

《主 題》

전기통신기본법과 사업법 개정 기본방향

노 태 석

(한국전기통신공사 경영전략실)

□ 차 례 □

- I. 서 론
- II. 국내 통신시장 환경 변화
- III. 바람직한 규제정책 방향
- IV. 관련법규 개선방향
- V. 결 론

I. 서 론

통신서비스산업이 자연독점산업으로 인식되던 시절에는 미국을 제외한 대부분의 국가에서 통신사업은 정부기관이나 공기업의 형태로 유지되어 왔으며 사업자의 독점권을 훼손하는 통신시설의 건설과 운영이 불법시되었다. 민간기업이 사업을 주도해온 미국의 경우 독점의 댓가로 엄격한 규제가 부과되었는데, 당시의 규제는 사업자의 독점적 관행을 제한하여 이용자 후생을 극대화하는 데에 중점을 두었다.

그러나 1970년대 이후 기술의 발전과 수요의 다양화 등 통신산업의 진보에 의해 점진적으로 사업의 독점성이 약화되기 시작하면서 미국을 중심으로 통신산업의 환경이 변화하기 시작하였다. 정부는 독점시장에 대한 규제제도의 불완전성을 대체할 수 있는 시장경쟁을 선호하게 되었고, 사업자 측면에서도 새로운 사업기회가 전개됨에 따라 규제보호속에서의 독점이익보다는 규제완화에 의한 사업기회의 추구에 더 관심을 갖게 되었다. 그 결과 미국을 필두로 각국은 독점제도 철폐를 통한 경쟁환경 조성을 기본정책으로 채택하게 되고 규제제도상의 변화가 수반되어 왔다. 그 중에서도 유효한 경쟁을 위한 공정경쟁의 문제가 초점이 되어왔다. 공정규제제도는 여타 산업에서도 뿌리깊은 문제이지만 특히 통신산업에 있어서

는 통신망의 공공성과 자연독점성, 서비스의 결합생산 등의 성격으로 타 산업에서 볼 수 없었던 특이한 형태의 조건들이 통신산업의 발전과 궤를 같이 하면서 발전, 정착되어 왔다.

우리나라에서도 1990년대 들어 통신산업에 경쟁이 도입되면서 외양적으로는 복수의 사업자가 등장하게 되고, 규제제도도 독점사업에 대한 규제제도에서 시장경쟁을 추구하는 방향으로 개정되어 왔다. 그러나 실제로는 주로 지배적 위치에 있는 한국통신을 대상으로 요금규제를 비롯한 사업규제가 유지되고 있기 때문에 아직 실질적인 경쟁은 일어나기 어려운 상황이다. 즉 적정경쟁이라는 명분으로 본질적으로는 신규사업자 보호 차원이 강하게 반영된 비대칭 규제 또는 설비제공 등의 제도가 운영되고 있다고 볼 수 있다.

이러한 가운데 현재 우리나라의 통신산업이 당면한 가장 큰 과제는 단기적으로는 대외 시장개방 대응이고 장기적으로는 21세기 정보화 사회로의 진입기반 조성이라고 할 수 있다. 사실상 통신서비스시장의 국제경쟁은 이미 시작되었으며 1990년대 후반에는 기본통신시장도 WTO 협상결과에 따라 대폭 개방될 것으로 전망되고 있다. 이러한 관점에서 지금까지의 규제 접근방법, 즉 관리된 경쟁체제의 유지를 위한 시각에서 탈피하여 변화하고 있는 여건과 상황을 고려한 정책방향과 규제제도의 구축을 위해 새로운 시각의

정립이 필요하다. 단순히 국내시장의 정태적 경쟁체제의 명목적 유지를 위한 제도보다는 국내 통신산업의 국제경쟁력 강화를 위한 실질적 제도의 정비가 시급히 요구된다. 본 고에서는 이러한 시각에서 통신시장의 변화방향과 이에 대응한 현행 법제도의 개선방향을 제시한다.

II. 국내 통신시장 환경 변화

2.1 경쟁의 도입

1980년대 말 부터 국내 통신시장에 대한 개방압력이 증대되고 다양한 서비스에 대한 수요가 증가하는 등 급격한 환경변화를 경험하면서 통신산업의 전면적 구조조정의 필요성이 높아졌다. 정부는 1990년 7월과 1994년 6월 두차례에 걸쳐 발표한 통신사업구조조정계획에 따라 1991년 12월과 1995년 1월에 전기통신기본법 및 사업법을 각각 개정 발표시켰다. 구조조정의 핵심은 통신사업 부문별로 경쟁을 도입하는 것이었다. 법령의 개정 에 따라 부가통신사업의 전면적 경쟁도입에 이어 1991년 12월에 데이콤이 국제통신 부문에 신규 진입하였고 1994년에는 제2이동통신사업자가 허가되었다. 1995년 상반기에 데이콤은 시외전화 신규사업자로 신규 지정되었으며 1996년에는 국제, 시외전화 및 이동통신부문 등의 신규사업자들이 신규 허가될 계획이다.

2.2 대외개방

미국의 쌍무적 통신시장개방 요구에 이은 다자간 통신협상의 주요쟁점은 외국사업자에 대한 내국인 대우와 아울러 진입장벽의 제거와 사업규제의 완화로 정리될 수 있다. 이러한 요구들은 일견 내정간섭적인 성격을 내포한다고도 볼 수 있으나 현재 세계적으로 개방 경제질서가 국제 규범으로 자리잡고 있는 상황임을 감안할 때 궁극적으로는 수용할 수 밖에 없다. 그러나 우리나라의 통신기술과 사업능력 수준으로는 시장개방이 본격화될 때 선진 외국기업들의 시장 진입 공략에 대처하기 쉽지 않을 것으로 보인다. 따라서 개방에 대비한 국내기업의 국제 경쟁력 강화가 시급한 정책적 과제라고 할 수 있다. 그러나 이는 단순히 통신산업에 대한 정부의 직접적 지원을 통하여서는 달성될 수 없다. 더욱이 WTO 체제하에서 국내 사업자에 대한 정부의 직접적 지원은 불가능할 것이기 때문에 지원 육성책 보다 정부는 경쟁력 강화를 위한 여건의 조성에 규제정책의 초점을 맞추어야 할 것이다.

2.3 새로운 사업영역의 등장과 통신 방송의 융합

통신기술의 발전과 다양한 서비스에 대한 요구는 신규 서비스를 속속 등장시키고 있다. 새로운 서비스의 등장은 크게 세가지 흐름으로 나누어 볼 수 있다. 우선 통신망의 고도화와 광대역 통신망의 구축을 들 수 있다. 두번째로는 무선통신서비스의 급속한 발전 및 시장성장이다. 마지막으로 통신과 방송의 기술발전으로 인한 융합현상으로 조만간 양 미디어 간 구분이 불분명해 진다는 것이다. 전자의 두가지 흐름은 기존 통신산업의 범주 내에서 일어나는 현상임에 비하여 세번째 흐름은 이제까지 독립적 환경과 법체계하에서 발전되어 오던 산업간의 융합현상이기 때문에 앞으로의 시장구조에 상대적으로 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 한국통신이 제정할 계획으로 있는 VOID 서비스는 통신에서 방송으로의 접근이며, CATV방송 통하여 향후 전화서비스가 가능하게 될 경우 이는 방송에서 통신으로의 접근 사례가 될 것이다.

III. 바람직한 규제정책 방향

이상의 통신산업 변화방향에 대한 논의와 개방경쟁 환경을 고려할 때 정부의 정책목표와 규제방향은 유효 경쟁환경의 조성을 통한 동태적 효율성 제고와 국제경쟁력 제고를 도모하는 한편으로, 서비스 융합에 부응하는 산업진화 촉진 측면에 초점을 두어야 한다고 본다. 정부는 대외개방이 임박한 시점에서 국내사업자들의 시장안분에 만족할 여유가 없으며 경쟁의 황성화를 위한 정부 역할의 획기적 전환이 요구된다.

경쟁의 효과는 유효경쟁 환경하에서 얻어진다. 한 시장에 단순히 둘 이상의 사업자가 존재한다고 유효한 경쟁이 이루어질 수 있다고 볼 수 없다. 경쟁으로 초과이윤이 제거되고 이용자의 후생이 증대되려면 경쟁에 참여한 사업자가 고객 확보를 위해 원가 절감을 통한 가격의 인하와 품질향상, 서비스 다양화를 위한 노력이 전제되어야 한다. 따라서 행정지도적 성격의 규제의 철폐와 유인제공 규제제도의 개발 및 공정경쟁에 대한 개념의 확립과 제도화 등이 유효경쟁의 확보를 위한 주요 사안으로 검토되어야 한다. 이하 규제정책과 관련된 주요 이슈들을 살펴본다.

3.1 통신정책의 목표 : 효율성과 형평성

어느 산업이든 추구하여야 할 보편적인 목표는 효율성과 형평성의 제고라고 정리할 수 있다. 일반적으로 효율성이란 사회적 후생극대화를 의미하며 이는

경쟁과 조화로운 사익의 추구라는 수단을 통해 달성할 수 있다는 시장경제원리에 입각한 개념이다. 반면 형평성은 시장경제의 성과와 기회를 구성원간에 공정하게 향유하도록 하는데 목적이 있다. 산업발전을 통하여 얻어야 할 이 두 가지 목표는 현실적 가능성을 떠나 일반적으로 받아들여질 수 있는 원칙이라 할 수 있으며 통신산업도 예외일 수 없다.

통신산업에서 효율성과 형평성이 구체적으로 어떤 의미를 갖는지 살펴볼 필요가 있다. 통신산업은 그 자체로서 경제활동의 중요한 한 분야인 동시에 다른 모든 경제활동을 위해 필요한 정보의 전송수단이라는 특성을 갖고 있다. 그 위상과 비중은 앞으로 더욱 커질 것으로 예상되고 있어 국가경쟁력의 확보와 국민의 보호측면에서 매우 중요시되고 있다. 이러한 통신산업의 성장 발전은 동태적 효율성의 증진을 통하여 이룰 수 있으며 이는 통신정책의 중요한 목표 중 하나가 되어야 할 것이다.

통신산업이 공공적 성격이 강하며 사회기반구조라는 점에서 형평성의 추구는 통신정책의 또 하나의 목표가 되어야 한다. 특히 21세기 정보화사회의 성공적 진입을 위해서는 전 국민이 정보통신서비스를 향유하는 것이 필수적이다. 통신산업의 형평성은 두가지 측면에서 바라볼 수 있다. 첫째는 모든 소비자가 서비스를 합리적인 가격으로 자유롭게 제공받을 수 있도록 한다는 보편적서비스의 달성으로 대변된다. 둘째, 보편적서비스의 구현을 위한 사회하부구조의 건설 및 발전 또한 중요한 요소이다.

이와같은 양대 목표를 추구하는 과정에 영향을 미치는 환경요인 중 심각하게 고려하여야 할 것은 시장의 대외개방 문제이다. 국내사업자들만으로 산업내의 균형이 이루어진다면 어떤 균형에 도달한다 하더라도 사업자간의 특질의 차이가 있을 뿐 국내 전체 후생은 변하지 않으나, 외국사업자 참여시 각 사업자들의 이해관계가 아닌 국가간의 관계에서 자국 이익 보호라는 측면이 고려되어야 한다. 형평성의 측면에서 보더라도 외국사업자에게 국내 보편적서비스 제공 의무를 지우기는 국내사업자에 비해 더 어려운 것이라고 쉽게 짐작할 수 있다. 따라서 외국사업자 참여시의 게임의 규칙과 국내사업자들 만의 그것은 분명히 달라야 할 것이므로 대외개방이라는 환경요소를 감안하여 규제정책 및 제도를 설계하여야 한다.

3.2 규제자의 역할 정립

경쟁시장에서 정태적 효율성은 정부개입 없이도

달성될 수 있음을 널리 알려진 사실이다. 그러나 이를 위해 유효한 경쟁환경이라는 조건이 전제되어야 하나 현실은 이와 거리가 있을 수 있다는 점에서 규제자로서 정부의 역할이 필요하다. 그러나 통신산업의 발전과 국민편익의 증진을 도모하기 위한 정부규제는 규제 그 자체가 목표가 되어서는 안된다. 즉 기업간의 경쟁이 실질적으로 일어날 수 있도록 유효한 경쟁조건을 조성하여 주는 일이 정부의 역할이다. 따라서 정부의 개입은 전체 통신산업의 효율성을 증진하고 지배적 기업의 독점력 행사 방지를 위주로 실행되어야 한다. 산업경쟁력으로 대변되는 동태적 효율성을 위해서도 유효경쟁환경 조성이 중요하다는 데에는 이론의 여지가 없다고 본다. 그러나 보다 근본적인 경쟁력 요소는 기술력에 있는 것이기 때문에 기술개발에 대한 정부의 정책적 지원이 필요하다. 유의할 것은 정부가 기술개발의 주도적 역할을 담당하는 것이 아니라 민간부문의 원활한 기술개발을 지원하는 간접적 역할을 수행하여야 한다는 점이다.

형평성 확보 측면에서는 효율성 측면과는 달리 정부의 개입이 원칙적으로 중요하게 작용한다. 왜냐하면 시장기구는 형평성의 달성에는 본질적으로 무력하기 때문이다. 형평성 목표의 달성을 주도적사업자에 의해 추구하는 혹은 다른 방법으로 하든 중요한 것은 모든 사업자들의 참여가 필요하다는 점이다. 형평성이라는 사회적 목표의 달성 뿐 아니라 하부구조의 고도화를 통해 얻어질 미래의 국가경제적 이익을 생각하면 보편적서비스와 하부구조 건설에 사업자들을 공동 참여시키는 것은 당연하다고 본다.

3.3 통신시장 경쟁환경 조성

경쟁사상을 효과적으로 유도하기 위한 수단인 공정경쟁 보장장치는 기본적으로 경쟁자간의 경쟁수위를 조절하거나 제한하려는 장치가 아니라 지배적 사업자가 그 지위를 남용하여 경쟁사업자의 사업활동을 제한하는 이른바 반경쟁적 행위를 금지하여 경쟁을 촉진시키기 위한 수단이다. 통신산업에서의 공정경쟁은 타 산업에서 볼 수 없는 특징을 가지고 있다. 예를 들어 시내망과 시외망을 동시에 가지고 있는 사업자는 시외전화부문의 경쟁사업자로 하여금 자신의 시내망을 사용할 수 있도록 공정경쟁의 측면에서 강제되고 있다. 이와같은 설비의 공동사용이 공정경쟁수단의 하나로 인식되는 것은 통신망의 사회하부구조적 성격 및 외부성, 통신서비스의 공공성, 시내망의 자연독점성 등의 측면 때문이다.

현재의 우리나라 통신시장 경쟁규제 제도는 통신산업의 목표와 그 목표달성을 위한 민간과 정부 역할에 대한 충분한 검토와 이해없이 선진 외국, 특히 미국의 공정경쟁 수단을 별 여과과정 없이 받아들여 수립되어 온 점이 있다. 주목하여야 할 것은 미국의 경쟁도입 목표와 과정은 우리와 다르다는 점이다. 미국의 경쟁도입 정책은 기존사업자 보다 우수한 기술 및 경영능력, 그리고 차별화된 서비스를 제공할 수 있는 잠재적 사업자군이 존재하였으며 이들의 기업가적 정신이 시장독점화로 인한 왜곡된 시장구조에 발현됨으로써 자연스럽게 이루어진 것이다. 이에 반하여 우리나라의 경쟁도입정책은 통신산업의 경쟁력을 향상시키고 미래 정보화사회에 대응하여 통신산업 발전을 촉진한다는 목표로 정부의 주도하에 이루어진 것이었다. 통신산업 발전정도와 외부환경 측면에서도 미국 통신산업의 경우는 세계적으로 최선두의 위치를 계속 유지해 왔으며 현재는 우월한 기술, 풍부한 경험과 막강한 자금력을 바탕으로 해외로의 진출을 적극적으로 꾀하고 있다. 이에 반하여 우리나라의 통신산업은 전화의 경우 총 보급회선 수는 현재 세계 8위 수준을 보이고 있으나 그 외의 서비스 분야의 기술과 서비스 보급수준은 선진국 대비 커다란 격차를 보이고 있다. 이와같은 차이점을 인식하지 않고 선진국의 경쟁규제 수단만을 받아들인 우리나라의 경쟁규제 정책은 실질적인 목표와 원칙이 없이 수단만을 가지고 있는 상황이라고 볼 수 있어 이에 대한 개선이 요구되고 있다.

3.4 대외개방과 규제정책 시각의 전환

규제 대상을 국내 주도적사업자의 지배력억제에 초점을 맞추고 있을 경우 대외개방으로 인한 외국사업자들의 시장진입 및 잠식이 보다 용이하게 이루어질 수 있다. 개방경쟁 환경에서는 국내 지배적사업자가 신규사업자에 대한 견제만으로 시장 지배력을 유지할 수 없다. 마찬가지로 신규사업자도 지배적사업자의 약체화를 통하여 시장에서의 위치를 강화할 수 있다고 생각하는 것은 위험한 생각이라고 본다. 따라서 경쟁규제는 개방의 파급효과를 고려하여 개개 기업의 이해득실이라는 관점보다는 국내 통신산업 전체의 관점에서 산업의 국제경쟁력 강화를 위한 수단으로 사용되어야 할 것이다. 즉 전분야에 대한 대외개방이 목전에 도탄한 현 시점에서는 규제시각의 획기적 전환이 필요하다.

개방화시대의 신규사업자는 기존사업자가 가지는

시장선점의 강점을 상쇄하고도 남을만큼 기술과 경영 측면에서 우월한 기업이어야 생존이 가능하다. 앞선 기술과 서비스 운용경험을 가진 외국사업자 진입시 한국통신은 더 이상 독점적 사업자라고 볼 수 없다. 이러한 관점에서 볼 때 현재의 신규사업자 보호라는 통상적인 견해는 더 이상 설득력이 없기 때문에 규제방향이 수정되어야 한다. 이와 동시에 국내 지배적사업자의 불공정행위 가능성 뿐만 아니라 외국기업대사업자에 대한 불공정행위 억제에도 정책적 고찰이 있어야 한다.

IV. 관련법규 개선방향

4.1 경쟁환경 조성

4.1.1 현황 및 문제점

전기통신사업법 제37조에 공정하고 적정한 경쟁이 이루어져야 한다는 원칙과 함께 불공정 해위에 대한 시정조치도 규정되어 있다. 동 시행령 제12조 및 시행규칙 제25조에 불공정행위의 시정 절차 등이 규정되어 있다. 또한 사업법 제56조에는 경쟁사업자에게 설비에 관한 정보를 공개하도록 규정하고 있다. 그러나 법규 내용 전반적으로 추구하는 경쟁구도의 개념이 명확히 제시되지 않고 규제의 목표도 불확실하게 되어 있다. 또한 불공정경쟁행위에 대해서도 구체적으로 명시되어 있지 않고 단지 사업자의 신고에 의해 불공정행위의 조사를 착수하는 것으로 되어 있어 분쟁의 소지를 내포하고 있다.

경쟁규제와 관련하여 우선적으로 살펴보아야 할 것은 법령에서 사용하고 있는 적정경쟁이라는 개념이다. 적정경쟁이란 그 개념이 일반화되기 어려운 것이기는 하나 공정경쟁을 과정에 대한 규제라고 볼 때 적정경쟁은 경쟁자체가 유효하도록 하는 목표지향적, 혹은 정부의 직접적 개입 의지가 포함된 개념이라 이해할 수 있다. 그러나 용어자체가 시사하는 바와 같이 경쟁의 적정성 여부는 규제자의 판단에 의존하고 있다고 볼 수 있다. 규제자는 사전적으로 시장점유율과 같은 성과기준을 설정하고 사후적으로 이 기준에 의해 성과를 판단한 다음 요금규제 등으로 차후 성과에 영향을 줄 수 있게 된다.

적정경쟁 규제제도에는 공정경쟁을 위한 일반적인 규제장치 이외에도 요금차별, 신규사업자 위주의 접속료 설정과 접속조건, 설비제공의 의무화와 같은 신규사업자의 보호육성을 위한 배려가 혼재되어 있다. 이러한 우리나라 특유의 개념과 제도로 정부의 자의

적 판단과 간섭 가능성이 부여되어 있어 사업자간의 협상 또는 경쟁유인이 약화되는 한편 사업자의 정부의존적 경향을 높이는 관리된 형태의 경쟁체제를 출현시켰다. 따라서 적정경쟁은 일반적으로 알려져 있는 사업자간의 공정한 경쟁에 대한 조건을 규정하는 공정경쟁과는 본질적으로 차이가 있으며 경쟁도입 근본적 목적과 상치될 가능성이 높다고 본다.

4.1.2 개선방향

적정경쟁 개념의 적용시 우려되는 점은 규제자가 경쟁의 성과에 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 경쟁을 도입하는 근본적 이유는 시장 기능에 대한 믿음에 있다. 따라서 모든 참여 주체는 각각의 경쟁행위가 공정한가 하면 그 성과가 어떠한가에 대해 승복하여야 하는 것이다. 더욱이 개방경쟁 시대에서 규제자의 주관적 판단이 인정받기 어려울 것이라는 점을 고려할 때 신규사업자 육성을 위하여 특수한 상황에서 일시적으로 적용될 수 있는 적정경쟁의 개념은 이제 통신산업 전반에 대한 경쟁원칙을 제시하는 공정경쟁의 개념으로 대체시켜 정책의 실효성을 제고하여야 한다. 특히 대외개방이라는 중직적 환경변화에 대비한 공정경쟁체제 확립의 목표는 통신사업자의 국제경쟁력 강화를 통한 산업의 장기적 발전에 두어야 한다는 점도 공정경쟁규제의 설계시 고려되어야 한다.

공정경쟁 개념은 경쟁기반의 조성과 불공정한 행위의 제한을 통한 유효경쟁여건 조성에 주안점을 두는 것이라고 이해한다. 통신산업의 경우 공정경쟁은 중간생산물 단계에서의 공정성과 최종생산물 단계에서의 공정성으로 나누어 생각할 수 있다. 즉 기업간 경쟁 조건을 규정하는 중간생산물 단계에서 차별이 있어서는 안된다는 것과 최종생산물 단계의 경쟁에 있어서 독점력이 행사되어서는 안된다는 것이 공정경쟁규제 설계의 원칙이라고 할 수 있다. 미국의 동등접속, 필요 정보의 공개, 내부보조 금지 등의 제도적 장치는 공정경쟁 여건조성을 위한 수단인 예이다. 공정경쟁 여건이 조성되고 사업자들이 공정한 게임규칙하에서 행동한다면 시장경제의 운영원리에 입각하여 그 성과에 대해서는 정부가 개입하지 않는 것이 원칙이다. 이러한 점에서 공정경쟁의 개념은 사전적으로 경쟁을 위한 불공정행위를 규정하고 사후적으로 행위의 공정성 여부를 판단하여 시정하는 것이다.

구체적으로 살펴볼 때, 효율적인 규제체제를 구축하기 위해서는 무엇보다도 규제대상을 명확히 하고 규제방법과 절차를 투명하게 하는 것이 중요하다. 규

제대상인 불공정 경쟁행위를 사전적으로 범규에 명시하지 않고 사후적으로 주무장관의 판단에 맡김으로써 법의 객관성과 형평성이 훼손될 가능성이 있다. 또한 경쟁행위에 대한 공정성 여부의 판단이 불투명하게 되면 시장에서의 사업자간 경쟁성은 위축될 수밖에 없으며 오히려 이 제도가 사업자에 의해 전략적, 약의적으로 이용될 수 있다. 이와같은 문제점을 해소하기 위하여 법령에 구체적으로 불공정 경쟁행위를 명시하는 것이 필요하다. 특히 경영 풍토와 관습이 다른 외국사업자의 국내시장 진입시 빈번하게 발생할 불필요한 분쟁을 사전에 예방하기 위해서도 이러한 조치는 더욱 요구된다.

불공정행위에 대한 범위는 규제의 사전적 측면, 즉 중간투입물 단계와 최종생산물 단계에서의 경쟁조건의 동등성에서 찾아야 한다. 동등접속의 회피, 정보의 독점적 사용, 실미제공의 부당한 거부 등은 선사를 고려한 것이고, 부당한 내부보조, 약탈적 가격의 설정 등은 후사를 고려한 것이다. 기타 담합, 배타적 거래 등의 불공정경쟁행위는 공정거래법을 적용할 수 있을 것이다. 그리고 불공정경쟁행위를 방지하기 위한 조치로 전기통신사업법 제37조에 규정된 조직분리와 같은 구조적 접근방법은 미국에서만 채택되었으나 그 실효성이 이미 상실된 방법이다. 따라서 구조분리와 같은 극단적인 규제조치는 지양해야 할 제도로 이는 당사자의 경영적 판단에 맡겨야 하는 것이다.

4.2 비대칭적 규제

4.2.1 현황 및 문제점

전기통신사업법 시행규칙 제19조에 시장점유율이 20% 미만인 기간통신사업자의 경우 기존사업자의 요금보다 3% 이내의 범위의 낮은 요금을 신고만으로도 인가할 수 있게 하여 중간투입물의 조건과 상관없이 신규 사업자에게 호의적인 요금규제를 가하고 있다.

신규사업자 육성을 위한 비대칭적 규제의 배경에는 미국이나 영국과 같은 선진국의 사례도 있다. 그러나 중요한 차이는 이들 국가의 당시 환경과 현재 우리나라가 처한 환경이 근본적으로 다르다는 점이다. 이들 국가에서 경쟁이 도입되기 시작한 70-80년대에는 대외개방의 문제가 없었기 때문에 국내 경쟁도입 그 자체가 목적이었다고 할 수 있다. 실사 지금과 같은 개방적 상황이라 하더라도 통신선진국의 입장에서 대외개방이 우리처럼 큰 문제가 되지 않을 것이다.

신술한 적정경쟁의 개념과도 관련이 있는 이 제도로 인하여 애당초 경쟁력이 없는 사업자의 진입시 그

시장점유율 중의 일부는 정부에 의한 인위적 점유율이기 때문에 정부가 비효율적 진입을 허용하였다는 비판을 면하기 어렵다. 그리고 제2 사업자가 20% 이상의 시장을 점유할 때 까지 보호한다면 현실적으로 제3, 제4의 사업자에게도 같은 보호책을 제공할 수 있는지 의문이 되고 있다. 대외개방에 직면한 우리나라의 입장에서는 경쟁도입 그 자체를 목적으로 하기 보다는 경쟁으로 부터 얻어지는 성과에 관심을 기울여야 한다. 잠재적인 진입자의 수도 국내외적으로 수 없이 많고 신규사업자가 약자라는 도식 역시 성립하지 않기 때문에 신규사업자 보호라는 명제는 이제 새롭게 조명할 필요가 있다. 거대 외국사업자들의 신규 진입시 그들에게 지금과 같은 호의적인 대우를 해 준다면 결과적으로 국가의 부가 해외로 유출되는 현상을 초래할 것이기 때문이다.

4.2.2 개선방안

신규사업자 보호를 위한 비대칭적 규제제도는 극히 예외적이고 한시적으로 운영되어야 한다. 국내의 신규 진입기업도 기존기업에 비하여 강한 경쟁력을 가진 사업자만이 대외개방 시대에 적합한 경쟁사업자라고 볼 수 있으므로 이들이 공정한 경쟁을 할 수 있도록 여건을 조성해 주는 것이 올바른 해결책이라고 본다. 예를 들어 현실적으로 신규사업자가 열등한 접속서비스를 제공받는다면 일차적으로는 접속료를 인하해 주고 다음으로 동등한 접속이 가능토록 해야 한다. 이와 아울러 앞으로는 신규 진입하는 거대 외국사업자에 대한 국내 기존사업자의 보호 대책도 동시에 강구되어야 할 것이다.

4.3 요금규제

4.3.1 현황 및 문제점

전기통신사업법 제29조 3항에 의하면 정보통신부장관은 기간통신사업자가 제공하는 서비스의 요금이 적정하고 공정타당하며 산정방법이 적정하고 명확하면 인가한다고 규정하고 있다. 동 시행규칙 제19조에서는 기존사업자와 신규사업자간의 요금차별에 대해 규정하고 있다. 그리고 불가안정 및 공정거래에 관한 법률 제4조와 제6조에 전화요금을 공공요금으로 포함시켜 규제하고 있다.

이와같이 아직 신규사업자 보호를 범정화하고 있으나 기준에 의하여 약관을 인가하겠다는 의지를 담고있어 종전보다 진일보한 점은 있다. 그러나 복잡한 요금결정 절차와 요금수준에 대한 정부의 직접적 개

입, 사업자간 요금의 차별적 규제는 필연적으로 경쟁이 규제기관에 의해 관리될 수 밖에 없다는 문제점을 안고 있다고 본다. 특히 이용약관 인가에 관한 제도의 실행은 적정경쟁의 경우와 같이 주관적 판단을 전제로 하는 것이므로 요금수준이 객관적으로 결정되기 어려우며 규제의 실효성이 약화될 수 밖에 없다. 신규사업자의 시장 점유를 보장해주는 역할을 하는 비대칭적 요금규제는 자의적인 요금규제의 대표적인 예로써 외형적으로 표방된 목표인 공정경쟁환경의 조성을 저해하고 있다고 평가할 수 있다. 또한 기본통신요금이 불가관리 차원에서 정부의 정치적 또는 정책적 이유에 의해 조정되고 있다는 사실까지 감안할 때 전반적으로 요금결정 과정의 경직성과 복잡성, 자율적 요금결정의 어려움 등으로 인하여 요금이 실질적인 경쟁수단으로 작용되지 못하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 아직 우리나라에서는 통신요금 규제원칙이나 요금규제를 통한 공정경쟁 등이 심각하게 고려되지 않고 있다고 할 수 있다.

요금규제의 명확한 목적, 수단 및 기준이 제시되지 않고 요금인가기준이 미비하기 때문에 요금규제에 대한 신뢰성이 매우 취약한 실정이다. 또한 규제절차의 다단계는 규제비용의 증대를 가져올 수 밖에 없으며 사업자들은 이러한 규제에 인하여 다양한 경쟁서비스의 개발 보급을 위한 요금의 제,개정을 신속히 추진할 수 없다. 이와같은 통신사업의 특성을 고려하지 않는 요금규제는 원가와 괴리된 요금구조를 유발시켜 결과적으로 서비스간 횡적보조와 함께 비효율적인 진입유인을 발생시키는 등의 문제점과 함께 요금규제제도 자체를 형식에 머물게 함으로써 공정경쟁환경조성을 위한 산업정책 수행에 한계를 지워주고 있다.

4.3.2 개선방향

요금의 규제는 사업자 성격을 대상으로 하기 보다는 시장의 상황에 따라 이루어져야 한다. 완전경쟁시장에서는 별도의 요금규제가 필요없으나 독점시장에서는 사회적 최적화를 달성하기 어렵기 때문에 정부 규제가 필요하다는 것을 생각하면 자명한 사실이다. 따라서 경쟁서비스 요금의 결정은 사업자의 자율에 맡기고 독점적 서비스에 대해서만 정부가 규제할 필요가 있다. 경쟁요금 책정의 자율성은 당위론적 차원을 넘어 대외개방에 효과적으로 대처하기 위해서도 시급한 과제이다.

정부는 사업자들이 자율적으로 합리적 요금을 설

정하고 경영환경의 예측을 가능하게 하기 위하여 현재의 재량형 규제를 규칙형 규제로 전환하여야 한다. 인가 또는 신고를 통한 요금규제가 아닌 서비스별 구체적인 원칙과 지침을 마련하고 이에 근거하여 규제하여야 한다. 이러한 규제시각의 변화는 기업의 사용성 확보에 따른 경영 효율성의 증대는 물론 요금규제에 따른 거래비용을 절약시킬 수 있다. 여기서 지배적 사업자의 서비스요금 규제 논의에 대해서는 두가지 점에서 검토할 필요가 있다. 우선 시장지배력이 있다 하더라도 경쟁서비스요금이 독점력 행사의 결과와 아닌 한 규제대상으로 삼지 않는 것이 경쟁 본연의 취지에 맞다고 본다. 지배적 사업자의 반경쟁적 행위는 공정경쟁 규제의 차원에서 다루는 것이 바람직하다. 두번째로는 경쟁서비스 시장에 참여하는 사업자들 중 상당수의 강력한 사업자들은 외국사업자가 된다는 점이다.

정리한다면, 독점적 시내전화서비스에 대해서는 정부의 요금규제로 공공성을 유지하는 한편 여타 경쟁적 서비스에 대하여는 경쟁상황에 적합한 요금규제 방식을 도입하여야 한다. 현행 공정보수용 규제에 대한 완전한 대응책은 아니지만 경쟁서비스 요금규제의 한가지 대안으로, 완전한 경쟁이 실현되기까지는 경쟁적 기본서비스에 대하여 통신신진국에서 실시하고 있는 가격상한규제를 도입하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 위하여 요금결정절차의 간소화와 상세한 운영지침 및 통일된 회계기준이 마련되어야 한다.

4.4 설비제공과 상호접속

4.4.1 현황 및 문제점

기간통신사업자간 통신설비제공에 관한 근거는 전기통신기본법 제18조와 19조에 규정되어 있으며 통신망간 상호접속과 설비의 공동사용에 관해서는 전기통신사업법 제34조와 35조에 규정되어 있다.

통신산업에서는 몇 가지 이유로 설비제공과 상호접속 등이 공정경쟁 수단으로 인정되고 있으며 이에 대한 규제가 당연한 것으로 받아들여지고 있다. 첫째, 설비제공을 통하여 통신산업 전체의 효율성이 높아지고 이것이 사회적 후생의 증가로 연결된다는 점이다. 둘째, 사업자들의 통신망을 상호접속하는 경우 통신망의 외부성으로 인하여 각 사업자가 독립적으로 통신망을 운영하는 경우보다 후생을 증가시킨다. 셋째, 설비제공과 상호접속의 주 대상인 시내망은 독점적으로 운영되고 있어 정부의 규제가 필요하다.

그러나 현행 설비제공에 관한 제도는 우리나라가

특별히 적용하고 있는 제도로 어떤 의미에서는 지나친 경쟁완화 방안이라고 할 수 있다. 이는 데이터통신 및 이동통신사업을 한국통신으로 부터 분리 전문화시키고 각 영역에서 독점권을 행사하는 이들 사업자를 정부가 직간접적으로 소유하는 형태의 사업구조에서 출발한 것으로, 분리된 사업들이 신규사업을 감안하여 초기 수익성을 보장하기 위해 마련된 제도였다. 이들 전문사업자들의 수익성이 제고되고 현재는 민영화와 함께 상호 사업영역의 경계가 점차 소멸되는 경쟁체제로 전환되었음에도 불구하고 이 제도가 계속 유지되고 있다.

설비제공으로 인한 가장 큰 문제는 공정경쟁의 원칙을 해친다는 점이다. 설비설비 중 관로는 사회 전체적으로 볼 때 비용의 공동분담에 의한 공동사용이 합리화될 수 있다고 본다. 그러나 회선설비는 각 사업자가 자신의 설비를 소유하거나 직접 댓가를 지불하고 임차하는 것이 원칙이라고 본다. 신규사업자에 대한 보호유증이 지나치게 강조되어 설비제공의 댓가가 원가와 과리가 있는 경우와 시내전용회선 요금과 같이 요금이 원가보다 낮은 경우 설비제공사 혹은 공동망 이용자가 설비이용자를 보조하는 결과를 초래할 수 있다. 특히 대외개방이 이루어질 경우 이는 국내사업자가 외국사업자를 보조하는 셈이 된다. 한편 설비를 제공받은 사업자가 자제망 구축이나 회선망 재배치, 또는 설비의 과다 요청시 유류시설 발생 위험이 설비제공사업자에게 전적으로 부담되는 점도 문제점으로 지적된다.

상호접속제도의 주요 문제점으로는 접속료 산정에 관한 것이다. 접속료는 기본적으로 신규사업자가 특정 공간의 중계서비스 시장에 진입함으로써 발생하는 과잉 생산에 의한 비효율인 외부불경제를 내재화하는 효과가 있다. 그러나 접속료 산정을 접속대상인 시내망을 가진 기존사업자의 재량에 맡기면 외부불경제의 내재화는 달성될 수 있으나 엄격한 요금규제를 받고 있는 시내부문을 접속료 수입을 통해 이윤극대화 조건으로 바꾸려 할 것이고 그 결과 접속료는 사회적으로 바람직한 수준보다 높은 수준에서 결정될 수 있다. 이러한 현상을 방지하기 위하여 정부는 접속료를 규제할 필요가 있다. 그러나 산정과정에 원가발생 형태 반영을 위한 산정기준의 적합성과 접속료 수준의 적정성 여부가 문제점으로 제시된다.

4.4.2 개선방향

설비제공 조건과 절차는 사업자간의 협의를 원칙

으로 하면서 필요시 규제기관의 개입을 규정하고 있어서 바람직스러운 방향으로 판단된다. 투자와 노력이 많이 소요되는 판로설비의 제공은 신속한 시장진입의 보장, 중복투자의 방지 등의 이유로 그 필요성이 인정되는 데 반하여, 전용선 시장이 경쟁상황으로 형성되고 있는 현실에서 회선설비제공제도를 정당화하는 조건인 독점적 사업자의 독점력 행사 방지라는 의도는 그 의미가 약해지고 있다. 따라서 회선설비의 제공은 특수한 규격이나 성능을 요구하는 경우 이외에는 더 이상 유지할 필요가 없다고 본다. 과도기적으로 회선설비제공제도를 유지한다면 요금은 원가에 기초하여 설정하는 것이 바람직하다고 볼 수 있다. 그러나 외국사업자를 포함한 신규사업자가 기존사업자에게 일반 이용자에게 부과되는 요금보다 저렴한 원가로 설비제공을 요구한다면 형평성 문제가 대두될 것이다. 형평성의 문제와 공정경쟁 문제를 조화롭게 해결하기 위해서는 회선설비를 이용함으로써 확보되는 모든 사업자들의 이익의 일부를 보편적 서비스 기금으로 회수하는 방안을 생각할 수 있다.

장기적으로 볼 때 경쟁이 가열되면서 경쟁사업자들은 궁극적으로 자체망을 구축할 것이므로 이들 사업자간의 설비에 대한 일방적 의존적 구조는 점차 독립적 또는 상호의존적 구조로 변화할 것이다. 이러한 상황하에서는 오히려 망 효율성 증대를 위한 상호접속의 조장 및 지배적 사업자의 독점력 남용 방지를 위한 장치가 주로 요구될 것이다. 즉 경쟁이 효율적이고 공정하게 이루어지기 위하여 망간 접속에 따른 계약 규칙을 공정하게 확립하고 각 당사자, 특히 지배적 기업이 그 규칙을 엄격하게 준수하도록 감시하는 행동규제가 필요하다.

상호접속의 경우 접속료를 포함한 접속조건은 기본적으로 사업자간의 협상을 바탕으로 설정하되 상대적으로 우위에 있는 사업자의 횡포를 방지하거나 독점적 접속서비스의 원활한 이용을 위한 안전장치로 상호접속 원칙의 제시와 함께 원칙 준수 여부를 감시하는 기능이 필요하다. 접속료 수준의 문제는 본질적으로 사업자간의 이해가 다를 수 밖에 없는 민감한 사안이기 때문에 접속 당사자간 주장이 다를 수 밖에 없다. 따라서 접속료 산정기준과 접속료 산정 과정에 있어서 적합성과 사업자간의 공정성을 유지하는 것이 중요하다. 특히 접속료 수준의 설정은 대외 개방과 관련하여서도 중요한 의미를 갖는다. 신규사업자에게 일방적으로 불리하게 요금이 책정되는 것도 문제지만 지나치게 유리하게 책정되는 경우 외국사

업사도 저렴한 비용으로 시내망 이용이 가능하므로 그들의 국내 사업기반 확보를 도와주는 결과를 가져오게 된다. 그리고 신규 사업자들은 원가에 기초하여 설정될 접속료로 중간투입물인 접속서비스를 구입하여 고수의 구간에서 최종서비스를 생산 판매하여 이익을 얻는다는 점을 감안할 때 보편적서비스 확보에 필요한 기금부분을 추가로 징수하는 것이 공공성도 모 차원에서 바람직하다.

설비제공과 상호접속은 시장환경화 측면에서 유사한 점이 있지만 설비제공은 기본적으로 신규사업자 육성을 위한 것임에 비하여 상호접속은 통신산업의 전체적인 발전을 위한 성격이 강하다. 따라서 설비제공제도는 예외적, 한시적으로 운영되어야 하며 상호접속은 일반적인 원칙을 설정하여 유지되어야 한다.

4.5 통신위원회

4.5.1 현황 및 문제점

통신사업사 수가 증가함에 따라 사업자간의 이해관계와 분쟁 조정이 중요한 문제로 등장하게 되었다. 따라서 전통적인 규제자의 역할에 더하여 공정한 중재자와 전문적 감시자의 역할이 요구되고 있다. 확대된 규제자의 역할을 정책부서에서 동시에 수행하는 것은 업무의 방대함에 비추어 가능하지도 않지만 공정성과 전문성의 관점에서조차 바람직하지 않다. 이러한 관점에서 경쟁시대에서는 정책과 규제 기능이 분리될 필요가 있으며 독립규제기관의 설립이 요구되어 왔다.

현재 전기통신기본법 제37조에 전문규제기관으로 통신위원회의 설치 운영을 규정하고 있다. 그러나 사업자간의 적정경쟁 등에 관한 사항을 심의 의견하는 것은 목적으로 설치된 합의제 행정기관인 통신위원회는 공정경쟁에 관한 실질적인 규제권한이 주어지지 않는다. 더욱이 규제기관으로서의 필수적인 조건인 사실관계에 관한 정보 수집 능력과 이를 뒷받침할 하부조직을 갖지 못하여 지금까지 실질적인 활동이 별로 없었다. 실제로 그간 공정경쟁에 관한 실질적 조정이 정책부서에 의해 처리되어 왔다는 점과 사업자간 공정경쟁에 관한 불만이 통신위원회의 제정에 의해 해소된 바 없다는 점이 이를 반영하고 있다고 본다.

4.5.2 개선방향

우리나라 특유의 행정분화는 대외개방시대에는 더 이상 유지될 수 없다. 오히려 정책과 규제의 분리 전문화라는 세계적인 조류에 맞추어 탈바꿈하려는 노

력이 필요하다. 따라서 현재 혼재되어 있는 정보통신부의 정책기능과 규제기능을 분리하여 규제기능을 과감히 통신위원회로 이관하는 것이 바람직하다. 정보통신부는 통신위원회의 독립적 위상을 강화시킴으로써 스스로를 정책부서로서 위상을 강화시키는 계기로 삼아야 한다고 본다.

통신위원회의 독립성을 보장하기 위해서는 국회 혹은 대통령에게 책임을 지도록 하는 별도의 통신위원회법 제정이 장기적인 시각에서 검토될 수 있다. 통신위원회는 법제화된 상설기구로 위원의 임명 등에 있어서 중립성이 보장되는 한편, 분쟁 해결 및 중재를 위한 사실관계의 수집 및 분석능력의 확보를 위해 준입법권 및 준사법권이 부여되는 것이 바람직하다. 잠정적으로 법제화 이전까지는 현재와 같이 정보통신부 내에 설치되어 가능한 한 독립성이 보장되는 상설조직으로 설치하여 공정경쟁에 대한 객관적 판단을 위한 전문성을 확보할 수 있도록 해야 한다.

한편, 통신과 방송의 융합 현상은 규제의 중복이나 규제의 사각지대가 생길 가능성을 내포하고 있다. 통신과 방송의 규제가 이원화되어 있기 때문에 통합서비스의 제공이나 양 부분의 사업자간 경쟁은 여러 면에서 갈등을 일으키고 이의 해소에 많은 행정비용이 수반될 수 있다. 예를 들어 미국에서는 FCC가 1992년 7월에 통신서비스 영역으로 분류한 바 있는 VOD서비스의 경우 국내에서는 통신관련 법규를 관장하는 정보통신부와 방송분야를 관장하는 공보처간의 마찬가지로 현재 명확한 주관부처 및 규제체도가 정립되지 않은 상태에서 한국통신에 의해 사법사업이 추진되고 있다. 통신과 방송의 융합 현상에 부응하여 이들을 하나의 규제체제하에 둘 수 있도록 법 제도를 정비하는 동시에 통신위원회와 방송규제기관과의 통합도 검토되어야 한다.

4.6 보편적서비스

경쟁이 도입되면서 무시되기 쉬운 통신의 공공성을 유지하기 위하여 선진국에서는 새로운 수단이 요구되고 있다. 즉 과거 기간통신사업자에게만 일임하던 총체적 의미의 보편적서비스에서 사업자의 공동참여에 의한 의한 목표성 보편적서비스의 제공으로 바꾸어 가고 있다. 총체와 같이 전체 국민을 대상으로 시내전화 서비스 일정 목표수준을 달성하도록 규제한 정책이 총체적 의미의 보편적 서비스 정책이라 한다면, 목표화된 특정집단 혹은 대상에 대해 정책적 효과가 발휘될 수 있도록 규제하는 것을 목표성 보편적

서비스정책이라고 할 수 있다. 총체적 보편적서비스의 실행은 서비스간 상호보조가 크기 때문에 시장의 효율성을 저해할 수 있지만 목표성 보편적서비스의 경우 이런 단점을 최소화할 수 있다. 또한 규제적 정책목표와 실행함으로써 정책수단의 효과적 수행도 보장하게 된다.

이에 반하여 우리나라의 현행 전기통신 관련법에는 보편적서비스에 대한 규정이 결여되어 있다. 향후 정보에 대한 접근수단 보유 의무에 따라 개인의 경제 사회적 위치가 결정될 것이므로 지금까지의 단순한 음성전화 위주의 보편적서비스 개념을 넘어서는 정보화시대의 보편적서비스 개념의 제도적 실성이 필요하다. 현재 정보화촉진기본법에 이와 유사한 개념이 포함되어 있다. 그러나 실제 정보와 통신이 불가분의 관계임을 고려할 때 미래지향적인 확장된 보편적서비스의 주구는 통신정책의 기본목표가 되어야 할 것이다. 따라서 보편적 정보통신서비스에 대한 사항이 법개 범안의 형태보다는 전기통신기본법에 포함되어야 한다. 물론 보편적서비스 기금에 대한 규정도 동 법에 포함되어야 한다.

V. 결 론

기본통신의 대외개방을 목전에 두고 있는 첫집에서 국가 통신산업의 발전과 국제경쟁력 제고를 도모하여야 함은 이론의 여지가 없다고 하겠다. 문 고에서는 대외개방의 사전적 정책조치로 국내경쟁이 확대되고 있는 상황에서 국내 사업자의 규제와 관리에 지중해 있는 현행 전기통신관련 법규의 전향적 개선방안을 제시하였다. 개선방향으로는 세계화를 지향하는 동태적 경쟁체제의 조성에 초점을 맞추는 한편 자칫 소홀하기 쉬운 형평성의 측면도 함께 고려하였다.

유요한 경쟁에 의한 산업발전을 도모하기 위하여 통신사업 공정경쟁 개념의 정립과 함께 불공정 경쟁행위의 내용을 법령에 명시하고, 신규사업자 보호차원의 비대칭적 요금규제제도와 실패제공제도 등은 외국사업자의 국내진입 이전에 개선할 것을 제시하였다. 그리고 산업발전에 저해되는 불공정 경쟁행위를 감시 감독하는 규제기관인 통신위원회의 실질적 권한을 부여할 수 있는 법적 방안을 제시하였다. 그리고 정보화사회에 걸맞는 보편적서비스 개념을 법적으로 정립하고, 이의 실행에 필요한 기금의 설치와 조성방안도 법제화할 것을 제안하였다.



노 태 석

-
- 현재 : 한국전기통신공사 경영전략실 정책협력총괄 팀장
 - 한국과학기술원 산업경영과 박사과정 재학 중