사례로 손쉽게 이해하는

디지털 통상의 기초



산업통상자원부

KSA 한국표준협회

사례로 손쉽게 이해하는

디지털 통상의 기초

발간사

코로나19로 인해 세계 경제는 그야말로 디지털 대전환이라는 격변의 시기를 겪고 있습니다. 특히, 새로운 디지털 신기술이 출현하면서 통상의 양상마저 변화하고 있는데, 상품과 서비스 교역 위주의 무역환경이 인터넷을 통해 공급될 수 있는 디지털화된 제품과 서비스, 데이터의 국경간 거래로 확대되고 있습니다. 올해 발표된 UNCTAD 자료에 따르면 2019년 글로벌 전자상거래액은 전년 대비 4% 증가한 26.7조 달러로 글로벌 GDP의 30%를 차지하고 있는 것으로 추정되고 있습니다. 바야흐로 디지털 통상이라는 새로운 통상 패러다임의 시대가 열리고 있습니다.

이에 정부는 디지털 통상 환경에 선제 대응하기 위해 2018년 3월 산업통상자원부에 디지털경제통상과를 신설하고 다양한 정책을 추진하고 있습니다. 대외적으로는 새로운 디지털 통상을 규율할 국제규범을 마련하는데 적극 참여하고 있습니다. 2019년 5월부터 WTO에서 공식 개시된 전자상거래 협상에 적극 참여하는 한편, 2020년 6월 개시한 한국-싱가포르 디지털동반자협정(DPA, Digital Partnership Agreement) 협상, 2021년 10월에 개시한 디지털경제동반자협정(DEPA, Digital Economy Partnership Agreement) 가입 협상을 적극 추진중에 있습니다.

대내적으로는 디지털 통상 기반을 튼튼히 마련하기 위해 디지털 통상 전문인력 양성, 관련 통계 구축, 산·학·연과의 소통 강화 등을 적극 추진하고 있습니다. 특히 디지털 통상 전문가를 길러내기 위해 2020년부터 디지털통상아카데미를 운영하고 있으며, 2022부터는 국내 대학에 디지털 통상 교육과정 개설도 추진할 계획입니다. 이에 따라 아직 이론조차 제대로 정립되지 못한 디지털 통상을 조금이나마 손쉽게 이해할 수 있도록 돕고자, 관련 전문가들과 함께 기초 교육교재 용도로 「사례로 손쉽게 이해하는 디지털통상 기초」를 발간하게 되었습니다. 본 교재를 바탕으로 향후 더 좋은 디지털 통상 교재와 저서들이 발간될 수 있기를 기대합니다.

바쁜 와중에도 교재 집필에 기꺼이 참여해 주신 집필진과 교재기획부터 많은 도움을 주신 한국표준협회 관계자분들에게 심심한 감사를 드립니다.

산업통상자원부 통상차관보 정대진

서 문

지난 20여년 간 인터넷과 ICT 등 디지털 기술을 이용해 국가 간 거래가 일어나는 디지털 통상의 등장으로 국제 통상의 판도는 급변을 겪어 왔습니다. 온라인 동영상 서비스, 소셜미디어 등 새로운 형태의 산업이 출현하고 관련 공급망이 재편되었으며, 생산자와 소비자는 국경에 상관없이 디지털 플랫폼을 통해 실시간으로 연결됩니다. 특히, 코로나 19 이후 이러한 디지털 경제로의 전환은 더욱 가속화되고 있습니다.

하지만, 국경 간 데이터 이동, 사이버 보안, 디지털稅 등과 같이 기존의 통상규범으로 규율할 수 없는 이슈들이 속속 등장함에 따라, 세계 주요국은 자국의 산업 경쟁력에 유리한 국제규범을 선점하기 위한 패권 경쟁에 돌입하고 있습니다.

개방형 통상국가인 우리나라는 급변하는 디지털 경제 및 새로운 통상이슈에 빠르게 적응하고 선제적으로 대응할 수 있는 전문가 육성이 매우 중요합니다. 하지만, 디지털 통상 관련 지식을 체계적으로 설명하는 전문 교재가 없는 실정이어서, 한국표준협회는 산업통상자원부의 지원으로 본 교재를 발간하게 되었습니다.

본 교재는 입문용 교재로, 총 4부로 구성되어 있습니다. 먼저 제1부는 〈새로운 디지털 통상 규범의 출현〉으로 현재 논의되고 있는 디지털 통상의 개념 및 관련 규범에 대한 개요를 제공하고 있습니다. 제2부는 〈사례로 살펴본 디지털 기술과 통상〉으로 새로운 디지털 기술이 통상에 어떤 변화를 일으켰는지를 살펴봅니다. 제3부는 〈사례로 살펴본 디지털 경제 ·사회와 통상〉으로 디지털 경제 ·사회가 가져온 새로운 통상이슈를 다룹니다. 마지막으로 제4부는 〈사례로 살펴본 디지털 통상 시대의 新국제규범〉으로 디지털 통상 시대의의 표준, 전자상거래, 개도국의 입장을 정리하였습니다. 모든 장은 디지털 통상의 새로운 개념과 쟁점을 쉽게 이해할 수 있도록 사례 중심으로 작성되었습니다. 본 교재가 보다 많은 사람들에게 디지털 통상에 대한 관심과 이해를 높이는 매체가 되길 바랍니다.

교재 발간을 위해 원고 작성과 편집에 애써주신 많은 분들의 노고에 깊은 감사를 드립니다.

한국표준협회 회장 강명수

본 교재는 산업통상자원부의 자원으로 제작되었습니다.

본 교재에 기술된 내용은 집필진 개인의 의견이며,
산업통상자원부 또는 한국표준협회의 공식 입장과 다를 수 있음을 밝힙니다.

Contents

발간사 2

제1부 새로운 디지털 통상 규범의 출현

제1장 디지털 통상: 규범 제정의 관점에서 9

제2장 한-칠레 FTA를 넘어 한-싱 디지털동반자협정으로 25

제2부 사례로 살펴본 디지털 기술과 통상

제3장 구글, 5천만 유로 과징금?: 데이터 국외이전 및 서버 현지화 이슈 47

제4장 넷플릭스, 너는 누구냐?: 국경간 제공되는 OTT 서비스의 분류 문제 79

제5장 사이버 만리장성?: 디지털 제품·서비스의 암호화, 차단 및 검열 105

제6장 미국 온라인 도박 서비스의 국경간 공급 분쟁과 함의: U.S.-Gambling WTO 분쟁 사례를 중심으로 129

제3부 사례로 살펴본 디지털 경제·사회와 통상

제7장 K-콘텐츠에 관세를 부과한다고?: 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움의 미래 161

제8장 구글에 13억불 관세?: 디지털세를 둘러싼 미국과 EU의 통상 갈등 187

제9장 우버가 한국에서 불법?: 공유경제 서비스 제공의 이슈와 사례 213

제4부 사례로 살펴본 디지털 통상 시대의 新국제규범

제10장 디지털 융합 시대와 표준의 전략적 중요성: 커넥티드 카 표준 경쟁 사례 255

제11장 국경 간 전자상거래 플랫폼: 해외직구의 통관 및 안전인증 이슈 275

제12장 기회의 확대 혹은 불평등의 확대?: 디지털 통상질서와 개도국 307

교재집필위원 328

제 1 부

새로운 디지털 통상 규범의 출현

제1장 디지털 통상: 규범 제정의 관점에서

제2장 한-칠레 FTA를 넘어 한-싱 디지털동반자협정으로

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

제 1 장

디지털 통상

규범 제정의 관점에서

이희진 ▮ 연세대학교 국제학대학원 교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

들어가며

글로벌화는 다양한 현상을 포괄하지만 결국 국경을 넘어서는 경제주체들 사이의 활발한 상거래, 즉 무역이 그 토대이자 표상이 된다. 전통적으로 재화에서 시작된 무역은 서비스, 투자, 지적재산권 등을 포함하는 활동이다. 영국의 팝 음악을 담은 70년대의 LP, 80년대의 카세트테이프, 90년대의 CD를 사서 듣는 것은 상거래로서의 글로벌화이자, 문화현상으로서의 글로벌화였다. 무역은 국경을 넘어서는 경제주체 간의 거래이기 때문에 한 국가 내의 상거래보다는 더 복잡한 문제들을 야기했고, 이로 인해 국가의 정책적 개입 또는 국제적 차원의 논의, 교섭이 필요해졌다. 이런 국가 차원의 개입을 표현하는 통상(通商)이란 말이 자리 잡게 되었다.

인터넷의 등장으로 1990년대 말부터 전자적 수단을 매개로 한 상거래를 뜻하는 전자상거래가 시작되었다. 전자적 수단을 통한 재화의 주문이라는 좁은 의미의 전자상거래는 기술의 디지털화에 발맞추어 다양한 전자적 거래 방식으로 진화해 왔다. 이는 당연히 국경도 쉽게 넘나든다. 음악의 예를 다시 들면, LP, 카세트테이프, CD를 영국에서 주문하는 것이 아니라, 인터넷을 통해서 물리적으로 만질 수 없는 음악이라는 상품(혹은 서비스? 이것이 디지털 통상의 난제이기도 하다)을 영국 음악 회사의 사이트를 방문하거나 앱을 설치해서 데이터로 이루어진 파일이라는 형태로 다운로드 혹은 스트리밍해서 소비하고, 구독(subscription)이라는 방식으로 지불하는 것이 일반화되었다. 그런데 그나마 실체라고 할 수 있는 서버(server), 즉 컴퓨팅 설비라는 것이 어디에 있는지도 모른다. 영국 회사라고 하지만 그 앱은 미국 회사인 구글 플레이에서 찾아서 설치했다. 또 이상한 것은 한국에서 다운로드 받아서 설치하고, 구매했는데 구글코리아가 앱 마켓으로 버는 돈은 대부분 싱가포르에 있는 '구글 아시아 퍼시픽' 매출로 잡힌다고 한다. 법인세가 낮은 싱가포르에 법인을 세워 세금을 낮추기 때문이란다[1]. 똑같은 논리가 넷플릭스를 통해 보는 해외 드라마뿐만 아니라 한국 드라마 시청에도 적용된다.

이 음악 소비 과정, 즉 음악을 듣는다는 행위의 국제적 성격, 무역으로서의 성격은 기존의 재화, 서비스, 무역, 전자상거래라는 말로는 더 이상 잘 설명할 수 없는 현상이 되어버렸다. 디지털 기술의 발달과 그로 인한 국경을 넘어서는 재화 또는 서비스(아니면 제3의

[1] MBC뉴스. 구글도 "돈 번 나라에 세금내라"…G7 법인세 합의. https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6243697_34936.html 2021-06-06 . 2021년 7월 7일 검색.

무엇)의 생산, 유통, 소비 현상은 새로운 개념과 용어를 필요로 한다. 더구나 이렇게 일개 음악 소비 하나에도 복잡한 국가적 이익이 달려 있다. 세금은 어디서 걷어야 하는지? 거래 지불은 어떤 방식을 사용(또는 허용)할 것인지? 거래 성사에 필수적인 개인정보, 특히 금융에 관한 개인정보를 어디에 저장하게 할 것인지? 세제, 개인정보보호, 금융제도 등 다방면에 걸친 문제들이 떠오른다. 이것이 디지털통상이라는 용어가 등장하고 국제통상 나아가서 국제관계, 지정학의 주요 담론으로 등장한 배경이다.

디지털통상의 정의에 대해서는 국제적으로 아직 합의된 것이 없다. 현상이 복잡한 만큼이나 여러 개념, 정의가 있다. 여기에서는 디지털통상 담론을 시작하고 주도하고 있는 미국의 국제무역위원회(ITC)의 정의를 소개한다. ITC에 따르면 디지털통상은 "인터넷과 인터넷 기반 기술이 주문, 생산, 또는 제품과 서비스의 전달에 있어서 중요한 역할을 하는 미국 내 거래 및 국제무역"이다[2]. 우리나라 산업통상자원부는 "인터넷과 ICT 등 디지털 기술을 이용한 국가간 교역 활동(상품 + 서비스 + 데이터) 전반"을 의미하는 용어로 사용한다[3].

디지털 통상이 아우르는 범위는 점점 넓어지고 있다. 이 책의 목차만 보아도 주제의 다양함과 복잡성을 알 수 있다. 온라인 도박 서비스의 국경 간 공급, 국경 간 데이터 이전 및 서버 현지화, OTT 서비스의 국경 간 제공, 디지털 제품/서비스의 암호화, 차단 및 검열, 온라인 콘텐츠에 대한 관세, 해외직구의 안전인증, 우버 같은 공유경제 서비스 등 산업사회 경제의 전 분야에 걸쳐 있다. 이들의 공통점은 기존의 방식으로는 개념적으로 이해하기 쉽지 않고, 게다가 이해당사자들 사이에 분쟁이 생겼을 때 기존의 법, 규제로는 해결이 어렵다는 점이다. 따라서 새로운 규범이 만들어져야 하고, 만들어지고 있다. 바로 이 점이 우리가 관심을 가져야 하는 가장 중요한 이유이다.

2021년 7월 제68차 유엔무역개발회의(이하 UNCTAD) 무역개발이사회에서 우리나라의 지위가 개발도상국에서 선진국으로 변경되었다[4]. 1964년 UNCTAD 설립 이래 선진국 그룹으로 지위를 변경한 예는 처음이라고 한다. 이는 한국이 명실상부하게 선진국의 일원임을 공식적으로 확인받은 것이다. 더욱이 무역을 통한 개발을 주목적으로 하는 유엔기구에서 선진국으로 인정받은 것은 디지털통상이라는 이 책의 주제에서도 볼 때도 더욱 뜻깊다.

[2] KOTRA. 2020. 글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장. Global Market Report 20-003.
[3] Ibid
[4] 대한민국 정책브리핑. 대한민국, 유엔무역개발회의(UNCTAD) 선진국 그룹 진출. 2021.7.4. https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156459901&call_from=rsslink. 2021.7.6. 검색.

무릇 선진국이란 무엇인가? 선진국은 산업이 발달하고, 국민소득이 높고, 정치적으로는 민주주의 정체(政體)가 확립된, 고로 경제적으로 부강하고 사회적으로는 안정적인 나라를 뜻한다. 대외적으로는 이러한 부와 사회적 안정을 글로벌하게 나누기 위해 국제사회에 기여하는 나라이다. 우리나라 대외 정책에서 점점 중요해지는 국제개발협력(ODA: Official Development Assistance)도 그 일환이다. 그러나 진정한 의미의 선진국은 단지 잘 사는 것을 넘어서, 세상이 정한 규칙(규범, 룰)[5]에 따라 행동하는 것만이 아니라 필요하면 세상이 돌아가는 새로운 규칙을 정하는 데 참여하는 나라이다. 오늘날 미국과 중국이 치열하게 대립하는 이유는 중 하나는 G2 열강으로 성장한 중국이 미국이 세계 2차대전 이후 확립한 규범의 체계와 다른 새로운 체제를 시도하기 때문이기도 하다. 진정한 선진국이란 룰을 만드는 데 참여하는 나라이다.

디지털통상이 새롭게 글로벌 의제로 떠오르고 있고, 새로운 룰이 만들어지고 있다는 점에서 이것은 우리에게 위기이자 기회이다. 새로운 기술과 그것에 의해서 가능한 서비스들이 기존의 틀로는 이해가 되지 않고, 통제하기 어렵다. 즉 새로운 규범이 필요하다. 이렇게 새로운 규범을 만드는 장에 참여하지 못하면 다시 남들이 만들어 놓은 규칙에 따라야 할 것이다. 이를 기회로 활용한다면 우리의 의사가 반영되는 규범을 만드는 것도 가능하다. 선진국으로서 반드시 시작해야 하는 일이다.

이 장은 새롭게 떠오르는 디지털통상 논의를 글로벌 규범 제정이라는 관점에서 조망한다. 이하에서는 규범 제정(rules setting)과 규범에 기반한 질서(rules-based order)라는 개념에 대해서 간단히 알아보고, 규범이 어떻게 만들어져 가는가를 데이터 현지화의 예를 통해서 살펴본다.

[5] 이 맥락에서는 영어로 'rules setting' 또는 'rules-based order'라는 표현에서처럼 'rule'이 사용된다. rule은 보통 '규칙''으로 번역된다. 통상 분야에서는 '규범'으로 사용하기도 한다. 국립국어대사전에 의하면, 규칙은 "여러 사람이 다 같이 지키기로 작정한 법칙. 또는 제정된 질서"이고, 규범은 "인간이 행동하거나 판단할 때에 마땅히 따르고 지켜야 할 가치 판단의 기준"이다. 전자는 '문서화로 확립되었다'라는 의미가 강하고, 후자는 '일반적으로 받아들여진다'라는 뜻이 강하다. 아직 만들어져 가고 있다는 의미에서 본문에서는 '규범'을 주로 사용하나, 맥락에 따라서 '규칙'을 사용하기도 한다.

디지털 통상과 새로운 규범

디지털 시대의 새로운 규범 제정 노력

오늘날 미국과 중국의 양강 경쟁 구도에서 중국을 비판할 때 사용하는 가장 대표적인 논리는 중국이 '규범에 기반한 질서'(rules-based order)에 어긋나게 행동한다는 것이다. 2021년 6월 영국 콘월에서 열린 G7 정상회의 공동선언[6]에서도 이 표현이 여러 형태로 쓰이고 있다(multilateral rules-based system, rules-based world order, rules-based multilateral system, rules-based international system). 관련된 문장들은 중국을 직접 지칭하지는 않아도 중국을 겨냥하고 있음을 문맥상 알 수 있다. 실제로 중국도 이 표현에 대해 강력하게 반박한다. 주영 중국대사관은 "소수의 나라가 옹호하는 소위 체제(system)와 질서"라고 하는 것이 국제질서가 아니라며 공동선언을 반박한다[7].

'규범에 기반한 질서' 개념이 가장 잘 자리잡은 곳은 다자무역체계이다[8]. 우루과이 라운드 협상의 결과 WTO가 만들어졌고, '규범 기반'(rules-based)이라는 형용사는 이 무역체제를 묘사하는 데 가장 자주 사용되었다.

'규칙에 기반한 질서'에 대한 미국, 특히 바이든의 입장은 분명하다. 대통령이 되기 전 2020년 Foreign Affairs에 발표한 "왜 미국이 다시 주도해야 하는가"[9]라는 글에서 '규칙에 기반한 질서'를 전제로 '규칙 제정'을 여러 곳에서 강조한다. 바이든은 "누가 무역을 관리하는 규칙을 만들어야 하는가?"(Who writes the rules that govern trade?)라고 묻는다. 미국의 중산층을 위한 외교 정책은 "국제 경제의 규칙이 미국에 반하여 조작되지 않도록" 힘써야 하며, 중국이 아니라 미국이 규칙 제정을 주도해야 한다[10]. 미국은 2차 세계대전 이후 70년 동안 규칙을 제정하는 주도적 역할을 해 왔다. 중국의 도전을 맞아서 이 역할을 가장 효과적으로 하기 위해서는 동맹국 및 파트너와 협력을 강화해야 한다.

[6] G7. (2021), Carbis Bay G7 Summit Communique, Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better.
[7] Global Times. (2021), International order is not based on a so-called system and order advocated by a handful of countries: Chinese Embassy in the UK. 2021, Jun 12. https://www.globaltimes.cn/page/202106/1226037.shtml 2021.7.8. 검색.
[8] Scott, B. (2021), Rules-based order: What's in a name? theinterpreter. The Lowy Institute. 2021.6.30. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rules-based-order-whats-in-a-name 2021.7.8. 검색.
[9] Biden, J. (2020), Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. Foreign Affairs. March/April 2020. 99(2):64-76.
[10] Ibid. p. 70.

이들과의 연합 전선을 통해서 환경, 노동, **무역**, 기술, 투명성 등 모든 점에서 규칙을 만드는 실질적인 레버리지를 얻을 수 있다[11]. 또한 "디지털 시대의 규칙이 중국과 러시아에 의해 쓰여지게" 방치해서는 안 된다고 강조한다[12]. '디지털통상'은 디지털 경제를 주도하고 있는 미국이 자국의 이익을 반영하는 통상의 틀을 만들기 위해서, 통상협상의 의제(agenda)로 삼기 위해 사용하는 용어라는[13] 해석이 설득력이 있다.

한편 중국도 규칙 제정에 대해서 전략적 접근을 시도하고 있다[14]. 중국은 "중국 표준 2035"라는 문서를 2021년 발표할 예정[15]이었다. 2018년 3월에 시작된 이 문서는 "중국 제조 2025"의 후속편이자 '표준 굴기'를 위한 확대판이다. "중국 제조 2025"가 세계 재화생산에 대한 주도권을 지향한다면, "중국 표준 2035"는 재화가 생산되고 거래되는 '규칙'과 시스템에 대한 통제권을 목표로 한다. 즉, 세계 무역과 글로벌 생산 네트워크/글로벌 가치망에서 시스템 설계자가 되고자 하는 것이다. "중국 표준 2035"는 4차산업혁명과 디지털 변혁의 맥락에서 신기술 분야의 글로벌 규칙/표준을 제정하려는 국가 차원의 전략이라는 것이 전문가들의 분석이다. 이는 사업 담당자가 시작 당시 한 말에서도 읽을 수 있다. 인공지능, 빅데이터 등 새로운 분야에서 "국제적 차원에서 기술 연구개발과 특허 분할은 아직 완성되지 않았다. 글로벌 기술표준은 이제 형성되고 있다. 이는 중국의 산업과 표준이 기존의 세력 구도를 넘어설 기회이다"[16]. 기술표준은 글로벌 경제 규칙의 한 축이다.

새로운 규범제정의 예: 데이터 현지화

데이터 현지화(data localization)는 오늘날 인터넷을 기반으로 하는 상거래 및 서비스 제공에서 가장 첨예한 이슈 중의 하나이다[17]. 데이터 현지화는 초점을 맞추는 대상에 따라 '국경 간 데이터 이전' 또는 '컴퓨팅 설비/서버 현지화' 등으로 불리기도 한다. 여기에

[11] Ibid. p. 71. 굵은 체는 본 저자가 강조하기 위해서 사용.
[12] Ibid. p. 75.
[13] 고준성. 2020. 미국의 디지털 통상 정책 동향 및 시사점. 국가기술표준원 TBT 고위과정 강의안.
[14] 이희진 (2020), 표준으로 바라본 세상: 일상에서 만나는 표준의 정치경제학. 파주: 한울아카데미.
[15] '중국 표준 2035'는 2021년 초에 발표될 것이라고 알려져 왔는데 발표되지 않았다. 그 이유에 대해서 필자는 외부 시선에 대한 의식이라고 본다. 미국과 5G, 화웨이들 둘러싸고 기술표준 분쟁을 겪는 도중이고, 또 중국의 국제표준화 정책에 대해서 국제적으로 비판적인 견해와 견제가 늘고 있는 시점에서 굳이 야심찬 정책을 발표할 필요가 없을 것이라고 생각된다. 이것 자체가 중국의 고민을 드러낸다. 미국과 EU 등으로부터 나오는 중국의 기술표준 정책, 특히 국제표준화 접근 등에 대해서 비판적 시선을 의식하는 것이다.
[16] de La Bruyere, E. and Picarsic, N. (2020), China Standards 2035: Beijing's Platform Geopolitics and "Standardization Work in 2020". China Standards Series. Horizon Advisory. April 2020.
[17] 자세한 내용은 '3장. 구글, 5천만 유로 과징금? 국경간 데이터 이전 및 서버 현지화 이슈' 참조.

정보 주체가 동의해야만 데이터 국외 이전이 가능하다라는 문제도 따른다. 미국 무역대표부(USTR)는 매년 발간하는 "국별 무역장벽보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)"에 2017년부터 '디지털무역장벽'이라는 새로운 항목 아래 미국 기업에게 애로가 되는 디지털 분야에서의 무역장벽을 각 나라별로 지적하고 있다[18]. 여기서 가장 대표적이고 널리 알려진 주제가 데이터 현지화이다.

적지 않은 나라가 사이버안보, 공공서비스 데이터 보호, 개인정보보호, 국내 ICT산업 보호 등의 이유로 데이터의 현지화를 요구하고 있다. 구체적으로 예를 들면, 데이터를 처리/보관하는 서버 등 컴퓨팅 설비를 그 나라의 공권력이 미치는 국경 안에 두어야 한다는 요건이 대표적이다. 이는 또한 국경을 넘어 타국으로 데이터를 이동하는 것을 금지하거나, 적절한 절차를 거치지 않고는 옮길 수 없도록 하고 있다. 이러한 조치들은 데이터 기반 비즈니스를 하는 기업들에게 영업 상의 심각한 장애 요소이거나 상당한 비용을 수반한다. GAFA(구글, 아마존, 페이스북, 애플)로 알려진 미국의 플랫폼 기업들의 비즈니스 모델이 널리 데이터를 수집하고, 이 빅데이터를 정밀 분석하여 각 개인에게 정교한 맞춤 서비스를 제공하는 데에 기반한다는 것은 주지의 사실이다. 이들은 데이터를 자유롭게 이동시키고, 장비 운용이 저렴하고, 전문인력이 있는 곳에서 조작을 할 수 있을 때 가치를 최대한 창출할 수 있다.

〈표 1-1〉은 '2018년 국별 무역장벽보고서'에서 데이터 현지화에 관한 나라별 장벽을 정리한 것이다. 미국은 이러한 장벽에 대해서 어떻게 대처하고 있을까? 우선은 각국에 대해서 양자적으로 문제를 계속 제기하고 시정을 요구한다. 이런 문제 제기들이 쌓여서 글로벌 차원에서의 어젠더로 인식되기 시작한다. 그러면 다음 단계는 좀 더 국제적이고 공식적인 차원으로 나아간다. 미국이 주도하는 양자 간 또는 다자 간 통상 협상에 항목으로 넣어서 공식화한다.

[18] 곽동철 (2018), USTR 국별 무역장벽보고서를 통해 본 주요국의 디지털무역장벽 현황 및 시사점. 2018. KITA 통상리포트, VOL.10 한국무역협회 통상지원단

〈표 1-1〉 USTR 2018 보고서의 데이터 현지화 관련 디지털무역 장벽

국가	주요 내용
중국	「사이버보안법('17년 시행)」과 「국가안보법('15년 시행)」의 데이터 현지 저장 및 가공 요건으로 인해 국경 간 자유로운 데이터 이전이 제한
EU	개인정보의 보호를 주목적으로 한 「일반 개인정보 보호법(GDPR)」의 엄격한 개인정보보호 규정으로 데이터의 역외 이전이 제한
러시아	자동화된 방식으로 러시아 국민의 개인정보를 수집하는 기업은 러시아 영토 내에서 데이터를 저장·가공해야 함
베트남	온라인 업체에게 데이터 및 서버 현지화 요건을 부과, 개인정보 이전 시 정보소유자의 사전 동의를 받도록 하여 추가적인 부담
인도네시아	'공공서비스' 제공업체와 일부 금융서비스 업체는 인도네시아 현지에 컴퓨팅 설비와 재난 복구센터를 구축해야 함. 공공서비스의 범위가 모호해서 외국 업체들에게는 불확실성이 가중되고 추가적인 비용 발생
나이지리아	모든 기업은 나이지리아 국민 데이터 및 나이지리아 정부 데이터를 현지에 저장해야 함
한국	국가안보를 이유로 지리정보 해외반출이 금지; 「개인정보보호법」의 엄격한 요건으로 인해 개인정보 해외 이전이 제한됨; 공공기관용 클라우드 컴퓨팅 네트워크를 일반고객용 네트워크와 분리 요건

출처: 2018년 USTR 국별 무역장벽보고서 (곽동철, 2018 재인용 및 수정보완)

〈표 1-1〉은 최근 몇 년 동안 미국이 주도했던 통상협상과, 미국과 생각을 같이하는(like-minded) 나라들이 맺은 디지털통상 관련 협정이다. '포괄적·점진적 환태평양경제동반자 협정'(CPTPP)은 '전자상거래'라는 이름을 사용하지만, 디지털통상 규범을 한 단계 높인 것으로 평가받는다(김민정, 양인창, 2021). 또한 CPTPP는 원래 미국이 주도하던 협정이지만, 트럼프 행정부의 일방주의 정책으로 미국은 가입하지 않았다. 뒤이은 미국, 멕시코, 캐나다의 USMCA와 미국과 일본이 맺은 USJDTA에는 디지털 통상에 관한 내용이 전자상거래로부터 확대되고 격상된 형태로 포함되어 있거나, 아예 협정 자체가 '디지털무역'이라는 이름을 내건다. 미국이 이렇게 지역 단위 또는 양자 간 협정에서 어젠더를 정립하면, 미국과 생각을 같이 하는 – 즉, 새로운 규범으로 손해볼 것이 없다고 또는 이익이라고 생각하는 – 나라들이 이러한 내용들을 받아서 활용하거나 더욱 확장한다. 싱가포르가 뉴질랜드, 칠레와 맺은 '디지털경제동반자협정'(DEPA), 호주와 맺은 '싱가포르-호주 디지털경제협정'(SADEA)이 그것이다. DEPA와 SADEA는 인공지능, 핀테크 등 특정 기술분야뿐만 아니라 중소기업 역량강화, 이해관계자 참여 등 광범위한 문제를 다루고 있다.

〈표 1-2〉 디지털통상 관련 조항 및 협정과 데이터 현지화

디지털통상 조항/협정	조항 수	당사국	데이터 현지화
CPTPP(제14장 전자상거래 조항) TPP 기준 2015년 타결	18개	캐나다, 멕시코, 칠레, 페루, 호주, 뉴질랜드, 일본, 싱가포르, 브루나이, 베트남, 말레이시아	• 데이터의 국경간 이전 제한 금지(의무 규정) • 컴퓨팅 설비의 현지화 요구 금지(의무 규정)
USMCA(제19장 디지털무역 조항) 2018년 타결	18개	미국, 캐나다, 멕시코	• 데이터의 국경간 이전 제한 금지(의무 규정) • 컴퓨팅 설비의 현지화 요구 금지(의무 규정) • 금융서비스 컴퓨팅 설비의 조건부 현지화 요구 금지(의무 규정; 금융서비스 챕터에서)
미-일 디지털무역협정(USJDTA) 2019 타결	22개	미국, 일본	• 데이터의 국경간 이전 제한 금지(의무 규정) • 컴퓨팅 설비의 현지화 요구 금지(의무 규정; 금융서비스에 비적용) • 금융서비스 컴퓨팅 설비의 조건부 현지화 요구 금지(의무 규정)
디지털경제동반자협정(DEPA) 2020년 1월 타결	16개 모듈, 69개 조항	싱가포르, 뉴질랜드, 칠레	• 국경 간 데이터 이전을 확대: 컴퓨팅 설비의 현지화 요구 금지,
싱-호 디지털경제협정(SADEA) 2020년 3월 타결	38개	싱가포르, 호주	• 금융서비스 관련 컴퓨팅 설비 현지화 요구 금지

출처: 고준성(2020), 김민정·양인창(2021)에서 저자 보완, 정리

데이터 현지화를 중심으로 살펴보자. 비록 미국은 빠졌지만 '포괄적·점진적 환태평양 경제동반자 협정'(CPTPP)에서 서버 현지화 요구 금지가 명시화되었다. CPTPP는 회원국 사이에 국경 간 데이터의 자유로운 이동 촉진과 데이터 지역화 조치 금지를 명시하고 있다. 이후 USMCA에서는 내용은 CPTPP의 틀을 유지하지만, 전반적으로 높은 이행 수준을 요구하고, '전자상거래'가 아니라 제19장에서 '디지털통상'의 간판을 내걸음으로써 규범화의 본격적인 걸음을 내디딘 것으로 보인다. 데이터 현지화 관련 조항에서는 '금융서비스' 챕터에서 특정 분야, 즉 금융서비스에서 컴퓨팅 설비의 현지화 요구를 금지하고 있다. 일본과의 협정은 이름 자체가 '디지털통상협정(DTA)'이다. 그만큼 디지털통상 문제의 격이 높아진 것을 반영한다. 여기에서도 금융서비스 공급설비의 현지화 요구를 금지

하는 규정을 포함하는 등 규범을 특정화, 구체화해 가고 있다. SADEA는 금융서비스 컴퓨팅 설비의 현지화를 금지하는 USJDTA의 수준으로 규정하고 있다.

글로벌 차원에서의 디지털통상에 관한 규범은 WTO 전자상거래 협상에서 다루어지고 있다. WTO는 아직 전자상거래(E-Commerce)란 용어를 협상의 공식 명칭으로 사용하지만 실질적인 내용은 디지털통상의 내연과 외연을 모두 포함한다. 그런데 WTO의 협상은 2021년 10월 기준 86개국이 참여하는 논의 구조이고, 크게는 선진국과 개발도상국의 대립축이 있고, 각국의 입장과 전자상거래 또는 디지털통상의 발전단계가 제각각이다. 따라서 하나의 일률적인 합의에 이르기까지는 갈 길이 멀고, 아직도 수년이 걸릴 것으로 예상된다. 그러나 이상의 디지털통상협정을 맺은 나라들은 WTO 협상에서 개별 협정에서 정립한 조항을, 여기서는 데이터 현지화 금지를 주장하는 데 유리한 위치에 설 것이다. 이렇게 여러 무역협정에서 하나의 조항으로 정립되면 각국의 입장 또는 디지털통상 발전단계에 따라 이행 의무는 다를 수 있어도 하나의 규범으로 인식되기 시작한다. 2021년 5월에 열린 제222차 대외경제장관회의에서도 DEPA와 같은 양자 또는 복수국 간 디지털경제 또는 통상협정이 향후 글로벌 규범으로 될 가능성에 대비하는 것을 안건으로 논의했다[19].

한편 중국이 참여하는 '역내포괄적경제동반자협정'(RCEP)이 2020년 11월에 서명되었다. 이 협정의 '제 12.14 조 컴퓨팅 설비의 위치'[20]는 2항에서 "어떠한 당사자도 그 당사자의 영역에서 사업을 수행하는 조건으로 적용 대상인에게 그 당사자의 영역에서 컴퓨팅 설비를 사용하거나 둘 것을 요구하지 않는다"라고 규정하여 데이터 현지화를 금하는 것으로 읽힌다. 그러나 바로 위 항은 "당사자들은 각 당사자가 통신의 보안 및 기밀성을 보장하기 위한 요건을 포함하여 컴퓨팅 설비의 사용 또는 위치에 관한 자신만의 조치를 가질 수 있다는 것을 인정한다"고 규정하여 각국의 권리를 아주 넓게 인정하고 있다. 더구나 3항은 "정당한 공공정책 목표를 달성"과 "당사자의 필수적인 안보 이익 보호"를 위하여 당사자가 필요하다고 간주하는 조치를 제2항과 불합치하더라로 취할 수 있도록 규정한다. 데이터 현지화를 원칙적으로 인정하지 않으나 실질적으로 현지화 조치를 취할 수 있는 여러 길을 아주 넓게 열어 놓고 있다.

양자 디지털무역협정 또는 지역협정의 조항으로 명문화된다고 해도 여기에 속하지 않

[19] 기획재정부 보도자료(2021), 「제222차 대외경제장관회의」 및 「제138차 대외경제협력기금운용위원회」 개최. 2021.5.17.
[20] '역내포괄적경제동반자협정'(RCEP) 협정문 https://www.fta.go.kr/rcep/doc/1/

는 나라들에게 구속력은 없다. 그러나 하나의 규범으로 자리잡아 간다는 점에서는 무시할 수 없는 의미가 있고 영향력을 높여가는 과정이다. 중국, 러시아 등은 미국이 맺은 협정과 싱가포르 등이 주도로 맺은 협정에 규정된 데이터 현지화에 대해서 반대를 지속하겠지만, 만일 이것이 WTO 및 여러 국제기구에서 논의가 되고 문서화되는 과정에 접어들면 점점 다수 국가에 의해서 규범으로 인식되고, 인정되어 가는 과정을 외면할 수만은 없을 것이다. 물론 최근 논의되는 글로벌 공급망의 디커플링(decoupling), 나아가서 표준을 포함하는 규범 체계의 디커플링이 일어날 수도 있다고 하지만 이는 아직은 가상의 또는 최악의 상황을 상정하는 시나리오이다.

이상에서 본 바와 같이 데이터 현지화를 둘러싸고는 하나의 규범이 형성되어 가고 있으면서도, 대항하는 흐름의 규범도 모습을 갖추고 있다. 그러나 대항하는 흐름도 데이터 현지화라는 규범 자체를 부정하지는 않고 있는 것으로 보인다. 단, 문을 넓게 열어 놓아 실질적인 의미를 약화시키는 방식을 취하고 있다. 이것이 어떻게 결론을 맺을지는 두고 봐야겠지만 데이터 현지화라는 규범 자체는 하나의 대세로 인지되어 가고 있다.

마무리

디지털 기술은 상거래에서 근본적인 변화를 낳았고 이는 국경을 넘어서는 상거래인 무역에서도 나타나고 있다. 디지털이라는 방식을 통해 데이터를 주고받는 형식으로 이루어지는 상거래와 무역 거래는 재화와 서비스를 중심으로 개념화된 기존의 방식으로는 이해하기 어렵고 프라이버시, 개인정보보호 등에 관한 규제뿐만 아니라 세제 등 다양한 측면에서도 여러 난제를 낳았다. 그래서 디지털 통상이라는 새로운 영역에서 새로운 규범이 형성되고 있다.

새로운 규범 또는 규칙의 형성은 우리나라와 같이 막 선진국에 접어든 나라에게는 기회가 될 수 있다. 선진국이란 무엇보다도 글로벌하게 통용되는 규범을 만드는 데 참여하고 기여할 수 있는 나라이다. 이 과정에서 우리의 처지와 이해관계를 반영하는 것도 가능하다. 미국이 세계 2차대전 이후 해온 것이 바로 여러 분야에서 글로벌 차원의 규칙을 만들고, 그 규칙을 집행하는 시스템을 구축한 것이다. 여기에 G2로 부상한 중국이 도전

하는 것이 현재 미중 분쟁의 주요 원인 중 하나이다.

디지털 통상은 새로운 규범의 필요를 낳고 있고, 현재 이런 규범들이 디지털통상협정들을 통해서 막 만들어지고 있다. 이 과정을 데이터 현지화를 사례로 살펴 보았다. 이들 협정에 주목하고 관련 규범들이 만들어지는 동향을 살피고, 우리가 규범 형성에 참여할 방도를 찾아야 한다. 이런 점에서 싱가포르에 주목할 필요가 있다. 싱가포르는 뉴질랜드, 칠레를 엮어서 '디지털경제동반자협정'(DEPA)를 만들었고, 호주와는 '싱가포르-호주 디지털경제협정'(SADEA)'을 맺었다. 이렇게 규범 설정에 대한 이니시어티브를 잡음으로써 싱가포르는 디지털통상, 나아가서 디지털 경제를 위한 지역적, 국제적 논의에서 유리한 위치를 점할 수 있을 것이다.

우리나라도 싱가포르가 추진하는 것과 같이 새로운 규범 설정에 적극적으로 참여할 필요가 있다. 우리나라도 2020년 6월부터 싱가포르와 디지털무역에 관한 협상을 추진하고 있다. 이는 바람직한 방향이다. 우리 업계의 이익을 반영하는 디지털 통상 규범 정립을 위해 글로벌 디지털통상 규범 논의에 적극적으로 참여할 필요가 있다.

이런 규칙, 규범 제정은 단지 디지털통상에 머무는 일이 아니다. 규칙을 만드는 경쟁은 전방위적으로 벌어지고 있다. 중국의 '일대일로(一帶一路)' 정책, 일본의 '질 높은 인프라(Quality Infrastructure)' 구축 정책, 유럽의 '연계성' 정책 등은 아프리카, 서남아, 동남아, 동유럽, 중앙아시아 등에서 각 지역에서 인프라 개발을 주도하기 노력이지만, 자국 또는 지역의 '디지털 경제 표준'을 포함하는 디지털 경제 규범을 확산시키기 위한 경쟁이기도 하다[21]. 디지털 경제의 규범이 어떻게 자리 잡아갈 것인가는 계속 주목해야 하고, 우리나라도 이 규범 제정에 참여해야 한다.

[21] 전혜원 (2018), 2018년 대유럽 정상외교의 성과와 과제. IFANS FOCUS. 2018-21K. October 25.

참고문헌

(1) 국내문헌

고준성 (2020), 미국의 디지털 통상 정책 동향 및 시사점. 국가기술표준원 TBT 고위과정 강의안.

곽동철 (2018), USTR 국별 무역장벽보고서를 통해 본 주요국의 디지털무역장벽 현황 및 시사점. 2018. KITA 통상리포트. VOL.10 한국무역협회 통상지원단.

기획재정부 보도자료 (2021),「제222차 대외경제장관회의」및「제138차 대외경제협력기금운용위원회」개최. 2021.5.17.

김민정·양인창 (2021). 디지털무역 표준 논의 동향과 시사점. 2021. KITA 통상리포트. VOL.6 한국무역협회 통상지원단

대한민국 정책브리핑 (2021), 대한민국, 유엔무역개발회의(UNCTAD) 선진국 그룹 진출. 2021. 7.4. https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156459901&call_from=rsslink. 2021.7.6. 검색.

이희진 (2020), 표준으로 바라본 세상: 일상에서 만나는 표준의 정치경제학. 파주: 한울아카데미.

전혜원 (2018), 2018년 대유럽 정상외교의 성과와 과제. IFANS FOCUS. 2018-21K. October 25.

KOTRA (2020), 글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장. Global Market Report 20-003.

MBC뉴스 (2021), 구글도 "돈 번 나라에 세금내라"…G7 법인세 합의. https://imnews.imbc.com/replay/2021/nwdesk/article/6243697_34936.html 2021-06-06. 2021년 7월 7일 검색.

(2) 국외문헌

Biden, J. (2020), Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump. Foreign Affairs. March/April 2020. 99(2):64-76.

de La Bruyere, E. and Picarsic, N. (2020), China Standards 2035: Beijing's Platform Geopolitics and "Standardization Work in 2020". China Standards Series. Horizon Advisory. April 2020.

G7. (2021), Carbis Bay G7 Summit Communique, Our Shared Agenda for Global Action to Build Back Better.

Global Times. (2021), International order is not based on a so-called system and order advocated by a handful of countries: Chinese Embassy in the UK. 2021, Jun 12. https://www.globaltimes.cn/page/202106/1226037.shtml 2021.7.8. 검색.

Scott, B. (2021), Rules-based order: What's in a name? theinterpreter. The Lowy Institute. 2021.6.30. https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/rules-based-order-whats-in-a-name 2021.7.8. 검색.

MEMO

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

제 2 장

한-칠레 FTA를 넘어 한-싱 디지털동반자협정으로

이주형 ▮ 대법원 법원행정처 국제심의관

사례 : 한-칠레 FTA를 넘어 한-싱 디지털동반자협정으로

한국은 우리나라가 맺게 되는 최초의 디지털 통상협정인 '한국·싱가포르 디지털동반자협정(KSDPA)'을 비롯하여 '싱가포르·뉴질랜드·칠레 디지털경제동반자협정(DEPA)' 추가 동참 등으로 디지털 영토 확대에 박차를 가하겠다는 계획을 발표하였다.

FTA 강국인 우리나라가 가장 최초로 체결한 협정이 바로 한-칠레 FTA이다. 한-칠레 FTA 체결시만 해도 '전자상거래, 즉 디지털 무역'이 무역협정에서 차지하는 중요도가 그리 높지 않았다. 그런데 그 이후 '디지털 무역'에 초점을 맞춘 국가 간의 규범에 대한 수요가 점점 높아지며 '전자상거래' 관련 내용이 FTA에 포함되기 시작하였고 급기야는 위와 같이 '디지털동반자협정'까지 발전하고 있다.

대체 왜 이러한 '디지털 무역'에 특화된 '국제조약'이 필요한 것일까? 예를 들어 전자상거래를 하는 중소 수출기업들이 해외에 수출을 하고 싶어도 전자결제 인프라와 전자인증 등 디지털 무역장벽에 가로막혀 수출을 제대로 하지 못하는 상황이 비일비재하다. 따라서 해당 국가와의 '국제조약'을 통해 이러한 디지털 무역장벽을 금지하거나, 제한하는 내용을 합의한다면 우리 기업들의 수출대로를 열어줄 수 있을 것이다. 이러한 측면에서 '디지털 무역협정'은 매우 중요한 의미를 갖는다. 제10장에서는 이와 같은 디지털 무역협정이 등장한 배경, 주요국이 체결하고 있는 디지털 무역협정의 주요 내용과 경과 등을 학습해 보기로 한다.

학습목표

- 디지털 전환과 더불어 등장한 디지털 무역협정의 배경에 대하여 정확하게 이해한다.
- 다자적 측면뿐 아니라 양자적 측면에서의 디지털 무역규범의 체결 경과에 대하여 학습한다.
- 특히 다수의 인터넷 기업을 보유하고 있는 미국을 비롯하여 디지털 무역규범에 대하여 다소 소극적이었던 중국, 그리고 우리나라가 디지털 무역규범을 어떻게 발전시켜 왔는지 알아본다.
- CPTPP이후 급격하게 발전하고 확대되어 온 최신 디지털 무역규범은 무엇이 있고, 어떠한 내용을 담고 있는지 학습하고, 디지털 무역규범을 발전 단계별로 이해한다.

들어가며

디지털 기술, 그리고 국제조약 서명식의 혁명

그림 2-1 ▸ 한-칠레 FTA와 DEPA의 서명식 장면 비교



한국이 최초로 체결한 한-칠레 FTA의 서명식의 모습은 어떠했을까? 2003.2월 서울에서 개최된 한-칠레 FTA 서명식에서 양국 장관은 정상 임석 하에 FTA 협정문이 프린트된 조약용지에 자필로 서명을 한 후 교환하였다. 그로부터 약 20여 년이 지난 2021.6월 뉴질랜드, 칠레, 싱가포르 3개국이 체결한 디지털경제협정(DEPA) 서명식의 모습은 어떠한 변화가 있을까? 3개국은 비대면 실시간 화상회의를 통하여 조약용지 대신 테블릿 PC에 국가들이 합의한 문안을 업로드를 한 후 디지털경제협정(DEPA)에 서명하였다. 동 서명식은 국제조약이 화상회의 방식으로 서명된 최초의 사례[22]이다.

이렇듯 디지털 기술은 우리 생활 전반을 바꾸어 놓고 있다. 뉴스를 검색하고, 심박수를 측정하거나 수면점수를 매기는 등 건강상태를 실시간 체크하며, 계좌이체나 금융결재를 하는 모든 것이 스마트폰 하나만으로도 가능하다. 코로나19로 인해 야기된 비대면 세상 속에서 디지털 기술은 비단 이와 같은 일상생활뿐 아니라, 위와 같이 국제조약 서명식의 한 장면조차 완전히 변화시켜 버리고 있다.

[22] 뉴질랜드 외교통상부에 따르면 동 협정은 화상서명식으로 진행되었는데, 이와 같이 화상방식으로 국제조약 서명식을 개최하고 디지털 서명을 사용한 것은 뉴질랜드 역사상 처음이라고 설명하고 있다. https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/digital-economy-partnership-agreement-depa/depa-signed-using-digital-technology/(2021.7.26. 최종방문).

2020.6.22. 한국은 우리나라가 체결하는 최초의 디지털 무역협정이라 할 수 있는 '한국-싱가포르 간 디지털동반자협정[23]'의 협상 개시를 선언하였다. 동 협정의 협상개시 역시 디지털 기술을 바탕으로 한 실시간 화상회의 방식을 이용하였고, 양국은 공동선언문을 디지털 파일로 작성하고 태블릿 PC를 통해 전자적으로 서명하고 교환하였다고 한다. 이렇듯 디지털 기술을 이용한 협상 개시선언 방식도 흥미롭지만, 정말 주목하여야 할 것은 전 세계는 디지털 무역을 통제하기 위한 '규칙'을 경쟁적으로 수립하려 한다는 점이다. 각국이 디지털 무역을 위해 가장 자신의 국가에게 유리한 내용을 유리한 모습으로 계약에 반영하려 한다. 바로 이것이 디지털 무역협정인 것이다.

이를 위하여 이 장은 국가 간의 무역계약이라고 할 수 있는 '무역협정'에 디지털 기술과 관련된 '조항'이 어떠한 이유로 들어가게 되었는지, 그리고 각국마다 어떻게 다른 방식으로 이러한 조항들을 삽입하게 되었는지 학습하기로 한다.

(1) 왜 디지털 무역협정이 등장하게 된 것인가?

(2) 어떠한 모습의 디지털 무역협정이 등장하고 있는가? 특히 구글 등 가장 유명한 인터넷 기업들을 다수 보유한 미국을 비롯, 알리바바 등 다양한 인터넷 플랫폼으로 도전장을 내미는 중국, 그리고 한국의 디지털 무역협정의 모습은 어떠한가?

(3) 기타 가장 최신 디지털 무역협정에는 어떠한 종류가 있는가? 이들이 담고 있는 중요한 내용은 무엇인가?

위와 같은 내용을 이해함으로써 어떻게 전 세계가 디지털 무역에 관한 국제조약을 발전시켜 왔고, 향후 어떠한 모습으로 진화해 나갈 것인지 예측할 수 있다. 이를 통해 앞으로 어떠한 디지털 무역규범이 등장할 것인지 이해하고, 또 정부와 기업의 입장에서 대응전략을 생각해 볼 수 있을 것이다.

[23] 산업통상자원부 보도자료, "한국 최초의 디지털통상협정, 싱가포르와 체결한다, 한국-싱가포르 디지털동반자협정 협상개시 선언", 2020.6.22., http://www.motie.go.kr/motie/ne/presse/press2/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=163060&bbs_cd_n=81(2021.7.26. 최종방문).

본문

디지털 무역협정 등장 배경

2021년 들어 미국 바이든 행정부가 아시아·태평양 국가들과의 디지털 무역협정 체결을 고려하고 있다는 소식이 들리고 있다.[24] 미국 트럼프 행정부는 NAFTA(북미자유무역협정)를 업그레이드한 USMCA(미국, 멕시코, 캐나다협정)나 미·일 무역협정[25] 등 최신 국제협정을 활용하여 미국산 자동차 및 부품, 미국산 농산물 등 상품 수출에 특히 주목하여 왔다. 그런데 미국이 갑자기 디지털 무역협정으로 눈을 돌리고 있는 이유는 무엇일까?

이와 같은 디지털 무역에 대한 국제적인 논의가 최근 등장한 것은 결코 아니다. 디지털 교역은 우루과이 라운드 이래로 이미 중요한 무역 이슈 중 하나로 간접적으로 다루어져 왔다. 그 대표적인 예로, 디지털 기술과 밀접하게 관련 있는 주요 정보기술제품에 대한 관세철폐 논의가 계속되어 왔다. 1997년 발효된 정보기술협정(ITA)을 통해 정보기술제품을 생산하고 판매하는 주요 국가들은 기계, 전기제품을 포함한 주요 정보기술제품들에 대한 관세감축을 단행했다. 이뿐만이 아니다. 그로부터 약 20여 년 지난 후 동 정보기술협정을 보다 확대하는 개정 협상을 통하여 국가들은 컴퓨터 등 첨단 기기들에 대한 관세를 철폐하고 범세계적인 기술 발전 촉진을 도모하여 왔다.[26] 그러나 아쉽게도 이러한 정보기술협정은 반도체 등 유형 재화만을 다루었을 뿐, 형태가 없는 무형물인 디지털 무역을 다루지는 아니하였다.

WTO에서 처음으로 디지털 무역의 시조라고 할 수 있는 전자상거래를 주제로 하여 직접 논의하기 시작된 것은 1998.2월 미국이 WTO 일반이사회에 전자적 전송에 대한 무관세 조치와 관련된 국제적인 규칙을 제정하자고 주장한 때부터이다.[27] 이에 1998.5월 WTO 제2차 각료회의에서는 정식으로 '국제 전자상거래에 대한 선언문(Declaration on

[24] 경향신문, "미국, 아시아·태평양 국가들과 '디지털 무역협정' 추진 검토", 2021.7.21., https://www.khan.co.kr/world/world-general/article/202107211335001#csidx6232996a27e8070a0e7643ae20421fe (2021.7.26. 최종방문).

[25] USMCA는 2020.6월, 미·일 무역협정은 2020.1월 각각 발효되었다.

[26] 산업통상자원부 홈페이지 정보기술협정에 대한 설명에 따르면, '정보기술제품 무역에 관한 각료선언'은 컴퓨터, 통신장비, 반도체 등 주요 IT제품 및 부품 203개 품목(HS 6단위)에 대해 관세를 철폐하기 위한 협정으로 1996.12월 WTO각료회의에서 각료선언 형식으로 채택되었는데 당시 총81개국이 참여하였고 참여국은 전세계 ITA품목 교역의 97%를 포괄하고 있다고 한다. 그 이후 등장한 '정보기술제품 무역확대에 관한 각료선언'은 ITA 산업 발전에 따라 기존 품목을 확대할 필요성에 따라 개시되었고 2015.12월 WTO 각료회의에서 201개 품목에 대하여 관세를 부과하지 아니하는 ITA 확대협상이 타결되었다. https://www.fta.go.kr/main/support/wto/3/ (2021.7.26. 최종방문).

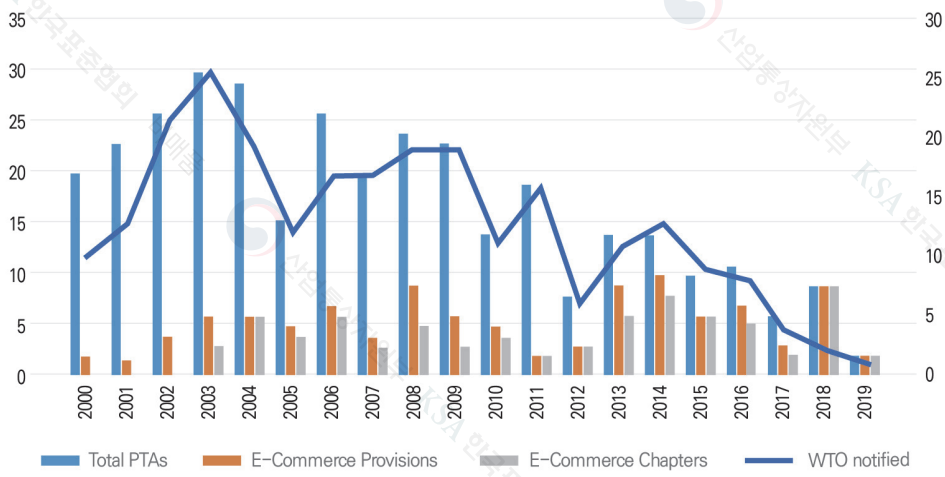
[27] 대외경제정책연구원 (KIEP), "WTO 전자상거래 논의 동향 및 시사점", 2018, p.4.

Global Electronic Commerce)'이 채택되었다.[28] 동 선언문을 통하여 WTO 회원국들은 전자적 전송물에 대해 관세를 부과하지 않기로 한 관행 지속을 약속하였지만,[29] 그 이외의 여타 디지털 무역 이슈에 대해서는 본격적인 논의를 하지 못하였다. 그 이후로도 'WTO 전자상거래에 관한 작업 프로그램'을 채택하고 논의를 지속하였지만 전자상거래 관련 구체적 규범 합의는 이루어지지 못하고 지체되었다.[30]

디지털 무역규범 체결 경과

국제무역에서 가장 포괄적이고 통합된 다자무역체제라고 할 수 있는 WTO 체재에서 디지털 무역규범의 논의는 지지부진하였다. 그러나 그 전까지 디지털 무역에 대한 국제규범을 보다 적극적으로 개발시켜 온 것은 바로 FTA상 전자상거래 관련 장(Chapter)을 통해서라고 할 수 있다.

그림 2-2 ▸ FTA의 증가와 전자상거래 챕터 증가 추이[31]



이하에서는 FTA 차원에서 가장 적극적으로 디지털 무역 관련 규정을 수립하여 온 국가 중 하나인 미국, 최근 들어 활발하게 디지털 동반자 네크워크를 확대하고자 시도 중인

[28] 권현호, "한미 FTA 전자상거래 협상에서의 통상법적 쟁점", 성신법학 제7호, 2007, p.107.
[29] 대외경제정책연구원 (KIEP), "WTO 전자상거래 논의 동향 및 시사점", 2018, p.5, 동 자료에 따르면 2001년 도하, 2005년 홍콩, 2009년 제네바, 2011년 제네바, 2013년 발리, 2015년 나이로비, 2017년 부에노스 아이레스 각료회의시 모두 전자적 전송물에 대한 무관세 관행에 합의한 바 있다고 한다.
[30] 대외경제정책연구원 (KIEP), "WTO 전자상거래 논의 동향 및 시사점", 2018, p.7.
[31] Mira Burri and Rodrigo Polanco, "Digital Trade Provisions in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset", Journal of International Economic Law, 2020, 00, 1-34 p.8.

한국, 그리고 계속 발전 중이기는 하지만 여전히 국가 안보 등을 이유로 수준 높은 디지털 무역규범 수립에 항상 조심스럽게 접근하는 중국 등 3개국의 지역무역협정상 디지털 무역규정 도입경과와 주요 내용에 대하여 살펴보기로 한다.

1. FTA를 통한 한국의 디지털 무역규범

우리나라가 가장 먼저 체결한 지역무역협정인 한-칠레 FTA에서는 전자상거래 관련 규정이나 이를 다루는 별도의 장(Chapter)이 존재하지 않았다. 그런데 한국이 두 번째로 체결한 한·싱가포르 FTA부터는 제14장(전자상거래)을 별도로 두고, '디지털 제품', '전자적 전송 또는 전자적으로 전송된', '전자적 수단의 이용' 등에 관한 구체적 정의를 내린 후, K-콘텐츠와 같은 디지털 제품이 수입될 경우 관세를 부과하지 아니할 것을 조문화하고 디지털 제품이 수입산이든지 국내산이든지 서로 차별하지 말아야 할 비차별 대우원칙 등 디지털 교역상 중요한 원칙들을 처음으로 포함하기 시작하였다. 한-칠레 FTA, 한-EFTA, 한-아세안, 한-인도, 한-뉴질랜드 FTA를 제외한 모든 한국의 FTA는 전자상거래 관련 별도의 장을 포함하고 있다.[32]

근래와 같은 다양한 형태의 전자상거래 규정이 포함되기 시작한 것은 한·페루 FTA이다. 동 FTA에서는 소비자 보호 조항 및 개인정보 보호조항이 최초로 포함되었다.

한편, 최근 들어 다국적 기업들이 국경 넘어 데이터를 자신의 데이터 센터 등으로 이전하는 것이 이슈화되고 있다. 한·미 FTA에서는 비록 의무를 부과하지는 않고 권유하는 형태이기는 하지만, 미국이 중요하게 여겨왔던 국경 간 데이터 이동 관련 조항이 포함되었다. 데이터 이동을 허가할 의무를 부과하는 강제적인 내용은 아니지만 국경 간 정보 흐름에 불필요한 장벽을 제거해야 할 노력을 다해야 한다는 내용이 포함되어 의미 있는 규범으로 평가된다. 그 이외에도 한·미 FTA는 전자인증 및 전자서명, 온라인 소비자 보호, 종이 없는 무역, 전자상거래를 위한 인터넷 접근 및 이용에 관한 원칙도 포함하고 있다.

한·미 FTA와는 달리 한·EU FTA에서는 별도의 전자상거래 관련 장을 두지 아니하고 제7장(서비스 무역·설립 및 전자상거래) 내에서 전자상거래에 관한 단 2개의 조문만을 두고 있다.[33] K-팝 음원 등 전자적 수단을 통한 전송물에 대하여 관세를 부과하지 아니하는

[32] 서정민, 노재연, "한국의 FTA상 전자상거래 무역규범 유형화에 관한 연구", 통상정보연구 제23권 제1호, 2021.3.1., 각주1, 이에 따르면 한국은 RCEP을 포함하여 총 11개의 기타결 FTA에서 전자상거래 장을 포함하고 있다고 한다.
[33] 한-EU FTA는 제7장(서비스무역, 설립 및 전자상거래) 제6절(전자상거래)을 두고 제7.48조(목적 및 원칙) 및

관행을 유지하는 내용의 조항 및 소비자 보호, 스팸메일 관련 양국의 국내법령 등 대화채널을 통한 협력조항이 그것이다. 한편 이에 비하여 훨씬 다채로운 내용을 포함하고 있는 한·중 FTA 제13장(전자상거래)은 WTO의 관행에 따라 전자적 전송물에 대하여 관세를 부과하지 않는 조항을 포함하고 있다. 아울러 전자인증 및 전자서명, 전자상거래의 개인정보 보호, 종이 없는 무역, 전자상거래에 관한 협력사항 등도 규정하고 있다. 그러나 특이한 점은 전자상거래와 관련하여 발생하는 분쟁에 대해 제20장(분쟁해결)을 이용하지 않는다고 규정함으로써 전자상거래 관련 분쟁이 있다 하더라도 이를 FTA상 법적인 분쟁해결절차로 해결할 수 있는 길 자체를 원천 봉쇄함으로써 중국으로 하여금 국제법인 FTA 이행을 회피할 수도 있는 한계를 여실히 보여주고 있다.[34]

2. 미국의 FTA를 통한 디지털 무역규범 확대

2021.6월 발간된 미국 국제무역위원회(ITC) 보고서[35]는 'FTA야말로 미국이 디지털 무역과 관련된 상품 및 서비스의 양허를 발전시킬 수 있는 가장 주요한 기반이다'라고 평가하고 있다. 이와 같이, WTO와 같은 다자 차원의 논의가 지연되자 자국의 인터넷 플랫폼 기업들의 이익을 극대화하기 위해서 지역무역협정 차원에서 디지털 무역규범을 가속화하기 시작한 대표적인 국가가 바로 미국이다.

미국의 지역무역협정 중 가장 처음으로 전자상거래 관련 규정을 포함시킨 미-요르단 FTA에서는 전자적 전송물에 대해 관세를 부과하지 아니하여야 하는 의무조항이 포함되어 있었다. 그 이후 CAFTA-DR, 미-칠레, 미-싱가포르, 미-호주, 미-모로코, 미-바레인, 미-오만, 미-페루, 한·미 FTA를 비롯하여 미-콜롬비아, 미-파나마 FTA 등에서도 모두 동일한 무관세 의무조항을 포함하는 등 미국은 디지털 무역에 관한 다양한 규정을 자국이 체결하는 FTA에 계속 추가하기 시작하였다. 특히 미국은 지역무역협정 차원에서 종이 없는 무역, 전자서명이나 인증 규정 등을 통한 무역원활화 촉진, 온라인 소비자 보호 등 높은 수준의 규범을 도입하여 왔다. 그러던 와중 미국은 CPTPP를 통하여 2015년 TPA에서 제시한 협상목표인 비차별 대우원칙, 전자적 전송물에 대한 무관세조치, 국내

제7.49조(규제 문제에 관한 협력)과 같은 2개의 조항을 규정하고 있다.

[34] 김윤근, 박복재, "한국의 FTA 전자상거래 규정 비교분석", 통상정보연구 제19권 제2호, 2017.6월, p.35, 이에 따르면 한-중 FTA에서는 전자상거래에서 발생하는 분쟁에 대해 다른 분쟁해결방법조차 제시하지 않고 있다고 지적하고 있다.

[35] 미국 국제무역위원회(US ITC), "Economic Impact of Trade Agreements Implemented under Trade Authorities Procedures, 2021 Report", 2021, p.65
https://www.usitc.gov/publications/332/pub5199.pdf (2021.7.26. 최종방문).

규제의 적절성뿐 아니라, 데이터의 자유로운 국경 간 이동 등 가장 수준 높은 디지털 규범들을 국제협정으로 편입시키기 시작하였는데 이에 대해서는 후술하기로 한다.

3. 중국의 디지털 무역규범에 대한 발전

143번째 회원국으로 WTO에 가입하며 세계무대에 등장한 중국은 새로운 시장 선점을 위해 20여 개의 지역무역협정을 타결시키는 등 FTA를 통한 국제무역 네트워크 확대정책을 펼쳐왔다. 그러나 FTA에서 전자상거래를 규정하고 있는 것은 이중 소수의 협정에 불과하였다. 비교적 근래 체결된 협정인 한-중, 중-호주, 및 중-조지아 FTA에서는 별도의 전자상거래 장을 두고 종이 없는 무역, 전자인증 및 전자서명이나 온라인 소비자 보호나 개인정보 보호 조항을 규정하였다. 이와 같은 중국의 태도는 2021.1월 발효한 중-모리셔스 FTA[36]에서도 그대로 계승되고 있다. 중국은 전자적 전송의 무관세 조치에 대해서도 WTO 각료선언에 따른 무관세 합의 관행을 존중한다는 수준의 문구를 고수할 뿐, 이를 의무화하는 데는 여전히 신중한 입장이었다. 더욱이 중국이 체결한 모든 FTA에서 전자상거래 관련 분쟁해결수단을 차단하는 등 소극적으로 일관해 왔다.

반면, 투명성 원칙에 관해서만큼은 중-호주 FTA[37]부터 별도의 조항을 두고, 2021.1월 발효한 중-모리셔스 FTA[38]에서도 동일하게 전자상거래와 관련되는 모든 조치에 대한 신속 출판 및 공개를 의무화하도록 하였다. 이러한 태도는 최근 타결된 RCEP까지도 그대로 이어 오고 있다. 다만, 중국은 국가안보 등을 이유로 국경 간 정보의 자유로운 이전, 현지 서버 설치의무화 금지 등 수준 높은 디지털 무역규정 도입에는 여전히 미온적이었지만, 2020.11월 서명한 RCEP(역내포괄적경제동반자협정)에서 이와 같은 규정들을 대거 포섭하게 되었는데 이는 후술하기로 한다.

코로나 19 이후 최대 쟁점인 디지털 이슈, 어떻게 반영되고 있는가?

2020년 발표된 '무협협회가 뽑은 2021 통상이슈' 보고서에 따르면 7대 통상 이슈로 "녹색신통상(Green New Trade)"의 등장, 안보·노동·인권의 통상 쟁점화, 미·중 분쟁 지속,

[36] 중-모리셔스 FTA는 제11장(전자상거래)에서 총10개의 조문을 두고 제11.1조(목적), 제11.2조(정의), 제11.3조(관세), 제11.4조(투명성), 제11.5조(전자인증), 제11.6조(온라인 소비자 보호), 제11.7조(온라인 데이터 보호), 제11.8조(종이없는 무역), 제11.9조(전자상거래 협력), 제11.10조(분쟁해결)로 구성되어 있다.
[37] 중-호주 FTA 제12.4조.
[38] 중-모리셔스 FTA 제11.4조.

불투명한 세계무역기구(WTO)의 미래뿐 아니라 디지털 무역 전쟁이 본격화될 것이라는 점을 꼽고 있다. 특히 동 보고서에 따르면 전통적인 시장접근에 중점을 두는 무역이 향후 환경·노동뿐만 아니라 디지털 분야도 본격적으로 공략할 것으로 예상하고 있다. 즉, 최근 들어 더욱 중요성이 강조되는 디지털 무역규범의 필요성은 코로나19 이후 더욱 가속화될 것으로 사료된다.

이와 같은 측면에서 그동안 지지부진하던 여러 국가들이 참여하는 WTO 복수국간 전자상거래 협상으로 진행되고 있다. 또한, CPTPP, USMCA 등 양자 차원의 보다 업그레이드된 규범이 등장했을 뿐더러, 미·일 디지털무역협정, DEPA 등과 같은 독자적인 디지털 무역협정까지 이르고 있다. 아래에서는 이와 같은 최신 디지털 무역규범의 현황과 주요 특징에 대하여 살펴보도록 한다.

1. WTO 복수국간 전자상거래 협상 출범

2019.5.23. 프랑스 파리에서 개최된 OECD 장관급 이사회(OECD Ministerial Council)[39]에서 WTO 사무총장은 디지털 기술의 진보야말로 국제무역에 변화를 가져오고 디지털 제품 및 서비스 무역을 원활하게 할 것이라고 지적한바 있다. 이와 같이 미래 산업에 필수불가결한 디지털기술을 기반으로 변화되는 국제무역 관련 규범수립의 당위성으로 인하여 개시된 WTO 복수국간 전자상거래 협상에는 약 70여개국이 참여하였으며, 그 이후 참여국은 86개국까지 증가했다.[40] 호주, 싱가포르, 일본이 공동 의장국을 담당하고 있고, 각국이 적극적으로 제시한 제안서를 바탕으로 WTO 복수국간 전자상거래 협상은 이제까지 수차례 이상 개최되었고, 코로나19 발생 이후에는 화상회의 방식을 통해 주제별 소그룹회의와 전체 회의가 병행되고 있다.[41] NGO단체에 의하여 공개된 협상용 통합문서[42]에 따르면 그간 각국이 제안한 제안서를 총합하여 총 6개 부문으로 분류하고, 여기에 적용범위와 정의, 안보예외 등이 포함된 부속서를 추가했다. 총 6개 부분은 첫째,

[39] WTO 사무총장 로베르토 아제베도, 연설문, WTO, (2019.5.23.), https://www.wto.org/english/news_e/spra_e/spra264_e.htm (2021.7.26. 최종방문).
[40] 대외경제정책연구원 (KIEP), "오늘의 세계경제: WTO 복수국간 전자상거래협상의 전망과 한국의 과제", 2021.3.10., p. 4.
[41] 대외경제정책연구원 (KIEP), "오늘의 세계경제: WTO 복수국간 전자상거래협상의 전망과 한국의 과제", 2021.3.10., p. 4.
[42] Bilaterals.org 홈페이지상 공개된 WTO 복수국간 전자상거래 협상 통합 문안, https://www.bilaterals.org/IMG/pdf/wto_plurilateral_ecommerce_draft_consolidated_text.pdf(2021.7.26. 최종방문).

전자상거래 원활화와 관련하여 전자서명, 전자송장, 전자결제, 종이 없는 무역, 통관 절차, 운송 서비스 등, 둘째, 개방과 관련하여 비차별 대우와 책임, 국경 간 정보 이전, 현지 컴퓨터 설비 설치의무화, 전자적 전송에 대한 관세 부과 등, 셋째, 신뢰 관련 온라인 소비자 보호, 개인정보 보호, 소스코드, 넷째, 공통 이슈로 투명성, 국내 규제와 협력, 사이버 보안, 역량 강화, 다섯째, 정보통신 관련, 정보통신 관련 WTO 참고문서 업데이트, 네트워크 장비 및 제품, 여섯째, 시장접근 관련 서비스시장접근, 전자상거래 인력의 일시입국, 상품 시장접근 등의 내용으로 구성되어 있고 이를 바탕으로 논의가 전개 중이다.[43]

2. CPTPP, USMCA 및 미일 디지털무역협정 등 미국의 태도

앞서 살펴본 바와 같이 미국은 국제규범 수립이 지연되어 온 WTO 등 다자적 차원보다는 양자적 차원의 각종 디지털무역 규범에 자국의 산업계가 효율적으로 이용 가능한 원칙들을 반영하는 노력을 계속하여 왔다. 이 중에서도 미국이 중시하는 국경 간 정보의 자유로운 이전 규정이 미국이 체결한 FTA에서 가장 처음으로 등장한 것은 바로 한미 FTA에서이다. 앞서 설명한 바와 같이 한미 FTA에서 최초로 포함된 국경 간 정보의 자유로운 이전 규정은 이전제한을 금지하라는 법적 의무를 부과하는 것이 아니고 단순히 노력만 해도 되는 수준의 형태를 지녔다.[44]

이후 21세기형 메가 FTA인 CPTPP, 그리고 NAFTA를 업그레이드한 USMCA는 미국이 디지털 무역에 있어서 지향하는 통상협상의 바이블로 자리매김하게 된다. TPP협상을 마무리한 미국 무역대표부가 당시 발표한 'Digital 2 Dozen'[45]에 따르면, TPP에는 특히 자유롭고 공개된 인터넷 촉진(제14.10조), 디지털 제품에 대한 관세부과 금지(제14.3조), 비차별 원칙 고수(제14.4조), 국경 간 자유로운 데이터의 이전(제14.11조), 현지화 금지(제14.13조) 혁신적 인증방식으로의 진전(제14.6조), 강제력 있는 소비자 보호(제14.6조) 규정 등이 포함되어 있다. 이와 더불어 전자통신, 무역 원활화, 관세, 금융서비스 및 지식재산권 관련 각 장에도 전자상거래와 관련된 규정들이 분산되어 포함되기 시작하였다.[46] 그 이후 등장

[43] WTO, "WTO Electronic Commerce Negotiations, Consolidated Negotiating Text, December 2020", INF/ECOM/62/Rev.1.

[44] 제 15.8 조(국경간 정보 흐름) 무역을 원활히 함에 있어 정보의 자유로운 흐름의 중요성을 인정하고 개인정보 보호의 중요성을 인정하면서, 양 당사국은 국경간 전자 정보 흐름에 불필요한 장벽을 부과하거나 유지하는 것을 자제하도록 노력한다.

[45] 미국 무역대표부(US Trade Representative), "Digital 2 Dozen", 2016, https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/reports-and-publications/2016/digital-2-dozen (2021.7.26. 최종방문).

한 USMCA에서는 처음으로 '전자상거래' 대신 '디지털 무역'이라고 장의 제목을 수정하여 사용하였고 CPTPP와 유사하거나 좀 더 자유로운 디지털 무역을 추구하는 조항들이 포함되었다. 이와 같은 USMCA상 양허수준은 일부 디지털 산업계로부터 디지털 무역협정의 "세계 최상급(world class, gold standard)"로 평가될 정도이다.[47]

무역확장법 232조에 따른 자동차 품목에 조사 개시를 기화로 타결된 미-일 무역협정 결과, 일본은 2018년 기준 594개 품목 72억 달러 규모의 대미 농·축산 수입품의 관세를 철폐 또는 감축하고 미국은 241개 품목 72억 달러 규모의 품목에 대해 관세를 철폐 또는 감축하게 되었는데,[48] 동 무역협정과 함께 미-일 디지털 무역협정이 타결되었고 두 협정 모두 2020.1월 발효되었다. 미-일 디지털 무역협정은 별도 서문이 없이 총 22개의 조문으로 구성되어 있다.[49] 미국 무역대표부는 미-일 디지털무역협정은 USMCA에서 채택한 기준을 충족하는 가장 높은 수준으로 향후 미국이 체결할 디지털 규범의 모델로 작용할 것이라고 평가하고 있다. 특히 동 협정은 전자상거래 또는 디지털 무역의 장이 FTA상 여러 장(chapter) 중 하나로 포함되던 전통적인 형식에서 탈피하여 별도의 독자적 국제협정으로 자리매김하였다는 점에서 유의미하다.[50]

앞서 설명한 바와 같이 최근 들어 미국 행정부가 TPP로부터 탈퇴하며 주춤했던 아시아·태평양 지역 무역 주도권 탈환을 위해 아시아·태평양지역 국가들과의 디지털무역협정 체결을 고려중이라는 소식이 들려오고 있다. 전통적인 관세철폐 중심의 상품무역에서 디지털 무역으로 통상의 축이 변화하고 있는 와중에 자국기업의 전 세계 디지털 시장 확대를 위한 미국의 발걸음은 앞으로 보다 더 바빠질 것으로 사료된다.[51]

[46] Digital 2 Dozen 중 디지털교역의 장 이외의 여타 장에 포함되어 있는 규정들은 다음과 같다. 강제 기술 이전 금지(제9.5조), 기술선택권 확인(제9.9조, 제13.23조), 네트워크 경쟁 보호(제13.7조, 제13.8조, 제13.11조, 제13.12조, 제13.13조, 제13.14조, 제13.15조), 혁신적인 암호화 상품 촉진(제8장 부속서 8-나), 디지털 교역의 적응가능한 체재 수립 (제9.11조, 제10.7조. 제11.10조), 시장주도 표준화 및 글로벌 상호 운용성 보전 (제8장, 제13.23조), 모든 제조 물품에 대한 관세 철폐 (제2.20조 및 부속서 2-라), 디지털적으로 전송되는 것을 포함한 투자 및 서비스 시장접근 약속 보전 (제9장 및 제10장), 빠르고 투명한 통관 절차 확인(제5.3조, 제5.4조, 제5.7조, 제5.10조, 제5.11조, 제14.9조), 투명성 증진 및 규정 및 표준 개발에 있어서의 이해관계자 참여 (제8.8조, 제13.22조, 제25.4조, 제25.5조, 제25.6조, 제26.2조, 제26.3조, 제26.4조)), 국영기업 공정경쟁 확보(제17장, 제13.16조), 강력하고 균형 있는 저작권 보호 및 집행(제18장), 현대화된 특허 보호(제18장), 영업비밀 침해 방지(제18장), 적합성 절차 확인(제8.6조).

[47] 미국 국제무역위원회(US ITC), "Economic Impact of Trade Agreements Implemented under Trade Authorities Procedures, 2021 Report", 2021, p.65 https://www.usitc.gov/publications/332/pub5199.pdf (2021.7.26. 최종방문).

[48] 한국무역협회, "미일 무역협정의 주요내용과 시사점", 2019, https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/cmercReport/cmercReportDetail.do?no=2004 (2021.7.26. 최종방문).

[49] 이주형, "미일 디지털 무역협정과 예외규정에 관한 소고", 국제경제법연구,제17권 제3호, 2019, p.159.

[50] ibid., p.160.

3. DEPA와 호주-싱가포르 디지털경제협정 등 독자적 협정의 발전

자유무역협정에 몇 개의 조문에 불과하던 디지털 무역규범이 별도의 독자적인 국제조약으로 변신한 것은 비단 미-일 디지털무역협정뿐만이 아니다. 2021.1월 발효된 디지털경제 파트너십협정(DEPA)[52] 및 2020.12월 발효된 호주-싱가포르 디지털 경제협정도 독자적인 형태의 디지털 무역협정으로 체결되었다.[53] 우선, DEPA는 싱가포르·칠레·뉴질랜드가 맺은 복수국간 협정으로 개인정보보호, 핀테크, AI 등 폭넓은 디지털 분야에서 국가 간 교역 규범을 수립하고 디지털 부문 발전을 위해 협력을 도모하는 것을 주요 내용으로 하고 있다. 기존 자유무역협정(FTA)에서도 국경을 넘는 데이터 이동이나 인터넷 개방 등 디지털 시장에 관한 내용이 포함되어 왔지만 DEPA는 디지털 무역이슈에서 새로운 접근법과 협력기반을 수립하고, 서로 다른 체재 간 상호 운용성을 촉진하며 디지털화에 따른 가장 최첨단 이슈에 대하여 다루고 있는 최초의 협정이라는 점에서 높이 평가된다.[54] 동 협정의 디지털 제품에 대한 비차별 대우, 국경 간 자유로운 정보이전이나 컴퓨터 설비 현지설치의무 금지조항은 CPTPP 및 USMCA와 유사하다. 그러나, DEPA는 한 발 더 나아가, 핀테크 기술, 디지털 분야의 경쟁 정책, AI 거버넌스, 공공정보 개방 등 새로운 디지털 트렌드에 관한 협력 채널을 수립할 것을 새롭게 제안하고 있다는 점에서 주목된다. 아울러 흥미로운 것은 DEPA가 취한 형식이다. DEPA는 다자차원과 양자차원의 접근방식 중 중간 방식을 취하고 있다고 평가된다. 특히 DEPA는 블록을 쌓는 것과 유사한 모듈방식을 채택하고 있는데, 각국은 모듈을 모두 선택하거나 이 중 일부만을 선택하는 방식을 통해 자국의 정책을 DEPA에 일치시키는데 훨씬 더 용이하도록 설계하고 있다.[55] DEPA의 당사국 3국이 모두 CPTPP 가입국이라는 점에서 DEPA의 모듈별

[51] 미국 바이든 행정부가 발표한 "2021 Trade Policy Agenda and 2020 Annual Report"에 따르면 미국은 전통적인 시장개방보다는 첫째, 코로나19에 따른 경제재건, 둘째, 강력한 노동 및 환경기준이 포함된 무역협정, 3) 불공정 무역관행에 맞서기 위한 협력에 방점을 두고 있다. 특히 미국은 자국의 통상정책이 디지털 경제로 인한 기회와 도전과제를 반영하고, 글로벌 무역시스템 붕괴를 예방해야 한다는 점을 강조하며, 이를 위한 동맹국 간의 협력을 요청하고 있다.
https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021%20Trade%20Agenda/Online%20PDF%202021%20Trade%20Policy%20Agenda%20and%202020%20Annual%20Report.pdf (2021.7.26. 최종방문)

[52] 뉴질랜드 외교부, 2021.1월 DEPA는 뉴질랜드와 싱가포르 간 먼저 발효되었다.
https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/free-trade-agreements-in-force/digital-economy-partnership-agreement-depa/next-steps-and-timeline/ (2021.7.26. 최종방문).

[53] 이주형, 서정민, 노재연, "디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점 : 국경 간 데이터 이동 및 데이터 보호를 중심으로", 무역학회지 제46권 제3호, 2021, p.107.

[54] 싱가포르 무역산업부, DEPA 설명자료,
https://www.mti.gov.sg/Improving-Trade/Digital-Economy-Agreements/The-Digital-Economy-Partnership-Agreement (2021.7.26. 최종방문).

채택방식은 가입국을 보다 확대시켜 디지털 관련 국제규범 저변을 확대하고 전 세계적으로 전파하는 데 보다 유용할 것이다.

이와 더불어 독자적인 디지털 무역협정 중 하나로 분류되는 호주-싱가포르 디지털 경제협정은 호주와 싱가포르 간 기체결되어 있는 CPTPP와 호주-싱가포르 FTA[56]상 각각 포함되어 있던 디지털 무역 규범의 수준을 한 차원 더 높이는데 의의를 두고 있다. 동 협정은 CPTPP와 호주-싱가포르 FTA에 있던 기존 규정에 안전한 온라인 환경[57] 등 디지털 인프라와 관련된 조항 등을 신규 추가하고 있다. 더욱이 CPTPP와 호주-싱가포르 FTA상 디지털 무역규정과는 달리, 데이터 혁신, 인공지능 관련 협력, 무역원활화, 전자송장, 전자인증협력, 개인정보보호, 디지털 신원 등 총 6개 분야에서 양국의 관할기관 간 양해각서를 각각 체결하고, 실제 협력을 위한 소통창구를 개설했다는 점은 보다 구체적인 이행방법을 제시한다는 측면에서 더욱 주목할 만하다.

4. 영국과 미국 등 선진국뿐 아니라 베트남 등 개도국의 참여확대

브렉시트를 통하여 EU에서 벗어난 영국은 2021.6월 싱가포르와 디지털 경제협정 협상을 개시[58]하며 디지털 경제협정 협상을 개시한 첫 EU 국가로 자리매김하고 있다. 동 협상을 통해 영국 측은 영국 수출자들의 디지털 시장 확대, 개인정보보호의 높은 기준을 충족하는 국경 간 데이터 이전의 자유 보장, 디지털 통관절차 등을 통한 무역 원활화 등을 추구하는 것을 목표로 하고 있다. 한편, 영국은 싱가포르와 디지털 경제협정 협상을 개시하기 전 이미 2021.5월 공식발효된 EU와의 무역협력협정에서 새로운 형식과 내용의 전자상거래 규정을 도입한 바 있다.

[55] 아세안무역센터(Asian Trade Center), “Unpacking the Digital Economy Partnership Agreement(DEPA)”, 2020, http://asiantradecentre.org/talkingtrade/unpacking-the-digital-economy-partnership-agreement-depa (2021.7.26. 최종방문).

[56] 호주-싱가포르 FTA는 2003.7.28. 발효한 바 있다. 그 이후 2006.2월, 2007.2월, 2007.10월, 2011.9월, 2017.12월 및 2020.12월 총 6차례 개정된 바 있다. 이 중에서도 2016.10월 개정되어 2017.12월 발효된 개정은 양국간 종합적인 동반자 전략(CSP)에 기반하여 이루어진 것으로 2015.10월 타결된 TPP의 당사국이었던 호주 및 싱가포르가 TPP의 결과물을 개정안에 반영, 제14장(전자상거래)을 전면 수정한 바 있다. 이는 다음 호주 정부 홈페이지를 참고하였다. https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/safta/Pages/singapore-australia-fta (2021.7.26. 최종방문).

[57] 호주-싱가포르 디지털경제협정 제18조(안전한 온라인 환경조성).

[58] 영국정부 보도자료, “UK and Singapore start negotiations on Digital Trade Agreement”, 2021.6.28., https://www.gov.uk/government/news/uk-and-singapore-start-negotiations-on-digital-trade-agreement (2021.7.26. 최종방문).

우선, 기존 FTA 협정에서는 서비스 및 투자의 장 내의 일부로 배치하였던 전자상거래 규정을 EU-영국 무역협력협정에서는 '디지털 무역'이라는 제목으로 별도로 규정하고 있다. 동 규정들은 제1장(일반규정), 제2장(데이터 이전 및 개인정보보호), 제3장(특별규정)이라는 3개의 장(Chapter)으로 구성되어 있는데, 이 중 가장 주목되는 것은 바로 제2장(데이터 이전 및 개인정보보호)이다. 동 협정 제6조에서는 그간 영국을 포함한 EU가 채택에 매우 주저하여 왔던 국경 간 데이터 이동 관련 규정을 명시적인 의무사항으로 포함하고 있다.[59] 또한 이를 위하여 컴퓨터 설비 또는 특정 당사국이 승인하거나 인정하는 네트워크 요소의 사용을 의무화하는 등 컴퓨터 설비 또는 네트워크 요소의 사용을 의무화하지 아니하여야 한다는 점까지도 강제적으로 준수하도록 하는 등 데이터의 자유로운 이전 환경에 한 발자국 다가서고 있다.[60] 영국을 포함한 EU의 국경 간 데이터 이동에 관한 태도는 EU-영국 무역협력협정 이전에도 이미 일본-EU FTA[61] 등 여러 FTA에서도 일부 반영하였을 뿐만 아니라, WTO 복수국간 전자상거래협상에서 EU의 제안 문안에서도 이미 발견할 수 있는 내용이다.[62]

한편, 위와 같은 선진국뿐만 아니라 중국, 아세안 등 개도국까지도 디지털 무역규범을 적극적으로 도입하기 시작하였는데, 대표적인 사례가 2020.11월 서명된 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP)[63]이다. 한-아세안 FTA를 업그레이드하였다고 평가받는 RCEP은 상품 자유화 수준을 대폭 끌어올렸을 뿐 아니라, 전자상거래와 같은 새로운 장을 신규 도입하였다. 비록 국가의 규제 권한을 확보하는 장치를 곳곳에 두고 있기는 하지만, RCEP은 중국이 체결한 FTA 최초로 데이터 이전에 관한 의무조항을 도입하였다.

한편, 2021.6.21. 베트남 역시 싱가포르와의 디지털 동반자협정 체결을 위한 실무그룹 활동 개시에 합의하였다.[64] 싱가포르 또한 앞서 살펴본 DEPA와 호주-싱가포르 디지

[59] 물론, 이는 브렉시트 이전에는 영국이 EU에 속하여 있고 데이터 보호법제에 있어서 동일한 프레임을 사용하였으므로 영국과 EU간 데이터 이동에 있어서 여타 국가와의 데이터 이동보다는 좀 더 완화하여 규정하기에 상대적으로 용이하였으리라 추측된다.

[60] 상동.

[61] 다만, EU-일본 FTA의 경우에는 협정 발효 3년 이내에 이를 재협의 하고, 이와 연관된 내용을 포함할지 여부를 평가하는 일종의 빌트인 조항을 두고 있다. EU-싱가포르 FTA 제8.57조에서도 국경 간 데이터 이동의무를 규정하는 대신 인터넷상 데이터의 자유로운 이동의 중요성과 관련된 내용을 포함하고 있다.

[62] WTO, "Joint Statement on Electronic Commerce Communication from EU", UNF/ECOM/22 (2019.4.26.).

[63] 2020.11.15. 아세안 10개국 및 한국·중국·일본·호주·뉴질랜드 등 총 15개국은 역내포괄적경제동반자협정(RCEP : Regional Comprehensive Economic Partnership)을 최종 서명한바 있다. 인도의 경우 협상에는 참여하였으나 불참선언으로 최종 서명국에서는 제외되었다.

[64] The Diplomat, "Vietnam, Singapore Begin Negotiations on Digital Trade Agreement", 2021.6.30., https://thediplomat.com/2021/06/vietnam-singapore-begin-negotiations-on-digital-trade-agreement/ (2021.7.26. 최종방문).

털 경제협정 이외에도 한국과는 2020.6월, 영국과는 2021.6월 디지털 동반자협정 협상 개시를 선언한 바 있을 정도로 디지털 관련 국제규범 수립에 매우 적극적이다. 이렇듯, 최근에는 미국, 일본 등 디지털 기술 및 다국적 인터넷 기업을 보유한 선진국뿐 아니라 많은 개도국에서도 디지털 무역협정 수립에 적극적인 태도를 보이고 있다. 이렇듯, 개도국 역시 4차 산업혁명을 맞이하여 디지털 관련 수준 높은 국제규범 창설을 계속 외면하는 것은 용이하지 않은 이상, 어떠한 방식으로든 이와 같은 규정들을 점차 포섭할 것으로 전망된다.

마무리

나가며- 미래의 디지털 무역규범이 나아갈 방향

〈표 2-1〉 FTA상 전자상거래 규정 발전 단계

시기	태동기	발전기	변환기	진화기
주요 FTA	• 뉴질랜드-싱가포르 FTA • 일본-상가포르 EPA • 미-요르단 FTA	• 호주-싱가포르 FTA, • 미-칠레 FTA, • 한-미 FTA 등 미국, 싱가포르, 일본 등이 체결한 주요 FTA	• CPTPP, • USMCA, • 미-일 디지털무역협정	• DEPA, • 호주-싱가포르 디지털경제협정
특징	• 2001년경 태동 • 1~2개의 조문 • 별도의 chapter가 없거나 새로 생성되는 시기	• 2003년경부터 2015년 CPTPP 등장 이전까지 지속 • 별도의 chapter로 추가되는 경향 고착화 • 대부분 FTA에서 도입하기 시작 • 주로 '전자상거래'라는 용어를 사용	• 2015년 CPTPP 타결 이후 등장 • 미국 주도로 강력한 디지털무역규범의 대거 추가 • 독자적 디지털무역 협정 등장 • 전자상거래 대신 '디지털 무역'이라는 용어를 사용하기 시작	• 모듈형 독자적 디지털무역협정 확산 • 최신 디지털기술을 반영한 협력규정 등장
관련 규정	• 종이없는 무역협력	• 전자적 전송에 관한 무관세화 • 온라인 소비자 보호 • 전자인증 및 전자서명 • 국내적 전자거래 프레임워크 • 스팸메일	• 국경간 정보 이전 • 컴퓨터 서버 설치금지 • 소스코드 • 사이버보안	• 인공지능 • 데이터 혁신 경쟁정책 • 디지털 포용 • 핀테크 • 전자지불

앞서 살펴본 바를 종합하면 디지털 무역규범의 발전단계는 위와 같이 요약될 수 있다. 우선, 다자적 차원에서는 전자적 전송에 관한 무관세조치에 대한 연장 및 최근 개시된 WTO 복수국간 전자상거래협상 진행 이외에 아직까지 가시적인 결과물이 도출되지 못하고 있다. 그 대신, FTA를 중심으로 디지털무역에 대한 국제규범은 본격적으로 발전하기 시작하였는데, 가장 처음으로 '종이없는 무역'과 같이 단순한 조항 한 두 개 정도 포함

하는 것부터 시작하여, 별도의 전자상거래에 관한 장(Chapter)를 마련하고 다양한 규정을 계속 추가하여 왔다. 한편, CPTPP를 계기로 단번에 업그레이드된 디지털 무역규범은 USMCA, 미-일 디지털무역협정으로 계승되어 오고 있고, 최근에는 개도국들까지도 많은 관심을 표명하며 디지털 무역규범 관련 다양한 양자 협상들이 개시되고 있다. 더욱이, 디지털 무역규범의 내용 또한 4차 산업혁명을 주도하는 인공지능, 데이터 혁신을 비롯하여 디지털 포용까지도 포섭해 나가고 있다.

이렇듯 디지털 기술의 발전에 따른 무역의 패러다임 변화와 함께 다양한 최첨단 분야를 규율할 수 있는 국제규범의 필요성은 앞으로도 계속 증가할 것으로 예상된다. 다만, 이와 같은 디지털 기술과 빅 데이터 활용의 홍수 속에서 야기될 수 있는 다양한 도덕적, 문화적, 경제적, 공정거래적 이슈들에 대한 국가의 적절한 규제권한 확보가 더욱 필요할 것이다. 따라서, 향후에는 디지털 무역의 자유화 증진 및 국가의 규제권한 확보 간의 조화가 모색되는 일반원칙과 다양한 예외규정의 설계 등을 통해 디지털 무역규범이 점차 발전할 것으로 기대된다.

토론 질문

- WTO 협정과 디지털 무역협정은 어떠한 관계일까? 이와 같은 디지털 무역에 관한 내용을 국제조약으로 체결하는 실질적인 이유는 무엇일까?
- 미국이나 일본이 디지털 무역협정 체결에 가장 선두에 나서는 이유는 무엇일까? 디지털 기술에 있어서 앞서 나가는 한국은 어떠한가?
- 이와 같은 디지털 무역규범의 발전단계를 학습할 때, 디지털 강국인 우리나라의 경우 가장 선진적인 규범을 그대로 받아들여야 하는 것일까? 그리고 받아들이는데 문제점은 전혀 없는 것일까?

참고문헌

(1) 국내문헌

김윤근, 박복재 (2017), 한국의 FTA 전자상거래 규정 비교분석. 통상정보연구. 제19권 제2호.

권현호 (2007), 한미 FTA 전자상거래 협상에서의 통상법적 쟁점. 성신법학. 제7호.

대외경제정책연구원(KIEP) (2018), 오늘의 세계경제: WTO 복수국간 전자상거래협상의 전망과 한국의 과제.

대외경제정책연구원(KIEP (2018), WTO 전자상거래 논의 동향 및 시사점.

서정민, 노재연 (2021), 한국의 FTA상 전자상거래 무역규범 유형화에 관한 연구, 통상정보연구. 제23권 제1호.

이주형 (2019), 미일 디지털 무역협정과 예외규정에 관한 소고. 국제경제법연구. 제17권 제3호.

이주형, 서정민, 노재연 (2021), 디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점 : 국경 간 데이터 이동 및 데이터보호를 중심으로. 무역학회지. 제46권 제3호.

한국무역협회 (2019), 미일 무역협정의 주요 내용과 시사점. KITA 통상 리포트. 2019 VOL.3.

한국무역협회 (2021), K-POP과 K-웹툰에 관세를?: 전자적 전송에 대한 무관세 논의 현황과 정책적 대응. KITA 통상 리포트. 2021 VOL.2. https://www.kita.net/cmmrcInfo/cmercInfo/cmercReport/cmercReportDetail.do?pageIndex=1&no=2163&classification=4&searchReqType=detail&searchCate=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCondition=title&searchKeyword= (2021.7.26. 최종방문).

(2) 국외문헌

Mira Burri and Rodrigo Polanco (2020), Digital Trade Provisions in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset. Journal of International Economic Law.

US ITC(미국 국제무역위원회) (2021), Economic Impact of Trade Agreements Implemented under Trade Authorities Procedures. 2021 Report. https://www.usitc.gov/publications/332/pub5199.pdf (2021.7.26. 최종방문).

WTO (2020), WTO Electronic Commerce Negotiations, Consolidated Negotiating Text. December 2020. INF/ECOM/62/Rev.1.

제 2 부

사례로 살펴본 디지털 기술과 통상

제3장 구글, 5천만 유로 과징금? 국경간 데이터 이전 및 서버 현지화 이슈

제4장 넷플릭스, 너는 누구냐? 국경간 제공되는 OTT 서비스의 분류 문제

제5장 사이버 만리장성? 디지털 제품·서비스의 암호화, 차단 및 검열

제6장 미국 온라인 도박 서비스의 국경간 공급 분쟁과 함의:
U.S.-Gambling WTO 분쟁 사례를 중심으로

제 3 장

구글, 5천만 유로 과징금?

데이터의 국외이전과 서버 현지화 이슈

손승우 | 한국지식재산연구원 원장

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례 : 프랑스 개인정보 감독기구(CNIL) VS. Google 사건

2019년 1월 오스트리아 비영리단체 'None Of Your Business(NOYB)'와 프랑스 비영리단체 'La Quadrature du Net'가 Google을 대상으로 개인정보보호 위반을 주장하였다. 프랑스 개인정보 감독기구(CNIL)는 Google이 유럽연합 「개인정보보호법」(GDPR)에 규정된 투명성의 원칙과 정보주체의 유효한 동의 확보를 위반했다는 이유로 과징금 5,000만 유로(한화 약 640억 원)를 부과했다. 이는 GDPR 시행 이후 글로벌 빅테크 기업에 과징금을 부과한 첫 사례이다.

Google의 주요 위반 내용으로 ①안드로이드운영 체제를 기반으로 하는 모바일 단말기를 사용함에 있어서 필수적으로 Google 계정을 개설해야 하는 점, ②단말기 사용자가 개인정보보호정책 및 Google 서비스의 사용 조건을 수락하지 않는 경우 단말기 사용이 불가능한 점, ③데이터 처리 목적, 데이터 저장 기간, 개인맞춤 광고에 사용되는 개인정보, 위치정보 등을 분산된 저장소에서 제공함으로써 사용자의 정보 열람을 어렵게 한 점(이를 확인하기 위해서는 4~6번의 클릭이 필요), ④개인 맞춤형 광고 목적으로 개인정보 수집에 동의를 구하는 과정에서 불충분한 정보를 제공함으로써 유효한 동의를 획득하지 못한 점, ⑤다수의 서비스를 통해 수집, 처리된 정보제공자의 데이터를 개인맞춤 광고에 활용한다는 설명이 부족한 점 등이 있다.

CNIL은 이러한 구글의 행위가 개인정보 처리원칙(제5조), 개인정보처리의 적법성(제6조), 정보 수립 시 제공되는 정보(제13조, 제14조)를 위반했다고 판단하였다.

구글은 CNIL 조치에 대하여 행정소송을 제기하였다. 구글은 유저들이 자신의 데이터가 어떻게 사용되고 통제되는지를 알수 있도록 지속적으로 투자해왔으며, CNIL 과징금 부과는 EU 회원국간 GDPR의 일관성 있는 적용을 위해 도입된 '원스톱샵(One Stop Shop) 조항'을 위반한 것이라고 주장하였다. 원스톱샵에 따르면 프랑스 정부는 과징금 부과에 앞서 구글의 유럽 본사소재국인 아일랜드와 협의했어야 한다는 것이다. 그러나 행정법원은 EU 회원국 내 비즈니스는 구글 미국 본사가 모두 관장하고 있기 때문에 원스톱샵 조항이 적용되지 않는다고 판시하였다.

학습목표

- 데이터의 국외이전이 무엇이고, 이것이 갖는 의미는 무엇인가?
- 데이터의 국외이전 및 서버 현지화와 관련된 EU, 미국, 중국, 한국 등 주요국 법률과 정책의 차이점은 무엇인가?
- 구글, 아마존, 페이스북, 애플 등 글로벌 빅테크의 데이터 독점을 바라보는 주요국의 입장과 대응 정책은 무엇인가?
- 데이터의 국외이전 촉진을 위한 새로운 통상규범 움직임은 어떻게 진행되고 있는가?

들어가며

문제 제기 및 배경

디지털 경제의 원유인 '데이터'는 산업발전의 촉매제이며 새로운 제품과 서비스를 창출하는 원천이 되고 있다. 맥킨지 보고서(2016)에 따르면, 교통, 교육, 소비재, 건강, 에너지 등 7개 분야에서 개방형 데이터 활용을 통하여 매년 3조 달러의 부가가치를 생산할 수 있는 것으로 예측하였다.[1] 기업에 있어서 데이터 관련 업무의 비중은 점차로 중요해지고 있으며, 장기화되고 있는 코로나19로 인하여 디지털 경제는 가속화되고 데이터에 대한 수요는 급증하고 있다. 또한, 데이터의 국경 간 이전에 대한 요구도 늘어나면서 데이터는 무역의 중요한 대상이 되었다.[2]

구글, 삼성전자, 페이스북, 애플 등 글로벌 IT 기업들은 전 세계에 있는 지사로부터 데이터를 수집·분석하여 내부 의사결정과 새로운 서비스 개발 등에 활용한다. 소비자는 세계 어느 곳에 있든 원하는 정보를 획득하고 서비스에 접근할 수 있어야 하므로 국가와 국가 간의 자유로운 데이터 이전은 기업뿐만 아니라 소비자에게도 필요한 것이다. 하지만, 기업이 수집한 개인정보가 법적 체계가 다른 국외로 별다른 제재 없이 이전된다면 개인정보나 사생활 침해 위험이 우려된다. 이러한 이유로 많은 국가가 데이터의 국외이전에 대해 엄격한 태도를 보인다.[3]

전통적인 무역의 대상과 달리 데이터는 무형물이고 민감한 자국민의 정보를 포함하고 있다. 또한, 디지털 경제에서 데이터의 독점은 글로벌 경쟁에서 용이하게 우위를 차지하는데 중요한 요소가 되면서 각국은 자국의 데이터를 국외로 이전하는 것을 제한하기 시작하였고, 나아가 데이터 서버를 자국 내에 위치하도록 '현지화(data localization)'를 요구하고 있다. 오늘날 우리나라를 비롯한 유럽, 미국, 중국, 일본 등 주요국들은 개인정보 데이터를 보호하기 위한 법률들을 계속하여 정비하고 있다. 특히 유럽연합의 「개인정보보호법」(General Data Protection Regulation: "GDPR")은 개인정보의 보호 및 국가 간 이전 요건에 대하여 엄격히 규정하고 있는 대표적인 법률이다. 중국의 경우 국가안보를 이유로 데이터 현지화

[1] Al Urbanski, Data Driven Marketing Economy Tops $200 Billion, February 04, 2016.
[2] DHL Global Connectedness Index 2020.
[3] 윤정주, 4차 산업혁명, 데이터 산업 활성화를 위한 디지털 통상 국제규범 분석, 2020, 61면.

를 법률로써 강제하기도 한다. 2021년 우리나라 전자상거래 수출기업을 대상으로 진행한 "디지털 무역장벽 현황과 애로사항"에 관한 설문조사에 따르면, 무역에 있어서 시급히 해결해야 할 애로사항으로서 '데이터의 국경 간 이동제한'과 '엄격한 개인정보 규제'를 꼽고 있다.[4]

한편, WTO는 글로벌 전자상거래 규범 마련을 위한 논의를 추진해 오고 있는데, 최근 데이터의 국외이전과 관련된 사안에 있어서 선진국과 개도국, 그리고 미국과 중국·EU 간에 대립하고 있다. 즉 데이터를 둘러싼 자유로운 무역 촉진이라는 가치와 자국 데이터 보호라는 가치가 상호 다투고 있다.

이하에서는 데이터 국외이전 및 현지화에 관하여, 최근 프랑스가 구글의 GDPR 위반을 이유로 5천만유로 과징금을 부과한 사례를 중심으로 다음 내용을 학습한다.

(1) 데이터의 국외이전이 무엇이고 이것이 갖는 의미는 무엇인가?

(2) 데이터의 국외이전 및 서버 현지화와 관련된 EU, 미국, 중국, 한국 등 주요국 법률과 정책의 차이점은 무엇인가?

(3) 구글, 아마존, 페이스북, 애플 등 글로벌 빅테크의 데이터 독점을 바라보는 주요국의 입장과 대응 정책은 무엇인가?

(4) 데이터의 국외이전 촉진을 위한 새로운 통상규범 움직임은 어떻게 진행되고 있는가?

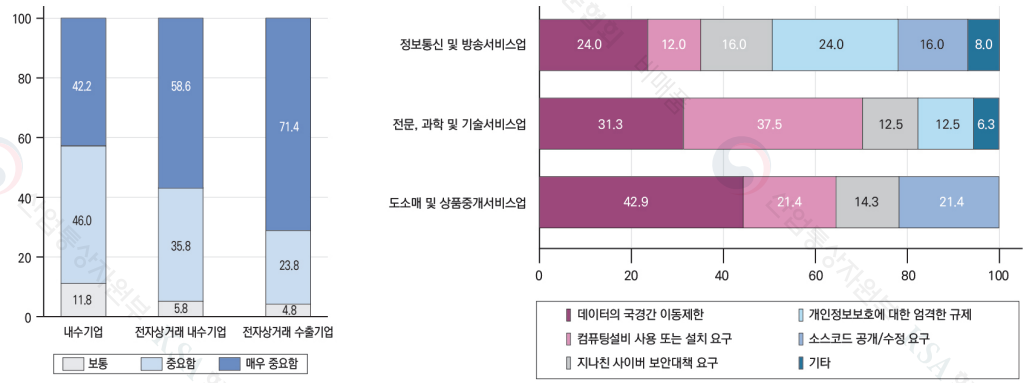
[4] 이규엽·황운중, 디지털 무역장벽의 실태와 시사점: 설문조사 결과를 중심으로, 「KIEP 오늘의 세계경제」 Vol.21, No.11, 대외경제정책연구원, 2021.6.8., 13-15면.

본문

데이터의 국외이전이 무엇이고, 이것이 갖는 의미는 무엇인가?

무역은 상품과 서비스를 국가 간에 교환하는 것을 말한다. 디지털 시대를 맞이하면서 '데이터'도 재화처럼 국경을 넘어 이전되거나 거래되고 있는데, 이는 곧 '디지털 무역'을 의미한다. [그림 3-1]에서 보는 바와 같이, 기업 활동에 있어서 데이터 관련 업무가 점차로 중요해지고 있으며, 전자상거래 수출기업일수록 데이터 관련 업무는 더욱 중요하다.

그림 3-1 ▸ 수출기업의 데이터 중요도



자료: 이규엽·황운중(2021), 12면.

1948년 「관세와 무역에 관한 일반협정(GATT)」를 제정하면서 공산품무역을 위한 다자무역규범이 만들어졌다. 이후 1994년 「서비스무역에 관한 일반협정(GATS)」가 체결되면서 서비스도 통상의 대상이 되었다. 세계무역기구(WTO)는 인터넷을 통한 상품과 디지털콘텐츠의 국가간 이동을 '전자상거래(e-commerce)'로 정의하고, 1998년 제2차 각료회의에서 전자책, 음원, 영상, 소프트웨어와 같은 '전자적 전송물(electronic transmissions)'의 회원국간 이동에 대해 관세를 부과하지 않기로 합의하였다.[5] 이러한 전자상거래 개념은 '디지털무역'으로 확대되었고, 디지털무역에는 '데이터의 국경이전'을 포함한다.

데이터의 이전 형태는 다양하다. 대표적인 예로서, 외국 쇼핑몰 사이트에서 물품을 구

[5] WTO, A Quantitative Assessment of Electronic Commnerce 6 (WTO Economic Research and Analysis Division, Working Paper ERAD-99-01, (Sept. 1999).

매하거나 서비스를 이용하기 위하여 개인정보를 해외 사업자에게 제공하는 경우이다. 또한, 외국 기업이 현지 지사를 통해 수집한 고객정보를 본사 해외 서버에 저장하여 통합·관리하기도 한다. 그 밖에도 외국 기업이 국내기업과 협력을 통해 국내 개인정보를 수집하거나, 국내기업을 인수·합병하여 개인정보를 해외로 이전시키기도 한다.

코로나19로 인해 전자상거래가 급성장하자 2021년 2월 WTO는 전자상거래 활성화와 개방 및 접근을 확대하기 위한 전자상거래 협상을 개시하였다. 여기에는 전자서명, 전자인증, 종이 없는 무역 등과 같이 회원국 간 이견이 없는 조항도 있지만, 관세 부과, 데이터 이전, 컴퓨팅 설비 현지화, 소스코드 등 민감한 조항도 포함하고 있다. 특히 '데이터의 국경 이동'과 '서버 현지화'에 관한 이슈는 선진국과 개도국 간, 그리고 미국과 중국 간 등 국가별로 이견과 대립이 존재한다.[6] 특히 미국은 데이터의 자유로운 국경 이동을 표방하면서 개인정보의 국경 이동에 대한 제한을 무역장벽으로 취급한다. 미국무역대표부(USTR)는 매년 발표하는 「국가별 무역장벽보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers : "NTE Report")[7]에서 개인정보를 디지털 무역장벽의 하나로 다루고 있다.

'데이터'의 경우 주요국들이 엄격한 자국 내 법규를 마련하여 각기 통제하고 있다. 대표적으로 EU는 GDPR을 제정하여 역내 개인정보 보호를 강화하면서 개인 관련 데이터의 국외이전을 제한하고 있으며, 기존에 미국과 체결한 세이프하버(Safe harbor)·프라이버시 실드(Privacy Shield)[8] 등 개인정보 국외이전 협정을 무효화한 바 있다. 중국은 「네트워크 안전법」을 제정하여 국가안보를 이유로 데이터의 국외이전을 제한하고 서버를 자국 내에 두도록 요구하고 있으며, 2021년 6월에는 데이터 관리·통제를 강화하기 위하여 「데이터 보안법」을 통과시켰다.

2019년 7월 프랑스가 세계 최초로 디지털세를 도입한 이후 구글·애플·페이스북·아마존 등 글로벌 IT 기업에 세금을 부과하자 미국과의 통상마찰이 발생하였다. 그간 디지털

[6] WTO, E-commerce negotiations advance, delve deeper into data issues, 20 May 2021.
[7] NTE Report는 1974년 통상법(Trade Act) 제181조에 따라 매년 65개 국가를 대상으로 수집한 무역장벽을 11개의 유형으로 구분하여 발표하고 있다. 2021 National Trade Estimate (NTE) Report 〈https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021NTE.pdf〉
[8] '세이프 하버(Safe Harbour)' 협정은 EU-미국 간 개인정보 이전을 허용하는 협정이다. 유럽사법재판소는 2015년 세이프 하버(Safe Harbour) 협정이 EU 시민의 개인정보 보호에 미흡하다고 판결을 내림으로써 새로운 협정인 프라이버시 '쉴드(Privacy Shield)'로 대체하였다. 이 협약은 이전 협약보다 강화된 개인정보보호 준수 의무, 법 집행, 명확한 보호 요건 및 투명성의 의무, 효과적인 구제 수단 강구 등을 제시하고 있다. 그러나 2000년에 유럽사법재판소는 동 협정을 무효로 하였는데, 미국 정보기관이 방대한 유럽 시민의 개인정보를 수집하고 있어서 개인정보 보호가 충분히 지켜지지 못하고 있다는 것이다.

세는 주요 유럽 국가를 중심으로 부과되어왔다. 그런데 2021년 10월 8일 경제협력개발기구(OECD)·주요 20개국(G20) 포괄적 이행체계(IF·Inclusive Framework)는 참가국 140개국 중 136개국 합의로 구글과 같은 글로벌 기업은 2023년부터 매출을 올린 국가에도 세금을 내도록 하였다.[9] 이처럼 데이터의 국외이전을 제한하고, 디지털세를 부과하거나 데이터 현지화를 강제하는 것은 디지털무역의 활성화를 저해하는 장애요소로 인식되었다. 글로벌 IT 기업을 보유한 미국은 이러한 조치를 디지털 무역장벽으로 규정하고 강력히 반대하고 대응하고 있다.

한편, 구글, 애플, 페이스북 등 미국 IT 기업들의 시장점유율이 높아짐에 따라 EU와 우리나라를 비롯한 주요국은 '데이터 주권' 침해에 대해 우려한다. 최근 우리나라에서 논란이 되고 있는 구글·애플의 '인앱결제(In-app·앱 내)' 강제화에 대해 데이터 독점을 가속화할 수 있다는 지적이 있다. 즉 국내 디지털콘텐츠 업체가 상당한 노력으로 수집한 고객정보를 독점적 앱마켓 사업자가 인앱결제를 강제하면서 데이터를 아무런 대가없이 가져갈 수 있다는 것이다.[10] 이처럼 데이터의 국외이전 문제는 데이터 이동의 자유화와 보호무역주의의 대립을 넘어 정치, 경제, 안보 등 다양한 이해관계가 얽혀 있다고 볼 수 있다.

EU GDPR 개인정보 보호 및 국외이전 규정

1. 개인정보 보호

GDPR(General Data Protection Regulation)은 EU(유럽연합) 회원국에 일괄적으로 적용되는 EU 일반 개인정보보호법으로 2016년 제정되어 2018년 시행되었다. GDPR은 모든 EU회원국에 그 효력이 직접 미치며, EU 회원국 이외에도 EU 시민의 정보를 취급하는 제3국 및 국제기구에도 적용된다. 즉 국외에서 유럽 내 시민(정보주체)에게 재화나 용역을 제공하는 경우, 또는 유럽 내에 있는 시민(정보주체)이 수행하는 활동을 모니터링하는 경우 GDPR이 적용된다. GDPR은 제정목적에서 알 수 있듯이 EU 역내에서 유럽시민의 개인정보를 보호하고 동시에 역내에서 개인정보의 자유로운 이전을 보장한다. 그러나 개인정보의 역외이전에 대해서는 엄격한 제한 기준을 두고 있다.

[9] 디지털세는 프랑스, 오스트리아, 이탈리아, 스페인 등 EU 회원국뿐만 아니라 인도, 터키, 영국 등도 유사한 형태의 제도로 도입하고 있다. 2023년부터는 연결매출액 200억 유로(약 27조원) 이상, 영업이익률 10% 이상인 글로벌 기업은 매출을 낸 소재국에 세금을 내야 한다.

[10] 구글·애플 갑질에 칼 빼든 韓美 "통행세, 데이터 불로소득 안돼", 머니투데이, 2021.8.13.

'개인정보'는 식별된 또는 식별 가능한 자연인(정보주체)에 관한 일체의 정보를 의미한다(동법 제4조).[11] 개인 관련성 여부는 '정보의 내용', '그 정보의 처리 목적', '그 정보를 처리함으로써 개인에게 미치는 영향이나 결과'를 고려하여 판단한다. 개인정보의 형태는 문자에 한정하지 않고 특정 개인을 나타내는 음성, 숫자, 그림, 사진 등을 포함한다. 예를 들면, 특정인의 성명, 주소, 이메일 주소, ID 번호, 위치정보, 인터넷 식별자(IP주소, 쿠키 식별자), 신체적·생리학적·유전자적·정신적·경제적·문화적·사회적 고유성에 관한 정보, 암호화된 정보 등이 있다.

개인정보주체는 다양한 권리를 가진다. 여기에는 정보제공권, 접근권, 정정권, 삭제권(잊힐 권리), 개인정보 이동권, 반대할 권리, 프로파일링을 포함한 자동화된 처리에 대한 선택권 등이 있다. 이러한 정보주체의 각 권리를 보장하기 위하여 컨트롤러(controller)[12]가 취해야 할 조치를 규정하고 있다.

GDPR은 개인정보를 처리할 때 준수해야 할 원칙을 규정하고 있다. 개인정보 처리란 고객 정보를 수집, 변경, 공개하는 등의 일련의 행위를 의미한다. 개인정보 처리원칙에는 '적법성, 공정성, 투명성의 원칙(Lawfulness, fairness and transparency)', '목적 제한의 원칙(Purpose limitation)', '개인정보처리의 최소화(Data minimisation)', '정확성의 원칙(Accuracy)', '보관기간 제한의 원칙(Storage limitation)', '무결성 및 기밀성의 원칙(Integrity and confidentiality)', '책임성의 원칙(Accountability)' 등이 있다.(부록1 참조)

2. 개인정보의 역외이전

GDPR은 원칙적으로 유럽연합 시민들의 개인정보를 역외로 이전하는 것을 금지한다(제44조). 그러나 일정한 요건을 갖추었을 때는 개인정보의 역외이전을 예외적으로 허용한다. 즉 개인정보를 EU 역외로 이전하려는 경우에는 해당 국가가 EU집행위원회의 '적정성 결정(adequacy decision)'을 통하여 개인정보보호 관련 법제가 EU가 요구하는 적절한 수준의 보호를 보장하고 있다고 인정받거나(제45조), 또는 기업 등이 '적정한 안전조치(appropriate

[11] 우리나라 「개인정보보호법」 제2조에서는 개인정보를 살아있는 개인에 관한 모든 정보로서, 성명, 주민등록번호 및 영상 등을 통하여 개인을 알아볼 수 있는 정보뿐 아니라, 해당 정보만으로는 특정 개인을 알아볼 수 없더라도 다른 정보와 쉽게 결합하여 알아볼 수 있는 정보, 그리고 개인정보를 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보를 포함한다고 정의하고 있다.

[12] 컨트롤러(Controller)는 개인정보를 스스로 또는 다른 사람을 통하여 처리하는 개인, 법인, 공공기관, 대리인 기타 단체를 말한다(GDPR §4(7)).

safeguards)'를 제공한 경우에는 가능하다(제46조). 여기서 적정한 안전조치는 구속력 있는 기업규칙(binding corporate rules), 집행위원회가 채택한 표준 정보보호 조항 등이 있다.

그리고 적정성 결정이나 적정한 안전조치가 없는 경우이더라도 ①개인정보 주체에게 개인정보의 이전으로 인해 초래할 수 있는 위험을 명시적으로 알리고, 이에 대한 동의를 받은 경우, ②계약의 이행 또는 정보주체의 요청으로 필요한 경우, ③중요한 공익상의 이유로 필요한 경우, ④법적 권리의 확립·행사·방어를 위해 정보이전이 필요한 경우에는 역외이전이 가능하다(제49조). 이처럼, EU는 데이터의 역외이전을 원칙적으로 금지하면서도 다른 한편으로 데이터의 활용을 높이기 위하여 적정성 평가, 적정한 안전조치 등 통로를 열어두고 있다.

EU는 2019년에 일본을 2021년 영국을 적정성 기준을 만족하는 것으로 결정하였다. 그러나 여전히 많은 국가가 적정성 결정을 받지 못하고 있는 실정으로 미국을 비롯한 다수국들은 GDPR이 무역장벽이 될 것으로 우려한다. 우리나라는 2017년 한·EU 간 적정성 논의를 하였으나 개인정보감독기구의 독립성 요건 미충족으로 인하여 적정성 판단을 받지 못하였다. 이후 한국은 오랜 진통을 거쳐 데이터3법을 개정하게 되었고 개인정보보호위원회를 독립감독기구로 확대 출범함으로써 2021년 3월 초기 적정성 결정을 받았고, 최종 적정성 결정이 완료되면 EU회원국에 준하는 지위를 부여받을 예정이다. 이로써 국내기업은 EU로부터 개인정보를 자유롭고 안전하게 이전받을 수 있게 되었다.[13] GDPR은 우리나라를 비롯한 많은 국가의 개인정보보호법에 영향을 미치고 있으며, 이 영향을 받은 국가들은 개인정보의 역외이전을 원칙적으로 금지하는 경향을 띠고 있다.

3. 과징금 규정

GDPR은 위반에 대한 제재를 위하여 과징금을 부과하고 있다. 과징금은 일반사항과 중요한 위반으로 구분하여 차등 부과한다. 최대 과징금은 일반적 위반 사항인 경우 연간 전 세계 매출액의 2% 혹은 1천만 유로(약 125억원) 중 높은 금액이며, 중요한 위반사항인 경우 전 세계 매출액의 4% 혹은 2천만 유로(약 250억원) 중 높은 금액이다. 과징금의 규모는 위반 행위의 성격과 심각성 및 지속 기간, 위반의 의도성 및 태만, 피해 경감조치 등을 종합적으로 고려한다.

[13] 한-EU 적정성 결정 논의 마무리 발표, 대한민국 정책브리핑(www.korea.kr), 2021.03.29.

'일반사항 위반'의 대상이 되는 사항은 ①컨트롤러(Controller), 프로세서(Processor)[14]의 의무, ②인증기관의 의무, ③행동규약 준수 모니터링 의무이며, '중요한 위반'의 대상이 되는 사항은 ①동의조건을 비롯한 정보처리의 기본 원칙, ②개인정보주체의 권리, ③제3국이나 국제기구의 수령인에게로의 개인정보 이전, ④회원국 법률에 따른 의무, ⑤제58조 제2항[15]에 따라 감독기관이 내린 명령 또는 정보처리의 한시적 또는 확정적 제한, 개인정보 이동의 중지를 준수하지 않거나 열람의 기회를 제공하지 않아 제58조 제1항[16]을 위반하는 경우이다. 여기서 보는 바와 같이, 개인정보의 역외 이전(제44조부터 제49조)은 중요한 위반사항에 해당한다.

[14] 프로세서(Processor)는 컨트롤러(Controller)를 대신하여 개인정보를 처리하는 개인, 법인, 공공기관, 대리인, 기타 단체를 의미한다(GDPR §4(8)).

[15] GDPR §58(Powers) ② Each supervisory authority shall have all of the following corrective powers:
(a) to issue warnings to a controller or processor that intended processing operations are likely to infringe provisions of this Regulation;
(b) to issue reprimands to a controller or a processor where processing operations have infringed provisions of this Regulation;
(c) to order the controller or the processor to comply with the data subject's requests to exercise his or her rights pursuant to this Regulation;
(d) to order the controller or processor to bring processing operations into compliance with the provisions of this Regulation, where appropriate, in a specified manner and within a specified period;
(e) to order the controller to communicate a personal data breach to the data subject;
(f) to impose a temporary or definitive limitation including a ban on processing;
(g) to order the rectification or erasure of personal data or restriction of processing pursuant to Articles 16, 17 and 18 and the notification of such actions to recipients to whom the personal data have been disclosed pursuant to Article 17(2) and Article 19;
(h) to withdraw a certification or to order the certification body to withdraw a certification issued pursuant to Articles 42 and 43, or to order the certification body not to issue certification if the requirements for the certification are not or are no longer met;
(i) to impose an administrative fine pursuant to Article 83, in addition to, or instead of measures referred to in this paragraph, depending on the circumstances of each individual case;
(j) to order the suspension of data flows to a recipient in a third country or to an international organisation.

[16] GDPR §58(Powers) ① Each supervisory authority shall have all of the following investigative powers:
(a) to order the controller and the processor, and, where applicable, the controller's or the processor's representative to provide any information it requires for the performance of its tasks;
(b) to carry out investigations in the form of data protection audits;
(c) to carry out a review on certifications issued pursuant to Article 42(7);
(d) to notify the controller or the processor of an alleged infringement of this Regulation;
(e) to obtain, from the controller and the processor, access to all personal data and to all information necessary for the performance of its tasks;
(f) to obtain access to any premises of the controller and the processor, including to any data processing equipment and means, in accordance with Union or Member State procedural law.

중국의 데이터 국외이전 규제와 현지화

1. 네트워크 안전법

'「중화인민공화국 네트워크 안전법」(中华人民共和国网络安全法)'은 자국의 네트워크 안전, 국가안전의 유지, 개인정보[17]의 보호를 위하여 2017년 6월 제정되었다. 이는 네트워크 상에서 기업에 데이터를 수집하고 다루는 모든 과정의 행위를 법에 규정해 법적 구속력을 강화하려는 목적을 갖는다.

적용 대상자는 네트워크 사업자 또는 운영자로서 네트워크 소유자, 관리자 및 타인이 소유 또는 관리하는 네트워크를 이용해 관련 서비스를 제공하는 네트워크 제공자를 가리키며 기초통신 운영자, 네트워크 정보 서비스 제공업체, 주요 정보 시스템 사업자 및 운영자를 의미한다. 이는 중국 내에서 데이터를 구축, 운영, 유지하는 사업을 영위하는 기업이라면 국적과 상관없이 법적 효력이 미친다.

개인정보 이전과 관련한 주요 내용은 제37조에서 규정하고 있는데, 이 규정의 적용을 받는 "핵심정보인프라시설 운영자"로 지정된 자는 중국 경내에서 운영하여 수집한 개인정보와 중요정보는 중국 경내에 저장하고, 업무상 필요에 따라 중국 경외로 제공해야 할 경우에는 안정성 평가를 받아야 한다. 문제는 핵심정보인프라시설의 판단 기준이 분명하지 않고 중요정보가 무엇인지에 대한 기준이 모호하며, "보안등급 보호제도"에 따른 평가와 검열이 과도하다는 것이다.[18] 이 법률은 중국시장에 진출한 해외 기업에 대한 과도한 규제로 인하여 비판과 논쟁이 계속되고 있다.[19]

개인정보 및 주요 데이터 국외이전 관련 규정을 위반했을 경우에는 관련 주무부처시정명령, 불법소득 몰수, 50,000위안 이상 500,000위안 이하의 벌금 부과, 관련 업무 일시중단 명령, 영업 중단, 웹사이트 폐쇄, 관련 서비스 인허가 취소 등에 처하게 되며, 직접적인 책임이 있는 담당자와 책임자에 대해서는 10,000위안 이상 100,000위안 이하의 벌금이 부과된다.

[17] 이 법에서 규정하는 '개인정보'는 개인의 개인정보, 전자 또는 다른 방식으로 기록되는 단독 또는 기타 정보와 결합하여 자연인의 개인 신분을 식별할 수 있는 각종 정보를 의미하며, 그 예로 이름, 출생일, 신분증 번호, 개인생체식별정보, 주소, 전화번호 등이 해당된다(제76조).

[18] 이와 관련한 자세한 내용을 위하여, 손승우·이열음·유나은, "중국 '네트워크안전법'상 보안등급제도에 대한 비판적 검토", 「법학연구」 제22집 제3호, 인하대학교, 2019.9.30. 참조.

[19] The Henry M. Jackson School of International Studies, Chinese Data Localization Law: Comprehensive but Ambiguous (2018. 2. 7).

2. 데이터 보안법

이 법은 데이터 처리 활동과 보안에 대한 관리·감독을 규정한 것으로 2021년 6월 10일 전국인민대표대회 상무위원회 제29차 회의에서 통과되어 9월 1일부터 시행되었다. 특히 중국 경외에서 이루어진 데이터 처리 활동이라도 중국의 국가안전, 공공이익 등을 침해하는 경우 이 법을 국외에도 적용할 수 있도록 규정하고 있다(법 제2조).

이 법상 '데이터'는 전자 또는 기타 방식으로 이루어진 정보에 관한 모든 기록을 의미한다. 그리고 '국가 핵심데이터'를 특별히 규정하여 정기적인 관리·감독을 엄격히 요구하고 있다. 국가 핵심데이터는 국가안전 및 국민경제의 근간, 중요한 민생, 중대한 공공이익 등과 관련된 데이터를 말한다(법 제21조). 데이터보안법은 데이터 거래관리, 데이터 보호, 데이터 보안리스크 통제, 데이터 보안 응급조치 시스템 구축, 데이터 보안심사제도 등 데이터 처리와 관련된 일련의 규제와 제도를 규정하고 있다.[20]

이 법은 중국 정부조직이 다루는 데이터의 국외 이전에 관한 규정을 두고 있다. 중국 주무부서는 관련 법률과 국제조약 또는 평등 호혜의 원칙에 따라 외국 사법 또는 법 집행기구의 데이터 제공을 처리한다. 경내의 개인이나 조직이 승인을 얻지 않고 외국의 사법 또는 법 집행기구에 중국 데이터를 제공하는 것을 금지하고 있다(법 제36조).

또한, 동 법은 국가안전, 공익 등에 대한 위해의 정도에 따라 데이터의 등급을 분류하고, 위해의 가능성이 높은 데이터의 처리 활동에 대하여 국가안전 심사를 하도록 규정한다(법 제24조). 아울러 물품 관련 데이터의 수출도 통제하고 있는데, 눈여겨볼 점은 중국에 대한 차별, 제한 등을 하는 국가에 대해서는 상응한 조치를 하도록 규정하고 있다(제26조).

이 법은 앞서 설명한 네트워크 안전법의 내용 중 데이터 관련 사항을 더욱 강화했다는 평가를 받고 있다. 중국판 우버로 불리우는 디디추싱(滴滴出行)은 최근 중국 정부로부터 대대적인 제재를 받고 있다. 디디추싱은 공산당 창당 100주년 기념일인 2021년 7월 1일을 하루 앞두고 미국 뉴욕증권거래소에 상장했다. 사이버관리국(CAC)은 디디추싱이 개인정보를 불법 수집하였을 뿐만 아니라 미국 상장과정에서 중국의 지도와 중국 공민의 이동정보를 국외로 유출하였다고 보고, 중국 내 앱스토어에서 디디추싱 앱을 제거하라는 명령하고, 또한 네트워크 보안심사 등을 진행하고 있다.

디디추싱 사건 이후 중국 정부는 개인정보를 다량 보유한 빅테크 기업의 해외 상장을

[20] 허욱·원중재·장준영, 중국 데이터 보안법 제정과 시사점, 법률신문, 2021.8.6.

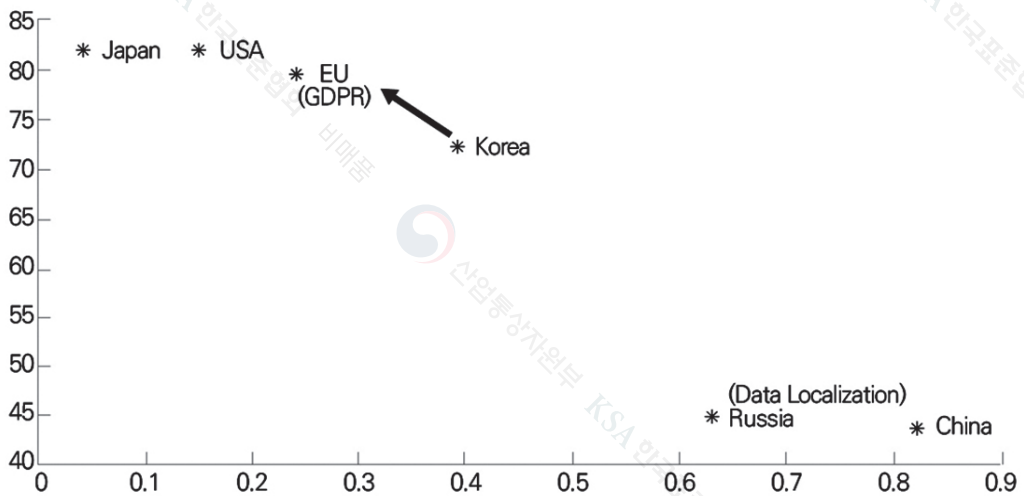
제한하고 감독하는 규정 정비에 돌입하였다. 인터넷 기업들이 중국 경외에서 상장을 추진하고자 할 때는 먼저 사이버관리국(CAC)의 심사를 받도록 할 예정이다.

미국의 데이터 국외이전 정책

1. 데이터 국외이전의 자유화 추진

〈그림 3-2〉에서 보는 바와 같이, 미국은 국경 간 데이터의 자유로운 이동을 보장하는 태도를 취하고 있다. 따라서 EU나 중국과 비교하면 데이터의 국외이전과 데이터 저장설비의 현지화에 관하여 상대적으로 완화된 형태의 규제를 한다. 페이스북, 구글, 아마존 등 글로벌 데이터 시장을 독점한 기업들을 가진 미국으로서는 데이터의 국외이전 보장과 데이터 현지화 요구 금지를 글로벌 규범으로 가져가려는 시도를 지속해서 하고 있다. 미국은 데이터 지역화 조치를 하나의 무역장벽으로 간주하고 있으며, 미국·멕시코·캐나다 협정(USMCA), 범대서양 무역투자동반자협정(TTIP), 다자간 서비스협정(TiSA) 등 다자 협정을 통하여 이 문제를 다루고 있다. 이하에서 상술하는 바와 같이, 미국은 데이터 국외이전에 관한 자국의 법적 기준을 국제협정을 통하여 다른 국가가 법제화하도록 이끌고 있다.

그림 3-2 ▸ 주요국의 데이터 규제 평가지수



주: 가로축은 1에 가까울수록 디지털 무역제한 정도가 큰 것을 의미함. 세로축은 100에 가까울수록 디지털 무역환경이 기업에 우호적임을 뜻함. 유럽연합의 세로축에 해당하는 값은 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 폴란드를 단순평균한 값을 적용한 결과임.

자료: 이규엽·조문희·강준구 (2018) 6면.

2. 외국인투자검토현대화법(FIRRMA)

개인정보보호법은 주로 국외 기업이 비즈니스를 통해 수집한 개인 데이터를 국외로 이전하는 것을 제한하는 내용을 담고 있다. 그런데 개인정보는 해외 기업이 직접 수집하는 방법 외에도 국내기업을 인수·합병하여 획득할 수도 있다. 미국 정부는 데이터의 자유로운 국경 간 이전을 표방하면서도, 최근에 와서 외국자본이 미국 기업을 인수하면서 수반하는 민감한 개인정보의 획득 및 국외 유출을 안보적 관점에서 규제를 강화하고 있다.

2018년 8월 미 정부는 「외국인투자검토현대화법(Foreign Investment Risk Review Modernization Act: FIRRMA)[21]을 제정하여 국가안보에 위해(危害)가 되는 외국인투자에 대한 통제를 강화하였다. 기존 「외국인투자 및 국가안보법(Foreign Investment and National Security Act: FINSA)」[22]의 적용대상은 주로 미국의 주요 인프라(통신, 에너지, 항만 등) 및 핵심 기술에 대한 외국자본의 지배를 방지하기 위한 것이었는데, FIRRMA는 생명공학, AI, 데이터분석 등 첨단핵심기술과 주요 인프라 외에 '민감 개인데이터(sensitive personal data)'를 규제의 대상에 포함시켰다. 여기서 민감 개인데이터는 특정 금융 데이터, 특정 유형의 보험 신청에 사용되는 데이터, 건강 관련 데이터, 소비자 데이터 등은 물론 개인의 신원을 식별하거나 거래하는 데 사용할 수 있는 '식별 가능한 데이터'를 말한다.

외국인이 민간데이터를 보유한 미국 기업을 인수·합병하고자 하면 '외국인투자위원회(Committee on Foreign Investment in the United State: CFIUS)'에 신고하여야 한다. CFIUS는 1975년에 OPEC가 미국에 대한 석유 수출금지 조치를 취하자 포드 대통령이 행정명령 11858으로 설립한 조직으로 국내기업에 대한 외국인의 직·간접적 투자를 감시하고 국가안보에 대한 위해(危害) 여부를 심의한다. CFIUS는 해당 거래로 인하여 민간데이터가 해외로 유출될 우려가 있는지를 검토한 후 거래중지, 경감조치 등 필요한 조치에 대하여 대통령에게 보고한다.

FIRRMA에 의한 TID(critical Technologies, critical Infrastructure and sensitive personal Data) 통제는 '민감 개인데이터'가 주요 인프라와 핵심 기술과 함께 국가안보(national security)라는 관점에서 다루어지고 있다는 점에서 의미가 있다. 특히 외국자본에 의한 거래로 인해 국내 민감

[21] Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018. H. Rept. 115-784.

[22] 2005년 미국 제9위의 석유개발업체인 '유노칼(Unocal)'을 인수하려던 중국 국영 해양석유총공사(China National Offshore Oil Corp.: "CNOOC")와 2006년 미국 'P&O Steam Navigation사의 미국 항만운영권을 인수하려던 아랍연합 에미레이트사인 두바이의 배트 월드사(Dubai Ports World, "DPW")에 대한 정치적 반발과 국가안보에 대한 우려는 2007년 FINSA 제정의 밑바탕이 되었다.

개인데이터가 경쟁국으로 흘러 들어가는 것을 국가안보에 대한 위협으로 봄으로써 '통상규제'의 대상으로 삼는다. 데이터의 해외유출은 국가안보와 직결되고 이는 통상규제로 이어진다.

우리나라 데이터 '국외이전' 규정과 정책

1. 데이터3법 개정의 의미

디지털 전환시대를 맞아 금융, 통신, 보건, 유통 등 다양한 산업간 데이터를 융합하여 활용함으로써 고부가 가치를 창출하기 위하여 2020년 2월 '데이터3법'이라 불리던 「개인정보보호법」, 「정보통신망법」, 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률(신용정보법)」을 개정하였다. 이 개정을 통하여 개인정보 데이터를 활용할 수 있는 여러 조문이 수정되거나 신설되었다. 그중 가장 눈여겨볼 것은 개인정보보호 관련 법률 체계를 일원화하고 '가명정보'라는 개념을 도입한 것이다.

그간 개인정보보호 관련 규정은 일반법인 「개인정보보호법」과 특별법인 「정보통신망법」에 산재하거나 중복적으로 규정되어 있었다.[23] 데이터3법 개정을 통해 「정보통신망법」에서 규정하던 개인정보의 정의, 수집·이용 동의, 이용제한 등을 규정을 「개인정보보호법」으로 일원화시켰다. 또한, 행정안전부, 방송통신위원회, 금융위원회, 개인정보보호위원회 등의 기관으로 분산되어있던 개인정보보호 업무를 개인정보보호위원회가 통합적으로 관리·총괄하도록 하였다.

빅데이터 분석·이용의 법적 근거를 마련하기 위해 개인정보 외에 '가명정보'와 '익명정보'라는 개념을 신설하였다. '가명정보'란 개인정보를 가명처리함으로써 원래의 상태로 복원하기 위한 추가 정보의 사용·결합 없이는 특정 개인을 알아볼 수 없는 정보를 말한다(개인정보보호법 제2조 제1호). 이때 '가명처리'는 개인정보의 일부를 삭제하거나 일부 또는 전부를 대체하는 등의 방법으로 추가적인 정보 없이는 특정개인을 알아볼 수 없도록 하는 것이다(법 제2조 1의2). '가명정보' 도입은 그간 보호 위주로만 치중되었던 개인정보를 제한된 목적하에 그 활용의 여지를 열었다는 점에서 의의가 있다. 가명정보는 '과학적 연구', '통계작성', '공익적 기록보존'의 목적에 한하여 정보주체의 동의 없이도 활용할 수 있다(법 제28조의

[23] 개인정보보호위원회, 2020 개인정보보호법령 및 지침·고시 해설, 2020, 5~6면.

2). 여기서 "과학적 연구"는 기술의 개발과 실증, 기초연구, 응용연구 및 민간 투자 연구 등 과학적 방법을 적용하는 연구를 말하므로 민간 기업에 의한 가명정보 활용이 가능하다(법 제2조 제8호).

〈표 3-1〉 가명정보의 활용 사례

목 적	활 용 사 례
과학적 연구	• 보험사기 자동 탐지시스템 개발을 위하여 과거 10년 간의 보험사기 사례에 대한 보험금 청구금액, 청구시점과 방법, 유사청구 반복 여부 등을 분석하여 보험사기의 징후를 발견하고자 하는 경우 • 연령 성별에 따른 체중관리 운동 시뮬레이션 프로그램 또는 운동관리 애플리케이션을 개발하기 위하여 웨어러블 기기를 이용하여 수집한 맥박, 운동량, 평균 수면시간 등에 관한 정보와 이미 보유한 성별, 연령, 체중을 가명처리하여 활용하는 경우
통계작성	• 회사가 도로구조 개선 및 휴게공간 추가설치 등 고객서비스 개선을 위하여 월별 시간대별 차량 평균속도, 상습 정체구간, 사고구간 및 원인 등에 대한 통계를 작성하는 경우 • 백화점, 마트 등 유통경로별 상품판매 전략을 수립하기 위하여 판매 상품을 구입한 회원의 연령, 성별, 선호색상, 구입처, 기능 및 가격 등에 관한 통계를 작성하는 경우
공익적 기록보존	• 연구소가 현대사 연구 과정에서 수집한 정보 중에서 사료가치가 있는 생존 인물에 관한 정보를 기록·보관하고자 하는 경우

자료: 개인정보보호위원회, 「개인정보보호법령 지침·고시 해설서」(2020.10.)

한편, '익명정보'는 시간·비용·기술 등을 합리적으로 고려할 때 다른 정보를 사용하여도 더 이상 개인을 알아볼 수 없는 정보를 의미한다. 이러한 점에서 익명정보는 개인정보가 아니다.

2. 마이데이터 사업과 데이터이동권

2021년부터 시행하는 '마이데이터(MyData)'사업은 개인정보, 가명정보, 익명정보를 활용한 대표적 예라고 할 수 있다. 마이데이터는 정보주체의 개인정보 전송요구권 행사에 따라 일정한 방식으로 본인의 정보를 통합하여 제공하는 사업을 말한다. 즉 마이데이터는 흩어져 있는 개인정보를 한곳에 모아 관리하고 통제할 수 있으며 정보의 결합을 통해 다양한 '맞춤형' 서비스 제공이 가능하다. 마이데이터는 2020년 개정 「신용정보법」에 신설된 "본인신용정보관리업"과 "개인신용정보의 전송요구권"에 법적 근거를 두고 있다. 따

라서 은행, 카드사, 금융투자사. 핀테크, 보험사 등 금융회사를 중심으로 「신용정보법」상 허가요건(자본금, 전문성, 임원적격성 등)을 충족하는 회사가 본인신용정보관리업을 영위할 수 있다.

그림 3-3 ▸ 마이데이터 개념도



출처: 마이데이터종합포털(https://www.mydatacenter.or.kr)

마이데이터 서비스를 위해서는 정보주체가 어떤 사업자가 보유하고 있는 자신의 개인정보를 마이데이터사업자나 다른 사업자에게 전송(이동)할 것을 요구할 권리가 필요하다. 이에 「신용정보법」은 "개인신용정보의 전송요구권"을 규정하고 있으며, 최근 「개인정보보호법」 2차 개정안에서도 "개인정보전송 요구권"의 도입을 모색하고 있다. 마이데이터는 흩어진 개인정보를 통합·관리해 줄 뿐만 아니라 이를 활용하여 의료, 소비, 공공, 금융, 교통 등 다양한 분야에서 편리한 서비스를 제공할 수 있게 한다. 예를 들면, 항공권을 예약할 경우 여행자보험상품을 추천하거나, 신용정보에 기반을 두어 자동차 렌트 시 보증금을 면제해 줄 수도 있다.

미국의 대표적인 빅테크 기업인 구글, 페이스북, 마이크로소프트, 트위터 등은 2017년부터 서비스 간 데이터 이동을 자유롭게 하는 프로젝트(Data Transfer Project)를 진행하고 있다. 예를 들면, 페이스북은 사진전송도구(Photo Transfer Too)을 출시하고 자신의 페이스북 계정 내 사진, 동영상 등의 데이터를 구글 등 타 서비스로 전송할 수 있도록 하고 있다.

3. 개인정보 국외이전 규정

앞서 살펴본 주요국과 같이 우리나라도 개인정보의 국외이전을 제한하고 있다. 특히 정보통신망을 통해 국민의 개인정보가 대량으로 국외로 유출된다면 그 피해는 막대할 수밖에 없다. 「개인정보보호법」은 개인정보의 국외이전과 관련하여, 국외 제3자 제공에 관한 일반규정과 정보통신서비스 제공자[24]에 대한 특례규정(법 제39조의12)을 두고 있다. 후자의 경우 위반사항을 내용으로 하는 국제계약의 체결 금지와 개인정보의 국외이전에 대한 동의, 개인정보의 국외 재이전에 대한 동의 및 벌칙규정 등을 포함한다.

일반규정을 먼저 살펴보면, 법 제17조 제3항에 따라 개인정보처리자는 개인정보를 국외의 제3자에게 제공할 때에는 ①개인정보를 제공받는 자, ②개인정보를 제공받는 자의 개인정보 이용목적, ③제공하는 개인정보의 항목, ④개인정보를 제공받는 자의 개인정보 보유 및 이용 기간, ⑤동의를 거부할 권리가 있다는 사실 및 동의 거부에 따른 불이익의 내용을 정보주체에게 알리고 동의를 받아야 하며, 이를 위반하는 내용으로 개인정보의 국외이전에 관한 계약을 체결하지 못하도록 규정하고 있다.

다음으로 국외이전 관련 특례규정은 정보통신서비스 제공자에게 일정한 의무를 부과하고 있다.[25] 일반규정과의 법 해석 및 적용상 혼란을 방지하기 위하여 국외이전과 관련한 유형을 특정하여 구분하고 있다. 즉 개인정보를 국외로 이전하는 유형을 ①개인정보를

[24] 정보통신제공자는 「전기통신사업법」 제2조제8호에 따른 전기통신사업자와 영리를 목적으로 전기통신사업자의 전기통신역무를 이용하여 정보를 제공하거나 정보의 제공을 매개하는 자를 말한다. (「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제2조제1항제3호)

[25] **「개인정보보호법」 제39조의12(국외이전 개인정보의 보호)** ① 정보통신서비스 제공자등은 이용자의 개인정보에 관하여 이 법을 위반하는 사항을 내용으로 하는 국제계약을 체결해서는 아니 된다.
② 제17조제3항에도 불구하고 정보통신서비스 제공자등은 이용자의 개인정보를 국외에 제공(조회되는 경우를 포함한다)·처리위탁·보관(이하 이 조에서 "이전"이라 한다)하려면 이용자의 동의를 받아야 한다. 다만, 제3항 각 호의 사항 모두를 제30조제2항에 따라 공개하거나 전자우편 등 대통령령으로 정하는 방법에 따라 이용자에게 알린 경우에는 개인정보 처리위탁·보관에 따른 동의절차를 거치지 아니할 수 있다.
③ 정보통신서비스 제공자등은 제2항 본문에 따른 동의를 받으려면 미리 다음 각 호의 사항 모두를 이용자에게 고지하여야 한다.
1. 이전되는 개인정보 항목
2. 개인정보가 이전되는 국가, 이전일시 및 이전방법
3. 개인정보를 이전받는 자의 성명(법인인 경우에는 그 명칭 및 정보관리책임 자의 연락처를 말한다)
4. 개인정보를 이전받는 자의 개인정보 이용목적 및 보유·이용 기간
④ 정보통신서비스 제공자등은 제2항 본문에 따른 동의를 받아 개인정보를 국외로 이전하는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 보호조치를 하여야 한다.
⑤ 이용자의 개인정보를 이전받는 자가 해당 개인정보를 제3국으로 이전하는 경우에 관하여는 제1항부터 제4항까지의 규정을 준용한다. 이 경우 "정보통신 서비스 제공자등"은 "개인정보를 이전받는 자"로, "개인정보를 이전받는 자"는 "제3국에서 개인정보를 이전받는 자"로 본다.

국외에 제공(조회 포함), ②처리위탁, ③보관하는 경우로 구분한다. 여기에 해당하는 개인정보의 국외이전을 위해서는 이용자의 동의를 받아야 한다(법 제39조의12 제2항). 정보통신서비스 제공자는 위의 국외이전에 대한 동의를 받으려면 ①이전되는 개인정보 항목, ②이전되는 국가, 일시 및 이전방법, ③개인정보를 이전받는 자의 성명, ④이전받는 자의 개인정보 이용목적 및 보유·이용 기간을 이용자에게 모두 알린 후 동의를 얻어야 한다.

개인정보주체의 동의를 받아 개인정보를 국외로 이전하는 때도 정보통신서비스 제공자는 ①대통령령 제48조의2에 따른 개인정보보호를 위한 안전성 확보조치, ②개인정보 침해에 대한 고충처리 및 분쟁해결에 관한 사항, ③그 밖에 이용자의 개인정보보호를 위하여 필요한 조치를 취해야 한다(법 제39조의12 제4항). 정보통신서비스 제공자는 개인정보보호법을 위반하는 사항을 내용으로 하는 국제계약을 체결하지 못하므로 위 조항에 관한 내용을 개인정보를 국외에서 이전받는 자와 미리 협의하고 계약 내용에 반영하도록 해야 한다.

만일 이용자의 개인정보를 이전받는 자가 이를 다시 제3국으로 이전하려는 경우에는 국외이전의 경우와 동일하게 제39조의12 제1항부터 제4항까지의 내용이 적용된다. 제2항을 위반하여 이용자의 동의를 받지 아니하고 개인정보를 국외에 제공 또는 재제공하는 경우 위반행위와 관련한 매출액의 3% 이하에 해당하는 금액을 과징금으로 부과할 수 있다(법 제39조의15).

■「개인정보보호법」 개정안 : 개인정보 국외 이전 조문(개인정보보호법 일부개정법률안, 2021.1.6.)

현행 「개인정보보호법」은 세계 주요국이 선제적으로 도입하고 있는 '개인정보 이동권'에 대한 대응이 부족하고, '개인정보 국외이전'에 관하여 온·오프라인의 이원화된 규제로 인한 혼란을 야기하고 있다. 이에 디지털 환경에서 약화될 우려가 있는 국민의 정보주권을 강화하고 특례규정과 일반규정을 일원화하여 법 적용의 혼란 및 이중 규제에 대한 부담을 해소하고, 또한 기존 형벌 중심의 제재를 경제적 제재 중심으로 전환함으로써 수범자의 의무준수 및 제재의 실효성을 강화하고자 지난 데이터3법 개정 과정에 반영되지 못한 몇 가지 주문을 수정한 2차 개정안을 마련했다.[26]

개인정보 국외이전과 관련한 주요 내용으로 개인정보의 국외이전 요건을 국제기준에 부합하도록 다양화하고, 해당 법 위반 시 **중지 명령권**을 부과하는 규정과 개인정보전송

[26] 「개인정보보호법」 일부개정법률(안) 입법예고, 개인정보보호위원회(제2021-1호), 2021.1.6.

요구권을 도입하였다. 또한, 정보통신서비스 제공자등에 대한 특례를 정비하기 위해 현행법 제39조의15를 삭제하고 제재를 위해 과징금 규정을 **관련 매출액**에서 **전체 매출액**의 3%로 상향하였다. 이와 더불어, 개인정보보호가 취약한 지역으로서의 개인정보 이전을 제한하여 국외이전 개인정보를 보호하는데 강화 조치를 마련할 필요가 있어 개인정보를 적정하게 보호하고 있지 않다고 판단 시 추가 이전에 대한 중지 명령권을 신설했다. 이를 통해 국외이전 요건을 다양화하여 보호법의 유연성을 제고하는 한편 국외이전에 따른 안전망 강화의 효과를 기대하고 있다.[27]

한편, 과징금 산정 기준을 '전체 매출액'으로 강화한 것과 관련하여 업계의 강한 반발이 있다. 이 기준은 EU GDPR과 동일한 것인데 한국의 상황과 맞지 않고 위반행위와 관련이 없는 사업 분야의 매출까지 과징금 산정 대상으로 보는 것은 국내기업이 단 한 번의 위법행위만으로도 '원스트라이크 아웃'될 수 있는 위험한 판단이라는 것이다.[28] 이러한 논란에 대해 정부는 전체 매출액을 기준으로 전환함으로 실효성 있는 억제력을 확보함과 동시에 매출액의 위반행위 관련성에 대한 입증책임 부담을 덜기 위해 시행령에 경감조항을 반영할 예정이며, 악의적이고 반복적인 경우가 아닌 통상적인 경영활동으로는 과도한 과징금을 부과하는 일은 없을 것이라는 입장을 밝히고 있다.[29] (부록2 참조)

4. 데이터기본법

디지털 대전환의 핵심이자 원유라고 불리는 데이터의 중요성이 부각되는 상황임에도 그간 '민간데이터'의 경제·사회적 생산, 거래 및 활용 등을 위한 기본법제는 부재한 상황이었다. 정부는 데이터 산업발전 기반을 조성하고, 데이터 경제 활성화를 위해 2021년 10월 19일에 데이터 산업 전반을 아우르는「데이터 산업진흥 및 이용촉진에 관한 기본법」('데이터기본법')을 세계 최초로 제정하였다.

이 법률에는 국가 전체의 데이터 컨트롤 타워 확립을 위하여 국가 '데이터 정책위원회'를 신설하고, 데이터 전문기업을 체계적으로 육성하기 위하여 데이터 거래·분석제공 사업자 신고제와 데이터 거래사 등록제를 도입하였다. 또한, 데이터 자산가치와 권리가 보

[27] 개인정보보호위원회 조문별 제·개정 이유서, 2021.1.6, 6면.
[28] 예를 들면, 삼성전자의 경우 지난해 전체 매출액은 237조원인데, 만일 이 법을 위반했다고 가정한다면 최대 7조 2천억원의 과징금을 부과하게 된다.
[29] 우태희, "거꾸로 가는 개인정보보호법 개정", 머니투데이, 2021.8.17. https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021061613045786956,

장되는 시장 조성을 위하여 데이터 가치평가·자산보호·품질관리·표준화 등을 도입하고, 데이터 자산의 무단 취득·사용·공개를 금지하는 동시에 데이터의 수집, 가공 등 정보분석의 활성화를 위하여 법제도 개선 및 지원을 할 수 있도록 하였다.

특히, 이 법은 데이터 이동의 촉진을 위한 규정을 두고 있다. 우선 데이터 생산, 거래 및 활용 촉진에 필요한 범위에서 데이터의 국내외 이동이 이루어질 수 있도록 국가와 지방자치단체의 책무를 규정하고(법 제3조 제2항), 또한 정부는 데이터를 컴퓨터 등 정보처리장치가 처리할 수 있는 형태로 본인 또는 제3자에게 원활하게 이동시킬 수 있는 제도적 기반을 구축하도록 의무를 부과하였다(법 제15조). 이 법은 기본법으로서 지위를 가지므로 개인정보보호법, 신용정보법 등 다른 법률상 데이터 이동과 관련된 제·개정과 관련 정책에 영향을 미칠 것으로 보인다. 한편, 이 법은 데이터의 유통과 거래를 활성화하기 위하여 데이터 유통 및 거래 체계를 구축하고, 데이터 플랫폼을 지원하는 사업을 할 수 있도록 하였다.

데이터 국외이전 관련 국제논의

이상으로 EU, 미국, 중국, 한국 등 주요국의 데이터 국외이전 및 서버 현지화에 관한 주요 법률과 정책에 대하여 살펴보았다. 오늘날 디지털 무역의 발전으로 데이터의 국외이전 문제는 국내적 문제를 넘어 국제무역의 중요한 의제로 자리 잡게 되었다. 이하에서는 이와 관련된 주요한 최근 협정인 CPTPP, RCEP, USMCA 등을 중심으로 그 내용과 논의를 살펴본다.

1. 포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(CPTPP)

포괄적·점진적 환태평양 경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: "CPTPP")은 기존 미국과 일본이 주도하던 환태평양경제동반자협정(TPP)에서 미국이 빠지면서 일본 등 아시아·태평양 11개국이 새롭게 추진한 경제동맹체이다. CPTPP는 일본과 호주의 주도로 2018년 3월 체결된 다자무역협정으로 세계 무역의 15%를 차지하고 있다.

동 협정문은 농수산물과 공산품의 역내 관세철폐, 이동 자유화, 국유기업에 대한 보조금 등 지원금지, 금융·외국인 투자 규제 완화 외에도 데이터 거래 활성화를 포함한다.

이 협정은 디지털 무역과 전자상거래를 다루는 첫 번째 주요 협정이라는 점에서 의미가 있다. 전자상거래에 있어서 이용자의 개인정보보호 의무와 함께 국외이전에 관한 사항(§14.8)과 전자적 수단에 의한 정보의 국경 간 이전(§14.11), 컴퓨팅 설비 현지화(§14.13) 등에 관한 규정을 두고 있다. ·

협정문은 개인정보 보호에 대해 당사국 간 서로 다른 법적 접근방식을 취할 수 있음을 인정하고, 또한 이러한 서로 다른 체제 간의 호환성을 촉진할 방안을 개발을 장려할 의무를 규정하고 있다. 전자적 수단에 의한 정보의 국경 간 이전에 관하여 우선 당사국들은 각 당사국이 전자적 수단에 의한 정보의 이전에 관해 국내 법규를 가질 수 있음을 상호 인정한다(제1항). 또한, 당사국은 적용대상인(covered person)이 사업을 영위하기 위하여 국경 간 정보를 이전하는 경우 그 활동을 허용해야 한다. 협정문은 해당 정보의 범위에 개인정보를 포함한다는 것을 명시적으로 규정하고 있다(제2항). 이 협정은 정보의 자유로운 국경 이전을 적극적으로 수용하고 모습을 취하고 있다고 평가된다.

2. 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)

세계 최대 규모의 지역무역협정(Regional Trade Agreement)인 역내포괄적경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership: "RCEP")은 2020년 11월 15일에 서명되었다. RCEP은 ASEAN 10개국과 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드 5개국이 당사국으로 참여하며 세계 무역의 30%를 차지한다. 한국은 일본을 제외한 RCEP 당사국과 양자 간 FTA를 체결한 상태이다. RCEP은 관세철폐에 초점을 둔 시장개방을 목표로 하고 있으며, 전자상거래를 비롯하여 상품, 서비스, 투자 등 경제 전반을 다루고 있다.

전자상거래(협정문 제12장)와 관련하여 온라인 소비자 보호, 온라인 개인정보 보호, 사이버 보안 등 규정을 포함하고 있다. RCEP은 WTO 각료회의 결정에 따라 전자적 전송에 대해 관세를 부과하지 않는 현재의 관행을 유지하기로 합의하였다. RCEP 당사국은 전자상거래 이용자의 개인정보를 보호할 법적 체제를 구축하거나 유지할 의무를 규정하고, 당사국 간 이전된 개인정보를 보호하기 위해 협력할 의무를 부여하고 있다(§12.8). 그러나 국외이전 개인정보의 구체적인 보호 의무나 절차를 규정하지는 않았다. 전자상거래에 있어서 개인정보 보호에 관한 의무와 국외이전에 관한 규정은 CPTPP와 유사한 구조를 띠고 있다.

한편 협정문은 전자적 수단을 이용한 정보의 국외이전(cross-border transfer)에 대하여 별도 규정을 마련하고 있다(§12.15). 우선 당사국에 대해 각 당사국이 전자적 수단에 의한 정보의 이전과 관련해 국내 법적 기준을 마련할 수 있음을 상호인정한다(제1항). 그리고 당사국은 적용대상인(covered person)[30]이 사업을 수행하는데 필요한 정보의 국경 간 이전을 금지하지 않을 의무를 부여하고 있다(제2항). CPTPP와 달리 RCEP은 정보의 범위에 개인정보를 명시적으로 포함하는지 규정하고 있지 않으나 개인정보를 대상으로 삼고 있다고 본다. 또한, RCEP은 기업의 영업에 필요한 국경 이전을 금지하지 않을 의무(shall not prevent)를 규정한 반면, CPTPP는 정보의 국경 이전을 적극적으로 허용(shall allow)해야 한다고 규정한 점에서 차이가 있다.

그러나 RCEP은 정보의 국경 간 이전에 대한 예외를 인정하고 있다. 즉 당사국은 공공정책의 정당한 목적을 달성하는 데 필요하다고 인정되는 경우와 필수적 안보이익을 보호하는 데 필요하다고 인정되는 경우에 국경 이전에 대한 제한조치를 채택하거나 유지할 수 있다(제3항). 다만, 이러한 공공정책 목표 달성을 위한 조치가 자의적이거나 부당한 차별 또는 무역에 대한 가장(假裝)된 제한 수단이 아니어야 한다(제3항 가호 단서). 또한, 필수적 안보이익 보호 조치는 다른 당사국에 의한 분쟁의 대상이 되지 않는다(제3항 나호 단서).

한편, RCEP은 컴퓨팅 설비의 위치에 관한 규정을 마련하고 있다(§12.14). 당사국 내에서 사업을 수행하는 조건으로 적용대상인에게 영내에서 컴퓨팅 설비를 사용하거나 둘 것을 요구하지 않도록 원칙을 정하고 있다. 그러나 앞서 정보의 국경 간 이전에 관한 예외와 유사하게 공공정책상 예외를 둘 수 있으며 필수적 안보이익을 위하여 필요한 예외를 허용하고 있다.

이처럼 RCEP은 공공의 목적과 필수적 안보이익 보호를 위한 경우를 제외하고, ① 컴퓨팅 설비를 자국의 영역 내에 설치할 것(data localization)을 요구하지 않도록 하거나, ② 전자적 수단에 의한 정보의 국경 간 이전(free flow of data)을 방해하지 않도록 의무를 규정하였다는 점[31]에서 보호주의에 편승한 국가의 법제에 비하여 자유로운 정보의 국경 간 이전에 한 걸음 다가섰다고 평가된다.

[30] 적용대상인이란 협정문 §10.1에서 정의한 적용대상투자(covered investment), 회원국의 투자자(investor of a Party), §8.1에서 정의한 서비스 공급자(service supplier)를 의미한다(§12.1.나).

[31] 오수현·라미령·연원호, 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 주요 내용과 시사점, 「세계경제포커스」 Vol3. No.36, 대외경제정책연구원, 2020, 9면.

3. 미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)

미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement: "USMCA")은 1994년 체결 이후 유지됐던 미국, 캐나다, 멕시코 간 자유무역협정인 NAFTA(North American Free Trade Agreement)를 대체하는 협정이다. USMCA는 2018년 트럼프 행정부의 주도하에 재협상을 진행하여 2020년 7월 1일 발효되었다.

USMCA는 디지털무역 장벽 해소를 위하여 규제완화, 전자적 전송물의 무관세 관행 유지, 국경간 데이터 이전 자유화 요구, 디지털세 도입 반대 등을 담고 있다. 디지털무역 관련 조항은 기본적으로 환태평양경제동반자협정(TPP) 시 합의내용과 궤를 같이 한다.

전자적 수단에 의한 정보의 국경 간 이전과 관련하여, 어떠한 당사자도 이 활동이 해당 대상자의 업무 수행을 위한 것이라면 개인정보를 포함한 정보의 국가 간 이전을 전자적 수단으로 금지하거나 제한할 수 없다는 원칙을 규정한다(§19.11). 그러나 공공정책 목표를 달성하는데 필요한 경우에는 예외를 인정하고 있다. 다만 국경간 정보 이전 제재조치가 자의적이거나 정당하지 않은 차별의 수단을 구성하거나 무역에 대한 가장의 방식으로 하지 않아야 한다. 또한, 목적 달성에 필요한 것보다 더 많은 정보의 전송을 제한하지 않아야 한다. 미국의 주도로 채택된 USMCA은 RCEP과 CPTPP에 비하여 정보의 역외이전의 자유를 보다 보장하는 것으로 평가된다.

마무리

구글 사례에서 본 바와 같이 디지털 통상시대에 있어서 '데이터'는 무역의 중요한 대상이 되었다. 각국은 데이터 무역 주도권을 쥐기 위하여 법·제도적 장치를 강화하고 있다. 특히 데이터의 '국외이전'에 대해서는 엄격히 규제하는 추세이다. 자국민의 개인정보를 법체계와 보호 수준이 다른 국가로 아무런 제한 없이 이전시킨다면 개인정보와 사생활 침해로 이어질 수 있다는 것이다. 그러나 그 밑바탕에는 데이터를 기반으로 하는 글로벌 경쟁에서 패권을 차지하기 위한 정치·외교적 계산이 깔려있기도 한다.

그러나 글로벌 빅테크 기업들이 해당국의 적합한 맞춤형 서비스를 제공하고 소비자들

이 언제 어디서나 원하는 정보에 접근하기 위해서는 해외 데이터가 필요하다. 산업의 데이터 활용 수요와 데이터 무역량은 급증하고 있다.

최근에는 전 세계적으로 신보호주의가 확산하면서 데이터의 국외이전과 서버 현지화의 문제를 단순한 자국민의 개인정보 보호를 넘어 안보적 이익과 연결하여 매우 엄격히 제한하는 경향을 보인다. 대표적인 국가로서 중국, 러시아 등이 있다. 한편 EU의 경우 역내 회원국 간 데이터의 자유로운 이동을 보장하는 반면 역외이전에 대해서는 원칙적으로 제한하는 태도이다. 우리나라도 최근 GDPR을 모델로 한 「개인정보보호법」 개정이 이루어지면서 EU와 유사한 모습을 갖추게 되었고, 또한 개인정보의 국외이전 요건을 강화하여 중지명령권 등을 도입하려는 추가 개정 시도를 하고 있다.

이제 데이터의 국경 이전 제한과 서버 현지화 요구는 중요한 무역장벽으로 인식된다. 미국은 국경 간 데이터의 이동을 촉진하려는 입장에서 CPTPP, USMCA, TTIP, TiSA 등을 끌어냈고 데이터 국외이전을 원칙적으로 금지하지 않는 원칙을 도출하였다. 최대 규모의 지역협정인 RCEP도 기업이 사업을 수행하는데 필요한 정보의 국경 간 이전을 금지하지 않을 의무를 규정하고 있다. 여기에는 '공공정책'이나 '안보이익'을 위한 예외를 인정한다.

디지털 전환시대가 본격화되면서 데이터에 대한 수요는 더욱 증가할 것이고 국외이전의 문제는 중요한 무역 아젠다로 다루어질 것이다. 다자간, 양자간, 지역협약 등 다양한 형태의 국제논의를 통하여 디지털 무역의 국가 간 상호 운용성을 높이는 노력이 지속될 것으로 평가된다.

토론 질문

- 데이터 국외이전이 왜 무역장벽이 되는가?
- 데이터의 국외이전에 대한 찬성과 반대에 대한 이유는 무엇인가?
- 구글, 페이스북, 애플 등 글로벌 빅테크의 데이터 독점화에 대한 우려와 국외이전과의 연관성은 무엇인가?
- 데이터를 저장하는 컴퓨팅 설비의 현지화는 법제도 측면에서 무엇이 문제되는가?
- 데이터 국외이전에 관한 통상규범을 어떻게 세워나가는 것이 바람직한가?

참고문헌

(1) 국내문헌

개인정보보호위원회 (2020), “2020 개인정보보호법령 및 지침·고시 해설”.

대한민국 정책브리핑 (2021), “한-EU 적정성 결정 논의 마무리 발표”, 2021.03.29.

머니투데이 (2021), “구글·애플 갑질에 칼 빼든 韓美 "통행세, 데이터 불로소득 안돼"”, 2021.8.13.

손승우·이열음·유나은 (2019), “중국 ‘네트워크안전법’상 보안등급제도에 대한 비판적 검토”, 법학연구 22.3 pp.77-108.

우태희 (2021), “거꾸로 가는 개인정보보호법 개정”, 머니투데이, 2021.8.17.

오수현·라미령·연원호 (2020), 역내포괄적경제동반자협정(RCEP)의 주요 내용과 시사점, 「세계경제포커스」 Vol3. No.36, 대외경제정책연구원.

윤정주 (2020), 4차 산업혁명, 데이터 산업 활성화를 위한 디지털 통상 국제규범 분석.

이규엽·황운중 (2021), 디지털 무역장벽의 실태와 시사점: 설문조사 결과를 중심으로, 「KIEP 오늘의 세계경제」 Vol.21, No.11, 대외경제정책연구원, 2021.6.8.

이규엽·조문희·강준구 (2018), 국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응 방안, 대외경제정책연구원.

한국인터넷진흥원 (2020), 우리기업을 위한 EU 일반개인정보보호법 가이드북.

허욱·원중재·장준영 (2021), 중국 데이터 보안법 제정과 시사점, 법률신문, 2021.8.6.

(2) 국외문헌

Al Urbanski (2016), Data Driven Marketing Economy Tops $200 Billion, February 04.

DHL (2020), Global Connectedness Index 2020.

Foreign Investment Risk Review Modernization Act of 2018. H. Rept. 115-784.

Yuxi Wei (2018), “Chinese Data Localization Law: Comprehensive but Ambiguous” University of Washington Henry M. Jackson School of International Studies, February 7, 2018.

USTR (2021), 2021 National Trade Estimate (NTE) Report. 〈https://ustr.gov/sites/default/files/files/reports/2021/2021NTE.pdf〉

WTO (1999), A Quantitative Assessment of Electronic Commnerce 6 (WTO Economic

Research and Analysis Division, Working Paper ERAD-99-01, (Sept. 1999)

____ (2021), E-commerce negotiations advance, delve deeper into data issues, 20 May 2021.

부록

1. GDPR 개인정보 처리원칙

- **적법성, 공정성, 투명성의 원칙**(Lawfulness, fairness and transparency) : 개인정보 처리는 구체적인 근거를 통해 적법해야 하며, 필요에 의해 맘대로 처리되어서는 안되며(적법성), 개인정보의 수집 방법이 합리적이고 처리에 있어서 정보주체에게 부당한 영향을 미치는 방식으로 이용하지 않아야 하며(공정성), 개인정보를 누가, 어떤 목적으로, 어떤 정보를, 어떤 방식으로 처리하는지 명확히 해야 한다(투명성). 이때 명확히 해야 한다는 것은 정보주체가 처리 내용에 대해 쉽게 접근할 수 있어야 하고 내용이 간결하며, 이해하기 쉬운 언어와 방식으로 제공된다는 것이다(제5조 제1호).
- **목적 제한의 원칙**(Purpose limitation) : 개인정보를 수집할 당시부터 그 처리 목적을 구체적이고 명시적으로 제시해야 하고, 적법한 목적을 위해 수집해야 하며, 최초 수집 목적과 부합하지 않는 방식으로 추가 처리를 하지 않아야 한다(제2호). 그 목적은 개인정보의 수집 이유를 명확히 공개하고, 처리를 공개된 목적으로 제한함으로써 개인정보의 처리 활동이 정보주체의 합리적인 기대와 일치할 수 있게 된다는 것에 두고 있다. 이렇게 목적을 명확히 해두면 개인정보를 처리하는 자는 책임감을 지니게 되고, 은연중에 처리 목적을 확대하는 것을 방지할 수 있다.[32] 다만, 개인정보의 목적 외 이용이더라도 ①새로운 목적이 원래의 목적과 양립하는 경우, ②새로운 목적에 대하여 정보주체로부터 구체적인 동의를 받은 경우, ③ 공익을 위하여 새로운 목적의 처리를 요구하거나 허용하는 명확한 법률 조항을 제시할 수 있는 경우에는 추가 동의 없이 이용이 가능하다. 안경점을 하고 있는 남편이 자신의 고객 중 시력이 안좋은 고객들에게 영양제를 권유하기 위해 약국을 운영하고 있는 아내에게 자신의 고객 목록을 제공한 경우, 이는 안경점에 제공한 개인정보의 목적과 양립한다고 볼 수 없다.
- **개인정보처리의 최소화**(Data minimisation) : 개인정보는 처리목적을 달성하기 위하여 적절한 범위 내에서, 처리 목적과 합리적으로 관련이 있어야 하며, 목적 달성을 위한 최소한의 정보만 처리해야 한다(제3호). 따라서 개인정보처리자는 원칙적으로 목적 달

[32] 이하 개인정보 처리원칙과 관련하여, 한국인터넷진흥원, 우리기업을 위한 EU 일반개인정보보호법 가이드북, 2020, 48면 이하 참조.

성을 위해 필요한 것 이상의 개인정보 및 목적 달성과 관련이 없는 세부사항을 보유하면 안된다. 예를 들어, 공사현장에서 일하는 일부 현장 근로자들의 사고에 대비하여 사전에 혈액형 정보를 수집 및 보유할 수는 있지만, 공사현장이 아닌 사무 근로자들은 사고 위험이 현저히 낮음에도 불구하고 수집한 혈액형 정보를 처리하는 것은 목적과 관련이 없다고 볼 수 있다.

- **정확성의 원칙**(Accuracy) : 개인정보의 처리는 정확해야 하고, 필요 시 처리되는 개인정보는 최신의 상태로 유지되어야 한다(제4호). 이를 준수하기 위해 개인정보처리자는 처리 목적에 비추어 부정확하거나 오해의 소지가 있는 개인정보의 경우 즉각적인 삭제 조치 또는 정정을 보장하기 위한 모든 합리적 조치를 취해야 한다. 하지만 어떤 목적으로 이용하느냐에 따라 해당 개인정보 정확성 여부가 달라지기 때문에 정확한 개인정보가 추후 변경되었다고 해서 그 정보를 부정확한 정보로 볼 수는 없다. 예를 들어, 누군가 서울에서 부산으로 거주지를 이전한 경우 그 사람이 현재 서울에 살고 있다는 정보는 부정확한 정보에 해당하지만, 한때 서울에 살았었다는 정보는 정확한 정보로 볼 수 있다. 또한, 최신의 상태로 유지된다는 것은 개인정보처리자가 해당 정보를 항상 업데이트 해야 하는 것은 아니고, 이용 목적 달성을 위해 필요한 정도를 유지하는 것을 의미한다. 예를 들어, 직원의 연봉이 인상된 경우 급여지급을 위한 목적으로 업데이트하며, 고객의 주소 및 연락처가 변경되었을 경우에는 정확한 장소로 상품을 배송하기 위한 목적으로 업데이트해야 한다.
- **보관기간 제한의 원칙**(Storage limitation) : 보유기간의 제한이란 수집한 개인정보를 필요기간 이상 보유하면 안된다(제5호). 이는 개인정보를 아무리 공정하고 적법하게 수집했더라도 마찬가지다. 다만, 'GDPR'에서는 보유기간에 대해 구체적인 기간이나 기준을 설정해두지 않고 있기 때문에 개인정보처리자가 특정 목적을 위해 해당 개인정보가 얼마나 오래 필요한지 판단해야 한다. 이때 명시한 목적을 위해서라면 장기간이어도 그 목적 달성 시까지 보유가 가능하나, 만약의 경우를 대비하는 등 이용 가능성이 낮은 경우까지 고려하는 것은 아니다. 예를 들어, 은행이 보유하고 있는 고객의 이름, 주소, 전화번호, 생년월일 등의 개인정보는 보안절차의 일부로 이용하기 때문에 고객이 은행의 계좌를 이용하는 기간 동안은 해당 정보를 보유하는 것은 적법하며, 계좌가 폐쇄된 후에도 은행은 법적 또는 운영상의 목적 달성을 이유로 일부 개인정보를 계속 보유할 수 있다.

- **무결성 및 기밀성의 원칙**(Integrity and confidentiality) : 보유하고 있는 개인정보를 안전하게 보호하기 위해 적절한 보장조치를 취해야 한다(제6호). 이를 '보안성 원칙'이라고도 하며, 보장조치에는 전자적 공격으로부터 네트워크 및 정보시스템의 보호뿐만 아니라 물리적·관리적 보안도 포함한다. 기술적·관리적 조치는 위험분석, 개인정보처리자에 대한 관리·감독, 가명화 또는 익명화, 기밀성·무결성 및 가용성의 보장, 보호조치의 효과를 검증하는 개선작업을 수행하기 위한 적절한 절차를 의미한다.
- **책임성의 원칙**(Accountability) : GDPR이 규정하고 있는 준수사항에 대한 책임을 지고 그 내용을 입증할 수 있어야 한다(제2항). 준수 여부를 입증할 때에는 적절한 기술적·관리적 조치와 그에 관한 기록을 필요로 한다. 개인정보보호를 위한 접근 방식이 사전 예방적이고, 조직화되어 있어야 하기 때문에 단순히 점검표를 체크한 기록만으로는 적절한 조치가 취해졌다고 보기 어렵다. 다만, GDPR은 개인정보처리자가 책임을 준수하기 위한 모든 사항을 명시하고 있는 것은 아니므로 조직의 규모에 따라 알맞은 접근 방법으로 관리체계를 도입하는 것이 바람직하다.

2. 개인정보보호법 일부개정법률(안) (2021)

제28조의8(개인정보 국외이전) ① 개인정보처리자는 제2항 각 호에 의하는 경우를 제외하고는 정보주체의 개인정보를 국외로 이전(이하 "국외이전"이라 한다)하여서는 아니된다.
② 개인정보처리자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 개인정보를 국외이전할 수 있다.
1. 정보주체로부터 국외이전에 관한 별도의 동의를 받은 경우
2. 법률, 대한민국을 당사자로 하는 조약 또는 그 밖의 국제협정에 국외이전에 관한 특별한 규정이 있는 경우

-중략-

4. 개인정보를 국외이전받는 자가 제32조의2에 따른 개인정보보호 인증 등 보호위원회가 지정하는 인증을 받은 경우
5. 이 법에 규정된 개인정보 보호 수준과 실질적으로 동등한 수준에 있다고 보호위원회가 인정하는 국가 또는 국제기구로 국외이전하는 경우

-중략-

제28조의9(국외이전의 중지 명령) ① 보호위원회는 국외이전이 계속되고 있거나 추가적인 국외이전이 예상되는 경우로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 해당 개인정보처리자에게 국외이전의 중지를 명할 수 있다.
1. 제28조의8을 위반한 경우
2. 국외이전 받는 개인정보처리자 또는 국가가 이 법에서 보호하고 있는 수준에 비하여 개인정보를 적정하게 보호하고 있지 않다고 인정할만한 명백한 사유가 있는 경우
3. 그 밖에 정보주체의 권리가 부당하게 침해될 가능성이 현저하다고 인정되는 경우

MEMO

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

제 4 장

넷플릭스, 너는 누구냐?*

국경간 제공되는 OTT 서비스의 분류 문제

곽동철 ▮ 경북대학교 경제통상학부 조교수

* 본 사례연구는 Kwak, D. and Kim, M. (2020). Trade Negotiations in the Digital Era: The Case of OTT Video Streaming Services. Global Policy, 11(S2): 14-22를 수정·편집한 것임을 밝힌다.

사례 : EU의 온라인판 스크린 쿼터(screen quota)

과거 미국은 우리나라와 자유무역협정(FTA)을 맺는 선결조건의 하나로 국산영화의 최소 상영일수를 의무화하는 스크린 쿼터의 축소를 요구한 바 있다. 스크린 쿼터가 불필요하고 과도한 무역장벽이라는 이유에서였다. 사실 당시 국산영화의 스크린 쿼터는 146일로 세계적으로 중국 다음으로 높은 수준이긴 했다. 이에 문화적 다양성 유지와 국내영화산업의 보호를 내세우며 스크린 쿼터 축소를 반대하던 영화계와 경쟁을 통한 영화산업의 성장 및 소비자의 다양한 수요 충족이라는 정부의 논리가 정면으로 맞붙었다. 결국 우리 정부는 영화업계의 반발에도 불구하고 스크린 쿼터를 73일로 축소하고 한미 FTA를 체결할 수 있었다.

넷플릭스, 유튜브 등 온라인 스트리밍 동영상 서비스(OTT) 플랫폼이 해외 영상 콘텐츠를 즐기는 새로운 수단으로 떠오르면서 새로운 형태의 스크린 쿼터를 둘러싼 통상갈등이 불거지고 있다. 글로벌 OTT 플랫폼을 규제하려는 유럽연합(EU)과 이를 차별적이고 보호주의적 조치라고 비난하는 미국과의 갈등이 대표적이다. EU는 자국 미디어 콘텐츠 규제의 적용범위를 유튜브와 페이스북 등으로 확대하고 OTT 플랫폼이 제공하는 동영상 목록 중 최소 30%의 콘텐츠를 EU 콘텐츠로 채워야 한다는 콘텐츠 쿼터(quota)를 도입하였다. 또한 EU 회원국들은 OTT 플랫폼 사업자의 소재지(넷플릭스의 경우, 본사가 위치한 미국)가 아니라 이용자의 거주지(넷플릭스 구독자가 위치한 프랑스, 독일, 스페인 등)를 기준으로 회원국 내의 매출에 따라 EU 작품에 재정적으로 기여하도록 OTT 사업자에게 명령할 수 있다. EU는 이를 할리우드로부터 문화적 다양성을 보존하기 위한 예외적 조치라고 정당화한다. 그러나 글로벌 OTT 사업자는 이러한 콘텐츠 쿼터가 과거 영화산업에서 보호주의적으로 운영되었던 스크린 쿼터의 온라인 버전에 불과하다는 입장이다. 넷플릭스, 아마존 프라임 비디오, 디즈니 플러스 등 자국 OTT 업체의 입장을 앞세우는 미국 정부는 EU의 콘텐츠 규제를 과도하게 무역제한적인 조치로 파악하여 EU에 대한 통상압박을 강화하고 있어 지금 OTT를 둘러싼 통상환경은 일촉즉발의 살얼음판 상황이다.

디지털통상 시대에 온라인판 스크린 쿼터의 운명은 과연 어떻게 될 것인가?

학습목표

- 콘텐츠와 디지털기술이 융복합된 OTT 서비스의 특징을 이해한다.
- OTT 서비스의 분류와 관련된 통상법적 쟁점을 학습한다.
- OTT 서비스의 시장개방을 둘러싼 주요국의 통상협상전략을 학습한다.
- 주요국의 미디어 콘텐츠 규제의 변화 양상과 그 배경을 학습한다.

들어가며

OTT 서비스와 관련된 통상협상의 이슈

시청각 분야 또는 문화 콘텐츠 분야의 무역자유화는 오랜기간 논란의 대상이었다. 특히, '무역 對 문화' 논쟁은 무역협상 과정에서 항상 시끌벅적한 상황을 만들어냈다. 일반적으로 세계무역기구(WTO) 협정은 '문화적 예외'를 인정하고 문화·콘텐츠·미디어 산업 분야에서 WTO 회원국의 규제권한을 허용한다.[1] 이를 통해 WTO 회원국은 자유무역주의자들이 주장하는 경제적 이익 극대화 논리에 대항하여 국내적으로 문화적 다양성과 자국의 전통 문화 보호라는 가치를 추구할 수 있었다. 그러다 보니 국제적인 교역이 가능함에도 불구하고 시청각 분야가 통상협상의 대상에서 배제되는 현상이 일견 당연하게 받아들여졌다. 다자차원에서 이루어지는 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)의 시장개방협상 과정에서 시청각 분야가 제외되었을 뿐만 아니라 양자 또는 지역무역협상 과정에서도 협상대상에서 배제되는 경우가 종종 나타난다.

통상협상 과정에서 신성불가침의 영역으로 인식되던 시청각 서비스 분야에 최근 변화의 바람이 불고 있다. 바로 디지털 경제의 활성화 때문이다. 인터넷과 디지털 기술을 활용한 디지털 경제가 가능해지면서 국제통상체제 내에서 미디어 콘텐츠의 국경 간 공급을 둘러싼 시장접근 논의가 새로운 국면으로 접어들었다. 혁신적인 디지털 기술이 기존의 미디어 콘텐츠와 융합됨에 따라 콘텐츠가 물리적인 제약을 받지 않고 기존 규제조치를 우회하여 손쉽게 국경을 넘나들게 되었기 때문이다. 해외 콘텐츠를 소비함에 있어 더 이상 콘텐츠 제작자와 소비자 간 물리적 거리가 중요치 않게 되었고 콘텐츠를 즐기는데 시간과 장소의 제약이 사라진 셈이다. 더욱이 코로나19로 인한 사회적 거리두기의 여파로 각 국에서 해외 시청각 콘텐츠에 대한 수요가 전에 없이 폭발적으로 증가하였다.[2] 이러한 문화 콘텐츠 분야의 변화를 가장 잘 보여주는 대표적인 사례가 온라인 동영상 스트리밍 서비스(이하 OTT 서비스)[3]를 통한 시청각 콘텐츠의 국경 간 공급이다.

[1] Burri (2008).
[2] WTO (2020).
[3] OTT 서비스는 셋톱박스(set-top box)조차 필요 없이(over-the-top) 온라인으로 미디어 콘텐츠를 전송하는 서비스를 의미한다. 여기서는 별도의 설명이 없다면 OTT 서비스를 넷플릭스(Netflix)로 대표되는 디지털 동영상 콘텐츠를 전송하는 플랫폼과 동일한 의미로 사용한다.

기술 환경의 변화에 못지않게 중요한 것이 바로 현 국제통상체제가 콘텐츠와 디지털 기술 간의 융복합 현상에 어떻게 대처하는가이다. 국제통상 분야에서 OTT 서비스와 관련된 가장 근본적이고 중요한 문제 중 하나는 OTT 서비스의 법적 성격이다. 어떤 특성을 강조하느냐에 따라 OTT 서비스가 영상 서비스나 인터넷 서비스로 간주될 수도 있고, 전자적으로 운영되는 데이터 서비스로 분류될 수도 있다. 이미 WTO 회원국들은 우루과이 라운드에서 각 분야(GATS 양허표 내의 시청각 서비스, 컴퓨터 및 관련 서비스, 통신 서비스) 별로 자국의 서비스 시장을 어느 정도까지 개방할 것인지 약속한 상태이기 때문에 GATS 서비스분류체계상 OTT 서비스의 법적 분류는 회원국의 시장개방 수준을 자동으로 결정하는 아주 중요한 문제이다.

OTT 서비스의 분류 문제는 이제 단순히 이론적이고 관념적인 차원을 벗어나 통상갈등으로까지 이어지는 아주 실질적인 쟁점이 되었다. FAANG[4]의 하나인 넷플릭스(Netflix)가 전 세계의 미디어 콘텐츠 시장을 장악하자 문화적 다양성을 근거로 이를 규제하려는 EU의 규제정책과 시청각 콘텐츠 분야에서도 자유로운 무역을 추구하는 미국의 통상정책이 한치의 양보없이 대치하고 있기 때문이다.

이러한 배경 하에 본 장에서는 국제통상체제 내에서 디지털 서비스, 특히 OTT 서비스의 분류 문제와 넷플릭스에 대한 규제로 갈등을 빚고 있는 EU와 미국의 통상협상전략을 다룬다. 또한 EU와 미국 내에서 미디어 규제개혁안이 어떠한 방향으로 논의되고 있는지 살펴본다.

본문

GATS의 서비스분류체계와 서비스 양허표

OTT 서비스의 분류와 이와 관련된 무역협상의 쟁점을 이해하기 위해서는 GATS의 서비스분류체계 및 서비스 양허표에 대한 이해가 선행되어야 한다. WTO 출범 이후 본격

[4] 미국의 대표적 온라인 플랫폼 기업인 Facebook, Amazon, Apple, Neflix, Google을 의미함.

적으로 진행된 서비스무역협상에서 회원국들은 WTO 사무국이 협상을 위해 고안한 '서비스분류목록(Services Sectoral Classification List, W/120)[5]'에 기초하여 시장개방의 대상이 될 서비스를 체계적으로 분류하였다. W/120은 모든 서비스를 12개의 대분류와 약 150개의 소분류로 구분하였으며 각각의 소분류에는 이에 상응하는 '중앙품목분류(Central Product Classification, CPC)' 번호가 적시되어 있다. CPC의 세부 분류와 각 항목에 대한 구체적인 설명은 국제연합(UN)의 '잠정 중앙품목분류(Provisional CPC)'를 따른다. 〈표 4-1〉은 W/120의 서비스 분류 중 OTT 서비스와 관련이 깊은 '컴퓨터 및 관련 서비스', '통신 서비스', '시청각 서비스'의 하위 분야와 그에 상응하는 CPC 번호를 예시로 보여준다.

실질적인 서비스무역협상은 W/120의 서비스분류에 기초하여 열거적 방식(positive-list approach)으로 진행된다. 각 회원국은 외국 서비스 및 서비스 공급자에게 국내시장을 개방할 특정 서비스 분야를 자국 양허표에 명시적으로 기재한다. 양허표에 기재하지 않은 서비스 분야는 시장개방의 의무가 없으며 수입국 정부는 외국 서비스 및 서비스 공급자에게 차별적인 조치를 취할 수 있다. 〈표 4-2〉를 보면 우리나라는 GATS 협상 당시 시청각 서비스의 하위 분야인 'a. 케이블 TV 방송을 제외한 영화 및 비디오 테이프 제작 및 배급 서비스'와 'e. 녹음 및 배급 서비스'를 양허표에 명시적으로 기재하여 이들 분야를 개방하기로 양허하였음을 알 수 있다. 그러나 W/120상의 'b. 영화 상영 서비스', 'c. 라디오 및 텔레비전 서비스', 'd. 라디오 및 텔레비전 전송 서비스'는 양허표에 기재되지 않았기 때문에 해당 시장을 개방할 의무가 없다.

[5] WTO (1991).

〈표 4-1〉 W/120 예시

분야 및 하위 분야	관련 CPC	분야 및 하위 분야	관련 CPC	분야 및 하위 분야	관련 CPC
1. 사업 서비스	B장	2. 커뮤니케이션 서비스		2. 커뮤니케이션 서비스	
B. 컴퓨터 및 관련 서비스		C. 통신 서비스		D. 시청각 서비스	
a. 컴퓨터 하드웨어의 설치와 관련된 상담 서비스	841	a. 음성전화 서비스	7521	a. 영화 및 비디오 테이프 제작 및 배급 서비스	9611
b. 소프트웨어 실행 서비스	842	b. 패킷전환 데이터 전송 서비스	7523**	b. 영화 상영 서비스	9612
c. 데이터 가공 서비스	843	c. 서킷전환 데이터 전송 서비스	7523**	c. 라디오 및 텔레비전 서비스	9613
d. 데이터베이스 서비스	844	d. 전신 서비스	7523**	d. 라디오 및 텔레비전 전송 서비스	7524
e. 기타	845, 849	e. 전보 서비스	7522	e. 음성 녹음	해당없음
		f. 팩스 서비스	7521**, 7529**	f. 기타	
		g. 사설 망대여 서비스	7522**, 7523**		
		h. 전자메일	7523**		
		i. 음성메일	7523**		
		j. 온라인 정보 및 데이터베이스 이용	7523**		
		k. 전자문서교환	7523**		
		l. 심화·부가 팩스 서비스	7523**		
		m. 코드 및 프로토콜 변환	해당없음		
		n. 온라인 정보 및/또는 데이터 가공	843**		
		o. 기타			

주: **는 오직 상응하는 CPC의 전체 범위 중 일부만을 구성함.
자료: WTO (1991)

〈표 4-2〉 우리나라의 GATS 양허표 예시

분야 및 하위 분야	시장접근 제한	내국민대우 제한	추가 약속
D. 시청각 서비스			
a. 케이블 TV 방송을 제외한 영화 및 비디오 테이프 제작 및 배급 서비스(96112*, 96113*)	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허 기재사항 이외에 양허하지 않음	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허 기재사항 이외에 양허하지 않음	-
e. 녹음 및 배급 서비스(음성 녹음)	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허 기재사항 이외에 양허하지 않음	1) 없음 2) 없음 3) 없음 4) 수평적 양허 기재사항 이외에 양허하지 않음	-

주1: *는 이 분류 목록의 다른 곳에 기재된 더 광범위한 CPC 항목의 일부분임.
자료: WTO (1994)

문제는 W/120이 포함하는 서비스가 150여 개에 지나지 않고 구체적인 분류를 위해 참고할 잠정 CPC도 1980년대에 만들어진 분류체계이다 보니 기술의 발전과 무역환경의 변화를 전혀 반영하지 못한다. 관세양허협상의 대상인 상품을 분류하는 국제통일상품분류체계(Harmonized System, HS)가 5년마다 주기적으로 개정되는데 반해 W/120는 지금까지 한번도 개정이 이루어지지 않았다. W/120에 기반한 각국의 서비스 양허표 역시 지난 20여 년 동안 수정이 이루어지지 않았다. 특히 융복합 산업인 디지털 미디어 분야에서 아날로그적 규범체계와 디지털화된 무역 현실 간 괴리가 점점 심해지는 양상이다.

OTT 서비스의 특징과 분류

기술적인 측면에서 보면 OTT 서비스는 콘텐츠를 전송하는 플랫폼, 즉 OTT 부분과 전송 방식, 즉 스트리밍(streaming) 부분으로 구성된다. OTT는 일반적으로 인터넷에 기반하여 콘텐츠를 전송하는 플랫폼을 말한다.[6] OTT 서비스의 대표적인 예로는 넷플릭스, 유튜브(YouTube), 페이스북(Facebook) 등 온라인 동영상 전송·공유 서비스, 카카오톡, 왓츠앱(WhatsApp) 등의 온라인 메시지 서비스, 스카이프(Skype), 줌(Zoom) 등의 온라인 영상통화·화상회의 서비스를 들 수 있다. 스마트폰 또는 컴퓨터로 인터넷에 접속할 수만 있다면 특별

[6] Peng (2016).

한 장비나 전용회선 없이도 언제 어디서나 소비자가 손쉽게 고품질의 미디어 콘텐츠를 이용할 수 있는 서비스이다. OTT 서비스로 전송되는 콘텐츠는 영상에만 한정되지 않으며 음성·문자·사진·기타 미디어 콘텐츠가 모두 포함된다. 그러나 온라인으로 전송되는 콘텐츠 중에서 영상 콘텐츠의 비중이 가장 큰 만큼 여기서는 OTT 서비스를 넷플릭스, 유튜브와 같이 동영상 콘텐츠를 온라인으로 제공하는 디지털 서비스와 같은 의미로 사용하기로 하자.

인터넷이 발달하기 이전, 영상 콘텐츠는 공중파, 케이블, 위성방송 등 특별히 할당된 네트워크를 통해서만 특정 이용자에게 전달될 수 있었다. 음성 콘텐츠와 문자 메시지 역시 이동통신사가 운용하는 전용 통신망을 통해서만 전송이 가능했다. 따라서 방송사와 이동통신사 등 전송 네트워크를 보유한 망운영자가 콘텐츠의 선정과 콘텐츠의 배급에 절대적인 영향력을 행사했다. 그러나 광대역 인터넷이 널리 상용화되자 콘텐츠 제공자들은 전통적인 전달 매체 또는 전용회선 없이도(over-the-top) 온라인으로 연결된 소비자의 휴대용 기기에 영상 콘텐츠를 전송할 수 있게 되었다. 결과적으로 콘텐츠 산업에서 지배적이었던 망운영자의 영향력은 점차 감소한 반면, 콘텐츠 제공자 입장에서는 그간 전통적인 미디어 산업을 제약하던 규제에서 벗어나 새롭게 도약할 수 있는 이상적인 비즈니스 환경이 만들어진 셈이다. 소비자도 셋톱 박스나 접시형 안테나 같은 거추장스러운 장비를 따로 설치하거나 추가적인 비용부담 없이 휴대기기가 온라인에 연결만 되어 있다면 시간과 장소에 구애받지 않고 고품질의 콘텐츠를 즐길 수 있게 되었다.

스트리밍은 인터넷을 통해 콘텐츠를 내려받는 여러 기법 중 하나이다. 특히 우리가 기존에 알던 순차 내려받기(progressive downloading)와 비교된다. 순차 내려받기의 경우 소비자는 영상, 음원, 게임의 전체 파일을 인터넷에서 개인 단말기로 내려받기한 이후에야 정상적으로 콘텐츠를 즐길 수 있다. 반면 새로운 스트리밍 기술을 사용하면 시청각 콘텐츠를 선택한 이후 소비자가 대기 시간 없이 즉시 이를 즐길 수 있다. 또한 전체 파일을 내려받기하여 보관할 필요가 없기 때문에 개인 휴대용 단말기에서 불필요하게 저장용량을 차지할 일도 없다. 인터넷 연결이 점점 빨라지고 안정적으로 유지되다보니 디지털 콘텐츠 감상용으로 스트리밍 서비스가 현재 널리 사용되고 있다.

한편, 미디어 서비스는 국내규제의 관점에서 보통 '선형(linear)' 서비스와 '비선형(non-linear)' 서비스의 두 가지 서비스로 구분된다. 예를 들어 EU는 국내적으로 미리 짜여진 일정표 대로 콘텐츠가 전송된다고 하여 TV 방송을 선형 서비스로 구분한다. 이에 비

해 이용자가 원하는 콘텐츠를 시간에 구애받지 않고 소비할 수 있는 주문형 동영상 서비스는 비선형 시청각 미디어 서비스에 해당한다. 다시 말해, 선형 서비스에서는 미리 계획된 방송프로그램이 전통적인 방송 네트워크, 인터넷 또는 스마트폰을 통해 최종소비자에게 일방적으로 떠밀려 간다면 비선형 서비스 비즈니스 모델에서는 최종소비자가 주문형 동영상, 뉴스 또는 짧은 개인영상 등을 온라인 네트워크에서 적극적으로 끌어 온다.[7] 소비자가 콘텐츠를 적극적으로 통제하고 자율적으로 선택도 할 수 있기 때문에 비선형 서비스는 일반적으로 훨씬 덜 엄격한 정부규제의 적용을 받는다.

이러한 특성을 갖춘 OTT 서비스가 최근 전 세계적으로 폭발적인 인기를 얻자 각국에서 이를 규제하기 위한 각종 조치도 등장하고 있다. 이러한 국내규제조치들이 심각한 무역장벽으로 이어지거나 외국과의 통상분쟁까지 야기하고 있어 큰 우려를 낳고 있다.[8] WTO 회원국들이 디지털화되어 전자적으로 전송되는 시청각 서비스, 즉 OTT 서비스에 대한 시장접근 협상을 개시한다고 하더라도 기술적이고 절차적인 쟁점들을 우선적으로 해결해야 하기 때문에 협상이 쉽사리 진행되지 못할 가능성이 크다. 가령 컴퓨터 기술, 통신 서비스, 시청각 콘텐츠가 기술적으로 융합된 OTT 서비스의 본질적 특성상 현 GATS 서비스분류체계 내에서 OTT 서비스를 어떠한 서비스로 분류해야 하는가라는 문제를 먼저 해결해야 한다. 해외에서 공급되는 서비스가 어떠한 서비스로 분류되는가에 따라 수입국의 시장개방정도가 달라지기 때문이다.[9] 그러나 앞에서 언급했듯이 서비스 무역협상에 활용되는 서비스분류체계인 W/120은 새로운 유형의 서비스를 분류하는 데 도움을 주지 못한다. 휴대전화가 상용화되기도 전에 고안된 분류체계이기 때문에 OTT 서비스가 어떠한 서비스로 분류되어야 하는지, 어느 정도의 시장개방이 부여되어야 하는지 전혀 지침을 주지 못한다. 넷플릭스를 통해 콘텐츠를 해외시장에 수출하고자 하는 측에서는 시장개방이 약속된 서비스 분류를 선호할 것이고 넷플릭스를 규제하고자 하는 측에서는 개방하지 않은 서비스로 분류할 유인이 크다. W/120이 개정되거나 전혀 새로운 분류체계로 대체되지 않는 한 통상갈등의 불씨는 항상 남아있는 셈이다.

[7] 따라서 선형 서비스를 '푸쉬 모델(push model)', 비선형 서비스를 '풀 모델(pull model)'이라고도 한다.
[8] Peng (2016).
[9] WTO 체제에서는 상품의 경우 극히 예외적인 경우(대표적으로 쌀)를 제외하고 모든 상품이 시장개방의 대상이고 따라서 비차별 의무가 적용된다. 그러나 서비스의 경우 수입국이 양허표에 명시적으로 양허하지 않은 서비스의 경우 시장개방의 대상에서 제외된다. 이를 열거적 접근(positive-list approach)이라고 한다. 또한 서비스의 분류에 따라 상이한 시장접근 의무와 내국민대우 의무가 적용된다.

【참고】 두 얼굴의 넷플릭스?

전 세계 190여 개국에 진출하여 2억 명 이상의 구독자를 확보한 넷플릭스는 대표적인 OTT 사업자로 자체 제작한 오리지널 콘텐츠를 보유하고 있을 뿐만 아니라 제3자가 제작한 콘텐츠를 라이센스받아 구독자에게 제공한다. 이러한 비즈니스 모델로 인해 넷플릭스가 미국 할리우드 문화를 전 세계에 일방적으로 전파하는 팍스 아메리카나의 전도사인지 아니면 오히려 글로벌 미디어 시장의 변두리 국가에서 제작된 영상 콘텐츠를 효과적으로 전 세계에 배급하는 문화 다양성의 수호자인지에 대해 갑론을박이 벌어지곤 한다. 팍스 아메리카나의 전도사라고 주장하는 측에서는 넷플릭스의 영업활동을 규제하는 보호주의적 조치를 원할 것이고 문화 다양성의 수호자라고 인식하는 측에서는 자유로운 시장접근을 보장하라고 요구할 것이다.

최근 연구에 따르면 중국, 북한, 시리아 정도를 제외한 모든 국가에 이미 진출한 넷플릭스는 다양한 국가에서 제작된 크고 작은 수많은 영상 작품을 해외에 수출하게 도와주는 플랫폼 역할을 톡톡히 하고 있다.[10] 자국 영상 문화의 보존과 발전을 위해서라면 넷플릭스의 시장접근을 제한한다던가 비효율적인 전통적 영상 배급 방식을 고수하기보다는 오히려 OTT 서비스를 적극적으로 활용할 필요가 있는 셈이다.

아날로그 감성의 국제통상체제가 디지털 기술과 콘텐츠의 융복합으로 새롭게 탄생한 디지털 미디어 분야와 조화를 이루지 못하자 서로 다른 이유로 미디어 콘텐츠에 민감한 EU와 미국은 OTT 서비스를 포함하여 디지털화된 서비스의 최신 유형을 수용할 수 있도록 GATS 수정 양허안을 제안했다. 수정 양허안을 시청각 또는 미디어 분야의 자유화와 관련된 두 국가의 과거 입장과 비교해보고 OTT 서비스에 대한 두 국가의 통상협상전략을 자세히 들여다 보자.

EU와 미국의 OTT 서비스 협상전략

융복합 성격이 강한 OTT 서비스와 관련이 깊은 세 가지 서비스 분야로 컴퓨터 및 관련 서비스, 통신 서비스, 시청각 서비스를 들 수 있다. OTT 서비스의 분류나 통상협상에 대한 지침이 존재하지 않기 때문에 EU와 미국의 입장을 파악하기 위해서는 이들 분야를 하나씩 살펴봐야 한다.

[10] Aguiar and Waldfogel (2018).

1. 컴퓨터 및 관련 서비스 협상

1) 미국의 입장

기술혁신과 컴퓨터 기술 및 소프트웨어 분야를 주도하는 미국은 우루과이 라운드에서 컴퓨터 및 관련 서비스 분야를 외국에 완전 개방하고 전면적인 자유화 정책을 취했다. 일부 하위 서비스(항공권 예약 컴퓨터 시스템)를 제외하고 세부 분류도 인정하지 않았는데 이를 통해 컴퓨터 및 관련 서비스를 최대한 자유화하려는 미국의 의도를 엿볼 수 있다. 이러한 미국의 자유주의적 접근법은 도하 라운드까지 변함없이 이어진다.

2) EU의 입장

컴퓨터 및 관련 서비스 분야의 시장개방에 대한 EU의 입장 역시 미국과 크게 다르지 않지만 몇 가지 차이점을 보인다. 우루과이 라운드 협상 당시, EU는 컴퓨터 및 관련 서비스를 외국기업에 개방하기로 양허하였다. 다만 미국과 달리 컴퓨터 및 관련 서비스 내의 모든 하위 서비스에 CPC 번호를 기재하여 해당 서비스의 내용을 구체화하였고 외국기업에 차별없이 시장접근과 내국민대우를 제공하기로 합의하였다.

도하 라운드에서 EU는 컴퓨터 및 관련 서비스의 무역자유화를 더욱 적극적으로 추진하기 위해 해당 분야를 2단위의 CPC(CPC 84)로 넓게 구성하여 양허하는 '묶음(cluster)' 방식을 제안하였다. 또한 EU는 웹 호스팅 또는 어플리케이션 호스팅과 같은 지원 서비스(enabling service)와 미디어 콘텐츠 또는 방송처럼 전자적으로 전송이 가능한 서비스를 포함하는 콘텐츠 또는 핵심 서비스(content or core service) 간에 명확한 구분이 필요하다고 주장했다. 지원 서비스와 콘텐츠 서비스를 구분하지 않으면 콘텐츠나 핵심 서비스가 자칫 지원 서비스와 결합되었다는 이유로 개방수준이 높은 컴퓨터 및 관련 서비스의 일종으로 분류될까 우려했기 때문이다.

상기 내용을 바탕으로 한 EU의 협상 전략은 명확하다. 미디어 콘텐츠나 방송이 컴퓨터 서비스와 결합되어 전자적으로 전송될 수는 있겠지만 컴퓨터 서비스가 활용되었다고 해서 이러한 서비스를 GATS 양허표 상의 컴퓨터 및 관련 서비스로 분류해서는 안 된다는 것이다.

2. 통신 서비스 협상

1) 미국의 입장

통신 서비스 협상에서도 미국은 컴퓨터 및 관련 서비스 협상과 마찬가지로 최고 수준으로 시장개방을 양허하였다. 우루과이 라운드 기간 동안 미국의 협상 전략은 통신 서비스를 '기본(basic)' 서비스와 '부가(value-added)' 서비스로 구분하는 이분법에 기반을 두었다.[11] 이러한 접근법 하에서 기본 서비스는 음성전화 서비스, 패킷 및 서킷 전환 데이터 전송 서비스, 팩시밀리 서비스를 포함한다. 반면 부가 서비스는 통신망을 통해 전송되는 서비스 또는 최종이용자에게 추가적인 정보를 제공하거나 저장된 정보에 이용자가 접근할 수 있는 기능을 제공하는 컴퓨터 응용 프로그램을 의미한다. 전자우편, 온라인 데이터베이스 활용, 온라인 정보 또는 데이터 가공이 이에 포함된다.[12] 미국은 이러한 독자적인 통신 서비스 분류체계 내에서 가정용 일방향 위성전송(DTH), 직접방송위성(DBS), 텔레비전 서비스, 디지털 음성 서비스를 시장접근과 내국민대우의 적용대상에서 명시적으로 배제하였다.

미국이 도하 라운드에서 제시한 양허안은 우루과이 라운드 양허안에 비해 정의 부분에서 몇 가지 세부적인 조정이 이루었지만 기본 서비스와 부가 서비스를 구분하는 입장은 그대로 유지되었다. 다만, 기존 GATS 양허표에 존재하는 'C. 통신 서비스' 중 '고급 통신 서비스'라는 세부 항목을 삭제하고 W/120에 존재하지 않는 'E. 정보 서비스 - 부가 서비스[13]' 항목을 새로 생성한 미국의 협상 전략에 주목할 필요가 있다.[14] 기본 서비스와 부가 서비스를 구분하는 입장을 유지할 뿐만 아니라 오히려 이러한 이분법을 더욱 강화하여 자국의 통신법체계를 국제통상규범으로 도입하려는 의도가 보이기 때문이다.

2) EU의 전략

EU는 기존 서비스협상에서 통신 서비스에 대해 거의 완전한 시장개방을 약속하였다. EU 양허표에서 가장 눈에 띄는 특징 중 하나는 '방송'을 협상 대상에서 의도적으로 제외

[11] 이러한 이분법은 미국 국내법 체계에 근거를 두고 있다. 미국의 통신법이 기본 서비스와 부가 서비스를 구분하므로 미국은 WTO 서비스협상에서도 이분법적 접근방식을 유지하였다.
[12] WTO (1997b).
[13] 정보 서비스는 '통신을 통해 정보를 생성·획득·저장·변환·가공·추출·활용·상업화하는 능력을 제공하는 것'으로 정의된다.
[14] WTO (2005b).

하였다는 점이다. 통신 서비스를 '음성, 데이터 이미지 또는 이들의 결합 등 전자기적 신호의 이송'으로 정의하면서 통신 서비스의 시장개방 대상에서 방송을 명시적으로 배제하는 전략을 취하였다.[15]

이후 2005년 WTO에 제출한 통신문을 통해 EU는 양허안 개정을 제안하며 통신 서비스 분야에서 새로운 접근법을 취하였다. EU는 동 통신문에서 통신 서비스를 전송수단으로 활용하여 콘텐츠를 제공하는 경제적 활동은 애초 의도된 통신 서비스의 범위에서 벗어난다고 주장했다.[16] 더욱이 시청각 또는 방송 콘텐츠의 제공 활동은 통신 서비스의 핵심인 전송 및 수신 기능과는 본질적으로 관련이 없다며 통신 서비스 분야가 아닌 시청각 서비스의 하위 서비스 유형으로 분류하고자 했다. 아래에서 살펴보겠지만 EU는 시청각 서비스 자체를 시장개방의 대상에 포함시키지 않았기 때문에 시청각 서비스의 하위 서비스로 분류된다면 EU 입장에서는 얼마든지 해외 시청각 콘텐츠에 차별적인 조치가 가능해진다.

2005년 통신문을 제출한 이후 EU는 서비스 양허안을 개정했으며 도하 라운드에서는 다시 통합된 양허안을 제안했다. 협상 전략 측면에서 몇 가지 눈에 띄는 변화가 통신 서비스 분야에서 나타난다. 첫째, 좀더 포괄적인 통신 서비스 분류에 기초하여 서비스무역협상을 진행하기 위해 EU는 통신 서비스를 '어떠한 전자기적 수단에 의한 신호의 전송 및 수신으로 구성된 모든 서비스'로 재정의하였다. 또한 늘 그래왔듯이 통신 서비스의 범위에서 방송을 명시적으로 제외하였다. EU는 이렇게 기능에 기초하여 통신 서비스를 광범위하게 정의해야 누락없이 모든 통신 서비스를 협상 범위에 포함시킬 수 있다고 보았다. 둘째, 컴퓨터 및 관련 서비스와 마찬가지로 통신 분야에도 묶음 접근법을 도입하여 기본 서비스와 부가 서비스의 이분법을 대체하고자 하였다. 이는 통신 분야에서 법적 확실성을 확보하고 동일한 서비스를 제공하는 상이한 기술에 대해 취해지는 차별적인 조치를 방지하고자 함이었다.

묶음 접근법은 기술적 중립성[17]의 원칙에 기초하여 기술의 발전에 따라 협상단이 유연하게 협상을 진행할 유인을 제공한다.[18] 통신 분야의 서비스 분류에 대한 EU의 새로운 접근법으로 통신 서비스에 대한 혼란스러운 정의가 상당 부분 명확해졌지만 모든

[15] WTO (1997a).
[16] WTO (2005c).
[17] 사용되는 기술의 변화에 관계없이 동일 서비스에는 동일한 법규범과 규정이 적용되어야 한다는 원칙을 말한다.
[18] Weber and Burri (2013).

WTO 국가들이 이러한 접근법에 동의했던 것은 아니다. 미국이 가장 대표적이다. 미국 정부는 EU의 서비스분류 접근법이 통신 서비스 분야 중 가장 핵심적인 요소라고 미국이 여기는 부가 통신 서비스를 포함하지 못한다며 우려를 표시했다.[19]

3. 시청각 서비스 협상

우루과이 라운드가 시작된 직후부터 미국은 줄곧 시청각 서비스 분야도 시장개방 협상의 대상이 되어야 한다고 주장했다. 미국 정부의 시각에서는 이미 GATS에 상당히 유연한 무역규범이 포함되어 있어 문화적 특성까지도 문제없이 다뤄지고 있었다.[20] 시청각 서비스를 기타 서비스 분야와 달리 특별히 취급해야 할 이유가 없다는 것이다. 또한 미국은 시청각 분야의 일부로 간주되는 다양한 유형의 활동까지 WTO에 제시하였다. 그 중에서도 특히 생산자에서 최종 소비자까지 전달되는 데이터, 음성 또는 기타 통신 서비스의 전송을 의미하는 '융합 전송 서비스'를 시청각 또는 시청각과 관련된 서비스 활동의 한 예로 제안했다.[21] 비록 융합 전송 서비스라는 것이 지금 유행하는 OTT 서비스를 의미하는지는 불확실하지만 이미 2000년대 초반부터 미국은 시청각 콘텐츠를 온라인 네트워크 상에서 전송하는 것이 기술적으로 가능하다는 사실을 인지하고 있었다고 볼 수 있다.

이후 미국은 시청각 분야의 무역자유화를 더욱 강하게 추진하고자 서비스분류체계를 실질적으로 변경하자고 도하 라운드 협상 과정에서 제안했다. 가장 주목할 만한 제안은 기존 GATS 양허표 내의 '영화와 비디오 테이프 제작 및 배급 서비스' 항목을 '판촉 및 광고 서비스', '영화 또는 비디오 테이프 제작 서비스', '영화와 비디오 테이프 제작 및 배급과 관련된 기타 서비스'의 세 가지 하위 부류로 세분화한 것이다.[22] 영화와 비디오 테이프에 있어 '제작'과 '배급'이라는 요소를 구분한 점에 주목할 필요가 있다. '영화와 비디오 테이프 제작 및 배급과 관련된 기타 서비스'라는 새로운 서비스 항목을 양허안에 추가한 점도 눈에 띈다.

무엇보다 미국이 개정 양허안을 통해 W/120 분류체계에는 존재하지 않는 'F. 기타 커뮤니케이션 서비스'라는 새로운 서비스 분류를 제시한 점에 주목해야 한다. 이 새로운

[19] WTO (2005a).
[20] WTO (2000).
[21] WTO (2000).
[22] WTO (2005b).

서비스 항목의 하위 서비스에는 '케이블망으로 제공되는 케이블 서비스', 'DTH 및 DBS 텔레비전 서비스 그리고 디지털 음성 서비스의 일방향 위성전송', '프로그램 전송 서비스', '방송 텔레비전 전송 서비스', '라디오 방송 전송 서비스', '라디오 및 텔레비전 융합 프로그램 제작 및 방송 서비스'가 포함된다. 유달리 '전송'이라는 단어가 눈에 들어온다. 시청각 서비스 내에서 '전송' 요소와 '콘텐츠' 요소를 분리하려는 시도로 볼 수 있다. 미국이 내세운 새로운 분류체계는 해당 분야에 나타나는 기술 융복합 현상에 능동적으로 대응하려는 혁신적인 전략으로 평가할 수 있다.

OTT 서비스의 경우 스트리밍 기능이 중요하게 사용되고 있는 만큼 동영상 콘텐츠의 '전송' 서비스에 해당될 가능성을 배제할 수 없다. 만약 동영상 콘텐츠를 전송하는 역할로 인해 OTT 서비스가 '기타 커뮤니케이션 서비스'로 분류될 경우, 문화적 다양성을 보존한다는 명목 하에 문화와 관련된 서비스를 무역협상의 테이블에 올리길 꺼려하는 국가들로서는 이 분야를 새롭게 개방하라는 강력한 압력을 받을 수밖에 없다.[23]

반면, 시청각 분야에서 EU는 1947년 GATT의 탄생 이래 줄곧 문화적 예외를 강력히 주장해왔다.[24] 특히 국내 미디어 산업을 보호하고 육성해야만 문화적 다양성을 보존할 수 있다는 강한 믿음이 오랫동안 EU 내부에 존재했다.[25] 이러한 믿음을 바탕으로 EU는 국내정책에서 최대한의 규제권한을 확보하기 위해 그동안 시청각 서비스에 대해 어떠한 시장개방도 약속하지 않았다. 도하 라운드에서도 컴퓨터 및 관련 서비스와 통신 서비스 시장은 전면적으로 자유화하면서도 시청각 서비스 시장은 문화적 예외를 내세워 전혀 개방하지 않는 '아전인수' 협상전략을 포기할 움직임을 전혀 보이지 않았다.[26] 컴퓨터 및 통신 서비스 분야에서 혁신 친화적이고 자유주의적인 접근법을 취했던 EU인 만큼, 기술 융복합에도 불구하고 컴퓨터 및 통신 서비스와 시청각 서비스를 엄격하게 구분하는 입장을 얼마나 오래 유지할 수 있을지 지켜볼 필요가 있다.[27]

[23] 미국은 자유무역협정(FTA) 서비스무역협상 과정에서 포괄적 접근법(negative-list approach)을 사용한다. 포괄적 접근법에 따르면 유보목록에 명시적으로 기재하지 않은 서비스 분야는 모두 시장개방의 대상이 된다. FTA 협상상대국으로서는 OTT 서비스를 개방하라는 미국의 강력한 압박에 직면하는 셈이다. 일례로 미국 무역대표부(USTR)는 포괄적 접근법을 채택한 한미 FTA 덕분에 미국의 온라인 비디오와 디지털 음원이 한국의 엄격한 미디어 규제의 굴레에서 벗어날 수 있었다고 평가했다. 보다 자세한 내용은 USTR (2019) 참조.

[24] GATT 제4조는 일반적 내국민대우의무의 예외로 영화필름에 관한 특별한 규정을 두고 있다.

[25] Garrett (1994).

[26] Weber and Burri (2013).

[27] FTA 시청각 서비스 협상에서 열거적 접근법과 결합된 EU의 '아전인수 협상전략은 한-EU FTA까지 유지되었다. 그러나 이후 체결된 일-EU 경제동반자협정(EPA)과 캐나다-EU 포괄적경제무역협정(CETA)에서는 포괄적 접근법이 사용되어 서비스 시장개방에 대한 EU의 입장이 조금 유연해졌다.

OTT 서비스에 대한 EU와 미국의 국내규제 변화

OTT 서비스에 대한 양국의 입장과 협상전략은 관련 규제체계를 수립하려는 국내 정책과 방향을 같이할 수밖에 없다. 이번 절에서는 OTT 서비스를 국내 미디어규제체계 안으로 끌어들이고자 하는 미국과 EU의 국내규제 개혁방향을 살펴보자.

1. EU의 국내규제

EU의 미디어정책 입안자들은 OTT 서비스라고 하는 새로운 형태의 미디어 사업 모델을 텔레비전 방송과 같은 전통적인 미디어에 적용되는 방식으로 규율하는 것이 맞는가에 대한 근본적인 물음에 직면했다.[28] 그러나 결국 전통적인 미디어 배급방식이 아닌 인터넷이라는 새로운 채널을 통한 동영상 서비스가 대중화되자 EU 정책당국은 OTT 서비스를 포함하는 방향으로 국내규제체계의 대상 범위를 확대했다.

2010년 제정된 시청각미디어서비스지침(Audiovisual Media Service Directive of 2010, AVMSD)은 콘텐츠를 전송하는 기술과 상관없이 텔레비전 방송과 주문형(on-demand) 동영상 서비스를 모두 포함했다. 그러나 콘텐츠 제공자가 콘텐츠를 통제하지 못하거나 편집 책임을 갖지 않는 기타 서비스는 AVMSD의 규제범위 밖에 놓여 있었다. 예를 들어 유튜브를 통해 제공되지만 이용자가 콘텐츠를 직접 제작하는 경우에는 유튜브가 콘텐츠를 직접적으로 통제하지 못하기 때문에 AVMSD가 적용되지 않는다. 반면 플랫폼 내의 콘텐츠를 직접 관리하고 콘텐츠 구성에 적극적으로 관여하는 넷플릭스의 경우 AVMSD의 적용대상이었다.[29] 더욱이 콘텐츠와 시청 시간을 선택하는 데 있어 소비자가 주도적인 역할을 하는 비선형 또는 주문형 시청각 미디어 서비스에 대한 법규제는 상대적으로 덜 엄격하게 적용되었다. 반면 선형 미디어 서비스 공급자는 공급자가 콘텐츠와 프로그램 방영 일정에 대해 통제권을 갖는다는 이유로 지속적으로 엄격한 규제의 적용을 받아왔다.[30]

이러한 AVMSD는 시청각 및 온라인 주문형 비디오 시장에서 이루어지고 있는 기술적

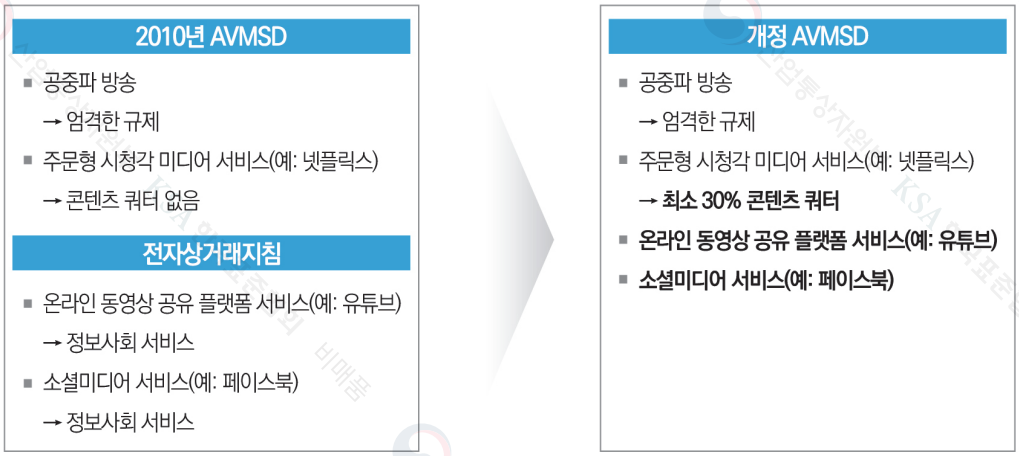
[28] Weber and Burri (2013).

[29] 대신 유튜브와 기타 온라인 동영상 공유 플랫폼 서비스 공급자는 '전자상거래지침(Directive on Electronic Commerce)'의 적용 대상인 '정보사회 서비스(information society services)'로 분류된다.

[30] 선형 시청각 미디어 서비스는 프로그램 일정표에 따라 미디어 서비스 제공자에 의해 실시간으로 이용자에게 제공된다(AVMSD 제1조 (e)). 비선형 시청각 미디어 서비스는 미디어 서비스 제공자가 제공한 프로그램 목록에 기초하여 이용자가 선택한 시간에 이용자의 개별적인 요청에 의해 미디어 서비스 제공자가 이용자에게 콘텐츠를 제공하는 서비스이다(AVMSD 제1조 (g)).

발전에 더욱 적극적으로 대응하고자 2018년에 개정되었다. 온라인 동영상 서비스와 관련된 규제체계 측면에서 몇 가지 유의미한 변화가 이루어졌다. 첫째, 유튜브와 페이스북과 같이 기존 AVMSD의 적용대상에서 제외되었던 동영상 공유 플랫폼 서비스와 소셜미디어 서비스도 개정 AVMSD의 적용 범위에 포함되었다. 둘째, 인터넷 기반 주문형 비디오 서비스의 동영상 목록 중 최소 30%의 콘텐츠가 EU 콘텐츠로 구성되어야 한다는 콘텐츠 쿼터(quota)가 부과되었다. 마치 국내영화의 최소 의무상영일을 규정하는 스크린 쿼터(screen quota)와 유사하다. 영화 시장에서 보호주의적으로 운영되는 스크린 쿼터의 온라인 버전이라 볼 수 있다. 최근 킹덤, 승리호, 스위트홈과 같은 국내 영상 콘텐츠가 넷플릭스를 통해 전 세계에서 인기를 얻고 있는데 EU의 콘텐츠 쿼터로 K-콘텐츠의 수출이 부정적인 영향을 받지 않을까 우려된다. 이상의 EU내 미디어규제 변화를 요약하면 [그림 4-1]과 같다.

그림 4-1 ▸ OTT 서비스와 관련된 EU 국내규제체계의 변화



자료: 저자 작성

문화적 예외를 주장하는 EU는 디지털 미디어 산업에 대한 보호주의적 시각을 아직 포기하지 못했을 뿐만 아니라 디지털 시대에서조차 시청각 분야에 대한 정부의 적극적인 개입을 선호한다. 이렇게 미디어 콘텐츠 분야에서 보호주의정책을 강력히 원하는 EU가 국제통상협상에서 자국의 입장을 전면적으로 수정하여 시청각 서비스 시장을 개방할 가능성은 현재로선 거의 없어 보인다.

2. 미국의 국내규제

커뮤니케이션 분야에서 미국의 국내법은 전통적으로 미디어를 칸막이식 접근법(silo approach)으로 다루어왔다.[31] 예를 들면 먼저 다양한 유형의 커뮤니케이션 서비스를 기술적 특성에 따라 정의하고 분류한다. 이렇게 분류된 개별 커뮤니케이션 서비스는 이후 각각의 특성에 맞게 수립된 서로 다른 규제의 적용을 받는다. 이동통신사, 공중파 사업자 및 케이블 사업자에 각기 다른 법규범이 적용되는 식이다. 반면 정보통신기술을 활용하여 온라인으로 전송되는 서비스는 '정보 서비스'로 분류된다. 이러한 접근법을 토대로 미국 연방통신위원회(USFCC)는 OTT 서비스와 가장 관련이 깊은 영상 배급 산업의 사업주체를 '다채널 동영상 프로그램 배급자(Multichannel Video Programming Distributor, MVPD)', '온라인 동영상 배급자(Online Video Distributor, OVD)', '공중파 TV 방송국'의 세 가지 그룹으로 세분화했다. USFCC는 MVPD를 '구독자나 고객들이 영상 프로그램의 다수 채널을 구매할 수 있도록 제공하는 사업자'로 정의하였는데 케이블 방송회사, DBS 사업자, 유선전화 사업자, 유선전화와 DBS 사업자의 결합회사 등이 이에 속한다.[32]

불과 20년도 되지 않는 짧은 시간 동안 넷플릭스와 아마존 프라임 비디오 등 다양한 OVD가 상대적으로 느슨한 국내규제를 활용하여 무서운 속도로 일반가정에 진출했다. 서비스 제공자와 소비자 간의 전용회선만을 사용했던 전통적인 MVPD와는 달리 OVD는 광대역 인터넷만 설치되어 있다면 언제 어디서든 시청자에게 동영상 콘텐츠를 제공할 수 있다. OTT 플랫폼을 통해 제공되는 영상 콘텐츠가 더욱 많아지자 USFCC는 공정한 경쟁의 장을 만들고 영상 배급 산업에서 나타나는 기술적 환경변화에 적절히 대응하라는 요청에 직면했다.[33] 결국 USFCC는 2015년 MVPD의 정의를 현대화하여 영상 프로그램을 배급하는 데 사용되는 기술과 상관없이 구독자나 고객들이 영상 프로그램의 다수 선형 스트림(multiple linear streams)을 구매할 수 있도록 제공하는 사업자로 수정하였다.[34] 결국 기존에는 OVD로 분류되었지만 사전에 짜여진 일정대로 영상 프로그램을 일방적으로 송출하는 선형 OTT 서비스 제공자들은 이제 전통적인 방송사업자와 마찬가지로 MVPD로 분류될 가능성이 커졌다.

[31] Larouche (2004).
[32] USFCC (2017).
[33] USFCC (2014).
[34] Federal Register (2015).

반면 이용자가 선택한 시간에 맞춰 온라인 동영상 콘텐츠를 전송하는 비선형 OTT 서비스 공급자는 여전히 OVD 자격을 유지하여 MVPD의 범위에서 벗어나 있다. 〈그림 4-2〉에서 보듯 새로운 분류체계에 따르면 스포츠 중계, 온라인 게임 중계처럼 온라인상에서 선형 방식으로 동영상을 개별 이용자에게 송출하는 동영상 스트리밍 플랫폼의 경우 MVPD로 분류되어 전통적인 미디어 규제를 적용받게 된다. 반면, 넷플릭스, 아마존 프라임 비디오, 디즈니 플러스, 애플 TV플러스 등 비선형 OTT 플랫폼은 상대적으로 완화된 규제를 적용받는다. 미국 내에서 이루어지는 이러한 미디어 규제개혁 방향을 고려한다면 향후 이루어질 무역협상에서 미국 정부는 비선형 OTT 서비스와 선형 OTT 서비스를 분리하는 협상전략을 내세울 가능성이 크다.

그림 4-2 ▸ USFCC의 새로운 영상 프로그램 서비스 공급자 분류



자료: 저자 작성

OTT 서비스 협상전략: EU의 '아전인수' 전략과 미국의 '각개격파' 전략

EU의 경우, 기술 융복합에도 불구하고 OTT 서비스와 관련된 통상협상에서 컴퓨터 서비스 및 통신 서비스와 시청각 서비스를 뚜렷이 구분하려는 기존의 협상전략을 지속적

으로 유지할 것으로 보인다. 문화 상품 및 미디어 산업에 대한 EU 내부의 민감도를 고려하면 EU는 영상 콘텐츠가 온라인 네트워크를 통해 선형으로 전송되든 비선형으로 전송되든 관계없이 향후 무역협상에서 OTT 서비스를 시청각 서비스로 분류하리라 예상된다. 이런 전략을 취하여 EU는 OTT 서비스를 무역협상 대상에서 명시적으로 제외하여 국내적으로 규제권한을 유지하고 콘텐츠 쿼터 또는 보조금과 같이 국내 OTT 사업자를 우대하는 차별적이고 보호주의적인 조치를 취할 가능성이 크다.

EU가 국내적으로 실시한 최근의 규제개혁 방향이 이러한 예상을 뒷받침한다. 온라인 동영상 공유 플랫폼 서비스와 소셜미디어 서비스가 전자상거래지침의 적용을 받는 정보사회 서비스로 더이상 분류되지 않고 AVMSD의 적용대상인 시청각 미디어 서비스로 분류된다는 점, 넷플릭스와 같은 주문형 시청각 미디어 서비스에 최소 30%의 콘텐츠 쿼터가 부과된다는 점에서 이를 확인할 수 있다. 이처럼 상대적으로 경쟁력이 강한 컴퓨터 및 관련 서비스 또는 통신 서비스 분야에서는 적극적인 시장개방전략을 취하면서도 OTT 서비스는 시청각 서비스로 분류하여 보호주의적인 접근법을 취하는 EU의 협상전략은 '아전인수' 전략이라 부를 만하다.

디지털 기술과 융합된 시청각 서비스의 무역자유화를 위하여 미국은 이와 달리 서비스 협상에서 '각개격파' 전략을 시도한다. 각개격파 전략이라 함은 디지털화되어 전송되는 시청각 서비스를 여러 개의 하위 서비스로 나누어 각각의 개별 하위 서비스를 대상으로 시장개방을 협상하는 전략을 의미한다. 각개격파 전략을 사용한다면 OTT 서비스 전체가 일률적으로 시청각 서비스에 속한다는 (아마도 EU가 내세울) 주장을 견제할 수 있다. 오히려 GATS 차원에서 보다 많은 시장개방이 약속된 컴퓨터 및 관련 서비스, 부가통신 서비스, 또는 기타 커뮤니케이션 서비스에 속한다는 주장이 가능하다. OTT 서비스의 전송, 데이터베이스 활용, 데이터 가공이란 특징에 주목하는 미국은 향후 통상협상에서 EU를 포함한 협상 상대국에게 OTT 서비스의 각 요소별로 해당 시장을 개방하라는 압력을 가할 수 있다. 더욱이 USFCC는 국내규제의 측면에서 선형 스트리밍 서비스와 비선형 스트리밍 서비스를 뚜렷하게 구분했다. 영상 프로그램을 다수의 선형 채널 형태로 제공하는 사업자는 MVPD에 속하지만 비선형 스트리밍 서비스 공급자는 OVD에 해당하기 때문에 보다 덜 엄격한 미디어 규제의 적용을 받게 된 것이다. 미국의 입장에서는 적어도 비선형 OTT 서비스 분야에서라도 최대한의 무역자유화를 이루어 자국 기업에 유리한 무역환경을 조성할 수 있도록 통상협상을 이끌어 갈 여지가 크다.

결국 EU와 미국 모두 과거 아날로그식 시청각 서비스와 마찬가지로 디지털화된 미디어 콘텐츠 분야에서도 각자의 전통적인 협상 자세를 고집할 것으로 보인다. 문화 산업의 대외개방을 둘러싼 갈등은 디지털 시대에도 불가피하다. 표면적으로는 구식인 GATS 서비스분류체계 내에서 OTT 서비스를 어떻게 분류할 것인지에 대한 기술적인 내용이 협상의 주요 쟁점으로 다뤄질 것이다. 그러나 그 이면에는 문화 콘텐츠 또는 미디어 산업의 무역자유화와 문화적 예외를 통한 문화적 다양성 보존이라는 고전적이면서도 근본적인 가치의 대립이 숨어 있다. 기술적 쟁점이 운좋게 해결되더라도 OTT 서비스 협상은 쉽사리 끝나지 않을 가능성이 크다.

OTT 서비스의 분류 문제를 해결하는 방법 중 하나로 서비스협상시 최신 버전의 CPC를 사용하는 방법을 생각해 볼 수 있다. 예컨대, 2015년에 개정된 CPC 2.1[35]은 '통신, 방송, 정보제공 서비스(CPC 84)' 내 하위 항목으로 '온라인 콘텐츠(CPC 843)'를 두고 있다. 온라인 콘텐츠의 세부 서비스인 '스트리밍된 동영상 콘텐츠(CPC 84332)'가 명시적으로 '인터넷을 통해 스트리밍된 동영상 데이터'를 포함하고 있기 때문에 CPC 2.1을 사용한다면 OTT 서비스의 분류 문제를 비교적 손쉽게 해결할 수 있다.

그러나 CPC 2.1에도 한계가 존재하긴 마찬가지다. 먼저 '스트리밍된 동영상 콘텐츠'라는 새로운 서비스 카테고리가 비선형 서비스와 선형 서비스를 모두 포함하는 것인지 불확실하다. 또한 CPC 2.1의 새로운 서비스 분류와 W/120에 따라 WTO 회원국이 약속한 GATS의 시장개방 의무와의 관계가 명확히 밝혀져야 한다.[36] 이러한 문제점들도 결국 WTO 회원국 간의 협상을 통해 해결될 수밖에 없기 때문에 CPC 2.1을 서비스협상의 기초로 삼는 대안도 효과가 제한적이긴 하다.

[35] UN (2015).
[36] CPC 개정은 수차례 이루어진 반면 W/120의 개정은 WTO 설립 이후 단 한 차례로 이루어지지 않아 개정된 CPC와 W/120과의 관계는 CPC 2.1 이전부터 논란의 대상이었다. 이에 대해서는 Weber and Burri (2013) 참조.

마무리

결론 및 시사점

디지털 전환의 시대에 컴퓨터 기술, 통신, 그리고 미디어 콘텐츠 간 융복합은 무역의 양상, 특히 미디어 콘텐츠 분야의 무역을 실질적으로 변화시키고 있다. 과거 시청각 분야는 문화적 예외라는 논리로 세계화의 물결에서 벗어나 있었다. 그러나 국경의 개념이 무의미한 현재의 디지털 환경에서 문화적 예외 논리는 점차 설득력을 잃고 있다.[37] OTT 서비스 사례는 아날로그 시대의 유산인 국제통상체제가 디지털화된 무역환경을 따라가지 못하고 어려움에 처해있다는 사실을 극명하게 보여준다.

앞서 본 것처럼 현재의 GATS 서비스분류체계는 넷플릭스와 같이 전자적으로 전송되는 서비스 또는 디지털 콘텐츠의 국경 간 공급을 분류하는 데 적절치 못하다. 규모가 급속도로 커지는 국경 간 OTT 서비스를 기존 GATS 양허체계 내에서 어떻게 분류할 것인지 또는 새로운 디지털무역 환경 하에서 시장개방을 효과적으로 논의하기 위해 어떠한 협상방식을 채택해야 할지와 같은 기술적인 쟁점들이 무역협상에서 우선적으로 다루어져야 한다. 더욱이 EU와 미국에서 각기 다른 방향으로 미디어 관련 국내규제개혁이 진행되고 있는 상황을 고려하면 디지털 미디어 서비스와 관련된 무역협상이 단시일 내에 합의에 이르기는 쉽지 않아 보인다.

EU는 여전히 시청각 서비스를 무역협상의 대상에서 배제하는 전략을 취하면서 국내규제권한을 확보하기 위해 OTT 서비스를 시청각 서비스의 일부로 분류할 가능성이 크다. 반면 거대한 OTT 플랫폼 사업자를 보유한 미국은 현재의 서비스분류체계를 수정하여 서비스무역협상에서 OTT 서비스의 스트리밍 또는 전송 부분을 온라인으로 전송되는 콘텐츠와 분리하려는 협상전략을 취한다. 이렇게 하면 적어도 스트리밍 또는 전송 부분을 시장개방 협상의 대상으로 삼을 수 있기 때문이다. 한발 더 나아가 미국은 비선형 OTT 서비스를 선형 OTT 서비스와 분리하여 비선형 분야만이라도 무역상대국이 시장을 개방하도록 압박하는 전략을 구사할 수 있다.

WTO에서 이루어지는 OTT 관련 서비스협상과 국내제도개혁의 양상을 살펴보면 EU

[37] Cowhey and Aronson (2017) 및 Peng (2016).

와 미국의 입장이 가장 눈에 띄인다. 반면 이들을 제외한 기타 WTO 회원국은 이렇다할 만한 입장이나 전략을 세우지 못하고 있다. 그러나 코로나19 이후 국경 간 제공되는 OTT 서비스의 상업적 가치는 더욱 증가하였으며 이러한 현상은 당분간 지속될 것이다. 각 국은 이제 OTT 서비스의 시장개방이 가져올 경제적 가치와 문화적 다양성과 같은 비경제적 가치를 비교하여 디지털 시대에 바람직한 무역정책을 결정해야 할 중대한 시기에 놓여있다. 디지털 콘텐츠 시장의 무역자유화와 문화적 예외 간의 해묵은 논쟁 이외에도 디지털화라는 거스를 수 없는 시대 흐름과 사이버공간에 영토적 장벽을 세우는 보호주의정책이 가져올 경제적 비용 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다.

토론 질문

- WTO 체제에서 OTT 서비스는 어떻게 분류될 수 있는가?
- GATS의 서비스분류체계인 W/120의 문제점은 무엇인가?
- OTT 서비스의 시장개방에 대한 EU 및 미국의 협상전략상의 특징은 무엇인가?
- OTT 서비스의 서비스분류문제를 해결하기 위한 방법에는 어떤 것들이 있는가?

참고문헌

(1) 국외문헌

Aguiar, L. and Waldfogel, J. (2018). Netflix: Global Hegemon or Facilitator of Frictionless Digital Trade?. *Journal of Cultural Economics*, 42(3): 419-445.

Burri, M. (2008) 'Trade Versus Culture in the Digital Environment: An Old conflict in Need of a New Definition', *Journal of International Economic Law*, 12(1): 17-62.

Cowhey, P. F. and Aronson, J. D. (2017). *Digital DNA: Disruption and the Challenges for Global Governance*. New York: Oxford University Press.

Garrett, L. (1994). Commerce Versus Culture: The Battle between the United States and the European Union over Audiovisual Trade Policies. *North Carolina Journal of International Law and Commercial Regulation,* 19(3): 553-578.

Larouche, P. (2004). Dealing with Convergence at the International Level. In D. Geradin and D. Luff (eds.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services* (pp. 390-422). Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Kwak, D. & Kim, M. (2020). Trade Negotiations in the Digital Era: The Case of OTT Video Streaming Services. Global Policy. 11(S2): 14-22.

Peng, S. (2016). GATS and the Over-the-Top Services: A Legal Outlook, *Journal of World Trade*, 50(1): 21-46.

Weber, R. H. and Burri, M. (2013). *Classification of Services in the Digital Economy*. Berlin, Germany: Springer.

(2) WTO 문서

WTO (1991). Services Sectoral Classification List. MTN.GNS/W/120. 10 July 1991.

WTO (1994). Republic of Korea - Schedule of Specific Commitments. GATS/SC/48. 15 April 1994.

WTO (1997a). European Communities and Their Member States - Schedule of Specific Commitments, GATS/SC/31/Suppl.3. 11 April 1997.

WTO (1997b). The United States of America - Schedule of Specific Commitments - Supplement 2, GATS/SC/90/Suppl.2. 11 April 1997.

WTO (2000). Communication from the United States - Audiovisual and Related Services., S/CSS/W/21. 18 December 2000.

WTO (2005a). Communication from the United States - Classification in the Telecommunications Sector under the WTO-GATS Framework. TN/S/W/35, S/CSC/W/45. 22 February 2005.

WTO (2005b). United States - Revised Services Offer, TN/S/O/USA/Rev.1. 28 June 2005.

WTO (2005c). Communications from the European Communities and Their Member States - Conditional Revised Offer, TN/S/O/EEC/Rev.1. 29 June 2005.

WTO (2020). E-Commerce, Trade and the COVID-19 Pandemic - Information Note. 4 May 2020.

(3) 정부 문서

Federal Register (2015). Promoting Innovation and Competition in the Provision of Multichannel Video Programming Distribution Services. 80 FR 2078, 15 January 2015.

USFCC (2014). FCC Proposes to Modernize MVPD Definition. 19 December 2014.

USFCC (2017). The 18th Report on the Annual Assessment of the Status of Competition in the Market for the Delivery of Video Programming. MB Docket No. 16-247.

USTR (2019). 2019 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.

(4) 기타

UN (2015). Central Product Classification Version 2.1. Series M: Miscellaneous Statistical Papers. No. 77 Ver 2.1,ST/ESA/STAT/SER.M/77/Ver2.1.

제 5 장

사이버 만리장성?

디지털 제품·서비스의 암호화, 차단 및 검열

곽주영 | 연세대학교 경영대학 교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례 : 구글, 중국에서 철수하다

인터넷 인구가 기하급수적으로 늘고 있는 중국에서 세계 최대 검색엔진 서비스를 제공하고 있는 구글(Google)은 2010년 4월 10일 마침내 중국 시장에서 공식적으로 철수하였다. 구글은 'Don't Be Evil(나쁜 기업이 되지 말자)'이라는 좌우명을 추구하면서 자유로운 소통을 전제로 한 검색서비스를 중국을 비롯한 전 세계의 시장에 제공해왔다. 그러나 인터넷 사용자 수가 폭증하면서 중국 정부의 검열 강도 역시 강화되었다. 많은 키워드가 검색엔진에 넣었을 때 링크가 깨진 페이지로 사용자를 인도하고 서비스 사용자의 개인정보를 정부가 IT 기업에 요구하고는 했다.

일례로 중국 야후(Yahoo)에게 광둥성에서 활동하면서 정부에 비판적 기사를 써온 기자의 이메일 열람을 요구하였는데, 야후는 정부와의 관계가 향후 중국 사업에 미칠 영향을 고려하여 해당 기자의 개인정보와 메일 내용을 정부에게 넘겨주었다. 야후가 중국 정부에 협력했던 반면, 구글은 오히려 그동안 중국 정부의 엄격한 인터넷 검열 정책으로 인하여 구글 검색엔진 서비스의 중국 사용자들이 많은 불편을 느끼고 있다고 주장하며 중국 정부에 검열의 완화를 계속 요구하였다. 또 구글 중국 사이트에 대한 해킹도 발생하곤 하였는데, 구글은 중국 정부의 시도가 아닌지 의심하였다.

한편, 구글과 경쟁 관계가 지속되면서 중국 검색엔진 서비스 업체 바이두(Baidu)는 구글과 중국 정부 당국과의 불편한 관계에 대한 상대적 혜택을 받아 시장에서 점유율이 계속 증가하였다. 결국, 구글은 검색엔진 사업부를 중국에서 철수하는 결정을 내렸다. 구글의 중국 사이트 www.google.com.cn은 결국 폐쇄되었다.

학습목표

- 중국의 디지털 제품과 서비스와 관련한 보안 정책은 어떻게 변화해왔으며, 주요 내용은 무엇인지 학습한다.
- 현행 암호화 기술은 어떤 특징이 있고 중국 정부는 무엇을 얻으려 하는지 학습한다.
- 디지털 암호화를 통한 사이버 보안 및 검열 정책은 중국 내에서 사회·경제적으로 어떤 영향을 끼쳤는지 학습한다.
- 향후 예상되는 기업 대응의 시나리오는 무엇인지 알아본다.

들어가며

중국의 디지털 통상 전략과 보안·검열 정책

디지털 통상 규범에 대한 국가 간 논의가 2021년 디지털세부터 시작되었다. 현재 추진 중인 양자와 다자 협상에서 디지털 통상과 관련된 내용은 다양하지만, 일단 가장 빈번히 언급되는 과제는 전자적 전송물에 대한 관세부과, 데이터의 국경 간 이전 자유화, 데이터 현지화와 소스 코드 공개 및 OTT(over the top) 서비스, 디지털 서비스와 관련한 지식재산권 및 암호화 등이다.

보안과 검열은 전형적인 국가 내부적 제도로서, 그 국가의 정치·경제적 입장에 따라 보안과 검열의 수준이 결정된다. 한 국가의 보안과 검열에 관한 정책 기조는 위의 디지털 통상의 핵심 과제인 데이터의 국경 간 이전, 현지화와 소스 코드 공개, 암호화 같은 분야에서 그 국가의 방침을 결정하게 된다. 검열의 반대는 개인정보의 보호이기 때문이다. 따라서 각국이 보안과 검열 정책에 어떠한 차이가 있는지 알 필요가 있다. 알려진 바로는 미국은 개인정보 보호와 디지털 규제 최소화를 주장하고 있다. EU는 협소한 개별 시장의 한계를 극복하고 기업의 혁신 성장을 위하여 역내 단일 시장화를 추진하는 반면, 개인정보보호 등을 이유로 대외개방에는 소극적이라는 견해가 있다.[1] 반면, 중국 정부는 개인정보를 보호하기 위하여 해외 기업에 대한 검열과 보안을 요구하는 등 국가의 보안과 검열을 최대화한다는 입장이다.

2021년 1월부터 5년간 시행될 『제14차 5개년 사회경제규획(이하 14.5)』은 중국의 향후 5년간 국가운영에 관한 기본 방침이다. 『14.5』는 신성장 엔진으로 디지털 사회로의 전환을 명시하고 있는데, 여기서 디지털 보안이 세부 항목으로 등장한다. '정부의 데이터 보안'과 '개인정보보호'가 강화될 것이라는 메시지를 공식적으로 던진다. 그렇다면 '정부의 데이터 보안'은 어떠한 개념인가? 사전적 의미로는 데이터의 유출과 해킹을 막기 위한 정부의 노력을 의미하겠지만, 중국의 경우 보안은 소극적 데이터 통제 방식이며 적극적인 데이터 통제 방식은 검열의 형태를 띤다. 그리고 검열은 경제 성장 전략이 아니라 사회관리 전략으로 발전, 통합하여 2020-2025 기간에 국가관리방안에서 논의되고 있다.

[1] 한국무역투자진흥공사(KOTRA)(2000), "글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장", 「Global Market Report 20-003」.

미중 무역분쟁의 여파로 중국은 디지털 전환을 서두르고 있다. 디지털 전환은 〈표 5-1〉에서 제시한 중국의 글로벌 전자상거래 규모에서도 잘 나타나듯이, 수출입에 있어서도 증가율이 가파르다. 오프라인 무역은 눈에 보이고, 해당 제품 및 서비스가 국가 간 경계가 분명한 반면, 디지털 비즈니스는 본질적으로 기술상 초국적성을 지니고 있으며 서비스의 확산이 빠르다. 중국 경제가 성장 모델을 제조업 위주의 '세계의 공장'에서 디지털 경제로 분명히 바꾸면서 중국 정부의 통제 역시 강화되고 있다.

〈표 5-1〉 중국의 글로벌 전자상거래 규모(2016-2020)[2] (단위: 억 위안, %)

	2016	2017		2018		2019		2020	
	금액	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율	금액	증가율
수출입액	499	902	80.6	1,347	49.3	1,862	38.2	1,690	31.1
수출액	238	337	41.3	561	67.0	944	68.2	-	-
수입액	257	566	120.0	786	39.8	918	16.8	1,000	-
무역수지	-19	-229	-	-225	-	26	-	-	-

이렇게 디지털 무역 비중이 늘어가지만, 현재 중국은 국경 간 데이터 이전 및 현지화에 관련하여 데이터가 제한없이 국경을 넘나드는 것을 반대하고 있다. 그 중요한 이유 중 하나가 디지털 안보이다. 중국은 러시아나 베트남과 유사한 입장으로 서버 현지화를 강하게 주장하며 국경 간 정보 이전을 반대하고 있다. 클라우드 컴퓨팅 서비스나 OTT 서비스 등 대표적인 디지털 서비스에 대해서도 중국은 국내 이용자들이 마음대로 해외 클라우드 서비스를 이용하지 못하게 하는 태도를 견지하고 있다. 무엇보다도 웹브라우징에 있어서 특정 사이트의 접속 가능 여부를 정부가 결정하며 국내의 온라인 콘텐츠의 검열을 강화하고 있다. 디지털 암호화 역시 중국의 토착 암호화 알고리즘을 강제하는 조치를 시행 중이다.[3]

구글의 사례로 돌아가서, 이 사례는 구글의 중국 진출과 퇴출에 관한 내용이다. 이 사례는 중국 정부가 추진하는 디지털 보안·검열 정책이 통상 장벽으로 작용하고 있는 단면

[2] 손창우(2021), "한중 디지털 무역동향과 무역규범의 글로벌 쟁점", 「포커스2Focus」; 중국 국무원 판공청(2021), 「대외무역 신업태 신모델 발전 가속화 관련 의견」(7월 12일).
[3] 곽동철(2018), "USTR 국별 무역장벽 보고서를 통해 본 주요국의 디지털무역장벽 현황 및 시사점,"「KITA 통상리포트 vol. 10」.

을 보여준다. 사회주의 체제인 중국에서 보안과 검열은 오랜 역사를 지니고 있다. 중국의 보안·검열 정책은 아날로그적 보안·검열에서 인터넷 보안·검열을 거쳐 최근 국가적으로 추진되고 있는 디지털 전환 정책과 결합하여 디지털 보안·검열로 나아가고 있다.

물론 내부적으로 볼 때, 보안·검열 정책을 실행하는 중국 정부 나름의 체제 방어를 위한 정치적 근거는 분명히 있다. 그러나 이 장은 정치학적 담론이 아니라 글로벌 경제의 디지털 통상이 대두하는 현실에서 G2의 한 주역인 중국 정부의 디지털 보안·검열 정책이 국제 통상에 어떤 이슈가 될 것인지 생각해 보기로 한다. 즉, "디지털 암호화와 관련한 사이버 보안, 그리고 국가의 검열 정책이 왜 통상의 장벽이 되는가?"를 이해하는 데에 초점을 맞춘다. 이를 위하여 우리는 구체적으로 서두에 제시한 다음과 같은 내용을 학습한다.

(1) 중국의 디지털 제품과 서비스와 관련한 보안 정책은 어떻게 변화해왔으며, 주요 내용은 무엇인가?

(2) 현행 암호화 기술은 어떤 특징이 있고 중국 정부는 무엇을 얻으려 하는가?

(3) 디지털 암호화를 통한 사이버 보안 및 검열 정책은 중국 내에서 사회·경제적으로 어떤 영향을 끼쳤는가?

(4) 향후 예상되는 기업 대응의 시나리오는 무엇인가?

위와 같은 내용을 이해함으로써 중국의 디지털 암호화, 보안과 검열 정책이 어떻게 전개됐고 앞으로 진행 방향을 예측할 수 있다. 이를 통해 앞으로 디지털 통상에서 보안과 검열이 어떤 식으로 통상장벽이 될 것인지 이해하고, 또 정부와 기업의 입장에서 대응 전략을 생각해 볼 수 있을 것이다.

다음 절은 중국의 디지털 보안 및 검열이 지금까지 어떻게 전개되었는지를 살펴보고 중국의 디지털 보안과 관련한 민법전(민법) 내 세 종류의 관련 법에 대해서 알아본다. 이어서 중국의 디지털 암호화 경향에 대해서 이해한 뒤 중국 정부의 통제 시스템을 알아본다. 그리고 이러한 이슈들이 통상장벽으로 어떤 의미를 지니는지 토론한다.

본문

중국의 디지털 보안 및 검열의 전개 과정

중국의 디지털 암호화, 보안 및 검열은 인터넷과 모바일 두 가지 영역에서 이루어진다. 이 장에서는 디지털 암호화, 보안 및 검열에 대해서 방화장성과 황금방패 프로젝트, 사회신용시스템, 그리고 관련 3법에 대하여 소개하기로 한다.

주지하다시피 인터넷은 모바일보다 훨씬 일찍 도입되었으나 넓은 국토 면적으로 인하여 중국은 인터넷보다도 무선통신인 모바일 사용 인구가 많다. 이에 따라 중국의 디지털 보안 및 검열은 인터넷 검열 통제가 모바일로 확장, 진화하였다. 따라서 디지털 암호화, 검열 및 통제를 이해하려면 여전히 실행되고 있는 인터넷 통제부터 이해하여야 한다. 인터넷 통제 방식의 근본적 뼈대가 모바일로 확장되었기 때문이다.

중국의 인터넷 통제는 정책적, 사회 규범적, 기술적 방식으로 나뉜다.[4] 정책적 통제는 인터넷 이용을 제한하는 방법으로 인터넷 까페나 피시방 운영의 금지 등이 이에 해당한다. 사회규범적 통제는 현재 진행 중인 〈네트워크안전법〉, 〈개인정보보호법〉, 〈데이터보안법〉 등 데이터 암호화, 보안, 검열과 관련하여 법적 규범을 마련하여 사회·법제적 압력을 가함으로써 정부 이외에는 데이터에 함부로 손댈 수 없도록 하는 방식이다. 마지막으로 기술 통제는 관련 기술을 사용하여 사용자가 온라인 정보에 접근하지 못하게 하거나 정보 교환을 막는 조치이다.

중국은 주로 기술적 통제를 실행하였다. 그러나 최근 『14.5』가 시작되면서 중앙정부가 중국 사회 전체의 디지털 전환을 공격적으로 추진하고 여러 관련 법규가 마련되는 등 사회 규범적 통제도 병행하고 있다. 기술적 통제에 있어서 검열과 통제를 위한 분업은 정부, 인터넷 서비스 사용자, 그리고 실명제로 이루어진다.

정부의 역할은 '황금방패 프로젝트(金盾工程)'로도 알려져 있는데, 인터넷 기술이 민간에 도입되기 시작한 1998년부터 시작하였다. 주요 활동은 '방화장성(Great Firewall)'을 구축하는 것인데, 이는 기본적으로 검열이다. 사이버 만리장성이라고 불린다. 그 목적은 중국 내의 인터넷을 외부와 차단된 내부 인트라넷으로 만들고, 내부에서도 중국 정부가 원하지

[4] 김진용(2017), "제5장. 중국의 정보혁명: 모바일 인터넷 통제와 정치안정성." 정주연 편 「중국의 부상과 국내정치적 취약성」, pp. 202-241.

않는 내용은 검열하여 차단하는 것이다. 외부의 '불순하고도 위험한' 인터넷 콘텐츠에 중국인이 접근하지 못하게 하기 위한 목적으로 시작되었다.

방화장성은 하드웨어와 소프트웨어 모두 통제하며, 주로 중국 정부가 금지하는 사이트의 접근을 차단한다. 인터넷 이용자는 인터넷 사업자로부터 IP주소를 받아서 검색창에 영문도메인 이름을 치는데, 이때 방화장성은 금지된 도메인의 아이피를 연결하지 못하게 하여 검색을 막는다. 서방의 여러 언론사를 중국에서 검색할 때 이른바 페이지에서 사이트가 보이지 않는 이유는 해당 사이트가 검열의 대상이기 때문이다. 같은 이유로, 어떤 도메인을 방문하더라도 일차적으로는 해당 사이트가 검열 대상인지 아닌지를 확인하는 프로세스를 방화장성에서 거쳐야 하기 때문에 중국의 인터넷 속도는 일반적으로 느리다는 평가를 받는다. 혹은 특정 키워드도 검색이 되지 않으며 웹에 게시할 수도 없다.

정부 당국의 직접 검열 이외에도 간접적으로 인터넷 서비스 제공자를 통제하여, 이들 서비스 제공자가 자체적으로 정보를 삭제하는 방법도 실행 중이다. 인터넷 통제의 한 방식으로 중국 정부가 인터넷 콘텐츠 공급자가 검열 기준을 따르지 않으면 벌금을 부과하거나 폐쇄조치를 하는 방식으로 인터넷 콘텐츠를 통제해왔다.[5] 이 방식은 동영상 콘텐츠를 통제하는 데에도 적용되었다.

검열 기준을 따르지 않는 동영상 콘텐츠를 더욱 효과적으로 단속하기 위하여 중국 광전총국(State Administration of Radio, Film and Television)[6]은 〈181문건〉을 발표했다. 현재 중국의 TV 시장은 스마트TV로 전환되었는데, 〈181문건〉은 바로 스마트TV와 관련한 콘텐츠 정책이다. 스마트TV는 인터넷 동영상 콘텐츠를 TV에서 접속할 수 있다. 이에 일반 TV와는 달리, 스마트TV는 TV를 생산할 때 제조사가 통제 시스템을 기본 탑재하여 판매해야 한다. 제조사가 시스템을 개발하고 운영할 책임이 있다. 따라서 제조사는 인터넷 동영상 콘텐츠 파트너를 선택해서 스마트TV에 해당 콘텐츠에 접근이 가능하도록 설계한다. 또 다른 예로, 2018년에는 중국의 양대 SNS인 위챗과 웨이보에서 만개 이상의 계정이 "불온한 콘텐츠를 제대로 관리하지 않았다"는 이유로 한꺼번에 폐쇄된 적이 있다.

그 외에도 2012년부터 시행된 인터넷 실명제로 온라인상에서 의견을 올리려면 무조건 본인인증을 거쳐야 한다.[7] 이는 SNS를 비롯한 모바일 서비스에도 동일하게 적용된다.

[5] 김진용(2017), "제5장. 중국의 정보혁명: 모바일 인터넷 통제와 정치안정성." 정주연 편 「중국의 부상과 국내정치적 취약성」, pp. 202-241.

[6] 광전총국은 2018년 이후 조직이 국가광파전시(TV라디오방송)총국, 국가신문출판서, 국가판권국, 국가영화국으로 나뉘어져 당 중앙 선전부가 직접 이들 부서를 관할한다.

현재 중국에서는 재판의 송장을 위챗을 통해 문자를 보내는 것이 허용될 정도로 온라인에서 실명제가 보편화되어 있다.[8] 사실 모바일 결제가 오프라인 결제를 대체하기 시작하면서 실명이 아니면 인터넷과 모바일의 기술이 생활에서 별 의미가 없게 되었다.

중국의 디지털 보안 관련 법

2000년대 후반부터 모바일 기술이 시장에 확산하면서 국가의 보안 정책도 인터넷 검열·통제를 기반으로 모바일 검열·통제로 확대되었다. 그리고 관련 법 규정의 정비를 시작하였다. 2021년 현재 중국의 데이터 암호화, 보안 및 검열 관련 법은 크게 (1) 〈중화인민공화국 네트워크안전법(이하 네트워크안전법)〉, (2) 〈중화인민공화국 개인정보보호법(이하 개인정보보호법)〉, (3) 〈중화인민공화국 데이터안전법(이하 데이터보안법)〉, 이렇게 세 가지이다. 제일 먼저 시행된 〈네트워크 안전법〉은 2016년 통과되어 2017년 6월부터 시행되었다. 이 법은 주로 네트워크 안전에 관한 사항들로서 〈개인정보보호법〉과 겹치는 내용도 있다.

〈네트워크안전법〉의 적용 대상은 중국 내 네트워크 사업자와 핵심 정보 인프라 시설 운영자 등이다. 여기서 네트워크 사업자는 주로 인터넷 서비스 제공자(Internet Service Provider), 유선전화·휴대전화 운영자, 정보 발표 및 메신저 서비스 제공 사업자에 해당한다.[9] 또 핵심 정보 인프라 시설은 파괴되거나 데이터가 유출될 때 국가 안전에 중대한 해를 끼치는 중요한 시설이다.[10] 네트워크 사업자와 핵심 정보 인프라 시설 운영자들이 1차적으로 통제, 검열을 시행하고 중국 정부는 이들을 통제하는 간접적 방식으로 모바일 통제, 검열이 이루어진다.

〈네트워크안전법〉의 주요 내용은 네트워크 운영 안전, 핵심 정보 인프라 시설 보호, 개인정보보호, 불법 정보 단속, 네트워크 제한 조치, 법률적 책임의 규정이다. 이 법의 제정 목적은 "네트워크 안전을 보장하고 네트워크 공간 주권과 국가 안보, 사회 공공 이익을 수호하고 공민, 법인과 기타 조직의 합법적 권익을 보호하면서 경제 사회 정보화의 건전한 발전을 촉진"하는 것이다. 즉, 데이터의 관리에 있어서 국가의 검열과 통제에 대

[7] 우리나라에서도 정보통신부 주도로 인터넷 게시판 실명제가 입법화되었다. 시민단체 등은 반발하며 헌법소원을 제기하였으나 2007년 각하되었다. 그러나 2012년 폐지되었다.
[8] 안승섭(2017), "중국에선 이제 모바일 메신저 '위챗'으로 소송까지 낸다", 연합뉴스 12월 28일자 기사.
[9] 개인정보보호위원회에 의하면 이들은 한국 정보통신망법의 정보통신서비스 제공자와 유사한 개념이다 (https://www.privacy.go.kr/pic/nation_china.do).
[10] 핵심 정보 인프라 시설은 한국 정보통신기반 보호법에서 정보통신기반시설과 유사한 개념이다. 위와 출처가 같다.

해 가장 직접적인 근거를 제공하는 법적 규범이다.

〈표 5-2〉는 네트워크안전법의 주요 내용을 요약하였다.[11] 2021년 현재 중국 〈네트워크안전법〉은 보안과 검열에 있어서 네트워크 책임자, 즉 인터넷 기업이 일차적인 책임을 지는 내용인 네트워크 운영자 책임 강화, 온라인/모바일에는 실명을 사용하여 정부 방침을 위반하는 자를 파악하는 인터넷 실명제를 두 가지 축으로서 그 법적 규제를 전개하고 있다. 특히 제47조에 명시된 "...법률·행정 법규가 금지한 내용을 발표하거나 전달하는 경우 즉시 정보의 확산을 차단하고 삭제하는 등의 조처를 해서..."라는 문구는 검열, 통제의 목적을 분명하게 밝히고 있다.

〈표 5-2〉 중국 〈네트워크안전법〉에서 명시한 검열 및 통제와 관련한 주요 내용[12]

내용	조항
네트워크 운영자 책임 강화	**제9조** 네트워크 운영자는 경영활동 및 서비스를 제공하는 동안 반드시 법률, 행정 법규를 준수하고 사회 도덕을 존중해야 한다.
	제10조 네트워크를 설치, 운영하거나 네트워크를 통하여 서비스를 제공하는 경우, 반드시 법률·행정 법규의 규정과 국가 기준의 강제성 요구에 따라 기술적 조치와 기타 필요한 조처를 해 네트워크의 안정적인 운영을 보장해야 한다. 또한 네트워크 안전사건에 대해 효율적으로 대응하고 네트워크 범죄 활동을 방지해야 하며 네트워크 데이터의 완전성, 보안성과 가용성을 유지해야 한다.
	제47조 네트워크 운영자는 사용자가 배포한 정보의 관리를 강화해야 하고 법률·행정 법규가 금지한 내용을 발표하거나 전달하는 경우 즉시 정보의 확산을 차단하고 삭제하는 등의 조처를 해서 정보의 확산을 막고 관련 기록을 보관해서 유관부문에 보고해야 한다.
인터넷 실명제	**제24조** 네트워크 운영자는 사용자에게 네트워크 접속, 도메인 등록, 유선전화 설치, 휴대전화 가입 혹은 정보 발표, 메신저 서비스를 제공하기 위해서 사용자와 협의를 체결하거나 서비스 제공을 확인할 때, 반드시 사용자가 실명의 신분증을 제시하도록 해야 한다. 사용자가 실명의 신분증을 제시하지 않을 경우, 네트워크 운영자는 해당 서비스를 제공할 수 없다.
핵심 데이터 중국 내 보관	**제37조** 핵심 정보인프라의 운영자는 중화인민공화국 경내에서 수집하거나 발생한 개인정보와 중요 데이터를 중국 내에 저장해야 한다. 사업적인 필요로 중국 경외로 전송해야 할 때 반드시 국가인터넷 정보부문과 국무원 관련 부서가 제정한 규정에 따른 안전성 평가를 진행한다. 법률·행정 법규가 별도 규정한 경우 그 규정에 따른다.

[11] 데이터의 국경간 이동은 다른 장에서 소개되므로 이 장에서는 서술하지 않는다.

[12] 주 출처는 중국 전국인민대표회의 홈페이지(http://www.npc.gov.cn/)이며 김재현(2017)에서 재인용하였다; 김재현(2017), "'사이버 만리장성' 높이 쌓는 중국", 중앙일보 (7월 29일).

내용	조항
개인정보 보호 강화	**제41조** 네트워크 운영자는 개인정보를 수집, 사용할 때 합법성·정당성·필요성의 원칙을 준수하고 공개수집, 사용원칙에 따라 정보수집과 사용 목적, 방식 및 범위를 명시하고 사용자의 동의를 받아야 한다. 네트워크 운영자는 제공한 서비스와 관련 없는 개인정보를 수집할 수 없고 법률·행정 법규의 규정과 사용자와의 약정을 어기고 개인정보를 수집·사용할 수 없다. 반드시 법률·행정 법규의 규정과 사용자와의 약정에 따라 보관 중인 개인정보를 처리해야 한다.
	제44조 어떤 개인과 단체도 절취나 다른 불법적인 방법으로 개인정보를 획득해서는 안되며 불법적인 방법으로 개인정보를 판매하거나 제공해서는 안된다.
빅데이터 관련 조항	**제42조** 네트워크 운영자는 수집된 개인정보를 누설, 왜곡 또는 훼손할 수 없고 사용자의 동의 없이는 타인에게 제공할 수 없다. 하지만, 비식별화 처리를 통해 특정인 식별이 불가능하고 복원불가능한 정보는 예외로 한다.

〈네트워크안전법〉의 주요 내용 중 개인정보보호 강화와 빅데이터 관련 조항은 그 중요성 때문에 〈개인정보보호법〉으로 발전되었으며, 〈데이터안전법〉과 더불어 독립된 법으로 만들어졌다. 〈개인정보보호법〉은 2020년 중국 인민대표대회에서 초안이 발표되었는데 이 법이 더 최신이고 개인정보에 초점을 둔 법이기 때문에 〈네트워크안전법〉의 개인정보 관련 조항들보다 내용이 훨씬 더 구체적이며 〈네트워크안전법〉에서 만약 불명확하거나 충돌하는 규정이 있다면 〈개인정보보호법〉이 우선 적용된다.

디지털 경제로의 전환을 서두르면서 중국의 개인정보 관련 법제, 표준의 제정도 급물살을 타고 있다. 〈표 5-3〉은 최근 중국의 개인정보 관련 기술과 법 정비의 과정을 보여준다. 2019년 개인정보 비식별화 지침을 국가표준으로 규제화한 뒤, 2020년에는 모바일 앱의 개인정보보호 지침에 대한 초안을 발표하고 동시에 이러한 규정들을 민법전에 명시하여 민법전 개정을 완료하였다. 그리고 10월에 초안을 발표하고 곧 개인정보 안전영향에 대한 평가지침 역시 개인정보 비식별화 지침에 이어 국가표준으로 규제화하였다.

〈표 5-3〉 최근 중국 개인정보 관련 법제·표준 제정 동향[13]

시점	동향
20년 11월	• 개인정보 안전영향 평가지침(GB-T 39335-2020) 발표
10월	• 개인정보보호법 초안발표

[13] 한국인터넷진흥원(2021), "중국 개인정보보호 법제 동향 분석", 「월간 브리프 2월」.

시점	동향
9월	• 앱 개인정보보호 준법평가도구 발표
7월	• 데이터안전법 초안 발표 • 모바일 앱 개인정보 수집, 사용 평가지침(TC260-PG-20202A) 발표
5월	• 사생활과 개인정보보호 규정을 신설한 민법전 통과 (2021년 1월 1일 시행) • 개인정보 안전규범(GB/T 35273-2020) 발표(2020년 10월 1일 시행)
3월	• 모바일 앱 개인정보보호 지침(TC260-PG-20203A) 초안 발표
19년 12월	• 모바일 앱 개인정보 불법수집행위 판정방법 발표
8월	• 아동 개인정보 네트워크 보호 규정 초안 발표 • 개인정보 비식별화 지침(GB/T 37964-2019) 발표(2020년 3월 1일 시행)
6월	• 네트워크 안전법 아래 개인정보 국외전송 안전평가방법 초안 발표
4월	• 인터넷 개인정보 안전보호 지침 발표

〈개인정보보호법〉은 중국 정부가 개인정보를 어떻게 보호할지에 대해 초점을 맞추고 있지만 동시에 디지털화된 개인정보에 대한 국가의 보안 및 검열의 기본 방침에 대해서도 잘 전달하고 있다. 주로 눈에 띄는 내용은 국외 기관이나 개인이 중국의 국가 안보나 공공의 이익을 위협할 때에는 개인정보 제한·금지 목록에 이들 기관과 개인을 포함하고 개인정보의 제공을 제한하거나 금지하는 조치를 실행할 수 있는 것이다(제42조).[14] 이는 본질상 블랙리스트와 동일하고, 중국 정부가 해외 서비스를 차단하는 근거 조항이 된다.

〈개인정보보호법〉은 EU의 General Data Protection Regulation(GDPR)과 법 적용 범위, 적법처리근거, 민감 정보의 정의, 위반 시 제재 등에서 비슷하다(〈표 5-4〉 참조). 그러나 〈GDPR〉이 국가 간 개인정보의 자유로운 이동을 허용하는 원칙에서 개인정보를 보호하는 반면 중국의 〈개인정보보호법〉은 국가 안보가 우선이라는 점에서 분명한 차이가 있다. 특히 중국을 차별하거나 중국의 입지를 제한할 때 보복 조치를 허용한다는 점에서 〈개인정보보호법〉은 중국에서 외국 기업의 글로벌 비즈니스에 불리한 통상 장벽이 될 수 있다.

[14] 한국인터넷진흥원(2021), "중국 개인정보보호 법제 동향 분석", 「월간 브리프 2월」.

〈표 5-4〉 중국 〈개인정보보호법〉(초안기준)과 EU 〈GDPR〉 비교[15]

구분	중국 〈개인정보보호법〉	EU 〈GDPR〉
법 적용범위	• 역외 적용 가능	
적법처리근거	• 개인정보처리에 대한 사전고지와 동의 필수 • 동의 획득 방식 및 미성년자의 경우 보호자의 동의가 필요한 점도 동일	
	• 미성년자 나이 14세로 규정	• 미성년자 나이 16세로 규정
민감 정보의 정의	• 일단 유출되거나 불법적으로 사용되면 개인이 차별대우를 받거나 인신, 재산 안전상 심각한 피해를 볼 수 있는 정보로 종족, 민족, 종교 신앙, 개인 생물학적 특징, 의료 건강, 금융 계좌, 개인 행적 등 포함 (GDPR보다 광범위)	• 인종, 민족, 정치적 견해, 종교/철학적 신념, 노동조합 가입 여부를 나타내는 개인정보의 처리와 유전정보, 자연인을 고유하게 식별할 수 있는 바이오 정보, 건강 관련 정보, 성생활/성적 취향 등에 대한 정보
정보 보존 기한	• 개인정보 취급자의 정보 처리상황에 대한 기록 및 위험평가보고서 작성 의무화	
	• 기록의 보존 연락 3년	• 보존 연한에 관한 규정 없음
공공 안전 관련 조항	• 비상 공공위생사건 발생 시 사전고지 없이 개인정보처리 가능(제13조 4항)	• 관련 내용 없음
위반 시 제재	• 벌금 5천만 위안 이하 또는 전년도 매출액의 5% 이하	• 최대 2천만 유로 또는 전년도 매출액의 최대 4%

중국의 디지털 3법 중 세 번째인 〈데이터안전법〉은 최종적으로 2021년 6월 10일 전국인민대표회의 상무위원회에서 제정, 공포되었다. 이 법은 유럽의 GDPR을 벤치마킹하여 마련되어 빅데이터를 중심으로 하는 디지털 시대에 개인정보를 보호하고자 하는 목적을 표방한다. 이 법의 핵심 내용은 〈표 5-5〉와 같다.

〈표 5-5〉 중국 〈데이터안전법〉의 핵심 내용[16]

목적	• 데이터 안전을 보장하고 데이터 개발·이용을 촉진하고, 개인과 조직의 합법적인 권익을 보장하고, 국가 주권·안전과 발전 이익을 보호하는 것
데이터 안전 제도화	• 중앙국가기구가 국가 데이터 수집·저장·전송 등 안전을 감독·관리하는 메커니즘 수립 • 중국 주무 기관은 데이터 안전에 위험이 감지되는 경우 시정을 명령할 권한이 있음 • 중국 내 데이터를 해외기관에 제공하는 것은 중국 주무 기관 비준이 있어야 가능함

[15] 한국인터넷진흥원(2021), "중국 개인정보보호 법제 동향 분석", 「월간 브리프 2월」.
[16] 세계법제정보센터(2021), "중국, 『데이터안전법』 제정", 법제동향 (6월 24일).

데이터 규제 범위	• 중국 영토 안에서의 모든 활동에 관련된 데이터를 규제 • 규제 대상은 금융·에너지·통신 분야뿐만 아니라 교통·건강 의료 분야 등 모든 데이터에 해당함 • 건강 의료 분야 데이터는 해외 서버에 저장 불가 • 교통 분야의 경우 주행 관련 위치 데이터뿐만 아니라 전기자동차의 화상 데이터까지 포함
위반 시 제재	• 법령 위반 시 벌금은 직접 책임자에 대하여 500만 위안 이하 • 중국의 주권·안전과 발전 이익에 해가 된다고 인정될 때 벌금은 1천만 위안 이하

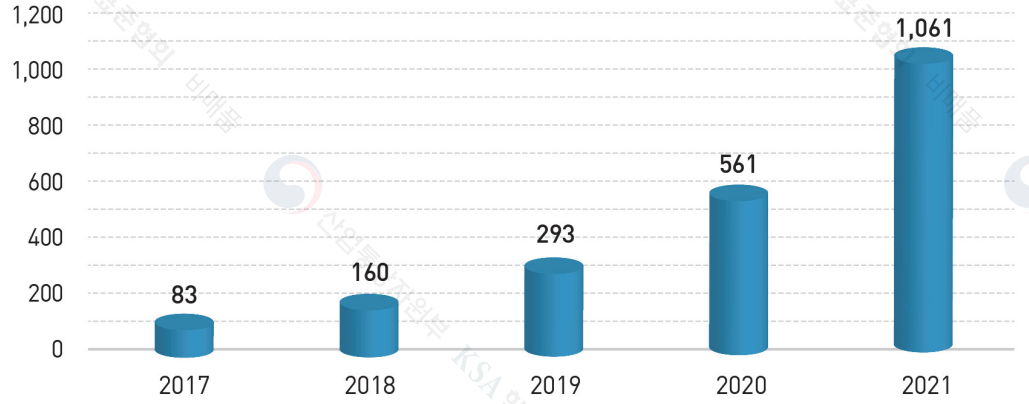
〈데이터안전법〉은 〈네트워크안전법〉이나 〈개인정보보호법〉과 비교하여 독특한 내용이 담겨있지만, 무엇보다도 위 표의 목적에서 언급하듯, 이 법은 국가 주권, 안전, 그리고 발전을 위한 이익을 분명히 하였다. 그 연장선에서 국가에 대한 중요성을 고려 데이터에 대한 유형별·등급별 보호를 실행하며 중앙, 지방 정부를 막론하고 유관 부서는 중점적으로 보호해야 할 데이터의 리스트를 만들어 특별 보호할 것을 지시하였다.

검열 회피 방식과 디지털 암호화 기술: 기술 전쟁인가, 기술 협력인가?

데이터 통제 및 검열의 역사는 인터넷의 등장부터 거슬러 올라가기 때문에 중국에서 검열 회피 방식 역시 다양하게 사용되었다. 가장 보편적인 검열 회피 방식은 Virtual Private Network(이하 VPN)이다. VPN은 중국에서 불도장(佛跳墻)이라는 별명이 있다. 원래 불도장은 푸젠성 요리로서 이름의 뜻은 흔히 '맛있는 냄새에 끌린 스님이 식욕을 참지 못하고 담장을 넘어' 먹은 요리이다. '담장을 넘는' 행위에 초점을 맞추어 중국 정부의 방화장성 벽을 넘는다는 뜻으로 민간에선 불도장으로 불리는 것이다. 그러나 중국 산업기술부(Ministry of Industry and Information Technology)는 2018년 VPN 업체는 정부의 인가를 받도록 하는 법안을 발의하였고 최근에는 VPN의 이용을 범죄로 규정하였다.

현재 중국에서 디지털 암호화 기술은 블록체인을 중심으로 발전하고 있다. 디지털 암호화는 기존 방화장성에서 소프트웨어 측면에서 시행하던 보안, 검열 기술의 진화된 형태이다. [그림 5-1]에서 제시하듯이 중국의 블록체인 시장은 디지털 경제로의 전환과 발을 맞추어 가파르게 성장하고 있다. 2015년에는 미화 7천 5백만 달러 규모였으나 2019년에는 4억 달러에 도달, 4년간 5배가 넘게 성장한 것이다.

그림 5-1 ▸ 중국 블록체인 시장규모와 그 성장(미화 백만 달러)[17]



현재 디지털 암호화는 블록체인의 핵심으로 현재 중국의 보안과 검열에 깊고 광범위한 영향을 주고 있다. 달러 시스템에 대한 반기 및 그 밖의 국내 정치와 관련한 이유로서 중국 정부는 2014년부터 디지털 화폐의 도입을 추진하고 있는데, 블록체인을 통한 디지털 암호화 기술 발전으로 이러한 움직임은 더욱 탄력을 받을 것이다.

이렇게 보면 디지털 암호화는 블록체인의 핵심으로 디지털 위안화 정책의 일부분이나 디지털 암호화 그 자체는 현재 중국의 보안과 검열에 깊고 광범위한 영향을 주고 있다. 일례로 디지털 암호화와 관련한 독립적인 법이 2019년 만들어졌다. 2019년 10월 27일 중국 정부는 〈암호법(Blockchain Laws and Regulations)〉을 공표하였고 이 법은 2020년 1월 1일자로 발효하였다. 〈암호법〉은 "디지털로 암호화된 정보는 정치적, 경제적 보안을 위한 국가의 자산"임을 분명히 밝혔고, 어떤 디지털 암호화 정보라도 무조건 국가가 강제하는 인증을 받도록 규정하였다.

이 법이 공포 후 다국적 기업들은 중국 정부가 소스 코드를 공개하도록 요구할까 봐 염려하고 있다. 그러나 소스 코드와는 별도로 〈암호법〉에서 중국 정부는 디지털 경제를 국가 주권의 한 영토로 규정하고 그 통제와 설계에 주도권을 쥐고 있음을 분명히 밝히고 있다.

문제는 디지털은 그 본질적 속성상 초국적성이 있다. 오프라인은 이미 중국 시장이 그 자체로 글로벌 시장이 되었고, 온라인은 중국 정부가 외국 기업의 서비스를 제한하는 면이 있더라도 디지털 결제의 도입으로 오프라인이 온라인과 연결되었는데, 중국 내 '디지털'

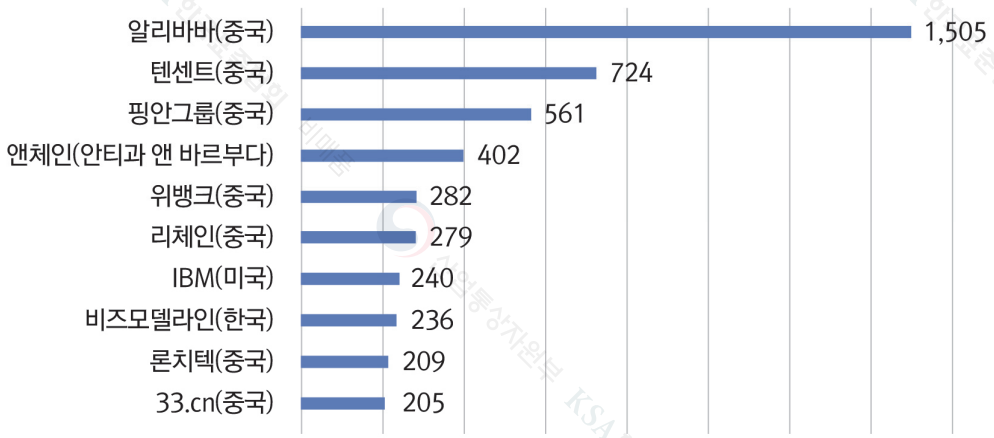
[17] Slotta, D.(2021), "Blockchain spending in China from 2017 to 2022", *Statista* (November 24, 2020).

정보에 중국 정부가 주권 개념으로 접근할 경우 이는 심각한 통상장벽이 될 것이 분명하다.

다시 블록체인으로 돌아가서, 디지털 결제가 현금과 카드를 대체하는 현실에서 블록체인 기술, 즉 디지털 암호화는 디지털 기술의 안정성과 보안성을 제고시킨다. 오프라인 시장에서 미국과의 통상 마찰은 역으로 중국 정부가 디지털 암호화를 통한 디지털 경제로의 전환을 강하게 추진하도록 하였으며 그 결과 중국의 기업들은 글로벌 블록체인 기술 혁신을 선도하고 있다. 중국은 이미 "정보통신 제품과 서비스 내에 포함된 암호화의 승인 과정이 지나치게 까다롭고 WiFi와 4G에 토착 암호화 알고리즘 사용을 강제하는 조치를 시행 중"이라고 알려져 있다.[18] 그 결과 국내 기업이 블록체인 시장을 장악하고, 또 이는 정부의 통제와 검열을 용이하게 만들고 있다.

정치적 통제라는 목적 외에도 중국 정부는 데이터 암호화를 통하여 디지털 위안화를 도입하여 비공식부문의 자금을 공식부문으로 회수하고, 자금 세탁, 인터넷 사기 등 불법 행위의 사전방지 시스템을 구축하고 있다. 현재 중국의 빅데이터 산업은 매년 20%씩 성장하고 있는 현실을 반영하여 정부는 2021년 '2021년 빅데이터 산업 발전을 위한 시범 사업 신청에 관한 통지'를 발표하였다. [그림 5-2]는 글로벌 시장에서 중국의 블록체인 기업들이 기술 개발에 얼마나 노력하는지를 잘 보여준다.

그림 5-2 ▸ 2019년 블록체인 특허신청 건(단위: 건수)[19]



[18] 곽동철(2018), "USTR 국별 무역장벽 보고서를 통해 본 주요국의 디지털무역장벽 현황 및 시사점,"「KITA 통상리포트 vol. 10」.

[19] Ledger Insights(2020), "Report Shows Increased Chinese Dominance in 2019 Blockchain Patents," *Ledger Insights* (April 20).

사회신용시스템

중국의 『사회신용시스템』은 보안과 차단, 검열 체제의 완성본이다. 사회신용시스템은 아래 표7에 보이듯이 『13차 5개년 사회경제규획(2016-2020)』에 공식적으로 등장하였다. 이 제도는 중국이 여태까지 실시해온 기존 보안, 검열, 데이터 차단 기술을 바탕으로 하지만 단지 기술적인 정치성 규제로 머물지 않고 사회 안정이라는 목적을 갖춘사회 감시 네트워크로 완성되었다. 〈표 5-6〉에서 보듯, 사회신용시스템은 그동안 누적한 검열, 통제 시스템이 사회관리방식으로 진화한 것임을 보여준다.

〈표 5-6〉 『사회신용시스템』의 등장과 완성[20]

연도	내용
1997	인터넷 검열을 위한 수단인 방화장성이 시작됨
2006	감시시스템인 '황금 방패 프로젝트'가 작동을 시작함
2010	강소성에서 사회 신용 시스템이 실험적으로 진행됨
2012	인터넷 회사들에 사용자를 실명으로 등록하는 요구가 본격적으로 법제화됨
2013	최고인민법원이 채무 불이행자 명부를 마련할 근거를 발표함
2014	사회 신용 시스템에 대한 정책 기조가 발표됨
2015	웹사이트를 공격하는 툴이 처음으로 사용됨
2016	『사회 신용 시스템』에 대한 가이드라인이 배포됨 네트워크안전법(사이버보안법)이 채택됨
2020	사회 신용 시스템이 완성됨 개인정보보호법의 초안이 발표됨 데이터안전법의 초안이 발표됨

사회신용시스템은 중국인 개인과 기업 각각에 대해 신용평가를 하고 신용이 좋은 개인, 기업에는 혜택을 부여하고 신용이 나쁘면 불이익을 주는 제도이다. 만약 개인이 공공 규칙과 규제를 잘 지키고, 공공요금을 제때 내고, 자원봉사나 헌혈 등을 자주 하면 '사회신용'이 쌓이고 이에 따라 전기요금을 할인받거나 은행 대출 등에 있어서 특혜를 받는다. 반면, 납세를 회피하거나 온라인에서 악성 댓글을 올리면 공무원 취업에 제한을 받거나 국가의 보조금 대상에서 제외된다.

[20] The Economist(2016), "China invents the digital totalitarian state." *The Economist* (December 17).

기업의 경우에는 법원의 판결, 납세, 환경보호 및 노동환경에 따라 우수, 양호, 보통, 불만족으로 평가된다. 높이 평가되면 은행권 대출이 더 쉬워지고 낮게 평가되면 정부 용역에 참가가 제한되거나 기업채권 발행이 힘들어진다. 이런 방식으로 기본적으로 중국 정부는 3,300만 개가 넘는 기업을 대상으로 불량기업을 제거하는데, 이는 불투명했던 기업정보가 공개된다는 점에서는 긍정적이나 평가 기준이 자의적일 수 있고, 외국계 기업에 대한 보복수단으로 악용될 문제가 있다.[21]

사회구성원에 대한 평가는 CCTV를 통한 감시로 보충된다. 〈표 5-7〉은 세계에서 CCTV가 가장 활성화된 도시 상위 10곳의 명단이다. 여기에 중국은 충칭, 선전, 상하이, 톈진, 지난, 우한, 광저우 등 총 7곳의 이름을 올렸다. 정부가 기업의 환경보호와 노동환경 등 전반에 대하여 CCTV를 통하여 모니터하고 있다. 중국인과 중국 기업뿐만 아니라 외국 기업 역시 감시와 검열, 통제의 대상이 되는 것이다.[22] 이에 대해 미디어에서는 '문화대혁명 이후 가장 야심 찬 사회 공학 프로젝트 ' 라고 논평하였다.[23]

〈표 5-7〉 세계에서 CCTV가 가장 활성화된 도시[24]

도시	인구 천명당 카메라 개수	범죄 지수	자유도 점수
충칭	168.03	33.18	11
선전	159.09	43.29	11
상하이	113.46	41.07	11
톈진	92.87	29.15	11
지난	73.82	15.93	11
런던	68.40	52.12	93
우한	60.49	21.18	11
광저우	52.75	47.43	11
베이징	39.93	42.16	11
아틀란타	15.56	62.64	86

[21] 윤재웅(2020), 「차이나플랫폼이 온다: 디지털 패권전쟁의 서막」. 미래의 창, 231쪽.
[22] 윤재웅(2020), 「차이나플랫폼이 온다: 디지털 패권전쟁의 서막」. 미래의 창, 231쪽.
[23] Yan, S.(2019), "The village testing China's social credit systm: Driven by big data, its citizens earn a star rating", South China Morning Post (June 2).
[24] Yan, S.(2019), "The village testing China's social credit system: driven by big data, its citizens earn a star rating", South China Morning Post (June 2)

마무리

국제 통상에 대한 시사점

중국의 검열과 통제 시스템에 대해 각국 정부의 태도와 기업의 입장으로 나누어 생각해보자. 정부 수준에서 접근하면, 현재 중국의 방화장성은 해외 각국에 수출되고 있다. 홍콩시위사태를 겪으면서 훨씬 더 정교해지고 기술적으로 진보된 검열, 통제 방식은 도메인 네임 시스템(DNS)을 변조한 방식을 사용한다. DNS 변조 방식을 통해 누가 어느 사이트에 접속하는지 파악할 수 있다.

현재 중국은 디지털 일대일로를 통하여 자국의 인공지능, 안면인식, 방화장성 등의 기술을 해외에 수출하고 있다. 국제언론감시단체인 프리덤하우스가 조사한 65개국 중 말레이시아와 파키스탄, 싱가포르 등을 포함한 18개국이 중국으로부터 지능형 감시시스템과 안면인식 기술 등을 받았으며 인도와 수단, 베네수엘라 등 36개국은 중국 정부로부터 뉴미디어 및 정보 관리 정책을 전수받았다.[25] 이뿐 아니라 이들 중 36개국이 일대일로 프로젝트에 포함된 국가로서, 짐바브웨에, 미얀마 등 국제사회로부터 인권탄압의 비판을 받는 국가들이 다수 포함되어 있다. 이에 앰네스티는 EU에게 안면인식 기술을 중국에 수출하는 규제를 강화할 것을 요구하기도 하였다.[26]

한편, 해외 기업의 입장에서 중국의 디지털 암호화와 관련한 보안, 검열 정책은 통상장벽을 의미한다. 보안, 검열 정책은 국내 기업을 보호하려는 산업 정책과 유사한 성격을 지지는데, 실제로 중국의 많은 민영기업들이 전자상거래, 모바일 서비스 등 디지털 비즈니스에 포진하고 있다. 또 틱톡, 알리페이, 위챗 등 이들 민영기업의 서비스가 디지털 서비스 및 제품군의 리더이기 때문에 얼핏 생각하면 디지털 비즈니스가 국유라는 배경이 없어도 성공할 수 있는, 매우 자유로운 역동성이 보이기도 하다.

그러나 〈표 5-8〉을 보면 현재 중국의 디지털 시장은 해외 기업의 진입이 차단되거나 서비스의 진입이 적시에 이루어지지 못한 상태에서 중국 기업들이 활약하고 있다. 결제서비스에 있어서 페이팔 대신 알리페이와 위챗페이가 장악하고 있으며, 아마존 대신 티몰과 징동, 구글플레이 대신 잉용바오 등의 국내 서비스가 국내 시장을 이끌고 있다. 실제로

[25] 정유정(2019), " '中 만리방화벽' 각국 확산...'검열인터넷 vs 자유인터넷' 양분 조짐", 문화일보 (6월 2일자).
[26] 윤영주(2020), "국제앰네스티, EU에 안면인식 기술 대중국 수출 규제 강화" AI 타임즈 (9월 23일자)

구글, 페이스북, 유튜브 등 해외 검색 서비스와 소셜네트워크 서비스뿐 아니라 뉴욕타임스나 월스트리트저널 등의 언론 매체가 차단되고 있다.

〈표 5-8〉 중국 내 선도 기업과 해외 경쟁업체[27]

비즈니스	해외 기업	중국 기업
결제서비스	페이팔	알리페이, 위챗페이
B2C 커머스	아마존	티몰, 징동
앱마켓	구글플레이	잉용바오, 91주쇼우
지도	구글맵	바이두지도
클라우드	드랍박스	칸박스
모바일 메시지	왓츠앱	라이왕
차량공유	우버	디디추싱
C2C 커머스	이베이	타오바오
SNS	트위터, 페이스북	웨이보, 위챗
동영상	유튜브	유쿠

이에 대해 학자들은 중국 정부가 단지 외국 디지털 서비스 업체의 중국 진출을 막아서 국내 시장을 중국 기업이 선도하도록 움직였다는 점을 넘어서, 국내 업체를 성장시킴으로써 "모바일 차단과 정교한 필터링 시스템 구축"을 쉽게 했다고 주장한다.[28] 중국 정부가 통제할 수 있는 1차 대상을 중국 기업으로 만듦으로써 검열, 통제가 가능하도록 했고 또 그럼으로써 중국인은 통제를 자연스럽게 받아들였다고 주장한다.

또 중국 기업은 외국 경쟁 기업의 장점만 모아 자신들의 디지털 서비스에 복합적으로 제공하는 특성이 있다.[29] 예를 들면 위챗은 페이스북과 트위터 기능을 모두 갖춘다든지, 유쿠에서는 유튜브의 동영상과 음악, 아마존의 도서 등의 서비스를 제공한다든지, 바이두는 옐프 같은 사용자 기반의 평가서비스, 구글맵이 제공하는 지도서비스를 제공하는 경우이다. 그리고 중국 소비자를 이러한 중국 기업만이 할 수 있는 복합 서비스에 만족시키기 위하여 지식재산권의 침해는 묵인했다는 주장도 있다.[30]

[27] 윤재웅(2020), 「차이나플랫폼이 온다: 디지털 패권전쟁의 서막」. 미래의 창.
[28] 김진용(2017), "제5장. 중국의 정보혁명: 모바일 인터넷 통제와 정치안정성." 정주연 편, 「중국의 부상과 국내정치적 취약성」, 226쪽.
[29] The Economist(2016), China invents the digital totalitarian state", The Economist (December 17).
[30] 김진용(2017), "제5장. 중국의 정보혁명: 모바일 인터넷 통제와 정치안정성." 정주연 편, 「중국의 부상과 국내정치적

앞서 언급했듯이 중국의 디지털 3법에 관한 새로운 규정이 나올 때마다 외국 기업들은 중국 기업이 자국의 보안과 주권 유지를 이유로 소스 코드를 공개하라고 요구할까 봐 불안해하고 있다. 위의 〈네트워크안전법〉의 내용에서 보듯, 이 법의 핵심은 정부가 인터넷에 대한 통제를 강화한다는 것이다. 2015년 6월 이 법의 초안을 발표하자 다국적 기업들은 앞다투어 중국 정부에 법의 시행과 관련한 우려를 계속 표시하였다. 정부가 인터넷을 통한 정보의 흐름과 전달에 개입하는 것이 진입 장벽이 된다고 보았기 때문이다. 주중 미상공회의소와 유럽상공연맹 등 세계 54개국 상공협회에서 〈네트워크안전법〉의 시행을 연기 혹은 재고해달라고 중국 정부에 요청하였으나 결국 법은 예정대로 발효, 시행되었다.

들어가면서 소개했던 구글의 사례는 중국 정부의 검열을 견디지 못하고 시장을 떠나게 되었다. 중국 정부의 보안과 검열 정책이 중국 내에서 외국 기업들에 통상장벽으로 작용하는 것만큼이나 해외 진출하는 중국 기업들에게도 통상장벽으로 작용하고 있다. 국외에 판매된 중국 휴대폰에 백도어 프로그램이 설치되어 중국 정부가 휴대폰 소유자의 개인정보에 접근한다는 주장[31]도 있지만 실제로 ZTE(중흥통신)가 아프리카의 UN 건물을 지어주며 해킹설비를 설치하여 도청하고[32], 화웨이 역시 도청에 대한 의혹으로 해외 국가 여러 곳에 프로젝트 수주가 거절당한 바 있다.

미국에서는 트럼프 정권에서 화웨이를 비롯하여 중국 기업 31개사를 블랙리스트에 올렸으며 2021년 바이든 정권은 여기에 28개사를 추가하여 총 59개사가 블랙리스트에 올라있다. 특히 보안과 감시기술을 보유한 기업들을 위주로 미국 내 거래를 금지했다. 그러나 블랙리스트에 오른 하이크비전의 경우 미국과 EU 등 선진국에도 광범위하게 진출하여 전체 매출의 30% 이상을 해외에서 올린다고 알려져 있다. 이들 블랙리스트 중국 기업들은 기술력과 가성비에 있어서 단연 경쟁력이 있어서 이 결정이 얼마나 영향을 줄지는 미지수이다.

맺으며

바이든 정부가 싱가포르, 칠레, 뉴질랜드와 맺은 디지털경제동반자협정(DEPA)을 확장

취약성」, 226쪽.

[31] 2016 Secret Back Door in Some U.S. Phone Sent Data to China, Analyst Say". The New York Times (November 15).

[32] 손진석(2018), "中, 아프리카 UN 건물 지어주며 해킹, 도청 장치...기밀 빼갔다", 조선일보 (1월 31일 자 기사).

하여 추가로 회원국을 확장해서 환태평양 디지털 동맹을 맺으려는 움직임을 보인다.[33] 여기서 국경 간 데이터 이동, 개인정보 보호, 인공지능 사용 표준 등에 관한 다자간 디지털 무역협정 체결 방안이 논의되고 있다. 그리고 이 협정에서 중국은 제외될 것이라 한다. 오프라인 통상에서 중국을 고립시키고 있듯이 미국은 디지털 산업에서도 중국의 고립을 노리고 있다.

본문에서 주지하였듯이, 디지털 산업은 기술적 초국적성이 본질인데, 중국의 디지털 산업을 국제적으로 고립시킨다면 중국의 디지털 산업은 자력으로 성장해가야 한다. 그동안 중국 정부는 검열과 차단, 정보 통제를 위하여 국내를 인트라넷으로 만들고 필요시 해외와 연결하는 방식으로 선별적인 이득을 취하는 접근방식이었으나 공식적으로 중국이 고립된다면 이는 단지 디지털 정보의 교역 외에도 디지털 전환을 가능하게 만드는 하드웨어 교역까지도 고립될 가능성이 있다.

어느 시대, 어느 국가를 막론하고 자유로운 교류는 다양한 아이디어로 인한 경제적, 문화적 번영을 가져왔다. 통제와 검열 아래에서 이루어지는 기술 혁신은 통제 주체가 원하는 방향으로만 이루어진다. 그러한 혁신은 불완전하면서도 지속할 수 있지 않다. 인트라넷의 한계이다. 그리고 어느 순간 국내의 디지털 산업은 외부에서 유입될 신기술 어떤 것으로 갈음될 것은 당연한 순서이다.

이 환경에서 현지에서 활동하는 외국 기업은 앞선 구글처럼 시장에서 퇴출하거나, 현지 정부의 요구에 부응해야 한다. 후자의 선택은 글로벌 시장에서 오히려 역공을 당할 수 있다. 구글은 중국 정부에 협력하는 방안으로 정치적인 민감 검색어를 제외하는 새 검색 엔진인 드래곤플라이를 개발하였으나, 이는 엔지니어, 관리자, 디자이너 등 전 세계 구글 직원들의 집단 반발과 미 정부의 강력한 경고로 결국 개발을 중단하였다. 검열, 차단, 통제는 결국 누구도 승자가 될 수 없는 통상장벽이 될 것을 강력히 예고하고 있다.

토론 질문

- 정보의 검열과 통제는 향후 국가간 어떤 갈등을 낳게 될 것 같은가?
- 정보의 검열과 통제를 고려한다면 향후 중국에 진출하려는 기업들은 어떠한 정보관리 전략을 세워야 하나?

[33] 김필규(2021), "바이든, 블랙리스트 중국 기업 28곳 추가...NYT "한·일 동참 필요할 것", 중앙일보 (6월 4일자 기사).

참고문헌

(1) 국내문헌

곽동철 (2018), “USTR 국별 무역장벽 보고서를 통해 본 주요국의 디지털무역장벽 현황 및 시사점”, 「KITA 통상리포트 vol. 10」.

김재현 (2017), “‘사이버 만리장성’ 높이 쌓는 중국”, 중앙일보, 7월 29일자 기사. https://news.joins.com/article/21800077

김진용 (2017), “제5장. 중국의 정보혁명: 모바일 인터넷 통제와 정치안정성.” 정주연 편, 「중국의 부상과 국내정치적 취약성」, pp. 202-241.

김필규 (2021), “바이든, 블랙리스트 중국 기업 28곳 추가…NYT "한·일 동참 필요할 것,” 중앙일보, 6월 4일자 기사 https://news.joins.com/article/24074567

세계법제정보센터 (2021), “중국, 『데이터안전법』 제정”, 법제동향, 6월 24일자 기사 https://world.moleg.go.kr/web/dta/lgslTrendReadPage.do?CTS_SEQ=49501&AST_SEQ=55&nationReadYn=Y&ETC=1&searchNtnl=CN

손진석 (2018), “中, 아프리카의 UN 건물 지어주며 해킹·도청 장치… 기밀 빼갔다’, 조선일보, 1월 31일자 기사 https://www.chosun.com/site/data/html_dir/2018/01/31/2018013100278.html

손창우 (2021), “한중 디지털 무역동향과 무역규범의 글로벌 쟁점”, 「포커스2Focus」.

안승섭 (2017), “중국에선 이제 모바일 메신저 '위챗'으로 소송까지 낸다”, 연합뉴스, 12월 28일자 기사 https://www.yna.co.kr/view/AKR20171228055500074

윤영주 (2020), “국제앰네스티, EU에 안면인식 기술 대중국 수출 규제 강화 촉”, AI타임즈, 9월 23일자 기사 http://www.aitimes.com/news/articleView.html?idxno=132389

윤재웅 (2020), 차이나플랫폼이 온다: 디지털 패권전쟁의 서막. 미래의 창.

정유정 (2019), “‘中만리방화벽’ 각국 확산… ‘검열인터넷 vs 자유인터넷’ 양분 조짐”, 문화일보, 6월 21일자 기사 http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2019062101073221339001

중국 국무원 판공청 (2021), 「대외무역 신업태 신모델 발전 가속화 관련 의견」, 7월 12일.

태평양 (2021), 중국 개인정보보호법 및 데이터 관련 법제 동향, 법률신문, 1월 22일자 기사.

한국무역투자진흥공사(KOTRA) (2000), “글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장”, 「Global Market Report 20-003」.

한국인터넷진흥원 (2021), “중국 개인정보보호 법제 동향 분석”, 「월간 브리프 2월」.

(2) 국외문헌

Apuzzo, M. & Schmidt, M. (2016), "2016 Secret Back Door in Some U.S. Phone Sent Data to China, Analysts Say," *The New York Times* (November 15). https://www.nytimes.com/2016/11/16/us/politics/china-phones-software-security.html

Economy, E. (2019), *The Third Revolution: Xi Jinping and the New Chinese State*. New York, Oxford University Press.

Ledger Insights (2020), "Report Shows Increased Chinese Dominance in 2019 Blockchain Patents," *Ledger Insights* (April 20). https://www.ledgerinsights.com/blockchain-patents-2019/

Solon, O. (2017), "China cracks down on VPNs, making it harder to circumvent Great Firewall," *Guardian* (January 23). https://www.theguardian.com/technology/2017/jan/23/china-vpn-cleanup-great-firewall-censorship

Slotta, D. (2021), "Blockchain spending in China from 2017 to 2022," *Statista* (November 24, 2020). https://www.statista.com/statistics/950429/china-blockchain-spending/

The Economist (2016), "China invents the digital totalitarian state." *The Economist* (December 17). https://www.economist.com/briefing/2016/12/17/china-invents-the-digital-totalitarian-state

The Economist (2016). "China's Tech Trailblazers." *The Economist* (August 6). https://www.economist.com/leaders/2016/08/06/chinas-tech-trailblazers

United States Trade Representative (2018), *National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers.* https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Reports/2018%20National%20Trade%20Estimate%20Report.pdf?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=f17a177eee-EMAIL_CAMPAIGN_2018_04_02&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-f17a177eee-189017913

Yan, S. (2019), "The village testing China's social credit system: driven by big data, its citizens earn a star rating", South China Morning Post (June 2). https://www.scmp.com/magazines/post-magazine/long-reads/article/3012574/village-testing-chinas-social-credit-system

제 6 장

미국 온라인 도박 서비스의 국경간 공급 분쟁과 함의

U.S.-Gambling WTO 분쟁 사례를 중심으로

이효영 | 국립외교원 경제통상연구부 조교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례 : 온라인 서비스의 국경간 거래에 대한 첫 WTO 분쟁 사례

글로벌 팬데믹 시대에 온라인 게임 시장은 활황을 맞고 있다. 코로나19로 인해 가정에 머무는 시간이 길어지고 새로운 비대면 방식의 엔터테인먼트를 찾는 소비자들이 온라인 게임을 시작하거나 평소보다 더 많은 시간을 할애하고 있기 때문이다. 실제로 2020년 기준 전 세계 게임 시장의 규모는 1,864억 달러 규모로 전년보다 5% 커졌으며 게임 이용자 수의 지속적인 증가로 온라인 게임 산업은 향후 4-5년간 성장세가 계속될 것으로 전망되고 있다. 우리나라의 온라인 게임 수출액도 66.5억 달러 규모로 전년대비 3.8% 늘어났으며, 국가별 수출액은 중국이 40.6%로 가장 큰 비중을 차지하고 있다.

그런데 최근 중국이 청소년의 게임 이용을 규제하는 역대급 '셧다운제'를 도입하면서 중국 시장 진출을 확대하고자 했던 국내 게임사들에게 빨간불이 켜지게 되었다. 중국의 관영매체가 게임을 '정신적 아편'에 비유하면서 기존의 셧다운제를 대폭 강화하며 중국의 게임 규제가 더욱 심화된 것이다. 강화된 제도의 시행으로 인하여 중국내 18세 미만 청소년은 금요일과 주말, 공휴일 오후 8-9시에 한하여 1시간만 온라인 게임을 이용할 수 있게 된 것이다. 다행스럽게도 국내 업계에서는 중국에서 서비스 중인 게임의 주된 이용자가 청소년이 아니기 때문에 실질적인 타격은 적을 것으로 내다보았지만 중국 당국의 온라인 콘텐츠에 대한 강력한 규제의 도입은 상당한 무역장벽으로 작용할 것으로 보인다. 국내 청소년의 보호를 위하여 온라인 콘텐츠에 대한 규제를 도입하는 것은 국가의 정당한 정책 권한의 영역에 해당하지만 규제의 수준과 정도는 어디까지 허용되는 것일까?

과거에도 온라인 도박 서비스와 같은 엔터테인먼트 서비스의 국경간 공급에 대한 규제 조치와 관련하여 WTO 회원국 간 통상 분쟁이 발생한 적이 있다. 바로 미국이 안티구아(Antigua and Barbuda)가 온라인상으로 공급하는 도박 서비스에 대하여 관련 국내 통신법 및 불법도박금지법 등을 통해 해당 서비스의 미국내 공급을 금지하였고, 안티구아는 이를 대상으로 WTO 분쟁해결기구에 제소한 것이다. 안티구아는 2003년 미국과의 양자 협의를 요청하였으나 양국간 합의를 이루지 못하였고, 공식적인 분쟁 절차를 거쳐 2005년 상소기구의 판정이 나오게 되었다.

결론적으로 2005년 WTO 분쟁해결기구의 판정을 통해 미국의 온라인 도박 서비스에 대한 규제조치는 WTO 규범에 합치하는 조치인 것으로 인정받았지만, 이는 결국 기존의 WTO 규범이 온라인 서비스 거래를 비롯하여 디지털 무역 관련 정책적 쟁점 사항에 대하여 충분히 규율하지 못하고 있다는 문제가 드러나게 되는 계기가 되었다. 이후 WTO 내에서의 다양한 규범 협상이 촉발되었으며 오늘날에는 디지털 무역 분야에 대한 규범을 만들기 위한 논의가 진행되고 있다.

학습목표

- '디지털 제품'의 정의 및 분류에 대하여 학습한다.
- 서비스 무역의 자유화를 촉진하기 위한 시장접근(market access)을 보장하면서 동시에 회원국들의 국내규제 권한을 인정하고 있는 WTO 규범의 내용에 대하여 학습한다.
- 서비스 무역에 대하여 GATS 협정의 일반예외(general exceptions) 규정이 어떻게 해석되고 적용되는지에 대하여 학습한다.
- '기술중립성(technology neutrality)' 원칙의 개념과 적용에 대하여 학습한다.

들어가며

인터넷과 기술의 발달로 인하여 서비스의 국경간 온라인 거래가 급격히 확대되고 있지만 현재 이를 관장하는 다자무역규범은 부재한 상황이다. 우루과이 라운드의 타결로 WTO가 출범한 이후 1998년부터 WTO 전자상거래 작업반(Work Programme on E-Commerce) 형태로 규범 마련을 위한 논의가 시작되었지만, 현재까지도 별다른 합의가 도출되지 못하고 있다.[1] 규범의 부재 문제를 해소하기 위하여 2000년 이후 일부 국가들은 양자간 체결되는 FTA 무역협정을 통해 전자상거래 관련 규정을 도입하고 있으나, 다자적 차원에서의 규범 논의가 크게 진전을 이루지 못하면서 온라인 서비스 거래에 대한 분쟁이 제기될 경우 기존의 WTO 협정 내 다양한 관련 규범들이 파편적으로 적용될 수밖에 없는 상황이다. 특히 상품 무역을 관장하는 GATT 협정과 달리, 서비스 무역을 관장하는 GATS 협정은 서비스 시장 자유화를 위한 규제의 강도가 상대적으로 약하고 규정의 개념도 상대적으로 모호한 부분이 많았기 때문에 WTO 회원국들은 GATS 규범을 대상으로 분쟁을 많이 제기하지 않는 상황이었다.[2]

이와 같은 상황에서 미국이 외국의 서비스 제공자를 대상으로 온라인 도박 서비스를

[1] 박지현(2018), p. 7. 최근에는 2017년 WTO 전자상거래 공동선언(Joint Statement on Electronic-Commerce)이 채택된 이후 2019년 3월부터 복수국간 협상의 형태로 전자상거래 규범 수립을 위한 논의가 진행되고 있다.
[2] Wunsch-Vincent(2006), p. 320,

금지하는 조치를 취하자 이에 대하여 카리브해의 작은 도서국가인 안티구아(Antigua and Barbuda)가 미국을 대상으로 2003년 WTO에 제소한 분쟁(이하 'U.S.-Gambling 분쟁')은 서비스의 온라인 국경간 거래에 대하여 WTO 분쟁해결기구에서 처음으로 다루게 된 사건이다. 기술의 발전으로 인하여 서비스 거래의 형태가 온라인 방식으로도 가능해지면서 1990년대에 만들어진 기존의 WTO 규범이 과연 이를 제대로 해석하고 적용될 수 있을 것인가의 문제가 가장 큰 주목을 받았다.

특히 본 장에서는 온라인 서비스의 국경간 공급에 대한 초기 WTO 분쟁 사례에 대한 재검토를 통해 디지털 서비스 무역과 관련된 다음의 쟁점 및 현안에 대하여 이해를 제고하고자 한다. 우선, 디지털 제품을 '상품'으로 볼 것인가 또는 '서비스'로 봐야할 것인가라는 근본적인 질문이 제기되고 있다. 디지털 교역의 가장 큰 특징 중 하나는 바로 '상품과 서비스의 결합'이라 할 수 있다. 즉, IT 기술의 발전으로 인하여 상품의 '서비스화(servitization)'가 가능해지면서 상품의 공급과 서비스의 공급이 동시에 이루어지며, 상품의 소비와 서비스의 소비도 동시에 이루어지고 있다.[3] 이와 같은 상황에서 디지털 제품의 '상품' 또는 '서비스' 여부에 대한 근본적인 의문과 함께 GATT 또는 GATS 규범 중 어떠한 규범을 적용해야 하는가의 문제가 생기는 것이다.

두 번째 쟁점은 디지털 서비스에 대하여 GATS 규범을 적용하게 될 경우, 기존의 WTO 규범이 새로운 서비스 거래 방식인 온라인 방식으로 전송되는 서비스에 대하여 제대로 규율이 가능한가의 문제이다. 이와 관련하여 적용되고 있는 '기술 중립성(technology neutrality)' 원칙은 무엇을 의미하는 것이며, 적용시 쟁점에 대하여 검토해보고자 한다. 이외에도 U.S.-Gambling 분쟁에서는 미국이 채택한 온라인 도박 서비스 금지 조치가 GATS 규범상의 예외 조항인 '공중도덕의 보호' 및 '공공질서의 유지'를 위하여 필요한 조치로서 인정받았는데, 이와 같은 판정의 함의는 무엇이며 향후 디지털 서비스 무역의 자유화 노력에 어떠한 영향을 미치게 되는 것인지 살펴보고자 한다.

마지막으로 WTO 체제하에서 서비스 무역 분야는 '점진적 자유화(progressive liberalization)'를 목적으로 하고 있으며 회원국 각국의 정책 목표를 달성하기 위한 규제 권한(right to regulate)을 인정하고 있다.[4] 이에 따라 WTO 체제 내의 GATT 협정상 제20조의 일반예외

[3] 이재민(2018), p. 101.

[4] GATS 협정 전문(preamble)에 따르면 국가별 서비스 규제의 발전 수준이 서로 상이하며, 특히 개발도상국의 규제 권한을 보장할 필요성에 따라 회원국들은 새로운 규제를 도입할 권한을 포함하여 규제의 권한을 보장받고 있다.

규정과 유사한 내용과 형태의 GATS 협정 제14조의 일반예외 규정이 도입되어 있는데, U.S.-Gambling 분쟁을 계기로 GATS 제14조의 일반예외 규정에 의거하여 회원국들의 국내규제 조치가 상대적으로 용이하게 정당화될 수 있는 것으로 평가될 수 있다. 특히 동 분쟁의 심의 과정에서 패널과 상소기구는 GATS 협정의 목적과 취지를 염두에 두며 판정을 내렸는데, 정당화될 수 있는 공공정책 목표에 대한 개념이 협정 문구상 불분명한 상황에서 회원국들의 규제 권한을 폭넓게 인정하는 해석이 가능했던 것으로 평가되고 있다.[5] 또한 GATS 규범은 '기술 중립성' 원칙 적용을 통해 기존의 전통적인 서비스 공급뿐 아니라 온라인 서비스의 국경간 공급도 규제 대상으로 포괄하고 있는데, 반면에 GATS 규범은 다른 협정 분야와 달리 무역제한적인 요소를 지닌 국내규제 조치에 대하여 상대적으로 허용적인 입장을 갖고 있는 것으로 드러난다. 이에 따라 WTO 체제상 회원국들의 규제 권한을 어디까지 허용하고 있는지에 대한 검토를 통해 디지털 무역 관련 규범의 발전 방향에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

본문

U.S.-Gambling 분쟁[6] 개요: 온라인 서비스 거래에 대한 첫 WTO 분쟁 사례

안티구아(Antigua and Barbuda)는 미국이 인터넷 도박 서비스(gambling and betting services)의 국경간 공급(cross-border supply)에 대한 양허를 위반하였다고 주장하며 2003년 3월 양자협의를 요청하였다. 특히, 미국이 인터넷 도박을 금지하는 연방 및 일부 주(state)의 법률을 도입하여 WTO 서비스무역협정(GATS)의 관련 조항을 위반하고 미국의 서비스 양허를 위반하였다고 주장하였다. 안티구아가 문제를 제기한 조치는 미국 연방법률인 전신법(Wire Act), 여행법(Travel Act), 불법도박업법(Illegal Gambling Business Act)을 비롯하여 콜로라도 주를 비롯한 8개 주의 인터넷 도박을 금지한 법률을 대상으로 하였다.

[5] 이진규(2013), p. 300.
[6] WTO, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285 (AB Report adopted on April 20, 2005).

양국 간 협의에도 불구하고 합의가 도출되지 못하면서 안티구아는 2003년 6월 WTO 분쟁해결기구(DSB)에 패널 설치를 요청하였으며 3인의 위원으로 구성된 패널 설치 및 심리를 거쳐 2004년 11월 패널 보고서가 발표되었다. 결론적으로 패널은 미국이 도박서비스 분야를 양허하였다는 점을 인정하였고, 일부 연방법률과 주 법률이 도박서비스의 국경 간 공급을 금지한 결과 'zero quota' 효과를 초래하여 GATS 제16.1조와 제16.2조에 따른 시장접근(market access) 양허를 위반하였다고 판정하였다. 피제소국인 미국은 자국의 법률 및 조치가 GATS 제14조 제(a)항에 규정된 '공중도덕(public morals)의 보호와 공공질서(public order)의 유지'를 위해 필요한 조치라고 주장하며 예외 조항의 적용을 통한 조치의 정당성을 주장하였는데, 패널은 이에 대하여 미국의 해당 법률이 공중도덕의 보호와 공공질서의 유지를 위한 '필요성(necessity)'을 입증하지 못했다고 판정하였다. 특히 GATS 제14조의 서문(chapeau)에 따라 정당성이 인정된 조치라 하더라도 '자의적이며 정당화될 수 없는 차별'을 하거나 '위장된 무역제한 조치'여서는 안되는데, 패널은 미국이 GATS 제14조의 서문에 합치한다는 점을 입증하지 못했다고 판정하며 미국의 조치가 WTO 규범을 위반한 조치라는 결론을 내렸다.

미국과 안티구아 양 당사국은 모두 패널의 판정에 이의를 제기하며 항소하였는데, 2005년 4월 발표된 상소기구 보고서에서 상소기구는 우선 미국이 우루과이 라운드 서비스 협상 당시에 인터넷 도박 서비스를 양허하였다는 패널의 판정에 동의하였다. 반면, 미국의 연방법률에 대하여 GATS 제16.1조와 제16.2조는 위반하였지만 주(state) 법률은 미국의 시장접근 양허를 위반하지 않았다고 판정하였다. 또한 상소기구는 미국의 관련 법률이 GATS 일반예외 조항을 통해 정당화될 수 없다는 패널의 판정을 기각하였는데, 결론적으로 미국의 온라인 도박 서비스를 금지한 관련법이 GATS 제14조에 의거하여 '공중도덕의 보호 및 공공질서의 유지'에 필요한 조치라고 판정하였다. 한편, 관련법 중 경마 도박에 관한 Interstate Horseracing Act에 대한 패널 판정만 인정하여 자의적인 차별적 조치라고 판정하며 시정 조치를 권고하였다. 결론적으로 미국의 인터넷 도박 서비스에 대한 금지 조치는 GATS 규범상 미국의 시장양허를 위반한 것으로 판정되었으나, 일부 조치를 제외하고는 대부분의 조치에 대하여 GATS 협정상 '공중도덕 보호 및 공공질서의 유지'를 위한 필요한 조치로서 정당성을 인정받아 WTO 규범에 합치하는 규제조치로 결론이 내려졌다.

U.S.-Gambling 분쟁에서의 주요 쟁점

1. 미국의 온라인 도박 서비스 양허 여부

안티구아는 미국이 일부 연방법률과 주법률을 통해 인터넷 도박 서비스를 금지한 것은 미국의 서비스 양허를 위반한 것이라고 주장하였다. 구체적으로 안티구아는 미국이 서비스 양허표의 'sub-sector 10.D'의 '기타 여가활동 서비스(other recreational services)'에서 국경간 서비스 공급에 대한 완전한 시장접근 및 내국민대우를 약속하였는데,[7] '도박 및 내기 서비스(gambling and betting services)'가 이 항목에 포함되어 있음에도 불구하고 연방법 및 주법을 비롯하여 법원의 결정, 웹사이트, 미국 집행기관과 신용카드 회사 간의 약정을 통해 도박을 금지하여 GATS 규범에 불합치하는 국경간 서비스 공급에 대한 '전면 금지(total prohibition)' 조치를 취하였다고 주장하였다.[8] 이에 대하여 미국은 우루과이 라운드 서비스 협상 당시에 온라인 도박 서비스를 양허할 의도가 전혀 없었다고 우선 반론하며, 미국의 온라인 도박 서비스에 대한 금지조치는 그 자체로서 서비스 무역의 시장접근에 대하여 규율하고 있는 GATS 협정 제16조에 불합치하지 않는다고 주장하였다. 특히 미국의 규제조치는 활동의 특성을 규제하는 질적(qualitative) 제한조치에 해당하므로,[9] 서비스 공급자의 수나 서비스 공급의 양 등 양적(quantitative) 제한조치를 규율하는 제16조의 규제대상에 해당되지 않는다고 주장하였다.[10]

이에 따라 패널은 미국이 도박 서비스를 양허하였는지 여부를 검토하였는데, 결론적으로 미국이 양허 대상으로 명시한 '기타 여가활동 서비스(other recreational services)'에 '도박 및 내기 서비스(gambling and betting services)'가 명시적으로 포함되어 있으므로 미국의 서비스 양허표의 'sub-sector 10.D' 목록에 따라 도박 서비스에 대한 양허를 한 것으로 판정하였다.[11] 사실 미국은 다른 회원국들이 일반적으로 사용하는 GATS 서비스 분류 목록(W/120)에서 제시하고 있는 CPC 기준을 사용하지 않고 자국의 서비스 분류기준에 의거한

[7] 미국은 양허표상에 "other recreational services"에 대하여 '시장접근 규제(limitations on market access)' 항목 아래에서 '국경간 공급(cross-border supply)'에 대하여 "None"이라고 표기하였는데, 이는 해당 분야에 대하여 아무런 규제조치를 취하지 않는다는 것을 의미한다.

[8] WTO, Panel Report, United States – Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services (이하 U.S.-Gambling), WT/DS285/R, paras. 6.34, 6.139.

[9] 본고에서 후술하겠지만 GATS 규범하에서 제16조의 규율 대상인 서비스무역에 대한 수량적인 제한조치는 금지되는 반면, 제6조의 규율 대상인 질적인 국내규제 조치는 일정한 요건을 충족하는 범위 내에서 허용되고 있다.

[10] WTO(2005a), para. 6.257.

[11] 상동, para. 6.93.

서비스 양허표를 제출하여 혼란을 초래하였는데, 패널은 미국이 자국의 서비스 분류 항목인 'sub-sector 10.D'에 대한 설명을 제공하지 않아 미국의 양허에 대한 명확한 판단기준을 제시하지 않은 것으로 보았다. 이에 따라 WTO 회원국들이 일반적으로 사용하는 CPC 분류 기준을 적용하여 심리하였는데, '기타 여가활동 서비스(CPC 9649)'에 '도박 및 내기 서비스(CPC 96492)'가 명시적으로 포함되어 있는 것을 확인하였다. 패널은 미국이 양허표상에 '기타 여가활동 서비스'에 대한 양허를 약속하고 있으므로 자국의 서비스 분류 항목인 sub-sector 10.D하에서도 도박 서비스에 대한 양허를 한 것으로 이해할 수 있다고 판정하였다. 상소기구도 패널의 판정 결과를 지지하였다.[12]

W/120 상의 '스포츠 및 기타 여가활동 서비스' 관련 CPC 분류

964 Sporting and other recreational services

9641 Sporting services
- 96411 Sports event promotion services
- 96412 Sports event organization services
- 96413 Sports facility operations services
- 96414 Other sporting services

9649 Other recreational services
- 96491 Recreation park and beach services
- 96492 Gambling and betting services
- 96493 Other recreational services n.e.c.

2. GATS 협정 제16조에 대한 위반 여부

서비스 무역의 자유화를 촉진하기 위하여 시장접근(market access)을 보장하고 있는 GATS 제16조는 서비스 무역 관련 각 회원국이 개별적으로 약속하는 시장접근에 대한 원칙을 규정하고 있다.[13] 동 조항은 각 회원국이 타 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 대해서 자국의 양허표에 명시된 조건 및 제한보다 불리한 대우를 해서는 안된다는 일반 원칙을 규정하고 있으며(제1항), 시장접근을 허용한 분야에 대해서는 자국의 양허표에

[12] WTO(2005b), para. 213.
[13] 이진규(2013), p. 303.

달리 명시되어 있지 않은 한 사용할 수 없는 6가지의 제한 조치를 구체적으로 열거하고 있다(제2항).

안티구아는 미국이 자국의 서비스 양허표 상에 도박 서비스의 국경간 공급(Mode 1)에 대하여 제한하는 내용을 명시하지 않았음에도 불구하고 일부 연방법률과 주법률이 도박 서비스의 국경간 공급을 전면적으로 금지하고 있는 조치를 취함에 따라 실질적으로 '제로 쿼타(zero quota)'의 효과를 발생시키므로 GATS 협정 제16조 제2항의 (a)와 (c)호의 제한조치에 해당한다고 주장하였다.[14] 이에 대하여 미국은 자국이 양허표 상에 제한 내용을 명시하지 않은 것은 단순히 제16조 제2항에 열거되어 있는 구체적인 제한조치를 도입하거나 유지하지 않고 있다는 것을 의미할 뿐이라고 반박하였으며,[15] 미국의 조치는 특정 서비스의 '성격(character)'을 금지하는 것이지 해당 서비스의 제공자 및 서비스 영업소의 수(number)를 제한하는 것이 아니라고 주장하였다.[16] 즉, 미국의 주장은 자국의 조치가 GATS 제16조에서 금지하고 있는 수량적 제한조치에 해당되지 않기 때문에 해당 조항을 위반하지 않았다는 입장이다. 또한 항소 단계에서 미국은 제16조 제2항의 제한조치들은 숫자로 표시된 수량제한의 '형태(form)'를 의미하는 것이지 수량제한의 '효과(effect)'를 포함하는 의미가 아니라고 설명하며 미국이 취한 조치는 제16조 제2항 상의 시장접근 제한조치가 아니라고 주장하였다.[17] 그러나 패널은 미국의 주장을 받아들이지 않았는데, 미국이 해당 조치를 통해 실질적으로 도박 서비스 관련 서비스 제공자와 서비스 영업소를 전무하게 만들었기 때문에 전면금지 조치는 GATS 제6조 제2항에 명시되어있는 수량제한(numerical quotas)의 형태로 서비스 공급자 수를 제한하고자 하는 것이라 보았다. 또한 제16조 제2항 (c)항에 명시되어 있는 '수량제한'의 형태에 해당되어 서비스 영업소 총수에 대한 제한 조치에 해당된다고 밝혔다.[18] 상소기구도 패널의 판정을 지지하며 특정 분야의 서비스 공급의 전달 수단(means of delivery)에 대한 제한 역시 제16조 제2항의 범위 내에 속하는 시장접근에 대한 제한임을 판정하였다.[19]

특히 패널은 양허표 상에 서비스의 국경간 공급(Mode 1)의 시장접근에 대한 제한을 명시하지 않는 것에 대하여 WTO 회원국들이 일반적으로 받아들이고 있는 '기술 중립성

[14] WTO(2005a), para. 6.256.
[15] 상동, para. 6.262.
[16] 상동, para. 6.257.
[17] WTO(2005b), paras. 222~226.
[18] WTO(2005a), para. 6.322.
[19] WTO(2005b), para. 239.

(technology neutrality)' 원칙[20]을 적용하게 됨에 따라 서비스 공급의 모든 수단 - 우편, 전화, 인터넷 등 -을 통해 국경간 공급되는 서비스를 모두 포괄하는 것을 의미한다고 설명하였다. 이에 따라 WTO 회원국들은 특정한 수단을 통해 공급되는 서비스의 국경간 공급에 대하여 제한을 하고자 할 경우 양허표 상에 명시적으로 제한 내용을 적시해야 한다고 판정하였다.[21]

3. GATS 제16조와 제6조의 관계

동 분쟁에서는 쿼터(quota) 설정의 '효과'를 발생시킨 미국의 온라인 도박 서비스에 대한 수입 금지 조치가 제16조 제2항 (a)호 및 (b)호에 명시된 '요건의 형태(form of requirement)'에 해당되어 GATS 규범상 허용될 수 없는 수량적 제한조치에 해당하는지, 또는 미국이 주장하는 것과 같이 수량적 제한의 효과를 갖고 있지 않은 대신 특정 서비스의 특성을 제한하는 질적 제한조치(qualitative restriction)로서 제16조가 금지하는 수량적 제한조치에 해당하지 않는지 여부에 대한 문제가 제기되었다. 즉, 제16조 상의 금지조치가 동조 제2항과 같이 수량적 형태를 지닌 시장접근에 대한 제한조치에만 국한된 것이지, 또는 동조 제2항에 나열된 조치와 동등한 수량적 '효과'를 발생시키는 조치에까지 확대되는 것인지에 대한 해석이 요구되었다.[22]

이에 따라 GATS 제16조의 적용 범위를 명확하게 파악하기 위하여 서비스무역의 자유화를 담보하기 위해 시장접근을 보장하는 제16조와 WTO 체제하에서 회원국들이 서비스무역을 국내적으로 규제할 수 있는 근거를 제공하는 제6조 간의 관계에 대하여 검토하였는데, U.S.-Gambling 분쟁은 GATS 규범상 국내규제의 허용 범위에 대한 중요한 쟁점을 처음 다루고 있는 분쟁 사례라는 점에서 의미가 크다고 할 수 있다.

GATS 제6조의 제4항과 제5항은 서비스 국내규제 조치의 종류인 자격요건과 절차(qualitification requirements and procedures), 기술표준(technical standards) 및 면허요건(licensing requirements)과 관련된 조치의 운영에 대한 규율을 제공하고 있다. 이는 이들 국내규제 조치가 불필요한 서비스무역 장벽이 되지 아니하도록 보장하는 범위 내에서 국내규제 조치

[20] '기술 중립성' 원칙이란 서비스의 속성이 동일한 경우에 전달수단이 다르다고 하여 서비스 분야에 차이가 존재하지 않는다는 의미이다. 이에 따라 GATS 규범상 특정한 서비스 공급 방식(mode of supply)에 대한 양허는 모든 형태의 서비스 전송 방식(means of delivery)을 포괄한다는 것을 의미한다.

[21] WTO(2005a), paras. 6.280-6.287.

[22] 이진규(2013), p. 303.

를 허용하기 위한 목적을 가진 조항이라 할 수 있다. 패널은 GATS 제16조에 명시되어 있는 시장접근을 제한하는 조치는 양허표에 달리 명시되어 있지 않는 한 철폐되어야 하는 대상인 반면, 제6조의 제4항 및 제5항에 명시되어 있는 자격요건과 절차, 기술표준 및 면허요건 관련 조치 등과 같은 국내규제 조치는 '불필요한 서비스무역 장벽'이 아닌 한 유지될 수 있는 조치라고 설명하고 있다.[23] 따라서 패널은 GATS 16조의 수량적 제한조치는 제6조의 국내규제 조치와 달리 금지되어 있는 조치로서, GATS 제16조와 제6조는 상호배타적(mutually exclusive)인 관계를 구성하고 있는 것으로 설명하고 있다.[24]

특히 협정의 목적과 취지를 고려해볼 때 GATS 협정은 투명성을 증진하고 전진적 자유화(progressive liberalization)를 통해 서비스무역의 자유화를 추구하는 동시에 회원국별 상이한 발전수준 등으로 인하여 서비스 분야 관련 국가의 정책 목표(national policy objective)의 달성 필요성을 모두 인정하고 있다.[25] 그러므로 GATS 제16조가 규율하고 있는 제한조치들도 점진적으로 철폐하는 것이 목적이며, 수량적 제한 형태로 되어 있는지 여부와 상관없이 모든 조치를 철폐하는 목적은 아닌 것이다.[26] 따라서 GATS 제16조 상 금지되어 있는 시장접근에 대한 제한조치는 제2항에 나열되어 있는 수량적 제한조치에만 한정되어 있는 것으로 해석되어야 하며, 회원국들은 수량적 제한의 '효과'를 지닌 질적 제한조치인 국내규제 조치에 대해서는 규제 대상이 아닌 것으로 이해하면 되는 것이다.

4. GATS 제14조 일반예외의 적용

미국은 도박서비스의 국경간 공급을 제한하는 자국의 연방법률이 GATS 제14조에 의거하여 '공중도덕의 보호 및 공공질서의 유지'를 위해 필요한 조치이므로 정당화된다고 주장하였다. 지금까지 GATS 제14조의 일반예외 규정을 다룬 분쟁사례가 없었기 때문에 U.S.-Gambling 분쟁은 서비스무역 분야에서의 일반예외 규정이 어떻게 적용되는지에 대한 사안을 다룬 첫 분쟁 사례로서 의미가 크다.

패널은 우선 GATS 제14조를 적용함에 있어 GATT 제20조의 일반예외 규정과 매우 유사하기 때문에 동일한 접근방식을 적용하기로 하였다. 이에 따라 패널은 우선 미국의

[23] WTO(2005a), para. 6.303.
[24] 상동, para. 6.305; Wunsch-Vincent(2006), p. 339.
[25] GATS 협정 전문 참조.
[26] WTO(2005a), paras. 6.315-6.317.

조치들이 GATS 제14조의 어느 한 조항에 해당되는지 여부를 검토한 후 해당된다고 판정되면 제14조 서문(chapeau)의 요건에 합치하는지 여부를 검토하였다.

우선 패널은 GATS 협정의 취지와 목적을 고려하여 WTO 회원국들은 '공중도덕'과 '공공질서'의 개념을 정의하고 적용하는 데 있어 각국의 체제(systems)와 가치(values)를 반영할 수 있는 여지가 있어야 한다고 설명하였다. 이의 배경에는 기존의 상소기구 판정에서도 회원국들에게 자국에게 적절하다고 판단되는 보호의 수준을 결정할 권리가 있음을 확인한 바 있기 때문이다.[27] 이에 따라 미국이 주장하는 내용과 같이 미성년자의 도박 방지와 병리적 도박꾼의 보호, 조직범죄의 소탕 및 돈세탁과 사기행각의 방지를 위한 목적은 모두 GATS 제14조 (a)항의 '공중도덕의 보호' 및 공공질서의 유지'의 목적에 해당된다고 인정되었다.

특히 패널은 GATS 규범상 일반예외 조항을 통한 조치의 정당화를 위하여 충족되어야 하는 '필요성(necessity)' 요건 세 가지를 제시하였다. 우선 해당 조치가 보호하고자 하는 이해관계나 가치의 중요성 정도, 해당 조치가 추구하는 목적을 달성하는 데 기여하는 정도, 해당 조치의 무역에 대한 영향 또는 덜 무역제한적이며 GATS 규범에 합치하는 대안적인 조치가 존재하는지 여부 등 세 가지가 검토되어야 한다고 설명하였다.[28] 이 과정에서 미국이 안티쿠아의 양자 협의 요청을 거부한 점에 근거하여 미국이 합리적으로 활용가능한 대안적 조치를 찾는 노력을 하지 않았다는 안티구아의 주장이 패널에 의해 받아들여졌는데, 결과적으로 패널은 미국의 조치가 제14조 제(a)항에서 요구하는 필요성 요건을 충족하지 못했다고 판정하였다.[29]

그러나 상소기구는 미국의 조치가 GATS 일반예외 조항에 의해 정당화될 수 없다는 패널의 판정을 기각하였다. 우선 미국의 조치들이 공중도덕의 보호와 공공질서의 유지를 위하여 취해진 조치라는 패널의 판정은 수용하였다. 그러나 미국이 안티구아의 협의 요청에 대응하지 않았기 때문에 미국이 합리적으로 이용가능하면서 무역에 제한을 가하지 않으며 WTO 규범에 합치하는 대안적인 조치를 추구하지 않아 필요성 요건을 충족하지 못하였다고 판단한 패널의 판정은 기각한 것이다. 특히 '합리적으로 이용가능한(reasonably available)' 대안적인 조치는 GATS 제6조 (a)항의 목적에 따라 원하는 수준의 보호를 달성

[27] WTO(2005a), paras. 6.459-6.461.
[28] 상동, paras. 6.475-6.477.
[29] 상동, paras. 6.533-6.534.

할 수 있도록 하는 조치여야 한다는 것을 의미한다고 설명하였다. 대신 피제소국(미국)은 모든 가용한 대안적 조치를 제시할 필요는 없으며, 자국의 조치가 정당화될 수 있는 입증 자료와 주장을 제시하여 '필요성'을 주장하고 대안적 조치가 자국이 해당 조치를 통해 추구하는 목적을 달성하지 못한다는 이유를 설명해야 한다. 그 이후 제소국(안티구아)은 이어 다른 대안적인 조치를 제기하게 되며, 이에 대하여 피제소국(미국)은 대안적 조치와 비교하여 자국이 취한 조치가 왜 필요한지를 입증하도록 하며 대안적인 조치가 자국이 원하는 보호 수준을 추구하는 합리적으로 이용가능한 조치가 아니라는 것을 입증해야 한다는 것이다.[30] 그러나 이번 분쟁에서는 미국이 공중도덕의 보호와 공공질서의 유지 목적을 달성하기 위하여 합리적으로 이용가능한 대안적인 조치를 충분히 고려하지 않았으므로 상소기구에 의하여 패널의 판정에 오류가 있다고 판정을 받게 된 것이다.[31] 결과적으로 온라인 도박 서비스의 국경간 공급을 금지한 미국의 조치들은 GATS 제16조 제1항 및 제2항에 의거하여 미국의 시장접근 양허 관련 의무를 위반하였으나, GATS 제14조의 일반예외 조항 중 '공중도덕의 보호와 공공질서의 유지'를 위해 필요한 조치로서 정당화된다는 판정을 받게 되어, 미국의 온라인 도박 서비스 수입금지 조치는 GATS 규범상 허용되는 것으로 최종 결정되었다. 아래 내용에서는 U.S.-Gambling 분쟁에서 다루어진 주요 쟁점을 통해 최근 디지털 무역 규범의 수립 과정에서 제기되고 있는 주요 사안에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

U.S.-Gambling 분쟁 사례를 통한 디지털 서비스의 국경간 거래에 대한 시사점

1. '디지털 제품'의 정의 및 분류

디지털 시대가 본격적으로 도래하게 되었음에도 불구하고 '디지털 제품(digital products)'을 어떻게 대우해야 하는지에 대한 논의는 아직 합의를 도출하지 못하고 있다.[32] 기본적으로 '디지털 제품'이 '상품'인가 '서비스'인가에 대한 논의는 국제무역체제의 '이분법적 구

[30] WTO(2005b), paras. 309-311.
[31] 상동, paras. 317-318.
[32] 디지털 제품의 분류(classification) 문제가 처음 언급된 것은 TV 프로그램에 대한 1947 GATT 규범의 적용 문제를 미국이 제기한 1961년 WTO 작업반(Working Party)에서였으며, 미국은 당시 TV 프로그램을 '제품(goods)'으로 분류하여 더욱 엄격한 무역자유화를 위한 규제를 적용하자는 입장을 개진한 바 있다. Voon(2007), p. 6.

조'로 인해 발생하고 있다.[33] 디지털 제품을 '상품' 또는 '서비스' 중 어느 것으로 구분하는 것이 중요한 이유는 GATT 규율을 적용할 것인가 또는 GATS 규율을 적용할 것인가를 결정하기 때문이다. 무엇보다 상품무역을 규율하는 GATT 규범을 적용할 경우 서비스무역을 규율하는 GATS 규범보다 상대적으로 무역제한적 조치에 대하여 더욱 엄격한 규율이 적용된다는 차이점이 있다. 또한 GATT 규범상 모든 상품무역의 거래가 규제 대상이나, GATS 규범상 서비스무역의 시장개방에 대해서는 각 회원국이 양허목록상으로 약속하는 시장개방에 한정하여 규제가 적용되기 때문이다. 무엇보다 GATS 규범은 기본적으로 서비스 분야에서의 국내 규제조치에 대하여 WTO 회원국들의 규제 권한(right to regulate)을 인정해주고 있다는 가장 큰 특징이 있다.[34]

이에 따라 당초 디지털 분야를 포함하여 서비스무역의 시장개방을 적극적으로 지지하는 미국의 입장에서는 디지털 제품에 대하여 GATT의 규율을 도입하여 전자상거래의 무역자유화를 확대하는 방향으로 규범을 도입하는 것을 선호하고 있다.[35] 그러나 현재까지 미국이 타결한 FTA에서의 전자상거래 관련 챕터 또는 별도의 디지털무역협정에서는 디지털 제품에 대한 상품-서비스 분류 문제에 대하여 명확한 노선을 아직 정하고 있지 않은 것으로 나타난다. 일례로 최근 타결된 CPTPP 전자상거래 챕터에서도 '디지털 제품(digital products)'에 대한 정의 규정은 제공하고 있지만 이를 상품 또는 서비스로서 규정할 것인지 여부에 대해서는 의도적으로 결정을 회피하고 있는 것으로 드러난다.[36]

디지털 제품의 상품 또는 서비스의 분류 문제는 디지털 제품에 대한 관세 부과 문제와도 관련이 있다. 1998년 WTO 제네바 각료회의에서 채택된 전자상거래 선언문을 통해 회원국들은 전자적 전송(electronic transmissions)에 대하여 관세를 부과하지 않는 관행을 지속할 것을 촉구하였는데,[37] 관세부과 금지 관행(moratorium)은 매 각료회의마다 선언문을 통

[33] 이재민(2018), p. 102; 김민정(2021), p. 69. 국제무역체제는 상품무역과 서비스무역을 구분하여 규율하고 있으며, 상품무역은 WTO 협정 부속서 1A의 상품협정(General Agreement on Tariffs and Trade, GATT 1994)에 따라 규율되며 서비스무역은 부속서 1B의 서비스협정(General Agreement on Trade in Services, GATS)에 따라 규율된다.

[34] GATS 협정 전문(preamble)에는 다음과 같이 명시되어 있다:
"Recognizing the right of Members to regulate, and to introduce new regulations, on the supply of services within their territories in order to meet national policy objectives and, given asymmetries existing with respect to the degree of development of services regulations in different countries, the particular need of developing countries to exercise this right;"

[35] WTO(1999a), Work Programme on Electronic Commerce, Submission by the United States, p. 5,

[36] CPTPP 제14.1조(정의), 각주 3 "The definition of digital product shall not be understood to reflect a Party's views on whether trade in digital products through electronic transmission should be categorized as trade in services or trade in goods."

해 연장되는 형태로 지속되어 오고 있는 상황이다. 이와 같은 디지털 제품에 대한 관세 부과 문제는 디지털 제품을 '상품'이라고 분류하게 될 경우 초래되는 문제인데, 디지털 제품이 '서비스'로 분류될 경우에는 관세 부과가 무의미한 대신 국내규제 등의 비관세장벽 문제가 더 유의미해진다는 차이점이 있다.[38]

U.S.-Gambling 분쟁도 디지털 제품에 대한 GATT 규범 또는 GATS 규범의 적용 관련 문제에 대한 명확한 해답을 제시해주고 있지는 않다. 이 분쟁은 온라인 도박 서비스에 대한 미국의 제한 조치가 문제 제기의 대상이었으므로 '디지털 서비스'에 한정되어 쟁점이 제기되었다. 그러나 이 분쟁은 회원국들이 양허한 서비스 분야에 대한 GATS 규범의 적용범위와 국내규제 조치에 대한 허용 범위에 대하여 법리적 판단을 내린 첫 번째 WTO 분쟁이라는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 급속한 발전을 거듭하고 있는 디지털 기술과 이를 접목하고 있는 서비스 분야와 관련하여 회원국들이 미래 시장에 대한 전면적인 시장개방을 하는 것이 현실적으로 불가능한 상황에서 GATS 규범의 적용을 위한 접근방식에 대하여 합의를 이루었다는 점에서 의의를 찾아볼 수 있다.

특히 U.S.-Gambling 분쟁에서 패널과 상소기구는 온라인 서비스의 국경간 거래에 대해서 WTO GATS 규범의 적용을 통해 규율이 될 수 있음을 확인해주었다. 특히 GATS 규범을 적용함에 있어 온라인 서비스의 국경간 거래에 대하여 Mode 1(국경간 공급) 또는 Mode 2(해외소비)로 규율되는가의 문제에 대한 불확실성이 해소되었다는 점에서 긍정적으로 평가된다.[39] 이는 회원국들이 양허목록 상으로 Mode 2에 대하여 대체적으로 더 개방적인 성향이 있는 반면, Mode 1 관련해서는 양허에 상대적으로 더 소극적인 경향이 있기 때문이다.[40] 비록 안티구아는 이 분쟁에서 온라인 서비스의 국경간 거래와 관련하여 Mode 1과 Mode 2를 구분하는 것이 불필요하다는 입장이었지만, 제3자로 참여한 EU 등은 인터넷 전송 서비스에 대하여 GATS Mode 1(국경간 공급)에 대한 양허가 적용된다는 인식을 바탕으로 입장을 개진하기도 하였다. 미국은 기본적으로 GATS Mode 2(해외소비)에 대한 양허가 대체적으로 규제가 적기 때문에 온라인 서비스의 국경간 거래를 Mode 2로 구분하는 것을 선호하였는데, 모순적이게도 이 분쟁에서는 온라인 도박서비스에 대한 자국의 무역제한적 조치를 정당화해야 하는 입장이었다.

[37] WTO(1998a), The Geneva Ministerial Declaration on Global Electronic Commerce, p. 8.
[38] Voon(2007), p. 10.
[39] Wunsch-Vincent(2006), p. 324.
[40] 상동; WTO(1998b), The Work Programme on Electronic Commerce, p. 2.

U.S.-Gambling 분쟁에서 패널은 서비스의 '국경간 공급'을 위해서는 서비스공급자와 소비자의 위치가 물리적으로 동일한 위치에 있지 않은 상황이라고 설명하며, GATS 협정의 규율 대상인 네 가지의 서비스 공급 방식(Mode 1~4) 중에서 국경간 공급(Mode 1) 방식만 이에 해당한다고 보았다. 또한 상소기구도 패널의 해석을 지지하며 미국의 제한조치에 대한 Mode 1 양허의 위반 여부만을 검토하였다.[41] 그러나 패널과 상소기구 모두 온라인 도박 서비스의 국경간 공급에 대하여 Mode 1 또는 Mode 2 적용에 대하여 확정적인 판정을 내리지 않아 동 쟁점은 아직 합의 도출의 과제가 남아있다.

2. '기술 중립성' 원칙의 적용과 쟁점

'기술 중립성(technology neutrality)'이란 서비스의 속성이 동일한 경우 전달 수단(means of delivery)이 서로 다르다고 하여 '동종(like)'의 서비스가 아닌 것으로 취급하여 서로 다르게 대우할 수 없다는 개념이다. 이에 따라 '기술 중립성'에 대한 논의는 디지털 서비스에 대한 '동종성(likeness)' 문제와도 긴밀하게 연계된다.

일반적으로 WTO 체제하에서는 GATS 규범의 적용시 서비스 공급의 수단이 기술적으로 다르더라도 이를 구분하는 규정은 존재하지 않으므로 '기술 중립성'의 원칙을 인정하는 것으로 받아들여지고 있다.[42] 이에 따라 서비스의 전자적 전송(electronic delivery of services)은 GATS 규범의 적용 범위에 포함되며 4가지 형태의 서비스 공급(국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재, 인적이동) 중 어느 한 가지 형태에 해당될 수 있다고 결정된 바 있다.

특히 서비스의 전달에 사용된 기술의 차이로 인하여 해당 서비스와 동종(like)의 서비스를 구분하는 것은 WTO 규범의 기본 원칙인 비차별대우 의무를 위반하는 것이라는 인식에 기반하고 있다.[43] 그러나 실제로 전자적 수단을 통해 전달되는 서비스와 비전자적 수단으로 전달되는 서비스 간에 '동종성(likeness)'이 존재한다는 것은 단순히 '기술 중립성' 원칙에 동의하는 것보다 한 차원 깊은 개념이라 할 수 있다. 특히 인터넷과 기술의 발전으로 인하여 새로 생겨나는 서비스 분야에 대하여 섣불리 '동종성'이 존재한다고 결정하기에는 보다 신중한 검토가 필요할 수 있다. 문제는 GATS 규범은 서비스 분야의 '동종성'에 대한 명확한 기준을 제시하지 않고 있으며, WTO 분쟁해결제도를 통해서도 여러 차례

[41] WTO(2005a), para. 215.
[42] WTO(1999b), Work Programme on Electronic Commerce, para. 4.
[43] WTO(1999d), Annex.

다루어진 적이 있지만 아직 합의가 이루어지지 않은 쟁점들도 많은 상황이다.[44] 서비스 분야에서의 '동종성' 여부를 판단할 수 있는 가장 실질적인 기준으로서 전자적 수단으로 서비스가 공급된다는 사실 또는 서비스 공급자가 소비자와 동일한 물리적 위치에 있지 않다는 사실로 인하여 해당 서비스의 속성이 변경되는지 여부를 검토해보면 된다고 제시하는 의견도 있다.[45] 이는 결국 '기술 중립성'의 개념이 서비스 분야에서의 최혜국대우(MFN) 및 내국민대우(national treatment) 원칙과 유사한 개념으로 받아들여지고 있음을 보여주고 있다.

U.S.-Gambling 분쟁에서도 '기술 중립성' 원칙은 그동안 WTO 회원국들이 일반적으로 수용하고 있는 원칙으로 받아들여지면서 WTO 분쟁해결기구도 이러한 기술 중립성에 대한 이해를 공유하고 있음을 확인해주고 있다. 그러나 기술 중립성 원칙을 인정할 뿐, 더 나아가 전자적으로 전송되는 서비스와 비전자적 방식으로 전달되는 서비스 간의 '동종성'이 존재하는지 여부에 대해서는 심리하지 않았다. 오히려 패널은 특정한 서비스 공급 방식(GATS mode) 내에서 상이한 전달 수단(means of delivery)으로 서비스가 공급될 때 '기술 중립성' 원칙이 적용된다는 보다 협의 개념의 기술 중립성 원칙을 제시하여 새로운 판단 기준을 제시한 것으로 평가되고 있다.[46] 즉, GATS 규범은 서비스 공급 방식과 무관하게 모든 경우에 있어 기술 중립성 원칙을 인정하고 있는 것은 아니며, 특정한 서비스 공급 방식 내에서의 기술 중립성을 인정하고 있다는 것이다. 이에 따라 회원국이 특정한 서비스 분야에서 특정한 서비스 공급 방식을 양허한 경우(예를 들어, 도박 서비스의 국경간 공급), 현재와 미래의 기술을 사용한 서비스 공급 방식을 통해 제공되는 각각의 서비스에 대하여 차별대우를 할 수 없다는 것을 의미한다.

미국의 인터넷 도박 서비스에 대한 수입금지 조치는 '기술 중립성' 원칙이 적용되면서 당초 미국이 의도한 양허 대상이 아니었음에도 불구하고 미국의 양허 의무를 위반한 것으로 판정되었다. 이에 따라 WTO 분쟁해결기구는 향후 회원국들이 서비스 양허를 명시할 때 특정한 전달 방식을 통해 공급되는 서비스 분야를 개방하고자 하지 않을 경우 양허표에 구체적으로 명시해야 할 것을 조언한 바 있다. 그러나 실제로 특정 서비스 공급 방식에 대한 양허를 명시할 때 특정 서비스 전달 기술(예를 들어, 온라인 전송 기술)만 배제하면서 양허표

[44] GATS 규범 하 내국민대우 관련 WTO 분쟁 사례에 대한 전반적 내용은 Muller(2016) 참고.
[45] Wunsch-Vincent(2006), p. 330; Drake and Nicolaidis(2000), p. 23.
[46] 상동, p. 332.

를 작성할 수 있는지 여부에 대한 현실적인 문제도 제기된다.[47]

또한 기술의 급속한 발전으로 인하여 미래의 새로운 서비스(new services)에 대하여 미리 예측하고 이를 양허에 명시할 수 없다는 측면에서 기술 중립성 개념의 적용은 서비스 분야의 시장 개방에 소극적인 회원국들로서는 부담스러운 측면이 있다. 일례로 China-Audiovisuals 분쟁에서 피제소국인 중국은 인터넷 네트워크를 통한 음원 전송 서비스는 '새롭고 독특한 서비스(new and distinct services)'로서 '기술 중립성' 원칙을 적용하는 것이 적절하지 않다는 주장을 피력한 바 있다.[48] 비록 WTO 회원국들 간 이견이 존재하지만 향후 새로운 형태의 서비스가 계속 등장할 것으로 예상되는 상황에서 '기술 중립성' 원칙을 적용하는 문제에 대하여 회원국들 간 보다 명확한 입장의 정립이 필요할 것으로 판단된다.

3. GATS 일반예외 규정의 적용 범위

U.S.-Gambling 분쟁에서 상소기구는 미국의 인터넷 도박 서비스 금지조치에 대하여 '공중도덕의 보호와 공공질서의 유지'를 위해 필요한 조치라고 판정하며 GATS 규범상 회원국들의 정책 규제 권한이 상당히 인정된다는 점을 확인하였다. 특히 상소기구는 미국의 조치에 대하여 GATS 일반예외 해당 조항의 필요성 요건(necessity test)과 전문(chapeau)의 규정을 모두 충족하였다고 판정하였는데, 이는 회원국들의 정책 권한에 대하여 상당히 허용적인 입장을 보이고 있는 것으로 평가된다.[49] 특히 GATS 제14조와 매우 유사한 GATT 제20조 일반예외 규정과 관련하여 축적된 WTO 분쟁 판정은 제20조 전문의 '자의적이고 정당화될 수 없는 차별의 수단' 및 '위장된 무역제한 조치'의 금지 요건에 대하여 매우 엄격한 판단기준을 적용하고 있는데,[50] 이에 비하여 GATS 규범의 특성상 일반예외 규정은 회원국들의 정책 재량권을 상대적으로 넓게 해석하고 있는 것으로 판단된다.

[47] 상동, p. 334.

[48] WTO(2010), Appellate Body Report, China – Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products(이하 China-Publications 분쟁), footnote 78 (page 18). 중국의 주장에 대하여 제3자 참여국으로 참여한 EC는 반대 입장을 피력하며, 동 분쟁에서 패널이 '기술 중립성' 원칙을 적용하지 않은 이유는 당초 중국의 양허에 온라인 수단을 통한 시청각 컨텐츠의 유통도 포함되어 있었기 때문이었으며, 중국의 주장처럼 '새롭고 독특한 서비스'이기 때문에 패널이 '기술 중립성' 원칙을 적용하지 않은 것이 아니라고 강조함.

[49] Wunsch-Vincent(2006), p. 348.

[50] Delimatsis(2011), p.266.

그러나 이와 같이 회원국들의 정책 규제 권한에 대한 허용적인 판단기준은 GATS 일반예외 규정에 모두 적용되는 것으로 판단하기에는 무리가 있다. 전통적으로 문화(culture) 관련 서비스 시장의 개방에 대하여 국가들은 매우 유보적인 입장이므로 초기의 규범 협상 과정에서 이를 자유화에 대한 예외 적용이 가장 필요한 분야로 여겨왔다.[51] 그렇기 때문에 WTO 체제상 허용되고 있는 일반예외 분야 중에서도 '공중도덕의 보호' 예외에 한하여 이러한 허용적 태도가 적용되는 것으로 이해되어야 할 것이다.[52] 한편, U.S.-Gambling 분쟁에서 패널과 상소기구는 문제가 되었던 미국의 조치에 대하여 조치의 목적 자체의 정당성 여부에 대해서는 직접 판정을 내리지 않았다. 대신, 국가들 간에 정책적 목적을 선택함에 있어 '문화적 차이(cultural difference)'가 존재할 수 있음을 강조하는 데 그쳤다는 점[53]에서 핵심 쟁점을 우회하는 판정을 내린 것으로 평가된다.

U.S.-Gambling 분쟁은 GATS 제14조의 일반예외 규정의 해석과 적용에 관하여 처음으로 다룬 WTO 분쟁 사례로서 의미가 있다. 다양한 WTO 분쟁 판례를 통해 축적된 판단기준은 대부분 일관적으로 적용되고 있어 다자무역체제의 안정성과 예측가능성을 제고시킨다는 장점이 있다. 일반적으로 WTO 분쟁 과정에서 피제소국이 자국의 조치에 대한 정당성을 입증하기 위하여 GATT 제20조 및 GATS 제14조의 일반예외 조항을 원용하게 되는 경우, 우선 패널이나 상소기구는 문제가 되는 조치가 정당한 정책 목표로서 나열되어 있는 조항에 해당되는지 여부를 판단한다. 이후 '필요성 요건'을 충족하는지 여부를 결정한 후('first-tier test'), GATT 제20조 및 GATS 제14조의 전문(chapeau)에 명시되어 있는 '자의적이거나 정당화될 수 없는 차별의 수단'으로서 적용되는지 여부와 '위장된 무역제한적인 조치'인지 여부('second-tier test')를 결정한다. 필요성 요건에 대한 판단기준('necessity test')은 여러 WTO 분쟁 판례를 통해 축적되어 왔는데, 기본적으로 GATT 체제하에서는 보다 엄격한 판단기준이 적용되어 왔던 것과 비교하여 WTO 체제하에서는 상대적으로 유연한 접근방식을 취해온 것으로 평가되기도 한다.[54]

[51] 상동.

[52] 한편, 이후 GATT 제20조의 '공중도덕 보호' 예외를 원용한 China-Publications 분쟁(2010)에서 패널과 상소기구는 중국의 출판 및 시청각 제품에 대한 내용심의 조치에 대하여 정당성을 인정하지 않았다. 패널과 상소기구는 출판 및 시청각 제품에 대한 중국의 내용심의 조치는 '공중도덕의 보호'를 위해 필요성이 인정된다고 보았지만, 국영기업의 소유 요건 및 외국기업의 수입금지 조치 등에 대하여 GATT 제20조의 '필요성 요건'을 충족하지 못한다고 판정하였다.

[53] Wunsch-Vincent(2006), p. 348. 상소기구는 미국의 조치가 '공중도덕/공공질서'를 위해 필요한 조치라고 판정하는 과정에서 이들 조치가 '필수적이며 매우 중요한 성격의 사회적 이익을 추구한다(serve societal interests that can be characterized as vital and important to the highest degree)'고 설명하고 있다. U.S.-Gambling Appellate Body Report, para. 299,

[54] Delimatsis(2011), p. 262. 특히 Korea-Beef 분쟁(2001) 이후 상소기구는 GATT 제20조의 필요성 요건을 충족하

일반적으로 상소기구는 필요성 요건 충족 여부를 결정하기 위하여 세 가지 판단기준을 제시하고 있는데, 구체적으로 ① 문제가 되는 조치가 추구하는 정책 목표의 상대적 중요성, ② 정책 목표의 달성을 위하여 해당 조치가 기여하는 정도, ③ 당사국이 취한 조치의 무역제한적인 요소의 정도를 검토하고 있다. 특히 '필요성 요건'과 관련하여 제소국은 피제소국이 취한 조치 외에 합리적으로 이용 가능한(reasonably available) 다른 대안적 조치를 제시해야 하는데, 이러한 대안적 조치는 피제소국이 조치를 통해 추구하는 보호의 수준 및 정책 목표를 동일하게 효과적으로 달성한다는 것이 입증되어야 한다. 마지막으로 피제소국은 제소국이 제안한 대안적 조치가 자국이 추구하는 보호의 수준을 달성하기 위하여 이용 가능한 조치가 아니라는 점을 입증해야 해당 조치에 대한 정당성을 인정받을 수 있게 된다.

U.S.-Gambling 분쟁은 국경간 전자상거래 또는 디지털 서비스 무역에 대한 국내적 규제 조치와 이러한 규제가 추구하는 정당한 정책 목적(legitimate policy objective)의 범위가 어디까지 허용될 수 있는지에 대한 관심을 불러일으켰다. 초기 전자상거래 규범 논의에서는 GATS 규범에 의하여 정당화될 수 있는 정책 목적의 대표적인 예로서 개인정보의 보호(privacy), 공중도덕의 보호, 사기 및 기만행위의 방지 등이 언급된 바 있다.[55] 문제는 GATS 규범상 명시적으로 정당화될 수 있는 회원국들의 정책목적은 일반예외 규정에 나열되어 있는 예시적 목록에 한정(exhaustive list)되어 있다는 점이다.[56] 1950년대에 협정문 초안이 작성되었기 때문에 당시의 GATS 협정은 향후의 인터넷 및 기술 발전으로 새롭게 초래될 문제에 대응하기 위해 필요한 규제 조치까지 허용하는 예외 조항을 규정할 수 없었다. 그러나 최근 디지털 산업이 급격하게 발전 및 확산되면서 정보의 국경간 이전에 대한 정책적 우려 뿐 아니라 사이버안보(cybersecurity) 문제에 대하여 기존의 무역규범이 제대로 대응할 수 있는지 여부에 대한 우려가 더욱 커지고 있다. GATT 제21조의 안보예외(security exceptions) 규정이 존재하지만, 이 역시 1940년대의 무역환경하에서 당시의 국제정치적 환경을 고려하여 수립된 규정으로서 포괄적인 예외조항으로서 남용될 여지가 있다. 또한 최근 들어 안보예외 규정의 해석과 적용에 대한 WTO 분쟁해결기구의 판정이 채택

기 위하여 해당 조치가 '없어서는 안되는(indispensable)' 조치이거나 '절대적으로 필요한(absolutely necessary)' 조치일 필요는 없다고 판정하여, 피제소국에게 합리적으로 이용가능한 다른 대안조치가 존재하더라도 필요성 요건을 충족할 수 있는 것으로 이해될 수 있다.

[55] WTO(1999c), para. 26.

[56] Wunsch-Vincent(2006), p. 351..

되고 있지만[57] 디지털 무역 환경을 반영한 안보예외 규정의 적용 문제에 대한 함의를 도출하기에는 다소 거리가 있다. 이에 따라 디지털 무역 관련 규범의 핵심 규정인 개인정보의 이전을 규제하는 정부 조치에 대하여 국가안보 예외의 적용에 대한 구체적인 기준 등을 정립하여 실질적으로 적용될 수 있도록 규범 협상을 통해 논의될 필요가 있다.[58]

4. 서비스 무역 자유화와 국내규제 권한의 양립

U.S.-Gambling 분쟁은 GATS 협정에 명시되어 있는 국내규제 조치에 대하여 허용범위에 대한 쟁점을 처음으로 다루고 있는 분쟁 사례라는 점에서 의미가 크다. 특히 GATS는 서비스 무역의 자유화를 담보하기 위하여 시장접근을 보장하는 제16조와 WTO 체제하에서 회원국들이 서비스 무역을 국내적으로 규제할 수 있는 근거를 제공하는 제6조로 구분하여 규율하고 있는 것으로 이해되고 있다. 즉, 수량적(quantitative) 제한의 형태로 시장접근을 제한하는 조치는 GATS 규범하에서 금지되는 한편, 자격요건 및 기술표준 등 질적(qualitative) 제한의 형태로 되어 있는 국내규제(domestic regulations)은 '불필요한 서비스 무역 장벽'이 아닌 한 유지될 수 있는 조치인 것으로 파악되고 있다.

그러나 U.S.-Gambling 분쟁은 GATS 제16조와 제6조에 대한 기존의 이해를 뒤집은 것으로 평가되고 있다. 즉, 수량적 제한의 '형태'를 지닌 조치 뿐 아니라 수량적 제한의 '효과'를 지닌 질적 제한조치(제6조에 의해 허용)에 대해서도 GATS 제16조상 금지되는 수량적 제한조치로서 규율 대상인 것으로 판정하고 있는 것이다. 이에 따라 WTO 회원국들이 우루과이라운드 협상 과정에서 당초 합의한 자유화 수준보다 한 단계 높게 협정을 해석 및 적용하고 있는 것으로 평가되고 있다. 이를 통해 서비스 무역의 자유화 확대에는 일조하고 있지만, 동시에 WTO 회원국들의 국내 규제 권한의 범위를 축소시키게 되는 결과를 초래한 것으로도 평가되고 있다.[59]

특히 제16조상의 시장접근 제한조치는 해당 서비스 시장에 접근할 수 없도록 수량적 형태의 제한을 가하는 조치인 반면, 제6조상의 조치는 서비스 공급의 품질 및 서비스 공급자의 역량 및 수준 등에 의거하여 제한조치를 부과하도록 규정하고 있다. 따라서 규제

[57] Russia – Measures Concerning Traffic in Transit (DS512), Saudi Arabia – Measures Concerning the Protection of Intellectual Property RIghts (DS567).
[58] 이재민(2020), pp. 248-257.
[59] Pauwelyn(2005), p. 133; King and Kalupaha(2007), p. 1193.

조치의 목적이나 의도와 상관없이 제16조는 제한조치의 최대 한도를 설정하는 효과를 지니며, 제6조의 제한조치는 이에 대한 최소 요건을 명시하고 있는 셈이다.[60] 이에 따라 두 가지 형태의 제한조치는 목적이나 형태 및 규제 방식도 서로 매우 다른 것으로서 상호 배타적인 관계라기보다는 상호 보완적인 관계로 간주될 필요가 있다.

또한 U.S.-Gambling 분쟁의 판정 결과에 대하여 일각에서는 온라인 서비스의 국경간 공급에 대한 국내규제 조치에 대한 규범이 강화될 필요성에 대하여 문제를 제기하고 있다.[61] 특히 GATS 제16조에 의거하여 금지된 시장접근 제한조치의 정의를 협의의 개념으로 수립하여 WTO 회원국들의 규제 권한을 보장해줄 필요가 있다는 것이다. 특히 디지털 무역과 관련하여 핵심규정인 개인정보보호와 관련된 법제도 및 개인정보의 국경간 이전과 관련하여 미국, EU, 중국 등 주요국 간 정책과 입장의 차이가 좁혀지지 않고 있는 상황에서 국내규제 권한의 범위를 과도하게 축소하는 규범화 방향은 아직 시기상조라 할 수 있다. 또한 디지털 무역 분야는 기술 발전에 앞장서 있는 선진국에 비해 개도국의 혜택이 상대적으로 적을 것으로 예상되고 있는 상황에서 회원국의 비경제적 상황과 여건에 적합한 정책적 공간의 여지를 마련해두는 것이 필요할 것으로 판단된다.

[60] 상동, p. 169.
[61] King and Kalupaha(2007), p. 1261.

마무리

U.S.-Gambling 분쟁 사례의 교훈 및 과제

U.S.-Gambling 분쟁 사례의 교훈[62]

1. WTO GATS 규범은 전자상거래/디지털 서비스 무역에 적용된다.
2. GATS 규범상 국경간 공급(Mode 1)은 국경간 온라인 서비스 전송에 적용된다.
3. WTO 회원국들은 디지털 방식을 통한 국경간 공급을 고려하여 신중하게 서비스 시장접근에 대한 양허를 명시해야 한다.
4. 동일한 서비스 공급 방식(Mode) 내에서는 기술적 중립성 원칙을 적용하여 전통적 방식과 디지털 방식의 서비스 거래에 대하여 동종(like)의 서비스로 대우한다.
5. 제16조의 적용범위 확대 결정에 따라 수량적 제한의 형태와 효과를 지닌 규제조치 모두 금지 대상이다(제6조에 의거한 예외 적용시 면제).
6. 서비스 무역에 대한 불필요한 장벽을 구성하지 않는 한 비차별적인 국내규제 조치는 여전히 유지될 수 있다.
7. '공중도덕/공공질서'의 보호 및 유지를 위하여 필요한 조치는 GATS 규범상 보다 허용적으로 정당화될 수 있다.

U.S.-Gambling 분쟁은 기존 '아날로그' 서비스 무역에 관한 규범이 '디지털' 서비스 거래에 적용될 경우 발생할 수 있는 무역장벽의 문제를 여실히 보여주고 있다. 모순적인 점은 디지털 무역의 자유화 논의를 주도하고 있는 미국이 외국의 온라인 서비스 공급에 대하여 수입금지 조치를 취한 것이 문제가 되어 WTO 분쟁해결기구에서 처음으로 온라인 서비스의 국경간 공급과 관련된 무역조치에 대하여 다루게 되었다는 사실이다. 또한 WTO 분쟁해결기구의 판정 결과도 미국의 온라인 도박 서비스에 대한 수입금지 조치가 GATS 규범의 예외조항에 의거하여 정당화된다고 판정하여 디지털 무역의 자유화 방향에 배치되는 내용의 판정 결과가 채택되었다는 사실이다.

반면, U.S.-Gambling 분쟁은 IT 기술의 발전으로 인해 확산되고 있는 국경간 서비스의 온라인 거래에 대하여 국가들이 필요한 국내규제 조치를 취할 수 있도록 '규제 공간(policy space)'을 제공해주고 있음을 확인해주고 있다는 점에서 의의가 있다. 특히, 디지털 기술의 발전으로 인해 새롭게 등장하고 있는 사이버안보 및 개인정보의 국경간 이전 문제

[62] Wunsch-Vincent(2006), p. 354-355.

에 대비하여 국제적인 규범이 부재한 상황에서 국가 차원의 거버넌스 체제를 적극적으로 도입하고 있는 상황인데, 필요한 국내 규제 공간을 해치지 않는 범위 안에서 디지털 무역의 자유화를 최대한 보장할 수 있는 규범의 수립이 필요하다 할 수 있다.

결론적으로 U.S.-Gambling 분쟁은 전통적인 형태의 서비스 국경간 공급 뿐 아니라 디지털 방식의 서비스 국경간 공급에 대해서도 무역 자유화의 확대에 기여한 것으로 평가된다. 특히 '기술 중립성' 원칙의 적용 방식을 명확하게 정립함으로써 디지털 서비스에 대한 시장개방 확대를 용이하게 하였으며, 구체적으로 동일한 서비스 공급 방식 내에서의 온라인 서비스 공급에 대한 차별 대우를 명확하게 금지하고 있다. 또한 수량적 제한 형태의 국내규제 조치 뿐 아니라 수량적 제한의 효과를 지닌 국내규제 조치도 금지 대상으로 확대하여 서비스 무역의 자유화 확대에 기여하고 있다.

비록 미국의 온라인 서비스 공급에 대한 수입금지 조치가 GATS 예외조항에 의거하여 정당성을 인정받았지만, 이는 서비스 무역의 자유화 확대 원칙과 함께 예외 적용의 적절한 인정을 통해 궁극적으로 서비스 무역에 대한 '점진적 자유화'를 달성하기 위한 균형점을 추구하기 위한 노력의 결과인 것으로 평가된다. 또한 U.S.-Gambling 분쟁은 온라인 서비스의 속성상 표면화될 수밖에 없는 사회·문화적 가치의 문제와 민감성 등을 고려하여 이를 최대한 반영하고자 한 것으로 요약된다. 향후 디지털 서비스 무역의 자유화와 국내규제 권한의 적절한 조화를 모색하기 위하여 자유화 원칙과 예외 규정의 균형을 추구할 수 있도록 '정당한 공공정책 목적(legitimate public policy objective)'의 적용에 대한 구체적 규범화 노력이 성과를 도출하게 되기를 기대해본다.

토론 질문

- 디지털 제품을 '상품' 또는 '서비스' 중 어느 것으로 구분하는 것이 왜 중요한가?
- '기술중립성' 원칙이란 무엇이며, 특히 온라인 서비스 무역 관련하여 쟁점 사안은 무엇인가?
- GATS 협정에서의 일반예외 규정의 적용은 GATT 협정의 일반예외 규정보다 회원국들의 정책 재량권에 대하여 허용적으로 해석 및 적용되고 있는 이유가 무엇인가?
- 미국 온라인 도박서비스 관련 WTO 분쟁(U.S.-Gambling) 사례를 통해서 볼 때 디지털 서비스 무역에 대하여 기존의 WTO 규범은 어떤 방향으로 규제하고 있는가?

참고문헌

(1) 국내문헌

김민정 (2021), "디지털통상 규범 발전과 통상법 쟁점 연구", 통상법무정책 통권 제1호, pp. 58-79.

박지현 (2018), "WTO 전자상거래 논의 동향 및 시사점", KIEP 기초자료 18-20, 대외경제정책연구원.

이재민 (2018), "디지털 교역과 통상규범: 상품·서비스 교역 '일체화'의 통상협정에 대한 함의", 국제경제법연구 제16권 제2호, pp. 93-131.

이재민 (2020), "디지털 교역 시대의 아날로그 규범: '개인정보'의 국경간 이전과 국가안보 예외", 국제법학회논총 제65권 제2호, pp. 227-262.

이진규 (2013), "'서비스무역에 관한 일반협정'상 외국 서비스의 시장접근에 대한 국내규제의 구분: 'U.S.-Gambling 사건' 판정에 대한 분석을 중심으로", 한양법학 제24권 제3호, pp. 299-319.

(2) 국외문헌

Delimatsis, P. (2011), "Protecting Public Morals in a Digital Age: Revisiting the WTO Rulings on *US-Gambling and China-Publications and Audiovisual Products*", Journal of International Economic Law 14(2), pp. 257-293.

Drake, W. and K. Nicolaidis (2000), "Global Electronic Commerce and the GATS: the 'Millennium Round' and Beyond", in P. Sauve and R. M. Stern (eds.), GATS 2000: New Directions in Services Trade Liberalization, Washington, DC: The Brookings Institution, pp. 399-437.

Fleuter, S. (2016), "The Role of Digital Products Under the WTO: A New Framework for GATT and GATS Classification", Chicago Journal of International Law 17(1), pp. 153-177.

King, N. J. and K. Kalupahana (2007), "Choosing Between Liberalization and Regulatory Autonomy under GATS: Implications of *U.S.-Gambling* for Trade in Cross Border E-Services", *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, Vol. 40, Number 5, pp. 1189-1299.

Muller, G. (2016), "National Treatment and the GATS: Lessons from Jurisprudence", Journal of World Trade 50, no. 5, pp. 819-844.

Voon, T. (2007), "A New Approach to Audiovisual Products in the WTO: Rebalancing GATT and GATS", UCLA Entertainment Law Review 14(1), pp. 1-32.

Wunsch-Vincent, S. (2006), "The Internet, Cross-Border Trade in Services, and the GATS: Lessons from *US-Gambling*", *World Trade Review* 5(3), pp. 319-355.

(3) WTO 문서

WTO (1998a), The Geneva Ministerial Declaration on Global Electronic Commerce, WT/MIN(98)/DEC/2, 20 May 1998.

WTO (1998b), The Work Programme on Electronic Commerce, Note by the Secretariat, S/C/W/68, 16 November 1998.

WTO (1999a), Work Programme on Electronic Commerce, Submission by the United States, WT/GC/16, G/C/2, S/C/7, IP/C/16, WT/COMTD/17, 12 February 1999.

WTO (1999b), Work Programme on Electronic Commerce, Progress Report to the General Council, S/L/74, 27 July 1999.

WTO (1999c), WTO Programme on Electronic Commerce, Communication from the EC, S/C/W/98, 23 February 1999.

WTO (1999d), WTO Programme on Electronic Commerce, Interim Report to the General Council, S/C/8, 31 March 1999.

WTO (2005a), Panel Report, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/R (adopted April 20, 2005).

WTO (2005b), Appellate Body Report, United States - Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services, WT/DS285/ABR (adopted April 20, 2005).

WTO (2010), Appellate Body Report, China - Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/AB/R (adopted January 19, 2010).

부록 : GATS 협정 제6조, 제14조 및 제16조

제6조
국내규제

1. 구체적 약속이 행하여진 분야에 있어 각 회원국은 서비스무역에 영향을 미치는 일반적으로 적용되는 모든 조치가 합리적이고 객관적이며 공평한 방식으로 시행되도록 보장한다.
2. (a) 각 회원국은 영향을 받는 서비스 공급자의 요청에 따라 서비스무역에 영향을 미치는 행정결정을 신속하게 검토하고, 정당화되는 경우 행정결정에 대한 적절한 구제를 제공할 사법, 중재, 또는 행정재판소 또는 절차를 실행가능한 한 조속히 유지하거나 설치해야 한다. 이러한 절차가 관련 행정결정을 위임받은 기관에 대하여 독립적이지 아니한 경우 회원국은 동 절차가 실제상 객관적이고 공평한 검토를 제공하도록 보장해야 한다.
   (b) (a)호의 규정은 자국의 헌법구조나 법체계의 성격과 일치하지 아니하는 경우 회원국에게 이러한 재판소나 절차를 설치할 것을 요구하는 것으로 해석되지 아니한다.
3. 구체적 약속이 행하여진 서비스의 공급을 위하여 승인이 요구되는 경우 회원국의 주무당국은 국내법과 규정에 의하여 완전하다고 판단되는 신청서의 제출 이후 합리적인 기간 내에 신청자에게 동 신청과 관련된 결정을 통보한다. 신청자의 요청이 있는 경우 회원국의 주무당국은 부당한 지연없이 그 신청의 처리현황에 대한 정보를 제공한다.
4. 자격요건과 절차, 기술표준 및 면허요건과 관련된 조치가 불필요한 서비스무역 장벽이 되지 아니하도록 보장하기 위하여 서비스무역이사회는 자신이 설치할 수 있는 적절한 기관을 통하여 필요한 모든 규율을 정립한다. 동 규율은 상기 요건이 특히 다음을 보장할 것을 목적으로 한다.
   (a) 서비스를 공급할 자격 및 능력과 같은 객관적이고 투명한 기준에 기초할 것
   (b) 서비스의 질을 보장하기 위하여 필요한 정도 이상의 부담을 지우는 것이 아닐 것
   (c) 면허절차의 경우 그 자체가 서비스공급을 제한하는 조치가 아닐 것
5. (a) 회원국이 구체적 약속을 한 분야에서는 제4항에 따라 정립되는 각 분야별 규율이 발효될 때까지 회원국은 그러한 구체적 약속을 아래와 같은 방식으로 무효화하거나 침해하는 면허 및 자격요건과 기술표준을 적용하지 아니한다.
      (1) 제4항 가호, 나호 또는 다호에 규정된 기준에 침해하지 않는 방식, 그리고
      (2) 이 분야에서 구체적 약속이 이루어졌을 당시 그 회원국에 대하여 합리적으로 기대할 수 없었던 방식
   (b) 회원국이 제5항 가호의 의무를 준수하고 있는지의 여부를 결정하는 데 있어서 그 회원국이 적용하고 있는 관련 국제기구의 국제표준이 고려된다.
6. 전문직 서비스와 관련하여 구체적 약속이 행하여진 분야에 있어서 각 회원국은 그 밖의 회원국의 전문직접인의 자격을 검증할 적절한 절차를 제공한다.

제14조
일반 예외

아래의 조치가 유사한 상황에 있는 국가간에 자의적 또는 정당화될 수 없는 차별의 수단이 되거나 혹은 서비스무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다는 것을 조건으로, 본 협정의 어떠한 규정도 그러한 조치를 채택하거나 시행하는 것을 방해하는 것으로 해석되지 아니한다.

a. 공중도적의 보호나 또는 공공질서의 유지를 위하여 필요한 조치[5)]
b. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치
c. 아래 사항에 관한 조치를 포함하여 본 협정의 규정에 불합치하지 아니하는 법률이나 규정의 준수를 확보하기 위하여 필요한 조치,
   (1) 기만행위 및 사기행위의 방지 또는 서비스계약의 불이행의 효과와 처리
   (2) 개인적인 자료의 처리와 관련된 개인의 사생활 보호와 개인의 기록 및 계좌의 비밀번호
   (3) 안전
d. 제17조에는 합치하지 않으나, 대우의 상이함이 다른 회원국들의 서비스 또는 서비스공급자들에 대한 공정하거나 효과적인[6)] 직접세의 부과 또는 징수를 보장하기 위한 것일 경우
e. 제2조에는 합치하지 않으나, 대우의 상이함이 회원국을 구속하는 이중과세방지에 관한 협정 또는 그 밖의 국제협정 또는 약정의 이중과세방지에 관한 규정의 결과일 경우

5) 공공질서를 위한 예외는 사회의 근본적인 이익 중 하나에 대하여 진정하고도 충분히 심각한 위협이 제기되는 경우에만 적용될 수 있다.

6) 직접세의 공정하거나 효과적인 부과 또는 징수를 보장하기 위한 조치는 회원국이 자국의 조세제도에 따라 채택하는 조치로서 아래 조치를 포함한다.
(1) 비거주자의 납세의무가 회원국 영토내에 원천이 있거나 소재하는 과세대상과 관련하여 결정된다는 사실을 인정하여 비거주 서비스 공급자에게 적용되는 조치, 또는
(2) 회원국 영토내에서의 조세부과 또는 징수를 확보하기 위하여 비거주자에게 적용되는 조치, 또는
(3) 준수조치를 포함하여 조세회피 또는 탈세를 방지하기 위하여 비거주자 또는 거주자에게 적용되는 조치, 또는
(4) 회원국 영토내의 원천으로부터 비롯되는 소비자에 대한 조세의 부과 또는 징수를 보장하기 위하여 다른 회원국의 영토내에서 또는 그 영토로부터 공급된 서비스의 소비자에게 적용되는 조치, 또는
(5) 서비스공급자들간의 과세표준의 성격상의 차이를 인정하여, 전 세계적으로 과세가능한 세목에 대한 세금이 부과되는 서비스 공급자를 다른 서비스 공급자로부터 구별하는 조치, 또는
(6) 회원국의 과세표준을 보호하기 위하여, 거주지 또는 지사, 또는 관계인 또는 동일인의 지사 간의 소득, 이윤, 익금, 손금, 공제 또는 세액공제를 결정, 배분 또는 조정하는 조치

제14조 (d)항과 본 각주상 조세용어 또는 개념은 그 조치를 취하는 회원국의 국내법상의 조세의 정의와 개념, 혹은 동등 또는 유사한 정의와 개념에 따라 결정된다.

제16조
시장접근

1. 제1조에 명시된 공급형태를 통한 시장접근과 관련하여 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 대해 자국의 양허표상에 합의되고 명기된 제한 및 조건하에서 제공된 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다.[8)]
2. 시장접근 약속이 행해진 분야에서 자국의 양허표 상에 달리 명시되어 있지 아니하는 한, 회원국이 자국의 일부지역이나 혹은 전영토에 걸쳐서 유지하거나 채택해서는 안되는 조치는 다음과 같이 정의된다.
   (a) 수량쿼터, 독점, 배타적 서비스 공급자 또는 경제적 수요심사 요건의 형태 여부를 불문하고, 서비스공급자의 수에 대한 제한
   (b) 서비스 거래 또는 자산의 총액에 대한 수량쿼터 또는 경제적 수요심사 요건 형태에 대한 제한
   (c) 지정된 숫자 단위로 표시된 서비스 영업의 총수 또는 서비스의 총 산출량에 대한 쿼터나 경제적 수요심사 요건 형태의 제한[9)]
   (d) 특정 서비스 분야에 고용될 수 있거나 혹은 한 서비스 공급자가 고용할 수 있는, 특정 서비스의 공급에 필요하고 직접적으로 관련되는, 자연인의 총 수에 대한 수량쿼터 또는 경제적 수요심사 요건 형태의 제한
   (e) 서비스공급자가 서비스를 공급할 수 있는 수단인 법인체나 합작 투자의 특정 형태를 제한하거나 요구하는 조치, 그리고
   (f) 외국인 지분소유비율의 최대 한도 또는 외국인의 개인별 투자 또는 외국인 투자합계의 총액한도에 의한 외국자본참여에 대한 제한

8) 회원국이 제1조 제2항 (a)호에 언급된 공급형태를 통하여 서비스공급과 관련한 시장접근 약속을 한 경우로서 자본의 국경간 이동이 그 서비스 자체의 중요한 일부인 경우, 동 회원국은 이로 인하여 그러한 자본의 이동 허용을 약속한 것이다. 회원국이 제1조 제2항 (c)호에 언급된 공급형태를 통한 서비스공급과 관련하여 시장접근 약속을 한 경우 동 회원국은 이에 의하여 자국 영토내로의 관련 자본의 이전 허용을 약속한 것이다.

9) 제2항 (c)호는 서비스공급을 위한 투입 요소를 제한하는 회원국의 조치들은 그 대상으로 하지 아니한다.

제 3 부

사례로 살펴본 디지털 경제·사회와 통상

제7장 K-콘텐츠에 관세를 부과한다고?: 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움의 미래

제8장 구글에 13억불 관세?: 디지털세를 둘러싼 미국과 EU의 통상 갈등

제9장 국경 간 전자상거래 플랫폼: 해외직구의 통관 및 안전인증 이슈

제 7 장

K-콘텐츠에 관세를 부과한다고?*

전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움의 미래

곽동철 | 경북대학교 경제통상학부 조교수

* 본 사례연구는 곽동철 (2021). K-POP과 K-웹툰에 관세를?: 전자적 전송에 대한 무관세 논의 현황과 정책적 대응. 한국무역협회 KITA 통상리포트, 제2호를 수정·편집한 것임을 밝힌다.

사례 : 온라인 관세장벽으로 드라마 '킹덤'과 BTS의 '버터'를 막으려는 인도네시아

전 세계적으로 K-콘텐츠의 활약이 눈부시다. 넷플릭스 오리지널 드라마 '킹덤'이 해외에서 인기를 끌면서 조선시대 의상인 삿갓이 외국에서 핫한 패션 아이템으로 떠오르고 BTS의 '버터'와 '퍼미션투댄스'는 빌보드 HOT 100에서 서로 1, 2위를 다투며 K-팝의 역사를 새로 써나가고 있다. 국내 온라인게임업체가 개발한 '배틀그라운드'를 플레이하기 위해 전 세계 청소년들은 매일 밤잠을 설친다. 바야흐로 K-드라마, K-팝, K-게임, K-웹툰, K-무비 등 K-콘텐츠의 르네상스라 할 수 있겠다. 한국형 문화 콘텐츠가 최첨단 디지털기술과 결합하면 얼마나 큰 수출경쟁력을 가질 수 있을지를 잘 보여준다.

그러나 호사다마(好事多魔)라고 했나. 온라인으로 수입되는 K-콘텐츠가 자국 청소년층에서 큰 인기를 얻자 이를 못마땅히 여긴 인도네시아 정부는 수입을 제한하기 위해 고전적인 무역정책수단을 꺼내 들었다. 해외에서 온라인으로 전송되어 자국 내로 수입되는 영화, 드라마, 음원, 게임, 소프트웨어, 서적 등에 수입관세를 부과하기 위한 준비에 착수한 것이다. 세계무역기구(WTO)에서 전자적 전송에 수입관세를 부과하는 행위를 금지한다는 무관세 모라토리움(moratorium)의 영구화 논의가 진행되는 와중에 들려온 청천벽력과도 같은 소식이다.

국내산업보호를 위해 수입품에 세금을 부과하는 관세정책은 WTO가 합법적으로 허용하는 통상정책이다. 그러나 온라인으로 거래되는 디지털 콘텐츠에 대한 관세의 상한선이 WTO 회원국 간에 합의되지 않은 상황에서 인도네시아가 자의적으로 고율의 관세를 부과한다면 무역상대국과 통상갈등을 피할 수 없다. 물리적 실체가 없는 디지털 콘텐츠에 어떤 방식으로 관세를 부과할 수 있을지도 의문이며 관세를 부과한다고 해서 인도네시아 콘텐츠산업의 경쟁력이 단시일 내에 강화될 수 있을지도 불확실하다.

디지털 시대에 관세라는 아날로그적 수단을 사용하기로 한 인도네시아는 과연 소기의 성과를 거둘 수 있을까?

학습목표

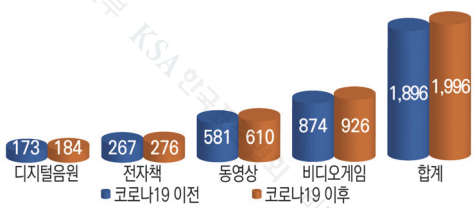
- 현재 WTO에서 다뤄지고 있는 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움(moratorium) 논의와 발전과정에 대해 학습한다.
- 무관세 모라토리움의 영구화에 대해 선진국과 개도국이 내세우는 논리를 학습한다.
- 재정 손실을 이유로 모라토리움 영구화를 반대하는 논리를 한국에 적용하여 주장의 타당성을 분석한다.
- 디지털통상 시대에 한국이 추구해야 할 바람직한 통상정책 방향에 대해 학습한다.

들어가며

콘텐츠 소비 형태의 변화

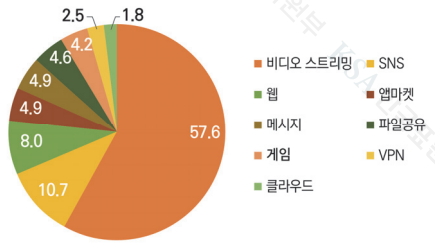
인터넷과 디지털기술의 발달로 해외 방송미디어나 오락콘텐츠의 소비 형태가 온라인과 모바일을 활용하는 방식으로 획기적으로 변화하였다. 과거 미디어 콘텐츠 제품들은 카세트 테이프, 비디오 테이프, 서적, CD, DVD 등 물리적 매체가 있어야만 국가 간 교역이 가능했다. 그러나 디지털기술이 발달하면서 온라인 공간에서 디지털화된 해외 콘텐츠를 소비하기가 한결 손쉬워졌다. 여기에 코로나19에 따른 사회적 거리두기와 도시봉쇄의 여파로 집에서 보내는 시간이 많아지며 글로벌 디지털 미디어 시장의 규모는 약 100억 달러 증가한 것으로 나타났다(〈그림 7-1〉 참조). 특히 〈그림 7-2〉에서 볼 수 있는 것처럼 실시간으로 영상 콘텐츠를 감상하는 비디오 스트리밍(video streaming)은 전체 글로벌 인터넷 트래픽의 과반 이상을 차지할 정도로 디지털 콘텐츠의 영향력이 커졌다.

그림 7-1 ▸ 코로나19로 인한 글로벌 디지털 미디어 시장 전망의 변화(2020년)



자료: Statista

그림 7-2 ▸ 유형별 글로벌 인터넷 트래픽 점유율(2020년)



자료: Sandvine

디지털기술의 발달로 미디어 콘텐츠에 대한 수요가 크게 늘어났을 뿐만 아니라 중소기업의 수출기회도 이전보다 확대되었다. 기존의 미디어 상품을 디지털화하여 전자적으로 전송하면 운송 비용, 통관 비용, 보관 비용, 포장 비용 등을 획기적으로 낮출 수 있어 상대적으로 규모가 작은 중소기업에 유리하기 때문이다. 특히 경쟁력 있는 콘텐츠를 보유하고 있다면 넷플릭스, 유튜브, 애플 앱스토어, 구글 플레이 등 OTT 플랫폼을 통해 해외 시장에 손쉽게 접근할 수 있어 해외 마케팅 역량이 부족한 중소기업도 수출을 크게 늘릴 수 있다.

본문

디지털 제품의 세계시장 현황

전 세계 디지털 미디어 시장은 빠르게 성장하고 있다. 과거에는 미국과 유럽이 주요시장이었다면 향후에는 중국과 기타 지역에서의 성장세가 더욱 두드러질 것으로 보인다. 통계전문업체인 Statista에 따르면 비디오게임, 전자책, 동영상, 디지털음원 등으로 구성되는 글로벌 디지털 미디어 산업은 2019년 1,771억 달러 규모였으나 2025년에는 2,250억 달러로 성장할 것으로 예상된다. 이중 비디오 게임과 동영상 분야가 70% 이상으로 압도적이다(〈그림 7-3〉 참조). 국가별로 디지털 미디어 시장의 전망을 살펴보면 2019년을 기준으로 이미 중국의 시장규모는 350억 달러에 달해 338억 달러인 유럽을 제치고 미국(576억 달러) 다음으로 큰 시장으로 성장하였다. 〈그림 7-4〉에 나타나듯 중국의 디지털 미디어 시장규모는 이후에도 지속적으로 성장하여 2025년까지 기타 지역과 더불어 전 세계 디지털 미디어 시장의 성장세를 이끌어 갈 것이다.

그림 7-3 ▸ 유형별 디지털 미디어 세계시장 전망



자료: Statista

그림 7-4 ▸ 국가별 디지털 미디어 시장 전망



자료: Statista

디지털 제품의 또다른 유형인 소프트웨어는 패키지 소프트웨어(패키지SW)와 정보기술 서비스(IT서비스)로 나눌 수 있다. 세계 소프트웨어 시장은 2020년 이후 더욱 빠르게 성장할 전망이다. 2024년경 패키지SW의 세계시장규모는 8,251억 달러, IT서비스는 7,840억 달러로 성장하여 세계 소프트웨어 시장은 총 1조 6000억 달러 규모로 커질 것으로 예상된다(〈그림 7-5〉 참조). 2020년 현재 미국이 글로벌 소프트웨어 시장의 약 47%를 차지하여 압도적으로 큰 시장을 이루고 있는데 반해 우리나라의 소프트웨어 시장규모는 128억 달러 수준으로 세계 16위에 불과하다(〈표 7-1〉 참조).

그림 7-5 ▸ 세계 소프트웨어시장 규모 추이

(단위: 억 달러)



자료: Statista

〈표 7-1〉 주요국 소프트웨어 시장규모(2020년)

순위	국가	금액	비중
1	미국	6,305	47.4%
2	일본	834	6.3%
3	영국	794	6.0%
4	독일	684	5.2%
5	프랑스	493	3.7%
	…		
16	한국	128	1.0%

자료: 소프트웨어정책연구소

무관세 모라토리움 논의 경과

WTO는 1990년대 후반부터 인터넷을 활용한 국경 간 전자상거래의 성장가능성에 주목하였다. WTO 회원국은 제2차 WTO 각료회의에서 발표된 '글로벌 전자상거래 선언(Declaration on Global Electronic Commerce)[1]'에서 전자상거래와 관련된 종합적인 작업계획이 필요함을 강조하였다. 또한 최초로 무관세 모라모티움에 합의하고 전자적 전송에 관세를 부과하지 않는 관행을 유지하기로 했다. 다만 무관세 모라토리움은 칸쿤 각료회의(2003년)를 제외하고 2년씩 개최되는 각료회의마다 다음 각료회의까지 연장되는 한시적이고 불완전한 형태로 존재하였다. 2017년 12월 제11차 각료회의에서 2년간 연장된 무관세 모라토리움은 2019년 12월 일반이사회 결정을 통해 제12차 각료회의가 예정된 2020년 6월까지 연장되었다.[2] 다만 코로나19의 확산으로 인해 제12차 각료회의가 2021년 11월로 연기되면서 무관세 모라토리움의 미래도 2021년 11월 이후에 결정될 것으로 보인다.

무관세 모라토리움이 각료회의마다 2년씩 연장되어 지금까지 한시적인 형태로만 존재한 이유는 무관세 모라토리움이 가져올 경제적 영향에 대해 충분한 분석이 이루어지지 않은 상황에서 국가들이 감수해야 할 불확실성이 컸기 때문이다. 실제로 제2차 각료회의에서 모라토리움이 합의된 이후, 일부 회원국은 모라토리움의 장기적 영향에 대한 면밀한 연구가 필요하다고 주장했다. 또한 세관 당국이 물리적인 상품에 부과하는 일반적인 관세와 달리 온라인 상에서 이루어지는 국경 간 콘텐츠 거래에 관세를 부과하기 위해서는

[1] WTO (1998).
[2] WTO (2019a).

징수 비용이 과도하게 발생할 것이며, 무관세의 대상인 전자적 전송이라 것이 과연 무엇인지를 먼저 확실히 짚고 넘어가야 한다는 의견도 나왔다.[3] 결국 무관세 모라토리움은 전자적 전송의 법적 개념 및 범위, 모라토리움의 적용대상 등에 대한 면밀한 검토가 부족한 상황에서 도입되었고, 각료회의마다 회원국의 합의로 효력이 연장되는 등 시한부 인생이라는 측면에서 문제점이 지속적으로 제기되었다.

결국 2017년 제11차 각료회의를 앞두고 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국이 그동안 영혼없이 기계적으로 연장되어 왔던 모라토리움에 대해 딴지를 걸면서 모라토리움의 영구화에 대한 논의가 되살아났다. 온라인 상에서 거래되는 상품과 서비스가 더욱 많아졌지만 모라토리움으로 인해 세수 확보가 어려워지자 일부 개도국을 중심으로 모라토리움의 연장을 거부하려는 움직임이 나타난 것이다. 이참에 아예 모라토리움 선언 자체를 폐지하고 자유롭게 관세를 부과하자는 의견도 등장했다.

무관세 모라토리움에 소극적인 국가들은 사실 동상이몽을 꿈꾸고 있다. 인도의 경우, 제11차 각료회의에서 농업 및 지식재산권 분야에서 미국의 양보를 이끌어내기 위해 모라토리움을 협상카드로 활용하였다.[4] 인도네시아는 모라토리움의 적용 범위를 제한하고자 '모라토리움이 전자적으로 전송되는 재화에는 적용되지 않는다'는 문구를 각료선언문에 삽입코자 하였으나, 미국의 반대로 채택되지 못하였다.[5] 일부 개도국의 주장에 대해 미국이 강력히 반발하여 우여곡절 끝에 무관세 모라토리움은 제11차 각료회의에서 다시 2년간 연장되었다. 하지만 제11차 각료회의에서 무관세 모라토리움을 두고 선진국과 개도국의 얼굴이 붉어지는 상황이 발생한 만큼 향후 무관세 모라토리움이 주요 쟁점으로 다시 부상할 가능성이 커졌다.

최근 86개 국가 간에 활발히 진행되고 있는 WTO 전자상거래 협상에서도 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움은 중요한 안건이다. 다만, 무관세 모라토리움의 효력에 대해서는 협상참여국들이 서로 다른 의견을 내세우고 있어 합의가능성이 불투명하다. 미국, EU, 일본, 브라질 등은 전자적 전송에 관세를 부과하지 않는 무관세 관행을 영구화해야 한다는 입장인 반면, 인도네시아는 협상에 참여하고 있지만 모라토리움의 영구화를 강력히 반대한다. 전자상거래 협상의 주요 당사국 중 하나인 중국은 무관세 모라토리움의 연

[3] WTO (2001).
[4] Fortnam and Caporal (2017).
[5] Fortnam and Caporal (2017), WTO (2017).

장에 대해서는 반대하지 않으나 모라토리움의 영구화에 대해서는 명확한 입장을 드러내지 않고 신중한 입장이다.

WTO 체제 내에서 무관세 모라토리움을 영구화하자는 논의에 진전이 없자 주요국은 일부 국가 간에 체결하는 자유무역협정(FTA)에 명시적으로 무관세 모라토리움 조항을 넣어 FTA 상대국과의 사이에서 모라토리움을 영구화하고 있다.[6] 미국이 주도적으로 체결하는 FTA에는 체결국간 전자적 전송과 디지털 콘텐츠에 대해 영구적으로 관세를 부과하지 않는다는 조항이 일반적으로 존재한다. 모라토리움 영구화를 적극 주장하는 미국은 환태평양동반자협정(TPP), 미국-멕시코-캐나다협정(USMCA), 미-일 디지털무역협정(DTA) 등을 통해 '전자적으로 전송되는 콘텐츠를 포함하는 전자적 전송[7]' 또는 '전자적으로 전송되는 디지털 제품[8]'에 대한 관세 부과를 영구적으로 금지하였다.

EU형 FTA는 전자적 전송에 대한 영구적 모라토리움을 규정할 뿐 디지털 콘텐츠에 대해서는 언급하지 않는다. EU-일 경제동반자협정(EPA)과 EU-베트남 FTA는 단순히 '전자적 전송'에 대한 관세 부과를 금지하며[9] EU-캐나다 포괄적경제무역협정(CETA)은 전자적 전송이라는 용어를 사용하는 대신 '전자적 수단에 의해 전송되는 전달'에 대해 관세 부과를 금지한다.[10] EU는 여전히 WTO 전자상거래 작업계획과 마찬가지로 실체를 알 수 없는 전자적 전송이라는 모호한 개념을 사용한다. 일부 EU형 FTA는 전자적 전송을 서비스의 공급으로 간주하고 결과적으로 전자적 전송을 관세 부과 대상에서 제외한다(물리적 특성이 없는 서비스에는 애초 관세부과가 불가능하다).[11] 이는 콘텐츠를 문화 산업의 일부로 파악하여 콘텐츠 수입을 제한하고 국내 콘텐츠산업에는 보조금을 지급하는 등 보호주의적 통상정책을 유지하려는 EU의 일관된 입장이 FTA에 반영된 것으로 보인다.[12]

그렇다면 미국 및 EU와 모두 FTA를 체결한 한국의 입장은 어떠할까? 우리나라는 미국과 EU와의 FTA를 통해 전자적으로 전송되는 디지털 제품이나 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움을 규정하였다. 그러나 모라토리움의 적용대상에 대해서는 협정 별로 차이

[6] 모라토리움 조항은 디지털무역규범을 포함하는 76개 FTA에 포함된 가장 일반적인 조항 중 하나이다. 다양한 FTA에 포함된 모라토리움 조항에 대한 자세한 내용은 Burri and Polanco (2020) 참조.
[7] TPP 제14.3조 1항, 미-일 DTA 제7조.
[8] USMCA 제19.3조 1항.
[9] EU-일 EPA 제8.72조, EU-베트남 FTA 제8.51조.
[10] EU-캐나다 CETA 제16.3조.
[11] EU-몰도바 AA 제254.3조, EU-CARIFORUM ECA 제119.3조, 콜롬비아-EU-페루 FTA 제162.3조 등.
[12] 이한영·차성민(2018).

가 존재한다. 실제로 한-미 FTA는 CD, DVD, 비디오 테이프와 같은 '전달매체에 고정된 디지털 제품' 뿐만 아니라 '전자적으로 전송되는 디지털 제품'에 대해서도 관세부과를 금지한다.[13] 반면 우리나라와 EU는 '전자적 수단에 의한 전달'에 대해 관세를 부과하지 않기로 합의하였다.[14]

WTO의 무관세 모라토리움 선언과 달리 이들 FTA는 모라토리움의 법적 유효기간을 명시하지 않는다. 따라서 적어도 FTA 체결국과의 관계에서는 전자적 전송 또는 디지털 제품에 대한 모라토리움이 영구화된 것으로 볼 수 있다. 그러나 최근 들어 이러한 FTA 접근법에도 균열이 나타난다. 동아시아 15개 국가 간에 2020년 11월 서명된 역내포괄적 경제동반자협정(RCEP)이 대표적이다.[15] RCEP은 '전자적 전송(electronic transmissions)'에 관세를 부과하지 않는 현재의 관행을 유지하기로 의무화하였다.[16] 그러나 WTO 전자상거래 작업계획 내에서 이루어지는 무관세 모라토리움에 대한 추후 WTO 각료회의의 결정에 따라 기존의 모라토리움 관행을 수정할 수 있는 각 국가의 권한도 인정하였다.[17] 더욱이 RCEP 회원국들은 전자상거래 작업계획과 관련한 WTO 각료회의의 추후 결정에 따라 해당 조항을 재검토할 수 있다.[18] RCEP 협정문은 자유로운 정보 이동과 데이터현지화조치 금지 등 수준 높은 디지털무역규범을 포함하고 있음에도 불구하고 디지털 제품의 무관세 모라토리움 논의에 있어서는 오히려 언제라도 이를 철폐할 수 있는 법적 근거를 마련해 놓은 셈이다. 아무래도 무관세 모라토리움의 폐지를 적극적으로 주장하는 인도네시아의 입장이 많이 반영된 것으로 보인다. RCEP의 접근법이 협정 타결을 위한 고육지책의 협상 전략이었는지 아니면 향후 체결되는 FTA의 새로운 롤모델이 될지는 좀 더 시간을 갖고 지켜볼 일이다.

재점화된 무관세 모라토리움 영구화 논의

WTO에서 지금까지 유지되어 온 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움이 2017년 제11차 WTO 각료회의에서 갑작스레 논란의 중심으로 떠올랐다. 모라토리움의 영구화를

[13] 한미 FTA 제15.3조 1항.
[14] 한-EU FTA 제7.48조 3항.
[15] RCEP 회원국은 한국, 중국, 일본, 호주, 뉴질랜드, 브루나이, 캄보디아, 인도네시아, 라오스, 말레이시아, 미얀마, 필리핀, 싱가포르, 태국, 베트남이다.
[16] RCEP 제12.11조 1항 및 2항.
[17] RCEP 제12.11조 3항.
[18] RCEP 제12.11조 4항.

주장하는 선진국에 맞서 개도국들이 영구화를 반대하고 오히려 한시적으로 유효하게 존재하였던 모라토리움의 폐지까지 요구했기 때문이다. 모라토리움의 폐지를 요구하는 개도국의 논리는 무엇이며 이에 반해 선진국은 어떠한 논리로 모라토리움의 영구화를 주장하는 것일까?

모라토리움의 영구화를 반대하는 입장은 인도, 남아프리카공화국, 인도네시아 등 개도국을 중심으로 이루어진다. 이들 개도국들은 두 가지 측면에서 모라토리움이 영구화되어서는 안된다고 주장한다. 첫째, 전자적 전송에 영구히 관세를 부과할 수 없게 되면 막대한 세수 손실이 발생하고 국내산업을 보호할 수단을 상실하기 때문이다. 해외에서 만들어진 수입품에 부과되는 관세는 국내조세체계가 확립되지 못한 개도국에게 중요한 재정수입원이다. 또한 관세 정책은 낙후된 국내산업을 보호하기 위한 효과적인 통상정책수단이므로 모라토리움의 영구화는 국내 IT산업을 육성해야 하는 개도국에게 중대한 도전이다.

대부분 선진국의 경우 오랜 기간에 걸친 무역자유화로 인해 수입 공산품에 부과되는 관세가 상당히 낮은 수준이며 상당히 많은 품목이 이미 무관세로 수입되고 있다. 그렇기에 선진국의 입장에서 관세는 더이상 정부의 주요한 재정수입원으로 역할을 하지 못한다. 그러나 아직까지 내수경제가 충분히 발달하지 못하고 국내조세체계가 체계적으로 갖춰지지 못한 개도국에서는 재정수입의 상당부분이 수입관세를 통해 충당되는 현실이다. 실제로 UNCTAD는 무관세 모라토리움으로 인한 선진국의 세수 손실은 2억 9천만 달러에 불과한 반면 개도국의 세수 손실은 이보다 30배 가량 큰 100억 달러로 추정했다.[19] 또한 인도와 남아프리카공화국은 낙후된 국내 디지털 산업의 발전과 관련 일자리 창출을 위해서라도 외국에서 들어오는 전자적 전송에 관세를 부과할 필요가 있다는 입장이다.[20]

둘째, 전자적 전송에 관세를 부과하지 않는 무관세 관행은 애초부터 충분한 논의없이 시작되었으므로 이에 대한 재검토가 필요하다. 무관세 모라토리움이 최초로 합의된 1998년 당시는 상용 인터넷의 초창기였기 때문에 전자적 전송이 무엇을 의미하고 어떤 상품이나 서비스가 전자적으로 전송될 수 있는지에 대한 논의가 전혀 이루어지지 못했다. 관련 통계나 연구방법론도 미흡하여 모라토리움의 경제적 영향에 대해서도 충분한 검토가 진행되지 못했다. 더욱이 관세를 부과하지 않는 관행을 유지한다는 합의만 있었을 뿐 무관세의 대상인 전자적 전송의 개념에 대해서는 선진국과 개도국 간에는 물론이고 선진

[19] Banga (2019).
[20] WTO (2020).

국 간에도 합의가 이루어지지 못한 상황이었다. 헐리웃이라는 거대 콘텐츠 산업과 넷플릭스 등 세계적인 온라인 동영상 스트리밍 기업을 보유한 미국은 전자적 전송이라는 용어를 '전자적으로 전송되는 제품'으로 대체하고 시장개방 수준이 높은 상품으로 취급하자고 제안했다.[21] 반면, EU는 콘텐츠에 대한 규제권한을 확보하고자 전자적 전송을 '소프트웨어 실행서비스'로 분류[22]하는 등 미국과 EU 간에도 모라토리움의 적용대상에 대해서 동상이몽이 지속되고 있다.

한편, 인도네시아는 모라토리움의 적용 대상을 콘텐츠가 아닌 '전송'으로 파악하고 온라인으로 전송되는 '콘텐츠'에 관세를 부과하기 위한 계획을 세우고 있어 논란이 일고 있다. 인도네시아 정부는 물리적 상품을 대상으로 하는 기존 상품품목분류체계에 일반적으로 사용하지 않는 99류를 신설하여 '소프트웨어 및 기타 전자적으로 전송되는 디지털상품'을 관세부과가 가능한 품목으로 분류하였다.[23] 〈표 7-2〉에서 보는 바와 같이 99.01로 표시되는 인도네시아의 상품품목분류체계에는 구체적으로 '운영체제 소프트웨어(9901.10.00)', '응용프로그램 소프트웨어(9901.20.00)', '멀티미디어(음성, 동영상 또는 시청각)(9901.30.00)', '기계장치를 위한 지원 또는 드라이버 데이터(9901.40.00)', '기타 소프트웨어 및 디지털상품(9901.90.00)'이 포함된다. 아직까지 이들 품목에 부과되는 수입관세율은 0%이다. 하지만 신설된 99류 품목에 대한 인도네시아의 WTO 양허세율[24]이 존재하지 않는 관계로 수입관세가 언제라도 50% 또는 100% 이상으로도 상향될 수 있어 온라인으로 인도네시아에 디지털 콘텐츠를 수출하는 해외기업으로서는 커다란 불확실성에 직면해 있다.

[21] WTO (2005).
[22] WTO (2003).
[23] 인도네시아 재무부 규정 No. 17/PMK.010/2018 (Regulation 17).
[24] WTO 양허세율이란 개별 국가가 WTO 가입 당시 WTO에 약속한 각 품목별 수입관세의 최대치이다. WTO 회원국은 원칙적으로 양허세율을 초과하여 수입관세를 부과할 수 없지만 양허세율 이내에서는 자율적으로 수입관세율을 결정할 수 있다. 이렇게 자율적으로 결정된 수입관세율은 모든 WTO 회원국에게 동일하게 적용되는데 이를 최혜국 실행세율이라 한다.

〈표 7-2〉 인도네시아의 디지털제품 상품품목분류

HS코드	품목	수입관세율
99.01	소프트웨어 및 기타 전자적으로 전송되는 디지털상품	
9901.10.00	운영체제 소프트웨어	0.0%
9901.20.00	응용프로그램 소프트웨어	0.0%
9901.30.00	멀티미디어(음성, 동영상 또는 시청각)	0.0%
9901.40.00	기계장치를 위한 지원 또는 드라이버 데이터	0.0%
9901.90.00	기타 소프트웨어 및 디지털상품	0.0%

출처: 인도네시아 재무부

모라토리움을 영구화하자는 주장은 선진국에서 주로 나타난다. 모라토리움으로 수입국 정부가 포기해야 하는 관세징수액 규모는 미미하고 온라인으로 거래되는 콘텐츠에 관세를 부과하기가 현실적으로 불가능한 반면, 소비자 후생 증가 및 생산성 향상 등 경제 전반에 미치는 긍정적인 영향이 크다는 논리가 대표적이다. 모라토리움이 폐지되고 전자적 전송에 관세를 부과하더라도 수입국 정부가 얻을 수 있는 재정수입은 제한적이며 오히려 경제 전반에 발생하는 비용이 편익을 초과한다는 주장이 선진국을 중심으로 힘을 얻고 있다. 실제로 OECD의 연구에 따르면 모라토리움으로 발생하는 전 세계의 세수 손실은 2억 8천만 달러에서 82억 달러로 전체 재정수입의 0.08% 내지 0.23%에 불과하다.[25] 반면 온라인으로 거래되어 세관 당국에 신고되지 않는 전자적 전송에 수입 관세를 부과하기 위해서는 세관 당국이 특별한 기술적 조치를 취해야 한다. 하지만 아직까지 온라인상의 콘텐츠 거래를 추적하여 과세하는 기술이 상용화되지 않았고 이러한 기술을 개발하여 세관 당국이 도입하는 비용도 막대할 것으로 예상된다. 자칫하면 전자적 전송에 관세를 부과하기 위해 지출하는 행정적 비용이 관세수입액을 초과하는 배보다 배꼽이 더 큰 상황이 전개될 수 있다.

모라토리움을 찬성하는 진영에서는 소비자 후생과 산업경쟁력 측면에서도 긍정적인 영향이 많다고 내세운다. OECD는 서적, CD, DVD, 비디오 테이프, 사진 등 디지털화가 가능한 상품이 모두 온라인상에서 전자적으로 국경을 넘어 거래된다면 운송 비용 감소로 소비자 후생이 9억 4천만 달러 증가한다고 추정했다.[26] 개도국의 제조기업 또는 서비스

[25] Andrenelli and López González (2019).
[26] 앞의 책.

기업 입장에서도 선진국의 혁신적인 디지털 서비스를 온라인으로 저렴하게 수입하여 사용한다면 수출경쟁력과 산업 전반의 경쟁력을 향상시킬 수 있다.[27]

모라토리움을 반대하는 주장이 디지털 보호주의에 불과하다는 비판도 가능하다. 수입 콘텐츠와 소프트웨어에 관세를 부과하는 등 외국 기업에 대한 차별적인 조치를 통해 국내 디지털 산업을 육성하려는 시도는 과거 무수히 반복되었지만 모두 실패한 유치산업보호론의 디지털 버전에 불과할 뿐이라는 것이다.[28] 또한 전자적 전송에 관세가 부과되면 데이터, 디지털 제품, 디지털 서비스의 국경 간 거래가 저해되어 이를 핵심 생산요소로 사용하는 기타 산업에도 부정적인 영향이 미친다.[29] 보호주의적 목적이 아니라 순수하게 재정수입을 늘리기 위한 목적이라면 외국 상품을 국내 상품에 비해 차별하는 관세보다는 부가가치세나 재화용역세 등과 같이 비차별적인 내국세가 적절하다는 주장도 경청할 필요가 있다.[30]

모라토리움이 재정수입에 미치는 영향 – 우리나라의 사례

다양한 무역협상에서 디지털무역에 관한 논의를 진행하고 있는 우리나라는 모라토리움에 대해서도 명확한 입장과 전략을 가지고 협상에 임해야 한다. 개도국이 주장하는 것처럼 우리에게도 모라토리움으로 인한 세수 손실이 크다면 무역협상에서 모라토리움의 영구화를 지지할 실익이 적다. 반면 다소간 재정손실이 발생하더라도 우리 콘텐츠산업이 해외에서 더 큰 수출기회를 얻을 수 있다면 무역협상에서 모라토리움을 적극 지지할 필요가 있다. 그러나 아직까지 관련 통계가 체계적으로 집계되지 않는 관계로 우리가 온라인으로 수입하는 전자적 전송의 규모가 얼마인지, 모라토리움으로 우리 정부가 포기해야 하는 관세수입액이 얼마인지 구체적으로 알 수 없어 협상에 어려움이 많다. 아래에서는 전자적 전송의 무역 규모를 추정하는 방법론 중 일부를 소개하고 우리나라의 디지털 콘텐츠 수출입 규모와 모라토리움으로 인한 예상 세수 손실이 어느 정도인지 살펴본다.

[27] 앞의 책.
[28] Cory (2020).
[29] 앞의 책.
[30] WTO (2020).

(1) 디지털화 가능한 물리적 상품의 무역 현황

온라인 공간에서 국경을 넘어 기업과 사용자 간에 직접 거래되는 전자적 전송 또는 디지털 제품의 특성상 정확한 수출입 규모를 알기 어렵다. 공식적인 통관 과정을 거치지 않고 세관 당국에 신고도 되지 않기 때문이다. 다만 콘텐츠가 사진, 영화필름, 인쇄물, 비디오 테이프, CD, DVD 등 물리적 매체에 담겨 교역되는 경우에는 일반적인 상품과 같은 통관절차를 거치기 때문에 수출과 수입 규모가 세관 당국에 의해 구체적으로 집계된다. 인터넷이 발달하기 이전에는 해외 콘텐츠를 소비하기 위해서는 콘텐츠가 포함된 물리적 매체를 수입하는 길 외에는 방법이 없었다.[31] 광대역 인터넷과 모바일이 발달한 현재에는 이런 콘텐츠를 포함한 물리적 매체의 상당 부분이 디지털 부호로 전환되어 전자적으로 전송된다고 가정할 수 있다. 이렇듯 전자적 전송을 디지털화가 가능한 물리적 상품[32]이라고 정의한다면 전통적인 상품무역분류체계와 정형화된 수출입통계를 사용할 수 있어 보다 정교한 분석이 가능하다.

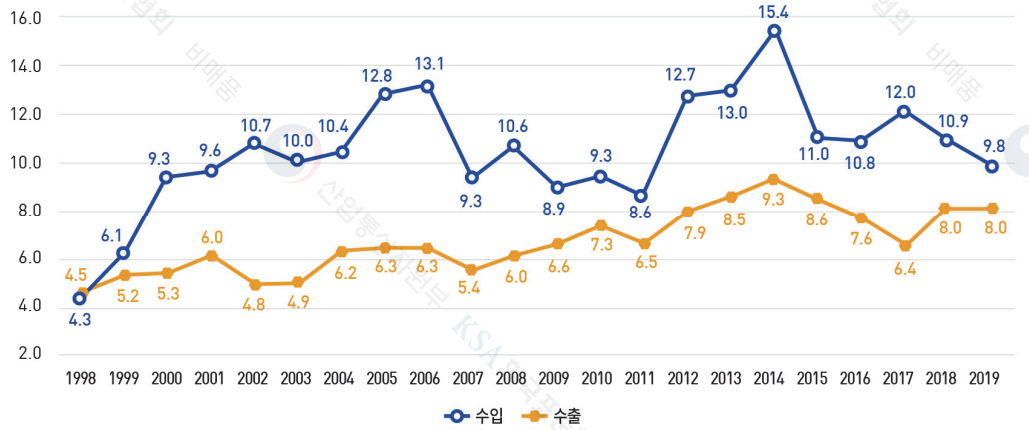
〈그림 7-6〉에서 보는 바와 같이 우리나라의 디지털화가 가능한 상품의 실제 대세계 수입 규모는 꾸준히 수출 규모를 상회해 왔다. 해외 콘텐츠에 대한 국내수요가 국내 콘텐츠에 대한 해외수요보다 더욱 크다는 점을 알 수 있다. 그러나 2014년 이후 대세계 수입이 급격히 감소하여 수출입 간 격차가 좁아지는 추세이다. 2014년에는 15억 4천만 달러의 디지털화가 가능한 상품이 수입되어 역대 최대치를 기록했지만 이후 수입 규모가 가파르게 줄어들어 2019년에는 수입 규모가 9억 8천만 달러에 불과했다. 수입 규모가 큰 변동을 보인데 반해 해당 상품의 수출 규모는 안정적인 성장세를 보인다. 인터넷이 상용화되기 시작한 1990년대 후반 이후 디지털화가 가능한 상품의 수출은 수입과 달리 완만한 상승세를 보였으며, 2019년에는 8억 달러로 전년 수준을 유지했다.

[31] 국내 소비자가 직접 해외로 이동하여 문화·오락 콘텐츠를 소비하거나 외국에 파견되어 첨단장비의 사용법을 교육받거나 전문서비스를 제공받는 방법도 물론 가능하다. 이러한 무역은 서비스무역의 4가지 유형 중 '공급유형 2: 해외소비'에 해당한다.

[32] HS 10단위를 기준으로 한 디지털화가 가능한 물리적 상품 중에는 콘텐츠가 포함되지 않은 기록 매체와 볼링용품 등 디지털화할 수 없는 품목이 포함되어 있다. 여기서는 콘텐츠가 포함되지 않은 기록 매체와 디지털화할 수 없는 상품은 제외한다. 전자적 전송의 규모를 측정하는 보다 구체적인 방법은 【참고】를 참조하기 바란다.

그림 7-6 ▸ 우리나라의 디지털화 가능한 제품의 대세계 수출입 추이

(단위: 억 달러)

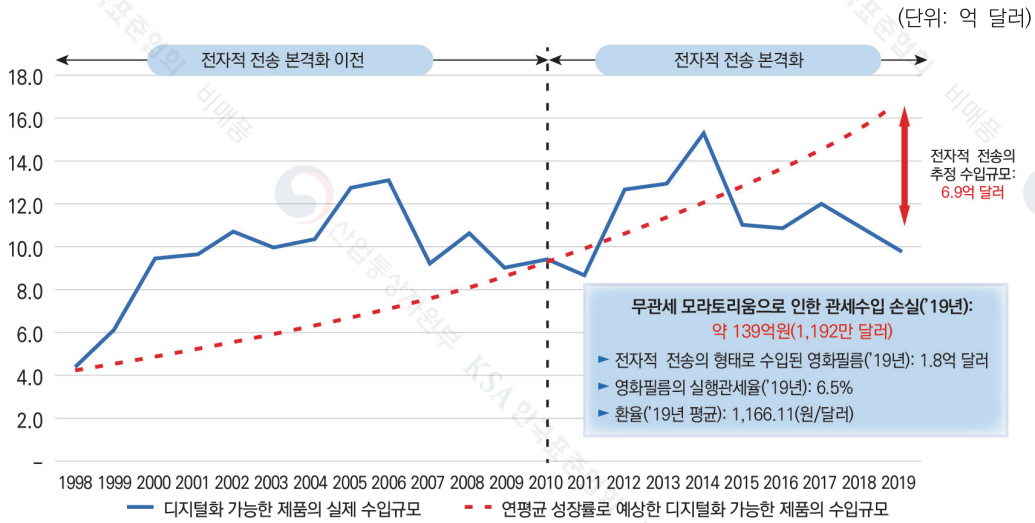


자료: 곽동철(2021)

(2) 전자적 전송의 수입 규모와 모라토리움으로 인한 세수손실 규모

HS 10단위 품목 중 디지털화가 가능한 129개 물리적 상품의 대세계 수입은 1998년부터 2010년 동안 연간 6.7%씩 증가하였다. 이를 토대로 한 2019년의 해당 상품의 수입 규모는 약 16억 7천만 달러로 예상되었으나 무역통계로 확인된 실제 수입 규모는 이보다 크게 적은 9억 8천만 달러에 불과하다. 디지털화 가능한 제품의 상당 부분이 전자적 전송의 형태로 온라인으로 거래됨에 따라 예상 수입 규모와 실제 수입 규모 간 차이가 발생하였다고 볼 수 있다. 따라서 〈그림 7-7〉에 나타난 것처럼 예상 수입 규모과 실제 수입 규모의 차이인 약 6억 9천만 달러가 2019년 우리나라 전자적 전송의 전체 수입 규모라고 볼 수 있다. 2019년 우리의 총 상품수입 규모가 5,033억 달러인데 비하면 6억 9천만 달러는 그리 큰 규모라고 하긴 어렵다. 그러나 유튜브, 넷플릭스 등 OTT 플랫폼과 네이버 웹툰, 카카오 픽코마 등 미디어 콘텐츠에 특화된 온라인 플랫폼이 코로나19 이후 크게 성장하고 있는 점, 누구도 모방할 수 없는 독창적인 콘텐츠를 내세운 중소기업 및 스타트업의 해외시장 진출이 적극적으로 이어지고 있다는 점에서 향후 전자적 전송의 수입 뿐만 아니라 수출 규모도 더욱 커질 것으로 예상된다.

그림 7-7 ▸ 우리나라의 디지털화 가능한 제품의 대세계 수출입 추이



주: 환율은 한국은행이 발표한 2019년 평균환율
자료: 곽동철(2021)

그렇다면 모라토리움이 영구화되어 전자적 전송에 관세를 부과할 수 없게 된다면 수입국 정부에 막대한 재정손실이 발생한다는 개도국의 논리가 우리나라에도 동일하게 적용될까? 결론부터 얘기하자면 절대 그렇지 않다. 전자적 전송에 관세를 부과하기 어렵다는 기술적인 문제점도 고려해야겠지만 현재 디지털화 가능한 물리적 매체에 부과되는 관세율이 온라인으로 전송되는 동일 콘텐츠에도 유지된다고 가정할 때, 2019년 한 해 동안 기껏해야 약 139억 원(약 1,192만 달러)의 관세수입 손실이 발생했을 뿐이다(〈그림 7-7〉 참조). 다시 말해 모라토리움이 폐지되어 우리 정부가 넷플릭스를 통해 들어오는 미드나 할리우드 영화, 아이튠즈 뮤직에 업로드된 팝송에 관세를 부과하더라도 정부가 추가로 거둘 수 있는 세수가 140억 원에도 미치지 못한다는 것이다. 이미 대부분의 디지털화 가능한 제품이 WTO협정 및 정보기술협정(ITA)[33]의 적용을 받아 우리나라로 무관세로 수입되고 있으며, 영화필름 수입 시에만 6.5%의 관세가 부과되는 실정이다.[34] 그마저도 한-미 FTA, 한-EU FTA 등의 특혜관세와 최빈개발도상국에 대한 특혜관세 등으로 해외에서 제작된

[33] ITA는 일부 WTO 회원국 간에 컴퓨터, 통신장비, 반도체, 소프트웨어에 대한 관세를 상호 철폐하기로 한 협정으로 1996년 12월에 합의되었다. ITA 회원국들은 GPS 내비게이션장비, 자기공명장치, 초음파진단장비 등도 협정의 대상 품목에 추가하는 ITA II를 2015년 7월에 합의하였다. ITA에 대해서는 〈https://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itaintro_e.htm〉 참고.
[34] 사진 및 영화필름의 관세는 가격에 비례하는 종가세와 물품의 양에 비례하는 종량세가 선택적으로 사용된다.

영화필름의 대부분이 한 푼의 관세도 내지 않고 우리나라로 수입되고 있다.

〈표 7-3〉에서 알 수 있듯이 사진 및 영화필름의 경우 2010년에만 하더라도 2억 4천만 달러 이상이 수입되었다. 그러나 채 10년도 지나지 않은 2019년에는 4천 달러 미만의 사진 및 영화필름이 수입되어 물리적 매체를 활용한 콘텐츠 소비행태는 더이상 대중의 관심사가 아님을 알 수 있다. 문화·여가생활에 대한 일반 대중의 수요가 과거보다 더욱 커졌다는 점을 감안하면 스트리밍이나 디지털 파일 등 전자적 전송의 규모가 사진 및 영화필름 분야에서 상당한 규모로 이루어지고 있음을 짐작할 수 있다. 구체적으로 2019년 한 해 전자적 전송 형태로 수입된 영화필름의 규모는 1억 8천만 달러 정도이다. 미국이나 EU에서 수입되는 영화필름에는 FTA 특혜관세가 적용되는 점을 고려할 경우 무관세 모라토리움으로 우리 세관 당국이 징수하지 못한 관세액은 139억 원에도 미치지 못할 가능성이 크다. 결국 우리나라의 한해 총 관세 징수실적이 7조 9천억 원인데 비해 모라토리움으로 거두지 못한 관세액은 최대 139억 원으로 전체 관세수입의 0.2%에 불과하다. 국제적으로 합의된 모라토리움이 국내에 미치는 경제적 영향은 개도국의 주장과는 달리 극히 제한적이라는 얘기다.

〈표 7-3〉 우리나라의 사진 및 영화필름 수입 현황

(단위: 만 달러)

	1998년		2010년		2019년	
	금액	(비중)	금액	(비중)	금액	(비중)
미국	1,581.91	(33.5%)	5,573.60	(22.6%)	**0.21**	**(60.5%)**
영국	100.03	(2.1%)	63.45	(0.3%)	**0.07**	**(20.7%)**
독일	8.09	(0.2%)	58.96	(0.2%)	**0.02**	**(6.7%)**
폴란드	-	-	-	-	**0.02**	**(5.7%)**
홍콩	187.74	(4.0%)	20.40	(0.1%)	**0.01**	**(3.2%)**
미얀마	-	-	-	-	**0.01**	**(2.3%)**
프랑스	100.72	(2.1%)	210.18	(0.9%)	**0.00**	**(0.8%)**
기타	2,749.45	(58.2)	18,729.12	(76.0%)	-	-
합계	4,727.95	(100.0%)	24,655.70	(100.0%)	**0.35**	**(100.0%)**

주1: 사진 및 영화필름은 HS 370510, 370520, 370590, 370610, 370690 기준
주2: 비중은 전체 사진 및 영화필름 수입 중 해당 국가의 비중
자료: 곽동철(2021)

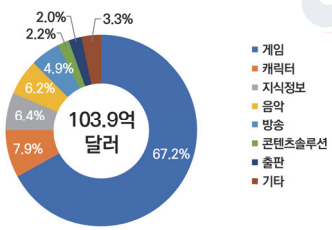
(3) 소결

WTO에서 합의된 모라토리움의 효력이 유지되어 수입되는 디지털 제품에 관세를 부과할 수 없을 경우 우리나라가 입는 재정손실은 미미한 반면, 해외시장을 적극 공략 중인 국내 디지털 콘텐츠산업에 미치는 긍정적인 효과는 상당하다. 〈그림 7-8〉에서 보는 바와 같이 2019년 우리 콘텐츠산업의 수출은 전년 대비 8.1% 증가하여 103억 9천만 달러에 달했다. 특히 문화콘텐츠 분야 중 게임의 수출 비중이 67%일 정도로 우리 온라인 게임에 대한 해외 수요가 인도, 터키, 태국 등에서 많다. 싸이, BTS, 블랙핑크 등 K-팝의 세계적 인기몰이도 유튜브, 페이스북 등 온라인 매체를 통해 디지털 음원과 뮤직비디오가 전자적 전송의 형태로 변환되어 물리적 거리에 관계없이 전 세계에서 소비되면서 가능해졌다. 최근에는 K-웹툰의 성장세도 주목할 만하다. 네이버 웹툰의 유료 콘텐츠 하루 거래액은 30억 원에 달하며, 카카오 픽코마는 일본 내에서 비게임앱 월간 매출 1위를 달성할 정도로 온라인 플랫폼을 활용한 K-웹툰의 수출도 급성장하고 있다.[35]

2020년 상반기에는 콘텐츠산업의 전체 매출액이 전년 동기보다 1.9% 감소한 반면 수출은 4.8% 증가하여 50억 7,978만 달러에 달하는 것으로 나타났다.[36] 향후 K-콘텐츠 시장은 연평균 3.26% 성장하여 2024년에는 719억 달러에 달하는 큰 시장으로 성장할 것으로 예상된다.[37] 디지털 콘텐츠 외에 전자적 전송의 중요한 한 축인 소프트웨어의 수출도 2019년 한 해 동안 139억 6천만 달러를 기록하며 지속적인 성장세를 보이고 있음을 〈그림 7-9〉를 통해 알 수 있다. 소프트웨어 유형 중에서는 IT서비스의 수출비중이 51.7%로 가장 크다.

그림 7-8 ▸ 분야별 콘텐츠산업 수출비중(2019년)

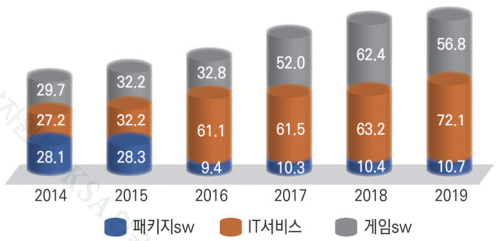
(단위: %)



자료: 한국콘텐츠진흥원

그림 7-9 ▸ 유형별 소프트웨어 수출 추이

(단위: 억 달러)



자료: 소프트웨어정책연구소

[35] 인터넷기업협회(2020).
[36] 산업통상자원부(2020).
[37] 앞의 책.

요약하자면, 모라토리움의 영구화를 반대하며 일부 개도국이 주장하는 재정 손실 및 디지털 유치산업 보호론 등의 논리는 우리나라에 적용되지 않는다. 오히려 모라토리움이 폐지되어 온라인 상에 관세장벽이 만들어지는 경우 우리 콘텐츠산업이 해외시장에서 차별적인 무역장벽에 가로막히고 국내 콘텐츠시장이 위축되는 등 국내 콘텐츠산업과 국내 소비자가 부정적 영향을 입을 가능성이 크다. 결국 디지털기술을 활용하여 교역하는 시대에 우리 정부가 택해야 하는 통상정책은 명확하다. 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움의 영구화를 적극 지지하여 우리 디지털 콘텐츠산업의 해외시장 진출을 지원해야 한다.

마무리

결론 및 시사점

디지털통상과 관련하여 지난 20여년 동안 WTO의 유일한 성과였던 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움을 둘러싼 논란이 최근 재점화되었다. 미국, EU를 중심으로 한 선진국은 소비자 후생 증가, 중소기업의 수출경쟁력 강화, 경제 전반의 생산성 향상 등을 이유로 무관세 모라토리움의 영구화를 지지한다. 반면, 인도, 인도네시아, 남아프리카공화국 등 개도국은 모라토리움으로 인한 세수 손실 우려, 모라토리움의 경제적 영향에 대한 체계적인 연구 부족, 자국 IT 산업 보호 등을 명분으로 모라토리움의 영구화를 반대하거나 심지어 폐지를 주장한다. 인도네시아의 경우, 해외에서 수입되는 디지털 제품에 관세를 부과하기 위해 자국 상품품목분류체계를 개정하는 등 구체적인 움직임을 보이고 있다.

WTO에서의 논의에 진전이 없자 일부 선진국은 FTA를 활용하여 무관세 모라토리움을 영구화하고 있다. 그러나 이러한 현상이 모든 FTA에서 나타나는 일반적인 현상은 아니다. 동아시아 지역의 메가 FTA 중 하나인 RCEP은 기존 FTA와 달리 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움을 영구화한다는 조항을 배제하고 추후 WTO 각료회의의 결과에 따라 개별 국가의 입장을 재정립하기로 했다. WTO 전자상거래 협상, 싱가포르와의 디지털동반자협정 협상, 싱가포르-칠레-뉴질랜드 디지털경제동반자협정(DEPA) 가입 협상을 진행 중인 우리나라도 국내 디지털 콘텐츠산업의 이해관계를 반영하여 주요 의제인 무관세 모

라토리움에 대해 효과적인 협상 전략을 수립해야 한다.

모라토리움에 대한 구체적인 협상 전략을 시급히 세워야 하지만 관련 통계가 부실하고 경제적 영향분석이 제대로 이루어지지 않아 실제 협상에서는 어려움이 많다. 전자적 전송을 디지털화 가능한 상품으로 한정할 경우 2019년 한해 우리나라의 전자적 전송 수입 규모는 약 6억 9천만 달러 정도이며 모라토리움으로 인해 징수하지 못한 관세수입은 약 139억 원에 불과하다. 디지털화가 가능한 대부분의 상품이 이미 무관세로 수입되고 있기 때문이다. 모라토리움으로 인한 관세수입 손실 규모는 전체 관세수입과 비교할 때 0.2% 정도로 극히 미미한 수준이므로 모라토리움의 영구화가 우리나라에 미치는 재정적 영향은 아주 작다.

모라토리움으로 포기해야 하는 재정수입은 미미한 반면 모라토리움 폐지시 우리 디지털 콘텐츠산업이 해외시장에서 겪게 되는 부정적 영향은 상당히 클 것임에 분명하다. K-팝, K-웹툰, K-드라마, K-무비, K-게임 등 전자적 전송 또는 디지털 제품의 형태로 수출되는 우리 디지털 콘텐츠에 대한 해외 수요가 지속적으로 증가하고 있기 때문이다. WTO 차원에서 모라토리움의 영구화 혹은 연장에 대한 합의가 이루어지지 않는다면 우리 디지털 콘텐츠기업은 해외시장에서 예기치 못한 관세장벽에 직면하고 차별적인 환경에서 현지 기업과 경쟁할 수밖에 없다.

온라인으로 전송되는 K-콘텐츠가 해외에서 큰 인기를 얻고 있는 상황에서 전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움의 영구화는 국내 디지털 콘텐츠산업의 수출확대를 위한 필요조건이다. 우리 정부는 현재 진행 중인 무역협상에서 모라토리움의 영구화를 적극 지지하여 우리 디지털 콘텐츠기업이 맞닥뜨린 불확실성을 근본적으로 제거해야 한다.

토론 질문

- 현재 WTO에서 합의된 '전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움 선언'을 둘러싼 쟁점은 무엇인가?
- 무관세 모라토리움의 영구화를 주장하는 입장과 반대하는 입장의 논리는 무엇인가?
- 무관세 모라토리움으로 인한 세수손실 규모를 어떻게 추정할 수 있는가?
- 온라인으로 콘텐츠의 교역이 이루어지는 시대에 한국이 취해야 할 바람직한 통상정책의 방향은 어떠해야 하는가?

참고문헌

(1) 국내문헌

곽동철 (2021). K-POP과 K-웹툰에 관세를?: 전자적 전송에 대한 무관세 논의 현황과 정책적 대응. 한국무역협회 KITA 통상리포트, 제2호.

이한영·차성민 (2018). 데이터 국가간 이동에 관한 규제정책의 통상법적 합치성 제고방안 연구. KIEP 중장기통상전략연구, 18-03.

(2) 국외문헌

Andrenelli, A. & López González, J. (2019). Electronic Transmissions and International Trade – Shedding New Light on the Moratorium Debate. OECD Trade Policy Papers, No. 233.

Banga, R. (2019). Growing Trade in Electronic Transmission: Implications for the South. UNCTAD Research Paper, No. 29 (UNCTAD/SER.RP/2019/1/Rev1).

Burri, M. & Polanco, R. (2020). Digital Trade Provisions in Preferential Trade Agreements: Introducing a New Dataset. *Journal of International Economic Law*, 23(1): 187-220.

Kozul-Wright, R. & Banga, R. (2020). Moratorium on Electronic Transmissions: Fiscal Implications and Way Forward. UNCTAD Research paper, No. 47 (UNCTAD/SER.RP/2020/6).

Makiyama, H. (2019). The Economic Losses from Ending the WTO Moratorium on WTO Moratorium on Electronic Transmissions. ECIPE Policy Brief, No. 3/2019.

(3) WTO 문서

WTO (1998). Declaration on Global Electronic Commerce – Adopted on 20 May 1998. WT/MIN(98)/DEC/2. 25 May 25 1998.

WTO (2001). Dedicated Discussion on Electronic Commerce under the Auspices of the General Council on 15 June 2001 – Summary by the Secretariat of the

Issues Raised. WT/GC/W/436. 6 July 2001.

WTO (2003). Work Programme on Electronic Commerce - Classification Issue - Submission from the European Communities. WT/GC/W/497. 9 May 2003.

WTO (2005). Sixth Dedicated Discussion on Electronic Commerce under the Auspices of the General Council on 7 and 21 November 2005 - Summary by the Secretariat of the Issues Raised. WT/GC/W/556. 30 November 2005.

WTO (2016). Fiscal Implications of the Customs Moratorium on Electronic Transmissions: The Case of Digitisable Goods. JOB/GC/114. 20 December 2016.

WTO (2017). Statement by Indonesia - Facilitator's Consultation on Electronic Commerce, MC11 Declaration, and Other Relevant Plenary Sessions. 20 December 2017.

WTO (2019a). Work Programme on Electronic Commerce - General Council Decision - Adopted on 10 December 2019. WT/L/1079. 11 December 2019.

WTO (2020). Work Programme on Electronic Commerce - The E-Commerce Moratorium: Scope and Impact - Communication from India and South Africa. WT/GC/W/798. 11 March 2020.

(4) 기타 자료

산업통상자원부 (2020). 통하는 세상 - 통상, 제108호.

인터넷기업협회 (2020). K-웹툰, 확장일로부터 탄탄대로까지-3P로 살펴본 웹툰 산업 현황, 2020년 8월. 인터넷 산업 트렌드 리포트, 제5호.

Cory, N. (2020). ITIF Pre-hearing Statement Regarding the Economic Impact of Digital and E-commerce Trade Provisions in Past U.S. Trade Agreements. United States International Trade Commission Investigation, No. 105-008.

Fortnam, B. & Caporal, J. (2017). Moratoriums on E-commerce, TRIPS Non-violation Complaints to Be Renewed after Last-minute Showdown. Inside US Trade. 13 December 2017.

UNCTAD (2021). What Is at Stake for Developing Countries in Trade Negotiations on E-Commerce?: The Case of the Joint Statement Initiative. UNCTAD/DITC/TNCD/2020/5.

WTO (2019b). "Moratorium on Electronic Transmission: Economic and Tariff

Revenue Effects." Presented at Webinar on the Moratorium on Customs Duties on Electronic Transmissions. WTO Economic Research and Statistics Division.

부 록

1. 전자적 전송의 규모를 측정하기 위한 연구방법

전자적 전송의 규모를 추정하기 위한 시도는 WTO와 UNCTAD 등 국제기구에서 본격적으로 이루어졌다. WTO 사무국은 HS 6단위 기준으로 30개 품목을 디지털화가 가능한 상품으로 구분하였다.[38] Banga(2019), WTO (2019b), Kozul-Wright and Banga (2020)의 기존 연구는 HS 6단위 기준으로 '사진 및 영화필름', '인쇄물', '음성 및 미디어', '소프트웨어', '비디오게임'을 디지털화 가능한 상품군으로 선정하였다. 그러나 이들 연구는 HS 6단위로 디지털화 가능한 품목을 선정하다보니 콘텐츠가 포함되지 않은(전자적으로 전송이 불가능한 순수한 의미의 물리적 상품인) 기록 매체와 디지털화할 수 없는 품목까지 연구대상의 범위에 포함시키는 오류를 피할 수 없었다.

기존 연구가 갖는 한계점을 보완하기 위해 곽동철(2021)은 국내에서 무역통계가 입수 가능한 가장 세분화된 품목분류인 HS 10단위 품목을 분석했다. 이를 토대로 디지털화되어 온라인 전송이 가능한 129개 제품을 선정하였다. Banga (2019)의 품목 중 HS 10단위 기준으로 콘텐츠가 포함되지 않은 기록 매체[39]와 볼링용품 등 디지털화할 수 없는 품목[40]을 제외하여 더욱 정교하고 세분화된 분석을 실시하였다.

온라인으로 소비되는 전자적 전송의 수입 규모를 직접적으로 측정하기에는 현실적인 제약이 많다. 따라서 간접적인 방법으로 추정할 수밖에 없다. 이를 위해 우선 1998년부터 국내에 최초의 스마트폰인 3세대 아이폰이 정식 출시된 2010년까지 기간을 전자적

[38] WTO (2016).
[39] 가령, HS 8523511000(기록이 안된 SSD의 비휘발성 기억장치), 8523591000(기록이 안된 기타 반도체 매체), 8523801000(기록이 안된 기타 디스크·테이프).
[40] 가령, HS 9504901020(볼링핀 세터), 950401030(볼링 볼), 9504901040(볼링 레인), 9504901090(기타 볼링용품).

전송이 본격화되기 이전 시기로 보고 이 기간 동안 디지털화 가능한 제품의 연평균 성장률을 구한다. 이러한 연평균 성장률이 전자적 전송이 본격화된 이후에도 지속될 것이란 가정 하에 2011년부터 2019년까지 디지털화 가능한 제품의 잠재적 수입 규모를 추정한다. 이러한 디지털화 가능한 품목의 잠재적 수입 추정치와 해당 품목의 실제 무역통계와의 차이를 전자적 전송으로 간주한다. 이는 전통적으로 물리적 매체에 담겨 교역되었던 콘텐츠가 디지털화되어 온라인으로 전송 가능해지고 해당 품목의 국경 간 거래가 무역통계로 집계되지 않는 전자적 전송으로 대체될 것이란 점에 착안한 것이다. 스트리밍, 빅데이터 분석, 추천 알고리즘, 클라우드 컴퓨팅 등 디지털기술의 급격한 발전과 코로나19 이후 디지털 콘텐츠에 대한 폭발적인 수요를 감안한다면 이러한 방법론으로 추정한 전자적 전송의 규모는 실제보다 과소평가된 보수적인 추정치라고 볼 수 있다.

2. 디지털화 가능한 상품(129개)

분류	HS코드	분류	HS코드
사진 및 영화필름	3705101000	인쇄물	4821100000
	3705109000		4901101000
	3705200000		4901109000
	3705901000		4901911000
	3705902010		4901919000
	3705902020		4901991000
	3705902030		4901999000
	3705903000		4902101010
	3705909010		4902101090
	3705909020		4902109000
	3705909030		4902901010
	3705909090		4902901090
	3706101000		4902909010
	3706102000		4902909090
	3706103010		4903000000
	3706103020		4904000000
	3706103030		4905100000
	3706104000		4905911000
	3706105010		4905919000
	3706105020		4905990000
	3706106010		4906001000
	3706106020		4906002000
	3706901000		4906009000
	3706902000		4907001000
	3706903010		4907002000
	3706903020		4907009000
	3706904000		4908100000
	3706905010		4908901000
	3706905020		4908909000
	3706906010		4909000000
	3706906020		4910001000
			4910009000
			4911100000
			4911911000
			4911919000
			4911990000

분류	HS코드	분류	HS코드
음성 및 미디어	8523491011	소프트웨어	8524311000
	8523491019		8524319000
	8523491020		8524401010
	8523491031		8524401090
	8523491039		8524402010
	8523499011		8524402090
	8523499019		8524403010
	8523499091		8524403090
	8523499092		8523512110
	8523499099		8523512190
	8523802100		8523512920
	8523802210		8523512990
	8523802290		8523521000
	8523802920		8523529000
	8523802990		8523592110
	8524100000		8523592190
	8524321000		8523592920
	8524391000		8523592990
	8524399000		8523593000
	8524511000		8524911000
	8524519000		8524919000
	8524521000		8542122000
	8524529000	비디오게임	9504501000
	8524531000		9504509000
	8524539000		9504301000
	8524600000		9504309000
	8524991000		9504000000
	8524999010		9504902000
	8524999090		9504903000
			9504909020
			9504909090
			9504100000

자료: 곽동철(2021)

제 8 장

구글에 13억불 관세?

디지털세를 둘러싼 미국과 EU의 통상 갈등

오준석 ▮ 숙명여자대학교 경영학부 교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례: 미국과 프랑스간 13억불 관세전쟁?

빅테크 기업에 대한 디지털세를 놓고 미국과 프랑스 사이에 보복관세의 전운이 감돌고 있다. 프랑스가 미국 글로벌 정보기술(IT) 기업에 대한 디지털세(稅) 부과를 잠정 중단한 지 약 1년 만에 디지털세 부과를 통보했고, 미국은 프랑스산 수입품에 최고 100%의 보복 관세를 예고했다. 2020년 1월 프랑스와 미국이 각각 디지털세 부과와 보복 관세를 잠정 유예하기로 합의한 지 11개월 만에 '휴전'은 끝났다.

디지털세뿐 아니라 불법 보조금을 둘러싼 미국과 유럽연합(EU) 간 과거의 이슈뿐만 아니라, 개인정보보호를 위한 일반적 데이터 보호규정(GDPR)에 이르기까지 쟁점이 되고 있다. 디지털세 과세 대상은 프랑스 내 매출 2500만유로, 전 세계적으로 7억5000만유로 이상인 글로벌 IT 기업으로 구글·애플·페이스북·아마존 등이 대상이 되는데, 이들은 프랑스에서 올린 매출 가운데 3%를 세금으로 내야 한다. 미국은 프랑스의 디지털세 징수에 맞서 13억달러 상당의 프랑스산 핸드백, 화장품 등 수입품에 최고 100% 추가 관세를 물린다는 방침이다.

과연 디지털세로 촉발된 미국과 EU간 관세전쟁은 앞으로 어떻게 전개될 것인가?

학습목표

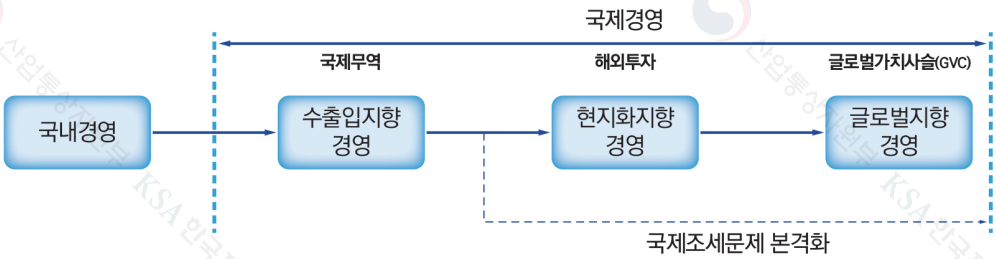
- 국제조세의 2대원칙에 대해 살펴보고, 이중과세의 문제가 발생하는 이유를 이해한다.
- 빅테크 기업들이 원천지국 과세원칙의 적용을 받지 않을 수 있게 된 근거를 파악한다.
- 디지털세 논쟁에서 미국이 유럽과 치열하게 경합하게 된 근본적인 이유는 OECD에서 논의되고 있는 국제규범이 미국의 세수 손실을 가져올 가능성이 높다는데 있음을 이해한다.
- 앞으로 디지털세에 대한 논쟁은 증가되는 서비스무역에 대한 통상문제와 연결될 것이며, 데이터 자산에 대한 보호조치가 새로운 통상문제로 제기될 수 있음을 이해한다.

들어가며

경영의 국제화에 따른 조세문제 등장

이윤 추구를 목적으로 기업이 주체가 되는 상거래 활동을 경영이라고 하면, 이러한 경영활동이 국경선을 넘어 발생하는 것을 국제경영이라고 할 수 있을 것이다. 국제경영 활동은 크게 무역과 투자활동으로 구분할 수 있는데, 수출 또는 수입을 통해 재화와 용역을 국제적으로 이전시키는 무역활동에서는 국제조세(international taxation)에 대한 관심과 국가 간 분쟁이 크지 않다. 그러나, 국제경영 활동으로서 투자활동이 이루어지게 되면, 투자의 형태도 다양해지고, 현지국에서의 정치, 사회 및 경제적인 영향이 다양하게 나타나기 때문에 국제조세가 중요한 문제로 대두되곤 한다.

그림 8-1 ▸ 경영의 국제화



출처: 저자 작성

해외투자의 유형: 법인실체형 v. 계약형

먼저 국제경영 활동으로서 해외투자는 해외직접투자(Foreign Direct Investment; FDI), 해외포트폴리오투자(Foreign Portfolio Investment; FPI) 그리고 계약형투자(Contract Type Investment; CTI)로 구분된다. 해외직접투자와 해외포트폴리오투자의 경우에는 현지국에서 법적인 실체(legal entity)를 갖기 때문에, 계약형투자와 구분되기도 한다. 해외직접투자의 경우에는 투자자가 직접 경영의사결정에 참여하거나 지배함으로써, 자본의 조달과 운용에 대한 결정을 하는 경우를 말한다. 반면에 해외포트폴리오 투자의 경우에는, 자본투자자가 직접 의사결정에 참여하지 않고, 금융기관이나 금융전문가를 대리인으로 내세워 대리인이 경영의사결정을 하는데, 흔히 금융기관에서 해외 펀드상품으로 불리우고 있다. 이러한 법인실체형 투자와

달리 계약형 투자는 프랜차이즈나 라이센스 계약을 통해서 현지국 파트너와 합작을 하거나 동업을 하는 형태로 투자가 이루어지는데, 최근에는 지식재산권(Intellectual Property Right; IPR)의 국제적 이전이 증가함에 따라서, 계약형 해외투자도 증가하고 있다. 해외투자가 법인실체형으로 이루어지던 계약형으로 이루어지던, 현지국에서 투자를 통해 생산, 기술이전, 서비스 제공 및 유통시설을 확보하게 되면, 로열티(Royalty income) 또는 사업소득(business income)이 발생하게 되고, 고용효과 및 현지 파트너와의 성과배분 등에 있어서 국제적인 조세문제를 야기하게 된다.

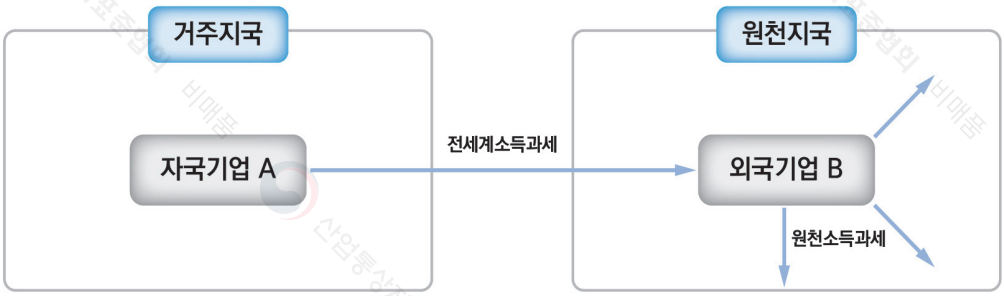
본문

국제조세의 2대 과세원칙

국제조세(international taxation)는 국제적인 거래로 인해 과세당국이 부과하는 조세문제를 말한다. 본국(home country)[1]과 현지국(local country;host country)[2]과세당국에서, 국제적인 거래에 대해 과세하는 원칙은 크게 거주지국 과세당국의 전세계소득 과세원칙(worldwide income taxation principle)과 원천지국 과세당국의 원천소득 과세원칙(source income taxation principle)이다. 흔히 두 원칙이 충돌하게 되면, 국제거래에 참여한 개인 또는 기업은 이중과세(double taxation)위험에 노출되는데, 이중과세위험을 제거하고 국제거래를 활성화시키기 위해 당사국 간에는 조세조약(tax treaty)을 체결하게 된다.

[1] 국제경영학에서 사용하는 본국(home country)이라는 표현보다는 국제조세용어로는 거주지국(resident country)이라는 표현을 사용한다.
[2] 국제경영학에서 사용하는 현지국(host country,local country)이라는 표현보다는 국제조세용어로는 원천지국(source country)이라는 표현을 사용한다.

그림 8-2 ▸ 국제조세의 2대 과세원칙



출처: 저자 작성

거주지국 과세당국이 자국기업 A에 대해서 조세를 부과하는 원칙은 전세계 소득에 대한 과세원칙이다. 자국기업이 창업하여 국내경영에 성공하고 국제경영을 할 때까지, 시장기회와 경쟁력을 갖출 수 있도록 거주지국에서 도움을 주었기 때문에, 자국기업 A가 국내인 거주지국에서 소득을 창출하던, 해외에서 소득을 창출하던 거주지국 과세당국은 과세할 수 있다는 것이다. 반면에, 원천지국에서 외국기업 B는 현지국에서 A기업과 같은 경영의 국제화과정을 거치지 않고, 시장에 진입하였기 때문에 원천지국에서 벌어들인 소득에 대해서만 과세할 수 있다는 것이다. 거주지국 과세원칙과 원천지국 과세원칙은 경제학의 GNP와 GDP 개념을 생각하면 쉽게 구분할 수 있다. 거주지국 과세당국의 입장에서는 GNP의 개념으로 과세대상 소득을 계산하는 것이고, 원천지국 과세당국에서는 GDP의 개념으로 과세대상 소득을 계산하는 것이다.

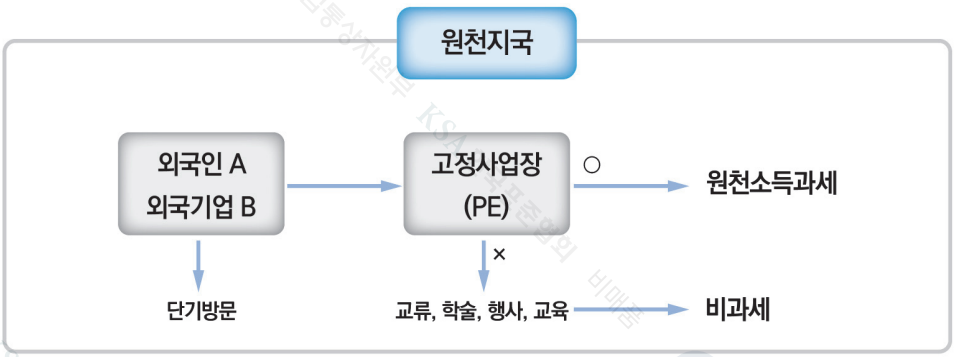
류현진 선수나 손흥민 선수는 세계적인 스포츠 스타로서 해외에서 활동하고 있는데, 이러한 선수를 키워낸 한국의 과세당국은 학창시절을 거치면서 훈련 및 경기경험을 통해 국제적인 경쟁력을 갖추도록 했기에 한국을 떠나서 미국이나 영국 어디에서 경제활동을 하더라도 소득에 대해서 과세할 수 있다는 입장이 전세계소득 과세원칙이다. 반면에, 류현진 선수가 활동하고 있는 미국이나 손흥민 선수가 활동하고 있는 영국의 과세당국의 입장에서는 그러한 기회를 주지는 못했지만, 현재 활동하는 곳에서 지속적인 소득창출 기회를 준 것은 분명하기 때문에 두 선수가 각각 미국과 영국에서 벌어들인 소득에 대해서는 원천소득에 대한 과세권을 갖는다는 것이 원천소득 과세원칙이다. 그런데, 세금을 내는 류현진 선수의 입장에서는 어떨까 한번 생각해보면, 한 해 동안 벌어들인 소득에 대해서 거주지국인 한국과 원천지국인 미국에서 각각 과세하게 되면 동일한 소득에 대해

두 번 세금을 내는 부당한 상황을 겪게 되므로 이러한 경우, 미국 현지에서 낸 세금은 거주지인 한국에서 낼 세금에서 제외시켜 준다던지 하는 예외 조항을 조세조약에 두어 이중과세(double taxation)[3]를 방지하게 된다. 따라서, 기업이 국내경영에서 국제경영으로 이행하고, 해외투자에 대한 조사를 할 때는 일차적으로 거주지국과 원천지국 간에 조세조약이 체결되어 있는가를 확인하게 된다.

고정사업장(Permanent Establishment;PE)

삼성동 코엑스에서 전시회를 하거나 예술의 전당에서 세계적인 음악가가 공연을 하는 것을 생각해 보자. 현지국 과세당국의 입장에서는 본격적인 국제거래 활동과 단순한 국제교류 활동을 구분하여 원천소득에 과세할 것인가를 판단할 필요가 있다. 단기간의 관광이나 전시, 교육, 문화, 예술, 스포츠 등의 행사 및 교류활동은 그 과정에서 혹시 소득이 발생하였더라도 세금을 파악하기도 어려울뿐더러, 과세하는 것이 자칫 국가 간 상호이해와 신뢰를 구축하는데 방해가 되어 교류의 실익에 비해 과세의 이득이 미미할 수가 있다. 따라서, 원천지국에서는 적극적이고 지속적인 경제활동으로 인해서 발생한 소득에 대해서만 과세하게 되는데, '적극적이고 지속적인 경제활동'과 단기적인 교류활동을 구분하는 기준에는 고정사업장(Permanent Establishment;PE)이 있다.

그림 8-3 ▸ 고정사업장에 따른 원천소득 과세원칙의 적용



출처: 저자 작성

[3] 이중과세(double taxation)는 경제적 이중과세(economic double taxation)과 법률적 이중과세(legal double taxation)로 구분된다. 경제적 이중과세는 동일 소득이 한 과세당국에서 두 번에 걸쳐 과세되는 것을 말하는데 비해, 법률적 이중과세는 동일소득에 대해 둘 이상의 과세당국에서 세금을 부과하는 것을 말한다.

국제경영환경에서 글로벌화(globalization)는 진입장벽의 완화에 따른 상호의존성의 심화와 더불어서, 다국적경영(multi-national business)을 가능케 하였다. 동시에, 현지국에서의 조세문제가 중요해지면서, 해외투자를 기획하는 단계에서부터 원천소득 과세위험을 제거하기 위해서 고정사업장을 피하려는 기업들의 시도가 꾸준히 있어왔다.

[사례 1] 고정사업장(Permanent Establishment;P.E.)

국제축구연맹(Federation International de Football Association;FIFA)은 스위스 취리히에 소재하고 있는데, 2002년 월드컵 예선전을 준비하느라 본사에서 파견된 FIFA직원들이 한국에 들어와서 경기 준비를 한 것이 국제조세 문제가 되었던 적이 있다. FIFA 직원들은 경기가 열리기 전 6개월 전에 한국에 들어와 대회시설에 대한 사전점검, 조 추첨 행사는 물론이고 텔레비전 방송중계권 계약체결 및 광고 관련된 논의를 진행하였다. 그리고, 월드컵 예선전을 치르고 난 후, 한국의 국세청은 국제축구연맹(FIFA)의 월드컵 경기를 치른 한국에서의 원천소득에 대해서 과세하려고 하였다.

FIFA는 한국에 고정사업장은 없었지만, 스위스 본사에서 고용된 종업원들이 종속대리인으로서 조직적이고 체계적으로 소득창출 활동을 하였기 때문에 한국의 국세청은 과세할 수 있다는 논리를 폈다.

반면에, FIFA는 월드컵이라는 국제적인 스포츠 교류행사를 한 것으로 영리성과 거리가 먼 행사를 하였으며, 고정사업장을 운영하지 않았기 때문에 과세할 수 없다는 논리로 맞섰다.

[사례 1]에서 보듯이, 월드컵과 같은 국제적인 스포츠 행사의 경우에는 스포츠 교류와 상업적인 성격의 활동[4]이 혼합되어 이루어질 수 있다. 또한, 고정사업장을 소유하기 보다는 임대(rent contract)하거나 리스계약(lease contract)을 통해서 시설을 사용함으로써 원천지국 과세원칙을 피하려고 한다. 조세부과에 있어서는 명목적인 거래 또는 형식[5]과 상관없이 실질적으로 고정사업장을 운영하였으면 과세한다는 실질과세(substance over form)원칙에 의해 원천소득을 부과하는 규범이 정립되어 있기 때문에 과세당국은 고정사업장의 개념을 상법상 설비[6]로 접근한 사례라고 하겠다.

최근에는 디지털기술의 발달에 따라서, 실질적으로 고정사업장의 운영 및 존재 없이도 다국적 경영을 수행[7]하고, 전 세계적으로 상당한 매출을 올리는 디지털 기술회사(digital

[4] 현실의 판례에서는 월드컵 경기의 성격에 대한 실체(substantiality)를 가지고 공방이 이루어졌는데 법원은 경제적 동기의 영리추구활동이 아닌 스포츠 행사가 본질로 월드컵경기는 국제교류로 판단했다.

[5] 법률용어에 '명의'와 '계산'이라는 말이 있다. 형식적이고 공식적인 거래주체를 '명의'라고 한다면, 경제적 동기에 의해서 실질적인 경제적 대가의 흐름을 말할 때 '계산'이라고 한다.'명의'와 '계산'이 일치하지 않으면, 과세는 '계산'에 근거하여 이루어진다는 것으로 실질과세원칙을 쉽게 설명할 수 있다.

[6] 상행위를 수행하는 도구를 설비라고 하는데, 설비에는 인적설비와 물적설비가 있다. 사례에서 종업원의 경우에 인적설비에 해당된다면, 고정사업장 또는 시설의 경우에는 물적 설비에 해당된다는 논리로 접근할 수 있다.

tech companies)들이 등장하게 되어, 고정사업장 논쟁이 국제조세의 중심에 서게 되었다. 흔히 GAFA(Google, Amazon, Facebook and Apple) 또는 FANG(Facebook, Amazon, Netflix, and Google)로 불리는 기업들의 사업모델이라 할 수 있는 플랫폼(platform)이 논의의 중심에 존재한다.

GAFA(Google, Amazon, Facebook, Apple)의 등장

1. 디지털플랫폼기반 사업모델

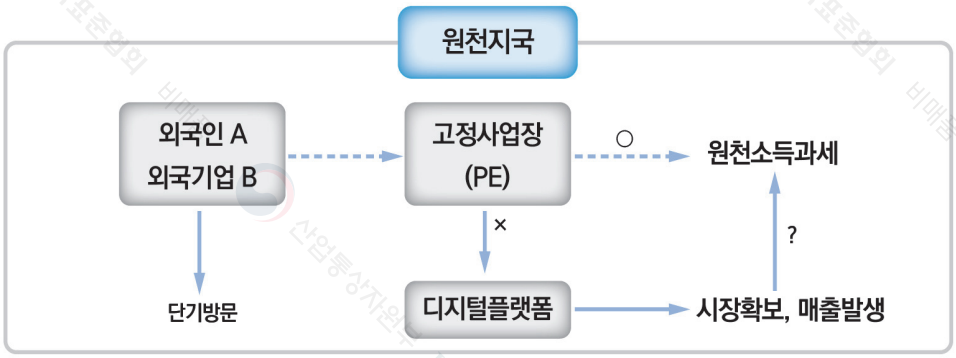
소비자와 생산자 사이에 상품배달과 대금지급이 동일한 과세관할에서 물리적으로 이루어짐으로 국내거래와 국외거래의 구분이 명확했던 과거와 달리, 최근에는 정보기술의 발달로 인해 물리적인 실체가 없는 가상공간을 활용하기 때문에 국·내외 거래구분이 모호해졌다. 디지털 경제에서는 경영활동을 위해서 자본투자가 아닌 디지털 투자(Digital Investment)를 통해 디지털 플랫폼을 만들어내고 이를 통해 디지털 자산(Digital asset)이 과거의 실물자산과는 완전히 다른 방식으로 생산·유통·저장된다는 특징이 있다. 자본·노동집약적인 유형의 재화를 무역의 대상으로 하였던 기존 경제에서와는 달리 디지털 경제에서는 지식을 기반으로 한 무형의 데이터로 무역의 대상이 확대되어 디지털 무역(digital trade)이 등장하였다.

디지털 무역환경에 있어서 핵심은 디지털 플랫폼의 운영에 있다. 디지털 플랫폼으로 실시간 정보교류와 판매가 가능한 글로벌 시장이 창출되고 디지털 인프라를 통해 선진국과 개발도상국 간의 즉각적인 쌍방향적 혁신이 확산되고 있으며 경쟁의 본질이 디지털 플랫폼의 선점으로 전환되고 있는 상황에서 디지털 플랫폼을 활용한 거래에 대한 공평과세가 이루어져야 한다는 시각에서 디지털세 도입에 대한 논의가 국제적으로 진행되고 있다.

디지털기술기업(digital companies; tech companies)들이 활발히 글로벌 경영활동에 참여하는 것이 조세적인 문제가 되는 것은 [그림 8-4]를 통해서 살펴보면 다음과 같다.

[7] 국제경영의 점진적인 단계를 거치지 않고, 창업과 동시에 글로벌 경영을 하는 기업들을 "born global company"(BGC)라고 하는데, 디지털기술기업의 경우에는 창업과 동시에 디지털기술을 이용한 경영을 한다고 하여 'born digital company'(BDC)라고도 한다.

그림 8-4 ▸ 디지털기술기업에 대한 디지털세 부과



출처: 저자 작성

다국적 디지털기술기업들의 경우에는 고정사업장이 존재하지 않으면서도 가상공간에서 디지털 플랫폼을 구축하고, 소비자와 공급자 또는 사용자 간의 연결 및 의사소통을 가능케 한다. 디지털 플랫폼에 소비자가 접근할수록 데이터는 축적되고 분류되며 동시에 플랫폼 참여자 간의 다양하게 변형, 생성되는 새로운 네트워크가 형성되게 된다. 이에 따라 플랫폼 참여자 간의 필요한 정보의 공유가 용이할 뿐만 아니라 상대방의 요구와 반응에 신속한 대응이 이루어질 수 있게 되었다. 이처럼, 디지털 플랫폼을 통한 거래비용의 감소와 세계적 수준의 시장에 대한 즉각적 접근과 네트워크 효과 등을 통해 새로운 시장거래 기회를 확보하는 것은 '지속적이고 적극적인 경영활동을 수행'하기 위한 고정사업장을 운영하는 것과 동일하고 따라서, 원천지국에서는 원천소득에 대해서 과세할 수 있다는 주장이다. 하지만, 이러한 주장은 '고정사업장 없는 원천지국 과세는 없다'는 전통적인 국제조세 규범과 상충되기 때문에, 디지털 플랫폼을 과연 고정사업장으로 볼 수 있는가가 디지털세 논쟁의 핵심이 되고 있는 것이다.

2. OECD BEPS Project와 EU의 Commission Report

디지털경제에서는 디지털 플랫폼의 존재 덕분에 시장참여자가 물리적 거점이 존재하지 않더라도 특정 지역의 특정 고객을 상대로 본원적 활동의 수행이 가능하다. 이런 이유로 인해 기존의 고정사업장을 기준으로 과세관할권과 과세대상 소득의 범위를 판단하기가 모호한 영역들이 발생하게 되었고 과세관청도 혼란이 가중되고 기업들 간의 과세 형평성

문제도 발생하게 되었다. 현재 EU 권역 내 일반 기업의 법인세 평균 유효세율은 23.2%인 반면, 디지털 기업의 법인세 평균 유효세율은 9.5%로 전통적인 제조 기업들과 비교할 때 매우 낮은 수준의 법인세율을 적용[8]받고 있다는 볼멘소리가 나오기도 한다.

OECD는 2012년 6월 G20 정상회의에서 OECD 회원국들의 공정한 과세권 확립을 위해 BEPS(Base Erosion and Profit Shifting) 프로젝트를 추진하여 디지털경제에 대한 국제적인 공동대응을 하고자 시도하였는데, 기존의 고정사업장의 개념을 확장하여 과세연계점(nexus)개념을 활용한 가상고정사업장(Virtual PE)에 대한 개념화를 시도하였다. 과거에는 서버를 통한 영업활동이 이루어지면 서버 소재국을 고정사업장 보유국으로 간주하고 있는 입장을 취하였으나 BEPS Action 1 에서는 물리적 고정사업장에서 벗어나 중요한 경제적 요소(Significant Economic Presence)에 기반하는 순소득 과세체계의 과세준거점(nexus)을 소개하고 있는데 이는 다시 디지털 기반요소(Digital factors), 수입기반 요소(Revenue-based factors), 사용자 기반요소(User-based factors)로 나누며 이를 혼합하여 과세연계점 형성과 존재여부를 검토·판단할 수 있다는 것이다. 다시 말해, 물리적인 고정사업장이 존재하지 않더라도 상당한 경제적인 중요성을 지니는 존재가 있고, 그로 인해 데이터를 확보하거나 매출이 존재하거나 또는 상당한 사용자들을 확보하게 된다면, 과세할 수 있는 연결점(taxable nexus)을 운영하고 있다고 간주[9]하여 원천지국 과세원칙을 적용할 수 있다는 것이다.

〈표 8-1〉 OECD의 BEPS Action Plans

과제명	이행체계	주요내용 및 이행시기
Action 1. 디지털경제에서의 조세문제 해결	기타	• 디지털경제 하에서의 기존 국제조세체계 개편 등 논의
Action 2. 혼성불일치 거래 효과의 해소	공통접근	• 혼성불일치 해소를 위한 거래당사국의 세법 개정, 이중 거주자 문제 해결을 위한 거래당사국의 조세조약 개정 권고
Action 3. 효과적인 CFC규정의 설계	모범관행	• CFC규정 적용대상범위 확대, 적용요건 강화 권고

[8] European Commission, Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services, March, 2018, p. 18.

[9] 이를 이른바 '간주 고정사업장(Deemed P.E.)'라고도 한다. 법률 용어로서 '간주(deem)'와 추정(infer)'은 차이가 있는데, '간주'로 판단되면 반증이 있느냐의 여부와 상관없이 '~인 것으로 본다'는 것인데 비해, '추정'의 경우에는 '반증이 없는 한 ~로 본다'는 의미로 반증이 있으면 무효나 취소될 수 있다는 데에서 '간주'와 차이가 있다.

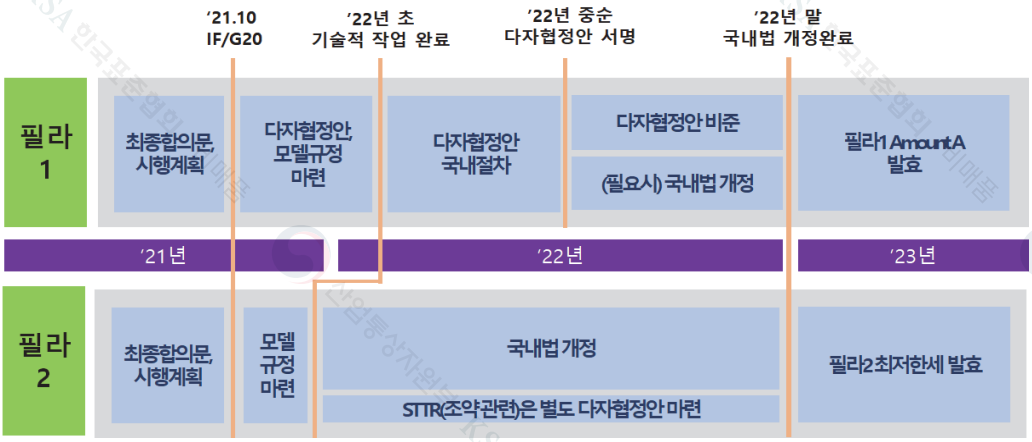
과제명	이행체계	주요내용 및 이행시기
Action 4. 이자비용 및 기타 금융비용 관련 세원잠식의 제한	기타	• 고정비율(EBITDA의 일정비율)등을 한도로 이자비용 공제 제한 권고
Action 5. 유해조세환경에 대한 효과적 대응	최소기준	• 조세특례제도를 통한 조약남용 및 과세기반 잠식 방지, 실질적 활동이 있는 경우에만 조세특례 제공 • 참여국간 조세특례제도 관련 정보 교환
Action 6. 부적절한 상황에서 조약혜택의 부여 방지	최소기준	• 조약남용 방지 등을 각국의 조세조약의 목적에 명시 • 조세조약의 혜택을 받을 수 있는 조건 중 하나 이상을 조약에 명시 • 구체적 실행방안은 다자간 협약 개발(액션15)을 통해 다루어질 예정
Action 7. 고정사업장 지위의 인위적 회피 방지	기존기준 수정	• OECD 모델조세조약의 고정사업장 개념에 관한 개정을 통해 조약남용을 방지하고 원천지 과세권을 강화 • OECD는 고정사업장의 소득귀속문제 등에 대한 세부지침을 2016년까지 추가로 마련할 계획
Action 8-10. 정상가격산출과 가치창출의 연계	기존기준 수정	• OECD 이전가격과세지침 개정(무형자산, 저부가가치 그룹내부용역, 원가분담약정, 이익분할방법의 적용에 관한 수정지침 포함) • OECD는 2018년 내에 지침 개정안을 완성할 계획
Action 11. BEPS 측정과 모니터링	기타	• BEPS규모 추정 보고 및 연구 지속
Action 12. 의무보고규정	모범관행	• 공격적 조세회피거래에 대한 납세자 등의 보고의무 강화 권고
Action 13. 이전가격 문서화 및 국가별보고서	최소기준 공통접근	• 마스터파일, 로컬파일, 국가별보고서의 3단계 접근방법 제시 (이 중 국가별 보고서만 최소기준에 해당) • 국가별보고서의 경우 2016년 사업연도부터 도입 권고 • 이전가격문서에 포함될 세부내용 관련 2020년까지 기존기준 수정 또는 새로운 기준 도입의 필요성에 대한 평가 계획
Action 14. 분쟁해결 장치의 효과성 제고	최소기준 공통접근	• 조세조약의 상호합의절차 등 개선(최소기준), 상호합의 지연시 강제중재(공통접근) • 각국의 상호합의절차 개선 등 최소기준 이행상황을 2017년말까지 확인할 예정 • 강제중재 규정의 구체적 실행방안은 다자간 협약 개발(액션15)을 통해 다루어질 예정
Action 15. 양자간 조세조약 보완을 위한 다자간 협약 개발	기타	• 다자간 협약의 가능성 연구, 2016년말까지 실현방안 모색

출처 : BEPS대응지원센터(www.kipf.re.kr), 한국조세재정연구원

OECD는 2020년까지 디지털세에 관한 최종안을 도출하기 위한 일정을 추진하면서 Pillar 1[10]과 Pillar 2[11]를 발표하였다. Pillar 1의 경우에는 디지털경제로 인한 새로운 과세권 배분기준을 개정하여 해결하자는 입장으로 새로운 과세배분 기준으로 사용자참여 기준, 마케팅무형자산 기준, 그리고 중요한 경제적요소(SEP) 기준을 제시하고 있다. 2019년 OECD는 대안으로 제시된 이러한 배분기준들의 공통점을 추출하여 단일접근법(unified business approach)를 제안해 놓은 상태이다. Pillar 2의 경우에는 디지털경제로 인해 다국적 기업들이 글로벌 사업 네트워크를 활용하여 저세율 국가로 소득을 이전시키는 것을 막기 위한 조치에 해당한다. 글로벌 디지털 기술회사들이 주로 무형자산을 보유하고 있고, 또한 무형자산의 국제적 이전을 통해 세원을 저세율국가로 이전시킬 가능성이 높기 때문에, 최저한세를 도입하여 특정 외국 법인소득에 대한 과세를 하는 방안과 세원 잠식을 초래하는 해외지급 비용에 대한 과세를 하는 방안을 제시해 놓은 상황이다.

OECD I/F(Inclusive Framework)의 Pilar 1과 Pilar 2에 2021년 7월에 초안이 나온 이후 OECD Post BEPS Project로 일컬으면서 보다 구체적인 조건에 대한 논의를 하였으며, 10월에 G20 재무장관회의를 통해서 최종안[12]이 확정되었고, 참여하는 140개국 중에 136개국[13]의 정상들이 10월말 G20 회의에서 최종안에 대한 서명을 하였다. 이에 따라서, Pilar 1과 Pilar 2에 대해 2022년에는 다자협정을 위한 조세조약을 마련하고, 2023년부터 발효될 예정이다. 필라1(Pilar 1)을 통해서는 원천소득에 대해서 시장소재국에 과세권을 재배분함으로써, 매출은 발생하지만 고정사업장이 없어서 과세하지 못했던 디지털 기업에 대한 과세권 확보가 가능해졌다. 또한, 필라 2(Pilar 2)를 통해서는 글로벌 최저한세(Global Minimum Corporate Tax)의 도입으로 국가 간 무분별한 조세경쟁(harmful tax competition)을 방지하고 다양한 방식으로 이루어지는 다국적기업의 조세회피를 차단할 수 있을 것으로 기대된다. 이후, 향후일정은 다음과 같이 계획하고 있다.

[10] OECD,(2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint
[11] OECD,(2020), Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint
[12] Pilar 1의 초과이익 배분비율은 논의 끝에 25%로 결정되었으며, Pilar 2의 최저한세는 15%로 확정되었다.
[13] 7월말 Pilar1과 Pilar 2에 대해서 반대하였던 헝가리, 아일랜드, 에스토니아가 찬성으로 입장을 바꾸어 서명을 하였다. 서명하지 않은 4개국은 케냐, 나이지리아, 피키스탄, 스리랑카이다.



출처: 기획재정부 보도참고자료(2021.10.9.)

[사례 2] 디지털세 도입시 적용예 (OECD Pilar 1,2)

미국 IT기업인 넷플릭스의 총이익이 1000억 달러이고 통상이익을 제외한 초과이익이 500억 달러라고 할 때, 총이익의 50%는 고정사업장이 없는 한국에서 벌어들이고, 나머지 50%는 미국에서 거두었다고 하자. 현재라면, 고정사업장이 없는 한국에서는 원천소득에 대한 과세가 없다. 미국의 법인세율이 20%라면, 총이익 1,000억달러에 대해서 20%를 적용하여 미국에서 200억달러를 세금으로 낸다.

OECD Pilar 1,2가 적용되면, 초과이익 500억 달러에 대해 고정사업장의 유무와 상관없이 시장소재국인 원천지국의 과세권이 거주지국의 과세권에 우선하여 적용된다. 초과이익 500억 달러에 대해 25%의 과세권을 적용하게 되면, 125억달러에 대해서 50%인 62.5억달러를 과세표준으로 갖게 된다. 다음으로, 한국의 법인세율이 30%라고 한다면, 18.75억달러가 한국의 과세당국이 과세할 수 있는 세액이 되는 것이다. 그리고, 미국에서는 200억달러의 내야할 세금에서 15억달러를 원천지국인 한국에서 낸 것을 제외하고 181.25억를 내게 된다.(200억달러-18.75 =181.25억달러)

결국 위의 [사례 2]에서 보듯이 OECD Pilar1,2에 의해서 디지털세가 도입되면, 초과이익에 대한 원천지국의 과세원칙이 강화되고, 상대적으로 이중과세방지협정을 맺은 국가간에는 거주지국에서 과세할 수 있는 세원(tax base)[14]은 줄어들게 되기 때문에, 각국의 과세당국간의 이해관계가 대립하는 양상을 보일 수 밖에 없다. 이러한 논의가 국제적 합의를 통한 조세조약 개정 등 근본적인 과세방안의 도출과 이행까지는 상당한 기간이 소요될 것으로 예상되어, 유럽연합의 집행위원회(European Commission)에서는 디지털 경제에 대한

[14] 세원(tax base)은 세금부과의 근거 또는 대상이 되는 것으로 전통적으로 소득,소비,재산,그리고 거래가 대표적인 세금부과의 대상이었다. 세계적인 다국적기업들의 본사를 많이 보유하고 있는 미국의 입장에서는 거주지국 과세원칙을 통해 다국적기업의 전세계소득에 대한 과세권을 행사하려고 할 것이다.

임시적 단기대응책으로 디지털 서비스세(Digital Service Tax)를 제안하게 되었다.

〈표 8-2〉 EU 집행위원회(Commission)와 OECD BEPS 프로젝트의 접근방법 비교

	OECD BEPS 프로젝트	유럽연합회
연구주체	G20/OECD	유럽연합 집행위원회
적용대상	전 세계	유럽연합
연구목적	국제적인 합의를 통한 구조적인 해결책 도출	즉각적인 과세
대안적용	권고사항	강제사항
거세과점	Significant Economic Presence • 디지털요소(Digital factors) • 수입기반요소(Revenue-based factors) • 사용자기반요소(User-based factors)	Significant Digital Presence • 디지털 서비스 수익이 7,000,000 유로를 초과하는 경우 • 회원국 내 활성 사용자 수가 100,000명을 초과하는 경우 • 신규 디지털 서비스 계약이 3,000건을 초과하는 경우
단·중기적 대안	-	• 형평세(Equalisation tax) 부과
장기적 대안	• 가상의 고정사업장 • 디지털 거래에 대한 원천징수를 부과하는 방법 • 형평부담금(Equalisation levy)	• 법인세 개혁을 통한 EU 공통 디지털 경제 활동 과세체계 구축

출처: 저자 작성

유럽연합이 구상하고 있는 디지털 서비스세는 디지털 소득의 소득 연계점으로 '중요한 디지털존재(Significant Digital Presence;SDP)'라는 개념을 도입하였다. 특정 기준을 충족하는 다국적 IT기업에 대해 과세요건을 충족하는 것으로 간주하고 소득세 과세 대상에 포함시켜 가치가 창출되는 장소에서 과세가 이루어질 수 있도록 하자[15]는 취지이다. '중요한 디지털 존재'라는 개념은 디지털경제의 비즈니스 모델에서의 특성을 반영하여 매출의 기반[16]이 되는 고객과의 서비스를 제공하거나 데이터를 확보하는 체계를 갖춘 것으로 기

[15] 유럽연합내에서 공통 과세체계를 완성하기까지 회원국 간 논의해야 할 항목들이 많아 현재는 임시적으로 디지털 플랫폼을 활용한 온라인 광고와 같은 특정 디지털 서비스에 대해 매출액에 3%의 세금을 부과하는 방안을 제시하였고, 유럽연합회는 디지털 서비스세 도입 시 EU회원국의 추가적인 법인세 수입을 연간 50억 유로로 추정하고 있다.

[16] 구체적으로, EU 회원국 내 디지털 서비스를 제공하는 수익이 과세기간에 7,000,000 유로를 초과하는 경우, EU 회원국 내 활성 사용자 수(서비스 사용자수)가 과세기간에 100,000명을 초과하는 경우, 또는 EU 회원국 내 과세기간에

존의 고정사업장 개념에 중요한 디지털 요소를 포함시켜서 원천지국에서의 과세 대상을 구체화한 것[17]이라고 말할 수 있다.

3. 유럽집행위원회(EU Commission)의 DSM(Digital Single Market) Initiative

디지털세에 대한 전반적인 논의는 디지털플랫폼이나 디지털서비스, 디지털거래 등은 디지털화된 시스템(digitalized system)이 만들어낸 산출물 또는 부가가치에 초점이 맞추어져 왔었다. 2013년 OECD에 디지털세에 대한 논의를 빼앗긴 유럽연합집행위원회(EU Commission)는 디지털세를 입법(enactment)에 의한 세법(tax law)이 아니라, 플랫폼이나 시스템을 운영하는 과정에서의 행정법상의 과징금, 부과금 등으로 접근함으로써 디지털세 관련 국제규범 정립에 참여하게 되었는데, 2015년 5월 6일 제안한 'Digital Single Market(DSM) Initiative'이 바로 그것이다.

디지털경제 하에서는 국경선이 사라지고 단일 시장이 디지털 공간 상에 존재하는데, 시장거래가 활성화되고 EU 역내의 성장동력을 얻어 EU가 글로벌 리더가 되기 위한 3가지 정책기둥(3 policy pillars)[18]이 필요하다고 하였다.

첫째는 디지털 재화와 서비스에 대한 접근성 개선(Improving access to digital goods and services)으로 전자상거래에 있어서 국경선과 장벽을 철폐하고, 소비자에 대한 온라인 컨텐츠의 제공을 통한 사업 및 거래를 활성화시키고 소비자보호장치를 마련하는 것이다.

둘째는 디지털 네트워크와 서비스 활성화 환경(An environment where digital networks and services can prosper)으로 빠른 속도와 개인정보보호 그리고 신뢰할만한 인프라의 구축을 말한다. 이를 위해서 사이버보안, 데이터보호, 인터넷상 개인정보보호(e-privacy), 그리고 온라인 플랫폼의 공정성과 투명성을 보장하는 것을 내용으로 하고 있다.

셋째는 성장동력으로서 디지털(Digital as a driver for growth)이다. 단일화된 유럽 디지털 시장으로서 성장잠재력을 극대화하기 위한 디지털기술을 향상시키는데 노력한다는 것이다.

이러한 3가지 정책기둥을 통해서 디지털기술로 하나의 단일화된 EU 시장을 구축하고

발생한 신규 디지털 서비스 계약이 3,000건을 초과하는 경우 중 어느 하나 이상에 해당하면 디지털세를 과세하는 방안이 현재 논의되고 있다.

[17] European Commission(2018), 'Proposal for a COUNCIL DIRECTIVE laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence', *Article 4*

[18] https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html

동시에 지역사회발전을 위한 인프라 투자를 위해서 DESI(Digital Economy & Society Index) 지표를 개발하여 개발 목표치를 제시하고, 성과평가를 하고 있다. 그중에서도, 디지털기술을 통한 시장통합의 과제로 〈표 8-3〉과 같이 정보공유, 소셜미디어, 빅데이터, 클라우드컴퓨팅, 전자상거래, 전자무역을 설정하고 인프라 개선을 하고 있다.

〈표 8-3〉 디지털기술 통합화 목표[19]

	EU	
	DESI 2018	DESI 2020
4a1 Electronic information sharing % enterprises	34% 2017	34% 2019
4a2 Social media % enterprises	21% 2017	25% 2019
4a3 Big data % enterprises	10% 2016	12% 2018
4a4 Cloud % enterprises	NA	18% 2018
4b1 SMEs selling online % SMEs	17% 2017	18% 2019
4b2 e-Commerce turnover % SME turnover	10% 2017	11% 2019
4b3 Selling online cross-border % SMEs	8% 2017	8% 2019

출처: DESI 2020, European Commision

유럽을 디지털 단일시장(DSM)으로 통합화하려는 논의과정의 초기부터 유럽연합집행 위원회는 OECD BEPS 프로젝트와의 차별화를 위해서, 개인의 사생활권(privacy right)을 강조하여 디지털화된 시스템에 투입되는 투입물(input) 또는 원재료(raw material)로서 데이터(data)와 사이버정보보호(cyber protection)를 위한 장치를 갖추는데 초점을 맞추어 디지털 인프라 구축을 위한 계획을 진행하였다.

이는 주로 미국에 본사를 둔 다국적 디지털기술 회사들이 이미 선점해놓은 디지털 플랫폼을 기반으로 한 디지털 서비스를 이용하고, 플랫폼을 사용하는 유럽의 소비자들로부

[19] European Union Commission, Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, EU, p.63

터 가져가는 것이 플랫폼 참여자의 데이터였고, 다양한 데이터를 많이 확보할수록 디지털 서비스의 경쟁력이 높아지기 때문에, EU측에서는 데이터를 자연인(natural person)의 또 다른 자아(alter ego)[20]로 여겨야 한다는 입장을 갖게 되었다.

이러한 기조를 유지하면서, 유럽연합집행위원회는 2020년 2월 19일에 단일 데이터시장(single market for data)을 위한 "The European Data Strategy"[21]를 발표하고 3대 전략 목표를 설정하였다.

- EU공동체의 이익을 위해 역내 자유로운 데이터의 흐름
- 경쟁법과 함께 사생활 및 데이터보호를 위한 유럽법률의 존중
- 그리고 투명성을 지닌 데이터 접근과 사용에 관한 법규

동시에, 이러한 데이터 전략을 통해 유럽은 매력적이고 동적인 데이터 경제를 구축하고자 5대 실천목표[22]를 제시하였다.

- 데이터 접근과 재사용에 대한 공정하고 투명한 기준
- 다음 세대를 위한 규범 정립과 데이터의 저장과 가공을 위한 인프라에 대한 투자
- 유럽연합 클라우드 역량에 참여
- 유럽연합 공통적이고 상호 운용이 가능한 공간내에서 주요 데이터의 통합
- 사용자에게 데이터에 대한 권리, 도구 및 기술제공

4. 디지털세 도입 필요성에 대한 주장

우리나라는 외국법인이 국내에 국내사업장이 있다고 판단되는 경우에 국내 원천소득에 대한 법인세를 과세하도록 하고 있다.[23] 현행 세법은 표준화된 제품을 대량생산하는 전통적인 제조 산업을 기반으로 규정이 갖추어져 있기 때문에 디지털 플랫폼을 이용하는 참여자 간에 지속적으로 변형, 생성되는 다양한 네트워크가 아닌, 기업의 선형 생산프로

[20] 일찌기 Yale대학의 David Gelernter는 앞으로 디지털기술의 발달로 인간생활의 대부분이 데이터에 기반하여 이루어지는 'Mirror Worlds'될 것으로 전망하였다.
Gelernter,David,(1991) Mirror Worlds, Oxford University Press
[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_283
[22] European Commission(2020), The European Data Strategy-Shaping Europe's Digital Future, 2020.2.
[23] 「법인세법」 제94조 및 동법 시행령 제133조.

세스(linear production process)를 글로벌 가치사슬(GVC)로 보고 있다.

글로벌 가치사슬을 구성하는 기업의 활동이 지원적 활동인지 아니면 본원적 활동인지의 여부로 국내사업장의 존재를 판단하고 있는데 이는 디지털 서비스를 제공하는 국내기업과 국내사업장이 없는 국외 기업 간의 법인세 과세에 형평성의 문제를 낳고 있다는 주장이다.

언론에 따르면 구글은 국내 스마트폰 앱 플랫폼인 구글플레이 거래액은 2016년 4조 4656억원에 달하고 수수료 수익으로 1조 3400억원을 달성했다는 또한 구글은 유튜브를 통해 국내에서 4000억원 이상의 광고 매출[24]을 올렸다고 한다. 그럼에도 불구하고 구글코리아는 2016년 200억원이 넘지 않는 법인세를 납부한 반면에 국내 매출 수준이 비슷한 내국법인 네이버는 4,231억원의 법인세를 냈으며 따라서 형평과세를 위한 디지털세의 도입이 필요하고 주장한다.

5. 디지털세 도입에 대한 해외사례

디지털세 도입에 대한 논의는 국가 간의 이해상충을 가져오기 때문에 통상분쟁으로 비화되는 경우가 있다. 다국적기업의 본사를 많이 가지고 있는 국가의 입장에서는 기존의 거주지국 과세원칙을 유지하는 것이 최선인 반면에, 디지털기술기업들의 시장 또는 사용자를 가지고 있는 국가의 입장에서는 OECD BEPS Project가 지향하고 있는 원천지국 과세원칙을 강화시키는 것이 바람직하기 때문이다. 그 과정에서 디지털기술기업들에 대해서만 새로 정의된 고정사업장의 개념을 도입하는 것은 일종의 차별적 조치(ring fencing)에 해당한다고 통상차원에서의 보복조치를 취하겠다는 압박을 할 수 있기 때문이다. 그렇기 때문에, 디지털세에 대한 해외사례는 대부분이 도입 논의에 대한 사례라고 할 수 있는데, EU, 이탈리아, 인도 등 일부 국가에서 선제적으로 디지털경제에 대한 매출액 기준 과세를 도입[25]하고자 논의를 벌이고 있는 상황이다.

유럽위원회가 한시적으로 도입논의 중인 “디지털 서비스세(digital services tax)” 는 특정 기업이 제공하는 온라인 광고, 유저 데이터 판매 등과 같은 디지털 서비스를 통해 창출된 매출액의 3%를 부과하는 법인세 제도로 연간 전체 매출액이 7억 5천만 유로를 초과하고

[24] 2017 대한민국 무선인터넷 산업 현황, 한국무선인터넷산업연합회, 2017
[25] 공유경제활동에 대한 과세체계 연구, 한국조세재정연구원, 2018

동시에 EU 역내에서 5천만 유로 이상의 수익을 올리는 기업을 대상으로 하고 있으며 국외기업뿐 아니라 내국기업도 과세대상이 된다. 프랑스, 영국, 이탈리아, 스페인은 디지털 서비스세 도입에 적극적으로 찬성하고 있지만 EU회원국 내에서도 자국의 이해관계에 따라 찬성과 반대 입장이 병존하고 있다.

유럽위원회와 달리 이탈리아의 경우에는 이탈리아 거주자를 대상으로 한 디지털 용역 계약 건수가 연간 3,000건 이상인 내국 또는 외국기업을 대상으로 하여 거래가액에 비례하여 디지털 거래세로 부과하기로 하였다. 이는 디지털 서비스 제공자가 부담하지만 서비스 제공받는 자가 거래가액의 3%를 원천징수하는 형태인 거래세로 조세조약 대상이 아니며 2019년 1월 1일부터 부과할 예정으로 이탈리아 정부는 연간 1억 9천만유로의 추가적인 세수를 예상하고 있다.

인도는 특정 디지털 서비스에 대해 매출액의 일부를 과세하는 균등부과금(equalisation levy)를 부과하며, 기업이 제공하는 온라인 광고 또는 온라인 광고를 위한 장소, 시설 등의 공급 서비스를 과세대상으로 서비스를 제공받는 자가 원천징수하여 납부하도록 하고 있다.

마무리

미국과 EU의 국제조세 부과원칙에 대한 논의

1. 디지털세 도입에 대한 쟁점

디지털기업의 본사들이 대부분 위치한 미국의 입장에서는 기존의 디지털세 관련 논의는 거주지국 과세원칙을 약화시키게 되는 반면에 디지털서비스를 이용하는 소비자들과 사용에 대한 데이터를 확보할 수 있는 유럽의 경우에는 OECD Pilar 1,2에서와 같이 원천지국 과세원칙을 강화시키는 방향으로의 국제조세 부과원칙에 대한 논의가 진행되기 때문에 지지하는 입장에 서게 되는 것이다.

유럽연합집행위원회는 2018년 3월 21일, 다국적 IT 기업들에 대한 과세방안 초안을 발표하여 매출액에 세금을 부과하는 디지털세(Digital Services Tax)를 제안한 바 있다. 유럽연

합 내에서 디지털 비즈니스 활동에 공정하고 시장이 성장하는데 친화적인 방식으로 세금이 부과될 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 위원회는 디지털 경제 하에서 새로운 과세 규정이 필요로 하게 된 배경으로 현재의 다국적기업들을 대상으로 하는 과세 규정이 현실에 적합하지 않으며 물리적으로 존재하지 않고 한 국가 내에서 디지털 서비스로 이익을 얻을 수 있는 비즈니스 모델을 포착하지 못하고 있다는 점을 지적하였다.

특히 해당 규정들이 디지털 경제에서 새로운 방식으로 수익이 창출되고 사용자로 하여금 기업의 가치를 창출하는 역할에 대해 인지하지 못하고 있기 때문에 디지털세의 도입의 필요성을 주장하면서, 유럽연합집행위원회는 두 가지 입법안을 제안하였다. 첫 번째는 기업이 디지털 채널을 통해 사용자와 중요한 상호작용을 할 때 이익의 발생 및 과세되도록 다자간 협력을 통해서 법인세 규정을 개혁하자는 것이고, 두 번째는 여러 유럽연합 회원국들로부터 유럽연합의 세금을 완전히 회피하고 있는 주요 디지털 활동을 다루는 임시적 성격의 '최소한의 세금(minimum global corporate tax)을 제안하고 있다. 또한 이보다 이전인 2015년, 영국은 다국적기업이 자국 내에서 경제활동 수익으로 얻었으나 인위적인 방법으로 수익을 국외로 이전한 경우, 해당 수익에 대해 우회수익세(Diverted Profits Tax)를 부과하는 'Finance Act 2015'를 발표한 바 있다.

디지털세라는 용어는 디지털경제의 출현과 함께 새로 등장한 개념으로 조세로 정의되는데는 많은 쟁점들이 존재한다.

먼저, 디지털 플랫폼을 활용한 온라인 광고와 같은 특정 디지털 서비스에 대해 매출액에 일정 비율을 세금으로 부과하는 과세방법으로 무엇보다 소득이 아닌 매출액에 대한 비율로 세금을 부과한다는 것이 디지털세 도입의 쟁점이 되고 있다. 세금은 벌어들인 수입에서 비용을 차감한 소득에 대해서 부과하는 것이 원칙인데, 매출액에 대해서 부과한다는 것은 새로운 시도라고 할 수 있다.

또한, 디지털 전환(digital transformation)에 따른 사업모델의 특성을 반영하여 과세관할권의 과세 대상을 확립[26]하였다는 평가가 있는 것도 사실이지만, 물리적 실체를 중심으로 정의되었던 고정사업장의 개념에서 벗어나 과세연결점(nexus)으로 확장한 것도 조세 불확실성을 증가시키기 때문에 쟁점이 될 수 밖에 없다. 넥서스는 특정한 지역에 물리적인 장소가 존재하지 않으면서도 시장으로서의 혜택을 활용하는 경우에 적용되는 준거점 기준이

[26] 'Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence', Article 4, European Commission, 2018

다. 여기서는 특정한 국가의 사용자 수, 무형자산의 가치와 예금규모 및 예치금 등을 고려하며 물리적 고정사업장에서 벗어난 중요한 경제적 요소에 기반 하여 과세할 수 있도록 한다.

디지털 플랫폼을 통해서 특정 기업에게 디지털 서비스를 제공하고, 그 결과로 창출된 매출액을 판단하기 위한 기준이 필요했고, 물리적 고정사업장을 대신하여 과세대상인 특정 기업을 판단하기 위해 중요한 디지털 요소(Significant Digital Presence; SDP)라는 개념을 도입[27]하였다. 중요한 경제적 요소란 가상의 공간을 활용하여 다양한 수익창출 활동을 하는 기업의 사업모델에 효과적으로 대응할 수 있는 적합한 개념으로 판단되고 있다. 이를 기반으로 하는 과세 준거점은 디지털 기반요소(Digital factors), 수입 기반요소(Revenue-based factors), 사용자 기반요소(User-based factors)로 나누며 이를 혼합하여 과세 연계점 형성과 그 존재여부를 검토 및 판단한다.

2. 통상규범과의 충돌가능성

현재 논의되고 있는 디지털세(digital tax)는 디지털플랫폼세(digital platform tax)의 형태이거나 디지털서비스세(digital service tax;DST), 아니면 디지털 거래세(digital transaction tax; DTT)의 형태로 논의가 전개되고 있다. 하지만, 과세상 쟁점과 더불어 실제 과세가 이루어지는 경우에 과세제도를 운영하는데 있어서도 과세대상범위와 과세기준의 선정, 과세비율의 결정, 조세부담의 전가문제 그리고 국제적협력의 약화라는 문제를 안고 있다.

첫째, 무엇보다도 디지털세는 과세대상의 범위에 따라 WTO의 GATT 통상규범과의 충돌을 야기시켜서 무차별조항문제나 이중과세 문제가 발생하게 될 수 있다. 과세대상을 국내 고정사업장이 없는 법인으로 한정하는 경우 디지털 기술기업에 대한 차별적 조치(ring-fencing)로 무차별 조항(non-discrimination) 문제에 해당하게 되어 무역 규제로 분류될 가능성이 있다. 또한, 시장에서도 외국법인과 내국법인을 구분하게 되면 내국민대우(national treatment; NT)조항에도 위배되어 관세전쟁(tariff war)[28]을 촉발할 위험을 내재하게 된다. 조세적으로도 외국법인과 내국법인을 과세대상으로 하는 경우에 현 과세규정에 따라 국내·외

[27] 해당 개념은 국가 내 과세기간 동안 디지털 서비스를 제공하는 수익, 활성 사용자 수(서비스 사용자 수), 신규 디지털 서비스 계약을 기준으로 판단한다.

[28] 무차별조항 위배는 흔히 상호간에 보복관세를 부과하는 관세전쟁으로 치닫는 경우가 있었는데, 미국과 중국간에는 가금류에 대한 관세전쟁(poultry tariff war), 유럽연합과는 타이어 관세전쟁(tyre tariff war)이 촉발된 경우가 있었다.

원천소득에 대해 법인세 납세의무가 있는 내국법인에게 이중과세 문제가 발생할 가능성이 있다. 따라서, 내국민 대우에 위배되지 않도록 외국법인과 내국법인을 구분하지 않고 디지털 서비스세를 부과하고 국내 세법상 법인세 과세시 세액공제나 손금산입하는 방식으로 이중과세를 방지하는 방안이 있을 것이다.

둘째로 과세기준 선정에 있어서도 조세순응(tax compliance) 관점에서 해결해야 할 문제들을 가지고 있다. 이른바 '중요한 디지털 존재(significant digital presence;SDP)'를 결정하는 요소로 매출액, 플랫폼 이용자 수, 신규 디지털 서비스 관련 사업계약 건수 등이 제안되었지만, 보편적으로 수용할 수 있는 합리적 기준을 규정하기 어렵고 정보제공 동의 등의 추가적인 행정적인 문제가 발생할 수 있다. 매출액 기준을 적용할 때는 전통적 사업을 영위하는 기업이 디지털 플랫폼을 통해 사업을 확장하는 경우, 전통적 사업모델에서 발생하는 기존의 매출과 디지털 서비스 매출을 구분[29]해야 하는데 이의 구분이 명확치 않아 디지털 매출액 규모를 선정하는데 어려움이 있다. 플랫폼 이용자 수나 신규 디지털 계약수로 과세대상을 선정하는 경우에도 많은 문제가 예상되는데, 무엇보다도 디지털플랫폼에 참여하는 사람들이 디지털 비즈니스 모델의 수익창출과 관련성이 있는지 연결관계가 불명확하고 상당 부분의 디지털서비스는 무료로 제공되는 것이 현실이기 때문에, 기업과 플랫폼마다 가치창출 프로세스가 다르다. 따라서, 수익창출과 요소 간 관련성이 상이하여 단일의 기준을 정립하는 것이 어려울 것으로 예상된다. 이에 대해서 현재 논의되고 있는 방안으로는 단계적 접근을 통해 과세대상을 확장해 나가는 것이 있는데, 먼저 플랫폼 이용자 수나 신규 디지털 계약수 등의 요소는 매출액 기준에 보완적으로 적용하는 방안으로 특정유형의 거래와 특정 사업의 매출액을 대상으로 제한적 시행한다. 그리고 나서, 데이터가 축적되면 그것을 근거로 해서 과세기준을 세분화하여 다각화 하는 방안이 제안되고 있다.

셋째, 과세비율 산정의 어려움도 해결해야 할 문제이다. 과세비율을 산정할 때에는 디지털 서비스세를 통해 전통적인 기업과 디지털 기업과의 형평과세를 실현해야 하고, 그러한 측면에서 볼 때 적절한 과세율을 산정해야 한다. 디지털 서비스세는 매출액에 과세하기 때문에 단순하다는 장점이 있지만 형평과세를 실현시키는 과세비율을 도출한다는 것

[29] 신세계마트나, 이마트의 예를 들면 오프라인 매장에서 구입한 것도, 온라인 매장에서 구입한 것과 같이 택배배송이 이루어지는데, 소비자의 입장에서는 온라인상에서 제품정보를 보고 오프라인 매장에서 주문할수도 있고, 반대로 오프라인 매장에서 실물을 보고 온라인상에서 주문할 수도 있고, 두 가지 방법을 섞어서 주문할 수도 있다는 것을 예로 들 수 있다.

은 어려운 과제라고 할 수 있다.

넷째, 디지털세는 조세부담전가의 문제가 발생한다. 현재 제안된 디지털세는 최종소득금액이 아닌 거래금액에 대해 과세하는 방식을 취하고 있다. 이는 사업소득을 기반으로 한 법인세의 성격보다는 거래세의 성격이 강하다고 할 수 있다. 따라서 디지털기술기업(digital tech companies)에게 부과된 세금이 거래금액에 반영되어 다음 단계 소비자에게 필연적으로 전가될 가능성이 높으며 이는 디지털기술기업이 아닌 소비자가 조세라는 사회적 비용을 부담하는 결과를 가져오게 된다.

마지막으로, 디지털세 부과는 국제적 협력을 저해할 가능성이 높다. 디지털 서비스세가 소득세의 형태로 부과되는 경우 외국납부세액 공제제도를 통해 이중과세 위험을 낮추는 장치가 국내세법으로 마련되어야만 할 것이다. 하지만, 이는 과세관청 간에 있어서 세수를 나누어가지는 상황이 되기 때문에 게임이론의 시각에서 보면 협조게임(cooperative game)이 아니라 비협조게임(non-cooperative game)의 성격을 띄게 된다. 글로벌 사업 네트워크를 통해 디지털 서비스를 제공하는 기업의 비즈니스 모델을 고려할 때, 과세정보의 수집에 있어서 국제적 협력이 절실한데도, 협력의 유인보다는 비협조의 유인이 작동할 가능성이 높다.

디지털세의 향후 전망

유럽연합의 DSM Initiative는 다가올 미래[30]의 지역경쟁력을 확보하는 데 있어서 데이터와 데이터 기술, 그리고 데이터 인프라 구축의 중요성을 정확히 인식하고 운용인력[31]의 양성을 위한 교육프로그램까지 준비하고 있다. 이렇게 가치전환 과정을 수행할 수 있는 인프라가 구축된다면 결국 질 좋은 원료에 해당하는 데이터의 확보가 관건이다. 비록, 데이터를 버리거나 수집하는 것을 용인하는 디지털 플랫폼 사용자는 인지하지 못하지만, 가공된 빅데이터가 나중에 스몰데이터(Small Data)로 악용될 위험과 시스템에서 개인의 사생활과 권리보호에 대한 장치가 없다면, 결국은 사용자들이 위험과 가치를 인지하게 되고, 데이터 베이스에 데이터를 던지지 않게될 것이므로 GDPR(General Data Protection

[30] The European Data Strategy 보고서에 따르면 2018년 기준으로 데이터경제의 규모는 3,010억유로로 EU지역 GDP의 2.4%였으나, 2025년까지는 2.8배가 증가하여 8,290억 유로로 EU지역 GDP의 5.8%에 이를 것으로 전망하고 있다.

[31] The European Data Strategy 보고서에서는 데이터 전문인력에 대해서 2018년에는 570만명이었으나, 2025년까지는 2배증가하여 1,090만명이 될 것으로 전망하고 있다.

Regulation)을 통해 개인의 사생활 및 권리보호와 시스템의 사이버보호 부분에 대한 강력한 규제와 처벌칙 조항의 구현이 필요했다고 본다. 이러한 측면에서 보면 EU가 도입하여 운영하고 있는 GDPR이 데이터세(data tax) 도입의 유일한 사례라고 말 할 수 있을 것이다.

레이건 미국 대통령이 한 말 중에 "움직이면 과세하고, 계속 움직이며 규제하고, 움직이다 멈추면 보조금을 지급해라(If it moves, tax it; if it keeps moving, regulated it; and if it stops moving, subsidize it.)[32]"라는 말이 있다. 디지털세나 데이터세에 대한 논의가 전개되는 것은, 관련 산업과 시장이 계속 움직이면서 성장하고 있기 때문이라고 본다면, 미래지향적이고 건설적인 시장환경의 구축이라는 시각에서 합리적인 과세시스템을 도출하고자 하는 국제적인 논의가 의미가 있다고 하겠다. 디지털세에 대한 논의가 OECD BEPS 프로젝트로 전개되는 과정에서 소득세 중심의 과세논의는 각국 간의 입장차이와 법제도의 특성이 상이하기 때문에, 국제적인 공통분모를 찾아내는 과정에서 상당히 오랜 시간이 예상될 뿐 아니라, 이러한 국제적인 조세규범이 공통분모들을 찾아서 정립된다고 해도, 결국은 국내세법으로 반영되는 과정에서, 입법부를 설득시켜야 하는 절차가 남아있다.

토론 질문

- 빅테크기업들이 제공하는 디지털콘텐츠가 대부분 무료서비스가 될 수 있는 이유는 무엇일까?
- 경영의 국제화가 심화됨에 따라 현지경영이 이루어진다면, 고정사업장의 여부와 상관없이 다국적기업들이 현지시장을 위해 공헌하는 차원에서 세금을 내는 것이 옳다고 보는가?
- 빅테크 기업들에 대한 프랑스의 디지털세 부과나 미국의 보복적 관세부과는 세계무역기구(WTO)의 GATT규범에서 허용되는 조치일까?
- 디지털세가 부과되거나 보복관세가 부과된다면, 결국 그 세금에 대한 부담은 빅테크 기업이 아닌 소비자가 지게되는 것은 아닐까?

[32] Jared Walczak,(2020), "New York Lawmakers Float New Data Tax Proposal," Tax Foundation, 2020.06.20

참고문헌

(1) 국내문헌

김재진 , 유현영 , 홍민옥(2018), “공유경제활동에 대한 과세체계 연구,” 「세법연구18-06」, 한국조세재정연구원.

과학기술정보통신부 (2018), 「2017 대한민국 무선인터넷 산업 현황」, 한국무선인터넷산업연합회.

「법인세법」 제94조 및 동법 시행령 제133조.

(2) 국외문헌

European Commission (2018), *Proposal for a Council Directive laying down rules relating to the corporate taxation of a significant digital presence and Proposal for a Council Directive on the common system of a digital services tax on revenues resulting from the provision of certain digital services*, March,

European Union Commission (2020), Digital Economy and Society Index (DESI) 2020, EU,

European Commission (2020), *The European Data Strategy-Shaping Europe's Digital Future*, 2020.2.

Gelernter, David (1991), Mirror Worlds, Oxford University Press

Isenbrgh,Joseph and Bet Wells(2020), International Taxation, Foundation Press,

Jared Walczak (2020), “*New York Lawmakers Float New Data Tax Proposal,*” Tax Foundation,

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar One Blueprint*

OECD (2020), *Tax Challenges Arising from Digitalisation – Report on Pillar Two Blueprint*

https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_20_283

제 9 장

우버가 한국에서 불법?

공유경제 서비스 제공의 이슈와 사례

허난이 ▮ 법무법인(유)광장 국제통상연구원 연구위원

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례: 우버가 한국에서 불법?

'공유경제'의 가장 대표적인 운송서비스 플랫폼 운영자인 우버(Uber)는 '유휴 차량 공유'를 도모하고 있으나, 2013년 우리나라 시장에 상륙한 이후 현행법에 저촉된다는 이유로 금지되었다. 우버가 제공한 서비스 중 UBER Black의 경우, 소위 "리무진서비스"로서 리무진업체, 렌터카업체 등과의 계약을 통해 고급승용차와 함께 운전자를 제공하였다. 그러나 이는 여객자동차운수사업법 제34조 (유상운송의 금지 등)에 따라 렌터카의 경우 대여나 차량으로 유상 운송에 사용하거나 제3자에게 다시 대여하거나 알선하지 못하기 때문에 불법에 해당하게 된다. 또 다른 서비스인 UBER X의 경우 동료나 이웃 등 지인과 차량을 공유하는 것의 확장개념으로서 개인들이 자신의 차량으로 우버앱의 콜을 받아 승객을 나르고 요금을 받는데, 이 또한 여객자동차운수사업법 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지)에 따라 개인이 소유한 자가용 승용차를 사용한 유상 운송이나 대여가 금지되어 불법에 해당하게 된다. 2014년 서울시는 우버를 '불법 콜택시'로 간주하고 강력히 대응하기 시작했으며, 이후 서울택시조합 등의 여러 차례 고소 끝에 판결에 따라 한국에서 서비스가 중단되었다. 우버와 같이 외국 기업이 제공하는 공유경제 서비스는 일종의 '디지털 통상'에 해당하며, 이와 관련해서는 각 국의 규제 현황과 국제통상규범의 검토가 필요할 것이다.

학습목표

- 우버와 같은 공유경제 서비스란 무엇인지 학습한다.
- 공유경제 서비스는 어떻게 디지털 통상의 대상이 되고 있는지 이해한다.
- 우리나라를 포함하여 국가들에서 어떻게 공유경제 서비스에 대해 규율하고 있으며 이러한 제도가 디지털 통상에 미치는 영향은 무엇인지 학습한다.
- 공유경제 서비스 관련 디지털 통상규범 현황은 어떠하며 각 국의 제도에는 어떻게 적용될 수 있는지 알아본다.

들어가며

우버와 같은 "공유경제 서비스"란 무엇인가?

세계적인 미래학자 제러미 리프킨(Jeremy Rifkin)은 미래의 기술과 환경, 세계 경제의 흐름을 진단한 결과, 다음과 같이 단언한 바 있다. "더 이상 '소유'는 필요하지 않다. 접속의 시대가 오고 있다." 이른바 '소유의 종말'을 예고한 그는, '소유는 기본적으로 한계가 있고 구태의연하다는 인식'이 일반화 될 것이라고 주장하였다. 이러한 예고는 현실이 되어 전통적 시장에서 물적 자본을 교환하던 판매자와 구매자는 오늘날 네트워크 시장에서 접속과 경험을 제공하는 공급자와 사용자로 대체되어 이른바 '공유경제(Sharing Economy)' 시대가 도래되었다.

사실 '공유경제'라는 용어는 1984년 마틴 와이츠먼에 의하여 최초로 창안되었으나,[1] 당시 동 개념은 '고정급료 지급에 반하여 단위노동이 이익을 증가시키는 만큼 임금을 지급하면 각 경제주체들의 이익이 공유 된다'는 것으로 현재의 의미와는 다소 차이가 있다. 이후 2008년 로렌스 레식은 재화와 서비스의 반대급부로 화폐가 교환되는 전통적인 상업경제(Commercial Economy)에 대비되는 개념으로서, 화폐 대신 인간관계나 자기 만족감이 교환의 매개가 되는 '공유경제(sharing economy)'라는 용어를 제시하였다.[2]

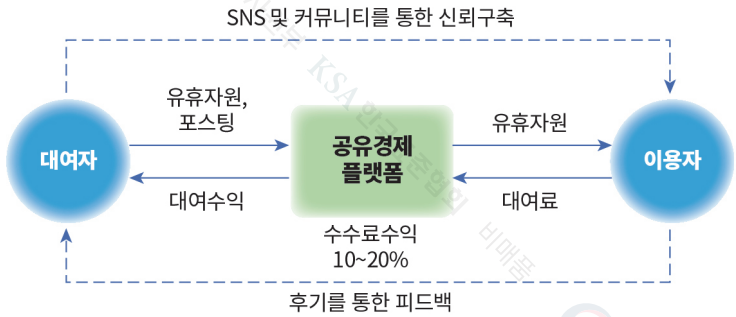
하지만 오늘날 사용되는 '공유경제'라는 용어는 초기의 개념에서 벗어나 상업적인 분야로 좀 더 확장되었고, 우버(Uber)나 에어비앤비(Airbnb) 등 기업이 직접 서비스를 공급하지 않고 플랫폼을 통해 공급자와 사용자를 연결해주는 중개·알선 서비스가 '공유경제 비즈니스'의 사례로 통용되고 있다.[3] 즉, '공유경제 사업모델'에서의 '공유'는 처음 레식이 정립한 '금전적 대가가 수반되지 않는' 교환이 아니라, '내구재나 노동을 사용하지 않는 기간 동안 남에게 대여·제공함으로써 경제적인 효용을 얻는' 개념으로 이해해야 한다.

그러나 만약 이러한 대여 서비스가 단순히 사람과 사람 사이의 관계가 아니라 가격경쟁력과 편의성이 우선되는 일반적인 '시장'으로서의 플랫폼을 통해 거래된다면, 이는 결국 당초 논의되었던 '공유'라는 개념과는 무관하게 '필요한 순간에 개인적인 서비스가 제공

[1] Wietzman, M. (1984), *The Share Economy*, Havard University Press.
[2] Lessig, L. (2008), *Remix: making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*, Penguin Press.
[3] 정석완 (2018), "공유경제 개념의 변화와 한국의 공유경제", 「이슈분석」 제756호, p. 73.

된다'는 측면에서 '온디멘드 경제(On-Demand Economy)'로 보아야 할 것이다.[4] 또한 오늘날의 '공유경제'는 주로 온라인 플랫폼을 기반으로 한다는 점에서 '플랫폼 경제(Platform economy)'로도 불리거나 공급자와 소비자가 서로 협력한다는 점에서 '협력적 소비(collaborative consumption)'로 불리며, 이처럼 실제 공유경제의 정의 및 범위에 대해서는 다양한 의견이 있다.[5]

그림 9-1 ▸ 공유경제의 비즈니스 모델 예시

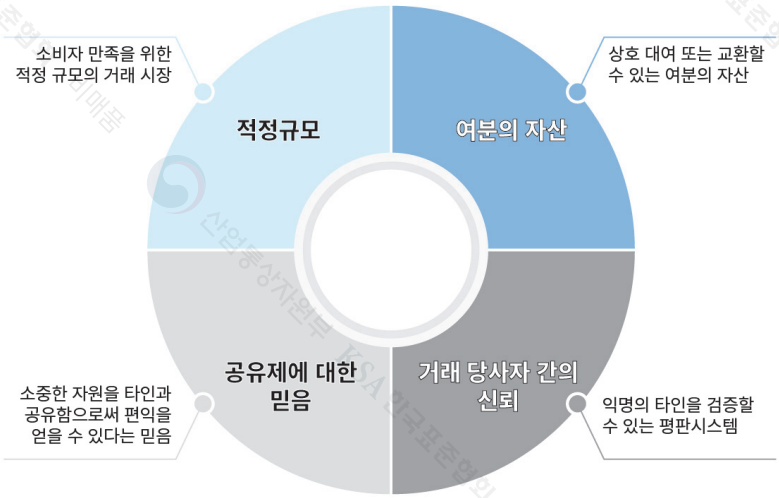


출처: 크라우드 산업연구소

그럼에도 불구하고 일반적으로 공유하는 '공유경제의 핵심요소'들을 살펴보면 다음과 같다: 1) 소비자 만족을 위한 적정 규모의 거래 시장이 형성되어 있으며, 2) 상호 대여 또는 교환할 수 있는 유휴 자산이 존재하여 공급원이 되고, 3) 자원을 타인과 공유함으로써 편익을 얻을 수 있다는 믿음이 수요를 창출하며, 4) 이러한 거래에 있어서 신뢰가 구축되어야 한다.

[4] Eckhardt, G. and Fleura Bardhi (2015), The Sharing Economy Isn't About Sharing at All", *Harvard Business Review*.
[5] Chandler (2016), "What Should the Sharing Economy Really Be Called?"(May 27). *The Atlantic*, p. 1.

그림 9-2 ▸ 공유경제의 핵심요소



출처: 공유경제 정보센터, IBK 투자증권

이러한 공유경제는 디지털 경제 시대의 도래와 함께 급속도로 발전하고 있는데, 이는 온라인으로써 인적 교류의 물리적 한계를 극복하고 소비자와 공급자 간 신속·정확한 정보 공유를 도모함에 따라 상기 공유경제의 핵심요소들이 빠르게 충족되었기 때문이다. 현재 공유경제에서 공유의 대상은 물리적 재화뿐만 아니라 각종 서비스를 포괄하며, 이 중 온라인 플랫폼을 기반으로 하는 개인 간 거래(P2P)는 물론, 최근에는 기업이 개인에게 공유의 대상을 제공하는 거래 (B2P) 또한 확산되고 있다.[6] 아직까지 국제사회에서도 공유경제의 범위에 대해 명확한 합의가 이루어지지 않았기에, 앞으로도 '공유경제'의 개념은 디지털 경제 및 관련 산업의 발전에 따라 다양한 범주로 확장될 수 있을 것으로 보인다.

오늘날 매우 다양한 영역에서 공유경제 플랫폼이 활용되고 있으며, 이러한 다양성은 점점 더 확대되고 있는 추세이다. 2014년부터 2016년까지 발표된 공유경제 확산 실태에 대한 Jeremiah Owyang(2016)의 조사 자료에서는 2014년 6개(교통, 서비스, 음식, 제품, 화폐, 공간)에 불과했던 공유경제의 영역을 2016년 16개 분야로 확대·세분화하였다.[7]

[6] 나승권, 김은미, 최은혜 (2017), "국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점", 대외경제정책연구원(KIEP), 연구자료 17-10 pp.22~23.

[7] 전게 논문; Owyang, J. (2016), "Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion", https://web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/

〈표 9-1〉 공유경제 영역의 확대 및 다변화

공유경제 구조도 (Collaborative Economy Honeycomb)		
Ver. 1 (6개 분야)	Ver. 2 (12개 분야)	Ver. 3 (16개 분야)
교통, 서비스, 음식, 제품, 금융, 공간	교통, 서비스, 음식, 제품, 금융, 공간, 건강 및 복지, 물류, 기업, 유틸리티, 도시행정, 교육	차량공유, 운송 서비스, 음식, 제품, 금융, 공간, 복지 및 미용, 물류, 기업 및 조직, 유틸리티, 도시행정, 교육, 노동자 지원, 분석 및 평판, 의료

출처: Jeremiah Owyang (2016), "Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion"

우리에게 친숙한 사례들을 살펴보면, 가장 대표적인 운송서비스 플랫폼 운영자인 우버(Uber)부터 숙박 공간 대여의 수요와 공급을 연결해주는 에어비앤비(Airbnb)가 있고, 음식 배달 서비스인 우버 이츠(Uber EATS)나 중고 제품 거래 플랫폼을 운영하는 이베이(Ebay) 또한 공유경제로 분류될 수 있다. 핀테크, 빅데이터나 플랫폼 기술 등 4차 산업 혁명을 통해 발전한 '크라우드 펀딩(Crowd funding)' 플랫폼들 (예: 업스타트(Upstart)나 페이브(Pave))과 같은 금융 분야는 물론 클래스패스(ClassPass)와 같은 미용 관련 플랫폼 또한 포함된다. 현재 우리나라에서 운영되고 있는 대표적인 공유경제 플랫폼은 차량공유 서비스인 쏘카(Socar), 배달음식 서비스 제공을 위한 공유주방인 위쿡(weecook), 음식 배달 서비스인 쿠팡 이츠(Coupang EATS) 등이 있으며, 이러한 온라인 플랫폼이 다루는 서비스 및 운영 형태는 더욱 다양해질 것으로 예상된다.

최근 디지털 통상의 대상이 되고 있는 공유경제 서비스

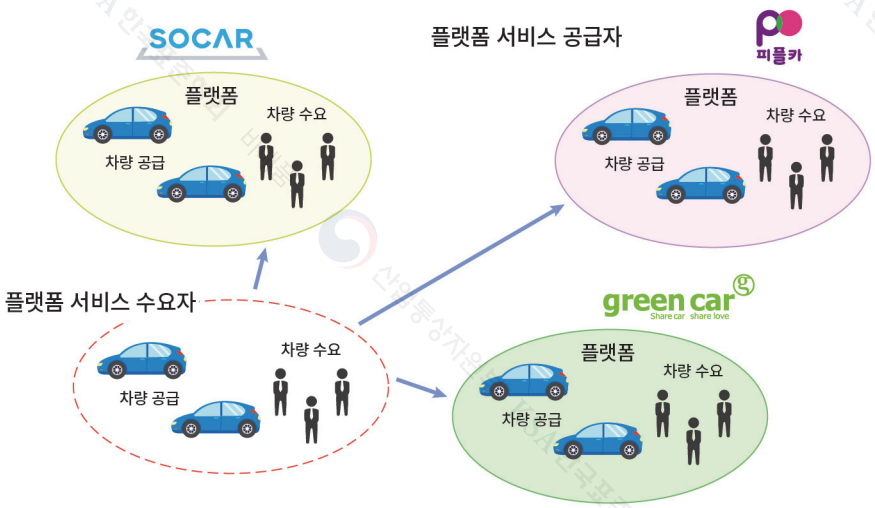
최근 공유경제시장은 급속한 성장세를 보이고 있으며, PwC(2015)에 따르면 2013년 150억 달러에서 2025년까지 약 3,350억 달러 규모로 성장하여 기존의 전통적 거래시장과 동일한 규모를 형성할 것으로 전망하였다.[8] 2019년 기준으로 수천 가지 종류의 공유경제 플랫폼들이 전 세계 각 분야 및 부문에서 운영되고 있으며, 여기에는 차량 공유, 음식, 교육, 보건 등 다양한 분야가 포함된다.[9] 현재 공유경제 플랫폼들은 대부분 온라인

[8] PwC,(2015), "Sharing or Paring? Growth of the Sharing Economy", https://www.pwc.com/hu/en/kiadvanyok/assets/pdf/sharing-economy-en.pdf
[9] Rinne, A. (2019), "4 Big Trends for the Sharing Economy in 2019", WEF (2019.1.4), https://www.weforum.org/agenda/2019/01/sharing-economy/

을 통해 광범위하게 확산되고 있으며, 플랫폼의 디지털화에 따라 특정 지역에서의 물리적 플랫폼 설립이 필요하지 않게 되었다. 이러한 상황 속에서 오늘날 소위 '공유경제 서비스'는 디지털 통상의 대표적인 사례가 되고 있는데, 아래에서는 어떻게 해당 서비스가 '통상'의 대상이 되고 있는지 그 구조를 살펴보고자 한다.

앞서 살펴본 바와 같이, 이러한 공유경제시장의 주요한 특징 중 하나는 구매자, 판매자 외에 '플랫폼 사업자'라는 중요한 시장 참여자가 존재한다는 것이다.[10] 즉, 공유경제 시장에서는 공유의 대상이 되는 물품이나 서비스 관련 공급자와 소비자가 형성하는 시장 외에도 또 다른 차원의 시장이 존재하게 된다. 바로 공유경제 플랫폼을 제공하는 서비스 공급자와 이러한 '플랫폼 서비스'의 수요자인 거래 주체들이 형성하는 시장이다. 따라서 소위 '공유경제 시장'은 기존의 전통적 시장과 마찬가지 구조의 상품 및 서비스 거래의 장은 물론, 이러한 거래의 장을 설립해주는 플랫폼 서비스 시장 모두를 아우르는 포괄적인 개념이다. 예를 들어 우리나라 차량공유 공유경제 시장의 경우, 쏘카, 피플카, 그린카와 같은 '플랫폼 서비스 공급자'들이 존재하며, 차량 공급과 수요의 주체들은 어떠한 플랫폼을 사용할지 선택하는 '플랫폼 서비스 수요자'가 된다. 이렇게 선택된 플랫폼 안에서 차량의 공급과 수요가 거래되는 '차량공유 시장'이 형성되게 된다.

그림 9-3 ▸ 공유경제 시장의 구조: 차량공유 플랫폼 서비스 시장의 예



출처: 저자 작성

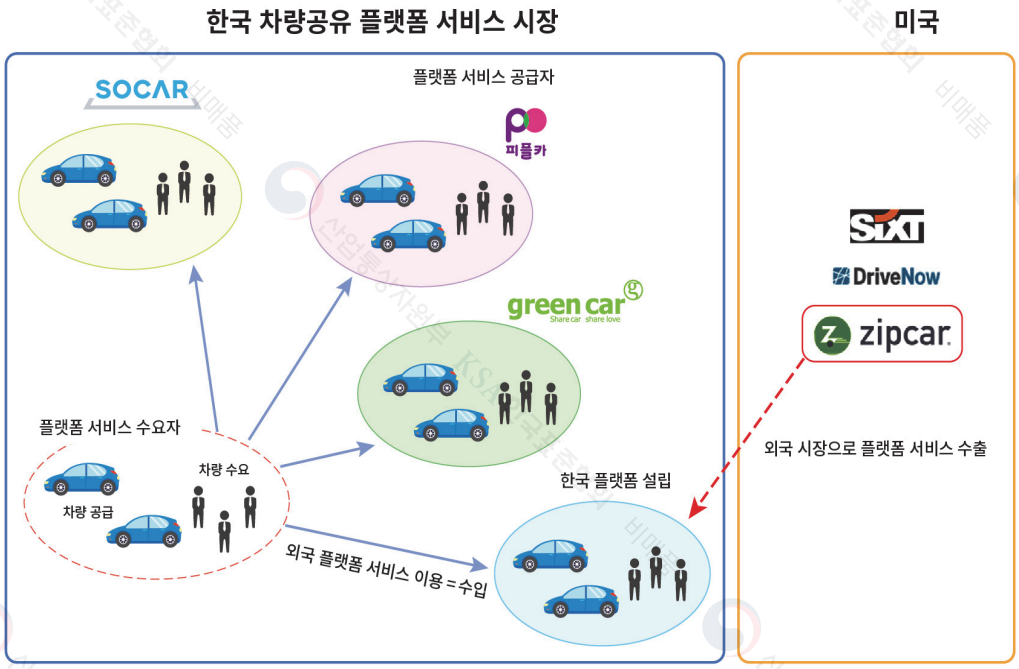
[10] 나승권, 김은미, 최은혜 (2017), 상게논문, p. 30.

현재 플랫폼 서비스 공급자들 중에서는 '공유경제'의 기본인 P2P 플랫폼 구조에 기반을 두는 경우도 있지만(예: 피플카의 경우 차량 수요자와 중소 렌터카 업체의 유휴 차량을 중개함), 단순한 중개뿐 아니라 자신들이 직접 대상 상품 및 서비스의 공급자나 수요자가 되는 경우도 있다(예: 쏘카의 경우 직접 공유차량을 공급함). 이처럼 플랫폼 서비스 공급자들은 공유경제시장에 있어서 필수적인 역할을 담당하고 있으며, 수요자들의 선택을 받기 위해 시장에서 서로 경쟁하고 있다. 그리고 이러한 플랫폼 서비스의 경쟁력 향상을 위해 다양한 형태로 플랫폼을 개발하고 있다.

전통적인 서비스 무역과 마찬가지로, 외국 시장으로의 진입이 가능한 경우 플랫폼 서비스 또한 교역의 대상이 될 수 있다. 특히 온라인에서 구성되는 플랫폼들의 경우 수요자들의 접근성이 매우 용이하므로 많은 분야에 걸쳐 디지털 통상의 대상이 되고 있다. WTO GATS협정에서 정의된 '서비스 무역'의 형태를 살펴보면, 한 국가의 서비스 공급자가 다른 국가의 시장으로 서비스만 국경을 넘어 공급한다면 이는 서비스의 '국경 간 공급'이 되고,[11] 다른 국가의 시장에서 현지 지사나 사무소 등을 통해 자신의 서비스를 공급한다면 '상업적 주재 (commercial presence)'가 된다.[12] 플랫폼 서비스 또한 '국경 간 공급'이나 '상업적 주재'를 통해 서비스의 '수출'이 이루어진다고 볼 수 있는데, 우버와 에어비앤비의 해외진출 사례가 대표적이다. 이들은 본사가 미국에 소재한 미국 기업인데, 온라인에서 플랫폼 서비스를 운영하고 이를 보조하기 위한 현지 지사 설립 등을 통하여 유럽이나 아시아 지역에서 플랫폼 서비스를 공급하고 있다. 일례로 만약 미국의 차량공유 기업인 Zipcar가 우리나라에서 온라인 차량공유 플랫폼을 운영하게 된다면, 이 또한 '플랫폼 서비스의 수출'로 볼 수 있을 것이며, 우리나라 시장에서 동 플랫폼을 통해 차량이 공급되고 공유된다면 이는 '플랫폼 서비스의 수입'에 해당한다.

[11] GATS 협정 제1조 제2항 (a).
[12] GATS 협정 제1조 제2항 (c).

그림 9-4 ▸ 플랫폼 서비스 통상 구조: 차량공유 플랫폼 서비스 시장의 예



출처: 저자 작성

이처럼 온라인 플랫폼 서비스의 디지털 통상은 다양한 분야에서의 공유경제구조가 개발됨에 따라 더욱 확산될 것으로 전망된다. 그러나 다른 서비스 무역의 경우와 마찬가지로, 온라인 플랫폼 서비스 시장의 개방성 또한 각 국 시장의 관련 국내 규제들이 어떻게 규정되는 지에 따라 그 수준에 차이가 발생할 것이다.

본문

개별 국가들의 공유경제 서비스 관련 규제 현황

공유경제 서비스 시장의 규모가 확산됨에 따라 각 국가들은 공유경제에 대하여 다각적인 측면에서 관련 정책을 논의하기 시작하였다. 먼저 공유경제의 편의성을 긍정적으로

보고 장려하는 입장에서 공유경제를 제도화 하고 시장 활성화 도모를 위해 여러 지원 정책들이 제안되기도 하였다. 유럽지역의 예를 살펴보면, 영국은 2015 예산계획에서 공유경제를 핵심 성장전략 중 하나로 선정하고 종합적인 지원 계획을 발표하였으며, 주요 지원 계획은 개인주거지 공유, 공무출장 시 공유 플랫폼을 통한 숙박 및 교통 이용 장려, 지방정부의 영업세 감면 자율권 부여 등이 있으며 2016년 예산계획에 따르면 연간 공유경제관련 개인의 거래소득 및 재산소득을 각각 1,000파운드까지 면세하는 규정을 도입하여 2017년 4월부터 시행하였다.[13] 이탈리아는 2016년 3월 유럽 최초로 공유경제 개별 법안인 "제품 및 서비스 공유 디지털 플랫폼에 대한 규칙과 공유경제 진흥을 위한 조치"를 발의하였으며, 동 법안은 공유 플랫폼에 대한 관리 권한을 이탈리아 공정경쟁위원회에 위임하도록 규정하고 기타 공유경제 확산을 위해 개인정보 보호 및 모니터링 등과 관련한 규범들을 포함하고 있다.[14] 네덜란드는 순환경제 활성화를 위한 수단으로 공유경제의 중요성을 강조하고 있으며, 암스테르담을 주요 공유도시로 지정하고 숙박과 차량 분야 정비 및 최고기술책임자를 자체적으로 지정하기도 하였다.[15]

그러나 반대로 공유경제시장이 가지고 있는 불안정성 및 위험요소들을 우려하여 공유경제 서비스에 제한을 가하는 정책 또한 제안되었다. 특히 이와 유사한 서비스를 공급해 온 국내 전통적 비즈니스 사업자들이 문제를 제기하는 경우가 많다. 실제로 각 국 시장에서 공유경제 기업들은 기존의 전통적 비즈니스 사업자들과의 충돌은 물론 규제기관과도 대립하고 있다.[16] 대표적인 예로서 우버와 에어비앤비는 전통적 비즈니스와는 달리 거래가 온라인으로 이루어진다는 점을 제외한다면 기존의 호텔업이나 택시업과 매우 유사하다. 그럼에도 불구하고 공유경제 기업들이 새로운 형태의 '디지털 산업' 기업으로서 전통적 기업들이 직면하는 인허가, 요금, 보험 관련 규제를 받지 않은 채 운영되는 경우가 많다.[17] 공유경제 서비스 공급자들의 경우 각 산업 관련 시장의 안정성을 위해 요구되었던 규제들을 회피한다는 점에서 비판의 대상이 된 만큼 규제의 필요성에 대해 논의가 지속되고 있다.

[13] 김민창, 박성용, "공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안", 국회입법조사처 입법정책보고서 Vol. 70, pp. 44-45
[14] 전게보고서 참조.
[15] 전게보고서 참조.
[16] 이성엽 (2016), "공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성: 차량 및 숙박 공유를 중심으로", 행정법연구 제44권, p. 30.
[17] Kirchner, S. and Elke Schüßler (2020), "Regulating the Sharing Economy: A Field Perspective", Research in the Sociology of Organizations, Vol. 66, pp.3-7.

공유경제에 대한 정부규제의 쟁점으로는 '사회적 안정성 저해'나 '거래상의 위험', '규제의 역차별 및 기존 사업과의 마찰' 등이 있다.[18] 적절한 규제를 통해 감시 및 감독을 받지 않는 공유경제 서비스들의 경우 자산 손괴, 성폭력, 교통사고, 금융사기 등 다양한 사고 사례가 발생할 수 있다.[19] 또한 공유경제는 불특정 다수의 개인이 온라인으로 거래하게 되는데, 규제를 통한 투명성 의무가 부재하는 경우 '정보의 비대칭성'으로 인해 소비자 피해 또는 공급자의 도덕적 해이가 발생할 수 있으며, 보험과 같은 법적 구제 수단 또한 여의치 않다. 이러한 피해를 막기 위해 갖가지 관련 규제의 적용을 받고 이에 따른 비용을 감수하고 있는 기존 전통적 비즈니스 사업자들의 입장에서는, 온라인 플랫폼 서비스 공급자들이 규제 회피가 형평성에 어긋난다는 점에서 불만을 제기할 수 있을 것이다.

이와 같은 맥락에서 '현행 국내법과의 불합치성'이 문제될 수 있다. 예를 들어 우버 서비스의 경우 서비스의 형태에 따라 우리나라 현행법에 저촉되는 경우가 발생하였다.[20] 2013년 우리나라 시장에 상륙한 우버가 제공한 서비스는 UBER Black, UBER X, UBER Taxi 세 가지였는데, UBER Black은 소위 "리무진서비스"로써, 리무진업체, 렌터카업체 등과의 계약을 통해 고급승용차와 함께 운전자를 제공한다. 이는 여객자동차 운수사업법 제34조(유상운송의 금지 등)에 따라 렌터카의 경우 대여나 차량으로 유상 운송에 사용하거나 제3자에게 다시 대여하거나 알선하지 못하기 때문에 불법에 해당하게 된다. UBER X의 경우 동료나 이웃 등 지인과 차량을 공유하는 것의 확장개념으로서 개인들이 자신의 차량으로 우버앱의 콜을 받아 승객을 나르고 요금을 받는데, 이 또한 여객자동차 운수사업법 제81조(자가용 자동차의 유상운송 금지)에 따라 개인이 소유한 자가용 승용차를 사용한 유상 운송이나 대여가 금지되어 불법에 해당한다. 2014년 서울시는 우버를 '불법 콜택시'로 간주하고 강력히 대응하기 시작했으며,[21] 이후 서울택시조합 등의 여러 차례 고소 끝에 판결에 따라 한국에서 서비스가 중단되었다.[22]

[18] 김민정, 이화령, 황순주 (2016), 공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의, KDI 연구보고서 2016-11, pp. 36-37.
[19] 전게 보고서, "공유경제 관련 사고 사례" 참조.
[20] 이성엽 (2016), 전게논문 pp. 32-33.
[21] 서울시 보도자료 (2014), "서울시, 불법 콜택시 앱 '우버'에 강력 대응", 도시교통본부 택시물류과 (2014.7.21.(월)) 보도.
[22] 안석현 (2015), "논란의 우버, 한국 상륙부터 서비스 중단까지 한눈에", 조선일보 (2015.3.21.), https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/20/2015032002783.html

그림 9-5 ▸ 우버의 서비스 구조



출처: 연합뉴스

이러한 사례는 한국 뿐 아니라 유럽연합(EU)에서도 발생하였다. 2014년 스페인 바르셀로나의 택시기사협회가 우버의 운영이 불법이라고 소송을 제기했으며, "우버 운전기사들은 택시 운전과 맞먹는 서비스를 제공하므로 당국에게 승인을 받아야 한다"고 주장했다. 이후 2017년 12월 20일 유럽사법재판소(ECJ)는 우버를 '운송서비스업체'로 규정하였으며, 결국 우버는 EU 회원국 안에서 국가 및 지방당국이 운송업체 적용하는 세금 및 자격 규정을 따르게 되었다.[23] 우버는 자사가 "600개 이상 도시에서 운전자와 소비자를 연결하는 단순 중개서비스 제공업체일 뿐"이라고 주장했지만, ECJ는 "운전자와 개인을 연결하는 우버의 서비스는 운송서비스의 영역"이라며 "회원국은 타 운송업체처럼 그 서비스 조건을 규제하는 것이 가능하다"고 판시하였다.[24]

또 다른 대표적인 공유경제 서비스인 에어비앤비의 경우 '공유 숙박업' 플랫폼으로서 각 국가별로 상이한 규제의 대상이 되고 있다. 우리나라에서의 규제 현황을 살펴보면, 에어비앤비는 관광진흥법 시행령 제2조 제1항에 따라 '외국인관광 도시민박업'에 해당하며 이는 '도시 지역의 주민이 자신이 거주하고 있는 다음의 어느 하나에 해당하는 주택을 이용하여 외국인 관광객에게 한국의 가정문화를 체험할 수 있도록 적합한 시설을 갖추고 숙식 등을 제공하는 업'라고 정의된다.[25] 동 분류에 따르면 에어비앤비는 원칙적으로

[23] 조선일보 (2017), "EU 최고법원 "우버는 운송기업...택시회사처럼 규제해야", (2017.12.21.).
[24] ECJ (2017), "Judgement of the Court of 20 December 2017", Case C-434/15, Document 62015CJ0434.

도시에서는 외국인 관광객들만을 대상으로 운영되어야 하며(한옥 체험과 농어촌 민박은 제외), 내국인 대상의 서비스 제공은 불법으로 간주된다. 최근 '관광진흥법 개정안'을 통해 현재 도시 지역에서 외국인만 이용 가능한 공유숙박(도시민박업)을 내국인 대상으로 연 180일간 허용하는 방안을 추진했지만 이해 관계자들의 이견으로 인하여 통과되지 못하였다.[26] 또한 우리나라의 규제는 내국인 차별뿐 아니라 '빈집 활용'이 원천 봉쇄되어 있으며, 현행법상 국내 민박사업에 활용되는 집은 '실거주' 가정집에 한정되어 유휴 자원의 활용이 어려운 실정이다.[27] 현재 191개국 10만개 도시에서 사업을 하고 있는 에어비앤비는 우리나라의 매우 제한적인 규제에 대해 공개적으로 비판적인 입장을 보이고 있으며, 이는 향후 공유 경제 활성화와도 부합하지 않는다고 주장한다.[28] 실제로 다른 주요 국가들의 경우 세금 및 사회적 안정성 등을 위하여 공유숙박 운영을 일부 규제하고 있기는 하지만 그 수준은 우리나라에 비해서는 낮은 편이며, 이처럼 같은 공유 경제 서비스 분야에 대해서도 국가별로 상이한 규제 수준이 나타나기도 한다.

〈표 9-2〉 에어비앤비 국가별 규제 현황

국가/지역	규제 내용
독일 함부르크	개인이 임대할 경우 시에 등록하고 숙박료에 세금을 포함시킬 경우 허용
네덜란드 암스테르담	에어비앤비가 숙박료에 암스테르담에 내는 세금을 포함시키고, 이를 납부하는 조건으로 협력
영국 런던	집 소유주가 아파트나 주택을 3개월까지 빌려줄 수 있도록 주택법 개정
프랑스 파리	집 소유주가 직접 거주하지 않는 주택과 단기 임대 불허 위반 시 최대 2만5000유로 벌금 부과
미국 뉴욕	집 소유주가 직접 거주하지 않는 주택과 단기 임대 불허 위반 시 최대 7000달러 벌금 부과
미국 샌프란시스코	자신이 거주하는 주택을 30일 이내의 단기간 임대하는 것을 허용 / 플랫폼 사업자가 호스트를 대신하여 이용객에게 숙박세를 받아 시에 납부
일본	180일 이하 영업일 준수, 가주거주형(집주인이 방 일부를 제공하는 형태)인 경우 집주인의 상시 체재 필요 / 가주부재형(집주인이 부재한채로 집을 제공하는 형태)인 경우 주택숙박 관리업자에게 위탁

출처: 머니투데이(2017), 안희자 (2017), KOTRA (2018)

[25] 문화체육관광부, "'외국인관광 도시민박업' 업무처리(등록,관리) 지침", (2019.11) 참조.
[26] 서울경제, "'내국인 공유 숙박' 또 불발···혁신 서비스 제자리걸음", (2021.5.18.) https://www.sedaily.com/NewsVIew/22MEQ96AUU
[27] 조선비즈, "에어비앤비 "191개국 중 한국만 웃지못할 규제 있다", (2019.9.26.) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/26/2019092600239.html
[28] 전게 기사 참조.

공유경제 서비스에 대한 규제 논의는 비단 소비자 피해, 공급자의 도덕적 해이, 기존 전통적 비즈니스 사업자들과의 경쟁 관련에 국한되지 않는다. 규제 권한 당국의 입장에서는 특히 서비스 공급을 통한 수익에 대해 어떻게 과세할 것인지의 문제 또한 매우 중요하다. 일례로 공유경제 서비스에서 온라인 플랫폼을 제공하는 사업자를 대상으로 과세를 하는 경우, 만약 플랫폼의 '중개' 역할만을 고려하게 된다면 과세 기준이 과소평가될 수도 있다. 이러한 맹점을 고려하여 영국 재무부는 2020년 공유경제 기업을 대상으로 과세를 강화하고자 함을 밝히면서, "공유경제의 성장은 '부가가치세' 제도 자체를 무너뜨릴 가능성이 있으며 현재 공유경제 업계에 부과되는 세금 정책은 형평성에 맞지 않는다"고 설명했다.[29] 현재 공유경제 플랫폼에 등록된 개별 공급자들이 우버나 에어비앤비 등과 같은 자체 플랫폼을 통해 고객과 거래할 때, 거래 비용은 대부분 부가가치세 등록 한도인 8만 5천 파운드(한화 약 1억 3,252만 원) 아래에서 형성되기 때문에 부가가치세가 따로 적용되지 않는다. 영국 정부는 최근 공유경제 기업들은 영국에서 이러한 거래를 대규모로 진행하며 상당한 수익을 창출하였지만, 이에 상응하는 세금을 제대로 납부하지 않았기에 전통산업과 공유경제 산업 사이에 조세형평성이 저해된다는 입장이다.

공유경제 서비스와 국제통상규범: 현황 및 각 국의 제도와의 합치성

앞서 살펴본 공유경제 서비스 사례들 또한 '서비스'로서 국제통상의 대상이 되고 있고, 각 국의 관련 규제들 또한 외국 서비스 공급자에게도 적용되고 있는 만큼 '서비스 무역에 영향을 미치는 조치'들에 해당할 것이다. 따라서 만약 해당 국가가 회원국이라면 다자적 통상 규범인 WTO 협정들 중 특히 '서비스 무역에 대한 일반 협정(GATS)'이 적용될 수 있으며, 국가별로 다르게 체결하고 있는 자유무역협정(FTA)의 서비스 무역 관련 규범 또한 적용될 수 있다. 나아가 공유경제 서비스가 '디지털 통상'의 대상이 되고 있는 만큼, 현재 WTO와 FTA에서 논의되고 있는 디지털 무역 관련 규범 논의의 대상이 된다.

다만 공유경제 서비스에 적용될 수 있는 구체적인 규범들이 무엇인지를 결정함에 있어서 아직까지 국제사회에서의 합의가 이루어지지 않고 있다. 먼저 '온라인 플랫폼 서비스'로서 이전까지 존재하지 않았던 새로운 공유경제 서비스의 특성에 비추어 볼 때, 동 서비스를 어떠한 서비스업이라고 분류할지에 대해서도 논의가 계속되고 있다. 또한 공유경제

[29] 비즈트리뷴, "영국 공유경제에 세금 더, 과세 강화", (2021.3.29.), https://www.biztribune.co.kr/news/articleView.html?idxno=259285

서비스와 기존의 다른 서비스들이 같은 시장에서 경쟁하는지 여부에 따라 '동종성'을 인정할 수 있을지에 대해서도 여전히 미지수다. 다자무역체제인 WTO에서는 특히 이러한 논의의 합의가 더욱 어려운 가운데 일부 FTA들은 선제적으로 공유경제 서비스와 같은 디지털 무역 관련 규범을 포함하고자 노력 중이다. 아래에서는 WTO에서의 규범 및 관련 논의에 대해 살펴보고, 선구적인 FTA들의 사례를 소개함과 동시에 이에 따라 대표적인 규제 사례의 합치성 또한 간략히 검토해보고자 한다.

(1) 기존 국제통상규범상 '공유경제 서비스'의 분류 문제

WTO의 GATS협정은 '서비스부문별 분류목록(MTN.GNS/W/120, 이하 "W/120")'으로 알려진 서비스부문의 분류체계를 기반으로 합의되었다.[30] 국가 간 규제조치와 관련하여 구체적 약속이 만들어지고 협상이 가능하도록 국가별 서비스 규제와 관련하여 적절한 부문과 세부 영역이 구분되었으며, 또한 각 세부영역에 대한 명확한 기술을 돕기 위해 UN의(CPC, Central Product Classification) 임시 버전 코드가 각 세부항목에 부여되었다. 따라서 어떠한 서비스가 각 회원국이 구체적 약속을 통해 시장을 개방한 서비스 분야들 중 어느 분야에 해당할 것인지, 그리고 어떠한 구체적인 약속들이 규정되어 있는지를 살펴보아야 한다. W/120의 12가지 주요 범주는 다음과 같다: ① 사업서비스, ② 통신서비스, ③ 건설 및 관련 토목 서비스, ④ 유통서비스, ⑤ 교육서비스, ⑥ 환경서비스, ⑦ 금융서비스, ⑧ 건강 관련 및 사회서비스, ⑨ 관광 및 여행 서비스, ⑩ 오락, 문화 및 스포츠 서비스, ⑪ 운수서비스, ⑫ 다른 항목에 포함되지 않는 기타서비스.

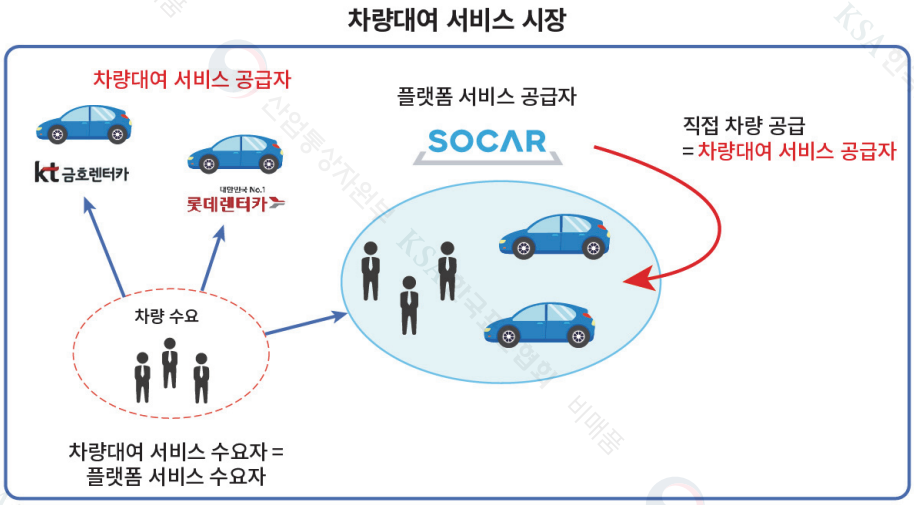
'공유경제 서비스' 또한 어떻게 분류하느냐에 따라 관련 시장에 대한 각 회원국들의 권리와 의무가 상이하게 나타날 수 있다. 최근 WTO 회원국들은 전자적 수단으로써 국경 간 공급되는 플랫폼 서비스가 상기 W/120에서 어떻게 분류될 수 있을지에 대한 논의를 시작하였다.[31] 물론 모든 공유경제 플랫폼들이 동일한 구조로 운영되지는 않으며, 단순한 정보 제공 플랫폼에서부터 직접 대상 서비스를 공급하는 경우까지 다양하므로 '공유경제 서비스' 전체를 하나의 분류로 묶을 수는 없을 것이다. 아래에서는 개별 사안별로 어떻게 공유경제 서비스가 분류될 수 있을지에 대해 간략히 살펴보고자 한다.

[30] WTO 공식 문서,MTN.GNS/W/120 (1991.7.10.) 참조.
[31] WTO Committee on Specific Commitments, Report of the Meeting Held on 19 Mar. 2019 – Note by the Secretariat, S/CSC/M/79, para. 2.1 (2019.4.18.).

1) 공유대상 서비스로서 분류하는 경우

앞서 살펴본 바와 같이, '공유경제 시장'은 플랫폼 내에서 이루어지는 서비스 공급자와 수요자 간의 시장과 이러한 플랫폼들 간의 경쟁 시장이라는 이중적 구조를 가지고 있다. 그러나 플랫폼 내에서 운영되는 '공유대상 서비스' 시장에서 사실상 플랫폼 서비스 공급자가 공유대상 서비스를 공급하게 되는 경우, 해당 플랫폼은 단순히 공급자와 수요자를 중개만 해주는 역할 그 이상을 수행하게 된다. 예를 들어 쏘카의 경우, '수요자들 간 서로 유휴 차량을 공유한다'는 점에서 공유경제로 분류되지만, 수요자들이 공유하는 유휴 차량들을 쏘카가 직접 공급한다는 점에서 단순한 중개 서비스 그 이상으로 볼 수 있다. 즉, 모든 회원들이 쏘카 차량들을 함께 소유하고 있고, 수요자들이 직접 필요한 시간과 장소에 맞추어 공유된 차량을 활용하는 구조이지만, 서비스가 이용되는 목적 및 결과는 일반적인 차량대여 서비스인 렌터카와 크게 다르지 않다. 차량대여 서비스 공급자들의 경우 자신들이 직접 소유한 차량들의 대여 절차를 처리한다는 점에서 쏘카와 구별되나, 결국 '필요한 시간 및 장소에서 차량을 대여하는 서비스'로서 쏘카 또한 '차량대여 서비스'로 볼 수 있을 것이다.

그림 9-6 ▸ 공유경제 서비스가 공유대상 서비스로 분류될 수 있는 사례



출처: 저자 작성

결국 공유대상 서비스와 유사한 기능을 수행하는 플랫폼 서비스들은 아무리 기술적인 차이가 있다고 하더라도 '기술적 중립성(technological neutrality)'에 근거하여 동일한 서비스로

분류될 수도 있다.[32] 즉, 해당 서비스의 '공급 방식'에는 다소 차이가 있더라도 동일한 '최종 용도(end-use)'를 근거로 동일한 서비스로 분류할 수 있으며, 이러한 이유로 2017년 ECJ는 우버를 '운송 서비스' 업체로 판정하였다. 물론 우버는 쏘카와는 달리 유휴 차량을 직접 공급하지는 않으며, 따라서 당시 우버는 자신이 개인 운전자와 소비자를 연결하는 단순 중개서비스 제공업체일 뿐이라고 주장했다. 그러나 우버에 등록된 비전문적인 운전자들이 우버의 관리 하에 개인 소비자에게 운송서비스를 공급하게 되므로 이 또한 운송서비스의 영역으로 보아야 한다는 것이 ECJ의 입장이었다.[33] 비록 택시와는 달리 우버는 온라인 플랫폼을 사용하고는 있지만, 결과적으로 해당 서비스를 통하여 '운전자로부터 수요자가 직접 운송서비스를 공급 받는다'는 최종 용도의 측면에서 보았을 때 일반적인 택시 서비스와 차이가 없다는 것이다. 이러한 입장에서 본다면, 우버의 서비스는 W/120에서 '승객 서비스'에 해당하는 11.F.a에 분류될 수 있을 것이다.

현재 공유경제 서비스를 전통적 비즈니스 사업자들 간 경쟁을 고려하여 규제 중인 국가들은 공유경제 서비스와 공유대상 서비스를 동일하게 분류하는 것으로 보인다. 결국 공유대상 서비스에 관한 각 국의 구체적 약속이 공유경제 서비스에도 동일하게 적용될 수 있으며, 기존 WTO의 W/120 분류 체계로써도 공유경제 서비스를 규율할 수 있게 된다. 하지만 과연 '온라인 플랫폼'의 새로운 등장을 전통적인 서비스 분류로써만 적절히 규율할 수 있을지에 대해서는 의견이 분분하며, WTO에서도 아직까지 공식적으로 이러한 입장을 채택하지는 않았다.

2) '컴퓨터 및 관련 서비스'나 '통신 서비스'로 분류하는 경우

공유경제 서비스가 가지는 가장 독특한 특성인 '온라인 플랫폼'에 초점을 두고 본다면, 이는 온라인을 통해 디지털화 된 데이터(예를 들어 공유대상 서비스 공급자와 수요자 간의 거래 관련 데이터)를 처리한다는 점에서 W/120상 1.B.c의 "데이터 프로세싱"이나 1.B.d의 "데이터 베이스 서비스", 또는 1.C.j의 "온라인 정보 재가공 서비스"이나 1.C.n의 온라인 데이터 프로세

[32] Willemyns, I. (2019), GATS Classification of Digital Services – Does 'The Cloud' Have a Silver Lining?, Journal of World Trade Vol.53 No. 1, p. 59, p. 71.

[33] 해당 판결의 원문은 다음과 같다: "'an intermediation service ……, the purpose of which is to connect, by means of a smartphone application and for remuneration, non-professional drivers using their own vehicle with persons who wish to make urban journeys, is to be classified as a "service in the field of transport"'. Asociaci n Profesional lite Taxi v. Uber Systems Spain S Asociaci n Profesional lite Taxi v. Uber Systems Spain SL, Court of Justice of the European Union, Judgment in Case C-434/15, para. 33 (20 Dec. 2017).

싱 서비스"로도 볼 여지도 있다.[34] 공유경제 서비스를 구성하는 주요 '요소(component)'를 기준으로 분류한다면 '온라인'이라는 디지털화된 특성에 중점을 두고 기존의 전통적인 서비스 분야들과는 차별화 할 수도 있으며,[35] 따라서 W/120상 "컴퓨터 및 관련 서비스" 또는 "통신서비스"로 분류할 수도 있다.

이러한 분류 기준을 따르게 된다면, 현재 WTO의 많은 회원국들이 해당 서비스 분야에 대해서는 이미 상당한 시장 개방을 약속한 만큼 공유경제 서비스 무역을 더욱 활성화시킬 수 있게 된다.[36] 하지만 디지털화된 수단이라는 요소만을 고려한 분류 기준은 향후 모든 산업 분야에서의 디지털화를 포괄하기에는 너무 단순한 기준일 수 있으며, 디지털 기반을 구축하는 서비스가 아닌 단순히 디지털 수단만을 이용하는 서비스를 과연 컴퓨터나 통신 서비스로 모두 포함하여 볼 수 있을지에 대해서는 의문이다. EU또한 이러한 입장에 대해 비판적이며, '어떠한 서비스를 가능하게 하는 서비스'와 전자적 수단에 의해 공급되는 '핵심 또는 대상 서비스'는 구별되어야 한다고 설명하였다.[37] 즉, 실제로 시장에서의 수요와 공급의 대상이 되는 서비스로서 해당 서비스가 분류되어야 하며 이를 가능케 하는 기반 서비스를 해당 서비스의 본질로 보아서는 안 된다는 입장이다.

3) '새로운 서비스' 또는 '온라인 중개 서비스'로 분류하는 경우

GATS에서 사용한 W/120의 경우 UN CPC 분류에 기반하고 있는데, 사실 이는 수십 년도 더 뒤쳐진 오래된 서비스 분류 방법이다. 따라서 오늘날 디지털 기술이 가져온 여러 혁신적인 변화를 반영하기에는 적절하지 않을 수 있다. 현재 GATS 협정상 각 회원국들의 구체적 역속은 이러한 CPC 분류에 기초하고 있기에 새로운 형태로 발전되고 있는 다양한 서비스에 대한 시장 개방 약속 유무를 판단하기에는 논란이 있을 수 있다. 특히 공유경제 서비스와 같이 명시적으로 W/120에서 다루고 있지 않은 소위 "새로운 서비스(new service)"가 GATS의 분류 체계에 포함될 수 있는지, 그렇다면 어떤 분야에 포함되어야

[34] Hur, N., Kwak, D., and Park, J., (2020), "Online Platform Providers in the Sharing Economy: Emergence of New Service Suppliers?", *Journal of World Trade* Vol. 54, no. 3, p. 359.

[35] Weber, R., & Burri, M., (2013), *Classification of Services in the Digital Economy*, p. 116.

[36] 2009년 5월 기준으로 컴퓨터 및 관련 서비스에 대해서는 GATS에 양허한 94개 국가들 중 83개 국가들이 구체적 약속을 규정하였다. WTO Council for Trade in Services, Computer and Related Services – Background Note by the Secretariat, S/C/W/300, 14-15 (22 June 2009). 또한 WTO 회원국들 중 3분의 2 이상이 통신서비스에 대해서도 서비스 양허를 약속한 바 있다. WTO Council for Trade in Services, Telecommunication Services – Background Note by the Secretariat, S/C/W/299, 8 (10 June 2009).

[37] WTO Trade in Services, Communication from the European Communities and Their Member States – Conditional Initial Offer, TN/S/O/EEC, 152 (10 June 2003).

하는지 여부는 아직까지도 완전히 해결되지 않았다.[38] 이는 결국 과연 기술적 진보를 통하여 발전된 최신 디지털 서비스들이 단순히 전자적 수단이라는 서비스 전달 수단의 혁신에 불과한 것인지, 아니면 이전과는 구별되는 '디지털 기술 기반 서비스'라는 새로운 서비스의 창설로 보아야 할 것인지의 문제일 것이다.

만약 공유경제 서비스들 중 그 특성상 W/120의 기존 분류 체계에 포함되기 어려운 서비스의 경우 WTO 회원국들이 아직 시장개방을 약속하지 않은 "새로운 서비스"라는 별도의 분야로 분류될 수도 있다. 그러나 과연 오늘날 공유경제 서비스들이 기존에는 전혀 존재하지 않았던 완전히 새로운 서비스인 경우가 실제로 있을지에 대해서는 의문이다.[39] 공유경제 서비스가 발전하게 된 계기가 기존 서비스들의 운영에 있어서 보다 더 편리하게끔 유휴자원을 활용한 수요 맞춤형 서비스로의 진화였다. 따라서 이론적으로는 "새로운 서비스" 라는 분류 방법 또한 고려해볼 수 있겠지만, 현실적으로 동 분류의 특성에 알맞은 공유경제 서비스를 찾기 어려울 것이다.

또 다른 분류 방법으로는 EU에서 새로이 발전된 온라인 "중개 서비스(intermediation services)"의 분류를 활용하는 것이다. 이는 서비스의 수요와 공급에 관한 정보를 검색하고 모바일 어플리케이션을 통해 이러한 정보를 전달하는 서비스로서, 현재 공유경제 서비스의 체계와 매우 부합한다.[40] 온라인 수단을 이용한 경우에만 한정되지는 않았지만, 최근 발전된 UN CPC 2.1에서도 이러한 "중개 서비스"가 포함되어 있다.[41] 예를 들어 "기타 정보 서비스(other information services)"의 경우 "기타 지원 서비스(other support services)(CPC 859)"라는 대분류 하에서 정보 검색 및 중개 서비스들을 포함하게 된다. '온라인 플랫폼'이라는 운영 체계를 고려한다면 이러한 분류 방법은 매우 적절할 것으로 보인다. 그러나 과연 WTO라는 다자체제에서 이미 완료된 협상의 결과물인 구체적 양허들을 다시금 새로운 분류체계에 기초하여 재조정한다는 것은 매우 어려운 일일 것이다.[42]

[38] WTO Committee on Specific Commitments, Report of the Meeting Held on 19 Mar. 2019 – Note by the Secretariat, S/CSC/M/79, para. 2.1 (18 Apr. 2019)., para. 2.1.
[39] Willemyns, I. (2019), 전게 논문, p. 65.
[40] Directive (EU) 98/34 제1(2)조에서 해당 분류가 언급되었고, 동 지침은 2015년 Directive (EU) 2015/1535로 개정되었음.
[41] UN, Central Product Classification (CPC) – Version 2.1 (New York, NY, USA: United Nations Publication 2015).
[42] Hur, N., Kwak, D., and Park, J., (2020), 전게논문, p. 362.

(2) 각 국 제도와의 합치성: 공유경제 서비스와 관련된 '동종성(likeness)'의 문제

공유경제 서비스가 어떻게 분류되는지에 따라 WTO GATS 협정이 어떻게 적용되는지 달라질 수 있겠으나, 앞서 살펴본 바와 같이 현재까지의 공유경제 서비스 중 대부분은 공유대상 서비스와 동일하게 분류되어야 한다는 의견이 지배적이다. 상기 제시된 각 국가의 공유경제 서비스 규제들 또한 이러한 입장에서 전통적 비즈니스 사업자와 공유경제 플랫폼 서비스 공급자 간 경쟁을 우려하여 제시되었다. 만약 이처럼 공유경제 서비스가 공유대상 서비스와 동일한 서비스 분야로 간주된다면, WTO 회원국들은 GATS협정상 관련 공유대상 서비스에 대한 구체적 약속에 따른 권리 및 의무를 해당 공유경제 서비스에 대해서도 동일하게 적용해야 할 것이다.

GATS 협정의 구체적 약속에서 시장 개방을 약속한 서비스 분야, 그리고 각 서비스 분야에 대한 '시장접근' 의무와 '내국민대우 의무' 등에 따라 각 국은 자신의 규제 정책을 설정할 수 있다. 따라서 각 국의 현재 공유경제 서비스 관련 제도들 또한 자신의 구체적 약속상 의무에 따라 GATS 협정과의 합치성이 결정될 것이다. 특히 비차별 의무(모든 양허 서비스에 대한 일반적 의무인 '최혜국대우 의무'와 구체적 약속에서 서비스 분야별로 기재되는 '내국민대우 의무')의 경우, "각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에게 서비스의 공급에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여 그 밖의 (최혜국대우) 또는 자기나라의 (내국민대우) 동종 서비스와 서비스 공급자들에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다"고 규정하고 있는 만큼 서비스 및 서비스 공급자들 간 '동종성(likeness)'에 대한 판단이 필수적이다. 만약 동종 서비스 공급자들에 대해 차별적인 대우를 부여하게 된다면 이는 GATS 협정의 위반을 구성하며, 반대로 동종이 아닌 서비스 공급자들에 대한 서로 다른 대우는 위반이 아닐 수도 있다.

'동종성(likeness)'요건의 경우, GATS는 '서비스'뿐 아니라 '서비스공급자' 또한 함께 규율하고 있다는 점에서 상품 무역의 경우와 차이가 있다. 서비스의 비물질적 성격으로 인하여 '동종 서비스 및 서비스 공급자'가 비차별 원칙상 비교대상이 되었고, 이로 인해 '동종성'을 서비스에 대해서만 판단할지 아니면 공급자들 간의 동종성까지 추가로 판단하여야 하는지에 대한 논의가 제기되었다. 즉, '동종 서비스'로 볼 수 있는 동일한 서비스 분야의 모든 서비스 공급자들이 '동종 서비스 공급자'로 간주될 수 있는지에 대해서도 논쟁이 될 수 있는 것이다.

그림 9-7 ▸ 동종 서비스의 서비스 공급자간 동종성 문제의 예



출처: 저자 작성

예를 들어 동일한 서비스 분야에 속하는 '소매유통서비스'의 경우, 이러한 서비스를 공급하는 서로 다른 형태의 공급자 전부가 같은 시장에서 경쟁하는 '동종 서비스 공급자'로 볼 수 있을지에 대해 의견이 다를 수 있다. 우리나라의 예를 살펴보면, 전통시장과 대형마트, 온라인 쇼핑몰은 최종 소비자들에게 상품을 유통한다는 점에서 모두 '동종 서비스'를 제공하고 있지만, 과연 세 가지 형태의 서비스 공급자들이 같은 시장에서 경쟁을 하고 있는지 여부는 시장의 구조를 상세히 살펴보아야 알 수 있다. 물론 식자재나 생필품 등 동일한 상품들을 세 종류의 서비스 공급자들이 모두 판매하고 있다는 점에서 이들은 같은 시장에서의 경쟁을 하는 공급자들이다.

그러나 만약 '공급자들 간의 동종성'을 별도로 고려하게 된다면, 단순히 동종 서비스를 공급한다는 점 외에도 각 공급자들의 규모, 고용인의 수, 운영방식, 기술적 차이 등의 요소 또한 비교될 수 있다.[43] 일례로 WTO의 분쟁해결절차에서 China-Electronic Payment 사건 패널의 경우 서비스 공급자들 간 동종성을 서비스 간 동종성과 분리하여 살펴보아야 한다고 강조한 바 있다.[44] Diebold(2010)는 단순히 동종 서비스를 제공한다는 점만으로 서비스 공급자들 간의 동종성까지 인정하게 된다면 완전히 다른 특성의 공급자들

[43] Cossy, M., (2006), "Determining "Likeness" under the GATS: Squaring the circle?", World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2006-08, p. 20; Krajewski, M.,(2005), *National Regulation and Trade Liberalization in Services*, (Kluwer Law International), p. 105.

[44] WTO Panel Report, China-Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, (WT/DS413/R), (2012.8.31.),, para. 7.705-7.706.

에 대한 서로 다른 규제 조치들이 자동적으로 WTO에 위반되게끔 만들어버린다고 주장한다.[45] 예를 들어 고객들에게 동일하게 "대출 서비스"를 제공하는 '은행'과 '보험사'의 경우, 동종 서비스를 공급하고 있지만 각 금융서비스 공급자의 특성상 서로 다른 규제의 대상이 되고 있다. 만약 이러한 기준으로 전통시장과 대형마트, 온라인 쇼핑몰을 살펴본다면, 세 종류의 서비스 공급자들은 규모나 온라인 활용성 등의 차이를 고려할 때 '동종 서비스 공급자'가 아니라고 볼 수도 있을 것이다. 그리고 우리나라 정부 또한 이러한 입장을 반영하여 전통시장과 대형마트를 '다른 종류의 서비스 공급자'라고 보고, 전통시장 상인들을 보호하고자 대형마트 의무휴무제를 도입한 바 있다.[46]

물론 '서비스 공급자들 간 동종성' 기준에 대해서는 아직까지도 보편적인 합의가 이루어지지 않았다. 하지만 앞으로 공유경제 서비스에 대한 각 국의 규제에 대해 WTO GATS 협정상 합치성이 문제될 경우, 이러한 기준에 대한 논의 방향에 따라 합치성 여부가 결정될 것이다. 예를 들어 ECJ는 우버를 공유대상 서비스인 '운송 서비스'로 간주하고 우버에 대해서도 택시운전자와 같은 엄격한 라이선스 제도를 적용할 것을 명령하였는데, 이 경우 GATS 협정과의 합치성을 검토하기 위해서는 일반적인 택시 운전자와 우버가 과연 '동종 서비스 공급자'인지에 대한 비교가 필수적일 것이다. 만약 양자의 동종성이 인정되지 않는다면 상기 조치는 비차별의무의 적용 범위에서 벗어나게 된다. 물론 양자 간 동종성이 인정된다고 할지라도 우버와 같은 외국 서비스 공급자에게 '불리하지 아니한 대우'가 부여되었는지를 살펴보아야 내국민대우 의무 위반 여부를 판단할 수 있을 것이다. ECJ의 판결은 내국민인 택시운전자들에 비해 우버에게 더 불리한 대우를 부여했다고는 볼 수 없으므로 동 사안에서는 특별히 WTO 불합치를 주장하기 어려울 수 있다.

그러나 우리나라의 경우, 에어비앤비가 다른 호텔과 숙박업소들과 마찬가지로 '호텔 및 레스토랑 서비스'라는 동종의 서비스를 제공하고 있음에도 불구하고 에어비앤비에 대해서만 도시에서는 외국인 관광객들만을 대상으로 운영되도록 강제하고 있다. 만약 에어비앤비와 우리나라의 여타 호텔 및 숙박업소들이 '동종 서비스 공급자'라고 본다면 이렇게 내국민 손님을 받지 못하게 하는 규제는 자국민에 대한 것보다 더 '불리한 대우'로

[45] Diebold, N. (2010), *Non-Discrimination in International Trade in Services: 'Likeness' in WTO/GATS*, Cambridge University Press, pp. 198-203.

[46] 유통산업발전법상 대형마트 의무휴무제 참조: 2012년 1월 17일 공포된 유통산업발전법(이하 유통법)은 지방자치단체장이 대형점포와 중소점포의 상생발전을 위해 필요하다고 인정하는 경우 대규모 점포와 SSM(기업형 슈퍼마켓)의 영업시간을 제한하거나 의무휴무일을 지정할 수 있게 했다.

간주되어 내국민대우 의무의 위반을 구성할 수도 있다. 그러나 만약 에어비앤비의 '온라인 플랫폼' 활용이라는 독특한 특성과 운영방식(인증 받지 못한 개인 공간의 대여) 등의 차이를 고려한다면 양자의 동종성이 부정되어 비교 대상 자체가 되지 않을 수도 있다.

앞으로도 공유경제 서비스가 확장되고 디지털 경제의 확산으로 국경 간 교역 또한 증가될 것으로 전망되는 만큼, 다자무역체제인 WTO에서의 관련 논의가 하루 빨리 진전되어 공유경제 서비스 무역에 대해 적절히 적용될 수 있어야 할 것이다. 아직까지 불확실한 여러 규범 기준들은 향후 각 국의 이해관계 충돌에 따라 발생하는 분쟁의 해결에 있어서 큰 장애가 될 수도 있다. 각 국의 공유경제 서비스 관련 제도들이 여러 방면으로 발전되고 있는 상황에서 국제통상규범과의 합치성 문제는 규범 자체의 발전에 따라 그 결과가 달리 나타날 것으로 보인다.

(3) 공유경제 서비스와 관련된 새로운 규범의 출현

공유경제 서비스 무역과 같은 '디지털 통상' 관계에 대해 WTO에서 아직까지 해결되지 않은 여러 쟁점들은 오히려 지역무역체제인 자유무역협정(FTA)들을 통해서 소수의 국가들 간 더 빠르게 논의되고 있다.[47] 다만 FTA들에서의 디지털 통상 관련 규범이 빠르게 발전되고 있음에도 불구하고 공유경제 서비스의 핵심인 '온라인 플랫폼'을 통한 교역에 대해 구체적으로 적용할 수 있는 국제 통상 규범은 아직까지 많지 않다.[48] 최근에 도입된 소위 '상호작용 컴퓨터 서비스(interactive computer services)'에 관한 규범 또는 '정보 유통자 책임(intermediary liability)' 규범의 경우 WTO에서 복수국가 간 지역무역협정의 형태로 협상되고 있는 '서비스 무역협정(TISA)'과 북미지역의 FTA인 '미국-멕시코-캐나다 협정(USMCA)'에서 규정되었으며, 이러한 규범들은 특히 공유경제 서비스와 같이 온라인 플랫폼을 통한 서비스 교역에 대해 규율하고 있다.[49] 그러나 TISA 협정의 경우 미국 트럼프 행정부 등장 이후 협상이 중단되어 있으며, 따라서 현재로서는 2020년 7월 발효한

[47] Neeraj, R. S., (2019),"Trade Rules for the Digital Economy: Charting New Waters at the WTO", *World Trade Review*, Vol. 18, pp. 121-123.

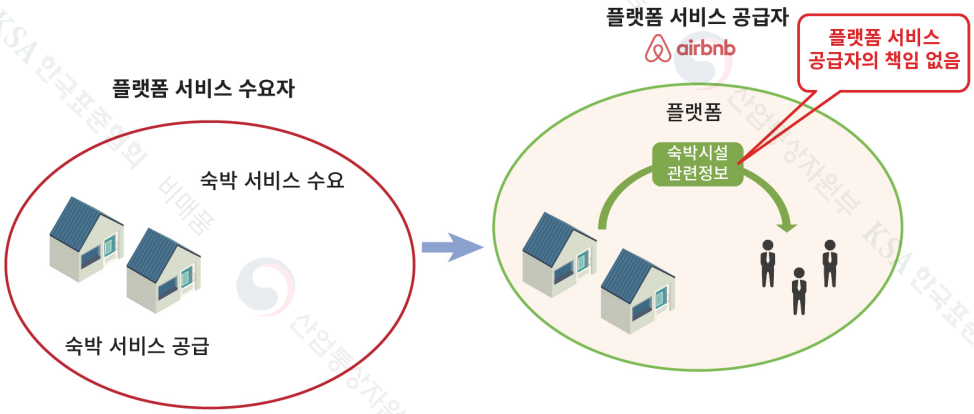
[48] Wu, M., (2017), Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System, RTA Exchange, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the Inter-American Development Bank (IDB), p. 6.

[49] TISA 제14조와 USMCA 제19.1조는 '상호작용 컴퓨터 서비스'를 "any system or service that provides or enables electronic access by multiple users to a computer server"이라고 정의하고 있으며, 이는 온라인 플랫폼에서 온라인 서버를 통해 다수의 이용자들이 전자적으로 온라인 서버에 접속하여 운영되는 공유경제 서비스의 구조를 포함할 수 있다.

USMCA의 규정이 유일할 것이다.

USMCA 규정에서는 온라인 플랫폼 서비스와 같이 디지털 무역에서 정보(데이터) 교류의 장을 제공하는 역할을 독립적으로 인정하고 있다. 따라서 원칙적으로 플랫폼 서비스는 자신의 플랫폼에서 공유되는 정보 콘텐츠를 직접 제공하는 것으로 간주되지 않는다.[50] 그렇기에 플랫폼 서비스 공급자는 플랫폼 내 정보와 관련하여 형사적 책임을 지지 않는 한 편, 플랫폼 내 정보 관리를 위해서 합법적인 조치를 취할 권리를 가진다. 또한 정부는 플랫폼 내 정보와 관련한 지식재산권 침해나 범죄 행위에 대해 직접 법을 집행할 권한을 가진다. 결국 동 조항의 구조상 공유경제의 온라인 플랫폼 서비스 공급자는 '플랫폼'만을 공급하는 자로서 취급되고 공유대상 서비스에 대한 정보 관련 책임은 개별 공유대상 서비스 공급자에게로 귀속되게 된다.

그림 9-8 ▸ USMCA상 정보유통자 책임 관련 예시



출처: 저자 작성

공유경제 서비스들 중 에어비앤비의 경우, 앞서 살펴보았듯이 우리나라와 같이 에어비앤비의 사회적 위험성 등을 고려하여 규제를 행하는 국가들이 있다. 개인 공급자들이 정부의 허가 등 공식적인 서비스 품질 입증 절차도 없이 에어비앤비를 통해 숙박서비스를 제공하게 되므로 여러 가지 범죄 등의 우려가 많다. 그러나 USMCA는 이러한 책임을 모두 개인 공급자들에게 귀속시켰으며, 따라서 에어비앤비에서 나타난 잘못된 숙박서비스 관련 정보나 이로 인한 형사적 문제에 대해 에어비앤비는 책임지지 않게 된다. 이러한

[50] USMCA 협정 제19.17조 제2항.

규범은 공유경제 서비스의 확산에 있어서 플랫폼 서비스 공급자들의 정보 관리 책임을 덜어주게 되어 좀 더 활발한 서비스 발전을 도모할 수 있을 것이다. 다만 정부가 어떻게 해당 플랫폼에서의 정보를 적절히 규제할 수 있을지에 대해서는 좀 더 구체적인 방안이 논의되어야 할 것이다.

마무리

포스트 코로나19 시대의 공유경제 서비스 교역 발전 전망

2019년 확산된 코로나19 팬데믹으로 인하여 세계 경제의 구조가 급격히 변화되었다. 바이러스 감염 확산을 막기 위한 '비대면'이 변화의 중심으로 자리 잡으면서, 공유경제 서비스와 같이 타인과 무엇인가를 공유한다는 것이 두려워지게 되었다. 때문에 코로나19 시대에서 우버나 에어비앤비와 같이 대표적인 공유경제 기업들은 위기를 맞이하고 있다. 2020년 우버의 매출은 2019년 대비 80% 이상 폭락하여 현 인원 기준으로 20% 규모의 인력 감축을 발표했으며, 에어비엔비의 CEO는 "올해 매출은 지난해 절반에도 못 미치며, 전 세계 7500명 직원 중 1900여 명을 정리 해고할 것"이라는 내부 레터를 직원들에게 보냈다.[51] 이러한 위기의 가장 큰 이유는 다수 국가들의 셧다운 정책 등으로 인한 사용자 수요의 급감이며, 코로나19가 종식되더라도 공유경제가 예전 수준으로 활성화되기는 어렵다는 비판적인 전망도 제기되고 있다.

하지만 또 다른 시각에서는 코로나 위기를 유연하게 대처한 공유경제가 다시금 주목받고 있다. 포스트 코로나19 시대의 공유경제 모델, 혹은 공유경제 2.0이라고 구분하기도 하는 새로운 공유경제 서비스가 발전되고 있으며, 기존의 공유경제 사업모델의 창의적 재구성을 통한 변혁이 예상된다.[52] 오히려 가속화된 디지털 전환을 통해 선제적으로 대응한 기업들은 코로나19를 기회로 삼고 있다. 예를 들어 음식 배달 플랫폼 '우버이츠(Uber Eats)'는 2020년 1분기 총 주문액이 작년 대비 52% 증가하였고,[53] 이와 더불어 배달만

[51] 김현정, "공유시대의 종말? ... 새로운 변곡점을 맞다", The Science Times, (2020.11.17.).
[52] 전게글 참조.

전문으로 하는 요식업자에게 주방 공간을 빌려주는 공유주방 서비스의 수요가 급증하였다.[54] 또한 출퇴근 과정에서 코로나19 감염 위험에 노출되거나 집단 감염이 일어나는 상황을 막기 위해 기업들이 재택근무를 활성화하면서 '위워크(wework)'와 같은 공유사무실 서비스에 대한 수요도 증가하였다.[55]

나아가 코로나19로 인해 더욱 빨라진 디지털 경제의 발전과 더불어 공유경제 서비스의 초국경적 디지털 통상 또한 더욱 활성화될 수 있을 것으로 전망된다. 결국 포스트 코로나19 시대에서도 공유경제 서비스 교역은 지속될 것이며, 따라서 각 국가들의 관련 정책 및 규제들 또한 더욱 다양해질 것으로 예상된다. 이에 대비하여 WTO와 같은 다자체제에서의 국제통상규범이 하루 빨리 정비되어야 할 것이며, FTA 등을 통해 지역적으로라도 선제적으로 관련 규범을 확립하여 공유경제 서비스 교역으로 인한 국가 간 분쟁을 미연에 방지하여야 할 것이다.

토론 질문

- 현재까지 새로이 발전된 '공유경제 서비스'에는 어떤 것들이 있을까? 이러한 서비스들은 어떻게 디지털 통상의 대상이 될 수 있을까?
- '공유경제 서비스'는 WTO GATS 협정에서 어떠한 서비스로 분류되는 것이 적합할 것인가? 분류 방법에 따라 달라지는 각 국의 관련 권리와 의무는 어떤 것들이 있을까?
- WTO 체제 하에서 공유경제 서비스에 대한 규제 뿐 아니라 지원정책 또한 '비차별 대우 의무'의 위반이 될 수 있는데, 어떠한 경우에 해당될지 생각해 보자.
- 공유경제 서비스 디지털 통상의 활성화를 위해서 기존 국제통상규범에서 추가되어야 할 필요 규범들은 무엇인가?

[53] 전게글 참조.
[54] 박강민, (2020), "코로나19에 맞서는 공유경제의 현재와 미래", 소프트웨어정책연구소, 「MONTHLY SOFTWARE ORIENTED SOCIETY」 No.77, p. 5.
[55] 전게글 참조.

참고문헌

(1) 국내문헌

김민정, 이화령, 황순주 (2016), 공유경제에 대한 경제학적 분석: 기대효과와 우려요인 및 정책적 함의, KDI 연구보고서 2016-11, pp. 36-37.

김민창, 박성용, "공유경제 활성화를 위한 법·제도 개선방안", 국회입법조사처 입법정책보고서 Vol. 70, pp. 44-45

나승권, 김은미, 최은혜 (2017), "국제사회의 공유경제 추진현황과 시사점", 대외경제정책연구원(KIEP), 연구자료 17-10 pp.22~23.

박강민, (2020), "코로나19에 맞서는 공유경제의 현재와 미래", 소프트웨어정책연구소, 「MONTHLY SOFTWARE ORIENTED SOCIETY」 No.77, p. 5.

이성엽 (2016), "공유경제(Sharing economy)에 대한 정부규제의 필요성: 차량 및 숙박 공유를 중심으로", 「행정법연구」 제44권, p. 30.

정석완 (2018), "공유경제 개념의 변화와 한국의 공유경제", 「이슈분석」 제756호, p. 73.

(2) 국외문헌

Chandler (2016), "What Should the Sharing Economy Really Be Called?"(May 27). The Atlantic, p. 1.

Cossy, M., (2006), "Determining "Likeness" under the GATS: Squaring the circle?", World Trade Organization Economic Research and Statistics Division, Staff Working Paper ERSD-2006-08, p. 20

Diebold, N. (2010), Non-Discrimination in International Trade in Services: 'Likeness' in WTO/GATS, Cambridge University Press, pp. 198-203.

Eckhardt, G. and Fleura Bardhi (2015), "The Sharing Economy Isn't About Sharing at All", Harard Business Review.

Hur, N., Kwak, D., and Park, J., (2020), "Online Platform Providers in the Sharing Economy: Emergence of New Service Suppliers?", Journal of World Trade Vol. 54, no. 3, p. 359.

Kirchner, S. and Elke Schüßler (2020), "Regulating the Sharing Economy: A Field Perspective", Research in the Sociology of Organizations, Vol. 66, pp.3-7.

Krajewski, M.,(2005), National Regulation and Trade Liberalization in Services, (Kluwer Law International), p. 105.

Lessig, L. (2008), *Remix: making Art and Commerce Thrive in the Hybrid Economy*, Penguin Press.

Neeraj, R. S., (2019),"Trade Rules for the Digital Economy: Charting New Waters at the WTO", World Trade Review, Vol. 18, pp. 121-123.

Owyang, J. (2016), "Honeycomb 3.0: The Collaborative Economy Market Expansion", https://web-strategist.com/blog/2016/03/10/honeycomb-3-0-the-collaborative-economy-market-expansion-sxsw/

PwC, Sharing or Paring? Growth of the Sharing Economy 5 (2015), https://www.pwc.com/hu/en/kiadvanyok/assets/pdf/sharing-economy-en.pdf

Rinne, A. (2019), "4 Big Trends for the Sharing Economy in 2019", WEF (4 Jan. 2019), https://www.weforum.org/agenda/2019/01/sharing-economy/

Weber, R., & Burri, M., (2013), Classification of Services in the Digital Economy, p 116.

Wietzman, M. (1984), *The Share Economy*, Havard University Press.

Willemyns, I. (2019), GATS Classification of Digital Services – Does 'The Cloud' Have a Silver Lining?, *Journal of World Trade* Vol.53 No. 1, p. 59, p. 71.

Wu, M., (2017), Digital Trade-Related Provisions in Regional Trade Agreements: Existing Models and Lessons for the Multilateral Trade System, RTA Exchange, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the Inter-American Development Bank (IDB), p. 6.

(3) 언론 및 정부 자료

김현정, "공유시대의 종말? ... 새로운 변곡점을 맞다", The Science Times, (2020.11.17.),

문화체육관광부, "'외국인관광 도시민박업' 업무처리(등록,관리) 지침", (2019.11)

비즈트리뷴, "영국 공유경제에 세금 더, 과세 강화", (2021.3.29.), https://www.biztribune.co.kr/news/articleView.html?idxno=259285

서울경제, "'내국인 공유 숙박' 또 불발···혁신 서비스 제자리걸음", (2021.5.18.) https://www.sedaily.com/NewsVIew/22MEQ96AUU

서울시 보도자료 (2014), "서울시, 불법 콜택시 앱 '우버'에 강력 대응", 도시교통본부 택시물류과

(2014.7.21.(월)) 보도.

안석현 (2015), “논란의 우버, 한국 상륙부터 서비스 중단까지 한눈에”, 조선일보 (2015.3.21.), https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/03/20/2015032002783.html

조선비즈, “에어비앤비 "191개국 중 한국만 웃지못할 규제 있다", (2019.9.26.) https://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2019/09/26/2019092600239.html

조선일보 (2017), “EU 최고법원 ”우버는 운송기업...택시회사처럼 규제해야“, (2017.12.21.).

(4) WTO 및 법원 문서

ECJ (2017), “Judgement of the Court of 20 December 2017”, Case C-434/15, Document 62015CJ0434.

WTO Committee on Specific Commitments, Report of the Meeting Held on 19 Mar. 2019 - Note by the Secretariat, S/CSC/M/79, para. 2.1 (18 Apr. 2019)., para. 2.1.

WTO Committee on Specific Commitments, Report of the Meeting Held on 19 Mar. 2019 - Note by the Secretariat, S/CSC/M/79, para. 2.1 (2019.4.18.).

WTO Council for Trade in Services, Computer and Related Services - Background Note by the Secretariat, S/C/W/300, 14-15 (22 June 2009).

WTO Council for Trade in Services, Telecommunication Services - Background Note by the Secretariat, S/C/W/299, 8 (10 June 2009).

WTO Panel Report, China-Certain Measures Affecting Electronic Payment Services, (WT/DS413/R), (2012.8.31.),, para. 7.705-7.706.

WTO Trade in Services, Communication from the European Communities and Their Member States - Conditional Initial Offer, TN/S/O/EEC, 152 (10 June 2003).

(5) FTA 협정문

미국-멕시코-캐나다 협정 (United States-Mexico-Canada Agreement, USMCA)

서비스 무역 협정 (Trade in Services Agreement, TISA)

WTO 서비스 무역에 관한 일반 협정 (General Agreement on Trade in Services, GATS)

부 록

1. 서비스부문별 분류목록 (MTN.GNS/W/120)

SERVICES SECTORAL CLASSIFICATION LIST

SECTORS AND SUB-SECTORS		CORRESPONDINGCPC
1.	BUSINESS SERVICES	Section B
A.	Professional Services	
a.	Legal Services	861
b.	Accounting, auditing and bookeeping services	862
c.	Taxation Services	863
d.	Architectural services	8671
e.	Engineering services	8672
f.	Integrated engineering services	8673
g.	Urban planning and landscape architectural services	8674
h.	Medical and dental services	9312
i.	Veterinary services	932
j.	Services provided by midwives, nurses, physiotherapists and para-medical personnel	93191
k.	Other	
B.	Computer and Related Services	
a.	Consultancy services related to the installation of computer hardware	841
b.	Software implementation services	842
c.	Data processing services	843
d.	Data base services	844
e.	Other	845+849
C.	Research and Development Services	
a.	R&D services on natural sciences	851
b.	R&D services on social sciences and humanities	852
c.	Interdisciplinary R&D services	853
D.	Real Estate Services	

a.	Involving own or leased property	821
b.	On a fee or contract basis	822
E.	Rental/Leasing Services without Operators	
a.	Relating to ships	83103
b.	Relating to aircraft	83104
c.	Relating to other transport equipment	83101+83102+83105
d.	Relating to other machinery and equipment	83106-83109
e.	Other	832
F.	Other Business Services	
a.	Advertising services	871
b.	Market research and public opinion polling services	864
c.	Management consulting service	865
d.	Services related to man. consulting	866
e.	Technical testing and analysis serv.	8676
f.	Services incidental to agriculture, hunting and forestry	881
g.	Services incidental to fishing	882
h.	Services incidental to mining	883+5115
i.	Services incidental to manufacturing(except for 88442)	884+885
j.	Services incidental to energy distribution	887
k.	Placement and supply services of Personnel	872
l.	Investigation and security	873
m.	Related scientific and technical consulting services	8675
n.	Maintenance and repair of equipment(not including maritime vessels, aircraft or other transport equipment)	633+8861-8866
o.	Building-cleaning services	874
p.	Photographic services	875
q.	Packaging services	876
r.	Printing, publishing	88442
s.	Convention services	87909
t.	Other	8790
2.	COMMUNICATION SERVICES	
A.	Postal services	7511

B.	Courier services	7512
C.	Telecommunication services	
a.	Voice telephone services	7521
b.	Packet-switched data transmission services	7523*
c.	Circuit-switched data transmission services	7523**
d.	Telex services	7523**
e.	Telegraph services	7522
f.	Facsimile services	7521**+7529**
g.	Private leased circuit services	7522**+7523**
h.	Electronic mail	7523**
i.	Voice mail	7523**
j.	On-line information and data base retrieval	7523**
k.	electronic data interchange (EDI)	7523**
l.	enhanced/value-added facsimile services, incl. store and forward, store and retrieve	7523**
m.	code and protocol conversion	n.a.
n.	on-line information and/or data processing (incl.transaction processing)	843**
o.	other	
D.	Audiovisual services	
a.	Motion picture and video tape production and distribution services	9611
b.	Motion picture projection service	9612
c.	Radio and television services	9613
d.	Radio and television transmission services	7524
e.	Sound recording	n.a.
f.	Other	
E.	Other	
3.	CONSTRUCTION AND RELATED ENGINEERING SERVICES	
A.	General construction work for buildings	512
B.	General construction work for civil engineering	513

C.	Installation and assembly work	514+516
D.	Building completion and finishing work	517
E.	Other	511+515+518
4.	DISTRIBUTION SERVICES	
A.	Commission agents' services	621
B.	Wholesale trade services	622
C.	Retailing services	631+632 6111+6113+6 121
D.	Franchising	8929
E.	Other	
5.	EDUCATIONAL SERVICES	
A.	Primary education services	921
B.	Secondary education services	922
C.	Higher education services	923
D.	Adult education	924
E.	Other education services	929
6.	ENVIRONMENTAL SERVICES	
A.	Sewage services	9401
B.	Refuse disposal services	9402

C.	Sanitation and similar services	9403
D.	Other	
7.	FINANCIAL SERVICES	
A.	All insurance and insurance-related services	812**
a.	Life, accident and health insurance services	8121
b.	Non-life insurance services	8129
c.	Reinsurance and retrocession	81299*
d.	Services auxiliary to insurance (including broking and agency services)	8140
B.	Banking and other financial services(excl. insurance)	
a.	Acceptance of deposits and other repayable funds from the public	81115-81119
b.	Lending of all types, incl., inter alia, consumer credit, mortgage credit, factoring and financing of commercial transaction	8113
c.	Financial leasing	8112
d.	All payment and money transmission services	81339**
e.	Guarantees and commitments	81199**
f.	Trading for own account or for account of customers, whether on an exchange, in an over-the-counter market or otherwise, the following:	
	- money market instruments (cheques, bills, certificate of deposits, etc.)	81339**
	- foreign exchange	81333
	- derivative products incl., but not limited to, futures and options	81339**
	- exchange rate and interest rate instruments, inclu. products such as swaps, forward rate agreements, etc.	81339**
	- transferable securities	81321*
	- other negotiable instruments and financial assets, incl. bullion	81339**
g.	Participation in issues of all kinds of securities, incl. under-writing and placement as agent (whether publicly or privately) and provision of service related to such issues	8132
h.	Money broking	81339**

i.	Asset management, such as cash or portfolio management, all forms of collective investment management, pension fund management, custodial depository and trust services		8119+** 81323*
j.	Settlement and clearing services for financial assets, incl. securities, derivative products, and other negotiable instruments	or	81339** 81319**
k.	Advisory and other auxiliary financial services on all the activities listed in Article 1B of MTN.TNC/W/50, incl. credit reference and analysis, investment and portfolio research and advice, advice on acquisitions and on corporate restructuring and strategy	or	8131 8133
l.	Provision and transfer of financial information, and financial data processing and related software by providers of other financial services		8131
C.	Other		
8.	HEALTH RELATED AND SOCIAL SERVICES (other than those listed under 1.A.h-j.)		
A.	Hospital services		9311
B.	Other Human Health Services(other than 93191)		9319
C.	Social Services		933
D.	Other		
9.	TOURISM AND TRAVEL RELATED SERVICES		
A.	Hotels and restaurants(incl. catering)		641-643
B.	Travel agencies and tour operators services		7471
C.	Tourist guides services		7472

D.	Other	
10.	RECREATIONAL,CULTURALANDSPORTINGSERVICES (other than audiovisual services)	
A.	Entertainment services(including theatre, live bands and circus services)	9619
B.	News agency services	962
C.	Libraries,archives,museumsandother cultural services	963
D.	Sporting and other recreational services	964
E.	Other	
11.	TRANSPORT SERVICES	
A.	Maritime Transport Services	
a.	Passenger transportation	7211
b.	Freight transportation	7212
c.	Rental of vessels with crew	7213
d.	Maintenance and repair of vessels	8868**
e.	Pushing and towing services	7214
f.	Supporting services for maritime transport	745**
B.	Internal Waterways Transport	
a.	Passenger transportation	7221
b.	Freight transportation	7222
c.	Rental of vessels with crew	7223
d.	Maintenance and repair of vessels	8868**
e.	Pushing and towing services	7224
f.	Supporting services for internal waterway transport	745**
C.	Air Transport Services	
a.	Passenger transportation	731
b.	Freight transportation	732
c.	Rental of aircraft with crew	734
d.	Maintenance and repair of aircraft	8868**

e.	Supporting services for air transport	746
D.	Space Transport	733
E.	Rail Transport Services	
a.	Passenger transportation	7111
b.	Freight transportation	7112
c.	Pushing and towing services	7113
d.	Maintenance and repair of rail transport equipment	8868**
e.	Supporting services for rail transport services	743
F.	Road Transport Services	
a.	Passenger transportation	7121+7122
b.	Freight transportation	7123
c.	Rental of commercial vehicles with operator	7124
d.	Maintenance and repair of road transport equipment	6112+8867
e.	Supporting services for road transport services	744
G.	Pipeline Transport	
a.	Transportation of fuels	7131
b.	Transportation of other goods	7139
H.	Services auxiliary to all modes of transport	
a.	Cargo-handling services	741
b.	Storage and warehouse services	742
c.	Freight transport agency services	748
d.	Other	749
I.	Other Transport Services	

12. OTHER SERVICES NOT INCLUDED ELSEWHERE 95+97+98+99

The (*) indicates that the service specified is a component of a more aggregated CPC item specified elsewhere in this classification list.

The (**) indicates that the service specified constitutes only a part of the total range of activities covered by the CPC concordance (e.g. voice mail is only a component of CPC item 7523).

2. WTO GATS 협정의 서비스 및 서비스 공급자의 동종성 관련 조항

제 2 조
최혜국대우

1. 이 협정의 대상이 되는 모든 조치에 관하여, 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스와 서비스 공급자에게 그 밖의 국가의 동종 서비스와 서비스공급자에 대하여 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시 그리고 무조건적으로 부여한다.

제 17 조
내국민대우

1. 자기나라의 양허표에 기재된 분야에 있어서 양허표에 명시된 조건 및 제한을 조건으로, 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에게 서비스의 공급에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여 자기나라의 동종 서비스와 서비스 공급자들에게 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 부여한다. (Re.10)

(Remark 10) 이 조에 상정된 구체적 약속은 어떤 회원국으로 하여금 관련 서비스 또는 서비스 공급자가 외국산이라는 성격으로부터 기인하는 내재적인 경쟁상의 불리함을 보상하도록 요구하는 것으로 해석되지 아니한다.

3. USMCA 협정 내 '상호작용 컴퓨터 서비스' 관련 조항

CHAPTER 19 DIGITAL TRADE

Article 19.1: Definitions

interactive computer service means a system or service that provides or enables electronic access by multiple users to a computer server;

Article 19.17: Interactive Computer Services

1. The Parties recognize the importance of the promotion of interactive computer services, including for small and medium-sized enterprises, as vital to the growth of digital trade.

2. To that end, other than as provided in paragraph 4, no Party shall adopt or maintain measures that treat a supplier or user of an interactive computer service as an information content provider in determining liability for harms related to information stored, processed, transmitted, distributed, or made available by the service, except to the extent the supplier or user has, in whole or in part, created, or developed the information.(footnote 7)

3. No Party shall impose liability on a supplier or user of an interactive computer service on account of:
   (a) any action voluntarily taken in good faith by the supplier or user to restrict access to or availability of material that is accessible or available through its supply or use of the interactive computer services and that the supplier or user considers to be harmful or objectionable; or
   (b) any action taken to enable or make available the technical means that enable an information content provider or other persons to restrict access to material that it considers to be harmful or objectionable.

4. Nothing in this Article shall:
   (a) apply to any measure of a Party pertaining to intellectual property, including measures addressing liability for intellectual property infringement; or
   (b) be construed to enlarge or diminish a Party's ability to protect or enforce an intellectual property right; or
   (c) be construed to prevent:
      (i) a Party from enforcing any criminal law, or
      (ii) a supplier or user of an interactive computer service from complying with a specific, lawful order of a law enforcement authority.(footnote 8)

5. This Article is subject to Annex 19-A.

(footnote 7) For greater certainty, a Party may comply with this Article through its laws, regulations, or application of existing legal doctrines as applied through judicial decisions.

(footnote 8) The Parties understand that measures referenced in paragraph 4(c)(ii) shall be not inconsistent with paragraph 2 in situations where paragraph 2 is applicable.

제 4 부

사례로 살펴본 디지털 통상 시대의 新국제규범

제10장 디지털 융합 시대와 표준의 전략적 중요성: 커넥티드 카 표준 경쟁 사례

제11장 국경 간 전자상거래 플랫폼: 해외직구의 통관 및 안전인증 이슈

제12장 기회의 확대 혹은 불평등의 확대?: 디지털 통상질서와 개도국

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

제 10 장

디지털 융합 시대와 표준의 전략적 중요성

커넥티드 카 표준 경쟁 사례

김동휴 | 영국 글라스고 대학 조교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례 : 디지털 융합 시대 미중 통상분쟁의 화두로 떠오른 '표준'

2010년대 초부터 미국 내 등장한 '중국 IT 기술의 위협'이란 담론의 정점에는 중국 통신장비 업체인 화웨이(Huawei)에 대한 미국 정부의 규제가 있다. 2017년 도널드 트럼프 미국 대통령 임기 시작 이후 미국과 중국 간의 관계는 급격히 악화하였는데, 이는 화웨이에 대한 미국 정부의 규제로 이어졌다. 2018년 초부터 미국 정부는 자국 내 정보기관들에 화웨이 통신장비를 사용하지 말라고 지시를 내렸고, 동시에 미국 우방국에도 화웨이 제품을 도입하지 말라고 압박을 가했다. 2018년 8월에는 '2019년 국방수권법'을 통과시키며 화웨이 등 5개 중국 기업 제품을 정부 조달 품목에서 배제했다. 화웨이 장비를 쓰는 것에 관한 위협의 근거는 5G 기술 시스템이 공급업체가 제공하는 소프트웨어 갱신에 크게 의존하기 때문에 언제든 백도어 관련 악성코드를 심을 수 있다는 가능성이 있다는 것이다. 이를 통해 중국 정부가 미국의 주요 정보 및 데이터를 장악할 수 있는 창구로 활용할 수 있다는 우려를 제기하였다.

안보 위협 담론에 근거한 화웨이 규제의 이면에는 미래 선도 기술 중 하나인 5G 표준 경쟁에서 중국 기업의 주도권 장악에 대한 미국의 견제 의도가 자리 잡고 있다. 5G 표준은 다양한 기기들을 클라우드에 연결하고, 생성된 데이터를 통해 인공지능 서비스를 가능하기 하는 데에 핵심적 조건이다. 이렇게 주요한 기술표준 경쟁에서 화웨이로 대변되는 중국의 추격 기업들이 주도권을 잡기 시작하였고, 이에 대해 대항하는 미국 정부의 규제는 제도적 차원에서 제약으로 작동하고 있다.

사실 중국은 정부 차원에서 오랫동안 미국 표준의 영향력에서 벗어나 독자적인 표준을 구축하기 위해 큰 노력을 가해왔고, 표준 경쟁에서 주도권 획득하기 위해 기업에 대한 적극적 지원을 유지해왔다. 5G 등의 통신 인프라에 관한 중국 중심의 표준 체계 구축은 미국 기업과의 기술 경쟁에서 우위를 점하고, 핵심 정보와 데이터 흐름에 관한 주권적 통제를 확보하기 위한 것이다.

이와 관련하여 영국 주간지 이코노미스트는 OpenRAN 표준이 화웨이와 같은 거대 중국 기업 또는 에릭슨 및 노키아와 같은 유럽 내 독점 기업의 5G 시장 지배력에서 벗어날 수 있는 대안이라고 제시하였다.[1] 하지만 시장 진입과 관련하여 정부가 특정 표준 채택을 강제화할 경우 WTO 법 위반 가능성이 제기될 수 있어서 향후 이에 관한 통상차원의 논의 및 국제 규범 검토 등이 필요한 실정이다.

학습목표

- 디지털 통상 시대에 표준이 데이터 흐름에 미치는 영향에 대해 이해한다.
- 표준의 전반적 특정 및 전략적 중요성이 무엇인지 학습한다.
- 표준 경쟁에 관한 세 가지 분석틀을 적용하여 사례를 분석한다.
- 표준 경쟁이 디지털 통상 시대에 주는 함의에 대해 논의한다.

[1] The Economist(2020).

들어가며

데이터의 이동을 가능하게 하는 구조적 조건으로서의 표준

21세기에 들어 컴퓨터 간의 글로벌 연결망, 즉 인터넷의 확산은 산업의 경쟁 구조뿐만 아니라 사람들의 일상생활과 소통방식까지 바꾸기 시작하였다. 우리가 관찰하고 기술하는 아날로그 신호들이 0과 1의 디지털 데이터로 변환되어 인터넷의 수많은 경로를 거치며 전달되고 있다. 예를 들어 영국 명문 대학의 수업을 인터넷을 통해 한국에서 실시간으로 듣고 참여하는 것이 일상화되고 있다. 이 같은 생활양식의 변화를 디지털 전환(digital transformation)이라 부른다. 점차 많은 영역에서 사람들의 행위와 소통이 디지털 데이터로 기록되고 전달되고 있음을 의미한다. 데이터의 교류 확산을 가능하게 하는 구조적 조건에는 컴퓨터와 데이터 통신에 관한 공통 규약이 있었다. 표준화된 방식으로 데이터를 약호화하여 송신해야 수신하는 기기에서 해독이 가능한 것이다. 주목해야 할 점은 공통의 규칙과 약속인 표준이 신호를 디지털 데이터화하는 것에서 멈추지 않고, 컴퓨터, 통신, 미디어 기능을 통합하고 체계화하고 있다는 것이다. 즉, 디지털 융합(digital convergence)이 나타나고 있다.

커피숍에 앉아 방송을 스마트폰으로 보고 있는 우리의 일상적 모습은 컴퓨터, 통신, 미디어 기능 통합의 결과로 나타난 디지털 융합의 대표적 예이다. 다양한 기능들의 통합(unification of functions)은 산업의 흥망성쇠에 지대한 영향을 미친다. 마치 양날의 칼처럼 새로운 산업을 창출하기도 하고, 기존의 산업을 역사의 뒤안길로 떠나보내기도 한다. 모든 사물을 인터넷으로 연결하여 글로벌 연결망을 구축하려고 하는 사물인터넷 역시 디지털 융합의 일부이다. 이렇게 구축된 연결망을 통한 기기 간의 소통은 수많은 데이터를 생성하게 되고, 이를 통합적으로 관리하여 새로운 기능들과 결합하는 산업이 급격히 성장하고 있다. 바로 클라우드 산업이다. 반면에 사라지는 산업도 있다. 예를 들어 스마트폰에서 구글맵, 카카오맵 등의 통해 내비게이션 기능을 제공하자, 기존 자동차 내비게이션 기기 산업의 규모는 빠른 속도로 축소되었다.

최근 디지털 융합의 현상은 컴퓨터, 통신, 미디어 기능 통합을 기반으로 다른 산업 영역까지 확장되고 있다. 그 대표적인 사례가 커넥티드 카(connected car)이다. 커넥티드 카는 20세기 운송 혁신, 21세기 소통 혁신을 일으킨 두 가지 모바일(mobile) 기술의 결합이다.

공통의 통신 표준을 통한 자동차 간의 연결성 증가는 새로운 서비스를 현실화하고 있다. 자동차 센서가 감지한 위험 정보를 차량 간 공유할 뿐만 아니라, 도로변 센서, 교통 신호 등, 원격 데이터 센터 등 스마트 인프라와 통신하여 교통을 원활하고 안전하게 한다. 디지털 융합은 안전 기능 향상에 머무르지 않고, 음악, 비디오 스트리밍 등 차량용 미디어 기능 확산으로 이어질 전망이다. 이러한 새로운 디지털 서비스들은 데이터를 기반으로 형성되고, 이는 데이터의 통제권에 대한 중요성을 더욱 역설하게 한다. 즉, 디지털 기술의 진화는 미래 이동성(mobility)의 담론을 자동차라는 상품(goods)의 관점에서 데이터를 수집, 보관, 처리하는 체계(systems)의 관점으로 변경시키고 있다. 특히, 자율주행차 운행을 위해서는 레이더, 라이더, 카메라 등 물리적 정보 수용체를 통해 수집되는 데이터 뿐만 아니라, 자율주행차와 주변 환경간의 데이터 교환(V2X)을 통해 수집되는 방대한 데이터가 필요하다[2].

커넥티드 카는 통신망, 카메라, 라이다, 레이더 등을 통해 수집한 데이터를 기반으로 주변 환경과 실시간으로 연결하며 다양한 서비스를 가능하게 한다. 예를 들어 차량 간 연결 또는 도로인프라와의 연결을 통해 자율주행 여부, 차량 속도, 자율주행기능 정보, 차량상태, 기상, 신호주기, 자율주행구간 등의 정보를 교류할 수 있고, 이는 자율주행 서비스를 가능하게 한다.[3] 또한 수집된 데이터를 적절하게 분석하여 주행 패턴에 기반한 고객 맞춤형 신규 비즈니스(예를 들어 보험상품)를 창출할 수 있다. 데이터 수집 및 이전에 관한 규제체계가 관련 산업 육성에 핵심적 역할을 한다. WTO 보고서는 데이터 관련 규제체계에 대한 국제적 산업표준 공조가 이루어지지 않는 경우 세계 시장의 파편화가 야기될 수 있다고 지적하고 있다.[4] 이는 규제체계와 기술표준이 여러 집단의 이해관계를 통해 밀접하게 얽히며 공진화하고 있다는 것을 의미한다.

기술표준은 주변 환경의 구조를 설정하고, 이는 데이터의 이동 방식에도 직접적인 영향을 미친다. 커넥티드 카의 경우 어떠한 표준이 경쟁에서 살아남아 선택되느냐에 따라 데이터의 흐름을 제어하는 행위집단 역시 바뀌게 된다. 예를 들어 통신망을 통해 차량과 인프라 간의 데이터 전송을 가능하게 하는 C-V2X 표준이 커넥티드 카의 지배적 표준으로 시장에서 선택될 경우, 통신망을 제어하는 통신업체들이 데이터의 통제권을 확보하여

[2] 민한빛(2019a) p. 46
[3] 김규옥, 문영준, 조선아, 이종덕(2016). 자율주행자동차 윤리 및 운전자 수용성 기초연구. 한국교통연구원 연구총서. 민한빛(2019b)에서 재인용.
[4] WTO(2018). World Trade Report, p. 140. 민한빛(2019b)에서 재인용.

신규 비즈니스를 확장할 수 있는 경로가 많아진다. 특정 기술표준의 선택이 미래 데이터 산업에 미칠 수 있는 영향력 때문에 [사례]에서 확인할 수 있는 것처럼 여러 국가 정부들이 제도적 규제를 통해 표준 경쟁에 영향력을 미치려고 한다. 중국의 경우, 화웨이와 같이 통신 산업에 영향력을 미칠 수 있는 기업을 보유하고 있기 때문에, 통신망을 활용하는 C-V2X 표준을 커넥티드 카 관련 규제체계와 적극적으로 연계하고 있다.

최근 국경 간 데이터 이전을 자유롭게 허용하는 것과 관련한 국제 규범이 형성되고 있다.[5] 이는 국가의 규제 권한으로 데이터의 국경 간 이동을 직접적으로 제어하는 것이 향후 어려워질 수 있다는 것을 의미한다. 이와 같은 규제 공백을 대체하는 역할을 하는 것이 표준이다. C-V2X와 같은 기술표준이 데이터의 소유와 이동, 더 나아가 국경을 연결하는 글로벌 비즈니스 확장에까지 깊숙이 관여하게 된다. 따라서 국가의 제도적 규제는 국제 통상 규범을 위반하면서까지 국경 간 데이터 이전을 직접 제어하는 것보다는 데이터 소유 및 이동에 구조적 영향에 미치는 표준의 선택 과정에 개입하는 방식으로 변화하고 있다. 이러한 맥락에서 표준 경쟁의 중요성과 이에 영향을 미치는 요소들에 대해 더욱 체계적으로 알아보자.

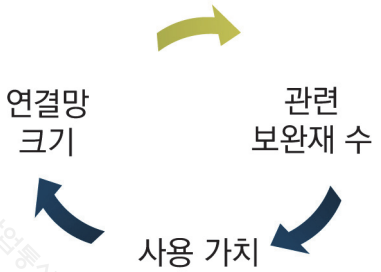
본문

표준의 특징과 전략적 선택의 중요성

표준이 사람, 상품, 데이터의 글로벌 교류를 가능하게 하고, 기업의 생존 및 국가의 산업 경쟁력까지 영향을 미친다는 사실은 표준에 대한 선택을 전략적 관점에서 바라보게 한다. '전략적'(strategic)이란 의사결정 간 상호의존성(interdependence)이 존재한다는 뜻이다. 특정 표준의 선택 및 강화는 이로 인해 배제되는 다른 표준 방식이 발생하게 만든다. 기업이 전략적으로 선택한 표준이 시장에서 지배적 위치를 차지하느냐 하지 못하느냐는 경쟁 우위와 직결된다는 뜻이다.

[5] 예를 들어 2018년 12월 30일에 발효한 포괄적, 점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, 'CPTPP') 14.11조.

그림 10-1 ▸ 네트워크 효과의 선순환 구조



표준에 대한 전략적 선택이 특히 중요한 이유는 표준의 두 가지 효과 때문이다. 첫째는 네트워크 효과(network effect)이다. 네트워크 효과는 표준 사용의 가치가 다른 사용자의 것과 상호의존적이라는 뜻이다. 이러한 의존 관계는 선순환(virtuous cycle) 구조를 만든다. 예를 들어 5G 표준 기반의 연결망 크기가 클수록, 더 많은 기업이 5G 표준을 활용하는 제품과 서비스를 제공할 것이고, 이는 5G 표준의 사용 가치를 증가시킨다. 이렇게 증가한 사용 가치는 다시 5G 연결망을 확장할 유인을 제공한다. 이러한 선순환 구조는 기업을 닭과 달걀의 딜레마에 놓이게 한다. 관련 보완재를 많이 제공하기 위해서는 연결망의 크기가 커야 한다. 동시에 연결망의 크기를 확대하기 위해서는 관련 보완재 수가 많아야 한다. 이러한 역설적 구조 때문에 기업의 전략적 선택이 주목받는다.

둘째는 고착 효과(lock-in effect)이다. 앞서 언급한 표준의 선순환 구조는 자기강화효과를 발생한다. 브라이언 아서(Brian Arthur)는 '자기강화'(self-reinforcement)를 다음과 같이 설명한다. 자기강화는 특정 결과가 경제적 이점을 축적하여 잠재적인 장벽을 형성함을 의미한다.[6] 같은 형식에 대한 선택이 반복되고 고착됨에 따라, QWERTY처럼 해당 형식으로부터 전환이 매우 어려워지는 현상이다. 이 같은 효과는 기존 경로에 대한 의존성(path-dependence)을 강화한다. 따라서 초기 선택이 매우 중요하다. 네트워크 효과와 고착 효과의 결합은 시장에서 승자독식 현상을 종종 끌어낸다. 이처럼 표준 경쟁의 결과가 미치는 거대한 파급력 때문에 몇몇 학자는 '표준 전쟁'(standards war)이라고 부르기도 한다.[7]

[6] Arthur(1994), p. 115.
[7] e.g. Lee & Oh(2006).

표준 경쟁에 관한 분석틀

Suarez(2004)의 연구는 표준 경쟁에 영향을 미치는 요소를 분석한 대표적 논문이다. 그는 기업적 차원의 요소와 환경적 차원의 요소를 구분하고, 기업적 요소로 기술적 우위, 보완 자산 및 신뢰성, 연결망 크기, 전략적 행위를 뽑았다. 환경적 요소로는 규제, 네트워크 효과 및 전환 비용, 전유 가능성 체제(regime of appropriability), 기술 분야 특성을 언급했다. 기술적 실현 가능성을 증명하고, 시장을 만들고, 표준 간 경쟁을 하는 과정에서 특히 중요한 요소는 기술적 우위, 규제, 전략적 행위, 집단 형성(보완 자산, 연결망 크기, 네트워크 효과)이다.

Yoo et al.(2006)의 연구 역시 표준 경쟁을 분석하는 데 유용한 관점을 제공한다. 동 논문은 기술표준과 행위자의 연결망이 안정화되고 확장하는 과정을 혁신 체계, 시장, 규제 체제 측면에서 분석한다. 혁신 체계는 새로운 기술적 특징 및 역량에 초점에 두고, 시장 측면은 사용자 반응을 강조한다. 규제 체제는 산업정책, 통상정책, 사업허가 및 주파수 할당에 관한 정부 결정 등의 제도적 요소에 집중한다. 특히 기술적 지식 통합, 다양한 행위자의 이해관계 조율, 시장 형성 및 규제 측면에서의 표준의 역할을 강조한다.

상기 언급한 두 논문에서 언급한 표준 경쟁의 핵심 요소들을 다음과 같은 세 가지 차원으로 재분류된다. 첫째는 기술적 차원이고, 둘째는 집단적 차원이고, 셋째는 제도적 차원이다. 이와 같은 분석틀을 적용하여 커넥티드 카와 관련한 표준 경쟁 사례를 분석하겠다.

그림 10-2 ▸ 표준 경쟁에 관한 분석틀



커넥티드 카 표준 경쟁 사례: DSRC vs C-V2X

데이비드 요피(David Yoffie)는 1997년 출간한 "Competing in the age of digital

convergence"라는 책에서 기술, 정부의 탈규제, 규모의 경제가 디지털 융합을 가능하게 하고, 이는 수직에서 수평적 산업구조로 전환을 이끈다고 주장한다.[8] 수평적 산업구조에서는 산업 영역이 기업이 아니라 기능으로 분할되고 경쟁은 기능의 경계 안에서 일어나게 된다. 운영체계 기업은 다른 운영체계 기업과 경쟁하게 된다. 2021년 현재 디지털 융합 심화로 나타나는 현상은 기존의 기능 전문화로 성장했던 기업들이 다른 기능 영역까지 확장 통합함으로써 산업의 경계가 불분명해지고, 기업 간의 글로벌 경쟁과 협력 구도가 재편성되고 있다. 커넥티드 카 산업에서는 자동차 업체와 통신 업체 간의 기술표준 경쟁이 일어나기도 하고, 동시에 자동차 기업과 통신 기업 간의 협력이 강화되기도 한다.

조철(2021)은 커넥티드카가 기반이 되는 자율주행 시스템은 기존에 문제가 되는 5세대(G) 이동통신 설비보다 안보와 관련성이 더 크다고 보고 있다. 자율주행에 들어가는 각종 반도체·센서·레이더·라이다 등의 부품은 자국 산업 보호라는 측면도 존재하면서 기술전쟁 상황에서 관련 부품의 수출규제 등도 가능하다. 수많은 정보가 유통되는 커넥티드 자동차와 관련해 역시 어떤 시스템 및 표준을 사용하느냐가 중요한 문제로 제기될 가능성이 높고, 이는 안보 등의 문제와 연계되어서 규제 대상이 될 가능성이 높다고 보고 있다[9]. 본 고에서 커넥티드카에 관련된 사례를 살펴보는 이유이다.

1. 기술적 차원

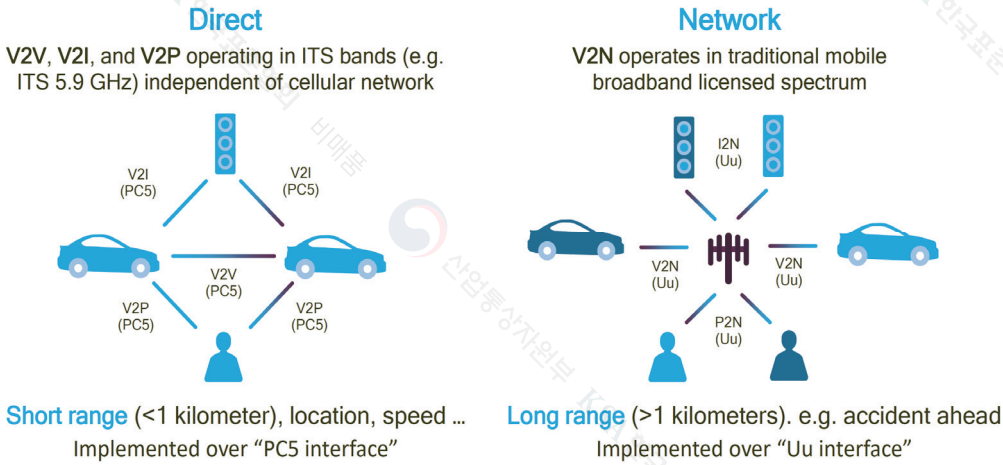
2021년 현재 커넥티드 카와 관련해서 두 가지 통신 표준이 전 세계적으로 경쟁을 하고 있다. 첫째는 DSRC(Dedicated Short-Range Communications, 근거리 전용 무선통신)이다. DSRC의 기반이 되는 표준은 IEEE 802.11p이다. IEEE 802.11 표준은 우리가 잘 알고 있는 WiFi 통신 기술이다. 쉽게 말해 WiFi 기술을 차량과 도로 환경에 맞추어 개선하여 표준화한 기술이 DSRC이다. 따라서 WiFi와 유사하게 DSRC 표준은 근거리 무선통신에 특화되어, 차량과 차량, 차량과 교통 인프라, 차량과 보행자 간의 데이터 이동을 가능하게 한다. 둘째는 C-V2X(Cellular Vehicle-to-Everything, 이동통신 기반 차량사물통신)이다. C-V2X는 3GPP의 LTE와 5G 모바일 이동통신 기술표준이 진화하는 과정 중에 개발되었다. 이동통신 기지국을 활용할 수 있기 때문에 DSRC 표준보다 장거리 차량 통신이 가능하다.

[8] Yoffie(1997), p. 17.
[9] 조철(2021) p. 15 (http://tongsangnews.kr/ebook/2012_special/)

두 가지 표준의 가장 큰 기술적 차이는 [그림 10-4]에서 보이는 것처럼 작동 방식과 연결망 구조이다. 차량 간 무선통신은 직접(direct) 연결방식과 네트워크(network)를 통해 연결하는 방식이 있다. 직접 연결방식은 DSRC와 C-V2X 표준 모두 지원하지만, 네트워크 방식은 C-V2X 표준만 지원한다. 직접 연결방식은 차량과 차량(V2V), 차량과 인프라(V2I), 차량과 보행자(V2P)가 모바일 기지국을 통하지 않고 연결하여 위치, 속도 등의 데이터를 실시간으로 교류하는 방식이다. 인프라는 교통 신호등, 도로변 장치 등을 차량과 연결하고, 보행자는 소지한 스마트폰 등을 통해 직접 연결하는 방식이다. 따라서 기존 이동통신 주파수 대역이 아닌 별도의 5.9 GHz 주파수 대역을 활용한다.

네트워크 연결방식은 차량과 차량, 차량과 인프라, 차량과 보행자가 이동통신 기지국을 통해 간접적으로 연결되는 방식이다. 기존 이동통신 주파수 대역을 활용하고, 연결망의 중심에 이동통신 기지국이 위치하게 된다. 즉, 기지국을 소유하는 기업이 데이터 통제권을 획득하는 구조이다. 네트워크 연결방식은 직접 연결방식보다 장거리 무선통신이 가능하지만, 기지국을 거쳐서 통신하다 보니 지연시간(latency)이 더 길 수 있다. 따라서 지연시간에 덜 민감한 정보 교류에 네트워크 연결방식이 적합하다. 예를 들어 네트워크 방식은 1km 이상 떨어진 곳에서 일어난 교통사고 정보 전달 상황에 활용된다.

그림 10-3 ▸ V2X 작동 방식과 연결망 구조



출처: 5GAA(2018)

기술적 차원에서 표준 경쟁에 영향을 미치는 요소는 호환성(compatibility), 신뢰성

(credibility), 규모확장성(scalability), 기능확장성(extensibility)이 있다. 호환성 측면에서 두 표준 체계 간 서로 호환되지 않는다. 즉 DSRC 표준 기반 통신 모듈을 장착한 차량은 C-V2X 표준 기반의 차량용 장치 또는 도로변 장치와 데이터 교류가 불가능하다. 이 같은 호환 불가능성은 표준 경쟁을 심화시키는 요소로 작동한다. 최근에는 DSRC 표준과 C-V2X 표준을 동시에 지원하는 차량용/도로변 장치가 출시되고 있으나, 근본적인 표준 간 호환 불가능성의 문제는 여전히 남아있다.

신뢰성과 규모확장성 측면에서 DSRC 표준이 현재 시점에서는 기술적 우위가 있다고 판단된다. 이는 DSRC 표준이 먼저 개발되었고(2010년 IEEE 802.11p 표준 승인), 상당 시간 동안 검증 과정을 거쳤기 때문이다. 반면 늦게 개발된 C-V2X 표준이 상대적으로 짧은 검증 기간을 거쳤고(2017년 3GPP Release 14 표준으로 공개), 따라서 수천 개의 차량을 연결하는 등의 대규모 확장성에 대해 아직 의문이 존재한다.[10] 하지만 기능확장성 측면에서 C-V2X 표준이 우위를 점하고 있다. 이는 동 표준이 직접 연결방식뿐만 아니라 네트워크 방식 역시 지원하기 때문에, 향후 안전 관련 기능뿐만 아니라 클라우드 서비스를 활용한 다양한 기능을 추가할 수 있다.

2. 집단적 차원

DSRC 표준과 C-V2X 표준은 해당 표준을 지지하는 다양한 이해관계자들로 모인 집단이 각각 형성되었다. 이해관계자 집단에는 정부기관, 표준화기관, 산업연합체, 자동차 제조사, 칩셋/모듈 제조사, 통신 사업자 등이 있다. [표 1]은 DSRC와 C-V2X 진영의 이해관계자를 정리하고 있다. DSRC 진영은 기존 자동차 및 교통 인프라 관련 업무를 하던 행위자들이 많이 참여하였다. 반면 C-V2X 진영은 정보통신기술과 관련 이해관계자들이 대거 포진되어 있다.

집단적 차원 분석에서 중요한 작업은 복잡하게 얽혀있는 이해관계를 정리하는 것이고, 그 이해관계 연결망의 중심에 자리 잡고 있으면서 집단을 이끄는 핵심 행위자를 찾아내는 것이다. 마르코 이안시티(Marco Iansity)는 건강한 비즈니스 생태계가 조직되고 유지되는 이유는 핵심 행위자가 쐐기돌(Keystone) 역할을 하기 때문이라고 주장한다. 쐐기돌 역할은 MS 윈도우즈 운영체계와 같은 안정적이고 예측 가능한 공통 자산 또는 플랫폼을 제공함

[10] 예를 들어 Gettman(2020)에서 확인할 수 있다.

으로써 생태계의 전반적 가치를 상승시키고, 이를 자신의 생존 및 번영과 연계한다.[11] 쐐기돌이 빠진다면 전체 체계의 치명적 붕괴를 초래할 수 있다.

DSRC 표준 진영은 칩셋 제조사인 NXP의 역할에 주목할 필요 있다. NXP는 DSRC 표준이 미국 교통부와 유럽연합 집행위원회의 규제 권고안의 요건을 충족하는 데 주도적 역할을 하고, 2013년 DSRC 표준 기반 칩셋을 개발하였다. 이후 여러 기업이 NXP 통신 모듈을 활용하여 DSRC 표준 성능 검증을 시작하였다. 2017년에는 첨단 송수신기 기술, 펌웨어 기능 등을 독립형 싱글 칩에 통합한 DSRC 모뎀(SAF5400)을 출시한다. DSRC 표준 확산을 위해 Cohda Wireless, Siemens 등 주요 부품기업 및 차량 제조사와 협력하며 세계 시장 점유율 60%를 차지한다.[12]

C-V2X 진영의 경우 퀄컴(Qualcomm)의 역할이 중요하다. 퀄컴은 3GPP 표준화기관에서 LTE 및 5G 통신기술이 C-V2X 표준으로 확장 진화되는 과정을 주도적으로 이끈다. 2017년에는 3GPP Release 14 표준에 기반하는 9150 C-V2X 칩셋을 공개한다. 2018년 칩셋 상용화 이후 LTE 기반 C-V2X 표준기술에 대한 검증이 적극적으로 이루어지기 시작하였다. 여러 자동차 기업과 협력하여 LTE-C2X 사용사례(use case)를 확장하고 있다. 예를 들어, Ford와 협력하여 미국에서 시범 운행을 시행하였고, PSA 그룹과 협력하여 유럽에서 푸조와 시트로엥 모델에 C-V2X 기술을 탑재 시험하였다.[13] 현재는 5G NR 기술표준을 기반으로 C-V2X 표준을 개선하는 데 지속적 투자를 진행하고 있다.

주목해야 할 부분은 C-V2X 진영의 경우 DSRC와 다르게 통신 사업자가 표준 개발 및 확산에 주도적으로 참여하고 있다는 점이다. 3GPP 무선통신 표준에 기초한 C-V2X 표준은 이동통신 기지국을 활용하는 네트워크 연결방식을 통해 포함하고 있어서 통신 사업자가 C-V2X 표준을 기반으로 새로운 사업모델을 만드는 것이 가능하다. 예를 들어, SKT의 경우 다중접속엣지컴퓨팅(multi-access edge computing, MEC) 기술에 많은 투자를 하는데, 이 기술이 C-V2X 표준과 결합하면 도로변 이동통신 기지국에서 국지적 클라우드 서비스가 가능해진다. 개인용 컴퓨터에서 스마트폰의 시대로 전환되면서 구글, 아마존 등의 플랫폼 기업에 빼앗겼던 데이터에 대한 통제권을 다가오는 커넥티드 카 시대에서는 잃지 않겠다는 통신 사업자들의 전략적 의도가 드러난다.

[11] Iansiti and Levin(2004).
[12] 박세환(2020).
[13] 엄도영 & 이희진(2021).

자동차 업체의 경우 초창기 DSRC 관련 기술 발전에 주도적 역할을 하였다. 예를 들어 2006년 8개의 자동차 제조사(Ford, GM, Honda, Hyundai/Kia, Mercedes Benz, Nissan, Toyota, Volkswagen)들의 협력 파트너십으로 구성된 CAMP(Crash Avoidance Metrics Partnership)는 미국 교통부와 함께 차량 간(V2V) 통신 및 안전에 대한 연구를 진행한다.[14] CAMP가 주도한 연구는 향후 DSRC의 기반이 되는 표준기술 발전에 많은 기여를 한다. 그러나 C-V2X라는 경쟁표준이 등장하자 Mercedes, BMW, Ford, Daimler 등 여러 자동차 업체는 퀄컴, 통신 사업자들과 협력하여 C-V2X 표준 확산에 기여하고 있다. 이해관계가 복잡하게 얽혀있다.

〈표 10-1〉 DSRC와 C-V2X 이해관계자 진영. 출처: 엄도영 & 이희진(2021).

이해관계자	DSRC	C-V2X
정부기관	• 미국 교통부(DOT) • 유럽연합 집행위원회(EC) • 한국 국토교통부	• 미국 연방통신위원회(FCC) • 중국 공업정보화부 • 한국 과학기술정보통신부
표준화기관	• ASTM • IEEE • SAE	• 3GPP • SAE • 중국 통신표준협회, 자동차공학협회
산업연합체	• C2C-CC	• 5GAA • GSMA • 5G 포럼
자동차 제조사	• CAMP • Toyota, Volkswagen	• Mercedes, BMW, Ford, Daimler 등
칩셋/모듈 제조사	• NXP • Autotalks	• Qualcomm, Huawei, 삼성전자, LG이노텍 등
통신 사업자		• China Mobile, 국내 통신사 등

3. 제도적 차원

제도적 차원에서 크게 영향을 미치는 요소는 시장의 경쟁 규칙을 정하는 정부의 규제이다. 표준 진영의 행위자들은 자신이 지지하는 표준이 시장에서 우위를 점할 수 있도록 규제의 방향성에 영향력을 행사하려고 한다. 이처럼 자신에게 유리하게 제도적 규칙을 변경하는 행위의 패턴을 제도적 전략(institutional strategy)이라 한다.[15] DSRC와 C-V2X 간

[14] Ibid.
[15] Lawrence(1999).

의 표준 경쟁에서는 후발주자인 C-V2X 진영에서 제도적 규칙을 변경하는 데에 영향력을 행사하여 DSRC 표준이 선도자의 우위를 고착화하는 것을 방지하였다.

미국의 경우 교통부를 중심으로 자동차 및 지능형교통체계(ITS, Intelligent Transportation Systems) 산업을 육성하고 교통안전을 증진하기 위해 DSRC 기술을 개발하고 관련 표준을 채택하는 정책적 시도를 적극적으로 추진하였다. 그 대표적 사례가 연방통신위원회(FCC)가 5.9 GHz 대역을 DSRC 통신 전용으로 지정한 것이다. 또한 2017년 도로교통안전국(NHTSA)은 신규 출시 승용차에 DSRC 표준기술을 탑재하도록 의무화하는 규칙 제정안을 발표하였다.[16] 2019년 유럽연합 집행위원회(EC) 역시 NHTSA 규칙 제정안과 유사하게 DSRC 표준을 기반으로 지능형교통체계를 구축하려는 법안을 추진하였다. 중국의 경우는 정부가 C-V2X를 채택하여, 중국 내 사업은 C-V2X 표준을 기반으로 시행되고 있다.

C-V2X 진영은 기술중립성(technology neutrality)을 근거로 미국 NHTSA와 유럽 EC의 DSRC 표준 의무화 법안을 반대하였다. 기술중립성은 정부가 대체 기술 간의 경쟁에서 구체적인 기술 방식을 선택하는 것이 아니라, 정책목표에 부합하는 기술 간의 자유로운 경쟁을 통해 시장에서 선택하게 해야 한다는 원칙이다. 사실 미국 정부는 자국 정보통신 업체들의 이익을 확보하기 위해 FTA 협상에서 시장에서의 자율 선택을 강조하는 '기술선택의 유연성' 원칙을 협정문에 기재해왔다.[17]

유럽 역시 기술중립성 원칙을 강조해왔다. 2002년 처음 도입되어, 2009년 개정된 EU 통신법으로 강화되었다.[18] 이러한 맥락에서 기술중립성 원칙을 원용하여 정당성을 확보하는 C-V2X 진영의 전략은 매우 효과적이었다. 정부가 DSRC 기술 방식 채택을 강제화하여 대체 기술인 C-V2X가 시장에서 공정하게 경쟁할 기회를 박탈하지 말라는 C-V2X 진영의 반대 논리는 지지 세력을 확보하게 되고, 결국 미국과 유럽의 DSRC 표준 채택 의무화 법안은 채택되지 않는다.

[16] 엄도영 & 이희진(2021).
[17] 곽동철 & 박정준(2018). 대표적 사례가 한미 FTA 제14.21조.
[18] Maxwell(2014).

마무리

디지털 통상 시대의 우리에게 주는 함의

앞서 언급한 표준 경쟁 사례 분석은 우리에게 세 가지 측면에서 시사점을 제공한다. 첫째, 기술표준 진화 경로에 대한 역사적 이해가 있어야만, 역동적으로 변화하는 기업들의 행위 패턴과 전략을 파악할 수 있다는 점이다. 자율주행차 또는 커넥티드카의 C-V2X 표준은 이동통신 표준에서 진화하여 발전해왔다. 이러한 역사적 경로성은 기지국을 이용한 네트워크 연결방식과 기기 간 직접 연결방식을 결합하는 결과를 낳는 데 구조적 조건이 되었다. 또한, 표준은 사람 간의 교류와 상품 간의 교류에서 데이터 간의 교류를 확산하는 방향으로 발전해왔다. 이러한 역사적 맥락은 향후 기술표준의 보이지 않는 연결망 구조가 데이터의 통제권을 특정 행위자에게 유리하게 부여하고, 이를 통해 새로운 사업모델을 활성화할 수 있는 방향으로 진화할 것이라는 예측을 가능하게 해준다. 위에서 언급한 SKT의 MEC 기술 투자를 통해 국지적 클라우드 서비스를 C-V2X 표준 기반 연결망과 결합하려는 전략적 계획이 그 예시이다.

둘째, 디지털 융합 시대에는 이종 산업의 이해관계자 집단 간의 경쟁과 협력이 강화될 것이라는 점이다. 컴퓨터, 통신, 미디어의 기능 통합은 이제 다른 산업의 기술 체계와 결합하여 기존 산업의 경계를 허물고 있다. 디지털 전환과 융합은 다양한 통상과 표준의 이슈로 나타나고 있다. 커넥티드 카 산업이 좋은 예이다. 이러한 기술 패러다임 변화를 통한 기회와 위험을 인식한 자동차 업체들은 통신 업체 및 칩셋/모듈 제조사와 협력하여 변화에 대응하고 있고, 다른 한편으로 데이터 주도권을 확보하기 위해 경쟁하고 있다. 예를 들어 향후 차량용 디스플레이 플랫폼 안의 여러 서비스가 C-V2X 표준 기반의 통신사 기지국 및 도로변 장치를 통해 구현될 때 관련 데이터에 대한 소유권 확보는 기업의 생존 및 경쟁우위에 결정하는 중요한 요소이기 때문에 자동차 업체와 통신 사업자 간 제도적 규칙을 자신에게 유리하려고 만들려고 하는 경쟁은 더 치열해질 것으로 예상된다.

셋째, 국제 통상 규범을 통해 명시적으로 드러나는 제도적 일관성과 산업에서 빠르게 변화하는 암묵적 게임의 규칙 간의 간극을 파악하고 새로운 통상 규범을 선도적으로 제정할 수 있는 준비가 필요하다. 기술표준은 기능 통합의 경계조건을 규정하고, 데이터 통제권을 보이지 않게 결정한다. 이것이 수많은 기업이 새로운 디지털 표준 경쟁에 적극적으로

참여하는 이유이기도 하다. 그러나 WTO 법상의 기술표준 관련 조항은 새롭게 등장하는 디지털 이슈를 처리하기에는 한계가 있다. 예를 들어 기술표준 관련 조항을 집중적으로 다루고 있는 TBT 협정은 상품에 관한 조치만을 대상으로 하여 데이터 관련 이슈에 직접 적용하기가 쉽지 않다. 다시 말해 기술표준이 데이터 통제권에 큰 영향을 미칠 수 있다는 점을 반영하여 기술표준과 데이터 관련 이슈를 연계해서 다룰 수 있는 규범 마련이 필요하다.

최근 디지털경제동반자협정(DEPA)와 같이 새로운 디지털 통상 규범을 제정하려는 시도가 이어지고 있다. 향후 발생할 수 있는 데이터 관련한 잠재적 분쟁 이슈를 파악하고 통상 규칙을 한국에게 유리하게 이끌어 오는 제도적 전략을 마련해야 한다. 예를 들어 글로벌 시장을 대상으로 상품과 서비스를 제공하는 자동차 업체는 차량용 디스플레이 안에 탑재된 서비스를 통해 획득한 데이터를 소유하고, 이를 통해 국지적 환경에 적합한 서비스뿐만 아니라 국경 간 데이터 교류를 통한 새로운 서비스를 제공하려고 할 것이다. 이처럼 미래에 나타날 수 있는 기업의 전략적 행위 패턴을 예측하여 새로운 디지털 통상 규범 설정에 어떻게 반영할 수 있을지에 대한 고민이 필요한 시점이다.

토론 질문

- 디지털 통상 시대에 표준이 데이터 흐름에 미치는 영향은 무엇인가? 통신 표준 경쟁에서 선도적 우위가 데이터 흐름에서 주도권 확보와 어떻게 연결되는가?
- 표준의 전반적 특정은 무엇인가? 표준 경쟁에서 제도적 차원의 담론 및 규제가 중요한 이유는 무엇인가?
- 표준 경쟁이 디지털 통상 시대에 주는 함의는 무엇인가? 표준 경쟁에서 승리한 국제 표준 대신, 다른 대안 표준을 국내 시장 진입 조건과 연계하였을 경우 발생할 수 있는 문제는 무엇인가?

참고문헌

(1) 국내문헌

곽동철 & 박정준 (2018). FTA 체제 하 정보통신 기술표준화의 주요 쟁점과 정책적 시사점; 기술선택의 유연성 조항을 중심으로. 국제통상연구 23(1).

김규옥, 문영준, 조선아, 이종덕 (2016). 자율주행자동차 윤리 및 운전자 수용성 기초연구. 한국교통연구원 연구총서 2016-1.

김상배 (2019). 화웨이 사태와 미중 기술패권 경쟁. 국제지역연구 28(3).

민한빛 (2019a). 자율주행차와 통상규범: 국경 간 데이터이전 문제에 관한 소고. 국제경제법연구 17(2).

민한빛 (2019b). 자율주행차와 통상규범: 자율주행시스템의 통상법적 규율 문제. 통상법률 (142).

박세환 (2020). 스마트 모빌리티 지향의 V2X 산업 동향. 주간기술동향. 정보통신기획평가원.

엄도영 & 이희진 (2021). V2X 통신을 둘러싼 표준 경쟁. 모빌리티연구 1(1).

이희진 (2020). 표준으로 바라본 세상: 일상에서 만나는 표준의 정치경제학. 한울.

조철 (2021). 미래차와 통상 문제: 더특별한 통상 (월간 통상 특집호 2021.1월). 산업통상자원부.

(2) 국외문헌

Arthur, B. (1994). *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*. Michigan Press.

Gettman, D. (2020). DSRC and C-V2X: Similarities, Differences, and the Future of Connected Vehicles. Kimley-Horn. https://www.kimley-horn.com/dsrc-cv2x-comparison-future-connected-vehicles/

Iansiti, M & Levien, R. (2004). Strategy as ecology. *Harvard Business Review 82*(3).

Lawrence, T. (1999). Institutional strategy. *Journal of Management 25*(2).

Lee, H. & Oh, S. (2006). A standards war waged by a developing country: Understanding international standard setting from the actor-network perspective. *Journal of Strategic Information Systems 15*(3).

Levinson, M. (2006). *The Box*. Princeton University Press.

Maxwell, W. (2014). Technology neutrality in Internet, telecoms and data protection regulation. https://www.hlmediacomms.com/2014/11/17/technology-neut

rality-in-internet-telecoms-and-data-protection-regulation/

Suarez, F. (2004). Battles for technological dominance: an integrative framework. *Research Policy 33*(2).

The Economist. (2020). Is there an alternative to Huawei? https://www.economist.com/leaders/2020/11/05/is-there-an-alternative-to-huawei

WTO (2018). World Trade Report.

Yoffie, D. (1997). *Competing in the Age of Digital Convergence*. HBS Press.

Yoo, Y. et al. (2006). The role of standards in innovation and diffusion of broadband mobile services: The case of South Korea. *Journal of Strategic Information Systems 14*(3).

부록

CPTPP 14.11조. 'Cross-Border Transfer of Information by Electronoic Means'

2. Each Party shall allow the cross-border transfer of information by electronic means, including personal information, when this activity is for the conduct of the business of a covered person.

한미 FTA 14.21조. '기술 및 표준에 관한 조치'

1. 양 당사국은 기술 및 표준에 관한 조치가 정당한 공공정책 목적에 기여할 수 있다는 것과 공중 통신 및 부가 서비스의 공급자에게 자신의 서비스를 공급하기 위하여 이용하는 기술을 선택할 수 있도록 하는 유연성을 부여하는 규제 방식이 정보 및 통신 기술의 혁신과 발전에 기여할 수 있다는 것을 인정한다.

1. The Parties recognize that measures concerning technologies and standards may contribute to legitimate public policy objectives, and that a regulatory approach that affords suppliers of public telecommunications and value-added services the flexibility to choose the technologies that they use to supply their services may contribute to innovation in and development of information and communications technologies.

MEMO

제 11 장

국경 간 전자상거래 플랫폼

해외직구의 통관 및 안전인증 이슈

엄도영 ▮ 연세대학교 미래융합연구원
융합산업과표준화연구센터 연구원

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례: 해외직구 시장 확대와 위해물품 반입

해외직구 시장은 매년 성장하고 있다. 국내 소비자들은 간편할 절차를 통해 구매부터 통관, 그리고 배송까지 국경을 넘나드는 온라인 쇼핑을 할 수 있다. 국내 전자상거래 시장에서 점유율이 높은 네이버, 쿠팡, 이베이코리아, 11번가 등 주요 플랫폼들은 해외직구 시장을 장악하는 데에도 힘쓰고 있다. 네이버는 스마트스토어, 쿠팡은 로켓직구를 통해 직구 수요를 충족시키고자 한다. 중국의 알리익스프레스는 한국의 직구 수요를 겨냥한 프로모션을 진행하기도 한다. 최근 계획으로만 알려졌던 11번가와 아마존의 파트너십이 실현되어 아마존 글로벌스토어(Amazon Global Store)가 11번가에 오픈했다. 기존에도 아마존을 통하여 해외물품의 직접배송이 가능했지만 이제는 11번가에서 쇼핑하듯 언어 장벽 없이 미국 아마존에서 판매되는 상품을 구입하고 빠르게 배송받을 수 있다. 쿠팡은 사업 권역을 중국까지 확대하는 등 국내 업계에서는 해외직구 시장을 선점하기 위한 경쟁이 일어나고 있다. 이런 경쟁은 다양하고 많은 상품을 제공한다는 점에서 소비자에게는 희소식이다. 게다가 해외직구 물품은 간소화된 절차로 국내에 반입될 수 있어 소비자에게는 상당한 편의를 제공한다.

정식 수입 절차를 거치지 않고 해외에서 다양한 물품이 국내에 반입되는 데에 따른 위험도 있다. 특히 안전성이 입증되지 않은 제품이 반입되어 소비자가 사용하거나 식품을 섭취할 경우 피해가 발생할 수 있다. 대표적인 예가 해외직구를 통한 위해식품 반입이다. 식약처는 위해식품 차단목록을 통해 소비자가 해외 사이트에서 구매하면 안 되는 품목에 관한 정보를 제공하지만, 소비자가 이를 직접 구입하고 배송받는 것을 원천적으로 막는 데에 한계가 있다. 예를 들어, 멜라토닌 등 수면유도제를 포함한 제품은 국내에 반입할 수 없다. 그러나 잠이 잘 들게 해주는 효과가 있고 다른 나라에서는 문제없이 판매된다는 이유로 국내 소비자가 해외 사이트에서 살 수도 있다. 이외에도 식품에 사용하면 안 되는 성분이 다이어트 효과나 성기능 개선을 표방한 제품에 들어간 경우가 통관 단계 또는 그 이후 단계에서 꾸준히 적발되고 있다. 정식 수입되는 식품은 관세청과 식약처의 검사 후 국내법에 규정된 기준에 따라 안전성을 입증받아 허가를 받고 반입되지만, 해외직구로 구매한 식품은 전체 직구 식품 대비 상대적으로 낮은 비율로 시행되는 구매검사 또는 한시적으로 진행되는 안전성 집중검사 등을 통해 국내 기준에 부합하지 않는 사례를 일부 적발할 수 있다.

학습목표

- 전자상거래 플랫폼에서 해외직구를 통한 상품 거래가 이루어지는 방식과 상품이 통관되는 절차를 이해하고, 디지털 무역과의 연관성을 이해한다.
- 국경 간 전자상거래에 수반되는 통관 및 안전·인증 관련 쟁점이 무엇인지 학습한다.
- 소비자 보호 및 제품 안전 보장과 무역원활화 사이의 균형을 어떻게 달성할지, 국경 간 전자상거래에서 발생하는 분쟁을 어떻게 해결할 수 있는지 알아본다.

들어가며

디지털 경제가 성장함에 따라 플랫폼 비즈니스를 중심으로 국내 및 국경 간 거래가 비대면 시대에 활성화되고 있다. 인터넷을 통해 국경을 넘나드는 상품과 서비스의 교역이 가능해지면서 디지털 무역의 개념과 이를 둘러싼 정책, 그리고 국제적 차원의 협정에 관한 관심도 증가하고 있다. 다양한 전자상거래 유형 중에서도 개인 소비자는 B2C 전자상거래인 해외직접구매(이하 해외직구)를 많이 이용한다. 기업 단위에서는 전자상거래 수출이 중요하다.

이 장에서는 국경 간 전자상거래(cross border e-commerce)에 관한 최근 이슈와 통상 관련 쟁점을 이해하는 것을 목표로 한다. 특히 해외직구와 관련된 내용을 중점적으로 다룬다. 이를 위해 다양한 전자상거래 플랫폼에서 거래가 이루어지는 방식을 살펴보고, 이에 수반되는 통관 및 안전·인증 관련 쟁점을 파악한다. 특히 피해 사례, 불법 사례, 국내 식품 기준 등 안전기준 부적합 사례를 중심으로 통관, 국민의 건강과 안전 관련 이슈를 살펴본다.

이 장에 등장하는 내용은 여러 측면에서 디지털 무역과 연관성이 있다. 먼저, 디지털 플랫폼을 통해 전자적 거래 방식을 활용하여 상품을 구매한다는 점에서 그러하다. 전자상거래로 국경 간 서비스 교역도 가능하지만, 이 장에서는 상품을 중심으로 논의한다. 또한, 국제 거래와 상품의 이동을 촉진하는 무역원활화의 관점에서 국경 간 전자상거래와 해외직구를 이해할 수 있다. 다른 한편으로는 국경 간 전자상거래의 원활화를 저해하는 절차상의 복잡성, 시스템상의 문제 등 디지털 무역장벽이 존재한다. 이런 점을 고려할 때, 소비자 보호 및 제품 안전 보장과 무역원활화 사이의 균형을 어떻게 달성할지에 대한 고민이 필요하다. 국경 간 전자상거래에서 발생하는 분쟁을 해결하는 제도에 대한 논의도 발전시킬 필요가 있다. 향후 양자 및 다자 무역 협정에서 이에 대응하는 방안을 디지털 무역 관점에서 생각해볼 수 있다는 점에서 이 주제의 의의가 있다.

국경 간 전자상거래와 해외직구

전자상거래라는 용어는 산업이나 학계, 그리고 일상적으로도 흔히 쓰인다. 법적인 정의에 의하면, 전자상거래는 "전자거래의 방법으로 상행위를 하는 것"을 의미한다.[1] 여기서

전자거래는 "재화나 용역을 거래할 때 그 전부 또는 일부가 전자문서 등 전자적 방식으로 처리되는 거래"를 뜻한다.[2] 컴퓨터나 정보처리시스템에 의하여 전자적 형태로 작성, 송신, 수신, 또는 저장된 정보를 전자문서라고 칭한다. 전자문서는 주문, 결제, 이행 단계에서 활용될 수 있다.

세계무역기구(WTO)는 전자거래의 방법을 "electronic means"라고 표현한다. 1998년에 채택된 WTO 전자상거래 작업 프로그램(WTO Work Programme on Electronic Commerce)[3]에 의하면, 전자상거래는 전자적 수단에 의한 상품 및 서비스의 생산, 유통, 마케팅, 판매, 또는 전달로 정의된다. 일반적으로 우리가 온라인 쇼핑이라고 말하는 행위가 전자상거래의 범위에 포함되어 있다. 서비스 거래가 아닌 상품의 거래, 즉 해외직구의 관점에서 보면, 국경 간 전자상거래를 전자적 수단에 의한 상품의 마케팅 및 판매로 이해할 수 있다. 여기서 중요한 점은 전자적 수단을 통해 상품의 결제가 이루어지지만, 실제 소비자가 받아 보는 상품은 물리적으로 국경 간 이동한다는 점이다. 전자상거래 품목 거래는 다품종, 다빈도, 소량, 소액이라는 특성이 있고[4] 전통적 무역은 다량, 고액, 적은 건수의 판매 특성을 보이며 수출 건당 금액이 전자상거래 수출입에 비해 훨씬 높다.[5]

국경 간 전자상거래는 전자상거래 수출과 수입을 모두 포함하는 개념이다. 국경 간 전자상거래에 참여하는 주체는 서로 다른 국가에 속한 주체로서 온라인상에서 상품 및 서비스를 직접 거래한다. 국내 소비자가 해외 쇼핑몰에서 상품을 직접 구매하는 것이 해외직구이고, 해외 소비자가 국내 상품을 직접 구매하는 것을 역직구라고 흔히 말한다.[6] 낮은 가격, 다양한 채널 및 마케팅, 신속한 물류 및 통관, 새로운 결제 방법 등의 측면에서 혁신이 일어나면서 국경 간 전자상거래 시장이 빠르게 성장하고 있다. 전자상거래는 B2B(Business-to-Business), B2C(Business-to-Customer), C2C(Customer-to-Customer) 등 다양한 형태로 이루어지고 있는데, 해외직구는 주로 B2C 또는 C2C 거래에 해당한다.

[1] 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」(전자상거래법) 제2조 제5호.
[2] 「전자문서 및 전자거래 기본법」(전자문서법) 제2조 제5호.
[3] WTO는 전자상거래와 관련된 논의에서 전자적 전송(electronic transmissions)에 대한 무관세 관행을 지속하는 것으로 합의하였다. 작업 프로그램에 따라 WTO의 4개 산하 기구(서비스무역이사회, 상품무역이사회, 지식재산권이사회, 무역개발위원회)는 전자상거래에 대한 이슈들을 검토하고 있다.
[4] 김태우·김승철(2020), p.292.
[5] 박지원(2019), p.67.
[6] 박지원(2019), p.67.

해외직구의 유형과 거래 동향

해외직구에는 크게 세 가지 유형이 있다. 아래의 〈표 8-1〉과 같이 거래형태에 따라 직접배송, 배송대행, 구매대행으로 분류된다. 직접배송과 배송대행의 공통점은 국내 소비자가 직접 상품을 주문하고 결제한다는 점이다. 중간 배송업체를 거치지 않는 것이 직접배송이고, 배송대행업체를 통해 배송받는 것이 배송대행이다. 배송대행을 선택하는 경우, 국내 소비자는 구매한 상품을 배송대행업체가 운영하는 현지 배송 대행지로 보낸다. 그러면 배송대행업체가 현지에서 운영하는 물류창고에서 주문한 상품이 수령되어 국내로 배송된다. 구매대행은 구매부터 배송까지 대행업체를 통해 진행된다. 따라서 구매대행업체에 상품의 가격, 물류비, 수수료 등을 지급하면 구매부터 국제 운송, 통관, 국내 배송까지 처리해준다.

구매대행은 세부적으로 쇼핑몰형과 위임형으로 나뉜다. 쇼핑몰형은 일반 쇼핑몰처럼 구매대행 쇼핑몰에 구매 가능한 해외 상품에 대한 정보가 제공되어 이를 바탕으로 소비자가 주문하는 방식이다. 한편, 위임형 구매대행은 소비자가 직접 상품의 구매를 의뢰하고 견적을 요청해야 한다. 이후 구매대행 사업자가 예상 비용을 전달하고, 소비자는 해당 비용을 지불함으로써 구매대행이 진행되는 방식이다.

대형 해외 온라인 쇼핑몰에서는 직접배송이 가능하지만, 자국 내 배송만 하는 해외 쇼핑몰에서 상품을 구매하고 싶을 때는 배송대행 또는 구매대행 서비스를 이용해야 한다. 직접구매가 가능한 대표적인 예시는 아마존(Amazon), 건강제품을 판매하는 아이허브(iHerb), 알리바바가 운영하는 알리익스프레스(AliExpress), 미국 대형 백화점인 메이시스(Macy's), 일본 라쿠텐(Rakuten) 등이 있다. 무료배송이 가능하고 해외 사이트를 이용하는 데에 언어적 장벽이 없다면 직접구매를 선택하는 이점이 있다. 배송대행업체의 예시로는 대표적으로 몰테일, 이하넥스 등이 있다. 이들 업체는 서비스 영역을 확대하여 쇼핑몰형·위임형 구매대행 서비스까지 제공하기도 한다. 직접배송으로 구매가 불가능한 사이트거나 배송비가 비싼 경우에는 배송대행을 이용하는 장점이 있다. 구매대행은 네이버 스마트스토어, 쿠팡 로켓직구, 해외직구 11번가 등을 통해 수수료를 부담하더라도 편리하게 이용할 수 있다. 해외직구 유형별로 주문 및 결제부터 제품 수령까지의 과정을 〈그림 8-1〉에서 확인할 수 있다.

〈표 11-1〉 해외직구 유형

구분	내용	예시
직접배송	해외 온라인 쇼핑몰에서 국내 소비자가 직접 상품을 주문·결제하고, 해외 판매자로부터 직접 국내로 배송받는 방식	아마존, 알리익스프레스, 아이허브
배송대행	해외 온라인 쇼핑몰에서 국내 소비자가 직접 상품을 주문·결제하고, 배송대행업체의 배송대행서비스를 이용하여 국내로 제품을 배송받는 방식	몰테일, 이하넥스, 오마이집
구매대행	해외 온라인 쇼핑몰에서 국내 소비자가 직접 상품을 주문하지 않고, 구매대행업체를 통해 해외 상품을 주문하고 배송받는 방식	네이버, 쿠팡, 11번가, G마켓, 옥션

출처: 한국소비자원(2020가) 저자 재구성.

그림 11-1 ▸ 해외직구 과정



출처: 한국소비자원 국제거래 소비자포털.

전자상거래 수입으로 볼 수 있는 해외직구 규모는 인터넷을 통해 해외 브랜드를 구매하려는 소비자가 증가하고, 합리적인 가격으로 전문 대형 해외 쇼핑몰에서 상품을 구매하고자 하는 소비자들이 증가하면서 확대되고 있다. 〈표 11-3〉과 같이 2019년에는 거래 규모가 전년 대비 22.3% 증가하여 36,355억원을 기록했고, 2020년에는 전년 대비 11.89% 증가하여 40,677억원을 기록했다.[7] 전자상거래 수출 비중이 높은 국가는 2021년 5월 기준 일본(금액 비중 33.44%), 미국(27.79%), 중국(20.94%) 순이고, 수입 비중은 미국(금액

[7] 관계부처 합동 보도자료(2021가), p.9.

비중 45.4%)이 압도적으로 높다.[8] 그 다음으로는 EU, 중국, 일본 등이 있다 (〈표 2〉 참고). 이처럼 미국은 전자상거래 수출입에서 우리나라에 중요한 국가이다. 전체 반입 금액에서 식품이 차지하는 비율은 2020년 기준 27.1%로 상당히 높다. 〈그림 11-2〉에서 보듯이, 최근에 해외에서 가장 많이 구매하고 통관되는 품목은 건강식품이다. 그 외에는 의류, 가전·IT 제품을 많이 구매한다.

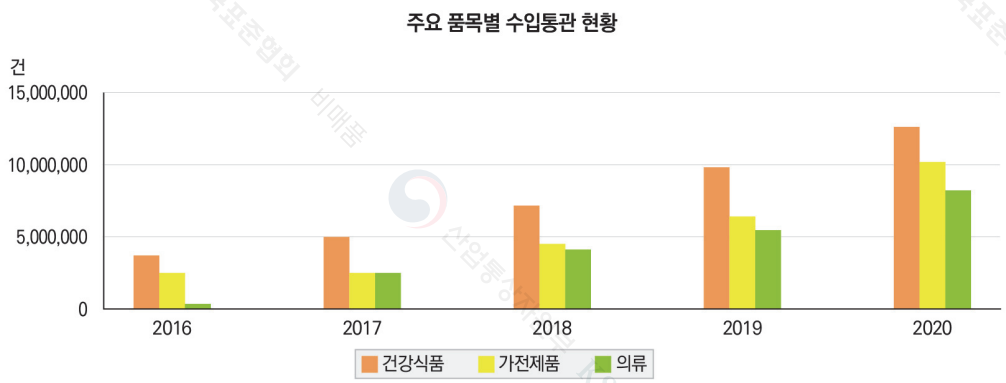
〈표 11-2〉 해외직구 국가별 반입 금액

(단위: 억원, %)

구 분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년		
						전년대비	구성비율
합계	19,079	22,436	29,717	36,355	40,677	11.89	100.00
미국	12,224	12,869	15,623	17,682	18,116	2.45	44.54
EU	3,662	4,770	6,211	8,602	10,338	20.18	25.41
중국	1,742	2,581	5,082	6,624	8,182	23.52	20.11
그외	1,451	2,216	2,801	3,447	4,041	17.23	9.93

자료: e-나라지표.

그림 11-2 ▸ 주요 품목별 수입 통관 현황



출처: e-나라지표 전자상거래 물품 수입 동향 (원자료: 관세청).

[8] 한국무역통계 정보포털(TRASS) 전자상거래 수출입 통계 (관세청 제공 통계).

국내외 대표적 플랫폼: 아마존, 네이버, 11번가, 쿠팡, 몰테일

초창기에는 배송대행 사이트에 별도로 회원가입을 한 후 구매한 상품을 미국 배송대행지로 보낸 다음에 배송대행비를 지불하고 다시 한국에서 받는 과정을 거쳤다. 이제는 아마존 홈페이지로 들어가서 언어를 한국어로 설정하고 회원가입을 한 후 찾고자 하는 상품을 검색하면, 그 상품이 한국으로 직배송되는지를 확인하고 바로 주문할 수 있게 되었다.[9] 배송비는 평균 2주가 소요되는 아마존 글로벌 표준 배송 외에 더 빨리 상품을 받을 수 있는 여러 옵션에 따라 낸다. 미국 이외의 지역으로 배송되지 않는 제품들이 있는데, 결제 단계에서 한국으로 직접배송하는 데에 문제가 있는 제품은 미리 경고 메시지가 뜬다. 이럴 경우, 그 상품을 장바구니에서 제외해야 상품의 구매가 진행된다. 예전보다는 직배송이 가능한 상품이 많아졌으나 아직은 배송대행지를 사용해야 하는 경우도 꽤 있다.

네이버, 11번가, 쿠팡 등을 통해 직구를 할 경우, 소비자들은 별도의 회원가입 절차 없이 상품의 결제를 원스톱으로 할 수 있고, 각 사이트의 할인 쿠폰과 장바구니 쿠폰, 간편 결제 등 다양한 혜택을 누릴 수 있다. 네이버에는 쇼핑 카테고리 내에 해외직구 카테고리가 별도로 있다.[10] 스마트 스토어 형태로 운영되고 있고, 국가별로 상품을 탐색할 수 있다. 네이버는 최근 CJ대한통운과 손잡고 배송 경쟁력을 강화하였다. 네이버쇼핑에서 상품을 주문 시 CJ대한통운 풀필먼트(물류 일괄대행) 센터에서 상품이 출고돼 24시간 내 전국으로 배송되는 형태다. 네이버는 다양한 상품을 구비하고 데이터 기반 개인 맞춤형 서비스로 차별화하는 전략을 추진할 계획이다.

쿠팡 해외직구는 로켓직구라는 카테고리로 존재한다.[11] 12개 카테고리에서 해외 상품 약 700만 개를 판매한다. 최근 미국에 한정됐던 직구 취급 품목을 중국으로까지 넓혔다.[12] 유료회원인 와우 회원은 무료배송 혜택을 받고, 일반회원은 일정 금액 이상 구매 시 무료배송 받을 수 있다. 배송은 평균 3~4일 소요되고, 배송현황의 실시간 확인이 가능하며 직구 전문 상담원이 있어 고객센터를 통해 반품 및 교환이 수월하다.

11번가에도 해외직구 카테고리가 있다.[13] 영양제와 생필품을 판매하는 아이허브가 해

[9] https://www.amazon.com/ref=nav_logo?currency=USD&language=ko_KR
[10] https://shopping.naver.com/foreign/home
[11] https://www.coupang.com/np/categories/coupangglobal
[12] 전자신문(2021).
[13] http://www.11st.co.kr/html/category/8286.html

외직구 스토어 중 하나로 입점하였고, 오플닷컴(ople.com)과 리볼브(Revolve)가 입점하였다. 11번가는 2021년 8월에 아마존 글로벌스토어를 오픈하였다. 11번가에서 바로 미국 아마존 상품을 구매할 수 있고 멤버십과 연계한 무료배송 서비스도 제공한다.[14] 11번가가 아마존의 인기 직구상품을 선별해 국내 물류센터에 보관하고 있다가 국내 고객 주문 시 즉각 배송하는 형태로 배송 시간을 4~6일로 줄일 수 있게 되었다. 이처럼 해외 파트너와의 협업을 통해 간소한 절차로 기존 직접배송 유형의 불편을 해소할 수 있다.

몰테일은 해외 사이트를 통해 결제한 물품을 한국으로 보내주는 배송대행 사이트이다.[15] 회원가입을 하면 미국, 독일, 영국, 스페인, 중국, 일본의 배송대행지 주소를 부여받는다. 몰테일은 직영 구매대행 사이트 테일리스트(taillist.com)를 운영하고 있으며 '다해줌'이라는 서비스도 운영 중인데, 이를 통해 현지 언어를 몰라도 한글 서비스를 기본으로 인기 상품을 한눈에 볼 수 있고, 원하는 상품을 한글로 검색할 수 있다. 아마존, 이베이, 타오바오 등 쇼핑몰 72곳의 제품을 몰테일 아이디 하나로 구매금액에 따른 소정의 수수료를 더해 구매부터 배송까지 가능하게 만든 서비스이다. 이처럼 몰테일에서는 배송대행뿐만 아니라 구매대행까지 가능하다.

국내 소비자들이 해외직구 유형별로 가장 많이 이용하는 온라인 쇼핑몰은 2020년 조사 내용을 기준으로 다음과 같다.[16] 직접구매 유형은 아마존(24.1%), 알리익스프레스(20.9%), 아이허브(17.0%), 이베이(7.1%), 큐텐(5.9%) 순으로 많이 이용하는 것으로 나타났다. 배송대행을 이용할 때도 아마존(30.8%)을 가장 많이 이용하는 것으로 나타나 아마존이 국내 소비자들이 해외 물품을 사는 데에 선호하는 플랫폼으로 확인되었다. 배송대행을 전문으로 하는 사이트로는 몰테일(30.8%)을 가장 많이 이용하는 것으로 나타났다. 구매대행 쇼핑몰은 네이버(25.6%), 쿠팡(21.6%), 11번가(9.8%), G마켓(8.5%), 옥션(7.9%) 순으로 많이 이용하는 것으로 나타났다. 이처럼 국내에서 전자상거래를 주도하는 기업들이 해외 물품을 국내 소비자들에게 판매하는 데에도 상당한 영향력을 발휘하고 있다고 볼 수 있다.

[14] 전자신문(2021).
[15] https://post.malltail.com
[16] 한국소비자원(2020가).

본문

무역과의 연관성: 통관, 무역원활화, 비관세장벽

전자상거래 수출이나 해외직구에 수반되는 통상 이슈들을 이해하기 위해서는 먼저 통관 절차 및 관세 부과, 무역원활화, 디지털 무역장벽과 같은 개념에 대한 이해가 선행되어야 한다. 그중에서 통관의 정의와 절차에 대해 먼저 살펴보도록 한다.

1. 해외직구 상품의 통관

통관이란 「관세법」에 따른 절차를 이행하여 물품을 수출, 수입 또는 반송하는 것을 말한다.[17] 수출은 내국물품의 외국 반출, 수입은 외국물품의 국내 반입 또는 국내 소비, 반송은 수입통관절차 없는 국내 도착 외국물품의 외국 반출을 의미한다.[18] 해외직구로 외국물품을 구매할 때도 관세법에 따라 절차를 이행해야 한다. 해외직구의 경우, 특송화물로 배송받거나 우편물로 물품을 배송받을 수 있다.[19] 이는 배송 속도를 높이고 화물을 추적하는 데에 용이하다.

해외직구 물품의 통관 방식은 크게 두 가지, 세분화하면 세 가지로 나뉜다. 〈표 11-3〉에 통관 방식이 요약되어 있다. 크게는 목록통관과 수입신고 방식이 있다. 일반적으로는 목록통관 방법을 통해 해외직구 물품을 국내로 반입할 수 있다. 해외직구 물품을 개인사용을 위해 구매하고, 물품의 가격이 미화 150달러 이하(미국 발송 물품은 200달러 이하[20])인 경우에 목록통관이 가능하다. 목록통관이 가능하다는 것은 물품에 관세 및 부가세가 부과되지 않는다는 것을 의미한다. 다만, 해외직구 물품이 목록통관 배제 품목에 해당하면 목록통관이 불가능하다.[21] 즉, 1) 개인 자가사용[22] 2) 미화 150달러 이하(미국은 200달러) 3) 배제대상 제외라는 세 가지 조건을 충족해야 목록통관이 가능하다. 목록통관

[17] 「관세법」 제2조 제13호.
[18] 「관세법」 제2조 제1호, 제2호, 제3호.
[19] 우편물은 간이 수입신고 또는 일반 수입신고를 통해 통관이 가능하다.
[20] 한미 FTA에 따라 200달러까지 목록통관이 가능하다.
[21] 목록통관에서 배제되는 물품에는 의약품, 의료기기, 한약재, 야생동물 관련 제품, 농림축수산물 등 검역대상 물품, 건강기능식품, 지식재산권 위반 의심 물품, 식품류·주류·담배, 화장품 등이 있다(관세청, 2021가).
[22] 물품별로 자가사용 인정 기준이 별도로 존재한다. 자가사용 인정 기준을 초과하는 경우(예: 비타민 같은 건강기능식품 총 6병) 세금이 부과된다.

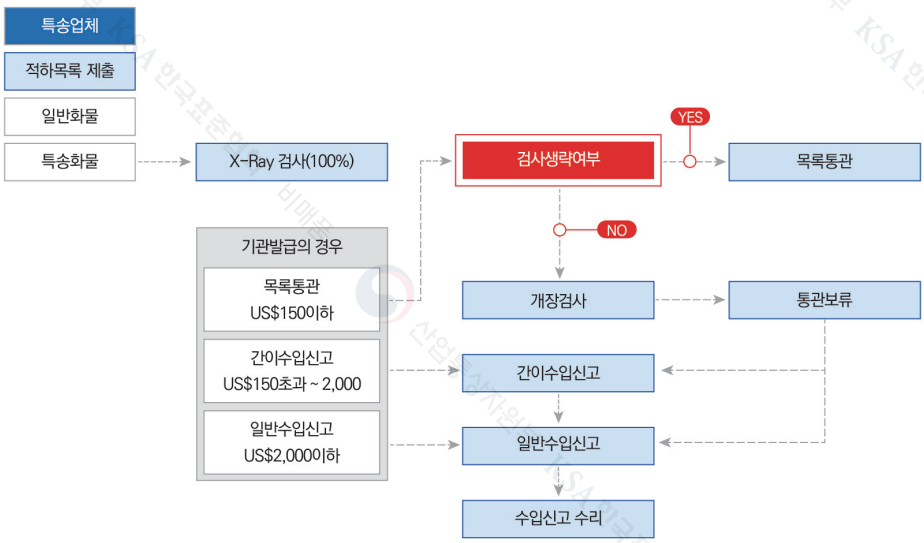
〈표 11-3〉 해외물품 통관 방식

구분	내용	비고
목록통관	개인이 자가사용으로 수입하고, 물품가격이 미화 150달러 이하(미국발 물품은 200달러 이하)인 경우 특송업체의 통관목록 제출만으로 수입신고가 생략되어 관세 및 부가세가 부과되지 않음	목록통관 배제대상 물품이 있음
간이 수입신고	미화 150달러(미국은 200달러) 초과 미화 2,000달러 이하인 물품은 간이 수입신고 가능	일부 품목(예: 수입제한 품목)은 간이수입신고 불가능
일반 수입신고	미화 2,000달러를 초과하거나, 목록통관 또는 간이 수입신고 대상에서 제외되는 물품은 일반 수입신고를 해야 함	

출처: 관세청 홈페이지.

방식을 적용하는 것이 비과세, 절차의 간결성 등의 측면에서 국내 개인 소비자에게 장점이 있다. 목록통관이 가능한 대상이면 특송업체의 통관목록 제출만으로 물품이 통관된다. 목록통관을 하면 송장만으로 통관이 가능하고[23], 개인 특송물품의 경우에는 개인통관고유부호를 제출하면 된다. 특송물품의 통관 절차는 아래의 〈그림 11-3〉과 같다.[24]

그림 11-3 ▸ 특송물품 수입 통관 절차



출처: 관세청 홈페이지.

[23] 송장에는 송수하인 성명, 전화번호, 주소, 물품명, 가격, 중량을 기재한다.
[24] 특송물품은 X-ray 검사를 통과해야 하는데, 검사가 생략될 수도 있다.

해외 구매 물품이 목록통관에서 배제되면, 일반 수입신고를 해야 한다. 이 경우, 관세사를 통해 세관장에게 수입신고를 하면 물품이 통관된다. 개인 사용을 위한 물품으로 인정되고 물품 가격이 미화 150달러 이하인 경우(미국 발송 물품 여부 불문)에만 관세와 부과세가 면세된다. 이를 소액면세 제도라고 한다. 물품 가격이 150달러를 초과하면 관세와 부과세를 내야 한다. 물품 가격이 150달러(미국은 200달러)를 초과하고 2,000달러 이하인 물품은 간이 수입신고를 할 수 있다. 간이 수입신고를 통해 제출된 물품명, 가격 등 신고내역의 정확도에 따라 세관장은 별도 검사 없이 통관을 허용한다. 그러나 수입제한 품목과 같은 간이신고 배제대상 품목은 간이 수입신고가 불가능하므로 일반 수입신고 절차를 따라야 한다. 일반 수입신고는 앞서 설명한 목록통관 대상이 아니거나 간이 수입신고 대상이 아닐 때 한다. 물품 가격이 2,000달러를 초과하는 경우에도 일반 수입신고를 해야 한다. 물품 가격이 150달러가 넘어 관세 부과 대상이 될 때는 과세가격×관세율에 따라 관세 부과 금액이 결정된다. 관세율은 관세의 종류에 따라 달라진다. 예를 들어, FTA 협정관세에 따라 관세율이 다르게 결정된다.[25] 목록통관이나 소액면세 제도를 통해 면세통관 되는 물품이 과세통관 되는 물품보다 훨씬 더 많다.

2. 무역원활화

통관 외에 통상 관점에서 중요한 개념은 무역원활화이다. 무역원활화와 관련된 논의는 WTO에서 수출입 과정을 단순화하고 조화시키기 위한 중요한 이슈로 대두되었다. 무역원활화는 2004년부터 도하개발아젠다(DDA) 정식 의제로 채택되었고, 2013년에 발리에서 개최된 각료회의에서 무역원활화협정(Trade Facilitation Agreement, TFA)이 타결되어 2017년에 협정이 발효되었다. 무역원활화협정의 핵심은 상품을 신속하게 이동, 반출 및 통관하는 것이다. 특히 협정의 제1절 제7조(상품의 반출 및 통관), 제10조(수출입 및 통과 관련 절차)는 핵심 사항이다. 관세나 수수료 등의 전자적 납부 허용, 저위험군 물품의 신속한 반출, 수출입·통과 관련 제출 서류의 종이 또는 전자 사본의 수용, 싱글윈도우(single window) 제도[26] 마련 등이 물품을 신속하게 반출 및 통관하고, 수출입 관련 형식과 절차를 간소화 및 조화하기

[25] 한국에서 외국으로 물품을 보낼 때 거쳐야 하는 외국의 수입통관절차는 우리나라가 상대국과 체결한 FTA별로 상이하다. FTA별로 따라야 하는 수입통관절차(신고당사자, 신고방식, 소액면세 기준, 부가세 면세 조건, 소액면세 연간 한도, 소액면세 배제대상, 신고서식, 원산지 증명 방식, 원산지 증명서 제출 면제)는 KOTRA(2020)에서 확인할 수 있다.

[26] 무역업자가 수출입·통과 관련 서류 및 자료 요건을 단일 접수 지점을 통해 참여 당국에 제출할 수 있도록 하는 제도이다 (김민성, 2018).

위한 관련 규정에 포함되어 있다. 이는 예전에 전자무역이나 무역자동화라고 불리던 것과 통관시스템과 관련된 작업을 전산화하던 것에서 출발한 것이라고 할 수 있다.

무역원활화협정은 전자상거래 협정이 아니기 때문에 전통적 무역과 전자상거래 무역을 구별하지는 않지만, 협정을 적용함으로써 국경 통과 절차를 간소화하고 통상 규범의 투명성을 높이며 효율적인 수출입을 증진할 수 있다는 점에서 국경 간 전자상거래를 활성화하는 데에 크게 기여할 수 있다.[27] WTO 전자상거래 작업 프로그램은 전자상거래 원활화를 위한 조치로 무역원활화협정 활용, 추가적인 통관 원활화 조치(전자문서 의무화), 종이 또는 서류 없는 무역(paperless trading)을 제시하고, 전자상거래 원활화 이슈로 전자결제에 대한 대응, 전자서명 인정 등을 제시하기도 했다.[28] 무역원활화 조치의 효과성과 효율성을 높이기 위해서 디지털 무역, 즉 ICT의 활용이 중요하다. 전자상거래 무역은 전통적 무역보다 수출입 건당 금액이 적고 물품의 크기도 작은데, 큰 금액의 대량 화물과 비슷한 수준의 규정이 적용되고 서류 작업이 요구되는 관행이 바뀌어야 한다는 지적에서 이러한 논의가 기인했다고 할 수 있다.

세계관세기구(WCO)도 국경 간 전자상거래를 효율적으로 관리하기 위해 무역원활화 방안을 마련하는 것을 중시한다. WCO가 국경 간 전자상거래에 관한 관행을 조사한 결과, 무역원활화(facilitation), 위험관리(risk management), 전자상거래 사업자와의 정보교환 및 협력(data exchange/cooperation with e-commerce operators), 통제와 감독(control and enforcement), 조세 징수(revenue collection)로 그 내용을 나눌 수 있었다.[29]

현재 국경 간 전자상거래를 규율하는 WTO 차원의 전자상거래 협정은 없다. GATT, GATS와 같은 기존 WTO 협정으로 국경 간 전자상거래를 규율하는 데에 한계가 있어 WTO의 4개 산하 기구(서비스무역이사회, 상품무역이사회, 지식재산권이사회, 무역개발위원회)가 전자상거래에 관한 이슈들을 계속 논의해왔으나 전자적 전송에 관한 무관세 모라토리움에 대한 합의 외에 구체적인 성과를 이루지 못하였다. 2018년 3월 WTO 71개 회원국이 채택한 전자상거래 공동선언문을 바탕으로 2019년 3월에 WTO 복수국간 전자상거래 협상이 개시되었고, 그 이후 전자상거래의 무역 관련 사안에 관한 협상이 86개국의 참여 속에 계속 진행되고 있다.[30] 협상이 진행되고 있는 6개의 분야 중 하나가 바로 전자상거래 원활화

[27] UNESCAP(2019), p.29.
[28] WTO(2016), p.3.
[29] 김종덕(2019), p.188; WCO(2017).
[30] 이규엽·강민지(2021), p.3.

에 관한 것이다. 전자거래 원활화에 관하여 전자인증·전자서명·전자계약·전자송장의 법적 효력의 동등성 인정, 전자결제 서비스 관련 논의가 진행되고 있고, 디지털 무역원활화 및 로지스틱스에 관하여 종이 없는 무역의 법적 효력 동등성 인정, 간소화된 세관 절차, 싱글윈도우 정보교환과 시스템 상호운용성, 상품 반출과 통관을 위한 기술 사용, 무역원활화 지원 서비스 등에 대한 논의가 이루어지고 있다.[31] 한국도 협상에 참여하고 있으며 국경 간 전자상거래에 간소화된 세관 절차를 적용하는 방안을 단독으로 제안하였다.

3. 비관세장벽

ICT를 통관 절차 간소화와 무역원활화 조치에 활용하는 이점이 있지만, 전자상거래 수출입에 ICT가 하나의 무역장벽이 되는 경우도 있다. 이 장에서는 국경 간 전자상거래를 통한 서비스 거래를 직접적으로 다루지 않지만, 전자상거래 플랫폼을 운영하는 데에 국경 간 데이터 이동을 제한하는 조치, 사이버보안 관련 엄격한 규정, 현지 암호기술 사용 의무화 등이 주요 비관세장벽으로 작용하고 있다.[32] 전자상거래 물품의 수출입과 관련해서는 수출입·통과 관련 형식 및 절차의 근거로 국제표준이 아닌 것을 사용하도록 요구하는 것이 무역장벽으로 작용하고 무역원활화를 저해하는 조치가 될 수 있다.

해외직구 피해 유형

개인 소비자는 목록통관이나 간이 수입신고 절차 등을 통해 정식 수입과 비교했을 때 간소화된 방법으로 해외 물품을 구매하여 사용할 수 있다. 정식 수입 시에는 안전 인증과 같은 수입요건을 충족해야 하는데 해외직구에는 이런 절차가 면제된다는 이점이 있다.[33] 그러나 한편으로는 간소화된 절차로 인해 정식 수입보다 위해물품이 반입될 가능성이 크다. 위해물품은 국민의 건강과 안전을 위협하는 요인이 된다. 이 외에도 해외직구 과정에서 배송, 반품, 환불 등과 관련된 소비자들의 피해 상담과 불만이 계속 접수되고 있다.

한국소비자원은 매년 1년 내 해외 물품 구매 경험이 있는 소비자들을 대상으로 해외직

[31] 이규엽·강민지(2021), p.5.
[32] 비관세장벽은 관세를 제외한 모든 무역 제한 조치를 총칭한다. 데이터 이동 제한이나 현지 기술 사용에 대한 요구는 비관세장벽 중 무역기술장벽(TBT)에 해당한다.
[33] 국무조정실 보도자료(2020), p.2.

구 이용 및 피해 실태를 조사한다.[34] 2020년 기준 품목별로 의류·신발, IT·가전제품, 신변용품, 가사용품, 취미용품, 식품·의약품 순으로 상담 접수가 많았다.[35] 소비자들은 교환, 환불 등 사후처리 단계에서 가장 큰 불편을 느낀다고 하였다. 해외직구 관련 피해 경험이 있는 소비자들은 배송 지연·오배송·분실 피해를 가장 많이 겪었고, 다음으로 제품 하자 및 불량 피해를 많이 겪었다. 그 외에 소비자들은 제품 취소·반품·환불 지연 및 거부, AS(사후관리 서비스) 불만, 가품 배송 등의 피해를 봤다고 응답했다(〈표 11-4〉 참고). 피해를 본 후에는 판매처에 직접 처리를 요청하거나 아무 조치를 취하지 않은 경우가 많았다.

〈표 11-4〉 해외직구 물품 구매 피해 유형

배송 지연 또는 오배송, 분실
제품의 하자 및 불량
주문한 제품의 취소, 반품, 환불 지연 및 거부
AS 관련 불만
가품(모조품) 배송
결제 오류
과도한 배송료 및 기타 수수료 부과
사이트 폐쇄 및 연락 두절

출처: 한국소비자원(2020가).

전자제품 해외직구 관련 소비자의 불만도 계속 증가하고 있다.[36] 배송과 관련해서는 파손된 TV 배송에 대한 배상 거부, 태블릿 PC 배송 중 분실 사례가 있다. 품질 관련해서는 국내 미출시 무선이어폰 작동 불량에 대한 교환을 거부한 사례, 반품 관련해서는 스마트폰 배송 이후 중고 제품임이 확인되어 환불을 요구했으나 사업자가 반품 비용 부담을 거부한 사례가 있다. 구매대행으로 산 헤어드라이어 하자 발생에 대한 수리 요구가 거부된 것과 같이 AS 관련 피해 사례들도 있다. 해외직구 제품은 국내 공식 업체에서 AS가 불가하다고 하는 경우가 많다.

건강식품 해외직구 관련 소비자 불만도 매년 증가하고 있는 것으로 파악됐다.[37] 해외

[34] 한국소비자원(2020가). 이하 실태조사 내용은 한국소비자원(2020가)을 참고하여 작성하였다.
[35] 1372 소비자상담센터 및 한국소비자원이 운영하는 국제거래 소비자포털(https://crossborder.kca.go.kr)에 상담이 접수된다. 신변용품은 가방·지갑·귀금속·시계·선글라스·벨트 등, 가사용품은 침구·가구·주방용품·유아용품 등, 취미용품은 서적·음반·악기·장난감·스포츠·레저용품 등을 의미한다(국제거래 소비자포털).
[36] 한국소비자원(2020나). 이하 실태조사 내용은 한국소비자원(2020나)을 참고하여 작성하였다.

사이트에서 구매한 건강식품의 배송이 지연되어 주문 취소 후 환급을 요구하자 사이트가 폐쇄된 사례가 취소·환불 거부의 대표적 사례이다. 통관 과정에서도 문제가 발생한다. 소비자가 해외 온라인 쇼핑몰에서 구입한 성기능 건강식품이 금지성분 함유를 이유로 통관이 제한된 이후 쇼핑몰로부터 보상을 받지 못한 경우가 그러하다. 소비자의 건강에 영향을 미치는 사례도 있다. 국내 오픈마켓에서 해외직구로 다이어트 보조제품을 구입하여 복용한 이후부터 부작용이 발생하여 구매처에 이의를 제기하였으나 환급이 거부된 사례가 이에 해당한다.

실태조사 결과를 통해 품목별로 불만 사항이 유사하다는 것을 알 수 있다. 배송, 취소·환불, 제품 하자 관련 불만이 상당히 많다. 피해 사례와 비교하여 피해가 구제된 사례는 흔히 찾아보기 힘든 실정이다. 오픈마켓 내에 입점한 사업자를 통해 해외 물품을 구매하는 구매대행의 경우, 하자가 있는 제품 또는 불법 수입 물품을 구매하여 피해가 발생해도 입점 해외 사업자와의 문제가 발생했을 때 해외 사업자의 협조를 얻기 쉽지 않아 국내법[38]에 따른 분쟁 해결이 어렵다. 현재로서는 해외 사업자(통신판매업자)에게 국내법을 적용할 수 있는 규정이 없다. 게다가 문제가 발생했을 때 오픈마켓(통신판매중개업자)의 책임이 제한적이어서 손해배상을 받기 쉽지 않다. 가상의 예를 들어, 11번가에 입점한 아이허브에서 산 비타민에 문제가 생겼을 때, 아이허브의 협조를 구하기 어렵고 11번가의 책임과 이행의무도 제한적일 수 있기 때문에 보상을 받기 어렵다. 해외직구 물품을 반품하면 특정 조건 하에 관세 환급을 받을 수는 있다. 그 조건은 수출 신고를 해야 한다는 것이다. 수입한 상태 그대로 개인이 직접 수출 신고를 하거나 관세사무소를 통해 수출 신고를 하고, 관세 환급 신청을 하면 해외직구 물품을 수입할 때 납부했던 관세를 환급받을 수 있다.[39] 관세를 환급받을 수 있다고 하더라도 반품하는 과정 자체에서 소비자가 추가로 국제 반송에 드는 비용이나 대행 수수료 등을 부담해야 할 수 있다.

해외직구 물품의 통관과 관련된 국민 안전·건강 이슈

해외직구 물품의 구매, 통관, 사후관리 등 단계별로 국민의 안전과 건강에 영향을 미치는 요인들이 있다. 정부 관계부처들은 협동하여 국민의 안전 보장과 건강 보호를 위해

[37] 한국소비자원(2019가). 이하 실태조사 내용은 한국소비자원(2019가)을 참고하여 작성하였다.
[38] 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률」.
[39] 관세청(2021가), p.15; 관세청(2019).

단계별로 제도를 개선하는 방안을 마련하고 있다.[40] 해외직구 물품의 정보를 수집하고 구매하는 단계에서는 위해식품 관련 정보에 대한 접근성이 떨어진다. 식품의약품안전처(이하 식약처) 수입식품정보마루와 식품안전나라 사이트[41]에서 위해식품 차단목록을 제공하지만, 구매자가 일일이 검색해야 한다. 또한 차단목록이 구매 사이트와 연계되어 있지 않아 구매하면서 확인하기가 불편하다. 그리고 위해물품을 판매해도 해당 사이트를 차단할 수 있는 법적 근거가 없어 위해물품의 구매를 원천적으로 차단하는 데에 한계가 있다. 정보 부족으로 인해 소비자가 위해식품 또는 의약품을 해외직구로 구매하는 일이 충분히 발생할 수 있다. 특히 전자상거래 플랫폼에 판매되고 있는 경우에 소비자는 믿고 구매하는 경향이 있다. 통관 단계에서도 위해물품을 차단하는 데에 애로사항이 있었다. 특송물품 목록통관 시에는 통관목록만 제출하면 되고, 우편물도 발송인·수취인·중량·금액·품목 등의 정보만 제공하면 되기 때문에 물건에 관한 구체적인 정보를 확인하는 데에 어려움이 있다.[42] 통관 이후 유통관리 단계에서는 해외직구 물품의 구매검사를 정기적으로 확대하여 시행할 필요성이 대두되었다. 지금까지는 직구 식품의 건수 대비 구매검사 건수가 현저히 낮았다.[43] 정기적 검사와 시장 모니터링 활동을 통해 위해물품이 국내에 유통되는 것을 막을 수 있다. 소비자 피해 구제 단계에서는 실질적으로 피해를 구제받기 어려운 측면이 있다. 피해를 유발한 대행업체에 대한 책임 규정이 부재하고, 외국 사업자가 관여됐을 때 국제 분쟁을 해결하기 위한 외국과의 공조도 부족하다.

아래 몇 가지 사례를 통해 소비자에게 위해가 되는 경우를 살펴본다. 사례들을 보면, 대부분 단속 과정에서 적발되고, 물품의 국내 반입이 차단된다. 하지만 물품의 국내 반입이 차단되지 않은 사례들도 있다. 후자의 사례를 보면, 사전에 위해물품의 반입을 방지할 수는 없었는지에 대한 의문이 생긴다. 사전에 막지 못하는 이유 중 하나로 인증, 안전기준 통과 등의 절차가 생략된다는 점을 꼽을 수 있다. 대부분 해외직구는 개인사용 목적으로 이루어지고, 150달러 이하 기준을 충족하면 된다. 우리가 보통 말하는 정식 수입이 아니므로 덜 엄격한 기준으로, 더 수월한 방법으로 해외 물품을 국내에서 구입할 수 있다. 국내와 해외에서 유해성분, 위해물품을 판단하는 기준이 상이하지만, 국내 기준에 부합하지 않는 제품들이 국내에 반입될 가능성이 있다는 점이 중요하다. 예를 들어, 부정물질

[40] 이하 단계별 위험요인 및 제도개선 방안에 관한 내용은 국무조정실 보도자료(2020)를 참고하여 작성하였다.
[41] 수입식품정보마루 https://impfood.mfds.go.kr, 식품안전나라 https://www.foodsafetykorea.go.kr.
[42] 특송물품의 경우 구매한 인터넷 주소 등의 정보가 확보되지 않았다.
[43] 2019년 기준 직구식품 1,375만건 대비 구매검사 건수는 1,300건으로 검사 비율이 0.01%에 불과하였다.

함유, 의약품 성분 함유, 금속성 이물 기준·영양소 기준·중금속 기준·화학물질 안전기준 부적합 사례가 있다. 여기에서는 국민의 안전과 건강에 위해를 가할 수 있는 물품의 직구에 초점을 두고 논의한다. 건강에 영향을 미치는 위해물품의 반입 사례, 안전에 영향을 미칠 수 있는 불법 수입 사례, 지식재산권 침해와 같은 기타 사례를 순서대로 살펴본다.

위해물품 반입 사례

1. 위해식품·의약품 반입 차단 사례[44]

앞서 설명했듯이, 자가사용 목적으로 소비자가 해외직구로 구매하는 물품은 정식 수입 절차를 거쳐 판매용으로 반입되는 식품과 달리 안전성 검사를 의무적으로 실시해야 하는 대상이 아니다. 그러나 식약처는 직접 일부 물품을 구매하여 안전성 검사를 하는데, 이를 구매검사라고 한다. 식약처는 해외직구 사이트에서 다이어트 효과, 성기능 개선, 근육 강화를 표방한 제품 등에 대한 구매검사를 시행해왔다. 그 결과, 식품에 사용하면 안 되는 부정물질과 오남용이 우려되는 의약품 성분이 함유된 것을 검출했다. 2020년에는 자가소비용 해외직구 식품 1,630개를 구매하여 검사하였다. 검사 결과, 의약품 성분 등 부정물질 함유 제품 56개, 광우병 우피 유래 성분 함유 제품 79개, 질식 우려 제품 11개, 허용 외 색소 사용 제품 2개를 적발하였다. 결론적으로 위해식품 148개 제품이 국내에 반입되는 것을 차단하였다. 부정물질이 함유된 제품과 위해가 우려되는 제품은 국내 판매를 막기 위해 관세청에서 국내 반입을 차단했고, 식품안전나라와 수입식품정보마루 위해식품 차단목록에 게시되었다.

다이어트 효과를 표방한 디톡스 음료나 지방 감량 차(茶)에서는 국내 의약품 성분(변비치료제인 센노사이드와 카스카로사이드)이 검출됐고, 다른 다이어트 효과를 표방한 제품에서는 국제암연구소(IARC)에서 인체 발암 가능성이 있는 물질로 분류한 골든씰 뿌리와 불면증·우울증 완화를 돕는 의약품 성분(5-하이드록시트립토판)이 함유된 것을 확인했다. 성기능 개선을 표방한 제품에서는 발기부전치료제(실데나필, 타다라필)와 최음제(요힘빈), 의약품 성분(이카린)이 검출되었고, 식품에 사용할 수 없는 성분(근육강화와 혈류개선을 돕는 L-시트룰린)이 들어간 것이 확인되었다.

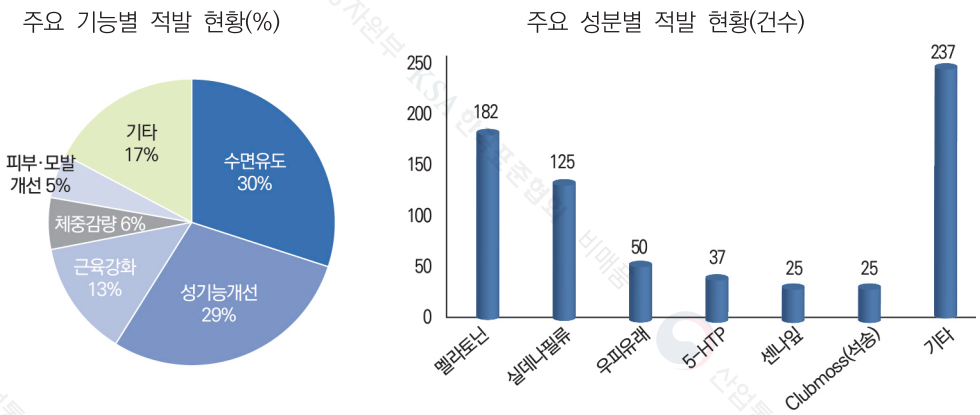
가장 최근인 2021년 5~6월에는 식약처와 관세청이 특송화물 및 우편화물로 반입되는

[44] 식품의약품안전처 보도자료(2020; 2021가; 2021나; 2021다), 관계부처 합동 보도자료(2021나)를 참고하여 작성하였다.

해외직구 식품에 대해 안전성을 집중적으로 검사하였고, 그 결과 의약품 성분 등 부정물질이 함유된 직구 식품을 약 11만정(681건) 적발했다. 〈그림 11-4〉에서 볼 수 있듯이, 멜라토닌과 같은 수면유도제 포함 제품과 성기능 개선 제품이 적발 상위권에 해당한다. 적발된 제품은 「관세법」에 따라 통관이 보류되었다.

그림 11-4 ▸ 해외직구 위해식품 적발 현황

(기간: 2021.05.24.~06.30)



출처: 관계부처 합동 보도자료(2021).

다이어트 제품으로 인기를 얻고 있는 시서스(cissus) 제품과 영유아 분유도 해외직구 식품 검사 대상이 되었다. 그 결과, 금속성 이물 기준에 적합하지 않은 시서스 제품들과 국내 영양소 기준에 부적합한 영유아 분유 제품이 발견되었다. 시서스 제품이 해외에서는 뼈나 관절 건강용으로 표시되어 판매되는데 국내에서는 일부 제품들이 다이어트 기능성을 표방하고 있다. 금속성 이물 기준에 의하면, 금속성 이물로서 쇳가루는 식품 중 10mg/kg 이상 검출되면 안 되고, 2mm 이상인 금속성 이물이 검출되면 안 된다.[45] 적발된 시서스 제품들은 이러한 금속성 이물 기준을 초과하는 것으로 나타났다. 독일산 및 스위스산 영유아 분유에서는 조단백질·비타민A·비타민B6·인·칼슘이 국내 기준보다 낮게, 조지방·비타민D·철이 국내 기준보다 높게 함유된 것으로 나타나 국내 영양소 기준에 적합하지 않은 것으로 드러났다.

2021년에는 해외직구로 수입된 영유아용 이유식을 대상으로 중금속(납, 카드뮴, 무기비소) 검

[45] 금속성 이물의 종류에는 정상식품의 성분이 아닌 광물성 '이물' 중 쇳가루, 금속, 파편, 철사, 나사, 칼날조각 등이 있다. 금속성 이물에 관한 기준은 식품 등의 기준 및 규격에 있고, 이는 식약처 고시로 공포된다.

사를 실시하였다. 해외직구 제품에 대해 중금속 구매검사를 한 결과, 미국산 제품 1개가 납 기준(0.01mg/kg 이하)을 초과하는 것으로 확인되어 국내에 반입되지 않도록 통관이 차단되었다. 해외직구 제품과 비교했을 때, 검사 기간 중 정식 수입된 21개 제품은 모두 국내 중금속 기준에 적합한 것으로 나타났다. 그리고 검사 기간뿐만 아니라 2020년~2021년까지 수입신고되어 국내에 유통된 8개국, 10개 제조사의 영유아용 이유식 제품도 모두 중금속 기준에 적합한 것으로 확인되었다. 이를 통해 해외직구 물품과 정식 수입 물품의 안전성 기준 충족 여부에 관한 차이를 확인할 수 있다.

구매대행 의약품이 관세청을 통해 국내에 반입이 금지된 사례도 최근 있었다. 식약처가 국내 오픈마켓과 해외 쇼핑몰 판매광고를 대상으로 점검을 실시한 결과, 국내 오픈마켓 471곳과 해외 쇼핑몰 11곳이 「약사법」을 위반하여 이명과 수면장애 치료목적의 의약품 판매광고를 실시하는 것을 적발하였다. 이명치료제(은행엽추출물), 최면진정제(길초근), 소화제 총 482건(url 건수)이 의약품 성분을 함유한 것으로 적발되었다. 이들 제품은 「약사법」에 따라 성분과 주의사항 등을 표시해야 하는데, 이를 위반하였다. 즉, 무허가 제품이 국내 플랫폼과 해외 쇼핑몰에서 광고되고 있었다. 이명치료제와 최면진정제 같은 의약품은 국내 병원, 의원, 약국에서 구매해야 하는 제품이다. 국내법을 위반하여 해당 의약품을 광고한 것으로 적발된 플랫폼(통신판매중개업자)은 쿠팡, 네이버, 인터파크, 11번가, G마켓, 해외쇼핑몰 등이었다. 실제로 적발된 건은 플랫폼 내에 입점한 통신판매업자 적발 건수에 해당한다. 이런 사이트에서 판매되는 제품이 합법적인 의약품인지 여부는 소비자가 식약처 의약품통합정보시스템[46]에서 직접 확인해봐야 한다.

위에 설명된 식품 및 의약품은 국내 소비자가 섭취함으로써 건강에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 것인 만큼 해외직구 물품으로 판매, 광고 및 구매하는 데에 주의가 필요하다. 위해 우려물품으로 분류되어 구매검사 대상이 된 제품 중 실제 위해물품으로 적발되어 국내 반입이 차단된 사례는 소비자의 건강을 보호하는 효과가 있다고 볼 수 있다. 수입금지 성분을 함유한 제품은 관세청에서 수입금지 품목으로 관리하며 통관을 보류한다. 그러나 모든 해외직구 물품이 구매검사 대상이 되는 것이 아니어서 검사 대상이 되지 않았으나 위해성이 있는 물품이 반입될 가능성을 배제할 수 없다. 검사를 통해 안전성이 검증되지 않은 경우, 식약처에서 지정한 금지 성분을 함유하거나 판매국에서 인체에 유해한 것으로 문제가 되었다 하더라도 국내에 유통되어 소비자가 이를 알지 못하고 섭취할

[46] 식약처 의약품통합정보시스템 의약품 등 정보 검색 https://nedrug.mfds.go.kr.

가능성도 있다. 게다가 통관이 보류된 경우는 소비자가 물품 구매금액 및 수수료를 환급받을 수 있는지도 확실하지 않을 수 있어 금전적으로 손해를 입을 가능성도 있다.

2. 유해 생활화학제품 반입 사례

최근에는 구매대행으로 국내에 반입되는 중국산 모기 기피제의 독성에 관한 문제가 화제가 되었다.[47] 중국산 모기 기피제에 농약 성분이 포함되어 인체에 유해하다는 우려가 제기되었다. 국내에 공식적으로 유통하기 위해서는 독성 자료를 제출하고, 제품의 유해성과 효과 및 효능에 관한 판단을 거쳐 환경부의 승인을 얻어야 한다. 농약이 모기 기피 물질에 쓰이기는 하지만, 문제가 된 제품은 환경부의 승인을 받은 제품이 아니기 때문에 농약 성분의 독성이 용인 가능한 정도인지 검증되지 않았다. 앞선 여러 제품군 사례에서 확인했듯이, 모기 기피제와 같은 생활화학물품 역시 해외직구를 통해 국내에 반입된 것으로서 이를 차단하는 데에 법적 한계가 있다. 그래서 당국은 소비자들에게 기존에 정식 수입을 통해 인증을 받아 안전이 검증된 제품인지 직접 확인하라고 당부하는 것이다.

해외 온라인 쇼핑몰 및 구매대행 쇼핑몰에서 판매되는 분사형 세정제 및 살균제 25개 제품을 한국소비자원에서 조사한 결과, 7개 제품에서 국내 안전기준을 초과하는 메칠클로로이소치아졸리논(CMIT), 메칠이소티아졸리논(MIT), 폼알데하이드가 검출되었다.[48] 화학물질 안전기준에 따라 CMIT와 MIT는 원료의 제조과정을 포함한 제품의 제조 전 과정에서 분사형 제품에 함유를 금지하도록 규정하고 있다. 국내 안전기준을 초과하여 유해물질이 검출된 제품은 미국 소재 쇼핑몰에서 대부분 배송되었고, 직접배송 및 구매대행 형태로 거래되었다. 검사 대상 제품 일부는 유해 보존제인 CMIT와 MIT 성분이 포함되어 있다고 제품 겉면과 브랜드 홈페이지에 표시하고 있었다. 국내에서는 분사형 세정제 및 살균제에 이 성분들의 함유가 아예 금지되어 있기 때문에 제품에 함유되어 있다는 것을 제품 표시, 홈페이지 게재를 통해 구매대행사업자가 알고 있었음에도 국내 온라인 쇼핑몰에서 판매한 데에는 구매대행사업자의 책임이 따를 수밖에 없다. 구매대행사업자는 법적으로 「생활화학제품 및 살생물제의 안전관리에 관한 법률」에 따라 국내 안전기준·표시기준에 부합하지 않는 제품의 구매를 대행하는 행위를 하면 안 되기 때문에 해당 제품을

[47] 세계일보(2021) 기사를 참고하여 작성하였다. 환경부가 제출한 자료에 근거하여 작성된 내용이다.
[48] 한국소비자원(2019나), p.23. 이하 내용은 한국소비자원(2019나)을 참고하여 작성하였다.

판매한 구매대행사업자가 이를 위반한 것이다.

불법 수입 사례

1. 불법 의료기기 수입 사례[49]

해외직구로 불법 의료기기도 국내에 반입된다. 식약처와 관세청은 특송화물로 수입되는 의료기기를 대상으로 통관 단계에서 검사를 실시하여 불법 제품을 적발하였다.[50] 무허가 의료기기를 해외에서 직구하면 안전성이 확보되지 않기 때문에 소비자가 부작용을 겪을 가능성이 있고, 이로 인해 국민의 신체적·정신적 건강에 영향을 미칠 수 있다.

불법 의료기기 수입은 국민 건강에 영향을 미칠 뿐만 아니라 「의료기기법」을 위반하면 법적 처벌 대상이 될 수 있고, 피해가 발생해도 보상받기 어렵다. 의료기기를 수입할 때는 식약처의 허가 또는 인증을 받아야 한다. 수입업 및 수입허가가 없어도 의료기관의 진단서를 첨부한 자가사용 의료기기, 견본용·연구용·구호용 의료기기, 긴급 도입 필요 의료기기는 예외적으로 수입할 수 있다. 위조품을 구매하거나 무허가 수입 의료기기 사용으로 인한 부작용 발생 시에는 피해를 보상받기 어렵다. 예를 들어, 2018년에 해외직구로 구매된 귀적외선 체온계 13개 제품 중 12개가 위조제품인 것으로 드러났다. 정품이 아닌 제품을 산 것과 그에 대한 보상을 받지 못한다는 것이 소비자의 피해로 귀결된다.

2020년에는 25만점이 넘는 불법 제품이 적발되었다.[51] 당시 해외직구로 들어오는 특송화물은 702건의 검사 중 356건이 적발되었고, 적발 수량은 721개였다. 특송화물에서 주로 적발된 품목은 청진기, 의료용 겸자, 체온계 등이다. 2019년에도 청진기와 의료용 겸자가 가장 많이 적발되었고, 뒤이어 혈압계, 의료용 안경, 개인용 혈당측정기가 많이 적발되었다. 특히 코로나19가 확산되면서 체온계에 대한 수요가 증가하였고, 그에 따라 2020년 체온계 수입 적발 수량도 전년 대비 증가하였다. 그래도 해외 의료기기의 국내 반입 절차에 대한 인식이 제고되면서 개인의 재적발이 감소하고 전체적으로 적발 비율이 감소했다고 보고되었다.

[49] 식품의약품안전처·관세청 보도자료(2021)를 참고하여 작성하였다.
[50] 통관 단계에서 실시하는 협업검사는 「관세법」에 따라 세관공무원과 협업부처 공무원이 합동으로 안전성 검사를 하는 것을 말한다. 안전성 검사를 통해 불량 물품이나 유해 물품, 무허가 물품의 수입을 적발하고 사전에 차단할 수 있다. 2018년부터 정부부처가 협력하여 피해를 막기 위한 검사를 해왔다.
[51] 이 수치에는 해외직구로 들어오는 특송화물 외에도 개인이 아닌 기업들이 주로 반입하는 일반화물도 포함되어 있다.

2. 전기전자제품 불법 수입 사례[52]

해외직구 불법거래 수법으로는 밀수입, 가격조작, 관세포탈, 부정수입이 있다. 밀수입은 개인 해외직구 면세 한도인 150달러 기준을 악용하는 것이다. 목록통관을 하면 수입신고를 하지 않아도 된다는 점에 착안하여 물품 가격을 미화 150달러 이하로 속여 통관목록 제출만으로 관세 및 부가세를 납부하지 않고 통관시키는 것이다. 밀수입된 제품으로 무선 헤드폰, 가상현실 고글 등 전자제품이 많았다. 개인이 직접 사용할 조건으로 면세통관되는 제품은 국내에서 재판매하면 안 된다. 이런 해외직구 전자제품은 면세 혜택도 얻고, 적합성평가를 면제받기 때문이다. 이를 위반하면 「관세법」에 따라 밀수입죄 또는 관세포탈죄로 처벌받을 수 있다.[53] 그런데 특별 단속기간에 중고 카메라가 국내 판매용으로 밀반입되었다. 구매대행업자가 수입 가격을 조작한 사례도 발견되었다. TV, 무선 헤드폰 등의 전자제품을 수입신고할 때, 수입 가격을 낮게 신고하고, 실제로는 해외직구 구매자들에게 관세 및 부과세 등 세금을 포함한 가격을 결제받아 세금을 편취하는 수법을 사용했다. 2020년 단속 과정에서 TV 등 전자제품 적발 수량이 110,514에 달해 품목 중 가장 높은 수치를 보였다.

TV를 포함한 전자제품을 수입하기 위해서는 「전기용품 및 생활용품 안전관리법(전안법)」, 스마트폰, 노트북과 같은 IT·통신기기를 수입하기 위해서는 「전파법」에 따라 수입 승인을 받아야 한다. 다만, 개인사용 목적으로 반입하는 제품은 모델별 1개의 제품만 별도의 수입 승인 없이, 안전인증·안전확인 신고, 공급자 적합성확인 신고를 면제받고 수입할 수 있도록 규정하고 있어 통관할 수 있다.[54] 1대를 초과하는 수량에 대해서는 인증을 받아야 통관할 수 있다. 전파인증·안전인증 등을 면제받고 1개의 전자제품을 해외에서 반입한 경우에도 역시 중고로 재판매하면 안 된다.[55] 각종 인증을 면제받을 수 있다고 하더라도 해외직구로 구매하는 전자제품 및 IT·통신기기의 안전에 관한 인증, 특히 전자제품의 경우 국가통합인증마크(KC)를 구매자가 확인할 필요가 있다.

[52] 관세청 보도자료(2020)를 참고하여 작성하였다.
[53] 관세청(2021가), p.16.
[54] 한국소비자원(2020나), p.5.
[55] 2021년 9월 과학기술정보통신부는 해외직구 물품 중 반입 후 1년 이상이 지난 ICT 제품의 개인 간 중고거래를 법적으로 허용하기로 했다. 이전까지는 해외직구로 산 물품을 중고거래로 재판매할 수 없었고, 재판매 행위는 「전안법」, 「전파법」, 「관세법」에 따라 처벌받았다.

해외직구 물품의 통관과 관련된 기타 사례

1. 지식재산권 침해, 마약 직구까지

국민의 안전과 건강에 위험을 가하는 물품 외에도 지식재산권(이하 지재권)을 침해하여 국내에 유입되는 게 부적합한 해외직구 제품들도 많다. 2020년에 해외직구 물품을 대상으로 지재권 침해가 의심되는 특송물품을 집중적으로 단속한 결과, 총 4,685건 중 75% 이상이 소위 말하는 짝퉁 물품인 것으로 확인됐다.[56] 지재권 침해 물품은 자가사용 목적으로 구매해도 반입할 수 없다.[57] 항공편을 통하지 않고 우편물을 통해서도 지재권 침해 물품이 다량으로 반입되어왔다. 관세청과 우정사업본부는 광군제, 블랙프라이데이 등 해외직구가 급증하는 시기에 지재권 침해 물품에 대한 집중 단속을 실시한다. 집중 단속 시기에는 우편물에 대해 전량 X-ray 검사를 하고, 개장 검사도 하며, 권리자를 통해 지재권 위반이 확정되면 물품을 폐기하거나 반송한다.[58] 관세청은 티몬, 인터파크, 위메프, 쿠팡, 이베이(옥션, 지마켓), 11번가와 합동으로 위조상품으로 의심되는 물품에 대한 온라인 모니터링 활동을 수행했는데, 의심 물품 24,340건이 확인되어 해당 사이트가 입점 판매 사업자들에 대해 판매 중단 등의 조치를 자발적으로 취하도록 했다.[59] 이처럼 오픈마켓의 자발적 노력이 있음에도 불구하고 인터넷 쇼핑몰을 통한 위조상품의 판매는 계속 증가하고 있다.

최근에는 마약류의 소량 직구 이슈까지 문제가 되고 있다. 마약을 국내에 반입하는 것은 애초에 불법이다. 2021년 상반기에 국제우편과 특송화물을 통한 마약류 거래가 적발된 건수(605건)가 지난해 같은 기간보다 59%, 중량은 153% 증가하였고, 10g 이하의 소량 마약류 적발 건수(259건)는 지난해 같은 기간보다 286% 증가하였다.[60] 적발된 마약류는 메트암페타민(속칭 '필로폰'), 엠디엠에이(MDMA), 엘에스디(LSD), 케타민, 대마 등이다. 젊은 층이 해외에서 SNS를 통해 마약류를 소량으로 직구하는 사례가 늘어나고 있어 이는 사회적으로도 심각한 문제가 되고 있다.

[56] 조세일보(2020).
[57] 「관세법」 제235조.
[58] 관세청 보도자료(2018).
[59] 관세청 보도자료(2020).
[60] 관세청 보도자료(2021가).

마무리

소비자 보호 및 구제, 무역원활화를 위한 개선 방안

국경 간 전자상거래에 수반되는 책임소재, 안전 및 건강 문제 등에 대응하기 위한 법 개정과 제도개선이 추진되고 있다. 해외물품의 구매대행을 해주는 국내 플랫폼을 사용하는 소비자들이 믿고 거래할 수 있도록 플랫폼 및 판매 사업자의 책임을 강화하고 의무를 부과하는 방향으로 법이 개정되고 있다. 법 개정 전에는 해외직구를 둘러싼 문제들을 법적 테두리 안에서 규제할 수 있는 근거가 미비하였다. 정기적인 실태조사와 구매검사를 통해 안전성 기준을 충족하는지 확인하고, 유해한 물품의 국내 반입을 통관 단계에서 차단하는 것이 가장 현실적인 방법으로 실행되어왔다.

「관세법」이 개정되면서 2020년 7월부터 오픈마켓에서 거래되는 불법 수입물품의 유통 실태(부정수입[61], 지재권 침해, 원산지표시 위반)에 관한 서면조사가 가능해졌다.[62] 서면조사를 통해 판매자 정보 관리 실태, 부정 수입물품 유통 방지 노력(기술적 조치, 임직원 교육 등), 소비자 보호 제도, 법규 준수에 관한 사항을 확인할 수 있다. 2020년에는 처음으로 실시한 조사의 결과를 공개하였다. 그 결과, 지난 3년간 대형 오픈마켓을 통해 유통된 부정수입 88건, 지재권 침해 57건이 적발되었고, 화장품, 장난감, 체온계 등이 포함되어 있었다.[63] 조사 분야별로 각 오픈마켓에 우수, 보통, 미흡 등급을 부여하였는데, 대체로 보통 수준 이상의 기술적 조치 및 소비자 보호 제도를 운영하는 것으로 나타났다. 소비자들에게 이런 정보를 제공함으로써 소비자 피해를 예방하고 오픈마켓의 시스템 개선을 촉진할 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 구매대행업자에 대한 관리감독 및 책임을 강화하기 위해서 구매대행업자 등록제도를 신설하였고[64], 구매대행업자의 불법적 행위(관세포탈죄)에 대해 형사적 제재를 강화하는 내용으로 「관세법」을 개정하였다.[65]

[61] 법령에서 정하는 허가·승인 등의 조건을 갖추지 못한 물품을 수입하는 것을 의미한다.
[62] 「관세법」 제266조.
[63] 관세청 보도자료(2021나).
[64] 「관세법」 제222조 제1항 제7호에 따라 구매대행업자 중 대통령령으로 정하는 자(전자상거래법에 따라 통신판매업자로 신고한 자로서 직전 연도 구매대행한 수입물품의 총 물품가격이 10억원 이상인 자)는 관세청장이나 세관장에게 등록해야 한다. 이 제도는 2021년 7월 1일부터 시행한다. 다만, 2022년 6월 30일까지 1년 간 등록 유예가 가능하다. 관세법상 구매대행업자는 「관세법」 제19조 제5항 제1호 다목에 따라 "자가사용물품을 수입하려는 화주의 요청에 따라 사이버몰(컴퓨터 등과 정보통신설비를 이용하여 재화 등을 거래할 수 있도록 설정된 가상의 영업장을 말한다) 등으로부터 해당 수입물품의 구매를 대행하는 것을 업으로 하는 자"를 의미한다.

2021년에는 플랫폼 중심의 전자상거래 환경을 반영하기 위한 「전자상거래 등에서의 소비자보호에 관한 법률(이하 전자상거래법)」 전부개정안이 입법예고되었다.[66] 개정안은 온라인 플랫폼 운영사업자를 정보교환 매개자(SNS, 블로그, 카페 등), 연결수단 제공자(가격 비교 사이트 등), 중개자(오픈마켓 등)로 구분하여 규정하고, 온라인 판매사업자는 온라인 플랫폼 이용사업자(입점업체)와 자체인터넷 사이트 사업자로 구분하여 규정함으로써 전자상거래법 적용대상 사업자에 대한 새로운 분류체계를 확립하고자 한다. 2002년에 제정된 현행법에는 법 적용대상이 통신판매업자와 통신판매중개자로 구분되어 있다.[67] 현행법상 중개자로서 플랫폼 운영사업자에게 위해물품 거래를 방지할 의무나 소비자 피해에 대한 배상책임을 물을 수 없는 구조이기 때문에 소비자 피해구제 및 분쟁해결에 제약이 있다. 따라서 법을 개정함으로써 위해물품의 온라인 유통을 신속하게 차단할 수 있도록 정부가 거래중단, 관련 정보 공개 등의 기술적 조치를 명령할 수 있게 하려고 한다. 또한, 소비자가 입은 피해가 플랫폼 사업자가 수행하는 역할과 관련되는 경우, 입점업체와 연대책임을 지도록 한다. 개정안은 소비자 분쟁을 해결하기 위해 한국소비자원에 전자상거래 분쟁조정위원회를 설치하는 내용도 포함하고 있다. 해외 사업자에 대한 국내법 적용이 어려웠던 한계를 극복하고자 국내 소비자에게 영향을 미치는 피해 사례에 대해서는 국외에서의 행위에도 법을 적용할 수 있도록 하였고, 해외 사업자가 국내 대리인을 지정하도록 하였다.

기업 차원에서도 소비자의 편의를 제고하고 안전을 보장하기 위한 대책을 강구하고 있다. 쿠팡과 관세청은 2021년 6월에 전자상거래 통관·물류체계 효율화를 위한 업무협약을 체결했다. 민관 협업을 통해 전자상거래 데이터를 관세청과 공유함으로써 해외직구 물품이 신속하게 통관될 수 있는 혜택을 부여하는 시범사업을 운영하는 등 통관체계를 개편하는 것을 주 협업 내용으로 한다. 데이터 협업을 통해 신뢰도가 높은 판매자로부터 구매된 물품에 대해 세관검사를 최소화하여 소비자의 편익을 증대하고, 위험도가 높은 판매자를 통해 국내에 반입되는 위해 우려물품은 차단하는 것을 목표로 한다.[68] 관세청

[65] 「관세법」 제270조 제1항. 예를 들어, 구매대행업자가 세액결정에 영향을 미치기 위하여 과세가격 또는 관세율 등을 거짓으로 신고하거나 신고하지 않고 수입한 경우 관세포탈죄에 해당한다. 이전까지는 구매대행업자에 대한 관리 규정이 미비하여 수입신고 시 국내 구매자가 관세 및 부과세를 포함하여 지불한 가격보다 저가로 수입신고를 하여 탈세한 관세 및 부과세 만큼 이익을 취하거나(저가신고) 목록통관 대상 물품이 아님에도 불구하고 정식 수입신고를 하지 않고 목록통관을 하는 불법 통관 사례가 발생하였고, 이에 대한 제재를 가할 기준이 없었다. 관세법상 납세의무자가 구매자인 소비자이기 때문에 미납된 관세는 소비자가 납부해야 했다.

[66] 공정거래위원회 보도자료(2021).

[67] 「전자상거래법」 제2조.

[68] 관세청 보도자료(2021다).

은 네이버와 해외 상품정보 제공 업무협력 협약을 맺어 해외직구 상품정보에 관한 빅데이터를 통관절차에 활용하여 통관이 신속하게 이루어지고 안전한 물품이 유입될 수 있게 협력한다.[69] 주요 플랫폼들이 데이터를 기반으로 전자상거래 통관 효율을 개선하려는 움직임을 포착할 수 있다. 현재 전자통관시스템으로 국가관세종합정보망(유니패스)[70]을 운영하고 있는데, 이는 해외직구보다 기업 간 국제거래에 적합하게 설계되어있다. 향후 해외직구나 역직구에도 활용될 수 있는 전자상거래 통관물류정보망을 개설할 계획이다.

국경 간 전자상거래로 발생하는 분쟁을 해결하기 위해서는 제도적 개선과 국가 간 협력이 필요하다. 국내법 적용이 어려운 해외 사업자의 경우, 일차적 분쟁해결 기준이 되는 것은 해당 사이트가 게재한 이용약관과 취소·환불 정책별 분쟁해결 절차이다. 한국소비자원 국제거래 소비자포털[71]이 접수된 상담사례에 대해 해외 온라인 쇼핑몰 측에 권고해도 강제력이 없어 권고를 따를지는 쇼핑몰 측에 달려있다. 소액 거래로 발생하는 분쟁을 소송으로 해결하는 데에는 손해액에 비해 시간과 비용이 많이 들기 때문에 소비자들도 회피하게 된다. 그래서 전자상거래 분쟁 해결을 위한 대안으로 대체적 분쟁해결제도(Alternative Dispute Resolution, ADR)의 효용성이 주목받고 있다. ADR의 유형에는 크게 협상, 조정, 중재가 있고, 법원을 통해 진행하는 사법형, 민간기관 또는 개인이 진행하는 민간형, 행정부 및 관련 기관에서 진행하는 행정형이 있다. 해외직구와 관련된 분쟁을 해결하는 방안으로 온라인 분쟁해결(Online Dispute Resolution, ODR)도 상당히 오랫동안 논의되어왔다. 이는 ADR 방법의 하나로 볼 수 있고, ADR 기관과 연계되어 있다. ODR은 비대면 방식으로서 온라인 협상, 조정, 중재를 통해 시공간적 제약을 넘어 분쟁을 해결할 수 있다는 이점이 있다. 이런 제도가 국경 간 전자상거래 분쟁해결에 최적화되어 운영되고 있는 것은 아니기 때문에 대안적 분쟁해결 방안을 활성화하기 위한 규정을 마련하고, 제도를 보완하며, 국경 간 전자상거래에 적용할 수 있도록 검토할 필요가 있다. 그리고 주요 국가 간 소비자 피해 해결을 위해 협력할 수 있는 체계가 마련되어야 한다. WTO 전자상거래 협상에서도 소비자와의 신뢰를 구축하는 방안으로 소비자에게 피해를 주는 사기나 불법 행위를 방지하고, 소비자를 보호하는 조치나 법규를 채택하는 것에 관한 조항을 넣는 것

[69] 관세청 보도자료(2021라).

[70] https://unipass.customs.go.kr

[71] 국내에서 국경 간 전자상거래 분쟁해결을 조정하는 기관은 한국소비자원이다. 한국소비자원은 국제거래에서 발생한 분쟁 관련 상담과 피해구제에 관한 사례를 받는다. 국내에 거주하는 외국인 소비자와 한국 사업자, 한국 소비자와 해외 소재 사이트, 한국 소비자와 해외 소재 한글 사이트 운영사업자와의 분쟁 등을 대상으로 상담 및 피해구제 업무를 처리한다(이현정·서민교, 2016).

을 협상에 참여하는 회원국들이 제안하였다. 국경 간 전자상거래의 주요한 행위자인 소비자를 보호하고, 분쟁을 해결하는 데에 도움이 되는 조항이 향후 WTO에서 합의될 전자상거래 협정에 포함되기를 기대해볼 수 있다.

토론 질문

- 해외직구는 전통적 무역의 영역인 상품의 거래, 통관 및 배송과 어떤 연관성이 있으며 디지털 무역과는 어떤 연관성이 있는가?
- 해외직구의 이점은 무엇이며 통관 및 안전·인증과 관련된 주요 이슈는 무엇인가?
- 해외직구 거래 규모가 증가하고 전자상거래 플랫폼을 통한 국경 간 전자상거래가 활성화되고 있는 상황에서 무역원활화에 기여하는 방안은 무엇인가? 또한 해외직구 과정에서 발생하는 분쟁을 해소하여 소비자를 보호하고 거래의 안정성을 높이는 방안은 무엇인가?

참고문헌

(1) 국내문헌

관세청 (2019), 「직구물품 반품으로 인한 관·부과세 환급 신청 매뉴얼」.

관세청 (2021가), 「알아두면 유익한 해외 직구 통관 길라잡이」.

김민성 (2018), "WTO 무역원활화협정의 이행 현황과 시사점", 「KIEP 기초자료 18-14」.

김종덕 (2019), "해외직구물품 급증에 따른 통관제도 개선방안 연구", 「해사법연구」 제31권 제1호, pp. 181-206.

김태우·김승철 (2020), "국경 간 전자상거래 현황 분석 및 활성화방안에 관한 연구", 「국제상학」, 제35권 제3호, pp. 287-305.

박지원 (2019), "우리나라의 국경 간 전자상거래 현황과 시사점 - 글로벌 전자상거래 기업을 중심으로", 「KIET 산업경제」.

이규엽·강민지 (2021), "WTO 전자상거래 협상 전망과 한국의 과제", 「KIEP 오늘의 세계경제」 제21권 제3호, pp. 1-16.

이현정·서민교 (2016), "해외직구 분쟁해결에 관한 연구", 「인터넷전자상거래연구」 제16권 제3호, pp. 239-255.

한국소비자원 (2019가), 「건강식품 해외직구 소비자피해 실태조사」.

한국소비자원 (2019나), 「해외직구 생활화학제품 안전실태조사 - 세정제 및 살균제 중심 -」.

한국소비자원 (2020가), 「국제거래 소비자 이용 및 피해 실태조사」.

한국소비자원 (2020나), 「전자제품 해외직구 소비자피해 실태조사」.

KOTRA (2020), "온라인 해외 직구·역직구 FTA 활용 tips". 「KOTRA자료 20-207」.

(2) 국외문헌

UNESCAP (2019), "Selected issues in cross-border e-commerce development in Asia and the Pacific", Studies in Trade, Investment and Innovation No. 91.

WCO (2017), "WCO Study Report on Cross-Border E-Commerce", http://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/ecommerce/wco-study-report-on-e_commerce.pdf?la=en

WTO (2016), "Work Programme on Electronic Commerce", document JOB/GC/97/Rev.1.

(3) 언론 및 정부 자료

공정거래위원회 보도자료 (2021), “공정위, 「전자상거래 소비자보호법」 전부개정안 입법예고”, 2021.03.08. 보도 https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156439706

관계부처 합동 보도자료 (2021가), “식약처-관세청, 해외직구식품 안전관리를 위한 협력 강화”, 2021.08.31. 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45705

관계부처 합동 보도자료 (2021나), “식약처-관세청, 통관단계 협업검사로 해외직구 위해식품류 사전 차단”, 2021.07.19. 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45570

관세청 보도자료 (2018), “관세청·우정사업본부, 중국발 지재권 침해 우편물 집중단속 실시”, 2018.11.08. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=43474

관세청 보도자료 (2020), “해외직구 TV 등 468억원 19만점 불법 수입 적발”, 2020.12.14. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=10054783

관세청 보도자료 (2021가), “관세청, 2021년 상반기 마약류 밀수단속 동향 발표,” 2021.07.15. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=10056984

관세청 보도자료 (2021나), “관세청, 대형 통신판매중개자 대상 ‘20년도 부정수입물품 유통 관련 실태조사 결과 발표”, 2021.02.18. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&bbsId=1362&nttSn=10055291

관세청 보도자료 (2021다), “관세청-쿠팡, 전자상거래 통관체계 효율화 업무협약 체결”, 2021.06.07. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=10056500

관세청 보도자료 (2021라), “관세청·네이버, 해외직구 활성화 위해 빅데이터 손잡는다”, 2021.01.19. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&nttSn=10055050

국무조정실 국무총리비서실 보도자료 (2020), “해외직구 물품 관련 국민 안전·건강 위험요인 최소화 한다”, 2020.11.26. 보도https://www.korea.kr/news/pressReleaseView.do?newsId=156423335

세계일보 (2021), “[단독] 해외 직구 '모기 기피제' 독성 확인해 보셨나요?”, 2021.07.01.일자, https://www.segye.com/newsView/20210701516567/?UA=PC

식품의약품안전처 보도자료 (2020), “올해 상반기 해외직구 위해식품 128개 차단 조치”, 2020.08.06. 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=44499

식품의약품안전처 보도자료 (2021가), “해외직구식품 안전성 어떻게 검사하나요?”, 2021.02.26. 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45096

식품의약품안전처 보도자료 (2021나), “수입 영·유아용 이유식 중금속 검사 결과”, 2021.05.24. 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45372

식품의약품안전처 보도자료 (2021다), “이명치료제·최면진정제 해외 구매대행 등 482건 적발!”, 2021.07.26 보도 https://www.mfds.go.kr/brd/m_99/view.do?seq=45594

식품의약품안전처·관세청 보도자료 (2021), “식약처-관세청 불법 의료기기 26만점 국내 반입 차단”, 2021.01.26. 보도 https://www.customs.go.kr/kcs/na/ntt/selectNttInfo.do?mi=2891&bbsId=1362&nttSn=10055132

전자신문 (2021), “[이슈분석]아마존 상륙에…e커머스, 해외직구 경쟁 본격화”, 2020.08.30.일자, https://www.etnews.com/20210830000086

조세일보 (2020), “해외직구 물품 열어보니… 75%가 '짝퉁' 이었다”, 2020.09.24.일자, http://www.joseilbo.com/news/htmls/2020/09/20200924407003.html

(4) 온라인 자료

관세청 특송물품 통관 https://www.customs.go.kr/kcs/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=2821&cntntsId=819

한국무역통계 정보포털(TRASS) 전자상거래 수출입 통계 https://www.bandtrass.or.kr/theme/ecommerce.do?command=THE005View&viewCode=THE00501&iframe=Y

한국소비자원 국제거래 소비자포털 https://crossborder.kca.go.kr/home/sub.do?menukey=103

e-나라지표 전자상거래 물품 수입 동향 http://index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2457

제 12 장

기회의 확대 혹은 불평등의 확대?

디지털 통상질서와 개도국

주한나 | 한림대학교 글로벌협력대학원 조교수

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

사례 : 개도국 A의 디지털 전환 정책과 디지털 통상 규범

개도국 A는 아프리카에 위치한 개도국으로 2000년대 중반부터 자국을 산업화하고 중진국으로 발돋움하기 위한 ICT 산업의 육성에 초점을 맞추어 왔으며, ICT국가발전계획을 세우고 다양한 디지털 산업 분야에 투자를 해 온 바 있다. A국은 다른 아프리카 국가와 유사하게 휴대전화 보급률이 높은 편으로 성인인구의 85% 이상이 휴대전화를 사용하며, 아프리카 대륙 내에서는 안정적인 인터넷 속도와 무선 인터넷 보급률을 보인다. 또한, 아프리카 전역에서 활용되고 있는 모바일 화폐의 A국 내 보급 수준 또한 높은 편이다.

코로나19로 인해 A국 역시 사회 전 분야에서 디지털 전환을 가속화해야 하는 상황에 처하게 되었으며, 특히 소비자들의 실생활과 직결되는 전자상거래 부문을 활성화해야한다는 국내외 목소리가 커지게 되었다. 높은 휴대전화 보급률과 인터넷 사용률, 지불수단으로서 모바일 화폐 기반이 구축되어 있다는 점에서 이미 기술적인 기반은 잘 갖추어져 있다는 평가다. 전자상거래 활성화를 통해 A국의 우수 기업들은 아프리카 대륙 내뿐만 아니라 글로벌 시장과 손쉽게 연결되어 수출을 확대할 수 있을 것이라는 점에서 A국이 중진국으로 도약하기 위한 핵심 산업으로 발전할 수 있다.

그러나, 전자상거래와 관련된 기반이 아직 미비한 A국은 어떻게 디지털 통상 규범을 수립해 나가야할지 고민에 빠져있다. A국에게는 어떤 선택지가 있을까? 그리고 디지털 통상 활성화는 A국의 디지털 전환과 중진국으로의 성장에 기회가 될 수 있을까?

학습목표

- 개도국의 디지털 통상 규범 도입과 관련해 쟁점이 되는 이슈들은 무엇인지 그 배경과 주장의 내용들을 이해한다.
- 국제무역기구(WTO)의 전자상거래 협상 등, 개도국이 참여하고 있는 디지털 통상 관련 이니셔티브들을 알아보고, 이에 참여하는 개도국의 입장을 이해한다.
- 개도국이 디지털 통상을 통해 경제사회적 발전을 이룩할 수 있도록 하기 위한 다양한 국제사회의 노력에 대해 이해한다.

들어가며

코로나19와 함께 오프라인 산업의 디지털 전환(digital transformation)이 가속화되면서 디지털 통상의 중요성이 더욱 강조되고 있다. 디지털 통상시대의 도래는 개도국들에 기회와 도전과제를 동시에 제시한다.

긍정적인 입장에서는 국가 간 물리적 경계를 넘어서는 디지털 통상이 거래비용의 절감, 새로운 온라인 기반 서비스의 발전을 가져와 개도국에 수출 확대 및 다각화의 기회를 제공하고, 궁극적으로 통상을 통한 지속가능발전에 기여할 수 있을 것이라는 점을 강조한다. 특히 전자상거래의 발전은 개도국 저소득층에게 새로운 기회를 제공할 수 있는데, 예를 들어 마케팅이나 금융거래 접근성의 강화, 소외계층으로서 여성의 종사율이 높은 서비스 부문의 활성화, 공급망 파트너나 시장과의 연결성 제고를 통한 중소기업(Micro, Small and Medium-sized Enterprises, MSMEs)의 경쟁력 강화와 글로벌가치사슬(Global Value Chain, GVC) 참여 촉진 등을 꼽을 수 있다(Parry 외, 2021).

반면, 개도국은 선진국에 비해 디지털 기술로 인해 발생할 수 있는 개인정보 보호나 보안 관련 위협들에 상대적으로 더 취약하고, 새로운 디지털 환경에서 경쟁하기 위한 기술력도 뒤진다는 측면에서 부정적이라는 전망 역시 존재한다. 국경 간 데이터 이전이나 보안 등 민감한 이슈에서 선진국 중심의 디지털 통상 규범이 확산되어 선진국에 대한 기술 의존성이 심화되고, 개도국 정부가 자국의 디지털 산업 역량을 전략적으로 성장시킬 여지가 적어진다는 우려도 제기된다(Medhora 2021). 이같은 관점에서 디지털 통상의 확산은 기존에 존재하는 불평등을 악화시키고 포용적 발전(inclusive development)에 제약을 가져올 수 있다(Parry 외, 2021).

새로운 디지털 통상질서의 도래는 개도국에 지속가능발전을 위한 기회를 제공하는가, 혹은 기존의 불평등을 확대하는가? 본고에서는 특히 전자상거래와 관련된 디지털 통상 규범 논의에서 개도국의 입장이 두드러지는 주요 이슈들을 개괄한다. 주요 개도국 사례 및 통상협정 사례를 통해 디지털 통상의 발전이 개도국의 통상에 미치는 긍정적, 부정적 영향을 검토하고, 개도국의 지속가능발전과 연계해 주요 선진국에서 추진 중인 디지털 통상 분야 개발협력 전략들을 분석하여 우리나라의 개도국 대상 디지털 통상 전략에 주는 함의를 살펴본다.

본문

디지털 통상 협상과 개도국 참여: 무엇이 우선순위인가

디지털 통상 협상은 당사국들의 규제 체계와 정책, 디지털 기술과 비즈니스 프로세스를 글로벌 혹은 지역 수준 가치사슬에 따라 연계하려는 매우 복잡하고 다차원적인 과정이라고 할 수 있다(Mitchell & Mishra, 2020). 복잡한 정책 선택과 이에 따른 규제 조화 비용이 수반되기 때문에, 특히 미약한 기반 위에서 디지털 통상이 제공하는 기회를 포착하고자 하는 개도국 및 최빈국 정부의 입장에서 디지털 통상 협상에 참여하기란 어려운 도전과제일 수밖에 없다. 개도국의 디지털 격차로 인해 디지털 통상이 발전할 기술적, 인적, 제도적 기반 자체가 미비한 상황에서 디지털 통상 규범에 대한 논의 자체가 시기상조일 수 있다. 이 절에서는 현 디지털 통상 협상의 큰 흐름을 살펴보고, 이들 협상에서 개도국들이 어떤 방식으로 참여하고 있는지를 살펴본다.

먼저 세계무역기구(World Trade Organization, WTO) 다자 체계 내에서 진행되는 디지털 통상 협상으로는 2019년 개시된 "전자상거래에 관한 공동선언문 이니셔티브(Joint Statement Initiative on Electronic Commerce, JSI)"가 있다(WTO 2019)[1]. 2018년 WTO의 71개 회원국이 채택한 전자상거래에 관한 공동선언문에 기반을 두고 있으며, 협상 참여국의 수는 2021년 현재 86개국으로 늘어났다.[2] 국경간 데이터 이전, 데이터 현지화 요구 금지, 소스코드 공개 금지 등 민감한 이슈가 포함되어 있으며, 각국의 디지털 산업 육성 전략과도 맞물려 협상에 참여한 국가들 사이에서도 입장 차이가 크다.

상당수 개도국의 경우 아예 JSI 협상에 참여하고 있지 않는데[3] 협상에 참여하지 않고 있는 개도국들은 디지털 통상, 전자상거래라는 새로운 글로벌 통상 규범에 합의하는 것보다는 WTO 개도국 회원들이 여전히 겪고 있는 디지털 격차를 줄이는 것이 급선무라는 점을 주장한다(UNCTAD, 2020). ICT 인프라나 전자결제 수단 등 하드웨어·소프트웨어 차원의 기술적 이슈로부터, 개인과 기업의 디지털 활용 역량, 정부 규제 체계에 이르기까지 개도국이 겪는 디지털 격차의 범위는 매우 크다는 것이다. 사회 전반에 걸쳐 디지털 전환

[1] WTO (2019). Joint Statement on Electronic Commerce. WTO Doc WT/L/1056, January 25 2019.
[2] JSI 협상의 주요 의제는 1) 디지털 통상 및 전자상거래 원활화, 2) 개방성, 3) 신뢰, 4) 범분야 이슈, 5) 통신, 6) 시장 접근의 총 6개로 구분된다. 협상 주제에 대한 보다 자세한 내용은 부록 2를 참조.
[3] 참여국 세부 목록은 부록1을 참조.

준비도가 아직 낮은 수준이기 때문에 새로운 규범을 이행하기 위한 역량 또한 낮을 수밖에 없다. 아직 형성단계에 있는 개도국 전자상거래 정책을 고려할 때 WTO 다자간 협정을 통해 새로운 강제 규범을 도입하는 것은 시기상조이며, 데이터 소유권이나 이전 등 핵심 쟁점 사안에서 정부가 정당한 정책 공간(policy space)을 확보할 수 있어야 한다는 것이다(UNCTAD 2020). 유사한 맥락에서 개도국의 "디지털 산업화(digital industrialization)"의 중요성을 강조하며, 이를 위해서는 개별 국가 차원의 데이터 규제법과 디지털 산업화 계획 수립을 지원하는 것이 국제 통상 규범 합의에 선행되어야 한다는 입장도 제기된다(UNCTAD 2020).

반면 WTO JSI 전자상거래 협상에 참여하고 있는 개도국들도 있다. 중국을 포함, 인도네시아, 필리핀, 케냐, 모로코, 남아프리카공화국, 사우디아라비아 등이 대표적이다. 이들 국가들은 대부분 중진 개도국으로 경제력뿐 아니라 ICT 도입이나 전자상거래 발전 수준이 지역 인접국들에 비해 상대적으로 높다는 특징이 있다.

그밖에 몇몇 개도국들은 자유무역협정, 지역통상협정에서 별도 챕터를 구성하거나 독립적인 디지털 통상 협정 참여를 통해 디지털 통상 규범들을 도입하고 있다. 아프리카 지역에서는 모로코, 남미 지역의 멕시코, 칠레, 콜롬비아, 페루, 그리고 동남아시아의 아세안 등이 대표적이다. 이들 협정은 선진국, 혹은 칠레와 같이 디지털통상 준비도가 상대적으로 높은 개도국이 주도하여 지역의 다른 개도국이나 개발도상지역이 참여하는 형태로 추진되어왔는데, 서로 다른 입장을 견지한 다수 개도국이 참여하여 협상 진전 속도가 상대적으로 느린 WTO JSI 전자상거래 협정에 비하여 선제적으로 이슈를 다루었다는 특징이 있다.

예를 들어 2020년 6월 뉴질랜드, 싱가포르와 개도국인 칠레가 참여하여 체결한 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement, DEPA)은 디지털 통상 규범만을 독립적으로 다루는 대표적인 협정이다. 2020년 11월 체결된 역내 포괄적 경제동반자협정(Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP)은 협정 당사국 간 전자상거래의 사용을 증진하고, 신용 및 신뢰 환경 조성, 당사국들 간 협력 강화를 목적으로 별도의 전자상거래 챕터[4]를 두고 있다. 이 협정은 한·중·일 3국, 호주·뉴질랜드뿐 아니라 개발도상지역으로 동남아시아국가연합(ASEAN) 10개국이 참여하고 있다. 협정 참가국 중 경제발전 수준이 낮은 캄보디아, 라오스, 미얀마, 베트남의 아세안 4개국에 차별적 대우를 하도록 하고 있다(김수동&

[4] 제12장

강지현, 2021). 개도국 간의 FTA에서도 유사한 사례가 있는데, 2014년 남미의 개도국인 콜롬비아, 칠레, 멕시코와 페루 4개국 간 체결된 태평양동맹 자유무역협정 및 수정 프로토콜(The Pacific Alliance Free Trade Agreement and its Modifying Protocol)은 협정 내 전자상거래에 관한 별도의 챕터를 두고 있다.[5]

2018년 11월 서명된 아세안 전자상거래협정(ASEAN Agreement on Electronic Commerce)은 개발도상지역에서 체결된 최초의 전자상거래 협정이며, 지역기구로서 ASEAN의 디지털 통상 통합을 꾀하는 협정이라는 점, 그리고 최빈국인 라오스, 캄보디아, 미얀마를 포함하는 지역기구 협정이라는 점에서 의미가 있다. 그러나 비슷한 시기 체결된 CPTPP, USMCA, 태평양동맹 FTA나 DEPA와 비교했을 때 약한 의무를 부과하는 수준의 협정으로, 특히 최근 이슈가 되는 국경간 데이터 이전 의무를 포함하고 있지 않으며, 소비자 보호나 개인정보 보호에 있어서도 구체성이 낮다는 한계가 있다. 아세안 회원국 간 경제력 및 디지털 역량의 차이 및 규제 체계의 상이함으로 인해 실제로 지역 내 전자상거래 단일 시장을 이룩하는 데는 한계가 있을 것이라고 평가된다. 즉, 아세안 전자상거래협정은 지역 차원의 단일 디지털 통상 체계 구축을 위한 시도였으나, 고질적으로 지적되어 온 아세안 회원국 간 디지털 격차로 인해 실질적인 공동의 규범 창출에는 한계가 있다.

〈상자 1〉

우선순위는 무엇인가 - 디지털 통상 규범 수립 vs. 디지털 격차 해소
-아세안 전자상거래협정 (ASEAN Agreement on Electronic Commerce)-

개요 2018. 11 체결된 아세안 10개 회원국 간 전자상거래 협정
대상 라오스, 말레이시아, 미얀마, 베트남, 브루나이, 싱가포르, 인도네시아, 캄보디아, 태국, 필리핀
목적 1) 아세안 지역에서 국경을 넘은 전자상거래를 원활화
2) 지역 내 전자상거래 활용에 있어 신용 및 신뢰 환경 구축에 기여
3) 전자상거래 활용을 강화하는 데 회원국 간 협력을 심화

협정문 구성

1조	정의	11조	이해관계자 참여
2조	목적	12조	국내 규제 체계

[5] 특히 비차별 의무 관련 조항은 2018년 태평양 연안의 11개국이 참여한 다자 간 협정인 점진적·포괄적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP)에 포함된 내용과 유사하다 4개국 중 3개국이 CPTPP 가입국이다.
[6] 단, 아세안 회원국 내 최빈국에 해당하는 라오스, 미얀마, 캄보디아에는 이 조항에 대한 5년간의 이행 유예를 제공한다.

3조	범위	13조	투명성
4조	타 협정과의 관계	14조	예외
5조	원칙	15조	분쟁 해결
6조	협력	16조	제도 조정
7조	국경 간 전자상거래 원활화	17조	검토
8조	사이버보안	18조	개정
9조	전자결제	19조	발효
10조	물류		

주요 내용

온라인 소비자보호와 관련해서는 모든 회원국이 관련된 국내 법규제를 도입할 것을 요구하고 있는데, 그 기반이 될 국제규범이나 가이드라인을 특정하지는 않는다는 점에서 조화 수준이 낮다고 할 수 있다(7조 3항)[6]. 개인정보 보호와 관련해서도 전자상거래 사용자들의 개인정보를 보호하기 위한 조치를 도입, 유지해야 한다는 조항이 있지만(7조 5항), 역시 그 기반이 될 국제규범이나 가이드라인을 특정하지 않고 있다. 그밖에 온라인 소비자 보호, 개인정보 보호나 사이버보안과 관련해 아세안 내부 협력을 요구하는 조항들을 포함하고 있다(7조 3항, 7조 8항).

데이터 현지화와 관련해서는 회원국이 데이터 현지화를 필수화하지 않는 데 합의하는 등 비교적 강한 의무를 부과하고 있는데, GATS 14조에서 언급하는 공공정책이나 안보 목적 달성을 위해 필요한 경우 데이터 현지화 조치를 강제할 수 있다는 예외를 인정한다(6항 b). 반면, 국경간 데이터 이동에 관해서는 어떠한 의무조항도 제시하지 않는다(4항).

전자결제(9조)에 있어서는 안전성, 보안성, 효율성과 호환성의 중요성을 인정하지만, 회원국들이 역량, 인프라 및 규제 차원에서 준비도에 차이가 있을 수 있다는 점을 인정하고 있다. 9조 2항에서 각 회원국들이 전자결제 시스템의 사용을 촉진해야 한다는 점을 의무화하고 있지만, 9조 1항에서 각 회원국들의 규제 제약을 인정한다는 점에서 실제로 아세안 차원의 국경 간 전자결재 활성화에 미칠 영향력은 높지 않을 것으로 판단된다. 물류(10조 2항) 조항은 회원국들이 상호 노력해야한다는 수준의 더욱 약한 표현을 사용한다.

개도국의 지속가능한 발전의 차원에서 의미있는 새로운 국제협력의 영역을 언급하며, 다른 지역협정들의 사례와는 달리 회원국의 이행을 강제하는 표현으로 작성되어 있다(6조). 11조에서 언급하고 있는 이해관계자 참여 조항도 특기할만하다. 회원국이 민간부문, 학술기관, 국제기구 및 유관 파트너들을 포함한 이해관계자들의 정기적 참여를 통해 정보 공유, 환류 등을 촉진해야 함을 명시하고 있으며, 디지털 포용성 강화의 차원에서 의미있으나, 내용의 구체성은 낮다.

의의

합의 내용의 차원에서는 디지털 무역 원활화 및 전자상거래 기반 정책의 두 차원 모두를 다루고 있으나, 의무의 강도나 구체성 수준에서 비슷한 시기 체결된 다른 협정에 비해 약한 합의 수준을 보인다. 데이터 보호, 사이버범죄, 소비자 보호 등과 관련해 아세안 차원에서 기 개발된 다양한 정책 및 원칙들[7]이 이미 존재함에도 불구하고, 이들 아세안 차원의 정책이 회원국 국내 규제 체계의 기초선이 아

니라 단순한 가이드라인으로 제시되고 있다는 점에서 아쉬움이 있다(Pasadilla 2020).

영향력의 차원에서 아세안 전자상거래협정은 지역 차원의 단일 디지털 통상 체계 구축을 위한 시도였으나, 고질적으로 지적되어 온 회원국 간 디지털 격차로 인해 실질적인 공동의 규범 창출에는 한계가 있다. 일부 아세안 회원국의 경우 협정에서 다루어진 핵심 이슈들과 관련된 국내법이나 정책이 존재하지 않았던 반면, TPP[8] 참여 회원국들의 경우, 현 아세안 전자상거래협정에서 다루는 범위를 넘어서는 조항들을 TPP 일환으로 이미 도입하는 등 회원국 내에서도 규제 체계성 수준에 상당한 차이가 있었다. 이 협정에서도 이행 강제가 충분하지 않다는 점에서 특히 아세안 내 3개 최빈국의 디지털 성장이 약화될 수 있으며, 역내 존재하는 디지털 격차가 오히려 확대될 수 있다는 우려가 있다(Pasadilla 2020: 47). 즉, 디지털 통상 규범 형성보다는 디지털 인프라 개발 및 디지털 포용성 측면에서 지역기구로서 아세안의 우선순위가 높다는 사실을 드러내는 측면이 있다.

디지털 통상 협상과 개도국의 주요 쟁점

앞서 살펴보았듯 국가마다 다양한 전략적 이해를 가지고 디지털 통상 협상에 참여 혹은 불참하고 있기 때문에, 이들 협상에서 단일한 집단으로서 대변되는 "개도국의 입장"이란 사실상 존재하지 않는다(UNCTAD 2021: 28). 다만, 협상에 참여하지 않는 개도국들을 포함해, 디지털 통상에서 개도국들이 제기하는 주요 이슈들을 디지털 통상 협상 및 국가 사례를 통해 살펴보고, 개발도상국의 지속가능발전과 관련한 쟁점들을 점검한다.

〈데이터 거버넌스〉

디지털 경제의 시대가 도래하면서 일국 내에서 국민과 기업, 정부기관들이 생산하는 데이터는 경제적 가치를 창출할 수 있는 주요한 자원이 되었다. 그러나 데이터의 "소유권"[9]에 대한 국제적 합의가 부재한 상황 속에서 이들 데이터가 국경을 넘어 이전될 경우 문제가 발생할 수 있다. 디지털 플랫폼 기업이 다수 포진한 미국이 대표적으로 정보의 자유로운 국경 간 이동을 강조하는 입장이라면, 자국의 고유한 디지털 역량을 육성하기

[7] 예를 들어 다음과 같다. ASEAN Framework on Personal Data Protection(2016), ASEAN Declaration to Prevent and Combat Cybercrime (2017), ASEAN High-Level Principles on Consumer Protection 2017.
[8] CPTPP의 전신
[9] 전통적으로 상품, 서비스가 지닌 가치의 수혜자가 누구인지를 결정하는 것이 재산권이었지만 데이터의 경우는 이 같은 구분을 적용하기 명확하지 않다. 데이터의 소유자가 누구인가보다는 데이터의 관리, 접근 및 데이터에 대한 권리를 누가 보유하는가가 더 핵심적인 문제다. 현재의 디지털 환경에서는 데이터를 수집, 추출할 수 있는 디지털 플랫폼이 이들 데이터를 상업화 할 수 있다.

위해 자국 내에서 글로벌 디지털 기업의 경쟁을 제한하고, 데이터 주권을 매개로 디지털 산업화 전략을 추진하고자 하는 개도국 진영의 입장이 대립하고 있다(Parry 외, 2021).

특히 주요 이슈가 되고 있는 데이터 현지화(data localization)는 정부의 규제 방식 중의 하나로, 데이터의 현지 접근(access requirement), 현지 저장 혹은 현지 프로세스(processing)를 필수화하는 것이다. 데이터 현지화 의무에 반대하는 입장에서는 이 같은 조치가 서비스 제공자들의 비용을 증가시켜 무역에 부정적인 영향을 미칠 수 있으며, 궁극적으로 소비자들에게도 부정적일 수 있다는 점을 주장한다.[10] 반면, 아직 디지털 기술의 발전 속도가 더딘 개도국에서 데이터 현지화 조치는 자국의 디지털 산업 육성을 위한 주요한 전략이 될 수 있다. 데이터를 직접 가공하여 디지털 상품화할 역량이 부족한 상황에서, 자국민의 데이터는 글로벌 디지털 플랫폼 기업들과의 합작벤처 수립 등을 통해 디지털 산업을 육성하고, 기술협력 및 지원을 확보하기 위한 매우 중요한 협상 카드가 될 수 있다(Ciuriak & Ptashkina, 2019). 실제로 중국, 인도, 나이지리아, 베트남 등 개도국에서 국경 간 데이터 이동에 관한 규제의 일환으로 데이터 현지화 요건을 입안하고 있다.[11]

경제적 차원을 넘어서 제기되는 또다른 문제는 "데이터 주권(data sovereignty)"에 관한 것이다. 현재 데이터의 사법 관할권은 데이터의 보관 및 처리에 관한 관리 이행자의 거주지역에 주어지고 있는데, 대부분의 경우 글로벌 디지털 플랫폼 기업들이 위치한 선진국이다(UNCTAD, 2020). 이로 인해 각국 정부들은 데이터가 자국 영토 내에서 만들어진 경우 이들의 해외 이전을 제한함으로써 데이터 소유권과 관리권의 강화를 꾀한다. 자국 내 데이터 기반 디지털 경제 발전 및 고용 창출, 개인정보 보호의 관점에서 자국 시민들에 의해 만들어진 데이터의 오용 방지, 국가 안보, 데이터 관련 사이버 안보 강화 등의 목적으로 데이터 해외 이전을 금지하고자 한다.

데이터에 대한 특권적인 접근은 경쟁우위를 가져올 수밖에 없으며, 시장의 집중, 소득분배나 공정 경쟁 기반의 악화 등을 가져온다. 데이터가 창출하는 가치는 가치 창출 과정에 참여하는 이해관계자 및 국가들에서 공정한 방식으로 공유되어야 한다(UNCTAD, 2021). 또한, 국경 간 데이터 이동은 단순히 경제적 가치뿐 아니라 권력 관계, 의존성, 데이터

[10] 데이터 현지화 조치는 실제로 국경 간 서비스 무역을 제한할 수 있다. WTO GATS의 정보통신 아넥스에서는 회원국의 서비스 무역 commitment가 데이터 처리 현지화 등 국경 간 데이터 이동 제한으로 인해 제약을 받아서는 안된다는 점을 언급하고 있다.

[11] 예를 들어 중국 사이버보안법(2017), 인도준비은행(2017-2018)의 지불시스템 데이터 저장 관련 규정(RBI/2017-18/153: Storage of Payment System Data), 나이지리아 Data Protection Bill(2020), 베트남의 사이버보안법(2018) 등이 있다.

보안, 주권의 보호라는 관점에서도 고려되어야 할 문제다. 개도국들은 자국의 디지털 산업화가 데이터의 자유로운 이동을 위한 디지털 통상 규범의 수립에 선행되어야 한다는 점을 주장하며, 디지털 통상 및 전자상거래 관련 통상협상을 체결하기 위해 서두르는 조치들은 아직 어떤 정책이 필요한지에 대한 판단조차 제대로 이루어지지 못한 개도국 정부의 정책 유연성을 제약하는 조치라고 비판하고 있다(Geist, 2018; Ciuriak & Ptashkina, 2018; UNCTAD, 2020). 다만, 개도국이 자국의 디지털 산업화를 위해 도입한 데이터 현지화 규정이 모바일머니와 같이 개도국의 성공적인 디지털 서비스 산업 성장을 오히려 저해하는 양날의 검이 될 수도 있다는 점이 지적된다(상자 2).

〈상자 2〉

개도국 데이터 현지화 규정의 기회비용
-데이터 현지화 규정이 모바일머니 국제송금 증가세에 미치는 영향 -

모바일머니와 개도국 국제송금

높은 이동전화 보급률에 힘입어 많은 개도국에서 모바일머니는 주된 지불 수단으로 활용되고 있다. 은행에 대한 접근성이 낮고 현금 소지의 위험성이 높은 아프리카 지역에서 간편하고 안전하게 해외송금을 가능케 한다는 점에서 혁신사례로 꼽힌다. 대표적으로 케냐와 탄자니아 최대 이동통신사업자인 사파리콤에서 2007년 시작된 M-Pesa는 아프리카 대륙을 넘어서 아프가니스탄, 인도, 루마니아, 알바니아 등 다른 대륙의 국가들에까지 확대되었다.

해외에서 일하는 국민의 본국으로 보내는 해외송금(remittance)은 개도국 경제에서 상당한 비중을 차지한다(Ratha 외, 2021). 2015년 UN정상회의에서 합의한 17개의 지속가능발전목표(Sustainable Development Goals, SDGs) 중 10번 목표는 2030년까지 해외송금 비용을 3% 이내로 줄인다는 세부목표를 제시한 바 있다. 특히 코로나19로 인한 이동제한으로 인편을 통한 본국송금이 줄어들고 모바일머니를 활용한 본국송금의 비중이 더욱 증가하면서(Ratha 외, 2021), 모바일머니를 통한 국제송금이 개도국 지속가능발전에 미치는 영향력 역시 증대되고 있다. 세계이동통신사업자연합회(Global System for Mobile communications Association, GSMA)의 보고서에 따르면, 2018년 현재 전 세계적으로 184개 모바일머니 서비스 채널을 통해 35개 국가에서 송금을, 40개 국가에서 인출을 할 수 있게 되었다(GSMA 2018).

자금세탁방지, 테러자금조달금지와 모바일머니 해외송금

모바일 해외송금은 국제자금세탁방지기구(FATF)에서 제시하는 자금세탁방지(Anti-money laundering, AML)와 테러자금조달금지(Combating the financing of terrorism, CFT) 이행을 위한 기준 및 절차 준수가 요구되는데, 여기에는 많은 경우 데이터의 국경 간 공유가 수반된다. GSMA 보고서(2018)는 개도국의 데이터 현지화 규정이 다음과 같은 세 가지 경우에 모바일머니 해외송금의 FATF 이행에 제약을 가할 수 있다는 점을 언급한다. 첫째, 송금자가 FATF의 제재대상자인지를 확인하기 위한 고객의 개인정보 공유, 둘째, 효율적인 AML, CFT 및 범죄 파악을 위한 모바일머니 기업

간 정보 공유, 셋째, 송금 취소 요청에 대한 빠른 응대 등 효율적인 고객 보호조치를 위한 정보 공유다. 데이터 현지화 조항이 있는 국가의 경우 AML/CFT 혹은 고객서비스와 관련된 국경 간 데이터 공유에 직접적으로 제약이 발생하여 모바일머니를 통한 본국 송금에 부정적 영향을 미칠 수 있게 된다.

데이터 현지화 규정과 모바일머니 산업

데이터 현지화 규정과 AML/CFT 간 연계에 관한 지침이 명확하지 않은 경우 모바일머니 시장의 불확실성을 가중시킬 수 있다. 또한, 서아프리카경제공동체(Economic Community of West African States, ECOWAS)의 사례와 같이 역내 데이터 이전에 관한 규정이 국가별로 상이하여, 공통 표준을 갖는 국가들 사이에서만 데이터 이전이 가능한 상황이 발생할 수 있다(GSMA, 2018). 이 사례는 개도국에서 자국의 디지털 산업화를 위해 도입하고 있는 데이터 현지화 규정이 모바일머니와 같이 개도국에서 자생적으로 성장한 혁신적인 디지털 서비스 산업의 성장을 오히려 저해할 수도 있음을 보여준다.

〈전자적 전송에 관한 무관세 모라토리움〉

전자적 전송에 대한 무관세 모라토리움은 대표적으로 개도국과 선진국 간 입장차가 드러나는 이슈다. 1998년 최초로 WTO에서 무관세 모라토리움이 합의된 이래 매 2년마다 WTO 장관회의에서 연장되어 오고 있는데, 최근 이를 영구화할 것인가가 뜨거운 논쟁이다. 근본적으로는 이 모라토리움이 적용되는 상품 및 서비스 범위의 불명확성이 원인인데, "전자적 전송," 즉, 인터넷을 "통해서" 전달되는 상품과 서비스에만 적용할 것인지, 혹은 전달되는 방식뿐 아니라 "전송되는 콘텐츠" 자체에 적용할 것인지로 대립하고 있다. 이와 더불어, 전자적 전송에 대한 무관세를 영구화하는 것이 정부 수입에 어떤 영향을 미칠 것인지에 대한 이슈도 있다.

무관세 영구화를 주장하는 입장에서는 이 조치가 관세 부담으로 인한 통상 장벽을 감소시켜 궁극적으로 디지털 통상의 활성화를 가져올 것이라고 주장한다(UNCTAD 2020). 소비자가 새로운 상품과 서비스를 이용하는 것을 촉진할 뿐 아니라, 특히 중소기업들이 신규 시장에 접근하는 것을 촉진한다(ICC, 2019). 모라토리움으로 인한 정부 과세 수입 감소분에 관하여서는, 전자적 전송으로 인한 이송 비용 감소와 같이 보다 넓은 관점에서의 경제적 이득을 함께 고려해야 한다고 주장한다(OECD, 2019). 글로벌 디지털 콘텐츠 기업의 상당수가 포진해 있는 미국, EU 등 대부분의 선진국이 전자상거래 무관세를 영구화할 것을 주장한다.

반면, 모라토리움 영구화에 반대하는 입장에서는 빠르게 변화하고 있는 디지털 통상

환경 속에서 영구적인 무관세화가 가져올 수 있는 사회경제적인 영향력을 충분히 고려할 필요가 있다고 주장한다(UNCTAD 2020). 디지털 통상의 규모와 범위가 급속도로 확산되고 있어 무관세 영구화가 정부 세수의 유출로 이어질 질 수 있으며, WTO 회원국 내에서도 "전자적 전송"의 개념이 명확히 정의되지 않아 특히 전자적으로 전송되는 "콘텐츠"에 대한 정부의 통상정책이 무력화될 수 있다는 것이다. 또한, 이 모라토리움이 처음 합의되었던 1998년 당시에는 전자적으로 전송되는 콘텐츠에 세금을 부과하기 위한 기술적 장치들이 실질적으로 부재했지만, 최근 전자적 전송 추적 기술의 발전으로 이것이 가능하게 되었다는 점도 이 입장을 대변하는 근거로 제기된다. 2017년 제 11차 각료회의를 앞두고 인도, 인도네시아와 남아프리카공화국은 그간 자동적으로 연장되어 왔던 무관세 모라토리움의 적용 범위에 대해 문제를 제기하고, 특히 서적이나 영화 등의 품목에서는 전송 수단에 관계없이 관세 부과가 허용되어야 한다는 입장을 표명하고 있다(Nurse, 2021). 인도네시아는 2018년 전자적으로 전송되는 영화, e북, 소프트웨어에 대한 관세 부과 계획을 발표했다(상자 3). 2021년 3월 열린 WTO 일반이사회에서도 인도, 인도네시아와 남아프리카공화국은 1998년 최초 채택된 무관세 모라토리움에 대한 개편을 요구한 바 있다.

〈상자 3〉

글로벌 디지털 통상 규범과 개도국의 "정책 공간(policy room)"
-인도네시아의 전자상거래 관세 부과-

인도네시아 전자상거래 개요

인도네시아는 전자상거래 도입률이 매우 높은 나라 중의 하나로, 2019년을 기준으로 인도네시아 전자상거래의 총 거래가치(Gross Merchandise Value, GMV)는 US$ 210억으로 동남아시아 국가 중 가장 크며, 2015-19년간 인도네시아 전자상거래 시장의 연평균 성장률은 88%에 달하는 것으로 나타났다(KOTRA, 2020). 2017년을 기준으로 2.7억명 인구 중 절반을 넘는 1.4억명이 인터넷을 사용하며(Arfani 외, 2020), 16-64세 인터넷 사용자의 90% 가량이 온라인으로 상품 및 서비스 구매 이력을 가진 것으로 나타난다(미 상무부, 2020). 전자상거래 이용자의 약 70%가 모바일을 통해 구매하는 것으로 파악된다.

전자적 전송에 대한 관세 부과

인도네시아는 전자적 전송에 대한 WTO 무관세 모라토리엄에 따라 디지털 제품에 대한 0% 관세를 유지하여왔다. 그러나 2017년, 제11차 각료회의에서 모라토리움의 적용 범위에 대한 문제 제기를 하였으며, 2018년 해당 제품에 대한 관세 부과 계획을 발표했다. 2018년 재무부령 No. 17/PMK.010/2018 (Regulation 17)[12] 개정을 통해 전자적 전송을 관세 부과의 범위에 포함시켰

다. 이 개정안은 제99장에 소프트웨어나 다른 디지털 상품을 포함하는 개념으로 "무형제품(intangible goods)"을 포함하였는데, 이 유형은 기존 인도네시아 관세 체계에서 포함되지 않던 제품 유형이다. 이를 근거로 소프트웨어나 디지털 음원, 전자책 등 디지털 상품을 과세 범위 내로 포함할 수 있게 되었다(Tri Wahyundi & Firdiansyah, 2019). 2019년 재무부령 No. 199/PMK.010/2019 (Regulation 199) on Provisions on Customs, Excise and Taxes of Consignment Goods을 공포하고, 전자상거래 수입 관세 면제 금액 한도를 개정 전 US$ 75에서 US$ 3으로 축소하였다. 면세 범위 축소 조치는 국내 기업 보호를 위한 목적이라고 밝혔다.

쟁점

인도네시아 정부의 관세 부과 논리는 1) 디지털 제품의 무역수지 및 수입 제품 유형의 파악, 2) 지재권, 국제범죄, 돈세탁 등 범죄행위에 대한 국가 안보, 3) 세금 부과 대상인 국내 디지털 제품과 수입 디지털 제품 간 공정 경쟁 환경 구축으로 요약될 수 있다. 디지털 통상 협상에 참여하는 개도국에 자국의 우선순위에 따른 정책을 펼칠 정책 공간을 제공해야 한다는 사례로 볼 수 있다.

마무리

디지털 개발, 포용성과 디지털 무역원조

종합하자면, 디지털통상 규범에 대한 입장은 각국의 국제무역 참여나 디지털환경 구축의 수준 등에 따라 다른 양상을 보인다. 다만 디지털 통상을 통한 개도국의 포용적 성장을 위해서는 몇 가지 공통적인 요건들이 나타나는데, 1) 디지털 통상을 위한 선결조건으로서 디지털 격차 해소를 위한 기술적, 제도적 인프라와 이해관계자들의 역량 강화, 2) 디지털 통상 및 전자상거래 관련 국내 법제도 및 규정의 마련, 3) 아세안이나 아프리카 사례와 같이 개발도상지역 내 혹은 PTA 가입을 통한 전자상거래 시장 확대와 규모의 경제 구축이다. 특히 디지털 통상 협정 참여를 통해 조화, 시장 확대의 이점을 누리면서, 이들 디지털 통상 규범이 각 당사국 정부가 유연하게 활용할 정책 공간을 제약하지 않도록 해야한다는 주장이 강조된다(UNCTAD 2020:40).전통적으로 지역협정은 해당 정책의제가 다자간 협정의 영역에서 다루어지기 이전에 특정한 접근 방식의 적용 가능성을 시험해 보는 테스트

[12] 동 개정안은 재무부령 No. 6/PMK.010/2017 수입제품에 대한 제품 분류 시스템 및 수입 관세 (on Stipulation of Goods Classification System and Import Duty on Imported Good)에 대한 개정안이다.

베드의 역할을 한다고 이해되어 왔다. 그러나, 강대국의 주도로 이루어진 지역협정의 규범과 정책을 고착화(locking)하여, 다자간 협정에서 강대국 중심의 디지털통상 규범 도입을 촉진하기 위한 방편으로 활용될 우려도 있다(Medhora 2021).

Poermartini(2021)는 디지털 통상의 포용성 제고를 위한 국제사회의 노력에는 세 가지 역할이 요구된다고 주장한다. 첫째는 선도기업의 시장 지배나 독점으로 인한 디지털화가 경쟁에 부정적으로 영향을 미치는 것을 막는 것이다. 둘째는 관련 데이터 가용성을 높이기 위한 지원이며, 세 번째는 각국의 디지털 보호주의에서 기인하는 긴장 상태를 완화하기 위한 노력이다.

이러한 차원에서 WTO 차원의 JSI 협상에서 도출되는 디지털 통상 규범은 개도국의 사회경제적 발전에 기여하는 도구로서 디지털 통상의 역할을 규정하고, 모든 WTO 회원국에게 동등한 통상 환경을 만드는 데 기여해야 한다는 점이 강조된다(UNCTAD 2020). 특히, 무역 관련 개발협력의 규모를 키워야 하며, 무역원조(Aid for Trade, AfT)를 통해 국가 간, 지역 간 디지털 통상 연결성을 강화하고 디지털 격차를 감소시키기 위한 기술 지원을 WTO 디지털 통상 규범 내에서 제공해야 한다는 주장이다. 또한 WTO 바깥에서 진행되는 PTA에서도 개도국, 최빈국의 부족한 이행 역량을 지원하기 위해 선진국들이 기술지원이나 역량강화를 제공하도록 할 메커니즘을 보다 적극적으로 도입하고 있다. 개도국의 이행 지원을 위한 기술지원, 역량강화나, 중소기업의 디지털화 지원을 위한 조치 등이 협정문에 독립적인 장으로 포함되는 사례가 늘고 있다. 일례로 DEPA는 소수민족, 여성, 농촌인구를 포함, 취약계층의 디지털 포용성 제고를 위해 협력하자는 조항을 포함하고 있다.[13] 다만 일부 예외를 제외하고는 그 이행강제성이 충분치 않은 상황이다. 각국 정부의 노력이 우선되어야 하겠지만, PTA 역시 개도국의 디지털 개발과 포용성 제고를 위해 일정 부분 기여할 수 있다.

더불어, 디지털 무역원조 역시 중요하다. 기존 무역원조에서 디지털 연결성 강화에 초점을 맞춘 디지털 무역원조 가이드라인을 수립하고, 통상협정의 기술지원이나 역량강화 조항과 연계를 통해 추진하는 것이 필요하다. 국제기구와 주요 선진국 개발원조기구는 디지털 무역원조 계획 및 프로그램을 제시하고 있다(상자 4). 우리나라 역시 이같은 흐름에서 디지털 통상 협정과 디지털 무역원조 간 연계를 강화할 필요가 있다.

[13] DEPA Module 11

〈상자 4〉

디지털 무역원조 사례

UNCTAD 모두를 위한 디지털 통상

유엔 무역개발협의회(United Nations Conference on Trade and Development, UNCTAD)는 2016년부터 "모두를 위한 디지털 통상(eTrade for All)" 이니셔티브를 추진하고 있다[14]. 이 계획의 핵심은 개도국의 발전을 위한 전자상거래 및 디지털 통상 활성화에 있다. 전자상거래 및 디지털 경제 분야에서 개도국 기술지원을 위한 7개 정책 영역으로 1) ICT 인프라 및 서비스, 2) 지불시스템, 3) 무역 물류, 4) 법규제체계, 5) 역량 개발, 6) 전자상거래 지원 금융, 7) 전자상거래 평가를 두고 프로그램을 운영하고 있다.

EU 개발을 위한 디지털

유럽연합(EU)은 2017년부터 개발을 위한 디지털(Digital for Development, D4D) 이니셔티브를 운영하고 있다[15]. 2020년에는 EU 회원국 중 독일, 프랑스, 벨기에, 에스토니아, 룩셈부르크가 주축이 되어 아프리카와 지역 차원의 디지털 협력을 강화하기 위한 EU-AU D4D 허브 이니셔티브를 발족하였다. 디지털 및 녹색 전환에 초점을 맞추고, 아프리카의 포용적 디지털 경제 구축을 위한 파트너십 및 투자를 전개한다는 목표를 갖고 있다. 아프리카 연합이 자체적으로 수립한 "아프리카 디지털 전환 계획(Digital Transformation Strategy for Africa) 2020-2030"[16]을 이행하기 위한 지원을 제공한다는 점이 특징적이며, 데이터 및 디지털 혁신 부문에서 플래그십 프로젝트를 추진한다.

미국 USAID 디지털 전략

미국의 개발원조청(US Agency for International Development, USAID)은 USAID 디지털 전략(2020-2024)를 발표하며 개도국을 대상으로 한 공적개발원조에서 디지털 전환 이행 계획을 제시하였다[17]. 이 계획은 개방적이고 안전하며 포용적인 디지털 생태계(digital ecosystem) 구축 및 유지를 통해 광범위하고 측정가능한 개발 및 인도적 지원에 기여하고, 신흥 시장 국가들의 자생력(self-reliance) 강화에 기여하는 것을 목표로 한다. 특히, 이 전략은 USAID의 고유한 정책 프레임워크 뿐 아니라 국무부-USAID 공동 전략계획 및 미국의 국가 사이버, 국가 안보 및 반테러리즘 계획에 제시된 주요 목표와 원칙을 준용한다는 점을 명시하고 있다.

[14] https://etradeforall.org/ 참여기관으로는 ITC, EIF, WEF, WB와 IDB와 같은 개발은행, IT, UN 지역기구, ITU, ILO 등 유엔전문기 뿐 아니라 영국의 국가표준화기구인 BSI, 일본의 아시아지역 전문연구기관인 ERIA 등 다양하다.
[15] https://d4dlaunch.eu/
[16] https://au.int/sites/default/files/documents/38507-doc-dts-english.pdf
[17] https://www.usaid.gov/usaid-digital-strategy

토론 질문

- 디지털 통상 규범 구축을 위해 개도국 A가 갖고 있는 선택지에는 어떤 것이 있는가?
- WTO 전자상거래(JSI) 협상 혹은 그밖의 지역협정이나 디지털협정 참여를 통한 방법에는 각각 어떤 장단점이 있는가?
- 개도국 A가 디지털 통상 규범 구축과 관련해 고려해야할 주요 사항들에는 어떤 것들이 있으며 쟁점은 무엇인가?
- 국제사회는 개도국 A와 같이 개도국의 지속가능발전을 위한 디지털통상 활성화를 위해 어떤 노력을 하고 있는가?
- 무역국가이자 개도국에 대한 인도적 지원을 해야하는 선진국으로서 한국은 어떻게 개도국 A에게 조언해 줄 수 있을 것인가?

참고문헌

(1) 국내문헌

김수동·강지현(2021), RCEP의 주요 내용과 우리의 대응방향, KIET 산업경제 산업 포커스, 2021.09. 산업연구원.

(2) 국외문헌

Mitchell, A. & Mishra, N. (2020), Digital Trade Integration in Preferential Trade Agreements, Asia-Pacific Research and Training Network of Trade Working Paper No.191, 2020. UNESCAP.

Ratha,D., Kim, E., Plaza,S., & Seshan. G. (2021), "Migration and Development Brief 34:Resilience: COVID-19 Crisis through a Migration Lens." KNOMAD-World Bank,Washington, DC.

Pasadilla, Gloria O. (2020), E-commerce provsions in RTAs: Implications for negotiations and capacity building" ARTNeT Woring Paper Series No. 192, June 2020, Bangkok,

Tri Wahyudi, Imam & Firdiansyah, Akhmad. (2019). A PERSPECTIVE ON IMPOSING IMPORT DUTY ON DIGITAL GOODS IN INDONESIA. Customs Research and Applications Journal, December 2019. 65-77.

UNCTAD (2021), What is at stake for developing countries in trade negotiations on e-Commerce? The case of the Joint Statement Initiative, United Nations Conference on Trade and Development: Geneva.

WTO (2019). Joint Statement on Electronic Commerce. WTO Doc WT/L/1056, January 25 2019

WTO (2021), Adapting to the digital trade era: challenges and opportunities. Ed. Smeets, M., Geneva.

(3) 웹사이트

코트라 해외시장 뉴스 - 인도네시아, 전자상거래 제도 체계화 위한 법적 기반 마련 https://news.

kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/5/globalBbsDataView.do?setIdx=244&dataIdx=179936 (최종접속일: 2021.8.1.)

미 상무부 International Trade Administration 홈페이지. Indonesia- Country Commercial Guide, e-Commerce. https://www.trade.gov/knowledge-product/indonesia-ecommerce (최종접속일:2021.8.1.)

부록

1. JSI 전자상거래 협상 참여 개도국 목록 (2020)

Participnats in the Joint Statement Initiative 2019 (as of November 2020)

Developed countries	Transition economies	Latin America	Asia	Africa
Australia	Albania	Argentina	Bahrain	Benin*
Canada	Georgia	Brazil	Brunei Darussalam	Burkina Faso*
European Union (27 member countries)	Kazakhstan	Chile	China	Cameroon
Iceland	Montenegro	Colombia	Indonesia	Côte d'Ivoire
Israel	Republic of Moldova	Costa Rica	Kuwait	Kenya
Japan	Russian Federation	Ecuador	Lao People's Democratic Republic*	Nigeria
Liechtenstein	North Macedonia	El Salvador	Malaysia	
New Zealand	Ukraine	Guatemala	Mongolia	
Norway		Honduras	Myanmar*	
Switzerland		Mexico	Philippines	
United Kingdom		Nicaragua	Qatar	
United States		Panama	Republic of Korea	
		Paraguay	Saudi Arabia	
		Peru	Singapore	
		Uruguay	Thailand	
			Turkey	
			United Arab Emirates	
			Hong Kong, China	
			Taiwan Province of China	

출처: UNCTAD, 2021.

2. JSI 전자상거래 협상의 주요 이슈

A: Enabling Digita Trade/E-Commerce	
Facilitating electronic transactions	• Electronic transaction frameworks • E-authentication, digital certification and e-signatures • E-contracts
Digital trade facilitation	• Paperiess trading • Customs warehouses/free zones • Electronic invoicing • Electronic transferable record • Facilitation of logistics and e-payments
Customes Duties	• Customs duties on electronic transmissions
B: Openness and Digital Trade/E-Commerce	
Non-discrimination and liability	• Non-discriminatory treatment of digital products • Prior authorization • Interactive computer services (limiting non-IP liability)
Flow of information	• Cross-border transfer of information • Location of computing facilities • Location of financial computing facilities
Access to Internet and data	• Open government data • Access to the Internet • Access to online platforms/competition
C: Trust and Digital Trade/E-Commerce	
Trust and digital trade/e-commerce	• Online consumer protection • Spam
Privacy	• Protection of personal information/privac
Business trust	• Source code • ICT products that use cryptograpy
D: Cross-cutting issues	
Transparency	• Publication and accessibility of laws and regulations • Opportunities to comment • Mechanisms for reporting and notifications
Cybersecurity	• Cybersecurity
Capacity building	• Options for capacity building and technical assistance • Cooperation between stakeholders, agencies and international organizations
E: Telecommunications	
Updating Telecoms Reference Paper	

출처: UNCTAD, 2021.

MEMO

산업통상자원부 KSA 한국표준협회 비매품

교재집필위원 (챕터順)

이희진

연세대학교 국제학대학원 교수. 서울대학교 경영학과 학사, 동 대학원 사회학 석사, London School of Economics 정보시스템학 박사. 영국 브루넬대과 호주 멜번대 교수 역임. 연세대 '융합산업과 표준화 연구센터'(미래융합연구원)와 '호주연구센터' 센터장. '국제개발협력학회' 회장을 역임. 표준과 표준화가 주요 연구 분야이며, 이밖에도 '정보통신기술과 개발도상국'(ICT4D), 호주 관련 분야에서 활발한 연구 활동을 펼치고 있다. 저서로 "표준으로 바라본 세상: 일상에서 만나는 표준의 정치경제학"(한울아카데미, 2020), "4차 산업혁명과 표준화: 사례 모음"(편저; 박영사, 2019) 등이 있으며, 국제표준화, 특히 중국의 정보통신기술 분야 국제표준화에 관한 다수 논문을 발표했다.

이주형

사법연수원 졸업 후 외교통상부에서 약 6년간 한-미 FTA 및 한-EU FTA 등 주요 통상협정 협상에 참여였을 뿐 아니라 조약법 등 국제공법 및 기후변화 관련 국제환경법 업무를 담당하였고, 그 이후 김앤장 법률사무소로 자리를 옮겨 정부부처, 기업 등을 대상으로 국제법 및 국제통상 법률자문을 제공해 온 국제통상 전문 변호사이다. 디지털 무역으로 박사학위를 받은 이후에도 'EU 디지털 무역규범의 변화와 시사점', '미-일 디지털무역협정과 예외규정에 관한 소고', '디지털 무역상 원산지에 관한 연구', '디지털 통상의 국제규범화 현황과 쟁점', ' A Soft Landing for Developing Countries and Non-Discrimination in Digital Trade: Possible Lessons from Asian Countries' 등 다수 논문을 발표, 디지털 무역 관련 연구를 지속해 오고 있으며, 현재 대법원에서 국제업무를 담당하는 심의관으로 재직중이다.

손승우

미국 위스콘신주립대 로스쿨에서 석사·박사 학위를 받고, 단국대 법과대학 교수와 산학협력단장, 유엔국제상거래법위원회(UNCITRAL) 한국대표단 및 법률컨설턴트 등을 역임했다. 최근까지 중앙대 산업보안학과 교수로 재직했으며, 현재 특허청 산하 공공기관인 한국지식재산연구원을 이끌고 있다. 저서로 『데이터와 법』(2021), 『산업보안법』(2021), 『지식재산권법의 이해』(2019) 등 다수가 있다.

곽동철

서울대학교 국제대학원에서 국제통상법 및 통상정책 전공으로 국제학 박사학위를 받았다. 한국무역협회 국제무역통상연구원 수석연구원을 거쳐 현재 경북대학교 경제통상학부 조교수로 재직 중이다. 디지털통상을 전문적으로 연구하는 한편 정책입안자, 학생, 일반 대중에게 디지털통상의 중요성을 알리는 사업과 집필활동에도 적극적으로 참여하고 있다.

곽주영

연세대학교 경영대학 교수. 매사추세츠 공과대학(MIT)에서 박사 학위를 받고 대통령직속정책기획위원회에서 일하고 있다. 산업부에서 통상협상본부장을 자문하였으며 학부 외교통상학 협동과정 및 글로벌인재학부 국제통상 전공 책임교수(학과장)을 역임하였다.

이효영

국립외교원, 조교수. 국제통상, 국제경제법, 다자무역규범, 통상정책 분야 전문가이다. 국립외교원 조교수로 재직 중이며, 외교안보연구소 경제통상개발연구부 소속으로 국제통상 분야의 연구와 교육을 담당하고 있다. 서울대학교 국제대학원에서 국제통상 전공으로 국제학 박사학위를 취득한 후 대외경제정책연구원 부연구위원, 청와대 경제수석실 행정관을 역임하였다. 주요 연구 발간물로는 '보조금 규제 강화와 미-중 전략적 경쟁'(2020), '최근 지역무역주의의 부상과 한국 통상외교의 과제'(2019), '미국 트럼프 행정부의 통상과 안보의 연계: 동향과 시사점'(2018), 'WTO 다자통상체제의 전망: 복수국가 무역협정의 역할 검토'(2018), '미국의 일방주의 통상정책: 수입규제 동향과 시사점'(2017) 등이 있다.

오준석

서울대에서 경영학 박사학위를 받았으며, 뉴욕주립대에서 조세학을 공부했다. KOTRA와 와국인투자지원센터에서 국제조세상담역으로 근무하였으며, 현재 숙명여대 교수로 국제조세분야에 기획재정부 세제발전심의위원으로도 활동하고 있다.주요 연구주제는 국제조세와 디지털통상으로 OECD Tax Center에서 각국의 조세공무원을 대상으로 한 국제조세 프로그램에도 참여하고 있다.

허난이

미국 펜실베이니아 대학교에서 LLM 학위를 받고 고려대학교 법과대학에서 박사학위를 받은 후 고려대와 서강대 국제대학원에서 강사로 활동했다. 현재 법무법인(유) 광장에 설립된 "광장 국제통상연구원"의 연구위원으로서 정부 및 기업에 국제통상법 관련 자문을 제공하고 있다. 디지털 무역뿐 아니라 서비스 무역, 국제투자규범, 무역과 환경 등 다양한 분야에 대해 연구하고 있다.

김동휴

연세대학교에서 박사 학위를 받고, 현재 영국 글라스고 아담스미스 경영대학에서 연구 및 강의를 하고 있다. 연구 주제는 표준, 혁신 전략, 디지털 정책이다.

엄도영

연세대학교 국제학대학원에서 박사 학위를 받고 현재 연세대학교 강사 및 연구원으로 재직 중이다. 신기술과 관련된 표준 정책과 국제통상, 지속가능한 혁신 등을 연구하고 있다.

주한나

연세대학교에서 교육학/사회학 학사, 미국 뉴욕대학교에서 공공행정석사, 그리고 연세대학교에서 국제학 박사학위를 받고, 한림대학교 글로벌협력대학원 조교수로 재직 중이다. 외교부 무상원조관계기관협의회 민간전문가, 한국국제협력단(KOICA) 전문위원으로 있으며, 주요 관심 분야는 개발도상국의 표준화와 혁신, 정보통신기술과 개발도상국 발전(ICT4D) 등이다.

사례로 손쉽게 이해하는 디지털 통상의 기초

발 행 일	2021년 10월 14일
발 행 처	한국표준협회 www.ksa.or.kr
집 필	이희진(연세대학교 국제학대학원 교수) 이주형(대법원 법원행정처 국제심의관) 손승우(한국지식재산연구원 원장) 곽동철(경북대학교 경제통상학부 조교수) 곽주영(연세대학교 경영대학 교수) 이효영(국립외교원 경제통상연구부 조교수) 오준석(숙명여자대학교 경영학부 교수) 허난이(법무법인(유)광장 국제통상연구원 연구위원) 김동휴(영국 글라스고 대학 조교수) 엄도영(연세대학교 미래융합연구원 융합산업과표준화연구센터 연구원) 주한나(한림대학교 글로벌협력대학원 조교수)
기 획	이경수(산업통상자원부 디지털경제통상과 과장) 정병완(산업통상자원부 디지털경제통상과 사무관) 최동근(한국표준협회 표준정책센터 센터장) 황현주(한국표준협회 표준정책센터 위원) 조수민(한국표준협회 표준정책센터 연구원)
편집·제작	거목정보산업㈜ ☎ (02)2164-3233

비매품

ISBN 978-89-458-4160-5 93320

저작권법에 의거, 본서의 내용을 무단 전재·복제하는 것을 금합니다.



산업통상자원부

KSA 한국표준협회

9 788945 841605 93320
ISBN 978-89-458-4160-5
비매품