

〈特別寄稿〉

유럽연합 통신법의 발달 (The Development of Telecommunications Law of the European Union)

주명혁, 이성국, 박기식
(한국전자통신연구소)

□ 차 례 □

I. 머리말	V. 유럽연합의 통신정책 및 법률의 발전
II. 유럽연합의 발전과정	VI. 1987년 녹서의 분야별 발전
III. 법령제정 및 집행 기관	VII. 결 론
IV. 유럽연합의 통신관계법령 제정 절차 및 종류	

유럽연합은 최근 유럽 통합과정을 추진하는 과정을 통하여 동시에 정보사회 건설을 위한 정보통신 분야의 법률과 정책을 비약적으로 발전시키고 있다. 유럽은 1992년 Maastricht 조약을 통하여 1998년까지 완전 통합을 추진하기로 하였으며, 1995년 현재 15개국이 The European Union에 참여하고 있다. 회원국들은 유럽연합의 Council, Commission, Parliament에서 마련한 통신법을 포함한 여러 가지 법률들을 채택 수용하고 있는데, 특히 통신법은 유럽연합 정보통신법 분야의 골격이 되고 있으며 하나의 법분야로 정착되어 가고 있다.

본고는 유럽이 추진하고 있는 정보사회에서의 통신법 제정체계 및 발전과정을 개괄적으로 고찰하고 특히, 통신법의 법적 효력 및 역할을 살펴봄으로써 유럽 정보통신의 법적 측면에서의 이해를 돕고자 한다.

I. 머리말

정보사회의 추진과정에서 정보통신 기술과 정보통신 경제·사회 및 관련 법률은 최근 급속하게 발전하

고 있다. 정보통신법의 개념에 관하여 사용되어 온 것은 매스 커뮤니케이션법이나 정보법 또는 전기통신법 등이며 각각의 개념정의에 따라 내용이 달라질 수 있지만 이들의 공통점은 최근에 급속하게 발전하게 된 제도라는 점이다. 매스 커뮤니케이션을 포함하여 정보법이 「정보의 특성과 사회적 특별한 기능을 감안하여 정보에 관한 법률관계를 규율하는 특별히 정보에 관계되는 규범」¹⁾이라고 규정되고 정보공개와 개인정보보호를 포함한 정보유용을 다룬다면 우리나라 전기통신기본법에서 정의하는 '전기통신'은 통신이라는 영역에 중점을 둔 것으로 보여진다. 본고에서 다루고자 하는 유럽연합 통신법의 범위는 우리나라 전기통신법상의 전기통신과 유사하다.

유럽에서 통신법은 공동체 통신 정책의 근거로서 그리고 통신시장의 자유화 및 경쟁력 강화를 위한 법체제로 이해되고 있으며 쟁점은 새로 등장하는 통신 기술이나 통신장비 및 서비스를 어떻게 법체제로 수용할 것인가 하는 문제와 시장통합을 원활하게 달성하기 위하여 어떻게 법체도를 정비할 것인가 하는 것이다.

1) 정보법, 하마다 준이치, 이문호역, 도서출판 장산, 1995, 15쪽

II. 유럽연합의 발전과정

1. 개요

유럽연합(European Union)은 1951년 4월 18일에 파리에서 서명되고 이듬해 7월 25일에 발효된 유럽석탄철강공동체(European Coal and Steel Community)로부터 시작되어 1958년 1월 1일에 발효된 경제공동체(European Economic Community)와 유럽원자력공동체(European Atomic Energy Community)를 포함하여 세계의 공동체가 유럽공동체를 형성하여 왔다. 실질적으로 세계의 공동체로 분리되어 추진되어 오던 유럽공동체는 1986년 2월의 단일유럽협정(Single European Act)²⁾을 거쳐 1993년 11월 1일에 발효된 European Union Treaty(The Maastricht Treaty)에 의하여 명실상부한 단일공동체로 발전하고 있다.

2. 마스트리히트 조약 이후의 유럽

마스트리히트 조약은 세계의 공동체(ECSC, EURATOM, EEC)를 통합하여 유럽연합으로 단일화하였으며, 유럽연합은 대외정책 및 대내정책에 관한 권한을 부여받게 되었다.

그동안 유럽경제공동체(EEC)로 출발하여 경제활동 뿐 아니라 문화 및 교육에 대한 정책개발의 범위까지 활동범위를 확장하여 왔던 EC공동체³⁾는 마스트리히트 조약에 의하여 공동체 구성국들이 달성 불가능하거나 유럽공동체 전체 차원에서 수행하는 것이 효율적인 활동에 국한하도록 범위가 조정되었다. 따라서 통신관계법에 대한 EC의 권한은 EU 범위내로 조정되고 EU 구성국에 대한 법령 제정권한은 정치적인 면보다는 법적인 범위로 제한되었다. 즉 유럽전역에 구성되는 네트워크와 통신산업의 경쟁력을 강화하는 것이 EC의 주요 목적이 되었으며, 이러한 변화는 구성국들이 가지고 있는 통신에 관한 권한을 EC로 이전하는 효과를 가져오게 되었고 결정능력이 집중됨으로써 산업경쟁력 향상 및 결정과정의 단순화를 가져오게 된 것이다.

III. 법령제정 및 집행 기관

1. 이사회(Council of the European Union)

이사의회의 공식명칭은 장관이사회(The Council of Ministers)로서 유럽공동체의 이사회 역할을 수행하고 있다. 이사회는 1967년에 세계의 공동체에 존재하던 이사회를 통합하여 구성되었으며 각 회원국 정부는 1명의 정부대표를 파견하여 이사회를 구성하고 있다.

이사회 회원은 자신의 국가를 대표할 뿐 만 아니라 이사의회의 구성원으로서 공동체의 이익을 위하여 결정을 내리는 두가지 역할을 수행하고 있다. 구성원들의 임기는 1년이며 위원장은 정해진 순서에 의하여 호선으로 선출(임기 6개월)된다. 구성원들은 상설구성국 대표위원회(CORPER)의 위원장이 되며 일반적으로 이사회에 존재하는 Working Group의 위원장직을 겸하게 된다.

이사회는 구성국의 경제정책에 대한 조정, 정책결정 및 입법기능을 포함한 결정기능, 집행 위원회에 권한을 부여하는 기능을 가지고 있으며, 두번째 기능에 의하여 이사회는 명령, 준칙, 결정을 발하는 권한과 유럽공동체가 추진하는 정책에 대한 최종 결정기능을 부여받고 있다.

2. 집행위원회(Commission of the European Union)

집행위원회는 1995년 현재 21명의 독립된 집행위원으로 구성되어 있으며 마스트리히트 조약에 따라 임기는 2년으로 변경되었다. 집행위원은 각 구성국에서 파견하되 영국, 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인 5개국은 2명씩의 위원을 파견하며 기타 9개국은 1명씩의 위원(2명의 위원 추가)을 파견하고 있다. 각 집행위원은 집행위원회에 존재하는 DG(Directorate Generals)를 담당하고 있으며 DG는 23개이다.

집행위원회는 EC조약의 수호자로서 EU의 행정부 역할을 수행하고 있다. 집행위원회는 이사회와 마찬가지로 명령(Regulations), 준칙(Directives) 및 결정(Decisions)의 제정에 대한 권한을 가지고 있으나 이사회에 비하여 법적 권한은 제한되어 있다. 집행위원회에서 발하는 권고(Recommendations)와 의견(Opinions)이 정치적으로 중요하더라도 구속력이 있는 것은 아니며 모든 사람에게 공개되고 있다. 집행위원회의 권한은 주로 이사회에서 채택되는 주요 법

2) Treaty Establishing a single Council and a Single Communication of the European Communities, 1985년 4월 8일에 브뤼셀에서 서명되고 1987년 7월 1일에 발효된 유럽단일 협정은 그동안 세계의 공동체에 각각 존재하는 이사회(1개 고등관청 및 2개 이사회)와 위원회를 하나의 이사회 및 하나의 위원회로 통합하였다.

3) 마스트리히트 조약은 EEC조약을 개정한 것이며 EEC(European Economic Community)를 EC(European Community)라는 용어로 대체하였으며 단일유럽협정에서 사용하던 유럽공동체(European Community)를 유럽연합(EU)으로 단일화하였다. 그러나 유럽을 공동체라고 표현할 경우 EC공동체, EURATOM공동체, ECSC공동체를 포함하여 EU라는 용어와 혼용하여 사용하고 있다.

령들에 대한 제안을 할 수 있다는데 있다.

집행위원회에 존재하는 23개의 DG 중 통신분야에 관계된 업무를 수행하는 DG는 DG XⅢ, DG Ⅲ, DG Ⅳ, DG X, DG XV 등 5개 DG이다.

가. DG XⅢ

DG XⅢ의 주요업무는 통신, 정보시장과 연구개발의 수행 및 지원이며 1993년 집행위원회 개편시 ESPRIT 프로그램 등 몇가지 업무를 DG Ⅲ의 통신분야에 관한 업무의 범위는 위성 및 이동통신과 HDTV 등의 음성매체와 관련된 업무, 범유럽 네트워크 뿐 아니라 매대 통신기술과 서비스를 포함하고 있으며 텔레마틱 장비와 정보산업 및 우편서비스에 대한 기술 개발을 포함하고 있다.

DG XⅢ은 1987년에 발표된 "통신서비스 및 장비의 공동시장 발전에 관한 녹서(THE 1987 Green Paper)"와 "유럽공동체 위성통신분야의 공동발전에 관한 녹서(The Satellite Paper)"에 따른 정책집행을 수행하고 있다. 또한 동 집행위원회는 통신시장에서의 역내 이외 국가 또는 국제조직과의 협력에 대한 업무를 담당하고 있으며 연구개발의 수행과 결과의 전파 및 기술의 이전에 대한 업무를 담당하고 있다.

나. DG Ⅲ

DG Ⅲ은 산업정책을 담당하고 있으며 정보통신기술의 산업화 및 장비의 개발에 대한 몇가지 업무를 포함하고 있다. 또한 DG XⅢ으로부터 업무는 텔레마틱 네트워크와 통신하부구조에 관한 정책 및 표준화, 정보기술의 연구개발에 관한 ESPRIT 등의 연구개발 프로그램 등이다.

다. DG Ⅳ

DG Ⅳ는 모든 산업의 경쟁력에 대한 업무를 담당하고 있으나, EC조약 제90조에 의하여 발표된 The Terminal Equipment Directive(Commission Directive 88/301/EC)와 The Services Directive(Commission Directive 90/338/EC)의 업무가 우선되고 있다.

DG Ⅳ는 EC조약 제85조 및 제83조에 의하여 모든 산업부분의 불공정 거래에 대한 불만을 조사하고 있으며 이에 관한 준칙을 발하여 EC조약의 경쟁규정들을 준수하도록 지도하고 있다. 이러한 감독과 규제는 1990년부터 별도 분리된 Merger Task Force에 의하여 수행되고 있다.

라. DG X

DG X은 Audio Video, 정보·통신 및 문화분야에 관한 정책을 담당함으로써 통신분야의 주변환경에 대한 업무를 수행하고 있다. 또한 The Television without Frontiers Directive를 계획하는 업무에 관여하였으며 현재 구성국들의 수행여부에 대한 감독업무를 수행하고 있다. 시청각분야에서 DG X은 DG XⅢ과 연계하여 통신분야에 관련된 Audio 및 Video에 관한 업무를 담당하고 있으며 특히 HDTV에 대한 정책업무를 수행하고 있다.

마. DG XV

DG XV는 금융서비스와 역내시장에 대한 정책을 담당하고 있으며 역내시장의 기본계획에 관하여 DGXV는 통신매체와 데이터의 보호에 대한 정책에 관여하고 있다. DG XV는 DG X과 연계하여 The Television without Frontiers Directive(89/552/EC)와 이에따른 Broadcasting Copyright Directive의 집행을 수행하고 있다. 또한 DG XV는 데이터보호에 관한 준칙에 관여하고 있다.

3. 유럽의회(European Parliament)

1976년 9월 20일 이사회의 결정에 의하여 구성국들에게 채택을 권유한 유럽의회 대표선출에 관한 규정에 의하여 의회 의원 선출을 위한 최초 투표가 1979년 6월에 이루어졌다. 총 518명(프랑스, 독일, 이탈리아, 영국은 각 81명의 대표를 파견)으로 구성되어 있으며, 의원은 임기 1년으로서 자국의 정부를 대표하기보다는 자국 국민들의 이익을 대표하는 것이며 자국 의회나 정당의 지휘감독을 받지 않는다. 이점에서 의회는 경제사회위원회(ESC)의 구성원들과 구별된다. 의회는 1명의 의장과 18명의 부의장으로 구성된 집행각료회의에 의하여 운영되며 18개의 상설위원회는 통신, 에너지 등 공동체의 정책 입안에 대한 업무를 수행하고 있다.

의회 조인 및 감독자로서의 역할을 수행하고 있으며 EC조약에 포함된 모든 사안들에 대한 의견을 발표할 권한을 가지고 있으나 이는 명령(Regulation)보다 구속력이 없다. 의회의 감독기능은 집행위원회의 위원을 견책에 의하여 면직시키는 권한을 포함하고 있으며, 예산의 변경 권한도 가지고 있다. 단일유럽협정에 의하여 의회는 국제간 협력에 대한 관여기능을 가지게 되었고 마스트리히트조약 이후 의회의 권한은 증가되었으나, 공동체의 의사결정 또한 상대

적으로 복잡하게 되었다.

4. 경제사회위원회(Economic and Social Committee)

ESC는 EC공동체와 EURATOM 공동체에 존재하고 있으며 유럽공동체의 공식기관은 아니지만 구성원들이 경제·사회문제에 대한 전문지식을 가지고 있기 때문에 ESC의 의견은 공식기관만큼의 중요성을 가지고 있다.

ESC는 다양한 직업의 대표들로 구성되어 있으며 고용인집단, 노동자집단, 일반 이해집단의 세 그룹으로 분리되어 있다. 대부분의 경우 ESC의 구성원들은 ESC의 직접통제를 받으며 자신의국적이나 원래 자신이 속하고 있는 기관의 영향을 받지 않는다.

ESC의 기능은 이사회와 집행위원회의 자문기관이라는 점에 있으며 EC조약은 이사회나 집행위원회가 정책을 집행하거나 공동체와 관련된 사안을 결정할 때 반드시 ESC의 자문을 거치도록 규정하고 있다. 그러나 의회는 ESC와 독립된 기관이므로 ESC와 협의의 하였다 하더라도 ESC의 자문에 영향을 받는 것은 아니다.

5. 유럽법원(The European Court of Justice)

유럽법원은 유럽법원(The European Court of Justice : ECJ)과 1989년 ECJ에 부설되어 설립된 최초심리법원(The Court of First Instance : CFI)으로 구성된다.

유럽법원(ECJ)의 역할은 EC조약의 해석과 적용에 있으며, 공동체 각국의 법률이 EC조약을 준수하도록 하는 것이다. ECJ는 고유의 광범위한 재판권을 가지고 있지는 않고 EC조약에 의하여 수여받는 재판권만을 가지고 있을 뿐이다. EC조약으로부터 부여받은 ECJ의 재판권은 ①공동체기관, 구성국과 기관, 구성국과 구성국 또는 구성국가의 자연인 또는 법인간의 공동체법 해석과 적용에 있어서의 분쟁의 해결, ②구성국과 개인 또는 법인, 개인 상호간의 분쟁에 대한 구성국 재판소의 공동체법 해석에 대한 권한 부여, ③CFI의 결정에서의 법령해석에 대한 청원 처리 등 세가지 영역으로 구분할 수 있다.

최초심리법원(CFI)은 ECJ의 과중한 업무를 분담하기 위하여 창설되었으며, CFI의 재판권은 기관간 또는 구성국간의 분쟁해결에 있는 것이 아니라 ①“기관소송(Staff Cases)”이라고 불리우는 공동체 구성국간 및 공동체 기관간의 기관소송, ②개인 또는 법인이 요청한 공동체기관의 법적 행위의 취소에 대한 결정

또는 경쟁규율의 수행과 관련하여 공동체기관의 행위가 법적 효력이 없음을 선언하는 결정, ③CFI의 설립 이전에 공동체의 기관들이 제정한 법률이나 법률제정의 해태로 인하여 발생한 손해를 보상에 대한 결정 등 3가지 분야에 대한 분쟁해결을 주요 임무로 하고 있다.

유럽법원은 일반적으로 공동체법의 해석과 적용에 관하여서만 관여할 권한이 있으며, 구성국의 법률에 직접효력을 가진 재판권이나 행정행위 취소에 대한 권한을 가지고 있는 것은 아니다. 또한 ECJ는 공동체기관의 행위가 구성국의 법률에 적합한가를 평가할 수는 없으며, 공동체법의 발전을 위하여 ECJ가 제안하는 방향이 구성국의 법률을 대표하거나 구속하지는 않는다. 유럽법원은 구성국에 대하여 EC조약의 의무사항을 이행하기 위하여 채용을 할 것인가 말 것인가에 대한 결정을 요구할 수 있는 강제권이 있을 뿐이다.

6. 기관 상호간의 관계

이사회와 집행위원회 두 기관의 협력도는 공동체의 적절한 기능수행을 좌우하고 있으며 따라서 EC조약은 이사회와 집행위원회가 함께 협력하고 협의에 의하여 방법을 결정하도록 하고 있다. 이 두 기관은 상호 종속적이지 않고 대등한 위치에서 협력을 수행하고 있는 것이며, 집행위원회의 구성원은 이사회에 참여하거나 CORPER의 활동에 참여할 수 없다. 집행위원회에서는 이사회가 발하는 법령의 실질적인 기초작업을 수행하고 집행위원회 대표오나 이사회 대표의 협의를 거쳐 이사회의 의결로 확정한다.

이사회 및 집행위원회의 모든 구성원은 의회의 회기중 회의에 참여할 수 있으며 이사회 이사회나 집행위원회의 공식의견 발표일 경우 구성원들은 이에 참여하여야 한다. 의회가 이사회나집행 위원회에 대하여 가지고 있는 통제수단은 집행위원회의 EC조약범위에 포함된 사항에 관한 질문을 보내어 답변을 하도록 하는 것이다.

다만 이사회는 의회에 대하여 독립되어 있기 때문에 답변을 보내는 것이 의무사항은 아니며, 단지 회의의 통하여 답변을 하는 것 뿐이다. 이러한 질문과 답변을 관보에 정기적으로 게재되며 중요한 공동체의 법령제정 방향을 제시한다.

IV. 유럽연합의 통신관계법령 제정 절차 및 종류

1. 법령 제정 절차

이사회와 집행위원회가 제정코자 하는 명령, 준칙 및 결정은 집행위원회가 제안서를 준비하여 이사회에 송부하고 이사회는 중요사안에 대하여 반드시 유럽의회의 의견청취를 거쳐(Consultation, 이는 이사회를 구속하는 것은 아니다) ECSC의 의견을 청취한 후 채택 여부를 결정하게 된다. 이러한 통상적인 입법절차에 따라 마련되는 법률 형태를 명령(Regulation), 준칙(Direction), 결정(Decision) 등이다.

입법과정에서 유럽의회는 일반적으로 한 번의 의견제시 기회가 있는데 반하여 단일유럽협정에서는 유럽의회가 두번의 의견을 이사회에 제시할 수 있도록 Co-operation 절차를 마련하였는데, 이사회가 공동입장(common position)을 유럽의회에 제시할 경우와 공동입장에 대한 개정안을 유럽의회가 제시할 수 있는 것이 그것이다. 이후 다시 마스트리히트 조약의 비준 이후 유럽의회의 역할은 확대되었는데 가장 큰 변화는 의회가 동수의 이사회 및 유럽의회 의원으로 구성된 조정위원회를 소집하여 제안된 법률안을 거부할 수 있는 Co-Decision 절차의 도입이다. 이러한 협력절차(Co-operation, Co-Decision)와 유럽의회가 취하는 결정절차는 6가지이다.

2.법령 형태 및 효력

가. 명령(Regulations)

명령은 구성국의 법률과 같은 적용효력을 가지며, 구성국의 법률이라고도 할 수 있다. 이는 구성국의 자연인과 법인에 대하여 직접 적용되는 효력"을 발생하며 이와 모순되는 구성국의 법률에서 우선하는 효력을 가진다.

나. 준칙(Directionnns)

준칙은 구성국을 구속하는 힘을 가지고 있지만, 준칙의 제정에 참여한 국가들 모두에 대하여 적용이 되는 경향이 있으며 또한 참여한 국가들에 대하여 적절한 조치를 취하도록 강제하는 권한이 있다. 따라서 대체적으로 준칙은 구성국내에서 적절한 이행규정이 채택될 때까지는 아무런 효력을 발휘하지 않는다.

준칙은 특별한 경우 집행위원회에서 제정되기도 하지만 일반적으로는 집행위원회의 3분의2에 의하여 이사회에서 제정되는데, 준칙은 추구하는 목적만을 정

하고 실행하는 방법을 구성국들에게 위임하는 경우가 많다.

다. 결정(Decisions)

명령과 달리 결정은 일반적인 효력은 없으며 참여한 국가들만을 구속한다. 일반적으로 결정은 1국 또는 수개국에 대하여 효력을 발생하거나, 자연인 또는 법인에 대하여 효력을 가지는 경우가 있다. 준칙과 결정이 구성국에 미치는 효력을 구별하는 것이 쉽지 않기 때문에 대부분의 경우 EC조약의 규정에 의한 범위(주제)에 따라 구별하기도 하지만 일반적으로 준칙은 일반적인 범위를 다루는 것이며, 결정은 특수한 분야를 다루는 것으로 구별할 수 있다.

라. 법령 이외의 정책집행 방법

1) 권고 및 의견(Recommendations and Opinions)

권고와 의견은 법적 구속력이 없다. 이 두가지 법령간에는 구별기준이 없으나 일반적으로 의견은 질문에 대하여 유럽연합 각 기관에 제출하는 견해의 표명을 말하며 이사회와 집행위원회는 언제나 권고와 의견을 발할 수 있으나 이들이 공동체의 유권해석으로 간주되지는 않는다.

2) 통신문(Communications)

삼향위원회는 이사회와 의회에 대하여 어떤 분야에 대한 정책제안을 통신문의 형태로 제출할 수 있다. 통신문은 법적인 구속력이 없지만 집행위원회가 의도하는 행동지침으로서 중요한 역할을 하며 주로 통신문의 형제는 녹색(Green Paper)와 백서(White Paper)이다.

3. 법령의 이행

가. 집행위원회에 의한 이행강제

여러가지 이유에 의하여 구성국이 공동체법의 이행 및 효력발생에 대한 의무를 이행하지 않을 경우 집행위원회는 이를 강제하는 행정절차를 거쳐 ECJ관여하기 이전까지 강제력을 동원하여 구성국이 공동체법을 이행도록 하는 것이다.

개인 또는 법인의 구성국이 EC조약에 의한 의무사항을 이행하지 않더라도 시행을 강요할 수는 없으나 집행위원회가 자신의 이익을 해하는 행위를 할 경우 이를 방해할 수는 있으며 선택적으로 구성국 법원에

4) P.S.R.F Mathijsen, A Guide to European Union Law, 1995, Sewwt & Maxwell, 138쪽 직접적용의 효력은 구성국이 관련 법령을 정비하지 않아도 구성국내에 직접 효력을 미침을 의미하나 법률의 직접효과와 달리 개인이나 법인이 이를 원용하여 법원에 판결을 구할 수 있는 효력을 의미한다.

구제를 요청할 수 있다.

집행위원회는 EC조약에 의하여 구성국들이 EC조약의 규정을 따라가도록 강요할 수 있는 권한이 있지만 실제로는 재량권을 발휘할 수 있다. 이러한 재량권은 집행위원회가 구성국들이 공동체법을 준수하지 않아도 면책을 할 수 있는 것을 의미하지는 않으며 침해에 대한 적절한 제재방법을 선택할 수 있는 권한이 있음을 의미한다.

나. 구성국에 의한 이행강제

구성국에 대한 이행강제는 집행위원회에 의하여서 뿐 아니라 EC조약 제170조에 의하여 다른 구성국들도 이를 강제할 수 있다. 다른 구성국은 조약을 위반한 국가에 의하여 불이익을 받지 않는다 하더라도 그 국가에 대하여 강제를 할 수 있으나, 실질적으로 행하여지는 경우는 거의 없으며 집행위원회에 권한을 위임하는 것이 일반적이다.

다. ECJ의 판결에 의한 이행강제

ECJ는 공동체법에 위반하는 구성국의 법률을 취소하거나 보충할 수 없고 구성국에 어떤 의무를 부과할 수는 없지만 구성국들은 ECJ의 판결을 수락하기 위한 조치를 취하여야 할 의무가 있다. 따라서 다른 구성국들은 이행을 하지 않는 구성국에 대하여 ECJ의 판결을 구한 다음 이를 다시 이행하지 않을 경우에는 EC조약 제169조 및 제170조에 의한 조약위반으로 보아 집행위원회로 하여금 강제를 요청할 수 있다.

라. 행정행위의 취소

EC조약 제173조에 의하여 ECJ는 공동체기관의 행정행위를 검토할 수 있는 재판권이 있다. 행정행위의 취소의 제기는 구성국과 유럽공동체 기관 또는 개인 및 법인에 의하여 제기될 수 있으며 각각 상이한 절차가 적용된다.

마. 준칙에 의한 구성국 입법행위

구성국들이 준칙에 따라 법령을 제정하였다 하더라도 구성국 재판소는 여전히 준칙의 목적에 부합한가에 대한 해석문제를 가지게 된다. 반면 준칙에서 요청한 기일까지 구성국이 이에 상응하는 법률을 제정한지 않을 경우에도 일정한 조건하에서 직접 구성국 내에서 효력을 발생하는 경우가 있는데 이는 사안에 따라 공동체의 준칙이 조건을 명확하게 하고 개인과 국가가 수직으로 연결되어 있는 경우에만 가능하다.

V. 유럽연합의 통신정책 및 법률의 발전

1. 개 요

유럽의 통신시장은 전통적으로 국가별로 통신사업자 및 방송국들이 독점적인 지위를 누려 왔으며, 장비공급업체는 지역적인 표준을 설정하여 독점적 지위를 누렸다. 따라서 집행위원회의 정책방향은 이들 독점체제를 깨뜨리고 장벽을 낮추는 것에 중점을 두고 정책을 추진하고 있는 '자유화(EEC 제90조, Deregulation)'의 추진과 공동체 전체를 통하여 동등한 무역조건을 만드는 '조화(EEC 제100a 조, Regulation)'라는 두가지로 나눌 수 있다. 예를들어 통신서비스의 경쟁체제 도입을 위하여 집행위원회가 1990년에 발한 통신서비스시장에서의 경쟁에 관한 지침 "The Services Directive"는 주로 자유화에 관한 것이며, 같은 날 집행위원회가 발한 네트워크 규정의 이행을 통한 통신서비스의 역내 시장건설을 위한 "The ONP Framework Directive"는 주로 조화의 방법들을 제시한 것이다.

그동안 통신사업자의 독점을 가능하게 했던 통신정책은 1984년에 집행위원회가 최초의 활동방향을 제시함으로써 변화되기 시작하였는데 첫째, 유럽의 미래 통신 하부구조의 육성, 둘째, 서비스와 장비시장의 건설, 셋째, 유럽산업과 서비스에서의 경쟁력 제고가 그 활동방향이다. 이에 따라 1987년에 집행위원회는 The 1987 Green Paper를 발표하였는데 공동체의 두가지 주요 목표(자유화와 조화)에 근거한 공동체 프로그램에 대한 청산진을 제시하였다. 현재까지 공동체의 정보통신정책은 1987년 녹서에 따라 추진되고 있는데, 1987년 이후 독점형태로 30년동안 존재하던 통신사업분야가 점진적으로 붕괴되어 자유화되고 있으며 현재 유럽은 1998년 통신시장 단일화를 위한 제반 법적 환경을 마련하고 있다.

2. EC조약 및 마스트리히트 조약에서의 통신법

EC조약에서 자유화 및 조화와 관련된 규정은 주로 일반시장을 대상으로 한 것이며 통신시장과 관련된 규정은 범유럽네트워크 건설(TENs)에 관한 마스트리히트조약 제129조 b내지 d의 Title X II인데 Title X II는 역내 통신시장의 결집을 통한 사회·경제발전을 추구하는 것이다. 현재 공동체 통신정책은 Title X II 이외에 조약에서 규정하고 있는 일반조항에 많이 의존하고 있으나 TENs의 활성화에 따라 이러한 경

향은 달라질 수 있다. Title X II 에 포함되어 있는 상호접속(Interconnection), 상호운용(Interoperability) 과 망접속(Access)을 집행위원회가 어떻게 활용하는가에 따라 일반규정과 의 관계에서 중요도가 변화될 수 있기 때문이다.

통신분야와 관련된 EC조약의 일반규정 중 자유화 와 관련된 것은 제30조(동등한 부역조건), 제37조(독점 해소), 제59조(서비스 제공의 자유), 제85조(반경쟁 금지), 제86조(독점권의 남용), 제90조(조약의 적용) 등이며, 조화와 관련된 규정은 제90조(터미널 장비 및 서비스 준칙), 제100조(역내시장 규제, 조화 및 표준화)등이다. 이들 중 터미널 장비 및 서비스 준칙에 관한 제90조는 제3조 f(EC조약의 경쟁원칙)와 제222조(구성국내에서 차별적인 소유권 규제)에 근거하고 있으나 이는 집행위원회와 구성국 정부간에 해석의 논란이 되고 있는데 그 원인은 공동체를 위한 경쟁원칙과 구성국의 특권을 보호하는 두가지 상충되는 이익을 보호하는 정책을 추진하기 때문에 발생하는 것이며 이에따라 제222조의 의미는 많이 퇴색되고 있다”.

통신분야의 법령의 조약 이외에 명령(Regulations)으로 제정된 것은 아직 없고, 다만 각종 준칙 및 통신분이 조약 제100조 a와 제90조에 기초하여 제정·발표되어 구성국 법률체정의 근거로 제공되고 있는데 이들 준칙은 법률의 효력과 관계되어 중요한 두가지 의미를 가지고 있다. 첫째는 터미널 장비 및 서비스 준칙에서 집행위원회가 조약 제90조를 근거로 통신시장에서의 독점제거를 요청하는 것과 같은 준칙 이상의 권한의확장이 이루어지고 있다는 것이며, 둘째는 통신문(Communication)의 형태로 제정되고 있는 ‘Soft Law’의 등장인데 대표적인 예는 통신분야에 경쟁원칙을 도입하는 통신문들에서 찾을 수 있다. 이러한 집행위원회의 준칙과는 통신분은 주로 제85조에 기초하여 추진되고 있지만 사경제 영역에 효력을 미치는 법령들은 조약 제90조에 근거하고 있으며 이들은 통신시장의 자유화를 위하여 사용이 증가될 전망이다.

3.1987년 녹색(The 1987 Green Paper)

가. 1957년부터 1987년까지

1980년대 후반까지 구성국의 통신법령은 공공독점의 형태를 유지시켜 왔으며 각국 통신사업자는 네트

워크와 서비스에 관한 배타적 규정에 힘입어 통신서비스에 관한 규정 제정권한을 행사하여 왔으며 통신사업과 무관한 금융업 등에 진출하여 활동하여 왔다. 실제로 통신사업자들은 교환기나 터미널 장비를 생산하지는 않았지만 최대 소비자관으로서 생산자들을 통제하였으며 요금구조도 통신사업자가 조정하며 이들의 수익은 국가 예산으로 활용되기도 하였다.

이러한 상황은 기술의 발전과 국제환경의 변화 및 역내 단일시장 건설에 의하여 변화되기 시작하였는데 변화요인을 크게 구분하면 ①디지털 통신기술의 발달로 인한 신규시장 참여 증가, ②통신분야의 국제화 및 자유화, ③역내 시장건설 추진과정에서 발생한 비효율성 제거 요구, ④단일 유럽시장 건설을 위한 조화와 표준화, ⑤역내 시장건설 추진과정에서 발생한 비효율성 제거 요구, ④단일 유럽시장 건설을 위한 조화와 표준화, ⑤Title VI에 의한 R&D 프로그램 공동추진, ⑥구성국들의 통신분야 개혁추진 등이다. 그 결과 1984년 집행위원회의 활동계획(Telecommunication Progress Report and Proposals for an Action Programme)에 의하여 일반 통신정책을 추진함으로써 네트워크 통합, 제1차 기본계획에 의한 RACE프로그램 등 공동 연구개발 및 표준화 작업이 시작되었다. 반면 법률성비는 통신정책 및 기술개발 기본계획과 달리 1987년 녹색으로부터 시작되었다.

나. 1987년 녹색 이후의 통신법 발달

1987년 녹색은 통신서비스와 장비시장에 대하여 보다 자유화되고 탄력적인 경쟁환경을 부여할 것을 제안하고 있으며 주요 목표는 세가지로서 첫째 서비스의 자유화, 둘째 터미널 장비시장에서의 국가간 영역의 개방, 셋째 통신 하부구조에 대한 개방적인 접근 방법을 제공하는 것 등이다.

이러한 목표를 달성하기 위하여 녹색은 통신제품의 자유로운 교역, 서비스의 자유화, 경쟁 환경의 건설 및 공동체 경쟁력의 강화를 추구하고 있으며 통신사업자들과 장비생산기업들의 경쟁력 강화를 위하여 통신사업자들에 대한 규정의 제정과 통신사업자의 운영의무를 명확하게 구별하고, EC조약의 관련규정을 경쟁력규정에 적용하며, 공동체의 기술표준 마련 및 공개와 투명한 재정지원을 방법론으로 제시하고 있다.

1987년 녹색은 이후 세계의 녹색으로 다시 정비되었는데 이후 유럽연합의 통신정책은 크게 1987년 녹색

5) Wolf Sauter, The Telecommunications Law of the European Union, European Law Journal, issue 1, 1995.
6) COM(87) 290 Green Paper on the Development of the Common Market for Telecommunications Service and Equipment, 30 June 1987.

를 포함하여 네개의 독서에 의하여 추진이되고 있다고 할 수 있다. 그러나 1987년 독서 이후의 세계 독서는 1987년 독서의 정신을 반영하고 있으므로 크게는 1987년 독서에 의하여 통신법의 근거가 이루어졌다고 볼 수 있다. 1987년 독서에 따라 제정된 세계의 독서는 첫째 '위성통신 독서'⁷⁾로서 위성통신 공간의 경쟁 방지를 위한 것이고, 둘째는 '이동통신 및 개인통신에 관한 독서'⁸⁾로서 ONP와 규제완화를 통하여 통신 서비스와 하부구조의 자유화를 촉진하기 위한 것이며, 셋째는 1994년과 1995년 두번에 걸쳐 발표된 '통신 하부구조에 관한 독서'⁹⁾로서 통신 하부구조의 완전한 자유화 일정을 포함하고 있다.

1987년 독서에서 정하여진 원칙은 1988년 이사회 결의(통신서비스 및 장비에 관한 일반시장에 대한 Resolution)로 승인되고 1992년 재검토되어 'Service Directive'라고 일컬어지는 'ONP를 적용하는 역내 통신서비스시장의 건설에 관한 이사회준칙'¹⁰⁾과 'Terminal Directive'라고 일컬어지는 집행위원회의 '통신 터미널 장비 시장의 경쟁에 관한 집행위원회 준칙'¹¹⁾으로 정비되었다. 이들은 EC조약 제90조와 제59조에 및 제86조에 근거하여 구성국내 통신 장비 및 서비스에 대한 독점권을 제거하고 경쟁원칙을 도입하기로 하였으며 아울러 통신사업 운용과 규제권한을 분리하기로 하여 구성국들로부터 강한 반발을 불러 일으켰다. 특히 'Terminal Directive'는 최초로 공동체 통신시장 자유화를 위한 확고한 방향을 제시한 것으로서 집행위원회가 통신시장 통합 시도를 한 것이며 이는 ECJ의 지지¹²⁾에 의하여 법적 효력을 가지게 되었다.

1993년 이사회 결의 93/C93/C213/01에 의하여 유럽연합은 1998년까지 구성국 통신시장(음성서비스부터 모든 통신분야에 이르기까지)을 완전 자유화하기로

하였는데 1994년 발표된 '하부구조 독서13)'는 하부구조와 서비스 자유화를 연결시키기 위한 일반원칙을 담고 있는데 위성, 이동 및 다른 자유화된 서비스의 육성을 위하여 하부구조로 자유롭게 사용할 수 있도록 모든 제한을 즉시 철폐할 것을 구성국에 요청하고 있으며 공중 음성서비스만을 예외로 규정하고 있다. 이는 서비스와 하부구조를 1998년까지 자유화하는 일정의 제시와 아울러 정보사회 건설을 위한 제안서로 여겨지고 있다.

IV. 1987년 독서의 분야별 발전

1. 위성통신 분야

가. 정책설정

음성통신에 국한되어 있던 위성통신은 유럽연합 전역에 서비스를 제공하는 범유럽 위성서비스 사업과 지제도 위성사업의 출현으로 인하여 이들 사업자 및 PCN서비스 제공자들을 어떠한 조건으로 시장에 참여하게 할 것인가 하는 문제를 해결하는 과정에 있다. 이를 위하여 집행위원회는 '94년 10월 위성통신 네트워크와 서비스에 대한 준칙을 발행하여 위성통신 네트워크 및 서비스 시장의 개방을 추진하고 있으며, 동시에 위성통신에 대한 구서국간 상호 접속, WRC-p95 및 Intelsat와 Eutelsat에 대한 정책을 계속 추진하고 있다.

나. Satellite Networks and Service Directive

이 준칙은 위성 지상국 장비 준칙과 서비스 준칙을 포함하여 유럽연합이 위성통신의 사용을 보다 효율화하고 미국 등 경쟁국가와의 발전 격차를 줄이기 위한 추진방법을 제시하고 있다.

음성전화에 관하여 준칙은 위성을 통하여 공중망에

7) COM(90) 490, Green Paper on a Common Approach in the field of Satellite Communications in the European Community, 20 Nov. 1990.

8) COM(94) 145, Green Paper on a Common Approach in the Field of Mobile and Personal Communications in the European Union, 27 April 1994.

9) COM(94) 682, Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks, Part I, Part II.

10) Council Directive 90/387/EEC on the establishment of the internal market for and Cable telecommunications services through the implementation of open network provision.

11) Commission Directive 88/301/EEC on competition in the market for telecommunications terminal equipment.

12) Case C-202/88, French Republic V. Commission(1991) ECR I-1223

프랑스 정부는 Terminal Directive에서 구성국 정부로 하여금 터미널 장비에 대한 독점권을 제거하고 감독기관을 설치토록 한 것이 EC조약 제173조에 의하여 무효라고 ECJ에 제소하였다. 이에 대하여 ECJ는 집행위원회가 EC조약 제90조 3항에 의하여 독점권 제거를 요청한 것은 유효하며 이는 모든 통신사업자의 독점권한을 제거 및 위원회의 지침에 대한 법적 성격 등을 확인한 것이다. 다만 ECJ는 명확하게 정의되지 않은 특수한 권리의 배척에 대하여는 수용을 거부하였으며, 위원회가 "특수한 권리"를 명확하게 정의하여야하고 "특수한 권리"가 어떻게 EC조약과 충돌하는지에 대하여 설명을 하여야 한다고 판결을 하였다.

13) 1993년 이후 통신시장 개방을 위한 정책들은 집행위원회의 백서 'White Paper on Growth, Competitiveness and Employment(COM(93) 700)' 과 집행위원 Bangemann 그룹의 보고서 'Europe and Global Information Society' 및 집행위원회의 'Action Plan on the Information Society(COM(94) 347)' 에 의하여 비약적으로 발전되었는데 Action Plan에서 집행위원회는 1998년 1월 1일까지 음성서비스로부터 일반서비스에 이르기까지 하부구조를 자유화하기로 하였다.

접속하여 음성전화서비스를 제공하는데 대한 아무런 제한을 두지 않고 있으므로 공중망과 지상국 네트워크가 연결된 상태에서 위성을 통한 음성서비스를 제공하여야 한다는 반대의견이 대두되었다.

또한 준칙은 위성네트워크를 통한 라디오와 TV방송을 통신서비스에 포함하여 다루고 있기 때문에 전송방법과 전송내용을 구별하여 방송내용에 관한 자유화는 이 준칙에서 제외되는 것으로 해석하고 있다. 즉 준칙은 통신사업자가 제공하는 서비스에 위성방송 서비스 기술 및 장비에 관한 자유화를 규정하고 있는 것으로 해석되어지고 있다.

구성국들은 유럽연합 영역외의 위성통신체에 대한 모든 공간 제한을 철폐하도록 요청받고 있는데 이것은 구성국들이 기지국 및 기지국 네트워크의 사용에 관한 어떠한 분할도 제거하여야 한다는 것이다. 이러한 공간분할에 대한 준칙에 영향력은 국제위성기구에 가입하는 것보다 강제력이 없는 것은 사실이지만 구성국들이 상대국가들이 상대국가에 대하여 기지국 설치에 관한 아무런 제한이 없음을 확인하여야 하며 유럽연합의 다른 구성국에 대하여 자유로이 자신의 영역내에 기지국을 설치할 수 있도록 규정을 정비하도록 요청하고 있다.

다. 법령 제정

준칙은 구성국들이 자국의 법으로 준칙을 수용할 것인지에 대한 회답을 '95년 8월까지 집행위원회에 회신하도록 요청하고 있는데 이는 집행위원회가 위성통신서비스에 부과되는 요금의 적정성에 대한 요건의 충족 여부를 결정하는 근거자료로 사용될 것이다.

2. 이동통신 분야

집행위원회는 범유럽 셀룰러 디지털 이동통신 서비스의 도입에 관한 통합된 정책이 유럽 이동통신시장의 건설 및 휴대용 단말기의 사용을 가능하게 할 것이며 필요한 개발환경은 구성국들이 각자 수행할 수

있을 것이라고 믿고 있다. 이에따라 집행위원회는 1987년에 '범유럽 공중 셀룰러 디지털 이동통신시스템(GSM)의 공동도입에 관한 권고'¹⁴⁾와 함께 필요한 '주파수 영역의 확보를 위한 준칙'¹⁵⁾을 채택하였다. 또한 이사회는 1990년에 '범유럽 전파페이징에 관한 권고16)와 준칙17)을 제정하였는데 이들은 ERMES(the European Radio MESSaging System)으로 알려져 있다. 범유럽 전파페이징에 관한 권고는 유럽 전체의 모든 사람들이 사용할 수 있는 단일 케이지를 사용할 수 있는 시스템을 점진적으로 개발할 것을 요구하고 있으며 서비스에 대한 구체화 및 추진일정을 포함하고 있는데 1992년 12월 31일까지는 도입이 되어야 하고 1997년 2월까지 인구의 80%가 이를 사용할 수 있도록 하는 계획이다. 그러나 이 일정계획은 지켜지지 않고 있다.

또한 이사회는 1991년에 유럽 디지털 무선통신(DECT)의 도입에 관한 권고¹⁸⁾와 준칙¹⁹⁾을 채택하였으며 1992년 말까지 공동체 전체가 이를 사용할 수 있도록 당초 계획되었었다. 그러나 이에 관한 일정계획은 지켜지지 않았고 구성국들이 개별적으로 이를 수행토록 하였다.

유럽의 세 가지 이동통신기술(GSM, ERMES, DECT)에 관한 장기전략은 오랜 기간이 경과한 1994년 4월 27일에 집행위원회가 제정한 개인통신환경을 위한 녹색²⁰⁾에서 구체화되었는데, 집행위원회는 이 녹색에서 유럽연합의 이동통신 분야를 위한 정치협력 기본계획을 제안하고 있다. 집행위원회는 현재 8백만 명 이상의 이동통신 사용자(2000년까지 4천만, 2010년까지 8천만)가 있으며 GSM, DCS1800와 DECT를 포함한 디지털 이동통신시스템²¹⁾이 급속히 도입되어 아날로그시스템을 대체하게 될 것이라고 전망하면서 디지털 이동통신시스템을 유럽 이동통신시장의 주력으로 추진할 것임을 명백히 하였다(GSM을 기반으로 한 DCS 1800). 이를 위하여 집행위원회는 여러가지 목표를 제시하였지만 가장 중요하게 생각하는 것은

14)Council Recommendation 87/371/EEC

15)Council Directive 87/372/EEC

16)Council Recommendation of 9 Oct. 1990.

17)Council Directive 90/541/EEC

18)Council Recommendation 90/543/EEC of 19 Nov. 1992.

19)Council Directive 90/541/EEC

20)'Towards the Personal Communications Environment : Green Paper on a Common Approach in the Field of Mobile and Personal Communications in the European Union(COM 94/145/Final). 이 녹색은 1994년 1월 집행위원회가 제정(안)을 채택하여 1996년부터 이동통신 하부구조의 자유화를 시작토록 하였다.

21)ETSI가 제정한 이동통신 기술 표준용어는 다음과 같다

GSM : 'Global System for Mobile communications' digital cellular
DCS 1800 : 'Digital Cellular System based on GSM, operating at 1800MHz
DECT : Digital European Cordless Telecommunications
TFTS : System for Terrestrial in-Flight passenger Telecommunications

유럽연합의 기관, 네트워크 및 서비스 공급자, 상업적인 사용자와 소비자들을 대상으로 발전방안에 대한 토론을 개시한다는 것이며, 녹서의 제정목적은 EC시장에서의 이동통신 장비 및 서비스의 개발, 이동통신 하부구조와의 일치, 개인통신시장에 이동통신의 포함, 공공이익을 위한 범유럽 네트워크 개발의 긴급성 해결에 두고 있다. 또한 이 녹서는 기술개발 경향, 라이선스와 절차의 공개, 새로운 주파수 할당기술, 이동전화화를 위한 ONP와 데이터 네트워크 및 페이징 서비스에 대한 분석을 포함하고 있다.

3. 통신 네트워크 하부구조의 자유화

가. 정책설정

1987년의 녹서에 포함되어 있지 않았던 통신 네트워크의 자유화는 체신관청(PTTS)과 통신 사업자(TOs)의 독점적 지위를 유지하기 위한 것이었으나 공중 음성전화를 제외한 모든 분야가 자유화되면서 통신 네트워크를 사용하여야 하는 신규 참여자들에게 네트워크 이용이 병목 현상을 일으키게 되자 공동체는 ONP규칙을 제정하여 신규참여자에게 네트워크를 개방하려고 하였다. Bangemann Group 보고서 이후 구성국들은 '94년 11월 음성전화 서비스를 포함한 통신 네트워크를 '98년 1월 1일까지 자유화하기로 전격 합의('통신 하부구조와 케이블 텔레비전의 자유화에 관한 녹서 Part I')하였으며 이에따라 집행위원회는 ONP와 경쟁원칙을 네트워크에도 적용하기 위한 '통신 하부구조와 케이블 텔레비전의 자유화에 관한 녹서 Part II'를 '95년 6월 채택하게 되었다.

나. 통신 하부구조와 케이블 텔레비전의 자유화에 관한 녹서 Part I, Part II

녹서는 1998년 1월 1일까지 통신시장 신규 참여자들이 통신사업자의 네트워크 뿐 아니라 제3자를 통하여 또는 자신이 스스로 네트워크를 설치하여 자유로이 진입할 수 있도록 통신시장을 크게 개방하는 것과 함께 예외로 보편적 서비스를 도서벽지 등 필수 수요자를 위하여 보호하기로 하는 것을 주요내용으로 하고 있다. 네트워크 시장개방을 위하여 집행위원회는 녹서에서 네트워크의 상호연결(Interconnection)과 상호운용(interoperability) 및 사업허가에 ONP와 경쟁원칙을 적용하여 관련 법률을 제정하며, 네트워크와 관련

된 데이터 보호, 오디오·비디오 및 지적재산권에 관한 법률을 녹서와 연계하여 추진하여 나갈 것임을 밝히고 있다. 또한 이 녹서의 조건들은 GATT나 WTO에서 협상이 될 때까지 제3국과의 협상조건으로 제시할 것임을 밝힘으로써 이의 조건충족을 EU 네트워크 접속의 선행조건으로 내세우고 있다.

다. 법령 추진 현황

집행위원회는 녹서에 따라 관련 정책들을 마련하기 시작하였는데 범위는 하부구조에서의 특수한 권리의 제거, 하부구조 사업자에 대한 허가기관, ONP의 적용, 경쟁체제에서의 보편적 서비스 보호, 고정경쟁 원칙의 도입입²¹⁾ 및 멀티미디어 환경 도입 등이다.

4. 네트워크 개방 규정(Open Network Provision)

집행위원회는 통신서비스시장의 개방 및 조화와 접근적으로 이루어져야 한다는 것을 인식하고 공중망에 접근하기 위한 세부조건을 규정할 필요성에 의하여 통신사업자의 네트워크 하부구조를 사용자 및 경쟁자들이 사용할 수 있도록 하는 원칙 및 조건을 제시하여야 하였다. 또한 집행위원회는 서비스준칙에 의하여 완전한 서비스 경쟁시장이 시작될 것이라는 전망에 따라 개방 네트워크 규정에 관한 장기준칙을 제정하여야 하였다. 이에따라 집행위원회는 네트워크 개방규정을 만들기 위하여 유럽 체신 및 통신위원회(CEPT), 유럽표준위원회(CEN), 유럽전기표준협회(CENELEC)와 유럽통신표준화기관(ETSI)와 협조하여 규정의 제정을 계속하고 있다.

이사회는 1990년 6월 28일에 ONP 기본계획에 관한 준칙²²⁾을 채택하였으며 같은날 서비스 준칙(The Services Directive)을 승인하였다. ONP준칙에서의 중요한 원칙은 네트워크 하부구조에 접근하기 위한 조건의 조화 및 서비스 제공자와 사용자를 위한 서비스에 관한 조건의 조화에 있다. 조화는 기술적인 상호작용, 이용조건 및 관세원칙이라는 세가지 범위에서 형성되어야 하며 ONP는 일반원칙에 따라 구성국들의 서비스 제공자들이 네트워크를 사용할 수 있는 범유럽 서비스를 개발하는 것처럼 보인다. 이를 위하여 집행위원회는 네가지 활동분야를 설정하였는데 ①완전한 경쟁환경으로 전환하기 위한 필요조치 ②응용분야 ③상호작용에 관한 기본계획(상호협약 및 문제해

21) 예를들면 네트워크 상호연결에 따른 공정한 요금구조나 네트워크사업 허가시의 자국 사업자에 대한 특권부여 배제, 하부구조 제공자 및 사용자에 대한 접속조건 감독 등의 내용을 포함한다.

22) Council Directive 90/387/EEC on the Establishment of the Internal Market for Telecommunications Services through the Implementation of Open Network Provision; OJ1990 L192/1

결에 관한 일반원칙) ④ONP에 관한 표준화 등 네가지 분야가 그것이다.

ONP준칙은 네트워크의 비밀보호, 네트워크 통합, 대화형 서비스, 데이터의 보호로 범위를 제한하였으므로 범위가 명확하고 어느 통신사업자나 사용이 가능한 Pan-European Motorway system으로 기존의 네트워크를 변경할 것임을 분명히 하였다. 따라서 네트워크 하부구조 제공자들은 특수한 권리를 부여받지 않고 일반사업자로 전환될 것이며 이러한 비전의 제시는 상당히 강력한 것으로 구성국들에게 받아들여졌으며 상당부분 이행되고 있다.

가.ONP와 Leased Line

임차 회선에 대한 개방규정은 이사회준칙(93/C213/01)의 요청에 의하여 집행위원회가 1995년 11월에 이사회에 제출하였는데 이는 임차회선의 사용 및 접근의 개방에 관한 조건을 제시하고 있으며 임차회선의 사용에 관한 규정을 1996년 1월 1일까지 정비하도록 한 것이다. 즉 임차회선의 사용에 관한 규정들을 정해진 기한(1995년 말)까지 정비하도록 하며 1998년 시장개방을 위한 경쟁규정을 채택토록 한 것인데 1996년에 이사회 및 의회의 채택 절차를 밟을 예정이다. 그러나 이 준칙은 공동체내의 임차회선의 사용에 관한 개방조건들을 규정한 것이고 국제간의 사용에 관한 개방조건을 규정하고 있는 것은 아니다. 임차회선의 개방을 위하여 준칙은 제4조에서 임차회선 공유절차 및 조건 등을 제시하고 있고 제7조는 통신사업자가 2-4개의 64Kbit/sec와 2048Kbit/sec 주파수대의 음성회선을 설치하도록 구성국들은 이를 감독하여야 한다고 규정하고 있다.

ONP와 리스라인에 대한 준칙은 자신의 통신회선을 가지고 있지 않는 많은 신규서비스 제공자들에게 중요한 법령이며 신규 참여자들이 경쟁력을 가질 수 있기 때문에 준칙에서 규정한 공평하고 차별없는 제공조건들은 중요한 역할을 하고 있다.

나. ONP와 음성전화

1992년 8월 27일 집행위원회는 ONP를 음성전화에 적용하기 위한 준칙 제안서를 이사회에 제출하였으며 1993년 7월 5일 수정제안서가 발행되었다. 이 준칙은 음성전화에 적용되는 규정보다는 공중망(Public Switched Network : PSN)에 적용되는 규정을 많이

포함하고 있으며 역내 이외 국가에서의 접속기준이나 이동통신을 제외하고 있다. 이 준칙의 목적은 음성전화 사용자들의 권리를 규정하고 다른 서비스 제공자들을 포함한 모든 PSN 사용자가 네트워크에 용이하게 접근할 수 있도록 하며 전화서비스 장비의 육성을 목적으로 하고 있다. 1억5천만 회선이 설치되어 있는 유럽의 음성전화는 구성국들이 각각 상이한 방법으로 이를 서비스하고 있고 이를 규정한다는 것이 상당히 정치적인 문제라는 것을 인식하면서도 더 이상 방지하여 둘 수 없다는 필요에 의하여 이 준칙의 제정을 추진하게 된 것이다.

1993년 5월 10일 통신장관이사회는 수정안을 특별다수결로 채택하였으나 정치적인 논쟁으로 의회 의결이 유보되다가, 1994년 2월 19일에 유럽의회는 집행위원회가 준칙에 따라 실행권을 행사할 수 있는 방법을 포함하고 총 14개 사항을 수정·보충토록 하는 규정을 채택하였다. 1994년 5월 1일 집행위원회는 의견(Com(94) 48-COD 437)을 발하여 접근의 제한 및 비용의 산전에 고나한 수정안만을 받아들이고 나머지의 회 수정안은 모두 거부하였다. 이에 따라 집행위원회와 이사회 및 의회는 조정과정을 거쳐 의회에 1994년 6월 현재 재상정되었으며 1995년 11월 이사회에서 채택되었다.

다. 디지털 네트워크를 통한 통합서비스(Integrated Service)

음성 및 비음성서비스의 수행능력을 제고하고 디지털전화로의 완전한 이행을 촉진하기 위하여 집행위원회는 통신사업자와 함께 유럽차원의 호환가능 디지털 전송 하부구조를 구축하고 터미널장비와 ISDN간의 인터페이스에 대한 표준화를 만들고 있다.

ISDN의 중요성에도 불구하고 이사회는 구성국간의 다양성 때문에 ISDN과 Packet-switched Data의 즉시수행은 불가능하다고 생각하였으나, 1986년 12월 22일 이사회는 권고(Recommendation)²⁵⁾를 제정하여 ISDN에 관한 통신사업자의 협력을 촉구하였고 1989년 7월 18일 1990년 초에 유럽의 텔레마틱 시장의 기초로서 ISDN을 개발하겠다는 의용으로 결의(Resolution)²⁶⁾를 제정하여 1986년의 권고에서 미진한 부분을 강화하여 ISDN의 활성화를 촉구하였다.

1992년 6월 5일 이사회는 1993년부터 ISDN으로 유럽의 통신 하부구조를 만든다는 계획으로 1989년의

24)요청절차, 공급까지의 기간, 최소계약기간, 보수기간, 환급절차
25)Recommendation 86/659/EEC : OJ 1986 L382/36

결의를 개정²⁷⁾하여 범유럽 ISDN서비스를 위한 ISDN 표준화 협력 및 유럽 네트워크에서의 ISDN 개발 등을 추진키로 하였다. 또한 이사회는 ISDN 및 Packet-switched Data 서비스의 조화와 최소 서비스 제공 조건을 권고²⁸⁾로 채택하였는데 이는 ONP와 임차회선에 관한 권고의 내용과 유사하지만 ONP와 임차회선에 관한 권고와 같이 충분한 기간을 제시하지 않고 보다 빨리 수행토록 하였다.

5. 통신 서비스 및 터미널 장비

가. 터미널

사용자들은 통신사업자들로부터 터미널 장비를 공급 받아야 할 이유가 없으며, 그들이 원하는 터미널 장비를 자유롭게 선택할 수 있어야 한다. 그럼에도 불구하고 1987년 녹서 이전까지 통신사업자들은 통신망에 접속하기 위하여는 통신사업자의 통제가 있어야 한다는 이유에서 터미널 공급자를 통제하고 있었고 구성국 정부들도 “규격승인”원칙을 적용하여 터미널 장비를 개발하고 있었다.

1987년 녹서에 따라 집행위원회는 1988년 5월 16일 EC조약 제90조에 의한 권한을 발하여 터미널장비의 개방에 대한 준칙(The Terminal Equipment Directive)을 제정하였다. 즉 준칙 제7조는 구성국들로 하여금 통신사업자가 터미널 공급자와 12개월 이상 장기로 체결한 계약에 대한 종료권한을 가질 수 있도록 요청하고 있었으나, ECJ는 EC조약 제90조가 집행위원회의 권한을 국가의 수행방법에 관여하는 것으로 국한하고 있어, 집행위원회가 통신사업자와 소비자의 계약관계에는 관여할 수 없다는 판단을 내렸으며 이에 따라 준칙 제7조는 무효화되었다. 그러나 준칙 제7조에 대한 ECJ의 무효결정은 집행위원회의 근거있는 권고에도 불구하고 계약종료를 거절하는 통신사업자들에게는 명확한 경고가 되었으며 집행위원회는 효과적인 목표를 달성할 수 있는 계기가 되었다.

또한 집행위원회는 터미널 장비의 상호규격승인에 대하여 두가지 준칙²⁹⁾을 마련하였다. 1986년에 제정한 준칙은 1단계 준칙(The First Phase Directive)이라고 알려져 있으며, 통신사업자들에 의하여 수행되어 온 인증기준(NETs)을 인용하되 1단계 준칙 이후 집행위원회는 국제 통신표준화 및 규격에 대한 연도별 보고서를 만들고 터미널장비의 우선순위 및 추진일정을

만들게 되었다. 이에따라 구성국들은 역내 국가간에 통신 터미널 장비를 수출입하여 사용할 수 있도록 시장을 개방하고 단일화하기 시작하였으며, 이에따라 터미널 장비를 생산하는 기업들은 단일시험검증기관에서 확인을 받게 되었다. 2단계 준칙(The Second Phase Directive 91/263/EEC)은 통신장비에 대한 상호인증을 포함한 구성국들의 법령에 기초하여 1단계 준칙을 개정하여 1992년 11월 6일에 제정되었다. 2단계 준칙은 통신사업자들의 인증기준(NETs)을 폐지하고 터미널장비는 “기본 요구사항”이라고 불리는 요구사항들을 충족하여야하게 되었다.

이러한 요구사항을 충족하기 위하여 구성국들은 관련규정을 정비하여야 하고 집행위원회는 준칙의 수행을 위하여 준칙에서 요구하는 사항에 관하여 Common Technical Regulations(CTR)을 마련하여 유럽통신표준화기관(ETSI)에 송부한 후 ETSI는 유럽통신표준(ETS)을 작성하게 되었다. 또한 준칙 제13조 및 제14조에 따라 터미널장비 승인협회(The Approvals Committee for Terminal Equipment ; ACTE)가 설립되어 집행위원회의 형식승인 규정을 지원하게 되었다.

나. 서비스

서비스에 관한 범위를 규정하는 것은 미국에서의 구별기준과의 관계에서 발생하는 혼돈으로 인하여 매우 어려운 일이었지만 전통적으로 음성 및 Telex에 의한 서비스를 의미하였던 통신서비스는 음성 및 팩시밀리와 데이터 전송을 의미하는 것으로 변화되었다. 통신서비스의 개념에 대하여 집행위원회는 준칙 90/388/EEC에서 ‘통신 네트워크를 통하여 전부 또는 부분적으로 신호를 전송 또는 라우팅하는 서비스’로 규정하고 있다.

집행위원회는 1987년 녹서에서 국경을 뛰어 넘는 서비스의 확대를 주장하고 있으나 통신사업자가 음성 서비스를 제공하기 위한 제정을 확보할 수 있도록 몇 가지 서비스에 대한 독점권을 통신사업자에게 보장하는 것에 대한 공통된 인식이 형성되고 있다.

집행위원회는 1987년 녹서의 수행을 위하여 1990년 6월 28일에 서비스 준칙(The Services Directive)³⁰⁾을 제정하였는데 이는 통신서비스 시장의 경쟁환경 구축을 위한 주춧돌 역할을 하고 있다. 집행위원회는 이

26)Resolution 89/C196/04 : OJ 1989 C196/4

27)Resolution 92/C158/1 : OJ 1992 C158/1

28)Recommendations 92/382와 92/383 : OJ 1992 L200/1, 10

29)Council Directive 86/361/EEC : OJ 1986 L217, Council Directive 91/263/EEC : OJ 1991 L128/1

준칙에서 데이터서비스를 포함한 여러가지 서비스에서 발생하는 경쟁을 예상하고 있으며, 통신 네트워크 및 서비스에서 통신사업자들이 독점 또는 과점을 형태로 시장을 지배하고 있다는 점을 분명히 하고 서비스를 제공받을 수 있는 자유를 제한하는 것을 EC조약 제59조에 의하여 해결하여 갈 것이라고 천명하였다. 따라서 집행위원회는 EC조약 제86조에 의하여 통신사업자에게 적용되는 네트워크에 관한 규정과 서비스에 관한 규정과 서비스에 관한 규정을 엄격하게 구분하여 구성국이 통신사업자에게 서비스에 관한 독점적 지위나 특수한 권한을 부여하는 것은 EC조약 제86조의 남용으로 간주할 것임을 규정하였다. 이러한 남용의 범위에는 통신사업자의 독점적 지위를 강화하는 행위, 사용자를 제한하는 것 네트워크의 사용과 연계하여 서비스를 제공하는 행위가 포함되어 있다. 이 주석은 또한 서비스의 개념 등에 관하여 정의를 하였는데 Telex서비스가 팩스 등에 의하여 쇠퇴하였음을 감안하여 규정의 대상에서 제외하였으며 또한 라디오 및 텔레비전 방송을 규정의 범위에서 제외하였다. 따라서 집행위원회는 구성국들로 하여금 Teletext, 이동통신 및 위성통신과 관련된 서비스 이외의 범위내에서 통신사업자들에게 제공하던 특수한 권리를 철회하도록 하였다. 다만, 음성전화는 특수권리를 부여할 수 있도록 하였는데 매우 제한적으로 개념을 정의함으로써 다른 음성서비스를 제공할 수 있는 여지를 많이 남겨 두었다.

1992년 10월 21일 "Review of the Situation of the Telecommunications Services Sector(SEC(92) 1048 final)"을 통신문(Communications)으로 채택함으로써 집행위원회는 2000년까지의 공동체 통신개발 정책에 대한 광범위한 토론을 시작하였다.

이 검토서에서 집행위원회는 구성국간의 높은 관세장벽을 포함하여 많은 어려움이 있음을 인식하고 자유화 일정 유지, 관세 및 투자에 대한 규제, 음성전화의 자유화, 구성국간의 경쟁체제 도입 등 네가지 추진방향에 대한 선택안을 제시하였는데 1993년 집행위원회는 통신사업자와 전문가들로 구성된 Ad-hoc팀의 검토를 거쳐 선택안 중 구성국간 경쟁체제 도입을 통하여 서비스 시장의 자유화를 추진하기로 하였으며 이를 통하여 집행위원회는 통신사업자와 통신회사간

의 경쟁을 자극함으로써 GATT체제에 대응할 수 있으리라고 판단하였다. 1993년 4월 의회는 자문결과를 Resolution으로 채택하였으며, 집행위원회는 1993년 5월에 통신이사회에 80여개 이상의 자문의견을 취합하여 1993년 4월 이사회에 이를 보고 하였다. 그결과 당초 집행위원회에서 지지한 제4안(경쟁체제의 도입)에 대한 찬성보다는 제3안(음성전화의 자유화)에 대한 찬성이 많았으며 이는 제4안이 통신시장의 자유화로 가는 중간단계일 뿐이며 관세 및 임차회선의 구체적으로는 일시적인 해결책에 불과하다는 이유때문인 것으로 분석되었다.

1994년 12월 집행위원회는 이사회 및 의회에 보내는 통신문(COM(94) 513)에서 네트워크 개방규정(ONP)의 현황을 분석하면서 통신 및 서비스에 자유로이 접근하기 위한 정책방향을 제시하였는데 이 통신문에서 집행위원회는 유럽공동체 각 구성국은 1998년 1월 1일까지 통신 및 서비스로의 접근을 자유화하여야 한다고 일정을 제시하고 있다.

Ⅶ. 결 론

유럽연합은 현재 EC조약과 마스트리히트 조약 등 유럽연합 구성국간의 조약에 근거하여 이사회 및 집행위원회가 여러가지 형태의 통신법률을 제정하고 있다. 현재까지 유럽연합이 제정한 통신법이 구성국의 법률과 동일한 법률적용효과를 지닌 명령(Regulation)의 형태를 띠고 있지는 않지만 구성국들로 하여금 자국의 법률을 유럽연합이 추진하고 있는 정책에 부합도록 제정 또는 개정하도록 하는 효력을 지닌 준칙, 결정에 의하여 통신법이 정비되고 있다. 이러한 법률 형태들이 법적 구속력이 있는가에 대한 문제는 유럽연합이라는 국가형태와 법원의 재판에 근거법으로 적용이 될 수 있는가에 따라 판단될 것이다. 지금까지 우리는 통합과정을 추진하고 있는 유럽연합의 국가형태 및 법률제정 절차와 유럽법원 및 구성국 법원에서 준거법으로 적용되고 있음을 살펴봄으로써 유럽연합 통신법이 구성국 개인 및 법인에 직접효력을 가지지 않는다 하더라도 실질적으로 법적 효력을 띠고 있음을 고찰하였다.

실제로 1994년중 구성국 정부들은 집행위원회에서

30) Commission Directive 90/338/EEC on Telecommunications Competition in the Markets for Telecommunications Services ' OJ 1990 L192/10
 31) The commercial provision for the public of the direct transport and switching of speech in real time between public switched network termination points
 32) COM(93) 159 final, The Communication on the Consultation on the Review of the Situation in the Telecommunications Services Sector, 28 April 1993

요구한 법률제정 요청을 평균 91.89% 수행하였다고 보고하였으며 문제점으로는 법률의 실행을 감독할 수 있는 기관이 없다는 점이 지적되고 있음³²⁾을 볼 때 유럽연합 기관이 발하는 각종 통신법률은 적용에 있어 구성국내 법률과 동일한 효력을 가지고 있으며, 단지 법률체계상의 중요도에 있어서 통신법이 제정되는 형태에 따라 명령, 준칙, 결정 등의 형태나 효력범위 및 방법상의 차이가 있다고 할 수 있다. 특히 유럽에서 통신법이 체계적으로 발전되고 있는 것은 환경이나 소비자 보호분야와 마찬가지로 유럽 통합을 위한 법률체계의 일환이지만 세계적으로 추진되고 있는 정보사회 구축을 위한 노력이 통신법의 형태로 구체화되고 있기 때문에 타 분야에 비하여 보다 활성화되고 있음을 주목하여야 하며 이는 향후 WTO 체제에 따라 세계 각국이 상호접속이나 상호운용을 원할 경우 유럽연합의 경험이 기준법으로 작용될 수 있음을 간과하여서는 안될 것이다.

지금까지의 논의를 통하여 고찰한 유럽연합 통신법의 역할을 종합하면 첫째, 통신법은 유럽통합과 함께 추진되고 있는 유럽 정보사회의 건설을 위한 체계적인 제도 정비로서 이는 정책의 제시와 함께 법률의 형태로 정비되고 있다는 것이며, 둘째, 유럽연합이 구성국 정부에 법률 제정 및 개정을 요청하면 구성국 정부가 이에 따른 법률을 정비하되 유럽연합 집행위원회와 법원은 조약을 근거로 구성국 정부에 대하여 이행에 대한 강제권을 가진다는 것이다. 셋째, 명령과 같은 효력을 가지고 있지 않은 준칙이 실행과정에 있어 준칙 이상의 법적 구속력을 가지거나, 통신문이 'Soft Law'의 역할을 함으로써 유럽연합 정책추진을 강력하게 뒷받침하고 있다는 점이다. 이는 통합과정에서 유럽연합의 권한이 증가되고 있다는 것을 입증하는 것이며 역내 시장통합을 위한 실질적인 강제력이 집행위원회에 부여되고 있음을 증명하는 것이다. 넷째, 유럽연합 통신법은 구성국이 독점권을 가지고 있던 통신사업자의 독점권을 해소하고 구성국간 권리를 상호 제한하거나 시장통합을 위한 권리를 부여함으로써 역내 통신시장 통합을 추진하고 있다는 것이다. 유럽연합은 이를 기초로 ONP에 기초한 네트워크 통합, 통신서비스 및 장비시장의 개방 등과 함께 정보사회 기술개발을 유럽연합 차원에서 수행함으로써 통신기술 및 서비스를 구성국들이 동시에 수용하여 활용할 수 있도록 함으로써 통신법이 실질적인 효력

을 발휘할 수 있도록 기반을 함께 조성하고 있는 것이다. 이는 규제와 자유화라는 두 축을 중심으로 도출된 합의에 의하여 정비함으로써 역내통합과정 뿐만 아니라 세계 시장에서의 법 정비에 관한 선점권을 추구하고 있다는 것을 의미하는 것이며 유럽 통합과정에서 발생하는 중요한 산출물로서 법률의 정비가 중요한 이유이기도 하다.

참 고 문 헌

- 김대순, 유럽공동체법, 법문사, 1988
- 정보법, 하마다 준이치, 이문호역, 도서출판 장산, 1995.
- Community Telecommunications Policy, DGXII, 1995
- Council Recommendations 등 통신관계 제법령
- E. Noam, Telecommunications in Europe, Oxford University, 1992.
- European Union, European Commission, 1993.
- Nicholas Higham, EC Telecommunications Law, Chancery Law Publishing, 1994.
- Official Journal 등 유럽연합 발간물
- P.S.R.F. Mathijssen, A Guide to European Union Law, 1995, Sweet & Maxwell
- Stephen John Saxby, Public Policy and Legal Regulation of the Information Market in the Digital Network Environment, 1995.
- Scherer, European Telecommunications Law : The Framework of the Treaty, 12 ELR 354, 1994.
- Schulte-Braucks, Telecommunications Law and Policy in the European Community, Fordham International Law Journal 234, 1990.
- Wolf Sauter, The Telecommunications Law of the European Union, European Law Journal Issue 1, 1994.

32) Council Resolution on the effective uniform application of EU : OJ C 188, 1995

주 명 학

박 기 식

- 1988년 : 전남대학교 공법학과 (학사)
- 1993년 : 충남대학교 법과대학 법학과 (석사)
- 1988년 9월 ~ 현재 : 한국전자통신연구소(ETRI)
선임행정원, 한국전자통신연구소 해외
사무소(벨기에) 근무
- 주관심분야 : 정보통신법, 정보통신 지적재산권,
Teleworking

- 1985년 : 서울대학교 영어과 (학사)
- 1985년 : 서울대학교 행정대학원 행정학과 (석사)
- 1995년 : 충남대학교 대학원 행정학과 (박사)
- 1991년 1월 ~ 1993년 : 한국정보처리부회 정보검
색 및 전송위원회(ISO-IEC/JTC1
SC21)전문위원
- 1992년 1월 ~ 현재 한국통신기술협회(TTA)
정보통신표준화 운영위원회 위원,
기획전략연구위원회 의장
- 1985년 1월 ~ 현재 : 한국전자통신연구소(ETRI)
책임연구원, 정보통신표준연구센터 표
준체계연구실 실장
정보통신 표준체계연구 과제책임자
- 주관심분야 : 정보통신정책, 표준화 관련 법·제도
및 체계·정보통신표준화와 지적재산
권, 전략계획 수립 및 우선순위결정
방법론

이 성 국

- 1976년 : 외국어대학교 정치외교학과 (학사)
- 1985년 : 서울대학교 행정대학원 행정학과 (석사)
- 1993년 : 청주대학교 대학원 행정학과 박사과정 수료
- 1980년 7월 ~ 1994년 7월 : 경제분석실, 통신경영
연구실 근무, 기획부 차장, 연구관리실
장, 통신시스템연구단 사업개발실장
역임
- 1994년 7월 ~ 현재 : 한국전자통신연구소 (ETRI)
책임연구원, 한국전자통신연구소 해외
사무소(벨기에)소장
- 주관심분야 : 과학기술정책, 연구개발관리, R&D
경제성 평가