

독립규제위원회의 발전방향

김 종 석·김 태 윤

독립규제위원회의 발전방향

1판1쇄 인쇄/2004년 9월 6일

1판1쇄 발행/2004년 9월 10일

발행처 · 한국경제연구원

발행인 · 좌승희

편집인 · 좌승희

등록번호 · 제13-53

(150-756) 서울특별시 영등포구 여의도동 28-1 전경련회관
전화(대표)3771-0001 (직통)3771-0057 팩시밀리 785-0270~1
<http://www.keri.org/>

© 한국경제연구원, 2004

한국경제연구원에서 발간한 간행물은
전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.
(구입문의) 3771-0057

ISBN 89-8031-316-?

값 5,000원

발간사

미국을 비롯한 대부분의 OECD국가에서는 산업별 독립규제위원회가 정도의 차이는 있으나, 상당히 보편적인 형태의 규제행정기관으로 자리 잡고 있다. 선진국에서 독립규제위원회 제도가 보편화되고 있는 배경은 규제와 관련된 결정이 경제사회에 갖는 여파가 심대할 뿐만 아니라, 참여한 이해관계의 대립을 수반하고 있기 때문에 고도의 전문성과 객관성, 안정성 및 정치적 독립성 등에 근거한 판단이 요구되고 있기 때문이다.

우리나라에서도 1990년대 이후 전기, 에너지, 통신, 방송 등 과거 정부에 의해 독점적으로 영위되던 산업에서 독점 공기업 구조가 개편되고 민영화와 시장진입규제의 완화를 통해 공기업과 다수의 민간기업 등이 공존하는 경쟁체제로 변화했다. 이 과정에서 다수 사업자간의 공정한 경쟁과 각종 사업 행태를 규제하는 산업별 전문 규제기구의 설치 필요성이 대두되었고, 우리나라에서도 이미 금융, 방송, 통신, 전기 산업에서 산업별 독립규제위원회가 설치되어 운영되고 있다. 이런 전담 규제기구의 설치 필요성은 앞으로 다른 산업 분야에서도 입증할 것으로 예상된다.

그러나 규제행정의 전문성과 독립성을 확보하기 위한 이들 위원회의 설립 취지에도 불구하고, 이들 위원회의 독립성과 전문성은 아직 미약하여 당초 제도도입의 취지가 제대로 실현되지 못하고 있다. 특히 정책기능과 규제기능의 혼재로 인한 이해상충 문제가 규제의 건전성을 저해하고 있다.

이런 문제의식을 가지고 홍익대학교의 김종석 교수와 한양대학교

의 김태운 교수가 독립규제위원회가 갖추어야 할 바람직한 속성에 초점을 맞추어 우리나라에서 독립규제위원회의 발전방향에 관한 연구를 수행하여 이와 같이 보고서로 발간하게 되었다.

연구진은 이 보고서에서 현재 설치되어 있는 우리나라의 산업별 독립규제위원회의 위상과 기능을 규제건전성의 확보 차원에서 평가하고, 외국의 독립규제위원회의 운영경험과 비교하여, 한국의 산업별 독립규제위원회가 국제규범에 부합하는 진정한 의미의 전문적이고 독립적인 규제위원회로 발전할 수 있는 정책대안을 모색하였다.

이 연구가 향후 우리나라 독립규제기구의 설치와 발전에 기초자료로서 기여할 수 있기를 기대하며, 김종석 교수와 김태운 교수의 노고에 감사드리며, 연구원에서 이 연구를 지원해 주신 이주선 박사 와 이은주 씨에게도 감사를 드린다.

2004년 9월
한국경제연구원
원장 좌승희

차 례

서론 및 연구의 개요 / 11

- 제1절 연구 배경 / 13
- 제2절 연구 문제 및 목적 / 14
- 제3절 연구의 대상 및 방법 / 15

제1장 규제기관 설계의 일반론 / 17

- 제1절 규제기관의 본질과 역할 / 19
- 제2절 규제기관의 필요성 / 19
 - 1. 세부적 행정행위의 필요 / 19
 - 2. 신속한 대처 능력 / 20
 - 3. 전문성과 구체적 기술 / 20
- 제3절 규제기관 설치시 고려요소 / 21
 - 1. 조직 형태 / 21
 - 2. 규제결과에 대한 책임 / 22
 - 3. 의사결정 방식 / 22
 - 4. 규제과급효과 최소화 방안 / 22
 - 5. 규제기관간 업무의 조정 및 통합 / 23
 - 6. 외부적 요인 / 24
- 제4절 규제기관 유형 / 25
 - 1. 행정부처인 규제기관 / 25
 - 2. 행정부처의 내부조직 / 25
 - 3. 행정부처 산하의 독립기관 / 26

4. 독립규제위원회 / 26
5. 특수목적의 규제기관 / 27

제2장 규제기관 설계의 거래비용 : 이론적 검토 / 29

- 제1절. Horn의 공공부문의 제도적 선택이론 / 31
1. 제도선택에 수반되는 거래비용의 요소 / 31
 2. 제도선택의 요소 / 36
- 제2절 Estache & Martimort의 규제기관 설계와 거래비용 / 39
1. 정부 조직구조에서 발원하는 본원적인 거래비용 / 40
- 제3절 독립규제위원회 제도선택의 거래비용 : 이론의 종합 / 44
1. 두 이론의 비교와 평가 :
Horn에 대한 Estache & Martimort의 보완 / 44
 2. 독립규제위원회의 거래비용 요인 / 46
 3. 독립규제기관의 제도적 선택변수 / 49

제3장 규제기관 설계의 실무적 지침과 평가 / 53

- 제1절 Jacobs의 규제기관 설계 실무지침 / 55
1. 규제, 정책과 정치적 제도 / 56
 2. 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성 / 58
 3. 규제기관의 능력과 권위 / 59
 4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책 / 61
- 제2절 설계지침의 이론적 해석 / 62

제4장 우리나라 독립규제위원회 사례분석 / 67

- 제1절 전기위원회 제도의 분석 / 69
1. 전기위원회 제도 / 70

- 2. 정책과정 / 91
- 3. 전기위원회의 권능 / 101
- 4. 전기위원회의 운영 / 113
- 제2절 통신위원회 제도의 분석 / 119
 - 1. 우리나라 정보통신 분야 규제기관 환경분석 : 외생변수 / 119
 - 2. 통신위원회와 관련된 현행 제도의 토론 :
거래비용을 중심으로 / 121
 - 3. Jacobs의 설계지침에 따른 통신위원회 제도 세부분석 / 128
- 제3절 우리나라 규제위원회 현황의 거래비용적 해석 / 173
 - 1. 우리나라 규제기관의 환경분석 : 외생변수 / 173
 - 2. 독립규제위원회와 관련된 현행 제도들의 토론 :
거래비용을 중심으로 / 175
 - 3. Jacobs 설계지침에 따른 독립규제위원회 제도분석 / 177
 - 4. 우리나라 독립규제기관의 설계방향 / 183

제5장 결론 / 185

- 1. 연구결과의 요약 및 시사점 / 187
- 2. 연구의 한계점 및 제언 / 189

참고문헌 / 191

영문초록 / 194

표 차례

- <표 1> 실무적 설계지침에 대한 규범적 해석 / 62
- <표 2> 실무적 설계지침에 대한 거래비용 세부분석표 / 64
- <표 3> 실무적 설계지침에 대한 거래비용 분석 / 65
- <표 4> 현재(2003년 7월) 전기위원회 전문위원회 명단 / 95
- <표 5> 제안자별 법안처리현황(14대국회) / 122
- <표 6> 거래비용 관점에서 평가한 실무적 설계지침의 중요도평가
(예시) / 127
- <표 7> 통신부문 규제권한 담당현황 / 135

그림차례

<그림 1> 독립규제기관의 거래비용 요인 / 48

수식차례

<수식 1> 선택변수와 거래비용간의 일반적 수식 / 38

서론 및 연구의 개요

제1절 연구 배경

정보통신, 방송, 에너지, 전기 등 주로 국가에 의해 독점적으로 공급되어 왔던 산업 분야가 기술·환경·정책적으로 많은 변화를 겪고 있다. 특히 지배구조와 시장구조의 변화가 눈에 띄는데, 무엇보다도 민영화를 통한 경쟁체제로의 변화가 대표적인 변화라 할 수 있을 것이다. 이러한 환경변화는 이들 산업이 국가산업 전반에 막대한 파급효과를 주는 가장 유력한 미래 산업들로 부상하면서 세계 여러 나라가 신기술에 의한 새로운 산업의 개척과 시장경쟁을 통한 경쟁력 강화를 국가적 중요과제로 인식하고 있는 데 따른 것이다. 이에 따라 시장의 원활한 활동을 보장하기 위한 산업별 전문 독립규제기구의 설치와 운영이 전세계적으로 활발하게 논의되고 있다.

독립규제기구는 위원회가 입법부로부터 법집행에 필요한 규제를 만들 수 있는 권한을 위임받아 행정부의 간섭을 받지 않고 독립적으로 규제 및 규칙을 제정하고 집행할 수 있도록 하는 제도이다. 독립규제기관은 일반적으로 에너지, 정보통신 등과 같이 네트워크적 특성을 가진 민영화된 공공서비스 분야에서 광범위하게 설치되고 있으며, 금융서비스와 같이 엄정한 관리감독시스템이 요구되는 특수한 분야에서도 사용되고 있다(Jacobs, 2001).

위와 같은 환경 변화에 부응하여 우리나라도 산업별 전문 독립규제기구들이 설치되어 운영되고 있다. 우리나라의 경우 미국, 영국 등이 경험하고 있는 탈규제 분위기에 많은 영향을 받음과 동시에 실질적으로는 선진국들과의 통상교섭 과정에서 그들의 기준에 맞는 시장상황을 만들기 위한 일환으로 시장경쟁이 도입되었다. 이러한 우리의 경험은 민간이 과연 전기·통신산업의 특성 - 공공성, 대규모의 투자필요성, 빠른 기술발전 등을 모두 충족시킬 수 있을 것인가

가라는 문제와 함께 민영화되었으나 여전히 독점적 지위를 누리고 있다. 따라서 규제행정의 전문성과 독립성을 확보하기 위한 이들 위원회의 설립 취지에도 불구하고 이들 위원회들은 제도도입의 취지를 제대로 실현시키는 데는 우리나라가 가지는 산업적·맥락적 상황이 존재한다. 즉 기존사업자가 국가가 하던 기능을 수행하고 있거나 수행해야 하는 상황에서 이들에 대한 규제를 담당할 규제기관을 어떻게 설계하고 운영해야 할 것인가 하는 문제가 남는다. 이러한 의미에서 우리나라 현실에 맞는 규제기관의 조직형태와 견제시스템에 대한 조망은 의미가 있을 것이다.

제2절 연구 문제 및 목적

본 연구는 독립규제기관의 구조를 어떻게 설계할 것인가에 대한 이론적인 해석과 사례분석을 목적으로, 기존의 규범적 접근 방식이 아닌 거래비용적 접근방법을 채택하였다. 거래비용접근법은 현대경제학 및 조직학, 행정학 등의 주요한 접근방법의 하나로서 개인 및 조직의 의사결정의 근원을 거래비용의 최소화 행동으로 환원시켜 분석하는 관점이라 소개할 수 있다. 따라서 거래비용접근법을 통하여 과거 독립규제기관의 구조와 역할 및 기능에 대한 다소 일방향적인 당위론을 극복하고, 보다 분석적이며 체계적인 조직의 설계가 가능할 것으로 기대할 수 있다. 이러한 접근의 근거에는 독립규제위원회 제도가 미국을 비롯한 대부분의 OECD국가에서 피상적인 모습은 다르지만 보편적인 형태와 원리에 입각해서 운영되고 있다는 인식이 깔려 있다. 따라서 거래비용접근법을 통하여 독립규제기관의 설계와 관련된 보편적인 원리를 파악할 수 있을 것으로 기대한다.

제3절 연구의 대상 및 방법

본 연구는 기본적으로 문헌조사와 사례연구에 바탕을 두었으며 크게 5장으로 구성되어 있다. 제1장에서는 규제기관에 대한 인식을 도모한다는 차원에서 규제기관의 설계와 관련된 일반론을 소개하였다. 주로 기존의 문헌에서 소개된 내용을 충실히 정리하고자 하였다. 제2장에서는 규제기관의 설계에 관한 기본적인 이론으로 Horn(1996)의 공공부분의 제도적 선택이론을 통해 “유권자 - 입법자 - 규제자 - 피규제자”에 이르는 관계에서 발생하는 거래비용의 유형을 살펴보았다. 한편 Horn의 이론과는 다소 다른 관점으로서 Estache & Martimort(1999)가 집대성한 규제기관과 관련된 거래비용의 유형들을 살펴보았다. 위 이론들의 함의를 종합적으로 체계화하여 독립규제위원회의 환경과 제도적 설정을 위한 주요한 결정요인들을 유형화하는 것으로 장을 마무리하였다. 제3장에서는 Jacobs(2001)의 논의를 중심으로, 독립규제위원회의 실제 조직설계 요소의 유형을 결정하는 지침을 정리하였다. 이러한 지침을 제2장에서 소개한 거래비용적 차원에서 해석하여, Jacobs의 지침의 타당성을 예시해 보고자 노력하였다. 제4장에서는 우리나라의 통신위원회¹⁾와 전기위원회 제도를 Jacobs의 지침에 따라 분석하고 문제점을 파악하고자 하였으며, 거래비용의 측면에서 개선방안을 도출해 보고자 시도하였다. 끝으로 제5장에서는 우리나라 규제위원회의 일반적 문제점과 개별적인 한계를 음미하고 그 개선방안을 도출하면서 결론을 맺는다.

1) 정보통신위원회의 사례는 위원회가 창립된 1992년 3월부터 2003년 12월 현재까지 위원회의 환경과 제도를 통시적으로 살펴본 후 2003년 현재의 위원회의 제도를 중심으로 분석하였다.

제1장 규제기관 설계의 일반론

제1절 규제기관의 본질과 역할

정부규제는 바람직한 경제사회 질서의 구현을 위해 정부가 시장에 개입하여 기업과 개인의 행위를 제약하는 것으로 정의할 수 있다(최병선, 1992 : p.18). 정부규제가 불가피하게 필요한 경우로는 시장실패가 명백히 존재하고, 시장실패가 지속적으로 강화되고 유지되는 상태에 있고, 정부의 개입이 시장실패를 보완하는 데 실효성이 있다고 판단될 때이다. 시장실패시 정부규제가 사회구성원의 행위를 제약하기 때문에, 정부규제로 인하여 손해를 보는 측과 이득을 보는 측이 생기게 된다. 즉 위에서 언급한 정부규제의 정의상, 규제는 불가피하게 각 사회구성원 사이의 권력관계를 변화시킨다. 따라서 규제기관은 정부규제가 불가피하게 필요한 경우에 각 규제에 관련돼 있는 집단들간의 이해관계 속에서 균형을 잡고 규제를 집행하는 것을 그 본질로 하고 있다. 또한 규제기관은 각 이해집단들의 이해를 조정하고 합의할 수 있는 규칙과 규율을 제공해 주고, 규제를 집행하기 위한 준입법적, 준사법적 기능을 가진 기관이라고 할 수 있다. 정부규제의 정치경제적 맥락에서 규제기관이 각 이해집단들의 이해관계를 균형 있게 조정하고, 전문적인 지식으로 규제를 효과적으로 집행할 수 있는 제도가 필요하다.

제2절 규제기관의 필요성²⁾

1. 세부적 행정행위의 필요

규제를 집행하기 위해서는 사법부나 입법부가 할 수 없는 세부적

2) 본 절 및 제2절의 내용은 김용우(1996 : pp.353-355)를 정리한 것이다.

인 행정적 절차가 필요하다. 따라서 사법부나 입법부가 규제를 시행하기 위해서는 여러 가지 제약이 따른다. 사법부나 입법부는 규제행위 이외에도 사법 또는 입법과 관련된 여러 가지 업무를 처리한다. 따라서 많은 분량의 업무를 처리해야 하고, 규제를 집행하기 위한 세밀한 행정 절차를 구현할 수 없기 때문에 입법부나 사법부가 규제업무를 처리하는 것은 적합하지 않다. 지속적으로 규제업무를 관장하고 집행할 수 있는 규제 전담 부서의 필요성과 세부적인 행정 절차를 가지고 보다 더 완벽한 규제업무를 처리할 수 있는 규제기관의 필요성이 대두되고 있다.

2. 신속한 대처 능력

입법부나 사법부의 경우 한 가지 사안을 처리하기 위해서는 많은 절차와 시간을 소요하게 된다. 예를 들어, 사법부에서 재판을 한다고 가정해 보자. 이때, 우선 검사의 공소제기가 있어야 하고, 법정에서 변호인단과 검사와의 법정공방이 있어야 한다. 수차례에 걸친 법정 진술을 토대로 재판부는 피고인에게 선고를 하게 된다. 만약 피고인이 선고에 항의하여 재심을 요청하게 되면 재판은 3심인 대법원까지 계속된다. 공소제기, 법정공방, 선고, 항소심 등의 절차를 거치게 되면, 일의 처리가 너무 지연되어 신속한 결정을 할 수 없는 경우가 발생하게 된다. 따라서 이런 복잡한 법적 절차를 거치지 않고, 신속하게 상황에 대처할 수 있는 규제기관이 필요하게 된다.

3. 전문성과 구체적 기술

규제기관은 규제를 집행하기 위해 관련 분야에 대한 전문적인 지

식이 필요하고, 해당 분야의 전문가들로 구성된 인적 풀(pool)로 규제 기관이 구성되기도 한다. 만약 규제기관이 피규제자보다 지식을 갖고 있지 못하다면, 규제기관은 피규제자에게 포획될 가능성이 많다. 즉 규제기관이 사회의 바람직한 상태를 구현하기 위해서 규제를 집행하기보다는 피규제자에게 유리한 쪽으로 규제를 시행하게 되어 규제집행의 평등성과 형평성에 어긋나게 된다. 따라서 규제기관이 전문적인 지식과 구체적인 기술을 보유해야 할 필요성이 있다.

제3절 규제기관 설치시 고려요소

1. 조직 형태

규제기관의 조직을 어떤 형태로 하느냐에 따라 규제기관의 성격이 바뀔 수 있다. 대부분의 국가에서 규제기관을 정부의 부속기관으로 설치하는 경우가 많다. 정부의 부속기관일 경우에는 정책을 담당하는 기관이 규제를 동시에 담당하게 된다. 즉 시장의 원활한 메커니즘을 위해서 정부가 시장에 개입하는 정책을 집행하면서 동시에 피규제자간의 불공정한 행위나 왜곡된 행위에 대해서 규제를 가하게 된다는 것이다. 그러나 규제자와 피규제자를 둘러싼 기존의 경직된 환경이 동태적 환경으로 변화함에 따라, 규제기관과 정책기관의 분리의 필요성이 대두되고 있다. 따라서 최근에는 미국, 영국 등 선진국을 중심으로 독립적 기구로 규제기관을 설치하는 사례가 늘어나고 있다. 독립적 기구는 일반 행정기관 조직의 명령 전달체계에서 벗어나 독립적으로 의사를 결정하고, 규제를 집행할 수 있으며, 정치적인 간섭을 배제할 수 있다.

2. 규제결과에 대한 책임

규제집행의 결과를 행정부 전체의 장장이 책임을 지는 경우가 있고 반면에 규제집행기관의 부서장이 책임을 지는 권한이 있다. 이는 규제기관과 해당 규제의 특성에 따라 달라질 수 있다.

3. 의사결정 방식

규제기관의 의사결정 방식은 단독제이거나 합의제이다. 단독제인 경우에는 규제기관의 장이 규제사안에 대해서 단독으로 결정을 하기 때문에 신속하고, 효율적인 결정을 내릴 수 있다. 그러나 의사결정자의 성향이나 임기 만료시한에 따라서 규제 행정의 방향이 바뀌게 되어 일관성 있는 규제집행을 하기가 쉽지 않다. 또한 많은 규제 업무에 대해서 단독으로 처리를 하기 때문에 전문성이 다소 떨어질 우려가 있다. 이와는 달리 합의제의 경우, 다수의 사람들이 합의를 거쳐서 사안을 결정하기 때문에, 신중하고 전문적인 규제집행에 대한 결정을 할 수 있다. 또한 구성원의 성향에 따라 규제정책의 방향이 달라지지 않기 때문에 일관성 있고 효과적인 규제집행을 할 수 있다. 그러나 다수의 구성원이 합의에 이르기까지 많은 시간이 소요되어 신속한 의사결정을 내리기가 쉽지 않은 문제점이 있다. 또한 규제 결과에 대한 책임소재가 불분명한 경우가 있어 규제 결과에 대한 신중한 고려 없이 규제를 양성할 가능성이 높다.

4. 규제과급효과 최소화 방안

위에서 언급한 바와 같이 규제의 본질상 규제가 사회구성원들에

게 미치는 영향은 크다. 따라서 이런 규제의 과급효과를 최소화할 수 있는 장치가 마련되어야 한다. 예를 들어 규제 의사결정 과정을 공개하고 민간자문단체의 자문을 통해서 규제로 인한 부의 외부성을 줄일 수 있다. 즉 규제를 결정할 때 관련 이해 당사자들과 시민들에게 회의 과정을 공개하고, 공청회 등을 열어 그들의 의견을 규제정책에 반영하는 것이다. 또한 공무원들이 아닌 민간 전문가들의 의견을 들어서 다양한 입장에서 규제정책을 조망할 수 있는 균형 있는 시야를 가지도록 노력해야 한다. 모든 이해 당사자들과 전문가들의 의견을 조율하고 합의해서 사회구성원들의 행동의 왜곡을 최소화하는 규제를 양성하는 것이 규제기관의 중요한 책임이기도 하다.

5. 규제기관간 업무의 조정 및 통합

규제기관간의 업무의 조정과 통합의 여부에 따라서 규제집행의 효과성과 효율성이 달라질 수 있다. 서로 연관되어 있는 산업을 규제하는 경우, 각 산업마다 각각 다른 규제기관을 가지고 있다면, 여러 가지 규제가 중복되거나 상호 충돌하는 경우가 많이 있을 수 있다. 이런 경우 피규제자의 입장에서는 규제를 지키는 데 드는 비용, 즉 준수비용이 많이 들게 된다. 또한 명확하고 명료한 규제일 때보다 피규제자가 규제를 예측하고 이해하는 데 드는 비용이 많다. 피규제자 규제를 지키는 데 드는 비용이 크면 클수록 그 규제가 효율적일 확률은 그만큼 줄어들게 된다. 서로 비슷한 산업을 규제하는 규제기관간의 업무의 조정이 원활하고 중복된 규제의 통합이 이루어진다면, 보다 효율적이고 효과적인 규제를 실행할 수 있을 것이다. 독립적 기구와 행정부서간의 업무의 협조도 규제기관 설치시 고

려해야 할 중요한 요소 중 한 가지이다. 독립적 기구가 규제를 집행하는 경우 행정부서에서 협조를 해주지 않거나, 서로 모순되는 규제를 집행한다면, 피규제자의 입장에서는 규제에 순응하기가 쉽지 않고 오히려 혼란만 가중되게 된다. 또한, 두 기관이 동시에 비슷한 규제를 집행하게 되면, 자원의 낭비도 심각하게 된다. 즉 유사 분야의 여러 독립규제기관들의 조정·통합에 관련된 수평적 측면과 한 규제기관 내의 상이한 목표들간의 조정·통합과 관련된 수직적 측면이 있다(김용우, 1996 : pp.356-357, 원자력 안전규제 행정체계 분석 및 모델 정립, 2003 : p.24).

6. 외부적 요인

규제기관을 설치하는 경우 규제기관을 둘러싼 외부적 환경에 대해서도 신중하게 고려할 필요가 있다. 규제를 집행하는 데 외부적 요인에 의해서 지연이 되는 지연현상이 나타나거나 또는 규제를 집행하는 경우 손해를 보는 집단의 압력과 이득을 보는 집단의 로비 등이 있을 수 있다. 이러한 이익집단의 압력과 정치권의 압력으로 인해 규제기관의 규제자가 포획되어, 즉 뇌물을 받음으로써 규제기관의 부정과 비리, 부패가 발생할 가능성이 있다. 이러한 외부적 요인들로 인해 규제가 바람직한 방향으로 집행되지 않을 수도 있다. 따라서 이런 외부적 요인들은 규제를 집행할 때 규제 결과와 규제 정책 방향에 엄청난 영향을 미치기 때문에 규제기관을 설치할 때 주변 환경 변수에 대해서 신중하게 검토할 필요성이 있다.

제4절 규제기관 유형³⁾

1. 행정부처인 규제기관

행정부처인 규제기관은 특수한 분야의 규제업무를 전문적으로 담당하게 하기 위해 그 기관의 장을 대통령이 임명하는 행정부처 조직(executive branch agency) 형태의 규제기관이다. 우리나라에서 이런 유형에 속하는 규제기관으로서는 환경부, 그리고 산업자원부의 특허청과 중소기업청(공산품의 규제, 품질 및 안전규제)을 들 수 있다.

2. 행정부처의 내부조직

행정부처의 하부보조기관으로서 규제업무를 주로 담당하는 조직을 지칭한다. 이런 조직형태에 준하는 규제행정기관은 재정부의 금융정책국(증권과 보험관련 업무), 농림부의 국립수의과학검역원과 식물검역소, 건교부의 토지국과 수자원국, 정통부의 전파방송관리국, 과학기술부의 원자력국 등이 있다. 이런 기관들은 각 부처 장관의 보조기관에 불과하나 규제적 성격이 강한 개별법의 운용을 담당하고 있다는 점에서 이런 조직 유형에 준하는 것으로 볼 수 있다. 우리나라의 경우 규제업무가 동일 부처 내에서도 여러 처에 분산되어 있고 또한 위에서와 같은 특정 처에 있어서도 일반행정업무와 규제업무가 심하게 혼재되어 있는 것이 보편적이기 때문에 이들 기관을 규제기관으로 부르기에는 약간의 문제가 있다.

3) 본 절의 내용은 최병선(1992 : pp.189-192)을 중심으로 정리한 것이다.

3. 행정부처 산하의 독립기관

독립위원회의 형태를 지니고 있으나 특정 행정부처에 소속되어 있는 규제기관이다. 우리나라에서 이런 유형에 속하는 대표적인 규제기관으로서는 재경부 산하의 금융감독원⁴⁾과 노동부의 중앙노동위원회 등이 있다.

4. 독립규제위원회

독립규제위원회는 보통 입법부의 동의하에 대통령이 임명하는 다수의 의원commissioners으로 구성되며 이들의 초당파성과 임기는 최대한으로 보장되고 있다. 이런 조직형태가 미국에서 보편적으로 사용되게 된 이유는 전통적으로 경제적 이해관계를 조정하는 권한은 의회에 속하나 의회 스스로가 참여하게 대답하는 이해관계 분쟁에 깊이 몰입되는 것을 꺼리는 한편, 규제업무에 대해서 대통령이 정치적 영향력을 행사하지 못하도록 하기 위한 이중적 필요에 부응하고자 하였기 때문이다. 물론 이들 규제업무의 계속성과 개별성을 중시하여 전문성을 강화해야 할 필요성에 부응하기 위한 목적도 있다. 우리나라의 경우는 통신위원회, 전기위원회 등 독립규제위원회 설립의 초기단계에 있지만 미국을 비롯한 선진국에서는 보편적으로 사용되고 있는 조직형태이다.

4) 1997년 12월 31일 제정된 ‘금융감독기구의 설치 등에 관한 법률’에 의거 증권감독원, 보험감독원, 신용관리기금 등과 함께 4개 감독기관이 통합되어 1999년 1월 2일 금융감독원이 설립되었다.

5. 특수목적의 규제기관

특수목적 기관이 담당하는 업무의 태반이 실질적으로 규제정책적 요소를 갖추고 있는 것이 사실이기 때문에 규제행정기관으로 보지 않을 이유가 없다. 예를 들면 금융통화위원회가 이에 해당되는데 이 자율 결정, 은행 점포의 신증설 허가 등은 전형적인 경제적 규제에 해당된다고 할 수 있다.

제2장 규제기관 설계의 거래비용 :
이론적 검토

본 장에서는 1절에서 공공부문의 구조의 상이성을 거래비용접근법에 입각하여 설명한 Horn의 이론의 개요를 음미한 후에, Estache & Martimort가 상세하게 제시한 규제기관 설계와 관련된 거래비용요소들을 2절에서 확인한다. 이 두 이론을 분석적으로 음미한 후에 체계화하여 3절에서 독립규제위원회의 거래비용의 요소를 확인한다.

제1절 Horn의 공공부문의 제도적 선택이론⁵⁾

Horn(1996)은 입법부가 주요 정책결정을 수행하는 미국이나 유럽 국가의 경우를 상정하여 입법부가 행정부의 성격을 결정함에 있어 자신들의 정책선호를 어떠한 내용과 방식으로 제도설계institutional design에 반영할 것인가를 연구하였다. Horn에 따르면 입법부는 의사결정비용, 공약비용, 대리인비용, 불확실성의 비용의 합을 최소화하는 결정을 내린다. 그 결과 결정된 행정기관의 제도는 조직의 유형/형태, 권한위임 정도, 자원조달원 및 노동계약 등의 차원에서 제각기 독특한 형태의 조합으로 구성되게 되는 것이다.

1. 제도선택에 수반되는 거래비용의 요소

행정기관을 둘러싼 환경에 주요하게 영향을 주는 행위자들은 유권자, 입법자, 규제자, 피규제자로 구성된다. 각각의 행위자들은 모두 편익을 누리거나 비용을 줄이는 등의 교환관계를 맺고 있다. 문제는 입법을 통해 궁극적으로 ‘누가’, ‘무엇’을 얻는가가 결정되므로, 이와 관련하여 여러 이해관계가 발생한다는 것이다. Horn은 입법자

5) Horn의 공공부문의 제도적 선택이론의 개요를 위해서는 김태윤(2000)을 참조.

가 정책을 결정하는 결정자라고 전제하면서, 각 행위자간의 교환관계에서 발생하는 거래비용의 요소를 다음과 같은 항목들로 분류하였다.

(1) 시간과 노력 - 의회의 의사결정비용과 민간의 참여비용

법안형성 과정에서 합의에 도달하는 데는 입법자들의 시간과 노력이 든다. 대부분 거래비용은 법안의 완성도를 높이는 데 투입된다. 입법연합의 능력에는 한계가 있고, 한 법안에 시간을 많이 소모할수록 또 다른 입법의 추진이나 기존 법률의 집행에 영향을 미칠 시간이 줄어들게 된다. 그러므로 입법자들은 주어진 시간과 노력으로 최대한 세밀한 결정을 의도한다. 의회의 의사결정비용은 법안에 대한 의견대립이 첨예하거나, 불확실성이 클수록 세밀한 결정이 어렵게 되어 증가할 것이므로 결국, 입법자는 시간과 노력을 투입하여 법안을 세밀화할 것인가, 혹은 모호한 상태로 그냥 통과시킬 것인가를 고민하게 된다. 법률을 모호한 채로 통과시킬 경우, 행정가의 재량을 크게 하여 사익추구행위 등의 위험이 발생되거나, 모호한 법률에 의해 집행과정에 발생하는 비용이 결국 유권자들에게 전가됨으로써 그들 자신이 스스로의 이익을 보호하기 위해 후속적인 집행과정에 직접 참여해야만 하는 위험이 발생하게 된다.

그러므로 입법자들은 세밀한 법률을 위한 입법행위에 투입되는 시간과 노력을 줄이도록 애쓰거나, 행정가들이 사익추구행위를 할 위험이 적고, 민간의 참여비용이 적은 경우, 시간과 노력을 많이 투입하지 않고 다소 모호한 법률을 바로 통과시키려 한다.

(2) 공약의 문제

입법자들은 법률을 수정 또는 폐지하거나, 집행과정에 영향력을

행사하거나, 필요한 자금의 투입을 삭감할 수 있는 능력을 소유하고 있으므로, 선거구민의 입장에서 법제정으로부터 얻는 편익의 내구성이 입법 이후에도 위협받을 수 있다. 즉 각각의 입법연합은 최고성을 가지고 있기 때문에 현재의 입법연합은 스스로의 자유나 차기 연합의 자유를 제한할 수 없다. 따라서 모든 입법은 사후에 그 효력을 선거인들에게 어떻게 보장할 것인가 하는 공약(commitment)의 문제에 직면하게 되며, 입법연합은 공약을 확보하기 위해 희생을 치르게 되는데 이를 공약을 위한 비용이라 한다. Moe(1990)에 따르면, 이러한 공약의 문제는 모든 정치적 거래에 깊이 내재된 “정치적 불확실성”을 유발한다.

입법자들과 유권자들간의 교환은 동시에 발생하지 않으므로,⁶⁾ 유권자에게 공약의 문제는 입법부와 관련된 거래deal에 있어서 매우 심각한 문제이다. 왜냐하면 사적인 계약은 법에 의해 강제가능하나, 법을 제정하는 입법부는 스스로 이를 개정하거나 폐지할 수 있는 최고의 권력을 소유하고 있기 때문이다. 정치적 불확실성 때문에 입법연합이 유권자들에게 공고한 편익을 제공해 줄 수 없다는 사실은 입법연합에게 상당히 비싼 비용을 초래한다. 입법연합은 자신이 제정한 그 법의 편익을 향후 수정하거나 손상시키려하는 후속 입법연합이 부담해야 하는 비용을 증가시키는 방법을 택한다. 그러나 폐지, 수정비용을 높이는 경우에도 미래의 입법자가 법률이 집행되고 강화되는 방식을 변경함으로써 법률의 가치를 손상시킬 수 있으므로, 후속 입법연합의 입법비용을 의도적으로 증가시키는 것만으로

6) 입법자들이 받는 지지는 유권자들에게 돌아가는 편익의 흐름보다 즉각적인 경우가 많다. 유권자들은 현재의 혹은 차기의 입법연합이 법률에 보장된 편익을 손상시킬 수 있으므로, 위협에 직면해 있다. 그러므로 유권자들은 앞날을 내다보며, 편익과 비용이 장래에도 안정적으로 지속될 것인가를 평가하여, 어느 정도의 지지를 보낼 것인가를 결정한다.

는 현재의 법제정의 편익의 영속성을 확보하는 데 충분치 못하다. 그러므로 집행과정에 부여되는 행정가에 대한 권한의 위임범위를 줄이거나, 입법부로부터 상대적으로 독립적인 법원과 같은 대리인에게 권한을 위임하는 방법으로 본래의 입법적 거래(original deal)의 내구성을 확보할 수 있다.

(3) 대리인비용

법을 집행해야 하는 관료나 규제자, 판사, 그리고 공기업의 관리자들의 이해와 관심이 부족해서 입법연합이 의도한 수준으로 편익이 발생하지 않거나, 예상보다 비용의 부담이 더 늘어날 수 있다. 이러한 추가적인 비용을 대리비용(agency costs)이라 한다.

대리인 문제는 특히 행정부처가 위임자인 입법연합의 본래 의도대로 법을 집행하는 것이 확실하지 않기 때문에 발생한다. 대리인비용에는 대리인을 선발하고, 모니터링하고, 사후적 교정장치(보상/처벌/입법지도 등)를 사용하는 데 드는 비용이 포함된다. 아울러 대리인들이 잘 순응하지 않아서 본래의 정책과 실제집행간에 괴리가 발생한 경우 이에 따른 잔여(residual)비용 등도 고려된다. 유권자들은 행정대리인들이 법을 제대로 집행하지 않을 것이라고 생각하면 입법자에게 지지를 덜 보내기 때문에 위임자인 입법연합은 대리인비용을 최소화하려는 유인을 가진다.

대리인 문제에 대처하는 방법에는 여러 가지가 있다. 예를 들면 사후적 보상과 처벌이 동기유인책으로서 효과적으로 작동될 때에는 감시가 느슨한 가운데에서도 같은 정도의 순응을 확보할 수 있다. 반면에 입법부와 목적을 공유하는 대리인을 임명할 수 있다면 감시나 유인의 제공이 별로 중요하게 고려되지 않을 수도 있다. 입법연합은 대리인 문제를 가장 낮은 비용으로 해결하기 위하여 임명, 감

시, 사후유인 등의 방법을 혼합해서 사용하는 것을 선호하게 된다.

결국 대리인 문제의 존재가 행정조직에 가지는 함의를 도출해 보면, 입법연합이 행정가들에게 권한을 위임하기가 상당히 조심스럽다는 것을 알 수 있다. 만약 유권자들이 집행단계에서 의사결정에 직접적으로 참여할 유인과 정보를 가지고 있다면, 행정가들에게 권한을 위임한 후에도 절차적 통제를 통해 그들의 재량을 감소시키는 방안을 강구할 수 있다. 임명과 해고과정은 대리인들로 인해 발생하는 손실을 통제할 수 있는 유용한 도구가 될 수 있다. 그러나 입법부는 통상 행정가의 임명에 대한 자신의 영향력을 제한하고 있다. 행정조직들은 일반적으로 사법부, 규제위원회, 공기업 순으로 인사 문제에 있어서 입법부로부터의 독립성을 확보하고 있다고 볼 수 있다. 입법부의 감독legislative oversight은 모니터링에 있어 중요한 요소이지만 미국에서조차도 간헐적이고 피상적으로 이루어지고 있다.

(4) 위험과 불확실성

유권자들은 입법과 관련된 개인적인 손익이 불확실하다고 느낄지도 모른다. 위험회피적인 유권자들은 위험risk이 커질수록 지지를 감소시키거나 더 심하게 반대하게 될 것이다. 따라서 어느 정도의 불확실성uncertainty이 불가피하다 해도 위험을 통제하거나 위험을 회피하는 방안을 이미 강구한 집단에게 위험을 감수하도록 하는 것이 순지지를 높일 수 있는 방법이다. 불확실성은 위험회피적인 사람들에게는 상대적으로 큰 비용으로 인식되어 그들이 입법에 부여하는 가치에 영향을 미친다. 예를 들어, 회사들의 입장에서는 공해배출 기준에 순응하는 데 드는 비용을 입법 당시에는 정확하게 예측할 수 없기 때문에, 예상보다 더 많은 비용이 실제로 미래에 발생할지 모른다는 위험에 직면하게 된다. 이 경우 피규제 회사가 규제의 집

행방식에 영향을 미치지 어려울수록, 즉 규제기준이 변경될 수 없는 경우일수록 회사는 더 큰 위험을 감수해야 한다. 반대로 규제기준이 변화 가능하다면 기업들은 규제기준을 변화시킴으로써 순응비용을 줄일 수 있을 것이다.

위험이 할당되는 방식은 불확실성으로 인한 총비용과, 입법연합이 선거에서 기대할 수 있는 순지지에 영향을 주므로 매우 중요하다. 법 제정 당시에 이해관계가 반영된 사람들 사이에서 위험에 영향을 미치지거나 이를 감수할 수 있는 능력에서 차이가 난다면, 기대손실보다 적은 지출에 의해 피할 수 있는 성격의 위험은 적어도 그것을 최소 비용으로 통제할 수 있는 집단에게 할당하고, 회피할 수 없는 위험은 가장 적은 비용으로 위험에 대한 보험을 확보할 수 있는 집단에게 할당하는 것이 불확실성의 비용을 줄이는 일반적인 방법이다. 예를 들어 피규제 회사와 수혜자 집단이 있을 때, 전자가 후자보다 낮은 비용으로 위험에 대처할 수 있다면, 회사를 위험에 노출시킴으로써 발생하는 입법안에 대한 ‘반대의 증가’가 만일 그 부담이 역전되었을 경우 수혜자 집단으로부터의 ‘지지의 감소’보다 작게 된다. 이런 경우 위험을 전자, 즉 피규제회사에 전가시키는 것이 입법연합의 입장에서 효율적인 방법이 된다.

2. 제도선택의 요소

Horn은 제도선택 내용에 영향을 미치는 요소를 외생적 변수와 선택변수로 구분하고 있다.

(1) 외생변수 : 외생변수는 입법의사결정이 이루어지는 상황과 맥락을 규정한다.

① 역사적이고 광범위한 제도적 환경

입법자가 의사결정비용 또는 공약의 문제에 대한 중요성 부여정도 등은 정치 환경의 안정성에 좌우된다. 입법연합의 구성이나 내구성 역시 정치권력구조의 영향을 받는다.

② 입법에 의한 재분배적 문제

입법에 의해 비용과 편익이 서로 상이한 이익집단에 분배되는 것은 입법자에게 매우 중요한 고려대상이다. 입법의 재분배적 속성은 그 문제를 둘러싼 의견대립에 직접적인 영향을 주며, 입법자들의 의사결정비용과 공약비용에도 영향을 미칠 것이다.

③ 입법 목표의 정의와 정책결과 측정의 어려움

입법 목적을 정의하고 결과물을 측정하는 과정에서의 어려움은 거래의 특성에 많은 영향을 미친다. 이는 유권자들이 규제자를 감시하기 어렵게 됨을 의미하며, 규제자의 재량에 의해 대리인비용이 감소하기 어려운 환경을 의미한다.

④ 거래의 속성 : 거래되는 시장의 상황에 따른 정보, 유인체계의 의존량

거래의 속성은 정보와 인센티브에 얼마나 의존해야 할 것인가를 결정한다. 대리인비용도 민간시장 내의 거래라면 그 속성상, 행정기관이 처한 환경에 비해 상대적으로 감소시킬 여지가 클 것이다.

(2) 선택변수 : 유용한 제도적 도구

행정수준에서의 제도선택은 행정가들에게 주어지는 결정권의 범위, 행정기구의 지배구조, 의사결정 절차, 간여의 가능성 등 4가지 변수들의 조합에 의해 조직형태와 제도적 대안의 형태가 결정된다. 이를 일반적인 수식으로 나타내면 아래 <수식 1>과 같다.

<수식 1> 선택변수와 거래비용간의 일반적 수식

Choose $D\{0,1\}$, $P\{0,1\}$, $G\{0,1\}$, $I\{0,1\}$

to minimize $y = LC+AC+CC+UC$

subject to :

$$LC = nD+mP+oG+pI$$

$$AC = vD+qP+rG+sI$$

$$CC = aD+bP+cG+dI$$

$$UC = wD+xP+yG+zI$$

LC : 입법비용(시간과 노력) AC : 대리비용

CC : 공약비용 UC : 불확실성비용

D : 재량권 (no = 0, full = 1)

P : 참여권리 (no = 0, full = 1)

G : 지배구조 (no independence = 0, full = 1)

I : 간섭 (Very different = 0, Very easy = 1)

① 재량(Delegation)

이것은 앞서서도 논의된 바와 같이, 입법자가 제정하는 법률의 세밀함 정도에 의해 결정되며, 규제자에게 부여되는 재량을 의미한다. 재량이 높아지면, 입법자의 시간과 노력(LC)은 감소하지만, 상대적으로 재량이 늘어나면서 대리비용(AC)을 증가시킬 것이다. 또한 재량의 증가는 유권자의 참여를 증가시켜 대리비용(AC)과 공약비용(CC)에 영향을 줄 것이며, 세밀하지 않은 법을 통한 규제자 간섭이 증가하여 불확실성비용(UC)에 영향을 줄 것이다.

② 지배구조 - 독립성Independence

행정기관의 지배구조는 입법자로부터의 독립성을 의미한다고 할 수 있다. 규제자의 독립성이 늘어나면, 입법자로부터 발생하는 공약 비용이 감소하게 된다.

③ 참여Participation의 절차적 강제

규제정책의 의사과정에 유권자들이 직접 참여함을 의미하는 것으로 입법자들이 공약비용의 감소를 위해 이러한 절차적 강제를 희망할 경우 비용(시간과 노력)이 든다. 참여는 대리인비용의 감소에도 영향을 주며, 공약비용에도 영향을 준다.

④ 직접적 간섭Intervention

규제기관에 대해 입법자들이 직접적 간섭을 할 수 있는 정도를 의미한다. 간섭이 쉬울 경우, 대리인비용은 감소할 것이나 상대적으로 공약비용은 증가할 것이다.

제2절 Estache & Martimort의 규제기관 설계와 거래비용⁷⁾

Estache & Martimort(1999)는 새롭게 민영화된 거대독점기업들의 행태와 성과를 관리해야 하는 규제기관의 내부구조를 어떻게 구성할 것인지의 문제에 대하여 거래비용접근법에 입각한 논의를 제공하고 있다. 그들의 논의는 주로 정보의 비대칭성에 초점을 둔 정경경제학 분야에서 축적된 개념들을 규제기관 설계에 연계시키는데 주안점을 두고 있는바, Estache & Martimort의 개요를 소개하면 다음과 같다.

7) 본 절의 보다 상세한 논의를 위해서는 Estache & Martimort(1999)를 참조.

1. 정부 조직구조에서 발원하는 본원적인 거래비용

(1) 계약의 부족과 재협상의 필요

정부의 입장에서 재협상은 매우 중요하다. 이러한 재협상의 가능성은 사후 효율성(ex post efficiency)을 증진시킬 수 있기 때문이다.⁸⁾ 그러나 이렇게 애초의 계약을 이행할 의사가 없는 측은 계약의 거래비용을 증가시킨다.

(2) 정부의 다중위임자적 속성

규제현상의 공통적인 특징은 복수의 규제자가 존재하며, 각각의 규제자는 제한된 권한 위임을 받아 규제에 대한 부분적인 관점만을 가지고 있다.⁹⁾ 정부의 이러한 복잡한 구조는 다중위임자 대리인 관계를 다루는 문헌에서 주로 다음과 같은 4가지의 주요한 테마로 설

8) 완전한 계약이 있는 경우와 완전한 계약이 없는 경우로 나누어 살펴보자. 완전한 계약하에서, 공공서비스에 대한 최적의 규제는, 효율성과 지대추출(rent extraction) 사이의 근본적 상충관계를 최적화된 정적 계약을 통해 다루는 것이다. 만약, 효율적인 기업이 비효율적인 기업을 흉내냄으로써 지대를 얻고 있다면, 이러한 비싼 정보지대를 줄이기 위해서 규제자는 효율적인 기업이 매력을 덜 느끼는 비효율적인 비용과 생산 목표를 비효율적인 기업에게 제시하면 된다(Laffont & Tirole, 1993 : pp.53-119). 불완전한 계약하에서, 규제자는 처음 계약관계 이후에, 조사를 통하여 그 기업에 대해 새로운 정보들을 알게 되므로, 두 번째 계약에서는 효율성을 개선하기 위한 재협상을 원하게 될 것이다. 사후 효율성 증가를 위한 이러한 조사는 사전적 관점에서 몇몇 잘못된 인센티브를 유발할 수 있다. 효율적인 기업은 재협상을 할 때 인센티브의 증가를 노리고, 첫 계약에서 그들의 정보를 숨기는 등, 의도적인 차선(suboptimal)을 선택할 수도 있다. 이렇게 불완전한 계약하에서 재협상은 흔히 생각하는 것과 반대의 결과를 보여준다.

9) 이러한 복수 위임자의 문제를 본격적으로 다룬 본격적인 연구 중의 하나인 Baron (1985)에 따르면 복수의 규제기관이 서로 분업하여 피규제자를 모니터링하는 경우, 각각의 규제기관은 자신들 권한 내의 영역에 해당하는 분야에만 관심과 초점을 기울이게 되어 결과적으로 집행되는 규제는 분권화된 다양한 규제조항의 내쉬균형의 성격을 갖게 된다. 즉 효율적인 집행과는 괴리가 생긴다는 것이다.

명된다. ① 배분적 비효율성, ② 지대분배와 규제권, ③ 규제기관 분권화의 수준, ④ 다양한 대리인의 투표권과 시기 등이 그 테마인데, 규제기관의 설계는 이러한 요소들에 영향을 미친다.

① 배분적 비효율성 Allocative Inefficiency : 복잡한 구조 속에서, 규제의 일관성은 그 수행단계에서 여러 가지 왜곡에 직면하게 된다. 지대와 효율성의 상충관계가 규제자의 상호작용에 의해 발생된 것이라면, 이는 한 규제자가 자신이 만든 규제의 시행을 고려할 때, 다른 규제자의 규제안이 무엇인지 고려하지 않았다는 사실을 의미한다. 배분적 효율성은 규제자 사이의 권력 분리를 통해 해결의 실마리를 찾아볼 수 있다.

② 지대분배와 규제권 Rent Distribution and Regulatory Rights : 경쟁관계인 규제자의 비협조적인 행동은 피규제자에게 과도하게 낮거나, 또는 과도하게 높은 인센티브 powered incentive를 제공하는 결과를 낳는다. 이것은 규제자들의 수평적 협력관계에 문제가 있는 경우 발생한다.

③ 분권화의 수준 Level of Decentralization : 피규제자를 통제하는 규제자의 수와 개입의 시기가 구조적 분리 structural separation의 결과를 변화시킨다. 수평적 협력관계에서 문제를 일으키는 경우로서, 피규제자를 통제하는 규제자의 수가 많을수록 규제는 더욱 비효율적인 결과를 낳는다. 결국 규제자의 수를 줄이는 것이 문제 해결의 관건이 될 것이다.

④ 시기와 투표권 Timing and Voting Right : 서로 다른 규제자들의 계속적인 개입은 과도한 지대 추출과, 동시적 게임에서 훨씬 더 많은 배분의 왜곡을 일으킨다. 예를 들어, 스타켈버그 선도자 Stackelberg leader의 위치인 미국 환경부(EPA)가 지방 주정부들을 상대로 설계한 환경세는 주정부와 연방정부 사이의 환경 문제에 관

한 규제기관의 책임 분리를 악화시킨 사례이다. 이런 경우, 규제는 극도로 엄격해져서 효율성의 차원에서 심각한 문제가 초래될 수 있다.

(3) 의사결정자들의 재량(Discretion of the Decision-Makers)

규제를 계층적으로 보면, 재량권은 정치적 위임자 수준과 규제기관 그 자체의 수준에서 발생할 수 있다. Aghion & Tirole(1997)에서 토론되었던 것처럼 형식적 권위와 진정한 권위를 구별하면 진정한 권위는 마지막 규제기관의 결정을 수행하는 대리인의 손에 달려 있다고 한다. 즉 규제의 기본은 규제자와 관료에 의해 결정되는 것이다.

① 정치적 위임자의 재량(Discretion of the Political Principals)

시카고학파에 의해 정리된 “마찰 없는 영향력(Frictionless Influence)” 이론은 일정의 재량을 가진 정치적 위임자가 여러 압력 단체들의 영향력을 제약조건으로 한다는 점을 설명하고 있다. 한편 Baron(1989)과 Laffont(1995)에 의해 제시된 “정치적 위임자와 지대의 분배(Political Principals and the Distribution of Rents)”는 정치적 위임자들이 다수투표자들보다 중위수 투표자를 선호한다고 주장한다.¹⁰⁾

② 규제자의 재량(Discretion of the Regulators)

이익집단은 규제정책의 입법단계뿐만 아니라 실행단계에서도 적

10) Baron(1989)이나 Tirole(1985)은 정치가들이 이용가능한 수단의 집합(the set of instruments)을 제한하지 않고 있으며, 투표과정을 통해서 선택이 이루어지는 것으로 가정한다. 사회는 시행될 규제의 수준에 대한 서로 다른 선호를 가진 유권자들로 구성되어 있다고 보고 투표과정을 시행하면, 중위수 투표자가 선호하는 규제가 정치가의 입장에서 최선의 선택이 된다는 결과가 도출된다는 것이 이들의 주장이다.

극적으로 개입할 수 있다. 다시 말하면, 규제과정에 대한 간섭은 규제기관 내부에서도 일어날 수 있으며 이것은 실무자들이 가장 많이 고려하는 경향이 있는 문제이다.¹¹⁾ 규제자의 재량에 영향을 미치는 요인은 다음과 같이 세 가지로 구분된다.

㉠ 내부적 영향과 외부적 영향Internal and External Influence : 관료제는 상충하는 영향력들의 결합체nexus이다. 행정기관들은 정치적 위임자들에 의한 내부적 영향력, 이익집단에 의한 외부적 영향력 등을 받으며, 이러한 영향력에 의해 제약된다. 규제자의 행동에 재갈을 물리는 이러한 여러 영향력의 결과, “규제-관료제”는 현 상태를 유지하게 된다. 이러한 귀결은 이들에게 인센티브를 부여하는 것을 아주 어렵게 만든다. 해결책은 관료를 노출시키는 것이다. 관료 행태의 효과성에 대한 정보를 공개하여 책무성을 높이는 것이다. 보도 자료 공개와 같은 단순한 제도를 통해, 다중위임자들간의 정보 공유가 가능하게 하는 것이다.

㉡ 입법 권력과 관료제간의 갈등The Conflict between the Legislative Power and the Bureaucracy : 정치적 위임자와 규제기관 사이의 대리인 문제는, 이익집단에 의해 이 규제자들이 포획되는 상황을 야기할 수도 있다. 규제자는 위임자로부터 받은 위임명령을 수행하기보다는, 피규제자인 기업에 취업자리를 마련하거나 그들로부터 부수입을 챙기는 것에 더욱 더 큰 인센티브가 있을 수 있다. 그러므로 규제자와 피규제자 사이에 미래의 상호작용을 제한하는 것이 옳다.

㉢ 관료행태의 역학관계The Dynamics of Bureaucratic Behavior : 현실적으로 규제자는 피규제 이익집단과 불법적 거래side-contracts를 할 가능성이 있다. 포획 이론 또는 불법적 계약을 통해 이익집단의

11) 이러한 고려는 주로 규제기관의 책무성, 독립성, 자율성에 대한 논의의 기초가 되고 있다.

영향력을 행사하는 모델은 포획의 역학관계(dynamics of capture)를 보여준다. Martimort(1997)는 규제자가 피규제자에 대해 많은 정보를 가지고 있거나, 자신의 행정가로서의 미래가 정치적 위임자로서의 미래보다 더 확실하다고 판단될 때, 불법적 계약이 더욱 쉽게 강제력을 가진다고 한다.

제3절 독립규제위원회 제도선택의 거래비용 : 이론의 종합

이상에서 우리는 Horn과 Estache & Martimort의 거래비용적 논의를 살펴보았다. 두 이론은 서로 상이한 관점과 초점을 가지고 행정기관의 거래비용을 설명하고 있다. 여기서는 두 이론을 관류하는 거래비용의 공통적 속성을 살펴보고, 두 관점을 넓게 포괄할 수 있는 거래비용 요소를 채택하고자 한다. 이것은 독립규제기관의 조직구조가 제도적 선택의 결과임을 설명함과 동시에 선택의 고려대상이 되는 제도적 요소들이 어떠한 거래비용들을 고려하여 선택되었는지 가늠할 수 있도록 도와줄 것으로 기대한다.

1. 두 이론의 비교와 평가 : Horn에 대한 Estache & Martimort의 보완

Horn의 이론은 거의 대부분의 행정부기관, 독립규제위원회, 일반 관청, 공기업 등을 통합적으로 설명할 수 있는 틀을 제시하고 있어 높은 포괄성을 지니고 있다. 너무나 당연한 현상과 논리를 평범한 경제학 용어로 재기술 내지는 재묘사한 것에 불과하지 않느냐라는 비판이 제기될 수도 있으나, 단순하고 일관성이 있는 논리구조로써 대다수 행정조직의 주요 변수를 비교적 성공적으로 설명하고 있다

는 점에서 Horn이론의 보편성은 대단히 높다. 결국 유행은 되고 있으나 그 누구도 수미일관된 논의를 구축하지 못하고 있었던 거래비용접근법의 새로운 차원을 열었다고 평가할 수 있다.

그러나 Horn의 이론은 그 초점이 독립규제기관의 구조에 있지 않기 때문에 독립규제기관의 설계에 대한 함의에 초점을 두고 있는 본 연구의 입장에서는 후술하는 몇 가지 문제점들을 안고 있다. 무엇보다도 단일의 입법자를 위임자로 상정함으로써 복수의 위임자 multiple-principals 문제를 간과하고 있다. 둘째, 규제자 역시 단일한 존재로 가정되어 있어, 독립규제기관 사이의 권력 배분 문제라든가, 독립규제기관들의 표준화 경쟁 등의 설명이 가능하지 않다는 한계가 있다. 셋째, 공약비용의 핵심적 요소라 할 수 있는 재협상을 Horn은 특별히 부각시키고 있지 않은데, 재협상의 함의의 중요성을 고려할 때 다소 부적절한 취급이었다고 생각된다. 넷째, Horn이 제시한 4가지의 주요 거래비용은 그 함의가 상당한 포괄성을 지니고 는 있으나, 각각의 거래비용과 선택변수들간의 함수관계를 직접적으로 설명하기에는 다소 부족한 감이 없지 않았다. 따라서 실무적 필요성에 부응하는 보다 구체적이며 집행적인 개념으로써 선택변수들을 규정하고 이들과 거래비용간의 함수관계를 상정해야 할 과제가 남아 있다.

이러한 Horn의 한계의 일부는 Estache & Martimort의 이론에서 어느 정도의 보완이 가능하다. 이 이론은 주로 독립규제기관의 설명에 집중되어 있으며 특히, 규제자와 피규제자간의 규제계약을 중심으로 계약의 유지에 필요한 거래비용들을 나열하고 있다. 따라서 정치적 위임자, 규제자, 피규제자, 이익집단 등 규제와 관련된 이해당사자들의 행태를 보다 분석적으로 인식하고 있다. 그 결과 복수 위임자문제나 규제자간의 관계, 재협상 등의 이슈가 거래비용의 분

석적 정의에 성공적으로 포괄되어 있다. Horn의 한계로서 나열된 것 중 선택변수들의 지나친 포괄성에 대한 논의는 후술하는 Jacobs의 실무적 권고로 보완이 가능하다.

2. 독립규제위원회의 거래비용 요인

본 연구에서 분석의 틀로 사용될 거래비용의 요소는 Horn의 거래비용을 기준으로 하며, 전술한 바와 같이 Estache & Martimort의 내용을 보완한다.

(1) 규제위원회 설계자의 의사결정비용(DC: Decision Maker's Costs)

정치적 위임자인 입법자나 대통령이 법안을 만드는 데 투입하는 비용을 설계자의 의사결정비용이라 명명하기로 한다. 이러한 의사결정비용은 본질적으로 의사결정에 필요한 시간, 자원 및 정보수요에 의하여 결정된다. DC와 관련이 있는 주요 선택변수는 재량이다. 재량이란 (복수위임자 문제나 행정효율의 필요 등 때문에) 설계자로부터 규제자에게 부여되었거나, 불비된 법률로 인해 자연스럽게 이전된 규제자의 결정권이다. 재량은 규제기관의 능력이나 법적 권위를 포함한다. 특히, 본 연구에서는 Horn의 이론에서 자세히 다뤄지지 않은 규제기관과 규제기관의 역할충돌이나 관계정립의 경우도 재량의 한 형태로 파악한다. 이것은 Estache & Martimort에 따른 것으로, 규제기관간의 수직적 혹은 수평적 협력은 각 기관의 재량권의 분배에 그 본질이 있기 때문이다. 재량은 DC와는 반비례, 대리인비용(AC)과는 비례관계에 있다.

(2) 대리인비용(AC: Agency Costs)

대리인비용은 주로 재량과 참여Participation 등의 선택변수와 관계가 있다. 재량에 대해서는 전술한 바와 같으며, 참여가 늘어날수록 대리인비용은 감소한다. 그러므로 민간과의 의사소통이 강조되는 것은 참여를 증진하여 대리인비용을 줄이려는 의도인 것으로 설명할 수 있다. 한편 대리인비용은 규제기관간의 갈등이나 경쟁관계에도 영향을 받는데, 이 역시 재량과 연계되어 있다.

(3) 공약비용(CC: Commitment Costs)

공약비용은 행정기관의 지배구조의 형태에 좌우된다. 즉 규제기관이 정치적 위임자들로부터 독립적일수록 공약비용은 감소한다. 독립이라는 선택변수는 지배구조의 독립성만을 설명하는 것은 아니며, 독립규제기관이 스스로의 독립성을 유지하기 위한 독자적 인사제도 혹은 윤리지침과 같은 조직의 문화적 맥락까지도 포함하는 개념으로 해석하여야 한다. 또한 재협상의 가능성 역시 공약비용과 깊이 연계되어 있는데 재협상의 가능성이 높아지면 대리인비용은 감소하지만, 의사결정비용이나 공약비용은 상승할 것이다.

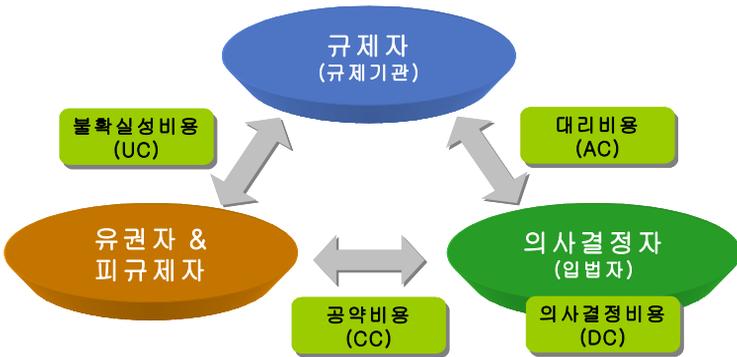
(4) 불확실성비용(UC: Uncertainty Costs)

불확실성비용은 피규제자가 느끼는 비용으로서 관련된 선택변수는 재량과 간섭Intervention이다. 규제자의 재량이 높아질 경우 불확실성은 높아진다. 또한 의사결정자의 간섭이 상대적으로 쉬운 경우에도 불확실성비용은 증가한다. 특히 재량이 높아질 경우 설계자들이 불비된 법률을 이용하여 규제기관에 대한 간섭을 보다 쉽게 할 수 있게 되므로 재량과 간섭은 정의 관계가 있다. Estache & Martimort는 설계자들의 간섭과 관련하여 아주 상세하게 설명하고

있는데, 해결방법으로 주로 정보의 공개나 공유를 제안하고 있다. 이는 정보의 공개가 불확실성비용을 줄이는 것과 같은 맥락으로 볼 수 있다. 또한 불확실성비용은 규제기관의 신속한 분쟁해결이나 장기적 정책수립 등으로 감소시킬 수도 있다.

위의 거래비용 요인들을 그림으로 정리하면 아래 <그림 1>과 같다. 그림에서 보는 바와 같이 의사결정비용은 의사결정자와 규제기관의 관계에서 발생하며 입법이나 간섭을 포괄하여 의사결정자에게 발생하는 노력이나 시간이다. 그러므로 다음에 상세하게 서술할 제도적 선택변수 가운데 간섭의 정도에 의해서도 발생하게 된다. 또한 대리비용 역시 의사결정자와 규제기관 사이에서 발생하며 이는 규제기관이 가지는 재량권에 의해 크게 영향을 받는다. 유권자의 지위와 피규제자의 지위를 동시에 가지는 국민은 규제기관과의 관계에서 불확실성비용이 발생하며 의사결정자와의 관계에서는 공약비용이 발생하게 된다.

<그림 1> 독립규제기관의 거래비용 요인



3. 독립규제기관의 제도적 선택변수

이상에서 우리는 독립규제기관의 거래비용적 요소를 정리하였다. 상술한 바와 같이 Horn의 일반적 설명에 따르면 독립규제기관을 둘러싼 거래비용의 총량은 <수식 1>과 같이 가법적 모형을 이룬다. 즉 설계되는 기관의 부과될 재량권과 시민참여 등의 참여권 부여 여부, 기관의 독립성을 가름할 거버넌스 구조, 의사결정 기관의 간섭의 난이도 등 4가지 선택변수들이 각각의 거래비용을 구성하며 이들간의 관계는 서로 상충관계trade-off가 존재하겠으나 기본적으로는 상호배타적인 것으로 가정한 것이다. 본 연구에서도 Horn의 이러한 관점에 따라 선택변수들간의 관계는 간단한 가법적 모형을 따른다고 가정한다. 이것은 선택변수간의 관계보다는 선택변수의 변화가 궁극적으로 거래비용에 어떤 영향을 미칠 것인지를 살피는 것이 중요하다고 보기 때문이다. 따라서 각각의 선택변수들이 증가하는 경우 각 거래비용에 미치는 영향을 설명함으로써 거래비용의 최소화를 위한 현실적인 제도적 선택이 어떠한 형태로 이루어져야 하는지 기술하고자 한다. 위 내용을 바탕으로 독립규제 기구를 둘러싼 제도적 선택변수들을 Horn의 이론에 비추어 정리하면 다음과 같다.

(1) 독립규제기관의 재량권(Delegation)

독립규제기관의 재량권이 증가하는 경우를 가정하고 각 거래비용의 변화를 살펴보자. 재량권이 증가하는 경우 의사결정비용은 감소하게 된다. 따라서 (-)이다. 그러나 대리비용은 증가하므로 (+)이다. 공약비용의 경우 재량권의 증가는 범규범의 허술함을 의미하며 이것은 의사결정자가 쉽게 간섭할 수 있다는 의미이기도 하다. 따라서

재량권의 증가는 공약비용을 증가시킨다(+). 불확실성비용 역시 재량권이 증가하면 증가한다(+).

따라서 재량권의 수준은 재량권이 증가하는 경우 다른 변수들이 일정할 때 의사결정비용의 감소와 나머지 세 가지 비용의 합의 증가를 평가하여 결정된다. 정리하면 재량권이 증가하면 결국 의사결정비용은 감소하지만, 나머지 비용들인 대리비용, 공약비용, 불확실성비용은 증가한다.

(2) 독립규제기관 운영에 대한 제3집단의 참여권(Participation Right)

참여권이 증가하는 경우, 의사결정비용은 증가한다(+). 의사결정 시 참여권의 범위와 제한 등에 대해 명확한 입법이 요구되며 참여를 통해 제3집단이 보다 명확한 입법을 요구할 수도 있기 때문이다. 이 경우 재량권에 의해 규제기관이 참여권을 결정할 경우 참여한 집단과 분쟁이 생길 여지가 많으며 이러한 상황 역시 결국은 의사결정비용을 증가시킬 것이다. 대리비용의 경우 참여를 증진시키면 감소한다(-). 절차적 참여를 통해 대리인을 감시할 수 있기 때문이다. 이와 마찬가지로 공약비용의 경우도 참여권의 강제가 공개되면 제도의 변경이 어려워지므로 결국 감소한다(-). 불확실성비용의 경우 참여를 통해 대리인을 감시하므로 위와 같은 논리로 감소한다(-). 다만, 이 경우 만약 참여자인 제3집단이 참여권의 공개 자체를 꺼리거나 기득권을 가지고 있는 상태라면 대리비용과 공약비용의 감소폭은 적어질 것이다.

따라서 절차적 참여권의 증가는 의사결정자들이 공약비용의 감소를 위해 희망하는 경우 초기에 다소 증가하며, 대리비용과 공약비용, 불확실성비용을 감소시킨다.

(3) 독립규제기관의 지배구조 - 독립성(Independence) 정도

독립규제기관의 독립성이 높아질수록 의사결정비용은 커진다(+). 이것은 기존의 행정조직 외에 독립성 확보를 위한 새로운 조직을 만들기 위한 입법에 비용이 들기 때문이다. 그러나 이 비용은 초기에 증가할 뿐이다. 대리비용의 경우 독립성이 높아질수록 증가한다(+). 공약비용의 경우 규제기관을 독립한 자체를 다시 되돌리려면 또 다른 입법이나 조직변경이 필요하게 되므로 감소한다(-). 불확실성비용의 경우 대리비용이 증가함에 따라 민간의 불확실성도 커지는 상황이 되는 경우 대리비용과 함께 증가할 것이다(+). 다만, 독립성이 증가하여도 불확실성이 증가하지 않도록 참여권 등의 제도를 선택한 경우 비용의 증가폭은 크지 않을 것이다.

따라서 행정기관의 지배구조는 결국 대리비용과 공약비용의 문제이며 의사결정자는 그 사회가 처한 상황에서 이러한 두 비용의 중요성을 형량하고 평가하여 독립성의 정도를 결정하게 된다.

(4) 의사결정자의 직접적 간섭(Intervention) 정도

의사결정자들의 규제기관에 대한 직접적인 간섭이 쉬워질수록 의사결정자들의 시간과 노력인 의사결정비용은 증가한다(+). 이에 반해 대리인에 대해 직접 간여를 하므로 대리비용은 감소한다(-). 공약비용의 경우 의사결정자들이 예산, 인사 등의 방법으로 직접 규제기관을 간섭할 수 있는 경우 증가하게 된다(+). 끝으로 불확실성비용의 경우는 의사결정자들의 간섭 자체가 민간에게는 불확실성을 증대시키므로 증가한다(+).

따라서 의사결정자들의 간섭이 쉬울 경우, 의사결정자들 자신의 비용은 증가하고 대리인비용은 감소할 것이나 오히려 공약비용은 증가할 것이다. 또한 간섭의 존재가 불확실성을 증가시킨다. 불확실

성비용은 누가 운영에 권한을 가지고 참여할 것인가에 영향을 받는 점을 감안해 본다면 민간의 참여 이외의 변수들은 모두 크기에 차이는 있으나 불확실성을 증가시킨다고 볼 수 있을 것이다.

제3장 규제기관 설계의 실무적 지침과 평가

Jacobs(2001)는 OECD를 위한 보고서에서 독립규제기관을 설계하는 데 있어서 일반적으로 고려해야 할 실무적인 사항들을 지침 guidelines의 형태로 제시하고 있다. 본 장에서는 Jacobs의 실무적 지침을 파악하고 거래비용적 관점에서 분석적으로 논의하고자 한다.

제1절 Jacobs의 규제기관 설계 실무지침

Jacobs는 실무적으로 “독립”이란 개념은 잘 정의되기 어려운 다소 모호한 개념이라고 보고 있다. 사실 독립규제기관과 관련한 중요한 문제는 그 기관의 운영과 적법성을 적절히 보장할 독립성 수준을 찾는 것이므로, 독립규제기관의 설계는 “독립성” 그 자체에 초점을 두기보다는 정부구조 속에서 “견제와 균형”을 달성할 수 있는 구조에 중점을 두는 것이 더욱 중요하다는 것이다. Jacobs의 실무지침의 내용은 크게 4개로 구분된 주요 변수와 22개의 지침으로 구성되어 있다. 22개의 주요 지침은 미국과 영국 또는 OECD 국가들의 규제기관 설계와 경험을 바탕으로 한 것이며, 여러 논의를 종합하여 구성한 것이다.¹²⁾ 규제기관 설계를 위한 지침은 크게 아래의 4가지 주요 변수로 구성되는데, ① 규제, 정책과 정치적 제도, ② 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성, ③ 규제기관의 능력과 권위, ④ 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책 등이 그것이다.

본 연구에서 Jacobs의 실무지침을 살펴보려는 것은 그의 지침이

12) 언급될 22개의 지침을 실제 활용할 때에는 반드시 해당 국가의 사회적, 정치적 맥락을 고려해야 할 것이다. Jacobs(2001)는 주로 미국과 영국의 경험을 중심으로 한 것인데, 미국과 영국의 규제기관의 구조는 매우 광범위하고 치밀하며, 오랜 시간동안의 실패와 논쟁의 경험에 의해 축적된 결과이다. 따라서 Jacobs의 실무지침의 적용 내지 활용에는 당연히 맥락적 해석이 필요하다.

위에서 살펴본 국내문헌들의 규범적 이슈를 포괄적으로 포함하고 있음은 물론 이슈들이 요구하는 원칙과 관련하여 실질적인 행정적 구조를 상당히 세밀하고 깊이 있게 논의하고 있기 때문이다. 본 절의 논의를 거치면서 Jacobs의 실무적 지침이 규범적 이슈들을 어떻게 포괄하고 있는지 확인할 수 있기를 기대한다.

1. 규제, 정책과 정치적 제도

(1) 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임 : 자유경쟁, 경쟁원칙의 고수, 고객선택 등의 정책과 목표를 수립하고 있는 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임이 필요하다. 투명하고 안정된 규제시스템을 만드는 데는 무엇보다 치밀하고 명확한 규칙이 필요한데, 이는 크게 세 가지 이유로 나뉘볼 수 있다. 첫째, 민간 분야의 장기적 계획과 대규모의 투자가 가능하게 한다. 둘째, 경쟁의 희생이 되는 것을 막을 수 있다. 셋째, 포획과 정치적 압력의 위험을 방지할 수 있다.

(2) 책임 있는 상위 정부기관에 의한 전반적 전략과 정책수립 : 정부기관의 역할은 규제기관이 수행해야 할 목표를 명확히 제시하는 것이다. 규제와 정책은 구분되어야 한다. 이러한 분리는 단기적인 정치적 이익과 규제적 성격의 의사결정을 분리함으로써 일부 이익집단에게 사회적 편익이 편중되는 것을 막는다.

(3) 규제자의 임기보장 및 이들과 정부간의 독립적 거리확보 : 새로운 규제시스템에서 규제자는 해당 산업의 경제를 규제하는 사람들이다. 선진국의 경험에서 보듯이, 규제자는 단순히 간섭자가 아니라, 세련되고 독립적인 경제전문가로 발전되어 갔다. 기관의 리더는 반드시 임기가 보장되어야 하며, 해임의 사유와 한계도 명확하게 규정되어야 한다. 또한 이는 책임 있는 정치적 위임자들에 의해 만들

어진 규칙이어야 한다.

(4) 정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계 : 규제자는 정치적 이해관계로부터 자동적으로 분리되어야 한다. 많이 논의되는 “독립성”은 정치적 과정에서 반드시 고려되어야 한다. 이 문제를 원만하게 해결하고 있는 다른 국가들의 경험을 살펴보면, 규제기관의 의사결정에 대하여, 정치권에 의한 사전적 검토는 극히 제한되거나 전혀 인정되지 않으며, 사후적 검토는 절차적 쟁점들에 한정된다. 또한 규제자의 권한과 재량은 범주와 범위, 목표 등의 특정한 사항들이 명확하게 정의되어 있어야 한다.

(5) 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발 : 훌륭한 규제능력의 핵심은 가장 효율적인 규제수단을 선택하는 능력이다. 규제대안들을 적절히 조합하는 능력은 국가마다 법률적 전통, 관례 등이 서로 다르므로, 맥락적 관점에서 바라보아야 하겠다. 특히, 허가나 승인은 반드시 경쟁이 없는 시장에서 사용되어야 한다. 궁극적으로는 산업의 자율규제를 지향해야 한다.

(6) 규제기관의 효율적 규제범위 결정 : 산업별 독립규제위원회는 너무나 좁은 범위에 초점이 맞춰져 있으므로, 산업과 기술의 발달에 의한 다른 산업과의 통합 등의 환경에 대처하기 어렵게 될 수 있다. 그러므로 전기와 가스, 방송과 통신 등과 같이 밀접하게 발전하고 있는 산업에 대해서, 그 변화를 수용할 수 있는 규제의 범위를 설정해야 한다. 그것은 규제의 연속성 확보나 포획의 가능성 감소 등을 위해 중요한 고려이다.

(7) 관련 규제기관간의 감시책임의 분배와 명확한 역할 정립 : 모든 국가에서 그 형태야 어떠하든, 여러 규제기관이 한 분야를 동시에 규제하는 모습이 관찰되는데, 이것은 시장의 불확실성을 증가시킬 수 있다. 그러므로 관련기관들은 책임의 분배를 명확하게 보여야

한다. 또한 각 규제기관들은 규제집행 단계에서 협의과정이나 최소한의 사전검토를 포함하는 의사결정 과정이 필요하다.

2. 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성

(1) 민간자문 기능의 체계적 구성 : 규제를 개발하는 과정에서, 규제에 의해 영향을 받는 집단의 의견을 적극적으로 듣는 민간자문 public consultation은 모든 선진국에서 투명성을 높이는 효율적 방법으로 인정되고 있다. 투명성은 규제의 질을 좌우한다. 민간자문은 정보수집과 수집된 정보의 공정한 평가, 질 높은 규제의 개발 등의 많은 역할을 한다. 민간자문 기능을 체계적으로 명실상부하게 구성하는 것은 이익집단들간에 동일한 기회를 제공하므로, 이들이 굳이 로비에 열을 올릴 필요가 없게 한다.

(2) 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통 : 정책과 관련된 정보의 공개와 토론 기회의 보장은 투명성을 증진한다. 이러한 공개 정책은 규제자로 하여금 자신의 결정에 대한 책무성을 향상시키고, 피규제자와 규제자간의 의사소통을 증진하여 신뢰형성에 도움을 준다.

(3) 의사소통을 위한 자문단체의 활용 : 시장 참여자들과 의사소통의 기회를 증진시키기 위해서 자문단체를 활용할 필요가 있다. 이러한 자문단체들에게 규제와 관련한 질의권, 청구권 등을 제도적으로 보장하고 운영을 지원하는 등 공식적 방법으로 의견 반영의 기회를 보장하여야 한다.

(4) 정보제공의 장기적 계획 수립 : 규제기관이 장래에 어떤 행동을 보일 것이며, 어떠한 우선순위를 가지고 있는지에 대한 정보를 제공할 장기적 계획을 수립해야 한다. 이러한 계획은 특히 공

공서비스 분야에서 중요한데 이는 장기적인 관점의 투자가 필요하기 때문이다.

(5) 주기적, 공개적 성과 평가 : 규제기관의 목표달성수준에 대한 정기적 보고서가 공개됨은 물론, 정부의 평가단에게 자료를 제공하여야 하며, 자문단체나 다른 규제기관도 자유롭게 규제자의 성과나 시장의 변화에 대해 검토할 수 있도록 해야 한다. 근접 감시^{close monitoring}도 피규제자의 요구와 규제자의 의도를 조정하기 위해 사용될 수 있어야 한다.

3. 규제기관의 능력과 권위

(1) 생산자 정보의 수집권과 검증권 : 규제자는 시장의 주요 참여자로부터 정보를 수집하고 검증할 수 있는 권리를 가져야 한다. 정보는 훌륭한 규제에 가기 위해서 반드시 고려해야 할 중요한 요소이므로, 규제자에게 목표수행을 위해 필요한 모든 자료에 대한 수집과 검증이 보장되어야 하며, 이는 명확한 법률적 근거에 의해 부여되어야 한다.

(2) 시장정보의 수집과 분석 능력 : 규제자가 시장감시에 필요한 정보를 수집하는 원천은 주로 타^他 규제기관이나 정부기관, 통계작성기관 또는 민간 부문의 각종 단체들이다. 이것은 옳은 정보를 수집할 수 있는가의 문제일 뿐만 아니라, 규제자가 수집된 자료를 소화해 내고 대응할 수 있는가의 문제이다. 이것은 시장의 변화가 빠른 분야에서 더욱 중요한 요소가 된다.

(3) 설비투자의 촉진의 권한과 절차 : 대규모의 투자를 통해 기술의 진보가 단계적으로 나타나는 사업 분야에서는 새로운 기술의 도입을 통한 시장의 성장을 위해, 규제자가 새로운 설비의 투자의 촉

진을 유도할 필요가 있다. 이는 반드시 경쟁시장을 유지하는 것이어야 하며, 새로운 투자가 무리 없이 진행되도록 민간과 협력적 관계를 유지해야 한다.

(4) 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한 : 한 산업 분야 안에서 제공되는 서비스나 제품의 품질과 규격은 각기 다양하게 나타난다. 즉 규제시스템은 공급되는 품질과 서비스에 맞게 다양하게 구성되어야 한다. 예를 들면 통신산업의 경우 서비스 자체의 종류가 다양하며, 전기산업의 경우 배전과 송전은 분리하여 평가해야 한다.

(5) 강제집행력의 신뢰성 : 시장 참여자로부터 집행능력에 대한 신뢰를 받아야 한다. 규제자에 의해 집행되는 검사, 제재, 또는 준사법적 기능 등은 반드시 명확하고, 납득할 만한 것이어야 하며, 능률적인 것이어야 한다. 만약 강제집행제도를 도입해야 한다면 그것은 주로 가장 낮은 비용으로 문제를 해결해야만 할 때 고안되어야 하며 주로 공정거래와 관련하여 강제될 수 있다.

(6) 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정 : 필연적으로 규제자와 피규제자 사이에는 분쟁이 발생하게 되므로, 분쟁해결과정은 특히 중요하다. 분쟁의 빠르고 효율적인 해결은 불확실성을 줄인다. 간혹 분쟁조정기능을 법원에 맡기는 국가도 있는데, 이 점은 기업 입장에서는 상당한 문제이다. 분쟁이 법률적 문제로 비화되면 해결이 지체되고 불확실성은 증가하기 때문이다. 즉 분쟁조정은 양측의 공방에 의한 시간지체와 정체를 최대한 피하고 문제 해결에 실패하지 않는 한 소송을 피하는 형태로 설계되어야 한다. 만약 소송까지 가야한다면 규제기관이나 행정부와는 독립된 기관에서 소송을 맡는 형태가 바람직하다.

(7) 규제영향분석의 고려 : 중요 규제의 시행은 규제영향분석을 통해 비용과 편익을 평가해 보아야 한다. 규제영향분석은 규제자로

하여금 규제의 결과를 예측할 수 있게 하고 투명성을 높이며, 보다 융통성 있고 효과적인 규제수단을 선택할 수 있도록 한다.

4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책

(1) 독립채산에 의한 재정운영 : 규제기관의 권위는 독립채산제를 통하여 충분한 자원과 기술을 갖출 수 있을 때 비로소 보장된다. 예산은 따로 관리할 수 있도록 하거나 적어도 정부기관이 관리하지 못하게 해야 한다. 다른 방법으로는 네트워크 사용자, 자격보유자, 최종사용자 등에게 과세를 하는 방법으로, 이런 경우, 정부에게 과세 적용에 관한 회계감사만을 담당하게 할 수 있다.

(2) 유능한 인적자본 확보 : 규제자들의 전문적 지식과 연속성은, 정책의 안정성을 높이고, 잘못된 관례를 줄이는 목적을 달성하는 데 가장 중요한 요소이다. 규제자는 회계사나 변호사 같은 전문가들만 필요한 것이 아니다. 훌륭한 규제를 위해서는 시장경제학자, 엔지니어, 무역전문가, 재정전문가 등 일을 숨쉴 수 있게 처리할 수 있는 사람들이 필요하다. 특히, 시장을 감시하고 분석할 수 있는 사람들이 필요하며, 인원수는 시장의 크기와 업무의 양에 따라 비례해야 한다. 채용과 연봉은 공무원을 기준으로 하기보다는 시장상황에 맞추는 것이 바람직하다. 또한 외부전문가를 고용할 수 있는 능력이 요구된다.

(3) 윤리지침의 제정과 적용 : 정직하다는 평판이 신뢰를 구축한다. 영국이나 미국의 규제기관들은 사적 이익을 배격하고, 피규제 회사로 이직을 할 수 없게 하는 등의 내부 지침을 가지고 있다. 이해관계가 많은 곳은 항상 감시의 대상으로 해야 하며, 명확한 윤리 규정을 제정하고 윤리감독기관으로 하여금 감독하게 하는 것도 필요하다.

제2절 설계지침의 이론적 해석

이상에서 본 연구는 실무적 설계지침의 내용을 살펴보았다. 앞서서도 잠시 언급한 바와 같이 Jacobs의 실무지침은 우리나라의 기존 연구들이 논의하고 있는 독립규제기관 설계에 관한 규범적 이슈들의 내용을 포괄적이고 깊이 있게 다루고 있으며 규범적인 ‘독립성’에 천착하지 않고 견제와 균형을 고려한 규제기관 설계를 지향하고 있다. 아래 <표 1>은 실무적 설계지침의 내용을 관련된 규범적 이슈별로 분류한 것이다. 다양한 규범적 이슈들을 포괄적으로 다루고 있음을 알 수 있다.

<표 1> 실무적 설계지침에 대한 규범적 해석

내 용	주요 규범적 이슈
1. 규제, 정책과 정치적 제도	
01. 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임	협의성
02. 상위 정부기관에 의한 전반적 전략과 정책수립	독립성
03. 규제자의 임기보장과 정부간의 독립적 거리 확보	독립성
04. 정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계	투명성
05. 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발	전문성
06. 규제기관의 효율적 규제범위 결정	기술발전 대응
07. 관련 규제기관과의 감시책임 분배와 명확한 역할 정립	기술발전 대응
2. 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성	
01. 민간자문 기능의 체계적 구성	협의성
02. 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통	협의성
03. 의사소통을 위한 자문단체의 활용	협의성
04. 정보제공의 장기적 계획 수립	투명성
05. 주기적, 공개적 성과 평가	투명성

<표 1> 계속

내	용	주요 규범적 이슈
3. 규제기관의 능력과 권위		
01. 생산자 정보의 수집권과 검증권		전문성
02. 시장정보의 수집과 분석 능력		전문성
03. 설비투자의 축진의 권한과 절차		전문성
04. 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한		전문성
05. 강제집행력의 신뢰성		전문성
06. 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정		협의성
07. 규제 선택시 규제영향분석의 고려		전문성
4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책		
01. 독립채산에 의한 재정운영		독립성
02. 유능한 인적자본 확보		독립성
03. 윤리지침의 제정과 적용		투명성

다음의 <표 2>는 Jacobs의 독립규제기관 설계지침을 <수식 1>의 일반적 설명에 따라 거래비용적 관점에서 세부적으로 분석한 표이다. 전 장에서 설명한 바와 같이 주요 거래비용은 크게 4가지, 의사결정자의 노력과 시간 비용, 대리비용, 공약비용, 불확실성비용 등으로 나눌 수 있는바, 지침 각각이 거래비용의 차원에서 어떠한 함의가 있는가를 분석하였다. 우선 각 실무지침이 제도적 선택변수 4가지, 재량권, 참여권, 지배구조, 간섭권 등에 어떠한 영향을 미치는지를 연역적으로 도출한 후 그 증감에 따른 각 거래비용의 변화를 연역적으로 살펴보았다.

<표 2> 실무적 설계지침에 대한 거래비용 세부분석표

내 용	주요 선택 변수	제도적 선택변수				거래비용 변화			
		D	P	G	I	DC	AC	CC	UC
1. 규제, 정책과 정치적 제도	I								
01. 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임	I				▽	▽	△	▽	▽
02. 상위 정부기관에 의한 전반적 전략과 정책수립	I				▽	▽	△	▽	▽
03. 규제자의 임기보장과 정부간의 독립적 거리 확보	I			△	▽		↑	↓	
04. 정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계	I				▽	▽	△	▽	▽
05. 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발	I	△			▽	↓	↑		▽
06. 규제기관의 효율적 규제범위 결정	I				▽	▽	△	▽	▽
07. 관련 규제기관과의 감시책임 분배와 명확한 역할 정립	I				▽	▽	△	▽	▽
2. 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성	P								
01. 민간자문 기능의 체계적 구성	P		△			△	▽	▽	▽
02. 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통	P		△			△	▽	▽	▽
03. 의사소통을 위한 지문단체의 활용	P		△			△	▽	▽	▽
04. 정보제공의 장기적 계획 수립	P		△	△	▽	△	△	↓	▽
05. 주기적, 공개적 성과 평가	P		△			△	▽	▽	▽
3. 규제기관의 능력과 권위	D								
01. 생산자 정보의 수집권과 검증권	D	△				▽	△	△	△
02. 시장정보의 수집과 분석 능력	D	△				▽	△	△	△
03. 설비투자의 촉진과 권한과 절차	D	△				▽	△	△	△
04. 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한	D	△	△			▽	△		
05. 강제집행력의 신뢰성	D	△			▽	↓	↑		▽
06. 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정	D	△	△		△	▽	△	▽	▽
07. 규제 선택시 규제영향분석의 고려	D	△	△			▽	△		
4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책	G								
01. 독립채산에 의한 재정운영	G	△		△	▽	▽	↑	▽	△
02. 유능한 인적자본 확보	G			△		△	△	▽	△
03. 윤리지침의 제정과 적용	G		△	△	▽	△	△	↓	▽

주 : 선택변수 - Delegation, Governance Structure, Participation, Intervention

거래비용 - DC(Decision-Makers's Costs), AC(Agency Costs),

CC(Commitment Costs), UC(Uncertainty Costs)

△ : 증가 ▽ : 감소 ↑ : 큰 폭 증가 ↓ : 큰 폭 감소

아래 <표 3>은 위의 <표 2>를 기준으로 하여 각 실무 설계지침의 여러 상충관계 가운데 지침이 의미하는 바와 가장 관계가 깊은 거래비용의 증감을 2가지로 단순화하여 정리한 것이다. 아래 <표 3>에서 예를 들어 “관련기관들에 대한 명백한 법적 위임”이 실현되면 특히 피규제자의 입장에서는 불확실성비용이 감소하는 반면에, 의사결정비용과 대리인비용에는 상승요인이 있다는 것이다. 이러한 분석을 통하여 독립규제기관 설계지침간의 상충적인 작용을 보다 분석적으로 이해할 수 있을 것이다.

<표 3> 실무적 설계지침에 대한 거래비용 분석표

내	용	주요 선택변수	주요거래비용 변화	
			증가	감소
1.	규제, 정책과 정치적 제도	I		
01.	관련기관들에 대한 명백한 법적 위임	I	AC	UC
02.	상위 정부기관에 의한 전반적 전략과 정책수립	I	AC	UC
03.	규제자의 임기보장과 정부간의 독립적 거리 확보	I	AC	CC
04.	정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계	I	AC	CC
05.	시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발	I	AC	DC
06.	규제기관의 효율적 규제범위 결정	I	DC	AC
07.	관련 규제기관과의 감시책임 분배와 명확한 역할 정립	I	DC	AC
2.	정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성	P		
01.	민간자문 기능의 체계적 구성	P	DC	AC
02.	발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통	P	DC	AC
03.	의사소통을 위한 자문단체의 활용	P	DC	AC
04.	정보제공의 장기적 계획 수립	P	DC	UC
05.	주기적, 공개적 성과 평가	P	DC	AC

<표 3> 계속

내 용	주요 선택변수	주요거래비용 변화	
		증가	감소
3. 규제기관의 능력과 권위	D		
01. 생산자 정보의 수집권과 검증권	D	AC	DC
02. 시장정보의 수집과 분석 능력	D	AC	DC
03. 설비투자의 축진의 권한과 절차	D	AC	DC
04. 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한	D	AC	DC
05. 강제집행력의 신뢰성	D	AC	DC
06. 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정	D	AC	UC
07. 규제 선택시 규제영향분석의 고려	D	AC	DC
4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책	G		
01. 독립채산에 의한 재정운영	G	AC	CC
02. 유능한 인적자본 확보	G	AC	CC
03. 윤리지침의 제정과 적용	G	AC	CC

주 : 선택변수 - Delegation, Governance Structure, Participation, Intervention
 거래비용 - DC(Decision-Makers's Costs), AC(Agency Costs),
 CC(Commitment Costs), UC(Uncertainty Costs)

제4장 우리나라 독립규제위원회
사례분석

본 장에서는 우리나라의 대표적인 독립규제위원회라 할 수 있는 통신위원회와 전기위원회 제도가 독립규제위원회의 요건을 갖추고 있는가를 사례분석한다. 사례분석의 기본 틀은 제3장에서 소개된 Jacobs의 지침으로서 그 지침에 입각하여 각 위원회의 현행 제도를 기술하고 이를 평가한다. 따라서 제1절에서는 Jacobs의 지침에 따라 전기위원회 제도의 현황을 살펴보고 이를 지침의 요건에 비추어 평가하며, 제2절에서는 통신위원회에 대하여 같은 방식을 적용한다. 제1, 2절의 기술은 위원회 제도, 정책과정, 위원회의 권능 및 위원회의 운영의 차원으로 구분하여 이루어지게 된다. 마지막으로 제3절에서는 각각의 사례분석의 함의를 도출하여, 이를 거래비용적 관점에서 해석하여 나름대로 체계적인 개선안을 제시하게 된다.

제1절 전기위원회 제도의 분석

독점사업자에 의해 운영되었던 전력산업에 오늘날에는 점점 다양한 사업자들이 참여할 수 있게 되었다. 즉 전기가 하나의 재화로써 거래가 가능하게 되었고, 현재 전기를 사고 팔 수 있는 전력시장이 개설되어 다수의 발전사업자들간의 경쟁을 통해 전기를 공급하게 되어 있다. 이런 변화에 발맞춰 전력산업의 구조개편이 요구되었다. 전력시장이 원활히 작동할 수 있도록 시장친화적이고 전문적인 행정서비스를 제공하는 산업자원부 소속 전기위원회가 2001년 4월 27일에 공식적으로 발족되었다.

전기위원회의 역할은 다양하다. 우선 전기사업자가 전력시장에서 공정하게 경쟁할 수 있도록 법적·제도적 장치를 마련하고, 전력시장의 메커니즘을 감시하고, 감시와 통제에 필요한 여러 가지 규제 장치를 생산해 낸다. 전기사업자들의 불공정한 행위로 인한 전기사

용자의 피해를 방지하고, 보다 나은 전기서비스를 제공하기 위해서 전력산업의 지속적인 구조개편을 추진하기도 한다. 또한 전기사업과 관련된 분쟁을 재정한다.

전기위원회의 제1차 회의가 2001년 5월 7일에 개최되었다. 이 날 1차 회의에서 전기위원회는 내부 운영체제를 정비하고 한전발전회사분할 및 전력시장운영규칙 내용을 심의하는 등 본격적인 업무를 개시하였다. 그 후 한 달 뒤 2001년 6월 11일 제2차 전기위원회가 한국전력거래소에서 개최되었다. 이날 회의에서는 전력산업 구조개편에 따라 회계가 불투명한 현행 전기요금 체계를 경쟁체제에 부합되도록 원가구조에 입각한 요금체제로 단계적으로 개선토록 하며 그 사전작업이 될 전기요금 산정기준 고시를 심의하는 등 여러 가지 안건을 다뤘다. 현재 전기위원회는 매월 둘째 주 월요일을 회의일로 정하여 거의 매월 전기위원회회의를 개최하고 있다.

1. 전기위원회 제도

(1) 관련기관들에 의한 명백한 법적 위임

“관련기관들에 의한 명백한 법적 위임”이라는 원칙의 의미는 자유경쟁, 경쟁원칙의 고수, 고객선택 등의 정책과 목표를 수립하고 있는 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임이 필요하다. 따라서 전기위원회의 경우, 전력거래소와 산업자원부 등 관련기관과 함께 전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익보호를 위해서 명백한 법적 위임을 주어야 한다.

① 전기위원회 제도

전기위원회를 둘러싼 관련기관은 크게 전기위원회를 중심으로 전력거래소와 산업자원부가 있다.

㉠ 전기위원회

전기사업법 제53조 제①항에서는 “전기사업의 공정한 경쟁환경 조성 및 전기사용자의 권익보호에 관한 사항의 심의와 전기사업과 관련된 분쟁의 재정을 위하여 산업자원부에 전기위원회를 둔다.”라고 규정하고 있다. 전기위원회는 위원장 1인을 포함한 9인 이내의 위원으로 구성하되, 위원 중 대통령이 정하는 수의 위원은 상임으로 한다(제53조 제②항). 전기위원회의 위원장을 포함한 위원은 산업자원부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하며(제53조 제③항), 전기위원회의 사무를 처리하기 위하여 전기위원회에 사무기구를 두고 있다.(제53조 제④항)

한편 전력시장운영규칙 제6.2.1조 제①항에서는 “전력시장 감시 업무를 법과 규칙에 따라 공정하고 효율적으로 수행하기 위하여 전기위원회 소속하에 전력시장감시위원회를 둔다.”라고 명문화하고 있다. 동법 제6.2.4조에서는 감시위원회의 수행 업무를 소개하고 있는데, 감시위원회는 법령 및 규칙 위반 여부 감시, 시장감시기준 및 시장감시지표의 결정, 종합시장감시시스템의 구축 및 운영, 시장감시계획의 수립(제6.3.1조 참조), 그리고 시장감시보고서의 작성(제6.4.2조 참조)을 수행한다. 이 외에 시장감시 및 조사결과의 전기위원회 보고, 규칙 위반에 대한 자율시정조치의 결정 및 시행, 기타 시장감시와 관련된 사항의 결정 등을 주 업무로 하고 있다.

㉡ 전력거래소

전기사업법 제35조 제①항에서는 “전력시장 및 전력계통의 운영을 위하여 한국전력거래소를 설립한다.”라고 전력거래소의 설립에 대해서 명문화하고 있다. 한국전력거래소는 법인으로 하고(제35조 제②항), 한국전력거래소는 그 주된 사무소를 서울특별시에 두고 있으며(제35조 제③항), 한국전력거래소는 주된 사무소의 소재지에서

설립등기를 함으로써 성립한다(제35조 제④항). 그리고 동법 제36조 제①항에서는 한국전력거래소의 업무에 대해서 소개하고 있다. 즉 전력시장의 개설·운영에 관한 업무, 전력거래에 관한 업무, 회원의 자격심사에 관한 업무, 전력거래대금 및 전력거래에 따른 비용의 청구·정산 및 지불에 관한 업무를 수행한다. 또한 전력거래량의 계량에 관한 업무, 전력시장운영규칙(제43조 참조) 등 제반규칙의 제정·개정에 관한 업무, 전력계통의 운영에 관한 업무(제45조 참조), 전기품질의 측정·기록·보존에 관한 업무 등을 처리한다. 한국전력거래소는 위의 업무 중 일부를 다른 기관 또는 단체에 위탁하여 처리하게 할 수 있다(제36조 제②항). 전력거래소 산하에는 비용평가위원회, 분쟁조정위원회, 정보공개위원회, 규칙개정위원회가 있다.

㉔ 산업자원부

산업자원부는 전기사업과 관련된 계획 수립, 승인, 인가 또는 신고, 검사 및 점검, 기준 고시 등 크게 다섯 가지 기능을 수행한다. 전기사업법 제25조 제①항에서는 “산업자원부장관은 전력수급의 안정을 위하여 전력수급기본계획을 수립하고 이를 공고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.”라고 전력수급기본계획의 수립에 대해서 규정하고 있다. 기본계획에는 전력수급의 기본방향에 관한 사항, 전력수급의 장기전망에 관한 사항, 전기설비 시설 계획에 관한 사항, 전력수요의 관리에 관한 사항, 기타 전력수급에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다(제25조 제②항). 동법 제47조 제①항에 따르면, 산업자원부장관은 전력산업의 지속적인 발전과 전력수급의 안정을 위하여 전력산업의 기반조성을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다. 전력산업기반조성계획에는 전력산업발전의 기본방향에 관한 사항, 제49조 각호에 규정된 사업에 관한 사항, 전력산업전문인력의 양성에 관한 사항, 전력 분야의 연

구기관 및 단체의 육성·지원에 관한 사항, 석탄산업법 제3조의 규정에 의한 석탄산업 장기계획상 발전용 공급량의 사용에 관한 사항, 기타 전력산업의 기반조성을 위하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다(제47조 제②항).

산업자원부의 두 번째 기능은 원자력발전연료의 제조·공급계획(전기사업법 제28조)에 대해서 승인하는 것이다. 세 번째로 산업자원부는 전기사업용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고(제61조)와 자가용전기설비의 공사계획의 인가 또는 신고(제62조) 등을 처리한다. 또한 전기설비의 설치공사 또는 변경공사 이전에 검사(제63조)를 하고, 일반용전기설비의 점검(제64조)을 실시한다. 마지막으로, 산업자원부는 전기설비의 안전관리를 위한 기술기준(제67조), 전기사업의 허가기준(동법시행령 제4조), 전기사업자 법인의 분할·합병에 대한 인가의 기준(동법시행령 제5조), 송·배전용 전기설비의 이용요금 등의 인가기준(동법시행령 제6조), 기본공급약관의 인가기준(동법시행령 제7조) 등에 대한 기준을 고시한다.

한편 전기사업법시행령 제27조 제①항에서는 “전력수급 및 전력산업기반조성에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 산업자원부에 전력정책심의회를 둔다.”라고 규정하고 있다. 전력정책심의회는 기본계획, 전력산업기반조성계획, 전력산업기반조성계획의 시행계획, 그 밖에 전력산업의 발전에 중요한 사항으로서 산업자원부장관이 부의하는 사항 등을 심의한다(제27조 제②항). 전력정책심의회 운영의 효율화를 위하여 전력정책심의회에 분과위원회를 둘 수 있다(제27조 제③항). 동법시행령 제28조에서는 전력정책심의회에 대해서 소개하고 있다. 즉 제①항에서는 “전력정책심의회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성한다.”라고 규정하고 있고 제②항에서는 의원의 자격에 대해서 규정하고 있다. 위원의 임기는

2년으로 하되, 연임할 수 있다(제28조 제③항).

② 평가

전기위원회의 관련기관으로는 크게 전력거래소와 산업자원부가 있다. 전기위원회는 산업자원부 산하이고 전기위원회의 산하기관으로 전력시장감시위원회가 있다. 또한 전력시장운영을 위해서 한국전력거래소가 설립되었고, 전력거래소 산하에는 비용평가위원회, 분쟁조정위원회, 정보공개위원회, 규칙개정위원회 등이 있다. 한편 산업자원부는 산하에 전력정책심의회를 두고 있다. 즉 전기위원회를 중심으로 각 기관들의 법적지위가 전기사업법, 전력시장운영규칙 등의 법에 의해 비교적 명백하게 규정되어 있다고 볼 수 있다. 그러나 전기위원회, 전력거래소 등은 설립된 지 얼마 되지 않기 때문에 법적으로는 명백하게 규명되었다고 하더라도 실제로 관련기관들간의 법적 위임이 이루어지는 가는 좀더 지켜보아야 할 것이다. 따라서 전기위원회를 둘러싼 각 기관들의 법적 위임이 명목적으로 이루어지지 않고, 각 기관간의 충돌과 갈등을 발생시키지 않도록 제도의 원활한 실행과 실천이 중요한 때이다.

(2) 상위 정부기관에 의한 최상위 전략과 정책수립

정부기관의 역할은 규제기관이 수행해야 할 목표를 명확히 하는 것이고, 장기적 관점에서 볼 때 규제와 정책은 구분되어야 한다. 이러한 분리는 정치적 이익과 규제기관의 의사결정을 분리시킴으로써 사회적 편익의 편중을 막는다. 전기위원회의 현재 구조로 볼 때 상위기관인 산업자원부는 전기위원회의 목표에 대한 최상위 전략과 총괄적인 통신 분야의 장기적 정책을 제시하여야 한다. 전기산업 분야는 국가의 핵심 기간산업으로서 장기적 비전이 필요하므로, 비단 산업자원부만의 문제가 아니라 국가적인 차원의 장기적 전략도 수

립되어야 하겠다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제25조 제①항에서 “산업자원부장관은 전력수급의 안정을 위하여 전력수급기본계획을 수립하고 이를 공고하여야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.”라고 전력수급기본계획의 수립에 대해서 규정하고 있다. 기본계획에는 전력수급의 기본방향에 관한 사항, 전력수급의 장기전망에 관한 사항, 전기설비 시설 계획에 관한 사항, 전력수요의 관리에 관한 사항, 기타 전력수급에 관하여 필요하다고 인정하는 사항 등이 포함되어야 한다(제25조 제②항, 정부는 전력수급에 관한 기본방향 및 장기전망, 전기설비에 관한 사항, 수요관리에 관한 사항, 전력기술개발에 관한 사항, 환경 관리에 관한 사항, 발전연료의 수급에 관한 사항, 투자계획에 관한 사항 등을 규정한 장기전력수급계획을 매 2년마다 수립하되 계획기간은 10년 이상으로 하도록 구 전기사업법 제3조에서 규정하고 있었다(『2000 산업자원백서』 p.910). 1998년 8월에 제4차 장기전력수급계획을 확정하였고, 2000년 1월에 제5차 장기전력수급계획을 확정·공고하였다. 그러나 전력산업 구조개편에 따라서 자연독점산업에 시장경쟁체제가 도입됨에 따라 다양한 전기사업자들을 위한 새로운 장기전력수급계획이 필요하였다. 따라서 정부는 기존의 공익성, 독점성, 강제성 중시의 장기전력수급계획을 2002년 8월 수익성, 경쟁성, 자율성을 중시하는 ‘제1차 전력수급기본계획’으로 전환하여 새롭게 중장기 전력수급 안정을 도모하였다¹³⁾. 또한 동법 제47조 제①항에 따르면, “산업자원부장관은 전력산업의 지속적인 발전과 전력수급의 안정을 위하여 전력산업의 기반조성을 위한 계획을 수립·시행하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 전력산업기반조성

13) 전기위원회 웹진 6호

계획에는 전력산업발전의 기본방향에 관한 사항, 제49조 각호에 규정된 사업에 관한 사항, 전력산업전문인력의 양성에 관한 사항, 전력분야의 연구기관 및 단체의 육성·지원에 관한 사항, 석탄산업법 제3조의 규정에 의한 석탄산업 장기계획상 발전용 공급량의 사용에 관한 사항, 기타 전력산업의 기반조성을 위하여 필요한 사항 등이 포함되어야 한다(제47조 제②항).

한편 전기사업법시행령 제27조 제①항에서, “전력수급 및 전력산업기반조성에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 산업자원부에 전력정책심의회를 둔다.”라고 규정하고 있는데, 전력정책심의회는 기본계획, 전력산업기반조성계획, 전력산업기반조성계획의 시행계획, 그 밖에 전력산업의 발전에 중요한 사항으로서 산업자원부장관이 부의하는 사항 등을 심의한다(제27조 제②항). 전력정책심의회 운영을 효율적으로 하기 위해서 전력정책심의회에 분과위원회를 둘 수 있다(제27조 제③항). 동법시행령 제28조에서는 전력정책심의회 구성에 대해서 소개하고 있다. 즉 제①항에서 “전력정책심의회는 위원장 1인을 포함한 30인 이내의 위원으로 구성한다.”, 제②항에서는 위원의 자격에 대해서 규정하고 있다. 위원의 임기는 2년으로 하되, 연임할 수 있다(제28조 제③항).

② 평가

산업자원부의 주된 기능은 전력수급기본계획의 수립과 전력산업기반조성계획이다. 따라서 산업자원부에 전력정책심의회를 두어 전력수급 및 전력산업기반조성에 관한 중요사항을 심의하도록 하였다. 즉 전기위원회는 경쟁환경 조성, 전기사용자의 권익보호, 분쟁의 재정 등 주로 규제를 집행하는 반면, 전력정책심의회는 전력정책 전반에 대한 사항을 관장한다. 이는 정부기관인 산업자원부가 전기위원회가 수행해야 할 목표인 전력정책을 명확히 제시한다고 할 수

있다. 우리나라의 전기산업의 경우, 규제의 집행은 전기위원회가, 정책의 집행은 산업자원부 또는 전력정책심의회에서 분장한다. 따라서 각각 성격과 파급효과가 다른 규제와 정책을 분리해서, 책임 있는 전기산업의 규제와 정책을 집행할 수 있다.

(3) 규제자의 임기보장과 정부간의 독립적 거리 확보

선진국의 여러 경험으로 알 수 있듯이 효율적인 규제시스템의 구축을 위해서는 규제기관의 리더는 반드시 임기가 보장되어야 하고, 해임의 사유와 한계도 명확하게 규정되어야 한다. 또한 이러한 규정들은 정치권력에 의해 만들어지고 보장되어야 한다. 전기위원회 역시 위원장 혹은 위원들의 신분을 법률로써 보장하고 그들의 임면에 관한 규정을 구체적으로 규정하여야 한다.

① 전기위원회 제도

전기위원회의 위원장을 포함한 위원은 산업자원부 장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉하는데(전기사업법 제53조 제③항), 위원의 임기는 3년이다(제54조 제④항). 전기사업법 제55조에서 전기위원회의 위원은 특별한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임 또는 해촉되지 않는다고 규정하고 있다. 즉 금고 이상의 형을 선고 받은 경우와 심신쇠약으로 인하여 장기간 직무를 수행할 수 없게 된 경우가 그 예이다. 한편, 산업자원부와그소속기관직제 제37조의5 제②항에 의하면, “사무국에 국장 1인을 두되, 사무국장은 이사관·공업이사관·시설이사관·부이사관·공업부이사관 또는 시설부이사관으로 보한다.”라고 규정하고 있다. 사무국장은 위원장의 명을 받아 사무국의 사무를 처리하며, 소속직원을 지휘·감독한다(제37조의5 제③항). 이 외에 산업자원부와그소속기관직제시행규칙 제19조의2 제①항에서는 전기위원회 사무국에 두는 과를 규정하고 있다. 즉 전

기위원회 사무국에 총괄정책과·시장관리과·계통운영과·전기소비자 보호과 및 경쟁기획과를 두고 있다. 총괄정책과장·시장관리과장·전기소비자보호과장·경쟁기획과장은 부이사관·공업부이사관·시설부이사관·정보통신부이사관·서기관·공업서기관·시설서기관 또는 정보통신서기관으로, 계통운영과장은 공업부이사관·시설부이사관·정보통신부이사관·공업서기관·시설서기관 또는 정보통신서기관으로 보한다고 되어 있다(제19조의2 제②항).

② 평가

규제자의 임기보장은 독립기구가 정치권력으로부터 독립적 거리를 확보하는 데 중요한 수단이다. 즉 규제자의 의사결정에 대한 정치적 책임에서 벗어날 수 있기 때문에 미래의 신분보장을 위협하는 정치적 위협에서부터 자유롭다. 이는 독립규제기관이 독립성과 공정성을 확보할 수 있는 중요한 요소 중의 한 가지가 규제자의 임기보장이라는 것이다. 전기위원회의 경우에는 위의 규정처럼 전기위원회 의원들의 임기를 보장하고 있다. 또한 사무국 직원의 경우는 공무원들이기 때문에 신분보장은 언급할 필요성도 없다. 즉 직업공무원의 생리상 신분은 당연히 보장되는 것이다. 또한 규제자의 리더의 신분도 반드시 보장되어야 한다. 우리나라의 규정은 위원장의 신분도 법률로써 명확하게 보장하고 있다. 다만 우리나라와 같이 전기위원회가 산업자원부 산하기관으로 존재하는 경우에는 위원회의 위원뿐만 아니라 사무국의 직원 역시 그 임면에 관한 규정이 있어야 한다는 점이다. 사무국의 직원들이 모두 산자부의 공무원인 상황에서 실무를 담당하고 있는 인력들의 독립성을 보장하는 것 역시 중요하다고 판단되기 때문이다. 무엇보다도 중요한 것은 사무국 직원들의 관점과 문제의식이 산자부의 그것에 동화되어 있을 것이기 때문에, 산자부 직원으로 충원된 사무국이 객관적인 규제자로 기능할

것을 기대하기에는 어려움이 있다고 할 것이다. 특히 위원회 민간위원들이 전원 비상임직으로서 이슈에 대한 빈틈없는 파악이 어려운 현실에서 이러한 사무국의 비독립성은 전기위원회의 객관적 권위에 손상을 초래하게 된다.

(4) 규제자와 정치권력과의 공식적이고 투명한 관계

규제기관은 정치적 이해관계로부터 분리되어야 하며, 의사결정에 대해서 정치권의 사전적 검토 또는 사후적 검토를 받지 않도록 설계되어야 한다. 따라서 전기위원회는 위원회의 결정에 대한 정치적 책임을 배제시켜 정치권과의 공식적이고 투명한 관계를 명백히 해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제60조에 따르면, “이 법에 규정된 것 외에 전기위원회의 조직 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.”라고 규정되어 있다. 전기사업법 시행령 제41조에서 “제39조 및 제40조에 정한 것 외에 전기위원회의 운영 등에 관하여 필요한 사항은 전기위원회가 정한다.”고 하여 전기위원회의 운영과 관련된 사항에 대한 규정이 명문화되어 있다.

② 평가

우리나라의 경우 전기위원회의 결정사항에 대한 사후적 또는 사전적 심사 규정이 없다. 그러나 이것이 위원회와 정치권력과의 공식적이고 투명한 관계를 의미하는 것은 아니다. 위원회의 결정에 대한 사전적 또는 사후적 심사의 금지 규정이 있어야 위원회가 자유재량을 가질 수 있으며, 정치권력과 공식적인 거리를 확보할 수 있기 때문이다.

위의 법률에 따르면, 전기위원회의 조직 및 운영에 관한 사항은

전기위원회가 정한다. 즉 전기위원회가 자유재량을 가지고 전기위원회의 조직과 운영에 관하여 필요한 사항을 정한다. 이는 환경의 변화에 따라 현재 미리 예측할 수 없는 불확실한 미래에 대한 좋은 대처방안이다. 전기위원회의 의사결정에 대한 정치적 책임을 물어 조직을 개편한다거나 운영사항에 대한 보복성 제재를 가할 수 없게 하였다. 따라서 전기위원회의 조직 및 운영에 대한 정치권력의 통제가 없기 때문에, 전기위원회 조직 및 운영 측면에서는 정치권력과의 공식적이고 투명한 관계를 유지한다고 할 수 있다. 그러나 전기위원회에 지나치게 많은 자유재량을 부여해 전기위원회의 운영에 관한 절차가 투명하지 않게 이루어질 가능성도 있다. 즉 정부기관에 대한 불신이 많은 우리나라의 경우에는 전기위원회 운영에 대한 절차 마련과 자문단체의 공청회 등을 통해 전기위원회의 투명성을 더욱 제고할 필요성은 있다.

(5) 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발

“시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발”이 뜻하는 것은 훌륭한 규제능력의 핵심은 가장 효율적인 규제수단을 선택하는 능력이고, 궁극적으로는 자율규제를 지향해야 한다는 것이다. 따라서 독립규제기관인 전기위원회는 자율규제인 자율시정조치와 자율제 재금을 통해 고품질의 규제를 지향하고 있으며 앞으로도 이와 같은 비규제 대안 또는 무규제 대안을 통해 시장기능을 조절해야 한다.

① 전기위원회 제도

현재 전기위원회는 진입, 가격, 독과점 및 불공정거래 등의 규제를 운영하고 있다. 우선 실질적인 규제집행자로서 전력시장감시위원회를 두고 있는데, 전력시장운영규칙 제6.2.1조 제①항에서 “전력시장 감시업무를 법과 규칙에 따라 공정하고 효율적으로 수행하기

위하여 전기위원회 소속하에 전력시장감시위원회를 둔다.”라고 명문화하고 있다. 감시위원회는 위원장을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성할 수 있으며(제6.2.1조 제②항), 감시위원회 위원은 전기위원회 소속 공무원, 전력거래소 임원과 전력시장에 대한 포괄적인 지식이 있는 자 중에서 전기위원회 위원장이 위촉한다. 다만, 전기사업자 소속 임직원이거나 전기사업자와 특정 이해관계가 있는 자는 위원이 될 수 없다(제6.2.1조 제③항). 동법 제6.2.4조에 감시위원회의 수행 업무를 소개하고 있는데, 법령 및 규칙 위반 여부 감시, 시장감시기준 및 시장감시지표의 결정, 종합시장감시시스템의 구축 및 운영, 시장감시계획의 수립(제6.3.1조 참조), 그리고 시장감시보고서의 작성(제6.4.2조 참조) 등이 있다. 이 외에 시장감시 및 조사 결과의 전기위원회 보고, 규칙 위반에 대한 자율시정조치의 결정 및 시행, 기타 시장감시와 관련된 사항의 결정 등을 주 업무로 하고 있다.

㉠ 진입규제 - 전력거래사 제도

전력거래시장운영규칙 제10.6조에서 전력거래사 제도를 규정하고 있다. 즉 전력거래사는 전기사업자의 입찰 등 전력거래 업무의 수행 또는 대행, 전력거래소의 전력시장운영 및 전력거래업무 수행, 직접구매자의 입찰 등 전력거래 업무를 수행 또는 대행한다. 또한 전기소비자의 전력거래업무 대행, 전기사업자 및 직접구매자의 위험관리 등 재무적 전력거래업무 수행 또는 대행, 전기사업자 및 직접구매자의 선물, 선도, 옵션, 스왑거래 등 전력거래 파생상품 관련업무를 수행 또는 대행하고, 전력거래와 관련한 컨설팅, 자문, 상담 등 전력거래 지원업무를 한다. 전력거래소 이사장은 전력거래사 자격제도의 운용을 위하여 필요한 규정을 전기위원회와 협의하여 제정·시행한다(제10.6조 제④항).

㉠ 독과점 및 불공정거래에 대한 규제 - 시정명령받은사실의공표지침

시정명령받은사실의공표지침 제8조에는 신문매체에 시정명령을 받은 사실에 대한 공표크기, 매체수, 게재횟수에 대하여 자세하게 규정되어 있다. 또한 각 규정을 원칙적으로 적용하되, 금지행위의 경중, 금지행위의 상습성 여부, 전기사업자의 역무별 전년도 매출액 등을 감안하여 규정을 조정할 수 있다. 피규제자는 공표를 완료한 날부터 10일 이내에 당해 금지행위로 시정명령을 받은 사실 등이 게재된 신문 등 1부를 위원회에 제출해야 한다(제9조). 한편 시정명령 받은 사실의 공표지침 제13조에서는 사업장공고에 대한 규제가 명문화되어 있다. 이 지침도 또한 금지행위의 경중, 금지행위의 상습성 여부, 전기사업자의 역무별 전년도 매출액 등을 감안하여 규제의 정도를 조절할 수 있다. 또한 피규제자가 사업장의 공표가 끝난 후 10일 이내에 사업장에 공표된 공표문의 사진을 제출하여 결과를 보고해야 한다(제15조). 마지막으로 시정명령받은사실의공표지침 제16조에서는 PC통신, 인터넷 등의 공지란 또는 피심인의 홈페이지에 컴퓨터 화면 전체의 8분의 1 크기의 공표문을 게시하는 형태로 15일 이내의 기간을 정하여 공표하도록 하였다. 또한 공표사실의 결과는 10일 이내에 전기위원회에 보고하여야 한다(제17조).

㉡ 자율규제 - 자율시정조치와 자율제재금

전력시장운영규칙 제6.4.3조 제②항에서 규정된 것과 같이 감시위원회는 시장감시 또는 조사결과 전기사업자 등이 규칙을 위반한 것으로 판단한 때에는 즉시 시정조치를 요구할 수 있다. 예를 들어, 전력거래소 회원이 규칙을 위반한 경우에는 전력거래소가 전력거래소 정관 제31조의 규정에 따라 징계하도록 전력거래소에 요구하거나 전기사업자에 대한 시정조치가 제1호의 규정에 의한 징계 외의 경

우에는 당해 전기사업자에게 요구할 수 있다. 또한 전력거래소 또는 시장은행이 규칙을 위반한 경우에는 당해 전력거래소 또는 시장은행에 요구 등을 요구할 수 있다. 사무국은 요구에 대한 이행상황과 문제점 등을 조사하여 감시위원회에 보고하여야 한다. 또한 전력시장운영규칙 제6.4.4조에 자율제재금에 대한 규정이 있다. 제①항에서 “감시위원회는 규칙을 위반한 전기사업자에 대하여 자율시정조치의 일환으로 동 전기사업자에게 자율제재금을 부과할 수 있다.”라고 명문화하고 있다. 자율제재금의 금액, 납부기한, 납부방법 등은 감시위원회에서 사안별로 정하되, 금액은 규칙 위반으로 발생한 부당이득의 범위 내로 한다(제6.4.4조 제②항). 그러나 감시위원회가 자율제재금을 결정할 때에 당해 전기사업자의 의견을 청취할 수 있다(제6.4.4조 제③항). 감시위원회는 자율제재금을 해당 전기사업자가 납부기한 내에 납부하지 아니하는 경우에는 제4장 제2절의 규정에 의한 정산시 해당 전기사업자의 정산금에서 차감하여 징수하도록 전력거래소에 요구할 수 있다(제6.4.4조 제④항). 전력거래소는 징수요구가 있는 때에는 특별한 사유가 없는 한 이를 이행하여야 한다(제6.4.4조 제⑤항). 자율제재금은 감시위원회의 승인을 받아 사무국이 전력시장 감시를 위한 활동과 종합시장감시시스템 구축 및 운영에 사용하고, 그 결산은 전력거래소 감사의 감사결과보고서를 첨부하여 매년 3월 말까지 감시위원회에 보고하여야 한다(제6.4.4조 제⑥항). 전기사업자의 자율제재금의 징수 및 관리는 사무국이 행한다(제6.4.4조 제⑦항). 전기사업자는 감시위원회가 결정한 자율제재금에 이의가 있는 경우 분쟁조정을 신청할 수 있다(제6.4.4조 제⑧항).

㉔ 제재

전력시장운영규칙 제6.3.7조 제①항에 따르면 “감시위원회는 전

기사업자 등이 자료 제출 요구에 대해 정당한 사유 없이 자료제출을 거부 또는 지연하거나 허위자료를 제출하는 때에는 관련 임직원의 문책을 요구할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 예를 들어 전력거래소 회원에 대해서는 전력거래소가 전력거래소 정관 제31조 내지 제34조의 규정에 따라 징계하도록 전력거래소에 요구하거나 전력거래소 또는 시장은행에 대해서는 전력거래소 또는 시장은행에 요구할 수 있다. 감시위원회는 사무국이 제6.3.6조의 규정을 위반한 경우에는 전력거래소 이사장에게 관련 임직원의 문책을 요구할 수 있다(제6.3.7조 제②항). 감시위원회의 제재에 대한 요구가 있는 때에는 해당 전기사업자 등은 신속하게 이행하여야 하고(제6.3.7조 제③항), 감시위원회는 이행상황을 전기위원회에 보고하여야 한다(제6.3.7조 제④항).

② 평가

전력시장의 전반적인 규제를 담당하는 전력시장감시위원회가 있으며, 전반적인 운영규정에 해당하는 전력도매시장모의운영규정을 통해서 전력사업자들이 지켜야 할 최소한의 규칙을 규정하고 있다. 이런 규제를 통해서 전기위원회는 전력시장을 규제할 경제적 규제의 기본적 틀을 확립하게 된다. 또한 전력거래시장의 전력거래사 제도를 규정하고 있다. 이는 전력거래시장의 진입규제로 전력거래사 면허를 소지한 자에게만 진입을 허용하는 것이다. 전력거래사 제도는 아직 전력거래시장이 성숙되지 않은 우리나라의 경우에 전문성과 실력을 겸비한 우수한 전력거래사들에 의해 전력거래시장이 빠른 시일 내에 잘 작동할 수 있게 해준다. 까다롭고 많은 절차를 요구했던 기존의 전력산업 진입규제를 최소한으로 완화하여 전력거래사 제도에 도입하였다. 따라서 기존의 진입장벽 구실을 했던 진입규제가 사실상 양질의 전력서비스를 소비자들에게 제공하게 위한 최

소한의 자격기준으로 바뀌고 있다. 이 외에 시정명령을 받은 피규제자는 법령에 따라 그 사실을 공표해야 한다. 즉 신문, 잡지, 사업장, PC 통신, 인터넷 등에 그 사실을 공표하는데 각 매체마다 공표크기, 매체수, 게재 횟수 등이 다르게 규정되어 있다. 이런 규정들이 명령 지시적이라고 할 수도 있지만 규정의 적용시 금지행위의 경중, 금지행위의 상습성 여부, 전기사업자의 역무별 전년도 매출액 등을 감안하여 규정을 조정한다. 따라서 피규제자의 상황과 처지에 따라서 규제의 정도를 조절할 수 있는 융통성 있는 규제이다. 그러나 규정의 적용을 조정할 수 있는 재량은 전기위원회가 가지면서 그 절차나 기준에 대한 규정이 존재하지 않아 행정의 재량의 남용의 소지가 있다. 따라서 규정을 조정시 피규제자의 의견을 청취한다거나 회의 내용을 공개한다든지 해서 투명성과 공정성을 높일 필요성이 있다. 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 또 다른 예는 전력시장감시위원회의 자료제출을 거부하거나 지연 또는 허위자료를 제출할 때에 관련임직원의 문책을 요구할 수 있는 제재 규정과 규칙을 위반했을 때, 시정조치를 요구하는 자율시정조치의 경우가 있다. 즉 사업자가 자율적으로 수용하는 것이다. 자율제재금의 경우는 자율시정조치의 일환이지만 부당이득의 범위 내에서 피규제자의 의견을 청취하여 결정한다. 또한 전기사업자는 자율제재금에 이의가 있을 경우, 분쟁조정을 신청할 수도 있다. 따라서 전력시장의 규제수단으로 사용되는 조치들이 대부분 피규제자의 자유 의지에 맡겨지고 있다. 이는 전통적인 명령 지시적 규제처럼 일률적이고 일방적으로 제재를 가하거나 시정조치를 취하는 것이 아니라 피규제자의 의견과 그때그때 상황에 맞춰서 규제를 가하고 피규제자의 자유재량을 존중해 주는 것이다. 또한 자율제재금을 결정할 때 피규제자의 의견을 청취하고 자율제재금에 이의가 있는 경우에는 분쟁조정도 신청할

수 있어 피규제자가 규제를 납득할 수 있으며, 최대한 시장친화적인 규제를 할 수 있어 규제로 인한 왜곡된 효과를 최소화할 수 있다.

(6) 규제기관의 효율적 규제범위 결정

“규제기관의 효율적 규제범위 결정”이라는 것은 시대의 흐름에 따른 다른 산업과의 통합 등 빠른 환경의 변화에 유연하게 대처하기 위해서 밀접하게 연관된 산업에 대한 전반적인 규제의 범위를 설정해야 한다는 것을 의미한다. 현재 전력산업만을 관장하는 전기위원회는 영국 등 선진국의 예처럼 시대 변화의 요청에 부응해 관련 산업인 가스 산업과 관련하여 효율적인 규제 범위를 설정할 필요성을 강구해야 하는 등의 이유가 있다.

① 전기위원회 제도

전기위원회의 규제의 범위를 살펴보기 위하여 기능별로 전기위원회의 역할을 분석해 보면 다음과 같다.

㉠ 심의기능

전기사업법 제56조에서 전기위원회 심의 사항에 대해서 규정하고 있다. 즉 전기위원회는 전기사업의 허가 또는 변경허가에 관한 사항, 전기사업의 양수 또는 법인의 분할·합병의 인가에 관한 사항, 전기사업의 허가취소, 사업정지, 사업구역의 감소 및 과징금의 부과에 관한 사항 등을 심의한다. 또한, 송전용 또는 배전용 전기설비의 이용요금 기타 이용조건에 관한 사항, 전기판매사업자의 기본공급약관의 인가에 관한 사항, 전기설비의 수리 또는 개조, 전기설비의 운용방법의 개선 및 기타 필요한 조치에 관한 사항, 금지행위에 대한 조치에 관한 사항 등을 관장한다. 이 외에 금지행위에 대한 과징금의 부과·징수에 관한 사항, 전력시장운영규칙의 승인에 관한 사항, 전기사용자의 보호에 관한 사항, 전력산업의 경쟁체제

도입 등 전력산업의 구조개편에 관한 사항, 다른 법령에서 전기위원회
회의 심의사항으로 규정한 사항, 산업자원부장관이 심의를 요청한
사항 등을 심의한다. 또한 전기위원회는 산업자원부장관에게 전력
시장의 관리·운영 등에 관하여 필요한 사항에 관한 건의를 할 수
있다(제56조 제②항).

㉠ 재정기능

전기사업법 제57조에 따르면, “전기사업자 또는 전기사용자 등은
전기사업과 관련한 사항에 관하여 당사자간에 협의가 이루어지지
아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 전기위원회에 재정을 신청
할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 즉 송전용 또는 배전용 전기설비
이용요금 기타 이용조건에 관한 사항, 공급약관에 관한 사항, 수급
조절 명령에 따른 금액의 지급 또는 수령 등에 관한 당사자간의 협
의에 관한 사항 등을 재정한다. 또한 비용의 부담에 관한 사항, 손실
보상에 관한 사항, 기타 전기사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서
전기위원회의 재정사항으로 규정한 사항 등을 재정한다.

㉡ 조사기능

전기사업법 제22조에 따르면, 산업자원부장관은 공공의 이익의
보호를 위하여 필요하다고 인정되거나 전기사업자가 금지행위를 한
것으로 인정되는 경우에는 전기위원회 소속공무원이 그 사실을 확
인하기 위하여 필요한 조사를 하도록 할 수 있다(제22조 제①항).
산업자원부장관은 필요한 때에는 전기사업자에게 필요한 자료나 물
건의 제출을 명할 수 있으며, 대통령령이 정하는 바에 따라 전기위
원회 소속공무원으로 하여금 전기사업자의 사무소와 사업장 또는
전기사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여
장부·서류 기타 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다(제22조 제②
항). 출입·조사하는 조사자는 그 권한을 표시하는 증표를 지니고

그 증표를 관계인에게 내보여야 하며, 조사가 끝난 후 그 조사의 일시·목적 등을 기록한 서류를 관계인에게 교부하여야 한다(제22조 제③항).

② 평가

위에서 살펴본 것처럼 전기위원회의 기능은 전력산업 이외의 밀접하게 연관된 산업과 연계된 규제가 없다. 시대의 흐름에 따라 전력산업을 둘러싼 환경이 변하고, 이에 변화하는 환경에 능률적으로 대처하기 위해서는 연계된 산업과의 통합된 규제가 필요한 때이다. 전력산업의 경우 가스 산업이 밀접하게 연관된 산업이라 할 수 있다. 예를 들어, 영국의 경우 2000년 7월 28일 2000년 공익산업법(Utilities Act 2000)을 발표하였는데, 이 공익산업법에 의해 전력산업과 가스산업을 동시에 관장하는 새로운 규제기관인 GEMA(Gas and Electricity Markets Authority)가 창설되었다.

(7) 관련 규제기관과의 감시책임 분배와 명확한 역할 정립

어떤 형태로든 한 분야에 대해 여러 규제기관이 동시에 규제를 집행하는 현상은 거의 모든 국가에서 공통적으로 나타난다. 이것이 피할 수 없는 현상이라고 하더라도 관련기관간의 책임분배를 명확하게 하는 것은 필요하다. 중복규제는 시장에 불확실성을 발생시키기 때문이다. 전기위원회는 산업자원부, 전력거래소 등과 중복된 규제를 일원화하고, 각 규제기관들간의 역할을 분명히 해야 한다.

① 전기위원회 제도

감시책임과 관련하여 전기위원회와 관련된 기관은 전력시장감시위원회, 전력거래소, 산업자원부가 있다. 우선 전기위원회는 전력시장감시위원회를 통하여 시장을 감시하는데 전력시장운영규칙 제 6.2.4조에 감시위원회가 수행하는 기능이 규정되어 있다. 법령 및 규

칙 위반 여부 감시, 시장감시기준 및 시장감시지표의 결정, 종합시장감시시스템의 구축 및 운영, 시장감시계획의 수립 등을 수행한다. 또한 시장감시보고서의 작성, 시장감시 및 조사결과의 전기위원회 보고, 규칙 위반에 대한 자율시정조치의 결정 및 시행, 기타 시장감시와 관련된 사항의 결정 등을 관장한다. 전력시장운영규칙 부칙 제 10.8조에 의하면, 감시위원회는 다음과 같은 사항을 전기위원회에 보고해야 한다. 즉 시장감시계획(제6.3.1조 제1항), 시장감시기준 및 시장감시지표(제6.3.1조 제2항), 제재내용(제6.3.7조), 시장감시보고서(제6.4.2조), 자율시정조치 내용(제6.4.3조), 자율제재금의 징수 및 사용에 관한 내용(제6.4.4조) 등을 전기위원회에 보고한다.

한편 전기사업법 제36조 제①항에서 한국전력거래소가 수행하는 업무를 명문화하고 있다. 전력시장의 개설·운영에 관한 업무, 전력거래에 관한 업무, 회원의 자격심사에 관한 업무, 전력거래대금 및 전력거래에 따른 비용의 청구·정산 및 지불에 관한 업무 등을 수행한다. 또한 전력거래량의 계량에 관한 업무, 전력시장운영규칙 등 제반규칙의 제정·개정에 관한 업무, 전력계통의 운영에 관한 업무, 전기품질의 측정·기록·보존에 관한 업무 등을 수행한다. 한국전력거래소는 업무 중 일부를 다른 기관 또는 단체에 위탁하여 처리하게 할 수 있다(제36조 제②항). 전력운영규칙 제10.8조에 따르면 전력거래소가 전기위원회에 보고해야 할 사항이 규정 제6.3.1조 제2항에 있다. 즉 비용위원회 심의 결과(제2.1.1.1조), 각 발전기의 발전비용요소(제2.1.1.3조), 전력수요예측(제2.3.5조), 가격결정발전계획 수립 결과(제2.4.1조), 한계가격(제2.4.2조), 기준용량가격(제2.4.3조), 판매사업자 및 직접구매자의 전력구매내역(전력운영규칙 제3장), 손실계수(제3.2.1.4.조 제①항) 등을 전기위원회에 보고해야 한다. 또한 직접구매 용량보정계수(제3.2.1.8조), 직접구매의 신청 및 승인

(제3.2.2.2조 및 제3.2.2.3조), 직접구매수수료(제3.2.2.7조), 재정보증 설정(제3.3.1조), 계량설비 설치현황(제4.1.1조), 정산결과(월간)(제4.2.4.4조), 이의신청 처리결과(제4.2.4.5조), 시장은행의 지정결과(제4.3.4조), 시장은행과의 약정체결 결과(제4.3.5조), 시장은행의 지정 해지 결과(제4.3.7조)도 전기위원회에 보고해야 한다. 운영발전계획 수립 결과(제5.1.1조), 전력공급 부족시 조치사항(제5.1.4조), 계통안정화 대책(제5.3.2조), 고장조사보고(제5.3.9조), 발전기 정지 및 휴전계획 조정 결과(제5.4.2조), 전력수급전망(제5.4.7조), 조정위원회 조정 결과(제7.1.2조), 정보위원회 심의 결과(제8.2.1.3조), 규칙개정 결과(제9.1.2조) 등도 전기위원회에 보고한다. 전력거래소는 발전기 입찰자료(제2.3.1조)가 명백히 허위제출 된 것으로 인정되거나 전력거래소의 급전지시(제5.1.6조)를 해당 사업자가 특별한 사유 없이 이행하지 아니한 경우 또는 계통안정화 대책(제5.3.2조)을 전기사업자가 특별한 사유 없이 협조하지 아니한 경우에는 이를 전기위원회에 보고하여야 한다.

마지막으로 산업자원부는 전력산업 전반의 계획 수립(전기사업법 제25조, 제47조), 승인(제28조), 인가 또는 신고(제61조, 제62조), 검사(제63조) 및 점검(제64조), 기준 고시(제67조, 동법시행령 제4조, 제5조, 제6조, 제7조) 등 크게 다섯 가지 기능을 수행한다. 한편 전기사업법시행령 제27조 제①항에 따르면, “전력수급 및 전력산업기반조성에 관한 중요사항을 심의하기 위하여 산업자원부에 전력정책심의회를 둔다.”라고 규정하고 있다. 전력정책심의회는 기본계획, 전력산업기반조성계획, 전력산업기반조성계획의 시행계획, 그밖에 전력산업의 발전에 중요한 사항으로서 산업자원부장관이 부의하는 사항 등을 심의한다(동법시행령 제27조 제②항).

② 평가

전기위원회는 산업자원부의 산하기관으로서 공정경쟁을 위한 심의, 재정 등의 사항을 관장하고, 산하에 전력시장감시위원회를 두어 주기적으로 시장정보를 수집하고 분석한다. 또한 전력거래소는 산업자원부 산하에 전력시장운영을 위해서 설립되었고 산하에 비용위원회, 분쟁조정위원회, 정보공개위원회, 규칙개정위원회가 있다. 그러나 피규제자가 전력거래소 산하기관인 분쟁조정위원회의 판정에 불복할 경우 전기위원회에 제소할 수 있다. 이는 전력거래소의 분쟁조정위원회보다 전기위원회의 재정기능이 상위에 있다는 것을 의미한다. 또한 피규제자의 입장에서도 전력시장의 분쟁을 전력거래소의 분쟁조정위원회에서 1차로 조정하고 2차로 전기위원회에 재정을 신청하고, 마지막으로 행정소송을 거쳐 세 번의 분쟁조정을 거칠 수 있다. 따라서 현 한국의 사법부의 3심제처럼 피규제자에게 충분히 의견을 개진할 기회를 줄 수 있다. 그러나 전력거래소가 전기위원회의 산하기관이 아니기 때문에 분쟁해결 절차의 근거가 모호하다는 문제점은 남아 있다.

2. 정책과정

(1) 민간자문 기능의 체계적 구성

“민간자문 기능의 체계적 구성”이 뜻하는 바는 규제에 의해 영향을 받는 집단의 의견을 듣는 민간자문(public consultation)을 통해 규제의 투명성과 질을 효율적으로 높여야 한다는 것이다. 현재 민간자문 단체에 의한 자문 협조가 거의 없는 전기위원회는 민간단체의 자문을 적극적으로 활용하여 전력산업 관련 규제의 투명성, 합리성, 공정성 등을 지향해야 한다.

① 전기위원회 제도

전력산업은 초기에 대규모의 설비투자를 필요로 하고, 수요가 발생했을 때 즉시 공급을 해주어야 하는 재화의 속성을 가지고 있다. 또한 전력은 모든 산업의 근간이 되는 재화로서 전력의 안정적인 공급과 설비투자가 중요하다. 따라서 이렇게 중요한 기간산업의 경우 민간자문을 통한 규제 투명성과 전문성을 높일 필요성이 있다. 전기위원회의 회의록을 분석한 결과 우리나라 전기위원회의 경우 아직까지 환경 또는 경제 관련 NGO 단체 등의 민간자문을 활용하는 예는 특별히 없다.

② 평가

전기위원회는 민간자문을 위한 체계적인 시스템을 구현하지 못하고 있다. 따라서 민간단체의 전문적인 자문과 다양한 의견들을 수렴할 제도적 보장이 마련되지 못하고 있는 것이 현 실정이다. 이런 민간단체의 자문에 대한 제도를 마련하여 전기위원회의 전문성과 투명성을 한껏 제고할 필요성이 있다.

(2) 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통

“발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통”은 정책과 관련한 정보의 공개와 토론 기회의 보장은 투명성을 증진시키고, 피규제자와 규제자간의 신뢰 형성에 도움을 준다는 의미를 내포한다. 따라서 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통을 위해서 전기위원회는 자문단체, 시민들의 자유로운 의견개진을 보장하여야 하고, 이를 수렴하여 회의에 지속적으로 반영하여 투명성과 신뢰성을 증진시켜야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업불공정행위에 대한 업무처리규정 제11조에 따르면 전기위원회 사무국장은 작성한 시정조치안에 대하여 당사자의 의견을

들어야 한다(제11조 제①항). 또한 사무국장은 시정조치안의 내용과 의견진술일로 지정된 날을 기재한 서면을 의견진술일 10일 전까지 처분의 상대방에게 통지하여야 하며 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니한 때에는 의견진술의 의사가 없는 것으로 본다는 뜻을 명시하여야 한다(제11조 제②항). 처분의 상대방 또는 그 대리인이 출석하여 의견을 진술한 때에는 관계공무원은 그 요지를 서면으로 작성하여 출석자 본인으로 하여금 이를 확인하게 한 후 서명 또는 날인하게 하여야 한다(제11조 제④항). 사무국장은 작성한 시정조치안에 당사자의 의견진술내용을 첨부하여 전기위원회의 심의안건으로 상정하여야 한다(제12조). 위원회는 상정된 시정조치안을 심의하기 위하여 필요한 경우에는 상임위원의 검토보고, 이해관계인 등의 의견진술, 관련 전문가의 의견진술 등의 절차를 거칠 수 있다(제13조).

이 외에 전기위원회 홈페이지를 방문하게 되면 전기위원회 웹진을 볼 수 있다. 이 웹진의 내용 중 정책추진일정을 클릭해 보면 앞으로 개최될 전기위원회의 안건에 관련된 내용에 대한 문제점, 현황 등에 대해서 자세하게 소개하고 있다. 또한 국내외 정책 동향 분석 코너에서는 최근 전력과 관련한 주제에 대한 현재 한국 학계의 반응, 해외 사례 등에 대해서 자세하게 서술하고 있어 비교적 쉽게 최근 문제에 대한 심층 기사를 읽을 수 있다. 예를 들어 전력산업 구조개편에 따른 전력수급 안정화 대책에 대한 이론, 고려할 점, 앞으로의 방향, 해외 사례 등으로 자세하게 소개하고 있다. 이 외에도 정책 및 연구 자료에서는 기존의 연구보고서나 정책보고서를 찾아볼 수 있다.

② 평가

전기위원회 사무국장은 작성한 시정조치안에 대하여 당사자의 의견을 들어야 하고, 시정조치안의 내용과 의견진술일로 지정된 날을 기재한 서면을 의견진술일 10일 전까지 처분의 상대방에게 통지해

야 한다. 즉 시정조치안의 처분대상자에게 시정조치안의 내용에 대해서 충분한 정보를 제공하고 의견을 개진할 시간을 많이 할애해 주고 있다. 또한 대리인이 출석하여 의견을 진술할 때에는 대리인이 이를 확인하게 한 후 서명 또는 날인하게 해서 대리인과의 충분한 의사소통을 하고 있다. 또한 전기위원회 웹진webzine에서 정책추진 일정, 국내외 정책 동향 분석 코너, 정책 및 연구자료 등을 통해서 최근 동향에 대한 정보를 얻을 수 있다. 인터넷 보급률이 1위인 우리나라는 대부분의 사람들이 인터넷 접근이 용이하여, 인터넷 웹진을 통해서 발표된 정책에 대한 충분한 정보를 제공하고 게시판이나 FAQ를 통해서 자유롭게 의사를 개진할 수 있다. 그러나 인터넷 홈페이지를 통한 시민들의 자유로운 의견개진이 어떻게 전기위원회 의사결정에 반영이 되는지에 대한 환류가 없다. 따라서 인터넷을 통한 의사소통은 시민들의 일방적인 것이 아니라 전기위원회와 시민들이 서로 쌍방향 의사소통을 지향해야 한다. 즉 구체적 절차를 마련하고 다음 회의 결과에 어떤 영향을 미쳤는지에 대해서 공개할 필요성이 있다.

(3) 의사소통을 위한 자문단체의 활용

자문단체들에게 질의권, 청구권 등을 보장하여, 독립규제기관과 시장 참여자들간의 의사소통의 기회를 증진시켜야 한다. 전기위원회는 위원회의 전문성과 공정성을 확보하기 위해서 분과별 전문위원회를 활성화시키고, 지속적인 의사소통과 피드백 체계를 확립하도록 노력해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제59조에 전문위원회에 대해서 규정하고 있다. 즉 전기위원회는 그 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 분야별로 전문

위원회를 둘 수 있다. 전문위원회의 조직·기능·운영에 관하여 필요한 사항은 산업자원부령으로 정한다. 전기위원회의 전문위원회는 법률분쟁조정, 구조개편, 시장조성, 전기요금, 전력계통 분야별로 5개 전문위원회로 구성되어 있으며, 재적위원 과반수 출석으로 개의하고, 출석의원 과반수 찬성으로 의결한다. 전문위원회는 각 해당 분야의 안전에 대한 전문적인 연구와 검토를 하고, 전기위원회의 의사결정에 대한 자문을 한다. 기타 전력 분야 전문적인 사항에 대해서 전기위원회 위원장이 연구·검토를 요청한 사항에 대해서 주로 다루고 있다. 전문위원회 운영의 실효성 제고 및 활성화를 위해 전문가 위주로 구성되어 있으며, 전기위원회 담당 과장이 위원으로 참여하고 있다.

<표 4> 현재(2003년 7월) 전기위원회 전문위원회 명단

위원회	위원장	위원	
법률분쟁조정		이진환	변호사
		김한주	변호사
		최정표	건국대 경제학과 교수
		김정훈	홍익대 전기공학 교수
		고선숙	소비자생활연구원 실장
			총괄정책과장
구조개편	전기위원회 사무국장	박재완	성대 행정학과 교수
		신종린	건국대 전기공학과 교수
		남일총	개발연 연구위원
		김진우	에경연 연구위원
		조성봉	한경연 연구위원
		박학갑	한전 기획본부장
		김영창	전력거래소상임이사
			총괄정책과장

<표 4> 계속

위원회	위원장	위원	
시장조성	전기위원회 사무국장	김원진	서울대 경제학부 교수
		오규택	중앙대 경영학과 교수
		김종민	국민대 경제학부 교수
		김발호	홍익대 전기공학부 교수
		오태규	전기연구소 전력연구단장
		송광의	에경연 연구위원
		김영창	전력거래소 상임이사
			전력시장과장
전기요금	전기위원회 사무국장	이강현	소비자보호원 기획조정실장
		도영숙	한국소비자연맹 상담실장
		신동민	한국노총 정책기획국장
		이현석	대한상공회의소 경제정책팀장
		김종석	홍익대 경제학부 교수
		송광의	에경연 연구위원
		김세환	안전회계법인 상무이사
		박순용	한전 영업본부장
	전기소비자보호과장		
전력계통	박종근 위원 (서울대 전기공학과 교수)	김진오	한양대 전기공학과 교수
		박종배	건국대 전기공학과 교수
		박동욱	한국전기연구원 부원장
		김창무	전력거래소 계통운영본부장
		정태호	한전 송변전사업본부장
		김재철	송실대 전기공학과 교수
		최재석	경상대 전기공학과 교수
		이기웅	한국에너지기술 대표이사
			계통운영과장

출처 : 전기위원회 홈페이지(<http://www.korec.go.kr>)

한편 전기위원회 재정규정 제14조에서는 전문감정인의 지정 및 감정위촉을 규정하고 있다. 즉 위원회가 당해 사건의 재정심사를 위하여 전문적 지식이 있는 개인이나 단체를 감정인으로 지정하고자 하는 경우에는 사건명, 감정인의 성명, 감정기간, 감정의 목적 및 내용, 위촉한 감정과 관련한 감정인의 권한 등을 기재한 서면으로 기재한다. 그리고 당사자가 직접 지정한 감정인에게 감정을 위촉할 수 있다.

② 평가

전기위원회의 전문위원회는 각 분과마다 전문가들을 위원으로 위촉해 전문가의 활용도가 높은 편이다. 그러나 몇몇 분과의 경우 전문성을 갖춘 위원을 몇몇 더 보강할 필요성이 제기된다. 예를 들어, 법률분쟁조정위원회의 경우에는 법률에 관련한 사항을 조정하기 때문에 법률가의 비율이 높고 다른 위원회에 비해 위원의 수가 적다. 그러나 전력산업과 관련된 법률분쟁이기 때문에 전력산업의 전문가인 전기공학 전문가의 비율을 좀더 높일 필요성이 있다. 또한 전기요금위원회에서 소비자 권익 보호 단체 대표자와 한국노총 등의 소비자와 관련된 위원의 비율이 다른 출신 위원들에 비해 많은 편이다. 전기요금 산정기준은 발전, 송전, 배전 등에 관한 전문적인 지식을 가지고 마련되어야 한다. 따라서 전기공학 등 전력산업 관련 전문가의 비율을 높여 전기위원회의 전문성을 제고해야 할 것이다.

또한 전기위원회가 재정심사를 할 때, 전문적인 지식이 필요할 경우에는 전문감정인을 위촉할 수 있다. 또한 당사자가 직접 전문감정인을 선정하여 감정을 위촉할 수 있다. 따라서 전기위원회의 재정심사 전문가들의 의견을 들어서 공정하고 객관적으로 심사를 한다고 볼 수 있다. 그러나 당사자가 지정한 전문감정인을 위촉할 경우에는 지정된 전문감정인이 당사자에 포획될 가능성도 있다. 따라서 당사

자가 지정한 전문감정인이 당사자와 이해관계가 있는지에 대해 조사하는 절차기준을 마련해 재정심사의 투명성과 합리성을 제고할 필요성이 있다. 현재까지 전기위원회는 제22차(2003년 6월 28일)까지 개최되었고, 그 중 재정사안은 제15차 “남강댐 전력요금 정산에 관한 재정”과 제20차 “토지의 공중사용에 따른 손실보상에 관한 재정”이었다. 두 의결안건에 대한 회의록을 살펴보면 전문감정인이 위촉된 경우는 없었고, 모두 전기위원회 의원과, 당사자와 신청인들의 의사 발언 등으로 의결이 처리되었다. 재정사건이 많지 않고 전기위원회의 연혁이 짧아서 전문감정인 위촉의 사례가 없었다. 그러나 기술적인 지식을 요하는 사안에 대해서 전문가들의 의견도 듣는 것도 전기위원회의 전문성 제고에 도움이 될 것이다.

(4) 정보제공의 장기적 계획 수립

공공서비스 분야의 장기적 투자를 위해서 규제기관이 장래에 어떤 행동을 취할 것인지에 대한 정보를 제공할 수 있는 장기적 계획을 수립해야 한다. 현재 전기위원회는 시장감시보고서와 산업자원백서를 통해 주기적으로 정보제공을 함으로써, 피규제자가 투자를 통해 장기적인 동태적 효율성을 달성할 수 있도록 장려하고 있으며 앞으로도 지속적이고 체계적인 정보제공의 장기적인 계획을 수립해야 한다.

① 전기위원회 제도

감시위원회는 시장감시에 대하여 월간, 분기 및 연간 시장감시보고서를 작성한다(전력시장운영규칙 제6.4.2조 제①항). 시장감시보고서는 공개함을 원칙으로 하나, 감시위원회에서 공개를 금지한 경우에는 공개하지 않는다(제6.4.2조 제②항). 시장감시보고서에는 시장감시내용 및 전력시장 경쟁환경 분석, 법령 및 규칙 위반 사례, 전

력시장에서 발생한 중요 문제점 및 대책, 법령 및 규칙개정 필요사항, 전력시장에서 발생하였거나 발생할 우려가 있는 불공정행위, 기타 전력시장 감시와 관련된 사항 등의 내용을 포함한다(제6.4.2조 제③항).

이 외에 산업자원부 홈페이지에서 산업자원업무계획/백서를 보게 되면 산업자원부에서 매년 발간하는 산업자원백서가 업로드되어 있다. 산업자원백서의 내용을 살펴보면, 전력산업, 전력산업 구조개편 추진, 에너지·자원 등 지난해 동안 전력산업 구조개편의 상황이 어떻게 되었는지, 전력산업의 수급계획은 무엇이었는지 등에 대해서 자세히 알 수 있다. 산업자원백서는 매년 3월경에 지난해의 업적·실적·동향 등에 대해서 다루고 있다. 또한 매년 백서가 책으로 발간되며 산업자원부 홈페이지에 업로드되어 있다.

② 평가

정보제공의 장기적 계획 수립은 현재 진행중인 정책의 상황 또는 정부의 장기적 계획에 대한 정보공개에 해당한다. 이런 정보 제공은 피규제자의 입장에서는 미래의 환경을 예측하여 장기적 투자를 하는 데 중요한 정보가 된다. 전력시장감시위원회가 주기적으로 전력시장감시보고서를 발간하여, 피규제자가 전력시장 경쟁환경과 전력시장에 어떤 사건들이 발생했는지를 알 수 있다. 이런 정보를 통해서 미래의 전력시장의 동향을 예측할 수 있으며, 전력시장감시보고서의 정보는 피규제자가 장기적 투자를 하는 데 결정적인 지침을 제공하게 된다. 또한 산업자원부의 홈페이지에 업로드된 산업자원백서를 보면, 산업자원부에서 다루는 모든 정책에 대한 내용을 총괄하고 있다. 이런 백서를 통해서 지난해 전력시장이 어떤 환경적 변화를 맞았고, 앞으로 어떤 방향으로 나아갈지에 대한 정보를 얻을 수 있다. 이런 정보는 역시 피규제자가 규제기관의 장래 행동을 예

측하고, 장기적으로 동태적 효율성을 추구할 수 있도록 도와주는 역할을 한다고 볼 수 있다.

(5) 주기적, 공개적 성과 평가

“주기적, 공개적 성과 평가”가 뜻하는 바는 규제기관의 목표달성 수준에 대한 정기적 보고서를 공개하여, 자문단체나 다른 규제기관이 자유롭게 규제자의 성과나 시장의 변화에 대해 검토할 수 있도록 해야 한다는 것이다. 현재 전기위원회는 구체적인 보고에 관련한 규정은 없지만, 전기위원회의 회의록과 전력시장운영실적에 대해서 매달 전기위원회 홈페이지에 업로드하고 있다. 이를 통해 주기적으로 성과를 평가하고 이를 공개하고 있다.

① 전기위원회 제도

전기위원회 웹진의 정책추진일정을 방문하면, 전기위원회 회의 보고·심의 사안에 대해서 매번 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 제 17차 전기위원회 안건(2002년 12월)에서부터 제22차(2003년 6월)까지 업로드되어 있어, 전기위원회의 심의·의결 사항에 대해서 공개하고 있다. 한편 산업자원부 홈페이지 정책 자료의 자원/에너지를 클릭하면, 전기위원회 시장관리과가 작성한 2003년 4월 전력시장운영실적을 열람할 수 있다. 또한 전기위원회 홈페이지는 자료가 2001년 4월 자료(2001년 6월 제2차 전기위원회 보고자료)부터 2003년 6월 자료까지 공개하고 있으며(<http://www.korec.go.kr/>), 전력수급, 시장현황, 한계가격, 전력거래정산, 전기품질, 이의신청내용, 각 사업자의 전력거래규모, 거래량 내역, 회원사별 현황 등 전력시장에 관한 사항이 망라되어 있다.

② 평가

전기위원회 회의 개최 내용을 살펴보면, 보고안건, 심의안건, 의

결안건에 대한 사항을 서술하고 있다. 이런 자료를 통해서 전기위원회가 구체적으로 관장하는 사항이 무엇이고, 두 번 연속되는 회의에서 어떻게 안건이 연결이 되는지에 대해서 구체적으로 알 수 있다. 이렇게 회의 개최 내용을 공개함으로써 피규제자 입장에서는 전기위원회에 심의 또는 재정을 신청할 경우 미리 결과를 예측하거나 구체적으로 대비할 수 있다. 또한 NGO와 같은 민간단체의 경우에는 회의 개최 내용을 통해서 전기위원회의 활동사항에 대해 근접감 시close monitoring를 할 수 있다. 또한 전력거래시장운영 실적을 매달 홈페이지에 공개하고 있다. 전력거래시장운영실적은 전기위원회 회의 때 보고안건이 된다. 매달 전력거래시장운영실적을 공개함으로써 규제기관의 목표달성수준을 알 수 있다. 이런 성과공개를 통해서 피규제자가 자유롭게 시장의 변화에 대해서 알 수 있으며, 피규제자 자신의 성과에 대해서도 알 수 있게 된다.

3. 전기위원회의 권능

(1) 생산자 정보의 수집권과 검증권

“생산자 정보의 수집권과 검증권”은 규제자는 목표수행을 위해 필요한 모든 자료에 대한 수집과 검증이 보장되어야 하며, 명확한 법률적 규정에 근거해야 한다는 것을 의미한다. 독립규제기관인 전기위원회가 피규제자인 전력산업기관의 정보를 수집하고 검증할 수 있도록 하는 조항을 명문화해서 전기위원회의 생산자 정보의 수집권과 검증권을 보장해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제 22조에 따르면, 산업자원부장관은 공공의 이익의 보호를 위하여 필요하다고 인정되거나 전기사업자가 금지행위를 한

것으로 인정되는 경우에는 전기위원회 소속공무원이 그 사실을 확인하기 위하여 필요한 조사를 하게 할 수 있다(전기사업법 제22조 제①항). 산업자원부장관은 필요한 때에는 전기사업자에게 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있으며, 대통령령이 정하는 바에 따라 전기위원회 소속공무원으로 하여금 전기사업자의 사무소와 사업장 또는 전기사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사업장에 출입하여 장부·서류 기타 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다(제22조 제②항). 전기사업불공정행위에 대한 업무처리규정 제3조 제①항에 따르면, “전기위원회 사무국장은 불공정행위의 혐의가 있는 사건을 인지하거나 신고 또는 사실조사의 의뢰가 있는 때에는 이를 조사할 사무국 소속공무원을 지정하여 필요한 조사에 착수하여야 한다. 조사관은 불공정행위에 대한 조사에 착수하기 이전에 사건명, 사건번호, 사건의 단서, 사건의 개요, 관계법령 및 조사일정계획을 수립하여 상임위원회에 보고하여야 한다(제3조 제②항). 사실조사는 한국전력거래소 및 관련 전문기관과 합동으로 실시할 수 있으며(제3조 제③항), 사무국장은 조사관이 현장조사 또는 서면조사 착수 시 조사대상 전기사업자의 본사 또는 사업소의 장에게 서식에 의한 사실조사를 통보해야 한다(제3조 제④항)고 되어 있다.

또한 사무국은 사건의 사실조사를 위하여 필요한 경우에는 법 제22조의 규정에 의하여 전기사업자에게 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있으며(전기사업불공정행위에 대한 업무처리규정 제5조 제①항), 전기사업법 시행령 제39조 제3항의 규정에 의하여 사실조사를 위하여 필요한 경우에는 당해 사건의 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있다(제6조 제①항). 조사관은 사건의 사실조사를 위하여 필요한 경우에는 법 제22조 및 영 제10조의 규정에 의하여 사무국장의 승인을 얻어 전기사업자의 사무소 또는 사업장에

출입하여 당해 사무소 또는 사업장의 관계인을 입회시킨 후 장부·서류 기타 자료나 물건을 조사할 수 있다(전기사업불공정행위에 대한 업무처리규정 제7조 제①항). 조사를 하는 조사관은 필요한 경우 당해 전기사업자의 임·직원 또는 관계전문가를 동행할 수 있으며 전기사업자에게 조사에 필요한 자료나 물건의 제출을 명하거나 제출된 물건을 수령할 수 있다(제7조 제②항). 마지막으로 전력시장운영규칙 제 6.5.1조에서 전기위원회 사무국은 감시위원회로부터 사실조사 요청이 있는 경우 또는 직권으로 법령 위반 여부에 대한 사실조사를 할 수 있다(제6.5.1조 제①항). 사실조사를 하는 경우에는 전기위원회 사무국장은 전기위원회 소속 공무원 중에서 당해 사건을 조사할 조사관을 지정하며(제6.5.1조 제②항), 사실조사는 전력거래소 및 관련 전문기관과 합동으로 실시할 수 있다(제6.5.1조 제③항).

② 평가

전기위원회는 합법적으로 사업장에 직접 출두하여 자료를 볼 수도 있으며, 사업자에게 자료 제출을 명할 수도 있다. 이렇게 수집된 자료를 통해서 전기위원회는 전기사업자의 위반 사실 여부를 검증할 수 있다. 따라서 전기위원회에게 생산자 정보의 수집권과 검증권이 충분히 있다고 할 수 있다. 또한 전기위원회 사무국은 감시위원회로부터 사실조사 요청이 있는 경우에는 직권으로 법령위반 여부에 대해서 사실조사를 할 수 있어 생산자의 정보를 수집하고 검증할 수 있다. 또한 사실조사시 전력거래소 및 관련 전문기관과 합동을 실시할 수 있어서 생산자 정보 검증의 전문성을 제고할 수 있다. 그러나 감정의 요구, 물건의 제출요구나 문서의 열람·복사하는 행위에는 생산자의 전기위원회에 대한 어느 정도의 협조를 전제로 하고 있다. 따라서 각 생산자가 전기위원회의 요구를 거부하는 경우에 강제로 이를 집행할 수 있는 제도를 마련할 필요성도 있다.

(2) 시장정보의 수집과 분석 능력

시장의 정보를 빠르게 수집하고 검증하는 능력은 규제자가 수집된 자료를 충분히 소화해 내고 대응할 수 있는가의 문제이다. 전기위원회는 전력시장의 반응, 국외 전력 정책 동향 등을 발빠르게 수집하여 분석해 내어 다른 피규제자들이 시장의 변화에 잘 적응할 수 있도록 지침을 제시해 주어야 한다.

① 전기위원회 제도

전력시장운영규칙 제6.2.1조에서 “전력시장 감시업무를 법과 규칙에 따라 공정하고 효율적으로 수행하기 위하여 전기위원회 소속 하에 전력시장감시위원회를 둔다.”라고 규정하고 있다(제6.2.1조 제①항). 감시위원회 위원은 전기위원회 소속 공무원, 전력거래소 임원과 전력시장에 대한 포괄적인 지식이 있는 자 중에서 전기위원회 위원장이 위촉한다. 전력시장감시위원회는 자료와 전기사업자가 전력거래와 관련하여 전력거래소에 제출한 자료, 전력거래소가 시장 및 계통운영 과정에서 생산한 자료 등을 조사하는 방법으로 전력시장을 감시한다(전력시장운영규칙 제6.3.4.조 제①항). 감시위원회는 효율적인 전력시장감시를 위해서 시장감시지표를 활용할 수 있다(제6.3.4조 제②항). 감시위원회는 시장감시지표를 활용한 시장감시를 할 경우에는 시장감시기준의 위반 여부도 함께 조사한다(제6.3.4조 제③항). 또한 감시위원회는 시장감시에 대하여 월간, 분기 및 연간 시장감시보고서를 작성한다(제6.4.2조 제①항). 시장감시보고서는 공개함을 원칙으로 하나, 감시위원회에서 공개를 금지한 경우에는 공개하지 않는다(제6.4.2조 제②항). 시장감시보고서에는 시장감시내용 및 전력시장 경쟁환경 분석, 법령 및 규칙 위반 사례, 전력시장에서 발생한 중요 문제점 및 대책, 법령 및 규칙개정 필요사항, 전력시장에서 발생하였거나 발생할 우려가 있는 불공정행위, 기타 전

력시장 감시와 관련된 사항 등의 내용을 포함한다(제6.4.2조 제③항).

② 평가

전기위원회 산하기관으로 전력시장감시위원회가 있어 전력시장 감시업무를 법과 규칙에 따라 공정하고 효율적으로 수행하고 있다. 전력시장감시위원회의 감시업무를 통해서 전기위원회는 전력시장의 정보를 수집할 수 있다. 수집된 시장정보는 시장감시기준 및 시장감시지표, 전기사업자가 제출한 자료, 전력거래소가 생산한 자료 등을 통해서 분석된다. 시장의 정보를 수집하고, 각각의 지표와 자료를 지표로 삼아 분석하고, 법령위반 혐의가 있는지를 가려낸다. 이런 과정을 통해서 생산된 정보는 월간, 분기 및 연간 시장감시보고서로 작성되기 때문에, 누적된 수집·분석된 시장정보를 열람할 수 있다. 누적된 시장감시보고서의 분석을 통해서 미래의 시장 동향도 어느 정도 예측가능하다. 따라서 전기위원회는 시장정보를 주기적으로 수집하고 분석하는 체계를 가지고 있다. 그러나 전력시장감시위원회의 인력은 각 과에 4-5명 정도로 방대한 전력시장을 철저히 감시하기에는 열악한 수준이다. 각 담당자가 처리해야 할 업무가 범위가 넓고 방대하여 담당자의 전문성과 수준 높은 감시 여부에 의문이 제기된다. 감시과에서는 국제협력 및 해외사례를 조사하고, 전력시장 경쟁 여건 등에 대해서 분석하는 등 수집된 시장정보를 분석하려고 시도하고 있다. 이들이 분석할 수 있는 능력은 있으나 1인이 너무 방대한 업무를 처리하므로 전문적이고 완벽한 분석이 가능할지는 알 수 없다. 사무국의 인원과 전문 수준을 높여서 지금보다는 철저히 완벽한 수준의 시장정보의 수집과 분석 능력을 갖출 필요성이 있다.

(3) 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한

규제시스템은 공급되는 품질과 서비스에 맞게 다양하게 구성되어야 하며, 일정한 품질과 규격을 유지하여 안정적인 서비스가 공급되도록 해야 한다. 전기위원회는 전력의 품질과 규격에 대한 법률을 통해 다양한 품질과 규격에 맞는 규제를 집행해야 하며, 이용약관의 고시를 통해서 안정적인 전력의 공급을 유도해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제15조에서는 송·배전용 전기설비의 이용요금 등에 관해서 규정하고 있다. 제①항에서 “송전사업자 또는 배전사업자는 그 전기설비의 이용요금 기타 이용조건에 관한 사항을 정하여 산업자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.”라고 서술하고 있다. 산업자원부장관은 인가를 하고자 하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐야 한다(제15조 제②항).

한편 전기사업법 제16조에서는 전기의 공급약관에 대해서 명문화하고 있는데 “전기판매사업자는 전기요금 기타 공급조건에 관한 약관을 작성하여 산업자원부장관의 인가를 받아야 한다. 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같다.”(제16조 제①항)라고 규정되어 있다. 산업자원부장관은 인가를 하고자 하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐야 한다(제16조 제②항). 전기판매사업자는 그 전기수요의 효율적인 관리를 위하여 필요한 범위 안에서 기본공급약관에서 정한 것과 다른 요금 기타 공급조건을 정한 약관을 작성하여 전기사용자로 하여금 선택공급약관에서 정한 사항에 대하여는 기본공급약관에 같음하여 이를 선택하게 할 수 있다(제16조 제③항). 전기판매사업자는 선택공급약관을 포함한 기본공급약관을 시행하기 전에 영업소 및 사업소 등에 이를 비치하고 전기사용자가 열람할 수 있게 하여야 한다(제16조 제④항). 전기판매사업자는 공급약관에 따라 전

기를 공급하여야 한다(제16조 제⑤항).

이 외에 전기사업법 제18조 제①항에서는 “전기사업자는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 그가 공급하는 전기의 품질을 유지하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 전기사업자 및 한국전력거래소는 산업자원부령이 정하는 바에 따라 전기품질을 측정하고 그 결과를 기록·보존하여야 한다(제18조 제②항). 산업자원부장관은 전기사업자가 공급하는 전기의 품질이 제1항의 규정에 적합하게 유지되지 아니하여 전기사용자의 이익을 해한다고 인정하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐 당해 전기사업자에게 전기설비의 수리 또는 개조, 전기설비의 운용방법의 개선 기타 필요한 조치를 할 것을 명할 수 있다(제18조 제③항). 전기사업법 제18조 및 동 시행규칙 제18조 별표3의 제3호 규정에 의거 전력계통신뢰도 및 전기품질의 유지기준을 수립함을 목적으로 하는 전력계통신뢰도 및 전기품질 유지기준이 있다.

② 평가

전기위원회는 송·배전용 전기설비의 이용요금, 전기의 공급약관, 전기품질의 유지에 관한 사항을 심의하고 있다. 전기위원회는 또한 전력계통신뢰도 및 전기품질유지기준에 관한 사항도 심의대상으로 삼고 있다. 즉 전력품질에 대한 기준, 전력계통 안정성 유지 기준, 발전설비 신뢰도에 대한 기준, 송전설비 신뢰도, 배전설비 신뢰도 등에 관한 사항을 규정한 전력계통신뢰도 및 전기품질유지기준을 통해서 전기위원회는 전기의 다양한 품질과 규격에 대한 규제를 실시하고 있다. 전력계통신뢰도 및 전기품질유지기준에서는 구체적으로 기준이 설정되어 있어 전기사업자들이 지켜야 할 규제에 대한 명확한 이해가 가능하고, 미래에 발생하게 될 비용에 대한 예측도 가능하게 된다. 따라서 피규제자들의 순응도가 높을 것이고 전기품질과 규격, 안정성을 어느 정도 유지할 수 있을 것이다.

(4) 강제집행력의 신뢰성

규제자에 의해 집행되는 검사, 제재, 준사법적 기능 등은 반드시 명확하고 납득할 만하며 능률적인 것이어야 한다. 따라서 전기위원회는 검사, 제재, 준사법적 기능을 수행하기 위해서 좀더 명확한 기준과 근거를 제시해야 하며, 피규제자가 공권력을 신뢰할 수 있도록 전기위원회 소속 공무원의 공권력 행사에 힘을 실어주어야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법시행령 제10조에 의하면 “전기사업자 또는 전기사업자의 업무를 위탁받아 취급하는 자의 사무소 또는 사업장에 출입하여 조사를 하는 공무원은 조사시에 당해 사무소 또는 사업장의 관계인을 입회시켜야 한다.”라고 규정되어 있어 강제집행의 공정성을 확보하고 있다. 또한 전기사업법 제23조 제①항에서는 “산업자원부장관은 전기사업자가 금지행위를 한 것으로 인정하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐 전기사업자에게 조치를 명할 수 있다.”라고 규정되어 있다.

한편 전기사업법 제24조 제①항에서는 “금지행위에 대한 과징금의 부과·징수를 할 경우에는 전기위원회의 심의를 거쳐 대통령령이 정하는 바에 따라 전기사업자 매출액의 100분의 5의 범위 안에서 과징금을 부과·징수한다.”고 규정하고 있다. 전기사업법시행령 제12조에서는 매출액에 대한 정의를 규정¹⁴⁾하고 있다. 전기사업법시행령 제14조 제①항에 따르면, “산업자원부장관이 과징금을 부과하고자 하는 때에는 당해 위반행위를 조사·확인한 후 위반행위의 종별과 해당 과징금의 금액 등을 명시하여 이를 납부할 것을 통지하여야 한다.”라고 규정하고 있다.

14) “매출액”은 전기사업자의 금지행위와 관련된 전기사업에 대한 금지행위를 한 날이 속한 사업연도의 직전 3개 사업연도의 연평균 매출액을 말한다.

마지막으로 전기위원회는 일종의 준사법적 기능을 수행하는데, 전기위원회 제정규정 제12조 제①항에 따르면, “위원회는 당사자 등이 재정신청 사건에 대하여 의견을 진술하고, 사실을 주장하거나 증거를 제출할 수(제12조 제②항) 있도록 하여야 하며, 다른 당사자 등이나 위원회가 제시한 의견, 사실 또는 증거에 대하여 반증할 수 있게 하여야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.”라고 의사진술절차의 진행을 규정하고 있다. 위원회는 당사자 또는 참고인의 의견을 듣고자 할 때에는 사건명, 상대방의 성명, 출석일시 및 장소를 기재한 출석요구서를 발부하여야 한다. 위원회는 절차의 진행, 질서유지, 증거조사, 제출된 자료의 수령, 청문조서의 작성 등의 권한을 갖는다(제12조 제③항).

② 평가

전기사업자의 사무소 또는 사업장 조사를 실시할 때 그 사업장 관계인을 동행하도록 함으로써, 조사관이 조사를 하더라도 무엇을 조사하는지 직접 관계인이 지켜볼 수 있어 직권에 의한 사실조사라 하더라도 관계인이 사실조사를 납득할 수 있다. 또한 전기위원회는 전기사업자의 매출액 100분의 5의 범위 안에서 과징금을 부과한다. 따라서 전기사업자는 과징금의 상한선을 예측할 수 있기 때문에 과징금에 대비할 수 있다. 즉 과징금액수의 상한선이 명확하기 때문에 피규제자가 과징금에 대해서 쉽게 이해할 수 있고 납득할 수 있다. 과징금의 수준에 대한 보다 명확한 규정을 요구하는 업계의 주장도 일리는 있으나, 현실적으로 모든 상황에 적용할 수 있는 과징금 기준을 고안하기에는 어려움이 있다는 측면에서 위원회에 다소 과중한 부담을 줄 수 있다. 또한 과징금의 수준에 다소의 불확실성이 있는 것은 시장참여자들의 순응을 촉진한다는 긍정적인 효과도 분명하다.

또한 재정심사의 경우에도 관련당사자들이 의견을 진술하고 증거를 제출할 수 있도록 하고 있다. 또한 참고인의 의견을 들을 때에도 출석요구서를 발부하여야 한다. 또한 전문감정인 위촉 시에도 구체적인 내용을 기재한 서면으로 제출한다. 서면에 의한 절차와 재정절차가 모두 명문화되어 있어 피규제자가 쉽게 이해할 수 있어 행정의 자유재량의 개입 여지가 적다.

(5) 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정

“분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정”은 분쟁의 빠르고 효율적인 해결은 불확실성을 줄이지만, 법률에 의한 분쟁해결은 지체되고 불확실성을 증가시킨다는 것을 의미한다. 따라서 전기위원회는 전기사업자간의 재정 해결을 위한 권한과 절차 등이 체계화되어 이해당사자들이 의견을 진술할 수 있도록 한다. 또한 전기위원회와 전력산업자간의 분쟁해결을 위한 절차도 마련해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법 제57조 제①항에서는 “전기사업자 또는 전기사용자들은 당사자간에 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 전기위원회에 재정을 신청할 수 있다.”라고 명문화하고 있다. 협의에 관련된 사항은 송전용 또는 배전용 전기설비 이용요금 기타 이용조건에 관한 사항, 공급약관에 관한 사항, 그리고 수급조절 명령에 따른 금액의 지급 또는 수령 등에 관한 당사자간의 협의에 관한 사항이 있다. 이 외에 비용의 부담에 관한 사항, 손실보상에 관한 사항, 기타 전기사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 전기위원회의 재정사항으로 규정한 사항 등이 있다. 전기위원회는 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(제57조 제②항).

또한 전기위원회 재정규정 제2조에서 “전기위원회는 재정절차가 공정, 신속하고 경제적으로 진행되도록 노력하여야 하며, 당사자 등은 신의에 좇아 성실하게 이에 협조하여야 한다.”라고 재정의 신의칙을 규정하고 있다. 동법 제12조 제①항에서 “위원회는 당사자 등이 재정신청 사건에 대하여 의견을 진술하고, 사실을 주장하거나 증거를 제출할 수 있도록 하여야 하며, 다른 당사자 등이나 위원회가 제시한 의견, 사실 또는 증거에 대하여 반증할 수 있게 하여야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.”라고 명문화하고 있다. 동법 제4장에서는 재정신청에 대한 불복절차에 대한 규정이 있다. 동법 제21조에서 “당사자가 재정에 대하여 불복하는 경우에는 재정서正本이 당사자에게 송달된 날로부터 60일 이내에 서울고등법원에 행정소송을 제기할 수 있다.”라고 규정하고 있다.

② 평가

전기위원회에 재정신청이 제기되었을 경우, 그 사실을 다른 당사자에게 통지해야 하고 의견진술의 기회를 주어 보다 효율적인 의사소통이 가능하게 되어 공정한 재정심사가 가능하게 된다. 또한, 재정을 취하할 경우에도 상대방의 동의를 얻어야만 재정이 취하될 수 있어, 양방의 의사소통을 통한 합의가 가장 중요함을 알 수 있다. 위원회는 당사자들이 재정사건에 대한 의견을 진술하고, 증거 등을 제출할 기회를 주어, 의사결정의 공정성과 객관성, 형평성, 합리성을 제고할 수 있다.

그러나 전기위원회의 재정결과에 불복하는 경우의 문제도 고려해 보아야 한다. 사실상 분쟁조정을 포함한 효과적 의사결정 과정의 분쟁조정은 전기사업자간의 분쟁뿐만 아니라 전기위원회와 민간사업자들간의 분쟁도 포함한다. 우리나라의 경우 서울고등법원에 행정

소송을 제기할 수 있게 되어, 분쟁해결이 지연되고, 불확실성이 높아질 개연성이 역시 높다. 불확실성을 장기화할 우려가 있는 법률적 절차에 의탁할 수밖에 없는 현재의 제도보다는 보다 신속하게 처리할 수 있는 다른 제도적 장치의 마련이 필요하다고 판단된다. 또한 소비자의 불만이나 청원을 통하여 소비자를 보호하기 위한 규정과 절차도 마련하여 소비자의 권익을 보호하도록 노력해야 한다.

(6) 규제영향분석의 고려

중요한 규제의 시행은 규제영향분석을 통해 비용과 편익을 평가해 보아야 한다. 규제영향분석은 규제자로 하여금 규제의 결과를 예측할 수 있게 하고 투명성을 높이며, 보다 융통성 있고 효과적인 규제수단을 선택할 수 있도록 한다.

① 전기위원회 제도

현재 우리나라의 경우 모든 행정기관이 규제를 개발할 경우 규제영향분석을 고려하도록 절차로 정의되어 있으며 규제개혁위원회의 심의를 받도록 하고 있다(행정규제절차법 제7조). 전기위원회의 경우도 경제적 규제인 진입규제, 가격규제 등의 규제수단을 사용하고 있지만 새로운 규제를 개발하거나 수정할 경우 규제개혁위원회의 심의대상이 된다.

② 평가

전기위원회가 규제를 개발하거나 수정하는 경우, 규제영향분석서를 작성하고 고려하게 되어 있으므로 절차적 타당성은 확보하였다고 판단할 수 있다. 다만, 규제영향분석서를 작성하는 기관의 해당 실무자가 이에 대한 필요성과 중요성을 인지하고 있는가는 별개의 문제이다. 그러므로 규제자로 하여금 규제영향분석을 고려하는 것이 왜 중요하고 필요한지를 인식시키는 것도 중요하다.

4. 전기위원회의 운영

(1) 독립채산에 의한 재정운영

“독립채산에 의한 재정운영”은 독립규제기관의 예산은 독립채산제를 통해서 충당하거나 적어도 정부기관에 의해 관리되도록 해서 안 된다는 것을 뜻한다. 전기위원회는 현행 수입원인 정부충당금에서 면허세, 회비 등 다른 수입재원으로 독립 예산을 마련함으로써 실질적인 독립규제기관으로 거듭나도록 해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기사업법시행령 제40조에서는 “전기위원회에 출석하는 위원 및 참고인에 대하여는 예산의 범위 안에서 수당 및 여부를 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접 관련하여 위원회에 참석하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다.

보다 구체적으로 전기위원회비상임위원등에대한수당및여비지급규정 제2조 제①항에 따르면, 위원장·비상임위원 및 전문위원회 위원에 대하여는 위원회 참석시마다 참석수당 및 안전사전검토사례금을 지급하도록 되어 있다. 제②항에서 “지급기준액은 참석수당 5만원, 위원회 안전사전검토사례금 15만원으로 한다.”라고 명문화하고 있다. 위원장·비상임위원 및 전문위원회 위원이 직무와 관련하여 조사·출장하는 경우에는 예산의 범위 내에서 공무원 여비규정에 의한 운임, 식비, 숙박비, 일비 및 조사수당을 지급한다(제2조 제③항). 제④항에서 조사수당은 1일 7만원으로 하고 있다.

② 평가

우리나라의 전기위원회의 경우, 대부분의 예산을 정부로부터 지원을 받고 있기 때문에, 실질적 의미의 독립규제위원회로 나아가는데 제약요소가 되고 있다. 즉 독립규제기관의 독립성을 유지하기 위

해서는 스스로 예산을 충당할 수 있는 것이 옳다. 실제로 영국과 미국의 통신관련 독립규제기관의 경우, 독립규제기관의 예산을 면허세 또는 주파수·통신번호 판매 등을 통해서 입법부의 예산심의와는 별개로 독립적으로 운영되고 있다. 전기위원회가 진정한 독립규제기관으로 거듭나기 위해서는 독립채산에 의한 재정운영이 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다.

(2) 유능한 인적 자본 확보

규제자들은 전문적 지식을 가지고 정책의 안정성을 추구하며, 시장을 감시하고 분석할 줄 알아야 하며, 때로는 외부 전문가들을 고용할 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 전기위원회는 전력산업의 전문가의 영입을 통해 보다 수준 높은 규제를 집행해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기위원회 위원의 자격은 법률(전기사업법 제54조)로 정해져 있다. 첫째, 3급 이상의 공무원의 직에 있거나 있었던 자, 둘째 판사·검사 또는 변호사의 직에 10년 이상 있거나 있었던 자, 셋째 대학에서 법률학·경제학·경영학·전기공학 기타 전기관련 학과를 전공한 자로서 고등교육법에 의한 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직에 있거나 있었던 자 또는 이에 상당하는 직에 10년 이상 있거나 있었던 자, 넷째 전기관련 기업의 대표자나 상임임원의 직에 5년 이상 있었거나 전기관련 기업에서 15년 이상 종사한 경력이 있는 자, 다섯째 전기관련 단체 또는 소비자보호관련 단체에서 10년 이상 종사한 경력이 있는 자로 규정되어 있다. 공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다(제54조 제③항).

현재 전기위원회 위원장은 서울대 경제학부에 재직하고 있는 이승훈 교수이다. 비상임위원으로는 고려대학교 산업정보대학원 강사

인 남정일 의원, 서울대 전기학부 교수인 박종근 의원, 한국 전기공사협회장인 김창준 의원, 연세대 경제학부 교수인 정갑영 의원, 한국 소비자 연맹회장인 정광모 의원, 한국전력거래소 이사장인 김영준 의원 등이 활동하고 있다. 상임위원으로는 자원정책실장이 겸임하고 있다.

산업자원부와그소속기관직제 제37조의5 제②항에 의하면, “사무국에 국장 1인을 두되, 사무국장은 이사관·공업이사관·시설이사관·부이사관·공업부이사관 또는 시설부이사관으로 보한다.”라고 규정하고 있다. 사무국장은 위원장의 명을 받아 사무국의 사무를 처리하며, 소속직원을 지휘·감독한다(제37조의5 제③항). 산업자원부와그소속기관직제시행규칙 제19조의2 제①항에서 전기위원회 사무국에 두는 과를 규정하고 있는데 전기위원회 사무국에 총괄정책과·시장관리과·계통운영과·전기소비자보호과 및 경쟁기획과를 두고 있다.

현재 총괄정책과에는 과장 1명, 서기관 1명, 사무관 4명, 주무관 4명, 사무원 1명으로 전력시장과는 과장 1명, 사무관 5명, 주무관 2명, 사무원 1명으로 각각 이루어져 있다. 한편 전기소비자보호과는 과장 1명, 서기관 1명, 사무관 3명, 주무관 3명, 사무원 1명이, 경쟁기획과는 과장 1명, 사무관 3명, 주무관 3명, 사무원 1명 등이 업무를 관장하고 있다.

② 평가

전기위원회의 의원들을 살펴보면, 대부분 전기위원회 자격규정을 충족시키고 있다. 전기위원회는 위원회가 다루는 심의·의결·재정의 특성상 전력산업관련 전문적인 지식이 필요하다. 그러나 전기공학이나 전자공학의 전문가는 현재 2명 정도밖에 없다. 따라서 전력산업관련 전문적인 지식을 요구하는 분야인 전기위원회가 전문성을 한층 높이기 위해서는 전기공학 관련 전문가를 더 영입할 필요

성이 있다. 전기위원회의 경우 피규제자인 전력거래소, 전기공사협회의 임원을 위원으로 위촉함으로써 규제의 순응도를 높이려는 노력을 하고 있다. 즉 피규제자들이 규제에 갖고 있는 여러 가지 의견들을 전기위원회에서 자유롭게 발언을 할 수 있기 때문에, 규제자와 피규제자 사이의 원활한 의사소통이 가능하여 규제의 순응도가 자연스럽게 높아지게 된다. 현재 전기위원회의 상임위원은 1명이고 공무원이 겸직하고 있다. 공무원이 상임위원이 되었을 경우에는 안정적이고 일관성 있는 업무처리가 가능하지만, 공무원이라는 신분의 한계상 정부의 의견과 다른 의제를 통과시키기란 그리 쉽지 않고 제대로 된 감독기능을 수행하기가 힘들 것이다. 따라서 그런 한계를 뛰어넘을 수 있는 별정직 공무원으로 상임위원의 신분을 바꾸고 상임위원을 선정하는 것이 정부와 독립적이고 공식적인 거리를 확보하는 데 더 유리하다. 또한 현재보다 상임위원의 수를 늘려 전기위원회의 전문성과 공정성을 제고해야 하겠다. 또한 사무국 직원은 공무원이라는 신분의 특성상 순환보직제를 적용받는다고 볼 수 있다. 따라서 전력위원회가 상당한 전문성을 축적할 수 있도록 사무국의 업무방식과 직원의 순환보직 등을 개선할 필요가 있다.

(3) 윤리지침의 제정과 적용

“윤리지침의 제정과 적용”의 의미는 규제자들은 사적 이익을 지양하고, 피규제 회사의 이직을 할 수 없도록 하는 내부 지침을 마련해야 한다는 것을 의미한다. 한편 전기위원회는 위원의 제척 등에 관한 규정을 통해 윤리성을 지향하고 있으나 윤리현장 등의 제정을 통해 피규제자, 민간단체로부터의 좋은 평판을 얻도록 노력해야 한다.

① 전기위원회 제도

전기위원회운영규정 제7조 제①항에 의하면, “위원은 특별한 경우에는 전기사업법 제56조 및 제57조 관련 심의·의결 등에서 제척된다.”라고 규정하고 있다. 즉 자기나 배우자가 당사자이거나 공동권리자 또는 의무자인 경우, 자기가 당사자와 친족관계에 있거나 자기가 속한 법인이 당사자의 법률, 경영 등에 대한 자문·고문 등으로 있는 경우 등이 이에 해당된다. 또한 자기 또는 자기가 속한 법인이 증언이나 감정을 한 경우, 자기 또는 자기가 속한 법인이 당사자의 대리인으로서 관여하였거나 관여하였던 경우, 자기 또는 자기가 속한 법인이 사건의 대상이 된 처분 또는 부작위에 관여한 경우 등도 해당된다. 제②항에서 “당사자는 위원에게 심의·의결의 공정성을 기하기 어려운 사정이 있는 경우에는 그 사유를 적어 기피신청을 할 수 있고, 위원장은 이 기피신청에 대하여 위원회의 의결을 거치지 아니하고 결정한다.”라고 명문화하고 있다. 위원은 본인 스스로 그 사건의 심의·의결을 회피할 수 있으며(제7조 제③항), 회피로 인하여 회의에 참여하지 않은 경우, 그런 사실을 심의·의결서 및 회의록에 기록한다(제7조 제④항).

한편, 감시위원회는 위원장을 포함한 7인 이내의 위원으로 구성되는데(전력시장운영규칙 제6.2.1조 제②항), 감시위원회 위원은 전기위원회 소속 공무원, 전력거래소 임원과 전력시장에 대한 포괄적인 지식이 있는 자 중에서 전기위원회 위원장이 위촉한다. 다만, 전기사업자 소속 임직원이거나 전기사업자와 특정 이해관계가 있는 자는 위원이 될 수 없다(제6.2.1조 제③항). 전기위원회 위원장은 특별한 경우에 감시위원회 위원을 해촉할 수 있다(제6.2.3조). 심신쇠약 및 장기간 국내부재 등으로 감시위원회 위원으로서의 역할을 정상적으로 수행할 수 없다고 판단할 때, 전기사업자 등에 대한 자료나 정보 또는 시장감시보고서를 누설 또는 공개한 때, 위촉된 후에

전기사업자와 이해관계가 상충될 때, 전기사업법 등 국내법령 위반으로 금고 이상의 형을 선고받은 때 등이 이에 해당한다.

② 평가

전기위원회운영규정 제7조에서 위원의 제척 등 윤리규정이 있다. 즉 사건의 당사자와 관련된 위원, 자신의 이해관계와 관련이 있는 사건의 경우의 의원은 스스로 또는 법률에 의해서 제척(법관 및 법원 사무관 등이 특정 사건에 대하여 법률에서 정한 특수한 관계가 있을 때에 법률상 그 사건에 관한 직무 집행을 행할 수 없게 함. 또는 그런 제도. 재판의 공정성을 위한 제도이다.)된다. 또한 전력시장 감시위원회의 위원의 경우에도 피규제자와 특정이해관계가 있는 경우에는 규정에 의해 임면되지 않거나, 해촉된다. 따라서 전기위원회는 이런 규정을 통해서 최대한 공정하고 불편부당한 심의·의결을 하려고 노력하고 있다. 또한 이런 사실을 회의록에 기록함으로써 피규제자, 민간자문단체 등에게 객관적인 결정을 내리려고 노력하고 있다는 평판을 쌓을 수 있다. 그러나 선진국과 같이 규제자들이 위원직 퇴임 후 피규제 회사로 취직을 하는 것을 제한하는 규정이 없다. 또한 이런 실질적 규정뿐만 아니라 윤리헌장 등을 제정해서 전기위원회의 윤리의식에 대해서 선언적으로 공표할 필요성은 여전히 남는다. 윤리헌장이 비록 법적 구속력이 없는 선언에 불과하지만 이런 윤리헌장의 공포를 통해 전기위원회의 윤리성에 대해서 적극적으로 홍보할 수 있으며, 피규제자 등에게 좋은 명성을 얻을 수도 있기 때문이다.

제2절 통신위원회 제도의 분석

이번 장에서는 우리나라 정보통신 분야의 규제위원회제도에 대하여 위에서 정리한 이론을 바탕으로 설명해 보고자 한다.¹⁵⁾

1. 우리나라 정보통신 분야 규제기관 환경분석 : 외생변수

(1) 역사적이고 광범위한 제도적 환경

통신위원회의 발족부터 현재까지 위원회를 둘러싼 제도설계자들은 통신위원회에 그다지 적극적인 관심을 보이지 않았다. 이는 규제설계자들이 다른 정치적 쟁점들에 비해 우선순위를 낮게 두어, 의사결정비용(DC)이 과도하게 낮게 발생되었다는 것을 의미한다. 통신위원회의 설립은 1990년 6월 18일 당시 통신개발연구원(현, 정보통신정책연구원)에서 개최된 공개토론회에서 제안되어, 1991년 8월 10일 개정된 전기통신기본법에 근거, 1992년 3월 16일에 이루어졌는데, 위원회 설치에 직접적으로 영향을 준 것은 1989년 9월 개최된 한미통신협상이었다. 미국 측은 외국사업자에 대한 차별방지를 이유로 FTC와 같은 독립규제기관의 설립을 지속적으로 요구하였고, 이를 수용하는 과정에서 위원회가 설립된 것이다. 설치된

15) 우리나라의 입법현실을 감안하여 Horn이 사용한 입법자라는 용어는 의사결정자로 표현하되 그 속에는 의회 의원과 함께 규제기관의 상급기관에서 행정입법을 담당하는 공무원을 포함하는 넓은 개념으로 본다. 또한 본 연구에서 독립규제기관 설계라는 표현을 고집하는 이유는 규제기관의 형태가 비단 위원회 제도만을 의미하지는 않으므로 규제기관의 조직형태가 위원회제도인가의 여부를 따지는 문제 역시 규범적 접근이 아닌 지배구조의 특성이 거래비용에 미치는 영향에 따라 살펴보는 일관성을 유지하기 위함이다. 또한 Jacobs의 실무지침 가운데 3-04 규제권한에 대한 내용은 한국의 규제현실에서 정보통신부 등이 이미 상당한 권한을 가지고 있는 것으로 판단하여 본 연구의 논의에서는 제외하였다.

이후에도 권한이 강화되고 실질적 활동을 개시한 것은 1997년 이후의 일이다.

(2) 입법에 의한 재분배적 문제

그동안 시장에서 독점적 지위를 누렸던 한국통신(현 KT)과 많은 자회사들은 1990년 이후 실시된 여러 차례의 통신사업 구조조정에 많은 어려움을 겪어야 했다. 위에서도 잠시 언급한 바와 같이, 통신 위원회에 실질적 권한이 주어진 것은 1997년 이후이다. 이 시점은 1990년 7월 제1차 구조조정을 시작으로 1997년 6월에 이르기까지 신규사업자 선정과 사업부문 확장을 핵심으로 하는 모두 3차례의 대규모 구조조정을 마친 시점이다. 이것은 구조조정으로 인해, 정부 혹은 민간에 많은 지대를 발생시켰을 것이라는 점을 짐작케 한다.¹⁶⁾

(3) 입법 목표의 정의와 정책결과 측정의 어려움

정보통신 분야의 정책 목표의 정의와 정책결과의 측정은 비교적 명료하다고 볼 수 있다. 산업 분야의 속성장 기술집약적인 산출물을 포함하고 있기 때문이다. 그러나 이러한 기술적 전문성은 시장에서 일어나는 문제와 더불어 규제설계자 혹은 최종사용자들이 문제의 핵심을 간파하기 어렵게 하는 요인이 되고 있다. 규제자가 산업의 전문성 때문에 정책결정에 대한 이해가 쉽지 않다는 것은 대리인비용을 감소시키기 어려운 환경임을 의미한다.

16) 정보통신 분야의 구조조정에 의해 한국이동통신(현 SKTelecom)과 신세기통신 등 여러 경쟁사들이 시장에 진출했으며 이 과정에서 일부 결정은 정치적으로 진행되었다. 통신시장 구조조정에 대한 자세한 내용은 http://20c.itfind.or.kr/20/5_2_4_2.html 참조.

(4) 거래의 속성

모든 독립규제기관의 환경에서 일어나는 거래의 속성은 민간에서 일어나는 거래에 비해 필요한 정보의 양이 많고 인센티브 구조에 의존해야 하는 경우도 많다. 산업의 기술수준이 비약적이라 할 만큼 빠르고 공급되는 서비스나 제품의 유형 또한 새로운 형태이므로 규제자나 사용자가 이러한 시장 환경의 변화에 대응하기 위해서는 많은 정보가 필요하다. 또한 대부분의 규제자가 피규제자의 도움으로 정보를 공유하게 되므로 서로 유사한 견해를 가지게 되거나 정보의 비대칭성이 발생하기 쉽다. 그러므로 규제자와 피규제자 모두에게 이러한 문제들을 감소시키기 위한 인센티브 구조가 필요한 환경이다(Horn, 1996).

2. 통신위원회와 관련된 현행 제도의 토론 : 거래비용을 중심으로

(1) 거래비용 관점에서 본 우리나라 정보통신 분야 규제기관 설계의 목표

여기서는 정보통신 분야의 일반적 특성과 우리나라 규제기관의 환경을 거래비용적 관점에서 살펴보고 각각의 거래비용 요소들이 어떠한 의미와 특성을 가지는지 살펴보겠다. 그에 따라 우리나라 환경에 맞는 제도적 선택이 어떠한 방향인지를 확인하고 Jacobs의 실무지침을 재평가하여 서로 상충된 지침의 방향에 우선순위를 정리해 보겠다.

① 의사결정자 비용

우리나라 국회의원들의 의정활동 생산성 구조는 전형적인 고비용 저효율 구조라고 비판받아 왔다(임동욱 외, 2000). 기존 연구에 따

르면 이러한 현상은 인적토대뿐만 아니라 제도에도 상당한 문제가 있기 때문인 것으로 보고되고 있다. 우리나라의 일천한 정당정치의 경험과 빈약한 의회시스템은 빈번한 정쟁으로 이어져 왔고 여소야대, 거대여당, 공동여당 등 여러 형태의 경험에서 알 수 있듯이 치열한 정치적 쟁점들은 치밀하고 세련된 입법활동보다는 정당의 득권 수호에 보다 많은 시간과 노력을 투입해야 하는 상황으로 이어져 왔다.

결국 이것은 현직 국회의원들의 시간과 노력이 입법행위에 투입되지 못함으로써 기존에 이미 존재하는 행정부와의 전문성 차이를 증폭하는 결과를 낳는다. 따라서 재량이 크고 추상적인 모법을 재정하고 행정공무원들이 시행령으로 구체적인 규제를 가하는 형태의 입법이 추진되거나 전문성이 상대적으로 높은 행정부에 의한 정부 입법이 빈번하게 진행되는 것이다(<표 5> 참조).

<표 5> 제안자별 법안처리현황(14대국회)

구분	접수	처리	처리내용				접수대 가결비율
			가결	부결	폐기	철회	
의원발의	321	196	119	0	64	13	37.10%
정부제출	581	567	537	0	25	5	92.40%
합계	902	763	656	0	89	18	72.70%

주 : 폐기에는 임기만료 폐기가 포함됨.

의원에 의한 입법이 이와 같이 낮은 거래비용을 발생시키는 것과 함께 행정부에 의한 입법도 현실적으로 매우 낮은 수준의 거래비용을 발생시키고 있다. 시행령의 수정은 모법에 비해 비교적 간단한 절차에 의해 쉽게 변경할 수 있기 때문이다.

현실적으로 이러한 낮은 수준의 의사결정자 비용은 바람직한 것이 아니다. 그러나 의사결정주체인 의회나 상위 행정기관은 이러한 상황을 개선하기 어려울 것이다. 의회의 경우 입법활동에 투입되는 거래비용에 대한 기회비용¹⁷⁾이 너무 비싸기 때문에 자발적 증가를 기대하기 어렵고 행정부의 경우 근본적으로 대리인의 지위이므로 자신들의 재량권이라 할 수 있는 시행령의 수정권한을 특별히 어렵게 만들거나 거기에 많은 거래비용을 발생시킬 유인이 없기 때문이다.

따라서 우리나라의 독립규제기관을 설계할 때 의사결정자 비용에 대해서는 최소화를 목적으로 하기보다 일정수준의 시간과 노력을 발생시키도록 하는 것이 바람직하다고 할 수 있을 것이다. 즉 거래비용의 관점에서 의사결정자 비용이 증가할 것으로 예상되는 실무적 설계지침이라도 우리나라의 규제기관의 환경에서는 애초부터 매우 낮은 수준의 거래비용만이 발생되어 왔으므로 도입하여도 좋을 것이다.

② 대리비용

위에서도 잠시 언급한 바와 같이 정보통신 분야는 기술발전이 빠르고 전문적 기술을 요하는 산업으로 의사결정자들이 정책 자체 혹은 정책 목표나 결과에 대한 이해가 쉽지 않다. 이것은 대리인비용을 감소시키는 데 어려움이 많은 환경임을 의미한다.

<그림 4>를 보면 Jacobs의 실무적 지침이 대리인비용을 많이 증가시키는 것을 알 수 있는데 이 점은 특히 우리나라와 같이 의회의 감시활동 역시 낮은 생산성을 나타내는(임동욱 외, 2000) 경우 도입

17) 만약 어떤 국회의원이 자신이 속한 정당의 기득권 수호를 위한 정치적 쟁점에는 관심이 없이 입법활동에만 전념했다면 현재의 정당구조에서는 차기에 그 당의 공천을 다시 받기 어려운 상황에 처하게 될 가능성이 높다. 따라서 국회의원의 입법활동에 대한 기회비용은 비싸다고 할 것이다.

에 신중을 기해야 함을 의미한다고 할 수 있을 것이다. 따라서 대리인비용의 증가가 예상되는 실무지침은 거래비용 최소화라는 Horn의 이론에 비추어 적용하며 도입시 반드시 견제와 균형의 원리에 입각한 설계가 고려되어야 할 것이다.

③ 공약비용

우리나라의 정치 환경은 안정화되지 않은 정당시스템, 빈약한 민주정치 경험뿐만 아니라 거래비용적 관점에서 의사결정에 투입되는 절대적인 거래비용이 적어 재량권이 많은 유동적인 규제기관이 만들어지게 됨으로써 의원들로 하여금 상당히 높은 수준의 공약비용을 요구하는 구조이다. 그러나 실제 우리나라의 의사결정자들은 유권자(국민)들과의 공약을 지키는 데 큰 비용을 발생시키지 않고 있다. 공약을 지키기 위한 새로운 입법이나 부수적인 활동 등도 역시 기회비용이 비싸기 때문이다.

공약비용은 결국 유권자인 동시에 피규제자인 국민의 관점에서 해석되어야 하는바 불확실성비용과 밀접한 관련이 있다. 즉 공약비용이 증가한다는 것은 결국 어떠한 형태로든 설계된 조직의 안정성이 높게 됨을 의미하며 이것은 민간이 느끼는 불확실성이 낮아짐을 뜻한다.

따라서 정보통신과 같이 불확실성이 중요한 요소가 되는 산업의 규제기관은 안정성이 높아야 하므로 어느 정도 공약비용이 발생하는 것은 감수해야 할 것이다. 실무적 설계지침의 적용에서도 공약비용이 감소하는 지침을 우선하되 증가할 것으로 예상되는 지침이라도 불확실성이 감소할 것으로 예상된다면 도입하는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

④ 불확실성비용

공공성, 대량투자, 빠른 기술발전 등 정보통신 분야의 특성상 불

확실성비용은 규제기관 설계의 가장 중요한 요소이다. 정보통신 분야는 대량의 장기적 투자가 산업의 성패를 좌우하며 새로운 기술에 대한 국가의 명확한 정책과 장기적 지원방침이 이와 같은 투자를 유도할 수 있기 때문이다. 위와 같은 특성을 굳이 보지 않더라도 정보통신 분야에서 기업은 빠른 기술발전에 의한 변칙적인 사업 환경과 높은 기술수준으로 인한 복잡한 경영조건에 직면하고 있다. 즉 전문성이 떨어지는 규제기관이 가지는 권위와 복잡한 경영 환경은 모두 기업 관점에서 볼 때 불확실성이 된다.

따라서 정보통신 분야의 규제기관의 설계시 가장 우선시해야 하는 요소는 불확실성비용의 감소이며 설계지침을 구현할 때 다른 거래비용의 감소를 목적으로 하더라도 적어도 불확실성의 확대를 유도하지 않는 방향으로 추진되어야 한다.

(2) 거래비용 관점에서 평가한 실무지침의 중요도평가

위에서 본 연구는 각 거래비용 요소가 정보통신 분야의 환경과 우리나라의 정치상황에서 어떠한 중요성을 가지는지 살펴보았다. 규범적인 접근에서 살펴본 여러 원칙들은 기준들과 마찬가지로 거래비용적 해석을 통해서도 각 지침간에는 상충관계가 발견된다. 규제기관을 설계하고 운영하는 여러 국가들의 제도적 경험이 다름에 따라 이러한 상충관계도 국가별로 다른 의미를 지닐 것이다. 우리가 쉽게 관찰할 수 있는 상이한 구조의 규제기관은 이러한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다.

따라서 본 연구에서 거래비용적으로 해석한 각 설계지침들은 여러 가지 기법들을 통하여 적용될 국가의 맥락에 맞게 그 중요도가 평가될 수 있다. 각 실무지침에 대하여 중요도를 평가하는 것은 지침간의 상충관계를 최소화하고 그 사회가 발생시키는 거래비용을

최소화할 수 있다는 면에서 중요한 분류가 될 수 있을 것이다. 예를 들어, 본 연구에서 시도한 거래비용적 접근에 대한 보다 심층적인 연구를 통해 각 비용에 대한 최적화 분석을 시도하고 그 결과에 따라 중요도를 평가하는 방법도 고려해 볼 수 있을 것이며 정책델파이 기법을 통해 각 거래비용의 크기에 대한 전문가들의 평가에 따라 중요도를 평가할 수도 있을 것이다.

본 연구에서는 아래 <표 6>와 같이 22개의 각 실무적 설계지침에 대하여 그 중요도를 예시적으로 살펴보았다. 본 연구의 범위상 전문가에 의한 중요도평가나 최적화 분석 등은 목적에서 다소 벗어나 있으므로 여기서는 다만, 중요도를 아래와 같은 주관적 우선순위에 의해 연역적으로 평가하였다.

① 불확실성비용의 감소 : 정보통신 분야의 특성에 의한 거래비용

① 공약비용의 감소, 대리비용의 감소, 의사결정비용의 감소 : 불확실성비용의 감소에 영향을 주는 거래비용이라는 측면에서 평가

② 의사결정비용의 증가 : 우리나라의 과소 거래비용 환경

② 대리비용의 증가 : 다른 거래비용의 감소를 위한 설계지침일 경우

③ 현재 시행중인 설계지침

①의 기준은 정보통신 분야의 특성에 따라 거래비용 최소화라는 목적을 달성하기 위한 우선순위를 결정한 것이며 거래비용 최소화라는 거래비용적 접근의 기본적인 가정에 따라 거래비용을 감소시키는 정책들에 우선순위를 두되 거래비용을 감소시키는 것은 거의 동일하다고 평가되나 다른 비용에 비해 유독 의사결정자비용이나 대리비용을 증가시킬 것으로 판단되는 ②와 같은 경우에는 현재 시행중인 설계지침 ③보다 높은 중요도를 부여하였다. 이것은 다시 말

하면 우리나라의 규제기관 환경에 의한 우선순위이다. 즉 불확실성 비용의 감소와 공약비용, 대리비용, 의사결정비용의 감소를 중요하게 평가하였으며, 다음으로는 우리나라의 환경상 의사결정비용이 증가하거나 대리비용이 증가하는 설계지침도 의미가 있으므로 다른 거래비용 요소의 감소에 영향을 줄 것으로 예상된다면 이러한 지침도 중요하게 평가하였다. 끝으로 현재 시행중인 실무설계지침은 그 내용의 구현 정도를 평가하는 것으로 하였다. 아래 <표 4>는 위와 같은 주관적 평가에 따라 설계지침을 예시적으로 분류해 본 것이다. 이러한 분류는 적용할 해당국가에서 발생하는 거래비용의 크기에 따라 다소 다르게 분류될 수 있을 것이다. 또한 아래 표의 향후설계 방향은 거래비용적 접근에 의한 것으로 규범적 이슈에 의한 개별적이고 상호침투적인 지침이 아니라 거래비용을 최소화하도록 각 지침의 정도와 방향을 고려한 견제와 균형이 조화된 설계이어야 한다.

<표 6> 거래비용 관점에서 평가한 실무적 설계지침의
중요도평가(예시)

내 용	구현 여부	지침의 현실적 중요도	향후 주요 설계방향
1. 규제, 정책과 정치적 제도			
01. 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임	△	높음	불확실성 감소
02. 상위 정부기관에 의한 전반적 전략과 정책수립	○	높음	간섭 축소
03. 규제자의 임기보장과 정부간의 독립적 거리 확보	○	낮음	시무국 임기보장
04. 정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계	△	높음	세밀한 법률제정
05. 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발	△	중간	실질기능 부여
06. 규제기관의 효율적 규제범위 결정	×	높음	불확실성 감소
07. 관련 규제기관과의 감시책임 분배와 명확한 역할 정립	×	높음	불확실성 감소

<표 6> 계속

내	용	구현 여부	지침의 현실적 중요도	향후 주요 설계방향
2. 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성				
01.	민간자문 기능의 체계적 구성	×	높음	참여권 강제제도
02.	발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통	△	높음	빠른 응답
03.	의사소통을 위한 자문단체의 활용	×	높음	참여권 확보
04.	정보제공의 장기적 계획 수립	△	높음	불확실성 감소
05.	주기적, 공개적 성과 평가	×	높음	보고의무 부과
3. 규제기관의 능력과 권위				
01.	생산자 정보의 수집권과 검증권	○	낮음	불확실성 감소
02.	시장정보의 수집과 분석 능력	○	낮음	기관의 능력향상
03.	설비투자의 촉진의 권한과 절차	○	낮음	재량권의 견제
04.	다양한 품질과 규격에 대한 규제권한	○	낮음	심의권의 확대
05.	강제집행력의 신뢰성	○	중간	불확실성 감소
06.	분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정	×	높음	불확실성 감소
07.	규제 선택시 규제영향분석의 고려	○	낮음	기관의 능력향상
4. 규제기관의 재정, 인사제도와 윤리정책				
01.	독립채산에 의한 재정운영	×	중간	수익사업개발
02.	유능한 인적자본 확보	△	중간	기관의 능력향상
03.	윤리지침의 제정과 적용	×	높음	불확실성 감소

3. Jacobs의 설계지침에 따른 통신위원회 제도 세부분석

전기 에너지 산업과 함께 자연독점산업이라 할 수 있는 통신산업은 80년대 후반부터 시장경쟁이 도입되었다. 공정한 경쟁환경을 조

성하기 위해서 각 국가들은 허가제도, 상호접속제도, 요금제도, 공동이용, 표준화된 기술기준 등을 자국의 시장에 도입하였다. 이러한 통신산업을 둘러싼 환경의 변화는 기존의 규제와 정책을 모두 담당했던 기관의 변화를 불가피하게 하였는데, 이러한 시장의 변화가 독립규제기관 탄생의 배경이 되었다.

우리나라는 선진국보다 다소 늦은 1992년 3월에 통신위원회가 발족하였다. 최초 설립과정은 시장 환경에 대응하려는 필요성도 중요하였으나 그보다는 한미통신 협상 과정에서 나타난 미국의 통상압력이 설립의 근거로 상당부분 작용하였다(염용섭, 2001 : p.135). 설립 초기에는 위원장을 포함한 임기 3년의 민간위원 5명과 3명의 공무원을 비상임위원으로 위촉·임명하였으며, 전기통신사업자간의 적정한 경쟁의 확보 및 이용자 권익의 보호 강화와 중요 통신정책의 수립시 전문가의 객관적인 의견수렴을 목적으로 하였다. 그러나 설립 후 1996년까지는 경쟁도입을 위한 사업자 허가관련 안건을 주로 심의하였다.

1996년 12월에 전기통신기본법 및 전기통신사업법의 개정을 통해 통신위원회사무국의 설치근거가 마련되었고 본격적으로 설치된 것은 1997년에 들어서였다.

1997년 5월에 구성된 통신위원회사무국 준비반은 1997년 8월에 정보통신부와 그 소속 기관 직제에 의거 확정된 직제에 따라 상임위원 1인을 임명하고 총 18명의 인원으로 사무국을 구성하였다. 이들은 통신사업의 공정경쟁환경 조성업무를 수행하였다.

1998년 9월에는 전기통신 회계 관련 불공정행위를 전담하는 조사 2과 신설 및 직원 2명 증원으로 조직을 강화하였다. 1999년 4월에는 통신위원회 심의대상 확대, 매출액대비 과징금 부과 조항 신설, 통신위원회 심의의결을 통한 시정조치 및 과징금 부과된 사항에 대해

서는 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의해 중복처벌 배제 등 전기통신사업법을 개정하였다.

2000년 4월에는 가입자선로 공동활용, 번호이동성, 사전선택제 등 심의대상 대폭 추가, 불공정행위 조사인력 5명 보강으로 통신위원회 기능 및 조직을 더욱 강화하였다. 2002년 12월에는 전기통신사업법 개정으로 정보통신진흥국이 담당하고 있는 금지행위에 대한 사실조사, 시정조치 및 과징금 부과 등의 규제집행기능을 통신위원회로 이관하였다.

(1) 통신위원회와 관련한 규제, 정책과 제도

1) 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임

통신위원회를 포함한 관련기관들에 대한 명백한 법적 위임이 필요하다. 통신 분야와 같이 대규모 투자가 필요한 산업은 특히 투명하고 안정적인 규제시스템의 설계가 필요하다. 따라서 통신위원회가 경쟁의 희생이 되는 것을 막고, 포획이나 정치적 압력으로부터 자유롭도록 설계하여 결과적으로 민간 분야의 장기적 계획과 대규모 투자가 가능하도록 하여야 한다. 이를 위한 기초가 바로 법률규정인 것이다.

① 통신위원회 제도

통신위원회는 정보통신부, 방송위원회, 공정거래위원회 등의 기관들과 관련을 맺고 있다. 통신위원회의 경우 전기통신기본법 제37조에 “전기통신사업의 공정한 경쟁환경의 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호에 관한 사항을 심의·의결하고 전기통신사업자간 또는 전기통신사업자와 이용자간 분쟁의 재정을 하기 위하여 정보통신부에 통신위원회를 둔다.”라고 설치 목적을 명시하고 있다. 위원을 포함한 위원은 대통령령이 정하는 바에 의하여 대통령이 임명

또는 위촉하며(전기통신기본법 제37조 제③항), 통신위원회의 사무를 처리하기 위하여 통신위원회에 사무국을 둔다(전기통신기본법 제37조 제④항).

정보통신부는 통신, 전파 방송 및 우정 분야에 대한 전반적인 정책 및 규제를 담당하는 행정부처로, 통신 부문에서는 통신사업의 규제, 정보통신기술의 연구개발, 정보통신전문인력 양성, 컴퓨터프로그램의 보호, 초고속정보통신망 구축과 관련된 정책집행 등의 업무를 수행한다. 전기통신기본법 제3조는 “전기통신에 관한 사항은 동법 또는 다른 법률에 특별히 규정한 것을 제외하고는 정보통신부장관이 관장한다.”고 규정하고 있는데 이는 정보통신부에서 통신서비스 정책수립 및 규제시행 업무를 주도적으로 시행할 수 있는 법적 권한을 부여한 것이다.¹⁸⁾

② 평가

통신위원회를 둘러싼 관련기관들은 모두 설치의 근거가 되는 법률 개정을 여러 번 거쳐 현재에 이르고 있다. 관련기관은 모두 명백한 법률적 위임은 받고 있다고 판단할 수 있으나 우리가 관찰할 수 있는 현상들을 살펴보면 통신위원회를 둘러싼 관련기관의 현실이 명목적 위임에 불과하지 않은가 하는 의구심을 불러일으키기에 충분하다. 우리나라의 정치적 상황을 고려해 볼 때 통신위원회나 방송위원회, 공정거래위원회 심지어 정부기관인 정보통신부에 이르기까

18) 통신위원회가 정보통신부 산하기관인 데 비해 공정거래위원회는 국무총리 소속의 장관급 중앙행정기관이자 합의제 준사법기관으로서 경쟁정책을 수립·운영하며 공정거래관련 사건을 심결·처리하는 역할을 담당한다. 공정거래위원회는 장관급의 독립된 기관으로서 일반경쟁법인 독점규제및공정거래에관한법률에 의해 운용되고 있다. 방송위원회의 역사는 꽤 오래전부터 시작되었다. 방송위원회는 지난 1980년 제정된 언론기본법에 따라 1981년 구성된 前방송위원회를 시작으로 1987년 방송법, 1991년 종합유선방송법 등을 거쳐 2000년 3월 우여곡절 끝에 방송관련법을 총망라한 새 통합방송법 발효와 함께 새롭게 구성되었다.

지 정치적 영향력으로 안정적인 규제시스템을 확보하였다고 확신할 수 있는 기관은 없을 것이다. 정보통신부는 정권이 바뀔 때마다 정부규모축소 논의의 대상이 되고 있으며, 방송위원회는 정치적 산물이라 할 만큼 정쟁의 소용돌이 속에 잠식되고 있다. 공정거래위원회 역시, 청와대의 정치적 압력이나 포획의 유혹으로부터 안전한 정치한 법률적 근거가 미비한 실정이다.

이러한 입법적 불비는 필연적으로 각 기관간의 충돌과 갈등을 발생시키며 민간 분야에 불확실성을 야기한다.¹⁹⁾

2) 책임 있는 상위 정부기관에 의한 최상위 전략 및 정책의 수립
정부기관의 역할은 규제기관이 수행해야 할 목표를 명확히 하는 것이고, 장기적 관점에서 볼 때 규제와 정책은 구분되어야 한다. 이러한 분리는 정치적 이익과 규제기관의 의사결정을 분리시킴으로써 사회적 편익의 편중을 막는다. 통신위원회의 현재 구조로 볼 때 상위기관인 정보통신부는 통신위원회의 목표에 대한 최상위 전략과 총괄적인 통신 분야의 장기적 정책을 제시하여야 한다. 통신 분야는 국가의 핵심 산업으로서 장기적 비전이 필요하므로, 이는 비단 정보통신부만이 문제가 아니라 국가적인 차원의 장기적 전략도 수립되어야 하겠다.

① 통신위원회 제도

정보통신부는 매년 전기통신, 정보화, 우정산업에 대한 연차보고서를 발간하고 있다. 전기통신산업에 대해서는 전기통신에 관한 연차보고서를 발간하고 있는데 정보통신의 발전추세나 정책방향에 대해 구체적으로 밝히고 있다.

19) 공정거래위원회가 1995년 8월, 통신 분야의 불공정거래행위에 대하여 직권인지한 사건을 시작으로 관할권 중복문제는 심각한 이슈로 대두되었다. 사례에 대한 자세한 내용은 『통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구』, 최종원, 『행정논총』36(2) 1998.12. 참조)

구체적으로 살펴보면, 정보통신부는 정책의 큰 기초를 글로벌리더, e-KOREA의 건설로 하여 차세대정보통신기반구축, IT투자확대를 통한 경제활성화, 통신산업의 경쟁력강화, 전파방송산업의 전략적 육성, 국제협력 강화 등을 정책기조로 하고 있다. 이 가운데 통신위원회와 관련이 많은 통신산업의 경쟁력강화 부분을 살펴보면, 정보통신부는 정보통신사업의 자유화·경쟁체제화를 추진하면서 통신서비스의 질적인 향상과 통신요금 인하를 도모하였다. 지금까지 정보통신부는 1990년대 초부터 정보통신사업에의 경쟁도입을 전략적으로 추진하였는데, 1990년대 초에는 부가통신사업에서 처음으로 전면적인 경쟁체제가 조성되었고, 기간통신사업의 경우 국제전화 및 시외전화는 단계적인 경쟁체제가 도입되었으며 시내전화는 1999년 4월에 복점체제가 시작되었다. 국제전화 및 시외전화의 경우 데이콤이 1991년 및 1996년에 국제전화사업과 시외전화사업에 차례로 참여하였으며, 온세통신이 1997년에 국제전화사업, 1999년에 시외전화사업에 참여하였다. 이와 함께 1998년 1월에 별정통신사업이 허용되면서 시외 및 국제전화시장에 본격적인 경쟁체제가 조성되었으며, 1999년 4월에 하나로통신이 시내전화사업을 개시하면서 시내전화시장에도 복점체제가 조성되었다. 이동전화의 경우 1994년에 셀룰러 이동전화사업에 신세기통신이 진입하면서 복점체제가 조성된 후, 1997년에 3개의 PCS사업자가 추가 진입하면서 5개사 경쟁체제로 전환되었다. 이어 한솔텔레콤과 한국통신프리텔의 합병으로 KTF가 발족하면서 2001년 12월 현재 SK텔레콤, KTF, LG텔레콤, 신세기통신의 4개사 경쟁체제로 재편되었으나, 2002년 1월에 SK텔레콤과 신세기통신의 합병승인으로 이동전화사업자는 2002년 6월 현재 SK텔레콤, KTF, LG텔레콤의 3개사 경쟁체제로 재편되었다(정보통신부, 2002).

② 평가

위에서 살펴본 바와 같이 통신위원회의 상위기관인 정보통신부의 장기적 비전이나 정책은 구체적이고 상세하게 수립되어 왔다고 평가할 수 있을 것이다. 다만, 이러한 장기적 정책방향의 제시나 정책기능과 규제기능의 분리가 정치적 이익으로부터 규제기능을 보호하는 목적을 가지고 있다는 점을 고려해 볼 때, 현재 정보통신부가 정책기능과 규제기능을 모두 포괄하고 있는 상황은 장기적 비전의 구체적 제시와는 별개로 사회적 편익의 편중을 발생시킬 수 있는 구조이다. 우리나라 정보통신부는 정책기능과 규제기능을 함께 포괄하고 있어서 피규제자로 하여금 정부의 역할에 대한 혼란을 가져오게 한다. 지금까지 정보통신부가 통신산업 분야의 전략적 산업진흥 정책을 사용함에 있어 당초 통신위원회의 목적과는 다르게 시장경쟁의 촉발과는 거리가 먼 규제기능을 겸함으로써 여러 가지 시장구조의 왜곡이 발생하여 왔음을 상기한다면 이러한 기능적 분리는 반드시 필요하다고 할 수 있다.

좀 더 구체적으로 살펴보면, 현재 통신위원회의 경우 외형상 독립 규제기관으로써 여러 가지 사안을 심의·의결하고, 각 이해당사자들의 분쟁을 조정하는 기능을 갖추고 있으나, 정보통신부의 많은 권한과 중복되거나 아직도 정보통신부에 더욱 많은 권한이 존재하는 것이 사실이다. 통신부문의 규제권한에 대한 담당을 정리해 보면 아래 표와 같다.

<표 7> 통신부문 규제권한 담당현황

구 분	정보통신부 규제권한	통신위원회 규제권한
진입 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 기간통신사업자 허가 - 별정·부가통신 사업자 등록 및 신고 - 기간통신 사업자의 겸업승인 - 기간통신사업자간 인수합병승인 - 사업자의 휴지, 폐지, 법인해산 등의 승인 및 접수 	
요금 규제	<ul style="list-style-type: none"> - 기간통신사업자의 이용약관 인가 - 전기통신사업자 이용약관 변경명령 	<ul style="list-style-type: none"> - 이용약관 위반에 대한 사실조사 및 시정조치 심의
공정 경쟁	<ul style="list-style-type: none"> - 금지행위에 대한 조치 - 상호접속에 대한 협정의 체결, 변경 또는 폐지 인가 - 기간통신 사업자의 전기통신 설비공개기준 승인 	<ul style="list-style-type: none"> - 상호접속 등 기준 및 협정인가 심의 - 사실조사 - 시정조치 심의
분쟁조정		<ul style="list-style-type: none"> - 사업자간 분쟁조정
이용자 보호		<ul style="list-style-type: none"> - 사업자와 이용자간 손해배상

자료 : 『통신시장 구조개혁의 향후과제』, 정보통신정책연구원, 2002.

통신위원회에서 기간통신사업자의 허가(전기통신사업법 제5조)와 사업의 양수 및 법인의 합병(제13조) 등에 대해서 심의하는 반면, 정보통신부에서 사업의 휴지·폐지·법인의 해산(제14조), 허가의 취소(제15조), 사업의 등록취소 및 폐지 명령(제28조) 등을 담당하다. 따라서 통신위원회에서 진입규제에 대한 사항을 심의한다면, 정보통신부에서는 퇴출규제에 대한 사항을 관장한다. 그러나 퇴출규제도 엄연한 규제의 영역인 만큼 정보통신부의 이러한 권한을 통신위원회에 넘겨주어, 통신위원회가 일관성 있는 규제를 집행할 수 있

도록 해야 한다. 즉 통신위원회가 독립규제기관으로서 훌륭하게 기능하기 위해서는 더욱 많은 권한이 위임되어야 한다.

3) 규제자의 임기보장과 이들과 정부간의 독립적 거리 확보

선진국의 여러 경험으로 알 수 있듯이 효율적인 규제시스템의 구축을 위해서는 규제기관의 리더는 반드시 임기가 보장되어야 하고, 해임의 사유와 한계도 명확하게 규정되어야 한다. 또한 이러한 규정들은 정치권력에 의해 만들어지고 보장되어야 한다. 통신위원회 역시 위원장 혹은 위원들의 신분을 법률로써 보장하고 그들의 임면에 관한 규정을 구체적으로 규정하여야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신기본법시행령 제26조 따르면, “법 제37조 제①항의 규정에 의한 통신위원회의 위원장을 포함한 위원은 정보통신부장관의 제청으로 대통령이 임명 또는 위촉한다.”라고 명시되어 있다. 또한 전기통신 기본법 제39조에서 “통신위원회의 위원은 특별한 경우를 제외하고는 그 의사에 반하여 해임 또는 해촉되지 아니한다.”라고 서술되어 있다. 예를 들어 금고 이상의 형의 선고를 받은 경우, 장기간 심신쇠약으로 인하여 직무를 수행할 수 없게 된 경우가 특별한 경우에 해당한다. 또한 동법 제②항에서 “공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.”라고 명시하고 있다.

② 평가

규제자의 임기보장은 정부와 독립적 거리를 유지하는 데에 중요한 부분을 차지한다. 규제자의 행위에 대한 정치적 책임을 배제함은 단순히 정치적인 위협으로 자유롭게 한다는 의미만이 아니라 독립 규제위원회의 독립성과 공정성의 확보를 확인할 수 있는 중요한 요소이다. 전기통신 기본법과 동법 시행령에서 특별한 경우만 의원을 해임 또는 해촉하는 것을 상정하여 의원의 신분이 보장된다. 따라서

규제자의 임기가 보장되고, 정부와 어느 정도의 독립적 거리는 확보했다고 볼 수 있다. 다만, 우리나라와 같이 통신위원회가 정보통신부 산하기관으로 존재하는 경우에 위원회의 위원뿐만 아니라 사무국의 직원 역시 그 임면에 관한 규정이 있어야 한다는 점이다. 사무국의 직원들이 모두 정보통신부의 공무원인 상황에서 실무를 담당하고 있는 인력들의 독립성을 보장하는 것 역시 중요하다고 판단되기 때문이다.

4) 정치권력과 규제자간의 공식적이고 투명한 관계

규제기관은 정치적 이해관계로부터 분리되어야 하며, 의사결정에 대해 정치적인 사전적 검토 또는 사후적 검토를 받지 않도록 설계되어야 한다. 통신위원회는 위원회의 결정에 대해 정치적 책임을 배제시켜 정치권과의 공식적이고 투명한 관계를 유지해야 한다.

① 통신위원회 제도

통신위원회의 결정이나 운영에 대한 정치적인 사전적 검토 또는 사후적 검토를 규정하거나 금지하는 법률규정은 발견할 수 없다. 규제자의 권한과 재량의 범주에 대해서는 전기통신기본법시행령 제31조의8에서 “심의회의 운영과 분과위원회의 구성 및 운영 등에 관하여 전기통신기본법시행령에 규정된 것 외에 필요한 사항은 심의회의 의결을 거쳐 위원장이 정한다.”라고 규정되어 있으며 또한 전기통신기본법 제29조에서 “통신위원회의 운영에 관하여 전기통신기본법시행령에서 정한 것 외에 필요한 사항은 통신위원회가 정한다.”라고 명시하고 있다.

② 평가

통신위원회의 규제자들은 법률에서 규정된 이외의 위원회 운영에 대해서는 임의로 결정할 수 있는 재량을 가지고 있다. 즉 기본적인 틀을 설정해 주는 전기통신기본법과 동법 시행령이 제정될 당시에

예측할 수 없는 사항이나 시대의 요청에 따라서 변할 수 있는 사안에 대한 자유재량권을 통신위원회에 위임하고 있다.

위에서 살펴본 바와 같이, 규제자의 결정에 대한 사전적 심사와 사후적 심사 절차는 없다. 이것은 정치권력과 규제자간의 공식적인 거리가 어느 정도 확보됐다고 평가할 수도 있겠으나 향후 쟁점사항에 대하여 절차적 쟁점 혹은 그 이상의 정치적 개입의 가능성을 열어둔 것으로 볼 수도 있다. 그러므로 위원회의 결정에 대한 정치적 이익에 따른 사전적 검토 또는 사후적 검토를 금지하는 규정이 필요할 것이다. 또한 현재 규제자의 권한과 재량을 규정하고 있는 전기통신기본법시행령의 통신위원회 부분은 범주와 범위, 목표 등이 사안에 대해 포괄적으로 규정되고 있어 보다 구체적인 규정을 제정할 필요가 있다.

5) 시장기능을 조절할 효과적인 규제수단의 개발

훌륭한 규제능력의 핵심은 가장 효율적인 규제수단을 선택하는 능력이고, 궁극적으로는 자율규제를 지향해야 한다. 통신위원회는 전통적인 명령·지시적 규제에서 무규제 또는 비규제 대안의 고품질의 규제를 추구해야 한다.

① 통신위원회 제도

일반적으로 통신서비스의 규제는 크게 구조규제(structural regulation)와 행위규제(behavioral regulation)로 나누고 행위규제를 다시 사전규제와 사후규제로 나눈다. 우리나라 통신서비스 시장의 구체적 규제수단으로 통신위원회가 사용하는 유형을 살펴보면 구조규제로 진입규제, 망세분화(unbundling), 기업결합(M&A)규제를 들 수 있으며 사전규제로는 가격규제, 회계분리, 상호접속규제를, 사후규제로는 불공정거래행위방지, 사용자보호를 들 수 있다. 이 가운데 경제적 규제라고 할 수 있는 진입규제에 대해 살펴보면 우리나라는 사업자의

역무(제공서비스)별 분류와 설비보유 여부에 따라 허가, 등록, 신고로 구분하여 운영하고 있다. 또한 사전규제의 요금규제는 약탈적 가격, 차별적 가격 등 반경쟁적 가격설정에 대한 규제를 시행하고 있다. 위와 같은 규제수단들은 통신위원회의 심의·의결, 준사법적 기능, 행정적 기능 등 크게 세 가지 기능에 의해 구현된다.

전기통신기본법 제40조에서 “통신위원회의 심의·의결 기능에 대해서 자세히 규정하고 있다. 통신위원회는 전기통신설비의 제공, 가입자 선로의 공동활용, 무선통신시설의 공동이용, 상호접속, 정보제공의 기준에 관한 사항 등을 심의한다. 또한 전기통신번호관리계획의 수립 및 변경, 금지행위에 대한 조치에 대한 사항, 전기통신 번호 이동성계획에 관한 사항, 공정한 경쟁환경 조성 및 전기통신역무 이용자의 권익보호를 위한 사항 등을 심의하고 의결한다.”고 규정하고 있다.

통신위원회의 두 번째 기능인 준사법적 기능은 통신위원회의 재정기능이라 할 수 있다. 전기통신기본법 제40조의2에서 통신위원회의 재정사항에 대해서 규정하고 있다. 통신위원회는 손해배상, 설비보상, 전기통신설비의 제공, 무선통신시설의 공동이용, 공동사용, 정보의 제공 등에 관한 협정의 체결 등에 대해서 재정한다. 또한 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 전기통신사업법 제33조의3에서 손해배상에 대한 재정절차를 규정하고 있다. 즉 손해배상에 대한 협의가 성립되지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에 당사자는 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다(제33조의3).

통신위원회의 세 번째 기능인 행정적 기능은 전기통신사업법 제36조 제②항에 규정되어 있다. 전기통신사업자는 회계를 정리하고, 매년 3월 말까지 전년도 영업보고서를 작성하여 통신위원회에 제출

하고 관련되는 장부와 근거자료를 비치하여야 한다(제36조의2 제①항). 통신위원회는 제출된 기간통신사업자의 영업보고서의 내용을 검증할 수 있다(제36조의2 제③항). 전기통신사업법 제33조에서 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하도록 규정하고 있다. 즉 이 규정을 통해 소비자 보호기능도 하려는 의지가 엿보인다. 또한 사무국의 직원이 당해사건의 당사자, 이해관계인 또는 참고인의 출석을 요구할 수 있고, 이해관계인의 의견 진술의 기회를 부여하고 있다. 재적의원 과반수의 찬성으로 시정 조치안을 심의·의결할 수 있다.

② 평가

통신위원회의 규제수단은 재분배적 속성을 가진 경제적 규제와 경쟁제한적 규제들을 다수 포함하고 있다. 이러한 규제들은 장기적인 관점에서 통신산업 전체에 왜곡을 불러올 우려가 있다. 따라서 가격규제나 진입규제, 독과점·불공정거래 규제 등 경제적 규제들은 피규제자의 준수비용이나 시장구조의 왜곡 등 여러 요인들을 검토하여 장기적으로는 규제완화의 방향으로 진행되어야 할 것이다. 특히, 사용자보호와 관련해서는 정보제공, 교육 등 무규제대안 등을 적극적으로 검토할 필요가 있다. 또한, 통신위원회가 가지고 있는 조사, 심의, 재정 등의 기능으로 과연 적절한 규제수단을 집행할 수 있을 것인가를 고려해야 한다. 현재 통신위원회의 기능들은 모두 법적 구속력이 없거나 약한 정책조언 정도의 권한으로서 규제의 강제력 측면이나 효율적인 규제수단의 집행이라는 측면에서 모두 문제점을 내포하고 있다.

6) 규제기관의 효율적 규제범위 결정

시대의 흐름에 따라 다른 산업과의 통합 등 빠른 환경의 변화에 유연하게 대처하기 위해서 밀접하게 연관된 산업에 대한 전반적인

규제의 범위를 설정해야 한다. 통신위원회는 통신과 방송기술의 융합에 따라 새로운 형태의 서비스에 대해서도 규제할 수 있는 규제 범위를 설정하고 준비하는 것이 필요하다. 이것은 규제의 연속성 확보와 포획가능성의 감소 등을 위해서도 중요한 고려이다.

① 통신위원회 제도

통신 방송서비스를 포함한 새로운 형태의 디지털 서비스가 등장하는 상황에서도 통신과 방송의 규제를 별도의 규제기관에서 담당하고 있는 국가는 여전히 많다. 캐나다, 체코, 아일랜드, 일본, 미국 등을 제외한 대부분의 OECD 회원국에서 방송부문은 별도의 기관이 규제하고 있다. 방송부문의 규제권한 역시 다양한 기관에 분산되어 있고 각 부문의 규제제도도 국가별로 상당한 차이를 보이고 있다. 실제로 대다수 국가에서 방송 주파수 배분이나 전송설비 등 네트워크 규제와 콘텐츠 규제, 광고규제 등을 별도의 기관에서 담당하고 있으며 지상파, 케이블, 위성 등 전송수단에 따라 규제제도를 달리하고 있다.

이와 같은 상황에서 규제기관의 기능과 구조에 대한 재검토가 필요한 것은 당연한 결과일 것이다. 지금처럼 개별서비스를 대상으로 한 규제기관이나 규제제도로는 새롭게 전개될 방송, 콘텐츠, 통신기술 및 서비스의 융합화 과정에서 사업자의 혁신적 기술의 활용을 제약하고, 이로 인해 이용자의 선택 폭을 제한하는 요인이 될 것이기 때문이다.

새로운 규제체계를 마련하기 위해서는 현 제도의 구조 및 절차에 대한 재검토가 선행되어야 하므로, 이미 각국은 새로운 규제체계를 마련하기 위한 검토를 신중히 진행하고 있으며, 이러한 과정을 통해 차세대 규제제도는 장기적으로 전체 통신서비스 영역을 포괄하는 수평적 규제제도(horizontal regulatory system)가 되어야 한다는 데 의견

의 일치가 이루어진 상황이다. 또한 단기적으로는 최소한 각 분야 규제기관간에 보다 긴밀한 협력관계를 보장할 수 있는 제도가 마련 되어야 한다는 데 동의하고 있다(염용섭, 2001 : p.97).

② 평가

통신위원회의 규제 내용을 살펴보면, 통신과 관련된 사항 이외에는 심의하지 않고 있다. 즉 통신과 밀접한 다른 산업과 연계된 규제 내용은 눈에 띄지 않는다. 하지만 빠르게 변하고 있는 상황에서 규제기관의 기능과 구조에 대한 재검토가 필요한 것은 당연한 귀결일 것이다. 지금처럼 개별서비스를 대상으로 한 규제기관이나 규제제도로는 새롭게 전개될 방송, 콘텐츠, 통신기술 및 서비스의 융합화 과정에서 사업자의 혁신적 기술의 활용을 제약하고, 이로 인해 이용자의 선택 폭을 제한하는 요인이 될 것이기 때문이다.

7) 관련 규제기관간의 감시책임의 분배와 명확한 역할 정립

어떤 형태로든 한 분야에 대해 여러 규제기관이 동시에 규제를 집행하는 현상은 거의 모든 국가에서 공통적으로 나타난다. 이것이 피할 수 없는 현상이라고 하더라도 관련기관간의 책임분배를 명확하게 하는 것은 필요하다. 중복규제는 시장에 불확실성을 발생시키기 때문이다. 통신위원회는 정보통신부, 공정거래위원회, 방송위원회 등과 중복된 규제를 일원화하고, 각 규제기관들간의 역할을 분명히 해야 한다.

① 통신위원회 제도

통신서비스 분야에 관련된 규제기관으로는 통신위원회, 정보통신부, 공정거래위원회, 방송위원회 등이 있다. 통신위원회를 중심으로 각 규제기관에 대해서 살펴보도록 하겠다.

전기통신기본법 제3조에서는 “전기통신에 관한 사항은 이 법 또는 다른 법률에 특별히 규정한 것을 제외하고는 정보통신부장관이

이를 관장한다.”라고 하여 전기통신의 관장업무는 전반적으로 정보통신부에 있음을 규정하고 있다. 정보통신부는 전기통신기본계획을 수립(제5조)하고, 기술진흥시행계획의 수립과 시행을 담당하여 전기통신기술의 진흥을 위해 노력하며(전기통신기본법 제2장), 전기통신설비설치의 신고 및 승인(제17조)을 하며, 전기통신설비의 공동구축을 권고(제18조)할 수 있다. 이 외에도 자가 전기통신설비의 설치의 확인, 시정명령, 과징금의 부과 등 통신서비스와 관련된 규제의 집행을 할 수 있는 전반적인 법적권한이 전기통신기본법에 규정되어 있다. 이에 통신위원회는 통신사업자간 분쟁의 해결과 공정경쟁의 확보에 관한 사안의 일부를 담당하고 있으며 조직체계상 정보통신부 산하에 소속되어 있다.

통신서비스와 관련된 규제를 통신위원회와 공정거래위원회가 중복적으로 수행하기도 한다. 전기통신사업법 제13조 제⑦항에서 “정보통신부장관은 제1항의 규정(①기간통신사업자의 사업의 전부 또는 일부를 양수하거나 기간통신사업자인 법인을 합병하고자 하는 자는 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 정보통신부장관의 인가를 받아야 한다.)에 의한 인가를 하고자 하는 경우에는 전기통신기본법 제44조의2의 규정(제44조의2 ①정보통신에 관한 다음 각호의 주요정책을 심의하기 위하여 정보통신부에 정보통신정책심의위원회를 둔다. 1. 제5조의 규정에 의한 전기통신기본계획 2. 제8조의 규정에 의한 기술진흥시행계획 3. 전기통신사업법 제5조 제1항의 규정에 의한 기간통신사업의 허가 4. 정보통신산업관련 주요정책 5. 기타 정보통신부장관이 정보통신정책심의위원회의 심의가 필요하다고 인정하는 사항 ②제1항의 규정에 의한 정보통신정책심의위원회의 구성과 운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.)에 의한 정보통신정책심의위원회의 심의 및 공정거래위원회와의 협의를 거

쳐야 한다.”라고 규정하고 있다. 반면에 독점규제 및 공정거래에 관한 법률 제63조에서 “관계행정기관의 장은 사업자의 가격·거래 조건의 결정, 시장진입 또는 사업 활동의 제한, 부당한 공동행위 또는 사업자단체의 금지행위 등 경쟁제한사항을 내용으로 하는 법령을 제정 또는 개정하거나, 사업자 또는 사업자단체에 대하여 경쟁제한사항을 내용으로 하는 승인 기타의 처분을 하고자 하는 때에는 미리 공정거래위원회와 협의하여야 한다.”라고 명문화하고 있다. 양 기관은 1996년 전기통신사업법(제36조의3) 개정과정에서 전기통신 사업자의 공정경쟁질서 저해행위의 범위에 대해 협의한 바 있으며, 1998년 2월에는 “전기통신사업의 금지 행위의 유형 및 기준”을 정보통신부고시로 재정하는 사안에 대해 공정거래위원회와 사전에 협의한 사례가 있다(염용섭, 2001).

방송과 통신의 기술의 발달로 방송과 통신이 점점 통합되고 있다. 따라서 이에 적합한 새로운 규제의 집행이 필요하다. 따라서 정보통신부와 방송위원회간의 역할배분도 중요한 문제이다. 정보통신부가 방송과 관련하여 방송매체 및 방송기술에 관한 정책과 방송국(무선국) 허가, 주파수할당 등을 담당하는 반면, 방송위원회는 방송 내용의 등의 업무를 주로 담당하고 있다. 방송위원회가 방송에 관한 기본계획을 수립하는 경우 방송기술과 시설에 관하여서는 정보통신부와 협의하여야 하며, 지상파방송, 위성방송, 케이블 TV, 중계유선 방송사업자 등 방송사업자는 방송위원회의 허가추진을 받아 정보통신부가 허가하는 형식을 취하고 있다. 또한 방송위원회가 외국위성을 이용한 위성방송사업을 승인할 경우는 정보통신부와 협의하여야 한다. 이 외에 방송위원회와 정보통신부는 각각 방송기본계획 수립과 방송기술·시설 기준 제정 및 시설확인·검사 등 방송에 관해 상호보완적인 기능을 담당해 왔다(염용섭, 2001 : p.143).

② 평가

전기통신기본법 제3조에서 규정한 바와 같이 통신서비스 산업에 관한 규제는 정보통신부장관이 대부분의 권한을 가지고 있다. 즉 정보통신부 산하의 독립규제위원회인 통신위원회의 경우에는 전기통신기본법과 동법 시행령 등 기타 관련 법령에서 제정된 업무인 불공정행위에 대한 조사와 심의 등 극히 제한된 업무만 수행하고 이외의 업무는 모두 정보통신부가 권한을 가지고 있다. 그러나 완전한 의미의 독립규제기관은 정책기관과 분리된 독립적 기구로서 규제업무만을 전문적으로 담당하는 기관이다. 따라서 통신위원회의 심의·의결, 재정 등의 관장사항의 범위를 지금보다는 조금 더 확대할 필요가 있다. 또한 정보통신부는 정책기구로서 거둬나기 위해서 많은 규제권한을 통신위원회에 이양해야 할 것이다. 정책기관과 규제기관의 분리된 집행은 피규제자의 입장에서 혼란이 적고, 보다 시장친화적인 환경을 조성할 수 있을 것으로 기대된다.

독점규제및공정거래에관한법률 제63조에서 보듯이 공정거래위원회는 각 산업의 불공정행위에 대한 전반적인 규제 또는 경쟁제한행위에 대한 규제를 하는 기관이다. 따라서 각 기관이 자체적으로 불공정행위에 대해서 심의 또는 경쟁제한행위에 대한 제재를 해야 할 경우에는 공정거래위원회와의 협의를 거쳐야 한다. 반면, 통신위원회는 통신서비스 산업에 관련된 규제에 대해서만 관장한다. 즉 두 기관간의 관할권 문제가 발생하게 된다. 전기통신사업법 제37조의3에서 “전기통신사업자의 제36조의 3조 1항 각호의 규정에 의한 행위에 대하여 제37조의 규정에 의한 조치 또는 제37조의 2의 규정에 의한 과징금의 부과를 한 경우에는 그 사업자의 동일한 행위에 대하여 동일한 사유로 독점규제 및 공정거래에 관한 법률에 의한 시정조치 또는 과징금의 부과를 할 수 없다.”라고 규정하고 있다. 즉

두 기관의 중복된 관할 문제에 대한 협의와 조정에 관한 절차라고 할 수 있다. 이런 협조적인 규정을 통해 두 기관의 충돌이나 상호 모순되는 규제 내용에 대한 좋은 실마리를 제공하고 있다. 그러나 통신위원회 규제의 경우에는 공정거래위원회가 관여할 수 없는 전문적인 기술을 요하는 부분이 있다. 이런 부분에 대한 해결방안에 대해서 모색해 볼 필요성이 있다. 또한, 앞으로 두 기관간의 업무 협조 외에도 중복되는 규제권 관할 문제에 대한 해결책을 제시할 수 있는 두 기관의 중복되는 규제업무의 통합 또는 두 기관의 통합을 추진할 필요성이 있다.

이와는 다른 측면에서 양 기관과의 법률적 구분이 명확하더라도 통신시장 환경의 변화에 따라 양 기관이 동시에 규제권한을 갖는 영역이 증대함에 따라 문제가 발생할 가능성이 커지는 측면이 있다는 점도 지적할 필요가 있다(염용섭, 1999 : p.168).

통신·방송 서비스에 대한 통합규제와 관련해 정부는 이미 '98년 12월 4일 대통령자문기구로 방송개혁위원회를 설치하고 이에 대해 논의를 진행해 왔다.' 99년 2월 27일에 발표된 방송개혁위원회의 개혁안에 따르면 심의기구인 현행 방송위원회를 폐지하고 합의제 행정기구로서 방송위원회를 신설하여, 방송기본계획 수립 등 방송정책권과 방송사업자 허가 추천, 방송발전자금 관리·운영 등 방송총괄기구로서 직무와 기능을 수행하도록 권고하고 있다. 아울러 방송개혁위원회는 통신·방송 융합에 대처하기 위해 2001년 7월에 '방송통신위원회'를 설립하도록 제안하였으며, 이를 위해 2000년에 정보통신부와 신설 방송위원회간 협의기구를 구성하도록 권고하였다. 그러나 현재까지 통합규제기관의 설립에 대한 구체적인 논의는 진행되지 못하고 있다(염용섭, 2001 : p.143).

(2) 정책과정

1) 민간자문 기능의 체계적 구성

규제를 개발하는 과정에서, 규제에 의해 영향을 받는 집단의 의견을 적극적으로 듣는 민간자문(public consultation)은 모든 선진국에서 투명성을 높이는 효율적 방법으로 인정되고 있다. 민간자문은 정보 수집과 수집된 정보의 공정한 평가, 질 높은 규제의 개발 등에 많은 역할을 한다. 민간자문 기능을 체계적으로 명실상부하게 구성하는 것은 이익집단들간에 동일한 기회 제공을 의미하며 이것은 불법적인 로비를 근절할 수 있는 방안이 된다.

① 통신위원회 제도

통신산업 분야의 경우, 대규모의 투자가 필요한 국가의 핵심적인 기간산업이고 기술진보와 그 전문성도 대단히 높은 산업이므로 이에 대한 규제는 전문가와 민간의 다양한 의견과 기술자문을 거치는 과정이 필요하다. 현재 우리나라의 경우 통신위원회의 규제에 대한 민간자문에 관한 규정은 준비되어 있지 않은 상태이다. 유사한 기능을 굳이 찾는다면, 전기통신기본법시행령에 의해 구성되는 정보통신정책심의위원회가 정보통신부의 정책에 대한 심의를 담당하면서 민간의 관련기관을 포함한 공청회를 개최하는 정도이다.

② 평가

현재까지는 통신위원회에 대한 민간자문 기능을 하는 조직이나 시스템은 마련되어 있지 않은 형편이다. 이는 통신위원회의 기능이 강화되고 그 의사결정이 상당한 재분배적 속성을 가지게 되어 많은 집단의 이익이 간여되는 상황이 된다고 하면 당연히 준비되어야 할 제도로 판단된다. 특히, 사용자 보호 정책이나 요금정책 등 민간에게 밀접한 영향을 주는 규제에 대해서는 지금이라도 공청회, 자문회의 등의 제도를 구체화할 수 있을 것이다.

2) 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통

정책과 관련한 정보의 공개와 토론 기회의 보장은 투명성을 증진시키고, 피규제자와 규제자간의 신뢰형성에 도움을 준다. 통신위원회는 자문단체, 시민들의 자유로운 의견개진을 보장하고, 이를 수렴하여 회의에 지속적으로 반영하여 투명성과 신뢰를 증진시켜야 한다.

① 통신위원회 제도

통신위원회 홈페이지를 방문하여 알림넷briefing room을 클릭하고 보도자료를 보면(<http://www.kcc.go.kr/>) 회의 결과 내용이 매 회 차마다 공개되어 있다. 예를 들어, 제29차 통신위원회 회의 결과(1997년 10월 8일 회의 내용)부터 제91차 통신위원회 회의 결과(2003년 7월 2일 회의 내용)에까지 매번 회의가 개최된 다음에 회의 내용을 문서로 만들어서 사이트에 공개하고 있다.

또한 심결정보로 바로가기를 클릭하면, 통신위원회에서 심사결과가 어떻게 나왔는지 알 수 있다. (주)KT의 전기통신서비스 이용요금 감면 관련 이용약관 위반행위, (주)글로벌 허브의 국제전화서비스 관련 이용자 이익 침해행위에 대한 건의의 심사결과 등이 사이트에 공개되어 시민들이 쉽게 정보에 접근할 수 있다.

② 평가

심결정보와 통신위원회 회의 결과를 통신위원회 홈페이지에 공개하는 것은 충분한 정보를 제공했다고 볼 수 있다. 또한 시민들은 통신위원회 홈페이지의 참여게시판과 사이버 여론 조사를 통해 통신위원회와 의사소통을 할 수 있다. 그러나 비록 시민들이 통신위원회의 결정사항이나 다른 불편한 점 등에 대해서 인터넷에 게재를 할 수 있더라도, 시민들의 의견이 어떻게 다음 통신위원회 회의 결과에 영향을 미치고 다음 정책 결정에 어떤 결과를 초래하는지에 대해서

는 알 수 없다. 즉 통신위원회가 시민들의 의견을 수렴하는지에 대한 여부를 알 수 없다. 따라서 시민들이 의견을 개진할 수 있다고 하더라도, 양방향 커뮤니케이션이 아닌 일방향 커뮤니케이션일 확률이 높다. 따라서 시민들의 의견개진에 대해서 어떤 수렴절차를 거쳐 다음 회의 결과에 어떤 영향을 미쳤는지에 대한 부분까지도 공개하도록 하는 장치가 필요한 실정이다.

3) 의사소통을 위한 자문단체의 활용

자문단체들에게 질의권, 청구권 등을 보장하여, 시장참여자들과 의사소통의 기회를 증진시켜야 한다. 통신위원회는 공청회나 여러 가지 토론회를 거쳐서 이해당사자와 전문가의 의견을 수렴해야 한다. 이러한 정책은 통신위원회 정책의 불편부당성을 감소시킬 수 있다.

① 통신위원회 제도

우리나라의 경우 민간자문단체와 함께 하는 공청회나 토론회 등은 주로 정보통신위원회가 주관하여 각 분과위원회별로 진행하는 경우가 많은데 여기서 취합된 내용을 바탕으로 통신위원회의 심의에 반영하는 형태의 제도이다.

② 평가

현재의 제도는 통신위원회와 직접적 관련이 있는 심의에 대하여 자문을 구하는 것이라기보다는 정보통신부의 정책에 대한 심의과정에서 민간의 의견을 청취하는 정도의 수준에 머무르고 있다.

이해당사자 및 전문가의 의견을 수렴하는 과정을 확대하는 것은 준사법적 기능을 수행하는 통신위원회의 의사결정의 속성상 중요하고 고려사항이다. 예를 들어 불공정행위에 대한 심의는 일종의 재판과 유사한 속성이 있으므로 사건의 양 당사자간 모두 불공정행위 결정 여부에 참여하여 진술과 설명의 기회가 있어야 하며, 불공정행위로

간주하는 결론을 도달하게 된 이유를 충분히 설명하는 절차적 과정이 보완되어야 할 것이다(염용섭, 2001 : p.148).

4) 정보제공의 장기적 계획 수립

공공서비스 분야의 장기적 투자를 위해서 규제기관이 장래에 어떤 행동을 취할 것인지에 대한 정보를 제공할 수 있는 장기적 계획을 수립해야 한다. 통신위원회는 장래의 통신서비스 시장의 변화에 따라 규제의 방향이 어떻게 달라질 수 있고, 주안점을 두는 요소가 무엇인지를 분명히 해야 한다.

① 통신위원회 제도

위에서 살펴본 바와 같이, 정보통신부는 장기적인 정책기조에 대해 연차보고서를 발간하고 있다. 통신위원회는 이와 같은 발간물을 통해 정보제공에 관한 장기적 계획을 공개하고 있지는 않다.

② 평가

위의 연차보고서와 같은 내용을 통신위원회에서 독자적으로 발간하거나 이것이 어렵다면 상위기관인 정보통신부에서 연차보고서의 한 부분을 할애하여 통신위원회의 사업성과나 장기적 비전, 기관의 우선순위 등 정보제공에 관한 장기적 계획을 명시하는 것이 필요할 것이다.

5) 주기적, 공개적 성과 평가

규제기관의 목표달성수준에 대한 정기적 보고서를 공개하여, 자문단체나 다른 규제기관이 자유롭게 규제자의 성과나 시장의 변화에 대해 검토할 수 있도록 해야 한다. 따라서 통신위원회는 보고와 관련된 규정과 통신위원회의 보고를 담당하는 기관의 설립을 통해 체계적으로 주기적이고, 공개적으로 성과를 평가해야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신사업법시행령 제36조의2의 제⑤항에서, “통신위원회가

기간통신사업자의 영업보고서의 내용을 검증한 때에 그 검증결과를 정보통신부장관에게 통보해야 한다.”고 규정하고 있다. 발표된 정책에 대한 충분한 정보와 의사소통에서 언급한 바와 같이 통신위원회는 심사결과정보와 심결집 등의 정보를 홈페이지를 통하여 주기적으로 공개하고 있다(<http://www.kcc.go.kr/>).

또한 통신서비스 민원사례집을 발간하여 지방자치 단체, 소비자 단체, 관련 사업자 등에 무료로 배포하고 있다. 이 민원사례집은 통신서비스 피해에 대비하여 그 예방법과 구제방법에 대한 정보를 담고 있다. 즉 통신서비스 피해가 점차 늘어남에 따라 이용자가 미리 피해를 막고 또 피해를 입었을 때 빠르게 구제 받을 수 있도록 돕기 위해 발간하는 것이다.

② 평가

OECD 각국의 규제기관 활동에 관한 보고형태는 개략적으로 다음의 세 가지 형식을 취하고 있다. 가장 일반적인 경우는 통신정책을 담당하는 관련 정부부처에 대한 직·간접적인 보고의무를 규정하는 경우이며, 호주, 독일, 미국, 등 일부 독립규제기관을 보유한 국가들은 입법부에 대한 보고의무를 규정하고 있다. 이태리, 멕시코, 스위스에서는 연차보고서 발간 이외에 명시적 보고의무를 부여하지 않고 있다. 보고 형식에 관해서도 대부분 규제기관이 활동에 관한 연차보고서를 발간하는 형식을 취할 뿐 특정한 형식을 의무화하지 않는 것이 일반적이다(염용섭, 1999 : p.188).

우리나라의 경우, 통신산업의 규제기관인 정보통신부와 통신위원회에 대한 보고의무나 보고 대상 기관에 대한 규정이 없었다. 그러나 2002년 12월 26일 전기통신사업법 개정을 통해서 규제기관은 영업보고서의 회계에 대한 검증까지도 정보통신부장관에게 보고할 의무를 가지고 있다. 검증결과의 보고의무를 통해서 통신위원회는 피

규제집단에게 포획되지 않고 객관적으로, 검증결과에 대한 책임을 가지고 검증을 수행할 수 있을 것이다. 그러나 아직까지 보고의 의무에 대한 규정이 정치하게 구성된 것은 아니어서 이에 대한 세밀한 손질이 필요할 것이다.

이와는 달리 세계적으로 IT국가라는 이미지에 맞게 우리나라는 통신위원회 정보나 심결집 등을 통신위원회 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 비록 보고에 대한 의무규정은 없지만, 인터넷상으로 주기적으로 성과를 보고하고 나름대로 성과를 평가하려는 의지가 돋보인다. 그러나 보고와 관련된 규정과 통신위원회의 보고를 담당하는 기관의 설립을 통해 지금보다 더 체계적으로 주기적이고, 공개적으로 성과를 평가하는 것이 시급하다.

(3) 통신위원회 권능

1) 생산자 정보의 수집권과 검증권

규제자는 목표수행을 위해 필요한 모든 자료에 대한 수집과 검증이 보장되어야 하며, 명확한 법률적 규정에 근거해야 한다. 통신위원회는 생산자인 피규제기관의 사실조사를 위해서 자료를 수집하고 검증할 수 있는 권한을 법률로부터 부여받아야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신기본법 제43조 따르면, 통신위원회는 재정사건의 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 당사자 또는 참고인에 대한 출석의 요구 및 의견청취(제43조 제①항), 감정인에 대한 감정의 요구(제43조 제②항)를 할 수 있다. 또한 분쟁사건과 관계가 있는 문서 또는 물건의 제출요구 및 제출된 문서나 물건의 령치(제43조 제③항), 통신위원회 소속공무원으로 하여금 당사자의 사업장 기타 분쟁사건과 관련이 있는 장소에 출입하여

관계문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하게 하는 행위(제43조 제④항)를 할 수 있다.

② 평가

통신위원회의 입장에서 생산자란 피규제 기업으로, 한국통신 등이 이에 해당한다. 법률상으로 필요한 경우에 정보를 수집하고 문서와 물건의 제출을 요구를 통해 사실 여부를 검증할 수 있다. 따라서 생산자의 정보를 수집할 권리와 검증할 권리가 있다고 할 수 있다. 즉 당사자의 신청이 없더라도 직권으로 의견을 청취할 수 있고, 소속공무원이 관계문서를 조사하고 열람할 수 있다. 그러나 감정의 요구, 물건의 제출요구나 문서의 열람·복사하는 행위에는 생산자의 통신위원회에 대한 어느 정도의 협조를 전제로 하고 있다. 따라서 각 생산자가 통신위원회의 요구에 거부하는 경우에 강제로 이를 집행할 수 있는 제도를 마련할 필요성도 있다.

2) 시장정보의 수집과 분석 능력

시장의 정보를 빠르게 수집하고 검증하는 능력은 규제자가 수집된 자료를 소화해 내고 대응할 수 있는가의 문제이다. 통신위원회는 통신시장의 반응, 국외 통신정책 동향 등을 발빠르게 수집하여 분석해 내어 다른 피규제자들이 시장의 변화에 잘 적응할 수 있도록 지침을 제시해 주어야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신사업법 제33조의5에서, “정보통신부장관은 전기통신설비의 범위와 설비 제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 고시한다. 이 경우 기간통신사업자의 전기통신설비의 수요를 고려하여 정하여야 한다.”라고 규정하고 있다. 또한 전기통신사업법 제30조에서 “정보통신부장관은 사회적·경제적 사정의 변동에 따라 전기통신사업자의 이용약관이 현저히 부당하여 공공이

익의 증진에 지장이 있다고 인정되는 경우에 전기통신기본법 제37조의 규정에 의한 통신위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자에게 상당한 기간을 정하여 이용약관의 변경을 명할 수 있다.”라고 명문화하고 있다.

② 평가

위 규정은 2001년 1월 8일자로 개정된 법률이다. 따라서 정보통신부가 기준을 정할 때, 이전에는 시장의 수요나 동향에 대한 고려 없이 정했지만, 이제는 해당 기간통신사업자의 통신설비의 수요를 조사하고 분석하여 기준설정에 반영해야 한다. 이는 시장정보의 수집과 분석을 요하는 작업이라 할 수 있다. 전기통신사업법 제30조의 경우에는 사회적·경제적 사정의 변동에 따라 시장의 변화에 규제가 민감하게 대처하지 못함으로써 나타나는 여러 가지 부작용을 최소화하기 위한 법적 장치라 할 수 있다. 즉 현재에는 공정한 경쟁이 있었지만, 시장의 구도가 변함으로써 불공정한 경쟁이 될 수 있기 때문에, 이런 시장 변화를 주기적으로 수집해서 그때마다 대처하겠다는 의지가 엿보인다. 현재는 관련규정이 많지 않아 통신위원회가 시장정보의 수집과 분석을 통해서 각 이해관계자들이 시장의 변화에 발빠르게 대처할 수 있는 시스템이 아직 부족한 실정이다. 따라서 통신위원회가 기준을 설정하여 고시할 때는 이런 절차를 밟도록 규정할 필요가 있으며, 시장수요의 고려 또는 시장의 변화에 대한 동향분석 등에 대한 자세한 규정이 명문화되어서 행정의 재량이 개입될 소지를 줄여야 한다. 즉 공정성과 독립성을 확보하고 시장정보를 수집하고 분석함으로써 시장친화적인 규제를 창출할 수 있는 능력을 배양해야 한다.

3) 다양한 품질과 규격에 대한 규제권한

규제시스템은 공급되는 품질과 서비스에 맞게 다양하게 구성되어

야 하며, 일정한 품질과 규격을 유지하여 안정적인 서비스가 공급되도록 해야 한다. 통신위원회는 정보통신부로부터 다양한 품질과 규격에 관한 전반적인 심의에 대한 권한을 받아서 보다 일관성 있고 다양한 품질과 규격에 대한 규제를 해야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신사업법 제29조 제①항에 따르면, “기간통신사업자는 그가 제공하고자 하는 전기통신역무에 관하여 그 역무별로 요금 및 이용조건을 정하여 정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 다만, 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 정보통신부장관의 인가를 받아야 한다.”라 규정되어 있다. 그러나 제30조에서, “정보통신부장관은 사회적·경제적 사정의 변동에 따라 전기통신사업자의 이용약관(전기통신사업법 시행령 제20조 ①법 제29조 제1항의 규정에 의하여 전기통신역무에 관한 이용약관의 신고(변경신고를 포함한다)를 하거나 인가(변경인가를 포함한다)를 받고자 하는 자는 다음 각호의 사항이 포함된 이용약관(변경할 경우에는 신·구내용대비표를 포함한다)에 요금산정의 근거자료를 첨부하여 정보통신부장관에게 제출하여야 한다. [개정 97·3·5, 99·4·17] 1. 전기통신역무의 종류 및 내용 2. 전기통신역무를 제공하는 지역 3. 수수료·실비를 포함한 전기통신역무의 요금 4. 전기통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항 5. 기타 당해 전기통신역무의 제공 또는 이용에 관하여 필요한 사항)이 현저히 부당하여 공공이익의 증진에 지장이 있다고 인정되는 경우에 전기통신기본법 제37조의 규정에 의한 통신위원회의 심의를 거쳐 전기통신사업자에게 상당한 기간을 정하여 이용약관의 변경을 명할 수 있다.”라고 명문화하고 있다. 즉 이용약관에 대해서 처음으로 신고를 받고 인가를 해주는 기관은 정보통신부이

지만, 이후에 이용약관에 대한 변경사항을 명할 시에는 반드시 통신위원회의 심의를 거치도록 되어 있다. 이용약관의 내용 중 전기통신역무의 요금에 대한 사항이 포함되어 있기 때문에 이용약관에 대한 범조항이 통신위원회의 품질과 규격에 대한 규제권한에 해당한다.

한편, 전기통신사업법 제33조의5의 제③항에서 “정보통신부장관은 전기통신설비의 범위와 설비제공의 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 고시한다.”라고 규정하고 동법 제⑤항에서 통신위원회의 심의를 거치도록 명문화하고 있다. 가입자 선로의 공동활용(제33조의6)의 경우도 가입자 선로의 공동활용의 범위와 조건·절차·방법 및 대가의 산정 등에 관한 기준을 정하여 고시한다. 이때에도 역시 통신위원회의 심의를 거쳐야 한다. 무선통신시설을 공동이용(제33조의7)할 경우에도, 공동이용의 대가에 대한 기준은 정보통신부장관이 정해서 고시하지만, 그 기준을 정할 때는 반드시 통신위원회의 심의를 거쳐야 한다. 상호접속(제34조), 전기통신설비의 공동사용(제34조의3), 정보의 제공(제34조의4)도 역시 정보통신부가 기준을 고시하지만, 그 기준은 통신위원회의 심의를 거쳐서 설정된다.

② 평가

이용약관의 변경사항, 전기통신설비의 제공, 가입자선로의 공동활용, 무선통신시설의 공동이용, 상호접속, 전기통신설비의 공동사용, 정보의 제공 등에 관련된 사항은 통신위원회의 심의를 거쳐서 정보통신부가 허가·승인·인가를 해주었다. 그러나 전기통신설비의 유지·보수(전기통신기본법 제16조), 통신서비스를 제공할 수 있는 적절한 기술기준(제25조), 전기통신역무의 안정적인 제공을 위한 관리규정(제26조), 전기통신의 건전한 발전과 이용자의 편의를 도모하기 위한 전기통신의 표준화(제29조) 등에 관한 사항은 모두 정보통신

부에서 관장한다. 또한 전기통신기자재가 적합한 기술기준을 갖췄을 경우에는 정보통신부가 형식 승인을 해주며, 정보통신부장관이 전기통신기자재의 품질보증에 대한 지도 등 기술지도도 한다(제33조). 즉 다양한 품질과 다양한 품질에 맞는 규격 또는 기준을 결정하는 경우에는 통신위원회에서 심의하지만, 그 규제 범위가 정보통신부가 관장하는 다양한 품질과 규격에 관한 규제에 비해서 상대적으로 좁은 편이다. 각 사업자간의 다양한 성격에 맞춰서 품질과 규격에 대해서 규제하는 통신위원회의 권한이 2002년 법률 개정을 통해서 예전에 비해 많이 향상된 것은 사실이다. 그러나 일반적인 품질의 유지·관리·보수에 관련된 사항과 기술 표준화에 대한 문제, 지속적인 전기통신기자재에 대한 기술지도 등을 역시 통신위원회가 심의한다면, 보다 일관성 있는 규제를 추진할 수 있을 것 같다. 한편 소비자보호 기능은 통신위원회의 설치목적에만 규정되어 있을 뿐, 해당규정이 없다(이명호, 1995 : p.224).

4) 강제집행력의 신뢰성

규제자에 의해 집행되는 검사, 제재, 또는 준사법적 기능 등은 반드시 명확하고, 납득할 만하고, 능률적인 것이어야 한다. 통신위원회는 검사, 제재, 준사법적 기능을 수행하기 위해서 좀더 명확한 기준과 근거를 제시해야 하며, 피규제자가 공권력을 신뢰할 수 있도록 통신위원회 소속 공무원의 공권력 행사에 힘을 실어주어야 한다.

① 통신위원회 제도

통신위원회의 강제집행력에는 조사 및 의견 청취를 하는 검사와 과징금부과 및 시정명령 등을 내리는 제재, 그리고 준사법적 기능에 해당하는 재정 등 크게 세 가지가 있다. 검사의 기능을 먼저 살펴보면, 전기통신사업법시행령 제36조의2에서 “통신위원회는 제출된 기간통신사업자의 영업보고서의 내용을 검증할 수 있고, 필요한 경우

에는 관련 자료의 제출을 명하거나 사실 확인에 필요한 검사를 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 또한 동법 제36조의4에서 “통신위원회는 소속공무원들로 하여금 확인에 필요한 조사를 하게 할 수 있고, 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있으며, 사업장에 출입하여 장부·서류 기타 자료나 물건을 조사하게 할 수 있다.”라고 명문화하고 있다. 또한 조사시 조사자는 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 내보여야 한다(전기통신사업법시행령 제36조의4 제③항). 재정사건을 처리할 때에도 필요한 경우에는 조사 및 의견 청취 등을 할 수 있다. 전기통신기본법 제43조에서 “재정사건의 처리를 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 당사자의 신청 또는 직권으로 출석의 요구 및 의견 청취, 감정의 요구, 문서 또는 물건의 제출 요구 및 령치, 관련 장소에 출입하여 문서 또는 물건을 조사·열람 또는 복사하게 하는 행위를 할 수 있다.”라고 서술하고 있다.

강제집행력의 두 번째에 해당하는 것이 제재조치이다. 전기통신사업법 제37조에서 금지행위에 대한 조치가 명확하게 규정되어 있다. 즉 금지행위에 대한 조치로 조직의 분리, 내부회계규정 등의 변경, 정보의 공개, 협정의 체결·이행 또는 내용의 변경, 이용약관 및 정관의 변경 등을 취할 수 있다. 동법 제37조의2에서는 제재조치 중의 한 가지인 과징금 부과에 대해서 명문화하고 있다. 즉 매출액의 100분의 3 이하만큼의 과징금의 부과 또는 100억원 이하의 과징금을 부과할 수 있다고 명료하게 서술하고 있다. 두 조항 모두 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주거나(제37조 제③항) 과징금을 기한 내에 납부하지 않을 경우에는 기간을 정하여 독촉을 하고 국세채납처분의 예에 따라 이를 징수한다(제37조의2 제④항)고 규정되어 있다.

마지막으로 준사법적 기능에 해당하는 재정이 있다. 전기통신기

본법 제40조의2에서 “전기통신사업자 또는 이용자 당사자간의 협의가 이루어지지 않거나 협의를 할 수 없는 경우에 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 통신위원회는 재정을 받고 나서 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다(제40조의2 제②항). 또한 재정을 신청 받은 통신위원회는 지체 없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다(제40조의2 제③항). 재정은 반드시 문서로 작성하여야 하고, 주문 및 그 이유와 재정 일자에 대해 기입해서 통신위원회 위원 의 서명날인 후 당사자에게 송달된다(동법 시행령 제31조).

② 평가

통신위원회에서 사실조사를 할 때에는 관계 공무원은 사업장에서 그 권한을 표시하는 증표를 관계인에게 내보여야 하기 때문에, 피규제자인 사업장 관계인의 입장에서는 공권력 행사에 대해서 납득할 수 있다. 즉 증표를 보여줌으로써, 경찰이 압수수색영장을 보여주고 사건현장을 조사하는 것처럼, 공권력 행사에 강제집행의 신뢰성을 부여해 준다. 조사를 담당하는 공무원은 사업장 조사시 당해 사무소 또는 사업장의 관계인을 입회시킴으로써(전기통신사업법시행령 제 11조) 피규제자를 최대한 납득시키려고 노력하고 있다. 또한 전기통신사업법 시행령 제36조의4, 제36조의2, 전기통신기본법 제43조 등에 통신위원회의 검사 기능에 대해서 명료하게 규정되어 있어, 강제집행력의 신뢰성이 확보되고 있다. 그러나 전기통신기본법 제45조에서는 정보통신부장관은 전기통신설비에 관한 조사를 소속공무원이 할 수 있게 하였다. 반면 통신위원회는 기간통신사업자의 영업보고서의 검증, 금지행위에 대한 사실조사, 재정시 관계자에 대한 사실조사 등의 권한을 갖고 있다. 정책과 규제의 권한 분배에 대해서 앞에서 언급한 대로, 규제자의 입장에서 두 기관에서 동시에 사실조

사 권한을 소유하고 있어 혼란스러울 우려가 높다. 또한 검증의 기준이 무엇인지 구체적으로 서술되어 있지 않기 때문에 행정의 재량이 개입될 가능성이 높다. 따라서 사실조사 시에 구체적인 기준을 제시하고 계량화하여 피규제자가 쉽게 납득할 수 있도록 할 필요성이 있다.

제재조치의 경우는 금지행위에 대한 조치에 대해서는 전기통신사업법 제37조에서 명료하게 서술되어 있다. 또한 동법 제③항에서 당사자에게 의견을 진술할 기회를 주고 이해관계인의 의견을 들을 수 있기 때문에, 피규제자의 입장에서는 그 기회를 통해서 충분히 금지행위에 대한 조치를 납득할 수 있다. 동법 제37조의2에서 과징금의 액수에 대해서 구체적으로 서술하고 있지만, 그 산출근거에 대해서는 나타나 있지 않다. 또한 과징금의 상한선은 정해졌지만 각 사안에 대해서 어느 정도의 과징금을 부과할 것인지에 대해서 규정하고 있지 않다. 법률의 구조상 모든 개별 사건을 나열할 수는 없지만, 구체적인 명문 조항이 없어, 행정가들의 자유재량이 개입될 소지가 크다. 즉 행정가가 과징금 부과 상한선은 지키면서도 각 사업자마다 다르게 과징금을 부과시킬 수 있기 때문에, 각 사업자의 처우에 불공평성과 형평성 문제가 나타날 수도 있다.

마지막으로, 준사법적 기능의 경우에는 전기통신기본법 제40조의 2에서 각 사안에 대해서 구체적으로 명문화하고 있다. 또한 각 당사자에게 의견을 진술할 기회를 부여하고, 당사자에게 재정문서를 직접 송달함으로써 각 절차가 명확하게 규정되고 있다. 따라서 행정가의 자유재량이 개입될 여지는 다른 두 기능에 비해서 비교적 적은 편이다.

5) 분쟁조정기능을 포함한 효과적 의사결정 과정

분쟁의 빠르고 효율적인 해결은 불확실성을 줄이지만, 법률에 의

한 분쟁해결은 지체되고 불확실성을 증가시킨다. 통신위원회는 재정권한을 가지고 있고, 그 절차상 각 이해당사자들의 의견을 진술하는 기회를 부여하고 있다. 그러나 기타 소비자의 불만이나 청원을 통하여 소비자를 보호하기 위한 규정과 절차에 대한 제도적 보안이 필요하다.

① 통신위원회 제도

“전기통신사업자 또는 이용자는 다음 각 호의 1의 사항에 관하여 당사자간 협의가 이루어지지 아니하거나 협의를 할 수 없는 경우에는 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다.”라고 전기통신기본법 제40조2 제①항에 규정되어 있다. 해당 내용을 자세히 살펴보면 첫째, 전기통신사업법 제33조의2의 규정(전기통신사업자는 전기통신역무를 제공함에 있어 이용자에게 손해를 입힌 경우에는 배상을 하여야 한다. 다만, 그 손해가 불가항력으로 인하여 발생한 경우 또는 그 손해의 발생이 이용자의 고의 또는 과실로 인한 경우에는 그 배상책임이 경감 또는 면제된다.)에 의한 손해배상 또는 제46조의 규정(① 기간통신사업자는 제43조 제1항의 규정에 의하여 선박·항공기 기타의 교통기관의 소유자 또는 점유자로부터 전기통신업무의 이용에 제공하는 무선국의 개설에 필요한 특수한 공급 또는 설비를 제공받은 경우에는 그에 소요된 설비를 보상하여야 한다. ② 제33조의3의 규정에 의한 손해배상의 절차 및 재정신청은 제1항의 규정에 의한 설비보상에 관하여 이를 준용한다.)에 의한 설비보상에 대한 재정신청을 할 수 있다. 둘째, 전기통신사업법 제33조의5 제①항·제②항의 규정(① 기간통신사업자는 다른 기간통신사업자로부터 전기통신설비의 제공에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있다. ② 다음 각호의 1에 해당하는 기간통신사업자는 제1항의 규정에 의한 요청이 있는 경우에는 제1항의 규정에

불구하고 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공하여야 한다. <신설 2001.1.8> 1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자 2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자)에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7 제①항·제②항의 규정(①기간통신사업자는 다른 기간통신사업자로부터 무선통신시설의 공동이용(이하 “공동이용”이라 한다)에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 이를 허용할 수 있다. 이 경우 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자간의 공동이용의 대가는 공정하고 타당한 방법으로 산정하여 정산하여야 한다. ②전기통신사업의 효율성을 높이고 이용자를 보호하기 위하여 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자는 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자로부터 공동이용에 관한 요청이 있는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 협정을 체결하여 이를 허용하여야 한다.)에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조 제①항의 규정(①전기통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다.)에 의한 상호접속, 제34조의3 제①항의 규정(①기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 필요한 설비의 설치 또는 운영을 위하여 그 기간통신사업자의 관로·케이블·전주 또는 국사 등의 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 요청 받은 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 허용할 수 있다.)에 의한 공동사용 등이나 제34조의4 제①항의 규정(①기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 요금의 부과·징수 및

전기통신번호안내를 위하여 필요한 기술적 정보 또는 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청 받은 경우에는 협정을 체결하여 요청 받은 정보를 제공할 수 있다.<개정 1997.8.28>에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 체결에 관한 사항도 재정신청의 대상이 된다. 셋째, 전기통신사업법 제33조의5 제①항·제②항의 규정(①기간통신사업자는 다른 기간통신사업자로부터 전기통신설비의 제공에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공할 수 있다. ②다음 각호의 1에 해당하는 기간통신사업자는 제1항의 규정에 의한 요청이 있는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 협정을 체결하여 전기통신설비를 제공하여야 한다. <신설 2001.1.8> 1. 다른 전기통신사업자가 전기통신역무를 제공함에 있어 필수적인 설비를 보유한 기간통신사업자 2. 기간통신역무의 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령이 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자)에 의한 전기통신설비의 제공, 동법 제33조의7 제①항·제②항의 규정(①기간통신사업자는 다른 기간통신사업자로부터 무선통신시설의 공동이용(이하 “공동이용”이라 한다)에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 이를 허용할 수 있다. 이 경우 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자간의 공동이용의 대가는 공정하고 타당한 방법으로 산정하여 정산하여야 한다. ②전기통신사업의 효율성을 높이고 이용자를 보호하기 위하여 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자는 정보통신부장관이 정하여 고시하는 기간통신사업자로부터 공동이용에 관한 요청이 있는 경우에는 제1항의 규정에 불구하고 협정을 체결하여 이를 허용하여야 한다.)에 의한 무선통신시설의 공동이용, 제34조 제①항의 규정(①전기통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여

여 상호접속을 허용할 수 있다.)에 의한 상호접속, 제34조의3 제①항의 규정(①기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 필요한 설비의 설치 또는 운영을 위하여 그 기간통신사업자의 관로·케이블·전주 또는 국사 등의 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 요청 받은 경우에는 협정을 체결하여 전기통신설비 또는 시설에 대한 출입 또는 공동사용을 허용할 수 있다.)에 의한 공동사용 등이나 제34조의4 제①항의 규정(①기간통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 제공·상호접속 또는 공동사용 등이나 요금의 부과·징수 및 전기통신번호안내를 위하여 필요한 기술적 정보 또는 이용자의 인적 사항에 관한 정보의 제공을 요청 받은 경우에는 협정을 체결하여 요청 받은 정보를 제공할 수 있다.<개정 1997.8.28>)에 의한 정보의 제공 등에 관한 협정의 이행 또는 손해의 배상 등도 재정사항이 된다. 마지막으로, 그밖에 전기통신사업과 관련한 분쟁이나 다른 법률에서 통신위원회의 재정사항으로 규정한 사항 등이 포함된다.

동법 제②항에서 “통신위원회는 재정신청을 받은 때에는 그 사실을 다른 당사자에게 통지하고 기간을 정하여 의견을 진술할 기회를 주어야 한다. 다만, 당사자가 정당한 사유 없이 이에 응하지 아니하는 때에는 그러하지 아니하다.”라고 명시하고 있다.

또한 동법 제③항에서 “통신위원회는 제①항의 규정에 의한 재정신청에 대하여 재정을 한 때에는 지체 없이 재정문서를 당사자에게 송달하여야 한다.”라고 서술하고 있다. “통신위원회가 재정을 한 경우에 당해 재정의 내용에 대하여 재정문서의 정본이 당사자에게 송달된 날부터 60일 이내에 소송이 제기되지 아니하거나 소송이 취하된 때에는 당사자간에 당해 재정의 내용과 동일한 합의가 성립된 것으로 본다.”라고 동법 제④항에서 규정하고 있다. 동법 제⑤항에

의하면 “통신위원회의 재정 중 당사자가 지급하거나 수령하여야 할 금액에 대하여 불복이 있는 자는 재정문서의 송달을 받은 날부터 60일 이내에 소송으로 그 금액의 증감을 청구할 수 있다.”라고 명시되어 있다. 또한 제⑤항의 규정에 의한 소송에 있어서는 다른 당사자를 피고로 한다. 전기통신기본법 제40조의3에서 “통신위원회는 재정신청을 받은 경우에 재정을 하기에 부적합하거나 기타 필요하다고 인정하는 때에는 분쟁사건별로 분과위원회를 구성하여 이에 관한 알선을 할 수 있다.”라고 규정하고 있다. 그리고 재정의 결과는 협정의 이해이거나 또는 손해배상으로 할 수 있다(정보통신사업법 제35조).

② 평가

손해배상, 실비보상, 무선통신시설의 공동이용, 상호접속, 공동사용 등에 대해서 기간통신사업자들끼리 분쟁이 발생했을 경우 이들은 통신위원회에 재정을 신청할 수 있다. 즉 통신위원회는 분쟁해결을 위한 준사법적 권한을 갖고 있다. 통신위원회는 각 당사자들이 의견을 진술할 기회를 주며, 재정문서를 문서로 작성하기 때문에 공식적으로 준사법권을 행사하고 있다. 통신위원회의 재정은 분쟁의 빠르고 효율적인 처리로 인해서 효과적인 의사결정을 할 수 있다. 그러나 규정된 것 이외의 다양한 사업자간의 분쟁에 대한 통신위원회의 권한이 규정되지 못하고 있으며, 기타 소비자의 불만이나 청원을 통하여 소비자를 보호하기 위한 규정과 절차도 보이지 않는다(이명호, 1995 : p.224).

또한, 여기서 중요하게 살펴보아야 할 것은 통신위원회의 결정에 대해 사업자가 불복할 경우이다. 통신위원회와 사업자간의 분쟁이 발생한 경우 사업자들에게는 상당한 불확실성이 발생하게 된다. 이러한 불확실성의 감소를 위해서는 통신위원회 결정에 대한 분쟁이

생겼을 경우 이를 처리하는 규정의 제정이 필요할 것이다. 우리나라의 경우 이에 대한 명확한 명문규정이 없고 관련된 사례가 발생하지는 않았으나 통신위원회의 법적지위를 고려해 보면 행정소송법에 따라 처리될 것이다. 그러나 법적인 해결절차를 따르는 것이 반드시 좋은 결과를 낳는 것은 아님을 감안해 볼 때, 불확실성을 장기화할 우려가 있는 법률적 절차에 의탁할 수밖에 없는 현재의 제도보다는 보다 신속하게 처리할 수 있는 다른 제도적 장치의 마련이 필요하다고 판단된다. 이를 위해 전기위원회와 같이 분쟁조정위원회를 두고 그 기능으로 사업자간 분쟁뿐만이 아니라 위원회와 사업자간의 분쟁의 조속한 처리기능도 부여하는 것을 고려해 볼 수 있을 것이다.

6) 규제영향분석의 고려

중요한 규제의 시행은 규제영향분석을 통해 비용과 편익을 평가해 보아야 한다. 규제영향분석은 규제자로 하여금 규제의 결과를 예측할 수 있게 하고 투명성을 높이며, 보다 융통성 있고 효과적인 규제수단을 선택할 수 있도록 한다.

① 통신위원회 제도

현재 우리나라의 경우 모든 행정기관이 규제를 개발할 경우 규제영향분석을 고려하도록 절차로 정의되어 있으며 규제개혁위원회의 심의를 받도록 하고 있다(행정규제절차법 제7조). 통신위원회의 경우도 경제적 규제인 진입규제, 가격규제 등의 규제수단을 사용하고 있지만 새로운 규제를 개발하거나 수정할 경우 규제개혁위원회의 심의대상이 된다.

② 평가

통신위원회가 규제를 개발하거나 수정하는 경우, 규제영향분석서를 작성하고 고려하게 되어 있으므로 절차적 타당성은 확보하였다

고 판단할 수 있다. 다만, 규제영향분석서를 작성하는 기관의 해당 실무자가 이에 대한 필요성과 중요성을 인지하고 있는가는 별개의 문제이다. 그러므로 규제자로 하여금 규제영향분석을 고려하는 것이 왜 중요하고 필요한지를 인식시키는 것도 중요하다.

(4) 통신위원회의 운영

1) 독립채산에 의한 재정운영

독립규제기관의 예산은 독립채산제를 통해서 충당하거나 적어도 정부기관에 의해 관리되도록 해서는 안 된다. 통신위원회는 실질적인 독립규제기관으로 거듭나기 위해서 정부충당금에서 다른 수입채원으로 독립 예산을 마련해야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신기본법시행령 제28조에서, “통신위원회의 위원은 예산의 범위 안에서 수당을 지급 받는다. 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접적으로 관계되어 출석하는 경우에는 제외한다.”라고 명시되어 있다. 한편 전기통신기본법시행령 제31조7에서는 “심의회 또는 분과 위원회에 출석한 위원에 대해서 예산의 범위 안에서 수당을 지급할 수 있다. 다만, 공무원인 위원이 그 소관업무와 직접 관련되어 출석하는 경우에는 그러하지 아니하다.”라고 서술되어 있다. 위의 법률에 따르면, 우리나라의 전기통신 사업의 규제기관은 정보통신부이고, 독립규제기관인 통신위원회의 재정확보 수단은 특별히 없는 것이다.

② 평가

대다수 국가에서 통신규제기관의 예산은 입법부의 예산심의가 확정되기 전까지 정부로부터 승인을 받아야 함을 규정하고 있다. 통신규제기관의 재정은 정부충당금appropriation 이외에 면허료fees, 기여

금contributions, 또는 사업자 총 매출액에 대한 과세 등 다양한 경로를 통해 마련된다(염용섭, 1999).

우리나라의 통신위원회의 경우, 대부분의 예산을 정부로부터 지원을 받고 있기 때문에, 실질적 의미의 독립규제위원회로 나아가는데 제약요소가 되고 있다. 즉 독립규제기관의 독립성을 유지하기 위해서는 스스로 예산을 충당할 수 있는 것이 옳다. 실제로 영국과 미국의 독립규제기관의 경우, 독립규제기관의 예산을 면허세 또는 주파수·통신번호 판매 등을 통해서 입법부의 예산심의와는 별개로 독립적으로 운영되고 있다. 통신위원회가 진정한 독립규제기관으로 거듭나기 위해서는 독립채산에 의한 재정운영이 빠른 시일 내에 이루어져야 할 것이다.

2) 유능한 인적자본 확보

규제자들은 전문적 지식을 가지고 정책의 안정성을 추구하며, 시장을 감시하고 분석할 줄 알아야 하며, 때로는 외부 전문가들을 고용할 수 있는 능력을 갖춰야 한다. 통신위원회는 전기통신 분야의 전문가를 좀더 영입하여 보다 질 높은 규제를 집행해야 하며, 상임위원회의 수도 늘려야 한다. 또한 사무국의 직원들도 순환보직제가 아니라 영속적으로 안정적인 사무를 볼 수 있도록 배려해야 한다.

① 통신위원회 제도

통신위원회위원의 자격은 전기통신기본법 제38조에 명시되어 있다. 법률이 규정하는 자격은 크게 5가지 유형으로 나뉘는데 이를 자세하게 살펴보면 3급 이상의 공무원이거나 퇴직자, 판사·검사 또는 변호사의 직에 15년 이상 종사한 법조인 또는 퇴직자, 대학에서 법률학·경제학·경영학·전자공학·통신공학 기타 전기통신관련 학과를 전공한 사람으로 고등교육법에 의한 대학이나 공인된 연구기관에서 부교수 이상의 직을 역임하고 있거나 퇴직자, 또는 이에

상당하는 직에 10년 이상 종사자 또는 퇴직자, 전기통신관련 단체 또는 기관의 대표자 또는 전기통신관련 기업의 임원의 직에 10년 이상 종사한 사람, 또는 전기통신역무의 이용자 보호활동에 관한 직에 15년 이상 있거나 있었던 자 등이다. 한편 동법 제2항에서는 “공무원이 아닌 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임할 수 있다.”라고 규정되어 있다.

현재 통신위원회 위원장은 윤승영 변호사가 맡고 있고, 상임의원은 박승규 정보통신부 전산관리소장이 역임하고 있다. 비상임의원은 우의형 지방법원장, 좌승희 한국경제연구원장, 황금찬 연세대 전기공학부 교수, 정갑영 연세대 교수, 박인례 한국소비자 단체협의회사무총장으로 구성되어 있다.

통신위원회 사무국은 총괄과, 심의과, 재정과, 조사1과, 조사2과, 조사3과로 총 5개의 과로 구성되어 있고, 조사3과는 2003년 7월중에 새로 신설될 예정이다. 총괄과는 통신위원회의 주요업무계획을 수립·집행 및 조정하고, 전기통신사업의 금지행위의 유형 및 기준을 제·개정한다. 이 외에 통신위원회 소관 백서·사례집·업무편람 등의 발간에 관한 사항을 담당하고 통신위원회 홈페이지의 관리 및 운영도 담당하고 있다. 심의과는 통신위원회 안건의 상정·회의 운영·심의 결과 및 시정 조치 통보 등에 관한 사항, 약관·법령 및 회계 관련 전문위원회의 구성 및 운영 등을 주 업무로 하고 있다. 재정과는 재정신청사건의 접수 및 관리, 재정사건의 처리에 필요한 사실조사 및 인과관계 규명, 전기통신사업자간 분쟁알선 등을 담당하고 있다. 조사과는 불공정행위 사건의 접수 및 관리, 불공정행위 관련 신고사항 또는 인지사항에 대한 사실조사, 요금 관련 전문위원회의 구성 및 운영 등 주로 불공정행위와 관련해서 각 통신 매체별로 나눠서 업무를 담당하고 있다. 현재 통신위원회 사무국 직원은

총 26명으로 구성되어 있다.

② 평가

통신위원회의 구성을 살펴보면, 법률에 제시된 자격요건에 맞게 구성되어 있다. 통신위원회는 위원회가 다루는 업무 성격상 정보통신기술에 전문적인 지식이 필요하다. 그러나 전자공학이나 통신공학의 전문가는 현재 한 명뿐이고, 나머지는 모두 법률, 경제, 경영의 전문가들이다. 따라서 통신위원회가 좀더 높은 수준의 심의·의결·재정을 하려면, 전기통신부분의 전문가를 더 영입할 필요성이 있다. 위원의 자격에는 전기통신관련 단체 또는 기업의 임원도 위원으로 위촉될 수 있다고 규정되어 있으나, 현재는 해당하는 위원이 없다. 전기통신관련 단체의 대표자 또는 기업의 임원들은 통신위원회 입장에서 보면 피규제자에 해당한다. 규제의 순응도를 높이기 위해서는 피규제자들을 임원으로 위촉해 그들이 규제에 대해서 갖고 있는 여러 가지 의견들을 귀담아 들을 필요가 있다. 만약 피규제자들을 임원으로 위촉하면 규제자와 피규제자 사이의 더욱 효율적인 의사소통이 이루어질 것이다. 상임위원의 경우 현재 한 명만이 임면되어 있다. 그 한 명은 공무원이기 때문에 통신위원회가 독립적으로 의사를 결정할 수 있을지 의문이다. 공무원의 입장에서 정부의 의견과 다른 의제를 통과시키기란 그리 쉽지 않을 것이고 제대로 된 감독기능을 수행하기가 힘들 것이다. 따라서 상임위원의 신분이 정부와의 관계에서 좀 더 공식적인 거리를 확보할 수 있는 의원으로 위촉을 하고, 상임위원의 수를 지금보다 늘릴 필요성이 있다.

사무국의 경우 공무원이라는 신분적 특성상 순환보직제를 적용 받는다고 보아야 한다. 결국 통신위원회 사무국 인력에 대해서는 상당한 전문성이 축적될 수 있도록 업무방식과 순환보직 등에서 적절

한 방안이 모색될 필요가 있다(염용섭, 2001 : p.148).

3) 윤리지침의 제정과 적용

규제자들은 사적 이익을 지양하고, 피규제 회사의 이직을 할 수 없도록 하는 내부 지침을 마련해야 한다. 통신위원회는 규제자의 제척·기피·회피에 대한 규정으로 인해 윤리적이고 객관적인 결과를 보장할 수 있다. 그러나 규제자가 미래에 피규제 산업에 취직하는 것을 금지하는 규정을 만들어 잠정적 포획의 가능성을 낮춰야 한다.

① 통신위원회 제도

전기통신기본법 제42조에서 위원의 제척(법관 및 법원 사무관 등이 특정 사건에 대하여 법률에서 정한 특수한 관계가 있을 때에 법률상 그 사건에 관한 직무 집행을 행할 수 없게 함. 또는 그런 제도. 재판의 공정성을 위한 제도이다.)·기피(법관, 법원 직원 따위가 한 쪽 소송 관계인과 특수한 관계에 있거나 어떠한 사정으로 불공평한 재판을 할 염려가 있다고 여겨질 때 다른 쪽 소송 당사자가 그 법관이나 직원의 직무 집행을 거부하는 일. ≒법관기피.)·회피(재판관이나 서기가 소송 사건에 관하여 기피할 만한 이유가 있다고 생각할 경우에 스스로 그 사건을 다루지 않는 일.)에 대한 내용을 서술하고 있다. 통신위원회 위원은 특별한 사건에 해당하는 경우에는 그 사건의 심의·의결에서 제척된다(전기통신기본법 제42조 제①항). 제척되는 경우를 자세하게 살펴보면 아래와 같다.

첫째, 위원 또는 그 배우자나 배우자이었던 자가 당해사건의 당사자가 되거나 당해사건에 관하여 공동관이자 또는 의무자의 관계에 있는 경우

둘째, 위원이 당해사건의 당사자와 친족관계에 있거나 있었던 경우

셋째, 위원 또는 위원이 속한 법인이 당사자의 법률·경영 등에 대한 자문·고문 등으로 있는 경우

넷째, 위원 또는 위원이 속한 법인이 증언이나 감정을 한 경우
다섯째, 위원 또는 위원이 속한 법인이 당사자의 대리인으로서 관
여하거나 관여하였던 경우

한편 당사자는 심의·의결의 공정성을 기대하기 어려운 사정이
있는 때에는 기피신청을 할 수 있다(전기통신기본법 제42조 제②
항). 이 경우 통신위원회는 의결로 이를 결정한다. 또한 위원이 제①
항 또는 제②항의 사유에 해당하는 때에는 스스로 그 사건의 심
의·의결에서 회피할 수 있다(전기통신기본법 제42조 제③항).

② 평가

“팔은 안으로 굽는다.”는 우리나라 속담처럼 자기와 관련된 사람
의 사건을 객관적이고 공정하고 처리하기란 쉽지 않다. 따라서 전기
통신기본법 제42조에서 규정한 제척, 기피, 회피에 대한 규정은 통
신위원회의 공명정대한 심의·의결을 보장할 수 있는 제도라 할 수
있다. 즉 위 규정을 통해서 통신위원회의 윤리의식을 제고할 수 있
다. 그러나 선진국과 같이 규제자들이 위원직 퇴임 후 피규제 회사
로 취직을 하는 것을 제한하는 규정이 없다. 만약 피규제 회사로 취
직할 수 있는 길이 열려 있다면, 독립규제위원회 재임시절 자신의
미래의 직업을 생각해 피규제 집단에게 포획될 가능성이 높다. 따라
서 통신위원회가 윤리적이고 객관적으로 사안을 처리할 수 있도록
피규제 회사로 재취업하는 길을 차단할 모색할 필요성이 있다.

또한 중요하게 고려해야 할 것은 윤리규정의 제정이 단순히 규칙
제정의 의미만을 지니고 있는 것이 아니라는 점이다. 윤리규정은 윤
리현장의 형태로 통신위원회를 둘러싼 환경에 대대적으로 공개되어
야 한다. 이는 통신위원회의 평판의 문제일 뿐만 아니라 독립규제기
관의 규범적 독립성을 확보하고 강조하기 위한 일종의 “독립선언
서”와 같은 역할을 담당한다. 즉 윤리현장은 일종의 선언적 의미를

가진다. 그러므로 윤리규정의 제정뿐만이 아니라 이를 폭넓게 공개함으로써 피규제자로 하여금 이를 신뢰할 수 있는 언약으로 받아들일도록 하는 것이 중요하다.

제3절 우리나라 규제위원회 현황의 거래비용적 해석

1. 우리나라 규제기관의 환경분석 : 외생변수

(1) 역사적이고 광범위한 제도적 환경

본 연구에서 사례로 분석한 전기위원회와 통신위원회의 제도적 환경은 모두 여타 다른 정치적 쟁점들로부터 우선순위에서 밀려나 있었던 것을 확인하였다. 통신위원회의 경우 미국의 통상압력에 의해 위원회를 설치하고도 긴 기간 동안 사실상 관심밖에 방치되어 있었으며, 전기위원회의 경우 2001년에 이르러서야 비로소 설치되었다. 이것은 제도설계자들이 의사결정비용(DC)을 과도하게 낮게 발생하도록 했다는 점을 반증한다.

(2) 입법에 의한 재분배적 문제

그동안 시장에서 독점적 지위를 누렸던 전기와 통신 분야의 사업자들은 비록 1990년 이후 정부의 구조조정 계획에 의하여 여러 가지 어려운 상황을 겪어야 했다. 이러한 상황이 전기와 통신 분야의 각 사업자들에 어려운 환경만을 제공한 것은 아닐 것이다. 실제 제도설계자들은 이러한 점을 충분히 인식하고 있었던 것으로 보이는데 전기위원회가 2001년에 발족되고 통신위원회가 1997년 이후에 실질적인 역할을 수행하기 시작했다는 점에서 그러하다. 즉 이미 입법자들은 구조조정을 통해 발생했을 재분배의 문제들이 산업별로

정리되어 가는 시점에서 이들 독립규제기관들을 설계하고 발족시킴으로써 입법에 의한 재분배가 기업에 이미 발생한 후 경쟁체제의 확립에 나선 것임을 암시한다.

(3) 입법 목표의 정의와 정책결과 측정의 어려움

전기와 정보통신 분야는 정책 목표를 정의하고 결과를 측정하는 과정이 다른 산업 분야에 비해 간명하다고 할 수 있다. 두 분야 모두 산업의 속성상 기술집약적인 결과물들을 산출하기 때문이다. 그러나 위에서 언급한 바와 마찬가지로 두 산업의 결과물들은 기술적 전문성에 의해 제도설계자 혹은 규제자, 최종사용자 등이 해당 산업에서 나타날 수 있는 여러 문제에 대해 그 핵심을 파악하고 해결점을 찾는 데 어려움을 가지게 하는 요인이 된다. 산업의 전문성은 정보의 비대칭성을 의미하며 이것은 주인이 대리인의 정책결정에 대해 이해하기 어렵기 때문에 대리인비용을 증가시키는 환경임을 의미한다.

(4) 거래의 속성

위에서도 언급한 바와 같이 모든 독립규제기관의 환경에서 일어나는 거래의 속성은 민간에서 일어나는 거래에 비해 필요한 정보의 양이 많고 인센티브 구조에 의존해야 하는 경우도 많다. 특히 전기통신산업의 경우, 기술수준이 비약적으로 빠르게 발전하고 공급되는 서비스나 제품의 유형 역시 새로운 형태가 주류를 이룬다. 따라서 규제설계자나 사용자는 이러한 시장 환경에 대응하기 위해서 많은 정보를 필요로 한다. 또한 대부분의 규제자가 피규제자의 도움으로 정보를 입수하게 되므로 피규제자에게 포섭되는 등의 문제가 발생할 수 있다. 즉 거래의 환경은 대리인비용이 높아 이를 감소시키기 위한 인센티브 구조가 필요한 속성을 가진다.

2. 독립규제위원회와 관련된 현행 제도들의 토론 : 거래비용을 중심으로

(1) 거래비용 관점에서 본 우리나라 독립규제기관 설계의 목표

여기서는 전기·정보통신 분야의 일반적 특성에 비추어 우리나라 규제기관의 환경에서 어떠한 거래비용의 요소들을 고려하여 기관을 설계하여야 하는지를 살펴보겠다. 우리나라 환경에 맞는 제도적 선택이 어떠한 방향인지를 확인하는 과정에서는 Jacobs의 실무지침을 거래비용적 접근으로 평가한 내용을 바탕으로 산업의 특성에 맞는 지침의 방향을 살펴보고자 한다.

① 의사결정자 비용

위의 통신위원회의 분석에서 살펴본 바와 같이 우리나라의 독립 규제기관을 설계할 때 의사결정자 비용과 관련해서는 비용의 최소화를 목적으로 하는 것은 상당 부분 무리가 있다. 이미 너무 적은 비용을 발생시키고 있기 때문이다. 따라서 의사결정자 비용은 일정 수준으로 발생하는 것을 감수하는 것이 가능할 것이다. 따라서 두 산업 분야 모두 의사결정자 비용이 증가할 것으로 예상되는 실무적 설계지침일 경우 다른 거래비용과 상충관계가 있다면 다른 유형의 거래비용을 줄이는 설계지침을 우선적으로 도입하는 것을 고려할 수 있다.

② 대리비용

위에서도 언급한 바와 같이 대리인비용과 관련해서는 정보의 비대칭성이 발생하기 쉬운 환경인가를 고려하면 그 고려정도를 가늠해 볼 수 있을 것이다. 독립규제기관의 환경 자체가 이미 정보의 비대칭성에 의해 대리인비용을 감소시키기 어려운 환경임은 전술한 바가 있다. 게다가 전기와 정보통신 분야는 특히 전문성이 높은 분

야로 정보의 비대칭성이 타산업에 비해서도 높아 대리인비용을 감소시키는 데 어려움이 많다는 점도 언급한 바와 같다.

따라서 대리인비용의 증가가 예상되는 실무지침은 도입시 반드시 견제와 균형의 원리에 입각하여야 하며 신중한 고려와 설계가 선행되어야 할 것이다. 이러한 실무지침들은 주로 규범적 관점의 독립성과 전문성 확보의 영역에서 발생함을 감안해 볼 때 규제기관의 독립성과 전문성이 정보의 비대칭성을 증폭하지 않는가에 대해 신중한 논의와 고려가 있어야 함을 의미한다.

③ 공약비용

우리나라의 규제 환경은 상대적으로 유동성과 재량권이 큰 규제기관을 만드는 구조이므로 규제설계자들로 하여금 상당히 높은 수준의 공약비용을 발생시키는 구조이다. 하지만 실제 관찰되는 현상은 이와는 상당한 거리가 있는 것처럼 보인다. 즉 우리나라의 규제설계자들은 유권자(국민)들과의 공약을 지키는 데 큰 비용이 발생하더라도 크게 상관하지 않는 것이다. 이러한 사실은 큰 공약비용이 발생하더라도 충분히 감수할 만한 인센티브를 가지고 있다는 것을 의미하는데, 공약을 지키기 위한 새로운 의사결정을 하는 데 발생하는 기회비용이 매우 비싸기 때문에²⁰⁾ 굳이 많은 공약비용을 발생시킬 필요가 없는 것이다.

그러나 공약비용은 단순히 입법자들의 문제만은 아니며 국민(유권자)의 관점에서 살펴볼 필요가 있다. 이러한 관점에서 보면 공약비용은 불확실성과 밀접한 관련을 가진다. 즉 공약비용이 증가한다는 것은 결국 어떠한 형태로든 설계된 조직의 안정성이 높게 됨을

20) 입법자의 입장에서 정치적으로 고려해 보면 굳이 화급하지도 않은 규제기관의 설계 문제에 시간과 노력을 투입하여 다른 정치적 쟁점들을 놓쳐 버리는 것은 결코 합리적 선택이 못 될 것이다. 따라서 신규 법률을 만드는 일은 기회비용이 비싸다.

의미하는 것이므로 민간이 느끼는 불확실성이 낮아짐을 의미한다.

따라서 전기·정보통신과 같이 불확실성의 감소가 산업전체의 투자에 중요한 요소가 되는 경우 규제기관은 안정성이 높게 설계되어야 한다. 이것은 민간의 불확실성의 감소를 위해서 공약비용이 발생하는 것은 감수해야 함을 의미한다.

실무적 설계지침의 적용에서 살펴보면 공약비용이 증가할 것으로 예상되는 지침이라도 민간시장의 불확실성이 감소할 것으로 예상되는 지침이라면 도입하는 것이 옳다고 할 수 있다.

④ 불확실성비용

기존 연구들의 관점에서 살펴보면 대부분의 전문성에 대한 강조가 이에 해당할 것이다. 전기·정보통신 분야와 같이 빠른 기술발전에 의한 예측하기 어려운 사업 환경과 높은 기술수준으로 인한 복잡한 경영조건에 직면하고 있는 산업의 입장에서 보면 전문성이 떨어지는 규제기관이란 재난과도 같은 것이다. 규제기관의 권위와 복잡한 경영규제는 모두 기업 관점에서 불확실성인 것이다. 전기·정보통신 분야의 규제기관의 설계시 가장 유념해야 할 요소는 불확실성비용의 감소인 것이다.

3. Jacobs의 설계지침에 따른 독립규제위원회 제도분석

(1) 규제, 정책과 정치적 제도

우리나라 대부분의 독립규제기관의 행정환경은 상위 정부기관의 산하에 조직이 존재하는 이른바 준독립기관의 형태로 필연적으로 상위기관으로부터의 간섭과 정치권으로부터의 간섭을 동시에 고려해야 하는 상황이다. 이러한 환경은 피규제자의 불확실성비용을 증가시켜 민간의 장기적 투자와 기업 활동을 위축시킬 수 있다. 이 점

은 전기나 통신 등의 부문이 장기적인 대량투자가 필요한 산업임을 감안할 때 대단히 중대한 문제가 아닐 수 없다. 이와 관련하여 전기위원회의 경우 관련기관인 전력거래소와 산업자원부간의 법적지위가 전기사업법, 전력시장운영규칙 등의 법령에 의해 비교적 명백하게 규정되어 있다고 볼 수 있다. 통신위원회의 경우 현재 위원회의 환경을 구성하는 정보통신부, 방송위원회, 공정거래위원회 또는 국회 등의 공식적·비공식적 간섭의 내용과 가능성을 현재보다 명확한 법적 위임을 통해 정의해야 하겠다. 물론, 이것은 상대적으로 대리인비용이 증가할 수 있음을 의미하므로 대리인비용을 감소시킬 수 있는 정보공개, 감시제도 등과 함께 도입하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 간과하지 않아야 할 점은 두 규제기관이 공히 정치권으로부터의 간섭에 대한 문제 역시 중요하게 고려해야 한다는 것이다. 이것은 명확한 법적 위임이 명목적인 것에 지나지 않도록 실질 규범화하는 문제와 함께 정치권으로부터의 간섭에 대한 금지 혹은 제한 규정을 두는 것으로 구현할 수 있을 것이다.

또한, 주변기관들이나 정치권으로부터의 간섭에 대한 범위뿐만 아니라 각 관련 규제기관간의 규제권한 배분에 대한 법률적 명확성도 고려되어야 한다. 통신위원회를 둘러싼 환경을 살펴보면, 정보통신부, 방송위원회, 공정거래위원회 등의 규제기관이 관계를 맺고 있는데 일반경쟁법(우리나라의 경우 독점규제및공정거래에관한법률)의 적용을 담당하는 일반경쟁규제기관인 공정거래위원회와 통신위원회간의 관할권이 충돌한 사례가 여러 차례 발견되고 있다(최종원, 1998). 규제기관에 이전된 재량에 의해 혼란이 초래된 것으로 해석할 수 있다. 또한 방송과 통신의 기술이 통합적으로 발전함에 따라 규제범위의 중복 혹은 공백을 막기 위해, 방송통신위원회로의 통합 논의도 제기되었으나(방송위원회 1주년 기념 세미나, 2001) 아직 논

의 그 이상의 구체적인 움직임은 없는 형편이다. 이러한 상황이 계속된다면 적어도 최소한의 협력관계를 강제할 수 있는 규정은 마련되어야 한다는 것이 일반적인 견해이다. 현재 우리나라는 이들 기관 간의 업무협의를 규정한 공식적인 요건을 마련하는 수준에서 권한 배분이 이뤄지는 정도이다(정보통신산업동향, 2003). 전기위원회의 경우 산업의 기술발전과 관련하여 밀접하게 연관지을 수 있는 산업 부문은 특별히 존재하지 않으나, 산업의 특성상 정유·가스산업 등과 같은 공익산업부문에 대한 동시규제논의가 진행될 수도 있을 것이다. 또한 통신위원회의 사례에서 보듯이 공정거래위원회와의 관할권 충돌 사례가 발생할 여지가 남아 있다. 정리하면, 전기와 정보통신 분야에서 규제기관 사이의 권력 배분 문제는 의사결정비용이 상당히 낮은 반면에 대리인비용(AC)의 증가를 초래하며 이는 피규제집단뿐만 아니라 규제집단간의 혼란마저도 부추기고 있으며 향후 발생할 여지를 가지고 있다. 궁극적으로는 관련기관간 관계의 불명확성은 불확실성비용(UC)과 공약비용(CC)의 증가에 영향을 줄 것이다. 이러한 상황은 규제의 효율성 감소를 막기 위해서라도 조속히 정비되어야 한다.

(2) 정책과정상의 엄격한 투명성과 책무성

우리나라에는 민간참여를 보장하는 명확한 규제절차를 가지고 있는 독립규제기관은 아직 존재하지 않는다. 이는 지금까지의 독립규제기관이 규범적으로 ‘독립성’만을 강조한 나머지, 독립성 강조로 인한 재량의 확대가 초래하는 대리인비용에 대해서는 관심을 두지 않았다는 점을 시사한다. 견제와 균형이라는 관점에서 볼 때, 민간자문 기능이나, 의사소통 기회의 보장, 자문단체의 활용 등의 여러 기능은 대리인비용을 줄임으로써, 규제자의 재량권을 견제할 수 있게

하는 유용한 제도들이다. 이는 전체적으로 거래비용을 낮춘다는 장점뿐만 아니라, 투명한 규제절차를 통해 불확실성비용을 줄이는 데도 도움을 줄 것이다.

안타깝게도 전기위원회, 통신위원회뿐만 아니라 우리나라의 여러 독립규제기관의 정보공개와 관련한 태도와 관행은 대리인비용과 불확실성비용을 극단적으로 증대시키고 있다. 이것은 산업의 장기적 성장과 공정한 경쟁을 위협하는 원인이 된다. 따라서 규제기관의 성과에 대한 주기적·공개적 평가 제도를 시행하고, 소비자 단체, 생산자 단체 등의 자문단체를 통한 충분한 의사소통을 시도함으로써 분쟁과 견해차를 줄일 필요가 있다. 또한 불확실성비용의 발생을 줄이기 위해서, 민간의 장기적인 전망이 가능하도록 책임 있는 상위기관으로 하여금 장기적인 정보제공 계획을 수립하고 공개하는 제도를 설계하는 것이 중요한데, 현재 전기위원회나 통신위원회의 경우 상위기관인 산업자원부와 정보통신부가 연례보고서나 산업동향보고서를 통해 장기적인 비전이나 전망 등을 홈페이지를 통해 공개하고 있다. 이에 따라 피규제자는 규제기관은 큰 방향을 예측할 수 있을 것이다. 또한 현재의 비전이나 전망에서 머무르지 말고 장기적인 정보공개의 계획도 수립되어야 할 것이다. 일부에서 비판되고는 있으나, 이러한 당위기관의 기능은 독립성을 저해한다고 볼 수 없다.

(3) 규제기관의 능력과 권위

규제기관의 집행능력과 권위는 법률로 인정되고 있다. 전기위원회의 경우 공정경쟁을 위한 심의, 재정 등의 사항을 관장하고, 산하에 전력시장감시위원회를 두어 주기적으로 시장정보를 수집하고 분석한다. 또한 전력거래소는 산업자원부 산하에 전력시장운동을 위해서 설립되었고 산하에 비용위원회, 분쟁조정위원회, 정보공개위원

회, 규칙개정위원회 등을 두고 있다. 통신위원회에 비해 다양한 기능의 위원회와 실질적 규제기관으로서의 면모를 갖추고 있다. 정보통신 분야의 경우, 정보통신부가 실질적인 정책 및 규제권한을 모두 보유함으로써 정책기능과 규제기능을 동시에 수행하고 있다. 반면, 통신위원회는 일부의 기능만을 보유하는데, 크게 의결, 심의, 조사 기능 등으로 분류할 수 있다.²¹⁾ 전기통신기본법은 2002년 12월 26일 37조의 개정에서 통신위원회의 설치목적에 심의·의결기능을 명시하고 있다. 또한 통신위원회사무국은 불공정행위에 대한 사실조사 및 통신사업자가 제출한 영업보고서의 검토 등 조사기능을 수행하고 있다. 또한 통신위원회는 전기통신기본법 제40조의 2에 따라 사업자간 또는 이용자와 사업자간 분쟁을 조정하고 피해보상을 의결할 수 있는 준사법적 재정권한을 보유하며, 불공정행위에 관한 조사 및 통신서비스 사업자의 영업보고서 검토 등 사실조사의 행정적 권한을 보유한다. 이러한 규제기관의 능력과 권위는 소비자보호를 중심으로 이익침해행위에 대한 처벌강화와 손해배상 규정의 보완, 통신서비스의 품질평가 정보의 제공 등으로 확대해 간다고 한다(정보통신정책연구원, 2000). 한편 전기위원회나 통신위원회가 모두 실질적인 규제기능에서 미약한 부분이 많으므로 규제기능을 강화해야 한다는 지적이 많다. 현실적으로 우리나라 독립규제기관의 조직형태에 비추어 볼 때 타당한 지적이라 할 수 있을 것이다. 다만 이에 대한 고려는 견제와 균형이라는 관점에서 조심스럽게 해석되어야 할 것이다. 규제기관의 규제능력 강화는 어떠한 형태로든 대리인비용을 증가시키게 되므로 균형적인 고려가 필요한 것이다. 특히, 우

21) 이러한 사항의 대부분은 법적 강제력이 미약하거나 전혀 없는 기능으로서 정책자문의 역할에 그칠 수밖에 없으므로, 현재 정보통신부가 가지고 있는 실질적인 규제기능을 통신위원회로 이관·통합해야 한다는 지적도 있다.

리나라는 현재 전기위원회와 통신위원회의 분쟁조정기능이 모두 사업자간 분쟁 혹은 사업자와 이용자간 분쟁에 초점이 맞추어져 있다. 그러나 규제기관의 권능이 강화되어야 한다는 규범적 당위에 따른다면 무엇보다 규제자와 피규제자간의 분쟁조정에 대한 고려가 선행되어야 마땅할 것이다. 현재 우리나라의 상황은 실제 사례가 발생하는 경우 행정소송법 등에 의한 법적해결에 의탁하게 되는데 이는 피규제자, 즉 각 산업의 사업자로 하여금 막대한 불확실성비용을 발생시키는 구조이다. 즉 규제기관의 권능 강화를 시도한다면 이와 함께 강화된 기능에 대한 견제 기능 또한 동시에 고려되어야 하겠다.

(4) 규제기관의 재정·인사제도 및 윤리정책

재정·인사제도 등 규제기관 운영의 독립성 문제는 기관 자체의 지배구조와 관련하여 고려해야 한다. 우리나라 통신위원회의 경우 전체적으로 지배구조 면에서 독립성을 유지하고 있지 못하고 있으며, 독립적 운영을 위한 제도적 장치 또한 미비하여, 높은 공약비용을 발생시키고 있는 것으로 볼 수 있다.

전기위원회나 통신위원회는 재정적으로 정부 예산에 전적으로 의존하고 있어 독립적 운영에 제약요인이 되고 있다. 외국의 독립규제기관들이 정부로부터 일부 예산지원만을 받고, 실질적으로는 산업의 특성에 따라 통신산업의 경우 주파수, 번호 등 통신자원의 판매나 사업권에 대한 면허료 등을 통해 운영되고 있다는 점은 우리나라의 경우에 비해 공약비용의 차이를 만들고 있는 요인이다. 물론 현재 우리나라의 규제기관의 조직구조상 상위 정부기관의 산하기관으로서의 근본적인 한계가 있겠으나 독립채산운영에 대한 고려는 효율적 규제시스템 구축이라는 측면에서 반드시 필요하다고 할 것이다. 인력구성 측면에서도 현재 전기위원회나 통신위원회의 사무

국은 불공정행위의 조사와 심의기능을 적절히 수행하는 데 인력구성상의 한계가 많다. 특히 경제학, 법학 등 민간 전문가로 구성된 주요국의 인력구성과 달리 전기위원회와 통신위원회의 사무국 직원은 모두 상위 정부기관 소속의 공무원으로서 순환보직제가 적용되어 전문성 축적에 어려움이 있다. 위와 같은 재정운영의 종속성과 전문성 부족은 실질적인 윤리지침의 제정과 적용을 생각하기 어렵게 한다. 따라서 공약비용을 감소시키고, 장기적으로 규제기관의 권위를 향상시키기 위해서라도 재정적 독립과 우수인력의 확보가 고려되어야 한다. 물론, 이러한 선택은 대리인비용의 증가를 수반하지만, 통신위원회의 현실을 감안할 때, 현저한 증가를 막을 수 있는 여타 다른 제도와의 조합을 통해 균형 있게 도입된다면, 충분히 감수할 수 있을 것이라 판단된다.

한편 중요하게 고려해야 할 것은 윤리규정의 제정과 공개이다. 이는 단순히 규칙제정의 의미만을 지니고 있는 것이 아니다. 현재 전기위원회와 통신위원회는 윤리규정은 관련 법률규정으로 가지고 있다. 그러나 윤리규정은 윤리현장의 형태로 각 위원회를 둘러싼 환경에 대대적으로 공개되어야 한다. 이는 위원회의 평판의 문제일 뿐만 아니라 독립규제기관의 규범적 독립성을 확보하고 강조하기 위한 일종의 선언적 의미를 가진다. 그러므로 윤리규정의 제정뿐만이 아니라 이를 폭넓게 공개함으로써 피규제자로 하여금 이를 신뢰할 수 있는 언약으로 받아들일도록 하는 것이 중요하다.

4. 우리나라 독립규제기관의 설계 방향

본 연구는 경험적·실무적인 Jacobs의 설계지침을 거래비용적 관점에서 해석하고, 우리나라의 입법환경과 규제기관을 둘러싼 환

경, 정보통신 분야의 특수한 산업적 토대를 바탕으로 각 지침의 중요성을 평가하였다. 이것은 실무지침을 단순히 규범적으로 받아들이지 않고 적용하려는 산업의 특성과 그 나라의 규제환경을 고려하여야 한다는 맥락적 적용이며 본 연구는 그 방법으로 거래비용 접근을 택하였다. 이렇게 진행된 평가결과 몇 가지 결론에 도달할 수 있었다.

첫째, 중요하게 평가된 설계지침들을 살펴보면 주로 규제기관의 엄격한 투명성과 책무성에 관한 것들로 제도적 선택변수 가운데 참여권의 강제와 밀접한 관련이 있었다. 따라서 우리나라 정보통신 분야의 규제기관 설계는 불확실성비용을 감소시키며 현재 제도적으로도 미비한 참여권의 확보에 보다 많은 시간과 노력을 투입해야 한다.

둘째, 모든 제도적 선택은 전기·정보 통신산업의 특성, 즉 불확실성의 감소에 초점을 맞추어야 한다. 규제기관의 재량권 확보와 능력신장, 권위부여와 같은 지침들은 그들이 사용하는 재량권으로부터 발생하는 불확실성비용의 감소를 고려한 균형 있는 제도라야 한다.

셋째, 전기·정보통신 분야의 경우 독립규제기관의 조직적 독립성은 독립성 그 자체보다는 의사결정자로부터의 간섭을 어렵게 하고 간섭의 범위를 법률로 명확히 하는 등 정치적 제도의 정비가 보다 중요하다. 그러한 정치적 제도정비가 불확실성비용을 줄이기 때문이다. 독립채산 등 조직적 독립은 공약비용의 감소를 가져오지만 대리비용을 증가시킬 것이며 이러한 상충관계는 불확실성비용에 나쁜 영향을 줄 수 있을 것이다. 따라서 조직적 독립성의 확보 역시 대리비용, 불확실성비용 등 거래비용을 고려하여 균형 있게 설계되어야 한다.

제5장 결 론

1. 연구결과의 요약 및 시사점

본 연구는 독립규제기관의 설계시 고려해야 할 거래비용적 요소를 살펴보고, 이를 기준으로 우리나라의 규제위원회에의 함의를 도출해 보았다. Horn의 이론을 바탕으로 하여, Estache & Martimort의 논의로 보강한 거래비용의 네 유형(입법자의사결정비용, 계약비용, 대리인비용, 불확실성비용)을 준거로 Jacobs가 제시한 독립규제기관 설계의 지침을 분석적으로 해석하였다. 이러한 해석을 근거로 본 연구는 우리나라의 통신위원회와 전기위원회를 둘러싸고 발생할 수 있는 거래비용을 이해하고, 적절한 설계지침을 구하기 위해 위의 준거를 이용한 사례분석을 진행하였다. 사례분석의 결과 통신위원회의 설계와 관련하여 다음과 같은 몇 가지 시사점을 찾을 수 있었다.

첫째, 설계자가 의사결정비용을 지나치게 낮게 발생시키면서 규제시스템의 정밀한 설계를 등한시하여 법률의 해석과 관련된 재량과 다툼의 여지가 커지고 있다. 이는 대리인 문제와 관련된 규제자의 대리인비용을 증가시키기도 하고 규제자들의 업무를 둘러싼 혼란과 충돌로 나타나고 있다. 따라서 관련 법률의 명확화와 세밀화를 이루어야 한다.

둘째, “독립성”의 무조건적인 강조는 대리인비용의 증가를 의미하며 제협상과 관련된 계약비용도 증가시킨다. 따라서 한편으로는 실질적으로 독립성을 확보할 수 있는 조치, 즉 규제자의 임기보장과 같은 측면을 보강하면서도, 대리인비용을 감소시킬 수 있는 참여, 예를 들어 각종 관련 이해당사자들이 자유롭게 규제과정에 참여할 수 있도록 하는 제도적 보장을 함께 고려해야 한다. 이는 독립규제기관의 법적 강제력이나 효율적인 규제수단의 개발을 확보하는 동

시에 피규제자가 이에 대해 견제할 수 있는 균형 있는 제도의 설계를 의미한다.

셋째, 전기산업·정보통신산업 등의 불확실성비용의 감소는 장기적·대규모 투자를 위해 반드시 필요한 요건이다. 그러므로 불확실성 감소를 위한 규제자·피규제자간의 신속한 분쟁조정기능, 관련 기관이나 정치권의 간섭에 대한 명확한 법적 근거와 요건 마련 등의 제도도입이 필요하다. 현재 우리나라의 제도는 이에 대한 명문규정이 없으나 이는 언제든 어떠한 형태의 간섭이나 충돌이 일어날 수 있음을 의미하는 것으로 이에 대한 정비를 고려해야 하겠다.

넷째, 규제기관 지배구조의 실질적 독립을 통해서 공약비용의 감소를 도모해야 하는데, 이를 위해서는 독립규제기관 자체의 수익성을 대폭 향상시킬 필요가 있다. 자체적 수익사업(자격 인허가 사업 등)을 통한 독립채산제의 시행은 수익성 향상을 가져오며, 이는 외부의 유능하고 다양한 인적자본의 자연적 확보로 이어진다. 독립적인 인적배경은 윤리치침의 제정 등 외압으로부터 독립적인 조직문화의 형성에도 도움을 줄 것이다.

다섯째, 일반적으로 규제기관의 능력과 권위를 확보할수록 공약비용은 줄어들지만, 대리인비용이 상승하는 문제가 있는데, 우리나라의 경우에는 유능한 인적자본의 확보가 대단히 미미한 상황이므로 유능한 인적자본의 확보를 통하여 규제기관의 실질적 능력을 고양시킬 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 그 결과 대리인비용을 지나치게 발생시키지 않으면서 공약비용을 줄일 수 있을 것으로 기대된다.

여섯째, 정보공개와 관련된 현행 독립규제기관들의 입장과 관행은 대리인비용과 불확실성비용을 극단적으로 증대시키고 있어, 산업의 장기적 성장과 공정한 경쟁을 위협하고 있다. 따라서 민간자문

기능의 체계적 구성, 정책에 대한 의사소통과 정보공개, 자문단체의 활용, 정보제공의 장기적 계획 수립, 공개적인 성과 평가 등과 관련된 보다 과감한 변화가 요구된다.

2. 연구의 한계점 및 제언

본 연구는 Horn의 이론을 적극적으로 받아들이고 있다. 이 점은 Horn의 이론에 대한 논쟁과 문제들을 본 연구가 고스란히 안고 있다는 의미도 된다.²²⁾ 또한 본 연구에서 사용된 Jacobs의 22가지 지침에 대해서, Horn의 선택변수로 분류한 분석이 과연 Jacobs가 원래 의도한 분류와 일치하는 것인가에 대한 논의가 있을 수 있을 것이다. 본 연구에서 그의 22가지 지침을 사용한 것은 그 지침이 망라적 성격을 띠고 있다고 확신했기 때문은 아니며, 지침들의 성격상 오랜 시간 동안 OECD국가들이 경험한 내용을 분류한 것이기 때문

22) 독자에 따라서는 전술한 Horn의 이론이 너무나 당연한 현상과 논리를 평범한 경제학 용어로 재기술 내지는 재묘사한 것에 불과하지 않느냐라는 비판을 제기할 수도 있을 것이다. 그러나 단순하고 일관성이 있는 논리구조로써 대다수의 행정조직의 주요 변수를 비교적 성공적으로 설명하고 있다는 점에서 Horn이론의 보편성은 대단히 높다고 평가할 수 있다. 또한 행위자들의 선호를 지나치게 고정된 것으로 파악해 그 변화의 가능성을 고려하지 못했다는 비판도 있을 수 있으나, 국회의원의 목적함수가 재당선가능성의 극대화라는 것은 너무도 당연한 이론적 단순화로 받아들여지고 있다는 점을 지적하고자 한다. 유권자나 행정가의 경우에도 Horn이 채택한 선호체계는 가장 일반성이 높은 형태이기 때문에 이론의 보편성을 오히려 제고시키고 있다고 필자는 보고 있다. 우리나라의 경우 의회의 권능과 전문성 및 역량 등이 미국의 경우와는 상이함을 들어 Horn이론의 현실적합성을 문제 삼을 수도 있으나, 필자 나름대로는 우리나라의 국회가 그러한 상황을 창출 내지는 방치하는 일정한 경향을 보이는 것도 우리나라 특유의 정치 및 행정 환경에서 국회 나름대로 선택한 이기적인 최적대안으로 파악할 수 있다고 본다. 따라서 국회의 입법과정에서의 무책임성, 비전문성 등을 외생변수로 볼 것이 아니라 국회의 선택의 결과로 보고 그러한 선택의 원인과 배경을 파악하는 Horn류의 접근방법이 앞으로의 우리나라의 정치경제학 연구에 필수불가결한 관점이라고 판단되는 것이다.

이었다. 즉 거래비용적 접근을 위해 각 선택변수들의 조합을 생각할 때, 조직설계의 조합으로 생각할 수 있는 여러 사례들을 훌륭하게 제시한 목록으로 간주한 것이다.

우리나라는 산업전문 규제기관의 경험이 일천하고, 입법자 등 설계자의 기능마저 전형적인 고비용·저효율 구조이다. 따라서 수많은 독립규제기관의 설계지침들의 거래비용적 함의를 분석적으로 고찰하여, 조직 선택요소의 조합과 견제와 균형을 추구하는 것이 중요하다고 본다. 본 연구는 이러한 관점을 체계적으로 제시하였다는 점에서 그 의의가 있을 수 있을 것이다. 그러나 본격적인 분석적 연구를 통하여 각 지침들의 거래비용적 함의를 세밀하게 파악해야 한다는 요청에 비추어 볼 때 이번 연구는 미흡한 점이 많다. 보다 분석적인 후속 연구를 기대한다.

참고문헌

- 공영일·권영주 외, 『정보통신산업동향』, 정보통신정책연구원, 2003-01, 2003.
- 권순만·김난도, 「행정의 조직경제학적 접근: 대리인 이론의 행정학적 함의를 중심으로」, 『한국행정학보』, 1995, 29(1):pp.77-95.
- 김관보, 「제도분석 및 대리인 이론 시각에서 본 현행 책임관리제 고찰」, 『한국행정학회 동계학술대회논문집 I』, 1996, pp.49-63.
- 김용우, 「규제행정론」, 대영문화사, 1996, pp.353-355.
- 김태윤, 「Murray J. Horn의 공공부문의 제도적 선택이론」, 『행정학의 주요이론』, 법문사, 2000, pp.666-677.
- 김형찬·이명호 외, 『통신사업 경쟁상황 평가 및 개선과제』, 정보통신정책연구원, 1998, pp.98-21.
- 염용섭·김형찬 외, 『통신시장 공정경쟁 및 이용자보호를 위한 규제법 체계 재정립 방향 연구』, 정보통신정책연구원, 1999, pp.99-39
- _____, 『통신시장 규제기관의 기능 및 주요 경쟁정책 분석』, 정보통신정책연구원, 01-06, 2001.
- 이명호, 『정보통신 규제기관의 조직과 기능: 공정경쟁확립을 위한 제도개선방안』, 통신개발연구원, 1995.
- 이명호·김형찬 외, 『경쟁체제에 따른 종합요금정책방향』, 정보통신정책연구원, 1997, pp.97-14.
- 정인억·오기환, 『정보통신부문의 규제제도 개선방안 연구』, 정보통신정책연구원, 연구보고 00-08, 2000.

최병선, 『정부규제론』, 법문사, 1992.
 최종원, 『통신위원회와 공정거래위원회간 관할권 배분에 관한 연구』, 『한국행정논총』, 1998, 36(2):pp.149-177.
 산업자원부, 『2000 산업자원백서』, 2000.
 정보통신부, 『2002년 정보통신에 관한 연차보고서』, 2002.
 통신위원회, 『통신위원회 심결집』, 2003. 3.
 산업자원부 홈페이지 <http://www.mocie.go.kr>
 전기위원회 홈페이지 <http://www.korec.go.kr>
 통신위원회 홈페이지 <http://www.kcc.go.kr>

Aghion, P. and J. Tirole, “Formal and Real Authority in Organizations,” *Journal of Political Economy*, 1997, 105:pp.1-29.
 Alchian, A. & Demsetz, H, “Production, Information Costs and Economic Organization,” *American Economic Review*, 1972, 62:pp.777-795.
 Baron, D, “Non-Cooperative Regulation of a Non-Localized Externality,” *Rand Journal of Economics*, 1985.
 Coase, R. H, “The Nature of the Firm,” *Economica*, 1987, 11(4):pp.386-405.
 Estache A. & Martimort D, “Politics, Transaction Costs, and the Design of Regulatory Institutions,” *Economica* JEL Classification 1999, Nos.:D82, L51.
 Horn, Murray, J, *The Political Economy of Public Administration : Institutional Choice in the Public Sector*, New York, 1996.

- Jacobs S, "Building Credible Regulators for Liberalized Utility Sectors," The APEC-OECD Co-operative Initiative on Regulatory Reform, 2001. 9.
- _____, "The Design of New Regulatory Institutions for Competitive Electricity Markets in Japan," *RIETI*, 2002.
- Laffont, J.J., "Industrial Policy and Politics," *International Journal of Industrial Organization*, 1995, 14:pp.1-27.
- Laffont J.J. & Tirole J, *The Theory of Incentives in Procurement and Regulation*, MIT Press, 1993.
- Martimort, D, "The Life Cycle of Regulatory Agencies: Dynamic Capture and Transaction Costs," mimeo, 1997.
- McCubbins, M.D. & Schwartz, T, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms," *American Journal of Political Science*, 1984, 2:pp.165-179.
- Moe, T, "The New Economics of Organization," *American Journal of Political Science*, 1984, 2:pp.739-777.
- _____, "Political Institutions: The Neglected Side of the Story," *Journal of Law, Economics and Organization*, 1990, 6(Special Issue):pp.213-253.
- Willamson, O.E., *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, New York: Free Press, 1975.

Abstract

A Study on the Development of Independent Regulatory Commission in Korea

Kim Jong Seok, Kim Tae-Yun

This study aims at figuring out major variables in the process of setting up the independent regulatory institution in Korea. The analytical framework of the study is backboned by Horn's transactional cost approach and beefed up by the detailed discussion by Estache & Martimort. This framework tries to translate the wisdom of Jacob's guidelines of independent regulatory institution building in terms of four types of transaction costs, such as decision cost, committment cost, agency cost and uncertainty cost. On the basis of the analytical understanding of Jacob's guidelines, this study tries to analyze the transaction costs surrounding the Korean independent regulatory institution system, such as National Communication Commission and National Electricity Commission and to elicit some policy implications. Followings are some major policy implications.

First, in order for the rule makers, such as legislators, to lessen the burden of decision making cost, the rules and

regulations regarding independent regulatory institution are too simple and badly organized to handle the complex situation. Therefore, It is urgent to elaborate the formal laws and regulations sufficient to resolve the current conflicts and confusions.

Second, too much and unconditional emphasis on the so-called “independence” as a virtue of independent regulatory institution increases the agency cost and commitment cost, resulting in another inefficient regulatory monopoly. Therefore, agency-cost reducing mechanism such as the one promoting free and active access by the interest groups to the policy-making and review processes should be introduced along with the measures providing the independence to the institution such as fixed-year term of the officials in charge. Strong independent regulatory institution and strong regulatees could maintain check and balance.

Third, considering the hazardous impact of uncertain business circumstances to the long-term investment in the electricity and communication industries, proactive measures to decrease the uncertainty cost is imperative. Rapid regulatory conflict resolution mechanism, clear-cut laws regulating government intervention, etc.. are the examples.

And, promotion of the profitability of the independent regulatory institution, manpower building, and the information disclosure turn out to be major issues for the institution building for independent regulatory institutions in Korea