

우리나라의 통신서비스 통상정책의 시사점과 방향에 관한 연구

A Study of Trade Policy on telecommunications services and Its Implications

강신원(Shin-Won Kang)

순천대학교 사회과학대학 교수(제1저자)

조석홍(Seok-Hong Jo)

울산대학교 경영학부 교수(교신저자)

배홍균(Hong-Kyun Bae)

상지대학교 무역학과 교수(공동저자)

목 차

| | |
|------------------------------|-------------|
| I. 서 론 | V. 결론 및 시사점 |
| II. 통신서비스 개요 | 참고문헌 |
| III. 통신서비스 통상정책 및 자유화 논의 | Abstract |
| VI. WTO 통신서비스 통상정책의 주요 이슈 검토 | |

Abstract

Recently, FTA is quickly spreading out all over the world. In Korea, roles of trade in the economy are significantly important. Therefore, in order to adapt quickly to changed international trade environment, FTA negotiation and its agreements have been accelerated. In Korea, the trade deficit is expected to continue in telecommunications services sector. Meanwhile, pressures to open the market have been intensified in telecommunications services at WTO and FTA negotiations. Therefore, in the middle of opening the market, the expansion plans to increase the competitiveness of our telecommunications services are required to be searched. Thus, in this paper, we reviewed the Korea trade policy status related to telecommunications services based on realistic situation. Also, after reviewing the trade issues which are raised in the WTO and FTA negotiations, the major issues in WTO and FTA were driven to the lessons.

Key Words : Telecommunications Service, Trade Policy, Cross-border Supply, Public Interest Test

I. 서론

WTO 출범이후 전 세계적으로 자유무역협정(FTA : Free Trade Agreement)이 확산되고 있으며, 우리나라도 이러한 추세에 부응하여 통상경쟁력을 확대하기 위하여 전향적인 통상정책을 추구해왔다.¹⁾ 한 칠레로 시작한 FTA는 싱가포르, EFTA(유럽 자유 무역 연합), 아세안 및 미국과 FTA를 체결하였으며, 캐나다, 인도, 멕시코 등과의 FTA도 적극적으로 추진하고 있어, 향후 우리나라 경제와 지역경제권과의 경제적 통합은 현재보다 더욱더 가속화될 것으로 전망된다. 이러한 FTA의 타결은 우리 통상환경을 더욱더 급속하게 변화시킬 것으로 예상되며, 이를 대응하기 위한 폭넓은 국내통신 제도와 정책의 검토가 요구된다. 또한 향후 발생할 수 있는 정책적 이슈를 예측하고 이에 따른 대응방안의 모색도 요구된다.

한편, 통신서비스의 경우 급속한 기술발전 및 국내 수요확대에 부응하여 빠르게 성장해왔다. 또한 이에 발맞추어 시장개방도 확대하여 왔으며, 이러한 개방은 당사국간의 분쟁은 더욱더 확대될 것으로 예상된다. 우리나라 통신서비스의 수출입현황을 살펴보면 지속적으로 무역수지 적자를 기록하고 있음을 알 수 있다. 무역수지는 국제경쟁력을 평가하는 하나의 지표로 무역수지의 적자는 우리나라 통신서비스 국제경쟁력에 문제가 존재하는 것으로 분석할 수 있다.

그동안 서비스 무역에 대한 중요성을 인식하고 많은 연구가 진행되어 왔으나, 통신서비스를 한정하여 통상정책에 대한 심도 있는 연구를 찾아보기 어려운 것도 사실이다. 따라서 본고에서는 이러한 인식에 기초하여 우리나라 통신서비스 통상정책의 현황을 살펴보고, WTO 및 FTA 차원에서 제기되고 있는 주요 통상정책 이슈검토를 통한 주요 시사점 도출을 하고자 한다.

II. 통신서비스 개요

통신서비스에 대한 ITU의 정의에 따르면 유선, 무선, 광섬유 및 기타 전자기적 체제에 의한 어떠한 성격의 지식, 음성, 화상, 문자, 사인, 신호 등의 수신, 전송, 방출이라는 광범위한 정의를 하고 있다. OECD에서는 TNS(Telecommunications Network-based Service)라는 새로운 개념을 채택하여 역동적인 정의를 내리고 있다. 이는 기술적 변화라는 동적인 측면을 염두에 두고 있으며 이에는 정보생산, 조작, 저장시설과 소프트웨어적 측면이 모두 포함되어 있다²⁾.

1) 지역무역협정 체결은 특히 WTO 출범(1995.1) 이후 매년 급속히 확산되고 있으며, 2008년 12월 기준 전 세계 교역량의 55% 이상이 지역무역협정내 교역에 포함되는 것으로 추정된다. 또한 FTA의 적용범위도 크게 확대되어 대상범위가 점차 넓어지고 있으며, 상품의 관세 철폐 이외에 도 서비스 및 투자 자유화까지 포괄하는 것이 일반적인 추세이다(KITA 2009.5)

2) 정보통신정책연구원, GATT 우루과이라운드와 전기통신서비스, 통신정책동향, 1989.

우리나라의 경우 통신서비스는 전기통신기본법과 전기통신사업법에 나타나 있다. 전기통신기본법 제 2조 7호에서는 통신 산업을 “통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 통신설비를 타인의 통신 용으로 제공하는 전기통신사업”으로 정의하고 있다. 그리고 전기통신사업법 제4조에서는 전기통신사업을 기간통신사업, 별정통신사업, 부가통신사업으로 구분하고 있다. 한편 광의의 통신서비스는 협의의 서비스 개념에 지상파·유선·위성·방송채널사용사업 등의 방송서비스를 포함하는 것으로 볼 수 있다. 본고에서는 전기통신기본법과 전기통신사업법에 명시된 기간통신서비스·별정통신서비스·부가통신서비스 등 협의의 통신서비스를 위주로 살펴보았다. 여기서 기간통신사업은 전기통신회선 설비를 설치하여 시내전화, 시외전화, 국제전화, 회선설비임대 및 이동통신서비스(이동전화, 무선호출, 주파수공용통신, 무선데이터, CT-2, 위성통신) 등과 같은 기간통신서비스를 제공하는 사업이다. 별정통신사업은 기간통신서비스를 제공하는 사업과 일정 지역 내에서 전기통신설비를 설치하거나 이를 이용하여 그 지역 내에서 전기통신서비스를 제공하는 구내통신사업을 포괄한다. 부가통신사업은 기간통신사업자로부터 전기통신회선 설비를 임차하여 기간통신서비스 외의 전기통신서비스 예를 들어, 데이터 네트워크서비스, 온라인서비스, 인터넷서비스, 온라인 신용카드 검색 등을 제공하는 사업을 말한다.

한편, 정보통신부(현 방송통신위원회) “정보통신부문 상품 및 서비스 분류체계”는 1994년에 제정된 정보통신산업 통일분류체계(TTS잠정표준: TTS.KO-09.0002)를 따르고 있다. “정보통신부문 상품 및 서비스 분류체계”는 정보통신산업을 크게 정보통신서비스, 정보통신기기, 소프트웨어 및 컴퓨터관련 서비스로 분류하여 각각을 다시 대/중/소 세 분류(총 948개 품목 및 서비스)로 구분한다. 정보통신서비스는 통신을 매개로 한 정보의 전송수단으로 기간통신 서비스, 부가통신서비스, 별정통신서비스, 방송서비스 등으로 세분화되어 있으며, 정보통신기기는 통신을 하기 위한 접속장치 및 전송장치, 전자적 수단에 의해 정보처리를 하는 기기를 말하며 사용용도에 따라 통신기기, 정보기기, 방송기기, 그 부품 등으로 구성되어 있고, 소프트웨어 및 컴퓨터관련 서비스는 패키지소프트웨어, 컴퓨터관련 서비스, 멀티미디어 콘텐츠개발 서비스, 데이터베이스제작·검색대행 서비스 등으로 구성되어 있다.³⁾

3) 한국정보통신산업협회, http://www.iti.or.kr/website/N_ITIndustryClass/ITIndustryClass2.aspx

[표 1] 통신서비스 분류체계 제·개정 연혁

| 개정일자 | 분류체계 제·개정 내용 |
|-----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| - 1994.11 | "정보통신부와 한국정보통신산업협회에서 정보통신산업 통계생산 "정보통신산업 통일분류체계(TTS.KO-09.0002)" 잠정안 개정 |
| - 1996.01 | "정보통신부문 상품 및 서비스분류체계"로 분류체계 명칭 변경 |
| - 2000.01 | 통계청에서 한국표준산업분류 외에 행정 목적상 특수목적분류를 개발 (정보산업, 정보통신산업 등 8개 산업) |
| - 2000.12 | "정보통신산업 분류체계 개선(안)" 한국정보통신산업협회 마련 "정보통신산업 분류체계 품목해설서" 발간 |
| - 2001.12 | 정보통신산업 분류체계 잠정(안) 정보통신정책연구원 마련 "정보통신산업 분류체계 품목해설서" 발간 |
| - 2002.07 | "정보통신산업통계협의회" 발족 |
| - 2003.12 | "정보통신부문 상품 및 서비스 분류체계 표준" TTA 정보통신단체표준 채택(표준번호 : TTAS.KO-09.0002) |
| - 2004.12 | "IT인력통계를 위한 IT기술, IT직업, IT학과 분류체계" TTA 정보통신 단체표준채택 (표준번호:TTAS.KO-09.0036) "정보통신부문 상품 및 서비스 분류체계" 개정 |
| - 2007.12 | "정보통신부문 상품 및 서비스 분류체계" TTA 정보통신단체표준 개정 승인(표준번호 : TTAS.KO-09.0002/R1) |

자료: 한국정보통신산업협회, 2008.

Ⅲ. 통신서비스 통상정책 및 자유화 논의

1. 통신서비스 통상정책

현재 통신서비스에 국내정책과 통상정책을 구분되어 있지 않다. 따라서 본고에서는 두 가지 측면에서 우리나라 통신서비스의 통상정책을 도출하여 살펴보았다. 먼저 우리나라가 협정에 사인한 WTO 기본 통신협정의 내용이다. 동 협정의 대부분의 내용은 국내 통신서비스 정책과 연관되어 있으며, 회원국의 사업자가 국내에 들어와 공정하게 경쟁할 수 있는 측면으로 되어 있음을 알 수 있다. 다음으로 WTO 및 FTA 협정이다. 이러한 협정에 있어서 협상시 주요 협상 국가들이 우리나라에 제기한 이슈들을 살펴보면 통상정책을 도출할 수 있을 것이다. 따라서 본고에서도 이러한 맥락 하에서 사업자 분류, 인수합병 제도, 외국인 투자, 국경간 공급, 기술표준제도 등을 아래와 같이 살펴보았다.

1) 사업자 분류

통신사업분류제도는 통신역무와 통신사업자 그리고 이들에게 적용되는 규제를 분류하는 체계이다.⁴⁾ 국내의 전기통신역무는 공공의 이익, 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공 필요성 등을 고려하여 기간통신역무와 부가통신역무로 구분하고 있다.⁵⁾

[표 2] 통신사업자 분류 및 진입규제

| 구분 | 기간통신사업자 | 별정통신사업자 | | | 부가통신사업자 |
|--------|--------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------|--------------------|--------------------------------------------|
| | | 1호 | 2호 | 3호 | |
| 정의 | 전기통신회선설비를 설치하고, 기간통신역무를 제공하는 사업자 | 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업자 | | 구내전기통신역무를 제공하는 사업자 | 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신역무를 제공하는 사업자 |
| 서비스 종류 | 전화, 전신, 전기통신 회선설비임대, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 인터넷전화, 인터넷접속역무 | 음성재판매, 인터넷폰, 콜백서비스 | 재과금, 가입자모집, 무선재판매, 인터넷폰 | 구내통신 | 기간통신사업자의 제공역무 이외의 역무 (인터넷 콘텐츠 등) |
| 진입규제 | 세부역무별로 허가 | 등록 | | | 신고 |

통신사업자 분류는 설비설치를 기준으로 이루어진다. 기간통신역무제공 사업자는 전기통신회선설비를 설치하여 기간통신역무를 제공하는 사업자로서 허가를 받아야 서비스 제공이 가능하다. 별정통신사업자는 기간통신역무를 제공하는 사업자이나 자신의 설비를 설치하지 않고 타 기간통신사업자의 설비를 이용하여 서비스를 제공하는 사업자로서 등록을 통해 서비스를 제공할 수 있다. 부가통신사업자는 설비의 임차를 통해 부가통신역무를 제공하는 사업자로서 신고의 의무가 있다⁶⁾.

4) 전기통신기본법 제2조7. "전기통신역무"라 함은 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것을 말한다.
 5) 기간통신역무는 전기통신사업법 제4조②에 의해 "공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향, 역무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신전화역무 등 정보통신부령이 정하는 종류와 내용의 전기통신역무"로 정의되며 부가통신역무는 전기통신사업법 제4조④에 의해 "제2항의 규정에 의한 기간통신역무 이외의 전기통신역무"로 정의하고 있다.
 6) 정보통신정책연구원, 통신사업 역무 및 사업자 분류제도 개선 방향, KISDI 이슈리포트 07-10, 2007.

[표 3] 통신사업자별 적용 규제

| 구분 | 기간통신 | 별정통신 | 부가통신 |
|------------|-----------------|-----------|-----------|
| 진입규제 | 역무별 허가 | 등록 | 신고 |
| 역무추가 | 변경허가 | 변경등록 | 변경신고 |
| 인수합병 | 인가 | 신고 | 신고 |
| 통신사업 외 겸업 | 승인 | - | - |
| 외국인 지분제한 | 49% | - | - |
| 출연금 | 부과 | 부과 | - |
| 사업 휴폐지 | 승인 | 신고 | 신고 |
| 설비제공 | 승인 | - | - |
| 가입자망 공동 활용 | 적용 | 일부 적용 | 일부 적용 |
| 로밍 | 적용 | - | - |
| 상호접속 | 접속료 | 이용약관 적용 | 이용약관 적용 |
| 보편적서비스 | 서비스 제공 또는 손실 분담 | - | - |
| 회계분리 | 역무별 분리 | - | - |
| 요금 규제 | 역무별 인가 | - | - |
| 사전선택제 | 시외전화에 적용 | - | - |
| 번호제도 | 시내·시외·국제 이동전화번호 | 시외·국제식별번호 | 데이터망번호 적용 |
| 국제정산 | 승인 | 승인 | - |

2) M&A 제도

전기통신사업법 제13조 및 정통부 고시(현 방송통신위원회) 2005-51호는 기간통신사업자의 사업의 전부 또는 일부를 양수하거나 기간통신사업자인 법인을 합병하고자 하는 자, 전기통신회선 설비를 매각하고자 하는 자는 인가를 받아야 한다고 규정하고 있다. 인가심사 기간은 특별한 사유가 없는 한 2개월이며, 심사기준으로 재정 및 기술적 능력과 사업운용능력의 적정성, 주파수 및 전기통신번호 등 정보통신 자원관리의 적정성, 그리고 통신사업의 경쟁, 이용자 보호 및 공익에 미치는 영향 등이다. 방송통신위원회의 인가를 받을 때까지 양수 합병계약의 이행행위, 임원의 선임행위, 주식매수 청구, 합병 등기, 네트워크 통합 등의 후속조치를 할 수 없다.

3) 외국인 투자

1997년 2월 WTO 기본통신협상이 타결되고 1998년 2월 발효됨에 따라 우리나라는 협상시 양허한 개방내용에 맞추어 국내법이 개정되어 1998년 1월부터 시행되었다. 한편, 기간통신사업자에 대한 외국인

지분제한 완화에 따라 주식 매입을 통한 외국사업자의 진입이 이루어지게 되었으며, 별정통신서비스 허용을 통해 통신서비스의 자유화가 가속화되었다.

우리나라의 경우 최종양허 내용은 기간통신사업자에 대한 외국인 지분보유 제한을 2000년까지 33%, 2001년부터 49%로 확대하는 것이었으나, 외환위기를 거치는 과정에서 외자유치 및 규제완화 측면이 고려되어 기간통신사업자에 대한 외국인 지분보유 한도를 1999년 7월부터 49%로 조기 확대하였다. 또한, 2001년 4월 9일부터는 KT에 대해서도 외국인 지분보유 한도를 다른 기간통신사업자와 같이 49%로 이미 확대하였다.

[표 4] 통신서비스시장 외국인 진입제한 현황

| | | 기본통신협정 최종양허 | 기본통신협정 발효 이후 개선사항 | 현재 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------|-----------|
| 기간통신 외국인 지분 제한 | 총량 제한 | - 1998년부터 33% - 2001년부터 49% - KT •1998년부터 20% •2001년부터 33% | - 1999년 7월부터 49% - KT •1998년9월부터 33% •2001년 4월부터 49% | 49% |
| | 동일인 제한 | - 유선 : 10% - 무선 : 33% - KT : 3% | - 1999년 1월부터 폐지 (단, KT 15%로 확대) - 2002년 8월 KT도 폐지 | 제한 없음. |
| | 대주주 제한 | - 1999년부터 허용 (단, KT 금지) | 좌동 | - KT : 금지 |
| 기간통신 국경간 공급 | - 국내사업자와 상업적 약정 체결하에 허용 | 좌동 | 좌동 | 좌동 |
| 별정통신 | - 공전공 음성재판매의 외국인 지분소유 한도 •1999년 1월 1일부터 49% •2001년 1월 1일부터 100% - 국경간 공급 •공전공 음성재판매의 경우 2000년 12월 31일까지 불허 •국내사업자와 상업적 약정 체결 요건 | - 공전공 음성재판매의 외국인 지 분소유 한도 •1998년 9월17일부터 49% •2001년 1월 1일부터 100% - 국경간 공급 : 2001년 1월 1일 부터 전 분야 국내사업자와 상 업 적 약정 체결하에 허용 | - 외국인지분제 한: 없음 | |
| 부가통신 | 제한 없음 | 제한 없음 | 제한 없음 | |

자료: 강신원(2003), 이한영(2007) 참조

한편, 기간통신사업자의 주식취득과 관련된 공익성 심사제도는 2004년 2월 전기통신사업법이 개정되면서 추가되었다.⁷⁾ 동 조항은 우리나라의 기간통신사업에 대한 외국인 투자 및 허가방식의 큰 변화이며, 그 동안 외국인의 지분소유에 대하여 정량적 규제주의에서 정성적 규제주의로의 변신을 뜻하기도 하다.

4) 국경간 공급

국경간 공급(Cross-border Supply)이란 인력이나 자본 등 생산요소를 수반하지 않고도 국가 간 서비스를 공급하는 것으로 서비스 제공의 한 형태를 의미한다. 따라서 서비스 수입국 내에 서비스 공급업체를 설립, 서비스를 생산·판매하는 상업적 주체나 해외소비, 자연인 주체 등과는 다른 개념이다. 이러한 통신 분야 국경간 공급의 대표적인 예로는 콜백(Call-back) 서비스, 인터넷 전화(VoIP), 국제단순재판매(ISR), 위성서비스, 해저케이블 등이 있다.

우리나라는 통신서비스의 국경간공급에 관련하여 전기통신사업법 제59조 2항 및 동법 시행령 제19조에 의하여 규제하고 있다. 동 법에서는 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무의 제공(이하 “기간통신역무의 국경간공급”이라 한다)을 하고자 하는자는 동일한 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자 또는 별정통신사업자와 기간통신역무의 국경간공급에 관한 계약을 체결하여야 한다”라고 규정하여 국경간공급을 규제하고 있다. 또한 국제전기통신역무에 관한 승인사항에 대하여 동법 시행령 제19조에서는 “대통령령이 정하는 국제전기통신업무라 함은 다음 각 호의 업무를 말한다. ①국제전기통신역무의 제공을 위한 위성의 설치 및 입차, ②법 제59조의2의 규정에 의한 “기간통신역무의 국경간공급”을 설명하고 있다⁸⁾. 한편, 여기서 기간통신역무는 전화역무(시내, 시외, 국제), 가입전신역무, 전기통신회선설비임대역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 기타역무(정보통신부장관이 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향이 크거나 역무의 안정적 제공이 특히 필요하다고 인정하는 역무) 등이다.

[표 5] GATS의 서비스 공급방식별 특징

| 구 분 | 공급형태 | 개 념 | 서비스 전달 장소 | 공급자의 주된 법적 실체 | 비 고 |
|--------------------|---------------------------------------|-----------------------------|-----------|---------------|--------|
| 서비스공급자가 주재하지 않는 경우 | 국경간 공급 : mode 1 (cross-border supply) | 생산요소의 이동 없이 서비스 자체가 국가 간 공급 | 소비자 거주국 | 회사(법인) | 서비스 이동 |
| | 해외소비 : mode 2 (consumption abroad) | 본국 이외의 영토에서 소비 행위가 완결 | 공급자 거주국 | | 소비자 이동 |

7) 전기통신사업법 제6조의3, 동 조항의 의미는 기간통신사업자의 지분변동이나 경영권 변화 예상시 정성적 심사제도의인 공익성 심사를 시행하는 것이다.

8) 전기통신사업법 및 전기통신사업법시행령 참조

| | | | | | |
|-----------------|-------------------------------------------------|------------------------|---------|---------|--------|
| 서비스공급자가 주재하는 경우 | 상업적 소재 : mode 3 (commercial presence) | 서비스 수입국내에 서비스 공급체를 설립 | 소비자 거주국 | | 자본 이동 |
| | 자연인 주재 : mode 4 (presence of natural person) | 서비스 수입국내에 서비스 공급인력의 주재 | 소비자 거주국 | 개인(자연인) | 노동력 이동 |

자료 : WTO, WTO General Agreement on Trade in Services(GATS) Glossary: Mode of Supply, www.citizen.org/documents/Glossary.pdf, 2007.

5) 기술표준제도

정보통신표준이란 “단말기, 서비스장치, 서비스망 등 각종정보시스템이 유·무선통신망으로 연결되어 다양한 형태의 정보통신서비스를 제공하거나 이용하는데 필요한 통신 주체간의 합의된 규약을 의미한다. 따라서 정보통신표준화란 상기의 규약을 합리적으로 제정하고 활용하는 일련의 활동이다.

정보통신표준의 추진근거는 정보화촉진기본법(1994), 전기통신기본법(1991), 전파법(1991), 정보통신망법(1992) 등에서 규정하고 있다. 또한 국가표준기본법(1999)은 국내표준화활동체계 전반을 규정하고 있으며, 각 부처별 계획을 종합하여 국가표준 기본계획을 5년 단위로 수립하고 있다. 정보통신표준은 민간의 단체표준으로 제정되고 있으며, 산업발전, 이용자보호 등에 필요한 최소한에 대해서만 국가표준으로 제정하고 있다.

2. 자유화 논의

우리나라는 통신서비스 통상정책 관련 논의에 있어 WTO와 FTA가 가장 중요하다. 따라서 본고에서는 WTO와 FTA에 한정하여 통신서비스의 자유화·개방화 논의를 살펴보았다.

1) WTO

우리나라는 그동안 우루과이라운드(UR)협상과 그 후속협상인 WTO 기본통신협상을 통하여 기본통신 및 부가통신 서비스 전 분야에 걸쳐 “점진적인 시장자유화”라는 기초 하에 시장개방과 규제완화에 주력하여 왔다. 외환위기의 과정에서도 다자간 합의된 일정을 앞당겨 외자제한을 완화하였다. 이러한 결과는 정부와 민간이 자발적으로 경제전반에 걸친 통신서비스의 역할과 중요성을 인식하고 시장 활성화를 위해 보여온 꾸준한 노력의 산물이다.

통신서비스는 크게 음성·데이터 등 정보가 전송과정에서 변화하는지 여부를 기준으로 기본통신서비스와 부가통신서비스로 구분한다. 기본통신서비스는 전송정보를 변경 없이 송신자로부터 수신자에게 전달하는 모든 통신서비스를 의미한다. 구체적으로 과거 GATT 사무국 서비스분야별 분류목록에 따르면, 기본통신서비스는 음성전화·팩스·교환데이터전송·회선교환데이터전송·텔레텍스·전신·팩스·전용회선·기

타로 구분된다. 기타서비스에 속하는 세부서비스 항목은 별도로 정의하지 않고 있으나, 국가별 양허표에 나타나는 세부서비스로는 보통 아날로그·디지털방식의 지상계 이동전화, 이동데이터, 무선호출, PCS, 위성계 이동, 고정위성, 위성통신장비, 관문국, 원격화상회의, 비디오 전송, 주파수공용통신(TRS) 등을 들 수 있다⁹⁾.

개별 기본통신서비스 항목에는 국별 양허표에서 별도의 제한사항을 기재하지 않는 한 지리적으로는 시내·시외·국제 서비스 모두를, 대상고객 기준으로는 공중과 사설 서비스 모두를, 전송기술 기준으로는 케이블·무선·위성 등 여하한 유·무선 서비스 모두를, 설비보유 기준으로는 설비보유방식 및 재판매방식의 서비스 모두를 포함한다.

부가통신서비스는 송신자로부터 수신자에게로의 정보 전송 과정에서 서비스공급자가 고객정보의 형태 및 내용 변화, 저장 등을 통해 가치를 추가하는 통신서비스이다. GATT 사무국 서비스 분야별 분류 목록에 의하면, 전자메일, 음성메일, 온라인 정보·데이터 재생, 전자문서 교환, 고도팩스, 부호·프로토콜 변환, 온라인정보·데이터처리 등을 포함한다.

우리나라는 UR협상을 통하여 부가통신서비스를 전면 개방하였으며, 기본통신서비스는 1994년 5월 개시되어 1997년 2월까지 약 3년의 기간 동안 UR협상 후속의 일환인 기본통신협상을 통하여 단계적으로 외국인 지분참여 제한을 완화하였다. 또한 기본통신협상에서 제시한 양허와 관련하여 추가개방 및 조기개방 등 자발적 자유화를 지속적으로 단행해 왔다. 특히, 외국인 지분참여와 관련하여 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여는 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었다. 별정통신서비스에 대해서도 1999년 예정보다 빠르게 1998년 9월부터 49%까지 허용하였으며, 예정대로 2001년부터는 100%까지 허용하고 있다.

통신서비스를 포함한 서비스 분야는 이미 DDA협상의 기설정 협상의제로 포함되어 있으며, 2001년 11월 제4차 도하WTO 각료회의를 계기로 협상이 가속화되었다. 특히 2002년 6월부터는 시장개방 요청 및 제안(Request/Offer) 방식에 기초하여 세부적인 시장개방 관련사항에 대해 본격적인 양허협상을 추진하고 있다. 그러나 “서비스무역에 관한 일반협정(GATS)” 제19조에 따라 통신서비스 분야에 대한 형식적인 협상의 시작은 다른 서비스 분야와 마찬가지로 2000년 초부터 진행되었다.

현재까지 우리나라와 협상상대국간 통신서비스 분야에 대해 교환한 양허요구서의 주요 내용은 다음과 같다. 우리나라가 양허요구서를 전달한 회원국은 미국·유럽연합·일본·캐나다·호주·중국·브라질·멕시코, 인도 등 총 14개국이고, 우리나라에 양허요구서를 전달한 회원국은 미국·유럽연합·일본·중국·멕시코 등 총 11개국이다. 우리나라가 전달한 양허요구서의 범위 및 수준은 협상상대국들 각각에 대해 기존 양허표에 잔존하는 모든 형태의 시장접근(market access) 및 내국민대우(national treatment), 참조문서(reference paper)와 관련한 제한사항의 전면 폐지를 요구하는 매우 공세적인 수준이라고 볼 수 있다¹⁰⁾.

9) 김화영, 통신서비스협상과 우리의 대응, 나라경제 2003년 6월호, 2003, pp.48-52.

10) 참조문서는 본질적으로 GATS VI조(국내규제), GATS VIII조(독점 및 배타적 서비스 공급자)와 IX조(영업관행)의 내용을 기본통신서비스 분야의 양허에 구체화시킨 문건이다. 과거 정부독점으로 운영되어 오던 기본통신서비스 산업에 경쟁이 도입되면서 아직 경쟁활성화가 이루어지지 않은 불완전한 시장상황에서의 공정경쟁조건 확보를 위해 보다 세부화

특히, 우리나라 통신서비스업체들의 신흥시장 진출 확대를 위해 개발도상국들에게는 외국인 지분참여 규제의 전면 폐지뿐만 아니라, 거의 공통적으로 신규 시장진입의 가능성이 높고 설비보유서비스 시장의 안정적 성장에 참여한 관련이 있는, 재판매서비스의 양허대상 추가 및 참조문서의 양허가 포함되어 있다¹¹⁾.

한편, 협상상대국들이 우리나라에 전달한 양허요구서는 주로 국경간 공급 및 외국인 지분참여 제한 폐지에 집중되어 있으며, 설비보유서비스와 재판매(별정통신)서비스의 차별규제 폐지, 기간통신사업자의 법인 요건 등에 일부협상 상대국들이 문제를 제기하고 있으며, 이러한 사항은 앞으로의 협상과정에서도 지속적으로 요구할 것으로 예상된다.

통신서비스분야 관련 우리나라는 UR협상과 기본통신협상 이후 통신서비스 시장개방 정책을 자발적으로 추진함으로써 당초 양허한 내용보다 개선된 방향으로 개방하여 왔다. 이에 이번 1차 양허안에서는 자발적 자유화를 통해 개방한 사항들을 상당부분 반영하였다. 외국인 지분한도에 대해서는 기간통신사업자의 경우 KT를 포함한 모든 사업자들에 대해 모두 동일인 제한이 전면 폐지되고, 49%의 총량 제한만을 유지하고 있다. 그리고 KT에 대한 외국인 대주주 자격 취득은 기존의 양허표에 기재된 대로 금지하고 있다.

2) 한-미 FTA¹²⁾

미국은 오래전부터 통신서비스 전 분야에 대한 문제를 제기해 왔으며, 특히 통신서비스의 외국인 투자 개방을 WTO, APEC 등 다양한 국제포럼에서 오랫동안 요구해 왔다. 또한 통신서비스 부문 표준과 관련해 2002년부터 2년 동안 우리 정부의 위피(WIFI) 의무화 조치에 대해 통상 차원의 문제 제기를 한 바 있었으며, 2003년 업제자율로 제정한 와이브로(WiBro) 기술표준을 채택한 것에 대해 강하게 반발한 바 있다. 이러한 배경 하에 한미 FTA 통신부문 협상은 서비스시장 개방의 핵심요소라 할 수 있는 국내 통신서비스 규제의 자유화가 쟁점으로 작용했다. 주요 협상 결과는 다음과 같다.

(1) 통신서비스 규제

한미 FTA 통신서비스 협정문은 대부분의 FTA가 그러하듯이 UR 협상 당시 성안된 통신부속서 및 UR 후속협상시 WTO 기본통신협상에서 탄생한 참조문서(Reference Paper)에 기초하고 있다¹³⁾. 한-미 통

된 규제원칙을 정해 놓은 것이다. 총 6개 부분으로 작성된 참조문서는 크게 시장지배적 사업자와 관련된 규제원칙과 정부가 이행해야 할 규제원칙으로 구성되어 있다. 구체적으로 공정경쟁보장, 상호접속, 보편적 서비스 의무, 허가기준 공개, 규제기관의 독립성, 회소자원의 분배 및 이용과 관련된 개략적인 규제원칙들이 나열되어 있다(강신원, 2003).

11) WTO 및 FTA 통신협상시 우리나라 통신서비스 분야의 주요쟁점사안 중의 하나는 기간통신사업자의 외국인투자한도 확대이다. 주요국들은 통신서비스 시장규모와 발전전망이 높은 우리나라에 투자하기 위하여 외국인 지분한도 확대에 많은 관심을 표명하고 있다.

12) 전자신문사, 정보통신연감, 2007.

13) 참조문서는 WTO 차원의 다자간 합의 문건의 성격을 갖고 있으며, 정보통신서비스 시장의 자유화와 실질적인 경쟁과 진입장벽을 제거하여 개방을 촉진시킨다는 관점에서 통신서비스 분야의 자유화 및 시장개방의 척도로 인식되고 있

신서비스 협정문은 소위 WTO플러스 형태로 구성되어 있다. 통신부속서나 참조문서에는 없으나 한미 FTA 협정문에 있는 내용을 살펴보면, 먼저 지배적 사업자 의무가 내외국인 차별 없이 적용되도록 양국 정부가 보장한다. 또한 양국은 무선 분야에서 지배적 사업자의 의무 적용을 모두 배제한다. 그리고 해저케이블, 규제기관의 독립, 투명성 조항 등이 있다.

(2) 기간통신사업자의 외국인 지분

양국은 기간통신사업자에 대한 기존의 외국인 직접투자제한은 현재 49%를 그대로 유지하되, 국내에 설립한 법인을 통한 간접투자는 100%까지 허용하기로 합의하였다. 다만 간접투자 100% 확대 적용은 협정 발효일로부터 2년까지 유예할 것과 공익성 심사(public interest test)를 통한 국가안보 등에 문제가 없을 경우에만 허용하기로 하였다¹⁴⁾. 아울러 KT 및 SKT에 대해서는 합의한 간접투자 100%를 적용하지 않기로 하여 기존의 외국인 투자제한 규정이 변함없이 적용되도록 했다(채욱 외, 2007)¹⁵⁾.

다. 왜냐하면 통신 분야의 경우 대부분 각국의 정부 혹은 주요 통신사업자가 시내망을 독점하는 상황이어서 반경쟁 행위를 차단하기 위해서는 실질적으로 참조문서의 내용이 결정적이기 때문이다. 또한 참조문서는 WTO 분쟁해결제도를 통하여 직접적으로 회원국에 대하여 규제할 수 있다는 점에서 중요성이 높은 것으로 평가된다.

- 14) 한미 FTA 협정문상 공익성심사제도 관련 내용은 제12장 국경간 서비스무역의 부속서한(공익성 테스트)과 제14장 통신 제20조 투명성 조항을 들 수 있으며, 구체적인 내용은 다음과 같다.
- 제12장 국경간 서비스무역 - 부속서한(공익성 테스트)
- 공중통신서비스를 공급하기 위한 허가를 다른 쪽 당사국의 인이 지분을 보유하고 있는 당사국의 인에게 부여하는 것에 대하여, 그러한 서비스의 공급이 공익에 부합할 것이라는 결정을 조건으로 하는 경우 당사국은 다음을 보장한다.
- 1) 그러한 결정 및 결정을 내리는 절차가 객관적이고 투명한 기준에 기초한다.
 - 2) 다른 쪽 당사국의 인이 지분을 보유하고 있는 당사국의 인에게 허가를 부여하는 것이 공익에 부합할 것이라는 결정에 유리한 추정을 사용한다.
- 그리고 3) 제14.20조와 합치하는 규범제정을 통하여 그러한 절차를 개발한다.
- 제14장 통신 - 제20조 투명성
- 제21.2조(공표)에 더하여, 각 당사국은 다음을 보장한다.
- 가. 근거를 포함하여 통신규제기관의 규범제정과 통신규제기관에 제출된 요율표가 신속하게 공표되거나 달리 이해관계인에게 이용가능 하도록 할 것
 - 나. 이해관계인이 통신규제기관이 제안하는 규범제정에 대하여 충분한 사전 공고와 합리적인 의견 제출의 기회를 제공받을 것
 - 다. 실행 가능한 한도에서 규범제정에 있어 통신규제기관에 제출된 모든 의견이 공개될 것
 - 라. 통신규제기관에 제출된 의견에서 제기된 모든 중요하고 관련된 문제가 통신규제기관의 규범 제정 과정에서 응답될 것 그리고,
 - 마. 다음을 포함하여 공중통신서비스에 관한 조치가 공개될 것
 - 1) 다음에 관한 조치
 - 가. 서비스의 요율 및 그 밖의 조건
 - 나. 기술적 인터페이스의 규격
 - 다. 단말장치 또는 그 밖의 장비를 공중통신망에 부착하기 위한 조건 그리고
 - 라. 통보 허가 등록 또는 면허 요건이 있으면 그러한 요건
 - 2) 사법적 및 그 밖의 심판절차에 관한 절차
- 15) 외국인 투자자가 국내 법인을 설립하여 한국 기업에 대해 투자하는 경우를 말한다.

(3) 기술표준정책

양국은 성능 기반으로 기술표준을 정하도록 노력할 것을 합의하였으며, 정부가 특정 기술표준을 정하고자 할 경우에는 시장 자율로 공공정책 목적 달성이 불가능한지를 판단하고, 통신사업자 및 장비 제조업체에게 의견개진 기회를 제공하고, 표준 채택 후에도 사업자가 다른 기술표준의 추가 허용 여부를 검토하도록 요청할 경우, 이유를 명시해 서면으로 답변하고, 요구서(가능한 경우)와 답변서를 공개할 것을 합의하였다.

VI. WTO 통신서비스 통상정책의 주요 이슈 검토

정부는 통신서비스분야 주요 쟁점에 대하여 현재까지 외국인지분제한 완화 및 기술선택의 자율성 인정은 불가하다는 입장을 견지하고 있다. 그러나 통신서비스 시장 개방은 장기적인 시각에서 볼 때 통신서비스 관련 국제적 스탠더드를 도입하고 이를 토대로 범세계적인 통신서비스를 제공할 수 있는 기초를 마련하는 것이 중요하다는 관점에서 접근할 필요가 있다. 더구나 국내 통신시장의 포화상태와 과당경쟁으로 인하여 해외시장 개척 등 한국 통신업체들은 새로운 돌파구를 개척해야 할 상황이다.

또한, 통신서비스 부문과 관련하여 통신기술 및 서비스의 급속한 발전과 보급에 따라 WTO에서는 서비스 공급형태인 국경간 공급(Mode 1)과 관련한 이슈가 중요하게 다루어지고 있으며, 통신기술의 발전으로 통신서비스의 새로운 국경간 공급 유형은 급속히 증가하고 있다. 현재 세계 여러 나라는 GATS의 통신에 관한 예외규정에 입각하여 기간통신서비스의 국경간 공급을 반경쟁행위 통제, 국내 소비자 보호, 조세부과, 국가안보 등을 이유로 규제하고 있다. 그러나 기술발전 추세에 따라 점차 이 같은 규제는 불필요하다는 의견도 제시되고 있으나, 국경간 공급제한 규제완화는 향후 외국통신사업자가 우리나라에 들어와 사업할 수 있는 유리한 환경의 조성을 위해 기간통신사업자와 별정통신사업자간의 접속료차별, 부가통신서비스사업자의 설비보유제한, 참조문서 이행 등으로 개방 압력은 확대되고 심화될 가능성이 높다는 점에서 신중한 접근이 요구된다.

한편, 통신서비스 교역은 서비스 제공에 관련되는 통신장비와 기술표준의 동반 수출을 의미한다. IT 강국인 한국의 통신서비스업체들은 이미 중국, 몽골, 베트남 등에 활발하게 진출하고 있다. 한국 업체들이 진출하는 각국에서 제한 없이 활동하고 시장을 선점하고 기간통신업체의 대주주도 될 수 있어야 한다. 따라서 통신서비스분야 교역에서 보다 능동적인 정책대응을 할 필요가 있다. 다만 경쟁 지향적 규제환경을 고려하는 동시에 공익성 심사의 강화를 통해 개방으로 인한 부작용을 최소화하기 위한 제도 강화가 필요하다.¹⁶⁾

16) 통신서비스의 공익성 심사와 관련하여 전기통신사업법, 동 시행령 및 시행규칙에 명시되어 있으나, 명확한 기준은 찾아보기 어렵다. 전기통신사업법: 제6조의3 (기간통신사업자의 주식취득 등에 관한 공익성 심사) ①다음 각호의 1에

앞서 살펴보았듯이 통신서비스의 통상정책에서 이슈가 될 수 있는 정책은 사업자분류, M&A 제도, 외국인 투자, 국경간 공급, 기술표준제도 등으로 살펴볼 수 있다. 이 중에서 외국인 투자(외국인 소유지분)와 국경간 공급이 국내외적으로 지속적으로 이슈화 될 가능성이 높은 것으로 판단된다. 따라서 본 고에서는 여러 가지 정책 중에서 가장 이슈화되었거나 될 가능성이 높은 외국인 투자와 국경간 공급 등 두 정책에 대하여 주요이슈를 검토해 보았다.

1. 외국인직접투자

기간통신사업자의 외국인 지분제한 관련하여 대부분 국가들은 자국의 공익적 목적과 통신사업을 보호하기 위하여 여러 가지 제한사항을 두고 있다. 대표적인 제한사항은 외국인이 기간통신사업자의 주식을 매입함에 있어서 한도를 설정하거나, 외국인 대주주를 규제하고 있으며, 또한 외국인의 지분제한의 규제를 하지 않는 국가들은 공공의 목적을 위해서 질적인 규제 등을 유지하고 있다.

우리나라의 경우 “전기통신사업법”에 의해 기간통신사업자에 대한 외국인 지분을 정량적으로 규제하여 왔으나 2004년 “공익성 심사제도”를 도입하여 정량적 규제뿐 아니라 정성적으로도 외국인 지분을 규제하는 이중규제 체도를 유지하고 있다. 한국의 통신시장 자유화 수준은 OECD 국가와 비교해도 높은 수준이지만 기간통신 사업서비스에 대하여 외국인소유지분을 49%로 제한하고 있다.

이와 관련하여 우리나라는 WTO DDA 통신서비스협상에서 외국인 지분참여 제한, 국경간 공급 관련 제한 사항, 서비스공급자의 허가요건(법인)제한에 대한 폐지 등을 요구받고 있다. 주요국이 우리나라에 대한 양허요구서를 살펴보면, 거의 대부분의 국가들은 현재 우리나라의 양허표상 제한 사항인 외국인 및 동일인(KT관련) 지분제한, 국경간 공급 제한 등에 대한 폐지를 요구하고 있다. 지속적으로 주요국들은 우리나라에 대하여 전면적인 시장개방을 요구하고 있으나, 이는 예상되었던 사항으로서 협상목표의 최대치를 의미하는 것으로 이해할 수 있으며, 우리나라도 이러한 판단에 기초하여 다른 나라에 전

해당하는 것이 국가안전보장, 공공의 안녕·질서의 유지 등 대통령령이 정하는 공공의 이익을 저해하는지 여부를 심사(이하 "공익성심사"라 한다)하기 위하여 정보통신부에 공익성심사위원회(이하 "위원회"라 한다)를 둔다<개정 2007.1.3>.

1. 본인이 「증권거래법」 제36조제3호의 규정에 의한 특수 관계인(이하 "특수 관계인"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, 영입의 양도·양수 등 대통령령이 정하는 중요 경영사항에 대한 계약을 체결하는 경우
 4. 그 밖에 기간통신사업자의 경영권을 사실상 가지고 있는 주주의 변경이 있는 경우로서 대통령령이 정하는 경우
- 전기통신사업법 시행령: 제3조 (공익성심사기준 등) ①법 제6조의3제1항 각호외의 부분에서 "대통령령이 정하는 공공의 이익"이라 함은 국가안전보장, 공공의 안녕·질서 유지를 말한다.
②법 제6조의3제1항제3호에서 "대통령령이 정하는 중요 경영사항"이라 함은 다음 각호의 사항을 말한다.
1. 기간통신사업자의 대표이사의 임면 또는 임원의 3분의 1 이상의 임면
 2. 기간통신사업의 양도·양수
 3. 기간통신사업자의 신규 기간통신사업의 진입
- ③법 제6조의3제1항제4호에서 "대통령령이 정하는 경우"라 함은 기간통신사업자의 최대주주가 아닌 주주들이 공동으로 의결권을 행사하기로 합의하여 기간통신사업자의 경영권이 사실상 변경되는 경우를 말한다.[전문개정 2004.5.10]

달한 양허요구서에서 해당국에 전면적인 시장개방을 요구하고 있다. 따라서 실질적인 개방수준에 대한 논의는 양허요구서의 주요내용을 기초로 한 협상을 통해 단계적으로 전개될 것으로 예상된다.

한편, 외국인 지분제한의 향후전망을 살펴보면 과거의 협상이 주로 시장진입 과정에서 제기된 무역장벽의 완화 차원에서 진행되었다면, 새로운 협상은 시장진입관련 무역장벽의 완전해소 및 시장진입 이후의 유효한 경쟁을 뒷받침할 수 있는 실질적인 경쟁규칙 마련에 주력될 것이다.¹⁷⁾ 따라서 개방 압력은 포괄적이기보다는 외국사업자의 시장진입에 꼭 필요한 사안에 대하여 집중될 가능성이 높으며, 주요 규제원칙의 이행과 관련하여서는 소모적이며 합의도출이 어려운 다자협상에 의존하기보다는 양자협상을 병행하여 추진될 것으로 예상된다.

외국인 지분제한과 관련하여 미국을 비롯한 주요국은 기간통신서비스사업자는 정보사회 개발에 중요한 요소이며 기간통신사업에 대한 외국인투자제한 철폐는 외국인 투자를 촉진하고 통신 산업과 관련 분야의 성장을 도울 것이며 자본, 전문기술지식, 경영기술의 국내 유입 또한 촉진할 것이기 때문에 검토되어야 한다고 주장한다. 즉, 외국인 지분제한의 완화는 먼저 중장기적으로 경영투명성을 제고하고 경영효율성을 높이는 긍정적 효과가 있다는 것이다. 또한 글로벌 통신망을 구성하려는 의도로 해외 통신사업자가 국내로 진출한다면 규모의 경제효과 혹은 신사업공동추진에 따른 위험감축 등 다양한 시너지 효과도 기대해 볼 수 있다는 것이다. 외국의 선진기술 및 경영기법의 도입과 경쟁촉진 등으로 수익성이 증대되고 통신 산업에 대한 지분제한이 완화되는 경우 해외직접투자(FDI)의 추가 유입이 기대 될 수 있다는 점도 부연되고 있다.

그러나 이러한 외자지분제한의 완화 폭이 커질수록 외자유입에 따른 경영참여가 늘어나면 보편적 서비스 등 기간통신사업자의 의무에 소홀해질 수 있고 장기 투자보다는 주가차익 배당수익 등 수익위주 경영으로 통신발전에 부정적 영향이 나타날 수 있으며 적대적 인수합병(M&A)에 취약해질 수 있다는 점이 부정적인 영향으로 증가될 것이다. 아울러 영리에 치중한 통신요금 인상 등으로 국민 부담이 가중되고 국가안보에 부정적인 영향을 미칠 수 있을 것이다.¹⁸⁾

이러한 문제점을 보완하기 위하여 도입된 공익성 심사제도에 대한 실효성에 대한 이슈가 제기되고 있다. 그 이유는 먼저 공익성 심사제도가 도입이 되었으나 어떤 경우에 어떻게 적용할 것인지에 대한 명확한 제도적 규정이 미미하다는 점이다. 우리나라의 경우 제도적으로 명확하게 되어 있지 않은 경우 실제로 적용하기 힘들 법률체계를 가지고 있다는 문제점이 부각되고 있다. 다음으로 공익성 심사제도에서 규정한 문제가 실제로 발생하였을 경우 실제로 동 제도에 입각하여 외국사업자에 대한 규제가 가능할 것인가 하는 문제이다. 미국, 중국, EU, 일본 등은 우리나라의 주요 무역상대국의 우리나라에 대한 영향력이 매우 높고, 이들 분쟁당사국이 명확한 근거의 제시를 요구할 시 공익성 심사를 하기 어

17) 글로벌통신사업자의 주요사업 분야가 국제전화회선 및 Frame Relay 등 국제음성·데이터통신 사업이라는 점과 글로벌사업자의 전략이 범세계적인 글로벌 네트워크를 이용하여 상대국 시장에 진입하는 것이라는 점에서 국경간 공급에 대한 교역장벽은 심각한 제한으로 여기고 있다. 이러한 점에서 WTO 통신협상에서는 국경간 공급에 대한 제한사항에 대한 전면적인 철폐가 주요의제로 등장하고 있다.

18) 대외경제정책연구원, 한·미 FTA 서비스부문 교역 현황 및 시사점, 2006.12, pp. 136-141

렵다는 문제점이 존재한다.

2. 국경간 공급

서비스의 공급방식 가운데 상업적 주재(Commercial Presence)가 대부분을 차지하지만, 기술발전이 급속히 진행됨에 따라 국경간공급(Cross-border Supply)에 의한 서비스 제공기회가 확대되고 있다. 이러한 통신서비스의 국경간 공급을 FTA 및 WTO 협상시 통신서비스의 국경간 공급 문제가 주요이슈가 되고 있다. 우리나라는 통신서비스의 국경간 공급을 WTO 및 국내법(전기통신사업법)의 규정을 통하여 부분적으로 규제를 시행하고 있으며, 이러한 규제에 대한 완화를 FTA 및 WTO 협상시 지속적으로 요구받고 있다(강신원 외, 2007).

국경간공급 관련 기본통신협정에서 가입국의 양허표를 살펴보면 대부분 국가들이 전혀 양허하지 않거나, 일부 제한사항을 두고 있다. 대표적인 제한사항은 국경간공급의 경우 국내사업자와의 상업적 약정 체결 의무이다. 이는 국경간공급의 경우 반경쟁행위 통제, 국내 소비자 보호, 조세부과, 국가안보 등이 문제될 경우 규제근거를 확보하기 위함인 것으로 판단되며, 우리나라의 경우에도 동일한 제한을 유지하고 있다.

국경간공급의 협상동향은 현재 우리나라 기본통신 및 부가통신서비스 전 분야에 걸쳐 시장개방 양허를 요구받고 있다. 특히, 기본통신서비스의 경우 우리나라 양허표에 기재되어 있는 공급방식별 제한사항의 포괄적인 폐지를 요구받고 있다. 구체적으로는 국경간공급 관련 제한 사항, 외국인 지분참여 제한, 서비스공급자의 허가요건(법인)제한에 대한 폐지 등이 주요이슈화 되고 있다.

미국과 카리브해의 작은 섬나라가 인터넷 도박에 둘러싼 소송의 사례를 살펴보면 국경간공급의 완화에 다른 문제의 심각성을 알 수 있다. 사건의 발단은 카리브해의 소국 엔티카와 발부다는 미국이 국경간공급 허용을 GATS 양허표에서 약속하고 있으나 국경간공급 서비스로 이루어지는 자국의 인터넷 도박을 미국이 국내법으로 규제함으로써 막대한 피해를 입었다고 WTO에 소송을 제기하였다(USTR, 2004). 소송제기의 근거는 미국이 GATS상 미국의 구체적 약속에 대한 양허표에 불합치하고 GATS 제 XVI:1조, 제 XVI:2조, 제XVII:1조, 제XVII:2조, 제XVII:3조, 제VI:1조, 제VI:3조 그리고 제XI:1조와도 불합치 한다고 주장하였다.¹⁹⁾ WTO 상고위원회의 판결을 살펴보면 미국이 지금과 같이 외국인을 제외한 내국인에 대해 인터넷 도박을 규제할 수 있다고 판결하였다(미국에 유리한 판결 문항). 그러나 WTO는 미국이 인터넷 도박에 대한 일부 제한 규제를 유지할 수 있지만 외국 온라인 도박 사업자들을 차별해서는 안 된다는 판결을 하였다(미국에 불리한 판결문항). 이러한 판결은 미국의 도박 규제가 공공질서와 윤리를 지키기 위한 것이라는 사실을 상고위원들이 인정한 결과이나 외국의 도박

19) 미국은 양허표에 국경간공급 유형에 무(none)라고 기재하여 국경간공급에 대한 시장접근을 허용하고 있다. 현재 미국은 인터넷상의 도박행위, 특히 외국에서 운영하는 인터넷 사이트가 제공하는 “역외”배팅에 대하여 강경한 입장을 취하고 있다(박영덕, 2005).

업자를 차별해서는 안 된다는 판결을 함으로써 국내의 규제를 보다 명확히 해야 할 부담을 갖게 되었다(Kang·Bae, 2006).²⁰⁾

이에, 국경간공급의 향후전망을 살펴보면 과거의 협상이 주로 시장진입 과정에서 제기된 무역장벽의 완화 차원에서 진행되었다면, 새로운 협상은 시장진입관련 무역장벽의 완전해소 및 시장진입 이후의 유효한 경쟁을 뒷받침할 수 있는 실질적인 경쟁규칙 마련에 주력될 것이다. 따라서 개방 압력은 포괄적이기보다는 외국사업자의 시장진입에 꼭 필요한 사안에 대하여 집중될 가능성이 높으며, 주요 규제 원칙의 이행과 관련하여서는 소모적이며 합의도출이 어려운 다자협상에 의존하기보다는 양자협상을 병행하여 추진될 것으로 예상된다.

한편, 통신서비스의 국경간 공급에 대한 주요 이슈는 다음과 같다. 먼저 콜백서비스는 저렴한 요금으로 1993년 이후 급격히 성장해 주요 이슈화 되어 왔으나, 인터넷폰 등 다른 신규 서비스가 개발되면서 1998년 이후 수익이 급감하고 있어 기존 기간통신사업자에게 미치는 영향이 감소되었다. 따라서 국경간공급제한이 폐지된다 하더라도 콜백서비스 분야에서는 영향이 그리 크지 않을 것으로 전망된다. 인터넷 전화는 현재 기존 음성전화서비스 시장의 틈새시장에서 음성전화 시장 및 기간통신사업자의 수익기반을 잠식하며 발전하고 있지만, 이를 대체하는 서비스로 발전할 것으로 예상된다. 따라서 인터넷전화의 경우 국경간공급제한이 폐지될 경우 아무런 제한 없이 해외 인터넷전화 사업자가 국내 가입자에게 자국의 인터넷전화번호를 부여하여 가입자를 모집하여 서비스를 제공할 수 있게 되어 국제전화역무 뿐만 아니라, 통화역무 전체에 심각한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 국제단순재판매는 전용회선을 이용하여 공중통신망과 접속하여 교환서비스를 제공하는 서비스이다. 이때 국제전화요금은 전용회선 요금으로 대체되므로, 즉 전용회선을 이용하는 경우 공중통신망을 우회하므로 이용자의 이용요금을 저렴하게 할 수 있어 기간통신사업자의 국제전화시장에서의 매출감소 및 수익악화로 이어질 가능성이 존재하고 있으며, 국경간공급제한의 폐지는 해외 우수 경쟁력 있는 통신사업자의 국내통신서비스 시장에 참여로 경쟁의 심화와 기존사업자의 수익성 악화가 심화될 가능성이 높다. 위성서비스의 경우는 국경간공급제한의 폐지 이후, 외국 통신사업자가 위성을 통하여 시내 전화, 데이터 통신 등의 국내 이동통신시장에 진입하여 통신서비스를 제공할 수 있을 것이다. 국경간공급의 허용은 국내 통신사업자들에 비해서, 전 세계적으로 연결된 망을 보유한 해외 주요통신사업자에 유리하게 작용할 것이다. 저렴한 서비스와 수요에 보다 유연성 있게 통신서비스를 공급할 수 있는 유리한 위치에서 통신서비스를 제공할 것이며, 또한 이들은 자신이 개발한 단말기 및 어플리케이션을 사용하기 때문에 최소한의 수익을 보장을 받을 수 있는 유리한 위치에서 사업을 할 수 있다. 마지막으로 해저케이블의 경우 규제 완화는 외국사업자들이 우리나라 국내법의 지배를 받지 않고 국내 사업이 가능하며, 국내에 기반투자 없이 단기이윤만 추구하게 되어 국내 통신시장질서 및 공공복리 파괴 우려가 예상된다.

20) 이러한 판결은 WTO가 도박이라는 특수한 사안을 인정한 결과로 판단되며 기타 국경간공급으로 이루어지는 통신 서비스인 경우 이와 유사한 판결결과를 예상할 수 있을 것이다.

V. 결론 및 시사점

세계적으로 FTA가 빠르게 확산되는 등 국제 네트워크와 국제표준이 확산되고 있다. 우리나라의 경우 통상이 경제에 차지하는 비중이 높고, 국제 통상환경의 변화에 빠르게 적응하기 위하여 FTA의 체결을 가속화 하고 있다. 한편, 통신서비스의 경우 WTO 및 FTA 협상시 개방 압력이 가속화 되고 있는 가운데, 현재까지 지속적으로 무역적자를 기록하고 있다. 따라서 개방이 확대되는 가운데 우리나라 통신서비스의 경쟁력을 높이는 방안의 모색이 요구되고 있다. 따라서 본고는 이러한 현실적 상황을 중심으로 통신서비스 관련 우리나라 통상정책의 현황을 살펴보고, WTO 및 FTA 차원에서 제기되고 있는 주요 통상이슈를 검토하여 시사점을 살펴보았다.

이에, 우리나라 통신서비스가 지속적 통상환경에 영향을 받고 있는 상황에서 통신서비스의 통상정책에서 이슈가 될 수 있는 정책으로 사업자분류, M&A 제도, 외국인 투자, 국경간 공급, 기술표준제도 등으로 살펴보았으며, 이 중에서 주요 무역상대국과 WTO 및 FTA 협상에서 가장 이슈가 되고 있는 외국인 투자(외국인 소유지분)와 국경간 공급이 국내외적으로 지속적으로 이슈화 될 가능성이 높은 것으로 판단하고 주요이슈를 살펴보았다.

결론적으로 통신서비스의 개방의 확대는 불가피 할 것으로 보이며, 이러한 개방의 긍정적 효과를 확대가 요구되고, 부정적 효과를 최소화하기 위한 노력이 요구된다. 이를 위하여 먼저 외국인 지분제한과 관련한 통상정책의 시사점 및 방향은 다음과 같다. 첫째, 외국인 지분소유제도에 대한 보다 명확한 공익성 심사제도 마련이 필요하다. 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유제한을 완화하더라도 공익성 심사를 통하여 중추적 통신업체의 인수합병을 규제할 수 있다면 외국기업의 인수합병에 대한 적극적인 대응도 가능할 것이다. 일부 한국판 엑슨-플로리오(Exon-Florio)법 도입 및 공익성 심사제도의 강화도 필요하다는 주장이 제기하고 있다²¹⁾. 자국의 중추 사업에 대한 외국인의 인수를 제한하는 것은 미국뿐만 아니라 대부분의 선진국이 외국기업의 인수합병 시도에 자국 기업을 무방비 상태로 방치하지 않는 등 몇 가지 이유에서 정당화 될 수 있다²²⁾. 통신서비스시장 개방으로 나타나는 부작용을 줄일

21) 엑슨-플로리오 법은 미국이 안전보장을 이유로 자국의 주요기업 보호차원에서 외국인 지배를 막기 위해 미국 종합무역법에 포함시킨 조항으로 미국과 일본 사이의 통상마찰이 극에 달했던 1980년대 탄생했다. 이 법안의 저촉여부에 대한 조사는 국무부, 재무부, 상무부, 국방부, 국토안보부 장관과 미국무역대표부(USTR) 대표, 경제자문위원회 의장, 검찰총장, 행정관리에산국국장, 과학기술정책국국장, 대통령안보수석보좌관, 경제수석보좌관으로 구성되어 있는 대미 외국투자위원회(CFIUS)가 행사한다. CFIUS의 조사결과 저촉된다고 판정될 경우 대통령이 인수합병경영권 취득을 금지할 수 있다.

22) 미국은 국가안보에 위해가 될 우려가 있는 외국인투자의 원천적 봉쇄라는 표방하에 소위 ‘엑슨-플로리오법(Exon-Florio Amendment)’을 제정하였다(Graham, E.M. and D. M. Marchick, 2006). 동법의 목적은 외국기업의 미국내 투자에 대하여 그 내용을 사전적으로 심사해서 미국의 공익(Public Interests)에 부합되는 투자만을 선별적으로 허용하겠다는 것으로 외국인투자에 대한 공익성심사이다. 동법의 대략적인 심사기준은 다음과 같다. ① 미국 내 주요설비(Critical Facility)의 파괴, ② 사법권 집행의 방해 및 국가안보 관련 조사의 방해, ③ 기밀정보에 대한 불법 접근, ④ 감시 또는 사법권 집행을 위한 미 정부기관의 정보접근 제한, ⑤ 미국정부 또는 미국기업에 대한 핵심기술·상품의 제공 거부, ⑥ 국방·첩보활동을 위한 주요기술 및 핵심제품의 외국 이전, ⑦ 미국수출통제법(US Export Control Law)이 규정한 기술의 불법 해외이전, ⑧ 국방·첩보활동·국토안보(Homeland Security) 관련 미국의 기술적 우위 침

수 있는 방안의 하나로 공익성 심사규정을 미국이 현재 적용하고 있는 수준으로 강화한다면 외국인 지분소유 제한을 완화해 해외직접투자를 유도하는 한편 투기적 자본을 배제하고 통신서비스의 공공성을 유지하는 동시에 개방을 통해 국제적 경쟁력을 강화하는 데 큰 도움이 될 수 있을 것이다(Jackson, 2006). 둘째, 공익성 심사제도의 실효성, 즉 적용가능성을 높여야 할 것이다. 공익성 심사제도의 적용가능성을 높이기 위하여 앞서 언급한 바와 같이 보다 명확한 규제근거를 확보하는 것이 선행되어야 할 것이다. 이를 통하여 공익성 심사제도가 우리나라 정책인 것을 보다 명확히 해둘 필요가 있으며, 분쟁 발생의 여지를 사전에 방지하는 것이 무엇보다도 필요하다.²³⁾

다음으로 개방을 염두에 둔 국경간 공급과 관련한 통상정책의 시사점 및 방향은 다음과 같다. 첫째, 기간통신서비스의 외국인 지분과 관련하여 공익성 심사 제도를 도입한 것과 같이 국경간 공급 관련 통신서비스에 대하여 공익성 심사 도입이 요구된다. 국경간 공급에 의한 외국사업자의 한국 시장진입이 공익에 기여한다면 허용하고 공익에 기여 여부는 방송통신위원회 등 관련 기관에서 공익성 심사를 통하여 판단하면 될 것이다. 둘째, 국내사업자와 동일 수준의 규제부과가 요구된다. 국경간 공급을 통한 외국사업자의 국내시장 진입은 국내 사업자와 규제 형평성 또는 국내 사업자에 대한 역차별 문제를 야기할 가능성이 높다. 따라서 동일 서비스에 대하여 국내사업자와 동일한 수준의무와 규제를 부과하여야 할 것이다. 셋째, 외국사업자의 서비스계약의 불이행에 따른 규정 신설이다. 국내 사업장이 없이 서비스를 제공할 경우 국내법 적용상의 문제가 존재한다. 따라서 서비스계약 불이행시에 대한 조치 내용을 방송통신위원회 위원장에 신고토록 하고, 방송통신위원회 위원장이 그 조치가 적절하다고 판단되는 경우 국경간 공급 서비스를 승인해주는 방안을 고려해야 할 것이다. 이러한 내용을 전기통신사업법 중 이용자 이익저해 방지를 위한 금지 행위를 규정하고 있는 제36조의3이나 시행령에 포함시킬 수 있을 것이다. 넷째, 개인정보 처리·유포와 관련된 개인의 사생활 보호 관련 규정 신설이다. 현재 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률에서는 정보통신서비스 제공자가 개인의 정보를 국외로 이전하고자 하는 경우에 이용자의 동의를 얻도록 규정되어 있다. 그러나 이 규정을 위반하여 이용자의 동의 없이 개인정보를 국외에 이전하는 경우 현행법상 제재수단이 없다. 따라서 위반사업자에 대해서는 과태료 등의 벌칙의 규정이 요구되고, 이와 함께 실효성을 높이기 위해 외국 거주사업자에 대해서는 과태료를 부과할 수 있는 주소지 및 책임주체 등을 방송통신위원회에 등록을 해야만 국경간 공급 서비스를 제공할 수 있는 방안이 요구된다. 다섯째, 직접세의 부과 및 징수 보장방안 확보다. GATS 규정에 의하면 직접세의 부과를 위한 제한은 예외사유로 인정하고 있으나, 이러한 내용을 담은 조항은 정보통신법 보다는 조세관련법에 규정해야 할 것으로 보인다. 이는 방송통신위원회의 영향이 미치지

해, ⑨ 미국내 민·관 통신망 보안에 대한 침해, ⑩ 미국기업 인수를 통한 정부 또는 경제의 정탐 시도, ⑪ 적국의 군사력·첩보능력 원조 등이다. 한편 외국인투자위원회(CFIUS: Committee on Foreign Investment in the United States)가 판단기준으로 삼고 있는 국가안보, 법 집행, 외교정책, 통상정책 등은 내용적으로 상당히 애매할 수밖에 없는 기준들이다(이한영 외, 2006).

23) 국가이익에 반하는 적대적 M&A에 대해서는 “심사가 가능하지만, 적대적 M&A가 아니라 국내 경영진들이 자발적으로 지분을 팔 경우, 제재를 가할 방법이 없다.

어렵다는 단점이 있으며, 더욱이 이 경우 국경간 공급에 의한 서비스 제공자와 관련하여, 납세의무자, 납세지 등에 관한 사항이 문제가 될 수 있으므로 구체적인 연구가 요구된다.

본고의 연구의 한계점은 다음과 같다. 먼저 본고에서 논의한 통신서비스의 통상정책은 현재 명확히 구분되어 시행되고 있지 않으며, 그 정의 및 경계도 불분명하다. 따라서 통신서비스의 통상정책을 구분하려는 노력이 보다 심도 있게 진행되었어야 함에도 불구하고 처음 시도 되는 연구의 한계점을 효율적으로 극복하지 못한 점이 존재한다. 다음으로 본고에서는 WTO 기본 통신협정과 WTO 및 FTA에 논의되는 주요 이슈를 기초로 하여 통상정책을 살펴보았다는 점이다. 현재 다양한 통신서비스 정책이 존재한다. 그럼에도 불구하고 저자들이 가장 중요하다고 판단되는 외국인 지분제한과 국경간 공급에 한정하여 논의하였다는 점이다.

참 고 문 헌

- 강신원·배홍균, 국경간 공급규제에 관한 FTA 협상전략 연구 - 통신서비스 분야를 중심으로, 사회과학연구 33(3), 2007.
- 강신원, WTO/DDA 통신시장 자유화협상에 대한 주요이슈 검토 -참조문서의 이행 및 주요 이슈를 중심으로-, 무역학회지 28(4), 2003, 109-135.
- 강신원, WTO DDA 통신협상을 대비한 대응전략: 외국인 지분한도를 중심으로, 전자통신동향분석 18(1), 2003.2.
- 김화영, 통신서비스협상과 우리의 대응, 나라경제 2003년 6월호, 2003, pp.48-52.
- 대외경제정책연구원, 한·미 FTA 서비스부문 교역 현황 및 시사점, 2006.12, pp. 136-141.
- 박영덕, 미국-온라인 도박서비스의 국경간 공급에 영향을 미치는 조치에 관한 사건의 패널보고서 분석, 사이버커뮤니케이션 춘계학술대회, 2005.
- 박종돈, 한미 FTA 협상 타결에 관한 양국간의 문제점 및 대응방안, 통상정보연구 9(1), 2007.
- 이한영 외, 미국 엑스-플로리오법의 특징 및 시사점 - 통신서비스 분야 적용사례를 중심으로 -, 규제연구 15(2), 2006.12, 121-150.
- _____, 한미 FTA 협상전략의 특징 및 시사점: 기간통신서비스 외자규제 사례를 중심으로, 통상정보연구 9(2), 2007.
- 전자신문사, 정보통신연감, 2007
- 정보통신정책연구원, GATT 우루과이라운드와 전기통신서비스, 통신정책동향, 1989.
- 방송통신위원회, 전기통신사업법, 전기통신사업법 시행령 및 시행규칙
- 정보통신정책연구원, 통신사업 역무 및 사업자 분류제도 개선 방향, KISDI 이슈리포트 07-10, 2007.

-
- 채욱 외, 한·미 FTA 이후의 한국의 대미통상정책 방향과 과제, 대외경제정책연구원(연구보고 07-06), 2007.12.
- 한국정보통신산업협회, KAIT IT 통계정보센터, <http://www.iti.or.kr/website/>, 2008.
- Graham, E.M. and D. M. Marchick, US National Security and Foreign Direct Investment, Institute for International Economics, Washington D.C., 2006.
- Jackson, J. K., “The Exon-Florio National Security Test for Foreign Investment,” CRS Report for Congress, March 15, 2006
- Shin-Won Kang-Hong-Kyun Bae, An Analysis of Cross-Border Supply Disputes - Focused on On-line Telecommunication Services, Journal of Korea Trade 10(2), 2006, 117-142.
- USTR, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, Executive Summary of the First Submission of the United States, 2004.
- WTO, WTO General Agreement on Trade in Services(GATS) Glossary: Mode of Supply, www.citizen.org/documents/Glosarry.pdf, 2007.