

# 문화산업분야 다자통상규범 : DDA의 쟁점 및 전망

Multilateral Trade Rules on Cultural Industry : Issues and Outlook of the DDA

이한영(Han-Young Lie)

중앙대학교 사회과학대학 경제학부 교수

## 목 차

- |                           |          |
|---------------------------|----------|
| I. 서론                     | V. 결론    |
| II. 문화산업에 관한 WTO 통상규범     | 참고문헌     |
| III. 문화산업에 관한 DDA 협상쟁점    | Abstract |
| IV. 문화적 안전장치에 관한 DDA 협상전망 |          |

## Abstract

Since the launch of the GATT system, one of the most controversial topics in trade liberalization has been the conflict between culture and trade. The sticking point has been the necessity of cultural exceptions in trade rules. Some countries do not wish to allow further exceptions to basic principles even in cultural industry, while many other countries make their efforts to obtain "cultural safety valve." The latter group asserts that it is indispensable for the protection of cultural identity, whereas the former seems to doubt the truth of the assertion. That is because cultural policy measure possibly constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries, or a disguised barriers to trade in cultural products. Unfortunately, cultural exceptions still remain unresolved in the WTO, the successor to the GATT. This paper is to review the history and rules of multilateral trading system on cultural industry, address the critical issues to deal with in the DDA negotiations, and lastly provide some perspectives on the appropriate shape of the cultural safety valve.

Key Words : Cultural Exceptions, Cultural Industry, Audiovisual Services, GATS, DDA

## I. 서론

문화산업 시장자유화 논쟁은 대체로 문화산업에 내재하는 문화적 고유가치의 중요성과 시장개입의 당위성에 관한 인식의 차이에서 연유한다. 문화산업 개방 반대론은 문화산업이 단순한 상업적 가치 이상의 사회문화 총체적 가치를 갖는다는 신념에 기초한다. 그렇기 때문에 문화산업 개방은 절대적 경쟁 우위를 갖는 소수 글로벌 미디어기업들의 손에 각국 문화산업과 문화적 정체성을 맡기는 것이라는 우려가 제기되어 왔다. 반면 개방 찬성론은 문화적 정체성을 위한 시장보호가 오히려 각국 소비자의 문화적 자유 및 선택권을 제한하게 됨을 지적하여 왔다. 이는 문화산업 분야에서만 특수하게 '문화적 예외(cultural exceptions)' 기준을 만들기도는 여타 산업과 마찬가지로 경제적 관점에서 정당화될 수 있는 정부의 시장개입, 즉 “경제적 예외(economic exceptions)” 기준만을 적용해야 한다는 입장이다.

이러한 논쟁은 과거 GATT체제에서부터 현재까지 문화산업에 대한 국제통상규범의 제정과정에서도 빈번하게 이루어져 왔다. 국제통상규범에 관한 한, 대체로 문화산업의 특수성 인정은 역사적으로 제한된 범위 내에서의 절충만이 가능했을 뿐이다. 결과적으로 문화산업의 특수한 측면을 포괄적으로 인정하는 조문 형태의 법적 근거는 찾아보기 어렵다. 물론 1988년 미국-캐나다 FTA와 같이 문화적 예외에 관한 별도의 조문을 통해 문화산업의 특수성을 비교적 폭넓게 수용하기 위한 법적 근거를 제시하고자 노력한 경우는 존재한다.<sup>1)</sup>

하지만 상품분야의 다자협정인 GATT에 관한 한, 아직까지 문화적 예외 인정을 위한 확고한 형태의 법적 근거는 문화산업 가운데 영화(cinema)에만 국한되어 있다고 보아도 과언이 아니다. 또한 1993년 NAFTA를 위시한 대부분의 FTA와 서비스분야의 다자협정인 GATS에서도 문화적 예외 인정을 위한 독립된 조문을 제정하는 방식보다는 구체적 양허(specific commitments)에 따라 문화적 예외 분야를 한정적으로 지정하는 방식에 의존하여 왔다.<sup>2)</sup> 다시 말해, 현재의 국제통상규범 하에서 문화적 예외론이 작동할 수 있는 운신의 폭이 그리 넓지는 않은 상태라고도 말할 수 있다.

그럼에도 불구하고, 그 어느 국가도 문화 자체의 중요성을 부인하지 못하는 상황에서 문화산업에 대한 시장자유화 협상과정에서 문화적 예외론이 수그러들 가능성은 거의 없다. 게다가 2005년에는 문화적 예외론을 적극적으로 뒷받침하는 내용을 담은 유네스코 문화다양성협약(The UNESCO Convention on Cultural Diversity)<sup>3)</sup>이 WTO의 영역 밖에서 탄생한 상황이기 때문에 과거에 비해 문화적 예외론의 정치적 위세는 더 커졌다고도 볼 수 있다. 만일 동 협약의 위세가 본격적으로 DDA(Doha Development Agenda) 협상장으로 이어지게 된다면, 향후 문화산업을 둘러싼 국제통상규범 지배구조는 부분적으로라도 문화적 예외론과 경제적 예외론 간의 대결양상의 변화를 수용하는 방식으로 적응해 갈 가능성이

1) <http://www.worldtradelaw.net/nafta/CUSFTA.pdf>, Canada-United States Free Trade Agreement, 1989, 제2005조 참조.

2) 자세한 내용은 심석태, “WTO 방송시장 개방 협상과 국제 상거래법상의 문화적 예외”, 『박사학위 논문』, 서강대학교 대학원 법학과, 2002. 7월, pp.27-31 참조.

3) 동 협약의 정식 영문 명칭은 ‘Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions’임.

없지 않다. 물론 DDA의 진전이 극히 부진하다는 점에서 문화산업에서의 그러한 대결양상이 어떻게 구체화될지 예측하는 것이 아직은 시기상조라는 견해도 있을 수 있다.

그렇다고 해도 DDA가 본 궤도에 올라 그러한 대결양상의 국면이 본격화되는 시점에서 우리 정부가 협상전략 또는 문화산업정책의 방향을 정리하는 것이 바람직한 것은 아니다. 오히려 국가적으로 중요한 문화산업 진흥정책의 일관성 유지를 위해서는 사전에 통상규범 친화적 정책환경을 조성하는 가운데 상황 진전에 따라 점진적으로 최선의 정책대안을 찾아 가는 것이 실용적인 접근방법일 것이다. 이러한 동기 하에서 본고의 연구는 문화산업분야 DDA 협상의 쟁점 및 전망을 예측해 보는 것을 주 목적으로 한다. 본고가 비록 구체적인 정책대안 모색을 그 목표로 설정하지 못한다는 점에서는 한계를 갖지만, 차체에 그러한 정책대안 모색을 위해 고려해야 할 제약조건으로서의 다자통상규범 환경의 변화전망을 진단한다는 차원에서 의미를 갖는다. 본고의 구성은 다음과 같다. 우선 문화산업을 둘러싼 GATT체제 하의 다자통상협상 역사(제II절)와 WTO 통상규범(III절)을 살펴본다. 그 결과에 기초하여 DDA 문화산업분야에서 예상되는 주요 협상쟁점(IV절)을 짚어보고, 문화산업 보호를 위해 활용될 수 있는 WTO협정 내의 법적 근거인 “문화적 안전장치”를 중심으로 DDA 협상전망(V절)에 대해서도 분석한다.

## II. 문화산업에 관한 WTO 통상규범

### 1. 문화산업에 관한 다자통상협상의 역사

문화산업에 속한다고 이해될 수 있는 최초의 생산물 형태는 인쇄물(printed media)이다. 서적, 신문 및 잡지 등의 인쇄물이 음반, 라디오 방송, 영화 등과 같은 시청각물에 앞서 시장에 등장하였다. 그러나 인쇄물은 각기 해당 지역의 언어로 출간된다는 사실과 문화적 특수성을 반영한다는 사실 등의 이유 때문에 상대적으로 무역의 가능성이 낮은 것으로 알려져 있다. 다시 말해, 이는 언어적·문화적으로 이질적인 인쇄물이 국내시장을 넘어 외국시장의 소비자에게 접근함에 있어 원천적인 한계를 갖는다는 점을 의미한다.

하지만 1920년대에 걸친 초기 영화의 제작 및 배급 기회는 그러한 한계의 극복, 즉 문화산업이 국경을 넘어 외국시장의 소비자에게로 다가설 수 있는 무역확대의 가능성을 열어주게 되었다. 그 결과가 GATT 1947 협정문 내에 포함된 제4조 “영화 예외(cinema exception)”이다. 동 조문은 스크린쿼터에 한해 내국민대우 등 일반적인 GATT 규범의 적용을 면제하는 것으로 이해할 수 있으나, 수입영화의 편수를 제한하는 수량제한(numerical quota)이라기보다는 외국영화에 대한 상영시간 제한(screen quota)를 위한 근거규정이다.

GATT 및 WTO 차원에서 문화와 무역 간 충돌은 도쿄라운드(1973-79)에서 미국이 20개 국가들<sup>4)</sup>의 영화 및 TV에 대한 보조금 지급에 대해 불만을 제기하면서 본격화되었다. 1991년 미국은 GATT 제4조에 근거하여 비유럽 영화의 TV 상영에 대한 유럽연합 차원의 규제에 대해서도 불만을 표시한 바 있지만, 유럽연합은 TV 방송이 서비스이기 때문에 GATT 규정 위반사항이 아니라는 입장을 취함으로써 큰 문제없이 일단락되었다.

이후 UR(1986-93) 동안에도 미국과 유럽연합, 캐나다 간 문화-무역 논쟁은 계속되었다. 그러한 논쟁은 영화 및 TV 프로그램에 내포되어 있는 특이성인 문화적 정체성(cultural identity)에 대한 가치관단 문제에 집중되었다. 미국을 위시한 문화산업 개방 찬성그룹은 문화적 정체성을 실용적으로 정의할 수 없으므로 영화 및 TV 프로그램도 여타 제품들과 같이 동일한 무역규범에 의존해야 하는 “판매 가능한 (marketable)” 제품에 불과하다고 주장한 반면, 문화산업 개방 반대그룹은 그러한 주장을 무역자유화를 빌미로 한 각국의 문화적 표현 및 언어적 다양성에 대한 도전이라고 해석하였다.

UR 기간 중인 1988년 12월 개최된 중간(mid-term) 각료회의에서도 그러한 상반된 입장을 확인할 수 있다. 동 회의에서 캐나다 대표단은 서비스무역에 관한 협정문(GATS) 초안 내에 시청각서비스를 협상대상에서 제외되도록 하는 문구를 삽입하고자 노력하였다. 하지만 이러한 입장에 대해서 심지어 유럽연합 마저도 지지하지는 않았다. 시청각서비스를 GATS 협상대상에서 완전히 적용 배제하는 것이 자칫 회원국들로 하여금 다른 서비스 분야들도 배제하는 계기가 됨으로써 GATS 제정협상 자체가 위협받을 수 있다는 고려 때문이었다. 그럼에도 불구하고, 캐나다가 1988년 미국-캐나다 FTA 제2005조<sup>5)</sup>를 통해 문화적 예외를 제정하는데 성공함에 따라 시청각서비스를 다자무역규범 적용대상에서 배제해야 한다는 목소리는 높아졌다. 그 이외에도 문화적 예외를 위한 다음과 같은 대안들이 논의되었다.

첫 번째는 명시적인 문화적 예외 조문(cultural exception clause)을 GATS에 도입하는 것이다. 이는 GATS 제14조(일반적 예외) 내에 문화나 예술을 위한 일반규범 적용의 예외를 반영하기 위한 것이라 할 수 있다. 그런데 이러한 대안의 한계는 문화적 예외가 “유사한 상황에서 국가 간에 자의적 또는 정당화될 수 없는 차별의 수단이 되거나 혹은 서비스무역에 대한 위장된 제한을 구성하는 방식으로 적용되지 아니한다.”<sup>6)</sup>는 GATS 제14조(일반적 예외) 기준에 합치해야 한다는 것이다. 하지만 동 조문의 정확한 법적 의미에 대한 해석 및 일반적 예외 기준의 적용은 전적으로 WTO 패널이나 상소기구에 맡겨진 것이기 때문에 문화적 예외 조문의 도입은 법적 불확실성 문제를 극복하기 어렵다.

두 번째는 문화적 특수성(cultural specificity)에 따른 접근방식이다. UR의 협상목표로서 문화적 특수

4) 호주, 오스트리아, 벨기에, 브라질, 캐나다, 칠레, 덴마크, 이집트, 프랑스, 독일, 그리스, 인도네시아, 이스라엘, 이태리, 일본, 네덜란드, 노르웨이, 파키스탄, 포르투갈, 영국 등. Footer, Mary E. and Graber, Christoph Beat, "Trade Liberalization and Cultural Policy", *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, p.118 인용.

5) 그러나 캐나다-미국 FTA의 문화적 예외 조항은 미국이 자신의 이해에 반한다고 간주하는 조치를 캐나다가 문화산업 분야에서 취할 경우, 미국이 문화산업이 아닌 분야에서 보복할 수 있는 권리를 보유하도록 허용한다는 점에서 사실상의 실효성이 거의 없다고 보아야 한다.

6) GATS 제14조 인용, GATT Secretariat, *The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Text*, Cambridge University Press, 1999. 이하 GATS 및 GATT의 상기 조문 출처는 생략함.

성 개념을 처음으로 주장한 것은 유럽연합이다. 유럽연합 주장의 요지는 GATS 하의 시장자유화협상 기조가 시장개방의 수준을 서서히 높여간다는 소위 "점진적 자유화(progressive liberalization)"임에도 불구하고, 문화적으로 민감한 시청각서비스의 점진적 자유화에 대해서만큼은 회원국들의 저항권을 인정하도록 GATS 제19조(구체적 양허에 관한 협상)를 수정하고, 문화적 특수성에 상응하는 문구를 GATS 제15조(보조금) 및 제2조(MFN) 면제에 관한 부속서 내에 포함해야 한다는 것이다.<sup>7)</sup>

그러나 상기의 대안들 모두가 실현되지 못함에 따라 UR을 통해 시청각서비스는 GATS 규율대상에 편입되었다. 또한 점진적 자유화에 관한 GATS 제19조가 분야별로 예외 없이 적용되어야 한다는 점도 결정되었다. 다만, WTO 회원국들은 시장접근 및 내국민대우와 관련하여 시청각서비스를 포함한 특정 분야를 양허대상에서 제외할 뿐 아니라, 필요에 따라 제2조 면제목록에도 특정 분야를 추가할 수 있는 권리를 갖게 되었다.

시청각서비스에 대한 UR 협상의 결과는 다음과 같이 요약된다. 우선, GATS 협정문 내에 시청각서비스 자유화에 대한 예외규정이 삽입되지 않았다. 이는 시청각서비스가 정부권한 행사의 일환으로 공급되는 서비스<sup>8)</sup>로 간주되지 않는 한, 기본적으로 GATS의 적용대상에서 제외되지 않음을 의미한다. 다음으로, 시청각서비스 분야 자체가 시장개방 양허협상 대상에서 명시적으로 제외되지 않았다. 일견 이러한 입장은 시청각서비스분야가 협상대상에 포함되어야 한다는 미국의 주장이 반영된 것으로 볼 수 있으나, 실질적으로는 유럽연합이나 캐나다의 입장이 반영되었다고도 해석할 수 있다. 왜냐하면, GATS는 구체적 양허(specific commitments)의 재량권을 전적으로 회원국에게 위임하기 때문이다.<sup>9)</sup>

결국 UR협상은 시청각서비스분야의 협상대상 포함여부 및 시장개방 여부를 전적으로 개별 회원국의 독자적 판단에 맡긴 것이라고도 볼 수 있다. 이에 따라 유럽연합은 자국 양허표에서 시청각서비스분야를 아예 제외하고, 동시에 최혜국대우(MFN) 면제까지를 신청함으로써 역내 회원국을 제외한 여타 국가들에 대해서는 다자적 최혜국대우가 아닌 양자적 상호주의(reciprocity)에 기초한 차별적 시장개방의 합법화를 달성할 수 있었다. 최혜국대우 원칙이 다자협정의 근간이라는 점을 고려할 때, 이러한 유럽연합의 입장은 시청각서비스분야에 대해서는 다자체제로부터의 이탈을 의미하는 것으로서 여타 회원국에게도 심대한 부정적 영향을 주게 된다. 실제로 UR 협상에서 다수의 국가들<sup>10)</sup>이 유럽연합과 유사한 논리 하에 부분적으로라도 최혜국대우 면제입장을 취한 바 있다.<sup>11)</sup>

7) British Screen Advisory Council, "Essential Background to Understanding the Current GATS Negotiations", A Briefing Paper prepared on behalf of the European GATS Steering Group, 21 August 2001, pp.10-11 참조.

8) GATS 제1조 (b), (c) 참조.

9) 물론 구체적 양허는 회원국 간 협상에 의한 것이므로 원칙적으로 특정 개별 회원국이 양허수준 결정의 재량권을 보유하지만, 회원국 간 협상력에 의존하는 바가 크기 때문에 그러한 재량권은 절대적이기보다는 상대적 관점에서 파악되어야 한다.

10) EU 이외에도 호주, 오스트리아, 볼리비아, 브라질, 브루나이, 불가리아, 캐나다, 칠레, 콜롬비아, 쿠바, 사이프러스, 체코, 에쿠아도르, 이집트, 핀란드, 헝가리, 아이슬란드, 인도, 이스라엘, 리히텐슈타인, 뉴질랜드, 노르웨이, 파나마, 폴란드, 싱가포르, 슬로바키아, 슬베니아, 스웨덴, 스위스, 튀니지, 미국, 베네수엘라 등 총 32개국이 해당된다.

11) 자세한 내용은 이한영, 「디지털@통상협상」, 삼성경제연구소, 2007, pp.333-334 참조.

## 2. 문화산업에 관한 GATT 및 GATS 규범

### 1) GATT

상품무역을 관할하는 GATT 1947이 유일하게 포함하는 서비스 요소가 영화로서 GATT 제4조는 “영화 예외(cinema exception)”를 규정하고 있다. 동 조항의 요지는 GATT 1994<sup>12)</sup> 일반원칙의 적용 예외로서 국내 영화를 위한 최소한의 상영시간(screen time) 할당 조치인 스크린쿼터를 합법적으로 인정한다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 스크린쿼터의 적용범위가 영화에 국한된다는 사실과 더불어, GATT 제4조의 (d)가 스크린쿼터의 점진적 철폐, 즉 시장자유화를 규정하고 있다는 사실에 근거해 볼 때, 동 조항은 문화적 다양성을 위한 제한적·한시적인 조치로서의 성격이 강하다.

이러한 맥락에서 WTO협정이 글로벌 위성방송 등 신규 기술과 상품·서비스·지적재산권 등 신규 분야를 반영하여 그 법적 외연을 확장했듯이, 이미 오래 전에 만들어진 동 조항의 적용범위를 문자 그대로 영화에만 국한하기보다는 문화산업 영역 전반으로 확장해야 한다고 견해도 존재한다.<sup>13)</sup> 이러한 견해는 GATT 제4조를 단순히 영화만이 아닌 새로운 미디어가 포함되도록 해석해야 한다거나, 또는 최소한 그에 상응하도록 조문이 제정·수정되어야 한다는 당위성으로 이해할 수 있다.

문화산업과 관련되는 GATT의 또 다른 조항은 제20조이다. 본래 GATT 제20조는 회원국이 국민 보건이나 안전, 기타 국민복지의 향상 등 경제사회적 목적을 위해 각국의 주권에 근거하여 정책을 시행할 수 있고, 이에 대해 통상법이 이를 제한할 수는 없다는 일반적 공감대를 토대로 하여 규정된 조문이다. 그러나 국제무역을 비약적으로 증가하고 신자유주의가 전 세계적으로 확산되어 오면서 자유무역을 국내 경제사회적 정책목표보다 우선시되어온 것이 사실이다.<sup>14)</sup> 이는 특정 회원국의 조치가 일반적 예외인 GATT 제20조의 적용대상으로 인정되어 GATT상의 의무 위반이 아니라고 판정될 가능성도 그만큼 낮아지질 것임을 의미한다.

GATT 제20조는 먼저 전제조건을 규정한 도입부와 그 적용대상들을 구체적으로 명시한 (a)호-(j)호로 구분된다. 즉, GATT 제20조 도입부는 “본 협정은 동일한 조건이 지배하는 국가 간에 자의적이거나 정당하지 않은 차별이 되는 방식으로 또는 국제무역에 대한 위장된 제한이 되는 방식으로 적용되지 않는 한, 회원국이 다음 각 호의 조치를 채택하고 시행하는 것을 금지하는 것으로 해석되지 아니한다.”라고 규정하고 뒤 이어서 각 호를 규정하고 있다.

GATT 제20조의 (a)호 내지 (j)호의 규정 중 문화산업의 문화적 예외와 연결해 볼 수 있는 부분이 (a)

12) 1947년에 체결되어 7차에 걸친 라운드들 통해 수정 또는 추가되어 온 GATT 규범 전체가 UR협상 타결로 WTO체제에 편입됨에 따라, 1947년 최초의 GATT협정과 WTO체제에 편입된 좀 더 포괄적인 GATT협정을 구분하기 위해 전자를 “GATT 1947”, 후자를 “GATT 1994”로 지칭한다. 즉 GATT 1994는 GATT 1947과 GATT체제 하에서 새로 추가되거나 개정된 GATT 규범으로 구성된다. 이하에서는 편의상, 필요한 경우가 아니면 “GATT”로 통칭한다.

13) Neuwirth, R. J., "The Cultural Industries : A Clash of Basic Values? A Comparative Study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO", European Diversity and Autonomy Papers, April. 2004, p.13 참조.

14) Jackson, J. et al, Legal Problems of International Economic Relations, 4th ed. West Group, 2002, pp.480-481 참조.

호와 (f)호이다. (a)호는 “공중도덕을 보호하기 위해 필요한 조치(measures necessary to protect public morals)”, (f)호는 “예술적, 역사적 또는 고고학적 가치가 있는 국보(national treasures)의 보호를 위하여 부과되는 조치(measures imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value)”를 합법적인 무역제한조치로 용인한다. 하지만 특정 조치가 공중도덕을 보호하기 위한 것임을 입증하거란 용이하지 않을 것이므로 실용적 차원에서의 검토가치는 별로 없다. 또한 국보가 문화제품을 포괄한다고 보기는 무리가 따르기 때문에 실용적 차원에서의 검토가치는 유사하게 부정적이다. 정리하자면, GATT 제20조의 (a)호와 (f)호가 공히 사전적으로 문화산업에도 적용 가능한 ‘일반적 예외(general exception)’ 조항임에도 불구하고, 실질적인 통상법적 활용가치는 극히 제한적이라고 보아야 한다.

## 2) GATS

GATT와 마찬가지로 GATS에도 문화적 예외에 관한 명시적 조문은 존재하지 않는다. 물론 GATS를 마련한 UR 당시 문화적 예외와 관련해서는 조문의 제정 시도가 없었던 것은 아니다.<sup>15)</sup> 하지만, GATS는 문화산업 시장개방관련 구체적 양허의 범위 및 수준에 대한 재량권을 회원국에게 부여하는 방법을 통해 문화적 예외에 대한 나름대로의 실질적 유연성을 발휘하여 왔다. 공중도덕의 보호 또는 공공질서의 유지를 위하여 필요한 조치를 규정한 GATS 제14조(일반적 예외)가 문화산업 콘텐츠에 대한 규제를 시행할 수 있는 여지를 열어두고 있다고도 볼 수 있지만, 문화적 정체성이나 다양성에 대한 위협을 해당 사회의 공중도덕이나 공공질서를 위협하는 것으로 볼 수 있을지에 대한 기준이 미비한 상태에서 동 조문의 활용가능성은 제한적이라고 보아야 한다.<sup>16)</sup>

GATS는 외국산 서비스 및 서비스공급자에 대한 시장개방과 관련하여 각 회원국으로 하여금 조건을 부과할 수 있는 권리를 인정하고 있다. 여기에서 ‘조건’은 각 회원국 판단에 따른 시장접근(제16조) 및 내국민대우(제17조) 의무 제한사항이다. 시장접근 제한조치는 내·외국인에게 무차별하게 부과되는 정량적 제한조치로서 GATS 제16조가 “한정적”으로 열거하는 제한조치 유형에는 서비스공급자 수, 서비스 거래액 또는 자산 총액, 서비스 영업점 수 또는 총 산출량, 서비스 공급에 소요되는 자연인의 수 등에 대한 수량쿼터 및 ‘경제적 수요심사(ENT : Economic Needs Test)’ 요건에 의한 제한조치를 비롯하여, 법인체나 합작투자의 형태, 외국인 지분참여에 대한 제한조치가 포함되어 있다.

내국민대우 제한조치는 국적을 기준으로 부과되는 정성적 제한조치이다. 시장접근 제한조치와 달리 GATS는 내국민대우 제한조치를 구체적으로 열거하고 있지 않다. 오히려 외국인 및 외국산 서비스를 불리하게 대우하는 조치는 포괄적으로 그 형태 및 내용과 관계없이 내국민대우 제한조치로 간주한다.

15) 예컨대, UR 당시 유럽연합은 시청각무역(audiovisual trade)에 대한 문화적 예외를 주장한 바 있다. 자세한 내용은 UR/GNS, Working Group on Audiovisual Services, Note of the Meeting on 5 and 18 October 1990, WTO Doc. MTN.GNS/AUD/2, 20 December 1990 참조.

16) GATS 제14조의 1(안보적 예외)의 활용가능성도 유사한 논리에 의해 제한적이다. 심석태, “WTO 방송시장 개방 협상과 국제 상거래법상의 문화적 예외”, 『박사학위 논문』, 서강대학교 대학원 법학과, 2002. 7월, pp.20-22 참조.

GATS 제17조 제3항은 외국인 및 외국산 서비스에 대한 불리한 대우인지의 판단기준이 '경쟁조건(conditions of competition)'에 있음을 언급하고 있다. 이는 곧 내국민대우 제한조치를 바라보는 기본관점이 국내규제(domestic regulation)로부터 출발하고 있음을 시사한다. 따라서 당초 국적과 무관하게 시장경쟁 활성화를 목적으로 시행되던 국내규제 조치라 하더라도 어떠한 이유에서 국적에 따른 차별효과를 실질적으로 발휘함으로써 하게 되면, 내국민대우 제한조치로 간주될 수 있음을 의미한다. 그리고 실질적 차별효과가 존재하는 한, 해당 조치의 형식적 차별성 여부가 내국민대우 제한조치인지 여부 판단을 위한 고려변수가 되지 않는다.

문화산업에 관한 전형적인 정책도구는 대부분 시장접근 제한 또는 내국민대우 제한에 해당되는 것으로 알려져 있다. 전자의 대표적 사례가 영화시장에 대한 진입제한 조치이며,<sup>17)</sup> 후자의 대표적 사례가 TV 및 라디오 방송콘텐츠에 대한 국내산 요건이다.<sup>18)</sup> 그리고 문화산업과 관련한 UR협상의 특징 가운데 하나는 시장개방 양허의 부족이다. 특히 유럽연합이나 캐나다는 자국 양허표를 통해 시청각서비스분야를 시장개방 대상에서 아예 제외하였다. 결과적으로 이는 TV 쿼터나 영화생산에 대한 보조금 정책이 GATS에 의해 영향을 받지 않음을 의미한다. 문화산업과 관련한 UR협상에서 나타난 또 다른 특이성은 최혜국대우(MFN) 면제의 신청이다. 이는 역내 회원국이나 양자협정 회원국을 제외한 여타 국가들에 대해서는 해당국이 상호주의(reciprocity)에 기초한 차별적 시장개방을 합법화할 수 있음을 의미한다.<sup>19)</sup>

### III. 문화산업에 관한 DDA 협상쟁점

#### 1. GATT 협상

##### 1) 스크린쿼터

GATT 제4조(d)는 스크린쿼터가 시장자유화협상의 대상임을 밝히고 있다.<sup>20)</sup> 다시 말해, 스크린쿼터의

17) 영화에 대한 스크린쿼터(한국, 멕시코, 스페인), 외국 영화에 대한 더빙(dubbing) 금지(멕시코), 특정 숫자의 국내 영화 배급을 조건으로 하는 더빙 면허(스페인), 연간 외국 영화 수입편수 제한(인도), 외국인 지분소유 제한(호주, 캐나다, 영국, 미국) 등이 포함된다. Footer, Mary E. and Graber, Christoph Beat, "Trade Liberalization and Cultural Policy", *Journal of International Economic Law*, Vol. 3, 2000, pp.122-126 참조.

18) 예컨대, 유럽연합, 호주, 캐나다 및 프랑스는 TV 방송 및 영화시장에 대한 시장접근 규제를 위해 국내산 방송콘텐츠 요건을 두고 있다. 캐나다의 경우 라디오 및 TV 방송에 대한 시장접근 규제를 위해 방송면허 자체에 대한 제한도 유지하고 있다. 그 밖에 시청각제품의 (공동)생산에 대한 장려금(grants), 융자(loans), 세제지원 등을 차별적으로 운영하는 소위 차별적 보조금도 대표적인 내국민대우 제한조치에 속한다. 유럽평의회(European Council)가 주도한 Eurimages 정책에 의해 유럽시청각작품(European audiovisual works)의 공동생산에 부여하는 보조금과 프랑스, 독일, 영국, 캐나다, 스위스, 미국 등이 국내영화산업 보조금 지원을 위해 운영하는 프로그램이 그 전형적 사례이다.

19) 영화 및 TV 부문의 공동제작(co-production)과 공동배급(co-distribution)과 관련하여 유럽연합, 캐나다 및 다수의 남미·아랍권 제국 등 27개 회원국들이 문화적 정체성 보호를 이유로 보조금 지급에 대한 MFN면제를 신청한 바 있다.

20) "Screen quotas shall be subject to negotiation for their limitation, liberalization or elimination."



유지, 완화 및 삭제 여부가 DDA에서도 논의되어야 할 협상의제라는 것이다. 따라서 DDA가 영화산업 시장자유화 확대를 도모하기 위한 과격한 방법의 일환으로 스크린쿼터를 규정한 제4조를 삭제하고 영화를 GATT 일반규범으로 규율하는 것도 고려될 수 있다. 제4조 삭제는 스크린쿼터 폐지라기보다는 스크린쿼터를 유지하는 경우 내국민대우, 최혜국대우, 수량제한, 일반적 예외 등 통상적인 GATT 조문에 합치해야 함을 의미한다. 하지만 보호조치가 필요할 경우 쿼터나 관세보다는 무역왜곡(trade distortions)을 상대적으로 덜 야기하는 보조금이 경제학적으로 우월하다는 것은 잘 알려진 사실이다.<sup>21)</sup> 따라서 정당한 목적을 위한 영화산업 보호는 스크린쿼터보다는 보조금에 의하는 것이 효율성이다. 하지만 스크린쿼터의 오랜 역사와 상당수 회원국들이 스크린쿼터에 의존하고 있는 현황을 감안할 경우, 제4조 삭제의 가능성은 거의 없다고 보아야 할 것이다.

좀 더 현실적인 방법은 제4조를 수정하는 것이다. 현재 최혜국대우와 배치되는 스크린쿼터는 “현행 유지(standstill)” 의무에 묶여있다. 즉 스크린쿼터를 부과하는 경우에는 자국 이외의 특정 원산지의 영화에 대해 최소 상영시간 비율을 보장해 주는 국가별 스크린쿼터를 유지할 수는 있지만, 이러한 특정 원산지별 최소 상영시간 비율은 1947년 4월 10일 수준을 넘지 못하도록 하고 있다.<sup>22)</sup> 그러므로 그 시점 이후 특정 원산지별 차등을 두어 스크린쿼터를 적용하거나 원산지별 할당 등의 조치를 취할 수 없다. 다른 한편, 스크린쿼터의 내국민대우 불합치 부분, 즉 회원국의 자국산 영화를 위한 상영시간 최소 비율 부과 부분은 현행유지(standstill) 의무에 구속되지 않는다. 따라서 현재 상태에서 제4조와 관련하여 제기 가능한 수정 방안은 스크린쿼터의 내국민대우 불합치 부분에 대해 “현행유지(standstill) 또는 제한 완화(rollback)” 의무를 추가적으로 부과하는 것이다.

제4조(c)에 대한 다른 수정 제안도 가능할 수 있다. 예컨대, 현재 조문은 특정 원산지별로 상영시간 최소 비율 차등을 용인하고 있으나, 이를 수정하여 객관적인 문화적 기준(cultural criteria)에 따라 영화별 상영시간 최소 비율 차등을 용인하는 방식으로 수정하는 것이다. 여기에서 차등이 용인되는 특정 영화는 일견 해당 회원국의 문화정책방향과 양립되는 내용을 담은 영화라고 개략적으로 정의할 수 있겠다. 다만, 실제 협상과정에서 활용되기 위해서는 그러한 특정 영화의 범위를 획정함에 있어 적용되는 투명하고 객관적인 문화적 기준에 대한 회원국 간 합의가 전제되어야 한다.

## 2) 일반적 예외

GATT 제20조의 (a)호와 (f)호 공히 문언 상으로 문화산업을 특정하기보다는 문화산업에도 적용 가능한 ‘일반적 예외(general exception)’ 조항이고, 실제 적용하기에는 문언 상 불명확한 부분이 많기 때문에 문화산업 보호를 위한 실질적 활용가치가 매우 제한적임을 앞서 지적한 바 있다. 이는 문화산업 보호

21) 자세한 내용은 Daniel, Joseph P. and VanHoose, David D., *Global Economic Issues and Policies*, Thompson, 2004, pp.90-117 참조.

22) GATT 제4조(c) : “[중략], any contracting party may maintain screen quotas [중략] which reserve a minimum proportion of screen time for films of a specified origin other than that of the contracting party imposing such screen quotas; provided that no such minimum proportion of screen time shall be increased above the level in effect on April 10, 1947.”

를 좀 더 확실하게 담보하기 위해서는 DDA를 통해 현행 제20조 내에 새로운 예외조항으로서 문화제품(cultural products)을 특정하는 예외조항의 설치 주장이 제기될 가능성을 시사한다. 특히 스크린쿼터에 관한 제4조가 삭제되는 경우 그러한 예외조항 설치의 필요성은 매우 높아질 것이라 판단된다.

역사적으로 본다면, 통상협정 내에 문화적 예외 조문 설치의 사례를 찾아볼 수 있다. 예컨대, NAFTA 및 미국-캐나다 FTA와 같은 양자협정은 심지어 문화적 예외와 관련하여 극도로 상반된 입장을 취하는 미국, 유럽연합, 캐나다 등의 WTO 회원국들 간에도 문화적 예외 조문에 관한 합의가 일정 정도 가능함을 보여주었다. 이와는 대조적으로 UR과 다자간투자협정(MAI) 사례는 회원국들의 이해관계가 복잡하게 얽히는 다자협정에서 문화적 예외 조문에 관한 합의가 매우 어렵다는 사실을 보여준다.

그렇다면 문화산업 전반에 관한 포괄적 예외는 아니더라도, GATT 제20조 하에서 고려 가능한 새로운 예외조항은 어떤 모습이어야 할까? 이에 대해서는 학자별로 견해가 다양하다. Michael J. Hahn(1996)<sup>23)</sup>은 문화적 예외가 개념적으로 좁게 해석되어야 하며, 시청각제품(audiovisual goods)의 효율적 생산자를 위한 시장접근과 공정경쟁조건 및 문화적 예외 간의 합리적 균형을 달성할 수 있어야 한다고 주장한다. Christoph Graber(2004)<sup>24)</sup>는 문화적 예외가 “예술적 영화(art film)”의 보호에 국한되어야 한다고 주장한다. Ivan Bernier(1998)<sup>25)</sup>는 문화적·언어적 다양성 보호 차원의 문화적 예외를 제안한다. Patrick Messerlin(2000)<sup>26)</sup>은 산업적 시청각물(industrial audiovisuals)와 문화적 시청각물(cultural audiovisuals) 구분하에 후자에 국한하여 WTO 규범을 적용하지 말아야 한다는 입장을 취한다. 문제는 이러한 다양한 예외주장의 실행이 어렵다는 것이다. 예컨대, Christoph Graber가 언급한 예술적 영화 또는 문화적 영화의 구분은 개념적으로 애매하며, 그러한 영화의 가치를 특별히 더 인정해야 한다는 당위성도 논란거리이다. 유사하게 Patrick Messerlin이 언급하는 산업적 시청각물과 문화적 시청각물의 실용적 경계선을 확정하기도 어렵다.

한편 새로운 문화적 예외를 위한 상기 제안(주장)들은 후퇴 또는 퇴보에 해당한다고 볼 수도 있다. 왜냐하면 제20조 내에 문화적 예외 조항을 새로이 삽입하는 것은 문화산업 분야에 대한 회원국들의 기존 양허의 가치마저도 희석시킬 가능성이 있기 때문이다. 이러한 맥락에서 문화적 예외를 위해 제20조 내에 개념적으로 불분명한 새로운 문화적 예외조항을 삽입하기보다는 현존하는 (a)항과 (f)항이 문화제품 보호에 활용될 수 있는 여지를 새로이 발굴하여 수정하는 방향으로 협상이 진행될 가능성이 좀 더 높을 것임을 예상하게 한다.

23) Hahn, Michael J. Hahn, "Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO?", ZaöRV 56, 1996, p.352(English Summary) 참조.

24) Graber, Christoph, "Audiovisual Media and the Law of the WTO" in Christoph Graber, Michael Girsburger, and Mira Nenova(eds.), Free Trade versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services, Zurich: Schulthess, 2004, pp.62-64 참조.

25) Ivan Bernier, Ivan, "Cultural Goods and Services in International Trade Law" in Dennis Browne(ed.), The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options, Ottawa: Center for Trade Policy and Law, 1998, p.147 참조.

26) Messerlin, Patrick, "Regulating Culture: Has it Gone with the Wind?", paper presented at the Productivity Commission and Australian National University Joint Conference on Achieving Better Regulation of Services, Canberra, 26-27 June 2000, p.17 참조.

## 2. GATS 협상

### 1) 디지털재화

1998년 5월 제네바 WTO 제2차 각료회의에서부터 공식적으로 다루어지기 시작한 전자상거래 통상현안 논의가 실패한 가장 중요한 이유 가운데 하나는 전자적 전송의 대상인 일부 콘텐츠들의 성격에 대한 회원국 간 갈등을 해소하지 못했다는 것이다.<sup>27)</sup> 그러한 콘텐츠는 인터넷을 통해 전자적인 형태와 동시에 물리적 전달매체(carrier medium)를 통해 물리적인 형태로 전달될 수 있는 제품, 즉 책, 음악, 영화, 게임, 소프트웨어 등 소위 '디지털재화(digital products)<sup>28)</sup>이다. 디지털재화(digital products)가 GATT 1994 관할의 상품인지, 아니면 GATS 관할의 서비스인지는 WTO를 포함한 국제통상체제 내에서 아직 합의된 바 없다. 유일한 합의는 영화 및 음악과 같은 디지털재화가 전자적으로 전송되는 경우에는 한시적으로 관세부과를 유예한다는 모라토리움(moratorium)이다.

이와 관련하여, 유형(tangible form)으로 전달되는 모든 디지털재화를 서비스로 분류하는 것, 유형으로 전달되지 않는 디지털재화를 상품으로 분류하는 것 모두 인위적인 측면이 강하다. 하지만 무역왜곡을 발생시키지 않기 위해서는 전달기술과 무관하게 특정재화가 동일하게 취급된다는 기술중립성(technological neutrality)에 따르는 것이 가장 이상적이다. 하지만 이는 WTO협정 내에서 확립된 규율이 아니기 때문에 그 장점에도 불구하고, 실제 적용에 대해서는 찬반이 대립한다. 다만 GATT 체제는 이미 오래 전부터 상품과 서비스에 대한 구분방식을 정리해 놓고 있다. 즉, 상품은 국경선을 “물리적으로(physically)” 넘나들 수 있는 재화인 것이다. 물론 이러한 구분방식이 때로 불확실한 측면이 없는 것은 아니지만, GATT 하에서 상품을 어떻게 대우할지의 문제는 오랜 논의사항으로서 일종의 관행적 정의라고 할 수 있다. 이러한 맥락에서, 인터넷 등을 통해 회원국 간 국경을 “전자적으로(electronically)”으로 넘나드는 재화를 서비스로 간주하는 것이 일견 자연스러워 보인다.

유럽연합은 GATS 체계 하에서 문화제품에 대한 좀 더 포괄적인 규제권한을 발휘할 수 있다는 측면을 고려하여 디지털재화를 서비스로 분류해야 한다고 주장한다. 반면, 미국은 회원국의 재량권을 상대적으로 폭넓게 용인하는 GATS에 비해 GATT가 문화제품의 무역을 좀 더 강력하게 규율할 수 있기 때문에 디지털재화를 상품으로 분류해야 한다는 입장을 취하고 있다. 하지만 문화제품과 관련하여 GATT 1994와 GATS 규범 간 좀 더 긴밀한 조율이 가능하다면, 양국의 이견은 얼마든지 좁혀질 가능성이 존재한다. 물론 한미 FTA 등 일부 미국 주도 FTA에서 발견되듯이 절충안으로 이미 등장한 접근방식은 디지털재화의 분류문제를 접고 GATT 또는 GATS 하에서 공히 WTO 회원국들이 디지털재화에 대해 가장 자유화된 대우를 부여하도록 요구하는 것이다.<sup>29)</sup> 그러나 이러한 접근방식은 시장자유화라는 실용

27) 이한영, “전자적 서비스무역에 관한 통상규범 : WTO 및 FTA의 성과”, 『통상법률』, 통권 제81호, 2008, p.126 참조.

28) 정확히 표현하면, “전자적으로 전송되는 디지털재화(digital products transmitted or delivered electronically)”라고 해야 하나, 분류문제와 관련되는 한 간략히 ‘디지털재화’라고만 지칭한다.

29) "The definition of digital products should not be understood to reflect a Party's view on whether trade in digital products

적 목적을 위한 분류문제의 방지라는 점에서 디지털무역과 관련한 불확실성이 근본적으로 제거된 것이 아니라. 따라서 FTA를 통한 양자적 합의가 축적되고 있음에도 불구하고, 추후 DDA에서 다자적 합의에 이를 가능성은 그리 높지 않다고 보인다.

그럼에도 불구하고, 디지털재화의 서비스 분류는 시장자유화 확대라는 관점에서 장점을 갖는다. 디지털재화가 서비스로 간주되는 한, 회원국들은 서비스인 디지털화된 문화제품에 대해 이론적으로 관세를 부과하기 어렵다. 기술적 한계로 인해 회원국들이 디지털화된 문화제품에 대해 관세를 부과하기도 사실상 어렵다. 결국 디지털재화의 서비스 분류는 상품 분류에 비해 회원국들이 부담해야 할 부분이 상대적으로 덜 하다고도 볼 수 있으며, 그러한 관점에서 현행 한시적인 관세유예를 “영구적이고 구속력 있는(permanent and binding basis)” 관세유예로 가져가기에 유리하다고 판단할 수 있다. 물론 개도국들에게 관세부과는 사전적으로 재정수입을 위한 중요한 수단이라는 점을 무시할 수 없지만, 경험적으로는 개도국들의 재정수입 가운데 관세의 비중은 그리 높지 않다고 알려져 있다.<sup>30)</sup>

## 2) 내국민대우, 시장접근 및 최혜국대우

GATS 하의 시장자유화 양허는 상향식(bottom-up) 또는 포지티브 열거(positive listing) 방식에 의한다. 즉 GATS는 회원국들이 시장접근 및 내국민대우를 부여하는 서비스분야를 독자적으로 결정하도록 허용한다. 반면 GATT 1994 하에서 내국민대우 및 수량제한에 관한 회원국 의무는 일부 예외에도 불구하고, 전 분야에 획일적으로 적용함을 원칙으로 한다. 그런데 문화제품에 대한 GATS 규범을 GATT 1994 규범과 좀 더 긴밀하게 조율하고, GATS 하에서 시장자유화의 점진적 확대라는 대 목표를 추구하기 위해서, 향후 DDA에서 회원국 양허와 관련한 새로운 접근방식의 추진 가능성이 상당히 존재한다. 예컨대, Geza Feketekuty(2000)<sup>31)</sup>는 이미 GATT와 GATS의 점진적 통합을 주장한 바 있다. Sacha Wunsch-Vincent(2006)<sup>32)</sup>는 디지털재화에 관한 미래지향적 양허방식이 네가티브 열거(negative listing) 방식이라고 주장한다.

이러한 주장에서 한 걸음 더 나아가한다면, 모든 문화제품의 GATS 분류를 전제로 문화제품이 내국민대우 및 시장접근 요건에 따르도록 하자는 과감한 주장도 DDA에서 제기될 수 있다.<sup>33)</sup> 여기에서 문화제품은 인터넷을 통해 전송되는 TV 및 음악 등 디지털재화뿐만 아니라, 영화제작서비스(film production services) 및 정기간행물 발간 등과 같은 여타의 문화제품을 포괄한다. 그러한 주장은 특히 문화제품에

through electronic transmission should be categorized as trade in services or trade in goods.”, [http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/eng\\_list.htm](http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/eng_list.htm), KORUS FTA, 2007, p.15-4, 각주4 인용.

30) Mattoo, Aaditya and Schuknecht, Ludger, Aaditya Mattoo and Ludger Schuknecht, “Trade Policies for Electronic Commerce”, Policy Research Working Paper Series 2380, World Bank, June 2000, p.10 참조.

31) Feketekuty, Geza., “Assessing and Improving the Architecture of GATS” in Pierre Sauve and Rober Stern(eds.), GATS 2000: new Directions in Services Trade Liberalization, Washington DC: Brookings Institution Press, 2000, p.85, p.110 참조.

32) Wunsch-Vincent, Sacha, The Internet and Trade in Digital Products: EU-US Perspectives, Oxford: Hart, 2006, pp.78-79 참조.

33) Voon, Tania Voon, “Cultural Products and the World Trade Organization”, Cambridge Studies International and Comparative Law, Cambridge University Press, 2007, p.226 참조.

대한 수량제한 폐지가 국내·외의 다양한 목소리를 폭넓게 보장함으로써 문화의 유지·육성을 보다 잘 담보할 수 있다는 견해에서 출발한다. 또한 외국 문화제품에 대한 일부 예외적인 차별이 정당화될 수는 있지만, 기본적으로 문화제품 무역과 관련하여 내국민대우가 반드시 전제되어야 한다는 취지이기도 하다.

회원국들이 1995년 1월 1일자로 시청각서비스분야에 대해 취해진 다수의 최혜국대우 면제의 효력 종료로 시도할 가능성도 있다. 이는 GATS의 “제2조 면제에 관한 부속서” 제6단락의 기준<sup>34)</sup> 및 GATS 하의 점진적 자유화 목표<sup>35)</sup>와도 부합하지만, 현실적으로 합의가 도출될 가능성은 그리 높지 않다. 물론 그러한 노력이 성공한다 하더라도, 문화분야 정책 및 조치들에 대한 일부 최혜국대우 면제는 여전히 살아남을 가능성이 높다. 왜냐하면 GATS 제5조(경제통합)와 양립하는 FTA 등 지역무역협정 참여 당사국들은 다른 WTO 회원국들의 서비스 및 서비스공급자에 비해 더 호의적인 대우를 동 지역무역협정 참여 타방 당사국들에 대해 부여할 수 있는 합법적인 권한을 갖기 때문이다.

하지만 GATS 하에서 유지되어 온 포지티브 열거방식에서 네가티브 열거방식으로 문화제품에 대한 양허 기초를 변화시키려는 시도는 불가피하게 회원국들의 반대에 봉착할 것이 거의 확실하다. 따라서 네가티브 접근방식으로서의 전환이 제기되는 경우에는 이러한 반대 입장을 완화·설득한다는 차원에서 기준에 허용되어온 문화적 예외 이외 인정의 여지를 넓히는 동시에, 회원국들의 문화분야 정책 및 조치들에 대한 유연성 발휘가 가능하도록 문화적 예외 인정을 위한 새로운 “안전장치(safety valve)”가 논의될 가능성이 있다. 네가티브 열거방식으로서의 전환 가능성으로 인한 것 이외에도 GATS는 GATT 1994와 비교할 때 문화산업 보호를 위한 내재적 안전장치 측면에서 매우 취약하다. 예컨대, 반덤핑, 보조금, 셰이프가드, 스크린쿼터 등 GATT 1994가 갖고 있는 조문이 GATS에는 존재하지 않는다. 이러한 측면은 회원국들이 시청각서비스분야에 대한 양허를 꺼리는 근본적인 원인 가운데 하나이다.

## IV. 문화적 안전장치에 관한 DDA 협상전망

### 1. 문화보조금

GATS 하의 보조금 규율에 관한 협상은 아직 지지부진한 상태이며, DDA가 문화제품에 관한 보조금 문제를 효과적으로 다룰 수 있을지도 낙관적이지 않다. 다만, DDA 시청각서비스분야 협상에서 보조금

34) "In principle, such exemptions should not exceed a period of 10 years. In any event, they shall be subject to negotiation in subsequent trade liberalization rounds."

35) GATS 제19조 제1항 : "In pursuance of the objectives of this Agreement, Members shall enter into successive rounds of negotiations, beginning not later than five years from the date of entry into force of the Agreement Establishing the WTO and periodically thereafter, with a view to achieving a progressively higher level of liberalization. [중략]"

문제가 비교적 무난하게 다루어지기 위해 거론될 수 있는 한 가지 대안은 보조금 규율에 관한 협상대상 범위를 대표적인 보조금 유형인 정부의 재정적 기여(financial contribution)로 최대한 좁혀보는 것이다. 이는 세금감면 등 여타 우회적·간접적 방식에 의한 보조금 부분에 대해서는 규율협상이 아닌 양허협상에 의해 해결함을 의미한다.

한편 DDA에서 문화보조금에 대한 공감대가 형성되더라도, 이는 무조건적이기보다는 문화적 관점에서 정당화될 수 있어야 한다는 조건이 수반될 가능성이 높다. 만일 그러한 정당화가 가능하다면, 각 회원국은 내국민대우의 예외로서 문화적 이유를 들어 국내 시청각서비스 및 시청각서비스 공급자에게만 합법적으로 보조금 지급이 가능할 것이다. 이와 관련한 고민거리는 해당 시청각서비스 및 시청각서비스 공급자의 원산지(origin) 결정 문제이다. 또한 문화적 근거에서 정당화될 수 있다는 전제 하에, 최혜국대우의 예외로서 상이한 외국 시청각서비스 및 시청각서비스 공급자 간 보조금 지급의 차별이 허용되는 지도 논의될 수 있다. 예컨대, 각 회원국이 객관적이고 투명한 문화적 기준에 기초하여 여타 회원국들의 영화 가운데 일부 회원국들의 영화만을 선별하여 보조금을 지급하는 것이 그 예가 될 수 있다.

시청각서비스분야에 관한 한, 회원국들은 외국의 시청각서비스 및 시청각서비스 공급자들과 대등하게 경쟁하기 위해서라기보다는 소극적으로 자국의 문화산업 생존을 위해서 보조금 지급을 원한다. 하지만 그러한 문화보조금이 허용되는 경우에도 자국 문화산업의 해외진출 육성 또는 외국의 문화제품 수입대체라는 좀 더 적극적 목적에서 지급되는 문화보조금은 허용되기 어렵다. 따라서 시청각서비스분야에서 새로운 보조금 규율이 마련된다 하더라도, 상품분야의 보조금협정이 규정한 금지보조금, 즉 수출보조금이나 수입대체보조금에 상응하는 성격의 문화보조금은 허용되기 어려울 전망이다.

그렇다면 상품분야의 보조금협정에서처럼 시청각서비스분야에서도 상계가능보조금(actionable subsidy)에 대한 새로운 규율을 마련할 가능성이 있을까? 원래 상계가능보조금은 그 자체가 직접적으로 수출증진 또는 수입대체를 목적으로 하지는 않으나, 여하한 보조금 지급의 결과로 일국의 특정산업(군)이나 특정기업의 경쟁력이 향상되고, 이로 인하여 반사적으로 교역상대국에게 부정적 효과(adverse effect)를 발생시키는 경우이다.<sup>36)</sup> 동 보조금은 보조금의 분류영역 차원에서는 가장 넓은 부분을 차지하며, 사실상 금지보조금과 허용보조금을 제외한 모든 형태의 보조금이 이에 해당된다.

상품분야와 달리 시청각서비스분야에서는 보조금 지급의 주된 이유가 외국제품의 국내시장 지배에 대한 소극적 대응 차원으로 이해할 수 있다. 그리고 외국제품의 국내시장 지배는 해당 외국의 보조금 지급에 의하기보다는 대체로 규모의 경제 등 보조금 지급 이외의 요인에 의존한다. 예컨대, 미국 애니메이션 콘텐츠의 경쟁력 및 시장지배력이 미국의 거대 국내시장 규모에 의한다는 것이다. 결국 문화적 동기로 인해 특정국이 지급하는 보조금이 시장경쟁 구도를 전도할 정도의 부정적 효과를 발생시키는 지극히 어렵고, 그러한 부정적 효과를 상쇄시키기 위한 교역상대국의 일방적 상계조치를 상정해야 할 만큼의 시급성도 별로 없다고 보아야 한다. 그러므로 상계가능보조금(actionable subsidy)의 경우에도

36) WTO 보조금협정(SCM) 제5조 참조.

시청각서비스분야에서 새로운 규율을 마련해야 할 필요성은 극히 적을 것으로 보인다.

## 2. 최소 국내 콘텐츠 쿼터

DDA에서 GATT 제4조가 삭제될 가능성보다는 수정될 가능성이 더 높을 것임을 앞서 밝힌 바 있다. GATT 제4조가 수정될 경우, GATS에서도 일부 변화가 수반될 가능성이 높다. 왜냐하면 수정에 따른 양허의 불확실성 제거 차원에서 회원국들은 GATT 제4조에 합치하던 조치의 GATS 합치성을 최대한 담보해 두고자 할 것이다. 만일 합의 도출에 필요하다고 판단될 경우, GATT 제4조 하의 기존 권리 보장 차원에서 회원국들에게 TV 및 라디오 방송에 대한 “최소 국내 콘텐츠 쿼터(minimum local content quota)” 부과 권리를 허용해야 한다는 주장이 제기될 가능성이 없지 않다.

그런데 기술적으로 현행 GATS 체계 하에서 이는 내국민대우에 대한 제한조치 형태로 양허표에 구체화되어야만 담보될 수 없는 권리이다. 결국 동원 가능한 방안은 양허표의 수정을 통하거나, 내국민대우 원칙에 대한 예외조문을 통해 그러한 권리를 협정 본문을 통해 보장하는 것 가운데 선택할 수밖에 없다. 특히 후자와 관련하여 새로운 예외조문은 “GATS 제17조(내국민대우)에 따른 양허(commitments)가 회원국들의 TV 및 라디오 방송에 대한 최소 국내 콘텐츠 쿼터 부과를 금지하지 않는다.”는 취지를 담게 될 것이다.

하지만 현실적으로 그러한 예외조문이 제정될 수 있을지는 다른 차원의 문제이다. 양허에 의한 경우가 주기적 협상을 통해 문화산업 시장자유화의 수준을 높여가는데 유리한 반면, 예외조문에 의한 경우에는 문화산업 시장자유화의 수준을 적어도 일정 기간 고착시킬 가능성이 높기 때문에 문화산업 개방 그룹과 반대그룹의 이해관계가 재차 충돌할 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 최근 확산되어온 미국 주도의 FTA 사례는 양허에 의한 방식을 채택해 왔음을 보여준다. 다시 말해, 한미 FTA, 미국-호주 FTA, 미국-칠레 FTA는 일정한 조건 하에 최소 국내 콘텐츠 쿼터가 내국민대우 및 최혜국대우의 예외인 유보조치(reservation measures)의 형태로 합의된 바 있다.

## 3. 시청각서비스분야의 반덤핑조치

서비스분야에 대한 UR 후속협상에서 일부 회원국들은 서비스분야에서도 상품분야와 마찬가지로 반덤핑조치, 특히 시청각서비스의 덤핑에 대응한 회원국의 반덤핑조치 부과 권리를 허용하자고 제안한 바 있다.<sup>37)</sup> 그런데 그러한 의제에 관한 협상권한과 관련해서는 GATS 협정문 상의 위임(mandate)이 없는 상태이기 때문에 현재로서는 DDA에서 해당 협상이 추진될 가능성은 없다. 또한 서비스분야에서 반

37) Council for Trade in Services, WTO, Communication from Brazil—Audiovisual Services, S/CSS/W/99, July 9, 2001, para.10, Council for Trade in Services, WTO, Report of the Meeting Held on 19-22 March 2002: Note by the Secretariat, TN/S/M/1, June 5, 2002, para.316 참조.

덤핑조치의 도입은 아래와 같은 이유에서 바람직하지 않기 때문에 향후에도 GATS 체계 하에서 반덤핑조치에 대한 협상권한의 위임을 획득할 수 있을 것이라고 예상하기 어렵다.

첫째, 반덤핑조치 부과에 대한 남용이 우려되기 때문이다. 반덤핑조치가 교역상대국의 불공정 무역 관행에 대응한 정당한 방어수단이기는 보다는 국내사업자 보호수단으로 전락하는 경향이 높다는 것이다.<sup>38)</sup> 이는 반덤핑조치를 통해 일차적·단기적으로 수입국이 해당 국내산업을 보호할 수는 있겠지만, 합리적인 경제적 근거에 의하지 않는 이상 중장기적으로 새로운 형태의 무역왜곡이 불가피하게 야기 될 것임을 의미한다. 따라서 시장개방 양허에 대한 회원국의 재량권을 상당 부분 인정하는 GATS의 현행 구조를 감안할 때, 추가적으로 무역왜곡 효과를 갖는 반덤핑조치를 서비스분야에서 도입하는 것은 바람직하지 않다는 것이다.

둘째, 서비스무역과 관련해서는 회원국들이 반덤핑조치를 부과함에 있어 기술적인 제약이 따른다는 것이다. 상품무역과 관련해서는 수입제품이 물리적으로 국경을 통과할 때 관세를 부과할 수 있지만, 서비스무역의 주된 공급방식은 아직까지 "상업적 주재(commercial presence)"가 주종을 이룬다. 다시 말해, 국경간 공급(cross-border supply)을 위주로 한 상품무역과 달리 서비스무역은 현실적으로 반덤핑관세를 적용하기가 기술적으로 어렵다는 것이다. 추가적으로 상이한 국가들로부터 공급되는 서비스의 가치 및 가격을 서로 비교하는 것도 용이하지 않다. 왜냐하면 서비스의 가치 및 가격 결정에 대한 영향력이 큰 핵심요인이라 할 수 있는 생산비, 특히 임금과 규제제도가 경제발전 단계별로 상이하기 때문이다.

#### 4. 문화다양성 세이프가드

GATS는 제10조에서 서비스분야 세이프가드에 대해 규정하고 있다. 다만, 동 조문은 비차별적(non-discriminatory) 세이프가드 문제에 대한 협상권한(mandate)을 명시했을 뿐이지, 실제적 규율을 담고 있지 않다. 다시 말해, 동 조문은 다자간 협상을 통해 서비스분야 일반에 적용될 세이프가드 규율을 제정한다는 목적을 밝힌 정도의 절차적 규율이다. 안타깝게도 아직까지는 DDA 하에서 세이프가드 규율 제정을 위한 협상은 거의 진전이 없는 상태이며, 심지어 GATS 하에서 세이프가드 도입의 필요성 및 가능여부에 대해서조차 공감대가 없다.

한편 DDA 서비스분야 협상과정에서 일부 회원국들은 “문화다양성 세이프가드(cultural diversity safeguard)”를 제안한 바 있다.<sup>39)</sup> 영화분야에 관해서는 GATT 제4조가 외국영화 상영의 급증에 대한 안전장치로 활용될 수 있다는 점에서 GATT 제4조가 존속하는 한 GATS 내에 별도의 세이프가드를 신설해야 할 필요성은 별로 없어 보인다. 유사하게 DVD, CD 등 미디어에 담긴 음악·영화 수입 급증 문제는

38) Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production & Investment*, 2nd edition, Routledge, 2000, pp.297-301 참조.

39) Council for Trade in Services, WTO, Report of the Meeting Held on 19-22 March 2002: Note by the Secretariat, TN/S/M/1, June 5, 2002, paras. 315-317 참조.



GATT 제19조(Emergency Action on Imports of Particular Products) 및 세이프가드협정(Agreement on Safeguards)으로 해결될 수 있다. 이에 더하여, 앞서 거론한 바와 같이 GATS 하에서 문화제품에 대한 차별적 문화보조금 지급이 허용된다면, 문화다양성 세이프가드의 당위성은 그리 높지 않다고 판단된다.

Christopher Graber(2004)<sup>40)</sup>는 문화다양성 세이프가드 형식과 관련하여, 기본통신협상에서 채택한 “참조문서(reference paper)”와 유사하게 시청각서비스분야도 참조문서를 제정하자고 제안한 바 있다.<sup>41)</sup> 제안의 요지는 시청각서비스시장을 개방하되, 회원국들로 하여금 방송·영화 분야에서 다양성을 유지할 수 있도록 통신 분야에서와 같은 “보편적 서비스(universal services)” 조문 형식의 문화적 세이프가드를 제정하자는 것이다. 참고로 기본통신서비스분야 참조문서의 보편적 서비스 조문은 “어떠한 회원국도 유지하고자 하는 보편적 서비스 의무를 정의할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 그러한 의무는 투명하고, 비차별적이며, 중립적으로 시행되며, 회원국에 의해 정의된 보편적 서비스 공급을 위해 필요한 정도 이상으로 부담을 주지 않는 한 그 자체로 반경쟁적이라고 간주되지 않는다.”<sup>42)</sup>라고 기재하고 있다.

Christopher Graber(2004)에 따른<sup>43)</sup> 시청각서비스분야 보편적 서비스 조문에서의 비차별(non-discrimination) 요건은 예산규모(예컨대, 제작 및 마케팅 예산 5백만 달러 이상)가 큰 시청각프로그램에만 적용된다. 또한 “제2조(최혜국대우) 면제에 관한 부속서(Annex on Article II Exemptions)에 주해(interpretative note)를 붙여 예산규모가 큰 영화(high budget films)와 작은 영화(low budget films)는 최혜국대우 의무 부여 관점에서 동종(like)의 영화가 아니도록 해야 함을 주장한다. 하지만 예산규모 크기에 대한 기준이 애매하고 불확실하다는 점에서 동 제안에 대한 DDA의 논의 가능성은 그리 높지 않을 것으로 판단된다.

## V. 결 론

본고는 DDA에서 거론될 가능성이 높은 문화산업분야의 주요 협상쟁점과 문화적 안전장치에 관한 협상전망을 분석해 보았다. DDA의 문화산업분야 핵심현안은 “문화제품에 적용되는 상품무역 및 서비

40) Graber, Christoph, "Audio-Visual Policy : The Stumbling Block of Trade Liberalization?" in Damien Geradin and David Luff(eds.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, pp.212-214 참조.

41) 그러한 참조문서는 그 자체로 법적 구속력을 수반하지 않는다는 점에서 기본통신협상 참조문서와 동일하지만, 회원국이 이를 양허표에 기재함으로써 발생하는 의무가 시청각서비스분야에서는 시장접근 및 내국민대우와 관련된다는 점에서 통신서비스분야의 국내규제(domestic regulation)와 관련된 기본통신협상 참조문서의 취지와는 상이하다.

42) “Any Member has the right to define the kind of universal service obligation it wishes to maintain. Such obligations will not be regarded as anti-competitive per se, provided they are administered in a transparent, non-discriminatory and competitively neutral manner and are not more burdensome than necessary for the kind of universal service defined by the Member.”

43) Graber, Christoph, "Audio-Visual Policy : The Stumbling Block of Trade Liberalization?" in Damien Geradin and David Luff(eds.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 각주 271 참조.

스무역에 관한 기존의 WTO협정, 즉 GATT와 GATS를 어떻게 개선할 것인가?”라는 문제로 요약될 수 있다. 이는 문화제품에 대한 시장자유화 기초를 유지·확대하고, GATT와 GATS 하에서 문화제품에 대한 대우를 좀 더 잘 조율하고, 관련 통상규범의 불확실성을 해소함으로써 달성될 수 있는 사안이다.

문화제품에 대한 시장자유화와 관련하여, 가장 시급한 현안은 GATS 하에서 시청각서비스분야에 대해 허용되어 있는 최혜국대우 면제 문제를 어떻게든 정리해야 한다는 것이다. 특히 이는 WTO의 가장 중요한 근간원칙에 대한 예외이자, 그러한 예외가 존속될 수 있는 합법적인 시한이 종료되었다는 점에서 불가피한 측면이 강하다. 다자통상체제의 신뢰도와 직결되기 때문이다. 문제는 최혜국대우 면제로 인해 문화산업에 대한 중요한 보호막을 상실하게 될 관련 회원국들이 강하게 반대할 것이 분명하기 때문에 현실적인 대안은 기존의 최혜국대우 면제를 전면 폐지하는 것보다는 최혜국대우 면제의 범위를 조정하는 방안이 중도안으로 부각될 가능성이 높다. 이러한 관점에서 기존의 최혜국대우 면제를 줄이는 대신 새로이 시청각서비스분야에서 최혜국대우 원칙의 예외인 차별적 보조금을 인정해야 한다는 주장이 제기될 수 있을 것으로 판단된다.

그리고 GATT 제4조(스크린쿼터)가 유지되는 경우에는 GATT 제4조에 합치하는 GATS 하의 조치가 GATS 위반사항이 아님을 보장하는 조문 제정이 필요하다는 견해도 제기될 수 있으며, TV 및 라디오 방송에 대한 국내 콘텐츠쿼터를 허용하기 위한 GATS의 근거조문 제정 문제가 쟁점으로 부각될 수 있다. 이는 전자적으로 전송되는 디지털재화가 상품이 아니라, 서비스로 간주되어야 한다는 입장과도 일맥상통한다. 이와 관련하여 현재 미국 주도의 FTA 추진이 지속될 경우, 현재 WTO 하에서 유지되고 있는 디지털재화에 대한 잠정적 관세부과 유예는 영구적 관세부과 유예로 전환될 전망이다.

그렇다면 본고의 분석에 따른 문화산업분야의 상기 협상전망이 얼마나 실현 가능성이 있을까? 이를 판단하기 위해 가장 중요한 고려사항은 문화산업분야의 해묵은 논쟁대상이 되어 온 문화 대 무역 구도 하에서 WTO 내의 친문화적(pro-culture) 그룹과 친무역적(pro-trade) 그룹에게 공히 걸쳐지는 합리적 교차실익이 존재하는지를 살펴보는 것이다. 물론 보조금, 세이프가드 등의 문제는 DDA에서 워낙 첨예한 이해관계가 대립하고 있기 때문에 그러한 합리적 교차실익이 존재한다 하더라도 본고가 분석한 협상전망과 부합하는 결과가 도출될 것이라고 단언하기 어렵다. GATS 하의 반덤핑조치 도입 문제는 협상권한 부재로 인해 DDA에서 합법적으로 논의될 수 있는 사항도 아니다.

그럼에도 불구하고, 문화산업분야에 관한 DDA의 협상진전을 지나치게 비관적으로 볼 필요는 없다. DDA의 협상진전이 상당 부분 회원국들을 둘러싼 정치경제적 환경에 의존하는 것은 사실이다. 하지만 문화산업분야에 관한 한, 친문화적 그룹과 친무역적 그룹이 공히 교차실익의 존재를 확인하고 협상을 통해 그러한 교차실익을 넓혀 나간다면 협상재개가 협상진전으로 이어질 가능성은 그만큼 높아진다고 할 수 있다.

대표적인 교차실익 협상의 가능성은 문화보조금과 관련된다. 문화제품에 관한 기존의 최혜국대우 면제를 줄이는 동시에 문화보조금의 합법성을 인정한다면, 회원국 간의 절충 여지는 적지 않다. 왜냐하면 미국과 같은 친무역적 국가는 문화산업 시장자유화의 예외인 문화보조금을 허용함에도 불구하고,

친문화적 국가들의 문화산업분야에 대한 좀 더 폭넓은 시장접근을 확보할 수 있게 된다. 유럽연합 및 캐나다 등 친문화적 국가(연합)는 기존의 GATS 규범에는 존재하지 않던 문화보조금이라는 합법적 보호막을 통해 문화산업정책에 대한 일정 정도의 정책자유도를 얻게 된다. 이러한 절충안은 경제적 관점에서의 장점도 갖는다. 무역왜곡의 효과가 상대적으로 큰 쿼터 등 기존의 시장접근 제한조치로부터 무역왜곡의 효과가 상대적으로 작은 문화보조금으로 이행함으로써 경제적 후생 손실을 줄일 수 있기 때문이다.

## 참 고 문 헌

- 심석태, “WTO 방송시장 개방 협상과 국제 상거래법상의 문화적 예외”, 「박사학위 논문」, 서강대학교 대학원 법학과, 2002. 7.
- 이한영, 「디지털@통상협상」, 삼성경제연구소, 2007.
- 이한영, “전자적 서비스무역에 관한 통상규범 : WTO 및 FTA의 성과”, 「통상법률」, 통권 제81호, 2008.
- British Screen Advisory Council, "Essential Background to Understanding the Current GATS Negotiations", A Briefing Paper prepared on behalf of the European GATS Steering Group, 21 August 2001.
- Council for Trade in Services, WTO, Communication from Brazil—Audiovisual Services, S/CSS/W/99, July 9, 2001.
- Council for Trade in Services, WTO, Report of the Meeting Held on 19-22 March 2002: Note by the Secretariat, TN/S/M/1, June 5, 2002.
- Daniel, Joseph P. and VanHoose, David D., Global Economic Issues and Policies, Thompson, 2004.
- European Commission, Proposal for a Council Decision on the Conclusion of the UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, COM(2005), 2005.
- Feketekuty, Geza., "Assessing and Improving the Architecture of GATS" in Pierre Sauve and Rober Stern(eds.), GATS 2000: new Directions in Services Trade Liberalization, Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.
- Footer, Mary E. and Graber, Christoph Beat, "Trade Liberalization and Cultural Policy", Journal of International Economic Law, Vol. 3, 2000.
- GATT Secretariat, The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations : Legal Text, Cambridge University Press, 1999.
- Graber, Christoph, "Audiovisual Media and the Law of the WTO" in Christoph Graber, Michael Girsburger, and Mira Nenova(eds.), Free Trade versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of

- Audiovisual Services, Zurich: Schulthess, 2004.
- Graber, Christoph, "Audio-Visual Policy : The Stumbling Block of Trade Liberalization?" in Damien Geradin and David Luff(eds.), *The WTO and Global Convergence in Telecommunications and Audio-Visual Services*, Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Hahn, Michael J. Hahn, "Eine kulturelle Bereichsausnahme im Recht der WTO?", *ZaöRV* 56, 1996.
- Ivan Bernier, Ivan, "Cultural Goods and Services in International Trade Law" in Dennis Browne(ed.), *The Culture/Trade Quandary: Canada's Policy Options*, Ottawa: Center for Trade Policy and Law, 1998.
- Jackson, J. et al, *Legal Problems of International Economic Relations*, 4th ed. West Group, 2002.
- Mattoo, Aaditya and Schuknecht, Ludger, Aaditya Mattoo and Ludger Schuknecht, "Trade Policies for Electronic Commerce", Policy Research Working Paper Series 2380, World Bank, June 2000.
- Messerlin, Patrick, "Regulating Culture: Has it Gone with the Wind?", paper presented at the Productivity Commission and Australian National University Joint Conference on Achieving Better Regulation of Services, Canberra, 26-27 June 2000.
- Neuwirth, R. J., "The Cultural Industries : A Clash of Basic Values? A Comparative Study of the EU and the NAFTA in Light of the WTO", *European Diversity and Autonomy Papers*, April. 2004.
- Nigel Grimwade, *International Trade: New Patterns of Trade, Production & Investment*, 2nd edition, Routledge, 2000.
- UR/GNS, Working Group on Audiovisual Services, Note of the Meeting on 5 and 18 October 1990, WTO Doc. MTN.GNS/AUD/2, 20 December 1990.
- Voon, Tania, "Cultural Products and the World Trade Organization", *Cambridge Studies International and Comparative Law*, Cambridge University Press, 2007.
- Wunsch-Vincent, Sacha, *The Internet and Trade in Digital Products: EU-US Perspectives*, Oxford: Hart, 2006.
- [http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/eng\\_list.htm](http://www.fta.go.kr/pdf/20081104/eng_list.htm), KORUS FTA, 2007.
- <http://www.worldtradelaw.net/nafta/CUSFTA.pdf>, Canada-United States Free Trade Agreement, 1989.