

「중화인민공화국전신조례」의 분석

공영일 / 정보통신정책연구원

1. 개요

중국의 WTO 가입이 올해 안으로 이루어지게 되면 중국 통신시장의 개방이 본격화될 것으로 전망된다. 중국의 통신시장을 접근함에 있어서 가장 큰 난제중의 하나는 제도와 법규에 대한 이해이다. 현재 중국에는 아직까지 통신법이 마련되어 있지 않다. 중국에서 통신에 대한 규제는 국무원에서 제정한 각종 법규와 이를 근거로 정보산업부가 작성한 규정, 그리고 국가계획위원회, 국가경제무역위원회, 대외무역경제협력부 등 유관부서에서 제정한 규정들에 의하여 이루어져 왔다. 그러나, 체계성이 결여되어 있고 다양한 기관이 관여하고 있는 규제로는 통신기술의 비약적인 발전, 수요의 다양화, 글로벌 경쟁의 심화 등으로 요약되는 통신환경에 효과적으로 대처하고 지속적인 성장을 도모하기에는 한계가 있다는 것이 일반적인 평가였다. 중국 정부도 이러한 인식하에 통신법 제정에 앞서 2000년 9월 중국 최초의 통신관련 종합행정법규라고 할 수 있는 《중화인민공화국전신조례》를 공포·시행하였다. 본 고에서는 《중화인민공화국전신조례》(이하 《전신조례》)의 분석을 통해 중국 통신관련 법규에 대한 이해를 넓히도록 한다.

2. 《전신조례》 출범 배경

지난 9월 25일 중국정부는 국무원령 제291호에 의해 《중화인민공화국전신조례》를 공포·시행하였다. 《전신조례》는 중국 최초의 통신관련 종합행정법규로 향후 중국 통신사업의 개혁 및 발전을 도모하는데 큰 힘을 실어줄 것으로 기대된다. 《전신조례》가 시행되기 전의

중국 통신시장은 법·제도의 미비로 인해 여러 가지 문제를 안고 있었다. 시장지배적사업자¹⁾는 시장지배력을 이용하여 타사업자와의 상호접속을 거부하거나 중단하는 등 불공정행위가 빈번하게 발생했으며 소비자의 권익은 무시당하였다. 정부의 허가를 받지 않은 상태에서 기업 또는 개인에 의해 기초통신망이 무분별하게 설치되었으며 이로 인해 중복투자 문제가 제기되기도 했다. 또한 기존의 제도는 통신관련 기술의 급속한 발전을 수용하기에는 한계가 있었다. 따라서, 이러한 문제를 해결하고 통신시장의 장기적인 발전을 도모하기 위해서는 법제도 정비가 중국정부에게는 필수 불가결한 선택이라고 할 수 있다. 또한 중국의 WTO 가입이 이루어지게 되면 통신시장의 개방이 불가피하기 때문에 이에 대한 대비가 시급하다는 중국정부의 상황인식도 《전신조례》의 출범의 주요 요인으로 작용했다.

3. 전신조례의 4대원칙

가. 정부 및 기업의 분리 및 공평, 공정 원칙

《전신조례》는 사회 공공의 이익을 제고하기 위해 정부와 기업간에 혼재되어 있던 역할을 구분하여 정부는 공개, 공평, 공정 원칙하에 정책과 규제를 담당하고 통신서비스사업자는 시장경쟁의 주체로서 법에 따라 공정경쟁을 하되 정부의 감독과 조사를 받도록 규정하고 있다.

나. 경쟁보호 및 발전촉진의 원칙

《전신조례》는 신규통신사업자가 시장에 용이하게 진입할 수 있는 정책환경을 조성하고 있으나, 시장지배적사업자에 대해서는 상호접속(interconnection), 동등접속(equal access), 언번들링(unbundling) 등의 의무 강화와 시장지배적 지위를 이용하는 불공정행위에 대해 제한하고 있다.

1) China Telecom을 의미함

2) 정보산업부를 의미함

다. 정보통신기술의 진보를 반영

《전신조례》는 국제통신연맹(ITU: International Telecommunication Union)에서 규정하고 있는 통신의 정의와 국제적으로 통용되고 있는 보편적인 개념을 채용하여 방송전송망, 인터넷망 및 기타유관서비스를 통신관리범위에 포함함으로써 향후 기술발전으로 인해 예상되는 전화, 컴퓨터, TV의 융합에 효과적으로 대처하고 법률적인 기초를 제공하고 있다.

라. 국제화 지향 및 미래 지향

《전신조례》는 경쟁도입 후 규제기관의 역할 정립, 기초통신서비스사업 허가, 통신자원 배분, 경매방식의 도입, 통신서비스요금조정에 청문회방식 도입, 언번들링 등에 해외 선진국의 통신입법 경험을 적극 참고하여 통신사업의 국제화 및 미래 지향적인 성격을 가미하였다.

4. 주요내용

《전신조례》는 총 7장 81조로 구성되어있다. 이하에서는 《전신조례》의 주요 내용을 요약하도록 한다.

가. 통신서비스사업허가

《전신조례》는 '통신서비스사업을 영위하고자하는 자는 반드시 국무원의 정보산업주관부문²⁾ 또는 성, 자치구, 직할시의 통신관리기구가 발급하는 통신서비스사업허가증을 취득하여야 한다' 라고 규정하고 있다. 《전신조례》는 통신업무를 기초통신업무와 부가통신업무로 분류하고 통신업무별로 신청자격조건, 절차, 제출기관 등을 규정하고 있다.

〈표〉 통신업무별 허가사항

	기 초 통 신 업 무	부 가 통 신 업 무
정 의	공용통신망(PSTN) 설치, 공공데이터전송 및 기본음성 통신서비스를 제공하는 업무	공용통신망설비를 이용하여 통신 및 정보 서비스를 제공하는 업무
서비스 목록	<ul style="list-style-type: none"> • 국내 장거리 및 시내전화서비스 • 이동전화서비스 및 데이터서비스 • 위성통신 및 위성이동통신서비스 • 인터넷망 및 기타 공공데이터 전송서비스 • 광대역, 파장, 광케이블, 관로 및 기타 통신망요소 임대, 판매서비스 • 국제통신기초설비, 국제통신서비스 • 무선호출서비스 • 기초통신서비스의 재판매 	<ul style="list-style-type: none"> • 전자우편 • 음성메일 • 온라인정보 집적, 검색 • 전자데이터교환 • 온라인데이터처리 및 교역처리 • 부가팩스 • 인터넷접속서비스 • 인터넷정보서비스 • 화상전화회의서비스
허가기관	국무원정보산업주관부문(정보산업부)	<ul style="list-style-type: none"> • 성, 자치구, 직할시의 통신규제기관 • 업무커버리지 범위가 2개지역이상일 경우는 국무원정보산업주관부문의 승인 필요
구비조건	<ul style="list-style-type: none"> • 경영자는 법에 의거하여 설립된 전문기초통신서비스회사를 대표, 이 회사는 중국인이 51%이상의 지분을 소유하여야 함 • 사업타당성연구보고서, 망구축계획서 • 경영활동에 상응하는 자금, 전문인력 보유 • 경영활동의 부지 및 상응하는 자원보유 • 이용자에게 장기서비스를 제공할 수 있는 능력 보유 • 국가규정의 기타조건 	<ul style="list-style-type: none"> • 경영자는 법에 의거하여 설립된 회사를 대표 • 경영활동에 상응하는 자금, 전문인력 보유 • 이용자에게 장기서비스를 제공할 수 있는 능력 보유 • 국가규정의 기타조건
신청 및 허가절차	<ol style="list-style-type: none"> 1) 국무원정보산업주관부문에 《전신조례》제10조에서 규정하고 있는 관련 문건과 함께 신청서 제출 2) 국무원정보산업주관부문을 신청서를 접수한 날로부터 180일 이내에 허가여부를 결정하여 이를 통보, 사업을 허가할 경우 《기초통신업무경영허가증》을 발급, 사업을 불허할 경우, 신청인에게 서면으로 불허이유를 통지 	<ol style="list-style-type: none"> 1) 《전신조례》제9 2항에 의거 국무원정보산업주관부문 또는 성, 자치구, 직할시통신관리기구에 신청서 제출 2) 국무원정보산업주관부문 또는 성, 자치구, 직할시통신관리기구는 신청서를 접수한 날로부터 60일 이내에 허가여부를 결정하여 이를 통보, 사업을 허가할 경우 《부가통신업무경영허가증》을 발급, 사업을 불허할 경우, 신청인에게 서면으로 불허이유를 통지

나. 상호접속

통신망간 상호접속은 통신시장 경쟁활성화의 기본적인 전제이다. 《전신조례》는 시장지배적 사업자가 기타 통신 서비스사업자 또는 전용회선사업자가 상호접속을 요구할 경우 이를 거절할 수 없다고 규정하고 있다.

시장지배적 사업자는 통신서비스시장의 상당한 점유율을 보유하고 있으며 기타 통신서비스사업자가 시장에 진입하는 것에 실질적인 영향을 줄 수 있는 사업자를 의미한다. 시장지배적 사업자는 국무원의 정보산업주관부문에 규정한다.

《전신조례》에 따르면 통신망간 상호접속은 먼저 이해 쌍방간의 상업적 협상을 진행하되, 규정된 시간내(상호접속 요구 60일내) 합의에 이르지 못할 경우, 일방은 통신 감독기구에 조정을 신청할 수 있으며 다시 규정된 시간내(신청 접수후 45일내) 쌍방이 합의에 이르지 못할 경우, 조정기관은 통신기술전문가나 기타 유관 전문가들로 하여금 공개 검증을 통하여 상호접속 방안을 도출하도록 하고 이를 바탕으로 조정기관은 상호접속을 강제하도록 한다.

다. 통신요금관리

《전신조례》는 통신서비스요금을 기업이 정하는 방식, 정부가 지도하는 방식, 그리고 정부가 정하는 방식 등 3가지 방식으로 정하도록 규정하고 있다.

원칙적으로는 시장경쟁이 충분한 통신서비스의 경우 기업이 서비스요금을 정할 수 있도록 하되, 국민경제 및 사회발전 요구, 통신서비스의 발전과 통신서비스이용자의 소득수준 등을 감안하여 자연독점성격을 가지고있는 통신서비스의 경우는 정부가 요금을 정하도록 규정하고 있다.

나머지 통신서비스요금은 정부가 지도하는 방식을 사용한다. 정부 고지요금, 정부 지도요금을 제정할 때에는 사회 각 부문의 의견을 청취하도록 규정하고 있다.

라. 통신자원배분

통신자원은 무선주파수, 위성궤도위치, 통신망번호 등 통신서비스제공을 위해 사용되는 유한한 자원을 의미한다. 《전신조례》는 통신자원의 통일적인 계획, 집중관리, 합리적 배분 등의 원칙에 따라 유사사용제도를 시행하도록 하고 있다. 《전신조례》는 통신자원의 사용덧가에 관한 방침을 국무원의 재정 및 요금주관부문이 정하도록 하고 국무원의 비준을 받아 이를 공포하고 시행하도록 규정하고 있다.

마. 통신서비스품질감독

일반 대중의 권익을 보장하기 위해 정부는 통신서비스 품질에 대해 감독 및 관리를 강화한다.

바. 통신망건설관리

공용통신망은 사회의 공공기초시설이며 국민경제와 사회서비스 정보화의 물리적 기초가 된다.

국가자원의 효율적인 배치와 합리적 이용을 실현하고 불필요한 중복투자를 방지하기 위해 《전신조례》는 공용통신망, 전용통신망, TV방송전송망의 건설은 국무원의 정보산업주관부문 규제와 행정관리를 받도록 규정하고 있다. 따라서 전국적인 정보통신망 건설 또는 국가가 규정한 일정한도액을 초과하는 공용통신망, 전용통신망, TV방송전송망 건설은 정보산업주관부문의 동의를 얻도록 규정하고 있다.

사. 통신설비허가

이용자의 권익을 보호하고 전파질서를 유지하며 통신망간 상호접속을 보장하기 위해 《전신조례》는 통신망종단설비, 무선통신설비와 상호접속설비에 대해 통신설비허가제도의 시행을 규정하고 있다. 이들 설비는 반드시 국가가 규정한 기술표준과 부합해야 하며 국무원산업품질감독부문의 시험과 인증을 통과한 후에 정보산업주관 부문에 설비허가증을 신청할 수 있다.

아. 통신안전보장

통신망과 정보안전문제는 국가경제와 사회안전의 문제로 확대되고 있다. 《전신조례》는 통신망범죄 또는 위법활동에 대해 17개 항목의 금지행위를 구체화하고 있다. 또한, 《전신조례》는 국가통신서비스는 반드시 국무원의 정보산업주관부문 비준을 받아 국제통신출입국을 설립하여 운영하도록 규정하고 있다.

5. 맺음말

《전신조례》이전의 중국 통신시장이 전적으로 정부의 계획과 판단에 의해 운영되던 계획경제 지향적인 시장이었다면 《전신조례》이후의 시장은 적어도 시장경제로의 이행하기 위한 법·제도의 기반을 마련했다는 데 의미가 있다. 《전신조례》는 뒤늦은 감이 있지만 향후 중국의 통신시장 개혁과 발전에 상당한 기여를 할 수 있을 것으로 전망된다. 특히, 허가제도의 정비, 상호접속제도의 강화, 통신서비스품질제도의 도입 등은 중국 통신사에 있어서 상당한 진전으로 평가된다.

그러나, 《전신조례》는 중국의 WTO 가입을 앞두고 통신시장의 대외개방에 대비해 다소 급하게 준비한 인상이 짙다.

《전신조례》는 향후 통신법의 제정에 앞서 과도기적인 행정법규로의 성격을 가진다는 것이 일반적인 인식이다.

향후 제정될 중국의 통신법은 중국 통신시장에서 경쟁활성화로 인한 사회적 효익의 극대화를 도모하기 위해 China Telecom의 시장지배력에 대한 규제를 강화할 것으로 보이며 주요 규제수단은 상호접속제도의 강화가 될 것이다.

현재 《전신조례》는 상호접속의 중요성을 표방하고 있으나 원론수준에 그치고 있으며 언변들링의 구체적인 요소들에 대한 언급이 없다. 또한 중국의 유선전화보급율이 15%정도에 그치고 있는 점을 고려해 볼 때 향후 제정될 통신법에는 보편적서비스제도의 도입도 예상된다.

주파수경매제도도 《전신조례》에 언급이 되어있으나 주파수역무 허가시 이를 고려할 수 있다라고 규정함으로써 원론적 수준에 그치고 있다.

이밖에 통신서비스사업자의 인수합병의 허용, 외국인 투자규제에 대한 완화 등은 중국 경제시스템이 보다 시장경제화되는 추세에 따라 단계적으로 추진될 것으로 전망된다.

< 참고문헌 >

信息産業部, 《中華人民共和國電信條例》, 2000. 9. 25
人民日報, 解讀《電信條例》, 2000. 10. 23