

# 독일 전기통신번호 체계 및 관리에 대한 법적 검토

■ 김 봉 식\*

독일은 현재의 개정통신법(2004) 이전에는 번호관리와 관련된 조항들을 통신법에서 규정하고 그 세부사항에 대해서는 행정규칙의 형태로 규제기관이 수립 시행하도록 하였다. 통신법 개정 이후에도 그 범위나 내용에 대해서는 별반 차이는 없으나, 통신법에 규정된 번호관리 규정들의 일정 부분을 번호시행령 제정을 통해 위임입법하였으며, 그 구체적이고 세부적인 내용은 이전과 마찬가지로 행정규칙의 형태로 규제기관이 수립 시행토록 하고 있다.

전기통신번호의 체계수립과 관리라는 관점에서 우리나라를 비롯한 대다수의 국가들이 지대한 영향을 받았을 것으로 판단되는 대륙법의 근간을 이루는 독일의 번호관리 법제도에 대한 법적 사례 연구는 의미가 있을 것으로 판단된다. 이러한 관점에서 이하에서는 번호체계 수립 및 번호자원 관리 등으로 이해되는 번호관리 법제도 관련 내용들을 정리한다.

## 목 차

<p>I. 서 론 / 34</p> <p>II. 규범적 기초에 대한 개관 / 35</p> <p>1. EU 지침상의 내용 / 35</p> <p>2. 통신법(TKG) 규정내용 / 36</p> <p>3. 번호 관련 하위명령(전기통신번호시행령) / 38</p> <p>4. 그 밖의 관련 기관 / 39</p> <p>III. 번호공간의 구조와 형성 / 40</p> <p>1. 목표와 과제 / 40</p> <p>2. 현황 / 41</p>	<p>3. 국제적 요청에 적용하기 위한 번호체계의 변경 / 44</p> <p>4. 전기통신번호시행령(TNV)에 따른 번호공간의 구조와 형성 / 47</p> <p>IV. 번호부여 / 49</p> <p>1. 규범적 기초 / 49</p> <p>2. 번호부여의 종류와 그 법적 성질 / 50</p> <p>3. 부여절차 / 51</p> <p>4. 번호의 승계 / 52</p> <p>5. 번호사용료 / 53</p> <p>6. 국제번호자원 / 54</p> <p>V. 결 론 / 55</p>
--	--

\* 정보통신정책연구원 국제협력연구실 부연구위원, (02)570-4276, bskm@kisdi.re.kr

## I. 서 론

통신망에서는 오고 가는 각 신호의 주소가 필요하고 의사소통의 경로가 필요하기 때문에 특별한 표시에 의하여 관리하는 것이 필요한 바, 독일의 번호 관련 통신규범에서는 이것을 전기통신번호(Nummern, 이하 번호)라고 설명하고 있다. 번호는 그밖에도 통화연결의 효율산정에 기여하는 기능도 가지며, 앞자리 번호(Vorwahl)를 통하여 요청되는 서비스와 이용되는 망 또는 착신자의 위치 등을 알 수 있게 하기도 한다.

통신이 국가의 독점에 의하여 운영되던 시절에 번호자원(Nummernressourcen)은 독일에서도 마찬가지로 독점주체인 국가 스스로에 의하여 관리되었다. 그런데 통신시장 자유화의 결과 새로운 시장참여자도 번호자원에 대한 접근이 가능할 수 있도록 하기 위하여 번호관리를 중립적인 위치에 있는 기구로 하여금 담당하도록 이전할 필요성이 제기되게 되었다. 그에 따라 1996년 독일 통신법(TKG(Telekommunikationsgesetz)-1996)에 의하여 번호자원의 관리는 연방헌법 제87f조 제2항 제2문에서 규정하는 고권적 과제로서 통신규제관청에게 부여되었다. 이에 따르면 번호자원의 효율적인 이용을 보장하는 것은 독일 통신법의 중요한 규제원칙 중 하나로서 규정되고 있다(제2조 제2항 제8호). 이는 또한 규제를 통하여 경쟁과 급부능력 있는 통신인프라를 진흥하고 충분하고 적정한 통신서비스제공을 보장한다는 전체 통신법의 입법목적에도 기여하는 것이기도 하다.

독일의 번호관리 체계 및 제도는 통신법과 하위 명령인 번호시행령에서 규정하고 있다. 시행령 제정 이전에는 통신법에서 일반적인 번호관리와 관련한 원칙과 내용들을 규정하고 실제적인 세부 시행 등은 규제기관이 행정규칙으로 정하여 시행하게 하였으나, 최근 통신법이 개정되고 번호시행령이 입법 발효되면서 번호관리와 관련된 세부사항 중 일정부분은 시행령으로 위임되어 규정되고 있다.

한편, 독일은 EU의 한 국가로서 관련 지침도 준수하고 있는데, 번호관리와 관련하여서도 예외는 아니다. 따라서 이하에서는 우선 규범적 기초로서 EU 지침에서 규정하고 있는 번호관리 규정 및 독일 통신법과 관련 시행령에 있는 세부 규정도 정리하여

독일 번호관리 및 체계에 대한 이해를 돕고자 한다. 또한, 독일 통신법에서 번호관리의 주된 내용을 이루는 표현인 번호공간의 구조와 형성 및 그 구체적인 내용인 번호 부여에 대한 규정들에 대해서는 그 의미와 법적인 함의들을 법적 관점에서 정리하여 검토하고자 한다. 더불어 기타 번호관리와 관련된 고려할만한 규정 이슈들도 살펴 대륙법의 근간인 독일의 번호관리 법제도에 대한 전반적인 내용들을 정리해 보는 기회로 삼고자 한다.

## II. 규범적 기초에 대한 개관

### 1. EU 지침상의 내용

이전의 EG 또는 EU의 규범들처럼 2002년에 만들어진 EU번호지침에는 독일의 번호 관리에 필요한 원칙과 기준들이 담겨 있다. EU번호지침은 기본지침(Rahmenrichtlinie)과 허가지침(Gehemigungsrichtlinie)으로 구성되어 있으며, 각각 기본지침 제8조와 제10조 및 허가지침 제5조, 제6조, 제10조 및 제13조에 중요한 원칙이 담겨 있다.

#### (1) 기본지침

기본지침 제8조는 번호자원의 효율적인 이용과 관리를 규제의 정치적 목표임과 각국의 규제기관의 사무로서 전자적 커뮤니케이션망 및 커뮤니케이션서비스의 제공에 있어서 경쟁을 촉진하기 위한 많은 수단 중 하나로 규정하고 있다. 기본지침 제10조 제1항 및 제2항 1문은 그러한 사무배분을 구체화하고 있다.

이에 따르면 각국의 번호계획의 관리는 물론 번호의 부여(할당)도 각국의 규제기관의 권한임을 명확히 하고 있다. 나아가 각국의 규제기관은 번호계획과 번호부여 절차에 있어서 공중에 의하여 접근 가능한 전자적 커뮤니케이션서비스를 제공하는 모든 사업자들을 균등하게 취급할 것이 보장되도록 노력하여야 한다고 규정한다. 또한 회원국들은 나아가 번호영역이 지정되는 사업자는 다른 전자적 커뮤니케이션서비스 제공자를 번호체계와 관련하여 자신의 서비스에 접근하는 것을 차별하지 못하도록 노력

하여야 하며(제2항 2문), 각국의 번호계획을 그와 상반되는 보안이익의 유보 하에 공개할 수 있도록 하고 있다(제3항).

나아가 회원국들에게는 유럽전역에 미치는 서비스의 진흥을 위하여 필요한 경우에는 번호자원의 부여를 공동체 내에서 통일할 것이 요청되고 있다(제8조 제4항). 마지막으로 회원국들은 완전한 글로벌 쌍방향성을 확보하기 위하여 적절한 경우에는 관련 국제기구와 위원회에서 자국의 입장을 다른 회원국들과 조화하도록 하여야 한다(제8조 제5항)고 규정하고 있다.

## (2) 허가지침

기본지침과 달리 허가지침에는 서비스제공자에게 번호를 부여하기 위한 구체적인 내용이 담겨져 있다. 제5조 제2항에 따르면 번호는 신청에 의하여 원칙적으로 망을 운영하거나 전자적 커뮤니케이션서비스를 제공하는 모든 사업자에게 부여되어야 하고, 부여절차는 공개되고 투명하여야 하며 비차별적이어야 함을 규정하고 있다.

또한, 기한을 정하여 부여하는 경우에는 당해 서비스에 적합하도록 하여야 한다. 번호부여의 신청에 대해서는 가능한 한 신속히(가급적 3주 이내에) 결정되어야 함을 규정(제5조 제3항)하고 있으며, 제5조 제4항은 번호의 부여를 위하여 경쟁지향적인 선택절차를 허용하고 있는바, 이에 따라 결정기간은 3주 정도 더 연장될 수도 있다.

제6조 제1항에서는 번호부여결정에 적법하게 붙일 수 있는 부관(Nebenbestimmungen)을 제한하고 있다. 제10조는 번호부여를 받은 번호 주체(Inhaber)에게 정보제공의무를 부과하고 있다. 마지막으로 제13조는 번호부여에 있어서 자원의 최적의 이용을 보장하기 위하여 행정비용을 초과하는 공과금(Abgaben)을 징수하는 것을 허용하고 있다.<sup>1)</sup>

## 2. 통신법(TKG) 규정내용

독일 TKG에서는 제2조 제2항 제8호에서 번호자원의 효율적인 이용을 중요한 규제 목적으로 열거하고 있다. “번호(Nummern)”, “번호종류(Nummernart)”, “번호영역

1) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl, 2007, S. 371.

(Nummernbereich)”, “번호공간(Nummerraum)”, “번호세부영역(Nummernteilbereich)”, “전화번호(Rufnummer)”, “전화번호영역(Rufnummernbereich)” 등에 대한 개념정의는 제3조 제13호, 제13a호, 제13b호, 제13c호, 제13d호, 제18호 및 제18a호에 규정되어 있다. 그 밖에 TKG 개정법에 의하여 개정된 제3조에는 일정한 종류의 번호가 귀속되는 일련의 서비스가 규정되고 있는바, 정보서비스(Auskunftsdienste) 또는 프리미엄 서비스(Premium-Dienste)가 그것이다. 이러한 규정들은 TKG의 총칙에 해당하는 사항들이다.

TKG 제46조와 제47조는 유럽전화번호공간에 통화를 유입시키거나 가입자정보의 제공을 가능하게 하기 위한 전화번호이전가능성에 대하여 규정하고 있다. 사실 이러한 규정들은 비록 조문의 위치상 TKG-1996의 번호관련 규정들 속에 규정되고 있지만 이용자보호(Kundenschutz)와 관련한 규제영역에 속하는 사항이다.

따라서 본래의 의미의 번호관리에 대해서는 TKG 제66조와 67조에서 규정되고 있다. 제66조 제1항 1문은 연방망규제청(BNetzA)에게 번호관리의 권한을 부여하고 있음을 규정하고 있다. 제66조 제1항 2문과 3문은 관련 행정사무를 번호공간의 구조와 형성 및 망운영자, 서비스제공자 및 이용자에 대한 번호부여로 구체화하여 규정하고 있다. 이 규정은 내용상 많은 부분 TKG-1996 제43조 제1항과 일치하고 있다.

제66조 제2항은 “계획적 번호관리”에 관한 세부적인 규정을 담고 있는바, 번호공간의 구조와 형성 및 국가 번호계획의 변경에 대해서 규정하고 있다. 연방망규제청은 이에 따라 국제규범을 국내법에 반영하고 번호의 충분한 이용가능성을 보장하기 위하여 필요한 번호공간과 번호계획의 변경을 실시할 권한을 갖는다. 제66조 제3항은 제2항에 따른 의무를 수행하기 위한 명령을 발하고 그러한 명령을 최고 500,000EUR까지 부과할 수 있는 강제금으로 관철할 수 있는 특별한 수권을 규정하고 있다. 이 규정들은 내용상 TKG-1996 제43조 제4항 및 제7항에 부합하는 것들이다.

제66조 제4항은 번호관리의 세부사항과 계획수립 및 번호부여에 관한 세부적인 사항을 법규명령으로 정할 수 있도록 위임의 근거를 두고 있는바, 이는 연방의회(Bundestag)와 연방참의원(Bundesrat)의 동의를 요한다. 이점에서 현행법은 세부적인 상세 하위

법령에 대한 아무런 위임을 두지 않았던 구법과 차이를 보인다. 현행법에서는 법규명령의 형태로 번호공간의 구조와 형성, 관리 및 번호이용권의 획득, 범위 및 상실에 대하여 세부적인 기준과 원칙을 확정하도록 하고 있다. 따라서 새로이 번호 관련 법규명령이 제정될 경우 전화번호부여에 관한 세부적인 사항에는 이전 동일한 내용을 담고 있던 TKG-1996 제43조 제3항이 대체되어야 할 것이다.

제67조는 연방망규제청에 의한 감독조치의 근거규정이다. 연방망규제청은 이 규정에 근거하여 자료제출을 요구하거나 명령을 발하거나 번호를 회수 또는 (이용)중지시키거나 개별 번호에 대한 망운영자의 요금산정을 금지할 수 있고, 발신자를 구분하여 분류하는 것을 금지하거나 부가서비스에 대한 요금산정에 관한 사항 등을 결정할 수 있다. 이들 규정은 TKG-1996 제43c조의 규정을 계승하는 것이다.

TKG개정법 제3조에 의하여 도입된 제66a조 내지 제66l조는 협의의 번호관리에 해당하는 조문들은 아니며 오히려 이용자보호에 관한 규정들이다. 제67조 제2항의 규정도 마찬가지이다.

제142조 제1항 제2호는 전화번호 부여에 대한 사용료 및 분담금의 징수에 관한 근거규정이다. 제2항은 이를 위하여 세부적인 사항을 정하는 법규명령을 제정할 수 있는 근거를 마련하고 있다. 현재는 구법인 TKG-1996 하에서 1999. 8. 16. 제정된 「전기통신번호사용료규정」<sup>2)</sup>이 아직도 시행되고 있다.

### 3. 번호 관련 하위명령(전기통신번호시행령)

제66조 제4항에 의해 예정된 전기통신번호시행령과 관련해서는 연방경제기술부에서 2007. 1. 23. 그 초안을 입법예고했고, 최종적으로 2008. 2. 5. 제정·공포되었다(Telekommunikations-Nummerierungsverordnung, TNV). 제정이 늦어진 것은 TKG 자체의 개정 논의가 진행된 상황에서 법률사항에 대한 개정이 선행되어야 할 필요성

2) Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung(TNGebV) BGBl. I 1999, 1887. 이는 다시 최근 BGBl. I 2006, 3378(2006. 12. 19)에 의해 개정되었다.

이 제기되었기 때문으로 보인다.

TKG-1996이 시행되던 구법시대에는 규제기관은 번호공간의 형성 및 그때그때 적용할 번호부여기준을 행정규칙을 통하여 규율하였다. 그러나 행정규칙을 통한 번호부여기준이나 번호를 부여받은 자에 대한 그 밖의 형성조치들은 1차적으로 행정내부적인 효력에 그치는 것이어서 행정외부에 직접적으로 효력을 미치는 것에 제한이 따랐다. 이러한 난점을 극복하고 규제기관의 실효적인 규제력을 보장하기 위하여 전기통신번호 시행령 제1조 및 제2조에서는 연방망규제청으로 하여금 일반처분(Allgemeinverfügung)<sup>3)</sup>을 통하여 번호공간의 구조와 형성에 대하여 규율할 수 있도록 체계화하고 있다. 연방망규제청이 번호관리와 관련하여 발하는 일반처분은 공보에 공고하도록 하고 있다.

이러한 구상은 전기통신번호시행령이 입법예고 되고 아직 시행되지 않은 시기에 연방망규제청이 최초로 일반처분을 발하면서 실제로 시행되었다. 다만 아직 전기통신번호시행령이 발효되지 않은 상태에서 발해진 일반처분의 효력에 대해서는 그 수권근거가 아직 발효하지 않아 흠결된다는 점과 이 일반처분에 담긴 내용상 소급효의 문제 등과 관련하여 비판이 제기되었다.<sup>4)</sup>

#### 4. 그 밖의 관련 기관

번호에 대하여 규율하는 행정조직으로는 연방망규제청(BNetzA) 외에도 독일에는 2개의 기관이 더 있다. 하나는 “Arbeitskreis Netz und Nummerierung(AKNN)”이고 다른 하나는 Freiwillige Selbstkontrolle Telefonmehrwertdienste e.V.(FST)이다.

3) 일반처분이란 일반적·구체적 규율로서 본래는 개별적·구체적 규율은 아니라는 점에서 좁은 의미의 행정행위로는 볼 수 없는 것이지만 독일 연방행정절차법(VwVfG) 제35조에서 특별히 일종의 행정행위로 규정한 것으로서, 공공시설 이용에 관한 규율이나 물적 행정행위와 더불어 행정행위성이 인정되는 특별한 경우에 해당한다. TNV는 이러한 일반처분을 직접 규정한 대표적인 개별 행정법규라는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 규율사항의 ‘일반성’에 기인하여 일반처분은 공보에 공고하는 형식을 취하는 점이 특색이다.

4) 이에 대한 상세한 내용은 Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 374 f.

AKNN은 우리나라의 통신사업자연합회(KTOA)와 유사하게 사업자들이 자율적으로 구성된 법인격 없는 단체에 해당한다.

FST는 부가통신서비스와 관련하여 사업자 자율규제를 위하여 설립된 등록단체로서 독일 뒤셀도르프에 사무소를 가지고 있으며, 부가통신서비스 영역에서의 자율규제 기능을 담당하고 있다.<sup>5)</sup>

### Ⅲ. 번호공간의 구조와 형성

#### 1. 목표와 과제

제66조 제1항 2문은 연방망규제청에 이용자, 망운영자 및 서비스제공자의 요구사항을 충족시킬 것을 목표로, 번호공간의 구조와 형성에 관한 권한을 부여하고 있다. 여기 열거되어 있는 목표 제시는 구체성이 떨어지기 때문에 법적으로 볼 때 충분한 내용을 담고 있다고 말하기 어렵다. 이러한 영역에서 연방망규제청이 하는 조치들은 그 밖의 영역에서와 마찬가지로 그 자체가 목적이 될 수 없음은 자명하다.

오히려 규제기관은 자신의 권한범위 내에서 전체 활동을 수행함에 있어서 제2조에 규정된 규제목적에 준수하여야 하며, 이러한 사항에는 번호자원의 효율적 이용을 보장하는 내용도 포함되어 있는 것이다. 특히 독일 통신법의 입법자는 번호자원의 효율적 이용을 통신시장의 공정한 경쟁을 보장하기 위한 중요한 전제조건에 해당하는 것으로 파악하고 있다.

“구조와 형성”이라는 표현은 “계획적, 규제적 조치”라는 의미로 이해되며 이를 통해 어떤 종류의 서비스와 통화가 어떤 앞자리번호와 가입자번호를 통해 전달되어야 하는지 등이 결정될 수 있어야 한다. 따라서 개별 전화번호에서는 번호의 길이가 어떠한지, 번호를 구성하고 있는 숫자들이 모두 사용되어야 하는지 등이 중요한 문제로 인식된다. 예컨대 지역망에서의 가입자전화번호는 절대 숫자 0으로 시작되지 아니하

5) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl., 2007, S. 371~375.

는데, 왜냐하면 숫자 0은 원거리 통화를 배제하기 때문으로 설명하고 있다. 나아가 특정한 번호는 모든 지역망들에서 특정한 서비스만을 위해 확정되기도 한다(긴급전화, 안내전화 등)고 설명하고 있다.

이러한 구조와 형성을 통해 번호는 동시에 정보가치(Informationswert)를 가지게 된다고 설명한다. 즉, 예컨대 지역망인식번호는 통상적으로 통화의 장소를 알 수 있게 해주고, 부가서비스에 대한 서비스인식번호는 당해 서비스의 종류와 경우에 따라서는 지불하여야 할 요율에 대한 정보도 제공해 준다는 식이다.<sup>6)</sup>

## 2. 현황

독일의 공중 전화서비스에 대한 국가 번호공간도 ITU 권고 E.164에 따라 구조화되어 있다. 연방망규제청은 일정한 목적을 위해 E.164 번호공간으로부터 일정한 번호영역을 사용할 수 있도록 제공하고 있다. 구체적인 과정은 번호부여 절차를 통해 이루어지고 있다.

연방망규제청은 정기적으로 번호공간의 이용현황에 대한 요약설명자료를 웹사이트와 백서를 통해 발표해오고 있는데, 2000년에 발표한 번호공간의 이용현황은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 독일 번호공간 이용현황

번호	사용	계획
0	국내 통화프리픽스용 번호	
00	국제 통화프리픽스용 번호	
010xy, 0100yy x = 1 ... 9 y = 0 ... 9	Call by Call	

6) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl, 2007, S. 376.

번호	사 용	계 획
(0)11	없음	예비
(0)12	혁신 서비스	
(0)13	없음	예비
(0)137	전자투표	이동이 예정되어 있음, 그후 예비
(0)14	없음	예비
(0)15	이동전화(GSM, UMTS/IMT-2000)	
(0)16	이동전화(GSM, UMTS/IMT-2000)	
(0)17	이동전화(GSM, UMTS/IMT-2000)	
(0)180	Shared Cost 서비스	
(0)181xxx, (0)181xxxx	IVPN	
(0)18xy, (0)18xyy, (0)18xyyy, (0)18xyyyy, (0)18xyyyyy, (0)18xyyyyyy, x = 2 ... 9 y = 0 ... 9	폐쇄형 이용자그룹	
(0)19	없음	예비
(0)190	2006. 6. 30.까지 무료	2006. 7. 1.부터 예비
(0)19xz, (0)19yzzz x = 1 ... 3 y = 1 ... 4 z = 0 ... 9	온라인 서비스	
(0)1987	116xyz 구조의 전화번호에 대한 루팅번호	
(0)1988	국제무료부가서비스에 대한 루팅번호를 조절하기 위한 목표운영자인식번호	
(0)1989	안내서비스에 대한 루팅번호	
(0)199	망내 통화조종번호	

번호	사 용	계 획
(0)xy, (0)xyy, (0)xyyy, (0)xyyyy x = 2 ... 9 y = 0 ... 9	지역망인식번호(ONKz)	
(0)31	테스트전화번호	
(0)31-0	망운영자 선택 및 장거리연결시 망운영자연결번호	
(0)31-1	망운영자 선택 및 장거리연결시 망운영자연결번호	
(0)32	국내 가입자전화번호	
(0)500, (0)501	없음	예비
(0)600	ONKz	
(0)601	없음	예비
(0)700	사적 전화번호	
(0)701	없음	사전 전화번호를 위한 예비
(0)800	프리폰 서비스	
(0)801	없음	프리폰서비스를 위한 예비
(0)900x x = 1, 3, 5	Premium Rate 서비스	
(0)9009	등록을 요하는 프로그램	
(0)901, (0)902, (0)903, (0)904, (0)905	없음	예비
xyy, xy yy, x yy yy, xy yy yy, x yy yy yy, xy yy yy yy x = 1 ... 9 y = 0 ... 9	가입자전화번호	

번호	사 용	계 획
110	- 경찰	
112	- 긴급전화, 소방전화	
116 116	전자적 권한을 위한 차단번호	
118xy x = 1 ... 9 y = 0 ... 9 1180yy	안내전화	
Gasse 11의 그 밖의 영역	- 망내 이용	

자료: 독일 연방망규제청(BNetzA) 홈페이지(2006. 1. 18)

Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 377.

### 3. 국제적 요청에 적용하기 위한 번호체계의 변경

#### (1) 개관

독일 통신법 제66조 제2항은 연방망규제청에게 번호공간의 구조와 형성 및 국내 번호계획을 국제적 의무사항과 권고를 반영하기 위하여 변경할 수 있는 권한을 부여하고 있다. 이때 번호공간이란 전체 번호의 체계를 의미하는 것으로 이해된다. 이러한 조치를 함에 있어서 규제기관은 관련인의 이해관계와 특히 국제적으로 요청되는 사항을 국내에 반영함에 드는 비용을 적절히 고려하여야 한다. 또한 변경사항은 적기에 공지되어야 한다. 관련 망운영자와 서비스제공자는 규제기관의 변경조치에 필요한 조치들을 하여야 할 의무가 있다.

#### (2) 변경조치의 법적 성격

번호공간의 구조와 형성 또는 번호계획의 변경조치의 법적 성격에 대해서는 제66조 제2항 4문이 중요한 의미를 갖는다. 이 규정은 전기통신망운영자와 전기통신서비스 제공자에게 규제기관의 국제적 의무사항 반영조치에 따른 의무를 부여하고 있는 바, 이는 다시 말해 그러한 조치들은 이들 관련인(망운영자, 서비스 제공자)들에게 법적으로 구속력이 있음을 의미하기도 한다. 이로부터 연방망규제청은 이러한 영역에서 규범(예컨대 법규명령)을 제정할 아무런 권한을 가지지 않는다는 점을 고려하면 그리

한 변경조치들의 법적 성격은 연방행정절차법 제35조 2문이 예정하는 일반처분(Allgemeinverfügungen)으로 볼 수밖에 없다는 결론이 나온다. 그밖에도 그러한 변경조치는 개별 번호이용자의 법적 지위에도 영향을 미칠 수 있다. 예컨대 연방망규제청이 전화번호의 충분한 사용가능성을 보장하기 위하여 특정한 지역망에서 전화번호를 한 자리 더 길게 만들도록 명령한다면, 이러한 조치는 당해 번호를 사용하는 이용자의 법적 지위에도 영향을 미치는 것이다(물론 이 경우 관련되는 이용자의 법적 지위는 뒤에서 설명될 파생적 번호부여에서 나오는 것일 것이다.).

이와 같이 변경조치의 법적 성질을 일반처분으로 분류하는 것은 그 자체 권리보호의 문제에 있어서도 수미일관한 결과를 가져온다. 즉, 일반처분은 행정행위로서의 성격이 인정되기 때문에 이에 대해서는 연방행정법원법 제68조의 규정에 의한 행정심판이 제기될 수 있으며, 이를 통해서도 소기의 목적을 달성할 수 없을 때에는 연방행정법원법 제42조의 규정에 따른 취소소송을 제기할 수 있다. 그러나 이때 행정심판 및 행정소송의 경우 제137조 제1항에 따라 집행정지의 효력은 인정되지 아니한다.<sup>7)</sup> 집행정지를 위해서는 연방행정법원법 제80조 제5항에 따른 적법한 집행정지신청이 전제되어야 한다.

### (3) 변경조치의 목적

통신법이 허용하는 변경조치의 목적에 대해서는 제66조 제2항에서 정하고 있다. 그러한 조치는 국제적 의무사항과 권고사항을 국내법에 반영하거나 충분한 번호이용가능성을 보장하기 위해서만 허용되며, 그밖에 효율적인 번호이용의 개선을 위해서 변경조치가 가능한지에 대해서는 명문으로 규정하고 있지는 않다.

이 경우 국제적 의무사항에는 특히 유럽법상의 요청과 ITU나 CEPT<sup>8)</sup> 및 이들의 하부 국제기구의 권고사항들이 해당한다. 번호회소성을 극복하기 위한 조치와 관련해서

7) 독일 연방행정법원법에서는 행정소송상의 가구제와 관련하여 우리나라와는 달리 집행정지를 원칙으로 하고 있고 예외적으로 집행부정지를 규정하고 있다.

8) 유럽우편전기통신주관청회의라고 부르며 유럽연합에서 미국의 연방통신위원회(FCC)와 한국의 방송통신위원회(KCC)와 같은 역할을 하는 곳으로 48개국이 회원이다.

는 치명적인 번호부족상황이 아직 존재하지는 않지만 그러한 상황이 임박한 것으로 예견될 때에도 충분히 발할 수 있다고 해석한다. 그러한 한에서 연방망규제청에는 사법심사가 제한되는 판단여지로서의 일정한 예측여지가 인정될 수 있다고 보고 있다.<sup>9)</sup>

#### (4) 허용되는 개별 조치

구체적으로 어떤 변경조치가 개개의 개별사안에서 허용될 수 있는지에 대해서는 확정적으로 말할 수 없다. 이는 개별 사안에서의 사정에 달려 있다. 그러나 변경조치는 원칙적으로 의무에 합당한 재량의 범위내에서 이루어져야 하며 적합성, 필요성 및 상당성이라는 비례성 원칙<sup>10)</sup>의 한계를 준수하여야 한다.

#### (5) 관련인의 이해관계 고려

제66조 제2항 2문은 연방망규제청으로 하여금 번호공간의 구조와 형성 및 번호계획의 변경에 있어서 관련인의 이해관계를 고려할 것을 요청하고 있다. 이러한 관련인으로서 예컨대 망운영자, 전기통신서비스의 제공자 및 번호이용자 등을 들 수 있다. 경우에 따라서는 연방헌법(GG) 제28조 제2항에 따른 지방자치단체의 자치고권과 관련하여 지역망의 변경에 있어서 지방자치단체도 여기서 말하는 이해관계를 갖는 관련인으로 고찰할 수 있다.

그러나 여기서 이해관계를 ‘고려’한다는 의미는 흔히 관련된 모든 이해관계를 당해 추구되는 목적과 관련하여 포괄적으로 고려하여야 한다는 계획법제에서 논의하는 의미에서의 최적화명령(Optimierungsgebot)으로 이해하지는 않는다. 왜냐하면 통신법상 번호행정이 추구하는 목적은 여기서 언급되는 ‘고려되어질 이해관계’보다 원칙적으로 우선하는 것으로 보기 때문이다. 따라서 여기서의 이해관계 고려의 의무는 변경

9) 행정청의 예측결정에 대한 사법심사에 대해서는 Kopp/Schenke, VwGO, § 114 Rz. 37 f.

10) 비례성원칙이란 목적 그 자체가 정당하다고 할지라도 그것을 실현하기 위해 사용(투입)되는 수단은 실현목적에 비추어 합리적 관계, 즉 비례적 관계에 놓여야 한다는 것을 말한다. 따라서 비례성 원칙은 목적과 수단의 합리적 관계를 설정한다는 의미에서, 법이념의 하나인 ‘합목적성’을 설명하는 도구로 사용되어 왔다. 비례성원칙의 부분원칙 가운데 적합성원칙과 필요성원칙은 목적과 수단과의 관계에서 ‘경험적으로’ 확인될 수 있는 측면을 설명해준다.

조치에 의하여 관련인 측면에 야기되는 부담에 제한되며, 행위가능성이 다양한 경우에는 가급적 최소의 부담을 끼치는 수단을 선택할 것을 요청한다. 이로써 제66조 제2항 2문의 규범적 내용은 실무상 비례성 원칙에서 요구되는 필요성 원칙으로 제한됨을 알 수 있다.

#### (6) 절차문제

법률상 명시적으로 규정되어 있지는 않지만 고려되어질 관련인의 이해관계를 파악하기 위하여는 제66조 제2항에 따른 조치에 대하여 청문(Anhörung)을 실시하는 것이 요청된다. 이러한 절차사고는 실제 행정상의 실무에도 부합한다. 제66조 제2항 3문은 그밖에 명시적으로 변경조치를 ‘적기에’ 고지할 것을 요구하고 있다. 이때 어느 정도의 시간 동안에 고지하는 것이 적기인지에 대해서는 일반적으로 구체화하기는 어렵다. 망운영자, 서비스제공자 및 이용자에 요구되는 개별 반영조치에 따라 필요로 되는 기한은 작게는 수개월에서부터 길게는 몇 년에까지 걸릴 수도 있을 것이다. 예컨대 Premium Rate 서비스에 대한 0190번호의 중지명령에 대해서는 수년에 걸쳐 고지된 바 있다.

변경조치의 고지와 관련해서는 일반처분의 고지절차에 대하여 규정하는 행정절차법상의 규정이 적용된다. 규제기관의 행정실무에 따르면 공보에 게재하는 수단에 의하는 것이 일반적으로 이 경우 이유제시(Begründung)는 실시하지 않아도 되는 것으로 해석되고 있다.<sup>11)</sup>

## 4. 전기통신번호시행령(TNV)에 따른 번호공간의 구조와 형성

번호관리의 주된 내용을 이루는 번호공간의 구조와 형성에 대해서는 TNV에서 상세히 구체화하고 있다. 여기서 ‘형성’이란 목표설정을 의미하고, ‘구조’란 번호공간의 포매팅과 그룹핑을 의미한다. 앞서 살펴본 바와 같이 연방망규제청은 이러한 사항에

11) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 380~384.

대하여 일반처분을 발할 수 있는 권한을 부여받고 있다. 번호공간의 구조와 형성에 대한 첫 규율은 TNV가 제정되면서 제1조에서 처음으로 이루어졌다.

TNV 제1조 제1항에 따르면 규제기관은 모든 번호공간에 대하여 개별적으로 구조와 형성에 대하여 결정하여야 한다. 규제기관은 이 경우 번호공간을 번호영역으로 또는 경우에 따라서 번호세부영역으로 나눌 수 있으며, 이들에 대하여 일반처분을 통해 그 구조와 형성에 대하여 규율할 수 있다. 이러한 결정에 기초하여 연방망규제청은 번호기본계획(Nummernplan)을 수립하고 이를 공표하여야 한다(TNV 제1조 제2항). 나아가 규제기관은 TNV 제1조 제3항에 따라 번호관리상세계획(Nummerierungskonzept)을 수립하고 이를 공표하여야 하는바, 이는 번호공간의 구조와 형성의 지속적인 발전을 위한 중요한 계획을 기술하는 내용이어야 한다. 일반처분을 발령하기에 앞서 TNV 제1조 제4항에 따라 원칙적으로 청문이 실시되어야 한다.

TNV 제2조에 따라 연방망규제청은 통신법 제2조 제2항의 규제목적과 제66조 제4항 3문에서 열거된 목표에 기여하는 것인 한, 기존의 번호공간, 번호영역 및 번호세부영역의 구조와 형성을 일반처분을 통하여 장래에 향하여 변경하거나 폐지할 수 있다. 이 경우 변경은 TNV 제2조 제2항에 따라 기존에 존재하던 번호부여에 대하여도 효력을 가질 수 있으며, 이에 대해서는 규제기관이 번호부여의 목적과 적합한 신뢰보호의 관점에서 합리적으로 결정하여야 한다. 이러한 관련성에서 기존 번호부여의 폐지 또는 변경도 가능할 수 있어야 한다. 제3항에 따르면 여기서도 원칙적으로 청문을 실시할 것이 요구된다.

TNV 제1조와 제2조의 관계를 통하여 그 적용영역은 다음과 같이 구별하여야 할 것이다. 즉, TNV 제1조에 관련하는 조치는 기존에 적용되던 상태를 확정하고 그렇게 함으로써 관련 망운영자와 번호이용자의 법적 지위를 소극적으로 영향이 미치지 않는 조치 또는 아직 이용된 바 없는 번호공간의 최초의 구조와 형성에 관한 조치가 포함된다. 그에 반하여 TNV 제2조는 기존의 구조와 형성을 변경하는 모든 조치와 관련한다.

그런데 TNV 제1조와 제2조는 방금 살펴본 바와 같이 파악한다면 통신법 제66조 제2항과 충돌할 여지가 생기는데, 통신법 제66조 제2항은 매우 협소한 요건하에서 번

호공간의 구조와 형성 및 국가 번호기본계획을 변경하는 것을 허용하고 있다. 결국 TNV는 통신법 제66조에 의해 파악되는 번호공간의 일부에 해당하는 번호공간 및 번호영역에 관련하는 것임을 알 수 있다. 그렇게 볼 때 TNV 제1조와 제2조에서 규정하는 바는 내용상 기존의 상태와 상위한 면이 있고 경우에 따라서 통신법 제66조 제2항에서의 번호공간 변경으로 이해할 수 있을 뿐이다.

이러한 충돌은 통신법 제66조 제2항을 TNV의 규정보다 더 높은 수준의 변경에 관련시킴으로써 해소될 수 있다. 이에 따라 통신법 제66조 제2항은 위에서 언급한 측면에서의 번호공간과 번호기본계획의 변경에 관련하는 것으로 파악하고, TNV 제1조와 제2조는 그에 반하여 그러한 수준 이하에서의 번호공간과 번호계획에 관련하는 것으로 파악되는 것으로서 전자보다 더 적은 이해관계인에 관련한다는 점에서 구별된다. 이러한 관점은 현행 통신법상의 ‘번호공간’의 개념정의에도 부합하는 것으로 볼 수 있다.<sup>12)</sup>

## IV. 번호부여

### 1. 규범적 기초

현행 독일 통신법은 TKG-1996과 달리 제43조 제3항 및 제4항에 제66조 제1항 3문에서의 권한근거 외에 번호부여에 관한 구체적이고 상세한 규정은 담고 있지 않다. 그러한 사항들은 제66조 제4항의 위임근거에 입각하여 새로 제정된 TNV에서 상세하게 정하고 있다.

TNV에는 그 이전부터 적용되어 오던 번호부여의 기본원칙들과 앞으로도 중요한 의미를 가질 사항들을 규정하고 있다. 그러한 한에서 이하에서는 TNV의 내용을 중심으로 독일의 번호부여절차 등에 관한 사항을 정리하기로 한다. 전반적으로 연방망규제청의 행정실무는 TNV가 제정될 때까지 위에서 언급한 비차별원칙과 EU의 기본지침 및 허가지침의 사항을 담은 행정규칙을 통해 제도를 운영해 왔다.

12) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 384~386.

다양한 종류의 번호에 대하여 연방망규제청은 행정규칙의 형태로 번호부여규정을 마련하고 번호부여절차와 번호부여요건을 개별적으로 상세히 제도화하여 왔다. 그러나 이러한 번호부여규정들은 행정내부적인 규정에 불과하여 외부효는 원칙적으로 부인되며 행정실무만을 구속하는 것으로 해석된다.<sup>13)</sup>

## 2. 번호부여의 종류와 그 법적 성질

실무상 번호부여는 직접부여, 본원적 부여 및 파생적 부여로 나뉜다. 직접부여에 있어서는 개별 번호는 직접적으로 연방망규제청의 행정행위에 의하여 개별 이용자에게 부여된다. 이러한 예로는 Premium Rate 서비스에 대한 번호부여에서 찾아볼 수 있다. 또한 망운영자나 서비스제공자가 규제기관으로부터 번호를 블록으로 부여받고 그런 다음 다시 개별 번호를 각각의 이용자에게 부여하기도 하는데, 전자를 본원적 부여라고 하고, 후자를 파생적 부여라고 부른다. 이러한 부여방식은 지역망전화번호나 이동전화번호에서 실무상 많이 찾아 볼 수 있다.<sup>14)</sup>

본원적 부여는 행정행위에 해당한다고 보는 데에 이견이 없다. 그러나 파생적 부여의 법적 성질에 대해서는 만족스럽게 명확히 설명되지는 않고 있다. 다만 다수견해는 파생적 부여를 민사법상의 계약으로 보고 있다.<sup>15)</sup> 왜냐하면 본원적 부여를 받은 주체에게 행정권한을 위탁하는 근거가 전혀 존재하지 않으며, 따라서 그에 따른 파생적 부여는 하등의 공법적 성격을 부여받을 수 없고 단지 사업자와 이용자간의 민사적 법률관계만이 성립할 수 있다고 보기 때문이다. 이러한 논거는 설득력 있다고 보여진다. 그러나 결론에 있어서는 다소 불만족스러워 보이는데, 본원적 부여로서 번호블록을 부여받은 사업자의 법적 지위는 근본적으로 그의 고객이자 개별 번호가 파생적으로 부여되는 이용자의 그것과는 구별되어야 한다고 보기 때문이다.

전자의 법적 지위는 그때그때의 연방망규제청이 발령하는 번호부여결정에 의하여

13) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 386.

14) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 387.

15) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 374 f.

정해지고 특히 부여당시 함께 포함되는 조건의 내용이 중요하지만, 후자의 법적 지위는 그에 반하여 TNV의 관련 규정이 정하는 바에 의하여 비로소 정해지게 된다.<sup>16)</sup>

### 3. 부여절차

정상적인 경우라면 번호 및 번호블록의 직접부여와 본원적 부여는 우선신청배정 (“first-come first-served”) 원칙에 따라 이루어진다. 즉, 먼저 번호부여신청을 한 자는 그때그때의 관련 요건을 충족하고 있으면 신청된 번호 또는 번호블록을 부여받는다. 물론 개별사안에 따라서는 이에 대한 예외가 인정될 수 있다.

새로이 개설된 영역으로부터의 번호를 최초 부여하는 경우에, 특별한 수요가 예상되는 경우에는 연방망규제청이 이른바 “Tag-Eins” 절차를 실시한다. 이 절차는 예컨대 이른바 “Vanity 번호”의 경우에 실시되는데, ‘Vanity 번호’란 번호이면서 동시에 그 나열된 숫자가 성명이나 상호표시와 일치하거나 일치할 수 있는 경우를 말한다.<sup>17)</sup> 이 절차에서는 미리 주어진 입력창에 입력된 신청은 동시에 제기된 것으로 간주된다. 이렇게 동일 번호에 대하여 동시에 제기된 신청에 대하여는 추첨에 의하여 번호부여를 결정한다. ‘Vanity 번호’에 있어서는 먼저 동시에 제기된 신청으로서 하나의 서열이 매겨지지만, 이 중에 등록된 보호권의 소지자는 첫 번째 서열로, 그밖에 성명권의 소지자는 두 번째 서열로, 기타의 신청자는 그 다음 서열로 각각 고려된다. 그런 다음 추첨결정은 같은 서열의 신청자들간에 이루어진다.

그밖에 특별하게 인기가 있거나 특별한 목적에 지정된 번호의 경우에는 입찰 (Ausschreibungen) 또는 경매 (Versteigerungen) 형식의 부여절차 (Vergabeverfahren) 가 고려될 수 있다. EU의 기본지침 문단 21 및 허가지침 제5조 제4항에 따르면 두 가지 방법이 유럽법상으로도 모두 허용되고 있다. 그러나 아직까지 번호경매는 독일에서 실시된 바 없고, 입찰방식의 선택절차는 지금까지 전자인증의 차단과 관련한

16) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 387.

17) 이에 대한 근거는 ITU 권고 E.161이다.

‘116 116’번호의 경우에만 한 차례 실시된 바 있다.

파생적 부여는 본원적 부여를 받은 자와 차별 없이 이루어져야 한다. 다만 본원적 부여를 받은 자는 그 중 어떤 번호를 파생시켜 이용자등에게 부여할 지에 대하여 결정할 권한을 가진다. 파생적으로 부여되어질 번호에 대해서는 몇 개의 번호가 개별 이용자에게 부여될 수 있는지 등에 대한 세부 원칙들이 규정되어 있다. 이러한 원칙들은 효과적인 번호자원관리에 기여하는 측면이 있다. 나아가 본원적 부여를 받은 사업자는 예컨대 재판매계약이나 아웃소싱을 통해 파생적 부여를 제3자에게 이루어지도록 위탁을 줄 수도 있다. 그러나 이때 파생적 부여를 받는 자가 그 제3자의 고객인지에 대해서는 강제하는 바가 없다.<sup>18)</sup>

#### 4. 번호의 승계

원칙적으로 번호부여에 있어서의 법적 승계는 예외적인 경우에만 일어날 수 있는 바, 특히 법률행위에 의한 이전은 허용되지 않는다. 이에 대해서는 TNV 제3조 제6항이 규정하고 있다. 그밖에 직접부여와 본원적 부여에 대해서는 법률행위에 의한 이전에 관한 아무런 법률상의 승계요건이 규정된 바 없다. 즉, TKG와 TNV는 예외적인 경우를 제외하고는 법률행위에 의한 이전을 허용하지 않고 있다고 해석된다.

TNV 제3조 제6항에 의하면 법률행위에 의한 이전은 반대급부에 의한 번호부여의 회수와 그에 대한 광고가 금지되는 것과 마찬가지로 허용되지 않는다. 직접부여와 본원적 부여에 대해서는 TNV는 제3조 제7항에서 개별적인 법적 승계 사례를 규정하고 있다. 여기에 열거되어 있는 사례로는 상속, 기업에의 지배적 참여의 이전 및 합병분할, 재산이전 및 형식변경 등이다. 이 모든 경우에 번호부여의 이전은 연방망규제청의 확인을 요건으로 하고 있으며, 이에 대해서는 신규 부여의 경우에 준하는 요건들이 갖추어져야 한다.

이 경우 중요한 것은 위에 열거된 각 형식에 있어서 대부분 번호가 부여되게 되는

18) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 387, 388.

법주체의 변경은 일어나지 않는다는 점이다. 이는 특히 형식변경이나 기업에의 지배적 참여의 이전의 경우에 그러하다. 다만 이러한 점이 입법오류인지 아니면 번호부여와 관련한 기업결합 통제인지에 대해서는 아직 불명확하다. 이 문제에 대해서 TNV 입법이유에서도 명확히 나타나지는 않고 있다. 그러나 만약 기업결합의 통제가 목적이라면 이는 잘못된 일일 것이다. 특히 번호부여에 있어서는 주파수할당에서와는 달리 기업참여관계가 일반적으로 특별한 의미를 갖지 않기 때문이다.<sup>19)</sup>

## 5. 번호사용료

통신법 제142조 제1항 제1호에 따라 전화번호(Rufnummer)의 부여에 대해서는 사용료가 징수된다. 통신법은 제3조 제18호에서 정의된 ‘전화번호(Rufnummer)’라는 개념을 사용함으로써 그 밖의 번호의 부여에 있어서는 사용료가 징수되지 않음을 규정한 취지로 해석된다. 제142조는 그러한 제한을 전혀 두지 않았었던 구통신법 제43조 제3항을 승계한 규정이다.

제142조 제2항에 따르면 사용료의 요건과 금액 및 지불방법 등에 대해서는 법규명령을 통해 정하도록 하고 있다. 이러한 사용료령을 제정할 권한은 통신법 제142조 제2항 6문 및 연방헌법 제80조 제1항 4문에 따라 2004. 11. 22. 제정된 명령에 의하여 연방망규제청에 이전되었다. 그러나 연방망규제청은 사용료령을 발하기 위하여는 연방경제기술부와 연방재무부의 승인을 얻어야 한다.

제142조 제2항 4문에 따르면 사용료의 요율은 번호의 최적의 이용과 효율적인 사용이 보장될 수 있도록 정해져야 한다. 이는 EU의 허가지침 제13조에서 연원하는 원칙이다. 허가지침 제13조는 엄격한 비용충당원칙(Kostendeckungsprinzip)에 대한 예외로서 번호의 부여에 대하여 번호자원의 최적의 이용을 보장할 수 있도록 공과금을 거둘 수 있도록 허용하고 있다. 이때 중요한 것은 부여할 재화(즉, 번호)의 경제적 가치를 반영하는 사용료 요율을 정함으로써 이용자로 하여금 번호를 절약적으로 사용하

19) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 390.

도록 동인을 제공하는 것이다.

현재 사용료의 직접적인 근거규정은 1999년 TKG-1996에 근거하여 만들어진 전기통신번호사용료령이다. 전기통신번호사용료령의 사용료표에 따르면 최근까지 번호 블록의 부여에 대해서는 각 번호당 0.05 EUR를 징수하고, 그와 달리 10자리 지역망 전화번호의 경우는 각 번호당 0.50 EUR의 사용료를 부과한다. 안내서비스나 온라인 서비스에 대한 개별 번호의 사용료는 62.50 EUR(사적인 전화번호, 유료 부가서비스의 경우) 내지 2,600EUR의 사용료가 징수된다.<sup>20)</sup>

## 6. 국제번호자원

ITU는 몇몇 전화번호영역을 국제 서비스를 위해 열어놓고 있으며, 이에 대한 관리와 부여에 대하여 직접 규율하고 있다. 관련 서비스에 접근하기 위해서는 그때그때 국제적거래 프리픽스번호(독일의 경우 “00”)를 먼저 눌러야 한다. 구체적인 예로는 (00)800 - 국제 무료 부가서비스, (00)979 - 국제 Premium Rate 서비스, (00)808 - 국제 Shared-Cost 서비스 등이 있다.

나아가 ITU는 유럽국가들에 대해 국제적 인식번호인 3883를 범유럽 서비스에 대한 번호공간으로 부여하고 있다. 독일 통신법은 제46조 제4항에서 이에 대하여 보편적서비스지침 제28조를 반영하면서 공중 전기통신망의 운영자는 이러한 번호들의 효율적 이용이 보장되도록 배려할 의무가 있음을 규정하고 있다. 이 경우의 세부적인 번호공간은 공익예의 사용 003883-1-XXX, 이용자서비스적용 003883-3-X XXX XXX XXX, 이용자그룹 003883-5-XXX XXX XXX, 사적 전화번호 003883-7-XXX XXX XXX 등인데 이들 번호는 유럽 전기통신사무소(ETO)에 의하여 관리된다.<sup>21)</sup>

20) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 390, 391.

21) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 393.

## V. 결 론

이상에서 독일의 번호관련 법규범에 따른 번호체계와 관리 등에 대해 법적인 관점에서 정리해 보았다. 내용상 우리나라나 기타 해외 국가들과 개념적으로 다소 다르게 접근하는 듯하지만, 번호체계 수립과 그 관리를 위한 법적용의 문제는 유사하다 할 것이다.

독일의 사례에서 번호관리라는 공적 과제는 크게 다음과 같은 세 가지 영역으로 구분되어 접근해 왔음을 인지할 수 있다. 우선 번호자원은 계획적으로 관리되고 형성될 필요가 있다는 인식에서 출발했다는 점이다. 예컨대 그러한 계획이 필요한 예로서 국제전화의 위해서는 어떤 앞자리 번호를 사용할 것인지, 또는 다양한 지역망들을 어떻게 분류하고 지역번호를 어떻게 부여할 것인지 등의 문제들을 들 수 있다. 독일 통신법에서는 이러한 사항들을 ‘번호공간(Nummernraum)의 구조화와 형성’이라고 표현하고 있다(통신법 제66조 제1항 제2문). 둘째, 번호는 개별적으로 또는 블록단위로 망 운영자, 서비스제공자 또는 직접적으로 이용자에게 등 다양한 통신거래의 행위자들에게 부여될 필요가 있다는 인식이다. 통신법에서는 이를 번호의 부여(제66조 제1항 제3문)라고 규정한다. 마지막으로 번호 자체의 이용이 법령에 적합한지 여부에 대해서는 감독을 요하고 필요한 경우에는 사후규제도 필요하며, 이로써 다양한 행위자들이 규제관청의 계획적 감독을 준수하도록 할 필요가 있다는 인식이다. 이에 대해서는 독일 통신법 제66조 제3항 및 제67조에서 규정하고 있다.

이러한 세 가지 영역의 접근은 결국 번호관리에서도 자원의 관리가 중요한 문제로 인식하고 있다는 점이다. 특히, 관리에 있어서 자연자원의 성격이 있지만 인공적인 자원으로서 관리의 문제를 인식한다는 점이다. 번호는 임의로 증가시킬 수 없고, 그 최대 범위는 국제적으로 표준화되어 있고 국내번호공간의 이용가능성도 계속 제한되고 있기 때문에 일종의 유한한 자원에 해당한다고 보고 법제도의 수립을 고려했다는 점이다. 이는 번호관리의 문제에서는 벗어나기 어려운 관점임은 당연하다.

번호관리라고 할 때에도 번호에는 전기통신번호(Rufnummer), 즉 그 번호를 사용

함으로써 공중통신서비스에서 특정한 목적에 연결될 수 있는 것만이 논의되는 것은 아니라 의미도 포함하고 있다. 즉, 망식별번호, 지역망식별번호, 각종 기술적 번호(예컨대 Signaling Point Codes, Data Network Identification Codes, International Mobile Subscriber Identities(IMS) 등), IP-번호 및 인터넷상의 도메인네임도 광의의 번호로 포함하고 있다. 다만, IP-번호나 도메인네임을 번호에 포함시킬 수 있는냐에 대해서는 논란이 있었으나, 2004년 독일통신법(TKG-2004)에서는 비교적 넓은 번호개념에 포함하기로 하고 있다. 그에 따르면 번호는 전기통신망에서 주소를 정하는데 사용되는 표시(단순한 숫자가 아니다)를 의미한다. 이러한 넓은 개념정의를 뒷받침하는 논거로는 통신법의 입법취지에서도 명시적으로 도메인네임과 IP-번호는 원칙적으로 TKG에서 말하는 번호에 해당한다는 것에서 출발한다는 점이 지적되고 있다.

그러나 이러한 광의의 번호개념과 달리 독일의 도메인네임인 “.de”의 부여는 DENIC eG에 의해 행해지고 있고, IP-번호는 현재의 주류적인 이해에 따르면 독일의 번호공간(Nummernraum)의 번호가 아닌 것으로 다루어지고 있다. 따라서 연방망규제청(BNetzA)의 관리대상도 아닌 것으로 취급되고 있다. 이러한 광의의 번호개념에 속하는 번호들은 독일의 경우 암스테르담에 소재한 공익단체인 “Reseaux IP Européens Network Coordination Centre(RIPE NCC)”에 의하여 부여되고 있다.<sup>22)</sup>

또한, 독일은 번호관리에 있어서 국제적 규범과도 밀접하게 관련되어 있다고 설명하고 있다. 이러한 관련 국제규범은 무엇보다 ITU에서 연원하고 있으며, 국제간 통화연결성을 보장하는 것을 목적으로 마련되었음을 규정하고 있다. 이 중 공중전화망과 관련해서는 타국들과 마찬가지로 권고 E.164가 중요한 의미를 가진다. 물론 이 권고는 법적인 구속력을 가지지는 않으나, 위에서 언급한 사실상의 이유에서 실무에서는 준수되고 있는 형편이다. 이에 따라 국제전화번호는 국가인식번호, 국내지역번호(지역인식번호, 망인식번호 또는 서비스인식번호) 및 가입자번호 등 3개 부분으로 구성

22) 이러한 상황은 우리나라를 비롯한 해외 주요국들에서도 발생하는 유사한 문제로 광의의 개념에서 인터넷 주소자원도 번호로 인식은 하되 현재 번호관련 법체계에 공중통신번호로는 직접 편입하여 관리하지 않음으로서 향후 고려해야 할 사안으로 대두되고 있다.

되어 운영되고 있다. 그밖에 기술적 번호자원에 대해서도 독일은 ITU 및 기타 국제조직들의 일련의 권고들을 체계화하고 있으며, 이를 국내법으로 반영하여야 하는 의무도 규정하고 번호관리 및 체계를 운영하고 있다.<sup>23)</sup>

## 참고문헌

- Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. Telekommunikationsgesetz(TKG) TKG Ausfertigungsdatum: 22. 6. 2004.  
Telekommunikations-Nummerngebührenverordnung(TNGebV) BGBl. I 1999, 1887.  
Telekommunikations-Nummerierungsverordnung(TNV) TNV Ausfertigungsdatum: 5. 2. 2008.  
독일 연방망규제청(BNetzA) 홈페이지(2006. 1. 18)  
[http://www.bundesnetzagentur.de/cln\\_1911/DE/Home/home\\_node.html](http://www.bundesnetzagentur.de/cln_1911/DE/Home/home_node.html)

---

23) Jenny, in: Heun(Hrsg.), Handbuch Telekommunikationsrecht, 2. Aufl. 2007, S. 369, 370.