

통신 규제제도 일반원칙에 대한 APEC 논의동향 분석

주임연구원 안 재 흥*
연 구 원 이 은 경**

WTO 참조문서(WTO Telecommunications Reference Paper)는 기본통신 분야의 규제제도에 관한 일반 원칙으로, 다양한 회원국들의 가입을 보장하기 위하여 매우 포괄적인 규정들로 구성되어 있다. 이러한 포괄적 규정은 여러 국가의 참여에 기여한 반면 구체성의 결여로 적용 및 해석에 있어 논란의 여지를 남겨두고 있다. 따라서 최근 미국 등의 국가들은 FTA 체결 시 참조문서 관련 조항을 구체화, 확대 하고 있는 실정이다. 이와 관련하여 최근 APEC 정보통신 실무그룹은 'WTO 참조문서 이행 최적관행(Best Practices for implementing the WTO Telecommunications Reference paper)'이라는 보고서를 통하여 APEC 회원경제체들이 참조문서를 각국 국내 규범으로 수용한 사례를 소개하고 이를 바탕으로 각 조항별 APEC 차원의 해석을 제시하였으며, 오는 6월1일 개최될 제6차 APEC 정보통신장관회의에 이를 상정할 계획이다. 본 고에서는 APEC 참조문서 이행현황 모범사례를 통한 APEC 회원경제체의 WTO 참조문서에 관한 해석을 검토하고, 그 의의를 살펴보고자 한다.

목 차

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> I. 들어가며 II. APEC 차원의 참조문서 구체화 논의 <ul style="list-style-type: none"> 1. 정 의 2. 공정경쟁보장 3. 상호접속 4. 보편적 서비스 5. 허가기준의 공개 | <ul style="list-style-type: none"> 6. 독립규제기관 7. 희소자원의 할당 및 이용 III. APEC 참조문서 구체화 논의 특징 <ul style="list-style-type: none"> 1. 주요 FTA 신규 항목들의 참조문서 수용 2. 참조문서 적용범위 확대 IV. 시사점 |
|--|--|

연락처: * 국제협력연구실 (02) 570 - 4435, nanana@kisdi.re.kr
 ** 국제협력연구실 (02) 570 - 4436, leeek@kisdi.re.kr

I. 들어가며

GATT 체제상 8번째 협상이었던 우루과이라운드 협상의제 중에는 기존의 GATT 체제에서는 다루지 못하였던 서비스교역 등에 관한 새로운 협정 제정이 포함되었다. 서비스협상이 진행 중이던 1980년대 말 서비스협상자들은 대부분의 분야에서는 서비스교역에 관한 일반원칙을 적용하는 것이 커다란 문제가 없지만 통신과 금융에 관해서는 별도의 구체적 내용을 규정하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되었으며 이러한 배경에서 서비스 협정(GATS)에는 통신부속서와 금융부속서가 첨부되었다. 1980년 말 당시만 해도 통신시장의 개방이란 부가통신서비스 시장의 개방을 주로 의미하던 상황에서 통신부속서는 부가통신서비스를 제공하는 데에 필요한 기본통신서비스의 이용권에 주안점을 두고 논의가 진행되었고 통신부속서도 그러한 관점에서 작성되었다. 물론 부가통신서비스 이외에도 금융서비스, 운송서비스 등을 제공하는 데에도 기본통신서비스를 이용해야 하기 때문에 여타 서비스 제공자가 기본통신서비스를 이용한다는 점도 충분히 고려가 되었다.

통신부속서 제정에 관한 협상이 상당히 진전으로 보이고 또한 서비스시장 개방에 관한 협상도 상당히 진행되었던 1990년대 초에 미국은 다른 국가가 기본통신서비스 시장을 개방하지 않는 한 최혜국대우를 부여할 수 없다는 주장을 들고 나왔다. 우리나라를 포함한 대부분의 회원국들은 미국이 최혜국대우 면제조치를 인정받는다면 다자간체제에 심각한 위협이 된다는 점과 또한 협상에 참여한다고 하여 개방을 약속하는 것은 아니라는 점 등을 고려하여 협상에 참여하였다. 기본통신협상이 진행되면서 제기된 또 다른 문제는 기본통신시장을 개방하는 것만으로는 충분히 경쟁조건이 확보되지 못한다는 것이었다. 실제로 기본통신시장을 개방하였던 일부 국가의 경험을 살펴보면 기존의 독점적업자가 신규사업자의 진출이나 확장을 저지하기 위한 다양한 형태의 불공정 행위를 취해온 것이 사실이었다. 이러한 배경에서 기본통신시장의 개방협상과 동시에 공정한 경쟁환경을 조성하기 위한 보장장치도 논의되었으며 이의 결과로 제정된 것이 참조문서(reference paper)이다.

참조문서는 공정경쟁보장, 상호접속, 보편적 서비스, 허가기준의 공개, 독립규제기관, 희소자원의 할당 및 이용 등 국내규제에 대한 일반적인 원칙을 수록하고 각 회원국들이 이를 추가적으로 양허한 문건이다. 현재 참조문서를 양허한 많은 회원국이 그 이행에 있어서 어려움을 겪고 있을 뿐 아니라, 개발도상국의 경우 참조문서의 양허 자체를 매우 조심스럽게 접근하고 있는 상황이다. 이러한 현상의 원인으로 참조문서의 조항들이 매우 일반적이고 광범위하게 기술되어 있어서 실질적인 법적 효력의 범위가 불분명하다는 점이 지적되어 왔으며, 이에 해결노력의 일환으로 선진국들을 중심으로 참조문서의 구체화에 대한 논의가 진행되고 있다.

또한 2002년 5월 제25차 APEC TEL(정보통신실무회의)에서 호주와 싱가포르가 참조문서 구체화에 대한 보고서 작성을 제안하였으며, 호주, 캐나다, 대만, 홍콩, 인도네시아, 필리핀, 일본, 싱가포르, 미국으로 구성된 초안작성그룹에 의해 작성된 “APEC TEL Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper”의 초안이 29차 APEC TEL에 제출되었다. 본 초안에 대한 수 차례의 수정을 거쳐 5월 29일에 개최될 제6차 APEC 정보통신장관회의에서 최종안이 제출될 예정이다. 따라서 본고에서는 이러한 APEC 차원에서의 참조문서 구체화 논의동향을 WTO 참조문서 이행 모범사례를 근거로하여 먼저 살펴본 다음 APEC 차원의 참조문서 구체화 논의 특징에 대하여 알아보고, 이 특징을 근거로 하여 시사점을 도출하고자 한다.

II. APEC 차원의 참조문서 구체화 논의

참조문서는 모두 6개의 조문으로 구성되어 있는데 처음의 2개 조문인 공정경쟁보장, 상호 접속 보장은 일정한 추가적 의무를 부과 받는 주요사업자에 관한 것이며, 나중의 4개 조문은 규제당국 및 규제조치에 관한 사항으로서 보편적 서비스, 허가기준, 규제기관의 독립성 등에 관한 내용으로 구성되어 있다. 여기에 추가적으로 적용범위 및 정의가 규정되어 있다. 따라서 본 장에서는 “APEC TEL Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper” 내용을 중심으로 참조문서의 본문 6개 항목과 정의 개별부분에 대한 APEC의 시각을 알아보고자 한다.

1. 정 의

가. ‘공중통신전송 서비스’(Public telecommunications transport service)

공중통신전송 서비스는 WTO GATS 통신 부속서상 ‘회원국에 의해 명시적으로 혹은 실질적으로 공중에 일반적으로 제공될 것이 요청되는 통신전송서비스로 이러한 서비스에는 전보, 전화, 텔렉스, 데이터 전송 등 전형적으로 정보의 형태 혹은 내용의 변동이 없이 둘 혹은 그 이상의 지점으로 소비자가 제공한 정보를 실시간으로 전송하는 것을 포함될 수 있다’라고 정의되어 있다. 공중통신전송 서비스에는 MTN.GNS/W/120 분류 기준의 (a)음성전화 서비스(Voice telephone services) ~ (g) 회선임대서비스(Private leased circuit services)에 일부 WTO 회원국들이 ‘(o)기타서비스’로 양허표에 기재하고 있는 셀룰러 서비스, PCS 등을 포함시키고 있다. 공중통신전송 서비스는 제공지역(Local, Long distance, International),

제공방식(Wire-based, Radio-based), 사업형태(On a resale basis, Facilities-based supply)에 상관없이 동일하게 취급하고 있다. 유선방식에서는 모든 형태의 케이블 및 고정설비의 무선 부문을 포함하고 있으며, 무선방식에는 위성을 포함한 모든 형태의 무선을 포함하고 있다.

〈표 1〉 공중통신전송서비스 해당 서비스

구분	W/120(a)~(g)	W/120(o)
해당 서비스	<ul style="list-style-type: none"> - 음성 전화 서비스 - 패킷 교환 데이터 전송 서비스 - 회선 교환 데이터 전송 서비스 - 텔렉스 서비스 - 전보 서비스 - 팩스 서비스 - 전용회선 서비스 	<ul style="list-style-type: none"> - 아날로그/디지털, 셀룰러/이동 전화 서비스 - 이동 데이터 서비스 - 호출 서비스 - PCS서비스 - 위성기반 이동 서비스(전화, 데이터, 호출, PCS 등) - 고정 위성 업무 - 초소형 지구국(VSAT) 서비스 - 관문 지구국 서비스(Gateway earth station services) - 원격회의 - 영상전송 - 주파수 공용 통신 시스템

나. 공중통신전송망(Public telecommunications transport networks) 및 이용자(Users)
공중통신전송망은 WTO GATS 통신 부속서상 '정해진 망 중단점간에 통신을 가능하게 하는 공중통신망'이라 정의되어 있다. 그리고 이용자인 소비자 혹은 서비스 공급자를 말한다.

다. 필수설비(Essential Facilities)

필수 설비란 일반적으로 통신 인프라 구축에 있어 실질적 혹은 가능한 대안이 존재하지 않는 설비를 의미하며, 일반적인 예로는 타 사업자가 합리적인 기간 내에 중복적으로 구축(Duplicate)하는 것이 경제적·기술적으로 실현이 어려운 기존 사업자의 공중통신전송망을 들 수 있다. 일부 회원국들이 필수설비로 간주하는 설비들로는 공동사용 설비(Co-location facilities), 전주, 관로, 관로구축권(rights of ways), 가입자망(Local loops) 등이 있다. 필수 설비로서의 공동사용 설비에는 탠덤, 시내, 상호접속 및 국제 교환기 및 설비가 설치된 교환국, 상업용 혹은 주거용 건물에 위치한 통신장비설치 공간, 위성 지구국, 해저케이블 육양국(landing stations) 및 국경국(frontier stations), 라디오 타워 부지 등이 포함된다.

라. 주요사업자

주요사업자의 존재 결정시 고려요소로는 a) 시장점유율(금전적 가치, 이익률, 단위 판매량, 단위 생산량, 생산능력), b) 시장진입장벽의 존재여부(제한적 허가 관행, 규모의 경제, 높은 고정비용 등), c) 가격책정 행태(독립적인 가격 및 생산량 결정 가능 여부), d) 필수설비의 통제(control) 등을 들 수 있다.

2. 공정경쟁보장

가. 배경

통신분야에서 반경쟁적 행위는 사업자들이 제공하고자 하는 서비스의 가격 및 품질과 무관한 이유로 신규 업체의 시장진입을 방해하거나, 기존 시장 경쟁을 제한하는 것을 말한다. 반경쟁적 행위는 단일의 시장지배적 사업자 외에도 둘 혹은 그이상의 사업자의 담합에 의해서도 가능하다. 이러한 반경쟁적 관행으로는 반경쟁적 상호보조, 경쟁자로부터 취득한 정보의 부적절한 사용, 기술 및 상업적 정보의 미공개, 기타 참조문서에서 규정하고 있지 않은 가격 압착(price squeezing), 약탈적 가격설정(predatory pricing) 등이 있다.

나. 반경쟁적 상호보조

시장지배적 사업자는 자신의 우월한 지위를 이용하여 경쟁이 활발한 부문의 비용을 시장지배력을 행사하고 있는 부문(필수설비의 운용 등)의 비용으로 전환하는 방식으로 상호보조를 하거나 시장지배력을 행사하는 부문으로부터 상품 및 서비스를 다른 경쟁사업자에 비하여 유리한 조건으로 제공받을 수 있다.

대다수 회원국들은 상호보조를 법률, 규제, 지침, 규칙, 명령, 허가 등으로 제한하고 있다. 이러한 규정들은 명확하고 투명하여야 하고, 경쟁원리가 작동할 수 있는 제도구축이 가능하도록 해야 한다. 주요 사업자들이 자신들의 지위를 악용하여 반경쟁적 결과를 초래하는 것을 포괄적으로 방지하는 방안으로는 주요사업자의 경쟁적인 부문과 비경쟁적인 부문 간의 분리를 통하여 반경쟁적 상호보조를 금지하는 것이 필요할 것이다. 이러한 경쟁적인 부문과 비경쟁적인 부문 간의 분리 방안으로는 구조분리(Structural Separations) 또는 회계분리(Accounting Separations), 상업활동분리(Separate Commercial Activities) 등이 포함될 수 있을 것이다.

1) 구조 및 회계분리

구조 분리 또는 회계 분리는 주요사업자가 비계열사들에 비해 더 유리한 조건으로 시장지배력을 행사하는 부문으로부터 상품 및 서비스를 공급받는 것을 방지하거나, 경쟁이 활발한

부문의 비용을 시장지배력을 행사하는 부문의 비용으로 전환하는 방식의 반경쟁적 상호보조를 하지 않도록 하는 데 도움이 된다.

구조 분리는 통신 사업자의 도매와 소매 사업을 각기 다른 회사로 분리하는 것과 같이 일반적으로 다른 사업영역을 분리하는 것을 의미한다. 도매 회사는 그럴 경우 필수 서비스에 대한 접근을 모든 통신 사업자에게 동등한 조건으로 판매할 것이 요구될 것이다.¹⁾

구조 분리는 기존사업자가 비용 및 이윤을 비규제대상 활동에서 규제대상 활동으로 옮길 수 있는 기회를 줄임으로써 자신의 소매부문과 이 부문 경쟁사업자간 차별을 통한 경쟁을 제한할 수 있는 가능성을 줄일 수 있다. 구조 분리는 주요 반경쟁적 행위 발생시 일반적으로 사용된다.

회계분리는 구조 분리보다 일반적으로 채택되는 방식이다. 회계분리는 주요사업자가 시장 지배력이 있는 분야와 지배력 없는 분야를 나누어 회계를 관리할 것을 요구한다. 회계분리의 목표는 하나의 사업자가 자신이 제공하는 다른 서비스별 비용을 분리하는 것이다. 각 서비스 분야의 비용은 그 서비스가 창출하는 이윤과의 비교를 통해 이윤을 통해 보존될 수 있는가 판단된다. 이러한 정보는 접속요금 산정, 상호보조 적발 및 차별 방지 등을 위하여 사용될 수 있다.

2) 상업활동분리(Separate Commercial Activities)

마케팅 및 판매 자원의 공유 역시 주요사업자가 경쟁이 활발한 부문의 마케팅 혹은 판매 비용을 시장지배력을 행사하는 분야로 이전하는 것을 가능하게 한다. 이러한 행위는 인위적으로 경쟁이 활발한 부문의 비용을 낮추고 시장지배력을 행사하는 부문의 비용을 과대하게 부풀린다. 상업적 활동별 분리는 주요사업자가 경쟁이 활발한 부문과 활발하지 않은 부문을 함께 광고, 텔레마케팅, 판매지원, 판매하는 행위를 방지할 수 있다.

다. 경쟁자로부터 취득한 정보의 부적절한 사용

경쟁사업자에게 상호접속을 제공하고 있는 수직적으로 통합된 주요사업자는 불공정한 상업적 이익을 발생시킬 수 있는 정보를 수집할 수 있는 위치에 있다. 비계열사에 설비 제공을 통하여 획득될 수 있는 반경쟁적으로 유용가능 정보로는 경쟁업체의 경영 및 마케팅 계획, 중계회선(turnking) 구성, 최대 이용량, 네트워크 구조, 설비종류 등이 있다. 이러한 고객 정보를 이용하여 시장지배적 사업자는 잠재적 신규 고객이 경쟁사업자로 전환하지 않고 자신 또

1) APEC은 이를 근거로 주요사업자(도매회사)에 대하여 필수설비를 제공하는 서비스(필수 서비스)에 대한 접근을 자신의 다른 부문을 포함한 모든 사업자에게 비차별적으로 제공할 것을 요구하는 것을 가능하다고 해석하고 있다.

는 자신의 계열사 서비스를 이용하도록 하는 유인을 제공할 수 있는 등 이들 정보는 매우 유용하게 사용될 수 있다. 시장지배적 사업자는 경쟁업체로부터 획득한 상업적으로 민감한 정보를 자신의 계열사에게 배포하거나, 이 정보를 이용하여 계열사에게 경쟁업체보다 유리한 조건 혹은 저렴한 가격으로 서비스 및 설비를 제공하는 등의 반경쟁적 행위를 할 수 있다.

이러한 관행에 대응하기 위한 조치는 1) 시장지배적 사업자의 지배력 행사 서비스 운영을 통해 취득한 모든 정보의 권한 외 유출을 방지하고, 2) 고객 정보에의 배타적 접근 권한을 특정 이용자를 대상으로 이용하거나, 특정 이용자에게 자신의 경쟁이 활발한 부문의 서비스를 제공하기 위한 유인으로 이용하지 않도록 하며, 3) 시장지배력 행사부문을 활용하여 이용자가 경쟁이 활발한 부문의 자신의 계열사를 선택하도록 영향력을 행사하지 않도록 하는 방안 등을 포함한다.

이러한 조치는 주요 사업자에게 경쟁업체가 제공하는 정보를 보호하고 특정 이용자를 대상으로 혹은 특정 이용자에게 자신의 경쟁이 활발한 부문의 서비스를 제공하기 위한 유인으로 이용되지 않도록 하는 법령 혹은 규제 수단의 확보를 통해 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 시장지배력을 보유한 주요사업자가 정보서비스를 제공하는 계열사를 보유하고 있는 경우, 두 업체간 분리가 중요하다.

라. 기술 및 상업적 정보의 미공개

주요사업자들은 표준을 포함한 상호접속 관련 정보, 예측되는 상호접속 표준의 변동, 첨가 혹은 삭제에 관한 정보 등 타 서비스 공급자 혹은 이용자의 서비스 제공에 필요한 기술적 혹은 상업적 정보를 시의적절하게 공개해야 한다. 정보의 미공개 방지를 위한 방안으로는 주요 사업자가 1) 자신의 네트워크와 상호접속, 상호연동할 수 있는 통신 서비스의 개발 및 구축이 가능하도록 네트워크의 물리적, 논리적 인터페이스를 명확하고 충분한 내용으로 공개하고, 2) 현재의 상호접속협정에 중대한 영향을 미칠 수 있는 물리적 혹은 논리적 인터페이스의 변동사항 공개하며, 3) 자회사를 대상으로 특정 정보의 사전 공개 금지하는 것 등이 포함될 수 있을 것이다.

마. 기타 반경쟁적 관행²⁾

가격압착이란 수직계열화 구조의 시장지배적 사업자가 하류 부문의 경쟁업체(Downstream Competitors)에게 투입요소의 가격을 자사의 소매가격에 비해 높게 책정하여 동일한 소매시

2) APEC에서는 참조문서에서 기재하고 있는 상호보조, 정보유용, 정보 미제공 이외에도 비경쟁적 관행으로 가격 압착(price squeezing), 약탈적 가격책정(predatory pricing), 번호 이동성 미시행 등을 들고 있다.

장에서 경쟁할 수 없도록 하는 정책을 말한다. 이러한 가격 압착은 시장지배력을 갖고 있는 사업자가 하류시장의 경쟁사업자가 서비스를 제공함에 있어 필수적 투입요소가 되는 활동을 지배하고, 자사의 계열사가 동일한 핵심 투입요소를 활용, 같은 하류시장에서 경쟁할 경우 발생한다. 약탈적 가격책정은 주요사업자가 서비스를 한계비용 이하에서 판매하여 경쟁자를 몰아내고 신규 사업자가 시장에 진입하는 것을 방지한 후, 추후 손실 보전을 위해 가격을 올리는 전략을 말한다. 이러한 관행의 방지의 방안으로 법률 및 규제 수단 마련 및 주요사업자의 구조 및 회계 분리 등이 있다. 규제기관은 이용자들이 허가업자들 사이에서 이동할 때 현재 보유하고 있는 전화번호를 유지하는 번호이동성 제도를 고려해 볼 것을 장려한다.

3. 상호접속

가. 배 경

주요사업자는 상호접속 협상시 타 사업자에 대해 지배력을 행사할 수 있는 위치에 있다. 그러므로 관련 당사자들만에 의해 협상이 진행될 경우 공익에 부합되는 상호접속은 달성되지 않을 수 있다. 그러므로 공정하고 효율적인 경쟁 및 소비자 이익 제고를 위해 다음 조건 하에서 상호접속을 법적으로 보장하는 것이 중요하다.

나. 기술적으로 가능한 지점

주요사업자는 타 서비스 제공자가 '네트워크 상 기술적으로 가능한 모든 지점'에서 상호접속 할 수 있도록 해야 하는데, 이는 공중통신전송네트워크 전체에 적용되어야 한다.

<표 2> APEC에서 제시하는 기술적으로 가능한 상호접속점(예시)

- 지역 교환기와 텐덤 교환기의 중계회선 상호접속점(상호접속의 가장 보편적 지점)
- 국제관문교환기의 국내 혹은 국제 서킷 상호접속점
- 시내 교환기의 중계회선 및 시내망 부분(예: main distribution frame, digital distribution frame)
- 교환기의 교차접속 지점(cross-connect points of any exchange)
- 사업자간에 상호접속할 것을 합의한 지점(meet points)
- 신호 전달점(signaling transfer points)
- 세분화된 망제공(unbundling) 요소에 대한 접속점
- 케이블 육양국(landing stations)

다. 비차별적 대우

주요사업자는 상호접속을 제공함에 있어 주요사업자 또는 관련 사업자와 비관련 사업자를 비차별적으로 대우해야 한다. 특히 상호접속을 제공함에 있어 기술표준 및 명세서(specification), 요율, 품질 등에 있어 비차별적 대우가 보장되어야 한다. 먼저 주요사업자는 망간 상호연동의 유지를 보장하기 위하여 신규 시장진입자에 대하여 기술표준 혹은 명세서를 비차별적으로 제공하여야 한다. 또한 주요사업자는 계열사 및 자회사를 포함하여 모든 사업자에게 동일한 요율을 제공해야 한다. 유사한 성격의 상호접속 협정은 동일한 요율을 적용받아야 한다. 그리고 자신과 계열사 및 자회사에 제공되는 동일한 질의 상호접속을 각각의 서비스 공급자에게 제공해야 한다.

라. 제공조건의 시의적절성, 투명성, 합리성, 세분화 및 원가지향적인 요율

1) 상호접속 제공조건의 시의적절성

주요사업자와의 상호접속 지연은 사업자의 서비스 제공 능력을 현저하게 저하시켜 경쟁을 저해시킴으로 상호접속에서 시의적절성은 매우 중요하다. 그러므로 상호접속의 제공이 상호접속협정의 협의 및 이행 과정을 포함하여 엄격한 시간계획에 의해 제공되는 것이 이상적이다.

2) 원가지향적인 요율

상호접속 요율의 공정한 산정을 위하여 상호접속 계정은 다른 계정 및 요율과 분리되어 정부가 지정하는 방식으로 올바르게 계산되어야 한다.

3) 원가산정방식

다수 국가들(호주, 캐나다, 홍콩, 중국, 칠레, 싱가포르, 미국, 한국, 일본 등)에서 사용되는 보편적인 원가산정방식은 장기증분원가 방식(Long Run Incremental Cost: LRIC)이다. LRIC는 상호접속 사업자에게 제공되는 설비 및 서비스의 미래예측분석(주로 장기 추정치를 이용) 비용을 기반으로 하며, 일반적으로 상호접속 요율을 인하시켜 가장 바람직한 방식으로 간주되고 있다. 기타 유사한 제도로는 장기평균증분원가(LRAIC), 총서비스장기증분원가(TSLRIC), 중요소장기증분원가(TELRIC) 등이 있다.

규제자 및 전문가들이 선호하지 않는 방식으로 상호접속 장비 및 서비스를 제공하는 사업자의 회계기록에 기반하여 요율을 산정하는 Historical Accounting Costs(HAC)방식이 있다. 현재 시점에서의 기술 및 운영여건에 비해 비효율적인 조건에서 발생하는 과거 시점에서의 비용을 근거로 현재의 비용을 산정하는 이 방식은 원가를 산정하는데 다른 방식에 비해 비효율적인 방식으로 간주되고 있다. 어느 방식을 사용하던지 규제자는 사업자에 의해 제시되는 상호접속 요율이 원가 중심일 것을 보장해야 한다. 다수의 회원국에서는 제3자인 컨설

턴트 혹은 전문가를 활용하는 경우도 있다.

4) 망세분화(unbundling)

참조문서는 사업자가 서비스 제공을 위하여 필요하지 않은 망요소 혹은 설비에 대한 대가를 지불하는 일이 발생하지 않도록 주요사업자와의 상호접속 제공 조건이 충분히 세분화될 것을 규정하고 있다. 상호접속제공조건을 세분화하는 정책의 목표는 경쟁적인 시장진입이 가능하도록 경제적, 기술적 장벽을 낮추고자 하는 것이다. 많은 주요사업자들은 규제가 없을 경우 경쟁업체에게 세분화된 네트워크의 일부를 제공하는 것을 꺼릴 것이다. 그러므로 많은 회원국들(일본, 미국, 캐나다, 호주, 싱가포르, 홍콩, 중국 등)은 강제적 세분화 정책을 자국의 상호접속 관련 규범에 포함시키고 있다.

〈표 3〉 세분화된 네트워크의 요소 및 서비스

<ul style="list-style-type: none">- 망접근회선(가입자망 및 관련 기능)- 시내 교환 기능- 중계교환기능- 교환기간 전송(예: 시내 및 중계교환기 사이)- 신호 링크 및 신호전송점(STPs)에의 접근- 통화 관련 데이터베이스 접근(예: 회선 정보, 무료 통화 및 번호이동 DB)- 전화국 코드(NNXs)- 가입자 목록(전화번호부 및 전화번호 DB)- 교환사 서비스- 번호부 지원 기능- 운영자 지원 시스템(OSS) 기능

일부 회원국은 전송 혹은 교환 설비와 관련 특정 기능, 특징, 서비스 별로 세분된 서비스를 제공할 것을 요구하고 있다. 일례로 특정 회원국은 가입자 회선에 한해서만 비용 중심의 조건으로 강제적 망세분화를 요구하고 있다.

마. 추가 접속 지점(Additional Points)

주요사업자들은 대부분의 경우 표준적인 상호접속 지점(PoI)을 제안, 제공한다. 일반적인 상호접속 협정 혹은 제안은 이러한 표준적 PoI가 지정되어 있다. 그러나 상호접속을 하고자 하는 사업자가 이러한 표준 PoI 이외 다른 지점에서의 상호접속을 원할 경우 주요사용자는 이러한 요구를 수용해야 한다. 이때 요청자는 추가적으로 필요한 설비의 설치비용 등을 포함

하여 해당 지점에서의 상호접속을 위해 필요한 비용을 부담해야 한다.

바. 절차의 공개

상호접속을 위한 절차는 모든 당사자가 권리 및 의무를 알 수 있도록 공개되어야 하며, 공개된 정보는 투명성을 위하여 다른 서비스 사업자의 접근을 가능하도록 해야 한다.

<표 4> 공개되는 상호접속 절차에 포함되어야 하는 사항

- 상호접속 희망 사업자의 협의 개시 요령
- 협의 요청 및 이행에 필요한 정보
- 시장지배적 사업자가 상호접속 요청에 응해야 하는 시점
- 시장지배적 사업자가 추가정보 혹은 요구사항을 요청할 수 있는지 여부
- 합의도출이 어려운 경우 최장 협의 기간
- 합의도출이 어려운 경우 의뢰 가능한 규제자
- 규제자에게 의뢰하는 방법
- 규제자의 대응 시점
- 시장지배적 사업자가 상호접속을 완료해야 하는 시점
- 상호접속을 희망하는 사업자가 상고 혹은 기타 다른 사법적 절차를 이용할 수 있는 방법

사. 상호접속 협정의 투명성

상호접속 협정의 공개는 투명성과 비차별적 대우를 활성화키므로 일부 회원국은 사본의 형태이든 혹은 표준협정의 형태이든 아래와 관련된 정보의 공개를 요구하고 있다.

<표 5> 상호접속 협정 중 공개 정보

- 가격책정 일정
- 요청 및 제공 과정
- 세분화된 망요소
- 전화번호 안내, 수선 및 회선관련 정보데이터베이스의 접근 등 지원기능
- 작업절차, 서비스 요청 및 제공, 유지, 이용자의 이용량 자료 제공, 서비스/작동 준비상황 테스트, 서비스 계산서 등 서비스 기능
- 서비스의 특징, 기능 등 제공되는 서비스 관련 변동사항 사전 통지 및 특정 서비스 및 고객 특징

상호접속 협정 사본의 형태로 제공되는 이러한 정보는 협정이 확정되자마자 공개되어야 한

다. 상호접속표준협정(reference interconnection offer)의 경우, 정보는 신규 상호접속 협정의 관련 성격을 포괄할 수 있을 정도로 충분히 포괄적이어야 하며, 일정한 간격으로 보완되어야 한다.

아. 상호접속 분쟁 해결 절차

1) 분쟁해결 의뢰

상호접속의 시의적절한 제공을 위하여 사업자간 상호접속(협정 조건 및 요금 등) 관련 분쟁을 해결할 수 있는 수단을 확보하는 것이 중요하다. 주요사업자 망과의 비차별적 상호접속을 위해서도 독립적인 중재자에 의한 분쟁의 신속한 해결 절차는 필수적이다. 대다수의 회원국이 자국 법률상 분쟁해결 권한을 가진 기관관련 조항을 두고 있다. 미국, 호주 등 일부국가가 협상 중 언제든지 당사자가 중재(mediation)를 요청할 수 있도록 하고 있으며, 미국의 경우 협상 요청 후 135일이 지난 후 조정(arbitration)을 요청할 수 있다. 이에 비하여 싱가포르를 포함한 다른 회원국의 경우 90일 이내 협의가 되지 않을 경우 분쟁해결을 신청할 수 있도록 규정하고 있다.

2) 시의적절한 결정

중재기관에 의한 분쟁의 합리적 기간 내 해결과 결정에 따른 자세한 이유의 제공, 서면 공개 역시 중요하다. “합리적 기간”이 어느 정도의 기간을 말하는지는 분쟁의 복잡성에 따라 다를 수 있으나, 분쟁해결 신청 접수 후 180일 이내에 결정을 내려야 한다는 의견이 일반적으로 수용되고 있다. 한국, 싱가포르와 같은 국가의 경우, 자국 법률 상 신청 접수 후 60일 이내에 결정을 내릴 것을 규정하고 있다.

4. 보편적 서비스

가. 배 경

통신산업의 자유화로 통신비용이 보다 합리화되고 있으며, 상호보조의 관행은 서서히 줄어들고 있다. 이러한 개방적이고 경쟁적인 환경에서 원가 및 이윤은 통신업체의 가장 큰 관심사로 대두되고 있다. 이러한 상황에서 기업들은 손실을 유발하는 분야에서의 통신서비스 제공을 기피하거나 추가 설치 비용을 보존하기 위하여 소외지역 혹은 특정 대상에게 추가 비용을 부과할 수도 있다.

나. 정 의

보편적 서비스 관련 정책들은 대개 그러한 정책이 없을 경우 서비스 이용이 어려운 대상들

에게 통신서비스 이용기회를 확대하기 위하여 수립된다. 이러한 대상에는 고비용 서비스 지역, 저임금층 등이 포함될 수 있다. 참조문서는 보편적 서비스를 정의하고 있지 않고, 회원국이 보편적 서비스 의무의 종류를 지정할 수 있도록 허용하는 만큼, 보편적 역무는 가능한 한 넓게 해석되어야 할 것이며, 보편적 접근(Universal Access)의 개념을 포함하는 것으로 해석되어야 할 것이다.

다. 범 위

음성 서비스 보다 넓은 범위까지 보편적 서비스 조항의 확대 적용이 가능하지만, 대다수의 회원국은 음성서비스를 최소한의 사회적 목적으로 간주하고 있다. 일반적으로 회원국들은 중국에는 상업적 제공이 가능할 것으로 예상되는 서비스에 대하여 사전적으로 보편적 서비스 제공을 강제하지 않는다.

라. 이행모델

회원국들은 보편적 서비스의 이행을 위하여 다양한 정책을 펼치고 있다. 그 예로 상호보조, 가입자망 적자보전금(Access Deficit Charge: ADC), 강제서비스의무, 경쟁 및 원가 기반 가격책정, 보편적 서비스 의무(Universal Service Obligation: USO) 기금 등이 있다.

1) 상호보조

보편적 서비스는 전통적으로 상호보조의 방식에 의존해 왔으나, 상호보조 방식은 경쟁 중립적이며 투명한 방식으로 운영되기 어렵다. 상호보조는 주로 이윤이 발생하는 특정 사업 분야에서의 이익을 이윤이 발생하지 않는 분야에 지원하는 방식으로 운영된다.

독점체제에서 상호보조를 통한 정책이 흔히 사용되어 왔으나, 경쟁시장에서는 정책수행에 몇 가지 한계가 있다. Blanket 보조금(상호접속료를 통한 보조금 혹은 직접적인 상호보조 등)은 통신시장 경쟁 강화, 효율적인 망 설계 및 활용에 부정적인 영향을 미친다. 또한 이 보조금은 서비스의 이용요금을 원가에 근접시키는 요금 재조정 작업을 방해하고, 공중교환망을 우회할 유인을 제공하며, 저렴한 기본서비스제공이라는 보편적 서비스 정책의 목적을 손상시킨다. 더욱이 독점서비스의 이윤을 경쟁적인 서비스 지원에 활용하는 반경쟁적 방식으로 상호보조를 활용한다면 이는 참조문서 위반의 소지가 있다.

2) ADC

ADC는 상호보조의 변형으로 보편적 서비스를 보조하는 모든 사업자가 보편적 서비스 제공에 따른 손실을 보전하기 위하여 일정액을 기여하는 제도이다. ADC는 주로 상호접속 요금과 유사한 방식으로 산정되고 회수된다. ADC와 관련된 주요 과제는 원가산정과 투명하고 중립적인 운영이 어렵다는 점이다.

3) 강제서비스의무

강제서비스의무는 보편적 서비스 제공자가 사전에 지정된 요금을 지불할 용의가 있는 특정 지역의 모든 소비자에게 서비스를 제공할 것을 요구하는 것을 의미한다. 일부국가에서는 허가 조건으로 강제서비스를 요구하는 경우도 있으며, 의무사항으로 일정 시간 내 일정 수량의 회선을 설치할 것 등이 포함한다. 그러나 비용 지불 의사가 있는 소비자들에게 서비스를 확장하는 것은 상업적으로 접근하는 것이 유리할 수 있다는 점과 경쟁적 체제하에서 특정 사업자에게만 의무를 부과하는 것은 비경쟁적 결과를 유발할 수 있다는 점을 유의하여야 한다.

4) 경쟁 및 원가기반 가격책정

경쟁 및 원가기반가격 책정을 위한 제도개선은 한 회원국 내에서 서비스를 확대하는데 효과적인 경우가 많다. 그러나 이러한 개입만으로는 원가가 예상수익을 상회하는 지역으로 서비스가 확대되는 것을 기대하기는 어렵다.

5) USO 기금

USO 기금이란 접근성 및 서비스 수준 향상을 위한 특정 프로젝트 지원 등을 통하여 회원국의 보편적 서비스 목적 달성을 지원하도록 고안된 정책이다. 이러한 기금은 시장원리만으로는 불가능한 서비스의 확대 및 성장 지원에 효율적인 수단이 될 수 있다. 이와 더불어 이러한 기금은 매우 투명한 방식으로 운영될 수 있으며, 특히 사업자들이 서비스의 확대 및 유지를 위하여 기금을 지급받고자 입찰에 참여할 수 있는 경쟁적 환경에서 더욱 효율적일 수 있다. 기금의 기여금은 사업자에게 징수하거나 혹은 모든 사업자의 소매서비스를 이용하는 이용자에게 일정비율의 추가요금을 징수하는 방식으로 조성될 수 있다. 이러한 방식은 모든 공급자 혹은 이용자들이 공정하고 형평성 있는 기여를 할 수 있도록 구성될 수 있다.

마. 적용원칙

대다수 회원국이 채택하고 있는 방식은 USO 기금으로써, 본 기금은 투명성, 비차별성 및 경쟁적 중립성, 부담 최소화(Not more Burdensome than Necessary)의 원칙에 따라 집행되어야 한다. 투명성 확보를 위해서는 기여금액 산정공식, 기여금, 기여금 수혜대상, 할당금액이 공개되어야 한다.

비차별성, 경쟁적 중립성 확보를 위하여 주요사업자를 포함하여 전 사업자가 모든 종류의 USO기금에 기여금을 제공해야 한다. 또한 기여금액으로 일정액을 고정시키는 방식보다 수익의 일정비율을 기여하는 방식 채택, 특정 지역에 서비스를 제공할 업체를 선정하는 방식으로 입찰을 활용, 통신사업자로부터 분리된 독립 기관에 의한 기금의 투명하고 중립적인 운용 등의 원칙이 준수해야 한다.

부담을 최소화하기 위해서 USO 기금은 투명한 방식 혹은 시장원리에 의해 산정되어야 하고, USO기금이 보편적 보조금이 되어서는 안되며, 이용자에게 직접 기금을 지급하는 것이 효율적인 경우, 사업자 보다는 이용자에게 직접 지급되어야 한다.

5. 허가기준의 공개

가. 배 경

통신허가는 특정사업자에게 통신서비스 제공 및 장비 운영에 관한 권한을 부여한다. 또한 허가에 따르는 조건을 규정하고 허가 보유자의 권리 및 의무를 명시한다.

나. 허가조건 및 소요기간 공개

투명한 허가 절차는 발행될 허가의 구체적 특징, 신청자에게 요구되는 정보, 선정 기준 및 절차, 최종 결정까지의 소요시간 등의 공표를 포함한다. 이러한 정보는 통상 인터넷을 통해 취득이 가능하며, 요청이 있을 시 제공되어야 한다. 상기 정보의 공개는 모든 신청자를 동등한 출발선상에 위치시키며, 투자자 등에게 확실성과 신뢰를 제공한다. 이를 위하여 아래 사항이 공개되어야 한다.

1) 발행 허가의 성격

발행되는 허가의 성격은 허가의 필요성을 규정한 법률 혹은 행정규칙 관련 정보, 허가를 통해 제공될 수 있는 서비스의 범위 및 한계, 발행 허가 수 등을 포함할 수 있다.

2) 자격요건

소유권 관련 요구 및 제한, 자산 혹은 경험, 공탁금 및 채권 관련 요구사항 등이 포함될 수 있다.

3) 선정요건

선정이 공적(merits), 경매(auction) 혹은 양자 모두 등 어떠한 방식에 의해 결정되는지의 절차 등이 포함될 수 있다. 공적의 경우 각 공적과 관련된 최소 요구사항이, 경매의 경우 최소 입찰 금액 및 입찰 등이 공개되어야 한다.

4) 허가 절차

허가 신청서 수령 및 질의사항 처리 담당 부처, 신청서 제출 기한, 신청서 제출과 관련된 비용 등이 포함될 수 있다.

5) 신청 사항 검토 소요시간

신청서 검토 기간은 개별 규제자에 의해 결정되며 대체로 신청서의 복잡성, 신청자 제공 정보의 정확성 및 완성도에 의해 결정된다.

다. 개별 허가조건 공표

각 허가조건은 특정 사업자에게만 제공될 수 있다. 그러므로 개별화된 허가조건 및 이와 관련된 권리와 의무의 공표가 필요하다. 공표되어야 할 내용은 허가기간, 허가의 이전 및 갱신, 서비스 범위 및 공공 혹은 사유지에서의 네트워크의 운용과 관련된 권리와 허가 비용, 네트워크 서비스 범위, 서비스의 질, 보편적 서비스, 상호접속 및 접근, 고객 정보 및 가격공시, interference 및 번호 계획과 이행 및 집행 등 기술관련 의무 사항을 포함할 수 있다.

라. 허가거부 사유 제공

규제자가 허가를 승인할 경우 선정 사유를 서면을 통하여 공개해야 한다. 허가가 거부된 신청자에게는 서면의 사유서를 요청할 권한이 부여되어야 한다.

6. 독립규제기관

가. 배경

경쟁적 통신시장은 투명하고 공평한 규범을 수립하고 결정을 집행할 수 있는 독립적 기구에 달려있다.

나. 독립성

진정한 규제 독립은 규제기관이 독립적 의사결정을 가능하게 하는 다음과 같은 몇 가지 핵심적 요소로 이루어진다.

- 1) 규제자는 기능적, 법률적으로 모든 시장참여자로부터 분리되어야 한다.

<표 6> 통신규제기구 관련 법률 포함 사항

<ul style="list-style-type: none">-통신규제기구의 설립-정책목표 및 소비자의 이익에 부합하는 방식의 규제를 가능하게 하는 한 규제기관의 일반적 권한 및 의무(허가발행, 전파관리, 번호할당 등)-통신관련 지침(directives)발행 권한 및 필요시 규제하지 않을 권한-규제기관의 직무 및 권한 이행을 위해 필요한 통신서비스사업자 관련 정보, 기밀 사업자료 등을 적절한 절차에 따라 취득할 수 있는 권한-사업자간 상호접속 관련 분쟁을 포함한 분쟁을 재정할 수 있는 권한-통신관련 법률 및 규제집행권과 이에 따른 벌금 및 과태료 부가 권한

규제자는 법률에 규정된 바에 따라 규제 및 집행 관련 기능을 효율적이고 명확하게 이행할 수 있는 명확한 법률적 권한 및 관할권을 보유해야 한다. 이러한 법률 구조는 통신관련 정책 수립 및 규제와 관련이 있는 타 정부부처의 역할 및 부처간의 관계 등을 구분해야 한다. 통신 규제기구에 적용될 법률은 <표 6> 내용을 포함해야 한다.

과거, 정부는 통신정책입안자 및 통신 네트워크의 소유자 및 운영자로서의 역할을 수행하였다. 그러나 민영화와 자유화는 이러한 구조의 재조정을 요구하였으며, 현재 세계적으로 사용되는 모델은 아래와 같다.

<표 7> 정부부처, 규제기관, 사업자간 기능 구분

기능	책임기관
정책개발	정부부처 혹은 집행부서
규제	독립 규제기관 혹은 정부부처
네트워크 운영/서비스 제공	공중통신 사업자

2) 규제기관의 재정적 이해는 모든 시장참여자로부터 독립적이어야 함

정책입안자는 경제적 이익이 중복될 경우 발생하는 명시적, 묵시적 이익의 충돌을 처리해야 한다. 예를 들어 정부는 규제자 혹은 자신이 보고하는 기타 모든 정부기구가 통신서비스 제공자에게 갖는 직접 혹은 간접적인 재정적 이해를 제거해야 한다. 이에 더하여 규제기관은 특정 통신서비스 제공자에 대한 정부의 재정적 이해가 통신규제기관에 의한 결정 및 절차에 영향을 미치지 않도록 보장해야 한다.

이와 유사하게 규제기관 직원들은 그들이 규제하는 통신서비스제공자의 주식/이해관계를 보유해서는 안 된다. 또한 규제기관의 직원들은 금전적 이해가 있거나, 불공정성에 관한 우려를 불러일으킬 수 있는 상황에서는, 공식적 참여를 자제하여야 한다. 마지막으로 규제기관의 직원 및 공무원들은 통신서비스업체 이사회의 일원으로 활동할 수 없다. 재원 마련과 관련하여 충돌이 없도록 하기 위하여 대다수의 규제자들은 정부에 의해 임명되고 보수를 지급받으며, 규제 당사자에 의해 설립되거나 혹은 규제당사자의 통제 하에 있는 예산을 가지고 있다.

3) 규제기관의 정당성은 규제관련 권한 이행을 위한 구조, 자금, 인적자원의 확보를 통하여 강화될 수 있음

규제기관은 지속적으로 발전하는 통신 분야에 적합한 유연하고 수용적 조직 구조를 갖추어야 한다. 높은 수준의 직원을 확보하기 위해 규제자는 법률, 공학, 기술, 경제, 행정 등 다양한 분야에서 전문성을 갖춘 직원 확보를 위해 노력해야 한다.

마지막으로 규제기관은 신뢰할 수 있고 예측 가능한 수익원으로부터 재정적 지원을 받아야 한다.

4) 독립성 및 공정성 확보를 위한 직원 행동 감시 정책이 필요함

규제기관은 전직 산업체 종사자, 전직 공무원, 산업체 종사자로부터의 선물을 받은 자 등을 제안하는 정책의 채택을 고려해야 한다. 또한 직원의 처우는 일정 수준의 자격요건을 갖춘 직원이 부패하지 않고 또한 민간으로의 이동하지 않을 정도로 높게 책정되어야 한다.

다. 공평한 절차 및 결정

규제자들은 자신들의 권한 내에서 결정을 내리기 위하여 넓은 범위의 규제 절차를 활용한 다. 이러한 절차 및 결정의 근본 원칙은 투명성과 객관성이다. 즉, 상대방의 이야기를 듣고 스스로의 경험에 비추어 판단하지 않는 것이다. 투명한 관행은 다음을 포함한다.

〈표 8〉 규제기관의 투명한 관행 사례

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">-통신 관련 모든 법률, 규정 규칙 및 가이드라인의 공표-규제자가 제안한 규칙, 정책 및 결정에 관하여 이해 당사자가 의견을 제시할 수 있는 기회의 사전 통지 및 제공-모든 결정과 결정 사유의 공표 및 인터넷을 통한 보관-결정에 상고할 수 있는 수단 제공 |
|---|

7. 희소자원의 할당 및 이용

가. 배 경

주파수, 번호, 관로구축권 등 희소자원 할당 및 이용과 관련된 모든 절차는 객관적이고, 시의적절하며, 투명하고 비차별적인 방식으로 진행되어야 한다. 현재 할당된 주파수대(Frequency bands)는 공개되어야 하며, 관용으로 할당된 주파수의 경우 구체적 확인을 하지 않아도 된다.

통신 시장의 경쟁이 치열해짐에 따라 서비스의 제공에 필수적인 설비들은 수요가 증가함에 비해 공급이 변하지 않으므로 제한되어 있다. 이러한 자원들은 '희소' 자원으로 간주되며, 주파수, 번호, 관로구축권 등이 포함된다. 따라서 규제자들이 희소자원의 할당 및 사용 절차가 객관적이고 시의적절하며 투명하고 비차별적인 방식으로 진행될 수 있도록 하는 것이 필수적이다.

나. 주파수 분배

1) 비차별적 조건 적용

희소자원 할당의 절차(비용, 조건, 할당량 등)는 유사한 서비스를 제공하는 피허가업체에게(licencee) 비차별적으로 적용되어야 한다.

2) 투명성

주파수 분배 절차, 기준, 허가조건, 현재 분배된 대역폭(지역별 및 기능별) 등은 공표되어야 한다.

3) 시의적절성

주파수 분배 및 할당은 시의적절하게 진행되어야 한다. 몇몇 회원국의 경우 그 기간이 몇 주 가량 소요되는 예도 있다.

4) 주파수 활용

규제자는 허가 보유자들이 서비스 제공을 위하여 활용하는 기술을 선택할 수 있는 유연성을 제공하기 위해 노력해야 한다.

5) 경쟁적 분배

동일한 주파수에 대하여 다수의 신청이 충돌할 경우, 기 설정된 수여 기준에 준하여 투명하고 비차별적이며 경쟁적인 방식에 의해 해결되어야 한다. 그러한 방식의 예는 추첨, 비교평가 및 공매 등이 포함될 수 있다.

다. 번호 절차

번호는 이용자 및 사용자가 공중교환통신망에 접근할 수 있는 수단인 만큼 기존 혹은 신규 서비스에 대한 수요를 충족시키기 위하여 추가 번호가 요구됨에 따라 번호 자원의 효율적 배분이 더더욱 중요해 질 것이다.

1) 비차별성

번호 취득 절차 및 기준은 유사한 조건의 피허가자에게 비차별적이어야 한다.

2) 투명성

번호 취득을 위한 번호 분배 계획, 절차 및 기준은 공표되어야 한다.

3) 시의적절성

번호는 합리적 기간 내에 분배되어야 한다. 일부 회원국의 경우, 번호 분배에 몇 주 가량이 소요된다.

라. 관료구축권

자신이 소유할 설비를 구축하고자 하는 신규 사업자에게 가장 큰 잠재적 장벽은 공유지의

관로, 덕트, 전주, 전송탑 등에 자신의 설비를 설치하는 데 필요한 관로구축권을 확보할 수 없다는 점이다.

1) 비차별성

유사한 상황의 피허가자에게는 관로구축권의 비차별적 접근이 허용되어야 한다.

2) 투명성

관로구축권 획득 절차 및 비용은 공표되어야 한다.

3) 시의적절성

규제자들은 합리적인 시간 내에 관로구축권을 할당 할 수 있도록 관련 정부기관(도시 기획 담당 기관 등)과 긴밀하게 협력해야 한다. 일부 국가의 경우, 관로구축권 보유자들이 타 서비스 공급자에게 자신의 설비에 접근할 수 있는 권한을 제공할지 결정하는 데 약 2개월 정도 소요되기도 한다.

4) 합리적 접근

공간적 제약 등으로 자신의 관로구축권 개발이 실행 불가능한 신규사업자들에게는 주요 사업자의 통제 하에 있는 관로구축권에 대한 합리적 접근이 보장되어야 한다.

III. APEC 참조문서 구체화 논의 특징

1. 주요 FTA 신규 항목들의 참조문서 수용

APEC 참조문서 구체화 논의의 특징 중 하나는 일반적이고 광범위한 참조문서 규정들에 대한 구체화 및 해석의 추진과 주요 FTA에서 새로이 나타난 항목들의 참조문서 수용이라 할 수 있다. APEC은 주요 FTA의 새로운 항목들에 대한 논의가 참조문서 구체화 논의의 일부임을 나타냄으로써 새로운 항목들에 대한 논의가 보다 활성화되는 것을 의도하고 있는 것으로 판단된다. 주요 FTA에 새로이 나타난 항목별 참조문서 수용방법은 다음과 같다.

가. 주요사업자의 비차별적 대우

APEC은 시장지배력이 큰 사업부문에 상품 및 서비스를 다른 사업자에게 제공하는 조건보다 우월한 조건으로 자신의 경쟁활성화된 사업부문에 제공함으로써 경쟁이 제한되는 것을 방지하기 위하여 주요사업자에게 모든 사업자를 비차별적으로 대우할 것을 요청하고 있다. 이는 주요 FTA의 주요사업자에 의한 비차별적 대우 항목으로써, 본 항목의 참조문서 근거조항으로 APEC은 주요사업자의 상호보조금지 항목을 들고 있다. 이러한 APEC의 입장은 경쟁적인 부문에서 비경쟁적인 부문으로 비용을 이전하는 것을 일반적으로 상호보조로 보

는 것에 비해 다소 상호보조의 개념을 확대해석하는 경향이 있다. 필수설비의 범위를 확대해석하고 있는 APEC의 입장을 고려할 경우 주요사업자에 의한 비차별적 대우와 관련하여 유의가 필요한 부분은 필수설비를 보유한 주요사업자에 대하여 필수설비로의 접속을 모든 사업자에게 동일한 조건으로 제공할 것을 요구하고 있다는 점이라 할 수 있을 것이다.

나. 주요사업자의 망요소 세분화

주요 FTA에서 나타나고 있는 망요소 세분화 항목의 참조문서 근거규정으로 APEC은 상호접속 제공 조건 및 비용에 근거한 요금의 충분한 세분화(sufficiently unbundled)를 들고 있다. 즉, APEC의 입장은 상호접속과 이용형태에 있어 일정정도 차이가 있는 세분화된 망요소별 접속제공을 상호접속 제도에 포함되는 하나의 제도로 인식하고 있다는 점이 특징이다. 상호접속은 서로 다른 통신망의 가입자간에 통신이 가능하도록 상호접속 관문교환기, 접속회선을 통하여 통신망을 물리적으로 연결하는 것으로 각종 설비나 기능의 배타적 사용권이 접속요청 사업자에게 부여되지 않는다. 하지만 APEC에서는 기존시내전화사업자가 망요소별로 세분화한 후 세분화된 망요소별로 경쟁사업자가 요청한 망요소만을 일정기간 동안 배타적인 사용권을 부여하는 망요소 세분화 제도를 상호접속제도의 일부로 보고 있다.

다. 주요사업자의 설비공동사용(Co-location)

공동사용 설비를 필수설비에 포함시키고 있으며, 상호접속을 위해서는 공동사용이 필요하다는 것을 통하여 상호접속 보장에 포함되어 있는 개념으로 보고 있는 점 이외에 설비공동사용에 대한 APEC에 대한 명시적인 시각은 나타나고 있지 않다. APEC은 필수설비로서 공동사용 설비에 탠덤, 시내, 상호접속 및 국제 교환기 및 설비가 설치된 교환국, 상업용 또는 주거용 건물에 위치한 통신장비 공간, 위성 지구국, 해저케이블 육양국(landing stations) 또는 국경국(frontier stations) 등을 포함시키고 있다.

라. 주요사업자의 관로구축권 접근

참조문서에서는 각국 규제당국이 관로구축권을 포함한 희소자원의 할당 및 이용을 위한 절차를 제도화함에 있어 명백성, 시의적절성, 투명성, 비차별성의 요건을 충족할 것을 요구하고 있다. 하지만 APEC은 이러한 참조문서의 희소자원의 할당 및 이용 절차에 대한 요구에 추가적으로 희소자원의 할당 및 이용 제도자체의 합리성에 대한 논의를 진행하고자 한다. 즉, APEC은 공간의 제약 등에 기인하여 경쟁사업자 자체로 관로구축이 곤란할 경우 경쟁사업자의 주요사업자 관로구축권에 대한 합리적인 접근 보장을 요구하고 있는 것이다.

마. 규제기관의 번호이동성 도입

주요 FTA에서는 주요사업자에 대하여 기술적으로 가능한 범위에서 시의적절하고 합리적인 조건으로 번호이동성 제공의무를 부과하고 있는 것에 비해, APEC은 주요사업자의 공정경쟁보장 차원에서 규제기관의 번호이동성 도입을 장려하는 수준에서 입장을 정리하고 있다. 이 때 규제기관은 번호이동성 시행이 국가정책목적(national policy objectives), 소비자의 이익(benefit of consumers)과 일치되는 방향으로 이루어질 수 있도록 보장해야 한다.

바. 주요사업자의 해저케이블시스템에 대한 비차별 접근

APEC은 해저케이블육양국(submarine cable landing stations)을 필수설비 중 공동사용설비로 규정하고, 공정경쟁보장의 상호보조금지규정에 따라 육양국을 보유한 주요사업자로 하여금 모든 사업자에게 동일한 조건으로 제공할 것을 요구하고 있다. 또한 상호접속의 기술적 가능한 점으로 케이블 육양국(cable landing stations), 교환기의 교차접속점(cross-connect points)을 포함시킴으로써 APEC은 해저케이블육양국에서의 해저케이블설비와 당사국의 공중통신선송망과의 연결을 상호접속으로 간주하고 있는 것으로 판단된다.

사. 규제기관 결정 및 절차의 투명성 보장

참조문서가 독립규제기관의 결정 및 절차가 모든 시장참여자에 대하여 공평할 것을 규정하고 있는 반면, APEC은 이러한 공평성이 보장되기 위해서는 이들 결정 및 절차의 투명성 보장이 필요하다는 입장을 나타내고 있다.

아. 규제기관의 기술선택의 자유 보장

주요 FTA에서는 기술선택의 자유를 보장하기 위하여 각국 규제기관이 노력할 것을 요구하고 있는 것에 비해, APEC은 각국 규제기관이 면허 보유자에 대하여 자신이 서비스를 제공함에 있어 사용되는 기술을 선택함에 있어 유동성을 부여하는 것을 장려하는 수준에서 입장을 정리하고 있다. 이 때 규제기관은 기술선택의 자유 시행이 국가정책목적(national policy objectives), 소비자의 이익(benefit of consumers)과 일치되는 방향으로 이루어질 수 있도록 보장해야 한다.

<표 9> 미국이 체결한 FTA 주요 규정별 APEC 관점의 참조문서 근거규정

구 분	미·칠레 FTA	미·싱 FTA	기본통신 참조문서	미국체결 FTA 구성항목별 참조문서 근거규정
시내전화 사업자에 대한 의무				
교역상대국 사업자의 비차별 대우	○	○	-	공정경쟁보장 중 상호보조 금지
공정경쟁보장	○	○	○	공정경쟁보장
Unbundling	○	○	-	상호접속 필수설비에 포함
설비공동사용	○	○	-	상호접속보장 필수설비에 포함
재판매	○	○	-	공정경쟁보장 중 상호보조 금지
관료구축권 접근 및 이용	-	○	-	희소자원할당 중 관료구축권 필수설비에 포함
Number Portability	○	○	-	공정경쟁보장
Dialing Parity	○	○	-	희소자원할당 중 번호
상호접속	○	○	○	상호접속
회선임대	○	○	-	공중통신전송서비스 정의
헤저케이블 시스템	○	○	-	필수설비에 포함
통신규제기관의 사업자로부터 독립성	○	○	○	통신규제기관의 사업자로부터 독립성
보편적 서비스	○	○	○	보편적 서비스
허가 절차	○	○	○	허가 절차
희소자원 이용 및 할당	○	○	○	희소자원 할당
정책의 투명성	○	○	-	통신규제기관의 사업자로부터 독립성
기술표준의 민간자율선택	○	○	-	희소자원할당 중 주파수

2. 참조문서 적용범위 확대

APEC차원의 참조문서 구체화 논의의 기타 주요특징으로 공중통신전송서비스, 필수설비의 적용범위 확대, 위성 서비스 및 시스템에 대한 고려, 주요사업자에 대한 경쟁보장 추가의 무부과 등을 들 수 있다.

첫째, 참조문서가 기본통신협상 양허표의 한 부분을 구성하므로 참조문서상 공중통신전송 서비스의 적용범위는 각국이 양허표상에 기재한 기본통신서비스에 한정된다. 이에 비해 APEC은 참조문서의 공중통신전송서비스 적용범위로 모든 기본통신서비스로 보고 있다는 점이 하나의 특징이다.

둘째, 참조문서는 필수설비를 하나 또는 제한된 사업자가 배타적으로 제공되며, 서비스 제공을 위하여 경제적 또는 기술적으로 대체하는 것이 어려운 공중통신전송망 또는 서비스로 정의하고 있다. 일반적으로 많은 규제당국은 가입자망(Local Loop)을 필수설비로 간주하고, 이를 경쟁사업자에게 개방하도록 의무화하는 정책을 시행하고 있다. 하지만 이번에 나타난 APEC 입장은 가입자망뿐만 아니라, 공동사용 설비(Co-Location facilities), 관로, 전주(Ducts, conduits, manholes and chambers), 관로포설권(public rights-of-ways)을 포함한 광범위한 필수설비 범위를 제시하고 있다.

셋째, APEC의 전반적인 입장은 추상적인 개념들의 범위를 구체화, 확대하고 있다는 점이다. 하지만, 필수설비의 범위를 제시함에 있어서만 적용배제 기준을 제시하고 있다는 점이 하나의 특징이라 할 수 있다. 즉, 일단 복제가 한 번 이루어지면, 그 설비를 더 이상 필수설비로 보지 않는다. 이는 최근 미국을 중심으로 이루어지는 필수설비 판단기준이 절대적 기준에서 상대적 기준으로 옮겨가고 있다는 점을 고려할 경우 APEC의 이러한 절대적 기준 채택에 대한 의미 파악이 이루어져야 할 것으로 판단된다.³⁾

넷째, APEC은 관문 지구국 서비스(Gateway earth station services)를 하나의 독립된 공중통신전송서비스로 보고 있다. 따라서 APEC은 각국의 관문 지구국 서비스를 제공하는 주요사업자에 대하여 본 서비스를 제공함에 있어 자신을 포함한 모든 사업자에 대하여 비차별적으로 대우할 것을 요구하고 있다. 그리고 위성 지구국(satellite earth stations)을 필수설비 중 공동사용설비로 규정함으로써 APEC은 본 설비의 개방논의 가능성을 제기하고 있다. 하지만 해저케이블육양국의 경우와는 다르게 상호접속의 기술적 가능점으로 지구국을 구체적으로 예시하고 있지 않으므로, 우주국과 지구국의 접속이 상호접속의 하나로 보고 있는가에 대해서는 명백한 입장을 제시하고 있지 않다.

다섯째, 참조문서는 공정경쟁보장을 위하여 주요사업자에 대하여 상호보조금지, 정보유용

3) “필수설비에 대한 규제 초기에는 물리적인 복제 불가능성과 설비의 절대적 필수성을 중요한 판단기준으로 삼았으나, 최근에는 이러한 엄격한 요건들을 완화하여 복제의 현실적 불가능성과 상대적 필수성의 요건들도 필수설비 원칙의 고려요건이 되도록 필수설비 원칙을 확대적용(즉, 필수성이나 복제 가능성의 판단은 시장지배력의 경우와 같이 정도의 문제로 간주함)하고 있음”, 이종화 외 2인, 『필수설비 규제에 대한 해외 동향 및 시사점』, p.7

금지, 시의적절한 정보제공 의무를 부과시키고 있다. 이에 비해 APEC은 참조문서에 추가적으로 주요사업자에 대하여 가격압착(Price Squeezes) 금지, 약탈적 가격설정(Predatory Pricing) 금지, 번호이동성 시행 등 주요사업자의 새로운 의무부과항목을 추가하고 있다.

IV. 시사점

APEC차원의 참조문서 구체화 논의의 주요 특징은 주요 FTA에서 추가된 신규 항목의 참조문서 수용 및 참조문서 적용범위의 확대로 볼 수 있다. 이러한 APEC차원의 참조문서 구체화 논의는 비록 법적인 구속력이 없다고 하더라도 향후 WTO 차원의 참조문서 구체화 작업의 방향을 가늠할 수 있는 좋은 기회라고 할 수 있다. 주요 FTA에서 새로이 추가된 항목의 참조문서의 수용은 신규 추가항목의 논의를 참조문서 구체화 논의와 구분된 논의가 아닌 구체화 논의의 일환으로 이루어짐을 명백히 함으로써 그 논의의 진행을 촉진하기 위한 노력으로 보인다. 이러한 APEC의 노력은 향후 WTO나 신규 FTA 추진과정에서 새로운 규제원칙 추가를 위한 사전 정지작업의 일환으로 이해될 수 있을 것이다. 특히 우리나라는 현재 한·미 FTA 사전연구반 운영 등 미국과의 FTA 협상 초기단계에 진입하고 있다는 점에서 APEC의 논의 결과를 잘 이해하는 것이 필요하다. 즉, APEC의 논의를 미국이 주도하고 있는 만큼 APEC의 참조문서 구체화 논의 현황은 향후 한·미FTA에서 미국의 관심사가 무엇인지를 예상해 볼 수 있는 실마리를 제공해 주기 때문이다.

참 고 문 헌

- [1] 이종화 외 2인, 『필수설비 규제에 대한 해외 동향 및 시사점』, 정보통신정책연구원, 이슈리포트 03-14, 2003. 9.
- [2] 이한영 외 3인, 『WTO 뉴라운드 통신협상전략 연구』, 정보통신정책연구원, 연구보고 02-36, 2002. 12.
- [3] 이한영 외 5인, 『WTO 통신서비스 협상전략 수립 및 무선인터넷 통상현안 연구』, 정보통신정책연구원, 수탁연구 03-16, 2003. 9.
- [4] 김희수 외 8인, 『미국의 1996년 통신법 개정의 영향 분석(I)』, 정보통신정책연구원, 연구보고 02-23, 2002. 12.
- [5] APEC, Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper, Telwg31/LSG/17, 2005. 4.

[6] infoDev, Telecommunications Regulation Handbook, 2001

국제협정문

[1] UNITED STATES-CHILE FREE TRADE AGREEMENT

[2] UNITED STATES-SINGAPORE FREE TRADE AGREEMENT