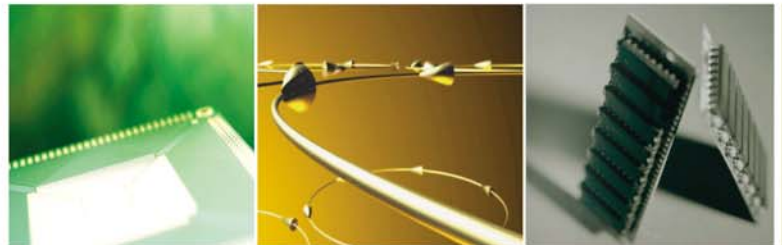


# KISDI 이슈리포트

## 주요국의 선로설비포설권 (Rights-of-Way) 제도 현황 분석

변정욱 · 이종화 · 김남심 · 김종진 · 오기석

Korea Information Society Development Institute





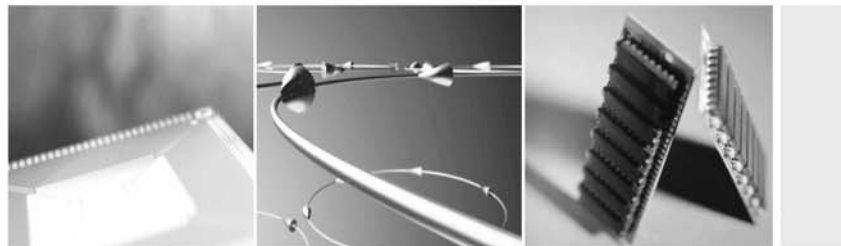
# KISDI 이슈리포트

## 주요국의 선로설비포설권 (Rights-of-Way) 제도 현황 분석

2007. 7. 9

변정욱 · 이종화 · 김남심 · 김종진 · 오기석

Korea Information Society Development Institute



요약

- 1 검토 배경
- 2 해외 주요국의 제도 현황
- 3 국내 제도현황
- 4 정책적 시사점



## 변정욱

- jwbyun@kisdi.re.kr, 02-570-4221
- 고려대학교 경제학 학사
- 고려대학교 경제학 석사
- 미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 연구위원

## 이종화

- leejh@kisdi.re.kr, 02-570-4170
- 서울대학교 경제학 학사
- 미국 University of Hawaii, Manoa 경제학 석사
- 미국 University of California, Los Angeles 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 연구위원

## 김남심

- knsm@kisdi.re.kr, 02-570-4116
- 이화여자대학교 통계학 학사
- 서울대학교 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 책임연구원

## 김종진

- kjj@kisdi.re.kr, 02-570-4038
- 서울시립대학교 경제학 학사
- 서울시립대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 주임연구원

## 오기석

- ksoh@kisdi.re.kr, 02-570-4243
- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 한국외국어대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 공정경쟁정책연구실 주임연구원

◆ 본 글의 내용은 필자의 개인적 견해로서 정보통신정책연구원의 공식입장과는 무관합니다. ◆



## 요 약

선로설비포설권(ROW: Rights-of-Way)이란 공익서비스 제공을 위한 설비 구축을 위해 타자 소유의 토지, 기타 소유물에 대한 점유/이용에 대한 권리로써 공익서비스 제공을 위한 네트워크 구축에 중요한 권리이다. 기존의 통신법 체계 하에서는 기간통신사업자에게 선로포설권을 부여함으로써 기간통신사업자 허가가 곧 선로포설권의 부여와 동일시되었다. 하지만 수평규제 취지에 따라 통신법이 진입규제가 완화하는 방향으로 개정될 것으로 예상되는 등 제도환경 변화에 따른 선로설비포설권의 합리적 개정방향 모색이 요구되는 시점이다.

미국, 일본, 유럽 등의 주요국에서는 공중 통신네트워크 제공을 승인받은 기업에게 공적, 사적 재산에 시설을 설치할 권리를 부여하고 있다. 그리고 초고속인터넷 네트워크의 확산이 미흡한 국가의 경우 ROW의 활용을 통해 네트워크 확산을 유도하기도 하며, 통신사업자 이외의 철도, 전기, 도로 등 모든 공익재 서비스 제공자들의 설비에 대한 통신사업자들의 접근권도 보장하고 있다.

국내의 경우도 현행 전기통신사업법은 모든 기간통신사업자에게 선로설비포설권을 부여하고 있으나 기간통신사업자 허가제도가 기간통신사업자의 진입을 완화하는 방향으로 개정될 경우 선로포설권 보유자의 증가에 따른 과도한 선로포설과 그에 따른 환경문제, 교통문제, 중복투자의 비효율 등 부작용이 발생할 우려도 존재한다. 그러므로 진입규제 변화 등 제도환경 변화에 따른 선로설비포설권 관련제도의 개선여부 검토가 필요하다.

선로설비포설권 관련 규정의 개정 필요성 검토 시 적정규모의 선로포설권 부여를 통한 선로설비 포설이 이루어질 수 있도록 진입규제(허가)와 선로설비포설권 관련 승인제도를 별도로 운영하는 일본의 사례를 참조할 필요가 있다. 또한 설비제공제도의 개선을 통해 인구밀집지역 등에서 과도한 가공선의 설치에 따른 안전상의 문제를 해결하는 방안 등 관련제도의 개선에 대한 검토도 필요하다.



## 1. 검토 배경

선로설비포설권이란 공익서비스 제공을 위한 설비 구축을 위해 타자 소유의 토지, 기타 소유물에 대한 점유/이용에 대한 권리로서 공익서비스 제공을 위한 네트워크 구축에 중요한 권리임. 수평규제 취지에 따른 통신법 개정 등 제도환경 변화에 따른 합리적 개정방향의 모색이 중요한 시점

### 가. 규제환경 변화

- 수평규제 취지에 따라 역무가 통합되며 포괄적 허가체계의 수립이 필요한 시점
- 이러한 상황에서 현재 기간통신사업자의 지위에 자동적으로 부여되는 선로설비포설권(Right-of-Way, 이하 ROW) 제도의 개선 필요성에 대한 검토가 필요
  - 현재는 전기통신사업법(제5장 전기통신설비의 설치 및 보전)에 의거하여 기간통신사업자들의 ROW가 보장되고 있어, 결과적으로 진입규제가 완화됨에 따라 ROW 관련 제도의 개정이 없다면 ROW를 가질 수 있는 통신사업자의 자격요건도 자동적으로 완화된 결과
    - 현재 전기통신사업법의 정의에 의하면 기간통신사업자란 회선설비를 설치한 통신사업자이므로 회선설비(선로 및 전송설비)의 설치를 보장하기 위해 ROW의 보장이 필요
    - 또한, 종합유선방송사업자(케이블TV SO)들의 기간화에 따른 기간통신사업자수의 급격한 증가로 ROW를 보유한 사업자들의 수도 급격히 증가하게 되었음
    - 하지만, ROW의 보장은 사적 재산의 침해를 요구하므로 가능한 최소화될 필요가 있으며 중복투자 억제, 환경훼손 최소화를 위해 신중한 검토에 따른 자격요건의 부과가 필요
- 또한 외국 사업자의 진입시 ROW 접근을 용이하게 하고 이미 확보된 공익재



서비스 제공자들의 ROW를 이용할 수 있도록 요건을 완화하는 국제적인 추세  
가 존재함

- 따라서, 중장기적 제도개선을 위해 ROW에 대한 이해와 주요국에서 나타나고  
있는 이슈 및 제도현황을 파악하고 이로부터 국내 제도 개선에 필요한 시사점  
을 도출하는 것이 중요

## 나. ROW 개요

### (1) 정 의<sup>1)</sup>

- Right-of-Way의 사전적 정의
  - 타인 소유의 토지를 통과할 수 있는 권리<sup>2)</sup>
  - 도로, 철도 또는 공익(utility) 설비와 같은 설비를 구축하기 위해 취득 또는  
할애된(devoted) (대부분 길고 좁은) 토지, 소유물 또는 그에 존재하는 권리<sup>3)</sup>
    - 따라서 ROW는 토지 이외에도 타자 소유의 관로, 전주, 도관 등에 대한 접근  
권리도 포함하는 것으로 볼 수 있음
  - 본 보고서에서 의미하는 정의는 후자의 정의로 ROW는 공적(Public) ROW  
와 사적(Private) ROW로 구분

1) Devaney(2001) 참조

2) 이와 유사한 개념으로 토지수용권(Eminent Domain)이 있음. 이는 공공의 이익을 위하여 사유지를 수  
용할 수 있는 정부의 권리로 토지소유주는 현재의 시장가격에 따라서 보상받을 권리가 헌법에 의하여  
보장되어 있음. 우리나라의 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에는 철도, 도로,  
전기, 가스, 송유, 상하수도, 통신 등의 공공유틸리티산업(public utilities)에 대하여 토지수용권을 부여  
하고 있음. 이러한 ROW는 타인 소유물에 대한 사유재산권을 제약하는 것이지만, 사유재산권의 제약을  
통해서 얻는 공익(public interest)의 증가가 제약을 당한 개인의 피해보다 클 경우 소유권을 제약하는  
것이 정당화된다는 법리적 근거를 말함

3) US Department of Commerce(2004)는 ROW를 “타인에 의해 통제되는 재산을 통과할 수 있는 법적  
권리”라고 정의함

- 공적 ROW란 공공기관에 의해 정상적으로(normally) 획득되고 개발된 공공의 전용로 또는 길고 좁은 토지를 의미함
  - 공공의 이익을 위해 토지를 취득하고 이용할 권리는 오랜 전통일 뿐만 아니라 법에 의해 보장되는 것임<sup>4)</sup>
  
- 사적 ROW란 토지이용권을 확립하기 위한 다양한 양도방법에 의해 정상적으로(normally) 획득된 ROW를 의미
  - 파이프라인, 장거리통신 및 전력공급회사 등이 자사 설비를 위한 사적 ROW를 보유하고 있음

### (2) 통신에서의 ROW의 중요성

- 도로, 철도, 전기, 수도, 하수도 등 타 네트워크 산업과 마찬가지로 통신이 가능하게 하기 위해서는 네트워크 및 설비의 구축이 필요한데 이 설비를 구축하고 운용하기 위해서는 토지의 일시적 혹은 장기적 점유가 필요하므로 토지의 점유/이용에 대한 권리가 필요
  - ROW가 없는 경우 사적 혹은 공적 토지 혹은 소유물에서의 설비 구축은 법적으로 불가능

4) B.C. 4500년 경 중동지역 아시리아의 왕이 페르시아만과 지중해를 연결하는 78피트 넓이의 도로(통행권)를 침해하는 자는 누구든지 참수 후 성문 앞에 효수할 것이라고 공포(인도와 이집트에서도 이와 유사한 시기의 도로건설유적이 발굴됨)한 것을 ROW의 기원으로 볼 수 있음(Devaney(2001)).



## 2. 해외 주요국의 제도 현황

주요국에서는 공중 통신네트워크 제공을 승인받은 기업에게 공적, 사적 재산에 시설을 설치할 권리를 부여함. 초고속인터넷 네트워크의 확산이 미흡한 경우 ROW의 활용을 통해 네트워크 확산을 유도하기도 하며, 통신사업자 이외의 모든 공익재 서비스 제공자들의 설비에 대한 통신사업자들의 접근권도 보장

### 가. EU

- 2003년 Framework Directives 제11조(rights of way)
- 회원국의 규제기관(NRA: National Regulatory Agency)은 다음 사항을 고려
  - 공중 통신 네트워크 제공을 승인 받은 기업에 대해 공적, 사적 재산에 시설을 설치할 권리를 부여
  - 공중 네트워크 이외에 전자 통신 네트워크를 제공하도록 승인 받은 기업에 대해 공적 재산에 시설을 설치할 권리를 부여
  - 선로설비포설권에 대해 투명성, 비차별성의 원칙을 적용
- 규제 당국 기능의 효과적 구조분리(structural separation) 규정
  - 공중 또는 지역 규제 당국이 전자 통신 네트워크 및/혹은 서비스를 제공하는 기업의 소유권 또는 지배력을 유지하고 있을 경우,
  - 규제기관의 선로설비포설 부여 기능과 소유권/지배력 관련 활동이 효과적으로 분리되어야 함
- 선로설비포설권 부여에 효과적인 메카니즘이 작동하도록 제도 마련
  - 해당 기업이 선로설비포설권 부여 결정에 대해 독립적인 기관에 항소할 수 있는 메카니즘 마련

## 나. 영 국

### □ 개 요

- 영국은 통신법에 통신사업자의 설비 설치 권한(rights-of-way) 및 의무에 대해 상세하게 규정
  - 통신설비 설치 권리는 통신법 제106조 ‘Electronic Communications Code’에서 규정하고 있으며, 이에 따라 설비 설치 권한을 보유한 사업자는 Code Operator로서 ECN(Electronic Communications Network) 사업자이며, 설비 설치권은 Code Power로 명명
  - 통신법 제118조 ‘General duties with respect to powers under Schedule’에서는 사업자의 Code Power 행사에 있어서 주 장관의 의무를 규정
    - 통신법 제3조(OFCOM의 일반적인 의무), 제4조(EC 의무 수행 목적 달성)에 따른 OFCOM의 의무 이행을 고려
    - 자연 미관 및 지방의 쾌적한 환경 등 환경 보호에 필요한 사항을 고려
    - 도로의 손상, 파괴, 교통의 흐름을 합리적으로 필요한 수준 이상으로 훼손 또는 방해해서는 안 됨
    - 전기통신 설비의 사용에 있어서 공동사용을 촉진할 필요성에 대해 고려
- 설비 공유(duct and pole sharing)에 대해서는 의무화하고 있지는 않으나, 장관이 설비 공동사용을 촉진하도록 규정
  - 1990년부터 설비 공유제도에 대한 사업자의 요구가 존재해 왔으나, 초기에는 설비기반 경쟁의 촉진과 사업자의 공유 요구 부족, 90년대 후반에는 네트워크 신뢰성 및 안정성, 여유 설비의 정의와 실행 상의 문제, 네트워크 소유 및 재산권 이슈 등으로 설비 공유 제도가 의무화되지 않았으며, 2000년대 초반에는 초고속인터넷 투자 유인 고려 등으로 설비 공유 의무화가 아닌 공유 촉진 정도로 법제화된 것으로 판단

- 한편, 1990년대 초반에도 방송 프로그램 서비스를 전송하는 네트워크에 대해서는 통신사업자의 설비 공유 의무가 존재(the Broadcasting Act 1990) 했었으며, 2003년 통신법에서는 설비 공유 의무를 장관이 지정할 수 있도록 규정

### □ 1984년 통신법에서의 ROW

- 1984년 이전에는 BT에게만 통신 관로 및 전주를 설치 권리가 부여(telegraph 환경에서 배타적 권리 인정)
  - 다만, Hull 지역의 Kingston Communications, British Rail 등에도 관로 및 전주 설치권을 예외적으로 부여
- 1984년 통신법의 제10조 ‘The Telecommunications Code’는 전기통신설비 설치에 대해 상세히 규정
  - 1984년 통신법의 개별면허 체계 하에서 영국은 공중 전기통신사업자(PTO: Public Telecommunications Operators)에게 설비 설치 및 운영의 권리(Code Power)를 부여
    - ‘Code Power’는 케이블, 교환기 등 통신설비(telecommunications apparatus)를 “법령의 목적(사업자 시스템의 설립 및 운영 목적)을 위해” 설치하고 운영할 수 있는 권리를 의미
    - 선로 및 타 전기통신설비의 설치 및 운영을 원하거나 공유지 및 사유지에 대해 액세스할 필요가 있을 때, 해당 토지의 소유자와 계약을 체결할 수 있는 권리를 부여
  - ※ 모든 PTO가 Code Power를 보유한 것은 아니었으며(DTI 참고), 설비 설치권을 보유한 PTO와 보유하지 않은 PTO의 라이선스료(licence fee)가 다름(DTI 참고)

- 하지만, 1984년 통신법은 관로 및 전주 공동사용에 대해서는 규정하지 않음
  - 1990년까지 유선부문의 복점을 유도, Mercury 이외의 추가적인 경쟁사업자의 진입을 불허하였고, 90년대 후반까지도 설비기반 경쟁을 경쟁 정책으로 추진하면서 공동사용보다는 직접 구축에 역점을 둔 것으로 판단
  - 하지만 경쟁 사업자의 진입과 경쟁의 진전에 따라 관로 및 전주의 공동사용에 대한 이슈는 지속적으로 제기되었으며, 이에 대한 규제기관의 대응이 있었고 그 첫 번째가 1990년 녹서였음

#### □ 1990년 녹서(Green Paper)

- 영국 정부는 1990년 Green Paper에서 처음으로 관로 및 전주 공동사용 이슈를 제기
  - BT와 Mercury의 복점시대를 마감하고 설비기반 경쟁이 예상되는 상황에서 관로 및 전주 공동사용(ducts and pole sharing)이 불필요한 중복투자를 줄이고, 경쟁사업자의 진입 장벽을 낮춤으로써 경쟁을 촉진할 수 있을 것으로 기대
  - 한편, 녹서는 통신 설비 설치권 부여를 중계 네트워크 사업자까지 확대하는 것은 환경에 악영향을 줄 수도 있다고 밝힘
- 1991년 백서에서 정부는 현실적인 문제로 인해 설비 공동사용의 범위가 제한적일 수 있으며, BT의 자발적인 기반설비 공동사용을 장려하나, 규제 필요시 개입할 수도 있다는 입장을 표명
  - 실제로 당시 PTO 면허 보유 사업자들은 BT의 설비 제공을 위한 Oftel의 개입을 원하지 않았음
- 하지만 이후에도 전주 및 관로 공동사용에 대한 작은 이슈들이 빈발하자 Oftel은 BT의 설비제공에 대한 공개적 의견수렴 절차를 개시

### □ 1996년 자문서와 1997년 결정<sup>5)</sup>

- Oftel은 1996년 ‘Duct and Pole Sharing’이라는 자문서를 통해 다음을 검토
  - 관로 및 전주 공동사용이 통신시장의 경쟁 촉진에 도움이 되는가
  - 현재 BT의 설비 공유 정책이 시장 진입 장벽으로 작용하거나, 부당하게 시장 경쟁을 제한하는가
  
- 이를 위해, Oftel은 BT의 설비 제공 현황, 법제도 현황, 비용 편익 분석 등을 실시
  - BT는 공유지의 보유 설비에 대해서는 법, 기술, 운영, 상업적 이유로 설비 제공을 하지 않았으나, 인입 설비 및 On-site<sup>6)</sup> 보유 설비에 대해서는 합리적인 조건으로 설비를 경쟁 사업자에게 제공
  - 통신법에는 설비 공유에 대한 규정이 부재하나, 방송법(the Broadcasting Act 1990)은 관로 공유 계약을 허용(‘the Code’가 관로 공유 계약을 배제함에도 불구하고)
  - 설비공유의 편익은 경쟁사업자의 진입을 촉진하고, 통신구 공사 등으로 인한 일반 국민의 불편을 최소화하고 건설비용을 낮출 수 있다는 점이며, 설비공유의 비용은 네트워크의 안정성 및 신뢰성의 문제(예: 관로 등의 공유로 인해 기존 네트워크에 손상을 줄 가능성), 여유 설비가 존재해야 하는 등 실행 상의 문제, 책임소재의 문제 등의 존재임
  
- 원칙적으로 설비 공유 제도를 찬성하는 사업자들이 많았으며, 법, 안전, 기술적인 이유 등으로 설비 공유제도 자체에 관심이 없는 경우도 존재하고, 설비 공유제도를 반대하는 경우도 존재

5) 자세한 내용은 Oftel(1996. 2), “Duct and Pole sharing”을 참고

6) ‘On-site’는 ‘is defined as a site or set of premises owned by an individual or company’, ‘Off-site’는 ‘is defined as public land eg roads and pavements’



- BT의 설비 제공 정책이 진입 장벽으로 작용하여 설비 공유제도가 꼭 필요하다는 의견이 전체 의견자의 약 50%를 차지
- 인구밀도가 낮은 지역에 대한 전주 공유제도 정도가 필요하다는 의견도 제시
- Oftel은 사업자들의 의견을 참조, 설비 제공의 종류를 세분화하고 각각에 대한 검토 결론을 제시
  - 공유지에 속한(Off-site) 관로 및 전주 공유: PTO가 자체 네트워크 보유를 선호하고, 법적 또는 실행 상의 어려움 때문에 당시로서는 PTO의 설비 공유 요구가 크지 않은 분야였으나, Oftel은 설비 제공 의무 부과 여부와 의무 대상 사업자 등에 대해 사업자들의 지속적인 의견을 요구
  - 통신구(Trench) 공유: 통신구는 공동사용으로 인해 가장 편익이 큰 설비로 판단, 현재로서는 상업적 협상에 의해 설비 공유가 잘 이루어지고 있으므로 규제 개입은 불필요하다고 판단
  - 사유지/장비 또는 가입자 액세스 부문의 공유(On-site and customer sharing): BT의 설비 제공이 시범적으로 이루어지고 있고, 현재 규제 개입 불필요 판단
  - On-site 관로와 전주 소유권: 소유권의 이슈가 존재하여 규제기관의 개입이 부적절하다고 판단

□ Oftel의 설비 공유 정책 지침(2002)<sup>7)</sup>

- 광대역 서비스 활성화가 주요한 이슈로 대두됨에 따라 이에 대한 투자 활성화에 대한 고려가 제기
  - 경쟁적인 광대역 시장 달성의 주요 장벽으로 특히, 인구 저밀도 지역에서 광대역망 구축에 소요되는 자본비용을 주요인으로 제기
  - 일부에서 이러한 광대역 망 구축 비용 절감 방안의 하나로 기반설비 공동

7) Oftel(2002)의 내용을 주로 참고하여 작성

사용(infrastructure sharing) 활성화를 제시

- 기반설비 공동사용은 LLU(Local Loop Unbundling), 도매(wholesale)서비스, 관로 및 전주 공동사용(duct and pole sharing) 모두를 포괄하나 주요한 대안으로 관로 및 전주 공동사용 제시
  - 관로 및 전주는 모든 유선 전송망(광 또는 구리)에 있어서 기본적인 기반 설비 요소임
  - 관로 및 전주 공유는 서로 다른 사업자가 해당 설비 공유를 허용하고 이를 사용하여 독자적인 전송망 구축을 가능하게 함
  - 이는 진입시 발생하는 신규 사업자의 비용(자본비용)을 줄이며, 사업자들의 전송망간 독립성을 상당히 높은 수준으로 유지
- OfTel은 관로 및 전주 공동 사용에 따른 편익을 인정하고 이의 사용을 장려하는 규제정책을 마련하였으나, 관로 및 전주 공동사용을 공식적으로 의무화하는 규제 개입을 공식적으로 제기하지는 않음
  - 추가적 편익은 추가적인 망 구축이 환경에 미치는 영향을 줄일 수 있다는 점임(통신주 가설을 줄이고, 도로 굴착 회수를 줄임)
- OfTel은 관로 및 전주의 공동사용과 관련하여 다음과 같은 실질적 문제가 야기된다고 언급
  - 망 통합성(network integrity): 대다수 사업자는 타사업자가 동일한 관로(duct)를 이용하여 케이블을 구축하는 경우 망의 통합성을 보증하기 어렵고, 타 사업자가 케이블 수선 등의 작업과정에서 다른 사업자의 케이블에 손상을 줄 수 있음
  - 건강 및 안전(Health and safety): 전주와 같이 높은 곳에서 작업하는 경우 안전한 작업 진행을 위해 방안을 수립하고 이를 이행하는 것이 필요하며, 다수 사업자가 동일 전주에서 작업을 수행할 때 안전 수칙 준수 등이 어려

을 수 있음

- 여유 용량 정의 및 이용 가능성(definition and availability of spare capacity): 이용가능한 설비가 어느 정도인지 파악이 어려움. 또한 향후 이용계획된 용량을 여유용량으로 보아야 하는지에 대한 논란 존재
- 재산권(property rights): 사유지에 관로 선치를 원하는 사업자는 소유주와 협상해야 하며 적절한 대가 지불이 고려되어야 하며, 사업자간 공동이용시 토지소유주와의 추가 협상 이슈 대두
- 관로 공유 계약의 이용가능성(applicability of code powers)
  - “code power”가 부여된 통신법 면허를 소유한 사업자는 공유지와 사유지에 기반설비 구축이 허용되며 특정 지방 도시 및 농촌 개발 입법은 예외
  - “code power”를 보유한 사업자가 토지 소유자와 합의에 도달하지 못하는 경우, 사업자는 이행명령을 지방법원에 요청할 수 있음
  - 그러나 현행 입법체계에서 이행명령(order)은 사업자가 자체적으로 사용하기 위한 목적의 관로 설치에 국한(결국, 사업자에게 공동사용을 이행하도록 하는 것은 아님)
- 한편 상당수 설비기반 사업자(BT뿐 아니라 신규 진입자)는 관로 및 전주의 공동사용을 의무화하는 Oftel의 규제개입은 망 기반설비 구축을 위한 사업자들의 투자를 저해할 것이라는 우려를 표명
  - 망 기반설비에 대한 투자는 수년 동안 적정한 투자보수 보장이 필요하며, 이 기간 동안 규제체계가 합리적 수준에서 안정적으로 유지되는 것이 중요
- 결과적으로 Oftel은 경쟁법에 부합하고 실질적으로 편익이 발생하는 경우 관로 및 전주 공유를 장려하나 의무화와 같은 규제개입은 하지 않음
  - 규제개입을 요청하는 사업자가 거의 없고 공식적 개입은 실제적으로 어려운 문제를 야기할 것임

### □ 2003년 영국 통신법

- 1984년 통신법의 설비 설치 및 운영 권한(Code Power) 규정이 유지
  - 2003년 통신법 제106조, 'the Telecommunications Code'가 'Electronic communications code'로 수정·변경
  
- 설비 공유(duct and pole sharing)에 대해서는 의무화하고 있지는 않으나, 장관이 설비 공동사용을 촉진하도록 규정
  - 2003년 통신법 제106조 제29항에 설비공유 규정('Effect of agreements concerning sharing of apparatus')이 신설 삽입되었으나, 일반적인 설비 제공 의무화를 규정한 것은 아니며,
  - 1990년 방송법에 따라 지정된(designated) 전기통신사업자는 주 장관(Secretary of State)의 명령에 따라 설비 공유 사업자로 지정됨을 규정
    - 즉, 케이블 TV 프로그램 전송 사업자에게 관로 공유를 허용해야 하는 사업자로서 장관이 BT 등을 의무 사업자로 지정할 수 있음
  
- 2003년 통신법 제118조 'General duties with respect to powers under Schedule'에서는 사업자의 Code Power 행사에 있어서 주 장관의 의무를 규정
  - 통신법 제3조(Ofcom의 일반적인 의무), 제4조(EC 의무 수행 목적 달성)에 따른 Ofcom의 의무 이행을 고려
  - 자연 미관 및 지방의 쾌적한 환경 등 환경 보호에 필요한 사항을 고려
  - 도로의 손상, 파괴, 교통의 흐름을 합리적으로 필요한 수준 이상으로 훼손 또는 방해해서는 안 됨
  - 전기통신 설비의 사용에 있어서 공동사용을 촉진할 필요성에 대해 고려

□ Ofcom, 차세대 액세스 네트워크 규제 검토(2006. 11)

- Ofcom은 차세대 액세스 네트워크(NGA: Next Generation Access network) 규제 관련 공개 토론 문서에서 Ducts and poles sharing 규제를 검토
- Ofcom의 동등 접근(equality of access) 정책 기조 하에서 NGA망 경쟁 촉진을 위한 규제는 기술 및 시장의 전개에 따라 달라질 수 있으나, 다음 4가지 옵션을 고려
  - 관로와 전주를 포함한 물리적 설비에 대한 액세스 규제
  - sub loop 언번들링/설비 병설
  - 광케이블 언번들링
  - 시내 또는 metro 상호접속점에서 도매 비트스트림 액세스(Wholesale Bit-stream Access) 제공
- 차세대 액세스망 설치에 있어서 가장 큰 제약 사항은 도심지역에서 광케이블을 매설하기 위한 통신크 및 관로 설치가 용이하지 않다는 점임
  - 가입자망 설치비용의 약 70%가 이에 소요
  - 관로 및 전주의 공동사용은 경쟁 사업자의 유선망 투자비를 감소시키며, 특히 인구 밀집지역인 도심이나 시골지역에서 차세대 가입자망 설치 비용 감소에 기여할 것임
- 2002년 Oftel의 리뷰에 따라 사업자들의 규제 개입 요구가 낮고, 공식적인 규제 개입을 하기에는 실제적 어려움이 컸으므로 관로 및 전주의 공동사용이 의무화되지는 않았으나,
  - Ofcom은 NGA로 망 업그레이드가 추진되는 시점에서 관로 및 전주 공동사용에 대한 이슈를 재검토할 필요가 있다고 밝혔으며, 통신사업자들의 설비 공동 사용의 수요와 규제 개입 요구에 대한 이해관계자의 적극적인 의

견 개진을 요구

## 다. 미 국

### □ 개 요

- 미국의 통신법은 ROW 관련 조항에 토지뿐만 아니라 모든 공익재(Utility) 사업자의 소유물인 관로 및 전주에 접근 할 수 있는 권리(Pole Attachments)도 포함(통신법 47 U.S.C § 224)
  - Common carrier(기존 시내전화 사업자인 ILEC은 제외)가 통신서비스를 제공하기 위해, 시내전화 사업자를 포함한 모든 공공서비스(Public Utility) 사업자의 관로에 접근할 수 있는 권리를 부여
- 위 법에 근거하여 모든 Common carrier(ILEC 제외)는 공익재 서비스 제공자에게 선로, 송수관 및 도관(poles, ducts and conduits) 등의 설비 접근에 대한 요청을 할 수 있는 권한이 있음
  - 1996년 이전에는 접근권을 요청할 수 있는 사업자의 범위가 케이블TV 시스템 사업자에 국한되었으며, 접근에 대한 제공 의무는 요금규제를 받는 유선통신사업자 즉 ILEC에 한정되어 있었음
  - 1996년 이후, 권리요청 가능사업자의 범위가 ILEC을 제외한 통신서비스 제공 사업자까지 확대되었으며, 관로접근에 대한 제공 의무를 가진 공익서비스 사업자(utility)범위가 시내전화(LEC), 전기, 가스, 수도, 스팀 또는 다른 공익재 사업자까지 확장
  - 따라서 ILEC은 제공의무 사업자인 반면, ILEC을 제외한 시내전화 사업자들은 제공 의무사업자인 동시에 제공 요청사업자가 됨

□ 관련 법령: 47 U.S.C § 224

- 시내전화사업자를 포함한 모든 공익재 사업자의 소유자산인 전주를 통신사업자가 이용할 수 있게 한 ‘전주 공가(Pole Attachment)’를 명시한 미국 근거 법령은 1996년 통신법 제224조로서, 관로 공동사용의 정의, 규제 권한 및 적용 대상 등을 명시하고 있음
  - 미 통신법 제224조는 ‘전주 공가’를, ‘공공채서비스사업자가 소유 또는 통제하고 있는 전주, 도관 기타 관로를 케이블 TV 시스템 또는 통신사업자가 사용하는 것을 의미’<sup>8)</sup>한다고 정의하고 있음
- FCC는 케이블 TV 또는 통신사업자가 전주, 관로, 도로 등의 공공의 시설을 이용함에 있어 부과된 요금과 조건 등의 합리성에 대한 검토를 하고 규제를 총괄하는 권한이 있으나, 주정부에 소유된 공공시설에 대해서는 주정부가 1차적 규제를 하고 FCC는 주정부의 관로 공동사용에 대한 규제를 감독함<sup>9)</sup>
  - 다만, FCC는 주정부의 ‘전주 공가’의 규제를 검증(certify)해야 하는 데 검증의 기준은 1) 주정부가 관로 공동사용에 대한 령과 규칙을 보유하고 있는지 유무, 2) 관로 공동사용 처리 절차가 신고 후 법에 의거 360일 이내에 완료될 수 있는지 유무로 판별함
- 시내전화사업자의 전주, 관로 및 ROW 공동사용에 대한 의무사항(The duty

8) §224. Pole attachments, (a) Definitions, (4) The term “pole attachment” means any attachment by a cable television system or provider of telecommunications service to a pole, duct, conduit, or right-of-way owned or controlled by a utility. (5) For purposes of this section, the term “telecommunications carrier” (as defined in section 153 of this title) does not include any incumbent local exchange carrier as defined in section 251 (h) of this title.

9) FCC의 pole attachment 관련 홈페이지에는 다음과 같은 명시가 나타나있음 ‘State Certification: The Commission has no jurisdiction over pole attachments in states that certify to the Commission that they regulate pole attachments, unless the state fails to act on a pole attachment complaint for 180 days or complete action on the complaint for 360 days.’

to afford access to the poles, ducts, conduits, and rights-of-way)은 통신법 251조에 명시<sup>10)</sup>

### □ 관련 규칙: CFR 1.1401-1408

- CFR 1.1401-1408까지는 통신사업자 및 케이블 TV 사업자가 비차별적 관로 공동사용에 대한 권리를 침해받았을 경우 신청할 수 있는 행정적 소송 절차와 관로공동사용에 대한 권리를 보장받을 수 있는 강제 조건에 대하여 명시하고 있음
  - CFR 1.1403에서는 공공설비 소유자는 전주 공가에 대한 요청이 있을 때 이를 준수해야 할 의무가 있으나, 제공 가능한 설비가 없거나 안전상의 이유로 설비 제공이 불가능할 때 이러한 권한을 거부할 수 있음이 명시됨
  - CFR 1.1404에 명시된 행정적 소송이 가능한 사유는 1) 계약 조건이나 요금 이 정당하지 못하거나, 2) CFR 1.1403에서 명시한 거부 가능 사유가 입증되지 않은 상황에서 설비제공의 요청이 거부되었을 때임

### □ 연방소유 토지에 대한 ROW 관련 법령

- 연방 정부 기관이 사적 기관에게 연방소유 토지에 대한 다양한 목적으로의 접근을 허용하는 법안이 몇 가지 존재
  - 반면, 환경보호, 역사적 유물의 보존 및 기타 ROW에 영향을 미치는 법안이 존재

10) § 251. Interconnection, (b) Obligations of all local exchange carriers . Each local exchange carrier has the following duties: (중략) (4) Access to rights-of-way, The duty to afford access to the poles, ducts, conduits, and rights-of-way of such carrier to competing providers of telecommunications services on rates, terms, and conditions that are consistent with section 224 of this title.



(1) ROW 허용 법안

- Federal Land Policy Management Act of 1976(FLPMA)는 연방기관에게 지역권(easement) 및 기타 ROW의 허가 권한을 부여한 가장 중요한 법임
  - FLPMA는 내무부(Secretary of Interior) 장관에게 공유지에 대해, 농무부 장관에게 국유 산림 토지에 대해 라디오, TV, 전화, 전보 및 기타 전기신호와 다른 통신수단의 전송과 수신 시스템을 포함하는 다양한 설비를 위한 ROW의 허가 또는 갱신 권한을 부여
  - 동 법은 경관 및 미적 가치, 어류 및 야생동물의 서식지와 기타 환경에 대한 훼손을 최소화하도록 요구
  - 각 기관은 연방 자산 및 경제적 이익을 보호하기 위해 필요한 조건을 부과할 수 있으며, 규제의 공표, 임대료의 선불지급, 보증금 의무화(bonding requirement) 등이 가능함
- FLPMA가 적용되지 않는 연방 토지의 경우 의회가 행정분과(executive branch agency)를 통해 ROW를 허가(Public Law No. 87-852)
  - 위 법은 정부 이익을 위해서 분과장에게 ROW 조건, 지역권의 부담내용 등에 대한 재량권을 부여
- National Marine Sanctuaries Act는 상무부가 국립 해양 보호구역에 대한 접근 및 이용 조건이 필요하다고 판단할 경우 National Oceanographic and Atmospheric Administration(NOAA)가 국립 해양 보호구역에서의 특별한 활동에 대한 특별 이용 허가를 발급할 수 있음

(2) ROW 관련 법안

- National Environmental Policy Act(NEPA)는 연방기관이 환경과 경제적

이슈를 통합하여 절차를 계획함으로써 기관의 행위가 환경에 미치는 효과를 연구하도록 요구

- National Historic Preservation Act(NHPA) 하에서 연방정부는 역사적 자원과의 조화를 촉진하기 위한 조건 육성과 자원보존 노력을 위한 지도력을 발휘해야 함
  - Section 110은 연방기관이 기관의 임무와 상응하는 보존 프로그램의 설립과 사적보호활동을 협조할 수 있는 자격을 갖춘 연방 공무원을 임명하도록 요청
- Endangered Species Act(ESA)는 멸종위기 종과 생태계 보존을 위해 제정
  - Section 7은 모든 연방 기관이 기관의 권한을 멸종위기 종의 보존과 U.S. Fish and Wildlife Service의 자문과 함께 기관의 행위가 등록된 종을 위태롭게 하거나 중요 서식지를 파괴 또는 약영향을 미치지 않게 사용하도록 지도, 감독
  - Section 7은 연방 토지 관리 및 여타 등록된 종에 영향을 미칠 수 있는 허가, 면허 또는 민간 행위 허용권 발부 등과 같은 연방차원의 행위에 영향을 미침
- NEPA, NHPA, ESA 및 기타 법들은 ROW를 보장받은 자에게 상업적 목적을 위한 공용 토지의 이용 능력에 영향을 미치는 추가적 의무를 부과할 수 있음

### □ 초고속인터넷 확산을 위한 ROW 운영방안 개선<sup>11)</sup>

- 초고속인터넷 관점에서 ROW는 초고속인터넷 네트워크가 점유하는 도관, corridors, trenches, 철탑부지, 해저 루트 및 기타 장소에 대한 접근권을 포함

11) US Department of Commerce(2004) 참조

- 초고속인터넷 확산을 위해 초고속인터넷 제공자에게 시의적절하고 비용-효율적인 ROW 접근권을 확보해 주는 것이 중요하다는 인식에 따라 Bush 행정부는 2004년 3월 초고속인터넷 네트워크의 확산을 위한 연방소유 토지 관리와 관련된 주요 연방기관의 대표로 구성된 Working Group을 구성
  - 이 그룹의 임무는 연방 권한 하의 토지 내에서 광대역 커뮤니케이션 네트워크에 대한 ROW를 부여하는 절차의 개선을 위해 연방 정책, 규제 및 실행에 어떠한 변화가 필요한지 식별하는 것임
- 통신산업, 연방 기구, 주 정부, 지역 및 부족 대표 및 기타 이해당사자로부터의 정보에 기초하여 Working Group은 다음과 같은 사항을 권고
- 첫째, 정보의 접근 및 수집
  - 행정부는 연방 ROW 허용 절차관련 정보가 게재되고 모든 연방 토지 관리 기관과의 링크가 된 National Telecommunications and Information Administration(NTIA)에 의해 관리되는 Web portal을 만들 것
  - 모든 연방 토지 관리 기관은 연락 정보와 함께 관련 정보가 ROW home page에 집중적으로 게재되어 있음을 눈에 잘 띄도록 자신의 홈페이지를 업데이트 해야 함
  - 모든 연방 토지 관리 기관은 시의적절한 ROW 운영을 위해 잠재적 ROW 신청자들과 함께 사전 신청회의를 실시하여 신청자들과 기관간의 정보교환을 촉진
  - 모든 연방 토지 관리 기관은 신청 관련 시간 및 비용의 절감을 위한 공통적인 신청양식을 사용해야 함
- 둘째, 절차의 시의적절성
  - 네트워크 확산의 비용을 증가시키고 확산의 연기 혹은 포기의 원인이 될 수 있는 불합리한 지연을 방지하고자 Working Group은 모든 연방 토지 관

리 기관에게 ROW 허용 절차와 관련된 다양한 단계의 처리에 대한 목표 시간 체계를 권고

- 예를 들어, 사전 신청회의 시 기관은 신청을 리뷰하여 30일 이내에 신청이 완전하며 공식적 리뷰 절차에 올랐음을 통보
  - 연방기관은 다수의 연방기관이 관련된 경우 선도기관을 지정해야 하며 이를 위한 내부 절차를 마련
  - 연방기관은 기관내 모든 신청 리뷰의 감독 책임을 지는 책임자(Project Manager)를 임명하여 ROW 허용 절차가 시의적절한 시간 내에 이루어지도록 도와야 함
  - 연방기관은 ROW 필요 위치의 계획과 조절에 통신사업자, 주정부, 지방 및 종족 공무원 및 종족관련 관청, 그리고 기타 이해당사자가 참여하도록 독려해야 함
  - 많은 경우, 새로운 위치에 설비를 새로 구축하기보다 지정된 위치(기 구축 설비)를 이용함으로써 상당한 비용과 시간을 절약 가능
- 셋째, 이용대가 및 기타 비용
- Working Group은 비용 회수, 요금, 임대료 지불 등의 표준화와 단순화를 위한 원칙 및 세부 기법의 마련을 권고
  - 선도 기관이 지정된 다수 기관 참여 프로젝트의 경우 이에 영향을 받는 연방 기관은 비용회수 및 임대료 지급 의무의 통합과 이의 선도기관 위임에 동의해야 함
  - Working Group은 많은 시간과 주관적 판단이 요구되는 토지의 감정평가 (appraisals) 방식보다 자원의 효율적 사용, 절차 진행의 원활화, 절차의 투명성 측면에서 우월한 임대료 schedules 방식을 더 많이 이용할 것을 권고
  - 현재 임대료 schedule 방식을 사용하지 않는 모든 관련 연방 토지 관리 기관은 ROW 임대료 지급방식 결정 시 이 방식의 더 많은 사용을 위해 필요하고 적절한 규칙 제정을 시작해야 함

○ 넷째, 권고의 준수

- ROW를 허가하고 감시하는 연방기관은 직원에게 가능한 정식 교육을 만들고 그러한 교육이 가능함을 공표하는 절차를 확립해야 함
- 연방 기관은 ROW 피수여자에게 기관의 준수사항 모니터와 함께 계획 및 환경관련 학습, 초기단계의 건설공사를 기관의 요구사항에 맞도록 도와주는 명성있는 제3기관의 계약대행자를 고용할 수 있음을 알려 주어야 함
- 연방기관은 ROW 피수여자에게 필요한 조사를 촉진하고 물리적 감시의 필요를 줄일 수 있도록 주기적으로 규정준수에 대한 보고를 요구해야 하며 이를 위한 규칙제정이 필요
- 모니터링 비용을 회수하지 못한 모든 관련 연방 토지 관리 기관은 모니터링 비용의 회수를 위해 필요하고 적절한 규칙제정을 시작해야 함
- Working Group은 준수의무의 확실한 이행을 위해 적절한 경우 연방기관이 합리적이고, 적절하며, 구속력있는 요구를 하며, 그러한 요구를 위해 필요한 규칙제정을 시작할 것을 권고

## 라. 일 본

### □ 개 요

- 법 개정 이전에는 허가 사업자에게 선로포설권 및 토지 이용권을 자동적으로 부여하였으나, 법 개정을 통해 허가제의 폐지로 진입이 간소화한 대신 선로포설 및 토지이용을 목적으로 하는 사업의 승인제도를 별도로 운영
- 2004년 개정이전의 전기통신사업법에서는 자체 회선설비를 설치하여 서비스를 제공하는 '제1종 전기통신사업자'에 대해 '토지 등의 사용권'이 부여되었음
  - 토지 등의 소유주에 의한 거부로 인해 우회 경로로 회선을 설치해야 하는 상황이 발생하는 경우 공익성이 존재하는 제1종전기통신사업자의 설비의

- 설치에 큰 장애요인이 될 수 있다는 점에서 효율적 사용의 확보가 중요시됨
- 제1종전기통신사업자는 기본적으로 사적 계약을 통해야 하나 재정제도(arbitration system)는 최후 수단으로 통신설비의 효율적 설치를 담보
- 총무성은 2002년 재정과 허가를 위한 표준절차로서 “공공재 사업자가 소유한 전주, 관로 및 도관의 이용에 관한 가이드라인”을 제정<sup>12)</sup>
- 이후 통신사업자들의 선로설비 설치와 초고속인터넷의 제공에 필수적인 광네트워크에 대한 접근을 촉진하기 위해 이를 수정하여 전기통신사업자의 공공재 사업자가 소유한 선로에 관한 이용을 보다 구체적으로 명시하고 있는 ‘전주, 관로 및 도관의 이용에 관한 가이드라인<sup>13)</sup>’을 2003년 4월 공포함
  - 동 가이드라인은 일본 전기통신사업법 127조에서 보장하고 있는 ROW에 대한 구체적 지침이라 명시하고 있음
  - 가이드라인의 구성은 1) 기본 정의, 2) 회선설비 임대 거부 가능 예외 조항, 3) 회선설비 임대에 관한 비용 산정, 4) 다른 통신서비스에 기입대된 설비에 대한 공유, 5) 회선설비 임대 시 이용료 산정 공식 등으로 나뉘짐
- 2004년 개정된 일본의 전기통신사업법은 전기통신사업 구분을 폐지하면서 새로이 ‘인정전기통신사업자’에 대해 ‘토지 등의 사용권’을 부여
- 선로, 안테나 및 이의 부속설비를 설치하기 위해 타인의 토지 및 이에 정착하는 건물 및 공작물(이하 ‘토지 등’)을 이용하는 것이 필요하고 적당할 경우 총무대신의 인가를 받아 그 토지 등의 소유자에 대해 그 토지 등을 사용할 권리의 설정에 관한 협의를 요구할 수 있음(전기통신사업법 제128조 1항)

12) 총무성(2006) 참조

13) 총무성(2003) 참조

□ 2004년 전기통신사업법 개정 이전의 ROW

- 2003년 7월 법 개정 이전의 일본의 전기통신사업법은 전기통신사업자를 통신회선설비의 보유유무에 따라 제1종 전기통신사업자와 제2종 전기통신사업자로 분류
  - 제1종 전기통신사업자는 전송로 및 교환기와 같은 전기통신회선 설비를 설치·보유하고 이를 통해 서비스를 제공하는 사업자로서 총무성의 허가가 필요
  - 제2종 전기통신사업자는 제1종 전기통신사업자로부터 회선설비를 임대하여 서비스를 제공하는 사업자로서 국제통신서비스제공 유무에 따라 특별과 일반으로 구분

〈표 1〉 일본 전기통신사업자 분류

구 분	제1종 사업자	제2종 사업자	
		특별	일반
정의	- 자체적으로 통신회선 설비를 설치해 통신역무를 제공 - IRU에 의한 통신회선 설비 확보(1999년 12월 시행)	- 모든 형태의 공전공 접속에 의해 음성전송 서비스를 불특정 다수의 이용자에 제공 - 국제구간의 전용회선을 빌려 타인에게 통신서비스를 제공	특별 제2종을 제외
진입방법	허가	등록	신고
설비보유기준	통신망설비(회선 + 설비)	통신설비	통신설비

주: IRU(Indefeasible Right of Use): 해지할 수 없는 장기 이용권

자료: 이한영 외(2000)

- 일본 총무성의 '통신사업자의 망 설치에 관한 매뉴얼'에서는 설비 보유 유무로 구분되는 제1종 전기통신사업자의 설비 보유에 대한 기준을 1) 회선 및

설비의 직접 설치, 2) 장기 계약을 통한 회선 임대(IRU: Indefeasible Right of Use) 등으로 명시하고 있음

– 즉, 설비를 실제 보유하지 않고 타 사업자의 설비를 장기 임대 계약한 IRU 경우에도 설비를 보유한 것으로 인정하고 있어, 우리나라 기간통신사업자의 설비 보유 기준보다 판단 영역이 광범위함<sup>14)</sup>

- 2004년 개정이전의 전기통신사업법에서는 자체 회선설비를 설치하여 서비스를 제공하는 ‘제1종전기통신사업자’에 대해 ‘토지 등의 사용권’이 부여되었음
- 일본 통신 사업자가 공공의 시설 등을 이용할 수 있는 권리를 명시하고 있는 근거 법은 전기통신사업법 제 128조인 ‘토지 등 이용에 관한 권리’로서, 동 권리는 제1종 전기통신사업자만이 보유하고 있음을 명시함

### □ 전주, 관로 및 도관의 이용에 관한 가이드라인<sup>15)</sup>의 주요내용<sup>16)</sup>

#### ○ 기본 정의

- 설비 제공의 의무를 가진 설비 보유사업자(facilities holders)의 범위는 전기통신사업자, 전력사업자 및 철도사업자 등이며, 설비보유사업자는 통신 서비스 제공을 위한 회선 설치 시, 공익과 회선설치의 촉진을 위해 본 가이드라인을 준수해야 할 의무가 있음
- 설비 보유사업자는 회선 설비 제공시 1) 공정한 경쟁 조건하에서 설비 제공, 2) 비차별적 설비 제공, 3) 계약 조건 등에 관한 투명성 보장 원칙을 준수해야 함

14) 박동욱 외(2006) 참조

15) 총무성(2002)

16) 박동욱 외(2006) 참조



- 회선설비 임대 거부 가능 예외 조항
  - 설비 제공사업자의 설비 제공 신청 거부 사유
    - 여유설비가 없을 때(단, 전주(電柱) 소유자의 경우는 해당되지 않음)
    - 5년<sup>17)</sup> 이내의 단기설비 임대를 요청 받을 때,
    - 5년 이내로 기기의 철거 등을 계획할 경우,
    - 5년 이내 기기 교체를 계획할 경우,
    - 신청 사업자의 제공 요망 설비와의 기술 표준이 맞지 않을 경우(전주(電柱) 소유자를 포함한 모든 사업자에게 공통된 사항),
    - 회선설비 임대에 관한 수익 지출 분배 등이 적절한 기준이 성립되어 있지 않을 경우
  
- 비용 산정
  - 회선설비 임대에 관한 비용 산정 시, 설비 운영비용 뿐 아니라 설비 보유와 관련된 금융비용을 포함
  
- 다른 통신서비스에 기임대된 설비<sup>18)</sup>에 대한 공유
  - 다른 통신서비스에 기임대된 설비를 제3의 사업자에게 제공 예정인 사업자의 경우, 설비 공유의 요청을 받을 때 기술 표준이 맞지 않거나 운용의 어려움이 있을 경우를 제외하고는 거절할 수 없음
  - 기임대 설비의 공유 전, 설비보유자는 1) 임대기간, 2) 운용원칙, 3) 임대가격, 4) 해체 비용, 5) 위기상황 발생 시의 처리절차, 6) 갱신원칙, 7) 계약 파기 조건, 8) 공유된 설비에 관한 소유권 분배, 8) 다른 통신사업자와의 결합관계에 대한 분석 등을 완비해야 함

17) 동 가이드라인에서 명시하고 있는 설비공유기간(Leasing period)은 Article 4에 나타나 있으며 5년임

18) 본문에는 Bundling cables로 명시되어 있음

□ 2004년 전기통신사업법 개정 이후의 ROW

- 2003년 7월의 전기통신 회선설비 유무에 근거한 제1, 2종 사업 구분을 폐지하는 것을 주요 내용으로 하는 개정을 실시<sup>19)</sup>
  - 사업 참여시 거쳐야 했던 각종 심사와 허가제를 원칙적으로 폐지
  - 2004년 개정법에서는 대규모 회선설비를 설치하여 서비스를 제공하는 사업에 대해서는 간소한 심사와 등록절차를 통해 사업을 개시하도록 하며
  - 그 이외 소규모 회선을 사용하여 서비스를 제공하는 사업인 경우 신고절차만으로 사업을 시작할 수 있게 함

〈표 2〉 전기통신사업법 개정 이후의 사업자 진입

구 분	대규모 회선설비를 설치하는 사업	기타사업
정의	- 설치하는 전기통신회선설비의 규모 및 설치구역의 범위가 총무성령에서 정한 기준을 초과	- 대규모 회선설비를 설치하는 사업이외
진입방법	- 등록	- 신고
심사	- 조사내용 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 법령위반자의 배제</li> <li>• 공정경쟁 등 검토</li> </ul> - 심의회의 자문: 15일 심사 원칙	- 심사 생략

- 2004년 개정에서 회선설비를 설치하는 사업자 중 CATV사업자와 위성관련 사업자를 제외한 공익사업특권을 희망하는 사업자에게만 일정한 자격심사를 거쳐 공익사업 특권을 부여하도록 하는 인정제도를 도입<sup>20)</sup>
  - 대규모 인프라를 매설하기 위해 공익사업특권을 필요로 하는 사업자도 있지만, 이미 기존에 매설된 네트워크를 활용하여 전기통신사업을 영위하는

19) 오승한(2006) 참조

20) 오승한(2006) 참조

사업자 등 공익사업특권을 필요로 하지 않는 사업자도 등장하였다는 측면을 고려

- 2004년 개정 전기통신사업법 제117조는 ‘토지 등의 사용권’을 획득하고자 할 경우 신청에 의해 총무대신의 인정을 받을 수 있음을 규정
  - ‘인정전기통신사업자’가 되기 위해서는 1) 관련 통신사업을 확실하게 수행하기에 충분한 경리적 기초 및 기술적 능력이 있을 것, 2) 관련 전기 통신사업의 계획이 확실하고 합리적일 것, 3) 관련 전기 통신사업을 영위하기 위해서 필요한 등록 혹은 신고를 완료하여야 함
  
- 일본의 2004년 개정 전기통신사업법은 ‘인정전기통신사업자’에 대해 ‘토지 등의 사용권’을 부여
  - 선로, 안테나 및 이의 부속설비를 설치하기 위해 타인의 토지 및 이에 정착하는 건물 및 공작물(이하 ‘토지 등’)을 이용하는 것이 필요하고 적당할 경우 총무대신의 인가를 받아 그 토지 등의 소유자에 대해 그 토지 등을 사용할 권리의 설정에 관한 협의를 요구할 수 있음(전기통신사업법 제128조 1항)
  
- ‘토지 등의 사용권’에 대해 ‘토지 등’의 소유자와 협의가 성립되지 않을 때 또는 협의를 할 수 없을 경우 ‘인정 전기통신사업자’는 총무대신의 재정을 신청할 수 있음(전기통신사업법 제129조 1항)
  - 총무대신은 재정의 신청을 수리했을 때 3일 이내에 해당 시읍면장에 신청서의 사본을 송부하고 해당 ‘토지 등’의 소유자에게 재정의 신청취지를 통지해야 함(전기통신사업법 제130조 1항)
  - 시읍면장은 재정 신청 사본을 수령한 후 3일 이내에 그 취지를 공고해야 함(전기통신사업법 제130조 2항)
  - 이러한 공고에 대해 ‘토지 등’의 소유자와 이해 관계인은 공고일로부터 10일 이내에 총무대신에 의견서를 제출하여야 함(전기통신사업법 제131조)

- 총무대신은 공고일로부터 10일이 경과한 후 신속하게 재정을 해야 함(전기통신사업법 제132조 1항)
- 사용권을 설정할 경우 1) 토지의 소재지 및 그 범위, 2) 선로의 종류 및 수, 3) 사용 개시의 시기, 4) 사용권의 존속기간을 정했을 경우 그 기간, 5) 대가의 액수 및 그 지불의 시기 및 방법, 사용권의 존속기간을 연장해야 할 경우는 연장기간을 정하여야 함(전기통신사업법 제132조 2항)
- 이상과 같은 재정제도(arbitration system)는 협상이 생산적이지 않거나 실행되지 않을 경우, 전기통신사업자의 공적 특성의 측면을 고려하여 전주, 관로 등의 설비를 효율적으로 사용하는 것을 담보하기 위해 확립됨<sup>21)</sup>

21) 총무성(2001) 참조



### 3. 국내 제도현황

현행 전기통신사업법은 모든 기간통신사업자에게 ROW를 부여하고 있으나 기간통신사업자 허가제도 개정과 맞물려 ROW 관련제도의 개선여부 검토가 필요. 통신법 이외에도 도로법, 전기사업법 등 관련 제도가 존재

#### 가. 전기통신사업법 상의 규정

- 전기통신사업법 제5장(전기통신설비의 설치 및 보전)은 기간통신사업자의 ROW에 관한 규정을 담고 있음
  - 제39조는 기간통신사업자가 전기통신업무에 제공되는 선로설비 등을 설치하기 위하여 필요한 경우에는 타인의 토지 등을 사용할 수 있으며, 이 경우 미리 그 토지 등의 소유자나 점유자와 협의하여야 한다고 규정하고 있음
    - 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 기간통신사업자는 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 따라 타인의 토지 등을 사용할 수 있음<sup>22)</sup>
  - 제40조는 토지등의 일시사용, 제41조는 토지등에의 출입, 제42조는 장애물등의 제거요구, 제44조는 원상회복의 의무, 제45조는 타인에 끼친 손실 보상에 관하여 규정하고 있음
  - 향후 수평규제 취지에 따른 허가제도의 개선으로 기간통신사업자의 요건이 변할 경우 기간통신사업자에게 선로설비포설권을 자동으로 부여하는 현행

22) 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」에 의한 개략적인 토지수용절차는 다음과 같음: 토지의 수용 혹은 사용을 원할 경우에는 우선 건설교통부장관의 사업인정을 받아야 하며, 다음으로는 시장, 군수 혹은 구청장 등으로부터 건축 혹은 설치에 관한 허가를 받아야 하며 보상액 산정을 위해 토지소유자와 협의하여야 함. 협의가 이루어지면 협의성립을 확인하고, 협의가 이루어지지 않으면 토지수용위원회에 재결을 신청. 토지수용위원회는 우선 화해를 권고하는데 화해가 이루어지지 않는 경우에는 재결을 통하여 최종적으로 결정함

ROW 관련 규정의 개정 여부의 검토가 필요

- 진입요건이 완화될 경우 ROW 보유 사업자의 증가는 중복투자, 환경훼손 등의 비효율을 발생시킬 가능성이 있으므로 이러한 부작용을 최소화하며 통신망의 구축을 최적화 할 수 있는 방안의 검토가 필요
- 전기통신사업법 제33조의5는 기간통신사업자는 다른 기간통신사업자로부터 전기통신설비의 제공에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있으며 필수설비를 보유한 사업자 혹은 사업규모 및 시장 점유율 등이 정보통신부령이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자는 의무적으로 협정을 체결하여 설비를 제공하도록 규정하고 있음
  - 2003년 12월에 개정된 「전기통신설비의 제공조건 및 대가산정기준」 고시에는 의무제공대상설비를 가입자구간의 동선 및 광케이블, 관로, 전주 및 이에 필요한 국사상면으로 정하고 있음
  - 이러한 의무제공대상설비의 대가는 효율적으로 재설계한 통신망을 대상으로 원가를 산정하는 표준원가계산방식에 따르도록 하고 있음
  - 2003년 12월에 제정된 개정된 「전기통신설비 의무제공대상 기간통신사업자」 고시에서는 전년도의 회선설비임대(선로설비임대 포함)역무의 매출액이 1조3천억원 이상이고 시장점유율이 50% 이상인 KT를 의무제공대상 기간통신사업자로 지정하고 있음

## 나. 통신법 외의 규정

- 도로법
  - 도로는 기간통신사업자가 전주 및 관로를 구축하기 위해 공적(public) ROW를 확보할 수 있는 가장 중요한 대상임
  - 도로관리에 관련된 권한은 건설교통부 장관에게 속하지만, 많은 부분이 특별시장, 광역시장 및 도지사에게 위임되어 있으며, 위임된 권한 중 많은 부

- 분이 시, 군, 구의 기초자치단체장에게 재위임되어 있음(도로법 제9조 및 제22조)
- 도로법 25조의2는 자연공원, 군사시설보호구역, 문화재관리구역 등의 운영기관과 협의를 한 사항에 대하여는 해당법규에 의한 허가를 받은 것으로 의제한다고 규정하고 있음
  - 도로법 제40조는 도로의 구역안에서 공작물·물건 기타의 시설을 신설·개축·변경 또는 제거하거나 기타의 목적으로 도로를 점용하고자 하는 자는 관리청의 허가를 받아야 하며, 도로의 굴착 기타 형질변경이 수반되는 공사를 한 때에는 관리청의 확인을 받아야 한다고 규정하고 있음
    - 관리청은 주요지하매설물이 설치된 도로에 대하여 굴착공사를 수반하는 점용허가를 할 때에는 당해 관리자에게 이를 통보하고, 실제 굴착공사를 할 때에는 당해 주요지하매설물의 관리자의 입회하에 시행하여야 함
    - 도로법시행령 제24조의 5항은 도로점용허가를 받을 수 있는 시설의 종류로서 전주·전선·변압탑·공중선·우체통·공중전화·무선전화기지국·종합유선방송용단자함 등 지상설비와, 수도관·하수도관·가스관·송유관·전기통신관·송열관·어스양카·맨홀·전력구·통신구·공동구·배수시설 등의 지하매설물 등을 규정하고 있음
    - 도로법시행령 제24조의4는 신설 또는 개축한 포장된 도로의 노면에 대하여는 3년(보도인 경우에는 1년)내에는 천재·지변 등으로 인하여 긴급복구공사를 하여야 할 경우를 제외하고는 도로굴착을 수반하는 점용허가를 할 수 없다고 규정
  - 도로법 제41조는 관리청이 토지를 수용 또는 사용할 수 있는 공익사업을 위한 도로의 점용의 허가를 정당한 사유 없이 거절할 수 없도록 규정하고 있음
    - 도로법에 명시된 정당한 사유에는 교통이 현저히 복주(輻輳)하거나, 폭원(幅員)이 협소한 도로에 있어서 교통상 부득이한 경우가 해당
    - ※ 최근 관할 지자체에서는 도시미관상의 이유로 신규 점용허가를 내주고 있지 않거나, 기존의 전주 또한 지중화를 요구하고 있는 상황인 것으로 파악



- 도로법 제43조는 관리청이 도로를 점용하는 자로부터 점용료를 징수할 수 있다고 규정
    - 도로법시행령 제26조의2와 별표2의 지상시설물과 지하매설물 등에 대한 도로점용료 산정 기준에서는 점용면적, 공간, 시설수 등에 따라 종량적으로 적용하고, 지역(특별시, 광역시 및 기타 지역)에 따라 도로점용료를 차등적으로 산정하도록 규정하고 있음
  - 도로법 제45조는 그 점용기간이 만료되었거나 점용을 폐지하였을 경우 도로점용자에게 도로를 원상회복하여야 하는 의무를 부여하고 있으며, 도로점용자가 원상회복을 하지 않는 경우 관리청이 「행정대집행법」에 의한 대집행에 의하여 원상회복을 할 수 있다고 규정하고 있음
- 전기통신기본법은 기간통신사업자간 전기통신설비의 공동구축, 국가·지방자치단체·정부투자기관 또는 다른 기간통신사업자 소유의 토지 또는 건축물 등의 사용에 관한 협의 및 구내통신설비의 설치에 관하여 규정하고 있음
- 제18조는 기간통신사업자가 다른 기간통신사업자와 협의를 거쳐 전기통신설비를 공동으로 구축하여 사용할 수 있으며 협의되지 않거나 공공의 이익을 증진하기 위하여 필요하다고 인정하는 경우 정보통신부장관은 기간통신사업자에게 전기통신설비의 공동구축을 권고할 수 있다고 규정
  - 또한 기간통신사업자는 공동구축을 위하여 국가·지방자치단체·정부투자기관 또는 다른 기간통신사업자 소유의 토지 또는 건축물 등의 사용이 필요하지만 이에 관한 협의를 성립되지 아니하는 경우에는 정보통신부장관에게 당해 토지 또는 건축물 등의 사용에 관한 협조를 요청하고, 정보통신부장관이 국가기관·지방자치단체 또는 정부투자기관의 장이나 다른 기간통신사업자에게 협조요청을 한 기간통신사업자와 협의에 응할 것을 요청하면 정당한 사유가 없는 한 협의에 응하여야 함
  - 제30조의3은 건축법 제2조제2호의 규정에 의한 건축물에는 구내용 전기통신선로설비 등을 갖추어야 하며, 전기통신회선설비와의 접속을 위한 일정 면

적을 확보하여야 한다고 규정하고 있음

- 이는 원칙적으로 선후발사업자 구분 없이 모든 건축물에 대한 접근을 허용하는 조항이나, 후발사업자가 아파트 등에 추가적으로 통신시설을 설치하는 경우에는 공동주택 관리사무소 또는 입주인 대표와 사적 계약을 통하여 구내 통신설비설치 권한을 확보하고 있음
- 후발사업자는 선발사업자의 시설물이 아파트 통신실(MDF실)의 상면을 선점하여 여유 공간이 부족하거나 여유 인입관로의 부재로 인해 후발사업자가 진입할 수 있는 여유 시설이 없거나 주택의 노후화 등 현실적인 문제로 인해 통신시설의 설치가 불가능한 경우가 많다고 주장

#### ○ 정보화촉진기본법

- 정보화촉진기본법 제32조는 기간통신사업자, 종합유선방송사업자 및 중계유선방송사업자가 도로, 철도, 지하철도, 상·하수도, 전기설비, 전기통신회선설비등을 건설·운영·관리하는 기관의 장에 대하여 필요한 비용부담을 조건으로 전기통신 선로설비의 설치를 위한 관로등의 건설 또는 대여를 요청할 수 있도록 규정하고 있음
- 관로 등의 건설 또는 대여에 관한 합의가 이루어지지 아니할 경우 기간통신사업자 등은 해당 기관과 정보통신부장관에게 조정을 요청할 수 있으며 정보통신부장관은 조정을 할 경우 관계 중앙행정기관의 장과 사전에 협의하여야 함

#### ○ 전기사업법

- 전기사업법 제20조는 전기사업자가 「정보화촉진기본법」 제32조제2항의 규정에 의한 전기통신선로설비의 설치를 필요로 하는 자에게 전기설비를 대여할 수 있으며 이용사업자는 전기사업법 제67조의 규정에 의한 전기설비의 안전관리에 관한 기술기준을 준수하도록 규정하고 있음



## 4. 정책적 시사점

허가제도 개정에 따라 ROW 관련 규정의 개정 필요성을 검토하되 허가와 ROW 관련 승인제도를 별도로 운영하는 일본의 사례를 참조할 필요가 있음. 또한 설비제공제도의 개선을 통한 안전문제 등의 해결 방안의 검토도 필요

### 가. 해외사례 요약

- 해외의 경우 통신사업자에 의한 네트워크 구축이 미흡함에 따라 초고속인터넷 네트워크의 확산을 위해 통신사업자에게 효율적인 ROW 권한을 확보해 주는것이 중요하다는 인식에 따라 ROW 관련 제도 또는 운영방안의 개선을 단행
  - 미국은 ROW 관련 주요 연방기관 대표들로 구성된 Working Group 구성을 통해 초고속인터넷 네트워크의 확산을 위한 권고사항의 발굴 및 이의 시행을 권고
  - 일본은 통신사업자들의 선로설비 설치와 초고속인터넷의 제공에 필수적인 광 네트워크에 대한 접근을 촉진하기 위해 '전주, 관로 및 도관의 이용에 관한 가이드라인을 제정
  - 단, 영국은 광대역 활성화가 이슈로 등장하였으나 관련 사업자의 설비 공유에 대한 수요가 적었고, 설비 공유 제도의 실행 상 어려움의 존재, 설비기반 사업자들의 투자유인 위축 등의 이유로 관로, 전주 등의 설비의 공동사용을 의무화하지는 않고 정부가 설비 공동사용을 장려할 의무가 있음을 통신법에 규정
- 통신사업자 이외에도 전력, 도로, 철도 및 지하철 등 공익재 서비스 제공자들의 선로설비에 대한 통신사업자의 접근권 확보도 강조
  - 미국 통신법은 ROW 관련 조항에 토지뿐만 아니라 모든 공익재 사업자의

소유물인 관로 및 전주에 대한 접근권도 보장하고 있으며 Working Group의 구성을 통해 이의 활용 촉진을 도모

- 일본의 경우도 통신사업자들의 공익재 사업자 소유의 전주, 관로 및 도관의 이용 촉진을 위해 지침을 제정
- 영국은 전기 및 수도 사업자 소유의 전주, 관로에 대해서도 소유자와의 계약 하에 통신사업자가 이용할 수 있도록 통신법에 규정

## 나. 정책적 시사점

- 기존 기간통신사업허가 부여에 의해 자동적으로 부여되던 선로설비포설권이 허가규제의 개정에 따라 개정이 필요
  - 허가제도 개정에 따른 진입장벽 완화로 기간통신사업자수의 증가가 예상되므로 선로설비포설 건수의 증가에 따른 환경훼손, 중복투자 문제를 최소화할 수 있는 선로설비포설권 관련 제도개선의 검토가 필요
  - 사업 진입과 분리된 관로포설 및 토지이용에 대한 승인제도를 별도로 운영하고 있는 일본의 사례를 참고할 수 있음
- 국내의 제도 및 시장현실을 고려 시 현행 선로포설권 제도의 급격한 변화를 고려할 단계는 아닌 것으로 보이며, 향후 광케이블 구축 추이 및 통신시장 경쟁상황을 지켜본 후 제도의 개정 여부를 판단함이 바람직
  - 현재 통신법에서 설비제공제도를 통해 KT의 관로, 전주, 가입자 구간 케이블('04년 이후 구축 광케이블 제외)에 대한 제공의무가 부과되어 있어 기본적인 수준의 규제는 존재
  - KT와 (적어도 일정 수준의 커버리지 범위 내에서는) 후발사업자들의 광케이블 구축이 현재 진행되고 있음
  - 따라서 현 상황에서 급격한 규제 변화는 현재 진행 중인 투자 등의 왜곡을 초래할 우려가 있음

- 한편, 그 밖에도 관련제도인 설비제공 제도의 개선으로 현재 인구밀집지역 등에서 문제가 되고 있는 가입자 선로 구간에서 과도한 가공선으로 인한 안전 등의 문제를 해결할 수 있는 방안의 검토가 필요

## 참 고 문 헌

- 건설교통부, 도로법 및 도로법시행령  
 \_\_\_\_\_, 건축법  
 \_\_\_\_\_, 공익사업을 위한 토지등의 취득 및 보상에 관한 법률
- 산업자원부, 전기사업법
- 박동욱 외(2006), 기간통신사업 분류/허가제도 및 양수합병제도 개선방안, 정보통신정책연구원, 2006. 12
- 오승한(2006), 전기통신시장의 사전규제 및 역무분류제도의 개선에 관한 비교법적 연구, 한국법제연구원, 2006. 10
- 이종화 외(2002), 통신관련법 이외의 전기통신사업 규제현황 및 개선방안, 정보통신정책연구원, 연구보고서 02-26
- 이한영 외(2000), 주요 국가간 통신서비스 정책비교 분석, 정보통신정책연구원, 2000. 12
- 정보통신부, 전기통신사업법  
 \_\_\_\_\_, 전기통신설비의 제공조건 및 대가산정기준 고시  
 \_\_\_\_\_, 전기통신기본법  
 \_\_\_\_\_, 정보화촉진기본법
- 일본 총무성(2002), "The Guideline for Use of Poles, Ducts, Conduits and Similar Equipment Owned by Public Utilities", 2002. 4
- \_\_\_\_\_ (2003), "Ministry of Internal Affairs and Communications modified the Guidelines for Use of Poles, Ducts, Conduits and Similar Facilities, and administered it from April 1, 2003"
- \_\_\_\_\_ (2001), "Guidelines for Promotion of Competition in the Telecommunications Business Field(Draft)", 2001. 9
- 일본 총무성, 전기통신사업법(Telecommunications Business Law)
- Devaney P.(2001), "Rights-of-Way Management", UPROW Committee

FCC, Telecommunications Act of 1996

Oftel(2002), Duct and pole sharing, A guidance note on Oftel policy

\_\_\_\_(1996), Duct and pole sharing

US Department of Commerce(2004), “Improving Rights-of-Way Management Across  
Federal Lands: A Roadmap for Greater Broadband Deployment”