

## 표류하는 세계통신시장 개방협상과 한국의 선택

시장규모 5000억\$이 넘는 세계기본통신서비스시장을 개방하려는 야심찬 의도에서 1994년 출범한 WTO체제아래에서의 다자간협상이 예정시한인 '96년 4월 30일이 지났다. 자, 무엇이 결정되었는가? WTO사무국의 공식회견을 인용하면, “WTO기본통신협상참가국들은 '96년 4월 30일 각국이 제출한 시장개방계획서를 동결하고, '97년 2월 15일까지 협상을 연장하기로 합의했다.” 2년을 소요해온 협상은 최종순간에 가서 타국의 시장개방계획이 자국의 수준과 기대에 못 미친다는 미국의 강력한 반발 때문에 타결되지 못하고, 일단 협상시한을 연장함으로써 파국의 위기를 넘겼다.

최 병 일 박사. 통신개발연구원 국제전략연구팀장

지금까지 모두 38개 회원국 (EU 15개 회원국은 하나로 간주)이 협상에 참여하여 왔다. 이 38개 회원국은 세계기본통신서비스 시장규모의 93%, 세계전체전화회선의 82%, 국제전화량의 84%를 각각 차지한다. 한 국가내에서 독점, 복점 등 형태의 기본통신서비스사업자의 숫자제한폐지, 외자제한완화, 외국사업자에 의한 통신망구축 허용 등 시장진입에 관한 부분과 규제제도에 관한 부분들에 대해 중점적으로 협상이 진행되어 왔다. 애당초 협상시한인 4월말까지 34개 회원국이 시장자유화계획서를 제출하였고 상호접속, 공정경쟁, 규제제도의 투명성, 규제기관의 독립성 등 규제제도 운용에 관한 일반원칙이 도출되고 각국이 선택적으로 이 원칙들을 수용하기로 합의가 이루어지는 등 협상타결을 위한 상당한 진전이 있었다. 그럼에도 불구하고 가장 강력한 협상력을 가진 미국의 거부로 일단 정해진 시한내의 협상타결은 실패했다. 이 글에서는 지금까지의 협상진행결과를 분석, 평가해보고 성공적인 협상타결을 위해서는 어떤 것들이 해결되어야 하는지, 또 한국은 어떻게 협상에 임해야

하는지를 같이 생각해보고자 한다.

### 기본통신서비스협상의 진행과정

'94년 4월 15일 모로코의 미라케쉬에서 WTO협정이 서명되고, 우루과이라운드 타결시 합의한 자료결정에 따라 NGBT(Negotiating Group on Basic Telecommunications)이 설치되고 한달이후 최초의 기본통신 협상이 개최되었다. 효과적인 협상진행을 위해 협상초반에는 WTO사무국에서 각국의 기본통신시장 접근 및 규제관련 사실확인 위한 질문서를 작성, 배포하였고, '94년 하반기부터 질문서에 대한 협상참가국들의 답변서가 제출되고 검토되었다.

NGBT협상은 95년 들어와 본격화되기 시작하였다. 가장 공세적인 입장을 취하고 있는 미국은 NGBT협상결과 도출될 각국의 시장접근 약속이 효과적인 것이 되려면, 무엇보다도 '경쟁추진적인 규제환경(Pro Competitive Regulatory Framework)'의 조성이 필수적이며 이를 위해서는 다음의 네가

지가 약속되어야 한다고 주장하였다. 공정하고 경쟁적인 상호접속, 규제제도의 투명성, 공정경쟁보장장치, 독립성을 가진 규제기관의 존재, 주요 협상국들은 경쟁촉진적인 규제환경의 필요성에 대해서는 공감하나, 보편서비스(universal service), 허가절차 등도 중요한 요소이며, 이들을 어떻게 약속할지에 대해서는 각국의 다양한 접근방식이 최대한 존중되어야 할 것이라는 입장을 제시했다. 특히 EU와 한국은 기존의 GATS체계내에서도 수용이 가능한 부분과 새로히 약속을 해야 하는 부분과의 구분에 대한 보다 구체적인 논의가 필요함을 지적하였다.

'95년 2월 브뤼셀에서 열린 G7 정보통신장료회의에서 미국은 자국과 동등한 수준의 시장개방이 허용된 국가에 한해 미국시장을 개방하겠다는 상호주의 원칙을 표명하고, 이를 위해 금년 중에 입법 또는 FCC의 새로운 규정제정을 추진할 계획임을 표명하여, 이것이 MFN(Most-Favored Nation: 최혜국 대우) 원칙에 기초한 기본통신협상의 기본적인 정신과 배치된다는 많은 협상참가국들의 반발에 직면했다.

외국사업자의 기본통신서비스 제공과 관련 유·무선 통신망구축 허용 또는 기존통신망 입차에 의한 서비스공급 허용여부, 기본통신 서비스에서의 사업자수의 제한여부, 외국인 투자한도 및 허용시기 등 협상의 핵심적인 쟁점에 대한 상대국의 Request에 기초한 Offer가 '95년 7월부터 제출 되기 시작하였고, 특히 10월 EU의 양허안 제출이후 협상이 가속화되기 시작했다.

'96년 2월 미국은 통신, CATV, 방송의 전 분야에 걸친 경쟁체제를 구축하는 통신법을 의회에서 통과시켰다. 이에 기초하여 미국은 현재 간접투자 25% 상한으로 제한되어 있는 외국인 무선국허가를 간접투자 100%까지 허용하며, 모든 시내, 장거리 기본통신서비스를 개방하는 수정양허안을 제출하였다. 미국의 이러한 움직임은 EU로 하여금 1998년보다 늦게 개방시기를 정한 국가와 외자제한을 가한 분야에 대한 양허수준향상의 압력으로 작용했으며, 통신망설비보유사업자에 대해 1/3 외자제한을 가지고 있는 일본으로 하여금 양허수준을 재고하도록 재촉하는 계기를 제공했다.

한편, 시장개방약속을 유효한 시장진입기회로 보장

하려는 미국의 노력은 시장개방이후 경쟁촉진적인 규제환경이 갖추어야 할 일련의 규제원칙을 담은 Reference Paper를 탄생시켰다. 협상 초반부터 허가, 기술표준, 상호접속 등 일련의 규제제도에 대한 논의가 계속되었으나 지지부진했었다. '95년 11월 이후 미국, EU, 일본, 캐나다, 한국, 호주, 뉴질랜드 등은 시장개방약속을 담보할 수 있는 일반적이고도 신축적인 규제원칙들을 담은 문서를 일단 도출하기로 합의하고 소규모 회의를 통해 작업을 진행시켜 나갔다. 마지막 순간까지 상호접속의무와 대상사업자의 범위, 허가절차, 국제통화정산료 공개 등의 쟁점들에 대한 타협점을 모색하는데 협상력이 경추되었다.

4월 들어와서 개도국들로부터 양허한 제출이 증가하고, 양허안 기제출국으로부터 기존 양허안의 수정 제출이 계속되어 4월 30일 협상시한까지 협상의 성공적인 타결을 위한 분위기가 조성되고 있다는 것이 지배적인 평가였다. 특히 4월 중순 일본 고베에서 열린 Quad 4개국 통상장관회의는 기본통신협상의 타결가능성을 한껏 높여 주었다. 무엇보다도 공정경쟁, 상호접속, 보편적 서비스, 규제기관의 독립성, 허가기준 등에 관한 경쟁촉진적 규제원칙을 담은 Reference Paper에 대한 합의가 도출되었다.

그러나 협상종료시한을 불과 1주일 남겨 놓은 상황에서 미국은 아무도 예상치 못했던, 그리고 그때까지 전혀 쟁점화되지 못했던 위성서비스에 대한 불충분한 양허 및 논의의 부족을 이유로 협상의 타결을 위협했다. 더불어, 협상초반부터 계속해서 쟁점이 되어왔던 국제서비스 관련 불공정경쟁행위에 대한 해결책이 미국이 원하는 방식으로 모색되지 않자 미국은 타 협상국의 강력한 반발에도 조금도 양보함이 없이 상호주의의 색채가 짙은 FCC의 허가제도를 기본통신협정 발효 이후에도 계속 적용할 의도임을 강력히 비추었고, 이는 결국 예정된 시한내에 협상이 타결되는 것을 결정적으로 저지시키는 역할을 했다.

'96년 4월 30일 개최된 NGBT회의는 다음과 같은 사항에 합의하였다.

—향후 90일 이내에 협상을 재개하여 '97년 2월 15일까지 협상을 타결한다.

—협상결과는 그동안 논의되어 온 대로 '98년 1월 1일 발효하되 각국이 '97년 11월 30일까지 비준서를

기탁한다. 향후 협상은 각국이 지금까지 제출한 최선의 양허안을 바탕으로 진행한다.

-4월 30일 현재 MFN 면제목록을 제출하지 않은 국가(협상참가국중 인도만 제출)는 새로운 협상시한인 97년 2월 15일까지 MFN 면제조치 목록을 제출할 수 있다. NGBT를 대체하여 WTO서비스무역이사회 산하에 새로운 기구(A Group on Basic Telecommunications reporting to the Council)를 설치하여 협상을 진행한다.

## 주요국의 양허수준 평가

WTO기본통신협상 시작이전과 비교해 봤을때, 주요협상국들은 대부분 협상진행과정에서 추가적인 시장개방약속을 하였다. 미국은 무선국 20% 외자제한을 간접투자경우 전면 허용키로 했고, EU는 원칙적으로 '98년부터의 전면개방(스페인, 포르투갈, 그리스 등 역내개도국 제외), 일본은 1종 사업자에 대한 외자제한을 NTT, KDD를 제외하고는 전면 폐지하였다.

가장 공세적인 입장을 취하고 있는 미국은 시장규모가 크며 협상결과가 다른 국가에 미치는 영향이 강한 EU를 집중 공략하는 것을 목표로 하고 있다. 동시에 자국 기업의 해외 통신시장 진출지원을 위하여 시장진입이 비교적 용이하고 시장규모가 급격히 확대되고 있는 개도국 시장개방도 동시에 추진하고 있다. 미국은 모든 협상참가국에 대하여 사업자 수 제한 및 외국인 투자제한 폐지 등 전면개방을 양허 요구하고, 규제제도 역시 자국수준으로 보장할 것을 요구하고 있으며, 미국내에서의 경쟁을 더욱 촉진시키기 위한 통신법을 '96년 2월 입법하였다.

15개 회원국을 거느리고 있는 EU는 '98년 1월로 예정된 역내 기본통신망(Infrastructure) 및 서비스의 완전자유화(스페인, 그리스, 포르투갈은 2002년부터)계획에 기초하여 협상 상대국에 동등한 수준의 시장개방을 요구하는 전략을 구사하고 있는데 미국의 무선국허가 관련 외국인 지분 100%(간접투자) 허용에 따라 역내 일부회원국의 양허수준을 개선해야 할 상황에 직면하고 있다. 일본은 협상 막바지에 와서 NTT, KDD를 제외한 1종 사업자(망보유 기본통신

사업자)의 외국인 지분을 1/3에서 100%로 높힌 반면(NTT, KDD는 각각 20%), Quad 4개국 중 캐나다만이 망보유사업자에 대해 협상개시전과 동등한 수준의 외자 46.6%(직접 투자만은 20%)수준을 여전히 고수하고 있다.

한편 선진국이 가장 중요한 개방대상국가의 하나로 지목하는 한국은 협상초기부터 '선국내경쟁 후대외개방' 구도를 정하고, '95년 7월 전면적 경쟁체제를 지향하는 통신시장구조개편을 단행하면서 '98년부터의 단계별 대외개방전략을 추진해 왔다. 한국은 '98년 1월 1일부터 설비보유 기본통신서비스에 외자 33% 허용, 재판매 기본통신 서비스에는 외자 100% 허용(단, 전화재판매는 2001년 1월 1일부터)하겠다고 양허안을 제시하였다. 한국의 양허에는 주파수제한이 있는 경우를 제외하고서는 '수요와 공급 심사에 의한 사업자허가(Economic Needs Test)'를 하지 않겠다는 내용이 포함되어 있다. 이러한 양허내용은 유선계 전화서비스에 전혀 외자참여가 허용되지 않고, 정부가 사업자허가 공고를 한 경우에만 허가신청을 할 수 있는 현재의 상황에 비해서는 진전된 것이긴 하지만 미국 등 주요 협상국들은 추가적인 양허수준 개선을 강력히 요구하고 있다.

## 협상의 성공적인 타결을 위한 과제

WTO 기본통신협상이 성공적으로 타결되어 세계경제성장에 기여하려면 다음과 같은 점들이 해결되어야 한다.

첫째, 보다 많은 회원국들로 부터의 시장자유화 약속

아직도 양허안을 제출하지 않은 국가중 인도네시아, 말레이시아, 남아공화국 등은 향후 성장가능성이 큰 시장으로 평가되고 있다. 이들 국가는 국내적 필요성에 의해 개방정책을 추진하고 있다. 문제는 이들이 자유화정책을 WTO에 어떻게 법적인 구속력을 갖도록 양허할 것인가 하는 점이다.

둘째, 외국인 지분허용 부분 관련, 주요국의 양허수준 개선

EU 및 캐나다의 양허수준 향상이 관건이다. EU의 경우 프랑스(20%), 벨기에(49%), 스페인(25%), 포르투갈(25%) 등 역내 일부 회원국에 투자제한이

있다. 상기 제한사항을 완화하기 위해 EU집행위원회는 해당 회원국들을 설득하고 있으나, 국제서비스 및 위성서비스에 대한 미국의 수세적인 입장과 맞물려 있어 쉽게 해소될 전망은 보이지 않는다.

셋째, 규제원칙에 관한 보다 많은 국가의 양허

Reference Paper 자체는 법적인 구속력을 가진 문서는 아니다. 협상참가국들은 Reference Paper에 제시된 원칙들을 선택적으로 수용할 수 있다. 각국의 시장개방약속을 더욱 공고화하기 위해, Reference Paper에 제시된 규제원칙들을 보다 많은 국가들이 최대한 양허안에 반영하는 것이 바람직하다. 한국을 포함한 많은 국가들이 전부 수용할 의사를 이미 표시하였다.

넷째, 국제서비스 관련 합의도출

미국은 협상초기부터 국제서비스분야에 대한 합의가 자국의 의도대로 도출되지 않을 경우, 국제서비스분야를 양허안에서 제외하고 이 분야에 대한 외국사업자의 미국시장진입에 대해 MFN원칙을 적용하지 않을 의도를 공공연히 비추었다. 이에 대해 EU, 한국 등 주요 협상참가국들은 국제서비스를 양허에서 제외하는 것은 수용할 수 없다는 강경한 입장을 계속 전달해 왔다. 국제서비스를 MFN원칙과 일치하는 범위내에서 공정경쟁을 확보할 수 있는 방안이 어떻게 도출되느냐가 향후 협상 타결의 가장 중요한 변수의 하나로 부각되고 있다.

기본적으로 미국은 자국의 국제서비스시장 개방수준에 상응하는 정도의 WTO회원국의 국제서비스 시장개방이 이루어지지 않는 경우 발생가능한 반경쟁행위를 사전적으로 방지할 수 있는 제도적 장치를 설정하려는 의도이다. 이에 대해 대부분 국가들은 외국 신청사업자의 국내시장(Home Market)의 개방상태를 국제서비스제공 허가 발급의 주요기준의 하나로 삼는 미국 제도는 WTO 서비스협정의 기본의무인 MFN에 정면으로 위배되는 것이라고 강력히 반발하고 있다.

다섯째, 위성통신서비스에 대한 타협 도출

미국은 자국사업자들의 강력한 요구에 따라 1998년부터 서비스개시가 예상되는 저궤도위성서비스를 포함한 위성통신서비스(GMPCS:Global Seamless Personal Communications Service)에 대해서는 협

상자체를 연기한다는 입장을 협상 막바지에서 강력히 표명하였고, 이는 협상을 좌초시키는데 결정적인 역할을 하였다. 영국 런던에 설립된 저궤도위성사업자인 ICO와 미국의 저궤도위성사업자인 Iridium, Odyssey, Global Star의 시장선정을 위한 힘의 대결이 어떻게 타협점을 찾을 수 있을지가 관건이다.

## 한국의 선택

최근 미국은 한국의 민간통신사업자의 조달에 대해서도 한국정부가 미국기업의 동등참여를 보장하는 협정체결을 요구하고, EU는 미국과의 동등한 사업참여 기회보장을 강력 요구하는 등, 급성장하고 있는 한국 시장을 겨냥한 쌍무적인 통상공세가 가속화되고 있다. 쌍무협상을 본질적으로 강대국의 논리가 지배한다. 협상의 진행과정에서 약소국의 진정한 이해가 균형있게 반영되기가 어려운 것은 물론이고, 협정체결 이후 협정의 해석 및 이행과정에서 강대국의 편파적인 주장에 끌려다니기 십상이다. 바로 이 이유때문에 WTO체제야말로 한국처럼 강대국의 무분별한 쌍무공세에 구조적으로 취약한 국가가 의지할 수 있는 가장 확실한 대안이다. WTO 기본통신협상이 성공적으로 타결되지 못할 경우 가장 피해를 입을 국가의 하나가 바로 한국이다.

협상이 일단 '97년 2월 중순까지 연장됨에 따라 미국 등은 개도국들의 보다 광범위한 개방을 위한 모든 노력을 기울일 것으로 예상된다. 동시에 협상타결지연에 결정적 역할을 한 국제서비스, 위성서비스관련 다자간 규범창출에 이해당사자들의 협상력이 집중될 것이다. 한국은 협상기간동안 MFN원칙에 기초한 시장개방과 각국의 경제발전단계에 상응하는 시장개방추진을 강조해 왔다. 이러한 협상철학에 기초하여 지금까지 제출된 주요국과 자신의 개방계획서를 냉정하게 비교, 평가하고, 외국사업자의 국내시장진입과 국내기업과의 경쟁을 통해 정보통신서비스의 수준을 획기적으로 진일보시켜 경제활동의 효율성을 높이는 한편, 국내시장개방에 상응하는 해외시장개방을 적극 추진하여 국내기업들에게 보다 많은 기회를 확보할 수 있도록 한국은 협상전략을 다시 한번 점검해야 할 것이다. ◆