

WTO GATS 협정과 서비스 분쟁

류 병 운*

-
- I. 서 론
 - II. GATS의 주요규정과 특징
 - III. Mexico-Telecom 사례
 - IV. 미국-Gambling 사례
 - V. 결 론
-

주제어 : 세계무역기구, 서비스무역, 서비스무역협정

I. 서 론

WTO의 입장에서 서비스무역의 대상인 서비스는 유통, 금융, 운송, 건설, 정보통신, 보험, 교육, 법률, 회계, 의료, 기술지원, 지식재산 라이선스, 인터넷 게임, 국가행정 등 수많은 종류가 있다. 서비스무역은 이와 같은 서비스라는 무형제품(intangible product)대한 무역으로 유형제품(tangible product)을 대상으로 한 상품무역과 구별된다. 요컨대 상품무역을 제외한 무역이 서비스 무역

* 홍익대학교 법과대학 교수, 02) 320-1805, lyoubw@kornet.net.

이다.

서비스 무역이 무형상품에 대한 무역이다 보니 주로 국경간 무역의 형태인 상품무역과 달리 다양한 형태의 공급방식이 있으며 거래내용도 다양하고 비정형적(非定型的)이다. 이와 같은 특성 때문에 서비스무역장벽 역시 복잡하고 그 무역의 규모나 자유화 정도를 측정하기도 쉽지 않다.

현재 다자(多者) 서비스 무역시스템의 기초는 우루과이라운드(UR)협상을 통해 체결된 서비스무역협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)이다. GATS는 서비스무역에 직·간접 영향을 주는 WTO회원국의 모든 조치가 그 적용대상이다. 서비스무역에 영향을 주는 모든 조치에 GATS가 적용되다 보니 상품무역에 대한 규제가 서비스무역에 영향을 주는 경우 상품무역에 적용되는 GATT와 함께 GATS가 적용된다. GATS의 주요기능은 ①제한된 분야에서 1990년대 중반에 존재하였던 서비스시장 접근을 보장하는 것을 최소 조건으로, ②최혜국대우(MFN)원칙, ③관련 서비스 법규정의 투명성과 예측가능성 확보, ④연속적 개방협상 원칙 등에 근거하여 국제 서비스 무역 활성화를 도모하는 것이다.¹⁾ 금융서비스분야와 기초적 통신서비스분야에 관한 의정서는 UR협상 이후의 추가협상으로 2004년에 타결되었다.

세계서비스 무역은 매우 빠르게 발전하고 있다. 2011년 성장률이 2010년 대비 12%를 초과하였다.²⁾

글로벌 디지털 네트워크로 특징되는 디지털 시대의 도래로 인터넷 기반 서비스 무역이 급증하고 있다. 특히 스마트폰과 태블릿컴퓨터의 급속한 이용확대는 언제 어디서든지 서비스에 대한 접근과 이용을 가능하게 하였다. 예컨대, 서버에 저장된 콘텐츠, 응용 프로그램 등을 개인컴퓨터(PC), 스마트폰, 태블릿컴퓨터 등의 단말기로 접속하여 서비스를 구매 이용하는 이른바 ‘클라우드’ 서비스가 활성화되어 가고 있다. 예컨대 스마트폰과 태블릿컴퓨터를 이용한 전자책 단말기(E-book Reader) 이용이 빠르게 증가하고 있다.³⁾ 디지털 서비스 무역

1) 류병운, 국제통상법, 홍익대학교출판부 (2009) pp. 33-34

2) WTO통계, <http://www.wto.org/english/news_e/news12_e/stts_20jan12_e.htm> 참조

3) 2010년부터는 예컨대 아마존(Amazon) 전자책인 ‘아마존 킨들(Amazon Kindle)’의 판매가 종이책 판매를 추월하기 시작하였다: Claire Cain Miller, E-Books Top Hardcover at Amazon (July 20, 2010), B1; 류병운, “글로벌 전자도서관의 구축 -WTO TRIPs 협정 하에 구글 프로젝트 사례 분석과 제언,” 안암법학, Vol. 36 (2011) p. 773.

의 확대는 정보통신산업이 경쟁력이 있는 한국에게는 새로운 기회가 될 수 있다. 특히 천연자원이 거의 없는 반면 인적자원은 풍부한 한국의 입장에서 서비스 무역은 대단히 중요하다.

그러나 한국의 서비스 산업의 잠재적 역량에 비하여 그 서비스무역 실적은 상당히 저조하다. 한국의 2009년 기준 서비스 무역수지는 66억4천만달러에 달하는 적자를 기록하여 흑자규모 순으로 경제협력개발기구(OECD) 33개국중 27위를 차지하였다.⁴⁾ 운송 분야만 흑자를 기록했을 뿐이다. 서비스무역 적자중 제일 심각한 것은 지식재산으로 특히 기술무역에서 약 48억 달러에 이르는 적자를 기록했다. <표 1>에서 보듯 기술무역의 적자구조는 점점 심각해지는 양상이다.

<표 1> 한국의 연도별 기술무역 추이⁵⁾ (단위: 백만달러)

구 분	기술무역규모 (A+B)	기술수출액(A)	기술도입액(B)	기술무역수지 (A-B)	수지비 (A/B)
2001년	3,262 (-0.1)	619(208.0)	2,643(-13.7)	-2,024	0.23
2002년	3,360 (3.0)	638 (3.1)	2,721 (3.0)	-2,083	0.23
2003년	4,053 (20.6)	816 (27.9)	3,236 (18.9)	-2,420	0.25
2004년	5,564 (37.3)	1,416 (73.5)	4,147 (28.2)	-2,731	0.34
2005년	6,150 (10.5)	1,625 (14.7)	4,525 (9.1)	-2,900	0.36
2006년	6,734 (9.5)	1,897 (16.7)	4,838 (6.9)	-2,941	0.39
2007년	7,282 (8.1)	2,178 (14.9)	5,103 (5.5)	-2,925	0.43
2008년	8,200 (12.6)	2,530 (16.1)	5,670 (11.1)	-3,140	0.45
2009년	12,020 (46.6)	3,582 (41.6)	8,438 (48.8)	-4,856	0.42
총래 기준	10,096 (23.1)	3,525 (39.3)	6,571 (13.7)	-3,046	0.54

※ ()안은 전년대비 증감율, 2009년도는 신규항목을 추가하여 통계를 산출함.

4) 박준, “주요 서비스 무역수지의 결정요인과 시사점-운송, 여행(교육), 사업, 지적권 서비스를 중심으로,” Trade Focus, Vol.10 (34) (2011년 7월) pp. 2-3.

5) 교육과학기술부, 기술무역통계조사보고서 (2009) p. 56.

그런데 한국은 디자인 특허를 제외하고 특허와 실용신안특허의 등록건수가 2009년 130만 건을 초과한 외형적 기술 강국이다. 그럼에도 불구하고 기술 사용료에서 심각한 적자를 기록하는 것은 특허의 상업적 가치가 작은 기술의 비중이 너무 높다는 것을 의미한다.

법률, 경영, 회계, 연구개발에서도 약세를 면치 못하고 있다. 예컨대 2011년 한국의 법률서비스 무역적자는 5억 달러에 달한 것으로 판단된다.⁷⁾ 이와 같은 결과는 한국의 인적자원개발정책의 부분적 실패와 서비스 산업이 국내에서조차 너무 폐쇄적이고 영세한 구조이다 보니 경쟁력이 떨어지기 때문이다. 이와 같은 상황에서 한국은 한-EU 및 한-미 FTA발효로 지역무역협정 (Regional Trade Arrangement: RTA)의 방식을 통한 추가 서비스 시장 개방 상황에 직면해 있다. 한-미 FTA를 예를 들면 우편서비스,⁸⁾ 법률서비스,⁹⁾ 세무·회계 분야의 개방이 예정되어 있다.

6) <표 2> 한국의 특허등록건수: 특허청, 지식재산통계 (2011).

연도	특 허	실용신안	특허실용신안 합계
...
2000	34,956	41,745	76,701
2001	34,675	43,842	78,517
2002	45,298	39,957	85,255
2003	44,165	37,272	81,437
2004	49,068	34,182	83,250
2005	73,512	32,716	106,228
2006	120,790	29,736	150,526
2007	123,705	2,795	126,500
2008	83,523	4,975	88,498
2009	56,732	3,949	60,681
합계	916,574	445,815	1,362,389

7) 최기철, “법률서비스 적자, 사상 최대 5억달러 돌파할 듯,” 뉴스토마토 (2011년 12월 22일) 한국2011년 10월 현재 한국로펌이 외국기업 등으로부터 벌어들인 법률수입이 5억4600만 달러인데 비해 우리 기업들이 외국로펌에 지출한 돈은 9억7000만 달러로, 4억2400만 달러의 적자를 기록했다.

8) 신문, 정기간행물, 서적, 상품안내책자 등을 우편법 상 ‘서신(書信)’에서 제외하고, 중량 350g 초과 또는 우편기본요금(현재 250원) 10배 초과 서신은 국가독점에서 제외해 개방한다.

9) FTA 발효후 3단계 시장 개방: 1단계- 발효 즉시-미국 로펌, 미국 변호사들이 외국법자문 법률사무소, 외국법자문사라는 명칭으로 한국 국내진출이 가능-변호사 자격증을 취득한 국가 및 그 국가가 당사자인 조약에 관한 자문업무에 국한; 2단계-발효 2년 후-미국로펌이 국내로펌과 사안별 업무제휴가 가능-혼재된 사건을 처리; 3단계-발효 5년 후-국내로펌과 합작사업체 설립을 통한 국내변호사 고용이 가능.

다른 한편 한동안 소강상태를 보이던 WTO서비스 분쟁이 중국의 서비스무역 규제관련 제소가 빈발하면서 증가하는 추세에 있다. 2008년 중국-금융서비스 사례¹⁰⁾는 중국의 신용정보 공급을 국영 신화통신이 독점함으로써 외국회사가 금융정보를 제공하는 통로가 차단됨에 따라 EU, 미국, 캐나다가 연달아 중국을 WTO에 제소한 사건이다. 이 사건은 중국과 분쟁당사국이 양해안에 합의함으로써 분쟁이 종결되었다.

2010년 미국은 중국의 전자 카드 대금 전자 지불 서비스와 전자 결제 서비스 공급자에 대한 규제에 따라서 위안화로 표시되고 지급되는 카드 대금의 전자 결제서비스를 China Union Pay가 독점하고 있는 것을 문제 삼아 중국을 WTO에 제소하였다.¹¹⁾ 이 사건은 현재 패널이 구성되어 심리중에 있다.¹²⁾ 중국-출판 및 오디오·비디오제품 사례¹³⁾는 중국의 국가 주도의 상품분배 서비스 구조가 상품무역협정, 즉 GATT뿐만아니라 GATS에도 위반된다는 평결을 받았다.

개방화시대에 한국의 서비스분야가 수구적(守舊的)으로 국내시장 사수에 초점을 맞춘다면 ①결코 그 산업의 경쟁력을 확보할 수 없을 뿐만 아니라, ②다양한 개방 압력에 직면하여 WTO에 피소되거나 타협적으로 다른 분야에서 양보를 해야 하는 상황을 초래할 수 있고, ③스스로 개방하지 않고서는 다른 국가에게 개방을 요구할 수 없다면 결국 한국이 경쟁력이나 잠재력을 갖는 분야에 대한 해외시장개척도 점점 어려워 질 것이다. 한국으로서는 지금이 WTO

10) China — Measures Affecting Financial Information Services and Foreign Financial Information Suppliers (Complainant: European Communities, the United States, Canada), DS372, 373, 378 (3 March 2008; 20 June 2008—Canada).

11) China — Certain Measures Affecting Electronic Payment Services (Complainant: United States), DS413 (15 September 2010).

12) 그 외에도 미국은 중국이 WTO 가입 후 곧바로 자격요건을 갖춘 외국 금융회사들에 대해 합작은행 설립을 허용하겠다고 약속했으나 합작은행의 외국인 지분 제한 설정과 관련해 아무런 일정도 제시하지 않고 있다고 불평하고 있다. 또한 미국은 중국이 기존 중국계 은행의 지분을 외국 투자자가 취득하는데도 실질적으로 제한을 두고 있으며, 외국계 은행이 신규 지점 설치를 통해 중국 내 영업망을 확대하는 것에 대해서도 허가 절차를 과도하게 지연시키고 있다고 주장하고 있는 반면 중국은 현재 외국인의 중국 은행 보유 지분을 최대 25%로 제한하고 있는 정책은 WTO 규정에 부합하한다고 맞서고 있어 또 다른 서비스무역분쟁이 예상된다.

13) China — Measures Affecting Trading Rights and Distribution Services for Certain Publications and Audiovisual Entertainment Products

규범을 기초로 한 서비스무역에 대한 혁신적인 대책을 강구해야 할 시점이라고 판단된다.

이와 같은 생각을 바탕으로 WTO규범구조를 명확하게 하고 시사점을 얻기 위하여 제 II장에서는 GATS 규정의 특징을 개관하고 제 III장과 제 IV장은 WTO서비스 분쟁사례를 검토하며 결론으로 제 V장에서 몇 가지 제안을 하고자 한다.

II. GATS의 주요규정과 특징

GATS는 서비스무역에 영향을 주는 회원국의 모든 조치에 적용된다.¹⁴⁾ 따라서 그 대상이 예컨대 전기통신규제, 보험업규제 등과 같이 서비스무역관련조치에 한정되지 않는다.

GATS는 동(同)협정과 최혜국대우(MFN)면제, 금융서비스, 전기통신서비스, 항공운송 부속서 등 8개의 부속서(Annex)와 회원국의 초기 이행양허표(schedules of commitment)와 제 4의정서의 참조문서(Reference Paper)가 불가분(不可分)의 일체를 구성한다.¹⁵⁾

GATS의 적용대상 서비스무역은 상품무역의 경우처럼 국경간 무역에 한정되지 않는다. 동(同)협정의 대상으로서 서비스무역을 4가지 형태의 거래유형으로 규정하고 있다:¹⁶⁾

①모드(mode) 1은 한 회원국의 영토로부터 그 밖의 회원국의 영토내로의 서비스공급 이른바 국경간 공급을 의미한다. 예컨대 해외데이터 공급자로부터 인터넷을 통해 데이터를 전송받는 경우이다.

②모드 2는 한 회원국의 영토내에서 그 밖의 회원국의 서비스 소비자에 대한 서비스공급으로 예컨대 한국인이 미국에 가서 의료서비스를 받는 경우가

14) GATS에 대한 일반적인 개관은 Petros C. Mavroidis & George A. Bermann & Mark Wu, *The Law of the World Trade Organization (WTO): Documents, Cases & Analysis*, West (2010) pp. 757-768 참조.

15) Id. 제 XX조 3항.

16) GATS, 제 II조 2항.

이에 해당한다.

③모드 3은 한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국의 영토 내에 서의 상업적 주재(commercial presence)를 통한 서비스공급이다. 예컨대 독일 보험회사의 한국 지점이 보험서비스를 제공하는 경우이다.

④모드 4는 한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국 영토내에서 의 자연인의 주재를 통한 서비스공급이다. 예컨대 미국 특허변호사가 한국의 대학에서 강의를 하는 경우이다.

<표 3> GATS의 구조

일반의무		특정 이행 Specific commitments	예외 Exception
비(非) 차별	MFN: 제II조 1항 ¹⁷⁾		제 II조 2항 부속서 열거된 조건을 MFN 적용 면제 등록
		내국민대우: 제XVII조 (적극적으로 약속한 범위내에서)	
		시장접근: 제XVI조 적극적으로 약속한 범위내에서 ¹⁹⁾	
투명성: 제 III조 ²⁰⁾			일반적 예외: 제XIV조 ¹⁸⁾ 원칙요건(chapeau): 자의적 또는 정당화 될 수 없는 차별의 수단이 되거나 혹은 서비스무역에 대한 위장된 규제 금지 개별요건: 목적 + 필요성
국내규정 Domestic regulation: 제 VI조		제III조의 2 (bis) 기업의 상업적인 이익을 저해하는 비밀정보 제공 면제	
독점 제한: 제 VIII조	통신: 참조문서 사적당사자의 특정경제제한행위규제 의무		

17) GATS 제 II조 1항: “이 협정의 대상이 되는 모든 조치에 관하여, 각 회원국은 그 밖의 회원국의 서비스와 서비스 공급자에게 그 밖의 국가의 동종 서비스와 서비스공급자에 대하여 부여하는 대우보다 불리하지 아니한 대우를 즉시 그리고 무조건적으로 부여한다.”

18) GATS 제 XIV조.

“a. 공중도덕을 보호하거나 또는 공공질서를 유지하기 위하여 필요한 조치(Remark 5 공공질

비차별 원칙 중 MFN에 대해서는 처음부터 면제를 등록할 수 있다. 예컨대 미국은 위성방송, 항공, 도로, 우주, 파이프라인 등에 대하여 면제 등록을 하였기 때문에 이 분야에 대한 국가별 차별적 조치를 취할 수 있다. 그러나 그와 같은 면제 등록을 하지 않는 한 MFN을 무조건 적용해야 된다. WTO 회원국들은 다른 회원국들이 제공하는 서비스와 서비스 제공자들에게 MFN을 적용해야 한다.²¹⁾ 그러나 내국민대우원칙은 회원국이 ‘적극적으로 약속(positive commitment)’한 범위내에서만 적용된다.²²⁾ 내국민대우 의무는 회원국의 서비스 계획 부분에 내국민대우에 대한 특별한 약속이 있는 경우에 적용되는 조건적 의무이다. GATT가 매우 엄격한 내국민대우원칙을 적용하는 것과 대비된다.²³⁾

시장접근도 회원국이 ‘적극적으로 약속’ 범위내에서 의무가 부과된다.²⁴⁾ WTO 회원국은 서비스 영역과 시장 접근에 대한 제한 혹은 조건에 대하여 이행양허표에 명시해야 한다. 예컨대 회원국이 통신에 대한 시장접근을 허용하고

서를 위한 예외는 사회의 근본적인 이익에 대하여 진정하고도 충분히 심각한 위협이 제기되는 경우에만 원용될 수 있다.)

- b. 인간, 동물 또는 식물의 생명 또는 건강을 보호하기 위하여 필요한 조치,
- c. 아래 사항에 관한 조치를 포함하여 이 협정의 규정과 불일치하지 아니하는 법률이나 규정의 준수를 확보하기 위하여 필요한 조치,
 - (1) 기만행위 및 사기행위의 방지 또는 서비스계약의 불이행의 효과의 처리
 - (2) 사적인 자료의 처리와 유포와 관련된 개인의 사생활 보호와 개인의 기록 및 구좌의 비밀보호
 - (3) 안전...

19) GATS 제 XVI조 제 1항은 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 대해 자국(自國)의 양허표 상에 합의되고 명시된 제한 및 조건하에서 규정된 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여할 의무를 규정한다.

20) GATS 제 III조

“1. 각 회원국은 이 협정의 운영에 관련되거나 영향을 미치는 일반적으로 적용되는 모든 관련 조치를 신속히 공표하며, 긴급상황의 경우를 제외하고는 늦어도 발효전까지 공표한다. 특정 회원국이 서명국인 서비스무역에 관련되거나 영향을 미치는 국제협정도 또한 공표된다...”

21) Id. 제 II조.

22) Id. 제 XVII조.

23) Rudolf Adlung, Services Liberalization from a WTO/GATS Perspective: In Search of Volunteers, Staff Working Paper ERSD-2009-05, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division (Feb. 2009) pp. 4-5

24) Id. 제 XVI조

자 한다면 그 내용과 범위가 이행양허표에 포함되어야 한다.²⁵⁾ 시장접근제한에 대한 기재는 동시에 내국민대우에 관한 조건 및 제한으로 간주된다.²⁶⁾

GATS 제 III조는 다양한 투명성 의무를 규정하고 있는데, 회원국은 서비스 무역에 영향을 주는 관련 법률과 규정의 제정에 대해 통보하고, 정보의 공개적 입수가 가능하도록 하며 정보 조회에 대해 신속한 응답을 하는 등의 조치를 취하여야 한다. GATS 제 VI조는, WTO 회원국이 서비스 교역에 영향을 미치는 조치가 공평한 방식으로 시행되도록 보장하고 그와 같은 행정조치에 대한 사법적(司法的), 행정적(行政的) 검토 및 구제절차를 갖추어야 한다고 규정한다.

제 VIII조는, WTO 회원국이 그 영토 내의 모든 독점 혹은 독점적인 서비스 공급자가 독점서비스를 제공함에 있어서 최혜국대우의무와 특정이행약속에 부합하는 방식으로 대응하도록 규정한다. 이는 많은 국가에서 독점으로 지배되는 통신, 전기 분야와 특히 관련이 있다. 특히 전기통신에 관한 제 4의정서의 참조문서는 사적당사자의 특정 경쟁제한행위를 규제하기 위한 것이다.

GATT 제 XX조와 같이 GATS 제 XIV조도 일반적 예외를 규정하고 있다. GATS의 규정에 위반되는 회원국의 조치가 개별요건으로서 목적과 필요성을 충족하고 원칙요건(chapeau)인 자의적 또는 정당화될 수 없는 차별의 수단이 되거나 혹은 서비스무역에 대한 위장된 규제 금지가 아닐 경우 그 조치는 정당화될 수 있다.

III. Mexico-Telecom 사례

1. WTO 구조 내 통신서비스의 규제

25) 만일 서비스 공급자에 대한 특별한 형태의 조직이나 합작투자의 요건, 외국인 조직에 대한 제한, 서비스 업자에 대한 수량적 할당, 독점, 독점적 서비스 공급자들, 혹은 경제적 필요성 점검 요건과 같은 제한 사항을 두고자 한다면, 이러한 제한 사항들이 이행 양허표에 기재되어 있어야 한다.

26) GATS 제 XX조 2항.

통신 분야²⁷⁾의 GATS협정과 더불어 ①합당한 접속의 보장과 계획된 서비스 공급자의 공공 통신의 사용을 규정하는 ‘전기통신부속서(Annex on Telecommunications)’와 ②시장의 경쟁성 확보 장치와 기본적 통신 서비스의 규제적 구조에 관한 원칙을 담고 있는 ‘참조문서’가 있는데 이들의 관계는 불가분의 관계로²⁸⁾ 해당 회원국에 적용된다.²⁹⁾

2. 사실관계

1997년 이전 멕시코의 장거리 및 국제 전기통신 서비스는 멕시코 전기통신 법에 의해 Teléfonos de México(이하 “Telmex”)가 독점하여 왔다.³⁰⁾ US-Mexico 국제 장거리 구간은 미국에서 멕시코로 전달되는 여타 통신 구간 중에서 가장 통화량이 많고 이윤이 높은 구간이었다.³¹⁾ 예를 들면, 2002년에 미국 사업자가 외국 통신서비스에게 지불한 순수 국제 결제금 39억달러 중 약 19 퍼센트가 멕시코 운영자에게 지불되었다.³²⁾ 이와 같이 이윤이 높은 멕시코

27) 통신서비스 분야별 분류(Services Sectoral Classification List)의 15개 항목(a.-o.)중, 처음 7개 항목(a.-g.)은 고객의 정보가 실시간으로 양자 간 전달되는 기본적인 통신 서비스에 관한 것으로, 음성전화 서비스; 패킷 교환방식의 데이터 전송 서비스; 회선 변환 데이터 전송 서비스; 텔렉스 서비스; 전보 서비스; 팩스 서비스; 전용입대회선 서비스가 이에 속한다. 다음 7개 항목(h.-n.)은 부가가치 통신서비스로서 실시간으로 제공되는 대신 형태와 내용을 강화하고 정보 저장과 검색을 통해 고객의 정보에 “가치를 더해” 제공하는 것으로, 전자메일, 음성 메일, 온라인 정보와 데이터 검색, 전자 데이터 교환(electronic data interchange: EDI); 저장후 전송, 저장후 검색 기능이 강화된 부가가치형 팩스 서비스; 코드 및 프로토콜 전환; 온라인 정보 및 데이터 프로세싱이 이에 속한다: MTN.GNS/W/120; Henry Gao, Globalization of Telecommunication Services: Lessons from the Mexico-Telecom Case, Northeast Asian Law Review Vol. 3, Hongik University (2009) p. 75.

28) 제 20조 3항

29) Henry Gao, Commentaries on Telecommunication Services in Max-Planck Commentaries on World Trade Law, Vol. 6: WTO - Trade in Services (Rüdiger Wolfrum & Peter-Tobias Stoll eds., 2008) pp. 683-747.

30) Mexico - Measures Affecting Telecommunications Services, WT/DS204/R (2 April 2004) ¶ 2.2.

31) A. Ortiz Mena and R. Rodriguez, “Mexico’s International Telecommunications Policy: Origins, the WTO Dispute, and Future Challenges,” Telecommunications Policy Vol. 29 (2005) pp. 429-448.

시장을 확보하려는 노력으로, AT&T와 WorldCom은 멕시코 국내 운영자인 Alestra, Avantel와 각각 합작 회사를 설립하였으나, 멕시코의 복잡한 국내법과 통신관련 규정의 보호아래 대부분의 시장을 점유하고 높은 이윤을 확보한 독점적 기업인 TelMex와의 경쟁이 매우 어렵다는 것을 깨달았다.

처음에 AT&T는 멕시코 연방 통신 위원회(Federal Telecommunications Commission of Mexico: COFETEL)에 TelMex의 반경쟁적 관행에 이의를 제기하였으나 실패하였고 같은 문제를 NAFTA의 분쟁해결기구를 통해 해결하려는 시도도 좌절되었다.

결국 AT&T는 미국 통상대표부(United States Trade Representative: USTR)에 요청하여 미국이 멕시코를 WTO에 제소하도록 한다. 2000년 8월에 미국은 필요적 회담(consultation)절차³³⁾를 통해 협상을 시도한 후 2002년 2월 13일에 WTO패널 설치를 요청하게 된다.

미국의 주장은 ①멕시코가 서비스 양허에 포함시켰던 멕시코 참조문서 2.1과 2.2.에서 보장한 원가에 근거한 합리적인 요금을 및 조건에 따라 미국의 기본 통신 공급자들에게 상호접속을 TelMex가 제공하지 못한다는 것, ②멕시코는 참조문서 1.1을 위반하여 TelMex의 반(反)경쟁적 관행을 막을 수 있는 적절한 조치를 취하지 않았다는 것,³⁴⁾ ③멕시코는 미국 기본 통신 공급자들에게 ‘공공통신전송망서비스(public telecommunications transport networks and services: PTTNS)’에 합당하고 비차별적인 접속과 이용을 보장하지 못하여 전기통신부속서 5(a)과 (b) 및 GATS에 따른 멕시코의 의무를 위반했다는 것 등이다.³⁵⁾

먼저 패널은 이 사건의 미국 공급자들이 국경에서 그들의 네트워크를 멕시코 네트워크망에 연결하는 방식의 서비스 공급을 GATS 제 I조 2 항(a) (국경간공급), 즉 모드 I에 해당하는 국경 공급 서비스라고 보았다. 동(同) 조항은 공급자의 영업소의 소재에 대해 언급하지 않고 있으므로 공급자 영업장소의 위치는 “국경간 공급”의 정의(定義)에 직접적으로 관련이 없기 때문이다. 따라

32) Wellenius, Björn, Galarza Tohen, Juan Manuel and Guermazi, Boutheina, Telecommunications and the WTO: The Case of Mexico (November 2005) p. 6 .

33) WTO는 패널구성 전에 분쟁 당사국이 ‘회담’을 통하여 분쟁을 해결을 시도해야 한다.

34) Id.¶ 3.1.

35) Id.

서 모드 1을 인정하는데 그 영업소의 위치가 미국과 멕시코에 어디에 존재하든 상관이 없다.

다음은 ‘원가에 근거한 요금(cost-oriented rates)’을 제공할 의무를 준수했느냐의 문제이다. 멕시코의 참조문서(the Reference Paper) 제 2절 1항과 2항은 다음과 같이 규정한다:

“section 2. 상호접속(Interconnection)

2.1 본 조항은 양허된 특정 이행약속에 근거하여, 공공 통신 전송망 서비스 공급자들에게 적용하여 어느 공급자의 이용자들이 다른 공급자의 이용들과 통신하고 다른 공급자의 서비스에 접속을 허용하도록 특정 계획을 할 수 있도록 한다(This section applies, on the basis of the specific commitments under taken, to linking with suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplier and to access services provided by another supplier.)

2.2 상호접속 보장(Interconnection to be ensured)
전송망 내 기술적으로 가능한 지역 어디에서라도 주요 공급자와 상호접속이 보장된다.(Interconnection with a major supplier will be ensured at any technically feasible point in the network. Such interconnection is provided)

...

(b) 적절한 시기에, 조건에 맞게(기술적 기준 및 사양 포함), 투명하고 합당하게 원가에 타당한 요금으로, 경제적 구체성이 있고 충분히 분산되어 공급자가 잉여 통신망 구성이나 시설에 비용을 지불하지 않도록 한다...(in a timely fashion, on terms, conditions (including technical standards and specifications) and cost-oriented rates that are transparent, reasonable, having regard to economic feasibility, and sufficiently unbundled so that the supplier need not pay for network components or facilities that it does not require for the service to be provided ...)”

제 2장 1항의 “양허된 특정 이행약속에 근거”하여 적용된다. 이 특정 이행약속의 존재에 관련하여 패널은 멕시코의 이행계획서(the schedule of specific commitments)가 멕시코가 비(非)설비의 운영자가 제공하는 통신 서비스를 금지하였지만, 설비가 있는 공급자에게 멕시코 정부의 허가를 받은 멕시코 기업을 반드시 통해야 한다는 조건하에 시장접근을 허용하는 이행약속을 포함하고 있다는 것을 발견하였다. 이와 같은 특정 이행약속은 참조문서 제 2장 2항의 상호접속에 대한 양허된 특정 이행약속을 적용하는 근거로 작용한다.

패널은 멕시코의 특정이행계획서 상의 약속, 즉 ‘메이저 공급자에게 기술적으로 예측 가능한 지점에서의 연결’에 대한 보장이 이 멕시코에 서비스를 제공하고자 하는 미국 회사들의 국가간 연결에 적용되지 않았다고 판단하였다.³⁶⁾ TelMex 상호접속 요금은 원가 대비 600% 이상 높았다. 따라서 패널은 멕시코가 미국 공급자들에게 원가에 타당한 요금으로 상호접속을 제공하지 않음으로써 참조문서 제 2장 1항을 위반하였다고 결정하였다. 멕시코의 주요 공급자들이 미국의 공급자들에게 부과한 연결비용이 과도하게 부과되어 ‘원가에 근거한(cost-oriented rates)’ “적절한 비용”이 아니었다.³⁷⁾

다음 상호접속 서비스의 공급자는 “메이저 공급자”이어야 한다는 요건이다. 패널은 참조문서에서 “메이저 공급자”란 “핵심 설비에 대한 통제 혹은 시장에서의 위치를 이용하여 기본적인 통신 서비스 시장 참여시(가격과 공급 면에서) 중요한 영향을 미칠 수 있는 공급자”라고 정의하고 있음을 주목하였다. 본 사건에서, TelMex는 2001년에 국제 통신의 3/4를 통제하고 그 만큼의 시장을 일관되게 점유하여 왔다. 더구나 멕시코 관계당국이 제정한 ‘국제장거리 통신 규칙(International Long Distance Rules: ILD Rules)’ 제 13조에 따라 특정한 국제 통신망에서 가장 송출 규모가 큰 장거리 피(被)면허자는 외국인 운영자들과 요금을 단독으로 협상할 권리를 허용 받았으며 본 협상을 통해 정해진 요금은 모든 사업자들에게도 동일하게 정해진다. TelMex는 미국을 포함한 국제 시장에서 가장 큰 송출 통신 점유율을 차지하고 있으며 언제나 “조정 요금 협상권”을 갖고 있었다. 따라서 TelMex는 참여 면에서 중대한 영향을 줄 수 있는 “메이저 공급자”로 간주될 수 있다.

36) Id. 위 8.1-8.2.

37) Id.

다음 패널은 멕시코의 반경쟁적 관행 방지의무 준수여부를 검토하였다. 참조문서 제 1장 1항은 “메이저 공급자인, 단독 혹은 공동 공급자들이 반(反)경쟁적 관행에 가담 혹은 지속하지 못하도록 적절할 조치가 있어야 한다 (Appropriate measures shall be maintained for the purpose of preventing suppliers who, alone or together, are a major supplier from engaging in or continuing anti-competitive practices)”라고 규정하였다.

패널은 참조문서 제 1장 1항의 “메이저 공급자”, “반경쟁적 관행”, “적절한 조치”의 요건에 주목하였다. “메이저 공급자”에 관해서 TelMex는 참여 면에서 중대한 영향을 줄 수 있는 “메이저 공급자”라고 이미 판단한 바 있다. “반경쟁적 관행”에 관해서 참조문서 제 1장 2항에서 제시된 예로서는 교차보조(cross-subsidization), 경쟁사 정보 오용, 핵심 시설 및 타 공급자에게 상업적으로 관련 있는 정보 보류 등이 있으며 다른 반(反)경쟁 관행들도 포함될 수 있다. 패널은 또한 교차보조에는 메이저공급자가 가격을 설정하는 행위도 포함될 수 있다고 보았다. 본 사건에서, ILD규칙에 따라, 가장 송출 통신량이 많은 공급자는 모든 공급자들에게 단일한 요금을 협상할 수 있어 결국 가격이 고정되어 다른 공급자들이 더 낮은 가격으로 경쟁을 할 수 없게 만든다. ILD규칙은 또한 통신 공급자들의 송출 통신 점유율을 기준으로 송신 통신을 할당하도록 하였다. 이는 운영자들이 공격적으로 새로운 시장 점유를 확보할 수 없도록 만드는 전통적 시장장악협정이다. 패널은 이와 같은 단일한 가격 결정 규칙과 비례적 보상체계(proportionate return system)를 반(反)경쟁적 관행으로 판결하였다. 또한 “적절한 조치”는 공급자 간 시장 분할 조정 효과가 있고 멕시코의 메이저 공급자의 독점적 지위를 제한하여 사실상 경쟁 구도를 조성하여 주어야 한다고 보았다.³⁸⁾ 멕시코는 이러한 관행이 멕시코 국내법에 의한 것이므로 반경쟁적으로 볼 수 없다고 주장하였으나 패널은 1969년 조약법에 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties) 제 27조에 따라 국내법이 국제적 의무를 위반할 수 없다고 판결하였다. 결론적으로, 패널은 멕시코가 반경쟁적 관행을 금지시킬 적절한 조치를 취하지 않았으므로 참조문서 제 1장 1항을 위반하였다고 판결하였다.

패널은 먼저 GATS 전기통신부속서가 모든 회원국의 기본 통신공급자가 제

38) Id.

공하는 공공 통신 네트워크와 서비스 이용을 위한 접속에 영향을 미치는 WTO 회원국 조치에 적용된다는 점을 명확히 하였다. 다음 PTTNS 접속에 관하여, 미국은 멕시코가 “전기통신부속서 5(a)에 반하여 합당한 조건에 의한 모든 미국 공급자들의 상호접속을 허용하지 않았고, 5(b)에 반하여 전용임대회선에 접속을 금하였다”고 주장하였다.

패널은 우선 기본 통신 서비스 공급자들의 PTTNS 접속을 전기통신부속서에서 다루고 있는지를 검토하였다. 전기통신부속서의 광범위한 범위와 목표 및 5(a)항의 “모든” 서비스 공급자의 의미를 검토한 후, 패널은 전기통신부속서의 의무는 기본 통신 서비스 공급자에게 영향을 주는 조치에도 적용된다고 판단하였다. 또한 패널은 멕시코가 적절한 비용을 초과한 요금을 미국의 시설 기반 공급자들에게 부과하였고 통신 서비스 시장에서 가격 경쟁을 배제하고 단일한 요율을 적용함으로써 “합당한 조건”에 의한 접속을 제공하지 못하였기에 전기통신부속서 5(a)를 위반하였다고 결정하였다.³⁹⁾ 그러나 비(非)시설서비스(non-facilities-based services) 국경간 통신 서비스에 관해서 패널은 멕시코가 이러한 서비스에 대해 이행약속을 한 적이 없기 때문에 의무 위반도 성립하지 않는다고 판결하였다.⁴⁰⁾

또한 패널은 멕시코가 전용임대회선의 이용과 접속을 보장하지 못하여 전기통신부속서 5(b)를 위반하였다고 판결하였다.

다만 미국의 모드 3방식 즉 상업적 주재에 대하여 패널은 멕시코가 국내 또는 멕시코 국경간 사적 전용임대회선의 사용과 접속을 보장하는 어떠한 입법(立法)이나 행정입법의 절차를 취하지 않았기 때문에 전기통신부속서 55(b)를 위반하였다고 판단하였다.⁴¹⁾

39) Id.

40) Id.

41) Id.

IV. 미국-Gambling 사례

이 사례는 2003년 3월, 온라인 도박과 카지노를 주요 수입으로 하는 관광국 안티구아(Antigua and Barbuda)[이하 “안티구아”]가 미성년자에 대한 악영향, 테러자금으로 유용 등의 이유로 미국이 입법(立法)한 도박규제법률들이 GATS의 제 규정을 위반하는 조치라고 주장하며 WTO에 제소함으로써 비롯되었다.⁴²⁾

미국은 미국의 GATS 특정이행(Specific Commitments) 양허표 10.D에 “기타 레크리에이션 서비스(스포츠는 제외) {other recreational services (except sporting)}”라고 기재함으로써 국경간 서비스 공급에 대한 완전한 시장접근을 약속한바 있다.⁴³⁾

그런데 전기통신법(Wire Act)⁴⁴⁾은 도박 업체가 배팅(batting)의 고의(故意)로 주간(州間, inter-State) 혹은 국제 통신 회선을 송수신에 이용하는 것을 금하고 있으며, 이러한 행위를 기소하는데 주로 이용되는 연방법(federal law)이다. 동(同) 법은 인터넷 도박 업체를 기소하는데 이용되어 왔으며, 전체적으로 도박 관련 정보를 전달하기 위해 전화 시설을 이용하는 것을 금지한다. 동(同) 법 제 1084조의 구성요소는 ①배팅이나 도박업에 종사하는 자가 고의적으로, 주간(州間) 혹은 국제 상거래에 통신 시설을 이용하여 배팅이나 도박을 하거나, ②스포츠 행사나 경연에 대한 도박이나 배팅에 도움을 주는 정보를 제공하거나, ③배팅이나 도박의 결과로 얻게 된 돈이나 입금을 위해 혹은 배팅이나 도박을 돕는 정보를 요구하는 것 등이다.⁴⁵⁾

‘불법도박사업법(Illegal Gambling Business Act: IGBA)’은 개인도박꾼이 아닌, 도박 사업에만 적용된다. IGBA가 적용되기 위해서는 도박행위가 주법(州法)에 위반될 것이 요구된다. 그러나 사업 운영자가 주(州) 법원(法院)에서 유

42) United States — Measures Affecting the Cross-Border Supply of Gambling and Betting Services [이하 “US-Gambling”] WT/DS285/AB/R (7 April 2005) ¶ 1.

43) Id. ¶ 14.

44) Wire Act: 18 U.S.C. § 1084.

45) Id. § 1084 (a).

죄판결을 받을 것까지 요구하지는 않는다. 그런데 2006년 미국은 다시 ‘인터넷도박금지법(Unlawful Internet Gambling Enforcement Act)’을 제정하였다.⁴⁶⁾ 동(同) 법에 따르면, 배팅이나 도박 사업에 종사하는 자는 고의(故意)로 타인이 불법 인터넷 도박에 신용카드나, 온라인 송금이나, 수표 혹은 기타 형태의 자금거래를 하는 것을 용인해서는 안 된다고 규정한다.⁴⁷⁾ 따라서 인터넷 도박금지법에 의하여 IGBA가 온라인 도박이나 배팅에 적용되게 된 것이다. 또한 미국의 여행법(Travel Act)⁴⁸⁾은 인터넷을 사용한 불법 도박을 규제한다.

다른 한편 미국의 주(州)간경마법(Interstate Horseracing Act: IHA)은 다른 주에서 벌어지는 경마에 대한 합법적인 도박 사업이나 각 주(州)의 합법적인 마권(馬券) 도박에서 '주간 장외 도박(interstate off-track wager)'을 허용한다. 따라서 어느 한 주에서 개인이 전화나 전자매체를 통해 송금을 하거나 돈을 걸었을 때 같은 주 혹은 다른 주에서 장외 배팅 시스템이나 마권 도박 업체들을 통해 그 돈을 받는 것이다.⁴⁹⁾

안티구아는 문제되는 미국의 도박규제법률, 즉 주(州)간 또는 국제 통신망을 이용한 도박을 처벌하는 전기통신법(Wire Act)과 IGBA가 도박과 배팅서비스의 국경간 공급을 전면 금지하고 있고 GATS 양허표상에 기재되어 있는 시장 접근 규정에 위반되며 IHA가 국내와 국외 공급자간에 차별적으로 적용되어 GATS와 미국의 특정이행양허표를 위반하였다고 주장하였다.⁵⁰⁾

미국은 GATS의무위반을 부정하면서 또한 미국의 온라인 등의 도박규제 조치가 가사 특정이행양허표의 의무를 위반한다 하더라도 이는 공중도덕의 보호와 공공질서의 유지를 위해 필요한 조치로서 GATS 제 XIV조에 정당화된다고 주장하였다.⁵¹⁾ GATS 제 XIV조(a)[가. 공중도덕을 보호하거나 또는 주석 5(Remark 5)⁵²⁾는 공공질서를 유지하기 위하여 필요한 조치를 GATS의무에

46) 31 U.S.C. § 5363.

47) Id.

48) Travel Act, 18 U. S. C. § 1952 (2000). 인터넷을 이용한 불법 도박 사업의 운영은 여행법 위반이기도 하다: id. “정부는 주간 여행 혹은 주간 시설의 이용이 불법적인 행위를 위해 이용되었는지 확인해야 한다.”

49) id

50) US-Gambling, WT/DS285/R (10 November 2004) ¶ 2.1.

51) Id. ¶¶ 3.41-3.58

대한 예외로 인정하고 있다. 미국의 주장은 원격공급을 통한 온라인 도박과 배팅은 그 사이트의 접근에 성인인증이 요구되는 경우인데 외국 사이트가 미성년들에게 무제한적인 접근 허용될 수 있고, 도박 중독을 야기하며, 국제조직 범죄의 자금세탁으로 악용될 가능성이 있어 공중도덕의 보호와 공공질서의 유지관련 사회적 문제들을 야기하기 때문이라는 것이다.⁵³⁾

이러한 미국의 주장에 대하여 안티구아는 미국이 도박과 배팅서비스의 주요 소비국으로 단지 원격공급을 통한 온라인 도박의 규제조치만으로 과연 미국이 추구하고자 하는 목적을 달성할 수 있는지 의문스럽고⁵⁴⁾ 미국내 경마에 대한 원격 배팅서비스를 허용하는 등 미국의 규제조치가 국내공급업자들에게 적용되지 않은 사실에 근거할 때 국외공급업자들에 대한 차별적 의도가 있다고 주장하였다.⁵⁵⁾

일단 미국의 GATS에 대한 위반 여부가 쟁점이었다. 즉 패널은 미국의 특정 이행양허표 10.D에서 시장접근을 허용한 “기타 레크레이션 서비스”에 해외 배팅이나 도박이 포함되고 따라서 해외 배팅이나 도박에 대한 제한이 GATS 제 XVI조 제 1항이 규정하는 회원국의 서비스 및 서비스 공급자에 대해 자국(自國)의 양허표 상에 합의되고 명시된 제한 및 조건하에서 규정된 대우보다 불리하지 않은 대우를 부여할 의무에 위반되는지 여부를 판단해야 한다.

패널은 “조약은 조약문의 문맥 및 조약의 대상과 목적에 비추어 그 조약의 용어에 부여되는 통상적인 의미에 따라 성실하게 해석해야 한다”고 ‘조약법에 관한 비엔나협약(Vienna Convention on the Law of Treaties)’ 제 31조가 규정에 근거하여 미국의 특정이행 양허표 10.D에 “기타 레크레이션 서비스(스포츠는 제외)”에 도박과 배팅 서비스가 포함된다고 판단하였다.⁵⁶⁾ 그리고 모드 1 방식의 서비스 공급에 있어서 미국은 문제되는 도박규제법률들에 의하여 안티구아의 공급자들을 특정이행양허표보다 불리하게 대우하여 GATS 제 XVI조를 위반하였다고 결론을 내렸다.⁵⁷⁾

52) 공공질서를 위한 예외는 사회의 근본적인 이익에 대하여 진정하고도 충분히 심각한 위협이 제기되는 경우에만 원용될 수 있다.

53) Id. ㉑ 6.6.

54) Id.

55) Id. ㉑ 6.5.

56) Id. ㉑ 7.2.

다음의 쟁점은 이와 같은 미국의 GATS위반이 GATS의 일반예외 조항인 GATS 제 XIV조에 의하여 정당화되는지 여부이다. 이에 대하여 패널은 일반적 예외 조항인 GATS 제 XIV조가 상품무역의 GATT 제 XX조와 입법 목적과 문맥 구조가 유사하다는 점을 고려하여 GATS 제 XIV조를 해석함에 있어서 서비스 무역에 대한 어떤 조치가 개별요건은 물론 원칙요건(chapeau)을 충족하는지 여부를 검토해야 한다고 보았다.⁵⁸⁾

먼저 개별요건과 관련하여 “공중도덕”과 “공공질서”의 개념은 “당시 지배하고 있는 사회적, 문화적, 도덕적, 그리고 종교적 가치를 포함한 다양한 요소에 의해, 그리고 시간과 장소에 의해 상이할 수 있고,” 회원국은 자국의 경제규모와 경제체제를 고려하여 자국의 영토 내에서 “공중도덕”과 “공공질서”의 개념을 정의해야 한다.⁵⁹⁾ 다만 패널은 이 사건에서 “공중도덕”과 “공공질서” 각각의 개념을 구별하는 것은 무의미하다고 보았다.⁶⁰⁾

패널은 미국의 도박규제법률들이 미성년도박, 병적인 도박, 조직범죄의 자금세탁과 관련한 문제를 규제하는 목적으로 입법(立法)되었다는 미국의회의 의견을 고려하여 미국의 도박규제법률들은 미성년자 도박과 조직범죄의 자금세탁을 다루는데 기여하고 있다고 보았다.⁶¹⁾ 나아가 국제조직범죄의 자금세탁과 관련한 문제는 GATS 주석5의 엄격한 기준을 충분히 충족시킬만한 위험성을 내포하고 있으므로 GATS 제 XIV조 주석 5를 충족시킨다고 판단하였다. 따라서 미국의 규제조치는 일단 GATS 제 XIV조(a)항, 즉 개별요건의 목적에는 부합한다.⁶²⁾

그러나 GATS 제 XIV조(a)항의 필요성(necessity)의 충족여부와 관련하여 패널은 미국이 GATS 의무와 상충되는 규제조치를 채택하기 이전에 “합리적으로 이용할 수 있는” 대안을 모색해야 하는데 미국이 안티구아의 협상제안을

57) Id. ㉔ 6.4.

58) Id.

59) Id. ㉔ 6.5

60) 조직범죄와 관련한 문제는 단지 공공질서의 문제이고 또한 미성년 도박과 병적 도박 문제는 단지 공중도덕과 관련한 문제이며 조직범죄의 자금세탁과 관련한 문제는 공중도덕과 공공질서 모두와 관련한 문제이기 때문이다: id. ㉔ 6.469.

61) Id. ㉔ 6.4

62) Id.

거절하였음을 지적하였다.⁶³⁾ 결국 패널은 미국의 규제가 GATS 제 XIV조(a)항의 필요성을 충족하지 못하였다고 판단하였다.⁶⁴⁾

다음으로 패널은 문제되는 조치의 적용이 원칙요건(chapeau)을 충족하는지, 즉 조치의 자의적 또는 차별적 적용 여부를 검토하였다. 패널은 미국이 문제되는 도박규제법률과 미국 내 경마에 대한 원격 배팅서비스를 허용하고 있는 주(州)간경마법이 국내와 국외 공급자간에 비(非)차별적 방식으로 적용되었다는 점을 입증하지 못하였다고 판결하였다.⁶⁵⁾

요컨대 GATS 조항 위반이 제 XIV조에 의하여 정당화되기 위해서는 제 XIV조의 [{①개별요건 (목적 + 필요성: necessity)} + ②원칙요건(chapeau)]을 모두 충족해야 하는데 미국은 개별요건의 필요성과 원칙요건을 충족하지 못하였다.

상소기구는 미국의 특정이행 양허표 10.D에 “기타 레크레이션 서비스(스포츠는 제외)”에 도박과 배팅서비스가 포함된다는 패널의 해석을 인용하였다. 또한 공중도덕의 보호 및 공공질서 유지와 관련하여 미국의 규제조치가 보호하고자 하는 이익이 “공중도덕과 공공질서”의 범주에 속하는 것이고 GATS 제 XIV조 주석 5를 충족한다는 패널의 판단을 인용하였다.⁶⁶⁾ 그러나 상소기구는 패널의 GATS 제 XIV조(a)항의 필요성(necessity) 분석을 재검토하였고 미국이 WTO상의 의무와 일치하지 않는 규제조치를 채택하기 이전에 WTO상의 의무와 일치할 수 있는 “합리적으로 이용 할 수 있는” 대안의 부재(不在)에 대한 입증책임을 지지만 그 대안적 조치가 단지 이론(理論)상으로 가능한 경우이거나 그 입증책임이 특정회원국에게 과도한 부담을 안겨주는 경우와 같이 비실용적 의무(impractical burden)의 전가(轉嫁)는 아니라고 판단하였다.⁶⁷⁾

이에 따라 상소기구는 “합리적으로 이용 할 수 있는” 대안을 위한 절차적 의무(procedure burden)에 따라 안티구아의 협상에 임했어야 한다는 패널의 판결을 번복하였다.⁶⁸⁾ 다음으로 상소기구는 미국의 조치가 GATS 제 XIV조의

63) Id. ¶ 6.532-6.534.

64) Id.

65) Id. ¶ 6.607.

66) US-Gambling, WT/DS285/AB/R (7 April 2005) ¶¶ 298, 373.

67) Id. ¶¶ 309-310.

68) Id. ¶¶ 316-318.

원칙요건(chapeau)에 대한 충족 여부를 검토하였는데 미국의 전기통신법(Wire Act), 여행법(Travel Act), IGBA 가 국내와 국외 서비스 공급자간에 차별적으로 적용되었다는 패널의 판단을 인용하지 않았다.⁶⁹⁾ 그러나 IHA 비차별 적용에 대한 입증책임을 지는 미국이 입증에 실패하여 GATS 제 XIV조의 원칙요건(chapeau)을 충족하지 못했다고 평결하였다.⁷⁰⁾ 결론적으로 미국은 GATS 제 XIV조를 위반하였다.⁷¹⁾

V. 결 론

Mexico-Telecom 사례는 GATS 원칙의 의무와 관련되어 있고 미국-Gambling 사례는 원칙위반의 예외조항에 대한 정당화여부에 관련되어 있다. 따라서 두 사례의 분석을 통하여 GATS원칙과 예외에 관한 규범적 기준들을 모두 파악할 수 있다.

GATS의 규정은 GATT 규정만큼 원칙에 대한 규정들이 엄격하지는 않다. 원칙규정의 의무적 일반적용보다는 당사국간의 이행양허표(schedules of commitment)에 대한 합의가 GATS 원칙을 적용해야 하는 의무 규정에 의하여 구체화되고 구속력을 갖는 특성이 강하다. GATS와 금융, 전기통신, 항공운송부속서와 회원국의 이행양허표와 제 4의정서의 참조문서는 불가분의 일체를 구성한다.

GATS의 일반적 예외조항인 GATS 제 XIV조는 GATT 제 XX조와 흡사한 구조로 거의 동일한 방식으로 적용된다.

먼저 WTO 제소가능성을 염두에 두고 한국의 서비스무역 정책 전반을 GATS규정에 완전히 부합하는지 점검할 필요가 있다. 예컨대 인터넷 검열이나 본인확인제와 같은 규제, 게임을 포함한 영상물 심의제도 등의 서비스 무역 장벽적 요소를 제거해야 한다.

69) Id. ¶ 355-356.

70) Id. ¶ 361.

71) Id. ¶ 373.

서론(序論)에서 언급한바 자원빈국(資源貧國)인 한국은 국제서비스시장에서 개방에 보다 적극적인 자세를 취해야 한다. 그런데 양허는 상호적이라는 측면에서 한국이 서비스 시장을 개방하지 않는 한 상대 WTO회원국이 한국에 대해서 시장접근이나 내국민대우를 부여하지 않을 것이다. 결국 한국 서비스 산업은 개방을 통한 경쟁력을 갖추는 방법을 택할 수 밖에 없고 그 시기는 빠를수록 좋을 것이다. 또한 폐쇄적 서비스 구조는 해외시장 개방을 어렵게 하고 역차별(逆差別)문제도 초래할 수 있다. 이와 같은 역차별은 상품무역과 서비스 무역이 혼합된 경우에 매우 엄격한 상품무역의 내국민대우가 적용되는 경우, 시장개방을 규정한 한-미FTA 등 지역무역협정에 따라 발생할 수 있다. 또한 예컨대 과거 은행법상 국내 은행 소유 요건을 갖추지 못한 폐쇄적 사모펀드인 론스타펀드(Lone Star Fund)가 외환은행을 인수하는 경우와 같이 지나치게 높은 국내의 진입장벽도 역차별을 초래할 수 있다.

적극적 개방은 서비스 무역의 적자를 주도하는 전문직 서비스분야 예컨대 법률, 경영, 회계, 연구개발 분야에서 더욱 가속화 되어야 한다. GATS 제 7조가 규정하는 경쟁 국가 상호 자격 면허 조건 승인제도도 활용해 볼 만하다. IP 무역(Intellectual Property trade) 적자를 해소할 수 있는 국내제도의 개선은 물론 IP상업화(Intellectual Property commercialization)서비스에 대한 개방도 필요하다. 이와 같은 개방을 위해서 해외 선진 기업이나 로펌과의 인수합병(M&A)이나 전략적 제휴도 필요하고 그를 위한 제도개선도 필요하다. 사실 서비스시장의 개방은 서비스 이용자의 이용 비용의 축소, 관련 산업의 경쟁력 제고, 개방에 따른 추가적 고용창출이나 부가가치 증대의 효과도 기대할 수 있다.

참 고 문 헌

- 류병운, 국제통상법, 홍익대학교출판부 (2009).
- 류병운, “글로벌 전자도서관의 구축 -WTO TRIPs 협정 하에 구글 프로젝트 사례 분석과 제언,” 안암법학, Vol. 36 (2011).
- 박준, “주요 서비스 무역수지의 결정요인과 시사점-운송, 여행(교육), 사업, 지재권 서비스를 중심으로,” Trade Focus, Vol.10(34) (2011년 7월).
- A. Ortiz Mena and R. Rodriguez, “Mexico's International Telecommunications Policy: Origins, the WTO Dispute, and Future Challenges,” Telecommunications Policy Vol. 29, 429-448 (2005)
- Henry Gao, Globalization of Telecommunication Services: Lessons from the Mexico-Telecom Case, Northeast Asian Law Review Vol. 3, Hongik University (2009)
- Henry Gao, “Commentaries on Telecommunication Services,” in Max-Planck Commentaries on World Trade Law, Vol. 6: WTO - Trade in Services (Rüdiger Wolfrum & Peter-Tobias Stoll eds., 2008).
- Petros C. Mavroidis & George A. Bermann & Mark Wu, The Law of the World Trade Organization (WTO): Documents, Cases & Analysis, West (2010).
- Rudolf Adlung, Services Liberalization from a WTO/GATS Perspective: In Search of Volunteers, Staff Working Paper ERSD-2009-05, World Trade Organization, Economic Research and Statistics Division (Feb. 2009)
- Wellenius, Björn, Galarza Tohen, Juan Manuel and Guermazi, Boutheina , Telecommunications and the WTO: The Case of Mexico (November 2005).

ABSTRACT

WTO GATS and Disputes on Trade in Service

Lyou, Byung Woon

Trade in service, which deals with intangible product, is distinguished from trade of goods for tangible product. The current multilateral service trade is based on GATS which includes MFN, securing the predictability as well as transparency of related service rules, specific commitment basis market access national treatment. Recently the WTO service disputes are increasing according to the frequent filing complaints against the regulation of service trade in China.

The rules of GATS are not as strict as those of GATT. The commitment schedules, which were materialized between members, gets binding effect through the obligatory provisions of GATS. The GATS is inseparable relation with the Appendix of finance, of telecommunication, and of air transport, with the schedules of commitment of member states, and with the reference paper to the 4th protocol.

GATS article XIV which is the general exception of GATS has a similar structure of GATT article XX .

Based on the possibility of filing to the WTO, there is a need to examine whether the whole rules, regulation, and policy international trade in service of Korea perfectly matched with the GATS. Korea with poor resources should take up the more positive attitude for the opening of international service market. According to the reciprocal aspects of concession, if Korea doesn't open a service market, the other WTO member country wouldn't allow Korea to access the their market as well as national treatment.

Key Words : WTO, Trade in Service, GATS.