

정보통신사업법으로부터 경쟁법 규제로의 이행

-EU 2003년 규제시스템의 검토-

준법지원실

전기통신산업은 국민의 생활필수 서비스를 제공하는 기반산업으로서 「공익사업」으로 대표되며 사업의 모든 측면을 사업관청(구 郵政省과 현 總務省)이 사업법으로 규제하고 있다. 그러나 전기통신을 공익사업으로 하는 주요 논거인 자연독점성이 기술혁신에 의해 상실되었다. 동시에 사업법 규제가 경쟁의 진전을 저해하는 폐해가 전 세계적으로 명백하게 나타나고 있다. 이 때문에 정부는 전기통신산업의 규제완화와 규제개혁을 추진할 수 있게 되었다. 그럼에도 불구하고 「공익사업」 개념에 의한 사업법 규제는 유지되고 있으며, 인터넷을 포함하는 「정보통신」에 대한 사업법 규제가 확대되고 있다.

기술혁신(innovation)이 산업발전의 열쇠를 쥐고 정보통신을 「공익사업」으로서 사업법 규제를 유지한다면 산업은 침체되고, 정보통신을 기반으로 필요로 하는 하이테크 산업 전체를 정체시키게 된다. 정보통신사업법 규제를 철폐할 경우에는 산업횡단(橫斷)의 경쟁법(독점금지법) 규제로 이행시킬 필요가 있다. 「공익사업」성의 현 시점에서 근거가 되고 있는 Universal Service 범위를 한정하고, 정부의 직접지출(차선책으로 기금제)에 의해 시장 경쟁에 영향을 미치지 않는 제도로 할 필요가 있다.

본고에서는 정보통신을 사업법 규제로부터 경쟁법 규제로 이행시키기 위한 모델을 맨 먼저 구상하고, 다음으로 이 모델에 가까운 실시 사례가 되고 있는 EU 2003년 규제 시스템을 상세히 검토한다. EU모델의 배울 점과 비판할 점을 구분함으로써 우리나라의 정보통신 규제의 최적의 변형모델을 찾고자 한다.

본 자료는 일본 『월간 공정취인』 2003. 8월호의 내용을 발췌한 것입니다.

I. 정보통신산업에 대한 경쟁법 규제와 사업법 규제의 최적의 혼합(mix)

1. 사업법 규제로부터 경쟁법 규제로의 자동적 이행 메카니즘

공정·중립적으로 투명성이 높은 프로세스로서 경쟁법에 의한 산업횡단의 규제가 특정 산업에 대한 고유의 사업법 규제(sector specific regulation) 보다 더 낫다. 정보통신산업 고유의 사업법(전기통신사업법) 규제를 산업공동의 경쟁법 규제로 이행시키는 메카니즘을 구축할 필요가 있다.

다만, 산업의 기반시설에 불가결 시설성(不可缺 施設性) 내지 장애성(障礙性, bottleneck)이 있는 경우에는 경쟁법에 의한 사후규제만으로는 경쟁이 진전되지 않는다. 경쟁법에 의한 대처로서는 독점행위 규제(不可缺施設論)에 의해 bottleneck 시설로의 접근(접속) 제공을 그 소유사업자에게 의무화시키는 것만으로는 신규진입자는 통신업무를 원활히 실시할 수 없다. 정보통신산업의 사업법 규제로서 접속에 관한 다음 사항의 규제에 대해 합리성이 인정된다.

① Unbundle 규제 : 불가결시설(bottleneck 시설) -가입자회선(이용자의 자택·사무실과 교환기간을 구축한 회선)이 대표-을 요소분할(unbundle)하여 접속을 제공시키는 규제

② Colocation 규제 : 접속제공사업자(가입자회선 소유사업자)의 국내(局內)에 이용사업자가 기기를 설치하는 것을 받아들여도록 강제시키는 규제

③ 접속(상호접속)요금기준의 설정 : 접속요금액의 경우, 가입자회선 소유사업자와 이용사업자간의 합의가 성립되기 어렵기 때문에 비용기준의 요금산정방법을 규제기관이 사전에 설정한다.

경쟁법 규제 이외의 사업법 규제에 의한 접속규제를 이하에서는 「특별접속규제」로 총칭한다. 사업법 규제를 일거에 부정할 수는 없기 때문에, 사업법 규제가 합리적인 분야를 한정하고 이 이외의 분야에는 경쟁법 규제를 실시하여야 하는 것이 적절하다. 경쟁과 기술의 진전에 의해 가입자회선이 장애성(障礙性, bottleneck)을 잃는다면 사업법의 특별접속규제를 자동적으로 폐지하고 경쟁법에 의한 사후규제로 이행한다. 이러한 계획에 의해 정보통신산업은 원활하게 경쟁법 규제로 이행해 간다. 사업법영역이 자동적으로 축소해

가고 있는 구조를 법정화 할 필요가 있다. 사업관청은 권한을 유지·확장함으로써 법정화 하지 않는다면 규제철폐(경쟁법에 의한 일반규제로의 이행)는 이루어지지 않는다.

2. 사업법 규제 · 경쟁법 규제 · 소비자보호 규제의 구분

- ① 정보통신산업에 대한 고유의 사업법 규제(sector specific regulation)
 - ② 산업협단의 경쟁법 규제
 - ③ 산업협단의 소비자보호 규제, 지적재산보호 규제, 형법 등의 규제
- ①영역을 한정하고, 단계적으로 ②로 이행시키는 시스템을 구축하는 것이 정보통신에 있어서 규제개혁의 방침이다. ③은 소비자를 현혹시키는(迷惑) 메일(mail) 규제, 콘텐츠의 저작권보호, 프라이버시(개인 자료)보호 등의 규제가 정보통신에 대한 고유의 규제로는 할 수 없는 소비자보호, 지적재산권보호 등의 일반목적에 의해 요구되는 규제이다. 규제기관이 정보통신사업관청일 필요는 없으며 소비자정책관청, 지적재산관청 등이 실시할 수 있다. ③을 ①과 혼동하게 되면 사업법 규제를 영속화시키게 된다. 총무성의 심의회답신(정보통신심의회, 2002)은 사업법 규제로서 소비자보호시책을 열거하고 있기 때문에 이 위험을 현재화(顯在化)시키고 있다.

3. 사업법 규제의 영역

특별접속규제 외에도 정보통신산업 고유의 성질로부터 필요 내지 합리화되는 사업법 규제가 존재한다. 특별접속규제 이외의 규제는 시장에 유효경쟁이 성립하게 되어도 경쟁법 규제로 이행할 수 없으며, 사업법 규제로 남게 된다. 그러나 Universal Service를 제외하고는 경쟁중립적인 체도를 구축한다면 이를 객관적으로 운용하는 것으로 족한 규제이며, 복잡한 행정기구를 필요로 하지 않는다. 사업법 규제는 특정 사업자에게 유리한 것이 되지 않도록 하기 위해 독립의 중립적 규제기관을 책정·실시할 필요가 있다. 행정간소화를 위해 경쟁당국내의 부국(部局)이 실시하는 것도 생각할 수 있다(호주의 예).

- ① bottleneck 설비의 소유사업자에 대한 사전규제로서의 특별접속규제
- ② 전주(電柱) · 관로(管路) 등의 이용(right of way)제도

전주·관로 등의 이용권은 우리나라 사업법 규제에서 「공익사업특권」 부여제도로 부르고 있으며, 「제1종 사업자」(회선설비를 소유한 사업자)의 진입허가와 연동되어 있다. 그러나 제1종사업자에 대한 「특권」 부여의 보증으로써 다양한 규제(특히 일반운송업자 규제)를 합리화하는 것과 규제범위를 불필요하게 확대해 버렸다. 제1종·제2종 사업자구분은 폐지하고 미국·EU에서 실시되고 있는 것처럼 전주·관로 이용에 대한 권리조정에 초점을 맞춘 경쟁중립적 제도를 마련하여야 한다.

③ 전파(주파수)의 할당제도

방송에 한정하지 않고 휴대전화를 비롯하여 주파수대에 의해 분할되는 전파(radio spectrum)를 획득하는 것이 사업에 있어 불가결한 정보통신영역이 확대되고 있다. 국민 공통의 희소자원인 전파에 대하여는 경쟁원리에 의한 배분제도(auction)를 정부가 실시할 필요가 있다. 전파의 희소성이 기술혁신에 의해 소멸할 것이라는 기대도 나타나고 있다(The Economist, 2003). 이 기대가 현실화된다면 전파할당 Auction행정은 불필요하게 된다.

④ 번호이동(portable)제도

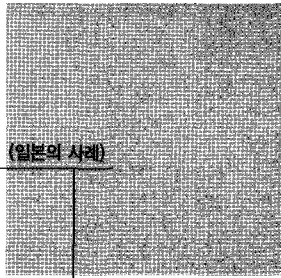
전화번호를 바꾸는 것이 이용사업자 변경의 큰 장애가 될 수 있으므로 소비자가 이제까지의 전화번호를 계속하여 사용할 수 있도록 하는 장치를 규제기관이 마련할 필요가 있다.

⑤ Universal Service 제공에 따른 업무

독점적 기업이 이제까지 내부보조에 의해 가격을 인하하였던 서비스가 시장경쟁화에 의해 가격이 상승하는 경우가 있다. 이러한 서비스가격을 인하하기 위한 보조의 필요성에 대해 국민이 합의할 경우에는 보조대상의 Universal Service 지정과 보조액의 결정이 사업법 규제로서 필요하게 된다.

독점적 사업자가 내부보조에 의해 실현하고 있었던 저요금을 기득권익으로 하지 못하도록 Universal Service 분야를 축소할 필요가 있다. 택배편(宅配便)이 출현하고 있는 것처럼 국민에게 필수 서비스는 시장시스템에 의해 공급할 수 있는 것이 일반적이다. 인터넷 등의 신규기술에 Universal Service 보조를 확대하는 것은 바람직하지 않다.

Universal Service 보조는 택이소에 대한 보조와 동일한 성격의 공적 서비스이기 때문에 세금에 의해 처리해야 할 지출이다. 모든 통신사업자로부터 비용을 강제적으로 징수하



는 「Universal 기금」은 경쟁에 영향을 주기 때문에 차선책일 수밖에 없다. 정부의 세출증가를 바라지 않기 때문에 기금제도를 채용할 수 없는 경우에는 경쟁중립적인 계획을 고안할 필요가 있다. 우리나라는 2002년에 기금제도를 채용하기는 하였으나 「일본전기전화주식회사법(NIT법)」에 의해 NTT 동부지역회사에게만 Universal Service의 최종담보 의무를 부담시키고 있다. 공적 서비스비용을 특정기업에게만 부담시키는 것은 시장경쟁을 왜곡시키기 때문에 NIT법을 폐지할 필요가 있다.

4. 경쟁법 규제의 영역

정보통신산업의 경쟁법 규제는 경쟁법의 공통기준에 의한 반경쟁행위 규제이다. 기업간 협조, 합병, 그리고 배타행위 내지 수직적 제한이 규제대상이다. 경쟁법은 산업고유(sector specific)의 규제가 아닌 산업횡단규제인 것으로 전기통신 내지 정보통신산업의 범위가 기술혁신에 의해 어떻게 변화하고 있는가에 대해서도 경쟁법 기준은 영향을 받지 않는다. 경쟁법의 적용에 있어 필요한 것은 전기통신 내지 정보통신산업의 범위확정이 아니라 경제학에 근거한 「시장」(경쟁관계에 있는 사업자의 집합)의 확정이다.

경쟁법 기준의 보편성을 손상시키지 않기 위해 시장확정, 시장지배력 그리고 배타행위의 부당성에 관하여 경쟁법의 공통기준과는 다른 정보통신 특유의 기준을 마련할 필요가 없다는 것이 중요하다. 이 때문에 경쟁법 규제는 경쟁당국으로 일원화할 필요가 있다. 유효경쟁이 성립하는 시장범위가 확대함에 따라 사업관청의 업무는 축소하고 있어 규제완화(deregulation)가 진행된다. 지배적지위 규제(내지 비대칭규제)의 이름하에 지배적사업자의 반경쟁적 행위를 규제하는 권한을 사업관청에 준다면 규제완화는 진행되지 못한다. 우리나라의 경우는 총무성의 「전기통신사업분쟁처리위원회」가 반경쟁적행위에 관한 분쟁을 취급하지 못하도록 하고 있다.

반경쟁적 행위에 대한 경쟁법 규제와는 구별하여 bottleneck시설 소유사업자에 대한 사전규제로서, 특별접속규제를 독립규제기관이 사업법에 의해 실시하게 된다. bottleneck 시설의 인정기준은 불가결시설(essential facility)에 관한 경쟁법 기준에 의할 필요가 있다. 사업법에 의한 특별접속규제는 경쟁법에 의해서는 세부적인 규제가 곤란하므로 bottleneck성의 인정은 경쟁법 기준에 의하여야만 한다. 경쟁법 이외에 객관적인 기준이

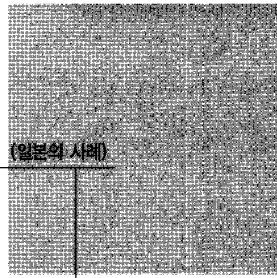
존재하지 않기 때문에 사업법에 의한 독자기준을 설정한다면 사업관청의 재량적 규제로 귀결되게 된다.

5. 우리나라 정보통신규제 개혁과 EU 2003년 규제시스템의 의미

우리나라 정보통신사업법인 「전기통신사업법」의 대폭 개정작업이 현재 검토되고 있다. 정보통신사업관청(총무성)에서 2002년 8월 발표한 심의회보고서(정보통신심의회, 2002)는 다음과 같이 회신하였다. 「현재의 1종·2종이라는 설비설치의 유무에 착안한 사업구분을 폐지하고 진입·퇴출규제의 완화를 도모하는 동시에 특히 이용자를 위한 서비스시장에서 유연하게 시장을 확장하고, 당해 시장에 있어서 시장지배력을 정확하게 평가한 상태에서 필요최소한의 규제를 과하는 것이 최선으로, 전반적인 규제완화를 실시」한다. 이 답신에 근거한 사업법 개정이 2003년도중에 실현될 것으로 예상된다. 본 답신은 1종·2종의 사업구분폐지를 제창하고 있는 것이 커다란 개선이다. 그러나 사업법 규제의 경쟁법 규제로의 이행을 제창하고 있지 않아 근본적 개혁이라고 말할 수는 없다.

경쟁당국(공정취인위원회)의 2002년 11월의 연구회보고서(공정취인위원회, 2002)는 「bottleneck 공개화를 위한 규제와 Universal Service에 관한 규제」의 사전규제 이외는 일반 재화·서비스와 동일하게 사전규제를 폐지하고 사업자의 자유로운 활동여지를 넓히는 사후규제를 기본으로 하여야 한다」라고 제언하였다. 본 보고서 제언은 본고가 제시한 모델에 가깝다. 단, 사업법 규제에 의한 사전규제를 사후규제(경쟁법 규제)로 이행시킬 메카니즘을 제시하고 있지 않으며, 또한 전주·관료 등 이용권 조정 그리고 전파행정을 어느 기관이 실시할 것인가는 언급하고 있지 않다.

우리나라의 정보통신규제의 개혁에 대해서는 EU가 2003년에 실시한 신규제 시스템이 중요한 지침을 제공하고 있다. EU 2003년 규제시스템은 「지배적지위 사업자」가 존재하는 「시장」에 특별접속규제(unbundle 의무 등)를 한정하고 있다. 「시장확정」과 「지배적지위 사업자」의 인정은 EU 경쟁법기준에 의할 것을 회원국의 규제기관에 의무화하고 경쟁발전에 의해 유효경쟁이 성립하게 된 「시장」은 경쟁법에 의한 사후규제로 이행시킨다. 때문에 EU 2003년 규제시스템이 경쟁법을 우선하는 정보통신규제로서 세계에서 최첨단 모델이 되고 있다.



EU와 비교하여 미국의 전기통신규제는 시장원리에 의한 규제모델로서 부적당하다. 「1996년 전기통신법」에 의한 연방통신위원회(FCC)의 규제는 경쟁법 이념과는 괴리가 있는 복잡한 비대칭규제이다. 독점금지법 이념을 활용하기 시작하기는 하였으나 FCC는 1996년 전기통신법을 근거로 함으로써 시장지배력 인정 등에 있어 독점금지법과는 다른 규제기준을 채용하는 것이 허용되고 있다.

II. EU 2003년 규제시스템의 특징 - 「지배적지위 사업자」에 한정된 사전 규제(특별접속규제)

1. 2003년 규제시스템의 구조

EU에 있어 종전의 전기통신규제시스템은 1998년에 설계된 것이다. 1998년 규제시스템을 개혁하기 위하여 EU 유럽위원회(의회와 각료이사회)는 2002년 말까지 일련의 규제규칙을 제정하였다. 이 EU 규칙을 국내법제화하고 2003년 7월 25일부터 실시할 것을 회원국의 규제기관(NRAs : National Regulatory Authorities)에 의무화하였다. 이로써 유럽위원회는 EU 공통의 정보통신규제시스템을 구축하였다. 일련의 EU 규제규칙(이하 2003년 규제시스템이라 함)은 ① NRAs에게 준수를 의무화하는 「지령(Directive)」, ② 준수를 장려하는 「권고(recommendation)」 내지 「가이드라인(Guideline)」으로 구성되어 있다. 전자의 Directive는 규제 전체의 틀을 규정하는 「Framework Directive」 이외에, 개별규제사항을 포함하는 4개의 Directive로 구성되어 있다(표1). 이 중에서 Authorization Directive는 진입인증에 대하여 규정하고 있으며, 전파에 대하여는 공개하여 무차별 할당제도를, 그리고 이외의 정보통신서비스에 대해서는 투명한 신고제를 NRAs에 의무화하고 있다.

1998년 규제로부터 2003년 규제시스템으로의 변혁의 목적은 산업고유의 사전규제를 축소하고, 산업을 횡단하는 경쟁법 규제의 범위를 확대하는 것이다. 이를 위해 지배적지위 사업자가 존재시장에 대해서만 사전규제를 한정한다. 경쟁법 기준에 의해 「시장」을 확정하고, 이 시장에 유효경쟁이 성립하게 한다면(지배적지위 사업자가 존재하지 않게 된다면) 사전규제로서의 사업법 규제를 폐지한다.

〈표 1〉 EU 2003년 규제시스템의 구성

규제사항	Directive	경쟁법 규제로의 이행을 지향 (사전규제)
접속(상호접속)	Access	○
유니버설 서비스	Universal Service	×
전주, 관료이용권	Framework	×
번호이동제도	Framework	×
전과할당	Authorization	×
data 보호	Data Protection	×

폐지된 「사전규제」로는 앞의 항목에서 기술한 「특별접속규제」를 가리킨다. 전과할당제도, Universal Service 행정 그리고 자료보호규제는 「사전규제」로서의 사업법 규제와는 구별되기 때문에 유효경쟁출현에 의해 폐지되어야 할 규제로는 평가되지 않는다. Universal Service는 정부의 직접지출 내지 기금제도에 의해 이루어지고 있다(Universal Service Directive).

2. 경쟁법에 의한 시장획정과 「지배적지위 사업자」 판정

유효경쟁의 존부(시장지배적사업자의 존부)는 정보통신산업을 개별시장으로 분할하여 시장을 판정한다. 시장획정은 경쟁법기준에 의한다. 경쟁법기준에 의한 시장획정 방법으로서 하나의 근거가 되는 것은 이른바 「가정독점기업」(내지 SSNIP) 테스트이다. 이 테스트에 있어서 핵심이 되는 것은 가정독점기업에 의한 실질적인 정도의 가격인상으로 이익 증가가 인접제품(지역)으로의 고객이동에 의해 소멸되고 있다. 이렇게 되면 이 인접제품(지역)을 관계 「시장」에 편입시킨다. 이 방법에 의한 시장획정은 현행가격을 경쟁가격으로 한다. 현행요금이 비용기준의 규제요금이라면 이 요금을 경쟁가격으로 상정할 수 있는가를 음미할 필요가 있다.

이 시장획정 기준은 미국 1992년 합병가이드라인과 동일하며 경제학이론에 근거한 정당성이 있다. 소비자의 반응을 객관적으로 평가하기 때문에 전통적 통신구분이 시장을 좁

게 획정하는 폐해를 해소할 수 있다. 특히 3G 규격의 휴대가 고정전화의 기능을 흡수함으로써 휴대와 고정전화가 동일시장으로 획정되기 때문에 가입자회선의 장애성(bottleneck)이 부정되며 사업법 규제로부터 경쟁법 규제로의 이행이 추진된다.

다만 EU 2003년 규제시스템은 「가정독점기업」론은 시장획정의 하나의 방법으로 존재할 뿐 전통적인 시장획정 방법인 「기능과 효용」론을 배제하고 있지 않다. 때문에 미국 합병 가이드라인에 비하여 규제당국에 의한 재량의 여지가 크다. 이 점은 EU 경쟁법의 1997년 「시장획정 가이드라인」과 동일하며 EU 경쟁법에 의한 시장획정 방법이 개선됨에 따라 정보통신규제에 있어 시장획정 방법도 개선되고 있다.

위의 방법에 의해 구분된 개별 「시장」에 있어 경쟁법상의 의미인 「지배적지위 사업자(dominant undertaking)」가 존재하고 이 시장에 있어서 당사자간의 교섭이 결렬된다면 특별접속규제(표 2)를 NRAs가 실시한다.

〈표 2〉 EU 2003년 규제시스템 - 사전규제(특별접속규제)의 한정방법과 내용

	심사·규제내용	비고	적용할 법령·권고·가이드라인	일본의 규제 개혁으로의 시사
제1단계	① 시장획정 ② 각 시장에 있어서 지배적지위 사업자의 존부 판정	경쟁법 기준에 의한 설정 시장에 지배적지위 사업자가 존재하는 경우에 제2단계	Market Recommendation SMP Guidelines	제1종·제2종의 사업자구분을 폐지. 경쟁법에 의한 시장을 구분하여 지배적사업자를 판정. 시장지배성의 25% 점유율을 폐지
제2단계	① 지배적지위 사업자에게 접속제공을 의무화시킴 ② 가입자회선(local loop)의 unbundle 의무화 (colocation을 포함한) ③ 비용기준에 의한 접속요금의 설정		Access Directive Framework Directive	진입지원적 접속규제로부터 경쟁중립적 접속규제로의 전환

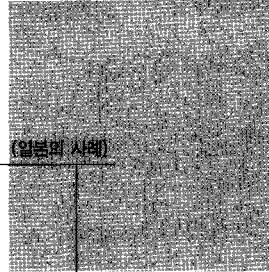
2003년 규제시스템은 1998년 규제를 계승하였기 때문에 이 「지배적지위 사업자」는 「SMP : Significant Market Power」 사업자로 명명되고 있다. SMP 명칭은 유지되고 있으나, 2003년 규제에 있어서 의미내용은 1998년 규제와는 질적으로 다르다. SMP는 1998년 규제에서는 정보통신규제의 독자개념으로 25%점유 이상의 기업을 NRAs가 SMP로 인정하고, 특별접속규제를 과하도록 하고 있다(우리나라 전기통신사업법의 시장 지배적지위 사업자 인정은 기본적으로 EU 1998년 규제와 동일하다). 이와는 달리 2003년 규제시스템에서는 SMP는 EU 경쟁법 제82조 규정의 「지배적지위 사업자」에 상당하는 것이 명기되었다.

3. 전기통신규제로부터 전자 커뮤니케이션규제로의 확대

2003년 규제시스템은 이 대상분야를 「전자 커뮤니케이션시장(electronic communications market)」으로 명할 뿐이며, 전자에 의한 전송네트워크와 서비스(방송 서비스를 포함하나, 방송콘텐츠를 포함하지 않는)를 동일기준으로 규제한다. 전기통신과 미디어·정보기술(technology)의 융합에 대처하기 위한 것이다. 이렇게 규제대상을 확대하는 것에는 이점과 폐해가 모두 존재한다. 이점은 통신·방송을 구별하여 이제까지 다른 규제제도를 적용하고 있는 전자커뮤니케이션을 기술융합에 대처하여 동일규제에 의해 통일적으로 대처하는데 있다.

폐해는 산업 고유의 사업법 규제를 「전기통신」으로부터 「전자 커뮤니케이션」 전체로 확대해 버리는 것이다. 전형적으로는 특별접속규제와 Universal Service 제도를 인터넷에까지 확대해 버린다. 인터넷의 중요한 부분에 변화가 심한 신기술은 정부개입을 피하고, 자유로운 경쟁에 완전히 맡겨야 한다. 이러한 견해로부터 미국 FCC는 인터넷을 대표하는 「정보서비스」에는 통신법 규제가 미치는 것을 제한하였다. 단 Broadband internet의 접속에 대하여는 1996년 전기통신법 규제의 대상이 되는 것에 대하여 논쟁이 계속되고 있다.

산업 고유의 사업법 규제가 확대되는 것을 피하기 위해 「전자 커뮤니케이션」에 포함되는 서비스에 있어서도 신기술에 대하여는 규제를 제한할 수 있다. Framework Directive는 새로운 시장 내지 급속히 변화하는 시장에서는 불필요한 규제를 하여서는 아니된다고 하고 있다.



4. 특별접속규제에 있어서 무차별기준과 회계분리

EU 2003년 규제시스템의 지배적지위 사업자에 대한 특별접속규제는 경쟁중립성을 유지할 필요로 배려되고 있다. 신규투자보다도 기존설비로의 접속에 신규사업자를 유도하는 접속규제는 피하고 있다. 이 점에 있어서 1996년 전기통신법에 의한 미국 FCC의 규제와는 다르다.

(1) 접속의무화와 접속거절의 합리성심사

EU 2003년 규제시스템은 지배적지위 사업자에게 타사업자로의 접속제공을 의무화하고 있다. 단, 기술적 이유 내지 시스템 통일성 등의 객관적인 합리성이 인정되는 접속거절은 허용된다. 더욱 더 접속의무가 부과되었던 NRAs는 설비신설에 의한 경쟁인센티브를 손상시키지 않도록 하여야 한다. 설비기준 경쟁이 장기적으로는 경쟁을 촉진하기 때문에 단기적인 경쟁만의 견지에서 접속을 의무화하는 것은 안 된다.

(2) 접속조건의 무차별 의무와 회계분리

지배적지위 사업자에 의한 접속제공은 무차별 조건에 의한 것이어야 한다. 즉, 접속조건에 있어서 자사부문과 대항사업자를 차별하는 것을 금지한다. 무차별조건의 준수를 NRAs가 감시할 수 있도록 하기 위하여 지배적지위 사업자에게 NRAs는 회계분리를 의무화한다.

5. 경쟁중립적인 접속료의 산정

당사자간의 접속료 교섭이 결렬된 경우에는 NRAs가 접속료를 산정한다. 이 접속료에 대하여 Access Directive는 미국(이 압력에 의해 일본도)이 채용한 「장기증분비용(長期増分費用)」기준을 NRAs에 의무화하고 있지 않다. 장기증분비용기준의 접속료(리스료)는 최첨단기술을 상정하는 저비용 산정 때문에 실제의 투자비용을 회수할 수 없다. 신규투자를 하지 못하게 기존사업자의 시설을 리스하는 것이 risk·free의 합리적 기업활동이 되기 때문에 정보통신시설의 투자가 지체된다. EU 2003년 규제시스템은 설비투자의 인센티브를 지키고, 지속적 경쟁(sustainable competition)을 확보하기 위해 경쟁중립적인 기준을 마련하였다.

즉, 접속료는 비용기준에 의하나, 이 비용에는 다음을 포함할 필요가 있다. 사용한 자본의 적정한 이윤을 반영한 비용, 노동비용과 설비비용을 포함한 설비의 현재 가격과 영업의 효율성 정도를 반영한 것으로 한다. 비용산정은 경제효율과 지속적 경쟁을 촉진하는 것이어야 한다. 사업자가 과거에 실시한 투자를 NRAs가 고려하지 않는다면 접속료에 의해 회수할 수 있는 투자비용에는 투자리스크에 대한 배려분을 포함시킨다. 투자비용을 회수할 수 없게 되는 리스크에 배려하기 위하여는 접속료는 비용을 상회하는 액으로 할 필요가 있다.

6. 가입자회선의 Unbundling 의무

접속이용자에 의한 요구가 합리적인 것인 경우에는 개별 네트워크 요소에 분할하여 접속시키는 것을 지배적지위 사업자에게 의무화하고 있다. 이것은 미국 1996년 전기통신법의 「unbundle」 의무에 상당한다. 어떠한 unbundle 요구가 「합리적」인가의 판단은 NRAs에 위임되어 있다.

단, 가입자회선(local loop)에 대해서는 unbundle 의무를 과할 것을 명기하였다. 가입자의 주거·시설까지 물리적인 전선을 부설(敷設)함으로써 기존의 독점적 사업자가 광범한 규모의 이익을 획득하고 있다. 자유화한 전기통신시장 가운데 가입자회선은 가장 경쟁이 결핍된 부문이며 신규경쟁자가 현행 과학기술에 있어서는 동등의 규모이익을 확보하는 것이 불가능하다(Regulation 2887/2000/EC).

7. 시장경쟁에 있어서 Universal Service의 위치 의무

Universal Service로는 최소한으로 규정된 일정 서비스를 말단 USER에게 이용 가능한 요금으로 제공하는 것이 있다. Universal Service 제도에 있어서는 시장에서 성립하는 요금보다도 저렴한 요금으로 이용자에게 제공하여야 하는 경우가 생긴다. 이 차액의 보전이 경쟁 중립적 방법으로 이루어진다면 경쟁은 손상되지 않는다. 차액보전의 경쟁중립적 방법으로는 공공자금에 의한 충당이 하나의 방법이다. 모든 사업자에게서 징수하고 투명성 있는 형태로 전 사용자에게서 회수하는 것도 합리적인 방법이다. 후자는 「Universal Service 기금」을 가리킨다.

Ⅲ. 「지배적지위 사업자」 인정확대에 의한 과잉규제

정보통신(전자 커뮤니케이션)산업을 경쟁법 기준에 의해 개별시장으로 구분하고, 각 시장에 있어서 「지배적지위사업자」의 존부를 경쟁법 기준에 의해 판정한다. 특별접속규제의 가부(可否)를 구별하는 것으로 「지배적지위사업자」의 인정기준이 매우 중요하다. 간단하게 인정하는 기준을 채용한다면 특별접속규제를 실시하는 시장범위를 확대하는 것이 되어 경쟁법 규제로의 이행이 지체된다.

2003년 규제시스템의 「지배적지위사업자」 인정에서 EU경쟁법(제82조) 기준에는 2가지의 문제점이 있다. 첫째는 경쟁법 제82조에 의한 「지배적지위 사업자」 모두에게 특별접속규제를 부과하고 있는 점이다. 둘째는 미국 독금법과는 달리 EU 독자적인 이론에 의한 「지배적지위 사업자」 범위를 지나치게 확대하는 경향이 있다는 것이다. 두 번째 점은 두 가지로 나뉜다.

1. 특별접속규제의 대상 - 불가결시설 소유기업이 「지배적지위 사업자」인가

EU 경쟁법 제82조가 규정하는 「지배적지위(dominance)」는 미국 독금법에서의 「시장지배력(market power)」 개념과 기본적으로 같다. 즉, 지배적지위를 가지는 경쟁자란 경쟁자, 고객, 그리고 최종소비자가 지각할 수 있을 정도로 독립적으로 행동할 수 있는 경제력을 가리킨다. 지배적지위를 가지는 사업자를 유럽위원회는 40% 이상의 시장점유율을 가지는 사업자에 대해서 인정하는 것이 통상적이지만, 그 이하의 점유율 기업에게 인정한 적도 있다.

EU에 한정하지 않고 선진국 경쟁법은 시장지배력을 가지는 것만으로는 그 사업자에게 자기가 소유한 시설을 경쟁자에게 이용토록 하는 것을 의무화하고 있지 않다. 경쟁법은 일반적으로 사업자가 시장지배력을 가지는 것 자체는 비난하지 않기 때문이다. 마이크로소프트 사건에서 나타나는 것처럼 경쟁법은 시장지배력을 이용해서 부당한 배타행위(EU 경쟁법에서는 「남용(abuse)」)에 종사하는 사업자를 위법으로 한다.

그 예외로서 산업의 사업자가 공통으로 어떻게 해서든지 이용해야 하는 기반시설이고, 새롭게 건설하는 것이 경제적으로 불가능한 경우에는 그 기반시설을 경쟁자에게 이용토록

강제하는 것을 경쟁당국과 법원이 의무화 하였다. 이 법이론은 「불가결시설(essential facility)」론으로 불리고, 미 독금법 및 EU 경쟁법에서 가입자회선, 고압전력선, 다리, 항구 등이 불가결시설로서 인정되어 왔다. 불가결시설론은 규제정책에 있어서는 「bottle neck」론으로 불린다. 경쟁하기 위해 「bottle neck」이 되는 시설을 소유하는 기업에게는 경쟁상대에게도 시설을 이용토록 강제하는 것을 의무화하는 규제이다.

불가결(bottle neck)시설을 사업자가 소유하는 경우는 「지배적지위」(시장지배력)를 가지는 경우와 일치하지 않고 이보다 좁다. EU 2003년 규제시스템에 의하면 「부가결시설」을 소유하는 사업자는 정의로서 지배적지위를 가지지만, 항상 사업자가 소유하는 네트워크 시설에 bottle neck성이 없는 (대체적 네트워크 시설이 별도로 존재한다) 경우에 있어서도 그 사업자가 다른 네트워크 사업자로부터 독립적으로 행동할 수 있는 것이라면 「지배적지위 사업자」로 인정된다.

bottle neck 시설을 소유하지 않은 지배적사업자에게 특별접속규제를 부과하는 것은 경쟁법 이론에서는 합리화할 수 없다. 대체시설을 이용할 수 있다면 사업자의 경쟁활동에는 지장을 주지 않기 때문이다. 특별접속규제를 지배적지위사업자 전체에 부과하는 것은 과잉규제이므로 경쟁법의 불가결시설론에 의해 규제대상을 축감하는 것이 필요하다.

지배적지위사업자에 대한 특별접속규제는 정보통신에 사업법 규제(사전규제)를 미치게 하는 것을 논리의 기정사실로 하여 그 사전규제(특별접속규제) 범위를 한정하기 위해 경쟁법의 시장지배력론(지배적지위사업자 개념)을 원용하는 것으로 생각된다. EU 2003년 규제시스템에 의하면 지배적지위사업자에 대한 접속규제는 사후규제로서의 EU 경쟁법 82조 규제와는 달리 「사전(ex ante)규제」이므로 불가결시설론에 의한 것은 부적당하다. 그러나 동 이론은 정보통신에 사전규제를 부과하는 것을 당연시하고 있기 때문에 특별접속규제의 대상시장을 확대하고, 탈규제화(deregulation, 경쟁법에 의한 일반규제로의 이행)를 지체시킨다.

2. 「공동지배적지위」론에 의한 지배적지위 사업자의 확대

EU 2003년 규제시스템에 의한 「지배적지위」는 「공동지배적지위(collective dominance)」를 포함한다. 「공동지배적지위」론에는 특별접속규제의 대상사업자를 확대

하고 과잉규제를 가져오는 폐해가 있다.

「공동지배적지위」는 원래 EU 경쟁법의 합병규제에 대해서 제창된 이론이다. 유럽위는 1989년 합병규칙 제정의 당초에는 단독으로 지배적지위를 가지게 되는 기업의 형성을 저지하는 합병규제를 실시했다. 그런데 과점협조에 의해 경쟁제한을 가져오는 합병을 저지할 수 없어 1992년경부터 유럽위원회와 법원은 「공동지배적지위」론에 의한 합병규제를 실시해 왔다. 「공동지배적지위」는 과점시장의 기업이 암묵의 협조관계(카르텔규제가 미치지 못하는 협조)를 형성함으로써 시장지배력을 획득하는 것을 의미하고 있다.

동 이론은 과점산업에 있어서 암묵의 협조관계에 착안한 합병규제론이다. 미국 1992년 합병가이드라인이 표명하고 있는 입장과 같으며, 일본을 포함하여 선진국의 경쟁법에 공통되는 합병규제의 기준이 되어 왔다.

EU 경쟁법의 문제점은 합병규제에 있어서 「공동지배적지위」론을 배타행위규제의 조항인 제82조 규제로 접목시켜 버린 것에 있다. 배타행위규제란 경쟁자를 배제 또는 불리하게 하는 행위의 규제이며, 미 독금법, 그리고 자국 독점금지법의 독점행위규제에 해당한다. EU 경쟁법에서는 지배적지위 사업자에 의한 남용행위를 금지하는 제82조 규제가 해당한다.

미 독금법의 배타행위(독점행위)규제의 대상기업은 시장지배력을 단독으로 가지거나 그 획득가능성이 극히 높은 기업에 한정된다. 정부가 제소한 마이크로소프트 소송의 경우에도 마이크로소프트가 단독으로 시장지배력(가격을 경쟁가격 보다도 인상하는 힘)을 가지는가가 첫 번째 쟁점이 되었다.

2000년 유럽재판결 -Compagnie Maritime Belge Transports v. Commission((2000) 4 CMLR 1076)-은 합병규제의 경우 공동지배적지위의 견해를 82조에도 채택할 견해를 보였다. 즉, 「합의 또는 그 밖의 법상의 관계는 공동지배적지위를 인정하기 위해 불가결한 조건은 아니다. 그 밖의 연결요소에 입각하여 시장구조의 분석을 중심으로 하는 경제분석에 의해 공동지배적지위를 인정할 수 있다」. Compagnie Maritime Belge 판결을 채용하여 EU 2003 규제시스템은 「공동지배적지위」를 「협조효과를 가져오는 시장구조」에 있어서 복수사업자에 대해서 인정할 수 있다고 설명하고 있다. 배타행위규제에 의한 지배적지위를 합병규제와 동일한 형태의 견해로 인정한 것은 동 판결뿐이다.

암묵의 협조관계를 유도한 과점시장의 복수사업자에게 「지배적지위」를 인정한 것으로 주요기업이 4개사 정도 존재하는 정보통신시장의 각 기업에 특별접속규제를 과하게 된다.

이것은 규제의 강도로서는 25% 점유기업을 SMP 사업자로 인정하여 특별접속규제를 부과한 1998년 규제시스템에 해당한다. 25% 점유기업 4개사로부터 이루어지는 시장구조를 초래하는 합병을 금지하는 것은 암묵의 협조관계를 쉽게 유도하는 시장구조를 예방적으로 저지하기 위해서이다. 동 논리를 접속규제에 채용하는 EU 2003년 규제시스템은 접속거절에 대해서 4개사가 암묵중에 협조할 것을 가정하고, 그 대책으로서 특별접속의무를 부과하는 입장을 받아들이는 것이 된다.

거래(접속)거절에 대해서 실제로 협조하면 「공동 보이콧」으로서 경쟁법 위반이다(일·미·EU 경쟁법에 공통). 그러나 EU 2003년 규제시스템은 암묵의 협조관계를 가져오기 쉬운 과점구조가 존재할 뿐이고, 각사에 특별접속규제를 과하고 있다. 동 기준은 배타행위규제 기준으로서 미 독금법, 그리고 EU 경쟁법의 대다수 판례(Compagnie Maritime Belge 판결을 제외)에 어긋난다.

거래거절규제는 합병규제와는 다르며, 예방규제로서 실시해서는 안 된다. 합병규제는 시장구조의 과점화를 막는 예방규제로서, 경쟁법 규제 중에서 유일한 사전규제로 인정되고 있다. 배타행위규제를 포함하는 그 밖의 다른 경쟁법 규제는 사후규제이다. 그럼에도 불구하고 EU 2003년 규제시스템은 「지배적지위」의 인정을 「장래지향(forward looking)」의 시장구조와 기능의 판정으로서 실시한다. 그러나 합병규제와는 달리 배타행위규제는 사전 내지 「장래지향」의 예방규제로서 실시하지 않는 것이 경쟁법의 입장이다.

만약의 경우 배타행위규제를 사전규제로 실시할 것을 인정한다 할지라도 거래거절에 대해 기업간 협조를 실현할 가능성은 가격인상에 있어서의 협조실현의 가능성보다 현격히 낮다. 가격인상의 협조형성 저지를 목적으로 하는 합병규제의 시장구조기준을 거래거절에 적용하는 것은 과잉규제가 된다.

3. 「독점의 지렛대작용」론에 의한 지배적지위 사업자의 확대

「공동지배적지위」론에 더하여, EU 2003년 규제시스템은 「독점의 지렛대작용(monopoly leverage)」론에 의해 「지배적지위 사업자」의 범위를 더욱 확대하였다. 「독점의 지렛대작용」론은 하나의 시장에 있어서 지배적지위를 가지는 사업자가 그 시장지배력을 지렛대로 하여 밀접한 관계를 가지는 다른 시장에 시장지배력을 미쳐 강화할 수 있는

경우 그 관련시장에서도 지배적지위를 인정하는 것을 의미한다.

예를 들면, 마이크로소프트(MS)는 윈도우즈를 소유하고 있기 때문에 OS시장에서 시장 지배력을 가지고 있다. 그러나 브라우저 시장에 있어서는 3년쯤 전까지는 넷스케이프 쪽의 점유율이 높고, MS는 시장지배력을 가지고 있지 않았다(그러므로 브라우저 시장의 경우 MS의 위법한 독점행위를 인정할 수 없다). 그럼에도 불구하고 상기 독점의 지렛대작용론을 이용하는 것이 가능하다면 브라우저 시장에서 MS의 넷스케이프에 대한 배타행위로 위법한 독점행위를 인정하는 것이 가능하게 된다.

정보통신의 특별접속규제에 있어서 「독점의 지렛대작용」론은 전형적으로는 다음과 같이 가능하다. 가입자회선의 독점적 소유자는 시내통신시장에서 지배적지위를 가진다(특별접속규제가 과해진다). 동일한 사업자가 휴대전화시장에서는 작은 점유율 밖에는 가지고 있지 않기 때문에 지배적지위를 갖지 않는다(접속규제가 부과되지 않는다). 그러나 그 사업자가 시내통신에서의 시장지배력을 지렛대작용으로 하여 휴대시장에 있어서의 지위를 강화할 수 있는 사정이 있다면 그 사업자의 휴대전화 시설에 대해서도 NRAs가 특별접속규제를 과하는 것이 가능하다.

독점의 지렛대작용론에 의한 독점행위규제에 대해서는 미국에서는 지지하는 판례와 부정하는 판례가 나뉘고 있다. 독점의 지렛대작용론을 부정하는 논자들은 지배적사업자에 의한 신규시장진출을 독점의 지렛대작용론이 억제하기 때문에 경쟁활력을 말살시키는 것을 두려워한다. 위에서 예로 들은 MS의 사례는 실제 MS소송에서 채택되었으나 공소재판에서 독점의 지렛대작용론에 언급하지 않고 브라우저 시장에서 MS의 위법행위를 부정했다(OS시장에서의 MS의 위법 독점행위는 긍정).

EU의 유럽법원은 Tetra Pak II 판결((1992)4 CMLR 551)에 있어서 독점의 지렛대작용론에 의해 경쟁법 제82조 위반을 인정했다. EU 2003년 규제시스템은 동 유럽재판결을 인용하여 다른 시장이었어도 긴밀한 관계를 가지는 시장에는 독점의 지렛대작용을 미치게 한다고 한다(SMP GL, para. 84). 그래서 전기통신산업은 수직적으로 통합되고 있으므로 시장간에 긴밀한 관계가 존재한다고 한다. 구체적으로는 전기통신의 기초구조(인프라) 시장에 있어서 지배적지위를 가지는 사업자가 하부의 서비스시장에 있어서도 「의미있는 존재(significant presence)」가 되었다.

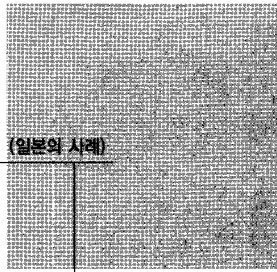
동 견해에 의하면 가입자회선의 지배적지위 기업은 그 가입자회선에 접속(access)하지

않으면 안 되는 휴대전화와 광대역 인터넷시장에 있어서 그 시장에서의 점유율이 지배적 지위 인정에는 만족스럽지 못해도 독점의 지렛대작용론에 의해 지배적지위를 인정받는다(그 때문에 휴대 또는 광대역 시설에 있어서의 특별접속규제가 과해진다). 특별접속규제의 대상이 되면 사업이익이 감소하므로 독점의 지렛대작용론은 가입자회선 소유기업에게 휴대와 광대역으로의 진출의욕을 감퇴시킨다. 실질적인 비즈니스 행동으로서 가입자회선 소유기업은 휴대 또는 광대역으로 진출하는 경우 분리 자회사를 설립하여 진출함으로써 특별접속규제를 피하는 것이 합리적 기업행동이 된다.

미 독금법의 독점행위규제에 있어서 마이크로소프트 판결에서 보여지듯이 독점의 지렛대작용론을 부정하는 견해 쪽이 오히려 우세가 되어 왔다. 경쟁법의 경우 독점의 지렛대작용론은 그 적용범위를 한정하지 않으면 기업의 다각화를 방해하고, 경쟁활력을 깨뜨린다. 동 폐해는 독점의 지렛대작용론에 의해 특별접속의무를 확대하는 것에도 적합하다. 독점의 지렛대작용 이용에 의한 반경쟁행위에 대해서는 예방규제에 의해서가 아니라 경쟁법의 사후규제에 의해 대처해야 한다.

가입자회선에 접속하지 않으면 안 되는 서비스 시장으로의 가입자회선 소유기업의 진출에 대해서는 독점의 지렛대작용론에 의해 특별접속의무를 확대하는 것이 아니라 기업분리 의무(자회사에 의한 진출의무) 또는 회계분리의 의무로 끝내야한다. 앞에서 언급한 것처럼 독점의 지렛대작용론에 의한 특별접속규제는 가입자회선의 소유기업에 기업분리를 재촉하도록 작용한다. 분리자회사에 의한 진출 또는 회계분리에 의해, 독점의 지렛대작용론이 염려하는 지배적지위의 남용이 방어하기 때문에 특별접속의무를 확대할 필요는 없다.

EU 2003년 규제시스템(Access Directive)은 앞서 진술한 대로 가맹자회선의 지배적지위 기업에게 접속조건의 무차별원칙과 회계분리를 의무화하고 있다. 이 때문에 위의 기업분리는 기본적으로 충족시키게 된다. 따라서 독점의 지렛대작용론에 의한 지배적지위 인정의 확대는 과잉의 이중규제가 된다. 여기에 관하여는 Access Directive에 의한 사전규제에 의해서는 허부시장에 있어서 유효규제가 확보될 수 없는 경우에만 NRAs는 독점의 지렛대작용론에 의한 허부시장에서의 지배적지위 인정을 검토해야 한다고 하였다. 분리 의무와 더불어 독점의 지렛대작용론의 재량 여지를 NRAs에 부여하는 것은 경쟁활력을 해하는 폐해가 있다.



IV. 맺는 말

정보통신산업의 사전규제는 시장경쟁을 해하고, IT산업의 발전을 방해한다. 사전규제의 범위를 축감하고, 경쟁법 규제로 이행하는 메카니즘을 법정화 할 필요가 있다. EU의 2003년 규제시스템은 사업법 규제를 경쟁법 규제로 이행시켜야 하는 점을 분명히 하고, 또한 그 이행 메카니즘을 법정화 한 점에서, 미국보다도 선진적 규제모델을 보여주고 있다. 경쟁법 규제로 이행시켜야 하는 사전규제는 지배적사업자에 대한 특별접속규제이고, universal service, 전파할당, 전주·관료이용권에 관한 행정은 사업법 규제로 남겨둔다. 우리나라의 사업법 규제의 개혁에 있어서 EU의 새로운 규제시스템이 중요한 지침이 된다.

단, 다음과 같은 점에 대해서 우리나라는 EU 신규제 시스템을 모방할 것이 아니라, 경쟁법의 적정한 기준에 따라야 한다. 첫째로, 지배적지위(dominant) 사업자 모두에게 기계적으로 특별접속규제를 부과해서는 안 되고, 경쟁법의 불가결시설론에 의해 규제대상을 축감해야 한다. 둘째로, 「공동지배적지위」론과 「독점의 지렛대작용」론에 의해 지배적지위 사업자를 확대해서는 안 된다. 사전규제가 대상으로 하는 지배적사업자를 예방규제의 견해에서 확대한다면 사전규제에서 경쟁법 규제로의 이행이 지연된다.

정보통신(전자커뮤니케이션)은 기술혁신(innovation)이 매우 빠른 산업이다. 차세대휴대(4G)가 인터넷과 전화를 융합하여 시장을 극적으로 변혁하고(The Economist, 2003), 가입자회선의 bottle-neck성을 감소시키는 것을 기대할 수 있다. 이를 실현시키기 위해서는 시설기초의 투자경쟁을 사업법의 사전규제에 의해 지연되지 않도록 할 필요가 있다. 현행 기술(technology)을 전제로 단기적 경쟁촉진을 위한 특별접속규제의 범위를 확대한다면 접속이용에 비해 시설투자가 불리해져 버린다. 특별접속규제를 삼가고 경쟁법에 의한 일반규제로의 이행을 가속시키는 것이 필요하다.