

통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구**

최종원*

<目 次>

- | | |
|-----------------------|---------------------------------|
| I. 문제의 제기 | IV. 통신위원회와 공정거래위원회간
관할권 배분방안 |
| II. 이론적 배경 | |
| III. 우리나라 통신위원회 현황 분석 | V. 결 어 |

〈요약〉

본 논문에서는 현재 OECD 경쟁법·정책위원회에서 검토되고 있는 경쟁체제 하의 기간망산업에서의 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간의 역할배분에 관한 논의와 미국의 판례법에서 제시된 '우선적 관할권 원칙'을 살펴보았다. 그리고 우리나라 통신위원회의 설립과정, 운영현황, 그리고 문제점을 간략히 살펴본 후, 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권중복 현황을 법·제도적인 측면과 실제 관할권 중복사례를 중심으로 고찰하였다.

이러한 이론적 논의와 현황분석을 토대로 본 논문에서는 통신위원회는 필수적 망 시설에 대한 무차별적 접근 보장권한, 기술적 규제권한, 경제적 규제권한 등 세 가지 기능을 담당하고, 공정거래위원회는 전기통신부문에서의 일반경쟁법상의 각종 경쟁제한적 행위에 대한 규제권한과 통신산업에서의 주기적인 시장지배력 규모 측정권한 등 두 가지 기능을 담당하는 관할권배분 원칙을 제시하였다. 그리고 통신위원회와 공정거래위원회간에 일반경쟁법상의 경쟁제한행위에 대한 관할권 분쟁이 제기될 경우, 통신부문의 특성에 비추어 권리구제의 쟁점사항에 통신기술적인 전문사항이 포함될 경우나 행정기관의 재량의 행사가 필요할 경우, 그리고 규제권한 충돌의 회피, 소송상 정의의 실현 등의 견지에서 합당한 이유가 있을 경우에는 통신위원회의 사실판단을 선행시키는 우선적 관할권 원칙

* 서울대학교 행정대학원 조교수

** 본 논문은 「문화장학재단」 1998년도 연구비지원에 의하여 수행되었다. 본 논문의 자료수집과정에서 많은 도움을 주신 광주대학교 행정학과 서순복 교수와 통신위원회 김용수 과장께 감사드린다.

의 적용방향을 제시하였다.

I. 문제의 제기

1. 논의의 배경

1980년대 이후 선진국들은 대규모 규제개혁을 지속적으로 실시하고 있다. 통신, 전기, 천연가스, 철도, 상·하수도 사업, 육상 및 해상 운송업, 금융업, 특정 자격증을 필요로 하는 전문직종(의사, 회계사 등), 그리고 농업부문 등에서 규제개혁이 집중적으로 나타나고 있다. 이러한 부문에서의 규제개혁은 크게 두 가지 유형으로 첫째, 정부기업 및 공기업의 민영화와 경쟁체제 도입, 둘째, 개별 산업에 광범위하게 존재하였던 진입규제, 사업영역규제, 가격규제, 사업활동규제 등 각종 규제에 대한 대폭적인 완화 또는 폐지이다. 이러한 규제개혁의 정책목표는 시장기능에 의한 자원배분영역을 넓힘으로써 경제적 효율성을 높이고 소비자 후생을 증진시키는 것이다.

선진국에서 규제완화가 본격적으로 실시되고 있는 산업의 특성을 자세히 살펴보면, 통신부문을 위시한 전기, 천연가스, 철도, 상·하수도 사업 등 소위 기간망산업(network infrastructure industry)에 규제완화노력이 집중되고 있음을 알 수 있다. 동 산업들의 일반적인 공통점은, 과거 산업의 자연독점성을 이유로 정부부처 또는 공기업이 재화공급을 담당하였으나 기술발전의 결과 독점체제가 물려나고 점차 민영화의 대상이 되어 경쟁체제로 전환되고 있다는 점이다.

그런데 기간망산업의 정부기업이나 공기업이 민영화되고 시장기능 지향적 규제완화정책이 도입되더라도 그 산업에서 모든 규제가 일시에 없어지고 모든 자원배분 및 기업활동이 오로지 시장기능에 의하여 결정되는 것은 아니다. 즉, 동 산업에서의 다양한 형태의 정책적 문제가 일반경쟁법(general competition law, 우리나라의 경우 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」이 이에 해당됨)의 적용을 담당하는 일반경쟁규제기관의 관할대상이 되는 것은 아니다.¹⁾

1) 일반경쟁규제기관은 전산업에 걸친 적용영역을 가진 경쟁법의 집행을 담당하는 기관으로서 담합, 부당한 기업결합, 불공정거래행위 등 경쟁제한적 시장구조와 기업행동을 규제함으로써, 시장경쟁을 촉진시키고 자원배분의 효율성을 이루어 소비자후생을 극대화시키는 것을 주임무로 하는 기관이다. 미국의 연방거래위원회(FTC)와 법무부 독점금지국(DOJ), 우리나라의 공정거래위원회 등이 이에

지금까지 정책결정자들의 일반적인 사고방식은 과거 정부의 강한 규제를 받았던 산업영역에서는 규제가 완화되더라도 새로운 유형의 규제에 의하여 경쟁이 도입되고 유지되어야 하며, 곧바로 시장기능에 맡겨져서는 곤란하다는 견해이다. 기존 거대 공기업의 시장지배력, 필수적 시설에 대한 지배력, 기술력 및 자본력 열세로 인한 신규진입기업 수의 현실적 제한 등의 이유로 인하여 상당 기간동안 가격규제, 사업영역제한 등 정부의 경제적 규제가 불가피하다는 견해이다. 이러한 견해에 따라 각국에서는 민영화 및 규제완화 이후에도 개별 산업별로 전문규제기관을 설립하거나 기존 규제기관의 성격을 바꾸어 계속 존립시키는 사례가 많았다.²⁾ 즉, 새로운 규제기관이나 기존 규제기관에게 경쟁유지 및 촉진 차원의 규제권한을 부여하여 경쟁체제를 구축하고자 하였다.

이러한 현실적 상황에서 모든 산업부문에 적용되는 일반경쟁법의 시행기관인 일반경쟁규제기관과 상기 산업별 전문규제기관간에 권한 및 기능배분이 어떻게 이루어지는 것이 바람한지가 매우 중요한 정책과제라고 판단된다. 특히, 개별 기업의 입장에서 볼 때, 양 기관간의 권한 및 기능배분이 불명확하게 설정될 경우 이중규제, 비일관적인 규제, 관할권 갈등 등으로 인하여 큰 어려움을 겪게 될 것이다.

2. 우리나라에서의 문제의 맥락: 통신부문을 중심으로

1991년 8월 통신위원회의 설립근거가 되는 전기통신기본법 개정안이 국회를 통과하였다. 당시의 전기통신기본법 제37조는 “전기통신사업자간 적정경쟁의 확보, 전기통신역무 이용자의 권리보호 및 중요통신정책의 수립·시행에 관한 사항 등을 심의 또는 의결하기 위하여 체신부에 통신위원회를 둔다”라고 명시하고 있다. 동 법에 근거하여 1992년 3월 통신위원회가 설립되었다.

1995년 8월 16일 공정거래위원회에서 통신분야 불공정거래행위를 직권인지한 사건을 계기로 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권 분쟁문제가 최초로 구체

2) 특정 산업별 전문규제기관 (sector-specific regulators)은 특정 산업의 성격상 자원 배분을 시장기능에 맡길 경우 바람직한 결과가 나타나지 않고 공공의 이익이 저해될 우려가 있는 산업에 대하여 시장진입, 특정 필수시설에 대한 비차별적 접근, 가격수준, 바람직한 기술수준, 마케팅 방법 등 포괄적인 사항을 규제하도록 정부로부터 권한을 위임받은 기관이다. 통신부문에서의 이러한 전문규제기관의 예로서 미국의 연방통신위원회 (FCC), 우리나라의 통신위원회 등을 들 수 있다.

화되었다. 후술하는 바와 같이 동 사례에서는 정보통신부와 공정거래위원회 사이의 업무협조를 통하여 기관간의 관할권 분쟁문제를 합리적으로 해결할 수 있었다. 그러나 이러한 합리적인 업무협조가 앞으로의 사례에서도 항상 기대될 수 있을지는 의문이다. 따라서 일반경쟁법 집행기관인 공정거래위원회와 통신위원회간의 기능 및 권한배분에 관한 근본적인 논의가 필요하다.

이러한 문제의 중요성에도 불구하고 현재 우리나라에서는 동 정책문제에 대한 심도 있는 논의가 거의 이루어지지 못하였다고 판단된다. 본 논문에서는 다음과 같은 연구범위를 갖도록 하겠다. 다음 절에서는 본 연구에서 제기한 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간 관할권 배분문제에 접근하는데 필요한 이론적 논의를 검토하도록 하겠다. 첫째, 양 규제기관간의 차이점을 정책목표, 업무처리 방법 및 절차, 각 기관이 보유하고 있는 정보 및 전문성, 그리고 피규제기관으로부터의 포획의 가능성 등을 중심으로 고찰하도록 하겠다. 이러한 기관간 특성비교가 필요한 이유는 양 기관간 역할배분은 특정 기관의 타 기관에 대한 상대적 강점, 그리고 새로운 규제업무와 기존 규제업무간의 시너지효과의 강약을 기준으로 결정되어져야 하기 때문이다. 둘째, 현재 OECD 경쟁법·정책위원회(Committee on Competition Law and Policy)에서 논의되고 있는 경쟁체제하의 기간망산업에서의 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간의 역할배분 논의를 고찰하도록 하겠다. 즉, 경쟁체제 도입이후 양 기관간에 배분되어져야 할 기능 및 권한의 종류가 무엇이며, 어떠한 권한배분유형이 고려대상 될 수 있는지를 논의하겠다. 셋째, 미국에서 반트러스트법의 집행을 담당하는 연방거래위원회(FTC), 법무부 독점금지국(DOJ), 그리고 법원과 개별 산업별 독립규제위원회간 관할권 배분과 관련된 논의를 ‘우선적 관할권 원칙’(primary jurisdiction principle)을 중심으로 살펴보도록 하겠다.

제 3 절에서는 우리나라 통신위원회의 설립과정, 운영현황, 그리고 문제점을 간략히 살펴본 후, 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권중복의 현황을 법·제도적인 측면과 실제 관할권 중복사례를 중심으로 살펴보도록 하겠다.

제 4 절에서는 제 2 절과 3절에서의 이론적 논의와 현황분석을 토대로 통신위원회와 공정거래위원회와의 바람직한 관할권 배분방안을 제시하도록 하겠다. 이를 위하여 우선 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권 배분의 기본방향을 제시한 후, 우리나라에서의 ‘우선적 관할권 원칙’의 적용방향을 고찰하도록 하겠다.

끝으로 제 5 절에서는 본 논문의 논의를 요약한 후, 통신위원회와 정보통신부간의 기능 및 역할배분 방향에 대해서 간략히 언급하도록 하겠다. 통신위원회와 공

정거래위원회와의 관할권배분 논의가 현실적인 의미를 가지기 위해서는 통신위원회와 정보통신부간의 합리적인 규제권한 배분이 전제되어야 하기 때문이다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관 특성 비교

(1) 정책목표의 차이

경쟁정책 담당기관인 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관 양자 모두 경제적 효율성의 증진을 일반적인 정책목표로 삼는다는 점에서는 큰 차이가 없다. 그러나 기타 정책목표의 존재여부나 정책목표들간의 우선순위면에서 양자의 차이가 나타난다. 즉, 일반경쟁규제기관에서는 경쟁촉진을 통한 경제적 효율성 증진이 가장 중요한 정책목표이며, 중소기업보호, 경제력집중억제 등 여타 정치적, 사회적 정책목표는 상대적으로 낮은 정책우선순위를 갖는다. 반면에, 산업별 전문규제기관의 경우 경제적 효율성뿐만 아니라 다른 정책목표들도 높은 우선순위를 갖는다. 즉, 보편적 서비스³⁾ 제공, 중소기업보호 등 분배적 이슈(distributional issues), 환경보호, 지역균형발전 등의 정책목표가 경제적 효율성 목표와 동등한 비중으로 추구된다. 따라서 경우에 따라서는 다른 정책목표의 추구과정에서 전문규제기관은 경쟁제한적인 규제정책을 시행하기도 한다.

(2) 일반적인 업무처리방법 및 절차상의 차이

첫째, 양 기관은 적용영역면에서 차이를 보인다. 일반경쟁규제기관은 모든 경제영역에 적용되는 일반경쟁법의 집행을 담당하나, 전문규제기관은 특정 산업별 적용영역을 갖는다. 즉, 일반경쟁규제기관은 모든 산업분야에서 경제주체의 왜곡된 시장인센티브를 교정하고 보완할 목적으로 다양한 유형의 금지조항을 시행하지만, 전문규제기관은 특정 산업분야에서의 시장인센티브를 정부의 직접적인 통제로 대체하고자 한다.

둘째, 양 기관은 시장개입 시점에서 차이를 보인다. 일반적으로 경쟁정책적인 개입은 기업결합 사전심사와 같은 예외적인 경우를 제외하고는 사후적(ex post) 인

3) 보편적 서비스란 국민생활에 긴요한 재화의 공급을 저소득층이나 특정 지역의 주민에 대해서는 비용이하의 가격에 제공하는 것을 의미한다. 예를 들어, 통신서비스의 경우 시내전화서비스 및 낙도, 오지지역의 전화서비스 가격을 비용이하로 공급함으로써 모든 국민들에게 최소한의 전화서비스를 제공하는 것이다.

형태를 갖는다. 즉, 기업의 경제활동의 경쟁제한성을 사전에 예측하여 규제하기보다는 경쟁제한적인 행위가 발생한 이후 이를 시정하고 피해자에게 적절한 보상을 명령하기 위하여 사후적인 개입을 한다. 반면에, 산업별 전문규제기관은 주로 사전적(ex ante)인 규제를 한다. 산업별 규제의 경우 시장기능에 의한 자원배분이 불합리할 것이라는 예상에 근거하여 규제가 시행되므로 불합리한 결과가 나타난 후에 시장에 개입하기보다는 사전에 이를 예방하기 위한 차원에서 정책개입이 이루어진다.

셋째, 양 기관은 대상산업에 대한 개입방법에서 차이를 보인다. 일반경쟁규제 기관의 개입은 관련 이해당사자의 신고가 있거나 경쟁제한적인 상황에 대한 직권 인지에 의하여 이루어지는데, 대체로 대상산업에 대한 정책개입은 매우 간헐적으로 이루어진다. 그러나 산업별 전문규제기관은 피규제산업에 대하여 일상적, 지속적 정책개입 및 기업행동 감시를 하게 된다. 일반경쟁규제기관은 개별 기업의 경쟁제한적인 행태를 교정하기 위한 행태규제(conduct regulation)를 하기도 하지만, 이보다는 개별 산업에서의 시장구조를 경쟁적으로 바꾸는 구조규제(structural regulation)에 중점을 둔다. 반면에, 전문규제기관의 주임무는 개별 피규제기업의 행동을 감시하고, 바람직한 기업행동을 유도하는데 있으므로 행태규제에 치중하게 된다.

(3) 기관보유 전문성 및 정보의 종류와 양의 차이

관련 산업에서의 진입규제, 가격규제, 사업영역규제, 품질규제, 보편적 서비스 확보규제 등 다양한 유형의 포괄적인 규제를 담당해야 하는 산업별 전문규제기관은 일반경쟁규제기관에 비하여 엄청나게 많은 산업관련 정보와 전문성을 필요로 한다. 그 중에서도 특히, 개별 기업별 회계정보(accounting information)를 필요로 하는데, 회계적 정보는 가격규제 및 보편적 서비스 관련 규제시 필수적인 정보이기 때문이다. 또한, 산업별 전문규제기관은 일반경쟁규제기관에 비하여 많은 기술적 전문성(technical expertise)을 보유하게 된다.

반면에 개별 산업의 시장구조와 개별 기업행태의 경쟁제한성을 판별하여야 할 일반경쟁규제기관은 회계적인 정보와 전문성보다는 시장구조와 기업행동의 경제적 효과를 판별할 수 있는 산업조직론(industrial organization)적인 경제학 지식과 개별 법조항의 적용가능성을 검토할 수 있는 법학 지식이 중요하며, 그와 관련된 전문성이 축적되어 있다. 따라서 개별 산업에 대한 정보와 기술적 전문성은 산업별 전문규제기관에 비하여 부족하다고 판단된다.

(4) 포획 (capture)의 가능성

모든 산업분야에 대한 일반경쟁법 적용을 담당하며 특정 산업과 간헐적으로 접촉하는 일방경쟁규제기관에 비하여 개별 산업에서 일상적 포괄적인 규제를 담당하는 전문규제기관은 피규제기업에 의한 포획가능성이 상대적으로 높다고 판단된다. 규제산업에 대하여 피규제기업들과 동일한 정보를 공유하는 전문규제기관은 시간이 경과함에 따라 부지불식간에 피규제기업들과 유사한 시각을 공유하게 된다. 또한, 규제권한의 지속을 원하는 전문규제기관은 규제완화정책을 피규제기업들과 연합하여 반대하기도 한다. 특히 기간망산업에서의 전문규제기관의 포획가능성은 관련 정치인들의 포획으로 인하여 더욱 더 커질 수 있다. 즉, 기간망산업에서의 고객은 일반투표자들의 범위와 거의 일치하므로 개별 기업들의 정치적 영향력이 매우 높다. 이 경우 기업의 관련 정치인에 대한 로비활동이 매우 효과적으로 일어나며, 정치인들의 간섭으로 인한 전문규제기관의 의사결정 왜곡이 예상된다.

2. 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간 역할배분: OECD에서의 논의

(1) 배분되어야 할 기능 및 권한

최근 OECD 경쟁법·정책위원회 (Committee on Competition Law and Policy: CLP)에서는 기간망산업에서 경쟁체제가 도입됨에 따라 발생하는 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간의 기능 및 역할배분에 관한 논의가 활발히 이루어지고 있다. 이러한 논의의 전제가 되는 사항으로서 양 기관간에 배분되어져야 할 기능 및 권한의 종류가 무엇인지를 우선적으로 살펴보고자 한다. 관련 OECD 보고서에는 다음과 같은 다섯 가지 기능 및 권한이 제시되어 있다.⁴⁾

첫째, 필수적 망 시설(essential network facility)에 대한 무차별적 공정접근(non-discriminatory access) 보장 권한으로서, 만약 기존 공기업의 필수적 망 시설에 대한 수직적, 수평적 분할이 불가능하여 공정접근과 관련한 제도적 보장이 어려울 경우, 그 시설에 대한 무차별적 접근이 이루어지도록 하는데 필요한 제반 권한을 의미한다.

둘째, 일반경쟁법상의 각종 경쟁제한적 행위에 대한 규제권한으로서, 이에는 기업결합(merger) 심사, 카르텔 금지, 각종 불공정거래행위 규제 등이 포함된다.

4) OECD Committee on Competition Law and Policy, "Relationship Between Regulators and Competition Authorities," DAFFE/CLP(98)6, June 1998, p.5.

셋째, 기술적 규제(technical regulation) 권한으로서, 망 호환성 및 안정성 유지, 망 표준화, 사생활 보호, 환경친화적 사업활동 등을 위한 제반 기준 및 규칙 설정 권리가 이에 포함된다.

넷째, 경제적 규제(economic regulation) 권한으로서, 진입규제, 사업영역규제, 가격규제, 품질규제, 그리고 보편적 서비스(universal service) 유지를 위한 제반 규제 등이 이에 포함된다.

다섯째, 시장지배력 측정 권한으로서, 동 산업을 일반경쟁법의 적용대상으로 하지 않고 특정 경제적 규제의 적용영역에 포함시켜야 할지를 결정하는 데 기준이 되는 주기적인 시장지배력 규모 측정 권한을 의미한다.

(2) 관할권 배분 기준

상기 다섯 가지 권한을 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간에 어떻게 배분할 것인가를 결정하는데 있어서 가장 중요한 기준은, 개별 기관의 기존 고유 업무의 성격과 개별 기관이 보유하고 있는 각기 상이한 전문성과 정보에 비추어 어느 기관에게 특정 권한을 부여하였을 때 기존 권한 및 전문성 등과 결합하여 가장 큰 시너지 효과(synergy effects)를 가져오는가이다. 다음으로 고려하여야 할 기준은 위의 다섯 가지 권한들을 어떠한 조합에 의하여 개별 기관에게 귀속시키는 것이 권한간의 시너지 효과를 극대화시킬 것인가이다. 특히, 기술적 규제와 경제적 규제권한을 각기 상이한 기관에 귀속시키기보다 동일 기관에 귀속시키는 것이 바람직한가를 검토하여야 한다. 또한, 경쟁제한적 행위 규제권한과 경제적 규제권한을 동일 기관에 두는 경우 예상가능한 시너지 효과와 그에 따른 부작용은 무엇인가 등을 고려할 필요가 있다.

(3) 관할권 배분 유형

상기 다섯 가지 기능 및 권한 가운데 기술적 규제권한을 산업별 전문 규제기관에게 맡기고, 주기적인 시장지배력 측정권한을 일반경쟁규제기관에게 부여하는데에는 큰 이견을 발견하기 힘들다. 기술적 규제를 적절히 수행하기 위해서는 공학적 지식이 필요하다. 그런데 일반경쟁규제기관의 관료들은 법학 및 경제학적 전문지식은 가지고 있으나 특정 기간망에 대한 공학적 전문지식을 가지고 있는 경우는 매우 드물다. 따라서 기술적 규제사항은 그 산업 및 기간망에 대한 많은 공학적 정보와 전문지식을 가지고 있는 전문규제기관이 담당하는 것이 합리적이다. 또한, 주기적으로 개별 기업의 시장지배력을 측정하는 업무는 산업조직론적인 전문지식과 관련 정보를 보유하고 있는 일반경쟁규제기관이 담당하는 것이 업

〈표 1〉 관할권 배분유형

	유형 I	유형 II	유형 III	유형 IV
일반 경쟁 규제 기관의 권한	<ul style="list-style-type: none"> · 시장지배력 측정 · 망시설 공정접근 · 경제적 규제 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 시장지배력 측정 · 망시설 공정접근 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 시장지배력 측정 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 · 권리 공유 	<ul style="list-style-type: none"> · 시장지배력 측정 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제
전문 규제 기관의 권한	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 규제 · 경제적 규제 	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 규제 · 망시설 공정접근 · 경제적 규제 · 일반경쟁법상 경쟁 제한행위 규제 · 권리 공유 	<ul style="list-style-type: none"> · 기술적 규제 · 망시설 공정접근 · 경제적 규제

무의 시너지효과를 높일 수 있다고 판단된다.

여기서 어려운 문제는 나머지 세 가지 기능 및 권한을 어떠한 논리적 근거에서, 어느 기관에게 배분하는가이다. OECD에서도 가장 바람직한 배분방안에 관한 일의적인 해결책을 제시하고 있지는 않다. 또한 관련 OECD 보고서가 특정한 유형별 논의를 직접적으로 기술하고 있지도 않다. 그러나 관련 보고서의 내용을 자세히 검토하면, 〈표 1〉과 같은 네 가지 유형을 제시하고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

유형 I은 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한, 경제적 규제권한, 일반경쟁법상 경쟁제한행위 규제권한 등을 모두 일반경쟁규제기관에게 부여하며, 유형 II는 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한과 일반경쟁법상 경쟁제한행위 규제권한을 일반경쟁규제기관에게, 그리고 경제적 규제권한을 전문규제기관에게 부여하는 유형이다. 유형 III은 전문규제기관에게 가장 많은 권한과 기능을 배분하는 유형으로서 영국의 사례가 이에 해당한다. 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한, 경제적 규제권한을 전문규제기관에게 부여하며, 일반경쟁법상의 경쟁제한행위 규제권한의 일부도 일반경쟁규제기관과 공유하는 유형이다. 유형 IV는 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한, 경제적 규제권한을 전문규제기관에게, 그리고 일반경쟁법상의 경쟁제한행위 규제권한을 일반경쟁규제기관에게 배분하는

5) OECD Committee on Competition Law and Policy, "Relationship Between Regulators and Competition Authorities," DAFFE/CLP(98)6, June 1998, pp.5-9.

유형이다. 개별 유형에 나타난 권한배분의 구체적인 장·단점 및 우리나라에서의 바람직한 관할권 배분유형에 대한 논의는 본 논문의 제4절로 미루기로 하겠다.

3. '우선적 관할권 원칙' (Primary Jurisdiction Principle)

미국에서 육상운송, 항공, 금융, 해운, 통신 등 주요 산업에서의 정부규제는 전통적으로 독립규제위원회 (independent regulatory commission)라는 독특한 기관에 의하여 이루어지고 있다.⁶⁾ 이러한 산업에서 독점금지법 관련 소송이 제기될 때, 법원, 연방거래위원회 등 일반경쟁법(독점금지법) 시행기관과 관련 독립규제위원회간에 관할권 분쟁이 문제된다. 즉, 포괄적인 정부규제의 대상이 되는 산업분야에서 독점금지법의 적용을 어느 정도까지, 어떠한 근거에서 인정할지의 문제가 제기된다. 우선적 관할권 원칙은 절차적으로는 법원에서의 독점금지법 관련 소송 절차를 진행하는 전제로서 관련 규제위원회의 판단이 일차적으로 필요한가 하는 문제이지만, 본질적으로는 규제산업에서도 어느 범위까지 독점금지법을 적용할 수 있을 것인가 하는 문제이다.

독립규제위원회에 의하여 광범위한 직접규제가 이루어지고 있는 산업분야에서 독점금지법에 따른 소송(또는 심판)이 법원(또는 연방거래위원회)에 제기될 경우 법원이 원고가 청구하는 구제 (remedy)를 부여할 권한을 가지고 있지 않은 때, 동 소송은 규제위원회의 전속관할권 (exclusive jurisdiction, 배타적 관할권)의 대상이 된다. 그러나 법원이 구제를 부여할 권한을 갖고 있으나, 구제부여의 전제가 되고 있는 쟁점 (issue)에 대해서 일차적으로 개별 산업별 독립규제위원회의 판단을 구하는 것이 적당할 경우 우선적 관할권 (primary jurisdiction)의 적용대상이 된다. 전자의 경우에는 소송이 법원에 의하여 각하 (却下)된다. 후자의 경우에는 쟁점사항을 규제위원회에 송부 (refer) 하며, 소송진행에 관한 법원의 판단에 따라 소송의 각하 또는 소송의 중지 (stay)가 이루어진다. 법원은 규제위원회의 당해 쟁점에 관한 판단의 확정을 기다려 청구된 구제를 부여할지를 결정한다. 규제위원회가 우선적 관할권을 가지고 있는 경우에는 구제부여 권한은 법원이 가지나 관련 쟁점에 대한 규제위원회의 사실인정은 최종적인 효력을 갖게 된다. 따라서 규제위원회의 사실인정의 정당성을 소송절차에서는 다툴 수 없다.

미국에서 1950년대 전반까지는 독립규제위원회의 규제활동을 독점금지법 시행

6) 본 항의 주요 내용은 實方謙二, 『經濟規制と競争政策』, 成文堂, 1982의 관련 내용을 참조하였다.

기관이 방해해서는 안된다는 관점이 강조되었다. 따라서 독립규제위원회의 직접 규제 대상이 되는 산업에서 사실상 독점금지법의 적용이 배제되었다. 그러나 1950년대 후반부터 독립규제위원회의 산업규제의 유효성에 대해 의문이 제기되면서 그러한 추세에 제동이 걸리기 시작하였다. 즉, 독립규제위원회가 산업계와 밀착하여 공공의 이익에 부합한 규제의 성과를 거두지 못하고 있다는 비판이 제기되었다. 이와 동시에 독립규제위원회의 직접규제의 대상이 되고 있는 산업에서도 그 규제의 목적달성과 모순되지 않는 한도 내에서는 경쟁원리의 도입이 필요하다는 주장이 제기되었다. 우선적 관할권 원칙의 구체적인 적용기준 및 우리나라에서의 적용방향은 본 논문의 제 4 절에서 논의하기로 하겠다.

III. 우리나라 통신위원회 현황 분석

1. 통신위원회의 현황 및 문제점

(1) 통신위원회의 설립과정 및 연혁

우리나라 전기통신서비스시장에 경쟁을 도입하기 위하여 체신부(현 정보통신부)는 1990년 이후 여러 차례에 걸친 통신사업 구조조정을 추진하였다. 국제전화부문에 경쟁도입을 골자로 하는 제 1 차 통신사업 구조조정은 1990년 7월에 이루어졌으며, 시외전화부문에 경쟁을 도입한 제 2 차 구조조정은 1994년 6월에 확정되었다. 그리고 WTO 기본통신협상의 타결을 앞두고 통신서비스시장에서의 보다 강화된 경쟁체제의 도입, 주도적 통신사업자로서의 한국통신에 대한 사업다각화 및 신규서비스 공급의 허용, 그리고 통신사업자간 공정경쟁제도의 확립 등 세 가지의 기본방향을 제시한 제 3 차 구조조정은 1995년 7월에 발표되었다. 그후 1996년 6월과 1997년 6월 추가적으로 시내·외전화, 국제전화, PCS, TRS, CT₂, 등 의 사업부문에 신규통신사업자를 지정하였다.⁷⁾

한편, 1980년대 후반부터 급격히 변화한 통신정책환경으로 말미암아 당시 체신부는 새로운 체제개편 작업이 불가피하게 되었다. 통신시장 구조조정방안과 장기적인 통신정책방향에 대한 각계의 의견수렴을 위하여 1990년 6월 18일 당시 통신개발연구원(현, 정보통신정책연구원)에서 공개토론회가 개최되었다. 동 토론회에

7) 1990년 이후 단계적으로 추진되었던 통신사업 구조조정의 주요 내용에 관한 논의는, 최종원, 「정보산업론」, 전석호 외, 『정보정책론』, 나남출판, 1997, pp.70-74 참고.

서 정부는 정보통신분야에 경쟁이 도입되어 통신사업자가 다수 등장하게 될 경우 발생할 통신사업자들간의 분쟁에 대한 독립적인 조정·중재 역할을 수행할 「통신위원회」 설립을 제안하였다.⁸⁾

그후 1991년 5월 22일 전기통신기본법 및 사업법 개정안에 대한 공청회에서 발표된 정부의 통신위원회 설립안에 따르면 체신부에 통신위원회를 설치하며, 동 위원회는 사업자의 신규지정·허가에 관한 사항, 기간통신사업자의 연구개발투자에 관한 사항, 공정경쟁확보에 관한 사항 등을 심의·의결하는 기능을 담당하도록 하였다. 위원장은 체신부장관이 겸임하도록 하고, 위원장을 포함한 위원 7인 중 1인을 별정직 1급상당의 상임으로 하고, 위원은 위원장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하였다.⁹⁾ 그러나 최종적인 법안에서는 상임위원 1인 임명안이 수정되어 전원 비상임위원으로 구성하기로 하였다. 그리고 체신부 장관의 위원장 겸임 안도 수정되었는데, 이는 위원회 운영의 독립성을 보장하기 위한 방안으로 해석된다.¹⁰⁾

1996년 12월 30일 통신위원회의 기능강화를 위한 전기통신기본법 개정이 있었다.¹¹⁾ 동 법개정을 통하여 통신위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 확대되었으며, 위원중 1인은 상임으로 임명하도록 하였고, 통신위원회의 사무

8) 통신개발연구원, 「통신사업 구조조정」, 통신정책 ISSUE, 제 2 권 7호 통권 15호, 1990. 7.

9) 이인학, 「통신사업 경쟁도입을 위한 제도정비 방향」, 전기통신기본법 및 사업법 개정안에 관한 공청회(통신개발연구원 주최) 발표논문, 1991. 5. 22. pp.15-16.

10) 당시 통신위원회 설립과정에서 정부가 통신위원회 설립 필요성을 인식하고 있었던 것은 사실이나, 위원회 설립에 직접적으로 영향을 미친 요인은 미국과의 통신협상이라고 판단된다. 미국은 1989년 2월 한국을 전기통신분야의 우선협상 대상국으로 지정한 이후 그해 9월에 처음 개최된 한미통신협상에서부터 외국사업자에 대한 차별을 방지하기 위하여 미국의 FTC와 같은 독립규제기관의 설립을 지속적으로 요구하였다. 이러한 미국의 요구를 수용하는 과정에서 통신위원회 설립의 직접적인 계기가 마련되었다.

11) 1996년 12월 30일 전기통신기본법 37조는 “전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호에 관한 사항의 심의와 전기통신사업자간 분쟁의 재정을 하기 위하여 정보통신부에 통신위원회를 둔다”라고 개정되었다. 동 개정을 통하여 첫째, 적정경쟁의 개념을 공정경쟁 개념으로 대체하였고, 둘째, 정보통신정책심의회의 설립으로 인하여 전기통신정책의 수립, 시행에 관한 사항 심의 기능이 삭제되었고, 셋째, 전기통신사업자간 분쟁재정기능이 추가되었다.

를 처리하기 위하여 사무국을 설치할 수 있는 근거를 마련하였다.

(2) 통신위원회의 권한 및 집행실적 분석

1996년 전기통신기본법 개정전에는 통신위원회는 단지 심의기능만을 가졌으며, 보다 적극적인 분쟁조정기능과 반경쟁적행위에 대한 조사 및 처벌기능은 없었다. 전기통신기본법의 개정으로 통신위원회의 심의사항이 확대되었고, 분쟁조정기능도 새로이 신설·추가되었다. 또한 1997년 10월 6일 「전기통신사업 불공정행위에 대한 업무처리규정」(정보통신부 훈령 제138호)이 시행됨으로써 사실조사와 시정조치에 관한 법적 근거를 마련하였다. 다음 <표 2>는 1996년도 법개정에 의한 통신위원회의 조직 및 기능강화 내용을 나타낸 것이다.

<표 2> 1996년도 전기통신기본법 개정에 의한 통신위원회의 조직 및 기능강화 내용

구 분		종 전	현 행
심의 기능	통신정책 심의	· 기간통신사업자 허가 등 중요 정보통신정책 심의	· 정보통신정책심의회(기본법 제44의 2에 근거하여 신설)로 이관
	공정경쟁 관련심의	· 공정경쟁제도 — 심의사항 없음	· 설비제공, 상호접속, 공동사용, 정보제공 등에 관한 절차·조건 등의 기준(신설) · 상호접속, 협조이행, 공동사용, 정보제공 등에 관한 협정 인가(신설)
		· 불공정행위 시정조치	· 불공정행위 유형·기준(신설) · 불공정행위 사실조사(신설) · 불공정행위 시정조치(신설)
분쟁 조정 기능	조정대상	· 설비제공, 상호접속 등에 관한 협정의 체결 · 이용자 손해배상	· 설비제공, 상호접속, 협조이행, 정보제공에 관한 협정의 체결, 불이행에 따른 손해배상 등 · 이용자 손해배상
	조정절차	· 협의불성립 → 장관 명령 → 협의불성립 시 재정신청	· 협의불성립 → 재정신청 · 효율적 분쟁조정을 위하여 일선절차 도입
조사 기능	불공정 행위조사	없음	· 불공정행위 사실조사(신설) · 기간통신사업자의 영업보고서 검토(신설)
	전담조직	없음	· 사무국 및 상임위원 1인

통신위원회의 사무국은 1997년 8월 13일에 설립되었다. 과거에는 사무국 조직이 없었기 때문에 정보통신부 관련 실·국에서 사무국의 기능을 담당하였고, 그 담당인력도 소수에 불과하였다. 현재 사무국은 사무국장실과 총괄과, 심의과, 재정과, 조사과로 이루어져 있다. 사무국 인원을 보면 사무국장 1인, 과장 4인, 행정주사 8인, 행정주사보 4인으로 총 17명이다. 통신위원회의 예산은 과거 사무국이 없었던 시기에는 실제 사업활동이 없었고 각종 수당이나 회의 제반경비 지출만 필요하였으므로 그 규모가 매우 작았다. 1994년과 1995년의 통신위원회의 예산집행내역을 보면, 각각 13,665천원과 13,364천원에 불과하였다. 1997년 사무국 설립이후 정규직 인건비를 제외한 총예산은 약 1억 4천만원으로 증가하였으나, 아직도 그 총액은 매우 미미한 수준이다.

통신위원회의 설립 이후 현재까지 운영실적을 종합하여 보면, 의결실적이 거의 없었으며 주로 정보통신부장관의 자문위원회 기능을 수행하였다고 판단된다. 통신사업자간의 분쟁조정이나 불공정행위 시정조치 등은 통신위원회에 대한 재정신청 이전에 대부분 정보통신부의 행정지도로 처리되었으며, 통신위원회가 이를 주도적으로 담당한 사례는 찾기 힘들다.

다음 <표 3>은 1992년 이후 연도별 통신위원회 개최회수 및 안건심의(보고·심의·의결)를 요약한 것이다. 1998년 9월말 현재 위원회가 총 39회 개최되었으며,

<표 3> 통신위원회 개최 및 심의실적(1998년 9월말 현재)

구 분		'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98	계
위원회 개최횟수		8	1	3	4	5	11	7	39
보고안건		9	3	7	13	9	15	7	63
안 건 심 의	협정	-	-	-	-	-	15	25	40
	허가 등	7	-	3	3	4	3	-	20
	시정조치안 (사건수)	-	-	-	1 (7)	1 (12)	28 (51)	31 (31)	61 (101)
	고시	2	1	-	-	-	4	1	8
	소 계	9	1	3	4	5	50	57	129
의결안건		2	-	-	1	1	5	3	12
합 계		20	4	10	18	15	70	67	204

주) 심의안건중 시정조치안과 사건수가 상이한 것은 1개의 안건에 수 개의 사건을 통합 처리한 결과임

〈표 4〉 의결안건 내역

개최일	안건내용
1992. 3. 26	<ul style="list-style-type: none"> · 통신위원회 운영규정 · 통신위원회 위임전결규정
1995. 12. 13	· 전화불량으로 인한 손해배상 재정청구사건 재정
1996. 2. 5	<ul style="list-style-type: none"> · 손해배상청구재정(1995. 12. 13)에 대한 이의신청 의결
1997. 9. 3	<ul style="list-style-type: none"> · 통신위원회 운영규정 개정(안) · 재정규정 제정(안) · 통신위원회 위임전결규정 개정(안)
1997. 11. 12	· 통신위원회 운영규정 중 개정(안)
1997. 12. 10	· 홈페이지 삭제를 원인으로 한 이용자손해배상 재정
1998. 2. 16	· 재정기간 연장
1998. 6. 12	<ul style="list-style-type: none"> · 금지행위로 시정명령을 받은 사실의 공표지침(안) · 통신위원회 운영규정 중 개정(안)

204건의 안건이 처리되었다. 처리안건의 내역을 보면, 보고안건이 63건으로 전체의 30.9%이고, 심의안건이 129건으로 전체의 63.2%, 따라서 양자를 합친 비중이 전체의 94.1%로 대다수를 차지하고 있다. 의결안건은 총 12건으로 전체의 5.9%에 불과하다.

다음 〈표 4〉는 1998년 9월 말 현재 총 12건의 위원회 의결안건의 내역을 나타낸 것이다. 의결안건의 주종을 이루는 사항은 통신위원회 운영규정 등 규정의 제정 및 개정에 관한 사항으로서 공정경쟁과 관련된 사항은 찾기 힘들다. 결론적으로 통신위원회는 1996년 말 전기통신기본법 개정으로 인하여 설립 당시와 비교하여 기능과 권한이 크게 확대되었지만 아직 공정경쟁보장기구로서의 완전한 역할을 하지 못하고 있다.

2. 통신위원회와 공정거래위원회간의 관계에 관한 현황분석

(1) 법·제도적 관할권 중복

1980년 12월 31일 제정된 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」(이하 공정거래법)은 일반경쟁법의 성격을 갖는 법령으로서 원칙적으로 모든 사업영역을 그 적용대상으로 한다. 특히 동 법 제 2조에 의하면, “이 법에서 … 사용자라 함은 다

음 각목의 1에 해당하는 사업을 영위하는 자를 말한다”라고 규정하면서, ‘운수·창고 및 통신업’을 그 적용대상 중 하나로 열거하고 있다. 따라서 정보통신사업자들이 동 법의 규정에 저해되는 각종 경쟁제한행위를 할 경우 공정거래위원회의 규제대상이 된다. 즉, 전기통신설비의 제공 거절, 정보의 유용, 상호접속의 차별 등의 행위에 대해서 공정거래위원회는 이를 ‘시장지배적 지위의 남용금지’(공정거래법 제3조의 2), ‘불공정거래행위의 금지’(공정거래법 제23조) 등 관련규정 위반으로 처벌할 수 있다.

그러나 공정거래법은 사업자의 행위를 그 적용대상으로 하기 때문에 사업자간 거래나 거래의 일방이 사업자인 거래에만 적용되며, 거래 당사자가 모두 사업자가 아닌 경우에는 적용되지 않는다. 그리고 정보통신산업과 관련된 사업자 또는 사업자단체의 행위라 할지라도 타 법률 또는 타 법률에 의한 명령에 따라 행하는 정당한 행위에 대해서는 적용이 제외된다(공정거래법 제58조). 따라서 관련 법령에 근거한 정보통신부의 행정행위 그리고 그에 근거한 사업자들의 행위 등은 동 법의 적용제외가 된다.

한편 정보통신부와 통신위원회가 전기통신사업자의 불공정경쟁행위를 규제할 수 있는 근거는 현행 전기통신사업법 제36조의3이다. 동 법 제1항은 다음과 같은 행위를 금지하고 있다. 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보의 제공 등에 관하여 부당한 차별을 하거나 협정체결을 부당하게 거부하는 행위 또는 체결된 협정을 정당한 사유없이 불이행하는 행위, 다른 전기통신사업자의 정보 등을 자신의 영업활동에 부당하게 유용하는 행위, 비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 타 사업자의 이용요금 등을 부당하게 산정하는 행위, 그리고 이용약관 위반 및 이용자 이익저해 행위 등이 이에 해당한다. 또한 동 법 제2항의 규정에 의하여 불공정경쟁행위(금지행위)의 유형 및 기준을 고시할 수 있도록 하였는데, 동 규정에 근거하여 1998년 2월 27일 「전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준」(정보통신부 고시 제1998-24호)을 공표하였다.

「전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준」은 1993년 7월의 「전기통신사업 공정경쟁 보장지침」을 실질적으로 대체하고 있다고 판단된다.¹²⁾ 동 고시는 총 27조

12) 동 고시와 「전기통신사업 공정경쟁 보장지침」과의 관계가 문제시된다. 공정경쟁 보장지침은 1993년 7월 제정된 것으로서, 그 근거규정은 당시 전기통신사업법 제37조이다. 그러나 1996년 12월 사업법이 개정되어 그 근거규정이 없어지고, ‘금지행위에 대한 조치’라는 내용으로 대체되었다. 그러나 현재 공정경쟁 보장지침은 그 근거가 모호한 상태로 폐지되지 않고 남아있는 실정이다. 향후 법령

로 구성되어 있으며, 그 주요내용을 보면 ‘총칙’ 부문에 이어 ‘협정체계의 거절’, ‘정보유용’, ‘이용요금 등의 부당한 산정’, 그리고 ‘이용약관 위반 및 이용자 이익저해’ 부문이 각각 개별 장으로 나뉘어 있다. 그런데 동 고시에 나타난 전기통신부문 불공정경쟁행위는 앞서 살펴본 공정거래법의 시장지배적 지위의 남용 금지조항과 불공정거래행위의 금지조항에 의해서도 규제가 가능하므로 공정거래위원회와 통신위원회간의 관할권 중복문제가 제기된다. 특히 동 유형은 공정거래법 제23조 2항과 동 시행령 제36조 1항의 규정에 근거하여 공표된 「일반불공정거래행위의 유형 및 기준」과 중복되는 부분이 많다고 판단된다. 예를 들어, 「전기통신사업의 금지행위 유형 및 기준」의 제 4 조(협의 거절), 제 7 조(협정체결 거부) 등은 「일반불공정거래행위의 유형 및 기준」의 「거래거절」과 중복되며, 제14조(차별금지)는 「차별적 취급」과 경합하며, 제23조(선택행위 제한)는 「부당한 고객유인」과 중복된다.

이러한 양 기관의 관할권 중복에 따른 사업자들의 불편을 부분적으로 해소하기 위하여 정보통신부는 1998년 9월 전기통신사업법을 개정하였다. 개정법의 내용중 본 논문의 논의와 관련이 깊은 사항은 크게 두 가지로서, 첫째, 제37조의2를 신설하여 정보통신부장관은 사업법 제36조의3에 열거된 전기통신사업자의 불공정경쟁행위(금지행위)가 있다고 인정되는 경우에 통신위원회의 심의를 거쳐 당해 전기통신사업자에게 대통령령이 정하는 매출액의 100분의 3이하의 과징금을 부과할 수 있도록 하여 전기통신사업자의 불공정행위에 대한 과징금부과 근거를 마련하였으며, 둘째, 제37조의3을 신설하여 전기통신사업자의 제36조의3 제1항 각호의 규정에 의한 불공정행위에 대하여 제37조의 규정에 의한 조직분리, 내부회계기준 변경 등 시정조치 또는 제37조의2의 규정에 의한 과징금을 부과한 경우에 그 사업자의 동일한 행위를 이유로 공정거래법에 의한 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 있도록 하였다.

전기통신사업자들의 동일한 불공정행위에 대하여 공정거래법과 전기통신사업법에 의한 이중처벌을 회피할 수 있도록 한 점에서 동 법 개정의 의의를 찾을 수 있다. 그러나 동 법 개정을 공정거래위원회와의 관할권 중복문제에 대한 근본적인 해결로 보기는 어렵다고 판단된다. 즉, 특정 불공정행위에 대하여 어느 기관이 관할권을 갖는다는 적극적인 방식으로 문제를 해결한 것이 아니라 사후적인

정비를 통하여 동 지침을 폐지하고, 이를 「전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준」으로 대체시키는 작업이 필요하다.

이 중처벌을 막는다는 소극적인 방식으로 관할권중복 문제를 통합하였다고 판단된다.

(2) 관할권 중복 사례

1990년 7월 공정거래위원회는 기간통신사업자 중에서는 처음으로 이동전화 및 무선호출업을 제공하는 한국이동통신(현, SK Telecom)을 시장지배적 사업자로 지정하였다. 그리고 1993년 7월 시장지배적 사업자 추가지정을 통하여 한국통신과 데이콤을 국내전화와 국제전화부문의 시장지배적 사업자로 지정하였다. 따라서 전기통신부문에서 동 사업자들이 불공정거래행위를 할 경우 공정거래법에 의한 규제와 전기통신기본법 및 사업법 등에 의해 규제를 동시에 받게 되었다.

실제로 한국통신과 데이콤이 시장지배적 지위를 남용하여 공정경쟁을 저해한 행위에 대하여 공정거래위원회로부터 제재를 받은 사례가 발생하였다. 예를 들어, 1993년 7월에 공정거래위원회는 한국통신이 거래상대방인 (주)한국제이케이에게 불리한 납품기한을 거래조건으로 설정하고, 납품된 계약대상물의 하자를 수정·보완할 기회를 주지 않고 계약을 일방적으로 해지하는 행위를 한 것은 공정거래법상 우월한 지위남용에 해당한다고 의결하여 시정조치를 명하였다.¹³⁾ 그리고 1993년 7월 공정거래위원회는 데이콤에 대해서도 영업대리점인 지정점과 체결한 계약서의 불공정성 문제를 제기하였다. 즉, 데이콤이 지정점의 영업행위나 영업방침에 대하여 자의적으로 시정을 요구할 수 있고 상대방은 이에 응하도록 한 지정점계약서 제10조(영업상의 준수의무)와 사전최고 없이 계약을 해지할 수 있도록 규정한 제11조(계약해지)를 우월적 지위 남용행위로 판단하여 그의 시정을 권고하였다.¹⁴⁾

통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권 분쟁이 심각한 정책이슈로 등장한 것은 1995년 8월에 발생한 아래의 사건이다.¹⁵⁾ 당시 공정거래위원회는 한국통신의

13) 공정거래위원회, 「한국전기통신공사의 우월적 지위 남용행위에 대한 건」(사건번호: 9306특475, 의결 제93-267호, 1993. 11. 25), 『공정거래위원회 심결집』 제13권, 공정거래위원회, 1994, pp.646-651.

14) 공정거래위원회, 「(주)데이콤의 우월적 지위 남용 행위에 대한 건」(사건번호: 9312독877, 공정거래위원회 시정권고 제93-38호), 『공정거래위원회심결집』 제13권, 공정거래위원회, 1994, pp.885-886.

15) 이하의 1995년도 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권분쟁에 관한 사례는 서순복, 『정보통신산업 공정경쟁보장기구 운영의 실효성과 영향요인에 관한 연구』, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997년 8월, pp.212-219를 참조하였음.

시장지배적 지위 남용행위, 즉, 정보유용 및 부당한 고객유인행위, 체납해지자 정보미제공행위, 사무실내 공중전화설치행위, 설비제공 지연 및 미제공행위 등 네 건을 직권인지하였다. 그러자 정보통신부에서도 같은 해 10월 서둘러 신규통신사업자 데이콤으로부터 한국통신의 공정경쟁 저해행위에 대한 시정요청을 제기 받아 위반행위에 대한 의견청취와 관련자료를 조사하였다. 원래 공정거래위원회에서 직권인지한 사건은 상기 네 건이었지만, 데이콤에서는 그외에 공중전화 공동이용 거부, 설비제공 차별에 의한 고객유인, 천리안 고속회선청약 불승낙행위 등 세 건을 추가하여 총 일곱 건의 불공정행위를 정보통신부에 신고하였다.

공정거래위원회에서 자신이 직권인지한 사건에 대한 심사가 진행되는 과정에서 정보통신부는 1995년 10월 23일 정보통신정책의 효율적 추진과 정보통신부문의 전문성에 입각한 통일된 정책판단을 위하여 통신위원회로 동 사건을 일원화하도록 공정거래위원회에 문서로 업무협조를 요청하였다. 그후 1995년 11월 16일 공정거래위원회는 자신이 직권인지한 네 건 중 상거래상 일반적인 사건이라고 판단되는 정보유용 및 부당한 고객유인과 사무실내 공중전화 설치 등 두 건에 대해서만 경쟁제한성 여부를 판단하고, 나머지 두 건은 통신위원회로 이첩하였다.

한편, 정보통신부는 데이콤이 신고한 상기 일곱 건의 한국통신의 공정경쟁 저해행위에 대하여 통신위원회의 심의를 거쳐 그 중 다섯 건을 불공정경쟁행위로 판정하였다. 그리고 그 다섯 건 중 두 건은 공정거래위원회의 판단을 존중하여 공정거래위원회의 조치로 판정을 대신하였다. 즉, 창동전화국의 정보유용 및 부당한 고객유인행위와 익산전화국의 사무실내 공중전화국 설치행위에 대하여 공정거래위원회의 판단대로 시정명령을 내리고 범위반사실을 공표하도록 조치하였다.

공정거래위원회와 통신위원회(정보통신부)간의 관할권 분쟁문제가 본격적으로 제기되었던 상기 사건은 공정거래위원회와 통신위원회간의 업무협조로 원만하게 타결되었다. 즉, 공정거래위원회에서는 동 사건이 사업자간의 문제로서 위원회의 관할대상이나 통신전문기술적 사항이 포함된 사건에 대해서는 판단을 유보하는 것이 바람직하다는 결론을 내렸으며, 통신위원회는 공정거래위원회가 판단한 두 건에 대해서는 공정거래위원회의 의견을 수용함으로써 양 기관간 의견대립 문제를 피하였다. 그러나 향후 이와 유사한 사건에서도 원만한 관할권 조율을 기대할 수 있을지가 의문시된다. 다음 절에서는 통신위원회와 공정거래위원회간의 바람직한 관할권 배분방안을 제시하도록 하겠다.

IV. 통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분방안

1. 관할권 배분의 기본방향

본 절에서는 제2절에서 살펴본 국가기간망 산업에 경쟁이 도입됨에 따라 발생하는 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간의 권한배분에 관한 이론적 논의와 제3절에서 살펴본 우리나라 통신위원회와 공정거래위원회간의 현황분석을 토대로 통신위원회와 공정거래위원회간의 바람직한 관할권 배분방안을 논의하도록 하겠다.

제2절에서 논의된 내용을 간략히 요약하면, 첫째, 특정 기간망산업에 본격적인 경쟁도입이 이루어질 때, 일반경쟁규제기관과 산업별 전문규제기관간에 배분되어져야 할 기능 및 권한은, 필수적 망 시설에 대한 무차별적 공정접근 보장권한, 일반경쟁법상의 각종 경쟁제한적 행위에 대한 규제권한, 기술적 규제권한, 경제적 규제권한, 그리고 주기적인 시장지배력의 규모와 범위 측정권한 등 다섯 가지이다. 둘째, 권한배분시 기존 양 기관의 정책목표, 업무처리방법 및 절차, 각 기관이 보유하고 있는 전문성 및 정보의 종류와 양 등을 고려하여야 하며, 위의 다섯 가지 권한들을 어떠한 조합에 의하여 개별 기관에게 귀속시키는 것이 권한간의 시너지 효과를 극대화시킬지도 판단하여야 한다는 내용이 제시되었다.

이러한 이론적 논의와 제3절에서 살펴본 통신위원회와 공정거래위원회간의 현황분석을 토대로 본 논문에서는 제2절에서 제시된 네 가지 유형 중 ‘유형 IV’를 지지하고자 한다. 즉, 통신위원회와 공정거래위원회간의 권한배분의 기본방향으로서 통신위원회는 필수적 망 시설에 대한 무차별적 접근 보장권한, 기술적 규제권한, 경제적 규제권한 등 세 가지 기능을 담당하고, 공정거래위원회는 전기통신부문에서의 일반경쟁법상의 각종 경쟁제한적 행위에 대한 규제권한과 통신산업에서의 주기적인 시장지배력의 규모와 범위 측정권한 등 두 가지 기능을 담당하도록 한다. 이하에서는 이러한 제안의 근거를 밝히도록 하겠다.

유형 I이 적용되는 조건은 일반경쟁규제기관이 강한 규제권한을 가지고, 충실히 법집행을 통하여 많은 사람들에게 좋은 평판을 얻고 있으며 축적된 전문성을 보유하고 있으며, 명실상부한 전문규제기관이 존재하지 않는 예외적인 상황이다. 그러나 우리나라의 경우 통신위원회라는 전문규제기관이 1992년 이후 존재하였고, 그의 고유한 법적 기능이 있으므로 동 유형의 적용에는 일정한 한계가 있다.

그리고 유형 Ⅱ, Ⅲ은 앞서 제시한 권한배분기준과 괴리가 있다. 즉, 기존 양 기관의 정책목표, 업무처리방법 및 절차, 각 기관이 보유하고 있는 전문성 및 정보의 종류와 양 등을 고려할 때 문제가 제기된다. 제2절에서 기술적 규제권한을 전문규제기관에게, 그리고 주기적인 시장지배력의 규모와 범위 측정권한을 일반경쟁규제기관에게 부여하는 근거에 대해서 언급하였으므로 본 절에서는 경제적 규제권한과 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한을 통신위원회에, 그리고 전기통신부문에서의 일반경쟁법상의 각종 경쟁제한적 행위에 대한 규제권한을 공정거래위원회에 부여하는 이론적 근거를 살펴보도록 하겠다.

첫째, 경제적 규제에 필요한 전문성과 정보는 회계적 정보이며, 망산업의 특성상 경제적 규제를 효과적으로 수행하기 위해서는 망의 기술적 정보가 필수적이다. 그런데 제2절에서 살펴보았듯이 전문규제기관은 일반경쟁규제기관에 비하여 회계적 정보와 망의 기술적 사항에 관한 전문성이 상대적으로 더 축적되어 있다. 경제적 규제를 우리나라의 공정거래위원회와 같은 일반경쟁규제기관에 맡길 경우 포획의 가능성과 규제완화에 대한 거부감을 줄일 수 있기는 하지만, 일반경쟁규제기관의 기존 업무의 성격과 경제적 규제업무가 부합되지 않아 업무수행에 어려움이 예상된다. 예를 들어, 가격규제의 경우 일반경쟁규제기관은 규제기관이 특정 가격수준을 결정하기보다는 시장기능에 의하여 가격수준이 결정되기를 선호한다. 그리고 경제적 규제시 경제적 효율성뿐만 아니라 보편적 서비스 확보 및 중소기업보호 등 분배적 관점에서 의사결정을 해야 하는 경우가 많은데, 일반경쟁규제기관은 이러한 비경제적 정책목표의 수행과는 그 기관의 성격상 일정한 거리가 있다. 그리고 경제적 규제를 기술적 규제와 더불어 전문규제기관이 동시에 담당한다면 이에 따르는 시너지 효과를 얻을 수 있다. 따라서 통신부문의 진입규제, 사업영역규제, 가격규제, 품질규제, 그리고 보편적 서비스(universal service)유지를 위한 제반 규제 등 경제적 규제는 공정거래위원회보다는 통신위원회가 담당하는 것이 합리적이다.

둘째, 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장권한은 다음과 같은 업무의 성격상 전문규제기관인 통신위원회가 담당하는 것이 바람직하다. 필수적 망 시설에 대한 무차별적 공정접근 보장업무는 사전적(ex ante) 인 규제로서 불공정한 행위가 발생한 이후에 이에 대한 시정조치의 성격을 갖는 사후적(ex post) 인 조치와는 구별된다. 예를 들어 통신서비스산업에서 망을 보유하지 않은 사업자와 망 보유사업자 간에 체결되는 상호접속협정의 공정성을 가리는 업무는 신규사업자의 사업개시 이전에 이루어지는 사전적인 규제이다. 이러한 업무의 성격을 고려할 때, 사후적

인 규제업무를 주로 담당하는 공정거래위원회보다는 사전적인 규제를 하는 산업별 전문규제기관인 통신위원회가 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장업무를 담당하는 것이 바람직하다.

셋째, 일반경쟁법상의 경쟁제한행위에 대한 규제권한을 어디에 둘 것인지가 살펴본 네 유형에서 크게 차이를 보이고 있다. 유형 Ⅲ을 택하는 영국에서는 동 권한을 전문규제기관이 일반경쟁규제기관과 공유하도록 하고 있는데, 그 이론적 근거는 다음과 같은 두 가지이다. 우선, 경제적 규제권한을 보유하고 있는 전문규제기관이 일반경쟁법상의 경쟁제한행위에 대한 규제를 동시에 담당함으로써 비일관적인 정책결정을 막을 수 있다. 그리고 경제적 규제(주로 사전적인 규제)와 일반경쟁법상의 규제(주로 사후적인 규제)를 동일 기관에서 담당함으로써 가장 적절한 정책수단 배합(optimal policy mix)이 가능하게 된다는 장점이 있다. 만약 전문규제기관이 사전적인 경제적 규제권한만을 가질 경우 그 규제기관은 미래에 예측가능한 모든 경우에 대비하기 위하여 지나치게 자세한 규제를 하기를 원할 것이다. 그 결과 기업의 창의성과 실질적인 시장경쟁을 저해시키는 결과를 초래하게 된다. 그러나 양 권한을 모두 전문규제기관이 보유할 경우 사전적으로는 대강의 규제만을 하고, 구체적으로 문제가 발생할 경우 사후적으로 일반경쟁법을 적용할 수 있으므로 기업의 창의성과 시장경쟁에 대한 저해효과를 줄일 수 있다.

이러한 주장에도 일리가 전혀 없는 것은 아니다. 그러나 일반경쟁법상의 규제의 업무성격과 동 규제에 필요한 전문성의 종류와 개별 규제기관의 정책목표, 업무처리절차와 조직문화, 축적된 정보의 종류와 양을 고려할 때, 일반경쟁규제기관, 즉, 우리나라의 경우 공정거래위원회가 일차적인 관할권을 갖는 것이 바람직하다. 일반경쟁법상의 경쟁제한행위 규제기능은 경제적 효율성 추구를 그 목표로 하고, 사후적인 업무이며, 동 규제수행시 경제학(산업조직론) 및 법학적 전문성과 정보가 필요하다. 이러한 업무성격을 고려할 때, 공정거래위원회가 보다 많은 전문성과 보다 적절한 업무처리관행을 보유하고 있다고 평가된다. 또한, 동 기능을 통신위원회와 공정거래위원회가 공유할 경우 국가적 차원에서 볼 때 정부기능의 중복에 따른 자원낭비라는 비난이 제기된다.

2. 통신위원회와 공정거래위원회간 ‘우선적 관할권 원칙’의 정립

양 기관간 관할권 배분에 관한 상기 논의는 기본방향에 관한 논의로서 구체적인 사례의 관할권 결정에는 또 다른 세부적인 고려가 필요하다. 그 중 특히 중요한 사항은 통신부문과 같이 전문기술적인 사항이 다수 포함되고, 전기통신기본

법, 전기통신사업법 등 일반경쟁법 이외의 법체계에 의한 독자적인 정책영역이 존재하고, 또한 동 부문의 문제해결을 위하여 통신위원회라는 전문규제기관이 존재하는 영역에서 모든 일반경쟁법상의 경쟁제한적 행위의 규제를 공정거래위원회의 배타적인 적용영역으로 규정하는 것이 반드시 바람직한가 하는 문제이다. 즉, 제2절에서 살펴본 바 있는 ‘우선적 관할권원칙’ (Primary Jurisdiction Principle)의 적용에 관한 문제이다.

일반경쟁법은 모든 산업분야에 적용되는 일반법으로서 경쟁유지를 통한 경제적 효율성 제고를 그 목적으로 한다. 반면에, 개별 산업에서는 여러 가지의 특수한 조건이 존재하기 때문에 일반경쟁법의 배타적인 시행이 경우에 따라서는 바람직한 경제적 성과를 달성하지 못하는 경우가 있다. 이와 같은 산업에서는 사업자간의 협조를 일정 한도내에서 용인하고 일반경쟁법의 적용을 제외함과 동시에, 일반경쟁법에 의한 간접적 규제 대신에 개별법에 의한 직접적 규제가 필요하다.

미국의 판례법에 의하여 발전된 우선적 관할권 원칙의 적용기준에 관한 이론적 논의는 다음과 같이 네 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 행정적 규제의 통일성을 확보하기 위해서 규제의 대상이 될 모든 사항에 대해서 우선적으로 독립규제위원회가 심사하는 것이 필요하다는 주장이다. 규제위원회와 법원이 동일 문제에 대해서 독자적인 판단을 한다면, 그 판단이 대립할 가능성성이 있고, 규제의 통일성을 저해시킨다는 우려이다. 그러나 규제의 통일성 확보를 위해서 규제의 대상이 되는 모든 사항에 대해서 우선적 관할권 원칙을 적용할 필요는 없으며, 판단이 대립할 염려가 있는 사항에 대해서만 동 원칙을 제한적으로 적용해야 한다는 반론이 제기되고 있다. 즉, 규제법상 위법한 행위이고 또 규제위원회의 규제의 대상이 될 수 있다는 사실만으로는 우선적 관할권 원칙 적용근거로서 불충분하고, 다음에서 살펴볼 여타 기준을 추가적으로 고려하여야 한다는 주장이다.

둘째, 기술적·전문적 능력 및 행정적 재량의 필요성 기준으로서 우선적 관할권 원칙이 적용될지 여부는 구체부여의 전제가 될 쟁점의 해결에 각 산업에 고유한 기술적·전문적 판단능력이 요구되는가 또는 행정상 재량의 행사가 필요한가 하는 기준에 따라 결정되어야 한다는 주장이다. 만약 그러한 기준이 충족되는 사례라면 그와 같은 사항을 판단하기 위해서 설치된 전문규제위원회가 심의권한을 가져야 하며, 전문적 지식을 갖지 않는 법관은 규제위원회의 판단을 존중해야 한다. 즉, 전문화와 경험에 의하여 획득된 판단력과 보다 유연한 절차 때문에 법원에 비해서 좋은 판단능력을 가지고 있는 행정기관으로 하여금 법률상 쟁점의 해결의 전제가 될 관련 정황을 확인하고 그것을 해석하게 함으로써, 각 행정기관에

위탁된 산업규제의 통일성과 일관성을 확보하고, 법원의 한정된 기능을 보다 합리적으로 행사하게 한다는 주장이다.

셋째, 규제권한 충돌 회피의 기준으로서, 우선적 관할권 원칙도 근본적으로는 정책시행기관간의 권한배분의 문제라는 주장이다. 동 기준은 독점금지법의 적용 제외는 산업별 규제목적을 달성하는데 필요한 최소범위로 한정하고, 나머지 부분에서는 규제산업에서도 독점금지법의 적용을 확대하여야 한다는 기본이념을 전제로 하고 있다. 즉, 개별 산업분야에 대한 규제위원회의 고유 권한이 우선되어야 하지만, 그러한 권한 행사를 방해하지 않는 한 법원에 의한 독자적인 일반경쟁법 시행도 존중되어야 한다는 논리이다.

넷째, 소송상 정의 실현의 기준으로서, 우선적 관할권 원칙의 적용은 소송당사자가 받게 되는 불필요한 부담과 권리실현 절차 지연을 최소화하는 관점에서 이루어져야 한다는 주장이다. 동 원칙의 배후에는 법원의 법 시행은 공공정책의 집행이라는 측면을 가질 뿐만 아니라, 공정하고 신속한 소송진행에 의해 조속한 권리실현을 이룬다는 절차적 측면을 가지며 이러한 법원의 역할은 사법(私法)상의 소송뿐만 아니라 반트러스트 소송에서도 실현되어야 한다는 기본이념이 있다.

이상에서 네 가지 유형의 우선적 관할권 적용기준을 살펴보았는데, 초기에는 행정적 규제의 통일성 확보 원칙이 우선적 관할권 원칙의 적용기준이 되었으나, 동 원칙을 적용할 경우 지나치게 넓은 영역이 전문규제기관의 우선적 관할권 적용대상이 되어 일반경쟁법이 지향하는 정책목표의 달성이 훼손된다는 지적이 있었다. 이에 따라 기술적·전문적 능력 및 행정적 재량의 필요성 기준이 제기되었다. 그러나 기술적·전문적 판단이 필요한지의 여부는 결국 정도의 문제이다. 따라서 동 기준만으로 우선적 관할권 원칙의 적용 여부를 결정하는 데에는 많은 어려움이 따른다. 또한, 규제위원회에 의한 심판이 일반적으로 장기간을 요하고, 경쟁유지를 통한 경제적 효율성 제고보다는 산업보호적 견지에서 의사결정을 하게 되므로 동 기준의 무제한적 적용에는 많은 반대가 예상된다. 따라서 우선적 관할권 원칙의 적용여부는 기술적·전문적 능력 및 행정적 재량의 필요성 기준 이외에도 앞서 언급한 규제권한 충돌의 회피, 소송상 정의의 실현 등 여타 기준을 종합적으로 고려하여야 한다.

상기 이론적 논의를 종합할 때, 통신위원회와 공정거래위원회간에 일반경쟁법 상의 경쟁제한행위에 대한 관할권 분쟁이 제기될 경우, 일차적으로는 공정거래위원회가 최종적인 판단권한을 갖는 것이 앞서 제시한 양 기관간 관할권 배분의 기본방향에 부합된다. 그러나 통신부문의 특성에 비추어 권리구제의 쟁점사항에 통

신기술적인 전문사항이 포함될 경우나 행정기관의 재량의 행사가 필요할 경우, 그리고 규제권한 충돌의 회피, 소송상 정의의 실현 등의 견지에서 합당한 이유가 있을 경우에는 통신위원회의 판단을 우선하는 것이 바람직하다.

그러나 이러한 추상적, 일반적인 논의가 현실의 구체적인 사례에서 일의적인 판단기준으로 활용되기에는 많은 문제가 있을 것으로 예상된다. 결국 전기통신부문에서 일반경쟁법상의 경쟁제한행위에 대한 공정거래위원회의 최종심결에 앞서 언제 통신위원회의 판단을 구하여야 하는지는 법·제도적으로 일시에 해결될 수 있는 문제라기보다는 향후 많은 논의와 구체적인 심(판)결례의 축적에 의하여 해결되어져야 하는 문제라고 판단된다. 그리고 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권 중복으로 말미암아 발생할 사업자들의 불편을 감안하여 양 기관간 협력에 의하여 사전에 대강의 관할권 원칙을 공표하는 방안을 고려할 필요가 있다. 그리고 양 기관간의 관할권 분쟁문제가 발생할 경우 사후적으로 이를 조정할 연계기관(liaison office)의 신설이나 연계창구(liaison officer)의 지정이 요구된다.

V. 결 어

본 논문에서는 우선 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권 배분문제에 접근하는데 필요한 이론적 논의를 검토하였다. 현재 OECD 경쟁법·정책위원회에서 검토되고 있는 경쟁체제하의 기간망산업에서의 일반경쟁규제기관과 산업별 규제 기관간의 역할배분에 관한 사항과 미국에서 반트러스트법의 집행을 담당하는 기관과 개별 산업별 규제위원회간 관할권배분 논의인 '우선적 관할권 원칙'을 살펴보았다. 그리고 우리나라 통신위원회의 설립과정, 운영현황, 그리고 문제점을 간략히 살펴본 후, 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권중복의 현황을 법·제도적인 측면과 실제 관할권 중복사례를 중심으로 고찰하였다.

이러한 이론적 논의와 현황분석을 토대로 본 논문에서는 다음과 같은 통신위원회와 공정거래위원회간의 바람직한 관할권 배분방안을 제시하였다. 통신위원회와 공정거래위원회간의 권한배분의 기본방향으로서 통신위원회는 필수적 망 시설에 대한 무차별적 접근 보장권한, 기술적 규제권한, 경제적 규제권한 등 세 가지 기능을 담당하고, 공정거래위원회는 전기통신부문에서의 일반경쟁법상의 각종 경쟁 제한적 행위에 대한 규제권한과 통신산업에서의 주기적인 시장지배력의 규모와 범위 측정권한 등 두 가지 기능을 담당하여야 한다. 그리고 통신위원회와 공정거래위원회간에 일반경쟁법상의 경쟁제한행위에 대한 관할권 분쟁이 제기될 경우,

일차적으로는 공정거래위원회가 최종적인 판단권한을 갖는 것이 바람직하나, 통신부문의 특성에 비추어 권리구제의 쟁점사항에 통신기술적인 전문사항이 포함될 경우나 행정기관의 재량의 행사가 필요할 경우, 그리고 규제권한 충돌의 회피, 소송상 정의의 실현 등의 견지에서 합당한 이유가 있을 경우에는 통신위원회의 판단을 우선하도록 한다.

끝으로 본 논문에서의 이러한 논의가 현실적 의미를 갖기 위해서 반드시 짚고 넘어가야 할 중요한 정책문제를 언급하고자 한다. 통신위원회와 정보통신부간의 기능 및 역할배분에 관한 문제가 그것이다. 본 논문에서는 전기통신부문의 실질적인 규제권한을 통신위원회가 가지고 있다는 암묵적인 가정하에 통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분문제를 고찰하였다. 그러나 현재 통신위원회와 정보통신부간의 법적 권한 배분을 보면 이러한 가정의 현실적 타당성이 매우 의심스럽다는 것을 알 수 있다. 즉, 현재 우리나라의 통신위원회의 법적 권한과 역할이 정보통신부에 비하여 매우 미미하므로 통신위원회와 공정거래위원회간 실질적인 관할권 중복문제가 발생할 여지는 크지 않다.¹⁶⁾ 보다 엄밀히 말하자면 정보통신부와 공정거래위원간 관할권 중복문제가 심각한 정책문제가 된다. 그러나 본 연구에서는 논의의 편의상 이를 통신위원회와 공정거래위원회간의 관할권문제로 보아 논의를 전개하였다.

전기통신부문에서의 각종 규제권한을 포함한 정부의 기능을 통신위원회와 정보통신부간에 어떻게 배분하는 것이 바람직한지는 이론적, 현실적 관점에 따라 매우 다양한 전문적 견해가 제시될 수 있는 문제이다. 그러나 정부가 미국이나 영국 등과 비슷한 규제구도를 염두에 두고 통신위원회를 설립하였다면, 현재의 통신위원회의 위상은 그러한 본래의 의도와는 큰 괴리가 있다.

통신위원회와 정보통신부간의 권한배분의 기본방향으로서 현재 논의되고 있는 사항을 요약하면, 정보통신부에 혼재되어 있는 정책기능과 규제기능을 분리하여

16) 정보통신부와 통신위원회간의 법적 권한의 배분을 보면, 실제로 중요한 규제 기능은 거의 모두 정보통신부가 담당하고, 통신위원회가 담당하는 기능은 대부분 실질적인 의사결정권이 없는 심의 기능이며, 재정기능은 극히 제한적인 경우에만 행사할 수 있다. 따라서 통신부문 전문규제기관으로서 중요한 기능을 담당할 것으로 기대되는 통신위원회의 현재의 법적 권한으로 볼 때, 공정거래위원회나 방송위원회등 다른 행정위원회들보다 그 권한이나 기능이 약한 심의·자문기관에 불과하며, 현재의 통신위원회는 일본의 전기통신심의회와 그 기능과 성격 면에서 유사하다.

규제기능을 통신위원회에 집중시키는 것이다.¹⁷⁾ 이러한 권한배분의 논거로는 특정 산업에 대한 규제업무가 그 산업에 대한 진흥업무를 위주로 하는 정책업무와 혼재되어 구분이 어렵게 되어 있을 때 규제기관이 규제업무보다는 산업의 진흥을 우선하게 될 가능성이 높다는 점이다. 즉, 정보통신부의 경우 통신정책을 수립하고 시행하는 기능과 통신산업에 대한 규제기능을 동시에 수행하고 있는데, 이러한 경우 정보통신부는 규제기능보다 진흥적 정책기능에 충실할 것이라는 논리이다.

이러한 관점에서 볼 때, 본 논문에서 언급한 전기통신산업에 대한 기술적 규제, 경제적 규제, 그리고 필수적 망시설에 대한 공정접근 보장 관련 규제권한을 정보통신부로부터 통신위원회로 이관시키는 것이 바람직하다고 판단되며, 정보통신부는 정책기능 위주로 개편되어야 한다. 이와 더불어 향후 심도 있는 논의가 이루어져야 할 사항은 정보통신부와 통신위원회간의 관계이다. 통신위원회를 현재와 같이 정보통신부장관의 감독하에 들 것인지 아니면 독립된 규제위원회의 형태로 할 것인지, 그리고 독립규제위원회로 할 경우 정보통신부와의 업무관계를 어떻게 할 것인지 등에 대한 추가적인 고려가 필요하다.

참고문헌

- 공정거래위원회·한국개발연구원, 「공정거래 10년: 경쟁정책의 운용성과와 과제」, 공정거래위원회·한국개발연구원, 1991.
- 권오승, 「독점규제법상의 적용제외」, 『법경제연구(Ⅱ)』, 한국개발연구원 연구보고서 95-03, 1995.
- 서순복, 「정보통신산업 공정경쟁보장기구 운영의 실효성과 영향요인에 관한 연구」, 서울대학교 대학원 박사학위논문, 1997.
- 이명호·조신·최선규·고영진·최정일·박진현, 「통신시장경쟁체제 활성화 방안」, 정보통신정책연구원, 1996.
- 이인학, 「통신사업 경쟁도입을 위한 제도정비 방향」, 전기통신기본법 및 사업법 개정안에 관한 공청회(통신개발연구원 주최) 발표논문, 1991.5.
- 최종원, 「1980년대 주요 산업정책결정과 경쟁정책: 역할과 한계」, 「한국개발연

17) 이명호·조신·최선규·고영진·최정일·박진현, 「통신시장경쟁체제 활성화 방안」, 정보통신정책연구원, 1996.12.

- 구』, 제13권 제 2 호, 1991.
- 최종원, 「정보산업론」, 전석호 외, 『정보정책론』, 나남출판, 1997, pp. 70-74.
- 최종원, 「정책집행연구의 이론적 틀에 관한 비판적 고찰」, 『한국정책학회보』, 제 7 권 제 1 호, 1998.
- 통신개발연구원 통신협력단, 「한미통신회담 검토보고서」, 1992. 3.
- 實方謙二, 『經濟規制と競爭政策』, 成文堂, 1982.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Massachusetts: The MIT Press, 1977.
- Bork, Robert H., *The Antitrust Paradox: Policy at War with Itself*, New York: Basic Books Inc, 1978.
- Department of Communications and the Arts, *Australia's Open Telecommunications Market: the New Framework*, 1997.
- Majone, Giandomenico & Aaron Wildavsky, "Implementation as Evolution," in Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (2nd ed.), Berkeley, California: University of California Press, 1979.
- Mazmanian, Daniel and Paul P. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, rev. ed., Latham, Md.: University Press of America, 1989.
- OECD Committee on Competition Law and Policy, "Relationship Between Regulators and Competition Authorities," DAFFE/CLP(98)6, June 1998.
- Pressman, Jeffrey L. and Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, California: University of California Press, 1973.
- Wilson, James Q., "The Politics of Regulation," James W. Mckie (ed.), *Social Responsibility and the Business Predicament*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974.
- World Bank, *The Basics of Antitrust Policy*, 1991.