

衛星通信·放送 서비스領域의 擴張 政策과 法的 問題 考察

申 弘 均*

〈 目 次 〉

서 언

제1장 국제 위성통신의 규율에 관한 법 규범

1. 국제위성통신의 규율에 관한 국제법적 규범
2. 국제위성통신서비스 제공 현황

제2장 국제 위성방송의 규율에 관한 법 규범

1. 국제위성방송에 관한 국제법적 규범
2. 국제적 위성방송의 등장과 규율 노력

제3장 해외 국가들의 자국 위성통신시장에 대한 규제
방식과 변화 환경

제1절 세계위성통신시장의 변화

제2절 해외 국가들의 자국 위성통신시장에 대한 규제

결 언

서 언

지구정지궤도상의 위성을 이용하는 통신 및 방송 기술은 위성의 출력이 허용하는 한 적어도 지구의 3분의 1까지는 1개의 위성으로 커버할 수 있다고 한다. 이와 같이 본질적으로 위성통신은 그 서비스 영역의 설정에 있어서 국경을 초월할 수 있는 것이며, 확장될 수 있는 것이다. 이를 고려하여 최초의 위성통신의 형태는 국가들의 국경을 넘나드는 것에 대해 국가들의 동의를 얻어 수립된 것으로서 국제기구에 의한 통신이었던 것이다.

* 韓國航空大學校 航空交通學科 教授, 韓國航空宇宙法學會 常任理事

서비스 교역의 자유화, 아울러 통신 시장의 개방을 추구하는 세계무역기구의 출범과 더불어 위성통신 및 방송은 이제 그 본질적 성격인 서비스 영역 광역화 추세를 보여주고 있다. 국가간 이용자간의 통신을 매개하는 국제통신서비스, 전파 월경을 통해 타국에서 수신될 수 있는 방송뿐만이 아니라, 이제는 전 세계를 연결하는 위성이동통신서비스도 구상 중이다.

해외 주요 국가들은 이러한 본질의 위성통신을 이용하여 타국의 통신 시장에 진출하려는 정책을 본격적으로 추진하고 있다. 이제 무궁화위성을 궤도에 올려 놓고 본격적인 국내위성통신 시대를 맞이하고 있는 우리로서는 해외 국가의 그러한 확장 정책을 주목하지 않을 수 없을 것이다. 본고는 그러한 견지에서, 서비스 영역 확장 정책과 그에 따른 법, 제도적 장치의 정비 현황에 대해 해외 국가를 중심으로 살펴보고자 한다.

제1장 국제 위성통신의 규율에 관한 법 규범

1. 국제위성통신의 규율에 관한 국제법적 규범.

(1) 주권 원칙의 인정

국제법상 국가주권원칙은 근대적 의미의 국가라는 정치 단위체의 등장이라는 역사적 배경에서 수립된 법원칙이다. 국민, 영토, 그리고 대내적 질서를 유지하는 통치기구로서의 정부라는 형식과 구성요소를 갖춘 근대적 의미의 국가라는 인간 사회의 공동체로서의 한 형식이 등장함에 있어서, 그러한 국가들 각각이 대내적으로는 최고의 질서, 최고의 권한을 갖고 있으며, 그러한 권한을 가진 국가들은 서로간에 종속되지 않는다는 개념이 수립되었다. 국가 주권의 동등성의 의미는 아울러 각국이 자국의 주권을 수호할 권리가 있음을 인정하는 것이며, 그러한 권리의 수호는 침략적인 전쟁으로부터 자국의 존립과 자국민을 보호하는 것에서부터 자국민의 복지를 위해 필요한 조치를 취할 수 있다는 것을 인정하는 것이다.

통신에 관한 국가의 관할권이 국가의 주권 개념에 기초하여 등장한 것은 이러한 주권에 기초한 국가 안보의 차원에서 비롯된다. 통신 수단의 등장으로 정보의 유통이 가능해지자, 국가들이 우려한 것은 자국의 안보에 위해한 영향을 줄 수 있는 정보가 자국내로 유입될 가능성이었으며, 이에 각국은

전신 및 전화 등에 대해 자국 관할 당국의 감독권을 제도화하는 법률을 제정하였던 것이다. 또한 통신 수단의 소유자도 국가가 독점하는 것이 일반화된 경향이였다.

통신수단의 발달 초기에 각국에서 그러한 국내법 규범이 제정되면서, 통신에 대한 국가의 관할권이 보편적인 원칙으로서 인정되었고 국제전기통신협정에서 그러한 원칙이 명시되면서 본 원칙은 실정 국제법상의 원칙이 되었다.

(2) 영토 관할권의 성립

통신기술의 발달로 인해 국내용 통신뿐만 아니라, 국가간 통신, 대양을 횡단하는 통신이 가능하여지면서, 통신에 대한 국가 주권 원칙은 보다 구체화된다. 유선 또는 무선에 의한 통신 모두에 대해 각국이 허가제도를 보편화하였고, 이에 각국간에 통신이 이루어지려면, 각국이 그러한 통신시설등이 자국내에 설비내에 운용되는 것을 허용하여야만 하였다. 국가간 통신은 이러한 국내법적 요건에 따른 국제적 합의에 의해 가능하게 된다는 것이 보편적인 관례가 되었다. 그 결과 국가가 통신에 대해 확보하고 있는 관할권은 이제 영토적 관할권으로서 자국 영토내에 통신을 위한 시설이 설비되거나 이용되는 경우, 영토 국가의 관할을 받으며 그것은 영토내에 누구에게나 국적을 불문하고 적용된다는 원칙이 보편화되었다. 또한 자국민이 해외 국가에 있는 경우에도 그 영토 국가의 관할을 받게되는 것이므로, 그 국적 국가가 통신에 있어서의 관할권을 주장할 여지가 없게되는 것이다. 이에 통신에 관한 국가의 대인적 관할권은 사실상 주장되지 않고, 통신에 있어서는 영토적 관할권이 보편적으로 인정되게 된다.

(3) 영토관할권의 실효성 문제

현실에 기초하고 있는 법원칙으로서, 그 규율하려는 목적의 달성을 위한 수단 및 방법에 있어서의 타당성을 확보하고, 아울러, 그 달성 목표의 정당성이 사회 구성원들에게 인정된다면, 그 규범이 실제적인 기능을 하기 위해서 하나 더 갖추어야 할 것은 그 규범이 실효성을 가지고 있어야 한다는 것이다. 통신에 대한 영토적 관할권의 경우에도 이에는 예외가 아닐 것이다. 국민, 또는 외국인으로서 자국 영토에 있는 자에 대한 관할권에 기초한 법적인 규제는 그 실효성을 확보한 것이어야 한다.

통신 기술의 발달로 인해 전파가 실어나를 수 있는 정보의 양이 증대되었을 뿐만 아니라, 전파의 도달 거리도 늘어났다. 그 결과 한 국가의 영토내에서 발신된 전파만이 아니라, 영토외에서 발신된 전파가 그 국가를 횡단하거나 수신되는 것이 가능하게 되었다. 위성통신이 바로 그러한 경우에 해당하는 것이다. 이러한 점에서, 기술의 발달은 영토 관할권에 기초한 규제 of 实效性을 분명히 저해하는 것임에 틀림없다.

그러한 가능성이 현실로 대두되었던 경우는 공해상에서의 선박으로부터의 송신의 경우였다. 이에 대해, 공해상에서의 선박으로부터의 라디오 방송, 이른바 “해적 방송”에 대해서, 1965년 “European Agreement for the Prevention of Broadcasts transmitted from Stations outside national territories”가 체결된 바 있으며, 1982년 UN해양법 협약 제109조는 이러한 공해상으로부터의 허가 받지 않은 방송 행위에 대해 체결국들의 영토 관할권 이상의 관할권을 인정하고 있다. 즉, 당해 방송 신호를 송출한 선박의 국기 국가, 시설의 등록 국가, 행위자의 국적 국가, 당해 신호를 수신할 수 있는 국가, 또는 당해 신호에 의해 전파 간섭을 당하고 있는 국가 중 어느 누구나 그러한 해적 방송을 행한 자에 대해 재판 관할권을 갖게 된다. 여기서 앞의 세 경우는 국가의 대인 관할권에 관한 것이라면, 뒤의 두 경우는 대인 및 영토 관할권이 아니라 이른바 “영향의 정도”에 따라 국가가 관할권을 행사할 수 있다는 논리에 근거한 것이다.

이 경우는 바로 국가들이 그러한 통신에 대해 규제할 것을 합의한 경우로서, 여기서 시사되는 점은 곧, 한 국가의 국내법적 규제가 영토 관할권에 기초하고 있을 때 그것이 실효성을 확보하기 위해서는 타국의 동의가 필요하다는 논리로도 발전된다.

2. 국제 위성통신서비스 제공 현황

자국에 외국 위성으로부터의 전파가 도달하여 통신서비스를 제공하는 것에 대해 동의하는 형태로서 채택된 것이 국제 조약에 의한 국제기구의 수립이었다.

(1) 국제기구에 의한 서비스 제공

전파에 관한 국가 주권 원칙에 기초하여 각국이 전파를 이용한 통신 행위

에 대해 법적 관할권을 갖고 있는 가운데, 국가간의 위성통신서비스를 위한 국가간 협력체로 수립된 것이 국제위성통신기구 (INTELSAT) 및 국제해사위성통신기구 (INMARSAT) 이다.

양 기구 모두, 위성통신서비스가 전 국가의 이익을 위해 필요한 것이라는 명분에 기초하여, 또한 우주의 이용은 전 국가를 위한 것이어야 한다는 1967년 우주조약 제1조의 원칙을 이행한다는 목적하에 수립되었다. 그러한 차원에서 양 기구는 국내 우정 및 통신 부문에서의 공공서비스와 같은 서비스 제공 의무 및 요금 부과 원칙에 충실히 따르면서, 약 30 여년간 전 세계 국가들의 위성통신서비스 수요를 충족시켜 왔다.

이를 위한 법·제도적 장치는 무엇보다도 각국이 동 기구에 가입하고 동 기구의 운영협정에 각 국의 기간통신사업자를 서명 기관으로 참여시킨 것이다. 그럼으로써, 위성통신지구국의 설치 및 각국의 국내법상의 허가, 위성통신망의 국내 공중통신망에의 접속등이 각국의 국내법상 적법하고 신속하게 처리될 수 있었던 것이다.

그럼으로써 이들 국제기구들은 각 회원국의 수요에 맞는 우주부문의 용량을 계획하고 그럼으로써 전 세계 국가들에 동등한 질의 서비스사 제공될 수 있도록 운용되어왔다. 무엇보다도 사설 국제위성통신사업자로부터 이들 국제기구에 의한 서비스 체제가 구별되는 것은 이들 기구들은 이른바 “공공서비스”의 제공 원칙에 따른다는 것이다. 이들 기구들은 전 세계 국가들에 동등한 종류의 서비스를 제공하여야 한다는 기구 자체의 설립 목적, 이른바 “보편적 서비스 제공의 원칙” 또는 “유니버설 원칙”을 충족시키기 위하여 통신량이 적은 지역에 수립하는 우주부문등의 시설비를 통신량이 많은 북대서양 지역으로부터의 수익으로 충당하는 방식을 유지하여 왔다. 즉, 통신량이 많은 지역의 이용자들이 통신량이 적은 지역의 이용자들이 이용료를 사실상 부담하는 효과가 생기는 것이다. 문제는 사설위성통신사업자들은 그러한 보편적 서비스 원칙을 따를 필요가 없는 것이고, 동질의 서비스를 이들 국제기구들보다 저렴한 가격에 공급할 수 있다는 것이다. 이는 바로 이들 기구들에 대한 경쟁을 의미하는 것이다.

그러한 이유에서, 후술하는 바와 같이, 미국이 사설국제위성통신사업자들에게 사업 허가를 부여한다고 결정하였을 때, 유럽 각국과 개발도상국들은

이러한 미국의 처사는 INTELSAT 및 INMARSAT등과 같이 전 국가의 이익을 위해 운영되는 기구의 존립을 위협하는 것이라고 맹렬히 비난하기도 하였다.

그러나, 미국의 그러한 결정이 취해진지 10년이 지난 현재에는, 사설국제 위성통신사업자의 사업은 하나의 기정 사실로서 더 이상 정치적인 비난 내지는 법적인 의무의 이행 위반 등으로 취급할 수 없는 상황이다. 이제는 INTELSAT등의 국제기구가 경쟁 환경에 맞추어서 그 조직 등의 개편을 모색하는 한편, 더 나아가서는 보편적 서비스 제공의 원칙까지도 포기하자는 의견도 많은 지지를 얻어가고 있는 상황이다. 한편으로는, 이들 국제기구들은 우주부문의 용량을 임대 계약을 통해 각국의 자국내 통신용으로 사용하도록 하는 적극적인 판매 전략을 수립, 시행할 수 밖에 없는 상황이기도 한 것이다.

2) 사설국제위성통신사업자에 의한 서비스 제공

(1) 국내용 위성과 국제용 위성의 구분 철폐 (미국의 경우)

미국의 통신위성사업 허가 제도의 기본적인 골격은 국내용 통신위성시스템과 국제용 통신위성시스템을 구분하여 허가하는 것이었다. 이때 전자의 경우에, 그 위성의 신호의 도달 영역(footprint)를 고려하여 미국 인근국으로서의 멕시코, 캐나다 및 중, 남미등에 서비스를 제공하기 위해 그들 국내용 위성시스템이 그 부수적인 기능으로서 이용되는 것이 허용되어 왔다. 이것이 이른바 “Transborder Policy”이다. 후자의 경우는, INTELSAT 시스템과 별도의 시스템을 미국이 허용한다는 연원에서 별도 국제위성통신시스템 정책 (Separate System Policy)이라 불리우기도 하며, 동 시스템의 경우, 미 국내용 서비스를 제공하는 것이 허용되지 않았었다.

그러나 1996년1월22일 공포된 규정(FCC 96-14, Report and Order In the Matter of Amendment to the Commission’s Regulatory Policies Governing Domestic Fixed Satellites and Separate International Satellite Systems and DBSC Petition for Declaratory Rulemaking Regarding the Use of Transponders to provide International DBS Service)에 따라, Transborder Policy가 폐지되었으며, 미국의 통신위성시스템은 국내 및 국제용으로 구분

되지 않게 되었다.

구체적으로는, 우주부문에 있어서, 기존의 국내용 통신위성사업 허가권자는 별도의 허가를 받지 않고도 국제용 통신서비스를 제공할 수 있는 허가를 특한 것으로 인정되게 된다. 다음 지구국 부문에 있어서는, 미국 우주부문을 사용하는 기존의 국내용 또는 국제용 지구국 허가를 받은 자는 별도의 허가를 받지 않고도 미국 위성인 경우 통신할 수 있는 허가를 받은 것으로 인정받는다. 신 규정의 발효 이후의 미국 위성과 통신하려는 지구국 신규 신청자는 FCC의 허가를 득하여야 한다.

비 미국 위성과의 통신에 있어서는, 먼저, 비 미국 위성에 신호 또는 프로그램을 보내는 것은 미국이 체결한 국제 협약 또는 조약의 결과에 의해 제한될 수 있다는 것이 신 규정에 별도로 명시되어 있다. 두번째로는, 수신 전용 지구국의 경우에도, 비 미국위성으로부터 신호 또는 프로그램을 수신하는 것은 미국이 체결한 국제 협약 또는 조약의 결과에 의해 제한될 수 있다는 것이 명시되어 있다.

(2) 사설 국제위성통신사업의 규율 제도 (미국의 경우)

미국이 주도한 INTELSAT 등의 국제위성통신시스템에 대한 미국의 정책은 1984년 Reagan 행정부 당시, 새로운 전환점을 보여주게 된다. 미국이 주도하여 설립된 INTELSAT 시스템에의 경쟁자로서 사설국제위성통신시스템의 구축이 미국의 국익과 부합한다는 판단이 내려진 것이다. 그 결과, 1983년 이래 약 10여개의 미국 기업이 FCC에 사업허가를 신청하였으며, 이에 대해 공중교환망에의 접속이 금지된다는 조건에 따라 INTELSAT 시스템과의 조정이 행해질 것을 조건으로 허가가 부여되었다. 그러나, 1992년3월, FCC는 이러한 조건을 1997년1월부터 해제할 것을 결정하였다고 발표한 바 있다. 또한 1992년11월 INTELSAT 회원국 총회에 의해서, 위성당 64kbps 환산 1,250회선을 사설국제위성통신시스템이 공중접속망에 접속하 INTELSAT에 경제적 손해가 없다는 결정이 내려진 바 있으며, 이에 따라 FCC는 사설 국제위성통신시스템 사업자가 1994년1월20일부터는 위성당 64kbps 환산 1,250회선을 미국내 공중접속망에 접속할 수 있음을 발표하였다. 그 결과 사설국제위성통신시스템에 대한 기업의 투자가 활발하여진 것으로 평가되고 있다.

FCC 96-14의 채택 이전에 제출된 사설국제위성통신시스템의 신청사업자

에 대해서는 종래와 같은 2단계 허가 절차가 적용된다. 이는 앞서 살펴본 국내위성통신사업자의 경우와 동등한 수준의 재정적 능력을 입증함에 있어서 사설국제위성통신사업자는 INTELSAT과의 협의를 거쳐 수신 상대방 국가로부터의 동의를 먼저 얻어야만 사업의 수익성이 보장되고 투자자들로부터 재원을 확보할 수 있다는 점을 고려한 것이다.

구체적으로 보면 종래의 FCC 규칙에 따라, 사업 신청자는 1단계로서 구체적인 사업계획을 제출하고 이에 대해 FCC는 조건부 허가를 발부하게 되며, 이에 맞추어 사업 신청자는 INTELSAT과의 협의를 추진하고 아울러 수신 상대방 국가로부터의 동의를 구하는 절차를 추진하게 된다. 그러한 협의 및 동의를 구해지면, 2단계로서 사업 신청자는 그러한 동의 획득을 입증하는 서류와 아울러 자신의 재정적 능력을 입증하는 구체적인 자료를 FCC에 제출하여 최종 사업허가를 득하게 된다.

그러나, 미 국내통신위성사업을 허가받은 사업자도 FCC 96-14에 따라 국제위성통신서비스를 제공할 수 있게 되고, 사설국제위성통신사업허가를 받은 사업자도 미 국내통신위성서비스를 제공할 수 있게 되면서, 사설국제위성통신사업을 위한 사업신청자에게 적용되어 오던 2단계 허가 절차가 불필요하다는 주장이 제기되었다. 즉, 통신서비스의 지역을 구분하지 않는 일원화된 사업 허가 절차이기에 분리된 허가 절차가 무의미하게 되는 것이다. 하지만, 재정적 능력의 입증 요건은 당초 재정적 능력이 없는 사업자가 허가를 받아 주파수 및 궤도를 이용하기에 다른 능력있는 사업자가 사업할 수 있는 기회를 선점하는 경우를 방지하기 위해 실행되어 온 것이라면, 아직 신청자가 많지 않은 주파수 대역 및 궤도를 이용하려는 사업자에게는 2단계 허가 절차를 적용하는 것이 사업신청자들의 부담을 경감시켜주는 것이라는 점이 제기되었다. 이에 FCC는 그와 같이 신청자가 많지 않은 주파수 및 궤도를 이용하려는 사업신청자가 2단계 허가 절차를 요청하여야만 하는 타당성을 설명하면, 2단계 허가 절차를 적용한다는 방침을 결정하였다.

제2장 국제 위성방송의 규율에 관한 법 규범

1. 국제위성방송에 관한 국제법적 규범

1) 국제무선규칙(Radio Regulation)

지상에서 송신한 신호를 지구정지궤도에 있는 우주국에서 증폭하여 지상으로 재송신하여 일정한 지역에 위치한 수신자가 지구국등의 대형 안테나 없이도 그 신호를 수신할 수 있을 때, 즉, 시청자들이 직접적으로 위성으로부터의 신호를 수신할 수 있을 때 또한 그 신호가 방송의 신호로 간주될 때 직접위성방송이 행해진다고 간주된다. 즉, 직접위성방송이란 통신 방식은 우주국을 이용한 개별 수신자애로의 방송의 “직접성”을 그 본질적 구성요소로 하는 것이다.

직접위성방송의 정의로서 실정 국제법상으로 인정되어 있는 것으로 대표적인 것은 ITU 무선규칙 제1조상의 정의이다. 동 조항은 직접위성방송을 고정통신위성서비스(Fixed Satellite Service, FSS)와 구별되는 개념으로서 위성방송서비스(Broadcasting Satellite Service, BSS)라고 지칭하면서, “일반 공중들의 직접수신을 목적으로 하여 우주국에 의해 송신 또는 재송신되어 지는 무선통신서비스”라고 정의한다.

직접위성방송도 이와 같이 무선통신서비스로서 전파를 이용하는 것인만큼 국가의 주권에 따라 국가의 영토적 관할권의 대상인 것이다. 이때 문제가 되는 것은 수신 국가의 사전 동의없이 직접위성방송의 전파가 그 국가내로 침투하는 이른바 전파 월경현상이다. ITU의 세계방송주관청회의(WARC-77)에서는 이 문제를 법적으로 해결하기 위한 방안이 제시되어 채택된 바 있다. 즉, 송신국가와 수신국가가 방송의 송출에 대해 사전에 동의하고 그를 위해 공통의 궤도상 위치, 공통의 주파수가 사용된다는 의미에서의 “국제위성방송”에 관한 규정 등이 그것이다. 그러나 그러한 국가간 협의에 의한 위성방송의 등장보다도, 현실적으로 각 국가들로 하여금 법적인 규율의 필요성을 느낄 수 밖에 없게 하는 것은 이러한 “국제적 위성방송”으로서의 전파 월경 현상인 것이다.

이러한 전파 월경 현상에 대해서 수신국이 취할 수 있는 법적인 통제수단으로서, 앞서 논의된 바와 같은 국내법상의 규범들에 의존하는 것 이외에

국제적으로 논의의 대상이 되어 온 것은 방해전파의 발사이다. 일반적으로 방해 전파의 발사 행위는 국제법상으로 합법적인 것은 아니라는 것이 통설이다. 1950년 UN 총회 결의 424(V)는 국경 밖에서 발사된 전파에 의한 방해는 기 수립된 원칙인 정보의 자유에 대한 위반을 구성한다고 하였다. 그러나 이에 대한 반대 의견도 일견 타당성을 잃지 않고 있다, 즉, UN총회 결의에서 규정된 것과 같은 내용은 de lege ferenda로서 참고될 수는 있지만, 실제로 각국은 이미 방해 전파를 발사하는 행위를 사실상 관례화시켰으며, 그러한 측면에서 방해전파의 발사 행위를 위법한 행위라고 주장하는 것은 실효성 없는 법 원칙의 제창으로서 그칠 것이라는 주장이다. 특히, 직접 위성방송에 대해서는, 그러한 방해전파를 발사하여 효과적으로 전파의 월경을 저지하는 것이 기술적으로 용이하지 않은 만큼, 전파 방해에 관한 논의는 실익이 없는 것이다.

그러한 이유에서 직접위성방송이라는 새로운 방식의 전파 매체에 대한 법, 제도적인 규범을 수립하여야 한다는 당위성이 국가들간의 논의에서 받아들여지게 되었다. 국제연합 우주의 평화적 이용을 위한 위원회(Committee on Peaceful Utilization of the Outer Space, COPUOS)에서 미국과 서유럽의 서방 진영과 소련을 비롯한 동구권 및 개도국 등의 양 진영간에 직접위성방송에 적용될 국제법적 원칙 및 규범의 수립에 관해 논쟁이 그것이다.

그러나, ITU 차원에서의 기술적 논의는 직접위성방송의 전파가 국경을 넘는 현상은 현재의 기술로서는 도저히 막을 수 없다는 것을 인정하는 결과를 낳게 된다. ITU는 직접위성방송용 궤도 위치 및 주파수 등의 여러가지 기술적 parameter등을 사전 계획하여 각국의 위성방송이 상호 유해한 간섭 없이 행해질 수 있는 계획을 수립하는데 성공하였지만, 전파 월경을 막는 방법을 못찾은 것이다. 단지 “직접위성방송을 행하려는 국가 당국은 최대한 기술적 수단을 이용하여 다른 국가의 영토에 전파가 송신되지 않도록 노력하여야 한다”라고만 그친 것이다.

2) UN에서의 입법 노력과 한계

UN에서 직접위성방송의 규제원칙을 수립함에 있어서, 각국간의 논의는 주로 다음과 같은 issue를 중심으로 이루어졌다.

첫째, 국가주권원칙에 따라서 각국은 직접위성방송을 행함에 있어서 반드시

시 수신국의 사전동의를 득하여야 한다는 주장, 둘째, 정보의 자유를 근거로 사전동의설을 부인하는 입장, 및 셋째로는, 정보의 자유 원칙과 국가 주권원칙의 균형을 모색하는 것으로서, 국가들의 지역위성방송협력 방식을 통해 문제를 해결하자는 입장 등이 그것이다.

직접위성방송에 대한 논의는 그 어느 issue보다도 정치적인 성격을 띤 것으로 평가된다. 즉, 동구 유럽 및 구 소련 본토에 대해 방송 신호를 발사하고 있는 미국과 이를 불법화하고 저지하려는 구 소련 진영간의 대결이었던 것이다.

결국, 논의의 결과는 그 구속력이 의문시되는 UN총회 결의안이었다.

결의안의 주요 내용으로서는 첫째, 직접위성방송에 관한 국가의 책임 부담의무를 설정하려고 시도하였으며, 둘째, 국제직접위성방송에 대해 ITU WARC-77에서와 같은 해결 방식을 시도하였다. 즉, 국제위성방송시스템에의 참여 국가들은 모두 “협의하여야 할 의무와 권리”를 부담한다고 명시하고 있다. 셋째로는, “국제위성방송을 행하려고 의도한 또는 그러한 방송의 실시를 허가하려고 의도하는 국가는 지체없이 그러한 의도를 수신국가(방송계획상 방송신호가 수신되는 국가)에게 통보하고 협의를 요구하는 국가(들)과 조속히 협의를 개시하여야 한다”는 협의와 동의의 의무를 설정하려고 시도하였다. 마지막으로, 동 결의안도 위성으로부터 발신되는 전파가 어쩔 수 없이 파급되어 생겨나는 월경 현상, 이른바 *overspill*의 경우도 상정을 하고 이 경우, 국가들의 최선의 노력을 당부하고 있다.

이러한 UN결의안의 법적인 구속력의 문제는 비단 그것이 결의안이라는 형식에서만 연유하지는 않는다. 이미 채택된지 약 10여년 이상이 흐른 오늘날, 본 결의안은 그것이 규율하려고 시도하였던 대상을 제대로 정의하지 않았고, 또한 그것이 실질적으로 대상으로 삼으려고 했던 것이 오늘날 적지 않게 변화했다는 사실에도 주목하여야 할 필요가 있다. 즉, 결의안은 국제위성방송이라는 개념을 당시에는 총체적 개념으로 설정하였고, 당시의 기술상태로 보아 그와 같이 총체적으로 개념을 설정하는 것이 일면 타당성을 갖기도 한다. 그러나, 오늘날, 국가들의 관심의 대상은 특정 국가가 타국을 대상으로 방송을 송출하는 결의안에서 말하는 국제위성방송이 아니라, 전파가

자국으로 월경하여 유입되는 현상, 즉, 송출 국가는 그것을 국내위성방송이라고 생각하나, 수신국가는 그것을 국제위성방송이라고 생각하게 되는 방송 현상인 것이다. 그러한 차원에서 본 결의안은 사실상 현재 국가들이 필요로 하는 사항에 대해 실효성있는 법적인 원칙으로서 기능할 수가 없다고 판단된다.

반면에 본 결의안은 앞서 논의된 ITU무선규칙의 경우와 마찬가지로 방송 전파의 의도적 송출의 경우를 상정하고 있다. 즉, 국제위성방송을 행하려고 의도하는 경우, 또는 그러한 방송의 송출을 허가하려고 의도하는 경우에, 송출 국가가 수신 국가, 그것도 계획상 수신될 것으로 예정되어있는 국가와 협의를 할 의무를 부담한다는 것으로, 송출 국가가 타국가로의 송출을 의도하지 않은 경우에 그러한 협의의 의무가 없다는 주장이 반사적으로 가능한 것이며, 또한 송출 계획에서 예정되어 있지 않은 국가와는 협의하여야 할 의무가 없다는 논리도 가능한 것이다.

2. 국제적 위성방송의 등장과 규율 노력

1) 국제적 위성방송의 등장과 개념

위성방송부문에 있어서 법과 현실간의 괴리가 발견되는 좋은 예는 바로 Asiasat에 의한 Star-TV 방송이다. 일본 우정성 관리가 Hong Kong을 방문하여 Asiasat 관련자들과 협의하여 본 결과, Asiasat의 방송송출은 CATV용 프로그램 분배를 위한 것이라는 주장의 확인이었다. 그렇다면, 그것은 ITU 무선규칙 또는 UN 결의안에서 상정하고 있는 직접위성방송 내지는 국제위성방송에 속하기 않는 것인가에 관한 의문이 생기게 되는 것이 통념상 당연한 것이라 하겠다. 왜냐하면 Star-TV 방송은 아시아권 국가 십 수개 이상의 국가에서 수신되고 있기 때문에 그것은 분명히 국제방송으로 통념상 인정되는 것이기 때문이다. 그러한 법적인 정의와 현실적 감각 및 개념간의 차이에서 Star-TV와 같은 방송을 본고에서는 “국제적 방송”이라 칭하기로 하겠다.

해외 국가로부터 또는 자국의 국경을 넘어선 영역으로부터 송출되는 신호가 국내에 유입되는 경우, 즉 Spill-Over에 대하여 각국이 어떠한 법, 제도

적 대응을 하고 있는가와, 방송을 해외로 향해 송출하는 국제적 목적의 위성방송에 대한 각국의 법, 제도적 규범을 살펴보도록 하자.

2) Spill-Over 신호의 수신행위, 행위자의 규율

(1) 시설물에 대한 규율 방식

중국은 안테나의 설치 자체를 규제하고 있다. 1993년10월 포고령 제129호에 따라 개인에 의한 위성안테나 구입, 설치와 사용이 금지되었으며, 개인과 단위작업장이 위성장비를 가동시키려면 특별허가를 받아야 한다.

말레이시아는 정부관계자 및 외교사절등을 제외하고는, 위성안테나의 사용을 금지하고 있다. 금지의 이유는 외국으로부터의 프로그램을 통하여 말레이시아의 생활에 적절하지 않은 외국의 가치관에 국민들이 노출되고 국내의 조화가 혼란스러울 우려가 있다는 것이다.

(2) 외교적 대응의 필요성 인식

일본은 일본을 수신가능지역으로 하는 스타TV가 1991년8월부터 송신을 개시하자 이에 대응하여 1992년1월 당시 우정성 심의관을 홍콩 현지에 파견, 홍콩 주관청 및 Star-TV관련자들과 일련의 협의를 개시한 바 있다. 그 이후 1년여 후에 일본의 국내 전문가들로 구성된 “방송분야의 국제화에 관한 조사연구회”가 외국으로부터의 국경을 넘는 TV의 무제한한 허용은 적당하지 않다는 기본적 입장에 기초하여 연구보고서를 발표하였다. 본 보고서는 방송의 수신을 과감히 금지하는 극단적인 방법을 권고하기 보다는, 일본의 사회, 방송 질서와의 조화 가능성이 국제적인 공통의 인식과 협조에 기초하여 가능하다는 견해하에 그를 위한 조건등을 제시하고 있다.

먼저 국제적 협조의 차원으로서, 다국간 협의, 협정의 체결안, 2국간 사전 협의, 합의를 선행하여 다국간 협정의 기초를 마련하자는 안, 서비스교역의 차원에서 당사자 국가들간의 조정을 기본으로 취하자는 안, 그러한 다국간 협정, 협의등이 불가능한 경우에는 유입되는 TV서비스의 내용에 관하여 상대방 국가에게 요청하거나 또는 국내 조치가 취해져야 한다는 안, 및 직접 위성방송에 관한 국제연합 결의안등을 필요에 따라 활용해야한다는 안 등이 제시되었다.

또한, 국제적 방송질서의 관점으로부터의 고려 또는, 국제전기통신조약 부

속 무선규칙등에 기초하여 볼 때 그러한 Spill-Over방송이 국제적으로 인정될 수도 있는 것이라는 점이 지적되면서, 국제적으로 공통의 인식, 기준이 있다면 그것이 일본 국내 제도에도 반영되어야 할 것임이 인정되고 있다. 그러나 그러한 국제적 인정을 받을만한 기준을 만족시키지 않는 방송의 경우, 상대방 국가에게 요청을 하거나 또는 최종적으로 일본의 대응으로서 일본 국내법의 역외 적용등이 필요하다고 지적되고 있다.

이 때 어떠한 경우에 국제적 인정을 받은 것으로 간주될 수 있는가에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되고 있다. 첫째, 위성방송의 계획에 따라 행해지고 있는 것에 대해서는 기본적으로 국제적 인정을 받고 있는 것으로 판단, 둘째, 방송업무용 주파수를 사용하고 있다면, 위성방송의 계획에 따르지 않는 것이 사전합의된 것인가를 판단하고 또한 국제무선규칙(Radio Regulation, RR)의 규정을 고려하여 판단, 셋째 고정위성업무용 주파수를 이용하는 경우에 대해서는, 기본적으로 국제적 인정이 없는 것으로서 사전 합의가 이루어져 있는 관계국에만 한정되어 국제적 인정이 이루어진 것으로 판단하자는 제안 등이다.

일부의 의견은 외국의 전파가 일본의 전파와 동등한 효과를 미치는 경우라면, 일본의 법령이 적용됨이 타당한 것이 아닌가에 관한 신중한 고려가 이루어질 때가 됐다는 것이다. 이때 국경을 넘는 방송에 대해 방송의 측면으로부터의 대응은 국제적 방송 질서의 관점 (국제적 인정의 관점) 및 방송 유사의 관점으로부터 판단되어야 한다는 시각이다.

(3) 영국 1990년 방송법 : 외교적 대응 제도화

1990년 채택된 영국 방송법은 위성방송의 개념으로서 국내위성방송서비스(domestic satellite service)와 외국위성방송(foreign satellite service)를 구분하고 있다. 국내위성방송서비스는 영국에 배당된 주파수가 이용되고, 영국에서 일반적 수신이 가능하며, TV프로그램의 위성으로의 전송이 영국의 한 지점으로부터 이루어질 때의 행위를 가리킨다. 국내위성방송서비스의 허가는 독립방송위원회에 의해 부여될 수 있다.

외국위성방송에 대한 외교적 대응 조치

외국위성방송서비스는 그 서비스의 전부 또는 대부분이 영국 이외의 지점으로부터 위성으로 전송된 것으로 이루어지고 그 TV프로그램 또는 음향 프로그램이 영국에서 수신 가능한 서비스를 의미한다. 동 법 제177조에 따라,

독립방송위원회 또는 Radio Authority는 어떤 외국위성방송이 용인될 수 없는 것이라고 판단하게 되면, 즉, 공중풍속에 반하고, 범죄를 조장하며, 공중의 감정을 해치는 내용이 포함되어 있으며, 또한 반복적으로 지속된다고 판단하게 되면, 이를 국무대신에게 통보할 수 있고, 이를 받은 국무대신은 적절한 조치를 취하여야 한다. 이 때 국무대신이 고려하여야 할 것은 취해질 조치가 공공의 이익에 적합한 것인가 및 영국의 국제적 의무와 합치하는 것인가 등이다. 여기서, 국무대신이 취하는 적정 조치라는 것은 당해국에 대한 외교적 조치의 강구로 이해된다.

영토관할권에 근거한 규율

또한 그와 같이 용인될 수 없는 외국위성방송으로서 국무대신의 적정 조치의 대상으로 간주된 방송에 대해서 영국에 현존하고 있는 자가 장비를 제공하거나, 프로그램 내용을 제공하거나, 또는 광고등을 하는 경우에 처벌될 수 있다.

(4) 통신의 비밀 보호권 존중 원칙의 원용 논의

일부 일본의 학자들은 일본의 현행 전파법상 국제적 위성 방송을 수신하는 것은 금지되어 있지 않으나, 그 신호가 통신용 신호에 속하는 것으로 간주되는 경우라면, 통신내용의 비밀 보호권 존중의 원칙이 적용되게 되고, 따라서 수신자들은 수신한 내용을 누설하여서는 안된다는 법령의 규율하에 놓일 수 있다는 논리를 전개하기도 한다. 이러한 논리는, 앞서 소개된 "방송분야의 국제화에 관한 연구"에서도 논의된 것으로서, 본 보고서에서는 그러한 원칙의 원용 가능성 자체가 국제적 위성 방송의 수신을 실정법상의 규제로서 금지 효과를 내지는 못하지만, 적어도 수신자들에게 억제 심리를 유발할 수는 있다는 조심스런 견해를 보이고 있다.

3) 국제적 목적의 위성방송의 송신 행위 규율

(1) 미국의 경우

미국의 위성방송(DBS)이 지역적으로 제한되어온 역사적 배경이라 할 수 있는 것은 RARC-83에 의한 DBS용 궤도 및 채널의 사전계획이다. 동 계획에 따라, 미국은 DBS용으로 사용될 수 있는 8개의 궤도와 각각의 32개 채널을 할당받고 있다. 동 계획은 구체적인 기술적 요건들도 함께 명시하고 있다.

사업자는 DBS사업을 동 계획에 따라서 수행할 수 있을 뿐만이 아니라, 동 계획을 일부 수정하면서도 할 수 있다. 단, 이 경우에는 동 계획을 준수하는 사업자의 위성에 간섭 등의 지장이 있어서는 안되며, 또한 동 계획에 따라 채널 등을 할당받고 있는 국가에게 전파 간섭등의 지장이 없도록 하기 위해 당해 국가와의 협의 절차가 밟아져야 한다.

미국의 위성방송사업자들은 동 계획을 준수하면서 미국 국적의 DBS 위성들이 국제위성방송을 행할 수 있다는 기술적 판단을 내린 가운데에, 미국 정부는 규정 FCC 96-14를 채택하여 미국 국내용 DBS위성의 국제위성방송을 허가하였다.

미국 정부의 방침은 무엇보다도 그럼으로써 미국의 공익이 신장될 수 있다는 것에 판단에 근거하고 있다. 즉, 첫째, 국제위성방송을 허가함으로써 미국의 프로그램을 해외 수신자 수를 증대시키고, 그럼으로써, 경제적 성장을 촉진할 수 있다는 점, 둘째 외국의 프로그램등을 미국내에 방영함으로써 미국의 시청자들, 특히 다양한 언어를 구사할 수 있는 시청자들의 욕구를 충족시켜줄 수 있다는 점, 셋째로는 영어가 아닌 다른 언어로 구성된 프로그램을 미국내의 소수 공동체에만 방영하는 것이 아니라, 해외 국가에도 방영하게 됨으로써, 사업자는 규모의 경제의 효과를 얻을 수 있다는 점, 마지막으로, 태평양 연안 지역에 위성방송을 행할 수 있으므로, 미국의 서반부에 할당되어 있는 궤도들이 보다 활발하게 이용될 수 있고, 또한 알래스카 및 하와이에도 DBS서비스가 제공될 수 있다는 점 등이 지적된 장점이다.

아울러, 그러한 국제위성방송을 행하려는 사업자에게 불필요한 행정적 부담이 배제되어야 한다는 차원에서, 현재 국내 DBS사업 허가를 받은 사업자가 국제위성방송을 행하려고 하는 경우, 별도의 허가 절차가 요구되지 않고 있다. 단지 미국의 조약상의 의무가 준수되도록, 관련 기술적인 사항들에 대해서 협의가 이루어질 것이 요구되고 있다.

여기서 주목되는 것은 미국의 조약상의 의무가 무엇이며 그 의무의 내용을 미국 정부가 어떻게 이해하고 있는가이다. 미국 위성의 국제위성방송을 허용하는 방침을 발표하면서, FCC는 DBS 신호가 타국의 영역에 유입됨에

있어서 수신 국가의 "사전 허가"(prior consent)는 요구되지 않으며, 국제법상 어떠한 국가도 그러한 사전 허가를 발부할 수 있는 절대적인 권리를 향유하고 있지 않다는 점을 명백히 하고 있다. 따라서, 미국의 국제위성방송사업자는 외국에 대해 직접위성방송을 행할 수 있는 것으로 이해되는 것이다. 단지, 그 경우에 미국 사업자는 전파 간섭으로부터 보호받을 수 있는 권리는 인정되지 않는다는 ITU WRC-95의 결의안에 따른 사항이 인정되고 있다. 두번째로, 주목되는 것은 수신 국가의 관할권에 대한 점이다. 동 발표 내용에 따르면, 외국 정부는 미국의 국제위성방송사업자가 해외 국가에서 사업을 수행하는 경우에 그 국가의 관할권에 따른 통제를 받을 수 있으며, 이를 미국 정부도 인정하지만, 그렇다고 해외 국가 정부가 미국의 사업자에게 미국의 법령과는 독립된 통제를 행할 수는 없다는 것이 지적되고 있다.

(2) 일본의 경우

일본 방송법에 따르면, "국제방송"이란 외국에서 수신됨을 목적으로 하는 방송을 가리킨다. 일본 방송법상 NHK가 수행하여야 할 임무 중의 하나에 해당하는 것이다. 그러나, 현재까지, 일본의 BS시리즈 위성에 의한 직접위성방송은 외국에서 수신됨을 목적으로 하는 방송은 아니었다. 또한 Star-TV의 국제적 성격의 경우에 비교하여 볼 때, 구성 자본, 프로그램의 내용, 및 의도된 서비스 area등에 있어서도 일본의 BS 시리즈 위성은 사실상 국제적인 요소를 보여주지 않고 있었다.

그러나, 1994년 방송법의 개정을 통하여 위성을 이용한 국제방송(외국에서 수신되는 것을 목적으로 하여 송신하는 방송)의 개념이 도입되면서, NHK 및 위탁방송사업자가 국제위성방송을 행할 수 있는 권리를 인정받게 되었다.

국제방송에 대해서도 수탁 및 위탁방송사업자에 기초한 규제가 이루어지고 있다. 즉, 국제방송은 NHK 및 위탁방송사업자가 프로그램의 송출을 위탁하여 행해지게 된다. 이 때 NHK가 위탁하는 경우가 "수탁협회국제방송", 다른 위탁방송사업자가 위탁하는 경우 "수탁내외방송"이다. NHK의 업무의 하나로서 1994년 개정 이전에 이미 설정되어있었던 국제방송의 개념에 NHK의 BS위성에 의한 국제방송도 포함되어 있는 것으로 해석된다.

이러한 위성을 이용한 국제방송을 행하는 방송국(수탁방송업무를 행하는

것)의 관리와 그러한 목적으로 프로그램을 위탁하는 업무는 다른 지상파 방송등의 경우와 마찬가지로 관리는 우정성의 방송보급기본계획에 따라 규제된다. 따라서, 향후 전개될 방송보급기본계획에서 국제방송의 내용, 채널 수, 대상 지역 및 방송 주체 등에 관한 지침이 마련될 것으로 예상된다.

위탁협회국제방송 및 수탁내외방송을 목적으로 위탁하는 위탁방송은 앞서 검토된 바와 같이 우정성의 인정의 대상이다. 따라서, 위탁방송을 위한 수탁 방송국의 지정 등은 우정성에 의해 행해지는 것이다.

그러나, NHK가 국제방송을 위하여 위탁하는 상대방이 반드시 전파법에 따라 수탁방송을 하는 면허를 받은 자이어야 하는 것은 아니다. 일본 방송법 제9조의 5는 NHK가 "수탁협회국제방송을 하는 외국의 무선국을 운용하는 자에게 위탁하여 위탁협회국제방송업무를 행하는" 경우를 상정하고, 이 경우에 NHK가 방송 구역 및 방송 사항등을 우정성에 통보할 의무를 규정하고 있다.

(3) 유럽의 경우

이미 기존의 지상파 방송에 의한 월경현상을 경험해 온 유럽국가들은 전파 월경에 대한 국가간 협력의 불가피성을 인식하여 왔으며, 1951년 설립된 유럽방송연맹(European Broadcasting Union, EBU)등이 그러한 점을 입증해주고 있다.

직접위성방송에 관한 유럽국가들의 협력의 결실은 1989년 체결된 월경 TV서비스에 관한 유럽협약이라 하겠다.

제3조에 따라, 동 협약은 회원국의 관할하에 있는 여하한 자연인, 법인 등의 실체 또는 기술적 수단에 의하여, 즉, 케이블, 또는 지상방송 또는 위성을 이용하던지간에 송신 또는 재송신되어 하나 또는 둘 이상의 수신자에게 직접 또는 간접으로 수신될 수 있는 여하한 프로그램 서비스에도 적용된다. 즉, 이 협약은 국내 방송이 아니라 외국을 향한 프로그램 서비스를 대상으로 하는 것이며, 그 송출 방법 역시 구분됨이 없이 본 협약의 적용을 받는 것이다.

우선, 수신측 측면에서 볼 때, 본 협약은 협약의 체결 국가들의 국민들이

수신의 자유를 향유하고 있으며, 그 자유는 또한 "인권과 기본적 자유의 보호를 위한 유럽협약" 제10조의 규정에 따르고 있다는 것을 명확히 하고 있다. 즉, 각국의 국민이 직접위성방송을 수신하는 것은 자유이며, 그것은 바로 천부적 인권에 기초한 행위라는 것이 이 협약을 통해 실정법상으로 인정된 것이다.

이와 같이 위성방송을 수신할 권리가 인정됨으로써, 국가 당국이 그러한 권리의 향유를 제한할 수 없다면, 대신에 국가 당국은 그 방송의 내용이 적정한 것이라는 것을 보장받을 수 있다. 즉, 송신의 측면에서 볼 때, 본 협약은 당사국들이 그 관할내의 시설과 기술수단에 의해 송신되는 모든 방송서비스가 이 협약에서 정한 여러가지 의무 및 제한 사항등과 합치할 것으로 보장하여야 하며 그를 위해 적절한 조치를 취하여야 함을 규정하고 있다. 위성방송의 경우, 그러한 감독의 책임을 부담하여야 하는 국가는 위성에 대한 송신(up-link)이 행해진 영토의 당사국이다(동 협약 제7조 2항). 만약, 위성에 대한 송신이 본 협약의 당사국이 아닌 제3국가에서 행해진 경우에는, 주파수 이용 또는 우주부문의 사용허가권을 그 국가에게 부여한 협약 당사국이 그러한 책임을 부담하게 된다.

송신에 대한 이와 같은 책임을 부담하는 국가들이 감독의무를 이행하여야 하는 대상은 방송내용에 관한 것이다. 방송내용에 관한 규제는 두가지로 이루어진다. 첫째는 방송의 내용 자체에 관한 규제이고 둘째는 방송정책상의 규제이다.

방송의 내용 자체에 관한 규제는 첫째, 방송 프로그램의 내용등이 인간의 존중, 아동과 청소년의 보호 및 공정한 뉴스의 보도 등의 원칙을 준수하여야 할 것, 둘째, 방송된 프로그램에 대해 수신자가 갖는 항변권을 수신자의 국적이나 주소지에 상관없이 인정하는 것, 셋째로는, 공중의 이익에 관한 중요한 사실은 공중의 "알 권리"의 대상으로서 방송내용은 그러한 권리를 침해하지 않아야 한다는 원칙 등이다. 이 때 협약의 당사국은 방송을 행하는 방송자(broadcaster)가 그러한 규제 및 원칙을 준수할 것을 감독하여야 할 의무를 부담한다.

방송정책상의 규제로서, 첫째 협약 당사국들은 방송사업자가 방송시간의 많은 부분을 유럽의 예술작품에 할당하도록 감독하여야 하며, 둘째, 협약의

기본 정신인 협력과 상호보조의 정신에 따라 자국에서 송신된 방송 서비스가 복수언론주의와 영화산업을 위협하는 내용이 되지 않도록 방지하기 위해 노력하여야 한다.

요컨대, 이와 같이 유럽 국가들은 외국 방송이 국경을 넘어 자국 영토내에서 수신되는 것에 대해서, 그 송출의 내용에 대해 각국이 공동의 목표 아래 규제한다는 보장을 받고, 그러한 송출과 수신을 인정하는 형식을 택한 것이다.

두번째 특징은, 유럽 국가들에 있어서 국민들이 위성방송을 수신할 권리가, 국민의 헌법상의 기본권의 하나로서의 "알 권리" 개념에 기초하여, 존중되어야 한다는 것이 인정되고 있는 것이며, 또한 그것은 바로 인권에 속하는 것으로 인정되고 있는 것이다.

제3장 해외 국가들의 자국 위성통신시장에 대한 규제 방식과 변화 환경

제1절 세계위성통신시장의 변화

1. 통신시장의 자유화 추세

현대의 통신 시장은 자유화와 개방화로 특징지워진다. 국제적으로는 각국이 자국의 통신시장을 점진적으로 개방하여야 한다는 원칙이 서비스 무역에 관한 일반 협정을 통해 명문화되었고, 아울러 각 국은 자국의 통신시장을 자유화하고, 해외 통신사업자에게 자국 시장을 개방하기 위한 준비를 개시하고 있다.

이러한 추세는 미국, 유럽, 및 일본의 이른바 3국 국가의 주요 통신사업자들이 해외 통신시장을 개척하려는 전략과 맞물려서 지속되고 있다. 해외 통신시장을 개방시키고, 그럼으로써 궁극적으로는 범세계적 통신시장의 형성을 지향하는 이들 사업자들의 활동은 매우 급속한 속도로 전개되고 있고, 지역적으로나, 서비스 부문별로나 그 활동 범위 또한 증대 일로에 있다.

이에 통신 사업자들은 지금까지와는 다른 새로운 활동 양상을 보여주고 있다. 첫째, 지금까지 공공 서비스의 하나로서의 통신 서비스를 보편적으로

공급하여야 한다는 공적인 사명을 수행하는 독점적 통신사업자의 활동과는 달리, 현재의 통신사업자들의 활동은 시장에 진출하여 선점적 우위를 점하고, 그럼으로써 타 사업자들과의 경쟁에서 생존하여야 한다는 논리에 따르고 있다. 예컨대, 국제 통신서비스의 공급에 있어서, 지금까지 각국의 통신사업자들은 타국의 통신사업자와의 협력 관계에 기초하여 자국의 통신망과 타국 통신망간의 접속을 통해 서비스를 제공하여 왔다. 반면에, 이제는 협력 관계가 아니라, 해외 통신사업자가 특정 국가의 국제통신 소비자에게 서비스를 직접 공급하는 것뿐만 아니라, 다른 경쟁사보다 나은 서비스를 제공하기 위해 노력하는 등의 경쟁 관계가 형성되고 있다.

둘째, 자국내의 통신 시장이 포화상태에 이른 사업자들이 이미 확보하고 있는 기술을 이용해 해외 국가들의 음성통신서비스, 또는 통신망 사업에 진출하는 전략을 추진하고 있다. 이러한 경향은 위성통신분야에서도 향후 더욱 두드러질 것으로 예상된다.

셋째, 정보통신서비스의 영역이 무선화, 멀티미디어화, 고도화되면서 신규 서비스 시장 진입을 통한 사업다각화가 추진된다. 이는 전통적인 경영 전략의 차원에서의 위험 분산의 차원에서뿐만이 아니라, 국제화 전략과 상호 맞물려 운용되면서 사업 확대를 위해 추진되고 있다고 판단된다. 또한, 각 사업자들은 각국의 민영화 정도 및 개방 정책이 상이한 점을 이용하기도 한다. 즉, 통신사업자로서 국내에서는 제도적으로 허용이 안되는 사업을 사업 수행이 가능한 지역에 진출함으로써 그 사업에 대한 기술 등의 취득은 물론 여러 가지 노우 하우를 얻을 수 있다는 장점이 있고, 향후 범 세계적인 통신망을 통한 종합정보통신서비스 제공을 위한 하나의 사업본부로서 활용하려고 한다는 것이다.

넷째, 이러한 통신사업의 다각화, 서비스 영역의 확대 및 국제화는 새로운 시장에서의 기회 선점을 노리는 전략으로 이어진다. 즉, 앞으로 계속 타 산업분야에서 범세계화는 지속될 것이고, 따라서 범세계적인 통신망을 이용하는 정보 수요가 급증할 것인 바, 통신사업이 망외부성(network externality)과 대규모 투자가 요구되는 장치산업이라는 점을 감안할 때, 초기 단계인 지금부터 경쟁 우위(early-mover advantage)를 점하려고 한다.

2. 위성통신시장의 자유화 논의

1) 위성통신사업의 최근 동향

본 연구의 제1장에서 살펴본 바와 같이 위성통신에 대한 각국의 규제 제도는 자국의 위성통신사업자의 육성이라는 목표에 기초하고 있었다. 미국특히 경우, 1960년대 초, 미국 중심의 국제위성통신기구인 INTELSAT을 미국 국적의 기업인 COMSAT이 중심 운영체로 기능하도록 하는 정책을 시행하여 왔다. 1972년 Open Sky 정책을 택할 때까지, 미국은 자국의 기업들이 위성통신사업에 진입하는 것을 규제하여 왔는 바, 이는 위성과 지구국 등의 많은 시설 투자를 해야 했던 COMSAT의 수익성을 유지시키기 위한 것이었다. 또한, 일본과 유럽 각국은 위성통신사업을 자국의 독점적 통신사업자에게 허가하여 왔다.

그러나, 1972년 미국은 Open Sky 정책을 채택하였고, 이어서, 1985년에는 INTELSAT에의 경쟁 시스템으로서, 미국의 사기업들이 국제위성통신사업에 진입하는 것을 허가하였다. 이러한 정책은 그러한 육성을 위한 규제에서 경쟁을 인정하는 규제로의 변천을 보여 주고 있다. 여기에 그치지 않고, 미국 정부는 위성통신 및 위성방송의 사업 허가제도를 변경하였다. 즉, 그 동안의 허가 제도는 이원제였던 것으로, 사업자는 국제 또는 국내위성통신서비스 두 종류 중 하나만을 제공할 수 있는 사업권을 허가받는 제도였으나, 이제는 사업자가 국제 및 국내 위성통신서비스를 모두 제공할 수 있는 허가를 부여받는 통합허가제가 시행되고 있다. 한편, 유럽연합은 회원 국가들 국적의 위성통신사업자의 우주 부문에 회원 국가들의 국민이 자국의 영토내에서 지구국을 통해 접속하는 것을 허용할 것을 권고하는 집행위원회의 의견이 대두된 이래, 이의 실현을 위한 유럽 연합 차원의 구체적인 지침이 마련 중에 있는 것으로 알려졌다.

위성통신부문에 있어서의, 이러한 위성통신의 서비스 영역 확장 및 각국의 국내 시장 자유화 추세와 더불어 각 위성통신사업자의 전략적 제휴도 활발하게 진행되고 있다. 위성통신망을 제공하는 PanAmSat의 지분의 다국적화, 미국, 일본의 통신 및 방송 사업자, 또는 영국 및 호주 등의 사업자가 연합하여 각각 추진하고 있는 태평양 연안 국가들을 겨냥한 위성방송 프로그램 공급사업 등이 그 예라 하겠다.

위성통신사업자들의 전략적 제휴는 바로 위성통신서비스 영역의 광역화를 노리는 것이기도 하다. 이는 다른 통신매체와 위성통신의 경쟁이 보다 치열해지면서, 각 사업자들로서는 생존을 위해 당연히 취해야 할 선택의 하나이기도 하다. 광케이블 등의 국제 및 국내 통신용 회선의 설비비 및 이용료가 점차 하락하면서, 위성통신의 서비스의 질과 방식이 변화되어야 사업자가 생존할 수 있다. 즉, 위성통신은 광케이블 등에 비교하여 볼 때, 그 동안 누려왔던 장거리 통신 설비 가격면에서의 비교우위를 점차 상실해 가고 있고, 각국의 통신사업자들은 이제는 둘 중의 하나를 선택함에 있어서, 가격보다는 통신매체의 신뢰성, 통신의 질등을 보다 비중있게 고려하는 것이다. 특히, 그 동안 독점적 지위를 누려왔던 각국의 지배적 통신사업자들은 이제 다른 통신사업자와 자국내 통신 시장에서도 경쟁을 하게 되면서, 보다 최종 수요자의 요구에 맞추기 위해 노력하게 되는 여건에서 위성통신의 비교우위는 점차 상실되어 가고 있다고 판단된다. 예컨대, 전송에 있어서의 지연성 문제가 없다는 점, 대부분의 광케이블은 지배적 통신사업자에 의해 소유, 운영된다는 점에서 광케이블은 위성에 비해 훨씬 더 우수한 통신기술인 것이고 통신사업자가 선호할 수 있는 매체인 것이다. 이러한 여건에서 위성통신 사업자는 전략적 제휴를 통해 서비스의 다각화를 추진하고 아울러, 서비스 영역의 광역화를 도모하게 되는 것이다.

2) 현행 규제 방식의 비효율성 논의

한편, 그 동안의 육성을 위한 규제는 이제는 위성통신의 효율적 이용을 저해하는 요인일뿐만 아니라, 수요자의 이익에도 반하는 것이라고 지적되고 있다.

먼저, 국제위성통신을 각 국의 지배적 통신사업자에게 운영되도록 하는 규제 제도의 문제이다. 국제위성통신을 위해, 각국의 지배적 통신사업자간의 협력관계에 기초하여 각 사업자가 자사의 공중통신망에 INTELSAT 위성을 접속시키는 것을 인정하고, 국내 수요자가 자국의 공중통신망에 의해서만 위성에 접속하게 되는 구조하에서, 위성통신서비스의 가격이 시장 메카니즘에 맞지 않게 책정되며 왜곡되어 왔다는 점이 지적된다. 이는 대부분 국가의 지배적 통신사업자가 INTELSAT의 서명기관이지만, 자사가 소유한 지상통신망의 판매에 보다 치중하고 있기 때문이기도 하다. 즉, 각국의 지배적 통신사업자들은 동 기구의 서명기관이기에, 자국 수요자에 의한

INTELSAT 국제위성통신 이용량은 궁극적으로는 자사의 수익이기도 하지만, 사업자들은 그래도 자사 소유의 지상통신설비를 이용하게 하는데에 치중하게 되는 것인 바, 각국마다 국제위성통신이용 요금에 다르다는 사실이 이를 증명하고 있다. 예컨대 각국의 국제위성통신 이용요금 중 INTELSAT 접속 관련 요금을 비교하여 보면 최고 35%까지 차이가 있다는 것이다.

둘째로는, 그와 같이 지상망을 소유한 통신사업자는 위성보다는 지상망에 의한 통신서비스의 판매에 역점을 두는 결과, 위성통신은 지상망의 보완용으로만 이용되게 되고, 수요자의 다양한 요구를 충족시켜주기 위한 다양한 서비스가 위성통신을 위해서는 개발이 안되는 것이다.

셋째로는, 위성통신 기술의 발달로 말미암아, 통신위성당 커버할 수 있는 서비스 영역은 보다 넓어지고 있고, 아울러, 통신서비스의 질 및 신뢰도도 향상되고 있는 점을 고려할 때에, 위성통신의 서비스 영역을 제한하는 규제는 위성통신의 경쟁력을 약화시키고 있다는 지적이다.

이러한 논의는 위성통신의 서비스 영역은 가능한한 기술이 허용하는만큼 넓어져야 하며, 위성통신사업자가 최종 수요자의 요구에 맞는 서비스를 직접 제공할 수 있는 구조가 바람직하다는 것으로 요약된다. 이는 앞서 살펴본 바와 같은 위성통신사업자들의 전략적 제휴 추세 및 서비스 영역 광역화 전략 등의 추진 동기를 잘 설명하여 주는 것이라 하겠다. 그러한 점에서, 여기에 담겨 있는 논리는 바로 위성통신사업이 그 기술적 특성에 기인하여 갖고 있는 속성에 기초하고 있는 것이다. 즉, 위성통신사업은 궁극적으로는 기술적으로 가능한한 광범위한 지역을 커버할 수 있고, 그렇기에 설비 투자비만큼의 수익을 올릴 수 있는 규모의 경제성의 사업이다. 그 경우 각국의 통신사업자의 재정적 참여가 필요없게 되고 따라서 위성통신사업자는 각국의 지배적 통신사업자와의 협력 관계에 굳이 의지할 필요가 없고, 아울러 위성통신서비스의 마케팅을 지배적 통신사업자에게 의존하여야 하는 부담에서도 벗어날 수 있으며, 그렇기 때문에 다른 통신매체에 대해 경쟁력 있는 유연한 서비스를 수요자에게 공급할 수 있을 것이다.

그렇기 때문에 위성통신사업은 그 사업의 주체면에서 다국적적 성격을, 그리고 그 서비스 시장에 있어서 국제적, 내지는 범세계적 성격을 갖지 않

을 수 없는 사업인 것이다. 문제는, 이 때, 그 서비스 시장을 누가 선점하여 우위를 갖느냐인 바, 그러한 차원에서 각국의 자국 위성통신시장의 진입에 대한 규제에 대해 검토해 보겠다.

제2절 해외 국가들의 자국 위성통신시장에 대한 규제

해외 국가들은 자국의 위성통신사업자를 다양한 방식으로 규율하고 있다. 국내위성통신사업자의 허가제도 등은, 아울러, 자국내 위성통신시장에 해외 통신사업자가 접근하는 것을 제한하는 기능도 하고 있다. 따라서, 위성통신시장의 개방의 정도 내지는 진입 규제의 정도를 분석의 목적상 보다 명확히 파악하기 위해서는, 그것을 전반적인 통신시장의 개방 및 규제의 테두리내에서 다루어 보는 것이 필요하다. 이에 각국이 현재 위성통신시장에의 진입을 어떻게 규제하고 있는가를 알아보도록 하겠다.

1. 미국의 경우

(1) 미국의 국제통신사업 정책

미국 FCC는 해외 사업자의 시장 진출 및 규율에 관한 규정(Report and Order, "Market Entry and Regulation of Foreign-affiliated Entities")을 지난 1995년 말 채택한 바 있다. 규정의 최종 채택에 앞서 발표된 규정제정안에 관한 의견 요청서(Notice of Proposed Rule Making, FCC IB 95-22)는 미국의 정책상의 목표를 세계 통신시장에서 실질적인 경쟁을 도모, 국제통신서비스 및 시설의 공급에 있어서 비 경쟁적 행위를 억지, 해외 국가들이 통신 시장을 개방하도록 유도한다는데 두고 있음을 공표하고 있다.

이러한 정책 입안의 배경으로서 미국 통신사업자들의 꾸준한 규정 제정 요구가 등장하고 있다. AT & T사는 미국 통신사업자와 해외 통신사업자를 구분하여 규율하는 현행 규범은 적당하지 않으며, 현재, 세계 통신시장은 양자간 구도가 아닌, 범세계적 시장 구도로 발전하고 있고 통신의 수요자들은 국제통신망에 있어서 "연결점 없는" (seamless)서비스를 요구하고 있다고 주장하였다.

정책 입안의 또 다른 배경은 현재 상황에 대한 인식이다. 즉, 현재 전 세

계 국제통신량의 20%가 미국을 거치거나 미국이 송, 수신 양쪽 중의 하나임, 둘째, 미국의 주요 기업의 대부분은 다국적

기업이며, 세계 다국적 기업의 40%가 미국에 본사를 두고 있음, 셋째, 미국 큰 통신사업자와의 동맹등의 협력 관계를 통해서 해외 국제통신 시장 및 국내통신시장에 진출하고 있음, 이때, 양자적 서비스 협정(traditional correspondent arrangement)에 의해, 예컨대, 미국 통신사업자는 해외 통신사업자와 사업운용협정을 맺고 양사는 국제통신용 시설을 공동으로 소유하거나 운용하고, 통신 traffic은 각자의 통신시설에 접속되게 된다는 것 등이다.

본 규정의 채택 이전의 미국의 정책은 해외 통신사업자의 미국내시장 진출을 허가 신청을 각 사안별로 심사하는 것이었다. 즉, 시장 개방의 결정을 해외 국가가 미국의 통신사업자(당해 해외 국가에 등록되지 않은 사업자, unaffiliated U.S. carriers)에 대해 불공정한 차별을 할 가능성이 있는가를 고려하면서 심사하는 것이다. 그 예로서는, 해외통신사업자의 미국사업자 인수 승인건으로서, 1994년6월 ENTEL-Chile가 미국의 AmericaTel을 인수하는 것을 승인 한 바 있고, British Telecommunications plc (BT)이 MCI의 일부 지분을 매수하는 것에 대해, 투자 조건의 검토 결과, FCC의 사전승인을 요하는 통제권의 이양은 일어나지 않는 것으로 판단되어 그러한 인수를 승인한 바 있다.

(2) 실질적인 경쟁(effective competition)의 개념

신 규정은 세계 통신시장에서의 실질적인 경쟁을 도모한다는 정책적 목표의 달성을 위해서 필요한 구체적 방식을 담고 있다. 먼저, 규정 제정안은 실질적인 경쟁이 달성되기 위해서 필요한 조건등을 다음과 같이 서술하고 있다.

- 실질적인 경쟁을 확보하기 위해: 실제적으로 필요한 것은 비경쟁적 행위의 억지임. 그러나 다음과 같은 경우는 비경쟁적 행위임 - 국내시장이 폐쇄되어 있는 국가의 통신사업자 A가 개방되어 있는 미국통신시장에 제한없이 진출하는 것.(예컨대, A는 미국으로부터의 통신을 다른 나라에 제공하는 잇점을 가지나, 미국 통신사업자는 그 나라에서는 그러한 잇점을 갖지 못함. 다국적 기업의 통신의 경우, 이러한 불평등은 더 심한 결과를 낳을 수 있음.)

- 비경쟁적 행위 (anticompetitive conduct)의 정의 : 위와 같은 상황은 다음과 같은 이유에서 “비경쟁적 행위”에 속하는 것으로 간주되고 있음. - 1) 해외통신사업자 A의 자국에서는 A의 독점이 유지되고 있음. 2) 다른 국가의 통신 시장에서 통신사업자 A는 미국의 통신사업자에 대해 상대적인 우위를 갖게 됨. (예컨대, A의 자국과 미국간의 통신, 미국내에서의 통신, 및 범세계 통신서비스 등의 서비스 시장에서), 따라서, 미국 통신사업자가 국제 회선의 양쪽 끝 모두에 접속할 수 있고, 효율적인 경쟁 보장 기제(effective competitive safeguards)가 확보되어야 함.

결론적으로 실질적인 경쟁이 확보되려면 해외 통신사업자 국가의 통신시장이 개방되어야 하는 것이며, 그렇기 때문에 미국 통신시장에의 해외 통신사업자의 진출에 관한 적용되는 공공의 이익 (public interest)에 따른 심사에 “실질적인 시장 진입에 관한 기준”(effective market entry standard)이 적용되어야 한다는 논리가 도출되고 있다.

(3) 허가 조건 : 실질적 경쟁 기회의 존재

규정 제정안 해외 통신사업자가 미국의 국제통신시장에 진출하려고 할 때, “실질적인 시장 접근”(effective market access)에 대한 심사를 최우선 심사 항목으로 제안하였으나, 최종적으로 채택된 규정은 “실질적인 경쟁 기회”(effective competitive opportunity)에 대한 심사를 최우선 심사항목으로 규정하였다. 이는 실질적으로 시장에 접근하는가의 정도 및 여부를 심사하여 해외 통신사업자의 미국 국제통신시장진출을 허용하는 것은 미국 시장을 패쇄하려는 의도를 비추어질 수 있다는 우려에 근거한 것이다.

동 규정의 해설에 따르면, 이 심사 항목에 따른 심사에 있어서 적용되는 기준은 여러가지이며, 그 중 어느 것도 결정적인 것은 아니지만, 무엇보다도 현재의 법, 제도적인 규제가 미국 사업자의 시장 진출을 허용하고 있는가에 대한 고려이다. 이에 부가되어 고려될 사항은 실제적인 시장 진입의 조건으로서, 접속 조건, 경쟁 보장 기제 및 기타 규제 체제의 성격 등이다.

아울러 동 규정의 제정안은 부가적인 고려 사항으로서, 1) 해외 통신사업자가 미국에서 할 수 있는 정도 만큼, 미국의 통신사업자가 그 국가에서 시

설에 기초한 국제통신서비스를 제공할 수 있는가의 여부, 2) 반경쟁 및 차별 관행에 대한 경쟁 수립 보호 기제가 존재하는가의 여부, 3) 국제통신의 시작 및 종료 point에서 그 국가의 국내 통신사업자의 설비에 접속하기 위한 조건이 사전에 공표되어있고, 그 조건 등에 있어서 차별이 없을 것, 4) 통신사업자의 설비를 이용하거나 접속하기 위해 필요한 기술적 정보 등이 차별없이 적절하게 제공되는가의 여부, 5) 통신사업자 및 그 고객의 소유권에 해당하는 정보의 보호, 6) 경쟁을 보장하기 위해 공정하고 투명한 절차를 갖춘 독립된 규율 기관이 수립되어 있는가의 여부 등을 제시한 바 있다. 최종 채택된 규정이 이러한 사항들을 명백히 채택한다는 것을 명시하지는 않고 있으나, 심사에 관한 여러 설명에 따르면, 미국 FCC등의 관련 당국이 궁극적으로는 이 모두를 종합적으로 고려할 것으로 예상된다.

(4) 허가 조건의 적용 대상

이러한 허가 조건에 따라 실질적인 경쟁 기회에 대한 심사 절차가 적용되는 경우는 해외 통신사업자로서 시장지배력(Market Power)을 갖고 있는 자가 미국의 국제통신시장에 진출하여 “시설에 기초한 서비스”(facility-based service) 및 “재판매 서비스”(resale service)를 제공하려고 허가를 신청하는 경우다. 신 규정은 해외 통신사업자의 개념, 시장 지배력의 개념, 미국의 국제통신시장의 개념 등에 대해 구체적으로 서술하고 있다.

먼저, 해외 통신사업자는 “해외 국가의 사업자로서 자국내의 공중에게 국제통신서비스를 제공할 수 있도록 자국에 의해 허가를 받은 자(조직)”을 말한다. 미국의 통신사업자의 지분의 25% 이상이 해외 사업자의 소유인 경우, 해외 사업자로서 간주되어 실질적인 경쟁 기회에 대한 심사를 받게 된다. 반면에, 미국 통신사업자가 해외 통신사업자의 지분에 참여한 경우에는 동 심사가 적용되지 않는다.

해외통신사업자로 간주되더라도 동 사업자가 해외 자국 통신시장에서 또는 다른 국가 내지는 지역의 시장에서 시장 지배력(Market Power)을 갖지 않은 경우에도 동 심사가 적용되지 않는다. 여기서 시장 지배력이란 해당 통신사업자가 자국의 통신시장에서 미국 통신사업자에게 불공정한 경쟁을 할 수 있을 정도의 시설 내지는 시장 점유율을 가졌을 때를 지칭하는 것이다. 예컨대, 도시 또는 지방의 회선 내지는 접속망을 가지고 있어 미국 통신사업자가 그 시장에 진출하여 국제통신서비스를 제공하려고 할 때, 그러한

접속망에의 접속 조건 등의 부과에 있어 불공정한 행위를 할 수 있는 능력이 시장 지배력이다.

다음으로 미국의 국제통신시장이라 함은 미국의 한 지점과 해외의 한 지점간의 통신을 매개하는 통신서비스 시장을 말한다. 당초 규정 제정안은 사업허가를 신청한 통신사업자가 시장 지배력을 갖고 있는 자국의 한 지점과 미국의 한 지점간의 통신을 매개하는 통신서비스 시장만을 미국의 국제통신 시장으로 규정하였었다. 그러나, 해외 통신사업자가 자국내에서만 시장 지배력을 갖는 것이 아니라, 제3국에서도 시장 지배력을 가질 수 있고, 따라서 제3국 시장에서 미국 통신사업자에게 불공정한 경쟁행위를 할 가능성이 있다는 판단아래, 미국과 사업허가 신청자 국가간의 통신만이 아닌, 미국과 다른 해외 국가의 지점간의 통신을 매개하는 통신서비스 시장 전체를 미국의 국제통신시장으로 규정하고 있다.

마지막으로 본 허가 조건을 적용함에 있어서 고려하여야 할 요소는 어떠한 시장 부문에서의 실질적 경쟁 기회의 존재인가에 대한 것이다. 요컨대, 미국의 국제통신시장에 진출하여 특정 서비스를 제공하려는 해외 사업자가 있을 때, 그 국가의 국제통신시장에서의 동일한 서비스 부문에 미국 통신사업자가 진출할 기회가 있는가를 검토하는 것인가, 아니면, 다른 서비스 부문이라도 진출할 기회가 있는가를 검토하는 것인가의 문제이다. 이에 대해, 몇몇 미국 통신사업자들은 동일한 시장에서의 동일한 종류의 서비스 부문을 비교하자는 제안도 하였고 일부 통신사업자는 시장의 규모를 비교하여야 한다는 주장도 하였으나, 최종적으로 채택된 방침은 서비스 부문별로 비교한다는 것이다. 즉, 해외 통신사업자가 위성을 이용한 국제통신서비스를 미국 국제통신시장에서 공급하고자 한다면, 그 국가의 국제통신시장에 대해 미국 통신사업자가 위성을 이용한 통신서비스를 제공할 기회를 부여받고 있는가를 검토한다는 방침이 채택된 것이다.

(5) 위성통신부문에서의 심사 기준 적용

위성통신은 신 규정의 정의상 시설에 기초한 서비스에 속하는 것으로서, 비 미국계 위성통신사업자가 앞서 설명된 바와 같은 시장 지배력 등의 여건을 갖추고 미국 국제통신시장에 진출하기 위해서는 실질적인 경쟁 기회에 관한 심사를 받아야 한다.

당초 동 규정의 제정안이 공표되자, 미국의 PanAmSat 및 Columbia 위성통신사 등의 위성통신사업자는 이러한 규정을 비 미국계 위성을 사용하려는 모든 사업 계획에 적용하여야 한다고 주장하였다. 즉, 미국계 위성통신사업자가 해외 시장에 실질적으로 접근하고 있어야만 그 국가의 위성통신사업자가 미국의 위성통신시장에 진출하는 것을 허용하는 방침을 채택하라는 사업자들의 요구가 제기된 것이다. 그들의 논리에 따르면, 미국의 위성통신사업자가 해외 특정 국가의 시장에 진입을 못하고, 반면에 그 국가의 위성통신사업자가 미국 시장에 진출하는 불균형한 시장 진입 구도는 미국의 통신사업자 및 소비자 모두에게 불이익을 안겨다 줄 것이라는 것이다. 위성이동통신사업자인 Loral /Qualcomm사 역시 동일한 주장을 제기하였다.

그러나, FCC는 위성통신부문에 해외통신사업자가 진출하는 것에 대해서는 아직 구체적인 진입규제의 기준을 마련할 여건이 아니라는 태도를 취하였다. 즉, 아직 그에 대한 충분한 검토가 이루어져 있지 않았기 때문에, 해외 통신사업자의 미국 국제통신시장 진출에 대한 규제 기준을 수립하는 동 규정에서는 구체적인 기준이 공표될 수 없다는 것이다.

그러나, 그러한 기준이 위성통신부문에 수립되어야 할 필요성은 현재 분명히 있다는 데에 FCC가 의견을 같이 한다고 밝히고 있다. 아울러, 미국 시장에서 소비자가 해외 위성통신시스템을 사용하려는 사업 계획을 검토함에 있어서, 미국 위성통신사업자가 해외 시장에서 사업을 할 수 있는가 여부를 결부시키는 것은 정당한 것이라는데에 FCC도 동의한다고 밝히고 있다.

따라서, 본 규정은 원칙은 표명하나, 어떠한 구체적인 기준을 제시하지는 않고 있는 것으로 판단된다. 즉, 본 규정의 목적은 미국 통신사업자가 해외 통신시장에서 국제통신을 제공함에 있어서 불공정 경쟁을 겪지 않고, 아울러 해외 통신 시장을 개방하는 것에 있는 만큼, 위성통신 부문에 대한 구체적인 규정은 새로이 공표될 FCC 96-14에서 수립될 예정이라는 것이 부언되었다.

그러나, FCC 96-14에는 사실상 해외위성통신사업자가 미국 통신시장에 진출하는 것에 대한 구체적인 언급은 없다. 단지, 송, 수신용 지구국의 허가에 있어서, 비 미국 위성으로 신호 또는 프로그램을 보내는 행위는 국제 협

약 또는 조약의 결과에 따라 제한될 수 있다는 것, 수신 전용 지구국의 등록 절차에 있어서, 비 미국 위성으로부터 신호 또는 프로그램을 받는 것은 마찬가지로 국제 협약 또는 조약의 결과에 따라 제한될 수 있다는 것이 명시되어 있을 뿐이다. 여기서 흥미로운 것은 “국제 협약 또는 조약의 결과에 따라”(as a result of international agreements or treaties)라는 표현이다. 이는 현행 협약 또는 조약상 미국이 부담하는 의무에 따라 어떠한 제한이 주어지는 경우를 상정하기도 하지만, “결과”라는 단어는 향후 체결될 협약 등의 추이에 따라 해외 국가의 위성에 신호를 보내는 것, 즉 이용하는 것이 제한될 수도 있다는 것으로 새겨진다. 따라서, 미국 FCC는 향후 전개될 추이에 따라서 구체적인 시장 진입 기준을 제시하지는 않았지만, 그래도 미국 소비자가 해외 위성을 이용하는 것을 규제할 수 있는 근거는 본 규정을 통해 마련되었다고 볼 수 있다.

2) 일본의 경우

일본의 전기통신사업법은 제1종 전기통신사업자의 경우 허가제를, 제2종 전기통신사업자의 경우, 등록제를 규정하고 있다. 제1종 전지통신사업자에 대한 외국인의 지분 참여는 3분의 1로 제한되며, 단 NTT와 KDD의 경우 5분의 1로 제한된다. 반면에 국제통신서비스를 제공하는 제1종전기통신사업자에 대한 외국인의 지분 참여 제한이 1994년도 법 개정을 통해 철폐되었으며, 외국 기업도 동 사업 허가를 받을 수 있다. PanAmSat이 1995년도에 이미 제1종전기통신사업자 면허를 득한 바 있다.

3) 유럽의 경우

역내 회원국들간의 위성통신시장의 자유화 입법이 진행 중이나, 현재까지 유럽 연합 차원의 규제가 확정되지는 않고 있다. 이 역시, NGBT 협상의 결과에 좌우될 것으로 보인다.

반면에, PanAmSat 및 ColumbiaSat은 미국과 유럽의 일부 국가들간의 국제통신서비스를 제공하고 있으며, 룩셈부르크의 Astra 위성에는 미국계 자본도 참여하고 있다.

한편, 위성이동통신시스템(Global Personal Mobile Communication System, GMPCS)의 규제에 있어서, 유럽연합은 역내 국가들의 일원화된 규제 제도의 채택을 위한 협력을 추진하고 있다. 지난 1995년 11월 발표된 유

럽 연합 집행위원회(Commission)의 제안은 동 시스템이 그 속성상 연합의 공동 정책에 의해서 규제되는 것이 주파수 자원의 효율적 이용, 서비스의 효율적 규율, 및 대외 국가와의 협상시 유리한 입장 획득을 위해 필요하다 는 점을 강조하고 있다.

결 어

위성통신 및 방송서비스의 광역화 추세는 본고에서 살펴본 것처럼, 기술적인 가능성에 그치는 것이 아니라, 주요 해외 국가의 정책에서도 적극적으로 추진되고 있다. 이러한 정책 추진을 살펴본 결과 다음과 같은 몇가지 주목할만한 점이 향후의 연구 수행을 위해서 염두에 두어져야 할 것 같다.

첫째, 위성방송부문에 관한 것이다. 위성방송기술이 실용화된 이래, 국제 연합에서의 오랜 동안의 격렬한 논쟁이 지속되다가 결국 1982년 국제연합 총회의 결의안으로 국제법적인 규범의 차원에서의 위성방송에 대한 규율 노력이 일단락되었었다면, 오늘날의 양상은 매우 다른 모습을 보여주고 있다. 이제는 국제적인 위성방송의 송출 행위를 주요 해외 국가들이 과거와 같이 국제법 규범상의 취지 등에 크게 어긋나는 것으로 생각하지 않는 경향이 두드러지고 있다. 미국은 앞서 소개된 바와 같이 아직도 위성방송을 행함에 있어서 수신 국가의 사전 동의(Prior Consent)가 법적 조건으로서 충족되어야하는가의 문제에 대해서 강한 부정적 입장을 취하고 있으며, 자국 위성방송사업자가 국제적 위성방송을 행하는 것이 국내 법령상 허용됨을 명백히 밝히고 있다. 단지, 미국 위성방송사업자가 해외 국가를 향한 위성방송을 행함에 있어 그 수신 국가의 허가를 받아야 할 것임을 인정하고 있어, 다소 완화된 태도를 아직은 견지하고 있는 것처럼 보이기도 한다. 그러나, 반면에, 수신 국가의 허가 정책에 따른 규제가 미국의 정책과 어긋나는 것은 인정하지 않으려는 태도를 보이고 있다는 점에 주목하여야 할 것이다. 아울러, 일본도 국제위성방송을 방송법상으로 인정하고 있으며, 유럽 연합의 국가들도 역내 국가간의 국경없는 위성방송을 인정하고 있다. 이러한 양상은 여러 가지 차원에서 위성방송에 대한 국제법규범이 적어도 그 기본적 원칙의 적

용 실제에 있어서 변화를 겪고 있음을 보여주는 실례라고 보인다. 즉, 해외 위성방송이 자국 영역내로 유입되어 수신되는 것에 대해, 1982년 국제연합 결의안 이래, 국제법적인 강제력있는 법 규범이 형성되지 않았던 가운데, 홍콩의 Star-TV와 같은 국제적 위성방송이 수신 국가의 커다란 저항없이 현재까지 적어도 5년 이상 계속 송출되고 있다. 이는 국가들이 그러한 위성방송의 송출과 수신을 규제하기 위한 명백한 법 규범을 수립 노력을 기울이지 않거나 아니면 그럴 필요성을 느끼지 않고 있음을 보여주는 예로 지적될 수 있다. 그 결과는 이제, 국제적 위성방송에 대한 법적 진공 상태의 도래로 해석될 수 있다. 달리 말하면, 1982년 국제 연합 결의안의 구속력 여부는 이제 거론조차 되지 않고, 그 취지 자체에 대해 각국의 수용 태도가 변화하고 있는 것이다.

둘째, 광역화한 위성서비스 시장의 선점을 위하여 주요 국가들의 정치적 갈등이 첨예화되어 가고 있다는 점이다. 특히, 미국과 유럽 연합의 갈등은 나날이 증폭되어가는 경향이다. 위성이동통신시스템(GMPCS)을 둘러싼 갈등이 좋은 예이다. 전 세계를 서비스 영역으로 하는 위성이동통신시스템을 미국 기업들이 개발하고, 이의 사업 허가를 미국 정부가 발부하자, 유럽 연합은 이에 대해 강력히 항의한 바 있다. 그 논거는 첫째, 전 세계를 서비스 영역으로 하는 이동통신용 주파수는 국제적 협의에 의해 결정되어야 하는 것인 바, 미 당국이 일방적으로 결정하는 것은 월권에 해당하는 것이라는 점, 국제법상, 각국은 자국내의 통신서비스 허가 문제에 대한 주권 행사 차원의 규제 권한을 향유하고 있는 것인 바, 이를 무시하고 미 당국이 먼저 전 세계를 영역으로 하는 사업권을 허가하는 것은 월권이라는 점 등이다. 더 나아가서, 유럽 연합은 1995년 11월 발표된 공동 정책 제안서에서, 유럽 연합은 사업 계획 및 기술적 면에서 우수한 위성이동통신사업자를 선정하겠다고 발표하였다. 이는 유럽 연합이 지지하는 Inmarsat의 Project - 21 위성이동통신시스템을 선택하고 그 외에 사정이 허락하면, 미국계 시스템인 Iridium시스템, 또는 Globalstar 시스템, 또는 Odyssey 시스템등이 유럽 연합내에 서비스를 제공하는 것을 허가할 수도 있다는 입장의 표명인 것으로 해석된다. 특히, 그 이면에는, 미국 정부가 유럽 연합의 정책과 크게 어긋나지 않는다면, 미국계 사업자를 선정하겠다는 의지로 읽혀지기도 한다. 이에 대해 미국은 미국내에 위성이동통신서비스를 제공할 수 있는 사업권을 미국

정부가 허가제도로 규율할 것이며, 해외 사업자의 경우, 그 사업자의 자국의 통신 시장이 개방되어 있는가를 심사한 후, 조건이 맞으면 허가하겠다는 입장을 밝히고 있다. 이는 궁극적으로, 미국과 유럽 연합이 각각 자기 진영에서 선호하는 시스템이 상대 진영에서 허가를 받아야 상대 진영의 시스템을 허가하겠다는 갈등 구도를 보여주고 있는 것이다.

궁극적으로는 국제위성통신 및 방송서비스를 규율하는 국제법 규범, 즉 자국의 통신 시장에 대한 각국의 규제 권한과 해외 위성통신사업자의 서비스 허가의 문제등은 이러한 갈등 구도속에서 국제법 주체인 국가들간의 장차의 합의와 타협에 의해 수립될 것으로 예상된다.

참 고 문 헌

위성통신에 대한 국제법적 규율에 관한 문헌 :

1. Marco G. Marcoff, "Droit international public de l'espace", 1974
2. Nicolas Mateesco-Matte, "Droit A*rospatial", 1968
3. Jacqueline Dutheil de Rochere, "Droit de l'espace", 1991
4. Carl Q. Christol, "The modern international law of outer space", 1984
5. Gennady Zhukov & Yuri Kolosov, "International space law", 1984
6. Stephen Gorove, "Developments in Space Law : Issues and Policies", 1991
7. Phillippe Khan, "L'exploitation commerciale de l'espace", 1994
8. Pierre-Marie Martin, "Droit des activit*s spatiales", 1992
9. N.M. Matte, "Aerospace law : Telecommunications satellite", 1982

해외 및 국내위성이용제도에 관한 연구 문헌 :

10. 정 윤식, 서 보현, "각국의 위성통신 법제 및 정책방향", 통신개발연구원, 연구보고, 1992.3
11. 서 보현, 김 영곤, 방 석호, "위성이용제도 및 경영전략연구", 통신개발연구원, 연구보고, 1991

12. 정 윤식, 서 보현, 김 국진, 강 은경, "위성통신.위성방송 중장기정책수립", 통신개발연구원, 연구보고 93-16, 1993.12
13. 한국전자통신연구소, "위성통신.방송서비스 관련 수요성향조사 및 판매전략", 1991
14. 박 기한, "이동전화서비스 시장의 경쟁도입과 육성에 관한 소고", 통신개발연구원, 1992년 봄
15. 박 광진, "일본 위성통신서비스의 시장구조 현황 및 발전 방향", 통신개발연구원, 1992 봄
16. 김 준년, 최 중수, 김 정기, "이동채 위성통신 기술의 현황과 전망", 한국통신학회지, 제9권 2호
17. 김 홍수, "국제간 위성이동통신망 구축에 관한 고찰", 한국통신, 경영과 기술, 1992년 10~11월호
18. "외국의 이동통신현황", 이동통신동향, 한국이동통신(주), 1992.2
19. "유럽공동체의 방송규제", 한국법제연구원, 외국법제동향분석 연구
20. 서울대학교, "세계위성통신사업 운영현황 및 국내수요성향 조사분석", 한국전자통신 연구소, 1991
21. 정 윤식, 서 보현, 김 국진, 김 형걸, "위성법제연구", 통신개발연구원, 1991
22. 최 순달 외, "국내위성통신 중장기 수요 전망 및 차세대 국내위성사업 추진방안에 관한 연구", '91 통신학술연구과제보고서, 1992.2
23. 최 창섭, "국내위성사업운영체계 정립에 관한 연구", '89 전기통신학술연구과제, 한국언론학회, 1989

[Summary]

It is well observed in the satellite telecommunication policy of several States that legal constraints imposed upon the service coverage of satellite telecommunication as well as broadcasting are to be relaxed in a progressive way.

Major aspects of such policy change lie in the adoption of policy refusing traditional concept of national frontier. In the case of direct broadcasting satellite service, while a debate upon the legal issues regarding the spill-over effect of that service is no more major concern of the States, many multinational enterprises are looking for strategic alliance for regional or global DBS project. On the other hand, an implementation plan for connecting the world through global mobile personal communication satellite system is being pursued by several joint effort of multinational firms.

Legal issues arise regarding the regulatory competence of each State, Especially, a controversial issue is concerning the sovereign right well recognized upon the regulation of telecommunication.

This study is focusing upon the evolution of such policy change for the purpose of allowing us to expect future development of worldwide satellite telecommunication policy environment.