

방송통신정책연구

11-진흥-가-04

방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구

- 별정/부가통신역무 진입규제 개선 및 분류기준
 - 국경간공급 서비스의 규제방향 및 개선방안
- (The Regulation Improvement for the Globalization
of the Telecommunication Ecosystem)

2011. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원



방송통신위원회
KOREA COMMUNICATIONS COMMISSION

방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구

- 별정/부가통신역무 진입규제 개선 및 분류기준
- 국경간공급 서비스의 규제방향 및 개선방안

(The Regulation Improvement for the
Globalization of the Telecommunication
Ecosystem)

주재욱/김봉식/이주영/이한영

2011. 12

연구기관 : 정보통신정책연구원

이 보고서는 2011년도 방송통신위원회 방송통신발전기금 방송통신정책연구사업의 연구결과로서 보고서의 내용은 연구자의 견해이며, 방송통신위원회의 공식입장과 다를 수 있습니다.

제 출 문

방송통신위원회 위원장 귀하

본 보고서를 『방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구』
의 연구결과보고서로 제출합니다.

2011년 12월

연구기관: 정보통신정책연구원

총괄책임자: 주재욱 부연구위원

참여연구원: 김봉식 부연구위원

이주영 연구원

이한영 교수

목 차

요약문	ix
제 1 장 서 론	1
1. 연구의 배경 및 필요성	1
2. 연구의 목적	2
3. 연구의 내용	2
제 2 장 기술 및 서비스의 진화에 따른 통신환경 변화	4
제 1 절 신규 통신서비스 기술, 시장 현황 및 경제적 효과	4
1. 통신 및 IT 환경의 변화	4
2. 모바일 중심의 스마트 생태계의 출현	7
제 3 장 국내 통신사업자 분류제도 사례 분석	10
제 1 절 국내 별정/부가통신역무 및 진입규제 법제도 현황	10
1. 전기통신사업법 일부개정안 주요내용 및 개정 사유	10
제 2 절 별정/부가통신역무 관련 제도개선 사례 및 방안 검토	13
1. 설비미보유재판매사업 기술인력 범위 검토	13
2. 제이와이박스닷컴 부가통신사업자 판단	26
3. 모바일 애플리케이션 부가통신사업 신고 여부 판단	29
제 3 절 별정/부가통신 역무분류 및 진입규제 문제점 및 개선방안	30
1. 별정통신 역무분류 개선방안	30
2. 부가통신 역무분류 개선방안	33
제 4 장 해외 주요국 분류 및 규제제도 검토	42
제 1 절 부가통신서비스 관련 규제현황	42
제 2 절 EU	45

1. 배경	45
2. 지침의 법적 지위	46
3. 지침의 효력	46
4. 지침의 제·개정 절차	47
5. 통신분야 지침의 수	49
6. 통신분야 지침별 구체적 내용(변경 내용)	49
제3 절 미국	51
1. 분류 및 진입제도 일반	51
2. 국가브로드밴드 계획 및 광대역 인터넷 분류체계	57
제4 절 영국	62
1. 분류 및 진입제도 일반	62
2. 유선시장의 별정통신 관련 제도	77
3. 이동통신시장의 별정통신 관련 제도	79
제5 절 일본	80
1. 분류 및 진입제도 개관	80
2. 분류제도	82
3. 진입제도	84
제5장 국경간 공급 제도 현황 및 사례 분석	88
제1 절 국경간 공급에 관한 통상규범과 우리나라 시장자유화 현황	88
1. GATS 규범의 맥락과 국경간 공급	88
2. 국경간 공급에 관한 국제협정 양허현황	98
제2 절 통신서비스의 국경간 공급 규제 국내외 사례	108
1. 인터넷전화재판매	109
2. 이리듐위성을 통한 항공무선통신서비스	113
3. IPC의 국제전용회선서비스	117
4. KDDI의 인말샤프트(Inmarsat)서비스	120
제3 절 국경간 공급에 관한 전기통신사업법 조문 및 해석	123
1. 국경간 공급에 대한 정의	123

2. 상업적 약정 체결 요건의 법적 당위성	127
3. 상업적 약정체결의 국내주체	129
제 4 절 국경간 공급 규제의 문제점 및 개선방향	133
1. 주요 쟁점: 국내법과의 상이성, 해외 사업자의 탈법행위, 역차별	133
2. 국경간 공급과 국제통신서비스 구분	136
3. 국경간 공급 관련 통신사업자 간 도매서비스 제공	138
4. 기간통신역무 및 통신사업자의 동질성 요건	139
5. 국내 사업장 요건	142
6. 국경간 공급에 관한 제도개선 제언	144
제 5 절 공익성심사제도 개선 방향	146
참고문헌	150

표 목 차

〈표 3-1〉 전기통신사업법 일부개정 개정 조문 내용	11
〈표 3-2〉 별정통신사업 등록요건(제28조 별표 2)	14
〈표 3-3〉 기술·기능 분야 국가기술자격 연혁 및 구분	15
〈표 3-4〉 기술·기능 분야 국가기술자격 응시자격	16
〈표 3-5〉 기술·기능 분야 국가기술자격 검정 기준(별표 3)	18
〈표 3-6〉 국가기술자격 검정 방법(별표 4)	18
〈표 3-7〉 정보통신분야 국가기술자격 종목 및 시험과목 (국가기술자격법 시행규칙 별표 8)	18
〈표 3-8〉 정보통신분야 국가기술자격 통계 현황	23
〈표 3-9〉 전기통신사업법시행령 별표 2 본문 내용 보완	25
〈표 3-10〉 전기통신사업법시행령 별표 2 비고 내용 보완	26
〈표 3-11〉 인터넷 관리 및 지원서비스	34
〈표 3-12〉 부가통신 응용 및 중계서비스, 유무선콘텐츠	35
〈표 3-13〉 기타 부가통신서비스	36
〈표 3-14〉 부가통신역무 판단절차	39
〈표 3-15〉 부가통신 분류체계-부가통신 일반서비스	40
〈표 3-16〉 부가통신 분류체계-유무선 콘텐츠 서비스	41
〈표 4-1〉 1996 통신법 개정 주요 내용	52
〈표 4-2〉 사업자 분류 체계	53
〈표 4-3〉 미국의 사업자/역무 분류제도	55
〈표 4-4〉 Common carrier, 시내전화 사업자의 일반적 의무	55
〈표 4-5〉 주요 통신 규제내용	63
〈표 4-6〉 일반 진입규제에 따른 각 사업자별 권리/의무	67
〈표 4-7〉 통신 사업자 지원 자격(entitlement)을 얻기 위한 일반조건	71

〈표 4-8〉 핵심 임대 서비스(Core Rental Service)의 요금	78
〈표 4-9〉 등록신청서 등에 따른 세부 의무구분 내용	83
〈표 4-10〉 규제 정책 목적에 따른 의무구분	85
〈표 5-1〉 서비스무역 제한조치의 유형	93
〈표 5-2〉 GATS의 서비스 공급방식	95
〈표 5-3〉 상업적 주재에 관한 기본통신협정 양허 및 자발적 자유화 내용	100
〈표 5-4〉 국경간 공급에 관한 우리나라의 기본통신협정 양허표 기재사항	102
〈표 5-5〉 국경간 공급에 관한 한·EU FTA 양허표 기재사항	106
〈표 5-6〉 스카이프-원텔-이베이옥션 간 역할분담	109
〈표 5-7〉 스카이프-원텔-대성홀딩스 간 역할분담	110
〈표 5-8〉 (주)에어미디어와 ARINC사 현황	115

그 립 목 차

〔그림 3-1〕	부가통신역무 판단절차	39
〔그림 4-1〕	영국의 전기통신 진입제도 변경사항 개관	68
〔그림 4-2〕	영국 이동통신시장 사업자별 매출액	79
〔그림 4-3〕	일본의 진입규제 체계	84
〔그림 5-1〕	GATS의 내재적 구조	90
〔그림 5-2〕	이리듐위성을 통한 항공무선통신서비스 개념도	114
〔그림 5-3〕	IPC 국제전용회선서비스 구성도	118
〔그림 5-4〕	인말새트 서비스의 개념도(선박발신 육상착신 국제통신 사례)	121

요 약 문

1. 제 목

방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구

- － 별정/부가통신역무 진입규제 개선 및 분류기준
- － 국경간공급 서비스의 규제방향 및 개선방안

2. 연구 목적 및 필요성

최근 스마트폰 확산에 따라 다양한 형태의 전송 및 콘텐츠(애플리케이션) 서비스가 등장하고 있는 반면, 기간/부가 및 부가(통신)/비통신 구분의 불명확성에 따른 사업자와 규제기관의 혼란이 빈번히 발생하고 있다. 특히, mVoIP 등 무료통신서비스를 포함한 스마트폰 애플리케이션 및 통신과 비통신간의 결합에 따른 융합서비스의 확산이 예상되고 있어, 기존 통신서비스와 대체성이 큰 신규서비스들에 대한 역무분류는 통신시장에 미치는 파급효과가 매우 클 것으로 예상된다. 또한, 향후 급성장할 것으로 예상되는 콘텐츠(애플리케이션) 사업(부가통신역무)과 관련하여 진입규제(신고제도) 개선을 통해 시장의 성장을 뒷받침할 필요성도 존재하고 있다.

한편, 해외 플랫폼을 기반으로 한 스마트폰의 보급과 mVoIP 등 신규 서비스의 확산으로 통신 생태계의 글로벌화가 가속화됨에 따라 기존의 국경간 공급 규제 취지가 새로운 통신 환경과 괴리되고 규제의 정책적 실효성에 대한 의문이 제기되고 있으므로 기술 및 서비스의 진화와 통신환경의 글로벌화를 반영한 전기통신역무 분류체계 및 진입규제 및 국경간 공급 규제의 개선안 도출을 위한 연구가 필요하다.

본 연구는 전기통신사업법의 분류체계 및 서비스 무역에 관한 규제 내용의 개선과 관련된 것으로 방송통신 시장의 글로벌화에 대비하여 제도적 개선 방안을 모색하기 위한 것이다. 따라서 전기통신사업법의 별정 및 부가통신역무에 대한 진입규제와 분류기준을 개선

하고 방송통신 서비스 시장의 글로벌화에 대비하여 국경간 공급 규제 개선 및 통신시장을 둘러싼 통상 환경의 변화로 인해 제도적 보완이 요구되는 영역에서의 제도개선 방안을 마련하는 데 연구의 목적이 있다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구보고서의 구성은 제2장에서 기술 및 서비스의 진화에 따른 통신환경 변화에 대해 서술하고, 제3장에서는 국내 통신사업자 분류제도 사례를 분석하며, 제4장에서는 해외 주요국의 분류 및 규제제도를 분석하고, 제5장에서는 국경간 공급 제도의 현황 및 사례와, 공익성 심사제도의 개선방안을 제시하고 있다.

4. 연구 내용 및 결과

역무 및 사업자 분류제도의 국내 현황을 살펴보면, 통신역무 및 사업자 분류제도는 통신사업을 유형화하여 각각의 역무와 사업자에게 적용되는 규제를 기술하는 “전기통신사업법”체계의 주춧돌이다. 전기통신사업법은 “역무”와 “사업(자)”를 구분하고, 전기통신역무는 기간통신역무와 부가통신역무로, 전기통신사업은 기간통신사업, 별정통신사업 및 부가통신사업으로 구분하고 있다. 기간사업과 별정사업은 전기통신회선설비의 (자가)보유 유무에 따라 구분하고 있다.

〈통신시장 분류제도 변천〉

독점체제기 (1980년대)	1차구조개편 (1990~1991)	2차구조개편 (1994)	3차구조개편 (1997~)
• 공중전기통신역무: 한국전기통신공사가 유일한 공중전기통신사업자로 지정	• 기간통신역무: 일반 통신사업(유선), 특정통신사업(무선) • 부가통신역무: (구) 정보통신역무제공업	• 기간통신역무: 특정 통신사업 폐지 • 부가통신역무 확대: 포지티브방식 → 네거티브방식	• 기간통신역무: 별정 통신사업 도입(시장 개방에 대비) • 부가통신역무: 초고속인터넷은 2004년 기간통신역무로 전환

전기통신역무는 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것으로 정의한다. 기간통신역무는 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무이다. 다만, 방송통신위원회가 정하여 고시하는 전기통신서비스는 제외하고 있다. 부가통신역무는 기간통신역무 외의 전기통신역무를 말한다.

과거 기간통신역무를 별도의 세부 역무(서비스)로 구분하고 있었으나, 기술발전 및 융합에 따라 하나의 네트워크로 모든 서비스를 제공하는 것이 가능해짐에 따라 기간통신사업 진입규제 완화의 차원에서 기간통신역무통합을 통해 허가단위를 통합하고, 기존사업자는 별도의 추가적인 허가절차 없이 새로운 기간통신서비스를 제공할 수 있는 환경 조성이 조성되었다. 다만, 주파수, 번호 등은 별도의 절차를 통해서 배분하고 있다.

〈기간통신 역무통합 추진 과정〉

	과 거	사업법 개정 전	사업법 개정 후
기간 통신 역무	전화역무	전송역무	기간통신 (전송)역무
	가입전신역무		
	인터넷접속역무		
	인터넷전화역무		
	기타역무		
	주파수를 할당받아 제공하는 역무	주파수를 할당받아 제공하는 역무	
	전기통신회선설비 임대역무	전기통신회선설비 임대역무	

기간통신사업은 전기통신회선설비를 설치하고 그 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업으로 정의하고 있으며 허가를 통해 진입한다. 전기통신회선설비는 전기통신설비 중 전기통신을 행하기 위한 송신·수신 장소 간의 통신로 구성설비로서 전송설비·선로설비 및 이것과 일체로 설치되는 교환설비와 이들의 부속설비를 뜻한다. 별정통신사업은 기간통신사업자의 전기통신회선설비 등을 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업으로 등록을 통해 진입한다. 별정통신사업은 ① 설비보유재판매(별정1호), ② 설비미보유재판매(별정2호) ③ 구내통신(별정3호)으로 구분한다. 별정1호와 2호의 구분은 교환설

비의 설치 유무로 판단하며, 각각 자본금 30억원, 3억원 이상일 것을 등록요건으로 요구하고 있다.

부가통신사업은 부가통신역무를 제공하는 사업으로 신고를 통해 진입한다. 과거, “기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신역무를 제공하는 사업”으로 규정하였으나, 개정안에서 회선설비 임차 조항을 삭제하였다. 자본금 1억원 미만인 경우는 신고절차를 면제해 주고 있다. 과거, 제공서비스의 중요성(기간역무 vs 부가역무) 및 설비투자 경쟁기조(기간사업 vs 별정사업) 등에 근거하여 각각에 대해 차별화된 규제를 적용하였다. 기간통신사업자에 대해서는 허가를 통해 적정규모 이상의 설비를 구축할 것을 강제하고, 상호접속 등 타인의 설비를 비용기반으로 이용할 수 있는 권리를 부여함과 동시에 보편적서비스 손실부담 등의 의무를 부과하였다. 융합추세를 반영하는 사업법 개정에서 기간과 별정사업자의 권리/의무 격차는 점차 감소하는 추세이다. 기간-별정의 거래는 과거 이용약관으로 규율되었으나, 사업법 개정에서 별정은 개별적인 협정을 통하여 기간의 회선설비이용이 가능하다. 규제의 기본 논리가 네트워크 설치 유무가 아닌, 시장에서의 지배력으로 이동하고 있음이 반영된 것이라 하겠다.

국경간공급 규제에 관해서는 국내 서비스 제공자는 서비스의 안정적 제공 및 이용자 보호 등을 위하여 허가취득 또는 등록절차를 거쳐야 하나, 국경간공급의 경우는 그러한 절차 없이 서비스 제공이 가능하므로, 정부는 해외사업자가 국내사업자와의 계약을 체결하여 공급하도록 하여 국내 상업적 주체가 없는 외국인의 서비스 공급에 대해 소비자 보호 차원에서 법적 책임의 주체를 확보하고자 하였다. 현재 국내에 상업적 주체가 없는 해외사업자에 대하여 통신사업법의 금지행위 규정의 집행을 할 수 있는 수단은 국내사업자와의 상업적 약정을 체결하게 하고, 정부는 상업적 약정 체결 국내사업자에게 통신사업법 적용을 통해 소비자 보호를 하고 있다.

현행 전기통신사업법에 의하면 외국 사업자는 국내에서 ① 국내법인과의 합자회사 설립(외국인직접투자 49%)을 통해 사업허가를 부여받아 기간역무사업자 지위를 획득(사업법 제5조, 시행규칙 제4조, 사업법 제6조 해당)하거나, ② 기간역무를 제공하는 기간 또는 별정통신사업자와의 상업협약 체결을 통하여 서비스 제공(사업법 제59조2 적용)의 방법으로 사업이 가능하다. 그러나 ①의 국내법인과의 합자회사 설립을 통한 서비스 제공은 법개념 적용상 ‘국경간공급’ 서비스가 아니다. 결론적으로 현행 법령체계에서는 기간통신역무에 대

하여 국내에 상업적 주재 없이 국경간공급 방식으로 서비스를 제공하고자 하는 외국사업자는 사업법 제59조 2항에 의하여 국내 기간 또는 별정사업자와의 상업협약 체결을 통해서 가능하다.

공익성심사는 기간통신사업자의 주식 15% 이상의 소유, 최대주주의 변경 등이 국가안전보장, 공공의 안녕, 질서유지를 저해하는지에 대한 여부를 심사하는 것이다. 공익성 심사는 소비자의 SKT에 대한 적대적 M&A 시도를 계기로 2004년 도입되었다. 원칙적으로 내외국인 모두에 적용되는 제도이나, 주요 기간통신사업자에 대한 외국인의 경영권 참여를 제한하는 수단으로 사용되고 있다. 전기통신사업법 시행령에 따른 공익성 심사 대상은 KT, SKT에 국한되고 있으며, 제도 시행 후 단 1건의 공익성 심사 사례만 발생하였다.

5. 정책적 활용 내용

본 연구는 신규서비스에 대한 통신규제 적용을 위한 규제가 필요한 산업 및 서비스의 명확화와 이를 통한 해당 서비스 및 사업자에 대한 역무 및 사업자 지위에 대한 논의에 관한 것이다. 역무 및 사업자 분류제도는 통신규제의 근간을 이루는 핵심적인 제도로, 현행 전기통신사업법의 규제체계는 기간/부가의 역무분류 및 기간/별정/부가의 사업자 분류에 기초하고 있는데, 본 연구결과를 통해 향후 급성장 할 것으로 예상되는 콘텐츠(애플리케이션) 사업(부가통신역무)과 관련된 진입규제(신고제도) 개선을 통해 시장의 성장을 뒷받침할 여러 제도개선을 위한 토대가 마련될 것으로 보인다.

또한 해외 플랫폼을 기반으로 한 스마트폰의 보급과 mVoIP 등 신규 서비스의 확산으로 통신 생태계의 글로벌화가 가속화됨에 따라 기존의 국경간 공급 규제 취지가 새로운 통신 환경과 괴리되고 규제의 정책적 실효성에 대한 의문이 제기되고 있는 상황에서 본 연구를 통해 해외사업자의 국내법 회피에 대한 대응방안, 국내사업자와의 역차별 등 관련 규제 개선안들이 논의되고, 인터넷 또는 위성 등 글로벌 환경을 기반으로 하는 다양한 신규 서비스가 등장하면서 국내 통신시장을 둘러싼 국내외 통신 사업자들 간의 분쟁이 다수 발생할 것에 대비한 대책들을 강구할 수 있을 것이다.

6. 기대효과

본 연구에 따라 진입절차 개선을 통한 행정의 효율성 및 사업자 편의 도모 등 역무 및 사업자 분류제도의 명확화를 통해 규제의 투명성을 제고하고, 별정통신사업자 및 부가통신사업자 진입규제 개선을 통해 관련 시장의 성장을 촉진할 수 있는 제도개선이 이루어질 것으로 기대된다. 또한 국경간공급 규제 및 공익성 심사 제도 개선을 통한 통신시장 글로벌화에 대비하여 국내 통신산업의 대응력이 확보되는데 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

The Regulation Improvement for the Globalization of the Telecommunication Ecosystem

2. Objective and Importance of Research

The current prevailing of smart phones causes the appearance of diverse kinds of telecommunication and content services and consequentially it is getting more difficult to legally categorize these services. Especially, the convergence service is expected to diffuse and strongly substitutable services will affect the competition and the communication market structure. Therefore it is necessary to improve the relevant institutional systems to support the growth of the market.

The popularization of the smart phones based on the foreign platform and mVoIP service accelerates the globalization of the ecosystem of telecommunication, which makes the existing regulation of cross-border supply of telecommunication services obsolete. Consequentially, we need to make a research concerning service categorization system, entry regulation and cross-border supply.

This research covers the regulation improvement of the telecommunication service categorization and the international telecommunication service trade. The goal of this research is to provide the policy alternative of the entry regulation of special category telecommunication and value-added telecommunication services, cross-border supply of telecommunication services and the evaluation of public interest for the foreign acquisition of the share of domestic common carriers.

3. Contents and Scope of the Research

This research consists of 7 chapters. Chapter 2 describes the environmental changes of telecommunication, chapter 3 analyzes the cases of category system of domestic operators, chapter 4 compares the regulations of the major countries, chapter 5 introduces cross-border supply of telecommunication services, and the evaluation of public interest.

4. Research Results

The research result are summarized as follows. The specialist licence condition for special category telecommunication company needs to be improved because the technical improvement enables the operation of the hardwares without significant number of engineers as before. Value-added services need to be recategorized since the diverse new services are introduced and they make ambiguous the existing institution concerning the definition and categorization. According to the KOR-US FTA, it is expected that the foreign indirect acquisition of the domestic common carrier is available up to 100%. Accordingly, the system of evaluation of public interest need to be modified so that all the domestic basic service providers are included as the target of the evaluation.

5. Policy Suggestions for Practical Use

Currently smart phones are prevailing, The diverse new telecommunication and digital content services appear, and the authority is confused about the category of the services. Through this research, the clarification of the services which need to be regulated in the telecommunication market is discussed. The popularization of the smart phones based on the foreign platform and mVoIP service accelerates the globalization of the ecosystem of telecommunication, which makes the existing regulation of cross-border supply of telecom-

munication services obsolete. This research will be used to correspond the change of international environment around telecommunication services.

6. Expectations

Through the improvement of entry process it is expected to increase of the administration efficiency and stimulate the competition of telecommunication market. In addition, through the improvement of cross border supply and the evaluation of public interest, it is expected to make domestic telecommunication industry have the ability to correspond to the globalization of the telecommunication market.

CONTENTS

Chapter 1. Introduction

Chapter 2. The environmental changes of telecommunication

Chapter 3. The cases of category system of domestic operators

Chapter 4. The regulations of the major countries

Chapter 5. The cross-border supply of telecommunication services

제1장 서론

1. 연구의 배경 및 필요성

최근 통신시장에서 일어난 변화를 살펴보면, 스마트폰과 모바일 데이터 서비스 중심으로 시장구조가 재편되어 새로운 정보통신기술 생태계가 출현했고, 이러한 모바일 중심의 생태계 하에서 다양한 신규서비스의 등장과 함께 혁신적인 IT기업을 중심으로 시장의 글로벌화가 가속화되고 있다는 점이 주요한 특징으로 지적되고 있다. 과거 음성통화가 서비스의 핵심을 이루던 이동통신시장에서는 네트워크 설비를 보유한 이동통신사업자들이 생태계의 주도권을 가지고 수직적 가치사슬과 폐쇄적 월드 가든(walled garden) 형태로 운영하는 비즈니스 모형이 주를 이루었는데, 네트워크 전송 속도나 단말기 성능 등 모바일 데이터 기술의 발달로 이동통신 분야에서 음성 통화 이외의 다양한 서비스가 가능해짐에 따라 애플과 같은 단말기 제조업자 또는 구글 등 콘텐츠 제공 사업자들이 애플 iOS, 안드로이드 등 자체 운영체제와 앱스토어로 플랫폼을 형성하여 생태계 내에서의 영향력을 키워나가고 있으며, 콘텐츠-플랫폼-네트워크-단말기 등 통신시장을 구성하는 각 플레이어들이 개방성과 더 공정한 수익배분으로 수평적인 협력 체제를 강화하며 혁신을 견인하는 수평적 가치네트워크 중심의 생태계로 변화하고 있다. 이러한 새로운 생태계 하에서 규제제도와 관련하여 주요한 두 가지 이슈는 첫째, 콘텐츠, 플랫폼, 단말기 등 네트워크 설비를 보유한 통신사업자 이외의 사업자들이 통신시장에 미치는 영향력이 증가하여 시장지배적 사업자로 성장할 가능성이 발생함으로써, 기간 및 별정 통신사업자에 대한 사전규제를 중심으로 해왔던 과거의 통신시장 규제방식에 변화가 필요해졌다는 것과 둘째, 3G, WiFi 등 고속 모바일 데이터 전송 기술과 향상된 기능의 스마트폰, 태블릿 등 새로운 하드웨어를 기반으로 한 다양한 신규 서비스가 등장함으로써 과거 음성통신과 단순한 형태의 데이터 제공 서비스에 초점이 맞춰져 있던 기간 및 부가통신역무에 관한 분류 기준을 새로 등장하는 모바일 서비스에 적용시키기가 어려워졌다는 사실이다. 초기부터 개방적 글로벌 환경이었던 유선 인터넷과 지역적으로 형성된 이동통신의 융합현상은 이동통신 시장의 글로벌

별화를 가속화시키고 있다. 앱스토어를 통한 해외 콘텐츠의 거래가 가능해지고 mVoIP 등 새로운 글로벌 통신서비스들이 도입되어 기존의 사업법 체계로는 이를 실효적으로 규제할 수단이 없는 상황에서 과거의 통신서비스에 대한 국경간공급 규제 또한 변화가 필요한 시점에 와 있다. 특히, 미국 또는 EU 등 외국과의 FTA 발효를 앞두고 있거나 이미 발효가 된 상황에서 협약에 따라 국내법을 개정해야 하는 일정도 있다. 변화된 글로벌 환경과 신규 서비스의 등장으로 국내외 사업자 간 국경간공급 이슈에 관한 분쟁은 더욱 늘어날 것으로 예상되며 이에 따라, 시장의 변화를 반영한 관련 법·규제의 정비도 필요한 상황이다.

2. 연구의 목적

본 연구는 전기통신사업법의 분류체계 및 서비스 무역에 관한 규제 내용의 개선과 관련된 것으로, 방송통신 시장의 글로벌화에 대비하여 제도적 개선 방안을 모색하기 위한 것이다. 구체적으로, 통신기술의 발전에 따른 신규서비스의 등장으로 인한 통신 시장의 변화에 대응하여, 전기통신사업법의 별정 및 부가통신역무에 대한 진입규제와 분류기준을 개선하고, 방송통신 서비스 시장의 글로벌화에 대비하여 국경간 공급 규제를 개선하며, 통신 시장을 둘러싼 통상 환경의 변화로 인해 제도적 보완이 요구되는 국내 기간통신사업자의 주식 취득에 대한 공익성심사 제도를 개선하기 위한 방안을 마련하는 데 연구의 목적이 있다.

3. 연구의 내용

본 연구는 통신 및 IT와 관련된 기술 및 서비스의 진화에 따른 통신환경의 변화에 대해 고찰하고, 국내 별정/부가통신역무 및 진입 규제와 관련된 법제도 현황과 별정/부가통신역무 분류제도 관련 사례 등 국내 통신사업자 분류제도와 관련된 사례를 분석하여 기존 규제체계와 환경변화와의 관계와 이에 대한 시사점을 하고자 한다. 또한 해외사례로 OECD, WTO, ITU 등 통신 관련 국제기구에서 논의 중인 통신규제에 관한 글로벌 트렌드를 파악하고, EU, 미국, 일본, 영국, 호주 등 주요 선진국들의 통신네트워크 및 서비스의 규제 프레임워크를 조사하여 해외의 통신사업자 분류 및 규제제도에 관한 정확한 이해를 바탕으로 글로벌 시장의 흐름에 맞는 합리적 규제체계 방향을 설정하기 위한 근거도 마련하고자

한다.

한편 GATS(General Agreement on Trade in Services, 서비스 무역에 관한 일반 협정), WTO 기본 통신협정 및 한-EU FTA, 한-미 FTA 등 자유무역 협정이 이미 발효되었거나 비준을 앞두고 있는 시점에서 국제통상규범의 도입에 따라 개선이 필요한 국내 규제로 통신서비스의 국경간 공급과 기간통신사업자의 주식 취득에 관한 공익성 심사제도가 있다. WTO 기본통신협정 및 한-EU FTA에 포함된 국제위성방송전용회선 서비스, 기간 및 별정통신사업자에 대한 주식취득에 관한 사항 등 협정에 의한 시장 개방의 내용이 기존의 국경간공급 규제에 관한 전기통신사업법 내용과 상충됨에 따라, 규제 개선의 로드맵을 마련하고 이에 따라 제도를 개선해야 할 필요도 있다. 이와 관련된 기존 규제 내용 및 통신서비스 국제 통상규범에 대한 현황과 문제점을 파악함으로써, 글로벌 환경에 맞는 사업법 개정을 위한 구체적인 사항들을 확정하고 규제 개선방안을 제시하고자 한다.

따라서 본 연구 보고서는 다음과 같이 내용을 구성한다. 제2장은 기술 및 서비스의 진화에 따른 통신환경 변화에 대해 서술하고, 제3장은 국내 통신사업자 분류제도 사례를 분석하며, 제4장에서는 국외 통신사업자 분류 및 규제제도 사례를 분석하고, 제5장에서는 국경간 공급 제도의 현황 및 사례를, 제6장에서는 공익성 심사제도의 현황 및 사례를 분석한다. 그리고 제7장에서는 앞서 연구한 내용을 토대로 통신 환경 변화에 따른 제도 개선 방안을 제시할 것이며, 제8장에서 결론으로 끝맺는다.

제2장 기술 및 서비스의 진화에 따른 통신환경 변화

제1절 신규 통신서비스 기술, 시장 현황 및 경제적 효과

1. 통신 및 IT 환경의 변화

고기능의 이동단말기인 스마트폰의 세계적 열풍으로 통신 생태계의 중심이 모바일 네트워크로 이동한 것은 우리나라에 국한된 현상은 아니다. 새로운 형태의 이동 단말기 기술과 향상된 모바일 네트워크 전송속도를 기반으로 한 모바일 애플리케이션 및 e-book 등 각종 디지털 콘텐츠 서비스 시장의 성장은 전 세계 IT 시장 전체를 모바일을 중심으로 재편하게 했으며, 콘텐츠, 플랫폼, 터미널 등 이동통신을 둘러싼 다양한 마켓 플레이어들이 인수·합병이나 기술협약 등 다양한 형태의 협력체제와 경쟁 관계를 구축하며 영향력을 확대해 나가는 가운데 과거 IT 시장에서 지배적 지위를 점하고 있던 소프트웨어 기업 마이크로소프트와 단말기 제조사인 노키아가 퇴조하고, 새로운 모바일 플랫폼 및 앱스토어 비즈니스 모델을 기반으로 터미널과 콘텐츠 부문에서 글로벌 경쟁력을 가진 애플과 구글이 글로벌 IT 시장의 새로운 지배자로 부상하는 등 이동통신 시장을 근본적으로 변화시켰다. 모바일 혁명으로 인하여 이동통신시장은 네트워크 사업자가 주도하는 수직적 구조에서 다양한 사업자가 협력하는 수평적 구조로, 음성통화 위주에서 데이터 전송 및 콘텐츠 소비 위주로, 폐쇄적 생태계에서 개방적 생태계로 변모하였다. 모바일 인터넷의 발달은 유선 인터넷의 융합을 촉진했고, 오랫동안 개방된 글로벌 환경이었던 유선인터넷과 모바일 인터넷의 융합은 이동통신시장의 글로벌화를 가속화시키는 계기가 되었다.

음성에서 데이터, 즉 디지털 콘텐츠로의 이행은 통신네트워크를 기반으로 한 다양한 신규 서비스의 출현을 가능케 했다. 모바일 앱스토어의 상업적 성공은 유료 콘텐츠 및 애플리케이션에 대한 새로운 수요 창출로 인해, 개발자들이 자발적으로 앱 개발에 참여할 수 있는 동기를 부여함으로써 다양하고 혁신적인 콘텐츠, 애플리케이션의 등장을 촉진시켜 모바일 콘텐츠 부문에서 이동통신사 중심의 월드가든(walled garden) 체제를 사실상 무너뜨렸다.

또한 아이폰과 앱스토어의 성공에 힘입어 새롭게 등장한 애플의 아이패드는 전 세계적으로 태블릿 시장을 새롭게 창출하여 디지털 콘텐츠 시장의 확대를 가져왔다. 글로벌 시장에서 모바일 애플리케이션의 등록 건수는 2008년 전년 대비 146%가 증가하였으며, 다운로드는 4억 5천만 회에서 10억 회 이상으로 급증하였고, 특히 개발자들에 대한 수익배분비율 또한 20~30%에서 80% 이상으로 크게 증가하였다. 2009년에는 애플 앱스토어의 애플리케이션 다운로드만 약 25억 회로 추정이 되는 등 현재 모바일 앱스토어 시장은 폭발적인 성장을 거듭하고 있다. Markets and Markets의 2010년 보고서, 「Global Mobile Applications Market」에 따르면 향후 5년간 앱스토어의 연평균 성장률은 34.5%에 이를 것으로 전망된다.

유무선 통합으로 장소의 제약 없이 전문적인 서비스 제공이 가능한 유비쿼터스(ubiquitous) 네트워크 환경이 실현되면서, 통신기술은 u-Health, m-Banking, u-City 등의 형태로 의료, 금융, 도시기반시설 등 생활밀착형 서비스로 폭넓게 응용되고 있다. u-City는 도시지역에 구축된 통신 인프라를 이용하여 방법, 도로상황 및 대중교통 안내, 교통신호 제어, 환경정보 관리 등 도시 활동의 질을 개선하기 위한 시스템으로, 우리나라에서는 2008년 9월 준공된 화성, 동탄을 시작으로 현재 약 39개 지자체에서 52개의 사업이 추진 중이며, 각종 신도시 건설 및 도시 재개발 프로젝트에 반영되고 있다.

또한, 초고속 인터넷 기술의 발달로 대용량 데이터의 빠른 전송이 가능해지고, 이를 활용한 원격 진료가 가능해짐에 따라, 병원에서만 가능했던 의료 서비스가 장소의 제약을 극복한 의료서비스인 u-Health의 형태로 발전하고 있다. u-Health는 건강 또는 보건의료의 유지 및 증진을 위해 정보통신기술(컴퓨팅, 센서 등 무선기술 및 유무선 네트워크), 특히 유비쿼터스 기술을 활용하여 모든 사물에 컴퓨터를 심어 '언제 어디서나' 예방, 진단, 치료, 사후관리 등 보건의료 서비스 일체를 제공하는 것으로 정의할 수 있는데, 환자의 질병을 치료하는 의료 서비스와 일반인의 건강을 유지, 향상시켜주는 건강관리 서비스, 그리고 의료기기 산업까지 그 범위가 넓다. u-Health는 사업유형에 따라 u-Hospital, 홈 & 모바일 헬스케어, wellness의 3가지로 분류할 수 있다. u-Hospital은 모바일 병원, 병·의원 간 원격진료, 의료 스마트카드, 병원정보 및 예약관리 등의 사업을 포함한다. 홈 & 모바일 헬스케어는 모바일 원격관리, 위치추적 서비스, 실버타운 건강관리, 모바일 처방전 등을 포함한다. wellness는 카운슬러 화상상담, 모바일 스트레스 관리, 모바일 운동량 체크, 모바일 비만관리 등의 사업을 포함한다. 국내 u-Health 시장규모는 2011년에 1조 9,501억 원에

서 2012년 2조 2,576억 원, 2013년 2조 6,163억 원, 2014년 3조 341억 원으로 연평균 15.9%씩 증가할 것으로 전망된다. u-Health 세계시장은 2009년을 기준으로 1,431억 달러 규모로, 이 가운데 u-Medical시장은 418억 달러, u-Silver 시장과 u-Wellness 시장은 각각 247억 달러, 766억 달러 규모로 조사됐다. u-Health 세계시장은 매년 15% 이상 증가할 것으로 예상되며 이 가운데 u-Wellness 분야는 2011년 1,071.8억 달러, 2013년 1,487.7억 달러로 연평균 17.9%의 증가가 예상된다.

m-Banking은 과거 전자금융 또는 인터넷 뱅킹이라 불리던 서비스가 모바일로 확대된 것이다. 전자금융이란 인터넷을 통하여 금융기관의 전산 시스템과 연결하여 금융 서비스를 이용하거나, 전통적인 은행 서비스 영역인 (전자)화폐의 발행 및 관리, (전자)화폐의 여신 및 수신, 이용자 계좌관리(잔고확인, 계좌이체, 계좌조회 등) 서비스 등을 제공 받는 것으로 정의될 수 있는데, 기술 방식으로는 자바 기반의 VM(virtual machine)방식이 2008년 이후부터 지금까지 가장 널리 사용된다. 스마트폰의 보급으로 모바일 기기를 통한 전자금융 서비스가 가능해졌고, 이용자 또한 빠르게 증가하고 있다. m-Banking 등록 고객 수는 VM 방식이 도입된 2008년부터 빠르게 증가하여 2009년에는 전년 대비 31.6% 증가한 1,111만 5,000여 명으로 조사되었고, 자금이체 규모는 2009년 말 기준 2,656억 원으로 전년 대비 76.2% 증가한 수치이다. 세계 m-Banking 시장은 2009년 이후부터 급속히 성장하여 2011년 말 이용자가 6억 1,200만 명에 이르고, 거래 금액은 5,870억 달러에 이를 것으로 전망된다. 세계 시장에서 미국의 m-Banking은 한국이나 일본에 비해 도입이 느리나 일본의 경우 세계 최고 수준의 서비스 시장을 형성하고 있다.

한편, 최근의 변화된 통신, IT 시장에서 가장 주목할 만한 새로운 서비스는 글로벌 사업자들이 추진하고 있는 클라우드 컴퓨팅 서비스이다. 클라우드 컴퓨팅이란 서버에 공유된 자원을 바탕으로 사용자가 원하는 IT 인프라(IaaS, Infrastructure as a Service), 플랫폼(PaaS, Platform as a Service), 소프트웨어(SaaS, Software as a Service)를 서비스 형태로 제공하고 자원에 대한 모든 관리는 서비스 제공 사업자가 담당하는 형태의 컴퓨팅이다. 클라우드 컴퓨팅은 하드웨어, 소프트웨어의 구입 비용이나 서버 관리비용을 절감하고 전문 인력에 의한 보안 관리로 보다 안전한 이용이 가능하여 고객의 사업방식을 개선시키는 효과를 갖고 있다. 클라우드 컴퓨팅은 초기 구글과 아마존이 시장을 선도하였고, 현재 IBM, 시스코, HP, 오라클, MS 등 IT 업계 주요 글로벌 기업이 대부분 참여하고 있다. 클라우드 시장

의 서비스 매출액은 2010년 전년 대비 16.6% 증가한 683억 달러였으며, 향후 수년간 높은 성장을 지속하여 2014년에는 1,488억 원에 이를 것으로 전망된다.

앞에서 소개한 바와 같이, 최근 모바일 기기를 기반으로 한 앱스토어와, 유무선 네트워크의 기술을 활용한 u-City, u-Health, m-Banking, 클라우드 컴퓨팅 서비스 등 신규 서비스들은 기존 전기통신사업법 상 역무 및 사업자 분류 체계를 적용하기가 어렵다. 통신시장의 활성화와 기술의 혁신을 위해 빠른 속도로 변화하고 있는 통신 환경에 따라 보다 유연하고, 혁신을 지향하는 새로운 개념의 규제체계를 확립할 필요가 있다.

2. 모바일 중심의 스마트 생태계의 출현

통신시장이 모바일 중심으로 이행하면서 “스마트 생태계(smart ecosystem)”라는 용어가 주목받기 시작하였다. 원래 자연과학에서 생태계란 지구를 구성하고 있는 생물들 간 에너지 순환관계의 총체를 의미하는데, 생태계가 균형을 이루어 지속가능하기 위해서는 생태계 구성원 모두가 적정 규모로 존재하되, 모든 개체는 자연 속에서 스스로의 판단에 따라 생존과 번영을 위해 행동한다는 의미에서 통신 및 IT 산업 분야의 새로운 변화를 상징하는 의미로 사용되었다. 즉, 과거의 통신서비스는 이동통신사업자가 주도하여 완결된 형태의 서비스를 제공하는 방식이었다. 즉, 단말기, 콘텐츠, 플랫폼 등 기타 플레이어들이 네트워크 사업자에게 사실상 종속된 형태로 서비스 공급이 이루어졌으나, 최근의 스마트 모바일 환경에서는 각 부문에서 독립성을 가진 플레이어들이 독자적인 판단에 의한 전략적 포지셔닝을 통해 이러한 플레이어들에 제공하는 상품 또는 서비스의 결합으로 최종 서비스가 제공된다. 이는 IT 기술 및 서비스가 복잡하고 다양해지면서 최종 서비스를 구성하는 요소들 간의 생산 방식 또는 사업 전략에 대한 노하우가 점점 이질화되고 있는 데다 기술의 변화에 따른 시장 환경 및 소비자의 기호도 매우 빠른 속도로 변하고 있어 거대 단일 기업이 시장의 변화 속도에 맞추어 이 모든 부문을 관장하는 것이 사실상 불가능해졌기 때문이다. 이러한 시장 환경에서는 다양한 부문에서 전문화된 기술과 경쟁력을 지닌 사업자들이 존재하고 이러한 사업자들 간에 유기적인 협력관계가 형성되는 것이 전체 산업 발전에 도움이 된다. 우리나라 통신 및 IT 시장 전체의 혁신과 발전을 모색하고자 하는 규제기관의 관점에서 볼 때, 과거처럼 시장의 경쟁상황이나 불공정행위 이슈를 오직 주요 기간통신사업자들에 초점을 맞추어 볼 것이 아니라, 이제는 콘텐츠 및 플랫폼 제공 사업자

등 부가통신사업자나 단말기 제조업자 및 응용서비스 등 비통신사업자들과의 관계를 파악함으로써 복잡한 생태계 구조의 성장 드라이버를 파악해야 할 필요가 있다.

IT 생태계에 관한 개념적 접근에 관한 내용은 Fransman(2010)의 저서 “The New ICT Ecosystem”에 소개되어 있다. Fransman은 생태계적 성격을 지닌 ICT 클러스터의 형성 과정을 역사적 맥락과 기술 및 시장구조의 진화에 맞추어 설명하였다. ICT 클러스터는 제2차 세계대전 무렵 유럽과 미국에서 처음으로 형성되기 시작한 이래 지금까지 세계경제 및 사회의 발전에 중요한 변화 드라이버로 기능해 왔다. 앞서 산업 클러스터의 역사를 살펴보면 1700년대에는 방직산업이 중심이었고, 1800년대에 증기기관의 클러스터가 형성되었으며, 1800년대 후반에는 전력 및 철강이, 1900년대에는 내연기관, 정유 및 석유화학 등 중화학 공업이 클러스터를 형성하면서 발전하였다. 대부분의 산업화된 나라에서 ICT는 GDP의 약 10%를 기여하고 있으며, 특히 OECD 국가들 사이에서는 경제성장의 20%까지 ICT가 차지하고 비즈니스 R&D의 1/3 가량을 차지한다. ICT는 2007년의 세계 여러 나라들이 금융위기를 극복하는 과정에서 중요한 역할을 수행했다. 기술의 혁신을 통해 새로운 수요를 창출함으로써 침체된 시장에 활력을 불어 넣고, 소비 및 투자 부문에서 점진적이거나 급진적인 변화를 유도하여 GDP 성장에도 기여하였다. 또한 ICT는 최근의 환경위기에 대응하여 지구온난화를 막는 새로운 기술의 개발에도 기여하고 있다.

자연 생태계에 대비되어 사회 경제적 생태계(socio-economic ecosystem)에서는 개별 기업(firm)이 유기체(organism)의 역할을 담당한다. 즉, 생태계에서는 기업들 간의 공생적 협력(symbiotical cooperation)이 발전을 위한 중요한 요소로 간주된다. 기업과 함께 생태계를 구성하는 중요 요소로 제도 및 규제가 있다. 시장 내에서 게임의 룰을 정함으로써 생태계 발전의 방향은 많은 영향을 받는다. 또한 자금 여력이나 금리, 환율 등 거시경제 조건 또한 생태계를 결정하는 중요 요소이다. 그 밖에 생태계를 결정하는 요소로 대학, 정부출연 연구기관, 표준기구 및 정책결정자 등이 존재한다.

플랫폼(platform)은 현재의 통신, IT 생태계에서 매우 중요한 역할을 담당한다. Gawer(2009)는 플랫폼을 ‘생산품, 기술 또는 서비스 중 어느 하나가 될 수 있으며, 다른 기업들이 그 위에서 생산품, 기술 또는 서비스를 개발할 수 있도록 기반(foundation)으로서의 역할을 하는 빌딩 블록’으로 표현하였다. 이러한 개념에 따라 플랫폼은 PC 운영체제, 마이크로프로세서, 모바일 네트워크 사업자(MNO) 및 검색, 포털 및 소셜 네트워크 서비스(SNS) 제공자

등 다양한 대상일 수 있다. 특히 최근의 통신, IT 시장에서의 경쟁은 플랫폼의 주도권을 획득하기 위한 경쟁으로 앞서 소개한 바와 같이 다양한 부문의 글로벌 또는 국내 사업자들이 자신들의 경쟁우위를 기반으로 병목을 형성하여 이를 통해 생태계의 거버넌스를 획득하고자 노력하고 있다.

ICT 생태계에서의 지배적 지위는 부문별로 다양한 나라에서 분점하였다. 과거 세계 모바일 통신 시장에서는 노키아, 에릭슨 등 스칸디나비아 지역의 기업들이 GSM 기술의 조기 도입을 바탕으로 글로벌 경쟁력을 확보하여 성공적인 성과를 거두었다. 인터넷을 기반으로 한 콘텐츠 및 어플리케이션 시장에서는 구글, 야후, 이베이, 아마존, 마이스페이스 등 미국의 기업들이 두각을 나타내었다. 최근의 소비자 가전 시장에서는 한국의 삼성전자, LG전자, 일본의 소니 등 동아시아 기업들이 글로벌 경쟁력을 유지하고 있다. 향후 경쟁력을 갖춘 새롭고 다양한 기업들이 등장할 것인지, 지배적 지위를 가지고 있는 글로벌 기업들이 생태계의 지배를 강화할 것인지는 현 시점에서 확신하기 어려우나, 기술 및 서비스 경쟁이 치열해지고 있는 지금의 ICT 생태계는 앞으로도 혁신을 기반으로 더욱 발전해 나갈 것으로 예상된다.

제3장 국내 통신사업자 분류제도 사례 분석

제1절 국내 별정/부가통신역무 및 진입규제 법제도 현황

1. 전기통신사업법 일부개정안 주요내용 및 개정 사유

최근 부가통신과 관련하여 전기통신사업법(이하사업법)은 2011. 5. 19일 일부개정이 이루어졌다. 이러한 개정의 내용들은 2011. 11. 20일을 기하여 시행되었다. 금년도 일부개정 이유와 주요 내용 및 구체적 개정 조문의 내용은 다음과 같다.

가. 전기통신사업법 개정이유

특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무 또는 타인 상호 간에 컴퓨터를 이용하여 정보를 저장·전송하거나 전송하는 것을 목적으로 하는 부가통신역무를 이 법의 적용대상에 포함하고, 이를 경영하려는 자는 일정한 조건을 갖추어 방송통신위원회에 등록하도록 함으로써 진입규제를 강화하고, 관련 법령을 지속적으로 위반하는 사업자에 대하여 등록을 취소하도록 하며, 등록 취소를 받은 사업자의 재등록을 제한하려는 것이다.

나. 주요내용

이번 개정에서는 특수한 유형의 부가통신역무에 대한 용어 정의 규정을 신설¹⁾하였고, 특수한 유형의 부가통신사업을 경영하려는 자는 방송통신위원회에 등록하도록 함을 규정²⁾하였으며, 특수한 유형의 부가통신사업에 대한 등록 결격사유를 규정³⁾하였다.

또한, 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조제4항에 따른 시정명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 등록을 취소할 수 있도록 규정을 신설⁴⁾하였고,

1) 전기통신사업법 제2조 제13호

2) 전기통신사업법 제22조 제2항

3) 전기통신사업법 제22조 제2호

4) 전기통신사업법 제27조 제2항 제5호

「저작권법」 제142조제1항 및 제2항제3호에 따라 3회 이상 과태료 처분을 받은 자가 다시 과태료 처분대상이 된 경우로서 「저작권법」 제112조에 따른 한국저작권위원회의 심의를 거쳐 문화체육관광부 장관이 요청한 경우 등록을 취소할 수 있도록 하였으며⁵⁾, 특수한 유형의 부가통신사업자가 등록을 하지 아니하고 경영한 경우 부과할 수 있는 벌칙조항도 신설⁶⁾하였다.

〈표 3-1〉 전기통신사업법 일부개정 개정 조문 내용

개정조문	조문내용	비고
제2조	(정의) 13. “특수한 유형의 부가통신역무”란 다음 각 목의 업무를 말한다. 가. 「저작권법」 제104조에 따른 특수한 유형의 온라인서비스제공자의 부가통신역무 나. 그 밖에 타인 상호간에 컴퓨터를 이용하여 「국가정보화 기본법」 제3조제1호에 따른 정보를 저장·전송하거나 전송하는 것을 목적으로 하는 부가통신역무	신설
제22조	(부가통신사업의 신고 등) ② 제1항에도 불구하고 특수한 유형의 부가통신사업을 경영하려는 자는 다음 각 호의 사항을 갖추어 방송통신위원회에 등록(정보통신망에 의한 등록을 포함한다)하여야 한다. 1. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제42조, 제42조의2, 제42조의3, 제45조 및 「저작권법」 제104조의 이행을 위한 기술적 조치 실시 계획 2. 업무수행에 필요한 인력 및 물적 시설 3. 재무건전성 4. 그 밖에 사업계획서 등 대통령령으로 정하는 사항 ③ 방송통신위원회는 제2항에 따라 부가통신사업의 등록을 받는 경우에는 같은 항 제1호에 따른 계획을 이행하기 위하여 필요한 조건을 붙일 수 있다. ⑤ 제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자 및 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 신고 또는 등록한 날부터 1년 이내에 사업을 시작하여야 한다 ⑥ 제1항 전단에 따른 신고 및 제2항에 따른 등록의 요건, 절차, 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	신설

5) 전기통신사업법 제27조 제2항 제6호

6) 전기통신사업법 제95조 제3호의2

개정조문	조문내용	비고
제22조의2	(등록 결격사유) 제27조제2항에 따라 등록이 취소된 날부터 3년이 지나지 아니한 개인 또는 법인이나 그 취소 당시 그 법인의 대주주(대통령령으로 정하는 출자자를 말한다)이었던 자는 제22조제2항에 따른 등록을 할 수 없다.	신설
제23조	(등록 또는 신고 사항의 변경) 별정통신사업자, 제22조제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자 또는 같은 조 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자는 그 등록 또는 신고한 사항 중 대통령령으로 정하는 사항을 변경하려면 대통령령으로 정하는 바에 따라 방송통신위원회에 변경등록 또는 변경신고(정보통신망에 의한 변경등록 또는 변경신고를 포함한다)를 하여야 한다	개정
제24조	(사업의 양도·양수 등) 별정통신사업 또는 부가통신사업의 전부 또는 일부의 양도·양수가 있거나 별정통신사업자 또는 부가통신사업자(제22조제1항 전단에 따라 부가통신사업을 신고한 자, 같은 조 제2항에 따라 부가통신사업을 등록한 자 또는 같은 조 제1항 후단이나 제4항에 따라 부가통신사업을 신고한 것으로 보는 자를 말한다. 이하 같다)인 법인의 합병·상속이 있으면 다음 각 호의 자는 대통령령으로 정하는 요건과 절차에 따라 방송통신위원회에 신고(정보통신망에 의한 신고를 포함한다)하여야 한다	개정
제27조	(사업의 등록취소 및 폐지명령 등) ② 방송통신위원회는 부가통신사업자가 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 사업의 전부 또는 일부의 폐지(특수한 유형의 부가통신사업자는 등록의 전부 또는 일부의 취소를 말한다)를 명하거나 1년 이내의 기간을 정하여 사업의 전부 또는 일부의 정지를 명할 수 있다. 다만, 제1호에 해당하는 경우에는 사업의 전부 또는 일부의 폐지를 명하여야 한다. 2. 제22조제3항에 따른 조건을 이행하지 아니한 경우 5. 「정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」 제64조 제4항에 따른 시정조치의 명령을 정당한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 6. 「저작권법」 제142조제1항 및 제2항제3호에 따라 3회 이상 과태료 처분을 받은 자가 다시 과태료 처분대상이 된 경우로서 같은 법 제112조에 따른 한국저작권위원회의 심의를 거쳐 문화체육관광부장관이 요청한 경우	개정/신설
제95조	(벌칙) 3의2. 제22조제2항에 따른 등록을 하지 아니하고 부가통신사업을 경영한 자	신설

제 2 절 별정/부가통신역무 관련 제도개선 사례 및 방안 검토

1. 설비미보유재판매사업 기술인력 범위 검토

가. 배경 및 관련 규정

전기통신사업의 별정통신사업 등록요건 중 기술인력 부족으로 인한 별정통신사업자의 직권 해지 사례가 빈번하고 지속적으로 발생하고 있다. 최근 5년간(2007~2011. 9월)의 중앙전파관리소의 통계자료에 의하면 별정통신사업등록 직권 해지 사유는 서비스중단(19건), 사업미개시(0건), 등록요건미비(기술인력 부족)(113건), 기타 등록요건미비(6건), 변경미등록(1건), 보험미갱신(24건) 등으로 나타났는데 이 중 가장 큰 사유는 기술인력 부족에 의한 것으로 전체 163건 중 113건으로 약 67%를 차지하고 있다. 특히, 113건 중 설비미보유재판매사업의 기술인력 부족 상황이 심각하여 약 95%를 차지하는 것으로 나타났다. 구체적으로는 설비미보유재판매사업(별정 1호)은 3건, 설비미보유재판매사업(별정 2호)은 107건, 구내통신사업(별정 3호)은 3건 등이다.

이로 인해 별정통신사업 등록 요건의 기술인력에 대한 규제 완화의 필요성이 증대되고 있다. 별정통신사업 등록 요청 사업자 대부분은 기술인력 관련 조항의 개선 필요성에 공감하며 적극적으로 요구하고 있는 상황으로, 별정통신사업 구분에 따른 사업 환경 및 현실적 여건 등을 고려한 기술인력 등록 요건 개선방안의 도출이 필요한 현실이다.

별정통신사업의 기술인력 현황을 살펴보기 위해서는 별정통신사업자의 등록에 관한 규정을 검토해야 한다. 전기통신사업법시행령은 별정통신사업자가 사업을 위해 등록을 할 경우 기술인력에 대한 규정을 충족하도록 정의해 놓고 있다. 동시행령 제26조(등록의 신청) 제2항에서 방송통신위원회는 별정통신사업자가 등록신청 시, 법인 등기사항증명서와 기술인력의 국가기술자격증을 확인하도록 규정하고 있다. 특히, 기술인력 관련 세부 내용은 동시행령 제28조(별정통신사업 등록요건) 별표 2에서 다음의 표와 같이 규정하고 있다.

〈표 3-2〉 별정통신사업 등록요건(제28조 별표 2)

구분		등록기준
기술적 능력	기술 인력	- 설비보유재판매사업·도매제공의무서비스재판매사업: 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 3명 이상과 통신 분야의 기능장 및 기능사 중 2명 이상을 갖추어 것. 다만, 도매제공의무서비스재판매사업을 하려는 자가 교환설비를 설치하지 아니하는 경우에는 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추어 것
		- 설비미보유재판매사업: 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추어 것
		- 구내통신사업: 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상과 통신 분야의 기능장 및 기능사 중 1명 이상을 갖추어 것

상기의 표와 같이 별정통신사업 등록기준 상 기술인력은 설비보유재판매사업·도매제공의무서비스재판매사업(별정1호·별정4호)의 경우에는 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 3명 이상과 통신 분야의 기능장 및 기능사 중 2명 이상을 갖추어 것으로 규정하고 있으나 다만, 도매제공의무서비스재판매사업을 하려는 자가 교환설비를 설치하지 아니하는 경우에는 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추어 것으로 명시하여 설비미보유재판매사업과 동일한 조건을 부과하고 있다. 설비미보유재판매사업(별정2호)의 경우에는 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추어 것을 규정하고 있으며, 구내통신사업(별정3호)의 경우에는 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상과 통신 분야의 기능장 및 기능사 중 1명 이상을 갖추어 것을 구분하여 규정하고 있다.

나. 별정통신사업 기술인력 검정 및 기술자격 통계 현황

전기통신사업법 시행령에서 규정하고 있는 기술인력은 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격을 취득한 자를 말하며, 상근으로 규정하고 있다. 국가기술자격이란 「자격기본법」에 따른 국가자격 중 산업과 관련이 있는 기술·기능 및 서비스 분야의 자격을 말하며, 국가자격이란 법령에 따라 국가가 신설하여 관리·운영하는 자격을 말한다라고 규정되어 있다. 국가기술자격법 제9조(국가기술자격의 등급 및 응시자격)의 1항에는 기술·기능 분야에 대한 국가기술자격의 등급을 기술사, 기능장, 기사, 산업기사 및 기능사 등으로 구분하여 정의하고 있다.

〈표 3-3〉 기술·기능 분야 국가기술자격 연혁 및 구분

구 분	내 용
기술사	- 1973년 12월 31일 국가기술자격법 제정으로 생성된 국가기술자격 - 기술사의 역할은 기능장, 기사, 산업기사, 기능사보다 한층 수준 높은 숙련기능과 기초 이론지식을 가지고 기술분야의 업무에 종사
기능장	- 1973년 12월 31일 국가기술자격법 제정으로 생성된 국가기술자격 - 기능장의 역할은 최고급 수준의 숙련기능을 가지고 산업현장에서 작업 관리, 소속 기능 인력의 지도 및 감독, 현장훈련, 경영계층과 생산계층을 유기적으로 연계시켜 주는 현장관리 등의 업무를 수행
기사	- 1973년 12월 31일 국가기술자격법 제정으로 생성된 국가기술자격 - 기사의 역할은 산업기사보다 한층 수준 높은 숙련기능과 기초이론지식을 가지고 기술분야의 업무에 종사 - 대부분의 종목은 한국산업인력공단에서 검정을 맡고 있으나, 2010년부터 무선설비기사, 방송통신기사, 전파통신기사, 전파전자기사는 한국전파진흥원에서 검정을 담당
산업기사	- 1999년 3월 28일 국가기술자격법 개정으로 생성된 국가기술자격 - 산업기사의 역할은 기능사보다 한층 수준 높은 숙련기능과 기초이론지식을 가지고 기술분야의 업무에 종사 - 대부분의 종목은 한국산업인력공단에서 검정을 맡고 있으나, 2009년부터 영사산업기사는 영화진흥위원회에서, 2010년부터 무선설비산업기사, 방송통신산업기사, 전파통신산업기사, 전파전자산업기사는 한국전파진흥원에서 검정을 담당
기능사	- 1973년 12월 31일 국가기술자격법 제정으로 생성된 국가기술자격 - 기능사의 역할은 수준 높은 숙련기능을 가지고 기술분야의 업무에 종사 - 2009년부터 영사기능사는 영화진흥위원회에서, 2010년부터 무선설비기능사, 방송통신기능사, 전파통신기능사, 전파전자기능사는 한국전파진흥원에서 검정을 담당

국가기술자격 검정 기준 및 방법의 관련 세부적인 방안에 대해서는 국가기술자격법 시행령에서 규정하고 있는데, 기술·기능 분야에 대한 국가기술자격 응시자격은 별표 1에서 규정하고 있고 검정 기준 및 방법은 별표 3 및 4에서 규정하고 있다.

〈표 3-4〉 기술·기능 분야 국가기술자격 응시자격

등급	응시자격
기술사	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 1. 기사 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 직무분야(고용노동부령으로 정하는 유사 직무분야를 포함한다. 이하 “동일 및 유사 직무분야”라 한다)에서 4년 이상 실무에 종사한 사람 2. 산업기사 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 5년 이상 실무에 종사한 사람 3. 기능사 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 7년 이상 실무에 종사한 사람 4. 응시하려는 종목과 관련된 학과로서 고용노동부장관이 정하는 학과(이하 “관련학과”라 한다)의 대학졸업자등으로서 졸업 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 6년 이상 실무에 종사한 사람 5. 응시하려는 종목이 속하는 동일 직무분야의 다른 종목의 기술사 등급의 자격을 취득한 사람 6. 3년제 전문대학 관련학과 졸업자등으로서 졸업 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 7년 이상 실무에 종사한 사람 7. 2년제 전문대학 관련학과 졸업자등으로서 졸업 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 8년 이상 실무에 종사한 사람 8. 국가기술자격의 종목별로 기사의 수준에 해당하는 교육훈련을 실시하는 기관 중 고용노동부령으로 정하는 교육훈련기관의 기술훈련과정(이하 “기사 수준 기술훈련과정”이라 한다) 이수자로서 이수 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 6년 이상 실무에 종사한 사람 9. 국가기술자격의 종목별로 산업기사의 수준에 해당하는 교육훈련을 실시하는 기관 중 고용노동부령으로 정하는 교육훈련기관의 기술훈련과정(이하 “산업기사 수준 기술훈련과정”이라 한다) 이수자로서 이수 후 동일 및 유사 직무분야에서 8년 이상 실무에 종사한 사람 10. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 9년 이상 실무에 종사한 사람 11. 외국에서 동일한 종목에 해당하는 자격을 취득한 사람
기능장	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 1. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야의 산업기사 또는 기능사 자격을 취득한 후 「근로자직업능력 개발법」에 따라 설립된 기능대학의 기능장과정을 마친 이수자 또는 그 이수예정자 2. 산업기사 등급 이상의 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 5년 이상 실무에 종사한 사람 3. 기능사 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 7년 이상 실무에 종사한 사람

등급	응시자격
기능장	4. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 9년 이상 실무에 종사한 사람 5. 응시하려는 종목이 속하는 동일 직무분야의 다른 종목의 기능장 등급의 자격을 취득한 사람 6. 외국에서 동일한 종목에 해당하는 자격을 취득한 사람
기사	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 1. 산업기사 등급 이상의 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 사람 2. 기능사 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 3년 이상 실무에 종사한 사람 3. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야의 다른 종목의 기사 등급 이상의 자격을 취득한 사람 4. 관련학과의 대학졸업자등 또는 그 졸업예정자 5. 3년제 전문대학 관련학과 졸업자등으로서 졸업 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 1년 이상 실무에 종사한 사람 6. 2년제 전문대학 관련학과 졸업자등으로서 졸업 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 사람 7. 동일 및 유사 직무분야의 기사 수준 기술훈련과정 이수자 또는 그 이수예정자 8. 동일 및 유사 직무분야의 산업기사 수준 기술훈련과정 이수자로서 이수 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 사람 9. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 4년 이상 실무에 종사한 사람 10. 외국에서 동일한 종목에 해당하는 자격을 취득한 사람
산업기사	다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 1. 기능사 등급 이상의 자격을 취득한 후 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에 1년 이상 실무에 종사한 사람 2. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야의 다른 종목의 산업기사 등급 이상의 자격을 취득한 사람 3. 관련학과의 2년제 또는 3년제 전문대학졸업자등 또는 그 졸업예정자 4. 관련학과의 대학졸업자등 또는 그 졸업예정자 5. 동일 및 유사 직무분야의 산업기사 수준 기술훈련과정 이수자 또는 그 이수예정자 6. 응시하려는 종목이 속하는 동일 및 유사 직무분야에서 2년 이상 실무에 종사한 사람 7. 고용노동부령으로 정하는 기능경기대회 입상자 8. 외국에서 동일한 종목에 해당하는 자격을 취득한 사람
기능사	제한 없음

〈표 3-5〉 기술·기능 분야 국가기술자격 검정 기준(별표 3)

등급	검정 기준
기술사	- 해당 국가기술자격의 종목에 관한 고도의 전문지식과 실무경험에 입각한 계획·연구·설계·분석·조사·시험·시공·감리·평가·진단·사업관리·기술관리 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기능장	- 해당 국가기술자격의 종목에 관한 최상급 숙련기능을 가지고 산업현장에서 작업관리, 소속 기능인력의 지도 및 감독, 현장훈련, 경영자와 기능인력을 유기적으로 연계시켜 주는 현장관리 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기사	- 해당 국가기술자격의 종목에 관한 공학적 기술이론 지식을 가지고 설계·시공·분석 등의 업무를 수행할 수 있는 능력 보유
산업기사	- 해당 국가기술자격의 종목에 관한 기술기초이론 지식 또는 숙련기능을 바탕으로 복합적인 기초기술 및 기능업무를 수행할 수 있는 능력 보유
기능사	- 해당 국가기술자격의 종목에 관한 숙련기능을 가지고 제작·제조·조작·운전·보수·정비·채취·검사 또는 작업관리 및 이에 관련되는 업무를 수행할 수 있는 능력 보유

〈표 3-6〉 국가기술자격 검정 방법(별표 4)

자격 등급	검정방법	
	필기시험	면접시험 또는 실기시험
기술사	단답형 또는 주관식 논문형	구술형 면접시험
기능장	객관식	작업형 실기시험
기사	객관식	작업형 실기시험
산업기사	객관식	작업형 실기시험
기능사	객관식	작업형 실기시험

〈표 3-7〉 정보통신분야 국가기술자격 종목 및 시험과목(국가기술자격법 시행규칙 별표 8)

21 정보 통신 (3/28)	211 정보 기술 (12)	컴퓨터시스템 응용기술사	필기시험 및 면접시험	하드웨어시스템, 소프트웨어시스템에 관한 분석, 설계 및 구현, 그 밖에 컴퓨터 응용에 관한 내용
		전자계산기 조직응용기사	필기시험	1. 전자계산기프로그래밍 2. 자료구조 및 데이터통신 3. 전자계산기구조 4. 운영체제 5. 마이크로전자계산기
			실기시험	전자계산기조직응용 실무

21 정보 통신 (3/28)	211 정보 기술 (12)	정보관리 기술사	필기시험 및 면접시험	정보의 구조, 수집, 정리, 축적, 검색 등 정보시스템의 설계 및 수치계산, 그 밖에 정보의 분석, 관리 및 기본적인 응용에 관한 사항
		정보처리기사	필기시험	1. 데이터베이스 2. 전자계산기구조 3. 운영체제 4. 소프트웨어공학 5. 데이터통신
			실기시험	정보처리 실무
		정보처리 산업기사	필기시험	1. 데이터베이스 2. 전자계산기구조 3. 시스템분석설계 4. 운영체제 5. 정보통신개론
			실기시험	정보처리 실무
		사무자동화 산업기사	필기시험	1. 사무자동화시스템 2. 사무경영관리개론 3. 프로그래밍일반 4. 정보통신개론
			실기시험	사무자동화 실무
		정보처리 기능사	필기시험	전자계산기일반, 패키지 활용, PC운영체제, 정보통신일반
			실기시험	정보처리 실무
		멀티미디어 콘텐츠 제작전문가	필기시험	1. 멀티미디어개론 2. 멀티미디어 기획 및 디자인 3. 멀티미디어 저작 4. 멀티미디어 제작 기술
			실기시험	멀티미디어콘텐츠제작 실무
		게임 프로그래밍 전문가	필기시험	1. 게임제작개론 2. 프로그래밍일반 3. 게임알고리즘 4. 게임프로그램 제작
			실기시험	게임프로그래밍 실무

21 정보 통신 (3/28)	211 정보 기술 (12)	게임그래픽 전문가	필기시험	1. 게임제작개론 2. 그래픽디자인론 3. 게임그래픽디자인 4. 게임그래픽리소스제작
			실기시험	게임그래픽 실무
		게임기획 전문가	필기시험	1. 게임제작개론 2. 게임컨셉디자인 3. 게임시스템디자인 4. 게임레벨디자인
			실기시험	게임기획 실무
		정보기기 운용기능사	필기시험	전자계산기일반, 정보기기일반, 정보통신일반, 정보통신업무규정
			실기시험	정보기기 운용 실무
	212 방송· 무선 (6)	방송통신기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 방송통신기기 3. 방송미디어공학 4. 방송통신시스템 5. 전자계산기일반 및 방송설비기준
			실기시험	방송기술 실무
		방송통신 산업기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 방송통신기기 3. 방송미디어개론 4. 전자계산기일반 및 방송설비기준
			실기시험	방송통신 실무
		방송통신 기능사	필기시험	전기전자개론, 전자계산기일반, 방송통신일반, 방송설비기준
			실기시험	방송통신설비 작업
		무선설비기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 무선통신기기 3. 안테나공학 4. 무선통신시스템 5. 전자계산기일반 및 무선설비기준
			실기시험	무선설비 실무

21 정보 통신 (3/28)	212 방송· 무선(6)	무선설비 산업기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 무선통신기기 3. 안테나개론 4. 전자계산기일반 및 무선설비기준
			실기시험	무선통신 실무
		무선설비 기능사	필기시험	전기전자공학, 전자계산기일반, 무선통신일반, 무 선설비기준
			실기시험	무선통신설비 작업
	213 통신 (10)	정보통신 기술사	필기시험 및 면접시험	무선, 유선통신망의 설계, 시공, 보전 및 음성, 데 이터, 방송에 관계되는 통신방식, 프로토콜, 기기 와 설비, 기술기준에 관계되는 사항
		통신설비 기능장	필기시험	유선통신, 무선통신, 정보통신, 통신선로, 공업경 영에 관한 사항
			실기시험	통신설비 실무
		정보통신기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 정보통신시스템 3. 정보통신기기 4. 정보전송공학 5. 전자계산기일반 및 정보설비기준
			실기시험	정보통신 실무
		정보통신 산업기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 정보통신기기 3. 정보전송개론 4. 전자계산기일반 및 정보설비기준
			실기시험	정보통신 실무
		통신선로 산업기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 유선통신기기 3. 전송선로 개론 4. 전자계산기일반 및 선로설비기준
			실기시험	통신선로 실무
		통신기기 기능사	필기시험	전기전자공학, 전자계산기일반, 통신기기일반, 통 신기기설비기준
			실기시험	통신기기설비 작업

21 정보 통신 (3/28)	213 통신 (10)	통신선로 기능사	필기시험	전기전자공학, 전자계산기일반, 통신선로일반 선로설비기준
			실기시험	통신선로설비 작업
		전파전자 통신기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 무선통신기기 3. 안테나공학 4. 통신영어 5. 교통지리 6. 전파 관계 법규
			실기시험	해상통신 실무
		전파전자통신 산업기사	필기시험	1. 디지털전자회로 2. 무선통신기기 3. 안테나공학 4. 통신영어 및 교통지리 5. 전파 관계 법규
			실기시험	해상통신 실무
		전파전자통신 기능사	필기시험	무선통신일반, 통신영어, 전파 관계 법규
			실기시험	해상통신 실무

2011년 6월말 기준 전국의 별정통신사업자 수는 약 640개 수준으로 2011년 국가기술자격통계연보 자료인 <표 3-8>에 따르면 국내 국가기술자격 중 기술사, 기능장, 기사, 산업기사의 2010년 말까지의 누계 수는 약 115,972명으로 집계되고 있다. 여기에 기능사 자격이 추가될 경우에는 총 1,054,581명에 이르는 것으로 보고되고 있다. 다만, 상기의 자격에는 중복된 자격이 존재할 수 있으므로 이를 감안할 필요는 있다.

〈표 3-8〉 정보통신분야 국가기술자격 통계 현황

(단위: 명)

구 분		'75~'05	'06	'07	'08	'09	'10	합 계
기술사	정보통신	360	36	23	14	18	28	479
기사	정보통신	8,542	889	817	602	672	785	12,307
	전파통신	1,243	1	2	1	0	3	1,250
	전파전자	65	3	6	10	5	16	105
	무선설비	25,404	2,313	1,628	705	821	472	31,343
	방송통신	43	30	53	36	34	34	230
	합계	35,297	3,236	2,506	1,354	1,532	1,310	45,235
산업기사	정보통신	15,297	845	590	351	461	466	18,010
	통신선로	17,644	90	86	63	106	98	18,087
	전파통신	4,927	1	1	1	3	1	4,934
	전파전자	47	4	2	5	2	6	66
	무선설비	25,961	938	704	275	334	124	28,336
	방송통신	382	41	60	43	42	28	596
	합계	720,276	46,289	43,476	41,205	42,553	40,591	934,390
기능장	통신설비	93	17	37	12	12	58	229
기능사	통신기기	29,013	630	553	445	346	710	31,697
	통신선로	25,194	822	1,086	1,183	1,353	1,358	30,996
	정보기기운용	531,866	41,647	39,118	37,126	38,511	36,968	725,236
	전파통신	18,840	2	1	3	1	0	18,847
	전파전자	11,560	804	862	804	923	1093	16,046
	무선설비	103,803	2,384	1,856	1,644	1,419	462	111,568
	방송통신	3,235	263	237	197	194	93	4,219
	합 계	0	0	0	0	0	0	0

자료: 2011 국가기술자격통계연보(종목별, 연도별 취득자 현황)

다. 설비미보유재판매사업(이하 별정2호) 기술인력 관련 검토

전기통신사업법시행령 규정에 따르면 별정2호 사업 등록 시, 등록요건 상 「방송통신설비의 기술기준에 관한 규정」에 따른 교환설비는 불필요하고, 기술인력 관련해서는 통신분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추도록 규정하고 있다. 한편, 동규정 제3조8에서 교환설비란 다수의 방송통신회선을 제어·접속하여 회선 상호 간의 방송통신을 가능하게 하는 교환기와 그 부대설비를 이르는 것으로 규정하고 있다.

기술인력과 관련해서 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖추도록 규정되어 있으나, 여러 정황을 고려해 볼 때 기능장 및 기능사도 포함하는 것이 합당해 보인다. 상기 표의 내용에서 기술·기능 분야 국가기술자격 검정 기준에서 기능사는 해당 국가 기술자력의 종목에 관한 숙련기능을 가지고 제작·제조·조작·운전·보수·정비·채취·검사 또는 작업관리 및 이에 관련되는 업무를 수행할 수 있는 능력을 보유해야 자격을 취득할 수 있는 것으로 규정하고 있는데, 이러한 규정의 내용을 해석해 보면, 통신관련 설비 및 장비 등의 조작·운전·보수·정비 등에서 숙련된 전반적인 관리기능을 수행할 수 있다고 보여지며, 더구나 별정2호의 경우 교환설비가 없는 경우가 대부분이므로 해당 요건을 충분히 충족할 수 있을 것으로 판단되어 별정2호의 등록요건에 해당 기술자격으로서 부족함이 없는 것으로 인정할 수 있을 것이다. 관련 시험과목에서도 기초이론 및 전문기술지식, 법제도 등의 이론분야와 실무분야를 포괄하고 있어 기술인력으로서의 관련 등록요건을 충분히 충족할 수 있을 것으로 판단할 수 있으며, 오히려 교환설비를 갖춘 별정1/3/4호 등의 기술인력 조건에도 합당하다고 할 수 있을 것으로 보인다.

현재 통신분야 자격 현황 표에서도 보듯이 기능사를 제외한 기술인력으로 등록요건을 유지할 시, 대다수 별정2호 사업자들은 현실적으로 등록요건을 충족할 수 있는 기술인력의 채용이 매우 어려운 상황인 것으로 판단된다. 통계적으로는 기능사를 제외하더라도 사업자 수 대비 기술인력이 약 180배를 상회하는 것으로 나타나고 있는 것으로, 현실적으로는 기술인력들이 통신 이외의 분야로 대부분 진출하게 되는 상황으로 기술인력의 공급이 매우 어려워 사업자들의 구인난이 지속적으로 발생하고 있고 앞으로도 발생가능할 것으로 판단된다. 최근 MVNO, mVoIP, LTE 등의 등장으로 별정통신사업이 활성화 될 수 있는 여건에서 등록요건 충족의 어려움으로 사업자들의 시장진입이 저해된다면 시장경쟁을 통한 이용자편익 제고에도 악영향을 미칠 것으로 보인다.

산업전개와 관련해서도 별정2호 사업은 교환설비가 없이 호집중, 재과금, 무선재판매, 인터넷전화(연동설비 필요), 인터넷접속(라우터(교환설비 아님) 필요) 등의 업무 수행이 주를 이루고 있으므로 시의적인 등록요건 구비가 필요한 상황이다. 실질적으로 호집중, 재과금, 무선재판매의 경우 사업 운영 상 기술인력이 필요한 경우는 드문 상황으로 영업이 위주이므로 인력 구성에서 기술인력 보다는 영업 및 관리 인력이 필요하다는 현장의 목소리가 다수 발생하고 있음도 확인할 수 있다. 인터넷전화 및 접속 사업의 경우에는 연동설비 및 라우터가 있으므

로 연동설비 관련 기술인력의 필요성은 일부 있을 수 있다고 판단되나, 이러한 경우에도 기능사가 충분한 관련 업무에 대한 지원이 가능한 현실이다. 기술사, 기사, 산업기사는 기능사보다 상위의 기술자격으로 별정2호 사업의 경우 기능사로도 충분한 기술적 지원이 가능해 보인다. 이는 기술자격 검정 기준 및 시험과목의 내용 등에서 유추 판단이 가능한 사안이다.

따라서 별정2호 사업의 경우 등록요건에서 기술인력의 범위를 기능사까지 확대·적용하는 규제완화 조치가 필요해 보이며, 이는 별정사업 진입규제 완화를 통한 경쟁활성화 및 요금인하 등을 통한 이용자 편익 제고와 고용증진 등의 효과를 발생시킬 수 있을 것이다. 기술자격 완화를 통한 별정통신사업자의 진입이 용이해 짐으로써 현재 이슈화 되고 있는 MVNO, mVoIP, LTE, WIBRO 등의 제도개선 및 신규서비스 분야에서 별정통신사업자의 사업 활용 영역 다각화 및 경쟁 활성화 효과도 기대할 수 있을 것이다.

또한, 신규 별정통신사업자의 진입으로 경쟁이 활성화됨으로서 서비스 제공의 다양성 구현 및 향후 요금인하 유인을 통한 이용자 편익도 제고할 수 있을 것이다. 이는 별정통신사업자 등록 시 기술인력의 확대적용을 통한 통신분야 고용효과 제고 및 이를 통한 통신사업 분야에 대한 사회적 관심도 유도가 가능하다. 한국전파진흥원의 2010~2011년도 통신 직무분야 기능사 자격 취득 현황 자료에 의하면, 2년 동안 총 81,525명이 기능사 자격을 취득하였는데 이 중 고졸 기술인력은 총 59,896명으로 약 74% 수준에 이르는 것으로 보고되고 있다. 설비미보유재판매사업에 대한 기술인력 범위를 완화할 경우, 이러한 상급 인력의 흡수를 유도하여 고졸인력의 고용창출 효과를 제고할 수 있고, 또한 별정통신사업등록 직권 해지 비율에서 가장 큰 원인으로 나타나고 있는 기술인력 부족에 의한 사유를 대폭 줄일 수 있어 별정통신사업 환경에 긍정적인 영향을 미칠 수 있을 것으로 전망된다.

한편, 기술인력 규제 완화 시, 전기통신사업법시행령 별표 2 관련 해당 내용의 보완이 필요할 것이다. 이하의 내용은 개정에 대한 내용을 보완해 제시한 것이다.

〈표 3-9〉 전기통신사업법시행령 별표 2 본문 내용 보완

구분		등록기준	
기술적 능력	기술 인력	개정전	개정후
		－ 설비미보유재판매사업: 통신 분야의 기술사, 기사 및 산업기사 중 1명 이상을 갖출 것	－ 설비미보유재판매사업: 통신 분야의 기술사, 기사, 산업기사, 기능장, 기능사 중 1명 이상을 갖출 것

〈표 3-10〉 전기통신사업법시행령 별표 2 비고 내용 보완

개정전	개정후
1. 설비보유재판매사업을 등록한 자가 설비미보유재판매사업을 등록하려는 경우에는 설비미보유재판매사업의 등록요건을 갖춘 것으로 본다. 2. 기술인력은 「국가기술자격법」에 따른 국가기술자격을 취득한 자를 말하며, 상근임원이나 직원의 신분으로 소속되어 있어야 한다.	1. 2. 좌동, 3. 추가 3. 통신 분야 기능사는 통신기기기능사, 통신선로기능사, 정보기기운용기능사, 전파전자통신기능사, 무선설비기능사, 방송통신기능사로 구분한다.

2. 제이와이박스닷컴 부가통신사업자 판단

가. 부가통신역무 및 사업 정의

부가통신역무의 법적 정의는 사업법 제2조12에서 기간통신역무 이외의 전기통신역무를 말한다고 규정하고, 동법 제5조제4항에서 부가통신사업은 부가통신역무를 제공하는 사업으로 한다.라고 규정하고 있다.

보편적 의미에서 부가통신사업의 일반적 정의는 전송이라는 기본적인 통신서비스에 컴퓨터의 기능을 결합하여 통신 속도 변환, 정보의 축적·전송, 매체변환, 처리, 데이터베이스의 제공 등 향상된 부가가치의 통신서비스를 제공하는 것으로 규정할 수 있을 것이다. WTO 기본통신협정 통신부속서 상에 명시된 부가통신서비스는 “자가 설비 보유 없이 다른 통신사업자의 설비를 임대해 각종 통신서비스를 제공하되, 통신네트워크상에서 전달되는 정보를 일정기간 축적 또는 가공한 후 전송하는 특성을 지니는 서비스”로 정의되어 있기도 하다.

기간통신 역무가 음성 및 데이터의 변환, 가공, 축적 없이 PSTN 및 초고속인터넷망(IP망 등)을 통한 단순 전송을 의미하므로, 부가통신역무는 통신네트워크상에서 전달되는 정보를 일정기간 축적 또는 가공한 후 전송하는 특성을 지니는 서비스로 규정함이 타당할 것이다. 두 역무의 법적 정의와 일반적 정의를 종합해 볼 때, 공공의 이익과 국가 산업에 미치는 영향을 고려해 중요성이 크다고 판단하여 엄격한 규제가 필요한 역무를 기간통신역무로 분류하고, 상대적으로 중요성이 작은 역무를 부가통신역무로 분류할 수도 있을 것이다.

나. 현행 부가통신서비스의 분류체계

현행 부가통신서비스의 사업유형 분류는 '01년에 수립되었으며, 기반사업, 활용사업, 지원사업으로 대분류되고 있다. 기반사업은 네트워크 인프라를 보유하여 데이터 전송서비스를 제공하는 사업(기간통신회사를 위주로 서비스가 이루어졌음)이고, 활용사업은 인터넷 네트워크 또는 플랫폼을 활용하여 부가적인 서비스를 제공하는 사업(포탈, 콘텐츠 제공, 전자상거래)으로 구분할 수 있으며, 지원사업은 활용사업을 지원하는 시스템의 구축 및 관리를 제공하는 사업(웹호스팅, IDC, ASP)으로 구분 할 수 있다.

다. 전자상거래 사업자 분류기준

전자상거래란, 인터넷 사이트를 운영하며 이를 통해 상품을 직접 판매하거나 타인의 상품 거래 행위를 제공하는 서비스를 지칭한다. 미국의 Amazon이나 e-bay, 한국의 g-market이 대표적인 사업자이다. 전자상거래 서비스는 콘텐츠 제공 서비스와 마찬가지로, 유형별로 다양한 형태의 사업이 가능하여 정확한 유형분류가 매우 어렵다는 특징이 있다. 이에 전기통신설비를 통한 상품판매서비스 차별화 여부와 이용자가 직접 접근하여 서비스 이용이 가능한 서버 혹은 자체 인터넷 사이트의 보유 및 운영 여부를 기준으로 통신서비스 및 부가통신서비스 포함여부 등을 결정한다. 자체적으로 운영하는 웹사이트 등을 통해 소비자에게 상품을 직접 판매하거나 타인의 상품 거래 행위를 제공하는 경우와 오프라인 매장의 상품판매서비스가 전기통신설비를 통해 차별화되어 웹사이트 상에서 부가가치를 발생시키는 경우에만 통신서비스 및 부가통신서비스에 포함한다. 즉, 웹사이트를 운영하며 소비자에게 직접 판매하더라도 자신의 오프라인매장에서 제공하던 상품판매서비스와 동일한 경우 통신서비스에서는 제외되는 것으로 간주한다.

또한, 자체적으로 운영하는 사이트를 보유하지 않은 경우, 영리목적이 있더라도 타인이 제공하는 통신서비스를 사용하여 통신서비스와 무관한 서비스를 제공하는 것으로 간주하여 통신사업자 분류에서 제외한다. 이러한 기준에 근거하여 다음과 같이 분류한다. ① 소비자가 직접 접근하여 이용할 수 있는 상거래 사이트를 직접 운영하는 사업자인 경우에는 통신사업자로 분류하고, ② 사이트를 직접 운영하지 않으면서 타 사이트(옥션, e-bay 등)에 인터넷상으로 입점하여 판매를 하는 사업자인 경우에는 통신사업자 분류에서 제외한다. ③ 오프라인에 보유한 매장을 통해 직접 판매를 하면서 동일한 사업자명의 자체 상거래 사이트를 통해 판매하는 경우, 자신의 오프라인매장에서 기존에 제공하던 상품판매서

비스와 동일한 수준에 머문다면 통신서비스에서 제외되는 것으로 간주하고, 패션 정보 제공 등 추가적인 서비스 제공을 통해 사이트상 서비스가 기존의 오프라인 서비스와 차별성을 가지게 되면 부가통신서비스로 판단한다.

라. 종합 의견

제이와이북스닷컴은 도서 판매를 주로 하는 온라인 서점으로 전형적인 전자상거래 회사이다. 일반적으로 부가통신역무는 전기통신역무의 일종으로 기본적인 통신서비스에 향상된 부가가치를 제공하는 서비스로 정의되며, 타인의 통신을 매개한다는 전기통신역무의 정의를 충족시켜야 한다고 규정할 수 있다.

전자상거래 서비스에 대한 부가통신 사업자 판단여부는 그 유형이 매우 다양하고 복잡하여 많은 논쟁이 있어 왔으나, 기본적으로 다음과 같은 기준을 적용해 왔다. 인터넷 전자상거래 사이트에서 발생하는 거래는 소비자와 판매자와의 통신을 매개하는 행위로 간주되며, 전통적으로 타인이 개설한 사이트에 입점한 판매업자는 통신사업자에서 제외되나, 인터넷 사이트를 직접 운영하는 판매업자는 부가통신사업자로 분류하고 있다. 또한 인터넷 네트워크 또는 플랫폼을 활용하여 부가적인 서비스를 제공하는 사업은 부가통신서비스 분류체계가 마련된 이래 지금까지 부가통신서비스 신고 대상으로 분류되어 왔다. 따라서 온라인 서점 및 전자상거래 사업자인 제이와이북스닷컴은 부가통신사업의 활용사업 분류에 해당된다고 판단할 수 있다.

현행 분류체계의 기본 구조는 전자상거래의 보급이 지금처럼 활발하지 않던 2001년에 수립된 것이다. 지난 10년간 우리나라의 전자상거래 시스템의 보급은 지속적으로 증가하여 현재, 국내 대부분의 상거래 사업자들은 기본적으로 전자상거래 시스템을 보유하고 있는 상황으로 부가통신 사업자에 대한 분류기준이 사실상 무의미해 지고 있다. 이에 따라 부가통신사업자 분류제도는 통신환경의 변화를 반영하여 개정해야 한다는 논의가 활발하게 진행 중이다.

이러한 논의의 골자는 통신서비스의 제공을 대가로 수익을 취하는 행위가 아닌 통신서비스를 이용하여 상품을 판매하여 수익을 발생시키는 사업은 통신서비스에서 제외되어야 한다는 것으로, 이는 대부분의 전자상거래 사업자가 부가통신사업자 분류에서 제외됨을 의미한다. 다만, 온라인 서점이나 전자상거래 사이트는 그 유형이 매우 다양하여 모든 사례에 대하여 공통적으로 적용될 수 있는 분류 기준을 수립하는 것은 어려움이 있으나, 기

본적으로 온라인 사이트 운영에 필요한 기술적 지원을 직접 담당하고 있으며, 별도의 오프라인 매장을 운영하고 있지 않은 경우에 부가통신사업자로 정한다는 기준을 적용하고 있다.

결과적으로 제이와이박스닷컴은 현행 분류체계에 따르면 부가통신사업자에 해당되거나 현재 전자상거래 사업자에 대한 분류기준이 모호해진 상황을 고려하면 미신고 행위에 대한 엄격한 규제는 바람직하지 않을 것으로 판단할 수도 있을 것이다. 또한, 신규 사업 자들에 대해 부가통신사업자 신고 의무를 해제할 경우 기존에 부가통신사업자로 신고했던 사업자들의 형평성 문제가 발생할 우려가 있으므로 이에 대한 대책 마련도 필요해 보인다.

3. 모바일 애플리케이션 부가통신사업 신고 여부 판단

가. 개요

모바일 앱의 개발자를 부가통신사업자 신고 대상으로 정의할 것인가의 문제를 검토하기 위해서는 부가통신역무의 정의와 현행 분류체계에 대한 전반적인 검토가 선행되어야 한다. 과거에 수립된 분류체계는 현재의 변화된 통신환경에 적용시키기 어려운 부분이 많으며, 특히 모바일 앱의 경우 우리나라에선 극히 최근에 활성화되기 시작한 신규서비스이기 때문에 기존 분류체계의 적용이 더욱 어려운 상황이다. 부가통신역무에 관하여 기술한 전기통신사업법의 본래 취지에 부합하면서 변화된 통신시장의 현실을 반영한 역무분류체계의 개선방안을 제시 할 수 있는 모바일 애플리케이션에 대한 부가통신사업 신고 여부 검토가 필요한 시점이다.

나. 전기통신사업법 상의 정의

전기통신사업법 상 전기통신역무는 전기통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 통신용으로 제공하는 것으로 정의되며, 기간통신역무는 전화, 인터넷접속 등과 같이 음성, 데이터, 영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신 역무 및 음성, 데이터, 영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다. 또한, 부가통신역무는 기간통신역무 외의 전기통신역무로 정의된다.

한편, 부가통신역무의 보편적 정의에 대해서도 정리가 필요한데 이는 이전 사례에서 서술한 바와 같이 통신네트워크 상에서 전달되는 정보를 일정기간 축적 또는 가공한 후 전송하는 특성을 지니는 서비스(WTO 기본통신협정 통신부속서)로 통칭 정의되고 있다.

다. 부가통신역무 분류 기준의 문제점 및 개선 필요성

최초 부가통신역무의 분류취지는 독립적인 사업자가 음성전화에 정보기술을 응용하여 각종 정보를 제공하는 서비스에 대하여 이를 기간통신 역무와 구별함으로써, 해당 사업자가 허가 심사 등 과도한 규제에서 벗어날 수 있도록 하여 신규 서비스의 보급을 촉진하기 위함이다. 인터넷이 도입되면서 인터넷을 통한 정보제공 서비스가 음성전화를 통한 부가통신역무와 유사하여 형평성 및 정책일관성 차원에서 부가통신역무에 포함되어져 분류되어 졌다. 과거에는 인터넷을 통해 제공되는 디지털 콘텐츠가 기존의 아날로그 콘텐츠와 성격이 다르고 특수한 콘텐츠에 국한되어 있어 범위도 제한적이었으며, 따라서 인터넷 서비스 자체와 구별할 필요성이 없었던 상황이었다.

그러나 인터넷과 스마트폰을 비롯한 통신기술이 발달하면서, 현재 광범위한 디지털 콘텐츠가 인터넷을 통해 제공되고 있다. “타인의 통신을 매개”한다는 의미에서의 전기통신역무 정의와 “통신네트워크 상에서 전달되는 정보를 축적, 가공 후 전송”한다는 의미에서의 부가통신역무 정의를 광의로 해석할 경우, 현존하는 모든 콘텐츠 및 애플리케이션 제공 서비스가 부가통신 또는 기간통신역무에 포함되어야 하는 문제가 발생하게 된 것이다. 따라서, 변화된 통신시장의 환경을 반영하여 보다 구체적인 부가통신역무의 분류 기준을 제시할 필요가 있다.

제 3 절 별정/부가통신 역무분류 및 진입규제 문제점 및 개선방안

1. 별정통신 역무분류 개선방안

가. 필요성

최근 몇 년간 통신기술의 발전으로 교환설비의 비용이 낮아지면서 별정1호의 자본금 요건이 현실에 비해 지나치게 높게 책정되어 있다는 의견이 제기되어 왔다. 별정1호 등록요건인 자본금 30억원은 교환설비의 설치 등 안정적인 통신서비스 제공을 위해 필요한 최소

한의 자금규모를 반영한 것이나, PSTN 교환기를 기준으로 설정된 것이라는 점에서 소프트웨어의 등장에 따른 “교환설비” 설치비용의 급격한 하락 등 기술발전, 서비스진화를 적절히 반영하지 못하고 있다는 평가이다.

방송통신위원회 통계자료⁷⁾에 따르면, 2008년 이후 별정1호로 등록한 사업자는 티온텔레콤(주)이 유일하며, 그 이외에는 대부분의 사업자가 별정2호로 등록하고 있다. (별정2호: 322개, 별정3호: 5개, 별정4호: 5개) 이들 등록한 별정2호 사업자의 제공 역무는 주로 채과금 및 인터넷전화이다. 기타로 호집중, 무선재판매, 국내전용회선설비제임대, 가상사설망, 국제전용회선재판매, 인터넷데이터센터, 원격회의, 화상회의, 인터넷접속 등이 있다. 이러한 상황은 현행 별정통신사업자 등록요건으로써의 자본금 규정이 상지에서 언급한대로 기술의 발전에 따른 비용인하를 적절히 반영하지 못하여 굳이 별정1호로 등록하지 않아도 되는 상황으로 이해할 수 있을 것이다.

또한, 관련법규정 및 기술적 특성에 따라 소프트웨어를 교환설비로 보는 것이 타당하며, 소프트웨어를 통해 VoIP 서비스 등을 제공하는 사업자는 별정1호로 분류되어야 함에도 이들 중 대다수가 별정2호로 등록하고 있다. 교환설비는 다수의 전기통신회선을 제어·접속하여 회선 상호 간의 전기통신을 가능하게 하는 교환기와 그 부대설비로 정의⁸⁾되고 있고, 소프트웨어는 “서킷망과 패킷망의 가교 역할을 하는 미디어게이트웨이들의 호처리를 제어하는 소프트웨어 중심의 지능형 교환장비로 정의될 수 있다.”⁹⁾ 「인터넷전화사업업무처리지침」에도 인터넷전화 별정통신사업자에 관한 규정과 관련하여 “별정1호사업자는 PSTN망과 접속 또는 연동할 수 있는 게이트웨이와 게이트키퍼, 프록시서버, 소프트웨어 등 호처리용 교환설비를 보유한 사업자를 말한다”고 언급하고 있는데 소프트웨어 교환설비를 설치한 사업자를 별정2호로 등록 받고 있는 상황은 현실적인 문제점들을 노출하고 있다고 볼 수 있을 것이다.

한편, 제2절 기술인력 자격 사례에서도 보았듯이 현행 시행령 등의 세부 등록요건 별로도 현실적으로는 맞지 않는 규정들이 있어 이에 대한 제도적인 보완도 필요해 보인다.

7) 2011년 6월말 기준

8) 전기통신설비의기술기준에관한규정, 제3조 제8호

9) 이러한 소프트웨어는 All-IP 환경하에서 기존 TDM교환기의 기능을 대체할 것으로 예상되고 있다.

나. 개선방안

최근 2009년 별정통신 분류체계의 개선이 있었다. 이에 따라 향후 기존의 통계분류는 새로운 서비스 품목별로 분류될 것으로 보여진다. 이를 통해서 그 동안 별정 1, 2호간 문제가 되었던 구분을 없애긴 했으나, 실질적인 등록 시 사업자 분류는 이전과 동일하다. 따라서 앞서 별정통신사업 분류제도의 문제점으로 제기한 별정 등록의 자본금 요건과 교환설비 등의 이슈도 여전히 해결해야 할 과제가 되고 있다. 기타 기술인력 등과 같은 세부적인 제도개선이슈는 전체 별정제도의 개선과는 별도로 시장 및 경쟁상황, 이용자편의 등을 고려하여 합리적이고 시의성 있게 이슈발생 시 개선방안을 모색하고 이를 고시 등에 반영해 나가면 될 것으로 판단된다.

따라서 개선방안으로 우선 별정1, 2호의 구분에 대한 실제적인 개선을 제시할 수 있을 것이다. 실질적으로 별정1, 2호의 구분의 실익이 없다는 점에서 교환설비 설치에 근거한 별정1, 2호 구분 폐지방안을 도출해야 한다. 최근의 분류체계 개선으로 별정통신의 유형이 통신서비스 품목으로 편입되었지만, 현실적으로는 정책 규제상 구분이 존재하고 있으므로 이의 개선방안 도출이 필요해 보인다. 별정1, 2호의 구분이 유지되는 한 소프트스위치의 교환설비 간주 유무 및 과거 등록과정에서 관련당국의 등록관련 결정에 대한 문제제기가 지속될 것이다. 또한, 실무적으로 별정1, 2호 사업자간에 벌어지고 있는 역무침해 논란을 별정2호 사업자에 대한 규제를 통해서 해소하기는 매우 힘들다는 점도 함께 고려할 필요도 있을 것이다. 현재 별정통신사업자의 등록 관리 및 별정통신시장의 관리감독 기능의 원활한 수행이 어려운 현실을 감안할 때 이러한 개선방안은 검토되어야 할 것이다.

두 번째로는 별정사업자의 자본금 요건의 완화를 제시할 수 있을 것이다. 별정1, 2호가 통합된 인터넷전화도 포함하여 이와는 별도로 규제완화의 측면에서 별정1호의 자본금 요건을 인하하는 것이 바람직해 보인다. 별정사업자의 자본금 요건 완화는 기술진화에 따른 교환설비 설치비용 감소를 반영하거나, 별정1, 2호 통합 시 통합된 별정사업자에게 단일한 자본금 요건을 적용해야 한다는 논리를 바탕으로 제시할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 소프트스위치 등의 저렴한 교환설비의 등장에 따라 자본금이 30억원 미만이라고 하더라도 통신서비스 제공이 가능한 현실이며, 이에 따라 전체 별정1, 2호의 구분을 폐지하는 경우 통합된 별정사업자의 자본금 요건을 현재 별정2호에 적용되는 3억원 수준으로 낮추는 것이 바람직해 보인다. 만약 통합의 경우, 별정사업자에게 3억원 이상의 자본금을 요구하는

것은 별정시장에 대한 진입장벽 강화를 의미, 선의의 피해자를 양산할 수도 있을 것이다. 반면, 별정시장 내에서 제기되고 있는 영세사업자 난립에 따른 시장의 혼탁·수익성 저하, 이용자 피해에 대한 우려와 관련하여 별정2호의 자본금 인상 등 등록요건을 강화하자는 주장이 일각에서 제기되고는 있으나, 자본금 인상을 통한 별정사업자의 등록요건 강화는 그 효과가 크지 않거나, 별정사업제도 도입취지 및 통신시장의 전반적인 진입규제완화 흐름과도 배치될 수 있을 것이다.

기타 자본금 등 객관적인 지표가 아닌 사업자의 능력에 대한 정성적인 판단기준을 도입하는 것은 등록제의 근본취지에 반하며, 대표자의 범위반 사실 등을 등록요건에 추가하는 것도 가능하겠지만, 이 역시 문제해결을 위한 근본적인 대안은 아닐 것으로 판단된다. 결국 등록제를 유지함과 동시에 바람직한 사업자에게만 별정사업자의 지위를 부여하는 방안은 찾기가 쉽지 않아 보인다. 다만, 향후 제도개선을 통해 발생하는 문제와 관련해서는 진입규제의 개선 보다는 이용자보호를 위한 방안으로의 접근 및 모색도 고려할 수 있을 것으로 판단된다.

2. 부가통신 역무분류 개선방안

가. 통신시장 환경변화에 따른 필요성

현재 세계적으로 콘텐츠 계층과 네트워크 계층을 분리하여 별도의 규제 프레임워크로 구성하는 것은 일반적인 추세이다. 부가통신역무 분류 시 보편적 의미에서의 “정보 제공”에 초점을 맞출 경우, 모든 디지털 콘텐츠가 부가통신역무의 영역에 해당될 수 있으므로, 이러한 분류개념은 현재의 통신시장 환경에서 의미를 상실하게 된다. 따라서 부가통신역무 분류 기준의 개선 방안으로 “타인의 통신을 매개”하는 통신의 정의에 부합하되, 발달된 정보기술을 통하여 전통적인 통신 서비스에 기술적인 변형을 가하여 통신서비스 이용의 편익을 향상시키는 서비스로 범위를 구체화시키는 작업이 선행되어야 한다. 최근 스마트폰 확산에 따라 다양한 형태의 전송 및 콘텐츠(애플리케이션) 서비스가 등장하면서 기간/부가 및 부가(통신)/비통신 구분의 불명확성에 따른 사업자 및 규제기관의 혼란이 빈번히 발생하고 있다. 특히, mVoIP 등 무료통신서비스를 포함한 스마트폰 애플리케이션 및 통신과 비통신간의 결합에 따른 융합서비스의 확산이 예상되고 있고, 향후 급성장 할 것으로 예상되는 콘텐츠·애플리케이션 사업(부가통신역무) 등에 대한 역무분류 및 진입규제(신고제도)도 확실한 제도적 장치의 설계가 용이하지 않은 현실이다. 이러한 환경을 고려하여

최근 부가통신에 대한 분류체계를 대폭 개정하였으나 여전히 이에 포섭되지 않는 신규서비스의 분류 및 진입규제에 대해서는 다양한 고민들이 있다.

나. 현행 부가통신서비스 분류체계

현행 부가통신서비스의 사업유형 분류는 2010년에 이루어졌으며, 네트워크서비스를 유선통신서비스로 이동하고, 기존 P2P, 웹하드, UCC 등 신규 서비스로서 반영이 곤란한 항목은 분류항목을 신설 혹은 확장하였고, 기존의 네트워크-플랫폼-콘텐츠의 계층형 분류에서 어플리케이션 및 콘텐츠 부문만을 부가통신서비스로 규정하고 시장 구조형 분류체제로 개정하였다. 그리하여 기존 네트워크서비스, 인터넷접속 및 관리서비스, 부가통신응용서비스, 콘텐츠제공서비스로 분류되어 있는 부가통신서비스를 인터넷 관리 및 지원 서비스, 부가통신 응용 및 중개 서비스, 콘텐츠 제공 및 포털 서비스로 구분하였다.

〈표 3-11〉 인터넷 관리 및 지원서비스

개정 분류체계	
1400.0000	부가통신서비스
1410.0000	인터넷 관리 및 지원 서비스
1411.0000	인터넷접속기반 서비스
1412.0000	인터넷 관리 서비스
1412.1000	호스팅 서비스
1412.2000	온라인 스토리지 공유 서비스*
1412.3000	온라인 콘텐츠 공유 서비스*
1412.4000	웹사이트 구축 및 관리 서비스*
1412.5000	보안 관리 서비스
1412.6000	도메인 관리 서비스
1412.9000	기타
1413.0000	인터넷 지원 서비스
1413.1000	Co-location 서비스
1413.2000	콘텐츠 전송 지원 서비스*
1413.9000	기타

자료: KAIT, 방송통신산업통계연보, 2010

또한, 인터넷 관리 및 지원 서비스를 인터넷관리서비스와 인터넷지원서비스로 구분하였고, 인터넷 관리 서비스에서 홈페이지제작서비스 등을 웹사이트 구축 및 관리서비스로 보

완하고, 인터넷지원서비스에서 CDN 등을 반영하여 콘텐츠 전송 지원서비스를 신설하였다. 그리고 부가통신 응용 및 중개 서비스에서 부가통신응용서비스와 인터넷 중개 및 온라인상거래서비스를 구분하였는데, 이때 인터넷 중개 및 온라인상거래서비스에서 정보중개서비스(거래 및 정보 중개 서비스 등), 온라인 스토리지 공유 서비스(웹하드, 및 웹하드 공유서비스 등), 온라인 콘텐츠 공유 서비스(P2P 등)를 신설하였다.

〈표 3－12〉 부가통신 응용 및 중개서비스, 유무선콘텐츠

개정 분류체계
1420.0000 부가통신 응용 및 중개 서비스
1421.0000 부가통신 응용 서비스
1421.1000 고도팩스 서비스
1421.2000 신용카드 검색(CCIS) 서비스
1421.3000 전자문서교환(EDI) 서비스
1421.4000 원격통신 서비스
1421.5000 전자지불 서비스
1421.6000 온라인 정보처리 서비스
1421.7000 온라인 예약 서비스
1421.8000 전자상거래 서비스
1421.9000 기타 부가통신응용서비스
3300.0000 유무선콘텐츠
3310.0000 음성 콘텐츠 제공 서비스
3311.0000 음성 콘텐츠 제공 서비스
3312.0000 번호안내서비스
3320.0000 온라인 콘텐츠 제공 서비스
3321.0000 웹캐스팅 서비스
3322.0000 인터넷 미디어 서비스
3323.0000 인터넷 게임 서비스
3324.0000 온라인 교육 서비스(e-러닝)
3325.0000 전문정보 제공 서비스*
3326.0000 디지털 영상 제공 서비스
3327.0000 디지털 음향 제공 서비스
3328.0000 디지털 출판물 제공 서비스
3329.0000 기타
3340.0000 인터넷 광고 서비스
3350.0000 기타 콘텐츠 서비스

자료: KAIT, 방송통신산업통계연보, 2010

한편 전자상거래 서비스는 전기통신설비를 통한 상품판매서비스 차별화 여부와 이용자가 직접 접근하여 서비스 이용이 가능한 서버 혹은 자체 인터넷 사이트의 보유 및 운영 여부를 기준으로 통신서비스 및 부가통신서비스 포함 여부를 결정한다. 이때 자체적으로 운영하는 웹사이트 등을 통해 소비자에게 상품을 직접 판매하거나 타인의 상품 거래 행위를 제공하는 경우와 오프라인 매장의 상품판매서비스가 전기통신설비를 통해 차별화되어 웹사이트 상에서 부가가치를 발생시키는 경우에만 통신서비스 및 부가통신서비스에 포함시킨다. 콘텐츠 제공 및 포털 서비스는 음성 콘텐츠 제공 서비스, 온라인 콘텐츠 제공 서비스, 인터넷 검색 포털 서비스, 인터넷 광고 서비스로 구분되어 분류되었고, 현행 전화서비스 하위 항목으로 분류되어 있던 번호안내서비스는 부가통신서비스의 음성 콘텐츠 제공 서비스로 분류되었다. 그 외 기타 부가통신서비스는 기존 분류를 유지하고 있다.

〈표 3-13〉 기타 부가통신서비스

개정 분류체계
1490.0000 기타 부가통신서비스

자료: KAIT, 방송통신산업통계연보, 2010

다. 개선방안

부가통신사업 분류체계는 2001년에 기본 구조가 확립된 이래 통신기술의 변화 및 시장 수요의 변화에 맞추어 빠르게 변화하여 왔고, 서비스의 특성상 기간 및 별정통신 서비스와 비교하여 상대적으로 복잡하고 변동성도 크다. 이에 따라 다양한 형태의 사업에 대한 분류 정의 및 기준에 대한 민원이 계속되어 왔다. 이는 전기통신사업법에 기술된 부가통신역무에 대한 정의가 지나치게 모호하고 광범위하여 지금까지 규제당국의 재량에 의존하여 온 것에 원인이 있지만 보다 근본적으로는 부가통신서비스 자체가 끊임없이 진화하는 특성을 가졌기 때문이다. 부가통신 분류체계의 변화 과정은 통신서비스의 진화 과정을 반영하고 있다.

2001년에 수립된 분류체계는 첫째 기간통신사업자를 중심으로 네트워크 인프라를 보유하여 데이터 전송서비스를 제공하는 기반사업, 둘째 포털, 콘텐츠 제공 및 전자상거래 사업 등 인터넷 네트워크 또는 플랫폼을 활용하여 부가적인 서비스를 제공하는 활용 사업, 셋째 웹사이트 구축, 보안 솔루션, 상거래 솔루션 등 활용사업을 지원하는 시스템의 구축 및 관리

를 제공하는 지원사업(웹호스팅, ISP, ASP)으로 구성이 되어 있었다. 당시 이러한 분류체계가 확립되었다는 것은 유무선 통신기술이 발달하면서, 네트워크 설비를 보유한 기간통신사업자들이 자신들의 설비를 응용하여 고유영역인 음성통화 이외의 다른 서비스를 제공하기 시작하였음을 의미한다. 따라서 하드웨어를 위주로 한 기반사업이 부가통신의 중요한 부분을 차지하고 있었으며, 콘텐츠 및 솔루션 사업은 크게 주목을 받지 못했다. 이후, 초고속 인터넷과 이동통신이 빠르게 보급되고 이를 응용한 각종 다양한 서비스들이 생겨나면서 부가통신 시장은 변화를 맞이하게 되었다.

2008년에 개선되어 현재까지 유지되고 있는 부가통신사업의 분류체계를 보면 기간통신사업자를 중심으로 제공되던 하드웨어와 관련된 사업은 기간통신의 분류로 이동하고, 과거에 비해 서비스가 활성화된 콘텐츠 및 솔루션 사업이 부가통신의 중심으로 자리하였음을 알 수 있다. P2P, 웹하드, UCC 등 신규 서비스들을 기존의 체계에 수용하기가 어려워졌고, 포털이 진화함으로써 그 기능이 확장되어 산업적, 사회적으로 그 중요성이 증대되어 이러한 변화를 반영하는 분류체계의 확립이 필요하게 되었다. 이러한 변화를 반영하여 2008년에 개선된 분류체계를 보면, 부가통신서비스를 콘텐츠 및 어플리케이션으로 규정하고, 서비스 내용과 시장 구조에 따라 유형화하였음을 알 수 있다. 네트워크 기반 서비스가 기간통신서비스에 포함되고, 기존 P2P, 웹하드, UCC 등 신규 서비스로서 반영이 곤란한 항목은 분류항목을 신설 또는 확장하였으며, 기존 네트워크서비스, 인터넷접속 및 관리서비스, 부가통신응용서비스, 콘텐츠 제공 서비스로 분류되어 있는 부가통신서비스를 인터넷 관리 및 지원 서비스, 부가통신 응용 및 중개 서비스, 콘텐츠 제공 및 포털서비스로 구분하였다. 또한, 세분화되고 전문화된 인터넷 관리 및 지원 서비스를 인터넷 관리서비스와 인터넷 지원서비스로 세분류하여 다음과 같은 3단계 모형으로 유형화하였다. 첫째 지원사업은 사이트의 구축, 보안서비스 제공 등 솔루션(호스팅, 웹사이트 구축, 보안, 상거래 솔루션)을 제공하는 사업으로 정의한다. 둘째 응용, 유통사업은 P2P, 웹하드, CDN 등 콘텐츠의 유통 및 중개를 제공한다. 셋째 콘텐츠, 소비 사업은 포털, 전자상거래, CP, 정보제공 등 콘텐츠 및 서비스의 이용 및 판매 기능을 가진 서비스로 정의한다.

2008년 이후에 부가통신 분류체계와 관련하여 발생한 이슈들을 살펴보면, 첫째 스마트폰의 보급으로 모바일 기반의 각종 콘텐츠, 어플리케이션이 출현함으로써 모바일 앱 개발자가 부가통신사업자로 포함될 것인가에 대한 논쟁이 발생하였고, 둘째 일부 전자상거래 등 예외

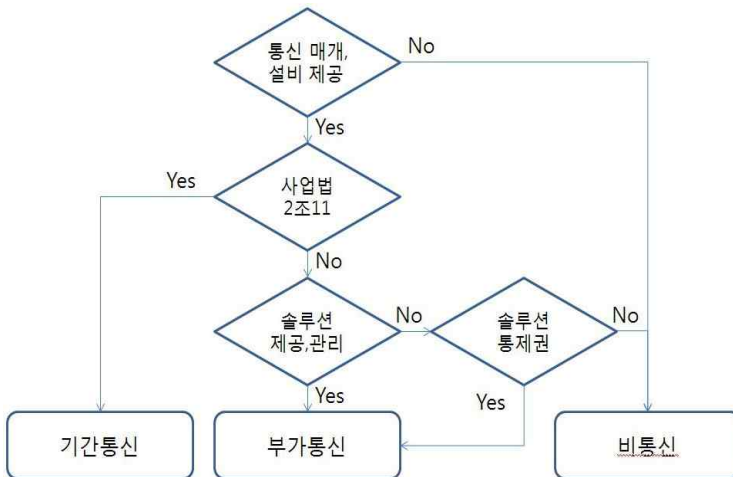
적인 부가통신응용서비스에 대한 분류 기준을 적용하기가 어려워졌으며, 셋째 기존의 사업법 상 의무 정의의 불명확성을 해소하고, 변화된 통신환경을 반영한 보다 구체적인 부가통신역무의 기준을 제시해야 할 필요성이 제기되었다. 전기통신사업법에 광범위하게 정의되어 있는 부가통신역무의 정의 하에서 규제 당국이 실효성 있게 신고절차를 처리하려면 실질적으로 신고절차가 필요 없는 서비스들에 대한 예외규정을 신설해야 한다는 주장도 제기되었다. 이러한 배경에 따라 부가통신역무 분류체계의 개선안을 다음과 같이 제시한다.

먼저, 전기통신사업법 상에 제시된 정의에 추가하여 부가통신역무에 대한 판단기준으로 통신의 본질적 성격을 갖출 것을 요구하는 것이 바람직하다. 통신역무의 본질적 성격이란 타인의 통신을 매개하는 것이다. 또한 전기통신사업법에서 전기통신역무의 정의에 설비의 제공이 포함된 것은 통신의 매개에 기여하는 행위를 통신역무로 포괄함을 의미한다. 이러한 전기통신사업법의 취지에 따라 부가통신역무의 정의를 보다 구체화하기 위해서는 타인의 통신을 매개하는 행위에 하드웨어 또는 소프트웨어적으로 기여하면서 동시에 통신네트워크를 이용하여 디지털 콘텐츠 제공 등 향상된 부가가치를 창출하는 서비스를 부가통신역무로 정의하는 것이 타당하다. 즉, 유무선 인터넷 또는 네트워크 상에서 타인의 통신을 매개하거나, 콘텐츠 및 애플리케이션을 포함한 데이터를 제공하면서 데이터의 지속적인 전송을 위한 하드웨어 및 소프트웨어 운영 솔루션을 직접 제공, 관리하거나, 해당 솔루션 사업에 대한 통제권을 보유한 사업자가 부가통신사업자가 될 수 있다. 신규 서비스 제공자에 대한 부가통신사업자 판단 여부를 결정하는 과정에서 가장 핵심적인 열쇠는 전송기능을 보유했는지의 여부이며, 이는 전송 장비(HW) 및 솔루션(SW)의 보유 여부를 확인함으로써 보다 명확하게 판단할 수 있다. 이러한 판단 기준은 콘텐츠 제공사업 또는 검색 포털 등 현재 부가통신 시장에 유의미한 영향을 미치는 주요 사업자들이 모두 전송 솔루션을 보유하고 있다는 점을 감안할 때 실효적인 분류 수단으로서도 적절하며, 통신의 본질적 성격에 부합하는 기준이란 점에서 정당성 있는 판단 기준이 된다. 이러한 기준을 반영하여 부가통신역무에 대한 판단절차를 그림으로 표현하면 [그림 3-1]과 같다.

〈표 3-14〉 부가통신역무 판단절차

-
1. (통신/비통신) 통신을 매개하거나 설비를 제공하는가?
Yes → 2. / No → 부가역무 아님(비통신)
 2. (기간/비기간) 전기통신사업법 2조 11¹⁰⁾에 따른 기간통신역무의 범위에 해당하는가?
No → 3. / Yes → 부가역무 아님(기간역무)
 3. (솔루션 보유) 유무선 인터넷 또는 네트워크 등 온라인상에서 데이터의 지속적인 전송을 위한 솔루션을 직접 제공하거나 관리하는가?
Yes → 부가통신역무 판단 / No → 4.
 4. (솔루션 통제) 전송 솔루션 사업에 대한 통제권을 보유하고 있는가?
Yes → 부가통신역무 판단 / No → 비통신역무 판단
-

〔그림 3-1〕 부가통신역무 판단절차



위에서 제시한 개선안을 적용하면 현행 분류체계에서 부가통신응용서비스에 포함된 신

10) 전기통신사업법 제2조11 “기간통신역무”란 전화·인터넷접속 등과 같이 음성·데이터·영상 등을 그 내용이나 형태의 변경 없이 송신 또는 수신하게 하는 전기통신역무 및 음성·데이터·영상 등의 송신 또는 수신이 가능하도록 전기통신회선설비를 임대하는 전기통신역무를 말한다. 다만, 방송통신위원회가 정하여 고시하는 전기통신서비스(제6호의 전기통신역무의 세부적인 개별 서비스를 말한다. 이하 같다)는 제외한다.

용카드 검색, 전자문서교환, 전자지불, 온라인 정보처리, 온라인예약서비스는 솔루션 보유 여부에 따라 부가통신서비스에서 제외될 수 있다. 또한 애플리케이션 서비스 중 통신 기능을 갖춘 주요 서비스인 인스턴트 메시징 서비스와 mVoIP 서비스는 부가통신역무에 포함된다.

본 보고서에서 제시하고 있는 부가역무 분류체계의 개선안은 향후 전송 및 네트워크와 콘텐츠를 별도의 규제 프레임워크에서 다루는 세계적 추세로 이행하기 위한 과도기적 체계라 할 수 있다. 향후 글로벌화 되고 있는 통신시장에서 그 중요성이 더욱 증대될 것으로 예상되는 유무선 콘텐츠 서비스에 대한 공정경쟁 및 시장 활성화를 위해서는 실효성 있는 규제 방안을 마련하기 위한 추가적인 연구가 필요할 것으로 판단된다.

〈표 3－15〉 부가통신 분류체계－부가통신 일반서비스

14000000	부가통신 일반서비스	
	14100000	인터넷관리및지원 서비스
	14110000	인터넷접속기반서비스
	14120000	인터넷관리서비스
		14121000 호스팅서비스
		14122000 온라인스토리지공유서비스*
		14123000 온라인콘텐츠공유서비스*
		14124000 웹사이트구축및관리서비스
		14125000 보안관리서비스
		14126000 도메인관리서비스
		14129000 기타
	14130000	인터넷지원서비스
		14131000 Co-location서비스
		14132000 콘텐츠전송지원서비스
		14139000 기타
	14200000	부가통신응용및중개서비스
	14210000	부가통신응용서비스
		14211000 고도팩스서비스
		14212000 원격통신서비스
		14219000 기타부가통신응용서비스
	14900000	기타부가통신서비스

*: 분류 이동

〈표 3-16〉 부가통신 분류체계－유무선 콘텐츠 서비스

33000000	유무선콘텐츠	
33100000	음성콘텐츠제공서비스	
	33110000	음성콘텐츠제공서비스
33200000	온라인콘텐츠제공서비스	
	33210000	웹캐스팅서비스
	33220000	인터넷미디어서비스
	33230000	인터넷게임서비스
	33240000	온라인교육서비스(e-러닝)
	33250000	전문정보제공서비스
	33260000	디지털영상제공서비스
	33270000	디지털음향제공서비스
	33280000	디지털출판물제공서비스
	33290000	기타
33300000	인터넷검색포털서비스	
33400000	인터넷광고서비스	
33500000	유무선 애플리케이션 서비스**	
	33510000	인스턴트 메시징 서비스**
	33520000	모바일 인터넷 전화(mVoIP) 서비스**
	33590000	기타 유무선 애플리케이션 서비스**
33900000	기타콘텐츠서비스	

** : 신설

제 4 장 해외 주요국 분류 및 규제제도 검토

제 1 절 부가통신서비스 관련 규제현황

미국, 영국을 비롯한 해외 주요국들의 통신서비스 분류제도를 살펴보면, 우리나라 기준의 부가통신서비스와 일대일 대응을 이루는 서비스 부문은 존재하지 않는다. 부가통신서비스는 국가 및 기관별로 다양하게 정의되고 있어, 각국별로 우리나라의 부가통신서비스 부문에 해당하는 몇몇 서비스들에 대한 규제를 통해 대략적으로만 알 수 있다.

1990년대 들어 WTO의 출범으로 기본통신협정의 통신부속서상에 부가통신서비스란 자가설비 보유없이 다른 통신사업자의 설비를 임대해 각종 통신서비스를 제공하되, 통신네트워크상에서 전달되는 정보를 일정 기간 축적 또는 가공한 후 전송하는 특성을 지닌 서비스로 규정하였다. 그러나 여전히 부가통신에 대한 정의는 국가별로 상이하며 다양한 부가통신서비스 분류 체계 또한 각국마다의 기준에 따라 다르게 나타나고 있다. 이것은 부가통신의 특성이 기간통신의 회선을 이용한 다양성의 추구에 있어 정형화된 분류의 틀을 구성하는 것이 어렵고 통신시장의 발달과 방송통신 융합화로 인해 전자상거래 유형의 다양화, 인터넷 포털사이트의 진화 등 새로운 변수들이 등장하고 있어 이로 인해 파생되고 있는 다양한 ‘서비스’들에 대해 기존의 부가서비스 분류체계와 정의로는 규정하기 어려운 상황이 각국마다 대두되고 있기 때문이다.

EU는 국가별로 상이하게 운영되었던 서비스 분류체계를 방송과 통신을 포괄하는 전자 커뮤니케이션 서비스로 통합하고 규제의 단위를 허가/역무분류 체계에서 시장획정 체계로 전환하여 사전에 획정된 시장을 단위로 시장별로 SMP존재 여부를 평가하여 회계분리, 접속료규제, 요금규제, 망요소에 대한 접근 의무제공 등의 규제를 적용하고 경쟁상황을 평가하고 있다. 현재 일반인가를 통해 누구나 허가없이 신고를 통해 시장진입이 가능하다. 규제프레임워크는 네트워크와 콘텐츠를 분리하여 규제하는 두개의 규제 프레임워크로 구성되어 있으며, 우리나라의 부가통신서비스와 유사한 콘텐츠 계층은 동영상서비스의 제공이 주목적인가의 여부에 따라 시청각미디어 서비스와 정보사회서비스로 구분된다. 시청각미

디어 서비스(audiovisual media service)는 전자커뮤니케이션 네트워크를 통해 일반 공중에게 정보, 즐거움, 그리고 교육의 제공 등과 같은 기능을 제공하는 동영상서비스를 의미하며 크게 선형(linear) 서비스¹¹⁾와 비선형(non-linear) 서비스¹²⁾로 구분할 수 있다. 정보사회서비스는 온라인에서 발생하는 광범위한 경제적 행위들을 의미한다.

미국은 최근 인터넷의 발달과 진화로 이에 대한 신규서비스들이 급속히 생겨남에 따라 통신서비스(telecommunication service)와 정보서비스(information service)로 분류하고 정보서비스의 영역을 인터넷 등 컴퓨터 프로세싱을 필요로 하는 서비스로 비규제대상으로 하였다. 이에 따라 우리나라의 부가통신서비스 부문과 유사한 non-common carrier 및 정보서비스 부문에 대한 규제는 없다. 1960년대 미국의 통신서비스산업은 규제의 정도에 의해 전기통신산업과 컴퓨터 관련 산업으로 구분되었다. 당시 OECD는 부가통신을 전기통신 산업에 가까운 서비스로 보고 TNS(Telecommunications Network-based Services), 즉 전기통신망에 준하는 개념으로 부가통신을 정의하였다. 1970년대에 들어서면서 통신과 정보처리의 융합이 심화되기 시작하자 미국의 FCC는 통신제도의 합리적인 규제를 목적으로 컴퓨터 조사(Computer Inquiry)를 실시하였다. 1차 조사시 FCC는 정보처리와 통신이 융합되는 부분을 통신이 주가 되는 혼합통신과 정보처리가 핵심이 되는 혼합처리로 구분하였으며, 2차 조사(1970년대말)에는 통신과 정보처리간의 구분을 기본서비스(basic services)와 고도서비스(enhanced services)로 분류하여 우리나라의 부가통신서비스 분류에 주로 해당하는 고도서비스에 대한 규제를 완화하였다. 또한 1996년 통신법 개정에 의해 기본서비스와 고도서비스에 대한 명칭을 각각 통신서비스와 정보서비스로 변경하였으며 정보서비스에 대해서는 비규제대상으로 하였다. 특히 사업자의 분류에 있어서 우리나라와 달리 설비 보유 여부와는 무관하게 분류하고 있는데, common carrier는 영리를 목적으로 공중에게 비차별적 조건으로 통신서비스를 제공하는 사업자로, 설비접근권, 관로접근권 등의 권리를 부여받고, 상호접속 및 요금 약관에 대한 사항들을 제출할 것을 의무화하고 있으며, non-common carrier는 common carrier가 아닌 사업자로 시장영향력이 적은 호집중 사업

11) 선형(Linear) 서비스는 서비스 제공자가 제공되는 프로그램의 시간적 배열을 결정하여 이용자에게 일방향적으로 제공해 주는 방송서비스를 의미한다.

12) 비선형(Non-linear) 서비스는 시간별로 편성되어 있는 많은 프로그램을 이용자 스스로 선택할 수 있는 서비스로 VOD 서비스가 이에 해당된다.

자 또는 관공서, 학교, 자가통신망 운영 사업자가 이에 해당한다.

영국은 2003년부터 EU 통신규약(EU Directive)에 따라 신규 서비스 및 사업자분류 체계를 도입하여 통신서비스 사업자에 대해 '네트워크 사업자(Networks Provider)'와 '서비스 사업자(Services Provider)'로 분류하였다. 재판매사업자를 포함한 공중전자통신망(Public Electronic Communications Networks)을 이용하여 공중전자통신서비스(Public Electronic Communications Services)를 제공하는 사업자는 현재 통보만으로도 진입이 가능하다. 즉 전기통신 서비스 및 네트워크 제공 사업자는 더 이상 허가를 받을 필요없이 모든 전기통신사업자에게 공통적으로 적용되는 일반적인 진입규제만을 받는다. 또한 우리나라의 부가통신서비스에 해당하는 대표적인 서비스로 전자상거래 부문에 대한 규제를 살펴보면, 통신법 외의 전자상거래 규제(E-commerce regulations 2003)에 의해 적용받고 있고, 그 외 인터넷 서비스에 대해서는 자율규제(self-regulatory)를 적용하고 있다.

일본은 2004년 전기통신사업법 개정으로 통신역무를 통신서비스로 통합하여 통신서비스를 통신설비를 이용하여 통신을 중개하거나, 설비를 제공하는 것으로 단일 규정하였다. 2005. 4. 1일 전기통신사업법 개정으로 제1종 및 제2종 사업자 구분이 폐지됨에 따라 전기통신사업을 개시하고자 하는 자는 설비의 규모 및 범위에 따라 등록 또는 신고로서 통신사업을 개시할 수 있도록 진입제도가 변경되었다. 우리나라와는 달리 별도의 별정 및 부가통신사업 구분이 없고 통신의 한쪽 단이 이용자의 이동 단말 등에 접속되는 설비를 보유한 사업은 지정전기통신역무(서비스)로 구분하여 등록 및 신고하도록 규정하였다. 특히 부가통신서비스 사업자에 대한 별도의 규정은 없으며 서비스 분류 또한 나뉘어져 있지 않다.

1998년 3월 이전 일본의 전기통신역무는 제1종 역무와 제2종 역무로 구분되며, 제1종 역무는 전화, 전용, 전보, 전신, 데이터, 디지털데이터, 무선통신 등 7개 역무, 제2종의 역무는 음성, 화상, 데이터, 복합 등 4개 역무로 세분되어져 왔다. 개정전 사업자 분류는 전기통신사업법(제10조)에 의해 전기통신사업을 통신회선설비 보유유무에 따라 제1종 전기통신사업과 제2종 전기통신사업으로 구분하였고, 제1종과 제2종의 사업자는 각기 상이한 권리 및 의무를 부여하였다. 그러나 제1종과 제2종로 구분되던 기존의 분류 체계가 폐지됨에 따라 대규모 설비를 소유한 사업자들은 총무성에 등록(register)하고 중소기업자들은 설비의 소유여부에 상관없이 사업 신고(notification)만으로 시장에 진입할 수 있다. 또한 역무분류에 있어서도 제1종 및 제2종 모두 음성, 데이터 전송, 전용의 3개 역무로 간

소화하였으며, 사업자분류 폐지, 요금규제 완화 등으로 규제대상의 재지정이 필요하게 됨에 따라 규제목적에 따라 서비스를 보편적 서비스를 정의하는 기초적 전기통신업무, 상호접속의 단위가 되는 지정전기 통신업무, 요금규제 대상인 특정전기통신업무 세가지로 분류하였다. 전기통신사업법 개정 후 명시적으로 업무 구분 자체는 없어졌으나, 등록신청서 및 신고서 첨부서류 양식 등에 따라 25개의 통신서비스¹³⁾를 나열하고 있다.

부가통신서비스는 다른 기간통신서비스와는 구분되는 특징을 지니고 있다. 우선 해외 주요국에서는 제도적 규제에 있어 누구든지 신고만 하면 기간통신업무를 제외한 모든 통신서비스를 제공할 수 있어 진입장벽과 퇴출장벽이 거의 없는 완전경쟁적 산업구조를 지니고 있다. 또한 단순한 네트워크 구축 및 서비스 제공의 개념인 기간통신사업과는 달리 다양성과 창의성이 요구되는 콘텐츠 경쟁이 필요하며 통신네트워크의 외부적 영향에 민감한 특성을 지닌다. 부가통신서비스는 종합적인 정보통신서비스로 네트워크 하드웨어 뿐 아니라 소프트웨어, 데이터베이스, 시스템통합 등 종합적으로 결합되어 서비스를 제공한다. 정보통신기술의 발달로 국가활동 뿐 아니라 개인활동에서 정보획득, 축적, 저장 및 전달 등이 어느 때보다 중요한 가치를 지니고 있다. 부가통신산업은 정보통신인프라를 바탕으로 정보의 효율적인 교환을 추구하는 정보화의 기반산업이며, 각국들은 부가통신서비스 분야의 발전을 위해 지원을 아끼지 않고 있다. 향후 콘텐츠 중심의 정보통신시대에 대비하여 부가통신서비스에 대한 각국들의 지원제도 및 규제 완화의 흐름들을 주시하여야 할 것이다.

제 2 절 EU

1. 배경

EU의 통신 규범은 2002년 제정된 EU 통신규칙(Regulation)이 근간이며, 2009년에 개정

13) 가입전화, ISDN, 중계전화, 국제전화 등(국제전화/국제ISDN), 공중전화, 휴대전화, PHS, IP전화, 인터넷접속, FTTH엑세스, DSL엑세스, FWA엑세스, 휴대전화·PHS단말 인터넷접속, 휴대전화·PHS 패킷데이터통신엑세스, 프레임릴레이 서비스, ATM교환, 공중 무선 LAN엑세스, IP-VPN, 광역 인터넷, 전용역무(국내/국제), 상기서비스를 이용한 부가 가치 서비스, 인터넷관련 서비스(전자메일, 호스팅, IX, 무선폭출 등), 전보, 상기서비스 이외의 서비스

되어 시장의 경쟁과 이용자의 권리를 강화하는 방향의 개정된 “통신규칙”이 2011년 5월 26일자로 발효되었다. EU 규칙은 EU에서 제정하는 다양한 규범 체계의 하나로, 기존에 있는 다섯 개의 지침(Framework Directive, Access Directive, Authorisation Directive, Universal Service Directive, Privacy Directive)으로 구분되었다. 그 성격을 파악하기 위해 기본적인 EU 규범의 유형과 규범체계 내에서 EU 규칙 및 지침의 의미와 효력부터 살펴보기로 한다.

2. 지침의 법적 지위

EU의 규범은 크게 네 가지 유형으로 나눌 수 있다. 첫째는, 조약으로서 로마조약, 파리조약, 유럽연합조약, 니스조약 등이 이에 해당되며 EU의 1차적 법원을 형성한다. 둘째는 이러한 조약에 근거하여 이사회, 집행위원회, 유럽의회에서 제정한 규칙(Regulation), 지침(Directive), 결정(Decision) 등이 이에 해당되며 2차적 법원을 형성한다. 셋째는 국제법으로서 EU가 대외적으로 체결한 협정, 조약 등이 이에 해당하며, 넷째는 유럽사법재판소 판결 또는 해석을 통해 확립된 판례법 등이다.

지침은 별도의 국내법적 수용절차 없이 모든 회원국에 직접 적용되는 규칙과 달리, 이사회가 달성해야 할 전반적인 목표와 제정 시한만을 제시하고 구체적인 시행방법은 개별 회원국에 위임한다. 따라서, 지침이 역내회원국들에게 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 각 회원국에서 별도의 국내법이 제정되어야 한다. 한편, 적용대상은 전체 회원국이 아닌 일부 회원국들로 한정할 수도 있다.

3. 지침의 효력

지침의 효력에 대해서 살펴 보면 EU법 우선의 원칙에 의하여 EU 규범은 국내법에 우선한다. 이러한 우선적용원칙은 EU 조약상 명시된 것은 아니지만 유럽사법재판소의 판례에 의하여 지속적으로 확인되고 있는 사안인데, EU 통합이 유지되고, 공공정책이 일관되게 적용되기 위해서는 특정국에서 국내법과의 상충을 이유로 EU 규범이 부인되어서는 안 되기 때문에 이는 필수적이라 할 수 있다. 따라서 회원국은 자국법이 EU 규범과 상충될 경우 이를 시정해야 하는 의무가 있다.

규칙과 지침은 적용성에서 차이가 있다. 먼저 규칙은 회원국의 국내법상 다른 이행입법을 필요로 하지 않고 자동적으로 직접 회원국 내에서 구속력을 가지는데 이를 자기집행적(self-executing) 성격이라 한다. 반면, 지침은 회원국에게 국내적으로 효력을 가지기 위해서는 국내 이행입법을 통해 수용되어야 한다는 점에서 간접적용성(indirect applicability)이라 한다.

이와 같이, 지침은 직접적용성이 부인되므로 지침의 발효와 함께 자동적으로 국내법의 일부가 되지는 않지만, 국내이행기간이 만료되어도 회원국이 적절히 이행하지 않은 경우에는 규칙과 유사하게 개인이 국내재판소에서 지침을 원용할 수 있는 능력(즉, 직접효력)이 인정될 수 있다. 수직적 직접효력(vertical direct effect)이란 개인이 국내재판소에서 EU법을 위반한 ‘회원국’을 상대로 소송을 제기할 수 있는 경우를 말하고, 수평적 직접효력(horizontal direct effect)은 개인이 국내재판소에서 EU법을 위반한 ‘다른 개인’을 상대로 권리를 주장할 수 있는 경우를 의미하는데, 지침에는 수평적 직접효력이 부인되고 수직적 직접효력이 인정되므로 개인이 아닌 국가만을 피고로 제소할 수 있다. 다만, 사인간의 국내재판에서 국내재판소가 지침을 위반한 국내 법규를 적용하지 않는 것이 EU공동체의 통제 효율성을 강화하는 경우에는 개인이 지침을 원용할 수 있다. 즉, 부수적 수평적 직접효력(incidental horizontal direct effect)을 인정한다는 것이다.

지침은 기본적으로 간접효력을 가지며 수평적 직접효력이 부인되지만, ‘조화로운 해석(harmonious interpretation) 또는 간접효력(indirect effect)의 원칙’에 의해 회원국은 국내법을 지침과 조화롭게 해석하도록 요구된다. 이러한 조화로운 해석의 의무는 비록 국내이행기간이 만료되기 이전이라도 지침이 추구하는 목적달성에 영향을 미칠 수 있는 어떠한 조치도 회원국이 취하지 못하게 한다. 또한 개인은 지침을 이행하지 않은 회원국의 부작위로 발생한 손해에 대하여 동 회원국을 상대로 국가책임(state liability) 이론에 따라 유럽사법재판소에 소송을 제기할 수 있다.

4. 지침의 제·개정 절차

지침의 제·개정 절차는 다음과 같다. 지침은 EU의 입법절차에 따라 제·개정되는데 현재 EU의 입법절차는 리스본 조약을 통해 도입된 것으로 ‘보통입법절차(ordinary legislative procedure: OLP)’, ‘특별입법절차(special legislative procedure: SLP)’, ‘개별입법절차(indivi-

dual legislative procedure: ILP)’로 삼분된다. OLP는 유럽집행위원회의 제안에 의거하여 유럽의회 및 이사회가 공동으로 규칙, 지침 또는 결정을 채택하는 절차를 말한다(TFEU 제289조 1항). SLP는 조약에서 정하는 특정한 경우, 이사회와 함께 유럽의회가, 또는 유럽의회의 참가와 함께 이사회가 규칙, 지침 또는 결정을 채택하는 절차를 말한다(TFEU 제289조 2항). ILP는 OLP와 SLP에 의거하지 않고 입법행위를 채택하는 절차를 말한다.

OLP의 기원은 다음과 같다. 리스본 조약 이전, 즉 니스조약 체제 하에서는 네 가지의 입법절차, 즉 협의절차(consultation procedure), 협력절차(cooperation procedure), 공동결정절차(co-decision procedure) 및 동의절차(assent procedure)가 이용되고 있었다. 이 가운데 단일유럽협정(Single European Act: SEA)에 의해 도입된 협력절차는 그다지 이용되지 않아 사실상 폐지된 상태에 있었으며 리스본조약은 협력절차에 관한 기존의 TEC 제252조를 삭제함으로써 이 절차는 공식적으로 폐지된다. 협의절차와 동의절차는 SLP에 포함되어 적용되게 되며, 공동결정절차는 수정·보완되어 OLP로 그 명칭이 변경되어 유지·존속되게 되어 OLP는 기존의 공동결정절차가 적용되던 40개 분야에 33개를 더하여 총 73개 분야에 대해 적용되고 있다. 통신분야 지침은 니스조약체제에서는 공동결정절차에 따라 제·개정되었으므로 향후에는 OLP에 따라 제·개정절차가 이루어질 것이다. OLP는 기존의 공동결정절차와 마찬가지로 유럽집행위원회 등의 제안에 의거하여 유럽의회 및 이사회가 규칙, 지침 또는 결정을 공동으로 채택하는 입법절차이다(TFEU 제294조 참조). OLP는 법안제출, 제1독회, 제2독회, 조정, 제3독회의 5단계로 구성된다. OLP는 기존의 공동결정절차를 실질적으로 승계하고 있지만 다음과 같이 일부 내용이 수정되었다. 첫째, 기존의 공동결정절차의 경우, 유럽집행위원회만이 법안을 제안(발의)할 수 있었으나(소위 유럽집행위원회의 ‘독점적 제안권’) 리스본조약은 법안 제안 혹은 발의에 있어 유럽집행위원회가 누리던 이와 같은 ‘독점적’지위를 폐지함으로써 현재는 일정 수 이상의 회원국(회원국단 a group of Member States) 또는 유럽의회도 법안을 발의할 수 있고, 유럽중앙은행의 권고 또는 유럽사법재판소 및 유럽투자은행의 요청에 의해서도 입법절차가 개시될 수 있게 되었다(TFEU 제289조 4항). 둘째, 유럽의회가 3독회제를 통하여 이사회와 더불어 명실상부한 입법기관의 지위를 확보하게 되었다. 공동결정절차가 도입되기 이전까지 EC 차원에서 유일한 입법주체는 이사회였으나 유럽의회의 입법행위 참가가 확보됨으로써 이사회와 더불어 유럽의회는 공동 입법주체가 되었다. 리스본조약은 OLP에서 입법과정을 제1독회, 제2독회, 조정절차 및 제3

독회로 나누고, 각 과정에서 유럽의회의 입법권한을 이사회와 대등하게 인정하였다.

5. 통신분야 지침의 수

1999년 EC는 종전의 14개로 산재된 지침과 결정을 5개로 줄이는 새로운 규제프레임워크를 제안하였다. 2002년 1월부터 electronic communications infrastructure and associated services에 대한 규제방향을 담은 규제프레임워크 지침과 4개의 특별지침(인가지침, 접근지침, 보편적서비스지침, 개인정보와 프라이버시 보호지침)이 시행되었다. 새로운 규제프레임워크는 모든 커뮤니케이션 인프라와 서비스에 대해 단일한 규제체계를 적용하고, 방송서비스와 기타 정보사회서비스의 콘텐츠 분야에 대해서는 별도의 지침을 통해 규율하는 것이다. 이를 통해 기존의 역무별 규제체계를 네트워크와 콘텐츠로 계층별 수평규제체계로 전환하였다.

2009년 신설된 Better Regulation Directive와 Citizen's Right Directive는 기존 5개 지침의 규정에 대한 개정만을 다루고 있어 형식상으로는 통신규제가 7개 지침으로 형성되어 있지만 5개 지침의 근간이 유지되고 있다고 볼 수 있다. Better Regulation Directive는 Framework Directive, Access Directive, Authorisations Directive의 개정 및 신설 사항을 규정하고 있으며, Citizen's Right Directive는 Universal Service Directive와 Directive on privacy and electronic communications의 개정 및 신설 사항을 규정하고 있으며, 지침의 시행을 위한 별도의 권고서, 가이드라인 등이 존재한다.

2002년 새 통신규제프레임워크는 지배적사업자에 대해서만 규제를 할 수 있도록 규정하여 관련 시장에 대한 권고서와 SMP 가이드라인이 제정되었고, 이후 착신접속료에 대한 권고서 등이 제정되었다. 또한 회원국의 법제화가 수반될 필요 없이 바로 시행되는 로밍규제 등과 같은 regulation도 제정되어 시행중이다.

6. 통신분야 지침별 구체적 내용(변경 내용)

EU의 통신분야 지침은 2009년 일부 변경되었는데 그 내용은 다음과 같다. 프레임워크 지침은 규제기관의 직무 규정과 함께 지배적 사업자에 대해서만 규제할 수 있도록 하기 위해 시장분석 절차에 관해 규정하고 있다. 규제기관의 정립 원칙은 독립성의 확보, 불편

부당성과 투명성의 확보이다. 이를 위해 일반적인 업무에 대한 정치적인 간섭을 배제하고 기관장의 임의해고에 대한 보호 기능을 추가하여 회원국의 통신 규제당국의 독립성을 강화하도록 개정되었으며, 유럽연합과 각국의 규제기관은 긴밀한 협조를 유지하도록 한다. 또한 BEREC의 설립에 따라 상이한 규제에 인한 시장 경쟁 왜곡을 방지하기 위하여 회원국의 규제 당국에 대한 EC의 감독권한이 강화되었으며, 향후 장기간 유럽 지역에서 단일한 규제가 이행되지 못할 경우, EC가 통합 조치를 권고나 결정 형태로 채택할 수 있도록 하였다. 주파수 규제와 관련하여 유럽연합의 각 국가들은 전자커뮤니케이션서비스에 대한 주파수의 효율적인 운영을 해야 하며 사업자가 새로운 기술 및 서비스를 보다 쉽게 이용할 수 있도록 주파수 이용에 유연성을 두도록 개정하였다. 공동활용과 설비병설에 대해서는 NGA 네트워크의 투자에 대한 법적 확실성을 부여하였다. 즉, 투자자와 접속 이용 사업자 사이에 다양한 방식의 협력적 협의를 가능케 하고, NGA 망에 대한 접근 허용에 있어 발생할 리스크를 고려하여 투자 인센티브를 보장하게 하였다. 접속 지침에서는 네트워크나 관련 설비에 대한 접근, 상호접속을 하려는 사업자들의 권리 및 의무를 수립하고, SMP 사업자에 대해 부과할 수 있는 도매 규제방안을 서술하였다. 기능분리에 대하여 규제기관이 경쟁 증진을 위한 최후 수단으로 사업자의 통신 네트워크 부문과 서비스 부문을 분리하는 조치를 취할 수 있는 근거를 마련하였다. 인가지침은 용이한 서비스 제공을 위해 망과 서비스의 인가 규정과 조건을 간소화하는 인가 절차를 규정하고 있으며 주파수와 번호의 이용권리와 이에 대한 책임 등을 규정하고 있다. 즉, 규제기관이 주파수와 번호의 이용에 있어 필요한 경우 개별 조건을 통해 규율할 수 있는 개정이 이루어졌다. 망중립성에 관한 위원회의 선언이 지침에 포함됨으로써 Open Internet 및 망중립성 보장을 명시하였다. 초고속인터넷 사업자가 보다 고품질의 서비스를 제공하기 위해서 자사망에 흐르는 음성이나 P2P 등 다양한 데이터와 트래픽을 관리할 수 있도록 허용하였으나, 규제당국이 네트워크 전송 서비스의 최소 품질수준을 결정할 권리를 부여하고, 투명성과 관련하여 소비자들은 계약에 서명하기 전에 사업자의 트래픽 관리 기술과 트래픽 관리가 QoS에 미치는 영향, 기타 제한 사항 등에 대한 정보를 제공받도록 개정하였다. 보편적 서비스 지침은 시민들이 항상 이용할 수 있는 양질의 서비스를 효과적인 경쟁과 선택을 통해 유럽 전역에서 이용할 수 있도록 하고, 시장기능으로는 만족시키지 못한 환경들을 개선하도록 하는데 목적을 두고 있으며, 특히 SMP 사업자에 대해 부과할 수 있는 소매 규제방안을 서술하고 있

다. 먼저 번호이동에 대해서는 1일 이내에 소비자가 유선 또는 이동전화 사업자를 기존 번호를 유지하면서 변경할 수 있도록 개정하였고, 아울러 초기 의무계약 기간의 상한을 24개월 미만으로 한정하고, 사업자는 최대 12개월 이내에 소비자에게 계약에 동의할 수 있는 기회를 제공하도록 보장하였다. 정보제공에 대해서는 사업자와의 계약 시 소비자가 제공받는 서비스가 무엇인지, 특히 어떠한 서비스를 제공받을 수 있고 또 없는지에 대해 인식하고 서명하도록 규정하였다. 또한 계약서 상에 서비스 최소 품질 수준과 수준 미달 시 보상이나 환불에 관한 규정, 가입자 옵션, 프로모션 자격 기준에 대한 명확한 정보 등이 명시되도록 하였다. 긴급서비스에 대해서는 이에 대한 접근성 확보를 위하여 비상당국에 발신자의 위치 정보를 전달하는 사업자 의무를 강화함과 더불어 긴급서비스 번호에 대한 일반적인 인식 수준을 향상시키는 데 노력하였다. 또한 장애인의 통신 서비스에 대한 접근성 향상 방안을 제고하여 일반 시민들과 같은 수준의 서비스 이용 이익을 향유하게 하는 데도 노력하도록 하였다. 프라이버시와 전자통신 지침은 전자통신 분야에서 개인정보의 처리와 관련하여 동등 수준의 기본권리 및 자유를 보장하고, 공동체 내에서 전자통신 장비 및 서비스와 개인정보의 자유로운 이전을 보장하였다. 인터넷자유화 조항이 신설되었는데, 여기서는 최종 이용자의 접근, 서비스의 이용, 통신 네트워크 애플리케이션에 관련한 법규 제정 시 EU 회원국들은 자연인으로서의 기본권과 자유를 존중하여야 함을 규정하였다. 개인정보보호 및 스팸메일 대책으로는 통신 또는 인터넷 서비스 이용자의 개인정보가 부주의 혹은 고의로 타인에게 유출되는 것을 방지하기 위해 사업자의 관리 책임을 엄중히 하도록 했으며 특히 개인 정보 유출 시 이용자에게 즉각적으로 고지하여 제3의 피해가 발생하지 않도록 사업자에게 의무를 부과하였다.

제 3 절 미 국

1. 분류 및 진입제도 일반

가. 개관

1970년대 초반까지 미국의 통신 규제체계에는 기존 통신사업자의 보유설비에 대한 상호 접속 의무나 교차보조를 제한하기 위한 효과적인 방안이 부재하여 기존 사업자들이 독점

적 지위를 남용하는 사례가 잦았다. 시장환경이 변화함에 따라 미국통신위원회(FCC)는 경쟁 활성화를 위해 상호접속 의무나 교차보조 금지규정 등 여러 규제수단을 마련하였으나 이는 효과적이지 못하였다. 특히 미국 통신사업자 AT&T사와 같은 반경쟁적 행위에 따라 1974년에 미국 법무부는 AT&T를 독점금지법 위반으로 제소하였고, 1982년에 AT&T와 법무부는 합의안(Modified Final Judgement, 수정동의심결: MFJ)에 동의하였는데 이 안은 미국 통신시장이 경쟁체제로 전환하는 중요한 출발점이 되었고 미국만의 독특한 시장 구조를 확립하는 계기를 마련하였다.

한편, 미국은 1996년에 멀티미디어화, 통신과 방송의 융합, 통신시장내 사업자들의 새로운 요구사항들과 수정동의판결(MFJ)의 한계로 인해 통신법이 개정되기에 이르렀다. 1996년 통신법은 소비자 후생 증진, 보다 나은 보편적 서비스의 확보, 새로운 통신기술 개발을 촉진하기 위하여 통신시장의 경쟁강화와 규제완화를 주내용으로 하였다. 동 법은 시내전화시장 경쟁, 보편적서비스 개혁, 통신망 요금 개혁이라는 세가지 축을 중심으로 실행되었고, 각종 진입장벽의 완화, 설비기반 경쟁뿐만 아니라 세분화된 망요소 제공과 재판매 등을 통하여 서비스 기반 경쟁을 도입하였으며, 경쟁활성화를 위하여 기존 시내전화사업자와 경쟁시내전화사업자 등에 대하여 비대칭 규제를 실시하도록 하였다.

〈표 4-1〉 1996 통신법 개정 주요 내용

-
- 상호접속: 기존 시내전화 사업자들이 타사업자에 대한 상호접속제공의 의무
 - 망세분화: 기존 시내전화 사업자는 요청 사업자가 통신 서비스를 제공하기 위하여 필요한 네트워크 요소들을 결합할 수 있도록 네트워크 요소들을 분리된 형태로 제공함
 - 재판매: 사업자가 소매로 공급하는 통신 서비스를 재판매하기 위해 도매가격으로 제공할 의무. 그러한 통신 서비스의 재판매를 금지하거나 비합리적이거나 차별적인 조건이나 제한을 부과하지 않을 의무
 - 보편적 서비스: 선언적 규정이었던 보편적 서비스를 구체화함
 - 접속료 체계 개혁: 보편서비스에 대한 구체적인 메커니즘의 개발의 촉진을 위해 FCC는 접속료 구조를 개혁함
 - 장거리시장의 진입: RBOC들의 장거리 통신시장 진입 허용. RBOC가 장거리통신에 진출할 때에 충족해야 할 조건(경쟁개방상황 점검표) 마련
-

1996년 통신법은 시내와 장거리시장의 경쟁촉진, 통신과 케이블방송의 매체간 경계완화를

위해 개정되었는데, 제2차 Computer Inquiry(1976)를 통해 전통적 통신서비스와 컴퓨터기반 서비스를 개념적으로 분리하고 이를 통신법 개정에 반영하였다. 컴퓨터기반 서비스를 Legacy 네트워크서비스와 분리하고 이에 대한 규제를 최소화하여 서비스 활성화를 도모한 것이다.

당시 제도개선 사항으로는 우선 IP기반 신규서비스 활성화를 위해 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분하였고 규제를 받는 전통적인 common carrier의 서비스와 비규제 대상인 컴퓨터프로세싱이 필요한 서비스를 분리하였다. 통신과 방송은 단일법 체계 하에 두고 있으나 지상파 방송과 케이블서비스는 통신서비스와 구분하였다. 또한, 사업자는 설비보유 여부와 관계없이 영리를 목적으로 공중에게 비차별적 조건으로 통신서비스를 제공하는 Common Carrier와 그 외의 Non-Common Carrier로 분류하였다. 그리고 1999년 Common Carrier의 회선설비 설치 혹은 연장시 ILEC을 제외한 사업자에 대해 인가를 포괄면허(blanket license)로 완화하였다. 이에 따라 시내, 장거리, 국제를 구분하고, 주·연방간 규제관할권이 분리되었고, 시내시장 경쟁촉진을 위해 주의 시내전화시장 진입규제가 철폐되었다. ILEC에게는 시외시장을 진출하고자 할 경우 경쟁여건 조성을 위한 checklist 충족 의무화가 부여되었다. 마지막으로 통신서비스를 제공하는 Common Carrier에 대해 설비접근권, 관로접근권 등의 권리와 상호 접속, 요금약관 제출 등의 규제를 적용하여 ILEC에 대해서는 요금규제, 원가기반 재판매의무 등 추가적 규제를 적용하였다.

〈표 4-2〉 사업자 분류 체계

구 분	Common Carrier	Non-Common Carrier
정 의	영리를 목적으로 유무선 통신을 제공하는 사업자	Common Carrier가 아닌 사업자
종 류	• LEC(Local Exchange Carrier) • IXC(Interstate eXchange Carrier) • Reseller 등	• 시장영향력이 적은 호집중 사업자 • 관공서, 학교, 자가통신망 운영자

미국의 1996년 통신법 개정은 CATV vs. ADSL, PSTN vs. VoIP 등 통신서비스와 정보서비스간 영역구분이 불투명해지면서 규제왜곡을 발생시켰다. 통신사업자의 인터넷접속사업과 달리 케이블사업자의 인터넷접속 서비스를 정보서비스로 구분하여 규제의 불균형이

발생하게 되었고, 이러한 문제들을 계기로 기술-네트워크의 수직적 규제체계에서 수평적 규제체계로의 전환을 위한 통신법상의 분류체계 개편을 위한 논의의 장을 마련하게 되었다.

나. 분류제도

미국의 역무분류제도는 제2차 Computer Inquiry(1976)를 통해 형성되었다. 컴퓨터의 발달에 따라 인터넷서비스가 출현하자 FCC는 일련의 'Computer Inquiry(컴퓨터 조사)'를 거쳐 이러한 서비스를 'enhanced services'로 규정하고 이전의 'basic services'와 구별하는 한편, 이러한 서비스에 대해서는 원칙적으로 '비규제'로 한다는 결정을 내렸다. 즉, basic service와 enhanced service로 분류하여 비경쟁적 시장에서의 규제를 도입하고자 시도했다. 그럼으로써 인터넷서비스가 정보서비스라는 FCC의 결론에 의해 통신법상 텔레커뮤니케이션 서비스를 규제하는 통신법 Title II 'Common Carrier' 규정이 적용되지 않게 되었다.

미국은 컴퓨터기반 서비스의 활성화를 도모하기 위해 전통적 통신서비스와 컴퓨터기반 서비스를 개념적으로 분리하고 컴퓨터기반 서비스의 규제를 최소화하는 분류체계를 1996년 통신법 개정에 반영하였다. 종래 FCC의 통신서비스 분류체계와 달리 미의회는 통신법의 개정을 통하여 basic/enhanced services라는 용어 대신에 telecommunications/informations services라는 용어¹⁴⁾를 사용하였다. 전통적인 규제영역인 Common Carrier 서비스에서 비규제 영역인 IP 컴퓨터기반 서비스를 분리하고 상이한 규제 적용을 위해 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분한 것이다. 역무 분류의 목적은 공익에 대한 중대한 영향을 미치는 Telecommunications Service를 제공하는 사업자에 대해 규제를 적용하기 위함과 동시에 IP기반 신규서비스 활성화를 위함이었는데, 상기에서 이미 기술한대로 전통적인 규제영역의 Common Carrier 서비스에서 비규제 대상인

14) 1996년 통신법 [47 U.S.C. 153] DEFINITIONS (20), (43), (46)에 따르면, Telecommunication은 복수의 지점간 사용자를 대상으로 그 사용자가 선택한 정보를 전달할 때, 송수신시의 형식과 콘텐츠에 대한 변형을 가하지 않고 전송해주는 것을 말하고, Telecommunications service는 어떤 제반시설이 사용되었는지를 막론하고, 통신을 제공함에 있어 유상으로 공중(公衆)에게 ① 직접 제공하거나, ② 효과적인 직접 제공을 위해 각 class별 사용자에게 전달하는 것을 말하며, Information service는 통신을 통해, '정보를 생성·획득·저장·변형·처리·인출·이용·이용 가능케 하는 능력을 제공하는 것을 의미하며 전자출판을 포함하나, 통신서비스의 관리나 통신시스템의 관리·지배 또는 운영을 위한 그러한 능력의 사용을 포함하지 않음을 말한다.

컴퓨터기반 서비스를 분리하고 인터넷 신규서비스 활성화를 도모하였고, 통신과 방송이 단일법 체계하에 있으나 지상파 방송과 케이블서비스는 통신서비스와 구분하였다.

역무 및 사업자분류는 설비보유 여부와 관계없이 영리를 목적으로 공중에게 비차별적 조건으로 통신서비스를 제공하는 Common Carrier와 그 외의 Non-Common Carrier로 분류하고 있다. Common Carrier에 대해서는 설비접근권, 관로접근권 등의 권리와 상호접속, 요금 약관제출 등의 의무를 적용하고 있다.

〈표 4-3〉 미국의 사업자/역무 분류제도

역무분류	Telecommunications service	Information service
사업자분류	Common Carriers	Non-Common Carriers
진입요건	FCC허가 (통신법 제214조 및 제307조)	신 고

또한, 사업자 분류와 필수설비 보유 여부 등을 기준으로 주요 행위규제도 적용하고 주로 시내전화 시장의 경쟁제고에 초점을 맞추고 있다. Common Carrier, 시내전화 사업자(LEC: local exchange carrier), 필수설비를 보유한 것으로 간주되는 기존시내전화 사업자(ILEC: Incumbent local exchange carrier), RBOC(지역 벨운영회사)으로 주요 규제단위를 구분하고 있다. 모든 Common Carrier는 상호접속의 의무를 가지며 모든 시내전화 사업자(LEC)는 추가적으로 재판매, 번호이동성 등의 의무를 적용한다.

〈표 4-4〉 Common carrier, 시내전화 사업자의 일반적 의무¹⁵⁾

-
- (a) 통신 사업자의 일반적 의무-각 통신 사업자는 다음의 의무를 진다.
- (1) 다른 통신 사업자의 시설과 장비에 직접 또는 간접으로 상호 접속하고,
 - (2) 제255조 또는 제256조에 따라 설정되는 가이드라인이나 기준에 부합되지 않는 네트워크 특성, 기능 혹은 가능 출력을 설치하지 아니하는 것
- (b) 모든 시내 전화 사업자의 의무-각 시내 전화 사업자는 다음의 의무를 진다.
- (1) 재판매-자신의 통신 서비스 재판매를 금지하거나 비합리적이거나 차별적인 조건이나 제한을 설정하지 아니할 의무
-

15) 1996년 통신법 [47 U.S.C. 251 (a), (b)]

-
- (2) 번호 이동성(Number Portability)－연방통신위원회가 설정하는 요건에 따라 기술적으로 타당한 한도 내에서 번호 이동성을 제공할 의무
 - (3) 다이얼링 패리티(Dialing Parity)－ 시내 전화 서비스 및 전화 톨 서비스의 경쟁적 제공자에게 동등 다이얼링을 제공할 의무와 모든 그러한 제공자가 비합리적인 다이얼링 지연 없이 전화번호, 교환원 서비스, 전화안내 서비스, 전화번호부에 비차별적으로 접근하도록 허용할 의무
 - (4) 우선 통행권에 대한 접근－제224조에 부합되는 요금 및 조건으로 통신서비스의 경쟁 제공자에게 당해 사업자의 전주, 도관, 관로, 그리고 우선 통행권에 접속을 제공할 의무
 - (5) 호혜적 보상－통신의 전송과 종료에 대한 호혜적 보상 장치를 설정할 의무
-

다. 진입제도

미국 내에서 통신서비스에 관한 면허부여는 FCC와 각 주의 공익위원회(Public Service Commission)가 담당하고 있다. FCC의 경우 연방차원의 통신사업, 무선 및 방송면허를 맡고 있으며 PUC는 州차원의 통신관련 면허 및 CATV사업 허가를 맡고 있다. 역무와 관련해서는 Telecommunication Service와 Information Service로 구분하여 Telecommunication Service의 경우에만 허가를 받도록 하고 있는데, 허가대상은 음성전화서비스, 국내 주간데이터통신/전신/전보/팩스에서의 지배적 사업자, 주파수 사용서비스 등이고, 신고대상은 부가서비스(ISP 및 CATV망 이용을 포함하는 유선망 광대역서비스 등)이다.

한편, 시내, 장거리, 국제, 무선 등 역무별, 주정부와 연방정부 관할별, 지배적 및 비지배적 사업자 지위별로 진입절차가 상이하다. 연방정부관할인 주간통신(interstate communication)의 경우 1999년 이후 일반인가체계가 적용되어 허가없이 사업진입이 가능하고, 국제전화를 제공하고자 하는 사업자는 개별면허, CMRS의 무선서비스를 제공하고자하는 경우 주파수면허가 각각 필요하다. 또한 주내 통신(intrastate communication)의 경우는 주별로 허가에서 일반인가까지 진입절차가 상이한데, 특히 RBOC(Regional Bell Operating Company)은 자신의 서비스지역에서 장거리전화 서비스를 제공하기 위해서는 14개 시내시장 개방 체크리스트가 충족됨을 FCC로부터 승인받아야 한다.

2. 국가브로드밴드 계획 및 광대역 인터넷 분류체계¹⁶⁾

가. FCC의 국가브로드밴드계획¹⁷⁾

2009년 2월 17일 오바마대통령이 경기부양법(American Recovery and Reinvestment Act of 2009)에 서명함에 따라, FCC는 동 법의 일환으로 전국민의 브로드밴드 이용을 촉진하는 국가브로드밴드계획(NBP, National Broadband Plan)을 수립했다. 미국은 유무선 네트워크 및 관련 기술의 발전에 힘입어 다양한 서비스와 애플리케이션들을 구축해 왔으나, 전체 인구 중 약 1억 명이 가정 내에서 브로드밴드서비스를 제공받지 못하고 있으며, 전국적으로 소득 및 교육수준, 신체장애 등 사회경제적·인구통계학적 요인에 따라 브로드밴드 서비스의 채택 격차가 심각하게 나타나고 있으므로 브로드밴드를 기반으로 이러한 상황을 타개하고 더 나아가 경기회복 및 국가경제성장을 이루기 위해 ‘경기부양법’을 통한 법적 기틀과 막대한 재정적 지원 아래 ‘NBP’라는 야심찬 계획을 수립 시행하게 되었다. NBP의 권고안들은 크게 (i) 시장경쟁 활성화, (ii) 주파수의 효율적인 분배 및 사용, (iii) 브로드밴드서비스의 보편화 및 도입 촉진, (iv) 국가산업 활성화 등에 관한 내용들을 담고 있다.

시장경쟁 활성화와 관련해서는 브로드밴드 에코시스템(네트워크, 단말, 콘텐츠, 애플리케이션)의 건전한 경쟁을 활성화하여 소비자 복지, 혁신, 투자를 최대화하자는 것으로 브로드밴드의 가격 및 경쟁에 대한 시장별 상세정보의 분석 및 벤치마킹, 브로드밴드 사업자들에 대한 정보공개 활성화, 비면허 브로드밴드서비스용 주파수의 신규 할당, 규정 개정을 통해 비디오 셋톱박스 시장의 경쟁 및 혁신을 제고하자는 것이다.

주파수의 효율적인 분배 및 사용과 관련해서는 주파수는 브로드밴드사업자들의 주요자원으로서 이를 효율적으로 분배하고 사용할 경우 비용절감, 투자촉진, 소비자혜택증대 등의 효과가 창출되므로 500MHz대역의 주파수를 신규로 할당하고 주파수 사용의 유연성을 높이는 메커니즘을 구축하고 주파수 운영의 투명성을 제고하자는 것이다.

브로드밴드서비스의 보편화 및 도입 촉진과 관련해서는 미국 전국민이 충분한 성능과 저렴한 가격의 브로드밴드서비스를 이용할 수 있어야 하며, 디지털기술의 구사능력을 개

16) 광대역 인터넷 분류체계와 관련한 자세한 내용(NOI 등)은 황주연(2010) 참조

17) FCC내의 broadband.gov(The national broadband plan 폴더) 및 K.C. Jones Information Week, “FCC Launches Effort To Craft National Broadband Plan”, 2009. 4. 8. 참조

발하는 기회를 제공받아야 한다고 전제하고 CAF(Connect America Fund)의 조성과 고비용 지원금(High-Cost component)의 전환, 저소득층의 브로드밴드 이용을 촉진하는 메커니즘의 구축 및 전국민에게 디지털 기술의 습득기회를 제공한다는 것이다.

국가산업 활성화와 관련해서는 브로드밴드서비스를 통해 정부가 담당하는 공공사업의 효율성을 높이고 민간투자 및 혁신을 활성화한다는 것이다. 이를 위해 의료분야에서는 FCC의 지역건강프로그램(Rural Health-Care Program)을 토대로 의료서비스 종사자들이 브로드밴드를 쉽게 이용할 수 있는 메커니즘을 구축하고 e-care사용자에게 비용지원을 통해 브로드밴드 채택을 위한 인센티브도 제공하며, 관련기기승인, 자격인정 및 허가, 특혜 등에 대한 규정들을 현대화하여 e-care에 대한 이용장벽을 제거해서 환자들이 자신의 의료 데이터를 쉽게 열람할 수 있도록 한다는 것이다. 또한, 교육에서는 FCC의 E-Rate프로그램을 보다 유연하게 업그레이드하여 학교 및 도서관에 브로드밴드 네트워크를 확충하고 디지털 콘텐츠의 개발 및 온라인 교육의 활성화와 전자교육시스템의 도입을 통한 개인별 맞춤형 교육을 활성화한다는 것이다.

나. 광대역 인터넷 분류체계 논의 개관

최근 FCC는 광대역 인터넷 서비스의 분류체계에 대한 NOI(Notice of Inquiry)를 발표하고, 광대역 인터넷 서비스를 기존의 ‘정보서비스’ 대신 ‘통신서비스’로 분류하는 방안에 대한 의견수렴에 들어갔다. 인터넷 서비스가 통신서비스로 분류될 경우, 통신법상 Title II가 적용됨으로써 인터넷 서비스 사업자들은 보편적 서비스 기금 등 지금보다 훨씬 강한 규제를 받게 된다. 이는 최근 FCC가 D.C.항소법원으로부터 정보서비스사업자의 행위에 개입할 권한이 없다는 이유로 Comcast의 망 중립성 위반 시정명령에 대한 파기판결을 받은 이후, 인터넷 서비스 제공사업자에 대한 명확한 규제 근거를 확보하기 위한 노력의 일환으로 보인다. 그러나 FCC는 소위 제3의 길(a third way)¹⁸⁾을 통하여 인터넷 서비스를 ‘통신서비스’

18) 인터넷 정보서비스(internet information services)를 비규제 상태로 남겨 두되, 유선 광대역 인터넷 서비스(wired broadband internet service)의 구성상품으로 제공되고 있는 인터넷 접속서비스(internet connectivity service)를 통신서비스(telecommunications service)로 분류하고, 통신법 제10조(47 U.S.C. § 160.)에 따라 기본적인 보편적 서비스, 경쟁 및 소규모 자영업자의 기회를 보장하는 데 필요한 소수의 사업자를 위한 정책과, 지금까지 폭넓은 지지를 받아 온 소비자 보호정책을 제외한 Title II의 모든 조항의 적용을 유예

로 분류하더라도 Title II의 대다수 규제에 대하여는 적용을 유예하고, 오직 망 중립성에만 관여하겠다는 입장을 밝히고 있어, 기존의 통신사업자와의 역차별 논란까지 제기되고 있는 상황이다. 이번 NOI를 통하여 FCC의 망 중립성 의지가 관철될 수 있을 것인지를 살펴보고 광대역 인터넷 분류체제와 관련한 사안의 추이를 지켜봐야 할 것으로 판단된다.

다. 인터넷 서비스에 대한 FCC의 기존 입장

FCC는 인터넷 시대에 있어서 친경쟁적이고 소비자 친화적인 정책 추진에 주력해 왔으며, 특히 지난 10년간 인터넷 서비스에 대하여 일관된 접근방식을 견지해 왔다. 이는 크게 세 가지로 요약될 수 있는데, 첫째 위원회는 원칙적으로 인터넷 콘텐츠와 애플리케이션을 규제하지 않으며, 둘째 dial-up connection을 통하여 인터넷 서비스를 제공하는 사업자(ISP)에 대한 접속은 전화서비스(telephone service)에 대한 규제에 따르고, 셋째 현재 대다수 이용자들이 인터넷을 이용하기 위하여 가입하고 있는 광대역 인터넷 서비스에 대한 규제를 가능한 자제하지만, 소비자 및 공정경쟁의 보호를 위해서 필요한 경우에는 개입할 수 있다는 내용이다.

이 중 특히 세 번째 내용과 관련하여 FCC는 두 개의 결정문을 통하여 이러한 입장을 분명히 표명한 바 있다. 첫째는 Wireline Broadband Report and Order¹⁹⁾로서, FCC는 유선 광대역 인터넷 접속서비스에 대하여 최소한의 규제환경을 확립하였으며, 전화회사가 제공하는 인터넷 서비스를 통신법 Title I과 부수적인 재량권 원칙(the doctrine of ancillary authority)²⁰⁾에 따라 잠재적인 규제의 대상인 '정보서비스(information service)'로 분류한 것이다. 두 번째 결정은 개방된 인터넷 원칙을 채택한 Appropriate Framework for Broadband Access to the Internet Over Wireline Facilities et al.²¹⁾로, 위원회는 이를 통하여 "인터넷 접속사업자들이 중립적인 방법(in a neutral manner)으로 사업 활동을 하고 있는지를 규제할 권한"을 보유

하는 방법에 대한 의견이다.

19) 20 FCC Rcd

20) 여기서 '부수적인 권한(ancillary authority)'이란 위원회의 설립 근거조항(통신법 Title I)에 근거하여 "위원회의 다양한 법적 책임을 효과적으로 이행하기 위하여 필요한 합리적인 부수적인" 수단들을 채택할 수 있는 위원회의 재량권을 의미한다.(*United States v. Sw. Cable Co.*, 392 U.S. 157, 178(1962)).

21) CC Docket Nos. 02-33

하고 있음을 명시하였다.

라. 광대역 인터넷 서비스에 대한 FCC의 정보서비스 분류 결정 및 향후 전망

1996년 통신법은 정보의 전송에 사용되는 “통신서비스(telecommunications services): 기본 서비스(basic services)의 제공과 유사”와 “정보서비스(information services): enhanced services와 유사”를 구분한 FCC의 분류기준을 채택함으로써 Computer Inquiries를 수용하게 되었다.

1998년에 FCC가 의회에 제출한 보고서²²⁾에서는 이러한 분류방식이 인터넷 시대의 새로운 법에 어떤 식으로 적용되어야 하는지를 언급하고 있다. 당시 가정용 가입자의 98%는 전통적인 전화서비스를 통하여 인터넷 접속서비스 사업자에게 전화를 거는 방식(dial-up)을 이용하고 있었는데, 이 경우의 인터넷 접속서비스 사업자는 대개의 경우 전화회사와는 독립된 별개의 법인이었다. 상기 보고서에서 FCC는 이렇게 제공되는 인터넷 접속서비스를 “정보서비스”로 분류하였다. 그러나 과연 자사의 네트워크 설비를 통하여 인터넷 연결을 제공하는 사업자들이 독립된 통신의 구성요소를 제공하는 것인지에 대해서는 침묵하고 있었고, 이에 대한 답은 법원의 판결문을 통하여 제시되었다. 2000년에 있었던 제9 항소법원 판결에서 법원은 케이블사업자가 자신의 케이블 인터넷 설비를 통하여 그 가입자들에게 인터넷 전송서비스를 제공하는 한 케이블 모뎀 인터넷 서비스는 ‘통신서비스(telecommunications service)’에 해당하나, 케이블사업자가 전통적인 ISP(Internet Service Provider)로 활동하는 범위 내에서는 ‘정보서비스(information service)’에 해당한다고 판시하였다. 당시 FCC의 Computer Inquiries 규칙은 전화사업자들에 대하여 DSL(digital subscriber line) 전송서비스를 통신서비스(telecommunications service)로 제공하도록 요구하고 있었다. 결국 제9 항소법원의 판결은 케이블사업자의 광대역 전송서비스에 대하여 DSL 전송서비스의 규제 기준(regulatory par)을 설정한 셈이었다.

그러나 2002년 FCC는 1996년 통신법이 케이블 모뎀 서비스를 어떻게 분류하고 규제해야 하는지에 대하여 명시적으로 규정하고 있지 않다면서 제9 항소법원의 결정에 이의를 제기하였다. 2000년에 수집된 사실자료에 근거한 FCC의 Cable Modem Declaratory Ruling은 케이블 모뎀 서비스를 “dial-up 인터넷 접속서비스를 통하여 콘텐츠, 이메일 계정, 뉴스, 개인용 웹페이지 구축, 그리고 World Wide Web에 대한 접속을 포함하여 인터넷으로부터 각종 정보

22) 상원의원 Ted Stevens의 이름을 따서 *Stevens Report*라고도 불린다.

를 검색할 수 있는 기능 등 다양한 기능들을 포함”하는 서비스로 설명하면서, 케이블 모뎀 서비스는 총체적으로 볼 때 “정보서비스(informations service)”에 해당한다고 판단하였다.

또한 대법원도 케이블 모뎀 서비스 제공사업자들이 통신서비스와 정보서비스를 분리해서 제공하는 것이 아니라 하나의 정보서비스만을 제공할 뿐이라는 FCC의 해석을 판결의 근거로 삼았다. 이를 근거로 당해 사건에서 재판관들은 법 규정에 애매한 부분이 있는 경우 그에 대한 해석은 담당 규제기관에 맡겨야 한다는 오랜 법원의 입장에 따랐다. 이처럼 대법원 판결을 통하여 케이블 모뎀 서비스 분류에 대한 권한을 확인 받은 후, FCC는 정보서비스 분류를 DSL과 전력선(power line) 및 기타의 유·무선설비를 통하여 제공되는 광대역 인터넷 서비스로 확대하는 일련의 명령(orders)을 발표함으로써 케이블 회사와 기타의 광대역 인터넷 서비스 제공사업자 간의 규제 불균형을 제거해 나갔다. 또한 FCC는 케이블 모뎀 서비스 사업자들이 자사의 선택에 따라 통신서비스와는 별개로 인터넷 서비스의 전송 구성부분을 제공하는 것을 허용하였으며, 이처럼 융통성 있는 정책에 따라 현재 840개 이상의 지역 전화회사를 포함한 사업자들이 인터넷 전송서비스를 자신의 인터넷 정보서비스(Internet information service)와는 명백히 구분된 통신서비스(telecommunications service)로 제공하고 있다.

한편, 2008년 이후 일어난 일련의 입법적, 사법적인 전개양상은 광대역 인터넷 서비스에 대한 위원회의 접근방식에 재고가 필요함을 시사하고 있다. 의회는 3개의 중요한 입법안(2008 Farm Bill, Broadband Data Improvement Act, Recovery Act)을 연속적으로 통과시킴으로써 초고속 광대역 통신망 구축에 대한 강한 의지를 표명하였다. 특히 Recovery Act는 광대역 인터넷 서비스 구축에 총 72억 달러에 달하는 예산을 승인하였을 뿐만 아니라, 위원회에 대하여 모든 미국인이 광대역 인터넷에 접근할 수 있도록 국가 광대역 계획을 진전시켜 나갈 것을 요구하고 있다.

그러나 최근 D.C. 항소법원의 Comcast 판결은 광대역 인터넷 서비스 제공사업자의 불합리한 트래픽 차단행위를 규제한 FCC의 결정을 파기함으로써 광대역 인터넷 서비스에 대한 FCC의 규제권한에 대한 논란을 초래하였다. 이에 대하여 FCC는 동 판결 이전까지 인터넷 서비스에 대하여 최소한의 규제만을 적용해 왔으며, 동 판결은 현행법상의 규제 틀 내에서 인터넷 이용자들에게 기본적인 보호를 제공하고자 하는 FCC의 역할이나 능력을 과소평가한 것일 뿐만 아니라, 현행법상의 인터넷 서비스 분류체계는 이미 10여 년 전에 수집된 정보에 기초한 것이라는 점을 간과해서는 안 될 것이라며 이의를 제기하고 있다.

결국 광대역 인터넷의 분류에 관한 문제는 현재 진행되고 있는 망 중립성 문제와 그 맥을 같이한다. FCC는 하원 에너지상업위원회(HECC: House Energy and Commerce Committee)가 2011년 3월 15일 FCC의 망중립성 규정에 대한 폐지결의안을 30대23의 표결로 승인하였고 이후 하원도 통과 했으나 상원에서도 같은 결과가 나올지는 장담하기 어려운 상황이다. 또한 하원과 상원을 모두 통과한다 해도, 망중립성 규정을 지지하는 오바마 대통령이 반대를 표시할 수 있는 만큼 알 수 없어 보인다.²³⁾

위에서도 밝혔듯이 법원에는 이미 동 규정에 대한 소송이 2건이나 제기된 상태이며, 규정 내용이 연방공보에 등록된 후에는 더 많은 소송이 잇따를 전망이다. 또한, 공익단체, 일부 인터넷 업체, 그리고 다수 민주당원들은 FCC의 망중립성 규정이 너무 관대하다(didn't go far enough)고 불평하면서도, 전반적으로는 지지의사를 표명해 오고 있지만, 공화당 진영에서는 "FCC가 존재하지도 않는 문제(hypothetical problems)를 해결한다는 명목으로 인터넷 규제권을 강화하려 하고 있다"고 비난하고 있고 하원 소속의 공화당 리더들은 이 규정의 폐지를 추진하겠다는 의지도 밝히고 있어 향후 결과를 지켜봐야 할 것으로 보인다.²⁴⁾

제 4 절 영 국

1. 분류 및 진입제도 일반

가. 개관

영국의 방송통신 규제 및 정책은 통신정책 및 규제 수립기관인 기업혁신기술부(Department for Business Innovation & Skills, BIS)와 방송 통신 규제 담당기관인 방송통신규제위원회(Office of Communications, Ofcom)²⁵⁾가 관련 업무를 담당하고 있다. 2009년 6월 혁신

23) Wall Street Journal, "House Panel Approves Move to Block FCC Internet Rules", 2011. 3. 15

24) Broadcasting & Cable, "Republicans Underwhelmed By FCC Chairman's Net Neutrality Defense", 2011. 3. 8

25) 영국은 2000년 12월에 "A New Future for Communication"라는 백서를 발표하여 융합 시대에 걸 맞는 규제체계에 합의하였으며, 2002년 11월 2003년 통신법(안)(Communication Bill) 발표에 이어 2003년 7월 17일 통신법(Communication Act)을 제정하였다. 또한 이와 병행되어 추진되어온 규제기관의 일원화를 2003년 12월 29일 Ofcom을 정식 출범시켰다.

대학기술부(Department for Innovation, Universities and Skills, DIUS)와 기업사업규제개혁부(Department for Business Enterprise & Regulatory Reform, BERR)가 통합되어 기업혁신 기술부(BIS)를 창설하였다.

주요 통신 규제는 액세스 및 상호접속, 소비자 보호, 인터넷, VoIP, 스팸메일 정책, 보편적 서비스 의무 등에 관한 부분이다.

〈표 4-5〉 주요 통신 규제내용

구분	주요 내용
액세스 및 상호접속 (Interconnection)	- 모든 통신사업자들은 상호접속 의무 - 사업자간 분쟁 발생시 Ofcom이 개입 - 모든 통신사업자들은 표준 상호접속 계약 조건 공개 의무.
소비자 보호	- 사업자의 서비스 등록을 위한 기본 의무 사항에 소비자 보호 내용도 포함
인터넷	- 통신법(2003)의 전자상거래 규제(E-Commerce Regulations 2002) 적용 - 기본적으로 자율규제(self-regulatory)를 적용
VoIP	- 2006년 이후 VoIP를 일반 통신서비스와 동등하게 규제 - 사업자 등록을 위해 일반 조건 충족 의무
스팸메일 정책	- Opt-in(사전에 광고메일에 동의한 사람에게만 메일 발송) 적용
보편적 서비스 의무	- BT와 Kingston Communications에 보편적 서비스 의무 부과 - 보편적 서비스를 위한 기금형식이 아닌 사업자의 자율적 서비스 제공이 원칙
외국인 소유 제한	- 제한 없음.

자료: 한국인터넷진흥원

영국에서는 전기통신 네트워크와 서비스 제공의 허가에 관한 규제틀(framework) 전반에 걸쳐 통신법(2003)과 2차적 법률제정이 이루어졌다. 또한 통신규제와 주파수 사용에 대한 철저한 검토를 포함한 여러 자문과 더불어 시장 분석을 진행하였다. 통신법(2003) 제2부 1장의 ‘전기통신네트워크와 서비스’ 부분은 전기 통신 네트워크와 서비스의 제반 규정을 다루는데, 규정은 인가지침의 일반인가체계 요구사항을 다음과 같이 적용하고 있다.

1984년 텔레통신법 조항이 폐지되었는데, 면허부여 조항, 공공 텔레커뮤니케이션 시스템, 면허의 수정, 면허의 집행, 선정된 공공 텔레커뮤니케이션 운영자의 운용 기준에 관한 조항들은 그 효력이 정지되었다. 또한 전기통신 네트워크와 서비스를 제공하는 지정된 개

인들에게 일반적 의무 및 특정 의무를 부과하는 권한을 OFCOM에게 부여하였다.

‘일반인가’의 개념으로서 21개의 ‘자격을 위한 일반조건(General Conditions of Entitlement)’이 기존의 OFTEL에 의해 제정되어 공표되었으며, 2003년 12월 23일부터는 OFCOM에 이관되었다. ‘자격을 위한 일반조건’은 49장 분량의 정의, 권리, 의무에 대한 사항을 포괄하며, 전기통신 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인, 혹은 해당 규정에 명기된 특정 종류의 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인에게 ‘일반적’으로 적용되도록 하는 허용 가능한 일반조건 범위와 내용을 상술하고 있는 통신법(2003)의 51-64조항을 이행하도록 하였다.

2003년부터 EU 통신규약(EU Directive)에 따라 신규 서비스 및 사업자분류 체계를 도입하여 ‘네트워크 사업자(Networks Provider)’와 ‘서비스 사업자(Services Provider)’로 분류하여 구분하고 있으며, 재판매사업자를 포함한 공중전자통신망(Public Electronic Communications Networks)을 이용하여 공중전자통신서비스(Public Electronic Communications Services)를 제공하는 사업자는 통보만으로도 진입이 가능하다.

2002년 3월 24일 새로운 EU 통신 규약이 발표됨에 따라, 2003년 6월부터 1984년 이래 통신법(2003)에 따라 전기통신 네트워크 및 서비스 제공사업자가 사업개시 이전에 취득하여야 했던 ‘개별 면허(Individual Licensing)’가 ‘일반 진입허가 규약(General Authorisation Regime)’으로 대체되어 전기통신 서비스 및 네트워크 제공 사업자는 더 이상 허가를 받을 필요없이 모든 전기통신사업자에게 공통적으로 적용되는 일반적인 진입규제만을 받게 되었다.

그러나 기존의 개별 허가역무 사업자 또는 향후 개별적 역무를 제공하고자 하는 자는 일반 진입허가 규약이외에도 추가적인 조건들을 만족시켜야 하며 이에 대한 허가를 취득하여야 한다. 그 예로는 시장 지배력에 따른 규제, 상호접속 관련 규제, 보편적 서비스 제공 의무 등이 해당된다. 그러나 대부분의 사업자들의 경우에는 전기 통신 서비스 및 네트워크를 제공하는 자에게 적용되는 일반 진입허가 규약만으로 사업을 개시할 수 있다.

최근 Ofcom은 2003년 발췌된 방송통신융합법에 대한 새로운 개정안을 발표할 예정이다. 올해말 새롭게 개정될 융합법은 2025년까지 영국 방송통신관련 규제를 담당할 예정이다. 관련 개정법을 위해 인터넷 서비스 사업자들, 통신사업자 및 유선 방송사들의 역할조율을 하고 있으며, 각각의 산업계에 대한 지원 및 정책적 협조를 얻기 위한 수단으로 리뷰를 진행하고 있다. 이러한 전반적인 미디어와 통신산업의 리뷰를 통해 새로운 방송통신용

합법을 만들어 내고자 하고 있다. 통신법(2003)이 발효된지 많은 시간이 지났고, 빠른 속도로 통신시장의 환경이 변화하였기에 이제는 보다 현대적이고 혁신적인 법제 체계를 구성해야 할 필요성이 대두되었다. 새로운 방송통신융합법을 통해 디지털 기술력 및 창의력을 요구하는 산업계들이 보다 빠르게 시장상황에 대처해 나갈 수 있도록 영국정부가 지원하여 이를 통한 경제성장을 목표로 하고 있다. 새롭게 개정될 방송통신융합법은 기존의 체계를 완전히 전복시키는 것이 아닌, 현재 사용되고 있는 수준을 한단계 끌어올리기 위한 구조조정이 핵심²⁶⁾을 이룰 것이며, 목적에 맞도록 새롭게 보완되어 나갈 것으로 예상되어지고 있다. 2015년을 기점으로 완전히 정착시킨후 2025년까지 해당 법안을 유지시켜 나갈 것으로 계획하고 있다.

나. 분류제도

영국은 2002년 EU 규제프레임워크 지침 등을 수용한 개편으로 서비스 분류를 전자통신네트워크(Electronic Communications Networks; ECN)와 전자통신서비스(Electronic Communication Service; ECS)로 단일화 하고, 일반인가 체계를 도입했다. 전자통신네트워크(ECN)란 ‘전자, 자기장 및 전자기장 에너지를 이용하거나, 「시스템을 구성하는 장치」, 「신호의 스위칭과 라우팅을 구성하는 장치」 및 「소프트웨어와 저장된 데이터」 등 어떠한 종류이건 간에 신호의 전달을 목적으로 메시지를 전송할 수 있는 전송시스템을 말한다. 반면, 전자통신서비스(ECS)란 콘텐츠 서비스를 제외하고 전기통신네트워크의 신호를 전송함에 있어 존재하거나 신호 전송에 주요한 특성을 가지고 있는 서비스를 말하며 전기통신네트워크의 보유 여부와는 직접적으로 관련되지 않는다. 전부 또는 일부 네트워크의 임차의 경우에도 서비스 제공이 가능하기 때문이다. 전기통신네트워크 사업자 및 전기통신 서비스 사업자는 최종 이용자와 계약관계를 맺고 서비스를 제공하는 조직으로서, 재판매사업자²⁷⁾ 및 기타 서비스 제공을 매개로 하는 사업자를 모두 포함한다.

2003년 통신법은 전자통신서비스 및 네트워크의 공중성을 기준으로 사업자를 3가지

26) “We want a communications framework that will drive growth and innovation, remove unnecessary burdens and continue to protect consumers and the public.”, Culture Secretary of Ofcom, Jeremy Hunt, 2011. 5. 17

27) 우리나라의 경우 별정통신사업자

유형으로 구분하고 있다. 즉 전기통신네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of electronic communications services or networks), 공중 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of public electronic communications services or network) 및 공중 전화 네트워크/서비스 제공 사업자(Providers of publicly available telephone services or public telephone networks)로 간소화하여 분류하였다.

전기통신 네트워크/서비스 제공(ECN/ECS) 사업자란 공중망 및 자가망, 이동전화, 유선 전화, 데이터, 인터넷을 포함하여 모든 유형의 전자통신 네트워크와 서비스를 제공하는 사업자를 말한다. 가장 넓은 의미를 포괄하고 있는 사업자 영역으로 전기통신 네트워크/서비스를 제공하고 있는 공공 또는 개별, 유선 또는 이동 음성전화, 데이터 및 인터넷의 대부분의 사업자를 포괄한다. 또한 망 보유 사업자뿐만 아니라 망을 보유하지 않는 재판매사업자를 포함하지만, 단말기 제조업체는 포함하지 않는다.

공중 전기통신 네트워크/서비스 제공(PECN/PECS) 사업자는 전기통신서비스와 망 사업자 중에서 공중을 대상으로 하는 사업자이다. PECN(Public Electronic Communications Network)은 공중(公衆)에 대한 제공을 목적으로 하는 전기통신네트워크(ECN)이며, PECS(Public Electronic Communications System)는 공중(公衆)이 사용가능한 전기통신서비스(ECS)이다. 예를 들어, 사설 통신망 또는 서비스 제공 사업자 등은 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자에게는 포함되지 않는다.

공중 전화 네트워크/서비스 제공(PATS) 사업자란 공중으로 하여금 계획된 번호체계 하에서 국내 및 국제전화의 송수신을 가능케 하거나, 위급시에 국내 및 국제 전화를 통한 접속이 가능케 하는 서비스 제공사업자를 말한다. 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자 중 공공의 이용자들이 전화를 주고 받을 수 있는 음성전화 네트워크/서비스 제공 사업자 또는 재판매 사업자이다. 공공 전기통신 네트워크/서비스 제공 사업자 중 데이터 네트워크/서비스, 인터넷 접속 서비스 사업자들은 '전화 서비스'의 차원에서 제외되며, 토지 소유주에 의해 설치된 선불전화 서비스나 특정 가입자에게만 가능한 전화 서비스 또한 불특정 다수의 이용자에게 비차별적으로 서비스를 제공한다는 '공중성(publicly)'을 고려할 때, 공중 전화 네트워크/서비스 제공 사업자의 분류에서는 제외된다

이처럼 사업자 분류가 변경됨에 따라 각 사업자별로 각각 다른 사업조건 및 의무가 부과되었다. 각 사업자별로 부여되는 의무들의 내용들은 다음 <표 4-6>과 같다.

〈표 4-6〉 일반 진입규제에 따른 각 사업자별 권리/의무

부 관	모든 ECNs/ECSs	Public ECNs/ECSs	공공 전화 네트워크/ 서비스 사업자
1. 일반 접속과 상호접속 의무	1.2 또는 1.3의 경우에만 해당	○ (네트워크 사업자)	○ (네트워크 사업자)
2. 표준화 및 특정인터 페이스	○	○	○
3. 네트워크의 효율성/ 적정성 유지			○ (이동사업자 제외)
4. 긴급통신 번호부여			○
5. 긴급통신계획			○
6. 공중전화	공중전화 서비스 제공사업자에 해당		
7. 전송의무(Must carry)	TV수신을 위한 '적정 네트워크' 서비스 제공 사업자		
8. 교환원 지원, 전화번호부, 전화번호 호 조회 설비			○
9. 최소부담의 계약조건 제공		○	○
10. 정보 공표와 투명성			○
11. 이용량 측정 및 이용료 부과		11.1과 11.2의 경우에 한정	○ (회전분계점에 따라)
12. 항목별 요금부과			○
13. 이용요금의 면제			○ (이동사업자 제외)
14. 서비스 제공 절차 및 분쟁조정 절차 명시		○	○
15. 장애인 이용자에 대한 특별 조치			○
16. 추가설비 제공			○
17. 전화번호의 할당, 선택, 사용	○	○	○
18. 번호이동성	○	○	○
19. 전화번호부 또는 번호안내서비스 제공	○	○	○
20. 비지역번호	○	○	○
21. 서비스 품질		○	○

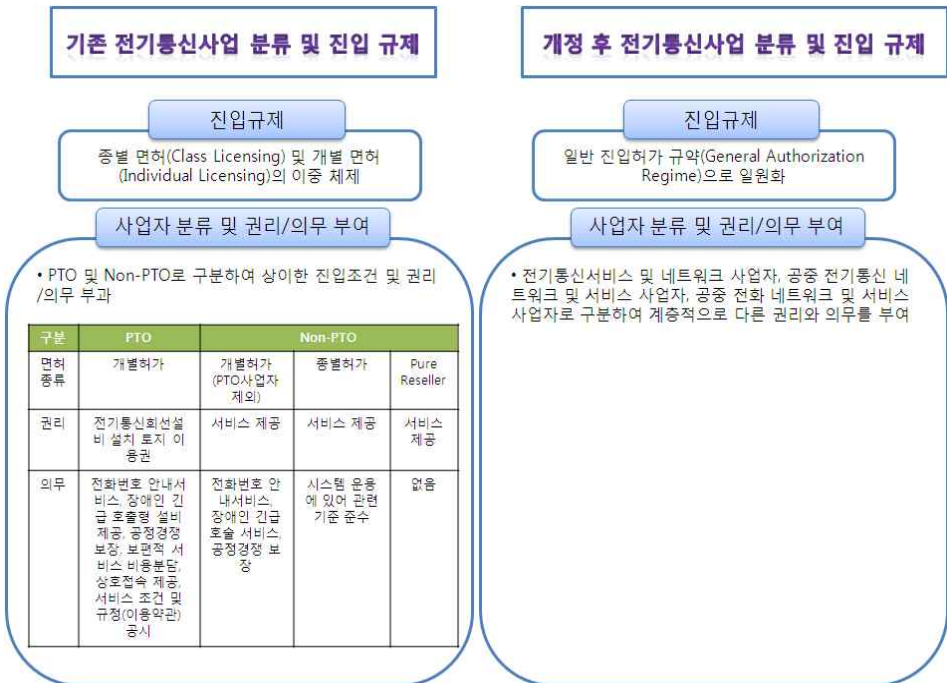
자료: 나성현(2008)

다. 사업자 진입제도

영국은 2003년 7월 25일부터 EU의 규제구조(regulatory framework)에 따라 전자통신네트워크(ECN) 및 전자통신서비스(ECS)를 제공하고 있다. EU의 규제구조는 6개의 지침(Directive)을 근간으로 하고 있으며, 이러한 규제구조 하에서 모든 전기통신망 및 서비스의 제공이 승인되고, 기존 개별면허제도(individual license)는 폐지되었다. 이에 네트워크 및 서비스 제공사업자는 보편적 서비스 또는 SMP(Significant Market Power) 의무사업자 등과 같은 특별한 상황에서의 조건들과 사전적으로 설정된 서비스 제공을 위한 일반적 조건에 부합해야 한다는 제약은 있지만, 각 사업자가 희망하는 해당 시장에 언제든지 진입할 수 있다.

OFTEL은 2003년 7월 22일에 사업승인(entitlement)을 위한 일반조건(general conditions)을 제시하고, 규제구조(framework), 사업승인(authorisation), 접속 및 보편적 서비스(access and universal service)에 대한 지침을 2003년 통신법을 통하여 시행하고 있다.

[그림 4-1] 영국의 전기통신 진입제도 변경사항 개관



자료: 박동욱(2008)

2003년 통신법에 따르면 개인이 선정된 전기통신네트워크 및 서비스를 제공하거나 선정된 관련 설비를 이용 가능하도록 함에 앞서 OFCOM에게 네트워크를 제공하고 설비를 이용 가능하도록 하고자 하는 본인의 의도를 고지해야 네트워크 및 서비스 제공과 이와 같은 설비를 이용하는 것이 가능하도록 명시하였다.

또한, OFCOM이 사업자에게 고지할 등기부(public register)를 구성해야 하며, 불이행에 대한 제재사항을 고지할 수 있도록 해야 함을 규정하였다. 고지는 OFCOM이 요구하는 방법에 따라 OFCOM에 전달되어야 하며, OFCOM이 요구하는 모든 정보를 담고 있어야 한다. OFCOM이 고지에 포함될 것을 요구하는 정보는 첫째 고지하는 개인의 관련 제안에 대한 선언(서), 둘째 관련 제안이 효력을 가져야 하는 시기, 셋째 통보하는 개인의 신원을 확인할 수 있는 명세 사항, 넷째 고지된 네트워크, 서비스, 혹은 설비에 관련된 사안에 대해 통보하는 개인을 대신하여 영연방 내 주소지에서 서비스를 받을 권한이 있는 영연방 내 주소지를 갖는 한 명 혹은 그 이상의 개인의 신원을 확인할 수 있는 명세 사항, 다섯째 고지된 네트워크, 서비스, 혹은 설비의 제공에서 기인된 혹은 그것에 영향을 미치는 긴급 사항이 발생할 때 연락을 취할 수 있는 개인의 신원을 확인할 수 있는 명세 사항, 여섯째 서비스에 효력을 발생시키기 위해 혹은 셋째, 넷째, 다섯째, 여섯째 고지사항까지 언급된 각 개인과 연락하기 위해 필요한 주소와 기타 명세 사항이다.

그러나 이러한 신고의무는 OFCOM에 의해 일정기간 동안 선정된 종류의 네트워크, 서비스나 설비라면 그것은 통지가 요구되는 네트워크, 서비스나 설비의 한 종류로 선정된다는 33조 2항에 따라 ‘지정된(designated)’ 네트워크, 서비스나 설비일 경우를 전제로 한다. 다만, OFCOM은 조항들에서 ‘지정된(designated)’ 어떠한 네트워크, 서비스, 설비도 강제적인 통지를 요구하지는 않는다. 오히려, 일반인가하에서 사용권에 준한 상호접속의 협상을 촉진시키기 위해 공중 전기통신네트워크(PECN, Public Electronic Communications Network)에 대해서 자발적인 등록을 하도록 권고하고 있다. 이는 인가지침하에서 면허의 이행에 있어 그 자체로 권리행사를 조건으로 한다기보다는 상호접속을 촉진시키고, 공적 및 사적 소유지의 접속권한을 얻기 위한 것으로 여겨진다.

통신법(2003) 45항에 의해 OFCOM에 전기통신 네트워크 및 전기 통신 서비스 제공을 신청한 모든 개인, 혹은 해당 규정에 명기된 특정 종류의 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인들에게 의무를 지우는 규정을 설정할 권한을 부여하였는데, 그 규정들은 일반 규

정 혹은 다음 종류 중 하나인 규정으로 보편적 서비스 규정, 접근 관련(access-related) 규정, 특권을 가진 공급자(privileged supplier conditions) 규정, 상당한 시장 영향력(a significant market power) 규정("SMP" 규정)이다.

일반규정(General conditions)에 관련될 수 있는 사안은 공공 전기통신서비스의 최종 이용자의 권익 보호, 서비스의 상호운용성 보장, 혹은 네트워크 접근을 보장하기에 적절하다고 판단하는 경우, 공공 전기통신 네트워크의 적절하고 효과적인 역할을 보장하기에 적절하다고 판단되는 경우, 보편적 서비스 관련사항, 재난 사태 발생시, 전기통신 네트워크, 전기통신서비스 혹은 관련 설비의 제공, 이용 가능성, 혹은 이용을 요구하거나 규제하는 경우, OFCOM이 전기 통신 네트워크의 운용과 관련하여 발생한 전자기장에 개인이 노출되는 것을 막거나 회피시킴으로써 공중위생을 보장하기에 적절하다고 판단하는 경우, 관련 국제 표준의 이행을 요구하는 경우이다.

소비자 권익에 관련된 규정 52항에 의하면, OFCOM은 다음 사안들에 대한 절차, 표준, 공공 네트워크 및 서비스 공급자의 정책을 구성하고 유지하는 것을 보장하도록 하고 있다. 즉, 공공 서비스 제공자들에 대한 국내 고객과 소규모 사업자 고객의 불만 처리, 모든 국내 고객과 소규모 사업자 고객 사이에 발생한 분쟁에 대한 해결, 불만과 분쟁의 내용으로 구성되는 사안에 대한 구제와 개선의 제공 및 국내 고객과 소규모 사업자 고객에게 제공해야만 하는 서비스 기준과 고객의 권리에 대한 정보, 기타 국내 고객 및 소규모 사업 고객을 효과적으로 보호하는데 필요한 것으로 판단되는 사안들이다.

위 조건들은 EU의 인가지침하의 일반조건으로 허가된 사항들을 따르고 있는데, OFTEL이 위 21개 일반조건을 공표함에 있어 의무조건들의 설정·승인·수정·철회에 대한 고지와 함께 발간·자문·조건의 승인에 있어서 통신법(2003)상의 절차적 필수 요건들을 준용한 것이다. 21개의 일반조건들 가운데는 모든 전기통신 네트워크나 서비스의 제공자에 적용되는 사항이 있으며, 일부는 공중 전기통신네트워크와 서비스(PECN/PECS) 제공자에게 부여되고, 주로 최종사용자와 소비자 보호와 관련하여 나머지 대부분은 공중전화네트워크(PTN)와 공중전화서비스(PATS)의 제공자에게 부과된다.

〈표 4-7〉 통신 사업자 지원 자격(entitlement)을 얻기 위한 일반조건

1. 일반 접속과 상호접속 의무	• EC내에 어떠한 PECN에 의한 요청이 있을시 상호접속을 협상을 위해 PECN의 제공자에게 적용 • 접속협상과 관련해서 획득한 정보의 기밀성을 유지하기 위해 모든 ECN 제공자에게 적용
2. 표준화 및 특정인터 페이스	• 강제적 유럽 표준 혹은 자발적인 ITU, ISO, IEC표준/권고사항의 준수를 위해 모든 통신 사업자에게 적용 • 규제자는 종단간(end-to-end) 연결에 대한 신규 강제적 표준을 조건으로 지정할 수 있음
3. 네트워크의 효율성/적정성 유지	• 유선 공중전화 네트워크 제공자에게 적용(이동은 제외) • 긴급 서비스 단체를 포함하여, 재난시 PATS/PTN의 이용가능성
4. 긴급통신 번호부여	• PATS/공중전화 제공자에게 적용 • 112, 999 긴급전화의 무상이용 보장 • 112, 999에 발신한 발신번호인식
5. 긴급통신계획	• 지방 및 중앙정부, 긴급구조단체와 협의 및 요청에 따라서 재난시 적절하고 실행가능한 서비스를 제공/복구협정을 위해 PTN/PATS 제공자에게 적용
6. 공중전화	• 최종 이용자에게 전화번호 안내/교환원 서비스 지원 • 최소연결비용, 지불수단, 긴급서비스조직의 위치정보, 112.999번호의 비용미부과의 표시 등 • 공공전화박스의 휠체어 접근시설 등
7. 전송의무(Must carry)	• 64조항하의 의무전송 서비스 리스트 지시에 부합하는 TV 서비스와 공중 통신 서비스를 제공하는 지정된 네트워크의 제공자
8. 교환원 지원, 전화 번호부, 전화번호 조회 설비	• 유료전화 이외의 PATS 제공자들에게 적용
9. 최소부담의 계약조건 제공	• ECS 제공자는 다음 사항을 담은 계약을 제공해야 함 • 이름, 제공자 주소 • 제공 서비스, 서피브 품질 수준, 연결 시간 • 유지 서비스 상세 • 가격, 요금 명세 • 지속기간, 갱신과 종료의 조건 • 서비스 품질 실패시 보상 조건 • 분쟁해결수단 • 소비자에 대한 물질적 손해가 되는 개정사항에 대한 1개월전 고지
10. 정보 공표와 투명성	• 요금, 최종이용자에서의 접속에 대한 조건과 이용약관에 대한 현재의 명확한 정보를 발간하도록 PATS 제공자에게 적용

11. 이용량 측정 및 이용료 부과	• 공공통신서비스 제공자의 청구서는 서비스가 실질적으로 잘 제공되는지 반영 • PCS의 정보는 데이터 보호 요건에 따라 15달 이내로 동일함을 증명할 수 있도록 유지되어야 함 • 지정 PATS사업자는 승인된 metering/billing 시스템을 제공
12. 항목별 요금부과	• 요청에 따라 서비스를 모니터하고 비용부과를 확인에 충분한 항목별 명세를 가입자에게 제공하도록 PATS에게 적용
13. 이용요금의 면제	• PATS의 단절이나 그에 대한 지불이 균형적이며 비차별적이 되도록 측정 • 불통/단절상황에 대한 지불기일의 통지 등
14. 서비스 제공 절차 및 분쟁조정절차 명시	• PECS 제공자에게 주거용과 소규모기업 고객에 대한 서비스 제공 절차 및 분쟁조정절차 명시
15. 장애인 이용자에 대한 특별 조치	• PATS 제공자에게 적용, 긴급수리 서비스, 할인혜택, 시각장애인의 대체 형식의 청구서 제공 등
16. 추가설비 제공	• 데이터 보호 조건하에서 발신자 번호표시, 음성 다이얼 방식의 제공하도록 PTN사업자 적용
17. 전화번호의 할당, 선택, 사용	• 제공자에게 할당된 것이 아닌 경우, ECN, ECS 제공자는 선택하지 않고 국가 번호정책하에서 번호를 사용함 • ECN, ECS 제공자는 할당받은 번호에 대한 번호계획을 마련해야 하며, 이는 6주이내 진행 • 타 사업자의 번호 선택과 사용에 있어 부당한 차별이 없어야 함 • 지정된 번호사용의 준수
18. 번호이동성	• ECN/ECS 제공자는 가입자나 타 사업자의 요청이 있을 때 가능한한 실질적으로 빨리 적정 조건으로 번호이동성을 제공
19. 전화번호부 또는 번호안내서비스 제공	• ECN, ECS 제공자에게 적용
20. 비지역번호	• ECN, ECS 제공자는 최종사용자가 EC 전역에 가능하도록 비지역 번호를 선택, 가입자가 상업적 목적으로 선택하는 지역내에서 최종사용자에 대한 접근 제한
21. 서비스 품질	• PECS 제공자에게 서비스 품질에 최신의 적절한 정보를 발간하도록 함

자료: 박동욱(2008), 융합시대 진입규제 개선방안 연구

그러나 위의 21개의 '자격(entitlement)'을 위한 일반 조건'들이 인가지침과 통신법(2003)상의 일반조건들의 범주에 포함되는지 여부에 대한 논란의 여지가 발생한다. 예를 들면, 이 둘은 일반 조건의 영역하에서 '보편적 서비스 관련' 일반 조건, 라디오와 방송 '의무 전

송' 조건, 재난관련 서비스 운용을 제한하고 있다. 보편적 지침내에서 보편적 서비스를 제공하는 특정 의무사항은 일반인가의 조건들로부터 법적으로 분리된 특정 조건하에서 지정(designated)된 사업자에게 부과된다. 21개의 '자격(entitlement)을 위한 일반조건' 부여는 공중전화박스, 전화번호안내, 장애인 사용자 서비스의 제공과 관련된 조건을 포함하며, 이러한 실제적 요구조건들이 주로 특정 조건들하의 USO(universal service obligations)를 지는 지정된 사업자에게 부과된 것과는 궁극적으로는 다르기는 하나, 특정한 보편적 서비스 조건내에 언급된 USO 범주내에 있는 것으로 보인다.

이러한 중복의 측면에서, 이러한 일반 조건이 법령상의 허가조건에 포함되는지를 규명하는 것은 어려우며, 마찬가지로 그러한 특정 조건들이 법적으로 그 일반 조건들과 분리된 것인지를 확정하는 것도 어려운 일이다. 예를 들면, BT는 두 개의 규정(특정, 일반조건)에서 전화박스를 설치해야하는 의무가 있고, 일반조건에 따라 장애인용자를 위한 서비스와 휠체어 접근과 관련한 사항도 적용된다. 또한, 최근 OFCOM은 'Quality of Service' 일반조건(21)을 BT에게 유일하게 적용하는 자문서를 발간하고, BT에게 SMP를 보유한 것으로 판명된 도매 시장의 범위내에서 성과지표(KPI)를 공표 및 발간하도록 요구하였다.

QoS 정보를 지정 USO 제공자에 의한 최종소비자에게 제공하는 요구조건이 보편적 서비스 지침²⁸⁾하에서 포괄되는 듯 하기는 하나, 'QoS' 일반조건이 무엇을 포괄하는지는 명확하지 않다. 이것은 일반 조건, 사용권, 혹은 특정 의무조건 하에서 그 준수를 모니터하기 위한 일반인가 지침상의 요구되는 정보 제공의무에 포함된다. 그러나 'QoS' 일반 조건은 '최종소비자'를 위한 정보로 제한되며, 일반조건 부여하의 정의는 소비자 보호 조치임을 명확히 하면서 통신제공자 자체인 서비스 사용자는 제외하고 있다. 그 조건은 광대역 접속과 협대역 교환 시장을 포함하는 도매 서비스를 구매하며 '최종소비자'의 정의의 포함되지 않는 타 서비스 제공자의 이용에 대해서 성과지표(KPI)를 공표하도록 요구하고 있다.

그러나 더 중요한 것은 OFCOM은 일반인가 하에서 유일하게 단일 사업자에게 일반 조건을 부과하는 것을 추구하고 있다. 이것은 인가지침에서 언급하는 '일반 인가'의 정의와 불일치하는 것이다. 이 정의는 일반 조건을 반드시 sector-specific한 '모든' 제공자 혹은 네

28) 67(2)조-한 개인에게 적용되는 보편적 서비스 규정에는, 해당 개인에게 자신에게 적용된 보편적 서비스 규정을 자신이 어떻게 준수하였는가하는 정보를 발표할 것을 요구하는 규정이 포함되어야 한다.

트위크와 서비스의 유형에 대해 적용되는 것으로 한정하며 단일 사업자를 포함하는 것이 아니다. 오히려 EU의 인가 규제틀(Framework)은 법적으로 분리될 필요가 있는 지정 SMP 사업자들에게 특정한 의무들을 부과하는 환경을 제공하는 것으로 해석 가능하다.

통신법(2003)에서도 일반규정은 전기 통신 네트워크나 전기 통신 서비스를 제공하는 모든 개인, 혹은 해당 규정에 명기된 특정 종류의 네트워크나 서비스를 제공하는 모든 개인에게 ‘일반적으로’ 적용되는 상황을 제외하고는 개인에게는 적용되지 않음을 명시하고 있다. 더불어 동 법에서는 전기 통신 네트워크나 전기 통신 서비스의 종류와 관련하는 일반 규정 설정의 권한에는 네트워크나 서비스 제공자의 신원에 따라 적용하도록 만들어진 규정의 설정, 혹은 네트워크나 장비 제공자의 신원에 따라 달라지는 규정의 설정에 대한 권한이 포함되지 않음을 명시하고 있다.

OFCOM의 BT에 대한 조치는 공공서비스 제공자와 그와 관련된 의무를 설정한 것으로 보이지만, 사실상 BT를 그러한 서비스의 개별 제공자로서 적용되도록 한 것으로 보인다. OFCOM은 특정 의무하에서, 즉 USO 의무부과를 위해 ‘정보 발간(QoS publication)’을 요구하는 권한을 가지지 않아 위배되는 이러한 규제 권한의 혼란은 이전의 면허 체제가 가졌던 주요한 문제였다.

통신법(2003)은 상무부 장관에 의한 ‘보편적 서비스 명령(universal service order)’내에 설정된 의무의 준수를 위한 특정 조건을 설정할 권한을 OFCOM에 위임하였다. 그 Electronic Communications(Universal Service) Order(SI 2003/1904)는 보편적 서비스 의무의 범위를 공중 전화서비스(PATS), 공중유료전화, 전화번호부와 전화번호부 검색 설비, 장애 이용자를 위한 조치와 특별 tariff와 billing 옵션, 저소득 사용자들을 위한 조치들이며, 부분적으로 보편적 서비스 지침(Universal Service Directive)를 이행하도록 하고 있다. 규제당국은 통신법(2003) 66조 1항하에서 보편적 서비스 의무가 적용될 이들을 지정하고 있다. 일부 보편적 서비스 의무의 규정 일반 조건을 통한 공중 전화 서비스(PATS)나 공중유료전화의 제공자에 대해 설정되었으며, BT와 Hull은 Order²⁹⁾이후 OFCOM의 지시에 의해 추가적으로 부과된 특정 USO 의무도 부여되었다.

이러한 의무들의 일부들은 일반의무와 관련된 보편적 서비스와 약간 중복됨에 따라 이

29) Strategic Review of Telecommunications Phase 1 Consultation

것들이 인가 지침과 동법 46조 3항에 의해 요구된바와 같이 법적으로 분리됨을 보장하기는 어렵다. 보편적 서비스 규정은 현재 OFCOM에 의해 검토가 진행 중이며 현재 BT에게 부과된 보편적 서비스 의무(USO)는 합당한 요청에 따라 단일가격(uniform price)으로 유선 전화네트워크에 연결을 제공한다. 또한 기능적 인터넷 접속을 허용하는 연결을 제공해야 하며 통신서비스 제공이 어려운 특별한 사회적 도움을 필요로 하는 소비자에 대한 최소 1개 이상을 제공하도록 정하고 있다. 또한 단일가격으로 공중전화서비스(public call box services) 제공하고, 보편적 서비스에 대한 요금이 추가적이며 불필요한 서비스에 대한 지불을 수반하지 않음을 보장하며, itemized billing 및 textphone 이용자를 위한 relay service를 제공한다. 전화번호 안내용 DB의 관리 및 정보제공과 서비스 품질(QoS)에 대한 보장도 포함된다.

OFCOM은 통신 네트워크 및 서비스 제공자와 관련 설비를 이용 가능하게 하는 개인의 입장에서 효율성, 그들 사이에 지속될 수 있는 경쟁, 공중 통신 서비스의 최종 이용자에 대한 가능한 한 최대의 이익을 보장하기에 적절하다고 판단하는 네트워크 접근과 서비스 상호 이용 제공에 대한 규정에 관련된 의무를 부과할 수 있다.

한 개인이 어떠한 전기통신 네트워크에 접속을 통제할 때, 그 개인은 공중 전기통신 네트워크(PECN)를 제공하는 개인, 혹은 관련 설비를 이용 가능하게 하는 경우를 제외하고는 접속의무가 부과된다. 다만, 특정 접속 의무는 네트워크 제공자에게 부과되어야 한다. 73, 74조는 그러한 의무사항을 명시하며, 서비스 상호운용성과 네트워크 접속과 관련된 사항들이 포함되어 있다. 이 규정은 일련의 전기 통신 네트워크를 수단으로 하는 공중 통신 서비스(PECN)의 사용자를 위해 종단간 연결(end-to-end connectivity) 보장을 목적으로 하며, 애플리케이션 프로그램 인터페이스, 혹은 전자 프로그램 가이드의 이용을 위한 설비를 제공하는 개인에게 책무를 부과하는 규정이 포함되어 있다.

통신법(2003)은 OFCOM에 단독 혹은 다른 이와 함께 집단적으로 지배력을 가진 것으로 판단되는 개인에게 특정 의무를 부과할 수 있도록 권한을 부여하였다. 해당시장에서 해당 시장에서의 위치를 강화시키기 위해, 해당 시장에 영향을 미치는 방식이 적용된다면 해당 시장을 지배하는 지위를 누린다고 받아들여지게 된다. 통신법(2003)은 시장지배력이 규제 틀(framework) 지침상의 '사업자가 개인적으로 또는 다른 자와 공동으로 우세한 지위를 향유하는 경우, 즉 경쟁자, 고객 및 최종적으로 소비자와 독립하여 상당한 정도로 행동하는

것을 가능하게 하는 경제적 힘을 가진 경우'에 따라서 해석됨을 가리키며, 지배력 결정에 대해 규제틀(framework)의 요소를 적용한다.

통신법(2003)에 의해 추가적으로 OFCOM은 규제틀(framework) 지침에 따라 관련시장을 식별하고 검토하며 유럽공동체 문서의 조항에 따라 발행하거나 제정한 지침이나 권고를 적절히 고려하여 시장 지배력에 대한 결정을 해야 한다. OFCOM은 이러한 결정을 하는 이유를 가진 SMP를 보유한 것으로 결정된 집단이나 시장을 식별하는 제안된 결정의 고지를 발간함으로써 관련 이해당사자들과 자문해야 한다.

OFCOM은 만약 그들이 회원국가간 무역에 영향을 미칠 수 있다고 판단하는 경우 반드시 위원회에 제안된 SMP 의무를 고지해야 함을 명령하고 있다. 유럽위원회가 해당 제안의 실행이 단일 유럽 시장에 대한 장벽을 만드는 것으로 판단한다거나, 위원회의 책무요건과 호환되지 않을 경우, OFCOM이 제안을 철회해야 함을 명시하고 있다. SMP 보유가 발견된다면 시장내에서 적절한 SMP 의무를 설정하도록 OFCOM에 부여하고 있으며 이들 지침들과 부응하는 허락된 SMP 의무들에 대한 내용을 명기하였다.³⁰⁾

여기에서는 네트워크 접속과 사용, 네트워크 접속료, 부당차별, OFCOM이 이러한 사안들에 관련된 투명성 보장을 위해 지시한 바와 같은 정보의 발간, 회계분리, 회계방법, 허가시 접속 가격 통제 등에 대한 조건들을 포함하고 있는데, 89조에서는 상당한 시장영향력을 가졌다고 OFCOM이 결정한 우세한 제공자에게 적용되는 것들과 함께 우세한 제공자에게 적용되는 네트워크 접근의 제공에 대해 OFCOM이 규정을 정하기에 적절할 만큼 예외적 상황이 존재한다고 판단하는 경우 OFCOM은 추가적인 SMP 규정을 설정할 수 있고 적용할 수 있다.

이러한 조건들은 시장지배력이 사업자 선택과 사전 선택의 제공과 관련된 서비스 시장 내에서 결정된 경우, access-specific한 조건이나 SMP 조건의 어떤 것이라도 경쟁의 실패를 교정하는 것이 실패하는 경우에 공중 통신 서비스 시장 최종 이용자에게 적용된다. 마지막으로 OFCOM은 시장지배력이 관련 시장에서 결정된 경우 설비와 임차 통신선 제공에 대한 SMP 조건을 설정할 수 있다.

30) 87-93조

2. 유선시장의 별정통신 관련 제도

1989년 국내전용선의 재판매와 공전공(公專公)접속³¹⁾의 자유화가 이루어졌으며, 1991년 케이블TV를 비롯한 기타 사업자의 통신사업 진입완화와 함께 국제단순 재판매(ISR)를 허용하였다. 그러나 1999년까지 유선전화시장의 설비기반 경쟁촉진에 주안점을 두어 미국과는 달리 별도의 재판매의무를 부과하지 않았다. BT에게 도매요금 할인율을 적용하되, 시내전화서비스의 재판매 및 망 세분화 의무를 부과하지는 않았다. 또한 동등접속(equal access), 장거리전화에 대한 사전선택제(CPS)의 의무도 부과하지 않았다.³²⁾

EU 차원의 규제지침에 따라 2000년 이후부터 유선시장의 재판매 정책이 강화되는 추세이다. EU Directive 98/61/EC는 2000년 1월 1일부터 SMP 보유사업자의 유선전화망에 대한 사전제(CPS: carrier pre-selection) 제공을 요구하여, BT는 2001년 12월부터 제공을 실행하였다. 사전선택제 도입 이후 2년동안 BT의 가입자회선의 점유율은 후발사업자에게 1.7% 대체되었고, 통화량의 경우, 국내전화, 국제전화 그리고 LM통화는 각각 14%, 10%, 5.0%가 대체되는 것으로 나타났다.

사업자별 수익의 경우, 기본료 측면에서 BT의 기본료 수익 점유율은 1.7% 정도 후발사업자에 대체되었으며, BT의 통화수익은 국제전화 부분을 제외한 시내전화, 국제전화, LM통화 부분에서 감소하였다. 그러나 통합과금이 되지 않아 시내전화, LM부분의 경쟁효과는 미약하였다.

영국 규제당국인 Oftel(현재 Ofcom)은 2002년 1월 “review of the fixed voice telephony market”에 관한 자문서를 발표하면서, BT는 경쟁사업자가 고객에게 단일청구서(one billing)를 제공할 수 있도록 비차별적인 조건으로 WLR(Wholesale Line Rental)을 제공할 의무가 있다고 명시하였다. Ofcom은 BT가 합리적 조건으로 WLR을 제공할 경우 소매가격통제(retail price controls)가 축소될 것이라고 발표하였다.

31) 공중망(전화망이나 종합 정보 통신망 등)에 전용 회선을 접속하여 통신을 하는 형태로, 엄밀히 말하면 전용 회선의 양쪽에 공중망을 접속하는 형태는 공전공(公專公) 접속이고 한쪽에만 접속하는 것은 공전 접속이지만 양자를 합쳐 공전 접속이라고 하는 경우가 많다.

32) BT 이외의 사업자들이 자체망 투자에서 오는 투자의 위험을 회피하기 위해 BT의 설비이용에 몰두하면, BT와 유선사업자들의 설비경쟁을 통한 망고도화를 축소시킬 수 있는 위험을 고려한 정책이다.

Ofcom은 BT가 2002년 9월, 비차별적조건 및 원가기반(cost-oriented)으로 WLR을 제공하도록 BT의 라이선스 조건을 변경하여 발표하였으며, 2004년 6월 WLR의 네트워크 자원의 비효율적인 문제를 합리적으로 해결하기 위한 방안으로 WLR의 BT망 접속료는 49% 인하되었다.

이후 Ofcom은 2008년 5월 30일, Openreach³³⁾가 제공 중인 도매서비스의 새로운 요금 산정체계를 결정하기 위한 첫 번째 자문서인 “A New Pricing Framework for Openreach”를 발표하였다. Ofcom에 의해서 도매 협대역 및 광대역 접속 시장에서 SMP 보유를 인정받은 Openreach의 WLR 및 LLU 중 핵심) 서비스는 요금 상한(charge ceiling) 규제를 부과받고 그 외의 서비스(ISDN30 서비스 제외)에 대해서는 요금 산정 시 원가 기반 의무(cost orientation obligation)가 부과된다. 또한 부당차별 금지, 서비스 요금 공개, 회계감사의 일반 공개 의무 또한 부과되고 있다. Openreach의 WLR과 LLU에 적용되고 있는 요금 상한 규제의 근거는 다음과 같다. WLR의 경우, “Wholesale Line Rental: Reviewing and setting charge ceilings for WLR services(2006. 1. 24)”에 의해, MPF는 “Local loop unbundling: setting the fully unbundled rental charge ceiling and minor amendment to SMP conditions

〈표 4－8〉 핵심 임대 서비스(Core Rental Service)의 요금

서비스	5.6일 리뷰 이전 요금	5.6 리뷰 이후 연간 요금상한	Openreach의 현행 연간 요금
Residential WLR rentals	£104.92 (£110.08에서 자발적 인하)	£100.68	£100.68
Business WLR rentals	£119.40	£110.00	£110.00
MPF rentals	£80.00 (£105.09에서 자발적 인하)	£81.69	£80.00 ^{주)}
SMPF rentals	£53.00	£15.60	£15.60

주: Openreach는 2008년 8월 1일부터 MPF rentals 요금을 £81.69로 인상한다고 발표

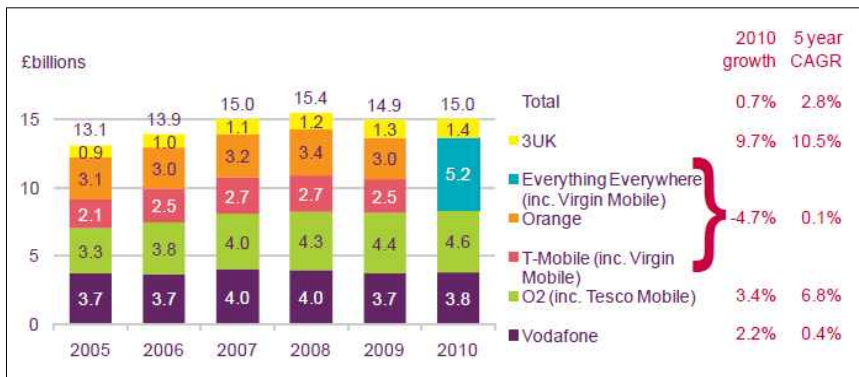
33) 2005년 9월 22일, Ofcom은 통신부분에 대한 전략적 재평가(TSR: Telecommunication Strategic Review)를 통해 BT의 액세스 사업부문(ASD: Access Services Division)의 분리를 발표했고, 이에 의해 출범한 Openreach는 SMP 보유를 인정받은 WLR(Wholesale Line Rental), MPF(Metallic Path Facility)와 SMPF(Shared MPF)를 포함하는 LLU(Local Loop Unbundling) 및 Ethernet Service의 제공 의무를 부과 받았다.

FA6 and FB6(2005. 11. 30)”에 의해, 그리고 SMPF는 “Review of the Wholesale Local Access Market(2004. 12. 16)”에 의해 요금 상한을 규제받고 있다. 상기 statement에 의한 핵심 임대 서비스의 당시 요금은 아래와 같이 변경되었다.

3. 이동통신시장의 별정통신 관련 제도

영국은 유선시장과는 달리 무선시장에서는 한정된 주파수 활용이라는 제약 때문에 초기부터 무선재판매 의무화와 엄격한 면허조건 등 다른 EU국가에 비해 엄격한 규제조치를 부과하였다. 1994년까지 기존사업자인 Vodafone과 O2(구 BT Cellnet)의 소매시장에 대한 직접판매를 금지하는 도소매시장 분리정책을 시행하였으며, 1999년부터 동사업자들의 이동망 착신서비스에 독점력을 가진 서비스로 규정하고 고정망에 적용하고 있는 것과 같이 원가(cost)에 근거한 착신접속료 규제를 도입하였다.

[그림 4-2] 영국 이동통신시장 사업자별 매출액



주: T-mobile UK와 Orange는 2009년 9월 합병하여 joint venture를 구성할 것을 발표하였다. EC는 2010년 3월 동 합병을 승인하였으며 2010년 7월 1일자로 Everything Everywhere Ltd.로 출범하였다.

자료: Ofcom, Communications Market Report(2011)

또한 서비스 제공사업자들은 선불 서비스(pre-paid) 제공이 가능하며 2002년까지 영국 경쟁법에 근거한 시장영향력(Market Influence) 보유사업자로 지정하고, 서비스제공사업자(Service Provider)에 대한 도매판매 의무 등을 추가적인 면허조건으로 부여하였다.(Ofcom, 2002)³⁴⁾

독립계 재판매사업자(Independent SP)에게 제공되는 도매가 할인율은 이동통신사업자에게 열 재판매사업자(Tied SP)에게 제공되는 수준과 동등하도록 규제하고 있다. 그 결과 경쟁이 활성화되어 2003년 10월 Ofcom은 이동전화 도매 가입접속 및 발신시장에서 경쟁하는 4개 사업자 중 어느 사업자도 시장지배력(Significant Market Power)를 보유하지 않았다고 발표하였다. 이와 같은 영국의 이동시장은 유효경쟁체제 구축의 모범사례로 평가되고 있다.

제 5 절 일 본

1. 분류 및 진입제도 개관

가. 연혁

일본의 통신서비스 시장 및 관련 제도는 경쟁의 진전, 이동통신 서비스 및 인터넷의 급속한 성장, 음성전화서비스(POTS: Plain Old Telephony Services)의 감소, 수직적 통합에서 계층적 분리(layered separation)로의 변화를 띤 미디어 융합의 진전을 통해 통신 산업계에 구조적 변화를 겪어 왔다. 1985년 통신업계에 경쟁이 도입된 이후, NTT의 점유율은 감소했으며, 특히 이러한 경향은 장거리시장에서 두드러졌다. 상호접속 도입(1997년)과 사전선택 방식(pre-selection)을 채택(2001년)하면서, 지역서비스 시장에서 경쟁이 증가하였다. 2000년 이동전화 서비스 가입자가 유선전화를 초과하여 2005년 3월 말에는 이동전화 가입자 수가 약 9,140만 명에 달하였고 2011년 3월에는 11,950만 명을 상회하고 있다. 광대역 인터넷 서비스도 이용자들의 수가 2005년 3월 약 1,950만 명에 달하였는데, 가정용 가입자의 40%가 광대역 통신망을 통해 인터넷에 접속하고 있다. 일본은 광대역 서비스의 성장으로 IP 전화서비스가 광범위하게 확산되기 시작했으며, 전통적인 유선전화 사업자들은 수

34) A determination that a mobile operator has MI triggers additional obligations in an operator's licence. An operator designated as having MI is require to:

- provide mobile airtime to qualifying service providers on request;
- provide separate accounts for various activities;
- not show undue preference or unduly discriminate in the provision of services; and
- publish charges, terms and conditions for services.

익감소로 이후 지속적인 고전을 면치 못하고 있다. 광대역 서비스를 필두로 한 인터넷 접속이 확산되면서 물리적 계층, 네트워크 서비스 계층, 콘텐츠 계층의 명확한 경계가 사라지고 있으며, 미디어 산업계에 위의 세 계층에 따른 수평적 분리(Horizontal Separation)가 진전되고 있다.

한편, 1985년 이후 전기통신사업법이 여러 번에 걸쳐 개정되었으나 전통적인 POTS 체제내의 개정에 불과하였으며, 광대역 인터넷과 셀룰러폰을 통한 인터넷 접속의 급증 현상에 대한 고려가 부족하다는 평가를 받았다. 이후 일본의 전기통신사업 의무 및 사업자 분류제도는 1998년 3월 의무변경과 2004년 전기통신사업법 개정에 의해 정립되었는데 2004년 구조적 변화에의 대응책을 포함한 전기통신사업법의 개정으로 전통적인 음성전화서비스에서 인터넷으로의 변화를 고려하여 진입 및 가격 규제를 포함한 전반적인 내용이 개정되었다. 이를 통해 설비에 관계없이 자유로운 진입이 가능하도록 진입규제를 신고 및 등록제로 전환하고 기존의 설비기준에 의한 의무분류제를 폐지하는 등 수평규제로의 이행을 추진하고 있다.

나. 개관

1998년 3월 이전 일본의 전기통신의무는 제1종 의무와 제2종 의무로 구분되었으며, 제1종 의무는 전화, 전용, 전보, 전신, 데이터, 디지털데이터, 무선통신 등 7개 의무, 제2종의 의무는 음성, 화상, 데이터, 복합 등 4개 의무로 세분화 되었다. 개정전 사업자 분류는 전기통신사업법(제10조)에 의해 전기통신사업을 통신회선설비 보유유무에 따라 제1종 전기통신사업과 제2종 전기통신사업으로 구분하였고, 제1종과 제2종의 사업자에게는 각기 상이한 권리 및 의무를 부여되어 왔다. 그러나 제1종과 제2종으로 구분되던 기존의 분류 체계가 폐지됨으로써 대규모 설비를 소유한 사업자들은 MIC(Ministry of Internal Affairs and Communications)에 등록(register)하고 중소규모 사업자들은 설비의 소유여부에 상관없이 사업 신고(notification)만으로 시장에 진입이 가능하게 되었다. 전기통신사업법에 근거한 세부조항을 규정한 RETBL(Regulations for Enforcement of the Telecommunications Business Law)에 따르면 가입자회선을 단일 도시나 타운 내에 설치하고, 현 경계 내에서 송신용 중계선을 설치하는 사업자의 경우 신고만으로 서비스를 개시할 수 있으며 다른 사업자들은 등록 절차를 거쳐야 한다. 등록 과정에서 MIC가 판단하는 부분은 사업자들의 과거 위법 행위 여부와 공정경쟁법의 준수 여부에 국한하고 있다. 또한 사업 신청 후 15일 이내에 MIC

의 승인 여부가 결정되며, 어떤 행정적 판단 없이 사업 신고를 수용하도록 규정하고 있다.

이러한 일본의 2004년 전기통신사업법 개정은 제1종 및 제2종 전기통신사업으로 구분되는 통신부문의 기존 네트워크와 서비스 사업자 분류제도를 없애고 전기통신사업자로 단일화한 것으로 시장 규제 보완, 기존의 기간망 유지, 기초적 전기통신역무 수행, 사업자간 상호접속, 망의 안정성 확보 등을 위한 광범위한 규제체계 변화 추구로 요약될 수 있다. 동 사업법 개정에 따라 개선된 제도 내용을 구체적으로 정리하면 다음과 같다. 우선 전기통신사업법 개정으로 통신역무는 통신서비스로 통합되었다. 즉, 기존의 전기통신역무는 제1종(전화, 전신 등) 7개 역무와 제2종(음성전송, 데이터전송 등) 4개 역무로 구분되었으나, 제1종 및 제2종 모두 음성, 데이터전송, 전용의 3개 역무로 간소화되었다.³⁵⁾ 두 번째로는 기존의 설비보유 여부에 의한 통신사업분류인 1종 및 2종 사업자의 구분을 폐지하였다는 점이다. 기존의 제도는 대규모 설비구축의 중요성, 관로포설권의 신속한 부여 등을 위해 설비보유를 기준으로 사업자를 분류하였으나, 다양한 규모의 사업자 진입으로 소규모의 제1종 사업자와 대규모의 제2종 사업자가 공존하게 되면서 설비보유기준의 규제체계에 대한 개편의 필요성이 요구된 것이다. 세번째로는 대규모 회선설비 보유사업자는 등록, 소규모 회선설비 보유 및 미보유 사업자는 신고로 진입규제를 완화하였다. 동 법 개정 이전에는 제1종사업자는 허가가 필요하였으며 제공서비스 혹은 커버리지 변경시 변경허가도 필요한 상황이었다. 그러나 개정으로 등록 사업자의 제공서비스는 제한이 없어졌으며 다만, 제공 서비스 지역이나 설비변경시 변경등록은 필요하도록 규정하였다. 관로포설권은 사업자의 요청시 개별적으로 인가하도록 하였다. 네번째로는 사업자분류 폐지, 요금규제 완화 등으로 규제대상의 재지정이 필요하게 됨에 따라 규제목적으로 역무대상을 세 가지로 분류하였다. 즉, 보편적 서비스, 상호접속, 요금규제 등과의 관련성에 따라 기초적 전기통신역무, 지정전기통신역무, 특정전기통신역무가 그것이다.

2. 분류제도

가. 서비스 분류제도

서비스 분류와 관련해서는 전기통신사업법 개정으로 통신역무가 통신서비스로 통합되

35) 등록신청서 또는 신고서 첨부서류 양식에 25개 통신서비스의 종류를 구체적으로 나열

었다. 전기통신사업법에서의 정의 규정상 통신은 유선, 전파, 기타 다른 자기장을 통해 코드, 음향, 영상을 송수신, 전달하는 것을 의미하며, 통신서비스는 통신설비를 이용하여 통신을 중개하거나, 설비를 제공하는 것으로 규정하고 있다. 그러나 전기통신사업법 개정으로 명시적으로 역무 구분 자체는 없어졌지만 등록신청서 또는 신고서 첨부서류 양식 등에 전기통신역무에 해당하는 25개 통신서비스를 나열하고 있다.

〈표 4-9〉 등록신청서 등에 따른 세부 역무구분 내용

가입전화, ISDN, 중계전화, 국제전화 등(국제전화/국제ISDN), 공중전화, 휴대전화, PHS, IP전화, 인터넷접속, FTTH엑세스, DSL엑세스, FWA엑세스, 휴대전화·PHS단말 인터넷접속, 휴대전화·PHS 패킷데이터통신엑세스, 프레임릴레이 서비스, ATM교환, 공중 무선 LAN엑세스, IP-VPN, 광역 인터넷, 전용역무(국내/국제), 상거서비스를 이용한 부가가치 서비스, 인터넷관련 서비스(전자메일, 호스팅, IX, 무선호출 등), 전보, 상거서비스 이외의 서비스
자료: 일본 전기통신사업 참가 매뉴얼 2004, 총무성

한편, 요금규제를 위한 역무는 총무성령에 의해 지정된 기초적 전기통신역무, 지정전기통신역무, 특정전기통신역무로 구분된다. 기초적 전기통신역무(보편적 역무)는 시내전화, 시내공중전화, 긴급통신, 도서통신으로 규정되고 있으며, 지정전기통신역무는 제1종 지정 전기통신설비를 설치한 전기통신사업자가 해당 제1종 지정전기통신설비를 이용해 제공하는 전기통신역무로서 음성전송역무, 전용역무, 인터넷접속역무의 일부로 규정하고 있다. 또한, 특정전기통신역무는 지정전기통신역무 중에서 내용, 이용자의 범위 등을 기준으로 이용자의 이익에 미치는 영향이 크다고 총무성령에서 정한 것으로 요금규제(price cap)를 실시하는 것으로 규정하고 있다.

나. 사업자 분류제도

사업자 분류와 관련해서는 전술한 바와 같이 개정 전 전기통신사업법에서는 전기통신사업을 제1종 전기통신사업과 제2종 전기통신사업으로 구분하며, 통신회선설비 보유유무에 따라 제1종 전기통신사업자와 제2종 전기통신사업자로 분류하고 각각의 사업자 구분별로 상이한 권리 및 의무를 부여하여 왔으나, 2005년 4월 1일 전기통신사업법 개정으로 제1종 및 제2종 사업자 구분이 폐지됨에 따라 전기 통신사업을 개시하고자 하는 자는 설비의 규모 및 범위에 따라 등록 또는 신고로서 통신사업을 개시할 수 있도록 진입제도가 변경

되었다.

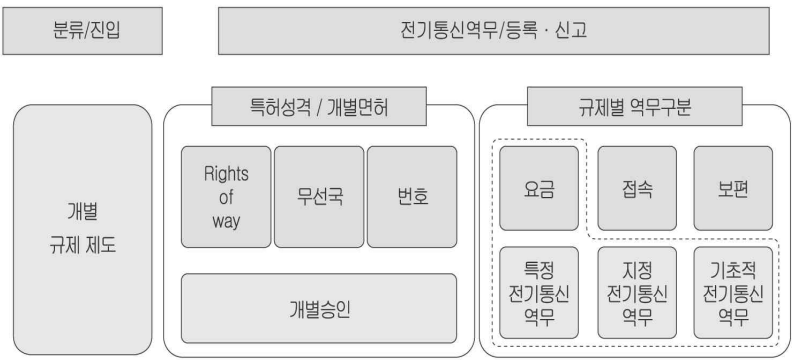
따라서 전기 통신사업을 개시하고자 하는 자는 대규모 전기 통신회선 설비를 설치하는 자에 대해서는 등록을, 전기 통신회선 설비의 설치가 소규모에 국한되는 자에 대해서는 신고를 의무화 하고 있다. 등록 시 명칭, 업무구역, 통신설비의 개요와 관련 문서(25개 열거 서비스 체크)를 첨부하도록 규정하고 있으며, 위법, 취소 및 전기통신의 건전한 발전을 위해 부적절하다고 인정될 경우에는 등록 거부가 가능하며 표준처리 기간은 15일로 규정하고 있다. 또한 업무구역 혹은 통신설비의 변화가 있는 경우에는 변경 등록이 가능하다.

3. 진입제도

가. 의무 및 진입규제

전기통신사업법 개정으로 통신시장에 신규로 진입하려는 사업자에 대해 허가제를 폐지하여 대규모 설비설치를 계획하는 사업자는 등록, 소규모 설비설치는 신고로 진입이 가능해짐에 따라 이전에는 허가를 취득한 사업자에게 관로포설권 및 토지 이용권(public right of way)이 자동적으로 부여되었으나 허가제의 폐지로 관로포설 및 토지이용을 목적으로 하는 사업의 승인절차가 독립적으로 분리되게 되었다. 즉, 허가제의 폐지로 등록 및 신고를 통해 사업진입은 간소화되었으나, 관로포설 및 토지이용을 목적으로 하는 사업의 승인절차가 새로이 수립되었다.

〔그림 4-3〕 일본의 진입규제 체계



자료: 나성현 외(2008)

따라서 설비를 설치하고 사업을 하고자 하는 자는 등록 및 신고에 관계없이 정부의 승인(approval)이 필요하다. 설비를 설치하려는 사업자는 지원 시 명칭, 업무구역 및 지원과 관련된 전기통신사업에 필요한 통신설비 개요 및 관련 문서(25개 열거 서비스 체크)를 첨부하여야 하며, 승인 기준으로 사업수행에 필요한 재무 및 기술적 능력, 사업계획의 신뢰성 및 합리성을 점검하며 표준처리기간은 1개월로 정한다. 이와 관련해서 승인사업자가 업무구역과 통신설비를 변경하고자 하면 경미한 경우를 제외하면 변경 승인도 필요하다.

한편 사업자분류 폐지, 요금규제 완화 등으로 규제대상의 재지정이 필요하게 됨에 따라 규제목적으로 서비스를 세 가지로 분류하고 있다. 즉, 보편적 서비스를 정의하는 기초적 전기통신역무, 상호접속의 단위가 되는 지정전기 통신역무, 요금규제 대상인 특정전기통신역무 등이 그것이다.

〈표 4-10〉 규제 정책 목적에 따른 역무구분

역무 구분		내 용
기초적 전기통신 역무		- 국민생활에 불가결하기 때문에 널리 일본 전국에 있어 제공이 확보되어야만 하는 통신역무로 총무성령이 정하는 전기통신 역무(전기통신 사업법 제7조)
지정 전기통신 역무	정의/구분	- 지정 전기통신 설비(제33조 2항)를 설치하는 사업자가 해당 설비를 이용해 제공하는 전기통신 역무 중 해당 역무가 다른 사업자에게 충분히 제공되지 않거나 기타 이유 등으로 인해 해당 전기통신 사업자가 적정 요금, 기타 제공 조건 등에 따라 제공을 보장하는 역무로서 이용자의 이익을 보호하기 위해 특히 필요가 제기되어 총무성령으로 정한 전기통신 역무(전기통신사업법 제20조 1항)
	1종	- 전국의 구역을 구분, 또는 총무성령으로 정하는 구역에 대해 그 한쪽 단이 이용자의 전기통신설비(이동 단말 제외)에 접속되는 전송로 설비 또는 그에 대한 전기통신회선의 수 등이 총무성령으로 정하는 비율을 넘는 것, 또는 그 총체를 다른 전기통신 사업자와의 전기통신설비와의 접속이 이용자의 편리 향상 및 전기통신의 종합적이고 합리적인 발달에 필요불가결한 전기통신설비(전기통신 사업법 제33조 1항)
	2종	- 전항과 동일하되 그 한쪽 단이 이용자의 이동 단말 등에 접속되는 설비(전기통신 사업법 제34조 1항)
특정 전기통신 역무		- 지정전기통신 역무중 그 내용, 이용자의 범위 등을 고려하여 이용자의 이익에 미치는 영향이 크다고 판단되어 총무대신이 매년 1회 총무성령으로 정하는 중별 역무(전기통신 사업법 제21조)

자료: 일본 전기통신 사업법(최종개정 2010. 12. 3)

나. 개별 규제제도

총무대신이 개별적으로 규제하는 내용으로 유선부문은 각 현에서 유선 가입자회선의 50%이상의 시장점유율을 가진 사업자의 설비는 “1종 지정 설비”로 분류되고, 해당 사업자는 상호접속, 요금 및 공정경쟁과 관련된 엄격한 규제를 받는다. 이동통신 서비스의 경우에는 각 현의 가입자의 25%의 시장점유율을 초과하는 사업자의 설비를 2종 지정 설비로 구분하고, 1종 지정 설비와 마찬가지로 좀 더 강한 규제가 적용된다.

요금 및 제공조건(약관)에 대해서도 규제가 시행되고 있는데 기초적 전기통신역무(아날로그 가입전화 및 공중전화를 통한 시내전화, 도서통신, 비상통신)에 대해서는 약관을 제출하도록 하되 동 약관의 준수여부를 부과하고 있다. 지정전기통신역무(제1종 지정설비(NTT의 설비)를 이용하여 제공하는 역무로서 이용자보호를 위해 특히 필요하다고 인정되는 역무(음성전송, ISDN, 전용역무)에 대해서는 약관을 제출하되, 특별한 합의가 있는 경우 달리 적용도 가능하다고 규정하고 있다. 또한, 특정전기통신역무(지정 전기통신역무중 전화, ISDN, 전용역무, 다만 데이터전송역무는 제외)에 대해서는 역무별 기준요금지수를 넘는 경우 인가가 필요하다고 규정하여 가격상한규제를 행하고 있다.

지정전기통신설비제도인 상호접속과 관련해서는 사업자의 유선 및 이동설비가 지정요건에 해당하는 경우 접속규제를 받게 되며, 전기통신사업자는 정당한 사유가 없는 한 접속요청에 응해야 한다. 한편, 상기에서 언급한대로 유선시장의 시장지배적 사업자는 무선시장보다 보편적 서비스 및 설비 필수성으로 인해 접속약관 허가 및 요금규제 등의 엄격한 규제를 받는다. 유선에서 사업자가 각 지역마다 점유율이 50%가 넘는 가입자회선을 보유하는 경우 제1종 지정전기통신설비를 갖는 것으로 간주하며, 제1종 지정설비를 보유한 사업자(NTT 동서)에 대해 서비스 계약약관 작성·신고, 접속약관 허가, 언변들링, 접속회계 정리·공표를 의무화하고 있다. 이동통신에서 사업자가 업무구역마다 점유율이 25%가 넘는 단말설비를 보유하는 경우에는 제2종 지정전기통신설비를 갖는 것을 간주되고, 이때 제2종 지정설비를 보유한 사업자(NTT도코모 및 오키나와셀룰러)에게는 서비스 계약약관 작성·신고의 의무가 없고 접속약관도 허가가 아닌 신고로 정하고 있다.

기초적 전기통신역무인 보편적 서비스 관련해서는 가입자선로 등으로부터 수익을 얻는 사업자에게 보편적 역무 손실분담의무를 부과하도록 규정하고 있으며, 보편적 역무는 아날로그 가입전화 및 공중전화를 통한 시내전화, 도서통신, 비상통신 등이다. 기초적 전기

통신역무는 국민생활에 불가결하기 때문에 보편적으로 전국에서 제공이 확보되어야만 하는 전기통신역무를 지칭하는 것(보편적 서비스 제공의무)으로 전기통신사업자는 공평하고도 안정적인 제공의무가 있는 것으로 정하고 있다. 여기에 해당되는 사업자는 기초적 전기통신역무와 관련된 요금 및 그 외의 제공조건에 대해서 계약약관을 작성하여 사전에 신고하도록 규정하고 있다. 여기에 해당되는 서비스로는 가입전화에 속하는 가입회선액세스, 시내전화, 도서지역통화, 긴급통보가 있고, 공중전화로 분류되는 제1종공중전화의 시내전화, 도서지역통화, 긴급통보 등이 있다.

제5장 국경간 공급 제도 현황 및 사례 분석

제 1 절 국경간 공급에 관한 통상규범과 우리나라 시장자유화 현황

1. GATS 규범의 맥락과 국경간 공급

가. GATS의 내재적 구조 및 적용범위

다자통상체제 하에서 서비스무역에 관한 통상규범이 최초로 제정된 시기는 UR협상이다. 당시까지 교과서적으로 비교역재(non-tradables)로 취급되어 오던 서비스가 다자통상체제로 편입되게 된 것은 기술발전에 따라 현실적으로 서비스분야에서도 부분적으로 국제무역이 이루어지고 있다는 현실의 반영이기도 하지만, 실질적으로는 상품무역에서 경쟁력을 급속히 침식당하고 있던 미국 등 선진국들의 생존전략 때문이라고 보아도 과언이 아니다. 이러한 배경 하에 UR협상을 통해 제정되고 WTO체제 출범을 계기로 발효된 서비스무역에 관한 다자통상규범이 GATS(General Agreement on Trade in Services)³⁶⁾이다.

구조적으로 GATS는 총6부 29개 조문으로 구성된 협정본문(Framework Articles)과 8개 부속서(Annexes)로 구분된다. 제 I 부(범위 및 정의)는 GATS라는 다자통상협정의 적용 범위를 규정하고, 회원국의 권리와 의무의 범위를 분명하게 확정해 주기 위해 필수적인 서비스 공급방식(mode of supply) 등 핵심용어들에 대한 정의를 제시한다. 제 II 부(일반적 의무 및 규율)는 WTO 회원국이면 원칙적으로 준수해야 하는 일반적인 의무를 규정하고 있는 반면,³⁷⁾ 제 III 부(구체적 양허)는 각 회원국 서비스분야의 시장개방 내용을 담고 있는 양허표(Schedule of Specific Commitments)의 작성 및 해석을 위한 주요 원칙 및 지침을 제시한다. 제 IV 부(점진적 자유화)는 시장개방 협상 추진 및 양허표 구성 요소 등, 제 V 부(제도 규정)는

36) 우리말로는 '서비스무역에 관한 일반협정'으로 번역된다.

37) II 부 상의 일반적 의무 및 규율 전체가 무조건적인 회원국의 의무인 것은 아니다. 제6조(국내규제), 제8조(독점 및 배타적 서비스공급자), 제12조(국제수지 보호를 위한 제한)은 성격상 조건부 일반적 의무에 해당된다.

협정의 운영, 제VI부(최종 조항)는 기타 필요한 용어정의 등에 대해 규정하고 있다. 부속서는 협정본문의 특정 조문이나 특정 서비스분야와 관련하여 GATS 협정본문의 내용을 보완하기 위한 부분으로서, GATS 협정 본문과 동등한 효력을 갖는다.

사실 GATS라는 협정문(legal text)에는 GATS와 불가분의 일체를 이루는 회원국의 양허표가 명시적으로 포함되어 있지 않다. 양허표는 시장개방 양허협상 타결의 결과물로서 소위 ‘의정서 또는 프로토콜(protocol)’이라는 법적 수단(legal instrument)을 통해 GATS에 지속적으로 첨부되어 법적 효력을 발휘하고 있지만, 앞에서 거론한 바와 같이 기술적, 실용적 이유에서 GATS 협정문³⁸⁾에 구체적으로 포함되지 않을 뿐이다. 양허표는 각 회원국이 서비스 시장별 개방 여부, 개방 수준 또는 조건을 담은 요약표(summary table)로서 회원국 간 양허협상에 의해 확정된다. 그러므로 양허협상 결과에 따라서는 특정 서비스시장을 개방하지 않을 수도 있으며, 개방하더라도 그 수준 및 속도를 조절할 수 있다. 만일 특정 회원국이 양허협상의 결과 특정 서비스시장을 전혀 개방하지 않는다는 입장으로 귀결되었다면, 이는 제III부(구체적 양허)상의 의무³⁹⁾를 전혀 부담하지 않는 것과 다르지 않다. 정리하자면, GATS 협정문의 외형적 구조에도 불구하고, GATS의 고유 가치를 내재적으로 구성하는 핵심 축은 협정본문(Framework Articles), 회원국들의 양허표(Schedules of Commitments),⁴⁰⁾ 부속서(Annexes) 등 세 가지라고 볼 수 있다.

GATS는 적용대상 서비스의 범위를 설정함에 있어 묵시적으로 적용 예외 대상만을 정하여 우선 배제하고, 나머지는 예외 없이 적용대상에 두는 소위 ‘네가티브 방식(negative listing approach)’을 택하고 있다. 즉, GATS는 “정부권한 행사의 일환으로 공급되는 서비스”가 모든 서비스를 그 적용범위 내에 두고 있다. 그러나 이는 아주 제한적인 정의이기 때문에 GATS가 사실상 거의 모든 서비스를 관심대상으로 하고 있다고 보아도 크게 틀림이 없다. 물론 정부가 서비스 공급의 주체라고 해서 해당 서비스를 바로 “정부권한 행사의

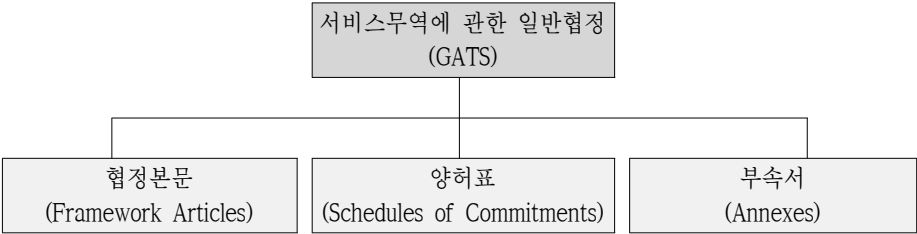
38) 구체적으로 협정본문(Framework Articles)과 부속서(Annexes)를 지칭한다.

39) 시장접근(market access) 제한 금지, 내국민대우(national treatment) 제한 금지 등이 해당되며, 이에 대해서는 후술한다.

40) 여기에서 양허표는 서비스시장별 개방 일정 및 내용에 관한 요약표를 의미하나, 국별로는 ‘최혜국대우(MFN) 의무 면제’를 포함하기도 한다. 이에 대한 자세한 내용은 후술하기로 한다.

일환으로 공급되는 서비스”라고 이해하는 것은 옳지 않다. 비록 서비스 제공의 주체가 정부이더라도 상업적인 목적에서 공급되거나, 다른 민간 서비스공급자와의 경쟁 하에서 공급되는 서비스는 GATS의 적용대상이 된다.

[그림 5-1] GATS의 내재적 구조



이를 쉽게 풀이하자면, 공익을 목적으로 정부가 제공하는 공공서비스 차원으로 인식하기 어려운 서비스가 모두 GATS의 적용대상이라고도 말할 수 있다. 하지만 GATS의 적용대상이 서비스라고 해서 하여 모든 주체의 행위가 규율대상인 것은 아니다. GATS의 규율대상이 서비스 자체가 아니기 때문이다. 회원국의 민간 경제주체가 특정 서비스를 공급한다고 하여 그러한 경제활동에 GATS가 직접 관여하는 것이 아니라는 것이다. GATS의 규율대상은 “서비스무역에 영향을 주는 회원국의 조치(measure)”에 한정된다. 그러한 조치에는 중앙정부, 지방정부, 정부로부터 권한을 위임받은 기관 등이 정하거나 행하는 법률, 규정, 규칙, 절차, 결정, 행정지도 등을 포함하여 명칭과 형태를 불문한 모든 회원국 정부의 조치가 포함된다. 예컨대, 보조금 지급, 허가기준, 자격요건, 시장접근 제한, 경제적 수요심사(economic needs tests), 국내산 의무사용 기준(local content provisions) 등은 전형적인 정부의 조치이다.

나. GATS 양허표의 주요 구성요소

앞서 언급한 바와 같이 GATS는 협정문에서 회원국 시장개방의 세부내용을 다루지 않지만, GATS 제20조를 통해 양허표에 담겨야 하는 회원국 시장개방계획의 세부내용이 무엇이어서 하는지를 밝히고 있다. GATS 제20조 1항은 “각 회원국은 [중략] 구체적인 약속을 양허표에 명시해야 한다.”고 언급하면서, “그러한 구체적인 약속이 취해진 서비스 분야”에 대하여

양허표가 “시장접근(market access)에 대한 제한 및 조건, 내국민대우(national treatment)에 대한 조건 및 제한, 추가적 양허(additional commitments)와 관련된 조치들, 필요한 경우 이러한 약속의 이행을 위한 시한 및 이러한 약속의 발효일”을 명기한다고 밝힌다.⁴¹⁾

다시 말해, 양허표의 세부내용이란 다른 아닌 시장개방 대상인 서비스가 구체적으로 무엇인지와 그러한 서비스에 대한 시장개방의 (제한)조건이다. 여기에서 유념해야 할 점은 회원국이 시장개방 대상인 서비스만을 양허표에 적시하는 것이므로 양허표에 기재되지 않는 서비스는 시장개방 대상이 아니라는 점이다.⁴²⁾ 한편 어떠한 이유에서든 양허표에 기재되지 않은 시장개방의 (제한)조건을 회원국 정부가 협상타결 이후 새로이 추가하거나 시행하는 것은 사실상 불가능하다.⁴³⁾ GATS 제16조(시장접근)와 제17조(내국민대우)는 각각 이를 “자기나라의 양허표에 달리 명시되지 않는 한(unless otherwise specified in its Schedule)”, 어떠한 정량적(quantitative restrictions) 제한조치도, “양허표에 명시된 조건과 자격에 근거한(subject to any conditions and qualifications set out therein)” 경우가 아니면, 어떠한 차별적·정성적(discriminatory qualitative restrictions) 제한조치도 유지·채택할 수 없다고 밝힌다. 이는 GATS가 시장개방의 후퇴를 용납하지 않겠다는 불가역성(不可逆性)을 담보함으로써 시장개방 양허의 예측 가능성을 높이기 위한 것이라고 풀이된다.

GATS는 시장개방의 (제한)조건을 그 성격에 따라 시장접근 제한조치, 내국민대우 제한조치, 국내규제로 구분하여 인정하고 있다. 좀 더 구체적으로, 시장접근(market access) 제한조치는 내·외국인에 대한 차별과 무관하게 부과되는 정량적 제한조치이다. 특히 GATS는 이러한 정량적 제한조치의 유형을 ‘한정적 열거(exhaustive listing)’에 의한다는 점에 주

41) Each Member shall set out in a schedule the specific commitments it undertakes ~. With respect to sectors where such commitments are undertaken, each schedule shall specify: (a) terms, limitations and conditions on market access; (b) conditions and qualifications on national treatment; (c) undertakings relating to additional commitments; (d) where appropriate the time-frame for implementation of such commitments; and (e) date of entry into force of such commitments.

42) 기재한 것만 의무대상이라는 점에서 흔히 이러한 기재방식을 ‘포지티브 열거방식(positive listing approach)’라고 지칭한다.

43) 기재한 것 이외에는 제한 또는 조건을 부과할 수 없다는 뜻에서 이러한 기재방식을 ‘네가티브 열거방식(negative listing approach)’이라고 한다.

목하여야 한다. 다시 말해, GATS에 의해 합법적으로 인정될 수 있는 회원국의 시장접근 제한조치의 범주를 명시적으로 한정하고 있다는 것이다. 뒤집어 본다면, GATS가 한정적으로 열거한 유형에 속하지 않는 조치는 시장접근 제한조치가 아니라고도 볼 수 있다는 것이다. GATS 제16조가 열거하는 시장접근 제한조치는 크게 6가지로 구분되어 있다. 즉, 서비스공급자 수, 서비스 거래액 또는 자산 총액, 서비스 영업점 수 또는 총 산출량, 서비스 공급과 관련한 자연인의 수 등에 대한 수량쿼터 및 ‘경제적 수요심사(ENT: Economic Needs Test)’⁴⁴⁾ 요건에 의한 제한조치를 비롯하여, 법인체나 합작투자의 형태, 외국인 지분참여에 대한 제한조치가 해당된다.

내국민대우(national treatment) 제한조치는 국적을 기준으로 부과되는 정성적 제한조치이다. 그러므로 외국인이라든지, 외국산이라든지 하는 이유 때문에 부담을 피할 수 없는 조치라면 내국민대우 제한조치가 되는 것이다. 시장접근 제한조치와 달리 GATS는 내국민대우 제한조치를 구체적으로 열거하고 있지 않다. 오히려 외국인 및 외국산을 불리하게 대우하는 조치는 포괄적으로 그 형태 및 내용과 무관하게 내국민대우 제한조치에 해당된다. 특히 GATS 제17조에 의하면, 외국인 및 외국산에 대한 불리한 대우인지의 판단기준이 ‘경쟁조건(conditions of competition)’에 있음을 언급하고 있다. 이는 곧 내국민대우 제한조

44) ENT에 대한 분명한 개념정의는 아직 없으나, 이해의 편의를 위해 “관련시장의 수요, 공급 및 경쟁상황에 비추어 경제적 관점에서 새로운 시장진입의 허용 이 바람직한지 여부와 허용 시 시장진입의 조건을 결정하는 심사제도”라고 정의할 수 있다. 심사기준이 정량적이든 정성적이든, 심사의 결과 정량적 제한조치로 이어지는 경우 GATS가 지목하는 ENT에 해당된다. ENT의 참고적 사례로는 국내 노동시장의 수급상황 평가를 통해 선별적으로 외국인 노동자의 입국을 제한하거나, 경쟁의 효율성(effective competition)을 위해 서비스시장의 사업자수를 일정한 수준으로 제한하는 경우를 들 수 있다. 그러나 주파수(spectrum frequency), 사회간접자본(SOCs) 등 제한된 가용자원을 효율적으로 관리하기 위해 기술적인 이유에서 제한조치를 취하는 경우는 ENT와 무관하다. 즉, 기술적으로는 문제될 것이 없는 새로운 시장진입에 대해 경제정책 목표의 달성을 위해 정량적 제한조치를 부과하는 심사제도가 ENT인 셈이다. 다음은 각국 양허표에서 파악되는 전형적 경제적 수요심사 기재내용이다: (i) X년까지는 사업면허 추가부여 여부를 경제적 수요심사를 통해 결정함, (ii) 투명하고 비차별적인 경제적 수요심사를 통해 면허부여 여부를 결정함, (iii) X년까지는 독점(duopoly), 단 늦어도 Y년까지 규제당국이 추가면허 부여의 타당성을 고려함. 좀 더 자세한 사항은 WTO(2001), Doc, S/CSS/W/118, 30 November를 참고.

치를 바라보는 기본관점이 국내규제(domestic regulation)로부터 출발하고 있음을 시사한다. 따라서 당초 국적과 무관하게 시장경쟁 활성화를 목적으로 시행되던 국내규제 조치라 하더라도 어떠한 이유에서 국적에 따른 차별효과를 실질적으로 발휘하게 되면, 내국민대우 제한조치로 간주될 수 있음을 의미한다. 그리고 실질적 차별효과가 존재하는 한, 해당 조치의 형식적 차별성 여부가 내국민대우 제한조치인지 여부 판단을 위한 고려변수가 되지 않는다.⁴⁵⁾

〈표 5-1〉 서비스무역 제한조치의 유형

구분		조치의 정량·정성적 성격 여부	
		정량적 조치	정성적 조치
조치의 국적성 여부	내·외국인 차별적 조치	시장접근 제한조치	내국민대우 제한조치
	내·외국인 비차별 조치	시장접근 제한조치	국내규제

국내규제(domestic regulation)는 내·외국인에 대한 차별에 기초하지 않는 정성적 제한 조치를 총칭하는 용어로서, GATS는 현재까지 국내규제에 대해서는 회원국들에게 양허 여부 및 정책수립·집행에 대한 재량권을 인정하고 있다. 그런데 상품무역과는 달리 서비스 무역은 많은 경우 상업적 주재(commercial presence) 형태로 구현되기 때문에 다양한 국내 규제 조치가 실질적인 시장개방이나 공정경쟁환경(level playing field)을 결정함에 있어 매

45) 예를 들어, 국가안보, 공공질서, 미풍양속, 경쟁촉진 등을 고려하여 사업허가 여부를 결정하는 공익성심사(public interest test)의 경우에도 형식적이든 실질적이든 그 적용의 대상이 외국인에 한정되는 경우에는 내국민대우 제한조치에 해당된다. 그리고 명시적으로 외국인에 대해 국내 서비스업체의 사장, 이사, 감사 자격을 제한한다거나, 국내 변호사 시험 응시자격으로 일정기간 국내거주 요건을 부과함으로써 외국인의 응시자격을 묵시적으로 제한하는 조치도 내국민대우 제한조치의 전형적 사례이다. 그러나 외국인 또는 외국산이기 때문에 불가피하게 차별될 수밖에 없는 경쟁상의 내재적 약점(inherent competitive disadvantages)이 내국민대우 제한조치의 논거가 되지 않는다는 예컨대, 국내 전문직인력선발을 위한 시험문제를 한국어로 출제하도록 했다고 하여, 그러한 조치가 내국민대우 제한조치인 것은 아니다.

우 중요한 변수로 작용한다. 따라서 구체적 양허가 이루어진 분야에 대한 국내규제 조치에 의해 시장개방 양허의 실효성이 무효화 또는 약화되는 것을 방지하기 위해 서비스 분야별로는 예외적으로 회원국 합의에 의해 WTO 차원에서 모범행위규약(code of good practice)을 마련하는 경우도 존재하는 바, 기본통신서비스분야의 참조문서(reference paper)가 그 단적인 예이다.

그렇다면, 국내규제 양허방식은 무엇일까? 앞서 시장접근 제한조치와 내국민대우 제한조치는 양허표를 통해 네거티브 방식으로 부담하게 됨을 언급한 바 있다. 국내규제의 경우에는 각 회원국의 자발적 결정에 의한 ‘추가적 양허(additional commitments)’의 형식으로 준수 의무를 발휘하게 된다. 즉 국내규제 조치에 대한 양허는 ‘포지티브 방식(positive listing approach)’으로 이루어진다는 것이다. 따라서 아무런 추가적 양허를 하지 않은 이상, 시장개방 대상 분야로 양허한 서비스에 대해서는 국내규제의 과도기적 규정인 GATS 제6조상의 의무이외에는 특별한 의무를 부담하지 않는다.

다. 서비스 공급방식과 국경간 공급

앞서 거론한 바와 같이 GATS 양허표에는 시장개방 대상 서비스, 시장개방의 (제한)조건인 시장접근 제한조치, 내국민대우 제한조치, 국내규제 조치 등이 회원국 재량에 따라 포함된다. 그런데 GATS는 추가적으로 시장접근 제한조치 및 내국민대우 제한조치를 양허표에 기재하는 과정에서 ‘서비스 공급방식(mode of supply)’별로 적시하도록 하고 있다.

GATS 제16조 1항 및 제17조 1항은 각각 “제1조에 명시된 공급방식을 통해(through the modes of supply identified in Article I)”, 그리고 “서비스 공급에 영향을 미치는 모든 조치와 관련하여(in respect of all measures affecting the supply of services)”라고 언급한다. 이와 관련하여 GATS 제1조 2항은 서비스무역을 서비스 공급과 동일시하면서, 서비스 공급의 유형을 크게 국경간 공급(cross-border supply), 해외소비(consumption abroad), 상업적 주재(commercial presence), 자연인 주재(presence of natural persons) 등 4가지로 구분하고 있다. 이는 시장접근 제한조치를 서비스 공급방식별로 기재하라는 제16조 1항과 대조적으로 서비스 공급방식별 기재를 명시화하지 않은 제17조 1항도 내국민대우 제한조치를 서비스 공급방식별로 기재하라는 것에 진배없음을 의미한다. 이와 관련하여 서비스 공급방식을 구분하는 2가지 중요한 기준은 특정 서비스에 대하여 서비스 공급자와 소비자의 소속국적이 어디인가, 그리고 서비스 전달 시점에서 이들이 지리적으로 어디에 소재하고

있는가이다.

우선 GATS는 국경간 공급(mode 1)을 “한 회원국의 영토로부터 그 밖의 회원국의 영토 내로의(from the territory of one Member into the territory of any other Member) 서비스 공급”이라고 간략히 규정한다. 예를 들어, 전화와 같은 통신수단을 통해 외국의 변호사가 국내 기업을 상대로 법률자문을 하는 것이 해당된다고 볼 수 있다. 여기에서 중요한 부분은 서비스 공급자가 서비스 공급을 위해 합법적인 절차를 거쳐 서비스 소비자 국가의 영토 내에 주재하지 않는다는 사실이며, 그러한 영토의 범주에는 회원국의 주권이 합법적으로 미치는 영해 및 영공을 포함한다. 전통적인 상품무역의 거래방식과 비교해 볼 때, 서비스무역의 국경간 공급은 거래대상이 상품에서 서비스로 바뀌는 것 이외에 거래방식 측면에서 차이가 없다. 따라서 국경간 공급이 다른 서비스 공급방식과 분명하게 구분되는 또 다른 사실은 공급자와 소비자 간 물리적 인접(physical proximity) 또는 대면(interface)이 전제되지 않는다는 점이다.

참고로 미국-멕시코 통신분쟁에 관한 패널보고서(WT/DS204/R, para. 7.30)는 GATS 제1조 2항의 국경간 공급 정의와 관련하여 “The words of this provision do not address the service supplier or specify where the service supplier must operate, or be present in some way, much less imply any degree of presence of the supplier in the territory into which the service is supplied. The silence of subparagraph (a) with respect to the supplier suggests that the place where the supplier itself operates, or is present, is not directly relevant to the definition of cross-border supply.”라고 언급함으로써 외국사업자의 물리적 주재 위치가 중요하지 않다는 입장을 취하고 있으나, 이는 패널이 조문 제정의 취지를 감안하지 않고 해당 문언에 대한 자구 해석에 집착하여 발생한 명백한 오류로 보아야 한다.

〈표 5-2〉 GATS의 서비스 공급방식

서비스 공급방식	서비스 전달 장소	공급·소비자 대면여부	공급자의 주재지	공급자의 법적 실체
국경간 공급(mode 1)	소비자 거주국	비대면	소비자의 거주국 영토 외	회사(법인)
해외소비(mode 2)	공급자 거주국	대면	소비자의 거주국 영토 내	
상업적 주재(mode 3)	소비자 거주국			개인(자연인)
자연인 이동(mode 4)	소비자 거주국			

하지만 그러한 미국-멕시코 통신분쟁 패널의 입장과 대조적으로 WTO는 양허표 작성 지침에 관한 공식문건(S/L/92, para. 28)을 통해 국경간 공급을 정의하면서 “the service supplier is not present within the territory of the Member where the service is delivered.” 라고 밝히고 있다는 점에서 외국사업자의 물리적 주재 위치가 소비자의 물리적 주재 위치가 동일 국가 내에 함께 할 수 없음을 분명히 하고 있다. 더구나 안티구아·바부다-미국 도박서비스 분쟁의 패널보고서는 국경간 공급과 원격 공급(remote supply)을 구분하면서 “[중략] the remote supplier offers the service directly to the consumer through some means of distance communication. Hence, cross-border supply is necessarily remote, but remote supply amounts to “cross-border” supply only when the service supplier and the consumer are located in territories of different Members. The Panel understands “non-remote” supply to refer to situations where the consumer presents himself or herself at a supplier’s point of presence.”⁴⁶⁾ 라고 언급함으로써 국경간 공급의 경우 외국사업자가 물리적으로 스스로의 소속국가 내에 주재함을 분명히 하고 있다.⁴⁷⁾

해외소비(mode 2)는 “한 회원국의 영토 내에서 그 밖의 회원국의 서비스 소비자에 대한 (in the territory of one Member to the service consumer of any other Member) 서비스 공급”이라고 정의된다. 이 공급방식은 흔히 ‘소비자의 이동(movement of the consumer)’이라고도 지칭된다. 서비스가 소비자의 거주국 영토 밖에서 전달·소비된다는 것이다. 서비스 무역이 이루어지는 과정에서 소비자가 직접 이동하는 경우는 대표적으로 여행서비스, 교육서비스, 의료서비스 분야에서 찾아볼 수 있다.

상업적 주재(mode 3)는 현재까지 서비스무역에서 차지하는 비중이나 중요성 측면에서 제일 중요한 서비스 공급방식이면서, 국경간 공급(mode 1)과는 상호 배타적·대체적 연관성을 갖는 서비스 공급방식이다. GATS는 상업적 주재에 관하여 “한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국의 영토 내에서의 상업적 주재를 통한(by a service supplier of one Member through commercial presence in the territory of any other Member) 서비스

46) WTO(2004), “US Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services”, WT/DS285/R, November 10, para 6.32.

47) 이하에서 본고는 인터넷게블링 사건에 관한 패널결정의 타당성을 전제하면서 분석을 진행한다.

공급”이라고 정의한다. 여기에서 서비스 공급자는 “서비스를 공급하는 모든 자연인 또는 법인”⁴⁸⁾을 의미하나, 상업적 주체로 간주되기 위해서는 법인 또는 법인과 유사한 회사구조를 갖는 설립체(establishment)를 보유해야 한다.⁴⁹⁾ 다시 말해 외국의 서비스 공급자가 소비자의 주재국에 신규회사를 설립하거나 또는 기존회사를 인수하여 서비스를 제공하는 경우이다. 이러한 관점에서 상업적 주체를 외국인투자(foreign investment)와 동일시하기도 한다.

그런데 명심해야 할 사항은 외국인이 서비스 공급을 위해 상업적 주체 방식을 취하는가와 서비스 공급을 위해 적절한 상업적 주체 요건을 충족하는가는 별개의 사안이라는 것이다. 후자를 위해서는 당해 회원국이 양허표를 통해 밝힌 시장접근 및 내국민대우 제한조치에 위배되지 않는다는 사실을 전제로 할 뿐만 아니라, 내·외국인 비차별적으로 적용되는 허가, 등록, 기타 자격요건 등 당해 회원국의 합법적 재량행위와도 양립하여야 한다. 따라서 그러한 조치들과 양립하지 않는 경우에는 법인 또는 법인과 유사한 회사구조를 갖는 설립체를 당해 회원국 영토 내에 보유한다고 하더라도 외국인이 서비스 공급을 위해 적절한 상업적 주체를 갖춘다고 볼 수 없는 바, 해당 서비스의 공급은 국경간 공급이나 자연인 주체 등 여타의 서비스 공급방식을 통해 시도될 수밖에 없다. 이러한 맥락에서 상업적 주체를 위한 시장접근, 내국민대우 및 국내규제 요건이 부담스러운 외국인은 기술적으로 가능한 이상, 그러한 당해 회원국의 규제를 우회하기 위한 동기에서 특히 국경간 공급 방식을 통한 서비스 공급에 나설 개연성이 높을 것임을 시사한다.

자연인 주체(mode 4)은 “한 회원국의 서비스 공급자에 의한 그 밖의 회원국 영토 내에서의 자연인의 주체를 통한(by a service supplier of one Member through presence of natural persons of a Member, in the territory if any other Member) 서비스 공급”이다. 이 공급방식은 서비스 공급자가 소비자의 주재국에 주재한다는 점에서는 상업적 주체와 동일하지만, 서비스 공급의 주체가 회사가 아닌 자연인이라는 점에서 차별화된다. 여기에서 자연인은 스스로 독립된 서비스 공급자일 수도 있으며, 서비스 공급자인 회사에 소속된 직원이 될 수도 있다. 예를 들어, 외국의 병원이 다른 나라의 환자들에게 의료서비스를 제공하기 위해 자국 의료진을 파견하는 경우가 해당될 수 있다.

48) GATS 제28조 (g), (j).

49) GATS 제28조 (d). 설립체에는 합작투자, 파트너십, 대표사무소(representative offices), 지점(branches) 등을 포함된다.

현실적으로는 특정 서비스의 공급방식이 분명하게 어느 하나에만 국한되지 않는 경우를 찾아볼 수 있다. 그러한 사례는 보통 국경간 공급(mode1)과 해외소비(mode2)에 동시에 해당된다. 예를 들어, 미국 국적의 교민 A씨가 미국 내에서 구입한 국내 통신사업자의 국제전화카드로 미국에서 국내의 친지들에게 통화한다고 상정해 보자. 이는 일차적으로는 국경간 공급 방식에 해당된다. 그러나 국제전화카드의 용도는 양방향이어서 A씨가 국내 친지들을 방문한 경우에는 미국 내의 식구들에게 통화하기 위해 동일한 국제전화카드를 사용할 수도 있다. 이는 해외소비 방식에 해당된다. 결국 동 국제전화카드서비스는 경우에 따라 국경간 공급과 해외소비에 모두 해당된다고 보아야 할 것이다.

그렇다면, 국경간 공급과 해외소비에 동시에 해당되는 서비스에 대해서는 시장개방 협상 과정에서 규제당국의 입장에서 어떻게 대응하는 것이 효과적일까? 물론 시장자유화의 관점에서 두 가지 공급방식에 대한 제한을 모두 푸는 것이 정답일 것이다. 하지만, 어느 정도 규제조치를 취하고자 한다면, 제한의 수준과 내용을 동일하게 가져가는 것이 안전하다고 볼 수 있다. 만일 제한의 수준과 내용을 달리 가져가는 경우에는 통상분쟁 발생 시, 개방내용에 대한 해석을 놓고 분쟁당사국별로 전략적으로 유리한 방향을 취하게 될 것이 분명하다. UR협상의 결과를 돌이켜 볼 때, GATS 하에서는 많은 국가들이 해외소비에 대한 제한을 두지 않았음을 확인할 수 있다. 이는 다른 서비스 공급방식에 비해 해외로 나간 소비자의 소비행위를 효과적으로 규제할 수 있는 제한조치를 강구하는 것이 기술적으로도 불가할 뿐만 아니라, 자칫 ‘법적 관할(jurisdiction)’이란 측면에서도 현실적이지 않다는 고려 때문인 것으로 풀이된다.

2. 국경간 공급에 관한 국제협정 양허현황

가. WTO 기본통신협정과 국경간 공급 양허

통신서비스분야에 대한 다자협상은 UR에서 시작되었으며, 편의상 GATS를 탄생시킨 1986년부터 1993년까지의 서비스협상그룹(GNS) 하에서의 협상, 1994년에 시작되어 1997년에 종결된 기본통신협상그룹(NGBT: Negotiating Group on Basic Telecom)⁵⁰⁾하에서의 협상,

50) 기본통신협상그룹은 당초 예정된 1996년 4월 협상타결에 실패하였다. 이에 따라 협상그룹의 명칭을 ‘기본통신그룹(Group on Basic Telecom)’으로 변경하였다. 이러한 이유에서 혹자는 기본통신그룹을 기본통신협상 추진체의 명칭으로 사용하기도 한다.

GATS의 ‘기설의제(Built-in Agenda)’로서 2001년부터 본격화된 DDA 하에서의 협상 등 3단계로 구분할 수 있다. UR의 서비스협상그룹 하에서의 통신서비스협상은 주로 부가통신서비스(value-added services or enhanced services)에 국한되었으며, 기본통신서비스를 포괄하는 데는 실패하였다. 이러한 이유에서 UR 종료 시 각료결정(ministerial decision)에 의해 기본통신서비스분야에 국한된 후속협상을 추진하게 되었으며, 기본통신협상그룹이 동 후속협상을 추진했다 하여 흔히 ‘기본통신협상’이라 지칭한다.

우리나라 기간통신서비스시장⁵¹⁾ 자유화의 분수령은 물론 기본통신협상이지만, 동 협상의 발효 이후에도 국가적인 중대사였던 IMF 금융위기를 거치는 과정에서 외국자본의 유치 차원에서 일부 자발적인 자유화를 단행하였다. 당초 기본통신협상 이전, 우리나라는 UR협상을 통하여 부가통신서비스를 전면 개방하였으나, UR협상 이후에도 기간통신서비스에 대해서는 시장접근관련 제한사항으로 무선분야에 대해 33%까지만 외국인 지분참여를 허용하였다. 구체적으로 KT를 비롯한 유선분야에는 외국인 지분참여가 전면 금지되었고, 기타 외국인 대주주 및 동일인 제한, 외국인 이사 및 감사 제한, 사업자수 제한 등을 유지함으로써 다분히 폐쇄적인 시장의 모습을 갖고 있었다.

그러나 기본통신협상을 통하여 단계적으로 외국인 지분참여 제한 완화를 중심으로 상업적 주제에 관한 시장접근 및 내국민대우 제한조치 완화를 단행하였다. 한국통신을 제외한 모든 기간통신사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여가 1998년부터 33%(한국통신 20%), 2001년부터 49%(한국통신 33%)까지로 확대되었으며, 1999년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용되었다. 또한 기간통신서비스에 대한 기존 내국민대우에 대한 제한도 폐지하였다. 재판매서비스(별정통신서비스)에 대한 외국인 지분참여도 전면 개방하되, 시내전화망에 접속하여 전화서비스를 제공하는 재판매서비스인 소위 ‘음성재판매 서비스(voice resale services)’에 대해서는 외국인 지분참여를 1999년부터 49%, 2001년부터 100%까지로 확대하였다.

51) 기간통신서비스와 기본통신서비스는 개념적으로 같지 않다. 전자는 우리나라 규제체계 하에서의 사용하는 용어이고, 후자는 국제적으로 일반화된 용어이다. 기본통신서비스는 자체 통신설비를 구축·소유하는지 여부에 따라 크게 설비보유서비스(facilities-based telecom services)와 재판매서비스(resale-based telecom services)로 구분된다. 우리나라에 관한 한, 설비보유서비스는 기간통신서비스, 재판매서비스는 별정통신서비스와 크게 다르지 않다고 이해하자.

1997년 말부터 시작된 IMF 금융위기와 한국통신 민영화 과정을 거치면서 우리나라는 통신서비스분야에서 상업적 주재에 관한 의미 있는 일련의 자발적 자유화 조치도 단행하였다. 이는 주로 기본통신협상에서 제시한 상업적 주재에 관한 양허사항의 추가개방 및 조기개방으로 요약될 수 있다. 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 1999년 7월로 앞당겨 시행되었고, 한국통신의 경우에도 2001년이 아닌 1998년 9월부터 33%까지 외국인 지분참여가 허용되었다. 민영화에 따라 2001년 4월부터 한국통신에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로써 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 동일하게 적용되고 있다. 별정통신서비스에 대해서도 1999년 예정보다 다소 이른 1998년 9월부터 외국인 지분참여를 49%까지 허용하였으며, 예정대로 2001년부터는 100%까지 허용하고 있다. 또한 2002년 6월에는 외국정부나 외국인이 최대주주가 아닌 국내법인에 한하여 외국인 지분참여 비율의 한도를 50%에서 80%로 확대하여 국내법인의 외국인 의제 범위를 축소함으로써 기간통신서비스분야에 대한 외국인 지분참여의 간접적 통로에 대한 제한도 완화하였다.

〈표 5-3〉 상업적 주재에 관한 기본통신협정 양허 및 자발적 자유화 내용⁵²⁾

구 분		기본통신협정 최종양허	IMF 금융위기 이후 자발적 자유화
기 간 통 신	총량 제한	- 1998년부터 33% - 2001년부터 49% - 한국통신: • 1998.부터 20% • 2001부터 33%	- 1999. 7.부터 49% - 한국통신: • 1998. 9.부터 33% • 2001. 4.부터 49%
	동일인 제한	- 유선: 10% - 무선: 33% - 한국통신: 3%	- 1999. 1.부터 폐지 (단, 한국통신 15%로 확대) - 2002. 8. 한국통신도 폐지
	대주주제한	- 1999년부터 허용(단, 한국통신 금지)	좌동
	국내법인의 외국인의 의제	- 외국정부·외국인이 의결권지분의 50% (최대주주가 외국정부·외국인일 경 우 15%) 이상을 소유하는 국내법인	- 2002. 6.부터 외국인의제 국내법인 범위 축소: 외국인 지분율 50% → 80%(외국인 최대주주인 경우 동일)
별정 통신		- 음성재판매의 외국인 지분소유 • 1999. 1. 1.부터 49% • 2001. 1. 1.부터 100%	- 음성재판매의 외국인 지분소유 • 1998. 9. 17.부터 49% • 2001. 1. 1부터 100%

52) 출처: 이한영(2003), “도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제”, 국제통상연구, p. 66.

한편 우리나라는 기본통신협정을 통해 상업적 주제는 물론이고 국경간 공급에 관해서도 시장개방의 조건으로 제한조치를 기재한 바 있으나, 국경간 공급의 상업적 가치 및 중요도가 상업적 주제에 비해 떨어진다는 일반적 인식으로 인해 정책당국 및 세간의 관심을 받지 못해왔다. 이러한 사정은 대부분의 무역상대국 관점에서도 크게 다르지 않아 기본통신협정 발효 이후 다자·양자적으로 상업적 주제에 관한 추가개방이 이루어져 왔음에도 불구하고 유독 국경간 공급에 대한 제한조치는 한·EU FTA협상 이전에는 외부로부터의 특별한 개방압력을 받지 않고 일관되게 유지될 수 있었다.

기본통신협상 초기 우리나라의 국경간 공급 제한조치는 아예 국경간 공급 방식 자체를 불허한다는 입장을 유지하다가, 1996년 4월 조건부로 국경간 공급을 허용한다는 입장으로 선회하였다. 구체적으로 국경간 공급에 대한 제한조치는 설비보유에 기초한 경우(기간통신사업)와 재판매에 의한 경우(별정통신사업)를 모두 적용대상으로 하며, 음성전화서비스, 데이터전송서비스, 회선임대서비스, 이동서비스 등 기본통신서비스 전반에 걸쳐 외국사업자가 허가받은 국내사업자와 상업적 약정을 체결하는 조건으로 시장접근을 허용한다는 내용을 담고 있다.⁵³⁾ 추가적으로 재판매에 의한 경우에는 공중망접속 음성재판매서비스에 한해 2000년 말까지만 한시적으로 상업적 주제에 의해서만 서비스를 제공할 수 있도록 허용한다는 제한조치를 기재하고 있다. 즉 설비보유에 기초한 음성서비스 시장기반을 단기적으로 침식할 가능성이 있는 공중망접속 음성재판매서비스에 대해서는 2000년 말까지 한시적으로 국경간 공급을 허용하지 않는다는 것이다.

기본통신협상 타결 당시 도입된 국경간 공급 제한조치와 관련한 특이사항은 상업적 약정 체결의 국내 주체가 설비보유사업, 재판매사업 구분 없이 허가받은 국내사업자로 명시된 부분이다. 우리나라 면허요건이 설비보유에 기초한 경우에는 허가(licensing), 재판매에 의한 경우에는 등록(registration)이라는 점에서, 후자의 경우 “등록된 국내사업자(registered Korean service suppliers)”로 기재되는 것이 국내규제와의 일관성 관점에서 더 자연스러울 수 있을 법도 하다. 하지만 국경간 공급으로 인한 국내 통신서비스시장 침식을 우려하던 당시로서는 아직 존재하지도 않던 재판매사업자에게 국가안보, 이용자 보호, 심각한 시장 질서 교란행위 방지 등 공익보호를 위한 약정체결 의무를 부여하는 것에 대한 우려도 존

53) “provision of all services is subject to commercial arrangement with licensed Korean service suppliers.”

채했던 만큼 상업적 약정 체결의 국내 주체를 허가받은 국내사업자로 명시한 부분은 타당한 측면이 있으나, 국내법 규정은 제공대상 통신서비스와 같은 통신서비스를 제공하는 기간통신사업자 또는 별정통신사업자를 상업적 약정 체결의 국내 주체로 설정하고 있다.⁵⁴⁾

〈표 5-4〉 국경간 공급에 관한 우리나라의 기본통신협정 양허표 기재사항

SECTOR SPECIFIC COMMITMENTS				WTO Services Database Output
Modes of supply :		1)Cross-border supply 2)Consumption abroad 3)Commercial presence 4)Presence of natural persons		
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	Notes
Korea RP				
02.C.o. Other Telecommunication Services				
Facilities-based:	1)	1)	None	As contained in the attachment*2) The definition of "a person" is in accordance with the relevant provision of the Presidential Decree of the Korea's Telecommunications Business Law.
a. Voice telephone services (CPC 7521**)	None except that the provision of all services is subject to commercial arrangements with licensed Korean service suppliers	1)	None	
b. Packet-switched data transmission services (CPC 7523**)				
c. Circuit-switched data transmission services (CPC 7523**)				
d. Telex services (CPC 7523**)				
e. Telegraph services (CPC 7523**)				
f. Facsimile services (CPC 7521**, 7529**)				
g. Private leased circuit services (CPC 7522**, 7523**)				
o. Other				
Digital cellular services (CPC 75213*)				
Paging services (CPC 75291*)				
PCS (personal communications services, CPC 75213*)				
TRS (trunked radio system) services (CPC 7523**, CPC 75213*)				
Mobile data services (CPC 7523**)				
SECTOR SPECIFIC COMMITMENTS				
Modes of supply :		1)Cross-border supply 2)Consumption abroad 3)Commercial presence 4)Presence of natural persons		
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	Notes
Resale-based:	1)	1)	None	
a. Voice telephone services (CPC 7521**)	None except that: (i) Provision of all services is subject to commercial arrangements with licensed Korean service suppliers (ii) Until 31 December 2000 resale of voice telephone services interconnected to the public telecommunications network can only be supplied by companies established in Korea	1)	None	
b. Packet-switched data transmission services (CPC 7523**)				
c. Circuit-switched data transmission services (CPC 7523**)				
d. Telex services (CPC 7523**)				
e. Telegraph services (CPC 7523**)				
f. Facsimile services (CPC 7521**, 7529**)				
g. Private leased circuit services (CPC 7522**, 7523**)				
o. Other				
Digital cellular services (CPC 75213*)				
Paging services (CPC 75291*)				
PCS (personal communications services, CPC 75213*)				
TRS (trunked radio system) services (CPC 7523**, CPC 75213*)				
Mobile data services (CPC 7523**)				

54) 전기통신사업법 제87조 참고. 동 조문에 관한 자세한 논의는 후술한다.

당시 국경간 공급에 대한 제한조치를 기재한 배경은 저궤도위성을 활용한 위성통신서비스인 GMPCS(Global Mobile Personal Communication Service)가 등장한 상황에서 제기된 통신호(traffic)의 이북 월경 등 국가안보 및 시장질서 교란에 대한 우려는 물론이고, 이용자 권리의 보호 및 분쟁 발생 시 재판관할권 확보 차원에서 기재된 것으로 알려져 있다.⁵⁵⁾ 우리나라의 국경간 공급 제한조치를 참고하여 유사한 입장을 취한 WTO 회원국으로는 싱가포르, 브루나이, 대만 등이 있으나, 싱가포르는 추후 자발적 자유화 형식으로 제한조치를 폐지하였다. 참고로 상당수 개도국들은 기본통신협상을 통해 국경간 공급에 대한 제한적 불허 입장을 취한 바 있으며, 대체로 이러한 강경 입장은 낙후된 통신망 하부구조 건설 유인을 약화시키는 외부로부터의 통신서비스(예컨대, call-back, refile 등) 흐름을 원천적으로 봉쇄하고자 하는 의도에서 비롯된다는 점에서 우리나라와는 제한조치의 배경 관점에서 차별성을 갖는다.

해당 개도국별 국경간 공급 제한조치의 강도는 차별적이다. 필리핀의 경우에는 현재까지 전면 불허 입장을 고수하고 있으며, 파키스탄, 이스라엘 등은 한시적 불허입장을 취한 바 있다. 유럽권 국가 가운데 유일하게 포르투갈은 협상타결 당시에는 국경간 공급에 대한 전면 불허 입장을 취했다가, 추후 자발적 자유화 형식으로 전면개방으로 전환하였다. 가장 빈번하게 확인되는 국경간 공급 제한조치의 유형은 국영독점사업자망의 우회를 불허하기 위한 것으로서, 도미니카, 자메이카, 벨리즈, 안티구아·바뷰다, 베네주엘라, 헝가리, 폴란드, 불가리아, 방글라데시, 파푸아뉴기니, 남아공, 가나, 모로코, 세네갈 등이 해당된다.⁵⁶⁾

한편 우리 정부가 국경간 공급에 관한 제한조치를 형식적으로 내국민대우 제한조치로서 기재하지 않고 시장접근 제한조치로 기재한 배경에 대해서도 논의가 필요하다. 사실 GATS 제16조가 적시한 시장접근 제한조치는 앞서 언급한 바와 같이 내·외국인에 대한 차별과 무관한 정량적 제한조치로서 ‘한정적 열거(exhaustive listing)’에 의한다. 이렇게 본다면 상업적 약정체결의 요건이 외국인만을 지목한 것인지 여부와 정량적 또는 정성적 조치인지 여부가 우리 정부가 기재한 제한조치의 소속을 결정함에 있어서 매우 중요하다.

이론적으로만 본다면, 상업적 약정체결의 요건 대상이 반드시 국외에 주재하는 외국인

55) 통신개발연구원(1997), WTO 기본통신협상 종합보고서.

56) 전제서.

일 필요는 없기 때문에 내·외국인 차별성이 없는 시장접근 제한조치로서의 성격을 일부 갖는다고 판단할 수 있다. 전기통신사업법 제87조 1항이 언급하듯이 동일한 국내사업자가 상업적 약정체결의 주체로 나서도록 법제화되어 있다는 점을 적극적으로 고려한다면,⁵⁷⁾ 시장접근 제한조치로서의 성격은 더 뚜렷해진다. 해당 국내사업자가 외국인의 자기 사업영역으로의 진입을 봉쇄 또는 저지할 수 있는 효과적 수단을 보유하게 하는 것으로 볼 수 있으므로 상업적 약정체결이 서비스 공급자 수에 대한 수량쿼터 또는 경제적 수요심사 요건에 해당될 수 있다는 해석도 가능하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 상업적 약정체결 요건은 외견상 GATS 제16조가 한정적으로 열거한 정량적 제한조치에는 해당되지 않으며, 오히려 정성적 제한조치에 가깝다. 현실적으로는 주로 외국인에 대해 적용되는 정성적 제한조치로서 내국민대우 제한조치에 해당한다고도 주장할 수 있다.

이러한 맥락에서 우리 정부가 국경간 공급에 대해 부과한 상업적 약정체결 요건이 시장접근 제한조치인지, 내국민대우 제한조치인지는 분명하게 구분하기 어려운 측면이 존재한다. 이와 관련하여 GATS 제20조 2항은 “제16조 및 제17조 모두에 합치하지 아니하는 조치는 제16조와 관련된 란에 기재한다. 이 경우 그 기재는 제17조에 대한 조건 또는 제한을 부여하는 것으로도 간주된다.”⁵⁸⁾고 언급함으로써 최소한 양허표 기재에 관한 기술적 문제 해결의 방향을 분명하게 제시하고 있다. 결과적으로 우리 정부가 상업적 약정체결 요건을 제16조에 합치하지 아니하는 조치(시장접근 제한조치)로 기재한 배경은 GATS 제20조 2항에 의한 것이라고 판단된다.

나. FTA와 국경간 공급 양허

2000년대 들어 전 세계적으로 나타난 가장 확연한 추세 가운데 하나가 FTA의 확산이다. 우리나라도 예외는 아니어서 2003년 정식 서명된 한·칠레 FTA를 필두로 현재까지 총 8개의 FTA를 서명 또는 타결하였고, 현재 한미, 한·페루 FTA를 제외한 칠레, 싱가포르, EFTA, ASEAN, 인도, EU 등과의 6개 FTA가 발효 중이다.⁵⁹⁾ 물론 이 가운데 가장 협상 강도가 높

57) 전기통신사업법 제87조 세부내용에 관해서는 후술한다.

58) “Measures inconsistent with both Articles XVI and XVII shall be inscribed in the column relating to Article XVI. In this case the inscription will be considered to provide a condition or qualification to Article XVII as well.”

59) 단, 한·EU FTA는 잠정발효.

고, 협정 내용이 포괄적인 사례는 한미 FTA와 한·EU FTA이다. 협정 내용 측면에서 한미 FTA와 한·EU FTA의 특징은 여타의 FTA와 달리 시장접근 제한조치와 관련하여 상업적 주재 및 국경간 공급 모두에 대해 우리나라의 기본통신협정 발효 이후 유지되어온 정책기조를 일부 변경했다는 사실이다.

이 가운데 상업적 주재에 대한 시장개방 양허 개선은 거의 대부분 한미 FTA협상에 의하며, 한·EU FTA는 한미 FTA의 내용이 거의 변경 없이 반영된 정도라고 보아도 과언이 아니다. 주된 내용은 다른 아닌 기간통신사업자에 대한 조건부 외국인 지분소유 제한 폐지이다. 여기에서 조건부란 “공익성심사(public interest tests)”를 통과한다는 전제를 의미한다. 좀 더 구체적으로 KT, SK텔레콤을 제외한 모든 기간통신사업자에 대해 공익에 부합함을 조건으로 외국인 간접투자 제한을 폐지하는 것이다. 공익성심사가 외국인 지분소유 또는 통신사업자 허가에 대한 시장접근 제한조치이기보다는 정성적 차원의 국내규제 조치에 해당한다는 점에서 기간통신사업자에 대한 조건부 외국인 지분소유 제한 폐지는 전통적으로 유지되어온 외국인 시장진입에 대한 정량규제로부터 정성규제로의 정책기조 전환을 의미한다.

한편 국경간 공급에 대한 시장개방 양허 개선은 한미 FTA에는 반영되어 있지 않으며, 현재까지는 한·EU FTA에서만 선별적으로 허용된 특이사항이다. 구체적으로 한·EU FTA에서는 통신서비스의 국경간 공급과 관련하여, 허가받은 국내사업자와 상업적 약정 체결이라는 정책기조에 대한 예외를 만들게 되었다. 협정 발효 2년 후부터 국내 지점 간 연결 서비스를 제외한 한·EU 방송사간 방송 신호 전송에 한해 “위성에 기초한 라디오·TV방송 전송서비스(satellite-based services of transmission of broadcasting of radio and TV programmes)”⁶⁰⁾의 국경간 공급에 대해 상업적 약정 체결 의무를 예외적으로 면제한다는 것이 그것이다.⁶¹⁾ 즉 상업적 협약 체결 면제 대상은 우리나라와 EU 방송사간 텔레비전 또

60) 이하 ‘국제위성방송전용회선서비스’라 지칭한다.

61) “No later than two years after this Agreement enters into force, Korea shall permit cross-border supply of television and radio signals transmission services through satellite facilities* without commercial arrangements. These services are defined as the network services to construct contributinal links between broadcasting operators necessary for the transmission of television or radio signals only by satellite. Therefore the services cover selling use of satellite facilities, but do not include the selling of television or radio programme packages via satellite to the general public. The services do not include

는 라디오 신호 전송을 위한 중계 링크(contributonal links) 구성에 필요한 전용회선서비스, 즉 EU 위성사업자의 위성설비(예컨대, 위성중계기) 임대서비스에 한정한다.

〈표 5－5〉 국경간 공급에 관한 한·EU FTA 양허표 기재사항

Modes of supply:	1) Cross-border supply	2) Consumption abroad	3) Commercial presence	4) Presence of natural persons
Sector or Sub-sector	Limitations on Market Access	Limitations on National Treatment	Additional Commitments	
C. <u>Telecommunication Services</u> a. Voice telephone services b. Packet-switched data transmission services c. Circuit-switched data transmission services d. Telex services e. Telegraph services f. Facsimile services g. Private leased circuit services o. Other Digital cellular services Paging services PCS (personal communications services) TRS (trunked radio system) services Mobile data services IAS (Internet access services) VoIP (Voice over Internet protocol) services connected to the PSTN (public switched telephone network)	1) The provision of all services is subject to commercial arrangements with licensed Korean service suppliers. No later than two years after this Agreement enters into force, Korea shall permit cross-border supply of television and radio signals transmission services through satellite facilities ¹⁸ without commercial arrangements.	1) None		

¹⁸ These services are defined as the network services to construct contribution links between broadcasting operators necessary for the transmission of television or radio signals only by satellite. Therefore, the services cover selling use of satellite facilities, but do not include the selling of television or radio programme packages via satellite to the general public. The services do not include domestic links (the transmission of those signals from the domestic territory to the domestic territory by satellite).

그리고 국내 법제 정비 및 국내 위성사업자에 미치는 영향 최소화 차원에서 2년간의 유예기간 부여와 함께 위성을 이용한 국내 지점 간 연결서비스(domestic links)는 제외한다는 단서도 부가되어 있다. 이 가운데 후자는 국경간 공급에 관한 규제정책 관점에서 매우 중요한 사항이다. 국경간 공급이 규제당국 및 통신사업자에게 민감한 이유 가운데 하나가 규제의 형평성 문제이기 때문이다. 크게 보아 통신호의 흐름이 국내에 한정되는 국내통신서비스와 국내와 국외에 걸쳐 있는 국제통신서비스 가운데 시장규모 등 상업적 이해관계가 절대적으로 큰 시장은 전자이다. 이는 국내통신서비스에 대한 자유로운 국경간 공급을 허용할 경우, 규제에 순응해야 하는 국내사업자와 규제로부터 자유로운 국외의 외국사업

domestic links(the transmission of those signals from the domestic territory to the domestic territory by satellite.”

자라는 규제의 양극화 상황을 초래할 것임을 의미한다. 이러한 맥락에서 국내 지점 간 연결서비스를 국경간 공급 허용대상에서 제외한 것은 규제의 형평성 차원에서 국내 방송사 간 위성설비에 기초한 전용회선서비스를 제공하는 국내사업자로부터 제기될 수 있는 불만의 소지를 불식시키기 위해 불가피한 조치였던 것으로 판단된다.

한·EU FTA협상 과정에서 EU가 우리 정부에 국경간공급 제한과 관련하여 유독 국제위성방송전용회선서비스에 대한을 폐지해달라고 요구한 배경에는 상업적 관점에서 위성중계기 잉여설비 상황에 있던 유럽 내의 위성사업자들이 현황타개 차원에서 2003년부터 EC 집행부로 하여금 제3국 위성서비스시장의 개방을 추진하도록 압력을 행사해 온 것이 자리하고 있다. 추가적으로, 제도적 관점에서 EU가 자체적으로 2002년 규제개혁을 통해 통신-방송의 규제구도를 폐지하고, 전통적 관점의 통신-방송 개념을 넘어 전송-방송물(콘텐츠)이라는 규제구도로 전환함으로써 제3국에게 위성방송전송서비스 시장개방을 요구할 수 있는 법적 환경을 구축하였던 사실도 작용한 것으로 판단된다.

하지만 국제위성방송전용회선서비스 시장개방을 요구한다면 왜 굳이 여타의 서비스 공급방식, 특히 상업적 주제를 중심으로 하지 않고 국경간 공급을 지목하면서 국제위성방송 전용회선서비스 시장개방을 요구했는지는 여전히 의문이 아닐 수 없다. 이와 관련한 해답은 2003년 유럽위성사업자협회(ESOA: European Satellite Operators Association)가 EC 집행부에 전달한 문건에서 찾아볼 수 있다. 그에 따르면, 유럽위성사업자협회는 허가, 주파수 배분, 주파수 간섭 규제 등 다양한 국내규제를 부담하는 상업적 주제를 통한 제3국 시장진입보다는 그러한 규제에 대한 우회가 가능한 국경간 공급을 통한 시장진입을 선호하고 있음을 이해할 수 있다.⁶²⁾

우리나라와의 FTA는 EU가 체결한 첫 번째 본격적 의미의 FTA로서,⁶³⁾ EU는 통신인프라 구축의 시급성에 비해 진전이 늦은 여타 국가, 특히 영토가 넓은 국가들과 향후 FTA를 추진하는 과정에서 한국과 합의한 국경간 공급 양허내용을 벤치마크할 가능성이 아주 높고, 국경간 공급을 통한 국제위성방송전용회선서비스 시장개방에 관한 EU의 이러한 입장은

62) ESOA(2003), Position Paper: Market Access and Regulatory Barriers, April.

63) EU는 시장자유화 문제에 관한 한 비교적 최근까지도 WTO 중심의 다자통상체제를 선호하는 가운데, 지역협정을 체결하더라도 법적 구속력이 미흡한 협력 차원의 경제동반자협정(Economic Partnership Agreement)의 형식을 취해왔다.

다자·양자 차원에서 모두 일관되게 유지될 전망이다.⁶⁴⁾ 이와 관련하여 한 가지 참고할만한 사항은 EU의 국제위성방송전용회선서비스에 대한 시장개방전략이 아직까지는 시장접근 제한 폐지 수준을 넘어 국내규제에 대한 참조문서(reference paper) 적용을 의도하지는 않는 것으로 파악된다는 점이다.⁶⁵⁾ 이는 현재까지 대부분의 국가들에서 방송서비스로 간주되는 국제위성방송전용회선서비스에 대해 기본통신서비스를 적용대상으로 하는 참조문서 적용이 무리라는 자체 판단에 따른 것으로 풀이된다. 다른 한편으로는 참조문서를 국경간 공급 방식에 대해 적용하는 것이 개념적·기술적으로 어렵다는 판단도 작용했을 것으로 추정된다.

제 2 절 통신서비스의 국경간 공급 규제 국내외 사례

본 절에서는 통신서비스의 국경간 공급에 관한 국내외 규제사례를 다루어 보고자 한다. 먼저 해외사례의 경우 국경간 공급에 대한 규제사례는 대만을 제외하고는 존재하지 않는다. 그러나 대만의 경우도 양허표를 한국의 양허표를 참고하여 작성된 것으로 알려지고 있어 사실상 국경간 공급 규제사례는 전세계적으로 전무한 실정이다. 또한 대만의 경우도 우리나라와는 달리 위성이동통신서비스(Satellite-based mobile communications services) 부문에서만 대만사업자와의 상업적 체결을 요구하고 있다. 이와 같이 통신서비스의 국경간공급에 관한 규제는 우리나라에서만 발견될 수 있는 매우 특별한 규제 체계로서, 서비스의 형태 및 사업자 간의 협정의 종류에 따라 다양한 사례가 있다. 이와 관련된 국내 사례로는 인터넷전화재판매, 이리듐위성을 통한 항공무선통신서비스, IPC의 국제전용회선서비스, KDDI의 인말새트(Inmarsat) 서비스 사례가 있다.

64) "The EC and its Member States should pursue in the WTO and in regional negotiations the liberalisation of satellite-based services of transmission of broadcasting signals of TV and radio programmes.", European Commission(2004), Treatment of services of satellite transmission of broadcasting in trade agreements, Note to the Ad hoc Article 133 Committee-Services, Adonis 14881, 9 November, p. 8.

65) "Accordingly, the Commission does not propose that the reference paper be applied to satellite-based services of transmission of broadcasting of radio and TV programmes.", 전게서, p. 7.

1. 인터넷전화재판매

스카이프(Skype)는 2006년 3월부터 (주)이베이옥션과 제휴하여 인터넷전화 서비스를 제공하였으나, 전기통신사업법에 따른 국경간 공급에 관한 승인절차를 거치지 않았다는 이유로 2006년 6월 일부서비스(PC → 일반전화)에 대한 신규가입자 모집행위를 중지하도록 시정명령을 받았다. 이에 스카이프는 국내의 원텔(인터넷전화 별정사업자)과 정산계약을, 이베이옥션과는 인터넷전화 재판매사업계약을 체결한 후, 이베이 옥션이 2006년 8월 후자에 대한 국경간 공급 승인을 신청하였다.

〈표 5-6〉 스카이프-원텔-이베이옥션 간 역할분담

구 분	서비스 내용	비 고
스카이프	- 인터넷전화 소프트웨어 및 애플리케이션 개발 및 제공 - Skype가입자 인증, 전화번호와 IP주소 변환서버 운용(특셈부르크 소재)	
원 텔	- 별정 1호 사업자(인터넷전화, 음성재판매) - Skype의 발신트래픽을 전세계 일반전화 및 이동전화로 통신망 제공(Skype-Out) 및 국내 070번호 제공(Skype-In)	- 원텔은 기간사업자(KT, HTI, DACOM)와 망연동 이용약관 기체결
이베이옥션	- 별정 2호 사업자(인터넷전화, 재과금) - 웹 사이트(예: www.skype.co.kr)를 통해 가입자와 서비스 이용약관을 체결하고 가입자 모집·과금 및 마케팅 등 직접 수행	- 인터넷전화 관련 설비(교환기, GK, 전송설비)는 미보유 - 이용자DB 및 과금서버 운용예정

이에 관해 당시 규제당국은 승인요건의 충족 여부, 시장경쟁에 미치는 영향, 소비자 보호 장치, 조세문제 등을 중심으로 검토를 진행한 끝에 동 사안의 경우 기간통신역무로서 인터넷전화서비스를 제공하는 별정통신사업자(원텔 및 이베이옥션)와의 사업계약 체결을 통해 전기통신사업법시행령 제56조 1항에 따른 국경간 공급의 형식적 요건이 충족된 것으로 판단하고 승인을 추진하였다. 다만 국경간 공급 규정의 취지상 국내 이용자가 스카이프 웹 등에 직접 가입하는 것이 바람직하지 않으므로 국내 이용자의 경우 국경간 공급 승인을 받은 국내주체인 이베이옥션의 웹사이트로 직접 링크시키도록 보완 조치를 부과하였다.

〈표 5-7〉 스카이프-원텔-대성홀딩스 간 역할분담

구 분	회사 개요	서비스 내용
스카이프	○ 룩셈부르크 소재 ○ 가입자: 66,300만명 ※ 국내: 420만명	○ 인터넷전화 소프트웨어 및 애플리케이션 제공 ○ 스카이프 서비스 관련 트래픽 처리
대성홀딩스	○ 별정 2호(전송역무)	○ 스카이프 인터넷전화 재판매 사업 ○ 가입자와 서비스 이용약관을 체결하고, 가입자 모집·과금 및 마케팅 등 직접 수행
원 텔	○ 별정 1호(인터넷전화, 음성재판매)	○ 스카이프의 발신트래픽 처리 및 프락시 서버 관리 ○ 기간사업자인 KT 등의 망을 임차하여 사용

그런데 이베이옥션과 스카이프 간 인터넷전화에 관한 사업계약 종료(2011년 7월 13일)가 임박함에 따라 대성홀딩스(주)가 새로운 국내주체로서 인터넷전화의 재판매 계약을 체결(2011년 5월 8일)하고, 2011년 5월 25일 기간통신역무의 국경간 공급을 위한 협정 승인을 신청하였다. 따라서 스카이프는 과거와 동일하게 원텔과는 트래픽 처리와 프락시 서버 관리에 따른 정산계약을 그대로 유지하되, 인터넷전화재판매사업계약의 국내주체만 (주)이베이옥션에서 대성홀딩스(주)로 변경한 것이다. 동 협정 승인 신청에 대해 규제당국은 과거 스카이프-이베이옥션 간 인터넷전화재판매 계약의 연장선 상에서 스카이프-대성홀딩스 간 인터넷전화재판매 계약이 역시 전기통신사업법 제87조 및 그 시행령 제56조 1항에 따른 국경간 공급의 형식적 요건을 충족하여 승인을 판정하되, 이용자 보호, 서비스 현황 파악 등을 위한 승인의 조건 일부를 부과하였다.

사실 인터넷전화서비스는 사전적으로 기간통신사업 또는 별정통신사업이라는 선택적 방식으로 국내에 제공될 수 있는 역무이다. 따라서 사전적으로 스카이프의 영업전략 및 제휴대상 국내사업자의 지위 등에 기초하여 해당 서비스가 설비보유사업(기간통신사업)인지, 재판매사업(별정통신사업)인지를 우선 판단하고, 그 다음 적절한 상업적 약정 내용에 기초하여 승인 여부를 판단하는 것이 순리에 맞다. 예컨대, 물론 인터넷전화라는 기본성격도 중요하지만, 스카이프가 제공하려는 사업의 성격에 관해서는 국경간 공급을 위해 스카이프가 서비스의 완결 차원에서 상업적 약정체결의 타방인 국내사업자로부터 설비 임차를 필요로 하는지, 그리고 만일 설비 임차가 필요하다면 그러한 국내사업자의 자체 설비를

제공받는지, 아니면 국내사업자가 이미 임차한 설비를 제공받는지 등도 중요하다. 그에 따라 국경간 공급에 의한 서비스의 성격이 국내법상의 기간통신사업인지 또는 별정통신사업 인지를 판단할 수 있고, 국경간 공급에 관한 약정체결 국내주체의 적법성도 따져볼 수 있을 것이다.

전기통신사업법 제87조 1항이 말하는 국경간 공급에 관한 상업적 약정은 통신사업자라는 대등한 계약당사자 관계를 전제로 하는 본래적 의미의 상업적·금전적 거래관계의 반영해야 할 것을 반드시 요구하지 않는다. 오히려 국가안보, 이용자 보호 및 안정적 시장질서 등 공익담보 차원에서 국외에 주재하는 통신사업자에 대해 규제권한을 행사하기 위한 규제자의 관점을 적시한 조항에 가깝다. 이러한 관점에서 본다면, 국경간 공급에 관한 상업적 약정체결의 국내주체에게 기대되는 역할은 사전적으로 제한적이며, 결과적으로 그러한 국내주체에게 돌아가는 상업적·금전적 혜택도 제한적일 수밖에 없다. 그러한 상업적·금전적 혜택이 제한적이라면 국경간 공급에 관한 상업적 약정체결에 나설 수 있는 국내주체도 극히 적거나, 극단적으로 없을 수도 있다. 우리나라가 국경간 공급에 대한 조건부 개방을 양허하였음에도 불구하고, 국경간 공급에 대한 요건이 지나치게 과도하면 결과적으로 국경간 공급이 전면 제한되는 효과를 발휘하게 되어 통상마찰의 빌미를 제공할 수 있다는 것이다.⁶⁶⁾ 상식적 차원에서 보자면, 대부분의 통신서비스(특히, 국제통신서비스)가 완결되기 위해 설비·서비스 제공 등 여타 사업자의 크고 작은 협조가 필요한 만큼, 그러한 협조를 제공하는 사업자가 국경간 공급에 관한 협정을 체결하는 것이 자연스럽고 협조를 제공하는 사업자에게 결과적으로 귀속되는 상업적·금전적 혜택도 제한적이지 않을 것이다.

66) 국경간 공급의 전면제한은 시장접근을 불허하는 것과 같으나, 그러한 전면제한이 전기통신사업법 제87조 1항과 같은 정성적 제한조치에 의한 결과로 나타날 경우에는 형식적으로 GATS 제16조 2항이 한정적으로 열거한 정량적 제한조치에 해당되지 않아 통상법적으로 문제되지 않을 수 있을 것이라는 견해가 제기될 수 있으나, 미국-안티구아·바뷰다 도박서비스 분쟁에 관한 패널 및 상소기구 보고서(WT/DS285/R, WT/DS285/AB/R)는 그러한 전면제한을 제로쿼터(zero quota)로 해석함으로써 GATS 제16조 2항이 의미하는 시장접근 제한조치로 판시하였다. WTO(2004), "US Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services", WT/DS285/R, November 10, WTO(2005), "US Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services", WT/DS285/AB/R, April 7.

따라서 공익 보호를 중심으로 한 규제당국의 당초 규제취지는 시장현실을 반영하여 해석되어야 할 충분한 현실적 이유가 있으나, 국내사업자가 제공하는 설비·서비스에 관한 계약과 국경간 공급에 관한 계약을 구분해야 하는지가 관건이다. 상식적 차원에서 보자면, 대부분의 통신서비스(특히, 국제통신서비스)가 완결되기 위해 설비·서비스 제공 등 상대사업자의 크고 작은 협조가 필요한 만큼, 그러한 협조를 제공하는 상대 사업자와 추가적으로 국경간 공급에 관한 협정을 체결할 수도 있다. 예컨대, 국경간 공급을 하고자 하는 외국사업자가 서비스의 완결을 위해 상업적 약정체결의 타방인 국내사업자로부터의 설비 제공이 반드시 필요한 경우에는 그러한 국내사업자의 자체 설비를 제공받을 수도 있고, 아니면 국내사업자가 이미 임차한 설비를 제공받을 수도 있다. 어느 경우이든 외국사업자는 설비 제공에 관한 계약과는 별도로 그러한 국내사업자와 국경간 공급에 관한 계약을 체결할 수 있다는 것이다.

여기에서 중요한 점은 설비를 제공하는 국내사업자의 자격이 국경간 공급에 의한 의무(서비스)의 성격을 좀 더 구체적으로 규정하게 된다는 것이다. 설비 제공이 국내사업자의 자체 보유 설비에 의한다면 국경간 공급에 의한 의무를 기간통신사업이라고 보아야 할 것이고, 국내사업자의 임차 설비에 의한다면 별정통신사업이라고 보아야 할 것이다. 이러한 맥락에서 본다면, 스카이프 인터넷전화 사례에서는 설비보유재판매사업 등록자인 원텔이 추가등록을 통해 설비미보유재판매사업을 할 수 있었다면 별정통신사업자(1호)의 자격으로 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 국경간 공급에 관한 협정체결의 적법한 국내주체가 될 수도 있었다.⁶⁷⁾ 즉 원텔이 설비제공에 관한 정산계약에 더하여 국경간 공급에 관한 계약도 체결할 수 있었다는 것이다.

그럼에도 불구하고, 동 사례는 전기통신사업법시행령 제28조의 별정통신사업 등록요건이 기재한 내용대로⁶⁸⁾ 설비미보유재판매사업자인 이베이옥션 및 대성홀딩스를 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 협정체결의 적법한 주체로 판단하고 있다. 결과적으로 스카이프 사례는 이미 시장에서 기간통신역무에 해당하는 인터넷전화서비스가 가입자 모집대행 등 재판매의 방식으로 공급되는 상황에서, 규제당국이 국경간 공급 요건에 대한 다음과 같은

67) 전기통신사업법시행령 별표2 별정통신사업 등록요건(제28조 관련) 참고.

68) 별정통신사업을 설비보유재판매사업, 설비미보유재판매사업, 국내통신사업, 도매제공 의무서비스재판매사업 등으로 구분함.

잠정적 가이드라인을 제시한 것이라 볼 수 있다.

우선, 전기통신사업법 제87조 1항이 기간통신역무의 국경간 공급을 위한 형식적 요건으로 국경간 공급을 하고자 하는 자에게 부과하는 협정체결 의무와 관련하여, 스카이프 사례는 “같은” 기간통신역무를 해석함에 있어서는 역무의 성격과 함께 역무의 제공방식(설비보유/제 판매)을 동시에 고려하여 해당 역무가 기간통신사업인지, 별정통신사업인지를 구분한다.

둘째, 우리 법은 국경간 공급을 하고자 하는 자가 최종적으로 이용자에게 제공하는 서비스가 무엇인지에 주목하여 협정체결의 적법한 국내주체를 판별하며, 그러한 서비스의 제공과정에서 사업자 간 거래되는 도매서비스에 관한 계약은 국경간 공급 승인 대상이 아니라는 입장을 취하는 것으로 해석되어야 한다.⁶⁹⁾ 스카이프 사례는 국경간 공급을 하고자 하는 자(스카이프)가 실제로 우리나라 시장에서 제공하고자 하는 서비스를 인터넷전화라는 기간통신역무로 판단하기보다 좀 더 구체적으로 인터넷전화재판매라는 별정통신사업임을 규제당국이 확인한 후, 동 별정통신사업 완결을 위한 국내 구간의 설비제공에 관한 정산계약 자체는 국경간 공급 승인 대상이 아니라고 보았다. 반면 가입자 모집·과금 및 마케팅 등 인터넷전화재판매에 관한 계약만이 국경간 공급 승인 대상으로서 별정 2호 사업자가 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 협정체결의 적법한 국내주체라고 규정하였다. 하지만 이는 설비·서비스 제공을 위한 계약을 기초로 국경간 공급에 관한 승인을 요청할 수 없다는 것을 의미하지는 않는다.⁷⁰⁾

2. 이리듐위성을 통한 항공무선통신서비스

(주)에어미디어는 2010년 10월 이리듐위성⁷¹⁾을 통해 항공무선통신서비스를 제공하는 외국 ARINC사와 제휴, 국내 항공사를 대상으로 동일한 서비스제공을 위해 국경간 공급 승인

69) 이는 미국-멕시코 통신분쟁에 관한 패널보고서(WT/DS204/R)가 판시한 입장이기도 하다. 동 분쟁사안과 관련하여 패널은 국경간 공급에 의한 서비스를 규정함에 있어 미국의 서비스공급자가 자신의 이용자에게 제공하고자 하는 서비스가 중요하지, 그러한 서비스의 완결 차원에서 멕시코 사업자로부터 미국 사업자에게 하도급(sub-contract)된 호종료 서비스는 중요하지 않다는 입장을 취한 바 있다. WTO(2004), “Mexico-Measures Affecting Telecommunications Services, WT/DS204/R, April 2, § 7.42 참고.

70) 이하의 국경간 공급에 관한 다른 승인 신청사례에서 추가적으로 거론된다.

71) 이리듐위성은 780km의 저궤도에 발사된 66개의 위성을 통해 전 세계를 커버하는 통신위성으로 이리듐의 원소기호(77번)에서 따온 명칭임. 1개 이리듐의 커버리지는 반경 4000km.

을 재신청하였다. 당초 (주)에어미디어는 해당 역무에 대해 국경간 공급 승인을 신청하였으나, 2010년 7월 해당사업 승인요건 미비와 주파수 할당허가 불확실을 이유로 반려된바 있다. 동 서비스는 항공기가 상공에서 도착지의 정보(기상, 정비, 급유, 환승 등 모든 필요 정보)를 항공기에 장착된 이리듐안테나 ↔ 이리듐위성 ↔ 이리듐지구국 ↔ 에어링크 네트워크센터 ↔ 공항관제센터(또는 항공사) 경로로 정보를 전달하게 되는 시스템으로 항공기 이착륙에 대한 중요정보를 음성과 데이터로 병행 제공한다.

이리듐위성을 통해 세계 위성휴대통신서비스(GMPCS)의 대부분을 제공하는 ARINC의 가입자는 항공업체, 개인, 기업, 정부, 해운사 등 약 40만으로, 이중 항공무선통신서비스 이용항공기는 470여대로 파악되고 있으나, 국내에는 국경간 공급 승인 (제)신청 당시 제재도인 이리듐위성을 이용한 서비스가 부재하고 있었으며, 항공기와 관제소간 이뤄지는 항공관제통신은 KT가 인말새트(국제해사위성통신, Inmarsat)를 이용하여 서비스를 제공하고 있었다.

〔그림 5-2〕 이리듐위성을 통한 항공무선통신서비스 개념도



규제당국은 (주)에어미디어가 항공무선통신서비스 역무제공의 적격사업자인지 여부, 이를 위한 국경간 공급에 관한 협정서 내용, 그리고 이리듐 위성주파수(1616MHz ~1626.5MHz) 사용을 위한 별도의 해외위성 사용승인 및 무선국허가 필요성 등을 중심으로 승인여부를

검토하였다. 그 결과, 규제당국은 (주)에어미디어가 “전기통신사업법시행령 개정”에 따른 역무통합⁷²⁾으로 인해 별도의 허가 없이 항공무선통신서비스 역무를 제공할 수 있는 적격 사업자이며, ARINC와 항공무선통신서비스 제공에 관해 체결한 협정서에 근거하여 형식적 요건을 갖추었다고 판정하였다.

또한 국경간 공급 승인에 따라 외국위성 사용승인 및 주파수 이용을 위한 무선국허가를 받아야 하는 바, 이리듐위성통신 도입이 국내 항공무선통신시장에서 통신비인하, 통화품질개선, 음성과 데이터의 다양한 병행서비스로의 변화유도는 물론 극지(사막, 정글 등)에서도 기지국 경유 없이 위성과 직접 송수신이 가능하여 항공사고 시 신속한 대처에 기여하는 등 긍정적 효과가 예상된다고 보아 승인하였다.

동 사례에서 주목할 수 있는 부분은 규제당국이 (주)에어미디어를 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 협정체결의 적법한 국내주체, 즉 “같은” 기간통신역무를 제공하는 국내사업자로 간주했다는 사실이다. 만일 전기통신사업법시행령 개정”에 따른 역무통합 사실이 없었다면, (주)에어미디어가 ARINC사가 국경간 공급을 통해 제공하고자 하는 서비스와 “같은”

〈표 5－8〉 (주)에어미디어와 ARINC사 현황

	(주)에어미디어(국내)	ARINC(국외)
연혁	○ 1996. 5. 1. 설립 － 무선데이터통신 기간사업자 23호 ○ 자본금: 254억원 ○ '99년 ARINC와 사업 제휴	○ 1929. 설립, 미국(세계 100개 사무소) － 세계 44개 항공사 및 항공운항 업체를 대상으로 서비스 제공 － 직원수: 3,000명('08년말 기준) － 매출액: 1조 2천억원
제공 역무	○ 허가받은 역무 － 무선데이터통신 기간사업자('96.정통부) － 위치정보사업자('08.방통위) － 위치기반서비스사업자('09.방통위)	○ 음성 및 데이터를 이용한 항공통신 및 항공관제 ○ 네트워크서비스 및 시스템 설비 등
사업 분야	○ 증권거래, 지능형교통시스템, 산업제어 설비, 위치정보, 항공데이터서비스 제공 － 인천 등 7개 공항 항공무선통신 제공 － 가로등제어, 어린이 위치 찾기, 지자체 버스 교통시스템 사업 등	○ 미국대통령 전용기 통신지원 ○ 전자상거래, 금융거래 및 보안서비스 지원 ○ 네트워크: 325개 항공사, 300개 공항에 대해 항공교통관제 및 데이터통신 제공 ○ 통합공항정보시스템 개발구축 등

72) 전기통신사업법 전부개정법률 공포안(2010. 3. 22) 참고.

기간통신역무를 제공하는 국내사업자라고 보기는 극히 어렵다. 왜냐하면 (주)에어미디어의 허가역무가 무선데이터통신, 위치정보사업 및 위치기반서비스 등 유사 서비스라고 할 수는 있으나, 이리듐이라는 (저궤도) 위성을 활용한 항공무선통신서비스와는 일정 정도 거리가 있다고 판단할 수 있기 때문이다.

오히려 굳이 “같은” 기간통신역무를 제공하는 국내사업자를 찾으면 비록 저궤도 위성은 아니지만, 인말세트를 활용하여 선박, 항공기 등에 위성휴대통신 및 위치정보사업을 운용하고 있던 KT가 더 적합하다고도 볼 수 있다. 하지만 KT의 서비스도 이리듐이라는 위성을 활용한 것은 아니므로 “같은” 기간통신역무에 대해 엄격한 잣대를 들이댄다면 적법한 국내 주체는 없다고 판정될 수 있다. 하지만 규제당국은 전기통신사업법시행령 개정에 따른 역무통합을 근거로 해당 국경간 공급에 대해 최종적으로 승인 판정을 내렸다. 이러한 맥락에서 동 사례는 국경간 공급과 관련된 서비스의 동질성 판정과정에서 규제당국이 바라보는 기간통신역무 통합의 의미가 서비스의 기본성격을 구분하지 않는다는 차원을 넘어 서비스 제공을 위한 설비 및 기술방식에 대해서도 엄격한 잣대를 적용하지 않겠다는 포괄적 관점 하에서 해석되고 있다는 사실을 보여주었다는 점에서 그 의의를 찾아볼 수 있다.

좀 더 구체적으로 말해, 국경간 공급 방식에 의하는 서비스가 대체로 (해외)위성에 의하는 바, 이와 관련해서도 동 서비스의 긍정적 효과를 감안하여 규제당국이 해외위성 사용에 대한 조건을 두지 않은 부분은 시장친화적 판정의 선포라는 것이다. 이리듐 위성을 활용한 항공무선통신서비스 국경간 공급의 승인이 엄밀하게 정당화되기 위해서는 비록 기간통신역무의 통합을 근거로 한다고 하더라도 앞서 거론한 바와 같이 국경간 공급 서비스의 제공자가 그러한 기간통신역무 제공을 위해 활용되는 전송설비 관점에서도 동질의 전송설비(이리듐 위성)를 활용하는 국내사업자와 상업적 약정을 체결했어야 하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 규제당국이 국경간 공급과 관련한 동질성 기준을 적용함에 있어 전송기술 또는 전송설비의 정확한 일치까지를 요구하는 엄격한 입장과는 일정 정도의 거리를 둬으로써 기술중립성(technical neutrality)에 기초한 우리나라 국제협정 양허표 내용과도 양립하는 결론에 도달했다고 볼 수 있다.⁷³⁾

73) 예컨대, 우리나라는 WTO 기본통신협정 양허표를 통해 서비스 제공방식에 대해 설비 보유(기간통신사업) 또는 재판매(별정통신사업)에 기초하는 경우를 제외하고는 특정

한편 (주)에어미디어와 ARINC가 제공하고자 한 항공무선통신서비스는 지리적 관점에서 본다면 글로벌서비스네트워크의 일부로서 부분적으로는 그 통신호가 우리 영공과 영토 내에서 착·발신되는 국내통신서비스에 해당된다고 판단할 수 있다. 왜냐하면 이용자인 항공사의 항공기 도착지 정보 송신이 일부는 우리의 영공 밖에서, 일부는 우리의 영공 내에서 이루어질 수 있기 때문이다. 일반적으로 국경간 공급 방식으로 제공하고자 하는 사업이 주로 국내 이용자를 상대로 하는 경우에는 국가안보, 시장질서 교란 가능성 등 잠재적 파급효과에 대한 개연성이 없지 않으나, 규제당국은 해당 서비스의 공급이 국내 이용자의 범위⁷⁴⁾ 및 시장규모 관점에서 제한적인 수준에서 이루어진다는 점에 근거하여 우려할 수준은 아니라고 판단하였다.⁷⁵⁾

3. IPC의 국제전용회선서비스

LG유플러스는 2011년 2월 미국 뉴저지에 본사, 홍콩에 아시아/오세아니아 지역을 관장하는 지사를 두고 전 세계 200여개 도시의 사이트를 통해 글로벌 네트워크서비스(국제전용회선서비스)를 제공하는 IPC 네트워크 서비스 아시아 유한회사(이하, IPC)와의 전용회선 서비스 계약에 대해 국경간 공급 해당 여부를 규제당국에 문의한 바 있다.

당해 국제전용회선서비스는 일반 국제전용회선과 같이 독립된 전송로를 통하여 두 국가 지점 간 데이터를 전송해주는 서비스로서 특정 속도만을 제공하는 기존 시분할다중화(TDM)망의 단점을 보완하여 사용자의 네트워크 수요에 따라 Nx2M단위로 서비스 대역을 탄력적으로 제공하는 주로 금융분야에 특화된 국제전용회선서비스이다. 즉 해외에 본사를 둔 금융사 및 일반 기업을 대상으로 국제 데이터·음성서비스 전송에 필요한 전용회선 서비스를 제공하는 것으로서, 우리나라에서는 한국 파트너인 LG유플러스를 통해 모든 회선을 연결하며, 그와 동시에 한국에서 다른 나라로 연결 할 경우 IPC는 글로벌 게이트웨이를 제공하여 한국 기업이 해외에 지사나 지점을 연결할 경우 쉽고 빠르게 회선 서비스를 제

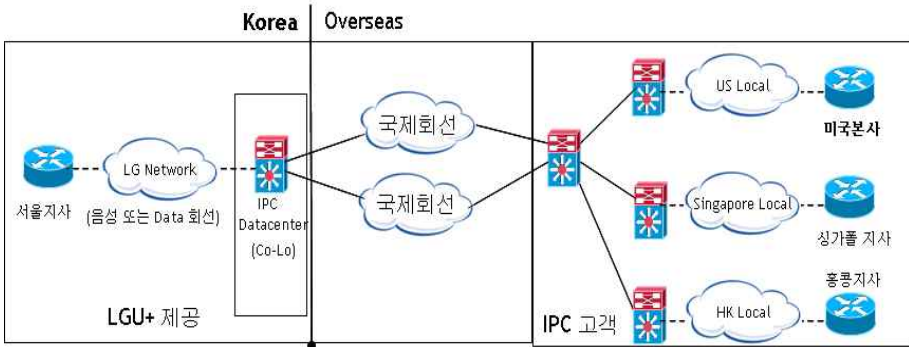
서비스를 제공하는 기술적 방식에 대해 별도의 제한을 두고 있지 않다. 따라서 외국위성 활용에 대한 제한도 기본적으로는 없다고 판단하여야 한다.

74) 국내 이용자의 일부는 외국 항공사일 가능성도 존재한다.

75) 다만, 해당 역무의 성격상 경쟁이 불가피한 KT는 승인에 대해 부정적 견해를 제시했을 것으로 추정된다.

공함으로써 IPC와 LG유플러스가 글로벌 회선 제공 및 한국 내 고객 접촉과 회선서비스에 대하여 win-win 하는 것이 서비스의 제공 목적이라고 알려져 있다.⁷⁶⁾

[그림 5-3] IPC 국제전용회선서비스 구성도



좀 더 구체적으로, 당해 국제전용회선서비스의 취지는 IPC가 해외에 소재한 금융기관 등 각 회사의 본사로부터 한국 내 지사까지 전용회선 구성을 요청받을 경우, LG유플러스로부터 국내구간 회선을 제공받아 해외본사와 국내지사 간 국제전용회선서비스를 제공할겠다는 것이다. IPC는 국내에 회선설비를 보유하고 있지 않으므로 LG유플러스의 국내전용회선을 구매한 후 해외의 고객에게 국제전용회선 패키지 상품을 판매하는 한편, 한국 내에 소재한 회사를 직접 대상으로 영업 활동이나 회선 구성에 대한 요청처리를 하지 않는다. LG유플러스는 IPC가 국내구간의 전용회선 제공을 요청할 경우, LG유플러스 데이터센터 내에 소재하는 IPC의 Co-location center로부터 요청받은 국내 지사의 주소지까지 국내 전용회선을 IPC에 제공하고, LG유플러스가 IPC에 제공하는 국내전용회선 요금은 요청받은 구간의 거리 및 회선용량에 따라 별도로 협의하여 정한다. 특히 당해 국제전용회선서비스를 위한 계약관계는 IPC와 해외 소재 각 회사의 본사 간 맺어지는 바, 국내 지사 차원에서는 LG유플러스는 물론 IPC와도 계약관계가 존재하지 않는다.⁷⁷⁾

규제당국은 IPC 국제전용회선서비스에 관한 국경간 공급 해당 여부와 관련하여 결론적

76) LG유플러스(2011), IPC와 국경간 공급 계약관련 설명자료, 2월, p. 3.

77) LG유플러스(2011), IPC와 국경간 공급 계약관련 설명자료, 2월, pp. 4~5.

으로 LG유플러스가 IPC와 체결한 계약이 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 국경간 공급의 승인대상이 아닌 것으로 판단하였다. 그 주된 근거는 다음과 같이 정리될 수 있다. 비록 해외 소재의 IPC가 국내 사업장 없이 해외 본사와 국내 지사 간 전용회선서비스를 제공하는 것이므로 실질적으로 국경간 공급 해당 가능성이 전혀 없다고는 단언할 수는 없으나, 동 국제전용회선서비스가 원칙적으로 해외소재 IPC(서비스 공급자)와 해외소재 각 회사의 본사(서비스 이용자) 간 계약에 의해 제공되는 국제통신서비스로서 그 제공 범위 내에 부수적으로 국내 지사가 포함되는 것으로 간주된다.

이는 규제당국이 당해 국제전용회선서비스가 통상적인 국제전화서비스와 유사한 맥락에서 제공되는 것으로 이해하고 있음을 의미한다. 예컨대, 미국 MCI에 가입한 미국인 또는 미국기업이 자국에서 우리나라를 포함한 다양한 국가로 MCI의 국제전화서비스를 사용하지만, 해외 각국에 자신의 통신망 설비를 갖추진 않은 MCI로서는 반드시 각국 국제전화사업자의 ‘호종료 서비스(termination services)’를 제공받아야 한다. 그러한 과정에서 체결하는 국제정산료협정에 따라 사업자 간 호종료 서비스에 대한 일종의 도매요금을 정산하지만, MCI가 각국 국제전화사업자와 체결하는 국제정산료협정은 국제전화서비스의 완결을 위한 투입서비스이지 국제전화서비스 공급 자체를 위한 계약은 아니다. 우리나라의 경우에도 국제정산료협정은 전기통신사업법 제86조 3항을 통한 신고사항으로 제86조제2항 전단을 통해 승인사항으로 정한 “대통령령으로 정하는 국제전기통신업무(기간통신역무의 국경간 공급 포함)”과는 분명하게 구분하고 있다.

다시 말해 규제당국은 LG유플러스가 당해 국제전용회선서비스와 관련하여 IPC에 제공하는 설비제공서비스(국내전용회선서비스) 부분은 국제전화서비스의 호종료 서비스에 상응하는 것으로 간주함으로써 국경간 공급에 관한 상업적 계약체결 요건을 적용할 여지가 없다고 판단한 것이다. 엄밀히 말하자면, 이는 LG유플러스가 IPC에게 국내전용회선서비스라는 통신서비스를 수출한다거나, 또는 LG유플러스가 IPC에게 국내전용회선서비스를 국경간 공급 방식으로 제공하는 것이라고도 볼 수 있다. 그러한 경우 국경간 공급의 주체는 IPC가 아닌 LG유플러스이므로 국경간 공급의 주체가 정반대로 규정되어 있는 전기통신사업법 제87조 1항과 무관하다.

동 사례와 관련하여 한 가지 유념해야 할 점은 IPC가 주로 우리나라에 소재하고 국내법에 따라 설립된 회사를 상대로 별도 계약 하에 직접 영업활동을 하거나, LG유플러스가 그

러한 영업활동을 직·간접적으로 대행하게 될 가능성이다. 이는 IPC 서비스 제공 대상으로 하는 이용자가 해외소재 각 회사의 본사가 아니라 우리나라에 소재한 국내회사임을 의미하는 것으로서 별정통신 2호 사업의 국경간 공급에 해당된다. 이와 같은 경우 LG 유플러스는 별정통신 2호 사업 등록증을 보유하는 한 적법한 국경간 공급 약정체결의 국내주체로서 문제가 없으며, 자신의 국내전용회선을 IPC에 제공하는 것에 더하여 추가적으로 IPC의 영업활동을 대행할 수 있다고 판단된다. 다만 현행 전기통신사업법 상 국제통신서비스에 관한 정산계약과 국경간 공급에 관한 협정을 구분하여 규정하고 있으므로 정산계약과 국경간 공급에 관한 협정을 구분하여 체결하도록 요구해야 할 것이다.⁷⁸⁾

이러한 관점에서 본다면, 상기의 가설적 상황에서 국경간 공급의 대상 사업은 기간통신사업이 분명하나, LG유플러스가 국내전용회선서비스 계약에 더하여 국경간 공급에 관한 상업적 약정을 추가 체결함으로써, 또는 직접 기존의 국내전용회선서비스 계약을 근거로 규제당국에 국경간 공급 승인을 요청할 수 있을지는 의문이 아닐 수 없다. 과거 스카이프의 인터넷전화재판매의 국경간 공급 승인 전에 따르면, 규제당국이 정산계약의 주체인 윈텔(별정1호)과 인터넷전화재판매의 국경간 공급 계약의 주체인 (주)이베이옥션 및 대성홀딩스(주)를 구분하여 후자만을 국경간 공급 승인 대상으로 한 바 있다. 이와는 대조적으로 이리듐을 활용한 국제항공무선통신서비스의 국경간 공급 승인 사례에서는 규제당국이 (주)에어미디어가 ARINC와 항공무선통신서비스 제공에 관해 체결한 협정서를 바로 국경간 공급 승인의 대상으로 판단하였다. 이에 관해서는 스카이프 사례에서 윈텔이 별정 2호 사업자 자격을 가질 경우 정산계약을 국경간 공급 승인대상이라고 할 수 있었을 것으로 판단했던 사실을 상기할 때, LG유플러스와 관련된 상기 가설적 상황에서는 후자(항공무선통신서비스)의 선례를 준용하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

4. KDDI의 인말샤프(Inmarsat)서비스

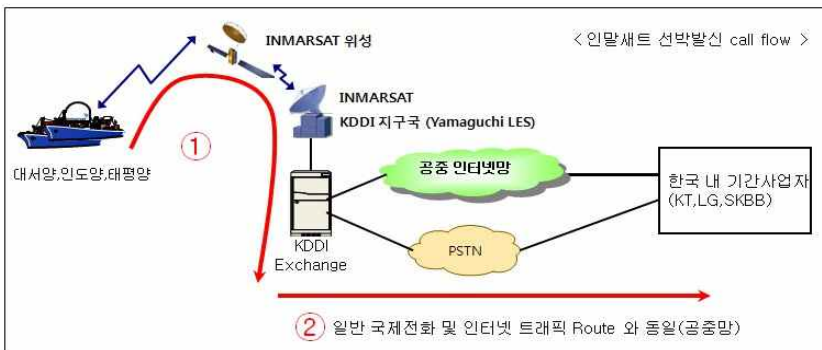
최근 일본 KDDI의 한국법인인 KDDI Korea(주)는 현재 자사가 국내 이용자와 계약을 통해 제공 중인 인말샤프서비스가 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 규제 의무의 적용대상 인지를 규제당국에 문의하여 왔다. KDDI Korea는 1999년 4월 1일 등록을 통해 기간통신역

78) 전기통신사업법 제86조 2항 및 3항, 전기통신사업법시행령 제56조 1항 1목 및 2목 참고.

무인 전기통신회선설비 임대역무, 주과수를 할당받아 제공하는 역무 및 전송역무를 제공하는 별정 1호(설비보유재판매사업) 및 2호(설비미보유재판매사업) 사업자 자격을 보유하고 있다.⁷⁹⁾ KDDI Korea(주)가 규제당국에 동 사안을 문의하게 된 직접적인 배경은 KDDI Korea(주)의 인말새트서비스 제공에 대해 같은 서비스를 제공 중인 KT가 전기통신사업법 제87조 1항 위반을 주장했기 때문인 것으로 보인다.⁸⁰⁾

인말새트서비스는 해상을 운항하는 선박 및 육상에 주재하는 이용자 간 인말새트(Inmarsat)라는 위성을 통해 유·무선 전화, 팩스, 텔렉스, 데이터, 인터넷을 연결하는 해사위성통신서비스(전송서비스)이다. 동 서비스는 착·발신 유형을 기준으로 크게 육상발신 선박착신, 선박발신 육상착신, 선박발신 선박착신으로 구분되며, 통신호의 흐름은 지리적 기준으로 국외에서 국내로, 국내에서 국외로, 국내에서 국내로 모두 가능하다는 점에서 반드시 국제통신서비스에 국한된 문제는 아니다. 예컨대, 선박발신 선박착신의 경우에는 관련선박 모두가 우리나라 영해를 운항 중인 이상 통신호가 인말새트 위성을 통해 무선으로 연결되는 특징에도 불구하고 통신호가 국내 발신 국내 착신에 해당하므로 국내통신서비스라 할 수 있다.

[그림 5-4] 인말새트 서비스의 개념도(선박발신 육상착신 국제통신 사례)



이 가운데 선박발신 육상착신의 형태로 서비스가 제공되는 경우, 공해를 운항 중인 선박에서 발신된 통신호가 무선으로 해당 선박의 상공에 위치한 인말새트 위성과 KDDI 지

79) 케이디디아이코리아(주)의 별정통신사업자 등록증(등록번호 제110102호) 참고.

80) KDDI Korea(주)(2011), 인마셋 서비스 제공에 관한 질의서.

구국(일본 야마구치 소재)을 순차적으로 거치게 되고, KDDI 지구국에서 KDDI 국제교환기는 일본 측의 유선통신망으로, KDDI 국제교환기와 국내의 KDDI Korea 국제교환기 간에는 해저케이블로, KDDI Korea 국제교환기 이후 육상의 이용자에 이르는 구간은 수신 방식에 따라 우리 측 유·무선통신망을 통해 국내 이용자에게 전송된다. 육상발신 선박착신인 경우에는 통신호가 선박발신 육상착신과 정반대라는 점만 다르다. 이는 공해 또는 영해를 운항 중인 선박의 위치 특성으로 인해 초기 통신호가 인말세트라는 위성을 거쳐 무선으로 전송된다는 사실을 제외한다면, 국외 구간에서의 통신호 전달을 위해 해외사업자(KDDI)의 협조를 필요로 한다는 점에서 통상적인 국제전화서비스 서비스 제공방식과 동일하다. 선박발신 선박착신의 경우에는 앞서 거론한 바와 같이 해당 선박의 상공에 위치한 인말세트 위성을 통해 무선으로 직접 다른 선박으로 통신호가 전송된다.

만일 선박이 공해가 아닌 우리나라의 영해를 운항 중인 경우에는 선박발신 육상착신, 육상발신 선박착신, 선박발신 선박착신의 완결을 위해 관련 선박과 그 상공에 위치한 인말세트 위성 간 통신호 전송에 활용되는 상·하향 주파수 할당이 필요할 것이다. 정리하자면, 선박발신 육상착신, 육상발신 선박착신의 경우에는 해당 선박이 우리나라 영해 내에 존재하지 않는 이상 해저케이블의 국내 구간부터 국내 이용자에 이르는 유선 전송 부분만이 국내법의 관할대상이다. 선박발신 선박착신의 경우에는 해당 선박들이 우리나라 영해 내에 존재하지 않는 이상 국내법 관할의 여지가 없으나, 해당 선박 가운데 어느 하나라도 우리나라 영해 내에 존재하는 한 인말세트 위성과의 무선 전송 부분은 국내법의 관할대상이다.

그런데 인말세트서비스를 제공 중인 KDDI Korea(주)는 이미 국내법에 따라 정해진 절차에 의거하여 설립된 국내법인으로서, 전송역무 및 주파수를 할당받아 제공하는 역무 등 상기 서비스 제공을 위해 필요한 별정통신사업자(1호 및 2호) 자격을 갖추고 있다. 기간통신사업자인 KT와 달리 별정통신사업자라는 차이점을 갖는 것 이외에는 법적으로 동 서비스를 제공하기 위한 통신사업자로서의 자격이 문제가 될 수 있는 부분은 없다. 비록 선박발신 육상착신 및 육상발신 선박착신의 경우 모회사인 KDDI가 자회사인 KDDI Korea(주)에 국외 구간에 대한 설비제공서비스를 공급함에도 불구하고, 이는 법적으로 국내회사인 후자가 자신의 국제통신서비스 완결을 위한 투입서비스로서 활용하는 부분으로서 통상적인 국제전화서비스 공급의 과정에서도 이루어지는 것이니 만큼 국경간 공급 승인의 과거 사례와 동일한 맥락에서 전기통신사업법 제87조 1항이 의미하는 국경간 공급 규제의 적용대상이 아니다.⁸¹⁾

KDDI Korea(주)는 별정통신사업 1호 및 2호 등록을 마친 국내법인으로서 국내 이용자를 상대로 별정통신사업을 위한 합법적인 자격을 갖추고 있으며, 해당 인말세트서비스 제공의 과정에서 개입되는 외국사업자인 KDDI의 역할은 국제전화서비스 과정에서 외국사업자가 담당하는 것과 다르지 않다. 그러한 서비스 제공에 대해서는 국내사업자로 하여금 우리 법의 국경간 공급에 관한 규제 이행을 종용한 바도 없거니와, 기존의 국경간 공급에 관한 승인 사례에서도 서비스 완결을 위한 일종의 투입서비스로서 사업자간 체결하는 도매 계약 부분에 대해서는 국경간 공급에 관한 규제 이행의무를 부과한 바도 없다. 비록 KDDI와 KDDI Korea(주)가 각각 모·자회사라는 특수 관계이긴 하지만, 후자는 엄연히 국내사업자의 자격으로 국내 이용자를 대상으로 자신의 서비스를 제공하는 것이고 그러한 과정에서 필요한 국제통신 설비수요를 전자에 의해 공급받은 것에 해당한다.

만일 가설적 차원에서 KDDI Korea(주)가 별정 2호 사업자 등록증만 보유한 상태였다고 가정한다면, 우선 KDDI Korea(주)는 인말세트서비스라는 전송서비스를 국내 이용자에게 공급할 수 있는 어떠한 합법적인 자격이 없다. 그리고 KDDI가 국경간 공급을 통해 국내 이용자에게 제공하려는 서비스가 인말세트서비스라는 전송서비스로 규정되는 이상, 국경간 공급에 관한 협정체결을 위한 합법적인 국내주체라고 볼 수도 없다. 다만, 과거 스카이프 인터넷전화재판매 사례와 유사하게 KDDI가 국내 구간에서의 호 종료(traffic termination)를 담당하게 하기 위해 제3의 국내 전송서비스사업자와 정산계약을 체결하면서, 동시에 인말세트서비스 재판매라는 형식으로 KDDI Korea(주)와 가입자 모집 및 과금 등을 중심으로 국경간 공급에 관한 협정을 체결하는 것은 가능할 것으로 판단된다.

제 3 절 국경간 공급에 관한 전기통신사업법 조문 및 해석

1. 국경간 공급에 대한 정의

전기통신사업법 제87조 1항은 기간통신역무의 국경간 공급에 관하여 “국내에 사업장을

81) KDDI 입장에서는 자회사인 KDDI Korea(주)가 인말세트서비스의 완결을 위해 모회사인 KDDI에게 자신의 국내 설비에 기초한 호종료서비스(termination services)를 제공하므로, 이는 우리나라에서 일본으로 국경간 공급에 의해 서비스를 수출하는 것으로 볼 수 있다.

두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공(이하 “기간통신역무의 국경간 공급”이라 한다)하려는 자는 같은 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자와 기간통신역무의 국경 간 공급에 관한 협정을 체결하여야 한다.”고 규정한다. 동조문 제정의 취지는 앞서 밝힌 바와 같이 주로 국경간 공급으로 인해 파생될 수 있는 국가안보, 이용자 보호, 심각한 시장질서 교란행위 방지 등 공익을 보호하기 위한 것이다.⁸²⁾

전기통신사업법 제87조 1항의 문언을 굳이 이분법적으로 구분하여 보자면, 조문의 전반부인 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공(이하 “기간통신역무의 국경간 공급”이라 한다)하려는 자”까지에 국경간 공급에 관한 우리법의 정의가 포함되어 있다. 다시 말해 전기통신사업법은 국경간 공급을 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공하는 것”으로 정의한다. 이는 “한 회원국의 영토(국외)로부터 그 밖의 회원국의 영토 내(국내)로의(from the territory of one Member into the territory of any other Member) 서비스 공급”이라는 GATS 제1조 2항의 국경간 공급 정의와도 맥락을 같이한다.

이와 관련하여 서비스 공급자나 소비자의 국적 및 물리적 주재위치가 무엇인지에 대해서는 전기통신사업법이나 GATS 제1조 2항 공히 명시적으로 거론하지 않고 있으나, 서비스무역에 관한 국제규범으로서 GATS 조문 취지에 비추어 볼 때 서비스 공급자는 현실적으로는 국외에 주재하는 외국법인이며⁸³⁾, 소비자는 국적을 불문하고 국내에 주재하는 인(人)이라고 보아야 한다. 제차 강조되어야 하는 부분은 소비자인 국내 주재 인에는 자연인과 법인이 모두 포함되며, 외국인일지라도 우리나라 영토에 머무는 이상 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 국경간 공급에 해당한다고 판단하는데 하등 문제될 것이 없다. 왜냐하

82) 이를 위해 전기통신사업법 제87조 2항은 기간통신역무의 국경간 공급에 대해 이용약관의 신고(제28조), 이용자 보호(제32조), 손해배상(제33조), 방송통신위원회의 재정(제45조), 분쟁의 알선(제46조), 출석 요구 및 의견 청취 등(제47조), 금지행위(제50조), 사실조사 등(제51조), 금지행위에 대한 조치(제52조), 금지행위 등에 대한 과징금의 부과(제53조), 다른 법률과의 관계(제54조), 손해배상(제55조), 통신비밀의 보호(제83조), 송신인의 전화번호의 고지 등(제84조), 업무의 제한 및 정지(제85조), 통계의 보고 등(제88조), 시정명령 등(제92조), 그리고 불법정보 유통금지 등(‘정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률’ 제44조의 7)의 조항을 준용한다고 밝히고 있다.

83) 물론 이론적으로 또는 극히 드물게는 현실적으로도 국경간 공급을 통한 서비스 공급의 주체가 국외에 주재하는 내국인일 가능성도 배제할 수 없다.

면 GATS 제1조 2항의 국경간 공급 정의 취지는 한 주권국의 규제관할권 밖의 공급주체가 규제관할권 내의 소비주체에게 서비스를 제공한다는 것으로서 기본적으로 소비주체의 국적을 문제 삼지 않기 때문이다.

한편 국경간 공급 대상 서비스의 범주와 관련하여, 사전적으로는 특정 전기통신역무만이 일반적 의무(general obligations) 조항인 GATS 제1조 2항(국경간 공급)의 적용대상인 것은 아니다. 하지만 구체적 양허(specific commitments)에 따라 우리 법의 국경간 공급 제한이 탈규제 및 전면개방 하에 놓인 부가통신역무를 제외한 나머지 서비스 영역인 기간통신역무만을 적용대상으로 하는 바, 전기통신사업법 제87조 1항 규정은 WTO 기본통신협정 양허표 및 한·EU FTA 양허표 내용과도 합치한다.

국내의 상업적 주체 없이 국외에서 국내로 통신서비스를 제공하는 것으로 규정되는 국경간 공급 방식이 기간통신역무 가운데 가장 빈번하게 활용될 수 있는 영역은 의심할 여지없이 국제통신서비스이나, 그렇다고 국경간 공급 방식을 국제통신서비스에 국한된 문제로 인식하는 것은 잘못된 고정관념으로서 규제당국이나 피규제자 입장에서 공히 각별히 유념해야 할 사항이다. 왜냐하면 국경간 공급 방식은 국내통신서비스를 위해서도 기술적으로 얼마든지 활용 가능하다.⁸⁴⁾

그럼에도 불구하고 전기통신사업법은 현실적으로 그러한 가능성을 아직은 희박하게 보는 것으로 보인다. 전기통신사업법시행령 제56조(국제전기통신업무에 관한 승인 등) 1항에 의하면, 전기통신사업법 제86조 2항이 언급하는 “대통령령으로 정하는 국제전기통신업무”에 동법 제87조에 따른 기간통신역무의 국경간 공급을 포함시키고 있는 것이 그러한 판단의 근거이다. 이러한 전기통신사업법 기조는 국경간 공급과 국제통신서비스 구분 기준에 대한 물이해에서 비롯된 문제로서 결과적으로 피규제자로 하여금 ‘국경간 공급=국제통신서비스’라는 오해를 불러일으켜 규제 적용의 과정에서 실무적 어려움을 야기할 가능성이 높다.

부연하자면 양자는 개념적으로 차원(dimension)을 달리하는 개념으로서, 국경간 공급은 외국사업자가 국내에 주재하는 이용자를 상대로 여하한 통신서비스를 제공할 수 있는 특수한 형태의 서비스 공급방식일 뿐이며, 국제통신서비스는 서비스 공급방식과 관계없이

84) 예컨대, 외국사업자가 우리나라 상공에 위치한 위성설비를 활용하여 지리적으로 국내 이용자에 한정하여 서비스를 제공할 수 있으며, 과거 GMPCS가 대표적인 사례에 해당된다.

서비스 범주(coverage)를 기준으로 통신호의 착·발신이 지리적으로 국내에 한정되지 않는 서비스를 의미한다. 즉, 국경간 공급은 지리적으로 국내통신서비스 및 국제통신서비스 모두에, 서비스 내용을 기준으로는 음성서비스, 데이터서비스 및 전용회선서비스 모두에, 설비보유 여부를 기준으로는 기간통신사업 및 별정통신사업 모두에 적용될 수 있으며, 국제통신서비스는 국경간 공급 방식이 아닌 상업적 주재 방식 등 다른 서비스 공급방식에 의해서도 얼마든지 공급될 수 있다.

한편 국경간 공급 정의와 관련하여 전기통신사업법 제87조 1항과 GATS 제1조 2항 문언으로부터 확인할 수 있는 유일한 차이점은 후자와 달리 전자가 “국내에 사업장을 두지 아니한다.”는 조건을 추가적으로 부가하고 있다는 점이다. 과연 그러한 ‘국내 사업장’이 무엇을 의미하는 것인지에 대해서 전기통신사업법 및 그 하위법령이 더 이상의 구체화를 시도하지 않는 바, 그에 관한 해석의 불확실성이 존재한다. 일반적으로 그러한 사업장은 GATS 제28조 (d)가 거론하는 바와 같이 “서비스 공급을 목적으로 하는 회원국 영토 내의 모든 유형의 사업 또는 전문직 설립체(business or professional establishment)”를 의미하며, 법인(juridical person), 지사(branch) 또는 대표사무소(representative office)를 포함한다. 혹자는 단순히 우리 법이 GATS가 규정한 서비스 공급방식으로서의 국경간 공급과 상업적 주재(commercial presence)를 개념적으로 구분한다는 점, 또는 국경간 공급에는 상업적 주재(국내 사업장)가 동반되지 않는다는 점을 보다 확실하게 명시한 것이라고도 주장할 수 있다.

하지만 국경간 공급과 상업적 주재의 개념적 차이는 GATS에 따른 주지의 사실이기 때문에 전기통신사업법 제87조 1항에서 굳이 GATS 제1조 2항과 문언 표현을 달리해 가며 상업적 주재의 국내 부재를 재삼 언급할 필요성은 없다. 오히려 그러한 국내 사업장은 통신서비스 공급을 위해 “국내법에 따라 정당하게 설립된 통신사업자인 법인”으로서, 그러한 국내 사업장 부재 시에는 일차적으로 전기통신사업법 상 상업적 주재에 대해 부여되는 권리·의무 대상이 아님을 확인해 주기 위한 것으로 해석되어야 한다. 당해국의 시장개방 양허표 및 그에 따른 국내법 규정에 의해 부여된 실효적(effective) 상업적 주재가 없는 경우, 국경간 공급이 시장진입을 위한 대안적 창구가 된다고 점을 의미한다고 적극적으로 풀이할 수도 있다. 따라서 단순히 법인, 지사 또는 대표사무소 등을 설립하는 것만으로는 전기통신사업법의 진입규제 요건을 충족하지 못하는 바, 전기통신사업법 제87조 1항 상의 국내 사업장 부재라는 상황이 반복되기는 어렵다고 해석되어야 한다.

결국 전기통신사업법 제87조 1항이 규정한 국내 사업장 부재가 의미하는 바는 단순히 국경간 공급과 상업적 주체가 개념적으로 구분된다거나, 단순히 법인, 지사 또는 대표사무소를 국내에 두고 있지 않음을 보이기 위한 것이 아니다. 오히려 전기통신사업법 제87조 1항이 규정한 국내 사업장 부재는 단순한 사업 또는 설립체 존재 여부와 무관하게 규제당국이 필요하다고 판단할 경우 전기통신사업법에 따른 법적 책임을 묻기 위해 우리나라 규제관할권의 행사가 가능한 실효적인 법적 실체가 국내에 부재하다는 사실을 밝혀두기 위한 것으로 보아야 한다.

정리하자면, 전기통신사업법 제87조 1항의 국내 사업장 부재의 의미는 “전기통신사업법의 규제요건을 통과하여 합법적으로 전기통신사업을 영위할 수 있는 법인이 우리 영토 내에는 존재하지 않음.”이라고 해석되어야 한다. 좀 더 구체적으로 제87조 1항이 거론하는 국내 사업장이란 전기통신설비를 보유하거나 이를 임차·이용하여 기간통신역무를 공급하기 위하여 각각 전기통신사업법 제6조(기간통신사업의 허가) 또는 제21조(별정통신사업의 등록)에 따라 적법하게 허가서 또는 등록증을 발급받고 기간통신사업 또는 별정통신사업을 영위할 수 있는 국내 주체 법인만을 의미하는 것으로 간주되어야 한다.

2. 상업적 약정 체결 요건의 법적 당위성

전기통신사업법 제87조 1항의 조문 전반부인 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공(이하 “기간통신역무의 국경간 공급”이라 한다)하려는 자”는 쉽게 말해 “우리 법에 따른 허가나 등록 절차를 거치지 않고 자국에서 우리나라에 주재하는 이용자를 상대로 기간통신역무를 제공하기 위해서는”이라고 풀이할 수 있다. 사업추진의 목적 및 방식을 언급한 부분이다. 반면 조문 후반부인 “같은 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자와 기간통신역무의 국경 간 공급에 관한 협정을 체결하여야 한다.”는 그러한 사업추진 목적 및 방식이 법적으로 허용되기 위해 전제되어야 할 규제권자의 요구사항에 해당된다. 전기통신사업법 제87조 1항은 WTO 기본통신협정 및 주요 FTA 양허표에 공히 반영된 양허내용과 비교할 때, 상업적 약정체결의 국내 주체를 규정함에 있어 문언 상 두 군데에서 차이점이 발견된다. 하나는 그러한 국내 주체가 “같은 기간통신역무”를 제공해야 한다는 것이고, 다른 하나는 기간통신사업자나 별정통신사업자가 모두 상업적 약정체결의 국내 주체가 된다는 것이다.

우선 사업 목적 달성을 위해 왜 우리 정부가 상업적 약정체결이라는 요건을 요구하게 되었는지 그 당위성을 논해 보자. 국경간 공급 개방은 국내적으로 상업적 주재 개방에 더하여 추가적으로 통신시장경쟁의 실효성 및 소비자 후생을 높일 수 있다는 장점이 있는 반면, 그러한 경우 여하한 이유에서 발생가능한 정당하고도 긴급한 규제권한 마저도 용이하게 행사하기 어렵다는 잠재적이지만 중대한 부대비용을 수반한다. 더 나아가 국경간 공급 방식을 통한 서비스 공급이 국제통신서비스에 그치지 않고 상업적, 규제정책적 비중이 큰 순수한 의미의 국내통신서비스 영역으로까지 확대되는 경우, 국경간 공급 및 상업적 주재 간 규제의 형평성 문제가 심화됨으로써 규제당국이 본격적으로 국내 피규제자들로부터의 규제저항에 직면할 가능성도 존재한다.

기술적으로 규제하기 어려운 국경간 공급을 규제하기 위해 막대한 비용을 치루기보다는 아예 적극적으로 개방의 혜택을 극대화하고 규제의 형평성 논란도 불식시키는 것이 바람직하다는 견해도 존재할 수 있다. 하지만 우리 정부가 현재까지 취해 온 입장은 조건부 개방이며, 그러한 조건이 상업적 약정체결 요건이다. 이는 규제당국이 국경간 공급 개방의 혜택이나 규제의 기술적 한계보다는 규제의 형평성 문제에 좀 더 주목하면서 국경간 공급에 관해서 과도한 규제공백을 용인하지 않을 것임을 천명한 것으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 전기통신사업법 제87조 1항의 상업적 약정체결 요건은 규제관할권 밖에 존재하는 규제대상을 규제관할권 내로 편입시키기 위해서, 또는 국경간 공급이라는 특수한 서비스 공급방식에 의해 무력화될 수 있는 규제관할권의 실효화를 위해 특별히 고안된 법적 장치에 해당한다고 볼 수 있다.

전기통신사업법은 대통령령을 통해 국경간 공급에 관해 체결된 상업적 약정을 승인사항으로 정하고, 일차적인 피규제자로 전기통신사업자, 즉 당해 기간통신사업자 또는 별정통신사업자를 지목하고 있으며,⁸⁵⁾ 관련 규제 의무 불이행에 따른 승인취소의 경우에도 이러한

85) “상업적 약정 체결에 따른 협정 또는 계약은 전기통신사업법 제86조(국제전기통신업무에 관한 승인) 2항에 따라 대통령령으로 정하는 국제전기통신업무에 관한 협정에 해당하는 방송통신위원회의 승인 사항이다.”, 이상 전기통신사업법시행령 제56조(국제전기통신업무에 관한 승인 등) 1항-2; “전기통신사업자는 대통령령(시행령 제56조)으로 정하는 국제전기통신업무에 관한 협정을 체결하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어 방송통신위원회의 승인을 받아야 한다. 이를 변경하거나 폐지하려는 때에도 또한 같다.” 이상 전기통신사업법 제86조(국제전기통신업무에 관한 승인).

사정은 다르지 않다.⁸⁶⁾ 이는 국경간 공급을 도모하는 실질적인 규제대상이 국외에 주재하는 외국사업자임에도 불구하고, 규제준수에 대한 책임을 직접적으로는 국내사업자에게, 간접적으로는 국내사업자를 통해 외국사업자에게 묻는다는 것을 의미한다. 이는 국내사업자에게 일종의 연대책임을 묻겠다는 것에 진배없다.⁸⁷⁾

그런데 상업적 약정체결의 국내주체가 당해 국경간 공급과 별다른 이해관계도 없고 스스로의 사업도 아니라면, 비록 규제에 의해 강제되는 것이라고 하더라도 자신의 사업상 이해관계와 무관한 외국사업자의 국경간 공급을 위해 상업적 약정체결에 나서 이래저래 협조를 해주어야 한다는 것이 쉽게 납득되기 어렵다. 따라서 당해 국경간 공급이 크든 작든 자사의 상업적인 이해관계와도 부합하거나, 상업적 약정체결이 국내주체에게도 적절한 금전적 대가를 수반하는 경우에만 국내사업자는 적극적으로 협조할 것이며, 그러한 경우에 한해 문제가 발생할 경우 통신사업자인 국내사업자에게도 연대책임의 논리를 적용할 수 있을 것이다. 그러한 유인이 부재한다면, 일반적인 국내사업자는 상업적 약정체결에 나서야 할 이유도, 의무도 없다.

3. 상업적 약정체결의 국내주체

현재 전기통신사업법 제87조 1항에 따르면, 상업적 약정체결 요건은 국경간 공급을 하고자 하는 주체, 즉 외국사업자에게 부과된 의무인 반면, 기본적으로 그 어떤 국내주체도 그러한 요건을 부담해야 할 사전적인 의무를 부담하지 않는다. 이는 동 요건의 근본취지

86) “방송통신위원회는 [중략] 승인취소 및 정지처분을 한 경우에는 처분의 내용을 고시하고 이를 해당 전기통신사업자에게 서면으로 통지하여야 한다.”, 전기통신사업법시행령 제57조(기간통신역무의 국경 간 공급계약의 승인취소 등).

87) 이러한 취지는 1997년 7월 국회 통신과학기술위원회의 전기통신사업법중개정법률안 심사보고서(pp. 12~13)에도 반영되어 있다. 그에 따르면, “개정안은 외국사업자가 전기통신역무의 국경간 공급을 위하여는 국내통신사업자와의 상업적 계약을 체결하여야 함을 법률에 명시하고 외국사업자와 계약을 체결한 국내통신사업자에 대해서도 기간통신사업자와 마찬가지로 이용약관의 신고·변경 및 공시, 이용자의 보호, [중략] 통계의 보호 등의 의무를 부과하고 있음. 이와 같은 개정안은 [중략] 국경간 공급을 하려는 외국인에 대한 직접적인 규제가 불가능하므로 이들과 계약을 체결한 국내통신사업자에 대해 필요한 규제와 의무를 부과하는 것은 전기통신역무의 공공성을 감안한 필요최소한의 규제라는 점에서 적절한 내용이라고 생각됨.”이라고 그 취지를 설명하고 있다.

가 규제관할권 확보라는 규제당국의 이해관계를 전제하는 반면, 국내사업자의 이해관계 부분에 대해서는 함구하고 있기 때문이다. 물론 상업적 약정체결의 국내주체를 찾아야 할 일차적 책임이 동 요건을 준수해야 할 외국사업자에게 있기 때문에 당연한 것으로 이해할 수도 있고, 만의하나 규제당국이 국내시장 보호를 염두에 둔다면 외국사업자의 거래비용을 높이는 요인이 될 것이므로 그러한 사정을 시장에 방임하는 것도 일견 충분히 공감할 수 있는 부분이다.

이와 관련하여 유념해야 할 사실은 그러한 사정으로 인해 외국사업자에게 과도한 거래비용이 부담되거나, 극단적으로 상업적 약정체결의 국내주체를 찾을 수 없는 상황으로 치닫는 경우에는 통상마찰의 원인을 제공할 수 있다는 점이다. 상업적 약정체결 요건이 시장접근 제한조치로 정당하게 부과되어 있다는 점에서 외견상 불리한 점이 없을 것이라고도 판단할 수 있으나, 논리전개에 따라서는 동 요건이 총체적으로 기존사업자(incumbents)인 국내사업자의 시장지배력 남용을 방지한다는 식의 반경쟁 사안으로 비화될 개연성을 배제할 수 없기 때문이다.⁸⁸⁾ 이는 WTO 기본통신협정 참조문서(reference paper)의 원칙 가운데 시장지배적 사업자(major suppliers)로 하여금 경쟁 신규사업자에 대한 상호접속을 강제하도록 한 배경과 유사한 맥락에서 이해할 수 있다.

문제는 제87조 1항 조문 후반부에서 언급되는 바와 같이, “같은 기간통신업무”를 제공하는 국내사업자를 상업적 약정체결의 국내주체로 설정함으로써 그러한 상황이 현실화할 가능성이 존재한다는 것이다. 왜냐하면 국내사업자와 외국사업자 간 상업적 약정 체결이 동일한 서비스 영역에서의 상생을 위한 전략적 제휴 차원이라면 특별히 문제될 것이 없으나, 같은 기간통신업무 영역에서 경쟁이 불가피한 기존의 국내사업자로서는 자신의 기득권과 충돌하는 외국사업자의 시장진입을 저지해야 할 적극적인 유인을 갖기 때문에 상업적 약정체결에 쉽게 응하지 않을 가능성도 있기 때문이다. 만일 상업적 약정 체결이 국경간 공급승인을 득하기 위한 단순한 요식 행위 협조 차원을 넘어 외국사업자의 국제통신서비스 완결⁸⁹⁾ 차원에서 불가피하게 특정 국내사업자의 통신설비·서비스에 의존할 수밖에 없는 경우에는 외국사업자와 국내사업자 간 전략적 제휴 차원의 이해관계가 전제되지 않는 이상, 그 대가를 과도하게 책정함으로써 상업적 약정체결을 저지할 가능성도 충분히 존재한다.

88) 이에 관한 자세한 논의는 후술한다.

89) 예컨대, 호종료 서비스(termination services).

근본적인 고민거리는 무엇이 어느 정도이어야 “같다.”고 판정해야 할지이다. 즉 전기통신사업법 제87조 1항에서 “같다.”고 언급한 부분은 외국사업자가 국경간 공급 방식으로 제공하고자 하는 기간통신역무와 상업적 약정체결의 타방인 국내사업자가 제공하고 있는 기간통신역무가 사업 성격 및 내용이 동질적이어야 한다는 것으로 보아야 하나, 그 동질성 정도에 관해서는 전기통신사업법 및 그 하위 법령 어디에도 규정되어 있지 않아 규제당국 및 피규제자 입장에서 공히 자의적 해석이 가능하다. 서비스의 지리적 범주 관점에서는 국제통신서비스인지 또는 국내통신서비스인지, 서비스의 내용 관점에서는 음성서비스인지, 데이터서비스인지 또는 전용회선서비스인지, 설비보유의 관점에서는 기간통신사업인지 또는 별정통신사업인지 등 동질성을 고려할 수 있는 기준은 다양하다.

이러한 다양한 차원의 기준들 가운데 무엇을 어떻게 감안하여 어느 정도가 같아야 동질적이라고 판단해야 하는지에 대한 객관적 단정은 기술적으로 극히 어려운 문제가 아닐 수 없다. 극단적으로는 국경간 공급을 통해 서비스를 제공하고자 하는 외국사업자가 상업적 약정체결을 위해 “같은 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자”를 찾지 못해 서비스 제공이 어렵거나 지연되는 경우도 발생할 수 있을 것이다. 아마도 이러한 곤란한 사정 때문에 우리 정부가 WTO 기본통신협정 양허표 및 한·EU FTA 양허표에서는 “같은 기간통신역무를 제공해야 한다.”는 문구 삽입을 반영하지 않았던 것으로 추정되나, 아무튼 전기통신사업법 제87조 1항에는 동 문구가 추가됨에 따라 양허표 상의 협정의무 불이행이라는 잠재적 개연성에 노출되어 있었던 것은 사실이다.

그런데 2010년 3월 ‘전기통신사업법 전부개정법률 공포안’은 이러한 문제 해결을 위한 가지 단초를 제공하였다.⁹⁰⁾ 그에 따르면, 기존에 개별적 허가단위로 하였던 여러 가지 기간통신역무를 1개로 통합하여 허가를 받도록 한다는 것이 주요 개정취지 가운데 하나이다.⁹¹⁾ 기간통신역무의 통합은 진입규제 차원에서 통합허가에 의해 변경허가나 추가허가 없이도 신규 사업 추진이 가능하도록 민간의 자율성을 제고한 것으로 이해된다. 동시에 국경간 공급 규제를 위해서는 기간통신역무에 대한 세세 구분의 의미가 퇴색하였음을 선언한 것으로서 국경간 공급을 통해 제공 예정인 서비스가 기간통신역무인 이상 “같은 기간

90) 동 공포안에 따라 동년 10월 전기통신사업법시행령이 개정되어 기간통신역무가 통합되었다.

91) 전기통신사업법 전부개정법률 공포안(2010. 3. 22), p. 2.

통신업무”로 판정될 가능성을 상당히 높이는 계기가 되었다. 즉 서비스의 동질성 관점에서 는 주파수를 할당받아 제공하는 업무 및 전기통신회선설비 임대 업무 외의 전송업무인 이 상 서비스의 내용이 음성인지 또는 데이터인지, 서비스의 지리적 제공범위가 국내인지 또 는 국제인지 등이 더 이상 전기통신사업법 제87조 1항 상의 동질성 판정 기준에서 크게 중요한 요소가 아니라는 것과 크게 다르지 않다.

이에 더하여 전기통신사업법시행령 제56조(국제전기통신업무에 관한 승인 등) 1항이 기 간통신업무의 국경간 공급을 전기통신사업법 제86조 2항이 언급하는 “대통령령으로 정 하는 국제전기통신업무”로 간주하는 한다는 점에서, 서비스의 지리적 제공범위를 기준으 로 국제통신서비스인지 국내통신서비스인지를 동질성 판정과정에서 고려하는 것은 현재 로서는 큰 의미가 없어 보인다. 다시 말해 우리 법은 기간통신업무의 국경간 공급이 기본 적으로 국제통신서비스 영역에서만 발생하는 문제라고 인식한다는 것이다. 이는 기간통신 업무에 더하여 동질성 판정의 문제를 훨씬 수월하게 하는 요소임을 의미하지만, 앞서 지 적하였듯이 국경간 공급이 반드시 국제통신서비스에 국한된 서비스 공급방식이 아니며, 중장기적·잠재적으로는 국경간 공급의 파급효과가 국제통신서비스에 비해 훨씬 강력한 국내통신서비스에도 미칠 수 있다는 점에서 제도개선을 요하는 부분이다.

결과적으로 현 시점에서 업무의 동질성을 전제로 할 경우 어떠한 전기통신사업자가 계 약체결의 국내주체이어야 하는지가 문제이나, 전기통신사업법 제87조 1항 후반부의 의미 는 사전적으로 분명하지 않다. 전기통신사업법 제87조 1항의 후반부에서 명시적으로 “같 은 기간통신업무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자”를 구분하여 상업 적 약정체결의 국내주체로 지목하고 있다. 과연 동 문언이 국경간 공급에 관한 계약체결 의 국내주체로서 기간통신사업자나 별정통신사업자 중 어느 하나를 자유로이 선택할 수 있도록 외국사업자에게 허용한 것으로 본다는 것인지, 아니면 해당 기간통신업무의 동질 성 여부를 판단함에 있어 제공방식의 성격(설비보유/재판매)까지를 고려하여 그 결과에 따 라 기간통신사업자나 별정통신사업자 중 어느 하나가 적법하다고 본다는 것을 의미하는지 는 분명하지 않다는 것이다.

역사적 관점에서 국경간 공급 규제의 배경을 본다면, 공익보호 취지가 상업적 약정체결 의 국내주체를 한정하는데 매우 중요하였던 것으로 추정할 수 있다. 우리나라의 관련 국 제협정 양허내용은 당초 상업적 약정체결의 국내주체를 기간통신사업자라고만 명시하고

있기 때문이다.⁹²⁾ 이는 제도수립 초기에는 기간통신사업이든 별정통신사업이든 협정체결의 적합한 국내주체를 기간통신사업자로만 한정하는 것이 국경간 공급 개방에 수반되는 공익 침해 방지에 좀 더 유리하다고 보았음을 시사한다. 비록 국제협정 양허내용을 국내 법제화하는 과정에서 별정통신사업자도 협정체결의 국내주체임이 반영되어 있지만, 공익 침해 방지라는 양허 취지를 고려할 때 전기통신사업법 제87조 1항 후반부는 외국사업자에게 국경간 공급에 관한 계약체결의 국내주체로서 기간통신사업자나 별정통신사업자 중 어느 하나를 자유로이 선택할 수 있도록 허용한 것이라고 보기는 어렵다.

그럼에도 불구하고, 전기통신사업법 제87조 1항 후반부를 국경간 공급에 의한 서비스 제공방식에 근거하여 기간통신사업자나 별정통신사업자 중 이분법적으로 어느 하나만이 적법하다고 해석하는 것은 바람직하지 않다. 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용한다는 점을 논외로 한다면, 별정통신 1호 및 4호 사업자의 경우에도 기간통신업무 제공 측면에서는 차이가 없기 때문이다. 즉 “같은 기간통신업무”를 판단함에 있어 설비보유 또는 재판매인지 여부를 적용하는 것이 합리적이지 않다는 것으로서 비록 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용한다고 하더라도 별정통신사업 등록 내용에 근거하여 전송업무, 주파수를 할당받아 제공하는 업무, 전기통신회선설비 임대 업무 등을 제공할 수 있는 합법적인 자격을 갖추고 있다면 국경간 공급에 관한 협정체결의 국내주체로서 문제될 것은 없다는 것이다.

제 4 절 국경간 공급 규제의 문제점 및 개선방향

1. 주요 쟁점: 국내법과의 상이성, 해외 사업자의 탈법행위, 역차별

통신서비스의 국경간 공급(cross-border supply)은 국가 간 통신서비스 무역이 이루어지

92) 상업적 약정체결의 국내주체를 “허가받은 국내사업자(licensed Korean service suppliers)”인 기간통신사업자로 한정된 WTO 기본통신협정 및 주요 FTA 양허내용과 상이하게 전기통신사업법 제87조 1항에서 기간통신사업자 및 별정통신사업자 공히 상업적 약정체결의 국내 주체로서 기술된 부분은 국제협정에 비해 강화된 규제내용이 아니므로 그 자체로는 양허표 상의 협정의무 불이행이라고 볼 수 없으며, 도리어 자발적인 규제 완화 또는 시장개방 개선사항이라고 보아야 한다.

는 방식 가운데 하나로서 국내 이용자를 상대로 통신서비스가 제공됨에도 불구하고 그 공급자가 국내에 주재하지 않는다는 점이 그 개념적인 특징이다. 이러한 점에서 국내 이용자와의 물리적 대면(physical proximity)을 전제로 하면서 서비스 분야의 가장 보편적인 무역의 방식인 상업적 주재(commercial presence)와는 분명하게 대조된다. 이와 같은 특성으로 인해 국내법과의 상이성이나, 해외 사업자의 탈법행위, 국내 사업자에 대한 역차별 문제 등 여러 가지 문제점들이 생겨날 수 있다.

먼저 국경간 공급 규제에 있어서 국내법과의 상이성을 살펴보면, 기본적으로 국내법은 규제대상이 규제기관의 규제권한이 미치는 영역내에 존재하는 것으로 규제대상인 통신사업자의 구체적인 위치파악이 가능하며 규제기관의 규제권한이 미치는 한도내에 제도가 마련되어 적용된다. 그러나 국경간 공급의 경우 규제대상이 우리나라의 규제기관의 관할권 밖에 존재하므로 근본적으로 우리나라의 전기통신사업법의 흐름과는 배치된다. 즉, 우리나라의 규제기관이 집행 불가능한 규제관할권 밖에 있는 것을 대상으로 하는 것으로 전기통신사업법과는 다른 것이며, 규제관할권 밖의 대상을 규제대상화하기 위해 상업적 약정 체결이라는 도구를 사용하는 것이다.

실효적 설립체를 수반한다는 점에서 규제관할권 행사에 문제가 없는 상업적 주재와 달리 규제대상이 규제기관의 법적 통제영역을 벗어나는 국경간 공급은 규제기관에게 골칫거리가 아닐 수 없다. 공익보호를 위해 불가피한 규제조차도 행사하기 어려울 뿐만 아니라, 기술발전 및 시장자유화 진전 속도가 가속화될 경우 국내시장 침식은 물론이고 극단적으로는 규제 및 규제기관의 존재이유 자체를 근간에서부터 흔들 가능성이 있기 때문이다.

우리 정부는 WTO 기본통신협정 발효에서부터 현재까지 일관되게 국경간 공급에 관한 규제를 유지하여 왔다. 전기통신사업법 제87조 1항은 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공(이하 “기간통신역무의 국경간 공급”이라 한다)하려는 자는 같은 기간통신역무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자와 기간통신역무의 국경간 공급에 관한 협정을 체결하여야 한다.”라고 비교적 간단하게 그 규제내용을 밝히고 있다.

문제는 조문의 간단한 내용과 달리 국경간 공급에 의한 통신서비스의 복합적 성격으로 인해 실제 국경간 공급에 의한 승인 여부를 판정하기 위해 이루어져야 하는 조문의 해석이 간단하지 않다는데 있다. 예컨대, 특정한 통신서비스 공급 사례의 국경간 공급 해당 여부,

국내 사업장의 존재 유무, 국경간 공급에 관한 협정체결 자격 여부 등의 관점에서 아직까지 조문 해석을 위한 확고한 방향성을 정립하였다고 단언하기는 어렵다. 이 가운데 특히 국경간 공급 해당 여부에 대한 판단 부분에서 실무적 해석의 애로가 많이 존재해 왔다.

국경간 공급 규제내용의 해석을 둘러싼 이러한 불확실성 문제는 국경간 공급이라는 전통적인 상품무역의 방식이 상업적 주재 방식에 익숙한 서비스무역에서는 여전히 생소한 사안이라는 사실과도 무관하지 않다. 더구나 국경간 공급에 관한 규제가 우리나라 통신서비스시장에서의 자생적 경험과 필요성에 의해 법제화한 것이 아니라, 국제통상협정이라는 외부요인에 의해 피동적으로 추진된 점도 일부 작용한다. 결과적으로 국경간 공급 조문에 관한 해석의 어려움은 국경간 공급과 관련한 관련 법·제도 자체가 갖는 불확실성, 관련 사업자 간 이해관계 상충에 따른 전략적 행위 등과도 무관하지는 않으나, 보다 근본적으로는 국경간 공급에 관한 개념적 물이해에서 비롯된다고 볼 수 있다.

사실상 국경간 공급을 규제하기 위해 그러한 사례를 개별적으로 찾아내는데에는 엄청난 기술적 비용이 소요되며, 현실적으로 모든 국경간 공급을 통제한다거나 찾아낸다는 것은 거의 불가능하다. 다만, 우리나라의 국경간 공급 규제는 일종의 속도감지기 효과를 기대할 수 있다. 즉, 국경간 공급의 다양성과 복잡성으로 인해 해외사업자의 탈법행위를 포괄적이고 일괄적으로 규제할 수는 없으며, 건별에 따라 사후규제로만 탈법행위를 규제할 수 있다. 이것은 불법복제가 완전히 단속되지 않는 것과 같은 이치이다.

결론적으로 국경간 공급에 관한 탈법행위는 사후규제를 아주 강하게 하여 탈법행위를 감소시킬 수는 있으나, 완전히 탈법행위를 소멸시키는 것은 불가능하다. 신규서비스가 계속해서 생겨나고 있는데다 그에 따른 국경간 공급의 가능성도 더욱 개방되어지고 있어 이러한 흐름을 규제를 통해 통제하는 것은 현실적으로 불가능하다.

게다가 국경간 공급을 통해 이용자 편익이 실질적으로 발생할 수 있으므로 기간통신역무 이외의 국제서비스 등의 영역에서는 외국 사업자의 탈법행위를 규제하기 보다는 국가안보와 이용자 보호 이슈와 상관없는 서비스 공급들에 한정되는 이상 개방하는 것이 전체적인 이용자편익을 오히려 증진시킬 수 있다.

물론 본질적인 측면에서 판단한다면, 국경간 공급에 대한 규제를 없앨 경우 오히려 국내외 사업자간 역차별이 발생할 소지가 다소 존재한다. 즉 진입장벽면에서 국내 사업자와 국경간 공급 사업자간의 역차별이 발생할 수 있다. 국내 사업자의 경우 통신시장 진입시

허가나 등록을 받아야 하는 등의 진입장벽이 존재하나, 국경간 공급의 경우 우리나라의 규제관할권 밖의 대상이므로 이것을 요구할 수 없어 사실상 국외사업자의 진입장벽은 존재하지 않게 되는 것이다.

그러나 이러한 역차별에도 불구하고 국경간 공급에 대한 규제를 없앴으로써 발생하게 되는 이용자 편익이 있을 수 있다. 즉, 국경간 공급에 대한 규제가 철폐될 경우 경쟁을 제한하고 있는 몇몇 국내사업자의 횡포를 막을 수 있어 이로부터 이용자 편익이 발생할 수 있음을 고려해야 할 것이다.

또 한편으론 국경간 공급 규제 철폐로 국내 사업자가 해외법인을 설립하여 국내로 서비스하는 방식을 취할 것이라는 우려도 제기되고 있으나, 이 경우 실질적인 설립비용과 보호되는 주체와 혜택이 극히 제한적이라는 점에서 비용이 실익보다 크다고 판단되므로 이러한 경우는 극히 제한적으로 발생하는데 그칠 것이다.

2. 국경간 공급과 국제통신서비스 구분

현재까지 우리 정부의 입장 가운데 하나는 기간통신업무의 국경간 공급이 국제전기통신업무에 해당된다는 것이라고 사료된다. 전기통신사업법시행령 제56조 1항에서 기간통신업무의 국경간 공급이 “대통령령으로 정하는 국제전기통신업무”라고 밝히고 있다는 점에서 그러하다. 여기에서 국제전기통신업무가 국제(전기)통신서비스와 개념적 관점에서 무엇이 어떻게 다른지는 구체적으로 알 수 없으나, 전기통신사업법 제86조(국제전기통신업무에 관한 승인) 및 그 시행령 제56조(국제전기통신업무에 관한 승인 등)에서 양자를 동시에 다루고 있다는 점에서 규제자나 피규제자 모두가 국제전기통신업무와 국제(전기)통신서비스를 동질적인 것이라고 추정할만한 일차적인 원인을 제공하고 있다.

이러한 사정으로 인해 개념적으로 국경간 공급과 국제통신서비스가 각기 다른 기준(차원)에 의해 정의되는 사안임에도 불구하고, 특정한 통신서비스 공급 사례가 국경간 공급 해당사항인지 아닌지를 판단함에 있어 국제통신서비스라는 다른 차원의 사안과 결합됨으로써 규제자나 피규제자 모두에게 적지 않은 혼란을 일으켜온 것이 사실이다. 이는 다름 아닌 국경간 공급에 대한 물이해에 의해 초래된 결과라고 할 수 있다. 물론 현재까지 축적된 국경간 공급 승인 사례에서는 국제통신서비스와 무관한 경우가 없었으므로 현실적 관점에서만 본다면 양자 간 구분이 크게 의미를 갖지 않을 것이라는 주장도 가능할 수 있다.

하지만 그러한 현행 규제의 문제점은 국경간 공급의 본래 취지에 비해 규제의 적용 범위를 한정한다는 점에서 중장기적으로 규제의 한계를 노정할 개연성이 존재한다. 예컨대, 국제통신서비스가 국경간 공급 방식으로 제공될 수는 있어도, 국경간 공급 방식으로 제공되는 서비스가 모두 국제통신서비스인 것은 아니다. 이론적으로는 국제통신서비스라고 해서 국경간 공급에 해당될 가능성이 높다거나, 국내통신서비스라고 해서 국경간 공급에 해당될 가능성이 낮다는 말 자체도 맞지 않는다.

기술적 여건만 성숙된다면 국경간 공급 방식을 통해 국내통신서비스도 얼마든지 원활하게 제공될 수 있다. 정확히 말하자면, 일정한 통신서비스가 국내 이용자에게 제공됨에도 불구하고 우리의 규제당국이 합법적으로 모니터링할 수 있는 피규제자(상업적 주체)가 국내에 부재하는지가 국경간 공급 해당 여부를 결정하는 기준이며, 그러한 통신서비스의 지리적 범주가 무엇인가의 문제는 국경간 공급 해당 여부와는 직접적인 관계가 없다.

국경간 공급과 국제통신서비스를 둘러싼 혼란의 부차적 원인은 기간통신역무의 국경간 공급을 규정한 전기통신사업법 제87조 1항에서도 찾아볼 수 있다. 그에 따른 국경간 공급에 관한 정의는 “국내에 사업장을 두지 아니하고 국외에서 국내로 기간통신역무를 제공하는 것”이다. 여기에서 특히 문제의 소지가 있는 부분은 “국외에서 국내로”라는 문구로서, 유념해야 할 사실은 동 문구가 공급자(국외) 및 소비자(국내)의 주체 위치를 기준으로 한 서비스의 흐름을 말하는 것이지, 지리적 범주를 기준으로 하는 통신호(traffic)의 흐름과는 직접적인 관련성이 없다는 점이다.⁹³⁾ 오히려 더 중요한 부분은 “국내에 사업장을 두지 아니한다.”는 문구이다.⁹⁴⁾

제87조 1항에서 동 문구만 남겨둔다면, 굳이 “국외에서 국내로”라는 문구를 삭제하더라도 국경간 공급을 정의함에 있어서는 사실상 손색이 없다. 다시 말해, 기간통신역무의 국경간 공급이란 “국내에 사업장을 두지 아니하고” 국내 이용자에게 기간통신역무를 제공하는 것이라고 정의될 수 있다는 것이다. 국내 이용자에는 개인과 회사가 모두 포함되며, 국

93) 이 부분은 본래 “한 회원국의 영토로부터 그 밖의 회원국의 영토 내로의”라는 GATS 제1조 2항의 문구로서 전기통신사업법은 이를 서비스 제공국 입장이 아닌 서비스 피제공국 입장에서 기술한 것에 불과하다.

94) 그럼에도 불구하고, WTO 분쟁해결절차에서조차 패널이 국경간 공급에 관한 개념을 잘못 정의한 경우가 존재한다. 자세한 사항은 미국-멕시코 통신분쟁에 관한 패널보고서(WT/DS204/R) para. 7.30을 참고할 것.

내에 주재하는 이상 외국(법)인도 국내 이용자로부터 배제되지 않는다. 즉 “국외에서 국내로”라는 문구의 진정한 의미는 “국외의 통신사업자가 국내의 이용자를 상대로” 사업을 영위한다는 것이지, 통신서비스 제공의 지리적 범주라는 기준 하에서 정의될 수 있는 국제 통신서비스와 혼동되어서는 아니 된다.

3. 국경간 공급 관련 통신사업자 간 도매서비스 제공

국경간 공급과 국제통신서비스를 구분함에 있어 발생하는 혼란은 국경간 공급에 의한 통신서비스 공급의 과정에서 예외 없이 상이한 국가의 사업자 차원에서 각자의 설비 및 서비스를 상호 간 제공하게 된다는 사실로부터 일정 부분 기인한다. 전 세계 이용자 개개인의 중단까지 이르는 모든 네트워크를 소유하는 통신사업자는 존재할 수 없기 때문이다.

예컨대, 우리나라 국제전화사업자는 국제적으로 절반에 해당하는 네트워크를 상대국 국제전화사업자에게서 제공받을 수밖에 없으나, 그렇다고 상대국 국제전화사업자가 우리나라 국제전화사업자에게 제공하는 서비스를 국경간 공급의 규제 대상으로 보지는 않는다. 물론 상대국 국제전화사업자가 국경간 공급 방식으로 네트워크 서비스를 우리나라에 수출하는 것에 해당되는 것으로 볼 수 있지만, 그러한 서비스를 수입하는 우리의 국제전화사업자가 국제전화서비스의 최종 이용자는 아니다. 다시 말해, 국경간 공급 규제의 정확한 대상은 통신사업자가 개인이나 회사 등 일반 이용자를 대상으로 하는 공중통신서비스(public telecom services)이지,⁹⁵⁾ 그러한 서비스 제공과정에서 통신사업자 간 거래되는 도매서비스가 아니다.

통신사업자간 교환되는 네트워크 제공 도매서비스는 공중통신서비스가 아니므로 국경간 공급과는 무관하지만, 개념적 착란을 유발하기 쉽다. 허가 또는 등록 절차를 득한 국내의 통신사업자가 외국 통신사업자로부터의 협조를 전제로 하는 글로벌 네트워크에 기초하여 국내의 이용자를 상대로 국제통신서비스를 제공하는 것은 국경간 공급과 하등의 관련성이 없다.

95) 한미 FTA에서는 국경간 공급 규제에 관해 “A foreign person may not supply cross-border public telecommunications services into Korea, except through a commercial arrangement with a supplier of public telecommunications services licensed in Korea.” 라고 유보하여 동 규제의 대상이 공중통신서비스임을 명시하고 있다.

과거 국경간 공급 승인 검토 사례 가운데 KDDI의 인말세트서비스를 고려해 보자. 동 사례에서 KDDI Korea(주)는 별정통신 1호 및 2호 등록을 득한 국내법인 자격으로 국내 이용자에게 해당 서비스를 공급하는 공급 주체이다. 다만, 서비스 구성을 위해 불가피하게 인말세트 위성-KDDI 지구국(일본 야마구치 소재)-KDDI 국제교환기-국내의 KKDI Korea 국제교환기 구간에 대해 KDDI로부터 필요한 전송설비를 제공받는다. 혹자는 그러한 전송설비 제공에 대해 KDDI라는 외국사업자가 KDDI Korea(주)라는 국내사업자에게 국경간 공급 방식으로 제공하는 서비스라고 규정하고, 그러한 서비스 공급을 위해서는 국경간 공급에 관한 계약체결이 필요하다고 주장할 수 있다.

하지만 WTO 분쟁해결 패널이 내린 평결은 전기통신사업법 제87조 1항에 따른 국경간 공급 규제의 대상이 외국의 통신사업자가 최종적으로 국내 이용자(일반 기업 및 소비자)에게 제공하고자 하는 서비스이지, 그러한 과정에서 소요되는 통신사업자 간 도매서비스가 해당되지는 않는다는 것이다. 물론 KDDI의 인말세트서비스 사례에서는 양자가 모회사-자회사 관계를 갖기 때문에 심정적으로는 본체인 KDDI가 국내 이용자를 상대로 서비스를 제공하는 것이라고도 인식될 수 있음에도 불구하고, KDDI Korea(주)는 법적으로 국내사업자 자격을 유지하면서 서비스의 완결 차원에서 필요한 투입요소로서 해외 네트워크를 제공받는 것뿐이다. 따라서 KDDI 인말세트서비스 사례에서 KDDI가 KDDI Korea(주)에게 제공하는 도매서비스는 국경간 공급 규제의 대상이 아니다.

국경간 공급과 통신사업자 간 도매서비스 제공을 구분한다는 입장은 전기통신사업법에도 이미 분명하게 반영되어 있다. 전기통신사업법 제86조에서 국경간 공급에 관한 승인을 규정한 2항과 분명하게 구분하여 3항에서 “기간통신역무를 제공하는 전기통신사업자는 외국정부 또는 외국인과 국제전기통신서비스의 취급에 따른 요금 정산에 관한 협정을 체결한 때에는 방송통신위원회에 신고하여야 한다.”고 밝힌 것도 이러한 논리를 뒷받침한다. 그리고 전기통신사업법시행령 제56조 1항에서 국경간 공급을 규정한 2목과 별도로 1목에서 “국제전기통신서비스의 제공을 위한 위성의 설치 및 임차”를 언급하는 것도 유사하게 이해할 수 있다.

4. 기간통신역무 및 통신사업자의 동질성 요건

국경간 공급 규제 해석의 자의성이 가장 문제될 수 있는 부분이 국경간 공급에 관한 협

정체결의 국내주체인 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자가 “같은 기간통신역무”를 제공하여야 한다는 자격요건임은 이미 지적인 바이다. 이 요건은 WTO 기본통신협정 양허내용을 국내법(전기통신사업법)에 반영하는 과정에서 변형된 부분이기 때문에 그 해석 여하에 따라서는 통상마찰 개연성에서 자유롭지 않다. 현재까지 제기된 국경간 공급 승인 사례에서는 다행히 “같은 기간통신역무”를 제공하는지 여부에 대해 시장친화적 해석을 내려왔으며, 그 과정에서 2010년 기간통신역무 통합을 위한 법 개정이 분수령이 되었다. 그럼에도 불구하고 “같은 기간통신역무” 요건이 조문 내에 존재하는 한, 재량적 해석의 여지가 완전히 사라졌다고 보기는 어렵다. 이러한 맥락에서 국경간 공급에 관한 협정체결의 국내주체가 “같은 기간통신역무”를 제공해야 한다는 요건을 유지해야 할지에 대해서는 신중한 검토가 필요하다.

국제협정 양허내용과의 문언 괴리를 없다는 차원에서 간단히 동 요건을 폐지하는 것은 가장 쉬운 대안이 될 수도 있다. 동 요건의 폐지는 기간통신역무 통합이라는 법 개정과도 양립할 뿐만 아니라, 제도의 불확실성, 규제적 부담, 시장자유화 진전 측면에서 긍정적이라고 사료된다. 하지만 기술발전예 따른 국경간 공급 방식의 활용 가능성이 점차 확장되어 향후 예상하지 못하게 심각한 시장침식이나 공익보호 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없다는 현실 하에서 중장기적으로 반드시 동 요건의 폐지가 최적의 대응방향이라고 단언하기 어렵다.

국제협정 양허내용과의 문언적 괴리에도 불구하고, 현재와 같이 “같은 기간통신역무” 제공을 요건을 유지하되 좀 더 합리적으로 요건충족의 범위를 확정하는 것도 고려할 수 있다. 다만 이러한 대안이 선택되기 위해서는 동 요건의 유지가 그렇지 않은 경우에 비해 국가안보, 이용자 보호, 심각한 시장질서 교란행위 방지 등의 공익 보호라는 당초의 규제취지를 살리는데 더 유익하고 통상마찰의 가능성을 충분히 예방할 수 있다는 전제가 필요하다. 이와 관련하여 국경간 공급을 원하는 외국사업자가 역무내용과 상관없이 협정체결을 위한 국내사업자를 자유로이 선택하게 하는 것은 국경간 공급에 관한 현행 규제가 단순한 요식행위로 전락할 위험성을 노정한다는 점에서 공익보호 관점에서 더 유익하다고 보기 쉽지 않다.

한편 현재까지의 국경간 공급 승인 신청 사례를 통한 시장친화적 해석이 이미 존재한다는 점에서 “같은 기간통신역무” 제공 요건을 기존과 같이 유연하게 적용한다 하더라도 기

존 입장을 번복하지 않는 이상 통상마찰 가능성 측면에서 큰 문제가 있다고 볼 수도 없다. 앞서 거론했듯이 이미 기간통신업무 통합이 이루어져 세세분류가 큰 의미가 사라졌을 뿐만 아니라, 이리듬을 통한 항공무선통신서비스 사례를 통해 “같은 기간통신업무”를 판단함에 있어 전송기술·설비의 측면에서도 기술중립성 과 양립하는 해석이 제시되어 있는 점이 그러한 가능성을 뒷받침한다. 이렇게 볼 때, 지금으로서는 “같은 기간통신업무”라는 문언은 이미 “동종 기간통신업무”라고 유연하게 해석되고 있으므로 반드시 동 문언의 삭제가 필요한 것은 아니다.

사실 기간통신업무 통합에 따른 규제완화의 효력을 외국사업자에게 자동적으로 연장해 주어야 할 필요는 없다. 왜냐하면 국경간 공급에 관한 우리나라의 국제협정 양허내용은 기본적으로 내국민대우 제한조치로서 합법적으로 내외국인 간 차별이 정당화되기 때문이다. 다만, “같은 기간통신업무”에 대한 해석을 과도하게 엄격히 해석하여 시장진입이 차단되는 효과로 이어지는 것이 문제되는 만큼, 합리적인 범위 내에서 기간통신업무 통합에 따른 규제완화의 효력을 국경간 공급에 대해서도 적용하는 것은 크게 무리가 따른다고 보기 어렵다.

이러한 맥락에서 국경간 공급의 대상이 되는 기간통신업무에 대해 전송업무, 전기통신 회선설비 임대 업무, 주파수를 할당받아 제공하는 업무 등 3가지 그룹으로 구분한 연후에 해당 업무를 담당하는 국내사업자가 협정체결을 위한 적법한 국내주체, 즉 “같은 기간통신 업무를 제공하는 국내의 [중략] 통신사업자”라고 해석하는 것이 바람직하다. 그리고 적법한 협정체결의 국내주체인지에 관한 판단과 관련하여 별정사업 등록내용에 근거하여 설비 보유 없이도 해당 기간통신업무 제공이 합법적으로 가능한 이상, 그러한 국내주체가 별정 통신사업자라고 하여 문제될 것은 없다.

문제는 외국사업자 입장에서 국경간 공급 방식으로 특정한 통신서비스를 제공하고자 하는 의향이 충분하여도 “같은 기간통신업무”를 제공하는 국내사업자가 아예 없는 것으로 귀결되거나, 또는 있다 해도 해당 국내사업자가 유일하거나 제한된 소수일 경우이다. 전자의 경우는 협정체결의 국내 당사자를 찾지 못한 일차적 책임이 외국사업자에게 있다고 주장할 수도 있으나, 외국사업자는 전략적으로 “같은 기간통신업무” 요건이라는 과도한 규제 때문이라고 강변할 수 있다. 즉 외국사업자는 우리 정부의 과도한 요건으로 인해 시장진입 자체가 봉쇄되었고, 이는 한국의 조건부 개방 양허내용에 위배됨으로써 협정위반이라

고 주장할 수 있다.⁹⁶⁾

후자의 경우는 협정체결의 국내 당사자(들)가 해당시장에서 시장지배력을 가질 것이기 때문에 국내 당사자(들) 스스로 전략적으로 외국사업자의 국경간 공급에 의한 시장진입을 단독으로 또는 연합하여 저지할 가능성이 높다. 좀 더 구체적으로 말해, 국경간 공급의 경우에도 해당 통신서비스가 완결되기 위해서는 부분적으로 국내사업자의 통신망·설비에 의존하지 않을 수 없다는 점에서 그러한 국내 당사자(들)는 주로 통신망·설비에 대한 접근 및 이용 측면에서 반경쟁 행위에 나설 수 있다는 것이다. 그러한 경우 외국사업자는 우리의 규제당국이 WTO 기본통신협정 참조문서 또는 FTA 통신서비스 장(chapter) 상에서 규정한 시장지배적 사업자의 반경쟁 행위에 대해 필요한 규제를 해태하였다고 주장할 수 있다. 예컨대, 국내 당사자(들)가 외국사업자에 대해 과도한 접속료 지불을 요구하였다면, 통신망·설비에 대한 접속료의 원가지향성(cost-orientation) 위반 문제를 제기할 수 있다.

정리하자면, 비록 국내법과 국제협정 양허내용 간 상이성 요소인 “같은 기간통신역무”라는 문언을 삭제하기보다는 유지하는 것이 바람직하다고 사료되나, 그러한 경우에는 규제당국의 합리적·적극적 개입 부재 시 통상마찰로 비화될 개연성이 있는 특수한 상황이 발생할 가능성을 배제할 수 없으므로, 그에 관한 규제당국의 명시적인 재정(裁定) 절차 등 필요한 제도적 보완이 바람직해 보인다.

5. 국내 사업장 요건

전기통신사업법이 국경간 공급을 정의함에 있어 국내 사업장을 두지 않음을 굳이 명시한 중요한 이유 중 하나는 전술한 바와 같이 국내 사업장을 두는 상업적 주제와 분명하게

96) 참고로 우리나라의 국경간 공급 제한조치는 정성적 제한조치에 가까워 일견 GATS 제 16조가 한정적으로 열거한 정량적 제한조치와 상충한다고 주장하기 어려울 것으로 보이지만, 과거 미국과 안티구아-바뷰다 간 인터넷 잼블링 사건은 정성적 규제제도에 의해 시장접근이 전면 금지(total prohibition)되는 경우를 제로쿼터(zero quota)로 간주하여 GATS 제16조 위반이라고 판정한 바 있다. 자세한 내용은 WTO(2005), Panel Report, United States - Measures Affecting the Cross-border Supply of Gambling and Betting Services(US-Gambling), WT/DS285/R, adopted 20 April 2005, as modified by the Appellate Body Report, WT/DS285/AB/R 참고.

구분하기 위함이다. 문제는 GATS가 국경간 공급을 규정하면서 명시적으로 국내 사업장을 언급한 것은 아니기 때문에 조문의 적용을 위해서는 그것이 무엇인지에 관한 분명한 방향성이 있어야 한다는 것인 바, 현행 전기통신사업법은 그러한 방향성 또는 규제의 예측가능성 관점에서 부족함이 존재한다. 이에 관해 본고는 국내 사업장이 실효적인 상업적 주체로서 단순히 법인, 지사, 대표사무소 등의 설립을 통해서 충족되는 것이 아니라, “전기통신사업법의 규제요건을 통과하여 합법적으로 전기통신사업을 영위할 수 있는 우리 영토 내에 존재하는 법인”이라고 해석한 바 있다.

일견 기간통신역무의 국경간 공급과 관련한 것으로 보이는 통신서비스 공급에 관한 사안이라 하더라도 공급의 주체가 전기통신사업법 제6조 및 제21조에 의거하여 허가 또는 등록 절차를 마친 기간통신사업자 또는 별정통신사업자로서 직접 국내 이용자와 계약을 체결하여 서비스를 공급하는 경우에는 상업적 주체에 의한 기간통신역무의 합법적 공급자라고 보아야 한다. 그러한 공급자는 국내에 사업장을 두고 국내 이용자와 계약을 체결한 국내사업자이므로 국경간 공급과는 무관하다는 것이다. 다른 한편으로, 그러한 의미의 국내 사업장을 두지 않는 경우에도 공급자가 우리 정부의 규제관할권 밖에서 다국적 기업의 본사와 직접 계약을 체결하고, 그러한 다국적 기업 본사 계약내용의 일환으로 그 지사가 국내에 주재하면서 서비스를 공급받는다고 해도 전기통신사업법에 따른 국경간 공급 규제의 대상이 되는 것은 아니다.⁹⁷⁾

물론 본사(주)－지사(중) 관계가 분명하게 입증되지 않는 국내 주재 외국계 회사가 외국 사업자로부터 본국에서 맺은 계약에 기초하여 지속적으로 기간통신역무를 제공받는다가 나, 또는 다국적 기업이라 하더라도 본사 차원의 계약이 부재한 상태에서 국내 주재 다국적 기업의 지사가 직접 외국사업자와 계약을 맺고 지속적으로 기간통신역무를 제공받는 경우에는 국경간 공급 규제의 대상이 된다. 그러한 경우에는 외국사업자가 국내에 사업장을 두지 아니하고 국내 이용자인 외국계 회사에게 기간통신역무를 제공하는 것으로 간주되므로, 그러한 통신서비스의 완결을 위해 해당 외국사업자와 정산계약을 통해 국내 구간 의 통신망·설비를 제공하는 국내사업자에게 국경간 공급에 관한 협정 체결·승인 요건을 부과하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

97) IPC의 국제전용회선서비스 승인 사례

6. 국경간 공급에 관한 제도개선 제언

기간통신역무의 국경간 공급에 관한 전기통신사업법 적용과 관련하여 발생하는 실무적 어려움은 조문 해석의 문제와 직결된다. 물론 조문 해석의 문제가 부분적으로 법·제도 자체에 내재하는 법제적 미비점과 무관하지 않으나, 과거 기간통신역무의 국경간 공급 승인 신청 사례와 관련한 논란에 비추어 볼 때 근본적으로는 국경간 공급이라는 독특한 서비스 무역의 방식에 대한 이해의 부족에서 비롯된다고 할 수 있다. 결과적으로 현재까지의 승인 신청 사례에서 가장 큰 고민사항은 해당 사안에 대해 전기통신사업법 제87조 1항의 규제를 어떻게 적용해야 할지의 문제이기보다는 해당 사안이 그러한 규제가 적시한 국경간 공급 자체에 해당되는지 여부라 할 수 있다.

이러한 고민은 대체로 통신서비스의 국경간 공급 과정에 국제통신서비스가 불가분의 구성요소로 자리하고 있는 사실에서 비롯되어 온 것으로 판단된다. 통신서비스의 국경간 공급과 국제통신서비스는 개념적으로 서로 다른 잣대(기준)에 의해 정의된 개념임에도 불구하고, 이를 분명하게 이해하지 못해 발생한 문제라는 것이다. 사실 순수하게 개념적 혼란만이 원인이라면 규제자 및 피규제자의 관점을 바로 세움으로써 문제를 해결할 수 있을 것이라고 말할 수 있다. 하지만 전기통신사업법 규제내용의 구조(context)를 자세히 보면, 조문 자체도 그러한 문제에서 자유롭지 않음을 알 수 있다.

따라서 전기통신사업법 조문 가운데 통신서비스의 국경간 공급과 국제통신서비스 간 개념 혼란을 일으키는 문언에 대해서는 보완이 필요하다. 우선 기간통신역무의 국경간 공급을 국제전기통신업무의 일환으로 규정하는 현행 전기통신사업법 제86조와 그 시행령 제56조에 대해서는 개념 혼란이 없도록 국제전기통신업무와 기간통신역무의 국경간 공급에 대해 병렬적으로 구분하여 기술하는 것이 바람직해 보인다. 기간통신역무의 국경간 공급이 국내통신역무에 대해서도 가능할 수 있다는 관점에서도 이러한 병렬 구도로의 전환은 타당하다.

이를 위해 전기통신사업법 제86조의 조문제목을 “국제전기통신업무 등에 관한 승인 등”으로 바꾸면서, 그 1항 및 2항의 전반부는 각각 “국제전기통신업무 또는 제87제1항에 따른 기간통신역무의 국경 간 공급에 관하여”, “전기통신사업자는 대통령령으로 정하는 국제전기통신업무 또는 제87제1항에 따른 기간통신역무의 국경 간 공급에 관한”이라고 수정해 볼 수 있다. 그리고 전기통신사업법시행령 제56조의 조문제목을 “국제전기통신업무 등에

관한 승인”으로 변경하고, 그 1항 2목인 “법 제87조에 따른 기간통신역무의 국경간 공급”을 삭제하는 방안을 검토해 볼 필요가 있을 것이다.

한편 기간통신역무의 국경간 공급을 규정한 전기통신사업법 제87조에 대해서도 물론 개념적 이해를 제고하는 것이 시급하지만, 규제의 예측가능성 및 공평성을 담보하기 위해 문언적 수정이 요구된다. 우선 통신서비스의 국경간 공급과 국제통신서비스를 구분한다는 차원의 연장성 상에서, 동일한 국내주체가 전자에 관한 협정과 후자에 관한 협정 각각을 동시에 체결할 수 있다고 밝히려는 것이 바람직하다. 이에는 국경간 공급에 관한 협정과 국제통신서비스에 관한 협정이 별개의 것이라는 점 이외에 다른 고려사항이 자리하고 있다. 통신서비스의 국경간 공급 과정에서 국제통신서비스가 관여되는 것이 통상적인 현실이라면, 동일한 국내주체가 그러한 협정 모두를 체결할 수 있도록 시장친화적으로 합법적인 자격을 인정해 주자는 것이다. 이를 전제로 한다면, 제87조 내에 “제86조제2항에 따른 국제전기통신업무에 관한 협정 또는 제86조제3항 또는 제4항에 따른 요금 정산에 관한 협정을 체결한 기간통신사업자나 별정통신사업자는 제1항에 따른 기간통신역무의 국경간 공급에 관한 협정을 겸하여 체결할 수 있다.”는 새로운 조항의 신설을 검토해 볼 필요가 있어 보인다.

다음으로 현행 제87조 1항에서 언급하고 있는 “국내에 사업장을 두지 아니하고”라는 부분은 사업장이 무엇인지에 대한 논란의 여지가 존재하므로 상업적 주체와 대비되는 서비스무역의 방식으로 국경간 공급의 취지가 좀 더 명확하게 반영될 수 있도록 전기통신사업법 “제6조에 따른 허가 또는 제21조에 따른 등록을 받지 아니하고”라고 변경하는 것도 검토해 보는 것이 바람직해 보인다. 이는 기간통신역무의 국내 제공이 원칙적으로 제6조에 따른 허가 또는 제21조에 따른 등록 등 합법적 상업적 주체 절차가 요구되는 만큼, 그러한 절차적 요건을 충족하지 않는 국외의 주체가 직접 국내 이용자에게 기간통신역무를 제공하는 것은 불법이라는 것이다. 다른 한편으로 그러한 허가 또는 등록을 득한 국내의 전기통신사업자가 국내 이용자에게 서비스를 제공하는 것인 이상, 설령 그 과정에서 외국 사업자와의 별도 계약을 통해 국제통신서비스를 수입한다고 하더라도 국경간 공급에 해당 사항이 아님을 의미한다.

마지막으로 제87조 1항 상의 “같은 기간통신역무를 제공”하여야 국경간 공급에 관한 협정체결의 적법한 국내주체가 된다는 요건은 앞서 누차 거론한 바와 같이 잠재적인 통상마

찰의 요인을 담고 있다는 점에서 최근의 기간통신업무 통합 조치 등에 따라 시장친화적 해석이 자리를 잡아가고 있음에도 불구하고, 좀 더 적극적인 개선을 요한다. 특히 경우에 따라 국경간 공급에 관한 협정체결의 국내주체가 전략적 이유에서 협정체결을 저지 또는 지연할 가능성이 상존하고, 그에 관한 규제기관의 역할이 결여되는 경우 국제협정 위반 문제가 제기될 수 있다는 점에서 국경간 공급에 관한 협정 협의에 대해서는 제87조 내에 방송통신위원회의 재정을 규정해두는 것이 타당할 것으로 판단된다. 이를 위해 전기통신사업법에 이미 존재하는 방통통신위원회의 재정 조문이 존재한다는 점에서 “제1항에 따른 (기간통신업무의 국경간 공급에 관한) 협정에 관하여 기간통신업무의 국경 간 공급을 하려는 자와 같은 기간통신업무를 제공하는 국내의 기간통신사업자나 별정통신사업자 간 협의에 관해서는 제45조부터 제47까지를 준용한다.”라고 규정하는 것도 바람직한 방안이 될 것이라 할 수 있을 것이다. 향후 이러한 구체적인 개선의 내용들은 전기통신사업법 제86조, 제87조 및 그 시행령 제56조의 문안을 개선함으로써 그 실효성이 발생되리라 판단된다.

제 5 절 공익성심사제도 개선 방향

공익성심사란 기간통신사업자의 주식을 15% 이상 취득하거나, 외국인이 기간통신사업자의 주식을 취득하거나, 기간통신사업자의 최대 주주가 변경될 경우, 그것이 국가 안보, 공공의 안녕, 질서 유지 등 공익성에 미치는 영향을 평가하고 심사하여 주식취득 허용 여부를 결정하는 제도로, 전기통신사업법 10조에 명시되어 있다. 이 제도는 2004년 소버린의 SK에 대한 적대적 인수 합병 시도 이후 신설되었으며, 2009년 KT의 최대주주가 Brandes Investment Partners에서 국민연금관리공단으로 변경될 당시 처음이자 마지막으로 실시된 바 있다.

현행 전기통신사업법에 의하면 기간통신사업자에 대한 외국인 직접투자를 49%까지 허용하고, 나머지 51%에 대하여 간접투자를 허용하고 있으며, 단 간접투자 시 외국인이 15% 이상의 지분을 보유한 국내 법인인 경우 외국인의제법인을 적용한다. 올해 한미 양국 의회에서 비준동의안이 통과된 한미 FTA가 발효되면 기간통신사업자 외국인 간접투자에 대한 외국인의제법인 적용을 면제하게 되며, 전기통신사업법의 해당 내용에 대한 개정 절차를 밟게 된다. (현행 전기통신사업법은 모든 국가의 투자자들에게 적용되는 법인 반면 간접투자

100% 허용은 미국, EU 등 FTA 상대국에 대해서만 허용되는 내용으로 이에 상당한 개정이 필요. 개정안: 모든 외국투자자는 현행법 대로 하되 외국인이 FTA 당사국인 경우 FTA의 합의 내용에 따른다.) 즉, 외국인이 100%의 지분을 보유한 국내법인이라도 기간통신사업자의 직접투자 지분 49%를 제외한 나머지 51%에 대하여 주식취득이 전부 가능하며, 이는 기간통신사업자에 대한 외국인의 간접투자가 100% 허용됨을 의미한다. (단, SKT와 KT의 경우 예외적으로 외국인의제법인이 적용되도록 하였다.) 기간통신사업자의 외국인 간접투자 100%를 허용한 한미 FTA는 통신시장의 해외 투자를 활성화시켜 관련 분야의 성장과 혁신을 촉진한다는 취지를 갖고 있지만 통신서비스의 특성상 네트워크 설비 및 인프라가 국가 기간시설로서 공공의 이익 및 국가 안보와 밀접한 연관이 있어 외국인의 주식 취득이 이에 부정적인 영향을 미칠 우려가 제기될 경우 시장원리에 의한 해결방법 외에 법적으로 규제할 근거가 필요한데, 공익성심사 제도는 이러한 필요성을 반영하는 제도이다.

공익성심사는 기본적으로 기간통신사업자에 대한 주식 취득이 공공에 미치는 영향을 평가하여 이에 대한 허용 여부를 결정하기 위한 제도이지만, 글로벌화되고 있는 통신시장에서 국가의 주요 통신망을 보유하고 있는 기간통신사업자에 대한 인수 또는 합병을 외국인이 시도할 경우 이에 대한 방어 수단으로 일반적으로 인식되고 있다. 특히 한미 FTA의 비준 동의안이 의회에서 통과됨으로써 주식 취득을 통한 외국투자자의 기간통신사업자 인수 가능성이 증가함에 따라, 공익성심사제도에 대한 중요성이 더욱 주목을 받게 되었다. 올해 양국 의회에서 비준된 한미 FTA는 양국 간 무역규제 완화를 통한 교역의 증대와 이로 인한 사회적 후생 증대를 목표로 추진되는 사업이며, 이는 외국인의 투자 확대가 국내 시장의 활성화 및 산업의 발전에 기여할 것이라는 경제철학에 바탕을 두고 있다. 현재 우리 사회에서 벌어지고 있는 한미 FTA를 둘러싼 논란은 별도로, 비준된 협정에 대한 취지에 맞는 국내 법, 제도의 이행은 정책 방향의 일관성을 유지한다는 차원에서 이루어져야 한다. 따라서 공익성 심사제도에 대한 실시 과정에서 객관적이고 명확한 기준 없이 외국인에 대한 투자 자체를 방해하려는 목적으로 제도가 남용될 경우, 이는 FTA의 취지를 훼손시킬 뿐만 아니라, 투자자 국가 소송이나 WTO 제소 등 국제적인 통상 문제로 비화되어 글로벌 시장에서 한국정부의 공정성에 대한 신뢰를 실추시킬 우려가 있기 때문에 공익성 심사 제도의 실시 및 적용은 거래 당사자 모두가 납득할 수 있고, 제도 본래의 취지에 맞는 합리적 접근이 필요하다.

현행 공익성심사제도는 다음과 같은 몇 가지 개선이 필요한 사항들을 가지고 있다. 첫째, 모든 주요 기간통신사업자가 심사 대상에 포함되어 있지 않다. 현행 전기통신사업법 시행령 제 14조에 의하면 공익성심사의 대상은 제64조에 명시된 중요통신 즉 국가안보, 군사, 치안, 민방위경보전달 및 전파관리에 관한 업무용 통신, 그 밖에 국가업무의 원활한 수행을 위하여 방송통신위원회가 고시하는 통신의 제공의무를 가진 사업자와 전파법 시행령 제29조 제30호에 따른 우주국이 개설된 인공위성을 소유하고 있는 기간통신사업자, 그리고 제39조 제3항의 도매제공 의무서비스 기준에 따라 방송통신위원회가 지정, 고시한 기간통신사업자로 전년도 서비스별 매출액을 기준으로 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 기간통신사업자로 규정되어 있다. 이러한 기준에 따르면 국가 안보 및 공공의 이익에 중요한 영향을 미치는 필수 설비를 보유하고 있는 사업자들 중 일부가 공익성심사 대상에서 제외되므로, 이러한 사업자들이 공익성심사 대상에 포함될 수 있는 내용으로 사업법을 개정하는 것이 타당하다.

둘째, 심사기준이 명확하지 않다. 현행 공익성심사 제도가 가지고 있는 또 하나의 문제점은 구체적인 심사 기준 및 심사 내용이 사업법 또는 시행령에 명시되어 있지 않다는 점이다. 한미 FTA 발효 이후 공익성 심사제도가 단지 외국인의 투자를 방해하려는 의도가 있다는 의혹을 불식시키기 위해서는 제도에 대한 객관적인 기준과 국가 안보 및 공익적 요구사항에 대한 구체적 내용을 법에 명시하여 제도의 본래 취지에 충실하게 운영하는 것이 중요하다. 셋째, 공익성심사 제도는 심사 내용으로 공공의 이익과 국가 안보에 대해서 언급하고 있지만 통신시장 경쟁에 미치는 영향을 고려해야 한다고 명시되어 있지 않다. 현행 사업법은 통신시장경쟁상황평가를 통하여 시장 지배적 사업자에 대한 요금인가 등 사전규제 제도를 마련함으로써 시장경쟁과 관련된 규제 대응을 하고 있지만 기간통신사업자 주식취득에 대해서는 시장경쟁에 미치는 파급력이 큰 사안인 만큼 공익성심사에서 별도로 경쟁영향을 평가할 수 있도록 제도적으로 개선하는 것이 타당하다.

공익성 심사제도 운용의 핵심은 국가안전보장, 공공의 안녕, 질서의 유지 등 심사 기준에 따른 공익성심사를 실질적으로 수행할 단위를 어떻게 설정할 것인가의 문제로, 실질적인 심사에 앞서 방통위 내 각 실국 의견을 수렴하고, 각 부처 업무 담당자 및 관련분야 전문가들의 의견 수렴을 통해 공익성심사위원회 의결에 필요한 기초자료를 작성하는 절차가 필요하다. 공익성심사위원회 간사는 이를 위하여 의견수렴 절차에 대한 계획을 수립하고

위원회의 논의 결과에 따라 각 담당부처별로 평가 항목을 작성하여 공익성심사에 필요한 사실 확인 및 의견 수렴을 요청한다. 사업법 및 시행령에는 공익성 심사제도에 관한 구체적인 운용절차가 별도로 명시되어 있지 않은 만큼 제도 운용, 평가 기준 설정 및 담당 부처 또는 전문 기관에 대한 의견 수렴 여부를 위원회 의결을 통해 결정할 필요가 있다. 또한 공익성심사는 사안에 따라 매우 다양한 형태의 주식 취득 및 인수 합병 사례가 있을 수 있기 때문에, 정형화된 심사 기준을 설정하기 보다는 제도의 유연한 적용이 요구된다.

향후 한-EU FTA, 한-미 FTA가 발효되면 기간통신사업자에 대한 해외 투자가 늘어날 것으로 예상되는 만큼 공익성 심사제도에 관한 구체적인 세부기준안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위해 외국의 공익성 심사제도 활용 사례를 조사하고 통신시장의 해외자본 유입이 국내 경제에 미칠 영향을 면밀히 분석하여 심사제도 수립에 반영하기 위한 추가적인 연구가 필요할 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 김병운 외(2008), 『별정통신 제도개선을 위한 국내·외 사례 조사』, 한국전자통신연구원.
- 김성환 외(2007), 『통방송합시대에 대비한 망중립성 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구 07-62.
- 김희수(2010), “국내 망 중립성 정책방향 제언”, 《Premium Report》 10-09, 정보통신정책연구원, 2010. 11. 22.
- 김희수 외(2010), 『통신환경 변화에 따른 상호접속 대가산정 모형 및 정책방향 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구 10-10.
- _____ (2010), 『통신시장 경쟁구도 및 가치사슬체계 변화에 따른 규제체계 개편방안』, 정보통신정책연구원 정책연구 10-08
- 나성현 외(2008), 『통신시장 분류제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구 08-36
- 맹승찬(2008), “Ofcom, Openreach 도매 서비스의 요금 규제에 관한 자문서 발표”, 《방송통신정책》, 제20권 12호 통권 442호, 정보통신정책연구원, 2008. 7. 1.
- 박덕영 외(2010), 『EU법 강의』, 박문각 pp.77~96, 2010. 9
- 방송통신위원회(2011), 『전기통신사업법 및 전기통신사업법시행령』, 방송통신위원회 2011. 5. 19
- 애플러스(2010), 『미국 유무선통신시장 총람』, 애플러스리서치.
- 이대호·황준석(2010), “미국 FCC의 망 중립성 규제에 관한 NPRM과 이에 대한 찬반 동향”, 《방송통신정책》, 제22권 10호 통권 486호, 정보통신정책연구원, 2010. 6. 1.
- 이종화(2011), “글로벌 통신사업자들의 클라우드 컴퓨팅 추진 전략 및 시사점”, 《Premium Report》, 11-03, 정보통신정책연구원, 2011. 2. 28
- 이한영(2003), “도하라운드 통신서비스협상의 전망과 과제”, 《국제통상연구》, 제8권 제2호, 한국국제통상학회, 2003. 9

이한영(2007), 『디지털@통상협상』, 삼성경제연구소, 2007.

총무성(2010), 『일본 전기통신사업법』, 총무성, 2010. 12. 3.

_____(2011), 『일본 전기통신사업 참가 매뉴얼 2004』, 총무성, 2004

정진한 외(2009), 『방송통신망 개방에 대한 해외사례 및 정책연구-FTTH 등의 망개방 및 망중립성-』, 정보통신정책연구원 정책연구 09-25.

주재욱 외(2010), 『신규서비스 도입에 따른 번호 제도 개선방안』, 정보통신정책연구원, 정책연구 10-15

_____(2010), 『통신시장 구조변화에 따른 가치사슬 및 가치네트워크에 관한 동태적 분석』, 정보통신정책연구원, 기본연구 10-03

주유럽연합대사관(2007), EU정책브리핑 개정판, 외교통상부, 2007. 6.

채형복(2010), “리스본조약상 보통입법절차와 유럽의회의 권한 강화”, 《EU동향》, Vol. 2 no. 6, pp. 25-28, 연세-SERI EU센터, 2010. 10.

통신개발연구원(1997), 『WTO 기본통신협상 종합보고서』, 통신개발연구원, 1997. 6

케이디디아이코리아(주)의 별정통신사업자 등록증(등록번호 제110102호).

KDDI Korea(주)(2011), 인마넷 서비스 제공에 관한 결의서.

LG유플러스(2011), IPC와 국경간 공급 계약관련 설명자료, 2011. 2.

해외 문헌

Broadcasting & Cable, “Republicans Underwhelmed By FCC Chairman’s Net Neutrality Defense”, 2011. 3. 8

Broadcasting & Cable, “House Debates FCC Net Neutrality Rules”, 2011. 4. 5.

ESOA(2003), “Position Paper: Market Access and Regulatory Barriers”, 2003. 4.

European Commission(2004), “Treatment of services of satellite transmission of broadcasting in trade agreements”, Note to the Ad hoc Article 133 Committee-Services, Adonis 14881, 9 November.

FCC(2010), “In the Matter of Preserve the Open Internet Broadband Industry Practices”, 2010. 12. 23.

Fransman, Martin(2010). “The New IT Ecosystem.” Cambridge University Press, 2010

GATT Secretariat(1994), "The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations: Legal Text", 1994. 6.

K.C. Jones InformationWeek, "FCC Launches Effort To Craft National Broadband Plan", 2009. 4. 8.

OECD(2011). "OECD Communications Outlook", 2011

Ofcom(2011), "Communications Market Report: UK", 2011. 8. 4.

Wall Street Journal, "House Panel Approves Move to Block FCC Internet Rules", 2011. 3. 15

WTO(2001), Doc. S/CSS/W/118, November 30.

_____(2001), Doc. S/L/92, March 28.

_____(2004), Doc. WT/DS204/R, April 2.

_____(2004), Doc. WT/DS285/R, November 10.

_____(2005), Doc. WT/DS285/AB/R, April 7.

<http://www.fta.go.kr>.

<http://www.tca.or.jp/index.html>.

<http://www.wto.org>.

<http://www.broadbandwatcher.co.uk/jemery-hunt-starts-to-review-the-2003-communications-act-1774/>

<http://www.computing.co.uk/ctg/news/1938874/jeremy-hunt-announces-review-2003-communications-act>

<http://missiontoeu.mofat.go.kr/kor/eu/missiontoeu/data/briefing01/index.jsp>

http://www.keywordguide.co.kr/site/article/guide_view.asp?guide_idx=8097

<http://www.law.go.kr>

● 저 자 소 개 ●

주 재 욱

- 연세대학교 도시공학과 졸업
- 연세대학교 도시공학과 석사
- Cornell University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

이 주 영

- 고려대학교 경제학과 졸업
- 고려대학교 경제학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

김 봉 식

- 영남대학교 경제학과 졸업
- 서강대학교 경제학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 부연구위원

방송통신정책연구 11-진흥-가-04
방송통신 글로벌화에 대비한 제도개선 연구
(The Regulation Improvement for the Globalization of the
Telecommunication Ecosystem)

2011년 12월 일 인쇄

2011년 12월 일 발행

발행인 방송통신위원회 위원장

발행처 방송통신위원회

서울특별시 종로구 세종로 20

TEL: 02-750-1114

E-mail: webmaster@kcc.go.kr

Homepage: www.kcc.go.kr

인 쇄 인 성 문 화
