

《主 題》

第3次 通信市場 構造改編과 向後 課題

崔 善 奎

(通信開發研究院)

□ 차 례 □

I. 서 론

II. 구조개편 이후의 향후 과제

III. 맺음말

I. 서 론

1990년 이후 우리 나라의 통신시장 구조는 엄청난 격변의 시기를 겪고 있다. 근 100여년 동안 정부의 독점으로 영위되어 오던 통신사업에 민간이 첫 발자국을 내딛지 수 년 만에 정보통신부는 지난 7월, 국내 통신서비스산업의 경쟁력강화를 위한 획기적인 계획을 발표했다. 정부가 이런 계획을 발표한 배경은 첫째, 통신서비스산업의 세계화를 추진하고, 국가기간 통신망을 안정적으로 유지하는 동시에 WTO 기본통신협상에 따른 세계통신시장 개방에 능동적으로 대처하기 위한 포석으로 이해되고 있다.

경쟁력강화를 위해 정부는 세 가지의 기본정책방향을 제시하고 있다 첫째, 통신사업의 경쟁체제를 확립한다는 것이다. 91년과 94년의 1, 2차 구조개편에 의해 통신시장에 漸進적으로 경쟁체제를 구축해오던 것을 이번에는 全面的인 경쟁체제의 조기 구축을 통해 통신시장 경쟁체제를 확립하겠다는 것이다. 이를 위해 제 1단계 조치로 현행 법령 하에서 가능한 범위 내에서 국내 신규사업자를 추가로 허가하고, 제 2단계 조치로 관련 법규 개정을 통해 전면적인 국내 경쟁체제를 구축한다는 것이다. 그리고 마지막 3단계로

WTO 협상결과에 따라 관련 법규를 재개정하여 국내 사업자간의 경쟁 뿐만 아니라 외국사업자도 포함하는 글로벌 경쟁체제를 형성한다는 것이다.<sup>1)</sup>

두번째 정책방향은 한국통신이 국가기간통신망의 안정적 운영을 위한 주도적 사업자로 발전할 수 있는 환경을 조성함으로써 한국통신의 경쟁력을 확보한다는 것이다. 이를 위해 경영상의 자율성 융통성을 확대하고 내부 비효율성을 제거할 수 있는 경영혁신 유도로 경쟁력을 확보하게 한다는 것이다.

셋째, 통신사업자간의 공정경쟁 제도를 확립한다는 것이다. 즉, 주도적 통신사업자와 신규사업자간의 유효한 경쟁여건을 조성하여 실질적인 경쟁여건이 마련될 수 있도록 하고, 이런 업무를 전담하기 위해 통신위원회의 기능 및 조직을 강화한다는 것이다.

정부의 통신사업 경쟁력강화계획은 통신시장구조에 커다란 변화를 몰고 올 제 3차 통신시장 구조개편으로 인식되고 있다. 그러나 정부의 3차 구조개편이 획기적인 조치임에는 틀림이 없으나 완전한 조치가 될 수는 없다. 정부의 계획 발표 이후 현재 주요 이슈가 되고 있는 것은 출연금 평가에 의한 사업자 선정 방법에 관한 것이다. 이 글에서는 현재의 현안보다는 향후 1-2년 내에 제기될 중요한 이슈 및 쟁점들에 대

1) 정보통신부 (1995)

\*이 글의 내용은 필자 개인의 의견이며 연구원의 공식의견을 나타내지는 않음

표 1. 구조개편 이후 향후 과제들

진입규제 관련	시내망 경쟁
	신규서비스 도입 (저궤도위성휴대통신, 재판매 전화)
	진입제도의 정비
	외국인의 시장 참여
경쟁활성화 관련	규제제도와 경쟁정책과의 합치성 확보
	통신위원회 기능 및 조직 강화
주도적 사업자 관련	주도적 사업자의 효율화

해 살펴보도록 한다. 3차 구조개편 이후 향후 해결해야 할 과제로 남아 있는 이슈들은 다음 <표1>과 같이 정리될 수 있다. 이 이슈들에 대해 다음 상에서 하나씩 자세히 살펴보도록 하자.

## II. 구조개편 이후의 향후 과제

### 2.1 진입규제 관련

#### 가. 시내망 경쟁

정부는 3차 구조개편 조치에서 대부분의 통신시장에 있어서 전면적인 경쟁체제의 확립을 기치로 내걸고 있는 것과 대조적으로 시내망 경쟁에 대해서는 소극적인 입장을 견지하고 있다. 즉, 정부는 시내망경쟁에 따른 보편적 서비스, 초고속통신망의 구축 등에의 영향, 케이블TV전송망의 구축 상태를 보아 시내망의 경쟁여부를 추후에 결정하겠다고 발표했다.

그러나 신규 진입압력과 대외개방의 불결은 시내의 국제를 막론하고 무차별적으로 밀려들고 있으며 우리 나라도 시내망경쟁에 대한 정책적 입장을 조만간 확립하여야 할 것이다.

시내망경쟁 여부에 대한 정책적 판단은 ①「시내망경쟁은 바람직한가?」, ②「시내망경쟁이 가능한가?」라는 두가지의 질문에 대한 대답을 기초로 내려질 수 있다.

첫번째, 시내망경쟁이 과연 바람직한가라는 질문은, 시내망은 가장 기본적인 시내통화서비스를 제공하며 다른 통신서비스 제공의 기초가 되므로 다른 통신망의 경쟁도입에 비해 더욱 신중한 검토가 필요하다는 인식에서 출발한다. 다른 통신망의 경쟁에 비하

여 시내망 경쟁도입 여부의 결정에 있어서 특별하게 고려하여야 할 사항은 가입자망 중복투자, 망고도화 일정에 미치는 영향, 지역별 시내요금의 격차 등이며 이런 관점에서 볼 때, 시내망경쟁이 바람직한가에 대해선 다음의 두 가지 대립되는 의견이 제시될 수 있겠다. 시내망의 독점을 주장하는 논거는 다음과 같다. 다른 통신망의 경쟁도입은 「단기적인 過剩투자에 따른 사회적 손실 對 경쟁의 혜택」 사이의 선택인데 비해, 시내망의 경쟁은 「가입자망 重複투자에 따른 사회적 손실 對 경쟁의 혜택」사이의 선택이며, 과잉투자자와 달리 중복투자는 시간이 지나더라도 소멸되지 않는다는 데 문제점이 있다. 또한 향후의 광대역통신망은 기존 전화망에 비하여 規模의 經濟가 더욱 크게 나타날 것이기 때문에 경쟁도입이 바람직하지 않다.<sup>2)</sup> 그리고 시내망의 경쟁허용은 고수익지역에만 진입이 발생하여 지역 크립스키밍을 일으켜 저수익 저밀도 지역의 망고도화를 지연시키며, 지역별 시내요금의 격차를 만들어 낼 것이며, 지역별 시내요금의 격차는 보편적 서비스의 와해를 가져온다는 측면에서 시내망의 경쟁도입은 바람직하지 않다는 의견이다.

시내망의 경쟁을 주장하는 논거는 다음과 같다. 광대역통신망이 기존전화망에 비해 생산측면에 있어서 규모의 경제 효과가 크게 나타날 것이기는 하나 수요측면에서의 광대역서비스의 등장은 대역폭 수요 (Demand on bandwidth)의 증대를 가져와 시장균형 상태 하에서는 규모의 경제가 거의 없을 것이며, 異種 技術간의 경쟁을 통한 경쟁적인 망고도화가 오히려 전국적인 망고도화를 더욱 빨리 달성할 수 있으며<sup>3)</sup>, 경쟁 시대에 있어서 시내요금의 지역별 차이는 오히려 당

2) Mitchell and Vogelsang (1991)

3) 미국과 유럽의 정보고속도로의 구축과 관련한 통신시장 경쟁확대는 바로 이러한 요인이 중요한 動因으로 작용하고 있는 것으로 보인다. MII(1994), Bangemann et al.(1994), EC(1995), 등을 참조할 것.

연하다는 입장이다.

외국의 경험으로 볼 때, 이미 시내망에 경쟁을 도입한 국가가 여럿 있으며 (영국, 핀란드), 경쟁을 확대하려는 나라가 나타나고 있고 (미국, 일본), 망고도화를 위해 오히려 경쟁을 확대해나가는 추세인 것으로 보인다. 우리 나라도 정보통신부가 입안한 정보화촉진기본법(안)에 의하면 초고속통신망사업자로 허가를 받은자는 그 지역에서 시내전화사업을 포함한 시내망사업을 할 수 있도록 허가할 예정으로 있어 시내망 경쟁론 쪽으로 정책이 지향되고 있다고 해석할 수 있다.

그러다면 시내망경쟁은 가능한가? 무선을 이용한 시내망 진입은 이미 셀룰러 이동전화를 통해서 많이 진척되어 있으나, 셀룰러 이동전화는 기존 시내전화망의 경쟁매체라기 보다는 보완적 매체로 이해되어야 한다. 전화망에 경쟁적 매체로 등장할 수 있는 유력한 상대는 케이블TV와 고정 무선가입자망이며, 이 중에서도 향후의 멀티미디어 추세를 감안할 때, 케이블TV에 부여된 역할은 매우 크다. 실제로 일부에서는 전화망이 비디오를 실어나르게 될 수 있게끔 광역화되는 것보다는 케이블TV가 통신을 매개할 수 있게끔 양방향화되는 것이 더 빨리 일어날 것이며, 케이블TV의 양방향화는 20세기 통신역사에 있어서 가장 커다란 사건으로 기록될 것이라고 주장하고 있다.<sup>4)</sup> 또한 케이블TV는 그 자체로서도 가정에 화상을 분배함으로써 향후 초고속정보통신수요를 촉발시킬 선두매체로서 그 의미가 매우 크다. 그런 이유에서 세계의 선진국들은 케이블TV를 향후 초고속정보통신기반의 중요한 중추적 매체의 하나로서 발전시키려는 정책을 펴고 있으며, 이런 현상은 케이블TV가 이미 많이 보급된 미국이나 독일 뿐만 아니라, 보급이 덜된 영국, 일본에서 케이블TV사업자에게 전화서비스 제공을 허용하거나 하려는 움직임에서도 잘 나타나고 있다.

시내망에의 경쟁이 바람직하다고 결정하더라도 실제 경쟁을 도입하고 실질적인 경쟁이 일어나게 하기 위해서는 우리 나라에서는 케이블TV관련 정책면에서 해결하여야 할 많은 현안들이 산적해 있다. 제일 먼저 케이블TV산업 구조의 규제완화가 필수적으로 시행되어야 한다. 여러 지역에 걸쳐 방송국운영(SO = system operator), 전송망운영(NO = network operator)을 같이 해본 경험이 있으며, 투자능력이 있는

기업이라야 시내망서비스를 효율적으로 제공할 수 있다는 점에서 방송국운영과 전송망운영의 겸영, 방송국과 전송망사업에의 대기업 참여, 여러 지역을 관장하는 케이블TV 사업자 (이른바, MSO = Multiple System Operator)를 허용하는 조치가 필요하다. 보다 근본적으로는 케이블TV를 放送의 입장에서 뿐만 아니라 通信과 결부시켜 보고, 公共의인 입장에서 뿐만 아니라 産業的의 입장에서 접근하는 종합적인 정책시각이 절실히 필요하다. 이런 의미에서 정보통신부와 공보처 등에 산재해 있는 케이블TV 관련 규제기능의 통합은 아주 효과적인 해결책이 될 수 있다.

또 하나의 문제점은 지금 현재의 한국통신 한전 지역분할 독점구조하에서는 한국통신이 전송망 사업자로 있는 지역에서의 케이블TV망과 전화망 간의 시내망경쟁은 거의 불가능하다는 것이다. 한국통신이 케이블TV망을 망고도화의 하나의 경로로 사용하는 선택을 인정한다면, 채택할 수 있는 정책적 선택은 한전이 전송망 사업자로 있는 지역과의 yardstick competition 이나, 한국통신 내의 시내전화망 사업부와 케이블TV망 사업부의 분리 등의 대안들을 생각해 볼 수 있을 것이다.

케이블TV망을 통한 통신서비스를 허용하는 것이 단순히 시내전화의 경쟁이 아닌 망고도화에 기여하기 위한 경쟁이 되기 위해선 케이블TV망에 대한 기술기준 정책을 올바르게 정립하는 것도 중요한 과제이다. 현재 케이블TV망을 통해 통신서비스를 제공하는 방식은 Overlay 방식과 Integrated 방식의 두가지가 있다. Overlay 방식은 케이블TV용 관로에 별도의 전화회선을 포설하여 관로만 공유하되 전화서비스는 독립적으로 제공되는 것으로, 전화나 저속 데이터 통신은 가능하지만 양방향 초고속통신용으로는 부족하며, 현재 영국에서 상용중이다. Integrated 방식은 케이블TV의 동축케이블 내에 채널분할을 통하여 음성, 데이터, 영상을 한 시스템 내에서 양방향으로 주고받는 것으로 현재 미국의 케이블TV사업자들이 FSN(Full Service Network) 등으로 실험중이다. 망고도화를 촉진하기 위해선 정부가 Integrated 방식을 케이블TV망기준으로 정해야 한다는 주장이 있으나, 너무 앞서나가는 표준을 미리 정하기 보다는 사업자 자율에 맡기는 것이 바람직할 것으로 보인다.

4) Economics and Technology Inc./Hatfield Associates (1994)

나. 신규서비스 도입

현재의 허가제도는 망과 서비스와 二重의 기준에 의하고 있다. 즉, 주요 전기통신망의 보유 유무에 따라 기간통신사업자(허가), 부가통신사업자(신고)로 나누고, 정보의 地域(시내/시외/국제), 情報形態(음성/데이터/영상), 媒體(유선/무선), 供給基盤(설비기반/재판매기반), 傳達樣式(양방향/분배)에 따라 규제가 달라지고 있다. 즉, 시내전화는 독점, 시외 국제은 경쟁이며, 음성은 허가, 데이터 영상은 신고로 하고 있으며, 유선전화는 별도의 지분제한을 가하고 있고, 재판매 기반 전화서비스는 전면적으로 금지하고 있으며, 양방향 서비스만을 통신영역으로 규제하고 있고 일방향 서비스는 방송영역으로 공보처가 권장하고 있다.

그러나 기술발전은 한개의 통신망에서 여러 종류의 서비스가 창출되는 것을 가능하게 하고 있으며, LEO, 위성의 등장은 지역의 구분을 흐리게 하고 있

다. 그리고 이러한 다원적 종합통신망의 출현 및 LEO, 위성통신, 양방향 무선호출, LMDS 등 다양한 신규서비스의 등장은 현재 허가제도의 근본적인 개혁을 요구하고 있다. <표2>-<표6>은 정보성격에 따른 분류를 기준으로 하여 기술 및 정책환경의 변화와 이에 따른 정책적 시사점을 요약하고 있다.

이 <표>들에서 나오는 주요한 정책적 시사점으로는 독립적 시대에 전화사업 보호목적을 위하여 서비스를 구분하여 규제하는 것이 무의미해지고 있으며, 변화무쌍하게 발전하는 기술추세로 볼 때, 어느 망이나 기술, 또는 서비스가 특정한 우위를 점할 지를 정확히 예측하기란 불가능하다는 것이다. 이런 경우 가장 바람직한 정책지침은 망을 기준으로 하여 진입을 제어하고 서비스의 제공 여부는 민간기업과 시장의 힘을 이용하는 것으로 보인다.

향후의 허가제도는 최종서비스의 형태기준이 아니라 망에 기준을 두고 이루어져야 할 것으로 보인다.

표 2. 情報形態 (음성/데이터/영상)

정보형태	현황	정책적 시사점
음성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PSTN 광대역화시 종합정보통신망화로 음성·데이터·영상용 한개의 통신망에서 종합적으로 전달하는 것이 가능해질</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 음성·데이터·영상의 한개의 망에서 종합적으로 전달됨에 따라 규제정책상 구분이 불가능하며 무의미해지고 있음</li> </ul>
데이터	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 영상의 대용량 교환 전송이 가능한 광대역 고속교환/전송기술은 아직 개발단계(ATM)</li> </ul>	
영상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 음성통신 수요는 정체인데 비해, 데이터/영상통신 수요는 매우 크게 늘어난 전망임</li> </ul>	

표 3. 供給基盤 (설비기반/재판매기반)

공급기반	현황	정책적 시사점
설비기반	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설비기반 경쟁허용 국가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 일본, 스웨덴, 캐나다 (시외전화), 한국(국제전화, 시외전화는 예정)</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 설비기반 경쟁은 망원가 경쟁이 가능한 반면, 과잉투자, 중복투자의 손실이 있을 수 있음</li> <li>• 재판매 기반 경쟁은 요금의 일기식양화를 가져오는 경쟁이 있으나 기간통신사업자의 망원가에 절대적으로 의존함</li> <li>• 설비기반 경쟁을 허용하는 국가에서도 요금구조상의 문제 때문에 재판매기반 경쟁을 허용하지 않는 나라도 있음 (일본, 한국)</li> </ul>
재판매	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 재판매기반 경쟁허용 국가                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국내통신부분                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국, 영국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴</li> </ul> </li> <li>- 국제통신부분                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 미국, 영국 (상호주의 원칙)</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	

표 4. 地域 (시내/시외/국제)

지역	현 황	정책적 시사점
시내	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시내 PSTN                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광대역화 모색중 (loop에 fiber 포설 필요)</li> <li>- copper 가입자망 기술발전은 정체단계</li> <li>- 기존의 copper는 상당기간동안 계속 사용될 전망임 (fiber는 아직 copper에 비해 비경제적)</li> <li>- 기존 copper를 이용한 영상서비스 기술개발 성공 (HDSL, ADSL)</li> </ul> </li> <li>• CATV 망                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- CATV회사가 전화서비스 제공 (영국)</li> <li>- 기존 CATV망의 upgrade 필요                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 일본 허용발표, 미국도 조만간 허용예상</li> </ul> </li> <li>- PSTN과 head-to head 경쟁관계</li> </ul> </li> <li>• 셀룰러 망                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현재는 PSTN과 보완적 관계이나, 향후에는 경쟁관계로 발전 가능</li> <li>- 광대역화에 어려움</li> </ul> </li> <li>• PCS                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 영국, 독일 DCS 상용화, 미국 (1996년 예상), 일본 PHS (1996? 예상)</li> <li>- 초기에는 셀룰러와 경쟁, 후기에는 PSTN과 경쟁관계</li> </ul> </li> <li>• WLL (고정무선가입자 선로)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- PSTN과 경쟁 우회관계</li> <li>- 기술 개발완료 단계</li> <li>- 영국의 Ionica L3 시내면허획득</li> </ul> </li> <li>• CAPS (경쟁적 접속서비스 제공자)                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- fiber ring을 이용한 bypass 기술완수, 이용활성화단계. (예) 미국의 CAPs</li> </ul> </li> <li>• Cellular TV                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 27-29 GHz 주파수를 이용한 양방향 광대역부 전송신기술로서 개발초기단계</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• PSTN                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지금 현재 PSTN이 다른 대체적인 망에 비해 우월한 지위를 유지하고 있음</li> </ul> </li> <li>• 셀룰러나 PCS등                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 당분간은 유선망과 보완적 성격을 갖을 것으로 보이나</li> <li>- 향후에는 경쟁관계도 예상됨</li> </ul> </li> <li>• CAPS                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대량이용자를 대상으로 한 bypass 시장은 이미 매우 경쟁적인 시장임</li> </ul> </li> <li>• 대체적 망에 의한 시내전화의 경쟁가능성이 제고되고 있음</li> <li>• 특히, 『CATV+CAPS+PCS』의 전략적 제휴는 시내 PSTN에 강력한 경쟁자로 대두될 수 있음</li> </ul>
시외	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술발전으로 전송비용 대폭하락</li> <li>• 광섬유를 이용한 대용량 전송이 가능하여 전송부문에는 자연독점성이 있다고 할 수 있으나, 인건비, 관리비 등을 합한 장거리 통신서비스의 제공에 자연독점성이 있는 지는 의문의 여지가 있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시내전화에 비해 진입장벽이 낮은 편</li> </ul>
국제	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 위성, 해저광케이블의 증가로 전송비용 대폭 하락</li> <li>• 저궤도위성통신망 (Iridium등) 보완적 국제전화망 개발단계</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 진입장벽이 상당히 낮은 편</li> <li>• LEO나 위성통신의 등장은 시내 시외 국제의 규제목적 상 구분을 불가능하거나 무의미하게 만들고 있음</li> </ul>

표 5. 媒體 (유선/무선)

매 체	현 황	정책적 시사점
유선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주파수 자원의 개발이 활발함                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 무선주파수대의 기술개발 활발                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 기가級 주파수 개발</li> </ul> </li> <li>(예) PCS, LEO, IVDS, Cellular TV</li> </ul> </li> <li>- 기존 주파수대역의 효율적 이용기술개발                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 마이크로셀화, N-AMPS, 디지털화</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 장기적인 주파수 배정 정책수립 필요</li> <li>• 유 무선 통신사업에 범위의 경제 존재할 수 있으므로 인위적 사업 영역의 제한은 곤란</li> </ul>
무선	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전통적으로 통신은 유선, 방송은 무선으로 전달되던 것에서 『통신은 무선으로, 방송은 유선으로』로 전달되는 미디어 전도현상을 예견하는 의견도 있음</li> <li>• 유·무선 복합기술 개발                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- PSTN, CATV에서의 PCS구현</li> </ul> </li> </ul>	

표 6. 傳達樣式 (양방향/분배)

전달양식	현 황	정책적 시사점
양방향	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술개발 → 정보전달 양식의 融合현상                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송은 양방향화                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· 양방향 CATV</li> </ul> </li> <li>- 통신은 분배화의 강향                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>· DB서비스 비중증가</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 통신·방송규제기관의 통합 → 경계영역적 서비스 활성화 가능</li> <li>• CATV망은 초고속계획의 추진에 커다란 일익을 담당할 잠재력을 갖고 있음</li> </ul>
분배	<ul style="list-style-type: none"> <li>• VOD등 양방향, 분배의 경계영역에 속하는 서비스가 속출하고 있음</li> <li>• CATV가 양방향화로 가는 것이 통신이 광대역 서비스를 분배하게 되는 것보다 먼저 도래할 것으로 보는 의견이 강력히 대두되고 있음</li> </ul>	

기술에 의해 가능한 서비스 제공을 규제로 막는 것은 가능하지도 않고 바람직하지도 않다. LEO의 경우 국내에서 전화서비스를 허용하지 않는다고 결정해도 실제로 이를 집행하기는 사실상 불가능하며, 우리 나라의 경우 미고의적 불법적인 공전접속이 이미 상당수에 이르고 있다는 것이 이런 주장을 뒷받침한다. 규제기관은 망(무선은 주파수)을 기준으로 규제를 운영하고, 그 망을 사용하여 어떤 서비스를 제공하는가 하는 것은 사업자에게 일임하는 방식으로 허가제도를 개편해 나가야 할 것이다. 망에 대해서도 기술기준 적합성, 상호접속, 상호연동성 등만을 규제해야지, 수요와 기술변화를 예측하여 망의 허가여부를 규제하는 것은 사회적 손실의 위험이 매우 크다. 1980년대에 1990년대의 셀룰러와 협대역종합정보망(N-ISDN)의 기술과 수요변화를 예측했던 것이 모두 빗나간데서 보듯이 수요와 기술의 변화양상은 예측하기 힘들다. 마찬가지로 향후의 중추적 정보망기반구조가 진

화망에서 진화된 광대역종합정보망(B-ISDN)이 될지 케이블TV망에서 진화된 양방향 케이블TV망(Interactive-CATV)이 될지는 현재 시점에서 불확실하다. 이런 불확실성 하에서는 망-중립적 규제제도(network-neutral regulation)를 취하는 것이 바람직하다.

다. 진입제도

그동안 두차례의 구조개편과 이번의 3차 구조개편으로 인해 우리 나라의 진입제도는 경쟁을 도입한 다른 국가들에 비해서도 손색이 없는 수준으로 개선된 것으로 보인다.(표7) 참고: 외국의 진입규제제도

진입제도 측면에서 향후 개선 및 보완의 여지가 남아 있는 부분은 다음의 세가지 정도로 보인다. 첫째, 지분제한 제도의 개선이다. 현재의 10% 전화사업 지분제한은 기존의 무선사업자가 유선사업에 진출하는데 실질적인 진입장벽으로 존재할 수 있으며, 경영권 보장에도 애로로 작용할 수가 있으므로 개선의 필요

표 7. 한국과 외국의 진입규제제도 비교

국 가	사업자수 제한	사업영역 제한	허가제도	설비설치 승인	주파수 배분
한국			○	○	○
프랑스	○		○		○
독일	○		○		○
일본		○	○		○
캐나다			○	○ <sup>1)</sup>	○
영국			○		○
호주			○		○
스웨덴			○		○
미국			○	○ <sup>2)</sup>	○
뉴질랜드					○

주 : 1) 음성서비스 경우에만 설비승인 필요

2) 지배적 사업자의 경우에만 해당

성이 있다. 그러나, 지분제한의 완화는 경제력집중 배제라는 통신사업 외적인 논리가 지배해왔고, 이를 감안하여 개선시기와 완화정도에 대한 추가적 고려는 필요할 것이다. 둘째, 공개적이고 객관적이며 전문적인 허가신청 처리절차를 마련하는 것이다. 정부의 사전공고제도 (Request For Proposal)가 폐지되고 자유신청제도가 도입될 것이므로, 다수의 허가신청이 있을 때 이들을 처리할 규제절차가 필요하다. 허가절차에 관해선 『허가신청→공시→관련당사자 의견 접수 및 검토 (필요시 청문회 개최)→정책(안) 제시→관련당사자 의견 접수 및 검토→최종 결정 발표』과 같은 공개적인 절차가 필요할 것으로 보인다. 허가기준에 대해선 대부분의 나라에서 법에서는 매우 개괄적으로만 규정하거나 아예 규정하지 않고, 구체적인 허가기준은 특정 서비스별 허가 때마다 지침이나 고시, 허가공고를 통해 밝히고 있는 것으로 보인다. 셋째, 통신사업자간 M&A의 허가에 관련한 이슈이다. 95년의 중복신청 금지 조항에 의해 96년에는 많은 단종통신사업자가 생겨날 것으로 보인다. 그러나, 통신서비스의 융합화 추세로 볼 때, 결국 單種통신사업자 간의 M&A 요구가 활발하게 일어날 전망이다. 정부의 입장에서선 M&A 신청을 처리할 공정한 기준을 마련해야 할 것이다.

라. 외국인의 시장참여

사실상 2차 구조개편까지만 하더라도 대외개방 압력을 보는 정책적 대응시각은 외국기업의 공격에 대해 국내의 통신시장을 막아내는 데 치중되어 왔던 것이 사실이다. 그러나, 근래 들어서는 외국기업의 국내 통신시장의 진출에 대해 단순히 수세적으로 대응할 것이 아니라, 우리의 통신시장을 보다 효율화하여 통신인프라를 강화하는 기회로 활용할 필요가 있다는 시각으로 전환하기 시작한 것으로 보인다. 이와 같은 정책적 발상의 전환은 환영할 조치로 보인다.

외국기업의 진입이 우리의 통신시장 발전에 진정으로 기여하기 위해선 우리의 시장에 렌트가 매우 적어 새로운 이윤을 창출하기 위해서는 새로운 서비스의 개발보급에 주력해야 할 만큼 경쟁적이어야 한다.<sup>5)</sup> 그러나, 우리의 시장은 아직 서비스 능력이나 기술력, 영업력 측면에서 볼 때, 충분하게 경쟁적이지 못한 것으로 보인다. 이는 외국기업의 진입을 효율적으로 이용할 환경이 아직미비하다는 것을 의미한다. 우리 스스로 경쟁력이 있어야만 외국기업과 競爭的인 同伴協力 關係 (competration)를 형성할 수 있다. 따라서 우리도 나름대로의 적절한 개방일정이 있어야 하겠다. 통신서비스 경쟁력이 미국에 뒤지는 EU의 경우, EU 차원의 망 자유화를 신속하게 실천하여 경

5) 여기서 렌트(rent)란 진입규제나 요금규제 등 제도적 장벽에 의해 형성된 초과이윤을 말한다. 이러한 렌트는 사업자가 기술혁신이나 경영기법의 개선을 통해 취득한 초과이윤과는 구별되어야 한다.

쟁력을 쌓아 대외협상력을 제고한다는 전략으로 이미 1998년 1월부터 망경쟁에 승낙한 바 있다. 이런 모멘트를 교훈으로 국내 기업간의 경쟁을 통해 내부의 경쟁력을 제고한 후 대외개방에 임해야 외국기업의 진입을 효과적으로 이용할 수 있을 것으로 보인다.

2.2. 경쟁활성화 관련

가. 규제제도와 경쟁정책과의 합치성(compatibility)

제고

경쟁도입이 단순한 사업자 수의 증가로 끝나지 않기 위해선, 경쟁수단의 자유화, 공정경쟁의 확보 등의 조치가 필수적으로 병행되어야 한다. 사업자의 중요한 경쟁수단은 첫째, 요금, 둘째, 신규서비스 창출 등을 들 수 있다. 이런 조치가 병행되지 않는 경쟁은 단순한 시장분할에 지나지 않을 우려가 있다.

첫째, 경쟁관련 수단에 대한 규제완화는 제일 먼저 요금규제의 완화에서 시작한다. 통신사업의 경쟁은 초기에는 요금경쟁 후기에는 서비스 경쟁으로 발전해 가는 것이 理想的인 경로이다. 현재의 요금규제는 모든 기간통신사업자에 대해 요금인가를 하고 있어 안그래도 과점적 시장으로 인한 담합이 우려되는 기간통신 서비스시장에서 사업사간의 談畵을 정부가 오히려 조장하는 결과를 낳고 있다. 요금규제의 이런 폐해는 통신사업에 진입 자체만으로 초과수익을 얻을 수 있다는 기대를 심어주게 되어 통신사업이 이윤

바 황금알을 낳는 기위 라는 식의 잘못된 인식을 갖게 하는 계단을 야기했던 것이 사실이다. 요금규제의 완화가 없는 경쟁도입은 경쟁도입 본연의 목적인 경쟁력 강화를 달성할 수 없다. 경쟁을 도입한 대부분의 국가에서도 신규사업자에 대한 요금규제는 실시하지 않고 있다.(〈註8〉 참조)

기통신에 경쟁을 도입한 나라 중 신규사업자에 대해 요금규제를 실시 하고 있는 나라는 일본과 한국뿐이다. 일본의 경우, 신규사업자에 대한 요금규제를 하더라도 상당한 폭의 자유 성을 부여해, 경쟁도입 이후에 많은 요금의 인하가 있었다. 우리 나라의 경우 신규사업자에 대해 요금규제를 할 뿐 아니라, 요금인하에 대해서도 상당한 규제를 가하고 있어, 경쟁도입 이후에 오히려 요금인하가 더욱 안되는 기이한 현상이 발생하고 있다.<sup>6)</sup>

요금규제의 개선방향은 모든 통신사업자의 요금을 신고로 완화하되, 역부별로 시장지배력을 가진 사업자만 선별적으로 규제하고 규제대상 및 인가방식에 대해선 별도로 고시하는 것이 바람직하다. 특히, 다른 부분에 비해 경쟁이 상대적으로 많이 진척된 국제전화, 무선호출에 대해선 지배적 사업자에 대해서도 가격상한규제 방식의 도입을 적극 검토할 필요가 있다.

정부는 최근 일부 서비스(주파수공용통신, 제 2무선호출사업자의 요금 등)에 대한 요금을 신고로 완화했고, 일부 서비스에 대해선 가격상한제의 도입을 검토

표 8. 경쟁도입국가의 요금규제

국 가	규제대상		지배적 사업자 규제 방식
	기존 사업자	신규사업자	
미 국	○	×	보수요금제 → 가격상한규제
일 본	○	○	총괄 보수요금제
영 국	○	×	가격상한규제
호 주	○	×	가격상한규제
캐나다	○	×	가격상한규제 고려중
뉴질랜드	× <sup>1)</sup>	×	규제 없음
스웨덴	○	×	가격상한규제
한 국	○	○	총괄 보수요금제

○ = 규제, × = 비규제

1) 뉴질랜드의 경우 Kiwi share에 의해 주택용 및 지방의 전화요금에 대한 상한규제가 있음

6) 국제전화의 경쟁의 경우가 그 예에 해당한다.



토하고 있는 것으로 알려지고 있는 데 이는 일단 긍정적인 조치이다. 그러나 차후 법개정에 있어선, 요금규제의 패러다임을 개정하여 신고가 원칙이며 인가는 예외라는 입장을 확립하는 것이 경쟁력 강화에 합치하는 정책방향이다.

사업자의 두번째 중요한 경쟁수단은 신규서비스의 창출에 있는데 이를 위해선 설비설치 규제의 완화, 부가서비스 이용약관에 대한 규제완화가 이루어져야 한다. 신규서비스 제공의 활성화를 위해 설비설치는 인가에서 사전신고로 완화할 필요가 있다. 단, 무선국의 설치에 대한 인가는 주파수의 혼선방지, 감시를 위해 필요하다. 또한 기본적인 서비스 이외에 추가적인 주파수 할당 없이도 제공할 수 있는 부가서비스(무선호출의 광역서비스, 문자서비스 등이 이에 해당한다)는 현재는 일부 사업자를 제외하곤 이용약관 인가를 받게 되어 있는데, 이용약관 인가도 신고로 완화해야 한다. 이는 앞서 얘기했듯이, 규제당국은 주요한 망이나 주파수만을 규제하고, 그 망이나 주파수를 사용해서 어떤 서비스를 제공하는가 하는 것은 사업자에게 일임하는 허가정책의 방향과도 상통하는 것이다.

경쟁수단은 풀어주되 살뉘던 경쟁관행은 올바르게 잡아 사업자간의 공정한 경쟁을 확보할 수 있는 정책적 의지의 강화가 필요하다. 현재의 공정경쟁 관련제도에는, 「통신망간 상호접속기준에 관한 고시 (92. 12. 제정, 95. 9. 개정)」, 「통신설비의 제공조건및 요금산정기준 (92. 12. 제정, 95년말 개정예정)」, 「공정경쟁 보장지침 (93. 7. 제정)」, 그리고, 「전기통신사업회계규칙 (94. 8. 제정, 95년말 개정예정)」 등이 있다. 제도적인 측면만 보면 우리 나라는 공정경쟁에 관한 다른 나라에 비해 손색이 없는 수준이다. 그러나 이의 운영측면과 정책적 통일성 측면에서 보면 개선해야 할 점들이 많다.

첫째, 종합적인 추진체계와 계획 하에서 각종 제도가 추진되어야 할 것이다.<sup>7)</sup> 원가계산의 기초가 되는 회계규칙의 기반 위에 설비제공, 접속료 등의 제도를 일관적이고 방향성 있게 시행해야 함에 불구하고 그동안은 상호접속기준, 설비제공고시가 나온 이후에 회계규칙이 제정되는 역순서를 밟았던 것이 사실이다. 둘째, 정책입안자의 시행의지 및 실현성 제고를 위한 후속조치가 필요하다. 예를 들어 공정경쟁보장지침에 의하던, 둘 이상의 의무를 제공하는 통신사업

자는 의무간의 상호보조를 하지 못하도록 되어 있고, 이 조치는 1994년 부터 시행되게 되어 있다. 그러나 실제로 아직도 상호보조는 시행되고 있으며, 이 상호보조를 완화해 나갈 구체적인 시행조치 또한 마련되고 있지 않은 상태이다. 셋째, 규제절차의 객관성 투명성을 제고하는 일이다. 각 고시를 보면 사업자의 행동이나 계약에 대해선 상세하게 규정하고 있으나, 정부 개입시의 조건 및 절차, 권한의 한계에 대해선 매우 광범위하게 포괄적으로만 규정하고 있으므로 이 부분도 객관적이고 투명하게 규정할 필요가 있다.

#### 나. 통신위원회의 기능 및 조직 강화

사업자 수의 증대, 대외개방은 사업자간 분쟁의 증대를 의미하며, 이는 규제기관의 역할과 기능에 革新的인 變化를 요구하고 있으나 규제관련의 핵심이 되어야 할 통신위원회의 조직 및 기능은 매우 취약한 형편이다. 조직의 측면에 있어선 상임위원 및 사무국이 부재하여 인력적인 측면에 있어서 취약하고, 기능면에 있어선 심의기능 및 제한적이고 수동적인 일부 재정기능만을 보유하고 있을 뿐이다.

통신위원회의 기능을 재정립하는 방향으로는 지배적 사업자 요금인가권한, 사업자 허가 추천권한, 그리고 불공정 경쟁에 대한 조사 발동권, 처벌권을 부여할 필요가 있다. 요금인가 방식, 규제절차에 대한 고사등을 제정할 수 있는 준입법적 권한의 부여도 필수적이다. 소비자 보호기능과 분쟁해결기능도 부여하는 것이 바람직하다.

조직의 재정비 측면에 있어선 현재의 위원수(위원장 포함 9인)를 축소하여 소수 정예화하고(약 5인), 일정 수를 상임위원으로 하여 규제업무에 전담토록 할 필요가 있다. 또한, 위원회를 보좌하는 전문인력의 확보를 위해 법률가, 회계사, 경제학자 등의 관련 전문인력을 활용할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 하고, 실무 및 행정을 담당하기 위한 사무국을 설치해야 할 것이다. 이런 조직의 재정비는 정보통신부 내 규제담당 인력과 조직을 재조정하는 작업이 병행되어야 할 것이다.

통신위원회의 강화는 1991년의 1차 구조개편, 1994년의 2차 구조개편 때에도 계속 제기되었던 것이나, 무슨 이유에서인지 계속 이루어지지 않았다. 그러나 대외개방이 불과 2-3년 앞으로 다가올 것으로 거의

7) 이 분야의 논의는 조진(1994)을 참조하였다.

확실시 되는 지금, 통신위원회의 기능강화를 더 이상 미룰 수 없다. 이번 구조개편에서는 통신위원회의 기능강화가 꼭 이루어지기를 기대해 본다.

### 2.3 주도적 사업자 효율화 관련

한국통신에 대한 사업다각화 허용, 2차심사 면제, 경영자율성 부여 방침으로 한국통신의 경쟁력 강화를 위한 조건 중 일부는 충족되었다고 볼 수 있다. 이런 조치들은 경쟁력 강화를 위한 당근(carrot)이 주어진 것으로 볼 수 있는데, 이와 병행하여 비효율성에 대한 채찍(whip)이 가해져야 할 것이다. 시장경쟁에 의한 鍛鍊이 비효율성에 대한 효과적인 견제수단으로 작용하기 위해선, 책임경영제가 정착되어야 하는데 현재의 한국통신 경영구조하에선 비효율성과 그 원천을 제대로 계측하기도 힘들 뿐 더러 비효율성에 대한 制裁도 힘들다고 보인다. 한국통신의 민영화와 더불어 한국통신의 理想的인 경영형태 (주인있는 기업, 혹은, 공공법인적 운영)에 대한 연구가 요구된다고 하겠다.

한국통신의 경쟁력강화 없이 한국 전체의 통신서비스산업의 경쟁력강화는 기대하기 힘들며, 한국통신이 주도적 사업자가 되어야 한다는 의견에는 異論의 여지가 없어 보인다. 그러나 한국통신 이외의 사업자도 주도적 사업자가 될 수 있는 가능성은 항상 열어놓아야 할 것이다. 또한 강력한 제2사업자의 존재가 경쟁을 조기에 활성화시키는 데 기여한다는 주장에 대해서도 적절한 관심을 두고 평가를 할 필요가 있다.<sup>8)</sup>

### Ⅲ. 맺음말

정부의 통신사업 경쟁력강화정책은 전면적 자유화를 지향한다는 점에서 1,2차 구조개편을 통해 점진적으로 추진해 온 통신사업 경쟁정책의 종합 완결판이라고 볼 수 있다. 국가기간통신망의 안정적 유지, 초고속정보기반의 효율적 조기 구축, 그리고, 세계무역기구(WTO)의 기본통신개방협상에 능동적으로 대처하기 위해 통신시장의 전면적인 경쟁확대는 절대적으로 필요하며 시급한 조치로 인식된다.

경쟁체제 확립, 한국통신의 경쟁력확보, 공정경쟁제도 강화의 세가지 기본정책방향이 제시하듯이 이

번 구조개편은 단순한 사업자 수의 증가를 넘어서 실질적인 경쟁을 통한 경쟁력강화에 주안점을 두고 있는 것으로 보인다. 개인휴대통신, 국제전화, 전용회선, 주파수공용통신, 휴대무선공중전화, 무선데이터, 무선호출 등 7개의 통신사업에 조만간 정부의 허가신청공고(RFP)가 있을 것으로 보이며, 96년초에는 수십개의 새로운 기간통신사업자가 탄생하여 통신시장에 활력을 불어 넣을 것으로 예상된다.

내년부터는 정부의 광고 없이도 사업자의 이니셔티브에 의한 자유로운 허가신청이 가능하므로 앞으로는 정부에 의한 사업구조 개편 보다는 시장기능에 의한 구조개편이 자연스럽게 일어날 것으로 기대된다. 올해의 복수사업 신청금지예외에 의해 생겨나게 될 단종통신사업자 또는 지역사업자의 인수 합병(M&A) 및 전략적 제휴도 활발할 것이다.

3차 구조개편에 의해 정부가 해야 할 일은 더 많아졌다. 95년도 사업을 허가하는 일이 우선적인 과제이다. 사업다각화 허용, 규제완화 의지 표현으로 한국통신의 경쟁력 확보를 위한 필요조건은 일단 충족되었으나, 실제로 규제를 완화하고 비효율성에 대한 페널티 마련, 공정경쟁을 저해할 경우의 제재조치 등 후속정책이 필요하다. 지분제한 완화, 요금규제 개선, 허가신청 처리절차 및 허가기준, 인수 합병의 승인기준에 대한 정책도 필요하다.

통신시장 경쟁을 야구경기에 비유할 때, 정부는 그동안 야구경기의 심판과 감독을 겸하는 일이 많아 선수들과 관중을 혼란에 빠지게 하는 일이 있었다. 경쟁확대로 향후의 통신시장에는 수십개의 공들이 한꺼번에 날아다니는 야구장이 될 것이다. 누가 공을 잘 던지고 잘 때리는 지 감독할 여유는 이제 없으며 그것은 각각의 사업자의 책임과 판단에 맡길 수 밖에 없다. 비효율적인 사업자는 시장에서 가차없이 도태될 것이다. 경쟁확대는 또한 강력하고 공정한 심판을 요구한다. 지난번 구조개편에서 무위로 돌아간 통신위원회의 기능강화가 이번에는 꼭 이루어질 것으로 기대해 본다.

### 參 考 文 獻

1. 정보통신부(1995), 통신사업 경쟁력강화 정책방향. 1995. 7. 4.

8) 영국과 호주의 경우 강력한 제2사업자를 통한 경쟁체제의 조기실착 전략을 따랐다고 할 수 있다.

2. 조 신(1994), 21세기를 조망한 통신서비스산업 정책방향, 한국통신학회 학술심포지움, 1994. 11. 3.
3. Bangemann Martin et al (1994), Europe and the Global Information Society : Recommendation to the European Council.
4. Economics and Technology Inc./Hatfield Associates (1994), The Enduring Local Bottleneck : Monopoly Power and and Local Exchange Carriers.
5. European Commission (1995), Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks, Part II, Jan. 5. 1995.
6. Mitchell Bridger M., and Vogelsang Ingo (1991), U. S Practice of Telecommunications Pricing, WIK.
7. National Information Infrasructure (1994), Agenda for Action

▲崔 善 奎

- 서울대학교 무역학과 졸업
- 미국 인디애나 대학 경제학 박사(공공경제학 전공)
- 현재 : 통신개발연구원 연구위원