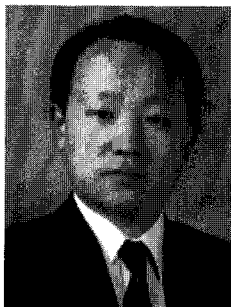


통신시장 공정경쟁 감시기관으로서의 통신위원회의 기능과 활동방향



노준형

통신위원회 상임위원

1. 머리말

우리 나라의 통신시장은 '80년대 이전의 완전독점시대, '80년대의 서비스별 독점시대, '90년대의 서비스별 경쟁시대를 거쳐 이제는 서비스 영역을 넘어선 전면적 경쟁시대로 접어들고 있다.

'80년대 이전의 정부독점시대와 '80년대의 서비스별 독점시대에는 정부가 직접 통신사업을 운영하거나 정부가 특허를 부여한 사업자만이 특정분야의 통신사업을 운영할 수 있어서 사실상 민간기업의 통신사업 진입이 차단되어 있었다.

그러나 '80년대 말 세계적인 서비스 시장의 자유화에 따른 통신시장의 자유화, 민영화, 개방화 물결에 능동적으로 적응하면서 경쟁을 통한 통신서비스의 발전을 위해 정부는 통신사업에 대한 진입장벽을 완화하여 '92년에 최초로 국제전화사업에 경쟁이 시작되었고 '94년에는 시외전화사업에 경쟁을 도입하였다. 이어서 '95년에는 이동전화사업, '96년 개인휴대통신(PCS: Personal Communication Service, 이하 PCS라 한다) 이동전화사업, 전용회선사업 등으로 경쟁을 확대하고 '97년에 시내전화사업자를 선정함으로써 통신사업의 전면적인 경쟁체제를 구축하기에 이르렀다

최근에는 PCS와 이동전화, CT-2 나아가 무선호출에 이르기까지 무선통신분야를 중심으로 한 서비스간의 경쟁도 본격화되어 앞으로 서비스간 구분이 없는 전면적 경쟁시대의 도래를 예고하고 있다.

이와 같은 통신시장 자유화에 따라 현재 국제, 시외, 이동전화 분야의 통신사업자간에는 시장확보 경쟁이 날로 치열하게 전개되고 있으며 경쟁사업자간의 분쟁과 불공정행위도 증가하고 있어 통신시장의 공정경쟁 환경조성의 중요성이 크게 부각되고 있다.

더우기 IMF 체제하의 경제위기 극복을 위한 외국인의 통신분야 투자가 본격화되는 '99년 이후에는 통신시장에서의 비차별적 경쟁활동 보장여부가 외국인의 통신시장 참여에 결정적 변수역할을 할 것으로 예상되어 정부의 공정경쟁 정책에 대한 수요가 더욱 커지고 있다.

통신위원회는 이와 같이 날로 중요성을 더해가는 통신시장에서의 다수 사업자간의 공정한 경쟁을 보장하기 위해 활동하는 기관이다. 이 글에서는 이러한 통신위원회의 설립배경과 기능, 그리고 그 발전방향에 대하여 살펴보고자 한다.

2. 통신시장에서의 공정경쟁의 특수성

현재 국내통신시장에서 사업을 하고 있는 기간통신사업자는 10개 분야 36개 사업자에 이른다. '99년 경쟁이 시작될 시내전화를 제외하고는 모든 분야에 3개 이상의 사업자가 경쟁하고 있어 통신사업의 경쟁은 모든 분야에서 이루어지고 있다고 할 수 있으며 '98년부터는 재판매방식 등에 의한 별정통신사업이 허용되어 보다 치열한 경쟁이 예상되고 있다.

통신시장에서의 경쟁도 일반시장에서의 경쟁활동과 마찬가지로 시장기능에만 맡겨놓을 수는 없으며 정부에 의한 사후적 공정경쟁 감시장치가 필요하다. 하지만 통신시장에서의 공정경쟁 확보

는 일반시장에서의 공정경쟁 보장과는 다른 특성이 있다.

우선 통신사업은 현재 모든 나라가 독점기업의 형태로 출발하여 경쟁시장으로 이행하는 단계로서 일반시장과는 구조적으로 차별화되는 특성이 있다. 또한 모든 통신사업자들이 최종 이용자에게 서비스를 제공하기 위해서 반드시 이용해야만 하는 애로설비(Bottleneck facility)인 시내전화망은 아직도 독점기업의 소유로 되어 있고 앞으로도 상당기간 이러한 상태가 지속될 것이 예상되어 일반 경쟁시장의 공정경쟁 제도로 규율하기에는 적합하지 않다.

더우기 통신사업의 기반이 되는 통신망(Network)은 망간 상호접속을 통한 외부성(Externality)의 극대화와 중복투자의 방지를 위한 사업자간 상호협력이 요구되는 등 일반시장의 경쟁논리와는 다른 측면이 강하며 급속히 발전하는 정보통신기술은 통신에 대한 전문성과 기술성을 갖춘 규제기관이 적절한 규제정책과 집행을 수행할 수 있는 여건을 만들고 있다.

보다 중요한 점은 통신시장의 규제기관은 경쟁을 통한 통신망과 통신서비스의 고도화와 이용자의 편의 증진이라는 통신시장의 장기목표에 대한 명확한 인식을 바탕으로 규제정책을 시행해야 한다는 점이다.

이러한 점들을 고려하여 대부분의 선진국의 경우 통신시장에서의 공정경쟁 보장기관을 일반시장의 공정경쟁 감시기관과 별도로 설립·운영하고 있으며 우리 나라의 경우도 정보통신부와 통신위원회가 이러한 기능을 담당하고 있다.

6. 통신위원회의 기능

통신사업의 경쟁 본격화로 통신사업자간의 이해관계가 날로 첨예하게 대립되고 있는 상황에서, 정부의 공정하고 투명한 사업자간 분쟁조정과 불공정행위에 대한 규제활동은 통신사업자들이 낭

비적이고 불법적인 경쟁을 지양하고 요금과 서비스 품질향상, 기술 및 경영혁신을 통한 자유롭고 건전한 경쟁에 노력을 집약할 수 있는 기본틀을 제공하는데 그 의미가 있다. 이러한 정부의 공정경쟁환경 조성을 위한 규제활동은 궁극적으로 사업자들이 경쟁을 통해 보다 신속하고 효과적으로 다양하고 고도화된 통신망을 기반으로 한 고품질의 통신서비스를 소비자들에게 제공하도록 유도하게 된다.

통신위원회는 이러한 통신시장의 공정경쟁환경을 조성하기 위한 규제활동과 통신서비스 이용자 보호기능을 수행하기 위하여 '92년에 설치한 기관으로 초기에는 기능 미비와 실무인력 부족으로 실질적인 활동에는 다소 미흡한 점이 있었으나 '97년 8월 통신사업에 대한 사후적인 공정경쟁 감독기능이 법률에 의해 부여되고 상임위원이 신규로 임용됨과 동시에 사무국이 설립된 이후 활발한 활동을 하고 있다.

통신위원회의 기능은 구체적으로 공정경쟁관련 제도의 심의, 통신사업자간 분쟁조정, 불공정행위에 대한 조사 및 시정조치의 심의로 구별될 수 있다.

먼저 통신위원회의 심의기능을 살펴보면 중진에는 경쟁도입, 신규 통신사업자 허가와 같은 정보통신부의 주요한 통신정책을 모두 심의할 수 있도록 되어 있었으나 이러한 정책심의기능은 신설된 정보통신 정책심의위원회로 이관하고, 대신 통신위원회는 통신사업자간 경쟁의 기본틀이라고 할 수 있는 상호접속기준, 설비제공기준 등의 공정경쟁관련 제도와 상호접속협정과 같은 통신사업자간의 기본적인 계약관계를 중점적으로 심의하도록 하여 공정경쟁의 기본틀을 형성하는데 기여하는 역할을 수행하게 되었다.

통신위원회의 분쟁조정활동을 살펴보면, 통신사업자는 다른 통신사업자와 상호접속 등의 협정체결이 이루어지지 않거나 체결된 협정이 이행되지 않는 경우의 협정이행 또는 손해배상에 대하여 별도의 절차 없이 바로 통신위원회에 재정을 신

청할 수 있도록 되어 있다. 위원회의 재정이 이루어진 경우에는 이에 대한 불복의 소송이 법원에 청구되지 않는 한 당사자간에 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것과 같은 법적 효력이 발생된다.

통신위원회의 재정은 법원의 소송절차 등 다른 절차에 비하여 매우 신속한 처리가 - 재정의 경우 원칙적으로 60일 이내, 최대 90일 이내에 재징하도록 되어 있음 - 가능하며, 별도의 부담없이 전문가에 의한 공정하고 객관적인 조정이 가능하기 때문에 재정이 활발히 이루어지는 경우 불필요한 분쟁에 따른 통신사업자의 비용낭비를 최소화할 수 있다. 또한, 통신서비스를 이용함에 있어 피해를 입은 이용자가 통신사업자로부터 적정한 수준의 손해배상을 받지 못한 경우에도 재정절차를 이용할 수 있다.

마지막으로 통신위원회가 담당하는 시장감독기능을 살펴보면 위원회는 신고 또는 직권인지에 의하여 불공정행위에 대한 사실조사활동에 착수하게 되며 사무국의 사실조사, 전문가의 검토의견, 당사자 의견진술, 통신위원회의 심의와 같은 준사법적 절차를 거쳐 통신사업자에 대한 시정조치를 마련하고 있다.

4 통신위원회의 주요 활동실적

통신위원회는 사무국준비반이 설치된 '97년 5월부터 종래 연 4회가량 개최되던 위원회를 월 1회 이상 정례적으로 개최하여 총 93개의 개별 안건을 처리하였다.

먼저 불공정행위에 대한 시정조치는 총 57건으로 29건의 시정명령, 13건의 주의촉구 및 시정권고, 무혐의 11건, 심의 보류 등 기타 4건으로 분류된다. 시정명령 중에는 한국통신의 시내단국접속 지연행위나 공중전화 접속지연행위와 같은 상호접속관련 불공정행위와 SKT, 신세기통신의 이용약관에 위반한 위약금 부과 등의 이용자 이익저

해 관련 불공정행위 등이 포함되어 있다.

다음으로 통신사업자와 이용자간의 분쟁조정으로 데이콤의 홈페이지 정보유실에 대한 손해배상 청구에 대해 93만원 재정을 결정한 바 있으며, 기타 12건은 재정절차 진행중 원만한 합의에 이르렀다. 통신사업자간 분쟁조정으로는 한국통신과 SKT간의 접속료 등 상호접속에 관련된 분쟁이 3건 있었는데 통신위원회의 알선으로 원만히 해결되었다.

또한 '97년 11월 PC통신, 인터넷 등 가상공간에 불공정행위 및 소비자피해신고센터를 개설하여 '98년 6월말 현재 총 1,076건의 소비자 불만사항을 접수하여 처리하였다. 그 주요 내용은 사전선택제 관련 14%, 이동전화 해지절차 불만관련 사항이 27%, 이동전화 통화품질불량 관련이 13%, 각종 요금관련 13% 등이다. 이중 917건은 내부자료를 통해 소비자의 불만을 해소하거나 해당 사업자에게 이첩하여 신속히 처리하도록 하였으며, 기타 153건은 이용자의 이익을 현저히 저해한 행위로 판단하여 심도있는 조사를 통해 시정을 명하였다.

5 통신위원회의 활동 방향

지금까지 통신위원회는 불공정행위에 대한 적극적인 사실조사와 시정조치로 공정경쟁환경 조성에 대한 사업자의 관심과 자발적인 준수를 유도하는 가시적 성과를 거두었다. 또한 공식적인 재정은 1건에 지나지 않았으나 통신위원회에 의한 공식적인 분쟁조정절차의 운영으로 상당수의 분쟁이 사전에 조정되는 간접적인 결과를 낳았으며 불공정행위 및 소비자피해신고센터를 통하여 직접적인 대국민서비스 개선에도 상당한 성과가 있었다.

그러나 아직까지 통신사업 불공정행위에 대한 사실조사가 주로 신고사건 내지 이용약관 위반 또는 이용자 이익침해에 치중하여 이루어졌으며

상호접속 차별이나 부당한 요금설정과 같은 심층적·전문적 검토가 요구되는 사실조사에는 본격적으로 착수하지 못한 아쉬움이 있다. 또한 불공정행위에 대한 제재수단이 법률상 다양하게 규정되어 있지만 실제로는 시정조치에 한정되어 있어서 제재수단의 실효성 확보에 애로가 있었다.

이러한 문제점을 해소하기 위해 통신위원회는 사무국에 회계관련 전문가와 조사인력을 가능한 빠른 시일내에 보강하여 상호접속, 요금 등 회계관련 전문지식을 요구하는 불공정행위 사건조사를 본격적으로 추진할 계획이다. 아울러 불공정행위로 인해 발생한 부당이득을 환수하기 위해 위반사업자에게 매출액 대비 과징금을 부과할 수 있는 규정을 금번 전기통신사업법 개정안에 반영

함으로써 불공정행위에 대해 효과적인 제재를 해 나갈 것이다.

앞으로 통신위원회는 강화된 전문조사인력과 법적 제재수단을 기반으로 통신사업의 건전한 경쟁질서를 저해하는 상호접속이나 요금설정 등 각종 불공정행위에 대한 인지조사활동을 강화하고 절차의 공정성·투명성 확보와 전문성 축적에 더욱 박차를 가할 예정이다.

장기적으로는 현재의 비상임 중심의 7인의 위원을 5명 정도로 축소하고 그 과반수를 상임위원화 하는 등 통신위원회를 통신시장의 공정경쟁정책과 규제집행업무를 전담하는 합의제 행정위원회로 발전시켜 나갈 계획이다. ■

용어해설

부당공동행위 不當共同行爲 부당한 공동행위라는 용어는 공동행위,

카르텔(Cartel), 기업연합, 담합(談合) 등의 용어와 유사어 또는 동의어로 혼용되고 있음. 이는 기업이 독립성을 유지하면서 독점의 결과가 나타난다는 점에서 독립성을 상실하는 합병 등의 기업결합(企業結合)과 구분됨. 공정거래법상 부당한 공동행위는 사업자 또는 사업자단체가 계약·협정·결의 기타 어떠한 방법으로든 타사업자와 공동으로 일정한 거래분야에서 경쟁을 실질적으로 제한하는 가격의 결정 등의 행위를 할 것을 함의하는 행위를 말하며, 동법은 이를 금지하고 있음. 즉, 일정한 시장에서 경쟁관계에 있는 사업자가 다수 존재하여도 이들이 서로 공모(共謀)하여 공동행위를 하게 되면 가격이나 품질면에서 상호 경쟁할 필요도 없이 시장을 자기들의 의사에 따라 지배할 수 있게 됨. 그 결과 마치 한 사업자가 시장을 지배하는 독점과 동일한 효과가 나타나고, 이는 결국 소비자들에게 손해를 입히거나 경제질서(經濟秩序)에도 유해한 영향을 미치기 때문에 동법에서는 부당한 공동행위의 대상 유형으로, ① 가격을 결정·유지 또는 변경하는 행위, ② 상품의 판매조건 또는 용역의 제공조건이나 그 대금 또는 대가의 지급조건을 정하는 행위, ③ 상품의 생산·출고·수송 또는 판매의 제한이나 용역의 제공을 제한하는 행위, ④ 거래지역 또는 거래상대방을 제한하는 행위, ⑤ 생산 또는 용역의 제공을 위한 설비의 신·증설이나 장비의 도입을 방해하거나 제한하는 행위, ⑥ 상품의 생산 또는 판매시에 그 상품의 종류 또는 규격을 제한하는 행위, ⑦ 영업의 주요부문을 공동으로 수행하거나 관리하기 위한 회사 등을 설립하는 행위, ⑧ 다른 사업자의 사업활동이나 사업내용을 방해하거나 제한하는 행위 등 8가지를 열거하고 있음. 또한 동법은 사업자간에 상기 유형에 해당하는 행위를 하고 있는 경우 동 사업자간에 그러한 행위를 할 것을 약정한 명시적인 합의가 없는 경우(암묵적 합의)에도 부당한 공동행위를 하고 있는 것으로 추정할 수 있도록 하여 이를 엄격히 규제하고 있음.

