반적인 입장이라면, 2그룹의 경우에는 기술주권과 관련하여 지나치게 개방적인 입장이라고 볼 수 있다. 3그룹(싱가포르)은 민간 통신사업자의 기술표준을 제한할 수 있는 구체적인 상황을 적시한다는 점에서는 장점이 있지만, 기술주권의 발휘 가능한 상황을 지나치게 단일 목적을 위한 경우만으로 축소시킨다는 단점을 간과할 수 없다. 4그룹(모로코)의 경우에는 1그룹과 3그룹의 혼합형식으로 볼 수 있는 바, 기술주권의 발동 가능성을 설정하면서도 동시에 그러한 예외적 상황이 주로 어떤 것이라는 점을 보여줄 수 있기 때문에 적어도 조문의 형식 측면에서는 분석대상 국가들 가운데는 우리나라가 참고할 수 있는 가장 바람직한 형태인 것으로 풀이된다.

그런데 통신기술표준 선택의 자유를 제한할 수 있는 예외적 상황과 관련한 조문의 내용 측면에서 3그룹(싱가포르)과 4그룹(모로코)은 대조적이다. 3그룹의 싱가폴은 “다양한 통신망의 최종이용자가 상호 통신이 가능하도록 보장하기 위한 조치를 취하기 위해 필요한 경우”로 제시함으로써 통신기술표준 선택의 자유가 제한될 수 있는 상황을 통신망의 상호연동성 확보를 위한 경우로 명시하고 있다. 이는 예외적 상황이 GATS 통신부속서 5-(e)-(i)²⁰⁾과 5-(f)-(iii)²¹⁾에서 거론하는 보편적 서비스 공급 및 상호연동

18) GATT Secretariat, "Services Sectoral Classification List - Note by the Secretariat", MTN.GNS/W/120, 7 October 1991, pp.1-8.

19) Wunsch-Vincent, Sacha, "WTO, E-commerce, and Information Technologies", *A Report for the UN ICT task Force*, Markle Foundati, 2004, pp.105-106.

20) Each Member shall ensure that no condition is imposed on access to and use of public telecommunications transport

성 보장의 경우임을 의미하는 것으로서 통신서비스분야에서 기술기준을 강제하기에 적합한 합법적 공공정책 목표라고 볼 수 있다.

반면, 4그룹의 모로코는 “일방은 스펙트럼·주파수 관리정책과 함께 기술사양 및 국가주파수표 부합 요건 등 합법적 공공정책 이익 충족을 위해 필요한 조치를 자유로이 수립하고 적용한다.”고 통신기술 표준 선택의 자유를 제한할 수 있는 예외적 상황을 밝히고 있는데, 이는 조문 구성의 형식적 장점에도 불구하고 국제적으로 이미 정당화된 사실²²⁾을 무리하게 기술표준과 연관시키는 것이 아닌가 하는 의구심을 갖게 한다. 하지만, 우리나라의 WiBro 사례에서 보듯이 미국은 여타 무역상대국에게 자국 기술이 시장에 도입될 수 있도록 주파수를 배정하든지, 아니면 특정 주파수 사용과 관련한 허가과정에서 기술표준을 복수로 허용하든지 하는 주장을 한다는 사실을 고려할 때 모로코의 이러한 입장은 충분히 합리적이라고 판단된다.

더욱이 모로코와 유사한 시기에 미국과 FTA 협상을 추진한 바레인의 사례는 모로코가 왜 이러한 입장을 취하지 않을 수 없었는지를 가늠하게 한다. 미-바레인 FTA 협정문 내에는 다른 국가들과 같이 통신기술표준 선택의 자유와 관련된 조문을 포함하고 있는데, 이에 더하여 바레인은 이면각서(Side Letter)를 통해 기술표준관련 좀더 구체화된 양허를 하였다. 그 요지는 아래에 제시된 바와 같이 이동통신서비스 허가기준 및 주파수 분배와 관련하여 기술중립성을 보장한다는 것이다.²³⁾

마지막으로, 국가별로는 통신기술표준 선택의 자유를 규정하는 조문을 표현하는 방식이 구속력을 분명하게 정의하는 경우와 그렇지 않은 경우로 다르게 나타나고 있다. 물론 미국과 FTA를 체결한 대부분 국가들은 구속력이 수반되는 형식으로 표현하고 있지만, 칠레와 싱가포르의 경우에는 대조적으로 법적 구속력이라기보다는 도의적 구속력 정도로 표현이 완화되어 있음을 발견할 수 있다. 이는 비록 칠

networks and services other than as necessary : (i) to safeguard the public service responsibilities of suppliers of public telecommunications transport networks and services, in particular their ability to make their networks or services available to the public generally. (GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Texts, June 1994, p. 362.)

21) Provided that they satisfy the criteria set out in paragraph (e), conditions for access to and use of public telecommunications transport networks and services may include : (iii) requirements, where necessary, for the inter-operability of such services and to encourage the achievement of the goals set out in paragraph (g). (GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Texts, June 1994, p. 362.)

22) 과거 GBT협상에서 협상참여국들은 대부분 양허계획서상에 ‘가용주파수 제약’에 의한 사업자수 제한을 기재하여 왔다. 이에 대해 1997년 1월초 제5차 GBT 협상에서 미국은 해석의 모호성 때문에 동 제한이 본래의 취지에서 벗어나 가장된 무역장벽으로 남용될 가능성이 있으므로 동 제한은 삭제되어야 한다고 주장하였다. 이에 대해서는 다음과 같이 문제가 해소되었다. 즉, 주파수자원의 희소성으로 인해 사업자수가 제한될 수 있으며 각국의 주파수관리 정책이 GATS 원칙과 일치하는 범위 내에서 운영되는 한 주파수제약에 의한 사업자수 제한이 각국의 시장개방 약속을 위반하는 것이 아니라는 공통된 이해가 도출되게 되었고, 의장노트라는 형식으로 이러한 견해가 공식 채택되었다. 의장노트의 주요내용은 주파수제약에 의한 사업자수 제한을 양허계획서상에서 삭제한다 하더라도 주파수의 희소성에 기인한 사업자수 제한 및 각국 고유의 주파수 배분정책이 계속 유지될 수 있다는 것이다. (Group on Basic Telecommunications, "CHAIRMAN'S NOTE : Market Access Limitations on Spectrum Availability", S/GBT/W/3, 3 February 1997. p.1)

23) By no later than the end of 2007, the TRA will complete a consultative process to decide whether to issue additional licenses for commercial mobile services. The criteria for issuance of the additional commercial mobile services licenses will be neutral with respect to the technology employed, subject to requirements to satisfy legitimate public policy interests, and will afford access to the radio spectrum for all existing technologies, in bands that conform to international norms for the provision of such services. (Bahrain Government, "A Side-letter attached to US-Bahrain FTA", September 14, 2004, p.1.)

레나 싱가포르가 기술주권의 발휘를 억제하는 조문의 세부내용에도 불구하고, 조문의 표현을 기술적으로 유리하게 이끌어감으로써 법적 구속력으로부터 자유로울 수 있도록 노력한 흔적을 볼 수 있는 부분이다.

V. 미국 FTA의 “기술무역장벽” 후에 대한 분석

통신기술표준에 관한 한미간 통상마찰이 표출되기 시작한 2002년 이후 미국이 체결한 FTA는 예외 없이 기술무역장벽(technical barriers to trade)에 관한 별도의 章(chapter)을 포함하고 있다. 同章의 내용은 TBT협정의 내용의 축소판으로 볼 수 있지만, 일부 중요한 특징적 조문을 새로이 추가하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 규범의 적용범위(scope and coverage), 국제표준(international standards), 同章의 조정기관(chapter coordinators)에 관한 조문들이다.

1. 적용범위 (scope and coverage)

가장 관심을 갖고 보아야 할 부분은 同章의 적용범위(scope and coverage)이다. 국별로 약간의 표현 차이는 있지만, 적용범위에 대해서 “이 章은 협정당사국 간 모든 상품무역에 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는 중앙정부의 모든 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차에 적용된다.”고 기술하고 있다.²⁴⁾

국별 협정문에 따라서는 상품무역을 “trade in any product”로 표기하기보다는 “trade in goods”로 표기하기도 한다. TBT협정에서는 상품을 “product”로 기재하고 있기 때문에 이러한 표기상의 차이는 특별한 전략적 의미를 담고 있다고 보기 어렵다. 그렇지만, 모든 상품무역에 “직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는(may, directly or indirectly, affect trade in any product)”이라는 문구에 주목할 필요가 있다. 이는 TBT협정에서는 사용하지 않는 문구이다. 참고로 TBT협정은 1.3조에서 “공산품과 농산물을 포함한 모든 상품은 이 협정의 규정에 따른다.”고 그 적용범위를 밝히고 있다.²⁵⁾

즉, WTO 차원에서는 TBT협정의 일차적인 적용범위가 상품분야에 국한되어 있으므로 양자적인 통상마찰의 과정에서 서비스분야의 표준이나 기술기준과 관련하여 TBT협정 전체를 원용하는 것은 무리가 따른다. 물론 서비스분야에서 일국 정부의 표준이나 기술기준관련 특정조치가 간접적으로 상품무역

24) 미-호주 FTA 제8.1조 원문은 다음과 같음 : This Chapter applies to all standards, technical regulations, and conformity assessment procedures of the central government that may, directly or indirectly, affect trade in any product between the Parties, except : (a) technical specifications prepared by government bodies for the production or consumption requirements of such bodies; and (b) sanitary and phytosanitary measures as defined in Annex A of the SPS Agreement. (US-Australia FTA, May 18, 2004, p. 8-1.)

25) All products, including industrial and agricultural products, shall be subject to the provisions of this Agreement. (GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Texts, June 1994, p. 139.)

을 왜곡한다는 주장을 하는 과정에서 TBT협정 일부(예를 들어 2.2조)를 인용할 수 있을지는 몰라도 TBT협정이 그 대부분을 할애하고 있는 표준, 기술기준이나 적합성 평가에 관련된 절차적 의무를 서비스분야의 표준이나 기술기준 제정절차에 직접 적용하는 것은 합당한 접근은 아니라고 판단된다.

그러나 유사한 절차적 의무를 규정하고 있는 FTA의 해당章에서 그 적용범위를 “모든 상품무역에 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는 모든 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차”로 정의한다면, 서비스분야에서의 표준, 기술기준에 관한 절차적 사항에 대해서도 일국 정부의 특정조치가 직접적으로 또는 간접적으로 특정 상품무역에 영향을 주는 것으로 판단되는 한 FTA의 해당章의 규범을 적용할 수 있게 되는 것으로 보아야 할 것이다. 그렇다면 일국 정부의 특정조치가 직접적으로 또는 간접적으로 특정 상품무역에 영향을 준다는 판단은 누가 하게 될까? 이에 대해서는 문제해결이 용이하지 않을 경우 FTA에 포함된 분쟁해결절차를 활용하게 될 것이지만, FTA가 기본적으로 양자협상이라는 점에서 협정당사국간 협상력 등 양자적 역학구도에 의존할 가능성이 매우 높다고 보아야 한다.

이러한 맥락에서 미국과 FTA를 체결한 다른 국가들과 비교해 상이한 문구로 합의하고 있는 싱가포르의 사례는 주목을 끌기에 충분하다. 싱가포르의 경우에는 “이 章은 WTO TBT협정에 정의된 기술기준, 표준 및 적합성 평가절차에 적용된다.(This Chapter applies to technical regulations, standards, and conformity assessment procedures as defined in the WTO TBT Agreement.)”고 미국 측과 합의한 바 있다. 다시 말해, 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차에 관한 양국간 절차적 의무에 대해서는 그 적용범위를 TBT협정과 마찬가지로 상품무역에만 국한하는 것으로 볼 수 있다.

한 가지 더 흥미로운 사실은 국별로 FTA의 TBT 章의 적용대상이 되는 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차를 시행하는 주체를 어떻게 확정하고 있는가의 문제이다. 미국과 FTA를 체결한 대부분의 국가들은 그 주체를 중앙정부(central government)로 정의하고 있다. 미국으로서는 다른 협상에서의 관행을 그대로 유지함으로써 전략적으로 지방정부의 권한에 대해서는 FTA의 의무로부터 면제되도록 문구를 작성한 것으로 풀이된다. 다만, 호주의 경우에는 미국이 이러한 전략적 입장을 유지하기 어려웠음을 발견할 수 있다. 미-호주 FTA 8.3조는 “양 협정당사국은 이 章의 준수를 촉구하기 위해 적절하게 지방 정부 기관에 정보를 제공한다.(Each Party shall provide information to authorities of regional governments to encourage their adherence to this Chapter, as appropriate.)”고 규정하고 있다. 하지만 이 조문을 의무적으로 준수하는 것을 규정하기보다는 권장하는 정도의 비강제적 규정에 머문다는 점이 한계라고 볼 수 있다.

2. 국제표준 (international standards)

2002년 이후 미국과 FTA를 체결한 국가들 가운데 싱가포르를 제외한 모든 국가들은 TBT 章 내에 국제표준(international standards)에 관한 조문을 별도로 두고 있다.²⁶⁾ 그에 따르면, “TBT협정의 제2조, 제5조 및 부속서-3이 의미하는 국제표준, 지침 및 권고가 존재하는지를 결정함에 있어, 양 협정당사국은

WTO TBT위원회가 발표한 1995년 1월 1일 이후의 TBT위원회 채택 결정 및 권고(G/TBT/1/Rev.8, 23 May 2002)의 제IX절(협정 제2조, 5조 및 부속서-3관련 국제표준/지침/권고 개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정²⁷⁾에 명시된 원칙을 적용한다.”고 간략히 규정하고 있다.

그러나 동 결정에 대한 원용방침을 정하는 FTA 조문의 의미는 그리 간단치 않다. 왜냐하면, 외형상 문제될 것이 없어 보이는 국제표준이라 하더라도 동 결정에 포함된 기준에 따라서는 양 계약당사국을 법적으로 구속하게 되는 FTA협정의 목적상 국제표준이 아닌 것으로 간주될 수 있는 가능성을 내포하기 때문이다. 다시 말해, 국제표준을 채택하여 국내표준으로 의무화하려는 경우 더 이상은 국제표준 채택 자체가 통상마찰을 방지하는 효과를 발휘하기는 어렵고, 동 결정의 절차와 기준에 합치하는 것으로 판단되는 국제표준만이 통상마찰을 방지하는데 효과적이라는 것이다. 다음에서는 동 결정의 주요내용을 검토한다.

1) 국제표준 개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정의 배경 및 목적

TBT협정에서 기술기준의 대안 가운데 국내표준보다는 국제표준의 우선적 활용을 요구하고 있는 조항은 본문 제2.4조, 제5.4조, 부속서 3-F조이다. TBT협정은 중앙정부기관에 의한 기술기준의 준비, 채택 및 적용과 관련하여 제2.4조에서 “기술규정이 요구되고 관련 국제표준이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 회원국은 예를 들어 근본적인 기후적 또는 지리적 요소나 근본적인 기술문제 때문에 그러한 국제표준 또는 국제표준의 관련부분이 추구된 정당한 목적을 달성하는데 비효과적이거나 부적절한 수단일 경우를 제외하고는 이러한 국제표준 또는 관련부분을 자기나라의 기술규정의 기초로서 사용한다.”고 규정함으로써 가급적 국제표준을 기술기준으로 채택하도록 요구하고 있다.

그리고 동 협정 제5.4조는 중앙정부기관이 시행하는 상품의 기술기준 또는 표준과의 적합성 평가절차(Procedures for Assessment of Conformity by Central Government Bodies)에 대해서 “상품이 기술규정 또는 표준과 일치한다는 명확한 보증이 요구되는 경우, 그리고 국제표준기관이 발표한 관련 지침이나 권고사항이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 회원국은 이러한 지침이나 권고사항 또는 그 관련 부분이 특히 국가안보요건, 기만행위방지, 인간의 건강 또는 안전, 동물이나 식물의 생명 또는 건강, 또는 환경의 보호, 근본적인 기후 또는 다른 지리적 요인, 근본적인 기술적 또는 하부구조상의 문제등과 같은 이유로 인하여 관련 회원국에 부적합하다는 것이 요청에 따라 정당히 설명된 경우를 제외하고는 중앙정부기관이 적합판정절차의 근거로서 그러한 지침이나 권고사항 또는 그 관련 부분을 사용하는 것을 보장한다.”고 규정하고 있다. 이는 기술기준으로 채택 가능한 대안으로서 뿐만 아니라 적합성 평가에 관해서도 국제표준이 존재 또는 예상되는 한 다른 대안에 앞서 그러한 국제표준이 활용되어야

26) 싱가포르의 경우에는 제6.2조-(c)에서 단순히 “기술기준, 표준 및 적합성 평가절차가 있어 양 협정 당사국은 국제표준 사용을 활성화한다.(promoting the use of international standards by each party in tis technical regulations, standards and conformity assessment procedures.)”라고만 기재함으로써 이러한 국제표준이 어떤 것인지를 판단하는 문구가 제외되어 있다. (US-Singapore FTA, May 6, 2003, p. 57.)

27) 이하 ‘국제표준개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정’이라고 지칭함.

함을 밝힌 것이라 볼 수 있다.

한편, TBT협정의 부속서3-F에서는 “국제표준이 존재하거나 그 완성이 임박한 경우, 표준기관은 예를 들어 불충분한 보호수준 또는 근본적인 기후적 또는 지리적 요인 또는 근본적인 기술적 문제 때문에 이러한 국제표준 또는 관련부분이 비효율적이거나 부적절한 경우를 제외하고는 이러한 국제표준 또는 관련부분을 자신이 개발하려고 하는 표준의 기초로 사용한다.”고 규정한다. 이는 국내표준을 굳이 개발한다고 하는 경우에도 국제표준의 속성을 최대한 수용함으로써 기술기준이나 표준이 무역에 불필요한 장애가 되지 않도록 보장하기 위함이다.

한 가지 당연한 의문은 어떠한 국제표준이든지 이를 기술기준으로 채택하거나, 이를 국내표준 개발의 기초로 사용한다면, 그러한 기술기준이나 표준이 무역의 불필요한 장벽이 아닌 것으로 판단될 수 있는가의 문제이다. 이에 대해 국제표준에 관한 TBT위원회의 기본입장은 경우에 따라 그렇지 않을 수도 있다는 것이다.

TBT위원회는 국제표준이 무역원활화에 최대한 기여하기 위해서는 모든 회원국이 국제표준의 개발과 채택에 참여할 수 있는 기회를 갖는 것이 중요하다는 사실에 주목하면서, TBT협정이 국제표준을 권고하고 있지만, 그러한 국제표준기관이 다양한 이해당사자의 의견을 구하는 절차를 갖지 않는다면 그러한 기관이 만들어낸 국제표준은 무역자유화에 반하는 효과를 발휘할 수 있음에 주목하였다. 이와는 대조적으로 참여가 개방되고, 공정하며, 투명한 절차(open, impartial and transparent procedures)에 따라 운영되는 국제표준기관은 이해당사자들 간 원만한 합의를 도출함으로써 범세계적으로 활용될 수 있는 국제표준을 개발하게 될 가능성이 높아 궁극적으로 불필요한 무역장벽을 방지한다는 TBT협정의 목적에 기여하게 될 것이라 언급한다.

이러한 배경에서 TBT위원회는 국제표준의 품질을 향상시키고 협정의 효과적 적용을 보장하기 위해, TBT협정 내에서 다루어지는 국제표준 개념을 명확히 할 수 있도록 투명성(transparency), 개방성(openness), 불편성 및 합의(impartiality and consensus), 효율성 및 적정성(effectiveness and relevance), 일관성(coherence) 및 개도국 관심사(development dimension) 등에 대한 원칙을 수립해야 한다는 결론에 도달한다. 이를 위해 TBT위원회는 국제표준 개발을 위해 중요하다고 판단되는 일련의 원칙을 담은 결정문을 채택하기에 이르는데, 이것이 바로 ‘국제표준 개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정’이다.

동 결정은 총 10개 주제에 대한 세부내용을 담고 있는 ‘1995년 1월 1일 이후의 TBT위원회 채택 결정 및 권고’²⁸⁾의 제IX부에 속하여 있다. 동 결정에 의하면 국제표준에 관한 세부원칙들은 그 자체를 준비하든, 아니면 적합성 평가 절차를 위한 지침 및 권고를 준비하는 경우이든 동등하게 적용되어야 하며, 그러한 원칙들은 회원국 및 그 표준기관을 통해 그 회원국 영토 내에서 있는 다양한 국제표준단체들에게 공표되어 그들의 표준개발에 관한 규정과 절차를 구체화·강화함으로써 TBT협정의 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것이라고 밝히고 있다.

28) Committee on Technical Barriers to Trade, "DECISIONS AND RECOMMENDATIONS ADOPTED BY THE COMMITTEE SINCE 1 JANUARY 1995 - Note by the Secretariat", G/TBT/1/Rev.8, 23 May 2002. pp. 26-29.

2) 국제표준 개발 원칙에 관한 TBT위원회 결정의 주요내용

TBT위원회 결정은 강제적 기술기준, 적합성 평가 절차 및 자율표준을 마련하기 위해 TBT협정 제2조, 제5조, 부속서-3에서 언급되는 국제표준, 지침 및 권고를 개발할 경우에는 투명성(transparency), 개방성(openness), 불편성 및 합의(impartiality and consensus), 효율성 및 적정성(effectiveness and relevance), 일관성(coherence) 및 개도국 관심사(development dimension) 등에 대한 원칙 및 절차가 준수되어야 한다고 강조하면서, 각 주제별로 세부 원칙과 절차를 밝히고 있다. 그리고 이러한 원칙과 절차는 국제표준을 개발하는 국제표준기관은 물론이고, 국제표준기관이 자신의 관련 작업 일부를 협약 또는 계약에 의해 다른 기관에 위임하여 수행하는 경우에도 준수되어야 함을 강조한다.

첫째, 투명성(transparency)은 최소한 WTO 회원국의 영토 내에 있는 모든 이해당사자들이 관련 작업 계획, 표준, 지침 및 권고에 관한 제안서 및 최종결과와 관련된 필요한 정보에 용이하게 접근할 수 있도록 허용하는 것을 의미한다. 또한 서면 의견서 제출에 필요한 적절한 시간 및 기회가 부여될 수 있도록 관련 절차를 마련하여야 하며, 그러한 절차에 관한 정보가 효과적으로 배포되어야 한다.

둘째, 개방성(openness) 회원자격 획득에 대한 제한을 철폐하는 것으로서 최소한 모든 WTO 회원국들의 관련 기관들이 비차별적으로 국제표준기관의 회원자격을 획득할 수 있도록 개방되어야 한다는 것이다. 비차별적 개방은 제안서 초안의 제출 및 협의, 제안서 초안에 대한 의견서 제출 및 반영, 기존 표준의 검토, 표준에 대한 투표 및 채택, 채택 표준의 배포 등의 관점에서 보장되어야 한다.

셋째, 불편성 및 합의(impartiality and consensus)에 대해서는 WTO 회원국들과 모든 관련기관이 국제표준의 구제화에 기여할 수 있는 기회를 가짐으로써 표준개발절차가 특정 공급자, 특정 국가 또는 특정 지역의 이해를 배타적으로 배려하거나 지원하지 않도록 하여야 한다고 규정한다.

넷째, 효율성 및 적정성(effectiveness and relevance)은 국제표준이 공정경쟁에 부정적 효과를 주지 않도록 특정 국가 및 특정 지역의 특성 또는 요구사항을 우선시하지 않아야 하며, 가능한 경우에는 언제나 국제표준은 디자인이나 외형적 특성에 기초하기보다는 성능에 기초하여야 한다는 것을 의미한다.

다섯째, 일관성(coherence)은 유사한 목적 또는 용도의 국제표준 난립은 이해당사국 또는 이해당사자 간 통상마찰을 야기할 가능성이 크므로 한 국제표준기관은 다른 국제표준기관과 작업 중복을 방지하고 협력을 독려하기 위해 도입된 기준이다.

여섯째, 개도국 지원(development dimension)은 상대적으로 열악한 상황인 개도국들이 표준개발에 원활히 참여할 수 있도록 지원하기 위해 마련된 기준으로서 국제표준 개발과정의 불편성 및 개방성 원칙에 따라 개도국들이 사실상 개발과정에서 배제되는 되지 않도록 해야 한다는 사실을 강조한다.

그렇다면, 과연 국제표준, 지침 및 권고를 개발할 경우에는 투명성(transparency), 개방성(openness), 불편성 및 합의(impartiality and consensus), 효율성 및 적정성(effectiveness and relevance), 일관성(coherence) 및 개도국 관심사(development dimension) 등에 대한 원칙 및 절차가 어느 정도까지 준수되어야 국제표준, 지침 및 권고가 TBT협정이 수용할 수 있는 타당성을 갖게 될까? 이에 대한 명확한 답은 없다. 하

지만, 분명한 사실은 FTA 협정문이 이러한 원칙과 절차에 대한 근거를 담고 있는 한, 향후 통신기술표준과 관련하여 국제표준을 활용하는 경우에도 당연히 협정 합치성을 보장받기는 쉽지 않을 것이라는 점이다.

3) 章의 조정기관 (chapter coordinators)

2002년 이후 미국과 FTA를 체결한 국가들 가운데 싱가포르를 제외한 모든 국가들은 TBT 章의 이행과 관련한 감독 및 현안에 대한 원활한 의견교류를 책임지는 TBT 章 조정기관의 역할에 대한 조문을 거의 정형화된 형식으로 협정문에 포함하고 있다. 싱가포르의 경우에도 TBT 章 조정기관의 역할을 규정하는 조문이 있지만, 여타 국가들에 비해서는 비교적 간단하게 포괄적인 내용만을 담고 있다.²⁹⁾ 이러한 조문을 굳이 협정문에 포함하게 된 배경은 표준, 기술기준 또는 적합성 평가절차라는 사안이 본래 기술적으로 복잡한 내용들을 담고 있기 때문에 기술적인 문제에 대한 전문성이 상대적으로 부족한 협상담당자 간 의견교류만으로는 현안에 대한 정확한 인지 가능성을 떨어뜨림으로써 관련 통상현안을 효과적으로 해결하는데 중요한 장애가 될 수 있다는 판단 때문인 것으로 추정된다.

이에 따라 동 조정기관의 기본적인 역할은 TBT 章의 이행 및 당사국간 협력을 위해 동 章과 관련된 모든 사안들에 대해 당사국 영토 내의 이해당사자들을 조정하고 타 당사국의 조정기관과 연락을 취하는 책임을 지게 하는 것이다. 조정기관의 주된 기능은 TBT 章의 이행 및 운영의 감독, 표준, 기술기준, 적합성 평가절차와 관련한 타 당사국의 제안과 문제제기 검토, 관련정보의 교환, TBT 章의 수정을 위한 권고안 마련 등을 포함한다.

상기와 같이 TBT 章이 정의하는 조정기관의 역할은 주로 표준, 기술기준 및 적합성 평가 절차와 관련하여 발생하는 사안에 대해 필요한 정보를 전문기관 입장에서 사실에 최대한 근접하게 제공함으로써 양 협정당사국이 사안의 원만한 해소가 가능하도록 하는 접촉창구의 역할이라는 것을 알 수 있다. 그러나 동 조정기관은 사안을 해결하기 위한 직접적인 권한을 갖고 있지 않는다는 점에서 표준, 기술기준 및 적합성 평가 절차와 관련하여 발생하는 통상현안에 대한 해결방안을 주도할 수 있는지의 관점에서는 분명한 권한의 한계가 있다.

이러한 맥락에서 TBT 章은 다음과 같은 조문을 기재하고 있다. “본 장이 다루는 사안이 章 조정기관을 통해 파악되거나 해결될 수 없는 경우, 협정당사국들은 무역을 촉진하기 위한 가능한 실용적 해결방안을 모색하기 위해 특별 기술작업반(ad hoc technical working group)³⁰⁾을 설치할 수 있다. 동 작업반은 양 협정당사국 대표로 구성되며, 필요한 경우 현안이 되는 표준, 기술기준 또는 적합성 평가 절

29) each Party shall designate a Chapter 6 Coordinator, which shall : (a) be responsible for coordinating with interested parties in the Party's territory in all matters pertaining to enhanced cooperation under this Chapter, including with respect to proposals for enhanced cooperation and responses to such proposals; and (b) normally carry out its functions through agreed communication channels and meet with the other Party's Chapter 6 Coordinator as and when they agree is necessary for the efficient and effective discharge of their functions. (US-Singapore FTA, May 6, 2003. p. 57.)

30) 한미표준협상에서 이미 논의의 진전을 위해 특별 기술작업반이 가동된 바 있음.

차를 담당하는 지방정부 대표를 포함할 수 있다. 만일 일방 협정당사국이 동 작업반 설치를 위한 타방 협정당사국의 요청을 거절할 경우에는 요청에 따라 그러한 결정의 이유를 설명한다.”³¹⁾ 즉, 표준, 기술 기준 및 적합성 평가 절차와 관련하여 발생하는 통상문제에 대한 해결방안 모색은 TBT협정의 조정기관이 아닌 양 협정당사국 정부 차원에서 구성하는 특별 기술작업반의 몫이라는 것이다.

VI. 결 론

한미표준협상은 경제적으로 기술경쟁력이 중요한 신규 IT시장 선점을 위한 국가간 갈등으로 해석될 수 있을 것이며, 일국 정부의 산업정책과 타국 민간기업의 사업전략 간 충돌로 비추어질 수 있다. 통상법적으로는 일국 정부의 규제 자율권과 무역 자유화 간의 경계를 확정함에 있어 기존의 국제통상규범이 갖는 한계를 여실히 보여주는 계기도 되었다. 이는 서비스분야의 국내규제(domestic regulation)에 대해 WTO협정이 무력하다는 일반적인 견해와도 맥락을 같이한다고 볼 수 있다. 즉, 현재로서는 국내 규제정책의 일환인 기술표준정책에 대해서는 각국이 상당한 정도의 자율권을 보유하고 있다고 보아도 과언이 아닐 것이다.

서비스분야에서 WTO협정이 추구하는 바는 그러한 각국의 기술정책이 자유무역의 인위적 걸림돌이 되지 않도록 해야 한다는 선언적 측면을 강조하고 있을 뿐, 각국 기술정책이 어떠한 경우에 무역에 장애가 되는지에 대해서는 구체적인 기준을 제시하고 있지 못하고 있는 실정이다. 특히 상품분야에 대한 TBT협정과 달리 GATS는 아직 무역 자유화에 합치하는 기술표준에 대한 세부기준을 사실상 담고 있지 않기 때문에 국가별 기술개발정책이 가질법한 절차적 하자를 문제 삼기도 어렵다. 오히려 통신서비스분야에 대해서는 GATS 통신부속서를 통해 일정한 정책목표의 달성을 위해 기술규제가 가능한 상황을 상정하고 있다.

미국으로서는 서비스분야에서 자국의 기술경쟁력에 대한 도전에 대처하기 위한 두 가지 정도의 다자협상 시나리오를 상정할 수 있을 것이다. 우선, GATS 차원에서 수평적으로 기술정책에 대한 국제규범을 제정할 수 있다. 다음 아닌 GATS 제6조 국내규제 조항을 구체화하고, 그 내용에 기술규제에 규율을 마련하는 것이다. 그 다음은 통신서비스에 대한 분야별 기술규제 규율을 구체적 양허(specific commitments)의 형식으로 WTO 회원국들로부터 얻어내는 것이다. 이러한 시나리오들은 다자협상 차원에서 고려해 볼 수 있는 방안이지만, 현재와 같이 진전이 더딘 WTO/DDA 협상 현황을 고려한다면 그

31) Where a matter covered under this Chapter cannot be clarified or resolved through the Chapter Coordinators, the Parties may establish an ad hoc technical working group with a view to identifying a workable and practical solution that would facilitate trade. A working group shall comprise representatives of the Parties and may include regional government representatives, where appropriate, with responsibility for the standards, technical regulations, or conformity assessment procedures in question. Where a Party declines a request from the other Party to establish a working group, it shall, on request, explain the reasons for its decision. (US-Australia FTA, May 18, 2004, p. 8-5.)

리 현실적인 대안이 아니다. 또한 기술표준정책과 관련하여 미국의 철학과는 사뭇 다르게 정부의 주도권을 강조하는 EU의 존재도 다차차원의 규범제정에는 걸림돌이 될 수 있다.

그렇기 때문에 현재 상황에서 미국이 생각해 볼 수 있는 가장 현실적이고도 효과적인 시나리오는 'FTA를 통한 기술규제 규율 先 확산 후, WTO체제 내로의 통합'이다. 다시 말해, 미국이 추진하는 FTA를 통해 자국이 바람직하다고 보는 기술규제 규범을 최대한 다수의 국가가 양허하도록 하여 동조국의 critical mass를 달성하고, 이들의 지지를 얻어 동 기술규제 규율을 WTO체제 내로 편입시킬 것이라는 가능성이 있다. 이러한 맥락에서 본고는 2002년 이후 미국이 체결한 FTA협정의 통신기술표준 조문에 대한 분석을 통해 특히 우리의 관심대상국인 미국이 취하고 있는 기본입장 및 협상전략을 예측해 보고, 향후 한미 FTA협상에서 우리나라가 유념해야 하는 시사점과 대응방향을 제시하고자 하였다.

통신서비스분야와 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차와 관련하여 앞에서 검토한 미국의 FTA 협정문 내용은 이러한 미국의 저의가 사실일 개연성을 강하게 뒷받침한다. 최근 FTA를 체결한 대부분의 협정상대국들에게 거의 정형화된 유사 조문들을 일관성 있게 의무화하고 있다는 점이 그러하다. 이는 형식적으로 2002년 이후 한미간 통상마찰의 과정에서 미국이 경험한 기술규제 규율의 부재를 만회하기 위한 노력의 일환으로 받아들일 수 있지만, 기술규제 규율의 세부적 내용을 본다면 이러한 심증이 사실에 근접하고 있음을 알 수 있다.

우선 FTA 내에 별도의 TBT 章을 두고 그 적용범위를 규정함에 있어 "협정당사국 간 모든 상품무역에 직접적으로 또는 간접적으로 영향을 미치는 모든 표준, 기술기준 및 적합성 평가절차"라고 언급하고 있는 점에 주목하지 않을 수 없다. 한미표준협상의 과정에서 통신서비스분야에 대한 협정관할이 상품에 관한 TBT협정이 아니라 GATS이어야 한다는 우리나라의 입장과 대조적인 내용이 아닐 수 없다. 즉, 통신서비스의 상호접속기준의 형식으로 기술표준을 의무화하더라도 이러한 조치가 간접적으로 가시화될 수 있는 소프트웨어 무역에 영향을 주는 것으로 판단된다면, TBT 章이 규정하는 기술개발의 절차적 의무를 이행해야 한다는 것이다. 한미표준협상 과정에서 미국이 한국의 기술표준 제정과정의 폐쇄적, 차별적이라는 주장을 누누이 제기해 온 사실을 상기할 때, 우리로서는 추후 한미 FTA 협상에서 각별히 주의를 기울여야 할 부분이다. 이와 관련하여, 우리나라는 TBT협정의 테두리 내에서 문제를 해결한 미-싱가폴 FTA의 관련조문을 참고하는 것이 바람직하다.

다음으로 FTA 통신서비스분야에서 민간 통신사업자의 기술표준 선택에 대한 자율권을 보장해야 한다는 조문도 유념해야 한다. 이 규정 자체는 그리 새로운 사실이 아니다. 미국이 이미 자국의 WTO/DDA협상 양허안에서 유사한 양허를 하고 있기 때문이다. 문제는 만일 한국이 한미 FTA협상에서 미국의 강력한 양허 요구를 받을 때, 어떻게 효과적으로 대응할 것인가의 여부이다. 이와 관련하여 가장 주의를 요하는 부분은 '합법적 공공정책 목표'에 대한 부분이다. 미국 FTA의 협정체약국들은 합법적 공공정책 목표라는 문구를 받아들이면서 그 예시를 두지 않거나, 예시를 두는 경우에도 TBT협정이 밝히고 있는 상품분야의 예시만을 나열하고 있는 경우가 대부분이다.

하지만, 본고의 분석에 따르면 일부 국가들의 경우에는 아예 합법적 공공정책 목표라는 문구 대신에

구체적인 공공정책 목표를 밝히는 경우도 있었고, 다른 일부는 합법적 공공정책 목표라는 문구와 함께 그 예시를 열거하는 경우도 있었다. 합법적 공공정책 목표에 대한 포괄적인 해석의 재량권을 확보해 둔다는 차원에서 그 문구 자체를 삭제하고, 구체적 예시만을 달아두는 것은 그리 안전하지 못하다고 판단된다. 가장 적합한 방식은 합법적 공공정책 목표라는 문구를 삽입함으로써 정책목표의 포괄성을 확보해두는 한편, 예시 목록에는 통신서비스분야에 적합한 주요 공공정책 목표(이를테면, 통신망 및 통신서비스 간 상호연동성 확보)를 열거함으로써 최대한 합법적 공공정책 목표가 통신서비스분야의 특수성을 반영하도록 해석될 수 있는 여지를 열어두는 것이다.

마지막으로 국제표준을 의무화하는 경우에는 어떠한 통상규범에도 저촉되지 않을 수 있는 가능성을 확보해 둘 것을 강조하고자 한다. 미국이 체결한 FTA에서 국제표준에 관한 TBT위원회의 결정사항을 기재하고 있는 근본적인 이유는 국제표준에 관한 TBT협정의 기본입장을 반복하기 위함으로 보아야 한다. 즉, TBT협정은 기본적으로 국제표준을 기술기준으로 채택하는 경우, 그러한 기술기준이 무역의 불필요한 장벽이 아니라는 입장이지만, 미국은 FTA를 통해 국제표준을 의무화하더라도 국제표준 개발의 절차적 하자를 이유로 무역의 불필요한 장벽이 될 수 있다는 주장을 가능하게 하려는 의의를 갖고 있다는 것이다.³²⁾

현재로서는 우리나라가 통신기술표준에 관한 통상문제를 해소하고, 국내 실정에 적합한 기술정책 추진을 위한 자율성을 확보하기 위한 가장 현실적이고도 효과적인 대안은 국내 개발 표준을 국제표준으로 발전시키는 것이기 때문에 이러한 미국의 움직임은 대단히 우려스러운 부분이다. 우리로서는 다자적으로 TBT협정의 기본취지를 반복하는 미국의 입지를 줄이기 위한 노력을 경주해야 할 것이며, 향후 한미 FTA협상 추진과정에서 싱가포르 사례와 같이 국제표준에 관한 조문 자체를 수용하지 않는 것을 신중히 검토해 보아야 할 것이다.

한미 FTA이 목전에 있는 현 시점에서 우리 정부가 준비해야 하는 사항들은 많다. 한미표준협상 과정에서 중요성이 지적된 표준화정책의 정책적 정당성을 강화하기 위한 작업, 표준화 절차의 투명성 및 참여의 비차별성을 제고하기 위한 작업 등이 실질적으로 뒷받침됨으로써 불필요하게 미국과 같은 무역상대국의 오해를 불러일으키거나, 전략적 통상공세의 빌미를 던져주는 경우가 없도록 해야 할 것이다. 동시에 국별 경제철학과 시장현황에 부합하는 표준화정책을 추진할 수 있는 권한은 우리나라와 미국을 포함한 모든 WTO 회원국이 합의한 합법적인 고유권리인 만큼, 분명한 명분이 있음에도 불구하고 전략적인 통상공세에 굴복할 이유가 전혀 없다.

그렇지만, 좀더 중요한 부분은 미국 일변도의, 미국 주도의 통신기술표준 국제규범 제정 구도 타개

32) 참고로 최근 미국이 APEC 정상회의에서 채택하고자 하는 문건(US Government, "APEC Tech Choice Principles(Rev.1)", Draft, APEC, October 25, 2005, p.1.)의 내용은 미국의 의의를 분명하게 보여준다. 그에 따르면 미국이 체결한 FTA에서 국제표준에 대해 취하고 있는 입장에서 더 나아가, 국내표준은 물론이고 국제표준을 의무화하는 조치 자체도 원칙적으로 봉쇄하고자 하는 다음의 문구를 포함하고 있다: Refrain from mandating national and international standards or imposing discriminatory regulations that have the potential to stifle innovation, limit technology choice, or serve as a barrier to market access, except where such measures are demonstrably necessary for legitimate public policy reasons (i.e., health, security, and safety) and are WTO consistent.

차원에서 동조국(like-minded countries) 형성을 위한 외교적 노력임을 강조하고 싶다. 아무리 우리의 명분이 타당하다 할지라도 동조자가 없는 상태에서 막강한 협상력을 갖고 있는 미국을 상대하는 것은 험겨운 일일 것이다. 이러한 관점에서 통신서비스분야의 표준화정책과 관련해서 미국과 입장을 달리하는 것으로 판단되는 EU, 중국, 일본 등 국가들과의 공조 모색을 위해 좀더 적극적인 고려가 필요한 시점이다. 아울러 본고에서 확인한 바와 같이 미국의 압력을 견디어 내면서 FTA협상에서 자국의 이혜를 충실히 반영한 국가가 없지 않으므로 향후 통상협상 과정에서 그러한 사례를 심분 활용해야 할 것이다.

참 고 문 헌

- 이준규, “최근 미국의 對오만·태국 FTA 협상 분석 및 시사점”, 「KIEP 오늘의 세계경제」, 제05-39호, 대외경제정책연구원, 2005.
- 이한영, “IT분야 최근 통상현안과 정책과제”, 「KISDI 이슈리포트」, 제03-24, 정보통신정책연구원, 2003.
- 이한영, 권병규, “통신기술표준에 관한 한미협상의 시사점”, 「통상법률」, 통권 제63호, 법무부, 2005.
- Bahrain Government, "A Side-letter attached to US-Bahrain FTA", September 14, 2004.
- Committee on Technical Barriers to Trade, "DECISIONS AND RECOMMENDATIONS ADOPTED BY THE COMMITTEE SINCE 1 JANUARY 1995 - Note by the Secretariat", G/TBT/1/Rev.8, 23 May 2002.
- GATT Secretariat, "Services Sectoral Classification List - Note by the Secretariat", MTN.GNS/W/120, 7 October 1991.
- GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Texts, June 1994.
- Group on Basic Telecommunications, "CHAIRMAN'S NOTE : Market Access Limitations on Spectrum Availability", S/GBT/W/3, 3 February 1997.
- Griswold, Daniel T., "Free-Trade Agreements : Steppingstones to a More Open World", *Trade Briefing Paper* No. 18, July 10, 2003.
- Wunsch-Vincent, Sacha, "WTO, E-commerce, and Information Technologies", *A Report for the UN ICT task Force*, Markle Foundati, 2004.
- US Government, "Communication from the United States-Initial Offer", TN/S/O/USA, WTO, 9 April 2003.
- US Government, "APEC Tech Choice Principles(Rev.1)", Draft, APEC, October 25, 2005.
- [http : //www.export.gov/fta](http://www.export.gov/fta), Texts of Various FTAs signed by US.