

EU 통신법의 회원국내 국내법화 추진동향

A Study on the National Lawmaking Trends of the
EU Electronic Communications Regulatory Package in the Member Nations

김방룡 (P.R. Kim) 경쟁전략연구팀 책임연구원
차성민 (S.M. Cha) 경쟁전략연구팀 선임연구원

목 차

- I. 서론
- II. EU 통신법의 의의 및 평가
- III. 「전자통신 규제 패키지」의 국내법화 동향
- IV. 요약 및 결론

EU가 채택한 「전자통신 규제 패키지」는 종래의 정보통신 산업구조가 수직통합형에서 인터넷 기술발전에 따라 물리적인 네트워크, 전송서비스, 콘텐츠로 층별로 세분화되어 가고 있는 현실을 반영한 새로운 규제체제로 평가할 수 있다. EU는 가맹 국가에 대해 이 법령을 2003년 7월까지 국내법에 적용하도록 권고하였으나, 15개 회원국 가운데 이 기한까지 국내법화를 실시한 나라는 5개국에 불과한 실정으로, 여기에 대한 유럽 위원회의 대응이 주목된다. 「우리나라도 이 법령의 문제점을 감안하면서 현실에 맞는 통신·방송 융합을 위한 규제 법령을 조속히 정비해야 할 것으로 기대한다.

I. 서론

유럽연합(EU)은 1980년대 후반부터 통신시장에 대한 규제 완화를 촉진하기 위하여 단계적으로 경쟁을 도입하기 시작하였으며, 1998년 1월부터는 일부 회원국을 제외하고는 음성통신 전 분야에서 신규진입의 자유화가 이루어졌다. 이 조치로 EU 통신시장에 본격적인 경쟁체제가 도입되면서 현저한 기술진보와 가격인하로 통신시장이 급속한 성장을 이루게 되었다.

그러나 EU의 규제체계는 최근까지 매우 복잡하게 구성되어 있었다. 1998년 이후 시장경쟁 촉진을 위한 개별 지침이 산발적으로 발표되었기 때문이다. EU 회원국들은 통신과 방송의 융합에 대응하는 동시에 규제체계를 보다 단순화하기로 합의하고, 통신산업에 대한 규제구조를 포괄적으로 재검토했다. 그 결과, 새로운 규제 틀로 채택된 것이 「전자통신 기반 및 관련 서비스를 위한 새로운 규제 틀(New Regulatory Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services)」인데, 여기에서는 이를 「전자통신 규제 패키지」로 표현하기로 한다.

「전자통신 규제 패키지」는 각 회원국 내에서 국내 적용을 위한 입법조치, 환언하면 국내법화를 통해 비로소 실효성을 띠게 된다. 또한 이 패키지의 출현은 역내 사업자들의 활발한 사업전개와 그에 따른 시장의 급속한 진전을 그 배경으로 채택되었다는 점을 감안하면 역내에 신속하고 통일적으로 적용할 필요가 있다. 그래서 유럽위원회에서는 국내법화를 위한 기한을 설정하고, 회원국에 그 준수를 요구하였다.

그러나 유럽위원회의 의도와는 달리 국내법화 기한을 지키지 못하는 회원국이 속출하여, 국내법화 기한을 준수한 일부 회원국과 규제 수준의 격차가 확대되고 있어서 「전자통신 규제 패키지」의 존재의의가 위협을 받는 사태에 이를 가능성도 있다. EU 위원회에서는 국내법화 기한을 지키지 못한 회원국에 대해 유럽사법재판소(European Court

of Justice) 제소를 포함한 엄격한 대응을 준비하고 있다.

본 고의 전반부에서는 EU 통신법을 둘러싸고 이 법령이 형성된 과정과 법령의 주요 내용, 그리고 이 법령이 지니고 있는 의의 및 과제를 중심으로 이를 평가하고자 한다. 논문의 후반부에서는 EU 회원국들이 EU 통신법을 어느 정도 국내법으로 수용하고 있는지 그 동향을 살펴보고, 우리나라에의 적용점을 고찰하고자 한다.

II. EU 통신법의 의의 및 평가

1. 형성 과정

EU에서는 이미 계획된 통신시장 개방일정에 따라 1998년 1월 1일부터 일부 회원국을 제외하고 음성통신을 포함한 모든 전기통신부문에서 자유화가 이루어졌다[1]. EU의 통신규제에 대한 기본원칙은 통신서비스와 기기시장의 공동발전을 위하여 제안된 1987년의 Green Paper에 그 토대를 두고 있다. 여기에 나타나고 있는 3가지의 기본원칙은 EC 조약 제90조를 근거로 하고 있는 독점분야의 자유화, EC 조약 제100 a조를 근거로 하고 있는 유럽시장의 조화화, EC 조약 제85조와 제86조 및 합병규칙을 근거로 하고 있는 경쟁규칙의 적용이다[2].

1998년 1월을 기하여 단행되었던 EU의 자유화는 유럽을 제외한 다른 지역의 선진국들에 비하여 그 진행이 매우 느린 편이었으며, 아직까지도 많은 EU 회원국에서는 여전히 구 국영독점기업의 영향력이 매우 강한 실정이다.

EU에서 시행된 1998년 자유화 이후의 규제체계는 <표 1>에 제시된 것처럼 1998년 규제 패키지(The 1998 Regulatory Package)라고 불리는 약 20개에 이르는 개별 지침으로 서비스별로 각 시장을 규제하는 것이었다. 그러나 유럽 각국이 그 전부터 추진해온 경쟁활성화 정책이 효과를 나타내면서 경쟁도입 초기에 적합하도록 설계된 규제패키지를 활성화된 시장상황에 맞추어 수정할 필요성이 대

<표 1> 1999년 규제 패키지와 전자통신 규제 패키지의 비교

1998년 규제 패키지	전자통신 규제 패키지	국내법화 기한
<ul style="list-style-type: none"> • ONP Framework Directive(90/387/EEC, 97/51/EC 수정) 	<ul style="list-style-type: none"> • Framework Directive (2002/21/EC) 	2003. 7. 24.
<ul style="list-style-type: none"> • Licensing Directive(97/13/EC) • GSM Directive(87/372/EEC) •ERMES Directive(90/544/EEC) • DECT Directive(91/287/EEC) • Satellite - PCS Decision(97/710/EC) • UMTS Decision(99/128/EC) • European Emergency Number Decision(91/396/EEC) • International Access Code Decision(92/264/EEC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Authorization Directive (2002/20/EC) 	
<ul style="list-style-type: none"> • ONP Leased Lines Directive(92/44/EEC, 97/51/EC 수정) • TV Standards Directive(95/47/EC) • Interconnection Directive(97/33/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Access Directive (2002/19/EC) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Voice Telephony Directive(98/10/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Universal Service Directive (2002/22/EC) 	
<ul style="list-style-type: none"> • Service Directive(90/388/EEC) <ul style="list-style-type: none"> - Satellite(94/46/EC) - Cable(95/51/EC) - Mobile(96/2/EC) - Full Competition(96/19/EC) - Cable Ownership(99/64/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consolidated Directive (2002/77/EC) 	2003. 10. 31.
<ul style="list-style-type: none"> • Telecommunications Data Protection Directive (97/66/EC) 	<ul style="list-style-type: none"> • Data Protection Directive (2002/58/EC) 	

두되었다.

이러한 상황을 배경으로 1999년 11월에는 The 1999 Communications Review가 발표되면서 규제체계의 개정 필요성이 제기되었다. 여기서는 현재까지의 서비스별 규제는 기술혁신을 고려하지 않았기 때문에 경쟁을 왜곡할 우려가 있다는 이유로 통신 인프라와 관련 서비스에 대해서는 단일 규제 틀을 적용하지만, 방송과 그 밖의 정보사회서비스(information society service)의 콘텐츠에 대한 규제는 별도로 취급하도록 제안하고 있다[3]. 정보사회서비스에 대한 규제는 Directive 2000/31/EC에 그 내용이 구체화되어 있다[4].

The 1999 Communications Review는 공청회를 거쳐 2000년 7월에 2000 Competition Directive로 발표되었다. 이 지침은 다시 공청회를 거치면서 2002년 3월에 「프레임워크지침(Framework Directive, 2002/21/EC)」, 「상호접속지침(Access Directive, 2002/19/EC)」, 「인가지침(Authorization Directive, 2002/20/

EC)」, 「보편적서비스지침(Universal Service Directive, 2002/22/EC)」 등 4개의 지침으로 정비되었다. 이 지침들은 2002년 4월 24일, EU 관보에 게재되어 발효되었으며, 2003년 7월 24일까지 국내법화 상황을 EU 위원회에 보고할 의무를 지게 되었다.

그 후 2002년 7월에는 상기 4개의 지침과 동시에 채택이 예정되어 있었지만 지체되고 있던 「데이터보호지침(Data Protection Directive, 2002/58/EC)」이 발표되었다. 또한 2002년 9월에는 종래의 경쟁관련 여러 지침을 새로운 의무 추가 없이 통합한 「경쟁지침(Consolidated Directive, 2002/77/EC)」이 발표되었다. 이로써 현재 EU에서의 최종적인 규제체계인 「전자통신 규제 패키지」가 구축되었다(<표 1> 참조). EU 회원국은 「전자통신 규제 패키지」에 따라 2003년 7월 24일까지 국내법을 정비하도록 의무화되었다. 데이터 보호와 관련해서는 약간의 여유를 주어 2003년 10월 31일까지 국내법을 정비하도록 조치하였다.

이상의 6개의 지침과 「무선주파수결정(676/2002/EC)」 및 「로컬루프 세분화 규칙(2887/2000/EC)」이 추가되어 EU 통신법의 근간을 이루는 「전자통신 규제 패키지」가 구성되고 있다. 「로컬루프 세분화 규칙」은 유럽위원회 및 각료이사회에 의해 2000년 12월 18일에 채택되었으며, 2001년 1월 2일부터 EU 가맹 각국에 직접 적용되고 있다.

2. 의의

미디어 융합의 진전으로 「전자통신 규제 패키지」에서는 전자통신이라는 개념을 새로이 도입하고, 방송용을 포함한 모든 통신 네트워크 인프라, 즉 전자통신네트워크(electronic communications network)와 그 네트워크 상에서 제공되는 서비스인 전자통신서비스(electronic communications service)에 관한 규제와 콘텐츠에 관한 규제를 분리하여 전자는 미디어 통합적으로 규제하지만, 후자는 규제 대상에서 제외하기로 하였다(〈표 2〉 참조).

전자통신네트워크는 콘텐츠의 종류와는 관계없이 콘텐츠를 전송하기 위한 물리적인 네트워크를 가리킨다. 이를 보다 구체적으로 살펴보면 “콘텐츠의 종류를 불문하고 유선, 무선, 광학적 또는 그 외의 전자적 수단에 의한 신호전송을 가능하게 하는 위성 네트워크, 고정회선교환 및 인터넷을 포함한 패키징된 네트워크, 이동지상파 네트워크, 전자케이블시스템 등을 포함한 교환기, 라우팅관련설비, 신호전

송을 위한 라디오 TV 방송용 네트워크, 케이블 TV 네트워크”로 정의되고 있다(Framework Directive, 제2조 a)[5].

전자통신서비스란 “전자통신네트워크 상에서 제공되는 서비스로, 그 서비스의 전부 또는 대부분이 신호전송으로 이루어져 있으며, 통상 대가를 받고 제공하는 서비스이다. 여기에는 전자통신서비스와 방송용 네트워크의 전송부분이 포함되나, 전자통신네트워크를 통하여 전송되는 콘텐츠의 편집기능과 정보사회서비스는 제외한다.”라고 정의하고 있다(Framework Directive, 제2조 b). 전자통신서비스는 전자통신네트워크를 이용한 콘텐츠 전반의 전송서비스라고 할 수 있다. 그러나 유의할 사항은 방송콘텐츠, 금융서비스 또는 정보사회서비스 등의 전자통신서비스를 이용해 전자통신네트워크 상에 전송되는 서비스를 「전자통신 규제 패키지」에서는 비규제대상으로 취급하고 있다는 점이다(Framework Directive, 전문 5). 이들 서비스는 각 국가 별로 서로 상이한 정치·문화적인 배경 하에서 제공되고 있기 때문에 회원국간에 규제제도를 달리 적용해야 한다는 점을 고려하여 규제대상 외로 취급한 것으로 보인다.

이와 같이 네트워크, 서비스, 콘텐츠의 3층(layer) 구조로 이루어진 「전자통신 규제 패키지」는 인터넷, 특히 브로드밴드 인터넷서비스의 성장에 따른 정보통신산업의 구조변화에 대응하여 규제체계를 재구축한 것으로 과거와는 확연히 구분되는 획기적인 규제 체계이다. 종래 정보통신산업에서는 통신, 방송 등 미디어별로 수직통합이 이루어져 왔지만, 인터넷상에서는 모든 콘텐츠가 패키징되어 물리적인 매체와는 독립적으로 전송이 이루어지고 있다. 즉, 물리적인 네트워크와 물리적인 네트워크 상에서 제공되는 전송서비스, 그리고 전송서비스를 통하여 전송되는 콘텐츠의 층별 분리가 진행되고 있다. 이러한 수직통합으로부터 층별 분리의 구조변화에 대응하기 위해서는 규제체계도 물리적 네트워크, 전송서비스, 콘텐츠의 각 층별 구조에 대응하는 형태로 재구축되지 않으면 안 된다.

〈표 2〉 미디어융합에 대응한 규제체계

규제 체계		비 고
규제 대상	전자통신 서비스	전자통신네트워크 상에서 제공되는 전송서비스로 전자통신서비스는 물론 방송을 위한 전송서비스도 포함
	전자통신 네트워크	전송시스템 및 교환·라우팅기기, 이동체, 전력케이블시스템, 라디오 및 TV 방송을 위한 네트워크
비규제 대상	콘텐츠	정보사회서비스(전자상거래 등), 금융서비스, 방송용 콘텐츠

다만 산업구조가 수직통합에서 증별 분리로 이행하고 있다고 해서 종래의 수직통합형 기업을 증별로 분리해야 한다는 것은 아니다. 수직통합형의 비즈니스 모델을 유지할지, 증별 분리형으로 전환할지는 어디까지나 개별 기업이 자사의 경영전략에 기초하여 결정해야 할 문제이다. 「전자통신 규제 패키지」 하에서도 동일 기업이 전송서비스와 콘텐츠서비스를 동시에 제공하는 겸업이 가능하다. 예를 들면 인터넷접속사업자(ISP)가 전자통신서비스인 인터넷 접속서비스와 콘텐츠서비스의 두 가지 서비스를 제공하는 것이 가능하다(Framework Directive, 전문 10).

3. 개요

「전자통신 규제 패키지」를 구성하는 법령의 개요는 이하와 같다[6].

가. 프레임워크 지침

전자통신네트워크 및 전자통신서비스 제공에 대해 EU 역내에서 형평성이 있고, 통일적인 규제 틀을 확립하기 위해서 회원국 규제기관의 권한, 사업자간 분쟁해결, 시장분석 절차, 무선주파수와 번호와 같은 희소자원의 감리 등을 규정하고 있다. 또한 종래 네트워크 접속과 보편적서비스 등에서 엄격한 규제 대상이 되어 온 현저한 시장지배력을 가진 SMP 사업자의 지정기준 및 이 사업자에 대한 규제의 유연화를 규정하고 있다. SMP 사업자란 한 국가 내의 특정 통신서비스 시장에서 25% 이상의 시장점유율을 차지함으로써 현저한 시장지배력(SMP)을 행사하는 사업자를 지칭한다. 단, SMP에 관한 최종적인 판단은 당해 서비스의 시장규모, 사업자의 시장에 대한 영향력 등을 고려하여 규제당국의 판단에 유보한다.

나. 상호접속 지침

EU 역내에서의 전자통신네트워크의 원활한 상

호접속을 위하여 사업자 및 회원국 규제기관의 권리·의무, SMP 사업자의 투명성·무차별·회계분리 등의 의무를 규정하고 있다. 상호접속의 조건은 전적으로 당사자간의 의사에 따른 협상으로 결정된다.

다. 인가 지침

전자통신네트워크 및 전자통신서비스의 제공을 둘러싸고 사업진입 허가에 관한 EU 역내에서의 절차 및 조건을 규정한 지침이다. 국경을 초월한 서비스 확산을 촉진하기 위하여 종래 사업전개를 위한 조건으로 일반적으로 채용해 온 개별 면허(individual license) 제도를 무선주파수 등의 희소자원을 이용하는 사업을 제외하고 폐지하는 대신, 신고에 가까운 개념인 일반인가(general authorization) 제도를 적용하고, 이에 따라 부여되는 권리 및 부과조건 등을 규정하고 있다.

라. 보편적서비스 지침

EU 역내에서의 보편적서비스를 확보하기 위해 보편적서비스의 정의, 범위, 비용산정, 재원, 제공 사업자의 지정, SMP 사업자 조건부과, 관련 이용자의 권리 등을 규정하고 있다. 보편적서비스의 정의 및 범위는 종래의 규정과 마찬가지로 고정회선에 의한 음성전화, 공중전화, 번호안내 등으로 국한하고 있지만, 이와 관련하여 정기적인 재검토를 요구하고 있으며, 최초의 재검토는 시행 후 2년 이내에 실시하도록 되어 있다. 또한 이용자 보호를 위하여 재판매 가격규제, 서비스 품질에 관한 정보공개, 번호이동성, 우선접속 의무 등을 규정하고 있다.

마. 무선주파수 결정

EU 회원국간 전파의 효과적인 이용 촉진을 목적으로 하여 무선주파수 이용정책 입안을 위한 절차, 무선주파수 할당, 공용·이용에 관한 정보제공 절차 및 효과적인 국제간 조정절차 등을 규정하고 있다. 또한 「무선주파수 위원회(RSC)」의 설립·임무·절차에 대해서도 규정하고 있다.

「결정」은 「지침」과 달리 특정 회원국, 기업, 개인으로 그 적용 대상을 한정하고 있는데, 한정된 대상에 대해서는 직접 효력을 가진다. 따라서 일반적으로 법규라기보다는 개별적이고 구체적 내용을 가진 행정 처분에 가까운 성격을 가진다고 볼 수 있다.

바. 데이터보호 지침

전자통신서비스와 전자통신 기술에 관한 예측 가능한 발전에 대응하면서 개인정보 처리에 관한 프라이버시 보호, 전자통신 기기·서비스의 EU 역내에서의 자유로운 이동성 확보를 위해서 사업자에 대한 시큐리티 확보 의무 부과, 통신 비밀, 특정 개인정보의 취급 등을 규정하고 있다. 사람이 개재되지 않는 다이렉트 마케팅용 자동통신 시스템과 전자 메일 등에 대해서는 사전에 동의한 가입자에게만 송신할 수 있는 “옵트 인(opt-in) 방식”을 채용하고 있다.

사. 경쟁 지침

전자통신네트워크 및 전자통신서비스의 제공과 관련하여 경쟁에 관한 기본사항을 정의하는 것을 목적으로 만든 지침이다. 종래의 여러 경쟁 관련 지침들을 새로운 의무 추가 없이 통합하였다. 종래 무선 주파수 이용, 전화번호부 서비스, 보편적서비스, 위성네트워크, 케이블 TV 네트워크 등의 분야에서 존재해 오던 전자통신네트워크 및 전자통신서비스의 제공에 따른 독점권 폐지 등을 규정하고 있다.

아. 로컬루프 세분화 규칙

기존 사업자가 보유한 로컬 루프(지역통신 네트워크)를 세분화하여 경쟁사업자에게 개방함으로써 전자통신서비스 분야에서의 경쟁을 촉진할 목적으로 만든 지침이다. SMP 사업자에 대해 세분화에 관한 접속약관 공표 의무를 부과하고 있으며, 경쟁사업자의 로컬루프 접속요청에 대해 투명하고 공정하며 무차별적인 조건으로 접속을 제공하도록 의무화하고 있다. 이 규칙은 2000년 12월 18일에 채택되었지만, 규칙의 성질상 회원국에서 국내법화 조치

를 거치지 않고 시행일인 2001년 1월 2일부터 직접 적용되고 있다.

4. 평가

「전자통신 규제 패키지」는 미디어 융합에의 대응, 진입규제 완화, 사전규제로부터 사후규제로의 이행이라는 세 가지 특징으로 요약될 수 있다.

가. 미디어 융합에의 대응

「전자통신 규제 패키지」는 통신서비스와 방송 서비스를 일괄적으로 다루기 위해 전자통신이라는 개념을 도입하고, 방송용을 포함한 모든 “전자통신 네트워크”, 그 네트워크를 통해 제공되는 전송서비스인 “전자통신서비스” 그리고 네트워크와 서비스에 의해 유통되는 “콘텐츠”의 각 층별로 규제체계를 달리하고 있다. 이것은 종래 수직통합형의 산업구조가 인터넷 기술발전에 따라 물리적인 네트워크, 전송서비스, 콘텐츠로 세분화되어 층별로 분리되고 있다는 사실을 반영한 것으로 평가할 수 있다. 우리나라를 비롯하여 미국과 일본이 여전히 방송, 통신 등 미디어별로 규제하고 있는 점을 상기하면, 상대적으로 보다 앞선 규제 틀이라고 볼 수 있다.

그러나 「전자통신 규제 패키지」도 완전한 미디어 융합을 전제로 하는 규제 틀이라고는 할 수 없으며, 몇 가지 한계점이 나타나고 있다. 첫째, 콘텐츠는 「전자통신 규제 패키지」의 적용을 받지 않고, 종래의 규제에 따른다는 점이다. 또한 시장진입 시에 방송사업자에게는 콘텐츠제공사업자, 전송사업자로서의 사업활동에 관해 추가적인 조건과 절차를 부과하도록 되어 있다. 미디어 통합적이라고 하면서도 방송콘텐츠와의 관련에서 사실상 통신과 방송이 별개로 취급되는 셈이 된다. 또한 콘텐츠가 “방송”과 “정보사회서비스”의 어느 영역에 편입될 것인지의 여부에 따라 규제 방식도 달라진다.

둘째, 네트워크와 전송서비스를 분리하기는 했지만 지금까지 암묵적으로 양자가 일체인 것을 전제로 부과해 온 규제를 어떻게 취급할지 명확하게 규정하

고 있지 않다. 가령 보편적서비스의 하나의 요소인 경제적 이용가능성의 확보를 예로 들면, 네트워크사업자의 의무인지, 전송서비스사업자의 의무인지, 혹은 양자의 의무로 그 사이의 관계를 조정해야 하는 것인지 명확하지 않다. 이러한 문제점은 EU의 「전자통신 규제 패키지」를 토대로 하여 제정된 영국의 2003년 전기통신법과 보편적서비스명령에도 명확하게 정의되지 않고 있어서 향후의 과제로 남아 있다[7].

나. 진입규제의 완화

전자통신네트워크 또는 전자통신서비스에 진입하기 위한 요건으로 개별면허시스템을 폐지하고 신고만으로 사업을 개시할 수 있도록 일반인증의 구조를 도입하였다는 점, 또한 사업개시에 필요한 전화번호, 주파수 및 공익사업특권 등의 부여에 대해서도 객관성, 투명성 및 비차별성이 강조되어 규제당국의 자의성을 엄격히 배제하려고 한 것은 평가할 만하다.

그러나 규제의 세부사항은 각국의 규제당국에 위임하고 있기 때문에 다음의 두 가지가 우려된다. 첫째, 전화번호, 주파수 및 공익사업특권의 부여는 일반적인 권고에 불과하므로, 각국의 규제당국의 운용 여하에 따라 오히려 규제가 더욱 엄격하게 될 우려가 있다. 둘째, 미디어 통합적으로 일반인증의 구조를 도입했지만, 방송사업자에 대해서는 추가적인 조건과 의무를 부과하게 되어 있어서 통신과는 다른 규제가 부과될 가능성도 있다. 이렇듯 진입규제가 원칙적으로 완화되었다고는 하지만 각국의 규제당국의 운용 여하에 따라서 그 효과가 제대로 나타나지 않을 여지가 남아 있다.

다. 사전규제로부터 사후규제로의 이행

사전규제란 지배적 사업자의 경쟁저해 행위를 미연에 방지하기 위한 조치를 의미하며, 사후규제란 경쟁저해 행위가 발생한 이후에 경쟁법에 의하여 사후적으로 처리하는 조치를 의미한다.

통신산업 부문에서 경쟁의 진전 상황에 대응하여 비경쟁 분야에만 사전규제를 부과하고, 경쟁강도가 높은 분야는 사후규제로 이행함과 동시에 경쟁법과의 정합성을 확보하는 것은 과도적인 방향성으로써 타당하다고 할 수 있다. 나아가서 시장획정에 있어서 가상적 독점기업 가설 등 최근에 개발된 경제학 방법론을 적용하고 있다는 점도 평가할 만하다. 특히 IP 시장에서는 잠재적 경쟁사업자가 향후 시장에 등장할 가능성이 없지 않기 때문에 진입장벽을 설정하는 것이 그다지 의미가 없을 수도 있다. 그리고 혁신시장에서는 선점 사업자가 시장지배력을 가지는 것처럼 보여도 이를 사전규제의 대상으로 해서 안된다고 하여 사전규제의 대상에서 제외하고 있다는 사실을 눈 여겨 보아둘 필요가 있다(EU 전문 13 및 15)[8].

그러나 「전자통신 규제 패키지」에서 규정하고 있는 통신분야 고유의 사전규제와 경쟁법과의 관계가 분명하게 정리되어 있지 않아 문제발생의 소지가 있다. 원래 EU 경쟁법에서는 문제가 발생한 경우에 사후적으로 관련시장을 확정하고, 시장지배적이라고 판정된 사업자의 반경쟁적 행위를 배제하는 것이 원칙이다[9]. 이 때문에 「전자통신 규제 패키지」에서 규정하고 있는 통신분야 특유의 사전규제는 경쟁법에 의한 사후규제의 적용도 받는 이중규제의 가능성에 처해 있다. 사실 EU 문서에서도 “획정 시장은 전자통신분야의 사전규제를 위한 것이므로 경쟁법에 기초한 사후적 규제를 위한 시장획정과는 다를 수 있다”라고 하여 이중규제의 가능성을 부정하지 않는다. 통신 분야 독자의 규제 근거로서는 네트워크의 외부성, 필수설비의 존재, 사업자와 소비자간 정보의 비대칭성 등이 있다[10]. 「전자통신 규제 패키지」에서도 통신분야 고유의 사전규제가 필요한 근거로 기존사업자에게는 독점시대의 특권에 기초한 인프라 투자에 의한 우위성이 있으며, 다른 경쟁사업자에게는 기존 네트워크에 접속하지 않고는 사업전개가 곤란하다는 점을 들고 있다[10]. 이러한 관점에서 본다면, 시장획정을 통하여 사전적 규제를 받게 될 서비스는 필수설비의 도매서비스만

〈표 3〉 사전규제와 사후규제의 비교

	사전규제	사후규제
기능	<ul style="list-style-type: none"> • 공정경쟁 조건을 정비하여 경쟁촉진 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장 실패를 사후적으로 조정 가능
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 기존사업자가 시장지배력을 가질 경우에도 경쟁 활성화 용이 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업구조 변화에 유연하게 대응 가능 • 이업종간 상호진입에 대응 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 규제당국이 사전에 시장에 관한 충분한 정보를 입수하는 것은 불가능하므로 과잉규제 또는 재량형 규제가 될 가능성 • 산업구조 변화에 유연한 대응 곤란 • 사전규제는 산업별로 부과되는 경우가 많으므로 이업종간 상호진입에 대응하기 곤란 • 통신 분야 독자의 규제와 경쟁법의 이중 규제를 받을 우려 	<ul style="list-style-type: none"> • 사후적 대응으로는 손해의 회복 불가능 • 특정사업자의 설비 서비스에 의존하지 않으면 경쟁 사업자가 사업전개를 할 수 없는 필수설비가 존재하는 분야에서는 경쟁이 활성화되지 않을 우려
적용분야	<ul style="list-style-type: none"> • 산업구조가 고정적이면서도 필수설비가 존재하는 분야 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업구조가 가변적이면서도 필수설비가 존재하지 않는 분야

으로도 충분하며, 소매서비스는 경쟁법에 전면적으로 위임해야 한다고 본다. 그러나 2003년 2월에 발표한 관련상품시장에 관한 권고안(Recommendation on Relevant Product and Service Market)에 의하면 도매분야뿐 아니라 소매분야도 사전규제의 대상이 되고 있다[11]. 이는 통신분야의 전면 자유화가 실시된 것이 불과 5~6년에 불과해서 아직도 구 국영독점기업의 시장지배력이 현저한 실태를 반영하고 있는 결과라 볼 수 있다.

〈표 3〉에서 알 수 있는 바와 같이 정보통신 분야 독자의 사전규제는 산업구조가 고정적이면서도 필수설비가 존재하는 분야에 한정되어야 하며, 그 이외의 특히 산업구조가 급변하고 있는 분야에 적용하면 오히려 폐해가 커질 우려가 있다는 것이다. 다시 말하면 정보통신 분야 고유의 사전규제는 필수설비가 존재하는 경우에 상호접속 규제로 한정해야 한다고 할 수 있다. 이 경우에 있어서도 상호접속 규제는 시장이 고정적인 전통적 전화서비스에 한하고, 인터넷접속서비스에 적용해서는 안될 것이다. EU의 「전자통신 규제 패키지」에서도 접속회선의 세분화 의무는 동축 회선에 한정되어 있으며, 광케이블은 제외하고 있다. 2003년 8월에 발표된 미국 FCC의 시내회선 세분화에 관한 신규제에서는 광케이블뿐만 아니라 동축회선의 세분화 의무도 면제하였다[12]. 다만 미국에서 시내회선 세분화 의무 면제가 이루어진 배경에는 산업구조가 급변하고 있다는 사실만 작용한 것이라고는 볼 수 없고, 여기에 추가하

여 시내사업자에 대한 비대칭 규제로 인한 사업자간 불균형 성장이라는 측면도 강하게 작용했다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 「전자통신 규제 패키지」의 국내법화 동향

EU 법의 정의상, 「전자통신 규제 패키지」는 그 대부분을 구성하는 「지침」에 대해서 회원국에서 국내법화 조치를 마련한 후 비로소 실질적인 효력을 지닌다. 따라서 회원국 내에서의 상기 지침의 국내법화 진척 상황은 「전자통신 규제 패키지」의 존재의의를 좌우하는 중요한 의미를 가진다.

유럽위원회에서는 회원국에게 일정 기한까지 국내법화 조치를 취할 것을 의무화하여 그 실시를 재촉해 왔지만, 「전자통신 규제 패키지」의 근간이 되는 부분을 구성하는 「프레임워크 지침」, 「상호접속 지침」, 「인가 지침」, 「보편적서비스 지침」의 4가지 지침에 대해서 살펴보면 기한 내에 국내법화를 완료한 나라는 15개 회원국 가운데 핀란드, 덴마크, 스웨덴, 영국, 아일랜드의 5개국에 지나지 않았다.

그 후 2003년 11월까지 이탈리아, 오스트리아, 스페인의 3개국이 국내법화를 완료하였다. 또한, 채택이 지연된 「경쟁 지침」 및 「데이터 보호 지침」 가운데 전자에 대해서는 국내법화 기한은 명기되어 있지 않았지만, EU 회원국은 2003년 7월 24일까지 유럽위원회에 준수를 확인할 수 있는 정

보를 제출하도록 의무화하였다. 또한 후자에 대해서는 국내법화 기한은 2003년 10월 31일로 되었다. 2003년 11월 1일 현재, 전자에 대해서는 덴마크, 아일랜드, 이탈리아, 오스트리아, 핀란드 및 영국이 유럽위원회에 국내법화 상황을 보고하고 있으며, 또한 후자에 대해서는 덴마크, 스페인, 이탈리아, 오스트리아 및 스웨덴이 국내법화를 실시하고 있는 상황이다(〈표 4〉 참조).

국내법화의 양태는 크게 세 가지 형태로 나타나고 있다. 「새로운 포괄적 통신법 제정(핀란드, 스웨덴, 영국, 이탈리아, 스페인), 현행 통신 관련법 개정(덴마크, 오스트리아), 지침에 대응한 규칙의 복수 제정(아일랜드)」이 그것이다.

또한 국내법화에 의해 성립된 법령의 분량도 수십면에 불과한 국가로부터 영국과 같이 600면을 초과하는 법률을 제정한 국가까지 폭넓게 나뉘어진다. 이것은 「지침」이 달성해야 하는 결과에 대해서만 회원국을 구속하고, 결과에 도달해야 하는 형식 및 방법에 대해서는 각 회원국의 방침에 위임했기 때문이다.

이상과 같이 일부 회원국에서는 「전자통신 규제 패키지」가 기한 내에 국내법화 되어 효력이 발생하

고 있지만, 한편으로 기한 내에 국내법화를 실시할 수 없었던 지연 회원국도 적지 않은 실정이다.

지연 이유로는 독일, 프랑스와 같이 법안 심의에 이르는 과정의 장기화, 벨기에에서와 같이 정국 불안정, 그리스, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈에서 보는 바와 같이 법안은 존재하지만 심의 미완료 등의 배경을 들 수 있다. 지연 회원국의 존재는 EU 역내에 국가에 따라 상이한 수준의 규제적용을 초래하여 명확한 규정과 기준이 불가결한 통신 분야의 경제활동에 악영향을 미칠 가능성이 있다.

유럽위원회에서는 지연 회원국에 대해서는 엄격히 대처한다는 의도를 보이고 있다. 2003년 10월 8일, 유럽위원회는 EC 조약 제226조에 입각해 벨기에, 독일, 그리스, 프랑스, 스페인, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈의 8개 회원국에 대해 EC 조약상의 위반절차를 개시하였다. 나아가 같은 해 12월 17일에는 국내법화 조치가 미진한 7개 회원국(2003년 11월 3일, 「일반 전기통신법」의 제정으로 국내법화 조치를 실시한 스페인 제외)에 대해 의견서(reasoned opinion)를 송부하였다.

이러한 유럽위원회의 영향으로 인해 독일의 경우

〈표 4〉 회원국에서의 국내법화 상황(2003년 11월 현재)

회원국	국내법화 법령	성립일	국내법화 양태
핀란드	「2003년 통신시장법」 (Communications Market Act (393/2003))	2003. 5. 23.	새로운 포괄적 통신법 제정
스웨덴	「2003년 전자통신법」 (Electronic Communications Act (2003: 389))	2003. 6. 5.	
영국	「2003년 통신법」 (Communications Act 2003 (c.21))	2003. 7. 17.	
이탈리아	「전자통신법전」 (Electronic Communications Code)	2003. 7. 31.	
스페인	「일반 전기통신법」 (General Telecommunications Act)	2003. 11. 3.	
덴마크	「2003년 6월 10일의 법률 제450호」 (Act No. 450 of 10 June 2003)	2003. 6. 4.	현행 통신 관련법 개정
오스트리아	「2003년 전기통신법」 (Telecommunications Act : TKG 2003)	2003. 7. 23.	
아일랜드	「2003년 EC 전자통신 네트워크 서비스 규칙」 (European Communities (Electronic Communications Networks and Services Regulations 2003))	2003. 7. 21.	지침에 대응한 규칙의 복수 제정

〈자료〉: 大谷 健太郎, “EU通信法と加盟各國における國內法化,” 海外電氣通信, 2004. 6., p.32.

지난 2004년 6월 26일 통신법을 개정하였다. 통신법 개정과정에서 여러 가지 점에서 논쟁이 있어 법 개정이 어려울 것으로 예상되었으나, 연방참의원(상원)과 연방의회(하원)의 조정협의회에서 합의가 이루어짐으로써 개정법은 예상과는 달리 단기간에 의회를 통과할 수 있었다. 이 법은 조화로운 통신규제를 목적으로 하고 있는 「전자통신 규제 패키지」에 따라 개정되었다. 이에 따라 면허 의무가 폐지되었으며, 통신서비스 제공에 있어서 더 이상 기존의 허가를 요하지 않게 함으로써 시장진입을 보다 쉽게 하였다. 개정 통신법 하에서 사업자는 신고만 하면 되는 것이다. 또한 사업자들이 의무를 위반하는 경우 규제 당국인 통신우편규제청(RegTP)은 개정 통신법 하에서는 사후적으로 개입할 수 있다. 이러한 사후 규제에 대해서는 법 제126조에서 상세히 규정하고 있다. 이에 따르면 규제당국은 필요한 처분과 강제이행뿐만 아니라 영업금지명령까지 할 수 있는 권한이 있다.

한편 EC 조약 제226조에 따르면 유럽위원회는 회원국이 EC 조약을 토대로 한 의무를 위반하였다 고 인정될 경우, 회원국에게 의견표명의 기회를 준 후에 해당 사항에 대한 의견서를 송부하는데, 이 위원회가 지정한 기한 내에 회원국이 의견서에 따르지 않을 경우, 해당 사항에 대해 유럽 사법 재판소에 소송을 제기할 수 있다. 이 재판소가 제소를 받아 지연 회원국의 위반을 인정한 경우 EC 조약 제228조 제1항에 의해 지연 회원국은 판결에 따라 필요한 조치를 취하도록 요구 받는다. 판결에 따르지 않을 경우에는 동 조 제2항에 의해 제재금 지불을 요구받는 지연 회원국도 나올 가능성이 있다. 단, 유럽 사법 재판소의 판결에는 의무를 이행하지 않은 지연 회원국의 불이행을 해소하도록 하는 강제력이 없어 지연 회원국에 대한 금전적 제재의 실효성에는 의문이 있다.

IV. 요약 및 결론

본 고의 전반부에서는 EU 통신법의 의의와 과제를

살펴보았다. 「전자통신 규제 패키지」는 통신·방송 융합을 목표로 하여 현실을 충실하게 반영한 과도기적 방향성을 지니는 법령이라 평가할 수 있겠다. 그러나 과도기에는 이행을 위한 많은 준비가 필요하며, 이 준비가 소홀할 때 많은 문제점이 드러나게 된다. 이 법령의 가장 큰 문제점은 콘텐츠에 대해서는 이 법령을 적용하지 않고, 종래의 규제를 따르도록 하고 있다는 점이다. 미디어 융합을 반영한 규제 체계라 하면서도 방송 콘텐츠와의 관련에서 통신과 방송이 별개로 취급되는 셈이 된다. 둘째, 네트워크와 전송서비스를 분리하여 규제한다고 했지만, 지금까지 암묵적으로 양자가 일체인 것을 전제로 부과되어 온 규제를 어떻게 취급할지 명확하게 규정하고 있지 않다. 셋째, 이 법령에서 규정하고 있는 통신분야 고유의 사전규제는 경쟁법에 의한 사후규제의 적용도 받는 이중 규제의 가능성에 처해 있다.

EU내 많은 회원국들은 「전자통신 규제 패키지」는 강제적 규정이 아닌 방향제시적 성격이 강한 법령으로 받아들여 왔으며, 유럽 각국의 규제기관은 실제로 규제수준을 설정할 때에는 각국의 상황에 맞게 운영하고 있다. 예를 들면 2004년 3월 현재, 지연 회원국 가운데 독일(「전기통신 법안: TKG」) 및 핀란드(「전자통신·시청각 통신 서비스 법안」)와 같이 법안 심의를 추진하여, 조만간 국내법화가 전망되는 국가가 있는 반면 심의 일정이 잡히지 않은 국가도 있다.

유럽위원회는 2004년 4월 말, 국내법화가 지연되고 있는 벨기에, 독일, 그리스, 프랑스, 룩셈부르크, 네덜란드의 6개국(2004년 2월에 「전자통신법」을 제정한 포르투갈 제외)에 대해서 유럽 사법 재판소에 제소하기로 결정한 바 있다. 국가에 대한 제재나 의무이행의 강제는 개인과 법인에 대한 것과는 달라 해결이 쉽지 않다. 그 이유는 소위 국제법은 국내법과는 달리 그 유효성을 담보로 하는 시스템이 충분하지 않고 강제력이 결여되어 있기 때문이다. 종래 국가에 대한 제소는 법적으로는 미해결인 채, 경제제재와 정치적 거래를 통한 타협으로 끝난

경우가 대체적인 사례였다. 하지만 현재 EU는 회원국 주권의 일부 위양을 전제로 한 정치·경제적 합의체로서의 성격을 강하게 띠고 있어서 국가에 준하는 권한을 가지고 있다. 따라서 회원국에 대한 제재나 의무이행의 강제도 EU 법의 시스템에서 가능할 것으로 보인다. 이러한 점에서 「전자통신 규제 패키지」의 회원국에서의 국내법화 문제는 국가에 대한 실효성 있는 제재 또는 의무이행의 시금석이 되고 있다.

우리나라에서도 2003년 9월, 정보통신부가 향후 미디어 융합에 적절히 대응하기 위하여 통신서비스 분류제도 개선안을 발표하였다[13]. 이 개선안의 주요 내용은 시내 및 시외 전화를 국내전화로 통합하고, 음성서비스와 데이터서비스를 음성/데이터 전송서비스로 통합하는 한편, 전기통신회선설비의 범위를 확대하여 데이터관련 설비까지 포함하는 세 가지 조치이다. 이 개선안도 미디어 융합 및 규제완화로 특징지을 수 있는 「전자통신 규제 패키지」와 정책기조를 같이 하는 조치라고 할 수 있다. 그러나 아직도 방송과 통신을 미디어별로 규제하고 있는 우리나라의 현실을 고려하면 「전자통신 규제 패키지」는 우리나라 제도보다 훨씬 선진적인 규제 틀로 이해된다. 우리나라도 앞에서 제시한 이 법령의 문제점을 충분히 감안하면서 우리나라의 현실에 걸맞는 통신·방송 융합을 위한 규제 법령을 조속히 갖추어야 할 것으로 보인다.

이러한 법률 정비 작업은 통신시장이나 방송시장에 미치는 충격은 줄어들면서 긍정적 효과는 극대화시키는 방향으로 이루어져야 할 것이다. 즉 현행법의 취지와 목적을 유지하면서 새로운 기술발전 추세와 시장의 진화 방향을 충분히 고려하여 법령 정비 작업이 진행되어야 한다. 따라서 현행의 법령을 폐지하고 새로운 법률을 제정하는 방식보다는, 단기적으로 전기통신법과 방송법 내의 개정 작업을 통해 두 법 사이의 격차를 점차 줄이는 과정을 거쳐서, 장기적으로는 통합법을 제정하는 것이 바람직할 것으로 사료된다.

약어 정리

EU	European Union
ISP	Internet Service Provider
RSC	Radio Spectrum Committee
SMP	Significant Market Power

참고 문헌

- [1] 김방룡, 권오성, “EU 통신시장의 규제완화 동향 및 전망 분석,” 기술혁신학회지, 기술혁신 학회, 제1권, 제3호, 1998. 12., pp.419-435.
- [2] EU, Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Services and Equipment, COM(87)290, 1987.
- [3] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a New Framework for Electronic Communications Infrastructure and Associated Services-The 1999 Communications Review, COM(1999) 539, 1999.
- [4] EU, European Parliament and Council Directive of June 2000 on Certain Legal Aspects of Information Society Services, in Particular Electronic Commerce, in the Internal Market(Directive on Electronic Commerce, 2000/31/EC), 2000.
- [5] EU, European Parliament and Council Directive of 7 March 2002 on a Common Regulatory Framework for Electronic Communications Networks and Services (Framework Directive, 2002/21/EC), 2002.
- [6] 大谷 健太朗, “EU通信法と加盟各國における國內法化,” 海外電氣通信, 2004. 6., pp.27-34.
- [7] Department of Trade and Industry, The Electronic Communications(Universal Service) Order 2003(Statutory Instrument 2003 No. 1904), 2003.
- [8] EU, Commission Recommendation on Relevant Product and Service Markets within the Electronic Communications Sector Susceptible to ex Ante Regulation in Ac-

- cordance with Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council on a Common Regulatory Framework for Electronic Communication Networks and Services(Explanatory Memorandum), 2003.
- [9] Henzen, Anders, Schneider, and Markus, "Has Liberalisation of Telecommunications Failed in Europe," *Communications & Strategies*, Issue 50, 2003, p.39.
- [10] Larouche, Pierre, *Competition Law and Regulation in European Telecommunications*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon, 2000, pp.321-428.
- [11] EU, Recommendation on Relevant Product and Service Market, 2003.
- [12] FCC, Report and Order and Order on Remand and Further Notice of Proposed Rule-making in the Matter of Review of the Section 251 Unbundling Obligations of Incumbent Local Exchange Carriers, Implementation of the Local Competition Provisions of the Telecommunications Act of 1996 and Deployment of Wireline Services Offering Advanced Telecommunications Capability(FCC 03-36), 2003.
- [13] 정보통신정책연구원, 통신서비스 분류제도 개선방안, 2003. 9.