

주파수 회수 및 재배치의 비교법적 고찰(II) - 주요 외국의 사례를 중심으로 -

- 지난 호에 이어짐 -

지난 호에서는 주파수 회수 및 재배치의 의의와 주요 외국의 사례를 중점적으로 살펴보았다. 이번 호에서는 관련 사례를 분석하여 그 시사점을 도출하고, 우리나라 전파법의 개정방안을 모색해 보도록 하겠다.

IV. 주파수 회수 및 재배치의 비교

1. 주파수 이용현황의 조사·확인

주파수 이용의 전파측정조사를 위하여 ITU에서는 ITU-R SM.1536(주파수 채널 점유율 측정), ITU-R SM.182-5(초고주파 스펙트럼 점유율의 자동관측), 전파감시기술 핸드북 등에 측정을 위한 장비·조건·기간 등을 비롯하여 신뢰도의 확보를 위한 샘플수 등의 사항이 권고되

어 있다.¹⁾

그리고 전술한 바와 같이 최근 미국의 상원은 주파수 이용현황의 조사·확인을 위하여 ‘Radio Spectrum Inventory Act’를 통과시킴으로써, FCC와 NTIA로 하여금 300MHz~3.5GHz 사이의 모든 주파수 대역의 이용현황에 대한 철저한 조사·확인을 실시할 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 이와 같은 주파수 이용현황의 조사·확인 자료를 NTIA와 FCC의 홈페이지에 공개하도록 함으로써, 효율적인 주파수 이용정책의 강화를 목적으로 하고 있다.

일본은 주파수 회수 및 재배치의 대상을 선정하기 위하여 기존 주파수의 이용현황을 조사·확인하고 공표하는 제도를 2002년에 도입하였으며, 같은 해에 3.6~4.2GHz, 4.4~5GHz, 5.925~6.425GHz 대역에 대한 주파수 이용현황을 조사한 이후, 2003년부터는 770MHz 이하,



1) 박경구·서옥석·이현승, “효율적 전파관리를 위한 국내 주파수 이용현황 조사”, 『전파방송저널』(제7호), 한국전파진흥원, 2008.11, 19쪽 참조.

770MHz~3.4GHz, 3.4GHz 이상의 3개 대역으로 구분하여 1년에 1개 대역으로 순환하여 이용 현황을 조사하고 있다. 조사내용으로는 시설자 수, 무선국 수, 안테나 특성, 무선설비의 사용연수, 무선설비의 사용기술, 무선국의 구체적인 사용실태, 다른 전기통신 수단의 대체가능성 등에 대하여 조사하고 있다.²⁾

그런데 우리나라의 경우에는 과거 정보통신부는 물론이고 현재 방송통신위원회도 주파수 이용현황에 대한 조사·확인 자료를 충분히 확보할 수 있는 법적 근거가 마련되어 있음에도 불구하고, 관련 행정조사권을 발동하지 않음으로써 주파수 회수 및 재배치를 시행하는 데 어려움을 더하고 있다.

2. 주파수 회수 및 재배치의 절차

주파수 회수 및 재배치를 시행하기 위해서는 세부정책을 마련하는 시간이 필요하고, 이에 따라 일정한 기간이 소요되는 것으로 나타나고 있다. 주파수 회수 및 재배치 후보 대역 및 이전 대역 검토, 그리고 이전에 대한 기술적 검토나 회수 및 재배치 비용에 대한 경제적 검토를 통한 정책방안을 마련하고 있다. 이러한 기술적·경제적 검토와 신규 서비스 도입을 위한 주파수 이용계획이나 서비스 규정 등을 마련하기 위하여 일정한 기간, 즉 약 2~3년이 필요한 것으로

보인다.

미국은 상업용 주파수에서 상업용 주파수로의 전환절차는 기존 사업자에게 일정한 기간 동안 주파수를 사용할 수 있는 권리(right to stay)를 부여하고, 신규 사업자에게는 일정한 기간 이후에 주파수를 사용할 수 있는 권리(right to move)를 부여하고 양자간 협상에 의한 회수 및 재배치를 진행한다. 일반적으로 협상절차는 FCC의 재배치 공고, 자발적 협상기간, 의무적 협상기간, 그 이후에는 비자발적 재배치의 순서로 진행된다. 비자발적 재배치가 이루어질 경우에는 신규 사업자는 재배치 비용의 지불을 보장하고, FCC는 기존 사용자에게 해당 주파수의 사용금지를 명할 수 있다.³⁾

일본은 주파수 회수 및 재배치 절차는 ① 주파수별 출현율, 통신량 등을 조사해 전파 유효이용 정도를 평가하고 주파수 분배변경 또는 회수 및 재배치로 인한 경제적 영향 조사를 실시한 후, ② 총무대신은 전파의 관리 및 공익상 필요가 있을 때, 무선국의 주파수 지정 등을 변경하고, 관련 비용(給付金)을 지급할 수 있게 된다. ③ 급부금은 비용산정 전담기관(ARIB)이 관련 규칙을 기준으로 산정한다.

프랑스는 주파수 계획위원회(CPF)에서 주파수 회수 및 재배치를 결정하고, 신규 사업자는 주파수 재배치 기금위원회(CFRS)의 지침에 의



2) 박경구·서옥석·이현승, 앞의 글, 24쪽 참조.

3) 윤혜선, “미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점”, 『전파관리제도의 법적 쟁점-해의 사례와 시사점』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24-25, 20쪽 참조.

하여 재배치 서류를 작성하며, 재배치 기금위원회에서는 ANFR로 하여금 재배치 비용평가, 재배치 실행 계획을 결정하도록 한다. 또한 주파수 가치위원회(CVS)에서는 재배치 비용산정 방법 및 원칙을 제시한다. 재배치 기금위원회에서는 ANFR이 재배치 실행을 감독하고 재배치 협약 계획을 수립하고 배정된 기금을 관리하여 신규 사업자나 기존 사업자의 협약이행을 관리한다.

3. 주파수 회수 및 재배치에 따른 손실보상

대부분의 국가에서 행정적·재정적 방안을 연계하여 주파수 회수 및 재배치를 시행하고 있다. 미국, 일본, 프랑스 등 대부분의 국가에서 면허취소와 기존 이용자의 손실을 보상하는 방안을 연계하여 시행하고 있다. 보상기준은 국가마다 다양한데, 미국은 신규 시설의 전액을 보상하고, 일본은 기존 시설의 잔존가와 신규 투자 금융비용을 보상한다.

미국은 2003년 10월에 제정된 Commercial Spectrum Enhancement Act에서 주파수 회수 및 재배치에 따른 보상의 범위는 기존 사업자에 대하여 이전과 동일한 수준의 시스템(comparable capacity of systems)의 설치에 따르는 모든 비용이라고 규정하고 있다. 이러한 보상의 범위는 상업용 및 공공용 주파수의 회수 및 재배치에 모두 적용된다. 동일한 수준의 시스템을

달성하는 방법으로 새로운 주파수 대역으로 이전하거나, 대체 기술을 사용하는 경우를 모두 인정하고 있다.⁴⁾

프랑스는 우편 및 전자통신법 L.42-1에서 규정하는 허가의 상대방은 자신에게 할당되는 주파수를 조치하는데 필요한 재배치(réaménagement)의 비용을 전액 부담한다. 그 비용의 일부에 대해서는 전파관리공단이 관리하는 주파수 재배치기금을 통해서, 사전지급(préfinancement)이 이루어질 수 있다. 납부금의 금액과 부담방식에 대해서는 전파관리공단이 결정한다. 전파관리공단은 주파수 재배치를 추진할 책임이 있는 기관의 신청에 따라, 주파수 재배치에 필요한 비용, 그리고 주파수 재배치기금에서 사전지급을 하는 비용을 결정한다. 사전지급의 대상이 되는 비용은 재정비의 결과로서 할당되는 주파수의 사용허가를 받는 자 사이에서 부담하는바, 그 방식은 전파관리공단이 결정한다. 전파관리공단은 특히 할당되는 주파수의 대역 크기와 그 적용이 미치는 면적의 인구를 고려하여야 한다. 전파관리공단은 또한 주파수의 사용허가를 받은 자가 반환할 의무가 있는 납부금(contribution)의 일정표를 결정하여야 하는바, 주파수의 사용허가를 발급받은 날로부터 5년을 경과해서는 안된다. 재정비의 작업이 종료하면 전파관리공단은 비용의 최종적인 금액과 상환

4) 윤혜선, 앞의 글, 22쪽 참조.

〈표 3〉 주요 외국과 한국의 주파수 회수 및 재배치 사례분석

구 분	미 국	일 본	프 랑 스	한 국
근거법령	US Code Title 47	전파법 (제26조의2, 제71조)	통신법 1996 (제33조, 제42조)	전파법 (제6조, 제6조의2, 제7조)
목적	개별 법령으로 규정	전파의 정비 및 공익상 필요	효율적 이용	효율적 이용
주관기관	NTIA, FCC	총무성	ANFR	구 정보통신부
보상범위	완전보상	통상 발생하는 손실	통상 발생하는 손실	통상 발생하는 손실
보상재원	신규사업자	정부(전파사용료)	정부기금	정보통신진흥기금
주요사례	PCS, 3G	디지털 TV 전환 4.9GHz(무선랜)도입	3G 도입 디지털 TV 전환	WiBro 도입 동기식 IMT-2000

※ 출처: 이상미, “주파수 회수/재배치 사례 및 추진방향”, 한국전파진흥원, 2006.11, 17쪽 참조.

되어야 하는 최종적인 금액을 결정한다.⁵⁾

독일은 통신법 고유의 주파수 회수요건에 해당되는 경우에는 연방행정절차법상 수익적 행정행위의 철회에서 인정되는 손실보상에 관한 규정이 배제된다(제63조 제4항). 그러나 주파수 회수가 행정절차법에 따른 일반적인 공익상 요청에 의해서 이루어진다면 그에 대한 손실보상은 가능할 것이다(제49조 제6항).⁶⁾

우리나라는 2011년 6월에 셀룰러와 PCS 등 주파수 대역의 재배치가 예정되어 있고, 향후 DTV 전환에 따라 여유 주파수 대역에 대한 재배치 정책의 마련이 시급한 상황이다. 따라서 다음에서는 별항으로 DTV 전환에 따른 주파수 회수 및 재배치 정책의 시행에 있어서 발생할

수 있는 손실보상의 문제점을 검토해 보기로 하겠다. 위에서 살펴본 해외 주요국의 주파수 회수 및 재배치 사례를 통하여 우리나라의 주파수 회수 및 재배치 사례를 비교해 보면 다음 <표 3>과 같다.

V. 결론 - 전파법 개정방안

전파자원의 확보 측면에서 한정된 전파자원의 이용을 극대화하기 위한 방법으로 주파수의 효율적 이용을 유도할 수 있는 주파수 회수 및 재배치(refarming) 제도를 그 사례를 통하여 비교법적으로 검토해 보았다. 여기에서 우리나라



5) 송시강, “프랑스 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점”, 『전파관리제도의 법적 쟁점 -해의 사례와 시사점-』, 서울대학교 공익산업법센터 워크샵 자료, 2009.10.24-25, 32-33쪽 참조.

6) 김태호, 앞의 글, 58쪽 참조.

는 주파수 회수 및 재배치를 위한 전제로서 주파수 이용현황의 조사·확인에 관한 법적 근거는 마련되어 있으나, 관련 행정조사권을 적극적으로 시행하지 않고 있는 문제점을 발견할 수 있었다. 따라서 주파수의 이용현황을 조사·확인할 수 있는 충분한 법령상의 근거가 마련되어 있으므로, 그 실효성을 확보하기 위한 전파법의 개선방안을 제시하였다.

즉, 현행 전파법 제6조 제2항은 주파수회수 또는 주파수재배치를 시행하기 위하여 필요하면 주파수의 이용현황을 조사·확인할 수 있다고 하여, 그 중요성에도 미치지 못하도록 방송통신위원회의 판단에 일임하는 임의적 규정으로 정하고 있다. 또한 주파수분배의 변경이나 새로운 기술방식으로서의 전환 혹은 주파수의 공동사용을 시행하기 위하여 필요하면 주파수의 이용현황을 조사·확인할 수 있다고 하여, 그러하지 않은 경우에는 주파수의 이용실적을 파악할 수 없도록 규정하고 있다. 따라서 방송통신위원회가 주파수분배의 변경, 주파수 회수 및 재배치, 새로운 기술방식으로서의 전환, 주파수의 공동사용 등을 시행하기 위하여 구체적이고 실질적으로 주파수의 이용현황을 조사·확인할 수 있도록 전파법을 개정할 필요성이 있다고 본다.

따라서 이하에서는 주파수의 이용현황을 조사·확인할 수 있는 충분한 법령상의 근거가 마련되어 있으므로, 그 실효성을 확보하기 위한 전파법상 개정방안을 모색해 보고자 한다.

첫째, 전파법 제6조 제2항은 “방송통신위원회

는 제1항 각 호의 사항을 시행하거나 주파수의 이용실적을 판단하기 위하여 다음 각 호의 사항을 대상으로 매년 주파수의 이용현황을 조사하거나 확인하여야 한다”라고 개정하는 방안을 제안하고자 한다. 여기에서 ‘다음 각 호의 사항’은 전파법 시행령 제4조 제1항의 각 호를 의미한다. 즉, ① 주파수분배·주파수할당·주파수지정 및 주파수사용승인의 현황, ② 주파수 이용과 관련한 사회·경제적 지표, ③ 주파수 이용기술개발 및 관련 산업의 동향, ④ 무선설비의 이용 및 운영 실태, ⑤ 전파법 제8조에 따른 전파진흥기본계획의 수립에 관한 사항 등이다. 위와 같이 주파수 이용실적을 판단하기 위한 중요하고 기본적인 사항은 법률로서 규정하는 것이 타당하다고 생각한다.

둘째, 전파법 시행령 제4조 제2항을 전파법 제6조 제3항으로 추가하여 상위 법률에서 시설자 등에게 필요한 자료의 제출을 요청할 수 있는 법적 근거를 명시할 필요가 있다고 본다.

셋째, 시설자 등이 자료제출을 지연하거나 그 요청에 따르지 아니한다면 행정의 실효성을 확보하기 위하여 간접적인 제재방안도 마련되어야 할 것이다. 전파법은 제89조의2에서 “제19조 제3항에 따라 신규로 이용계약을 체결한 가입자의 수와 전체 가입자의 수를 통보하지 아니하거나 거짓으로 통보한 자에게는 1천만 원 이하의 과태료를 부과한다”라고 규정하고 있는데, 이는 전기통신사업자로 하여금 통보의무를 부과하고 그 실효성을 확보하기 위한 간접적인 제

제방안이다. 따라서 전파법 제6조 제4항에 자료 제출을 요청받은 시설자 등은 일정한 기간(30일) 내에 자료를 제출하도록 규정하고, 지연하거나 요청에 따르지 아니하는 경우 또는 거짓의 자료를 제출한 자에 대해서는 행정벌의 형평성을 고려하여 같은 법 제89조의2 제2항에 1천만원 이하의 과태료를 부과하도록 관련 조문을 신설하여야 한다. 물론, 관련 자료가 영업비밀에 해당할 경우에는 부정경쟁방지 및 영업비밀보호에 관한 법률에 따른 별도의 법적 문제가 발생할 수도 있을 것이다.

넷째, 전술한 미국의 'Radio Spectrum Inventory Act' 에서와 같이 주파수 이용현황의 정보공개에 위한 방법이나 범위 등에 대해서도 전파법 제6조 제5항에 별도의 규정을 신설하여야 할 것이다. 예컨대, "제2항에 따른 주파수의 이용현황은 관보와 인터넷주소를 통하여 공고하여야 한다" 라고 신설하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

〈참고문헌〉

- 김재경 · 김선경, "영국Ofcom의 900MHz주파수 회수 및 재할당 방침에 따른 시사점", CEO Issue, KT 경영연구소, 2007.10.
- 김창완 · 이승훈, "주파수 재분배정책 해외사례 연구 -손실보상 절차 및 보상규모를 중심으로-", 『KISDI 이슈리포트』(04-14), 정보통신정책연구원, 2004.5.
- 김태호, "독일 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점", 『전파관리제도의 법적 쟁점 -해외 사례와 시사점-』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24-25.
- 박경구 · 서옥석 · 이현승, "효율적 전파관리를 위한 국내 주파수 이용현황 조사", 『전파방송저널』(제7호), 한국전파진흥원, 2008.11.
- 박균성, 『행정법강의』(제6판), 박영사, 2009.1.
- 박민수 · 허영준, "해외 주요국의 DTV 전환 관련 주파수 정책 현황 및 시사점", KISDI 이슈리포트(08-03), 정보통신정책연구원, 2008.3.
- 송시강, "프랑스 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점", 『전파관리제도의 법적 쟁점 -해외 사례와 시사점-』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24-25.
- 연권흠, "전파이용 유형에 따른 전파관리 현황 및 이슈", 『전파방송저널』(통권 제11호), 한국전파진흥원, 2009.3.
- 윤혜선, "미국 전파관리제도의 법적 쟁점과 시사점", 『전파관리제도의 법적 쟁점 -해외 사례와 시사점-』, 서울대학교 공익산업법센터 워크숍 자료, 2009.10.24-25.
- 이상미, "주파수 회수/재배치 사례 및 추진방향", 한국전파진흥원, 2006.11.
- 이승훈, "주파수 회수 및 재배치 정책동향 분석", 『정보통신정책』(제15권 제14호, 통권 329호), 정보통신정책연구원, 2003.8.
- 이승훈, "주요국의 주파수 이용권 비교분석 -이동통신 주파수를 중심으로-", 『전파방송저널』(제6호), 2008.10.

- 임성민, “주파수 회수, 재배치 제도 정책방향”, 『전파: 생활속의 전파문화 정보지』(통권 제127호), 무선관리단, 2005.11.
- 정신교 외, 『주파수 회수/재배치 방안에 관한 연구』, 정보통신부(주관연구기관: 한국전파진흥협회), 2004.12.
- 정우수 · 조병선 · 하영욱, “해외 저대역 주파수 이용동향”, 전자통신동향분석, 제22권 제6호, 한국전자통신연구원, 2007.12.
- 최상호 외 9인, 『전파정책 개선방안 연구』(연구수행기관: 한국전파진흥원 전파방송정책연구실), 한국전파진흥원, 2008.1.
- ECC REPORT 16, Refarming and secondary trading in a changing radiocommunications world, 2002.9.
- ERC, “The role of spectrum pricing as a means of supporting spectrum management”, ERC REPORT 76, 1999.9.
- FCC, FCC Adopts Solution to Interference Problem Faced by 800 MHz Public Safety Radio Systems, REPORT AND ORDER AND FOURTH MEMORANDUM OPINION AND ORDER, 2004.8.
- ITU-R, Spectrum redeployment as a method of national spectrum management, Rec. ITU-R SM.1603, 2003.2.
- KTF, “해외 저대역 주파수 공정배분 사례 및 시사점”, 2007.10.
- Ofcom, Digital Dividend Review: A statement on our approach to awarding the digital dividend, 2007.
- 대판 2007.4.12. 2004두7924
- 서울고법 2004.6.30. 2003누1501
- SPECTRUM, <http://www.spectrum.or.kr/board/detail.jsp?c=400&b_no=9928&bt_no=22&c_no=004004&c_no=000>

유 현 용

(한국외국어대학교 강사, 법학박사)