

Online 통신서비스의 국경간 공급 분쟁사례 분석

강신원* 배홍균**2)

<요약>

세계 여러나라는 GATS의 통신에 관한 예외규정에 입각하여 기간통신서비스의 국경간 공급 (Mode 1)을 반경쟁행위 통제, 국내소비자 보호, 조세부과, 국가안보 등을 이유로 규제하고 있으나, 기술발전 추세에 따라 점차 이와 같은 규제가 불필요하다는 의견이 제시되고 있다. 한편 우리나라는 통신서비스의 국경간 공급을 제한하고 있는데 WTO 및 FTA 협상대상국들이 이와 같은 국내규제에 대하여 폐지를 요구하고 있다. 따라서 본 연구에서는 WTO 패널 판결에 입각하여 미국과 다른 나라들 간의 통신 분야 국경간 공급 관련 분쟁사례를 검토하고 주요이슈를 분석하여 우리나라가 국경간 공급 관련 규제 폐지 이후에 당면할 주요이슈 및 시사점을 도출해 보았다.

Key Words: Online 통신서비스, 국경간 공급, GATS, 온라인 도박, 통신개방, FTA, 통신서비스 분쟁,

I. 서론

GATS는 서비스 공급형태는 생산자, 소비자의 이동 및 생산요소의 이동 유무를 기준으로 4가지 형태(mode)로 구분하고 있으며, 세계 각국은 자국의 입장을 고려한 서비스별 양허정도를 양허표에 mode별로 기재하여 양허하고 있다[1].

통신서비스 부문과 관련하여 통신기술 및 서비스의 급속한 발전과 보급에 따라 WTO에서는 서비스 공급형태인 국경간 공급(Mode 1)과 관련한 이슈가 중요하게 다루어지고 있으며, 이와 관련한 각국 간의 분쟁이 발생하고 있다[2]. 한편, 통신분야 국경간 공급의 대표적 예로는 콜백(Call-back) 서비스, 인터넷전화(VoIP), 국제단순재판매(ISR), 위성서비스 등이 있으며, 통신기술의 발전으로 통신서비스의 새로운 국경간 공급 유형은 급속히 증가하고 있다.

현재 세계 여러 나라는 GATS의 통신에 관한 예외규정에 입각하여 기간통신서비스의 국경간 공급을 반경쟁행위 통제, 국내 소비자 보호, 조세부과, 국가안보 등을 이유로 규제하고 있다. 그러나 기술발전 추세에 따라 점차 이 같은 규제는 불필요하다는 의견도 제시되고 있으나, 국경간 공급제한 규제완화는 향후 외국통신사업자가 우리나라에 들어와 사업할 수 있는 유리한 환경의 조성을 위해 기간통신사업자와 별정통신사업자간의 접속료차별, 부가통신서비스사업자의 설비보유제한, 참조문서 이행 등으로 개방 압력은 확대되고 심화될 가능성

* 한국전자통신연구원 선임연구원(경제학박사)

** 상지대학교 무역학과 교수

이 높다는 점에서 신중한 접근이 요구된다.

따라서 본고에서는 미국과 다른 나라들 간의 통신분야 국경간 공급 관련 분쟁사례를 검토하고 분석하여 우리나라에 대한 시사점을 도출해 보았다.

II. 국경간 공급 분쟁사례

1. 미국·엔터카와 발부다 온라인도박서비스의 국경간공급 분쟁사례

미국과 카리브 해의 작은 섬나라가 인터넷 도박을 둘러싼 분쟁으로, 카리브 해의 소국 엔터카와 발부다는 미국의 인터넷 도박 금지로 피해를 입었다며 2004년 WTO에 소송을 제기하였다. 즉, 미국이 인터넷 도박을 불법화하여 엔터카와 발부다의 도박 수입이 50% 정도가 줄었다며 미국을 WTO에 제소하였다[3]. 미국은 인터넷상의 도박행위, 특히 외국에서 운영하는 인터넷 사이트가 제공하는 “역외(offshore)” 베팅에 대하여 온라인 도박을 금지하고, “미승인” 도박과 관련한 자금의 이전을 엄격하게 제한하고 있다. 엔터카와 발부다의 도박과 베팅서비스는 “국경간 공급”의 유형을 통해 제공되었고 “타 회원국의 영토로부터, 회원국의 영토 내에서 제공”되는 것이다[4].

2003년 6월 엔터카와 발부다는 미국법원의 결정, 주법무장관의 발언, 각종 웹 사이트와 미국 정부기관과 신용카드사의 협정은 물론 연방법과 주법은 도박과 베팅서비스의 국경간 공급(cross-border supply)에 대해 “완전한 금지(total prohibition)”을 정하고 있다고 주장하고 있다. 즉, 엔터카와 발부다는 미국을 상대로 연방법과 미국 각 주법상의 국경간 도박행위의 금지가 GATS의 제 규정을 위반하였고, 미국의 정책이 위선적이며, 지리기반과 인터넷기반의 통일적 운영을 허용해야 한다고 주장하였다.

한편, 제소된 분쟁의 WTO 패널판결 결과에 대해 미국은 자국 내에서 온라인 도박을 지속적으로 규제할 수 있게 됐다는 의미에서 미국은 승리를 주장하고 있다. 미국은 “인터넷 도박 제한법이 계속 유지될 수 있게 됐으며 인터넷 도박 규정에 대한 방법을 명확히 규정한다면 문제가 없을 것” 이라고 해석하고 있다. 반대로 엔터카와 발부다는 “이번 판정으로 인터넷 도박에 대한 빚장이 풀릴 수 있게 됐다” 며 “구글·야후 등 포털 사업자들과 비자카드 등 신용카드 사업자들에게 엔터카와 발부다 도박 사이트에 대한 광고 요청과 금융거래를 수용토록 미국이 결정해줄 것” 을 촉구하고 있다.

이와 같은 소송에 대하여 WTO 상고위원회는 미국이 지금과 같이 외국인을 제외한 내국인에 대해 인터넷 도박을 규제할 수 있다고 판결(미국에 유리한 판결문항)하고 있다. 하지만, WTO는 미국이 인터넷 도박에 대한 일부 제한 규정을 유지할 수 있지만 외국 온라인 도박 사업자들을 차별해서는 안 된다는 판정(미국에 불리한 판결문항)하고 있다. WTO는 항소심에서 “미국의 경마법이 주(state) 경계를 넘어 베팅 하는 것은 허용하면서 외국의 온라인 도박 사업자의 참여를 제한하는 것은 국제적인 무역 관행에 배치된다” 고 판정, 이는 미

국이 외국 도박 사업자들의 영업과 이에 대한 내국인의 참여에 제한 규정을 두는 것은 WTO의 GATS서비스 협정과 모순된다는 기존의 입장을 유지한 것으로 해석되고 있다. 이와 더불어 WTO는 관련 보고서에서 미국의(온라인 도박을 제제한 근거로 제시한) 1961년 전화 통신법이 공공윤리를 보호하고 사회질서를 유지하는 데 필수적이라는 사실을 입증했다고 밝히고 있다. 미국은 미국의 도박규제가 공공의 질서와 윤리를 지키기 위한 것이라는 사실을 상고위원들이 인정했으며 따라서 인터넷 도박을 제한할 자격이 부여됐다고 해석하고 있다.

엔터카와 발부다는 문제가 되는 미국의 조치는 GATS상 미국의 구체적 약속에 대한 양허표와 불합치하고, GATS 제XVI:1조, 제XVI:2조, 제XVII:1조, 제XVII:2조, 제XVII:3조, 제VI:1조, 제VI:3조 그리고 제XI:1조와도 불합치 한다고 주장하였다[5].

한편, WTO 패널 판결이 나오면 당사국들은 서로 승소했다 또는 아주 상반된 해석을 하는 경우가 많이 있다. 이 경우에도 미국은 자국 내에서 온라인 도박을 지속적으로 규제할 수 있게 됐다는 의미에서 미국은 승리를 주장하고 있으나, 엔터카와 발부다는 이번 판정으로 인터넷 도박에 대한 빚장이 풀릴 수 있게 됐다고 주장하며, 따라서 미국은 엔터카와 발부다 도박 사이트에 대한 미국인들의 접속을 허용하든지, 미국 내에서 원격 도박 관련 모든 사업을 전면 금지하든지 택해야 할 것으로 주장하고 있다[3].

그러나 이러한 판결은 WTO가 미국에 대해 인터넷 도박을 규제하기 보다는 명확한 규정을 만들도록 권유했다는 점에서 미국을 상대로 엔터카와 발부다의 온라인 도박 시장 개방 압력이 사실상 성공한 것으로 판단할 수 있을 것이다. 또한, 이번 판정은 WTO가 미국에 온라인 도박을 금지하기보다는 미성년 접속 제한 등 규정의 제정을 촉구한 것으로 평가된다. 본 사건은 온라인 도박서비스의 국경간 공급을 금지하는 미국정책이 WTO GATS 규범과 미국의 GATS 구체적 약속사항을 위반했다고 판정하여 정치적, 문화적 그리고 법적 분쟁을 야기하였으며, 인터넷 관련 분쟁에 대한 WTO의 첫 번째 판례로, 그리고 GATS 상의 두 번째 판정으로 향후 GATS 규범의 해석에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다.

2. 미국 · 멕시코 국경간 공급 통신시장 분쟁사례

WTO 기본통신협정 발효이후 처음으로 통신서비스 분야에서 미국과 멕시코 사이에 분쟁이 발생되었다. 동 분쟁은 기본통신서비스 시장개방에 따른 첫 번째 분쟁이며, 참조문서(Reference Paper)의 내용을 문제 삼아 분쟁이 발생되었다는데 의의가 크다고 할 수 있다 [6][7].

1997년 이전의 멕시코 장거리 및 국제통신시장은 Telmex에 의해 독점되어 있었으며, 이후부터는 복수의 통신사업자가 참여하고 있는데 여기에는 미국 업체인 Avantel과 Alestra가 포함되고 있다. 국제장거리규정(International Long Distance Rules)은 SCT의 부속기관인 연방통신위원회에 의해 마련되며, 국제전화를 위한 외국통신망과의 직접적인 연결은 "international gateway operators"를 반드시 거치도록 규정하고 있다. 이 경우, international gateway operator는 어떠한 통신사업자들이 연결되는지 여부에 상관없이 특정 국가와의 통화연결에 대해 동일한 수준의 uniform settlement rate를 적용해야 한다.

한편, 멕시코는 우루과이라운드 당시 시장접근 및 내국민대우와 관련하여 통신서비스시장에 대해 구체적 약속을 합의 하였으며, 기본통신협상을 통해 참조문서를 포함한 추가적 약속사항에 대해서도 합의하였다[8].

미국의 주장을 살펴보면, 미국은 멕시코가 참조문서 제2.1절과 제2.2절의 의무사항을 위반하였다고 주장하였으며, 특히 멕시코가 Telmex로 하여금 cost-oriented된 요금과 합리적인 계약조건을 미국의 통신사업자들에게 부과하도록 하는데 의무를 위반하였다. 또한, Telmex로 하여금 합의된 기본통신서비스의 공급을 제한하도록 하였을 뿐만 아니라, 국제장거리규정은 Telmex가 참조문서 제2.2절에 의거하여 국경간 연결을 제공하도록 보장하지 못하고 있다. 또한 미국은 멕시코가 Telmex의 반경쟁적인 행위방지를 못하도록 하는 의무를 위반했다고 주장하였다. 국제연결에 대한 요금고정과 기본통신서비스 공급의 제한을 방지하지 못한 것은 참조문서 제1.1절 의무사항 위반한 것이다. 그리고 미국은 멕시코가 미국의 기본통신사업자들에게 자국의 공공통신망에 대한 합리적이고 비차별적인 접근을 허용하지 않음으로써 GATS 통신부속서 5(a)와 5(b)절의 의무를 위반하였다고 주장하였다[9].

이러한 미국의 주장에 대해 멕시코는 관련 통신서비스 부문에 대해 양허를 하지 않았으므로 미국의 주장은 근거가 없다는 주장을 하였다.

<표 1> 미국-멕시코 통신시장 분쟁의 WTO 패널 결과

| 미국-멕시코 주요 쟁점 | 멕시코 입장 | WTO 패널 결과 |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 통신서비스의 국경간 공급 | 국경간 공급 방식으로 서비스를 제공하려면 하나의 사업자가 양국에서 모두 설비를 가지고 end-to-end 로 서비스를 제공이 가능해야 함 | - 서비스공급자가 양국에 모두 위치해야 한다는 주장은 받아들일 수 없음 - 만약 하나의 사업자가 자신이 설비를 가지고 직접 모든 서비스를 제공해야 하는 것이라면 서비스의 정의에 그렇게 기재해야 했을 것이나 현재 어디에서도 설비보유 문제는 언급되고 있지 않음 |
| 국경간 공급을 양허 | 국경간 공급이 “허가받은 국제관문국을 통해야만 한다”라고 제한사항을 기재하여서 사실상 국경간 공급에 관한 한 아무런 양허가 없는 것이라고 주장 | - 멕시코가 서비스를 자신의 설비를 이용해서 제공해야지 다른 사람의 설비를 이용해서 제공해서는 안 된다는 것을 의미하는 것으로 해석 - 멕시코의 양허표는 동 서비스가 입차하거나 재판매에 의한 설비에 의해 제공되어서는 안 된다는 것을 의미하는 것으로 해석 |
| 상호접속과 참조문서 | 참조문서는 국내에서의 상호 접속에 적용되는 것이지 국경간 공급에는 적용되는 것이 아니며, 국제정산료는 참조문서의 대상이 아님 | - 참조문서에서의 “연결”(linking)은 상호접속으로 보아야 하며, 또한 국제적 상호접속도 포함되고 따라서 국제정산료도 참조문서의 대상으로 파악 |
| 원가지향적 접속료 | Telmex는 주요사업자가 아니며 상호접속료는 원가지향적이라고 주장 | - Telemex는 주요사업자임 - 미국측은 멕시코의 접속료를 조사하여 이를 현재의 접속료와 비교하여 현재의 접속료가 부당하게 과다함을 주장하였고 패널은 이를 받아들임 - 또한 접속료가 원가에 기초하고 있지 않다는 미국측 주장을 패널이 수용함. |
| 반경쟁적 행위 | 현재 Telemex의 조치는 법률에 따른 것이므로 반경쟁적 행위가 될 수 없다고 주장 | - 반경쟁적 행위이며, 현재 참조문서에서 회원국은 그러한 조치를 취하지 않도록 보장해야 한다고 규정하고 있음 |
| 양허위반 | 양허표에서 “관련규정이 마련될 때까지는 commercial agency의 설립허가를 내주지 않는다”라고 명시적으로 기재했고 아직 규정이 마련되지 않았으므로 의무위반이 아니라고 주장 | - 이러한 기재사항은 시장접근 16조의 어느 수량적 제한 조항에도 해당되지 않아 어느 사업자든지 허가를 받을 수 있다는 것으로 해석 - 양허표상에 시행일자가 정해지지 않은 경우는 양허가 발효되는 시점으로 보아야 하며 따라서 멕시코는 양허표상의 의무를 시행하지 않은 것으로 판정 |

자료: WTO, MEXICO - MEASURES AFFECTING TELECOMMUNICATIONS SERVICES, WT/DS2004/R, 2 April 2004.[9]

이상과 같은 양측의 주장에 대하여 WTO 패널은 우선 판결의 효력이 미국과 멕시코간의 통신서비스 및 해당 GATS 규정들에 대해서 국한한다고 언급하였으며, 또한 패널은 본 분쟁의 판결에 있어 협정 혹은 조약 해석의 원칙으로 광범위하게 인정되는 비엔나협정의 제31조 및 제32조를 재확인하였다. 즉, 조약 규정의 해석에 있어 우선적으로 문맥상 이해되는 "통상적인 의미 (ordinary meaning)"을 채택하여야 하며, 그러한 조항의 통상적인 의미를 확인하거나 여전히 해석이 모호한 경우 해당 조약에 관한 준비자료 및 체결에 관한 상황을 포함한 부수적인 자료를 원용할 수 있다는 점을 상기하고 있다[8]. 또한 GATT 사무국 설명 자료를 검토함에 있어 패널은 동 자료는 비엔나협약 제32조하에서 GATT 설명 자료가 GATS 체결에 관한 "정황 (circumstance)"로 이해될 수 있으므로 동 자료의 검토가 합법적이라고 판결하였다[9][10].

<표 2> 참조문서의 주요내용

| 참조문서 | 내용 |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 제1항 경쟁적 셰이프가드 조치 | <p>1.1 통신분야에서의 반경쟁행위 방지 - 주요사업자가 단독으로 혹은 공동으로 반경쟁행위에 가담하거나 반경쟁행위를 계속하는 것을 방지하기 위해 적절한 조치들을 유지하여야 한다.</p> <p>1.2 보장 장치 - 이항에서 언급된 반경쟁적 행위들이란 특히 다음과 같은 사항들을 포함한다. (a) 반경쟁적인 상호보조 행위에 가담; (b) 경쟁자들로부터 취득한 정보를 결과적으로 반경쟁적으로 이용 (c) 필수설비관련 기술적 정보 및 서비스의 제공을 위해 상업적으로 필요한 관련 정보를 여타 서비스 제공자들에게 시의 적절하게 제공하지 않는 행위</p> |
| 제2항 상호접속 | <p>2.1 본 절은 일정 사업자의 이용자들이 여타 사업자의 이용자와 통신하거나 여타사업자가 제공하는 서비스와의 접속을 허용해 주기 위하여, 공중통신전송망 또는 서비스를 제공하는 사업자들의 접속에 관한(양허된 서비스에 한하여 적용됨).</p> <p>2.2 보장되어야 할 상호접속 - 주요사업자와의 상호접속은 망에 있어서 기술적으로 가능한 어떠한 지점에서든 보장되어야 할 것이다. 그러한 상호접속은 다음과 같은 방식으로 제공되어야 한다: (a) 비차별적인 조건(기술적 표준 및 세부사항 포함) 및 자신의 유사서비스, 비관련 서비스 제공자의 유사서비스 또는 자신의 자회사 및 계열회사에게 제공하는 것 보다 불리하지 않은 요금과 품질을 보장하여야 한다 (b) 투명하고 합리적이며 경제적으로 가능하며, 통합구매강요가 충분히 금지되어있어서 사업자가 제공하는 서비스에 필요하지 않은 망 구성요소 혹은 설비들을 위해 지불할 필요가 없는 원가 지향적인 요금과 조건들 (기술표준과 세부사항들의 조건들도 포함됨)하에 시의 적절하게 제공하여야 한다. (c) 요청이 있을 경우 대다수 이용자가 접속하는 망 중단점 이외의 지점들에서도 추가적인 소요 설비 구축을 위한 비용부과를 조건으로 이용자들에게 제공하여야 한다.</p> <p>2.3 상호접속협상 절차의 공개 - 주요사업자와의 상호접속에 적용 가능한 절차는 공개되어야 한다.</p> <p>2.4 상호접속 협정의 투명성 - 주요사업자는 그의 상호접속 협정 또는 상호접속 제공지침의 공개가 보장되어야 한다.</p> <p>2.5 상호접속 : 분쟁해결 - 주요사업자에게 상호접속을 요구하는 서비스 제공자는 (a) 언제든지, 또는 (b) 공개적으로 알려진 합리적인 기간 후에 적절한 상호접속 요금 및 조건 등이 사전적으로 규정되어 있지 않을 경우, 합리적인 기간 내에 상호접속 요금 및 조건 관련 분쟁을 해결하기 위해 이하의 5번 조항에서 언급된 것과 같은 독립적인 국내 규제기관에 의존할 수 있다</p> |
| 제3항 보편적 서비스 | <p>3.1 어떠한 회원국도 유지하고자 하는 보편적 서비스 의무를 정의할 수 있는 권한을 보유하고 있다. 그러한 의무는 투명하고, 비차별적이며, 독립적으로 시행되며, 회원국에 의해 정의된 보편적 서비스 공급을 위해 필요한 정도 이상으로 부담을 주지 않는 한 그 자체로 반경쟁적이라고 간주되지 않는다.</p> |
| 제4항 허가 기준의 공개 | <p>4.1 허가가 요구될 경우, 이하의 내용들이 공개되어야 한다. (a) 모든 허가기준과 허가신청과 관련한 결정을 내리기 위해 정상적으로 요구되는 시한 (b) 개별 허가조건</p> <p>4.2 신청자의 요청시 허가거부 사유가 공개되어야 한다.</p> |
| 제5항 규제기관의 독립 | <p>5.1 규제기관은 어떠한 기본통신 서비스의 제공자와도 분리되어야 하며 그 서비스 제공자에 대해 책임을 지지 않는다. 규제기관의 결정과 규제절차는 모든 시장진입자들에 대해 공정하여야 한다.</p> |
| 제6항 희소자원 에 대한 접근 | <p>6.1 주파수, 번호 및 관료구축권과 같은 희소자원의 이용과 배분절차는 객관적이며 투명하며 시의 적절하며 비차별적인 방법으로 시행되어야 한다. 할당된 주파수의 현황은 공개되어야 하나, 정부용으로 할당된 특정 주파수의 세부적인 사항은 공개가 요구되지 않는다.</p> |

자료: WTO, www.wto.org 및 강신원 2003 참조[11]

WTO 패널은 멕시코가 해당 통신서비스의 국경간 공급에 관해 양허한 바가 있는지 여부를 검토하기 위하여 멕시코가 어떠한 부문에 있어 국경간 공급에 관한 약속을 하고 있는지 결정하기 위해 멕시코의 양허표를 검토하였다. 검토 후 관련 내용을 통신서비스 항목에서 명기하고 있음을 지적하였으며, 패널은 서비스는 다음과 같은 4가지 요소들: (i) 기존의 기술 수단을 활용하여(utilities "any existing technological medium"); (ii) "facilities based"; (iii) 공공("public"); (iv) 통신망("telecommunications network")을 통해 공급되어야 한다는 점을

지적하였으며, 패널은 상기 규정이 통신사업자가 자신의 통신망을 통해 공급하는 서비스만을 의미하며, 다른 사업자로부터 임대한 통신망상으로 공급하는 서비스는 포함하지 않는다고 결론을 내렸다.

다음으로 패널은 멕시코가 해당 서비스부문에서 내국민대우와 시장접근에 관하여 국경간 공급과 관련된 약속을 하고 있는 점에 주목하였다. 내국민대우와 관련하여서는 국경간 공급에 대해 "None"이라고 양허표에 기재되고 있는데 이는 특별한 제한사항이 없음을 의미하는 full commitment라는 점을 밝히고 있다. 또한 패널은 routing restriction(멕시코 내에서 임대 설비를 통한 서비스 공급)이 멕시코에서 non-facilities basis에서 해당 서비스의 공급에 대한 시장접근은 금지하는 반면, facilities-basis에서 공급되는 해당 서비스에 대해서는 full access를 허용하고 있다고 판결하였다[8][9].

한편 WTO 패널은 멕시코가 분쟁 대상이 되고 있는 통신서비스에 대해 구체적 약속을 양허하였다고 판결하고 있다. 패널은 멕시코에서 Facilities based 통신서비스 공급에 관해서만 내국민대우 및 시장접근 양허가 참조문서 제2.1절의 기초한다고 판결하였다.

마지막으로, 패널은 상호접속에 관한 멕시코의 추가적 약속사항이 국내 서비스 공급자뿐만 아니라 국경간 서비스 공급자에게도 적용되는 지에 대해 검토하였다. 멕시코는 참조문서상의 규범은 GATS 제XVIII조하의 추가적 약속이므로 기본적으로 제XVI조하에서 시장접근 문제를 다루는 국경간 상호접속 문제에 적용되지 않는다고 주장하였다. 또한, 참조문서는 전적으로 국내 규정에 관한 내용을 다루고 있으므로 사업자가 외국에 주재하는 국경간 공급 문제를 다룰 수 없다고 주장하였다. 이와 같은 쟁점에 대해 패널은 규정의 일반적 의미, 상호접속이라는 용어가 사용된 문맥, GATS의 목적 및 취지, 1997년 양해 (Understanding)를 포함한 비엔나협정상 부수 자료들, 참조문서 입법내력 등에 기초하여 참조문서 제2절이 국경간 공급자의 상호접속에 적용된다고 판결하였으며, 참조문서 제2.2조는 해당 서비스를 제공하거나 제공하고자 하는 미국 기업에게도 적용된다고 해석하였다.

3. 한국의 국경간 공급 규제와 WTO 논의

서비스의 공급방식 가운데 상업적 주재(Commercial Presence)가 대부분을 차지하지만, 기술발전이 급속히 진행됨에 따라 국경간공급(Cross-border Supply)에 의한 서비스 제공기회가 확대되고 있다. 특히 이러한 현상은 전자상거래가 활성화됨에 따라 좀 더 강해지고 있다. 국경간 공급 관련 기본통신협정에서 가입국의 양허표를 살펴보면 대부분 국가들이 전혀 양허하지 않거나, 일부 제한사항을 두고 있다. 대표적인 제한사항은 국경간 공급의 경우 국내사업자와의 상업적 약정 체결 의무이다[2].

우리나라는 통신서비스의 국경간 공급에 관련하여 전기통신사업법 제59조 2항 및 동법 시행령 제19조에 의하여 규제하고 있다. 동 법에서는 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무의 제공(이하 "기간통신역무의 국경간 공급"이라 한다)을 하고자 하는 자는 동일한 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자 또는 별정통신사업자와

기간통신역무의 국경간 공급에 관한 계약을 체결하여야 한다”라고 규정하여 국경간 공급을 규제하고 있다. 또한 국제전기통신역무에 관한 승인사항에 대하여 동법 시행령 제19조에서는 “대통령령이 정하는 국제전기통신업무라 함은 다음 각 호의 업무를 말한다. ① 국제전기통신역무의 제공을 위한 위성의 설치 및 임차, ② 법 제59조의2의 규정에 의한 기간통신역무의 국경간공급”을 설명하고 있다.³⁾ 한편, 여기서 기간통신역무는 전화역무(시내, 시외, 국제), 가입전신역무, 전기통신회선설비임대역무, 주과수를 할당받아 제공하는 역무, 기타역무(정보통신부장관이 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향이 크거나 역무의 안정적 제공이 특히 필요하다고 인정하는 역무) 등이다[12].

현재 우리나라는 국경간 공급과 관련하여 양허표에 기재되어 있는 공급방식별 제한사항의 포괄적인 폐지를 요구받고 있다. 미국, EC, 일본, 캐나다 등 선진국은 통신서비스 전 분야에 걸쳐, 공급방식(mode) I, II, III에 관한 제한 사항의 제거 또는 폐지를 요구하고 있다. 특히, 미국, 일본의 경우 상업적 주재방식과 관련하여 법인을 허가요건으로 하고 있는 제한사항의 폐지 또는 제거를 요구하고 있다.

국경간공급의 향후전망을 살펴보면 과거의 협상이 주로 시장진입 과정에서 제기된 무역장벽의 완화 차원에서 진행되었다면, 새로운 협상은 시장진입관련 무역장벽의 완전해소 및 시장진입 이후의 유효한 경쟁을 뒷받침할 수 있는 실질적인 경쟁규칙 마련에 주력될 것이다 [13]. 따라서 개방 압력은 포괄적이기보다는 외국사업자의 시장진입에 꼭 필요한 사안에 대하여 집중될 가능성이 높으며, 주요 규제원칙의 이행과 관련하여서는 소모적이며 합의도출이 어려운 다자협상에 의존하기보다는 양자협상을 병행하여 추진될 것으로 예상된다.

<표 3> 주요국의 우리나라에 대한 양허 요구사항

3) 전기통신사업법 및 전기통신사업법시행령 참조

| | 통신서비스(11개국) | 컴퓨터 관련서비스(3개국) |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 미국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기본 및 부가통신서비스 전 분야 양허 ○ 국경간공급관련 제한사항 폐지 ○ 외국인 지분참여 제한(총량 및 동일인) ○ 서비스공급자 자격요건(법인) 제거 ○ 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제 제거 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공급방식 1, 2, 3에 관하여 양허사항을 “제한 없음”으로 기재 |
| EC | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국경간공급관련 제한사항 폐지 ○ 외국인 지분참여 제한(총량 및 동일인) ○ 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제 제거 | |
| 일본 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국경간공급관련 제한사항 폐지 ○ 국제전화사업자간 상호접속요금 체계 정립 ○ 상업적 주재방식 형태에 대한 제한 폐지 ○ 외국인 및 동일인 지분참여 제한 폐지 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 정보안전자문서서비스 사업하기 수량제한 제거 ○ 정보통신기반보호법 관련 국내정보 외국서버로의 전송 금지조치 제거 ○ 규제조차 세부정보 요구, 분류문제 논의 필요 |
| 캐나다 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 기본통신서비스 전 분야의 전면 양허 | |
| 호주 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공급방식 1, 2, 3에 대한 시장접근 및 내국인 대우 제한 폐지 ○ 참조문서 규정 2.2(b) 이행 ○ 설비보유 및 재판매방식에 대한 차별규제 폐지 | |
| 싱가포르 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 공급방식 1, 2, 3, 4에 대한 모든 차별 폐지 | |
| 중국 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 부가통신서비스 전체 양허 추가 ○ 외국인 지분소유 50% 이상 확대 | |
| 노르웨이 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 외국인 지분참여 한도 제한 폐지 ○ 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제 폐지 | |
| 브라질 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국경간공급관련 제한사항 폐지 ○ 외국인 및 동일인 지분제한 제거 | |
| 멕시코 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국경간공급제한 제거 ○ 상업적 주재방식 형태에 대한 제한 폐지 | |
| 홍콩 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 국경간공급관련 제한사항 제거 ○ 외국인 지분참여 제한(총량 및 동일인) 폐지 ○ 최소자본요건 완화 | <ul style="list-style-type: none"> ○ 차별적인 국내규제 존재시 제거 |

자료: 정보통신부, WTO DDA 통신서비스협상 민·관 포럼, 2002. 10. 18[14].

현재 주요국은 우리나라에 대하여 전면적인 시장개방을 요구하고 있으나, 이는 예상되었던 사항으로서 협상목표의 최대치를 의미하는 것으로 이해할 수 있으며, 우리나라도 이러한 판단에 기초하여 다른 나라에 전달한 양허요구서에서 해당국에 전면적인 시장개방을 요구하고 있다[15]. 따라서 실질적인 개방수준에 대한 논의는 양허요구서의 주요내용을 기초로 한 협상을 통해 단계적으로 전개될 것으로 예상된다.

국경간공급제한 규제가 완화이후를 전망해보면, VOIP(휴대인터넷, 이동전화 VOIP 등), 위성서비스(위성 DMB, 위성 멀티미디어서비스 등)에 대한 외국사업자의 진입이 예상된다. 특히 VoIP는 빠르게 성장하는 분야로서 국경간공급 폐지에 따른 파급효과가 가장 클 것으로 예상된다. 미국, 일본 등은 OECD 등 국제기구에서 VoIP에 대한 비규제확산을 위하여 노력하고 있는데, 향후 세계시장 진출을 염두에 둔 사전포석으로 풀이된다. 한편, 신규서비스 및 BcN에 대한 많은 투자가 요구되는 시점에서 국경간공급 폐지는 경쟁심화, 신규투자에 대한 회수기간 지연, 네트워크에 대한 투자 여력 약화 등이 예상된다. 수준 높은 신규서비스의 제공 및 통신 선진국의 지위 유지에 어려움이 가중될 것으로 보인다. 또한 외국통신사업자들은 국경간공급 폐지이후 우리나라에 들어와 사업할 수 있는 유리한 환경의 조성하

기 위해 노력할 것이므로 향후 우리나라와 주요국과의 통상 분쟁 확대가 예상된다. 즉, 기간통신사업자와 별정통신사업자간의 접속료차별, 부가통신서비스사업자의 설비보유 제한, 참조문서 이행 등으로 개방 압력을 확대 및 심화시킬 것이다.

III. 국경간 공급의 주요 이슈 검토

미국과 카리브 해의 작은 섬나라가 인터넷 도박에 둘러싼 소송의 사례를 살펴보면 국경간 공급의 완화에 다른 문제의 심각성을 알 수 있다. 사건의 발달은 카리브 해의 소국 엔터카와 발부다는 미국이 국경간 공급 허용을 GATS 양허표에서 약속하고 있으나 국경간 공급 서비스로 이루어지는 자국의 인터넷 도박을 미국이 국내법으로 규제함으로써 막대한 피해를 입었다고 WTO에 소송을 제기하였다. 소송제기의 근거는 미국이 GATS상 미국의 구체적 약속에 대한 양허표에 불합치하고 GATS의 관련 제 조항과도 불합치 한다고 주장하였다[8][16]. WTO 상고위원회의 판결을 살펴보면 미국이 지금과 같이 외국인을 제외한 내국인에 대해 인터넷 도박을 규제할 수 있다고 판결하였다(미국에 유리한 판결 문항). 그러나 WTO는 미국이 인터넷 도박에 대한 일부 제한 규제를 유지할 수 있지만 외국 온라인 도박 사업자들을 차별해서는 안 된다는 판결을 하였다(미국에 불리한 판결문항). 이러한 판결은 미국의 도박규제가 공공질서와 윤리를 지키기 위한 것이라는 사실을 상고위원들이 인정한 결과이나 외국의 도박업자를 차별해서는 안 된다는 판결을 함으로써 국내의 규제를 보다 명확히 해야 할 부담을 갖게 되었다[17]. 이러한 미국-엔터카와 발부다 사례는 인터넷 서비스의 국경간 공급 관련 첫 번째 분쟁사례로서 그 시사 하는 의의가 매우 크며, 향후 전자상거래 등 서비스의 국경간 공급을 연구하고 대응방안을 모색하는데 중요한 연구 자료로서 활용가치가 매우 높을 것으로 판단된다. 또한, 현재 우리나라는 WTO DDA 뿐만 아니라 FTA에서도 통신, 교육, 보건서비스 등 많은 부문에서 국경간 공급의 이슈가 제기되고 있어 동 연구는 시사성이 있고, 동 연구와 관련하여 연구자료 및 정책 자료로 필요로 하는 곳이 많을 것으로 사료되며, 관련 연구자들과의 정보공유가 필요할 것으로 판단된다. 미국사례에 입각하여 향후 발생될 것으로 예상되는 전자상거래 상에서의 우리나라의 국경간 공급 문제를 검토해 보는 것도 필요하다.

WTO가 설립된 이래 2004년 4월까지 서비스교역에 관하여 실제로 본격적인 통상 분쟁이 이루어진 경우는 Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services(이하 'Mexico-Telecom Service')사건에서 통신서비스시장의 진출과 관련하여 미국과 멕시코간 분쟁이 최초라고 할 수 있다[8][9]. 특히, Mexico-Telecom Service 사건에서는 기본통신협상에 의해 채택된 참조문서에서 규정된 통신서비스시장에서의 공정경쟁에 관한 내용에 대해서 최초로 패널의 판결이 이루어짐으로써 WTO체제에서 최초이자 유일하게 서비스시장에서의 공정경쟁에 관한 국제통상규범의 적용 실례가 제시되고 있는 점은 매우 의의가 큰 부분이라고 할 수 있다. 뿐만 아니라, 동 분쟁의 판결과정에서 패널은 우루과이라운드 협상에서 최초로 도입된 서비스 양허 안에 대한 해석과 관련하여 다양한 기준과 선례를 제공함으로써 양허안

해석뿐만 아니라 현재 진행되고 있는 도하협상에서의 서비스 양허안 마련에 중요한 시사점을 제시하고 있다. 상품교역을 위한 관세율 표와는 다르게 서비스교역을 위한 양허안의 경우 복잡한 구조의 구체적 약속, 면제내용, 추가적 약속, GATS 및 부속서 규정들이 얽혀 있으며 WTO 회원국들이 서비스 양허안 작성 시에 부분적으로 다른 해석과 방식을 도입함으로써 혼란이 가중되는 면이 있는데, 본 사건의 패널 판정이 이러한 부분들에 대해 유용한 기준을 제시하고 있다. 이번 미국-멕시코 분쟁사례가 가져다주는 전반적인 교훈은 양허표 작성에서 매우 신중해야 한다는 일반적인 교훈이며, 특히 각 서비스공급 유형별로 실질적으로 무엇을 의미하는지 명확한 판단 하에 양허표를 작성해야 한다는 점이다[8]. 한편, 이러한 WTO의 판결에 입각하여, 우리의 통신시장 개방 수준과 현재 우리의 협상 포지션 등에 대해 새로이 재점검하는 기회가 마련될 필요가 있을 것이다. 자국 양허안에 대한 오해의 소지는 비단 멕시코의 경우에만 국한되는 것으로 볼 수 없으며, 우루과이라운드에서 최초로 서비스시장 개방에 참여한 우리의 경우에도 유사한 문제 발생의 위험이 있을 뿐만 아니라 통기통신협상 이후에 제시된 양허내용에 대해서도 보다 구체적인 해석기준을 가지고 다시금 그 내용을 객관적으로 평가해 볼 필요가 있을 것이다.

국경간공급제한이 WTO DDA 협상을 통하여 폐지되어 개방이 되었을 때 이것으로 개방압력이 종료되는 것이 아니라 보다 실질적이고 현실적인 개방요구의 확대가 예상된다[2]. 과거 현재 미국이나 EU 등 선진국이 다른 국가들에게 요구한 사례를 살펴보면 이러한 점은 쉽게 알 수 있다. 따라서 향후 새롭게 등장할 이슈를 살펴보면, 국경간공급의 폐지로 들어온 외국사업자가 당면할 문제점 또는 경쟁력 강화를 위해서 해결해야 될 주요과제를 살펴보면 쉽게 알 수 있을 것이다. 첫째, 상호접속에 의한 접속료를 요구할 것이다. 현재 우리나라는 기간통신사업자와 별정통신사업자 간의 접속은 이용약관에 준거하여 접속요금을 부과하고 있다. 따라서 이용약관에 준한 접속료 인하 또는 상호접속에 준한 접속료 부가를 강력하게 요구할 것이다. 둘째, 상호접속에 의한 접속료가 관철될 경우 접속료의 인하가 강력하게 요구될 것이다. 현재 우리나라의 유선과 무선 사이의 접속료는 미국에 비하여 높다. 셋째, 기간통신사업자외의 사업자 설비보유 제한 규제의 폐지를 요구할 것이다. 현재 우리나라는 기간통신사업자만이 통신설비를 보유하고, 별정통신사업자 및 부가통신사업자는 기간통신사업자의 설비를 이용하며 통신서비스를 제공할 수 있게 되어 있다. 넷째, 공정경쟁을 요구할 것이다. 이러한 이슈는 이미 여러 나라 사례에서 찾아볼 수 있으며, 미국의 경우 자국의 통신사업자의 불만을 근거로 타국의 시장을 평가하고 미국이 생각하는 불공정행위의 기준에 입각하여 통상압력을 가하고 있다. 다섯째, 참조문서상 내용의 이행을 촉구할 것이다. 참조문서는 공정경쟁 보장, 상호접속, 보편적서비스 의무, 허가기준의 공개, 규제기관의 독립, 희소자원의 분배 및 이용 등 통신시장 전반에 걸친 시장자유화를 내용으로 하고 있다. 여섯째, 국내 및 국제 이슈간의 경계가 불분명해 진다. 시장개방이 가속화되면서 예전에 국내문제이었던 접속료, 보편적서비스, 희소자원의 이용 등의 문제는 더 이상 국내문제가 아니다. 현재 주요국에서는 접속료문제가 제기되고 있고, 향후 국내에 진입한 외국통신사업자는 공동 이용에 대한 문제도 제기할 것이다.

IV. 결론 및 시사점

1997년에 합의된 기본통신협정이 회원국으로 하여금 자국의 통신시장의 자유화와 개발을 추진하도록 한 제도화에 중점을 두었으나, 현재 WTO DDA 협상은 추가적인 자유화와 개방화를 동시에 요구하는 동시에 외국사업자가 타국의 통신시장에 진입하였을 때 사업을 원활히 할 수 있도록 시장진입장벽 요소를 파악하여 이를 주요 의제로 하여 협상을 하고 있다. 이와 마찬가지로 통신서비스 관련 국경간 공급 관련 분쟁도 현재까지 통신서비스의 국경간 공급의 정의 및 허용 등이 주요 이슈였다면, 향후에는 허용된 국경간 공급 관련 서비스의 사업의 확대를 위해서 보다 상세한 분야로 분쟁이 확대될 것으로 예상 된다.

따라서 우리나라도 미국을 비롯한 주요통상국간의 분쟁에 있어서 지금까지 유지해왔던 수동적인 입장에서 탈피하여 적극적인 통상정책으로 전환하여 보다 철저한 WTO 분쟁해결 절차를 이용함으로써 우리의 국가 이익을 확보해 가야 할 것이다. 이를 위하여 첫째, 우리나라 법·제도 및 관행이 투명해야 할 것이다. 우리나라의 법·제도나 관행이 투명하고 WTO 규범에 일치한다면 주요국과의 분쟁에서 유리한 입장에 위치할 것이며, 다른 나라의 시장개방에 대하여 공세적인 입장으로 전환할 수 있을 것이다. 둘째, WTO 분쟁사례에 대한 체계적이고 지속적인 연구가 이루어 져야할 것이다. 이러한 연구는 향후 예상되는 분쟁의 소지를 미연에 방지할 수 있으며, 분쟁이 발생할 시에도 효율적인 대처를 가능하게 할 것이다. 셋째, 통신서비스 관련 우리나라가 양허한 주요협정문의 분석과 분쟁에 대비한 보완작업이 요구된다. 앞서 사례에서 살펴본 바와 같이 모든 분쟁의 근거는 각국이 양허한 양허 안에 입각하여 발생하게 된다. 따라서 우리나라가 양허한 양허에 대하여 심도 있는 검토와 문제가 있다면 이를 보완할 수 있는 방안이 요구된다. 넷째, 향후 우리나라가 통신서비스분야의 양허 안을 작성하는데 보다 신중한 자세가 요구된다. 앞서 언급한 바와 같이 합의된 양허안은 향후 분쟁의 근거가 되므로, 양허안 작성시 먼저 개방할 부분을 선정하고 가능한 발생할 모든 이슈에 대하여 예측하여 대비하여 양허 안을 작성해야 할 것이다. 다섯째, 새로운 통신기술 및 서비스 보급에 따라 국경간 공급에 의한 통신서비스의 국내규제의 실효성을 떨어지고 있으며, 이러한 문제에 대한 전략적 대응이 요구된다. 현재 우리나라는 통신서비스의 국경간 공급을 전기통신사업법 과 동 시행령으로 규제하고 있으나 주요국은 규제완화를 강력히 요구하고 있으며, 이러한 규제의 실효성은 점점 떨어지고 있다. 따라서 규제를 완화하던지 또는 규제를 유지하려면 규제의 실효성을 높이는 방안에 대한 연구가 요구된다. 여섯째, 개방 및 규제완화는 새로운 개방 압력 및 통상 분쟁을 가속화 시킬 가능성이 높다. 즉, 국경간 공급의 개방은 개방 압력이 끝이 아니라 새로운 시작일 것이다. 외국통신사업자들은 개방된 시장에 진입하여 보다 유리하게 사업 환경조성을 위하여 보다 확대된 개방을 요구할 것이며, 이에 따른 분쟁도 증가할 것으로 예상된다. 즉, 망에 대한 상호접속 요구, 상호접속이 받아들여진다면 접속료의 인하요구 등이 제기될 것이다. 따라서 이러한 개방 또는 규제완화에 앞서 보다 면밀한 검토가 요구된다.

<참고문헌>

- [1] WTO, WTO General Agreement on Trade in Services(GATS) Glossary: Mode of Supply, www.citizen.org/documents/Glossary.pdf
- [2] 강신원 · 배홍균, WTO DDA 통신서비스의 국경간공급 관련 주요이슈 고찰, 무역학회지 30(4), 2005.8.
- [3] 박영덕, 미국-온라인도박서비스의 국경간공급에 영향을 미치는 조치에 관한 사건의 패널보고서 분석, 사이버커뮤니케이션 춘계학술대회, 2005.4.
- [4] WTO, United States - Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services, Report of the Appellate Body, WT/DS285/AB/R, 7 April 2005c.
- [5] GATS 협정문
- [6] 류정우, 미 · 멕시코 WTO 통신서비스 분쟁해소를 위한 통신업계의 움직임, 정보통신정책 13(1), KISDI, 2001.
- [7] USTR, United States - Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services, Executive Summary of the First Submission of The United States,
- [8] 안덕근, 통신시장 개방에 관한 WTO분쟁과 정책적 시사점, ETRI 정보통신서비스정책연구반 발표자료, 2004.12.
- [9] WTO, MEXICO - MEASURES AFFECTING TELECOMMUNICATIONS SERVICES, WT/DS2004/R, 2 April 2004.
- [10] 조약법에 관한 비엔나 협약
- [11] 강신원, WTO/DDA 통신시장 자유화협상에 대한 주요이슈 검토 -참조문서의 이행 및 주요 이슈를 중심으로-, 무역학회지 28(4), 2003, 109-135.
- [12] 정보통신부, 전기통신사업법 및 시행령, 2004.
- [13] 외교통상부, WTO DDA 서비스협상동향, 2005.3, pp.1-9.
<http://wtodda.net/rec.php?menu=01&submenu=&content=view&bid=1355>
- [14] 정보통신부, WTO DDA 통신서비스협상 민 · 관 포럼, 2002. 10. 18.
- [15] WTO, Communication from the republic of Korea : Negotiating Proposal for Telecommunications Services, S/CSS/W/83, 11 May 2001
- [16] Thayer James D., The Trade of Cross-Border Gambling and Betting: The Dispute Between Antigua and United States, Duke Law & Technology Review, 2004.11.
- [17] WorldTradeLaw, United States - Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services, WorldTradeLaw.net LLC, 2004.