

[세션 1] 토론문

토론문

홍명수 교수
(명지대학교)

‘단말기 유통법에 대한 규범적 평가’ 토론문

홍명수

(명지대 법과대학 교수)

1. 단말기유통법의 의의

- 단말기유통의 제정은 이동통신시장에서 나타나고 있는 불투명하고 차별적인 지원금 지급이 소비자 후생 배분을 왜곡하고 이동통신시장의 건전한 발전을 저해하는 등 문제점을 낳고 있다는 인식에 기초. 단말기 지원금은 기본적으로 모든 이용자의 요금 수익을 바탕으로 재원이 마련되지만 지원금 지급이 일부 이용자에게 집중됨으로써 소비자 간 후생 배분이 왜곡되었으며, 동일한 단말기 구입자 간에도 구입 시기와 장소에 따라서 지원금의 차이가 발생함으로써 이용자 간 차별이 심화됨. 또한 단말기 지원금을 지급하면서 일반적으로 고가 요금제 의무 약정 등이 강제되고 이용자는 단말기를 싸게 사기 위해 고가 요금제에 가입하게 되어 불필요한 통신 과소비를 하게 되는 경우가 많고, 이동통신사업자의 과도한 지원금 경쟁 과열은 이용자의 빈번한 단말기 교체로 이어져 가계통신비 증가와 자원 낭비를 심화시키는 문제점도 드러남
- 동법은 이와 같은 과도하고 불투명한 지원금 지급에 따른 문제점을 해소하고, 투명하고 합리적인 단말기 유통구조를 만들어 나감으로써 이용자의 편익을 증진하고자 하는 것을 목적으로 함.¹⁾ 단말기유통법 제1조는 “이동통신단말장치의 공정하고 투명한 유통 질서를 확립하여 이동통신 산업의 건전한 발전과 이용자의 권익을 보호함으로써 공공복리의 증진에 이바지함”을 동법의 목적으로 규정

2. 단말기유통법 비판론

1) 미래창조과학방송통신위원장, 이동통신단말장치 유통구조 개선에 관한 법률안(대안), 2014. 5. 제안이유(2-3면) 참조. 동법의 제정 의의를 수범자의 범위를 통신사업자 이상으로 확대한 것, 규제 대상 행위로서 차별적 지원금 지급을 명확히 한 것, 사전규제로서 지원금 상한 규제를 도입한 것 등을 들고 있는 것으로, 홍명수, “단말기유통법 제정의 의의와 개선 과제”, 「고려법학」 제76호, 2015, 332-335면 참조.

- 동법에 의한 규제체계에 대한 비판적인 시각은 입법 전부터 현재까지 계속되고 있음. 1) 전기통신사업법상 이용약관 인가제 및 신고제를 운영하고 있기 때문에, 가격 경쟁의 상당한 부분이 제도적으로 제한되고 있는 상황에서 지원금 지급은 실질적으로 경쟁의 유력한 수단으로 기능할 수 있으며, 이를 제한하는 것은 경쟁 활성화를 오히려 저해하고, 이동통신서비스 시장 구조의 고착화를 낳을 수 있음.²⁾ 2) 단말기 지원금 지급을 차별적 행위로 규제할 경우에 경쟁정책적 근거가 명확한 것은 아니며, 이에 기초한 위법성 판단이 용이하지 않음. 물론 이용자 차별의 위법성은 차별을 당한 그룹, 즉 불리한 거래 조건이 부과된 자의 이익침해적 측면에서도 구성할 수 있을 것임.³⁾ 법정정책적인 관점에서 불이익한 조건으로 거래한 자에게 발생하는 후생 감소는 행위의 위법성을 판단하는 기초로 고려될 수 있으며, 이러한 법리 구성이 통신법체계에서 수용될 수 없는 것은 아님. 그러나 특정한 거래 조건이 거래 상대방에게 불이익한 것으로 평가되기 위해서는 거래 상황을 종합하는 관점이 요구됨. 예를 들어 단말기 구매에 많은 지원금을 받고 대신 고액의 통신요금을 지불하는 내용으로 계약을 체결한 경우와 단말기 지원금이 적은 대신 저가 요금의 통신서비스 이용 계약을 체결한 경우를 상정할 경우에, 단지 단말기 지원금의 크기만으로 비교하는 것은 이용자의 불이익을 평가하는데 있어서 미흡할 수 있음. 또한 종합적인 비교를 통하여 불이익을 확인한 경우에도, 이것이 일반적인 거래에서 수용 가능한 범위 내의 것인지, 즉 위법한 것으로 평가될 수 있는 불이익의 정도를 정하는 문제의 해결이 선행되어야 함
- 규제의 실효성 측면에서 볼 때, 지원금 지급과 관련된 거래 주체들의 동기와 적법행위로의 유인 체계에 대한 이해가 충분하였는지도 의문임. 시장점유율의 확대를 꾀하는 통신사업자 또는 단말기 제조자와 이용자와의 계약을 늘림으로써 매출을 확대하고자 하는 유통업자는 기본적인 이해를 같이하지만, 특히 후자는 단말기 지원금으로부터 연유하는 이익의 배분을 실질적으로 담당한다는 점에서 고유한 이해를 가지고 있다는 점을 염두에 두어야 함. 이는 기본적으로 이동통신사업자 또는 단말기 제조자와의 관계에서 대리인 문제와 유사하며, 통신사업자를 대상으로 하는 지원금 규제가 실질적인 의미를 갖기 어려운 원인이 될 수 있음

3. 단말기유통법의 평가

2) 이봉익, "단말기지원금에 대한 경쟁법적 분석", 권오승 편, 「정보통신과 공정거래」, 법문사, 2006, 232-233면 참조.

3) 이때의 불이익 판단 기준으로서 이용자의 최소한의 이익보장 수준을 제시하고 있는 것으로, 홍명수, 경제법론III, 경인문화사, 2013, 567-568면 참조.

- 1) 지원금을 중심으로 한 기존의 경쟁 방식이 이동통신 요금이 서비스의 품질을 중심으로 한 경쟁 양상으로 변모할 것이라는 예측이 법제정과 운영에 유력한 동인이 되었지만, 이러한 예측이 실현되고 있는지는 여전히 의문임. 2) 소비자에게 발생한 단말기 지원금의 감소로 인한 실질 구매 가격의 상승이 통신요금의 인하와 경쟁에 따른 품질의 향상에 의하여 상쇄되고, 차별적 거래가 제한됨으로써 이에 따른 불이익이 해소되는 등의 이용자 이익 증대 효과가 발생하고 있는지도 의문. 이에 관한 명확한 실증적 자료를 확인하기 어려움

4. 개선 방안

- 유통구조의 개선이 이루어지지 못하고 있는 근본적인 원인은 통신산업 전체가 3사업자에 의하여 지배되는 과점적 시장구조에 있다는 점을 상기할 필요가 있음. 3사업자의 시장점유율이 장기간 고착되어 있는 상황에서 사업자들은 담합에 이르지 않더라도 전략적인 가격 책정을 통하여 가격을 유지할 수도 있음. 지원금 상한제 폐지 이후 현저한 지원금 상승이 나타나지 않았던 점도 전략적인 가격 동향을 보여주는 예가 됨. 이러한 상황에서는 이동통신 시장의 구조적 변화가 근본적인 답이 될 수 있음을 시사함. 단말기유통법에 의한 지원금 규제가 통신요금 인하 및 서비스 경쟁으로 이어지기 위해서는, 동법을 넘어서 통신법 체계 전반에 걸쳐 이동통신사업자의 자유통영역의 확대에 관한 논의가 필요함
- 전술한 것처럼 차별 규제는 규제의 정당성을 찾기가 용이하지 않은 규제임. 경쟁제한의 관점에서 지원금 차별은 1선차별로서의 성격을 갖는데, 이 유형의 차별적 행태는 기본적으로 차별이 이루어지고 있는 시장에서의 점유율 확대와 관련되며, 이는 경쟁정책상 긍정적 평가가 가능한 부분임. 이것과 상대적인 불이익의 형량이 필요하며, 궁극적으로는 통신의 보편적 서비스로서의 성격을 감안하여, 모든 이용자에게 최소한으로 제공되어야 하는 서비스의 내용과 조건에 관한 기준을 제시하는 방안도 검토될 필요가 있음
- 단말기유통법은 장려금 규제에 관한 근거를 제9조에 마련하여 유통 시장의 공정화를 도모하고 있음. 이동통신사업자 등에 의하여 유통점에 지급되는 장려금은 본질적으로 이들이 이용자에게 단말기를 제공할 때 지급하는 지원금의 재원이 되는 것이므로, 지원금 지급 규제와는 별개의 규제 필요성이 존재하는 것으로 볼 수 있음.

그렇지만 장려금은 이용자의 이익 침해와도 직접적 관련이 없을 뿐만 아니라, 이미 유통 단계에서의 위법행위와의 관련성을 전제로 규제가 마련되어 있는 이상 동법에서 장려금 규제 강화를 시도하는 것에 대해서는 신중한 접근이 필요함. 공정거래법이나 대리점법에 의한 규제 상황을 참고할 필요가 있음