

## 통신망 상호접속 규제정책에 대한 소고

金在哲, 李相鎬  
韓國科學技術院

### 1. 서론

상호접속의 시작은 수요자간 통신욕구에서 출발한다. 수요자는 점차 듣고, 보고, 느끼는 통신을 요구하게 되며, 미래에 이러한 것들이 실현되기 위해서는 망간접속과 망간통신이 자유로워야 한다는 전제가 있어야 한다. 예를들어 위성을 통한 이동통신, 국가간 국제전화, 교환망에서 캐킷망에 이르기까지 다양한 망과 이들의 다양한 기술을 소화해낼 수 있는 통신망의 복수화가 이루어져야 하는 것이다. 이러한 접속체계가 본격화되면서 그에 걸맞는 상호접속의 기술적, 제도적 복잡성이 급증하고 있는 추세이다. 이에따라 상호접속의 제반문제를 해결하기 위해 정부의 역할이 부각되고 있으며 또한 규제의 정도는 어디까지여야 하는 것이 최근의 중요한 관심사가 되고 있다.

통신산업에 있어서 상호접속에 대한 논의는 1990년대에 들어서 주요한 정책적 이슈가 되고 있다. 그동안 정부의 규제하에서 독점적으로 발전되어 오던 각국의 통신망체계가 주요 선진국들을 중심으로 시작된 자율화와 경쟁의 영향으로 공중망과 개별망에 있어서 복수의 망체계를 허용하는 시스템으로 변해가고 있다. 특히, 미국형의 경쟁도입 즉, 복수의 다양한 망을 허용하는 체계는 통신산업 시내망의 지역적 특성(자연독점성)에 많은 변화를 가져왔으며 이후 유럽제국과 기타 개발도상국의 여러나라에 영향을 미치고 있다. 경쟁적, 복수적 망체계하에서는 상호접속이 불가피한 현실이 된다. 이러한 의미에서 망간접속은 효과적인 경쟁의 수단을 넘어서 경쟁의 촉진제로서의 의미를 지니게 되는 것이다.

현재 우리나라의 경우, 정부의 통신사업 구조조정

과 전기통신사업법령의 개정 및 UR협상 등 선진국의 통신시장 개방압력등에 따라 우리나라 통신시장은 이미 국제통신부문과 부가통신사업분야에 경쟁이 도입되었다. 또한, 향후 전면적인 사업구조 개편과 경쟁확대가 예상되는 등 경쟁체제로의 이행이 가속화되고 있다. 특히, 현재 진행중에 있는 한미간 쌍무협상의 최대현안으로 제기되고 있는 기본통신서비스의 개방 논의는 향후 국내통신사업구도 형성에 가장 큰 영향력을 미치는 핵심적인 사안이 되고 있다. 예를들어 상호접속의 허용으로 기본통신서비스 경쟁체제가 가속화되면서 기간통신사업자의 수익이 약화되게되면 이는 보편적 서비스의 제공에 영향을 미칠 것이다. 또한 망간접속의 허용은 기술적 잠재력이 풍부한 미국을 중심으로 한 선진 외국통신사업자가 국내 기본통신시장으로 진입하는 계기를 만들어 줌으로써 우리나라 통신산업에 영향력을 크게 미칠 것으로 예상된다.

따라서, 상호접속의 허용이 미치는 국가경제적 파급효과를 분석하고 이에 대한 국가 전략적 자원의 심도있는 연구가 절실한 실정이다. 이를 위한 준비작업으로 본고에서는 상호접속에 대한 각국의 정책적 사례를 분석하고 이를 국내의 상황에 반추해 봄으로써 우리나라의 실정에 적합한 바람직한 망간 상호접속의 정책적 발전방향을 모색하기로 한다.

### II. 망간접속에 대한 일반적인 논의

접속에 관련된 규제의 역사는 사용자와 서비스 공급업자들이 접속을 꾸준히 요구해 왔던 것과 궤를 같이 한다. 규제자는 기존사업자의 독점력 방지의 일환으로

접속의 조건을 완화하고 계속해서 접속기회를 증가시키고 있다. 망간접속과 시스템의 공개적 체계에 담긴 중요한 이념은 한 상품에 대한 독점력을 가지고 있는 기업에게 망간의 동등한 접속을 보장하도록 만듦으로써 관련상품에 대한 독점력을 남용하지 못하도록 하는데 있다. 그러한 경우 병목시설에 대한 시장지배력은 약화될 수 있을 것이다. 그러나, 과연 경제적 효율성을 달성하기 위한 망간접속의 수준은 어느 정도의 수준인가에 대한 문제가 의문시된다. 시내망의 자연독점성을 어느정도 인정하더라도 망간접속을 통한 외부성의 효과를 생각한다면 전체적인 통신시스템이 접속을 통해 일원화되는 것이 궁극적으로 추구해 나가야 할 방향이라고 볼 수 있다. 결국, 규제자는 적절한 망간접속을 통해서 경제적 손실을 최소화하는 방향으로 일원화된 망체계를 구축함으로써 자율화된 통신산업의 발전이 가능하도록 유도하는 것이 바람직하다.

망간접속이 가지는 의미 및 파급효과는 상이하므로 국가별 그리고 시대별로 통신정책목표에 따라 접속형태 및 접속목적별로 제한이 이루어져 왔다. 통신망이 독점적으로 운영되던 시대에서는 보편적서비스의 달성이라는 통신정책목표하에 공중망의 보호, 육성이라는 차원에서 망간접속은 엄격히 규제되어 왔다. 그러나, 기술의 발전에 따라 고도의 다양한 서비스가 등장하면서 망간접속은 원칙적으로 제한을 완화하는 방향으로 진행되고 있다. 이는 망간접속을 통해 통신산업 효율성의 증진이라는 목적을 달성할 수 있기 때문이다.<sup>1)</sup>

망간접속은 망간경쟁의 활성화를 촉진시킴으로써 경쟁의 효과를 발휘할 수 있는 경쟁시장환경을 조성시킨다. 그리고 경쟁의 활성화는 통신서비스의 제공가격을 낮추게 만듦으로써 소비자 후생을 증진시키고, 다양한 통신서비스를 제공하게 함으로써 서비스의 질적고도화를 촉진시키게 된다. 또한, 통신하부구조 측면에서 보았을 때 망간접속은 비효율적인 통신망의 중복투자를 배제함으로써 망외부성의 극대화를 피할 수 있다. 결국, 망간접속은 과다한 개별망의 구축가능성을 제거하여 중복투자가 극소화되게 하고 시장진입장벽을 완화해 경쟁을 통한 사회후생의 극대화가 이루어지게 함으로써 통신망이라는 국가자원을 효율적으로 사용할 수 있게 한다. 그러나, 이러한 잇점에도 불구하고 망간접속은 보편적 서비스의 달성 및 국가통신산업 유지에 부정적인 영향을 초래할 수 있다. 역사적으로 저렴한 요금에 의한 통신서비스이용의 대중화라는 보편적 서비스의 개념은 각국의 통신정책의 근본이념이 되고 있고,

이를 위해 모든 국가에서는 과거부터 내부보조를 통한 거리단계별 요금 격차가 정당화되어 왔었다.<sup>2)</sup> 그런데, 망간접속의 허용으로 인하여 신규사업자가 진입하게 되고 경쟁여건이 치열하게됨으로써 이러한 요금체계의 질서를 혼란시키게 될 가능성이 있다. 공중망사업자가 접속과 경쟁에 대한 적절한 대응을 못하거나 국가적인 정책적 고려가 제대로 되지 않을 경우에 기간통신사업자의 수익에 상당한 영향을 미칠 수 있기 때문이다.

이러한 점에서 망간접속의 개방을 통한 경쟁촉진과 보편적 서비스의 달성 및 유지를 조화시키기 위한 국가의 정책적 선택이 필요하게 된다. 현재 일부 선진국에서는 국제적 질서가 자율화, 경쟁화의 흐름으로 변해감에 따라 보편적서비스의 장애요인을 극복할 수 있는 대체적 수단을 개발하여 망간접속을 개방해오고 있다. 이들 국가는 망간접속에 따른 접속요금의 설정, 보편적 서비스기금의 형성 등을 통해 개방의 부작용을 보완하면서 경쟁도입을 가속화시키고 있다. 또한 자유로운 진입과 동등한 경쟁체제의 확립이라는 차원에서 제3세계에 대한 통신시장개방과 망간접속의 허용에 대한 압력을 증가시키고 있다. 이러한 국제, 국내적 환경변화의 시점에서 망간접속에 대한 제반 정책정립은 우리나라 통신산업의 주요 이슈로 등장하고 있다. 이하에서는 주요국의 공중접속 관련규제정책의 특징을 살펴보고 향후 우리나라의 규제정책의 발전방향을 모색해 보기로 한다.

### Ⅲ. 외국의 접속규제정책의 시사점 및 향후 이슈

#### 1. 접속에 대한 규제조치: 접속료 정책

모든 국가에서 공통적으로 발견할 수 있는 점은 상호접속의 문제가 규제당국의 주요한 관심사라는 것이다. 그러나, 각국마다 이를 해결하는 규제의 정도는 서로 다른 차이를 나타내고 있다.

미국의 경우 주간 상호접속은 시초부터 FCC의 관할문제였다. 대규모 장거리 통신사업자와 접속제공사업자간의 계약조건은 이때부터 위원회의 승인하에서 논의되었다. 특히, AT&T가 최종소비자에게 접속을 하기 위한 조건은 FCC에 의해 조정되었으며 1991년부터는 가격상한에 의해 관리되고 있다.

캐나다의 사업자간 통신망 상호접속과 관련하여 상호접속조건 등 기술적 사항에 대해서는 공적경쟁의

확보차원에서 미국과 매우 유사한 제도를 채택하고 있다. 그러나, 접속료의 산정과 관련하여서는 신규사업자의 육성차원에서 신규사업자에게 혜택을 부여하고 있다는 점에서 독특한 제도를 갖고있다고 볼 수 있다. 즉, 미국의 경우 장거리 경쟁이 도입될때 시내망 적자분을 접속료 제도를 통해 시내요금으로 현실화시켰지만 캐나다의 경우 시내회사의 적자에 대해 보전료를 통해 충당함으로써 시내요금의 인상을 방지하려고 하였다는 점에서 차이가 있다.

호주의 경우 접속료는 경쟁사업자가 나타나기 이전부터 규제자의 관심사가 되었다. 이후 새로운 사업자가 시장점유율을 일정부분 차지한 이후부터는 상호간 협상에 의해 접속료가 결정되도록 유도한다고 하였다. 그러나, 어느 정도의 시장점유율을 인정할 것인가는 규제자의 권한사항이다. 또한 상호접속에 대해 당사자간 합의가 이루어지면 규제자는 자신의 간여없이 이를 인정하기로 되어있다.

한편, 일본, 영국, 프랑스, 독일등은 규제자의 직접적인 간섭없이 "당사자간 협상에 의한 규칙"의 원칙을 제시하고 있다. 단지 규제자는 이러한 협상이 결렬되었을 때에 한해 간섭하는 것으로 되어있다. 다만, 프랑스는 일정통화량을 가진 소비자에 의해 지불 가능한 수준으로 접속료가 결정되도록 면허조건에서 규정하고 있다는 점에서 예외의 경우이다. 이때의 요금은 상당히 낮게 책정되므로 일반적으로 프랑스의 경우 합의의 필요성이 적어진다.

## 2. 신규진입보호로서의 접속정책

대부분의 나라의 경우 접속은 통신시장에 새로운 사업자를 진입시킬 수단으로 사용되어져 왔다. 그러나, 역사적 사실이나 규제자의 경쟁도입에 대한 태도의 차이에 따라 서로 다른 행태를 보이고 있다.

미국의 경우 최초로 통신시장에 경쟁을 도입한 국가로서 신규사업자들은 오직 사법부의 도움을 통해 자신의 시장진입을 꾀하여 왔다. 사법부는 이에 대한 결정을 FCC에게로 전가시켰으며 이후 지나긴 진입조건에 대한 결정과정기간이 소요되었다. 일반적으로 MFJ에 의해 FCC는 신규사업자로 하여금 최종소비자에게 접속할 수 있도록 허용하였다고 볼 수 있다. 또한, 지역전화망의 경쟁을 도모하는 확장된 개념의 접속허용도 최근에 이루어지고 있다.

영국은 미국의 경우와 마찬가지로 경쟁도입을 선두한 국가이지만 미국과는 달리 사업자간 협상에 의해

접속조건에 대한 진입규제를 완화해 왔다. Oftel은 Mercury를 BT의 경쟁사업자로 선정하고 시장에의 새로운 진입을 보호하는 정책을 써왔다. 그러나, 향후 사용될 "접속적자보존"계획에 의하면 이러한 보조는 한계가 있음을 보여주고 있다.<sup>1</sup>

호주는 사전적으로 향후 발생할 수 있는 모든 불확실성을 제거하려는 규제행태를 보여주는 대표적인 예이다. 접속조건이나 요금은 경쟁사업자가 등장하기 이전에 정립되었다. 즉, 경쟁전부터 규제에 의해 관리되고 있는 것이다. 이에 따르면 초기에는 어느 정도의 잇점을 지니고 시장진입을 할 수 있으나 이후 시장내에서 일정부분 역할이 정립되면 그러한 보호는 사라질 것이다. 이는 미국이나 영국에서 경험했던 교훈을 활용한 것으로 보인다.

일본의 경우, NTT의 장거리 서비스요금을 규제하면서 신규진입자로 하여금 적극적인 가격전략을 사용할 수 있도록하는 경쟁증진정책을 쓰고 있다. 최종사용자는 신규사업자와 접속하기 위해서는 NTT의 시내요금을 지불해야 한다. 이 경우 접속료가 시내비용 수준에 미치지 못한다는 점을 볼 때 경쟁증진에 대한 정책적 배려가 있다는 사실을 알 수 있다. 또한, 캐나다의 경우도 마찬가지로 CRTC는 신규사업자의 육성차원에서 신규사업자에게 시내회사의 적자부문에 대해서만 보전료를 통해 충당하도록 하고 있다.

한편, 독일과 프랑스는 신규진입자의 시장진입보호를 위한 구체적인 접속정책이 정립되어 있지 않은 것으로 보인다.

## 3. 동등접속과 상호보조

시내망에 대한 동등접속의 보장과 상호보조의 문제는 접속과 관련해 중요한 이슈로 제기되고 있다. 프랑스와 독일의 경우 접속료정책이 주요한 역할을 하지 못하고 있는 실정이나, 망간접속의 정도가 자유로운 미국, 캐나다, 영국, 일본, 호주의 사례는 그 시사점이 크다. 동등접속의 개념은 "관리된 경쟁"으로 명명되는 현행규제하에서 중요한 역할을 한다. 즉, 기존망 하부구조를 지닌 기존사업자는 새로운 하부구조를 구축하는 신규사업자와 경쟁의 관계에 놓여있게 됨에따라 이들간의 경쟁에 있어서 필연적으로 동등접속이 문제시 된다. 신규사업자는 자신의 하부구조가 설치되지 못한 곳에 대한 기존망에의 접속을 원할 것이다. 또한, 이를 통해 망외부성 혹은 효율성의 증진을 꾀할 수 있다는 측면에서 규제자는 동등접속조건

을 구체화하게 되는 것이다.<sup>3)</sup>

그러나, 실질적으로 각국의 동등접속에 대한 논의는 각국의 상황에 따라 조금씩 다르게 나타나고 있다. 이는 기존의 전화달말기 혹은 전화망 시스템이 다양한 제공업자 (multi-carrier) 중심의 환경으로 구축되어 있지 않기 때문이다. 따라서 어느정도의 비용과 일정기간의 과도기적 기간을 통한 동등접속 결정이 뒤따르고 있다. 아래의 <표 1>는 동등접속을 결정하기 위한 주요국의 규제과정을 나타내고 있다.<sup>4)</sup>

표 1. 각국의 동등접속현황

구분	미국	캐나다	영국	호주	일본
방경쟁 도입	1974	1992	1983	1992	1985
동등접속 결정	1982	1992	1992	1991	1990
동등접속 실현(80%)	1984-1988	1994-	1993-1995	1992-1995	1994-

동등접속과 관련하여 대부분의 국가에서는 상호보조를 통한 보편적 서비스 정책이 외형적으로 표면화되어 있다. 즉, 장거리 사업자는 각각 자신의 접속료 수준에서 기존사업자의 보편적서비스 제공에 대한 기여분을 일정부분 충당해야 한다.

미국과 캐나다는 상호접속에 대한 유사한 체계를 지니고 있으나 상호보조에 대한 규제구조에 있어서는 차이를 나타내고 있다. 즉, 미국의 경우 시내적자분은 접속료를 통해 시내요금으로 회수할 수 있도록 하였으나 캐나다의 경우 시내회사의 적자에 대해서 신규사업자가 보선료를 지불하도록 하였다. 호주의 경우도 신규사업자들로 하여금 잠재적으로 상호보조가 정당화되도록 규정하고 있다. 한편, 영국에서는 접속적자보존이라는 제도가 구체적으로 제정되어 있다. 즉, BT의 시내망 사용에 대한 신규사업자의 지불을 원칙으로 한다. 이러한 적자보존은 신규사업자가 일정부분 능력을 유지할 때까지 당분간 유보되고 있다. 이는 규제자에 의한 진입자보호의 측면으로 이해될 수 있다. 반면, 일본은 단순산정원칙에 의해 신규사업자로 하여금 시내적자분에 한해서만 접속료로 지불하도록 하고 있다.

#### 4. 접속정책관련 향후이슈

각국의 경우에서 알 수 있듯이 정부의 적절한 규제 없이 당사자간의 협의에 의한 접속문제해결은 실제로 매우 어려운게 현실이다. 또한 상호접속이 자유롭게 허용되어 시장진입이 일어나는 것만으로 경쟁이 바로 실현되는 것은 아니다. 최소한 이러한 과정의 첫걸음

으로서 경쟁은 다소간 규제되고 관리되어야 한다. 더군다나 국제간의 접속문제는 국내에서의 접속문제보다 훨씬 더 어렵고 복잡한 사항들이 많이 놓여져 있다. 복잡하고 다양한 규제이슈들이 이해당사국간에 원만히 해결되기 위해서는 각국의 노력과 시장상황이 적절히 조절되어야 할 것이다.

현재 접속이슈와 관련된 이해 당사자가 처해있는 전반적인 환경상황은 다음과 같다. 첫째, 대체로 비용에 근거한 접속료의 산정에는 일치하고 있으나, 비용의 정의, 할당방법, 비용의 구성요소등에 대한 합의는 아직까지 없는 것 같다. 둘째, 지배적 사업자가 안고 있는 보편적 서비스나 다른 사회적 부담은 접속을 원하는 사업자가 공동으로 부담할 것으로 보인다. 셋째, 외부적 간섭없이 이상적으로 접속관련 당사자간 합의에 이르는 방법보다는 규제적 방법이 불가피하다. 넷째, 새로운 사업자에 대해 동등한 대우를 보장하는 제도적, 비제도적 장치에 대해 기존 사업자의 배제적인 혹은 반경쟁적인 행위가 나타난다. 즉, 기존 사업자는 동등접속보다는 불동등접속을 통해 낮은 접속료를 부과하려 한다. 마지막으로 새로운 사업자는 시장에 참여할 때 규제자의 제도적 보안을 예상하고 있으며 향후 자신이 시장점유율을 어느정도 획득한 상태에서는 없어질 것으로 기대한다. 이러한 상황들은 서로간에 상반된 견해를 가지고 있으며 규제자는 그에따라 통신산업의 전반적인 경제사회적 복표하에서 경쟁적 행위를 경제적 최적점으로 이끌 수 있도록 잘 조정해야 할 것이다. 예를 들면 접속관련 정책을 결정하는 규칙의 구축과정, 비용의 정의 및 할당, 접속료의 계산등의 문제를 어떻게 특성화시키느냐에 따라 위의 상황을 진보적이고 보완적으로 변화시킬 수 있을 것으로 보인다. 결국 이러한 사항들이 향후 시장중심의 산업하에서 규제자의 역할을 분명하게 강조하는 것이며 또한 규제자는 복잡하게 얽혀진 문제를 거시적인 시각에서 조정할 수 있도록 유도할 수 있어야 할 것이다.

#### IV. 우리나라의 접속관련 규제정책 발전방향

##### 1. 접속료의 설정 및 원가주의화

규모의 경제와 범위의 경제가 존재하는 통신산업은 다양한 서비스를 제공하고 있다. 이러한 서비스를 제공하기 위해서 기본적인 공통비용이 발생하게 되고 있으나 이 비용은 다양한 서비스에 각각 독립적으로

발생된 부분이 아니고 전체적으로 발생한 부분이기 때문에 이 비용은 직접적으로 배분될 수 없다는 특성이 있다. 과거 독점적으로 다양한 서비스가 제공되었던 시절에는 공통비용의 임의적인 배분이 가능하였기 때문에 문제가 되지 않았으나 현재 기본적인 병목설비(시내망 선로)를 제외한 통신산업 전부분에 경쟁이 도입됨으로써 정책당국자에게는 비용할당의 문제가 심각해지고 있다.<sup>7)</sup>

따라서, 이러한 망간접속과 관련된 접속요금 설정에 있어서 많은 부분이 회계적인 기법을 통해 해결되어야 할 것이다. 예를 들어 비용의 정의, 서비스 제공 비용의 할당, 그리고 서로 다른 망간의 비용배분의 원칙등은 회계적인 방법으로 밖에 해결될 수 없다. 이것에 관련된 문제들은 가격구조(즉, 비용과 요금간의 불균형), 기존기업에 대한 비대칭적 규제(즉, 보편적 서비스와 서비스 품질의 표준화 등)등에 의해 더욱 복잡하게 되어가고 있다. 따라서, 향후 다수의 사업자가 다수의 서비스를 제공하는 환경하에서 가장 중요한 논쟁은 기존 사업자의 비용을 적절히 할당하여 접속료의 수준을 결정함으로써 그에 따른 요금구조를 재조정하는 것이라고 할 수 있다. 이를 위해서는 통일된 원가배분기준이 마련되어야 하며 아울러 회계분리에 대한 논의가 이루어져야 한다. 이때, 기존 사업자와 신규사업자간의 접속료를 결정하는 데에 있어서 필연적인 이해대립이 발생할 것이며, 정책입안자의 입장에서 바람직한 접속료 결정틀을 우선적으로 체계화하는 것이 시급한 사안이라고 볼 수 있다.

정책 당국에 있어서 바람직한 접속가격설정의 원칙은 접속과 관련된 비용을 어떻게 회수할 것인가에 대한 해답을 내리기 위한 방향을 제시해주는 데 있다고 할 수 있다. 기본적으로 통신산업이 장기적으로 경쟁적인 시장으로 변해간다고 보았을 때 비용배분은 사용량에 민감한 부문(TS)과 사용량에 무관한 부문(NTS)에 따라 이루어져야 할 것으로 보이며 이는 어디까지나 비용유발주의의 원칙 혹은 원가주의에 맞도록 설정되어야 할 것이다. 이때, 경쟁으로 인하여 비용이 장기적으로 미치는 영향을 동태적으로 파악하여 결정해야 한다.

경쟁화와 자율화를 추구하는 통신산업 정책목표는 통신망에 대한 투자비용의 고취와 사회간접자본으로서 하부구조의 구축이라고 볼 수 있다. 이러한 목표를 달성하는 데 있어서 가장 중요한 정책변수는 접속료 수준의 결정에 있다. 만약 접속료가 너무 높게 책

정되는 경우, 새로운 망을 확장하려는 기업의 투자유인이 증가될 것이고, 반대로 너무 낮게 책정되는 경우엔 그 투자유인은 감소할 것이다. 이러한 투자유인 왜곡이 발생하는 경우 시장실패의 가능성을 생각할 수 있으며 이는 경쟁을 통한 시장기구의 역할을 증진시켜 경제적 효율성을 증진하려는 기본적인 정책취지와 어긋나는 결과를 초래하게 될 것이다.

## 2. 새로운 개념의 보편적 서비스 정책

통신산업의 주요정책목표중의 하나는 보편적 서비스의 유지이다. 망간접속이 이루어짐으로써 보편적서비스가 위협받게 된다면 이는 통신산업에 대한 정부규제의 합리성을 침해하는 결과를 가져오는 것이다. 따라서, 망간접속이 가져다주는 보편적서비스에 대한 왜곡부문을 어떠한 식으로든 보상하거나 치유해야 할 필요성이 존재하게 된다. 즉, 경쟁환경속에서 무시되기 쉬운 통신의 공공성을 어떻게 확보하느냐 하는 문제가 제기될 수 있다.

현재 많은 나라에서는 접속에 따른 사업자간의 접속료 설정을 책정한 이외에 보편적 서비스의 유지에 대한 대체 수단으로서 접속부과료라는 개념을 설정하고 있다. 실례로 원가보상율이 높은 유럽의 경우에는 접속부과료에 대한 사항이 없지만 반면, 원가보상에 충실한 미국, 캐나다 등은 부과료가 존재한다. 이러한 현상은 각국의 상황하에서 망간접속이 가져다주는 공중망에 대한 피해 혹은 보편적 서비스에 대한 침해부분을 일정부분 줄이기 위해 대체적인 정책이 강구되었음을 시사하는 것이다. 구체적인 대체수단에 대한 강구를 위해서는 많은 논의가 뒤따를 것으로 예상되나 기본적으로 이와 같은 논리는 경쟁과 보편적 서비스 개념의 양립 가능성을 인정하고 있다는 시사점을 제시해 주고 있다.

보편적 서비스에 대한 기본적인 정책방향은 과거 기본통신사업자에게만 일임하던 총체적 의미의 보편적 서비스(Global Universal Service)에서 점차 공중망 사업이 경쟁화된 시장구조로 변해감에 따라 공동된 사업자간의 협력에 의한 목표성 보편적 서비스(Targetted Universal Service)로 바뀌어가고 있다. 과거 전체를 대상으로 일정 목표수준을 달성하도록 규제한 정책이 총체적 의미의 보편적 서비스라고 본다면, 정책적 효과가 목표화된 특정 집단, 혹은 특정 대상에 대해 발휘될 수 있도록 규제하는 것을 목표성 보편적 서비스라고 할 수 있다.<sup>8)</sup> 일반적으로 총

체적인 의미에 있어서 보편적 서비스의 실행은 상호 보조의 크기를 극대화시킴으로써 시장의 효율성을 크게 저해할 수 있지만 목표성을 지닌 의미로 실행된다면 이를 최소화할 수 있다는 점에서 장점이 있다. 또한, 기존의 모호한 정책수단과는 달리 구체적인 목표를 설정함으로써 정책수단의 효과적인 수행을 보장하게 된다. 예를 들면, 미국의 경우 공중망 통신사업에 참여하는 장거리 사업자로 하여금 보편적 서비스 기금이라는 명목으로 접속료를 추가적으로 받고 있다. 이러한 정책수단이 실행될 수 있는 것은 전체 사업자의 참여에 의한 기금이 어떠한 특정목표의 정책을 수행하는 데 쓰일 수 있다는 보장하에서만 가능한 것이다. 한편, 최근에 이르러서는 정보화사회로 시대적 환경이 변화해 감에 따라 미래형 멀티미디어 사회에서는 어떠한 식으로 보편적 서비스 개념이 정립되어야 하는지, 그리고 그러한 정책이 수행되기 위한 현재의 정책적 변화는 어떠한 방향으로 바뀌어 가야하는지에 대한 논의도 활발하게 제기되고 있다.

결국, 경쟁시대로 진행되는 우리나라 통신산업에서 보편적 서비스를 수행하기 위한 현실적인 방법으로 목표성 보편적 서비스의 실행이 불가피하다. 이러한 정책방향의 변화는 통신사업자로 등장하는 다수의 사업자 혹은 접속을 원하는 사용자(사업자뿐만 아니라 일반이용자 포함)에 의해 얻어지는 기금을 통하여 어떤 일정한 목표를 지닌 공공사업을 지원하는 방향으로 변할 것으로 기대된다. 보편적 서비스에 대한 이러한 접근방식은 통신산업의 발전속도에 따라 차이가 있을 것이나 현시점에서 우리가 보편적 서비스의 제약조건을 극복하고 경쟁을 확대해 갈 수 있는 방향의 일환으로 고려할 수 있는 부분임에는 틀림없다.

### 3. 동등접속 보장과 경쟁환경 조성

정부는 망간접속의 허용을 통해 통신망 전체의 효율적인 활용과 망외부성을 극대화할 수 있도록 적절한 사업자 규제정책을 도입해야 할 필요성이 있다. 즉, 망간접속에 대한 정책의지가 현실화될 수 있도록 사전에 통신시장환경과 사업자간 문세점을 명확히 하여 이에 대한 정책적 고려를 구체화해야 한다. 경쟁초기상황하에서는 경쟁의 활성화를 위해서 잠정적으로 일정기간 신규사업자의 경쟁력을 향상시키는 규제대안이 필요할 것이다. 예를들어 동등접속의 보장과 아울러 기존사업자에 대한 비대칭적 규제(요금차등제의 실시 및 반경쟁적 행위의 근절)를 통해 기존사업

자와 신규사업자간의 비대칭적 관계를 경쟁적 환경으로 유인할 수 있다. 그러나, 향후 global service의 관점에서 외국 기업이 진입하고 점차 위성통신과의 접속이 허용된다면 요금의 원가주의화가 실현될 것이며 이 경우 비대칭규제나 기본서비스에 대한 요금규제 자체가 무의미하게 될 것이라는 점에서 비대칭규제의 목적, 기간 및 차등정도(요금수준)에 대한 논의가 사전적으로 구체화될 필요성이 있다. 과도기적 비대칭규제의 절차가 구체화되어야지 규제의 투명성을 보장 받을 수 있기 때문이다.

한편, 시장구조의 경쟁체제로의 변화는 기존사업자에 대한 규제제도의 변화를 유발시키고 있다. 즉, 과거 독점시절의 직접적인 규제방식에서 점차 피규제기업의 자율권을 보장해주면서 분권화된 의사결정을 규제자의 목적으로 유인하는 간접적인 규제방식으로 변화하고 있다. 실례로 미국과 영국을 위시로 한 통신선진국의 경우, 기존통신사업자에 대한 규제방식을 과거 수익율 규제에서 가격상한 규제로 바꾸어 가고 있다. 가격상한규제는 피규제기업이 설정할 수 있는 가격의 조합이 일정한 한계를 넘지 못하도록 규제하는 방식으로 이는 향후 제반 국가의 통신산업 요금규제 정책에 새로운 과장을 일으킬 것이다. 따라서, 우리나라의 통신산업에 대한 가격상한제의 실시여부와 그 특징, 성격, 효과성 등을 그 장단점별로 깊이 있게 파악함으로써 그 실현여부를 고려하는 것도 시기적절한 중요한 규제정책이라고 볼 수 있다.

현재 우리나라의 경우 기존사업자인 한국통신은 시외전화망과 국제전화망으로부터 얻어지는 수익으로 시내전화망의 직사를 보전하는 소위 사업간 상호보조에 의한 총필요수익의 균형을 유지하는 사업구조를 가지고 있다. 이 때문에 우리나라의 경우 통신망 및 서비스의 일정분야에 경쟁을 도입하면서도 보편적 서비스의 유지를 위해 이제까지 접속을 제한해 왔다. 그러나 이러한 제한조치는 현재 자유화정책의 근본취지를 훼손시킬 가능성이 있다. 따라서, 향후 경쟁도입의 활성화와 망간접속의 허용을 위해서는 기본적으로 동등접속과 아울러 기본통신사업자에 대한 외부적인 규제방식이 자율권을 부여하는 방향으로 실시되어야 할 것이다.

### 4. 대외개방에 따른 국익의 보호

망간접속의 허용을 통해 경쟁의 활성화가 이루어진다고 하더라도 그로 인한 국부의 증가가 어떻게 배분될 것인가의 문제도 중요하다. 현재의 상황하에서 망

간접속은 시외전화 사업이 국내사업자간의 경쟁뿐만 아니라 국제사업자와의 경쟁이라는 측면에서 더욱 중요한 문제로 등장하게 된다. 망간접속의 개방은 대외 개방의 압력과 맞물려서 추진되고 있는 규제완화과정의 일종으로 이는 우리나라 기본음성통신시장의 대외 개방 허용을 초래하는 결과를 가져올 가능성이 높다. 이러한 경우 기본통신시장의 국제경쟁이라는 위협을 감수해야 할 것이다. 이와 더불어 국부의 상당부분이 외국으로 유출될 가능성이 존재함으로써 경쟁의 실과가 국내에 머물지 못할 경우 통신산업 투자관련 부분이 취약하게 되고 상당부분 국익의 손실은 피할 수 없는 상황이 된다.

사실 통신산업의 자유화를 선도한 미국, 영국, 일본 등 통신선진국가 자유화 및 경쟁정책과 대외개방 정책을 밀집하게 연계하여 추진하게 된 배경에는 다국적 기업의 통신망 세계화(Globalization) 전략과 관련성이 깊다고 볼 수 있다. 광섬유, 무선기술 등의 전송, 교환에 대한 통신기술의 발전과 자국시장의 협소로 새로운 산업발전 방향을 모색하고 있던 선진 각국은 자유화의 조류를 일으켜 세계시장의 과점화를 추구하는 일환으로 규제완화를 추진하고 있다고 볼 수 있는 것이다. 이러한 현상을 두고 혹자는 통신선진국이 지니는 정보통신에 의한 새로운 형태의 "식민지"적 정책의 발상이라는 견해도 대두되고 있는 형편이다. 과거 산업사회에서는 상품이나 경제교역을 통해 세계시장에서의 주도권을 획득하려는 것이 주류이었으나 앞으로의 정보화 시대는 정보통신기술의 확보와 세계시장의 정보통신 서비스 공급이 경제력의 우위를 판가름할 것이기 때문에 망간접속의 자유화 정책을 추진하는 것은 세계시장에 진출하는 시발점이 될 수 있는 것이다.

그러나, 개발도상국의 입장에서 볼 때 이러한 통신선진국의 자유화정책은 통신산업의 발전에 장애물로 작용할 수 있다. 이들 국가에서는 망간접속과 경쟁 도입에 따른 효율성의 증대와 기간공중통신망 사업자의 보호문제와 연관된 형평성의 문제간의 상반성의 문제가 심각하게 대두되고 있기 때문이다. 결국, 망간접속 등의 제반 규제완화는 일면 통신선진국의 다국적 기업의 국제화 전략 혹은 신식민지 정책에 동조하는 결과를 초래하고 있다고 볼 수 있다.

따라서, 향후 대외개방에 따른 외국사업자의 등장으로 예상되는 국가통신산업 보호의 문제측면에서 정부는 외국사업자의 진입의 시기, 진입절차, 접속료

수준, 진입시 서비스 요금규제의 가능성 등에 대한 대응책을 반드시 논의해야 할 것이다.

## V. 결 론

이상에서 우리는 통신망 상호접속에 대한 적절한 규제정책의 필요성과 이에따른 각국의 규제정책정도를 살펴보았다. 또한 향후 통신시장의 경쟁화와 망간접속의 활성화가 진행되면서 발생할 접속관련 규제정책의 향후이슈에 대한 논의로서 접속료의 원가주의화, 새로운 보편적 서비스의 실현, 동등접속 보장과 경쟁환경 조성, 그리고 대외개방에 따른 국익의 보호 등을 지적하였다.

그러나, 궁극적으로 접속정책의 결정은 일차적으로는 통신정책의 방향에 대한 논의가 형성된 이후에 가능한 것이다. 현재 우리나라의 통신정책이 일관되게 추진하는 점이 분명하지 않다는 점에서 제반 대안들이 상충관계를 지니게 만들고 있다. 독점시대에는 국제환경이 폐쇄적이고 국내환경도 안정적이었다는 점에서 보편적 서비스의 보급확대가 주요한 정책방향이 될 수 있었다. 현재의 경쟁상황하에서는 수요도 다양하고, 기술도 복잡하고 게다가 대외개방의 압력이 가중되고 있기 때문에 정책의 방향을 설정하는 일은 분명 쉬운 일이 아니다. 그러나, 기본적으로 통신산업의 향후 비전이 형성된다면 기본적인 통신정책의 방향이 정립될 수 있으며 이에따라 접속정책 사안별로 그 개선방향이 명확히 될 수 있다. 이러한 점에서 통신산업의 발전전망과 통신정책의 방향을 결정하는 총체적 논의가 시급히 추진되어야 한다.

## 參 考 文 獻

- [1] 김재철, "통신시장 환경변화에 따른 대응전략 수립방안 대한 연구", 한국통신, 1992.
- [2] 김재철, "주요국의 공중접속의 사례조사 연구", 한국전자통신연구소, 1994.
- [3] 김재철, "접속료의 역사적 배경과 산정원칙에 대한 소고", Telecommunications Review Vol 1, 1991.

[ 5 ] 이민호, "보편적 서비스 정책: 이론과 응용", 한국과학기술원 경영정책학과 박사학위논문, 1992

[ 6 ] 조신, "상호접속기준의 제정과 공정경쟁 확립" 통신개발연구원, 1992

[ 7 ] Dawson Walker and Jonathan Solomon, "The Interconnection Imperative", Telecommunications Policy, May/June 1993.

[ 8 ] Eric Jeux, "Regulation of Interconnection and Access Charges: Optimality versus Controllability", 10th ITS Conference, Sydney, Australia, 1994.

[ 9 ] Kim, J. C. and M. H. Lee, "Universal Service Policy in Korea: Past and Future" Telematics and Informatics", 1991

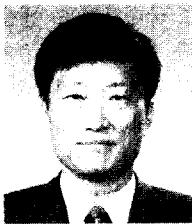
[ 10 ] Kim, J. C. and T. S. Rho, "Current policy issues in the Korean telecommunications industry", Telecommunication Policy, 1993, 17(7).

[ 11 ] Mitchell, D. M. and I. Vogelsang, "Telecommunications Pricing: Theory and Practice" RAND 1991.

[ 12 ] Oftel, "Interconnection Charges and Explanatory Document", 1993.

[ 13 ] Werner Neu and Karl-Heinz Neumann, "Interconnection Agreements in Telecommunications" Bad Honnef, 1993. (C)

筆者紹介



金在哲

1950年 4月 8日生  
 1968年 ~ 1972年 서울대학교 상과대학 상학 학사  
 1972年 ~ 1974年 서울대학교 대학원 경제학 석사  
 1979年 ~ 1983年 Rochester 대학교 경제학 박사

- 1975年 ~ 1978年 한국은행 조사부 행원
- 1983年 ~ 1987年 New York 주립대학(Buffalo 소재)경제학과 조교수
- 1987年 ~ 1990年 한국과학기술원 경영과학과 조교수 및 부교수
- 1990年 ~ 현재 한국과학기술원 경영정책학과 교수
- 1992年 ~ 1993年 한국과학기술원 경영정책학과 학과장
- 1991年 ~ 현재 한국통신 경영자문위원
- 1992年 ~ 1994年 통신연구회 회장
- 1993年 ~ 현재 전국경제인 연합회 자문위원
- 1993年 ~ 현재 한국산업조직학회 이사
- 1993年 ~ 현재 한국정보통신정책학회 이사

주관심 분야 : 통신경제학, 산업조직론, 응용미시경제, 규제이론, 에너지경제학



李相鎬

1966年 10月 15日生

1985年 ~ 1989年 고려대 정경대학 경제학과 졸업 (학사)

1989年 ~ 1991年 한국과학기술원 경영학과 졸업 (석사)

1991年 ~ 현재 한국과학기술원 경영정책학과 박사과정

1993年 ~ 1993年 한남대 경상대 경영학과 시간강사

1991年 ~ 현재 KAIST 경영정책학과 조교