

‘오프쇼어(Offshore)’ 산업⁺ 로컬 콘텐츠 정책의 현대적 의의

: GATT/WTO 협정 및 국가 정책 자율성을 중심으로

Revaluation of ‘Local Contents Requirements’ in Offshore Industry
based on GATT/WTO Agreements and National Policy Autonomy

김민수*

Kim Min Su

목 차

- I. 서론
- II. ‘Offshore’ 산업에서의 ‘로컬 콘텐츠 정책’
- III. GATT/WTO 협정의 내국민 원칙과 로컬 콘텐츠 정책
- IV. 로컬 콘텐츠 정책의 현대적 의의와 정책적 유용성
- V. 결론

Abstract: From the legal viewpoint, ‘local contents requirements’ policy in ‘offshore’ industry conducted by countries in Latin America is open to violate the ‘national treatment’ rule of GATT/WTO agreements. However, from the viewpoint of policy, ‘local contents requirements’, even today, has a useful meaning to countries, especially in Latin America for the following reasons. First of all, to cope with global economic crisis, the policy can be a effective way of enhancing economic policy autonomy. Second, the true ‘development’ target for the developing countries of the WTO agreements can be achieved by nurturing their strategic industries through local contents policy. Third,

† 이 글에서 ‘offshore’ 산업은 해양석유 및 가스 탐사·개발·생산·판매와 직·간접적으로 연관된 모든 산업으로 정의한다.

* 한국해양수산개발원 전문연구원, guan72@kmi.re.kr

‘local contents’ policy can be one of the useful ways to eradicate ideological controversy of ‘Resource Nationalism’ and ‘Resource Colonialism’ surrounding exploration & production of oil and gas in Latin American region. Private companies, which are willing to advance into offshore industry in Latin America, should well know about ongoing local contents policy. The better way to take advantages of the policy is to build up cooperative network with the local companies and to invest in R&D and infrastructure on a mid-long term basis.

Key Word: Local Contents, National Treatment, Offshore Industry, Resource Nationalism, Policy Autonomy

I. 서 론

고유가 시대에 접어들면서 해양 석유·가스 산업에 대한 관심이 그 어느 때 보다 뜨겁다. 해양석유·가스 시추를 위한 지출은 2011년 650억 달러 규모에서 2020년에는 1,250억 달러로 2배 늘어날 것으로 전망되고 있다. 이러한 해양 석유가스 개발 확대로 해양플랜트 시장은 2010~2015년 최소 4,970억 달러로 전망되고 있다. 이와 더불어 해양작업지원선(OSV) 시장 역시 향후 수요가 지속적으로 늘어날 것으로 전망된다.¹⁾ 이렇게 해양 석유가스 및 연관 산업이 지속적으로 성장할 것으로 전망되면서 브라질, 나이지리아, 앙골라 등 중남미, 아프리카 등 신흥 시장이 각광을 받고 있다. 그리고 글로벌 석유기업(IOC)을 비롯한 관련 업체들이 이 지역에서 탐사 및 개발(E&P)를 통해 시장진출을 위해 경쟁하고 있다. 이에 대해 신흥 국가들은 자국 내 석유가스 산업의 경쟁력을 제고시키기 위한 일종의 보호조치로서 ‘로컬 콘텐츠’ 정책²⁾을 실시하고 있다. 현재 세계 20여 이상 국가에서 석유·가스 산업 발전을 위해 이 제도를 도입하고 있는 것으로 알려지고 있다.³⁾ 한편, 로컬 콘텐츠 정책은 글로벌 금융위기 및 유럽 발 재정위기 등으로 국가의 생존까지 위협하고 있는 상황에서 이러한 위기에 맞서 자국 시장 규제를 강화하기 위한 방안으로 주목받고 있다.

그러나 개도국 및 신흥 자원국가들이 ‘offshore’ 산업에 도입하고 있는 ‘로컬 콘텐츠’ 조항이 WTO 체제 하에서 내국민 대우 위반 소지가 높아 향후 법적 문제로 비화될 가능성이 높다. 다른 산업에서는 이미 이 문제가 법적 이슈가 되고 있다. 일례로 중국의 WTO 협정 가입과 함께 중국이 자국 내 제조업, 특히 해상풍력산업에 도입하고 있는 로컬 콘텐츠 조항의 WTO협정의 위반 여부가 논쟁거리로 대두되고 있다.⁴⁾ 반면 신흥 개도국을 중심으로 과거 선진국들이 시행

1) Pereto Securities, “Understanding the Current OSV Market Scenario”, 2012.

2) 이는 ‘local contents requirements’로도 불리며, 현지 기자재 및 서비스를 일정비율로 의무적으로 이용하도록 규정하고 있는 것을 의미한다. 이행의무는 투자의 설립, 획득, 확대, 관리 운용 등의 조건으로 국내부품 조달의무, 외화획득과 관련한 수입제한, 특정물량, 지역예의 수출의무, 기술이전 의무, 연구개발 의무 등으로 나뉜다.

3) Chamber of Commerce of Western Australia, “Local Contents Policy Position”, CCI Advocacy, 2011. 2.

했던 이 제도를 WTO협정 위반으로 금지시키는 것은 형평성에 맞지 않는다는 반론도 강하게 제기되고 있다. 나아가 WTO체제가 지향하는 진정한 개발(development)은 유치산업 보호 후 시장개방이라는 절차를 거쳐 이뤄져야 하므로 아직 성장하지 못한 국내산업 보호를 위해 이 제도를 용인해야 한다는 의견도 제시되고 있다.⁵⁾

이같은 ‘Offshore’ 산업에서 시행하고 있는 ‘로컬 콘텐츠’ 제도를 법제도적 관점에서 살펴보고 현대적 의미를 찾는데 주목하고자 한다. 특히 로컬 콘텐츠 제도의 WTO 협정 위반 여부와 개도국의 국가 정책 자율성 제고 방안으로서의 효용성에 대해 초점을 맞춘다. 그리고 자원외교 정책과 더불어 중남미, 아프리카에 진출하고자 하는 우리나라 기업들이 로컬 콘텐츠 정책에 어떻게 대응해야 하는지도 결론에서 간략히 제시하도록 한다.

II. ‘Offshore’ 산업에서의 ‘로컬 콘텐츠 정책’

‘offshore’ 산업에서의 로컬 콘텐츠 제도는 해양석유 개발붐이 일던 1970~1980년대 노르웨이, 캐나다 등에서 도입되었다. 노르웨이의 경우 해외기업이 석유·가스 탐사·개발 허가를 받고자 할 경우 노르웨이 현지 기업과 연구·개발(R&D)을 위한 파트너십을 체결하는 것을 조건으로 하고 있다. 캐나다는 1980년대에 대서양에서의 석유산업 개발을 위해 캐나다 연방정부와 뉴펀들랜드 지방정부간 체결된 협정(accord)에 근거해 로컬 콘텐츠 정책을 수립하고 추진 중이다.⁶⁾

이후 로컬 콘텐츠 정책이 다시 주목받기 시작한 것은 2000년대 이후 신흥

4) Nancy Leigh, “Local Contents Requirement After China’s WTO Entry”, *China Law & Practice*, 2002. 1.

5) Shafaeddin, M., “What Did Frederick List Actually Say? Some Clarifications on the Infant Industry Argument”, UNCTAD Discussion Paper (UNCTAD/OSG/DP/149), 2000. 7.

6) Chamber of Commerce of Western Australia, “Local Contents Policy Position”, CCI Advocacy, 2011. 2.

시장인 브라질, 앙골라, 나이지리아 등이 국가 차원에서 석유·가스 산업 발전을 위해 제도를 도입하기 시작하면서부터이다. 브라질의 경우,⁷⁾ 로컬 콘텐츠 조항은 2007년 11월 제정된 브라질 국가석유청(ANP)⁸⁾ 규정인 ‘Regulation ANP no.6’에서 규정하고 있다. 이 규정에 따르면 단계별로 최소 25%에서 최대 84%(평균 70%)까지 국내 제품과 서비스를 사용하도록 의무화하고 있으며, 제품별로 각각 다른 비율의 로컬 콘텐츠 준수의무를 부여하고 있다. 브라질 정부는 로컬 콘텐츠를 통해 국내 석유·가스 기자재 및 서비스 산업 육성, 국내 기술개발 촉진 및 고용 창출을 기대하고 있다.⁹⁾ 또한 향후 5년 동안 약 28만 5,000명의 고용창출 효과가 있을 것으로 예상하고 있다.¹⁰⁾ 나이지리아는 2010년에 ‘나이지리아 석유가스 산업 콘텐츠 개발법(The Nigerian Oil&Gas Industry Content Development Act 2010)’을 제정·시행하고 있다. 이 법 제3조, 10조¹¹⁾에서는 광구권을 포함한 모든 프로젝트와 계약에 있어 나이지리아 기업을 우선 고려(first consideration)하도록 규정하고 있다. 관련 분야에 따라 최소 30%에서 최대 100%까지 국내 생산 기자재 및 서비스를 사용하도록 규정하고 있다. 또한 나이지리아의 모든 해외 석유기업은 매년 수익의 최소 10%를 나이지리아 은행에 예치하도록 하고 있다. 로컬 콘텐츠 정책 감독 기관으로 ‘나이지리아 콘텐츠 개발 및 모니터링 이사회(Nigerian Content Development and Monitoring Board: NCDMB)’를 운영하고 있다. 이 제도 도입을 통해 정부는 연간 평균 180억 달러의 재정수익을 얻고 있는 것으로 평가되고 있다.¹²⁾ 가나

7) 한국해양수산개발원, 『Offshore Business』 9월호, 2012. 9. 3.

8) 부서의 영문 명칭은 National Agency of Petroleum, Natural Gas and Biofuels임.

9) 브라질 현지 전문가 인터뷰 시 로컬 콘텐츠가 자국 국내기업을 해외기업과 차별적으로 대우하는 조치가 아니라, 오히려 해외기업이 브라질 국내에 진출 시 국내기업과의 파트너십을 강화하기 위한 조치라고 설명했음.

10) OSX, Corporate Presentation, 2012. 5.

11) 협정 제10조 (1)에서는 관련 산업 진출 기업에 로컬콘텐츠 계획을 수립한 후, 이 계획에 따라 나이지리아 기자재 및 서비스 사용을 우선 고려하도록 규정하고 있다. 10조 1항 (a) “Nigerian independence operators shall contain provisions intended to ensure that first consideration shall be given to services provided from within Nigerian and to goods manufactured in Nigeria; and (b) Nigerian shall be given first consideration for training and employment in the work programme for which the plan was submitted.”

12) 2012년 로컬 콘텐츠 정상회의(LocalContentsSummit)자료, “Nigeria looks to a local content future”, <http://www.localcontentsummit.com>, 2012. 9. 8 검색.

는 1970년 초부터 해양석유·가스의 상업적 개발을 추진해 왔으나, 그간 실제 생산은 미비했다. 2010년부터 본격적으로 생산에 들어가기 시작해 2015년까지 석유 보유량을 50억 배럴로 늘인다는 계획을 진행 중에 있다. 이를 위해 2010년 로컬 콘텐츠 정책을 수립해 2020년까지 비율을 90%까지 확보하기로 했다.

■ 표-1. 주요국의 로컬 콘텐츠 정책 ■

구분	국가	실시연도	주요 내용
중남미	브라질	2007. 11.	법규정: Regulation ANP no.6 단계별로 최소 25%에서 최대 84%(평균 70%) 선급인 'RBNA'에서 인증업무 담당
아프리카	나이지리아	2006	2007년 40%에서 2010년 70%까지 상향 모든 해외 석유기업은 매년 수익의 최소 10%를 나이지리아 은행 'NCDMB'가 감독기능 수행
	가나	2010	2020년까지 비율을 90%까지 확보
선진국	노르웨이	1970년대	노르웨이 내에서 석유·가스 탐사·개발을 위한 허가를 받고자 할 경우 노르웨이 기업과 연구·개발(R&D)을 위한 파트너십을 체결하도록 의무화
	캐나다	1980년 후반	연방정부와 뉴펀드랜드 지방정부간 체결된 협정협정 이행법률(Atlantic Accord Implementation Acts) 해양석유이사회(OFB)가 감독 및 승인 기능 수행
	서호주	2004. 4.	'Building Local Industry Policy' 도입 시행

주: 본문 내용 요약정리

III. GATT/WTO 협정의 내국민 원칙과 로컬 콘텐츠 정책

내국민대우(NT)원칙은 최혜국대우(MFN) 원칙과 더불어 GATT/WTO 체제의 근간을 이루는 가장 기본원칙이다. 최혜국대우 원칙이 횡적 균형(horizontal balance)을 추구하기 위한 원칙이라면 내국민대우원칙은 종적 균형(vertical balance)을 추구하는 원칙이다.¹³⁾ 전자가 국가 평등의 원칙하에 일국과 타국의 수입품에 대해 차별을 하지 않는다는 원칙인 반면, 후자는 타국과 국내 제품 간에 동등한 대우를 해야 한다는 원칙이기 때문이다. 내국민대우원칙은 1994 GATT 제3조를 필두로 한 상품무역협정과 서비스무역협정(GATS) 제17조, 지적재산권협정(TRIPs) 제3조에 모두 규정되어 있다. 아래에서는 로컬 콘텐츠 정책과 관련 있는 상품과 고용 등 서비스 분야에서의 내국민대우 규정을 살펴본다.

1. GATT/WTO 관련 규정

1) GATT 제3조 4항

1994 GATT 제3조 제4항¹⁴⁾은 타국의 수입품의 판매, 구매, 수송 분배 등과 관련된 모든 법률, 규칙 및 요건에 대해 국내 원산지의 동종 상품에 부여하고 있는 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여하도록 규정하고 있다. 또한 제5항¹⁵⁾

13) 한국국제경제법학회, 『국제경제법』, 박영사, 2010. 3. 5., p. 132.

14) 제3조 4항의 원문은 다음과 같다: “The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.”

은 ‘채약국이 특정한 수량 또는 비율에 의한 생산품의 혼합, 가공 또는 사용에 관한 국내의 수량적인 규칙으로서 그 적용을 받는 생산품의 특정한 수량 또는 비율을 국내의 공급원으로부터 공급하여야 함을 직접 또는 간접으로 요구하는 규정을 제정·시행해서는 안 된다’고 규정하고 있다. 이는 국내 부품을 일정부분 사용하도록 요구하는 로컬 콘텐츠 규정을 채약국이 제정·시행하는 것이 협정에 위반될 수 있음을 보여주고 있다.

2) 무역관련투자조치에 관한 협정(TRIMs)

TRIMs협정은 제2.1조에서 1994 GATT 제3조의 내국민대우 의무에 합치하지 않는 무역관련투자조치를 인정하지 않고 있다. 협정 부속서 1조(a)¹⁶⁾에서는 적용 조치가 국내 원산지 제품을 일정부분 구매 또는 사용하도록 요구하는 국내법 및 행정조치 또는 이를 이행 시 혜택(advantages)을 얻을 수 있는 조치는 1994 GATT 제3조 4항의 내국민대우 원칙에 위배됨을 명확하게 규정하고 있다.

3) 서비스무역에 관한 일반협정(GATS)

GATS는 제17조에서 내국민대우원칙을 규정하고 있다. 그러나 GATT와는 달리 회원국의 일반적 의무사항으로 정해서 포괄적 규제방법으로 보장하지 않는 대신 양허표의 구체적 약속의 형태로 적용하고 있다.¹⁷⁾ 특히 형식적 차별

15) 제3조 5항의 원문은 다음과 같다: “No contracting party shall establish or maintain any internal quantitative regulation relating to the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions which requires, directly or indirectly, that any specified amount or proportion of any product which is the subject of the regulation must be supplied from domestic sources. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal quantitative regulations in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.”

16) 부속서 1조(a)항의 원문은 다음과 같다: “1. TRIMs that are inconsistent with the obligation of national treatment provided for in paragraph 4 of Article III of GATT 1994 include those which are mandatory or enforceable under domestic law or under administrative rulings, or compliance with which is necessary to obtain an advantage, and which require: (a) the purchase or use by an enterprise of products of domestic origin or from any domestic source, whether specified in terms of particular products, in terms of volume or value of products, or in terms of a proportion of volume or value of its local production.”

이외에도 동등한 대우를 부여하더라도 실질적으로 해외 서비스업체에 더 불리하게 적용될 경우는 실질적 차별로 내국민대우 위반이 된다. ‘EC - Bananas III’에서 패널은 수입량의 28%를 숙성업자(ripeners)에게 할당하는 것은 국적에 상관없이 부여하는 조치로 형식적으로 해외업체와 EC의 업체를 동등하게 대우하고 있다고 밝혔다. 그러나 숙성시설 대부분을 EC 내 업체가 소유하거나 통제하고 있는 상황에서 이러한 조치는 EC내 업체와 비교해 해외업체를 실질적으로 차별하는 불리한 경쟁조건에 해당한다고 판시했다. 상소기구는 이러한 패널의 판결을 지지했다.¹⁸⁾ 이를 로컬 콘텐츠 조항에 적용해 볼 때, 로컬 콘텐츠 조항 자체는 형식적으로 해외업자와 국내업자를 차별하지는 않는다. 왜냐하면 단지 현지기자재와 서비스를 일정비율로 이행하도록 규정하고 있어 해외기자재를 수입해 쓰고자 하는 국내업자도 부득이 국내기자재를 써야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 최대 80% 이상의 비율로 현지 국내업자를 통해 구매하도록 제도화한 것은 실질적 차별에 해당한다.

2. GATT/WTO 관련 사례

1) 캐나다 외국인투자검토법 사건¹⁹⁾: GATT협정 제3조 관련

(1) 개요

캐나다는 1973년 12월에 외국인투자검토법(FIRA)를 제정하여 외국인투자허가요건을 규정하였다. 법률은 외국인투자자에게 투자를 승인하는 조건으로 일정량의 캐나다 국내 상품을 구매하도록 요구하였다. 이에 미국은 1984년 캐나다의 이 법률이 GATT 제3조 4항과 5항에 반한다고 주장하면 패널절차를 진

17) 한국국제경제법학회, 『국제경제법』, 박영사, 2010. 3. 5., p. 399.

18) WTO 상소보고서(WT/DS27/AB/R, 1997. 9. 9. 채택) para 129 (q).

19) ‘Canada-Administration of the foreign investment review act,(L/5504-30S/140)’의 패널보고서, 1984. 2. 7. 채택.

행시켰다.

(2) 판결

패널은 FIRA가 외국인 투자자에게 캐나다 생산품을 일정량 또는 비율로 구매하도록 하고 있는 것은 GATT 제3.4, 3.5조에 반한다고 보았다.²⁰⁾ 즉 외국 인투자자의 캐나다 국산물품 구매약속이 개별적으로 사례별로 이뤄져 일반적 규칙은 아니지만, 제3조 4항이 적용되는 ‘요건’에 해당하고, 이 요건이 비공식 적일지라도 동 조항 위반이라고 결정하였다. 또한 투자자의 구매약속(condition of purchase)은 국산품의 일정량의 혼합에 대한 국내제품 사용 금지에 관한 제3 조 5항의 적용대상은 아니라고 보았다.²¹⁾ 후자는 구매에 의하든, 다른 수단에 의하든 상관없이 일단 획득된 상품의 혼합가공사용에 관한 국내수량규제의 존재를 적용대상으로 하기 때문이다.

2) 인도네시아 자동차 사건²²⁾: TRIMs 협정 제2.1조 관련

(1) 개요

인도네시아는 자동차산업을 진흥하기 위한 조치로 ‘The 1993 Programme’를 제정했다. 이 조치에 따라 수입부품보다 국산부품을 사용하는 경우, 수입세 감면 또는 면세조치를 부여했다. 그리고 ‘The 1996 National Car Programme’를 제정해 로컬 콘텐츠 의무를 준수한 차량 또는 인도네시아 자동차 회사를 대

20) “~the Panel concluded that the practice of Canada to allow certain investments subject to the Foreign Investment Review Act conditional upon written undertakings by the investors to purchase goods of Canadian origin or goods from Canadian sources is inconsistent with Article III:4 of the General Agreement according to which contracting parties shall accord to imported products treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all internal requirements affecting their purchase.”, 패널보고서 para 6.1

21) “In this regard the Panel noted that in paragraph 5 of Article III the conditions of purchase are not at issue but rather the existence of internal quantitative regulations relating to the mixture, processing or use of products (irrespective of whether these are purchased or obtained by other means)”, 패널보고서 para 5.13

22) ‘Indonesia—Certain measures affecting the automobile industry’(WT/DS64R), WTO의 패널보고서, 1998. 7. 2. 채택.

상으로 사치세 면제 또는 수입세 면제와 같은 다양한 혜택을 제공했다. 이에 일본 및 EC, 미국은 동 조치가 TRIMs 협정 제2.1조와 1994 GATT 제3조 위반으로 패널에 제소했다.

표 -2. 인도네시아의 ‘The 1993 Programme’

승용차 부품(passenger car parts)		경량화물차 부품(light commercial vehicle rate)	
로컬 콘텐츠 비율	수입세율	로컬 콘텐츠 비율	수입세율
20% 미만	100%	20% 미만	40%
20~30%	80%	20~30%	30%
30~40%	60%	30~40%	20%
40~60%	40%	40~60%	0%
60% 이상	0%		

자료: WTO 패널보고서

(2) 판결

패널은 TRIMs 협정 제2.1조와 1994 GATT 제3조 가운데 TRIMs협정 위반을 우선 검토했다. 이는 TRIMs협정이 1994 GATT 제3.4항보다 본 사안에 대해 특별법적 지위에 있다고 판단했기 때문이다.²³⁾ 이러한 판결은 ‘EC - Bananas III’ 상소기구와 ‘EC 호르몬 사건’에서의 패널과 상소기구의 판결에서도 재확인되었다.²⁴⁾ 패널은 문제가 된 인도네시아의 조치가 항상 수입부품보다 국산부품의 사용을 장려함으로써 무역에 영향을 미치는 ‘무역관련(trade-related) 투자조치’이며, 로컬 콘텐츠 의무에 따라 다르게 적용되는 면세 및 감세는 ‘혜

23) “~we consider that we should first examine the claims under the TRIMs Agreement since the TRIMs Agreement is more specific than Article III:4 as far as the claims under consideration are concerned,~”(WTO 패널보고서, para. 14.63).

24) ‘EC-Bananas III’ 사건의 상소보고서(2008)에서 상소기구는 1994 GATT와 ‘Licensing Agreement’가 동일하게 적용되나, 후자가 우선 특별법적 지위에 있으므로 우선 적용되어야 한다고 밝혔다. 또한 EC - Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) Complaints by the United States and Canada(일명 EC 호르몬 사건, 1998)에서는 GATT 및 TBT협정과 관련해 위생 및 검역조치협정(SPS협정)이 우선 적용한다고 밝혔다. 이는 GATT에 부과된 의무 외에 추가적인 의무를 SPS협정이 부과하고 있어 GATT 협정을 우선 적용할 경우 또 다시 SPS협정을 검토해야 한다. 또한 TBT협정은 제1.5항에서 “SPS협정과 관련해서는 본 협정이 적용되지 않는다.”고 규정하고 있다.

택(advantages)’를 구성하므로 TRIMs 협정 제2.1조 위반이라고 판결했다.²⁵⁾

3) 캐나다 자동차 사건²⁶⁾: 1994 GATT 제3.4조/GATS 제17.3조 관련

(1) 개요

캐나다는 1965년 미국-캐나다 자동차협정에 기초해 캐나다에서 미국 자동차 제조업자의 자동차 수입에 대해 캐나다가 관세면제(무관세 혜택)를 해주었다. 그 조건으로 미국 자동차 대기업이 캐나다에서 자동차를 생산할 때 캐나다에서 일정비율 이상의 부가가치(Canadian Value Added: CVA)를 창출할 것과 일정 부분의 생산 대 판매비율(production to sales ratio)²⁷⁾을 준수하도록 요건(requirements)을 부과했다. 이에 일본 및 EC의 자동차회사들은 이러한 캐나다의 조치가 GATT 제3조와 서비스무역에 관한 일반협정(GATS) 제17조의 최혜국 대우 원칙 위반이라는 이유로 패널에 제소했다.

(2) 판결

패널은 캐나다의 CVA 요건이 국내 부품을 사용하도록 하면서 면세 혜택을 부여하고 있으므로 1994 GATT 제3.4조에서 금지하고 있는 ‘불리한 대우(less favorable treatment)’에 해당하고, 이는 국내 생산품에 대해 수입제품의 공정한 경쟁 기회(equality of competitive opportunity)에 부정적인(adversely) 영향을 끼침으로써 1994 GATT 제3.4조 위반이라고 판시했다.²⁸⁾ 또한 캐나다 부가가

25) ‘We thus find that the tax and tariff benefits contingent on meeting local requirements under these car programmes constitute “advantages”. Given this and our earlier analysis of whether these local content requirements are TRIMs and covered by the Illustrative List annexed to the TRIMs Agreement, we further find that they are in violation of Article 2.1 of the TRIMs Agreement’ (WTO 패널보고서, para14.91).

26) ‘Canada—Certain measures affecting the automobile industry’(WT/DS142R), WTO의 패널보고서, 2000. 2. 11. 채택.

27) 예를 들어 생산 대 판매 비율이 100:85라고 하면, 이는 단일 차종을 가정하는 경우, 캐나다 내에서 소비를 위해 판매된 자동차 100대 중 85대 이상은 국내에서 생산되어야 한다는 것이다. 이 경우 관세면제 하에서 가능한 수입규모를 최대 15대 이하로 제한하는 것이다.

28) ‘In light of the foregoing considerations, we find that the CVA requirements affect the internal sale

치 요건(CVA)이 국내서비스를 외국서비스보다 유리하게 대우하는 것이므로, 서비스 분야의 사실상 차별을 구성한다고 해서 GATS 제17조 위반으로 판시하였다.²⁹⁾

4) 중국 자동차 부품 사건³⁰⁾: GATT협정 제3조/TRIMs 협정 제2조 관련

(1) 개요

중국은 2004년 6월 자동차산업 발전정책과 2005년 자동차부품 수입관리 방법을 수립했다. 이에 따라 첫째, knock down방식³¹⁾의 부품을 수입하는 경우, 둘째, 차체와 엔진 등 특정 부품 조립을 수입하는 경우, 셋째, 수입부품의 CIF³²⁾ 가격 합계가 완성차 총액의 60%이상인 경우에는 10%의 부품관세율이 적용되지 않고, 25%의 완성차 관세율이 적용된다.³³⁾ 이에 대해 EC, 미국, 캐나다는 동 조치가 중국산 부품을 사용해 자동차를 생산하는 기업에게 이익을 제공하므로 GATT 제3조와 TRIMs 제2조의 내국민대우를 위반하였다고 이를 WTO에 제소했다.

or use in Canada of imported parts, materials and non-permanent equipment for use in the production of motor vehicles. We further consider that the CVA requirements accord less favourable treatment within the meaning of Article III:4 to imported parts, materials and non-permanent equipment than to like domestic products because, by conferring an advantage upon the use of domestic products but not upon the use of imported products, they adversely affect the equality of competitive opportunities of imported products in relation to like domestic products’(WTO 패널보고서 para 10.85)

29) WTO 패널보고서 para 10.305

30) ‘China-Measures Affecting Imports of Automobile Parts’ WTO상소보고서(WT/DS342/AB/R), 2008.12.15. 채택

31) 자동차와 같은 완제품의 부품을 현지에서 조립, 판매하기 위해 수입하는 것으로 말한다. 완성차를 수출하는 것보다는 관세가 싸게 먹히고 현지의 싼 노동력을 이용할 수 있으므로 개발도상국을 대상으로 주로 사용되는 방식이다. 수입국의 입장에서 수입국 자체의 부품을 완제품에 일부 포함하는 SKD(semi knock down)방식과 모든 부품을 수입으로만 조달하는 CKD(complete knock down)방식이 있다.(네이버 지식백과, 2012. 12. 26. 인터넷 검색)

32) CIF는 ‘Cost, Insurance and Freight’를 말하며, 무역거래조건 중 하나로 매도자가 상품의 선적에서 목적지까지의 원가격과 운임, 보험료의 일체를 부담할 것으로 조건으로 한 무역계약이다.(매일경제 지식백과, 2012. 12. 26. 인터넷 검색)

33) 김중훈, 『중국의 WTO·TRIMs 협정 위반 분쟁사례에 관한 연구: 자동차 부품 사례를 중심으로』, 『통상정보 연구』 제14권 1호, 2012. 3. 27., p. 232.

(2) 판결

패널은 TRIMs 협정과 관련해 인도네시아 자동차 사건을 제외하고는 모두 일관되게 GATT와 TRIMs 협정의 관계에서 GATT 제3조를 먼저 적용하여 왔음을 들어 TRIMs 협정에 앞서 GATT 제3조 위반여부를 검토하였다. 패널은 중국의 조치가 중국제품에는 적용되지 않고 수입제품에만 적용된다는 점, 수입 제품 대신 국산제품을 사용하도록 하는 효과를 부여하고 있어 실제적인 경쟁조건 변경에 해당한다는 점을 들어 GATT 제3조 내국민대우 위반에 해당한다고 보았다.³⁴⁾

3. 브라질 ‘로컬 콘텐츠’ 사례: GATT/WTO 협정 위반 여부

GATT/WTO 판례를 살펴본 결과, GATT/WTO협정 체제하에서 로컬 콘텐츠 정책은 GATT 제3조의 내국민대우원칙에 위반된다. 무역관련투자조치협정(TRIPs)은 무역에 영향을 미칠 수 있는 투자입법 내 로컬 콘텐츠 조항을 금지하고 있다. 그러나 기존 판례는 주로 자동차 산업에서 적용한 사례로, 이 글에서 다루고자 하는 ‘offshore’산업에서의 로컬 콘텐츠 사례를 들어 GATT/WTO 협정 위반 여부를 살펴보고자 한다. 이를 위해 브라질 정부가 시행하고 있는 로컬 콘텐츠 규정(Regulation ANP no.6)의 협정 위반 여부에 대해 살펴보고자 한다.

1) 개요

브라질 정부는 ‘Regulation ANP no.6’을 통해 조선산업과 관련해 ‘로컬 콘텐츠’ 조항을 두고 있다. 이 규정은 석유·가스 탐사 및 개발단계에서 해외기업이 준수해야 할 로컬 콘텐츠 비율을 최소 25%에서 최대 80% 이상으로 정하고 이를 준수하도록 하고 있다. 또한 조선업 강화를 위한 펀드(Merchant Marine Fund: 이하 FMM)³⁵⁾를 만들어 시행하고 있다. FMM 펀드는 2004년에 제정된

34) WTO 상소보고서(2008.12.15) para 187.

관련 법률(Law No.10893)³⁶⁾에서 제도화하고 있다. 법률을 통해 브라질 정부는 자국 조선소에 선박을 발주 자국 선사, 선박을 건조하는 조선소, 선박을 수리하는 업체, 선박 건조를 위한 인프라 시설을 확대하고 현대화하는 조선소 등에게 건조, 수리 및 보수 금액의 최대 90%까지 저금리 대출을 통해 지원한다.³⁷⁾

■ 표-3. 로컬 콘텐츠와 FMM ■

선박	로컬 콘텐츠 비율과 이자율				기간
	60% 이상		60% 이하		
	이자율	지원 한도	이자율	지원 한도	
국내	2~4.5%	90%	2~4.5%	90%	20년
해외	3~6%	70%	4~7%	60%	20년

자료: Manifestasjon Bergen Arne-Christian Haukeland(2010, 2.)

2) 분석

브라질의 ‘로컬 콘텐츠’ 제도는 해외 기업이 브라질 내에서 석유·가스 탐사 및 개발 시 브라질 현지의 기자재와 서비스를 일정비율로 사용하도록 규정하고 있다. 앞서 살펴본 판례를 고려해 브라질이 실시하고 있는 ‘로컬 콘텐츠’ 제도의 GATT/WTO 협정위반 여부를 살펴본다.

(1) 1994 GATT 제3조 내국민대우원칙 위반 여부

브라질의 로컬 콘텐츠 제도는 해외업자와 국내업체에게 동일하게 적용되는 제도이며, 해외업자에만 ‘불리한 대우’를 부여하고 있지는 않기 때문에 외견상 GATT/WTO협정의 내국민대우원칙을 위반하고 있지 않는 것처럼 보인다. 앞서 살펴본 바와 같이 GATT/WTO의 내국민대우 원칙의 적용 범위는 매우 넓

35) 이는 브라질 공식언어인 포르투갈어로 ‘Fundo da Marinha Mercante’이며, FMM으로 통상 사용됨.

36) Fondo de Transporte Acuático y Construcción Naval (CT Aquaviário). Ley N.º 10.893, de 13 de julio de 2004.

37) Pedro Augusto L.S. da Cruz Nunes 외 1인, “The Shipbuilding Guarantee Fund-FGCN”, Biblioteca Informa No.2029, 2008. 10. 5.

다. 즉 제품과 서비스 분야 모두에서 판매와 배급의 조건에 영향을 미치는 것이면 조세든, 법률이든 규제든 관계없이 모두 적용의 대상이 된다. 더욱이, 내국 민대우 조항은 명백히 차별적인 국내조치들뿐만 아니라, 간접적으로 그러한 결과를 초래할 수 있는 정책들도 적용대상이다.³⁸⁾

브라질이 국내 기자재 사용의무를 제품별로 비율을 정해 놓은 것은 국내업체와 국내에 진출한 해외기업들이 해외에서 기자재 및 제품을 수입해 사용하는 기회를 원천 봉쇄하게 되고, 수입제품 대신 국산제품을 사용하도록 하는 효과를 부여하고 있어 실제적인 경쟁조건 변경에 해당한다. 이는 1994 GATT 제3조에서 금지하고 있는 ‘불리한 대우(less favorable treatment)’에 해당하고, 나아가 국내 생산품에 대해 수입제품의 공정한 경쟁 기회(equality of competitive opportunity)에 부정적인(adversely) 영향을 끼침으로써 1994 GATT 제3.4조 위반으로 볼 수 있다. 특히 이 제도가 다른 조치, 즉 FMM기금의 이자율 혜택과 연관되어 차별적인 이자율이 적용되는 경우는 명백한 차별적 조치로서 GATT 제3조의 내국민 대우 위반에 해당한다.

(2) WTO TRIMs 협정 위반 여부

첫째, 동 조치는 ‘투자(investment)’관련 조치이다. 인도네시아 자동차 사건에서는 인도네시아 정부의 국산 기자재 사용의무가 투자정책 담당기관에 의해 채택된 것이 아니므로 투자조치에 해당하지 않는다고 주장했다. 이에 대해 패널은 동 협정 본문 어디에서도 회원국이 투자조치라고 명백히 규정화하지 않았다는 이유로 투자조치가 아니라고 규정하고 있지 않다.³⁹⁾ 그리고 브라질의 규정(regulation)은 국가석유청(ANP)에 의해 제정되었는데, 국가석유청이 석유관

38) 정진영, 『WTO의 내국민대우원칙과 국가의 국내주권: 주세(酒稅)분쟁사례를 중심으로』, 『국제정치논총』 제 46집 2호, 2006 및 한국국제경제법학회, 『국제경제법』, 박영사, 2010. 3. 5., p. 134, 참조.

39) ‘we believe that there is nothing in the text of the TRIMs Agreement to suggest that a measure is not an investment measure simply on the grounds that a Member does not characterize the measure as such, or on the grounds that the measure is not explicitly adopted as an investment regulation. In any event, we note that some of the regulations and decisions adopted pursuant to these car programmes were adopted by investment bodies.’, 인도네시아 자동차 사건 패널보고서 para 14.81

런 투자정책도 수행하고 있으므로, 동 조치는 투자관련 기관에 의해 제정된 규정에 의한 조치로 볼 수 있다. 따라서 동 조치는 ‘투자’관련 조치로 볼 수 있다. 둘째, 동 조치는 ‘무역관련 조치(trade-related)’이다. 즉 인도네시아 자동차 사건과 같이 이 제도는 일정 비율의 국산 기자재를 사용하도록 하는 조치로서 항상 수입부품보다 국산부품의 사용을 장려함으로써 무역에 영향을 미칠 수 있다. 따라서 동 조치는 ‘무역관련 조치’로 볼 수 있다. 셋째, ‘TRIMs 부속서 예시목록’에 해당한다. 앞서 살펴본 바와 같이 이행 시 혜택(advantages)을 얻을 수 있는 조치는 1994 GATT 제3조 4항의 내국민대우 원칙에 위배됨을 규정하고 있다. 브라질의 로컬 콘텐츠를 준수함으로써 저금리의 자금을 대출받을 수 있는 혜택을 얻고 있으므로 국산품 사용을 통해 혜택을 얻을 수 있는 조치에 해당한다. 따라서 브라질의 로컬 콘텐츠 관련 조치는 TRIMs 협정 제2조의 내국민대우원칙 위반에 해당한다.

(3) WTO GATS 협정 위반 여부

브라질 ‘Regulation ANP no.6’은 로컬 콘텐츠 기준을 제품(기자재)뿐만 아니라 서비스(특히 노동력)까지 적용하고 있다. 즉 서비스무역에 관한 일반협정(GATS) 제17조의 내국민대우 협정위반 여부도 살펴볼 필요가 있다. GATS 제17.3항은 다른 회원국의 서비스 및 서비스 공급업체와 비교해 회원국의 서비스 또는 서비스 공급업체에게 유리하도록 경쟁조건(conditions of competition)을 변경하는 경우에는 불리한 대우(less favorable)로 간주하고 있다. 이는 실질적 차별금지 조항으로 해석된다. 따라서 브라질의 로컬 콘텐츠 기준에 따라 일정 비율을 국내 노동서비스로 이용하도록 한 규정은 해외에서 제공되는 서비스 보다, 브라질에서 제공되는 서비스를 보다 우선하는 효과를 가지게 되어 사실상 차별에 해당한다.

(4) GATT/WTO 협정의 예외에 해당하는지 여부

GATT/WTO 협정 의무 위반의 경우도 GATT 제20조의 일반적 예외 또는 제21조의 안보상의 예외에 해당될 경우, 일반적인 의무에서 면제된다. GATT

제20조는 전문에서 자의적(arbitrary)이며, 불공정한(unjustifiable) 차별(discrimination) 수단 또는 국제무역에 있어 위장된 제한(disguised restriction)을 과하는 방법으로 적용하지 아니할 것을 조건으로 10가지 예외를 열거하고 있다.⁴⁰⁾ 그러나 10가지 예외에 해당한다하더라도 자의적이며, 불공정하며, 차별적인 수단이어서는 안된다는 전문(Chapeau)의 요건이 엄격하게 적용되므로, 예외로 인정받기는 어렵다.⁴¹⁾ 앞서 살펴본 인도네시아 자동차 사건, 캐나다 자동차 사건, 중국 자동차 부품 사건 모두 GATT 제20조 예외는 쟁점으로 부각되지 않았다. 브라질의 로컬 콘텐츠 정책 역시 GATT 제20조에 열거된 10가지 예외에 해당하지 않으므로, 브라질은 내국민 대우 의무에서 면제받을 수 없다.

3) 소결

브라질은 1995년 1월 1일자로 WTO 회원국이 되었다. 따라서 브라질은 WTO협정과 동 부속서 등에 규정된 의무와 권리의 주체가 된다. 이는 WTO협정 부속서 1A의 GATT 1994 및 TRIMs 협정의 내국민대우원칙을 준수해야 함을 의미한다. 다만 WTO협정 부속서 1B인 GATS협정의 내국민대우원칙은 양허표에 구체적 약속으로 정하고 있어 가입 시 브라질이 제출한 양허표에 따라 의무 준수여부가 결정된다. 브라질은 GATS협정의 내국민대우 의무를 전면적인 유보를 하고 있지 않고 있다.⁴²⁾ 따라서 브라질이 관련 법규정을 통해 시행

40) GATT 제20조의 10가지 예외사항은 다음과 같다. (a) 공중도덕 보호를 위해 필요한 조치, (b) 인간 및 동식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위해 필요한 조치, (c) 금 또는 은의 수출입에 관한 조치, (d) 관세의 실시 또는 지적재산권 보호와 사기적 관행의 방지에 관한 법률 또는 규칙 준수를 확보하기 위한 조치, (e) 교도소 노동상품에 관한 조치, (f) 미술적, 역사적, 고고학적 가치가 있는 국보의 보호를 위한 조치, (g) 유한 천연자원의 보존에 관한 조치, 단 국내의 생산 또는 소비에 대한 제한과 관련해 유효한 경우, (h) 정부간 상품협정에 의한 의무에 따라 취하는 조치, (i) 국내가격이 정부의 안정계획의 일환으로 국제가격보다 저가격으로 유지되고 있는 기간 중 국내 가공산업에 필수적인 수량의 원료를 확보하기 위해 필요한 국내원료의 수출에 제한을 과하는 조치, (j) 일반적으로 또는 지역적으로 공급이 부족한 상품의 획득 또는 분배를 위하여 불가결한 조치.

41) 미국-게일 휘발유 사건(United States—standards for reformulated and conventional gasoline, 1996.4.29)의 상소보고서(WT/DS2/AB/R)에서는 환경오염 방지를 위한 가솔린수입에 관한 규제조치가 GATT 제20조(g)에 해당하는 유한천연자원보존을 위한 조치이나, 차별적이며 위장된 무역규제 조치로 전문 요건을 충족하지 못한다는 이유로 GATT 제3.4조 위반에 해당한다고 판시했다.

42) WTO 서비스 협정 관련 브라질 정보는 아래 WTO 홈페이지 참조(2012. 9. 13. 검색)

http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm #commit_exempt

하고 있는 석유·가스 산업에서의 ‘로컬 콘텐츠’ 원칙은 GATT 제3조, TRIMs 협정 제2조와 함께 GATS 제17조의 내국민대우원칙 위반에 해당한다. 또한 GATT/WTO 협정의 예외에도 해당하지 않는다.

IV. 로컬 콘텐츠 정책의 현대적 의의와 정책적 유용성

현지부품 및 서비스를 일정부분 사용하도록 의무화하는 국내법규정은 WTO협정, 특히 내국민대우원칙에 위반됨이 명백하다. 그러나 내국민대우 의무는 ‘자유무역’ 증진과 ‘국가의 정당한 규제 주권’ 행사 간의 피할 수 없는 대립과 충돌이 벌어지는 분야로 이 양자 간 어떠한 입장이 강화되느냐에 따라 내국민대우 의무의 범위 및 성질이 좌우된다.⁴³⁾ 특히 개도국과 선진국 간 무역정책을 단일 잣대로 평가할 수 없기 때문에 더욱 그러하다. 개도국은 국내 유치 산업을 일정기간 보호하면서 산업경쟁력을 키우려고 할 것이며, 선진국은 국내 기업의 해외시장 진출을 확대하기 위해 세계 시장을 더욱 개방하려고 하기 때문이다. WTO체제가 출범하고 나서도 끊임없이 도하라운드 제정 논의가 이어졌던 것도 같은 맥락이다. 또한 2008년 글로벌 금융위기와 유럽발 재정위기 등 계속되는 글로벌 경제시장의 악재는 국가로 하여금 자유무역에서 점차 국가 경제를 규율하는 방향으로 유도하고 있다. 선진국마저 휘청거리고 있는 지금, 개도국은 더욱더 강한 규제정책을 통해 내부시장 안정화를 도모하는 것은 지극히 당연한 시대적 현상이 되어 가고 있다. 나아가 해양석유 및 가스는 자원을 둘러싼 신자원민족주의와 자원식민주의라는 새로운 이념이 등장하고 있다. 특히 중남미와 아프리카에서 글로벌 기업의 자원시장 진출로 인한 자원주권의 침식 우려가 팽배해지고 있는 것도 사실이다. 이러한 상황에서 정책결정자들은 자원이

43) 한국국제경제법학회, 『국제경제법』, 박영사, 2010. 3. 5., p. 133.

장에 대해 주도권을 쥐고 정책규제를 강화하고 있다. 아래에서는 이러한 환경 변화를 배경으로 국가의 로컬 콘텐츠 정책에 대해 살펴보고, 내국민대우원칙의 현대적인 의의를 찾아보고자 한다.

1. WTO 체제 ‘개발’ 목표의 달성

개발(development)은 보호무역시대나 자유무역시대 모두 국가가 추구하는 가치이다. GATT 1947 협정은 제4장(무역과 개발)에서 특히 개도국의 삶의 질 향상과 개발을 장려하고 있다. GATT 1947의 경우 제18.4(a)조에서는 무역 정책에 있어서 개도국이 일정 조건하⁴⁴⁾에 일시적으로(temporarily) 보호정책을 채택할 수 있도록 허용하고 있다. 이러한 맥락에서 특히 영국의 Kenneth C. Shadlen 교수는 로컬 콘텐츠 정책은 수입대체 산업을 육성하기 위해 개도국이 재량적으로 추진할 수 있는 핵심 정책으로 보았다. 특히 로컬 콘텐츠 전략이 고용과 산업 발전을 위해 중요한 정책 수단임에도 불구하고 TRIMs 협약이 이러한 정책을 행할 수 있는 국가의 능력을 제한하고 있다고 비판하였다.⁴⁵⁾ 그러나 WTO체제를 위한 우루과이 협상에서 이러한 정책적 자율성은 크게 제약되고 있다. 협상과정에서 이러한 자율성의 제약을 보완하고 개도국에게 혜택을 주기 위해 개도국 특별우대조치(Special and Differential Treatment: SDT)를 도입했다. 그러나 개도국들은 WTO의 출범을 통해 실질적으로 이익을 얻지 못하고 있다고 주장하며, 각종 협정문에 나타난 개도국에 대한 특별우대조항의 이행과 강화를 요구해 왔다.⁴⁶⁾ 특히 로컬 콘텐츠 정책과 관련해 WTO협정은 이를 직

44) ‘~ (a) Consequently, a contracting party, the economy of which can only support low standards of living and is in the early stages of development shall be free to deviate temporarily from the provisions of the other Articles of this Agreement,~’, GATT 1947 제18.4(a)조. 즉 생계기준이 낮은 경우(low standards of living)와 산업 초기 단계인 경우(in the early stages of development)에 회원국은 잠정적으로 협정의무를 벗어날 수 있다고 규정하고 있다.

45) Kenneth C. Shadlen, “Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy under Multilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”, *Review of International Political Economy*, Vol. 12, No. 5, 2005, 12.

접적으로 금지시켰다. TRIMs 협정의 경우 무역관련 투자에 있어 무역에 영향을 미칠 수 있는 로컬 콘텐츠 의무를 금지시켰다. 또한 보조금 및 상계관세 조치를 위한 협정에서는 로컬 콘텐츠 정책 추진을 위한 산업보조금을 금지보조금으로 규정했다.⁴⁷⁾ 그러나 자유 시장경제에서 대외적으로 선진국과 경쟁을 하면서 대내적으로는 산업발전을 통해 빈곤 퇴치와 고용창출의 목표를 달성하기 위해서는 개도국에게는 정책에 있어 재량이 선진국보다 더욱 필요하다. 특히 개도국의 유치산업(infant industry)의 경우, WTO체제가 지향하는 시장경제로의 개방과 진정한 의미의 개발을 이뤄내기 위한 전 단계로서 국가의 보호가 필요하다. 이처럼 동일한 목표를 향해 경기장에 오른다 하더라도 선진국보다 훨씬 낮은 체급을 지닌 개도국에게는 어드밴티지를 줄 수 있어야 한다. 동일한 체급으로 키우지는 못할지언정 힘 한번 못써보고 업어치기 한판에 내던져져서는 안 된다. 이것은 WTO가 지향하는 공정한 경쟁이 될 수 없는 이유이다.

로컬 콘텐츠 정책을 둘러싼 논란들도 이러한 맥락과 궤를 같이 한다. 이 제도가 GATT/WTO협정 체제에서는 내국민대우원칙에 위반되는 정책이라고 비판하는 쪽과 자국의 경제 산업 발전과 고용창출을 위해서 꼭 필요한 제도라는 쪽의 의견이 팽팽히 맞서고 있기 때문이다. 앞서의 논의에 따르면 브라질의 로컬 콘텐츠 조항은 GATT/WTO 협정의 내국민대우 규정에 위반될 소지가 크다. 선박 건조 및 운영 시 일정비율의 부품과 인력을 자국 기업 제품과 인력으로 충당하도록 하는 제도가 국제법 위반으로 타국이 이를 WTO에 제소할 경우 브라질이 패소할 가능성이 높다는 얘기다.⁴⁸⁾ 그러나 법리적, 이론적 논쟁에도 불구하고 기업들은 이러한 로컬 콘텐츠 조항에 대해 불공정 무역 장벽으로 보지

46) 남상렬 · 권율, 『DDA 무역과 개발 분야의 논의 동향과 대응방안』, 대외경제정책연구원, 2002. 12., p. 17.

47) ‘보조금 및 상계관세 조치를 위한 협정(Agreement On Subsidies And Countervailing Measures)’의 제1,2 부속서(Annex I, II).

48) 2011년 1월 26일, 브라질 유력 일간지인 ‘폴라지 상파울로(Folha de Sao Paulo)’는 브라질 국영기업인 페트로브라스가 로컬 콘텐츠 비율을 65%에서 35%로 낮추는 방안을 고려하고 있다고 보도했다. 이는 국내업계의 심한 반발을 야기시켰으며, 결국 페트로브라스가 신문보도를 반박하면서 마무리되었다. 로컬 콘텐츠 정책이 GATT/WTO 위법 여부나 부당성을 떠나 정치적으로 포기할 수 없는 정책임을 여실히 드러내 주는 사례이다. (<http://www1.folha.uol.com.br/lsp/mercado/me2601201120.htm>, 2012. 8. 28. 검색)

않는 것 같다. 오히려 이러한 정책을 해외 진출 기반 확보를 위해 적극 활용하기 위한 전략을 수립하고 있다. 이는 로컬 콘텐츠 조항을 잘 이용하면 정책을 시행하는 국가로부터 혜택을 얻을 수 있고, 국내 기업과의 파트너십을 통해 안정적인 시장 기반을 구축할 수 있기 때문이다. 실제로 BP, 엑손모빌, 스타토일 등 세계적 메이저 회사들은 로컬 콘텐츠 전략을 수립해 현지 기업들의 기자재 및 서비스를 활용하기 위한 중장기 계획을 이행하고 있으며, 나아가 현지 인프라 및 사회교육 측면에도 많은 기여를 하고 있다.⁴⁹⁾ 따라서 개도국이 추진하고 있는 ‘offshore’ 산업에서의 ‘로컬 콘텐츠’ 정책이 WTO협정에 위반될 소지가 크다는 이유만으로 국제적인 규제 대상으로만 보아야 하는가에 대해서는 의문이다. 오히려 WTO체제 이후 도하개발의제(DDA)를 통해 해결하고자 했던 개도국의 개발을 통한 성장을 위한 하나의 방법이 될 수 있을지도 모른다. WTO체제가 규정하고 있는 ‘개발’에 대한 진정한 목표 달성을 위한 수단인 하나로서 로컬 콘텐츠 정책을 재고해야 하는 이유다.

2. 글로벌 경제위기와 국가규제 자율성

국가 규제 자율성은 내국민대우 원칙의 적용에 있어 가장 크게 제한되어 왔다. 1947 GATT는 WTO협정 체제 전 약 50년 간 국제무역을 규율해왔다. 1947 GATT와 1994 GATT의 내국민대우 관련 규정은 동일하다. 그러나 1947 GATT는 정부의 규제 또는 간섭을 용인하는 케인즈학파의 이론을 바탕으로 하고 있으며, 보호주의적 성격과 자유주의적 성격을 함께 가지고 있었다.⁵⁰⁾ 이는 1947 GATT가 보호주의적 산업 개발 전략을 통해 자유무역을 제한할 수 있는 보다 넓은 재량적 여지를 허용하고 있다고 해석된다.⁵¹⁾ 이에 반해 WTO체제는

49) 기업 전략 관련해 보다 자세한 내용은 김민수, 「주요국의 로컬 콘텐츠 정책과 기업의 대응전략」, 『Offshore Business』, 한국해양수산개발원, 제5권(2012. 12. 10.) 참조.

50) Hettne, B., “Second Edition, Development theory and the three worlds”, 1995, Gillian Moon, “Capturing the benefits of trade? Local content requirements in WTO law and the human rights-based approach to development”, 2007. 12, p. 2에서 재인용.

신자유주의적 입장에서 1994 GATT에서 부여한 국가의 무역 및 규제정책에서의 재량을 축소시켰다. 신자유주의자들이 정부의 시장에 대한 간섭이 불필요하며 오히려 시장을 왜곡시킨다고 생각했기 때문이다.⁵²⁾ 그러나 최근 글로벌 금융위기를 겪으면서 각국이 새롭게 인식한 것은 바로 적절한 국가규제 강화로의 전환이다.⁵³⁾ 즉 신자유주의의 실패를 전제로 국내경제 규제에 대한 국가의 자율성을 강화하고자 하였다. 물론 글로벌 금융위기 이전에도 신자유주의 모델이 이미 사회적 공공성을 크게 손상시키고 있다는 지적이 나오고 있었다. 경제발전을 강조하면서 환경, 인권의 문제는 소홀히 되고, 안정적 일자리 확보를 통한 노동자들의 복지는 차순위로 밀려나고 있다는 것이 지적의 핵심이다. 그리고 글로벌 금융위기, 유럽발 재정위기 등을 겪으면서 국가 정책결정자들은 신자유주의 모델에서 국내 경제정책 자율권 강화로 선회하고 있다. 외부의 부정적 영향을 차단하고 내부적 경쟁력을 키우는 수단을 확보하는 것이 변화하는 글로벌 경제 환경에 대응하는 정책에서 우선순위에 위치하게 되었다.

로컬 콘텐츠 정책은 이러한 수단으로 효율적이다. 특히 개도국이 자국 내 산업을 보호하고 경쟁력을 확보하기 위한 방안으로 효과적이다. 최근 해양 석유·가스 개발을 통해 경제성장을 꾀하고 있는 브라질, 베네수엘라, 앙골라, 나이지리아, 알제리 등 대부분의 중남미와 아프리카 국가들은 자국의 ‘offshore’ 산업에서 로컬 콘텐츠 정책을 도입하고 있거나, 도입을 계획하고 있다. 이들 국가의 국가경쟁력 지수 순위를 보면 브라질 58위, 베네수엘라 122위, 알제리 86위, 앙골라 138위, 나이지리아 127위 등이다.⁵⁴⁾ WTO체제가 설립되기 이전에 노르웨이는 로컬 콘텐츠 정책을 시행해 왔으며, 현재는 세계 제1의 ‘Offshore’ 산업 선진국으로 발돋움했다. 물론 국가경쟁력 지수도 14위에 해당한다. 글로

51) Gillian Moon, 상계서, p. 2.

52) 신자유주의자와 케인즈학파의 논쟁은 Thomas I. Palley, “From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics”, Foreign Policy in Focus Special Report, 2004. 4. 참조.

53) 김종걸, 「글로벌 금융위기와 새로운 경제 패러다임」, 21st IFES-APRC International Conference, 2009. 11., pp. 27~28.

54) Michale Warner, “Do Local Content Regulations Drive National Competitiveness or Create a Pathway to Protectionism”, 2011. 3., p. 2.

별 경제위기 이후 국내 경제에서의 정책 자율성이 높아지는 대외적 환경변화에 대응하고, 개도국의 경제성장과 국가경쟁력 강화를 위한 전략산업육성 수단으로서 로컬콘텐츠 정책이 오늘날에도 여전히 유효할 수 있음을 보여주고 있다.

3. ‘신자원민족주의’ vs ‘자원식민주의’

1970~80년대 중동석유 개발붐에 따라 자원민족주의가 처음 등장하였다. 그리고 2000년 이후 고유가가 지속되고 해양자원개발붐이 일어나면서 중남미, 아프리카를 중심으로 한 ‘신자원민족주의’가 새롭게 대두되었다. 이러한 신자원민족주의는 여러 유형으로 나타나는데, 첫째, 에너지 자원에 접근 금지 또는 차등적 접근, 둘째, 기존 광구개발계약조항 위반(산유국 국영기업 지분 확대), 셋째, 자원개발 참여 및 비용 인상, 넷째, 석유 가스공급의 인위적 제한 등이 대표적이다.⁵⁵⁾ 2000년대 초 베네수엘라와 볼리비아를 필두로 외국기업의 석유소유권 불인정, 자국 석유자산의 지분증대, 과도한 세금부과 등을 통해 중남미의 신자원민족주의가 태동하였다.⁵⁶⁾ 그리고 이러한 움직임은 점차 아르헨티나, 브라질 등 인근 남미 국가로 확산되는 형국이다. 지난 5월 4일, 아르헨티나는 국내 최대 다국적 기업인 YPF 국유화를 공식 선포했다. 아르헨티나 하원은 찬성 207, 반대 32의 압도적인 찬성률로 국유화 법안을 통과시켰다.⁵⁷⁾ 아르헨티나의 경우, 해외로부터의 에너지 수입이 우려할만한 수준에 도달했기 때문에 이번 국유화를 결정했다. 2011년 해외로부터 에너지 수입이 전년 대비 110%나 상승했기 때문이다. 그럼에도 불구하고 YPF와 모회사인 스페인의 Repsol이 석유개발로 얻은 이익을 아르헨티나 국내시장에 재투자하지 않고 본국으로 송금하자, 이에 반발해 국유화 조치를 단행했다. 이번 조치는 베네수엘라, 볼리비아의 잇

55) 이성규, 『에너지자원 신시장 조사연구-아프리카(서부권)국가 에너지자원 공급력 조사 연구』, 에너지경제연구원, 2011, pp. 74-75.

56) 정우진, 『해외자원개발 전략 연구: 중남미 자원개발 진출전략 연구』, 에너지경제연구원, 2010, p. 18.

57) 아시아경제, 5월 4일 인터넷 기사(<http://www.asiae.co.kr>)

단 국유화 조치와 맞물려 남미에서 자원민족주의 논쟁을 재점화시켰으며, 남미 국가의 석유·가스시장에서의 일련의 국유화 조치 등이 해외기업의 투자에 적지 않은 악영향을 미칠 것이라는 우려도 가중되고 있다.⁵⁸⁾ 중남미와 더불어 아프리카에서도 신자원민족주의 경향이 두드러지고 있다. 아프리카 지역에서는 고유가 및 아프리카 국영기업의 독자적 유전개발 능력 향상, 외국기업의 개발로 인한 수익의 불공정한 분배 등의 요인으로 자원민족주의가 확대되고 있다.⁵⁹⁾ 대표적으로 나이지리아, 알제리 등을 중심으로 로열티 인상 등 글로벌 기업의 참여를 제한하는 한편, 국영석유기업의 지분을 확대하여 점차 석유·가스 자원에 대한 통제력을 강화하고 있다.⁶⁰⁾ 대체적으로 아프리카 신흥 석유생산국들은 자국 내 국영기업을 설립하고 이를 통해 자원의 탐사 및 개발권을 확대하고, 외국기업의 진출을 제한하는 일반적 형태를 보여주고 있다.

반면 중국과 글로벌 오일메이저를 중심으로 중남미, 아프리카 등 자원개발 및 확보를 위한 진출이 활발히 이뤄지면서 자원식민주의가 새로운 문제로 대두되고 있다. 이코노미스트지는 2008년 특별보고서와 기사를 통해 중국이 달러를 앞세워 자국 경제성장의 기반으로 자원의 안정적 공급처를 확보하기 위해 아프리카, 중남미의 자원을 독식하고 있다고 비판하면서, 중국을 'New Colonist'라 명명했다.⁶¹⁾ 또한 글로벌 오일메이저(IOC)가 아프리카 해양자원 시장에 진출하면서 정치적으로 불안한 국내사정을 활용해 정치자금 등을 지원하며 세력을 확장하는 사례도 늘고 있다. 예를 들어 앙골라의 경우 아프리카 최대 해양유전을 보유한 국가이나 토탈(Total), 쉘브론(Chevron)과 같은 글로벌 기업들이 국유기업인 'Sonangol'과 함께 독과점 체제를 구성하고 있다. 내전을 치루면서 이들 오일메이저로부터 지원을 받아와 긴밀한 커넥션이 형성되어 있다.

로컬 콘텐츠 정책은 중남미, 아프리카에서 신자원민족주의와 자원식민주의

58) 한국해양수산개발원, 『아르헨티나의 YPF 국유화로 본 중남미 해양자원 투자 전망』, 『Offshore Business』 1호, 2012. 6.

59) 이성규, 상계서, p. 75.

60) 이성규, 상계서, p. 75.

61) Economist, "A ravenous dragon", special report, 2008. 5. 13.

논쟁을 종식시킬 새로운 대안이 될 수 있다. 중남미 및 아프리카 국가들이 자원 민족주의를 탈피하면서 글로벌 오일메이저들의 영향력을 줄일 수 있는 방안이 될 수 있기 때문이다. 로컬 콘텐츠는기자재와 서비스의 일정 비율을 현지 업체로부터 조달하도록 하는 정책이다. 현지 ‘offshore’ 산업에 진출하고자 하는 글로벌 기업들은 자사의 기준에 충족하는 현지기자재와 서비스 확보를 위해 보다 중장기 전략을 수립해 이들 국가에 진출하고 있다. 이러한 전략은 로컬 콘텐츠 기준 충족을 목표로 현지 인력,기자재 및 서비스를 확보하기 위해서 수립되었지만, 중장기적으로는 현지에 연구개발 및 현지 인프라 및 사회교육 기반 조성을 위한 투자를 확대함으로써 현지 국가의 내수기반 및 인프라 개발에 기여하고 있다.⁶²⁾ 즉 중남미, 아프리카 현지 국가에서는 로컬 콘텐츠 정책을 통해 자국 산업 경쟁력을 확보할 수 있을뿐만 아니라, 글로벌 기업의 과도한 영향력을 차단할 수 있다. 굳이 신자원민족주의로 나갈 필요가 없는 것이다. 반면 현지 국가에 진출하고자 하는 글로벌 기업들은 현지기자재와 서비스를 일정부분 의무적으로 사용함으로써 이들기자재와 서비스의 질을 높이기 위해 중장기적인 R&D 투자를 확대하고자 한다. 자원개발로 얻은 수익을 상당부분 R&D 및 교육인력 인프라 확대를 위해 현지에 재투자함으로써 자원식민주의라는 불명예에서 벗어날 수 있다.

4. 소결

로컬 콘텐츠 정책이 WTO협정의 내국민대우 위반 가능성은 높다. 국제조약 및 국제관습법에 위반인 국내법(정책)은 조약 및 국제관습법 불이행을 위해 원용될 수 없으며, 국가는 국내법(정책)을 국제법에 합치되는 방향으로 개정해야 한다. 이러한 측면에서는 로컬 콘텐츠 정책은 법적 측면에서 재고될 필요가 있다. 그러나 정책적 측면에서 로컬 콘텐츠 정책은 변화하는 글로벌 환경에 대응

62) 김민수, 『주요국의 로컬 콘텐츠 정책과 기업 대응전략』, 『Offshore Business』, 제5권, 2012, 10.

하기 위한 국가의 정책옵션으로 여전히 유용하다. 중남미, 아프리카 개도국이 이 정책을 선호하는 이유는 첫째, 글로벌 경제위기 이후 국내 경제에서의 정책 자율성이 높아지는 대외적 환경변화에 대응할 필요가 있기 때문이다. 둘째, 개도국의 경제성장과 국가경쟁력 강화를 위한 전략산업육성 수단으로서 여전히 효용성이 높기 때문이다. 셋째, 중남미, 아프리카를 중심으로 대두되고 있는 신 자원민족주의를 탈피하고 글로벌 기업을 중심으로 한 자원식민주의에 대응하는 유용한 방안이기 때문이다.

V. 결론

이 글은 해양 석유·가스 산업에서 중남미, 아프리카 국가의 개도국을 중심으로 시행되고 있는 로컬 콘텐츠 정책을 법제도적 측면에서 현대적 의의를 살펴보는 데 중점을 두고 있다. 이는 우리나라 자원외교 주요 대상지역이 중남미, 아프리카이며, 이들 국가를 대상으로 국내 기업이 진출을 모색하고 있기 때문이다. 따라서 앞에서 살펴본 로컬 콘텐츠 정책의 법제도적 의의를 바탕으로 우리나라 기업이 어떻게 대응전략을 수립해야 하는지에 대한 방안제시를 결론으로 대신하고자 한다.

로컬 콘텐츠 정책이 본문에서 살펴본 바와 같이 GATT/WTO협정에 위반될 소지가 높지만, 아직 이를 공개적으로 문제화하는 국가나 기업이 없는 이유는 로컬 콘텐츠 정책이 해양 석유 및 가스 유전을 보유한 개도국 중심으로 이뤄지면서 이들 광구에 진출하고자 하는 국가나 기업이 이들 정책을 위법하다고 보기보다는 이를 적극 활용해 현지 국가에 눈도장을 찍고 싶어 하기 때문이다. 또한 이 정책은 글로벌 경제위기로 인한 경제적 난국을 타개하고 자국 산업의 경쟁력을 확보하기 위한 정책으로 여전히 유의미하기 때문에 ‘offshore’ 산업을 국가기간산업으로 보고 있는 많은 국가들이 이를 선호하고 있다.

이러한 점들을 고려해서 중남미나 아프리카 ‘offshore’ 산업에 진출하고자

하는 우리나라 기업들은 로컬 콘텐츠 정책에 대응할 수 있는 전략을 수립해야 하며, 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다. 우선 기업들은 진출하고자 하는 국가가 시행하는 로컬 콘텐츠 전략에 대해 잘 이해하고 이를 숙지해야 한다. 로컬 콘텐츠 정책은 국가별, 지역별로 상이할 뿐만 아니라 제품별, 제품생산 단계별로 의무비율이 상이하기 때문이다. 둘째, 해당국의 현지 에이전트나 기업과의 파트너십을 강화해야 한다. 이는 브라질의 페트로브라스, 앙골라의 ‘Sonangol’ 등 중남미와 아프리카의 주요 산유국에서는 국영기업이 독점적 위치를 차지하고 있어 이들 국영기업과의 협력은 불가피하다. 따라서 이들 국영기업과 네트워크를 구축하고 있는 현지 기업이나 에이전트를 통해 국영기업과의 관계를 맺는 것이 독자적인 방법보다는 더 효율적이다. 특히 이들 국영기업의 현지 벤더(vendor) 등록 업체와의 협력을 통한 경우 로컬 콘텐츠 요건 충족은 물론 수주가 상대적으로 용이할 수 있다. 셋째, 현지 국가의 인력 교육이나 요구하는 기술의 확보 없이 로컬 콘텐츠 요건을 충족하기 어렵다. 인력 교육이나 기술 확보는 단기적으로 얻어 낼 수 없으며 중장기적 계획을 필요로 한다. 나아가 상황에 따라서는 현지 인프라를 위한 적극적 투자도 필요하다. 물론 BP, Statoil, Total 과 같은 세계적 기업은 이미 현지 인력교육, 기술지원센터 설립, 기업지원센터 등 중장기 전략하에 이행방안을 마련해 시행하고 있다. 우리나라의 경우, 기업 자체로 이러한 전략을 수행할 수 있는 재정적 기반이 부족하기 때문에 정부의 자원외교, ODA사업 등과 연계해 기금을 마련할 수 있을 것이다.

투고일(2012년 10월 16일)

심사일(2012년 12월 4일)

게재확정일(2012년 12월 26일)

■ ■ 참고문헌

1. 김민수, 『주요국의 로컬 콘텐츠 정책과 기업의 대응전략』, 『Offshore Business』, 한국해양수산개발원, 제5권, 2012. 12. 10.
2. 김종걸, 『글로벌 금융위기와 새로운 경제 패러다임』, 21st IFES-APRC International Conference, 2009. 11.
3. 김중훈, 『중국의 WTO · TRIMs 협정 위반 분쟁사례에 관한 연구: 자동차 부품 사례를 중심으로』, 『통상정보연구』 제14권 1호, 2012. 3. 27.
4. 남상렬 · 권율, 『DDA 무역과 개발 분야의 논의 동향과 대응방안』, 대외경제정책연구원, 2002. 12.
5. 이성규, 『에너지자원 신시장 조사연구-아프리카(서부권)국가 에너지자원 공급력 조사 연구』, 에너지경제연구원, 2011.
6. 정우진, 『해외자원개발 전략 연구: 중남미 자원개발 진출전략 연구』, 에너지경제연구원, 2010.
7. 정진영, 『WTO의 내국민대우원칙과 국가의 국내주권: 주세(酒稅)분쟁사례를 중심으로』, 『국제정치논총』, 제46집 2호, 2006.
8. 한국국제경제법학회, 『국제경제법』, 박영사, 2010. 3. 5.
9. 한국해양수산개발원, 『아르헨티나의 YPF 국유화로 본 중남미 해양자원 투자 전망』, 『Offshore Business』, 1권, 2012. 6.
10. Chamber of Commerce of Western Australia, “Local Contents Policy Position”, CCI Advocacy, 2011. 2.
11. Gillian Moon, “Capturing the benefite of trade? Local content requirements in WTO law and the human rights-based approach to development”, 2007. 12.
12. Hettne, B. “Second Edition. Development theory and the three worlds”, 1995.
13. Kenneth C. Shadlen, “Exchanging Development for Market Access? Deep Integration and Industrial Policy underMultilateral and Regional-Bilateral Trade Agreements”, 『Review of International Political Economy』, Vol. 12, No. 5, 2005. 12.

14. Nancy Leigh, “Local Contents Requirement After China's WTO Entry”, *China Law & Practice*, 2002. 1.
15. OSX, *Corporate Presentation*, 2012. 5.
16. Pedro Augusto L.S. da Cruz Nunes, “The Shipbuilding Guarantee Fund-FGCN”, *Biblioteca Informa*, No.2029, 2008. 10. 5.
17. Pereto Securities, “Understanding the Current OSV Market Scenario”, 2012.
18. Shafaeddin. M, “What Did Frederick List Actually Say? Some Clarifications on the Infant Industry Argument”, UNCTAD Discussion Paper (UNCTAD/OSG/DP/149), 2000. 7.
19. Thomas I. Palley, “From Keynesianism to Neoliberalism: Shifting Paradigms in Economics”, *Foreign Policy in Focus Special Report*, 2004. 4.
20. GATT 패널보고서, “Canada-Administration of the foreign investment review act”, L/5504-30S/140, 1984. 2. 7.
21. WTO, “Agreement Establishing The World Trade Organization”, 1994. 12. 31.
22. _____, 패널보고서, “Indonesia-Certain measures affecting the automobile industry”, WT/DS64R, 1998. 7. 2.
23. _____, 패널보고서, “Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones) Complaints by the United States and Canada”, WT/DS26/R, 1997. 8.
24. _____, 패널보고서, “Canada-Certain measures affecting the automobile industry” WT/DS142), 2000. 2. 11.
25. _____, 상소보고서, “United States — standards for reformulated and conventional gasoline”, WT/DS2/AB/R, 1996. 4. 29.
26. _____, 상소보고서, “China-Measures Affecting Imports of Automobil Parts”, WT/DS342/AB/R, 2008. 12. 15.
27. 2012년 로컬 콘텐츠 정상회의(LocalContentsSummit)자료, “Nigeria looks to a local content future”, <http://www.localcontentsummit.com>, 2012. 9. 8. 검색.
28. WTO 서비스 협정 관련 브라질 정보, WTO 홈페이지 참조, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/serv_commitments_e.htm

#commit_exempt 2012. 9. 13. 검색.

29. 브라질 폴라지 상파울로(Folha de Sao Paulo)지 기사.

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/mercado/me2601201120.htm>, 2012. 8. 28. 검색.

30. Economist, “A ravenous dragon”, special report, 2008. 5. 13. 기사.

<http://www.economist.com/node/10795714>, 2012. 10. 1. 검색.