

세미나 토론문

이영주(서울과학기술대 IT정책대학원)

융합시대로 접어들면서 사전 규제가 완화되고 사후 행위 규제가 증가하고 있는 추세이다. 시장의 역동성이 큰 상황에서는 기업의 자유로운 전략적 행위를 최대한 허용하고 시장 경쟁과 이용자 후생을 저해하는 행위가 나타날 경우에만 국가가 개입하고 사전 규제로 미처 예측하지 못한 행위에 대응하기 위한 것이기도 하다.

하지만 사후 규제는 위법성 판단을 개별 행위별로 하는 것으로, 사후 행위 규제를 시행하는 것은 사전 규제를 설계하는 것만큼이나 단순한 일은 아니다.

우선 문제가 되는 행위에 대해 관할 부서가 중복되는 경우가 많다. 규제가 미흡하거나 규제 공백이 있지만 해당 행위를 이미 다른 부서에서 다루고 있는 경우가 있다. 해당 행위가 문제로 대두되는 것은 기존 관할 부서가 제대로 처리하지 못하거나 역량이 되지 않기 때문일 수가 있다. 그럼에도 불구하고 전문적으로 잘 할 수 있는 부서로 사후 규제를 이전하기는 쉽지 않다. 서로 관할 문제를 다투다가 제대로 해결되지 못한 채 시간이 흘러가는 경우가 많다. 따라서 관할 분쟁 이후 관할 부서가 결정된 이후 사후에 다시 결정될 수 있어야 한다. 담당하기로 결정된 부서가 제대로 하지 못할 경우 다시 결정할 수 있도록 재논의가 필요하다.

두 번째, 위법적 판단 기준의 문제이다. 사후 규제 논의에서 가장 중요한 파트이다. 예를 들어 부당성 여부를 어떻게 판단해야 할지 명확하게 정립되지 않았다. 공정저해성과 이용자 이익 저해성을 동시에 충족해야 하는지, 아니면 이용자 이익 저해성만 고려해야 하는지 사안에 따라 다르다. 이용자 이익 저해성도 마찬가지로 다르다. 특정 행위가 이용자 선택권을 제한하여 일부 이용자 집단에게는 이익이 현저하게 저해되지만 전체 이용자 후생은 증진하는 경우도 있다. 이용자 집단별로 관련 서비스에 대한 기술적 이해도나 경제적 비용부담에 대한 인식이 다를 수 있기 때문에 일관된 기준을 적용하기가 쉽지 않다. 그렇다고 이용자 집단별로 기준을 차별적으로 적용하는 것도 명확한 논거 없이는 쉽지 않다. 그만큼 경합되는 이익이 있을 때 개별 사안별로 이익 형량을 해야 하는데 전기통신서비스의 특성이 복잡해지고 시장이 분화되고 있어 용이한 문제가 아니다. 불확정 개념을 구체적 지침 없이 전문규제기관이 판단하여 집행하는 것은 쉽지 않다. 전문규제기관의 판단 경험이 충분히 쌓이지 않은 상태에서 사후 행위 규제를 시행할 때 철저한 준비와 정교한 시행, 그리고 이를 위한 담당자들의 성실한 노력이 필요하다.

세 번째, 규제 공백이 있다고 해서 모두 사후규제 수단을 마련해야 하는지 여부이다. 기술적인 방식으로 해결할 수도 있으며, 시장에서 해당 행위가 사라질 수도 있다. 새로운 현상이 지속적으로 대두되고 있는 가운데 포괄적으로 적용할 수 있는 규정을 마련하는 것도 문제이지만 열거식으로 규제 대상의 범위를 구체화하는 것도 문제이다. 시행령 마련 이후 가이드라인이나 고시를 추가로 만드는 것은 예측가능성을 높이지만, 실질적으로 관련 서비스를 제공하는 사업자에게는 사전 규제와 같은 효과를 주는 문제점이 있다.

다만 전기통신사업자의 특정 행위로 인해 이용자 불편이 지속적으로 발생함에도 불구하고 적절한 조치가 이루어지지 못하고 전문규제기관을 통해 효율적으로 대응할 수 있을 경우에만 규제 수단을 마련해 신속히 대응할 필요가 있다. 높은 규제 비용을 치루면서 규제 실효성도 없는 형식적인 규제는 지양해야 한다.

네 번째, 규제 대상의 문제이다. 최근의 행위 규제는 전기통신서비스 중 기간통신서비스뿐만 아니라 부가통신서비스에 해당하는 경우가 많다. 시행령에서 언급하는 수범 대상이 기간통신사업자인지 부가통신사업자인지 불분명하는 경우가 많고, 기간통신서비스를 제공받는 이용자의 이익과 부가통신서비스를 제공하는 이용자 이익의 개념적 차이가 없다.

이외에 국내 사업자와 외국 사업자간 역차별의 문제, 새로운 기술혁신을 저해하는 규제, 반대로 시장 쏠림 현상이 일어난 후에 너무 늦게 대응하는 문제 등이 있다. 개별 사안별로 이러한 문제들이 반복되고 있어 사후 규제의 어려움과 한계가 내재되어 있다.