

공물 관점에서의 변호자원과 관리에 대한 법적 고찰

■ 김 봉 식*

당 논고는 공공의 유한한 무형자원인 변호에 대한 공법적인 접근을 통해 변호자원을 공물로 보고 그 법적인 성격과 그로 인한 한계와 해소방안 등을 검토하였다. 이러한 검토 과정에서 변호자원에 대한 법적인 성격을 규명하고, 이를 통해 변호자원관리에 대한 효율적인 공법적 접근 방향 및 방안도 제시해 보았다. 이러한 검토 과정은 행정당국의 변호관리 관련 정책 및 제도 수립 시 바람직한 정책방향을 도출하는데 도움을 줄 수 있을 것이라 판단된다. 또한, 이러한 공법적인 검토를 통한 의견들은 최근 정부의 변호관리정책과 관련한 행정행위에 대해 발생하고 있는 변호에 대한 소유권 등 이용자의 기본권 문제에 대해서도 향후 합리적인 개선의 방향성을 제시할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이라 여겨지며, 나아가 우리나라 중장기 변호체계 수립 및 변호관리제도 개선에도 기여할 수 있을 것으로 판단된다.

목 차

- I. 서 론 / 2
- II. 변호자원 및 관리에 대한 공법적 검토의 필요성 / 4
- III. 현행 국내 변호관리 법제도 개관 / 5
 - 1. 법제도 개관 / 5
 - 2. 법률 및 고시에 명시된 변호관리 규정 / 6
 - 3. 변호관리 법제도 평가 / 11

- IV. 변호자원에 대한 공물성 검토 / 12
 - 1. 공물 개념 및 사용관계 / 12
 - 2. 변호자원의 공물성 및 사용관계 분석 / 17
- V. 변호자원 관리에 대한 법적 방향성 모색 / 23
 - 1. 변호자원 관리 환경변화 / 23
 - 2. 변호자원 관리에 대한 효율적인 공법적 접근 방안 / 25
- VI. 결 론 / 28

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

I. 서 론

1980년대 중후반 무선호출 및 셀룰러 등 이동통신서비스가 도입되어 번호체계의 다변화가 시작되기 이전에는 국내에서 전기통신번호(이하 번호)를 사용하는 통신서비스는 시내·외 전화 및 국제전화를 중심으로 한 유선전화서비스가 거의 전부였다. 기존의 공공기관에서 사용하는 긴급전화 등 특수번호서비스가 있었으나, 관리에 있어서 많은 자원이 아니었으므로 번호관리는 크게 어렵지 않았다.

그러나 2000년대를 지나 최근에는 지속적으로 증가하는 다수의 신규 통신서비스별 번호체계가 다양화·복잡화되고 통신사업자간 경쟁 이슈가 더욱 치열하게 촉발됨으로써 번호와 그 자원에 대한 관리가 매우 중요해지고 있다. 특히, 2008년 방송통신위원회 발족, 역무통합 및 진입규제가 완화되면서 현재 그 부여와 회수 등 번호자원에 대한 관리 문제는 통신시장에서 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 더욱이 근자에 번호와 관련된 문제는 그 사용과 관련해서 이용자의 기본권에 대한 논쟁 이슈로까지 번지면서 커다란 사회적 이슈가 됨에 따라 번호관리 이슈는 통신서비스시장에서 정부가 해결해야 할 가장 중요한 정책 과제의 하나로까지 대두되게 되었다.

우리나라 정부는 효율적 번호관리를 위해 ITU의 번호부여 권고규정을 수용하여 번호체계를 구성 운영하고 있으며, 법률에도 근거조항을 마련하여 국가의 번호계획 및 그 관리에 관한 규정을 마련하고 있다. 구체적으로 번호자원의 효율적 관리를 위하여 법률에서 위임하여 고시인 전기통신번호관리세칙(이하 번호관리세칙이라 한다) 전반에 번호관리에 대한 규정을 열거하고, 그에 따라 우리나라 전체 번호체계 수립 및 관리에 대한 업무를 집행하고 있다. 그러나 최근 수평규제의 도입이나 방송통신 융합, ALL-IP화에 따른 번호수요 증가 등 대내외적 요인에 의해 중장기 번호체계의 정비나 관리의 필요성에 대한 요구가 급증하고 있고, 서비스별로도 이용자 및 관련 사업자수의 증가로 당장 해당 번호자원이 부족해지는 현상도 발생하는 등 급격한 변화의 상황에 직면하고 있다.

특히, 통신시장 환경변화에 대응하기 위한 정부의 특정서비스 활성화 정책들 중 몇

몇은 기존 변호제도와 상충되는 상황도 노정하여 이의 조정 등에 많은 노력과 주의를 요구하게 하고 있기도 하다. 이러한 상황들은 이미 정부가 수년전부터 예견하고 주의를 기울여 왔으나, 현실적으로는 복합적인 정책변수들로 인해 대응이 쉽지 않은 부분이다. 변호는 특성상 한번 부여되면 회수가 거의 불가능하며, 다수에게 부여된 변호에는 변경이나 회수 시 막대한 비용과 시간이 투여된다. 그러므로 변호관련제도는 수립 시 다각적인 미시적인 검토와 거시적인 중장기 방안에 대한 안목이 필요하다. 따라서 합리적이고 효율적인 변호관리방안의 수립 및 도출을 위한 전반적인 변호관리제도를 수립하는 것은 매우 중요하다 할 것이다.

당 연구원을 중심으로 현황 중심의 연구를 다수 수행한 바 있으나, 변호관리제도의 근간이 되는 법제도적인 검토 및 연구와 그 연구를 통한 제도 전반을 조망해 보는 종합적인 정리 작업은 수행되지 못했다. 스마트 및 유비쿼터스 환경으로 통신서비스 및 그 저변이 매우 복잡해지고 있고, 이러한 서비스들의 기착점에 필수적인 수단으로 변호가 존재함으로써 변호를 둘러싼 이슈는 현실에서 더욱 중요해지고 있다. 더구나 최근 변호통합에 따른 변호의 소유권 논쟁과 변호의 매매 등에 따른 이용자 국민에 대한 처분의 문제 등이 사회 문제화 되면서 이의 해소를 위한 변호자원과 관리에 대한 법적인 접근과 그 해석에 대한 연구가 필수적으로 필요한 상황이 되고 있다.

당 논고는 이러한 상황을 고려하여 변호자원 및 그 관리에 대한 법적 검토의 필요성을 정리하고 국내 법제도 현황을 개관하여 사실관계를 규명하며, 법적인 접근을 위해 변호에 공물개념을 도입하여 논의를 전개하여 공물로서의 변호자원의 법적 성격과 그 이용관계 등을 법리적으로 정리한다. 또한 이러한 정리를 통해 도출된 공물로서 변호가 가지는 법적인 한계에 대해서도 간략히 살펴 변호자원 및 그 관리에 대한 해석 시 그 근거가 될 수 있도록 하고자 한다. 결국 이러한 법적인 관점에서의 접근과 검토들은 변호자원의 법적 성격 규명을 통해 향후 합리적인 변호관리의 방향성 등에 중요한 지표가 될 것으로 판단된다.

Ⅱ. 번호자원 및 관리에 대한 공법적 검토의 필요성

국내에서 이동전화의 010 번호통합 문제가 법적인 문제로 비화되기 전까지 통신서비스에서 번호는 단순히 통신의 목적을 위한 매개수단으로 그 사용에 있어서 사회적으로 크게 문제될 것이 없는 단순한 이슈였다. 2000. 7월 지역번호 광역화를 통해 지역번호가 144개에서 16개로 변경되고 이에 따라 이용자의 국번호도 다수 변경된 사례¹⁾는 있었으나, 당시 오랜 홍보 기간으로 이용자들의 인식제고를 통해 사회적 비용을 대부분 줄일 수 있었고, 또한 해당번호자원도 개인소유의 이동전화 번호가 아닌 유선시내전화 번호였으므로 상대적으로 이동전화에 비해 이용자들의 반감 등은 미미했다고 볼 수 있다.

그러나 통신서비스가 비약적으로 발전하면서 통신의 중심이 개인 위주의 이동휴대전화로 옮겨오면서 이러한 단말기에 부여된 번호가 이용자 개인의 식별자로 인식되는 상황에 직면하게 되어 그 소유와 관리가 중요한 관심사로 떠오르게 되었다. 상황이 이렇다보니 이용자의 자발적 의사 없이 강제적인 수단으로 번호를 변경하게 될 때에는 많은 고려할만한 문제들이 발생하게 되는 것은 응당 당연해 보이기도 한다. 더욱이 번호는 일단 부여되면 사업자가 관련 서비스를 폐지하거나 이용자가 관련 서비스를 해지하지 않는 이상 소유의 문제를 제외하고라도 거의 영구적으로 개인이 배타적으로 이용하게 됨에 따라 이용자의 자발적이고 합리적인 번호반납에 의하지 않을 경우 그 이용과 소유에 대한 문제가 반드시 발생하게 되는 것이다.

정부 행정당국이 2004년 이후 지속적으로 추진해 온 010 번호통합의 문제가 이에 해당되어 현재 사회적인 이슈로 부각되어 오고 있다. 번호통합에 반대하는 일부 이용자들은 이러한 정부의 조치가 다양한 사안에서 헌법에 명시된 이용자에 대한 기본권 침해라고 주장하고 있다. 이러한 이용자들의 주장과 행정당국인 방송통신위원회의 주

1) 2000. 7. 2일부터 전면시행되어 전국 144개 번호권이 16개 번호권으로 통합·시행되었다. 서울특별시·광역시·제주도는 당시 현행 지역번호체제를 유지하고, 기타 지역은 도단위별로 단일 지역번호로 통합 사용하도록 하였다. 현행 지역번호는 세종시(044)의 편입으로 17개 번호권으로 재편되었다.

장에 대한 세부적인 검토는 논외로 다룬다 하더라도 이러한 상황의 결과로 법적인 분쟁이 발생하게 되었으므로 이의 원인과 이를 해소하기 위한 접근방법으로서의 번호에 대한 법적 성질 규명 및 그에 따른 법리해석은 현실적으로 매우 중요하고, 최근 헌법 소원도 진행되고 있는 상황이므로 시기적으로도 검토되어야 할 시점으로 보인다. 이는 향후 번호정책과 관리제도 전반에도 법적인 기반을 제공함으로써 효율적인 번호관련 정책 및 제도의 정착에 크게 기여할 것이라 여겨진다.

번호는 전기통신사업법이라는 행정목적이 추구하는 물적 수단으로 사용된다는 점에서 민법 제98조의 물건 내지 행정법상 물건에 해당한다고 볼 수 있다. 또한 번호는 세칙 제1조에서 “유한한 국가자원”이라고 하여 국가소유임을 명시하고 있고, 제19조에서는 번호의 관리를 원칙적으로 방송통신위원회로 규정하고 있다.²⁾ 이러한 세칙의 규정내용을 유추해석해 볼 때 번호는 공물에 해당된다고 볼 수 있으므로 공법적 관점에서 접근하여 그 법적 성질과 특성, 이용관계 등을 파악하여야 할 것으로 보인다. 이러한 공물적 시각을 통해 현재 제기되고 있는 소유권과 이용권에 관련된 기본권의 문제와 나아가 행정당국의 침해적 행정행위와 관련된 법규범 체계의 문제들에 대한 일정부문의 기준을 제시할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 근거를 바탕으로 번호관리 관련 문제들에 대한 해법과 개선을 위해 공물로서의 번호에 대한 공법적 접근이 필요한 시기라 판단된다.

Ⅲ. 현행 국내 번호관리 법제도 개관

1. 법제도 개관

우리나라는 번호 및 그 관리와 관련해서는 법률에 관련 규정을 두어 번호의 부여와 회수 등 관리에 대한 일체를 법률에서 명시하고 있다. 그러나 번호와 관련하여 독자적

2) 정부조직법에 개편에 따른 주무부처의 명칭변경과 관련해서는 현재 고시개정 이전이므로 기존의 명칭을 사용한다.

인 법률을 제정하여 관리하는 국가는 없으며, 우리나라도 그에 다름 아니다. 최근 전 파법처럼 변호법을 제정하자는 일각의 목소리가 있으나, 다양한 심도 있는 논의가 필요해 보이며, 단순히 접근하여 검토하는 것은 현재 통신서비스 및 규제 복잡성과 불확실성, 변호에 대한 기존 법제의 문제점 파악 및 법제개정의 필요성 검토 미비 등을 고려할 때 신중한 접근이 필요해 보인다. 이와 관련하여 변호에 대한 현행 제도의 개선이나 정비도 해당 통신서비스가 시장에서 변호제도의 개선을 필요로 하는 상황 내지는 보편적으로 필요성이 가시화 될 때 요구되게 되므로, 되도록 보수적으로 신중히 시장상황에 적용해 가는 것이 정부 당국으로서도 바람직할 것이라 판단된다. 이러한 입장은 관련 정책이나 제도에 대한 정부 당국의 신중한 접근 양상을 통해서도 동일한 맥락으로 확인할 수 있다.

다만, 현재의 변호관련 법규범이 국민에 대한 대외적 효력이 부재한 행정규칙인 고시에 거의 전체적인 내용을 위임하여 이용자인 국민에 대한 효력 발생 필요 시, 행정당국이 이에 대한 명확한 집행이 어렵다는 점은 향후 개선이 필요한 부분이라 보여진다. 이동전화 번호통합과 관련된 이러한 문제에 대해서는 향후 법제도적 관점에서의 새로운 접근이 필요해 보인다.

2. 법률 및 고시에 명시된 변호관리 규정

(1) 법률에 명시된 변호관리 규정

국내 법률 상 변호관리와 관련하여 규정해 놓은 법률은 전기통신사업법이다. 그 구체적인 내용은 동법률 제48조에서 규정하고 있는데, 조문의 제목은 전기통신번호 관리계획이다. 조항의 상세 규정으로 제1항에서 방송통신위원회는 전기통신역무의 효율적인 제공 및 이용자의 편익과 전기통신사업자 간의 공정한 경쟁환경 조성 등을 위하여 전기통신번호 관리계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다.

또한, 제2항에서는 직접적이고 효율적인 변호자원의 관리를 위해 방송통신위원회가 제1항에 따른 계획을 수립하면 이를 고시하여야 한다고 규정하고, 만약 수립된

계획을 변경하였을 때에도 또한 같다고 명시하고 있다. 그리고 제3항에서는 전기통신사업자의 의무로서 제2항에 따라 고시한 사항을 지키도록 규정해 놓고 있다.

기타 번호관리세칙(이하 세칙)의 고시 규정 이외에 현행 실정법 상 기타 법률이나 시행령 등에서 번호 관리를 직접 언급한 내용은 없다.

(2) 고시에 명시된 번호관리 규정

번호의 관리와 관련한 직접적인 규정으로서 우리나라는 전기통신사업법의 위임에 따라 세칙에서 번호관리와 관련한 구체적인 내용들을 규정하고 있다. 세칙의 전반적인 규정내용들은 대개가 직간접적으로 번호관리와 연관되어 있으나, 특히 번호관리를 직접 규정하고 있는 내용은 제5장 전기통신번호의 관리의 장이다. 전기통신번호의 관리에 관한 직접 규정은 주로 번호의 관리와 부여, 회수 및 합병 등과 관련된 내용으로서 제19조에서 제24조까지 그 구체적인 내용을 명시하고 있다.

1) 번호의 관리

번호의 관리는 세칙 제19조에서 규정하고 있는데, 번호의 관리 주체와 효율적 관리를 위한 번호자원관리시스템 등에 대해 다루고 있다. 구체적으로 번호의 관리에 대한 규정으로서 전화망 번호의 사용, 식별번호³⁾ 또는 국번호의 부여, 가입자가 없는 통신망의 부가서비스번호,⁴⁾ 특수번호,⁵⁾ 데이터망의 통신망번호⁶⁾ 부여 및 데이터국번호의 부여 조항에 따라 방송통신위원회가 사업자에게 부여하거나 특정목적으로 지정하는 번호는 방송통신위원회가 관리한다고 규정하고 있다.

예외 규정으로 전화망 번호의 사용, 특수번호, 데이터망 번호체계⁷⁾ 및 텔렉스망 번

3) 이용자가 다른 통신망을 이용하기 위하여 실제로 누르는 번호로서 프리픽스와 통신망번호로 구성되는데 통신망식별번호라고도 한다.

4) 가입자가 없이 시내·외전화 및 국제전화서비스의 부가서비스를 제공하는 통신망으로의 접속번호

5) 특수번호는 1YY 또는 1YYY계열의 번호로서 공공질서의 유지와 공익증진 또는 전기통신사업에 필요한 경우에 사용할 수 있는 번호(Y:0~9)

6) 통신망 상호간을 식별하기 위하여 방송통신위원회가 사업자에게 부여하는 번호를 말하며 X(1~9), Y(0~9)의 숫자를 말한다.

7) 번호체계는 전화망, 데이터망, 텔렉스망의 번호체계로 분류한다. 단, 이동전화망, 무선호출망, 향만

호체계에 따른 전화망 또는 데이터망 등의 가입자번호 또는 가입자 단말번호 중에서 방송통신위원회가 관리하는 번호를 제외한 번호는 사업자가 관리할 수 있도록 명시하고 있다.

동조에서는 전기통신사업자가 자신이 관리하는 전기통신번호를 이용자에게 판매할 수 없다고 규정하고 있다. 최근 번호의 매매와 관련된 기사가 가끔 회자되고 있다. 동규정에 의하면 행정당국이 고시를 통해 사업자가 이용자에게 번호를 판매하지 못하도록 금지규정을 운용하고 있는 것으로 볼 수 있으므로 이러한 상황의 발생은 제21조의 목적외 사용에 해당하여 회수 요건이 된다. 그러나 번호를 매매하는 당사자가 거의 대부분이 사업자가 아니라 이용자인 경우로서 고시에 의해 사업자를 규율하는 것으로는 번호관리의 목적 달성이 어렵다. 따라서 이용자에 대한 침해적 조치를 행할 수 있는지가 문제된다. 이는 이후 지속적으로 제기되는 이용자 국민에 대한 대외적 효력의 문제와 연결되므로 그와 연계해서 이해하면 될 것으로 판단된다.

한편, 방송통신위원회는 번호자원의 효율적인 관리를 위하여 서비스별 식별번호와 사업자별 번호 부여 및 사용 현황 등을 관리하는 시스템(이하 “번호자원관리시스템”이라 한다)을 구축·운영할 수 있고, 이러한 번호자원관리시스템은 사단법인인 한국통신사업자연합회가 관리·운영하도록 규정하고 있다. 다만, 한국통신사업자연합회는 단순히 번호자원관리시스템을 운영만 하는 기관으로 구체적인 부여나 회수 등 관리의 기능과는 무관하다.

2) 번호의 신청 및 부여

세칙 제20조는 번호의 신청 및 부여에 관한 내용으로 방송통신위원회가 관리하는 번호를 사용하고자 하는 사업자 또는 공공기관 등은 규정된 양식에 의거하여 방송통신위원회에 신청하여야 하며, 방송통신위원회는 신청을 받은 날부터 2개월 이내에 그 결과를 통보하도록 하고 있다. 그리고 번호신청은 전기통신역무의 효율적 제공, 이용자편익과 공공이익의 증진, 공정경쟁 환경 조성의 목적에 적합하고 신청자가 번호자

전화망, 주파수공용통신망, 무선데이터통신망, 위성휴대통신망, 인터넷전화망, 휴대인터넷망 등은 전화망 번호체계를 따른다.

원을 효율적으로 사용할 것으로 인정되는 경우에 한해서 번호를 부여하도록 규정하고 있다. 또한, 번호자원의 효율적 활용과 자원 부족 현상을 해소하고자 통신서비스별로 규정수준을 만족하는 경우에 한해서 통신사업자에게 국번호를 부여하도록 규정하고 있다.

최근 우리나라는 진입규제 완화로 번호의 최초 부여는 신규통신사업자가 사업권 획득을 위한 허가 승인과 상관없이 허가를 득한 경우에도 따로 신청해야 하는 것으로 변경되었다. 따라서 통신시장에 신규로 진입하는 통신사업자는 번호가 필요한 서비스를 제공하는 경우 해당 번호에 대한 사용신청을 해야 한다. 번호의 신청에 따른 부여는 기존 해오던 방식대로 행정당국이 결정하여 부여하게 된다. 추가 부여는 해당 통신서비스의 사용율을 기준으로 부여요건을 정하고 조건 충족 시 부여하고 있다.

통신시장 환경이 급변함에 따라 서비스별로 규정된 번호의 부여기준 및 요건이 현실을 반영하지 못하는 경우가 종종 발생함에 따라 행정당국이 제도개선 등의 노력을 제고 해오고 있다. 우리나라는 세칙에 서비스별로 구체적으로 부여요건과 방법 등을 제시하고 있으나, 번호관리의 특성과 여건상 모든 수요를 즉시 수용하기는 어려운 한계에 부딪치고 있다.

3) 번호사용현황 제출 및 번호의 회수

세칙 제21조는 번호사용현황 제출 및 번호의 회수 등에 대해 규정하고 있다. 방송통신위원회는 번호사용 현황의 정확한 파악을 통한 효율적 번호관리를 위해 방송통신위원회로부터 번호를 부여받아 관리하는 사업자는 매년 9월 30일까지 번호사용 현황을 작성하여 제출하도록 하고 있다. 또한 이용자에게 현저히 불이익을 줄 수 있는 경우나 전기통신사업법 등 관련 법령과 부합하지 않는 경우, 전기통신사업의 전부 또는 일부가 폐지되거나 사업허가가 취소되는 경우, 부여받은 목적과 다르게 사용하는 경우, 신청시 제시한 번호사용일부터 6개월 이내에 역무가 제공되지 않은 경우, 번호를 부여받은 사업자(또는 공공기관) 이외의 자가 사용하는 경우, 번호계획이 변경되거나 번호통합계획이 수립되는 경우, 번호자원이 효율적으로 관리되지 않은 경우 등에는 방송통신위원회가 번호의 변경 또는 회수 등을 명할 수 있도록 규정하고 있다.

이와 같이 번호관리세칙에서 규정한 내용에 해당하는 경우에는 회수도 가능한 것으

로 규정하고 있으나, 최근의 010 통합과 관련하여 발생하고 있는 이슈들은 고시의 규정으로는 해결이 되지 않고 있다. 이는 고시인 세칙을 바탕으로 사업자와 이용자가 번호를 받아 사용하고는 있으나, 세칙이 사업자에 대한 규제와 관리로만 되어 있고, 현실적으로 이용자를 규율할 수 있는 규정도 없을뿐더러 법규범상 규율할 수 있을지에 의문도 있기 때문이다. 이와 관련한 이슈는 이후 공물로서의 번호에 대한 법적 검토에서 더 자세히 다루기로 한다.

4) 양도·양수 또는 법인의 합병시 번호부여 및 기타

세칙 제22조는 사업의 양도·양수 또는 법인의 합병시 번호부여에 대해 규정하고 있는데, 이는 사업의 양수 또는 합병 등의 사유로 종전의 사업자 지위를 승계한 사업자가 이 세칙에 따라 종전의 사업자가 부여받은 번호의 사용에 관한 권리와 의무를 승계하고자 하는 경우에는 방송통신위원회의 승인을 얻도록 규정하고 있으며, 양수 또는 합병하는 사업자가 양수 또는 합병한 사업을 영위하기 위하여 번호사용을 신청하는 경우에는 특별한 사유가 없는 한 종전의 번호를 우선 부여할 수 있도록 하고 있다.

양도·양수 또는 합병시 번호신청 절차에 대해서도 규정하고 있는데, 상기에 따라 승인을 얻고자 하는 기간통신사업자는 전기통신사업법 제18조에 따른 사업의 양수 또는 합병에 관한 인가신청시 정해진 양식에 따라 그 번호의 사용계획을 방송통신위원회에 제출하도록 하고 있으며, 별정통신사업자 또는 부가통신사업자는 동법 제24조에 따른 사업의 양수 또는 합병에 관한 등록 또는 신고시 그 번호의 사용계획을 방송통신위원회에 제출하도록 명시하고 있다.

기타 동세칙의 제23조의2에서는 새로이 번호통합에 대해 규정하고 있다. 동규정에 따르면 방송통신위원회는 세칙 제1조에 따른 목적을 달성하기 위하여 필요한 경우에는 번호 통합계획을 수립할 수 있도록 근거도 명시하고 있다. 제24조에서는 적용의 예외에 대해 규정하고 있는데, 동조에서는 전기통신사업자는 전기통신기술의 발전 등 기타 부득이한 사유로 이 세칙에 규정하지 아니한 새로운 번호를 사용하고자 하는 경우에는 방송통신위원회의 승인을 얻어 예외적으로 번호를 사용할 수 있다고 명시하고 있다.

3. 변호관리 법제도 평가

세칙을 중심으로 한 우리나라 변호관리를 위한 법제도는 시대에 따라 다소간 변화를 보여 왔으나, 법률과 세칙에서의 입법체계나 법규범 형식에서는 큰 변화 없이 세칙인 고시를 중심으로 변호자원에 대한 관리에 중점을 두고 시행되어 왔다고 볼 수 있다. 그러나 최근 진입제도 완화, 수평규제 도입 및 융·복합서비스의 다양한 발생, 스마트/유비쿼터스 환경 도래 등 급격한 통신환경의 변화는 이러한 관리방식에 변화의 필요성을 요구하고 있음은 부인할 수 없을 것이다. 변호통합에 따른 배타적 이용권과 소유권 문제, 변호관련 법규범 체계 개선 필요성, 유사서비스의 변호체계통합 및 관리 필요성, 서비스별 변호자원 부족 등과 관련한 문제 등은 이러한 변화에 따라 발생하는 문제들의 실례이다.

특히 변호통합으로 야기된 소유권과 배타적 이용권의 문제는 변호의 법적 성질에 대한 검토를 요구하게 되었고, 행전주체인 정부와 통신사업자 및 이용자 간의 법률관계에 대한 검토도 필요로 하게 되었다. 우리나라는 변호의 관리를 고시인 세칙에서 규율함으로써 통신사업자는 비교적 효율적으로 규율하여 왔으나, 변호의 직접 사용자인 이용자에 대한 규율은 통신사업자를 통한 간접 관리에 맡겨 놓는 형국이었다 해도 과언은 아니다.

이용자를 행정주체가 직접 규율하기 위해서는 법치국가 원리에 근거해 법률에 직접적인 근거조항이 있어야 하나, 국내 법제도는 법률에서 전반적인 사항을 고시에 위임함으로써 법규범체계상 이용자를 직접 규율하기는 어려운 형편이다. 이러한 국내 변호관리와 관련한 법제도적인 상황은 현재 행정주체인 정부와 이용자 사이에서 변호통합과 관련해 직접적으로 발생하고 있다. 이러한 문제는 현 국내 변호관리 법제도의 문제점이라 할 수 있을 것이다. 이와 관련해서는 이후 공물적 관점에서 변호에 대한 공법적 접근에 대한 검토시 연계하여 고민해야 할 것이다.

한편, 상기와 같은 통신환경적 변화에도 불구하고 변호관리는 다소간 서서히 변화를 수용해 가야함은 망각하지 말아야 할 것이다. 이는 변호관리는 전체 통신서비스 및 제도가 시장에서 현시적으로 발생해서 구체적인 형태로 서비스가 구현된 이후 적

용할 수 있는 제도라는 점에서 보수적으로 행해져야 한다는 의미이다. 이러한 상황은 지속적으로 적용되어져야 할 것으로 보이는데, 외부적인 큰 환경변화나 기타 요인들이 발생하더라도 이러한 변호의 특징적 관점을 고려해서 변호관리를 위한 법제도적 접근을 해가는 것이 바람직해 보이는 이유이다.

IV. 변호자원에 대한 공물성 검토

1. 공물 개념 및 사용관계

(1) 공물 개념에 대한 이해

변호자원에 대해 법적으로 접근하기 위해서는 변호자원의 법적 성격을 무엇으로 보아야 하는가가 중요하다. 일반적으로 변호는 국가의 유한한 공공자원으로서 형체를 규정할 수 없는 무형자원인 무체물에 속한다. 그러나 이러한 형태적 특징이 있는 변호자원의 법적 성격에 대해서는 현행 실정법 상 전기통신사업법 이외에 그 법적 근거를 규정해 놓은 법률이 없으므로 이에 대한 명확한 규명은 어려운 실정이다. 다만, 현행 세칙의 규정을 근거로 공물법⁸⁾에 근거하여 그 법적 성격을 공물로 보고, 이를 근거로 변호관련 제반 문제들에 공법적으로 접근하는 것이 가능하고 합리적인 수단일 것이라 판단된다.⁹⁾

공물개념의 이해를 위해서는 공물의 개념요소를 파악할 필요가 있다. 이를 위해서는 공물의 물건성 여부, 직접적인 행정목적달성의 용도, 공용지정의 존재, 소유권의

8) 행정기관의 공적 목적달성을 위한 물적 수단인 공물의 이용관계를 중심으로 하여, 이와 관련된 법률관계를 내용으로 하는 법체계를 말한다고 할 수 있으며, 특히 그 이용관계나 관리관계 및 이와 관련된 법률관계를 포함하는 법체계를 의미한다고 볼 수 있다. 한편, 이에 따라 공물법은 그 체계에 있어서 물적 수단으로서의 성질을 여하히 파악하는가에 따라, 전체적인 행정수단의 한 유형으로서 분류하여 행정조직법, 지방자치법, 공무원법을 포함하는 행정수단론의 한 내용으로 이해하는 입장도 가능하고, 반면에 물적 수단으로서의 독자적인 성질을 강조하여 행정조직법, 지방자치법, 공무원법과 대등한 법체계로서 이와 분리하여 고찰하는 입장도 가능하게 된다고 한다. 류지태, 공물법상의 손실보상논의, 고시연구, 1996. 9, 59면 참조.

9) 김봉식, 공공자원과 소유권, KISDI전문가칼럼, 2012. 4. 17.

귀속문제 등을 이해해야 한다. 이러한 4가지 요소에 대해 행정법 교재의 내용을 정리하면 다음과 같다.

1) 물건성

전통적인 행정법 교재에 의하면 공물은 “행정주체에 의해 직접 행정목적에 제공된 개개의 유체물”이라고 정의된다. 개념적으로 공물에 대한 다수설은 유체물만을 공물로 본다. 민법상 ‘물건’의 개념에는 ‘유체물 및 전기 기타 관리할 수 있는 자연력’이라고 정의하여 무체물도 포함하지만, 공물에는 관리할 수 없는 무체물도 있으므로 이러한 규정이 그대로 적용될 수 없는 한계를 인정해야 한다는 것이 통설이다.¹⁰⁾ 또한 ‘개개의’ 물건만을 공물로 보아, 유체물의 집합물 역시 공물이 될 수 없다고 설명하고 있다. 그러나 최근의 현실적인 해석은 집합물도 공물로 보는 견해가 타당성을 얻고 있다.

공물의 물건성에 대한 개념의 이해제고를 위해서는 공물개념에 관한 견해 대립을 살펴 볼 필요가 있다. 이와 관련해서는 광의, 협의, 최협의로 견해대립이 있었으나, 오늘날의 일반적인 견해는 협의로 이해된다. 협의의 공물이란 그의 사용에 의하여 직접적으로 공적 목적에 공용되는 물건을 말하며, 이것이 오늘날의 통설적 견해라고 할 수 있다. 이는 광의의 공물에서 재정재산을 제외시킨 것이며, 직접 일반 공중의 사용에 제공된 물건(공공용물)과 행정주체 자신의 사용에 제공된 물건(공용물)이 포함된다. 이러한 물건은 사적 거래가 제한되는 것이 보통이며, 공적 목적의 달성을 위하여 필요한 범위 안에서 사법의 적용이 배제되는 등 사물에 비하여 여러 가지 특수성을 갖는다.

2) 행정목적의 달성

공물은 ‘직접’ 행정목적에 제공된 것이다. 여기서 직접 행정목적에 제공되었다는 것은 사용가치를 통하여 행정목적에 공용 되었다는 것을 말한다. 따라서 자본가치를 통하여 간접적으로 행정목적에 이바지하는 재정재산(현금, 유가증권 등)은 공물이 될 수 없다고 보는 것이 다수설이다. 공물이 사물에 대하여 갖는 중요한 특색은 그것이

10) 류지태·박종수, 행정법 신론, 박영사 제14판, 2010. 3. 10, 1004면.

행정목적에 제공된다는 점에 있으며, 사물과는 다른 특수한 법적 취급을 받는 이유도 여기에 있다. 여기에서의 행정목적에는 행정주체가 직접 사용하는 경우뿐만 아니라, 일반 공중에 의한 사용(도로, 교량 등)까지를 포함한다. 그리고 또 공물은 ‘행정주체’에 의하여 행정목적에 제공된 물건이므로 사인이 자신의 물건을 사실상 공공의 목적에 공용한다고 하여도, 그것은 공물이 아니다.¹¹⁾

3) 공용지정

공물로서 인정되기 위해서는 일정한 형식적 요건이 필요로 되는데, 이는 당해 물건에 대해 공법적 지위를 부여하여 공법적 규율 하에 두고자 하는 목적으로 행해지는 것으로서 공용지정이라고 한다. 공용지정의 형식에 대해서는 견해대립이 있으나, 법률·관습법·자치법규 및 행정행위로 다양하게 나타날 수 있다.¹²⁾

공용지정은 기본적으로 특정 물건을 공물로 확정하는 기능 외에, 공적 지배주체와 이용자 사이의 관계를 규율하는 기능을 수행한다. 이에 따라서 당해 물건 이용행위의 범위가 확정되며, 당해 공물이 목적에 반하여 사용되거나 남용되는 것을 방지하는 기능도 수행하게 된다. 따라서 도로의 공용지정의 경우에는 도로의 등급결정, 특정한 이용형태 또는 이용자의 범위제한 및 그 밖의 특별한 내용에 대한 확정을 포함하게 된다.

4) 소유권

공물도 물건으로서의 성질을 갖는 이상 그 소유권 문제를 어떻게 정리할 것인가 하는 문제가 제기된다. 독일에서 오랫동안 논쟁의 대상이 되어 왔고, 이러한 이유로 독일 공법학자 대회의 주제로까지 검토되었던 논의에 따르면, 공물에 사소유권을 부정하고 이와는 별도의 공소유권 개념을 인정할 것인가, 또는 공물에도 사소유권의 존재를 그 전제로 하여 수정된 사소유권 개념을 인정할 것인가가 문제가 되었다.

공물의 소유권 문제를 어떻게 볼 것인가 하는 것은 공물법 체계에서 중요한 의미를 갖는다. 즉 공물에도 사소유권의 존재를 인정하게 되면 공물법도 사물법체계와 본질적으로 상이한 것이 아니라는 전제에 서게 되며, 공물법 구성에 있어서 사법적 내용이

11) 우병렬, 공물의 개념과 특징, 고시월보 Vol.22 No.10, 1998, 21~22면.

12) 류지태·박종수, 행정법 신론, 박영사 제14판, 2010. 3. 10, 1005면.

논의될 영역이 확대되게 된다. 현재의 주된 견해는 공물에도 사소유권이 존재할 수 있음을 전제로 하는 수정된 사소유권설¹³⁾에 따르고 있으며, 이에 따라서 공물의 성립 요건인 공용지정에 의하여 사소유권 행사가 제한받게 된다는 효과를 그 내용으로 하고 있다.

(2) 공물의 사용관계

공물은 그 개념 특성상 주로 일반인의 이용에 제공되는 것을 전제로 한다. 따라서 공물의 사용관계는 현실적으로 중요한 의미를 갖는다. 공물의 사용관계는 크게 보아 보통사용과 특별사용으로 나뉘며, 특별사용은 다시 허가사용, 특허사용, 관습법상 사용, 계약에 의한 사용으로 나뉜다.¹⁴⁾

1) 공물의 보통사용

공물의 보통사용이란 공물주체의 특별한 행위 없이 모든 사인이 공물의 제공목적에 따라 자유롭게 공물을 사용하는 것을 말하는데, 현실적으로는 특히 도로와 같은 공공용물의 보통사용이 논의의 대상이 되며, 공용물이 대상인 경우에는 예외적으로 당해 공물의 본래 목적을 방해받지 않는 범위 안에서 보통사용이 가능하게 된다.

보통사용의 범위와 내용은 공물의 사용목적 내지 그에 관한 관계법규와 특성에 의해 결정될 수 밖에 없다. 무엇보다도 타인의 공동사용을 방해하지 않는다는 것이 중요하다. 또한 같은 종류의 공물일지라도 때와 장소에 따라 그의 사용방법에 차이가 난다는 점도 부인할 수 없다. 종래로 도로, 하천, 공유수면 등 공물의 보존, 질서있는 사용 등을 확보하기 위하여 많은 단행법규가 제정되고 그에 의한 법률이 강화되고 있음이 일반적인 추세이다.¹⁵⁾

13) 공물에도 공적 지배권 이외에 사권이 존재할 수 있다는 주장으로 공물도 물건인 이상 사법적 규율에서 배제되지 않고 사법적 소유권의 대상이 되며, 단지 공용지정에 의하여 공법적인 이용에의 제공의 형태로 당해 물건에 대해 지배권이 미치는 한도에서만 사권의 행사가 제약을 받게 된다고 보는 이론이다(류지태, 공물법 체계의 재검토, 고려법학 Vol.37, 2001, 71면).

14) 자세한 내용은 류지태·박중수, 행정법 신론, 박영사 제14판, 2010. 3. 10, 1020~1029면 참조.

15) 김남진, 공물의 사용관계, 고시계 Vol.25 No.6, 1980, 39면.

한편, 보통사용은 그 성질상 자유로운 이용을 위하여 무료로 제공되는 것이 원칙이다. 그러나 보통사용에 있어서도 재정적인 목적이나 관리상의 목적을 위하여 사용료를 부과·징수할 수 있으며, 이때의 사용료의 존재는 보통사용의 성질과 모순되는 것은 아니다.

2) 공물의 허가사용

공물의 허가사용이란 당해 공물의 사용이 일반적으로 공물관리나 공물경찰의 목적에 의해 금지되고 있는 경우에, 행정기관의 개별적인 허가에 의해 공물사용을 허용하는 것을 말하는데, 이러한 허가사용은 행정행위로서의 허가에 기초한 개념이며 그 사용관계가 일시적인 특성을 갖는다는 점에서 계속적인 성질을 갖는 특허사용과 차이가 있다.

허가사용은 이용자에게 수익을 제공하는 것이기 때문에 그 사용료를 징수하는 것이 일반적이다. 이때에 사용료를 납부하지 않는 경우에는 행정상 강제징수절차에 따라 강제집행하게 되며, 부과에 대한 불복은 행정쟁송의 제기를 통하여 해결된다. 공물의 허가사용의 종료는 이용대상인 공물의 소멸, 이용목적의 달성이나 포기로 인한 경우, 종기의 도래나 해제조건의 성취, 사용의 허가 시에 존재한 위법적인 사유를 원인으로 한 허가의 취소나 공익이나 의무불이행 등의 사정을 이유로 한 허가의 철회로 인해 종료할 수 있다.

3) 공물의 특허사용

공물의 특허사용이란 공물주체가 특정인에게 일정한 내용의 공물사용권을 설정하여 줌으로써, 당해 공물을 독점적으로 이용하는 관계를 말한다. 실정법상으로는 허가의 용어으로써 규정되고 있으며, 도로의 점용허가나 하천의 점용허가 등이 이에 해당한다. 공물의 특허사용은 허가사용과는 달리 계속적인 사용관계인 점에 특색이 있다.

특허사용은 내용상 특허사용자가 일정한 권리와 의무를 갖는다. 따라서 공익목적에 위한 제한이 수반될 수 있으며, 사용권과 관련한 법적 분쟁은 행정쟁송에 의하게 된다. 또한 특허사용권은 재산권적인 성질을 가지므로 공권력에 의해 위법적인 침해를 받은 때에는 행정상의 손해배상청구가 가능하게 된다. 또한, 특허사용은 타인의 이용

을 배제한 독점적인 이용이므로 그 사용료를 납부하는 것이 일반적이다.

특허사용의 종료는 공물의 소멸, 공물사용권의 포기, 특허당시에 부가되었던 종기의 도래나 해제조건의 성취, 특허행위의 철회 등에 의해 종료된다.

4) 관습법상의 공물사용과 계약에 의한 공물사용

관습법상의 공물사용이란 공물의 사용이 지방의 관습에 의해 인정되는 것을 말하는데, 이러한 사용권이 성립하기 위해서는 특정지역의 사람들이 당해 공물을 편온, 공연하게 장기간 사용하고 있고(관행의 존재), 이러한 사용관계가 특정범위의 사람에게 한정되고 있으며, 사용관계의 내용이 보통사용에 해당하지 않는 특별한 사용에 해당할 것을 요한다.

계약에 의한 공물사용은 공물주체와 사인 사이의 공법상의 계약이나 사법상의 계약에 의하여 공물을 사용하는 것을 말한다. 현실적으로 많지는 않으나, 공물의 목적달성에 장애가 되지 않는 범위에서 이러한 형식의 공물사용이 인정될 수 있다. 관공청사 내에서 사인이 경영하는 은행이나 매점 등의 사용이 이에 해당한다.

2. 번호자원의 공물성 및 사용관계 분석

(1) 번호자원의 특성

번호는 전파와 같은 무형의 유한한 공공자원으로 음성통신서비스 제공에 필수적으로 요구되는데, 이러한 유한성으로 인해 다양한 특성들을 가지고 있다. 번호는 위에서도 주파수와 달리 이용자의 통신서비스 이용환경에 직접적으로 노출되고 통신요금 등에 대한 정보를 포함하고 있기 때문에, 번호체계의 변경은 이용자 혼란 등 사회적 비용을 초래할 수 있다. 또한 통신서비스 가입자가 번호를 자신의 소유로 인식하는 경향이 있어 가입자번호의 강제적 변경은 번호변경에 따른 물리적 비용에 더해, 이용자의 강한 저항에도 노출될 수 있다. 이는 최근의 010번호통합의 사례에서 확인되었다.

그리고 ITU 권고규정을 보면, 국제적인 호소통을 위해 일국의 번호 및 그 체계는 국제적 차원에서의 번호관리에 대한 가이드라인인 권고안의 범위 내에서 운영되어야 한다고 규정되어 있다. 즉, 번호는 국제적인 표준에 따라 관리되어야 하며, 번호체

계 등의 변경에 따른 이용자 혼란을 피하기 위하여 효율적이고 체계적으로 관리되어야 하는 유한한 관리대상자원이다.

(2) 번호자원의 공물적 개념요소 검토

1) 물건성

번호가 공물이라는 주장은 현행법의 해석에 근거해서 살펴 볼 수 있다. 즉 번호는 전기통신사업법이라는 행정목적이 추구하는 물적 수단으로 사용된다는 점에서 민법 제98조의 물건 내지 행정법상 물건에 해당한다고 볼 수 있다.

공물의 물건성 요소의 관점에서 이미 살펴본 바대로 번호는 국가·공공단체 등의 행정주체가 행정활동을 위하여 공용하는 모든 물건에도 해당하고, 그의 사용에 의하여 직접적으로 공적 목적에 공용되는 물건에도 해당하며, 일반 공중의 사용에 제공된 물건에도 해당하여 견해대립과는 무관하게 공물로서 봄에 전혀 하자가 없어 보인다.

또한, 전술했듯이 직접적으로 행정목적에 제공되고 있는 것으로 개개의 유체물 뿐 아니라, 자연공물과 에너지 및 개개의 유체물의 집합체인 공공시설도 포함하는 것이 전통적인 견해와는 달리 새롭게 받아들여지는 입장이므로 이러한 관점에서도 일견 자연공물적 요소를 가지고 있는 것으로 볼 수 있는 번호의 공물로서의 물건성을 인정함이 타당하리라 보여진다. 결국 번호는 무체물로서 행정주체가 행정목적 달성을 위해 관리하는 물건으로서 공물로 볼 수 있을 것이다.

2) 행정목적의 달성

전기통신사업법 제48조는 방송통신위원회는 전기통신역무의 효율적인 제공 및 이용자의 편익과 전기통신사업자 간의 공정한 경쟁환경 조성 등을 위하여 전기통신번호 관리계획을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있다. 이에 근거하면 번호자원에 대한 행정주체의 관리는 전기통신역무의 효율성과 이용자의 편익이라는 직접적인 행정목적 달성이라는 용도가 명확히 있다. 또한 행정주체인 국가가 직접 관리한다는 점을 명기하고 있다는 점에서도 행정법상 공물에 해당한다고 볼 수 있다.

3) 공용지정

공물개념은 어떠한 물건이 공적 목적에 공용됨으로써 여러 가지 법적 특수성이 인정된다는 점에 착안하여 정립된 개념으로 공물은 공적 목적에 공용되는 한도내에서만 사물과 다른 법적 취급을 받고, 공법적 규정에 의해 규율된다. 여기에서의 공적 목적에는 행정주체 자신의 사용에 공용되는 것 뿐만 아니라 일반공중의 사용에 공용되는 것도 포함되는데, 전자의 목적에 공용되는 물건이 공용물이고 후자의 목적에 공용되는 물건이 공공용물이다.¹⁶⁾

번호는 전기통신사업법에서 번호자원에 대한 관리계획을 수립해야 함을 규정하고 이를 고시에 위임함으로써 고시에서도 번호자원에 공익적인 효율적 관리를 규정하고 있다. 그러나 번호자원은 이러한 범규범 하에서 공법적 지위를 부여받았다고는 볼 수 있는 규정이 없어 명확히 공용지정이 되었다고 말하기는 어려워 보인다. 다만, 자연공물은 공용지정이 없이도 공물로 볼 수 있음에 근거하여 번호를 자연공물로 보고, 공용지정행위가 없이도 공물로 볼 수 있는 개념 요소를 충족했다고 볼 수 있겠다.

4) 소유권

방송통신위원회는 번호관리세칙 제1조에서 번호를 ‘유한한 국가자원’이라고 하여 국가 소유임을 명시하고 있고, 제19조에서는 번호의 관리주체를 원칙적으로 방송통신위원회로 규정하고 있다. 이러한 내용들에서 번호가 공물이고 공물적 개념요소를 명시한다고 볼 수 있다.¹⁷⁾

또한 국유재산법 제6조 제2항 4는 국유재산의 구분과 종류에서 보존용 재산을 ‘법령이나 그 밖의 필요에 따라 국가가 보존하는 재산’이라고 규정하고 있는데 번호는 이에 해당된다고 볼 수 있다. 대법원 판례도 번호를 국가의 소유, 관리에 속하는 유한한 자원이라고 본 사례가 있다.¹⁸⁾

16) 이일세, 공물의 사용관계에 관한 연구, 고려대학교 박사학위논문, 1991. 7., 25~26면.

17) 김봉식, 공공자원과 소유권, KISDI전문가칼럼, 2012. 4. 17.

18) 대법원 2006. 5. 12. 선고 2005후346 판결의 판례와 관련하여 원심은 “011”로 구성된 등록서비스표(등록번호 제48592호)는 그 지정서비스업과의 관계에서 일반 수요자들에게 통신서비스의 통신망 식별번호로 인식될 뿐 서비스를 식별하는 표장으로 인식된다고 보기 어려우므로, 이 사건

그러나 번호의 소유권이 명확히 행정주체인 국가의 소유다라고 하기는 곤란해 보인다.¹⁹⁾ 공물은 공적 목적을 위하여 공용됨으로써 사물과는 다른 여러 가지 공법적 규율을 받게 되는데, 번호를 공물로 보더라도 공물에 대한 공법적 규율의 구체적 범위가 어디까지 인지의 문제는 공물상의 권리의 성질과 관련하여 견해가 대립되고 입법례도 일치하지 않으므로 명확히 정의하기가 어려워 보인다. 더욱이 번호는 구체적인 공용지정의 시점이나 내용도 불명확하므로 번호와 관련된 소유권의 문제는 더욱 규정하기가 어려워 보인다. 다만, 번호관련 법률과 고시에서 관리에 대한 규정은 명확히 규정하고 있으므로 관리권은 명백히 행정주체에 있다 할 수 있을 것이다.

(3) 공물에 기초한 번호자원의 사용관계 검토

번호는 정부가 소유 및 관리의 주체로서 공물성을 가지고 있는 것은 틀림없지만, 그렇다고 하여 전기통신번호의 이용관계에 있어서 사업자나 이용자의 권리관계가 공

등록서비스표는 식별력이 인정되지 아니한다고 판단한 사건으로, 재판부는 이 사건 등록서비스표는 그 구성이 일상생활에서 흔히 사용하거나 대하게 되는 이동전화의 통신망 식별번호와 동일하여 일반 수요자로서는 이를 통신망 식별번호 정도로 인식할 것이어서 자타 서비스업의 식별력이 인정된다고 보기 어려울 뿐만 아니라, 이 사건 등록서비스표의 등록결정 당시 시행되고 있던 구 전기통신사업법(1998. 9. 17. 법률 제5564호로 개정되기 전의 것) 제1조, 제36조, 구 전기통신번호관리세칙(정보통신부고시 제1998-105호) 제1조, 제8조, 제19조 내지 제22조 등의 관련 규정에 비추어 보면, 통신망 식별번호는 국가의 소유·관리에 속하는 유한한 자원으로서 이를 부여받은 이동전화사업자는 그 통신망 식별번호에 대하여 독점적이고 배타적인 권리를 취득하는 것이 아니라 위 관련 법규의 목적 달성을 위하여 필요한 경우에는 부여받은 통신망 식별번호를 회수·변경 당할 수 있게 되어 있어, 이러한 통신망 식별번호를 특정 이동전화사업자의 등록서비스표로 허용하여 독점시킨다는 것은 공익상 적절하지 아니하므로, 이 사건 등록서비스표는 그 지정서비스업과의 관계에서 특별현저성을 인정하기 어렵다고 본 판례이다. 그러나 해당 판례는 통신사업자의 상표권에 관한 판단을 위해 전기통신사업법의 관련 규정을 인용하였으나, 이를 번호의 법적 성격에 적용하여 국가의 소유다라고 단정하게 되면, 다양한 반론을 피하기는 어려울 것이다. 다만, 사례로 제시한 이유는 해당 재판부가 전기통신사업법에 근거하여 국가의 소유권적인 측면을 고려한 판단을 했다는데에 그 의의가 있다 할 것이다.

19) 본문에서 전체적으로 자세히 제시하지는 않았으나, 공물의 소유권과 관련해서는 다양한 학설이 존재하고 있으며, 그러한 학설의 대립과 공물에 대한 전체적인 내용들을 감안할 때, 공물에 대한 행정주체의 소유권을 명확히 규정하기는 어렵다. 자세한 내용은 김봉식, 전기통신번호 관리에 관한 공법적 연구, 고려대학교 박사학위논문, 2012. 12 참조.

법상 전혀 인정되지 않는 것은 아니므로, 행정주체인 정부와 사업자 및 정부와 이용자 간의 사용관계에 대한 공법적 검토도 중요하다. 이하에서 구분하여 살핀다.

1) 행정주체와 전기통신사업자간 번호 사용관계

공물의 사용관계에서 번호는 공물주체의 특별한 행위가 필요하므로 보통사용의 대상은 아닌 것으로 보여지며, 의미적으로는 허가사용과 특허사용으로 볼 수 있다. 그러나 번호는 행정주체의 부여에 의해 특별한 경우를 제외하고는 전기통신사업자에게 계속적인 사용관계를 상정한다는 점에서 특허사용으로 보는 것이 합당해 보인다. 특허관계로 파악할 경우에는 상당한 기간동안의 영속적인 사용권을 전제로 하는 것이기 때문에 전기통신사업자나 이용자의 권리를 인정할 수 있게 된다. 이때 이러한 권리는 공물사용권의 재산권적인 성격으로 이해하는 것이 통설이다.²⁰⁾

공물에 대한 특허사용관계는 관할행정주체의 특허행위에 의해 성립된다. 공물로서 번호자원에 있어서의 특허행위의 관할주체는 방송통신위원회이다(전기통신사업법 제 1조 1항). 번호자원의 사용과 관련하여 전기통신사업자가 다른 행정주체의 허가를 요하지 않으므로 특허권에 대한 부여자는 방송통신위원회가 된다.

번호자원을 공물의 특허사용관계로 보고 행정주체와 전기통신사업자간 번호사용관계를 살피기 위해서는 이와 같은 공물사용권이 공권인지 사권인지, 물권인지 채권인지에 대해서도 살펴야 할 것이다. 번호자원은 직접적으로 법률과 고시에서 공공의 이익을 위하여 유지·관리하는 국가자원이라는 점과 공익상의 필요에 의하여 제한될 수 있다는 규정, 고시에서 규정하고 있는 의무 불이행 시, 회수할 수 있다는 규정 등에 비추어 볼 때, 공권적 성질로 보는 것이 더 타당해 보인다.

또한 공물사용권이 물권적 성격인지 채권적 성격 인지도 문제된다. 번호자원은 관리주체가 명확히 방송통신위원회로 규정되어 있고, 단순히 전기통신사업자들이 번호

20) 공물사용권은 공권이지만 그 실질은 당해 공물을 일정한 목적을 위하여 사용 또는 점용하는 것을 내용으로 하는 재산권으로서의 성질을 가지며, 이점에서 사권과 유사하다. 따라서 공물사용권은 일신전속적인 것이 아닌 한 원칙적으로 타인에게 이전 할 수 있다. 그러나 공권으로서의 성질을 갖기 때문에 그 이전에 있어서는 행정주체의 인가를 받도록 하는 것이 보통이다(이일세, 공물의 사용관계에 관한 연구, 고려대학교 박사학위논문, 1991. 7., 137면).

자원 사용에 대해 청구는 하되 관리현황 보고 등 전반적으로 행정주체의 관리를 따르므로 물권으로 보기는 어려울 것이라 판단된다.

우리나라는 현재 전기통신사업자의 번호사용에 대해 특허사용관계로 볼 수 있는 구체적인 법규정들을 제시하고 있다. 즉, 전기통신사업법 제48조 제1항에 의하면 방송통신위원회가 전기통신역무의 효율적 제공 및 이용자의 편익과 전기통신사업자간의 공정한 경쟁환경의 조성을 위하여 전기통신번호관리계획을 수립할 것을 규정하고 있는 점, 고시인 세칙에서 전기통신사업자의 해당 번호의 이용자에 대한 판매를 금지하고 있는 점(제19조 제3항), 사업자가 매년 번호사용 계획과 사용현황을 제출하여야 하고 방송통신위원회는 경쟁구도와 수요의 변화에 따라 번호자원을 더욱 효율적으로 사용하기 위하여 필요한 경우 미리 부여된 국번호의 전부 또는 일부를 회수할 수 있는 것으로 규정하고 있는 점(제8조 제6항), 번호의 회수·변경·반납을 규정하고 있는 점(제21조), 사업의 양도·양수·합병시의 방송통신위원회의 승인 규정(제22조) 등의 내용에서 그 판단을 할 수 있겠다. 특히 이와 관련해서는 행정주체인 방송통신위원회가 주도적으로 그 절차를 이행할 수 있도록 규정하고 있으며, 전기통신사업법 제48조 제3항에서 전기통신사업자의 고시 준수 의무가 명문으로 규정되어 있는 점 등에 비추어, 해당 전기통신사업자의 계속적, 특별한 사용을 전제로 하여 번호의 부여를 예정한 것이라고 할 수 있을 것이다.

다만, 전술한 공물의 특허사용관계에 관한 법리 정리에서 보았듯이 번호의 사용관계가 특허사용관계라고 하더라도 전기통신사업자가 언제든지 배타적으로 이를 사용할 수 있다는 것이 아니라, 특허의 내용에 따라 일정한 내용의 공물사용권을 취득하는 것에 불과하기 때문에, 해당 특허사용의 내용이나 법규의 내용에 따라 일정한 의무가 부과되는 제한을 받게 된다. 현행 법령 특히 세칙에서 전기통신사업자에게 부여된 번호의 회수 등이 명문으로 규정된 것은, 위와 같은 특허사용관계에 따른 구체적인 조건의 내용으로 이해해야 할 것이다. 따라서 전기통신사업자는 위 특허조건에 따른 법적인 의무를 준수해야 한다.

2) 행정주체와 이용자, 전기통신사업자와 이용자간 번호 사용관계

행정주체인 정부와 이용자 사이에는 허가나 특허와 같은 직접적인 공물사용관계가 존재하지 아니하므로, 사용관계를 통해 그 권리성에 대해 논의하는 것은 용이해 보이지 않는다. 다만 이용자에게도 행정주체인 국가에 대해 사용번호에 대한 재산권 내지 배타적 권리 등의 인정을 주장할 수는 있을 것으로 보인다. 최근의 010 번호통합에서 제기되고 있는 이슈들이 이에 해당할 것이다.

그러나 전기통신사업법이나 세칙에도 이용자의 번호사용에 대해 규정한 내용은 없다. 이는 행정주체가 번호를 이용자에게 직접 부여하지 않기 때문이다. 따라서 행정주체가 이용자와의 번호 사용관계를 효율적으로 정립하기 위해서는 응당 공물의 특허권자인 전기통신사업자를 잘 감독할 책임이 있다고 보고 이의 달성을 위한 법제도를 정비하는 것이 최선이라 할 것이다.

한편, 이용자의 입장에서는 번호의 통합 또는 변경으로 인한 불이익을 구제하는 근거로는 전기통신사업자와의 계약관계를 기초로 접근해 가는 것이 합리적이고 타당할 것으로 보인다. 이용자는 전기통신사업자와의 통신서비스 제공계약을 통해 번호를 부여받기 때문이다. 이용자가 전기통신사업자에 대하여 계약의 이행을 청구하거나 불이행시 손해배상청구소송을 제기할 수는 있을 것이며, 최근과 같은 번호통합 행위자체에 대하여 가처분소송을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 경우에도 전기통신사업자와 행정주체인 정부 사이의 번호사용관계에서 배타적 권리가 인정되지 않는다면 이용자의 기본권 등 권익의 보호에 대한 구제는 어려울 것으로 판단된다.

V. 번호자원 관리에 대한 법적 방향성 모색

1. 번호자원 관리 환경변화

우리나라를 비롯한 세계 각국은 통신법 등을 통하여 국가가 번호자원을 관리한다는 사실을 명문화함으로써 번호자원의 공공성을 분명히 하고 있고, 이러한 공공의 유한

자원인 번호의 효율적 배분 및 관리를 위해 번호부여 시, 통신사업자들에게 서비스 제공 능력에 대한 일정한 검증절차, 서비스 미제공시 부여된 번호자원의 회수 규정 등을 적용하여 번호자원 관리의 효율성을 도모하고 있다.

대부분의 국가들은 국가의 희소자원을 관리하기 위하여 기본계획 차원에서 자원의 수요 등을 고려한 이용계획을 수립하고, 자원의 할당을 위한 절차도 마련하며, 자원이 용 감독과 자원의 효율적 이용촉진을 위한 방안도 마련하고 또한, 미래수요에 대비해 자원의 확보도 고려하게 된다. 그러나 이러한 선순환적 절차에 따른 자원의 관리는 최근 통신시장 환경이 급변하면서 용이하지가 않은 상황에 직면하게 되었다. 통신환경이 스마트, 유비쿼터스화 되고, 수평규제가 도입되었으며, 사물통신, mVoIP 등 다양한 신규서비스도 등장하게 되었고, 서비스와 망간 융·결합 현상 등도 복합적으로 발생하게 됨으로써 이전의 선순환적 관리가 매우 어려워졌기 때문이다. 이러한 환경변화는 번호관리에서도 능동적인 방향성의 정립을 모색해야 하는 필요성을 제기하고 있으며, 희소자원인 유한한 번호자원의 효율적 활용이 매우 중요한 이슈로 부각되었다.

한편 다른 중요한 번호관리 환경변화의 중심에는 이용자를 위한 번호관리의 인식 변화가 있다. 번호는 부여와 사용의 원리상 일단 부여하게 되면 변경 및 회수 등이 쉽지 않다. 이용자들은 의사소통의 환경과 생활의 교두보로서 번호를 본인의 대표적인 접속점으로 설정해 놓음으로써 지속적이고 반영구적인 번호의 사용을 요구하고 있다. 앞서 공법적 접근에서도 언급했듯이 번호통합과 연루된 사례에서 이러한 양상은 극적으로 드러난다. 이에 따라 종전에는 제기되지 않았던 번호의 기본적 권리와 관련된 법적인 문제들이 비일비재하게 등장하고 있으며, 이는 향후 서비스의 통합이 더욱 가속화 될 것이 전망되므로 더욱 자주 제기되리라 보여지므로 그 중요성이 검증될 것이다.

국가 번호관리의 법적근거를 이루는 전기통신사업법은 관련 규정에서 통신서비스의 효율적 제공과 공정한 경쟁 환경의 동등선상에서 이용자 편익의 문제를 규정하고 있는데, 이러한 편익이 이용자의 기본권과 어떤 상관관계가 있고 이러한 편익을 이용자의 기본권과 연계할 수 있는지도 해석에 따라서는 논란이 될 것이나, 여기에서는

번호관리계획의 수립을 위해 고려하는 편익이므로 고려대상으로 이용자의 편익에 이용권리는 포함될 것이나, 소유권이나 재산권 등과는 관련성이 없을 것이라 판단된다. 다만, 번호관리의 환경을 고려할 때 이전에는 번호의 이용과 사용에 관한 사항만이 다루어졌던데 반해, 현재는 이용자의 소유권 등 기본권에 대한 관리와 법규율적인 측면이 고려됨으로써 한층 복잡해지고 다양화 해졌다는 것이다. 이러한 상황은 공물로 번호를 보더라도 공용지정이 명확하지 않은 번호자원의 특성과 앞서 논의한대로 그 소유권의 귀속문제가 명확하지 않은 점 등을 고려할 때 번호자원에 대한 관리를 둘러싼 환경의 문제는 공법적인 관점에서 접근하더라도 명확한 해법을 제시하기에는 어려운 환경에 직면해 있다 할 수 있을 것이다.

2. 번호자원 관리에 대한 효율적인 공법적 접근 방안

국가의 공공자원으로서 번호자원에 대한 법적인 성격 규명과 관리에 대한 공법적인 접근은 모든 공공자원이 그렇겠지만 해당 자원의 이용과 관리가 국가와 국민 전체 편익을 위해 매우 중요한 문제라는 점에서 의미가 크다.

당 논고는 이러한 관점에서 번호자원관리에 대한 공법적인 접근을 위해 번호를 공물로 보아서 논의를 전개했다. 공물의 소유권과 관련해서 독점적·배타적 소유권이 전적으로 국가에 있는 것은 아니라는 다수 의견에도 불구하고, 최근의 판례²¹⁾는 번호의 관리에 대한 권한이 행정당국에 있다는 판결을 함으로써 간접적으로 정부의 손을 들어 주었다. 앞서 전개한 공법적 접근에서도 번호는 구체적인 공용지정의 시점이나 내

21) 가장 최근의 판례(대법원 2012. 2. 1. 자 2012무2)로 번호의 소유권이나 이용권에 직접 관련된 사안은 아니지만, 의미적으로는 행정당국인 방송통신위원회의 010 번호통합 정책에 대한 관련 판례로 정책의 정당성을 인정함으로써 번호관리에 대한 배타적 권한이 행정주체인 정책당국에 있음을 일부 인정한 사안으로 볼 수 있겠다. 당 판례는 방송통신위원회가 개인휴대통신(PCS) 서비스를 제공하는 기간통신사업자인 KT의 신청으로 2G PCS 사업폐지 승인처분을 하자, KT와 이용계약을 체결하여 2G 이동통신 서비스를 이용하던 신청인 775명이 위 처분의 효력정지를 구한 사안으로, 대법원은 위 처분으로 인한 '회복하기 어려운 손해'가 인정되지 않는다고 본 원심판단을 수긍한 사례이다.

용도 불명확하므로 소유권의 문제는 규정하기가 어려우나, 번호관련 법률과 고시에서 관리에 대한 규정은 명확히 규정하고 있으므로 관리권은 명백히 행정주체에 있다고 설명했다.

그러나 당 판례가 번호의 소유권에 대한 직접적인 선언은 아니므로 모든 번호관련 사안에 적용하기는 어려워 보인다. 다만, 현재 진행 중인 010 번호통합 관련 번호를 둘러싼 소유권 논쟁에는 시사하는 바가 있다 할 것이다. 즉, 번호와 관련해서 현행 실정법을 해석해 볼 때, 번호의 관리와 관련해서 정부가 번호에 대한 독점적·배타적 소유권을 가지고 있다고 볼 수 있는 측면도 있으나, 번호에 대해 한시적인 이용권리를 부여, 관리하고 있다고 해서 이용권리의 부여 이면에 있는 그 소유권리가 당연히 국가에 있다고 볼 수는 없다는 것이다. 따라서 국가가 소유권에 대해서는 임의로 법적인 처분 등을 행사할 수 있다고 보기는 어려워 보인다. 최근 010 번호통합과 관련해서 발생하고 있는 다양한 이슈들은 이와 관련이 있으며, 이는 해당 규정의 불명확함에 근거한다고 볼 수 있다.

이와 관련해서는 향후 심도 있는 논의가 필요할 것으로 보이며, 이에 따라 번호와 관련한 해당 규정들이 법률로서 보완되어야 할지, 아니면 번호고시에서 규정해 놓은 규정대로 가되 명확한 해석을 도출할 수 있을지는 검토가 필요해 보인다.

번호관리에 대한 공법적인 접근을 통한 개선을 위해서는 본문에서 살폈듯이 번호이용관계에 대해서도 심도 있는 검토도 필요해 보인다. 이는 정부가 사업자 및 이용자에게 번호를 부여하기 때문이며, 이로 인해 번호의 소유권 등 관리와 관련된 문제들이 이로 인해 파생하기 때문이다. 번호는 도로와 같이 누구나 사용할 수 있는 대상은 아니라는 점에서 보통사용의 대상은 아니며, 비교적 장기에 걸쳐 독점하여 사용할 수 있다는 점에서 허가사용보다는 특허사용이라고 보는 것이 타당하다고 하였다. 하지만 특허사용이라고 하더라도 번호에 대해서는 이를 부여받은 자가 당연히 독점적·배타적 권리를 가지지 않음도 확인하였다. 견해에 따라서는 번호는 국가가 회수할 것이 미리 전제된 것이기 때문에 공물로 보게 되면 배타적 이용권은 아예 상정할 수 없다고 볼 수도 있다. 번호와 유사한 것 중에 전파가 있는데, 전파는 회수 및 재배치가 전

제되어 있는데도 해당주파수를 할당받은 자는 주파수 임대 등이 가능하도록 한시적인 독점적·배타적 권리를 부여받고 있어 소유권이 일정기간 인정된다.²²⁾ 이러한 사실은 번호를 공물이라고 봄에 따라 위에서 논의한 바와 같이 당연히 번호의 독점적·배타적 이용권을 부인하여야 하는 결론이 도출되는 것만은 아닐 수도 있다고 볼 수도 있을 것이다. 오히려 번호를 부여받은 자는 그 한도 내에서 독점적·배타적 권리를 가질 수 있다고 해석하는 것이 전파의 사례에 비유하면 합당할 수도 있다.

그러나 같은 공물로 보더라도 번호는 전파와는 다르다. 번호는 전파와는 달리 이용자 개개인에게 지정되어 사용되는 공물로서 개인이 이용이나 소유를 주장할 수 있는 명확한 상표가 있다는 점에서 전파와 동일한 시각으로는 접근할 수 없다. 번호는 번호자원의 사용관계에서도 논했듯이 근본적으로 공물에 배타적 이용권이 있거나 없음을 규정하는 것이 아니라, 특허사용관계에서 사용료를 지불하고 법률이 허용하는 경우 한시적으로 배타적 권리가 허용될 수 있는지의 유무와 그 소유권도 해당되는지의 의미로 받아들이면 될 것으로 보인다.

번호는 국가의 ‘한정된 자원’이라 표현되듯이 임의의 처분에 맡길 수 없는 특성을 지니기 때문에 일정한 관리가 필요한 대상임은 틀림없다. 다만 번호의 특성 및 법적 성격에 비추어 볼 때, 국가의 관리권한은 개인 또는 사업자의 이해관계와의 상충문제와 관련하여 일정한 한계가 있음은 확인되므로 적정수준의 기준에 대한 법제도적인 명확한 방침이 필요해 보인다. 본문에서 지속적으로 번호의 공법적인 성질 및 사용관계 검토를 통해 현재 발생하고 있는 문제들을 해소할 수 있는 방안을 검토하였으나, 공물로서의 번호의 소유권과 관련해서는 명확한 결과를 도출하기는 어려워 보인다. 향후 이를 보완할 수 있는 법규범 체계의 정비나 공물로서의 번호의 개념요소를 구비할 수 있는 행정조치 등이 필요할 것이다.

통신법 이슈로서의 번호문제는 오늘날 이용자 권익 보호 차원에서 새롭게 조명되고

22) 주파수 경매제 도입 등으로 주파수 이용에 대한 대가를 지불함에 따라 사적인 소유 및 처분 등이 허용되는 토지자원의 경우처럼 주파수 이용자의 재산권 성격이 강화되는 방향으로 관리 및 법령 개선이 이루어져야 한다는 의견이 있다.

있다. 따라서 번호는 더 이상 국가가 필요에 따라 부여하고 또 새로운 필요에 의해 언제든지 회수하거나 박탈할 수 있는 대상이라고 보는 시각은 지양되어야 하리라고 본다. 그러므로 상기에서 검토한 공물로서의 번호에 대한 법제도적인 정비 없이 현재의 법제 상황에서 효율적으로 번호관리를 수행하기 위해서는, 헌법적 가치의 관점에서 공익성 및 이용자의 기본권을 근본적으로 전제하고 법적인 사용관계에서 전기통신사업자의 이용·관리권과 재산권성 여부 및 번호관리 규제기관의 정책효율성 등 다양한 측면을 고려하여 조화롭게 관리되는 방향으로 번호자원관리와 법제의 정비가 이루어지는 것이 합리적 번호관리의 바람직한 법효율적 접근 방향이라 할 수 있을 것이다.

Ⅵ. 결 론

이상에서 공물로서의 번호에 대해 법적으로 접근하여 그 성격과 이용관계 등을 검토하였다. 이러한 검토를 통해 볼 때 번호는 일종의 공물이라고 볼 수 있다. 즉 공적인 목적에 기여하는 물건의 개념에 해당한다고 보는 것이다. 또한 공물로 봄으로써 공물의 특허사용관계의 측면에서 번호의 이용관계를 볼 수도 있을 것이다. 그러나 공물개념으로 파악하게 됨에 따라 중요한 것이 바로 공물의 개념요소 중 바로 공용지정의 시점이 언제인가의 문제와 그 소유권을 행정주체가 가질 수 있는가의 문제이다. 이러한 두 가지 문제는 앞서 정리한 번호자원의 공물성에서 밝혔듯이 명확히 정의하기는 어렵다.

공물은 공용개시를 요한다. 공용개시는 공적 목적에 이용하기 시작한다는 취지를 공적으로 표시하는 행위를 말한다. 번호와 관련해서 언제 공용개시가 있었다고 말할 수 있는지는 사실상 명확히 밝히기가 쉽지 않다. 이러한 이유로 번호를 공물로 주장하기 위한 객관적 이론적 배경을 제시하기가 어려운 현실이다.

번호의 소유권과 관련해서도 행정주체인 국가의 소유인지 여부도 불명확하다. 앞서 논술한 오늘날 공물이론 중 다수의 입장을 차지하고 있는 수정된 사소유권설에 의하면 공물의 개념이 반드시 국가의 소유권을 전제로 하지는 않음이 일반적으로 인정되

고 있다. 즉 상기 공물의 개념요소 논의에서도 보았듯이 공물 중에는 사소유권의 대상도 존재할 수 있는 것이다. 따라서 번호를 공물로 보더라도 번호에 대하여 사소유권이 설정될 수 있는 가능성을 전혀 배제하지는 않는 것이라는 점은 번호를 공물로 보는 견해가 국가의 소유권을 당연한 전제로 삼는다고 하면 이는 비판되어야 한다는 의미이다.

그러나 이러한 상황에도 불구하고 번호는 다양한 측면에서 공물로 보고 논의를 전개함이 타당할 것이며, 따라서 번호의 법적 성격도 공물의 개념 하에서 규명하는 것이 타당해 보인다. 다만, 이상에서 서술한 번호자원의 공물성과 사용관계 등 공법적 성격에 대한 검토를 통한 번호에 대한 행정주체와 이용자 및 사업자의 소유권과 재산권성 여부, 번호관련 법규범체계상 이용자에 대한 대외적 효력의 유무 등은 실정법상 명확한 법해석이 없고, 학자들간에도 구체적으로 논의되어 입장이 정리된 바 없으므로 이에 대한 법제도적인 검토는 지속적으로 관심을 가지고 정리해 나가야 할 것으로 보인다.

참고문헌

- 김남진, 공물의 사용관계, 고시계 Vol.25 No.6, 1980.
- 김봉식, 공공자원과 소유권, KISDI 전문가칼럼, 2012. 4. 17.
- _____, 전기통신번호 관리에 관한 공법적 연구, 고려대학교 박사학위논문, 2012. 12.
- 김성수, 행정법 I, 법문사, 1998.
- 류지태, 공물법 체계의 재검토, 고려법학 Vol.37, 2001.
- 류지태·박종수, 행정법 신론, 박영사 제14판, 2010. 3. 10.
- 방송통신위원회, 010 번호통합 2G 종료시점에 추진, 보도자료, 2010. 9. 15.
- _____, 전기통신번호관리세칙, 개정 2012. 2. 10.
- 우병렬, 공물의 개념과 특징, 고시월보 Vol.22 No.10, 1998.
- 이완수, 공물의 특허사용/계획재량, 고시 연구 Vol.24 No.3, 1997.
- 이일세, 공물의 사용관계에 관한 연구, 고려대학교 박사학위논문, 1991. 7.
- 전기통신사업법, 시행 2011. 11. 20, 법률 제10656호, 2011. 5. 19, 일부개정.