

규제연구 제18권 제2호 2009년 12월

# 통신위원회 행정제재의 효과성에 대한 실증분석

최진욱\* · 구교준\*\*

방송과 통신 영역의 융합에 따라 두 영역에 대한 규제기능이 방송통신위원회로 일원화되었다. 통신규제가 의도하는 공정경쟁의 환경조성과 이용자 이익의 보호 그리고 방송통신시장의 융합으로 인해 기대되는 산업경제적 효과를 달성하기 위해서는 통신시장에서 발생할 수 있는 시장실패 현상을 효과적으로 규제하는 것이 매우 중요하다. 그러나 통신 분야의 시장실패에 대하여 기존 통신위원회가 중요하게 사용한 행정제재 조치는 통신사업자들의 반시장적 행위를 억제하는 데 실효를 거두지 못하였다. 이 논문은 실증분석을 통하여 기존 통신위원회의 중요한 규제수단인 행정제재의 실효성을 사실적 효력과 도덕적 효력 두 가지 측면에서 살펴보고, 행정제재 처분에 대한 통신사업자들의 이행 여부를 결정짓는 요인을 파악하여 행정제재의 실효성을 높일 수 있는 방안에 대해서 모색한다. 실증분석 결과 통신위원회의 행정제재는 사실적·도덕적 실효성에서 일정부분 한계를 보이고 있는 것으로 나타났다. 향후 통신위원회의 권한을 이어받은 방송통신위원회가 행정제재의 실효성을 확보하기 위해서는 제재의 유인 체계를 개선하여 사실적 효력을 높여야 할 뿐만 아니라, 규제기관 그리고 행정제재 처분과 관련된 법령에 대한 통신사업자들의 인지를 개선하여 도덕적 효력을 높여야 한다.

핵심용어: 통신규제, 행정제재, 통신위원회, 방송통신위원회

\* 교신저자, 고려대학교, 서울특별시 성북구 안암동 5가 1(e-mail: jinchoi@korea.ac.kr)

\*\* 고려대학교, 서울특별시 성북구 안암동 5가 1(e-mail: jkoo@korea.ac.kr)

본 논문은 저자들이 공동으로 참여한 정보통신정책연구원의 『행정제제조치의 실효성 제고방안 연구』 일부를 대폭 수정·보완한 것임.

접수일: 10/5, 게재확정일: 11/16

## I. 서론

통신산업은 국가 경제발전에 적지 않은 영향을 미치고 있다. 특히 정보통신기술의 급속한 발달로 인해 통신영역이 방송과 같은 타 영역과 통합 및 융합됨에 따라 통신산업은 우리 경제의 차세대 성장 동력으로 인식되고 있을 만큼 산업경제적 측면에서 그 중요성을 더해 가고 있다.<sup>1)</sup> 이러한 환경의 변화에 발맞춰 통신산업을 좀 더 효과적으로 육성하고, 통신 분야의 공익성과 공공성을 확보하기 위해 우리 정부도 2008년 기존 정보통신부의 일부 기능과 통신위원회 그리고 방송위원회의 기능을 통합하여 방송통신위원회를 출범시켰다(행정안전부, 2008: 48-51).

방송과 통신의 융합이라는 새로운 환경이 새로운 기회를 가져다주는 것은 분명하지만, 반면 이전에 경험하지 못한 새로운 도전을 안겨줄 수도 있다. 특히 도전적인 측면은 과거 정보통신부, 통신위원회 그리고 방송위원회에서 각각의 영역을 담당했던 구조가 방송통신위원회로 일원화되었다는 점이다. 방송과 통신 분야는 사회와 시장에 대한 기능 면에서 동일하지 않다. 전통적으로 방송 분야는 방송 산업의 육성, 발전, 진흥이라는 경제적 가치보다 공공성, 공익성, 공정성과 같은 사회문화적 가치를 더 중시하였다. 반면에 통신 분야는 공공성이나 공정성보다 산업 증진의 측면이 강조되어 왔다. 단일의 행정기구로서 방송통신위원회는 향후 이러한 상이한 가치와 기능을 조화롭게 추구해야 할 부담을 안고 있다.<sup>2)</sup> 이와 함께 과거 자연독점적 성격을 가졌던 방송과 통신산업이

1) 방송통신시장의 규모는 매출을 기준으로 약 55조 원에 이르고 있고, 방송통신의 융합에 따른 생산효과는 향후 5년간 약 160조 원 이상이며, 100만 개 이상의 일자리가 창출될 것으로 정부는 예상하고 있다(최시중, 2008).

2) 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제1조(목적)에는 방송통신위원회가 추구해야 하는 기본이념으로 “방송의 자유와 공공성 및 공익성” 그리고 “방송·통신의 국제경쟁력” 강화를 통하여 “국민의

기술의 발달로 인해 점차 경쟁이 가속화됨에 따라(방석호, 2004: 32; 서순복, 1997: 1), 높은 이용자 가격, 진입장벽과 같은 과거 독점으로 인한 시장실패 현상이 불공정거래, 부당한 인수합병, 담합과 같이 경쟁으로 야기되는 시장실패 현상으로 전환될 가능성이 높다(김도연·천혜선, 2003: 12). 이러한 점에서 통신시장의 새로운 규제환경은 과거 진입규제와 같은 사전적 규제에서 경쟁으로 인한 공익 저해를 최소화하려는 사후적 규제로 바뀌고 있다고 볼 수 있다(이희정, 2008).

현재의 기술 진보가 산업 간 영역의 구분을 점차 무의미하게 만드는 상황에서 정부와 시장의 기대에 부응하여 방송통신 융합이 향후 우리 경제에 중요한 산업으로 작동하기 위해서는 방송통신위원회가 규제기관으로서 이 분야의 시장실패를 어떻게 해소하는가의 문제가 중요하다. 최근 기술 발달로 인해 통신 분야의 자연독점적 특성이 약화되고, 시장사업자 간 경쟁이 강화되고 있는 환경은 경제적 속성상 사회후생을 높인다는 점에서 바람직하다. 그러나 다수의 경쟁자가 선의의 경쟁을 하지 못할 경우 그 피해는 고스란히 소비자나 해당 산업 전체에 돌아가게 된다. 특히 방송통신이 융합되고 있는 상황은 다양한 차원에서 기업결합과 제휴를 불러일으키게 되며, 적절하지 못한 기업결합과 제휴는 반경쟁적(anti-competitive) 결과를 초래할 수밖에 없다(정인숙, 2004: 212).<sup>3)</sup> 이 같은 시장의 변화에 따라 시장행위자의 위법과 위반행위를 어떻게 통제하는가의 문제는 비단 불공정경쟁 및 거래 행위에 대한 처벌의 의미뿐만 아니라 방송통신 융합 산업의 성장과 경쟁력에도 큰 의미를 갖는다.

과거 규제기관으로서 통신위원회가 통신시장의 위반행위를 방지하기 위해 가장 빈번하게 사용한 규제수단은 행정제재이다. 시장의 공정경쟁을 확보하는 방법은 다양하지만, 규제기관의 입장에서 법에 위임된 행정제재를 이용하여 위반행위에 대해 사후적으로 처벌하는 방식이 가장 손쉬운 방법이기 때문이다. 그러나 행정제재의 편리성과는 달리 통신시장에서 동일·유사 위반행위는 반복되어 왔고, 결과적으로 과거 통신위원회의 행정제재는 그리 큰 효과를 보지 못했다는 지적이 있어 왔다.<sup>4)</sup> 통신시장에서 반시장적

권익보호와 공공복리” 증진을 제시하고 있다.

3) 예컨대 2009년 3월 18일 방송통신위원회가 KT와 KTF의 합병 신청을 승인하는 데 있어 다른 기업에 대한 시설제공 등을 조건으로 하는 조건부 승인을 내건 이유도 공정경쟁 환경을 조성하기 위한 일환으로 풀이될 수 있다(동아일보, 2009년 3월 18일자).

4) 행정기관이 부과하는 행정제재의 실효성에 대한 논란은 비단 통신 영역에 국한되고 있지 않고, 보편적

행위가 지속되고, 새로운 규제기관인 방송통신위원회가 이에 대한 효과적인 대응을 하지 못할 경우 산업 간 융합에 따른 기대효과는 반감될 수밖에 없다.<sup>5)</sup> 따라서 통신사업자의 법 위반 행위에 대한 과거 통신위원회의 미흡한 대처가 반복되지 않게 하기 위해서는 방송통신위원회가 보유하고 있는 제재수단의 실효성을 확보해야 한다.<sup>6)</sup>

규제수단인 행정제재의 실효성을 높이기 위해서는 무엇보다 실제 통신사업자의 법규 위반이 어느 정도 수준인지에 대한 분석이 선행되어야 하고, 동시에 동일한 위반이 근절되지 않는 원인에 대한 분석이 이루어져야 한다. 그러나 통신 분야에서 발생한 법 위반행위의 심각성과 규제기관에 의한 제재의 문제점을 논의한 기존의 연구는 적절한 문제제기에도 불구하고 분석의 체계성과 분석대상의 포괄성의 측면에서 한계를 보이고 있다. 이러한 문제의식을 토대로 이 논문은 통신사업자의 법 위반에 대하여 과거 통신위원회의 주요 규제수단인 행정제재의 실효성을 측정하고, 행정제재 처분에 대한 통신사업자들의 이행 여부를 결정짓는 요인을 파악하는 것을 주된 연구목적으로 삼는다. 아울러 이러한 분석을 통하여 행정제재의 실효성을 높일 수 있는 방안에 대해서도 모색해 본다. 비록 이 논문이 통신사업자들에 대한 행정제재의 실효성을 분석하는 데 있어 기존 통신위원회를 분석대상 기관으로 삼았지만, 통신시장의 법규 위반행위를 다룸에 있어 현행 방송통신위원회가 기존 통신위원회의 규제기능과 행정제재 수단을 승계하였다는 점에서 이 논문의 분석결과와 정책적 함의는 방송통신위원회에도 동일하게 적용될 수 있다.

---

으로 일어나고 있다. 행정제재 규정을 포함하고 있는 213개의 현행 법령에 의거하여 각급 행정기관이 부과하고 있는 행정제재 건수는 2001년 약 157만 건에서 2004년에는 197만 건으로 증가하고 있으며, 동시에 행정처분에 대한 불복도 계속적으로 증가하고 있는 형편이다. 행정제재 실효에 관한 세부적인 내용은 법제처·국가경쟁력강화위원회(2008) 참조

- 5) 통신시장에서 발생할 수 있는 반시장적 행위의 대표적인 사례는 결합판매 등과 같이 지배적 사업자가 지위를 남용하여 시장지배력을 확대하는 행위, 경쟁제한적 기업결합 행위, 부당내부보조금 지급과 같은 불공정거래 행위, 기업 간 요금담합 행위 등을 들 수 있다.
- 6) 2009년 5월 15일 개최된 방송통신위원회 21차 회의에서는 340건에 이르는 기간통신사업자들의 회계분리 기준 위반에 대하여 과태료 부과와 같은 시정조치를 취한 바 있는데, 방송통신위원회 내에서도 통신사업자들의 반복적 위반행위가 심각하게 지적되었고 이를 개선하기 위한 적극적인 제도 개선도 논의되었다(전자신문, 2009년 5월 15일자).

## II. 행정제재 실효성에 대한 이론적 틀과 선행연구

### 1. 행정제재의 개념 및 실효성의 의의

행정제재란 행정기관이 개인이나 기업이 “행정법규나 처분에 따라 부과된 행정상의 의무를 위반한 경우, 그 실효성 확보를 위해 위반자에게 부과하는 불이익 처분”으로 정의된다(법제처·국가경쟁력강화위원회, 2008: 2). 행정기관이 행정제재 처분을 내릴 수 있는 근거는 법률에 있으며, 대개 세부적인 처분의 기준은 하위법령에 규정되어 있다. 행정기관이 내릴 수 있는 행정제재의 유형은 법률의 규정과 위반종류, 내용에 따라 다양하지만, 보편적으로 직접적 강제수단으로서 행정상 강제집행, 행정상 즉시강제, 간접적 강제수단으로서 행정질서벌 그리고 새로운 의무이행 확보수단으로 그 유형을 분류할 수 있다(이건중·박기석, 1995). 현행 행정법에는 각 행정제재 유형별로 세부적인 수단이 규정되어 있지만, 행정의무 불이행에 대한 제재조치로서 행정기관이 통상적으로 이용하는 행정제재 수단은 영업정지, 인허가의 취소, 과징금 부과, 시정명령 등이다(법제처·국가경쟁력강화위원회, 2008).

일반적으로 법규가 효과적인지에 대한 판단은 해당 법규가 의도하는 법 목적을 달성하였는가에 의해 결정된다. 이를 개념적으로 세분하면 법규의 실효성은 도덕적 효력과 사실적 효력 두 가지 측면에서 판단할 수 있다(홍준형, 2006: 149).<sup>7)</sup> 도덕적 효력은 “어떤 법규범이 국민으로부터 승인 또는 확신을 받고 있는 힘”을 의미하며, 따라서 법규범에 대한 국민들의 수용과 복종을 바탕으로 하는 자발적인 준수(voluntary compliance)의 정도를 나타낸다. 반면 사실적 효력은 “어떤 법규범이 현실적으로 지켜지고 있다”는 것을 의미하며, 이는 법규범의 법률적 준수(legal compliance)를 통해 확인할 수 있다(Rúthers, 1999: 190-191; 홍준형, 2006: 149-150에서 재인용).

법 작용의 한 형태로서 행정제재는 공식적 제도(formal institution)에 해당한다. 공식적 제도는 국가가 추구하는 목적을 달성하기 위해 국가의 권위에 의해 형성된다(North,

7) 법의 실효성에 대한 논의에서 Snyder(1993)는 객체의 단순한 순응(compliance)뿐만 아니라 주체의 법 집행(implementation)과 시행(enforcement) 그리고 영향력(impact)까지 실효성의 개념에 포함되어야 한다는 점을 지적하고 있다.

1990). 앞서 언급한 바와 같이 개인이나 기업의 위법행위나 의무불이행을 시정하기 위해 행정기관이 부과하는 불이익 처분을 의미하는 행정제재의 일차적 목적은 위법·위반행위의 시정에 있다. 즉 행위자의 법 위반행위를 시정하거나, 행위자가 법규에 의해 부과되는 의무를 이행하지 않았을 경우 이를 이행하게 하는 것이 행정제재의 직접적 목적이라고 이해할 수 있다. 그러나 행정제재를 더욱 광의적으로 해석할 경우 위반에 대한 사후적인 시정을 넘어 행위자로 하여금 동일하거나 유사한 위반행위를 반복하지 않도록 하는 것까지 행정제재의 목적으로 포함할 수 있다. 따라서 위반자가 행정기관에 의해 부과된 제재를 얼마나 잘 이행하고 있고, 동일·유사 위반이 얼마나 감소되고 있는지가 “사실적 효력”을 판단하는 기준이 된다.

한편, 더 나아가 가장 바람직한 행정제재의 목적은 개인과 기업이 법규를 이해하고 존중하여, 이를 의사결정과 행동의 기준으로 삼는 것이다. 이는 법규범의 실효성에 대한 개념 가운데 “도덕적 효력”에 해당된다. 따라서 행정제재의 목적과 가치에 대한 시장행위자들의 승인, 행정제재의 주체인 행정기관에 대한 신뢰, 행정제재의 효과에 대한 믿음 등이 복합적으로 작용하여 도덕적 효력이 결정된다고 볼 수 있다. 이러한 관점에서 행정제재의 “실효성(effectiveness)”은 행정제재에 대한 “협의·광의”, 혹은 “사실적·도덕적 효력”을 어느 정도 달성했는가의 여부에 의해 결정될 수 있다.

행정제재의 실효성에 대한 포괄적 개념화가 가져다주는 의미는 시장 행위에 대한 규제 수단으로서 행정제재의 효과에 대한 편협한 이해를 극복할 수 있게 하기 때문이다. 행정제재는 시장에서 행위자가 위법행위를 하였거나 의무를 이행하지 않았을 때 이를 사후적으로 적발하여 벌칙을 가하는 행정작용이다. 행위에 대한 통제의 측면에서 볼 때 행정제재와 같은 사후적발적 통제보다 이러한 위법·불법적인 행위를 사전에 예방하고 차단하는 사전통제적 수단이 더욱 효과적이라는 점은 이론의 여지가 없다.<sup>8)</sup> 때문에 사후적발적 속성을 가지고 있는 행정제재의 효과에 대하여 때로는 부정적인 견해를 보이기도 한다. 그러나 행정제재의 실효성에 대한 개념을 “도덕적 효과”까지 확장할 경우 행정제재는 사후적발적 효과와 함께 사전예방적 효과까지 가져올 수 있다. 실질적으로 법의 도덕적 효과가 높은 경우 사실적 효력을 강화할 수 있지만, 반대로 법의 사실적

8) 이러한 측면에서 OECD(2005)도 사후적발적 통제, 단기적 통제, 외부 통제, 행태적 통제보다 사전예방적 통제, 장기적 통제, 내부 통제, 제도적 통제가 효과성을 높일 수 있다고 보고 있다.

효력이 높을 경우에도 도덕적 실효성을 높일 수 있게 된다. 예컨대 행정제재는 위법·불법적인 행위에 대한 감시와 적발에서 시작된다. 감시와 적발 후 위법·불법 행위에 상응하는 처벌이 공정하게 이루어지고, 이러한 처벌이 사회의 공익을 높일 때 행정제재를 통한 엄정한 법 집행(zero-tolerance law enforcement)은 시장행위자의 인지에 상당한 변화를 유발하게 된다(North, 1990). 이러한 순환을 두고 보면 효과적인 행정제재의 실현은 시장행위자들의 인지구조의 변화를 유도하여 이들의 위법·불법의 유인을 감소시키는 사전예방적 효과를 가져오게 되는 것이다.

시장행위자들의 위법·불법적 행위를 사전에 예방하기 위해서는 다음과 같은 두 가지 조건이 선행되어야 한다. 첫째로 시장행위자들이 법에 규정되어 있는 금지사항들에 대한 충분한 이해와 존중이 있어야 하며, 법 규정의 준수가 행위자들을 포함하여 사회 전체적으로 이득이 된다는 믿음이 있어야 한다. 사전예방적 통제 of 효과성을 담보하기 위한 두 번째 조건은 위법·불법 행위를 규정하는 법적 기준과 절차 등이 명확해야 하고, 위법·불법 행위를 처벌함에 있어 행정기관의 신뢰성·공정성이 확보되어야 한다.

## 2. 통신 분야에서의 행정제재 실효성에 관한 선행연구

통신은 산업의 특성상 다양한 법적 규제를 받고 있는 대표적 영역이다. 전통적으로 통신산업은 대규모 초기 투자에 따른 자연독점적 특성을 가지고 있으며, 동시에 통신서비스의 보편성으로 인한 공익적 속성이 있어 진입, 요금, 경쟁 등에 관한 규제를 받고 있다(강만석·이영주, 2006; 방석호, 2004; 이상우·김창완, 2006). 통신산업에 대한 여러 형태의 규제는 해당 법령에 근거하고 있으며, 방송통신위원회가 설치되기 이전 통신사업자에 대한 행정제재는 정보통신부 내의 통신위원회 심의에 의해 결정되었다. 통신위원회는 법률에 근거하여 위반사항을 적시하고 위반에 상응하는 행정제재 처분을 부과하였다.<sup>9)</sup>

그러나 앞서 언급된 바와 같이 통신시장에서 법률 위반 행위는 지속적이고 반복적으

9) 현행 방송통신위원회는 방송과 통신산업에 대한 규제를 총괄하고 있으며, 전기통신사업법, 전기통신기본법 등 기존 통신위원회의 소관 법률을 승계하여 통신시장의 법률 위반사항에 대한 행정제재 처분 권한을 보유하고 있다. 방송통신위원회의 운영과 업무, 제재 권한에 관하여는 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률 제12조(위원회의 심의·의결사항), 제21조(심의위원회의 직무), 제25조(제재조치 등) 참조

로 이루어져 왔고, 이러한 위반 행위를 치유하기 위한 행정제재가 큰 실효성이 없다는 비판과 더불어 통신사업자들의 법규 위반에 관한 사전적·사후적 통제에 관한 연구도 적지 않게 진행되어 왔다. 그중 상당수 연구들의 초점은 규제시스템 혹은 규제체제의 적합성, 규제범위의 적정성, 적용 법률의 적법성 등에 맞추어져 있었고(김무곤, 2007: 3), 규제기관이 사용하는 행정제재 수단의 실효성에 대한 연구는 오준근(2004)의 연구 등 일부를 제외하고 거의 전무한 형편이다. 그럼에도 불구하고 선행연구의 다수는 통신 분야의 규제를 담당하고 있던 통신위원회의 규제기관으로서의 효과성에 대해 전반적으로 부정적인 평가를 내리고 있다.

우선 통신위원회와 방송위원회의 규제기능에 대한 효과성을 비교분석한 연구에서 서순복(1997)은 통신사업자들을 대상으로 한 설문조사 결과를 토대로 통신위원회의 공정경쟁 정책 기능이 대체적으로 미흡하다는 점을 지적하고 있다. 한편 정인숙(2004)은 방송통신시장의 불공정 거래행위를 분석하면서 규제의 불합리성을 지적하고 있는데, 그 논의의 초점을 규제의 중복과 규제행위 법령의 위치에 두고 있다. 규제체제의 불합리성에 기초하여 통신위원회가 통신사업자들의 공정거래법 위반을 효과적으로 통제하기 어렵다고 보는 근거는 공정거래위원회와 통신위원회로 구성된 이원화된 규제시스템, 통신위원회의 권한의 한계, 위반행위에 대한 통신사업자들의 소극적 개선의지 등을 들고 있다. 이와는 별도로 규제기관이 시장의 위법행위를 시정하는 데 있어 사용하는 조치의 효과성에 관하여 정인숙(2004)은 통신시장의 경우 과징금 이상을 포함한 중징계성 시정조치가 다수를 점하고 있는 반면, 방송시장의 경우에는 대부분 가벼운 시정조치가 내려지고 있어 방송사업자들의 불공정거래에 대한 행정제재의 실효성이 상대적으로 낮다는 점을 지적하고 있다.

이와 같은 몇 가지 선행연구를 이 논문의 목적에 비추어 검토했을 때 기존의 연구들은 다음과 같은 두 가지 측면에서 한계를 보이고 있다. 첫째, 선행연구의 다수는 통신위원회의 규제영역·기능 가운데 공정거래 분야에만 초점을 두고 있다. 시장의 불공정거래 행위에 대한 규제가 현행법상 공정거래위원회와 해당 규제기관 간의 이원화 구조를 보이고 있고, 공정거래법 위반 사항에 대한 검토와 심의가 대부분 공정거래위원회에 의해 이루어지는 만큼 선행연구에서는 통신위원회 기능과 역할에 대한 실질적 분석이 상대적으로 미흡할 수밖에 없다.



둘째, 통신사업자들의 위법행위에 대한 분석에 있어 대부분의 선행연구는 분석의 대상을 공정거래위원회 혹은 통신위원회의 심결자료에 의존하고 있다. 연간 통신시장에서 발생하는 위법행위의 수를 바탕으로 전체적인 맥락에서 행정제재의 실효성을 파악하기에 심결자료는 유익한 정보를 제공해 준다. 그러나 심결자료를 활용함에 있어 다수의 선행연구는 위반영역별, 위반행위별, 시정조치별 자료를 횡단면·종단면적으로 나열하고 이를 빈도분석 위주의 통계적 해석에 치중하고 있는바, 이러한 부분적 분석 결과를 토대로 통신위원회의 행정제재 실효성을 종합적으로 판단하기에는 다소 무리가 따른다. 아울러 위법행위의 발생빈도 분석에 기초한 선행연구는 실효성이 낮은 원인을 찾아내고, 실효성을 개선하는 방안을 도출하는 데 있어 인과적 관계를 명확히 밝히지 못하고 있다.

실효성의 개념이 모호한 만큼(홍준형, 2006: 149), 실효성을 평가하기란 쉽지 않다. 앞선 논의를 토대로 이 논문은 기존의 선행연구의 한계를 극복하기 위해 행정제재의 실효성을 “사실적 효력”과 “도덕적 효력” 두 가지 측면에서 평가하고자 한다.

### III. 통신위원회의 행정제재 실효성 실증분석

#### 1. 행정제재 실효성에 대한 실증연구 분석틀과 자료수집

##### (1) 행정제재 실효성 I: 사실적 효력

사실적 효력은 법규의 준수 여부와 그에 따른 위반행위의 감소·근절을 통해 평가될 수 있다. 따라서 통신위원회 행정제재의 사실적 효력은 위법·위반행위에 대하여 통신위원회가 부과한 행정제재를 통신사업자들이 얼마나 잘 이행하였는지 그리고 통신시장에서의 위법·위반행위가 어느 정도 감소되었는지에 의해 판단될 수 있다. 이 논문은 통신사업자들의 위반행위에 대하여 부과된 행정제재의 사실적 효력을 평가하기 위해 1997년부터 2006년까지 10년 동안 통신위원회가 검토한 총 947건의 심결자료를 사용한다. 객관적 자료에 의해 측정 가능하다는 점에서 사실적 효력은 객관적 지표의 속성을 갖는다.

행정제재의 사실적 효력은 통신 분야의 전체사업자 중 행정제재를 받은 총 사업자 수 그리고 총 위반 건수의 비율을 의미하는 위법률(violation rate)을 측정지표로 사용한다. 위법률은 통신사업자들의 법규 위반이 얼마나 빈번하게 일어나고 있는지를 전체 사업자 수를 감안하여 보여주는 상대적인 빈도 지표로서, 연도별 위법률 변화 추세의 분석을 통해 행정제재의 전반적 실효성을 평가할 수 있다. 따라서 통신위원회의 행정제재가 의도한 대로 위법행위에 대한 억제효과를 거두고 있다면 전체적인 위법률은 하향 추세를 보일 것으로 기대할 수 있다.<sup>10)</sup> 연도별 위법률은 아래의 식을 사용하여 얻는다.

$$\text{위법률}_t = \frac{\text{법규위반 총 사업자(또는 위반건) 수}_t}{\text{전체 사업자 수}_t} \times 100 \quad (\text{단, } t \text{는 해당 연도})$$

## (2) 행정제재 실효성 II: 도덕적 효력

사실적 효력이 통신위원회가 부과한 행정제재에 대한 통신사업자들의 법률적 준수를 측정하는 반면, 도덕적 효력은 행정제재에 대한 통신사업자들의 자발적 준수를 평가한다. 법규범에 대한 이해관계자들의 승인·확신을 통한 자발적 준수를 의미하는 도덕적 효력은 행정제재에 관한 통신사업자들의 주관적인 평가를 통해 파악될 수 있다. 도덕적 효력의 측면에서 볼 때 행정제재의 궁극적인 실효성은 부과된 제재에 대한 통신사업자들의 자발적 순응(voluntary compliance)으로 판단할 수 있으나, 이 같은 순응을 유도하기 위해서는 규제기관인 통신위원회에 대한 신뢰와 믿음 그리고 행정제재의 필요성, 행정제재와 관련된 법규의 내용과 집행절차 그리고 행정제재 효과에 대한 통신사업자들의 긍정적인 인식이 뒷받침되어야 한다.<sup>11)</sup> 이러한 측면에서 행정제재에 대한 도덕적 효력

10) 이러한 기대는 규제기관, 즉 통신위원회의 행정제재 강도가 매년 유사할 것이라는 가정에 기초하고 있다. 따라서 시장의 위반·위법 행위에 대한 통신위원회의 적발 의지와 노력이 어떤 이유에 의해서건 차이를 보이거나 혹은 통신위원회의 행정제재 의지와 노력이 유사함에도 불구하고 시장행위자의 위반·위법 행위가 고도화되어 적발이 어려운 경우에 위법률은 영향을 받을 수 있다.

11) 시정조치의 실효성을 확보하기 위해 공정거래위원회가 2005년 11월 제정한 “공정거래위원회의 시정조치 운영지침”에는 시정조치의 원칙을 ①적절성과 실효성의 원칙(“시정조치는 당해 위반행위를 충분하고 효과적으로 시정할 수 있도록 적절하고 실효성 있게 명하여져야 한다”), ②포괄성과 연관성의 원칙(“시정조치는 당해 위반행위와 관련된 사항을 포괄하고, 위법성 판단의 근거와 경쟁제한의 정도와 연관되게 명하여져야 한다”), ③구체성과 명확성의 원칙(“시정조치는 시정조치를 받은 피심인이 이행해야 될 시정조치의 내용이 무엇이고, 공정거래위원회가 이행을 확보하고 점검하여야 할 내용이 무엇인지 알 수 있도록 구체적이고 명확하게 명하여져야 한다”), ④이행가능성의 원칙(“시정조치는 피심인이

은 다음과 같은 네 가지 영역에서 통신사업자들이 갖는 인지에 의해 판단할 수 있으며, 이 같은 인지가 자발적 순응에 미치는 영향은 다음과 같다.

- 행정제재 처분의 필요성에 대한 인지: 통신사업자들이 행정제재를 자발적으로 준수하기 위해서는 행정제재 처분이 시장질서 확립과 공정한 시장경쟁 확립에 필요하다는 인식이 있어야 할 것이다.
- 규제기관에 대한 인지: 행정제재에 대한 순응과 관련된 또 다른 요인은 통신위원회에 대해 통신사업자들이 느끼는 공정성과 신뢰성이다. 즉 통신위원회의 규제활동이 공정하고 공평하게 이루어진다고 통신사업자들이 느낄수록 이들의 행정제재에 대한 순응도 높아질 수 있다.
- 행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지: 행정제재는 통신사업자들의 사업에 제약을 가하는 처분이다. 따라서 이러한 제약에 대하여 통신사업자들이 잘 알지 못하거나 혹은 잘못 집행되고 있다고 느낄 경우 통신사업자들의 순응이 높을 것으로 기대하기 어렵다. 따라서 행정제재 처분에 대한 법령의 이해도가 높고, 행정제재를 규정한 법규가 명확하고, 행정제재 처분의 수단이 위반내용에 맞도록 적절하게 적용되고, 그 처분의 수준이 적정하게 이루어질수록 행정제재에 대한 통신사업자들의 순응은 높아질 것이다.
- 행정제재 처분의 효과성에 대한 인지: 행정제재의 필요에 대한 당위성 이외에 행정제재 조치가 실제 시장의 질서 강화와 개별 기업 활동에 도움이 된다는 통신사업자들의 믿음이 강할수록 행정제재에 대한 순응이 높아질 것으로 예측할 수 있다.

행정제재의 도덕적 효력은 구조화된 설문조사를 통해 측정되었고, 도덕적 효력에 대한 평가가 통신사업자의 인지에 기초하는 만큼 주관적 지표의 속성을 띤다고 할 수 있다. 설문은 행정제재 처분의 필요성 2문항, 규제기관에 대한 인지 2문항, 행정제재 처분 관련 법령 4문항, 행정제재 처분의 효과성 2문항 그리고 인구통계학적 문항으로 구성되었다. 이 외 행정제재의 순응과 관련하여 과거의 이행 여부와 향후 이행 여부를 묻는

---

당해 시정조치를 사실상·법률상 이행 가능할 수 있도록 명하여져야 한다”), ⑤비례의 원칙(“시정조치는 당해 위반행위의 내용과 정도에 비례하여 명하여져야 한다”)으로 제시하고 있다(공정거래위원회, 2005).

질문이 설문항목에 포함되었다. 인구통계학적 질문을 제외한 모든 설문항목은 리커트 5점 척도로 구성되었다. 설문조사는 2008년 11월부터 12월까지 통신사업자 144명을 대상으로 이메일을 통해 실시되었다. 설문응답의 신뢰성을 높이기 위해 이메일로 설문지를 배포하기 이전에 전화로 통신회사의 공정거래 담당자 혹은 정부의 행정제재 업무 담당자를 접촉하여 이들의 설문참여를 요청하였고, 설문참여 승낙자에 한하여 이메일 조사를 진행하였다. 설문에 참여한 응답자들의 인구통계학적 분포는 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 설문응답자의 인구통계학적 분포

변수	구분	빈도(명)	비율(%)	변수	구분	빈도(명)	비율(%)
성별	남성	113	78.5	근무 기간	5년 미만	71	49.3
	여성	31	21.5		5~10년 미만	55	38.2
	합계	144	100.0		10~15년 미만	11	7.6
직급	사원	35	24.3		15~20년 미만	4	2.8
	대리급	28	19.4		20년 이상	3	2.1
	과장급	53	36.8		합계	144	100.0
	부장급	18	12.5		회사 규모 (직원수 기준)	10명 미만	23
	경영층/임원	9	6.3	10~49명		41	28.5
	기타	1	0.7	50~99명		25	17.4
	합계	144	100.0	100~499명		36	25.0
			500명 이상	19		13.2	
			합계	144		100.0	

## 2. 행정제재 실효성에 대한 실증분석 결과

### (1) 행정제재 실효성 I: 사실적 효력

947건에 달하는 통신위원회의 심결자료를 통해 살펴본 통신사업자들의 관련 법률 위반 행위는 <표 2>와 같이 정리되며, 그 내용은 다음과 같은 몇 가지 특징을 보이고 있다.

첫째, 법규 위반사업자 수(B)를 기준으로 볼 때 위반사업자의 수는 2002년을 정점으로 이후 다소 줄어들고 있는 추이를 보이고 있다. 그러나 단순히 위반사업자의 수(B)가 아니라 전체 통신사업자의 수(A)를 감안하여 위법률(D)을 계산할 경우 위법률은 2001년에 다소 하락한 경우를 제외하고는 2004년까지 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 따라서 1997년부터 2004년까지의 기간 동안 위법률이 증가한 사실을 두고 볼 때 위반사업자에 대하여 통신위원회가 부과한 행정제재의 실효성이 약화되고 있음을 알 수 있다. 반면 2004년부터 2006년까지의 기간을 살펴보면, 2004년 이후 위법률(D)이 눈에 띄게 줄고 있다는 점을 확인할 수 있으며, 이러한 추세로 보아 통신위원회의 행정제재의 실효성은 근래에 들어 다소 높아지고 있다고 할 수 있다.

둘째, 통신사업자들이 위반한 유형을 기준으로 살펴볼 때 이용약관 위반과 이용자 이익저해와 관련된 위반사항이 전체 분석 기간 동안 각각 41.1%와 28.1%로 전체 위반유형의 69.2%를 차지하고 있다는 점이다.<sup>12)</sup> 특히 두 유형의 위반 건수는 2002년 전체 위반 건수 중 40.4%를 차지하던 비중이 2003년에 82.2%로 급증하였고, 이후 80~90%의 비율을 차지하고 있다. 이 점은 유형별 위반행위 건수를 기준으로 판단할 때 이용약관 및 이용자 이익저해 위반에 대한 통신위원회의 행정제재의 실효성이 개선되고 있지 않다는 점을 보여 주고 있다.

셋째, 통신법률 위반 건수(C)를 기준으로 살펴볼 때 총 위반 건수는 2002년 178건으로 가장 높아졌다가 이후 다소 줄어들고 있는 추세를 보이고 있다. 그러나 전체 통신사업자 수(A) 대비 위반행위 건수(C)를 계산한 위법률(E)을 살펴보면, 다소 하락한 2001년을 제외하고 2004년까지 위법률이 꾸준히 증가하고 있는 것을 알 수 있어 행정제재의 실효성에 문제가 있다는 점을 지적할 수 있다. 반면 2004년 이후 위반 건수 기준 위법률(E)이 감소 추세를 보이고 있는 점을 감안할 때 행정제재 실효성이 개선되고 있다고 할 수 있다.

결과적으로 객관적인 심결자료 분석을 통해 살펴본 통신위원회의 행정제재 실효성은

12) 통신시장의 위반유형은 통상적으로 이용약관 위반, 이용자 이익저해 및 기타로 구분된다. 이용약관 위반의 구체적인 세부유형은 060스팸 관련 위반, 단말기보조금 관련 위반, 요금제 관련 위반, 가계통 및 해지 관련 위반 사항이 포함되어 있고, 이용자 이익저해의 구체적인 세부유형은 요금제 관련 위반, 미성년자 가입 관련 위반, 고지 및 동의 관련 위반, 번호이동 관련 위반 등이 포함되어 있는데 이 가운데 요금제 관련 위반과 미성년자 가입 관련 위반이 이용자 이익저해 유형의 대부분을 차지하고 있다.

1997년부터 2004년까지의 기간 동안에는 낮아지다가 2004년을 기점으로 실효성이 다소 개선되고 있는 추세를 보이고 있다. 다만 위반유형을 기준으로 볼 때 통신사업자들이 가장 빈번하게 위반하는 행위가 지속적으로 유지되고 있는 사실을 두고 보면 행정제재의 실효성에 의문을 제기할 수 있다.

〈표 2〉 통신 분야 위반행위와 위법률 추이

구 분	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	소계 (비율%)	
총통신사업자수 <sup>㉠</sup> (A)	2,387	3,392	3,992	3,955	4,704	4,387	2,633	1,719	2,191	2,287		
총위반사업자수 (B)	6	13	17	21	19	131	86	78	60	41		
유형 별 총 위반 건수	이용약관 위반	2	11	20	30	29	58	66	53	75	47	391 (41.1)
	이용자 이익저해	6	1	28	18	32	14	40	69	28	31	267 (28.1)
	기타	16	23	24	34	22	106	23	13	18	10	289 (30.8)
	소계(C)	24	35	72	82	83	178	129	135	121	88	947 (100%)
사업자수 위법률(D)(%)= $(\frac{B}{A} \times 100)$	0.25	0.38	0.43	0.53	0.40	2.99	3.27	4.54	2.74	1.79		
위반 건수 위법률(E)(%)= $(\frac{C}{A} \times 100)$	1.01	1.03	1.80	2.07	1.76	4.06	4.90	7.85	5.52	3.85		

주: ㉠ 총통신사업자수는 한국정보통신산업협회(2008) 참조  
자료: 방송통신위원회(<http://www.kcc.go.kr>)

## (2) 행정제재 실효성 II: 도덕적 효력

행정제재의 도덕적 효력은 개별 항목에 대한 설문결과와 이를 다시 영역별로 범주화하여 평균값을 구하고, 마지막으로 영역별 합의 평균을 통하여 전반적인 효력을 산출하

었다.<sup>13)</sup> 그 결과는 <표 3>과 같고, 행정제재의 도덕적 효력에 관한 주요한 특징은 다음과 같다. 우선 개별 항목에 대한 결과를 놓고 볼 때 과거 3년간 처분된 행정제재의 이행이 가장 낮은 수준(0.80)으로 나타났으며, 그 다음으로 다소 격차를 보이면서 행정제재가 공정거래 환경을 조성하여 개별 기업의 활동에 도움이 된다는 인식(2.78)이 개별 항목 중 두 번째로 낮게 나타났다. 반면 행정제재가 시장질서 확립을 위해 중요하다는 인식이 설문항목 중 가장 높은 수준(3.89)으로 나타났으며, 향후 법 규정 위반 시 처분되는 행정제재를 이행하겠다는 응답(3.79)과 행정제재가 공익성과 공공성 확보에 필요하다는 인식(3.78)이 비교적 긍정적으로 나타나고 있다. 한편 행정제재의 부과 주체인 통신위원회에 대한 통신사업자들의 인식은 공정성(3.17)이나 신뢰성(3.15) 두 가지 측면에서 “보통”의 수준에 머무르고 있어 규제기관에 대한 긍정적인 인식을 찾아보기 어렵다. 아울러 행정제재 처분과 관련한 법령에 있어서도 통신사업들이 스스로 느끼는 법에 대한 이해도와 처분 법령의 명확성, 처분 수단의 적절성, 처분 수준의 적정성에서 그다지 긍정적인 인식을 갖고 있지 않음을 확인할 수 있다.

개별 설문항목 결과의 평균으로 구한 측정영역 결과를 살펴보면 “행정제재의 필요성 > 규제기관에 대한 인식 > 행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지 > 행정제재 처분의 효과성 > 행정제재 처분의 이행정도”의 순으로 도덕적 효력을 보여주고 있다. 모든 영역 평균값이 “4(긍정)”를 넘지 않고 있으며, 특히 행정제재의 효과성 영역과 행정제재 처분 이행정도 영역의 평균값은 “3(보통)”보다 작아 부정적인 견해를 보여주고 있다. 이런 결과를 놓고 볼 때 두 가지 두드러진 특징을 발견할 수 있는데, 첫째는 통신사업자들이 느끼는 행정제재의 필요성 영역(3.84)과 그 효과(2.91) 사이에 적지 않은 격차가 존재하고 있다는 점이다. 이는 행정제재가 갖는 법 목적에 대한 통신사업자들의 공감에 강하지 않은 상황에서, 통신위원회의 행정제재는 오히려 시장의 불공정 행위 억제와 기업 활동에 도움이 되지 않는다는 부정적인 인식을 보여주고 있는 것으로 해석될 수 있다. 두 번째 눈에 띄는 특징은 통신사업자들의 행정제재 이행에 대한 정도가 측정한 영역 중에

13) 이 연구에서는 <표 3>의 영역평균(영역별 도덕적 효력)과 전체 평균(전반적인 도덕적 효력)을 산출하는 데 있어 각 세부 측정항목과 영역을 동일한 가중치로 가정하였다. 이는 범구범의 도덕적 효력을 세분화하여 실증적으로 분석한 연구가 없어 가중치 차등에 관한 이론적·실증적 근거를 찾기 어려울 뿐만 아니라, 각 세부 측정항목과 각 영역의 중요성에 있어 크게 차이가 나지 않을 것으로 판단하기 때문이다.

서 가장 낮게 나타난 점이다. 특히 과거 행정제재 조치에 대한 이행 여부는 상당히 저조한 수준을 보이고 있어, 통신위원회 행정제재의 효과성이 낮은 점을 간접적으로 보여주고 있다. 향후 행정제재 이행 여부에 대해서도 “보통”과 “긍정” 사이의 응답을 하는 것으로 보아 현행 방송통신위원회의 행정제재의 실효성도 확신할 수 없는 상태임을 알 수 있다.

〈표 3〉 행정제재에 대한 도덕적 실효성 측정 결과

측정영역	세부 측정항목	척도 <sup>a)</sup>	항목 평균	영역 평균	전체 평균
행정제재 필요성에 대한 인지(X <sub>1</sub> )	공익성 및 공공성 확보를 위한 행정제재의 필요성(Z <sub>1</sub> )	5점	3.78	3.84	3.04
	시장질서 확립을 위한 행정제재 처분의 중요성(Z <sub>2</sub> )	5점	3.89		
규제기관에 대한 인식(X <sub>2</sub> )	행정제재 처분과 관련된 통신위원회에 대한 공정성(Z <sub>3</sub> )	5점	3.17	3.16	
	행정제재 처분과 관련된 통신위원회에 대한 신뢰성(Z <sub>4</sub> )	5점	3.15		
행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지(X <sub>3</sub> )	행정제재 처분과 관련된 법령 내용에 대한 이해도(Z <sub>5</sub> )	5점	2.94	3.02	
	행정제재 처분 법령의 명확성(Z <sub>6</sub> )	5점	3.03		
	행정제재 처분 수단의 적절성(Z <sub>7</sub> )	5점	3.09		
	행정제재 처분 수준의 적정성(Z <sub>8</sub> )	5점	3.03		
행정제재 처분 효과성 인지(X <sub>4</sub> )	행정제재 처분으로 인한 시장질서 확립 기여도(Z <sub>9</sub> )	5점	3.03	2.91	
	행정제재 처분으로 인한 개별 기업 활동의 용이성(Z <sub>10</sub> )	5점	2.78		
행정제재 처분 이행 정도(Y <sub>1</sub> )	지난 3년간 법 규정 위반 시 행정제재 이행 정도(Y <sub>1</sub> )	5점	0.80	2.30	
	향후 법 규정 위반 시 행정제재 이행 의지(Y <sub>2</sub> )	5점	3.79		

주: 1) <sup>a)</sup> 모든 측정항목은 5점 척도(①: 강한 부정, ②: 부정, ③: 보통, ④: 긍정, ⑤: 강한 긍정)로 측정됨.

2) 영역평균=영역 내 설문항목 평균의 합/영역 설문항목 수, 전체 평균=설문항목 평균의 합/전체 설문항목 수



이러한 다양한 맥락에서 측정된 도덕적 효력을 종합하여 수치화해 보면, 전체 평균이 3.04로 “보통”의 수준을 근소하게 상회하는 정도에 불과하여, 행정제재에 대한 도덕적 실효성은 결코 높은 것으로 보이지 않는다. 통신사업자들이 어떤 요인에 의해 행정제재 처분에 대한 이행 여부를 결정하는가에 관해서는 다음 절에서 살펴보겠지만, 의견상 행정제재의 필요성에 대한 다소 약한 수준의 공감대와 더불어 규제기관, 행정제재 처분 및 그 효과 등의 측면에서도 통신사업자들의 공감도가 높지 않은 점이 행정제재의 도덕적 실효성을 약화시켜 궁극적으로 행정제재 처분의 이행을 낮추는 원인이라고 추측해 볼 수 있다.

## IV. 통신사업자의 행정제재 이행에 대한 결정요인 분석

### 1. 행정제재 이행 결정요인 분석틀

앞에서 살펴본 바와 같이 통신위원회의 행정제재에 대한 실효성은 사실적 효력의 측면에서 볼 때 근래 다소 개선되고 있는 반면, 도덕적 효력의 측면에서는 긍정적으로 평가되지 않는다. 법률적 준수를 의미하는 사실적 효력은 도덕적 효력이 뒷받침될 경우 강화될 수 있는 여지가 많다. 부연하면 행정제재에 관한 도덕적 효력이 높을 경우 통신사업자들은 위반행위에 따라 부과되는 행정제재를 이행할 가능성이 높으며, 이때 사실적 효력도 동시에 높아질 수 있게 되는 것이다. 이러한 점에서 본 절에서는 도덕적 실효성과 관련된 여러 영역과 항목들 가운데 어느 요인이 통신사업자들의 행정제재 이행을 결정짓는지를 분석한다.

분석은 <표 3>의 행정제재의 필요성, 규제기관에 대한 인식, 행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지, 행정제재 처분 효과성에 대한 인지 등 4개의 영역( $X$ )과 10개 세부 측정항목( $Z$ )을 독립변수로 삼고, 통신사업자들의 행정제재 처분 이행 정도( $Y$ )를 종속변수로 삼아 회귀분석을 통해 실시한다. 종속변수는 두 가지를 사용하는데, 첫 번째는 과거 3년간 통신사업자들의 행정제재 처분 이행 정도를 측정하는 변수( $Y_1$ )이며, 두 번째는 향후 위반행위로 인해 부과 받게 될 행정제재 처분을 이행할지를 측정하는 변수( $Y_2$ )이다. 따라서

전자는 행정제재에 대한 통신사업자들의 과거 이행 여부이며, 후자는 이들의 미래 이행 의지를 보여주는 변수이다. 특히 미래 이행 의지 변수를 추가한 이유는 기존 통신위원회의 규제권한을 이어받은 방송통신위원회가 향후 행정제재 조치의 실효성을 높이기 위해 어느 부분에 전략적인 관심을 두어야 하는가를 찾아내기 위해서다. 아울러 통신회사의 규모가 행정제재 처분 이행에 미칠 수 있는 영향력을 통제하기 위해 회사규모 변수를 분석에 포함시켰다.<sup>14)</sup>

분석에 사용된 회귀모형은 아래와 같이 기본모형과 확장모형 두 가지로 구분하였다. 기본모형은 도덕적 실효성을 측정할 때 사용된 영역평균 결과를 변수화하였으며, 확장모형에서는 영역별 세부 측정항목 결과를 변수화하였다. 기본모형 이외에 확장모형을 추가로 분석한 이유는 행정제재 이행을 높일 수 있는 구체적인 개선방안을 도출하기 위해서다.

$$\text{기본모형: } Y_i(\text{행정제재 이행 여부}_i) = \alpha + \sum_{j=1}^4 \beta_j X_j + \text{회사규모}_i + \epsilon_i.$$

$$\text{확장모형: } Y_i(\text{행정제재 이행 여부}_i) = \alpha + \sum_{k=1}^{10} \gamma_k Z_k + \text{회사규모}_i + \epsilon_i.$$

## 2. 행정제재 이행 결정요인 분석결과

행정제재 처분에 대한 통신사업자들의 순응을 보여주는 이행 여부에 관한 회귀분석 결과는 <표 4>, <표 5>와 같다. 회귀분석 결과 조정결정계수(*Adj. R<sup>2</sup>*)가 낮아 분석에 사용된 모형의 적합성에 다소 한계가 있으며, 이러한 한계 내에서 분석결과를 살펴보면 다음과 같다. 우선 지난 3년간 부과된 행정제재에 대한 통신사업자들의 순응 결정요인에 대한 회귀분석 결과는 <표 4>와 같고, 이 결과는 다음과 같은 몇 가지 특징을 보이고 있다.<sup>15)</sup>

14) 회사규모는 직원 수를 기준으로 분류하였으며, 이에 따른 회사규모별 분포는 <표 1> 참조

15) 모형에 사용된 독립변수들 간 상호연관성이 있는지를 확인하기 위해 다중공선성(*multicollinearity*) 검증을 실시하였다. 통상적으로 다중공선성 검증 결과 분산팽창계수(*VIF*)가 10 이상이거나 공차한계(*tolerance*)가 0.1 이하이면 다중공선성의 문제가 발생하지만, 이 논문에 사용된 모형은 기본모형의 경우 *VIF*가 1.02에서 1.70 사이의 값을 보이고 있고, 확장모형의 경우 *VIF*가 1.10에서 2.23 사이의 값을 보이고 있어 모형에 포함된 독립변수들 간의 다중공선성은 크게 문제되지 않았다. 이 같은 결과는

첫째, 행정제재 처분에 관한 이행에 영향을 미칠 수 있는 변수들을 통합하여 범주화한 기본모형의 결과를 살펴보면, 규제기관에 대한 인지 영역과 회사규모 두 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 나타났다. 이는 행정제재 처분을 담당했던 통신위원회의 공정성과 신뢰성에 대하여 통신사업자들의 인식이 긍정적일수록 행정제재 처분을 수용하여 이행하였음을 의미한다.<sup>16)</sup> 또한 회사의 규모가 클수록 통신위원회가 부과한 행정제재에 대하여 통신사업자들의 이행이 높았음을 알 수 있다. 회사의 규모가 순응에 긍정적인 영향을 미칠 수 있는 근거는 기업의 규모가 클수록 법 위반 결정에 대한 불복이 기업의 평판과 이미지에 끼칠 수 있는 부정적인 영향으로 기인한다고 해석될 수 있다.

둘째, 기본모형에 통합되어 범주화된 변수들을 세부 설문항별로 확장한 모형의 결과를 살펴보면, 통신사업자들이 통신관련 행정제재 처분에 관한 법 규정을 전반적으로 잘 이해할수록 부과된 행정제재를 이행하는 정도가 높은 것으로 나타났다. 반면 통신사업자들이 행정제재 처분이 명확하다고 인식할수록 행정제재 순응은 낮아지는 것으로 나타났다.

이는 애초 기대했던 인과관계 방향과 정반대의 결과를 보이고 있으며, 이 같은 결과에 대하여 다음과 같은 해석이 가능하다. 행정제재 처분 법령에 대한 통신사업자들의 인식이 명확하다는 의미는 행정제재 법령의 허점 또한 잘 알고 있음을 의미한다. 현행 통신관련 법규는 법규의 일관성, 예측가능성 등에 있어 문제점이 적지 않은 것으로 지적되고 있다(이재영 외, 2008: 176-181). 따라서 통신사업자의 시각에서 볼 때 현행 통신관련 법규를 잘 알면 알수록 현행 법규의 준수와 이를 위반했을 경우 따르는 제재 조치에 대한 순응이 오히려 이득이 되기보다는 손해라고 생각할 여지가 충분히 있게 된다.<sup>17)</sup>

<표 5>의 향후 행정제재 처분 이행 결정요인 회귀분석 결과에서도 동일하게 나타났다.

16) <표 3>에서 확인할 수 있는 바와 같이 통신위원회의 전반적인 공정성 및 신뢰성에 대한 통신사업자들의 인식은 보통의 수준으로 나타났다. 이 연구의 설문조사에서 통신위원회의 공정성·신뢰성에 대하여 부정적인 견해를 갖는 통신사업자들만을 대상으로 그 이유를 물어본 결과 통신위원회의 “정치적인 중립성이 낮다”는 견해가 응답자의 28.7%(31명)로 가장 높은 비중을 차지했고, 이어서 통신위원회의 “행정제재 처분이 편의주의적이다”라고 응답한 비중이 21.3%(23명)를 차지하였다. 이 밖에 “행정제재 처분이 일관적이지 못하다(18.5%, 20명) > 행정제재가 편파적으로 적용된다(17.6%, 19명) > 행정제재 처분이 자의적으로 적용된다(13.9%, 15명)”의 의견 순으로 나타났다.

17) 간접적인 방법이지만 하나 이 같은 해석은 본문의 분석에 포함되지 않은 설문결과를 통해서도 확인할

확장모형에서도 행정제재 처분에 대한 이행여부는 기업의 규모에 의해 긍정적인 영향을 받고 있다.

한편 향후 통신 법규 위반 시 부과될 행정제재 처분에 대하여 통신사업자들이 순응을 할지에 영향을 미치는 요인을 분석한 결과는 <표 5>와 같으며, 이 결과는 다음과 같은 특징을 보이고 있다.

첫째, 기본모형의 결과를 토대로 볼 때 규제기관에 대한 통신사업자들의 인지와 회사 규모는 과거 행정제재 이행과 마찬가지로 미래의 행정제재 이행 의지에 긍정적인 영향을 끼치는 것으로 나타났다. 더불어 행정제재 처분과 관련된 법령에 대한 인지가 향후 순응에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 이 결과는 본 논문의 기대와 일치한다. 통계적으로 유의미한 변수 가운데 회귀계수의 상대적인 영향력은 법령에 대한 인지가 큰 만큼 향후 방송통신위원회가 부과하는 행정제재의 실효성을 높이기 위해서는 통신사업자들을 대상으로 법에 대한 강조가 필요할 것이다.

둘째, 확장모형의 결과를 두고 볼 때 통신사업자들이 현행 규제기관인 방송통신위원회가 공정하다고 느낄수록 통신사업자들의 향후 행정제재 순응도는 높아질 것으로 예측된다. 따라서 행정제재의 실효성을 높이기 위한 대응책으로 “신고-사실조사-시정조치”로 연결되는 행정제재 처분의 전 과정에서 방송통신위원회는 공정한 법 집행을 하고 있다는 점을 보여줘야 할 것이다. 이와 별개로 통신 관련 법 규정과 관련해서는 통신사업자들이 법령에 대한 내용을 잘 이해할수록, 위반 시 부과되는 처분 수단이 적절하다고 느낄수록 행정제재 처분을 이행하려는 의지가 있는 것으로 나타났다.

---

수 있다. “행정제재 처분 법령의 명확성”과 “행정제재의 수위” 그리고 “법령 위반으로 인한 기대 수익” 간 교차분석을 실시해보면, “법령이 명확하다”고 인식하는 통신사업자 중 행정제재 수위가 “너무 낮다”고 인식하는 비율(30.5%)이 “그렇지 않다”고 인식하는 비율(15.4%)보다 높게 나타났으며, “법령이 명확하다”고 인식하는 통신사업자 중 위반으로 인한 추가적 기대 수익이 “너무 크다”고 인식하는 비율(23.0%)이 “그렇지 않다”고 인식하는 비율(18.9%)보다 다소 높게 나타났다. 또한 법령이 명확하다고 응답한 32명의 통신사업자 가운데 지난 3년간 부과된 행정제재 처분을 이행한 정도를 확인하면, 거의 대다수(29명, 90.6%)가 20% 이하로 이행했다고 응답하고 있다.

〈표 4〉 지난 3년간 행정제재 처분 이행 결정요인 회귀분석 결과

독립변수	기본모형	확장모형
상수	-0.67 (1.10)	-0.90 (1.08)
<b>행정제재 필요성에 대한 인지(X<sub>1</sub>)</b>	0.10 (0.21)	
공익성 및 공공성 확보를 위한 행정제재의 필요성(Z <sub>1</sub> )		0.24 (0.25)
시장질서 확립을 위한 행정제재의 필요성(Z <sub>2</sub> )		-0.15 (0.27)
<b>규제기관에 대한 인지(X<sub>2</sub>)</b>	0.54* (0.28)	
행정제재 처분과 관련된 통신위원회에 대한 공정성(Z <sub>3</sub> )		0.36 (0.29)
행정제재 처분과 관련된 통신위원회에 대한 신뢰성(Z <sub>4</sub> )		0.09 (0.29)
<b>행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지(X<sub>3</sub>)</b>	-0.39 (0.40)	
행정제재 처분과 관련된 법령 내용에 대한 이해도(Z <sub>5</sub> )		0.58** (0.24)
행정제재 처분 법령의 명확성(Z <sub>6</sub> )		-0.51* (0.26)
행정제재 처분 수단의 적절성(Z <sub>7</sub> )		0.05 (0.31)
행정제재 처분 수준의 적정성(Z <sub>8</sub> )		-0.37 (0.29)
<b>행정제재 처분의 효과성에 대한 인지(X<sub>4</sub>)</b>	-0.08 (0.26)	
행정제재 처분으로 인한 시장질서 확립 기여도(Z <sub>9</sub> )		0.14 (0.24)
행정제재 처분으로 인한 개별기업 활동의 용이성(Z <sub>10</sub> )		-0.07 (0.25)
<b>회사 규모</b>	0.42** (0.16)	0.29* (0.16)
N	144	144
Adj. R <sup>2</sup>	0.04	0.10

주: ( ) 안은 표준오차, \*\*\*, \*\*, \*는 각각 0.01, 0.5, 0.1 수준에서 유의함.

〈표 5〉 향후 행정제재 처분 이행 결정요인 회귀분석 결과

독립변수	기본모형	확장모형
상수	1.94*** (0.39)	1.93*** (0.38)
<b>행정제재 필요성에 대한 인지(X<sub>1</sub>)</b>	0.09 (0.08)	
공익성 및 공공성 확보를 위한 행정제재의 필요성(Z <sub>1</sub> )		0.08 (0.09)
시장질서 확립을 위한 행정제재의 필요성(Z <sub>2</sub> )		-0.02 (0.09)
<b>규제기관에 대한 인지(X<sub>2</sub>)</b>	0.20** (0.10)	
행정제재 처분과 관련된 방송통신위원회에 대한 공정성(Z <sub>3</sub> )		0.23** (0.10)
행정제재 처분과 관련된 방송통신위원회에 대한 신뢰성(Z <sub>4</sub> )		-0.02 (0.10)
<b>행정제재 처분 관련 법령에 대한 인지(X<sub>3</sub>)</b>	0.30** (0.14)	
행정제재 처분과 관련된 법령 내용에 대한 이해도(Z <sub>5</sub> )		0.27*** (0.08)
행정제재 처분 법령의 명확성(Z <sub>6</sub> )		-0.15* (0.09)
행정제재 처분 수단의 적절성(Z <sub>7</sub> )		0.21** (0.11)
행정제재 처분 수준의 적정성(Z <sub>8</sub> )		0.00 (0.10)
<b>행정제재 처분의 효과성에 대한 인지(X<sub>4</sub>)</b>	-0.07 (0.09)	
행정제재 처분으로 인한 시장질서 확립 기여도(Z <sub>9</sub> )		-0.07 (0.08)
행정제재 처분으로 인한 개별기업 활동의 용이성(Z <sub>10</sub> )		0.03 (0.09)
<b>회사 규모</b>	0.10* (0.06)	0.05 (0.06)
N	144	144
Adj. R <sup>2</sup>	0.13	0.20

주: ( ) 안은 표준오차, \*\*\*, \*\*, \*는 각각 0.01, 0.05, 0.1 수준에서 유의함.

반면 행정제재 처분 법령의 명확성은 통신사업자들의 향후 이행 의지에 부정적인 영향을 미치는 것으로 나타났는데, 이는 통신사업자들이 현행 법 규정의 존속을 염두에 두고 응답한 결과가 아닌가 하는 추론해 볼 수 있다.<sup>18)</sup> 즉 앞서 설명한 바와 같이 현행 통신규제나 행정제재 조치의 불응이 오히려 순응보다 이득이 될 수 있다고 생각할 수 있기 때문이다. 따라서 처분에 대한 이행 제고를 통해 행정제재의 실효성을 높이기 위해서는 현행 법 규정의 맹점을 정비하고, 위반에 상응하는 처벌을 가하려는 노력이 필요할 것으로 보인다.

## V. 결론 및 정책적 함의

규제는 국가가 시장실패를 치유하거나 시장실패를 사전에 예방하기 위해 만들어진다. 이러한 규제가 본래 의도한 목적을 달성하기 위해서는 규제수단이 실효성을 지녀야 한다. 통신 관련 법령은 통신시장의 공정한 경쟁을 촉진하고, 이용자의 이익을 증진시키기 위해 제정되었다. 현행 방송통신위원회가 출범하기 이전 통신시장의 경쟁과 이용자의 이익이 저해되는 행위가 발생할 경우 이에 대한 규제권한은 통신위원회가 보유하고 있었고, 규제기관으로서 통신위원회는 위법행위에 대하여 여러 규제수단을 적용하였다.

이 논문은 과거 통신위원회가 중요한 규제수단으로 활용한 행정제재의 실효성에 대하여 객관적인 심결자료를 통해 사실적 실효성의 수준을 분석하고, 통신사업자들을 대상으로 한 설문조사를 통하여 도덕적 실효성을 파악하였다. 분석 결과, 행정제재의 실효성은 심결자료로 측정된 사실적 효력뿐만 아니라 설문결과로 측정된 도덕적 효력에서

18) 행정제재 처분 법령의 명확성이 통신사업자들의 향후 행정제재 처분 이행 의지에 부정적으로 영향을 미치는 결과는 다소 의외로 이해된다. 그 이유는 통상적으로 행정제재 처분 법령의 명확성이 높을수록 법령 내용에 대한 이해도가 높을 것이고, 이는 행정제재 처분에 대한 이행 의지를 높이는 결과로 이어질 수 있기 때문이다. 이러한 추론에 대하여 몇 가지 변수들을 대상으로 상관관계 분석을 실시하였는데, “법령 내용에 대한 이해도”와 “향후 행정제재 처분 이행 의지” 간의 상관계수는 0.40로 통계적으로 유의미했으나, “법령의 명확성”과 “향후 행정제재 처분 이행 의지” 간의 상관계수는 0.05 그리고 “법령의 명확성”과 “법령 내용에 대한 이해도” 간의 상관계수는 0.15로 변수 간 상관성이 낮을 뿐만 아니라 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 결과를 놓고 볼 때 “법령의 명확성→법령 내용에 대한 이해도→행정제재 처분 이행 의지”의 관계가 형성된다고 보기 어렵다.

일정한 문제점이 있는 것으로 나타났다. 아울러 이 논문은 회귀분석을 통하여 행정제재에 대한 통신사업자들의 과거 이행 여부와 미래 이행 의지를 결정짓는 요인을 알아보았다. 행정제재 이행 결정요인에 관한 분석결과를 바탕으로 향후 방송통신위원회가 행정제재의 실효성을 확보하고, 나아가 통신규제의 법 목적을 달성하기 위해 고려해야 할 정책적 함의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통신시장에서 비공정·비경쟁적 행위가 근절되지 못하고 유사한 위반이 지속되는 가장 큰 이유 중 하나는 행정제재 수단의 효과성에 한계가 있기 때문이다. 특히 실제 법규 위반이 적발되어 받게 되는 행정제재 처분의 수위는 위반행위 자체로 얻는 이득에 비해 작다고 인식되고 있어, 통신사업자들로서는 구태여 이득을 포기하면서 법규정을 준수하려는 유인이 작다고 할 수 있다.<sup>19)</sup> 따라서 행정제재의 실효성을 거두기 위해서는 위반행위로 인한 손해가 크도록 제재의 유인체계를 개선할 필요가 있다.

둘째, 제재 강화를 통한 위반행위 억제는 행위발생 후 사후적 조치라는 점과 강화된 제재에 대하여 피규제집단인 통신사업자들이 자발적으로 받아들일지 불확실하다는 점에서 법의 실효성을 확보하는 데 제약으로 작용할 수 있다. 법의 실효성을 높이고 규제 준수성을 높이기 위한 가장 근본적인 접근은 규제기관과 피규제집단 간 소통을 통하여 법과 규제가 의도하는 규범을 피규제집단으로 하여금 “내면적 구속화”하는 것이다 (이희정, 2008: 181; 홍준형, 2006: 149).

피규제집단이 법규를 자발적으로 수용하여 복종하고, 이를 행동의 준칙으로 삼는다는 것을 뜻하는 내면적 구속화는 앞서 논의한 법의 도덕적 실효성을 확보하는 것과 동일한 의미를 갖는다. 피규제집단의 내면적 구속화를 통한 행정제재의 도덕적 실효를 확보하기 위해서는 행정제재에 대한 필요성, 규제기관에 대한 신뢰, 행정제재를 규정하고 있는 법령에 대한 이해와 효과성에 대한 믿음 등에 있어서 피규제집단의 긍정적 인식이 필요하다. 법의 도덕적 실효성과 관련된 정책적 함의 도출은 이 논문의 실증분석에서

---

19) 법규 준수에 대한 낮은 유인은 설문결과를 통해서도 확인할 수 있다. 본문의 분석에 포함되지는 않았지만, 본 연구에서 조사한 설문문항 가운데 통신위원회의 지속적인 단속과 행정제재에도 불구하고 유사한 형태의 통신 관련 위법행위가 지속되는 이유에 대하여 가장 많은 응답자인 26.1%가 “위법 또는 위법행위를 통한 추가적 기대수익이 너무 크다”고 인식하고 있었다. 이 외에도 “관련법규 및 제도 내용의 비현실성(17.3%) > 낮은 적발가능성(15.2%) > 처분의 불공정성(14.1%) > 낮은 제재 수위(13.8%) > 통신위원회에 대한 낮은 신뢰성(13.4%)”의 순으로 응답을 보이고 있다.



통계적으로 유의미한 결과를 보인 두 가지 측면(“규제기관에 대한 인지”와 “행정제재 처분과 관련된 법령에 대한 인지”)에 한정하여 살펴보기로 한다. 여기서 제시된 정책적 함의는 향후 방송통신위원회에 의한 행정제재의 실효성을 높이기 위해 의의를 갖는다.

우선 규제기관에 대한 인지와 관련하여 방송통신위원회가 행정제재 조치의 실효성을 높이기 위해서는 위원회의 공정성에 대한 통신사업자들의 인식이 중요하다. 그러나 방송통신위원회 설립 후 위원회의 독립성, 중립성, 공정성에 관한 논란이 지속되고 있다. 이러한 논란이 지속될 경우 방송통신위원회의 위상 저해뿐만 아니라 위원회의 정책에 대한 피규제집단의 수용성이 낮아질 가능성이 높아진다.

행정제재를 규정하고 있는 법령에 대한 통신사업자들의 인지와 관련해서 법령 내용에 대한 인지와 행정제재 처분 법령의 명확성, 행정제재 처분 수단의 적절성이 행정제재 처분 이행을 높이는 데 유의미한 요인으로 파악되었다. 통신관련 법규 내용에 대한 이해가 높을 경우 향후 부과될 행정제재에 대한 이행 의지가 높아질 것이라는 점은 실증분석을 통해 확인되었다. 그러나 현행 통신관련 법에 규정된 행정제재에 대한 내용을 인지하고 있는 수준은 그리 높지 않아 이에 대한 개선책이 요구된다.<sup>20)</sup> 행정제재 처분의 명확성에 대한 통신사업자들의 인지와 관련한 문제의 요체는 행정제재 처분 내용의 명확성을 높이는 것뿐만 아니라 제재 처분의 수위를 적절한 수준으로 조정하는 것까지 포함한다. 앞서 논의된 바와 같이 위법행위로 얻을 수 있는 추가적 기대이익이 행정제재 처분으로 인한 손해보다 크다고 인식되는 상황에서 행정제재의 수위가 위반을 억제하는 수준으로까지 조정되지 않는다면 법규의 명확성은 오히려 행정제재 처분을 이행하려는 동기를 감소시킬 수 있게 된다.

마지막으로 행정제재 처분 수단의 적절성과 관련한 통신사업자들의 인식을 놓고 볼 때 위법행위에 따라 부과될 처분 수단에 대한 예측가능성과 일관성을 높이는 데 개선의

20) <표 3>에서 알 수 있듯이 설문에 참여한 통신사업자들이 통신법규 위반과 관련된 전반적인 행정제재 내용을 인지하고 있는 수준은 “보통” 정도인 것으로 나타났다. 한편 설문조사에 추가적으로 포함된 구체적인 통신 관련법상의 행정제재 내용을 알고 있는 수준도 상당히 낮은 것으로 나타났다. 본 연구의 설문조사에서 규제기관의 권한을 포괄적으로 규정한 방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률, 통신사업자의 금지행위를 구체적으로 적시하고 있는 전기통신사업법, 정보통신망 이용촉진 및 정보보호 등에 관한 법률, 공정경쟁에 관한 일반법이라 할 수 있는 공정거래법상의 행정제재에 관한 규정을 “(잘) 알고 있다”고 응답한 비율은 각각 19.5%, 25.7%, 28.5%, 20.5%에 불과하였다.

초점을 둘 필요가 있다. 현행 전기통신사업법 등과 같은 통신규제 법률에는 통신사업자들이 해서는 안 될 금지행위와 이를 어겼을 경우 부과될 행정제재 조치가 명시적으로 규정되었지만, 세부 위반행위별로 부과될 조치가 명확하게 연결되지 않아 위반에 따른 제재의 종류를 예측하기가 어렵다(이재영 외, 2008: 185).<sup>21)</sup> 따라서 행정제재의 실효성을 확보하기 위해서는 위반행위에 따른 행정제재 처분의 종류와 처벌 수위에 대해 법령에서 구체적으로 명시되도록 개정될 여지가 있는 것이다.

이와 별도로 통신시장의 위반행위를 규제하는 현행 법률체계는 일반경쟁법인 공정거래법과 특별법인 전기통신사업법으로 이중적 구조를 띠고 있다. 이는 통신사업자들이 동일한 사안에 대해 공정거래위원회와 방송통신위원회 두 기관의 규제에 놓여 있음을 의미한다.<sup>22)</sup> 위반행위에 대해 받을 수 있는 행정제재가 명확하게 규정되지 않은 상황에서 만일 통신사업자가 위반행위로 적발될 경우 이를 제재하는 기관에 대해 사전예측이 어렵고, 나아가 유사한 위반에 대하여 규제기관에 따라 상이한 행정제재 수단과 수위가 적용될 여지가 충분히 있다(서순복, 1994: 28; 장하용·이순연, 2004: 87-89).<sup>23)</sup> 따라서 행정제재 처분 법령의 명확성뿐만 아니라 행정제재 처분 수단의 적절성을 높이기 위해서는 양 법률과 양 기관 간의 규제권한과 기능을 좀 더 명확하게 재조정할 필요가 있다.

행정제재는 규제의 목적을 달성하기 위해 규제기관이 활용해야 하는 매우 중요한 법적 수단이다. 통신시장에서 행정제재의 실효성을 높이는 노력은 이용자의 이익을 보호

21) 예를 들어 전기통신사업법은 통신사업자의 금지행위(제36조의3, 제36조의4)를 규정하고 있고, 금지행위를 위반했을 경우 방송통신위원회가 부과할 수 있는 조치(제37조)가 규정되어 있음에도 불구하고 양자 간 연결이 되어 있지 않다.

22) 이러한 이중규제적 구조는 방송통신위원회 설립 이전 규제체제와 크게 다르지 않다. 통신산업에 대한 규제권한이 정보통신부와 통신위원회에 놓여 있었던 기존의 체제에서 통신사업자들은 이 두 기관과 공정거래위원회의 공통 규제대상이었다. 다만 현행 전기통신사업법의 제37조의3(다른 법률과의 관계)의 규정에 따라 통신사업자의 동일한 위반행위에 대하여 공정거래위원회와 방송통신위원회의 이중적 처벌은 금지하고 있다.

23) 실제 통신사업자들에 대한 규제를 둘러싸고 공정거래위원회와 방송통신위원회(기존 정보통신부와 통신위원회를 포함)의 대립이 간혹 발생하고 있다. 기관 간 대립을 가장 극명하게 보여준 사례는 지난 2005년 8월 KT와 하나로텔레콤 간 시내전화요금 담합에 대하여 총 1,151억 원의 과징금을 부과한 공정거래위원회의 결정에 대하여 정보통신부와 통신위원회가 이 사안을 담합이 아닌 요금 행정지도라고 밝혔다. 최근에는 2008년 2월 SK텔레콤의 하나로텔레콤 인수조건으로 SK텔레콤의 독점이동통신주파수를 다른 경쟁사와 공동이용하라는 공정거래위원회의 주문을 방송통신위원회가 정면으로 반대하기도 하였다(전자신문, 2008년 9월 17일자).

하고, 시장에서 공정경쟁의 환경을 마련하여 사회의 이익을 증대하기 위해 필요하다. 아울러 통신시장의 새로운 규제기관으로서 방송통신위원회가 행정제재 수단을 얼마나 실효성 있게 적용하는가의 문제는 방송통신 융합이라는 새로운 통신시장의 성공에도 중요한 열쇠가 될 것이다.

## 참고문헌

- 강만석·이영주, 『방송융합시대 공영방송 지배구조와 규제체계 연구』, 방송위원회 수탁 과제 결과보고서, 2006.
- 공정거래위원회, 「시정조치 실효성 제고를 위한 시정조치 운영지침 제정」, 공정거래위원회 정례브리핑 자료, 2005. 10. 28.
- 권호영, 「다매체 시대의 위성방송 시장과 공정경쟁」, 위성방송 1주년: 그 평가와 발전방안, 방송학회 주최 학술세미나, 2003.
- 김도연·천혜선, 『방송사업자의 공정거래 관련 규제방안 연구』, 방송위원회 연구용역보고서, 2003.
- 김무곤·이수범·권장원, 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』, 방송위원회 연구보고서, 2007.
- 박상희·김명연, 『과태료 제도의 현황과 개선방안』, 한국법제연구원, 1994.
- 방석호, 「방송·통신 융합에 따른 법제도적 정비방안 연구: 사업규제를 중심으로」, 『방송연구』 여름호, 2004, pp.31-56.
- 법제처·국가경쟁력강화위원회, 「기업활동과 국민생활 편의 제고를 위한 행정제재 처분의 합리화 방안」, 국가경쟁력강화위원회 제5차 회의자료, 2008.
- 서순복, 「통신산업 공정경쟁보장기구 운영의 실효성과 영향요인에 관한 연구」, 한국정치학회 4월 월례발표회, 1997.
- 신영선, 「시장지배력 남용행위 제재를 놓고 美·유럽간 시각차 보여」, 『나라경제』 8월호, 2006, pp.89-92.
- 오준근, 「방송위원회의 주의·경고 및 권고에 관한 행정법적 연구」, 『방송연구』 겨울호, 2004, pp.227-250.
- 이건중·박기석, 『행정형법상의 제재수단에 관한 연구』, 한국형사정책연구원 연구보고서, 1995.
- 이상우·김창완, 「융합 환경에서 방송규제 변환 방향: 통신과 방송 산업의 규제 논리 분석」, 정보통신정책연구원 이슈리포트, 2006.
- 이재영·김성환·이봉의·신영수·차성민·최진욱·구교준·황주연·배동민·박은영,

- 『행정제재 조치의 실효성 제고 방안 연구』, 정보통신정책연구원 정책연구 08-60, 2008.
- 이희정, 「사후규제에 있어 시정명령의 기능에 대한 시론」, 『경제규제와 법』, Vol.1 No.2, 2008: pp.162-186.
- 장하용 · 이순연, 『방송사업자의 불공정거래행위 실태조사 연구』, 방송위원회 연구보고서, 2004.
- 정인숙, 「방송시장에서의 공정경쟁 기본원칙과 불공정행위 분석」, 『방송연구』, 여름호, 2004, pp.205-237.
- 최시중, 「최시중 초대 방송통신위원회 위원장 취임사」, 2008, <http://www.bcc.go.kr>.
- 한국정보통신산업협회, 『방송통신산업 통계연보』, 한국정보통신산업협회, 2007, 2008.
- 행정안전부, 『정부조직개편 백서』, 행정안전부, 2008.
- 홍준형, 「환경분쟁조정제도의 실효성 및 실효성 제고방안에 대한 고찰」, 『환경법연구』 Vol.28 No.1, 2006, pp.135-165.

동아일보, 2009년 3월 18일자

전자신문, 2008년 9월 17일자; 2009년 5월 15일자

North, Douglas, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, New York: Cambridge University Press, 1990.

OECD, *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OECD Publishing, 2005.

Snyder, Francis, “The Effectiveness of European Community Law: Institutions, Processes, Tools and Techniques,” *Modern Law Review* Vol.56 No.1, 1993, pp.19-54.

## An Empirical Study on the Effectiveness of Administrative Sanctions of the Korea Communications Commission

Jin-Wook Choi and Jun Koo

Along with the convergence of the communications and the broadcasting industries, regulatory functions over those industries were consolidated into the Korea Communications Commission (KCC) in 2008. Under these circumstances, how to effectively regulate anticipated market failures is crucial for the KCC to promote fair competition, protect the interests of consumers, and achieve economic gains from industrial integration. Nonetheless, administrative sanctions, one of the most important and commonly used regulatory tools deployed by the former KCC, were not effective to deter market violations. This study attempts to analyze the positive as well as normative effectiveness of administrative sanctions on the one hand, and to identify the determinants of effectiveness on the other hand. The results of empirical analyses show that administrative sanctions were limited in both positive and normative effectiveness. This study suggests that the current KCC should not only improve incentive structures regarding administrative sanctions to increase positive effectiveness, but also alter the perception of the communications industry with regard to regulatory laws to enhance normative effectiveness.

Key words: communications regulation, administrative sanctions, Korea Communications Commission (KCC)