

연구보고 02-36

WTO 뉴라운드 통신협상 전략 연구

2002. 12

이한영/박종훈/장범진/안재홍

서 언

우루과이라운드와 기본통신협상을 통하여 점진적인 통신시장의 자유화를 추구해 온 우리나라는 금번 WTO/DDA 서비스협상에 임하며 세계적인 완전자유화 및 무한 경쟁 추세에 발맞추어 보다 적극적이고 공세적인 시장개방 전략을 수립해 나가고 있습니다. 국내시장의 보호에 초점이 맞추어졌던 과거로부터 탈피하여, 통신선진국으로서 축적된 경쟁력을 바탕으로 세계시장을 향하여 도약할 시점인 것입니다. 그러나 무계획적인 시장개방 및 자유화가 가져올 수 있는 부작용을 제거하고 우리나라의 국익을 극대화하기 위해서는 포괄적이면서도 구체적인 계획과 치밀한 협상전략의 수립이 선행되어야 합니다. 이러한 의미에서 본 연구는 매우 시의적절하며 필수불가결한 작업이었으며 본 연구의 결과가 WTO/DDA 통신협상에 임하는 통신협상 관계자들이 활용할 수 있는 중요한 자료가 될 것이라고 생각합니다.

본 연구는 먼저 각 국의 규제현황 및 양허내용 분석을 근거로 2002년 6월 각 회원국으로 제출된 양허요구서 작성에 기여하였습니다. 동시에 우리나라에 접수된 양허요구서의 내용을 토대로 각 국의 협상전략을 분석하였습니다. 외국인 지분소유 제한 완화, 기간-별정통신사업자에 대한 차별적 규제 철폐 등의 주요 요구사항에 대응하는 우리나라의 협상전략 수립에 기여하였고 이는 2003년 3월 제출할 양허제안서에 충분히 반영될 예정입니다.

또한 본 연구보고서는 WTO 통신협상에서 예상되는 결과에 대비한 국내 법·제도의 개선방향을 제시하고 있습니다. 우리나라에 대한 주요 양허요구사항인 외국인 투자와 통신서비스 및 사업자 분류체계 개선방향에 대한 심도 있는 연구가 이루어졌으며 참조문서와 관련하여 주요사업자의 정의, 허가제도 개선 등에 대하여 제안하였습니다.

본 연구보고서는 협상추진 상 보안을 요하는 민감한 협상전략과 관련된 연구결과

에 대해서는 개괄적인 내용만을 기술하였지만, 실질적인 연구내용은 보다 구체적이고 심층적으로 핵심현안에 대하여 접근하였으며 이는 협상현장에서 지속적으로 활용되었다는 점에 대한 이해를 구하는 바입니다.

마지막으로 연구수행에 참여한 이한영 연구위원, 박종훈 연구위원, 장범진 책임 연구원, 안재홍 연구원과 협조를 아끼지 않은 정보통신부의 이동명 팀장을 비롯한 WTO 통신협상 대책반원 여러분께 감사드립니다.

2002년 12월
정보통신정책연구원
원 장 윤 창 번

요 약 문

1. 제 목

WTO 뉴라운드 통신협상 전략 연구

2. 연구의 목적 및 중요성

2001년 11월 카타르 도하에서 뉴라운드(도하개발아젠다협상)가 공식 출범함에 따라 2002년부터 서비스협상이 본격적으로 추진되고 있다. 우리나라는 우루과이라운드협상과 그 후속협상인 WTO 기본통신협상을 통하여 부가통신 및 기본통신서비스 전 분야에 걸쳐 '점진적인 시장자유화'라는 기조 하에 시장개방과 규제완화에 주력하여 왔다. 그러나 금번 협상에서는 통신시장의 전면개방에 대한 논의가 주류를 이루고 있다. 우리나라의 경우 외국인지분 제한 완화, 기간-별정통신사업자 간 차별적 규제 철폐 등이 주요 쟁점으로 남아있으며 이는 2002년 6월 협상대상국으로부터 접수된 양허요구서(Request)를 통하여 반영되고 있다. 2003년 3월 제출될 양허제안서(Offer) 작성을 위해서는 각국의 정보수집과 동향분석을 통하여 협상전략 수립이 필요하며 국내 시장현황 및 규제제도에 부응하는 적절한 협상전략의 수립이 필요하다. 뿐만 아니라 효과적인 협상전략 마련을 위해서는 WTO 서비스이사회와 다자간, 양자간 협상의 논의동향과 협상대상국의 전략을 적시에 파악할 필요가 있다. 미국 등 선진국을 중심으로 참조문서의 구체화 논의가 확산되고 있으며, 국내시장의 전면개방에 대비하기 위해서는 국내규제제도의 참조문서 합치성에 대한 전반적인 검토를 수행하고 적절한 개선방안을 제시함으로써 시장개방 효과의 극대화를 도모할 수 있는 대응전략 및 정책방향 수립이 요망된다.

3. 연구의 구성 및 범위

본 연구는 WTO/DDA 통신협상의 효과적 추진을 위한 주요현안에 대하여 다음과 같은 연구를 수행하였다. 그러나 협상추진 상 보안을 요하는 민감한 전략과 관련된 연구결과는 개괄적인 내용만을 기술하였다.

먼저 현재까지 진행되어온 우루과이 라운드와 기본통신협상의 과정 및 결과에 대한 분석을 통하여 각 국의 이해관계 및 협상전략을 파악하고 향후 진행될 협상에의 활용방안을 제시하였다. WTO/DDA 출범 이전부터 진행되어온 기설정의제로서의 통신협상 현안과 각 주요 회원국에서 제출한 협상제안서를 중심으로 협상현안 및 쟁점을 분석하였다. 그리고 2002년 우리나라와 협상대상국이 교환한 양허요구서(Request)의 내용 및 대응방향에 대한 연구를 수행하였다.

다음으로는 선진국들이 주도하고 있는 참조문서(Reference Paper)의 구체화와 관련하여 그 내용과 해석의 의미를 관찰하고 우리나라 규제 및 법·제도 측면에서 참조문서와의 합치성에 대하여 논의하고 이에 대한 개선방향을 제시하였다.

4. 연구내용 및 결과

우리나라는 우루과이라운드협상과 그 후속협상인 WTO 기본통신협상을 통하여 '점진적인 시장자유화'라는 기조 하에 시장개방과 규제완화에 주력하여 왔다. 한편으로는 우리가 원하건 원하지 않건 간에 추가적 시장개방이라는 외부의 압력이 가해지고 있으며, 우리로 하여금 시장의 경쟁력 강화를 잠시라도 게을리 할 수 없는 상황을 연출하여 왔다. 현재 진행 중인 도하라운드 통신서비스협상은 다른 서비스 분야와 마찬가지로 2002년 6월 각 국이 제출한 양허요구서에 기초하여 협상대상국 간 시장개방에 대한 상대방의 요구사항과 의도를 탐색하는 단계에 있으며, 2003년 3월에는 양허안을 제출하고 본격적인 협상단계에 돌입하게 된다. 한 가지 분명한 것은 IT 기술발전과 시장자유화에 따른 범세계적인 글로벌화 추세와 새로운 교역

채널인 전자상거래의 부상에 따라 주요 선진국들이 전자상거래 가치사슬 또는 전자상거래 투입요소 서비스 분야의 하나로서 통신서비스 분야의 교역자유화를 위한 규제장벽 완화에 재차 주목하는 징후가 눈에 띈다는 점이다.

가. 다자간 통신서비스협상과 우리나라의 시장자유화

협상 대상 통신서비스는 크게 음성, 데이터 등 정보가 전송과정에서 변화하는지 여부를 기준으로 기본통신서비스와 부가통신서비스로 구분한다. 기본통신서비스는 전송정보를 변경 없이 송신자로부터 수신자에게 전달하는 모든 통신서비스를 의미하며 부가통신서비스는 송신자로부터 수신자에게로의 정보전송 과정에서 서비스공급자가 고객정보의 형태 및 내용 변화, 저장 등을 통해 가치를 추가하는 통신서비스로서 구체적으로는 GATT 사무국 서비스분야별 분류목록(이하 W/120)을 따르고 있다.

부가통신서비스의 경우는 우루과이라운드(이하 UR)를 통하여 우리나라를 비롯한 상당수의 WTO 회원국이 관련시장을 전면 개방한 상태이고, 기본통신서비스의 경우는 UR 후속협상의 하나인 기본통신협상을 통하여 협상타결 당시로서만 평가하더라도 전 세계시장의 약 90% 이상을 차지하는 55개국(69개 정부)이 전면적·부분적으로 시장을 개방을 약속한 상태이다. 통신서비스분야에서의 이러한 다자협상 진전은 통신서비스분야 자체의 성장은 물론 전반적인 서비스무역 및 전자상거래 활성화를 위한 중요한 계기가 되었다.

우리나라의 경우를 살펴보면, UR협상 과정의 결과 2001년 말 현재 우리나라 전체 통신서비스시장에서 13% 정도를 차지하는 부가통신서비스시장의 개방이 이루어졌다. 그리고 이는 UR 다자협상 전략의 일환으로 이해할 수 있는 미국과 우리나라와의 양자간 통신협상에 기인하는 바가 크다. 우리나라는 미국과의 양자협상 결과가 반영된 두 차례의 구조개편으로 통신사업자의 분류체계는 크게 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분되었다. 기간통신서비스에 대해서는 진입요건을 허가로 하

고 33%의 외국인 지분제한을 유지한 반면, 부가통신서비스에 대해서는 신고만으로 시장진입을 가능하게 하였으며, 외국인 지분제한도 전면 철폐하였다. 다만, 외국인 지분참여가 허용된 기간통신서비스분야는 무선에만 국한되었으며, 유선에 대해서는 외국인 지분참여가 허용되지 않았다. 이 가운데 기간통신서비스 시장개방 사항은 당분간 한미 양자간에만 제한적으로 발효되었고, UR협상에서는 부가통신서비스 시장개방관련 사항만이 다자간 양허·발효되었다. 우리나라는 1995년 5월부터 1997년 2월 15일까지 추진된 기본통신협상 과정에서 유선 및 무선분야에 대한 외국인투자 1998년 33% 허용을 주요내용으로 하는 최초양허계획서, 1996년 4월 제15차 NGBT에서는 국경간 공급의 부분적 허용, 위성서비스의 양허, 강제기술표준의 삭제를 골자로 하는 수정양허계획서, 그리고 마지막으로 기본통신협상의 최종단계인 1997년 2월 13일 제8차 GBT에서 외국인투자의 단계적 확대와 Reference Paper의 규제원칙 추가양허 등을 내용으로 하는 최종양허계획서를 제출하였다(표 1).

〈표 1〉 최종양허내용 개관

구 분		최종양허안 직전	최 종 양 허 안
외국인 지분소유		유선: 금지 무선: 33% 동일인 제한 유선: 10%, 무선: 33%, KT: 1%	'98년부터 유·무선 33% 허용 (KT: 20%) '2001년부터 유·무선 49% 허용 (KT: 33%) 동일인 제한: 좌동(단, KT: 3%)
외국인 대주주		금 지	'99년부터 허용(KT 금지)
외국인 대표자 및 외국인 임원		외국인 대표자 금지 및 임원수 1/3 초과 금지	'98년부터 외국인 대표자 허용 및 임원수 제한 폐지
재판매 서비스	공중망접속 음성재판매	금 지	'99년부터 허용 (단, 외국인 지분참여 49%로 제한) '2001년부터 외국인 지분참여 100% 허용
	이외 모든 재판매	제한없음	'98년부터 100% 허용
사업자수		정부사전공고방식	주파수 제약에 의하여서만 제한가능

구 분	최종양허안 직전	최 종 양 허 안
국경간 공급	제한 가능	국내사업자와 상업적 약정 체결하에 허용 2000. 12. 31일까지 국내에 회사설립 없이는 공중망접속 음성재판매서비스 공급 불가
규제원칙	국내 규제원칙 적용	Reference Paper의 규제원칙 양허
일방향 위성방송서비스: DTH/DBS 등 위성TV방송, 디지털위성 라디오방송	제한 가능	양허대상에서 제외

우리나라의 협상참여 결정에는 대내적으로 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신서비스시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신서비스시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외적으로는 국제무역을 통한 우리나라의 경제성장 경험에 비추어 볼 때 국제무역체계로부터의 고립은 위협하며, 만약 우리나라가 다자간 통신협상에 참여하지 않을 때 부딪히게 될 양자협상 압력이라는 부담도 주요 고려사항 가운데 하나였다. 그러나 우리나라가 세계무역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신시장 개방은 피할 수 없는 대세이며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상 참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하는 것이 통신시장 발전에 중장기적으로 유익하다는 정책당국의 판단이 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다.

우리나라의 통신서비스분야에 대한 외국인투자에 대한 규제는 주로 투자한도에 대한 양적(Quantitative) 규제에 치중하여 왔으며, 통신사업자의 국적성과 통신서비스의 공익성 유지를 위한 규제에는 상대적으로 소극적이다. 특히 내국민대우 제한과 관련하여 외국인 이사 및 감사에 대한 제한을 기본통신협정을 통하여 폐지함으로써 다소 전향적으로 시장개방에 임한 측면도 있으나, 전 세계적인 추세를 고려할 때 내국민대우에 대한 제한은 중장기적으로 유지가능성이 낮으며 다른 한편으로는 외국자본 및 선진기술 도입의 관점에서 통신시장 발전에 도움이 된다고 볼 수만은 없다. 그러나 통신서비스시장 자체는 물론 더 나아가서는 국익 전반에 중대한 영향을 줄 수 있는 대규모의 국경간 M&A 등에 대해서 공익성과의 합치성 여부를 심사

하고 일차적인 통상압력을 비켜갈 수 있는 국내규제 차원의 질적(Qualitative) 통제 장치는 사실상 결여되어 있다고 지적할 수 있다. 이러한 질적 통제장치는 통신서비스분야의 관련법·제도 내에 포함될 수도 있고 다른 외국인투자관련 일반법·제도 내에 포함될 수도 있다. 선진국들의 예를 보더라도 통신분야의 규제 틀 내에서 공익성을 심사하는 미국과 외국인투자관련 법으로 공익성을 심사하는 일본, 프랑스가 있다. 현재는 외국인의 포트폴리오(Portfolio) 투자와 직접투자에 대해서는 규제근거를 갖고 있으나, 외국인이 국내 우회적인 간접보유 방식으로 국내 통신서비스분야에 영향력을 행사하는 경우에는 투자총액 한도에 대한 제한 이외에는 통신서비스 관련법 내에 국내 통신사업자에 대한 외국인의 영향력 행사를 통제할 수 있는 체계적인 규정근거가 미비한 상황이다.

〈표 2〉 우리나라의 통신서비스시장 외국인 진입제한 현황*

구 분		기본통신협정 최종양허	기본통신협정 발효 이후 개선사항	외국인 진입제한 현황 (2002.11. 현재)
기간 통신	총량제한	- '98년부터 33% - 2001년부터 49% - KT: · '98.부터 20% · 2001부터 33%	- '99. 7.부터 49% - KT: · '98 .9.부터 33% · 2001. 4.부터 49%	49%
	동일인 제한	- 유선: 10% - 무선: 33% - KT: 3%	- '99.1.부터 폐지 (단, KT 15%로 확대) - 2002. 8. KT도 폐지	제한 없음
외국인 지분 제한	대주주 제한	- '99년부터 허용 (단, KT 금지)	좌 동	KT: 금지
	국내 법인 외국인 의제	- 외국정부·외국인이 의결권지분의 50%(단, 최대주주가 외국정부 · 외국인일 경우15%) 이상을 소유하는 국내 법인	- 2002. 6.부터 외국인 의제 국내법인 범위 축소: 외국인 지분을 50%→80%(외국인 최 대주주인 경우 동일)	- 외국정부·외국인 이 의결권지분의 80%(단, 최대주주 가 외국정부·외 국인일 경우 15%) 이상 소유하는 국내법인

구 분	기본통신협정 최종양허	기본통신협정 발효 이후 개선사항	외국인 진입제한 현황 (2002.11. 현재)
기간통신 국경간 공급	- 국내사업자와 상업적 약정 체결 하에 허용	좌 동	- 국내사업자와 상 업적 약정 체결 하 에 허용
별정통신	- 공전공 음성재판매의 외국인 지분소유 한도 · 1999. 1. 1.부터 49% · 2001. 1. 1.부터 100% - 국경간 공급 · 공전공 음성재판매의 경우 2000. 12. 31일 까지 불허 · 국내사업자와 상업적 약정 체결 요건	- 공전공 음성재판매의 외국인 지분소유 한도 · '98. 9. 17.부터 49% · 2001. 1. 1.부터 100% - 국경간 공급 · 2001. 1. 1.부터 전 분야 국내사업자와 상업적 약정 체결 하에 허용	- 외국인 지분제한: 없음 - 국경간 공급: · 내사업자와 상업 적 약정 체결 하 에 허용
부가통신	제한 없음	좌 동	제한 없음

나. 도하라운드 통신서비스협상 현황 및 주요의제

통신서비스를 포함한 서비스분야는 금번 도하라운드협상의 기설정 협상의제로 포함되어 있으며, 2001년 11월 제4차 도하 WTO 각료회의를 계기로 협상이 가속화되었다. 그러나 '서비스무역에 관한 일반협정(GATS)' 제19조에 따라 통신서비스분야에 대한 형식적인 협상의 시작은 다른 서비스분야와 마찬가지로 2000년 초부터 이미 진행되었으며 크게 기본통신협상의 미결의제, 협상제안서, 양허요구서 등의 주요 쟁점으로 정리할 수 있다.

기본통신협상의 미결의제로는 브라질의 수정양허표, 국제접속서비스와 국제정산 관련 모라토리움 연장을 들 수 있다.

브라질은 기본통신협상 중 구체적 입장을 유보한 조건부 양허표를 제출하였고, 2000년 7월 수정양허안을 제출하였다. 브라질의 수정양허안은 2002년 이후 상업적주체의 완전 개방, 참조문서의 채택 등 일부 항목에서는 개선되었다. 그러나 외국인의

지분참여를 자의적으로 제한하는 등 기본통신서비스에 대한 외국인 지분참여에 대한 상호주의 적용 의도를 내포하였다. 우리나라를 비롯한 미국, EU, 일본 등 주요국들은 브라질의 양허개선 가능성을 꾸준히 타진하였으나 브라질은 국내비준 불가를 이유로 기존의 입장을 바꾸지 않았고 급기야 브라질은 기본통신협정 탈퇴의사를 공식 표명하였다.

기본통신협상 과정에서 호주는 국제접속서비스(Termination Services)라는 개념을 통해 현행 국제정산체계 문제 해결을 도모하였다. 이는 현행 국제정산체제하에 이루어지는 국제접속서비스를 양허대상에 포함시켜 GATS의 일반규정을 적용하고 국제접속요금(termination rates)을 공표함으로써 현행 국제정산료에 내재한 거품을 줄이자는 주장이다. 이러한 호주의 입장은 뉴라운드 서비스협상에서도 변하지 않고 있으며, 호주는 국제서비스시장에 상당한 시장왜곡이 존재하는 것으로 보고 이러한 왜곡을 최소화하기 위해서 국제서비스의 사업자간 접속요금을 GATS 규제 하에 둬으로써 정산요금 상의 차별성 제거를 의도하고 있다. 그러나 전 세계적인 추세를 고려할 때, 국제정산료를 국제접속서비스 요금으로 이해하여 GATS 하에 두는 것은 잠정적 합의에 그칠 가능성이 높고 시대흐름에도 역행한다는 측면이 있어 추후 호주가 국제접속서비스에 대한 재논의를 시도하는 경우에도 협상상대국들로부터 동의를 얻을 수 있는 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다.

국제정산관련 최대 적자국인 미국은 다자간 합의보다는 자국 국내규제제도를 통하여 문제를 풀고자 1996년 11월 FCC가 국제정산료 인하명령(Benchmark Order)을 위한 제안서를 마련 중이라는 사실을 전달하였다. 동 명령의 요지는 기존 관행과 달리 주권국가의 국제정산료 결정권한을 미국의 정부기관인 FCC가 사실상 행사하게 될 수 있으며, 국가(사업자)간 정산료가 미국의 통제력 하에서 일원화될 가능성을 시사하는 것이었다. 이러한 미국의 움직임에 따른 MFN 면제신청의 쇠퇴를 우려하여 회원국 간 '차별적인 국제정산료를 이유로는 당분간 WTO 분쟁해결절차에 의존하지 못한다'는 신사협정을 맺게 되었다. 또한 늦어도 2000년 1월 1일까지 출범하도록 예정된 뉴라운드 서비스협상 시작 이전에 재검토하기로 합의하였다.

국제정산료가 GATS의 적용대상이라는 입장의 호주는 모라토리움 연장과 관련하여 부정적인 입장을 적극적으로 표명하였다. 그러나 대부분의 회원국은 현재 진행 중인 ITU의 국제정산체제 개혁작업을 지켜보며 당분간 WTO 차원에서의 논의를 자제하자는 입장을 취함으로써 기본통신협상 합의사항인 국제정산료관련 모라토리움은 당분간 유지될 예정이다.

주요 회원국이 제출한 협상제안서의 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 통신서비스분야 주요국 협상제안서 요약

구분	미국 (S/CSS/W/30)	유럽연합 (S/CSS/W/35)	일본 (S/CSS/W/42)	호주 (S/CSS/W/17)
협상 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 개방 확대 - 참조문서 양허 - 유통·광고·특급운송·금융 서비스 양허확대에 의한 통신분야 양허가치 증대 	<ul style="list-style-type: none"> - 서비스 공급방식별 제한 철폐 - 참조문서 양허 	<ul style="list-style-type: none"> - 교역장벽 제거 - 참조문서 양허 	<ul style="list-style-type: none"> - 시장접근 제한 철폐 - 참조문서 양허(상호접속협정, 허가 기준 공개 강조)
양허 범위	<ul style="list-style-type: none"> - 통신 전분야 	<ul style="list-style-type: none"> - 통신 전분야 	<ul style="list-style-type: none"> - 통신 전분야 	<ul style="list-style-type: none"> - 통신 전분야(위성, 인터넷접속서비스 강조)
교역 장벽	<ul style="list-style-type: none"> - 통신사업자 민영화 	<ul style="list-style-type: none"> - 모든 제한 	<ul style="list-style-type: none"> - 외자 제한 - 사업자수 제한 - 국영사업자 독점 - 국적 제한 - 지방정부 차별규제 - 국내조달 요건 	<ul style="list-style-type: none"> - 국내회사와의 합작투자 요건 - 기술유형 제한 (특히 위성관련)
규제 제도	<ul style="list-style-type: none"> - 부가서비스 규제 금지 - 부가서비스분야에 대한 주요사업자의 시장지배력 확대 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 규제의 최소화 (보편적서비스, 희소자원 분배) 	<ul style="list-style-type: none"> - 과도한 허가료 우려 	<ul style="list-style-type: none"> - 참조문서 구체화 (규제기관 독립성, 희소자원 분배) - 인터넷접속서비스 규제
MFN 면제	-	-	-	<ul style="list-style-type: none"> - 국제정산료 모라토리움 종료

자료: 김준동·이장영·이한영 외(2000. 12), p.39

도하라운드 통신서비스협상의 핵심 현안인 양허계획서(Offer) 제출의 준비단계로 우리나라가 각 회원국로부터 접수한 양허요구서(Request)의 주요 내용은 <표 4>와 같다.

<표 4> 외국의 우리나라 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약

구 분	공급 모드	제한사항/요구사항	양허요청국 (2002.10월 현재)	국가수 (총 11)
기간통신 서비스	국경간 공급	국내사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 호주, 브라질, 멕시코, 홍콩, 싱가포르,	9
	상업적 주재	외국인 지분소유 제한 (KT 포함)	미국, 유럽연합, 일본, 호주, 브라질, 노르웨이, 멕시코, 홍콩, 싱가포르, 중국	10
		KT 외국인 대주주 제한	명시적으로 없음*	0
		사업자의 법인요건	미국, 일본	2
별정통신 서비스	국경간 공급	국내사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 브라질, 홍콩, 싱가포르	7
참조문서	포괄적 이행		미국	1
	세부사항 이행		호주 - 상호접속관련 규제기관 독립성, 분쟁 해결 시한 합리화, 재정기준 및 절차 투명성	1
기타	설비보유에 기초한 부가통신 양허		미국	1
	설비보유 · 재판매의 차별규제 철폐		미국, 유럽연합, 브라질, 노르웨이, 호주	5
	최소자본금 요건 완화		홍콩	1
	국경간 공급 제한사항 구체화		홍콩	1

주: 각 국가들은 포괄적으로 상업적 주재에 대한 완전자유화약속을 요구하고 있음

우리나라가 전달한 양허요구서의 범위 및 수준은 협상상대국들 각각에 대해 포괄적인 내용을 담고 있으며 최대치라는 점에서 일단은 매우 공세적인 양허 요구라고 볼 수 있다. 협상상대국들이 우리나라에 전달한 양허요구 사항도 기존의 시장접근 및 내국민대우와 관련하여 잔존하는 제한사항들에 대한 포괄적인 최대치를 요구하

고 있으며, 주로 국경간 공급, 외국인 및 동일인(KT관련) 지분참여 제한 폐지에 집중되어 있다. 그러나 이는 이미 예상된 사항으로서 협상목표의 최대치를 의미하며 실질적인 개방수준에 대한 논의는 양허요구서의 주요내용을 기초로 한 협상을 통해 단계적으로 전개될 것으로 판단된다.

다. 참조문서의 규제원칙과 국내 관련법의 합치성 및 개선방향

통신부속서 제정에 관한 협상이 상당한 진전을 보이던 1990년대 초에 미국은 다른 국가가 기본통신서비스 시장을 개방하지 않는 한 최혜국대우를 부여할 수 없다는 주장을 들고 나왔다. 자국의 방대한 시장만 개방되고 다른 나라의 시장을 개방시킬 수 있는 수단이 없는 상황을 그대로 지나칠 수는 없다는 입장이었던 것이다. 이러한 미국의 협상전략은 많은 국가의 통신협상참여를 유도하였다. 이러한 환경에서 통신부속서가 기본통신서비스 시장을 염두에 두고 제정된 것은 아닌 만큼 한계가 있다는 견해가 지배적이었고, 기본통신시장의 개방협상과 동시에 공정한 경쟁환경을 조성하기 위한 보장장치도 논의되었으며 이의 결과로 참조문서(reference paper)의 제정 논의가 진행되었다. 1999년 4월에 확정된 참조문서는 일부 국가에 의해 다소 일방적으로 추진되었다고 볼 수 있다. 바로 이러한 점 때문에 많은 국가들이 참조문서의 이행에 어려움을 겪고 있거나 또는 아직 참조문서의 내용이나 의미를 충분히 파악하지 못하고 있다.

참조문서는 필수설비 및 주요사업자에 대한 개념을 명시하고 공정경쟁 보장장치, 상호접속, 보편적서비스, 허가기준 공개, 독립적 규제기관 그리고 희소자원의 할당 등에 대하여 원칙적이고 개념적인 기준을 제시하고 있다.

참조문서는 구체적인 내용이 결여되고 상당히 원칙적이며 추상적인 내용만 포함하고 있어 별다른 실효성이 없을 것이라고 생각할 수도 있지만, 반대로 매우 포괄적이기 때문에 거의 모든 규제제도가 문체시될 수 있다고도 볼 수 있으며, 특히 분쟁해결절차에서의 대응여부에 따라 강력한 효과를 발휘할 수도 있다.

우리나라 법·제도의 참조문서 합치성을 분석해보면 먼저 주요사업자에 대한 정

의가 참조문서에 충실하게 운용되고 있다고 보기는 어려우며 필수설비 개념의 구체화, 시장에서의 지위 등에 대한 개념을 명확히 하고 주요사업자의 범위를 보다 확대할 필요가 있다. 이와 관련하여 참조문서는 주요공급자를 규정하고 이들에게 추가적인 의무를 부과하는 형식으로 구성되어 있으나 우리나라의 전기통신규제에서는 이러한 추가적인 의무가 사실상 모든 전기통신사업자에게 부과되고 있다는 점이 우선적으로 지적될 수 있다. 이러한 추가적인 의무는 기존의 독점적 사업자를 규제하기 위한 것이므로 신규사업자에게도 동일한 의무를 부과하면 오히려 신규사업자에게 더욱 부담을 주게되는 결과를 초래할 수도 있는 것이다. 또 다른 지적사항으로 우리나라의 기간통신사업자 허가제도는 1년에 2회만 신청하도록 하고 있다는 것이다. 현 허가제도는 투명성, 공정성 등의 요건은 충족하고 있지만, 나머지 기간 동안에는 신청서를 제출할 수 없어 신청자에게 불편하게 받아들여질 수 있는 여지가 있으며 시장접근 상의 제한사항으로 간주될 수도 있다. 한편 전기통신기본법상 기술개발 및 기술표준을 사실상 강제화할 수 있는 조항이 포함되어 있는데 경우에 따라서는 이의가 제기될 가능성이 있다. 특히 미국의 통신산업협회(telecommunication industry association: TIA)가 기술적 중립성 (technical neutrality)를 강조하고 있고 USTR에서도 기술적 중립성을 이유로 특정 기술을 강요할 수 없다는 입장을 취하고 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 마지막으로 우리나라의 통신위원회는 사실상 정보통신부 산하에 있기 때문에 정책기관과 규제기관이 분리되지 못한 상황이므로 진정한 의미의 독립된 규제기관이라고 보기에 어려움이 있다. 뿐만 아니라 현재까지의 통신위원회 심결사항을 보아도 대부분 소비자 보호 차원이나 과당경쟁 방지 차원의 심결 등 제한적인 기능을 수행하고 있는 것을 알 수 있다.

5. 정책적 활용내용

본 연구는 WTO/DDA 뉴라운드 통신협상의 모든 현안 및 쟁점을 총 망라하여 구체적인 분석 및 협상 대응방안의 수립은 물론, 참조문서의 구체화와 관련한 국내

규제제도의 개선방향을 제시하고 관련 법·제도에 대한 개선방안을 제언하고 있다. 뿐만 아니라 본 연구진은 정보통신부 내에 설치된 WTO 통신협상 대책반과 긴밀한 협력관계를 유지하고, WTO 서비스이사회회의 다자 및 양자 협상에 직접 참여함으로써 협상현장에서의 직접적인 지원을 수행해 왔다.

6. 기대효과

본 연구를 통하여 도출된 분석 및 결론은 2003년 3월 제출될 우리나라의 양허계획서(Offer)에 충분히 반영될 예정이며, 수집된 협상대상국의 자료 및 전략을 활용하여 향후 뉴라운드 통신협상의 종료와 최종 양허안의 확정까지 국익을 대변하고 이를 위한 향후 협상전략 수립에 기여할 것으로 기대된다.

SUMMARY

1. Title

Strategy for WTO Telecommunication Negotiation

2. Objective and Importance of Research

WTO Ministerial Conference in Doha, Qatar marks the official launching of the new round of WTO/DDA negotiation. Throughout the process of the Uruguay Round and Basic Telecommunication Negotiation, Korea maintained its position of pursuing a gradual market liberalization. WTO/DDA telecom negotiation, however, suggests a strong directive of full market liberalization. Korea will exert some significant pressure to lift the limitation on the foreign ownership of facilities-based telecom operators and to eliminate discriminatory regulatory practice toward facilities-based and resale-based operators.

It is of the utmost importance to prepare for this new round of negotiations by collecting comprehensive data and conducting a full analysis of WTO member states market openness and their strategies.

3. Contents and Scope of the Research

This paper first reviews the past telecom negotiations and make a projection of each member states' stakes and intentions in WTO/DDA round. Then more concrete issues are raised based on the examination of the 'built-in agenda' from the Basic Telecom Nego-

tiations and 'negotiating proposals' from major trading partners. The most direct issues are contained in the 'Request' sent out and received from a number of trading partners and we conducted an in-depth analysis on these issues. Finally, as the interpretation and implementation of the "Reference Paper" surfaced in WTO, we examine Korea's domestic legal and regulatory system in telecommunication to cross-check its consistency with the 'Reference Paper.'

4. Research Results

Korea's previous strategy of 'gradual market liberalization' faces a new challenge of full market liberalization at the dawn of WTO/DDA round of negotiations. In order to take part in this global trend, Korea should enhance its own competitiveness in telecom service market in preparation to its own market opening. At the same time, it should take an aggressive position in this round of negotiation for complete global telecom market liberalization.

A. Multilateral Negotiation and Korea's market liberalization

As the result of Uruguay Round and Basic Telecom Negotiation, Korea achieved significant market liberalization in telecom service market. Value-added telecom service market was fully liberalized during the UR negotiations, and Korea's commitment in basic telecom was already significant. Moreover, Korea carried out remarkable voluntary market liberalization that was much ahead of schedule. The major remaining issue involves 49% limitation in direct foreign ownership of facilities-based telecom operators. We find that such quantitative regulation on foreign ownership may not be viable any more. But, as it is the case in other developed countries including the U.S., more qualitative regulatory principles such as the protection of 'public interest' should take place.

Also, to better facilitate the foreign investment proper legal framework for indirect foreign investment should draw more attention.

B. Main Negotiating Issues of Doha Round

There are three categories of issues. First involves 'built-in agenda' from Basic telecom negotiation including revised commitment of Brasil, 'termination services' proposed by Austrailia and MFN moratorium related to international settlement rates. Second group of issues come from the 'negotiating proposals' by WTO member countries. The most important issues are bilateral exchange of the 'Requests' among varioius member countries.

C. Reference Paper

WTO telecom negotiation now witnesses the 'Reference Paper' surfacing as a negotiating issue in its interpretation and implementation. First, this paper makes an assessment of different interpretations presented by various institutions. Then, Korean laws and regulations are cross-checked with the 'Reference Paper.' Our result shows that Korean telecom regulation is in good accordance with the 'Reference Paper' and the implementation strength reaches beyond what is suggested. It is noted, however, that the definition and scope of the 'major supplier' needs to be refined. More complete and uniform application of the principles of the 'Reference Paper' to all facilities-based operators has a side-effect against new entrants. Also semi-annual licensing scheme may be viewed as market access limitation. Independence of regulator is more complete now that Korea Telecom is fully privatized. More independence of Korea Communication Commission from the Ministry of Information and Communication may be desired but no major problems or complaints have been observed.

5. Policy Suggestions for Practical Use

This paper makes an analysis of an exhaustive list of issues surrounding WTO/DDA telecom negotiations and makes suggestions for corresponding strategies. It also proposes a few refinements and amendments in laws and regulations in Korean telecom market in light of the principles of the 'Reference Paper.' Moreover, in close cooperation with the 'WTO Telecom Negotiation Task Force' established within MIC, we also provided advice and consulting in a direct and immediate manner at multilateral and bilateral negotiation table at WTO.

6. Expectations

Our analysis and results will be fully reflected in the draft of Korea's commitment 'Offer' due in June, 2003. Our data and analysis of our trading partner's market and agenda will be utilized during the remaining negotiation process to pace with new global standard of market liberalization and to fully reflect Korea's position in WTO.

목 차

서 언	1
요약문	3
제 1 장 WTO 통신협상동향 및 정책 현안	27
제 1 절 연구목적 및 배경	27
제 2 절 다자간 통신서비스협상과 우리나라의 시장자유화	28
1. 협상대상 통신서비스	28
2. 우루과이라운드와 통신서비스협상	29
3. 우리나라의 통신서비스시장 개방	35
4. 외국인 직·간접투자에 대한 규제	42
제 3 절 도하라운드 통신서비스협상 현황 및 주요의제	55
1. 기본통신협상 미결의제	55
2. 협상제안서(Negotiating Proposal) 주요내용	60
3. 양허요구서(Request) 주요내용	64
제 2 장 참조문서(Reference Paper) 규제원칙과 국내 관련법의 합치성 연구	83
제 1 절 서 언	83
제 2 절 참조문서의 제정 배경	84
1. 통신부속서의 제정	84
2. 참조문서 제정	85
3. 참조문서 제정의 의미	87
제 3 절 참조문서의 규제원칙 내용 및 의미	88
1. 필수설비 및 주요사업자 지정	88

2. 공정경쟁 보장장치	90
3. 상호접속	93
4. 보편적 서비스	103
5. 허가기준 공개	106
6. 독립적 규제기관	106
7. 한정자원 배분 방법	107
8. 전반적 평가	110
제 4 절 주요국의 참조문서 이행현황	111
1. 주요국의 참조문서 이행	111
2. 미국업계의 불만제기 사항	112
제 5 절 참조문서 규제원칙과 전기통신관련법의 조문 비교	123
1. 필수설비 및 주요사업자 지정	123
2. 공정경쟁 보장장치	125
3. 상호접속	127
4. 보편적 서비스	131
5. 허가기준 공개	132
6. 독립적 규제기관	132
7. 한정자원 배분 방법	133
제 6 절 전기통신관련법의 문제점 및 개선방향	134
1. 주요공급자의 정의의 필요성	134
2. 신청시기의 수시화 및 허가기준의 간소화	135
3. 기술표준의 문제	136
4. 통신위원회의 기능	137
5. 결 어	137
참고문헌	139

Contents

Chapter 1 Analysis of WTO telecom negotiation and policy issues	27
Section 1 Objective and motivation	27
Section 2 Multilateral negotiation and Korea's market liberalization	28
1. Telecom sectors subject to negotiation	28
2. UR and Basic Telecom Negotiation	29
3. Voluntary liberalization of Korea	35
4. Limitation on direct and indirect foreign ownership	42
Section 3 Main issues and discussions of Doha Round telecom negotiation	55
1. Built-in agenda from Basic Telecom Negotiation	55
2. Negotiating Proposal	60
3. Request	64
Chapter 2 Principles of the Reference Paper and agreement by Korea's domestic regulation	83
Section 1 Introduction	83
Section 2 Background of the Reference Paper	84
1. Annex on Telecommunications	84
2. Adoption of the Reference Paper	85
3. Implication of the Reference Paper	87
Section 3 Principles and interpretation of the Reference Paper	88
1. Essential facility and major supplier	88
2. Competitive safeguard	90

3. Interconnection	93
4. Universal Service	103
5. Public availability of licensing criteria	106
6. Independent regulators	106
7. Allocation and use of scarce resources	107
8. Assessment	110
Section 4 Implementation practice of the Reference Paper	111
1. Cases on main trading partners	111
2. Complaint received from U.S. operators	112
Section 5 Agreement of domestic telecom law with Reference Paper	123
1. Essential facility and major supplier	123
2. Competitive safeguard	125
3. Interconnection	127
4. Universal service	131
5. Availability of licensing criteria	132
6. Independent regulator	132
7. Allocation and use of scarce resources	133
Section 6 Diagnosis and improvement of Korea's telecom law	134
1. Specification of major supplier	134
2. Streamlining the licensing process	135
3. Issue on technology standard	136
4. Function of KCC	137
5. Conclusion	137

표 목 차

〈표 1-1〉 최종양허내용 개관	38
〈표 1-2〉 우리나라의 통신서비스시장 외국인 진입제한 현황	40
〈표 1-3〉 주요국의 외국인 투자제한 및 국적성 확보장치	49
〈표 1-4〉 통신서비스분야 주요국 협상제안서 요약	63
〈표 1-5〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (미국, EC, 일본)	70
〈표 1-6〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (캐나다, 호주, 중국)	71
〈표 1-7〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (인도, 말레이시아)	72
〈표 1-8〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (태국, 필리핀)	73
〈표 1-9〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (멕시코, 브라질, 칠레)	74
〈표 1-10〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약 (헝가리)	76
〈표 1-11〉 외국의 우리나라 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약	79
〈표 2-1〉 상호접속의 필요성	94
〈표 2-2〉 상호접속의 기본원칙	95
〈표 2-3〉 위반행위에 대한 과징금부과 상한액(매출액 대비)	102
〈표 2-4〉 주요국에 대한 미국업계의 불만사항	112
〈표 2-5〉 멕시코의 양허내용	119
〈표 2-6〉 미국이 주장하는 멕시코 정부의 의무 위반 내용	121

제 1 장 WTO 통신협상동향 및 정책 현안

제 1 절 연구목적 및 배경

우리나라는 우루과이라운드협상과 그 후속협상인 WTO 기본통신협상을 통하여 부가통신 및 기본통신서비스 전 분야에 걸쳐 ‘점진적인 시장자유화’라는 기조 하에 시장개방과 규제완화에 주력하여 왔다. IMF 금융위기를 극복하는 과정에서는 그 속도를 더하여 다자간 합의된 일정을 앞당겨 외자제한을 완화하였으며, 최근에는 우리나라 통신서비스분야의 대표사업자라 할 수 있는 KT의 완전민영화를 통해서 시장의 체질 개선 및 강화를 위한 작업은 이제 마무리 단계에 한층 다가서고 있다.

이러한 결과는 정부와 민간이 자발적으로 경제전반에 걸친 통신서비스의 역할과 중요성을 인식하고 시장활성화를 위해 보여온 꾸준한 노력의 산물이기도 하다. 그러나 한편으로는 우리가 원하건 원하지 않건 간에 시장개방이라는 외부의 도전이 우리로 하여금 시장의 경쟁력 강화를 잠시라도 게을리 할 수 없는 상황을 연출하여 왔다는 점에서 시장개방 협상이 우리나라의 통신서비스시장 발전에 대해 갖는 의미는 간과할 수 없다. 특히 90년대 이후 수차례 단행된 통신시장 구조개편 작업은 다자간 협상과 그 시점과 내용 면에서 상호 불가분의 관계에 있는 것이 사실이다.

이러한 점에서 현재 진행 중인 도하라운드 통신서비스협상도 우리의 관심을 끌기에 충분하다. 다른 서비스분야와 마찬가지로 현재 통신서비스분야에서도 양허요구서에 기초하여 협상대상국들 간 시장개방에 대한 상대방의 요구사항과 의도를 탐색하는 단계에 있으며, 내년 3월에는 양허안을 제출하고 본격적인 협상단계에 돌입하게 된다. 한 가지 분명한 것은 IT 기술발전과 시장자유화에 따른 범세계적인 글로벌화 추세와 새로운 교역채널인 전자상거래의 부상에 따라 주요 선진국들이 전자상거래 가치사슬 또는 전자상거래 투입요소 서비스 분야의 하나로서 통신서비스

분야의 교역자유화를 위한 규제장벽 완화에 재차 주목하는 징후가 눈에 띈다는 점이다.

본 장은 통신서비스분야의 위상에 대한 이러한 문제의식을 기초로 우리나라의 시장개방 현황과 도하라운드 통신서비스협상의 현황 및 쟁점들에 대한 검토결과를 기초로 향후 협상과 국내규제의 변화에 대하여 전망하고 이에 대한 우리나라의 대응전략을 제시하는 것을 주목적으로 한다.

제 2 절 다자간 통신서비스협상과 우리나라의 시장자유화

1. 협상대상 통신서비스

통신서비스는 크게 음성, 데이터 등 정보가 전송과정에서 변화하는지 여부를 기준으로 기본통신서비스와 부가통신서비스로 구분한다.¹⁾ 기본통신서비스는 전송정보를 변경 없이 송신자로부터 수신자에게 전달하는 모든 통신서비스를 의미한다. 구체적으로 GATT 사무국 서비스분야별 분류목록²⁾(이하 W/120)에 따르면 기본통신서비스는 음성전화서비스, 패킷교환데이터전송서비스, 회선교환데이터전송서비스, 텔렉스서비스, 전신서비스, 팩스서비스, 전용회선서비스 및 기타서비스로 구분된다. 기타서비스에 속하는 세부서비스 항목은 별도로 정의하지 않고 있으나, 국가별 양허표에 나타나는 세부서비스로는 보통 아날로그/디지털방식의 지상계 이동전화서비스, 이동데이터서비스, 무선호출, PCS, 위성계 이동서비스, 고정위성서비스, VSAT서비스, 관문국서비스, 원격화상회의(Teleconferencing), 비디오전송, TRS 등을 들 수 있다. 개별 기본통신서비스 항목에는 국별 양허표에서 달리 기재되지 않는 한 지리

1) 음성전화서비스의 비중이 절대적이던 과거에는 정보의 실시간 전송 여부가 통신서비스를 구분하는 중요한 기준 가운데 하나였으나, 원칙적으로 비실시간 전송인 데이터전송서비스의 비중이 확대됨에 따라 최근에는 정보의 실시간 여부는 구분기준으로서의 의미가 퇴색하였다.

2) MTN.GNS/W/120(1991. 7. 10)

적으로는 시내, 시외, 국제서비스 모두를, 대상고객 기준으로는 공중과 사설서비스 모두를, 전송기술을 기준으로는 케이블, 무선, 위성 등 여하한 유·무선서비스 모두를, 설비보유 기준으로는 설비보유방식 및 재판매방식의 서비스 모두를 포함한다.³⁾

부가통신서비스는 송신자로부터 수신자에게로의 정보전송 과정에서 서비스공급자가 고객정보의 형태 및 내용 변화, 저장 등을 통해 가치를 추가하는 통신서비스로서 GATT 사무국 서비스분야별 분류목록에 의하면 전자메일, 음성메일, 온라인 정보/데이터 재생, EDI(Electronic Data Interchange), 고도팩스, 부호/프로토콜 변환, 온라인 정보/데이터 처리 등을 포함한다.

2. 우루과이라운드와 통신서비스협상

기본통신서비스에 비해 시장규모가 매우 작은 부가통신서비스의 경우는 우루과이라운드(이하 UR)를 통하여 우리나라를 비롯한 상당수의 WTO 회원국이 관련시장을 전면 개방한 상태이고, 기본통신서비스의 경우는 UR 후속협상의 하나인 기본통신협상을 통하여 협상타결 당시로서만 평가하더라도 전 세계시장의 약 90% 이상을 차지하는 55개국(69개 정부)이 전면적·부분적으로 시장을 개방을 약속한 상태이다.⁴⁾ 통신서비스분야에서의 이러한 다자협상 진전은 통신서비스분야 자체의 성장은 물론 전반적인 서비스무역 및 전자상거래 활성화를 위한 중요한 계기가 되었다.

가. UR 협상

기본통신협상은 서비스무역의 일부인 기본통신서비스 무역에 대한 WTO 체제내의 다자간협상이다. 서비스무역에 관한 국제적 규율마련의 필요성은 GATT라는 기존 세계무역규범의 내재적 한계를 검토하는 과정에서 구체화 되었다. 다시 말해

3) S/GBT/W/2/Rev.1(1997. 1. 16)

4) 현재까지 기본통신협상 참여국 가운데 5개국이 비준서를 기탁하지 못한 상태이며, 가입협상 및 자발적 양허표 제출 등을 통해 협정발효 이후 개방을 약속한 국가가 15개국으로서 현재 정식 협정가입국은 총 65개국(79개 정부, EU 14개국 기준)이다.

GATT 체제는 상품무역을 주로 관장하여 왔기 때문에 국제무역에서 차지하는 비중이 급증해 온 농산물, 섬유, 서비스, 지적재산권 등 분야에서 각국이 재량적으로 운영하던 보호무역의 관행을 효과적으로 시정할 수 없었다. 이러한 상황에서 각국은 상품을 중심으로 한 기존 다자간 무역규범이 농산물, 섬유, 서비스, 지적재산권 등을 포괄할 수 있도록 확대·조정되어야 한다는데 인식을 같이 하였다. 이중 지적재산권보호에 관하여는 기존의 베른협정이나 파리협정과 같은 국제협정이 있었기 때문에 이를 보완하고 이에 추가적 사항을 포함시키는 +a 형태의 협정이 추진되었으나, 서비스교역에 관하여는 기존의 협정이 없었기 때문에 완전히 새로운 협정제정 작업을 시작해야 하는 형편이었다.

이러한 상황 하에 서비스부문에 대한 UR 협상은 1986년 9월 폰타 델 에스테 통상장관회의 이후 서비스협상그룹(GNS: Group of Negotiating on Services)을 중심으로 서비스무역 전반에 적용될 수 있는 일반협정 도출을 목표로 진행되었다. 그러나 1988년까지 서비스협상그룹은 문제해결의 실마리를 찾지 못하다가, 캐나다 몬트리올에서 개최된 무역협상위원회(TNC: Trade Negotiating Committee) 회의를 계기로 “서비스 일반협정(GATS: General Agreement on Trade in Services)”의 기초를 마련하게 되었다. 동위원회는 최혜국대우, 공개주의, 국내규제, 시장접근, 내국민대우, 점진적 자유화, 개도국 참여증진, 긴급수입제한조치 및 예외조치 등을 서비스무역에 관한 8대 원칙으로 선언하고, 이를 통신, 건설, 운송, 금융·보험·증권·은행, 관광, 전문직서비스 등 서비스 분야에 적용하기로 합의하였다.

이후 서비스협상그룹은 서비스무역에 관한 기본원칙들을 각 서비스 분야에 효과적으로 적용하기 위해서는 통신서비스의 이용이 필수적이며, 대부분의 분야에서는 서비스교역에 관한 일반원칙을 적용하는 것이 커다란 문제가 없지만 금융과 통신에 관해서는 별도의 구체적 내용을 규정하는 것이 필요하다는 공감대를 형성함으로써, 1990년 상반기부터 통신부속서(Annex on Telecommunications) 제정을 위한 협상을 시작하였다. 통신부속서는 통신서비스 그 자체가 하나의 경제활동이면서 동시에 다른 경제활동을 위한 통신수단을 제공하는 중간재로서의 이중적인 역할을 한

다는 인식하에, 공중통신망과 공중통신서비스에의 접근 및 이용에 영향을 줄 수 있는 조치들과 관련된 서비스 일반협정 조문들을 구체화할 목적으로 1991년 12월 그 내용을 확정하여 1993년 12월 UR협상타결시 서비스 일반협정의 일부로 제정되었다.

우리나라의 경우를 살펴보면, UR협상 과정의 결과 2001년 말 현재 우리나라 전체 통신서비스시장에서 13% 정도를 차지하는 부가통신서비스시장의 개방이 이루어졌다. 그리고 이는 UR 다자협상 전략의 일환으로 이해할 수 있는 미국과 우리나라와의 양자간 통신협상에 기인하는 바가 크다. 미국과 우리나라와의 양자간 통신협상은 1988년 미국이 종합무역법을 제정하면서부터 본격화되었다. 미국은 종합무역법에 근거하여 우리나라를 통신분야 우선협상대상국으로 지정하였고, 이에 대한 양자협상의 결과인 대미 국내시장 개방약속이 통신시장 개방의 서막을 올리게 되었다. 이 당시 미국의 주장은 부가통신서비스시장의 개방과 함께 외국인에 대한 시장접근 제한 해소, 통신망간의 상호접속 보장, 통신장비 조달시장의 비차별적 접근 등 통신산업 전반에 걸친 매우 폭넓은 것이었다.

미국의 시장개방 요구에 대한 우리나라의 부분적인 수용은 1990년 7월의 제1차, 1994년 7월의 제2차 구조개편을 가져왔다. 당시 체신부가 미국에 대해 약속한 부가통신서비스시장에 대한 개방은 1993년 12월 타결된 UR협상 시 양허한 내용과 동일하다. 양자협상 결과가 반영된 두 차례의 구조개편으로 통신사업자의 분류체계는 크게 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분되었다. 기간통신서비스⁵⁾에 대해서는 진입요건을 허가로 하고 33%의 외국인 지분제한을 유지한 반면, 부가통신서비스에 대해서는 신고만으로 시장진입을 가능하게 하였으며, 외국인 지분제한도 전면 철폐하였다. 다만, 외국인 지분참여가 허용된 기간통신서비스분야는 무선에만 국한되었으며, 유선에 대해서는 외국인 지분참여가 허용되지 않았다. 이 가운데 기간통신서비스 시장개방 사항은 당분간 한미 양자간에만 제한적으로 발효되었고, UR협

5) 국제적으로 기본통신서비스에 해당하는 기간통신서비스는 90년대 중반 이후 만들어진 용어이며, 90년대 초반에는 통신서비스를 크게 일반통신서비스(유선), 특정통신서비스(무선), 부가통신서비스로 구분하였다.

상에서는 부가통신서비스 시장개방관련 사항만이 다자간 양허·발효되었다.

나. UR 후속협상

통신서비스분야에 대한 UR 후속협상 추진은 1990년 10월, UR협상 타결 이전에 이미 자체 결정에 따라 기본통신시장을 부분적으로 개방한 미국이 UR협상 과정에서 여타 참가국들에 대한 압력의 일환으로 외국의 자국 기본통신서비스 시장진입에 대하여 최혜국대우(MFN) 면제 신청 위협이 계기가 되었다. 이를 구체적으로 살펴보면 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. 이러한 미국의 주장은 미국의 기본통신시장은 규모가 크며 또한 개방되어 있는 상황인데 당시의 추세대로라면 미국은 시장개방 약속 유무에 상관없이 최혜국대우 의무 때문에 지속적으로 기본통신시장을 모든 국가에게 개방해야 하지만 다른 국가가 기본통신시장을 개방하지 않을 경우에 대응조치가 없다는 것이었다. 본래 다자간 시장개방협상이라는 것이 분야별로 상호주의를 적용하는 것이 아니라 분야별로 trade-off가 있는 것이므로 이러한 미국의 주장은 다자간협상의 기본정신에 위배된다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 입장에서는 앞으로 대단히 중요할 것으로 예상되는 기본통신분야에서 현실적으로 자국의 방대한 시장만 개방되고 다른 나라의 시장을 개방시킬 수 있는 수단이 없는 상황을 그대로 지나칠 수는 없다는 입장이었던 것이다. 이에 대한 방안으로 당시에 거의 합의가 되었던 최혜국대우 면제조치를 활용하기로 하였던 것이다.

최혜국대우 면제조치란 역사적, 문화적, 사회적 이유 등으로 일부 국가에 대하여 특혜적 조치를 부여하고 있는 경우 이를 모든 다른 회원국에게 동일하게 적용할 수 없다는 서비스 분야의 특수성을 감안한 것이었다. 예를 들어 유럽과 아프리카 국가의 경우에는 과거의 식민지관계 때문에 유럽국가가 일부 아프리카 국가에 대하여 특혜를 부여하는 조치들이 있었는데 이러한 조치를 최혜국대우 의무 때문에 모든 회원국에게 동일하게 적용할 수는 없는 것이었다. 각 회원국이 갖는 특수한 사정을

일일이 전체회의에서 점검할 수도 없기 때문에 최혜국대우 면제조치에 대하여는 자격조건을 별도로 정하지 않고 각국이 신청서를 제출하고 단순히 협상을 통해서 이를 인정하기로 하는 방법을 취하였다. 이러한 상황에서 어느 국가가 협상의 전략적인 고려 때문에 최혜국대우 면제조치를 신청할 경우 이를 제지할 수 있는 수단이 없게 된 것이며 미국은 바로 이점을 활용한 것이었다.

최혜국대우 면제조치 신청이라는 미국의 협상전략은 많은 국가의 협상참여를 유도하였기 때문에 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 다른 국가들은 통신이라는 중요한 분야에서 미국이 최혜국대우 면제조치를 인정받는다면 다자간체제에 심각한 위협이 된다는 점과 또한 협상에 참여한다고 하여 개방을 약속하는 것은 아니라는 판단 하에 협상참여를 결정하였고 우리나라도 같은 맥락에서 협상에 참여하였다. 즉, UR 후속협상의 일환으로 추진된 소위 '기본통신협상'은 통신분야에서의 절대적인 경쟁우위를 실현하기 위한 선진국, 특히 미국의 이해와 상호주의에 기초한 시장개방 위협 속에서 다자협상이 양자협상보다 유리하다고 판단한 여타 국가들의 이해가 맞물린 타협안이라고 할 수 있다.

기본통신협상은 NGBT(Negotiating Group on Basic Telecommunications)가 UR 타결 시 합의한 각료결정에 따라 설치된 한 달 후인 1994년 5월에 처음으로 시작되었으며, 이 협상은 1997년 2월까지 약 3년의 기간동안 진행되었다. NGBT 협상은 1995년에 들어와 본격화되기 시작하였다. 그리고 1995년 4월 이후 미국, EU, 일본 등 주요국들은 협상참여국들에 대해 구체적인 개방요구를 담은 양허요구서(Request List)를 제시하기 시작하였다. 이러한 양허요구서를 바탕으로 1995년 7월부터 12월까지 각국의 최초양허계획표가 제출하였다. 각국의 최초양허계획표에 근거하여 1996년 1월부터는 양허수준에 대한 본격적인 논의가 시작되었다. 이러한 Request/Offer 방식을 통해 협상참가국들은 외국인 지분참여 한도를 포함한 시장접근관련 핵심쟁점들과 함께 경쟁촉진적인 규제환경이 갖추어야 할 일련의 규제원칙을 담은 참조문서(Reference Paper)⁶⁾ 탄생에 이르기까지 시장개방과 규제완화를 중심으로 양허협상을 계속하였다. 그러나 당초 예정되었던 협상종료 시점인 1996년 4월 전반적인 양허국

숫자와 위성서비스에 대한 양허부족, 국제서비스 사전적 면허심사제 등을 이유로 미국이 일방적인 협상연기를 선언함에 따라 협상타결이 1년 정도 늦추어졌다. 협상 타결시한이 연기되면서 NGBT이 기본 골격에는 변함없이 새로이 서비스무역이사회 산하에 기본통신그룹(GBT: Group on Basic Telecommunications)으로 대체되어 추후 협상에 임하기로 하였다. 1996년 7월에 협상이 재개된 이후에도 미국과 기타 협상국들간의 입장차이가 좁혀지지 않던 국제서비스와 위성서비스 문제를 GBT 협상에서 해결하지 않는 방향으로 문제해결이 시도되자, 협상의 초점은 각국의 양허수준과 양허안 제출국의 범위로 좁혀졌다. 양허안 제출국의 경우 1997년 2월과 1996년 4월을 비교할 때 그동안 양허안을 제출하지 않았던 동남아시아에서 인도네시아, 말레이시아 등이 양허안을 제출했고, 남미, 아프리카, 동유럽 등에서도 대거 양허안을 제출함에 따라 양허안 제출국이 1996년 4월 48개국에서 1997년 2월에는 69개국으로 크게 증가하였다. 또한 한국을 비롯하여 EU, 싱가포르, 미국 등 주요국들이 GBT 협상기간 중 양허안을 개선함에 따라 전반적인 양허수준도 1996년 4월 보다는 대폭 개선된 것으로 평가되었다. 1996년 4월과 비교하여 양허안 제출국과 양허수준의 대폭적인 개선이 있음에 따라, 비록 국제서비스와 위성서비스에 대한 문제해결이 이루어지지 않았음에도 불구하고 WTO 기본통신협상은 1997년 2월 15일 성공적으로 타결되었다. 그리고 이듬해 2월 GATS 제4의정서 발효를 통해 협상결과가 GATS에 편입되었다.

우리나라의 협상참여 결정에는 대내적으로 통신시장의 지속적 성장기반의 확보를 위해서는 기본통신서비스시장의 구조조정이 긴요하며, 기본통신협상을 국내 기본통신서비스시장 개편의 기회로 활용하여야 한다는 인식이 크게 작용하였다. 대외

6) 참조문서는 통신서비스시장 내에서의 경기규칙(rule of the game)으로서 크게 시장 지배적사업자와 관련된 규제원칙과 정부가 이행해야 할 규제원칙으로 구성되어 있다. 구체적으로 공정경쟁보장, 상호접속, 보편적 서비스 의무, 허가기준 공개, 규제기관의 독립성, 회소자원의 분배 및 이용과 관련된 개략적인 규제원칙들이 나열되어 있다.

적으로는 국제무역을 통한 우리나라의 경제성장 경험에 비추어 볼 때 국제무역체계로부터의 고립은 위험하며, 만약 우리나라가 다자간 통신협상에 참여하지 않을 때 부딪히게 될 양자협상 압력이라는 부담도 주요 고려사항 가운데 하나였다. 그러나 우리나라가 세계무역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신시장 개방은 피할 수 없는 대세이며, 협상참여를 회피하기보다는 적극적인 협상 참여를 통해 개방범위와 속도를 조정하는 것이 통신시장 발전에 중장기적으로 유익하다는 정책당국의 판단이 결정적인 역할을 한 것으로 판단된다.

3. 우리나라의 통신서비스시장 개방

가. 1997년 WTO 기본통신협상

1980년 말 당시만 해도 통신시장의 개방이란 부가통신서비스 시장의 개방을 주로 의미했으며 일부 국가는 부가통신서비스 시장의 개방에도 부담을 가지고 있었으며 우리나라도 예외는 아니었다. 그러나 1980년대 말에 아직 우리나라의 부가통신서비스 시장이 충분히 자유화되지 않은 상황이었지만 한미간의 쌍무협상을 통해서 상당한 협상경험을 축적하고 제도상의 문제점을 파악하였기 때문에 통신부속서 협상에 적극적으로 참여하였다. 결과적으로 우리나라는 UR협상을 통하여 부가통신서비스를 전면 개방하였다.

그러나 UR협상 이후에도 기간통신서비스에 대해서는 시장접근관련 제한사항으로 무선분야에 대해 33%까지만 외국인 지분참여를 허용하였으며, KT(구, 한국통신)를 비롯한 유선분야에는 외국인 지분참여가 전면 금지되었다. 기타 외국인 대주주 및 동일인 제한, 외국인 이사 및 감사 제한 등을 다분히 폐쇄적인 정책을 고수하여 왔다.

이러한 상황 하에서 우리나라는 1995년 5월부터 1997년 2월 15일까지 추진된 기본통신협상 과정에서 총 3차례에 걸쳐 양허계획서를 제출하였다. 우선 1995년 12월 제10차 NGBT에서 우리나라는 유선 및 무선분야에 대한 외국인투자 1998년 33% 허용을 주요내용으로 하는 최초양허계획서를 제출하였다. 기본통신협상의 연기결정

이 내려지기 직전인 1996년 4월 제15차 NGBT에서는 국경간 공급의 부분적 허용, 위성서비스의 양허, 강제기술표준의 삭제를 골자로 하는 수정양허계획서를 제출하였다. 마지막으로 기본통신협상의 최종단계인 1997년 2월 13일 제8차 GBT에서 외국인투자의 단계적 확대와 Reference Paper의 규제원칙 추가양허 등을 내용으로 하는 최종양허계획서를 제출하였다.

1) 최초양허계획서(1995년 12월)

최초양허계획서에 기재된 양허대상서비스는 시내, 시외, 국제전화를 포함한 음성전화, 팩스 및 회선방식에 의한 데이터전송, 전신, 텔렉스, 팩시밀리, 전용회선임대, 디지털셀룰러전화, PCS, 무선호출, TRS, 무선데이터 등 12종이다. 설비보유방식으로 제공되는 서비스 분야에 대해서는 국경간 공급 금지, 강제기술표준(mandatory technical standard) 적용, 유·무선 공히 1998년 33%(한국통신: 20%) 외국인투자 허용, 외국인대주주 금지 등을, 재판매방식에 대해서는 국경간 공급 금지, 공중망접속에 의한 음성재판매서비스의 2001년 허용 등을 제한사항으로 기재하였다.

또한 1998년부터는 주과수제약에 의한 경우 이외에는 사업자수를 제한하지 않을 것을 양허하였다. 현재 금지되고 있는 외국인 대표자도 1998년부터는 허용되며, 외국인 임원수에 대한 현행 1/3 한도도 폐지할 것임을 명기하였다. 한편 추가양허(additional commitment)와 관련하여서는 우리 규제체도의 기본정신을 양허안 서문에만 간략히 기재하였다.

2) 수정양허계획서(1996년 4월)

1996년 4월에 제출된 수정 양허계획서는 최초양허계획서의 주요내용은 그대로 유지하는 범위에서 양허대상서비스, 국경간 공급, 강제기술표준에 대해 일부 수정을 가하였다. 우선 위성통신서비스(satellite telecommunications services)를 양허대상에 추가함으로써 양허대상서비스가 총 13종으로 늘어났다. 여기에서 위성서비스가 아닌 위성통신서비스라고 기재했던 이유는 위성서비스 가운데 위성방송서비스는 명시적으로 제외된다는 점을 명확히 하기 위한 것이었다. 국경간 공급에 대해서는 제한적으로 허용할 것을 양허하였다. 구체적으로 국내의 허가받은 사업자와 상업적

인 약정을 체결하거나, 동사업자의 설비를 통하여 서비스를 제공하는 것을 조건으로 허용한다는 점을 명시하였다. 이는 국경간 공급 방식을 통한 서비스공급을 허용할 경우 제기될 수 있는 이용자 권리의 보호, 분쟁 발생시 재판관할권 확보 차원에서 기재된 제한사항이다. 강제기술표준과 관련하여서는 협상과정에서 기술장벽에 관한 협정(TBT: Technical Barriers to Trade)을 적용하면 되므로 구태여 기재할 필요가 없다는 공통된 인식이 확인됨에 따라 삭제하였다.

3) 최종양허계획서(1997년 2월)

1997년 2월 13일 WTO에 제출되어 2월 15일 협상 타결에 따라 확정된 우리나라의 최종양허계획서는 기본적으로 1995년 12월에 확정된 협상전략 중 2단계 계획에 따른 것으로서, 외국인 투자한도의 단계적 확대와 음성재판매의 1999년 49% 허용 및 규제제도에 관한 추가양허를 주요내용으로 한다.

먼저 설비보유산업의 경우, 현재 외국인 전체의 지분참여가 33%까지 허용되고 있는 무선통신분야(SK Telecom, 신세기통신, 서울이동통신 등)와 같이 유선전화 분야도 1998년부터는 동일인의 보유지분이 10%를 넘지 않는 범위 내에서 총 33%까지 합작투자를 통한 외국인의 국내 시장진출이 가능하게 되고, 2001년부터는 유·무선 모두 49%까지 지분참여가 확대, 허용된다. 다만, 주요 기간통신사업자인 한국통신에 대해서는 1998년부터 외국인 전체의 지분 보유 한도를 20%, 2001년부터 33%로 낮춰 양허하며, 이 경우에도 동일인의 지분은 3%(현재 1%)로 제한된다.

또한, 1999년부터는 외국인이 대주주가 되는 것이 허용된다. 이에 따라 외국인이 유선분야에 10%, 무선분야에는 33%의 범위 내에서 대주주가 되는 것이 허용된다. 이에 따라 외국인이 유선분야에 10%, 무선분야에 33%의 범위 내에서 대주주가 되는 통신사업자가 출현하는 것이 가능하게 되나, 한국통신의 경우에는 계속 외국인 대주주가 금지된다.

둘째, 음성재판매사업은 1998년부터 국내사업자에게 먼저 허용된 후 1999년부터는 1단계로 외국인이 49%까지 투자할 수 있도록 허용된다. 그리고 국내의 재판매 시장이 안정될 것으로 예상되는 2001년부터는 2단계로 외국인이 100%까지 투자할

수 있도록 허용된다. 이는 외국사업자에 대하여 단계적으로 시장에 참여토록 허용함으로써 우선 국내 시장기반이 안정적으로 확보될 수 있도록 제도적 장치를 마련해 놓은 것이다.

〈표 1-1〉 최종양허내용 개관

구 분		최종양허안 직전	최 종 양 허 안
외국인 지분소유		유선: 금지 무선: 33% 동일인 제한 유선: 10%, 무선: 33%, KT: 1%	'98년부터 유·무선 33% 허용 (KT: 20%) 2001년부터 유·무선 49% 허용 (KT: 33%) 동일인 제한: 좌동(단, KT: 3%)
외국인 대주주		금 지	'99년부터 허용(KT 금지)
외국인 대표자 및 외국인 임원		외국인 대표자 금지 및 임원수 1/3 초과 금지	'98년부터 외국인 대표자 허용 및 임원수 제한 폐지
재판매 서비스	공중망접속 음성재판매	금 지	'99년부터 허용 (단, 외국인 지분참여 49%로 제한) 2001년부터 외국인 지분참여 100% 허용
	이외 모든 재판매	제한없음	'98년부터 100% 허용
사업자수		정부사전공고방식	주과수 제약에 의하여서만 제한가능
국경간 공급		제한 가능	국내사업자와 상업적 약정 체결하에 허용 2000. 12. 31일까지 국내에 회사설립 없이는 공중망접속 음성재판매서비스 공급 불가
규제원칙		국내 규제원칙 적용	Reference Paper의 규제원칙 양허
일방향 위성방송서비스: DTH/DBS 등 위성TV방송, 디지털위성 라디오방송		제한 가능	양허대상에서 제외

음성재판매와 관련하여 또 하나 특기할 것은 공중망접속에 의한 음성재판매서비스가 국경간 공급방식으로 제공될 경우에는 2000년까지는 국내에 회사형태로 주재하지 않고는 서비스를 공급할 수 없다는 것이다.

그리고 우리나라가 양허안에서 주의할 것은 음성전화를 포함한 모든 양허대상서비스에 대해 전송방식의 제한이 없다는 것이다. 다시 말해 1998년부터 서비스공급자는 우리나라가 양허한 모든 서비스공급을 위해 유선, 무선, CATV망, 위성망, 해저케이블 등 모든 형태의 전송방식을 이용할 수 있다는 것이다. 이는 위성은 별도의 독립된 서비스가 아니라 하나의 전송방식에 불과한 것으로서, 각국의 양허계획서에 전송방식에 대한 특별한 제한사항이 기재되어 있지 않을 경우 모든 전송수단의 사용이 허용된다는 의장노트에 따른 것이다.

또한, 우리나라는 1996년 4월 NGBT에서 합의된 규제원칙에 관한 Reference Paper를 대부분의 협상참여국들과 마찬가지로 추가양허하였다.

나. 현 황

우리나라는 상기 명시된 기본통신협상의 양허내용에 근거하여, 단계적으로 외국인 지분참여에 대한 제한 완화를 단행하였다. KT를 제외한 모든 기간통신사업자들에 대해 유·무선을 불문하고 외국인 지분참여⁷⁾가 '98년부터 33%(KT 20%), 2001년부터 49%(KT 33%)까지로 확대되었으며, '99년부터는 외국인의 대주주 자격 취득도 허용되었다. 또한 기간통신서비스에 대한 기존 내국민대우에 대한 제한도 폐지하였다. 재판매서비스로 이해할 수 있는 별정통신서비스에 대한 외국인 지분참여는 전면개방하되, 다만 공전공 방식에 의한 음성재판매서비스에 대해서는 '99년부터 49%, 2001년부터 100%까지로 확대하기로 하였다. 국경간 공급 방식에 의한 외국사업자의 시장진입에 대해서는 기간통신사업자 및 별정통신사업자에 대해 공히 국내의 허가받은 사업자와의 상업적 약정체결을 의무화하였다. 다만, 당시로서는 시장형성의 초기단계였던 별정통신서비스에 대해서는 한시적인 시장보호의 차원에서 2000년 말까지 국내주재 요건을 의무화함으로써 외국사업자의 공전공 방식에 의한 음성재판매서비스 제공을 사실상 불허하였다.

7) 기간통신사업자에 대한 외국인의 지분참여는 간접적인 방식으로도 허용되어 있다. 전기통신사업법 <제6조 3항 다>와 동법 시행령 <제3조>에 의하면 외국인은 국내법인을 통해서도 기간통신사업자에 대한 지분참여가 가능하다.

97년 말부터 시작된 IMF 경제위기와 KT 민영화 과정을 거치면서 우리나라는 통신서비스분야에서 의미있는 일련의 자발적 자유화 조치⁸⁾를 단행하였다. 이는 주로 기본통신협상에서 제시한 양허사항과 관련한 추가개방 및 조기개방으로 요약될 수 있다. <표 1-2>에 제시된 것과 같이 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 허용은 당초 예정된 2001년에서 99년 7월로 앞당겨 시행되었고, KT의 경우에도 2001년이 아닌 98년 9월부터 33%까지 외국인 지분참여가 허용되었다. 또한 민영화에 따라 2001년 4월부터 KT에 대한 외국인 지분참여가 49%까지 재차 확대됨으로

<표 1-2> 우리나라의 통신서비스시장 외국인 진입제한 현황

구 분		기본통신협정 최종양허	기본통신협정 발효 이후 개선사항	외국인 진입제한 현황 (2002. 11. 현재)
기간 통신	총량제한	- 98년부터 33% - 2001년부터 49% - KT: · 98.부터 20% · 2001부터 33%	- 99. 7.부터 49% - KT: · 98. 9.부터 33% · 2001. 4.부터 49%	49%
	동일인 제한	- 유선: 10% - 무선: 33% - KT: 3%	- 99. 1.부터 폐지 (단, KT 15%로 확대) - 2002. 8. KT도 폐지	제한 없음
외국인 지분 제한	대주주 제한	- 99년부터 허용 (단, KT 금지)	좌 동	KT: 금지
	국내 법인 외국인 의제	- 외국정부·외국인이 의결권지분의 50%(단, 최대주주가 외국정부 · 외국인일 경우15%) 이상을 소유하는 국내 법인	- 2002. 6.부터 외국인 의제 국내법인 범위 축소: 외국인 지분율 50%→80%(외국인 최대주주인 경우 동일)	- 외국정부·외국인 이 의결권지분의 80%(단, 최대주주 가 외국정부·외 국 인일 경우 15%) 이상 소유하는 국내법인

8) '서비스무역에 관한 일반협정(GATS)' 제19조 3항에 의하면 각 라운드마다 마련되는 협상지침은 이전의 협상이후 회원국이 취한 자발적 자유화 대우를 위한 방안을 마련하도록 규정하고 있다.

구 분	기본통신협정 최종양허	기본통신협정 발효 이후 개선사항	외국인 진입제한 현황 (2002. 11. 현재)
기간통신 국경간 공급	- 국내사업자와 상업적 약정 체결 하에 허용	좌 동	- 국내사업자와 상 업적 약정 체결 하 에 허용
별정통신	- 공전공 음성재판매의 외국인 지분소유 한도 · 1999. 1. 1.부터 49% · 2001. 1. 1.부터 100% - 국경간 공급 · 공전공 음성재판매의 경우 2000. 12. 31일 까지 불허 · 국내사업자와 상업적 약정 체결 요건	- 공전공 음성재판매의 외국인 지분소유 한도 · '98. 9. 17.부터 49% · 2001. 1. 1.부터 100% - 국경간 공급 · 2001. 1. 1.부터 전 분야 국내사업자와 상업적 약정 체결 하에 허용	- 외국인 지분제한: 없음 - 국경간 공급: · 내사업자와 상업 적 약정 체결 하 에 허용
부가통신	제한 없음	좌 동	제한 없음

써 모든 기간통신사업자에 대한 외국인 지분소유 한도가 49%로 동일하게 적용되고 있다. 별정통신서비스에 대해서도 '99년 예정보다 다소 이른 '98년 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.

결론적으로 통신서비스분야에서 현존하는 외국인에 대한 진입제한은 기간통신사업자에 대한 49% 외국인 지분참여 제한, KT의 외국인 대주주 제한, 국내법인에 대한 외국인 간접투자에 대한 80%(최대주주일 경우 15%)와 통신서비스의 국경간 공급에 대한 약정체결 요건으로 정리할 수 있다.

다. 우리나라의 통신서비스분야에 대한 외국인투자 규제 특징

우선 외국인투자에 대한 규제를 주로 투자한도에 대한 양적(Quantitative) 규제에

치중하여 왔으며, 전기통신사업법 내에서도 통신사업자의 국적성과 통신서비스의 공익성 유지를 위한 규제에는 상대적으로 소극적이다. 특히 내국민대우 제한과 관련하여 외국인 이사 및 감사에 대한 제한을 기본통신협정을 통하여 폐지함으로써 다소 전향적으로 시장개방에 임한 측면도 있으나, 전세계적인 추세를 고려할 때 내국민대우에 대한 제한은 중장기적으로 유지가능성이 낮으며 다른 한편으로는 외국 자본 및 선진기술 도입의 관점에서 통신시장 발전에 도움이 된다고 볼 수만은 없다.

그렇다고 하더라도 통신서비스시장 자체는 물론 더 나아가서는 국익 전반에 중대한 영향을 줄 수 있는 대규모의 국경간 M&A 등에 대해서 공익성과의 합치성 여부를 심사하고 일차적인 통상압력을 비켜갈 수 있는 국내규제 차원의 질적(Qualitative) 통제장치는 사실상 결여되어 있다고 지적할 수 있다. 물론 이러한 질적 통제장치는 통신서비스분야의 관련법·제도 내에 포함될 수도 있고 다른 외국인투자관련 일반법·제도 내에 포함될 수도 있다. 선진국들의 예를 보더라도 통신분야의 규제틀 내에서 공익성을 심사하는 미국과 외국인투자관련 법으로 공익성을 심사하는 일본, 프랑스가 있다.

또한 통신서비스분야의 외국인투자와 관련하여 현재는 외국인의 포트폴리오(Portfolio) 투자와 직접투자에 대해서는 규제근거를 갖고 있으나, 외국인이 국내 우회적인 간접보유 방식으로 국내 통신서비스분야에 영향력을 행사하는 경우에는 투자총액 한도에 대한 제한 이외에는 통신서비스 관련법 내에 국내 통신사업자에 대한 외국인의 영향력 행사를 통제할 수 있는 체계적인 규정근거가 미비된 상황이다. 이는 최근까지도 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도가 국내에서 본격적으로 활성화되지 못한 상황에서 비롯된 문제이기도 하다. 이에 대해서는 다음 절에서 구체적으로 살펴보고자 한다.

4. 외국인 직·간접투자에 대한 규제

가. 우리나라의 외국인 직접투자에 대한 규제

광의의 외국인 직접투자는 유·무형의 자산이 이전되어 부를 창출할 목적으로

이루어지는 투자를 의미하지만, 협의의 외국인 직접투자는 지속적인 경제적 이해관계를 목적으로 기업경영에 실질적인 영향력을 행사할 가능성이 있는 투자에 국한한다. 구체적으로 협의의 외국인 직접투자에는 신규회사의 설립 및 확장, 기존기업의 인수·합병, 모기업 및 관련기업으로부터의 지분출자 등이 포함된다.

우리나라의 경우에는 외국인투자촉진법에서 국내기업의 주식 또는 지분의 취득과 장기차관형태인 협의의 외국인 직접투자에 관해서 규정하고 있다. 국내기업의 주식 또는 지분의 취득과 관련해서는 ‘외국인이 이 법에 의하여 대한민국법인(설립 중인 법인을 포함한다) 또는 대한민국 국민이 영위하는 기업의 경영활동에 참여하는 등 당해 법인 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 대통령이 정하는 바에 따라 당해 법인이나 기업의 주식 또는 지분을 소유하는 것’⁹⁾과 ‘외국인투자기업의 해외 모기업 및 그 모기업과 대통령이 정하는 자본출자관계가 있는 기업이 당해 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관’¹⁰⁾이라고 정의하고 있다.

외국인투자촉진법시행령에서는 외국인 직접투자에 포함되는 범위를 세부적으로 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 투자금액(2인 이상의 외국인이 함께 투자하는 경우에는 1인당 투자금액)이 5천만원 이상이어야 한다.¹¹⁾ 둘째, 외국인이 당해 법인 또는 기업이 발행한 의결권있는 주식총수 또는 출자총액의 10% 이상을 소유하여야 한다.¹²⁾ 이는 포트폴리오 투자¹³⁾와 구분하기 위해서 규정해 놓은 조항이라고 할 수 있다. 셋째, 외국인이 당해 법인 또는 기업이 발행한 의결권 있는 주식총수 또는 출

9) 외국인투자촉진법 제2조1항4호가목

10) 외국인투자촉진법 제2조1항4호나목

11) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항단서

12) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항1호

13) 직접투자와 포트폴리오 투자의 차이점

- 포트폴리오 투자: 주식·채권 등에 투자함으로써 배당 내지는 이자소득 등 단순히 자본이득을 얻는 것만을 목적으로 함
- 직접투자: 경영권 확보 및 행사 등 전략적으로 기업의 경영과 관리에의 직접 참여를 통한 이윤증대를 일차적 목적으로 함

자총액의 10%미만을 소유하는 경우에는 특정한 계약(즉, 당해 법인 또는 기업과 임원의 파견 또는 임원을 선임할 수 있는 계약, 1년 이상의 기간동안 원자재 또는 제품을 납품하거나 구매하는 계약, 기술의 제공·도입 또는 공동 연구개발 계약)을 체결할 때에 한정된다.¹⁴⁾

자본출자관계가 있는 기업에 관해서는 시행령에서 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 해외 모기업의 발행주식 또는 출자총액의 50%이상을 소유하고 있는 기업이다. 둘째, 해외 모기업이 외국인투자기업의 발행주식총수 또는 출자총액의 50%이상을 소유하면서, 해외 모기업의 발행주식총수 또는 출자총액의 10%이상을 소유하고 있는 기업이나 해외 모기업이 발행주식총수 또는 출자총액의 50%이상을 소유하고 있는 기업이다.¹⁵⁾

나. 우리나라의 외국인 간접투자에 대한 규제

1) 개 념

우리나라에서는 통상적으로 직접투자는 신주매입을, 간접투자는 구주매입을 뜻하는 것으로 이해되고 있다. 그런데 이는 우리나라에서의 투자행위와 관련된 일반의 관행적인 이해에 불과하며, 원래 간접투자는 '지주회사를 통한 우회적 투자'라고 파악할 수 있다. 다시 말해 특정사업자를 지배 또는 소유하기 위한 목적으로 해당 회사가 그 자회사를 통해 주식을 취득하는 형태의 투자방식을 의미한다. 여기에서 지주회사는 주식소유로 인하여 다른 회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사이다. 지주회사란 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 회사 일반을 지칭하는 것은 아니며, 자회사의 사업내용을 지배하는 것이 회사의 목적임과 동시에 주된 사업내용인 경우에 한정한다. 따라서 순수한 자본이득 획득을 위한 투자나 재산보전을 목적으로 하는 투자와 관련되는 경우는 본래적 의미의 지주회사라고 볼 수 없다. 또한 지주회사의 요건성립을 위해서는 반드시 의결권행사 등에 의하여

14) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항2호

15) 외국인투자촉진법 시행령 제2조3항

현실적으로 다른 회사에 대한 형식적인 지배가 행해지고 있는가 아닌가와 관계없이, 다른 회사에 대한 사실상의 지배가능성이 존재하는 것으로 충분하다는 것이 일반적인 견해이다.

2) 규제현황

우리나라는 1999년 2월 5일부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」개정을 통해 사실상 순수지주회사의 설립을 허용하였다. 동법 개정 이전에도 외국인은 예외적으로 국내 지주회사 설립이 법률상 가능했으나, 불특정 국내기업에 대한 M&A를 목적으로 한 지주회사 설립은 사실상 불가능했다. 구 법 8조 2항에 따라 외자도입법에 의한 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 경우에는 공정거래위의 승인을 얻어 외국인은 지주회사 설립이 가능하였다. 그러나 특정 투자사업 내용을 전제로 한 지주회사 설립만이 예외적 승인대상이었고, 공정거래위의 엄격한 승인절차로 인해 실제 활용된 경우는 거의 없었다.

지난 IMF 금융위기를 극복하는 과정에서 기업 구조조정 효율화를 위해 설립요건이 상당한 정도로 완화됨으로써 그 동안 외국인에게만 제한적으로만 인정되어 왔던 지주회사 제도가 내국인에게도 허용되고 그 절차도 신고제로 전환되게 되었다.¹⁶⁾ 동법 제2조1의1호는 지주회사를 '주식(지분을 포함)의 소유를 통하여 국내 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업¹⁷⁾으로 하는 회사로서 자산총액이 대통령령이 정하는 금액 이상인 회사¹⁸⁾로 정의하고 있다.¹⁹⁾ 또한 동법 제8조의 21항 2호에서는

16) 동법 제8조는 '지주회사를 설립하거나 지주회사로 전환한 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 한다. [개정 2001·1·16] [전문개정 99·2·5 법5813]'고 규정함

17) 주된 사업의 기준에 대해 동법 시행령 제2조 2항은 다음과 같이 규정하고 있음
②법 제2조(정의) 제1호의2 후단의 규정에 의한 주된 사업의 기준은 회사가 소유하고 있는 자회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다) 가액의 합계액(직전 사업연도 종료일 현재의 대차대조표상에 표시된 가액을 합계한 금액을 말한다)이 당해 회사 자산총액의 100분의 50 이상인 것으로 한다[전문개정 99. 3. 31].

18) 동법 시행령 제2조에서는 이 기준에 대해 '직전 사업연도 종료일(당해 사업연도에 새로이 설립되었거나 합병을 한 회사의 경우에는 각각 설립등기일 또는 합병등기

지주회사가 일반적으로 자회사 발행주식 총수의 50% 이상을 소유해야 하는 것으로 규정하고 있다. 다만, 예외적으로 상장회사의 경우 30% 이상, 벤처기업의 경우 20% 이상만 소유하여도 된다.²⁰⁾

추가적으로 동법은 지주회사로 하여금 다음의 행위를 제한하고 있다. 첫째로 지주회사는 자회사 이외의 또 다른 국내회사를 지배목적으로 동시에 소유하지 말아야 한다.²¹⁾ 둘째로 하나의 지주회사가 금융업과 비금융업 자회사를 동시 소유하는 것도 불허하고 있다.²²⁾ 셋째로 지주회사는 자회사의 자회사인 손자회사 설립이 금지

일을 말한다. 이하 같다) 현재의 대차대조표상의 자산총액이 100억원 이상인 회사를 말한다. 라고 규정하고 있음

- 19) 동법 시행령 제2조1의3호에 의하면 '자회사'라 함은 지주회사에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 사업내용을 지배받는 국내회사를 말함
- 20) 조항 본문은 다음과 같다: ① 지주회사는 다음 각호의 행위를 하여서는 아니된다. [개정 2001·1·16] 1. (생략), 2. 자회사의 주식을 당해 자회사 발행주식총수의 100분의 50[당해 자회사가 증권거래법의 규정에 의한 주권상장법인 또는 협회등록법인인 경우에는 100분의 30, 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조 1항의 규정에 의한 벤처기업(이하 '벤처기업'이라 한다)을 자회사로 하는 지주회사로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지주회사의 자회사인 경우에는 100분의 20] 미만으로 소유하는 행위. 다만, 회사가 자산의 전부 또는 일부를 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하는 경우와 상법 제530조의2(회사의 분할·분할합병) 또는 제530조의12(물적분할)의 규정에 의한 회사의 분할·분할합병 또는 물적분할에 의하여 지주회사로 전환하거나 지주회사를 설립하는 경우로서 그 전환 또는 설립할 당시에 자회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 지주회사로 전환 또는 설립한 날부터 2년간은 예외로 한다.
- 21) 제8조의2 ①3. 자회사외의 국내회사의 주식을 대통령령이 정하는 지배목적으로 소유하는 행위. 다만, 회사가 자산의 전부 또는 일부를 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하는 경우와 상법 제530조의2(회사의 분할·분할합병) 또는 제530조의12(물적분할)의 규정에 의한 회사의 분할·분할합병 또는 물적분할에 의하여 지주회사로 전환하거나 지주회사를 설립하는 경우로서 그 전환 또는 설립할 당시에 다른 국내회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 지주회사로 전환 또는 설립한 날부터 2년간은 당해 국내회사가 발행한 주식을 소유할 수 있다.
- 22) 제8조의2 ①4. 금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 지주회

됨으로써 피라미드식 자회사 설립을 통한 사업확장이 불허되고 있다.²³⁾ 넷째로 국내 30대 그룹의 경우 모기업, 자회사, 기타 계열사간 채무보증이 모두 해소할 경우에만 허용된다.²⁴⁾

다. 주요국의 외국인 투자 규제 현황

1) 개 관

선진국들은 대부분 자국 통신사업자의 국적성 및 공익성 유지 차원에서 일정한

사(이하 “금융지주회사”라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사(금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령이 정하는 기준에 해당하는 회사를 포함한다)외의 국내회사의 주식을 소유하는 행위, 5. 금융지주회사외의 지주회사(이하 “일반지주회사”라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위

23) 제8조의2 ②일반지주회사의 자회사는 다른 국내회사(당해 자회사의 사업내용과 밀접한 관련이 있는 등 대통령이 정하는 기준에 해당하는 회사 및 당해 자회사를 지배하는 일반지주회사의 다른 자회사를 제외한다)의 주식을 대통령이 정하는 지배목적으로 소유하여서는 아니된다. 다만, 당해 자회사가 일반지주회사의 자회사가 될 당시에 소유하고 있던 국내회사의 주식(신주인수권의 행사 또는 주식배당에 의하여 취득하는 주식을 포함한다)은 그 자회사가 된 날부터 2년간은 이를 소유할 수 있다.

24) 제8조의3(채무보증제한대규모기업집단의 지주회사 설립제한) 제14조(대규모기업집단의 지정 등)제1항의 규정에 의하여 지정된 채무보증제한대규모기업집단에 속하는 회사를 지배하는 동일인 또는 당해 동일인의 특수관계인이 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 경우에는 제10조의3(기존 채무보증의 해소)의 규정에 의한 기존 채무보증으로서 다음 각호의 1에 해당하는 채무보증을 해소하여야 한다.

1. 지주회사와 자회사간의 채무보증
2. 지주회사와 다른 국내계열회사(당해 지주회사가 지배하는 자회사를 제외한다)간의 채무보증
3. 자회사 상호간의 채무보증
4. 자회사와 다른 국내계열회사(당해 자회사를 지배하는 지주회사 및 당해 지주회사가 지배하는 다른 자회사를 제외한다)간의 채무보증[본조신설 99·2·5 법 5813]

규제장치를 유지하고 있으며, 이러한 규제장치에는 일반적으로 직접 또는 간접투자
에 대한 포괄적인 투자한도 제한과 함께 국별 상황에 따라 공익성심사, 정부 지배
주주, 특별주, 이사진에 대한 국적 제한 등 다양한 재량권을 구사하고 있다. 특히 선
진국들의 경우 예외없이 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도를 활용하고 있으며,
직접투자에 대해서는 엄격한 반면 간접투자에 대해서는 거의 예외없이 제한을 두
고 있지 않다.

조사대상국인 영국, 프랑스, 뉴질랜드, 미국, 일본, 캐나다 가운데 일본과 캐나다
를 제외하면 투자한도 합계에 대한 제한은 없다. 다만, 직접투자에 대해서는 미국,
프랑스, 캐나다 공히 20%의 한도제한을 유지하고 있다. 이 가운데 미국과 프랑스는
무선분야에 대해서, 캐나다의 경우는 설비보유에 기초한 서비스에 대해서 투자한도
를 제한하고 있다. 또한 캐나다는 선진국들 가운데 유일하게 설비보유에 기초한 서
비스에 대해 간접투자 한도 33.3%를 유지하고 있다. 영국의 경우는 직접 및 간접투
자 모두 한도제한이 없다. 뉴질랜드의 경우는 일반 통신사업자들에 대한 투자한도
제한은 철폐한 상태이나, 대표적 사업자인 TCNZ에 대해서는 내·외국인 차별없이
49.9%의 동일인 한도를 두고 있다. 일본은 '99년 중 KDD법을 폐지함으로써 KDD에
대한 외국인 투자한도 20%를 철폐함으로써 현재는 NTT에 대해서만 20%의 외국인
투자한도를 고수하고 있다.

통신사업자의 국적성 확보와 관련하여서 영국은 BT의 민영화 과정에서 도입한
특별주(Golden Share) 제도를 BT와 MCI 합병 논의과정인 1997년 9월 폐지함으로써
현재는 아무런 제도적 장치를 두고 있지 않다. 일본과 프랑스는 국적성 확보를 위
해 대표적 통신사업자인 NTT와 FT에 대해 각각 33.3%, 50% 이상의 정부지분을 유
지를 요건으로 하는 정부지배주주 제도를 유지하고 있다. 추가적으로 일본과 캐나
다는 외국인의 이사진 참여를 불허하고 있다. 미국은 양적인 투자한도 제한은 없으
나, 무선분야에 대한 외국인 투자합계 25%에서부터 FCC의 공익성심사를 발동함으
로써 국적성 확보를 위한 효과적인 진입규제를 시행하고 있다.

〈표 1-3〉 주요국의 외국인 투자제한 및 국적성 확보장치

구 분	외국인 투자제한	국적성 확보장치
영 국	없 음	없 음
프랑스	(무선면허) - 직접투자: 20% - 간접투자: 100%	정부 지배주주(50% 이상 규정)
뉴질랜드	(TCNZ) - 동일인 한도: 49.9%	- 특별주(KIWI Share) - 내국인의 이사회 참여 과반수 이상
미 국	(무선면허) - 직접투자: 20% - 간접투자: 100%	(FCC) - 공익성 심사(25%에서 발동)
일 본	(NTT) - 총투자: 20%	- 정부 지배주주(33.3% 이상 규정) - 외국인 이사·감사 불허 - 외환거래관리법: 외국인 동일인 지분 10% 초과시 승인(전 사업자)
캐나다	(설비에 기초한 서비스) - 직접투자: 20% - 간접투자: 33.3% ⇒ 총투자: 46.7%	- 내국인의 이사회 참여 80% 이상

2) 주요국의 통신서비스분야 공익성 확보장치

가) 영국의 특별주 제도

특별주(Golden Share) 제도는 공기업 민영화시 정부지분 매각 과정 중 또는 정부 지분 매각 완료 후 기업의 경영권을 안정적으로 유지하기 위해 한시적으로 도입하는 제도적 장치로서 경영권에 해당하는 만큼의 지분매각 손실을 유발하나 공익사업의 보호라는 정책 목표와 국민정서에 부합한다. 특별주는 유효기간이 명시되는 경우와 명시되지 않는 경우로 구분되며, 전자는 특별주로 경영권을 보호해야 할 기간을 예상하여 사전적으로 명시하고 그 기간이 경과하면 특별주의 효력을 상실하게 된다. 통상적으로 민영화기업이 시장에 안정적으로 적응할 수 있는 기간을 유효기간으로 설정하는 것이 보통이다. 후자는 경영권을 지속적으로 보호해야 할 필요

성이 있는 기업을 대상으로 한다.

특별주제도가 도입된 바 있는 대표적인 국가는 유럽연합 국가들 중 민영화가 가장 활발히 추진된 영국²⁵⁾이다. 영국은 공익사업 관련법에 특별주 도입을 규정하고, 해당 기업의 정관에 1인이 일정 지분 이상의 주식을 보유하고자 할 경우 특별주를 가진 자(정부)의 동의를 얻도록 명시하고 있으며, 50여개 이상의 민영화 기업에 특별주 제도를 도입하였다. 규모가 작은 기업의 경우는 유효기간을 명시하여 유효기간까지만 특별주 권한을 사용하여 경영권을 보호해 준 반면, BT, C&W, British Aerospace, British Gas 등 공익적 성격이 강한 대규모 기업의 경우에는 유효기간이 없는 특별주 제도가 도입된 바 있다.

BT의 경우 영국 정부는 주식매각 시 정부가 대주주로 있는 기간 동안에도 경영 활동과 관련하여서는 주주권을 행사하지 않는다고 사전에 선언함과 동시에 경영권 보호를 위한 액면가 1파운드 1주(특별주)만을 보유한 바 있다.²⁶⁾ 이러한 과정에서 영국 정부는 관선이사를 2명까지 선임하는 규정이 있었음에도 자발적으로 1명만 선임하였고 1994년 이후에는 관선이사 제도 자체를 폐지하였다. 또한 BT에 대한 영국 정부의 특별주는 일반적인 회의에서는 의결권이 전혀 없으나, 1인이 소유 상한 15% 이상을 소유하고자 하는 경우, 일반주와 다른 의결권주의 발행하는 경우, 특별주의 권한에 관한 정관 내용 변경의 경우 효력을 발생한다.

나) 미국의 공익성 심사

미국 연방통신위원회는 외국사업자의 미국시장 진입을 1996년 통신법 214조 및 310조에 따라 규제한다. 전자는 국내 및 외국사업자 공히 규제대상으로 하는 반면,

25) 뉴질랜드의 경우 'Kiwi Share'라고 알려진 특별주 제도를 통하여 TCNZ(Telecom Corporation of New Zealand)와 관련하여 민영화 이전의 보편적서비스 제공 수준 유지, 외국인 지분소유 한도 및 동일인 지분한도 조정 권한을 열어두고 있다. 프랑스 및 일본은 특별주 만으로는 경영권 보호가 어렵다고 판단하여 안정지배주주 제도를 도입함으로써 민영화 기업의 경영권을 안정적으로 유지할 수 있는 주주를 정부가 미리 선정하고 이들에게 프리미엄을 붙여 비싸게 주식을 매각한다.

26) 동 BT의 특별주 제도는 1997년 9월 폐지됨

후자는 외국사업자만을 규제대상으로 한다. 통신법 214조는 통신사업자가 신규로 주간(interstate) 통신회선을 설치하기 위해서 연방통신위원회의 인가(authorization)를 받도록 규정하고 있으며, 통신회선 설치가 공익에 부합하는 경우에 한하여 인가하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 연방통신위원회는 국내의 비지배적사업자에 대한 진입규제를 폐지함으로써 국내사업자에 대한 진입규제를 완화하였다. 심지어 AT&T까지도 장거리전화시장에서 시장지배력이 없다고 판단함으로써 연방통신위원회는 RBOC을 제외한 통신사업자에 대한 진입규제를 폐지하였다. RBOC의 경우 시내전화시장의 유효경쟁구도가 정착될 때까지 장거리전화시장으로의 진입을 제한하고 있다. 이러한 시장진입 제한은 소위 '경쟁심사리스트(Competitive Checklist)'로 불리는 1996년 통신법 271조에 의하고 있다. 한편 국내사업자에 대한 규제완화 추세와 대조적으로 외국사업자의 시장진입에 대해서는 국가안보, 무역관계 등 다양한 공익성을 고려하여 규제하고 있다.

통신법 310조는 외국인 또는 외국사업자의 무선면허 취득을 제한하고 있다. 역사적으로 미국 의회는 제1차 세계대전 기간 중 안보관련 정보의 국외유출을 막기 위하여 국가안보 차원에서 이 조항을 시행하였다. 310(b)(3)항은 외국인 및 외국사업자의 지분이 20% 이상인 회사에게 무선면허 부여를 금지한다. 310(b)(4)항은 외국사업자가 지주회사 제도를 활용하여 310(b)(3)항 규정을 회피할 수 있는 허점을 보완하고 있다. 다시 말해 공익에 부합하는 경우에 한하여 무선사업자에 대한 외국사업자의 지분이 25%를 초과할 수 있도록 규정하고 있다. 미국과 같이 광대한 시장을 대상으로 사업을 영위하기 위해서는 무선면허는 불가피하며, 모든 미국의 주요사업자들도 무선면허를 소유하고 있다. 따라서 미국사업자와 M&A를 추진하는 외국사업자에게는 310(b)(4)항은 주된 장애요소가 아닐 수 없다. 310조에 의한 규제는 214조 규제와 마찬가지로 공익성 심사에 기초하고 있지만, 국가안보라는 초기 목적을 넘어서 무역관계를 포함 다양한 공익성 요소를 내포하고 있다. 또한 214조 규제 하에서 국내사업자는 공익성 심사대상에서 제외됨으로써 국내·외 사업자간 동등 대우 문제를 야기하고 있다. 그러나 310조의 경우는 외국인과 외국사업자만을 겨냥하

고 있기 때문에 214조에 비해 좀더 확고한 법적 근거를 갖는다.

한편 연방통신위원회는 1997년 11월 외국사업자의 미국 통신시장 참여에 대한 입장을 밝힌 ‘외국사업자 참여 지침(Foreign Participation Order)’을 통하여 기본통신협상 기간 중 GATS의 최혜국대우 및 내국민대우 위반사항으로 지적된 유효경쟁기회(ECO) 심사를 폐지하였으며, 그 대신 시장지배력 심사²⁷⁾를 마련하였다. 이는 1996년 통신법 214조 및 310조에 의한 공익성 심사에 근거하고 있다. 시장지배력 심사에 의하면, 연방통신위원회는 외국사업자 계열사의 미국시장 진입이 경쟁에 아주 심각한 위험을 초래할 가능성이 있는 경우 이를 제한할 수 있다. 또한 미국 영토 내에 설립된 외국사업자 계열사는 운영상 외국사업자 본체와 분리되어야 하며(Separation Requirement), 지배적 외국사업자와 제휴하는 미국사업자는 해당 외국사업자로부터 특혜를 받을 수 없다(No Special Concession Rule). 연방통신위원회는 이러한 미국사업자에게 추가적으로 사전통지를 포함한 특별한 의무도 부과할 수 있다. 그러나 공익성의 범위는 이미 기술한 시장지배력에 한정되어 있지 않고, 국가안보, 공공질서, 외교 및 무역관계 등 다양한 요소가 포함된다. 다만, 통신시장 규제기관인 연방통신위원회는 공익성에 기초한 시장진입 제한이 아주 드물게 이루어진다고 설명한다.

공익성심사와 관련하여 유럽위원회(EC)는 동 규제가 미국의 WTO 기본통신협정 준수 의무에 배치된다고 주장하고 있다. 이에 대하여 연방통신위원회는 그러한 규제가 다음과 같은 이유에서 협정위반 사항이 아니라는 입장이다. 첫째, 공익성 심사 규제는 합법적인 국내 규제정책 집행이기 때문에 기본통신협정 적용대상이 아니다.

27) ‘시장지배력’이라는 개념은 미국 반경쟁정책에서 그 유래를 찾을 수 있다. 연방통신위원회는 시장지배력을 두 가지 각도에서 정의한다. 첫째는 통신사업자가 자신의 서비스 공급량을 제한함으로써 직접적으로 서비스 요금을 인상시킬 수 있는 경우이다. 둘째는 통신사업자가 서비스 공급에 필수적인 중간재에 대한 통제를 통하여 경쟁사업자의 비용을 인상시키거나 또는 경쟁사업자의 서비스공급량을 제한함으로써 간접적으로 서비스 요금을 인상시킬 수 있는 경우이다. 이러한 정의는 반경쟁사례에서 축적된 시장지배력의 개념과 유사하지만, 좀더 광의의 개념이라 볼 수 있다.

둘째, 국내 규제정책은 합법적이고, 투명하고, 비차별적으로 시행되는 이상 GATS 6조에 따라 협정위반이 아니다. 셋째, 공익성 심사는 GATS 14조에 따라 공공질서를 유지하기 위해 필요한 예외적 규제조치에 해당된다.

이러한 정당화에도 불구하고 지배적인 견해는 외국사업자에 대한 공익성 심사 규제는 기본통신협정 위반이라는 것이다. 우선 외국사업자에 대해 차별적으로 적용되는 국내규제는 협정위반이다. 310조에 기초한 규제는 오직 외국사업자에게만 적용된다는 점에서 차별적인 조치이다. 210조에 의한 규제도 문구 자체로는 국내사업자와 외국사업자를 차별하지 않지만, 실질적으로는 외국사업자를 차별하고 있다. 연방통신위원회가 지배적사업자를 제외한 대부분의 국내사업자에 대해서 공익성 심사를 적용하지 않기 때문이다. 그리고 GATS에서 허용되는 공공질서 유지를 위한 예외조치는 엄격한 조건에 의해서만 인정된다. 즉, 공공질서 유지를 위한 국내규제는 동일한 조건에서 회원국 간 차별적으로 집행되지 말아야 한다. 더욱이 GATS 14조는 그러한 국내규제가 서비스무역 자유화를 빙자하여 위장된 방식으로 시행되지 말아야 한다고 규정하고 있다. 또한 GATS 14조-(2)가 국가안보로 인한 예외를 인정하고 있지만, 그러한 예외는 전쟁 또는 그와 유사한 매우 긴급상황에 국한되어 있다.

3) 주요국의 간접투자에 대한 제도현황

가) 일 본

일본은 지주회사의 도입을 주요내용으로 하는 독점금지법 개정법안을 1997년 3월 국회에 제출하고 동년 6월 가결하였다. 당시 법안의 제출취지는 공정하고 자유로운 경쟁 촉진에 의해 국민경제의 발전을 가속화하고 사업자의 국제경쟁력 제고와 경제의 구조개혁에 도움을 주기 위해 경제력의 과도한 집중이라는 문제를 야기하지 않는 범위 내에서 지주회사 제도를 부분적으로 허용한다는 것이다. 이에 의하면 일본의 지주회사는 '회사 총자산에 대한 자회사 주식가액의 합계가 50%를 초과하는 회사'로 정의하고 있다. 이는 우리나라의 그것과 유사하나, 조문상으로 '국내 회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업내용으로 하는가'의 여부를 굳이 요구

하지 않고 지분소유 비율만으로 정의함으로써 상대적으로 규정의 투명성을 높이고 있다.

그러나 사업지배력이 과도하게 집중되는 경우에는 지주회사 설립을 금지한다. 구체적으로 금지대상은 재벌형, 금융지배형, 계열거래형 지주회사가 포함된다. 이들 금지 대상 지주회사는 공통적으로 지주회사 그룹전체의 총자산 규모가 15조엔 초과하는 경우에 해당된다. 재벌형 지주회사의 다른 성립요건은 지주회사 산하에 총 자산 3,000억엔을 초과하는 자회사를 대략 5개 이상 소유하는 것이며, 금융지배형 지주회사와 관련하여서는 금융회사와 사업회사의 결합을 금지하고 있다. 계열거래형 지주회사의 금지는 상당한 정도의 시장지배력을 갖는 기업간 수직·수평적 결합 등 공정한 시장경쟁질서에 영향력을 줄 수 있는 계열기업간 거래의 위험을 배제하고자 마련되었다.

참고로 1997년 일본은 개정 NTT법에 의하여 NTT 지역전화분야의 경우 동일본 지역, 서일본 지역의 영업자산을 각각 현물출자하는 형식으로 동일본 NTT, 서일본 NTT로 나누고 NTT 본체는 양사의 주식을 전량 보유하게 되었다. NTT 장거리전화회사는 구조개편 이전에 NTT의 100% 자회사로서 실질적으로 설립·운영을 시작하였으며, 동서 지역전화회사 설립에 맞추어 NTT가 장거리전화회사에 대해 영업자산을 양도함으로써 형식적으로도 설립을 마치게 되었다. 결과적으로 NTT 본체는 연구개발자산을 제외하고는 영업자산을 지역전화회사와 장거리전화회사에 전액 이전하여 순수지주회사로 전환되고, 전환에 수반되는 세법·상법 상의 다양한 문제에 대해서는 정책적으로 개정 NTT법의 특례조치를 통해 해결하였다.

나) 미국, 프랑스

미국은 1889년부터 지주회사 설립에 대한 제한은 없으며, 대부분 지주회사의 자회사들은 각각 독립적으로 경영되고 우량한 계열사가 부실한 계열사를 지원하는 예는 찾기 힘들다. 지주회사는 해외합작을 제외하고는 자회사 주식을 대부분 100% 소유하고 있으며, 지주회사만 주식시장에 상장되는 것이 일반적이다. 프랑스도 현재 지주회사의 설립에 대한 제한은 없으며, 우리나라와 유사하게 자회사가 주식시

장에 상장되어 있는 경우가 많다. 대부분의 지주회사그룹은 3~4개의 핵심주력업종에 전문화하는 것이 보통이다. 예를 들어 포드는 자동차, P&G는 생활용품, 모빌은 석유, 펩시는 식·음료에 특화하고 있으며, 예외적으로 G.E.는 전기, 전자, 석유화학, 발전, 금융, 위성통신서비스, 언론 등 다각화 경영을 펼치고 있으나 많은 전문가들은 이들 사업부문이 느슨한 전략적 제휴관계 정도에 있다고 설명하고 있다. 이들 국가에서 지주회사는 철저하게 수익성에 따라 평가받고 전문경영인에 의해 경영된다.

제 3 절 도하라운드 통신서비스협상 현황 및 주요의제

통신서비스를 포함한 서비스분야는 금번 도하라운드협상의 기설정 협상의제로 포함되어 있으며, 2001년 11월 제4차 도하 WTO 각료회의를 계기로 협상이 가속화되었다. 그러나 '서비스무역에 관한 일반협정(GATS)' 제19조에 따라 통신서비스분야에 대한 형식적인 협상의 시작은 다른 서비스분야와 마찬가지로 2000년 초부터 이미 진행되기 시작하였다. 이하에서는 2000년 초부터 현재까지 도하라운드 통신서비스협상의 추이를 크게 기본통신협상의 미결의제, 협상제안서, 양허요구서 등 주요 쟁점을 중심으로 정리하고자 한다.

1. 기본통신협상 미결의제

가. 브라질의 수정양허표

브라질은 기본통신협상에서 설비에 기초한 서비스에 대한 구체적 입장을 유보한 조건부 양허표를 제출하고, 98년 예정된 자국 통신법이 개정되는 대로 그 결과를 반영하여 통신법 개정 후 1년 이내에 설비에 기초한 서비스를 포함한 모든 기본통신서비스 제공과 관련된 시장개방계획 구체화 입장을 밝힌 바 있다. 이에 따라 브라질은 2000년 7월 개최된 WTO 서비스이사회에 수정양허안을 제출하였다.²⁸⁾ 브라질의 수정양허안은 '97년 양허표와 비교할 때 공중통신서비스, 이동통신서비스에

대한 상업적 주재를 2002년부터 완전 개방하기로 약속한 점과 참조문서(Reference Paper)의 채택 등 일부 항목에서는 개선되었다. 그러나 브라질 대통령의 전권행사를 통해 외국인의 지분참여를 자의적으로 제한할 수 있도록 규정함으로써 기본통신서비스 전반에 대한 외국인 지분참여에 대한 상호주의 적용 의도를 내포하였다.

이에 따라 우리나라를 비롯한 미국, EU, 일본 등 주요국들은 2000년 하반기와 2001년 상반기에 걸쳐 브라질의 양허개선 가능성을 꾸준히 타진하였으나, 브라질은 국내비준 불가를 이유로 기존의 입장을 바꾸지 않고 2001년 4월 26일 사무국에 수정양허안의 인증을 공식 요청하였다. 이에 대해 미국, EU, 일본, 홍콩 등은 2001년 7월 서비스이사회 특별회의에 앞서 사무국에 공식문건 제출을 통하여 브라질 수정양허안 인증에 대한 반대의를 밝히게 되었고, 급기야 브라질은 기본통신협정 탈퇴의사를 공식 표명하였다.²⁹⁾

나. 국제접속서비스(Termination Services)

국제접속서비스는 당초 기본통신협상 과정에서 호주에 의해 제기되었다. 호주는 국제접속서비스(Termination Services)라는 개념을 통해 현행 국제정산체계 문제해결을 도모하였다. 또한 양허안에도 국제접속서비스라는 별도의 서비스 항목을 기재하기도 하였다.

호주에 의하면 국제접속서비스는 통신망사업자 상호간에 상호접속을 통하여 자신의 통신망에 상대방의 접속을 허용함으로써 제공되는 서비스로서 국제전화서비스의 국경간 공급에서 거래되는 사업자간 서비스 교역이라고 정의하고 있다.³⁰⁾ 이 서비스의 구성요소는 크게 통화호의 발신 통신망에서 착신 통신망으로의 통화호의 전송, 통화호가 전달되는 착신 통신망 상의 관문교환기 또는 진입점, 착신 통신망

28) S/C/W/160

29) 현재까지 기본통신협상 참여회원국으로서 국내비준을 이유로 기본통신협정(제4차 의정서)에 법적으로 가입되지 않은 국가는 브라질, 도미니카, 과테말라, 파푸아뉴기니, 필리핀 등 총 5개국이다.

30) S/NGBT/W/4

내에서 관문교환기로부터 통화의 최종목적지로의 연결 등으로 구분된다.

호주는 발신지와 관계없이 구현되는 서비스의 속성은 동일하나 국가별로 국제접속서비스의 요금(예: 국제정산료)³¹⁾이 대부분 비용이 아닌 시장지배력에 따라 결정되는 이유가 국제접속서비스 시장에서 정부가 소유·운영하는 독점사업자가 많고, 경쟁이 허용되는 경우에도 사업자수가 적거나, 가격경쟁 및 특정사업자에 대한 통화량을 제한하는 국내 법 및 규제를 유지하기 때문이라는 의견을 제시한 바 있다.

호주는 현행 국제정산체제하에 이루어지는 국제접속서비스를 양허대상에 포함시켜 GATS의 일반규정을 적용하고 국제접속요금(termination rates)을 공표함으로써 현행 국제정산료에 내재한 거품을 줄이자는 당시로서는 다소 급진적인 주장을 하였다. 이러한 호주의 의견은 협상참여국들로부터 이렇다할 호응을 얻지 못하였다. 대부분의 개도국들은 외환획득의 주요출처로써 전략적으로 국제정산료 수입을 활용하고 있었기 때문에 호주 의견에 대해 반대 입장일 수밖에 없었을 것이라는 사실은 자명하다.

이러한 호주의 입장은 뉴라운드 서비스협상에서도 변하지 않고 있다. 2000년 6월 호주는 사무국 제출 문건³²⁾을 통하여 국제접속서비스가 다른 통신서비스와 마찬가지로 GATS 및 참조문서의 적용대상이라는 점을 재차 강조하였다. 이에 따르면 국제접속서비스는 국제 유선 및 이동전화, 국제위성서비스, B-ISDN 서비스, 팩킷교환 데이터전송서비스 등의 구성요소로서 국가간 교역이 가능한 일종의 상호접속서비스로 이해하고 있다. 한 가지 기본통신협상 과정에서 제시한 의견과 다른 부분은 국제접속서비스 교역방식을 국경간 공급에 국한하지 않고 상업적 주재 및 해외소비로 확대하고 있다는 점이다.

31) 국제정산은 국제전화서비스를 제공하는 국내사업자와 외국사업자 간에 상대 사업자의 통신망을 이용한 접속대가로 정산료를 상호 지불하는 거래를 의미한다. 정산료는 착·발신에 관계없이 동일한 요율로 사업자 간 협상에 의해 결정되는 것이 현재까지의 일반적 관행이며, 실제 정산은 발신초과 사업자가 착신초과 사업자에게 초과분에 해당하는 정산요금을 지불하는 형태로 이루어진다.

32) S/C/W/153

그렇다면 왜 호주가 국제접속서비스에 집착하는지에 대한 의문이 생긴다. 분명한 것은 호주가 국제서비스시장에 상당한 시장왜곡이 존재하는 것으로 보고 있으며, 이러한 왜곡을 최소화하기 위해서 국제서비스의 사업자간 접속요금을 GATS 규제 하에 둬으로써 정산요금 상의 차별성 제거를 의도한다는 점이다. 문제는 국제서비스의 사업자간 접속요금, 다시 말해 국제정산료를 다루는 포럼이 전통적으로 ITU이고, 현재까지는 국제정산료 체결협정이 정부행위의 일환으로 이해되고 있지 않아 WTO 협정의 적용범위에서 배제되어 있다는 점이다. 또한 개념적으로도 국제접속서비스는 독자적인 서비스라고 간주하여 양허서비스로 다루기보다는 '상호접속'이라는 규제이슈³³⁾로 이해하여도 무방하다는 점에서 호주의 주장은 설득력 측면에서 한계가 있다.

다른 한편 통신기술 발전에 따른 국제호 전송원가 하락, 재판매서비스 활성화에 따른 국제서비스시장의 경쟁확대 등 국제서비스시장에서의 환경변화로 인하여 국제정산료가 급격하게 하락하고 있다. 그리고 국제정산료 협정체결의 주체인 국영사업자가 지속적으로 민영화되고 있는 전세계적인 추세를 고려할 때, 국제정산료를 국제접속서비스 요금으로 이해하여 GATS 하에 두는 것은 잠정적 합의에 그칠 가능성이 높고 시대흐름에도 역행한다는 측면이 있어 추후 호주가 국제접속서비스에 대한 재논의를 시도하는 경우에도 협상상대국들로부터 동의를 얻을 수 있는 가능성은 매우 낮은 것으로 판단된다.

다. 국제정산료³⁴⁾ 관련 모라토리움 연장

기본통신협상 과정에서 당시 국제정산관련 최대 적자국인 미국은 자국의 문제 해결을 위하여 국제정산료 인하를 위한 다자간 합의를 도출하고자 노력하였으나, 국

33) ITU에서는 국제접속서비스를 통신시스템 운영 상의 기본요소로 이해하고 있음

34) 국제정산이란 간단히 말해 국제사업자 간 국제호(international call) 처리비용을 정산하는 방식으로서 정해진 기간동안 해당 국제사업자 간 착·발신호를 비교·상쇄하여 발신초과사업자가 착신초과사업자에게 純발신 국제호에 대해 양자간 협상으로 정해진 요금(국제정산료)을 지불하는 것이다.

제정산료 문제는 전통적으로 WTO가 아닌 ITU에서 다루어져 왔으며 개도국들의 관심사가 첨예한 분야였기 때문에 협상 막바지까지 실마리를 찾지 못하고 있었다. 이에 미국은 다자간 합의보다는 자국 국내규제제도를 통하여 문제를 풀고자 하였다. 1996년 11월 미국은 FCC가 국제정산료 인하명령(Benchmark Order)³⁵⁾을 위한 제안서를 마련 중이라는 사실을 전달하였다. 동 명령의 요지는 기존 관행과 달리 주권국가의 국제정산료 결정권한을 미국의 정부기관인 FCC가 사실상 행사하게 될 수 있으며, 국가(사업자) 간 정산료가 미국의 통제력 하에서 일원화될 가능성을 시사하는 것이었다.

이에 인도, 파키스탄, 방글라데시, 스리랑카, 터키 등 5개국은 협상의 최종 단계에 국제정산료에 대한 MFN 면제신청을 통하여 차별적인 국제정산료를 결정할 수 있는 권한을 유보함으로써 여타 회원국들로 하여금 추가적인 MFN 면제신청을 심각하게 고려하게끔 유도하였다. 이에 따라 의장은 MFN 면제신청 쇄도를 차단하기 위한 정치적 결단을 내려 기본통신협상 타결 시점인 1997년 2월 15일 기본통신협상그룹 최종보고서(Report of the Group on Basic telecommunications)를 통해 회원국 간 ‘차별적인 국제정산료를 이유로는 당분간 WTO 분쟁해결절차에 의존하지 못한다’는 일종의 신사협정을 맺게 하였다. 또한 이러한 합의사항은 늦어도 2000년 1월 1일까지 출범하도록 예정된 뉴라운드 서비스협상 시작 이전에 재검토하기로 합의하였다.³⁶⁾

2000년 초부터 제4차 도하 WTO 각료회의 이전까지 국제정산료에 대한 모라토리움 연장과 관련하여 부정적인 입장을 적극적으로 표명한 국가는 호주였다. 호주의 입장은 국제정산료가 GATS의 적용대상이라는 것이다. 그러나 호주의 주장은 우리나라, 유럽연합(EU), 일본, 브라질, 멕시코, 인도네시아, 인도, 파키스탄 등 대부분의

35) 실제로 미국은 1997년 8월 ‘정산료 인하명령’을 통해 전세계 국가들을 소득수준별로 4개 그룹으로 구분하고 그룹별 정산료 인하 목표치를 설정하여 유예기간 내에 목표치 이하로 정산료를 인하하도록 하였다.

36) S/GBT/4

국가가 현재 진행 중인 ITU의 국제정산체제 개혁작업³⁷⁾을 지켜보며 당분간 WTO 차원에서의 논의를 자제하자는 입장을 취함으로써 논의 자체가 중단되었다. 미국조차도 호주가 주장하는 원가지향적인 국제접속서비스가 현행 국제정산체제의 대안이 될 수 있다는 가능성을 인정했을 뿐 동조하지는 않았다. 결론적으로 국제정산료 관련 논의는 당분간 ITU 중심의 진행이 불가피할 것으로 보이며, 기본통신협상 합의사항인 국제정산료관련 모라토리엄은 당분간 유지될 예정이다.

2. 협상제안서(Negotiating Proposal) 주요내용

가. 우리나라

2001년 5월 제출된 협상제안서³⁸⁾를 통해 우리나라는 기본통신협정 발효 이후 우리 정부가 취한 자발적 자유화 및 규제완화 노력을 강조하고 있다. 협상기조로서는 우리나라의 이와 같은 자발적 자유화 및 규제완화 노력에 의한 우리나라 통신시장의 성장과 경제성장을 예로 들면서, 통신서비스 분야가 개별 국가 경제뿐만 아니라 전세계 경제 성장에 미치는 중요성을 강조하였다. 그리고 유무선 대체와 음성·데이터 대체를 통한 통신 경쟁·규제제도의 변화가 확실시 됨, 개별회원국의 국가정책목표 및 경제발전 단계에 대한 존중과 이에 따른 점진적인 시장자유화의 필요성을 강조하였다.³⁹⁾

37) ITU가 1999년 6월 채택한 D.140 부속서 E에 의하면 전세계 모든 국가의 정산료가 0.45 달러 이하로 인하될 예정이며, 이는 미국의 국제정산료 인하명령(Benchmark Order)의 인하목표치(0.46 달러)와 유사한 수준임

38) 2000년 12월부터 2001년 5월 사이 우리나라를 비롯한 미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 호주 등 주요국들은 도하라운드 서비스협상의 분야별 협상 기조와 목표를 기술한 협상제안서를 제출하였다.

39) 현재까지 WTO에 제출된 협상제안서의 형식은 크게 두가지로 구분할 수 있다. 구체적인 협상목표를 제시하는 경우(미국, EU, 호주 등)와 개략적인 협상방향을 제시하는 경우(우리나라, 캐나다 등)이다.

나. 미 국

1) 통신서비스 분야

미국은 기간통신서비스에의 시장접근, 내국민대우 측면에서 완전자유화약속, 부가통신서비스시장에서의 완전자유화약속 등 통신시장 전반적인 시장개방을 주장하였다. 미국의 주장 중 특징적인 것은 투자환경 개선과 경쟁장애요소 제거를 위해 국영사업자의 민영화 문제를 제기하고, 기간통신서비스(특히, 시장지배적 사업자) 시장에 적용되는 규제원칙이 참조문서에 합치할 것을 주장함으로써 민영화된 국영사업자가 유효경쟁을 저해하지 않을 것을 촉구하였다. 그리고 경쟁적 서비스 공급자에 의해 제공되는 서비스 시장에 필요없는 규제가 적용되지 않도록 GATS VI조를 준수할 것을 주장하였다. 미국은 이러한 주장을 이루기 위해서 그리고 전자상거래의 활성화 및 연관산업의 자유화를 염두에 두고, 기간통신서비스뿐만 아니라 인터넷기반서비스와 같은 부가통신서비스 및 유통, 광고, 특급운송, 컴퓨터, 금융서비스 등의 전자상거래 투입요소 및 가치사슬에 해당하는 서비스분야를 모두 클러스터로 묶어서 협상을 진행할 것을 촉구하였다.

2) 특급배달서비스 분야

현대 경제에서의 중요성, 고용창출효과, 진보된 기술 활용, 서비스 특성 등을 고려하여 특급배달서비스는 현 W/120 상의 우편 및 송달서비스와 별도로 분류되어 있다. 미국은 특급배달서비스 분야와 관련된 교역장애요소(통관, 과세, 도로사용, 주파수 이용, 부지매입/임차 등)를 열거하고 협상시 시장접근, 내국민대우, 국내 규제 문제를 논의할 것을 요청했다.

다. 유럽연합

1) 통신서비스 분야

유럽연합은 통신이 경제성장에서 차지하는 중요성을 언급하면서 EU회원국들의 시장개방 수준이 높으며, 현재 Enhanced/Value-added facsimile services과 On-line information and/or data processing을 제외한 다른 서비스 부문에 남아있는 약간의 규제에 대해서도 추가적으로 개방수준을 확대할 것이라는 점을 강조하였다. 이렇게 EU

는 자율적인 시장개방수준 확대를 강조하면서, 각 국가의 규제가 통신서비스의 보편적 서비스, QoS 보장, 희소자원의 효율적 사용을 위한 최소한의 수준을 유지해야 할 것을 제안하였다. 그리고 EU는 망의 통합화의 추세가 진행되고 있지만 대부분의 WTO 회원국들은 이를 아직 반영하지 않고 있음을 강조하였으며, 사업자수 제한, 법인요건 요구, 직·간접 외국인 투자에 대한 규제 등의 방법을 통한 시장접근에 대한 규제가 아직 많이 남아있으며, 외국인에 대한 토지 등에 대한 소유권제한 등과 같은 내국민대우에 대한 규제도 존재한다는 점을 지적하고 있다. EU도 기타 주요국가들과 마찬가지로 참조문서의 수용 및 이행을 촉구하고 있다. 또한 EU는 자연인 이동(Mode 4)의 개선 및 위성서비스, 국제정산료 등과 관련한 MFN면제도 검토 대상으로 지적하였다.

2) 전자상거래분야(추가 논의대상 의제)

유럽연합은 통신서비스시장의 전자적으로 전달되는 상품은 서비스이므로 GATS의 적용대상이며, 관세적용문제는 추가 논의가 필요하다고 주장하였다. 또한 인터넷 Access 및 Network 서비스에 대해서 GATS 통신부속서 및 Reference Paper가 적용되어야 한다는 점을 지적하였다.

라. 일 본

일본은 GATS와 서비스관련 다자간 서비스협상에 의해 서비스무역이 확대되었으며, 이러한 확대를 통해 회원국들의 경제성장이 빨라졌다는 점을 강조하면서 GATS 전반적인 협상의 목표로 '자유화의 정도를 점진적으로 확대'에 두기로 하였다. 이를 위해 협상에 모든 서비스 부문, 모든 공급방식이 포함되어야 할 것을 주장하였다. 특히 통신서비스의 경우에는 경제에서 차지하는 비중이 커져가고 있으며, 따라서 시장접근, 내국인 대우 측면에서 개방을 확대하여 경제성장을 촉진시킬 것을 제안하였다. 일본이 제한한 사항을 구체적으로 보면 MFN면제를 비롯하여 외국인 지분참여 제한, 사업자수 제한, 국영사업자의 독점, 법인 자격 요구, 서비스 직접적인 관련 전문지식을 보유하고 있는 선임경영자의 이동제한 등에 대한 개선사항을 제안하였으며, 참조문서가 공정경쟁을 촉진시킨다는 점을 강조하면서 회원국들의 양허를 권

유하고 있다. 일본의 제안내용 중 특이사항은 과도한 허가료, 지방정부의 차별적 규제, 국산품 구매요건 등이다.

마. 호 주

호주는 국내규제 제도의 공정한 운영에 초점을 맞추고 협상목표로서 다음의 5가지를 주장하고 있다. 첫째, 기간통신서비스 부문에 대한 참조문서의 수용 및 구체화를 주장하였다. 둘째, 모든 국제통신서비스를 서비스의 교역이라고 인지하고 이들 서비스에서 발생하는 문제의 해결을 위해 GATS의 원칙이 준수될 것을 주장하였다. 그리고 모라토리엄은 협상의 시작과 함께 종료되는 것으로 인식될 것을 주장하였다. 셋째, 시장지배적 사업자와 독점 사업자가 존재하는 시장에서는 인터넷전송 서비스 요금 협정과 관련하여 공정경쟁이 향상되도록 회원국 정부들이 노력할 것을 주장하였다. 넷째, 시장접근에의 제한은 철폐되어야할 것을 주장하였다. 다섯째, 국내규제제도는 GATS 6조(국내규제)에 따를 것을 주장하고 있다. 특히 참조문서 상의 공정경쟁 보장장치, 상호접속, 규제기관 독립성관련 원칙의 구체화를 주장하였다. 시장접근과 관련하여서 특별히 상업적 주재 형태에 대한 제한 및 특정위성사업자에 대한 우대문제를 지적하였다.

〈표 1-4〉 통신서비스분야 주요국 협상제안서 요약

구분	미 국 (S/CSS/W/30)	유럽연합 (S/CSS/W/35)	일 본 (S/CSS/W/42)	호 주 (S/CSS/W/17)
협상 목표	- 개방 확대 - 참조문서 양허 - 유통·광고·특 급운송·금융 서 비스 양허확대에 의한 통신분야 양허가치 증대	- 서비스 공급방 식별 제한 철폐 - 참조문서 양허	- 교역장벽 제거 - 참조문서 양허	- 시장접근 제한 철폐 - 참조문서 양허(상 호접속협정, 허가 기준 공개 강조)
양허 범위	- 통신 전분야	- 통신 전분야	- 통신 전분야	- 통신 전분야(위성, 인터넷접속서비스 강조)

구분	미 국 (S/CSS/W/30)	유럽연합 (S/CSS/W/35)	일 본 (S/CSS/W/42)	호 주 (S/CSS/W/17)
교역 장벽	- 통신사업자 민영화	- 모든 제한	- 외자 제한 - 사업자수 제한 - 국영사업자 독점 - 국적 제한 - 지방정부 차별규제 - 국내조달 요건	- 국내회사와의 합작투자 요건 - 기술유형 제한 (특히 위성관련)
규제 제도	- 부가서비스 규제 금지 - 부가서비스분야 에 대한 주요사 업자의 시장지배 력 확대 우려	- 규제의 최소화 (보편적서비스, 회소자원 분배)	- 과도한 허가료 우려	- 참조문서 구체화 (규제기관 독립성, 회소자원 분배) - 인터넷접속서비스 규제
MFN 면제	-	-	-	- 국제정산료 모라 토리움 종료

자료: 김준동 · 이장영 · 이한영 외(2000. 12), p.39

3. 양허요구서(Request) 주요내용

제4차 WTO 도하 각료회의에서 결정된 일정에 따라 금년 6월 이후 현재까지 우리나라와 협상상대국간 통신서비스분야에 대해 수차례 교환된 양허요구서의 주요 내용을 <표 1-5>부터 <표 1-10>에 정리하였다. 우리나라가 양허요구서를 전달한 회원국은 총 14개국이고, 우리나라에 양허요구서를 전달한 회원국은 총 11개국이다. 이 가운데 상호간 양허요구서를 교환한 국가는 미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 호주, 중국, 브라질, 멕시코 등 8개국이며, 우리나라만 양허요구서를 전달한 국가는 인도, 말레이시아, 태국, 필리핀, 칠레, 헝가리 등 6개국이다. 노르웨이, 홍콩, 싱가포르 등 3개국은 우리나라가 양허요구서를 전달하지 않았음에도 불구하고, 우리나라가 양허요구서를 접수한 회원국이다. 양허요구서 교환의 대상과 관련하여 추정할 수 있는 한 가지 시사점은 동남아 회원국들과 중남미 및 동구권에서 시장규모 및 발전 속도가 빠른 거점국가를 주요한 협상대상으로 지목하고 있다는 점이다. 다음으로는

우리나라와 상호간 양허요구서를 교환한 8개 국가의 요구내용을 중심으로 살펴보고 여기서 우리나라가 전달한 양허요구서의 전체적 특징을 보고자 한다. 마지막으로 우리나라에 전달된 각국의 요구내용을 살펴보고자 한다.

가. 우리나라가 전달한 양허요구서

1) 미 국

수평적 양허부분에 대한 우리나라는 토지제도와 관련해서는 일부 주에 현존하는 외국인에 대한 토지소유제한, 토지구매에 대한 제한 그리고 공용지에 대한 입찰 및 매매에 대한 제한을 제거할 것을 요구하고 있으며, 조세제도와 관련해서는 조세 적용에서의 불명확성 및 이에 따른 제한을 제거할 것을 요구하고 있다. 또한 우리나라는 모든 MFN면제조항을 제거할 것을 요구하고 있다.

구체적으로 통신서비스시장에 대해 우리나라는 무선면허 사업에 대한 외국인 직접투자 20% 제한, 참조문서상 주식으로 존재하는 지역시내전화사업자의 상호접속 의무 면제 조항, Comsat에 부여한 Intelsat과 Inmarsat 독점연결권을 폐지할 것을 요구하였다. 그리고 우리나라는 통신법 제214조 및 301조에 관한 적용기준, 절차, 시한 및 위성서비스분야에 관한 공익성심사의 적용법률, 절차, 기준, 시한 등에 대해서 질의를 하였다.

2) EC

수평적 양허부분에서 우리나라는 토지소유에 관해서 몇몇 회원국들이 유지하고 있는 외국인토지소유제한에 대한 필요성을 설명해줄 것을 요구하고 있으며, 필요할 경우 이의 폐지를 요구할 것이다. 게다가 시장진입에 관해서 이탈리아, 포르투갈, 프랑스에 대해 다음과 같은 요구를 하고 있다. 우선 이탈리아에 대해서 신규 민영화 기업에 적용되는 독점권인정, 투표권 제한과 통신시장 일반적으로 적용되는 외국인 대주주 승인제도 등에 대해서 폐지를 요구하고 있다. 그리고 포르투갈에 대해서 신규 민영화기업에 대한 외국인 지분참여를 사례별 제한하고 있는 제도를 폐지할 것을 요구하고 있으며, 마지막으로 프랑스에 대해서 공공적으로 인용되는 프랑스기업에 대한 20% 지분제한에 대해 폐지할 것을 요구하고 있다. 미국의 경우와 마

찬가지로 모든 MFN면제조항을 제거할 것을 요구하고 있다.

또한 우리나라는 W/120 상의 고도·부가팩스 및 온라인 정보·데이터 서비스를 양허대상에 포함시킬 것을 요구하고 있다. 기본통신서비스 부문에서 프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 핀란드, 스페인, 아일랜드, 포르투갈, 그리스에 대해 국경간 공급 및 상업적 주재 관련 제한 사항, 즉 통신사업자 Public Partipation 규정, 포르투갈과 그리스의 국경간 공급에 대한 제한, 아일랜드와 포르투갈의 이동전화 및 PCS에 대한 제한 등에 대한 폐지를 요구하였으며, 부가통신서비스 부문에서 포르투갈에 대해 외국인에 대한 직·간접 25% 지분제한을 폐지할 것을 주장하였다. 추가양허항목에 관해서 우리나라는 벨기에에 대해 라이선스 제공 조건으로 보편적 서비스를 보장할 것을 포함시키고 있는 것을 폐지할 것과 포르투갈의 기간통신서비스에 대한 외국인의 지분제한을 완화시키는 입법계획을 폐지하고 현실화할 것을 주장하고 있다.

3) 일 본

우리나라는 일본의 기간통신서비스부문에서 전신서비스를 양허할 것과 NTT에 대한 20%로 외국인 지분제한, 외국인 이사·감사 참여제한 폐지를 요구하고 있다. 참조문서에 대해서 필수설비 보유사업자에게만 상호접속 의무자라고 규정한 각주가 아직 유효한가를 질의하면서, 만약 아직 유효하다면 이를 폐지할 것을 요구하였다. 우리나라의 일본에 대한 질의사항은 일본정부의 최소지분보유와 NTT에 대한 외국인 지분제한 등을 포함한 NTT법 개정 추진현황, NTT 이외의 기간통신사업자에서도 외국인에 대한 지분제한의 존재여부이다.

4) 캐나다

우리나라는 캐나다에게 수평적 양허부문에 대해 몇 개주에 현존하는 외국인토지 소유제한의 필요성과 차별대우 캐나다 연방에서 설립한 회사의 이사 중 과반수이상 캐나다 시민 또는 거주민일 것을 요구하고 있는 규제제도에 대한 설명을 요구하고 있다. 또한 모든 MFN면제조항의 제거를 요구하고 있다. 게다가 우리나라는 국경간 공급에 대해서 기간통신서비스를 공급할 경우 캐나다 전송장치의 사용을 요

구하고 있는 제도뿐만 아니라, 이동위성서비스, 위성서비스, 국제서비스에 대해 제한하고 있는 제도 등을 포함한 제한제도를 폐지 및 삭제를 요구하고 있다. 상업적 주재에 대해서 우리나라는 설비보유사업자에 대한 직·간접 투자에 대한 제한, Teleglobe Canada와 Telesat Canada의 배타적 권리 보장하고 있는 현재 제도, Telegraph, Telephone Ltd, Nova Scotia, Manitoba Telecom Services Inc, Manitoba 등에 대한 동일인 지분제한, 양허표상의 지역에 대한 음성전화 교환 서비스와 지역유선 전화서비스에 대한 경쟁제한을 폐지할 것을 요구하고 있으며, 또한 국제 해저케이블 면허와 이동위성서비스 그리고 고정위성서비스에 대한 제한, 해저케이블의 육상국과의 연결에 면허획득 요구 등 현재상황에서 더 이상 큰 의미가 없는 제한제도의 폐지를 요구하고 있다. 또한 설비보유사업자에 대한 외국인 이사 20%미만으로 제한하고 있는 제도를 폐지할 것을 요구하고 있다. 우리나라의 캐나다에 대한 질의사항은 재판매서비스 및 시내서비스 제공을 위한 공중전화 사용불허 배경 및 현재 제한유지 여부이다.

5) 호 주

우리나라는 호주에 대해 온라인 정보/데이터 서비스를 양허할 것을 요구하였으며, 위성서비스와 이동 셀룰러 서비스 부문에 대한 사업자수 제한, Telstra, Optus, Vodafone 등에 대해 현재 유지되고 있는 외자제한, Optus의 사장 및 이사에 대한 호주 국적 요구 등에 대해 제거해줄 것을 요구하고 있다. 그리고 우리나라는 수평적 양허부분에서 언급하고 있는 호주가 공익성을 고려하여 외국인의 투자를 허가한다는 제도에 대한 설명, 신규진입 사업자의 형태와 관련하여 추상적인 용어에 대한 정확한 정의, Telstra, Optus의 지분구성 현황 및 관련 규정, 1997년 수정 적용된 통신법에서의 상호접속관련 규정 내용에 대한 설명해 줄 것을 호주에 요구하였다.

6) 중 국

수평적 양허부분에 대해서 우리나라는 외국인 투자 기업의 설립형태에 대한 제한을 제거할 것과 25%로 최저 지분비율 설정, 외국기업과 지점 설립의 한계설정, 외

국기업 지점의 상행위 제한 등에 대한 폐지를 주장하고 있다.

통신서비스부문에 대해 우리나라가 중국에 제출한 양허요구서 내용은 다음과 같다. 우리나라는 W/120 상 (d), (e), (g) 서비스 및 재판매 서비스, 사설 서비스, 이동 음성·데이터 서비스에 대한 양허를 요구하고 있다. 시장접근에 대한 제한에서 우리나라는 기간통신서비스부문 및 부가통신서비스 부문에 대해서 국경간 공급 금지, 조인트 벤처 설립을 통한 시장진입 의무, 외국인 지분제한과 서비스 가능지역 제한 등에 대한 완전시장개방할 것을 요구하고 있다.

우리나라가 중국에 제출한 질의는 수평적 양허부문에서 25%로 최저 지분비율 설정하고 있는 것에 대해 질의하고 있으며, 만약 이것이 외국인의 지분을 25%로 제한하고 있는 이동 음성·데이터 서비스에 적용될 경우에 외국인은 정확하게 25%를 소유하는 경우밖에 없다는 사실을 상기시키고 있다. 그리고 중국이 기간통신서비스 뿐만 아니라 부가통신서비스에 대해서도 참조문서의 원칙들을 따를 것을 약속하였지만, 이는 참조문서의 관점의 해석에서 발생하는 기술적 착오라고 판단하고 있다. 마지막으로 양허표에 따르면 중앙과 지방정부는 참조문서의 상호접속의무의 이행을 위해 적절한 행동을 취한다고 되어있지만, 이의 실행을 위한 제도적인 장치 및 관련 법 규정에 대해 질의를 하고 있다.

7) 멕시코

우리나라가 멕시코에 제출한 양허요구서의 주요내용으로는 통신서비스에 대해 W/120 상 (d), (e) 및 (h)~(n) 양허를 요구하고 있다. 특히 기간통신서비스부문에서 사설·재판매 서비스, PCS·3G 서비스에 대한 외국인 지분제한이 존재 여부를 명확하게 해줄 것을 요구하면서, 만약 제한이 존재한다면 이를 폐지할 것을 요구하였다. 시장접근에 대한 제한에서 우리나라는 기간통신서비스 부문에서 서비스 제공에 필요한 사전 허가 및 인가 취득요건, 특정 주파수 대역의 사용권리 부여에 적용되는 공개입찰방식, 49% 외국인 직접투자 한도 제한, Telecomm의 Intelsat, Inmarsat과의 위성 독점연결권, 국제장거리 서비스 이외 서비스를 제공하기 위해 멕시코 위성 설비 사용 강제 등에 대한 폐지를 주장하고 있다. 그리고 부가통신서비스 부문에서

우리나라는 국경간 공급 관련 인가제, 특별 통신서비스 관련 설비주재 요건 등에 대해서, 상업적 주재 관련 허가제, 49% 외국인 지분소유 제한, CRS 독점권 등에 대해서 폐지를 요구하고 있다.

우리나라가 제출한 질의사항은 다음과 같다. 우리나라는 수평적 양허부문에 대해서 멕시코 국민에게 유보된 활동에 통신서비스 포함 여부, A와 B 대역의 셀룰러 전화 서비스에 대해 49% 이상 외국인 지분소유를 위해 필요한 FIC의 우호적 결정의 개념 및 기준, 기본통신협상 양허표 상 Commercial Agencies의 의미, 부가통신서비스의 시장진입제한에서 언급하고 있는 특별 통신서비스의 정의, 멕시코연방통신법 18조, 26조 상 각각의 “other obligations” 의미, 동법 30조의 정확한 적용범위 등에 대해 멕시코에 질의하였다.

8) 브라질

우리나라가 브라질에 제출한 양허요구서 중 통신부문에 대한 내용은 다음과 같다. 우선 브라질에 대해 W/120 상 (a)~(o) 양허를 요구하고 있다. 우리나라는 시장 접근에 대한 제한에서 기본통신서비스 부문에 존재하는 외국인 지분제한, 특히 통신서비스사업자의 외국인 지분소유를 제한할 수 있는 대통령의 재량적 전권행사를 규정한 일반 통신법 관련 조항을 폐지할 것을 요구하고 있으며, 음성전화서비스 및 셀룰러 서비스 부문에 사업자 수 제한이 유지되고 있는가의 여부 질의, 재판매서비스에 대한 제한 폐지, 외국 위성설비에 대한 조건부 사용규제 폐지를 요구하고 있다. 그리고 모든 서비스에 대해 기타 시장접근, 내국민 대우 부문에 공급방식별 현존하는 제한사항 폐지를 주장하고 있다. 추가양허에 대해서 특별 Note를 삭제함으로써 완전 이행을 약속할 것을 요구하고 있다.

그리고 우리나라는 브라질의 양허표상 면허부여 제한사항의 의미, 참조문서에 첨부된 3가지 Note 관련 통신법 규정에 대해 질의를 하였다.

〈표 1-5〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약(미국, EC, 일본)

국 가	항 목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
미국	시장접근	- 무선면허 사업에 대한 직접투자 제한(20%) 폐지 - COMSAT에 부여한 INTELSAT, INMARSAT 독점연결권 폐지
	추가양허/ MFN면제	- 참조문서 주석 삭제(지역 시내전화사업자의 상호접속 의무 면제 폐지) - DTH, DBS TV서비스 및 디지털 라디오서비스의 일방향 위성전송 관련 MFN면제 철회
	질의사항	- 통신법 제214조 및 제301조 관련(공익성심사 발동 요건, 기준 등) - 위성서비스분야에서의 공익성심사 발동요건, 심사기준 및 기간 등
유럽 연합	양허서비스 분야	- W/120 상 (l) 및 (n) 양허대상 포함
	시장접근	- 수평적 양허 · 이탈리아: 신규 민영화 기업 독점권, 외국인 대주주 승인제도 등 폐지 · 포르투갈: 신규 민영화기업에 대한 외국인 지분참여 제한 폐지 - 기본통신서비스 · 국경간 공급 및 상업적 주재 관련 제한 사항 삭제 또는 폐지(프랑스, 룩셈부르크, 벨기에, 핀란드, 스페인, 아일랜드, 포르투갈, 그리스 관련) · 통신사업자 Public Participation 규정 삭제 · 프랑스(직접 20%), 포르투갈(직·간접 25%)의 외자제한 폐지 · 아일랜드, 포르투갈 이동전화 및 PCS 제한 삭제 - 부가통신서비스 · 포르투갈 보조통신서비스 외국인 지분제한(25%) 폐지
	추가양허/ MFN면제	- 벨기에, 포르투갈의 참조문서관련 제한사항 삭제
	질의사항	- 국내 및 국제서비스의 정의 및 범위 - 참조문서 주석 중 상호접속 관련 제한 사항의 필요성 - 프랑스: 외국인투자에 대한 사전신고, 승인제도 주요 내용 - 포르투갈: 외국인 투자 승인제도 내용, 보조망 및 통신서비스 정의
일본	양허서비스 분야	- W/120 상 (e) 전신서비스 양허
	시장접근	- NTT관련 외자제한(20%) 폐지
	내국민대우	- NTT관련 외국인 이사·감사 참여제한 폐지
	추가양허/ MFN면제	- 상호접속 의무 대상사업자의 범위(현행 필수설비 보유사업자 국한) 확대
질의사항	- NTT법 개정 추진현황 - NTT 및 기타사업자에 대한 외국인 지분관련 규제현황 등	

〈표 1-6〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약
(캐나다, 호주, 중국)

국 가	항 목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
캐나다	시장접근	<ul style="list-style-type: none"> - 국경간 공급 제한 폐지 및 삭제 - 상업적 주재 제한 폐지 및 삭제 · 실비보유서비스관련 외자제한(직간접 합계 46.7%) 폐지 · 주별 동일인 지분제한 등 폐지
	내국민대우	- 실비보유사업자관련 국적제한(외국이사 20%) 폐지
	질의사항	- 재판매서비스 및 시내서비스 제공을 위한 공중전화 사용불허 배경 및 제한유지 여부
호주	양허서비스 분야	- W/120 상 (n) 온라인 정보/데이터 양허대상 포함
	시장접근	<ul style="list-style-type: none"> - 기본통신서비스 전 분야에 대한 사업자수 제한 폐지 - Telstra, Optus, Vodafone에 대한 외자제한 폐지
	내국민대우	- Optus의 사장 및 이사에 대한 국적 제한 폐지
	질의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 외국인 투자 관련 조건에 대한 설명 - Telstra, Optus 지분구성 현황 및 관련 규정 - 1997.7.1부터 적용키로 한 상호접속 규정내용
중국	양허서비스 분야	<ul style="list-style-type: none"> - W/120 상 (d), (e), (g) 양허 - 재판매, 사설(private), TRS, 3G서비스 양허
	시장접근	<ul style="list-style-type: none"> - 시장접근 · 외국인 투자기업 설립형태제한 폐지 · 외국인 지분참여 최소한도(25%)요건 폐지 - 기본 및 부가통신서비스 · 국경간 공급 금지 폐지 · 외투기업 설립형태, 외자제한 및 사업지역 제한 폐지
	질의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 이동음성· 데이터서비스 분야에서 가입시부터 허용되는 외국인 지분 참여 한도가 정확히 25%인지 여부 - 중앙정부가 지방정부의 상호접속을 보장하기 위한 제도적인 장치를 마련하고 있는 지 및 관련 법 규정 등

〈표 1-7〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약(인도, 말레이시아)

국 가	항 목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
인도	양허서비스 분야	- W/120 상 (b), (d), (e), (k), (m) 양허 - PCS, 3G 서비스 양허 - 모든 전송방식을 통한 음성전화서비스 양허 - 음성재판매 · 사설서비스 양허
	시장접근	- 기본통신서비스 · 음성 및 셀룰러이동전화서비스 관련하여 신규허가에 대한 수요심사, 지역제한 및 지역별 사업자수 제한, 외국인 투자 제한(25%) 폐지 · 셀룰러 기술방식 제한(지상계 GSM) 폐지 - 부가통신서비스 · 해외소비 불허 제한 폐지 · 외국인 지분참여 제한(51%) 폐지
	내국민대우	- 기본통신서비스 · 내국민대우 관련 모든 공급방식에 대한 제한 폐지 - 부가통신서비스 · 해외소비 불허 제한 폐지
	추가양허/MFN면제	- 참조문서 양허
	절의사항	- 데이터 · 메시지전송서비스와 패킷데이터 전송서비스를 동일한 서비스로 간조하는 지 및 인터넷전화 역무 분류 - 음성전화서비스 및 셀룰러이동전화서비스의 면허 조건 - 허가관련 담당기관, 관련법 규정 등
말레이시아	양허서비스 분야	- 재판매, PCS, 3G, 사설서비스 양허 - W/120 상 (k), (n) 양허
	시장접근	- 기본통신서비스 · 외국인 지분참여방식 및 한도 제한(30%) 폐지 - 부가통신서비스 · 외국인 지분참여방식 및 한도 제한(30%) 폐지 · 면허 부여시 공급서비스 유형규정 요건 삭제
	추가양허/MFN면제	- 참조문서 양허 - 외국인 투자관련 조치의 특혜적 · 차별적 적용, MFN 면제 폐지
	절의사항	- 인수합병 관련 외국인 투자심사제도 심사기준 및 절차에서 승인거부 사유인 “국가이익과 상충하는 경우”에 대한 설명 - 통신서비스 분류 관련 규제체계에서 단순재판매, 텔렉스, 전신서비스를 부가서비스로 분류하는 배경 등

〈표 1-8〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약(태국, 필리핀)

국가	항목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
태국	양허서비스 분야	- W/120 상 (b), (c), (g), (h), (i), (k), (l), (m) 양허 - 재판매서비스 양허
	시장접근	- 수평적 양허 · 법인형태제한, 외국인 지분참여제한(49%), 외국인 주주비율제한(50%) 폐지 - 기본통신서비스 · 2006년 공중통신서비스 양허계획 조기이행 · 외국인 지분참여 및 주주비율 20%제한 폐지 · INTELSAT, INMARSAT 태국 통신청 독점위성연결권 폐지 - 부가통신서비스 · 국경간 공급 및 상업적 주재 관련 제한 폐지 · 외국인 지분참여 및 주주비율 40%제한 폐지
	내국민대우	- 수평적 양허 · 내국민대우 불허 제한 폐지 - 기본통신서비스 · 2006년 공중통신서비스 양허계획 조기이행 - 부가통신서비스 · 외국인 지분참여 및 주주비율 40%제한 폐지
	추가양허/MFN면제	- 참조문서 양허
	질의사항	- 국내전용회선이 W/120 상 (g)인지의 여부 - PTD, TOT 및 CAT 각각의 역할 및 관계
필리핀	양허서비스 분야	- W/120 상 (a)~(o) 모든 기본 및 부가통신서비스 양허 - 설비보유·재판매, 공중·사설방식 및 유무선, CATV, 위성 등 모든 전용방식 허용
	시장접근	- 수평적 양허 · 상업적 주재관련(외국인 지분참여) 모든 제한 폐지 · 자연인 이동관련 모든 제한 폐지 - 기본통신서비스 · 국경간 공급, 해외소비, 상업적 주재(외국인 지분참여 40%), 자연인 이동 관련 제한사항 폐지 - 부가통신서비스 · 국경간 공급 및 상업적 주재 관련 외국인 참여제한 폐지

국가	항목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
필리핀	내국민 대우	<ul style="list-style-type: none"> - 기본통신서비스 · 외국인 이사진 수 제한 폐지 · 외국인의 사장단 및 경영진 참여제한 폐지 · 자연인 이동 관련 제한 폐지
	추가양허/ MFN면제	<ul style="list-style-type: none"> - 참조문서 양허
	질의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 프랜차이즈 조건, 공익수요인증서 각각의 신청자격, 심사기준, 절차 등 세부내용 - 주파수 이용서비스분야에서의 사업자수 제한 관련 법 규정 등 - 전용회선 재판매 불허의 명확한 의미 등

〈표 1-9〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약
(멕시코, 브라질, 칠레)

국가	항목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
멕시코	양허서비스 분야	<ul style="list-style-type: none"> - W/120 상 (d), (e) 및 (h)-(n) 양허 - 사설 · 재판매, PCS, 3G 양허
	시장접근	<ul style="list-style-type: none"> - 기본통신서비스 <ul style="list-style-type: none"> · 모든 서비스 관련 허가 및 인가 취득요건 삭제 · 외국인 직접투자 한도(49%) 폐지 · Telecomm의 위성연결 독점권 폐지 · 멕시코 위성설비 사용 강제 폐지 - 부가통신서비스 <ul style="list-style-type: none"> · 국경간 공급 관련: 인가제, 특별통신 서비스 관련 설비주재 요건 폐지 · 상업적 주재 관련: 외국인 지분소유 제한(49%), CRS독점권 등 폐지 및 삭제
	질의사항	<ul style="list-style-type: none"> - 멕시코 국민에게 유보된 활동에 통신서비스 포함 여부 - 이동전화분야 외국인 투자조건인 FIC의 우호적 결정의 개념, 기준 등 - Commercial Agencies의 개념 - 부가통신서비스 전 분야 양허 여부 - 특별통신서비스의 정의

국가	항목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
브라질	양허서비스 분야	- W/120 상 (a)-(n) 양허 - 재판매서비스 양허
	시장접근	- 기본통신서비스 · 외국인 지분참여 제한 폐지 · 유선 및 이동전화서비스의 사업자수 제한 폐지 · 재판매서비스 제한사항 삭제 · 외국 위성설비에 대한 조건부 사용규제 폐지 - 부가통신서비스 · 공급방식별 제한사항 폐지
	내국민대우	- 공급방식별 제한사항 폐지
	추가양허/ MFN면제	- 참조문서 양허 · Note 삭제
	질의사항	- 외국인 지분참여제한 관련 대통령의 재량적 전권행사를 규정한 일반 통신법 관련 조항 - 기본통신서비스 면허부여 제한사항의 의미 등 - 참조문서 3가지 Note 관련 통신법 규정
칠레	양허서비스 분야	- 시내전화서비스 및 3G 양허 - W/120 상 (h)-(n) 등 부가통신서비스 양허
	시장접근	- 기본통신서비스 · concession, license, permit 취득요건 삭제 · 장거리서비스 공급자의 상장법인 요건 삭제 · 국내 장거리사업자당 공급량 규제 폐지 - 부가통신서비스 · 공급방식별 제한사항 폐지
	내국민대우	- 수평적 양허 · 외국인 투자자분의 해외이전 관련 시한규정(투자 후 3년 경과) 폐지 · 외국인 직원비율에 대한 한도(15%미만) 폐지 - 부가통신서비스 · 공급방식 관련 모든 제한 폐지
	질의사항	- 서비스업체 칠레인 고용 관련 외국인 직원(staff)에 이사, 감사 포함 여부 - 기본 및 부가통신서비스 기재 관련 팩스서비스의 차이점

〈표 1-10〉 우리나라의 외국 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약(헝가리)

국 가	항 목	주요 양허요구 사항 (2002년 10월 현재)
헝가리	양허서비스 분야	- W/120 상 (a)~(g) 및 (o) 양허
	시장접근	- PCN 1800MHz에 대한 제한 폐지 - 국경간 공급 관련 제한 폐지 - 국내·장거리 음성전화서비스 우회 허용 - 이동전화서비스 Refile 및 Hotline 서비스 허용 - 상업적 주재 관련 제한 폐지 - 음성전화에 대한 외국인 투자제한 폐지 - 음성, 이동전화, 무선호출 사업자수 제한 폐지
	질의사항	- 국경간 공급제한 관련 Hotline서비스의 의미 - 양허서비스 중 "Leased line"의 의미 - 통신서비스 제공 관련 등록제도 설명

9) 평 가

우리나라가 전달한 양허요구서의 범위 및 수준은 협상상대국들 각각에 대해 포괄적인 내용을 담고 있으며 최대치라는 점에서 일단은 매우 공세적인 양허 요구라고 볼 수 있다. 다시 말해, 기존 양허표에 잔존하는 모든 형태의 시장접근 및 내국민대우, 참조문서와 관련한 제한사항에 대한 전면 폐지를 요구하고 있다. 선진국들에 대해서는 직·간접 형태의 외국인 지분참여 제한 폐지와 외국인의 경영참여에 대한 국적제한 폐지가 공통적으로 포함되어 있으며, 특히 미국과 일본의 경우에는 참조문서 규제원칙의 적용범위를 원문과 달리 축소 조정한 부분에 대한 원상복구를 주장하고 있다. 개도국들의 경우에도 선진국과 마찬가지로 외국인 지분참여 규제의 전면 폐지가 포함되어 있다. 한 가지 특징은 거의 공통적으로 재판매서비스의 양허 대상 추가 및 참조문서의 양허가 포함되어 있다는 점이다. 이는 신규 시장진입의 가능성이 높고 설비보유서비스시장의 안정적 성장에 참여한 관련이 있는 재판매서비스에 대해 개도국들이 대부분 시장개방에 부정적·소극적이며, 이들의 경우 아직 국내 규제제도의 발전단계가 낮은 상황에서 참조문서의 수용 및 이행이 매우 부

담스럽다는 사실을 의미한다.

나. 협상상대국들이 우리나라에 전달한 양허요구서

1) 양허요구서 내용

미국은 기간통신서비스(basic telecommunication services)를 교환되는 콘텐츠나 정보의 변형없이 어떤 전자적(electromagnetic) 또는 영상(photonic) 수단을 이용한 정보의 전송과 수신으로, 부가통신서비스(value added services)를 교환되는 콘텐츠나 정보에 가치를 부가할 수 있는 가능성을 보유한 어떤 전자식 또는 영상 수단을 이용한 정보의 전송과 수신으로 정의하고 있다. 따라서 기간통신서비스에는 W/120 상 (a)~(g)가 해당되며, 부가통신서비스에는 W/120 상 (h)~(o)가 해당된다. 또한 미국 양허요구서의 특이사항으로 '관련 통신서비스(Related Communication Services)'를 구성항목으로 언급되고 있으며, 예로 케이블망 서비스 및 위성기반 운항·포지셔닝·타이밍서비스를 들고 있다.

기간통신서비스에 대해서 미국은 우리나라에게 설비보유 및 재판매 방식에 대한 시장개방 정도를 비교하면서 이러한 차별규제를 제거해줄 것을 요구하고 있다. 우리나라의 별정통신 제도는 경쟁 활성화를 목적으로 하고 있으므로, 이러한 미국측의 요구는 기간통신서비스에 대한 전면적인 개방을 요구하는 것으로 풀이될 수 있다. 금번 통신서비스 협상의 핵심 현안인 기간통신사업자에 대한 49%의 외국인지분 제한에 대하여 미국 역시 추가적 개방을 요구하고 있다. 또한 국경간 공급의 경우 국내사업자와의 상업적 계약 체결 요건과 상업적주재의 경우 요구되는 국내법인 요건을 폐지할 것을 요구하고 있다. 대부분의 기본통신서비스의 국경간 공급이 국내 서비스사업자의 서비스를 요구하므로 지사의 설립 혹은 국내사업자와의 계약이 필수적이다. 그리고 이에 대한 국내규제가 양허대상이 아님에도 불구하고 접수된 미국의 요구사항은 선진국들이 전자상거래의 확산을 염두에 두고 국경간 공급의 전면적인 개방을 추구하는 차원에서 이해되어야 할 부분이다.

우리나라는 부가통신서비스에 대해서는 양허표상으로는 아무런 제한을 두고 있지 않지만, 통신망설비를 임차한 사업자에 한하여 서비스를 제공할 수 있다는 점이

지적되고 부가통신서비스의 제공이 설비보유 및 재판매방식을 통하여 동시에 가능하도록 요구하고 있다. 이는 아래 논의될 우리나라 통신서비스 및 통신사업자 분류 개선안을 통하여 국내적으로 충분한 논의가 이루어진 부분으로 협상전략에 커다란 영향은 미치지 않을 것으로 예상된다.

대부분의 회원국들로부터 접수된 양허요구서는 미국의 양허요구서의 내용과 유사하며 이를 요약하면 다음과 같다.

EC의 경우 기간통신서비스에 대한 국경간 공급에 존재하는 제한, 외국인 지분 제한, 설비보유서비스와 재판매서비스 간의 차별을 제거할 것을 요구하고 있다. 일본의 경우에는 기간통신서비스에 대한 국경간 공급에 존재하는 제한, 외국인 지분 제한의 폐지를 요구할 뿐만 아니라, 음성재판매서비스 부문 외국인 지분참여를 요구하고 있다. 일본의 요구 중 특징적인 것은 국제전화서비스 관련 요금과 이용자 요금이 동일한 현재상황에서 국제전화서비스 사업자간 상호접속료를 지불하도록 할 것을 요구하고 있다는 것이다. 캐나다는 기간통신서비스의 완전 자유화 양허를 요구하고 있다. 캐나다는 예외적으로 우리나라의 외국인 지분제한 완화에 대한 요구를 명시하지 않았는데 이는 자국의 외국인지분 제한 조항을 염두에 두었기 때문이다. 호주는 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제, 내국민대우 및 시장접근 제한의 폐지를 주장하고 있으며, 참조문서상 2.2(b), 2.5 규정의 이행을 보장하는 조치를 요구하고 있다. 중국은 우리나라에 부가통신서비스에 대한 완전시장개방을 약속할 것을 요구하고 있다. 기간통신서비스의 국경간 공급에서의 제한, 외국인 지분제한, 동일인 지분 제한, KT의 외국인 지분제한, 동일인 지분제한, 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제를 제거해줄 것을 요구하고 있다. 싱가포르의 W/120 상 모든 서비스에 대해 Mode 1~4 모든 제한을 제거할 것을 요구함으로써 아주 추상적인 양허요구서를 제시하고 있다. 노르웨이는 기간통신사업자에 대한 외국인 지분제한, 동일인 지분제한, KT에 대한 외국인 지분제한, 동일인 지분제한, 설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제를 제거해줄 것을 요구하고 있다.

〈표 1-11〉 외국의 우리나라 통신서비스시장에 대한 양허요구서 요약

구 분	공급 모드	제한사항/요구사항	양허요청국 (2002년 10월 현재)	국가수 (총 11)
기간통신 서비스	국경간 공급	국내사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 호주, 브라질, 멕시코, 홍콩, 싱가포르,	9
	상업적 주재	외국인 지분소유 제한 (KT 포함)	미국, 유럽연합, 일본, 호주, 브라질, 노르웨이, 멕시코, 홍콩, 싱가포르, 중국	10
		KT 외국인 대주주 제한	명시적으로 없음*	0
		사업자의 법인요건	미국, 일본	2
별정통신 서비스	국경간 공급	국내사업자와 상업적 약정 체결	미국, 유럽연합, 일본, 캐나다, 브라질, 홍콩, 싱가포르	7
참조문서	포괄적 이행		미국	1
	세부사항 이행		호주 - 상호접속관련 규제기관 독립성, 분쟁 해결 시한 합리화, 재정기준 및 절차 투명성	1
기타	설비보유에 기초한 부가통신 양허		미국	1
	설비보유·재판매의 차별규제 철폐		미국, 유럽연합, 브라질, 노르웨이, 호주	5
	최소자본금 요건 완화		홍콩	1
	국경간 공급 제한사항 구체화		홍콩	1

주: 각 국가들은 포괄적으로 상업적 주재에 대한 완전자유화약속을 요구하고 있음

2) 우리나라가 접수한 양허요구서 관련 확인 사항

우리측은 미국에 대해서는 기본통신서비스의 정의 중 '실시간'이란 용어사용이 배제된 이유와 'photonic means'의 의미 및 부가통신서비스의 정의 중 '비 실시간'이란 용어사용이 배제된 이유에 대해 명확한 의미 설명을 요구하였다. '관련 통신서비스(Related Communication Services)'를 양허요구서에 기재한 배경과 동 서비스 구성 항목으로 기재한 케이블망 서비스 및 위성기반 운항·포지셔닝·타이밍서비스의 정의 및 의미, 케이블망 서비스 관련 비디오프로그래밍서비스의 정의에 대한 질의과정이 필요할 것으로 보인다. 그리고 '설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제'의

정의 및 관심의 대상이 양허표 상의 시장접근 및 내국민대우 제한사항에 국한되는 것인지 여부를 질의하고, 만일 아니라면, 설비보유사업자 및 재판매사업자의 국내 규제 상 권리·의무 차별성에 비롯되는 차별규제에 대한 미국의 입장을 역으로 질의하는 과정이 필요할 것으로 판단된다. 서비스 공급자의 법적 형태 제한 폐지 요구에 대해서는 미국의 경우에 통신법 또는 외국인투자 관련법 등에서 통신사업자의 법적 형태에 대한 규제 근거조항 유지 여부 질의가 필요하다. 설비보유 및 재판매 방식의 부가통신서비스 양허에 대한 대응은 설비보유방식에 의한 부가통신서비스의 정의 및 미국 시장에서 부가통신서비스 제공만을 위해 설비를 자체 구축·소유하는 사업자가 존재하는지 여부를 질의하면서 이의 실현이 현실적으로 타당한가에 대한 질문이 필요하며, 미국이 정의하는 설비보유방식에 의한 부가통신사업자관련 '설비'의 범주 내에 교환설비, 회선설비 등 모든 전기통신회선설비가 포함되는지 여부, 재판매방식에 의한 부가통신서비스의 구체적 서비스 형태의 사례를 들어줄 것을 요청하는 것이 필요하다.

EC, 브라질에 대해서는 '설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제'의 정의부분에 대해서 관심의 대상이 양허표 상의 시장접근 및 내국민대우 제한사항에 국한되는 것인지 여부를 질의한 후, 만일 아니라면 설비보유사업자 및 재판매사업자의 국내 규제 상 권리·의무 차별성에서 비롯되는 차별규제에 대한 유럽연합·브라질의 입장을 역으로 질의하는 과정이 필요하다.

국제전화서비스 요금과 관련한 일본의 요구에 대해 국제전화서비스 사업자간 상호접속 요금의 정의 및 국제정산료와의 차이점, 괄호 내 '국제전화서비스관련요금' 및 '이용자 요금'의 정의에 대한 질의가 필요하며, 만약 차이점이 존재할 경우 이용자 요금과 collection rate의 차이점에 대해 질의가 추가적으로 필요하다. 만일 상기 각각의 차이점이 없다면 논리적 문제점 지적하며, 동 요구사항을 기재하게 된 특별한 배경에 대한 답변 요청이 필요하다. 상업적 주재 형태에 대한 제한에 대해서는 일본의 경우 통신법 또는 외국인투자 관련법 등에서 통신사업자의 법적 형태에 대한 규제 근거조항 유지 여부에 대한 질의할 수 있을 것이며, 음성재판매

서비스 부문 외국인 지분참여 요구에 대해서는 1998년 1월 전면자유화 사실 확인이 필요하다.

호주의 '설비보유 및 재판매 방식에 대한 차별규제'에 대한 폐지 주장에 대해서도 기타 국가의 경우와 같이 관심의 대상이 양허표 상의 시장접근 및 내국민대우 제한 사항에 국한되는 것인지 여부를 질의한 후, 만일 아니라면 설비보유사업자 및 재판매사업자의 국내규제 상 권리·의무 차별성에서 비롯되는 차별규제에 대한 호주의 입장을 역으로 질의할 수 있을 것이다. 참조문서의 2.2(b) 및 2.5 규정에 대한 요구 사항에 대해서는 동 규정들의 이행에 대한 우리의 기본입장(지원국 확인사항)을 설명하되, 동 규정들의 이행을 보장하는 조치를 요구하게 된 특별한 배경에 대한 질의가 필요할 것이다.

중국의 부가통신서비스 전체 양허 추가 요구는 중국 측의 착오로 사료되므로 관련 정보(USITC 분석자료 활용) 제공하면 될 것으로 판단된다.

3) 평 가

협상상대국들이 우리나라에 전달한 양허요구 사항도 기존의 시장접근 및 내국민대우와 관련하여 잔존하는 제한사항들에 대한 포괄적인 최대치를 요구하고 있으며, 주로 국경간 공급, 외국인 및 동일인(KT관련) 지분참여 제한 폐지에 집중되어 있다. 그러나 이는 이미 예상된 사항으로서 협상목표의 최대치를 의미하는 것으로 이해할 수 있으며, 우리나라도 이러한 판단 하에 해당국에게 이에 상응하는 최대치를 요구서에 담아 전달한 바 있다. 따라서 실질적인 개방수준에 대한 논의는 양허요구서의 주요내용을 기초로 한 협상을 통해 단계적으로 전개될 것으로 판단된다.

그러나 여기서 한 가지 주목해야 할 점은 설비보유서비스와 재판매(별정통신)서비스의 차별규제 폐지 요구 부분이다. 이는 일견 기존 양허표 개방수준에 기초할 때 양 분야간 외국인 진입제한의 비대칭성이 있어 개방수준의 동조화를 요구하는 것으로 볼 수도 있다. 그러나 이면에는 거의 전면 개방된 별정통신서비스의 수준으로 기간통신서비스의 수준을 맞추라는 요구이므로 실질적으로 통신서비스시장의 포괄적인 전면 개방의 논리를 다시 한번 강조하는 것으로 풀이할 수 있다. 기타 기

간통신사업자의 법인 요건, 설비보유에 기초한 부가통신서비스, 최소자본금 요건 등에 대해 일부 협정상대국들이 문제를 제기하고 있는데, 이 부분들에 대해서는 양자협상을 통해 상대국의 의중이 무엇인지 파악해 볼 필요가 있다.

제 2 장 참조문서(Reference Paper) 규제원칙과 국내 관련법의 합치성 연구

제 1 절 서 언

GATT 체제상 8번째 협상이었던 우루과이라운드 협상이 종결된 1994년 4월 15일 이후에도 몇몇 서비스 분야의 협상⁴⁰⁾은 지속되었으며 그러한 협상 중에서 가장 활발한 논의와 실질적인 진전을 이룬 분야가 기본통신협상이었다. 1990년대 초까지만 해도 대부분의 국가에서 기본통신은 국가독점사업이었음에도 불구하고 1997년 2월에 타결된 기본통신협상에서 많은 회원국이 시장개방을 약속한 것은 상당히 놀라운 진전이었다. 그러나 이러한 시장개방약속보다도 더욱 의미를 갖는 것은 기본통신시장이 개방된 이후의 경쟁상황을 확보하기 위한 참조문서(reference paper)의 제정이었다. 2002년 현재 시점에서 공정경쟁에 관한 국제적인 협정이 제정되지 못하고 있다는 점을 감안한다면 1997년에 통신이라는 특수한 분야에서 공정경쟁에 관한 국제적인 합의가 이루어졌다는 것은 전반적인 시대의 조류에 대단히 앞선 것이었다. WTO가 발족한지 8년이 경과하는 현 시점에서 참조문서의 이행여부를 살펴보면 이러한 배경을 증명이나 하듯이 많은 국가가 참조문서의 이행에 어려움을 겪고 있거나 또는 아직도 참조문서의 이행이 문제될 정도로 상호시장 진출이 활발하지 않거나 또는 국제간의 경쟁상황이 치열하지 못한 것으로 보인다.

여기에서는 우선 참조문서의 제정배경과 그 내용을 살펴보고 주요국의 이행상황

40) 이러한 협상에는 기본통신, 금융, 해운, 자연인의 이동의 4가지 분야가 있었으며 금융협상은 1998년에 타결되었고 자연인의 이동에 관한 협상은 별다른 성과없이 이룬 시기에 종결되었으며 해운협상은 협상을 종결하지 못하고 단순히 중단(suspension)한 상태이다.

을 알아보기로 한다. 이와 더불어 해외진출이 가장 활발한 것으로 알려진 미국기업들이 해외의 기본통신시장에서 겪고 있는 어려움을 중심으로 각국의 참조문서 이행여부를 간접적으로 알아본다. 다음으로는 우리나라의 참조문서 이행상황을 우리나라의 전기통신관련법과 연관하여 살펴보고 개선점을 모색해 보기로 한다.

제 2 절 참조문서의 제정 배경

1. 통신부속서의 제정

다자간무역체제 상 가장 야심적이었던 우루과이라운드(UR)의 협상의제 중에는 기존의 GATT 체제에서는 다루지 못하였던 서비스교역과 지적재산권보호에 관한 새로운 협정 제정이 포함되었다. 지적재산권보호에 관하여는 기존의 베른협정이나 파리협정과 같은 국제협정이 있었기 때문에 이를 보완하고 이에 추가적 사항을 포함시키는 +a 형태의 협정이 추진되었으나 서비스교역에 관하여는 기존의 협정이 없었기 때문에 완전히 새로운 협정제정작업을 시작해야 하는 형편이었다. 이러한 이유 때문에 UR 협상 당시 서비스협상은 UR 협상 중에서 가장 많은 노력과 시간을 요하는 작업이 되었으며 전체 작업문서의 절반이상이 서비스 협상에서 배출되었다는 점에서 간접적으로 증명되고 있다.

서비스협상이 한창 진행 중이던 1980년대 말 서비스협상자들은 서비스산업의 다양성 때문에 통일된 협정의 제정이 어려울 수도 있다는 판단 하에 특수한 성격을 갖는 서비스 분야를 선정하여 각 분야별도 특수 고려사항을 점검하기 위한 회의를 개최하였는데 이러한 분야에 포함된 것이 금융, 해운, 통신, 건설 등이었다. 여러번의 회의를 거치면서 대부분의 분야에서는 서비스교역에 관한 일반원칙을 적용하는 것이 커다란 문제가 없지만 금융과 통신에 관해서는 별도의 구체적 내용을 규정하는 것이 필요하다는 공감대가 형성되었으며 이러한 배경에서 서비스 협정(GATS)에는 금융부속서와 통신부속서가 첨부되었다. 1980년 말 당시만 해도 통신시장의 개

방이란 부가통신서비스 시장의 개방을 주로 의미했으며 일부 국가는 부가통신서비스 시장의 개방에도 부담을 가지고 있었으며 우리나라도 예외는 아니었다. 이러한 배경에서 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. 우리나라는 1980년대 말에 아직 부가통신서비스 시장이 충분히 자유화되지 않은 상황이었지만 한미간의 쌍무협상을 통해서 상당한 협상경험을 축적하고 제도상의 문제점을 파악하였기 때문에 통신부속서 협상에 적극적으로 참여하였다. 특히 우리나라는 통신부속서를 이용하여 실질적인 통신시장의 개방을 추구해서는 안 된다는 입장 하에 기업내통신망(intra-corporate)에 대하여 각국의 규제권한을 존중해야 한다는 점을 강조하였다.

2. 참조문서 제정

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 나와 많은 협상자들을 놀라게 하였다. 이러한 미국의 주장은 자신의 기본통신시장은 개방되어 있는 상황에서 최혜국대우 의무 조항 때문에 지속적으로 자신의 기본통신시장을 다른 모든 국가에게 개방해야 하지만, 만약 상대 국가가 기본통신시장을 개방하지 않는다면 이에 대한 적절한 대응조치가 없다는 것이었다. 이러한 미국의 주장은 다자간협상의 기본정신에 위배된다고 볼 수 있지만, 미국의 입장에서는 앞으로 향후 중요성이 증대될 것으로 예상되는 기본통신분야에서 현실적으로 자국의 방대한 시장만 개방되고 다른 나라의 시장을 개방시킬 수 있는 수단이 없는 상황을 그대로 지나칠 수는 없었던 것이다. 이에 대한 방안으로 미국은 당시에 거의 합의가 되었던 최혜국대우 면제조치를 활용하기로 하였던 것이다.

최혜국대우 면제조치 신청이라는 미국의 협상전략은 많은 국가의 협상참여를 유도하였기 때문에 성공을 거둔 것으로 평가할 수 있다. 다른 국가들은 통신이라는 중요한 분야에서 미국이 최혜국대우 면제조치를 인정받는다면 다자간체제에 심각한 위협이 된다는 점과 또한 협상에 참여한다고 하여 개방을 약속하는 것은 아니라는 판단 하에 협상참여를 결정하였고 우리나라도 같은 맥락에서 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. 협상과정에서 일부 국가는 기존의 통신부속서가 비록 부가통신사업자 및 여타 서비스제공자가 기본통신서비스를 이용하는 관점에서 제정된 것이지만 기본통신사업자가 다른 기본통신서비스를 이용할 경우에도 적용될 수 있을 만큼 신축적이라고 주장하였다. 그러나 역시 기본통신서비스 시장을 염두에 두고 제정된 것은 아닌 만큼 한계가 있다는 견해가 지배적이었고 참조문서의 제정 논의가 진행되었다.

1994년 4월에 기본통신협상그룹이 설치되어 협상이 시작되었지만 본격적인 협상은 1995년부터 시작되었다.⁴¹⁾ 물론 협상초기부터 허가제도, 기술표준, 상호접속 등과 같은 국내규제제도에 관한 내용도 동시에 논의되었지만 별다른 진전은 없었다. 그러나 1995년 11월부터 미국, EU, 일본, 캐나다, 한국, 호주 등의 일부 국가를 중심으로 공정경쟁을 확보하기 위한 국내규제제도 논의가 진행되었고 1996년 4월경에 그 내용이 확정되었다. 이러한 점에서 본다면 참조문서의 협상은 전체 회원국의 입

41) 이 부분은 제2장 기본통신시장 개방을 위한 WTO 내 논의의 진행과정, “WTO 기본통신시장협상 종합분석 및 정보통신시장 개방전략 비교연구,” 정보통신정책연구원, 1997. 12. 31을 참조하였음

장을 반영하였다기 보다는 일부 국가에 의해 다소 일방적으로 추진되었다고 볼 수 있다. 바로 이러한 점 때문에 많은 국가들이 참조문서의 이행에 어려움을 겪고 있거나 또는 아직 참조문서의 내용이나 의미를 충분히 파악하지 못하고 있는 듯한 인상을 주고 있는 것이다.

3. 참조문서 제정의 의미

사실 참조문서의 내용을 보면 각국의 규제정책을 동일한 원칙에 따라 시행하도록 규율하고 있으며 이는 경쟁정책에 관한 최초의 국제협약의 성격을 가지고 있다. 경쟁정책에 관하여는 대부분의 개도국들은 아직 정책방향조차 가지고 있지 못하며, 선진국간의 세부협정도 제대로 체결되지 못하고 있는 실정이다. 경쟁정책이라는 것이 워낙 민감한 사항이어서 자칫하면 상대방국가의 고유권한을 침해할 가능성이 높으며 경쟁정책 당국간에 주도권 문제도 개입되어 있기 때문에 당국간의 협조마저도 용이하지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 적어도 기본통신서비스에 관하여 이렇게 구체적인 내용이 다자간에 합의되었다는 것은 경쟁정책에 관하여 가장 앞선 모형을 제시한 것으로 볼 수 있다. 물론 다른 한편으로는 너무 현실에 비하여 앞선 내용을 담고 있기 때문에 모든 회원국이 이를 충실히 이행할 수 있는가에 대하여는 회의적이지 않을 수 없다.

참조문서는 또한 네트워크를 필요로 하는 모든 서비스분야에 적용될 수 있는 가능성을 가지고 있다. 즉 기존의 독점적 사업자가 전국적인 네트워크를 보유하고 있는 상황에서 신규사업자가 진입하여 독점적 사업자의 기존 네트워크 일부를 이용하지 않을 수 없는 경우에 적용되는 것이다. 이러한 네트워크 분야는 기본통신서비스 이외에도 우편서비스, 전기 서비스, 에너지 서비스, 운송 서비스, 심지어는 유통 서비스에 이르기까지 범위가 넓으며 대부분 국가독점의 형태로 운영되고 있는 서비스이며 향후 경쟁도입이 예상되는 분야들이다.

참조문서는 법적인 성격을 놓고 보면 통신부속서와는 상이하다. 통신부속서는 서비스협정의 일부로서 모든 국가가 동일하게 의무를 부담해야 한다. 그러나 참조문

서는 부속서로 제정되지 못하고 각국이 자신의 양허표⁴²⁾ 내에 추가적 약속사항⁴³⁾으로 기재하기로 하였다. 또한 자신이 의무를 부담하기 어려울 경우에는 일부를 수정하거나 또는 참조문서를 기재하지 않을 수도 있는 것이다. 그러나 현실적으로 거의 모든 국가가 참조문서를 아무런 수정 없이 그대로 양허표에 기재하였다.

제 3 절 참조문서의 규제원칙 내용 및 의미

참조문서는 모두 6개의 조문으로 구성되어 있는데 처음의 2개 조문은 일정한 의무를 부과 받는 기존의 독점적 사업자에 관한 것이며 나중의 4개 조문은 규제당국 및 규제조치에 관한 사항으로서 보편적 서비스, 허가기준, 규제기관의 독립성 등에 관한 내용으로 되어 있다.

1. 필수설비 및 주요사업자 지정

가. 필수설비(Essential Facilities)

공정경쟁, 요금, 상호접속 및 회계제도의 시행에 앞서 필수설비에 대한 명확한 정의가 필요하다. 참조문서는 단일사업자가 보유 혹은 지배하며 경제적으로나 기술적으로 대체가 어려운 전송 네트워크 설비를 '필수설비'로 규정하고 있다.

통신서비스는 자연독점의 특성이 강한 분야로 서비스를 제공하는 사업자가 네트워크를 정비하고 나면 다른 사업자가 적정한 시간 내에 쉽게 모방할 수 없게 된다.

42) 양허표란 각국이 자신의 시장개방약속 내용을 기재하는 표로서 서비스협정의 일부가 된다

43) 시장개방약속은 시장접근과 내국민대우 상의 제한사항만을 기재하는 negative list 방식으로 기재한다. 기재되지 않은 사항에 대하여는 제한적 조치를 취할 수 없다는 의미이다. 추가적 약속이란 이러한 시장접근 및 내국민대우 상의 약속이 아니고 각국이 자신의 필요에 따라 정할 수 있는 규제사항임에도 불구하고 다른 국가에게 추가적으로 일정한 조치를 취하기로 약속하는 사항이며 이는 positive list 방식으로 기재한다. 즉 기재된 사항에 대하여만 약속하는 것이다.

만일, 새로운 시장 진입자가 나타난다고 하여도 기존 사업자를 대체할 수 있는 자원을 갖추기는 매우 어렵다. 그래서 전통적으로 우리나라를 비롯한 대대수 국가에서 통신망 설비는 공공독점 또는 규제하의 민간기업독점에 의해 제공되어지는 사회기간구조 또는 공공서비스로 취급되어 왔던 것이다.⁴⁴⁾ 산재한 이용자들에게 기본 통신서비스를 제공하기 위해 필요한 모든 설비를 한 사업자가 갖추기는 어렵기 때문에, 신규사업자가 비차별적인 조건과 원가에 근거한 요율로 기존 사업자의 네트워크에 접속할 수 없다면 시장을 개방하여도 경쟁의 원리가 통용되지 않게 된다. 따라서 WTO 기본통신협정의 체결과정에서 회원국이 시장접근에 대한 양허표를 제출하였더라도 시장에서의 공정경쟁을 위한 장치들이 갖추어지지 않으면 양허수준과는 관계없이 양허자체가 무의미해 진다. 공정경쟁 확보를 위한 수단으로 중요한 것은 시장지배적 사업자에 대한 엄격한 규제에 의한 사업자간의 비차별적 규제와 필수 설비에 대한 동등접속을 들 수 있다.

나. 주요사업자 지정(Major Supplier)

참조문서는 주요 사업자를 “필수 설비를 지배하거나 시장에서의 위치를 이용”한 결과로 “가격과 공급에 있어서 기본 통신 서비스에서 참가 조건에 영향을 미치는 능력(시장지배력)”을 가지고 있는 사업자를 주요 사업자로 정의한다. 시장지배력은 주요 사업자를 판단하는 중요한 기준이며, 필수 설비의 지배 또는 관련시장에서의 요금인상 및 공급 제한 능력을 통해 나타날 수 있다고 참조문서는 판단하고 있다. 시장지배력의 남용을 통제함으로써 시장의 분배효율성과 생산효율성의 증대를 가져올 수 있다.

공급자의 시장지배력은 시장 점유율뿐 아니라 수요와 공급의 탄력성, 진입 조건 및 경쟁조건에 대한 심사를 종합적으로 거쳐 최종적으로 판단하여야 한다. 시장 점유율은 그 자체로 시장지배력을 지니고 있는지 여부를 판가름하는 유일한 요소가 아니므로 수요와 공급의 탄력성, 진입조건, 다른 시장 조건 같은 다양한 요소들을

44) 황철증, 한국의 통신법과 정책의 이해, 교보문고, p.9

고려하여 특정 사업자가 시장지배력을 관련 시장에서 향유하고 있는지를 판단하여야 하기 때문이다. 경쟁의 궁극적인 목적은 고품질의 서비스를 저렴한 가격으로 이용자에게 공급하는 것이라고 할 수 있으므로 주요사업자의 시장점유율은 시장지배력의 중요한 척도가 될 수 있으나, 시장점유율에 의한 획일적인 규제는 지양되어야 할 것이다.

2. 공정경쟁 보장장치

가. 반경쟁 행위 예방

이 조항은 사업자가 반경쟁적 행위를 시작하거나 또는 계속하지 하지 못하도록 적절한 예방조치를 취하여야 한다고 규정하고 있는데 구체적인 내용은 없는 상징적인 포괄적 규정이다. 이러한 포괄규정은 별로 문제가 되지 않는다고 할 수도 있지만 나중에 분쟁이 발생하였을 경우 크게 영향을 미칠 수도 있음을 간과해서는 안 된다.

나. 1.2(a) 반경쟁적 교차보조금지

참조문서는 '반경쟁적인 행위를 하지 못하도록 적절한 조치가 강구'되어야 한다고 추상적으로 서술하고 있지만, 모든 조치에 앞서 비경쟁사업부문의 경쟁사업부문으로부터 분리가 우선 이루어져야 한다. 만약 분리가 이루어지지 않을 경우에는 주요 사업자의 경쟁부문이 자신의 비경쟁부문에서 다른 사업자의 경쟁부문에 비해 우월한 조건으로 서비스를 제공받음으로써 경쟁부문의 비용이 비경쟁 서비스 부문으로 전가된다. 즉 주요사업자의 경쟁부문과 비경쟁부문 간에는 반경쟁적인 상호보조(cross subsidization)가 존재할 수 있다. 여기서 비경쟁적인 사업부문이란 경쟁 사업자 없이 주요 사업자가 비경쟁기반에서 필수설비를 운영하는 사업을 말한다.

사업부문간 분리의 방법으로는 회계적 분리와 구조적 분리가 있다. 이중 구조적 분리는 기존의 사업자로부터 별도법인을 설립하는 것을 의미하며, 이렇게 구조적으로 분리된 별도법인은 모기업으로부터 분리되어 독립적으로 운영되며, 이러한 분리

는 재산과 인력 양면에 있어서의 분리를 의미한다. 이렇게 분리된 자회사는 사전 분리된 매출과 투자 및 비용을 모회사와 별도로 밝혀야 하며, 원가배분 절차가 감사 기관에 의해 공정하게 감독되어야 한다. 공정경쟁을 위해서는 사업을 구조적으로 분리하여 완전히 분리된 자회사를 설립하는 방법이 회계적 분리에 비해 바람직하다. 그러나 현실적으로 구조적 분리에는 분리가 이루어지기 전까지 많은 어려움이 존재하기 때문에 현실적으로는 규제당국은 회계적 분리를 주로 사용하며, 상호보조, 약탈적 가격설정 등 반경쟁적인 폐해가 명백하며, 과급효과가 클 경우에만 구조적 분리를 사용한다.

회계적 분리를 사용할 경우에도, 공익적 감시와 조사, 독립규제기관의 조정가능 등을 통하여 구조분리와 동일한 정책목표를 달성할 수 있다. 경쟁기반 사업과 비경쟁기반 사업을 동시에 경영하는 사업자의 반경쟁적 관행을 방지하고 공정경쟁기반능력 확립할 수 있는 수단이 될 수 있는 것이다. 이러한 회계적 분리의 목표를 효과적으로 달성하기 위해서는 공인된 회계 시스템 사용을 보장하여 회계를 분리하여야 한다. 즉, 회계분리에서 명확하게 공개하여야 하는 항목으로는 재무제표, 수입 명세, 비용, 세부적인 매출, 세금, 네트워크 사용명세 등이 있으며, 비공개 협정에 의해 보호되는 민감한 자료를 제외하고 회계전반을 보고하여야 한다. 또한, 이러한 요구사항이 준수되고 있는지 확인하기 위해 규제 기관은 매년 감사를 실시하여야 한다.

결국 이러한 회계적 또는 구조적으로 분리를 통해서 규제기관은 비경쟁적인 부분의 주요 사업자가 자회사 또는 관련회사에게 다른 사업자가 제공받는 조건보다 더 나은 조건으로 자신의 서비스를 제공하는 관행을 막아줄 수 있을 것이다.

다. 1.2(b) 취득 정보를 반경쟁적 행위에 사용 금지

주요 사업자는 경쟁 사업자에게 설비를 제공하는 과정에서 획득하게 된 정보를 경쟁사업자의 승인없이 공개해서는 안 된다. 참조문서의 이 규정은 주요 사업자가 자신의 설비를 제공하면서 얻은 정보뿐 아니라, 주요 사업자의 사업부문이나 자회사가 아닌 사업자, 즉 연관관계 없는 사업자로부터 얻어진 모든 정보까지 포함되는 것

으로 해석된다. 보호 범위는 매우 넓어서 경쟁자의 사업마케팅 계획, trunking configurations, 호 사용, 네트워크 구조 및 설비의 종류에 대한 정보까지 그 범위 안에 포함되는 것으로 보인다. 참조문서는 '정보를 결과적으로 반경쟁적으로 이용하는 행위'를 금지하고 있기 때문에 정보의 취득원이 주요 사업자 자신에만 한정되는 것으로 해석되지 않는 것이며, 반경쟁적으로 이용될 수 있는 정보라면 보호의무가 있는 정보로 넓게 해석되는 것이다. 또한, 주요 사업자는 경쟁 사업 부문 또는 제3자에게 정보를 이전함으로써 다른 사업자를 불리한 경쟁조건에 처하게 만들 수 있기 때문에, 주요 사업자가 자신의 다른 사업부문을 위해 정보를 사용하는 것 뿐 아니라 제3자에 정보를 제공하는 행위 역시 금지되어야 한다. 따라서 주요 사업자는 이러한 정보가 침해되지 않도록 정보를 보호하기 위해 전향적으로 노력하여야 하는 의무를 부담한다. 한편, 회원국은 정보보호 의무를 준수하지 않는 사업자에게 법률적인 규제 장치를 통해 적절한 법적 제재를 가할 수 있는 제도를 확보하고 있어야 한다.

라. 1.2(c) 필수설비 관련 기술정보 및 기타 필요 정보 제공

주요 사업자는 다른 사업자들이 서비스를 공급하는데 필요한 기술적, 상업적 정보를 시의적절하게 공개하여야 한다. 표준, 예정된 변화(forthcoming changes), 지불, 타이밍 변화 같은 상호접속과 관련되는 모든 정보를 다른 사업자에게 접근 가능하도록 공개하여야 한다.

이러한 정보는 통신 산업계와 이용자 모두에게 공개되어야 한다. 또한, 공표는 시의적절하게 이루어져야 하는데, 적어도 다른 공급자들이 불이익을 받지 않고 상호접속의 변화로 일어나는 네트워크의 변환에 대처할 수 있는 적절한 시간을 확보할 수 있도록 시행의 일정 기간 전에 알려야 한다. 적절한 공개시한을 법제도적으로 명시하지 않으면 이를 부당하게 이용하는 주요 사업자의 반경쟁적 행위가 나타날 개연성이 크다.

3. 상호접속

대규모 접속을 통한 망외부성의 극대화와 신규사업자의 원활한 진입을 보장하여야 하는 통신서비스의 특성상 통신망간 상호접속이 필수적이다. 따라서 주요 사업자는 새로운 시장 진입자가 주요 사업자의 네트워크에 상호접속할 수 있도록 허용하여야 경쟁이 가능해 진다. 대부분의 나라에서 주요 사업자가 운영하는 단일망으로 통신서비스가 제공되어 왔기 때문에, 후발 사업자들은 기존의 단일망의 일부를 이용하여야 경제적으로 사업을 운영하고 서비스를 원활하게 제공할 수 있게 된다. 또한 신규 사업자가 서비스를 제공에 하기 위해 설비를 투자하고 실제 서비스를 제공하는 때까지의 시간 역시 단축할 수 있게 된다. 따라서 상호접속은 병목의 충격을 제거하고, 공정하고 효과적인 경쟁을 가능하게 하는 중요한 장치가 된다. 참조문서는 상호접속의 조건을 주요 사업자가 경쟁사업자에게 과다하게 부과하는 것을 금지하며 똑같은 조건에서 상호접속을 보장받을 수 있도록 국내법 체제를 정비할 것을 요구한다.

사실, 상호접속의 필요가 있다는 사실 자체가 통신망을 보유한 사업자간에 수직적 질서가 존재하고 있다는 점을 증명하고 있다. 상호접속을 필요로 하는 사업자가 상호접속을 제공하는 주요 사업자에 비해 불리한 위치에서 경쟁을 하고 있기 때문에 주요 사업자와의 관계가 동등하지 않고 상하관계를 이루게 된다. 또한 주요 사업자는 신규 시내전화망 및 여타 통신망간에 수직적 결합(vertical integration)을 이루고 있는 있다는 점까지 고려한다면 통신시장의 수직적 구조에 의해 차별적인 접속 제공 등 불공정 행위를 할 가능성이 높아진다. 이런 가능성은 상호접속에 대한 규제가 필요하다는 사실을 반증한다.⁴⁵⁾

설비보유사업자는 신규사업자와의 관계에 있어서 자발적인 상호접속의 유인이 없을 뿐 아니라, 상호접속이 없이는 시장에서의 생존이 불가능한 신규사업자는 대

45) 염용섭 외, 통신시장 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제법체계 재정립 방향 연구, 정보통신정책연구원, p.91

개의 경우 상호접속 협정체결을 위한 협상력이 부족하다. 상호접속을 가능하게 해 주는 법적 장치가 없이는 신규사업자의 보호가 어렵고, 신규사업자가 없이는 시장에서 공정경쟁 환경을 조성할 수가 없게 된다. 참조문서는 시장 환경을 일정한 수준 이상으로 조성할 것을 각국에 의무로 부과하면서 특히 상호접속 부분을 강조하고 있다.

〈표 2-1〉 상호접속의 필요성

구 분	의 미	최종목적
정 부	- 국가자원의 효율적 활용 및 중복투자 방지 - 경쟁도입 및 경쟁 촉진 수단	망의 외부성을 통한 사회후생의 극대화
사업자	- 타사업자의 망을 이용하여 자사 가입자에 접속서비스를 제공함으로써 사업기회 확보 - 자기망을 타사에 제공하여 접속료 수입	
이용자	- 타사 가입자와 자기가 가입한 사업자의 가입자와 동일한 통화	

자료: 한국통신연수원, 『정보통신개요』

가. 2.2(a) 비차별적인 상호접속조건

1) 비차별적인 조건적용과 기술적으로 접속가능한 부분에서 상호접속 보장
상호접속의 4가지 기본원칙은 동등접속의 원칙, 접속료원가주의원칙, 정보공개원칙, 잠정적인 비대칭규제의 원칙이다. 참조문서 2.2(a)은 4가지 기본 원칙 중에 동등접속 원칙과 관련되어 있으며, 이 원칙은 각 사업자가 동등한 조건으로 비차별적으로 모든 망을 이용할 수 있도록 하여⁴⁶⁾ 공정경쟁을 도모하기 위한 것이다.

46) 전기통신설비의 상호접속기준(정보통신부고시 제119호, 2000. 10. 19) 제3조 제1항 2호 “동등접속”이라 함은 동일하거나 유사한 통신망에 대한 접속에 있어서 통신망간의 접속방법, 접속설비 구성형태, 접속호 처리, 통신품질 및 접속료 산정방식 등에 있어서 접속사업자간 차별이 없도록 접속하는 것을 말한다.

〈표 2-2〉 상호접속의 기본원칙

동등접속의 원칙	각 사업자가 동등한 조건으로 비차별적으로 모든 망을 이용	전기통신사업법 전기통신설비의 상호접속기준 4조
접속료 원가주의 원칙	경쟁시장에서 상호접속을 위해 지불되는 접속료가 원가에 입각하여 결정	전기통신사업법 제34조, 제34조의2 전기통신설비의 상호접속기준 제4절
정보공개 원칙	망정보와 고객에 관한 정보를 비차별적인 조건으로 공개	전기통신사업법 제34조의3 전기통신설비의 정보제공기준 전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준
잠정적인 비대칭규제의 원칙	신규사업자가 기존사업자와 실질적으로 경쟁을 할 수 있는 기반을 마련할 때까지는 신규사업자의 경쟁력을 제고하는 방향으로 상호접속 유도	

2) 비차별적인 기술적 표준과 명확한 공개

비차별적인 조건 하에서 기술적으로 상호접속 하는 능력을 확보하기 위해서는 우선 네트워크의 표준화와 인터페이스의 공개가 있어야 한다. 이런 상호연동성(interoperability)은 상호접속을 보장하기 위해서 중요한 필요조건이다. 상호교환운용 능력이 확보되면 새로운 시장진입 사업자는 자신의 특정한 성장 단계에 알맞은 정도로 기반시설을 건설하고, 나머지 부분에서 주요사업자의 네트워크를 이용하여 서비스를 제공할 수 있게 된다. 공개적인 인터페이스가 보장되어야 공정한 경쟁이 가능하게 되므로, 표준을 명시적으로 공개하고 상세한 부분까지 명확한 정보공개(specification)를 의무화하는 법제도를 갖추어야 한다.

3) 비차별적인 접속료구조

상호접속은 동일한 접속료체계를 가지고 있어야 하며, 주요 사업자의 사업부문과 자회사에게 부과하는 접속료와 동일한 접속료로 다른 사업자에게 상호접속을 제공하여야 한다. 비차별의 원칙은 서비스의 종류 또는 상호접속 사업자의 성격과 관계 없이 상호접속 구간이 같으면 동일한 접속료를 부과하여야 하는 의무를 포함한다.

실제 원가보다 과도한 상호접속 요금을 산정하게 되면, 다른 사업자들이 주요 사

업자의 상호접속에 의존하게 되는 통신서비스시장의 현실을 고려할 때, 주요 사업자가 전략적 이점을 누릴 수 있게 된다. 예를 들자면, 국내 장거리전화 또는 국제전화서비스를 제공하면서 주요 사업자가 경쟁시장에서 원가이하로 접속료를 책정하고, 시내전화의 상호접속 요금을 통해서 손해를 만회하는 전략을 사용할 수도 있다. 이러한 환경에서 주요 사업자는 경쟁우위를 이용하여 다른 사업자를 시장에서 축출하는 시장지배적 지위를 누릴 수 있으므로 상호접속 비용은 원가에 기초하여 산정되어야 한다.

접속료는 장기적인 관점에서 책정되어야 하며, 가장 비용이 적게 드는 기술을 사용하는 효율적인 기업에 의해서 발생하는 장기 원가에 따라 계산되어야 한다. 이러한 비용은 주요 사업자에게 이미 발생된 비용(예를 들자면 이미 회계에 반영된 비용)은 산입되어서는 안되고, 효율적으로 경쟁적 시장환경 하에서 발생할 수 있는 비용만을 계산하여야 한다. 장기적인 관점에서 장기 경제 비용은 모든 서비스, 모든 요소를 통화당 장기증분원가개념⁴⁷⁾으로 계산한 부분에 장기적인 공통 원가를 더해 산출한 비용이다. 그래서 각각의 서비스는 서비스의 공통 원가와 간접비로 나누어 질 수 있다. 이러한 원칙을 적절히 적용한 비용 산출은 주요 사업자의 비용을 보전하는 한편 네트워크 기반 경쟁을 위한 효율인 투자가 이루어질 수 있도록 장려하게 된다. 즉, 장기증분원가개념에서 서비스 또는 네트워크 요소의 한 통화당 비용은 전체 비용을 서비스 또는 네트워크의 수요로 나누어서 구할 수 있다. 단위당 비용

47) 장기증분원가는 기업에 의해서 제공되는 모든 다른 생산물이나 서비스의 수준이 변화하지 않는다고 가정할 때 생산물이나 서비스의 제공을 한단위 늘리거나 줄임으로써 추가되거나 회피할 수 있는 원가를 말한다. 전화 한 통이 더 사용되는데 전화서비스 공급자에게 추가로 부담되는 비용이 증분원가이다. 여기에 장기적인 시점에서 보면 기업이 서비스 또는 요소를 추가적으로 생산할 때 모든 원가가 변동원가 또는 회피원가가 되기 때문에 '장기'라는 말이 붙은 것이다(장기증분원가는 신규사업자에게 자체 네트워크를 구성하느냐 혹은 상호접속을 통해서 기존사업자의 네트워크를 이용하느냐의 의사결정을 내리는데 가장 정확한 신호를 제공하는 이점이 있다).

은 효율적으로 제공되는 서비스 또는 네트워크 요소의 평균비용이다. 장기증분원가로 원가를 계산할 때는 주요 사업자가 비경쟁적인 투입 요소를 사용하는 서비스를 경쟁 또는 잠재적인 경쟁시장에서 소매 판매하는 경우에 주의를 요한다. 즉, 비경쟁적인 투입 요소에 부과되는 비용을 근거로 원가를 책정해서 경쟁 서비스의 가격에 반영하여야 한다. 이렇게 하지 않는다면, 주요 사업자는 경쟁적 우위를 누리게 되는데, 그 이유는 같은 투입에 대해 경쟁자에게는 높은 비용을 부과하면서 장기증분원가를 자신에게 적용하여 투입에 대한 비용을 반영하기 때문이다.⁴⁸⁾

4) 비차별적인 품질

상호접속 품질은 상호접속 하는 모든 사업자에게 동등하게 제공되어야 하고, 주요 사업자가 제공할 수 있는 최선의 품질을 보장하여야 한다. 주요 사업자는 기술 운영 상 품질과 신호의 명확성, 강도, 재발신까지의 간격, 신호의 기능 같은 관련 표준들에서 확립된 신뢰성을 보장하여야 한다.

5) 비차별적인 상호접속을 위한 추가적인 요구사항

비차별적인 상호접속을 위해 다음과 같은 사항이 준수되어야 한다.

위치: 다른 사업자의 상호접속이 허용되어 있는 물리적인 지점은 주요 사업자 자신과 자회사를 포함하여 모든 사업자에게 동등하게 허용되어야 한다. 만일 한 사업자에게 특정한 장소에서 상호접속을 허용한다면, 모든 사업자가 같은 위치에서 상

48) 참조문서의 해석을 많은 부분 AT&T와 CSI 자료에 의존하였기 때문에 장기증분원가방식에 대해서도 그들의 견해를 인용하였다. 그러나 장기증분원가방식이 참조문서가 의도한 원가계산의 유일한 방식이라고 생각되지는 않는다. 미국사업자는 해외 사업장에서 외국 사업자와 경쟁할 가능성이 높기 때문에 그만큼 더 장기증분원가방식의 채택이 그들의 이해관계와 일치하기 때문에 의도적으로 장기증분원가방식에 무게를 둘 수 있게 때문이다. 참조문서 본문의 '원가지향적' 개념이 원가계산에 어느 정도 결연성을 가지느냐는 결국 정책 선택에 일임되어 있는 문제로 파악하는 시각이 있을 수 있다. 즉, 원가지향적으로 원가계산체계를 투명하게 유지한다면 장기증분원가방식을 채택하지 않더라도 참조문서의 위반이 아니라고 판단할 여지가 있다. 따라서 본고의 논의는 장기증분원가방식을 참조문서가 의도하는 유일한 원칙은 아니라는 가정하에서 계속 진행하기로 한다.

호접속 할 수 있도록 허용하여야 한다. 만일 한 사업자에게 설비병설(collocation)이 허용된다면, 다른 사업자에게도 마찬가지로 허용되어야 한다.

- 정보이용: 상호접속과 관련된 정보를 주요 사업자의 자회사를 포함하여 모든 사업자가 동등하게 접근할 수 있도록 하여야 한다.
- 신청절차: 모든 사업자에게 동등한 상호접속신청 절차가 적용되어야 한다.
- 신청 소요시간: 상호접속신청에 소요되는 시간이 동등하여야 한다.
- 대기시간: 주요 사업자가 상호접속 서비스를 제공하는데 필요한 시간은 모든 사업자에게 동등하여야 한다.
- 과금협정: 사업자를 대신하여 이용자에게 요금을 부과하는 서비스를 모든 사업자에게 제공하여야 하며 같은 가격으로 같은 기간에 같은 조건으로 제공하여야 한다. 그러나 사업자가 자신의 고객에게 직접 요금 부과하기를 원하는 경우에는 주요 사업자로부터 관련된 정보를 요청하여 받을 수 있다.
- 유지 보수 및 시험: 계속되는 시험과 상호접속의 유지는 모든 상호접속 사업자에게 동등하게 제공되어야 한다. 주요 사업자는 다른 사업자에게 서비스를 제공하지 않으면서 한 사업자의 구간을 보수 유지하거나 시험할 수 없다. 즉, 다른 사업자의 구간을 유지, 보수는 특정 사업자에게 피해를 주지 않는 한도에서만 가능하다.
- 상호접속의 물리적인 특성: 플러그 크기, 핀 배치, 선 계기(wire gauge), 그리고 housing configuration같은 상호접속을 제공하는 방법은 주요 사업자를 포함한 모든 상호접속사업자에게 동등하게 적용되어야 한다.
- 상호접속의 프로토콜적 특성: 패킷 크기, 데이터 배치, 이동속도, 전압 같은 데이터가 상호접속된 사업자 사이로 이동되는 방법은 특정한 기술 표준 사용에 과도하게 편중되지 않으면서 모든 공급자에게 동등하게 제공되어야 한다.
- 요금지불 조건: 예컨대 15일 안에 지불하는 경우 할인혜택을 제공한다면 이 자율과 같은 상호접속 요금의 지불에 관한 신용조건은 모든 상호접속자에게 같은 조건으로 동등하게 적용되어야 한다.
- 보증: 복구에 관한 사항, 서비스의 질 같은 조건은 모든 사업자에게 동등하게 적용

되어야 하고 주요 사업자가 자신에게 부여하는 것과 같은 조건을 제공하여야 한다.

나. 2.2(b) 원가기반(상호접속 제공 조건)

1) 상호접속의 실질적인 제공까지의 시의적절한 시간의 경과

주요 사업자는 다른 사업자에게 상호접속을 지연하는데 대해서 강력한 유인을 가지고 있다. 또한 상호접속을 지연함으로써 공정경쟁은 그만큼 저해된다. 이러한 결과를 막기 위하여, 철저한 시간계획이 수립되어 있어야 한다. 협상의 시작부터 상호접속의 이행까지의 시간계획이 수립된 상태에서 상호접속에 관한 논의를 시작하여야 한다.⁴⁹⁾

2) 분리 판매

분리판매는 네트워크의 물리적인 구성요소를 개별적으로 공급, 가격산정, 활용될 수 있도록 세분화하여 서비스를 판매하는 방식이다. 분리판매를 위해서는 사업자가 주요 사업자의 네트워크의 요소에 개별적으로 접근할 수 있어야 하고, 정확하게 원가에 근거한 요금으로 요소들을 분리하여 사용할 수 있어야 한다. 분리 판매는 불필요한 요소를 구매하여야 하는 부담을 덜어준다.

분리 판매가 일관적으로 되기 위해서는 네트워크의 부분을 분리하는 기준의 발전을 전제로 한다. 분리된 네트워크 요소들끼리 네트워크 상에서 일관성을 가지고 있으므로, 기존 네트워크 구조와 연동되고 표준화된 요소를 가지고 있게 된다. 각 네트워크 요소들은 소리, 데이터, 비디오 또는 다른 정보의 경로로써 각 부분이 명확하게 분리되고 표준화된 접근 방식을 가진 인터페이스를 사용한다. 그리고 산업 전체에서 추천하는 프로토콜과 물리적인 상호접속 표준을 사용하여야 한다.

이러한 기준을 사용하여, 지역 네트워크는 물리적으로 전통적인 loop, 스위치 및 통신의 전달에서부터 sub-loop 분리, 상호접속의 멀티플 시그널링 시스템까지 분리 판매되어야 한다. 분리 지점의 결정이 전체의 네트워크를 면밀하게 조사하는 일을

49) 미국의 경우 다음과 같은 시간적인 한계가 있다. 60일 동안의 협상, 30일 동안의 규제기관으로부터의 중재와 개입, 30일 동안의 상호접속 조건의 확정과 규제기관으로부터의 심사, 그리고 만일 필요하다면 협정에 따라 90일 동안의 이행 전 기간을 가질 수 있다.

필요로 한다고 하더라도, 분리 지점은 최소한 케이블, 위성 등을 포함하여야 한다.

또한, 분리 판매되는 네트워크의 구성요소는 일정하게 정해져 있는 것에 한정되어서는 안된다. 분리판매가 요구되는 구성요소는 사업자들의 필요에 의해서 계속 증가할 것이기 때문이다. 일관성을 확보하기 위해, 분리 지점(disaggregation point)의 확인은 현재 지점을 결정하기 위해 사용하고 있는 기준에 의거하여야 할 것이다. 모든 지점이 명확하게 확정되고 음성, 데이터, 비디오 또는 다른 정보 경로로 사용되는 표준 인터페이스가 정해져 있어야 한다.

주요 사업자는 추가적인 분리판매에 대한 비용을 타 사업자에게 부담시킬 수 있는데, 기반 시설의 확충, 소프트웨어의 적합화, 시스템의 유지 등에 필요한 비용을 원가에 기반한 요금(장기증분원가방식의 사용)을 부과하는 방식으로 타 사업자에게 부담시킬 수 있다. 원가에 기반한 요금체계에 근거하지 않는다면 주요 사업자는 지나치게 높은 요금을 부과함으로써 경쟁자를 축출할 수 있게 된다.

자세한 절차는 추가적인 분리 판매에 대한 요청이 진행되면서 확립될 것이다. 이 절차는 요청의 방법을 특정하고, 검토하는 시간의 틀을 결정하고 이행에 대해서 확인을 하게 된다.

다. 2.2(c) 회망하는 접속점에서 접속 허용

주요 사업자는 다른 사업자들에게 '네트워크 상 기술적으로 가능한 부분'에서 상호 접속을 허용해야 하는 의무가 있다. 주요 사업자는 비차별적으로 상호접속을 제공하여야 하며, 원가기반의 조건으로, 모든 종류의 서비스에서 사업자에게 네트워크상 기술적으로 가장 쉬운 부분에서의 상호접속을 허용하여야 한다. 국제 케이블과 위성 지구 중계기부터 지역 이동전화, 무선 스위치까지, 어떤 부분에서든지 상호접속을 제공할 수 있어야 한다. 이것이 다른 사업자들이 주요 사업자와 상호접속을 통해서 교환과 전송 사업을 영위하고 불필요한 비용을 줄일 수 있는 방법이 된다.

라. 2.3 상호접속 협상의 절차

책임 있는 규제 기관에 의해서 명확하게 확립된 절차는 비차별적인 상호접속을

위해 필수적이다. 이런 절차는 최소한 다음과 같은 점을 따라야한다. 상호접속을 원하는 사업자가 협상을 어떻게 시작할 수 있는지, 협상을 요청할 때 어떤 정보를 필요로 하는지, 상호접속에 대한 요청에 언제 주요 사업자는 회답해야 하는지(일반적으로 일주일 이내), 주요 사업자가 추가적인 정보와 상호접속 하는 사업자에 관련된 요건을 필요로 하는지, 의견의 합의에 이르지 못하는 경우 얼마나 오래 협상이 지속되어야 하는지(60일을 최대로), 이러한 환경에서 규제 기관에게 무엇을 요청할 수 있는지, 규제자가 언제까지 요청에 대해서 답변을 내려야 하는지(30일 이내), 의견합의에 이르지 못한 경우 규제자가 상호접속의 조건은 언제까지 정할 수 있는지(30일 이내), 언제 주요 사업자는 상호접속을 시행하여야 하는지(합의도달일로부터 90일 이내), 규제자의 중재는 구속적인 성질을 가지고 있는지, 상호접속을 원하는 사업자가 중재절차 외에 사법절차를 추가적으로 이용할 수 있는지를 밝혀야 한다.

이러한 절차는 모든 이해 당사자들이 그들의 권리와 기회를 확보할 수 있는 경우에만 성공적으로 사용될 수 있을 것이다. 위에 상술된 정보는 언론에 공개되어서 다른 사업자들이 알 수 있도록 하여야 한다.

마. 2.4 상호접속협정의 투명성

네트워크와 주요 사업자의 서비스에 대한 상호접속과 관련된 모든 가격, 조건은 서비스를 설계하고 시장진입과 서비스 확장 전략을 가지고 있는 모든 사업자에게 공개될 때 비차별적으로 적용될 가능성이 높아질 것이다. 협정을 공개하는 방식이든 reference offer로 정보가 공개되든 협정의 공개는 최소한 다음과 같은 사항을 포함하고 있어야 한다. - 가격, 주문 절차, 분리판매되는 네트워크의 요소, 디렉토리 지원에 라우팅, 수리, 라인 데이터베이스 접근 등의 지원 기능, 서비스에 대한 요금 부과 서비스 테스트 이용자데이터의 제공 등의 서비스 기능, 새로운 서비스의 등장 또는 새로운 기능의 추가와 같이 기존에 제공되던 서비스에 변화가 생길 때에는 미리 통보하여야 한다는 약속, 특정 서비스에 대한 요구사항.

이러한 정보가 상호접속 협정에 포함되어 있을 때에는 협정문이 확정되면 최대한 빠르게 공개하여야 한다. 상호접속 reference offer가 이러한 정보를 담고 있을 때에

는 주요 사업자에 의해서 적용될 상호접속 협정의 조건을 충분히 포함하고 있어야 하고 새로운 상호접속 협정에 의해서 바뀌게 될 내용들을 주기적으로 경신하여야 한다.

바. 2.5 상호접속관련 분쟁해결

1) 분쟁해결체제의 마련

독립적인 중재자에 의해 분쟁을 원만하게 해결할 수 있는 절차는 주요 사업자의 네트워크와 상호접속을 비차별적으로 할 수 있도록 하는데 있어 필수 불가결 하다. 상호접속을 제공받는 사업자는 분쟁해결 절차의 진행을 언제든지 요청할 수 있다. 주요 사업자와 협상이 시작된 지 60일이 경과하지 않은 경우에 어떠한 문제에 있어서도 분쟁해결 요청 가능하다. 중재자는 분쟁이 야기된 조건 또는 요율에 대해서 30일 안에 해결책을 제시하여야 하며, 자세하게 그러한 해결책을 내놓게 된 이유를 설명하는 문서를 공개하여야 한다.

2) 독립된 규제기관의 필요성

독립적 규제기관은 이러한 분쟁을 가장 효율적으로 원만하게 해결할 수 있다. 시의적절하고 효율적인 분쟁 해결을 제공하는 것 뿐 아니라, 규제기관은 반경쟁적인 행위에 대한 제재를 가하고, 허가 절차 같은 다른 규제 사항들을 확립하여야 한다. 독립적 규제기관이 법적 절차에 의한 면허 취소 또는 벌금 등의 제재를 가할 수 있도록 제도적인 정비가 마련되어야 한다.

〈표 2-3〉 위반행위에 대한 과징금부과 상한액(매출액 대비)

위반행위	시장지배적 기간통신 사업자	기간통신 사업자	별정통신 사업자	부가통신 사업자
전기통신설비의 제공, 상호접속 또는 공동사용 등이나 정보의 제공등에 관하여 부당한 차별하 는 행위	3/100이하	2/100이하	2/100이하	1/100이하
협정체결을 부당하게 거부하는 행위				
체결된 협정을 정당한 사유없이 불이행하는 행위				

위반행위	시장지배적 기간통신 사업자	기간통신 사업자	별정통신 사업자	부가통신 사업자
전기통신설비의 제공, 상호접속 또는 공동사용 등이나 정보의 제공등에 관하여 부당한 차별하 는 행위	3/100이하	2/100이하	2/100이하	1/100이하
협정체결을 부당하게 거부하는 행위				
체결된 협정을 정당한 사유없이 불이행하는 행위				
전기통신설비의 제공, 상호접속 또는 공동사용 등이나 정보의 제공등에 의하여 알게된 다른 전 기통신사업자의 정보등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위	3/100이하	2/100이하	2/100이하	1/100이하
비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 전기통신 역무의 이용요금이나 설비의 제공, 상호접속 또 는 공동사용 등이나 정보제공의 대가등을 산정 하는 행위	3/100이하	2/100이하	2/100이하	1/100이하
공시한 이용약관과 다르게 전기통신역무를 제 공하는 행위	2/100이하	1/100이하	1/100이하	1/100이하
전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방 식으로 전기통신역무를 제공하는 행위	2/100이하	1/100이하	1/100이하	1/100이하

자료: 전기통신사업법 제36조

4. 보편적 서비스

가. 보편적 서비스의 주요 내용

주요 사업자는 필요한, 투명한, 비차별적인, 그리고 경쟁적인 보편적 서비스 의무를 부담한다. 보편적 서비스의 사회적 목적은 모든 소비자가 사용할 수 있는 기본적인 음성 서비스를 전통적으로 의미해 왔다. 전통적으로 보조금의 지급을 통해서 보편적 서비스는 유지되어 왔으나 보조금이 경쟁을 왜곡하지 않고 경쟁시장에서 사용되기는 어렵게 되었다. 참조문서는 필요이상으로 부담을 주지 않으면서 경쟁적으로 중립적 이고, 비차별적인 방법을 통해서 이러한 사회적 목적을 달성할 것을 요구하고 있다.

우선 고려하여야 하는 것은 '보편적' 서비스에 무엇이 포함되는지를 정의하는 것이다. 기본 음성 서비스 등 필수불가결한 서비스는 사회적 목적의 한 요소임이 틀

림없다. 그러나 시간의 흐름에 따라 필수불가결한 것의 내용이 바뀔 수 있음에도 불구하고, 어떤 서비스가 필수불가결해 질 것이라는 예측에 근거하여 보편적 서비스의 범위가 확장되어서는 안 된다. 그렇게 되면 상업성이 결여된 서비스를 제공하기 위해서 부담되는 비용이 증가하게 된다. 이러한 고려가 있어야 설비를 건설해야 하는 의무의 이행, 이를 운용 가능하게 하는 메커니즘 완비라는 두개의 독립된 의무가 보편적으로 성취되었다고 볼 수 있다.

보편적 서비스의 실시를 위해 설비를 건설해야 하는 의무는 지역서비스(local loop)를 제공하는 주요 사업자에게만 적용된다. 주요 사업자의 네트워크가 충분히 커서 새로운 이용자에게 확장된다고 해서 특별히 부담이 되지 않을 경우에만, 주요 사업자가 설비를 건설해야 할 의무를 부담하게 된다. 그러나 경쟁적인 서비스 제공자가 새로운 주택 개발에 선로를 설치하는 것과 같이 이러한 장비를 이미 건설하였다면 주요 사업자는 이미 서비스를 제공받는 이용자들에게 보편적 서비스를 실시해야 할 의무를 부담하지 않는다. 특정한 지역에서 새로운 사업자가 일정 규모 이상의 설비를 갖추면 이용자를 확보하기 위한 경쟁 때문에 정부 또는 규제기관이 사업자로 하여금 설비를 특정한 이용자를 위해 건설할 것을 강요할 필요가 없어져 버린다. 대신에 사업자들은 이용자를 확보하기 위한 경쟁을 하게 된다. 예외적으로 서비스를 제공하는데 드는 경비가 높은 벽지의 경우에는 다른 결과가 일어날 수 있다.

나. 보편적 서비스의 비용과 분담

보편적 서비스의 보장은 필요한 것 이상으로 부담을 주어서는 안되며 보편적 서비스를 위한 보조금은 단지 이용자가 부담하는 사용료와 기본적 수준의 서비스를 제공하는 것 사이의 차액에 그쳐야 한다. 보편적 서비스는 보편적 보조금을 의미해서는 안된다. 모든 요금을 부담할 수 있는 이용자가 보조 받는다면 광범위한 보조금은 경제적인 비효율을 시스템에 가져오게 되기 때문이다. 기본적 음성 통신 서비스를 감당할 여력이 없는 낮은 수입의 이용자에게만 보조금이 지급되어야 한다. 이렇게 적용범위가 좁혀진 보조금은 (1) 명확하게 정의된 개인 소득에 대한 심사에 기초하여야 하고, (2) 경쟁 서비스가 발전함에 따라 개인 이용자가 사업자를 선택할

수 있는 권리를 유보하여야 하며, (3) 가능하다면, 설립된 관리 비용을 최소화하기 위하여 정부에 의해서 설립된 메커니즘을 통해서 제공되어야 한다.

소득 수준에 따른 보조금이 아닌 모든 이용자를 위한 보조금은 벽지 또는 소득 수준과 관계없이 이용자 수가 적은 곳 같은 높은 비용이 드는 지역에 적정하다. 그 지역에서는 이용자가 기본적인 서비스의 비용에 대해서는 감당할 수 있어야 한다. 이러한 지역에서 서비스를 제공하는 사업자가 보조금을 받게 된다면, 비용이 높은 지역에서도 비용이 낮게 드는 지역과 마찬가지로 경쟁에 대한 인센티브가 생기게 된다.

보편적 서비스의 비용은 투자에 대한 적절한 이익을 포함한 향후 예상 비용(forward looking cost)에 기초하여야 한다. 이러한 비용은 효율적인 회사가 경쟁 시장에서 소요하게 될 비용이어야 한다. 지역 서비스를 제공하고 있는 주요 사업자에 의해서 보편적 서비스가 제공되는 경우, 비용은 장기증분원가방식에 의해 계산된 총 서비스제공비용에서 총 매출을 제외하는 방식으로 계산되어야 한다. 또한 이러한 방법은 규제기관이 회계와 비용 산출에 이용되었던 자료를 주요 사업자에 열람 요구 할 수 있는 장치를 필요로 한다. 규제자는 주요 사업자에게 비용과 배분 데이터를 요구하여야 하고, 사업자는 정확하게 규제자가 비용에 대한 계산을 할 수 있도록 규제자에게 충분한 정보를 제공해 줄 수 있어야 한다. 사업자가 제출한 자료는 일반대중의 의견 수렴절차를 거쳐야 하고 정확한 자금 지원 요건을 마련하기 위해 필요한 추가적 분석 및 충분한 정보를 규제자가 가질 수 있어야 한다.

보조금의 분배는 경쟁중립적인 방법으로 행하여져야만 한다. 많은 경우에 있어서 보편적 서비스 의무의 이행을 위해 소요되는 비용은 상호접속 요금으로부터 보전되거나(경쟁이 존재하는 경우에) 다른 서비스로부터 직접 보조된다. 그러나 이러한 방법은 자금조달의 생산성에는 효율적이지만 통신업계의 경쟁을 저해하며 효율적인 네트워크 설계와 설치를 해치게 된다. 이러한 보조금은 서비스를 제공하는 요금과 이용자가 지불하는 요금 사이의 균형을 감추고, 공공 네트워크로 우회하는 유인을 제공하고 기본 서비스를 제공하는 근본적인 목적을 해치게 된다.

경쟁중립성을 확보하기 위해서는 불균형한 요금에서 비롯되는 'access deficit 적

자'를 보조금에 포함해서는 안된다. 보편적 서비스 보조금은 저소득 이용자 또는 지역적인 조건 때문에 서비스를 높은 비용으로 제공받아야 하는 곳에 거주하는 사람들을 위해 지급되는 것이지 시내전화와 장거리/국제 전화 서비스 간의 불균형한 요금을 위해 지급되는 것은 아니다. 만일 경쟁이 효율적으로 발전하려면 보편적 서비스와 다른 부분에서의 손실은 분리되어서 다루어져야 한다.

보편적 서비스 의무를 위한 자금이 정부의 사회보장 프로그램에서 제공되는 것이 아닌 경우 경쟁적인 중립성을 확보하기 위해 보편적 서비스 의무를 위한 자금이 모든 사업자로부터 거두어져야 한다. 이것은 모든 사업자들이 소매 서비스에서 징수하는 개별 이용자들의 요금에서 일정 부분을 납부하는 방법을 통해서 이루어진다. 이러한 접근방법은 모든 이용자가 공정하고 적절한 기여를 하는 것을 보장한다.

보조금은 제3의 중립적인 기관에 의해 국가적으로 관리되어야 하며, 이 기관은 이 보조금으로부터 누가 보조받아야 하는지를 결정하고, 적절한 기금이 징수되었는지(매년 재평가하여) 감독하여야 하는 것으로 참조문서를 해석할 수 있다.

5. 허가기준 공개

허가가 필요할 경우에는 다음의 사항이 공개되어야 한다. 허가기준이 공개되어야 하며, 허가신청에 관한 결정이 이루어지는 데에 통상적으로 필요한 기간이 공개되어야 하고, 또한 모든 허가의 허가조건도 공개되어야 한다. 또한 허가가 주어지지 않았을 경우에는 요청이 있을 경우 그 이유를 알려주어야 한다. 여기에서는 허가기준 자체에 대하여는 추가로 언급하고 있지 않는데 이는 서비스협정 6조의 국내규제 조항에 있는 내용으로 충분하기 때문인 것으로 보인다.

6. 독립적 규제기관

허가 절차, 상호접속, 공정경쟁보장 장치를 발전시키고, 이행하며 강화하기 위해서 독립적인 규제기관의 설립은 필요하다. 참조문서에서 요청되는 결정과 절차에

있어서 중립성을 확보하기 위하여 규제 기관은 독립적으로 활동할 수 있는 충분한 권한을 가져야 한다.

모든 사업자로부터의 규제기관 분리는 특정한 사업자에게 규제 조치를 통하여 불공정한 이권을 부여하지 못하도록 막기 위해서 필요하다. 분리가 충분하게 되지 않는 경우에는 규제 조치가 특정한 사업자에게 유리하게 진행될 잠재적 가능성이 존재한다. 정부가 어떤 사업자의 일부 또는 전체를 소유하고 있는 경우, 특히 이런 가능성이 커지게 된다. 규제기관이 사업자들 뿐 아니라 이러한 사업자들을 다루는데 책임을 지고 있는 소관부처에서 분리되지 않는다면 불편부당함을 확보할 수 없게 된다.

7. 한정자원 배분 방법

주파수 배분, 전화번호, 관로권(right-of-way) 등과 같은 희소한 자원의 배분은 적기에 객관적이고 투명하고 비차별적인 방법으로 이루어져야 한다. 또한 현재의 주파수대역 할당 내용을 공개해야 하지만 특정한 정부의 목적을 위하여 배분된 주파수의 구체적인 내용은 공개하지 않아도 된다.

가. 주파수배분과 절차 및 조건

주파수는 매우 귀중한 자원이면서 제한되었지만 기술발전에 따라 사용가능한 주파수 대역이 꾸준히 확보하고 있는 공공 자원이다. 조심스럽게 계획을 세워 다루어야 할 필요가 있으며 효율적인 국제 협력관계 아래서 자원의 효과적인 사용을 도모하고 간섭과 방해(주파수 사용 기술 상의)를 줄여나가야 할 것이다. 공공적 또는 사적인 서비스를 위해서 주파수를 사용하는 권리는 공정하고 투명한 허가 절차를 거쳐서 허용되어야 하며, 기회가 모든 자격있는 사업자에게 주어져서, 사업자들이 적정한 조건 아래서 허가권을 획득하기 위해 지원할 수 있어야 한다. 같은 지역에서 같은 주파수 대역을 사용하기를 원하는 사업자들의 분쟁은 경쟁적인 절차를 통해서 해결되어야 하며 분쟁해결의 기준은 공개되고 투명하여야 하며 여러 지원자들 가운데서 한 사업자를 선정하는 결정은 합리적이고 비차별적이어야 한다.

허가 조건은 설비 투자와 다른 시설 건설을 장려할 수 있는 기간 동안 허용되어야 하며 처음 허가 당시의 조건을 지키고 있다면, 허가가 적정한 기간 동안 갱신될 수 있다는 합리적 기대를 충족시켜야 한다. 허가권을 보유하고 있는 사업자는 처음 허가 조건 안에서 탄력적으로 기술을 이용하여야 하며 이용자가 필요로 하는 서비스를 제공하여야 한다. 주파수의 분할 및 channelization은 기술적으로 필요하다면 탄력적으로 허용되어야 한다.

특정 서비스를 제공하는 허가를 취득하기 위해서 사용에 대한 대가를 지불하거나 특정한 조건을 이행해야 하는 경우에, 규제 기관은 유사 서비스를 위해 사용되는 다른 주파수에 대한 허가를 내 줄 때도 같은 수준의 비용을 분담시키거나 조건을 부가하여야 한다. 같은 원리에서, 신규사업자에게 다른 조건을 부가하여서는 안 된다. 또한 신규사업자에게 기존 사업자 보다 더 많은 주파수 영역을 할당하면 기존의 사업자를 불리하게 대우하는 것이므로 허용될 수 없다.

허가의 지역적인 한계 속에서, 허가권자는 주파수 사용의 최대 효율을 발휘하기 위해서 서비스 지역을 구획짓거나 할당된 주파수를 나눌 수 있다. 할당된 주파수를 사용하는 서비스의 재판매 역시 허용된다. 기관은 한 네트워크로부터 다른 네트워크로 통신가능한 '로밍'을 장려하기 위한 장치들을 마련해 나가야 한다.

유사한 서비스제공을 위하여 분배되는 주파수대역은 가능한 국제기구와의 협력을 통하여 이루어지는 것이 바람직하다.

나. 번호 부여 절차

번호는 이용자가 네트워크에 접속하는 방편이다. 번호자원의 새로운 서비스에 대한 예상 수요 뿐 아니라 현재 존재하고 있는 서비스에 대한 수요 증가 추세 때문에 더욱 중요하게 여겨지고 있다. 번호 자원은 통신 산업의 모든 주체의 대표자가 참석한 중립적인 기관에 의해서 개발된 번호 정책에 따라 공정하고 비차별적인 방법으로 관리되어야 한다. 번호에 대한 관리는 중립적이면서, 비정부기관인 제3의 기관에 의해 이루어져야 한다. 번호 위원회에서 해결되지 못하는 분쟁 해결을 위한 메커니즘이 개발되어서 독립적인 규제기관의 감독을 받아야 한다.

비차별적인 번호자원의 사용을 위해 번호이동성을 필요로 하고 있다. 이용자는 사업자를 바꾸는 것을 꺼려하게 되는데 그것은 사업자의 전환이 곧 번호의 전환을 의미하기 때문이다. 개별 이용자에게는 번호의 변화가 불편함을 초래하고 비용이 드는 일로 여겨지게 된다. 또한 기업의 경우 전화번호를 광고하고 널리 인식시키고 있기 때문에 더욱 번호 전환으로 발생하는 비용이 크다. 사용하고 있는 번호가 새로운 사업자의 시장진입을 방해하지 않기 위해서는 이용자들이 지역 전화번호와 무료 전화번호를 사업자 전환 시에도 계속 유지할 수 있어야 한다.

다. 노선설치의 권리(관로권)

자신의 설비를 건설하려는 새로운 사업자에게 잠재적인 장애요소는 새로운 노선을 확보하기 힘들다는 점이다. 맨홀, 중계 타워, 관 등의 권리를 확보하는데 있어서 비차별의 원칙이 준수되어야 하는데 이는 신규사업자가 주요 사업자가 선로를 설치하면서 가졌던 권리와 동등한 접근권을 가져야 한다는 것을 의미하며, 신규사업자가 이러한 권리를 향유하는데 최대한의 융통성을 부여해 줄 필요가 있다. 신규사업자는 자신의 선로를 만들 때나 주요 사업자의 설비를 이용할 때나, 실질적으로 다른 사업자와 협력하여 공동 선로를 만들 때나 상업적으로 가장 편리하게 그들의 서비스를 제공할 수 있어야 한다.

조사, 환경 연구, 도로 보수, 일시적인 교통 통제 같은 선로를 건설함으로써 직접적으로 생기게 되는 불편과 더불어 공공 재산 위에 선로를 설치함으로써 발생하는 비용은 허가비 또는 프랜차이즈비로써 충당되어야 한다. 사적 재산권에 선로의 설치로 발행하는 비용은 개별적으로 협상된 계약을 통해서 보전되어야 한다.

만일 기술적으로 그리고 경제적으로 새로운 사업자가 그들의 선로를 설치하기가 쉽다고 하더라도, 선로를 설치하는 과정에서 발생하는 불편을 감수하기 싫어하는 대중심리에 의해 방해 받을 가능성이 있다. 그래서 비차별적이고 동등한 시장접근을 보장하기 위해서 새로운 사업자는 주요 사업자가 소유하거나 통제하는 선로를 적정한 요금을 지불하고 사용할 수 있다.

주요 사업자에 의해 소유되거나 통제되는 선로권을 통해서 전송설비에 접근하는

권리는 모든 사업자에게 선착순 원칙에 의해 부여되어야 하며, 주요 사업자는 구조상 가능한 공간을 모두 다른 사업자에게 허용하여야 한다. 현존하는 구조에 공정하고 균형있는 접근을 보장하기 위해서 미래 사용을 위한 여분을 남겨놓아서는 안되며 모든 사용가능 공간을 필요성에 따라 할당하여야 한다. 만일 전송 설비를 설치하기에 적당한 구조가 없는 경우에는 주요 사업자가 자신의 선로권 위에서 추가적인 구조를 더 건설하여야 하는 경우에도 주요 사업자가 설비의 확장을 하여야 한다. 현존하는 구조에 접근하는 비용은 소유자에 대한 보상을 포함하여 적정한 신청, 처리 또는 등록비용으로 산출하여야 한다. 새로 만들었던 이미 존재하고 있던 구조이든지 관계없이 적정한 보상은 원가에 기초하여야 하고 주 사업자가 자신의 서비스에 부과하는 비용을 넘어서서는 안된다.

8. 전반적 평가

이상의 내용을 보면 구체적인 내용이 결여되고 상당히 원칙적이고 추상적인 내용만 포함되어 있어 별다른 실효성이 없을 것이라고 생각할 수도 있지만 반대로 매우 포괄적이기 때문에 거의 모든 규제제도가 문제시될 수 있다고도 볼 수 있다. 이러한 점은 서비스협정의 제6조 국내규제제도 조항에서도 찾아 볼 수 있는데 제6조의 내용을 구체성이 결여되어 있으므로 효력이 별로 없다고 말할 수도 있지만 상황에 따라서는, 그리고 분쟁해결절차에서의 대응여부에 따라 강력한 효과를 발휘할 수도 있는 것이다. 특히 문제가 되기 쉬운 조항으로는 원가지향적 효율, 적기의 상호접속 제공, 그리고 독립적인 규제기관의 설립 등을 들 수 있다. 과거 통신부속서 제정 시 원가지향적(cost-oriented)이라는 표현과 원가기초적(cost-based)이라는 표현이 대두된 적이 있다. 원가기초적 접근이 보다 적극적인 개념이라는 의견이 제시된 바 있으며 현재는 원가지향적 개념이 표기되어 있으나 이것이 주요공급자의 상호접속 관련 의무를 축소시키는 것으로 이해되지 않아야 한다. 가장 어려운 이행사항은 독립적인 규제기관의 설립이 아닌가 생각된다. 현실적으로 미국이나 영국 정도를 제외하면 진정한 의미의 독립적인 규제기관을 찾아보기 어렵기 때문이다.

보다 자세한 사항은 아래에서 우리나라 법령과 참조문서와의 합치성 부분에서 살펴보기로 한다.

제 4 절 주요국의 참조문서 이행현황

1. 주요국의 참조문서 이행

주요국의 참조문서의 이행상황은 국별로 심도있는 조사를 하기 전에는 판단하기 어려운 사항이다. 여기에서는 기존의 연구보고서⁵⁰⁾에서 실시한 각국의 개방 및 규제 제도 확립에 관한 연구결과를 간접 인용하고자 한다. 동연구에서는 경쟁활성화의 정도, 규제기관의 독립성 여부, 보편적 서비스정책, 요금규제의 완화정도, 외자규제의 정도를 경쟁력 측정의 척도로 사용하고 있는데 이 중에서 규제기관의 독립성 여부, 보편적 서비스정책, 요금규제의 완화 정도는 참조문서 이행의 간접적 척도로 사용할만한 하다. 이 분석은 한국, 미국, 일본, 중국, 캐나다에 대하여 행해졌는데 그 결과를 보면 규제기관의 독립성에서는 미국과 캐나다를 제외하고는 충분한 독립성이 보장되었다고 보기 어렵다. 특히 일본은 한국보다도 독립성이 미흡한 편이며 중국은 거의 독립성이 보장되지 않고 있다. 보편적 서비스에서는 한국과 일본이 어느 정도 체제를 갖추고 있으나 미국과 캐나다에는 미치지 못하고 있으며 중국은 아직도 초보단계에 머물러 있다. 요금규제의 완화정도는 미국이 가장 완화되어 있고 한국, 일본, 캐나다가 비슷한 수준에 머물러 있는 것으로 나타나 있는데 미국기업들이 일본에서 요금수준의 완화를 지속적으로 요구하고 있는 것을 감안하면 이 분야에서는 아직 충분하게 참조문서가 이행되고 있다고 판단하기는 어렵다 하겠다. 이상에서 매우 미흡하기는 하지만 간접적으로 살펴본 결과에 따르면 미국을 제외하고는 참조문서의 이행이 그다지 만족스럽지 못하다는 것을 알 수 있는데 이는 그리

50) 이한영 외, 제3장 통신서비스산업의 주요국간 경쟁력 비교, “시장개방이 국내통신산업 및 국민경제에 미치는 영향 연구”, 연구보고 01-12, 정보통신정책연구원, 2001. 2

놀라운 상황이 아니다. 왜냐하면 참조문서의 내용이 이미 상당한 정도의 경쟁을 도입한 미국의 제도를 기본으로 제정된 것이기 때문이며 미국에서도 공정경쟁제도가 정착되기 위하여 수십년이 소요된 것을 감안한다면 다른 국가에서의 이행상황이 만족스럽기 어려운 것이다.

2. 미국업계의 불만제기 사항

이상에서 간접적으로 다른 국가의 참조문서 이행상황을 살펴보았는데 보다 구체적인 이행여부를 살펴볼 수 있는 방안이 있다. 미국의 경우에는 '88년 종합무역법 내의 전기통신조항(1377조)에 따라 미국무역대표부(USTR)는 매년 외국의 통신교역상의 장애를 파악하여 이를 보고하도록 되어 있다. USTR은 이를 위하여 업계로부터 매년 불만사항을 접수하고 있는데 이를 살펴보면 각국의 참조문서 이행상황을 비록 간접적이기는 하지만 상세히 알아 볼 수 있다. 아래에서는 미국업계가 세계 각국을 상대로 불만사항을 제기한 내용을 2000년과 2001년을 기준으로 살펴 보았다.

가. 주요국에 대한 미국업계의 불만제기 사항과 한국의 경우 비교

〈표 2-4〉 주요국에 대한 미국업계의 불만사항

	Reference Paper	멕시코	일본	독일	한국	비고
0	필수설비 및 주요공급자 지정		NIT 주가하락 등을 이유로 NIT를 주요공급자에서 배제시키려 노력, 시장지배력 등에 기초하지 않고 모든 설비사업자는 모두 이용조건등을 보고하게 함	DTAG와 Vodafone이 각각 40%의 시장점유율을 가졌지만 주요공급자로 지정하지 않음	필수설비의 정의 부재, 시장점유율을 50%로 정하고 매출액 규모까지 설정하여 주요공급자의 범위가 축소되어 있음	모든 기간통신사업자에게 이용약관, 접속기준, 대가산정 등에 대한 의무를 부과하는 것은 일본의 경우에서 보듯이 문제 제기 가능성 있음

	Reference Paper	멕시코	일본	독일	한국	비고
1.2(a)	반경쟁적 교차보조금 금지	차별적 접속료로 사실상 보조금 지급	NTT DoCoMo에게 지불하는 접속료가 너무 높음	전용선 분야에서 주요공급자이지만 반경쟁적 행위 자행, 높은 fixed-to-mobile은 사실상 보조금		
1.2(b)	취득 정보를 반경쟁적 행위에 사용 금지					
1.2(c)	필수설비 관련 기술정보 및 기타 필요 정보 제공					
2.2(a)	비차별적인 상호접속 조건	자회사보다 높은 접속료 요구, Telmex로부터의 호 중 60%가 불완료, 미국 사업자는 국제 정산료를 19센트씩 내나 멕시코 사업자는 4.5센트만 지불, 번호 부안내/과금서비스 등에서 차별적 조건		자신의 자회사보다 불리한 조건 제시		이용약관을 제외하고는 모든 기간통신사업자에게도 동일한 내용이 적용되어 불필요한 규제가 가해지고 있음
2.2(b)	원가에 기초하고 적기에 투명하고 합리적인 조건으로 충분히 분리 판매	높은 접속료 요구, Telmex는 접속료 지불 거부, reciprocal을 symmetric으로 해석하지 않고 2.5배의 접속료 부과, 일부지역에서는 원가의 4배를 청구, unbundled 된 접속 서비스만 제공	높은 접속료	전용선 제공을 일부러 지연, 보통 93일 소요, 지나치게 높은 fixed-to-mobile 접속료 요구, mobile-to-mobile 보다 3.5배 지불, 전용선 정액제 불시행	설비제공, 상호접속, 공동사용, 정보 제공의 경우에는 주요공급자에게 강제 의무 부과, 회망일 또는 늦어도 90일 이내에 제공하고 설비의 여유가 없는 경우에는 6개월까지 허용, 이용약관이 없는 경우에는 제공회망일 6개월 전에 요청	상동
2.2(c)	희망하는 접속점에서 접속 허용	collocation시 모든 비용 부담 요구, 상호접속시 과도한 비용청구		별도의 방에 따로 설치	허용 및 비용 부담	상동

	Reference Paper	멕시코	일본	독일	한국	비고
2.3	상호접속 협상의 절차	협상을 거부하거나 지연				상동
2.4	상호접속관련 투명성	Telmex 만이 국제 정산료 협상 가능				상동
2.5	상호접속관련 분쟁해결	COFETEL이 14개월 후에나 재정 (법적으로는 60일)		재정신청 결과 2~6개월로 재정	60일 이내에 처리, 부득이한 경우 30일 연장 가능	
3	보편적 서비스					(캐나다에 대하여 경쟁중립적이지 못하고 불필요하게 부담스럽다고 지적함)
4	허가기준 공개	절차가 복잡하고 비용이 과다, 지나친 초기투자 강요	일부 소비자가 영업권 밖에 있으면 추가로 사업자 허가를 받아야 함, 사업계획서, 재정 상태, 네트워크 구성도 등을 제출해야 하는데 시간이 많이 소요되고 또 투명하지도 않음, 이러한 허가제도는 NTT에게 실질적으로 유리	지나친 허가비용 (1.4 내지 6백만불)	기간통신사업자는 1년에 2회만 허가 신청 가능, 허가 조건으로 서비스 제공계획의 타당성, 설비규모의 적정성, 기술개발 실적 및 계획 등을 제출, 허가시 출연금 및 기술개발 출연금 지출	1년에 2회만 허용하는 것은 지나친 제한 사항이며, 허가 기준에 포함된 정보의 내용도 부담스러운 내용임, 출연금 및 기술개발 출연금도 부담스러울 수 있음
5	독립적 규제기관	재정절차를 고의적으로 지연, 충분한 권한이 없어 재정 내용을 불이행, SCT는 재정내용을 권고사항으로 간주하고 접수일 부터 1년 반이 되어도 최종결정 보류, COFETEL의 전문성 및 staff 부족	정책과 규제를 모두 MPHPT에서 수행 중	RegTP의 부담이 과중하고 역할을 제대로 수행하지 못함		
6	한정자원 배분방법		rights of way가 불투명한 방식으로 배분되고 있음			

나. 기타 국가에 대한 불만 제기 사항

① 남아프리카 공화국

- 부가가치 서비스 제공을 위한 공중통신망 이용시 자신의 자회사와 차별적 대우

② 페 루

- 투명하지 못한 허가 절차
- 절차 제정시 의견제시 기회가 없음

③ 브라질

- retail customer에게 부과하는 가격의 3배를 wholesale customer에게 부과
- DS 1급 전용선을 신청하면 80~400일이 소요되며 보통 100일이 소요됨. 유럽에서는 평균 28일, 최단시기는 25일이며 미국에서는 보통 25일이 소요됨

④ 중 국

- 규제기관이 정책기관과 독립되지 않을 가능성을 우려
- 제조업체 협회인 TIA가 'by any means of technology'를 강조하면서 매체에 대한 제한을 두지 말 것을 요구함
- ※ TIA는 러시아에 대하여 동일 매체 내에서 어떤 기술을 사용하던지 제한을 두지 말 것을 요구하였으며 특히 무선통신의 경우에는 어떤 기술을 사용할 지는 전적으로 사업자에게 맡겨야 한다고 주장함

⑤ 콜롬비아

- 인허가 절차가 불투명하고 공정하지 않게 시행됨

⑥ 프랑스

- 규제기관인 ART가 재무부가 동시에 통신사업을 감독하여 혼선이 발생하며 ART는 staff가 특히 부족함
- FT가 별도의 회계처리를 하고 있지 않으며 최근 전용선의 품질을 일방적으로 저하시킴
- 가장 문제가 되는 것은 fixed-to-mobile 접속료가 지나치게 비싸다는 것이며,

통화를 미국으로 다시 돌렸다가 다시 오는 것이 더 쌀 경우도 있었음

⑦ 인도

- 허가비용이 5.2백만불이며, performance bond를 사야하며(역시 5.2백만불), 매년 순수입액의 15%를 연간 수수료로 지불해야 함
- 또한 국제관문국을 설치해야 하고 최소한 4개의 POP을 가져야 함
- 독립된 규제기관이 없음

⑧ 아일랜드

- 전용선 비용이 5 키로미터 2 Mbps 의 경우 연간비용이 12,000유로로 엄청나게 비쌌(스웨덴은 3,000 유로)
- 전용선을 신청하면 89일 까지도 소요됨

⑨ 스위스

- 전용선의 비용이 엄청 높으며 충분히 unbundle 되어 있지 못함
- fixed-to-mobile 접속료가 25 유로센트로서 LRIC의 5~6배 수준임

⑩ 호주

- 접속의 지연 또는 거부, 과도한 비용 청구, bundling에 대한 불만, ISP traffic 거부, 불필요한 기술검증 요구, Telstra의 시내망 접속비용이 소비자에게 부과하는 것보다 현저히 높음. fixed-to-mobile 접속료 과다, 독립적 규제기관 미비, 규제기관의 재정에 수개월 또는 몇해가 걸리기도 함

⑪ 미국의 원가산정 모형 수출에 관한 언급

- 일부 변호사 회사에서 미국의 원가산정 모형을 일본에 수출하려는 것은 아직 미국에서조차 그 유용성이 증명되지 않은 것을 강요하는 것이며 FCC나 USTR은 그런 정책을 수행할 능력이 없음

다. 미국정부가 정리한 업계의 불만사항

이상은 업계가 직접 제기한 불만사항이며 USTR은 이를 기초로 하여 아래와 같이 미국의 불만사항을 정리하고 있다.

- ① EU의 경우 fixed-to-mobile 접속료가 cost-oriented 되어 있지 못하고 비합리적인

EU와 스위스의 경우 전용선이 적기에 합리적이고 비차별적으로 제공되지 못함

독일의 경우 전용선을 얻는데 6개월까지 소요되었음

벨기에, 프랑스, 아일랜드, 스페인, 스위스의 경우 전용선의 가격이 지나치게 높음

- ② 멕시코의 경우 국제통화를 위한 상호접속이 cost-oriented 되거나 reasonable 하지 못하며 사업자간의 분쟁을 재정하는 데에 멕시코 법에서는 60일이라고 하였지만 실제로는 무려 15개월이나 소요되었음

또한 Telmex의 반경쟁적 행위를 적절하게 규제하지 못하고 있음

- ③ 호주의 경우 Telstra를 적절히 규제하지 못하고 있음
- ④ 브라질은 WTO에서 양허한 내용을 이행하지 않고 있음
- ⑤ 중국은 효율적이고 독립적인 규제기관을 설치해야 할 것임
- ⑥ 콜롬비아도 브라질처럼 WTO 양허내용을 이행하지 못하고 있음
- ⑦ 인도는 정부소유 사업자가 서비스를 제공하기 때문에 규제기관이 적절히 작동하고 있지 못함
- ⑧ 일본은 현재에도 높은 수준의 접속료를 오히려 인상하려고 하고 있으며, 현재의 규제제도가 불필요하게 복잡하고 부담스러우며, 규제기관이 독립적이 되도록 추가적인 조치를 취하고 NTT의 정부지분을 줄이도록 촉구할 것임
- ⑨ 페루의 규제기관도 적절히 역할하지 못하고 있고 규제제도가 투명하지 못함
- ⑩ 남아프리카 공화국의 규제제도는 안정적이지 못하여 예측이 어려운 상황임

라. 참조문서 관련 WTO 분쟁 사례: 미국·멕시코 분쟁 사례

1) 미국의 제소 배경

2000년 5월 미무역대표부가 발간한 “2000년 국별무역장벽보고서(NTE Reports: National Trade Estimate Reports on Foreign Trade Barriers)”에서 멕시코와의 국제정산 적자 문제를 제기하면서, 현재 NAFTA를 통해 무역장벽이 대부분 철폐된 미국·캐나다·멕시코의 시장내 통신서비스 부문에서 많은 문제를 안고 있다는 점이 인식

되었다. 동 보고서는 분당 7센트 수준인 미·캐나다간 정산료에 비해 미·멕시코간 정산료는 19센트 수준을 넘고 있어 멕시코가 미국의 주요 국제정산 적자국으로 부상하였다는 사실⁵¹⁾을 지적하였다.

USTR은 이러한 결과의 원인으로 멕시코 정부가 지배적 사업자인 Telmex에게 국제정산요율 협상당사자 자격을 사실상 독점시켰기 때문에 다른 사업자들과의 협상을 통한 정산료 인하 가능성이 막혀있다는 점을 들었다. 즉 Telmex의 반경쟁적 사업관행 유지가 미국 국제전화시장의 정산적자로 나타났으며 이러한 Telmex의 독점상태는 멕시코 정부가 기본통신협정의 발효에도 불구하고 경쟁환경 조성을 위한 각종 의무를 불이행한데서 야기되었다고 결론지었다.⁵²⁾

또한 USTR은 멕시코 제소에 관한 보도자료⁵³⁾에서 멕시코가 시장개방을 약속한 1996년 이래 Telmex의 국제전화시장 점유율이 지난 3년간 71%에서 84%로 상승하였다고 주장하였다. 접속료에 대해서도 USTR은 미국·캐나다·칠레의 경우 0.5센트, 아르헨티나·페루의 경우 약 1센트 수준임에 비해 멕시코는 무려 분당 4.6센트에 달한다고 밝혔다.

이러한 정부측 입장과 함께 민간분야에서도 멕시코 시장의 폐쇄성에 관한 문제제가 본격화되었다. 미 통신산업계는 멕시코 정부가 국제단순재판매를 불허하고 원가지향적 상호접속료의 책정을 거부하였으며 Telmex의 반경쟁 사업관행을 방관함으로써 미국 통신사업자들의 멕시코 시장 진출을 사실상 봉쇄하였다고 주장하였다. 이러한 주장에 따라 USTR은 올해 초 4월부터 1988년 종합무역법 1377조에 따라 무

51) 멕시코는 캐나다에 이어 미국의 제2대 국제전화 착신지로 알려져 있다. 미국의 전체 국제전화 발신호의 13%가 미국 착신이며, 멕시코의 국제전화 발신호의 90%가 미국 착신이다. 1998년말 현재 시장규모가 약 9billion\$로 이는 415billion\$ 규모인 멕시코 GDP의 2.1%에 해당한다. 특히 멕시코 시장은 NAFTA 발효 이후 미국 장비제조업체나 서비스 사업자들에게 매우 매력적인 투자지가 되고 있다.

52) 2000 NTE Reports, USTR, p.289.

53) U.S. To Request WTO Consultations With Mexico Regarding Telecommunications Trade Barriers, USTR Press Release, July 28, 2000.

역정책 검토를 계속해 왔으며 2000년 8월 업계의 요구사항을 모아 WTO 제소에 이르게 되었다.

2) 미국의 제소 내용

미국 정부는 2000년 8월 17일자 서한을 통해 멕시코 정부의 위법 사항을 지적하며 이에 대한 협의를 요청하였다. 미국 정부는 멕시코 정부가 양허에도 불구하고 반경쟁적이며 차별적인 규제 조치들을 채택하거나 유지하였고 통신사업자들이 구축한 민간분야의 시장접근 장벽을 묵인했으며 멕시코의 기본·부가통신서비스 부문에서 필요한 규제조치를 취하지 않았다고 주장하였다.

〈표 2-5〉 멕시코의 양허내용

구 분	주요내용
외국인 지분허용	<ul style="list-style-type: none"> • 설비보유서비스: 49%(직접투자) • 셀룰라서비스: 49% 초과 가능(직/간접 불문)
대표적 기간통신사업자 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없음
대주주 및 임원제한	<ul style="list-style-type: none"> • 대주주: 제한없음 • 임 원: 제한없음
음성재판매 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없음(Commercial agencies를 통해 가능)
사업자수 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 제한없음
기타 제한	<ul style="list-style-type: none"> • 국제통화는 SCT에서 허가된 기업의 설비를 통해야 함 • 외국정부는 멕시코법에 따라 설립된 기업에 참여할 수 없으며, 통신서비스를 제공할 어떠한 권리도 가질 수 없음 • Telmex는 Intelsat/Inmarsat과 관련된 사항에 독점권을 보유함 • 위성사용을 요하는 국제장거리서비스 이외의 서비스는 2002년까지 멕시코 위성하부구조를 사용해야 함 • 공중망사업자는 SCT의 승인없이 재판매사업을 할 수 없음(설비보유서비스와 재판매서비스의 겸업 제한)

자료: 류정우 「미국·멕시코간 WTO 통신서비스 분쟁의 분석과 시사점」, 2000. 10. 16

미국 정부는 서한에 첨부된 부속서에서 14개의 위반사실을 지적하고, 이러한 멕시코의 행위가 GATS VI조[국내규제], XVI조[시장접근] 및 XVII조[내국민대우]를

포함하여 멕시코의 GATS 양허 및 의무를 위반하였으며, RP를 통해 XVIII조[추가적 약속]에 따라 양허된 RP의 1항[경쟁보장], 2항[상호접속], 3항[보편적 서비스] 및 5항[독립규제기관] 및 통신부속서 4항[투명성]과 5항[공중통신전송망 및 공중통신서비스에 대한 접근과 이의 이용]을 위배했다고 주장하였다.

부속서에 예시된 14가지 사례에서 볼 수 있듯이, 미국은 멕시코 통신시장으로 접근하거나 시장 내에서 서비스를 제공하고자 하는 외국통신사업자들에게 사실상 시장참여 기회를 박탈하는 결과를 초래했다고 주장하였다. 즉 멕시코가 기본통신협정을 통해 보장된 외국 사업자들의 권리를 원천적으로 봉쇄하였을 뿐 아니라 기본통신협정을 통해 양허한 자신의 의무를 이행하지도 않았으며 이러한 불이행에 대해 국내법상 이의제기를 통해 시정할 수 있는 절차를 마련하지도 않았으므로 사실상 시장개방 약속을 무력화시키는 결과를 가져왔다는 주장이다.

더욱이 미국은 멕시코가 멕시코 통신시장에 막대한 영향을 미치고 있는 Telmex의 반경쟁적 행위를 묵과함으로써 Telmex와의 상호접속을 통해 시장에 접근해야 하는 외국 사업자들의 사업기회를 실질적으로 박탈한데 대한 책임이 있다고 주장하였다.

또한 미국은 멕시코가 GATS 양허상의 의무를 위반했을 뿐 아니라 아니라 통신부속서에서 보장하도록 규정하고 있는 공중전기통신망 및 서비스에 대한 자유로운 접근 및 사용에 대해서도 위법하게 간섭하였다고 주장하였다.

미국이 주장하는 14가지의 위반행위를 정리하면 다음과 같다.

이후 미국은 2000년 10월에 1차 협의를 가졌으나 협의 결과가 만족스럽지 못하였으며 이에 더하여 2000년 11월에는 추가적인 불만사항을 제기하였다. 멕시코와 미국은 추가적 사항을 포함하여 2001년 1월에 제2차 협의를 가졌으나 역시 결과는 만족스럽지 못하였다. 그러자 미국은 2002년 2월 18일에 결국 패널 구성을 요청하였으며 2002년 4월에 panel 구성작업이 시작되었으나 패널위원 선정에 어려움을 겪다가 2002년 8월에 WTO 사무총장의 직권으로 패널이 구성되었으며, 6개월 간의 조사기간이 끝나는 2003년 2월에 패널보고서가 제출될 것으로 예상되고 있다.

〈표 2-6〉 미국이 주장하는 멕시코 정부의 의무 위반 내용

위반행위의 범주	주요 위반내용
시장접근 양허위반	<ul style="list-style-type: none"> • 1996년 국제장거리규칙(1996 International Long Distance Rules)에 따른 미국 사업자에 대한 국경간 공급방식의 서비스 제공 금지 및 동 규칙에 따른 멕시코의 양허에 합치하는 가격 경쟁력 있는 국제전화 착신요율의 미국사업자들에 대한 적용 배제 • SCT Agreement*에 따라 멕시코 시장 내 통신서비스 사업권을 얻은 업체들에 대한 미국사업자들의 효과적인 통제(control) 권한 배제 • 국경간 공급방식의 전용회선 서비스 제공 허용 관련 법령 미비 • 지역사업자들의 전용회선 서비스 사업허가 및 규제 관련법령 미비
추가적약속 (RP) 위반	<ul style="list-style-type: none"> • 지배적 사업자인 Telmex의 반경쟁적 사업관행 규제 의무 해태** • Telmex와의 상호접속 보장 의무 위반: 지속적으로 Telmex의 상호접속 거부 및 차별대우 금지 의무 위반***; 접속점 선정, 비차별대우, 접속료 산정의 투명성 확보 해태 등 • 상호접속 관련 분쟁의 해결을 위한 절차 도입 미비 • Telmex의 경쟁사업자에 대한 사실망 제공 의무 보장 해태 • Telmex에 대한 요금 등록(registration) 의무 부과 해태 및 공중통신선망 및 서비스에 대한 접근 및 이용 조건에 관한 정보의 공시 의무 해태 • 상호접속의 품질에 대한 경쟁사업자들의 고발(complaints)에 대한 적절한 시간 내 처리 의무 해태 • 보편적 서비스 제도의 투명성, 비차별성 및 경쟁중립성 확보 의무 해태 • 독립규제기관의 설치 및 운영에 관한 멕시코 정부의 의무 해태
통신부속서 의무위반	<ul style="list-style-type: none"> • 기본· 부가통신서비스에 대한 합리적이고 객관적이며 공정한 법령 및 정부 조치의 적용 의무**** 해태 • 통신부속서에 규정되어 있는 있는 공중전송통신망· 서비스에 대한 합리적이며 비차별적인 조건에 따른 이용 보장 의무 해태

주: * 1995년 연방통신법에 따라 SCT(Secretariat of Communications and Transportation)로부터 주간(inter-state) 공중통신망의 구축, 운영 또는 개발권을 획득하기 위한 절차를 규정하고 있음

** 미국이 예시한 반경쟁적 행위는 다음과 같다: 반경쟁적 상호보조; 반경쟁적 가격 관행; 경쟁사업자가 설비를 보유하고 있지 않은 지역으로의 통화호에 대한 차별적인 요율 적용; 비등록 요율 적용 및 할인정책 운영; 경쟁사업자에 대한 불필요한 사실망 입차 요구; 차별적인 요금 청구 및 징수 관행; 경쟁사업자들로부터 획득한 정보의 반경쟁적 활용; 필수설비에 대한 기술 정보 및 기타 통신서비스 제공에 필요한 각종 상업적 관련 정보의 제공 해태; 경쟁사업자에 대한 사실망· 회선 제공 거부; 특정 ISP들에 대한 사실망· 회선 제공 거부; ISP 착신호에 대한 Telmex의 차별 대우.

*** 미국은 6개 법령을 거론하면서 Telmex의 비차별적 상호접속을 보장해야 하는 멕시코 정부의 의무위반을 주장하였다. 6개 법령은 단순히 법령 명칭만 제시되어 있어 별도의 지면을 할애 이를 서술할 필요성이 적어 생략함

**** 이와 관련하여서도 미국은 6개 법령을 제시하였으나, 단순히 법령 명칭만 제시되어 있어 별도의 지면을 할애하여 이를 서술할 필요성이 적어 생략함

3) 미국의 제소에 대한 평가

이 분쟁은 미국이 제소한 다른 사건들과 비교해 볼 때 협의요청의 범위가 매우 넓은 사례에 속한다. 또한 협의 대상 쟁점의 종류도 매우 다양하다. 특히 아직 시장 개방의 실효성 확보 측면에서 아직 그 유용성이 검증되지 않은 참조문서의 내용을 제소의 근거로 삼았다는 점에서 이 사건의 중요성은 크다.

GATS 양허표는 시장접근 제한사항과 내국민대우 제한사항은 Negative Listing 방식으로 추가적 약속은 Positive Listing 방식으로 기재하도록 되어 있어서 참조문서의 내용은 시장접근이나 내국민대우의 경우에서와는 달리 회원국 정부가 부담해야 할 적극적인 작위의무를 규정하고 있다. 그러나 참조문서의 규정은 매우 추상적이며 원칙적인 내용을 담고 있기 때문에 회원국이 부담해야 하는 의무의 범위와 수준에 관해 많은 논란이 일어나게 될 것으로 보인다. 사업자들을 치열한 경쟁환경 속에서 성장하도록 규범환경을 조성해 온 미국이나 EC 등의 회원국들과 특정 시장부터 단계적으로 경쟁도입을 추진해 온 대부분의 국가들에게 동일하게 참조문서의 해석·적용 수준을 정하기에는 무리가 있을 것이기 때문이다. 경쟁이 활성화되어 있는 선진국의 경우보다 아직 시장지배력을 가지고 있는 독과점 기업들의 영향력이 막대한 개도국·후진국에서의 경우 참조문서상의 의무는 과도한 제도적 간섭으로 나타날 가능성이 있기 때문이다. 이번 사례 역시 아직 경쟁이 활성화되어 있지 않은 멕시코의 입장에서 볼 때 참조문서상의 의무를 이행하는 과정의 부담은 매우 클 것으로 보인다.

미국이 NAFTA를 근거로 멕시코 통신시장의 경쟁활성화를 요구하지 않고 WTO를 통한 방법을 선택했다는 점도 주목할만하다. NAFTA의 발효로 미국·캐나다·멕시코간 투자환경은 매우 전향적으로 개선되었다. NAFTA 역시 자체적인 분쟁해결절차를 가지고 있기 때문에 투자환경과 관련된 문제 역시 NAFTA를 활용하여 해결할 수도 있을 것이다. 그러나 미국이 WTO 분쟁해결절차를 선택하게 된 것은 기본통신협상을 통해 마련된 참조문서만큼 타국의 통신규제환경에 직접적으로 영향을 미칠 수 있는 수단이 NAFTA에는 존재하지 않는다는 원인도 있겠지만, 향후 본

격화될 통신서비스 분쟁에서 참조문서의 적용에 큰 비중을 두겠다는 정책적 판단에 따른 것으로 보인다.

결국 이번 미국의 제소는 현재 멕시코와의 국제정산료 적자문제를 해소하기 위한 정책적 목적이 매우 중요한 비중을 차지하고 있지만, WTO 회원국의 통신규제정책에 직접적인 영향력을 행사할 수 있는 참조문서의 해석과 적용에 관한 경험을 축적하고자 하는 의도도 깔려 있는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 2003년 2월에 제출될 WTO 패널이 어떠한 판정을 내릴지 매우 귀추가 주목되고 있다. 특히 이러한 조항들은 각국의 국내정책을 국제기구가 직접적으로 다루는 사항이어서 주권침해여부가 논란이 되고 있는 만큼 이번 패널의 보고서 내용에 따라 향후 GATS 제6조의 운용 및 참조문서의 이행에 관한 중요한 선례가 남겨질 것이다.

제 5 절 참조문서 규제원칙과 전기통신관련법의 조문 비교

1. 필수설비 및 주요사업자 지정

동 조항의 핵심은 공정경쟁 및 상호접속 의무를 부담하는 사업자를 지정하는 데에 있다. 참조문서는 필수설비를 가졌거나 시장에서의 지위를 통해 시장참여조건에 영향을 줄 수 있는 사업자를 주요사업자로 지정하는 것이다. 우리나라의 법령에서는 별도로 필수설비를 정의하거나 또는 시장에서의 지위, 시장참여조건에 영향을 줄 수 있는 상황 등에 대하여 정의하고 있지 않다. 공정경쟁 의무, 상호접속 의무 등에 관한 우리나라의 관련규정은 기간통신사업자 중에서 필수설비를 가졌거나 또는 시장점유율이 50% 이상인 사업자⁵⁴⁾에게 부과되고 있다.

54) 구체적으로는 1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자, 2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자 라고 규정되어 있다.

가. 설비보유 여부

이러한 관점에서 보면 우리나라의 제도는 우선 설비를 보유한 기간통신사업자⁵⁵⁾에게만 의무가 부과된다는 점에서 비록 설비를 보유하지 않는다고 해도 시장에서 의 위치를 이용하여 시장참여조건에 영향을 줄 수 있는 사업자에게는 의무를 부과시키지 않으므로 참조문서를 충실하게 반영하였다고 보기 어렵다. 다만 현실적으로 설비를 보유하지 않고 시장참여조건에 영향을 줄 수 있을 정도의 사업자가 나타나기가 어려우므로 실질적인 문제는 아니라고 보인다.

나. 필수설비의 정의

참조문서에서는 필수설비를 기술적으로나 경제적으로 대체할 수 없는 전송서비스가 제공되는 설비를 필수설비로 정의하고 있으나 우리나라의 제도에는 그러한 정의가 없이 단순히 필수설비로만 되어 있으므로 이러한 점도 참조문서를 충실히 이행하고 있다고 보기는 어렵다. 현재 우리나라는 정보통신부 고시로 한국통신의 시내전화설비를 필수설비로 고시하고 있다. 그러나 참조문서에 따르면 무선통신망, 인터넷통신망 등도 얼마든지 필수설비로 정의될 수 있으므로 기술적인 또는 경제적인 대체가능성을 염두에 둔 정의가 필요할 것이다. 현실적으로는 SKT가 주요사업자로 지정되어 각종의무를 부담하므로 커다란 문제는 되지 않지만 정의상 문제가 있는 것은 사실이다.

다. 시장에서의 지위

우리나라에서는 시장에서의 지위를 제공역무별로 구분하여 사실상 주요공급자를 ① 일정액의 매출액 수준 이상이고, ② 또한 시장점유율이 50%를 넘는 경우의 사업자로 정하고 있다. 이는 참조문서에는 규정되어 있지 않는 내용이므로 각국의 사

55) 보다 정확하게는 전기통신설비를 보유하고 정보통신부장관이 지정한 전기통신역무를 제공하는 사업자를 말하며 현재 지정된 전기통신역무에는 전화역무(시내전화, 시외전화), 가입전신역무, 전기통신회선설비임대역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무, 기타 역무가 포함된다(전기통신사업법시행규칙 2001. 4. 23).

정에 따라 정할 수 있지만 지나치게 기계적인 정의라고 여겨진다. 참조문서에서는 시장에서의 지위를 이용하여 참여조건에 영향을 줄 수 있어야 된다고 상당히 구체적인 기준을 제공하고 있지만 우리는 기계적으로 일정 금액이상, 일정 시장점유율 이상으로 단순화하고 있어 실제로는 규제를 받아야 하지만 제외되는 사업자가 있을 수 있다. 즉, 시장 점유율이 낮아도 경우에 따라서는 필수적인 설비를 보유하고 시장참여조건에 영향을 줄 수 있는 사업자가 있을 수 있는데 이들은 규제대상에서 제외되기 때문이다.

라. 평 가⁵⁶⁾

결국 우리나라의 주요사업자에 대한 정의는 참조문서에 충실하게 운용되고 있다고 보기는 어려우며 보다 개선되어야 할 것이다. 현재의 제도는 주요사업자의 범위를 좁게 정하고 있어 한국통신과 SKT만이 그 대상이 되고 있는데, 필수설비 개념의 구체화, 시장에서의 지위 등에 대한 개념을 명확히 하고 확충하여 주요사업자의 범위를 보다 확대할 필요가 있다고 하겠다.

2. 공정경쟁 보장장치

가. 반경쟁 행위 예방

우리나라의 제도는 기본적으로 기간통신사업자에게 공정경쟁이나 상호접속의 의무를 부과하고 있다. 이에 더하여 필수설비를 보유하였거나 매출액이 크고 시장점유율이 50% 이상인 사업자에 대하여는 추가적인 의무를 부담시키는 것이 규제제도의 골격이다. 기간통신사업자가 부담해야 하는 공정경쟁의무는 전기통신사업법 제 36조3의 금지행위에 열거되어 있고 매우 포괄적으로 되어 있으며 모든 기간통신사업자가 의무를 부담해야 하기 때문에 구태여 주요공급자를 지정할 필요가 없을 수도 있다. 정보통신부고시 제2000-76호(2000. 10. 5)에 금지행위의 유형 및 기준⁵⁷⁾이

56) 아래의 공정경쟁보장장치를 참조하기 바람.

57) 이 고시는 기간통신사업자에게만 적용되는 것이 아니라 별정통신사업자 및 부가

상세하게 제시되어 있는데 그 내용을 보면 상호접속의 거부, 부당한 조건의 요구, 정보의 유용 등 참조문서에서 열거하고 있는 거의 모든 내용이 포괄되어 있고 제18조에는 역무간 내부보조까지 금지되어 있어 참조문서보다도 훨씬 광범위한 보장장치가 마련되어 있다고 할 수 있다. 이러한 면에서 본다면 오히려 지나치게 기간통신사업자에게 많은 부담을 부과하고 있다고도 볼 수 있다.

나. 1.2(a) 반경쟁적 교차보조금지

위에서 언급한 금지행위의 유형 및 기준 제18조에 역무간 내부보조가 금지되어 있으며 이는 주요공급자⁵⁸⁾ 뿐 아니라 모든 기간통신사업자에게 금지되어 있다. 다만, 기간통신사업자가 아니면서 주요공급자로 지정될 수 있는 사업자는 해당되지 않는다는 논리적인 문제점은 그대로 남아 있다.

다. 1.2(b) 취득 정보를 반경쟁적 행위에 사용 금지

금지행위의 유형 및 기준 제3장 (제15조~제16조)에 정보의 유용을 금지하는 비교적 상세한 조항이 있으며 이 조항 역시 모든 기간통신사업자에게 적용된다. 뿐만 아니라 전기통신사업법 제34조의5에도 정보유용금지조항이 있어 취득정보를 반경쟁적 행위에 사용하는 것은 엄격히 규제되고 있다. 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다.

라. 1.2(c) 필수설비 관련 기술정보 및 기타 필요 정보 제공

이에 대하여는 전기통신사업법 제34조의4에 규정되어 있는데 모든 기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 요청을 받은 경우 필요한 정보를 모두 제공하도록 되어 있으며 우리나라 주요공급자의 경우에는 이러한 사항이 의무로 되어 있다. 구체적으로는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 제공, 상호접속 또는 공동사용등이나 요금의 부과, 징수 및 전기통신번호안내를 위하여 필요한 기술적 정

통신사업자에게도 적용되어 광범위한 적용대상을 가지고 있다.

58) 위에서 언급한 필수설비를 보유한 사업자 및 사업규모와 시장점유율이 일정 수준 이상인 사업자를 말함.

보 또는 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청받은 경우에는 협정을 체결하여 요청받은 정보를 제공할 수 있다라고 되어 있다.

3. 상호접속

가. 2.2(a) 비차별적인 상호접속조건

앞에서 언급한 금지행위의 유형 및 기준에서 모든 전기통신사업자는 상호접속을 위한 협정체결에서 불공정한 행위를 하지 못하도록 하고 있는데 이에 협의 거절(제4조), 협의절차 지연(제5조), 부당한 조건의 요구(제6조), 협정체결 거부(제7조), 협정변경 거부(제8조), 협정등 불이행(제9조), 협정이행계약의 체결거부(제10조), 개별적인 불이행행위(제11조), 협조거부 행위(제12조), 기타 불공정행위(제12조의2), 불이행의 판단기준(제13조), 차별금지(제14조) 등이 포함되어 참조문서에서 언급하고 있는 모든 사항이 포함되어 있다. 이러한 규정은 일견 과다할 정도로 모든 사업자에게 적용되는 측면이 있다. 이러한 기본적인 공정경쟁장치 이외에도 통신망간의 상호접속에 관하여 전기통신설비의 상호접속기준이 제정되어 있어 상호접속에 관하여 공정한 접속이 이루어지도록 제도적 장치를 마련하였다. 가장 최근의 상호접속기준은 2000년 2월 30일에 제정되었으나 2002년 하반기에 개정안이 마련되었으므로 여기에서는 개정안을 중심으로 살펴보고자 한다. 비차별적인 상호접속조건은 전기통신사업법에 명시적으로 기재되어 있지는 않지만 제36조3의 금지행위에서 부당한 차별을 금지한다고 되어 있고 상호접속기준 제4조에 통신망간 접속시 동등, 투명, 적시 및 합리적인 접속을 구현해야 한다고 했으며 제1조1항의2에서 동등접속인 접속사업자간 차별이 없는 것을 말한다고 했으므로 비차별적인 접속을 보장하고 있다고 보아야 할 것이다. 또한 금지행위의 유형 및 기준 제 22조에서 이용자간에 차별이 금지되어 있다. 다만 접속제공자가 자신이 유사하거나 또는 동등한 서비스를 제공할 경우에도 동등한 조건으로 대가를 산정하여야 한다는 점에 대하여는 명시적인 언급이 없는 것이 보완해야 될 점으로 보인다. 내부적인 거래에 대하여도 동등한 조건이라야 한다는 점은 전기통신사업회계정리및보고에 관한 규칙에서 역

무별로 정확한 수익 및 비용이 계산될 수 있도록 규정⁵⁹⁾하고 있으므로 차별적 요소를 적시할 수는 있으나 명시적인 금지사항은 없는 상황이다. 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다.

나. 2.2(b) 분리 판매

분리판매는 원가에 기초하여 투명하고 합리적인 조건으로 적기에 이루어져야 한다. 적기에 서비스가 제공되어야 한다는 점에 대하여는 상호접속에 관한 기준 제10조에서 접속희망일 3개월전에 접속 요구사항을 제출하면 접속희망자가 요청한 일자에 접속하는 것을 원칙으로 해야 하며 1개월 이내에 접속가능시기를 통보해 주어야 한다고 규정하고 있다. 그리고 실제 접속은 교환기의 신규설치등의 사유가 없는 한 요청일로부터 1년 이내에 이루어져야 한다고 규정하고 있어 적절한 것으로 보인다. 접속료의 산정 및 정산에 관하여는 상호접속기준 제7조에서 접속료는 원가에 기초하여 산정하는 것을 원칙으로 하며, 시내, 시외 및 이동전화망의 접속통화료는 별도의 제정한 원가계산방식을 따른다고 명시하고 있어 원칙적으로는 참조문서보다 더욱 강화된 규정을 가지고 있다. 그러나 현실적으로 가장 중요한 시내, 시외 및 이동전화망의 접속통화료를 사업자간의 계산에 따른 원가에 기초하기 보다는 별도로 정부에서 고시한 방법에 따르도록 하고 있기 때문에 고시기준이 문제시될 수 있는데 현재 국내적으로도 사업자간에 이견이 많은 부분이어서 과연 현재의 방식이 원가에 기초하고, 투명하고 합리적인가에 대하여는 세부적인 검토가 필요할 것이다. 최근에 발표된 개정안에 따르면 기본적으로는 원가계산을 2004년부터 장기증분 방식(long-run incremental cost: LRIC)에 따르기로 하였는데 구체적인 기준은 향후 연구결과를 바탕으로 하겠다고 하여 아직 기준이 마련된 것이라고 보기는 어렵다. 그러나 LRIC 방식은 미국이 일본에 대하여 가장 합리적인 원가계산방식으로 요구하는 것이어서 크게 문제될 것으로 보이지는 않는다. 서비스의 분리판매에 대하여는 금지행위의 유형 및 기준 제22조의2에서 명시적으로 결합판매를 금지하고 있다. 다

59) 전기통신사업회계정리및보고에 관한 규칙 제13조(2001. 3. 9)

만 참조문서에서는 불필요한 네트워크의 부분이나 설비를 사용하지 않아도 될 정도로 충분히 분리되어야 한다고 규정하고 있지만 동 규정에서는 정당한 이유없이 개별구매가 가능한 전기통신역무를 결합판매해서는 안 된다고만 되어 있어 구체성이 조금은 결여되어 있다. 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다.

다. 2.2(c) 희망하는 접속점에서 접속 허용

접속점에 대하여는 상호접속기준 제8조에서 기술적으로 가능한 모든 설비에 접속을 허용해야 한다고 규정함으로써 참조문서의 내용을 적절히 반영하고 있다. 추가적인 접속점에 대하여 명시적인 규정은 없지만 상호접속에 관한 기준 제20조에서 접속관련 설비개조비용에 대하여 언급하고 있는데 이에 따르면 설비개조를 요청할 경우에는 이를 요청한 사업자가 비용을 부담하도록 하고 있으며 그 비용의 계산은 사업자간의 별도계약에 따르도록 하고 있다.⁶⁰⁾ 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다.

라. 2.3 상호접속 협상의 절차

상호접속 협상의 절차에 대하여 상호접속기준 제68조에서 다른 사업자로부터 협정체결에 관한 요청을 받은 사업자는 신의성실의 원칙에 의하여 상호협약하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 요청일로부터 90일 이내에 협의를 완료해야 한다고 규정하고 있어 협상의 절차 뿐 아니라 협상시한에 대하여도 명시하고 있는 등 협상의 절차에 대하여는 명확히 규정하고 있다. 또한 접속가능일자에 대하여는 앞에서 언급한 바가 있으므로 충분히 공개되고 있다고 보아야 할 것이다. 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다.

마. 2.4 상호접속협정의 투명성

참조문서는 주요공급자의 상호접속협정 또는 표준적협정을 공개해야 한다고 규정하고 있으나 우리나라의 관련법령에 상호접속협정의 공개에 관한 규정은 없는

60) 이는 전화망간 접속에 관한 것이지만 데이터망간의 접속이나 무선인터넷망간의 접속에 대하여도 동일하다.

상황이다. 물론 모든 상호접속협정을 공개하라는 것이 아니고 주요공급자와의 상호 접속협정을 공개하라는 것인데 이에 대한 명시적 규정은 없지만 현재 제정되어 있는 상호접속에 관한 기준이 매우 상세하므로 별도의 규정이 필요없다고 할 수도 있다. 현재 상호접속에 관한 기준을 보면 전화망간의 접속의 경우 접속망 구성(접속 제공교환기, 접속용량, 접속 또는 변경절차, 접속방식), 접속망 운영(접속호의 처리, 접속경로의 설정, 접속망의 비상대책, 번호방식, 과금방식, 기술기준, 통신품질조사), 접속설비비(접속회선비용, 접속관련개조비용), 접속통화료(접속통화료 부담, 접속통화료 산정, 통화량의 측정, 통화량 산정, 평균분당 접속원가 산정을 위한 통화량 추정), 접속원가계산(접속원가계산의 원칙, 접속원가계산규정, 원가의 범위, 접속 영업비용, 투자보수, 접속자산, 분당접속원가 검증 등), 부대서비스비(부대서비스비, 부대서비스의 산정원칙), 전화부가서비스(전화부가서비스) 등으로 매우 상세하게 되어 있기 때문에 이러한 내용이 바로 상호접속협정의 내용으로 간주할 수 있을 것이다. 이는 우리나라에서 모든 전기통신사업자에게 공통으로 적용된다. 그러나 참조문서와의 합치성을 고려한다면 상징적으로라도 한 개의 규정정도를 추가할 수 있을 것이다.

바. 2.5 상호접속관련 분쟁해결

상호접속협정과 관련한 분쟁은 모두 통신위원회에서 재정하도록 되어 있다. 전기통신기본법 제40조의2에는 통신위원회의 재정사항으로 전기통신사업법 제34조제1항의 규정에 의한 상호접속 협정의 이행 또는 손해의 배상에 관한 재정을 행하도록 규정하고 있는 것이다. 다만 참조문서에서는 이러한 기관이 독립적이어야 한다고 되어 있는데 우리나라의 통신위원회가 독립적인 기관인가에 대하여는 아래에서 논의하고자 한다. 통신위원회는 재정신청 후 60일 이내에 재정하도록 되어 있으며 부득이한 경우에 1차에 한하여 30일을 넘지 않는 범위 내에서 통신위원회의 의결로 연장할 수 있도록 되어 있어 신속한 분쟁해결이 이루어지도록 규정하고 있다. 이러한 점에서는 우리나라의 제도는 매우 명확한 절차를 가지고 있다고 보여진다.

4. 보편적 서비스

우리나라는 보편적 서비스에 대하여 전기통신사업법 제3조의2에서 모든 전기통신사업자는 보편적 의무를 제공하거나 그 제공에 따른 손실을 보전할 의무가 있다고 규정하고 있어 모든 전기통신사업자가 보편적 서비스를 제공할 의무를 가지고 볼 수 있다. 보편적 서비스의 범위는 전기통신사업법시행규칙 제2조의2에 규정되어 있는데 유선전화 서비스 중 시내전화서비스, 시내공중전화서비스, 도서통신서비스, 그리고 긴급통신용전화서비스 중 특수번호전화서비스, 선박무선전화서비스, 그리고 장애인·저소득층에 대한 요금감면 전화서비스가 이에 포함된다. 그러나 모든 전기통신사업자가 보편적 서비스의 의무를 부담하는 것은 아니며 매출액 50억 미만의 별정통신사업자, 부가통신사업자 및 지역무선호출사업자는 제외된다.⁶¹⁾ 또한 모든 보편적 서비스의 범위가 손실보전금의 대상이 되는 것은 아니며 시내전화서비스 중에서도 소요비용과 수입의 비율이 100분의 110이상이 지역, 그리고 시내공중전화서비스 중에서는 그 비율이 100분의 130 이상인 지역의 전화서비스가 그 대상이 되고 있다. 보편적 서비스의 역무손실보전금 산정방법 등에 대하여는 정보통신부고시 제2002-43호에 자세히 공개되어 있다.

보편적 서비스에서 문제가 되는 것은 과연 손실보전 방안이 투명하고 비차별적이며 경쟁중립적인 방법으로 운영되고 있고 또한 불필요하게 부담스럽지 않아야 한다는 것이 참조문서의 주된 내용이다. 현재 우리나라의 제도는 투명성이나 비차별성에 대하여는 기준이 공개되어 있고 또한 모든 기간통신사업자가 부담하고 있으므로 별로 문제되지 않을 것으로 보인다. 다만 경쟁중립적인 방법으로 운영되고 있는지 또는 불필요하게 부담스럽지 않는지에 대하여는 좀 더 검토가 필요할 것으로 보이는데 이는 보편적 서비스 제공자가 한국통신과 SKT에 국한되어 있고 한국통신이 민영화된지 얼마되지 않으며 한국통신이 많은 적자를 보이고 있기 때문에 한국통신 이외에는 별도로 문제를 제기할 사업자가 없기 때문이다. 2002년을 기준으로

61) 전기통신사업법 시행규칙 제2조의3의 2항(2001. 4. 23)

한국통신이 보전금을 받고 나서도 약 4천억원의 적자를 보일 것으로 예상되는데 한국통신이 민영화된 이상 현재의 기계적인 방식에서 좀 더 합리적인 방안으로 개선되어야 할 것으로 보인다. 그리고 급속한 인터넷의 보급 등으로 데이터 통신이 현실적으로 보편적 서비스로 추가되어야 하는 상황이라면 보편적 서비스 의무 부담 사업자의 범위도 더욱 확대되어야 하고 손실보전 방안도 경쟁중립성 및 필요 이상의 부담성을 기준으로 재검토 되어야 할 것이다.

5. 허가기준 공개

허가기준에 관한 참조문서의 내용은 상당히 일반적인 내용이기 때문에 우리나라의 제도에 비추어 보아 별다른 문제점이 없는 것으로 보인다. 모든 기준과 인가에 소요되는 시간, 개별 인가의 인가조건이 공개되어야 한다는 점 등은 우리나라의 관련법에 충분히 보장되어 있다. 구체적으로 정보통신부고시 제2002-36호(2002.6.28)에는 신청서류, 신청기간, 인가시한(제14조에 2개월 이내로 명기), 심사방법 등을 상세하게 규정되어 있다. 다만 전기통신사업법 제5조5항에 따른 인가조건의 공개여부에 대하여는 전기통신관련법에서 명시되어 있지 않으므로 명확히 밝힐 필요가 있으며, 인가거부시 거부이유에 대하여는 전기통신관련법이 아닌 일반 행정절차법에 따라 이유를 알려줄 의무가 있다. 국내에서는 현실적으로 이러한 내용이 모두 공개되고 있다. 우리나라의 제도는 허가기준의 공개 보다는 허가기준이 불필요하게 부담스러운지의 여부라고 판단되는데 이는 참조문서에서 다룬 내용이 아니고 GATS 제6조의 국내규제에서 다룬 문제이다.

6. 독립적 규제기관

통신관련 규제기관이 독립적이어야 하고 서비스공급자와는 분리되어야 한다는 것이 참조문서의 기본내용이다. 우리나라의 경우 통신관련 규제기관은 크게 보아 정보통신부와 통신위원회라고 할 수 있다. 정보통신부와 통신위원회는 물론 독립적

인 규제기관이지만 한국통신이 완전히 민영화된 2002년까지는 정보통신부나 통신위원회가 서비스공급자인 그리고 주요공급자인 한국통신과 완전히 분리되었다고 보기는 어려웠다. 이 보고서가 작성되는 시점에서는 한국통신이 완전히 민영화되었으므로 참조문서와 관련해서는 충분히 이행하고 있다고 볼 수 있다. 다만 일반적으로 독립적 규제기관이라고 할 경우에는 정부의 일반부처를 의미하기 보다는 미국의 FCC나 영국의 OFTEL과 같은 별도의 규제기관을 의미하는 것이기 때문에 그러한 면에서 본다면 통신위원회의 독립성 등에 대하여 논의해야 한다. 통신위원회의 문제는 아래에서 보다 자세히 살펴보기로 한다.

7. 한정자원 배분 방법

한정된 통신관련 자원, 특히 주파수 배분, 전화번호 배당, 관로권 등에 대하여 투명하고 합리적이며 비차별적인 절차가 확보되어야 한다는 것이 참조문서의 주된 내용이다. 현재 우리나라의 관련법령을 보면 주파수 배분에 관하여는 전파법 제3장 전파자원의 분배 및 할당에서 명확하게 규정하고 있다. 그러나 주파수를 할당하는 방법이 제10조의3항에서 정보통신부장관이 필요한 경우 조건을 붙일 수 있고, 또 제12조에서는 제11조의 규정에 따른 주파수할당(전기통신사업법이나 방송법에 의한 경우)이 아닌 경우에는 심사를 통하여 주파수를 할당하게 되어 있어 정보통신부장관의 재량권이 확대되어 있어 투명성, 합리성 등에서 이의가 제기될 가능성이 있다. 그리고 전기통신사업법을 영위하기 위하여 주파수가 할당되는 경우는 전기통신사업법의 허가기준에 따르게 되는데 전기통신사업법상의 허가기준은 대체로 합리적이고 투명한 것으로 볼 수 있다. 다만 전기통신사업을 위한 주파수할당은 허가제보다는 경매제가 보다 합리적이고 투명하며 필요이상으로 부담스럽지 않다는 주장이 제기될 경우 상당한 논란이 있을 수 있다. 전화번호 배분은 기본적으로 통신위원회의 사무국장이 이를 담당하는데 사무국장은 여러 전기통신역무의 효율적 제공, 이용자의 편익, 공정한 경쟁환경 등을 고려하여 전기통신번호를 부여하도록 되어 있다.⁶²⁾ 사실 전화번호의 배분은 사실상 정부의 고유권한이라고 할 수 있다. 다만,

동일계열 내에서의 번호배분은 사업자간의 경쟁상황을 고려해야 하는데 이 경우는 신청순으로 번호를 부여하거나 또는 희망자의 식별번호를 우선 부여하되, 희망자가 여럿일 경우에는 추첨에 따르는 방식을 채택하고 있다(세칙 별표3 참조). 이러한 방식은 투명하고 합리적인 것으로 보여 문제가 없을 것으로 판단된다. 관료권에 대하여는 전기통신사업법 제5장에서 이를 상세히 다루고 있는데 사업자간의 차별 등이 없기 때문에 별다른 문제가 없을 것으로 판단된다.

제 6 절 전기통신관련법의 문제점 및 개선방향

1. 주요공급자의 정의의 필요성

참조문서는 주요공급자를 규정하고 이들에게 추가적인 의무를 부과하는 형식으로 구성되어 있으나 우리나라의 전기통신규제에서는 이러한 추가적인 의무가 사실상 모든 전기통신사업자에게 부과되고 있다는 점이 우선적으로 지적될 수 있다. 가능한 많은 사업자들이 공정경쟁에 관한 의무를 부담한다는 측면에서는 오히려 우리나라의 제도가 바람직하다고 볼 수도 있지만 이러한 추가적인 의무는 기존의 독점적 사업자를 규제하기 위한 것이므로 신규사업자에게도 동일한 의무를 부과하면 오히려 신규사업자에게 더욱 부담을 주게되는 결과를 초래할 수도 있는 것이다. 참조문서의 공정경쟁 및 상호접속에 조항은 모두 10개인데 이들은 모두 주요공급자에게만 적용되는 조항이다. 그러나 이러한 10개의 조항은 우리나라의 경우 모든 기간통신사업자⁶²⁾에게 사실상 적용되며 주요공급자에게만 적용되는 사항은 하나도 없는 상황이다. 실제로 우리나라 관련법령에서 주요공급자⁶³⁾에게만 적용되는 사항은 이용약관제도의 인가(전기통신사업법 제29조), 전기통신설비 제공의 의무(전기통신

62) 전기통신번호관리세칙(정보통신부고시 제2002-15호, 2002. 3. 15)

63) 사실은 거의 모든 전기통신사업자에게 적용되고 있음

64) 우리나라의 경우 특별한 정의가 없음은 이미 밝힌 바 있고 여기에서는 추가적인 의무를 부담하는 기간통신사업자를 말함

사업법 제33조의5), 무선통신시설의 공동이용 의무(전기통신사업법 제33조의7), 상호접속의 의무(전기통신사업법 제34조), 전기통신설비의 공동사용등 의무(전기통신사업법 제34조의3), 정보의 제공 의무(전기통신사업법 제34조의4) 등이다. 다만 이 용약관제도의 인가를 제외한 4가지 의무는 주요공급자가 아닌 경우에는 의무사항이 아니고 사업자간의 합의에 따르도록 되어 있다. 주요공급자에 대한 추가적 의무를 중심으로 참조문서 상의 의무를 살펴 보면 상호접속에 관한 규정인 제34조와 정보의 제공에 관한 제34의4에 국한된다. 그런데 상호접속에 관한 구체적 내용을 담고 있는 상호접속에 관한 기준은 동기준 제8조2항에서만 주요공급자에게 추가적인 의무가 있을 뿐 나머지 조항은 모든 통신사업자에게 적용되고 있다. 결국 우리나라의 제도는 참조문서의 내용을 충실히 반영하고 있으나 오히려 사업자들에게 참조문서 이상의 의무를 부과시킨 결과를 초래하고 있다고 볼 수 있다.

한편, 주요공급자를 정의하는 데에 있어서 우리나라의 관련규정은 시장참여조건에 영향을 미칠 수 있는가 하는 점을 고려하지 않고 필수설비를 가졌거나 또는 시장점유율이 높은 경우를 기준으로 하였기 때문에 현실적으로는 참조문서보다 넓게 정의되었다고 볼 수 있다. 다만, 필수설비를 보유하지 않고도, 시장점유율이 50%가 되지 않고도 시장참여조건에 영향을 줄 수 있는 사업자도 있다는 점에서는 참조문서에 비해 좁게 정의되었다고 할 수 있다. 또한, 필수설비에 대한 정의가 없는 점도 개선되어야 할 것으로 보인다. 그리고 기간통신사업자 전체에게 과도한 의무를 부과하기 보다는 역무별로 주요공급자를 지정하고 나머지 사업자에게는 의무를 면제해 주는 방법도 고려해 보아야 할 것이다. 이러한 점에 관하여는 최근 미국이 일본에 대하여 제기한 불만 중에 NTT와 관련한 자회사 들을 주요공급자로 지정하지 않은 점이 포함되어 있다는 점에 유의해야 할 것이다.

2. 신청시기의 수시화 및 허가기준의 간소화

현재 우리나라의 기간통신사업자 허가제도는 1년에 2회만 신청하도록 하고 있으나 이는 투명하기는 하지만 나머지 기간 동안에는 신청서를 제출할 수 없어 신청자

에게 불편하게 받아들여질 수 있는 여지가 있다. 또한 이러한 신청기간의 제한은 GATS 제16조 시장접근 상의 제한사항으로 간주되어야 할 것이다. 우루과이라운드 협상 당시 건설분야에서 유사한 규제제도가 있었는데 그 제도가 제16조 제한사항으로 기재된 바가 있음을 상기할 필요가 있다. 현실적으로는 별로 문제가 되지 않는 제한이라고 할 수 있지만 원칙적인 면에서 제한사항인 것은 사실이다. 허가에 수반되는 비용이 문제가 된다면 수시로 허가신청을 받되 허가처리 비용을 신청자에게 부담시키는 방안을 고려해 보아야 할 것이다. 또한 허가신청서에서 사업계획서의 심사는 불필요한 고려사항일 수 있다. 즉 사업계획이란 사업신청자가 가장 잘 파악할 수 있는 내용이며 제3자인 허가심사자가 이를 적절히 평가하기 어려우며 설사 파악할 수 있다고 하여도 이는 사업자의 위험부담 하에 시행될 내용이기 때문이다. 그러나 이러한 사항은 참조문서의 내용에 해당하는 것은 아니다.

3. 기술표준의 문제

한편 전기통신기본법 상 기술개발 및 기술표준을 사실상 강제화할 수 있는 조항이 포함되어 있는데 경우에 따라서는 이의가 제기될 가능성이 있다고 여겨진다. 특히 미국의 통신산업협회(telecommunication industry association: TIA)가 기술적 중립성 (technical neutrality)를 강조하고 있고 USTR에서도 기술적 중립성을 이유로 특정 기술을 강요할 수 없다는 입장을 취하고 있다는 점에 유의해야 할 것이다. 물론 기술적중립성은 동일서비스를 제공하기 위한 다양한 매체의 선택을 의미하는 것이므로 기술개발이나 기술표준의 선택과는 무관하다고 할 수 있으며 실제로 기본통신 협상과정에서 그러한 해석이 일반적인 것이었다. 그러나 협상이 끝난 후에 남는 것은 협정 뿐이며 협정 어디에도 그러한 해석이 없는 만큼 이를 광범위하게 해석할 경우 여러 기술 중에서 특별한 기술을 선택하는 것도 기술적중립성으로 해석될 수 있다. 또한 현재 사업허가시 요구하고 있는 출연금 및 기술개발 출연금의 규모가 지나치게 부담스러운 수준이라고 지적될 소지가 많다.

4. 통신위원회의 기능

우리나라의 통신위원회는 사실상 정보통신부 산하에 있기 때문에 정책기관과 규제기관이 분리되지 못한 상황이므로 진정한 의미의 독립된 규제기관이라고 보기 어렵다. 뿐만 아니라 현재까지의 통신위원회 심결사항을 보아도 대부분 소비자 보호 차원이나 과당경쟁 방지 차원의 심결만 행하고 있을 뿐 진정으로 사업자간의 이해관계를 조정하고 있는 것으로 보기 어렵다.

우리나라의 통신위원회가 규제기관으로서 업무를 시작한 것은 실질적으로는 1997년 부터이며, 2002년 6월까지 총 308건에 대한 심결이 있었는데 이 중에서 사업자간의 상호접속 등에 대한 분쟁사안을 재정한 것은 5건 정도에 불과하다. 대부분의 심결은 부당한 단말기 보조금 지급, 이용약관의 부당한 적용 등과 같은 것으로서 통신 규제기관이 아닌 소비자 보호단체 등에서 제기하고 해결해야 할 사안인 것으로 보인다. 또 다른 심결들은 사업자간의 지나친 경쟁을 방지하기 위하여 가격인하 경쟁을 중단시킨 것인데 이러한 사업자들이 주요공급자도 아님에도 불구하고 가격인하 노력을 저지시킨 것은 이해하기 어려운 측면이 있다. 이러한 상황은 현재 통신위원회의 권한이 제한적이라는 것은 반증하는 것이며 또한 우리나라의 사업자가 분쟁해결이라는 방법을 취하기보다는 가능한 한 상호간에 문제를 해결하려는 성향이 있고 또한 사전적으로 정책기관과 사전에 견해를 조정하기 때문이라고 생각된다.

5. 결 어

우리나라의 전기통신관련제도는 참조문서에 비추어 볼 경우 거의 모든 분야에서 적절하게 확립되어 있다고 볼 수 있다. 다만, 주요공급자에게만 부여될 의무를 경우에 따라서는 지나치게 광범위하게 적용한다는 점이 문제점으로 보인다. 즉, 참조문서의 정신대로 가능한 한 추가적 의무를 부담해야할 사업자의 범위를 축소하고 이들에게만 의무를 부과하는 방식으로 전환하는 것을 고려해 보아야 할 것이다. 우리

나라 규제제도의 또 다른 특징은 비대칭규제이다. 비대칭규제란 기존의 사업자가 불공정한 행위를 하지 못하도록 신규사업자에 대하여 추가로 규제하는 것을 의미하며 이것이 바로 참조문서의 정신이기도 한 것이다. 그러나 우리나라에서의 비대칭규제란 이러한 규제에 더하여 신규사업자에게 특혜를 주어 신규사업자를 인위적으로 육성하는 정책을 포함하는 것으로 되어 있다. 이러한 인위적인 육성정책은 시장성과를 왜곡시키게 되므로 대단히 주의해야 할 정책이다.

우리나라의 참조문서 이행여부에 대하여 외국으로부터 불만이 접수된 적은 없는 것으로 나타나고 있다. 기본통신분야에서 WTO회원국의 의무 이행 상황에 대하여 가장 많은 불만을 제기한 국가가 미국이며, 불만사항의 대부분은 전용회선의 가격이 과다하다는 점, 기본통신서비스가 적기에 공급되지 않는다는 점, 규제기관이 제대로 역할하지 못하고 있다는 점 등에 집중되어 있다. 이러한 미국업체의 불만사항 중에 한국과 관련된 사항이 하나도 없었는데 이것이 우리나라의 제도나 관행이 투명하고 합리적이라는 사실을 반증하는 것일 수도 있다. 그러나 이는 아직 미국이나 외국의 사업자들이 우리나라 시장에 진출하지 않아서 제대로 우리의 제도가 도전받지 않았기 때문일 수도 있다는 점을 알아야 한다. 사실 우리나라는 암묵적으로 외국사업자의 진출을 제한해 왔다. 특히 기간통신사업자의 경우에는 아직도 외자지분이 49%를 넘지 못하도록 되어 있어 외국의 사업자가 경영권에 관심을 갖고 국내에 진출한 사례가 없었다. 그러나 멕시코, 일본 등의 사례에서 보듯이 외국의 사업자가 경영권을 갖고 본격적으로 국내시장에 진출할 경우에 참조문서의 모든 내용이 불만을 제기하는 근거를 제공할 수 있는 소지가 있다. 주요공급자의 정의 문제, 접속료 산정의 방법, 보편적 서비스 제공 의무, 인허가 기준, 통신위원회의 기능 등 경우에 따라서는 거의 모든 사항이 다 문제시 될 수도 있는 것이다. 현재까지는 뚜렷하게 이해관계가 직접 얽혀 있는 외국기업이 없었지만 향후 이러한 가능성을 염두에 두고 사전에 우리제도를 다시 검토해 볼 필요성이 있다.

참 고 문 헌

- 김준동 · 이장영 · 이한영 외, 『WTO 서비스협상의 영향분석 및 대응전략』, 대외경제정책연구원, 2000. 2
- 김준동 · 이한영 · 장범진 외, 『주요국의 서비스업 시장개방 현황과 WTO 뉴라운드 서비스협상－통신 · 환경 · 에너지 서비스를 중심으로』, 대외경제정책연구원, 2001. 2
- 류정우, 「미국 · 멕시코간 WTO 통신서비스 분쟁의 분석과 시사점」, 『정보통신정책』, 제12권 19호 통권265호, 2000. 10. 16
- 박종훈 · 김진기 · 김봉식 외, 『정보통신기술의 발전에 따른 주요국가의 통신서비스 정책비교』, 정보통신정책연구원, 연구보고 01-32, 2001. 12
- 안형택, 「국내보편적서비스제도의 개선방안」, 『통신시장』, 통권 제43호, 2002. 7~8
- 염용섭 외, 『통신시장 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 규제법체계 재정립 방향 연구』, 정보통신정책연구원, 1999. 12
- 이한영 외, 『시장개방이 국내통신산업 및 국민경제에 미치는 영향 연구』, 연구보고 01-12, 정보통신정책연구원, 2001. 2
- _____, 『통신서비스 중 · 장기 정책 및 제도개선 방안 수립』, 연구보고 01-48, 정보통신정책연구원, 2001. 2
- _____, 『WTO 기본통신시장협상 종합분석 및 정보통신시장 개방전략 비교연구』, 정보통신정책연구원, 1997. 12. 31
- 정보통신부, 기간통신사업자허가신청요령및심사기준, 정보통신부고시 제2002-36호, 2002. 6. 28
- _____, 보편적역무손실보전금 산정방법, 정보통신부고시 제2002-43호, 2002. 10. 1

- 정보통신부, 전기통신기본법, 법률 제6656호, 2002. 2. 4
- _____, 전기통신기본법시행령, 대통령령 제17659호, 2002. 6. 29
- _____, 전기통신기본법시행규칙, 정보통신부령 제133호, 2002. 8. 2
- _____, 전기통신번호관리세칙, 정보통신부고시 제2002-21호, 2002. 4. 25
- _____, 전기통신사업법, 법률6360호, 2001. 1. 16
- _____, 전기통신사업법시행령, 대통령령 제17237호, 2001. 6. 12
- _____, 전기통신사업법시행규칙, 정보통신부령 제111호, 2001. 4. 23
- _____, 전기통신사업의금지행위의유형및기준, 정보통신부고시 제2000-76호, 2000. 10. 5
- _____, 전기통신설비의상호접속기준, 정보통신부고시(안)
- _____, 전기통신설비의 상호접속 · 공동사용 및 정보제공협정의 인가대상 기간통신사업자, 정보통신부 고시 제2001-27호, 2001. 5
- _____, 전파법, 법률 제6315호, 2000. 12. 29
- _____, 전파법시행규칙, 부령제105호, 2000. 9. 23
- _____, 『DDA 통신서비스협상 참고자료집』, 2002. 6
- 정보통신정책연구원, 정보통신산업동향, 통신서비스 편, 2002
- _____, 중장기 통신정책방안, 메모, 2002
- 통신개발연구원, 『WTO 기본통신협상 종합보고서』, 1997. 6
- 통신위원회, 통신위원회 심결집, 1997~2002
- 황철증, 『한국의 통신법과 정책의 이해』, 교보문고
- AT&T, 「The Requirements of the GATS Reference Paper」, 1998.2
- Coalition of Service Industries(CSI), 「Coalition of Service Industries Statement on the World Trade Organization Group on Basic Telecommunications Reference Paper」, October 1997
- FCC, 『Sixth CMRS Report』, 2001. 7
- KT경영연구소, 유무선비대칭규제 발전방향, 2002. 8

Lee Nae-Chan and Han-Young Lie(2002.12, forthcoming), "Korea's Telecom Services Reform through Trade Negotiations," in Takatoshi Ito and Anne O. Krueger(eds), 『Trade in Services in the Asia-Pacific Region, East Asia Seminar on Economics Vol. 11』, The Chicago Press

USTR, Comments on 2001 Review of Compliance with Telecom Trade Agreements _____, Comments on 2002 Review of Compliance with Telecom Trade Agreements _____, Mexico-Measures affecting telecommunications services, Request for Consultations by the United States, WT/DS204/1, 2000. 8. 29

_____, Mexico-Measures affecting telecommunications services, Request for the Establishment of a Panel by the United States, WT/DS204/2 and 3, 2000. 11. 16

WTO Homepage, <http://www.wto.org>

● 저 자 소 개 ●

이 한 영

- 서울대학교 경제학 학사
- 서울대학교 경제학 석사
- 미국 Duke University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

박 종 훈

- 미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 및 수학 학사
- 미국 George Washington University 경제학 석사(MBA)
- 미국 Northwestern University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

장 범 진

- 미국 University of Rochester 경제학 및 수학 학사
- 미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

안 재 홍

- 한국외국어대학교 경제학 학사
- 한국외국어대학교 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

연구보고 02-36

WTO 뉴라운드 통신협상 전략 연구

2002년 12월 일 인쇄

2002년 12월 일 발행

발행인 윤 창 번

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 인성문화

ISBN 89-8242-245-5 93320

보급가 10,000 원