

통신시장 경쟁촉진을 위한 바람직한 법제도 개선방안

2015. 11. 17.

서강대학교 법학전문대학원

홍대식 교수

목차

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황
2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안
3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선을 위한 착안점
4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신 관련 업무의 법적 분장

- 진흥 기능과 규제 기능의 구별

- 진흥 기능: 더 상위의 목적 아래서 이를 구체화하기 위한 정책목표를 설정하고 이를 일정한 재량을 갖고 추진하는 정책 설정(policy-making)으로서, 형성적 성질
- 규제 기능: 법에서 지향하는 목적 또는 가치를 실현하기 위한 수단의 집행으로서, 집행적 성질

- 진흥 기능과 규제 기능의 연결

- 진흥 기능에서 설정한 정책목표를 실행하는 수단으로서 규제를 사용할 경우 진흥 기능과 규제 기능은 서로 밀접하게 관련성을 가짐
- 통신시장에서는 경쟁시장의 형성과 촉진이라는 정책목표 하에 이를 실행하는 수단으로서 다른 시장에서 찾기 어려운 다양한 규제가 도입되었고, 시장의 변화, 발전에 따라 규제가 변하는 모습을 보이고 있기 때문에, 많은 영역에서 진흥 기능과 규제 기능이 서로 연결되어 있음

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신 관련 업무의 법적 분장

- 정책목표이자 규제 근거로서의 통신시장 경쟁촉진
 - 통신의 진흥 기능이 전기통신서비스를 포함하여 그와 상호 관련성을 갖고 있는 ICT 분야 전반에 걸쳐 있는 반면에, 통신의 규제 기능은 전기통신서비스에 집중되어 있음
 - 방송통신발전기본법 및 전기통신사업법에는 효율적이고 공정한 경쟁환경 조성을 통신산업 진흥을 위한 정책목표로 설정하고 있음
 - 전기통신사업법에는 공정경쟁 및 이용자 보호를 위한 목적을 실현하기 위한 수단으로서의 규제의 근거를 규정하고 있음
 - 전기통신사업법에 규정된 통신의 규제 기능은 미래부와 방통위에 분산되어 있음
- 통신시장 경쟁촉진과 관련된 진흥 기능과 규제 기능의 구분
 - 통신시장 경쟁촉진과 관련된 진흥 기능은 그 수단으로서 규제를 사용할 가능성이 높다는 점에서 규제 기능과 높은 관련성을 가짐
 - 통신시장 경쟁촉진과 관련된 규제 기능은 통신산업 진흥을 위한 직접적, 간접적 수단으로 사용된다는 점에서 진흥 기능과 높은 관련성을 가짐

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신 관련 업무의 법적 분장

(특별=진흥특별법, 기본=방송통신발전 기본법, 사업=전기통신사업법, 설치=방통위설치법)

- 진흥 기능
 - 효율적 경쟁체제 구축(사업/미래부)
 - 공정한 경쟁환경 조성(기본, 사업/미래부)
 - 규제 평가 및 합리화(특별, 기본/미래부, 방통위)
- 규제 기능-구조규제
 - 통신규제 집행체계 수립(설치/방통위)
 - 경쟁상황평가(사업/미래부)
 - 진입 규제(사업/미래부)
 - 기업결합 규제(사업/미래부)

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신 관련 업무의 법적 분장

- 규제 기능-행위규제

- 사전규제

- 보편적 서비스 규제(사업/미래부)

- 가격 및 이용약관 규제(사업/미래부)

- 망 접속 관련 규제(사업/미래부)

- 도매제공 규제(사업/미래부)

- 회계분리 규제(사업/미래부)

- 보편적 서비스 규제 외의 다른 규제는 '사업규모 및 시장점유율이 일정한 기준에 해당하는 기간통신사업자'와 그렇지 않은 사업자 간에 규제 강도에 큰 차이가 있음

- 사후규제

- 공정경쟁 규제(사업/방통위)

- 이용자보호 규제(사업/방통위)

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신시장 경쟁촉진을 위한 규제의 법적 성격
 - 통신분야 특유의 경쟁규제로서의 성격
 - 전기통신사업법에서는 경쟁이 '효율적인 경쟁'과 '공정한 경쟁'으로 표현되는데, 전자가 통상적으로 정책 목표로서의 유효경쟁에 대응되는 개념임
 - 유효경쟁은 주어진 경쟁과정과 경쟁구조 하에서 유효한 경쟁이 존재하지 않고 경쟁법 집행만으로는 문제에 대처하기 어려운 상황을 가리키는 개념으로 사용됨
 - 통신분야 특유의 경쟁규제를 담당하는 규제당국은 유효경쟁 형성을 목적으로 하는 적극적 경쟁정책을 수행하기 위하여 사전적인 규제적 의무를 사업자에게 부과함
 - 전기통신사업법에 있는 사후적 행위규제 수단은 적극적 경쟁정책 수행에도 불구하고 사업자의 자율적 행위 영역에서 발생하는 공정경쟁 저해행위를 규제하여 사전규제를 보완하기 위한 활동임

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 통신시장 경쟁촉진을 위한 규제의 법적 성격
 - 통신 분야 특유의 경쟁규제와 경쟁법 집행의 구별
 - 공정거래법에서는 경쟁이 '공정하고 자유로운 경쟁'으로 표현되는데, 이는 자유경쟁, 장점에 의한 경쟁, 공정경쟁을 포괄하는 개념
 - 이는 주어진 경쟁과정(동태적 측면) 또는 경쟁구조(정태적 측면)를 전제로 하여 가능한 경쟁압력의 정도를 상정하고 그 침해 또는 왜곡을 규제하고 회복하는 데 중점
 - 공정거래법은 시장지배적 사업자의 존재로 유효경쟁이 존재하지 않는 상황에서 주어진 경쟁과정 또는 경쟁구조의 침해 또는 왜곡이 없어도 개입할 수 단도 갖고 있으나, 그러한 법 집행은 예외적임
 - 경쟁 유지를 목적으로 하는 소극적 경쟁정책이 경쟁당국의 본래적 역할
 - 경쟁주창 활동은 제도적 또는 구조적 요인으로 인하여 경쟁법 집행이 적절하지 않은 영역에서의 보완적 활동이므로 규제와는 구별

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위
 - 사업규모 및 시장점유율이 일정한 기준에 해당하는 기간통신사업자
 - 단위시장에서 전년도 매출액을 기준으로 한 시장점유율이 가장 높거나(이용약관 인가 받을 의무의 경우) 50% 이상(그 밖의 의무의 경우)인 기간통신사업자 중 서비스 별로 미래부장관이 고시하는 사업자(영 제34조, 제39조)
 - 시장규모, 이용자 수, 경쟁상황 등을 고려
 - 도매제공의무를 제외한 다른 의무의 경우 공통적으로 시내전화에서 KT, 이동전화에서 SKT가 지정되어 있음
 - 도매제공의무의 경우 SKT의 이동전화 관련 세부 전기통신서비스가 지정되어 있음
 - 이용약관 인가 대상 기간통신사업자의 의무-소매 단계
 - 이용약관 인가 받을 의무(법 제28조 제2항)

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위(계속)
 - 전기통신설비의 상호접속, 공동사용 및 정보제공 협정의 인가대상 기간통신사업자의 의무-도매 단계
 - 설비 또는 시설의 제공의무(법 제35조 제2항)
 - 무선통신시설의 공동이용 허용의무(법 제37조 제2항)
 - 다만 이 경우는 미래부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자로 규정되어 있음
 - 상호접속 허용의무(법 제39조 제3항)
 - 전기통신설비의 공동사용 등 허용의무(법 제41조 제3항)
 - 설비 등의 제공 등에 관한 기술적 정보 또는 이용자의 인적 사항 제공의무(법 제42조 제3항)
 - 상호접속 등 협정 체결 후 인가 받을 의무(법 제44조 제2항)
 - 도매제공의무사업자의 의무-도매 단계
 - 지정된 전기통신서비스의 도매제공의무(법 제38조 제2항)
 - SKT가 이용자에게 제공하는 셀룰러, IMT2000, LTE의 음성, 데이터, 단문메시지, 별표 부가서비스가 지정되어 있음

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

• 가격 및 이용약관 규제

• 규제 근거와 취지

- 전기통신사업법은 이용약관 인가 대상 기간통신사업자가 기간통신서비스에 대하여 이용약관(요금 및 이용조건을 포함함)을 정하거나 변경(다만 서비스 별 요금을 인하하는 경우는 신고 대상)하는 경우 미래부장관의 인가를 받도록 함(법 제28조 제2항)
- 요금을 포함한 이용약관 인가제는 1991년부터 현재까지 23년간 한국 통신 정책의 근간을 이루고 있는 제도로서, 특히 요금인가제의 경우 도입 당시 시장지배사업자의 약탈적 요금인하를 막음으로써 후발사업자가 안정적 수익 창출을 보장하고 이를 통해 공정한 경쟁이 이뤄질 수 있도록 만들어진 제도임

• 규제 내용 일반

- 이용약관 인가 심사기준에는 요금에 관한 사항과 요금을 포함한 이용약관에 관한 사항이 포함됨(법 제28조 제3항). 요금의 경우 그 적정성뿐만 아니라 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것을 기준으로 함
- 이용약관 인가 대상 기간통신사업자가 인가 대상 서비스를 포함하여 결합상품을 출시하는 경우에 한하여 결합상품 요금도 인가 대상이 됨

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 가격 및 이용약관 규제(계속)

- 결합판매 규제 관련 내용

- 인가 대상 서비스(KT의 경우 시내전화 서비스, SKT의 경우 이동통신 서비스)를 포함한 결합상품에 대한 미래부장관의 인가 기준은 '인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가심사 기준 및 절차' 지침에서 정하고 있음. 이 지침에서는 요금적정성 및 동등접근성 여부를 중심으로 심사를 하도록 하고 있으며, 법 상 명시된 공정경쟁, 이용자이익 보호와 관련된 사항을 판단하기 위한 기준은 제공하고 있지 않음
 - 특히 결합상품의 구성상품 중에 인가 대상 서비스가 포함되어 있는 경우 결합판매심사위원회에서 요금의 적정성을 심사하고 있는데, 신속한 심사를 위하여 결합상품 요금의 할인율(인가역무의 개별요금 할인율 및 결합요금 할인율)이 일정 비율(30%) 이하인 경우에는 심사 간소화 대상으로 보아 요금 적정성 심사를 면제하고 있음. 이는 일종의 안전항(safe harbor) 기준을 도입한 것이라고 할 수 있음

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 공정경쟁 규제

- 규제 근거와 취지

- 전기통신사업법은 공정한 경쟁 또는 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는 전기통신사업자의 일정한 유형의 행위를 열거하고 이를 금지하는 규정을 두고 있음(법 제50조 제1항)
 - 통신시장 경쟁촉진을 위한 사전적 행위규제가 있으나, 이러한 규제는 도매 단계 규제에 집중되어 있어 이것만으로는 경쟁과 이용자 이익 보호를 위하여 규제가 필요한 사업자의 모든 유형의 행위를 사전에 차단할 수는 없음. 따라서 사전적 행위규제로 차단되지 않는 사업자의 행위를 사후적으로 규제하는 수단이 보완적으로 필요함
 - 경쟁과 이용자의 이익에 영향을 주는 행위에 대한 사후적 규제는 사전적 행위규제의 대상이 되는 사업자에 국한된 것이 아니므로, 이 점에서도 사후적 행위규제 제도의 필요성이 요청됨

1. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도의 현황

- 공정경쟁 규제(계속)

- 규제 내용 일반

- 금지행위의 구체적 유형으로 열거된 행위 유형들은 대체로 전기통신사업에 특유한 행위 유형으로 이루어져 있음
 - 공정경쟁 저해성과 이용자이익 저해성은 중첩적으로 위법성 판단기준으로 작용할 수 있지만, 어떤 행위 유형이 공정경쟁 저해성 또는 이용자이익 저해성 중 어느 하나에 대응하는 행위 유형이라는 점이 명백한 경우이면 그 기준이 주된 판단기준이 됨
 - 예컨대, 제1호(불합리하거나 차별적인 조건·제한 부과 행위), 제2호(협정 체결 거부 또는 협정 불이행 행위)는 설비 등의 제공·공동활용·공동이용·상호접속·공동사용·도매제공 또는 정보의 제공 등과 같이 사업자 간 도매 단계에서 주로 문제되는 행위 유형이므로, 공정경쟁 저해성이 주된 판단기준이 됨
 - 결합판매는 이용자이익저해행위의 구체적 유형으로 규정되어 있으나, 시행령에서 이용자의 이익을 해치거나 해칠 우려가 있는지를 판단할 때에는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자 편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다고 규정함

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안
 - 시장지배력 및 시장지배력 보유 사업자 개념 도입 방안
 - 시장지배력을 일정한 전기통신서비스 시장에서 단독으로 또는 다른 기간통신사업자와 함께 이용자 및 전기통신사업자와의 전기통신서비스 관련 거래 조건을 결정·유지 또는 변경할 수 있는 시장지위로 정의함
 - 미래부장관은 시장지배력 평가를 바탕으로 시장지배력 보유 사업자를 지정하여 매년 고시하도록 함
 - 현재의 이용약관 인가 대상 기간통신사업자, 전기통신설비의 상호접속, 공동사용 및 정보제공 협정의 인가대상 기간통신사업자, 도매제공의무사업자는 시장지배력 보유 사업자로 함
 - 전기통신서비스의 요금 및 이용조건 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정·유지할 수 있다고 인정되는 기간통신사업자 개념 도입 방안
 - 미래부장관은 경쟁상황평가의 결과와 연계하여 위와 같은 사업자를 전기통신서비스 별로 지정, 고시하도록 함
 - 경쟁상황평가는 매년 실시하는 것 외에 기간통신사업의 경쟁환경과 관련하여 일정한 사유가 발생한 경우에는 추가로 실시할 수 있음(정시+수시)

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재판 방안(계속)
 - 특정한 기간통신사업자에 특유한 추가적 규제 도입 방안
 - 특정한 기간통신사업자에 대한 기능·조직 분리 명령제 도입 방안(구조적 시정조치 수단)
 - 특수관계인이 도매 제공하는 전기통신서비스를 재판매하는 경우 미래부장관이 당해 전기통신시장에서의 시장점유율 제한조치를 할 수 있고, 재판매 및 재판매 서비스와의 결합판매 시 그 요금 및 이용조건 등에 대해서는 미래부장관의 승인을 받도록 하는 방안(소매 단계의 사전규제 수단)
 - 시장지배적 지위를 남용하여 이용요금 및 도매제공 대가 등을 설정하는 행위를 금지행위 유형으로 신설하는 방안(비대칭적 사후규제 수단)
 - 시장지배력 보유 사업자의 금지행위에 대한 과징금 가중 근거 규정 신설 방안(비대칭적 제재 수단)

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 요금 및 이용약관 규제 관련 개선방안

- 인가제 보완 방안

- 보완 주장의 근거

- 통신요금 인가제가 신고원칙-인가예외의 이원적 규제로 운영되고 있는 점에 문제의 본질이 있으므로, 사전점검을 통한 이용약관 보완 요구가 가능한 신고제로 일원화함으로써 문제에 대응할 필요가 있음
 - 시장지배적 사업자가 다른 시장에 그 지배력을 전이하여 공정한 경쟁을 제한하였는지 여부를 심사하기 위한 보완이 필요함

- 보완의 구체적 방안

- 이용약관심의위원회를 두어 그 심의를 거치게 하고 심의 결과에 따라 이용약관 변경을 명할 수 있게 하는 방안
 - 인가제를 유지하면서 공정한 경쟁환경을 저해하였는지 여부를 판단하기 위한 요소를 추가하여 인가기준을 보완하는 방안

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 요금 및 이용약관 규제 관련 개선방안(계속)

- 인가제 폐지 방안

- 폐지 주장의 근거

- 인가제는 시장경쟁을 통한 요금인하를 저해하는 과도한 규제이고, 시장 지배적 사업자의 통신시장 독점을 막기 위해 도입되었음에도 오히려 시장지배적 사업자의 초과수익을 유지시켜주는 문제가 있음
- 인가제는 기간통신사업자들이 유사한 시기에 담합 수준의 요금제를 내놓도록 유도하는 등 경쟁제한적인 측면이 있고, 다양한 신규 상품의 출시를 억제하는 문제점을 보여 왔음
- 이제는 요금인가제 개선을 통해 보조금 경쟁이 요금인하 경쟁으로 이어질 수 있도록 유도해야 될 때임

- 폐지의 구체적 방안

- 요금을 포함한 이용약관 인가제 전체를 폐지하는 방안
- 요금 인가제는 폐지하되, 이용약관 중 요금을 제외한 이용조건 인가제는 유지하는 방안

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 요금 및 이용약관 규제 관련 개선방안(계속)

- 인가제 전체를 폐지할 경우 대안이 되는 사전규제 제도를 도입할 것인지 여부
 - 사전 검토 후 보완요구를 할 수 있는 제도를 도입하는 방안
 - 예외적인 신고 반려제를 도입하는 방안
 - 방통위에 전기통신역무 요금적정성 심의위원회를 설치하고, 미래부장관에게 판매촉진비 지출을 제한할 수 있는 권한을 부여하는 방안
- 인가제 전체를 폐지할 경우 이를 보완하는 사후규제 제도를 도입할 것인지 여부
 - 공정위의 약관규제와 연계한 사후규제를 도입하고, 경쟁제한적인 부당한 이용약관에 대하여는 미래부장관이 변경명령을 내릴 수 있도록 하는 방안

2. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안

- 공정경쟁 규제 개선방안

- 금지행위 유형의 개선

- 디지털콘텐츠 제공 거래 관련 금지행위 규제 대상을 현행 이동통신사업자와 콘텐츠사업자 간 거래에서 유·무선통신 전반의 전기통신사업자(부가통신사업자로서의 플랫폼사업자 포함)와 콘텐츠사업자 간 거래로 확대하는 방안
 - 시장지배적지위를 남용하여 이용요금 및 도매제공 대가 등을 설정하는 행위를 금지행위 유형으로 신설하는 방안
 - 전기통신역무와 다른 전기통신역무, 방송 또는 인터넷 멀티미디어 방송을 부당하게 결합하여 판매하는 행위를 금지행위 유형으로 독립하여 규정하는 방안

- 금지행위에 대한 제재수단의 개선

- 시장지배력 보유 사업자의 금지행위에 대한 과징금 가중 근거 신설 방안

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재판 관련
 - 특정한 기간통신사업자 지위의 필요성
 - 통신시장에는 시장의 구조적, 역사적 이유로 다른 시장에서는 찾아보기 어려운 설비 기반 또는 가입자 기반의 경쟁우위를 가진 지배적 사업자가 존재함. 이에 대해서는 일반 경쟁법에 의한 사후적 행위규제 외에 통신분야 특유의 사전적 또는 사후적 경쟁규제의 필요성이 인정되고 있으므로, 규제의 대상을 특정하는 단위가 되는 사업자의 지위를 필요로 함
 - EU의 경우 그 규제체계의 가장 큰 특징 중의 하나는 시장기능을 침해하지 않는 범위 내에서 규제하도록 한 경쟁법 원칙에 입각하여 특정한 사업자에 대해서만 사전규제를 부과할 수 있도록 한 점임
 - EU에서 사전규제의 대상으로 하는 특정한 사업자는 상당한 시장력 (Significant Market Power, SMP)을 보유한 사업자로 지칭됨. 상당한 시장력은 사업자가 단독으로 또는 다른 사업자와 함께 지배에 상응하는 지위, 즉 현저한 정도로 경쟁자, 고객 및 최종소비자로부터 독립하여 행동하는 힘을 가능하게 하는 경제력 능력으로 정의됨
 - 통신법상 상당한 시장력은 경쟁법상 시장지배력과 구별되는 독자적 개념이므로, 그 판단기준이나 범위가 반드시 일치하지는 않음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 관련(계속)
 - 특정한 기간통신사업자 지위의 개념 정의 방식
 - EU의 규제체계에서는 시장지배력 대신 상당한 시장력이라는 실질적인 개념 표지를 사용하여 경쟁법과 구별하고 있음
 - 현재 우리나라의 통신법은 특정한 기간통신사업자의 특성을 포착하는 공통적인 개념표지를 상정하지 못하고 단순히 사업규모 및 시장점유율의 일정한 기준이라는 형식적인 기준에 의존하고 있어, 특정한 기간통신사업자 지위가 이용약관 인가 대상 기간통신사업자 또는 전기통신설비의 상호접속, 공동사용 및 정보제공 협정의 인가대상 기간통신사업자, 도매제공의무사업자 등으로 다양하게 지칭되고 있음
 - 현재의 개념 정의방식은 특정한 기간통신사업자 지위를 부여하는 제도가 통신시장 경쟁촉진이라는 정책 목표와 분명하고 일관되게 연결되는 것을 어렵게 하는 요인이 되고 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재판 관련(계속)
 - 특정한 기간통신사업자에 특유한 규제 부과 필요성
 - 특정한 기간통신사업자의 경우 그 행위의 공정경쟁 저해성은 그 힘을 인접시장에 전이하여 인접시장에서의 경쟁을 제한하거나 자신이 시장지배력 또는 상당한 시장력을 갖고 있는 시장에서의 지위를 유지하는 방식으로 나타남
 - 통신시장에서 공정경쟁 저해성을 초래하는 행위에는 일반 경쟁법도 적용될 수 있고, 이때 적용되는 법리는 시장지배력 전이의 법리임
 - 그러나 일반 경쟁법에서 시장지배력 전이 법리를 적용하는 요건에 관하여 대법원은 미국과 유사한 매우 엄격한 판단기준을 정립해가고 있는 것으로 보임. 예컨대, 시장지배력이 전이되는 이차적 시장에서도 시장지배력을 취득할 것을 요구하는 것으로 해석되는 2008년 티브로드 강서방송 1 판결과 후속판결들 참조
 - 이런 상황에서 일반 경쟁법 적용만으로는 관련 서비스들이 밀접하게 연결되어 있는 통신시장 및 인접시장인 방송시장의 경쟁 기반에 영향을 미치는 행위에 대한 효과적인 규제에 어려움이 발생할 수 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 관련(계속)
 - 특정한 기간통신사업자에 특유한 규제의 도입 방식
 - EU의 규제체계에서는 상당한 시장력을 보유한 사업자에 대해서 부과될 수 있는 특유한 규제의 유형을 인가, 설비 및 요소 접근, 보편적 서비스, 개인정보보호 분야로 나누어 지침으로 제시하여, 회원국이 국내시장의 상황에 맞게 선택하여 적용할 수 있도록 하고 있음
 - 특유한 규제 도입 여부 판단은 통신 분야의 단위시장 별로 상당한 시장력 보유 여부와 필요한 규제가 무엇인지에 대한 판단에 따라 이루어질 필요가 있으므로, EU의 규제체계에서는 단위시장의 획정과 그 시장에 대한 분석을 통한 상당한 시장력 평가를 위한 심사지침을 회원국에게 권고하고 있음
 - 심사지침에서는, 상당한 시장력 평가는 경쟁법 사건에 관한 집행위원회의 결정 및 법원의 판결과 부합하여야 하지만, 이는 사후적으로 시장지배적 지위의 남용 여부 판단이 이루어지는 경쟁법과 달리 사전적으로 상당한 시장력을 보유한 지위를 지정하기 위한 것이라는 점에서 시장력이 평가되는 방법에 관하여 방법론적인 조정이 요구된다는 점을 명시하고 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재판 관련(계속)
 - EU의 개별 회원국은 EU 규제체계에 기초하여 자국 시장환경에 적합한 사전규제 대상 시장을 선정 한 후, 경쟁상황 분석을 통해 상당한 시장력 보유 사업자에 대한 사전규제 부과 여부를 결정하게 됨
 - 사전규제 내용은 사전에 법으로 정해지나, 영국의 경우 통신규제당국(Ofcom)이 SMP 사업자에게 부과할 수 있는 추가적인 사전규제 목록이 규정되어 Ofcom이 구체적으로 어떤 사전규제를 부과할 것인지에 관하여 선택재량을 갖고 있음. 이는 SMP 특별조건이라고 하며, SMP 서비스 조건과 SMP 기술조건이 있음
 - 예컨대, Ofcom은 영국의 최대 시내전화사업자인 BT에 대하여 2009년까지 SMP 규제상품인 유선전화와 다른 상품(유료방송, 광대역 인터넷)의 결합상품에 대해 부당한 차별을 금지하여 원가 이하로 결합할인이 되지 않도록 하는 규제의무를 특별조건으로 부과한 바 있음
 - 이와 같이 EU의 권고는 사전규제 부과라는 규제정책 수립에 있어서 출발점 역할을 수행하며, 유럽 역내 통신시장의 규제 동등성 확보에 기여하고 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재판 관련(계속)
 - 현재 우리나라는 시행령상 경쟁상황평가를 실시하기 위하여 확정하는 단위시장을 기초로 한 시장점유율을 주된 요소로 하여 특정한 기간통신사업자를 지정, 고시하도록 하고 있으나, 실제로는 단위시장이 아닌 역무 별 분류체계에 따라 포괄적으로 정의된 유선전화, 이동전화를 대상으로 한 지정이 이루어지고 있음
 - 지정된 특정한 기간통신사업자에 대하여는 법에 정해진 사전규제 일괄적으로 적용되나, 요금인가제가 폐지될 경우 사전규제의 유형이 설비 접속과 같은 도매 단계 규제에 국한되므로, 규제수단 선택의 폭과 재량권의 범위를 확대할 필요가 있음
 - 경쟁상황평가 결과는 경쟁정책 수립 시 고려요소로서만 활용하도록 되어 있으므로(법 제6조 제3항), 경쟁규제의 체계 또는 방식의 결정과의 관련성이 약한 형태임. 따라서 경쟁상황평가를 실질화하면서 그 결과와 정책 결정과의 관련성을 높이는 한편, 정책재량을 다양화하는 제도 개발이 요청됨

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 요금 및 이용약관 규제 관련

- 이용약관 인가제의 존폐 또는 보완 여부에 대한 입법정책적 판단의 쟁점
 - 첫째, 현행 인가제와 통신요금 인하와의 관계에 대한 검토임. 즉, 현행 인가제가 요금경쟁 활성화에 장애요인이 되는지 또는 인가제 폐지가 요금경쟁 활성화로 이어질 수 있는지와 관련된 사항임
 - 둘째, 인가제 폐지에 따른 부작용에 대한 대응방안에 관한 사항임. 인가제가 기본적으로 시장성숙 단계에서 선발사업자로서의 쓸림현상 억제와 경쟁활성화를 위한 유효경쟁정책 실시의 수단으로 유지되어왔다는 점에서 이러한 수단을 포기할 경우 이동통신시장의 경쟁전반에 미치는 영향을 고려할 필요가 있음
 - 인가제의 존폐 여부는 인가제 폐지가 요금 경쟁으로 이어질 수 있을 것인지의 문제와 인가제 폐지 후 예상되는 시장지배력 남용 등의 문제에 적절히 대응할 수 있는 사후규제 장치의 마련 여부 등에 대한 종합적인 검토를 필요로 함. 이를 위해서는 다양한 통신규제 수단 중 하나인 이용약관 인가제만을 분리하여 검토하는 것보다 현행 통신규제 수단 전반에 대한 종합적인 검토가 요구됨

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 요금 및 이용약관 규제 관련(계속)

- 유보신고제에 대한 검토

- 인가제 폐지의 대안으로 제시되는 예외적 신고 반려제는 미국 통신법에서 규정하고 있는 유보신고제와 유사함. 같은 법은 기간통신사업자(common carrier)에 대해 요금약관을 FCC에 제출하도록 규정하여 요금약관에 대해 인가제가 아닌 신고제를 채택하고, 신고된 요금약관에 따른 요금이 과도하게 높을 경우 FCC가 이를 심사하여 시정할 수 있는 권한을 부여함
- 신고 대상인 요금약관에는 요금뿐만 아니라 요금에 영향을 주는 분류, 관행, 이용조건이 포함되고, 요금의 시행일을 명시해야 하며, 일반인의 열람이 가능하도록 공개되어야 함. 또한 이미 제출된 요금약관을 변경하고자 할 경우 FCC 및 일반인에게 120일 전에 사전 공고되어야 함
- FCC는 이해당사자의 요구 또는 직권에 의해 신고된 요금 등의 적법성에 대해 청문을 개최할 수 있으며, 심리절차가 진행되는 기간 동안 5개월의 범위 내에서 신고된 이용약관의 효력을 유보시킬 수 있음. 청문 후 FCC는 요금 등이 시행될 경우 적절한 것인지를 고려하여 결정을 내릴 수 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 요금 및 이용약관 규제 관련(계속)

- 미국 통신법에서는 불공정하거나 비합리적인 요금을 불법으로 규정하는 한편, 불공정하거나 비합리적인 요금 차별을 불법으로 규정하여 제재 대상으로 하고 있음
- 유보신고제 하에서 FCC는 유보된 기간 동안 결정을 내려야 하고 아무런 결정 없이 유보기간이 경과할 경우에는 이용약관의 효력이 발생함. 그러나 FCC는 통신법에 의하여 사후적으로 요금 등이 법에 위반된다고 판단한 경우 언제든지 공정하고 합리적인 가격의 결정과 위반행위 금지를 명하는 권한도 갖고 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 공정경쟁 규제 관련

- 사후적 행위규제로서의 공정경쟁 규제의 필요성
 - 사전적 행위규제가 있더라도 이것만으로는 경쟁과 이용자 이익 보호를 위하여 규제가 필요한 사업자의 모든 유형의 행위를 사전에 차단할 수는 없으므로, 사전적 행위규제로 차단되지 않는 사업자의 행위를 사후적으로 규제하는 수단이 보완적으로 필요함
 - 또한 경쟁과 이용자의 이익에 영향을 주는 행위에 대한 사후적 규제는 사전적 행위규제의 대상이 되는 사업자에 국한된 것이 아니므로, 이 점에서도 사후적 행위규제 제도의 필요성이 요청됨
 - 인가제 폐지 등 사전적 행위규제가 완화되더라도 통신사업자의 행위에 대하여 일반 경쟁법 적용이 여전히 가능하지만, 통신시장에서 중요한 시장지배력 전이 수단이 되는 결합판매, 이윤압착, 요금 또는 이용조건 차별 등의 판단에 일반 경쟁법의 적용은 실제적인 제약과 한계가 있을 수 있음
 - 통신법상 금지행위 규정을 공정경쟁 저해행위에 보다 적극적으로 적용하는 것은 통신법 상 사전규제와 이를 보완하기 위한 일반 경쟁법 적용만으로 충분하지 않은 상황에 대한 간격 메우기(gap-filler)로서 중요한 정책적 의미를 가짐

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선의 착안점

- 공정경쟁 규제 관련

- 결합판매 규제 개선의 필요성

- 현재의 결합판매 고시상 금지행위 세부유형은 가입단계, 이용단계, 해지단계의 행위와 기타 행위로 나누어 구성되어 있음. 여기에는 가입단계 행위로서의 순수결합판매, 기타 행위로서의 동등결합판매에 필요한 필수적인 요소에 대한 제공 거절 또는 차별적 제공과 같이 공정경쟁 저해효과와 관련된 행위 유형도 있으나, 이용자이익 저해효과와 관련된 행위 유형 위주로 구성되어 있음
- 따라서 공정경쟁 저해효과와 관련된 행위 유형(예컨대, 구성상품간 현저히 차별적인 요금할인, 동등결합판매 저해 행위 등)을 더 식별하여 규정하는 방식으로 행위 유형을 정비할 필요가 있음
- 위법성 판단 시 고려사항으로서의 비용절감효과, 이용자편익 증대효과의 내용을 정비하고, 기준이 구체화되어 있지 않은 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해 효과의 기준을 마련하는 방향으로 결합판매 고시를 개정할 필요가 있음

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안
 - 특정한 기간통신사업자를 통칭하는 독자적 개념 설정
 - 현재 이용약관 인가 대상 기간통신사업자, 전기통신설비의 상호접속, 공동사용 및 정보제공 협정의 인가대상 기간통신사업자, 도매제공의무사업자 등으로 다양하게 지칭되는 개념을 통일하되, 일반 경쟁법 상 시장지배적 사업자와 구별되는 독자적이면서 간편한 개념을 설정할 필요가 있음
 - 미래부안에서 제안한 '전기통신서비스의 요금 및 이용조건 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정·유지할 수 있다고 인정되는 기간통신사업자' 개념은 지나치게 길어 실용적이지 않으므로, 이렇게 풀어서 표현하더라도 약칭하는 개념을 설정할 필요가 있음
 - 위와 같은 개념을 사용할 경우 독립적으로 결정·유지하는 능력 외에 변경하는 능력도 포함할 필요가 있음

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안(계속)
 - 미래부안에서 제안한 개념표지는 '요금 및 이용조건을 결정할 수 있는 힘'이라는 것과 '독립적인 힘'이라는 것으로 요약됨
 - '요금 및 이용조건을 결정할 수 있는 힘'이라는 것은 공정거래법상 시장지배력의 개념표지와 사실상 동일함. 통신법 상 개념은 사후규제의 기초인 경쟁법과 달리 사전규제의 기초로서 미래 예측의 관점에서 평가되는 것이라는 점에서, 결정할 수 있는 힘보다는 결정에 '영향'을 줄 수 있는 힘으로 개념표지를 설정하고, 일정한 정도 이상의 힘에 한정하기 위하여 '상당한 정도로'와 같은 수식어를 추가하는 방식도 고려해 볼 수 있음
 - 위와 같은 방식으로 정의할 경우 '전기통신서비스의 요금 및 이용조건 등을 이용자와 다른 전기통신사업자에 대하여 독립적으로 결정하는 데 상당한 정도로 영향을 미칠 수 있다고 인정되는 기간통신사업자' 개념을 사용할 수 있음

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안(계속)
 - 위와 같은 개념은 EU의 상당한 시장력 보유 사업자 개념과 유사하므로, 이러한 방식으로 줄여 쓸 수 있음
 - 다만 Market Power를 문자 그대로 시장력으로 번역하여 사용할 경우 그 의미가 잘 전달되지 않을 수 있다는 점을 감안하고 시장력의 핵심이 결정에 대한 영향을 미칠 수 있는 힘이라는 점에 착안하여 '시장영향력'이라는 개념을 쓸 수 있음
 - 사전규제의 기초는 모든 시장영향력을 대상으로 하는 것이 아니라 그 중에 상당한 정도에 이르는 것을 대상으로 한다는 점에서, 대상 사업자를 '상당한 시장영향력 보유 사업자'로 지칭할 수 있음

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안(계속)
 - 특정한 기간통신사업자 지정 기준과 방식의 개선
 - 특정한 기간통신사업자 지정을 경쟁상황평가의 결과와 연계하여 지정 근거가 일반 경쟁법과 공통되는 원칙에 기초하도록 한 것은 바람직한 방향의 개선임
 - 이 경우 경쟁상황평가의 목표는 사전규제의 적용 여부 검토가 필요한 단위시장을 정확하게 확정하고 그 시장에 사전규제 대상이 될 필요가 있는 상당한 시장영향력 보유 사업자가 존재하는지를 구체적으로 식별하여 정책 판단에 실질적으로 도움을 주는 것이 되어야 함
 - 미래부안은 경쟁상황평가 실시 방식(단위시장 확정→그 시장을 단위로 한 시장구조, 행위, 성과의 종합 평가)에 관한 사항을 시행령에서 법으로 상향입법을 하고 그 내용을 구체화하였는데, 이 평가가 일반적인 단순한 경쟁'상황'평가가 아니라 특정한 기간통신사업자 식별을 목적으로 하는 평가라는 점이 보다 분명히 드러날 수 있도록 규정 내용을 다듬을 필요가 있음. 예컨대, 경쟁상황평가에 그치지 않고 단위시장에서 시장영향력을 갖는 사업자의 존재 여부를 판단하여야 한다는 점을 분명히 하도록 함

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- 사전적 행위규제의 기초로서의 특정한 기간통신사업자 지위 재편 방안(계속)
 - 특정한 기간통신사업자 지정을 위한 단위시장 획정의 중요성
 - 현재의 특정한 기간통신사업자 지정은 단위시장 획정과 관계없이 과거 진입규제의 기준으로 사용되던 역무 별 분류체계를 따라 유선전화, 이동전화 별로 포괄적으로 지정하고 있음
 - 유선전화, 이동전화 모두 도매/소매 단계, 착신/발신서비스 별로 별도의 단위시장으로 획정될 수 있고, 단위시장에 따라 경쟁상황과 시장지배력 유무에 차이가 있을 수 있으므로, 특정한 기간통신사업자 지정을 보다 세분화하여 단위시장 별로 경쟁촉진을 위한 규제 적용이 가능하도록 할 필요가 있음
 - 단위시장 별 차이에 대응하는 규제 수단 정비의 필요성
 - 특정한 기간통신사업자에게 적용되는 사전규제 수단이 도매 단계 규제에 집중되어 있고 인가제가 폐지되면 소매 단계에 적용될 수 있는 규제 수단이 없어지게 되므로, 향후 규제수요에 대응하기 위하여 소매 단계에 적용될 수 있는 대안적인 규제 수단을 마련할 필요가 있음
 - 예컨대, 결합상품 간 경쟁구도를 반영하여 별도의 단위시장을 획정할 경우 그 시장에서 특정한 기간통신사업자를 지정하더라도 그에 대응한 규제 수단이 마땅하지 않은 실정임

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- **요금 및 이용약관 규제 관련 개선방안**

- 인가제 폐지 시 대안 도입

- 인가제를 폐지할 경우 현실적인 대안은, 단순한 신고제가 아니라 수리를 요하는 신고제를 도입함으로써 공정경쟁과 이용자 보호에 부정적인 영향을 주는 요금제를 실질적으로 심사하여 시정할 수 있는 권한을 미래부가 계속 갖도록 하는 방안임
- 미래부안에서 제시한 대안인 신고 보완요구제는 절차적인 대안인 반면에, 예외적인 신고 반려제는 실체적인 대안임
- 대안에 따르면, 신고 보완요구를 하지 않을 경우 신고에 대한 심사를 할 수 있는 기간은 15일에 불과하고, 신고 보완요구도 7일 내에 이루어져야 하므로 보완요구의 근거가 되는 자료의 범위에 심사기준인 이용자이익 저해성, 공정경쟁 저해성을 판단할 수 있는 자료가 포함되어야 함

4. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

• 요금 및 이용약관 규제 관련 개선방안(계속)

- 미래부안은 대통령령으로 정하는 이용약관의 포함사항 및 첨부자료인 요금 산정 근거 자료의 누락을 보완요구의 근거로 제시하고 있으나, 근거로 되는 자료의 성격상 이용자이익 저해성, 공정경쟁 저해성 판단에 필요한 내용이 포함되어 있지 않더라도 문제를 삼기 어려울 것으로 보임. 따라서 신고 보완요구가 신고에 대한 심사 자료 확보에 도움이 되도록 하기 위한 개선이 필요함
- 신고 보완요구제가 신고에 대한 심사 자료 확보에 도움이 되는 방향으로 개선이 된다고 하더라도 심사에 필요한 자료가 부족한지 여부의 판단이나 심사기준에 따른 판단의 어려움을 감안할 때 7일(신고 보완요구제의 경우) 또는 15일(예외적인 신고 반려제의 경우)로 설정된 기간은 지나치게 짧은 것이 아닌지 의문임
- 절차의 조속한 확정을 위하여 단기간의 기간을 설정하더라도 신고의 효력이 발생한 후에도 미래부가 계속 심사하여 효력 발생 후 위법한 요금제를 시정할 수 있는 권한을 갖도록 하거나 이러한 심사를 방통위의 금지행위 규제와 연계시킬 수 있는 방안을 마련할 필요가 있음

3. 통신시장 경쟁촉진을 위한 법제도 개선방안에 대한 평가와 제언

- **공정경쟁 규제 관련 개선방안**

- 사후적 행위규제로서의 공정경쟁 규제 충실화를 위한 제언
 - 결합판매를 포함한 이용약관 인가제가 폐지될 경우 그 대안으로 신고 보완 요구제와 예외적인 신고 반려제가 도입되더라도 공정경쟁 저해성에 기초한 사전규제가 후퇴할 수밖에 없으므로, 이를 보완하기 위한 사후규제의 충실화와 사전규제를 담당하는 미래부와 사후규제를 담당하는 방통위의 업무 협력이 요청됨
 - 미래부가 ICT 전담 부처이고 진흥 기능과 규제 기능 사이에 관련성이 높은 영역이 적지 않다는 점에서 미래형성적 성격을 갖는 정책결정 기능은 미래부가, 규범집행적 성격을 갖는 규제 기능은 방통위가 수행하도록 함
 - 정책결정이 규제체계에 미치는 영향과 규제집행이 정책 수행에 미치는 영향을 고려하여 두 기관이 충분한 협의를 거치도록 하고, 필요한 경우 정책결정 또는 규제집행 절차의 일부를 위임하여 관련 부처가 일관되게 처리하도록 함

감사합니다.