

# 상호접속협정·표준협정서 공개의 법적 문제

이한영\* 차성민\*\*

Lie, Han-Young · Cha, Seong-Min

## 목 차

- I. 서론
- II. 국제협정 양허내용 및 입법상의 쟁점
- III. 국제협정 내용의 실무적 의미
- IV. 국내 규제 현황 및 고려사항
- V. 결론

## I. 서론

우루과이 라운드(Uruguay Round) 후속협상의 일환으로 추진된 기본 통신협상은 국제적으로 통신서비스 상호접속 관행에 관한 경쟁원칙 제정의 시발점이 되었다. 이 협상과정에서 마련된 참조문서(reference paper) 내에 시장지배적 사업자와 경쟁사업자 간 상호접속 제공조건에 관한 일반 규제원칙이 포함되었다. 추후 주요 국제기구들은 그러한 일반

※ 논문투고일(2011. 5. 31), 게재 확정일(2011. 6. 10)

\* 중앙대학교 경제학과 교수 (주저자)

\*\* 한남대학교 법과대학 교수 (교신저자)

규제원칙이 갖는 모호함을 해소하고자, 그 의미의 해석을 위해 노력해 왔다. 개별국 차원에서는 국제협정 의무준수를 위해 양허내용을 국내화 하는 법·제도의 제·개정 과정을 반드시 거친다. 우리나라의 경우도 기본 통신협상 타결 이후 전기통신사업법을 중심으로 국내 법·제도와 국제협정 의무 간 합치를 위해 주력해 왔다.

그런데 최근 우리 정부가 야심차게 추진해온 자유무역협정(FTA: Free Trade Agreement)은 한편으로 통신시장의 개방 및 경쟁을 가속화 하는 한편, 참조문서 등 기존 국제규범을 구체화 또는 보완하는 계기가 됨으로써 국내법·제도의 국제협정 합치성 문제에 대한 재점검 필요성을 던져주고 있다. 다시 말해, 전면개방에 따른 국내·외 사업자 간 본격 경쟁의 과정에서 국내법·제도의 합치성 여부가 검증될 수밖에 없는 상황이며, 좀 더 구체화된 규제원칙을 담고 있는 FTA로 인해 국내법·제도 보완의 여지는 없는지 재차 확인해야 할 상황이라는 것이다. 특히 통신 서비스 제공을 위해 필수적인 상호접속관련 법·제도는 그 중요성을 아무리 강조해도 지나치지 않다.

이러한 맥락에서, 우리나라의 경우에도 기본통신협정 및 FTA 양허에 따라 일반적으로 지칭되는 지배적 사업자 또는 협정에서 언급되는 주요 사업자(major supplier)의 상호접속협정 또는 상호접속표준협정서 공개 의무가 발생함은 재론의 여지가 없다. 여기에서 유념해야 할 점은 문건 공개의 직접적인 주체가 주요사업자임에도 불구하고, 대외적·통상법적 이행의무 부담 주체는 정부라는 사실이다. 즉 정부가 주요사업자의 상호접속협정 또는 상호접속표준협정서 공개를 위한 규제자(regulator) 또는 보증인(ensurer)으로서 법적 책임을 부담한다는 것이다.

주요 FTA가 발효 또는 타결됨에 따라 시장개방의 확대 및 본격적인 외국사업자의 진입에 직면한 상황에서 본다면, 통신서비스 공급에 필수적인 상호접속과 관련한 내·외국사업자 간 크고 작은 분쟁이 발생할 가능성이 적지 않기 때문에 우리 정부로서는 통상마찰을 최소화하면서도

우리나라 통신시장의 특수성을 충실히 반영할 수 있는 상호접속협정 또는 표준협정서의 공개 방향을 신중히 모색할 시점에 왔다고 본다.

문제는 상호접속협정 또는 표준협정서의 공개 의무를 부과하는 조문이 단순·일반화된 정도에 머물고 있는 상태이고, 조문에 대한 객관적·구체적 해석 지침이 미흡한 상황 하에서 합리적 법제도 수립 방향을 정하기가 쉽지 않다는 점이다. 필요한 정도 이상으로 과도하게 국제규범 준수에 무게를 두는 것도 문제이지만, 단순·일반화된 조문의 의미를 객관적으로 해석하려는 노력의 부족으로 불필요한 통상마찰을 불러일으키는 것도 위협천만한 일이다.

이에 본 연구에서는 상호접속협정 또는 표준협정서의 공개 문제와 관련하여 기 체결된 다자협정과 FTA 관련조문에 대한 해석과 국내 관련 제도 현황을 검토함으로써 공개 이행의 주체 및 방식, 공개의 수준 및 내용 등과 함께 특히 동 공개의무를 부담해야 할 대상 통신사업자 및 통신서비스의 범위를 확정해 보고자 한다.

## II. 국제협정 양허내용 및 입법상의 쟁점

### 1. 국제협정별 주요내용<sup>1)</sup>

WTO 기본통신협정 참조문서 단락 2.4는 상호접속협정의 투명성<sup>2)</sup>을 규정하면서 “(각 회원국은) 주요사업자가 자신의 상호접속협정(IA: Interconnection Agreements) 또는 상호접속표준협정서(RIO: Reference

1) 이하 각 협정 조문에 대한 국문해석은 외교통상부에 공식 열람 영문본의 의미를 분명히 하기 위해 공식 열람 국문해석본이 갖는 문제점을 일부 수정하여 제시함.

2) 국제협정과 관련하여 ‘투명성(transparency)’은 종종 공개(주의)로 해석되기도 한다.

Interconnection Offer)를 공개하도록 보장하여야 한다.”<sup>3)</sup>고 언급한다.<sup>4)</sup> 현재 발효 중인 한·싱 FTA, 한·EFTA FTA, 한·인도 CEPA 등 주요 FTA에서도 동일 문구가 채택되어 왔다.

물론 FTA별로는 참조문서 플러스(+에 해당되는 특이성도 발견된다. 한·EU FTA의 통신규제 Section 제7.31.5조는 “(각 당사국은) 주요사업자가 자신의 상호접속협정(IA) 또는 상호접속표준협정서(RIO)를 공개하도록 보장하여야 한다.”고 규정하면서, 추가적으로 각주를 통해 “각 당사국은 자신의 관련법에 따라 동 의무를 이행한다.”<sup>5)</sup>고 언급함으로써 국내법 편입시 일정 정도의 유연성을 부가하고 있다. 다시 말해 공개가 실질적으로 보장되는 이상, 이를 달성하기 위한 방법론에 대해서는 각 당사국 국내법에 일정 부분 위임한다고 보는 것이 합당하다는 점에서 규제당국의 부담을 일부 덜어준다.

그러나 한미 FTA의 경우에는 상호접속협정 의무공개, 상호접속표준협정서의 조건부 공개, 상호접속협정 제출 등 새로운 부담을 추가한다는 점이 특이하다. 통신 Chapter 제14.8.6조는 우선 “각 당사국은 자국 영역의 주요사업자와 자국 영역의 다른 공중 통신 서비스 공급자간에 발효 중인 상호접속협정을 공개하도록 보장해야 한다.”<sup>6)</sup>고 규정함으로써 지배적 사업자로 하여금 선택적 공개를 할 수 없도록 명문화하고 있다.<sup>7)</sup>

---

3) Transparency of interconnection arrangements : It is ensured that a major supplier will make publicly available either its interconnection agreements or a reference interconnection offer.

4) 이하 필요한 경우 상호접속협정과 상호접속표준협정서를 각각 간략히 IA 및 RIO로 표기.

5) Major suppliers shall make publicly available either their interconnection agreements or their reference interconnection offers. (footnote : Each Party will implement this obligation in accordance with its relevant legislation.)

6) Each Party shall make publicly available interconnection agreements in effect between a major supplier in its territory and other suppliers of public telecommunications services in its territory.

7) 미국에서는 연방통신위원회에서 이를 담당하고 있다(차성민, 방송통신규제개편방안, 과학기술법연구 제14집 2호, 2009. 2, 229면).

그리고 제14.8.3조를 통해 “주요사업자가 상호접속표준협정서를 보유하는 경우, 주요사업자가 소재한 영역의 당사국은 그러한 표준협정서를 공개하도록 보장해야 한다.”<sup>8)</sup>고 명시함으로써 상호접속협정 의무공개에 더하여 가능한 경우에는 지배적 사업자가 상호접속표준협정에서도 동시에 공개할 수밖에 없도록 하고 있다. 상호접속협정 제출의무를 규정한 제14.8.5조는 “각 당사국은 자국 영역의 주요사업자가 당사자인 모든 상호접속협정을 자국의 통신규제기관에 제출하도록 요구해야 한다.”<sup>9)</sup>고 밝히고 있다.

<표1> 주요 FTA별 참조문서 플러스(+) 사항

협 정	참조문서 플러스(+) 사항
한미 FTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IA 및 RIO 모두 공개 지향.</li> <li>• 단, RIO는 이미 보유하는 경우에 한해 공개</li> <li>• 주요사업자 상호접속협정의 규제기관 제출의무</li> </ul>
한·EU FTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 당사국 규제방식에 대한 (부분적) 자율성 명문화</li> </ul>
한·싱 FTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>
한·EFTA FTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>
한·인도 CEPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 없음</li> </ul>

8) If a major supplier has a reference interconnection offer, the Party in whose territory the major supplier is located shall require such offer to be made publicly available.

9) Each Party shall require a major supplier in its territory to file all interconnection agreements to which it is party with its telecommunications regulatory body.

## 2. 국내법 제정을 위한 주요 쟁점

### 가. 통상협정 준수를 위한 국내 입법시 고려 요소

우선 상호접속 의무를 부담하게 되는 주요사업자의 상호접속협정 공개 의무화 현황에 대해서는 WTO 기본통신협정 및 기 발효 FTA에 따라 상호접속협정 공개 의무화에 대한 기 법제화를 통해 통상협정 준수 의무 이행의 법적 기반은 상당 부분 마련되어 있다고 볼 수 있으나, 실제 집행을 위한 상호접속협정 내용 공개의 범위에 대한 논의가 아직 구체화되지 않은 상태이므로 실무적 차원의 과제는 남아 있다.

다음으로 상호접속표준협정서 동시 공개를 의무화할지에 대한 정책적 판단도 필요하다. 이에 대해서는 특히 한미 FTA의 취지 및 국내시장 현황을 고려하여 판단하되, 상호접속협정 의무공개를 기조로 하는 한미 FTA를 제외하면 다른 국제협정상 의무화가 반드시 필요한 사항은 아니므로 정부 및 통신사업자 등 이해관계자들의 이익을 종합적으로 형량할 필요가 있는 부분이라고 판단된다. 만일 상호접속표준협정서 공개를 동시에 의무화하는 경우, 앞서와 같이 상호접속표준협정서 내에 포함되어야 할 구성요소에 대한 실무적 차원의 과제가 남는다.

상호접속협정의 규제기관 제출 의무화에 대해서도 한미 FTA의 의무 사항인 만큼 발효를 전제로 한다면 반드시 의무화가 필요하나, 한미 FTA 이외의 국제협정 의무 준수를 위해서는 의무화가 필요한 사항은 아니다. 하지만 2010년 9월 전기통신사업법 개정을 통해 상호접속협정 의무공개를 기 법제화한 상황에<sup>10)</sup> 정부가 시장실패의 가능성을 인정함

10) 전기통신사업법 제44조(상호접속 등 협정의 신고 등) ② [중략] 기간통신사업자를 당사자로 하는 협정은 그 협정의 체결을 요청받은 경우 특별한 사유가 없으면 90일 이내에 협정을 체결하고, 협정 체결을 요청받은 기간통신사업자가 협정 체결 후 30일 이내에 [중략] 방송통신위원회에 인가신청을 하여 인가를 받아야 하며, 인가받은 날부터 30일 이내에 해당 협정의 내용을 공개하여야 한다. [중략].

으로써 상호접속협정 체결에 대해 순수하게 민간 통신사업자 간 상업적 행위에만 맡기지 않겠다는 규제철학을 유지하고자 한다면, 한미 FTA와 무관하게 자발적으로 상호접속협정의 규제기관 제출을 의무화하는 것은 합리적이라고 볼 수 있다. 이 경우 그러한 제출은 단순히 상호접속협정 공개의 절차적 요식행위가 아닌 상호접속협정 내용의 적정성 검증 및 승인을 위한 요건으로 보아야 할 것이다.

### 나. 국내 법제화를 위한 주요 쟁점사항

상호접속협정 및 표준협정서 공개와 관련한 국내 법제화 쟁점사항은 <표2>와 같이 크게 공개의무를 적용하게 되는 대상 사업자의 범위 확정, 공개의무 적용 대상 역무의 범위 확정, 공개를 행하는 주체, 공개 방식 및 공개 내용으로 구분해 볼 수 있다.

<표2> 상호접속협정·표준협정서 공개관련 주요 쟁점

쟁 점		내 용
공개의무 적용 사업자		<ul style="list-style-type: none"> <li>IA 및 RIO 공개의무를 적용받는 주요사업자가 누구인가?</li> </ul>
공개의무 적용 역무		<ul style="list-style-type: none"> <li>IA 및 RIO 공개의무를 적용받는 주요사업자가 어떤 역무에 대한 IA 및 RIO를 공개해야 하나?</li> </ul>
공개	공개주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>IA 및 RIO를 규제기관이 공개해야 하나, 아니면 해당 주요 사업자가 해야 하나?</li> <li>IA의 규제기관 제출을 의무화할 것인가?</li> </ul>
	공개방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>이해당사자가 자유로이 열람할 수 있도록 온라인, 관보 등에 반드시 게시해야 하나, 아니면 요구조건부 열람도 가능한가?</li> <li>IA 및 RIO를 동시에 공개할 것인가, IA만 공개할 것인가?</li> </ul>
공개 내용		<ul style="list-style-type: none"> <li>IA 및 특히 RIO에 포함되어야 할 내용은 무엇인가?</li> </ul>

### Ⅲ. 국제협정 내용의 실무적 의미

#### 1. 현안 접근을 위한 참고적 관점

쟁점사항들에 대한 합리적인 결과들을 도출하기 위해서는 상호접속협정·표준협정서 공개의무를 둘러싼 몇 가지 맥락(context)을 이해하는 것이 중요하다.

우선 WTO 참조문서 상의 규제원칙 이행방식의 유연성에 대해서는 국제적 공감대가 존재한다는 사실이다. 상호접속협정 또는 상호접속표준협정서 공개 보장의무를 포함한 참조문서는 공정경쟁 환경 조성의 과정보다는 성과에 초점을 둔 일반화된 단일 국제규범이다. 그러한 단일 국제규범 도출은 각 회원국의 시장구조, 규제철학 및 역사 등 각 회원국별 특수성을 수용하기에 충분한 유연성을 허용하는 것이 필요하다는 협상 참여국들의 공감대가 협상과정에서 이루어졌기 때문에 가능할 수 있었다.

따라서 참조문서 규제원칙 준수를 위한 단일 규제시스템은 국제적으로 존재하지 않으며, 각국 정부가 취하는 참조문서 규제원칙 이행의 방식 및 절차에 대해서는 어느 정도의 유연성을 인정한다고 것이 일반적인 해석이다.<sup>11)</sup> 다시 말해 국제규범 준수를 위해 국내 규제정책의 자율성이 저해되는 것은 아니라는 것이다. 하지만 국내 규제정책에 대해 과도한 자율성을 허용하는 것은 추후 통상마찰의 가능성을 높이게 될 것이므로 경계가 필요한 것도 사실이다.

두 번째로, 우리나라 규제체계의 전통적 맥락(흐름)에 대한 대내외적 일관성을 유지하는 것이 필요하다. 기본통신협정 타결 이후 우리나라는

---

11) Laura B. Sherman, "Wildly Enthusiastic About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services", Federal Communications Law Journal, Vol. 51, 1999, p. 73.

동 협정 의무 준수를 위해 통신규제체계를 전반적으로 고도화하여 왔으며, 그러한 통신규제체계의 글로벌 스탠다드 합치성에 대한 국제적 인식을 제고하여 왔다. 상호접속관련 WTO, APEC, OECD, ITU 등 국제포럼에서도 아직까지 우리나라 규제제도의 국제규범 합치성관련 적극적인 문제제기가 존재하지 않는다는 점에서 현행 규제제도 자체가 결정적 문제점을 갖고 있다고 보기 어렵다.

다만, 대부분의 국제포럼 논의가 "호의(good will)"에 기초하여 운영된다는 점에서 국제포럼의 논의 분위기만으로 현행 규제제도가 완결되어 있다고 단언하기는 곤란하다. 결국 우리나라를 비롯한 각국 정부의 규제체계가 갖는 특수성이 국제규범과 실제로 양립하는 것인지에 대해서는 외국사업자의 시장진입에 따라 발생하게 될 통상마찰에 대한 분쟁해결절차가 최종적으로 판단하므로 일정 정도 현행 규제제도의 잠재적 문제화 가능성을 중심으로 고민하는 것이 바람직하다.

세 번째로, 불필요한 행정적·통상적 비용을 최소화하기 위해서는 각종 통상협정 의무에 대한 동시 충족을 전제로 하는 규제제도를 마련하는 것이 중요하다. 상호접속협정 또는 상호접속표준협정서 공개 보장의무와 관련하여 비록 상당수의 FTA가 기본통신협정 참조문서와 사실상 동일한 내용을 담고 있음에도 불구하고, 주요 교역상대국인 미국, 유럽연합과 체결·발효 예정인 한미 FTA 및 한·EU FTA가 참조문서 플러스(+)에 해당하는 부분을 추가하고 있다는 점을 고려하여 다자 및 양자 통상협정 의무를 동시 충족할 수 있는 규제제도를 수립하는 것이 바람직하다.

이는 FTA가 기본적으로 상호주의적(reciprocal) 적용에 기초하고 있으나, 교역상대국별 차별화된 규제제도의 수립 및 집행이 현실적으로 극히 어렵다는 점과 중장기적으로 FTA를 통한 양허사항이 WTO 다자협정에 반영될 것이라는 점에서 상당한 문제점이 야기되지 않는 한, 규제제도를 협정상대국 중립적으로 운영하는 것이 바람직하다는 고려에 근거한다. 전자의 관점과 관련하여, 외국인 지분소유 제한과 같은 시장접

근 제한조치는 협정상대국별로 차등을 두기에 용이한 반면, 국내규제 제도의 경우에는 기본적으로 비차별적·정성적 조치이기 때문에 현실적 차별에 분명한 한계가 존재한다는 점을 감안해야 한다.

## 2. 협정조문의 주요 맥락과 실무적 의미

### 가. 상호접속 규제원칙 적용대상 서비스의 사전적 범위

상호접속 규제원칙 적용대상 서비스의 사전적(a priori) 범위에 대해서는 원칙적으로 ‘양허된 기본통신서비스’라고 보아야 한다. 다시 말해 이 규제원칙은 모든 기본통신서비스<sup>12)</sup>에 대해 준수 의무가 발생하는 것이 아니라, 개방대상으로 구체적으로 적시된 (양허) 분야에 한해 준수 의무가 발생한다.<sup>13)</sup> 이와 관련, 한미 FTA는 개방대상에서 제외하는 분야만 적시하는 네가티브 열거방식(negative listing)을 채택하고 있는 반면, 기본통신협정 및 여타 FTA는 개방대상에 포함하는 분야만 적시하는 포지티브 열거방식(positive listing)에 의한다.

따라서 한미 FTA의 경우에는 DMB, IPTV 등 융합서비스가 명시적으로 제외되었을 뿐, 모든 기간통신서비스 및 별정통신서비스를 개방대상으로 간주함에 따라 초고속인터넷 또는 인터넷접속서비스(IAS: Internet Access Services)도 기본통신서비스(공중통신망·서비스)로 분류

---

12) 엄밀히 말해, 기본통신서비스 가운데 일반대중을 대상으로 통신망을 보유 또는 임차하여 제공하는 공중통신망 및 공중통신서비스만을 의미하며, 폐쇄이용자그룹(CUG)에 한정된 사설통신서비스는 제외됨. 우리나라의 경우에는 기간통신서비스와 별정통신서비스가 속함.

13) 참조문서 2.1 This section applies to linking with suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplier and to access services provided by another supplier, where specific commitments are undertaken.

했다고 판단해야 한다. 한·EU FTA의 경우에는 WTO 기본통신협정 및 여타 FTA와 달리 아직 국제적으로 합의된 서비스 분류기준이 부재한 초고속인터넷과 인터넷전화(VoIP)를 명시적으로 개방대상에 포함시킨 바 있다. 따라서 여타 국가들과 비교할 때, 시장개방관련 우리나라가 보여준 특이성 가운데 하나가 초고속인터넷을 국제협정에 따른 규제원칙 적용 대상에 포함시킨 것이라 할 수 있다.

결론적으로 우리나라의 경우 크게 보아 설비보유에 기초하든 재판매 방식에 기초하든 관계없이, 그리고 서비스의 지리적 범위가 시내이든 시외이든 국제이든 관계없이, “음성 및 데이터 전송을 위한 유선서비스, 무선서비스(terrestrial + satellite), 인터넷접속서비스(초고속인터넷)<sup>14)</sup>”가 국제협정으로부터 의무이행을 요구받는 상호접속 규제원칙 적용의 대상이라고 해석하는 것이 정당하다.

## 나. 상호접속 규제원칙 적용대상 사업자의 사전적 범위

UR 당시 제정된 GATS 통신부속서의 주된 취지 중 하나가 기본통신 사업자의 통신망 및 통신서비스에 대한 부가통신사업자의 접근 및 이용 보장인 반면, 상호접속에 관한 참조문서 규제원칙 및 그에 기초한 FTA 규제원칙의 주된 취지는 기본통신사업자 간 통신망 및 통신서비스에 대한 접근 및 이용 보장이다.<sup>15)</sup> 다만, 기본통신사업자 가운데 물리적 또는

14) 인터넷접속서비스는 소매서비스(retail services) 관점에서는 개인이나 기업에게 인터넷망 연결(internet connectivity)을 가능하게 하여주는 서비스를, 도매서비스(wholesale services) 관점에서는 인터넷접속서비스사업자간 인터넷 트래픽을 교환하거나(trade) 상호접속해(interconnect) 주는 서비스를 의미한다. 참고로 대규모의 인터넷접속서비스사업자를 “Tier 1” 또는 “Backbone” 사업자라 지칭하기도 한다.

15) 참조문서 2.1 This section applies to linking with suppliers providing public telecommunications transport networks or services in order to allow the users of one supplier to communicate with users of another supplier and to access services provided by another supplier, where specific commitments are undertaken.

경제적 관점의 시장지배력이 절대적으로 월등한 기존사업자(incumbent)<sup>16)</sup>의 반경쟁적 행위를 우려하여 신규사업자(entrant)의 시장진입 활성화 차원에서 기존사업자와 신규사업자간 주요 비대칭 규제내용을 담은 것이 참조문서이다.

따라서 기존사업자의 반경쟁적 행위가 우려된다고 하더라도, 그로 인한 직접적인 피해 또는 피보호 당사자가 기간통신사업자 또는 별정통신사업자가 아닌 부가통신사업자 또는 여타 분야의 서비스사업자인 경우에는 상호접속 규제원칙에서 자유롭다고 해석할 수 있다. 예컨대, 아직 국제적 기본통신서비스 분류 기준이 마련되지 않은<sup>17)</sup> 인터넷접속서비스(초고속인터넷)의 경우 WTO, OECD 등 국제포럼에서는 인터넷서비스사업자(ISP)에 대한 인터넷접속사업자의 반경쟁행위 가능성을 중심으로 논의되어 왔을 뿐, 기본통신사업자와의 관계 하에서 문제될 수 있는 반경쟁행위에 대한 논의는 극히 미흡하다.

정리하자면, 상호접속 규제원칙 적용을 위해서는 주요사업자의 통신망에 대한 상호접속 수요자도 역시 기본통신사업(기간통신서비스+별정통신서비스)을 운영하고자 하는 자이어야 한다고 볼 수 있다. 따라서 초고속인터넷사업자의 경우에는 여타 기본통신사업자와의 상업적(사업적) 이해관계를 갖는 경우에 국한하여 불공정경쟁이 특별히 문제되지 않는 한 참조문서 및 FTA의 기본취지에 비추어 “상호접속 의무를 부담하는 주요사업자”로 정의하기는 어렵다. 예컨대, 부가통신사업자와 초고속인터넷사업자 간 불공정행위가 문제된다고 하여 참조문서 및 FTA의 조문을 통해 권리를 주장할 수는 없다는 것이다.

16) 참조문서 및 FTA 상의 “주요사업자(major supplier)”로 이해하여도 무방함.

17) 동 분류문제에 대한 입장은 EU와 미국을 중심으로 대립되어 왔다. 이는 주로 양자간 규제 철학과 역사의 차이에서 비롯되는 것으로 풀이된다. 전자는 기본통신서비스로 분류하자는 입장인 반면, 미국은 필요성에는 공감하지만 인터넷접속서비스에 대한 참조문서 적용에는 반대한다.

## 다. 주요사업자(major supplier)

상호접속협정/표준협정서 공개의무를 포함한 상호접속 제공의무의 직접적 주체는 주요사업자이며, 정부는 상호접속 제공을 위한 공식 보증자라는 점이 각종 국제협정의 요지이다. 여기에서 주요사업자는 “(a) 필수설비의 통제 또는 (b) 시장에서의 자신의 지위를 이용하여 공중통신서비스 관련시장에의 참여조건(요금 및 서비스제공 관련)에 실질적으로 영향을 미칠 수 있는 능력을 갖는 공중통신서비스사업자”<sup>18)</sup>로 정의된다.

즉, 기본통신서비스분야에서 시장지배력은 통신 트래픽(traffic)을 최종 이용자에게 전달하기 위해 반드시 연결되어야 할 ‘필수설비(essential facilities)’의 독점소유로부터 비롯되는 기술적 우월성에 기초할 수도 있고, 또는 다른 산업분야와 유사하게 기존 시장에서 획득해 놓은 기득권 활용에 따른 경제적 우월성에 기초할 수도 있다는 것이다. 분명한 것은 필수설비가 무엇인지의 문제는 상호접속과 관련되는 서비스 유형과 무관하게 파악될 수 있는 반면, 기득권 활용에 따른 경제적 우월성은 필수설비 유무와 무관하게 모든 기본통신서비스분야에서 파악되어야 한다는 사실이다.

## 라. 필수설비: 물리적 시장지배력

필수설비는 “(a) 하나 또는 제한된 수의 제공자에 의해 배타적으로 혹은 지배적으로 제공되며, (b) 서비스 제공을 위하여 경제적·기술적으로 쉽게 대체될 수 없는 공중통신 전송망 및 서비스 설비를 의미한다.”고 정

---

18) Major supplier means “a supplier of a public telecommunications service that has the ability to materially affect the terms of participation (having regard to price and supply) in the relevant market for public telecommunications services as a result of control over essential facilities or use of its position in the market.”

의된다.<sup>19)</sup> 여기에서 (a)는 참조문서 초안 상의 필수설비 정의로서 미국 측 입장이 반영된 부분이며,<sup>20)</sup> (b)는 EU 및 캐나다의 수정제안이 반영된 부분이다.

필수설비의 정의는 당초 미국 및 EU의 정의에 기초하고 있는 바, 필수설비로 판단되기 위한 두 가지 기준은 (i) 공급자가 그러한 설비소유로 인해 독점(monopolistic) 또는 독점에 준하는(quasi-monopolistic) 지위를 가져야 하며, (ii) 그러한 설비가 적절히 대체될 수 없어야 한다는 것이다. 참조문서 상의 개념정의에도 불구하고 필수설비의 내용 및 범위를 분명하게 확정하는 것은 현실적으로 불가능하나, 실무적·실용적 차원에서는 규제제도에 의해 “언변들링 의무화(mandatory unbundling)”로 지정된 통신설비라고 하여도 큰 무리는 없다.

여기에서 규제기관의 고민은 언변들링 의무화의 대상이 (i) 기본적으로 사유재산이라는 점에서 자칫 재산권을 과도하게 침해할 수 있으며, (ii) 의무화가 과도하게 포괄적인 경우 기존사업자(incumbent)의 이윤을 상대적으로 비효율적인 사업자에게 이전하거나 신규 분야의 설비투자를 저해함으로써 인해 시장에 부정적인 영향을 주게 되는 반면, (iii) 의무화가 과도하게 제한적인 경우에는 시장경쟁 활성화를 침식할 가능성이 높아진다는 사실이다.

---

19) Essential facilities means facilities of a public telecommunications network or service that: (a) are exclusively or predominantly provided by a single or limited number of suppliers, and (b) cannot feasibly be economically or technically substituted in order to provide a service.

20) 미국은 독점력의 원천을 공중통신망과의 상호접속에 직결된 애로설비(bottleneck facilities)에 대한 물리적 통제력 관점에서 주로 유래하는 것으로 이해한다. 미국이 기본통신협상에서 제출한 문건에 따르면 이를 다음과 같이 밝히고 있다. “In basic telecommunications services, market power is particularly relevant with respect to control over bottleneck facilities for interconnection to public telecommunications transport networks.” WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, Communication from the United States, Draft Offer on Basic Telecommunications, S/NGBT/W/12 /Add.3, July 31, 1995.

이에 언번들링 의무화의 대상 설비를 필요한 최소한으로 한정한다는 관점에서 “유선 전화사업자의 시내망(local loop)”을 필수설비로 간주한다는 절충안을 따르는 것이 각국 규제기관들의 공통적 입장이다.<sup>21)</sup> 다만 미국의 경우에도 그 대상을 시내전화사업자(ILECs)로 한정한다는 점에서는 차이가 없으나,<sup>22)</sup> 언번들링 대상 설비인 시내망 설비의 세부범위에 대해서 여타 국가들에 비해 포괄적인 입장을 취하는 것으로 알려져 있다.<sup>23)</sup>

참고로 APEC이 제시한 언번들링의 예시적 범위에는 협의의 물리적 시내망(network access lines such as local loops and related functions) 자체에만 한정하지 않고 시내 또는 중계 교환기능(local or tandem switching functions), 교환기 간 전송(inter-exchange transmission between local and tandem switches), 신호 링크 및 신호전송점(STP)에 의 접근, 통화관련 데이터베이스(회선정보, 무료통화 및 번호이동DB 등) 접근, 전화국 코드(NNX), 가입자 목록(전화번호부 등), 교환 서비스(operator services), 전화번호 지원기능, 운영지원시스템(OSS) 기능 등이 포함되어 있다.<sup>24)</sup>

한편 초고속인터넷망을 필수설비로 간주할 수 있는지 여부와 관련하여, 초고속인터넷망 언번들링을 의무화한 유일한 사례는 홍콩으로서 실

---

21) César Mattos, *Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey*, August 2006, SEAE/MF Documento de Trabalho n° 34.

22) "According to the Telecommunications Act of 1996, all local interconnection agreements of incumbent local exchange carriers, ~ must be publicly filed with the states.", APEC TEL, "Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper", Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005, p. 30.

23) Willie Grieve and Stanford L. Levin, "Local Telecommunications Competition: What Is It and Will We Get It?", The 15th Annual International Communications Forecasting Conference, San Francisco, June 25, 1997.

24) APEC TEL, "Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper", Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005, pp. 24-25.

제로 2000년~2003년 간 언변들링 의무화를 시행했으나, 초고속인터넷망 투자 저하라는 부작용이 초래됨에 따라 2004년부터 동 규제를 점진적으로 철폐하기로 결정한 바 있다.<sup>25)</sup> 이러한 관점에서 우리나라가 국제협정 상의 공중망으로 규정한 초고속인터넷망이 애로설비(필수설비)라고 단정할 수 있는 명확한 근거는 없다고 판단하는 것이 타당하다.

### 마. 경제적 관점의 시장지배력

WTO 참조문서는 경제적 관점의 시장지배력에 관한 구체적 기준을 제시하고 있지 않다. 따라서 필요 이상의 자의성 및 불합리성이 게재되지 않는 한 그 기준에 대해서는 각국의 재량적 판단에 맡겨둔다고 해석된다. 다만, 시장점유율이 경제적 시장지배력 판단의 유일한 기준이 아니라는 점에 유의해야 한다. 예컨대, 미국의 경우 AT&T가 장거리전화 시장에서 60%에 육박하는 시장점유율을 가짐에도 불구하고 시장지배적 사업자가 아니라고 결론내린 입장<sup>26)</sup>과도 무관하지 않다. FCC는 당시 시장점유율만이 시장지배력의 척도가 아니라 시장의 공급탄력성, AT&T 고객의 수요탄력성, AT&T의 비용구조, 규모 및 재원 등을 동시에 고려하여 시장지배력을 판단한다고 밝힌 바 있다.<sup>27)</sup>

---

25) Crandall, R., "Broadband Communications", Handbook of Telecommunications Economics", Vol. 2, Technology Evolution and the Internet, eds., Majumdar, S., Vogelsan, I. and Cave, M., North Holland, Elsevier, 2005, p. 184.

26) Motion of AT&T Corp. to be Declared Non-Dominant for Int'l Serv., Order, 11 F.C.C.R. 17,963, 3 Comm. Reg. (P & F) 111 (1996); Motion of AT&T Corp. to be Reclassified as a Non-Dominant Carrier, Order, 11 F.C.C.R. 3271, 1 Comm. Reg. (P & F) 63, 1995.

27) "To assess whether AT&T possessed market power, the FCC applied well accepted principles of antitrust analysis, namely: (1) AT&T's market share (and trends in market share); (2) the supply elasticity of the market; (3) the demand elasticity of AT&T's customers; and (4) AT&T's cost structure, size and resources. ~ Although some argued that a nearly 60 percent market

EU는 2002년 3월 「New Regulatory Framework Directive」를 통해 회원국별로 경쟁상황평가를 실시하여 시장지배적 사업자를 선정하고, 동 사업자에게 상호접속 등 사전규제를 부과하도록 하였다. 이러한 새로운 규제지침에서는 시장지배력 판단에 있어서 경쟁법 상의 판단기준을 준용한다. 좀 더 구체적으로, 시장지배적 사업자는 시장점유율로 추정(시장점유율 40% 이상인 경우, 시장지배력 보유 추정, 25% 미만인 경우 시장지배력이 없는 것으로 추정)하되, 시장규모, 필수설비 보유여부 등 다양한 기준을 종합적으로 고려하도록 하고 있다.<sup>28)</sup>

#### 바. 상호접속협정·표준협정서 공개의 기본원칙

참조문서를 포함한 국제협정의 규제원칙은 공히 신규사업자의 시장진입 원활화를 위해 공개(public availability)가 반드시 필요하다고 했을 뿐, 공개의 주체나 방식 등 세부기준에 대해서는 규정하지 않고 있다. 이는 공개 및 그에 따른 시장경쟁에 대한 긍정적 결과가 실질적으로 담보되는 이상, 공개의 주체나 방식에 연연해하지 않겠다는 것으로 해석해도 무리가 없다고 판단되며, 경험적으로도 이는 국가별 선택에 의하는 것으로 여겨져 왔다.

한편, 상호접속협정·표준협정서의 공개는 원칙적으로 선택적(optional) 공개에 의하며, 이는 기본통신협상이라는 다자협상의 역사적 배경에서

---

share was sufficient for a finding of market dominance, the FCC disagreed, explaining that market share alone was an inadequate indicator of market power.” Mark Jamison, Sanford Berg, and Liangliang Jiang, “Analyzing Telecommunications Market Competition: A Comparison of Cases”, Public Utility Research Center, University of Florida, 4 November 2009, pp. 17-18.

28) EU, Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03), Official Journal of the European Communities, 2002.

연유한 일종의 다자간 타협안이라 할 수 있다. 기본통신협상 과정에서 파악된 미국의 입장은 표준협정만으로는 충분하지 않고 실제 체결된 상호접속협정 전체를 공개해야 한다는 것인 반면,<sup>29)</sup> 다른 일부 회원국들은 기본적인 상호접속의 조건 및 요율 공개만으로 충분하다는 입장과 영업기밀에 해당하는 상호접속협정 공개에 반대한다는 입장을<sup>30)</sup> 표명한 바 있다.

이러한 상반된 입장에 대한 절충안으로서 “상호접속협정과 상호접속 표준협정서 가운데 어느 하나만 선택적으로 공개”해도 좋다는 문구 채택에 이른 것이다. 다만, 상호접속표준협정서를 공개하는 경우에는 최신 체결된 상호접속협정의 관련정보가 포함됨으로써 충분히 포괄적이어야 하며 정기적으로 업데이트되어야 한다.<sup>31)</sup>

### 사. 상호접속협정·표준협정서 공개의 주체, 방식 및 범위

상호접속협정 공개의 주체는 대체로 정부의 규제기관이나, 영국(BT), 일본(NTT) 사례에서와 같이 통신사업자가 직접 공개주체로 나서는 경우도 존재한다.<sup>32)</sup> 그리고 미국, 페루, 홍콩 등과 같이 정부가 공개주체인 경우에는 대체로 상호접속협정 제출 및 승인 요건을 부과한다.<sup>33)</sup> 상

29) 47 C.F.R. § 43.51 (1996), Cable & Wireless v. FCC, Memorandum Opinion, Order and Certificate, 12 F.C.C.R. 21,692, para. 32, 10 Comm. Reg. (P & F) 1137 (1997).

30) EU Interconnection Directive 제XX조는 기밀영업정보(confidential business information)에 대한 예외를 규정하고 있으며, GATS 제III조의1(Disclosure of Confidential Information)도 “본 협정의 어떠한 규정도 공개될 경우 법집행을 방해하거나, 달리 공익에 반하거나, 혹은 공기업 또는 사기업 여부를 불문하고 특정기업의 정당한 상업적인 이익을 저해할 비밀정보의 제공을 회원국에게 요구하지 아니한다.”고 규정하고 있음.

31) APEC TEL, “Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper”, Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005, p. 30.

32) <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting/ShowReportFrame.aspx#>

호접속표준협정서 공개의 주체는 대체로 통신사업자이나, 싱가포르, 말레이시아, 터키, 그리스 등과 같이 정부가 공개주체로 나서는 경우도 있다.<sup>34)</sup>

상호접속협정·표준협정서의 공개방식은 대체로 온라인 웹사이트 공개가 일반적이거나, 반드시 온라인 공개가 요구된다기보다는 어떠한 방식에 의하더라도 이해당사자의 요청에 따라 적시 공개된다는 사실이 중요하다. 상호접속협정의 공개범위의 관건은 협정 일체인지 일부인지의 문제로서, 기본적으로 국제협정이 의도하는 바는 협정 일체를 공개하라는 것으로 해석되어야 한다. 그러나 공개의 범위에 대한 예외적 사례도 존재한다. 예컨대, 홍콩이나 대만의 경우에는 협정 일체가 아닌 협정 일부를 공개할 수도 있다는 입장이다. 특히 홍콩의 통신법은 공개 이전에 상호접속협정 당사자의 의견을 수렴하고 규제기관이 상호접속협정의 공개가 공익에 합치한다고 판단하는 경우에만 내용 전체 또는 일부를 공개한다고 규정하고 있다.<sup>35)</sup>

---

33) APEC TEL, "Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper", Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005, pp. 30-31.

34) <http://www.itu.int/ITU-D/icteye/Reporting/ShowReportFrame.aspx#>

35) "In accordance with section 36A (5A), parties to an interconnection shall ensure a copy of the agreement is filed with the Telecommunications Authority within 14 days of it being made. The Telecommunications Authority is empowered under section 36A(5C) to publish all or any part of an interconnection agreement if he considers it is in the public interest to do so, after considering the representations made by the parties on such publication.", APEC TEL, "Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper", Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005, p. 31.

## IV. 국내 규제 현황 및 고려사항

### 1. 상호접속 공개의무 적용사업자 및 공개의무 적용 역무

앞에서 살펴본 바와 같이, WTO 참조문서상의 주요사업자(major supplier)란 필수설비를 보유하거나 시장에서의 지위로 인하여 경쟁조건에 상당한 정도의 영향을 줄 수 있는 공급자를 말한다. 필수설비란 소수의 공급자가 배타적 또는 지배적으로 제공하며, 경제적으로나 기술적으로 대체될 수 없는 공중통신망이나 공중통신서비스를 의미한다. 따라서 필수설비 보유자가 아니더라도 경쟁에 영향을 줄 수 있는 지위에 있으면 주요사업자에 해당된다. 다시 말해, 주요사업자가 물리적 시장지배력과 경제적 시장지배력을 동시에 보유할 필요는 없으며, 이 가운데 어느 하나에만 해당되면 주요사업자로 간주된다.

국내법적 근거인 전기통신사업법 제39조 제3항에서도 이를 반영하여 ①필수설비보유자 및 ②일정 사업규모나 시장점유율을 가진 기간통신사업자에 대해서는 상호접속의무를 부과하고 있다.<sup>36)</sup> 그리고 전기통신사업법 규정에 따라 「전기통신설비의 상호접속·공동사용 및 정보제공협정의 인가대상 기간통신사업자」<sup>37)</sup>를 ‘KT 시내전화’와 ‘SKT 이동전화’로 고시하고 있다. 해당 고시는 SKT 이동전화에 2G뿐만 아니라 3G로

36) 제39조(상호접속) ① 전기통신사업자는 다른 전기통신사업자가 전기통신설비의 상호접속을 요청하면 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다.

.....

③ 제1항과 제2항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기간통신사업자는 제1항에 따른 요청을 받으면 협정을 체결하여 상호접속을 허용하여야 한다.

1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공하는 데에 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자
2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자.

37) 방송통신위원회고시 제2009-41호.

포함시키고 있다.

<표3> 상호접속협정 인가대상 역무 및 기간통신사업자

역 무 명	전년도 매출액기준	사 업 자 명
전화역무(시내전화)	19,600억원 이상	(주)케이티
주과수를 할당받아 제공하는 역무(이동전화)	90,600억원 이상	SK텔레콤(주)

## 2. 인터넷접속서비스의 공개의무 적용 여부

WTO 협정 및 한미FTA를 제외한 여타의 국제협정에서는 인터넷접속서비스가 시장개방 대상에 포함되지 않고 있다고 보아도 무방하나, 인터넷접속서비스도 상호접속협정·표준협정서 공개의무를 부담하는 서비스에 포함되는지 여부와 관련해서는 논쟁의 여지가 있다.

한미FTA에서는 네가티브 열거방식을 채택하면서, 인터넷접속서비스를 개방대상에 포함시킴으로써 주요사업자가 존재하는 한 공개의무를 부담하는 서비스로 분류했다. 하지만 한미FTA는 아직 발효되지 않고 있으므로 현 상황에서 인터넷접속서비스에 관한 상호접속협정은 공개의무 서비스 범위에는 포함되지 않는 것으로 해석할 수 있다.

한미FTA 발효를 전제로 본다면, 인터넷접속망을 필수설비로 간주할 경우에는 반드시 주요사업자가 존재하므로 인터넷접속서비스 상호접속협정의 공개의무가 발생한다. 그러나 인터넷접속망을 필수설비로 간주하는 사례는 홍콩(일시적 지정 후 지정해제)을 제외하면 존재하지 않는다는 점에서 우리나라도 굳이 인터넷접속망을 필수설비로 간주할 필요는 없다고 판단된다. 따라서 인터넷접속서비스의 경우에는 경제적 시장지배력의 관점에서만 주요사업자 지정 여부를 검토하는 것이 바람직하다.

이와 관련하여 국내법 근거인 전기통신사업법상 두 가지 측면에서 검토가 가능하다. 하나는 상호접속협정의 대상에 인터넷접속은 포함되어 있지 않다는 것이다. 다른 하나는 일정 기준 이상의 사업규모 및 시장점유율에 해당하는 사업자들은 이용약관의 작성에 있어서 방송통신위원회의 인가를 받도록 하고 있는데,<sup>38)</sup> 이에 따르는 경우에도 인터넷접속서비스는 인가대상에 포함되어 있지 않다.<sup>39)</sup>

이상에서 살펴본 국제협정 및 국내법 현황에 따르면, 인터넷접속서비스에 관한 상호접속협정·표준협정서 공개를 고려하지 않아도 될 것으로 예상되지만, 그럼에도 불구하고 다음의 사항들을 고려하여 최종적으로는 정책적 판단이 요구된다.

우선, 국내 인터넷접속시장에서 불공정행위 예방 차원에서 인터넷접속협정 체결이 효과적이다. 국내 인터넷접속시장은 KT, SK브로드밴드 및 LG데이콤의 과점체제로서, 다른 ISP와의 국내 상호접속과 관련하여, peering 거부, 접속용량 증설 지연, 접속회선과 중계접속서비스의 끼워팔기와 번들링, 중계접속 제공시 full routing 제한 및 거부, 상호접속협정의 투명성 부족, 공동행위 등의 불공정행위가 꾸준히 제기되어 왔

---

38) 제28조(이용약관의 신고 등) ① 기간통신사업자는 그가 제공하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의 경우에는 방송통신위원회의 인가(변경인가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받아야 한다. 다만, 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하하는 때에는 방송통신위원회에 신고하여야 한다.

39) 「이용약관 인가대상 기간통신역무와 기간통신사업자」(시행 2009.12.30, 방통위 고시 제42호)에서 2008년 8월 발표한 고시에 따라 (주)KT의 시내전화와 초고속인터넷 및 SK텔레콤(주)의 이동전화(2G)에 대하여 이용약관 인가대상 역무로 지정하던 것을, (주)KT의 시내전화 및 SK텔레콤(주)의 이동전화(2G, 3G (IMT-2000)포함)를 이용약관 인가대상으로 지정하고, (주)KT의 초고속인터넷은 이용약관 인가대상에서 제외(신고로 전환)함.

다.<sup>40)</sup>

이러한 불공정행위는 2000년대 초반에도 이미 문제된 것으로서 지금까지도 해결되지 못하고 있는 문제이다.<sup>41)</sup> 따라서 순수한 국내적 관점에서나 국제협정 의무준수 관점에서 전향적 사고의 필요성이 존재한다. 이 경우 전기통신사업법상의 금지행위 규정으로도 국내 인터넷접속시장에서 불공정행위를 막을 수 있어서 두 제도 간의 중복 또는 충돌 가능성이 문제로 제기될 수 있지만, 금지행위는 사후 규제인데 비해서 표준협정서 작성은 사전 예방적 차원에 중점을 두고 있으므로 두 제도간 구별의 실익은 있다고 볼 수 있다.

국제협정 의무준수 관점에서는 특히 한·미FTA 및 한·EU FTA 발효 이후 미국 및 EU의 통신사업자 진입에 따라 통상마찰 가능성에 노출될 수 있으므로 인터넷접속시장에 대한 면밀한 경쟁상황 평가를 통해 경제적 관점의 시장지배력을 보유하는 주요사업자의 지정·비지정 여부에도 유념해야 한다. 주요사업자를 지정하는 경우에는 상호접속에 관한 기존 전기통신사업법 관행에 따라 상호접속 협정의 공개를 고려할 수도 있겠으나, 경쟁상황에 따른 규제정책 및 통상협정 의무의 가변성에 유연하게 대처하기 위해서는 인터넷접속서비스의 경우 상호접속협정보다는 상호접속표준협정서 공개를 고려하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

다음으로 고려할 수 있는 관점은 국제 인터넷접속시장에서의 국내 인터넷접속사업자들에 대한 보호 필요성이다. 글로벌 차원의 인터넷 연결을 위해서는 북미 또는 유럽계 인터넷 백본 사업자(IBP; Internet Backbone Provider)와의 상호접속이 필수적인데, 이러한 상호접속은 통상 “중계접속협정” 방식으로서, 비용을 지불하는 측인 우리나라를 포함한 아시아·태평양 지역 인터넷접속사업자들의 부담을 가중시키고 있다.

40) KISDI 통신정책연구실, 2008년도 통신시장 경쟁상황 평가, 2009. 12., 655~656면.

41) 김희수, 인터넷 상호접속 공정경쟁 이슈와 정책대안, KISDI 이슈리포트, 2003. 8., 26~28면.

국제 인터넷접속 시장에서 IBP가 시장지배력을 남용하여 반경쟁적 행위를 할 우려가 있으므로,<sup>42)</sup> 상호 간 인터넷접속협정 공개를 통해 국내 사업자들이 간접적으로 보호받는 효과를 가질 수 있다.

<표4> 2009년도 해외 인터넷망 연동현황 (2009년 7월 기준)<sup>43)</sup>

구분	지역	외국ISP명	대여폭
1	미국	AT&T, NTT Verio, Abovenet, Verizon 등	118.39G
2	일본	KDDI, Japan Telecom, IIJ, NTT 등	29.31G
3	중국	CT, CNC 등	38.99G
4	홍콩	PCCW, Reach, Flag, PACNET 등	19.32G
5	대만	CHT	2.28 G
6	싱가폴	SingTel, ANC	3.96 G
7	유럽 (영국)	LINX	1.15 G
8	동남아 (기타)	CAT, 텔스트라, Telecom Malaysia	1.55 G
해외 망 총용량			214.95G

출처: 한국인터넷진흥원(<http://isis.nic.or.kr/sub03/?pageId=030300>)

결론적으로 말해 비록 법적 의무에 의한 것은 아니지만, 사실상 국제 인터넷 접속 시장에서의 국내 ISP 보호 및 국내 인터넷 접속 시장에서의 불공정행위 예방을 위해, 인터넷접속표준협정서 내지 인터넷접속협정의 작성·공개는 효과적인 제도라고 판단된다. 특히 법적 의무가 없는

42) 예를 들면, 국제 인터넷 백본 시장에서 IBP들이 암묵적인 담합을 통해 독점 가격을 설정하거나, 상호접속의 QoS를 저하시키거나, 또는 접속용량 확대 요구에 대한 의도적인 지연 등이 이에 해당됨.

43) 케이콤, 드림라인, SK네트웍스, SK텔레콤, SK브로드밴드, 온세텔레콤, KT, 삼성네트웍스, 세종텔레콤 등 주요 인터넷접속사업자 9개 기관과 글로벌 국내사업자 대상으로 조사.

상황에서 인터넷 접속 시장에서의 불공정행위 예방 효과를 극대화하기 위해서는 인터넷접속표준협정서 또는 인터넷접속협정 체결에 있어서 기준 또는 모범이 되는 표준 양식을 통신규제당국에서 작성하여 관련 사업자들에게 제시할 필요가 있다.

### 3. 공개의 주체, 방식 및 수준

상호접속협정의 공개 방식에 대해서는 전기통신사업법 등에서 명확하게 정한 바 없지만, 기존 전기통신사업법 기조를 유지한다는 차원에서 신고 및 승인이 수반되는 상호접속협정의 경우 규제기관인 방송통신위원회가 웹사이트에 공개하는 것이 무난하다고 본다. 다만, 영업비밀 해당사항은 사업자와 협의에 따라 예외적으로 공개대상에서 제외하는 것도 신중히 고려하는 것이 바람직하다. 만일 이해당사자가 추가적으로 해당사항의 공개를 요청하는 경우에는 사업자 의견수렴과 심의를 통해 영업비밀 해당사항에 대한 공개 여부 결정을 검토할 필요가 있다. 이와 관련 공개 주체가 되는 상호접속 제공사업자가 정보비공개의 불가피성에 대한 입증책임을 부담하는 것이 바람직하다.

상호접속표준협정서 공개의 경우, 국제적 추이에 비추어 볼 때 통신사업자가 직접 자신의 웹사이트에 게시하되, 방송통신위원회는 공개의무의 보증인 격으로 방송통신위원회 웹사이트에 이러한 사실에 대한 안내 또는 링크를 하는 정도면 충분할 것으로 판단된다. 다만, 국내 사업자간 협정 체결 시 불공정행위를 방지하기 위한 예방적 차원에서 상호접속표준협정서를 제안할 수도 있으므로, 규제기관이 이를 위한 주도적 역할을 담당한다는 차원에서 “상호접속 표준협정가이드라인(지침) 또는 샘플(모델) 상호접속표준협정서”를 방송통신위원회 웹사이트에 게시하는 것도 적극 고려할만 하다.<sup>44)</sup>

그러나 일본, 미국, 영국 등 주요국의 경우 각 사업자가 상호접속표준

협정서를 자신의 웹사이트에 공개하는 것이 보통이다. 각 사업자들은 규제기관의 상호접속표준협정서지침을 참고로 하여 실제 자신이 제공하는 서비스에 적합한 계약 내용이 포함된 표준협정서를 제정할 것이므로 이러한 것은 규제기관이 아닌 자사의 웹사이트에 게시하는 것이 논리적으로 타당하다.

## V. 결론

이상에서 국제협정상 의무로 부과된 상호접속협정 또는 표준협정서의 공개 문제와 관련하여 기 체결된 다자협정과 FTA 관련조문에 대한 해석과 국내 관련제도 현황을 검토하고, 이에 기초하여 공개 이행의 주체 및 방식, 공개의 수준 및 내용 등과 함께 특히 이 공개의무를 부담해야 할 대상 통신사업자 및 통신서비스의 범위를 고찰했다.

이를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 공개의무 적용 사업자 및 의무와 관련하여 국제협정상 주요사업자의 정의와 국내 규제현황을 고려할 때, KT 시내전화(망)과 SKT 이동전화(망)이 상호접속 의무제공 및 상호접속협정 공개 대상에 해당된다. 인터넷접속의 경우, 국제적으로 아직 필수설비 해당사항이 없다고 보는 관점과 국내법상 상호접속 의무 대상 역무나 이용약관 인가 대상 역무가 아니라는 사실을 종합적으로 고려할 때, 현 시점에서는 물리적, 경제적 관점 모두에서 주요사업자는 존재하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 이 분야에서의 공개의무를 적용하는 것은 불필요하다고 판단된다. 다만, 한·미 FTA, 한·EU FTA에 따른 잠재적 문제화 가능성, 국제 인터넷접속시장에서의 불공정행위 방지, 국내 IBP와 ISP 간 불공정행위 예방차원에서 상호접속표준협정서 공개를 전

---

44) 공정거래위원회의 경우 웹사이트를 통해 표준약관들을 공개하는 방식을 취하고 있음.

향적으로 고려해 볼 수 있다.

공개 의무 이행 주체 및 방식에 대해서는 국내법상 명확한 판단기준이 없으나, 외국의 사례를 조사해 보면, 사업자가 공개하는 경우와 규제기관이 공개하는 경우가 공존한다. 공개방식은 국제협정의 취지상 적시 공개되어야 한다는 점이 중요하므로 대체로 온라인 웹사이트 공개가 일반적이나, 이에 반드시 구속될 필요 없이 필요한 내용이 적시 공개된다는 사실이 중요하므로 방식에 구애될 필요는 없을 것이다. 방송통신위원회가 상호접속협정의 제출 및 승인을 통해 관련내용의 적정성이 검증된다고 전제할 때, 관련사업자가 상호접속협정을 자신의 웹사이트에 공개하고 방송통신위원회는 해당 사이트를 링크할 수 있도록 안내하는 것도 무난한 방식이라 할 수 있다. 상호접속표준협정서도 관련사업자가 자사 웹사이트에 공개하되, 방송통신위원회가 표준약관에 상응하는 샘플(모델) 상호접속표준협정서인 상호접속표준협정서지침을 웹사이트에 동시 공개하는 것도 가능하다.

그리고 국제협정상の内容을 검토해 보면 동일 해당 역무에 대해 상호접속협정 및 상호접속표준협정서를 동시에 공개해야 할 필요는 없으며, 국내적으로는 시내·이동전화에 대해 상호접속협정 인가 규제가 유지되어온 사실에 기초하여 시내전화 및 이동전화에 대해서는 기존과 같이 상호접속협정만 선택적으로 공개하는 것이 타당할 것으로 본다. 만일 시내전화 및 이동전화에 대한 상호접속표준협정서를 작성하는 경우에는 한미 FTA 발효 시 이를 동시에 공개해야 함에 유념해야 한다. 인터넷 접속부문에 대해서는 경쟁상황에 따른 규제정책 및 통상협정 의무의 가변성에 유연하게 대처하기 위해 상호접속협정보다는 상호접속표준협정서 공개를 고려하는 것이 바람직할 것이다.

<표5> 주요 쟁점별 규제 고려사항

주요 쟁점		규제 고려사항
공개 의무 적용 사업자		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시내전화(KT) : 필수설비 적용, 물리적·경제적 시장지배력</li> <li>- 이동전화(SKT) : 필수설비 적용, 물리적·경제적 시장지배력</li> <li>- 초고속인터넷 : 필수설비 적용 배제, 시장지배력 부재</li> </ul>
공개 의무 적용 역부		
공개	공개 주체	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 방통위 : 표준협정서 가이드라인 공개, 상호접속협정 제출 의무화</li> <li>- 사업자 : 상호접속협정·표준협정서 공개</li> </ul>
	공개 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>- IA/RIO 모두 온라인 웹사이트 공개 바람직하나, IA의 경우 적시 공개를 전제로 요구조건부 공개도 가능</li> <li>- 시내전화 및 이동전화는 상호접속협정, 초고속인터넷의 경우 상호접속표준협정서 공개</li> </ul>
공개 내용 및 수준		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 온라인 공개 시, 영업비밀 해당 부분 잠정 제외 고려</li> <li>- 이해관계자의 해당정보 공개 추가요청 시, 사업자의견수렴 및 공익성심사에 따라 영업비밀 정보 공개여부 결정</li> </ul>

공개의 내용 및 수준과 관련해서는 상호접속표준협정의 경우 온라인 상에 획일적으로 모든 협정내용을 공개하기보다는 제한적으로 극히 민감한 영업비밀 해당사항은 잠정 제외하더라도 크게 문제되지 않는 것으로 판단된다. 다만, 이해당사자로부터 영업비밀 해당사항을 포함한 관련정보의 추가공개 요청 시에는 사업자 의견수렴과 합당한 심사 절차를 거쳐 영업비밀 해당사항에 관한 정보공개를 가급적 긍정적으로 고려하는 것이 바람직하다. 이 경우 상호접속 제공사업자가 정보비공개의 불가피성에 대한 입증책임을 부담하여야 할 것이다.

주제어: 부품·소재산업, 부품소재산업특별조치법, 산업진흥법, 산업발전법, 산업기술혁신촉진법

참고문헌

- 김희수, 인터넷 상호접속 공정경쟁 이슈와 정책대안, KISDI 이슈리포트, 2003. 8.
- 차성민, 방송통신규제개편방안, 과학기술법연구 제14집 2호, 2009. 2.
- KISDI 통신정책연구실, 2008년도 통신시장 경쟁상황 평가, 2009. 12.
- APEC TEL, "Best Practices for Implementing the WTO Telecommunications Reference Paper", Final Draft, Drafting Committee, 5 April 2005.
- César Mattos, Unbundling Policy in Telecommunications: A Survey, August 2006, SEAE/MF Documento de Trabalho nº 34.
- Crandall, R., "Broadband Communications", Handbook of Telecommunications Economics", Vol. 2, Technology Evolution and the Internet, eds., Majumdar, S., Vogelsan, I. and Cave, M., North Holland, Elsevier, 2005.
- EU, Commission guidelines on market analysis and the assessment of significant market power under the Community regulatory framework for electronic communications networks and services (2002/C 165/03), Official Journal of the European Communities, 2002.
- Laura B. Sherman, "Wildly Enthusiastic About the First Multilateral Agreement on Trade in Telecommunications Services", Federal Communications LawJournal, Vol. 51, 1999.
- Mark Jamison, Sanford Berg, and Liangliang Jiang, "Analyzing Telecommunications Market Competition: A Comparison of Cases", Public Utility Research Center, University of Florida, 4 November 2009.

Willie Grieve and Stanford L. Levin, "Local Telecommunications Competition: What Is It and Will We Get It?", The 15th Annual International Communications Forecasting Conference, San Francisco, June 25, 1997.

WTO, Negotiating Group on Basic Telecommunications, Communication from the United States, Draft Offer on Basic Telecommunications, S/NGBT/W/12/Add.3, July 31, 1995.

WTO 기본통신협정 참조문서.

한·미 FTA, 한·EU FTA, 한·싱 FTA, 한·EFTA FTA, 한·인도 CEPA 등 국제협정문서

Abstract

## Legal Issues about Public Availability of Interconnection Agreements or Reference Interconnection Offer

Lie, Han-Young\* · Cha, Seong-Min\*\*

Under the viewpoint of the rational observance of “Reference Interconnection Offer” (hereinafter “RIO”) or “Interconnection Agreement” (hereinafter “IA”) opening as a public duty, it is necessary to review current domestic legal system and to improve institutional problems for the fair competition in the telecommunications sector.

In this paper, the following issues are covered: (a) Any telecommunications services rendered by any telecommunications carrier’s RIO or IA is subject to disclosure? (b) In which method must RIO or IA be opened, all or selectively? (c) What about the level of disclosure of RIO or IA should?

The main results of this study can be summarized as follows: (a) KT’s local telephone service and SKT’s mobile phone service are an object of the public; (b) To be in compliance with international treaty obligations, it is possible for the RIO or IA to be open selectively.

---

\* Professor, Department of Economics Chung-Ang University (Main Author)

\*\* Professor, College of Law Hannam University (Corresponding Author)

To be in compliance with Korea-US FTA obligations, however, disclosure of the RIO is necessary. Therefore, the disclosure of KT's local telephone service and SKT's mobile phone service is a desirable option.

For Internet Access Service, in principle, internet interconnection provider is not required to disclose his RIO or IA, because there is no major supplier in Korean internet sector. For the prevention of unfair trade practices, however, it is possible for the RIO to be open; (c) In spite of the absence of guidelines on the content and level of RIO disclosure in any international agreement, the IA disclosure by the major supplier's website is advised. The contents and level of the RIO may be advised to be determine in light of customary practices, but trade secrets will be open after an appropriate procedure.

주제어: 상호접속협정, 표준협정서, 인터넷접속서비스, 전기통신서비스, 자유무역협정

Key word: Interconnection Agreements, Reference Interconnection Offer, Internet Access Services, FTA