

한국의 CPTPP 가입 논의와 문화산업의 통상법적 과제:

문화정책 자율성 확보를 위한 유보설계의 규범적 고려요소를 중심으로

성신여자대학교 법과대학 교수 권 현 호

*논문접수 : 2026. 7. 16. *심사개시 : 2026. 7. 22. *게재확정 : 2026. 8. 10.

〈목 차〉

I. 서론	IV. 문화산업 관련 국영기업·지식재산권 규율
II. CPTPP 문화산업 규율의 구조와 판단기준	1. 국영기업 규율의 구조와 적용 의무
1. 가입협상의 법적 구조와 협상수단의 제약	2. 문화·관광 공기업의 적용 문제: GKL 사례의 재구성
2. 규범의 중첩과 문화정책 자율성 확보수단	3. 부속서IV 유보의 보충적 지위
3. 문화정책 합치성의 단계별 판단기준	4. 지식재산권 정지조항과 국내법의 간극
III. 디지털콘텐츠·시청각서비스 규율과 유보	5. 제18.66조 균형의무의 규범적 기능
1. 디지털제품 비차별의무와 문화정책 공간	V. CPTPP 가입협상과 문화정책 대응방안
2. 방송·데이터 규율의 적용범위와 기존 협정과의 차이	1. 기술중립적 문화유보의 설계원칙
3. 시청각서비스·OTT 규율과 유보 공백	2. 위험기반 규제정합성 심사의 제도화
4. 보조금 적용제외와 부속서 I·II 유보설계	3. 국영기업·저작권 분야의 실증적 대응
	4. 협상수단의 단계적 배치와 대응 순위
	VI. 결론
	참고문헌

I. 서론

포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership: 이하 CPTPP)은 상품무역의 자유화는 물론 서비스, 투자, 디지털

무역, 지식재산권 및 노동과 환경 등 높은 수준의 무역규범을 포괄하는 통상협정으로 회원국의 국내총생산(GDP)은 전 세계 총생산량의 약 15%에 이른다.¹⁾ 2024년 12월 15일 영국의 가입의정서가 발효하여 현재 CPTPP 회원국은 총 12개국으로,²⁾ 2026년 5월 코스타리카와의 가입 협상이 타결되어 연내 공식 서명을 앞두고 있으며, 우루과이와의 협상 진행 및 에콰도르, 우크라이나, 필리핀, 인도네시아 등 다수 국가가 신규 가입을 위한 절차를 밟고 있어 향후 CPTPP의 규모는 더욱 확장될 전망이다.³⁾ CPTPP 규모의 확장과 동시에 2025년 11월 멜버른 제9차 위원회는 제1차 일반검토(General Review)를 종료하였고, 이에 따라 전자상거래, 서비스무역, 통관, 경쟁력, 여성경제역량 등 5개 분야의 규범 고도화 협상이 2026년 초부터 개시되었다.⁴⁾ 이러한 일련의 흐름 속에서 한국 정부 역시 2025년 12월 부처별 업무보고를 계기로 CPTPP 가입 여부, 범위, 시기와 추진전략의 검토를 공식화하였다.⁵⁾

이러한 배경에서 우리나라가 CPTPP 가입 논의를 구체화해야 하는 이유는 단지 회원국 수의 증가만으로 설명되지는 않는다. CPTPP 가입은 기존 당사국이 형성한 협정 본문과 제도적 관행을 전제로 하므로, 후발 가입국이 기존 통상규범의 핵심 의무를 재협상할 가

* 본고의 완성도를 높이는 데 도움이 되는 의견을 보내주신 익명의 심사위원 세 분께 감사드린다. 지적하여 주신 의견은 가능한 범위에서 최대한 반영하여 수정하였으며, 이 글의 논지와 범위 상 이번 수정에 충분히 담지 못한 부분은 후속 연구에서 검토하고자 한다. 본문의 견해는 저자의 개인적 견해이며, 남아 있는 오류는 모두 저자의 책임이다.

- 1) UK Government, “Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)”, <https://www.business.gov.uk/campaigns/CPTPP> (last visiting 2026.7.14.)
- 2) 2026년 7월 현재 CPTPP 회원국은 아시아에서 일본, 싱가포르, 말레이시아, 베트남, 브루나이 등 5개국, 오세아니아 지역에서 호주와 뉴질랜드 2개국, 북미 및 남미지역에서 캐나다, 멕시코, 페루, 칠레 등 4개국, 그리고 유럽지역에서 영국 참여로 총 12개국이다.
- 3) CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement on Costa Rica’s Accession Process to the CPTPP”, 6 May 2026, <https://www.gov.uk/government/publications/conclusion-of-costa-ricas-cptpp-accession-working-group/joint-ministerial-statement-on-costa-ricas-accession-process-to-the-cptpp-6-may-2026>; CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement on Expansion, Implementation, and Co-operation”, 26 June 2026, <https://www.gov.uk/government/publications/cptpp-joint-ministerial-statement-from-the-10th-commission-meeting-26-june-2026>. (last visiting 2026.7.14.)
- 4) CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement”, Melbourne, 21 November 2025, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/joint-ministerial-statement-occasion-ninth-commission-meeting-cptpp>. (last visiting 2026.7.14.)
- 5) 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/news/policyFocusView.do?newsId=148956830&pkgId=49500828> (last visiting 2026.7.14.)

능성은 상당히 제한된다. 특히, 제9차 델버른 위원회 이후 진행되는 규범 고도화 협상의 우선 분야가 전자상거래와 서비스무역이라는 점은 한국이 가입을 결정하는 시점의 규범 수준이 현재보다 높아질 수 있음을 시사한다. 따라서 우리나라는 CPTPP 가입신청 이전에 시장접근의 공세적 이익과 국내규제의 방어적 이익을 구분하고, 유보·이행기간·부속서한 등 협상수단의 우선순위를 마련할 필요가 있다.

이러한 사전검토의 필요성이 가장 첨예하게 나타나는 곳이 문화산업 분야이다. 예를 들어 2024년 기준 한국 콘텐츠산업의 매출액은 157조 4,021억 원, 수출액은 140억 7,543만 달러로 모두 역대 최고치를 기록하였고, 무역수지는 131억 5,987만 달러의 흑자를 기록하였다.⁶⁾ 문화산업은 문화적 속성을 지닌 상품과 서비스를 생산·유통하는 산업으로서, 기술과 매체의 변화에 따라 그 범위가 계속 확장되는 개방적이고 가변적인 개념이다.⁷⁾ 동시에 문화산업은 수출을 전인하는 산업이면서 공동체의 정체성과 표현의 다양성을 형성하는 영역이라는 이중적 성격을 갖는다. 따라서 통상규범은 해외시장 접근의 법적 기반이자 국내 문화정책의 제약이라는 양면적 효과를 갖는다. 특히 네거티브 리스트 체제에서는 가입 당시 유보하지 않은 미래의 정책수단을 사후에 복원하기 어렵다. 그러므로 문화산업 분야에서 CPTPP 가입 논의는 현행 규제의 존속 여부를 넘어, 디지털 전환 이후 국가가 어떠한 문화정책 수단을 보유할 것인지를 결정하는 문제까지 포함하는 것으로 종합적으로 이해되어야 한다.

문화콘텐츠의 복합적 법적 성격은 이 문제를 한층 복잡하게 한다. 동일한 영상콘텐츠가 전자적으로 전송되는 디지털제품인 동시에 시청각서비스의 구성요소가 될 수 있고, 그 제작 및 유통은 저작권 규율의 대상이 되며, 공기업이 관련 시장에 참여하면 국영기업 규율도 문제된다. 나아가 CPTPP에는 협정 전반에 적용되는 포괄적 문화산업 예외가 존재하지 않는다.⁸⁾ 따라서 CPTPP 체제에서 문화정책 자율성의 범위는 방송·보조금 적용제외, 공공

6) 문화체육관광부, 「2025년 콘텐츠산업조사(2024년 기준) 결과」, 2026.2.27. 통계 요약은 e-나라지표, “문화콘텐츠산업 현황”, https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2752 참조. (2026.7.14. 최종접속)

7) 권현호, “WTO 서비스보조금 논의와 문화산업”, 『동아법학』 제88호(2020), 216~217면, 227~228면.

8) 예를 들어 미국-멕시코-캐나다 협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA) 제32.6조 2항에서는 “이 협정은 캐나다가 문화산업과 관련하여 채택하거나 유지하는 조치에는 적용되지 아니한다.”는 점을 명시하고 있다. 그러나 CPTPP는 이러한 조항이 없고, 각 회원국이 자국의 부속서(Annex I·II)에 “문화 보조금 프로그램” 또는 “시청각서비스(Audiovisual Services)에 대한 규제 권한”을 유보사항으로 명시하여 국경

정책 예외, 부속서(Annex) I·II의 비합치조치, 국영기업 분야의 부속서IV, 양자 부속서한 및 지식재산권 정지조항이 어떻게 결합되는지에 따라 결정된다. 그리고 이러한 복합성은 단순한 분류의 문제가 아니라, 적용되는 시장접근 의무와 예외 및 유보의 범위를 결정하는 출발점이 된다.

기존 연구는 CPTPP의 경제적·전략적 효과나 가입전략을 총론적으로 다루거나,⁹⁾ 디지털제품 비차별, 데이터 이동 또는 문화적 예외와 같은 개별 쟁점을 다루었다.¹⁰⁾ 시청각서비스 분야에서 한-미 FTA 유보의 구조와 한계, 스크린쿼터의 규제법리, OTT의 법적 성격에 관한 연구가 개별적으로 진행되었다.¹¹⁾ 그러나 전자상거래, 서비스무역, 국영기업, 지식재산권 규율을 ‘문화정책 자율성’이라는 하나의 분석축으로 통합하고, 이를 가입협상의 유보안 마련을 위한 고려사항과 연결한 연구는 제한적이다.

본 연구의 핵심은 CPTPP와 같은 시장개방을 포함한 무역협정에 가입하는 경우 문화정책의 자율성은 포괄적 문화예외에 의하여 일괄적으로 보장되는 것이 아니라 적용제외, 예외, 비합치조치, 부속서한, 정지조항 등 제도가 갖고 있는 다양한 수단이 결합된 다층적 구조를 통하여 비로소 확보된다는 것이다. 이러한 차원에서 이 명제는 두 가지 실천적 함의를 갖는다. 첫째, 새로운 가입국의 입장에서 문화정책의 자율성 보장을 위한 방어수단은 서로 기능이 다르므로 대체관계가 아니라 보완관계로 배치되어야 한다. 둘째, 문화산업을 위한 유보문언은 현행법의 복제가 아니라 장래 규제권한의 배분장치로 작성되어야 한다.

이러한 문제의식에 따라 본 연구는 한국의 CPTPP 가입협상에서 문화정책의 자율성을

간 서비스 공급이나 투자자 의무의 예외로 인정받도록 설계되어 있다.

- 9) 강준하, “CPTPP와 포용적 성장”, 『국제경제법연구』 제17권 제3호(2019), 7~29면; 이환규, “CPTPP 발효와 통상환경 변화에 따른 우리나라 대응방안 연구”, 『아주법학』 제13권 제4호(2020), 206~237면.
- 10) 디지털통상연구회, 『디지털통상론』(박영사, 2024); 권현호·이주형·김민정·곽동철, 『디지털통상협정의 한국형 표준모델 설정 연구』, 대외경제정책연구원 연구보고서 22-29(2023); Minako Morita-Jaeger, “Acceding to CPTPP without a National Digital Regulatory Strategy? Hard Policy Challenges for the UK”, UK Trade Policy Observatory Briefing Paper No. 61 (2021), <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications> (last visiting 2026.7.14.)
- 11) 시청각서비스 분야에서 국제통상규범과 콘텐츠와 관련된 기존 연구는 다양하다. 이러한 연구들 중에서 대표적으로는 다음과 같은 연구들이 있다. 정인숙, “한미FTA 시청각서비스 미래유보의 단서조항이 가지는 함의 분석”, 『미디어와 공연예술 연구』 제4권 제1호(2009), 7~37면; 서순복, “스크린쿼터제 규제법리에 관한 연구”, 『법학논총』, 조선대학교 법학연구소, 제18권 제1호(2011), 99~130면; 황성기, “OTT 서비스 규제기준에 관한 연구-내용적 규제를 중심으로”, 『법학논총』, 한양대학교 법학연구소, 제34권 제1호(2017), 1~25면.

확보하기 위한 유보설계의 규범적 고려요소를 도출하는 데 목적이 있다. 이를 위해 제Ⅱ장에서 CPTPP 문화산업 규율의 구조와 판단기준을 정립하고, 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서 디지털콘텐츠·시청각서비스 및 국영기업·지식재산권 분야의 주요 쟁점을 분석한 뒤, 제Ⅴ장에서 가입협상과 문화정책 대응방안을 제시하고, 제Ⅵ장에서 결론을 도출한다. 다만, 본 연구는 실제 가입협상에서 사용될 구체적인 유보문안의 작성까지를 연구대상으로 하지 않고, 문화산업 분야의 정책적 자율성을 확보하기 위하여 유보의 대상, 범위, 적용의무 및 다른 협상수단과의 관계에서 고려되어야 할 법적 기준과 협상전략을 국제통상규범의 관점에서 제시하는 것으로 연구범위를 한정한다.

Ⅱ. CPTPP 문화산업 규율의 구조와 판단기준

1. 가입협상의 법적 구조와 협상수단의 제약

CPTPP는 2016년 타결된 환태평양경제동반자협정(Trans-Pacific Partnership agreement: TPP)의 본문을 준용하되(제1조), 부속서에 열거된 조항의 적용을 정지하는(제2조) 방식으로 성립하였다.¹²⁾ 따라서 TPP의 문언이 기본규범으로 존속하고 일부 의무만 잠정적으로 효력이 정지된 협정으로 이해하여야 한다. 이러한 CPTPP의 구조는 뒤에서 다루게 될 지식재산권 분야에서 중요한 의미를 갖는다.

CPTPP 가입은 제5조에 따라 국가 또는 독립관세영역(separate customs territory)에 개방되며, 가입조건은 당사국의 합의로 정해진다.¹³⁾ 신규 회원국의 가입 과정에서 CPTPP 협정 본문의 재협상은 허용되지 않으므로 우리나라가 가입할 때 실제 활용할 수 있는 협상수단은 서비스·투자 분야의 비합치조치(Annex I·II), 국영기업 분야의 국별 비합치 활동(Annex IV), 이행기간, 그리고 양자 부속서한으로 제한된다.

이러한 제약은 CPTPP의 창설 당사국과 후발 가입국 사이에서 구조적 비대칭성을 낳는다. 창설 당사국은 협정문 자체를 만들어 가는 과정에서 자국의 규제수요를 반영할 수 있었다. 그러나 CPTPP 발효 이후 새로 가입하고자 하는 국가들은 이미 확정된 의무체계를

12) CPTPP, Arts. 1~2 and Annex, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/official-documents> (last visiting 2026.7.14.)

13) CPTPP, Art. 5.

수용한 상태에서 오직 유보목록의 문언을 통해서만 자국의 정책공간을 확보할 수 있다. 게다가 신규 회원국의 가입은 모든 당사국의 총의(consensus)를 요구하므로, 어느 한 당사국이라도 특정 유보에 이의를 제기하면 그 유보는 축소되거나 삭제될 수 있다. 결국 유보목록은 협정에 부수하는 기술적 문서가 아니라, 협정상 일반의무와 국내 규제권한의 경계를 획정하는 핵심 문서로 기능한다. 따라서 유보문언의 정밀도가 곧 정책 자율성의 범위를 결정하는 것이다.

한편 문화산업의 핵심인 디지털콘텐츠 분야에서 CPTPP 가입은 분산된 디지털통상규범 가운데 하나를 추가로 수용하는 데 그치지 않고, 한국이 향후 규범형성에 참여할 제도적 위치를 선택하는 문제이기도 하다. CPTPP는 단순한 협력형 또는 선언형 디지털협정과 달리 기존 FTA의 서비스·투자 규범과 전자상거래 규범을 결합하고 정식 분쟁해결절차를 수반하는 높은 수준의 구속적 규범모델이며, 디지털제품의 비차별, 국경 간 데이터 이동, 컴퓨팅설비의 위치 등 핵심 데이터 의무를 표준화하였다는 점에서 디지털통상규범의 전환기에 중요한 기준점으로 기능한다.¹⁴⁾ 따라서 CPTPP 가입준비 과정에는 개별 조항의 수용 여부뿐 아니라 서비스·투자 유보 및 다른 장과의 연결을 포함한 협정 전체의 구조적 효과에 대한 평가도 필요하다.

이러한 구조는 가입 협상의 시간적 순서에도 영향을 미친다. 가입작업반 절차는 신청국의 법령이 협정의 높은 수준에 부합하는지를 심사하는 과정이므로, 국내 규제의 정비와 협상의 결과가 아니라 전제로 요구되는 경우가 많다. 따라서 한국이 문화산업 분야에서 장래에 도입할 규제를 구상하고 있다면, 그 구상은 가입협상 개시 이전에 유보문언의 형태로 구체화되어 있어야 한다. 이는 실제 가입 협상이 진행되는 도중에는 새로운 규제수요가 발생하더라도 이를 유보목록에 추가하는 것은 사실상 어렵기 때문이다. 이는 문화정책의 입법일정과 통상협상의 일정을 연계하여 관리하여야 함을 뜻한다.

14) 권현호, “디지털통상규범의 발전과 WTO 전자상거래 협상의 의미”, 『IT와 법연구』 제29집(2024), 113면 <표 1> 참조.

2. 규범의 중첩과 문화정책 자율성 확보수단

가. 규범의 중첩적 적용과 제14.2조 제6항

CPTPP 체제에서 문화산업 관련 조치와 직·간접적 연관성을 가진 규정을 살펴보면 제14장(전자상거래)의 디지털제품과 데이터 규범, 제10장(국경 간 서비스무역), 제9장(투자), 제17장(국영기업), 제18장(지식재산권) 등이 중첩적으로 적용될 수 있다. 그리고 이러한 중첩적인 적용을 해결하는 조항이 제14.2조 제6항이다. 동 조항에 따르면 제14.4조(디지털제품에 대한 비차별적 대우), 제14.11조(전자적 수단에 의한 정보의 국경 간 이전) 및 제14.13조(컴퓨팅 설비의 위치)에 규정된 의무는 제9.12조(비합치조치), 제10.7조(비합치조치) 또는 제11.10조(비합치조치)에 따라 채택되거나 유지되는 조치의 비합치적 측면에는 적용되지 아니한다.¹⁵⁾

동 조항의 의미를 살펴보면, 만약 우리나라가 부속서Ⅱ에 시청각서비스에 관한 미래유보를 기재하면, 그 유보는 제10장의 내국민대우·시장접근 의무에 대한 방어수단에 그치지 않고 제14.4조의 디지털제품의 비차별, 제14.11조의 국경 간 정보이전, 제14.13조의 컴퓨팅 설비 위치 의무에 대해서도 방어기능을 수행한다. 반대로 만약 우리나라가 시청각서비스 분야에서 유보를 확보하지 못하면, 전자상거래 장에서 별도의 문화적 예외를 원용할 방법이 사실상 존재하지 않게 된다. 따라서 한국의 문화산업에 대한 유보설계는 제14장이 아니라 제9장과 제10장에서 출발해야 한다.

다만 이러한 연동은 디지털통상협정에 공통된 일반구조가 아니라 협정별 설계의 산물이라는 점에 유의하여야 한다. CPTPP와 한-싱가포르 디지털동반자협정(Korea-Singapore Digital Partnership Agreement: KSDPA)은 핵심 데이터 규범을 서비스·투자 유보와 연계하는 반면, 미국-멕시코-캐나다협정(United States-Mexico-Canada Agreement: USMCA), 미-일 디지털무역협정(United States-Japan Digital Trade Agreement: USJDTA) 및 디지털경제동반자협정(Digital Economy Partnership Agreement: DEPA)은 서로 다른 제한방식을 취한다. 따라서 우리나라는 기존 협정들의 협상 경험만으로 충분하다고 볼 수 없으며, CPTPP 고유의 연동구조를 중심으로 문화유보를 설계하여야 한다.¹⁶⁾

15) CPTPP, Art. 14.2.6.

16) 협정별 유보 연동 유형에 관하여는 권현호·이주형·김민정·곽동철, 앞의 주 10), 64~76면 참조.

나. 문화정책의 자율성 확보수단

문화정책 자율성은 법적 기능이 상이한 장치들의 결합으로 형성되며, 이들은 상호 대체될 수 없다. 첫째, 방송이나 보조금 등의 적용제외는 의무의 적용범위 자체를 제한한다. 둘째, 공공정책 예외는 위반의 성립을 전제로 ① 정당한 공공정책 목적(*legitimate public policy objective*)의 존재, ② 자의적·부당한 차별 또는 위장된 무역제한이 아닐 것, 그리고 ③ 목적 달성에 요구되는 정도를 초과하는 제한을 부과하지 않을 것이라는 요건의 충족을 요구한다.¹⁷⁾ 셋째, 부속서 I 은 발효 당시의 비합치조치를 유지하지만, 현 상태의 동결 및 역진방지 조항(*Ratchet clause*)의 제약을 받고, 부속서 II 는 미래의 정책재량을 유보한다. 넷째, 부속서 IV 와 양자 부속서한은 각각 특정 활동과 특정 당사국 관계에서 보충적 정책공간을 제공한다. 다섯째, 지식재산권 정치조항은 현재의 이행부담을 제한하되 복원 가능성을 남긴다.

이러한 구별은 분쟁절차와 입증책임에서 실익을 갖는다. 만약 회원국의 조치가 적용제외에 해당하면 의무의 요건 자체가 충족되지 아니하므로 제소국이 위반을 주장할 법적근거가 없다. 반면 규제를 위한 조치의 정당화를 예외에 의존하는 경우에는 조치국이 목적의 정당성, 수단의 필요성 및 비차별적 적용을 적극적으로 논증하여야 하므로 입증책임이 조치국으로 이전된다.¹⁸⁾ 한편, 비합치조치의 경우에는 유보문언의 해석이 결정적이므로, 대상 분야, 적용의무, 허용조치의 내용이 불명확하면 방어범위가 축소된다. 마지막으로 부속서한은 체결 상대국에 대해서만 효력을 가지므로 다수 당사국을 상대로 동일한 정책공간을 확보하려면 그 내용과 상대국 범위를 일관되게 관리해야 한다.

결국 우리나라는 포괄적 문화예외의 확보 여부에 집중하기보다, 적용제외와 부속서 II 유보로 예측 가능한 정책공간을 확보하고 공공정책 예외는 유보되지 아니한 조치에 대한 보충적 방어수단으로 배치하는 전략을 취하는 것이 적절하다. 즉, 문화산업에 대한 정책적 자율성을 예외에만 의존하는 전략은 사후 분쟁이 발생하는 경우 입증책임의 부담을 자초

17) 만약 이러한 예외를 CPTPP의 일반적 예외(제29.1조)를 원용하는 것이라면, 제29.1조는 GATT 제20조와 GATS 제14조를 준용(*incorporated, mutatis mutandis*)하고 있고, 이 경우에는 GATS 제14조의 필요성(*necessary*) 테스트가 적용될 수 있다.

18) Joost Pauwelyn, "Defences and the Burden of Proof in International Law", in Lorand Bartels & Federica Paddeu (eds.), *Exceptions in International Law* (OUP, 2020), pp. 88~107; 권현호, "국제통상분쟁의 사법적 해결과 입증책임", 『아주법학』 제14권 제4호, 2021.2, 40~46면.

하는 반면, 유보에 기초한 전략은 사전에 규범적 확실성을 확보한다는 점에서 질적으로 다르다.

특히 공공정책 예외에 대한 과도한 신뢰는 경계할 필요가 있다. 제14.11조 제3항과 제14.13조 제3항의 예외는 “정당한 공공정책 목적”이라는 비교적 개방적인 문언을 사용하고 있어 일견 넓은 재량을 부여하는 것처럼 보인다. 그러나 동 조항들은 자의적이거나 부당한 차별이나 위장된 무역제한이 아닐 것과, 목적 달성에 필요한 정도를 초과하지 아니할 것을 함께 요구하므로, 실제 분쟁에서는 필요성과 비례성의 심사를 피할 수 없다. 문화다양성이라는 목적의 정당성이 인정되더라도 수단의 필요성이 입증되지 아니하면 예외의 원용은 실패한다. 반면 유보에 기재된 조치는 그 기재범위 내에서 의무의 적용 자체가 배제되므로 필요성 심사를 거치지 아니한다. 이 차이는 문화정책의 예측가능성이라는 관점에서 결정적이다.

3. 문화정책 합치성의 단계별 판단기준

이상의 논의는 다음과 같은 순차적 분석틀로 체계화할 수 있다: ① 대상 조치와 콘텐츠의 법적 성격, 적용 장(chapter) 및 의무를 식별할 것. ② 방송·보조금 등 적용제외와 국내 공급 서비스 규칙을 확인할 것. ③ 차별, 시장접근 제한, 데이터 이전 제한, 현지화, 비상업적 지원 등 실체법적 의무위반 여부를 판단할 것. ④ 부속서 I·II·IV 및 부속서한의 적용범위를 검토할 것. ⑤ 유보되지 않은 조치에 대하여 비차별성, 필요성, 비례성을 심사할 것. 이러한 다섯 단계는 순차적으로 적용될 수 있으며 각 단계에서 방어가 성립하면 후속 단계로 나아갈 필요는 없다. 예를 들어 회원국의 조치가 제14.4조 제4항의 ‘방송’에 해당하여 적용 대상에서 제외되면, 그 조치의 차별성이나 필요성을 별도로 심사할 이유가 없다. 반대로 적용제외와 유보를 모두 통과하지 못한 조치는 마지막 단계에서 비례성 심사를 받게 되며, 이 단계에서는 문제의 조치를 취한 국가는 규제영향분석 등 실증자료로 필요성을 입증해야 한다. 이러한 분석틀은 문화다양성이라는 규제목적을 유지하면서 정책수단과 유보문언의 정합성을 사전에 확보하는 데 목적이 있다.

<표 1> CPTPP 문화산업 관련 규율의 중첩구조

분야	주요규범	정책 쟁점	주요 방어수단
디지털콘텐츠	제14.4조, 제14.11조, 제14.13조	디지털제품 차별, 데이터 이전, 서버 현지화	방송·보조금 적용제외, 공공정책 예외, 제14.2조 제6항에 의한 서비스·투자 유보의 연동
시청각서비스	제10.3조-제10.6조	편성쿼터, 스크린쿼터, 외국인 지분제한, OTT 규제	부속서 I·II 비합치조치, 제10.2조 제3항 (d) 보조금 적용제외
국영기업	제17.1조, 제17.4조, 제17.6조	상업적 고려, 비차별, 비상업적 지원	제17.13조 제5항 매출액 기준, 제17.6조 제4항 국내공급 간주규칙, 부속서 IV
지식재산권	제18장 및 CPTPP 정지목록	보호기간, OSP 책임, TPM/RMII	정지조항, 제18.66조 균형의무

출처: 저자 작성

III. 디지털콘텐츠·시청각서비스 규율과 유보

1. 디지털제품 비차별의무와 문화정책 공간

가. 디지털제품 비차별의무의 적용 범위

CPTPP에서 디지털제품이라 함은 디지털 방식으로 부호화되고 상업적 판매 또는 배포를 위하여 제작되며 전자적으로 전송될 수 있는 컴퓨터 프로그램, 텍스트, 비디오, 이미지, 음향 녹음물 또는 그 밖의 제품을 말한다.¹⁹⁾ CPTPP 제14.4조 제1항은 다른 당사국에서 창작, 생산, 출판되거나 그 당사국 사람이 저자, 실연자, 제작자, 개발자, 소유자인 디지털제품에 대하여 동종 디지털제품보다 불리한 대우를 금지한다.²⁰⁾ 이는 창작, 생산지 또는 권리자의 국적을 기준으로 내국민대우와 최혜국대우를 부여하는 기능을 수행한다. 다만 동조항은 다음 세 가지 적용제외를 수반한다. 첫째, 앞서 제1항에 규정된 디지털제품에 대한 비차별대우 의무는 지식재산권 관련 권리나 의무와 충돌하는 범위에서는 적용되지 않는다. 둘째, 정부가 제공하는 보조금이나 교부금은 비차별대우 대상에서 제외하며, 셋째 방

19) CPTPP, Art. 14.1. 다만, 이러한 디지털제품에는 화폐를 포함하여 금융상품을 디지털 방식으로 표현한 것은 포함되지 않는다. 또한 디지털제품의 정의는 전자적 전송을 통한 디지털제품의 교역을 서비스 교역 또는 상품 교역 중 어느 것으로 분류해야 하는지에 대한 당사국의 견해를 반영하는 것으로 이해되지는 않는다. 동 조의 각주 2 및 각주 3 참조.

20) CPTPP, Art. 14.4.1.

송에는 해당 규정이 적용되지 않는다.²¹⁾

이 구조에서 비차별대우에 대한 합치성 판단은 조치의 대상이 ‘디지털제품’인지 ‘서비스’인지, 방송이나 보조금의 적용제외에 해당하는지, 그리고 제14.2조 제6항을 통해 서비스·투자 유보와 연동되는지를 순차적으로 검토하는 방식으로 이루어진다. 예를 들어, 동일한 영상물이 다운로드 방식에서는 디지털제품으로, 구독형 스트리밍에서는 서비스로 평가될 수 있다는 점에서 이러한 순차적인 판단은 의미가 있다.

특히 디지털 플랫폼 환경에서 차별은 국적이나 제작지를 직접적인 기준으로 설정하는 명시적 차별에 한정되지 않는다. 예를 들어 법령이 모든 디지털제품에 동일하게 적용되는 중립적인 추천이나 검색순위 기준을 요구하더라도, 그 기준이 특정 시장에서의 기존 이용 실적이나 거래규모 등 신규 또는 외국 디지털제품이 구조적으로 충족하기 어려운 요소에 과도하게 의존하여 결과적으로 동종의 외국 디지털제품의 노출과 시장접근 기회를 현저히 제한한다면 사실상의 차별 문제가 발생할 수 있다. 즉 규제의 문언상 국적에 따른 구별이 존재하지 않더라도, 그 설계와 적용이 외국 디지털제품의 경쟁조건을 실질적으로 불리하게 변경한다면 CPTPP 제14.4조의 ‘덜 유리한 대우’(less favourable treatment)에 해당할 가능성을 배제하기 어렵다. 반면 문화다양성, 독립제작자 보호, 소수언어 접근성 제고 등을 목적으로 국적과 무관한 객관적 기준을 적용한다면 충돌 가능성은 상대적으로 낮다.

다만 “동종의 디지털제품” 판단, 권리자와 플랫폼 국적의 관계, 알고리즘 상 우대의 국가귀속 등에 관한 분쟁사례는 아직 충분히 축적되어 있지 않다. 따라서 디지털제품의 ‘동종성’ 평가에 있어서는 전통적 동종상품 법리를 기계적으로 적용하기보다는 기능, 이용자 관점, 경쟁관계, 규제목적 등을 종합적으로 검토하는 접근이 요구된다.²²⁾ 특히 콘텐츠는 언어, 문화적 맥락에 따라 소비자 선호가 강하게 분화되므로, 물리적 상품에서 발전한 동종성 기준을 그대로 적용하면 문화적 특수성을 반영하지 못할 위험이 있다.

디지털제품과 서비스의 구분은 단순한 분류의 문제가 아니라 적용되는 방어수단의 종류를 결정한다. 어떤 조치의 법적 성격이 디지털제품에 대한 규제로 판단되면 앞서 언급

21) CPTPP, Arts. 14.4.2~14.4.4.

22) 동종성 판단에서 시장경쟁관계와 소비자 대체성을 종합적으로 고려한 고전적인 예로 ‘Japan-Taxes on Alcoholic Beverages’, WT/DS8,10,11/AB/R, 4 October 1996 및 ‘EC-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products’, WT/DS135/AB/R, 12 March 2001 등이 있다.

한 제14.4조의 세 가지 적용제외(지식재산권 충돌, 보조금, 방송)와 제14.2조 제6항의 연동이 방어수단으로 기능한다. 반면 문제의 조치가 서비스 공급에 대한 규제로 결정되면 제10장의 의무와 부속서 I·II의 유보가 직접 적용된다. 문제는 동일한 문화콘텐츠의 유통행위가 기술적 구현방식에 따라 양자를 오갈 수 있다는 점이다. 스트리밍과 다운로드가 하나의 플랫폼에서 병존하는 현실에서 이러한 성격결정은 자의적일 수 있으며, 이는 유보설계가 두 경로를 모두 포섭하도록 이중적으로 구성되어야 하는 이유가 된다.

나. 포괄적 문화예외의 부재와 다층적 정책 공간

CPTPP에는 협정 전반에 적용되는 문화산업에 대한 예외가 없다. 문화적 예외는 문화상품과 시청각서비스가 해당 국가의 정체성, 표현의 다양성 및 민주적 담론에 기여한다는 인식에 기초하여 일정한 정책공간을 확보하려는 개념이다.²³⁾ 그러나 다자통상체제에서 문화적 예외가 실효적 근거를 갖는 경우는 매우 제한적이다. 1947년 GATT 체제 초기 스크린 쿼터 예외를 제외하면 문화를 이유로 한 일반적 예외는 인정되지 아니하며, 2005년 UNESCO 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진에 관한 협약」 역시 문화정책을 수립하고 시행할 당사국의 주권적 권리를 확인하지만 다른 조약상 의무에 우선하는 효력을 갖지는 않는다.²⁴⁾ 이 때문에 문화다양성협약의 원칙이 실제 통상관계에서 기능하려면 한-EU FTA 문화협력의정서와 같이 개별 통상협정 안에서 이를 구체화하는 제도적 장치가 필요하다. 다만 이러한 방식도 개별협정의 당사국 사이에서만 효력을 갖는다는 구조적 한계는 존재한다.²⁵⁾

CPTPP 당사국 중 캐나다는 부속서II에서 문화산업 전반에 관한 광범위한 재량을 유보하되, 차별적인 캐나다 콘텐츠 재정기여 의무와 온라인 외국 시청각콘텐츠에 대한 접근제한을 유보범위에서 제외하고, 그 공백을 모든 CPTPP 당사국과의 양자 부속서한으로 보완하였다.²⁶⁾ 이러한 캐나다의 사례는 다음과 같은 의미를 갖는다. 첫째, 문화분야 예외에는

23) Mira Burri-Nenova, "Trade versus Culture in the Digital Environment: An Old Conflict in Need of a New Definition", *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, No. 1 (2009), pp. 17~62.

24) UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions (2005), Arts. 5, 6, 20, <https://www.unesco.org/creativity/en/2005-convention> (last visiting 2026.7.15.) 문화다양성협약의 통상법적 한계에 관한 상세한 분석으로 이한영, "유네스코 문화다양성협약의 쟁점 및 한계", 「통상법률」 통권 제83호(2008), 10~50면 참조.

25) 권현호, "한-EU FTA 문화협력의정서의 통상법적 지위", 「국제경제법연구」 제12권 제3호(2014), 73~77면.

포괄적 유보만으로는 정책공간이 완결되지 않으며 포괄유보와 부속서한을 결합한 ‘다층적 설계’가 요구된다. 둘째, 부속서한은 상대적 효력만을 갖는다는 점에서, 다층설계의 실효성은 부속서한을 체결한 상대국의 범위에 의존한다. 캐나다가 전 당사국과 부속서한을 체결한 것은 바로 이 한계를 의식한 결과이며, 한국이 캐나다 모델을 참조할 때에도 동일한 포괄성이 요구된다.

2. 방송·데이터 규율의 적용범위와 기존 협정과의 차이

가. 방송 적용제외의 해석과 불확실성

제14.4조 4항은 “이 조는 방송에 적용되지 아니한다.”고만 규정할 뿐 ‘방송’의 정의를 규정하지 않았다. 이러한 정의의 부재는 방송 적용제외의 범위를 둘러싼 해석상 불확실성을 낳으며, 그 범위를 어떻게 확정하는지에 따라 문화정책의 규제여지가 달라진다. 즉, 동 조항의 ‘방송’을 넓게 해석하면 시청각 콘텐츠의 전자적 전송이 폭넓게 제외되어 국내 규제의 가능성이 확대된다. 반대로 ‘방송’을 좁게 해석하여 전통적 지상파 또는 유선방송에 한정하면, OTT를 통한 콘텐츠 전송은 디지털제품 비차별의무의 적용을 그대로 받게 된다.

현재 CPTPP의 문맥은 후자에 가까운 해석을 지지하는 것으로 보인다. 제14장이 ‘전자적 수단에 의한 무역’을 규율대상으로 삼고 디지털제품을 ‘전자적으로 전송될 수 있는’ 것으로 정의하고 있다는 점, 그리고 방송 적용제외가 제14.4조에만 언급되고 제14.11조나 제14.13조에는 명시되지 않았다는 점을 고려하면, 방송 적용제외는 전통적 방송규제를 보전하기 위한 제한적 장치로 이해하는 것이 타당성을 갖는다. 실제로 각 당사국이 시청각서비스에 관하여 별도의 부속서Ⅱ 유보를 확보한 사실 자체가, 방송 적용제외만으로는 디지털 환경의 문화정책을 방어할 수 없다는 인식을 반영한다.

이러한 해석의 불확실성은 한국의 협상전략에 직접적 함의를 갖는다. 첫째, 방송 적용제외에 의존하는 전략은 취약할 수밖에 없다. 즉, 적용제외의 범위가 다투어질 경우 해당 조치를 취한 국가는 광의의 해석을 입증해야 하는 부담을 진다. 둘째, 방송 적용제외는 유보

26) CPTPP, Canada, Annex II, “Cultural Industries”; Canada-Party Side Letters on Cultural Industries, <https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/agreement-entente.aspx?lang=eng> (last visiting 2026.7.15.) 캐나다는 2018년 1월 서명 이전에 전 당사국과 문화 관련 부속서한을 체결하였다.

를 대체하는 수단이 아니라 유보를 보완하는 이차적 방어선으로 배치되어야 한다. 셋째, 국내법상 방송 개념을 확장하여 OTT를 포섭하는 입법이 이루어지더라도, 그것이 곧 협정상 ‘방송’ 개념의 확장을 의미하지는 아니한다. 이는 국내법으로 국제적 합의의 해석을 변경할 수 없기 때문이다.

나. 국경 간 데이터 이전·컴퓨팅 설비 규율과 비례성 심사

CPTPP 제14.11조는 사업수행을 위한 국경 간 정보이전을 허용하고, 제14.13조는 자국내 컴퓨팅설비의 사용 및 위치를 사업조건으로 요구하는 것을 금지한다. 다만, 해당 조항들은 정당한 공공정책 목적을 위한 비합치조치를 허용하되, 자의적이거나 부당한 차별이나 위장된 무역제한이 아닐 것과 목적 달성에 필요한 정도를 초과하지 아니할 것을 요구한다.²⁷⁾

우리나라의 문화정책 중 게임물 등급분류, 불법콘텐츠 차단, 청소년 보호 및 저작권 집행 등이 곧바로 데이터 현지화를 의미하지는 않는다. 그러나 심의자료의 국내 보관이나 국내 서버 설치를 허가조건으로 요구하는 순간 제14.11조 및 제14.13조 문제가 제기된다. 여기서 핵심은 규제목적의 정당성이 아니라 수단의 비례성이다. 규제기관이 국내 서버 설치를 요구하는 경우에는 해외 서버에 대한 원격접근, 국내 대리인 지정, 필요한 자료의 일정 기간 보존, 감독기관에 대한 신속제출의무 등 덜 무역제한적인 방법의 대안조치로 동일한 집행목적을 달성할 수 있는지를 비교해야 한다.

예를 들어 콘텐츠 심의나 저작권 집행에 모든 데이터의 물리적 국내 저장이 항상 필요한 것은 아닐 것이다. 이러한 정책의 집행에 실제로 필요한 것은 모든 데이터의 국내 저장이 아니라 특정 데이터에 적시에 접근할 수 있는 가능성일 것이다. 따라서 입법과정에서 규제목적, 예상되는 위험, 대안의 한계 및 요구되는 데이터의 범위를 기록한 규제영향분석 자료를 축적해야 향후 문제가 발생하는 경우 이에 대응할 수 있다. 이러한 사전 기록은 분쟁에서 조치 국가의 입증부담을 실질적으로 경감시키는 기능을 한다.

27) CPTPP, Arts. 14.11 and 14.13. 데이터 현지화와 서비스·디지털무역의 비관세장벽에 관한 분석은 이주형·권현호, “서비스·디지털무역의 비관세장벽과 통상법적 대응”, 『국제법학회논총』 제70권 제3호(2025), 344~354면 참조.

다. 한국의 기존 디지털통상협정과 CPTPP의 규범적 차이

우리나라는 한-싱가포르 FTA, 한-미 FTA 및 한-싱가포르 디지털동반자협정에서 이미 디지털제품의 비차별 의무를 수용하였고, 2024년 5월 3일 발효한 DEPA를 통하여 관련 규범을 추가로 확인하였다.²⁸⁾ 그러나 기존 협정에서 유사한 의무를 이미 수용하였다는 사실이 국내 규제의 CPTPP 합치성을 자동으로 담보하지는 않는다. 이는 협정마다 디지털제품의 정의, 방송의 제외 여부, 서비스·투자 유보와의 연동방식 및 예외의 문언이 다르기 때문이다. 특히 한-미 FTA 등 초기 전자상거래 규범은 전통적 방송과 디지털 전송을 분리하여 접근한 반면, CPTPP는 시청각서비스 유보가 제14장의 핵심 의무에 연동되는 구조를 갖는다.

따라서 CPTPP 가입 준비 과정에서는 협정별 의무를 병렬 비교하기보다, 동일한 국내조치가 각 협정에서 어떠한 적용경로를 거치는지를 ‘조치별 매트릭스’로 정리할 필요가 있다. 이러한 비교는 새로 확대되는 의무와 이미 수용한 의무를 구분함으로써 불필요하게 광범위한 유보를 요구하는 오류를 줄이는 데에도 기여할 수 있을 것이다.

<표 2> 주요 협정의 디지털제품 비차별 규범 비교

협정	조항	비차별 범위	방송 제외	보조금 제외
CPTPP	제14.4조	NT·MFN	있음	있음
한-미 FTA	제15.3조	NT·MFN	있음(외국자본 참여제한 유지)	있음
KSDPA	제14.6조	NT·MFN	있음	있음
DEPA	제3.3조	NT·MFN	있음	있음
USMCA	제19.4조	NT·MFN	없음(제32.6조 문화산업 예외로 처리)	있음

* NT: National Treatment(내국민대우), MFN: Most Favored Nation(최혜국대우)

출처: 저자 작성

28) 산업통상자원부, 「디지털경제동반자협정(DEPA) 가입 발효」(2024. 5. 3.), <https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do?newsId=156629079>. (last visiting 2026.7.15.) DEPA 제3.3조는 “당사국들은 디지털제품의 비차별대우에 관한 약속 수준을 확인한다”는 도입문 아래 비차별의무를 규정하는 형식을 취한다. 협정별 적용제외 및 디지털제품 비차별 조항의 차이에 관하여 권현호·이주형·김민정·곽동철, 앞의 주 10), 67~70면, 95~97면 참조.

3. 시청각서비스·OTT 규율과 유보 공백

가. 네거티브 리스트 구조와 제10장의 의무

CPTPP 제10장은 내국민대우(제10.3조), 최혜국대우(제10.4조), 시장접근(제10.5조) 및 현지주재 요구 금지(제10.6조) 의무를 부과하고, 제10.7조는 현행 비합치조치를 부속서 I 에, 미래의 정책재량을 부속서 II 에 기재하는 네거티브 리스트 방식을 채택하고 있다.²⁹⁾ 방송, 영화상영, 주문형 비디오, 온라인 스트리밍을 포괄하는 시청각서비스 영역에서는 국내 방송프로그램 편성비율, 한국영화 의무상영일수 및 방송사업자에 대한 외국인 지분제한이 위 의무와 직접 연결된다.³⁰⁾

그러나 이러한 규제 조치의 통상법적 성격은 서로 다르다. 우선 방송프로그램의 편성쿼터는 국내제작물의 일정비율 편성을 강제하는 수량적 규제로서 내국민대우와 충돌 가능성이 있고, 외국인 지분제한은 투자 분야의 내국민대우(제9.4조) 및 고위경영진·이사회 요건(제9.11조)과 직접 관련되며, 스크린쿼터는 상영일수라는 물리적 기준을 통하여 시장접근을 제한한다. 스크린쿼터의 경우 헌법재판소는 1995년 결정에서 한국영화 의무상영제가 한국문화의 보호와 영화산업의 부가가치 유지라는 공공복리에 기여한다고 보아 합헌으로 판단한 바 있다.³¹⁾ 그러나 국내법상 정당성이 국제협정의 의무 위반을 정당화하는 것은 아니다. 또한 비록 GATT 제IV조가 스크린쿼터를 허용하고 있더라도 구체적인 일수는 여전히 조정의 대상이 될 수 있다.³²⁾

나. OTT의 법적 성격과 유보 공백의 가능성

전통적 방송규제와 온라인 시청각서비스 규제를 동일하게 취급하여서는 안 된다. 일반

29) CPTPP, Arts. 10.3~10.7. 투자 분야에서는 제9.4조·제9.5조·제9.10조·제9.11조 및 제9.12조가 대응한다.

30) 「방송법」 법률 제21572호, 2026.4.21. 일부개정, 제14조(외국자본의 출자 및 출연), 제71조(국내 방송프로그램의 편성); 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」 법률 제21093호, 2025.11.11. 일부개정, 제40조 및 같은 법 시행령 제19조.

31) 헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마125 결정. 스크린쿼터의 규제법리와 2006년 축소경위에 관하여는 서순복, “스크린쿼터제 규제법리에 관한 연구”, 조선대학교 법학연구소, 「법학논총」 제18권 제1호(2011), 99~130면 참조.

32) 예를 들어 우리나라는 2006년 1월 한-미 FTA 협상을 통해 스크린쿼터를 연 146일(40%)에서 73일(20%)로 축소하였다.

적인 선형 방송(Linear Broadcasting)의 편성권터는 국내제작물을 일정 비율 의무적으로 편성하게 하는 수량적 규제인 반면, OTT에 대한 의무는 콘텐츠 목록의 구성, 추천화면에서의 발견가능성(Discoverability),³³⁾ 국내 제작에 대한 재정기여, 자료제출 등으로 다양하게 설계될 수 있다. 게다가 이러한 수단들은 내국민대우, 시장접근, 국내규제, 전자상거래 의무와의 관련성이 서로 다르므로 일반적인 “OTT 규제”라는 포괄적 표현만으로 합치성을 판단할 수 없다.

더 근본적인 문제는 OTT의 법적 성격이다. 국내 다수의 선행연구는 현행 「방송법」의 문언과 규율체계상 OTT 서비스가 동법상 ‘방송’에 해당하지 않는 것으로 해석하고 있고,³⁴⁾ 이는 유보설계에 결정적 함의를 갖는다. 만일 한국이 유보 분야를 국내법상 ‘방송’ 개념에 연동하여 기재한다면, 방송법의 적용을 받지 아니하는 OTT는 유보범위에서 제외될 수 있기 때문이다. 이 경우 장래 OTT에 대한 편성, 기여금, 발견가능성 규제를 도입하려 하여도 이를 방어할 유보가 존재하지 않는 결과가 발생한다. 국내법상 분류체계와 협정상 유보문언을 동일시하여서는 안 되는 이유가 여기에 있다.

플랫폼 기여금 역시 설계에 따라 평가가 나뉜다. 외국 플랫폼에만 재정기여를 부과하거나 기여금의 사용처를 국내 사업자로 한정하면 차별문제가 커지는 반면, 일정 매출기준을 충족한 국내외 사업자에게 동일한 방식으로 부담을 부과하고 그 사용을 문화다양성 목적에 투명하게 연계한다면 정당화 가능성이 높아진다. 최근 연구는 한국의 OTT 부담금 도입이 방송통신발전기금의 부과대상을 확대하는 방식으로 추진될 가능성이 크다고 보면서,

33) 디지털 미디어 환경에서 ‘발견가능성’(Discoverability)이란 사용자가 특정 콘텐츠를 능동적으로 검색하지 않는 상황에서도, 플랫폼 내의 복잡한 추천·노출 알고리즘 및 인터페이스 환경을 거쳐 해당 콘텐츠가 사용자에게 쉽게 가시화되어 인지 및 소비될 수 있는 접근적 개방성을 의미한다. 캐나다 방송통신위원회(CRTC)는 이를 “이용자가 특정 콘텐츠를 적극적으로 찾지 않을 때에도 관객에게 해당 콘텐츠가 제공되고 가시성(visibility)을 확보할 수 있는 상태”로 정의하며, 단순히 메인 UI의 첫 화면 노출에 그치지 않고 플랫폼 내 검색 알고리즘의 노출 기준, 장르 분류 체계, 메타데이터 정보 정합성, 기기 내 직접 접근 인터페이스(예: 리모컨의 전용 버튼 배치 등)를 총체적으로 포함하는 포괄적 개념으로 다룬다. 이에 대해서는 CRTC, “Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2026-95, The Path Forward-Working towards a sustainable Canadian broadcasting system-Part 1-Discoverability of Canadian and Indigenous content and services, and support for services of exceptional importance” 2026.5.21. <https://crtc.gc.ca/eng/archive/2026/2026-95.htm> 참조. (last visiting 2026.7.15.)

34) 황성기, 앞의 주11) 참조. 동 연구는 인터넷 기반 OTT에 대한 내용규제가 전통적 방송보다 완화되어야 한다고 주장한다. 그 밖에 OTT 서비스가 방송에 해당하지 않는다는 연구로는 이부하, “OTT서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책”, 「법과정책연구」 제21권 제3호, 한국법정책학회, 2021; 문재완, “OTT 성장과 방송 규제체계 개편”, 「세계헌법연구」 제29권 제3호, 세계헌법학회한국학회, 2023 등 참조.

국내법상 ‘합리적 차별’ 기준과 국제적 조세조정 논의를 함께 고려하여야 한다고 지적한다.³⁵⁾ 이에 더하여 통상법적 관점에서 보면 기여금의 부과기준은 국적이 아닌 매출이나 이용자 규모 등 중립적 지표에 기초해야 하고, 그 수익이 국내 사업자에게만 배타적으로 환류되지 않아야 한다.

발견가능성 규제는 특히 정교한 설계를 요한다. 국내 콘텐츠를 추천화면 상단에 배치하거나 검색결과에서 우대하도록 의무화하는 방식은 결과기준을 국적에 직접 연동시키므로 제14.4조의 비차별의무와 충돌할 소지가 크다. 반면 이용자가 콘텐츠의 원산지, 언어, 제작 주체를 인지하고 선택할 수 있도록 정보제공의무를 부과하거나, 독립제작물이나 소수언어 콘텐츠의 접근성을 제고하는 방식은 국적중립적 기준에 기초하므로 충돌 가능성이 상대적으로 낮다. 즉, 발견가능성 규제의 통상법적 평가는 ‘무엇을 노출시키는가?’보다 ‘어떤 기준으로 노출시키는가?’에 달려 있다. 장래의 규제가 전자의 방식을 취할 가능성을 배제할 수 없다면, 이를 적법하게 포섭할 수 있는 부속서Ⅱ 유보의 확보가 더욱 필요하다.

4. 보조금 적용제외와 부속서 I·II 유보설계

가. 보조금 적용제외의 범위와 한계

CPTPP 제10.2조 제3항(d)는 정부 또는 국영기업이 제공하는 보조금 및 교부금(정부지원 대출·보증·보험을 포함한다)을 제10장의 적용범위에서 제외한다.³⁶⁾ 따라서 콘텐츠 제작지원금이나 문화진흥기금의 지급행위 자체에는 원칙적으로 내국민대우, 최혜국대우, 시장접근 의무가 적용되지 않는다. 그러나 문화산업 지원은 상품과 서비스가 혼재하고 그 형태도 조세감면이나 융자, 직접지원 등 다양하므로, 단순히 ‘보조금’이라는 명칭만으로는 합치성을 판단하기 어렵다. 따라서 이를 판단할 때에는 지급주체와 법적 근거, 수혜범위, 특

35) 홍순건·김용희, “글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 동향과 법적 쟁점-주요국 사례 비교와 한국에의 시사점 및 부담금 부과 규제를 중심으로”, 『영상문화콘텐츠연구』 제32집, 2024, 277면, 291-296면 및 298-302면 참조. 다만, 저자들은 현행법상 OTT는 방송사업자가 아니라 부가통신사업자로 규율되고 있으며, 기존 방송사업자와 동일한 법적 지위와 공적 책무를 부담한다고 보기 어렵다는 점에서 OTT를 방송통신발전기금의 부과대상으로 편입하는 것은 평등원칙상 문제가 될 수 있다는 반론도 제기한다. 특히 저자들은 기존 방송사업자와 법적 지위 및 규제상 의무가 상이한 OTT에 동일한 기금부담을 부과하는 것이 평등원칙 및 재정조달목적 부담금의 헌법적 정당화 요건에 부합하는지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다는 의견도 함께 제시하고 있다.

36) CPTPP, Art. 10.2.3(d).

정성 및 무역에 대한 부정적 효과를 기준으로 개별 조치를 나누어 검토해야 한다.³⁷⁾

또한 동 조항이 보조금과 결합된 규제조건까지 자동으로 제외하는 것은 아니다. 보조금 수령의 조건으로 국내 콘텐츠 편성을 요구하거나 외국 사업자의 시장진입을 제한한다면 지급행위와 규제조건을 분리하여 심사하여야 하며,³⁸⁾ 수혜자가 국영기업인 경우에는 제 17.6조의 비상업적 지원 규율이 별도로 적용될 수 있다.³⁹⁾ 결국 보조금 적용제외는 지급행위에 관한 것인지 그와 결합된 규제조건 전체에 관한 것은 아니다.

나. 부속서 I·II의 기능과 유보설계

부속서 I은 협정 발효 당시의 비합치조치를 보존하지만 동결 및 역진방지 원칙에 구속되므로 규제를 강화하거나 자유화 수준을 되돌리기 어렵다. 반면 부속서 II는 특정 분야에서 미래에도 비합치조치를 채택하고 유지할 권리를 유보하므로 신규 규제에 필요한 정책 재량을 확보한다. 방송과 OTT의 경계, 인공지능 생성콘텐츠, 추천 알고리즘 및 플랫폼 기여금 등 변화하는 상황에서 정책 자율성의 확보는 부속서 I 만으로는 충분하지 않다.

여기서 한-미 FTA의 경험은 중요한 교훈을 제공한다. 한-미 FTA 시청각서비스 유보에 관한 연구는 미래유보 항목에 부착된 단서조항들이 방송시장 개방을 저지하려는 정부의 의도를 반영하면서도 실제로는 미래유보의 실효성을 상당히 제약한다고 분석한다.⁴⁰⁾ 즉 유보를 확보하였다는 사실 자체보다 그 문언에 어떠한 조건과 예외가 부착되어 있는지가 실질적 정책공간을 결정한다는 것이다. CPTPP 가입협상에서도 동일한 위험이 재현될 수 있으며, 이는 유보의 ‘존재’가 아니라 ‘문언’을 협상의 초점으로 삼아야 함을 시사한다.

부속서 II의 문언은 규제수단을 가능한 한 기능적으로 포괄하여야 한다. 특히 인공지능

37) 권현호, “WTO 서비스보조금 논의와 문화산업”, 『동아법학』 제88호(2020), 230~235면.

38) CPTPP 제10.2조 제3항 (d)호는 당사국의 보조금에 대한 서비스 장의 적용 배제를 규정하고 있으나, 이는 순수 재정 지원에 국한될 뿐 보조금 수혜 조건으로 부과된 비합치 서비스 규제까지 면책하는 것은 아니다. 보조금 지급 행위와 수령 조건 규제의 사법적 분리(Severability) 및 독립적 심사 법리에 대해서는 WTO, Canada-Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139,142/AB/R, 19 June 2000 참조.

39) CPTPP 제10.2조의 보조금 적용 배제와 무관하게, 수혜자가 국영기업(SOE) 요건(제17.1조)을 충족할 경우 제17.6조(비상업적 지원)가 규율하는 보조금 제한 조항이 독립적으로 중첩 적용된다. 즉, 정부의 재정 지원 및 특혜 제공 행위가 타 당사국에 부정적 영향(Adverse Effects) 등을 초래했는지 여부는 서비스 장의 면책 여부와 별개로 제17장에 따라 개별 심사 대상이 된다. CPTPP 제17.1조 및 제17.6조 참조.

40) 정인숙, 앞의 주11) 참조.

(AI)으로 생성된 콘텐츠는 창작 주체와 권리귀속, 유통 방식 등이 동시에 변화하는 대표적 사례이므로, 특정 기술이나 현재의 서비스 명칭을 기준으로 유보하면 새로운 유형을 포섭하기 어렵다.⁴¹⁾ 또한 유보 분야를 “방송”으로만 기재하면 주문형 서비스나 장래의 혼합형 서비스가 포함되는지 여부가 불명확해지므로, 시청각콘텐츠의 제작, 배급, 전송, 전시와 이를 전자적으로 제공하는 서비스를 함께 특정하는 방식을 고려할 필요가 있다.

또한 유보대상 의무를 내국민대우에 한정하면 외국인 지분제한이나 사업자 수 제한과 관련된 시장접근 의무를 방어하지 못할 수 있다. 반대로 모든 서비스 의무를 포괄적으로 배제하면 한국 콘텐츠 사업자가 다른 당사국에서 누릴 수 있는 시장접근 이익까지 약화된다. 결국 부속서Ⅱ는 ‘정책목적-대상활동-필요한 의무’를 연결하는 방식으로 작성하고, 현행 조치는 부속서Ⅰ에서 정확히 보존하되 장래의 규제수요는 부속서Ⅱ에서 기술중립적으로 확보하는 이중구조가 바람직하다.

마지막으로 투자 분야의 유보도 함께 검토되어야 한다. 문화정책상 규제가 외국인 투자자의 재산권과 충돌할 경우, 지나치게 광범위한 문화예외는 투자보호의 균형을 훼손할 수 있으므로 보다 정밀하게 정의된 예외가 요구된다는 지적이 있다.⁴²⁾ 이는 유보문언을 결정할 때 국내적 방어이익만이 아니라 투자유치와 규범적 설득력도 함께 고려하여야 함을 뜻한다.

다. 호주·캐나다 유보설계의 시사점

호주는 부속서Ⅱ에서 방송의 국내콘텐츠 쿼터와 지출요건, 스펙트럼·면허, 문화활동 지원 및 ‘전자적으로 전송되는 시청각서비스’에 대한 조치를 폭넓게 유보하였다.⁴³⁾ 특정 기

41) 서비스 교역에서 ‘기술 중립성’(Technology Neutrality) 원칙은 서비스의 전달 방식이나 사용 기술이 변화하더라도 기존의 개방 의무와 유보의 효력이 동일하게 유지되어야 함을 의미한다. 그러나 CPTPP와 같은 네거티브 방식의 유보안(부속서Ⅱ) 작성 시 ‘선형 방송’이나 ‘OTT’와 같이 현재 상용화된 특정 서비스 명칭을 기준으로 양허 제외 범위를 한정할 경우, AI 생성 콘텐츠처럼 창작과 유통의 경계가 모호한 신기술 서비스는 사후적으로 유보 범위에서 배제되는 법적 공백이 발생할 수 있다. 따라서 미래의 규제 재량권을 영구히 확보하기 위해서는 기술 규격이 아닌 ‘최종 소비자의 도달’ 및 ‘문화적 가치보호’ 등 기능적·목적론적 관점에서 포괄적인 유보 문언을 설계해야 한다.

42) 이주형, “문화정책상 규제와 국제투자보호의 관계에 관한 연구-문화 발전을 위한 공익 규제와 재산권 침해의 균형을 중심으로”, 「문화정책논총」 제27권 제2호(2013), 30~55면.

43) CPTPP, Australia, Annex II, “Broadcasting and Audio-visual Services”, <https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/official-documents> (last visiting 2026.7.15.)

술이나 플랫폼에 종속되지 않는 이 문언은 미래지향적 유보의 선례로서 중요한 의미를 갖는다. 실제로 호주는 이 유보를 기반으로 글로벌 스트리밍 사업자에 대한 자국 콘텐츠 투자 의무를 도입하는 정책을 추진할 수 있었다.⁴⁴⁾ 한편, 캐나다는 문화산업 전반을 유보하되 일부 조치를 제외하고 양자 부속서한으로 이를 보완하는 방식을 취하였다. 즉, 캐나다는 2023년 「온라인 스트리밍법」(Online Streaming Act)을 통하여 온라인 사업자를 방송규제 체계에 편입할 법적 기반을 마련하고 캐나다 방송통신위원회(CRTC)가 등록제도와 기본 재정기여 체계를 순차적으로 확정하였다.⁴⁵⁾

이러한 두 선례는 우리나라에 두 가지 시사점을 제공한다. 첫째, 호주 방식은 규제수단을 구체적으로 열거하면서도 전송방식에 중립적인 문언을 병기함으로써 예측가능성과 확장성을 동시에 확보한다. 둘째, 캐나다 방식은 광범위한 재량을 확보하지만 부속서한을 체결하지 아니한 당사국과의 관계에서는 동일한 정책공간이 보장되지 아니한다. 따라서 한국은 문화산업 전반의 포괄적 보호를 목표로 삼기보다, 실제로 유지하거나 도입할 개연성이 높은 규제를 구체화한 다음, 전 당사국에 공통 적용될 ‘핵심 유보’와 특정 상대국과의 부속서한으로 보완할 사항을 구분하는 이원적 접근을 취하는 것이 바람직하다.

44) 구체적으로 호주 정부는 국가 문화정책인 ‘Revive: a place for every story, a story for every place’(2023) 하에서 주류 스트리밍 서비스에 대해 연간 호주 내 매출액의 일정 비율을 호주 현지 콘텐츠 제작에 재투자하도록 강제하는 ‘소비자 도달 기반 투자 의무 규제’ 도입을 공식화하고 법안 마련을 추진하였다. 이는 자국 콘텐츠 쿼터 및 지출 요건 부과 권한을 기술 중립적으로 확보해 둔 CPTPP 유보안이 없었다면 글로벌 플랫폼 기업들과의 통상 마찰(특히 투자자-국가 분쟁 해결 및 서비스 개방 의무 위반 제소)에 직면했을 것이라는 점에서 미래지향적 유보의 대표적 성공 사례로 평가받는다. 이에 대한 보다 자세한 내용은 Australian Government, Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts, “Revive: Australia’s National Cultural Policy” (2023.1) <https://www.arts.gov.au/publications/revive-place-every-story-story-every-place> 참조. (last visiting 2026.7.15.)

45) 구체적으로 캐나다 정부는 「온라인 스트리밍법」(S.C. 2023, c. 8)을 제정하고, 캐나다 방송통신위원회(CRTC)는 동법의 위임을 받아 온라인 사업자의 의무 등록제도를 도입하여(CRTC 2023-329), 연 매출 2,500만 캐나다 달러 이상의 대형 스트리밍 플랫폼에 대해 총매출액의 5%를 캐나다 현지 콘텐츠 기금 등에 의무 기여하도록 하는 기본 재정기여 체계(CRTC 2024-121)를 확립하였다. 보다 자세한 가이드라인 및 입법례는 Department of Justice Canada, “Online Streaming Act” (S.C. 2023, c. 8) 및 CRTC, “Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2024-121” (2024.6.4.) 참조.

IV. 문화산업 관련 국영기업·지식재산권 규율

1. 국영기업 규율의 구조와 적용 의무

CPTPP 제17장의 목적은 기업을 국가가 소유하거나 지원하는 것 자체를 금지하는 것이 아니라 국가가 소유하거나 국가의 통제를 받는 기업이 유리한 조건을 통하여 시장에서 일반적인 경쟁을 왜곡하는 것을 방지하는 데 있다. 이는 경쟁중립성 원칙을 통상법적 의무로 구체화한 것이다.⁴⁶⁾ 제17.1조상 국영기업은 주로 상업 활동에 종사하면서 당사국이 지분의 50%를 초과하여 직접 소유하거나, 소유 지분을 통해 의결권의 50%를 초과하는 행사 권한을 통제하거나, 이사회 또는 그에 상응하는 경영진 구성원의 과반수를 임명할 수 있는 권한을 갖는 기업을 말한다.⁴⁷⁾

CPTPP 제17.4조는 국영기업이 상업 활동에 종사할 때 상업적 고려에 따라 재화 및 서비스를 구매하거나 판매하고, 다른 당사국의 기업, 상품, 서비스를 차별하지 아니할 것을 요구한다. 다만 공공서비스 임무의 이행에 필요한 범위에서는 상업적 고려 요건의 예외가 인정된다. 반면 제17.6조는 비상업적 지원을 통하여 다른 당사국 이익에 부정적 효과(adverse effects)를 야기하는 것을 금지한다.⁴⁸⁾

이 두 의무의 적용요건은 명확히 구별되어야 한다. 제17.6조 제1항은 그 적용대상을 ① 상품의 생산 및 판매, ② 국영기업이 자국 영역에서 다른 당사국 영역으로 공급하는 서비스, ③ 다른 당사국 영역에서 적용대상 투자를 통하여 공급하는 서비스로 한정하고, 제17.6조 제4항은 “국영기업이 자국 영역 내에서 공급하는 서비스는 부정적 효과를 야기하지 아니하는 것으로 본다.”고 규정한다.⁴⁹⁾ 따라서 국내에서만 공급되는 서비스에 대해서는 제17.6조에 따른 부정적 효과 판단이 원칙적으로 배제된다.

46) Antonio Capobianco and Hans Christiansen, “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, OECD Corporate Governance Working Papers No. 1, 2011, <https://doi.org/10.1787/5kg9xfjgdhg6-en> (last visiting 2026.7.15.) 즉, 동 보고서에서는 경쟁중립성 원칙이 단순한 권고나 정책 가이드라인에 머무르는 것이 아니라 조약(treaty)에 기반한 경쟁법 및 국가보조금 규율을 통해 강력한 법적 및 통상법적 의무로 구체화하여 강제하는 모델로 유럽연합(EU)을 제시하고 있다.

47) CPTPP, Art. 17.1.

48) CPTPP, Arts. 17.4 and 17.6.

49) CPTPP, Art. 17.6.4. 다만 동 항의 주석은 그 자체가 비상업적 지원의 한 형태인 서비스에는 적용되지 않음을 명시한다.

그러나 이 간주규칙은 제17.6조에 한정되므로, 제17.4조의 비차별대우와 상업적 고려는 국내공급 서비스에 대해서도 여전히 적용된다. 따라서 어떤 서비스가 국내공급 서비스라는 이유만으로 제17장 전체의 적용이 배제된다고 해석해서는 안 된다.

2. 문화·관광 공기업의 적용 문제: GKL 사례의 재구성

한편 CPTPP 제17.13조 제5항은 직전 3개 회계연도 중 어느 한 해의 상업 활동 매출액이 부속서17-A에 따라 산정된 기준금액에 미달하는 국영기업에 대하여 제17.4조(비차별대우와 상업적 고려), 제17.6조(비상업적 지원), 제17.10조(투명성), 및 제17.12조(국영기업 및 지정독점 위원회)의 적용을 배제한다.⁵⁰⁾

문화체육관광부 산하 준시장형 공기업인 그랜드코리아레저(GKL)는 한국관광공사가 지분의 51%를 보유하고 있으므로 형식적으로 제17.1조의 국영기업 정의에 해당된다.⁵¹⁾ 그러나 국영기업이 정의에 해당한다는 사실이 곧 실체법적 의무의 적용을 의미하지는 않는다. 여기서 흔히 범하는 오류는 해당 기업의 매출액 기준을 확정적 적용제외의 근거로 과대평가하는 것이다. GKL의 최근 연간 매출액은 4천억 원 안팎으로 부속서17-A에 따라 환산하면 2026년 7월 15일을 기준 시점으로 할 때 약 2억 2,916만 SDR에 해당하여⁵²⁾ 이미 조정 기준금액인 2억 SDR을 상회한다. 다만, 그 초과 폭이 크지 않아 환율 변동이나 실적 변화에 따라 기준금액 충족 여부가 달라질 수 있으므로, GKL의 경우 매출액 기준은 안정적인 방어수단이 되기 어렵다.

따라서 GKL에 대한 분석은 다음과 같이 재구성되어야 한다. 첫째, GKL이 운영하는 세븐리 카지노는 외국인 전용이지만 서비스의 공급 자체는 한국 영역 내에서 이루어지므로, 제17.6조 제4항에 따라 비상업적 지원으로 인한 부정적 효과 문제는 원칙적으로 발생하지

50) CPTPP, Art. 17.13.5 and Annex 17-A. 이에 따라 협정 발효시점에서의 기준 금액은 2억 SDR이며 3년마다 조정된다. 실무적으로 중요한 점은 각 회원국은 이 기준금액을 그대로 적용하는 것이 아니라, 부속서 17-A 제4항에 따라 자국의 통화로 환산하여 고시해야 한다. 따라서 회원국들은 최근 3개년 동안의 자국 통화 대비 SDR 월평균 환율을 기준으로 환산액을 산정하며, 이를 다른 회원국들에게 공식 통보해야 한다.

51) 한국관광공사의 GKL 지분율은 51.0%이다. 그랜드코리아레저(주) 사업보고서 및 전자공시시스템(DART), <https://dart.fss.or.kr> 참조. (2026.7.15. 최종검색)

52) 이는 다음과 같이 계산되었다. ① 최근 3개년도 원-SDR 평균 환율(2023년~2025년): 1,745.50 KRW/SDR (IMF 및 기획재정부 정부조달 환율 고시 기준에 산정되는 3개년 이동평균 환율 데이터 적용) ② GKL 연간 매출액 SDR 환산: 400,000,000,000원/1,745.50원(SDR)=229,160,699SDR.

않는다. 둘째, 그럼에도 불구하고 매출액 기준을 상회하는 한 제17.4조의 비차별대우 및 상업적 고려 의무는 적용되므로, GKL의 설비, 용역 구매나 마케팅 계약 등에서 다른 당사국 기업을 차별하지 않도록 내부 기준을 정비해야 한다. 셋째, 만약 GKL이 해외로 사업을 확장하거나 국경 간 서비스를 공급하는 경우에는 제17.6조 제1항 (b)와 (c)의 적용가능성이 발생한다.

이 사례의 규범적 의의는 문화산업을 다루는 정부부처 소관 공기업의 상업적 활동이 문화적 표현의 보호논리와 무관하게 제17장의 독립적 규율대상이 될 수 있음을 보여주는 데 있다. 즉, 외국인 전용 카지노 운영은 관광정책과 관련되지만, 시청각서비스와 같은 문화 다양성 논리로 이를 정당화하기는 어렵다. 따라서 이러한 재구성은 CPTPP 가입협상 실무에 두 가지 함의를 갖는다. 첫째, 대응의 우선순위가 달라진다. 종래의 접근이 매출액 기준의 충족 여부를 확인하는 데 집중하였다면, 재구성된 접근은 제17.4조 준수체계의 정비를 선행과제로 삼는다. 이는 유보협상 이전에 국내적으로 착수할 수 있는 조치라는 점에서 실행가능성도 높다. 둘째, 정보수집의 범위가 달라진다. 제17.10조의 투명성 의무에 따라 당사국은 요청에 응하여 국영기업의 지분구조, 매출액, 정부지원 내역 등을 제공하여야 하므로, GKL에 관한 재무 및 지원 자료는 협상 과정에서 다른 당사국에 공개를 전제로 사전에 정리되어야 한다.

GKL 사례에서 도출된 판단구조는 다른 문화·관광 분야 공기업에도 일반적으로 적용될 수 있다. 이러한 검토의 출발점은 정부조직법적 소속이나 정책적 명분이 아니라 앞서 검토한 세 가지 사실요소이다. 첫째, 해당 기업이 ‘주로 상업 활동에 종사’하는지 여부이다. 즉, 기업이 공적 임무를 수행하더라도 그 재원의 대부분을 시장에서의 재화 및 서비스 판매로 조달한다면 제17.1조의 요건을 충족할 수 있다. 둘째, 국가의 소유와 통제가 지분, 의결권, 이사회 구성 가운데 어느 요소를 통하여 이루어지는지 여부이다. 즉, 당사국이 주식 자본의 50%를 초과하여 직접 소유하거나, 지분율이 50%에 미달하더라도 그러한 지분을 통해 50%를 초과하는 의결권 행사를 통제하거나 이사회 등 경영기구 구성원 과반수를 임명할 권한을 보유하는 경우 국영기업에 해당한다. 셋째, 해당 기업의 상업적 활동 매출액이 Annex 17-A의 조정 기준금액에 이르는지 여부이다.

이러한 세 가지 요소를 충족하는 기업에 대해서는 제17.4조의 준수체계가 요구된다. 구체적으로는 해당 기업은 구매 및 판매에서 다른 당사국 기업이나 상품 및 서비스를 차별

하지 말아야 하고, 공공서비스 위임을 이유로 상업적 고려에서 벗어나고자 하는 경우 그러한 위임의 법적 근거와 범위를 문서화해야 한다. 이는 제17.4조 제1항 (a)에서 ‘공공서비스 위임’을 상업적 고려 요건의 예외로 인정하나, 그러한 위임이 법령이나 정부의 명시적 위임에 근거하지 않으면 예외로 원용되기 어렵기 때문이다.

반면 비상업적 지원 규율(제17.6조)의 적용가능성은 해당 기업이 공급하는 서비스의 지리적 범위에 따라 달라진다. 즉, 국내 이용자에게만 서비스를 공급하는 공기업은 제17.6조 제4항에 따라 부정적 효과 판단에서 벗어나지만, 해외 지사를 통하여 서비스를 공급하거나, 서비스의 국경간 공급이 이루어지는 경우 이러한 보호는 상실된다. 향후 문화 및 관광 분야 공기업의 해외진출이 정책적으로 장려되고 있는 상황을 고려하면, 이러한 경계선은 더 자주 문제될 것이다. 따라서 개별 공기업의 사업계획과 통상법적 위험을 연계하여 관리하는 상시적 점검체계가 요구된다.

3. 부속서Ⅳ 유보의 보충적 지위

한국은 필요한 경우 제17.9조에 따라 특정 비합치 활동을 부속서Ⅳ에 등재하여 제17.4조 및 제17.6조의 적용을 배제할 수 있다.⁵³⁾ 다만 이 경우 유보의 대상은 기업의 존재 자체가 아니라 특정한 ‘활동’이어야 한다. 즉, 정부가 명시적으로 위임한 업무와 관련된 구매 및 판매나, 공공정책 목적에 따라 비상업적 조건으로 제공되는 특정 서비스를 구분하여 기재하는 것은 가능하다. 그러나 일반적인 카지노 영업이나 시장에서 경쟁적으로 제공되는 서비스까지 포괄적으로 배제하는 방식은 제17장의 목적과 조화되기 어렵다.

나아가 사실관계가 확인되지 아니한 상태에서 부속서Ⅳ 유보를 선제적으로 요구하면 불필요한 협상부담을 초래하거나 경쟁왜곡 가능성을 스스로 인정하는 것으로 해석될 우려도 있다. 따라서 재무자료와 정부지원의 법적 근거를 기초로 실체의무의 적용 여부를 먼저 판단하고, 매출액 기준과 국내공급 간주규칙으로 위험을 관리할 수 없는 경우에 한하여 제한적인 부속서Ⅳ 유보를 검토하는 순차적 접근이 타당할 것이다.

53) CPTPP, Art. 17.9 and Annex IV.

4. 지식재산권 정지조항과 국내법의 간극

CPTPP 부속서는 기존의 TPP 지식재산권 조항 가운데 제18.50조(미공개 테스트 또는 기타 데이터의 보호), 제18.63조(저작권 및 관련 권리의 보호 기간), 제18.68조(기술적 보호조치), 제18.69조(권리관리정보), 제18.79조(암호화된 프로그램 전송 위성 및 케이블 신호의 보호), 제18.82조(온라인서비스제공자의 책임, 법적 구제수단 및 면책), 및 부속서18-E와 부속서18-F 등의 적용을 정지하였다.⁵⁴⁾ 이러한 정지는 삭제가 아니며 당사국 총의(consensus)로 추후 복원될 수 있다. 따라서 CPTPP에 가입하고자 하는 국가들은 가입 시점에서의 이행의무와 장래 복원 가능성을 함께 고려하여 해당 조항을 관리할 필요가 있다.

가입 협상을 위한 준비단계에서는 문화산업과 관련된, 특히 저작권 관련 조문을 ① 현재 적용되는 의무, ② 정지 중이나 국내법상 이미 충족된 의무, ③ 정지종료 시 추가검토가 필요한 의무 등 세 범주로 분류하여 관리하는 것이 적절하다. 우선 정지된 의무를 이유로 선제적 법 개정을 가입의 전제조건으로 삼을 필요는 없다. 다만, 이처럼 정지된 의무와 현행 국내법과의 간극을 사전에 파악하지 않는다면 향후 정지종료 시 단기간에 다수의 조문을 개정하여야 하는 부담이 발생한다. 또한 정지의 종료가 현실화될 조건도 함께 검토되어야 한다. 정지조항은 원래 미국의 TPP 탈퇴에 따라 그 협상이익에 대응하는 의무들을 잠정적으로 유예한 것이므로, 미국이 협정에 복귀하거나 이에 준하는 규범적 변화가 발생하면 정지의 종료는 논의될 수 있다. 이는 한국의 통제범위 밖에 있는 변수이나, 가입국은 정지의 종료에 관한 컨센서스 형성 과정에 참여할 지위를 갖게 된다. 따라서 가입 이후 한국의 입장을 미리 정립해 두는 것은 협상전략의 일부이며, 이를 위해서도 국내법과의 차이가 사전에 계량화되어 있어야 한다.

TPP 제18.63조의 저작자 사후 70년 보호기간 의무는 현재 정지상태이다. 우리나라 「저작권법」 제39조 역시 일반 저작물에 대하여 저작자 사후 70년의 보호기간을 규정하므로 수치상 나타나는 문제는 없으나, 무명·이명 저작물 및 업무상저작물의 기산점과 경과조치는 복원 시 조문별 대조가 필요하다.⁵⁵⁾

54) CPTPP, Annex (List of Suspended Provisions), para. 7 (Chapter 18 Intellectual Property). <https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive-Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CP TPP-English.pdf> (last visiting 2026.7.16.)

55) 「저작권법」 법률 제21336호. 시행 2026.5.11. (2026.2.10. 일부개정) 제39조(보호기간의 원칙).

TPP 제18.82조의 온라인서비스제공자(Online Service Provider: OSP) 책임제한 의무도 정지되어 있다. 한국 「저작권법」 제102조부터 제104조까지가 유사한 제도를 두고 있으나,⁵⁶⁾ 대상사업자의 범위, 통지·삭제 절차, 이용자의 이의제기, 반복침해자 정책 및 법원의 구제수단이 완전히 일치하는지는 별도의 검토를 요한다. 기술적 보호조치와 권리관리정보에 관하여도 「저작권법」 제104조의2 및 제104조의3이 대응하나,⁵⁷⁾ 금지되는 행위의 범위, 우회장치의 제조·유통 규제, 연구·교육·접근성 목적의 예외 및 형사책임의 범위에서 차이가 발생할 수 있다. 결국 조문별 간극분석은 형식적 유사성이 아니라 제도의 작동방식을 기준으로 수행되어야 하며, 이는 “한-미 FTA 이행으로 이미 충족되었다”는 일괄적 평가를 대신해야 한다.

<표 3> 정지 중인 저작권 조항과 국내법의 대응 관계

TPP 조항	내용	국내법 대응	정지종료 시 검토사항
제18.63조	저작권 보호기간 (사후 70년)	「저작권법」 제39조~제40조	무명·이명·업무상저작물의 기산점, 경과조치
제18.68조	기술적 보호조치	「저작권법」 제104조의2	우회장치 제조·유통 규제범위, 예외사유, 형사책임
제18.69조	권리관리정보	「저작권법」 제104조의3	금지행위의 범위, 고의·과실 요건
제18.79조	암호화된 위성·케이블 신호	개별 규정 검토 필요	보호대상 신호의 범위, 민·형사 구제수단
제18.82조	온라인서비스제공자 책임제한	「저작권법」 제102조~제104조	대상사업자, 통지·삭제 절차, 반복침해자 정책, 이의제기

출처: 저자 작성

이 표가 보여주는 것은 수치상의 일치가 제도적 일치를 의미하지 아니한다는 점이다. 즉, 저작권 보호기간은 ‘사후 70년’이라는 동일한 숫자를 공유하지만 저작물 유형별 기산점에서 차이가 발생할 수 있고, 온라인서비스제공자 책임제한은 면책규정의 존재만으로 충족되지 않으며 통지·삭제 절차와 이용자 구제수단의 구체적 설계가 함께 평가된다. 따라서 이러한 협정문과 국내법의 간극분석은 조문 대 조문의 대조를 넘어 제도의 작동방식을 비교하는 방식으로 수행되어야 한다.

56) 앞의 주, 제102조(온라인서비스제공자의 책임 제한), 제103조(복제·전송의 중단), 제104조(특수한 유형의 온라인서비스제공자의 의무 등)

57) 앞의 주, 제104조의2(기술적 보호조치의 무력화 금지), 제104조의3(권리관리정보의 제거·변경 등의 금지).

5. 제18.66조 균형의무의 규범적 기능

현재 정지되지 않고 효력을 유지하는 조항 가운데 제18.66조는 특별한 의미를 갖는다. 동 조는 비평, 논평, 보도, 교육, 연구, 장애인 접근 등 정당한 목적을 고려하여 저작권 체계에서 권리자와 이용자 사이의 균형을 달성하도록 노력할 것을 요구한다.⁵⁸⁾ 이는 「저작권법」 제35조의5의 공정이용 조항과 개별 제한 및 예외 규정을 뒷받침하는 근거가 될 수 있다. 다만 제18.66조는 위반을 직접 면책하는 일반적인 예외가 아니라 당사국의 노력의무에 해당하므로,⁵⁹⁾ 개별적인 제한이나 예외의 설계에서는 베른협약 제9조 제2항과 무역관련지식재산권협정(Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights: TRIPs 협정) 제13조의 3단계 테스트를 함께 고려해야 한다.⁶⁰⁾

그럼에도 제18.66조는 지식재산권 장의 방향을 ‘권리보호 강화’로만 해석하는 것을 경계하는 규범적 기준을 제공한다. 문화콘텐츠 산업의 지속가능성은 창작자에 대한 적절한 보상뿐 아니라 후속창작, 교육, 연구, 비평 및 장애인의 접근을 가능하게 하는 이용자 권익에도 의존한다. 이 점에서 문화정책 자율성은 단순한 규제면제의 문제가 아니라 문화생태계 내부의 권리균형 문제로 확장된다.

V. CPTPP 가입협상과 문화정책 대응방안

1. 기술중립적 문화유보의 설계원칙

CPTPP 가입협상에서 우리나라의 문화유보는 세 가지 요건을 동시에 충족해야 한다. 첫째, 현행 방송 및 영화 분야의 규제를 부속서 I에서 정확히 명시해야 한다. 둘째, OTT 등

58) CPTPP, Art. 18.66.

59) *Id.*, “Each Party shall endeavour to achieve an appropriate balance in its copyright and related rights system, ...”

60) Berne Convention, Art. 9(2) “It shall be a matter for legislation in the countries of the Union to permit the reproduction of such works in certain special cases, provided that such reproduction does not conflict with a normal exploitation of the work and does not unreasonably prejudice the legitimate interests of the author.”; TRIPs Agreement, Art. 13. “Members shall confine limitations or exceptions to exclusive rights to certain special cases which do not conflict with a normal exploitation of the work and do not unreasonably prejudice the legitimate interests of the right holder.” (밑줄 강조 추가)

미래의 디지털 시청각서비스에 관한 재량을 부속서Ⅱ에서 확보할 필요가 있다. 셋째, 제 14.2조 제6항의 연동을 통해 해당 유보가 전자상거래 장의 관련 의무에도 적용되도록 설계해야 한다.⁶¹⁾

구체적 유보문언은 최소한 ① 분야 또는 하위분야, ② 유보되는 의무, ③ 적용되는 정부 수준, ④ 관련 현행조치, ⑤ 장래에 허용할 조치의 설명을 포함해야 한다. 분야의 정의에는 “문화산업”, “방송 및 시청각서비스”와 함께 “전자적으로 전송되는 시청각서비스”를 명시하고, 시청각콘텐츠의 제작, 배급, 전송뿐만 아니라 이를 가능하게 하는 디지털 플랫폼 및 관련 서비스가 포함되는지를 명확히 해야 한다.

조치의 설명에는 국내제작물의 이용가능성·발전가능성, 편성·지출요건, 외국인 소유제한, 공공서비스 방송, 문화진흥을 위한 재정기여 및 지원정책을 예시적으로 열거하되, “다음을 포함하되 이에 한정되지 아니한다.”는 취지의 포괄적인 문언과 기술중립적 표현을 병기해야 한다. 또한 지난 한-미 FTA 협상 경험에 비추어, 유보 항목에 부착되는 단서조항이 유보의 실효성을 잠식하지 않도록 각 단서의 효과를 사전에 검증하는 절차도 반드시 병행되어야 한다.

이러한 설계의 필요성은 특히 ‘네거티브 리스트’(Negative List) 방식의 구조에서 더욱 두드러진다. 네거티브 리스트 방식은 높은 투명성과 자유화 수준을 제공하지만, 일단 유보되지 않은 장래의 서비스는 원칙적으로 개방하는 효과를 갖기 때문에 문화산업에서는 미래 규제수요의 누락 위험이 특히 크다. 이러한 구조적 위험은 비교법적 연구에서도 확인되며,⁶²⁾ 한-미 FTA의 시청각서비스 유보가 전통 매체에 집중되어 디지털 환경을 충분히 포섭하지 못한다는 분석도 있다.⁶³⁾ 따라서 이러한 상황에서는 호주의 “전자적으로 전송되는 시청각서비스” 유보가 핵심적인 선례가 될 수 있으며, 부속서Ⅱ만으로 충분하지 아니한 조치는 캐나다의 사례에 따라 양자 부속서한으로 보완할 수 있다.

동시에 유보설계는 방어적 이익만을 극대화하는 과정으로 이해되어서는 안 된다. 문화

61) CPTPP, Art. 14.2.6.

62) García Leiva, María Trinidad, “Cultural Diversity and Free Trade: The Case of the EU-Canada Agreement,” *International Journal of Cultural Policy*, Vol. 23, No. 6 (2017), pp. 765-781.

63) Gilbert Gagné, “Free Trade, Cultural Policies, and the Digital Revolution: Evidence from the U.S. FTAs with Australia and South Korea,” *Asian Journal of WTO & International Health Law and Policy*, Vol. 9, No. 1 (March 2014), pp. 257-286.

산업 분야에서 우리나라가 갖는 산업적 특수성을 고려할 필요가 있다. 즉, 한국은 콘텐츠 순수출국이므로 다른 당사국의 차별적 콘텐츠 쿼터, 현지제작 강제, 불투명한 심의절차 및 과도한 데이터 현지화에 대하여 CPTPP의 비차별·시장접근 규범을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 따라서 가입협상에서는 국내 제도의 방어목록과 한국 기업이 상대국에서 요구할 시장개방 목록을 병행하여 작성하고, 자국의 유보 역시 실제로 필요한 범위에 한정하는 신중한 접근이 요구된다. 지나치게 광범위한 유보는 상대국의 대칭적 유보를 정당화하여 국내 콘텐츠의 해외 시장접근을 스스로 제약할 수 있기 때문이다.

이상의 원칙을 반영한 부속서Ⅱ 유보문언의 골격은 다음과 같이 구성할 수 있다. 분야는 “문화산업 및 시청각서비스”로 하되 하위분야에 “전자적으로 전송되는 시청각서비스를 포함한다.”는 취지를 명시하고, 유보되는 의무로 내국민대우(제10.3조), 최혜국대우(제10.4조), 시장접근(제10.5조), 현지주재(제10.6조) 및 투자 분야의 내국민대우(제9.4조), 고위경영진 및 이사회(제9.11조)를 열거한다. 조치의 설명에는 시청각콘텐츠의 제작·배급·전송·전시 및 이를 전자적으로 제공하는 서비스에 관하여 국내제작물의 편성·지출·이용가능성·발견가능성 요건, 외국인 소유 및 지배의 제한, 공공서비스 방송의 유지, 문화진흥을 위한 재정기여와 지원제도를 포함하되 이에 한정되지 아니하는 조치를 채택·유지할 권리를 유보한다고 기재한다. 이러한 구성은 제14.2조 제6항을 매개로 전자상거래 장의 핵심 의무에도 연동되므로, 별도의 문화적 예외를 요구하지 아니하고도 실질적 정책공간을 확보할 수 있을 것으로 보인다.

2. 위험기반 규제정합성 심사의 제도화

유보를 확보하더라도 모든 문화규제가 자동으로 정당화되는 것은 아니다. 새로운 디지털·문화 규제에 대해서는 ① 적용 장과 의무, ② 유보·적용제외의 범위, ③ 외국 사업자·제품에 대한 차별 여부, ④ 목적과 수단의 관련성, ⑤ 합리적으로 이용 가능한 덜 제한적인 대안, ⑥ 데이터 이전·현지화 요구의 필요성을 사전에 심사하는 절차가 필요하다. 이러한 절차는 일회적 법률검토가 아니라 규제의 기획부터 집행 및 평가까지 이어지는 제도적 과정으로 설계되어야 한다. 따라서 각 규제부처는 초안 단계에서 적용 가능한 협정의무와 유보를 확인하고, 통상당국은 차별성·필요성·대안의 존재를 검토하며, 규제영향분석에는 국내의 사업자에 대한 비용과 문화정책 효과를 뒷받침하는 자료를 포함해야 한다. 시행

후에는 국내 콘텐츠의 다양성이나 이용자 접근성이 실제로 개선되었는지, 외국 사업자에게 예측하지 못한 불균형한 부담이 발생하였는지를 주기적으로 평가하여야 한다. 이러한 일련의 기록들은 분쟁 발생 시 조치의 합리성을 입증하는 자료가 될 뿐 아니라, 효과가 낮고 무역제한성이 높은 규제를 수정하는 근거로도 활용될 수 있다. 협상 대상 규범과 관련 국내법령을 사전에 대조하고 충돌 가능성을 선제적으로 검토하는 것은 협상전략과 국내 이행 모두에 효과적이며, 문화산업에서도 동일한 방식으로 조치별 협정-법령 매트릭스를 구축할 필요가 있다.⁶⁴⁾

한편, 필요성·비례성 심사의 기준은 WTO 분쟁해결 평결을 통해서도 유추할 수 있다. 2009년 “중국-출판 및 시청각제품 사건”에서 패널은 중국의 시청각제품 수입독점 조치에 대하여 덜 제한적인 대안의 실현가능성을 엄격히 검토하였고, 상소기관도 이러한 판단을 지지하였다.⁶⁵⁾ 문화다양성을 목적으로 하는 지원조치라 하더라도 가능한 한 덜 무역제한적으로 설계되어야 한다는 이러한 요청은 CPTPP의 공공정책 예외 해석에도 참고 될 수 있다. 따라서 추천 알고리즘을 통한 국내 콘텐츠 노출, 플랫폼 기여금 및 발견가능성 의무는 목적의 정당성뿐 아니라 비차별성과 비례성을 함께 충족해야 하며, 국내외 사업자에게 일반적으로 부과되는 기여금과 외국 플랫폼에만 부과되거나 국내 콘텐츠와 직접 결부되는 부담은 명확히 구별되어야 한다.

이와 같은 심사절차는 기존의 규제영향분석 체계에 통상적합성 항목을 추가하는 방식으로 제도화하는 것이 현실적이다. 이를 위해 문화체육관광부, 방송미디어통신위원회 등 규제기관과 산업통상부 등 정부 내 통상당국 사이의 협의절차를 상설화하고, 일정 규모 이상의 외국 사업자에게 영향을 미치는 규제에 대해서는 통상당국의 사전검토를 의무화하는 방안을 고려할 수 있다. 다만 이러한 절차가 문화정책의 도입 자체를 위축시키는 방향으로 작동하여서는 안 된다. 심사의 목적은 규제를 억제하는 데 있는 것이 아니라, 동일한 정책목적을 달성하면서도 무역제한성이 낮은 수단을 선택하도록 유도하는 데 있기 때문이다. 이 점에서 심사절차는 문화정책의 제약이 아니라 그 지속가능성을 담보하는 장치로 이해되어야 한다.

64) 권현호·이주형·김민정·곽동철, 앞의 주 10), 180~182면.

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

3. 국영기업·저작권 분야의 실증적 대응

CPTPP 제17장과 관련하여 GKL에 대해서는 ① 최근 3개 회계연도 상업 활동 매출액과 조정된 SDR 기준금액의 비교, ② 제17.6조 제4항 간주규칙의 적용범위, ③ 제17.4조상 구매·판매의 비차별성 점검, ④ 해외진출 시 제17.6조 제1항(b)·(c)의 적용가능성이라는 순서로 검증이 필요하다. 앞서 대략적인 검토 결과 GKL의 매출액 기준은 경계선상에 있으므로, 이를 유일한 방어선으로 삼는 전략은 취약하다. 오히려 국내공급 간주규칙을 축으로 하되 제17.4조 준수체계를 선제적으로 정비하는 편이 실효적이다.

저작권 분야에서는 정지조항과 국내법의 조문별 대조표를 작성하여 앞서 제시한 세 가지 범주에 따라 관리하고, 정지종료 시나리오별 개정수요를 미리 파악하여 대응방안을 마련해야 한다. 반면 현재 효력을 유지하는 제18.66조에 비추어 공정이용과 합리적인 제한·예외를 정비하는 작업은 협정의 균형 취지와도 조화된다.

4. 협상수단의 단계적 배치와 대응 순위

마지막으로 CPTPP 가입협상을 준비하면서 앞서 제시한 대응방안들은 동시에 추진되는 것이 아니라 일정한 순서를 갖는다. 협상수단의 배치는 각 수단이 요구하는 사전조건과 협상비용이 다르다는 점을 고려하여야 한다.

제1단계는 가입신청 이전의 국내 준비단계이다. 이 단계에서는 현행 콘텐츠, 방송, 영화 등 문화산업 분야 전반에 대한 규제의 전수조사와 조치별 협정·법령 매트릭스의 구축, 그리고 예를 들어 OTT 편성·기여금, 발견가능성, 인공지능 생성콘텐츠 규율 등 미래 도입이 예상되는 규제의 목록화가 이루어져야 한다. 이는 유보문언의 실질적 내용을 결정하는 작업이므로 협상 개시 이전에 완료되는 것이 최선이다.

제2단계는 유보문언의 확정단계이다. 여기서는 현행조치를 부속서 I 에, 미래 규제권한을 부속서 II 에 배분하고, 각 항목에 명시할 단서조항의 효과를 사전에 검증한다. 이 단계는 유보안 마련의 핵심이며, 단서조항의 문언을 소홀히 할 경우 형식적으로 유보를 확보하더라도 그 실질적 효과가 상실될 수 있다.

제3단계는 보충수단의 배치단계이다. 부속서 II 만으로 확보되지 않은 정책공간에 대해

서는 양자 부속서한을 검토하되, 캐나다의 선례가 보여주듯 부속서한은 체결 상대국 전부를 포괄해야 실효성을 갖는다. 국영기업 분야의 부속서Ⅳ는 실증자료로 위험이 확인된 경우에 한하여 마지막으로 검토한다. 이러한 단계적 배치는 협상자원을 효율적으로 배분하는 동시에, 불필요하게 광범위한 유보요구로 인한 협상비용과 상대국의 대칭적 유보를 억제하는 효과를 갖는다.

CPTPP 협상 과정에서의 분야별 위험도는 협정상 의무의 강도만으로 결정되지 아니하며, 적용제외와 유보 가능성, 현행 제도의 비합치 정도 및 기술변화의 속도를 함께 고려해야 한다. 이러한 기준에 따르면 시청각서비스나 방송 분야는 즉각적인 유보설계가 필요한 반면, 국영기업과 지식재산권 분야는 사실관계와 정지조향의 변화를 중심으로 단계적으로 대응하는 것이 타당하다. 다만 이 우선순위는 고정된 등급이 아니라 제도와 시장의 변화에 따라 변경될 수 있는 것이다. 예를 들어 GKL의 급작스러운 매출 증가나 해외진출, 정지조향의 복원은 각 분야의 위험도를 즉시 상향시킬 수 있는 변수이다.

<표 4> 문화정책 분야별 법적 위험과 대응 우선순위

쟁점	법적 위험도	핵심 이유	우선 대응
시청각서비스·방송	높음	포괄적 문화예외 부재, 네거티브 리스트, OTT의 방송 개념 이탈	부속서Ⅱ 미래유보 및 기술중립적 문언 확보, 단서조향 효과 검증
디지털콘텐츠	중간	비차별·데이터 규범의 적용가능성은 있으나 다수 안전장치 존재	방송·보조금 적용제외 확인, 서비스·투자 유보의 연동 확보
국영기업	중간	매출액 기준 경계선, 제17.4조는 간주규칙으로 차단되지 않음	제17.4조 준수체계 정비 후 부속서Ⅳ 필요성 판단
지식재산권	낮음	주요 추가의무 정지, 국내법상 유사제도 존재	정지조향 복원 시나리오 및 조문별 간극분석

출처: 저자 작성

VI. 결론

CPTPP 가입은 단순한 시장개방이 아니라 국내 규제권한과 시장접근 기회를 장기적으로 재배분하는 규범적 선택이다. 문화산업에서는 디지털제품 비차별 규범이 소위 ‘K-콘텐츠’의 해외시장 접근을 지원하는 반면, 포괄적 문화예외의 부재와 전자상거래 및 서비스 무역 의무의 중첩은 정부의 정책 자율성을 제약할 수 있다.

본 연구는 문화산업에 적용되는 CPTPP 규범을 개별 장의 병렬적 의무로 파악하지 않고, 적용제외, 예외, 비합치조치, 부속서한, 정지조항이 결합되는 하나의 법적 구조로 분석하였다. 그 결과 본 연구는 세 가지 명제를 도출하였다. 첫째, 문화정책 자율성은 추상적인 문화주권의 주장이 아니라 조치 및 의무별 대응관계의 확정을 통하여 확보된다. 둘째, 각 방어수단은 기능이 상이하므로 상호 대체될 수 없으며, 제14.2조 제6항의 연동구조를 축으로 서비스 및 투자 유보에서 출발하는 설계가 요구된다. 셋째, 유보문언은 현행법의 복제가 아니라 장래 규제권한의 배분장치로 작성되어야 한다. 이러한 세 명제는 분야별 분석에서 각각 확인되었다. 시청각서비스에서는 OTT가 국내법상 ‘방송’ 개념에 포함되지 않는 것으로 해석된다는 점에서 국내 분류체계에 연동된 유보가 실효성을 상실할 위험이 확인되었고, 국영기업에서는 매출액 기준이라는 외견상의 안전판이 제17.4조를 차단하지 못한다는 점이 확인되었다. 또한 지식재산권에서는 정지조항이라는 시간적 변수가 현재의 합치성 판단과 장래의 이행부담을 분리시킨다는 점도 확인되었다. 요컨대 각 분야에서 드러난 ‘하나의 방어수단에 의존하는 전략’은 모두 취약하다.

결국 우리나라의 CPTPP 가입 전략은 “개방 대 문화주권”이라는 이분법을 넘어야 한다. K-콘텐츠에 유리한 비차별규범을 적극적으로 활용하면서 기술중립적 미래유보와 비차별적·필요한·비례적인 국내규제를 결합하는 것이, CPTPP 규범과 문화적 표현의 다양성을 조화시키는 현실적인 법적 모델이다. 다만 본 연구는 우리나라의 실제 CPTPP 가입양허안과 비합치조치 목록이 존재하지 않는 단계에서 기존 당사국의 선례와 현행법을 토대로 규범적 방향을 제시하였다는 한계를 갖는다. 향후 가입협상이 개시되면 편성비율, 스크린쿼터, 외국인 소유제한, 플랫폼 기여금 및 공공기관 지원제도를 조치별로 대조하고, 각 당사국이 제시하는 시장접근 요구와 교환조건을 반영하여 유보문언을 구체화하여야 한다. 또한 콘텐츠 사업자, 창작자, 이용자 및 규제기관에 미치는 효과를 실증적으로 분석하여 문화정책의 필요성과 무역제한성 사이의 균형을 검증하는 후속연구가 요구된다.

참고문헌

1. 단행본

권현호·이주형·김민정·곽동철, 「디지털통상협정의 한국형 표준모델 설정 연구」, 대외경제정책연구원 연구보고서 22-29, 2023.

디지털통상연구회, 「디지털통상론」, 박영사, 2024.

Capobianco, Antonio and Hans Christiansen, “Competitive Neutrality and State-Owned Enterprises: Challenges and Policy Options”, OECD Corporate Governance Working Papers No. 1, OECD Publishing, 2011.

Morita-Jaeger, Minako, “Acceding to CPTPP without a National Digital Regulatory Strategy? Hard Policy Challenges for the UK”, UK Trade Policy Observatory Briefing Paper No. 61, 2021.

Pauwelyn, Joost, “Defences and the Burden of Proof in International Law”, in Lorand Bartels & Federica Paddeu (eds.), Exceptions in International Law, Oxford University Press, 2020.

2. 논문

강준하, “CPTPP와 포용적 성장”, 「국제경제법연구」 제17권 제3호, 2019.

권현호, “국제통상분쟁의 사법적 해결과 입증책임”, 「아주법학」 제14권 제4호, 2021.

권현호, “디지털통상규범의 발전과 WTO 전자상거래 협상의 의미”, 「IT와 법연구」 제29집, 2024.

권현호, “WTO 서비스보조금 논의와 문화산업”, 「동아법학」 제88호, 2020.

권현호, “한-EU FTA 문화협력의정서의 통상법적 지위”, 「국제경제법연구」 제12권 제3호, 2014.

문재완, “OTT 성장과 방송 규제체계 개편”, 「세계헌법연구」 제29권 제3호, 세계헌법학회한국학회, 2023.

서순복, “스크린쿼터제 규제법리에 관한 연구”, 조선대학교 법학연구소, 「법학논총」, 제18권 제1호, 2011.

이부하, “OTT서비스 등 새로운 미디어서비스에 대한 입법정책”, 「법과정책연구」 제21권 제3호, 한국법정책학회, 2021.

이주형, “문화정책상 규제와 국제투자보호의 관계에 관한 연구-문화 발전을 위한 공익 규제와 재산권 침해의 균형을 중심으로”, 「문화정책논총」 제27권 제2호, 2013.

이주형·권현호, “서비스·디지털무역의 비관세장벽과 통상법적 대응”, 「국제법학회논총」 제70권 제3호, 2025.

이한영, “유네스코 문화다양성협약의 쟁점 및 한계”, 「통상법률」 통권 제83호, 2008.

이환규, “CPTPP 발효와 통상환경 변화에 따른 우리나라 대응방안 연구”, 「아주법학」 제13권 제4호, 2020.

정인숙, “한미FTA 시청각서비스 미래유보의 단서조항이 가지는 함의 분석”, 「미디어와 공연예술 연구」 제4권 제1호, 2009.

홍순건·김용희, “글로벌 OTT 사업자에 대한 규제 동향과 법적 쟁점-주요국 사례 비교와 한국에의 시사점 및 부담금 부과 규제를 중심으로”, 「영상문화콘텐츠연구」 제32집, 2024.

황성기, “OTT 서비스 규제기준에 관한 연구-내용적 규제를 중심으로”, 한양대학교 법학연구소, 「법학논총」, 제34권 제1호, 2017.

Burri-Nenova, Mira, “Trade versus Culture in the Digital Environment: An Old Conflict in Need of a New Definition”, *Journal of International Economic Law*, Vol. 12, No. 1, 2009.

Gagné, Gilbert, “Free Trade, Cultural Policies, and the Digital Revolution: Evidence from the U.S. FTAs with Australia and South Korea”, *Asian Journal of WTO & International*

Health Law and Policy, Vol. 9, No. 1, 2014.

García Leiva, María Trinidad, “Cultural Diversity and Free Trade: The Case of the EU-Canada Agreement”, International Journal of Cultural Policy, Vol. 23, No. 6, 2017.

3. 조약 및 국내법령

「방송법」, 법률 제21572호, 2026. 4. 21. 일부개정(제14조, 제71조).

「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 법률 제21093호, 2025. 11. 11. 일부개정(제40조) 및 같은 법 시행령 제19조.

「저작권법」, 법률 제21336호, 2026. 2. 10. 일부개정, 2026. 5. 11. 시행(제35조의5, 제39조~제40조, 제102조~제104조, 제104조의2, 제104조의3).

헌법재판소 1995. 7. 21. 선고 94헌마125 결정.

Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), Art. 13.

Berne Convention for the Protection of Literary and Artistic Works, Art. 9(2).

Canada, Online Streaming Act, S.C. 2023, c. 8.

Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP), 2018 (Arts. 1, 2, 5, 9, 10, 14, 17, 18; Annexes I, II, IV, 17-A; 지식재산권 정지목록).

United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA), Art. 32.6.

UNESCO Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions, 2005 (Arts. 5, 6, 20).

4. 정부 및 국제기구 자료

문화체육관광부, 「2025년 콘텐츠산업조사(2024년 기준) 결과」, 2026. 2. 27.

산업통상자원부, 「디지털경제동반자협정(DEPA) 가입 발효」, 2024. 5. 3.

Australian Government, Department of Infrastructure, Transport, Regional Development, Communications and the Arts, “Revive: Australia’s National Cultural Policy”, January 2023.

CPTPP, Australia, Annex II, “Broadcasting and Audio-visual Services”.

CPTPP, Canada, Annex II, “Cultural Industries”; Canada-Party Side Letters on Cultural Industries.

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement”, Melbourne, 21 November 2025.

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement on Costa Rica’s Accession Process to the CPTPP”, 6 May 2026.

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement on Expansion, Implementation, and Co-operation” (10th Commission Meeting), 26 June 2026.

CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2023-329.

CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2024-121, 4 June 2024.

CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2026-95, “The Path Forward— Working towards a sustainable Canadian broadcasting system, Part 1—Discoverability of Canadian and Indigenous content and services”, 21 May 2026.

WTO Appellate Body Report, Canada-Certain Measures Affecting the Automotive Industry, WT/DS139, 142/AB/R, 19 June 2000.

WTO Appellate Body Report, EC-Measures Affecting Asbestos and Asbestos-containing Products, WT/DS135/AB/R, 12 March 2001.

WTO Appellate Body Report, Japan-Taxes on Alcoholic Beverages II, WT/DS8, 10, 11/AB/R, 4 October 1996.

WTO Panel Report, China-Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products, WT/DS363/R (19

January 2010); Appellate Body Report, WT/DS363/AB/R.

5. 기타 인터넷 자료(URL)

대한민국 정책브리핑, “CPTPP 가입 검토 관련 부처 업무보고”,

<https://www.korea.kr/news/policyFocusView.do?newsId=148956830&pkgId=49500828>
(2026.7.16. 최종접속)

e-나라지표, “문화콘텐츠산업 현황”,

https://www.index.go.kr/unity/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2752 (2026.7.16.
최종접속)

전자공시시스템(DART), 그랜드코리아레저(주) 사업보고서,

<https://dart.fss.or.kr> (2026.7.16. 최종접속)

국가법령정보센터, <https://www.law.go.kr> (2026.7.16. 최종접속)

Australian Government, “Revive: Australia’s National Cultural Policy”,

<https://www.arts.gov.au/publications/revive-place-every-story-story-every-place> (last visiting
2026.7.16.)

Capobianco & Christiansen, OECD Corporate Governance Working Papers No. 1,

<https://doi.org/10.1787/5kg9xfghhg6-en> (last visiting 2026.7.16.)

CPTPP, Australia, Annex II,

<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/official-documents> (last visiting
2026.7.16.)

CPTPP, Canada, Annex II & Side Letters,

<https://www.international.gc.ca/trade-commerce/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/cptpp-ptpgp/agreement-entente.aspx?lang=eng> (last visiting 2026.7.16.)

CPTPP (full text),

<https://www.mfat.govt.nz/assets/Trade-agreements/CPTPP/Comprehensive-and-Progressive->

Agreement-for-Trans-Pacific-Partnership-CPTPP-English.pdf (last visiting 2026.7.16.)

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement” (Costa Rica Accession),
<https://www.gov.uk/government/publications/conclusion-of-costa-ricas-cptpp-accession-working-group/joint-ministerial-statement-on-costa-ricas-accession-process-to-the-cptpp-6-may-2026>
(last visiting 2026.7.16.)

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement” (10th Commission Meeting),
<https://www.gov.uk/government/publications/cptpp-joint-ministerial-statement-from-the-10th-commission-meeting-26-june-2026> (last visiting 2026.7.16.)

CPTPP Commission, “Joint Ministerial Statement” (Melbourne),
<https://www.dfat.gov.au/trade/agreements/in-force/cptpp/joint-ministerial-statement-occasion-ninth-commission-meeting-cptpp> (last visiting 2026.7.16.)

CRTC, Broadcasting Regulatory Policy CRTC 2026-95,
<https://crtc.gc.ca/eng/archive/2026/2026-95.htm> (last visiting 2026.7.16.)

Morita-Jaeger, UK Trade Policy Observatory, <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/publications> (last visiting 2026.7.16.)

UK Government, “Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)”, <https://www.business.gov.uk/campaigns/CPTPP> (last visiting 2026.7.16.)

UNESCO, “2005 Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions”, <https://www.unesco.org/creativity/en/2005-convention> (last visiting 2026.7.16.)

[국문초록]

한국의 CPTPP 가입 논의와 문화산업의 통상법적 과제:

문화정책 자율성 확보를 위한 유보설계의 규범적 고려요소를 중심으로

권현호

본 연구는 한국의 포괄적·점진적 환태평양경제동반자협정(CPTPP) 가입 논의가 문화산업과 문화정책의 자율성에 미치는 국제통상법적 영향을 분석하고, 문화정책 자율성 확보를 위한 유보설계에서 고려하여야 할 규범적 요소를 도출하는 것을 목적으로 한다. CPTPP는 협정 전반에 적용되는 포괄적 문화예외를 두지 않고 전자상거래, 서비스무역, 투자, 국영기업 및 지식재산권 규율을 중첩적으로 적용한다. 따라서 후발 가입국인 한국은 협정 본문의 재협상보다는 적용제외, 공공정책 예외, 부속서 I·II의 비합치조치, 부속서 IV, 양자 부속서한 및 지식재산권 정지조항 등 법적 기능이 상이한 수단을 적절히 결합하여 정책공간을 확보할 필요가 있다. 이에 본 연구는 구체적인 유보문안을 제시하기보다는 대상 조치와 적용의무의 식별, 적용제외 여부, 실체의무 위반 여부, 각종 유보와 부속서한의 적용범위, 공공정책 예외에 따른 필요성·비례성 심사를 순차적으로 검토하는 분석틀을 제시한다.

분석 결과, 문화정책 자율성은 단일한 예외나 유보에 의하여 확보되는 것이 아니라 서로 다른 방어수단이 상호 보완적으로 작동하는 다층적 법적 구조를 통하여 형성됨을 확인하였다. 특히 CPTPP 제14.2조 제6항은 서비스·투자 분야의 유보를 디지털제품의 비차별, 국경 간 정보이전 및 컴퓨팅설비 위치 의무와 연동시키므로, 문화산업의 유보설계는 전자상거래 장만이 아니라 서비스·투자 규율과의 관계에서 출발하여야 한다. 시청각서비스 분야에서는 국내법상 ‘방송’ 개념에 의존한 유보만으로 OTT, 온라인 스트리밍, 발전가능성 및 플랫폼 기여금 등 장애의 규제수요를 포섭하기 어려우므로 전송기술에 종속되지 않는 미래지향적 유보가 중요하다. 국영기업 분야에서는 매출액 기준이나 국내공급 간주규칙만으로 제17.4조상의 의무를 배제할 수 없으므로 준수체계와 투명성 확보가 선행되어야 하며, 부속서IV는 특정 활동에 대한 보충적 수단으로 활용할 필요가 있다. 지식재산권 분야에서는 정지된 의무를 삭제된 의무와 동일시하지 않고 현행 적용조항, 국내법상 이미 충족된 조항 및 정지종료 시 추가 검토가 필요한 조항으로 구분하는 간극분석이 요구된다.

결국 한국은 가입신청 이전에 문화산업 관련 규제를 전수조사하고 협정-법령 간 대응관계를 체계화한 뒤, 현행조치는 부속서Ⅰ에, 장래의 규제권한은 부속서Ⅱ에 배분하고 필요한 경우 양자 부속서한을 보충적으로 활용하는 단계적 접근을 취할 필요가 있다. 이러한 유보설계는 현행법을 단순히 재현하는 작업이 아니라 디지털 전환 이후의 규제수요까지 고려하여 장래의 정책공간을 배분하는 과정으로 이해되어야 한다. 따라서 한국의 CPTPP 가입전략은 ‘시장개방 대 문화주권’이라는 이분법을 넘어, 한국 문화콘텐츠의 해외시장 접근에 유리한 비차별규범을 활용하는 동시에 기술중립적인 미래유보와 비차별적이고 필요하며 비례적인 국내규제를 결합하는 방향으로 마련되어야 한다.

주제어: CPTPP 가입, 문화산업, 문화정책 자율성, 디지털콘텐츠, 시청각서비스, OTT 규제, 비합치조치, 유보설계, 국영기업, 지식재산권

[Abstract]

Trade Law Challenges for the Cultural Industries in Korea's CPTPP Accession Process:

Normative Considerations for Designing Reservations to Preserve Cultural Policy Autonomy

Hyunho KWON

This article examines the trade-law implications of Korea's possible accession to the Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) for its cultural industries and identifies the normative considerations that should guide reservation design to preserve cultural policy autonomy. Because the CPTPP contains no comprehensive cultural exception and applies overlapping disciplines on electronic commerce, services, investment, state-owned enterprises, and intellectual property, Korea, as a late-acceding party, must secure policy space through a combination of legally distinct mechanisms rather than through renegotiation of the treaty text. These include carve-outs, public-policy exceptions, non-conforming measures under Annexes I and II, Annex IV, bilateral side letters, and the suspension of selected intellectual property provisions. Rather than proposing a definitive reservation text, this article develops a framework for determining how these mechanisms should be coordinated in Korea's accession process.

The central argument is that cultural policy autonomy does not depend on any single exception or reservation, but on a multi-layered legal architecture in which different safeguards perform complementary functions. In particular, Article 14.2.6 links reservations under the services and investment chapters to key electronic-commerce obligations concerning non-discriminatory treatment of digital products, cross-border transfer of information, and location of computing facilities. Cultural reservation design should therefore be approached through the interaction of the electronic-commerce, services, and investment disciplines.

In the audiovisual sector, reservations tied narrowly to the domestic-law concept of "broadcasting"

may fail to cover future regulation of OTT services, online streaming, discoverability requirements, and platform contributions. Korea should therefore preserve future regulatory authority through technologically neutral reservations covering electronically transmitted audiovisual services. In the state-owned enterprise sector, compliance with Article 17.4 should be addressed through internal compliance and transparency mechanisms, while Annex IV should remain a supplementary instrument for specifically identified activities. In intellectual property, suspended obligations should not be treated as deleted, but should be subject to an article-by-article gap analysis in anticipation of possible termination of the suspension.

Before accession, Korea should inventory cultural-industry regulations, construct a treaty-domestic law matrix, allocate existing measures to Annex I and future regulatory authority to Annex II, and use bilateral side letters to address residual gaps. Reservation design should thus be understood not as a reproduction of existing domestic law, but as a prospective allocation of regulatory authority. Korea's accession strategy should ultimately combine the market-access benefits of non-discrimination rules with technologically neutral future reservations and domestic regulation that is non-discriminatory, necessary, and proportionate.

KeyWords: CPTPP Accession, Cultural Industries, Cultural Policy Autonomy, Digital Content, Audiovisual Services, OTT Regulation, Non-Conforming Measures, Reservation Design, State-Owned Enterprises, Intellectual Property Rights