

통상정책을 통한 혁신성장 촉진 방안 연구
(신통상규범을 중심으로)

2021 년 12 월

산업통상자원부
이 윤 섭

차 례

국외훈련 개요	4
훈련기관 소개	5
I. 서론	8
II. 디지털 경제 성장 환경 조성	14
1. 개관	14
2. 디지털 무역의 통상법적 도전 과제	17
가. 디지털 재화의 분류	17
나. 디지털 전송에 대한 관세 유예	19
다. GATS와의 관계	21
라. 데이터설비 현지화	23
마. 공공데이터 접근	30
바. 디지털세	34
사. 쟁점별 요약 / 소결	38
3. 우리나라 현황 진단 및 대응 방향	40
가. 현황 진단	40
나. 대응 방향: 디지털 무역 전반의 규범 제정	45
III. 보조금과 규제	46
1. 개관	46
2. 보조금	47
가. 경제학적 연구	47
나. 통상법적 접근	59
다. 보조금 관련 통상규범의 발전 방향	64
라. 소결	87

3. 규제 (일반론)	96
가. 개관	96
나. TPP/CPTPP의 규제 조화	97
다. USMCA의 모범 규제 관행	98
라. 규제 협력	103
 IV. 결 론	 105
 참고문헌	 109

국외훈련개요

1. 훈련국 : 미국
2. 훈련기관명 : KDI 국제정책대학원
조지타운대학교 (Georgetown University)
3. 훈련분야 : 정책학 (MPP) / 정책관리학 (MPM)
4. 훈련기간 : 2020. 1. 6. ~ 2021. 12. 31.

훈련기관 소개

1. 기관개요

- 훈련국가 : 미국
- 훈련기관명 : 조지타운대학교 (Georgetown University)
- 공식 홈페이지 : www.georgetown.edu
- 주소·연락처 : 37th and O St, N.W., Washington, DC 20057
+1 (202) 687-0100

2. 기관소개

1) 연혁

- 1789년 John Carroll 주교의 주도로 설립
- 1851년 의과 대학, 1870년 로스쿨 설립
- 1873-1882년은 제2의 설립으로 불리는 기간으로, 동 기간의 총장이었던 F. Healy는 박사 학위를 취득한 최초의 아프리카계 미국인
- 1901년 치과대학, 1093년 간호대학, 1919년 외교학부 설립
- 1957년 경영대학원 설립

2) 훈련기관에 대한 개략적인 설명

- 2020년 기준 학부생 6,853명, 대학원생 7,295명, 교수 1,957명
- 주요 동문: Bill Clinton 전 미국 대통령, Gloria Macapagal Arroyo 전 필리핀 대통령, Laura Chinchilla 전 코스타리카 대통령, Antonin Scalia 대법관 등
- 수도(워싱턴 DC)에 위치한 특성상 정부기관 인턴십 기회가 많으며, 국제관계학, 법학, 정책학 등이 우수

3) 소속학과 설명: McCourt School of Public Policy

○ 석사 및 dual degree 프로그램 운용

- Master of Public Policy(MPP)
- Master of International Development Policy (MIDP)
- Master of Policy Management (MPM)
- Master of Science in Data Science for Public Policy (MS-DSPP)
- Executive Master in Policy Leadership(EMPL)

* KDI 연계과정은 MPM 석사를 취득 (졸업요건인 총 36학점 중 27학점은 McCourt School에서 수강, 9학점은 KDI 수강학점 인정)

○ 연혁

- 당초 조지타운의 9번째 단과대학으로 Georgetown Public Policy Institute (GPPI)이라는 명칭으로 수립
- 2013년 McCourt School of Public Policy (MSPP)로 명칭 변경

3. 입교교섭자료 * KDI 연계과정 기준

1) 훈련준비

○ 지원시기 : 7월말

○ 전형진행 : 별도의 입학포털에서 요구하는 정보를 입력 후 \$90불의 수수료 결제 (nonrefundable)

○ 입학요건 : GPA 3.0 이상, TOEFL 100점 또는 IELTS 7.0 이상

* KDI/MPM 제휴과정은 5년 이상의 직업 경력 요구

○ 구비서류

- Personal Statement, CV는 온라인으로 제출
- 학부 및 대학원 성적증명서는 입학포털에 사본(pdf)을 업로드, 합격통지 이후 우편으로 sealing하여 제출
- TOEFL, IELTS 등 공인영어성적은 대학교 코드를 입력하여 송부
- 추천서 2부 요구 * 추천서 1장은 반드시 대학 교수로부터 받아야 함

3) 학비관련

- 학비 : 2020-2021년 기준 1 credit(학점)당 \$2,214 소요
- 의료보험비 : 연간 \$2,995 소요

4) 비자관련

- 학교에서 발행한 I-20, 재정증명서, SEVIS Fee 납부 영수증 등을 가지고 주한 미국대사관 인터뷰 참석
- 인터뷰 후 다음 근무일에 택배로 비자가 부착된 여권을 수령
- 인터뷰 예약 및 비자 수령은 1주일 내 이루어졌으나, 특이 상황 발생을 감안하여 여유를 두고 비자 신청할 것을 권장

I. 서론

최근 각국의 산업정책을 관통하는 화두는 바로 4차 산업혁명이다. 4차 산업혁명이라는 용어는 최초로 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)에 의하여 제기되었다. 그에 따르면 4차 산업혁명은 디지털 기술의 혁신을 가져온 3차 산업혁명의 연장선에서 이해되어야 하며, 기술간 융합을 특징으로 한다¹⁾.

실무적, 그리고 학문적으로 사용되는 4차 산업혁명의 개념은 다양하며 확립된 정의는 없지만, 공통적으로 인공지능(Artificial Intelligence, AI)의 능력 향상, 인터넷 기반 기술과 생산기술의 융합, 그리고 이를 통한 경제의 생산성 향상을 포함하는 것으로 이해할 수 있다.

그림 1. 제1~4차 산업혁명 개념도

1차	2차	3차	4차
기계화 증기기관	대량생산 전력	자동화 컴퓨터	디지털/데이터화 인공지능

주: 저자 작성

그렇다면 왜 4차 산업혁명에 주목해야 하는가? 각 단계의 산업혁명은 보편화된 범용 기술이 주도하였으며, 4차 산업혁명은 이러한 범용기술의 패러다임이 변화하였음을 의미한다.²⁾

1) Schwab, K. (2017). *The Fourth Industrial Revolution*. New York: Crown Business.

2) . (2017). 4차 산업혁명이 한국 제조업에 미치는 영향과 시사점. p.12

또한, 산업구조의 패러다임 역시 변화하고 있다. 과거에는 개별 산업들이 원자재, 중간재, 최종재의 순으로 수직적으로 가치 사슬을 구성하면서, 보완재 (complementary goods) 등과 수평적 가치 사슬을 이루어왔다. 원료로서의 철을 사용하여 철강제품을 생산하고 이를 자동차 등 완성품의 중간재로서 사용하는 것이 대표적 사례이다. 하지만, 4차 산업혁명 시대에는 가치 사슬의 범위가 확대되며 혁신은 확대된 가치사슬 속에서 발생하는 현상이 나타나고 있다. 일견 연관성이 없는 것처럼 보이는 산업들이 인터넷 플랫폼을 통해 연결되면서 연관성을 띠고 있는 사례가 종종 발견된다.

먼저, 재화의 디지털화(化)는 기존에 연관이 적었던 상품들 간 장벽을 제거 혹은 완화함으로써 이들이 사실상 같은 생산 및 유통 기술로서 연결될 수 있게 하였다. 디지털화는 재화 생산의 한계비용 없이 완벽한 동일 재화를 즉시 공급 가능토록 하였다. 이를 통해, 기존에 서적, 음반, 영화 등 별도의 유형으로 분류되던 콘텐츠 제품들이 디지털화를 통해 유형적 외관은 사라지고 디지털 제작 및 유통 기술로 연결될 수 있게 된 것이다. 즉, 디지털화는 기존에 질적으로 완전히 상이한 재화가 기술의 발전으로 동종 혹은 유사 재화로 변화시켰다.

디지털화는 동시에 가치사슬의 범위를 확장하였다. 미국의 대표적 기업인 아마존은 본연의 사업 영역이었던 서적은 물론 인터넷 쇼핑 및 스트리밍 서비스까지 영역을 확장하였다. 동시에 슈퍼마켓 체인인 홀푸드 마켓을 인수하기도 하였다. 이러한 사업 영역들은 이전에는 서로 연관성이 낮고 오히려 문어발식 확장이 기업의 장기적 성장에 저해 요인이 된다는 지적이 많았다.

하지만, 4차 산업혁명 시대에는 인터넷 쇼핑, 스트리밍 및 오프라인 슈퍼마켓 쇼핑 모두에 공통된 소비자 선택 관련 알고리즘이 적용되면서 시너지를 발휘할 수 있게 됨으로써, 아마존은 서로 연관성이 없어 보이는 사업을 동시에 효과적으로 관리하고 각 사업 영역에서 확보된 정보를 여타 사업에서 활용하는 데 기여할 수 있게 된 것이다.

한편 인공지능은 높은 질적 수준으로 통제된 재화 생산 및 서비스 공급이 가능토록 할 것이다. 딥 러닝 기술과 결합된 인공지능은 기존에 기계가 할 수 없었던 한계적 영역을 가능하게 해 줄 수 있다. 즉, 기존에는 완벽하게 균질적인 환경으로 통제하여야만 기계의 생산이 가능하였다면, 딥 러닝을 통해 향상된 인공지능은 어느 정도의 상황 변화를 인식하고 이에 맞는 대처를 가능하게 하는 것이다.

이는 인력에 대한 의존도를 낮추게 되고, 특정 재화의 국제적 비교 우위가 변화함을 말한다. 기존에 노동 집약적이었던 재화가 자본/기술 집약적 재화로 변모할 수 있다. 즉, 그간 열위에 놓여있던 산업도 전략적으로 비교 우위 산업이 될 수 있고, 그간 우위에 놓여있던 산업도 비교 열위로 전환될 수 있게 된다.

이러한 기술 변화의 패러다임 변화는 여타 단계의 산업혁명이 그러하였듯이 경제의 구조를 근본적으로 개편할 것으로 전망된다. 하지만, 이 것이 기존에 통용되던 경제학 법칙이 전면적으로 부정된다거나 구조적으로 완전히 새로운 경제학적 이론이 적용될 것이라는 징후는 나타나고 있지 않다. 즉, 현상으로서의 경제에는 상당한 수준의 변화가 예상되지만, 그 경제 구조를 설명하는 이론은 여전히 유효할 것임을 의미한다.

실제로 4차 산업혁명은 시장을 보다 효율적으로 만드는 데 기여할 수 있을 것으로 기대된다. 일례로, 빅데이터에 기반한 머신러닝은 의사결정을 효율성을 높일 것이며, 이를 통해 불완전 정보에 기반한 시장 실패를 상당 부분 완화할 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 공유차량서비스 우버(Uber)의 가격결정 메커니즘과 같이, 실시간 수요와 공급에 따라 가격이 시시각각 변하게 되면 가격 경직성에 따른 시장 실패 문제 역시 해결될 것이다. 아울러, 인간의 선입견(prejudice)이 가져올 의사결정 과정의 비합리성 역시 완화될 것으로 전망된다.³⁾

정책적 관점에서 이러한 현상을 풀이해본다면, 4차 산업혁명의 시대가 도래했다고 해서 그간의 경제 원칙에 부합하지 않는 전면적으로 새로운 정책을 펴나가야하는 것은 아님을 의미한다. 다만, 기존의 미시적·거시적 경제 운용 경험을 반추하면서 새로운 경제 현상에 부합하는 방향으로 정책을 변화시켜나가는 것이 필요하다. 이러한 원칙은 산업정책에 대해서도 마찬가지로 적용된다. 4차 산업혁명에 효과적으로 대응하기 위해서는 경제 원칙에 충실한, 그러면서도 변화에 능동적으로 대응하는, 정책 운용이 필요하다는 것을 의미한다.

이러한 측면 외에도 기본에 충실하면서 변화에 능동적으로 대응하는 산업정책이 필요한 이유는 더 존재한다. 4차 산업혁명의 많은 부분이 제조업과 서비스업의 융합, 제조업의 디지털화 등 현상을 통해 나타나고 있다. 가치 사슬의 범위가 확장된다는 것은 산업의 구조가 다원화되어있을 때 4차 산업혁명의 잠재력을 극대화할 수 있음을 말한다. 이는, 기존 제조업의 성격이 변화할 뿐 기존의 전통산업의 역할이 급격히 축소되지는 않을 것이다. 대표적으로 자율주행차 사업에 애플, 구글 등 글로벌 테크 기업들이 참여하고 있지만 완성차 생산 기반을 갖고 있는 기업 및 국가가 자율주행차 사업에서 어느 정도 이점을 갖고 있는 것은 부인할 수 없다.

따라서 신기술 혹은 신산업에만 초점을 두는 정책은 바람직한 방향이 아니다. 전통적 산업의 역량 강화를 추진하면서 신기술 및 신사업도 병행하여 발전시키는 전략이 필요하다고 할 수 있다.

산업 기반의 다양화는 개별 기업 입장에서도 다양한 산업 기회를 제공할 수 있다. 일례로 기존에 기기 제조를 겸하였던 애플의 경우 운영체제와 스마트폰 제조를 동시에 이루면서 비교적 폐쇄적인 자체 플랫폼 구축에 성공하였지만, 구글은 당사가 인수한 운영체제인 안드로이드

3) McAfee, A., and Brynjolfsson, E.. (2017). Harnessing Our Digital Future; Maching, Platform, Crowd. Norton. pp. 46-47

로이드의 개방성을 별론으로 하더라도 제조 기반이 부족한 기업 본연의 특성 측면에서도 폐쇄적 플랫폼 구축이 불가능한 구조였다. 후일 구글의 개방성이 오히려 사업 성공의 기초가 된 것은 사실이지만, 출발전 상에서의 사업 기회가 제약되었다는 점은 부인할 수 없다.

하지만, 경제적 측면에서 산업정책의 중요성이 여전히 남아있음에도 불구하고, 산업정책의 자율성을 확보하는 것은 점차 도전적 과제가 되고 있다. 생산망과 가치사슬(value chain)이 국가간 촘촘하게 연결되어 있고, 일국의 산업정책이 다른 국가의 경제에 밀접한 영향을 미치는 상황에서 완전히 자유로운 산업정책을 구가하기란 쉽지 않다. 이에, 최근 주요 선진국들은 통상정책을 산업정책을 구현하기 위한 주요 수단으로서 활용하고 있다. 2021년 1월 20일자로 임기가 종료된 미국의 트럼프 행정부는 자국의 산업적 이익을 구현하기 위해 공공연하게 통상정책을 활용했던 정부의 사례로 기록될 것이다. 꼭, 통상정책을 산업정책의 일환에서 활용하지 않더라도, 산업 환경의 변화에 따른 통상규범의 변화가 개별 국가별 산업 정책의 자율성을 제약하게 되는 사례는 빈번히 발생하고 있다.

기존 정책이 통상규범의 변화로 인해 제약되는 경우 정책의 연속성이 상실되어 산업경쟁력이 약화할 수 있다. 따라서, 규범의 변화를 미리 예측하고 준비하는 것이 혁신성장을 촉진키 위한 산업통상정책의 필수적 과제이다. 또한, 본문에서 자세히 살펴보겠지만 통상규범의 발전은 큰 틀에서는 시장에서 문제가 제기되고 경험적 경제학 연구와도 부합하는 방향으로 발전하고 있다. 이러한 점에서도, 통상규범의 발전 방향을 감안하여 국내 통상정책을 수립하는 것은 혁신성장을 촉진할 수 있을 것으로 전망된다.

4차 산업혁명에 대응하기 위한 산업정책을 펴감에 있어, 가장 중요하게 살펴보아야 할 통상규범의 변화는 디지털경제에 대한 규율이다. 이는 4차 산업혁명의 핵심 축 중 하나인 디지털화, 데이터의 활용에 관한 규범이다. 데이터를 활용하여 다양한 사업 모델이 구축되고

있으며, 이를 위해 데이터의 자유로운 활용과 민감 데이터(개인정보)의 보호 강화가 동시에 요구되는 추세이다. 이에, 본 보고서는 최근 경제의 디지털화와 관련된 일련의 규범을 살펴보고 대응 방안을 모색할 것이다.

다만, 앞서 강조한 바와 같이 4차 산업혁명은 기존의 경제원칙을 전면 부정하는 것은 아니다. 따라서, 보조금, 규제와 같은 산업정책의 전통적 수단에 대한 검토 역시 중요하다. 특히, 보조금 규율은 역사가 오래된 규범으로 이미 우리의 산업정책을 깊이 규율하고 있다. 하지만, 4차 산업혁명 시대에는 전통적 형태의 정부지급 보조금은 물론, 정부의 지원을 받는 비정부기관을 통한 변형된 형태의 정부 보조금 역시 규제의 대상으로 점차 포함되어 가는 추세이다.

4차 산업혁명 시대에는 기술이 빠른 속도로 혁신하고 기술간 융합은 예측되는 속도와 범위를 훨씬 뛰어넘기 때문에 정부와 민간간 파트너십 (public-private partnership)이 점차 중요해지는 추세이다. 보조금 규범은 이러한 파트너십의 형태를 제약하거나 혹은 특정한 파트너십으로의 발전을 촉진하게 될 것이다. 본 보고서는 보조금 지급의 주체, 대상, 성격 등 다양한 측면을 포괄하는 최근의 통상규범 변화 내용을 우선 살펴보고, 각 규범별 논의의 중요도와 시급성에 따른 대응 방안을 논의할 것이다.

또한, 산업정책의 다른 수단으로 합리적 규제 정책 역시 중요하게 검토되어야 한다. 규제정책은 전통적으로 국가의 고유 영역으로서 존중받아 왔지만, 최근의 통상규범 논의에서는 규제에 대한 논의가 점차 강화되는 추세이다. 본 보고서에서는 규제 관련 최근의 통상규범이 갖는 의의를 먼저 살펴보고, 논의 동향과 대응 방안을 함께 논의하기로 한다.

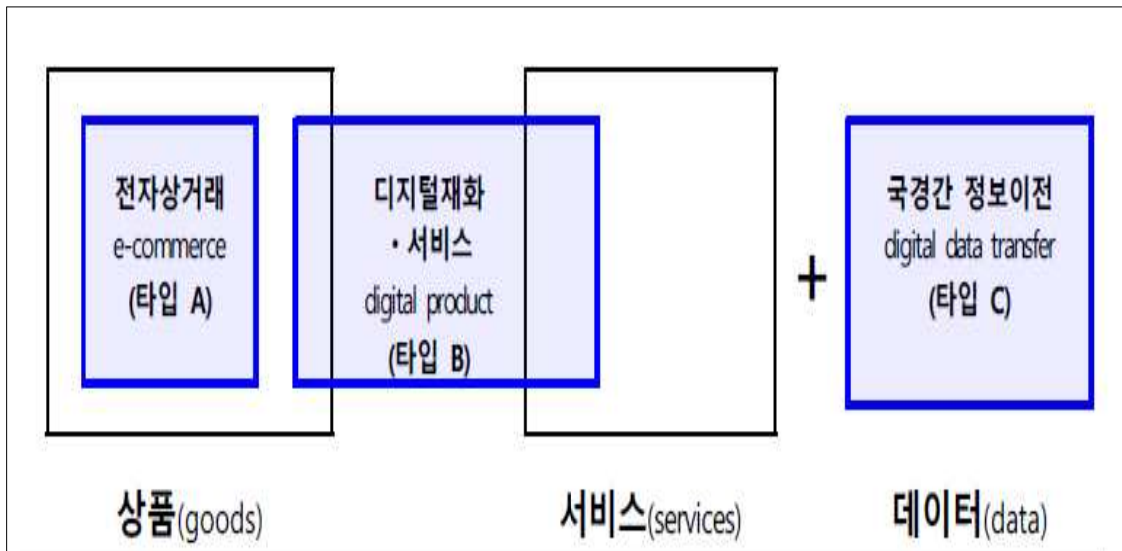
II. 디지털 경제 성장 환경 조성

1. 개관

4차 산업혁명과 혁신 성장을 촉진하기 위한 환경 조성 측면에서, 디지털 경제에 관한 부분을 빼고 논의를 진행할 수는 없을 것이다. 통상법적 측면에서 디지털 경제의 핵심은 디지털 무역에 대한 규율 방식에 대한 것이다.

디지털 무역에 대하여 국제적으로 통용되는 규범화된 정의는 아직 없는 상황이지만, 통상적으로 상품에 대한 전자상거래(e-commerce)는 물론 상품과 서비스의 주문, 생산, 전달을 디지털 수단으로 진행하는 일체의 무역을 지칭한다고 이해할 수 있다.

그림 2. 디지털 무역 개념도



자료: 산업통상자원부, KOTRA (2020)

KOTRA(2020)⁴)에 따르면 각 유형별 사례는 다음과 같다. 물리적 상품을 온라인을 통해 거래하는 것은 전자상거래(타입 A)의 사례이며, 온라인으로 전송·판매하는 시청각 스트리밍 등은 디지털 재화·서비스(타입 B)의 사례이고, 클라우드 컴퓨팅 서비스 등을 통해 데이터가 국경간 이동하는 것은 국경간 정보이전(타입 C)의 사례이다.

세부 사항에 대해서는 이견이 있지만 어느 정도의 방향성이 예측 가능한 보조금 규범과는 달리, 디지털 무역 관련 규범은 기본적인 사항에 대한 합의조차 미비한 매우 초기적인 상태이며, 국제통상 무대의 주요 참여자인 미국과 EU의 세부 쟁점에 대한 입장차가 상당히 큰 이슈이기도 하다.

WTO 차원에서의 전자상거래 규범 논의는 1998년 미국이 WTO에 전자상거래 무관세화에 대한 국제 통상규범 논의를 제안한 이래 본격화되었다. 전자상거래에 대한 논의는 서비스(GATS), 상품(GATT), 지식재산권, 무역개발 등 네 가지 분야를 중심으로 진행되었는데, 지난한 협상 과정에도 불구하고 후술하게 될 디지털 재화의 전자적 전송에 대한 관세 유예 조치(moratorium) 외에는 어떠한 실질적인 결정을 도출해 내지 못하였다.

다자적으로 초기적 수준의 통상규범 마련에도 실패하는 사이에 주요 선진국들은 자유무역협정(Free Trade Agreement; FTA) 등 지역무역협정을 통해 디지털 무역 규범을 형성해 나갔다. 특히, 한미 FTA는 우리나라는 물론 미국의 디지털 무역 규범을 진일보시키는 데 기여한 협정으로 평가된다.

미 의회 연구소(Congressional Research Service)의 디지털 통상과 미국의 통상 정책(Digital Trade and U.S. Trade Policy) 보고서는 발

4) KOTRA. (2020). “글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장 “. Global Market Report. KOTRA: 서울. p.3

간 시점인 2019년 기준으로 한미 FTA를 미국이 체결하고 발효된 지역 무역협정 중 가장 진일보한 디지털 무역 규범을 형성하였다고 평가하였다.⁵⁾ 동 보고서는 한미 FTA는 소비자 선택과 시장 경쟁을 촉진하기 위한 인터넷의 접근과 사용에 대한 조항을 포함하고, 국경간 정보 이전을 명시적으로 다룬 미국의 첫 FTA라는 점을 강조하였다. 당시는 USMCA가 발효되기 이전이므로 USMCA의 강화된 규범에 대한 평가까지 반영된 것은 아니나, 적어도 FTA 차원에서의 규범 형성 노력은 무시할 수 없는 것으로 볼 수 있다.

하지만, 이러한 기여도에도 불구하고, 미 의회 보고서가 지적하고 있듯이 한미 FTA는 데이터설비 현지화 등 요건은 언급하지 않고 있으며, 이후 훨씬 복잡해지고 있는 데이터 무역에 관하여 모두 규율하는 규범으로 작동하기에는 한계가 존재한다.⁶⁾ 따라서, 디지털 무역 규범의 발전을 바라보기 위해서는 한미 FTA 이후 발전된 지역무역협정 규범은 물론 다양한 차원에서 진행되고 있는 논의를 종합적으로 이해하는 것이 필요하다.

이러한 측면에서, 저자는 두 가지 보고서 및 연구를 중점적으로 살펴보았다. 미 의회 보고서는 디지털 무역을 가로막는 무역 장벽의 측면에서 관세 장벽과 비관세 장벽을 지적하고, 비관세 장벽으로는 데이터 현지화 요건, 지적재산권 침해, 국가 표준, 망 중립성, 사이버보안 등 문제를 폭넓게 제기하였다.

학문적으로도 디지털 무역과 관련한 이슈는 다양한 측면에서 논의되고 있다. 대표적으로 쟁(Zheng, 2020)의 연구는 통상법 측면에서 디지털 무역의 도전 과제를 네 가지 측면에서 정리하였다.⁷⁾ 1) 디지털

5) Congressional Research Service. (2019). Digital Trade and U.S. Trade Policy. p.35

6) Congressional Research Service. (2019). p.36

7) Zheng, W. (2020). The Digital Challenge to International Trade

재화의 분류 (the classification of digital products), 2) 디지털 전송에 대한 관세 부과 유예(Moratorium on Cumstoms Duties on Digital Transmissions), 3) WTO 서비스협정(GATS)와의 관계, 4) 데이터 현지화 (data localization) 문제가 그 것이다.

미 의회 보고서의 지적은 Zheng의 지적과 상당히 유사한 측면이 있으나, 다만 그 초점에서 차이가 있는 것으로 보인다. 미 의회 보고서는 무역 장벽의 해소라는 측면에서 접근하였고, Zheng은 디지털 무역 촉진을 위한 신통상규범의 발전이라는 측면에서 접근한 것이 차이이다. USTR의 지적 사항은 통상규범의 발전을 통해 해결할 수도 있지만 반드시 통상규범의 변화를 수반하지 않을 것으로 예측되는 사항들도 포함하고 있다.

따라서 이하에서는 신통상규범 발전 방향 예측과 혁신 성장 대응을 위한 통상정책 마련이라는 본 보고서의 목적에 맞게, 우선 Zheng의 통상법 중심의 접근 방식을 기준으로 Zheng이 지적한 네 가지 문제점별 이슈를 각각 분석해보고자 한다. 아울러, 이와 연관된 이슈로서, 현재 국제규범 발전을 논의 중인 공공데이터 접근, 디지털세 등 이슈도 살펴보기로 한다. 이후, 우리의 디지털 무역 관련 현황을 진단하고 대응 방안에 대해 모색해 보기로 한다.

2. 디지털 무역의 통상법적 도전 과제

가. 디지털 재화의 분류

먼저, 디지털 재화(유형 B)의 분류 문제이다. WTO는 “완전히 새로운 통상법 제도를 도입하는 것을 회피하기 위해서 디지털 재화는

Law. University of Florida Levin College of Law Research Paper No.20-30.

상품 혹은 서비스 외의 다른 것으로 분류되어서는 아니된다 (“In order to avoid the need to develop and entirely new trade regime, e-products should not be classified as something other than goods or services”)는 입장이다.⁸⁾ 쟁에 따르면 이는 새로운 규범 형성에 필요한 시간, 그리고 향후 디지털 무역 환경의 변화 가능성 등을 감안할 때 이는 타당한 접근법이라 주장한다.⁹⁾

하지만, WTO의 접근법의 타당성에도 불구하고, 디지털 재화를 재화 혹은 서비스로 분류할지 문제는 매우 논쟁적인 이슈이다. 디지털 재화는 한편으로는 전통적 상품만큼 유형(tangible)의 것은 아니지만 상품, 전송, 저장 과정에서는 물리적인 재화가 필요하기 때문이다.¹⁰⁾ 또한, 서비스로 분류한다고 할지라도 문제는 남는다.

WTO GATS는 재화 또는 서비스가 대면으로 전달(delivered in person)되는 경우를 상정하고 있으며¹¹⁾, GATS의 서비스는 하나의 목록으로 분류되어야만 하기 때문에 여러 서비스의 성격을 공유하는 디지털 재화·서비스의 성격과 배치된다는 것이다.¹²⁾ 과거의 전자상거래 논의에서 미국은 디지털 재화의 전송(서비스)과 디지털 재화(상품) 자체를 분리하자는 입장이지만, EU는 디지털 재화를 서비스로 분류해야 한다는 입장이었다.¹³⁾

8) WTO. (July 5, 1999). Communication from Australia, Work Programme one Electronic Commerce_Objectives for Treatment of Electronic Commerce, at 2, (WT/GC/25)

9) Zheng. (2020). p.570

10) Zheng. (2020). p.545

11) Meltzer, J. (2013). The Internet, Cross-Border Data Flows and International Trade. Issues in Technology Innovation. Center for Technology Innovation at Brookings. No. 22. p.13

12) Zheng. (2020). pp.547-548

13) Zheng. (2020). p.546

미국은 디지털 재화를 상품으로 분류하자는 입장인 반면, EU는 서비스로 구분하자는 입장이다.¹⁴⁾ 서비스로 구분할 경우 GATS가 적용되어 GATT 대비 정책적 재량이 폭넓게 인정되기 때문에 상대적으로 경쟁 열위에 있는 EU 역내 기업들을 보호하고자 하는 취지로 해석된다.¹⁵⁾ 앞서 살펴보았듯, 디지털 재화는 상품과 서비스의 특징을 공유하고 있다. 따라서, 미국과 EU간 의견 대립은 단기적으로 디지털 재화 관련 무역을 처리하기 위하여서는 피할 수 없는 쟁점이지만, 중장기적으로 다자 규범을 발전시키기 위해서는 GATT와 GATS의 이분법적 논리를 극복하는 새로운 협정의 등장이 불가피할 것으로 보인다.

나. 디지털 전송에 대한 관세 유예

제2차 WTO 각료회의(WTO Ministerial Conference)에서 발표된 이래 지속적으로 연장되고 있는 “디지털 전송에 대한 관세 유예” 조치는 WTO 차원에서의 디지털 무역에 대한 사실상 유일한 성과이지만 이 역시 법적인 문제가 상존한다고 주장한다.¹⁶⁾

첫째, 이는 기술 중립성(technology neutrality)에 위배된다. 전달 방식에 따라 관세가 유예될 수도 있고 (디지털 방식의 전송), 그러하지 않을 수 (유형의 전송) 있기 때문이다. 둘째, 디지털 전송은 현재 논의되고 있는 디지털 무역 중 일부 이슈(유형 B)만을 다루는 것으로 실질적 의미가 크지 않다. 셋째, 관세 유예는 디지털 전송에 관한 조치 중 “관세” 영역만을 다루는 것으로, 비차별대우 등 다른 의무에 관하여는 규율하고 있지 않아 실효적인 제약이 있다.

프랑스의 디지털세 부과 움직임과 이에 대한 미국의 반발, 그리고 싱가포르의 국경간 디지털 서비스 공급에 대한 내국세 부과 결정은

14) Zheng. (2020). pp.573-574

15) KOTRA. (2020). p.12

16) Zheng. (2020). p.577-580

디지털 전송에 대한 관세 유예가 갖는 사각지대(loophole) 문제를 보여준다고 할 수 있다.

한편, 개도국이 관세 유예 조치에 대해 반발 중인 점도 해결해야 할 과제이다. 2020년 3월 10일 인도와 남아프리카공화국은 디지털 재화에 대한 관세 유예 조치의 문제점에 대해 아래와 같이 주장하였다.¹⁷⁾ 이하는 인도-남아공 주장을 요약한 것이다.

세계는 초디지털화 국가(hyper-digitalized countries)와 저연결 국가(under-connected countries)로 양극화되어 있으며, 개도국의 디지털 재화 수출은 매우 제한적인 수준이다. 상위 3개국인 미국, EU, 중국이 국경간 전자상거래의 80%를 차지하고 있다. 국가별로 4차 산업혁명이 미치는 영향은 상당히 다르며, 주요 정책 수단으로서 관세가 중요하다. 인도의 경우, WTO 정보기술협정(ITA)에 따른 무관세화의 영향으로 2000년 부가가치(value-addition)의 60%가 국내 생산되던 것이 2004-05년에는 40%로 급감하였다. 또한, 무관세화는 재정 수입의 감소를 가져온다. UNCTAD의 2019년 연구 보고서에 따르면, 디지털 재화에 대한 관세 유예조치에 따른 부담의 95%는 개도국에 귀속된다. WTO 저개발국가(LDC)의 관세수입 감소는 미화 15억불, 사하라 이남 아프리카 국가(Sub-Saharan African Countries)는 26억불인 반면, WTO 고소득 국가(high-income countries)의 경우 오직 2.9억불의 관세수입 감소가 추정되었다. 향후 4차 산업혁명과 3D 프린팅 기술의 발달로 보다 많은 재화의 디지털화가 예측되는 상황에서 이는 개발도상국의 국내산업 육성과 재정수입에 치명적인 손상을 가져올 것이다.

17) WTO. (10 March, 2020). Work Programme on Electronic Commerce; The E-Commerce Moratorium: Scope and Impact, Communication from India and South Africa. (WT/GC/W/798)

미국과 EU 모두 관세 유예 조치에 대해 찬성하고 있으며, 특히 미국은 이의 영구화를 주장하고 있다. 하지만, 미국과 EU는 모두 앞서 살펴본 디지털 재화의 분류 문제와 무관세화 문제를 연계하면서 자국의 입장이 반영되는 것을 전제로 무관세화를 지지하는 입장을 피력하고 있다. 즉, 미국은 디지털 재화가 상품으로 분류되어야 한다고 주장하며 무관세화를 지지하고 있고 유럽은 디지털 재화가 서비스로 분류되어야 한다고 주장하며 무관세화를 지지하고 있는 것이다.

이를 통해 볼 때, 무관세화 문제는 디지털 재화의 분류 문제와 긴밀히 연결되어 있음을 알 수 있다. 관세 유예는 단기적으로 채택하기 상대적으로 용이했기 때문에 오랜 기간 동안 유지될 수 있었으나, 이는 동 이슈의 근원에 내재한 GATT와 GATS의 관계 문제를 다룬 것은 아니기에 갈등을 근본적으로 봉합한 것은 아니다. 따라서, 개도국에 반발에도 불구하고 관세 유예 조치가 지속될 가능성은 상존하나, 새로운 다자 규범 발전시에는 디지털 재화에 있어서 GATT와 GATS간 관계를 전면적으로 재정립하는 방법 외에는 통상법적 해결은 어려울 것으로 사료된다.

다. GATS와의 관계¹⁸⁾

Zheng은 GATS 협정의 틀을 디지털 무역에 적용하는 GATS는 서비스 산업을 세부 분야로 나누고, 각 분야별로 어떠한 유형별 서비스 제공 방식(Mode I ~ IV)들에 대해 GATS의 의무를 적용할 것인지를 열거하는 방식으로 회원국들의 의무를 규정하고 있다. 앞서 살펴보았듯, 디지털 무역의 경우 여러 서비스 분야에 걸쳐 있는 경우가 많으며 단일의 서비스 영역을 특정하여 협정을 적용하는 것이 어렵다.

따라서 GATS 협정의 틀을 디지털 무역에 그대로 적용하게 되면 많은 부분이 WTO 분쟁해결기구(DSB)의 사법적 해석(judicial

18) Zheng. (2020). pp.581-588

intepretation)에 의존하게 되며, 이는 현재 WTO 상소기구의 정지 상태를 불러일으켜 온 사법 적극주의(judicial activism)의 문제를 야기하게 된다. Zheng은 GATS상 서비스 산업 분류의 근본적인 개편과 각 회원국별 유보에 대한 전반적 협상이 이 문제를 근원적으로 해결하는 방안이라 주장한다.

표 1. (참고) 사법 적극주의와 WTO

2020년 2월 미국 무역대표부(USTR)은 WTO 상소기구(Appellate Body)의 문제점을 다룬 보고서를 발표하였다.¹⁹⁾ USTR은 상소기구가 WTO 분쟁해결규칙 및 절차에 관한 양해(Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes, DSU)를 위반하고 있으며, 기타 WTO 협정도 자의적으로 해석하고 있다고 주장하였다. USTR이 지적한 상소기구의 WTO DSU 위반에 대한 주장 중 핵심을 차지하는 것이 바로 사법 적극주의이다. USTR이 비판한 WTO 상소기구의 사법 적극주의의 내용은 아래와 같다. 먼저, 상소기구의 결정이 구속되는 선례(binding precedents)를 구성하고 있어 WTO 회원국의 의무를 사실상 형성하고 있다는 점이다. 둘째, 권고적 의견(advisory opinions)을 남용하여 사실상 구속력 있는 결정을 하고 있다는 점이다.

미국은 사법 적극주의 등 WTO 상소기구의 문제를 해결하겠다는 명목으로 WTO 상소기구 위원 선임을 반대해오고 있다. 미국이 개별 상소기구 위원 선임을 반대한 선례는 2011년, 2013년, 그리고 2016년 등 사례가 있으나²⁰⁾, 최소 정족수 달성에 실패하여 상소기구가 마비된 것은 2019년 12월이 처음이다.

조 바이든 행정부의 출범으로 미국의 입장이 변화할 가능성은 있으나, WTO 상소기구의 마비를 초래한 명분 중 하나인 사법 적극주의 관련 조치들을 향후에도 수정 없이 이행하는 것은 가능하지 않을 것으로 사료된다. 따라서, 디지털 무역에 대한 장벽으로 Zheng이 지적한 것과 같이 사법 적극주의에 의거한 임시방편적 해결 역시 점차 한계에 봉착할 것으로 예상된다.

라. 데이터설비 현지화(data localization)

데이터설비 현지화(data localization)는 현재 디지털 무역 관련 이슈 중 뜨겁게 논의가 진행되는 이슈 중 하나이다. 한편, 데이터설비 현지화는 국경간 데이터 이전 자유화라는 큰 틀에서 논의되고 있다. 국경간 데이터 이전 자유화는 1) 데이터 국외 이전 제한, 2) 데이터설비 현지화 등 세부 이슈로 나눌 수 있다. Zheng의 논점은 주로 이 중 데이터설비 현지화에 초점을 두고 있으나, 두 가지 이슈는 상호 연계된 만큼 이를 함께 검토하기로 한다.

먼저, 분석 결과를 요약하여 말하자면, 동 쟁점에 있어서 미국을 중심으로 한 TPP/CPTPP 회원국(특히, 선진국)들과 개도국들의 입장이 첨예하게 대립하고 있으며, EU는 큰 틀에서는 선진국 그룹의 입장을 따르면서도 개인정보 보호, 역내산업 발전 등을 이유로 TPP/CPTPP 수준의 규범 도입에는 유보적인 입장이다. 따라서, 이러한 국가별 입장차와 역학 관계를 감안할 때, 향후 단시일 내 데이터 관련 국제통상 규범에 대한 국제적인 합의를 도출하기 위해서는 “TPP/CPTPP - @”의 틀로 우선 출범하는 것이 불가피할 것으로 보인다.

그럼에도 불구하고, TPP/CPTPP 규범은 여전히 의미가 있다. 하나는, 미국, 일본, 싱가포르, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등 주요 선진국들은 우리의 주요 교역국이며 국제통상질서를 주도하는 국가군에 속한다는 것이다. 향후 이들과의 FTA 이행 과정에서 회원국들이 FTA 개정 등 높은 수준의 규범 도입을 주장할 가능성도 있고, 이들이 하나의 의견을 피력하는 “오피니언 그룹”으로서 국제통상규범 정립을 위한 논

19) United States Trade Representative (USTR). (2020). “Report on the Appellate Body of the World Trade Organization” . pp.25-119

20) Markus Wagner. (2020). The Impending Demise of the WTO Appellate Body: From Centrepiece to Historical Relic? In “The Appellate Body of the WTO and Its Reform” . edited by Chang-fa Lo, Junji Nakagawa, and Tasi-fang Chen. 2020 p.80

의를 주도해나갈 가능성도 있다. 따라서 이하에서는 데이터 관련 쟁점을 먼저 살피고, TPP/CPTPP 및 미국이 주도한 USMCA의 규범을 함께 검토한 후, 각 규범의 향후 발전 방향에 대해 예측해보기로 한다.

(1) 데이터 국외 이전 제한

중국 등은 데이터 이전을 사이버 안보의 입장으로 접근하며 데이터 이전을 강력히 규제하려는 입장이지만, 미국, EU 등 주요 선진국들은 데이터 국외 이전이 자유로워야 한다는 원칙에 공감하고 있다. 다만, 선진국들은 개인정보가 포함된 데이터의 이전에 관하여는 상이한 접근법을 취하고 있다. 개인정보 주체의 동의가 있더라도 정보의 국외 이전을 반대하는 입장이다.

미국²¹⁾은 국경간 데이터의 자유로운 이동을 강력히 옹호하는 입장이다. 정당한 공공정책 목적 달성 필요성을 예외 사유로 인정하기는 하나, 데이터의 국외 이전을 제한하는 조치를 무역장벽으로 인식하고 이를 철폐하자는 입장을 피력하고 있다. 또한, 개인정보 보호의 중요성은 인식하면서도, 이를 명분으로 한 국경간 데이터 이동 제한 조치는 위험을 방지하기 위한 필요 수준에 그쳐야 한다는 입장이다.

한편, EU는 국경간 데이터의 자유로운 이동에는 원칙적으로 찬성하는 입장이지만 개인정보 보호 역시 중요하다는 입장이다. EU는 개인정보의 역외 이전 시 상대국이 개인정보에 대한 적절한 보호 수준을 갖추지 못한 것으로 판단될 경우 국경간 데이터 이전을 금지하는 내용의 일반 개인정보 보호 규제(General Data Protection Regulation, GDPR)을 2018년 5월부터 시행 중이다. 동 규제를 위반할 경우 막대한

21) USTR. (2020). Fact Sheet on the 2020 National Trade Estimate: Strong, Binding Rules to Advance Digital Trade. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2020/march/fact-sheet-2020-national-trade-estimate-strong-binding-rules-advance-digital-trade>. (2021년 3월 16일 방문).

벌금에 직면하게 되는데, 과징금 부과 기준은 표 0과 같다. 구글의 경우 프랑스 정부로부터 GDPR 제5조를 위반하였다는 이유로 5,000만 유로의 벌금을 처분 받았다.²²⁾ 영국항공(British Airways) 등 역내 기업(영국의 EU 탈퇴전)도 고객정보 유출 책임을 물어 2.3억 달러의 벌금을 부과 받았다.²³⁾

표 2. EU GDPR 위반에 따른 과징금

과징금 규모	위반 내용
전 세계 연간 매출액 2%까지 또는 1,000만 유로까지 과징금 중 높은 금액 부과(4항)	일반 위반 컨트롤러 및 프로세서 의무 위반(제8조, 제11조, 제25조~제39조, 제42조, 제43조) 인증기관의 의무 위반(제42조, 제43조) 감시기관의 의무 위반(제41조 제4항)
전 세계 연간 매출액 4%까지 또는 2,000만 유로까지 과징금 중 높은 금액 부과(5항)	심각한 위반 개인정보처리 6대 원칙 위반(제5조) 개인정보 처리 적법성 요건 준수 위반(제6조) 동의 여부 또는 동의의 유효성 입증 실패(제7조) 민감정보 처리에 정보주체 명시적 동의 부재 등 조건 충족 실패(제9조) 정보주체의 권리보장 의무 위반(제12조~제22조) 역외이전(제44조~제49조) 제9장에 따라 채택된 유럽연합 회원국 법률 의무 위반 감독기구가 내린 명령 또는 정보 처리의 제한 불복(제58조 제2항) 개인정보이동 중지 미준수 및 열람기회 제공 의무 위반(제58조 제1항)

출처 : 오태현, 강민지(2018)

22) Fox, C.. (21 January 2019). Google hit with £44m GDPR fine over ads. BBC News.
<https://www.bbc.com/news/technology-46944696>

23) Page, C.. (16 October 2020). U.K. Privacy Watchdog Hits British Airways With Record-Breaking £20 Million GDPR Fine.

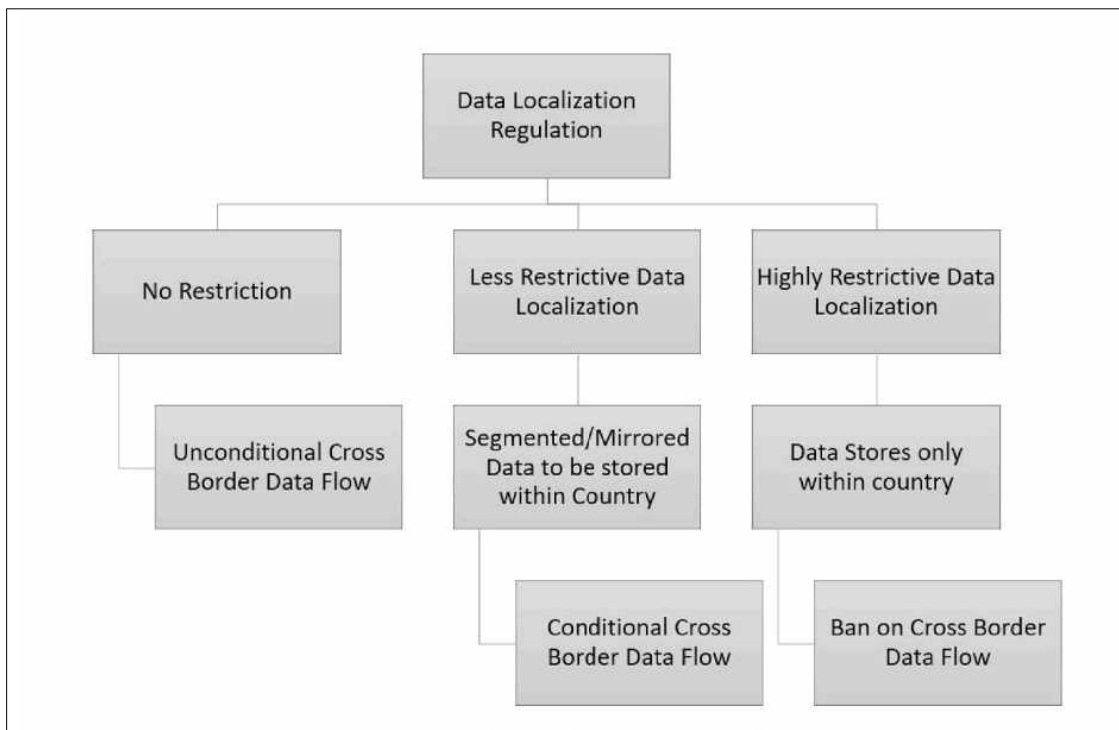
<https://www.forbes.com/sites/carlypage/2020/10/16/ico-hits-british-airways-with-record-breaking-fine-for-2018-data-breach/?sh=7bd46ad8481a>

TPP/CPTPP는 미국의 입장을 반영한 협정이다. 하지만, 동 쟁점에 있어서는 한미 FTA 대비 국경간 데이터의 자유로운 이동과 관련, 의무수준을 상향하였다. 한미 FTA는 노력(endeavor) 규정으로 규정되어 있는 반면, TPP/CPTPP는 이를 강행규범화(shall)한 것이 특징이다.

(2) 데이터설비 현지화

데이터설비 현지화는 데이터를 저장하는 컴퓨팅설비를 개별 국가 역내에 설치하도록 요건화하는 것을 말한다. Potluri, Sridhar & Rao (2020)은 데이터설비의 현지화를 요구하는 정도에 따라 세 가지 유형으로 나누고, 각각의 특징을 그림 3과 같이 구성하였다.

그림 3. 데이터 현지화 규제의 유형

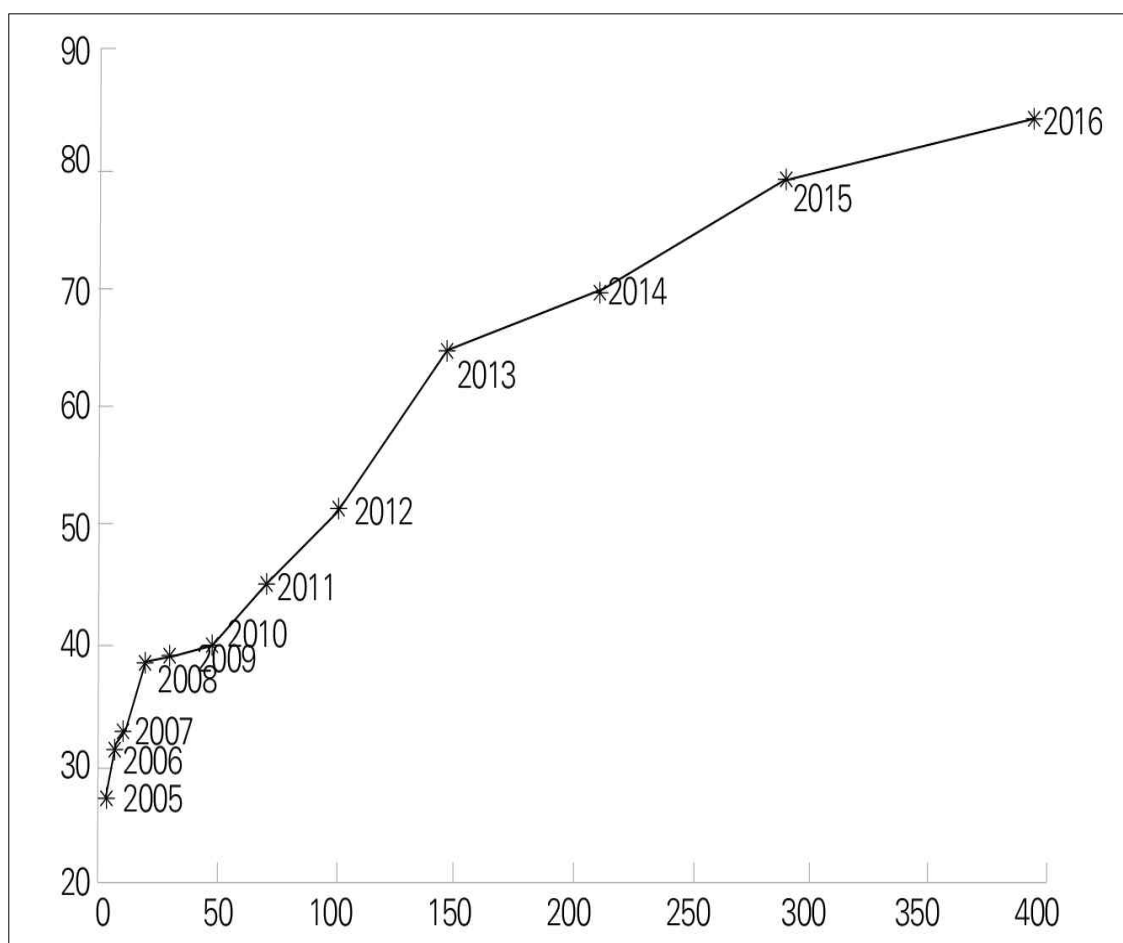


출처: Potluri, Sridhar & Rao (2020)²⁴⁾

24) Potluri, S. R., Sridhar, V., and Rao, S.. (2020). Effects of data localization on digital trade: An agent-based modeling approach.

국경간 데이터 이동의 규모가 매년 증가하고 있으나, 데이터설비 현지화 조치 건수 역시 이에 비례하여 증가하고 있다. 이규엽, 조문희, 강준구, 강민지(2019)의 연구는 2005년 대비 국경간 데이터 이동의 규모가 2016년에는 85배 이상 증가하고, 데이터 지역화 조치는 3배 이상 증가하였다고 밝히고 있다.

그림 4. 국경 간 데이터 이동의 규모와 데이터 지역화 조치 건수



주: 가로축: 데이터 이동규모(데이터 밴드워드; terabits per second)
 세로축: 데이터설비 현지화 조치 건수
 그래프상 숫자는 연도 (2005년~2016년)
 출처: 이규엽, 조문희, 강준구, 강민지 (2019)

데이터 설비 현지화의 경제적 효과에 대해서는 조치를 도입한 국가뿐만 아니라 조치를 도입하지 않은 여타국에도 부정적 후생 효과를 준다는 연구가 있다.²⁵⁾ 그럼에도 불구하고, 데이터의 국경간 이전 제한과 마찬가지로 개인정보 보호와 사이버 안보 등 논거를 이유로 브라질, 인도, 중국, 러시아 등 많은 국가에서 데이터 설비 현지화 조치를 도입하려 시도하고 있다.

데이터 설비 현지화에 대한 확립된 국제규범은 존재하지 않는다. 학자에 따라서는 WTO의 기존 규범을 활용하여 데이터설비 현지화에 대한 규제를 충분히 도입할 수 있다고 주장하는 견해도 있다. 일례로 IoT의 경우 유형의 기기를 수반하는 거래이기 때문에 GATT III:4조를 적용할 수 있다는 견해이다.²⁶⁾ 하지만, 이는 IoT에 국한되어 적용되는 것으로 실제적 상품을 수반하지 않는 수많은 사례에 대해 일반적으로 적용하기는 곤란할 것이다.

엄격한 수준의 데이터설비 현지화 규범 도입을 주장하는 측은 주로 사회적으로는 개인정보/프라이버시 보호, 정치적으로는 데이터에 대한 주권(sovareignty) 확보 등 다양한 논거를 제기하고 있다. 아울러, 경제적 요인도 중요한 고려 요인이다.

일례로, Chander and Le(2014)²⁷⁾는 데이터설비 현지화 조치가 스타트업 및 클라우드 서비스에 대한 국내 투자를 촉진하여 일국의 경

25) 이규엽, 조문희, 강준구, 강민지. (2018). 국경간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응 방안. KIEP 정책연구 브리핑. 대외경제정책연구원. pp.4-5.

26) Sen, N.. (2018). Understanding the Role of the WTO in International Data Flows: Taking the Liberalization or the Regulatory Autonomy Path, Journal of International Economic Law, Vol.21 Issue 2, p.327

27) Chander, A., & Le, U. P. (2014). Breaking the web: Data localization vs. the global internet. Davis: School of Law University of California. p.34

제발전에 기여할 수 있다고 주장하였다. 개도국들을 중심으로 이러한 입장에 동조하는 경향이 있는데, 아프리카 국가들은 산업 추격(catch-up)을 위한 디지털 산업정책(Digital Industrial Policy)의 필요성을 주장²⁸⁾하면서, 컴퓨팅설비 현지화, 소스코드 공개 등 기술이전 요건화(technology transfer requirements) 등의 필요성을 주장하였다.

반면, 미국, 일본, 호주, 싱가포르 등 TPP/CPTPP 회원국들은 데이터설비 현지화를 반대하는 입장으로, TPP/CPTPP에 이에 관련한 강화된 규범을 도입 반영하였다. TPP/CPTPP는 한미 FTA 대비, 개인정보 보호, 데이터설비 현지화/소스코드 공개 요구 금지 등이 TPP/CPTPP에서 추가되는 등 강력한 내용의 규정을 도입하였기 때문이다.

또한, TPP/CPTPP와 USMCA의 차이에도 주목해야 한다. 현재로서 TPP/CPTPP는 데이터 설비 현지화를 금지하면서도 베트남, 말레이시아 등 회원국 중 개발도상국의 입장을 반영하여 정당한 공공목적의 예외를 인정한다고 규정하고 있다(14.13조 제3항). 하지만, USMCA는 이러한 예외를 인정하지 않고 있다.

EU 차원에서는 원칙적으로는 데이터설비 현지화를 반대하고 있다²⁹⁾. EU의 GDPR이 사실상의 데이터설비 현지화를 요구하는 것이라는 일부 인식도 있으나, GDPR의 요건을 감안했을 때 데이터설비 현지화와는 다른 내용이므로 이러한 비판은 적절하지 않다. 다만, 일부 EU 역내 개별국가(프랑스, 독일)는 상대적으로 데이터설비 현지화 입법을 추진하는 등 논란은 계속되는 것으로 보인다.

28) WTO. (20 July 2017). Communication from the African Group, Work Programme on Electronic Commerce—Report of Panel Discussion on “Digital Industrial Policy and Development,” (JOB/GC/133)

29) European Council Press Release. (29 June 2018). “EU to ban data localisation restrictions as ambassadors approve deal on free flow of data“

다만, EU GDPR의 개인정보 보호 요건을 충분히 만족하는 수준을 넘어서는 데이터설비 현지화를 요구하는 것은 아직 아닌 것으로 판단된다. 즉, 중국, 인도 등 데이터설비 현지화를 적극 추진하고 있는 개도국들과 미국, 일본, 싱가포르 등 TPP/CPTPP 회원국들간 입장의 중간 단계에 있는 것으로 추정할 수 있다.

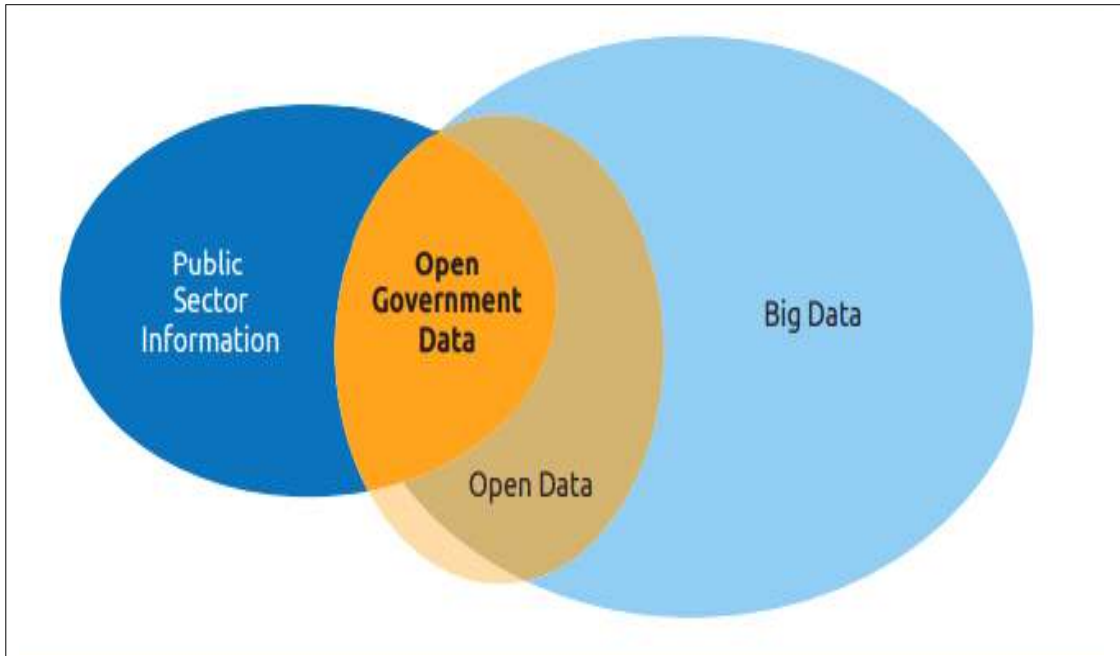
마. 공공데이터 접근

공공데이터 접근은 전통적으로 논의되던 통상 현안은 아니다. 하지만, 미국의 주도로 USMCA에 노력 조항(endeavor)으로 반영되었으며, 최근 미국과 EU의 디지털 정책 방향을 감안할 때 간과되어서는 중요한 내용이 바로 공공데이터 접근 문제이다.

OECD³⁰⁾에 따르면, 공공데이터 접근은 아래와 같은 철학을 의미한다. 정부가 보유하고 있는 데이터를 투명(transparency)하고 책임성(accountability) 있으며 가치를 창출(value creation)하기 위한 목적으로 공공에 개방하는 것이다. 유럽연합 집행위원회(European Commission (EC), 2015)는 개방 공공 데이터를 공공분야의 정보(public sector information)와 개방 데이터(open data)의 교집합으로 규정하면서, 개방 공공데이터는 빅 데이터의 일부를 구성하기도 한다. EC가 도식화한 공공 데이터의 개념도는 아래와 같다.

30) <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data.htm>

그림 5. 공공 데이터 개념도



출처: EC (2015)

OECD는 개방성(Openness), 유용성(Usefulness), 재사용 가능성(Re-usability)의 영문 머릿글자를 딴 OURdata Index를 개발하여 매년 결과를 발표하고 있으며, 한국은 2019년 기준 1위를 차지하고 있다. 미국, EU를 비롯한 주요국들도 공공데이터 접근을 강화하기 위한 입법을 강화하는 추세이다.

우리나라가 비록 공공데이터 분야에서 선진적 위치를 점하고 있음은 사실이나, 이들 국가들이 공공데이터 공개에서 방점을 두고 있는 분야를 살펴본다면 우리의 향후 정책 발전에도 기여할 수 있는 부분이 있을 것이다. 아울러, 빅데이터 등 민간에서의 데이터의 활용이 혁신성장의 중요한 성장 재료로 사용되는 상황에서, 혁신 성장을 촉진하는 방향으로 우리의 공공데이터 접근을 점차 개선하는 것 역시 필요하다. 따라서, 이하에서는 미국의 정책 사례를 살펴보고 향후 통상규범 측면에서의 영향을 살펴보고자 한다.

미국은 2017년 증거기반 정책법(Evidence-based policy making act)을 의회에서 논의한 끝에 2019년 1월 법안이 공식 발효되었다. 동 법령은 연방정부 차원에서 증거기반 행정을 촉진하기 위해 증거구축 활동을 추진토록 하고 이와 관련한 계획 수립, 책임관 지정, 비밀정보 보호 등을 내용으로 하고 있다. 우리나라도 “데이터기반행정 활성화에 관한 법률”과 “공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률”이 제정(각 2020년 12월 시행)되어 미국의 법제 동향이 우리의 법제상 미치는 함의는 크지 않을 것으로 보인다.

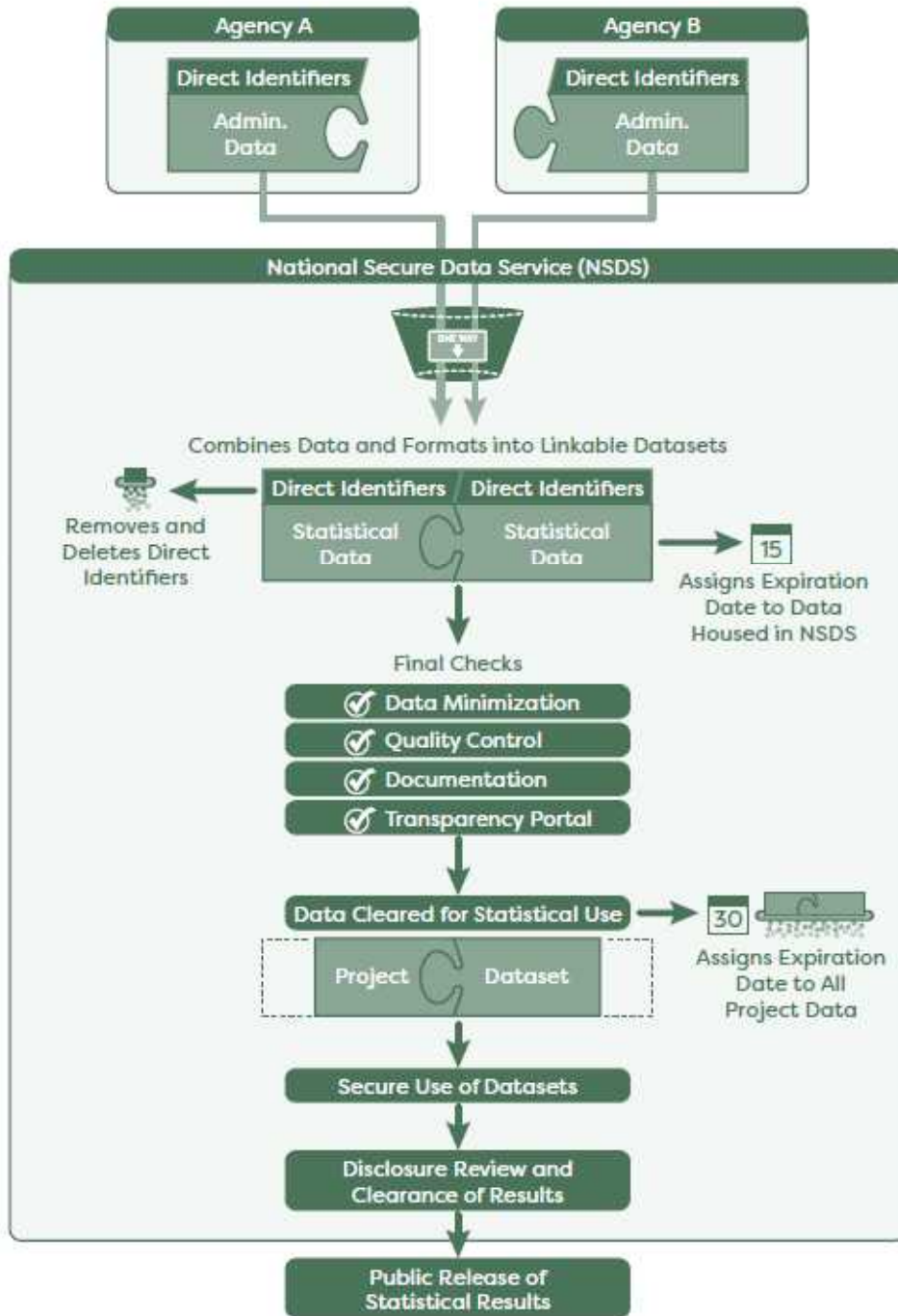
하지만, 미국의 법령 제정의 이론적 기초가 된 “증거기반 정책 위원회 보고서 (Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking)”를 살펴본다면 통상법적으로서의 함의는 적지 않을 것으로 예상된다. 우선 동 보고서는 국가 안전 데이터 서비스 (National Secure Data Service, NSDS)의 수립 등 연방정부에 의한 정보 처리의 중요성을 강조하면서도, NSDS가 직접적인 정보 수집과 처리를 담당하는 데이터 청산소(clearing house)의 기능은 담당해서는 안 된다고 보았다. 또한 NSDS의 처리를 위해 집적된 데이터는 15일 이내에 개인정보를 제외하고 공개할 수 있도록 처리된 후 폐기되어야 한다.³¹⁾ 이러한 일련의 조치들은 데이터 집적에 따른 개인정보 누출의 위험 등을 감안한 조치이다. 즉, 공공 데이터 개방에 있어서는 개인정보 보호에 대한 요구가 강한 것을 확인할 수 있다.

현재 USMCA의 공공 정부 데이터 개방 조항(19.18조)은 정부 보유 정보에 대한 공공의 접근을 보장하기 위해 노력해야한다는 원론적 수준이다. 또한, 검색, (재)사용, 재분배(searched, retrieved, used, reused, and redistributed)이 가능하도록 요구하는 등 개방 공공 데이터의 일반 요건을 언급하는 수준에 그치고 있다. 공공데이터 개방 조항은 최근에 도입된 매우 초기 단계의 규범으로 발전 방향을 구체적으로 예측하기는 어려우나 미국의 입장을 통해 발전 방향을 가정해 볼 수는

31) Report of the Commission on Evidence-Based Policymaking p.25

있을 것이다. 장기적으로 이러한 특정 방식의 공공데이터 개방 요구를 통상조약을 통해 강행 규범화될 가능성도 감안해야 한다.

그림 6. 공공데이터 활용시 개인정보 처리 방안



자료: Commision on Evidence-Based Policymaking (2017)

대표적으로 통상규범의 발전 사례를 고려할 때 향후 개인정보 보호에 대한 요구가 함께 포함될 가능성이 있다고 판단된다. 원론적인 입장을 확인하는 조항이 도입된 이후 실제 운용을 거쳐 구체적인 운용 방식까지 규정하는 사례는 빈번히 관측되고 있다. 보조금 규범의 투명성 관련 도입된 새 통상 규범이 대표적인 사례이다. 공공 데이터의 운용에 있어서도 미국의 핵심 관심사는 자국 기업이 상대국 정부의 정보를 상대국 기업과 동등한 여건에서 확보하여 사업과 연구에 활용할 수 있는지 여부일 것이다. 이 과정에서 상대국 정부에 개인정보 보호에 대한 상당한 책임을 부과하여 공공데이터 이용 과정에서 발생할 수 있는 프라이버시 침해 문제를 사전적으로 예방하려는 가능성 역시 있다.

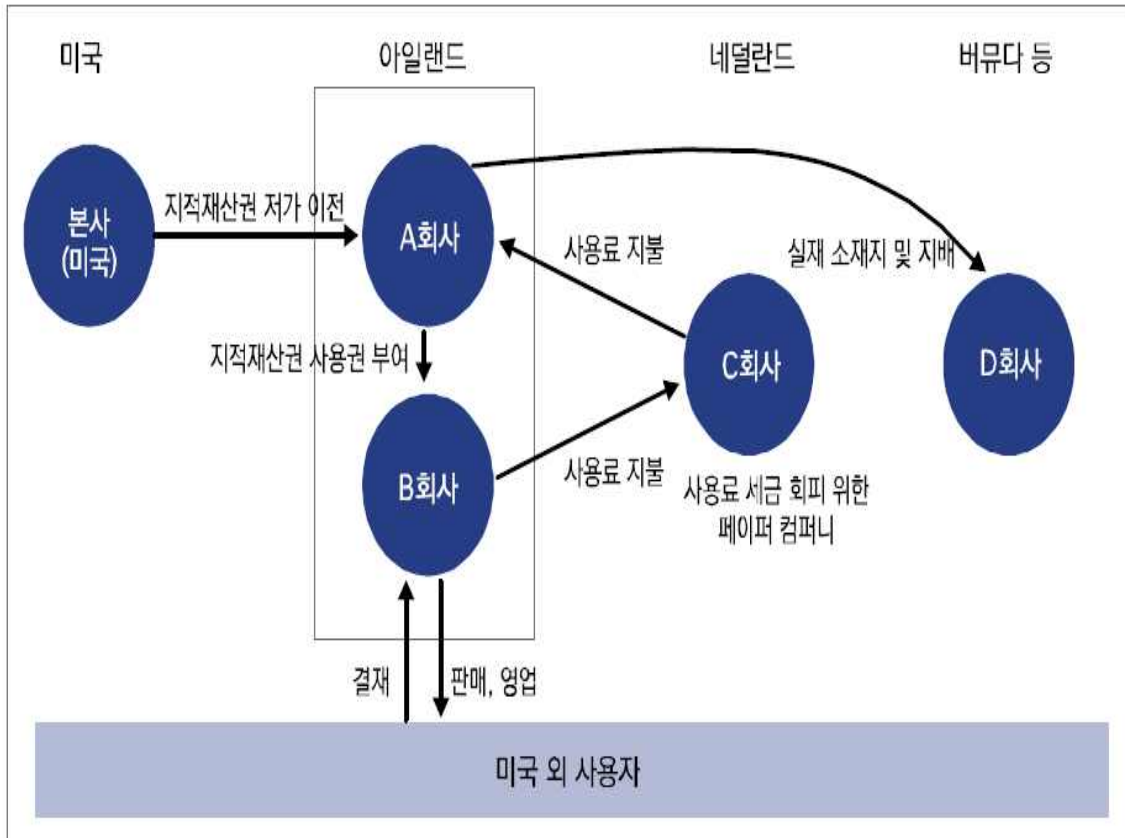
바. 디지털세

Zheng이 주장한 디지털 재화의 관세 유예 조치의 법적용상 공백(loop-hole)과 관련된 것으로, 디지털세 문제가 있다. 앞서 관련 부분에서 지적한 것과 같이, 관세 유예 조치는 “관세”에 관한 것인 반면, 디지털세는 내국세 및 비차별대우에 관한 것이다.

일반적으로 FTA를 체결할 때 조세에 관한 조치는 별도의 협정으로 규율토록 하여 통상 규범의 관심에서 다소간 벗어나 있으나, 동 조치를 통해 경쟁 여건과 무역 질서에 중대한 영향을 미칠 수 있는 만큼 여기에서 함께 살펴 보기로 한다.

내국세 부과 조치는 다양한 국가로부터 이루어지고 있다. 내국세에 대한 부과 명분은 다양하다. 먼저, 다국적 IT 기업이 적절한 납세 없이 사업 활동을 하는 것에 대한 교정 조치를 부과한다는 명분이다. 또한, 새로운 기술의 등장으로 기존의 법적용상 공백이 발생함에 따라 기존의 사업자와 달리 디지털 기술을 활용하는 신규 진입 기업들은 과세 대상에 포함되지 않는 등 경쟁 환경상 불합리를 개선하려는 시도라는 주장도 있다.

그림 7. 글로벌 IT 테크기업의 조세 회피 전략



출처: BLOTTER, “그러니까, 구글세가 뭐고 하니”
 (<http://www.bloter.net/archives/244646>), 임동원(2020, 현대경제연구원)에서 재인용³²⁾

전자의 주장에 대한 방향성 자체는 OECD에서도 깊이 논의되고 있다. 2015년 OECD는 디지털 경제가 개별 주권국가의 과세 권한을 침해할 가능성을 인식하고 과세에 대한 권고안을 발표한 바 있다.³³⁾ 다만, 이러한 문제 인식에도 불구하고 OECD에는 미국, 프랑스 등 디지털 세에 대해 상반된 입장을 갖고 있는 다양한 국가가 모두 회원국으로 참여하고 있는 만큼 단기적이고 구체적인 대책 마련은 쉽지 않다.

32) 현대경제연구원. (2020). 디지털세의 해외 도입 현황과 시사점

33) OECD. (5 October 2015). Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report

따라서, OECD 합의 도출 전 개별 국가 차원에서 과세를 추진하는 경우가 생겨나고 있다. 싱가포르는 2020년 1월 1일부터 국경간 디지털 서비스 공급에 대한 상품/서비스세(Goods and Services Tax; GST)를 부과한다고 발표하였다³⁴⁾. 싱가포르의 경우, 싱가포르내 B2C(Business to Customers) 매출이 10만 싱가포르달러를 초과하는 기업이나 전세계 매출이 100만 싱가포르달러를 초과하는 기업을 과세 대상으로 하였다. 다운로드 가능한 디지털 콘텐츠의 공급, 미디어의 구독, 소프트웨어 프로그램, 클라우드 등 데이터 관리 시스템과 같이 대상도 광범위하다.

프랑스의 과세 기준은 프랑스내 매출 2500만 유로, 전세계적으로 7억5천만 유로로 기준이 상당히 높다. 따라서, 구글, 애플, 아마존 등 미국에 기반을 둔 테크 기업만이 사실상 과세 대상이라는 지적이 있다. 미국은 사실상 미국 기업을 표적화하여 과세되는 동 조세가 비차별대우 위반이라는 입장이다. 프랑스 외에도 유럽 대륙의 디지털세 논의는 전반적으로 활발하다. 유럽에서의 2020년 10월 기준 동 조세 도입 현황은 다음 페이지의 그림 0과 같다.

한편, 최근 미국 주 정부 단위(매릴랜드 주)에서는 테크 기업에 대해 과세를 시도하고 있어 논란이 되고 있다.³⁵⁾ 앞서 미국은 내국세 부과에 대해 강력히 반대하는 입장임을 설명한 바 있는데, 주 정부 차원에서는 다른 논리로 접근하고 있는 것이다. 매릴랜드 주지사의 거부권 행사에도 불구하고 주 상원은 재의결을 통해 테크 기업에 대한 과세 법안을 통과시켰으며, 이러한 움직임은 코네티컷, 인디애나 등 다른 주들의 의회에서도 일어나고 있다. 미국 상공회의소(US Chamber of

34) Singapore vision 2020

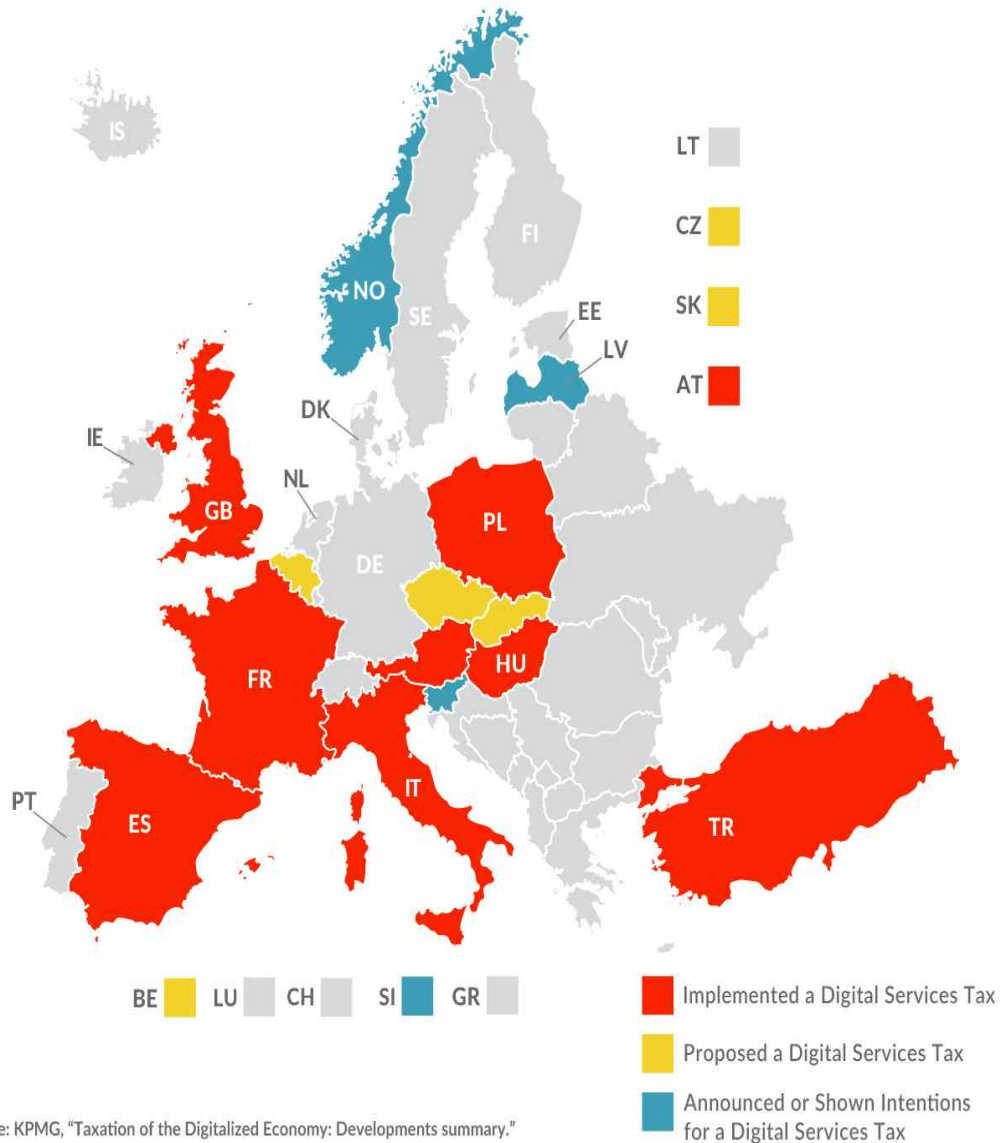
35) David McCabe (February 12, 2021) Maryland Approves Country's First Tax on Big Tech's Ad Revenue. The New York Times.
<https://www.nytimes.com/2021/02/12/technology/maryland-digital-ads-tax.html>

Commerce), 컴퓨터&커뮤니케이션산업 협회(CCIA) 등은 매릴랜드 주의 결정을 사법적으로 다투는 계획으로 논란은 쉽게 가라앉지 않을 것으로 보인다.

그림 8. 유럽의 디지털세 도입 현황 (2020년 10월 기준)

What is the Current State of Digital Services Taxes in Europe?

Announced, Proposed, and Implemented Digital Services Taxes in European OECD Countries, as of October 14, 2020



출처: KPMG. (2021). Taxation of the Digitalized Economy: Developments Summary

이러한 디지털세와 관련한 법적 쟁점의 핵심은 대상 기업의 범위이다. 기준을 프랑스와 같이 높게 설정할 경우 미국에 소재하는 테크 기업만을 사실상 제재하는 수단으로서 비차별대우 위반 소지를 불러일으킬 수 있다. 미국은 이에 대한 보상 차원에서 IT 기업이 아닌 소비자대상 기업에까지 확대하자는 입장이나, 이는 비차별대우 위반 소지는 잠재울 수 있지만 당초 디지털세 도입 목적인 조세 회피 문제 해결과는 거리가 있게 된다.³⁶⁾ 또한, 상대적으로 소비자 대상사업이 많은 한국 등 아시아 국가들에게 절대적으로 불리하다는 지적도 있다.³⁷⁾

이러한 쟁점에도 불구하고, 2021년 10월 OECD 및 G20는 디지털 과세 합의안을 발표하였다. 적용대상 기업은 전세계 매출액 200억 유로 이상의 다국적 기업으로서 이윤율이 10%를 초과하는 기업이다. 협정 발효 후 7년 이후 적용대상에 대하여 재검토를 거치게 되며, 재검토 기간은 1년 이내로 규정하였다. 개별국은 미화 1250억불 이상의 이윤에 대하여 과세 권한을 보유 (배분 지표에 따른 국가별 배분)하며 국제적 최소 과세율은 15%로 합의하였다³⁸⁾. 특히, 후자는 조세회피를 차단하고 규범의 실효성을 확보한다는 점에서 의미가 있다.

사. 쟁점별 요약 / 소결

이상으로 디지털 경제와 관련한 6가지 통상법적 쟁점에 대해 살펴보았다. 전자상거래는 상품에 대한 것으로서 기존의 통상법적 틀 내에서 쉽게 규정이 가능하다. 이에, 한미 FTA 등 우리의 기체결 FTA

36) 현대경제연구원. (2020). p.8

37) 한성수, (2020.2.4.) “아시아 국가들을 겨냥하고 있는 OECD Digital Tax“, 국세신문

38) OECD. (2021). International community strikes a ground-breaking tax deal for the digital age. :
<https://www.oecd.org/tax/international-community-strikes-a-ground-breaking-tax-deal-for-the-digital-age.htm>

중 상당수가 이에 관한 규범을 다수 도입하고 있는 상황이다.

하지만, 디지털 재화의 처리 문제는 동 재화의 특성을 감안할 때 기존의 통상법적 틀 내에서는 해결이 어려운 것으로 보인다. 이에, 이를 상품으로 분류하여 GATT를 적용할지 서비스로 분류하여 GATS를 적용할지에 대해 국가별 의견이 대립하고 있다.

상품과 서비스의 특성을 공유하는 디지털 재화의 특성상 법리적으로 어느 한 국가의 입장도 완벽할 수 없다. 국가별 디지털 산업 발전 정도에 따른 이해관계가 핵심이기 때문에 지난한 협상 과정을 통해 조율되어야 할 문제일 수밖에 없다. 한편, 이와 관련해서는 디지털 재화의 무관세화를 비롯하여 일견 해결이 쉬워 보이는 쟁점들까지 복잡하게 얽힌 통상법의 난제이기도 하다.

기존의 협정과의 관계를 재정립해야 하는 유형 B에 대한 규범보다는 완전히 새로운 영역인 데이터(유형 C)에 관한 규범이 먼저 정착할 것으로 전망된다. TPP/CPTPP에서 국경간 자유로운 데이터의 이동, 데이터설비 현지화 제한 등 데이터에 관한 규범을 다수 도입한 것은 이러한 협상의 용이성이 반영된 것으로 보인다.

따라서, 디지털 경제에 대한 통상규범은 단기적으로는 전자상거래 규범의 현대화 (유형 A), 중기적으로는 데이터 중심의 새로운 규범 마련 (유형 C), 장기적으로 디지털 재화 등 회색 지대에 대한 규율 (유형 B)의 순으로 진행될 것으로 보인다.

한편, 데이터 규범에 대해서는 선진국 내에서도 의견이 완벽히 일치하고 있지는 않다. TPP/CPTPP가 주요 선진국이자 통상규범 논의의 주도국인 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 싱가포르 등을 광범위하게 포괄하고 있어 향후 논의 과정에서 동 규범의 내용이 중점적으로 논의될 것은 불가피해 보인다. 하지만, 개인정보 보호에 방점이 있는 EU의 입장과의 조화가 향후 규범 형성의 큰 쟁점이 될 것이다.

물론, 개도국의 반발로 WTO 차원의 규범 형성은 쉽지 않을 수 있다. 하지만 선진국들간 이견이 근본적인 것은 아니라는 점 역시 고려해야 한다. 즉, 미국과 EU의 개인정보에 대한 접근 방식이 다른 것이지 데이터 이동의 자유화나 데이터설비 현지화 금지 등 규범 원칙 자체에 대한 이견이 있는 것은 아니기 때문이다. 그러므로 개도국이 지속적으로 반발할 경우 선진국을 중심으로 한 복수국간 무역협정(plurilateral trade agreement)을 형성하려는 시도로 이어질 수 있고, 이 경우 우리나라가 이에 배제되어서는 안 될 것이다.

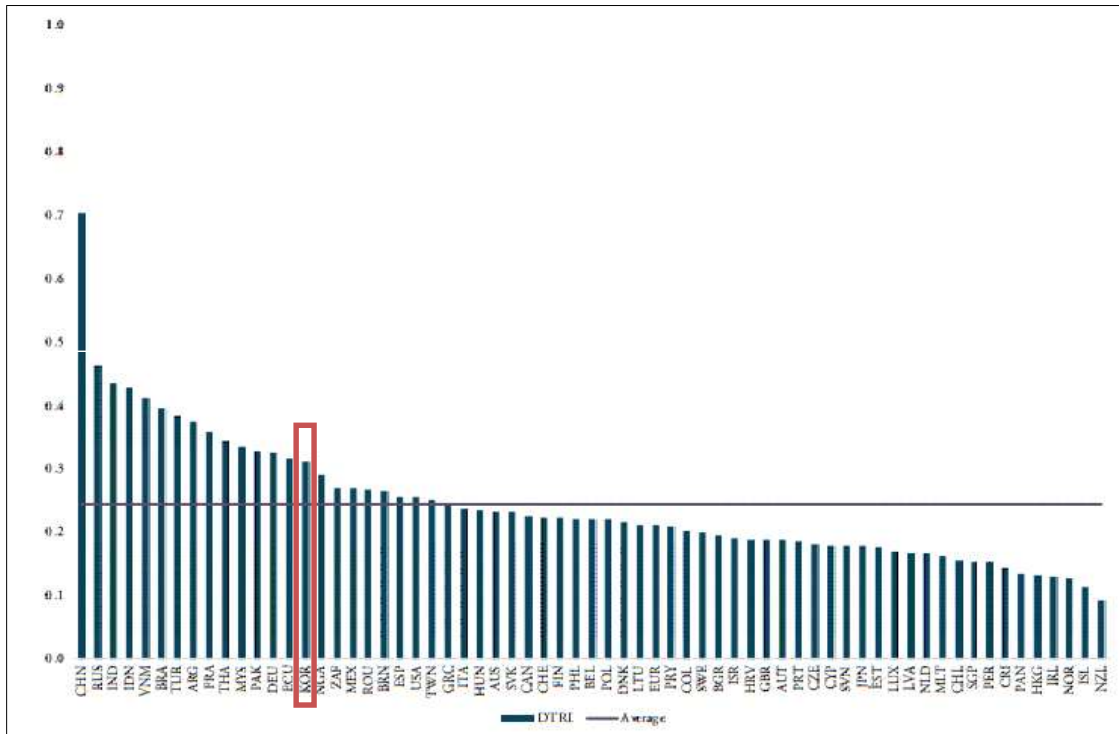
개도국의 반발로 인해 다자 무역협정이 향후 지난한 과제라고 현실에 안주하면서 제도 개선을 소홀히하는 것 보다는 선진국간의 입장 조율이 이루어질 수 있는 TPP/CPTPP ± @ 수준의 규범이 도입될 것임을 전제하고 준비해나가는 것이 필요하다. 아울러, USMCA의 신규 범인 공공데이터 개방 등도 앞서 소개했던 미국의 정책 방향과 기초를 감안하여 향후 강행규범화 되거나 의무의 내용을 구체화할 가능성이 있는 만큼 이에 대한 준비 역시 필요할 것으로 보인다.

3. 우리나라 현황 진단 및 대응 방향

가. 현황 진단

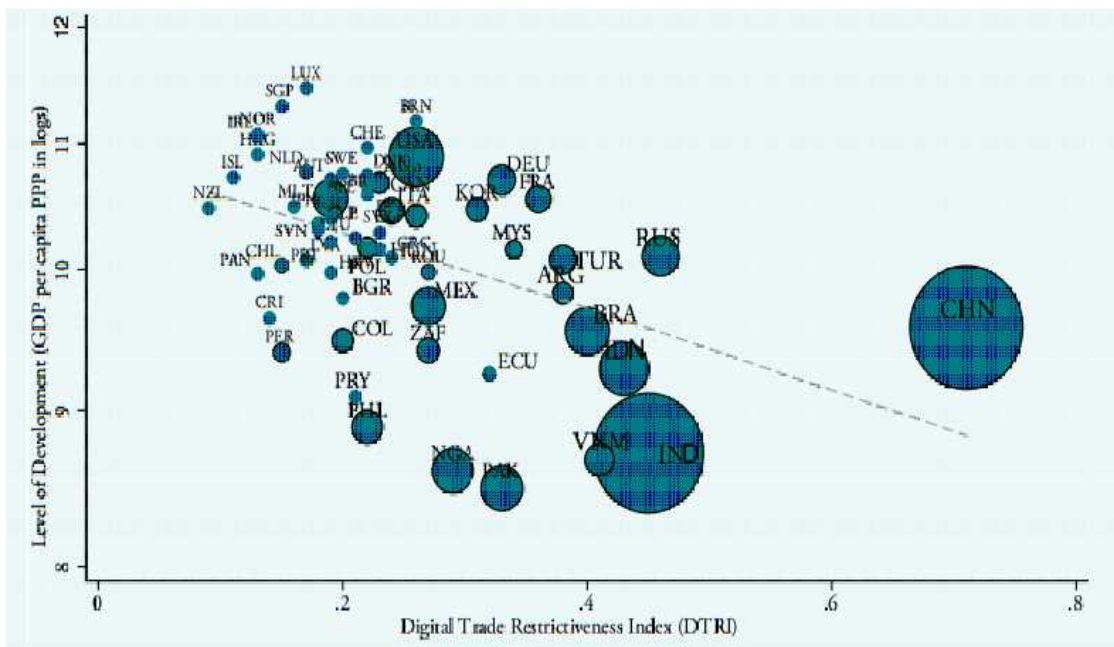
유럽 국제정치경제센터(European Centre for International Political Economy; ECIPE)의 디지털 무역 평가 프로젝트(Digital Trade Estimates Project)에서 발표하는 디지털 무역 제한 지수(Digital Trade Restrictiveness Index, DTRI)에 따르면, 우리나라는 디지털 무역 제한 지수가 높은 국가군에 속한다. 우리나라보다 지수가 높은 국가는 중국(CHN), 러시아(RUS), 인도(IND), 베트남(VNM), 말레이시아(MYS), 브라질(TUR), 아르헨티나(ARG) 등이며, 선진국 중 우리보다 높은 점수를 받은 국가는 프랑스(FRA), 독일(DEU) 뿐이다.

그림 9. DTRI 지수



출처: ECIPE (2018)

그림 10. DTRI 지수와 경제발전 정도의 상관관계



출처: ECIPE (2018)

이는 향후 선진국 중심의 복수국간 데이터 관련 국제규범 발전 시 우리나라의 현재 법제도 개선을 수반하는 강력한 규범 등장이 예고되어 있음을 의미한다. TPP/CPTPP 규범을 기준으로 검토한다면 우리나라의 일부 법령 등에 대해 상대국에서 TPP/CPTPP 규범에 합치 여부에 대한 이의 제기 가능성이 있다.

(1) 국경간 데이터 이동

가장 대표적인 조항이 공간정보관리법의 지도정보 국외 반출 제한 조항이다. 동법 제16조 제1항은 “ 누구든지 국토교통부장관의 허가 없이 기본측량성과 중 지도등 또는 측량용 사진을 국외로 반출하여서는 아니 된다. 다만, 외국 정부와 기본측량성과를 서로 교환하는 등 대통령령으로 정하는 경우에는 그러하지 아니하다.” 라고 규정하고 있다. 같은조 제2항은 기본측량성과를 국외로 반출하여서는 안되는 사유를 규정하면서 동시에 단서를 통해 예외를 규정하고 있다.

미국은 USTR(2020)은 무역장벽보고서(National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers)를 통해 이에 대한 불만을 지속적으로 제기하고 있다³⁹⁾. USTR에 따르면, 우리나라의 지도정보 데이터 반출 제한 조치로 인하여 외국계 기업이 교통정보 및 네비게이션 서비스 등 서비스 분야에서 한국 기업과 동등한 여건에서 경쟁할 수 없다고 주장한다. USTR에 따르면, 한국은 이러한 유형의 규제를 도입하는 유일한 국가이며, 지도 데이터를 반출한 전례가 없는 등 제한적인 조치를 운용하고 있다는 점을 비판하고 있다. 미국은 우리나라가 동 조치를 유지하는 논거인 국가안보 관련 사항에 대해서도, 이미 고해상도의 지도가 무료로 다양한 서비스 공급자에 의해 이용 가능하도록 되어있다는 점에서 근거가 빈약하다고 지적하고 있다.

39) USTR. (2020). 2020 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers. p.320

한편, 개인정보보호법 제17조 제2항 본문은 “개인정보처리자는 제1항 제1호에 따른 동의를 받을 때에는 다음 각 호의 사항을 정보 주체에게 알려야 한다.” 라고 규정하고 있다. 반면, 2020년 2월 도입된 제39조의12 제3항은 각 호에서 개인정보 국외 제공·처리 위탁·보관 시 지켜야 할 요건들을 규정하고 있다. 또한 국외로 이전하려는 경우 같은 조 제4항에 의거한 보호조치를 실시하여야 한다. 제39조의12 제3항 제2호의 요건(개인정보 이전 국가, 일시 및 방법)과 보호조치 등 국내 이전 대비 강화된 규정이 적용되는 것으로 해석된다. 또한 제39조의11의 대리인 지정 역시 국내에 주소 또는 영업소가 없는 정보통신서비스 제공자 중 일정 매출액 이상의 기업에만 적용되는 조항이다.

USTR(2020)은 국내의 제3자에게 정보를 제공할 경우에 대비하여 국외의 제3자에게 정보를 제공할 경우 사업자가 준수하여야 할 요건을 엄격하게 규정함으로써 국내의 제3자를 차별하는 법률상 조치에 문제가 있다고 지적한다.⁴⁰⁾

이러한 법령들은 한미 FTA의 국경간 데이터의 자유로운 이동이 노력 조항으로 규정되어 있기에 미국의 문제 제기가 있더라도 어느 정도 용인되는 측면이 있었다. 하지만, 만약 동 규범이 향후 국제 규범 논의 과정에서 TPP/CPTPP와 같이 강행규범화되는 경우에는 통상 협정과의 불합치성 여부와 개선에 대해 논의하여야 하는 상황에 직면하게 될 것으로 예측된다.

(2) 데이터 설비 현지화

데이터 설비 현지화 금지에 대해 가장 옹호적인 입장인 미국은 우리나라의 법제도에 대한 불만을 지속 피력하고 있다.⁴¹⁾ 다만, 미국의

40) USTR. (2020). p.321

41) USTR. (2020). p.321

불만은 우리나라의 금융 관련 데이터설비 현지화 요건에 관련되어 있으며, 금융과 관련한 데이터 설비 현지화 요건은 디지털 무역 규범이 아닌 금융 규범에서 별도로 다루고 있는 점이기는 하다. 하지만, 최근 우리나라에서도 데이터 설비 현지화와 관련하여 일부 법제화 추진 움직임이 있는 만큼, 향후 입법시 문제점을 미국의 문제 제기를 통해 간접적으로 살펴보고자 한다. 미국은 전자지급 결제 서비스에 대한 데이터 설비 현지화에 대해 문제를 지적하며, 개인정보 보호를 위한 데이터 설비 현지화 조치들은 실제로 개인정보 보호에 기여하지 않으며, 현재 국제화된 네트워크와도 맞지 않는다는 비판을 제기하고 있다.

한편, 공공기관이 처리하는 개인정보는 현재까지의 논의 동향상 이러한 강화된 컴퓨팅 설비 현지화 금지 조치의 예외로 인정받을 것으로 보인다. USMCA 제19.2조 제3항은 당사국 보유·처리 정보 또는 이러한 정보와 관련된 조치를 적용 예외 사유로 규정하고 있다. USMCA 협상 당사국들 역시 자국의 상황을 고려한 조치로 해석된다. 일례로, USMCA 회원국인 캐나다의 경우도 일부 주(브리티시 콜럼비아, 노바스코티아)에서 주법으로 공공기관 처리 개인정보를 캐나다 영토 내 저장토록 규정하고 있다.⁴²⁾

USMCA에 규정된 것과 같이 정당한 공공목적의 예외가 인정되지 않는 방향으로 규범이 형성되어 나갈 경우 현재 일부에서 주장되고 있는 데이터 설비 현지화 조치들은 국제 통상규범에 부합하지 않는 조치가 될 것이다. 최근의 통상규범 논의 동향에는 이러한 강력한 규제 움직임 역시 있다는 점을 명확히 인식하고 긴밀히 정책 영향도를 모니터링해 나가야 할 것이다.

42) 이규엽, 조문희, 강준구, 강민지. (2018). p.81

나. 대응 방향: 디지털 무역 전반의 규범 제정

앞서 살펴보았듯이 디지털 재화의 전자적 전송을 상품의 틀에서 규율할 것인지(미국), 서비스의 틀에서 규율할 것인지(EU)에 대해서는 선진국 사이에서도 의견의 대립이 상당하다. 어떠한 입장도 완벽하지 않으며 이는 GATT와 GATS의 입법 체계상 차이점에도 기인하는 바가 크다. 따라서, 이러한 문제를 해결하기 위해서는 디지털 무역만을 별도로 관장하는 독립된 협정이 불가피할 것이다.

현재로서 어떠한 방향으로 규범이 형성될지를 논의하는 것은 시기상조이다. 국가간 입장 대립이 첨예하고 각국의 주장은 법적 논리보다는 국가별 이해관계에 기초한 경우가 많기 때문이다. 다만, 재화와 서비스의 이분법적인 접근을 고집할 가능성은 점차 낮아질 것으로 예측된다. 미국 혹은 EU가 해당 입장을 고집하더라도 어떠한 결론을 도출하기 위해서는 절충점을 찾는 것이 불가피하기 때문이다.

따라서, 우리나라도 협상에 주도적으로 참여하면서 수시로 진보해나가는 협상의 내용을 면밀히 살펴 우리나라의 정책 혹은 입법이 장기적 방향성에 부합하는지를 지속 검토해야 할 것이다.

Ⅲ. 보조금과 규제

1. 개관

4차 산업혁명의 대응 관련 빈번히 강조되는 것 중 하나는 플랫폼 선점이다. 산업에서 플랫폼이란 정보기술을 활용하여 생산, 소비, 수요 및 공급에 대한 정보를 매개하는 정보의 집약 공간이라 일컬을 수 있다. 전자상거래 혹은 배달 플랫폼을 사례로 든다면, 공급자들은 여러 개의 경쟁 플랫폼 중에서 이미 소비자들이 충분히 집적한 플랫폼에 집적하게 되며, 소비자들은 더 다양한 제품 혹은 서비스가 공급되는 플랫폼으로 집적함으로써 수요와 공급이 상호 작용을 통해 그 규모를 넓혀가는 현상이 발생하게 된다는 점이다. 수요가 있는 곳에 공급이 있고 공급이 있는 곳에 또 수요가 몰림으로써, 플랫폼 중 이미 상당한 점유율을 자랑하는 플랫폼일수록 향후 시장에서의 점유율이 더 높아지는 현상이 발생하는 것이다.

이러한 플랫폼 선점에 대응하기 위해 정부가 펼 수 있는 방법에는 여러 가지가 있다. 하나는 플랫폼을 만드는 기업을 직접적으로 보조하는 것이다. 금전적인 지원, 즉 보조금을 통해 지원하는 방식은 가장 전통적이면서 정부 입장에서 손쉽게 고려할 수 있는 대안이지만, 세계무역기구(WTO)의 보조금 협정 등을 감안할 때, 국제통상적 분쟁 가능성이 높은 방식 중 하나다. 이하의 전반부에서는 보조금의 의미, 효과, 그리고 최근 국제통상규범에서의 발전 방향을 살피고 이와 관련한 대응 방안을 모색할 것이다.

한편, 산업의 혁신성장에 있어 주목할 만한 점은 민간이 주도적으로 활동하면서도 정부가 이를 적절하게 지원하는 형태의 협업관계가 구축되어야 한다는 점이다. 또한, 정부가 보유하고 있는 데이터 등 혁신성장의 재료들을 민간과 적절히 공유하면서 파트너십을 구축하는 것 역시 중요한 과제라 할 수 있다. 따라서, 그간 도로, 에너지 등 인프라 측면에서 검토되던 정부-민간간 파트너십 (Public-Private Partnership;

PPP)을 디지털 및 데이터 인프라 구축 및 혁신성장의 정책적 전략으로 활용하는 방안 역시 연구할 필요가 있다. 또한, 보조금 관련 통상규범의 발전과 정부-민간간 파트너십에 미칠 영향도 함께 고려할 것이다.

한편, 두 번째로 정부가 고려할 수 있는 방식은 규제 환경을 기업의 경쟁을 촉진하면서도 기업의 활동을 보장하는 방식으로 조성해 나가는 것이다. 이를 위해서는 최근 논의되는 디지털 경제, 그리고 규제 관련 통상규범을 살피고, 그 대응방안을 논의해볼 것이다.

2. 보조금

가. 경제학적 연구

(1) 미시경제적 연구: 연구개발 보조금을 중심으로

연구개발 촉진 보조금 (R&D 보조금)이 실제 민간의 R&D 활동 및 지출을 촉진하는지 역시 학계의 쟁점이다. David, Hall, and Tolle (2000) 등 일부의 연구는 정부의 R&D 보조가 민간의 계획된 지출 중 일부를 구축(crowd-out) 혹은 대체(substitute)하지만, 전체적인 효과는 긍정적인 것으로 보았다.

하지만 이러한 연구는 R&D를 기계획중인 민간 기업일수록 R&D 예산 사업을 신청할 가능성이 높다는 점을 간과한 것이다. 따라서, 이러한 점을 고려한 후행 연구 (Carboni, 2011; Czarnitzki and Hussinger, 2004; Hussinger, 2008) 등은 공통적으로 대체 효과는 미미하며 정부의 보조는 실제 연구개발 활동의 증가로 귀결된다는 점을 보이고 있다. Zuniga-Vicente, Alonso-Borrego, Forcadell, and Galan (2012)⁴³⁾는 118개의 보조금 관련 논문의 결과를 정리하고 대체효과는 미미

43) Zuniga-Vicente, J. A., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F. J., & Galan, J. I. (2012).

하다고 결론지었다. 이들에 따르면, 80% 이상의 연구는 대체효과가 없음을 보이고 있으며, 20%에 해당하는 연구는 대체효과의 존재를 인정하지만, 순효과가 음(-)이라고 단정짓는 연구는 더욱 소수에 불과하다.

보조금의 수혜자, 지급 방식도 보조금의 성과에 영향을 미치는 중요 요소이다. 먼저, 수혜자와 관련, 중소기업에 대한 보조금이 대기업에 대한 보조금보다 효과가 높다는 상당수 연구가 있다. 일례로 독일의 보조금 사례를 연구한 Alecke, Mitze, Reinkowski, and Untiedt (2011)⁴⁴에 따르면, 10인 이하의 기업 (micro firms)을 대상으로 하는 보조금이 가장 효과적이었던 것으로 나타났다. 이는 중소기업일수록 자금조달의 제약 (financial constraints)에 직면할 가능성이 높고, R&D 투자에 간헐적이고 비정기적으로만 참여할 가능성이 높기 때문이다. 본 보고서에서 자세히 언급하지는 않겠으나, 최근 TPP 등 새로운 통상협정에서 중소기업 (SMEs)에 대하여 관심을 갖고 비록 선언적이지만 새로운 규범들을 다수 도입하는 것 역시 이러한 연구들과 일맥상통한다고 이해할 수 있다.

한편 지급방식 관련, 직접 보조금이 조세지출 (tax credit)보다 유용하다는 연구 결과가 있다.⁴⁵ 이러한 연구는 대부분 기업이 금융제약에 직면한 경우를 상정하고 있다. 한편, 많은 경우 정부는 민간 기업과 정보의 비대칭성 문제를 갖고 있으므로, 조세 지출은 이러한 상황에서 유용한 대안이 될 수 있다. 후술하겠지만, 통상 규범 측면에서 현재의 통상 규범은 직접 보조금과 조세 지출간 구별을 두지 않고 있

Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 2(1), pp.36-67.

44) Alecke, B., Mitze, T., Reinkowski, J., & Untiedt, G. (2011). Does firm size make a difference? Analysing the effectiveness of R&D subsidies in East Germany. *German Economic Review*, 1(2), pp.174-195.

45) Haegeland, T., & Moen, J. (2007). The relationship between the Norwegian R&D tax credit scheme and other innovation policy instruments. *Statistics Norway*, 2007/45.

다. 이는 이러한 양가적 특성이 반영된 것으로 보인다. 다만, 지급보증(loan guarantee)의 경우 최근 통상규범에서 보다 엄격한 규범 적용을 요구받고 있는 것으로 나타나는데, 지급보증의 시장 왜곡 효과에 관한 측면이 부각된 것으로 보인다. 이는 통상규범 관련 논의에서 자세히 논의할 것이다.

(2) 거시경제적 연구: 특정성 있는 보조금을 중심으로

보조금 관련 통상규범의 발전을 예측하고 혁신성장을 촉진키 위한 대응 방안을 모색하기 전에, 최근 보조금 관련 통상규범 발전의 기초를 이루고 있는 경제학적 전제에 대해 살펴볼 필요가 있다. 이론 경제학에서 전제하는 완전경쟁시장에서 정부가 시장개입적 보조금을 지급할 경우 시장 왜곡효과가 발생하여 경제에 부정적인 영향을 미치게 된다.

하지만, 시장 실패가 있는 경우 보조금을 지급하거나 적절한 조세 정책을 취함으로써 긍정·부정적 외부 효과가 시장 가격 결정 메커니즘에 적절히 반영되도록 하여 경제의 효율성이 향상될 수 있다. 이론적으로 동태적 측면에서 보조금 지급은 경제성장을 촉진할 수도 있다. 보조금의 지급이 새로운 산업의 태동을 가로막는 시장 실패를 교정한다면 해당 산업 성장을 촉진하여 경제성장에 기여할 수 있는 것이다.

이러한 측면에서 우리 경제의 성장 경험은 매우 중요한 분석 자료가 될 것이다. 앞서 살펴 보았듯이 혁신 성장에 있어서도 전통 산업과 마찬가지로 경제학의 기본 원칙은 적용되기 때문에 한국의 경제성장 경험을 기초로 한 연구는 향후 산업정책 발전에 중요한 가르침을 줄 수 있기 때문이다. 또한, 우리의 경제성장 경험은 정태적 및 동태적 측면에서의 보조금의 효과와 최근 보조금 규범 발전의 전제를 이루고 있는 경제학적 전제들이 타당한지에 대한 하나의 유용한 사례 연구가 될 수 있기 때문이다. 아울러, 우리나라의 독특한 경제성장 경험에 대한 연구는 이러한 경험 연구에 더하여 한국의 상황에 맞는 정책 수립

에 기여할 수도 있다고 평가된다.

보조금을 비롯한 정부의 산업 지원 정책이 우리 경제 성장에 미쳐왔던 영향에 대해서는 많은 학자들의 선행 연구가 있다. Amsden (1989)⁴⁶⁾은 경제성장을 이루었던 국가들은 세 유형으로 분류하면서 창조(invention)를 통해 성장한 첫 번째 성장 군(群), 혁신(innovation)을 통해 성장한 두 번째 군, 학습(learning)을 통해 성장한 세 번째 군으로 분류하였다. Amsden은 한국과 같은 세 번째 군의 국가들은 국가의 산업 정책적 보조가 없었다면 성장할 수 없었을 것이라 진단하면서, 직접적인 산업보조금 외에도 이자율, 환율 등에 대한 광범위한 개입을 통해 “이윤 창출이 가능한 투자기회 (profitable investment opportunities)” 을 제공했다고 평가하였다⁴⁷⁾. Amsden은 이를 “상대 가격에 대한 의도적 왜곡(set relative prices deliberately wrong)” 한 것으로 평가하였다.⁴⁸⁾

Rodrik (1995)은 수출주도 성장의 입장에서 공공투자과 조세 및 신용 보조, 정부의 산업정책 지침이 한국의 경제성장에 주요한 영향을 미쳤다고 평가하였다.⁴⁹⁾ Rodrik에 따르면, 광범위한 조정 실패(coordination failure)가 한국에 존재하고 있었다. 조정 실패란 개별적 투자 기회는 낮은 수익률을 나타내지만, 만일 투자가 함께 이루어진다면 높은 수익률을 거둘 수 있는 경우 조정 행위가 없으면 투자가 일어나지 않는 현상을 의미한다.

46) Amsden, A. H., (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press, chapter.1, “Industrializing through Learning“

47) Amsden, (1989). 상동. pp.13-14

48) Amsden (1989), 상동

49) Rodrik, D.. (1995) “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich,” *Economic Policy*, pp.55~97

Rodrik은 한국의 조정 실패에 대한 대응 문제는 현대 산업(제조업, modern sector)과 특별 투입요소(specialized input)간 조정에서 나타났다고 진단한다. 특별 투입요소란 특별한 노동 기술, 중간재 및 자본재를 포괄하는 용어로 사용되었으며, 특별 투입요소 자체도 이윤을 창출할 수 있는 기회가 되고 현대 산업분야 역시 이윤 창출의 잠재력이 있으나, 동시에 생산되지 않으면 낮은 이윤만을 나타내기 때문에 투자가 충분히 이루어지지 않는다는 것이다. 한국 정부는 조세 감면, 신용보조 등 각종 보조금 정책은 물론, 행정지도와 직접 공공투자를 통해 상당량의 자원이 현대 산업 분야로 이동할 수 있도록 하였으며, 조정 실패를 극복하였다는 것이 Rodrik의 입장이다.

반면, Bhagwati (1999)는 Amsden의 주장에 대해 반박하는 입장이다. Bhagwati는 한국보다 직접적 산업 개입의 정도가 덜하였던 홍콩, 싱가포르, 타이완의 사례를 제시하였다. 이들 국가들이 한국에 비해 보다 빠른 속도로 성장하였음을 지적⁵⁰⁾하면서, 정부의 개입이 한국의 경제성장에 긍정적인 영향을 주었다고 단언하기는 어렵다고 주장하였다. Bhagwati는 대외 지향성(outward orientation)이 수출 확대를 가져와 한국 및 동아시아 국가들의 경제성장을 이끌었다고 하였다.

Dollar and Sokoloff (1990)⁵¹⁾의 연구도 한국의 특정 산업 지원 정책이 총요소생산성(Total Factor Productivity, TFP) 향상에 긍정적인 영향을 준 분야도 있지만 그 정도의 차이가 크고, 오히려 집중 지원 대상이 아니었던 섬유 등 산업이 매우 높은 수준의 TFP 향상을 보였던 점을 지적하면서, 특정 산업을 겨냥한 보조금 정책의 성과에는 의

50) Bhagwati, J.. (1999). "The 'Miracle' That Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective," in Thorbecke and Wan (eds.), *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*, Boston: Kluwer Academic Publishers, p.29

51) Dollar, D. and Sokoloff, K.. (1990). "Patterns of productivity growth in South Korean manufacturing industries, 1963-1979". *Journal of Development Economics*, vol.33, issue 2, pp.309-327

문을 제기하였다.

세계은행(World Bank, 1993)은 기본적으로 정부의 개입은 시장 왜곡적 효과를 가져온다는 입장을 고수하면서도, 효과적인 관료제와 상황에 대한 유연한 대응을 실시해 왔던 아시아의 네 마리 호랑이(East Asian four tigers) 국가들의 경우에는 정부의 경제에 대한 선택적 개입이 효과를 가져왔다고 주장한다. 그러면서도, 개별 구체적인 산업정책에 대한 효과성에 대해서는 의문을 제기하였다. 세계은행은 같은 보고서에서 한국, 일본, 대만의 생산성 향상은 괄목할 만한 수준이지만, 진흥된 산업 영역(promoted sector)가 항상 더 많이 성장했던 것은 아니라는 평가를 내렸다.⁵²⁾ 특히, 한국의 경우 중화학공업에 대한 상당한 투자가 있었지만 1988년까지 섬유업 등 경공업이 국제적으로 비교우위에 있는 산업으로 남아있었다는 점을 지적하고 있다.⁵³⁾ 또한, 강력한 지원을 받은 산업인 화학산업은 국제 평균수준에 불과했으며, 금속 및 기계 산업은 매우 점진적 수준의 개선만 이루어졌다는 점 역시 지적하고 있다.⁵⁴⁾

Yoo (1997⁵⁵⁾, 2012)⁵⁶⁾는 기존의 연구와는 달리 한국의 선택적 산업 지원이 오히려 부정적 효과를 가져왔다는 점에 주목하고 있다. 동 연구는 1970~80년대의 한국의 중화학공업 진흥 정책을 분석하였다. 동 연구에 따르면 중화학 공업 진흥정책은 특정 산업영역에 대해 배타적

52) World Bank. (1993). “*The East Asian Miracle*”, Washington, D.C.: The World Bank p.312

53) World Bank. (1993). 상동. p.312-313

54) World Bank. (1993). 상동. p.313

55) Yoo, J., (1997). “Neoclassical versus Revisionist View of Korean Economic Growth,” *Development Discussion Paper No.588*, Harvard Institute for International Development, Harvard University

56) Yoo, J., (2012). “Myth about the Korea’s Rapid Economic Growth,” in Choi (ed.), *Institutional Economics and National Competitiveness*, New York: Routledge

인 지원을 펴는 정책으로서, 이러한 정책 운용 방식이 자원 배분의 왜곡을 가져와 당시 비교우위를 가지고 있었던 경공업의 수출 감소를 가져오고, 제2차 오일쇼크에 따른 경제 충격을 심화시켰다는 분석을 하였다. 동 연구자가 포함된 연구인 Stern, Kim, Perkins & Yoo (1995)의 연구는 한국과 경쟁국의 수출 경쟁력을 수출 점유율을 통해 비교하면서 위와 비슷한 결론을 내렸다.⁵⁷⁾

표 3. 한국의 세계 수출시장에서의 시장 점유율

연도	한 국		한국의 경쟁국 주2
	전세계 대비	OPEC 제외 전세계 대비 주1	
1970	0.296	0.315	3.682
1971	0.337	0.364	3.970
1972	0.431	0.465	4.257
1973	0.615	0.669	4.327
1974	0.578	0.690	4.101
1975	0.639	0.745	3.935
1976	0.854	1.007	4.493
1977	0.965	1.129	4.435
1978	1.059	1.206	4.658
1979	0.988	1.153	4.898
1980	0.937	1.121	5.183
1981	1.157	1.367	5.474
1982	1.271	1.461	5.540
1983	1.462	1.637	5.776
1984	1.654	1.826	6.442
1985	1.697	1.854	6.625
1986	1.749	1.856	6.611

출처: Stern, Kim, Perkins & Yoo (1995), p.83

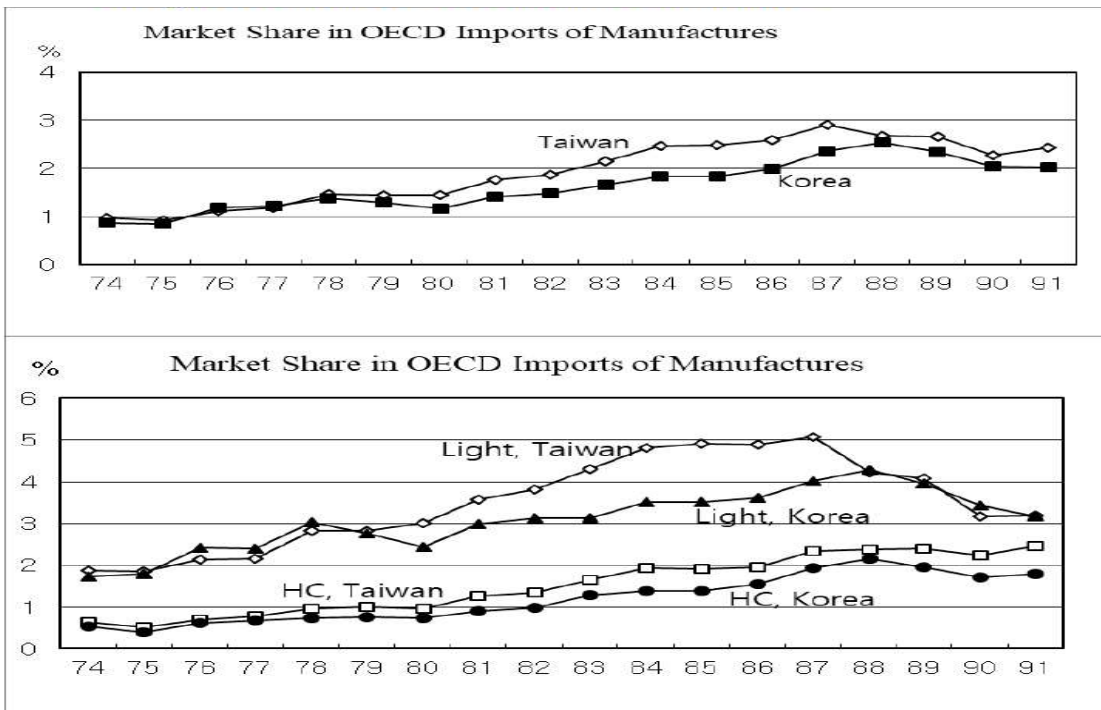
57) Stern, Perkins, Kim & Yoo. (1995). *Industrialization and State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive*, Cambridge: Harvard Institute for International Development, Ch. 4, "Overview"

주1: OPEC을 제외한 것은 두 차례에 걸친 오일 쇼크(oil shock)의 영향을 제거하기 위함임.

주2: 한국의 경쟁국 군(群)에는 홍콩, 이스라엘, 포르투갈, 스페인, 대만, 유고슬라비아가 포함됨. 이들 국가를 포함한 이유는 이들의 수출 상품구성(commodity composition)이 한국과 가장 유사한 것으로 평가되기 때문임.

또한, 유정호(1997)⁵⁸)는 OECD 국가들이 한국과 대만으로부터 수입한 공산품의 비율을 비교하면서, 한국과 대만의 점유율은 비슷하였다가 한국이 중화학공업 진흥책을 펼친 70년대 후반 이후 대만이 10년 이상 계속 OECD 역내 점유율에서 우위를 점하였다는 통계를 인용하면서, 이것이 중화학공업 육성정책의 자원배분 왜곡 효과에 기인한 것이라 평가하였다.

그림 11. 한국과 대만의 제조업 시장 점유율 비교
(OECD 국가의 한국산 및 대만산 수입 비중)



58) Yoo. (1997). 상동

출처: Yoo (1997), Neoclassical versus Revisionist View of Korean Economic Growth

이러한 평가에 대하여, 한국과 대만의 산업정책을 비교한 Chen (1999)의 논문을 특기할 만하다. 첸 역시, 한국과 대만의 공통점과 차이점을 지적하면서 대만의 보다 유연한 산업정책이 한국보다 높은 성과를 보였음을 지적하고 있다. 대만의 경우 산업정책을 통해 성과를 분분야도 있었고, 그렇지 않은 분야도 있었다. 혹은, 특이할 만한 산업정책적 지원이 없었음에도 불구하고 좋은 성과를 나타낸 분야도 있었다. 첸은 이러한 점을 들어 대만의 산업정책의 각 산업분야별 성장에 대한 긍정적 영향을 과도하게 평가해서는 안된다고 지적하고 있다.⁵⁹⁾

Chen이 산업정책적 지원을 통해 성과를 보았다고 제시한 산업분야는 아래와 같다. 철강 산업의 경우 철강 생산량에 따라 수입허가를 부여받았으며, 석유화학 산업의 경우 정부와 민간이 함께 참여하는 투자사업 (investment projects between public and private sector)이 활발히 이루어졌다. 전자 및 정보산업에 대해서는 연구개발(R&D)에 대한 정부 지원과 함께, 시범사업에 대한 투자, 교육훈련 지원, 인프라 및 토지 공급 등이 광범위하게 이루어졌다.

한편, 자동차 산업은 높은 관세 및 수량제한(quantitative protection)을 통한 보호, 정부 조달 시 국내부품 사용 요건(local content requirement) 등 강도 높은 보호정책을 펼쳤음에도 불구하고 산업적 성과는 좋지 않았다. 조선 산업의 경우도 1970년대 정부의 직접 지원에도 불구하고 성과가 좋지 못한 편에 속한다고 첸은 주장하고 있다. 오히려, 컴퓨터 제조업은 정부의 산업 정책적 지원이 없었음에도 불구하고 국제적으로 인정받는 산업군(群)으로 성장하였다.

59) Chen, P. (1999). "The Role of Industrial Policy in Taiwan's Development," in Thorbecke and Wan (eds.), *Taiwan's Development Experience: Lessons on Roles of Government and Market*, Boston: Kluwer Academic Publishers, p.246

한편, Chen에 따르면 한국과 대만은 인구밀도, 부족한 천연자원, 발전단계 등 많은 측면에서 비슷하지만 산업정책의 성격에서 가장 큰 차이가 있었다. 동인(同人)은 대만의 산업정책은 외견상 한국의 그것과 비슷하게 특정 영역에 대한 성장을 촉진하는 것처럼 보이지만, 실제로는 그 수혜 범위를 특정 산업영역에 국한되지 않고 다른 분야로 조속히 확산하였으며, 이에 따라 분야별 선별 지원에 따른 왜곡 효과가 최소화되었다는 점을 지적하였다.⁶⁰⁾

일례로, 대만 정부는 1982년에 미래 유망산업을 전략산업으로 지정하면서 이들 분야에 대해 저리(低利)의 장기융자를 제공하였다. 이러한 대출에 대한 접근은 곧 전략산업은 아니지만 중요하다고 간주된 산업 분야로 쉽게 확대되었으며, 미래 유망산업이 아닌 전통산업분야(섬유 등)는 오히려 전자산업에 비하여 보다 많은 대출을 확보하게 되었다. Scitovsky (1990)도 한국의 산업 정책은 보다 개입적이었다는 점을 지적하고 있어, Chen의 입장을 뒷받침 하는 것으로 보인다⁶¹⁾.

(다) 소결

상기 논문들을 종합적으로 비교해 보면 아래의 차이점을 발견할 수 있다. 먼저, 보조금의 긍정적인 효과에 대한 분석은 주로 동아시아의 고속성장 국가군인 한국, 대만, 일본, 싱가포르, 대만, 홍콩 등과 라틴아메리카 국가 등 여타 개발도상국들을 비교하는 과정에서 주창되었다. 반면, 보조금의 부정적 효과는 주로 이들 동아시아의 고속성장 국가군 사이의 성과를 비교하는 과정에서 부각되었다는 점이 가장 큰 차이점이라 할 것이다.

60) Chen. (1999). p.247

61) Scitovsky, T., (1990). "Economic Development in Taiwan and South Korea, 1965-1981" in Lau, Lawrence (ed.), *Models of Development*, San Francisco: International Center for Economic Growth, pp.127-171

경우에 따라서는 보조금 자체가 산업 성장에 긍정적인 동인이 될 수 있다. 특히, 시장이 완비되지 않은 초기의 산업 성장단계에서는 보조금 지급이 시장의 조정 실패(coordination failure) 문제를 극복하는 역할을 수행할 수 있다. 또한, 당장은 투자의 직접적 성과가 나타나지 않지만 한국의 자동차 산업 성장 경험에서 볼 수 있듯, 해당 산업에 대한 지원이 10년여의 시차를 두고 성과가 나타날 수도 있다. 또한, 연계 산업(예: 철강 등)에 대한 지원을 통해서도 해당 산업의 발전을 이룰 수 있다는 점 역시 간과하여서는 안 될 점이다.

다만, 동아시아 국가들 사이에서 성과의 차이가 나타났다는 점은 보조금의 대상을 어떻게 선정하고 그 혜택을 어떻게 확산해나갈지 등 운용 방식이 산업 및 경제 성과에 미치는 영향이 적지 않음을 의미한다. 즉, 특정 산업에 대한 직접적이면서도 배타적인 방식의 보조는 자원 배분의 왜곡을 가져올 수 있지만, 다양한 산업에 활용될 수 있는 기술에 대한 보조는 분야 간 자원 왜곡 효과를 최소화할 수 있다는 것이다.

또한, 앞서 살펴보았듯이, 특정 산업이 다른 산업과의 전후방 연계효과가 클 경우 시장 왜곡에 따른 부정적 효과보다 산업 성장에 따른 긍정적인 효과가 클 것이다. 이들 방법을 통해, 보조금에 따른 부정적인 효과는 최소화하면서 보조금의 긍정적인 효과는 보다 크게 할 수 있다. Chen이 설명한 대만의 경제성장 경험 역시 특정 산업분야에 대한 지원이 아니라 전반적 산업 인프라에 대한 대출 지원 등을 통해 기인한 바가 크다.

한편, 보조금은 무역 왜곡적 효과를 가져와 상대국의 시장 경쟁력을 약화시킨다는 분석이 있지만, 실제로 보조금이 반드시 상대국의 시장 경쟁력을 약화시키는지에 대해서 명확한 답이 제시되지 않았음 역시 고려해야 한다. 적어도 동아시아의 경험에 비추어 본다면, Yoo (2012) 등의 주장에 따르면 보조금을 통해 단기적으로 보조금 지급국

경제에 시장 왜곡 효과가 발생함으로서, 경쟁국이 단기적 이익을 확보하였던 경우도 있었던 것으로 확인되기 때문이다.

이러한 분석을 토대로 볼 때, 산업 보조금이 지급국의 경제에 직접적으로 긍정적인 영향을 미쳤는지는 쉽게 단언하기 어렵다. 상기 분석들이 특정 산업에 대하여 직접적으로 보조하는 정책이 부정적인 영향을 미쳤다고 단언하는 것은 아니지만, 그 긍정적 효과에 대해서 의문이 있다고 주장하고 있기 때문이다.

다만, 일부 논문들은 보조금뿐만 아니라 정부의 특정산업에 대한 지원 전반을 아울러 다룸으로써, 개별 보조금의 효과를 분리하여 고찰하는 데는 통계적 어려움이 있는 것 역시 사실이다. 또한, 이들 연구가 지적하는 성과의 차이가 적절한 지표를 활용하였는지에 대하여도 의문이 있다. 일국이 산업 정책을 떠나감에 있어서 단기적인 산업적 성과 역시 감안하지만, 정부 개입 중심의 산업 정책의 이론적 배경에는 중장기적 산업 경쟁력 확보라는 점 역시 감안되고 있기 때문이다. 따라서, 이상 소개한 연구 결과는 보조금이 시장 왜곡 효과가 있으며 이에 대하여는 적어도 단기적인 시장 왜곡 효과가 있다는 점에 대해 깊이 유념해야 한다는 선에서 이해하는 것이 타당할 것이다.

보조금 관련 통상규범의 발전 방향에 관하여 후술하겠지만, 보조금 규범의 발전은 이러한 경험적 연구의 결과와 방향성에서 일치하고 있다. 먼저, WTO에서 보조금 협정을 제정하면서 직접적인 산업에 대한 보조금은 제한하면서도 기술에 대한 보조금에는 유연한 접근을 취한 것도 이와 관련되었다고 할 수 있다.

또한, WTO는 조치가능 보조금의 경우 보조금 지급이 상대국 시장에 부정적 영향을 초래한다는 것을 입증할 경우에만 제소, 상계관세 부과 등 조치가 가능토록 규정하고 있는데 이 역시 단기적인 측면에서 보조금이 반드시 보조금 지급국의 무역 상대국에게 피해를 발생시키지는 않는다는 동태적 역학관계를 감안한 것으로 보인다.

대체적으로 현재의 보조금 규범 발전 방향은 이론 및 경험 경제학의 연구 성과에 대체로 기초한 것으로 평가된다. 즉, 최근 발전하는 보조금 규범에 대해 능동적이고 적극적으로 대응하는 것이야말로 4차 산업혁명을 촉진하는 방향의 통상측면의 전략이 될 수 있다고 평가된다.

따라서, 이하에서는 보조금이 가져올 수 있는 기회와 한계를 명확히 인식하면서 최근의 보조금 관련 통상규범이 어떠한 방향으로 발전해 나갈 것인지 각국의 제안서 및 주요 지역무역협정 등의 사례를 토대로 분석할 것이다. 이를 통해, 우리의 산업정책에 미칠 영향과 대응 방안에 대해 분석하고자 한다.

나. 통상법적 접근

(1) 기존 통상규범의 내용: WTO

보조금에 대해 보조금 지급국과 경쟁하는 국가 입장에서는 두 가지 측면에서 사안을 바라볼 수 있다. 첫 번째 측면은, 보조금 지급국이 보조금을 지급함으로써 인하여 재화의 가격이 하락할 경우 수입국은 별도의 비용 지불 없이 물가가 하락하는 효과를 거둘 수 있게 된다는 것이다. 두 번째 측면은, 보조금 지급국의 재화가 국내에 진입하는 경우 국내 생산자와 경쟁하게 됨으로써 국내 생산자의 경쟁력을 약화시키는 문제로 바라보는 것이다.

보조금과 관련한 기존의 통상규범인 WTO 보조금 및 상계조치 협정(WTO Agreement on Subsidies and Countervailing Measures(WTO SCM), WTO 보조금협정)은 이러한 두 가지 측면을 모두 담고 있다. WTO 보조금협정은 무역 투자에 직접 영향을 주는 보조금은 엄격히 규제하면서도, 많은 보조금에 대하여는 상대국에 부정적 영향을 주는

지 여부를 기준으로 협정 위반 여부를 판단함으로써, 보조금 지급국과 경쟁하는 국가가 자국의 상황을 따져 보조금 지급 행위에 대해 쟁송할 수 있도록 규정하고 있다. 즉, 보조금 자체가 상대국에 미치는 효과가 양면적이기 때문에 보조금 자체를 금지하는 것이 아니라 보조금에 의한 부정적 효과에 대하여 쟁송하거나 조치하도록 하는 것이다.

하지만, 많은 국가들은 실무적으로 타국이 지급하는 보조금을 자국 산업 경쟁력을 약화시키는 요인으로 간주하고 있다. 보조금에 대한 조치 방법 중 하나인 상계관세 부과 건수를 보면, WTO 출범의 해인 1995년 이후 증감을 반복하고 있으며 1998년부터 2000년 중 한 차례 정점을 기록한 이후 잠잠한 추세를 보이다가, 2013년 이후에는 매년 30건 이상의 상계관세가 부과되는 등 평균적으로 이전 기간보다 높은 부과 건수를 기록하고 있다.

특히, 미국의 상계관세 부과 건수는 2013년 이후 매년 평균적으로 50% 내외를 기록하고 있으며, 전체 기간을 고려하더라도 총 604건의 전세계 상계관세 부과 중 277건을 미국이 차지하고 있는 등 미국은 상대국의 보조금 지급을 상당히 부정적으로 바라보고 있는 대표적인 국가이다. 이에, 현재 보조금에 대한 국제통상 규범의 논의도 미국이 주도하고 있는 상황이다. 다른 상계관세 다수 부과국인 호주, 캐나다, 유럽연합 등이 논의에 적극 참여하고 있다. 공교롭게도 호주, 캐나다는 미국이 주도한 TPP에 참여한 국가이며, 다른 TPP 회원국인 일본은 상계관세를 다수 부과하는 국가는 아니지만 2018년 5월 미국, 유럽연합과 함께 보조금 규범 강화에 합의하는 등 역시 보조금 논의에 적극 참여하고 있다.

표 4. WTO 회원국의 상계관세 부과 조치 현황

	95-97	98-00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	계 ¹
호	1	1		1	3			1		2	1	1	2	2	1	2	2	8		3		37
캐	3	7	1		1	4	1	2	1	3	1	1	2	6	4	12	3	2	11	4	3	73
EU	5	27	6	3	1		3	1		2	6	3	4	6	5	2	2	1	2	2	5	87
일	11					1																1
미	33	30	18	4	5	3	2	3	7	6	14	3	9	5	19	18	23	16	24	24	17	277
세계	10	84	27	9	15	8	6	8	11	16	28	9	25	23	33	45	31	34	41	55	36	604

자료: WTO (https://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm)

주1: 계는 1995년부터 2020년 상반기까지 포함한 수치임

따라서, 보조금과 관련하여 기존의 통상규범인 WTO의 규범을 먼저 살펴보고자 한다. WTO 보조금 협정의 개별 협정문에 대하여서는 이미 각종 논문 및 연구 보고서를 통해 충분한 정보가 제공되어 있다. 따라서, WTO 보조금 협정의 각 조항을 순서대로 나열하기보다는, 협정문을 구조화된 차원에서 이해하고 향후 통상규범 발전을 예측하는데 필수적인 요소를 중심으로 접근하고자 한다.

WTO 보조금 협정은 보조금의 요건을 아래와 같이 규정한다. 1) 정부 혹은 회원국 영토 내의 공적 기구(public body)에 의해 2) 지급되는 금전적 기여(financial contribution)와 3) 이에 의하여 공여되는 혜택(a benefit is thereby conferred)을 요건으로 한다.

금전적 기여란, 정부에 의한 직접적 금전의 이전(direct transfer

of funds)뿐만 아니라 잠재적인 직접 자금 및 채무의 이전(예; 대출 보증)을 포함하는 개념이다. 또한, 조세 감면 등을 통해 정부 수입을 포기하는 것, 정부가 일반적인 인프라를 제외하고 상품 혹은 서비스를 제공하거나 상품을 구입하는 행위, 민간 기구(private body)을 지시하거나 위임하여 상기의 행위를 하도록 하는 사실상 정부의 행위 역시 포함된다.

혜택이란 수혜자에 대한 이득을 말한다. WTO 상소기구의 Canada-Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft 사례(DS 70, para 154)⁶²⁾에서 상소기구는 금전적 기여를 다룬 보조금 협정 1.1(a)와 혜택을 다룬 1.1(b)의 해석을 분리하면서, 혜택을 다루는 보조금 협정 1.1(b)는 수혜자(recipient)에 대한 것으로 정부에 의한 “금전적 기여”를 다루는 보조금 협정 1.1(a)와는 다르다고 판시하였다. 또한, 같은 사건에서 혜택의 존재는 수혜자가 시장에서 받을 수 있었던 것을 기준으로 시장 상황과의 비교 속에서 결정된다고도 명시하였다.⁶³⁾ (para 157)

WTO 보조금 협정은 특정성(specificity)이 있는 보조금에 대해서만 중점적으로 규율하고 있다. 이 특정성의 개념이 현재 보조금 규범의 발전과 관련하여 중점적으로 다루어지는 만큼 동 개념에 대해 간략히 짚고 넘어가고자 한다. 특정성은 법률적(de jure) 특정성 뿐만 아니라, 사실상(de facto) 특정성을 포함하는 개념이다. 특정성은 기업(enterprise), 산업(industry), 그리고 지역(regional)에 대한 특정성을 포함한다. 구체적으로, 지역 특정성이란 영토 내의 특정 지역의 생산자를 보조하는 것을 말한다.

WTO 보조금 협정에서 보조금은 크게 세 가지로 나뉜다. 하나는 금지 보조금(prohibited subsidies)으로 적색 보조금(red light subsidies)라

62) WTO. (14 Aug, 2000). Canada - Measures Affecting the Export of Civilian Aircraft. (WT/DS70/15) para.154

63) WTO. 상동. para.157

고도 불린다. 다른 하나는 상계가능 보조금(actionable subsidies)으로, 황색 보조금(amber light subsidies)라고도 불린다. 나머지 하나는 허용 보조금(non-actionable subsidies)로서, 청색 보조금(green light subsidies)라 불린다. 허용보조금은 연구 활동에 대한 지원, 낙후지역 개발 및 새로운 환경 요건을 위한 기존 설비의 적응 지원 등을 포함하나, 동 보조금에 대한 보조금 협정의 조항은 1999년 12월 31일 만료되었다.

WTO 보조금 협정의 보조금 금지 체계를 보면, 무역 투자에 대한 영향이 가장 중요한 영향으로 고려되고 있는 점을 알 수 있다. 이는 후술할 보조금 규범의 발전 방향과도 관련되는 것으로 주목할 필요가 있다. 이러한 일환에서, 금지보조금으로는 가장 무역 투자에 직접적이면서도 부정적인 영향을 주는 보조금인 “수출 보조금(export subsidies)” 및 “수입대체 보조금(import substitution subsidies)”이 포함되었다.

금지보조금에 대해서는 WTO 차원에서 강한 제재가 적용된다. 1) 수입 당사국뿐만 아니라 모든 회원국이 금지보조금에 대해 문제를 제기할 수 있고, 2) 분쟁해결 절차도 간소화되어 적용된다. 3) 또한, 상설 전문가 그룹(Permanent Group of Experts, PGE)이 분쟁해결 패널을 지원하게 된다. 4) 금지보조금에 대해서는 보조금 지급국(피소국)의 보상(compensation) 역시 허용되지 않으며, 오직 조치 철회만이 가능하다. 5) 보조금 지급국이 미조치시에는 분쟁해결기구(Dispute Settlement Body, DSB)가 이에 대해 적절한 대항조치(appropriate countermeasures)를 취할 수 있도록 허용하고 있다.

한편, 상계가능 보조금은 금지보조금보다는 무역 투자에 대한 영향이 덜 직접적이며 보다 심도있는 검토가 필요한 내용의 보조금들을 포함하고 있다. 따라서, 다른 회원국의 이익에 부정적 영향(adverse effects to the interests of another Member)을 미친 경우에만 보조금에 대한 문제제기가 가능토록 규정하고 있다. 부정적 영향은 그 다른 회원국의 국내 산업에 대한 피해(injury), GATT 1994에 의한 혜택을 직

간접적으로 무효화 혹은 침해하는 조치, 다른 회원국의 이해에 대한 심각한 저해 등을 포함한다.

상계가능 보조금의 무역투자에 대한 관련성은 부정적 영향에 대한 검토를 필요로 하기에, WTO 차원의 분쟁해결 시, 금지보조금 대비 복잡한 절차가 적용된다. WTO차원에서의 협의(consultation) 요청은 보조금과 부정적 영향에 대한 증거를 포함해야 하며, 분쟁해결 절차도 간소화되지 않고 특정한 절차가 적용된다. 보조금 지급국은 보조금의 철회 외에도 부정적 효과를 제거할 수 있는 적절한 조치를 취할 수 있도록 허용되는 것 역시 금지보조금과의 차이이다.

보조금에 대한 조치는 두 가지 트랙으로 구분할 수 있는데, 하나는 WTO 보조금 협정상 다자적 트랙을 사용하는 방법 (보조금 협정 II, III장)과 개별 국가의 상계관세 부과 조치 (보조금 협정 V장)으로 나눌 수 있다.

먼저, 다자적 트랙을 살펴 보면, 일국이 WTO의 금지 보조금 (prohibited subsidy) 혹은 조치가능 보조금(actionable subsidy)을 지급하여 부정적 영향이 발생할 경우 이를 WTO의 분쟁해결기구에 제소할 수 있다. 제소 요건과 기준 등은 앞서 살펴본 바와 같다. 한편, 개별 국가의 상계관세 부과 조치는 WTO에서 규정한 요건에 따라 이루어지며 다자적 트랙에 의한 조치와 상계관세 조사 등 일방적 조치를 동시에 제기할 수는 있지만, 궁극적으로는 하나의 트랙에 의한 구제(remedy)가 채택되어야만 한다. (WTO 보조금 협정 35조)

다. 보조금 관련 통상규범의 발전 방향

최근의 보조금 관련 통상규범은 크게 보조금 지급 주체를 확장하고, 규제 대상 보조금의 범위를 확대하는 방향으로 발전하고 있다. 보조금 규제의 확대에는 개발도상국의 국영기업이 정부의 지원을 통해 국제 무역투자 환경을 교란하고 있다는 선진국들의 인식에서 출발한

점도 크다.

TPP 타결 이후인 2018년 5월, 미국, EU, 일본의 통상담당 장관급 인사가 모여 보조금 정책과 국영기업을 규율하는 새로운 통상규범을 마련하자고 합의한 것은 이러한 점에서 특기할만하다.⁶⁴⁾ 이들의 합의는 사실상 미국에 의해 비시장경제(non-market economy)로 지정된 중국을 겨냥하고 있다는 평가가 많았다.⁶⁵⁾ 또한, 중국은 보조금, 국영기업으로 대표되는 국가 주도 경제 모델을 포기할 의사가 없다⁶⁶⁾는 점에서, 미국, EU, 일본의 조치는 이를 개별 국가간의 통상 분쟁이 아닌 국제 통상법제화하여 국제적인 문제로 격상시켜 논의하겠다는 취지로 풀이된다.

산업 보조금과 관련한 통상 문제를 국영기업으로 확장한 최초의 무역협정인 TPP/CPTPP는 하나의 지역무역협정에 불과하지만, 이러한 점에서 TPP/CPTPP에 포함된 규범은 향후 국제통상 논의 전반으로 확대될 가능성이 크다고 할 수 있다. 또한, USMCA의 국영기업 조항과 같이, 동 규범은 미국의 핵심 이익을 구성하고 있기 때문에 향후 다양한 통상협상에서 우리를 비롯한 타국에 동 규범의 수용을 요구할 가능성 역시 크다. 또한, 아직 구체화된 것은 아니지만 미국·EU·일본 공

64) Katz, S. (2018, November 9). How the U.S., the EU, and Japan Are Trying to Rein in China's State Capitalism. *Harvard Business Review*. Retrieved from <https://hbr.org/2018/11/how-the-u-s-the-eu-and-japan-are-trying-to-rein-in-china-s-state-capitalism>

65) Mavroidis, P. C., & Janow, M. E. (2017). Free Markets, State Involvement, and the WTO: Chinese State-Owned Enterprises in the Ring. *World Trade Review*. 16:4, pp. 571-581

66) Tang, F., (2019, July 13). China ignoring US demand for trade war reform by reinforcing state-directed economic model. *South China Morning Post*. Retrieved from; <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3018120/china-ignoring-us-demand-trade-war-reform-reinforcing-state>

동성명에서도 보조금 개혁 방안이 제시되었다.⁶⁷⁾ 공동성명 제안서는 국영기업에 국한하여 발전된 보조금 규범을 일반론적으로 확장하였다는 데 의의가 있다.

따라서, 우선 일반론적으로 접근한 공동성명 제안서의 내용을 살펴보기로 한다. 아울러, 현재 가장 구체화된 규범인 TPP/CPTPP 및 USMCA에서 도입된 국영기업(State Owned Enterprises: SOEs)에 대한 규범을 공동성명 제안서의 일반론과의 관계에서 중점적으로 살펴보기로 한다. TPP와 USCMA의 규범 자체에 대한 분석은 이미 여러 선행 논문에서 충분히 다루고 있기 때문에, 동 보고서에서는 기존 연구를 토대로 규범의 성격을 법적으로 분석하는 것에서 나아가 통상 협상이라는 측면에서 향후 동 규범이 어떻게 발전해 나갈지를 함께 분석하고자 한다.

(1) 산업 보조금의 발전 방향 (일반론) : 공동성명 제안서

(가) 금지보조금 목록 확대

수출 보조금과 수입대체 보조금으로만 국한되어 있던 WTO 보조금 협정에 네 가지 보조금을 추가하자는 제안이다. (제안서 제1호) 제안된 금지 보조금의 유형은 이하와 같다.

- “a) 무제한적 대출 보증(unlimited guarantees)
- b) 신뢰할 만한 구조조정 계획이 없음에도 지급 불능 혹은 부실 기업에 지급되는 보조금 (subsidies to an insolvent or ailing enterprise in the absence of a credible restructuring plan)
- c) 독립적인 상업적 주체로부터 장기 융·투자를 확보할 능력이

67) Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union. (14 January, 2020).

없는 기업으로서 공급 과잉 산업 내 있는 기업에 대한 보조금 (subsidies to enterprises unable to obtain long-term financing or investment from independent commercial sources operating in sectors or industries in overcapacity)

d) 일정 채무의 직접적 면제 (certain direct forgiveness of debt)“

특히, 대출보증, 채무면제 등은 WTO 보조금 협정 상에서 보조금의 개념에 속하나 금지보조금의 대상은 아니었기 때문에 이러한 지원은 상대국에 미치는 부정적 영향을 기준으로 판단되게 되었다. 동 제안서는 이러한 보조금 유형 중에서 특히 시장 왜곡 효과가 큰 보조금을 중심으로 규제를 강화하겠다는 취지로 해석된다. 특히, 이는 TPP/CPTPP에서 신규 도입된 상품을 국내외 공급 혹은 서비스를 국외 공급하는 국영기업에 대한 비상업적 지원 제한, USMCA의 비상업적 지원 제한의 일부 금지보조금화화도 연관되어 있는 것으로 보인다. 둘의 관계에 대해서는 TPP/CPTPP 및 USMCA 관련 부분에서 후술하기로 한다.

(나) 입증책임 전환

제안서는 유해한 효과(harmful effect)를 주는 보조금 중 일정 유형에 대해서는 입증 책임을 전환하자고 주장한다(제안서 제2조). 기존에는 보조금 지급국의 조치가 문제가 된다는 점에 대해 이의를 제기하는 측이 자국 시장에 부정적 영향이 발생하였다는 데 대한 입증 책임을 부담하였는데 “보조금에 의한 부정적 무역 혹은 생산능력 효과가 없으며 보조금이 투명하게 집행 (Members must demonstrate that there are no serious negative trade or capacity effects and that there is effective transparency about the subsidy in question)” 되었다는 데 대한 입증은 보조금 지급국이 부담토록 하자는 것이다. 제안서는 입증 책임 전환 대상 보조금의 유형을 크게 네 가지로 제시하면서도, 향후 논의를 거쳐 유형을 추가 및 구체화해 나갈 것임을 명시하였다.

- “a) 과도한 대규모 보조금 (excessively large subsidies)
- b) 경쟁력이 없는 기업을 성장시키고 시장 퇴출을 막는 보조금 (subsidies that prop up uncompetitive firms and prevent their exit from the market)
- c) 민간의 상업적 참여 없이 대규모 공급을 야기하는 보조금 (subsidies creating massive manufacturing capacity, without private commercial participation)
- d) 수출 목적의 동일 상품에 대비하여 국내 생산투입 재화의 가격을 낮추는 보조금 (subsidies that lower input prices domestically in comparison to prices of same goods when destined for export)“

입증 책임을 전환은 보조금 지급국에게 상당한 부담으로 작용하여 향후 각국이 실제로 보조금 지급을 결정하는 데 있어 중요한 영향을 미칠 것으로 판단된다. 특히, 입증 책임이 전환될 경우, 보조금에 대해 문제를 제기하는 국가는 상대국의 보조금 지급을 확인하게 되면 WTO 제소를 결정하는 것이 우월전략이 될 것으로 보인다. WTO 제소 증가와 이에 따른 피소국(보조금 지급국)의 사법 비용 증가 자체만으로도 보조금 지급을 망설이게 하는 요인이 될 것으로 예측된다.

(다) 심각한 손상

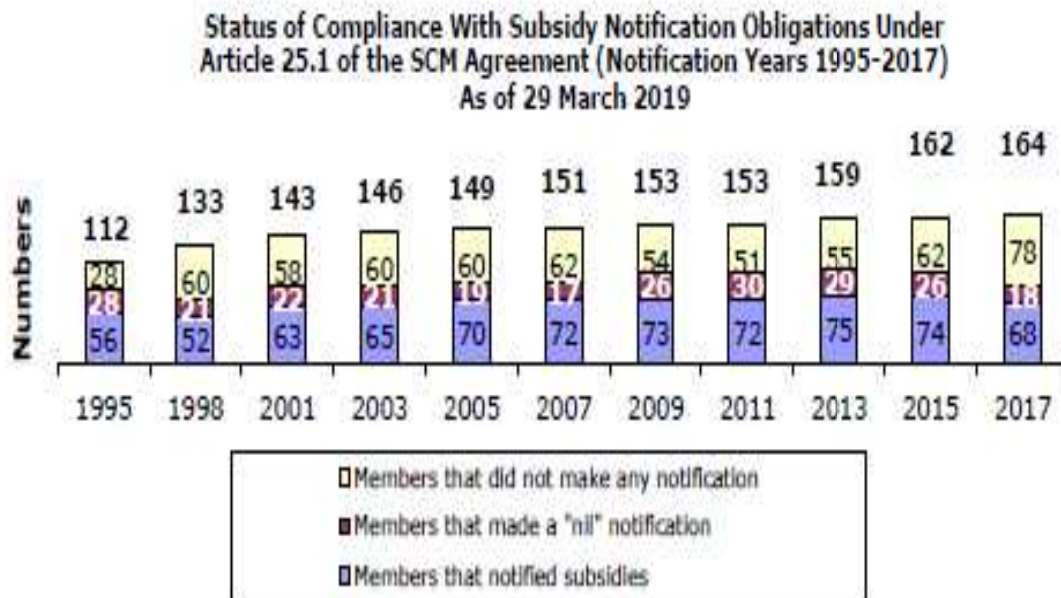
제안서는 WTO 보조금 협정상 조치가능 보조금(actionable subsidies)의 판단 기준인 심각한 손상의 범위에 ‘보조금이 상품 공급을 왜곡하는 경우(situations where the subsidy in question distorts capacity)’ 를 추가할 것을 제안하였다. 또한, 심각한 손상의 우려(threat)에 대한 정의 규정 보완 등 입법의 불비도 해결하자고 제안하였다.

(라) 투명성

제안서는 통보의무 불이행에 대한 제재 강화를 주장하고 있다. 보조금 지급국이 자국 보조금을 통보하지 않은 상황에서 다른 회원국이 지급국의 보조금을 통보하는 경우로서 보조금 지급국이 상당 기간 내에 관련 정보를 서면으로 제공하지 않을 경우 해당 보조금을 금지하자고 주장하고 있다. 이는 WTO 보조금 협정상 금지 보조금 유무임을 불문하고 적용되는 것으로서, 통보 의무를 불이행할 경우 보조금 지급 자체에 대해 강력히 제재한다는 의미이다.

실제로 WTO 투명성 규범의 불이행에 대한 지적은 상당한 수준이다. WTO 보조금 및 상계조치 위원회의 보고서⁶⁸⁾에 따르면, 보조금 의무 자체를 불이행하는 국가도 매년 50개국 이상이며, 통보 대상 보조금이 없다고 통보하는 국가도 20여 개국 내외이다.

그림 12. WTO 보조금 통보 의무 이행 현황 (1995-2017)



68) WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures. (29 March, 2019). Notification Provisions Under the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures. (G/SCM/W/546/Rev.10) p.3

출처: WTO Committee on Subsidies and Countervailing Measures. (29 March, 2019). (G/SCM/W/546/Rev.10)

다만, 이러한 투명성 규범 집행력 강화 필요성에도 불구하고 통보 의무를 불이행하고 일정 기간내 자료를 제출하지 아니하였다는 이유로 보조금 자체를 금지화하는 것에는 논란의 여지가 있어 보인다. 이러한 제재가 투명성 규범 집행력 강화를 위해 비례적으로 타당한지 여부는 추후 규범 발전 과정에서 중요한 논의점이 될 것으로 예상된다.

(마) 상계관세 부과시 보조금 혜택 산정 기준

제안서는 상계관세 부과시 기준 역시 구체화하자고 제안하였다. 상계관세 부과시 국내 가격을 사용하여야 하는지, 어떠한 요건 하에서 국외가격을 사용할 수 있는지 여부가 현행 WTO 보조금 협정하에서는 불분명하기 때문이다. 현재 미국은 중국을 비시장경제로 지정하였다.

미국은 중국 내 시장가격이 정부 개입으로 왜곡되었다고 보아 상계관세 부과시 보조금 혜택 기준으로 중국의 국내가격을 사용하지 않고 제3국의 가격을 활용하고 있다.⁶⁹⁾ 반면, US-Countervailing Measures (DS437) 사건에서 WTO 상소기구는 상계관세 부과국이 제3국 가격을 사용하려면, 보조금 지급국(중국)의 정부 개입이 어떻게 시장 가격을 왜곡하였는지를 제소국(미국)이 입증하여야 한다고 보았다.⁷⁰⁾

69) 이천기, 강민지. (2020). 미·EU·일 공동성명에 나타난 WTO 산업보조금 규제 강화 방향: 평가와 시사점. KIEP 오늘의 세계경제. 대외경제정책연구원. p.12

70) WTO. (15 November, 2019). United States - Countervailing Duty Measures on Certain Products from China. (WT/DS437/32).

제안서에서 국외가격 활용 기준을 구체화하자고 한 것은 WTO 상소기구의 결정에 불만을 갖고 있는 미국이 보조금 규범을 자국에 유리하게 이끌어나가려는 입장에서 출발한 것으로 판단된다. 사전에 국외가격 사용 가능 요건을 규정함으로써 상계관세 부과국의 입증 책임을 경감하고 보다 원활히 상계관세 등 일방적(unilateral) 조치를 취하려는 것이다. 하지만, 동 규범은 중국을 직접적이고 겨냥하였다는 점에서 향후 보조금 규범 협상에서 상당한 진동이 예상된다.

(바) 국영기업 포함

제안서는 WTO 보조금 협정의 적용 대상이 될 공공기관의 정의를 신설하고, 이에 국영기업이 분명히 포함되도록 규정하자는 입장이다. 다만, 제안서는 구체적인 국영기업 정의 및 기준을 제시하지는 않았다. 다만, TPP/CPTPP 및 USMCA에서 미국의 입장이 충분히 드러난 만큼 후술하게 될 국영기업 규범 발전방향에서 이를 논의할 것이다.

(2) 국영기업 규범 발전 방향 : TPP/CPTPP, USMCA

국영기업에 대한 정의는 WTO, OECD 등에서 다양하게 명시되었다. WTO 보조금협정은 국영기업을 명확하게 정의하지 않았고, GATT에서는 상품의 수출입을 담당하는 정부 혹은 비정부 기업으로 제한적으로 바라보았다.⁷¹⁾ OECD의 가이드라인(2015)⁷²⁾에 따르면 일국의 법령(national law)에 의해 기업으로 간주되며 국가가 소유권을 행사하

71) GATT. Article XVII

72) OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition. p.14

는 기업(corporate)으로 정의하였다. 이는 공동소유 및 파트너십, 유한 회사 (limited liability companies)를 포함하는 개념이다. 또한, 입법을 통해 설립된 회사도 그 목적과 행위가 상당수(largely) 경제적 특성을 띠고 있다면 국영기업으로 간주되어야 한다고 주장하고 있다.

TPP/CPTPP의 국영기업 개념은 이를 종합·발전시킨 것이다. 후술하겠지만, TPP와 USMCA에서의 국영기업 규범은, WTO 보조금협정의 회색지대로 남아있었던 국영기업을 통한 국가의 산업에 대한 지원을 포함하려는 취지로 도입된 것이다.⁷³⁾ 중국 등 개도국을 중심으로 국영기업을 통한 우회적인 시장 개입이 나타나는 등 문제에 대한 선진국 차원의 대응인 것이다.

미국, EU, 일본의 공동 제안서는 금지보조금의 대상 확대, 유해 보조금의 입증 책임 전환, 국영기업 대상 확대 등 보조금 관련 규범을 전반적으로 상향하는 데 목적이 있다. 반면, TPP/CPTPP, USMCA는 보조금 규범의 근본적인 개혁을 피한다기 보다는 WTO 보조금 협정상 공백으로 남아있는 국영기업에 대한 보조금 규범 영역을 규율하는 데 주로 목적이 있다. 따라서, 기존의 WTO 보조금 협정 틀을 어느 정도 유지하면서 국영 기업을 규율하기 위한 핀셋 개혁을 추구하였다고 이해할 수 있다.

물론, 동 규범은 학계와 국제기구의 실무분야에서 거론되던 논의를 종합하여 도입된 것이고, CPTPP와 USMCA의 발효 이후 집행실례가 많이 축적된 것은 아닌 만큼 아직 그 구체적 효과를 논의하기에는 이르다. 하지만, 향후 보조금 관련 국제통상규범의 발전 방향을 예측할 수 있는 주요한 도구인 점을 감안하여, 이하에서는 CPTPP와 USMCA 규범을 중점적으로 분석하기로 한다.

73) Matsushita, M., & Lim, C. L. (2019). Taming Leviathan as Merchant: Lingering Questions about the Practical Application of Trans-Pacific Partnership's State-Owned Enterprises Rules. *World Trade Review*, pp.2-3.

(가) 국영기업의 정의

TPP에서는 소유 및 운영형태를 기준으로 국영기업을 정의한다. TPP에서는 주로 상업적 활동에 종사하는 기업 중 이하의 셋 중 하나의 요건이라도 만족하는 경우 국영기업으로 간주한다. 국영기업은 정부가 (a) 직접적으로 50% 이상의 지분을 소유, (b) 50% 이상의 의결권 (voting rights)을 통제, (c) 이사회 (동등한 관리기구)의 임원 중 다수를 임명할 권리를 보유한 기업을 말한다.

USCMA에서는 TPP의 대부분 정의를 차용하면서 일부 쟁점에서만 차이를 보이고 있다. USMCA는 국영기업의 정의 중 “주로 상업적 활동에 종사” 하는 기업이라는 기본 전제는 유지하면서, 소유 및 지분에 관한 요건을 추가적으로 언급하고 있다.

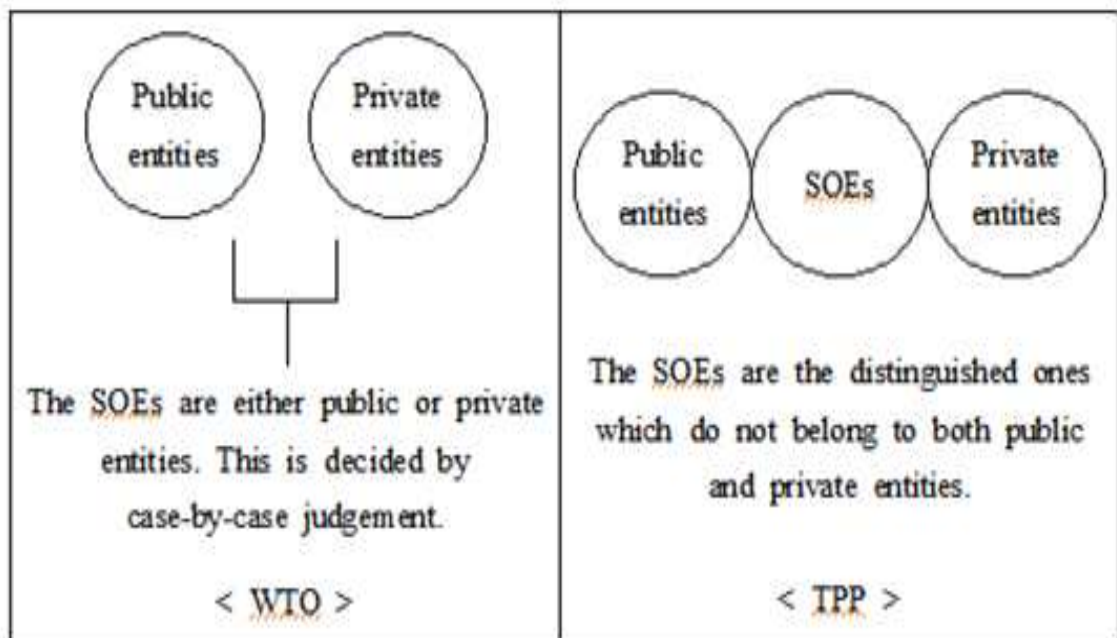
즉, TPP가 소유 및 지분에 관하여 세 가지 중 하나의 요건만 만족하면서 주로 상업적 활동에 종사하는 경우 국영기업으로 인정하였다면, USMCA는 소유 및 지분에 관하여 네 가지 중 하나의 요건만 만족하면서 주로 상업적 활동에 종사하는 경우 국영기업으로 인정하게 된다. USMCA에서 추가된 요건은 “정부가 소수지분 (indirect or minority ownership)을 통한 통제하는 경우” 이다.

TPP와 USMCA의 국영기업 정의는 OECD, WTO 등 논의를 종합 발전시킨 것이다. Borlini(2020)⁷⁴⁾는 TPP의 규범이 OECD의 경쟁중립성 (competitive neutrality) 개념을 구체화한 것으로 해석하고 있다. 하지만, TPP와 USMCA의 규범은 기존의 국제통상규범과는 중요한 점에서 차이를 보이고 있다. 특히, 50%라는 인위적인 기준을 설정하였다는 점이 특징적이다.

74) Borlini, L. (2020). When the Leviathan goes to the market: A critical evaluation of the rules governing state-owned enterprises in trade agreements, *Leiden Journal of International Law*, p.8

Kim (2017)⁷⁵⁾은 TPP의 규범은, WTO에서의 국영기업에 대한 모호한 정의 문제를 우회하기 위해, 공공기관 (public entities)과 사적기관 (private entities) 사이의 대안적 개념을 만들어낸 것으로 해석하고 있다. WTO에서는 소유권 그 자체가 국영기업인지 여부를 판단하는 충분 요건은 아니라고 해석하고 있고, WTO는 각 기관의 기업운영 양태와 환경에 대한 종합적인 분석을 통해서만 국영기업성 여부를 판단할 수 있다는 입장이다. WTO와 TPP의 국영기업 개념의 차이는 아래와 같이 도식화할 수 있다.

그림 13. WTO와 TPP의 국영기업 개념도 비교



주: 저자 작성.

TPP 그리고 USMCA에서 WTO와 다른 개념의 국영기업 개념을 도입한 것은 기존 WTO에서의 미국의 입장이 반영된 것으로 보인다.

75) Kim, M. (2017). Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements. *Harvard International Law Journal*. Vol. 58, No. 1, p.243

국제 무역투자 환경에서 중국 국영기업들의 활동이 급증함에 따라, 미국은 정부에 의한 지분 기준을 중요한 기준으로 간주하여 중국의 국영 기업을 제재하게 된다. 중국은 이러한 조치에 대해 WTO에 제소하였는데, 이는 United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China 사건(DS 379)이다. 동 건에서 WTO 상소기구(USC)는 단순한 지분 구조가 아니라 “정부 권한의 이양과 실제 권한을 행사하는지 여부”⁷⁶⁾라는 기준이 국영기업의 판단 기준이 되어야 함을 제시한 것이다.

중요한 것은, 50%라는 기준은 임의적인 것으로, 이론적 근거는 사실상 취약하다는 점이다. 또한, 50%라는 인위적 기준으로 인해 규범 적용의 사각지대(loophole)가 발생할 여지도 있다. 또한, 종종 간과되는 것이지만 “주로 상업적 활동에 종사” 한다는 기준 역시 논쟁을 일으킬 수 있는 대목이다. 우선, “주로(principally)”에 대한 기준이 모호하고, 이미 50% 기준 등으로 인해 사각지대(loophole)가 발생할 수 있는 정의에서 주로 상업적 활동에 종사한다는 추가적 기준으로 인해 사각지대가 추가적으로 발생할 수 있다는 문제 역시 있다. USMCA의 지분에 대한 새로운 요건, 즉, 소수 지분(minority ownership) 등에 관한 요건들은 이러한 loophole 문제를 해결하려는 시도로도 해석할 수 있다.

향후 국제 보조금규범의 발전에 있어서 국가기능의 확장된 형태로서 시장에서 유리한 환경에서 활동하는 국영기업의 행위를 규율하려는 시도는 TPP, USMCA의 규범을 논거로 향후 더욱 발전해나갈 수 있다. 구체적인 기준은 이들 협정과는 상이할 수 있지만, WTO의 모호한 기준을 구체화하려는 시도는 계속될 수 있으며 향후 국영기업의 정의 등 보조금 지급의 주체와 관련한 문제 역시 주목해야 할 문제이다.

76) WTO. (21 August, 2012). United States - Definitive Anti-Dumping and Countervailing Duties on Certain Products from China. (WT/DS379/12/Add.7)

(나) 국영기업의 의무

국영기업의 규범은 여러 가지가 있겠으나, TPP에서 대표적으로 언급되는 의무로는 비차별 대우 및 상업적 고려 (non-discriminatory treatment and commercial consideration), 비상업적 지원 (non-commercial assistance), 투명성(transparency) 등 세 가지의 의무로 요약될 수 있다. 이하에서는 각 의무에 대한 내용과 기존 의무와의 비교를 통한 향후 발전 방향을 분석해보기로 한다.

1) 비차별 대우 및 상업적 고려

비차별 대우는 상당히 많은 내용의 의무를 포함하는 개념이다. CPTPP에서는 비차별 대우를 명확히 정의한 규정은 없다. Yun (2016)은 비차별 대우를 “관련 시장에서 유사 상품, 서비스, 기업에 부여되는 것보다 불리하지 아니한 조건”을 부여할 것을 의미한다고 해석하고 있다.⁷⁷⁾ 비차별 대우 원칙에 있어, 상품 및 서비스의 구매와 판매를 구분한 점, 동 원칙을 투자에 대해서도 적용한 점 역시 특징적이다.

한편, TPP에서 상업적 고려는 “가격, 품질, 이용가능성, 시장성 (marketability), 교통, 매매(판매/구매)의 조건, 기타 연관 산업 혹은 비즈니스 분야에서 사적으로 소유된 기업이 통상 상업적으로 고려하는 요소들”을 고려하는 것을 의미한다.

비차별 대우와 상업적 고려를 해석하는 방식에 있어, 기존의 통상규범과 TPP는 차이가 있다. WTO는 비차별 대우와 상업적 고려 의무를 연결된 의무로 이해하면서 두 의무가 동시에 위반된 경우에만 “비차별 대우 및 상업적 고려”의 의무가 위반된 것으로 간주한다.

77) Yun (2016). An Analysis of the New Trade Regime for State-Owned Enterprises under the Trans-Pacific Partnership Agreement. Journal of East Asian Economic Integration Vol.20, No.1. pp.8-9

이 방식에서는 두 의무를 상호 보완적인 것으로 해석한다. 비차별 대우의 위반 여부를 조사할 때, 상업적 고려 위반 여부가 있는지를 해석하는 식이다. 한편, TPP에서는 이를 분리된 의무로서 이해하며, “비차별 대우” 혹은 “상업적 고려” 중 하나가 위반된 경우 “비차별 대우 및 상업적 고려” 의무가 위반되는 것으로 이해한다.⁷⁸⁾

비차별 대우 및 상업적 고려는 이미 수많은 논의를 거쳐온 의무이기 때문에 법적 기초는 명확하다고 할 수 있다. 다만, 기존의 다자적 통상규범과 다른 TPP의 해석 방식을 감안한다면, TPP 및 USMCA의 접근방식은 사실상 의무의 적용 범위를 넓히는 것으로 이해할 수 있다. 상업적 고려에 대해서는 Borlini (2020)가 지적하듯, 구체적이고 명확한 기준은 없다.⁷⁹⁾

이는 상업적 고려 의무에 대한 집행을 향후 어렵게 하는 점이다. 특히, TPP가 비차별 대우와 상업적 고려를 분리된 의무로 이해하면서 WTO와 같은 방식으로 상업적 고려 위반을 해석할 때 비차별 대우 의무가 있는지 여부를 조사하는 방식으로의 접근이 어렵기 때문에, 상업적 고려에 대한 집행은 더욱 어려워질 수 있다. 따라서, TPP와 USMCA의 접근방식이 향후 보조금 규범의 발전방향을 특징짓는다고 보기는 어려우며, 이러한 모호성 (obscurity) 문제를 어떻게 해결하는지가 향후 보조금 규범의 발전 방향을 결정짓는 주요한 열쇠가 될 것이다.

2) 비상업적 지원

TPP는 비상업적 지원에 대해 구체화한 최초의 통상 규범이다. TPP의 비상업적 지원은 정부의 소유 혹은 통제에 의해 국영기업에 대하여 제공되는 지원을 말한다. Yun (2016)에 따르면, WTO 보조금협정

78) Kim. (2017). p.253

79) Borlini. (2020). p.18

이 민간 기업에 대한 보조금을 주로 규율하는 협정이라면, TPP의 비상업적 지원은 이를 국영기업에 맞게 변형 규정하는 조항이라 해석할 수 있다.⁸⁰⁾

TPP는 비상업적 지원에 대해 구체적으로 나열하고 있으며, WTO 보조금 협정상 보조금의 개념과 비슷한 수준이다. 자금 공여, 부채 삭감, 상업적 기준보다 유리한 대출 및 대출 보증 등 금융지원을 비롯하여 상품 및 서비스를 상업적 기준보다 유리하게 제공하는 것을 포함한다.

또한 보조금협정의 “특정성(Specificity)” 개념을 상당수 차용하고 있다. TPP의 규범은 아래의 기준을 제시하고 있다. (a) 정부 또는 국영기업이 국영기업에 대한 지원을 제한적으로 명시, (b) 대부분의 지원을 국영기업이 사용토록 제공, (c) 지원의 과도하게 많은 부분이 국영기업에 제공, (d) 재량을 통해 국영기업을 우대하는 것이 그것이다. 보조금 협정에서는 (a)~(c)를 포함하고 있으며, (d)는 TPP에 새로 도입된 기준으로 이에 대해 구체적인 기준은 명시하고 있지 않다.

TPP의 경우, 비상업적 지원에 따른 부정적 영향 및 피해에 대한 기준 역시 WTO 보조금협정 및 반덤핑협정상 피해의 개념을 상당수 도입하고 있다. 따라서, 비상업적 지원의 큰 틀은 기존의 WTO 보조금협정 및 반덤핑협정상 개념을 국영기업에 대해 확대 적용한 것으로 해석할 수 있다. TPP에서의 부정적 영향의 구체적 내용은 아래 도표와 같다.

80) Yun. (2016). p.12

표 5. 비상업적 지원에 따른 부정적 영향의 대상 및 범위

규율 대상	부정적 영향의 범위
<p>상품의 생산 및 판매</p>	<p>(a) 자국 시장에서, 다른 회원국의 같은 종류 물품의 수입이나 국내 투자기업에 의해 생산되는 같은 종류 물품의 판매를 대체하거나 저해</p> <p>(b) 다른 회원국의 시장에서, 해당국에 투자한 기업에 의해 생산된 동종 물품의 판매 또는 여타 회원국의 같은 종류 물품 수입을 대체하거나 저해</p> <p>(c) 비회원국 시장에서, 여타 회원국의 같은 종류 물품 수입을 대체하거나 저해</p> <p>(d) 심각한 가격인하</p> <p>i) 자국 시장에서, 다른 회원국 같은 종류의 물품의 수입 가격 또는 국내로 투자한 기업에 의해 생산되는 같은 종류의 물품의 가격과 대비하여 심각한 가격인하 또는 심각한 가격인상 제한, 가격 억제 또는 판매 감소</p> <p>ii) 비회원국 시장에서, 다른 회원국의 같은 종류의 물품 수입가격과 비교하여 심각한 가격인하 또는 심각한 가격인상을 제한하거나, 가격을 억제하거나, 판매 감소</p>
<p>서비스 공급</p>	<p>(a) 다른 회원국 시장에서, 동 회원국 또는 여타 회원국의 동종 서비스를 대체 또는 저해</p> <p>(b) 다른 회원국의 시장에서, 동 회원국 또는 여타 회원국의 같은 종류의 서비스 가격 대비 심각한 가</p>

	격인하, 또는 심각한 가격인상 제한, 가격 억제 또는 판매 감소
--	-------------------------------------

주: TPP 협정문에 대하여 저자 직접 요약 (동 내용의 일부 표현은 한미 FTA 등 기존 협정의 번역을 최대한 참고)

위 협정문을 보면, TPP에서 기존의 통상협정과 달리 서비스와 투자에 대한 비상업적 지원을 규율하고 있다. 서비스 공급의 경우 국내 서비스에 대해서는 규율하지 않고 다른 회원국의 시장에서의 활동에 대해서만 규율하는 것 역시 특징적이다.

TPP에서 비상업적 지원을 통해 상대국에 부정적 효과 혹은 피해를 일으키지 않아야 한다고 규정하는 점을 볼 때, WTO의 조치가능 보조금과 성격이 유사하다고도 해석할 수 있다. 다만, 비상업적 지원이 비상업적 지원 규범을 위반함에 따라 발생하는 부정적 효과 및 피해에 대한 구제에 대해서는 명시하고 있지 않아 그 이행에 있어 불완전한 측면이 있다.

USMCA에서는 이러한 문제를 극복하기 위해, 비상업적 지원 자체를 부정적 효과 및 피해에 대한 산정 없이 금지되는 것으로 명시하였다. 금지되는 지원의 형태는 협정문에 구체적으로 열거되어 있다. 이는 WTO의 금지보조금과 유사한 방식의 규제로서, USMCA에서는 WTO는 물론, TPP와 비교하여서도 강력한 보조금에 대한 규제 방식을 도입한 것이 특징적이다. 이는 앞서 살펴본 것과 같이 보조금에 대하여 부정적 입장을 취하고 있는 미국의 입장이 반영된 것이다. USMCA에서 금지되는 비상업적 지원의 내용은 아래 도표와 같다.

표 6. USMCA에서 금지되는 비상업적 지원의 내용

<p>부정적 영향이나 피해 등과 관계없이 상품 (전기 제외) 생산 및 판매에 주로 관여하는 국영기업에 대한 지원</p> <p>(a) 국유기업이나 국영기업이 채무지급능력이 없는 국영기업에게 제공하는 채무보증</p> <p>(b) 합리적 기간 내 회생 가능성에 대한 신뢰할 만한 구조조정 계획 없이 도산하거나 도산 직전의 국영기업에게 정부·국영기업이 제공하는 비상업적 지원</p> <p>(c) 민간 투자자의 일반적 투자 기준에 부합하지 않는 상황에서 국영기업의 채무를 정부·국영기업의 지분으로 출자전환</p> <p>※ 정부는 (b), (c)의 비상업적 지원을 직·간접적으로 제공하지 않아야 하며, 간접 지원은 국영기업이 아닌 기업을 위임·지시를 통해 지원토록 하는 조치를 포함</p> <p>※ 국유기업과 국영기업은 직·간접적으로 (a), (b), (c)의 비상업적 지원을 제공하지 않도록 규정</p>
--

주: USMCA 협정문에 대하여 저자 직접 요약 (동 내용의 일부 표현은 한미 FTA 등 기존 협정의 번역을 최대한 참고)

USMCA의 금지보조금 범위는 미국·EU·일본의 공동제안서 내용과 유사한 측면이 있다. 물론 USMCA의 규범은 국영기업으로 한정된 것이고 공동제안서는 보조금 일반에 대한 것이기는 하지만, 둘 모두 공통적으로 부실기업에 대해 지속적으로 지급되는 보조금을 금지화하는 방향성에는 일치하고 있다.

미세한 차이점도 관측된다. USMCA는 상업적 기준에 부합하지

않는 출자전환에 대하여도 규제하고 있고, 공동제안서는 공급과잉 상황에서 독립적 상업적 재원으로부터의 자금 확보가 불가능한 기업에 대한 보조금 역시 금지화하자고 주장하고 있다. USMCA의 규정은 보조금의 지급 방식을 구체적으로 규제한 것으로서 협정 기술 방식의 문제인 것으로 보인다. 즉, 공동제안서에 동일한 문구가 포함되어 있지는 않으나, 향후 논의 과정에서 충분히 포함될 수 있는 문구로도 보인다. 한편, 공급과잉은 미국, EU, 일본이 공통적으로 우려하는 부분이고 최근 보다 중요성이 대두하고 있는 부분이기 때문에 이에 대한 규정을 명시한 것으로 보인다.

비상업적 지원 규범의 효과에 대해서는 다양한 의견이 제시되고 있다. 특히, Borlini (2020)는 서비스로의 규범 확대가 실제로 효과를 발휘할 수 있을지에 대해 회의적 시각을 표출하였다.⁸¹⁾ 동 논문은 충분하고도 다양한 법적 사례가 축적된 이후에만 그 효과를 논의할 수 있을 것이라 주장하였다. 이러한 주장은 CPTPP의 서비스 수출의 경우 비상업적 지원에 따른 부정적 효과가 발생할 때 이를 구제하기 위한 조치의 구체적인 내용이 규정되지 않았다는 점을 통해서도 뒷받침된다. 비상업적 지원에 대한 피해 구제에 대해서도 WTO의 피해에 대한 해석례를 따른다면, 위반 판정이 있고 이행기간이 도과한 시점부터 유사한 피해를 초래하지 않도록 하면 충분할 것이다. 물론, 동 협정문상이 것이 명확하지 않다. 향후 CPTPP의 집행례에 따라, 이행기간 혹은 분쟁해결 쟁송기간 중 특정 시점에 대한 피해를 구제할 책임이 발생할 여지도 있다.

하지만, 비상업적 지원이 완전히 새로운 개념인 것은 아니다. 이는 비상업적 지원 규범 그 자체의 해석에 대하여서는 분쟁 여지가 상대적으로 크지 않으며 규범의 이론적 기초 역시 상당히 견고하다는 것을 의미한다. 물론 서비스에 대한 보조금을 규율하는 다자 통상협정이 전무한 상황임은 사실이다. 다만, USMCA에 이르러서는 금지보조금의

81) Borlini. (2020). pp.19-20

범위를 더욱 구체적으로 제시하고 있다는 점을 감안할 때, 비상업적 지원 규범의 발전과 서비스로의 규범 확대의 영향은 무시할 수 없을 것으로 전망된다.

또한, USMCA에서 비상업적 지원 관련 금지 보조금을 설정한 것은 오히려 국영기업을 매개로 한 산업 지원이 정부의 민간에 대한 직접적 지원보다 더욱 불이익한 조치를 받게 됨을 의미한다. 민간에 대한 직접 지원은 WTO SCM의 규율을 받으나, 국영기업이 대상이거나 매개가 되는 지원은, USMCA의 규범이 도입된다고 전제할 때, USMCA 국영기업 규범의 적용을 받게 되기 때문이다. 따라서, 향후의 규범 발전 방향을 고려할 때, 국영기업을 통한 각종 직접 사업 운용은 지양할 필요가 있다.

다) 투명성

투명성 규범은 국영기업 및 정부의 규제 기구로 하여금 국영기업의 지배구조 및 사업 행태에 대한 정보를 공개토록 요구하고 있다. 비차별 대우 및 상업적 고려, 비상업적 지원 규범과는 달리 이는 절차적 규범으로서 이해할 수 있다. 각 통상 협정별로 보조금 및 국영기업의 운영에 대한 투명성 규범을 도입한 사례는 많았으나, 그 중에서 특히 TPP/CPTPP는 가장 포괄적이면서도 구체적인 투명성 협정을 도입하였다. TPP/CPTPP의 국영기업 규범 중 투명성 관련 내용은 아래 도표와 같다. 동 내용의 일부 표현은 한미 FTA 등 기존 협정의 번역을 최대한 참고하였다.

표 7. TPP의 국영기업 투명성 규범

유 형	규범별 내용
국영기업의 대상	1. 다른 당사국들에 (공식 웹사이트 포함), 국영기업의 목록을 발효일로부터 6개월 내에 제공·공개하여야 하며, 그 이후 매년 업데이트

	<p>2. 지정독점 및 독점 범위의 확대와 조건에 대해 다른 당사국들에 (공식 웹사이트 포함) 제공 · 공개</p>
<p>정부와 국영기업의 관계</p>	<p>3. 다른 당사국의 서면 요청에 의거, 즉시 국영기업 및 지정독점에 관련한 아래 정보를 제공 (서면 요청은 단체(entity)의 행위가 무역과 투자에 어떠한 방식으로 영향을 미쳤는지를 포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 당사국의 국영기업, 지정독점에 대한 누적 지분 및 의결권 (b) 당사국, 국영기업 혹은 지정독점이 보유하는 특별지분 및 특별의결권에 대한 기술 (c) 단체의 이사회 임원으로 임용되어 근무하는 정부 관료의 정부내 직책 (d) 과거 3년간 연매출 및 총자산 (e) 국내법에 따른 유예 혹은 면제 사항 (f) 연도별 재무보고서와 감사보고서 등 공개된 추가 정보
<p>비상업적 지원</p>	<p>4. 다른 회원국의 서면 요청에 의거, 서면으로 비상업적 지원을 제공하는 정책 및 프로그램에 대한 설명을 제공 (다른 회원국의 서면 요청은 무역과 투자에 대한 영향을 포함)</p> <p>5. 제4항에 의거한 정보는 충분히 특정적이어야 하며 요청 당사국이 정책 혹은 프로그램의 무역 투자에 대한 (잠재적) 효과를 충분히 이해할 수 있는 수준이어야 함 (정보는 아래의 사항을 포함)</p> <ul style="list-style-type: none"> (a) 자금 공여 또는 대출 등 비상업적 지원의 형태 (b) 지원 정부기관 · 국유기업 · 국영기업의 명칭과 수혜 국영기업명 (c) 지원 정책이나 프로그램의 정책 목표와 법적

	<p>기초/근거</p> <p>(d) (상품) 단위당 지원 규모, 가능한 경우 전년도 단위당 평균 지원규모를 포함한 총 지원규모 혹은 연간 예산규모</p> <p>(e) (서비스) 전년도 총 지원규모를 포함하여 총 지원규모 혹은 연간 예산규모</p> <p>(f) (대출·대출 보증) 대출 또는 대출 보증 규모, 이자율, 수수료</p> <p>(g) (상품·서비스 제공) 부과되는 가격</p> <p>(h) (지분 지원) 투자 금액, 주식의 수와 내용, 투자 결정 근거</p> <p>(i) 지원 정책이나 프로그램의 기한</p> <p>(j) 회원국간 무역 투자에 대한 영향을 평가하기 위한 통계자료</p> <p>6. 질의된 지원 정책 및 프로그램이 없는 경우에도 서면으로 답변</p> <p>7. 답변하지 못하는 사유를 서면으로 제시</p> <p>8. 5항 및 7항에서 적시된 내용은 비상업적 지원의 법적 지위에 영향을 미치지 않음</p>
기타	<p>9. 답변 당사국이 기밀로 정한 사항을 그 국가의 동의 없이 질의 당사국이 공개하는 것은 금지됨</p>

주: TPP 협정문에 대하여 저자 직접 요약

이러한 투명성 규범의 내용은 대부분 WTO 보조금 협정 등 기존의 다자협정의 집행력과 관련된 문제에서 출발하였다는 데 학자들의 견해가 일치하고 있다 (Kim, 2017; Matsushita & Lim, 2019; Yun, 2016). WTO 규범 하에서도 각 정부는 정기적으로 국영기업의 지배구

조와 활동에 대하여 보고할 의무를 지고 있었음에도, 각국은 이러한 의무를 잘 지키지 않음이 일반적이었다. WTO 보조금 및 상계조치 위원회의 2020년 보고서(Report of the committee on subsidies and countervailing measures, 2020. 8. 7 채택)⁸²⁾에 따르면 약 84개국이 2019년 신규 보조금이 없다고 통지하였으며, 2017년에는 68개국, 2015년에는 58개국이 그러하다고 통지하였다. 한편, 통지 자체를 미이행한 국가는 2019년 11개국, 2017년 21개국, 2015년에는 30개국이었다.

보조금 협정에서 투명성에 대한 이행 의무가 강조되면서 많은 국가들이 신규 보조금의 지급 유무를 통지하고는 있지만, 신규 보조금이 없다고 통지한 국가는 늘어나며, 공교롭게도 통지 의무를 새로이 이행하는 국가의 수에 이 것이 반비례한다는 점에서 의무의 질적 이행 수준은 높지 않다고 해석할 수 있다.

이는 WTO가 투명성 규범을 위반한 국가를 효과적으로 제재할 수 있는 메커니즘을 결여하고 있음이 컸다. 또한, Yun (2016)⁸³⁾이 지적하고 있듯이, WTO의 투명성 규범은 정보를 요청하는 국가에게 상당한 책임을 부과하고 있기 때문에 사실상 투명성 규범의 효과적 운용을 저해하고 있는 것 역시 사실이다. 민간 기업이 투명한 정보 공개로 인해 정보 요청국으로부터 추후 제재적 조치를 받을 가능성을 우려함에 따라, 정보를 소극적으로 제공하였던 것 역시 한계로 지적되고 있다. TPP의 투명성 규범은 투명성 규범의 주된 책임자를 정보 요청국에서 정보 피요청국으로 전환함으로써 이에 부수된 제반 문제를 해결하고 규범 운용의 효과성을 높였다는 데 의의가 있다.

TPP의 투명성 규범의 또 다른 특징 중 하나는, 실체적 규범과 투명성 규범을 효과적으로 연계시켰다는 점이다 (Kim, 2017)⁸⁴⁾. Kim

82) WTO. Report (27 October, 2020) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures. (G/L/1368, G/SCM/157) pp.7-9

83) Yun (2016). pp.15-17

(2017)에 따르면 투명성 규범은 크게 세 가지로 요약될 수 있다. (1) 논의의 대상이 되는 단체(entities)가 국영기업인지 여부, (2) 정부와 국영기업간 관계, (3) 국영기업에 대한 지원 사항 등 세 가지가 그것이다. 첫 번째 투명성 규범과 관련하여서는 경영구조, 의결권, 지분 등에 대한 정보를 요구하고 있어 국영기업의 정의와 관련이 있다. 두 번째는 비차별 대우 및 상업적 고려 의무와 관련이 있으며, 세 번째는 비상업적 지원 규범과 관련이 있다.

국영기업 투명성 규범과 관련하여 지적하여야 할 것은, TPP의 입증책임 전환의 시도는 글로벌 컨센서스(global consensus)에 기초한 것은 아니라는 점이다. 따라서, 향후 보조금 규범이 발전함에 있어 그간 WTO에서 투명성 규범을 암묵적으로 빈번히 위반해왔던 국가들은 국영기업 투명성 규범의 발전에 대해 향후 반발할 가능성이 크다. 또한, 투명성 규범의 내용은 실제적 의무에 깊은 연관이 있는 만큼 실제적 규범의 내용 변화(예: 50% 지배력 기준 등)에 따라 투명성의 범위가 확대될 수도 있고 축소될 수도 있다. 또한, 국영기업인지 여부를 확인하려는 투명성의 규범이 국영기업에 대해서 적용된다는 점은 순환 논리의 문제가 있어 향후 집행에서 문제가 제기될 수도 있다. 아울러, 현재 논의되고 있는 공동제안서의 내용은 통보 의무에 초점을 두고 있어 개별구체적인 TPP/CPTPP 규범의 내용이 반드시 향후 국제규범에 확산되리라고 장담하기 어렵다.

따라서, 향후 TPP 또는 USMCA의 국영기업 투명성 규범의 확산에 따라, 우리나라의 공기업 및 공공기관 투명성 제도를 보다 투명하게 개선해야 할 가능성에 대해서도 준비하되, 현재의 TPP 및 USMCA 자체만을 황금률(golden standard)로 삼아 비교하면서 제도를 이에 맞추어 개편하는 것은 현재 단계에서는 바람직하지 않다고 사료된다. 다만, 정보공개 자체를 확대하려는 추세가 있음 역시 부정할 수 없는 사실이다. 따라서, 정부가 향후 국영기업을 매개로 하여 시장에 직접 참여하

84) Kim (2017) p.250

려는 경우 이러한 한계를 인식하고 주의를 기울여야 할 것이다.

라. 소 결

이상으로 보조금의 경제적 영향과 함께 향후 예측되는 보조금 관련 신통상규범의 발전 방향에 대해 살펴보았다. 개별 산업 또는 기업에 대하여 배타적으로 지급되는 보조금은 이론경제학적으로도 자원 배분의 왜곡을 가져오며, 동아시아의 경제성장 경험을 다른 경험적 연구들도 적지 않은 수의 논문에서 그 효과에 대한 의문을 제기하였다. 다만, 하나의 기술이 다른 산업으로 확산하거나, 배타적이지 않은 방식으로 보조금이 지급되거나, 혹은 정부의 개입이 조정 실패 문제를 극복하는 경우 긍정적인 효과를 볼 수 있다는 점도 확인할 수 있었다.

WTO 보조금 협정의 보조금 규범은 이러한 경제학적 인식과 궤를 같이 하고 있다. 보조금을 개념화할 때 특정성(specificity)을 요구하는 것은 개별 산업 및 기업에 대한 배타적 지원이 갖는 부정적인 효과에 대한 인식에서 출발하였다고 해석할 수 있는 것이다. 또한, 국제무역 및 투자에 직접적인 영향을 주며 왜곡 효과가 큰 수출보조금 등은 강력하게 규제하면서도 상계가능 보조금(actionable subsidies)에 대해서는 국내 산업에 대한 부정적 영향을 기준으로 제소 가능성을 판단하게 함으로써 보조금이 보조금 지급국의 물품을 수입하는 국가에 미치는 영향이 양면적이라는 점을 인식하고 있다.

WTO 보조금 협정의 규범과 OECD의 경쟁 중립성 개념을 발전시켰다고 평가받는 TPP와 USMCA의 규범도 본질적으로는 보조금에 대한 이러한 인식에서 크게 벗어나지 않는다. 다만, 보조금 자체가 수입국에 미치는 부정적 영향에 보다 초점을 둔 미국의 영향력이 강하게 반영된 나머지 보조금에 대한 규율 범위가 확대된 것도 사실이며, 일부 규범은 오히려 국영기업을 통한 사업 행위가 민간기업을 통한 행위보다 불리한 여건에 처하게 만들었다고도 해석할 수 있다. 이는 오히

려 개도국을 중심으로 또 다른 경쟁 중립성에 대한 논란을 불러일으킬 것으로 예상된다. 또한, 국영기업의 범위를 지분 구조를 중심으로 해석하는 TPP의 접근법은 기능 중심적 접근을 펴는 WTO 상소기구의 입장 과도 상이한 만큼, 동 규범이 국제통상규범 일반적으로 확산되는 데는 상당한 논의가 필요할 것이다.

지금까지 살펴 본 보조금 규범 관련 내용을 1) 시급성, 2) 확산 가능성을 기준으로 규범 내용별 중요도를 따져본 후 구체적 대응 전략을 마련할 필요가 있다. 시급성이란 규범에 불분명한 점이 있거나 법제상 미비점(loophole) 등이 있어 시급히 규범화가 필요한 경우를 말한다. 확산 가능성이란 국가별로 방향성에 대한 공감대가 형성되어 있는지 여부와 어떠한 사항을 규범화함에 있어서 내용이 자의적이지 않고 선례 혹은 법적 논리에 충분히 근거할 수 있는지를 살펴보는 것이다. 동 보고서에서는 저자의 판단으로 각각의 기준 별로 상(○, 2점) 또는 중(△, 1점)을 부여하고 이를 기준으로 단기/중장기 과제를 분류한다.

표 8. 보조금 규범 평가

내용	시급성	확산 가능성	총점
금지보조금 확대	△	△	2
입증책임 전환	△	△	2
심각한 손상 (공급과잉)	△	△	2
통보 불이행 제재	○	○	4
국외가격 기준	△	△	2
국영기업 규정			
정의	○	△	3
비차별대우/상업적 고려	△	○	3
비상업적 지원	△	△	2

투명성	△	○	3
-----	---	---	---

주: 저자 작성 / ○(상, 2점), △(중, 1점) / 굵은 글씨는 단기과제, 기타는 중장기과제

시급성에 대한 판단 근거는 아래와 같다. WTO 보조금협정의 가장 큰 공백 사항은 바로 기존의 의무 사항에 대한 불이행 또는 협정문에 대한 명백한 우회 등이 될 것이다. 이러한 점에서 통보의무 불이행은 가장 시급히 해결되어야 할 문제이다. 아울러, 국영기업을 통한 보조금 규범의 우회 역시 이에 못지 않은 시급성을 지닌다고 할 수 있다. 하지만, 국영기업을 명확히 규정(정의)하고, 이에 대해 WTO 보조금협정과 동일한 규범을 적용하는 것 자체는 시급한 과제이나, 이에 대해 확대된 의무를 부담토록 하는 것에는 시급성에 대한 의문이 있을 수 있다. 아울러, WTO 보조금협정의 틀을 근본적으로 개혁하는 미국·EU·일본의 제안서 내용 역시 통보의무 불이행 등 사항에 비한다면 시급성이 높지 않다고 볼 수 있다.

확산 가능성에 대한 판단 근거는 아래와 같다. 미국·EU·일본 공동제안서, TPP/CPTPP는 모두 모든 선진국을 포괄하는 것은 아닐지라도 일정 선진국 집단간 보조금 규범 발전의 방향성에 대해 합의하였다는 점에서 의미가 있다. 따라서, 적어도 이들에 논의된 규범은 모두 어느정도 수준의 확산 가능성을 지닌다고 볼 수 있다.

이 중 통보의무 불이행, 국영기업 중 비차별 대우 및 상업적 고려에 대한 내용을 ‘상’으로 분류한 이유는 이들 규범이 WTO의 규범 정의를 대부분 차용하고 있기 때문이다. 물론, 국영기업의 비차별 대우 및 상업적 고려 관련 내용은 앞서 살펴본 것과 같이 비차별 대우와 상업적 고려를 독립적인 고려 요인으로 볼 것인지 상호 보완적인 고려 요인으로 볼 것인지에 대해 WTO와 TPP/CPTPP 접근 방식의 차이가 있는 것으로 보인다. 하지만, 이는 해석상의 차이일 뿐, 개념 자체가 전혀 새로운 것은 아니다. 해석 방식의 문제는 추후 협정 이행

과정에서 접점을 찾을 수 있을 것으로 기대된다.

반면, TPP/CPTPP의 국영기업 규범 중 정의 조항은 WTO 분쟁해결기구의 국영기업 접근 방식을 근본적으로 변혁하는 내용이다. TPP/CPTPP 국영기업 규범상 비상업적 지원은 WTO 규범과의 연결성이 정의 규정보다는 높다고 할 것이나, 서비스 국외 공급에 대한 사항을 규정하여 GATS와 WTO 보조금협정 대비 상향된 규범을 적용하고 있어 비차별 대우 및 상업적 고려에 비한다면 서비스 규제의 방향성에 대한 공감대에는 의문이 있으며, 규범화의 용이성 역시 높지 않을 것으로 판단된다. 비슷한 이유로, WTO 보조금협정 등 기존의 협정에 포함되지 않은 내용을 규율하고 있는 공동제안서의 내용들도 확산 가능성에 대해 어느 정도 유보된 입장을 갖고 바라보는 것이 필요할 것으로 판단된다.

(1) 단기 과제

이러한 규범의 발전 방향은 개별적으로는 추후 논란의 여지가 있을 수 있으나, 전반적으로는 보조금 관련 지급 주체와 제한 대상이 확대된다는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다. 이를 구체적으로 보면, 첫째로 국영기업을 통한 보조금의 우회적 지급이나, 국영기업이 개별 사업에 직접적으로 참여하는 형태의 사업은 점차 강한 규제를 요구받을 가능성이 크다.

하지만, 현재의 보조금 규범 발전 방향만을 놓고 본다면 단기적으로는 민간 기업에 대한 보조금 정책은 기존의 WTO 보조금 협정의 규범에서 크게 벗어나지 않을 것으로 예상된다. 따라서, 단기적으로 보조사업의 규모를 인위적으로 줄이는 것은 불요해 보이나, 국영기업이 개별적인 상업적 성격의 사업에 직접 참여하는 등 간접적이고 상대국 입장에서 투명성이 낮은 방식으로 보조 사업을 진행하는 것은 지양하여야 할 것이다. 따라서, 단기적으로 향후 보조금 규범 발전 방향에 맞추어 이러한 사업들을 식별하고 사업을 재편하는 것이 필요하다.

둘째, 보조금 지급에 있어 통상적인 상업적 고려 기준을 수립하고 이행할 필요가 있다. 보조금에 대한 주요국의 부정적 인식을 감안할 때, 장기적으로 상품 및 서비스 전반에 대하여 민간과 공공을 막론하고 비상업적 고려에 근거한 대출보증, 보조금 등 지원이 점차 강한 규제를 받을 가능성이 크다. 따라서, 장기적으로는 정부가 의도적인 시장 개입의 목적이 아니라 시장에 대한 개입을 최소화하면서 상업적 고려 기준을 설정하고 이에 부합하는 범위에서 직접적인 보조 및 지원 정책을 펴나가는 것이 타당하다. 즉, 보조금이 새로운 시장을 형성하는데 직접 개입하여서는 안 되며, 새로운 시장 형성 과정에서 나타나는 시장 실패를 교정하는 형태로 사용되어야 한다. 이러한 점을 충분히 반영한 상업적 고려 기준을 마련하고 이를 적용할 필요가 있다.

셋째, 국영기업의 역할을 상업적 기능 중심 기관과 비상업적 기능 중심 기관으로 재편해야 한다. 주로 상업적 기능에 종사하는 국영기업의 경우 더욱 강한 규제를 요구받을 가능성이 크기 때문에, 해당 국영기업을 통해 정부의 통상적 사업까지 집행할 경우 상업적이지 않은 활동까지 제약받을 가능성이 크다. 장기적으로 공공기관 운영 합리화 정책을 수립할 때, 국제통상 규범도 함께 고려하여 정책을 수립한다면 이러한 정책적 도전 상황에 보다 원활히 대처할 수 있을 것이다. 혹은 동일 기관 내에서 사업을 운용하는 경우에도, 별도의 독립된 회계를 운용하는 등 기술적인 개선을 검토할 필요가 있다.

넷째, 혁신성장 촉진을 위해 공공-민간 파트너십(public-private partnership)의 활용 가능성을 적극 검토해야 한다. 그간 공공-민간 파트너십은 도로, 전력망 등 물리적 인프라(physical infrastructure) 건설 차원에서 주로 검토되어 왔다. 하지만 4차 산업혁명의 핵심인 데이터 인프라 구축에 있어서도 공공-민간 파트너십의 역할이 강조되고 있는 시점이다.

2014년 유럽 집행위원회는 유럽의 관련 산업, 연구자 및 학계와

공공-민간 파트너십을 구축하고, 데이터 관련 연구와 혁신에서 협력할 것을 발표하였다.⁸⁵⁾ 혁신 공간(Innovation Spaces)에서 데이터 통합과 실험을 수행하며, 분석 기법, 시각화, 알고리즘 등 관련 기술 프로젝트를 수행하고, 공공데이터의 활용을 촉진하기 위함이다.

정부가 직접 국영기업 등 공공기관을 통해 사업을 수행하는 것은 민간의 혁신 역량을 충분히 활용하지 못한다는 점에서도 바람직하지 않지만, 향후 보조금 규범의 발전 방향을 볼 때 실제 집행이 성공적일 가능성도 높지 않다. 따라서, 다양한 분야에서 공공-민간 파트너십을 적극 활용하는 것이 필요하다.

(2) 중장기 과제

중장기적으로 국제통상규범의 발전 가능한 방향을 모두 포괄하는 산업보조금 가이드라인을 개발하여 각 부처의 예산사업에 적용할 필요가 있다. 먼저 점수화할 보조금 관련 주요 법적 쟁점을 결정한다. 보조금 대상 산업이 초과공급 우려가 있는 산업인지 여부, 보조대상 사업이 국영기업을 주체로서 포함하고 있는지 여부 등이 보고서에서 다루었던 법적 쟁점이 점수화 대상 개별 지표가 될 것이다.

가이드라인은 우선 각 법적 지표를 점수화한 후 총점을 합산하여 프로그램이 일정 점수를 넘어서지 못할 경우 문제 사업으로 분류하게 된다. 문제사업으로 분류되면, 추가적 검토를 거치게 되며 사업의 타당성에 대한 심화 조사 및 개선 작업을 거치게 된다. 이를 통해 보조금 사업의 법적 타당성을 제고할 수 있음과 동시에, 경제학적 타당성 역시 높일 수 있을 것으로 기대된다. 점수화 산식 도출, 필요한 정보 및 데이터 수집을 위해 가이드라인은 산업통상자원부 (국제통상규

85) 유럽 집행위원회(European Commision), <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/big-data-value-public-private-partnership> (2021.2.20.일 방문)

범 주관부처)와 기획재정부 (예산편성 주관부처) 등 유관부처가 범부처 합동으로 개발하는 것이 바람직하다.

모든 개별 법적 쟁점이 동일한 비중(weight)를 지니는 것은 아니며, 법적 쟁점의 중요도에 따라, 일반쟁점 (normal weight) 과 핵심쟁점 (higher weight) 간 차등을 두는 것이 바람직하다. 통상규범상 금지되는 것이 명백한 경우에는 핵심 쟁점으로 취급함을 검토할 필요가 있다.

가이드라인은 처음에는 산업통상자원부 등 일부 부처의 산업 보조금 사업을 중심으로 시행하다가, 초기 시험 과정을 거친 뒤 중앙부처의 사업에 단계적으로 확대한 후, 입법을 거쳐 강행규범화하는 방안을 검토해볼 수 있다. 가능하다면, 지방자치단체의 산업 보조금 관련 예산도 가이드라인을 통해 포괄하는 방법을 검토할 필요가 있다. 가이드라인의 단계별 집행 방안은 아래 도표와 같다.

표 9. 가이드라인의 단계별 집행 방안

	사전 준비단계 (비규범, 시범적용)			규범화 단계	
	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
	3개월	6개월	1년	1년	3년
산업부	30~50% 프로그램 대상	30~50% 프로그램 대상	60~70% 프로그램 대상	전면 적용	전면 적용
기타 부처		30~50% 프로그램 대상	60~70% 프로그램 대상	전면 적용	전면 적용
지방자치			30~50%	적용 권고	전면 적용

단체			프로그램 대상		
----	--	--	------------	--	--

주: 시범 적용 단계에서는 각 부처별로 자율적으로 선정하는 30~50% 가량의 예산사업(프로그램)에 대하여 가이드라인을 적용하고 평가 및 환류. 통상규범적 내용은 각 부처와 산업통상자원부가 협의 하에 판단. 시범 프로그램 선정은 각 부처 자율로 결정.

3. 규제 (일반론)

가. 개관

산업 정책의 또 다른 틀인 규제 정책을 통해서도 혁신 활동이 융성할 수 있는 환경을 조성하는 것 역시 중요하다. 이론의 여지없이, 바람직한 규제란 사회적으로 부정적인 외부효과를 주는 행위는 제한하면서 긍정적인 효과를 주는 행위는 촉진하는 것이다. 경제적으로는 시장의 공정한 경쟁을 저해하는 행위는 규제하되, 규제가 경쟁 활동을 저해하여서는 안 된다. 또한, 기업이 부정적 외부효과를 미치지 없이 상업적 고려에 의한 시장 활동을 수행함에 있어 규제가 제약 요인으로 작용하여서도 안 될 것이다.

경제·정치·행정학적으로 바람직한 규제의 원칙은 위와 같으나, 바람직한 보조금의 원칙을 통상법적으로 일부 투명한 WTO 보조금 협정과 마찬가지로, 규제에 관하여도 WTO 차원에서 “공정한 경쟁 조성”이라는 차원에서 규제를 언급하고 있다.

다만, WTO는 규제를 도입하는 국가와 상대국가의 기업 및 산업 사이에 경쟁 측면에서 자국 기업이 아니라는 이유로 불리한 대우를 받아서는 안된다는 차원에서 접근하고 있으며, 규제 전반에 대한 일반론적인 차원에서 규율하는 것이 아니라 상품의 구매, 보조금, 위생검역, 통관 등 무역 환경 이슈별로 규범을 수립하고 규율하고 있는 것이 특징이다. 또한, WTO에서 금지되는 범위에 속하지 않는 경우 개별 국가별로 다양한 규제를 도입할 수 있기 때문에 규제에 대한 규율은 필요 최소한도에 그치고 있다.

따라서, 이러한 방식의 규제로서는 WTO 각 협정별 규율 대상에서 빠진 규제, 혹은 WTO 협정으로 규율되는지 모호한 규제에 대해서는 국제적으로 조화된 규범이 미비한 상황이다. 또한, 개별 국가내에서도 규제의 다양성이 존재하고 예측 가능성이 떨어져 국제무역 및 투자

장벽을 완전히 해소하기 어려운 환경이다.

이러한 점에 주목하여, 규제 전반에 대한 일반론적에서 접근하고 있는 국제통상 규범인 규제 협력(regulatory cooperation)과 규제 조화/일관성(regulatory coherence) 원칙이 논의되고 있다. 특히, 후자는 TPP에서 새로이 도입되었다. 규제 일관성에 대해서도 TPP 협상을 주도한 미국의 주장이 강하게 작용하였다.

미국 무역대표부(USTR)의 설명에 따르면, 규제 조화는 국가간, 그리고 특정국가 내 기관 간 상이하고 중복되는 규제가 무역투자에 장애 요인으로서 작용할 가능성을 차단하기 위한 제도이다. 미국은 개별 주권국가가 규제를 운용할 주권을 보유하고 있음을 명시적으로 인정하면서도, 이러한 규제는 투명하고 공평한 (transparent and fair) 절차가 될 수 있어야 하며, 이해관계자가 미칠 부당한 영향력도 최소화하는 방향으로 이루어져야 함을 지적하고 있다. 또한, 과도한 규제외국의 재화 및 서비스 공급자, 그리고 투자자가 불합리한 무역투자 장벽에 직면하여서 안 된다는 점 역시 강조하고 있다.

나. TPP/CPTPP의 규제 조화

TPP, 그리고 CPTPP의 규제조화 챕터는 기본적으로 협정 당사국들간 협력과 역량 강화(capacity building)을 챕터 도입의 목적으로 명시하고 있다. TPP/CPTPP의 규제조화 챕터는 대부분 아직 선언적 수준에 그치고 있으나, 협정 발효일로부터 1년 이내에 각 당사국들은 적용 대상 규제의 범위를 정하고 공개 (CPTPP 25.3조) 해야 하는 등 향후 보다 지속적인 규범으로의 발전 가능성을 열어두고 있음 역시 사실이다.

한편, TPP/CPTPP 협정은 규제 조화를 위한 모범규제 관행(good regulatory practices)의 이용을 명시하고 있으며, 8가지의 원칙을 아래와 같이 제시하고 있다

- (1) 규제 영향 평가(regulatory impact assessment)의 실시 장려
- (2) 규제 영향 평가에는 필요성 평가, 관련 위험성 및 비용 등을 감안한 실행가능한 대안의 검토, 대안 선택의 근거 설명, 과학·기술·경제 등 기존 정보의 이용 요소를 포함할 것
- (3) 규제가 중소기업에 미칠 수 있는 잠재적인 영향을 고려할 것
- (4) 신규 적용 대상 규제는 명확·간결·체계적이며 쉽게 이해할 수 있어야 할 것
- (5) 신규 규제 관련 정보에 공공의 접근이 가능토록 하고, 가능한 경우 온라인 접근성을 보장
- (6) 정책 목적 달성에 더욱 효과적인 규제 체계를 구현하기 위하여, 특정한 규제를 수정·간결화·확대·폐지해야 할 필요성 여부를 충분한 시간적 간격을 두고 검토
- (7) 향후 12개월 내 발표할 것으로 예측되는 모든 적용대상 규제에 대해 연례적으로 공지
- (8) 자국의 규제 기관이 다른 당사국의 규제 및 국제·지역 포럼에서의 논의 진전 상황을 고려할 수 있도록 장려

동 보고서에서는 여덟 가지 원칙을 간략히 서술하였지만, 실제 TPP/CPTPP 협정문을 보면 각 원칙에 대해 각 당사국의 재량을 인정한다거나, 가능한 범위 내에서만 의무를 도입한다는 등 제약 요건이 많이 서술되어 있다. 이는 다수의 TPP 회원국 내 경제발전 단계가 상이함에 따라 규제운용 방식의 성숙도 역시 차이가 있음을 반영한 것으로, 개발도상국의 수용성을 높이기 위한 취지이다. 중장기적으로는 개별 국가의 특수성을 강조하는 문안은 점차 축소되고, 각 회원국들의 의무를 강조하면서 이를 강행규범화하는 방식으로 모범 규제관행의 조향이 확대될 수 있음을 항상 유념하여야 한다.

이러한 예측은 TPP 협정문상 규제조화 위원회(Committee on Regulatory Coherence)의 도입을 통해서도 확인된다. 동 위원회는 규제조화 챕터에 대한 당사국들의 이행, 특히, 모범규제 관행의 진전 상황을 고려토록 하고 있다. 당사국들은 주기적인 통지 의무를 갖게 된다.

각 당사국들은 협정 발효일로부터 2년 이내, 그리고 이후에는 최소한 4년에 1회 이상 이행 사항을 통지하여야 한다. 최초 통지시에는 협정 발효일 이후의 이행 단계, 이행 계획을 통지하고, 이후 이행 계획에 따른 이행 실적과 후속조치 계획을 통지해야 한다. 위원회는 당사국의 통지를 검토할 수 있으며, 당사국은 다른 당사국들의 통지에 관한 질의 및 논의를 할 수 있다.

TPP/CPTPP의 모범 규제관행에 대한 이행이 주기적으로 점검된다는 것은 동 규범에 대한 집행례가 축적된다는 것을 의미하며, 중장기적으로 TPP/CPTPP 국가가 회원국인 다른 양자 및 다자 무역협정에서 동 규범이 확산될 수 있음을 의미하는 것이다.

다. USMCA의 모범 규제관행

USMCA에서는 이러한 모범 규제 관행에 대한 별도 챕터를 도입하면서, 모범 규제 관행의 활용에 대한 보다 구체적인 방안이 도입되었다. 모범 규제 관행은 당사국들간 정합성이 있는 규제 접근 방식 (compatible regulatory approaches)의 개발을 지원하고, 불필요한 중복 규제를 줄이는 효과가 있다고 인정하고 있다. USMCA 역시, 규범 자체에 대한 불필요한 논쟁을 최소화하기 위해 개별 국가의 규제 권한에 대하여 명시적으로 인정하고 있다 (USMCA 제28.2조 제3항).

USMCA에서 명시하는 모범 규제 관행의 주요 특징으로는 (1) 중앙 규제 조정 기구, (2) 내부 협의·조정, (3) 양질의 정보, (4) 투명성, (5) 규제 영향 평가 등이 있다. 모범 규제 관행의 구체적 내용은 이하의 표와 같다. 동 표는 고준성, 이헌희 (2019)가 정리한 내용을 요약한 것이다.

표 10. 모범 규제 관행의 구체적 내용

분 류	내 용
중양 규제 조정 기구	(a) 규제의 질을 높이기 위한 자문 및 조정 (b) 규제 시스템 개선
내부 협의, 조정 및 검토	(a) 모범 규제 관행 준수 장려 (b) 규제 절차 개선 필요점을 발굴 (c) 신규 규제시 기존 규제와의 중첩·불일치 방지 (d) 국제 표준·권고·지침 등 국제 무역·투자 관련 의무를 따를 수 있도록 지원 (e) 규제 영향 분석 (f) 시장 경쟁을 불필요하게 제한하지 않도록 하기 위한 절차 및 제도를 채택·유지
정보의 품질 확보	(a) 합리적으로 확보 가능한 최선의 정보 발굴, 맥락에 맞는 정보 활용, 투명한 방식으로 출처 식별 (b) 건전한 통계 방법론을 사용, 설문 조사 대상의 불필요한 중복 및 부담 최소화
투명성	(a) 규제 도입 시, 아래 사항을 공표 - 규제 영향 평가와 부합하는 규제 문언 - 규제의 목표, 방법, 주요 특징에 대한 이유 및 고려 중인 대안 - 규제 도입시 당사국이 의존한 데이터 및 분석에 대한 설명 - 개별 공무원의 성명과 연락처 (b) 공표 시점

	<p>규제당국의 규제에 대한 처리 완료 이전, 그리고 제출된 의견을 감안할 때 규제와 관련된 문안을 개정할 수 있는 시점에 공표 필요</p> <p>(c) 공표 방식 컴퓨터 또는 기타 기술에 의한 검색, 데이터 마이닝/디지털로 처리 가능한 형식으로 공표</p> <p>(d) 권리 보장 - 거주지에 관계없이 모든 사람에게 서면의견 제출 기회 부여 (당사국민에게 제공된 조건보다 불리하지 않은 조건) - 전자적 방식의 의견제출 허용 - 무역에 중대한 영향을 미칠 것으로 예상하는 경우 60일 미만 또는 규제의 성격상 복잡한 경우 더 긴 기간을 제공</p> <p>(e) 정보 공개 - 접수된 모든 서면의견을 즉시 공개토록 노력 (비밀, 개인정보 제외) - 규제조치 전 접수된 서면 의견에 담긴 정보를 평가</p>
<p>규제 영향 평가</p>	<p>(a) 제안된 규제의 필요성 (b) 비규제적 대안 (non-regulatory alternatives) (c) 대안의 비용/편익 (비계량적 비용/편익 포함) (d) 결론의 근거 (e) (기타) 소기업에 중대한 부정적 영향 여부</p>

출처 : 고준성, 이헌희 (2019) 중 저자가 중요 부분을 요약

USMCA는 각국의 모범규제관행의 이행을 촉진하기 위한 장치를 아래와 같이 도입하고 있다. 우선, 각 당사국은 12개월 이내에 예상되는 규제 목록을 매년 발표해야 하며, 동 발표는 계획된 규제에 대한 간략한 설명, 관계자의 연락처, 영향을 받는 분야 및 국제무역 및 투자에 중대한 영향이 있는지 여부 및 의견제출 기간 등을 포함해야 한다. 이 외에도 비정부기구 전문가로 구성된 자문그룹의 운용, 전용 웹사이트의 운용, 평이한 언어의 사용 등도 함께 규정하고 있다.

동 규범의 국내적 영향에 대한 연구는 많지 않은 편이다. 기존 연구 중 고준성, 이현희(2019)는 동 규범에 대하여 아래와 같은 점을 유의할 필요가 있다고 지적한다. 행정입법의 경우 대부분 USMCA의 강화된 모범 규제 관행의 요소를 준수하고 있으나, 의원입법의 경우 준수하지 않는다는 지적이 있는 만큼 향후 규제 제도 운용 시 유의할 필요가 있다.⁸⁶⁾

또한, 한 가지 유념해야 할 것은 미국이 규제 조화를 디지털 관련 국제 통상이슈를 조율하는 수단으로 인식하고 있다는 점이다.⁸⁷⁾ 따라서, 규제 조화를 개별적인 규범으로 접근하기 보다는 기존의 다양한 규제와의 연관성 속에서 접근하는 것이 필요할 것으로 판단된다. 이는 데이터 경제 등 요인에만 적용되는 것은 아닐 것이다.

강행규범으로서 엄격히 적용되지는 않는 규범들이 당장은 영향이 없는 것으로 보일 수도 있으나, 향후 보조금, 규제 등 일반 영역에서 광범위하게 기능하기 위한 목적으로 선제적·시범적으로 도입될 가능성을 배제할 수 없다. 따라서, 동 규범의 의미와 효과를 명확히 인식하고 이에 대해서도 대응해 나갈 필요가 크다.

86) , 이현희. (2019). “글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구 - CPTPP, USMCA를 중심으로”, 글로벌 법제전략 연구 19-17-12, 한국법제연구원

87) Congressional Research Service. (2019). Digital Trade and U.S. Trade Policy p.39

라. 규제 협력

TPP/CPTPP는 규제 일관성의 틀 내에서 규제 일관성 위원회 등 규제 협력을 논의하였다. 하지만 규제 협력은 국내의 규제 일관성을 넘어서 국가간 규제의 조화를 추구하는 보다 폭넓은 과제로 이해해야 한다. 이는 국가간 상이한 규제 조치의 동등성(equivalence) 평가 등을 포함하는 개념이다.⁸⁸⁾

현재 동등성 평가는 기술규제 장벽(Technical Barriers to Trade, TBT), 위생 및 식물위생(Sanitary and Phytosanitary measures, SPS) 등 분야에서 실시되고는 있으나 전방위적 규제 동등성 평가에 대한 국제 통상 규범은 없는 상황이다.

과거 미국-EU간 무역협정으로서 오바마 행정부 당시 논의되다가 협상이 중단된 범대서양무역투자동반자협정(Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) 협상시 미국 상공회의소(U.S. Chamber of Commerce)는 규제 동등성을 포함하고 민간 참여를 높이는 규범을 도입하자고 주장하였다.⁸⁹⁾ 비록 협상이 타결에 이르지 못했으며 동 규범이 실제 어느 정도로 중대하게 논의되었는지는 확실치 않다.

실제로 규제에 대한 동등성 인정은 아직 주요 선진국들도 유보적인 입장이다. EU와 영국의 브렉시트 이후 무역관계를 규율하는 협정인 무역 협력 협정(Trade and Cooperation Agreement; TCA)에서도 동등성 인정은 금융 서비스에 대해 제한적으로 이루어졌으며 이마저도

88) U.S. Chamber of Commerce (27 February 2015) “Regulatory Coherence & Cooperation in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)” Retrieved from:

<https://www.uschamber.com/report/regulatory-coherence-cooperation-the-transatlantic-trade-and-investment-partnership-ttip>

89) U.S. Chamber of Commerce. 상동. p.19

일정 부분 제약을 규정하였다.⁹⁰⁾ 원래 동일한 경제 권역을 구성하던 국가간 이별을 규정하는 협정에서도 이러할진대 본래 경제통상적으로 완벽히 분리되어 있던 국가간의 규제 동등성을 폭넓게 인정하는 것은 사실상 불가할 것이다.

하지만, 규제 동등성에 대한 주장은 규제 일관성 및 규제 협력 규범이 향후 나아갈 수도 있는 방향을 사례적으로 제시하였다는 점에서 눈여겨 볼 필요가 있다. 또한, 단기적으로 규제 동등성 인정을 위한 여러 가지 협력 장치가 각종 국제 통상협정에서 도입될 가능성 역시 있는 만큼 이에 대한 대비 역시 필요할 것으로 판단된다.

특히, 모범 규제 관행을 발전시킴에 있어서, 우리나라만의 표준적 모델을 통상 협정에 반영하기 쉬운 방식으로 사전에 준비하고 이를 통상협정에 반영하는 전략 역시 중요하다. 표준적 모델은 규제샌드박스 등 경제적으로 혁신 성장에 기여할 수 있는 프로그램 혹은 내용을 반드시 포함하여야 한다. 또한, 우리나라의 국내 제도가 미국 등 주요 선진국이 요구하는 관행과 합치하는지 여부를 지속적으로 점검하는 것도 필요할 것이다.

90) Reuters (24 December 2020), “Factbox-Brexit and the City of London: what changes and when,” . Retrieved from: <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-finance-factbox/factbox-brexit-and-the-city-of-london-what-changes-and-when-idUSKBN28Y1EK>

V. 결 론

전례없는 속도의 기술 혁신과 산업간, 기술간 광범위한 융합, 핵심기술의 광범위한 적용 등을 특성으로 하는 4차 산업혁명 시대는 정부의 적극적인 산업정책적 대응을 요구하고 있다. 하지만, 국제통상 규범은 나날이 보다 엄격한 관점에서 정부의 시장 개입적인 정책을 바라보고 있는 것이 현실이다.

우선 디지털 경제 성장 환경 조성 관련, 최근의 통상규범 관련 쟁점은 디지털 재화의 분류, 디지털 전송에 대한 관세부과 유예, GATS와의 관계, 데이터현지화 요건, 공공데이터 접근, 디지털 세 등이었다. 일부 쟁점은 주요국의 입장 대립, 여타 통상이슈와의 결부 등으로 강행규범화를 장담하기 어려운 단계이나, 선진국과의 통상 이슈로 불거질 가능성이 상존하는 만큼 충분한 대비가 필요하다.

다만, 데이터설비 현지화는 현재 디지털 무역 관련 이슈 중 가장 뜨거운 이슈로서, 단기적으로는 TPP의 규범 혹은 TPP - @ 수준으로 규범이 도입될 가능성이 큰 상황이다. 반면, 국내 데이터 관련 제도는 개선되어야 할 점이 많다. 전자상거래 관련 국내 제도에도 문제가 없는 것은 아니나 한미 FTA를 통해 대체적으로 선진 규범을 도입하였기에 시급성은 상대적으로 낮다. 국경간 데이터 이동 및 데이터설비 현지화 관련 조항은 쟁점화 가능성이 높다. 중장기적으로 국내통상 규범 개선에 적극 참여하면서 국내 제도를 점진적으로 개선해나가는 노력이 중요하다.

산업정책의 기본적인 수단으로서 보조금과 규제 역시 살펴볼 필요가 있다. 최근 가장 쟁점화되고 있는 산업정책은 보조금 이슈이다. 경제적 연구는 보조금은 미시적으로 기업의 혁신 성장을 촉진하는 효과는 있으나 과도하게 특정성이 높은 보조금은 거시적으로 시장을 왜곡하여 장기적으로 부정적 효과를 줄 수 있다는 점을 강조하고 있다. 통상규범의 발전은 이러한 미시경제적 및 거시경제적 연구결과와 반드

시 일치하는 것은 아니지만 큰 틀에서 본다면 상통하는 방향에서 발전하고 있다.

WTO 보조금 협정 (WTO SCM)은 보조금 관련 가장 기본적인 프레임워크를 제공하는 협정이다. 동 협정은 보조금을 정의하고 있으며, 특히 특정성 (specificity)에 대해 상세히 규율하고 있다. 특정성은 법률적 특정성과 사실상 특정성을 포괄하는 개념이다. TPP 등 지역무역협정에서 국영기업과 관련한 일부 진일보한 규범을 도입하고 있다. 또한, 미국, EU, 일본의 통상장관간 공동성명 제안서는 금지보조금 목록 확대, 입증책임 전환, 심각한 손상의 범위 확대, 투명성 규율 강화 등 내용을 규율하자는 내용을 발표하였다.

최근 발전 중인 보조금 관련 규범을 시급성, 확산 가능성을 중심으로 검토한 결과, 투명성 (통보 불이행 제재), 국영기업 관련 규범 중 정의, 비차별대우, 상업적 고려, 및 투명성 규범이 시급히 비중을 두고 대응해야 할 과제로서 나타났다. 중장기적으로는 모든 쟁점을 대상으로 이를 점수화하는 포괄적 가이드라인을 도입하여, 우선적으로는 산업통상자원부의 예산 사업을 대상으로, 이후 각 부처와 지방자치단체의 보조금 예산 사업을 대상으로 적용하면서 국내 제도를 국제 통상 규범에 맞게 점진적으로 개선할 필요가 있다.

마지막 쟁점은 규제 운용이다. 이는 디지털 규범과는 별도의 내용으로서 규제에 관한 일반론적 내용을 담고 있다. USMCA는 모범 규제관행에 대해 가장 구체적인 내용을 담고 있는 최신의 협정이며, 과거 미국-EU간 협상이었던 TTIP (미타결)은 규제 동등성까지도 포함하려 했던 것으로 보인다. 중장기적으로 통상협상에 우리의 이익을 반영하기 위해 우리나라만의 표준적 규제 모델을 수립하면서, 지속적으로 우리의 모델과 선진국의 모델간 합치성 여부를 점검하는 것이 필요하다.

참고문헌

1. 국문 문헌

고준성, 이현희. 2019. “글로벌 신통상 규범의 법제이슈 연구 - CPTPP, USMCA를 중심으로“, 글로벌 법제전략 연구 19-17-12, 한국법제연구원

대한무역투자진흥공사(KOTRA). (2020). 글로벌 디지털 통상규범 논의 동향 및 주요국 입장

오태현, 강민지 (2018). EU 개인정보보호법(GDPR) 발효: 평가 및 대응 방안. 대외경제정책연구원

이규엽, 조문희, 강준구, 강민지 (2018), “국경 간 데이터 이동에 관한 국제적 논의 동향과 대응 방안”, 2018 KIEP 정책연구 브리핑, 대외경제정책연구원

이규엽, 강민지. (2019). 디지털 무역규범의 국제 논의 동향: WTO 전자상거래 협상과 미 개인정보보호법 입법안을 중심으로. KIEP 오늘의 세계경제 Vol.19 No.12. 대외경제정책연구원

임동원. 2020. 디지털세의 해외 도입 현황과 시사점. 한국경제연구원.

한국정보화진흥원(NIA). 2019. 오픈데이터 해외주요동향 vol.12.

한성수, “아시아국가들을 겨냥하고 있는 OECD Digital Tax”, 국제신문 특별기고, 2020.2.4.

2. 영문 문헌

Alecke, B., Mitze, T., Reinkowski, J., & Untiedt, G. (2011). Does firm size make a difference? Analysing the effectiveness of R&D subsidies in East Germany. *German Economic Review*, 13(2), 174-195.

Amsden, A. H. (1989). *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. New York: Oxford University Press.

Bhagwati, 1999, “The ‘Miracle’ That Did Happen: Understanding East Asia in Comparative Perspective”

Borlini, L. 2020. When the Leviathan goes to the market: A critical evaluation of the rules governing state-owned enterprises in trade agreements, *Leiden Journal of International Law*, 1-22

Carboni, O. A. (2011). R&D subsidies and private R&D expenditure: Evidence from Italian manufacturing data. *International Review of Applied Economics*, 25(4), 419-439.

Chander, A., & Le, U. P. (2014). *Breaking the web: Data localization vs. the global internet*. Davis: School of Law University of California.

Congressional Research Service. (2019). *Digital Trade and U.S. Trade Policy*

Czarnitzki, D., & Hussinger, K. (2004). The link between R&D subsidies, R&D spending and technological performance. *ZEW Discussion Papers*, 04-056.

European Centre for International Political Economy (ECIPE). (2018).

Digital Trade Restrictiveness Index.

European Data Portal. (2015). Creating Value through Open data

Haegeland, T., & Moen, J. (2007). The relationship between the Norwegian R&D tax credit scheme and other innovation policy instruments. *Statistics Norway*, 2007/45.

Hussinger, K. (2008). R&D and subsidies at the firm level: An application of parametric and semiparametric two-step selection models. *Journal of Applied Econometrics*, 23(6), 729-747.

Katz, S. (2018, November 9). How the U.S., the EU, and Japan Are Trying to Rein in China's State Capitalism. Harvard Business Review.

Kim, M. (2017). Regulating the Visible Hands: Development of Rules on State-Owned Enterprises in Trade Agreements. Harvard International Law Journal. Vol. 58, No. 1, 225-272.

KPMG. (2021). Taxation of the Digitalized Economy: Developments Summary. Retrieved From:
<https://tax.kpmg.us/articles/2021/tracking-digital-services-taxes-developments.html>

Matsushita, M., & Lim, C. L. (2019). Taming Leviathan as Merchant: Lingered Questions about the Practical Application of Trans-Pacific Partnership's State-Owned Enterprises Rules. *World Trade Review*, 1-22

Mavroidis, P. C., & Janow, M. E. (2017). Free Markets, State Involvement, and the WTO: Chinese State-Owned Enterprises in the

Ring. *World Trade Review*. 16:4, 571-581

OECD. (2015). OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises. Paris: OECD publishing.

Potluri, S. R., Sridhar, V., Rao, S.. (2020) Effects of data localization on digital trade: An agent-based modeling approach. *Telecommunications Policy* 44

Reuters. (24 December 2020), “Factbox-Brexit and the City of London: what changes and when,” . Retrieved from:
<https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-finance-factbox/factbox-brexit-and-the-city-of-london-what-changes-and-when-idUSKBN28Y1EK>

Rodrik, 1995, “Getting Interventions Right: How South Korea and Taiwan Grew Rich,”

Scitovsky. (1990). Economic Development in Taiwan and South Korea, 1965-1981

Stern, Kim, Perkins & Yoo. (1995). Industrialization and State: The Korean Heavy and Chemical Industry Drive

Tang, F., (2019, July 13). China ignoring US demand for trade war reform by reinforcing state-directed economic model. *South China Morning Post*.

U.S. Chamber of Commerce (27 February 2015) “Regulatory Coherence & Cooperation in the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)” Retrieved from:
<https://www.uschamber.com/report/regulatory-coherence-cooperation-th>

e-transatlantic-trade-and-investment-partnership-ttip

USTR. (2020). Fact Sheet on the 2020 National Trade Estimate: Strong, Binding Rules to Advance Digital Trade. <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/fact-sheets/2020/march/fact-sheet-2020-national-trade-estimate-strong-binding-rules-advance-digital-trade>. (2021년 3월 16일 방문).

WTO. (2020) Report (2020) of the Committee on Subsidies and Countervailing Measures (G/L/1368, G/SCM/157)

Yoo, J. Neoclassical versus Revisionist View of Korean Economic Growth, Development Discussion Paper No.588, Harvard Institute for International Development, 1997

Yoo, J. (2012). "Myth about Korea's Rapid Economic Growth," in Choi (ed.), Institutional Economics and National Competitiveness, New York: Routledge, 2012

YUN, M. (2016). An Analysis of the New Trade Regime for State-Owned Enterprises under the Trans-Pacific Partnership Agreement. *Journal of East Asian Economic Integration*, Vol.20, No.1, 3-35

Zheng, W. (2020) The Digital Challenge to International Trade Law. *International Law and Politics* vol. 52:539-592

Zuniga-Vicente, J. A., Alonso-Borrego, C., Forcadell, F. J., & Galan, J. I. (2012). Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: A survey. *Journal of Economic Surveys*, 28(1), 36-67.