

유럽연합 주파수이용권 거래제의 비교법적 고찰

I. 서론

해외 전파정책의 선진국들은 유한한 전파자원을 효율적으로 할당하고, 그 이용의 유연성을 확대하기 위하여 시장기반의 전파관리제도를 도입하고 있다. 즉, 전파자원의 효율적인 할당을 위해서 주파수 경매제(spectrum auctions)를 시행하고 있으며, 전파자원 이용의 유연성을 확대하기 위하여 주파수이용권 거래(양도·임대)제를 활용하고 있다. 위와 같은 현상은 과거 전파자원의 물리적·자원적 특성에 따른 혼신방지를 위하여 규제기관 중심의 명령과 통제(command & control)방식의 전파관리제도로서 주파

수 회수/재배치¹⁾(spectrum redeployment²⁾)나 주파수 재할당보다는, 이러한 역할을 시장에 이양하여 동일하게 전파자원의 이용효율 제고라는 기능을 수행할 수 있는 전파의 2차 시장³⁾으로서 주파수이용권 거래(양도·임대)제의 도입·시행으로 이어지고 있다는 것이다.⁴⁾ 현재 미국, 영국, 호주, 프랑스, 독일 등을 중심으로 주파수 임대제도가 도입되어 시행되고 있으며, 유럽연합(EU: European Union, 이하 'EU'라 한다)은 회원국들에게 주파수 임대를 포함한 거래제의 도입을 위하여 Directive 2002/21/EC 제9조 제3항에서 관련 규정을 제정할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 그런데 최근 영국과 스페인을 제외하고



- 1) 주파수 회수란 주파수 할당, 주파수 지정 또는 주파수 사용승인의 전부 또는 일부를 철회하는 것을 말하고(전파법 제2조 제1항4의2), 주파수 재배치란 주파수 회수를 하고 이를 대체하여 주파수 할당, 주파수 지정 또는 주파수 사용승인을 하는 것을 말한다(같은 법 제2조 제1항 제4의3).
- 2) Also referred to as "refarming"; ITU-R, Spectrum redeployment as a method of national spectrum management, Rec. ITU-R SM.1603, 2003.2, p.1.
- 3) 흔히 주파수 이용권의 거래(양도·임대)제를 전파자원의 2차 시장으로 부르기도 하는데, 여기에서도 같은 개념으로 보고 혼용하여 사용하기로 한다.
- 4) 계경분·유현용, "전파법상 주파수이용권 거래제에 관한 연구", 『의법논집』(제35권 제2호), 한국외국어대학교 법학연구소, 2011.5, 249~250쪽 참조.

대부분의 EU 회원국들은 주파수이용권 거래제와 관련하여 정책개발의 초기단계에 있는 것으로 보이며, 각 회원국들의 전파정책에 따라 서로 다른 방식으로 주파수이용권 거래제의 도입을 추진하고 있는 것으로 조사되었다. 이러한 차이점은 주파수이용권 거래제에 관한 잠재적 이익과 우려에 대하여 서로 다른 인식의 차이가 주요 원인으로 나타나고 있는 것으로 분석되었다.

한편 핀란드, 룩셈부르크, 벨기에 등은 주파수 이용권 거래제와 관련한 정책을 도입할 계획이 없는 것으로 조사되었으며, 이탈리아, 네덜란드, 노르웨이, 포르투갈, 스페인, 그리스 등은 규제기관의 사전승인과 사례별 고려사항 등의 서로 다른 조건을 규정하여 주파수이용권 거래제의 도입을 위한 정책을 추진하고 있다. 그런데 주파수이용권 거래제의 도입으로 전파자원의 효율적 이용이나 2차 시장의 활성화 등의 이익이 발생하지만, 이와 더불어 규제비용의 증가, 전파자원의 독과점, 혼신의 관리 등의 비용요소가 발생한다. 그러나 미국, 영국, 호주, 프랑스, 독일 등 주파수이용권 거래제가 활성화되어 있는 국가들은 잠재적 이익이 비용보다 크다고 평가하고 있으며, 특히 기술혁신의 촉진을 유도할 수 있는 것으로 평가하고 있다.

따라서 이하에서는 주파수이용권 거래제에 관한 주요 외국의 동향을 비교법적으로 고찰하

여 우리나라의 주파수이용권 거래제를 활성화할 수 있는 시사점을 도출해 보도록 하겠다. 다만, 먼저 주파수이용권의 의의로서 그 개념과 법적 성격을 검토해 보도록 하겠다.

II. 주파수 이용권의 의의

1. 주파수 이용권의 개념

주파수 이용권은 대가할당에 따라 주파수 할당을 받은 자가 해당 주파수를 배타적으로 이용할 수 있는 권리를 말한다(전파법 제14조 제1항). 즉, 주파수 이용권은 전파법상 주파수 할당의 일종인 대가할당의 법적 효과로서 주파수를 배타적으로 이용할 수 있는 권리라고 볼 수 있다. 여기에서 주파수 할당의 개념을 살펴볼 필요가 있는데, 주파수 할당이란 특정한 주파수를 이용할 수 있는 권리를 특정인에게 주는 것을 말한다(같은 법 제2조 제1항 제3호). 다시 말하면, 주파수 할당이란 특정한 조건하에서 주파수 대역 또는 주파수 채널을 이용할 수 있는 권리를 특정인에게 부여하는 것을 의미한다. 국제전기통신연합(ITU)의 전파규칙(RR) 제1조의18⁵⁾에서도 전파 주파수 또는 전파 주파수 채널의 할당(assignment of a radio frequency or radio frequency



5) RR 1.18 assignment (of a radio frequency or radio frequency channel): Authorization given by an administration for a radio station to use a radio frequency or radio frequency channel under specified conditions.

channel)이란 “전파주관청에 의하여 어떤 특정한 전파 주파수 또는 전파 주파수 채널을 그 관할하의 무선국에게 특정한 조건하에서 사용하도록 부여되는 허가(authorization)”라고 정의하고 있다.⁶⁾

2. 주파수 이용권의 법적 성격

주파수 이용권의 법적 성격은 크게 세 가지 관점으로 구분하여 살펴볼 수 있는데, 즉 대한민국헌법(이하 ‘헌법’이라 한다)상 재산권이라는 측면과 행정법상으로는 개인적 공권과 공물의 특허사용권이라는 측면에서 검토해 볼 수 있다. 먼저, 헌법상 재산권의 측면에서 보면, 우리나라 헌법 제23조 제1항은 “모든 국민의 재산권은 보장된다. 그 내용과 한계는 법률로 정한다”라고 규정하고 있다. 그런데 재산권의 범위는 고정된 것이 아니라 가변적인 것이다. 즉, 오늘날에는 생활양식과 사회경제적 구조가 급속도로 변화·발전하고, 사회국가화 경향이 심화되어 감에 따라 재산권의 범위도 점차 확대되어 가는 경향에 있다. 따라서 헌법 제23조의 재산권은 ‘사회통념에 의하여 형성된 모든 재산가치적 법익’⁷⁾을 말하는바, 경제적 가치가 있는 공법(公法)상의 권리 및 사법(私法)상의 재산적 가치가

있는 모든 권리를 포함하며, 그 재산가액의 다과는 묻지 아니한다. 그러므로 전파법상 주파수이용권도 일반재산권 가운데 특별법상의 권리로써 당연히 헌법상 보장된 재산권적 기본권으로서 보호받아야 할 것이다. 다만, 전파는 국가가 관리하는 자원이므로 전파법상 주파수이용권은 전파에 대한 ‘소유’권 자체가 아니라, 그 ‘이용’권에 불과하다고 보아야 할 것이다. 결국 전파와 관련하여 헌법상 보장되는 재산권은 주파수 ‘이용’권이라는 점을 주목하여야 한다. 미국 전기통신법(Telecommunications Act of 1996)의 경우에도 단순히 면허권자가 면허의 대상이 되는 주파수 대역을 그 면허에 포함된 조건에 따라 이용하는 것을 허가하는 이용권이라고 규정하고 있다.⁸⁾

둘째, 개인적 공권이라 함은 개인이 행정주체에 대하여 가지는 공권을 말하는데, 개인적 공권이 성립하기 위하여는 강행법규(公법)에 의해 행정주체에게 일정한 행위(작위 또는 부작위)를 하여야 할 의무가 부과되고 있어야 하며(강행법규성), 그 법규가 공익의 보호와 함께 사익(私益)의 보호를 목적으로 하고 있어야 한다(사익보호성).⁹⁾ 주파수이용권을 규율하는 법률로서 전파법은 “전파의 효율적인 이용 및 관리에 관한 사항을 정하여 전파이용 및 전파에 관한 기술의 개



6) 계경분/유현용, 앞의 글, 251쪽 참조.

7) 권영성, 『헌법학원론』(2009년판), 법문사, 2009.8, 553쪽 참조.

8) 윤혜선, “미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점”, 『전파관리제도의 법적 쟁점 - 해외 사례와 시사점 -』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24~25, 7쪽 참조.

9) 박근성, 『행정법강의』(제6판), 박영사, 2009.1, 94쪽 참조.

발을 촉진함으로써 전파의 진흥을 도모하고 공공복리의 증진에 이바지함을 목적”(전파법 제1조)으로 하고 있는바, 전파에 관한 행정작용은 사법(私法)관계에 있어서 사인(私人)의 법률행위와는 달리 공공의 이익을 도모하기 때문에 행정작용에 관하여 전파 관련 법령이 공익우선성¹⁰⁾을 갖는 것은 당연하고, 또한 행정법의 규정 내용에 있어서의 특수성인 공공의 복지실현의 목적을 전파법 전반의 규정(전파법 제2조 및 제3조 등)¹¹⁾에 표현하고 있으며, 이 목적을 실현하려고 하는 기술적 또는 수단적 규정이 망라되어 있으므로, 즉 행정법 규정의 성질상 특수성¹²⁾ 등을 각기 표현하고 있기 때문에 전파법은 행정에 관한 국내 공법임을 알 수 있다.¹³⁾ 그러므로 전파법에 의하여 생성되는 법률관계는 공법관계이며 나아가 전파법에 의거한 법률관계의 발생·변경·소멸이 법률이 정하는 바에 따라 행정주체의 일방적 행위, 즉 허가나 특허 등의 행정행위에 의하여 이루어지고 여기에서 발생하는 권

리·의무를 각 공권·공의무라고 하므로¹⁴⁾ 전파법에 의거하여 방송통신위원회가 사인(私人)에게 설정 또는 허가나 특허한 결과 발생한 권리를 공권이라 하는 데에는 아무런 이론이 없을 것이다.¹⁵⁾

셋째, 공물의 특허사용이라 함은 공물사용권의 특허에 의한 공물의 사용을 말한다. 공물사용권의 특허라 함은 일반인에게는 인정되지 않는 특별한 사용권을 특정인에게 창설하여 주는 행위를 말한다.¹⁶⁾ 다만, 실정법상으로는 허가라는 용어가 쓰이는 경우가 많다. 예컨대, 도로법에 의한 도로점용의 허가, 하천법에 의한 하천부지·유수의 점용허가 등 도로점용권 또는 하천점용권을 설정하는 것으로, 그에 의거하여 도로에 전주를 세우고 수도관·가스관 등을 매설하거나 하천에 수력발전용 댐을 건설하고 유수를 인용하는 등의 행위는 도로 또는 하천의 특허사용에 해당한다. 전파의 경우 역시 주파수이용권을 설정 받는 것은 특허에 해당하는 것으로서, 그에 의하여 무선국을 개설하고 이용하는 것으



- 10) 행정작용은 사법관계에 있어서 사인의 법률행위와는 달리 공공의 이익을 도모하기 때문에 행정작용에 관한 법인 행정법이 공익우선성을 갖는 것은 당연하다. 따라서 공법형식에 의한 행정뿐만 아니라 사법의 형식에 의한 행정의 경우에도 공익실현을 위하여 사인 상호간의 법률관계와는 달리 특별한 법적 규율을 하는 경우가 적지 않으며, 법해석에 있어서도 공익을 도모하는 경우가 많다. 그러나 공익우선성이라는 것은 사익을 결코 도외시키는 것이 아니라 공익상호간 또는 공익과 사익간의 합리적인 비교형량을 전제로 하는 것이다; 정하중, 『행정법개론』(제3판), 법문사, 2009.1, 22~23쪽 참조.
- 11) 전파법 제2조는 용어의 정의규정이며, 전파법 제3조는 정부에 대하여 공공복리의 증진을 위한 전파자원의 이용 촉진을 위해 필요한 시책의 수립·시행의무를 부과하는 규정이다.
- 12) 정하중, 위의 책, 22쪽 참조.
- 13) 같은 견해로는 계경문, “정보통신의 매개수단 및 자원으로서의 전파 -전파법 전면개정과 관련하여-”, 『정보와 법 연구』(제2호), 국민대학교 정보와 법 연구소, 2000.2, 174쪽 참조.
- 14) 행정법관계의 내용에 관하여는 정하중, 위의 책, 71쪽 이하 참조.
- 15) 계경문, 위의 글, 174쪽 참조.
- 16) 박균성, 위의 책, 1163쪽 참조.

로 원용할 수 있다.

Ⅲ. 해외 주요국의 주파수 이용권 거래제

1. 미국

미국은 47USC§310(d)¹⁷⁾에 따라 원칙적으로 연방통신위원회(FCC: Federal Communications Commission)의 사전승인 없는 주파수 면허의 이전(transfer)이 금지되어 있으나, 1990년대 말부터 주파수 임대 허용에 대한 논의가 진행되었다. 이에 2003년 5월 FCC는 전파이용 권리와 관련된 통제장벽의 완화와 유통시장 발전의 촉진을 꾀하기 위해 할당받은 주파수에 대한 독점권을 가진 면허보유자가 주파수 임대계약을 체결하고 면허이전을 위한 신속한 절차를 마련하며, 주파수 2차 시장의 기능을 향상시키기 위하여 가능한 의견을 구하는 것을 허용하는 추가 입법예고안을 통과시켰다. 즉, 2003년 FCC는 Report and Order and Further Notice of Proposed Rulemaking(FCC 03-113)을 처음 적용함으로써 주파수 임대를 통해 전파자원의 이용이 더욱 쉬워지도록 하는 새로운 정책과 절차를 제정하였으며, 2004년에는 Second Further Notice(FCC 04-167)를 채택함으로써 조건이 맞는 특정 주파수 임대와 대체 거래가 즉각적인 절차를 통해 이

루어질 수 있도록 하였다. 즉, 미국은 2003년에 주파수 임대의 도입 근거를 마련하고, 2004년부터 주파수 거래유형의 한 형태로서 임대를 활성화하고 있으며, 2006년 이후 주파수 임대가 증가하는 추세에 있다.¹⁸⁾ 즉, FCC는 주파수 이용의 효율성을 제고하기 위한 2차 시장의 개념을 수용하고 있는 것이다. 미국의 주파수이용권 거래제는 양도를 허용하지 않고 있으나, 임대를 통하여 그 권리와 의무의 일부를 이전할 수 있다.

미국 주파수 임대제도의 특징적 내용은 다음과 같다. 첫째, 임대인이 임대계약 체결시 임차인으로 하여금 기술·용도 관련 FCC 규정을 준수하도록 적절한 조치를 취할 수 있고, 임차인이 FCC의 각종 규정을 준수하는지 여부에 대한 충분한 정보를 임대인이 보유할 경우 해당 임대인 주파수 관리자 임대(spectrum manager leasing)로 간주한다.

둘째, 임차인이 FCC 규정을 위반하였을 경우 임대인은 계약을 종료시킬 수 있으나 주파수 관리자 임대의 경우에는 대부분의 책임이 임대인에게 있으므로 임대계약 내용에 임대인의 자의적 조치로부터 일정 수준 임차인을 보호할 수 있는 조항을 포함시킬 수 있다.

셋째, 임대인의 양도·양수의 경우에도 기존 임차인은 보호받고 임대인이 파산할 경우 사전에 임차인에게 통보해 줄 의무가 있으며, 소비자에게 지속적인 서비스를 보장하기 위해 일정한



17) 47USC§310(d) Assignment and transfer of construction permit or station license.

18) 이승훈, "주요국의 주파수 이용권 비교분석 - 이동통신 주파수를 중심으로 -", 『전파방송저널』(제6호), 2008.10, 9쪽 참조.

유예기간이 보장된다.¹⁹⁾

미국의 주파수 임대(Spectrum Leasing)에 관하여는 연방규정집(CFR) Subpart X—Spectrum Leasing(47CFR § 1.9001~§ 1.9080)에 규정되어 있는데, 여기에서는 주파수의 임대유형으로서 사실상 지배권(de facto control)이 이전되는 사실상 이전임대(de facto transfer leasing)와 이전되지 않는 주파수 관리자 임대(spectrum manager leasing)로 구분한다. 즉, 전자는 주파수 임대규칙에 따라 면허권자가 면허에 대한 법률상 지배권을 보유하면서 주파수의 사실상 지배권을 주파수 임차인에게 이전하는 것을 말하고, 사실상 이전임대에는 다시 임대기간이 1년을 초과하는 장기간의 사실상 이전임대(long-term de facto transfer leasing)와 그렇지 않은 단기간

의 사실상 이전임대(short-term de facto transfer leasing)로 나뉘어진다. 후자는 주파수 임대규칙에 따라 면허권자가 면허의 법률상 지배권과 주파수 임차인에게 임대한 주파수의 사실상 지배권을 보유하는 것을 말한다. 사실상 이전임대(de facto transfer leasing)는 주파수에 대한 사실상의 지배권이 임차인에게 이전되고, 이 경우 임차인은 지배권을 이전받는 것에 대하여 연방통신위원회(FCC)의 사전승인을 받아야한다. 주파수 관리자 임대(spectrum manager leasing)는 주파수에 대한 사실상의 지배권을 임대인이 보유하는 형태의 임대계약으로서 연방통신위원회(FCC)의 사전승인 없이 임대계약을 체결할 수 있으나, 임대인은 계약체결 사실을 연방통신위원회(FCC)에 통지해야 한다.²⁰⁾

〈표1〉 미국의 주파수 임대제 유형 비교

구분	주파수 관리자 임대 (spectrum manager leasing)	사실상 이전임대 (de facto transfer leasing)
법적 권한	· 1차 이용권자(임대인)	· 1차 이용권자(임대인)
사실상 관리	· 1차 이용권자(임대인) · 임대인이 관리자 역할 수행 · 임차인은 운영만 수임	· 2차 이용권자(임차인)
책임한도	· 혼신 등 1차적인 책임은 임대인 · 임대인은 임차인의 FCC 규정위반 등에 대한 법적 조치를 강구해야 하며, 초기에 계약으로 해결 가능 · 기존 할당조건 내에서 권리계약	· 임대인은 FCC 규정위반 여부에 대한 1차적 책임이 면제되고, 계약 비준수시 책임지고, 임차인이 관리 조치 책임 있음. · 기존 할당조건 내에서 권리계약
승인	· FCC의 사전승인 없이 등록만으로 임대계약체결	· FCC의 사전승인 필요 · 일정조건 충족시 사전승인 불필요

출처) 김영훈, “주요국의 주파수거래제 사례분석 및 시사점”, 『전파방송저널』(제8호), 한국전파진흥원, 2008.12, 7쪽; 이승훈, “주요국의 주파수 이용권 비교분석 -이동통신 주파수를 중심으로-”, 『전파방송저널』(제6호), 한국전파진흥원, 2008.10, 10쪽 참조.



19) 최계영 외, “해의 주요국의 주파수관리체제 분석”, 『KISDI 이슈리포트』(06-06), 정보통신정책연구원, 2006.6, 15~17쪽 참조.

20) 계경분/유현용, 앞의 글, 263~264쪽; 오성만/신종준, “주요국의 주파수 거래에 관한 법제도 분석 및 시사점”, 『전파방송통신저널』(통권 제30호), 한국전파진흥원, 2010.10, 6~7쪽 참조.

2. 유럽연합(EU)

대부분의 EU 국가들은 전파관리의 운영체제가 경쟁과 변혁의 촉진이라는 목적을 달성하기에는 충분한 유연성을 갖고 있지 못하다는 광범위한 인식에도 불구하고 개혁은 느리게 진행되고 있다. 즉, 2002년에 전자통신 네트워크와 서비스를 위한 일반적 규제들에 관한 지침(Directive 2002/21/EC)²¹⁾ 제1조 제1항에서는 “이 지침은 전자통신서비스, 전자통신네트워크, 관련 설비, 관련 서비스의 규율을 위한 조화로운 틀을 세운다”라고 정하고, 유럽 공동체 내에서 전자파 정책을 위한 규제들에 관한 결정(Decision 676/2002/EC)²²⁾ 제1조 제1항은 “이 결정의 목적은 전자파 통신, 운송, 연구개발과 같은 공동체 정책 범위 내에서 역내 시장의 설립과 기능을 위하여 필요한 전자파의 가용성 및 효율적 이용에 관한 정책 접근과 어디에서나 적정한 조화로운 조건을 보장하기 위하여 유럽 공동체 내에서 정책과 법적 틀을 세우는 것이다”라고 규정하고 있다. 또한 Directive 2002/21/EC 제9조 제3항은 “회원국들은 전파 이용의 권리를 이전하

기 위한 승인과 기타 승인을 위하여 규정을 제정할 수 있다”라고 하여, 주파수이용권의 거래제를 도입하고 활성화를 도모하고 있다.

3. 영국

영국은 유럽 공동체(EC: European Community)의 전기통신 네트워크 및 서비스를 위한 일반적 규제들에 관한 지침(Directive 2002/21/EC) 제9조 제3항에서 회원국에게 전파 주파수를 이용할 수 있는 권리를 이전하는 데 승인(undertaking)하기 위한 규정의 제정을 권고함에 따라,²³⁾ 2003년 통신법(Communications Act 2003) 제168조(Spectrum trading)에서 주파수 거래제 도입의 법적 근거를 마련하였으며,²⁴⁾ 현재는 2006년 무선전신법(Wireless Telegraphy Act 2006) 제30조(Spectrum trading)에서 주파수 면허의 거래에 관하여 규율하고 있다. 최근 영국의 통신위원회(Ofcom: Office of Communications)는 2008년 말에 주파수 면허의 거래를 위한 안내 지침(Trading Guidance Notes)을 마련하였는데, 여기에서는 Ofcom으로부터 발급받은 대부분의 면허



- 21) Directive 2002/21/EC of the european parliament and of the council of 7 march 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services; OJ L 108, 24.4.2002, p.33.
- 22) Decision 676/2002/EC of the european parliament and of the council of 7 march 2002 on a regulatory framework for radio spectrum policy in the European Community; OJ L 108, 24.4.2002, p.1.
- 23) Directive 2002/21/EC Article 9 3. Member States may make provision for undertakings to transfer rights to use radio frequencies with other undertakings.
- 24) Communications Act 2003 168 Spectrum trading (1) OFCOM may by regulations authorise the transfer to another person by—(a) the holder of a wireless telegraphy licence, or (b) the holder of a grant of recognised spectrum access, of rights and obligations arising by virtue of such a licence or grant.

에 대해 거래를 허용하고 있다.²⁵⁾ 그리고 거래가 가능한 주파수 면허에 관하여 보다 많은 정보는 거래규칙(Trading Regulations)이나 Ofcom의 온라인 주파수 정보 시스템(Ofcom's on-line Spectrum Information System)에서 찾을 수 있다.

영국의 주파수 면허 거래제의 유형은 2006년 무선전신법(Wireless Telegraphy Act 2006) 제30조(Spectrum trading) 이하에 규정되어 있는데, 주파수 면허의 거래에 따른 해당 주파수 대역의 권리·의무의 승계여부에 따라 다음과 같이 구분해 볼 수 있다. 첫째, 완전전부이전(outright total transfer)은 모든 권리와 의무가 양수인에게 이전되고, 양도인은 어떠한 권리나 의무도 갖지 않는 거래형태이다. 둘째, 공동이전(concurrent transfers)은 완전이전(outright transfer)과 대립되는 개념으로서, 해당 대역에 대한 기존의 권리와 의무가 계약 당사자(양자 혹은 다수) 모두에게 부여되는 것이다. 셋째, 전부이전(total transfer)과 대립되는 개념으로서 부분이전(partial transfer)은 일부 대역만이 이전되는 것으로 기존의 권리와 의무의 일부만이 이전되며, 그 성격상 완전이전 혹은 공동이전 중 하나의 형태가 되어 면허가 분할되는 특징이 있다.²⁶⁾ 주파수 면허

를 거래하기 위해서는 해당 주파수 대역에 적합한 거래유형이어야 하고, 거래에 대하여 Ofcom의 동의를 얻는 것이 필수적이다.²⁷⁾

〈표2〉 영국의 주파수 거래유형에 따른 조합

구 분	total transfer (전체이전)	partial transfer (부분이전)
outright transfer (완전이전)	A → (B)	A → (A)+(B)
concurrent transfer (공동이전)	A → (A+B)	A → (A)+(A+B)

출처) Ofcom, Trading Guidance Notes (December 2008), 2008.12, p.6.

4. 호주

1990년대까지 호주의 모든 전파통신에 관한 면허는 행정적 할당이 전부였으나, 1998년 전파통신 결정(Radiocommunications Determination 1998)을 통하여 주파수면허 거래규칙이 개정되고, 2000년 보완을 거쳐 전파통신법(Radiocommunications Act 1992)의 입법과 함께 주파수 거래제를 도입하였다.²⁸⁾ 주파수면허 거래는 당사자 간의 계약으로서 호주통신미디어청(ACMA: Australian Communications & Media Authority)



25) Ofcom, Trading Guidance Notes(December 2008), 2008.12, pp.2-3.

26) 최계영, “시장기반 전파관리제도의 평가 및 시사점”, 『2006 전파자원기술 및 관리방안 워크샵』, (사)통신위성 외, 2006.8, 143쪽 참조.

27) 오성만/신종준, 앞의 글, 10쪽 참조.

28) Radiocommunications Act 1992 Division 5—Trading spectrum licences 85 Trading spectrum licences (1) Subject to subsection (2) and section 86, the licensee of a spectrum licence may assign, or otherwise deal with, the whole or any part of the licence. (2) An assignment must comply with any rules made under section 88.

은 개입하지 않고, 다만 거래된 주파수 및 이용권자에 대한 정보를 받아 등록하고 있다. 거래 당사자는 거래 후 즉시 ACMA에 등록하고, ACMA가 분류, 발급, 취소 등의 행정처분을 실시하면 그 이후 주파수거래의 효력이 발생하며, 거래수수료는 별도로 부과한다. 초기 기기면허의 거래(trading)는 인수·합병의 간접적인 결과로 이루어졌으나, 1995년에는 기기면허도 거래가 가능하게 되었으며, 그 이후에는 ACMA의 면밀한 검토를 바탕으로 한 승인사항으로 변경되었다.²⁹⁾

호주는 1992년 전파통신법(Radiocommunications Act 1992) 개정을 통하여 주파수의 이용을 위한 면허로서 주파수면허(spectrum license), 기기면허(apparatus license), 종별면허(class license)의 세 가지로 구분하고 있으며, 주파수 이용에 관한 권리·의무관계를 명확하게 규율하고 있다. 호주에서는 1992년에 거래가능한 주파수면허를 최초로 도입한 이래로 1995년에는 기존 기기면허에도 거래를 확대하여 적용하고 있다. 호주 전파통신법(Radiocommunications Act 1992) 제85조는 거래 주파수 면허(Trading Spectrum Licences)에 관하여 규정하고 있는데, 즉 주파수 면허권자는 면허의 전부 또는 일부를 할당(as-

sign)하거나 거래(deal with)할 수 있다고 규정하였다. 그리고 기기면허에 대해서는 전파통신법(Radiocommunications Act 1992) 제131조AA에서 기기면허권자는 면허가 만료되기 전에 다른 사람에게 면허가 이전(transfer)되도록 ACMA에 서면으로 신청할 수 있다고 규정하고 있다.³⁰⁾

호주는 주파수의 이용을 위한 면허로서 주파수면허(spectrum license), 기기면허(apparatus license), 종별면허(class license)의 세 가지로 구분되는데, 이 가운데 거래를 할 수 있는 면허는 주파수면허와 기기면허가 가능하고, 종별면허는 거래의 대상이 되지 않는다. 주파수면허의 권리자는 자신의 면허를 기존 면허권자나 다른 제3자에게 양도할 수 있으나, 단일 표준거래단위(STU: Standard Trading Unit)³¹⁾보다 작거나 그 배수보다 작은 부분을 대상으로 거래할 수 없다. 또한 최소 인접대역폭(MCB)에 따른 제한을 준수하여야 하고, 담보(loan)를 위해서는 면허를 양도할 수 없다. 주파수의 거래에 따라 ACMA에 통보해야 하는 사항은 면허의 전체 혹은 일부로서 특정된 거래의 대상, 당사자, 일부분에 대한 거래일 경우 거래되는 부분과 잔여분에 대한 지역 및 주파수 대역의 정보 등이다. 한편, 전기



29) 최계영, 앞의 글, 154쪽 참조.

30) Radiocommunications Act 1992 131AA Applications for transfer of apparatus licences (1) Subject to section 131AC, a licensee of an apparatus licence may, at any time before the licence is due to expire, apply in writing to the ACMA for the licence to be transferred to another person.

31) 표준거래단위(STU: Standard Trading Unit)란 주파수를 하나 혹은 여러 개의 표준거래단위(STU) 블록(block)이 합쳐진 입방체(cube)로 설정하여, 주파수면허를 거래하고자 하는 자는 하나 혹은 여러 개의 표준거래단위(STU)를 거래할 수 있으므로 마치 일상용품을 구입하는 것과 같이 편리하게 주파수를 거래하고자 도입된 개념이다. 주파수면허는 다른 면허와 합쳐지거나 나뉘어져 더 크거나 작은 면허로 변경될 수 있다; 오성만/신종준, 앞의 글, 13쪽 참조.

통신법(Telecommunications Act 1997) 등에서 주파수 임대에 관해 규정하고 있지는 않지만, 2차 시장에서 주파수면허와 기기면허에 대한 임대 이루어지고 있다. 대표적으로 2000년 시드니 올림픽을 위하여 500MHz 대역에서 주파수면허에 대한 임대사례가 존재하는 등, 즉시 사용

하지 않는 주파수면허에 대하여 상당수의 임대 사례가 발생하고 있다. 그러나 주파수면허나 기기면허의 권리자가 그 권리를 제3자에게 부여하는 것에 대하여 ACMA에 등록하도록 강제하는 규정이 없어서 현재 이에 대한 정확한 통계치는 알 수 없는 상황이다.³²⁾

〈표3〉 호주의 주파수 관련 면허 유형에 따른 비교

구분	주파수면허 (Spectrum Licence)	기기면허 (Apparatus Licence)	종별면허 (Class Licence)
개념	허가를 받은 자에게 해당 주파수의 광범위한 사용권 부여	특정 기기의 운용을 전제로 무선국의 종별에 따라 부여되는 일반적인 무선국 면허	허가조건을 갖추고 있는 특정 무선설비에 대하여 개방적·집단적으로 사용 허가 부여
법적 근거	Radiocommunications Act Chapter 3 Part 3.3	Radiocommunications Act Chapter 3 Part 3.2	Radiocommunications Act Chapter 3 Part 3.4
권리	특정 주파수 대역 및 지역 내에서 주파수 운용, 시스템·설비 설치 등이 자유로운 사용권으로, 규정에 따라 제3자에게 양도 가능	특정 지역, 지리적 지역, 기술요소 등에 부합하는 특정 기기 사용권이며, 규정에 따라 제3자에게 양도 가능	특정 목적에 맞는 특정 기기를 어느 누구나 운영할 수 있는 권리
의무	모든 관련 요금 납부와 관련 규정 준수 및 송신기 등록	모든 관련 요금 납부 및 관련 규정 준수	신청할 필요 없으며, 사용료도 없음.
양도	사용기간 내에는 보유면허의 전부 또는 일부를 분할하여 제3자에게 양도 가능, ACMA에 거래 관련 사항을 통지해야 함	신청 및 ACMA의 승인에 따라 양도 가능	해당 없음
분할	가능	불가능	불가능
결합	가능	불가능	불가능
임대	가능	가능	불가능

출처: DCITA, Report of the Radiocommunications Review, 2001; ACMA, Annual Report 2006-07, 2007.9; 박재경, “호주의 주파수면허 할당체계 분석”, 『전파방송저널』(제2호), 한국전파진흥원, 2008.6, 48쪽 참조 재구성.



32) 오성만/신종준, 앞의 글, 15쪽 참조.

5. 프랑스

프랑스는 규제기관 중심의 전파관리체제를 운영하고 있는 국가로 분류되나, 유럽연합(EU)의 권고를 수용하여 2004년에 주파수 거래제를 도입하였고, 이에 따라 시장기반의 전파관리제도에 관한 메커니즘을 마련하였다. 2004년 7월에 전자통신 및 시청각통신서비스에 관한 법(Loi n° 2004-669 du 9 juillet 2004 relatif aux communications électroniques et aux services de communication audiovisuelle) 제22조의 규정으로 우편 및 전자통신법(CPCE: Code des postes et des communications électroniques) L.42-3에서 주파수 이용면허의 거래 가능성을 규정하도록 하였다. 주파수 이용면허의 양도방법 및 거래에 관한 일반조건 등은 CPCE L.42-3에 의하여 최고 행정재판소(Conseil d'Etat)가 제정한 Décret no. 2006-1016(2006년 8월 12일자 관보)에 명시

되었다. CPCE L.42-3에 따라 전자통신 담당 기관은 주파수나 주파수 대역 가운데 면허의 양도가 가능한 범위의 목록을 정하고 모든 양도계획은 통신우편규제청(ARCEP: Autorité de Régulation des Communications Électroniques et des Postes)에 통지하여야 한다.³³⁾ 프랑스도 다른 국가와 마찬가지로 주파수이용권을 제3자에게 전부 또는 부분적으로 양도·임대할 수 있으며, 부분적인 양도·임대는 시간, 지역, 주파수 대역에 따라 다시 세분화할 수 있다. 규제기관의 승인여부를 살펴보면, 양도의 경우에는 일부 대역(공공서비스용 등)에 한하여 사전승인이 필요하지만, 임대의 경우에는 모두 규제기관의 사전승인을 받아야 한다. 프랑스에서 최초의 주파수 거래는 2007년 1월에 Alsace의 Haut-Rhin(오랭) 지역에서 2006년 ARCEP가 할당한 WiMAX 면허의 사업자간에 부분양도(geographical portion)에서 이루어졌다.³⁴⁾

<표4> ARCEP의 주파수 대역 분석기준

구분	분석기준	비고
이해의 기준	· 시장의 사업자 개수 · 주파수에 대한 접근성 확대 · 이용허가의 유연성	· 시장의 경쟁구도와 면허조건 및 거래의 양립 가능성 여부 등을 판단 · 이용자유화도 검토
불공정 거래행위 위험통제 기준	· 주파수 매집의 위험통제 · 주파수 독점 등의 위험통제	· 시장지배적 사업자의 주파수 독점이나 매집 등 반경쟁적 요인을 검토



33) 통신우편규제청(ARCEP)은 독립규제기관으로서 소속 부서인 통신사업자 및 주파수 규제국에서 통신분야의 규제 및 통신용 주파수할당을 담당한다. ARCEP는 전파관리에 경제적 메커니즘을 도입하기로 하여, 주파수 거래제의 도입과 전파이용료 시스템의 변화 및 주파수 면허부여에 따른 유연성 도입 등에 관한 문제를 검토하였다; 김영훈, “프랑스 주파수 거래제의 현황 및 주요 이슈”, 『전파방송저널』(제5호), 한국전파진흥원, 2008.9, 54쪽 참조.

34) 유현용, “전파관리제도에 관한 공법적 연구”, 한국외국어대학교 박사학위논문, 2010.2, 187~189쪽 참조.

구분	분석기준	비고
면허분할 가능성 관련 위험통제 기준	<ul style="list-style-type: none"> · 지리적 분할로 인한 위험통제 · 커버리지의 축소여부 · 서비스 부적합 구역의 발생 · 유용한 주파수의 과도한 축소 등 	· 주파수의 시간, 지역, 대역의 세분화에 따른 이익을 판단

출처: ARCEP, Rapport au Ministre charge' des communications e'lectroniques sur le choix des bandes de frequences pour un marche secondaire des autorisations d'utilisation de frequences, 2005.7; 김영훈, "주요국의 주파수 거래제 사례분석 및 시사점", 『전파방송저널』(제8호), 한국전파진흥원, 2008.12, 10쪽에서 재인용.

6. 독일

독일은 전통적으로 방송의 정치적 중립성을 강조함에 따라 통신은 연방, 방송은 주정부로 권한을 분할하여 관리하고 있으며, 최근 통신과 철도 및 에너지 등 네트워크형 관리 규제 기관이 연방네트워크청(BNetzA)으로 통합되었다. 전파는 통신의 영역에 포함되어 1996년 통신법(TKG: Tele-kommunikationsgesetz)에 주파수 분배, 이용계획, 할당 및 제한 등의 전파이용 규정을 포함하고 있다. 전파관리규정은 번호 및 도

으로 판단된다. 또한 통신법에 의하면 할당가능한 주파수가 충분하지 않거나 특정 주파수 대역에 대하여 다수의 신청자가 있는 경우 BNetzA는 경매절차나 입찰절차를 통해 주파수 할당대상을 선정할 수 있다³⁵⁾(TKG §55(9), §61).³⁶⁾ 독일은 전술한 바와 같이 1999년 10월에 GSM 면허부여를 계기로 주파수 경매방식을 도입하였으며, 2000년 3G 주파수 면허도 경매방식으로 부여하였다. 독일은 별도의 전파법이 없이 통신법 체계를 유지하면서 주파수 경매방식을 도입함에 따라, 영국처럼 별도의 주파수 면허에 대한 규정이 없으며, 주파수할당을 받는 것이 사업면허의 획득으로 볼 수 있다. 한편, 독일은 2004년



35) 김태호, "독일 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점", 『전파관리제도의 법적 쟁점 -해의 사례와 시사점-』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24~25, 49쪽 참조.

36) TKG §55(9) Sind für Frequenzuteilungen nicht in ausreichendem Umfang verfügbare Frequenzen vorhanden oder sind für bestimmte Frequenzen mehrere Anträge gestellt, kann die Bundesnetzagentur unbeschadet des Absatzes 5 anordnen, dass der Zuteilung der Frequenzen ein Vergabeverfahren auf Grund der von der Bundesnetzagentur festzulegenden Bedingungen nach § 61 voranzugehen hat. Vor der Entscheidung sind die betroffenen Kreise anzuhören. Die Entscheidung der Bundesnetzagentur ist zu veröffentlichen.
§ 61 Vergabeverfahren (1) Wurde nach § 55 Abs. 9 angeordnet, dass der Zuteilung von Frequenzen ein Vergabeverfahren voranzugehen hat, kann die Bundesnetzagentur nach Anhörung der betroffenen Kreise das Versteigerungsverfahren nach Absatz 5 oder das Ausschreibungsverfahren nach Absatz 6 durchführen. Die Entscheidung über die Wahl des Verfahrens sowie die Festlegungen und Regeln für die Durchführung der Verfahren sind von der Bundesnetzagentur zu veröffentlichen. Die Zuteilung der Frequenzen erfolgt nach § 55, nachdem das Vergabeverfahren nach Satz 1 durchgeführt worden ist.

부터 특정 주파수 대역의 주파수 임대를 허용하고 있다. 주파수 임대의 경우에는 이해관계자의 의견을 수렴해야 하며, 허용범위와 절차 및 조건 등을 정할 수 있다고 한다.³⁷⁾

7. 일본

일본의 전파정책 및 규제는 총무성(総務省) 산하의 총합통신기반국에서 관할하고 있다. 미국이나 영국 혹은 유럽의 국가들이 시장기반의 주파수할당제도를 도입하여 운영하고 있는 반면에, 일본은 시장원리의 메커니즘 도입에 있어서 가장 보수적인 국가 가운데 하나로서 전형적인 정부 주도형 전파관리체제를 고수하고 있다. 일본은 경제적 대가의 개념에 관한 적용 없이 비교심사방식만을 통하여 주파수를 할당하고 있다. 주파수 거래의 경우에 있어서도 일본은 사업자간 주파수 양도 및 임대를 허용하고 있지 않지만, 2000년 전파법 개정으로 사업양도의 경우에 무선국 면허의 승계가 가능하도록 하여 시장원리의 메커니즘이 일부 도입된 것으로 볼 수 있다. 즉, 일본 전파법 제20조 제3항은 “면허인이 무선국을 그 용도로 제공하는 사업의 전부를 양도한 때에 양수인은 총무대신의 허가를 받아 면허인의 지위를 승계할 수 있다”라고 규정하고 있다. 종래 시장의 개념이 전혀 없던 전파에 면

허의 양도에 따르는 자산평가가 원론적으로 가능해짐으로써 제한적이거나 시장원리의 경제적 요소가 적용되기 시작한 것으로 평가되고 있다. 한편, 2007년 2월 경제재정자문회에서 기술개발이나 신규 서비스 제공을 통한 부가가치의 창출을 유도하는 ‘전파 특구’의 도입을 논의하면서 주파수 거래제 도입의 필요성이 제기되는 등 일각에서는 주파수 거래제 도입에 대한 논의가 시작된 것으로 보인다.³⁸⁾

IV. 결론 및 시사점

위에서 살펴본 바와 같이 주파수이용권 거래제와 관련하여 호주의 경우에는 1992년 전파법(Radiocommunications Act 1992) 개정을 통하여 주파수 면허를 도입하면서 허용하였으며, 1997년 이후 주파수 임대가 이루어지고 있으나, 그 실적은 많지 않은 것으로 조사되고 있다. 미국, 영국, 프랑스, 독일은 1990년대부터 주파수 경매제를 이용하여 이동통신용 주파수를 할당하고 있으나, 주파수 임대는 2003년부터 허용하였다. 그러나 이들 국가에서도 주파수 임대의 실적은 늘어나고 있지만, 그 수준은 아직까지 미미한 것으로 보인다.³⁹⁾



37) 이승훈, 앞의 글(2008), 14~16쪽 참조.

38) 박윤현, “개방형 전파 정책의 동향”, 『전자파기술』(제18권 제2호), 한국전자과학회, 2007.4, 8쪽 참조.

39) 이승훈, “주요국의 주파수경매제 현황과 시사점”, 『정보통신정책』(제14권 5호 통권 297호), 정보통신정책연구원, 2002.3, 20쪽 참조.

〈표5〉 국내외 주파수이용권 거래제의 사례분석

구분	미 국	영 국	호 주	프랑스	한 국
도입 및 시행	'96년 경매로 할당된 면허의 거래 허용 '03년 임대도입 '04년 임대시행	'03년 도입 '04년 말 시행	'92년 도입 '97년 시행	'04년 도입 '07년 시행	'00년 양도 도입 '05년 임대 도입
거래대상	PCS, AWS, Pager, 800/900MHz 라디오 등	이동통신, 공공, 무선호출, 고정무선접속, 방송(예정) 등	대부분 허용 공공용 제외	WLL, PMR, (모든) 위성서비스 등	대가할당 (IMT-2000, WiBro, 위성 DMB 등)
규제기관 승인	사전승인(FCC)	사전승인 (Ofcom)	사전승인 (ACMA)	사전승인 (ARCEP)	사전승인(KCC)
이용 자유화	기술방식 선택자유	용도 및 기술방식 중립성 확대추진	기술방식 선택 자유	용도 및 기술방식 중립성 확대추진	-
거래정보 제공	온라인 정보제공	거래공시시스템	온라인 등록소 (민간)	주파수 등록부	주파수이용권 관리대장
거래 현황	'06년 말 총 1,492건	'07년 11월 총 18건	'07년 말 총 425건	'07~'08년 2월 30 여건 이상	'08년 말 2건*

주) * 전기통신사업법에 따른 기간통신사업의 인수 합병(예컨대, SKT와 신세기 이동통신의 합병과 KTF와 한솔PCS의 합병) 건수를 나타내는데, 진정한 의미의 주파수 거래라고는 볼 수 없을 것이다.

출처) 김영훈, “주요국의 주파수거래제 사례분석 및 시사점”, 『전파방송저널』(제8호), 한국전파진흥원, 2008.12, 13쪽 참조.

현행 전파법 제14조는 같은 법 제11조에 규정된 대가에 의한 주파수할당에 따라 주파수할당을 받은 자는 해당 주파수를 배타적으로 이용할 수 있는 권리(주파수이용권)를 가지며, 일정한 기간 이후에는 그 주파수이용권을 양도하거나 임대할 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 전파법상 전파에 대한 주파수이용권은 재화로서 거래(양도·임대)의 대상이 될 수 있는 것이다. 그런데 같은 법 제14조 제3항은 주파수이용권을 양수하거나 임차하려는 자는 방송통신위원회의 사전승인을 받아야 한다고 규정하고 있으나, 이

는 자칫 허가제로 운영될 수 있는 소지가 농후하므로 실질적인 주파수 2차 시장의 개방을 위해서는 거래유형에 따른 규제의 완화(예컨대, 사후신고)가 필요하다고 본다. 주파수 공동사용의 확대방안에 따른 주파수 이용자유화와 더불어 주파수이용권 거래제를 활성화하기 위해서는 양수 및 임차하려는 자에게 기존 주파수이용권의 용도 및 기술방식 등을 변경할 수 있는 신청권을 부여하는 법적 근거의 마련도 중요하다고 생각된다. 또한 향후 주파수 용도의 자율화, 기술방식의 완화 등을 고려할 경우에는 주파수 임대

의 경우에는 사전승인제도를 원칙으로 하고, 동일한 용도 내에서 이루어지는 임대 경우에는 사후승인의 형식으로 완화하는 방식이 바람직한 것으로 생각된다.⁴⁰⁾ 한편, 심사할당에 따른 주파수이용권의 경우에도 공물의 특허사용이라는 동일한 주파수 이용관계이므로 이에 대해서도

거래(양도·임대)의 가능성을 열어 둘 필요성은 충분하다고 할 것이다.

유 현 용

(해외입법조사원, 법학박사)



40) 최상호 외, 『전파정책 개선방안 연구』(연구수행기관: 한국전파진흥원 전파방송정책연구실), 한국전파진흥원, 2008.1, 66쪽 참조.