

# 20세기 후반 기술·통상 정책의 변화와 지식재산권:

담론의 형성과 제도화를 중심으로

김정민 | 서울대학교 강사

본 연구에서는 냉전의 형성기에서 시작하여 데탕트, 냉전의 해체 및 글로벌화가 본격화된 1980년대 후반에 이르기까지 기술·통상정책이 변화하는 과정에서 지식재산권 담론이 변화해 가는 과정을 역사적, 이론적으로 고찰하였다.

연구 질문은 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지식재산은 어떤 국제정치·경제적 과정을 거쳐 개인의 권리로 주장되게 되었을까? 둘째, 왜 1980년대 초·중반 이후에 재산권을 강화하려는 담론이 대두되었을까? 셋째, 1980년대 초·중반, 국제통상 체제 내에서 지식재산권을 강화하려는 움직임은 어떤 양상으로 전개되었는가?

본고에서는 특히 담론의 형성과 제도화라는 관점에서 이를 고찰해 보고자 한다. 지식재산이 축적되고 지재권 보호 논리가 대두하는 데 있어 중요한 분기점을 제공한 담론으로 봉쇄(containment), 데탕트(détente), 경제 안보론(discourse on economic security), 국제 경쟁력(international competitiveness) 담론, 지식재산권(intellectual property rights) 담론을 선택하고 각각의 논의가 해당 시기의 정책 결정 과정을 통해 국내법, 국제법 등으로 제도화 되는 과정을 분석했다.

주제어: 지식재산권, 냉전사, 경제 안보론, 국제 경쟁력, 경제-안보 넥서스

## I. 서론

본 연구에서는 냉전의 형성기에서 시작하여 데탕트, 냉전의 해체 및 글로벌화가 본격화된 1980년대 후반에 이르기까지 지식재산권(이하 지재권)의 확보와 보호가 중요한 위치를 차지하게 되어 가는 과정을 역사적, 이론적으로 고찰하였다. 1980년대 이후 특허권, 저작권 등 지재권에 대한 보호가 국제 통상 체제의 새로운 규범으로 자리 잡아 가면서 지재권 보유자의 권리가 국제적으로 보호받게 되었다. 그 이전 시기까지는 특허권을 보유했다 하더라도 높은 로열티를 받기 어려워 특허권이 경제적 이득으로 곧바로 이어지지 않았다. 특허권을 침해 받더라도 약간의 보상만 받을 수 있을 뿐이었다. 그러다가 1980년대 초반을 기점으로 지재권 보유자의 권리가 획기적으로 강화되기 시작했고, 이러한 추세는 미국을 중심으로 전 세계로 확산되어 갔다.

지식재산권의 보호가 국제 통상 체제에서 핵심적인 이슈로 부각되기까지의 역사를 조명한 기존 연구는 크게 지재권 이슈가 대두하게 된 배경을 국가 및 비 국가 행위자들의 동기라는 미시적 차원의 분석을 한 연구들과 지재권 이슈가 국제통상 체제에서 대두되는 배경에 대한 거시·구조적인 고찰을 시도한 연구들로 나누어 볼 수 있다. Deveraux, Lawrence, and Watkins (2006)는 협상에 참여하는 행위자들이 자신의 이익을 극대화한다는 합리성 가정 하에 지재권에 관한 국제적인 규율인 WTO의 지재권 협정이 협상되는 과정을 분석했다. Sell (2003)은 지재권이 국제적인 통상 이슈가 되어가는 과정을 행위자들의 상호작용이 구조를 만들어 가는 과정에 대한 구성주의적 분석을 했다.

그러나 미시적 행위 주체들의 사적 이해관계와 그것을 국내적·국제적인 수준에서 관찰시키기 위해 어떤 노력들이 전개되었는지에 대해 규명하는 것 만으로는 지식재산이라는 아젠다가 왜 1980년대 중반에 이르러서야 타당한 주장으로 국내적·국제적으로 받아들여지게 되었는지를 설명하지 못한다. 지재권의 보호라는 주장은 국가 안보의 확보나 기술·지식의 공공성 등 다른

담론들과 경쟁 관계에 있었기 때문에 지재권의 보호 주장이 갖는 설득력과 지재권 보호의 강도는 국가별 시기별로 커다란 차이가 있었으며(Chang, 2001), 지재권을 보호하고자 하는 개인의 성향(disposition, *habitus*)이 상존하더라도 그러한 담론이 언제나 정당한 것으로 사회적으로 인정되는 것은 아니기 때문이다. 개인의 지향과 실천은 그 시기의 구조적·객관적 조건(objective conditions, *champs*)의 요청과 양립 가능한 경우에만 합리적이고 상식에 맞는 권리로 표출되고 인정받을 수 있기 때문이다(Bourdieu, 1977: 77, 79).

지재권 이슈가 국제통상 체제에서 대두되는 배경에 대한 거시·구조적인 고찰을 시도한 Ryan(1998)의 연구는 제2차 세계대전 이후를 “산업 외교(industrial diplomacy)”의 시대, 1970년대 후반 이후를 “지식 외교(knowledge diplomacy)” 혹은 “지식재산 외교(intellectual property diplomacy)”의 시기로 규정하고(Ryan, 1998: 19), 글로벌 지재권 체제의 변화를 변화하는 국제정치·경제의 맥락에서 고찰했다. 이처럼 지재권 이슈가 대두한 구조적인 요인을 고찰한 연구의 경우에도 논의의 범위를 자유진영 내에서의 동학으로 한정시키고 있다. 그러나 지재권 이슈가 냉전 후반부인 1970년대 말 1980년대 초에 제기되기 시작하고 탈냉전 시기에 이르러 본격적인 글로벌 이슈로 자리 잡게 된 원인을 고찰함에 있어서는 냉전 시기의 국제정치·경제적 담론, 제도, 실행의 전개 과정을 살펴보아야 하며, 특히 자유진영 내부의 통상사뿐 아니라 냉전사의 큰 틀 안에서 동서 무역의 통제와 완화의 동학을 고찰할 필요가 있다.

본 연구에서는 냉전 시기의 주요 담론들과 중미 화해, 베트남 전쟁 등 냉전 시기의 안보적 구조에 영향을 준 주요 사건들을 고찰함으로써 지재권 담론과 제도의 형성을 냉전사의 맥락에 위치시키고자 했다. 연구 질문은 다음 세 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 지재권은 오늘날의 국내법이나 WTO 국제통상체제에서 중요한 권리로써 제도적인 보호를 받고 있지만, 역사적으로 볼 때 지재권이 언제나 개인의 권리로 인식되고 주장될 수 있었던 것은 아니며, 국가에 따라, 시기에 따라 보장의 정도와 범위에 큰 차이가 있었다. 그렇다면 지식재산은 어떤 국제정치·경제적 과정을 거쳐 개인의 권리로 주장되게 되었을까? 둘째, 지식재산권의 개념의 기원은 르네상스 시기로 거슬러 올라가

지만, 1980년대 이전까지는 국내 정책적인 문제로 간주되었을 뿐 국제통상 이슈로 제기되고, 국제적인 규율이 정해진 적은 없었다. 왜 1980년대 초·중반 이후에 국제통상 체제 내에서 지식재산권을 강화하려는 움직임이 나타났을까? 셋째, 1980년대 초·중반, 국제통상 체제 내에서 지식재산권을 강화하려는 움직임은 어떤 양상으로 전개되었는가? 본고에서는 특히 담론의 형성과 제도화라는 관점에서 이를 고찰해 보고자 한다.

## II. 지재권 담론의 형성과 제도화

지재권 문제가 본격적인 국제 통상 이슈로 대두하는 시점은 산업의 경쟁력이 중요한 화두가 되며, 미국의 대외 정책에서 시장중심주의가 강화되고, 국내 정책적으로도 정부의 시장 개입을 줄이고 민간 부문의 자유와 창의, 혁신이 강조되기 시작한 시기였다. 본 연구에서는 이러한 일련의 변화들이 이 시기에 동시에 등장하게 된 것을 외생적인 변화라고 간주하지 않고, 냉전 해체기 안보 담론 변화가 기술·통상 등 분야의 정책 변화로 이어지는 내생적인 과정에 의한 것으로 파악했다. 즉 본 연구에서는 냉전 시기라는 특수한 역사적 상황에서 안보에 관한 담론의 변화는 국내적·국제적으로 기술과 통상 분야의 정책과 제도를 변화시키는 주된 요인이 되었다고 보았다.

냉전 시기라는 특수한 역사적 맥락은 담론의 형성과 그 제도화 과정 전체에 걸쳐 국가 안보에 관한 담론과 제도가 다른 모든 정책 영역에 대해 우선권을 가지며 가능한 정책의 한계를 정하는 지위를 갖도록 했다. 예컨대 안보 정책은 통상과 기술 교류가 가능한 대상 국가의 범위와 거래 품목의 기술적 수준을 정하고, 정부의 허가 절차를 거치는 등 교류의 양상도 결정했다. 안보에 대한 정책이 변하면 경제적·기술적 교류의 양상도 변화했는데, 대표적으로 데탕트 시기에 동서 무역의 절차가 완화되면서 거래의 폭이 크게 증가한 것을 들 수 있다. 1962년의 쿠바 미사일 위기 이후 위협의 균형에 대한 국제적 합의가 모색되고 핵억제(nuclear deterrence)가 이루어질 것이라는 가정

을 기초로 하여 동서 진영 간에 경제, 기술 분야 교류가 시작될 수 있는 조건들이 갖춰졌다. 이처럼 주요한 역사적 시점에서 안보에 대한 담론이 변화하면서 국내적·국제적으로 기술·경제를 포함한 다양한 영역에서 정책의 변화가 연쇄적으로 나타났다.

이처럼 단기에서는 안보 담론이 경제·기술 정책 변화를 가져오는 독립 변수로 작용하지만, 역으로 경제·기술 영역의 담론 변화는 직접적으로 안보 담론의 변화로 이어지지는 않는다. 하지만, 충분한 시간이 흘러 경제·기술적 실행이 누적됨으로써 정치적·경제적 자원 배분이 일어나고 현실에서 국가 간의 힘의 균형이 변화하게 되면 안보에 대한 담론이 변화하는 요인이 될 수 있다. 즉 주요한 역사적 시점들에서 이 같은 실행의 누적이 이제까지 그 사회의 집합의식 속에서 “객관적인 구조”라고 인식되면서 재생산되어 왔던 안보에 대한 사회적 담론이 변화된 안보 환경에 대한 새로운 지각과 이에 따른 새로운 안보 담론의 정립으로 이어질 수 있다(Bourdieu, 1977). 냉전의 시작과 데탕트, 냉전의 종식 등은 모두 안보적 구조가 변화했다고 지각되면서 새로운 담론들이 대두하는 계기가 되었다.

이하에서는 지재권에 관련된 담론, 제도, 실천의 메커니즘이 냉전사의 주요 국면에서 어떻게 전개되었는지 고찰하였다. 지식재산이 축적되고 지재권 보호 논리가 대두하는 데 있어 중요한 분기점을 제공한 담론으로 봉쇄(containment), 데탕트(détente), 경제 안보론(discourse on economic security), 국제 경쟁력(international competitiveness) 담론, 지식재산권(intellectual property rights) 담론을 선택하고 각각의 논의가 해당 시기의 정책 결정 과정을 통해 국내법, 국제법 등으로 제도화되고 이후의 실행으로 이어지는 과정을 분석했다.

## 1. 봉쇄 담론과 기술의 통제

### 1) 지식재산의 축적

동서 냉전 시기의 안보적 환경에 대한 인식은 국방 부문에 국가적 투자가

집중될 수 있는 국내 정치적 여건을 형성함으로써 국가에 의한 대규모 연구 개발 투자가 이루어졌고, 이는 지식재산의 빠른 축적을 가능하게 했다. 냉전 초기의 미국의 중대한 국가 전략을 형성한 봉쇄 담론은 서구의 국제적인 경제적·기술적 교류를 재편성하는 다양한 정책들로 제도화되어 갔다. 소련이라는 팽창주의적 적으로부터의 안보적 위협이 존재하는 상황에서 기술 무역을 포함하는 동서 무역은 철저히 통제되었다. 동서 진영 각각은 정치적 동맹을 강화하고 경제적 상호의존성을 증가시키기 위해, 철의 장벽 양쪽에 각각 다자적 통상 체제와 기술 통제 메커니즘을 마련했다. 정부 주도로 추진된 기술 개발은 무엇보다 안보적 목적에 기반하여 빠른 기술 혁신을 이루었고 특히 서구에서 기술 발달의 속도가 빨랐다.

중국의 “상실”, 소련의 원자폭탄 개발, 한국 전쟁의 발발이라는 1949~1950년에 나타난 일련의 “안보적 충격”은 트루만 행정부 정책 결정자들의 현실 인식을 변화시켰고, 이는 공산권으로부터의 가시적인 안보적 도전에 직면하여 제한된 자원으로 “자유세계”의 제도와 가치들을 보호해야 할 책임이 미국에게 있다는 사고방식으로 이어졌다. 이러한 인식에 기초하여 미국의 “이익, 위협, 대응”을 명시한 국가안전보장회의 보고 제68호(통칭 NSC-68)은 이러한 봉쇄 담론을 집약적으로 보여주며 미국 관료계 전체에 영향을 주었다(Gaddis, 2005: 88).

봉쇄 정책은 미국의 행정부와 의회 차원에서 입안된 다양한 정책으로 체계화되어 갔다. 봉쇄 전략은 삶의 질의 저하 없이 평시 군비 지출을 크게 늘리는 것에 대한 이론적 정당성을 제공했던 케인지언(Keynesian) 경제 담론이 주목받는 계기를 제공했다. 통상 정책 분야에서 NSC-68의 방위선 내 방어(perimeter defense) 개념에 입각하여(Gaddis, 2005: 89), 1951년 초 이래 공산권에 대한 수출 통제 정책이 연구되고 수립되기 시작했다. 이렇게 제도화된 경제 정책들은 경제 활동과 자원 배분에 영향을 주면서 이후 수십 년 동안 점차 냉전 시기의 군비 증강과 동서 무역을 통제하는 통상 패턴으로 자리 잡아 갔다. 동구권에 대한 수출 통제는 자유 세계의 안보에 중요한 영향을 미친다고 여겨졌다(Committee on Interstate and Foreign Commerce, 1951).

수출 통제에 있어서 가장 중요한 국제 기구는 Coordinating Committee for Multilateral Export Controls(CoCom)이었다. 1949년 파리에서 설립되어 1950년 1월부터 활동을 시작한 CoCom은 초기에 미국과 북대서양조약기구(NATO) 7개국 간의 비공식적 기구로, 회원국 간의 수출 통제 정책을 조율하는 기능을 했다. CoCom은 자발적인 기구로, 회원국을 구속하는 조약 없이 세워진 것이었다. CoCom의 주요 활동은 자세한 수출 통제 품목 리스트를 협상하고, 수출 통제 예외 품목으로 제안된 것을 개별적으로 검토하는 일이었다(Office of National Security and International Affairs, 1977). CoCom의 회원국들은 주요한 전략적 가치를 갖는 모든 상품의 수출을 통제했다.

1950년 후반에서 1951년에 이르는 기간 동안 동서 교역을 불법화하고 통제하는 시스템이 확립되었다. 이는 봉쇄 담론이 통상 분야에서 제도화되는 과정으로 볼 수 있고, 이는 교역 패턴의 변화로 이어졌다. 기술 교역의 효과적인 통제는 서구의 안보를 위해 특히 중요하다고 여겨졌다. 당시 공산권으로 수출되는 주된 품목들이 서구 국가들을 기준으로는 전략적 중요도가 낮은 기술로 분류되는 비교적 단순한 기술들이었지만(Committee on Interstate and Foreign Commerce, 1951), 장기적으로는 이러한 기술도 공산권의 군사력 강화로 이어질 수 있었다.

이후 수십 년 동안 철의 장막의 양쪽에서는 정부에 의해 기초과학 및 응용과학 연구에 대한 지원이 크게 증가했다(Oreskes and Krige, 2014). 하지만 이미 1950년이 되면 미국의 기술의 선도적 입지가 특히 컴퓨터 분야에서 두드러지게 나타나기 시작했고, 1960년대 중반이 되면 미국은 동서 진영을 망라하는 국제 컴퓨터계에서 압도적인 지위를 갖게 되었다. 기술, 특히 컴퓨터 기술은 “냉전 체제하 외교 정책에 핵심적인 역할을 하는 군사 기술의 광범위한 체계를 통제”하기 시작했다(Edwards, 1996). 첨단 기술은 미국의 힘과 우월성의 상징으로서 많은 선진국과 개도국에게 미국 체제를 도입하고자 하는 강력한 인센티브를 제공했다.

## 2) 지재권의 제도와 실행

냉전 초기에는 지재권을 개인의 권리로 보장해 주기보다는 안보적 고려에 의해 기밀사항으로 관리하거나 강력한 반 독점법의 시행으로 인해 지재권자의 권리가 상대적으로 약한 보호를 받았다. 이는 반도체 등 첨단기술 산업이 미국 내에서, 그리고 국제적으로 성장하는 하나의 조건을 형성했다.

안보 목적만을 생각한다면 모든 기술과 기술적 노하우가 비밀로 관리되어야 할 것이다. 예컨대 2차 대전 중에 미국 정부는 관행적으로 개인의 발명을 비밀로 했다. 특히 제도의 원칙과 전면 배치되는 이러한 관행은 종전 직후에 “평시의 관점에서 검토”되지 않은 채 행해진다는 비판을 받아 1950년 미 의회에 의해 검토되었다. 하지만 곧이어 한국전쟁이 발발하면서, 의회는 1951년에 발명 비밀법(Invention Secrecy Act of 1951)을 통과시켜 비밀령(secretary order)이 준 영구적으로 내려질 수 있게 되었다. 이후 1979년까지 미국 정부 기관, 특히 특허에 관한 군사자문위원회(Armed Services Patent Advisory Board: ASPAB)는 미국 특허·상표국(Patent and Trademark Office)에 신청된 특허신청 건 중에서 특허 내용이 공개될 경우 “국가안보에 치명적인” 영향을 줄 것으로 판단되는 건에 대해 비밀령을 내릴 수 있었다. 이러한 시스템 하에서 개인이 자신의 발명에 대한 소유권을 보호받기 위해 특허 신청을 할 경우, 정부가 그 아이디어를 “압수”할 가능성이 존재했다(Committee on Government Operations, 1980).

지재권 제도 자체는 발명가가 기술을 개발할 유인을 제공하고 발명가의 이익을 증시하기 위한 것이지만(Office of Technology Assessment, 1986: 3, 21-22), 오랫동안 미국 내에서 지재권은 강력한 권리가 아니었다. 19세기 동안 미국은 기술의 순 수입국으로, 영국 등 외국의 지재권에 대한 미국 내 보호 수준을 낮게 유지했다. 그러다가 19세기 후반 이후 에디슨의 전구 발명 등 미국 기업의 기술 혁신이 이루어지면서 에디슨 회사(Edison Company) 등 미국 기업들이 1883년 산업재산권의 보호에 관한 파리협약(Paris Convention for the Protection of Industrial Property) 체결 시 협상 과정에서 강력한 지재권 보호를 해야 한다고 주장하기도 했다. 하지만 1890년 셔먼 독점금지법이 제정되면서 반독점우위의 시대가 열렸고, 이후 약 75년간 특허



권은 혁신의 유인으로서 장려되기보다는 독점권의 하나로서 인식되어 억제되었다(Sell, 2003: 64-65).

강력한 반독점법의 시행은 미국에서 지재권이 강력하게 보호되지 못하는 또 하나의 원인이 되었다. 반도체 산업의 초기 발전 양상에 있어서 커다란 영향을 준 사건이 AT&T(American Telephone and Telegraph Company) 반독점 소송(antitrust suit)이었다. 1947년 트랜지스터가 발명된 직후인 1949년에 미국 법무부는 트랜지스터를 발명하여 상업화를 시도한 AT&T에 대해 반독점 소송을 제기했다. AT&T는 트랜지스터 시장에서 자신의 지배적인 지위가 강조되는 것이 불리한 입장이 되었고, 이에 따라 트랜지스터 부품 가격을 높이거나 관련 특허권에 대한 라이선스를 높게 책정하는 것을 피했다. 뿐만 아니라 1952년에는 트랜지스터 기술을 공개했다. 소송은 1956년에 법원명령(consent decree)이 내려지면서 마무리 되었는데, 이는 반도체 기술의 국내, 국제적 확산을 초래하면서 전자산업의 지재권 발달에 엄청난 영향을 주었다(Mowery, 1994: 216-217).

동 법원명령의 특허권 조항에 의해 AT&T는 일시에 8,600건의 특허를 무료로 공개하게 되었다. 뿐만 아니라 라이선스 비를 높이 책정할 수 없게 되었다. 또한 AT&T는 자사의 특허에 대한 로열티를 “적절하고 비차별적인” 수준에서 책정해야만 했다(Lewis, 1956: 1). 미국 반 독점법 역사의 한 획을 그은 AT&T에 대한 반 독점법 민사소송은 안보를 위해 지식재산권에 대한 개인의 권리를 제한했던 1950년대의 상황을 보여주는 대표적인 사건이라고 할 수 있다. 당시 정부 측의 한 변호인은 법원명령에 의해 AT&T의 로열티가 내려가고 트랜지스터 산업의 경쟁이 증가함에 따라 국방부가 구입하는 일부 무기의 가격이 크게 줄어든 것으로 예상했다(Lewis, 1956: 16).

## 2. 데탕트 시기 지식재산의 재조명

### 1) 안보 인식의 변화와 시장주의의 대두

1960년 초가 되던 데탕트 담론이 봉쇄 담론을 대신하여 떠오르기 시작했다

다. 데탕트 담론이 제기되었던 배경에는 몇 가지 국제 정치적 배경이 있었다.

첫째는 핵무기 경쟁의 딜레마였다. 핵무기의 가공할 위력과 그 개발과 유지에 드는 엄청난 비용에도 불구하고 핵무기는 실전에서 “사용될 수도 없고, 사용할 것이라는 위협의 수단으로도 이용되기 어려웠다”(Kissinger, 2014: 334). 1962년 쿠바 미사일 위기는 미국과 소련 모두 충분한 반격(second-strike) 능력을 가지고 있으며 핵전쟁의 리스크가 수인 불가능할 정도로 높다는 것을 인식하고 상호 자제를 통한 위협의 균형을 달성할 필요가 있다는 이해에 도달하는 계기가 되었다.

둘째는 중소 분쟁의 격화였다. 1969년 초 전바오 섬(Zhenbao Island)에서의 군사 충돌과 수개월 후 소련이 중국의 핵시설을 공격하겠다고 위협을 함으로써 중소 분쟁은 최고조에 달했다(Friedberg, 1983; Kim, 2014; Kuisong, 2000; Washington Evening Star, 1969). 이후 미중 화해가 급진전되면서 강대국 간 협상에 의한 긴장 완화를 통해 미소 간의 양극 체제는 미-중-소의 삼극체제로 변해 갔다(Kim, 2014). 중소 분쟁은 강력하고 단합된 공산주의권에 대한 이미지를 약화시키고, 공산주의권이 “생각보다 덜 위협적”이라는 인식으로 이어졌다(Williams, 1985: 431).

셋째는 베트남 전쟁의 전개 상황이었다. 베트남 전쟁은 첨단기술로 치뤄진 전쟁으로, 주요 전투에서 첨단 통신·컴퓨터 장비를 이용하여 원격 통제된 작전과 시뮬레이션에 기반한 전략이 활용되었다(Edwards, 1996: 3-6). 하지만 최첨단 기술을 활용하고 천문학적 비용이 투입되었음에도 불구하고 기술 수준이 훨씬 떨어지는 적에게 치명적인 타격을 입히지 못함으로써 국내외적 비판을 받게 되었다.

이러한 일련의 사건들은 국가 간의 전략적 상황, 군비경쟁 및 기술 개발의 방향성 등에 대한 정책 결정자들의 인식과 담론을 변화시켰다. 쿠바 미사일 위기 이후 케네디 대통령은 기존의 냉전적 정책들 외에 군비 축소 정책을 추진함으로써 소련에 대해서도 경쟁과 협력의 요소를 혼합하는 정책을 폈다. 베트남 전쟁이 끝나가고 중소 분쟁이 격화되는 가운데 데탕트가 가속화되면서, 미국 국내 정치적으로 반공주의가 약화되었다. 워싱턴 정계에서는 미국 대외정책의 탈군사화와 군사 부문에 투입되던 자원을 보다 생산적인 부문에

투입해야 한다는 의견이 힘을 얻고 있었다(Williams, 1985: 431).

이러한 분위기 속에서 닉슨 대통령과 키신저는 1947년부터 1968년 사이에 유지되었던 봉쇄 담론에서 벗어나 강대국 데탕트라는 아이디어에 대한 새로운 국내외적 컨센서스를 확립하려는 노력을 주도했다(Williams, 1985: 431). 냉전 외교의 새로운 프레임워크가 된 데탕트 담론은 상호확증파괴(mutually assured destruction: MAD) 원칙에 기초한 미소 강대국 간의 일련의 협상 결과 달성된 위협의 균형으로 대변되는 글로벌 안보 환경에 대한 새로운 인식에 의해 가능해진 것이었다. 이렇게 해서 얻어진 새로운 균형상황에서는 동서 진영 간 보다 폭넓은 교류, 특히 경제, 기술 분야의 교류가 시도되고, 또한 그러한 교류가 군사적 충돌 위험을 낮출 것이라는 새로운 국제 질서에 대한 인식을 가능하게 했다(Kissinger, 2014: 333-335).

데탕트 담론은 공산권 경제에 대한 이미지 변화를 수반했다. 봉쇄 담론에서 강조되었던 공산권의 이미지가 서구의 가치와 삶의 양식을 위협하는 절대적인 적의 이미지였다면, 이제는 서구의 상품과 기술에 대한 상당한 수요를 가진 “새로운 시장”이라는 측면이 강조되기 시작했다. 이 시기부터 미국의 정책 및 법률 문서에서 공산주의 경제권을 “비시장 경제(non-market economies: NMEs)”라고 지칭하기 시작했다. 1973년에 통과된 미 의회 공동결의문은 이러한 비시장 경제 국가들과의 상업적·비상업적 관계를 늘려가는 것에 대한 의회의 지지를 확인하는 것이었다(Committee on Commerce, 1973).

데탕트 시기의 동서 관계에서 기술·경제 분야에서 생겨나는 새로운 채널과 관행이 어떤 성격을 갖고 어떤 역할을 해야 하는지에 대해서는 의견이 분분했다. 첫째, 냉전 초기부터 지속되어 온 기술 통제론(denial approach) (Huntington, Holzman, Portes, Kiser, Mountain, and Klitgaard, 1978: 69)의 관성이 존재했다. 즉, 서구의 기술이 소련 등의 군사력에 기여를 해서는 안 되기 때문에 기술, 특히 첨단 기술의 동구권으로의 누출을 철저히 통제해야 한다는 것이다. 1950년대 초 이래 운영되어 온 수출입금지(trade embargo)와 CoCom에 의한 기술 통제가 이 시기에 내용적으로 상당히 완화되었지만, 여전히 동서 교류의 전체적인 틀을 규정하는 제도로서 존재했다.

이 시각에 의하면 서구의 자본재 수출, 기술 및 노하우 이전, 서구 시장에

의 접근(최혜국 지위 부여) 등에 대한 대가로 소련의 국내 제도, 예컨대 이주 제도 등에 대한 변화를 촉구하는 식으로 경제 외교를 추구해야 한다. 미국 의회가 통과시킨 Jackson-Vanik Amendment to the 1974 Trade Bill은 대표적인 경제 외교의 성공사례로 꼽혔다. 동 수정안은 소련이 자국 내 유대인 이주를 금지한 조치에 대해 거주 이전의 자유가 없는 나라에게는 미국 시장에서 최혜국 대우(most-favored-nation: MFN treatment)를 부여할 수 없다는 내용으로, 이 법안의 통과로 미소 간에 진행 중이던 통상 협상이 결렬되었지만, 결국 유대인 이주를 허용하는 방향으로 소련의 정책 변화를 이끌어 냈다. 1973년 소련은 미국 정부 차관과 최혜국 대우 부여에 대한 기대에 기초해서 35,000명의 유대인에게 소련을 떠나는 것을 허가한 것이었다 (Huntington et al., 1978: 72).

둘째, 동서 경제 관계에서 순수하게 경제적 논리에 의한 거래 관행과 제도를 정착시켜야 한다는 자유방임론(laissez-faire)이 대두되었다. 정치와 분리되는 경제 영역의 자율성을 증대해야 한다는 목소리는 데탕트 시기 이후 강화되고 제도화되어 갔다. 이러한 주장은 경제적 관계가 긴밀해짐에 따라 상호 의존도가 높아지면 동서 진영 간 군사적 갈등의 가능성도 줄어들 것이라는 자유주의적인 이론과 맥을 같이 했다. 동서 무역이 증대됨에 따라 민간 교역 채널을 통해 인적, 문화적 접촉이 증가하고, 이러한 기회들이 서구의 사고방식과 가치, 제도를 동구권이 학습하는 기회가 됨으로써 동구권에 변화를 가져오고 있다는 주장도 제기되었다.

1970년대 중반 이후 기술, 특히 첨단 기술의 이중성으로 인해 기술의 수출이 소련 등의 안보·경제적 역량을 강화하게 되어 장기적으로 서구의 안보에 위협 요인이 될 수 있다는 경제 안보론(economic security discourse)이 다시 등장했다. 이러한 시각은 1976년의 Bucy 보고서에서 처음 제기되어 미국 정책결정자들 사이에 커다란 파장을 가져왔고, 미국의 기술 이전 제도를 총체적으로 재정비하는 계기가 되었다. 1977년 미국 대통령 훈령 제18호는 미국의 경제·기술적 우위를 이용하여 동서 협력과 소련 팽창주의 저지라는 외교적 목표를 달성해야 한다는 원칙을 천명했다.

이러한 시각들은 관료제 내부에서의 관성, 이해집단의 정치적 로비, 동맹

관계에서의 상충되는 이해관계 등으로 인해 시기와 사안에 따라 논의되고 조정되어 갔다. 이러한 논의의 결과 미국의 경제·기술적 우위가 갖는 안보·경제적 가치가 재인식됨에 따라 이러한 우위를 지속적으로 유지시켜야 한다는 인식으로 이어졌다. 다른 한편으로는 냉전의 시대가 저물어 감에 따라 정부가 주도적으로 추진해 왔던 안보라는 정책 목표에 경제를 종속시키기보다는 경제 영역의 독립성을 추구해야 한다는 이데올로기가 점차 영향력을 넓혀 갔다(Huntington et al., 1978: 71-74).

## 2) 외교적 자원으로서의 기술 교류

데탕트는 동서 간의 다양한 통상·투자 관계가 점진적으로 생겨나는 형태로 제도화되어 갔다. 경제적 교류, 특히 기술 교역은 데탕트 외교에서 중요한 역할을 했다. 이 시기의 기술 교류는 실질적으로 서구의 기술이 동구로 수출되는 것이었다. 공산권 국가들은 서구의 기술에 대해 그것이 직접적인 기술 이전의 형태이든, 자본재에 체화된 형태이든 높은 수요를 보였다. 이 시기에 동구권 경제들은 서구의 앞선 자본과 기술을 도입하여 생산성을 증진하는 발전전략을 채택했다. 또한 서구의 제품들, 특히 농산물과 소비재는 동구권 국가들의 연간 계획목표치의 부족분을 보충하기 위해 수입되었다(Office of Technology Assessment, 1979: 42).

서구는 동구를 국제 통상 질서에 편입시키고 “평화의 구조”를 구축한다는 데탕트 외교의 목적을 위해 기술 통제를 완화할 용의가 있었다(Gaddis, 2005: 282-287). 공산주의 국가들로부터 정치적 양보를 얻어내기 위한 방편으로 기술이전을 사용하려는 시도도 있었다(Office of Management and Budget, 1977: 1-2). 그 결과 데탕트의 시작과 더불어 동서 무역의 장벽은 점차 줄어들기 시작했고(Office of Technology Assessment, 1979: 41), 동서 무역이 지속적으로 증가했다.

데탕트 시기의 동서 교역에는 외교적 이유 외에 경제적 이유도 있었다. 서구의 기업들에게 동구권은 상품과 기술을 수출할 수 있는 새롭고 팽창하는 시장을 제공했다. 서구가 수요하는 동구의 제품보다 동구로 수출되는 서구의 제품이 훨씬 많았기 때문에 서구의 대 동구권 무역은 지속적으로 흑자였다.

1970년대 중반까지는 동서 무역의 법적·제도적 기초가 불완전했고, 교역량의 연간 편차도 심했다. 동서 무역의 전반적인 증가로 인해 국내법 및 국제협약을 통한 보다 공식적인 제도화가 필요해지게 되었다. 이에 미국의 1974년 통상법은 미국과 비시장 경제들 간의 통상 조약의 체결을 허용했다(East-West Foreign Trade Board, 1975: 5).

데탕트는 또한 미국과 비 시장 경제 국가들 간의 상업적·기술적 “협력”이 급증하는 계기가 되었다. 컴퓨터 분야에 있어서도 서구의 모델들이 COMECON 국가들에 의해 대량으로 차용되기 시작했다(Goodman, 1979: 555-556). CoCom(Coordinating Committee for Multilateral Export Controls) 메커니즘에 의해 서구의 기술의 공산권 수출이 통제되고는 있었지만 널리 상용화된 기술의 경우 공산권 국가들의 접근을 차단하기가 기술적으로 어려웠고, 정치적으로도 데탕트의 분위기상 수출 통제를 강화하자고 주장하기 어려웠다.

### 3. 경제 안보론의 대두

1970년대 말이 되면 동서 무역에 대한 안보적 우려가 다시 대두되기 시작했다. 동서무역, 특히 기술의 수출이 안보 위협을 증대시킨다는 주장이 제기되었다. 10년 이상 공식적, 비공식적 기술이전이 일어났고 그 대부분이 공산권의 적극적인 요청에 의한 것이었다. 그 결과 소련에 대한 미국의 기술적 선도 격차가 줄어들고, 소련의 군사력이 증강됨에 따라 장기적으로 국제적인 힘의 재배분으로 이어질 수 있다는 우려가 나타났다.

텍사스 인스트루먼트 사(Texas Instruments Inc.: TI)의 사장이자 국방과학위원회태스크포스(Defense Science Board Task Force) 의장인 J. Fred Bucy는 미국 상원에서 공산권으로의 기술 수출이 갖는 안보적 위험성을 지적했다. 1976년 2월, 국방과학위원회의 미국 기술 수출 태스크포스는 “An Analysis of Export Control of U.S. Technology — a Department of Defense Perspective”(일명 Bucy 보고서)를 발표했다(Office of the Director of

Defense Research and Engineering, 1976).

Bucy 보고서는 위원회가 미국의 첨단기술 산업의 대표적인 네 가지 분야에 있어서 실시한 기술 이전에 관한 실태 조사와 제언, 그리고 시민들의 의견과 국무부, 상무부 관계자의 논평을 포함하고 있다. Bucy 보고서는 선진 공산권 국가들과 비공산권 국가 중에서 “그들의 기술 수출에 대한 통제를 거의 하지 않는 국가들”이 서구로부터 “디자인과 제조 노하우(design and manufacturing know-how)”를 얻는 데 주력하고 있으며, 이는 미국의 국가 안보에 엄청난 영향을 줄 수 있다고 강조했다(Office of the Director of Defense Research and Engineering, 1976: 1-2).

이와 함께 1977년 6월 25일에는 Jackson 상원의원이 대통령에게 쓴 편지에서 미국의 현 관행이 공산주의 국가들로 하여금 “동서 간의 군사 균형에 중요한 함의를 갖는 기술을 습득하는 것을 가능하게 했다”고 주장했다. 이후 미국 기술의 해외이전에 대해 정부와 산업계가 주목하게 되었다(Bucy, 1977: 25).

1977년 대통령훈령 제 18호는 미국의 경제·기술 분야의 우월성을 외교 안보 분야의 목표를 달성하는 데 활용해야 한다는 주장을 집약하고 있다. 동서 진영 간 교류 협력과 소련 팽창주의의 저지라는 미국 대외 정책의 목표를 달성하는 데 있어서 미국 시장과 기술에의 접근권을 활용해야 한다는 것이다(Huntington et al., 1978: 64).

1979년 수출관리법(Export Administration Act)에 의하면 대통령은 미국의 국가 안보를 보호하거나 미국 외교 정책을 추진하려는 목적을 위해 상품과 기술의 수출을 제한하고 통제할 수 있다. 동 권한에 의해 미국 대통령은 소련의 아프간 침공과 폴란드의 군사정부 수립에 대한 소련의 지원 이후, 1981년 12월 30일과 1982년 6월 22일에 걸쳐 소련으로 수출되는 미국 기업과 이들의 해외 지부의 석유 및 천연가스 수송, 정제 및 관련 기기와 기술에 대해 수출 제한을 부과하고, 소련으로 수출하기 위한 모든 수출 면허 신청을 정지시켰다(House of Representatives, 1982: 1-2). 상무부에 의하면 이러한 수출 제한으로 인해 8억 5천만 달러에 달하는 미국 기업의 수출 계약 건이 무효가 되고 미국 내에서 약 2만 5천 개의 일자리가 사라질 것으로 추산했

다. 계약의 취소로 인해 미국 기업의 유럽 지부가 입을 손해도 12억 달러에 달할 것으로 보였다. 1982년 미국 하원 보고서는 이렇게 통상을 외교 정책의 무기로 사용하고 이미 체결된 계약까지 무효화하는 것이 가능한 당시의 무역 법 하에서는 외국 기업들이 미국 기업과 거래를 하거나 계약을 하는 것 자체를 꺼리게 될 것이라는 주장을 제기했다(House of Representatives, 1982: 5). 이를 통해 1980년대에 이르면 안보 논리에 의해 경제 정책이 좌우되는 관행이 국내적으로뿐 아니라 국제적으로도 비판을 받기 시작하였음을 알 수 있다.

기술안보론은 봉쇄 담론과 차이가 있었는데, 즉 기술이전이 가져오는 안보상의 위험에 문제제기를 하면서도, 공산권/비공산권의 이분법이 아니라 기술 이전에 관한 제도를 전면적으로 재검토하여, 모든 교역 상대국에 대해 개별적인 검토를 해야 한다고 주장했다. 이는 안보의 정의가 변화했음을 시사하며, 또한 일본을 비롯한 동아시아 신흥공업국의 약진을 염두에 둔 것이었다. 이는 점차 국제 통상 체제에서 기술이전을 전략적으로 사용해야 한다는 논리로 이어졌다.

#### 4. 기술 추격과 국제 경쟁력 담론

1970년대 후반, 특히 1979년을 계기로 미국 내에서의 담론은 경제 이슈로 초점이 모아졌다. 1979년 소련의 아프간 침공으로 미소 데탕트가 일단락 되고 냉전이 새로운 국면으로 접어들었지만, 이는 전반적인 위기감으로 이어지는 않았다. 미국은 소련이라는 특정 나라에 대한 무역 통제를 강화하고 군사비 및 군사 부문의 연구개발을 증가시켰지만, 1950년 한국전쟁 발발 직후 NSC-68이 승인되던 상황과 같은 전 정책 영역에 걸친 포괄적인 대응은 나타나지 않았다. 여기에는 1979년 1월 1일에 이루어진 미·중 국교 정상화로 미국 중심의 준 연합전선(American-directed quasi-united front)이 형성되었다는 인식과, 미국의 기술, 군사력의 대소 우위에 대한 확신 등이 작용한 것으로 보인다.



위기감은 오히려 경제·기술 영역에서 나타나고 있었다. 2차 대전 이후 미국이 소련과의 군사, 우주 분야의 기술경쟁을 통해 발전·유지시켜 온 기술 선발자의 지위는 1, 2차 오일쇼크를 거치면서 점차 서독, 일본 및 동아시아 신흥공업국들과의 경쟁에 직면하게 되었다. 전후에 자유세계 내에 상호 의존적인 국제경제 구조를 만들어 미국 등 선진국 경제의 지속적 발전에 우호적인 환경을 만들고자 했던 미국의 주도로 상품, 자본 및 기술의 국제적 이동이 활발해졌고, 저개발국으로의 자본·기술 이전이 지속되었다(Park, 2001: 60). 그 성과가 이들 지역 기업의 경쟁력 향상을 초래함에 따라, 이들이 시장에서 미국과 경쟁하게 되었다(Mowery, 1994: 110). 1970년대 중·후반에는 일본 기업들이 첨단기술의 상용화에 성공함으로써 미국의 시장 점유율을 가파르게 잠식해 갔고, 1980년대부터는 한국 등 동아시아 신흥공업국들의 추격이 이어졌다(송중국·이명진, 1994: 4). 이에 따라 첨단 기술 분야에서 미국이 가졌던 선도적 지위가 흔들리게 되었다.

미국의 압도적인 기술적 우위의 상실은 특히 첨단산업의 하나인 반도체 산업에서 두드러지게 나타났다. 반도체 산업은 물리, 화학, 재료공학 등 다양한 과학 분야를 포괄하는 연구개발을 필요로 하며, 미국의 국가안보 이익에 중요할 뿐 아니라 컴퓨터, 통신, 소비자 가전 등 반도체를 기반으로 하는 제품들은 1988년을 기준으로 5천억 달러 정도의 시장가치를 가졌을 정도로, 상업적 이익을 위해서도 중요한 분야였다(Correa, 1989: 1). 미국 경제에서 차지하는 첨단 기술의 비중은 크게 증가하여, 1980년대 미국의 생산성 증진과 산업 성장을 주도하고 있었다. 수천 개의 소프트웨어 기업들이 생겨나고 컴퓨터의 수출이 급증하면서 고용 창출 속도도 사상 최고치를 경신하고 있었다(President's Export Council, 1985: 3).

이렇게 중요한 반도체 등 첨단기술 분야에서까지 일본 등의 맹추격이 일어나고 있었다. 1975년에 세계 반도체 시장에서 미국의 점유율은 100%였으나, 1984년이 되면 이것이 60%로 내려가고 일본이 30%를 차지했다. 1985년 미국과 일본이 각 45%로 세계 반도체 생산량의 90%를 양분하는 구도였다가, 1988년이 되면 미국의 점유율이 42%가 되고 일본이 앞서 나가게 되었다(Correa, 1989: 2, 5). 특히 DRAM 시장에서는 미국의 시장 점유율이

1978년 70%이다가 1986년에는 20%가 되었다. 같은 기간 동안 일본은 30% 이하에서 75%로 뛰어올랐다(Irwin, 1994: 18). 1975년에서 1982년 사이의 기간 동안 반도체 분야 세계 특허 점유율을 보아도 미국의 점유율은 43%에서 27%로 하락했다(Correa, 1989: 6).

1970년대 후반에 이르러 가시화된 이러한 상황은 미국 내 경제·사회 전반에 충격을 주었다. 일본이 1970년대 후반부터 가전 제품과 첨단기술 분야에서 미국의 직접적이고 매서운 경쟁자로 등장하면서 1980년 미 대선에서 시장주의가 의제를 주도하게 되었다. 일본이 자국 시장은 열지 않은 채 공격적으로 값싼 물건을 팔아 시장질서를 교란하고 있다는 식의 일본 때리기(Japan-bashing) 논의 및 일본주식회사론(Japan Inc. discourse)가 제기되었다(Cumings, 1983: 5).

다시 위대해질 미국을 모토로 내세워 집권한 레이건 대통령은 1983년 6월에 기업, 노동자, 정부, 학계 인사 30명으로 구성된 산업 경쟁력에 관한 대통령 위원회(President's Commission on Industrial Competitiveness)를 설립하여 민간 부문의 경쟁력을 향상시킬 방안을 조사하도록 했다(United States Senate, 1985: 4). 1985년 1월에 발표된 영 위원회 보고서(Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness)는 미국 경제의 국제 경쟁력(international competitiveness)<sup>1</sup>을 높이는 것이 미국의 삶의 질 향상뿐 아니라 자유진영의 리더로서의 미국의 지위, 나아가 미국의 국가 안보의 전제 조건이 된다고 밝혔다(United States Senate, 1985: 6).

특히 동 보고서는 개방적이고 공정한 통상 환경을 만드는 것이 미국 경제의 성장을 위해 중요하다고 지적했다. 이를 위해 외국과의 경쟁의 피해로부터 국내 산업을 보호할 수 있도록 미국 무역법이 강화되어야 하고, 새로운 글로벌 시장의 상황에 맞게 반 독점법이 개정되어야 하며, 수출정책에서 경쟁력에 대한 고려를 강화해야 하며, 새로운 통상 분야의 이슈들을 포함하는 다자무역 협상 라운드를 준비해야 한다고 주장했다(United States Senate,

---

1. 국가 경쟁력(competitiveness for a nation)은 국가가 자유롭고 공정한 시장 조건 하에서 국제 시장의 기준에 맞는 재화와 용역을 생산하면서도 동시에 얼마만큼 자국 시민의 실질 소득을 유지·확장할 수 있는지의 정도라고 정의되었다(United States Senate, 1985: 4).

1985: 16, 17).

영 위원회의 위원장이자 휴렛 팩커드 사(Hewlett Packard) 사장인 John A. Young은 상원 청문회에서 “(우리 위원회의 주장이 설득력을 얻기 위해) 우리에게 필요한 것은 또 한번의 스푸트닉(Sputnik) 발사일 것이다. 단지, 이번에는 일본인들이 토요타(Toyota) 자동차를 우주로 발사해 주면 좋을 것 같다.”는 농담을 던졌다. 그는 “오늘날 미국이 직면한 경쟁력의 도전은 25년 전 스푸트닉이 우리에게 준 위협만큼이나 심각한 결과를 초래하고 있다는 점을 강조”하기 위한 것이었다(United States Senate, 1985: 28). 일본과 동아시아 신흥공업국들의 대두는 러시아의 스푸트닉 발사만큼 가시적이지는 않지만 보이지 않는 위협이 되고 있다는 것이었다.

영 위원회 보고서는 부제인 “글로벌 경쟁: 새로운 현실(Global Competition: The New Reality)”가 말해주듯이 국제 정치 경제 환경의 새로운 현실을 시장주의의 관점에서 재정의한 것으로 볼 수 있다. 영 보고서는 레이건 정부 제2기의 거시경제 정책 운용 기조에 영향을 미쳤을 뿐 아니라(왕윤중·나수엽, 1997: 17) 대외적인 통상 정책이 미국의 국제 경쟁력을 강화하는 방향으로 정비되는 데 기여했다. 이후 국제 통상 체제 내에서 지재권 보호를 강화하기 위한 개혁이 이루어져야 한다는 논의들이 이루어졌다.

## 5. 지재권 담론의 대두와 제도화

이와 같이 변화된 경쟁에 대한 인식에 기초한 국제 경쟁력 담론이 대두되는 과정에서 미국의 경쟁력 회복을 위해 핵심적인 권리로서 지재권이 국내외적으로 강력히 보호되어야 한다는 논의가 제기되었다. 지재권의 광범위한 보장은 새로운 기술과 프로세스의 개발을 도움으로써 생산비를 낮추기 때문에 지재권의 범위를 적절히 규정하고 지재권자가 이들의 권리를 확보할 수 있는 메커니즘을 제공함으로써 미국 기업들의 투자와 혁신에 대해 최적의 수익률을 제공할 수 있다고 보았다(Memorandum for the Economic Policy Council, 1985).

과학 기술 분야에 있어 미국의 리더십의 하락과 관련해서는, 그 어느 국가들보다 연구 환경에 있어서 창의성을 증진하고 아이디어의 자유로운 교환을 장려하는 미국의 연구 환경이 국제 경쟁에서 미국에게 불리하게 작용한다는 주장들이 제기되었다. 일본 등 미국의 경쟁자들은 과학 기술 데이터 공개를 통제하고 있어서 이러한 비대칭성이 해결되어야 한다는 것이다. 이러한 인식은 한편으로는 미국의 기술이전 관행 및 지재권 제도의 재정비를 해야 하며, 국방부가 산업의 경쟁력을 지원하고 군사부문에서 민간 부문으로의 이전(spillover)을 촉진하기 위한 정책들로 이어지는 한편 일본 등의 정보 및 시장 개방이 확대되어야 한다는 논리로 이어졌다.

이에 지재권 강화와 시장 개방은 레이건 정부의 과학기술 정책 및 대외 정책의 중요한 축이 되었다. 지재권을 국내외적으로 강화하기 위해 미국이 취한 대응책은 세 방향으로 분류될 수 있다.

첫째는, 기업 간의 특허 분쟁을 통해 개별적으로 지재권을 보장하는 것이었다. 1980년대 들어 미국과 일본 등 동아시아 국가들 사이에 특허권 분쟁이 급증하였는데, 특히 반도체 기술은 “1980년대 특허권 마찰의 중심”이었다. 1970년대 후반 이래 미국은 반도체의 레이아웃 디자인 등 지재권을 보호하기 위한 노력을 시작했고, 그 과정에서 일본, 그리고 나중에는 동아시아 NICs와 특허권 분쟁을 하게 되었다. Warshofsky는 반도체 전쟁이 21세기의 지정학적, 경제학적 리더십을 결정할 산업 및 기술의 국제적 우위를 차지하기 위한 싸움”이라고 평가했다(Warshofsky, 1989: 16). 이 시기에 급증한 기업 간 특허 분쟁과 그 결과 1970년대 후반 이후 일본, 한국 등 개도국이 미국 등에 지급하는 로열티가 크게 증가했다.

둘째, 미국 국내법의 제·개정을 통해 지재권 보장을 강화하고 민간 부문의 혁신을 유도하는 법규들이 마련되었다. 미국에서의 지재권 보호는 19세기 이래 1982년 정도까지는 비교적 느슨했지만 이후 지재권에 대한 국내 제도를 매우 짧은 시간 내에 변화시켰다(Sell, 2003: 12-13).

1980년대 초까지 미국에서는 반 독점법의 철저한 적용과 특허의 범위와 정당성을 제약하는 판결이 이어졌던 반 특허(anti-patent)의 시대가 이어졌다고 볼 수 있다. 이 시기에는 특허 등 지재권 보호의 경제적 가치가 비교적

낮게 평가되었다. 특허권을 침해하더라도 로열티를 내는 것과 비슷한 수준의 약간의 벌금만 내면 되었기 때문에 기업들의 연구개발 과정에서도 특허 침해 여부가 거의 고려되지 않았다. 보호할 필요가 있다고 생각되는 기술에 대해서는 특허에 의존하기보다는 영업상·군사상 비밀 사항으로 보호했다. 미국 특허 제도의 이런 특성으로 인해 기업들은 신기술을 상업화할 유인이 없었고, 이는 가전 분야 발달에 큰 걸림돌이 되었다. 그 결과 반도체 등 첨단 기술을 발명하는 것은 미국 기업이었지만 이를 상업화하는 데 성공하는 것은 일본 등이었고, 1960년대 후반 이후 일본이 세계 가전 시장을 점유해 갔다는 것은(Sell, 2003: 66-67) 앞서 살펴본 바와 같다.

1981년 7월 1일에 발효한 개정된 특허·상표법(Patent and Trademark Law, 미공법 96-517, 일명 Bayh-Dole Act), 그리고 미공법 98-620의 1984년 개정조항은 이러한 새로운 경쟁 환경에 대응하기 위하여 마련된 방편으로, 대학 실험실에서 개발된 신기술의 민간 부문 이전을 촉진하는 것이 그 내용이었다. 연방 정부의 특허권 정책이 연방 정부의 지원 하에 이루어진 발명의 상업적 활용과 시장에서 기업의 경쟁력에 미치는 영향에 대한 문제 제기는 케네디 대통령 재임시절인 1963년부터 활발히 이루어졌지만, Bayh-Dole Act 이전까지는 연방 정부의 지원받은 연구에서 발생한 지재권은 정부 조달 절차의 관례상 연방 기구의 철저한 통제를 받았다. 1980년까지만 해도 연방 정부가 보유한 약 28,000건의 특허권 중 상업적 응용을 위해 산업으로 라이선스 된 비율은 5%에 불과했다(Council on Governmental Relations, 1999). 동 법의 제정으로 정부 보유 특허권 라이선싱 계약에 대해 이전과는 달리 배타적인 권리를 인정해 주는 등 연구개발 성과의 상업적 응용이 촉진됨으로써 미국 경제의 활성화를 도모했다.

지재권에 대한 미국 사법부의 태도도 1980년을 기점으로 크게 변화하여, 지재권 보유자의 권리 보호에 유리한 판결이 잇따르면서 친 특허(propatent)의 시대가 열리게 되었다. 1980년 미국 연방대법원의 Dawson Chemical Company v. Rohm & Haas Company 사건(448 US 176)에서 최초로 미국의 사법부가 지재권 보호 정책이 자유 경쟁을 장려하는 정책과 동일한 가치를 갖는 것으로 인정하면서 반 특허 시대는 막을 내렸고, 이후 지

재권이 경제개발과 경쟁력을 위해 필요한 것으로 점차 인정받게 되었다. 1982년 4월에는 미국 사법부 개혁을 통해 특허법원인 미국연방항소법원(U.S. Court of Appeals for the Federal Circuit: CAFC)가 설립됨으로써 미국의 지재권 정책에 근본적인 변화가 초래되었다(Sell, 2003: 67). CAFC 설립 이후 특허 침해를 판별하는 기술적, 법적 기준이 확립되었을 뿐 아니라 승소한 특허권자에게 주어지는 로열티 보상 수준이 크게 증가했고, 특허 침해에 대한 패널티가 급증했다.<sup>2</sup>

셋째, 지재권의 국제적인 보호를 위해 국제통상체제 내에서 지재권 보호가 명시되고 확보되도록 제도를 마련해 갔다. 1984년과 1988년에 이루어진 미국 통상법의 개정은 지재권 보호를 국제적으로 추진하기 위한 국내법의 정비 과정으로 이해될 수 있다(Sell, 2003: 12-13). 1974년 통상법 301조는 미국의 일방적인 무역제재조치의 법적 근거가 됨으로써 이후 양자적 협상을 통한 시장 개방을 위한 수단으로 활용되었다(왕윤중·나수엽, 1997: 36, 47).

동경 라운드에서 타결된 국제 협약을 이행하기 위해 1979년 통상협정법(Trade Agreement Act)에서는 301조를 개정하였다. 개정된 301조에 의하면 미국 대통령은 통상 협약상 미국의 이익에 배치되고 미국의 상업에 정당화될 수 없는 불합리하고 차별적인 불이익을 발생시키는 외국의 “행위, 정책, 관행” 등에 대응할 수 있게 되었다(Senate, 1982: 4). 1984년의 통상 및 관세법(Trade and Tariff Act)에서는 지재권의 불충분한 보호가 “불합리한 관행(unreasonable practice)”에 해당된다고 명시됨으로써 대통령이 1974년 통상법 301조에 의거하여 무역 제재를 가할 수 있도록 했다. 또한 1984년 무역법은 301조를 개정하여 세계 경제에서 미국의 지재권을 보호하는 것을 무역대표부의 임무로 명기했다(Ryan, 1998: 72-73).

이처럼 미국은 국내적으로 경쟁력을 강화하기 위한 제도를 정비했고, 국제적으로는 일본과 동아시아 신흥공업국들에 대해 미국 시장에 대한 덤핑 금

---

2. CAFC의 1986년 Polaroid Corp v. Eastman Kodak 판결은 지재권 침해가 엄청난 비용을 초래할 수 있음을 보여 준 친 특허 시대의 상징적인 사건이었다. Polaroid는 Kodak이 특허권을 침해했다고 주장했고, CAFC는 Kodak의 특허 침해를 인정하면서 10억 달러의 배상 명령을 내렸다(Sell, 2003: 69-70). 이 사건은 권리로서의 지재권에 대한 인식이 크게 변하는 계기가 되었다.

지, 통상 개방 및 다자주의 협상에서의 적극적 참여 등을 요청했다. 1985년부터는 이러한 논의들이 무르익어 여러 가지 보고서와 정책 결정으로 발표되고, 실행되기 시작하였다. 1985년 영 위원회 보고서 발표, 플라자 협정과 더불어 가장 주목할 만한 결정은 미국의 통상 전략의 수립과 실행이었다. 즉, 새로운 다자적 통상 질서를 만들기 위해 뉴 라운드를 출범시키기로 결정하고, 미국 경쟁력의 원천인 지식재산권 보호를 그 주요 의제로 삼아야 한다는 결정이었다. 이에 따라 미국은 양자적, 복수국 간 및 다자적 차원의 세 방향에서 지재권 강화를 위한 협상을 추진해 갔다.

### III. 결론

사회 내에서 보장되는 개인의 자유와 그 한계는 사회적·경제적 컨센서스에 따라 달라지게 된다(송하성, 2012: 137). 제2차 세계대전 이후 미국이 누려왔던 과학기술 및 산업 경쟁력의 압도적 우위는 미국 사회 및 세계 전체적으로 당연하고(unquestionable) 자연적인 것으로 여겨지면서 “탐문의 저편에 소리 없이 자리잡고”(Bourdieu, 1977: 169) 있었다. 미국을 다른 나라와 “비교”한다는 것 자체가 익숙하지 않을 만큼 미국의 우위에 대한 확고한 인식이 있었던 시기에 기업의 자유나 지재권 등 개인의 권리를 보장해 주는 것보다는 지식의 국내외적 파급효과를 장려하여 동맹을 확고히 하고 자유진영 내의 파이를 같이 키워가는 정책이 타당한 것으로 받아들여졌다.

석유위기, 일본 및 동아시아 신흥공업국들의 추격 등으로 인해 초래된 정치, 경제적 위기를 계기로 이러한 가정이 흔들리면서, 새로운 현실에 대한 자각이 나타났고, 이에 따라 새로운 개인적 및 집합적 실천이 나타나기 시작했다. 두 차례의 석유파동을 거치면서 국제 경쟁력의 주요 결정요인이 자본에서 기술로 전환됨에 따라, 기술적 우위의 확보는 이제 안보뿐 아니라 경제성장과 국제 수지와 직결되는 문제가 되었다. 선진국이 국제수지를 개선하기 위해서는 기술의 개발에 집중적으로 투자하는 동시에 지재권을 강화하여, 지

재산권 보유자의 기술을 이용할 때 보상이 이루어지도록 할 필요가 있었다(송하성, 2012: 133-135).

이에 따라 20세기 후반의 지적재산권 개념의 대두와 정립은 냉전 체제의 경제적, 안보적 동맹 구도의 재편과 맞물린 기술·통상 환경의 변화의 핵심에 자리잡게 되었다. 현재 국제 통상에서 압도적인 중요성을 갖고 있는 지적재산권 개념은, 냉전 해체기에 국제 정치경제 질서 재편 과정에서 자본주의·사회주의의 이념적 대립을 대체하는 새로운 이념이자 원칙으로 확립되어 왔다고 볼 수 있다.

투고일자: 2017-02-21 심사일자: 2017-02-23 게재확정: 2017-03-08

### 참고문헌

박태균. 2005. 『한국전쟁: 끝나지 않은 전쟁, 끝나야 할 전쟁』. 서울: 책과 함께.

송종국·이명진. 1994. 연구보고 94-04: 우루과이 협정 타결과 기술혁신지원제도의 개선 방향. STEPI 과학기술정책관리연구소.

송하성. 2012. 「한·미 지적재산권 분쟁과 대응방향」. 『통상정보연구』 2권 1호. pp. 129-148.

왕윤중·나수엽. 1997. 『한미 통상마찰의 추이와 대응방안』. 정책연구 97-07. 대외경제 정책연구원.

Bourdieu P., 1977. *Outline of a Theory Of Practice*. Richard Nice (trans.). Cambridge: Cambridge University Press.

Bucy, J. Fred. 1977. "On Strategic Technology Transfer to the Soviet Union." *International Security*, 1(4): 25-43.

Chang, Ha-Joon. 2001. "Intellectual Property Rights and Economic Development: Historical Lessons and Emerging Issues." *Journal of Human Development*, 2(2): 287-309.

Committee on Government Operations Together with Additional Views. 1980. "The Government's Classification of Private Ideas." 96th Congress 2nd Session, House Report No. 96-1540. Washington: U.S. Government Printing Office.

Committee on Interstate and Foreign Commerce. 1951. "Export Controls and Policies in East-West Trade." 82nd Congress 1st Session, Senate Report No. 944. Washington: U.S. Government Printing Office.

Congress. 1985. "Hearing Before the Committee on Finance." 99th Congress 1st



- Session. Washington: U.S. Government Printing Office.
- Correa, Carlos M. 1989. "Integrated Circuits: Trends in Intellectual Property Protection." United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) Doc. No. IPCT. 92. Vienna: UNIDO.Council on Governmental Relations (COGR). 1999. "The Bayh-Dole Act: A Guide To The Law And Implementing Regulations." Washington: COGR.
- Cummings, Bruce. 1983. "High Technology and Ideology: America's Japan Mythology." *The Insurgent Sociologist*, 11(4): 5-22.
- Deveraux, Charan, Robert Z. Lawrence, and Michael D. Watkins. 2006. *Case Studies in US Trade Negotiation, Vol. 1: Making the Rules*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- East-West Foreign Trade Board. 1975. "East-West Foreign Trade Board First Quarterly Report on Trade Between the United States and Nonmarket Economy Countries." 94th Congress 1st Session, House Report No. 94-210. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Edwards, Paul N. 1996. *The Closed World: Computers and the Politics of Discourse in Cold War America*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Friedberg, Aaron L. 1983. "The Collapsing Triangle: US and Soviet policies toward China 1969~1980." *Comparative Strategy*, 4(2): 113-146.
- Gaddis, John Lewis. 2005. *Strategies of Containment: A Critical Appraisal of American National Security Policy during the Cold War*. Oxford: Oxford University Press.
- Goodman, Seymour E., 1979. "Soviet Computing and Technology Transfer: An Overview." *World Politics*, 31(4): 539-570.
- House of Representatives. 1982. "Export Administration Act Amendment." 97th Congress 2nd Session, House Report No. 97-762. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Huntington, Samuel P, Franklyn Holzman, Richard Portes, John W. Kiser, Maurice J. Mountain, and Robert E. Klitgaard. 1978. "Trade, Technology, and Leverage: Economic Diplomacy." *Foreign Policy*, 32(Autumn): 63-106.
- Irwin, Douglas A. 1994. "Trade Politics and the Semiconductor Industry." Working Paper Series, Working Paper No. 4745. National Bureau of Economic Research.
- Kuisong, Y. 2000. "The Sino-Soviet Border Clash of 1969: From Zhenbao Island to Sino-American Rapprochement." *Cold War History*, 1(1): 21-52.
- Kim, Samuel, 2014. "The Evolving Asian System: Three Transformations." In David Shambaugh and Michael Yahuda (eds.), *International Relations of Asia*. 2nd edition. London: Rowman & Littlefield.
- Kissinger, Henry. 2014. *World Order*. New York: Penguin Press.
- Lewis, Anthony. 1956. "AT&T Settles Antitrust Case; Shares Patents." *New York Times*, Jan 24.

- Mowery, David C. 1994. *Science and Technology Policy in Interdependent Economies*. Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Office of Director of Defense Research and Engineering. 1976. "An Analysis of Export Control of U.S. Technology — A Director of Defense Perspective." A Report of the Defense Science Board Task Force on Export of U.S. Technology. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Office of National Security and International Affairs. 1977. PRM 31 Draft, November 15, 1977, Sections I, V, VI in National Archives and Records Administration, Record Group 51, Records of the Office of Management and Budget, Office of National Security and International Affairs, Records Relating to President's Review Memorandum No. 31, 1977-1979 Box No 1. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Office of Technology Assessment. 1979. *Technology and East-West Trade*. Stock No. 052-003-00723-1. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Office of Technology Assessment. 1986. *Intellectual Property Rights in an Age of Electronics and Information*. OTA-CIT-302. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Oreskes, Naomi and John Krige (eds.). 2014. *Science and Technology in the Global Cold War*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Park, Tae-Gyun. 2001. "W. W. Rostow and Economic Discourse in South Korea in the 1960s." *Journal of International and Area Studies*, 8(2): 55-66.
- President's Commission on Industrial Competitiveness. 1985. "Global Competition: The New Reality." The Report of the President's Commission on Industrial Competitiveness. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Ryan, Michael P. 1998. *Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Sell, Susan K. 2003. *Private Power, Public Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Senate. 1982. "Reciprocal Trade and Investment Act of 1982." 97th Congress 2nd Session, Senate Report No. 97-483. Washington, DC: U.S. Government Printing Office.
- Warshofsky, Fred. 1989. "The Chip War: The Battle for the World of Tomorrow." New York: Scribner.
- Washington Evening Star. 1969. "Moscow Reported Eying Raids on China A-sites." *Washington Evening Star*. August 28.
- Williams, Phil. 1985. "Detente and U.S. Domestic Politics." *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944~)*, 61(3): 431-447.

## Evolving Technology/Trade Regime in the Late-20th Century and Intellectual Property Rights:

Focusing on the Formation and Institutionalization of Discourses

Chong Min Kim

Lecturer, Seoul National University

This study examined the process by which the discourse of intellectual property rights (IPRs) became a central issue in the international technology/ trading regime, from the initial stages of the Cold War, through *détente* to the mid-1980s, when the Cold War system began to collapse.

It focuses on three questions: first, through what political and economic process did IPRs come to be the rights regarding the protection of private persons in the global trading system? How did IPRs, which, up until the 1980s, were basically domestic policy issues, become salient issues in the global trading system since the 1980s? Third, what were the major driving forces behind these processes?

This study selected discourses that were important in shaping the history of IPRs during the Cold War including the discourse of containment (mid-1940s~mid-1960s), *détente* (mid-1960s~mid-1970s), discourse on economic security (late 1970s~early 1980s), international competitiveness discourse (early 1980s~), and the Intellectual Property discourse (mid-1980s~). Each discourse, as embodied in these historical documents, will be analyzed, paying attention to the historical background of their formation, and their impact on subsequent institutions and practices.

Keywords: intellectual property rights, Cold War history, economic security discourse, international competitiveness, economy-security nexus