

한미 FTA 협상전략의 특징 및 시사점 : 기간통신서비스 외자규제 사례를 중심으로

Main Features and Implications of KORUS FTA Negotiation Strategy : The Case of Foreign
Ownership Regulation on Facilities-based Public Telecom Services

이한영(Han-Young Lie)
중앙대학교 사회과학대학 경제학부 교수

목 차

- | | |
|---|----------------------------|
| I. 서론 | V. 결론 : 한미 FTA 협상결과에 대한 평가 |
| II. 다자협상을 통한 규제완화 및 자발적 자유화 | 참고문헌 |
| III. 국내적 요인에 따른 규제완화 | Abstract |
| IV. 한미 FTA 이전 통신서비스분야 한미
양국 외자규제의 특징 | |

Abstract

Like in other trade negotiations covering comprehensive sectors, it is reported that KOREA-US FTA tried so-called 'package deal' at the last minutes, when telecom services sector was positioned at the forefront and expected to partly play a role in buffering US' market-opening pressure on other sectors. Before everything else, Korean negotiators had to enhance the value of foreign ownership deregulation in telecom services sector as a leverage in the course of KOREA-US FTA negotiations. In addition, since foreign ownership change, if any, is highly sensitive issue either politically or policy-wise, it seems very difficult to find a breakthrough. Focusing on foreign ownership regulation in telecom services sector, this paper seeks how Korea has developed its strategic reasoning for negotiations and evaluates the outcomes of KOREA-US FTA negotiations.

Key Words : KORUS FTA, Facilities-based Public Telecom Services, Foreign Ownership, Indirect Investment, Package Deal

I. 서 론

과거 우루과이라운드에 버금갈 정도의 관심과 논란 속에서 최근 한미 FTA가 타결되었다. WTO 다자 체제의 지역협정 수용을 위한 중요한 전제조건이 협정대상 분야의 포괄성이기 때문에 한미 FTA도 적용대상 분야가 매우 포괄적인 것이 사실이다. 이는 협상과정에서 협정 적용대상 분야간 소위 ‘패키지 딜(package deal)’이라는 접근을 가능하게 한다. 예컨대, 서비스분야의 경우 경쟁력이 강하다고 평가는 되는 분야에서 개방의 수준을 높임으로써 경쟁력이 약한 분야에서는 개방의 수준을 낮추더라도 타협의 여지를 확보할 수 있다는 것이다. 이러한 맥락에서 협상전략 차원에서 통신서비스분야가 한미 FTA 협상에서 경쟁력이 약한 여타 분야에 대한 미국의 개방 압력을 완화할 수 있도록 협상 전면에 나서야 한다는 입장이 명시적으로 표출될 수는 없었지만, 우리 정부 내부에서 통신서비스분야가 과거 밝아온 규제완화의 역사와 현재의 경쟁력에 비추어 하는 그러한 역할을 담당해야 한다는 점에 대해서는 어느 정도의 공감대가 있었을 것으로 추정된다.

한미 FTA가 여타 서비스분야와 달리 통신서비스분야에 대해서 경쟁규범에 관한 별도의 章(chapter)을 두고 있는 점은 그러한 사실을 추정하게 하는 한 가지 증표가 될 수 있다. 그런데 서비스분야의 시장개방이란 단순히 경쟁규범의 선진화에만 국한된다기보다는 시장접근(market access) 제한에 대한 완화 또는 폐지를 수반한다는 점에서 통신서비스분야에서 그러한 양허가 있었는지, 그러한 양허의 시사점이 무엇인지를 살펴보는 것은 흥미로운 일이다. 일반적으로 서비스분야에서 대표적인 시장접근 제한은 외국인 지분소유에 대한 제한이라고 알려져 있으며, 이는 통신서비스분야의 경우에도 예외가 아니다. 따라서 한미 FTA협상을 통해 통신서비스분야에서 새로운 경쟁규범의 제정 이외에도 외국인 지분소유에 대한 추가적인 규제완화의 존재 유무는 통신서비스분야가 한미 FTA협상의 최종단계에서 시도된 ‘패키지 딜’ 과정에서 전략적인 일역을 담당했을 것이라는 추정을 가능하게 한다. 물론 이는 한 가지 사실을 전제해야 한다. 적어도 통신서비스분야에서 만큼은 협상상대국인 미국에 비해 우리나라의 개방 수준에 모자람이 없어야 한다는 것이다. 통신서비스분야에서 조차 외국인 지분소유 개방수준과 관련하여 우리나라가 미국에 비해 상대적으로 뒤떨어진다면, 우리나라의 개방수준을 높이는 것은 ‘패키지 딜’을 위한 효과적인 협상카드가 될 수 없다. 통신서비스분야 개방 수준이 한미 양국간 엇비슷한 수준에서 우리나라의 추가적인 개방이 이루어져야만, 그러한 양보가 여타 분야의 개방수준을 낮게 가져가기 위한 협상카드로 활용될 수 있다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 외국인 지분소유 제한을 완화 또는 폐지하는 것은 비단 경제적인 관점 이외에도 정치적·정책적 관점에서 그 민감성은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 협상의 결과를 평가하게 될 국내 일반대중에게 기술적이고 전문적인 내용을 담은 경쟁규범은 관심의 초점을 빚겨갈 가능성이 높은 반면, 상대적으로 이해하기 쉬운 외국인 지분소유 제한의 변화상황은 국내 일반대중에게 쉽게 노출되기 때문에 그 협상성과는 양국 정부 모두의 중대 관심사이자 정치적 부담이 아닐 수 없다. 더 나아가 통신서비스분야의 외국인 지분소유 허용수준의 변화가 소관부처의 정책권한에 미칠 영향을 고려한다면, 소관부처 입장에서는 상당한 부담을 감수해야 한다는 사실도 간과할 수 없는 문제이다. 즉 외국인

지분소유 허용수준 여하에 따라서는 외국인의 시장에 대한 지배력 상승으로 인해 소관부처의 정책 자율성이 외국인 지분소유 제한 완화 이전보다는 제약될 가능성이 높아짐에 따라 중장기적으로 정책의 실효성이 떨어질 수 있음을 의미한다.

역사적으로 본다면, 통신서비스분야에서의 외국인 지분소유 규제는 우루과이라운드 및 그 후속협상, IMF 금융위기, 국내적 특이상황 등의 이유에서 점진적으로 완화되어 왔다. 그리고 그러한 규제완화는 대체로 정량적 관점을 중심으로 진행되다가 비교적 최근에 이르러 정성적 관점을 보완하는 방향으로 발전되어 왔다. 그럼에도 불구하고, 통신서비스분야에 대한 외국인 직접투자 한도 49%는 우루과이라운드 후속협상에서 정해진 후, 비교적 오랜 기간동안 변함없이 유지되어 왔다. 한미 FTA협상을 통해 미국이 강하게 개방 확대를 요구한 부분도 49% 한도의 추가 확대이다. 그런데 통신서비스분야에 대한 외국인 직접투자 한도 49%는 한미 FTA협상에서 양보되지 않았으며, 그 대신 외국인 간접투자의 조건부 전면개방으로 일단락되었다. 즉, 미국이 요구하는 대로 개방수준을 높인 것이 아닌 것은 분명하지만, 그렇다고 개방수준을 높이지 않은 것은 아니다. 그렇다면 통신서비스분야에 대한 한미 FTA협상은 잘된 것이라고 할 수 있는지 의문이 생긴다. 이에 대한 평가를 위해서는 앞에서 거론한 바와 같이 두 가지 사실에 대한 확인이 필요하다. 우선 한미 양국의 현 개방수준을 비교해 보아야만 통신서비스분야가 패키지 딜의 과정에서 적절한 역할을 하였는지를 평가할 수 있다. 다음으로는 통신서비스분야 추가 개방의 방식이 외국인 지분소유라는 정치적·정책적 민감성을 피해가기에 적절한 것이었는지에 대한 평가가 필요하다.

흥미로운 사실은 한미 FTA 협상 타결 직후 표출된 통신서비스분야 협상결과에 대한 학계의 평가는 비교적 긍정적이다.¹⁾ 본고는 이에 대해 “왜 그럴까?”라는 의문을 제기해 보고, 우리나라와 미국의 관련 규제제도에 대한 비교분석과 한미 FTA 실무협상 추이에 대한 고찰을 통해 그러한 의문에 대한 답을 찾아보고자 한다. 이를 위해 본고는 본론 부분에서 다자협상 및 국내적 요인에 따라 변천되어 온 우리나라의 기간통신사업 외국인 지분소유 규제의 역사를 통시적으로 검토하고, 우리나라와 미국의 통신서비스분야 외국인 지분소유 규제의 특징에 대해서도 비교 분석한다. 그리고 분석 결과를 기초로 결론에서는 통신서비스분야에서의 한미 FTA협상 결과가 실무협상 전략 관점에서 긍정적으로 평가되는 근거에 대해 논하고자 한다.

II. 다자협상을 통한 규제완화 및 자발적 자유화

1. 우루과이라운드와 통신서비스협상²⁾

기본통신서비스에 비해 시장규모가 매우 작은 부가통신서비스의 경우는 우루과이라운드(이하 UR)를

1) 국제통상협력연구소(2007), pp. 18-20 참고.

2) 이하 이한영(2002), pp. 50-53 참고.

통하여 한국을 비롯한 상당수의 WTO 회원국들이 관련시장을 전면 개방하였다.³⁾ 기본통신서비스의 경우 UR 후속협상의 하나인 기본통신협상을 통하여 협상타결 당시로서만 평가하더라도 전 세계시장의 약 90% 이상을 차지하는 55개국(69개 정부)이 전면적·부분적으로 시장을 개방을 약속한 상태이다.⁴⁾

1) 우루과이라운드 협상

2001년 말 현재 한국 전체 통신서비스시장에서 13% 정도를 차지하는 부가통신서비스시장의 개방은 UR협상 과정에서 이루어졌으며, 이는 UR 다자협상의 연장선상에서 이해할 수 있는 미국과 한국과의 양자간 통신협상에 기인하는 바가 크다. 국내 통신시장의 개방은 1988년 미국이 종합무역법을 제정하면서부터 본격화되었다. 미국은 종합무역법에 근거하여 한국을 통신분야 우선협상대상국으로 지정하였고, 이에 대한 양자협상의 결과인 대미 국내시장 개방약속이 통신시장 개방의 서막을 올리게 되었다. 이 당시 미국의 주장은 부가통신서비스시장의 개방과 함께 외국인에 대한 시장접근 제한 해소, 통신망간의 상호접속 보장, 통신장비 조달시장의 비차별적 접근 등 통신산업 전반에 걸친 매우 폭넓은 것이었다. 미국의 시장개방 요구에 대한 우리 정부의 부분적인 수용을 통해 국내적으로 1990년 7월의 제1차, 1994년 7월의 제2차 구조개편을 가져오게 되었다. 당시 체신부가 미국에 대해 약속한 부가통신서비스시장에 대한 개방은 1993년 12월 타결된 UR협상 시 양허한 내용과 동일하다.

양자협상 결과가 반영된 두 차례의 구조개편으로 통신사업자의 분류체계는 크게 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분되었다. 기간통신서비스⁵⁾에 대해서는 진입요건을 허가로 하고 33%의 외국인 지분제한을 유지한 반면, 부가통신서비스에 대해서는 신고만으로 시장진입을 가능하게 하였으며, 외국인 지분제한도 전면 철폐하였다. 다만, 외국인 지분참여가 허용된 기간통신서비스분야는 무선에만 국한되었으며, 유선에 대해서는 외국인 지분참여가 허용되지 않았다. 이 가운데 기간통신서비스 시장개방 사항은 당분간 한미 양자간에만 제한적으로 발효되었고, UR협상에서는 부가통신서비스 시장개방관련 사항만이 다자간 양허·발효되었다.

2) 우루과이라운드 후속협상

통신서비스분야에 대한 UR 후속협상의 추진은 1990년 10월 이미 자체 결정에 따라 기본통신시장을

3) 통신서비스는 크게 음성, 데이터 등 정보가 전송과정에서 변화하는지를 기준으로 기본통신서비스와 부가통신서비스로 구분된다.¹⁾ 이 가운데 기본통신서비스는 전송정보를 변경 없이 송신자로부터 수신자에게 전달하는 모든 통신서비스를 의미하며, 음성전화서비스, 팩킷교환데이터전송서비스, 회선교환데이터전송서비스, 텔렉스서비스, 전신서비스, 팩스서비스, 전화회선서비스 등이 포함된다. 부가통신서비스는 송신자로부터 수신자에게로의 정보전송 과정에서 서비스공급자가 고객정보의 형태 및 내용 변화, 저장 등을 통해 가치를 추가하는 통신서비스로서 전자메일, 음성메일, 온라인 정보/데이터 재생, EDI(Electronic Data Interchange), 고도팩스, 부호/프로토콜 변환, 온라인 정보/데이터 처리 등이 속한다.

4) 2003년 5월 현재까지 기본통신협상 참여국 가운데 5개국이 비준서를 기탁하지 못한 상태이며, 가입협상 및 자발적 양허표 제출 등을 통해 협정발효 이후 개방을 약속한 국가가 15개국으로서 현재 정식 협정가입국은 총 65개국(79개 정부, EU 14개국 기준)이다.

5) 국제적으로 기본통신서비스에 해당하는 기간통신서비스는 90년대 중반 이후 만들어진 용어이며, 90년대 초반에는 통신서비스를 크게 일반통신서비스(유선), 특정통신서비스(무선), 부가통신서비스로 구분하였다.

부분적으로 개방한 미국이 UR협상 과정에서 여타 참가국들에 대한 압력의 일환으로 외국의 자국 기본통신서비스 시장진입에 대하여 최혜국대우(MFN) 면제 신청 위협이 직접적인 계기가 되었다. UR 후속협상의 일환으로 통신서비스분야에서 추진된 WTO 차원의 협상인 소위 '기본통신협상'은 통신서비스분야에서의 절대적인 경쟁우위를 실현하기 위한 선진국, 특히 미국의 이해와 상호주의에 기초한 미국의 시장개방 위협 속에서 다자협상이 양자협상보다 유리하다고 판단한 여타 국가들 간 타협의 산물이라고 할 수 있다.

우리나라의 경우에도 기본통신협상에 적극적으로 참여한 바 있는데, 이러한 결정의 배경은 크게 대내적인 관점과 대외적인 관점에서 살펴볼 수 있다. 우선 대내적으로는 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신서비스시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신서비스시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외적으로는 국제무역을 통한 한국의 경제성장 경험에 비추어 국제무역체계로부터의 고립은 위협하며, 만약 한국이 다자간 통신협상에 참여하지 않을 때 부딪히게 될 양자협상 압력이라는 부담도 주요 고려사항 가운데 하나였다. 한국이 세계무역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신시장 개방은 피할 수 없는 대세이며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상 참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하는 것이 통신시장 발전에 중장기적으로 유익하다는 정책당국의 판단이 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다.

기본통신협상은 UR 종결 직후인 1994년 5월 개시되어 한 차례 협상타결에 실패하고 1997년 2월 협상타결에 이르기까지 약 3년의 기간동안 진행되었다. 협상참가국들은 Request/Offer 방식을 통해 외국인 지분참여 한도를 포함한 시장접근관련 핵심쟁점들과 함께 경쟁촉진적인 규제환경이 갖추어야 할 일련의 규제원칙을 담은 참조문서(Reference Paper)⁶⁾ 탄생에 이르기까지 시장개방과 규제완화를 중심으로 양허협상을 계속하였다. 그러나 당초 예정되었던 협상종료 시점인 1996년 4월 전반적인 양허국 숫자와 양허수준(Critical Mass) 미달을 이유로 미국이 일방적인 협상연기를 선언함에 따라 협상타결이 1년 가량 늦추어졌다. 이러한 과정을 거쳐 1997년 2월 협상이 성공적으로 종결되었고, 이듬해 2월 GATS 제4의정서 발효를 통해 협상결과가 GATS에 편입되었다.

2. 한국의 기간통신시장 개방 현황(2004년 2월 이전)

우리나라 기간통신시장 개방의 중요한 계기는 물론 기본통신협상이지만, 동 협상의 발효 이후에도 국가적인 중대사였던 IMF 금융위기를 거치는 과정에서 외국자본의 유치 차원에서 일부 자발적인 개방을 단행하였다. 아래에서는 기본통신협상 이전과 이후로 구분하여 기간통신시장에 대한 개방 현황을 비교하기로 한다.

6) 참조문서는 통신서비스시장 내의 경기규칙(rule of the game)으로서 크게 시장지배적사업자와 관련된 규제원칙과 정부가 이행해야 할 규제원칙으로 구성되어 있다. 구체적으로 공정경쟁보장, 상호접속, 보편적 서비스 의무, 허가기준 공개, 규제기관의 독립성, 희소자원의 분배 및 이용과 관련된 규제원칙들이 나열되어 있다. (통신개발연구원, 1997, pp.44-45)

당초 기본통신협상 이전, 한국은 UR 협상을 통하여 부가통신서비스를 전면 개방하였으나, UR 협상 이후에도 기간통신서비스에 대해서는 시장접근관련 제한사항으로 무선분야에 대해 33%까지만 외국인 지분참여를 허용하였다. 구체적으로 KT를 비롯한 유선분야에는 외국인 지분참여가 전면 금지되었고, 기타 외국인 대주주 및 동일인 제한, 외국인 이사 및 감사 제한 등을 유지함으로써 다분히 폐쇄적인 시장의 모습을 갖고 있었다.

<표 1> 2004.2월 이전 통신서비스시장 외국인 지분소유 제한⁷⁾

구 분		기본통신협정 최종양허	기본통신협정 발효 이후 개선사항	외국인 지분소유 제한 현황 (2004.2월 이전)
기간통신 외국인 지분 제한	총량 제한	- 1998년부터 33% - 2001년부터 49% - KT : · 1998년부터 20% · 2001년부터 33%	- 1999.7월부터 49% - KT: · 1998.9월부터 33% · 2001.4월부터 49%	49%
	동일인 제한	- 유선 : 10% - 무선 : 33% - KT : 3%	- 1999.1월부터 폐지 (단, KT 15%로 확대) - 2002.8월 KT도 폐지	제한 없음
	대주주 제한	- 1999년부터 허용 (단, KT 금지)	좌동	KT : 금지
	국내 법인 외국인 의제	외국정부·외국인이 의결 권지분의 50% (단, 최대주 주가 외국정부·외국인일 경우 15%) 이상을 소유 하는 국내법인	2002.6월부터 외국인외제 국내법인 범위 축소 : 외국 인 지분율 50%→80%(외국 인 최대주주인 경우 동일)	외국정부·외국인이 의결 권 지분의 80% (단, 최대 주주가 외국정부·외국인 일 경우 15%) 이상 소유 하는 국내법인

출처 : 이한영(2003), p. 8에서 재구성

하지만, 기본통신협상을 통해 단계적으로 외국인 지분참여에 대한 제한을 완화하게 되었다. 즉, KT를 제외한 모든 기간통신사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여⁸⁾가 1998년부터 33%(KT 20%), 2001년부터 49%(KT 33%)까지로 확대되었으며, 1999년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용되었다. 또한 기간통신서비스에 대한 기존 내국민대우에 대한 제한도 폐지하였다. 재판매서비스로 이해할 수 있는 별정통신서비스에 대한 외국인 지분참여는 전면 개방하되, 다만 공전공 방식에 의한 음성재판매서비스에 대해서는 1999년부터 49%, 2001년부터 100%까지로 확대한다는 계획을 대외적으로 천명하였다.

7) <표1>의 내용에서 밑줄 부분은 자발적 자유화(autonomous liberalization)에 해당한다.

8) 기간통신사업자에 대한 외국인의 지분참여는 간접적인 방식으로도 허용되어 있다. 전기통신사업법 <제6조 3항 다>와 동법 시행령 <제3조>에 의하면 외국인은 국내법인을 통해서도 기간통신사업자에 대한 지분참여가 가능하다.

기본통신협정 발효 이후에는 기본통신협상의 결과에 비해서는 대대적인 개방수준의 변화를 추구하지는 않았지만, 자발적 자유화의 형식으로 보완적인 조치들을 단행하였다. 이러한 일련의 자발적 자유화 조치⁹⁾ 단행의 계기는 1997년 말부터의 IMF 경제위기와 KT 민영화 과정이다. 자발적 자유화 조치의 내용은 한마디로 기본통신협상에서 제시한 양허사항과 관련한 추가개방 및 조기개방으로 요약될 수 있다.

기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었고, KT의 경우에도 2001년이 아닌 1998년 9월부터 33%까지 외국인 지분참여가 허용되었다. 민영화에 따라 2001년 4월부터는 KT에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로써 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 동일하게 적용되게 되었다. 별정통신서비스에 대해서도 1999년 예정보다 다소 이른 1998년 9월부터 외국인 지분참여를 49%까지 허용하였으며, 예정대로 2001년부터는 100%까지 허용하였다. 2002년 6월에는 외국정부나 외국인이 최대주주가 아닌 국내법인에 한하여 외국인 지분참여 비율의 한도를 50%에서 80%로 확대하여 국내법인의 외국인 의제 범위를 축소함으로써 기간통신서비스분야에 대한 외국인 지분참여의 간접적 통로에 대한 제한도 완화하였다. 국내법인의 외국인 의제 범위 축소 배경에는 IMF 금융위기 극복 차원에서 외국인의 국내 통신시장 투자에 대한 규제완화가 고려되어야 한다는 분위기도 작용하였다.

특히, 당시에는 KT 민영화 추진의 막바지 단계에서 KT 주식의 해외매각을 추진 중이었는데 당시 전기통신사업법 시행령에 따르면 외국인이 대주주이면서 외국인 지분율이 15%를 넘는 국내법인(외국계 은행)이나 외국인 지분의 합이 50%를 넘는 우량 국내법인(삼성전자 등)을 외국인으로 간주하도록 되어 있었다. 이 경우 우량 국내법인이 KT 민영화 참여 시, 이들이 취득한 주식을 외국인 지분으로 계산함에 따라 해외 DR 등 KT 주식의 해외매각 가능 물량 감소로 인해 국고수입에 대한 부정적 영향을 예상할 수 있었다. 이에 따라 외국인이 대주주인 경우에도 외국인 1인의 지분율이 15%를 넘지 않거나, 외국인 지분의 합이 50%를 넘더라도 외국인이 대주주가 아닌 이상에는 국내기업이 외국인으로 간주되는 결과를 방지하고자 하였다. 특히 외국인 지분의 합 기준으로 80%를 채택한 배경은 삼성전자의 경우 외국인 지분의 합이 70%를 넘어서 있었다는 사실이 고려된 것으로 추정된다.

전기통신사업법이 재차 개정된 2004년 2월 이전 기간통신서비스분야의 외국인 지분참여 규제의 현황을 다시 한번 요약해 보면, 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 직접 제한, KT의 외국인 대주주 제한, 국내법인에 대한 외국인 간접투자에 대한 80%(최대주주일 경우 15%) 제한 등이다.

9) '서비스무역에 관한 일반협정(GATS)' 제19조 3항에 의하면 각 라운드마다 마련되는 협상지침은 이전의 협상이후 회원국이 취한 자발적 자유화 대우(Credit)를 위한 방안을 마련하도록 규정하고 있다.

III. 국내적 요인에 따른 규제완화

1. 타이거펀드의 SKT 지분취득 문제

1999년 4월 통신사업에 대한 외국인의 투자지분 한도 확대 방안(7월 시행, 33% → 49%) 발표 직후 타이거 펀드가 SKT 경영권 장악을 시도한 바 있다. 당시 SK 그룹의 SKT 지분 보유율은 25%에 불과하였으나, 외국인의 지분율은 약 33% 수준이었다. 더욱이 타이거 펀드 지분율은 6.6%로서 3대 주주이었음에도 불구하고, 동 펀드의 우호적 외국인지분을 합치면 15%의 지분을 달성이 가능한 상황이었다. 2대 주주이었던 KT(18.28%)와 연합할 경우, SK 그룹의 지분 보유율을 상회하여 경영권 확보도 가능한 상황이었다.

이에 따라 SK 그룹은 1조 6,000억원 규모의 유상증자를 추진하게 되었고, 동 조치에 대해 타이거펀드는 기존 주주의 권리침해를 이유로 유상증자 가처분을 신청하기에 이르렀다. 결국 SK 그룹은 8월 임시 주주총회를 앞두고 타이거 펀드의 지분 9.5%를 고가로 매입하여 사태를 수습하게 되었고, 그 결과 SK 그룹의 SKT에 대한 지분 보유율을 36.5%로 높여 경영권 방어에 성공하게 되었다. 이러한 과정에서 타이거 펀드는 6,300억원의 시세차익을 실현하게 되었고, 환차익까지를 감안하면 대략 9,800억원의 차익을 남긴 것으로 알려져 있다.

2. KT(한국통신) 민영화와 SKT의 KT 지분취득 문제

우리나라의 통신시장은 1990년대 초반 이후 대내·외적으로 규제완화와 시장개방을 과감하게 추진함으로써 전 세계적으로도 시장자유화정책을 성공적으로 달성한 사례로서 잘 알려져 있다. 대표적 통신사업자인 KT도 예외는 아니어서 1990년대 중반부터 단계적으로 민영화 작업을 추진해 온 결과, 2002년 8월 완전한 민간기업으로 변모하게 되었다.

KT의 정부지분 매각 과정은 다음과 같다. 1993년, 1994년, 1996년 3차례에 걸쳐 공모로 28.8%를 매각하고, 1998년 12월 23일에는 국내증시에도 KT의 주식이 상장되었다. 1999년 5월 제1차 해외DR 발행이 성공함에 따라 KT에 대한 정부보유 지분율은 71.2%에서 59.0%로 축소되었다. 2001년 2월에는 국내매각을 실시함으로써 정부보유 지분율은 다시 59.0%에서 57.9%로 하향 조정되었다. 2001년 6월 제2차 해외DR 발행을 통해 정부보유 지분율은 57.9%에서 40.1%로 대폭 축소되었고, 2001년 12월의 전략적 매각 성공으로 민영화 직전 KT에 대한 정부보유 지분율은 28.4%에 이르렀다. KT의 완전민영화는 한국통신(한국전기통신공사)이 1982년 체신부산하의 공기업으로 분리된 이후 2001년 말까지 단계적 처분을 통해 보유하고 있던 정부보유 지분 28.4%를 원주(原株)와 교환사채(EB)로 나누어 전량 매각처분함으로써 달성되었다. 매각촉진을 위해 원주 청약 투자자에게는 교환사채 우선배정권이 부여되었다.

2002년 5월 17~18일 시행된 청약에서 청약자격은 회사당 5%로 제한되었고, 청약물량이 배정물량을 초과할 경우에는 금융기관 또는 금융기관참여 컨소시엄을 후순위에 배치한다는 방침을 정하였다. 실제로 청약에 참여한 기업은 SKT, LG전자, 대림산업, 삼성생명, 기업은행, 효성 등이다.

흥미로운 것은 SKT가 2조원의 자금을 동원하여 최대청약한도인 5% 인수신청서를 제출하고, 실제로 3.78%를 배정받았다는 사실이다. 다른 기업들의 경우, LG전자가 1% 청약에 0.76% 배정, 대림산업이 0.61% 청약에 0.46% 배정을 받았으며, 이들 기업을 제외한 삼성생명, 기업은행, 효성 컨소시엄 등은 청약물량이 배정물량을 초과하여 한 주도 배정받지 못하였다. SKT는 우선 배정된 교환사채까지를 전량 인수함으로써 KT의 총 발행주식의 11.34%를 확보함으로써 무선분야 대표적 사업자인 SKT가 유선분야 대표적 사업자인 KT의 제1대 주주로 부상하게 되었다. 당초 SKT가 5% 이상의 지분을 인수하지 못하도록 하는 예외조항을 두는 방안도 검토했으나, 민영화 실패에 대한 기획예산처의 우려로 무산되었다. 이는 우리나라 유무선의 시장지배적 사업자간 서로의 경영권에 실질적 영향력을 행사할 수 있는 수준의 지분을 상호 보유하게 되었음을 의미한다. KT는 9.27%의 SKT 지분을 보유함으로써 SK Group (24.34%)과 Citibank ADR (22.08%)에 이어 SKT의 제3대 주주 상태였으며, SKT는 새로 11.34%의 KT 지분을 보유하게 되어 KT의 제1대 주주자격을 획득하였다.¹⁰⁾

KT와 SKT가 차지하는 국내 통신시장에서의 위상으로 인해 정부 내에서는 상호지분 보유상황에 대한 우려가 제기되었다. KT는 당시 자산 규모가 32조 5천억 원(8개 계열사 포함)으로 삼성, LG, SK, 현대자동차에 이어 재계 5위, 시장점유율은 시내전화 97%, 초고속인터넷 50%, 이동통신 33% 상황이었다.¹¹⁾ 한편, SKT는 이동통신부문에서 2001년 말 현재 신세기통신의 11.4%를 포함하여 52.3%의 가입자를 확보한 상태이기 때문에 KT의 경영권을 장악하면 78조원의 자산규모로 당시 삼성(64조원), LG(51조원)를 추월하여 국내 최대재벌로 부상할 수 있는 상황이었다.

당시 정보통신부는 통신시장의 균형적 발전저해와 정권말의 특혜의혹 제기 가능성 등에 대한 우려로 인해 유무선통신의 두 지배적 사업자간 상호지분보유에 대해 부정적인 입장을 취하며, 전기통신사업법, 공정거래법 등을 활용하여 SKT가 보유하는 KT 지분을 줄이도록 유도한다는 입장을 내부적으로 정리하였다. KT의 경우에는 정보통신부 입장과 유사하게 SKT의 지분을 2대주주 이하로 낮추는 선까지 주식맞교환 의견을 제시하였다. SKT의 경우에는 삼성의 통신서비스시장 진출을 견제하고 새로운 정권이 들어서면 SKT가 적극적으로 KT 경영권 인수에 나설 것이라는 게 당시 통신업계의 대체적인 관측이었다.¹²⁾ 여타 전문가 집단에서도 형평성의 관점에서 주식맞교환 등 다양한 대안을 제시한 바 있다.

KT와 SKT의 소유지분 상호교환은 경쟁 활성화 차원에서 바람직한 것으로 평가되었으나, 법적 해석과 관련하여 쉽지 않은 문제를 노정하고 있었다. 실제로 KT와 SKT의 교차 소유지분 맞교환 시, 상법 제369조¹³⁾에 기초하여 자기주식에 대한 의결권이 인정되지 않으므로 인해 외국인의 의결권이 총 의결

10) 당시 KT의 제2 대주주는 템플턴 투신운용으로서 4.4%의 지분을 보유함.

11) 2001년 말 현재.

12) SKT는 "생존 차원에서 인수전에 참여했다"고 언급.

13) "회사가 가진 자기주식은 의결권이 없다."

권의 49%를 넘을 수 있다는 문제가 제기되었다. 이는 단순한 법적 용어의 의미에 대한 해석 차원의 문제가 아니라, 기간통신사업에 대한 외국인 지분소유 한도를 어떻게 해석해야 하는가라는 실질적인 문제를 발생시킬 수 있었기 때문이다.

관건은 기간통신사업자가 보유하는 자기주식이 전기통신사업법 제6조가 언급하는 “총 발행주식” 범위에 포함되는지 여부이다. 당시 전문가 견해에 따르면 총 발행주식은 “총 의결권 있는 주식”을 의미하며, 상법의 취지에 따라 의결권 있는 주식에서 자기주식을 제외하여야 한다는 입장과 “의결권이 일시적으로 제한되는 경우의 주식”은 총 발행주식에 포함되어야 한다는 입장이 공존하였다. 의결권 있는 주식에서 자기주식을 제외하여야 한다는 입장의 요지는 다음과 같다. 증권거래법상 상장회사의 자기주식 취득이 폭넓게 인정되므로 외국인 등이 사실상 지배주주인 상장회사가 자기주식 취득 등의 탈법적인 방법으로 타주주의 경영권 관여를 배제할 위험이 있어 자기주식과 같이 의결권을 일시적으로 행사할 수 없는 주식은 총 발행주식의 범위에서 배제하는 것으로 해석하는 것이 타당하고, 이로 인한 법적 안정성 저해 문제는 입법에 의해 보완하는 것이 바람직하다는 주장이다.

한편, 의결권 있는 주식에서 자기주식을 포함하여야 한다는 입장에 따르면 의결권이 일시적으로 제한되는 경우를 제외한다면, 자기주식, 상호주, 주주총회에서 특별한 이해관계가 있는 주주가 소유하는 주식, 감사 선임 시 대주주가 일정 지분 이상으로 소유하는 주식 등도 제외되어 외국인 소유한도 계산이 지나치게 불확정적이고 가변적이게 될 뿐만 아니라, 실질적인 외국인 보유 주식수 변동이 없는 경우에도 자기주식 취득 등 다른 외부적 사정에 의해 외국인 주식보유가 법적 한도 내의 소유에서 갑자기 법적 한도를 초과하는 소유로 전환되거나 심할 경우 주주총회에서 매 사안마다 외국인의 소유한도가 달라질 수 있게 되어 법적 불안정성 문제가 발생하므로 이를 방지하기 위해 총 발행주식의 범위에 자기주식을 포함하는 것이 타당하다고 하였다. 규제권자인 정보통신부의 공식적인 입장은 밝혀진 바 없지만, 차후의 KT에 대한 실제 외국인 지분소유 비율 추이를 살펴본다면¹⁴⁾ 의결권 있는 주식의 범위 내에 자기주식을 포함하는 것이 타당하다는 입장에 묵시적으로 동의함으로써 총 발행주식에 대한 해석과 관련해서는 법적 안정성 유지에 무게를 두었던 것으로 추정해 볼 수 있다.

3. KT의 외국인 대주주 문제

KT와 SKT 간 상호 보유주식 맞교환 후, 2003년 3월 현재 Brandes Investment Partners, Inc.(이하 Brandes, KT 주식소유비율 6.39%)가 KT의 대주주로 부상하였다. 당시 주요주주는 우리사주조합(5.97%), Templeton(5.41%), Capital (4.90%), Putnam(3.25%), 국민연금관리공단(2.7%)으로서, 이는 전기통신사업법상 KT에 대한 외국인 대주주 자격취득 금지 규정 위배 문제를 야기하게 되었다. 이에 따라, KT 민영화 과정에서 외국법인인 Brandes가 KT의 대주주로 되어 KT에 대한 외국인 대주주 금지규정을 정비해

14) 만일 의결권 있는 주식의 범위에 자기주식을 포함하지 않는 경우, 규제권자인 정보통신부가 전기통신사업법 위반을 묵과해 왔다는 해석이 가능함.

야 한다는 목소리가 대두되었다. 이러한 문제의 연장선상에서 정보통신부는 2004년 9월 KT에 대해 2004년 5월 전기통신사업법 시행 당시 전기통신사업법 제7조(초과소유 주주에 대한 제한)에 근거하여 Brandes 지분율의 초과지분 의결권 행사를 금지하는 내용에 기초하여 시정명령을 내린 바 있다.

4. Crest 증권이 SKT 주식취득 문제

외국계 투자회사인 Crest 증권이 SKT의 주주인 SK(주)의 주식을 14.99% 취득함에 따라 국내법인의 외국인 의제 범위, 시정명령의 대상 및 실효성 확보 등의 현안이 제기된 사례이다. 2003년 4월 14일 Crest 증권은 SK(주) 주식의 14.99%를 취득하면서 외국펀드 또는 기업의 국내기업에 대한 적대적 M&A가 초미의 관심사로 등장하였다. 이에 대해서는 동년 2월과 3월에 SK글로벌의 분식회계 문제가 불거져 SK(주)의 주가가 급락한 것이 적대적 M&A의 기회를 제공하였다는 의견이 지배적이다. 즉, 주가가 급락하자 저가로 주식을 매집하여 4월 14일 크레스트 펀드의 SK(주) 지분율이 14.99%에 도달함으로써 크레스트 펀드는 SK 그룹의 경영과 구조조정에 개입하는 등 영향력을 행사하기 시작하였다.

〈표 2〉 SK(주)의 주주 현황 (2003. 6월 현재)

주주명	Crest Securities	SK 계열					소계
		SK C&C	최태원 및 기타 특수관계인	SK 건설	SK 케미칼	우리사주	
지분율	14.99%	8.63%	0.21%	2.37%	2.26%	4.4%	17.87%

출처 : 이연호(2003.11), p. 9에서 재구성

〈표 3〉 SKT 주주 현황 (2003. 6월 현재)

주주명	SK(주)	포스코	Templeton	SK글로벌	SK증권, 생명, 투신	외국인 총지분
지분율	20.82%	6.83%	3.06%	2.99%	0.19%	41.25%

출처 : 이연호(2003.11), p. 9에서 재구성

SK(주)에 대한 적대적 M&A 시도는 대기업 지배구조와 정부규제 및 관련법의 허점 등이 복합적으로 작용하여 나타난 결과로 해석된다. SK(주)의 지주회사로서의 지위, 즉 SKT, SKC, SK글로벌 등의 모회

사로 크레스트 펀드는 14.99%의 SK(주) 지분을 만으로 총자산이 30조원대인 SK 그룹에 대한 영향력의 행사가 가능해졌다. 이 과정에서 ‘독점규제 및 공정거래에 관한 법률’에 의한 출자총액 제한, ‘외국인 투자촉진법’ 및 ‘전기통신사업법’간의 모순도 외국의 공격에 유리하게 작용한 것으로 평가된다.¹⁵⁾ <표 2>는 SK그룹의 SK(주)에 대한 의결권 지분이 13.47%, 우리사주 4.4%를 포함한 우호지분이 17.87%임을 보여준다.

한편, 당시 전기통신사업법 규정은 SK(주)에게 또 다른 곤란한 상황을 야기하였다. Crest 증권이 주식을 추가로 취득하여 15% 이상을 소유하는 경우 SK(주)는 전기통신사업법 상 외국인으로 간주되어 SK(주)의 SKT에 대한 의결권이 제한되며, 필요시 규제당국으로부터의 시정명령도 가능하게 됨으로써 SK(주)로서는 SKT에 대한 경영권 약화 가능성에 직면하게 되었다. 이와 관련, 정보통신부 장관은 필요시 SKT 또는 주주에 대해 6월 이내의 기간을 정하여 해당사항의 시정을 명할 수 있다. 결국 SK(주)가 소유한 SKT 주식 20.82%는 외국인 소유지분으로 간주되므로 SKT의 외국인 지분은 당시 41.25%에서 62.07%로 늘어나게 되어 전기통신사업법 상의 외국인 지분한도를 초과하는 법 위반 문제를 노출하였다. 이 경우 SK(주)는 49%를 초과하여 소유한 SKT 지분(13.77%)에 대한 의결권을 행사할 수 없으며, SK(주)의 SKT에 대한 의결권이 7.05%로 축소될 상황에 처한 것이다.

SK그룹 입장에서는 다행스럽게도 2003년 5월 13일 SK(주)가 외국인 투자기업으로 등록되어 출자총액제한이 풀림으로써 M&A 방어를 위한 유연성을 확보하게 되었다. 즉, SK건설(2.37%) 및 SK C&C(8.63%)의 의결권 제한에 묶여있었던 7.6%가 해제되어 우리사주를 포함한 의결권이 10.83%에서 18.43%로 상승하여 효과적인 M&A 방어가 가능해지고, 경우에 따라서는 자사주 10%도 우호세력에게 매각할 수 있게 되었다.

5. 한국의 기간통신시장 개방 현황(2004년 2월 이후)

KT와 SKT(특히 후자)의 외국인 지분소유 문제를 계기로 2003년 중반부터 국회의원 이종걸, 김영춘

- 15) o 독점규제 및 공정거래에 관한 법률
- 제10조 1항 : 외국인 투자기업은 출자총액제한 대상에서 제외
 - 출자총액제한 : 총자산이 5조원 이상인 기업의 경우 순자산의 25% 이상을 다른 기업에 출자하는 것을 금지하며, 상호 보유 지분율이 일정한 수준을 초과하면 의결권을 제한
- o 외국인투자촉진법
- 단일 외국인 지분이 10% 이상이면 외국인 투자기업으로 분류
 - 지분취득 규정 : 지분이 10%가 넘으면 사전 신고토록 하며 위반 시 고발
- o 전기통신사업법
- 외국인 대주주 지분이 15% 이상인 기업은 외국인(투자기업)으로 간주
 - 통신사업자의 외국인 지분을 49%로 제한, 초과분은 의결권 제한
- o 증권거래법
- 감사선임 시 3% 초과 주식에 대해서는 의결권 제한
 - 189조 2항 : 자사주 펀드에 대하여 의결권 제한
- o 상법
- 369조 2항 : 자사주에 대하여 의결권 제한
 - 이사 해임 및 교체는 특별결의사항으로 주주 과반수 참석, 출석 주주의 2/3 이상, 발행 주식 수의 1/3 이상 동의 필요

등이 의원입법의 형식으로 추진한 전기통신사업법 개정안이 국회를 통과함으로써 2004년 2월 법 개정, 5월 시행령 개정을 통해 기간통신사업 외국인 지분소유 한도에 대한 신규 전기통신사업법이 발효되었다. 법 개정을 통한 기간통신사업 외국인 지분소유 한도 현황, 개정 전기통신사업법 및 그 시행령 주요내용은 아래와 같다.

〈표 4〉 2004.2월 이후 통신서비스시장 외국인 지분소유 제한

구 분		2004.2월 이전	2004.2월 이후
기간 통신 외국인 지분 제한	총량 제한	49%	좌동
	동일인 제한	제한 없음	좌동
	대주주 제한	KT에 국한하여 금지	좌동 단, 5% 미만 소유 시, 예외적으로 외국인 최대주주 허용
	국내 법인 외국인 의제	외국정부·외국인이 의결권지분의 80% 이상 소유하는 국내법인, 또는 최대주주가 의결권지분의 15% 이상 소유하는 외국정부·외국인인 국내법 인	최대주주가 의결권지분의 15% 이상 소유하 는 외국정부·외국인인 국내법인
	대주주 개념	의결권 있는 주식 또는 출자지분 소유비율이 가장 높은 자	증권거래법상의 최대주주 개념 채택
	공익성 심사	무	유
		* 공익성심사 대상범위 (사실상의 지배력 심사) - 동일인이 기간통신사업자 지분의 15% 이상 소유 시 - 기간통신사업자의 최대주주 변경 시 - 외국인과 기간통신사업자 임원 임면, 영업 양도/양수, 신규 기간사업 진입 등 중요 경영사항에 대한 계약 체결 시 - 기간통신사업자의 지배적 주주에 대한 변경 시	

출처 : 이한영(2003.12), p. 8, 정보통신부(2006.9), 『전기통신사업법령집』에서 재구성

1) 개정 전기통신사업법 第5條의2(허가의 결격사유)

동 조항의 특징은 외국정부 및 외국법인이 직접 기간통신사업 허가신청의 자격이 없음을 명시한 점이다. 동 규정은 “다음 각호의 1에 해당하는 자는 제5조의 규정에 의한 기간통신사업의 허가를 받을 수 없다.”고 밝히면서, 그 해당자의 범위를 국가 또는 지방자치단체, 외국정부 또는 외국법인, 외국정부

또는 외국인이 제6조제1항의 규정에 의한 주식소유 제한을 초과하여 주식을 소유하고 있는 법인으로 정하고 있다.

2) 개정 전기통신사업법 第6條(외국정부 또는 외국인의 주식소유 제한)

동 조항의 특징은 ①의결권 있는 주식의 범위를 구체화하고 있다는 점, ②국내법인의 외국인 의제법위를 총 의결권 지분의 15% 이상을 갖는 최대주주로 축소하면서, 그 최대주주를 증권거래법 규정에 따른 특수관계인으로 정의한다는 점, ③기간통신사업자에 대한 미소지분(1% 미만)만을 소유하는 국내법인은 외국인 지분소유 상황과 무관하게 내국인으로 간주한다는 점으로 추려볼 수 있다.

동 규정은 다음과 같다 : ①기간통신사업자의 주식(의결권 있는 주식에 한하며 주식예약증서 등의 결권을 가진 주식의 등기물 및 출자지분을 포함한다. 이하 같다)은 외국정부 또는 외국인 모두가 합하여 그 발행주식 총수의 100분의 49를 초과하여 소유하지 못한다. ②외국정부 또는 외국인(증권거래법 제36조제3호의 규정에 의한 특수관계인을 포함한다. 이하 같다)이 최대주주인 법인으로서 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 그 외국정부 또는 외국인이 소유하고 있는 법인(이하 “외국인의제법인”이라 한다)은 외국인으로 본다. ③기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 1 미만을 소유한 법인은 제2항의 요건을 갖춘 경우에도 외국인으로 보지 아니한다.

3) 개정 전기통신사업법 부칙 第4條(주식취득에 관한 特例)

동 조항의 핵심내용은 KT의 외국인 최대주주 자격요건을 지분소유 비율 5%로 한정하는 부분이다. 실제 동 조항 ①호는 “외국정부 또는 외국인(2 이상의 외국정부 또는 외국인이 의결권을 공동으로 행사하기로 합의한 경우에는 그러한 합의를 한 외국정부 또는 외국인을 포함한다)은 법률 제5387호 한국전기통신공사법폐지법을 부칙 제3조제1항의 규정에 의하여 한국전기통신공사의 재산과 권리의무를 포괄승계한 주식회사의 최대주주가 될 수 없다. 다만, 100분의 5 미만의 주식을 소유하는 경우에는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다.

4) 개정 전기통신사업법 부칙(法7165)

동 조항은 KT의 외국인 최대주주 금지 규정을 개정법 시행 이전으로의 소급적용을 자제하되, 다만 외국인 최대주주 자격을 이미 외국인이 획득하였다면 그 자격은 유지하되 지분의 추가매입은 금지한다는 것이 기본취지이다. 동 규정의 ③호(주식회사의 주식취득에 관한 경과조치)는 이를 “이 법 시행 당시 외국정부 또는 외국인인 최대주주에 대하여는 적용하지 아니한다. 다만, 이 법 시행 당시 외국정부 또는 외국인이 법률 제5385호 전기통신사업법중개정법률 부칙 제4조제1항의 규정에 의한 최대주주에 해당하는 경우 그 외국정부 또는 외국인은 추가로 주식회사의 주식을 취득할 수 없다.”고 명시한다.

5) 개정 전기통신사업법 제6조의3(기간통신사업자의 주식취득 등에 관한 공익성 심사)

동 조항은 2004년 2월 전기통신사업법 개정의 핵심내용이기도 하면서, 향후 우리나라의 기간통신사업에 대한 외국인투자 및 허가방식의 큰 변화로 받아들일 수 있는 부분이기도 하다. 특히 기간통신사업자에 대한 외국인의 지분소유와 관련해서는 정량적 규제주의에서 정성적 규제주의로의 변신을 의미한다. 동 조항의 요지는 기간통신사업자의 중대한 지분변동이나 경영권 변화 예상 시 정성적 심사제도인 공익성심사를 시행한다는 것이다.

동 규정은 다음과 같다 : ①다음 각호의 1에 해당하는 것이 국가안전보장, 공공의 안녕·질서의 유지 등 대통령이 정하는 공공의 이익을 저해하는지 여부를 심사(이하 “공익성심사”라 한다)하기 위하여 정보통신부에 공익성심사위원회(이하 “위원회”라 한다)를 둔다. 1. 본인이 증권거래법 제36조제3호의 규정에 의한 특수관계인(이하 “특수관계인”이라 한다)과 합하여 기간통신사업자의 발행주식 총수의 100분의 15 이상을 소유하게 되는 경우, 2. 기간통신사업자의 최대주주가 변경되는 경우, 3. 기간통신사업자 또는 기간통신사업자의 주주가 외국정부 또는 외국인과 당해 기간통신사업자의 임원의 임면, 영업의 양도·양수 등 대통령이 정하는 중요 경영사항에 대한 계약을 체결하는 경우, 4. 그 밖에 기간통신사업자의 경영권을 사실상 가지고 있는 주주의 변경이 있는 경우로서 대통령이 정하는 경우.

6) 개정 전기통신사업법 시행령 제3조(공익성심사기준 등)

동 조항은 전기통신사업법 제6조의 3에서 사용된 개념에 대한 구체화 조항으로서 대통령이 정하는 ‘공공의 이익’과 ‘중요한 경영사항’이 무엇인지에 대한 세부내용을 밝히고 있다. 동 조항 ①호에 따르면, 전기통신사업법 제6조의3제1항 각호외의 부분에서 “대통령령이 정하는 공공의 이익”이라 함은 국가안전보장, 공공의 안녕·질서 유지를 의미한다. ②호는 전기통신사업법 제6조1항 제3호가 규정한 “대통령령이 정하는 중요 경영사항”을 기간통신사업자의 대표이사의 임면 또는 임원의 3분의 1 이상의 임면, 기간통신사업의 양도·양수, 기간통신사업자의 신규 기간통신사업의 진입으로 한정 열거한다. ③호는 전기통신사업법 제6조의3제1항제4호에서 언급한 “대통령령이 정하는 경우”를 기간통신사업자의 최대주주가 아닌 주주들이 공동으로 의결권을 행사하기로 합의하여 기간통신사업자의 경영권이 사실상 변경되는 경우라고 명시한다.

7) 개정 전기통신사업법 제7조(초과소유 주주에 대한 제한 등)

동 조항의 취지는 초과소유 외국인 주주에 대한 의결권 제한 및 시정명령 대상을 기간통신사업자 및 그 주주, 기간통신사업자의 주주의 주주 등으로 확대 정의하는 것이다. 그에 따르면, 외국정부 또는 외국인이 제6조제1항의 규정을 위반하여 주식을 취득한 경우에는 그 초과 소유한 주식에 대하여 의결권을 행사할 수 없으며, 제6조제1항의 규정을 위반하여 주식을 취득한 주주, 그 주주가 있는 기간

통신사업자 또는 외국인의제법인의 주주에 대하여 정보통신부장관이 6월 이내의 범위에서 기간을 정하여 해당사항을 시정할 것을 명할 수 있다는 근거를 분명히 하고 있다.

IV. 한미 FTA 이전 통신서비스분야 한미 양국 외자규제의 특징

1. 우리나라

1) 의결권 주식 중심의 규제

전기통신사업법 규정의 내용 및 취지에 비추어 볼 때, 기간통신사업자 및 기간통신사업자의 주주인 국내법인에 대한 외국인 지분참여 규제는 의결권 있는 주식에 한정할 뿐, 비의결권 주식에는 제한이 없다. 하지만, '외국인의 의결권 주식 소유'에 대한 규제강화의 목소리가 작지 않은 사회적 분위기로 인해 주요 기간통신사업자가 주기적으로 소모적 논쟁에 휘말리게 되는 경우가 잦았다. 이에 따라 국내적으로 의결권이 일시적으로 정지된 주식(예컨대, 자사주)을 의결권 있는 주식에 포함시켜야 할지 등 의결권 있는 주식의 정의 및 범위에 대한 의문은 지속적으로 제기되어 왔다.

2) 관대한 외국인 직접투자 한도

신진국들이 의결권 있는 주식에 대해 허용하는 외국인 직접투자 한도(대체로 20%)에 비추어 볼 때, 의결권 있는 지분에 대한 49% 한도 자체는 상당히 관대한 개방수준이다. 따라서 외국인 최대주주 제한이 있는 KT를 제외한 나머지 사업자들의 경우에는 외국인이 의결권 있는 주식의 49% 한도 내에서 일정 수준을 확보함으로써 경영권 획득에 어렵지 않게 접근할 수 있었고, 최근까지도 이에 대한 정성적 심사제도는 운영되지 않아 왔다.

3) 본래적 의미의 외국인 간접투자 부재

간접투자는 기간통신사업자에 대한 투자를 통해 경영권 획득을 목적으로 설립된 순수 지주회사에 대한 외국인 투자를 의미하는 바, 우리나라의 경우 아직까지 지주회사 제도가 활성화되지 못한 상황에서 엄밀한 의미의 외국인 간접투자는 존재하지 않는다. 그 대신, 사업지주회사인 국내법인에 대한 외국인 지분참여를 간접투자의 일환으로 간주하는 구조이나, 동 국내법인에 대한 경영권 획득은 기간통신사업자에 대한 지배력 확보로 이어지게 된다. 외국의 경우 거의 예외 없이 통신지주회사만이 주식시장에 상장되어 있는 반면, 우리나라의 경우에는 사업지주회사인 국내법인과 기간통신사업자가 공히 주

식시장에 상장되어 있기 때문에 동 국내법인에 대한 외국인투자는 간접투자라기보다는 직접투자로서의 성격이 강하다.

4) 정량적 관점 위주의 규제

외국인 지분소유 한도가 낮은 시기에는 기간통신사업에 대한 외국인의 진입 자체가 통제됨으로써 지분소유 한도 규제 자체가 공익성 확보를 위한 효과적인 도구가 될 수 있었으나, 지속적인 외국인 지분소유 제한 완화정책에 따라 지분소유 한도 규제는 더 이상 기간통신사업의 공익성을 담보하기에 효과적인 규제도구가 될 수 없다. 만일 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분소유 한도나 국내법인에 대한 15% 외국인 최대주주 한도가 경영권 변동을 야기할 가능성이 전혀 없다면, 정량적 한도 자체가 일종의 지배력 심사제도의 역할도 대신하는 것으로 볼 수 있다. 그러나 외국인은 기간통신사업자에 대한 49% 지분소유 한도 내에서 일정 지분을 획득하여 사실상 경영권을 장악하거나, 국내법인에 대한 15% 지분소유 한도 내에서 최대주주 자격을 획득하여 기간통신사업자의 주주에 대한 사실상 경영권을 장악할 수 있다.

한 가지 문제는 기간통신사업자의 직접 주주인 국내법인에 한해서만 지분소유 비율을 기준으로 외국인으로 의제되며, 직접 주주의 주주, 즉 간접 주주에게는 외국인 의제규정이 적용되지 않는다는 점이다. 즉, 간접적으로 기간통신 사업자 지분을 보유하고 있는 법인은 외국인의 지분소유 비율에 관계 없이 단지 국적(상장 장소)에 의해서만 외국인인지 또는 한국인인지를 판단하고 있으므로 국내법인의 의결권 지분이 전액 외국회사의 국내 자회사를 통하여 간접적으로 소유되어 있어도 국내법인의 직접 주주가 한국에 상장되어 있으므로 외국인으로 의제되지 않아 외국인의 우회적 투자에 의하여 쉽게 공격당할 수 있는 가능성은 중대한 취약점이라 볼 수 있다.

5) 정성적 심사의 실효성이 취약한 기간통신사업 지배구조

공익성이 중시되는 기간통신사업자의 경영권 변동에 대해 정책당국 차원에서 상당히 신중하고도 세심한 검토에 필요한 조치를 강구하더라도 기본적으로 기간통신사업자와 그 주주인 국내법인이 공히 주식시장에 상장되어 있기 때문에 양자의 지분이 외국인의 공개매수(take over bid) 또는 시장매집(market sweep)¹⁶⁾ 대상이다. 이 경우 현재와 같이 외국인에게 소유가 허용된 의결권주의 비율(49%)이 상당히 관대한 상황에서는 외국인의 공격에 따른 기간통신사업자의 경영권 변동은 급작스럽게 발생할 수 있어 시간을 요하는 정성적 심사제도의 취지와 부합하지 않는 측면이 있으며, 정성적 심사를 도입

16) 적대적 M&A의 유형은 크게 공개매수, 시장매집, 위임장 대결, 그린메일(green mailing) 등으로 구분된다. 공개매수와 시장매집은 모두 경영권 장악을 위해 주식을 매입하는 방법이나, 전자가 적대적 M&A를 공개 선언한 이후 장외에서 주식을 매입하는 것이라면 후자는 주식시장에서 시장가격으로 주식을 매입하는 방법이다. 국내적으로 적대적 M&A의 방어벽은 5% 기준이다. 즉, 5% 이상의 주식을 보유하는 경우 1% 이상의 변동사항을 5일 이내에 의무적으로 신고하도록 되어 있다.

하는 경우에도 외국인의 행위에 대한 관할권(jurisdiction) 행사 차원에서 심사와 제재의 대상이 원인행위 제공자인 외국인이기보다는 내국인이 될 가능성이 높아 심사 및 제재의 실효성 및 형평성 확보에 애로요인이 자리 잡고 있다. 외국인을 겨냥하는 공익성 심사 등 정성적 심사제도는 외국인의 공개매수 또는 시장매집에 의한 의결권 있는 지분 취득 비율이 상당히 제한된 상황에서 상대적으로 개방된 우회적 시도(간접투자)를 선택하는 경우를 주로 통제하고자 하는 목적에 적합하다는 점이 제도의 보완 및 운영 과정에서 고려될 필요가 있다.

6) 공익성심사의 통상문제화 가능성

통상법의 관점에서 공익성심사의 내외국인 차별대우 여부에 따라 공익성심사에 대한 규제권한의 정당성 문제가 발생할 수 있다. 만일 공익성심사가 내·외국인에 대해 비차별적으로 시행되는 것이라면, 이는 국내규제(domestic regulation)의 일환으로 이해될 수 있으므로 한국 정부가 정당한 제도운용의 권한을 보유하고 있다고 보아도 큰 문제가 없다. 그럼에도 불구하고, 만일 공익성심사가 외국인에 대해서만 차별적으로 시행되는 요소를 내포하는 경우, 이는 내국민대우(national treatment) 제한사항으로 볼 수 있기 때문에 WTO 통신서비스분야 양허표에 이미 그러한 차별적 요소를 제한사항으로 기재하지 않고 있는 경우에는 협정위반의 가능성에 노출된다. 우리나라의 경우에는 내국민대우에 대한 제한사항이 전무하기 때문에 이러한 가능성에 대해 주의해야 한다.

현재 전기통신사업법 제6조의 3의 1항에 따르면 공익성심사는 ① 동일인이 기간통신사업자 지분의 15% 이상을 소유하는 경우, ② 기간통신사업자의 최대주주가 변경되는 경우, ③ 기간통신사업자 또는 그 주주가 외국인과 기간통신사업자의 임원의 임면, 영입의 양도·양수, 기간통신사업자의 신규 기간통신사업 진입 등과 관련한 계약을 체결하는 경우, ④ 기간통신사업자의 경영권을 사실상 갖는 주주 변경이 있는 경우에 실시하는 것으로 되어 있다. 이 가운데 특별히 문제가 될 수 있는 부분은 ③호로서 계약체결의 일방 당사자가 명시적으로 외국인으로 한정되어 있기 때문이다. 다시 말해, 이 부분에 대해서만큼은 공익성심사 제도가 차별적으로 실시된다는 것으로 의미하는 것으로서 우리나라의 WTO 통신서비스분야 양허표가 내국민대우에 대해서는 이미 제한사항을 두고 있지 않기 때문에 향후 다른 교역상대국들로부터 문제제기의 가능성이 있다.

2. 미국

미국은 통신법 제310조¹⁷⁾를 근거로 자국 통신사업자에 대한 정량적, 정성적 규제를 병행한다. 정량

- 17) 제310조 무선국 면허의 소유 및 이전에 대한 제한(Communication Act of 1934, as amended, 47 U.S.C.)은 다음과 같다.
- (a) 외국정부 또는 그 대리인은 무선국 면허를 획득하거나, 소유할 수 없다.
 - (b) 다음에 해당하는 자는 방송, 일반통신사업자, 항공이동무선국 또는 무선관제국 면허를 획득하거나, 소유할 수 없다.
 - (1) 외국인 또는 그 대리인
 - (2) 외국법에 의하여 설립된 회사(외국법인)

적 규제의 주된 내용은 ‘무선국 면허 보유 통신사업자(common carriers)’에 대한 외국인 ‘직접투자(direct investment)’를 총 자본스톡(capital stock)의 20%로 제한하고, 외국인이 미국 국내회사(intervening company)를 통해 그러한 통신사업자 지분을 확보하는 소위 ‘간접투자(indirect investment)’에 대해서는 제한하지 않는다는 것이다. 법에 명시된 정성적 규제는 외국인 간접투자와 관련하여, 자국 통신사업자를 지배하는 국내회사를 외국인이 지배하도록 허용할지 여부를 공익성심사를 통해 판단한다는 것으로서 공익성심사 발동기준은 해당 국내회사의 총 자본스톡에 대한 외국인 지분소유 비율 25%이다. 미국의 통신서비스분야 외국인 지분소유 개방과 관련하여 제기할 수 있는 시장접근 제한요소는 다음과 같다.¹⁸⁾

(i) 미국이 유선사업자에 대해서는 외국인투자를 전면 허용하는 한편, 단지 무선사업자에 대해서만 외국인 직접투자를 20%로 제한한다는 주장은 오류라는 것이다. 통신법 제310조 규제는 유·무선사업자 분류 구도 하에 외국인 지분소유 한도를 정의하기보다는 무선국 면허 보유 사실을 기준으로 한다. 미국의 통신사업자가 유·무선 관계없이 거의 예외 없이 무선국 면허를 보유한다는 사실에 비추어 볼 때, 이러한 사실은 통신법 제310조에 따른 외국인 직접투자 규제는 유선사업자를 포함한 통신사업자 전반에 대해 적용됨을 의미한다.

(ii) FCC 공익성심사 제도의 내국민대우(national treatment) 위반 가능성에 대한 지적이다. 미국 통신법 제310조에 따라 FCC가 무선국 면허 보유 통신사업자에 대한 외국인투자에 대해 적용하는 공익성심사는 이중적 절차(dual procedure)임을 보여주고 있다. 하나는 국적이나 직·간접투자 방식과 무관하게 무선국 면허 소유 통신사업자에 대한 지배력 이전을 경쟁활성화 관점에서 심사하는 제310조(d) 하의 공익성심사이다.¹⁹⁾ 다른 하나는 미국 행정부 차원의 포괄적 공익성심사 규정인 엑슨-플로리오 규정(Exon-Florio Amendment)에 따라, 국가안보, 법 집행, 외교정책, 통상정책 관점에서 무선국 면허 소유 통신사업자에 대한 지배력 이전을 외국인에 대해서만 심사하는 제310조(b)(4) 하의 공익성심사이다.²⁰⁾ 이들 공익성심사 가운데 외국인만을 대상으로 하는 후자는 WTO협정상의 내국민대우 위반 요소를 내재하고 있다. 물론, 국가안보상의 이유로 한 협정 불이행은 GATS상의 ‘일반적 예외(general exceptions)’를 구성한다는 점에서 협정위반이 아니라는 반대 주장도 가능하지만, 동 공익성심사의 심사기준은 기준, 절차, 시한 등의 측면에서 미국 정부에게 포괄적 재량권을 유보하고 있다는 점에서 여전히 내국민대우 위반의 여지가 남는다.

(iii) 외국인 직접투자 비율 산정을 위해 고려되는 자본스톡의 범주 내에는 지배력 확보와 무관한 비결권주(non-voting shares) 등을 포함하기 때문에, 예를 들어, 제3자 외국인에 의한 단순투자(portfolio

(3) 외국인(외국정부 및 그 대리인, 외국인 및 그 대리인, 외국법인)이 자본스톡의 20%를 초과하여 소유하거나, 의결권을 행사하는 회사

(4) 외국인이 자본스톡의 25%를 초과하여 소유한 (국내 지주)회사가 직·간접적으로 지배하는 회사로서, FCC의 면허부여 기절 또는 면허취소가 공익에 부합한다고 판단하는 경우

18) 좀더 자세한 내용은 이한영(2006), pp. 48-71 참고.

19) 좀더 자세한 내용은 FCC(2004) 참고.

20) Kaye Scholer LLP(2002), Wiley, Rein & Fielding(1999) 참고.

investment)가 지배력 확보와 직결된 의결권주 취득 기회를 구축하게 된다. 이에 따라 지배력과 무관한 지분을 외국인 직접투자 비율 산정과정에서 고려하는 경우, 지배력과 직결된 의결권주에 대한 외국인의 직접투자 한도가 축소되는 효과를 발휘함으로써 실질적인 개방수준은 통신법 제310조가 제시하는 20%보다 낮아질 가능성이 높다.

(iv) 외국인 직접투자 비율 산정과 관련하여 외국인의 지분참여가 있는 미국 국내회사가 무선국 면허 소유 통신사업자의 지분을 확보하는 경우에는 그 국내회사를 외국인 지분참여 정도와 관계없이 외국인으로 의제하기 때문에 미국 국내회사를 거치지 않는 무선국 면허 소유 통신사업자에 대한 외국인 직접투자의 여지를 구축하게 된다.

(v) 상기 사실들이 의미하는 바는 20% 한도 내에서 외국인이 직접투자 방식에 의존하여 미국 통신사업자에 대한 지배력을 확보하는 것이 사실상 불가능하다는 것이다. 이는 결국 미국이 직접투자 방식을 통해 외국인이 자국 통신사업자의 지배력 확보를 허용하지 않으며, 지배력 확보를 위해서는 반드시 FCC의 공익성심사를 통과하는 간접투자에만 의존하도록 규제하고 있음을 의미한다.

(vi) 일반적으로 FCC의 공익성심사는 통신법 제310조(b)(4)에 따라 외국인의 지분참여가 있는 미국 국내회사가 무선국 면허 소유 통신사업자를 지배한다는 사실을 전제로, 외국인이 해당 국내회사 지분의 25%라는 정량적 한도를 초과하여 소유하는 경우에만 발동되는 것으로 알려져 있다. 즉, 25%의 벤치마크가 국내회사를 디딤돌(steping stone)로 삼아 외국인이 결과적으로 자국 통신사업자를 지배하게 됨을 미리 예고하는 정량적 기준임을 의미한다. 그러나 미국 정부는 이러한 정량적 기준 내에서도 외국인의 자국 통신사업자 지배가 가능할 수 있다고 판단에 따라 다른 법적 근거인 통신법 제310조(d)에 의해 직·간접투자 방식 및 외국인투자에 대한 정량적 한도와 무관하게 정성적으로 외국인이 무선국 면허 보유 통신사업자를 지배하는 경우에는 공익성심사를 실시한다. 이는 정량적 기준보다는 외국인의 통신사업자에 대한 지배력 획득이라는 정성적 사실이 공익성심사의 발동 기준임을 시사한다.

V. 결론 : 한미 FTA 협상결과에 대한 평가

미국은 한미 FTA협상에서 자국 통신사업자의 우리나라 시장진입 활성화를 위해 우리나라 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분소유(직접투자) 제한을 폐지해야 한다는 입장을 강하게 제시한 바 있다. 이는 우루과이라운드 후속협상 이후부터 줄곧 주장되어 왔던 것이기에 특별히 새로운 것은 없었다. 문제는 우리 정부의 '패키지 딜(package deal)' 협상전략 차원에서 통신서비스분야가 일정한 역할을 담당하기 위해서는 어떤 방식으로든 외국인 지분소유 제한을 추가 완화하는 것이 필요하다는 측면과 함께 49% 제한을 추가 완화하게 되는 경우 발생할 수 있는 정치적·정책적 민감성을 극복해야 한다는 측면이 공존한다는 점에서 결정이 쉽지 않다는 것이다.

협상과정에서 우리 정부는 최종단계까지 49% 외국인 직접투자 한도를 확대하지 않는다는 확고한 입장을 고수하였다. 기본논리는 양국 개방수준의 형평성을 유지하여야 한다는 것으로서, 이미 달성된 우리나라의 개방수준이 미국에 비해 부족함이 없기 때문에 더 이상의 추가개방은 부적절하다는 것이다. 좀더 구체적으로, 현행 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 규제에 의하더라도 외국인이 기간통신사업자의 경영권을 확보할만한 수준에 이미 도달해 있기 때문에 49% 직접투자 한도를 추가로 완화할 이유는 없다는 것이다. 즉 49% 직접투자 한도 이외에도 전기통신사업법의 외국인의제법인 규정에 따라 국내법인을 통해 추가로 기간통신사업자의 지분을 획득함으로써 실질적인 지분한도는 50%를 초과할 수 있으며, 그렇지 않더라도 49% 이내에서 얼마든지 경영권 확보가 가능하다는 것이다.

양국 개방수준의 형평성을 기본입장으로 설정한 우리 정부는 좀더 공격적으로 협상상대국인 미국 관련제도의 문제점을 지적하는데도 주력하였다. 예컨대, 미국의 외자유제가 피상적으로 규정하는 바와 달리 유·무선 통신사업자를 공히 대상으로 한다는 사실, 공익성심사 제도의 내국민대우 위반 가능성, 외국인투자 비율 산정 과정에서 비의결권주의 산입 및 불합리한 외국인의제 기준 적용으로부터 발생하는 의결권주 투자기회 구축 가능성, 공익성심사의 벤치마크(간접투자 25%)의 무용성 등이 그것이다. 다시 말해, 요지는 미국의 표면적 개방수준이 우리나라의 개방수준보다 높아 보이지만, 이면에 존재하는 시장접근 및 내국민대우 제한요소들을 고려한다면 우리나라의 개방수준보다 결코 높지 않다는 것이다. 이러한 우리 정부의 입장은 '패키지 딜' 협상전략 차원에서 지극히 당연한 것이라 볼 수 있다. 왜냐하면, 통신서비스분야 외국인 지분소유 규제와 관련한 우리 정부의 새로운 양보가 패키지 딜을 위해 효과를 발휘할 수 있기 위해서는 최소한 양국 개방수준에 큰 차이가 없다는 공감대가 전제되어야 하기 때문이다.

그 다음 문제는 정치적·정책적으로 민감할 수밖에 없는 통신서비스분야 외국인 지분소유 규제에 대한 완화 조치를 어떤 방식으로 취하는가이다. 49% 외국인 직접투자 한도는 국제적으로 보더라도 상당히 높은 수준이기 때문에 '패키지 딜'을 위해 동 한도를 확대하는 것은 큰 부담이 아닐 수 없다. 그런데 통신서비스분야의 외국인 지분소유 규제의 내용을 살펴보면, 전기통신사업법에는 특수한 조항이 존재한다. 다름 아닌, 외국인의제법인 규정이다. 우루과이라운드 후속협상 이후 꾸준히 규제가 완화된 동 규정에 따르면, 현재 최대주주인 외국인이 국내법인 총 지분의 15% 미만을 소유하는 한 기간통신사업자에 대한 외국인 직접투자 비율 산정에서 그러한 국내법인은 외국인으로 간주되지 않는다. 이는 미국이 통신법에서 규정하는 간접투자에 상응하는 개념이다. 결론적으로 우리 정부가 취한 입장은 정치적·정책적으로 민감한 49% 외국인 직접투자 한도는 그대로 유지하면서 규제완화 추세로 보아 자연스럽고 규제권한 행사가 용이한 외국인 간접투자 한도의 조건부 폐지로 가닥이 잡혔다.

사후적으로 평가해 본다면, 우리나라의 공세적 협상전략이 주효했다고 볼 수 있다. 미국의 관련제도에 대한 공격을 통해 양국 개방수준의 형평성에 대한 공감대를 형성한 다음, 정치적·정책적으로 덜 민감한 외국인 간접투자 한도의 조건부 폐지를 통해 통신서비스분야가 '패키지 딜'에 일조하였기 때문이다. 더 나아가 시장지배적사업자인 KT와 SKT에 대해서는 외국인 간접투자 한도 폐지의 예외를 확

보해 두었다는 사실은 경제적 관점은 아니더라도 협상전략 관점에서 미국으로부터 쉽지 않은 양보를 얻어냈음을 시사한다. 외국인 직접투자 한도의 관점에서 미국은 우리나라에 비해 작은 20% 한도를 유지한다는 점에서 양허의 형평성을 문제삼는 견해가 있을 수 있지만, 간접투자 개방의 예외를 두지 않는 미국과 달리 우리나라가 시장지배적사업자인 KT와 SKT에 대한 예외를 둘 수 있었다는 점에서 보면 전반적으로 양허의 형평성이 크게 문제될 것은 없어 보인다.

다만, 전기통신사업법상의 외국인의제법인 조항은 법 개정이 불가피하게 되었다. 한미 FTA협상의 타결요지는 “간접투자는 100%까지 허용하되, KT와 SK텔레콤은 간접투자 제한 완화대상에서 제외하기로 한다.”는 것이다. 그리고 간접투자 한도의 확대는 협정발효일로부터 2년 이내에 완료하기로 하였고, 공익성 심사를 통해 국가안보 등에 영향이 없는 경우 간접투자 허용할 예정이라고 알려져 있다. 정리하자면, 미국인 또는 미국법인이 자본금의 100%를 소유하는 지주회사를 신규 설립하거나, 국내 지주회사 지분의 100%를 소유하더라도 공익성심사를 통과할 경우에는 국내법인으로 취급되어 더 이상 기간통신사업자(단, KT, SKT 제외)에 대한 외국인 직접투자 규제의 대상이 되지 않음을 의미한다. 앞으로 남은 과제는 외국인 간접투자 한도 폐지의 조건으로 달아둔 공익성심사 제도를 여하히 효과적으로 수립·운영하는지의 문제이다. 왜냐하면, 전기통신사업법상의 현행 공익성심사 규정은 외국인 간접투자를 직접적인 대상으로 하는 것이 아니라, 내·외국인을 가리지 않고 기간통신사업자의 경영권 변동 사안 발생을 염두에 두고 주로 외국인 직접투자를 직접적인 대상으로 설정하여 만든 것이기 때문이다. 그러므로 새로이 외국인 간접투자에 관한 제도 수립 시에는 내국민대우(national treatment) 위반의 가능성이 없는지를 각별히 검토해야 할 것이다.

한미 FTA협상 결과에 대한 국회비준이 마무리되는 경우, 정책당국은 현행 전기통신사업법에 대한 수정이 불가피하다. 특히 KT와 SK텔레콤을 제외한 기간통신사업자에 대한 간접투자 100% 허용은 현재까지 미국이라는 특정국에게만 예외적으로 부여된 지역주의 관점의 양허사항으로서 WTO를 중심으로 한 다자주의 관점의 양허사항과는 차별적으로 유지될 부분이기 때문에 한 가지 유념사항을 지적할 수 있다. WTO가 인정하는 지역협정은 넓은 의미에서 제3국들에 대한 대우는 악화시키지 않으면서도, 동시에 지역협정의 당사국 상호간에는 좀더 유리한 대우를 부여하는 ‘상향적 상호주의(upward reciprocity)’의 관점을 견지하고 있다. GATS 제5조4항은 지역협정으로부터 기대되는 자유화는 당연히 그 협정의 당사자간의 무역을 촉진시키기 위한 것이어야 하며, 동시에 협정의 당사자가 아닌 모든 회원국에 대해서 “그 협정 체결 이전 수준과 비교하여 각 서비스분야의 전반적인 자유화 수준을 후퇴시키지 않는 것이어야 한다.”라고 규정하고 있다. 이는 GATS가 MFN원칙에 대한 예외적 상황의 일환으로 설정한 경제통합이 원칙적으로는 협정당사국에 국한된 사안이기 때문에 제3국이 배제되어 있는 것은 당연하지만, GATS가 세계경제 성장 및 발전의 관점에서 중요하다고 인식하는 국제적 서비스무역의 자유화를 위해서는 최소한 경제통합 이전 제3국이 획득한 기득권이 보호된다는 제약조건 하에서 허용된다는 것으로 볼 수 있다.

그런데 GATS가 지역협정과 관련하여 지향하는 상향적 상호주의 입장은 여기에서 그치지 않는다.

GATS 제5조6항에 따르면, 지역협정 “일방당사자의 법률에 의거하여 설립된 법인인 그 밖의 회원국의 서비스공급자는, 이러한 협정의 당사자의 영토 내에서 실질적인 영업활동에 종사하고 있을 경우, 이러한 협정이 부여하는 대우를 받을 권리를 갖는다.”고 규정하고 있음을 발견할 수 있다. 이는 협정당사국 내에 상업적으로 주재하면서 실질적인 영업활동(substantive business operations)에 종사하는 경우에는 비록 제3국 소유의 또는 지배 하에 있는 서비스공급자라 할지라도 지역협정의 혜택, 다시 말해 협정당사국이 향유하는 특혜적 대우(preferential treatment)를 적극적으로 주장할 수 있음을 의미한다. 그리고 GATS 제5조8항에 따르면, 제3국 서비스공급자의 지역협정 혜택 공유 권리는 무조건적인 것으로서 협정당사국은 그러한 제3국에 대해 지역협정의 혜택에 대한 보상청구권을 행사할 수 없다.

정리하자면, 지역협정을 수용하는 GATS의 입장은 다분히 전 세계적인 서비스무역 자유화를 지향하는 것으로서 제3국 서비스공급자의 협정당사국 시장에 대한 일반적인 차원의 시장접근 가능성을 악화시키지 말아야 할 뿐만 아니라, 상업적 주재 및 실질적인 영업활동이 충족되는 한 협정당사국의 서비스공급자와 비교하여 비차별적(non-discriminatory)으로 대우되어야 한다는 것이다. 다시 말해, 외국인투자의 방식으로 협정당사국 시장에 상업적으로 주재하며 실질적인 영업활동을 하는 제3국의 서비스공급자에게는 그 소유 및 지배 여부와 무관하게 지역협정이 협정당사국간 내국민대우 예외적용 주장의 근거가 될 수 없음을 의미한다. 제3국의 서비스공급자에 대해 지역협정 혜택의 자동 연장을 규정한 GATS의 이러한 입장은 사실상의 MFN 준수 의무(de facto MFN obligation)에 해당되는 것으로서 범세계적 자유화 확산이라는 대의명분에도 불구하고, 지역협정의 당사국들에게는 무임승차(free-riding)의 가능성을 시사한다는 점에서 향후 우리 정부의 현명한 대응이 요망된다.

참 고 문 헌

- 강하연, “미 FCC 무선통신 허가자에 대한 외국인투자 가이드라인 해설(미 통신법 310조)”, 「KISDI 이슈리포트」, 05-13, 정보통신정책연구원, 2005. 9.
- 국제통상협력연구소, 「한미FTA 평가 보도자료」, 2007. 4.
- 삼성경제연구소, “지주회사 도입과 쟁점”, 「CEO Information」, 제103호, 1997. 8.
- 이연호, 「기간통신사업 외국인 지분제한 완화에 따른 KT 대응방안」, 정보통신정책연구원 위탁연구보고서, 2003. 11.
- 이한영, “도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제”, 발표논문, 한국국제통상학회, 2002. 11.
- 이한영, “IT분야 최근 통상현안과 정책과제”, 「KISDI 이슈리포트」, 03-24, 정보통신정책연구원, 2003. 12.
- 이한영, “미국 통신법 제310조의 특징 및 시사점”, 「통상법률」, 통권 제70호, 법무부, 2006. 8.
- 정보통신부, 「전기통신사업법령집」, 2006. 9.
- 통신개발연구원, 「WTO 기본통신협상 종합보고서」, 1997. 6.
- Communications Act of 1934, as amended, 47 U.S.C., Section 214, 310.
- FCC, Foreign Ownership Guidelines for FCC Common Carrier and Aeronautical Radio Licenses : Section 310 of the Communications Act of 1934, as amended, November 2004.
- Kaye Scholer LLP, The Exon-Florio Process, Foreign Investment Update, January 2002.
- Wiley, Rein & Fielding, Legal Primer on International Investments in US Communications Companies, Washington, D. C., May 1999.