

《主 題》

WTO 체제에서의 통신서비스산업 패러다임의 변화와 대응방향

강 문 석
(정보통신부 서기관)

□ 차 례 □

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 서 론 | III. WTO 기본통신협상 동향 |
| II. 통신서비스산업 패러다임의 변화 | IV. 우리나라의 대응방향 |

I. 서 론

세계무역기구(WTO: World Trade Organization)의 출범은 지구상의 모든 경제활동이 세계경제로 통합됨을 의미한다. WTO이전의 GATT체제에서 벗어나 있던 농산물, 섬유는 물론 지적 재산권 분야와 모든 서비스 분야가 교역대상에 포함되었기 때문이다. 물론 통신, 해운 등 몇개 분야가 아직 협상중에 있지만 '96년까지 모든 협상을 종료할 예정이다.

통신서비스 산업(이하 통신사업이라 한다)의 WTO 체제로의 편입은 통신사업 자체의 변화에 기인하지만 일단 WTO체제로의 편입 자체가 그 변화를 가속화시키는 변화요인으로 작용하고 있다. 현재 제네바에서 진행되고 있는 기본통신협상은 협상 참가국내의 통신서비스산업의 재편을 요구하고 있으며 또한 세계통신시장의 지각변동을 몰고올 동인으로 작용할 가능성이 점증하고 있다. 따라서 시장개방에 앞서 자국 통신사업의 경쟁력 강화를 위해 각국은 통신사업의 자유화를 경쟁적으로 추진하고 있다. 우리의 경우도 예외가 아니어서 정보통신부는 지난번 『통신사업 경쟁력 강화를 위한 기본정책 방향(95. 7. 4)』에서 통신서비스산업에 경쟁정책을 선언하게 되었다. 이번의 통신사업 구조조정은 기본적으로 그동안의 통신사업 구조조정의 연장선에서 이루어진 것이지만 지

금까지의 구조조정이 매우 제한적인 범위내에서 진행되어 왔음에 비추어 볼 때 가히 코페르니쿠스적 전환에 가까운 것이며 이것은 대외개방이 압박하여 국내의 경쟁도입에 더 이상 머뭇거리릴 여유가 없음을 반영하는 것이기도 하다.

이제 통신시장의 개방은 기스를 수 없는 대세로서 이를 자국의 통신사업의 경쟁력강화의 계기로 활용하느냐의 여부는 그 국가의 총체적 역량에 달려 있다. 따라서 경쟁과 대외개방이 본격화되기 전인 향후 2-3년은 한국의 통신사업의 전개에 하나의 전환점이 될 것이며 이에 대한 대비 또한 착실히 진행시켜야 할 것이다. 본고에서는 이러한 통신서비스산업의 변화 배경을 살펴보고 현재 추진중인 WTO 기본통신협상의 내용과 이것이 향후 국내 통신사업 정책방향에 어떠한 의미를 갖게 되는가를 살펴보고자 한다.

II. 통신서비스산업 패러다임의 변화

1. 전통적 통신사업구조

최근 몇년전까지만 하더라도 통신사업은 자연독점성이 강한 대표적 독점사업으로 인식되어져 왔다. 따라서 통신사업에의 시장진입은 엄격히 제한되었으며 대부분의 국가에서 통신사업은 공기업의 형태로 운영되거나 또는 국가가 직접 통신사업을 수행하였다.

이는 통신산업이 가지는 몇가지 특성에서 기인한다. 통신사업은 생산량이 증가할수록 평균비용은 감소하는 규모의 경제성이 존재하는 산업으로 인식되어 왔으며 여러개의 서비스를 여러기업이 각각 생산하는 것보다는 한개의 기업에서 생산하는 것이 효율적인 범위의 경제성이 존재한다고 믿어져 왔다. 이에 따라 대규모 자본이 투입되는 통신사업은 국가주도로 발전되어 왔다. 또한 통신은 망의 크기에 비례하여 소비자의 이익이 증가하는 망의 외부성이 존재하기 때문에 독점은 당연시되었다.

통신사업의 자연독점성에 대한 실증연구는 1974년 미 법무성이 AT&T를 반독점법 위반혐의로 제소한 이후 본격적인 논의가 시작되었는데 1984년 수정심의판결에 의하여 AT&T가 분할될 때까지 통신사업의 자연독점성은 1876년 전화가 발명된 이래 100여년간 그 특성을 인정받아 왔다. 이러한 통신사업의 특성은 통신기술의 발전 등으로 다소 퇴색되고는 있지만 아직까지도 통신사업을 독점으로 유지하고 있는 국가에서는 통신사업의 독점성을 정당화하는 논리로 자리 잡고 있다. 이것은 경쟁을 도입한 국가에서도 경쟁의 도입이 후생경제학적인 실증적 연구에 기초한 자연독점성의 감소에서만 비롯되지 않는다는 경험을 감안하면 아직도 통신사업의 특성을 설명하는 중요한 키워드임에는 틀림없다.

한편 통신사업이 국가주도로 성장하여 온 것은 기본적으로 기대한 자본이 투입되는 자연독점적 장치산업이라는 측면과 함께 공공재로서의 통신의 특성에 기인하는 것이지만 기간산업으로서 타산업에 미치는 영향이 지대하기 때문에 각국이 통신사업을 전략적으로 직접 육성해야 할 필요성이 컸기 때문이었다. 개발도상국가에서는 시장개방의 방어논리로 통신주권을 운위하고 있는 실정은 통신의 국가적 중요성을 반증하는 것이기도 하다. 국가주도의 통신서비스산업의 육성은 자연히 통신기기산업에 대한 국가의 강력한 지원을 받게 되는데 이 과정에서 국가주도의 기술표준화를 통하여 자국의 국제경쟁력을 강화하는 등 통신서비스의 파급효과를 국내산업발전에 전략적으로 활용하게 된다.

2. 통신산업 패러다임의 변화요인

1980년대 일부 선진국들에 의해 도입된 통신사업의 자유화는 90년대 들어 전세계로 확산되는데 이는 통신사업을 둘러싼 환경이 급격하게 변화되었기 때

문이었다. 우선 공급측면에서 보면, 통신기술의 발전과 기술융합은 종래의 통신의 특성의 근본적 변화를 초래하고 있으며 산업간의 경계를 급속도로 허물어 뜨리고 있다. 마이크로 일렉트로닉스 기술 및 광섬유의 보급을 바탕으로 교환기술과 전송기술이 급속하게 발전함에 따라 새로운 통신기술과 통신수요가 급증하여 통신사업의 자연독점성이 감소하고 있다. 컴퓨터기술의 발달로 통신서비스중 전통적인 전송의 역할이 감소하고 정보처리의 역할이 커짐에 따라 통신사업의 용어가 전기통신에서 정보통신산업으로 전환되었으며 유무선 통신기술의 결합 및 방송/통신/컴퓨터의 기술 융합으로 산업간의 경계가 모호해져 종래의 산업분류에 의한 규제가 산업의 발전을 가로막는 장애물로 인식되고 있다.

한편 수요측면에서 보면, 통신의 수요가 급격히 확대되고 있으며 내용 또한 고도화되고 다양화되고 있다. 음성 위주에서 데이터, 영상으로 통신의 내용이 확대됨에 따라 통화용량의 폭발적 증가를 수용할 대용량의 전송매체와 새로운 통신매체의 등장을 가속화시키고 있다.

통신산업을 둘러싼 외부환경의 변화 특징은 통신서비스의 개방화, 국제화 등으로 요약된다. 전통적으로 통신서비스는 비교역서비스로 인식되어왔다. 그러나 부가통신서비스에 이어 기본통신서비스까지도 교역대상으로 간주되어 현재 통신서비스 개방관련 협상이 진행중이다. 교역 대상은 멀티미디어의 진전에 따라 음성, 데이터, 영상으로 확대되고 있으며, 시·내·시외·국제망의 통합과 함께 통신사업이 국제적으로 전개되고 있다.

3. 변화의 양상

변화의 양상은 몇가지 형태로 동시다발적으로 진행되고 있다. 경쟁도입, 규제완화, 민영화, 대외개방, 자유화 등이 변화의 양상을 나타내는 키워드들이다. 경쟁도입은 부가통신서비스에서 가장 먼저 이루어져 무선통신서비스와 유선전화서비스로 확산되고 있는데 부가통신서비스는 전면자유화, 무선통신서비스는 외자가 허용된 복점체제 구축이 일반적인 양상이다. 기본통신서비스 경우 경쟁은 재판매에서 통신망으로, 장거리(시외, 국제)에서 시내로, 무선계에서 유선계로 쪽으로 확대되는 것이 일반적 추세이다. 경쟁의 도입은 경쟁의 효과가 큰부문, 초과이익이 보장되는 부문, 민간의 창의성이 발휘될 수 부문, 대규모 투자

가 수반되지 않는 부분, 새로운 통신매체에 의한 신규 서비스가 제공되는 부분부터 시작되고 있다. 일례로 시내전화에 앞서 시외전화에서 경쟁의 도입되게 된 것은 시외전화시장은 시내전화시장에 비하여 매몰비용(Sunk Cost)이 크지 않고 대규모 자본이 소요되지 않으며 시외요금이 원가를 크게 상회하여 시장진입에 따라 초과이익이 보장되기 때문이다. 시외전화서비스의 요금은 높게 유지되어온 것은 보편적 서비스 개념에 기초한 시내전화에 대한 장기리전화의 상호보조 때문이다. 최근의 각국의 경쟁에 대한 통신정책동향은 경쟁도입차원을 넘어 실질적 경쟁을 촉진하는 방향으로 진전되고 있다. 즉, 기존의 지배적 사업자 외에 거의 모든 서비스를 제공할 수 있는 하나 이상의 경쟁사업자 육성을 시작으로 다수 통신사업 경쟁체제로 전환중이다. 또한 지배적 사업자의 시장지배력 남용을 억제하기 위한 제도적 장치들을 도입함으로써 공정경쟁 환경조성에 많은 노력을 쏟고 있다.

이와함께 지배적 사업자에 대한 규제완화와 민영화 추진하고 있는데 이는 경쟁도입에 따른 당연한 수순으로 경쟁도입에 따른 시장기능의 완성화와 시장실패시 정부의 개입을 정당화하는 규제의 계속 유지는 양립하기 어렵기 때문이다. 그러나 시장의 공정한 감시자로서의 역할은 오히려 증대될 것이다.

한편 공기업의 민영화는 공공기능은 반드시 정부가 담당하여 한다는 전통적 관념으로부터의 변화를 의미하는 것으로 공기업의 공익기능이 공기업 자체의 비효율성으로 인하여 공익확보에 장애가 되고 있다는 인식에서 출발한다. 공기업 경영의 경향이 축적되면서 공기업 고유의 비효율이 크게 부각되기 시작한 것이다. 민영화를 통하여 소유와 규제의 분리, 정부의 간섭 및 정부의 시장개입 최소화, 민간자본의 유치, 민간의 창의력 도입이 이루어지게 된다. 민영화의 양상은 각국의 정치, 경제적 상황에 따라 다양하게 나타나지만 세계적인 추세임에는 틀림없다. 기본통신

협상에서 민영화가 주요쟁점으로 부각되는 이유는 공정경쟁의 차원에서이다. 즉, 공정한 감시자로서의 정부가 지배적 사업자를 소유, 경영하고 있다면 공정한 감시자로서의 역할을 기대하기 어렵다는 것이다.

이러한 변화의 양상은 비단 선진국에서만 국한되는 것이 아니라 개도국에서도 나타나는데 선진국과는 또다른 배경에서 논의되고 있다. 개도국의 경우 절대적으로 부족한 전화서비스 공급을 촉진하기 위하여 과감한 민영화, 규제완화, 경쟁도입을 통해 외국자본, 기술 및 경영기법 도입에 박차를 가하는 등 자발적인 시장개방조치를 취하고 있는데 이는 이들 국가가 투자재원이 절대적으로 부족하여 단기간에 통신 인프라 구축을 위하여는 다른 선택의 대안이 없기 때문이다.

주목할 것은 국가마다 구체적인 양상의 차이에도 불구하고 경쟁도입, 민영화, 규제완화, 사유화 등이 동시에 진행된다는 점인데, 특히 경쟁도입, 민영화, 규제완화는 반드시 같은 강도와 범위로 진행되지 않으면 기존의 독점체제로부터 경쟁체제로의 전환의 효과가 크게 반감된다는 각국의 경험은 중요한 교훈이 되어야 할 것이다.

한편 위의 정부주도의 규제정책과 병행하여 통신사업자간 제휴도 활발히 진행되고 있다. 제휴의 내용은 국경과 사업영역을 초월한 사업자간 전략적 제휴의 확산으로 이것은 세계통신시장의 양분화 현상을 심화시키고 있다. 이러한 제휴는 세계유수의 통신사업자간에 활발히 이루어지고 있는데 AT&T의 미국내 최대 셀룰라업체인 McCaw 주식인수, 국제전화 서비스를 위한 미국 MCI와 BT의 제휴, Sprint와 ET, DBT와의 제휴, Bell Atlantic, Nynex, US West, AirTouch사간의 이동전화사업 통합, AT&T, Apple, IBM, 지멘스의 멀티미디어 개발그룹 건설, SouthWestern Bell과 Micro Soft사간의 대화형 비디오 사업추진 등이 그 예이다. 통신 사업의 변화의 양상에 대한 지금까지의 논의를 정리해보면 <표 1>과 같다.

<표 1> 통신사업변화 양상

동향	배경	주요내용
통신시장의 자유화	· 선진국: 통신산업의 주도권을 유지 · 개도국: 경제성장을 위한 하부구조 조기 구축	· 시장위리에 의한 경쟁촉진 정책의 도입 · 통신사업의 민영화, 경쟁도입
통신사업의 글로벌화	· 시장개방에 따른 신규 통신시장의 확대 · 전세계 모든 이용자에게 이음없는 통신서비스 제공 필요	· 북미, 유럽, 아·내 지역에 집중 · 규제완화를 통한 외국인 투자 허용
통신사업자간 전략적 제휴	· 통신수요의 고도화 및 다양화 · 멀티미디어 서비스 출현	· end-to-end 서비스를 제공할 수 있는 통신망 구축 · 통신/방송부문 복합서비스 제공

Ⅲ. WTO 기본통신협상 동향

1. 기본통신협상 관련 WTO 서비스 무역 자유화 체계 가. 서비스 일반협정의 구조

'86년 9월 UR협상 출범시 선진국의 강력한 주장으로 서비스교역 자유화 문제를 협의하기로 합의하였으며, 그 결과로 서비스 교역의 특수성을 감안하여 상품교역에 관한 협정(GATT)과는 별도로 체결된 협정이 서비스 일반협정(GATS: General Agreement on Trade in Service)이다. '95년 1월 1일부터 발효된 이협정은 크게 기본협정(Framework Agreement), 부속서(Annex), 자유화 약속(National Schedule)으로 구성된다. 6부 29조로 구성되어 있는 기본협정은 최혜국 대우, 투명성, 국내규제, 독점규제 등을 규정하고 있는 제2부 일반적 의무와 규율, 시장접근, 내국민 대우, 추가적 약속을 규정하고 있는 제3부 구체적 약속, 분쟁해결제도를 규정하고 있는 제5부 제도규정 부분이 협정과 관련된 핵심조항들이다. 부속서는 협정본문의 각규정을 서비스 분야별로 적용하는데 필요한 보완 역할을 하는 것으로 최혜국대우(MFN) 면제, 자연인 이동, 항공, 금융, 금융II, 해운, 통신, 기본통신협상 등 8개 부속서로 되어 있으며 자유화 약속은 각국 서비스 분야의 개방범위와 일정을 다룬다. 통신에 관한 부속서는 통신서비스가 경제활동의 한분야이면서 다른 경제활동을 뒷받침하는 기반구조라는 이중적 역할을 인정하고 모든 경제활동분야에서 공중통신선송망(PTTN)과 공중통신서비스(PTTS)에 대한 접근 및 이용을 보장하기 위한 규정이라고 정의하면서 독점적 지위를 갖는 PTTN과 PTTS에 대한 접속, 서비스 요금, 기술표준, 단말장치 부착요건 등의 공개 및 합리적이고 무차별적인 서비스의 이용보장 등에 대하여 규정하고 있다.

나. 기본통신 협상결과와의 적용

이러한 협정내용은 95년 1월 1일부터 부가통신분야에 대하여는 적용되고 있으나 기본통신분야는 WTO 각료회의 결정에 따라 '96. 4. 30까지 협상하여 양허하기로 결정하여 최혜국 대우 등의 적용이 유보되고 있다. 각국이 양허할 구체적 약속은 시장진입, 내국민 대우, 추가적 약속 등 세부분으로 이루어지는데 협상방식은 타 회원국의 Request에 대한 자국의 Offer 제출형식으로 이루어지게 된다.

기본통신 협상결과에 따라 기본통신자유화 약속을

하는 경우 향후 모든 국내기본통신에 대한 규제조치는 WTO 서비스일반협정(GATS)에 일치시켜야 하며 GATS체계에 일치하지 않는 모든 규제조치는 폐지되거나 변경되어야 한다. GATS의 제6조에서 국내규제 조항을 살펴보면, 합리적인 기간내에 허가 등 신청과 관련된 결정을 통보해야 하며 허가기준이 서비스의 질을 보장하기 위하여 필요한 정도 이상의 부담을 지우지 않고, 객관성·투명성을 유지해야 하며 허가제도 자체가 서비스 공급을 제한하지 않을 것이며 규제조치의 합리적, 개관적, 공평한 운용을 요구하며 분쟁해결절차 및 신속적 분쟁해결을 규정하고 있다.

2. 기본통신협상 추진현황

가. UR통신협상 논의경과

기본통신개방 협상은 '90년 12월 미국이 최초로 기본통신개방 문제를 거론하면서 비롯된다. 이후 미국은 '92년 2월 한국, 일본, EU 등 통신선진국 12개국을 지정, 장거리, 국제전화 등 기본통신분야 개방협상 논의를 요구하게 되는데 미국주장의 주요내용은 아래와 같다.

- 장거리, 국제통신시장에서의 사업자수 제한 철폐
- 외국사업자의 독자적인 설비구축 또는 회선재판매에 의한 서비스제공 허용
- 장거리, 국제통신서비스에 외국인 투자허용
- 투명하고 비차별적이며 원가에 기초한 기본통신 서비스의 접근보장
- 독립규제기관에 의한 공평·투명한 규제절차 확립

이러한 미국의 요구는 당시에 각국의 입장에서 볼 때 매우 급진적인 것이어서 수용하기 어려운 것이었다. 이에 '92년 5월 스웨덴이 절충안으로 기본통신교역의 점진적 자유화를 목표로 다자간협상을 촉구하게 된다. 스웨덴의 제안 이후 다수국가가 다자간 협상을 지지하는 방향으로 태도를 전환하게 되었으나 EU와 한국은 참여를 유보하는 입장이었다. '92년 12월 캐나다가 중도적 입장에서 기본통신협상 진행방식에 대한 아래와 같은 Protocol을 제안하게 된다.

- 협상방식: 기본통신다자간협상그룹(NGBT: Negotiating Group on Basic Telecommunications: NGBT) 구성하여 다자간 협상 진행
- 협상참가범위: 서비스일반협정 모든 가입국에 개방
- 협상기간: UR을 종료하는 각료회의이후 1개월 이내 협상개시, 2~3년 이내 협상종료

- 협상범위 : 모든 기본통신서비스
- 협상결과반영 : 기존 국가간 양허계획서에 기재되며 모든 서비스 일반협정 규정 적용

이어 '93년 7월 캐나다가 협상대상이 된 기본통신의 정의 및 범위, 자유화 약속 기재방식, 외국기업 진입제한, 기본통신서비스 진입에 대한 사업자수 제한유무, 시장진입이 허용된 후 공평경쟁보장 분배 등 기본통신협상의 구체적인 논의대상을 담은 공동의제(Common Agenda)를 제출하게 된다. 이때까지도 한국은 참여유보 입장을 재천명하였으나, 미국 등 다수국가는 우리의 참여를 강력히 요구하게 됨에 따라 결국 1993년 12월 협상참여를 통보하게 되었다. 이는 우리가 계속 다자간 협상 참여를 거부할 경우, 미국 무역법에 의거한 미국과의 쌍무협상에서 한국의 상대적으로 약한 협상력으로 인해 다자간 협상에 비해 우리가 원하지 않는 방식으로 통신시장이 개방될 가능성이 높다는 판단에 따른 것이었다. '93년 12월 UR협상 종료시 기본통신다자간협상을 '94. 4~5월이후 개최하여 '96. 4월까지 종료키로 합의하였으며 17개국이 WTO 기본통신 다자간 협상에 참여하게 되었다.

나. WTO 체제하에서 기본통신협상 추진현황

지금까지 1994년 5월 제1차 협상이 스위스 제네바에서 개최된 이래 1995년 11월 현재 9차 협상까지 진행되었다. 협상대상은 유선전화(시내/시외/국제)를 비롯하여 무선통신(이동전화, 무선호출, PCS), 위성통신 등 모든 기본통신서비스에 걸쳐 있다. 협상참가는 참가를 희망하는 모든 국가에 개방되어 있는데 1995. 10월 현재 미국, EU(15개국), 일본 등 43개국이 참가중이다. 7차 협상까지는 주로 협상의 진행방식 및 각국의 기본통신담변서를 중심으로 각국의 규제제도에 대한 질의 응답이 이루어졌으며 1995년 7월 말부터 미국, 일본, 홍콩, 뉴질랜드, 멕시코가 최초 양허안을 제출한 이래 10월 현재 호주, 캐나다, 스위스, EU, 슬로바 등 24개국이 최초 양허안을 제출한 상태이다. 한국은 현재 최초 협상안을 제출한 국가로부터 양허안의 조속제출을 요구받고 있으나 시장개방에 대한 충분한 의결수렴 및 각국의 최초 양허안에 대한 면밀한 검토후에 제출할 예정으로 있다.

다. 협상의 주요쟁점

시장진입에 관한 사항으로는 모든 기본통신에 대

한 서비스공급자의 수 제한 폐지 및 외국자본 참여 제한 폐지/완화이며 내국민대우에 관한 사항으로는 내국인과 외국인의 차별대우 금지가 주요쟁점이다. 규제제도에 관한 사항으로는 합리적이고 투명한 허가절차 및 기준 설정, 비차별적, 합리적인 상호접속제도 운영, 합리적인 주파수할당 및 번호배분, 원가에 기초한 요금 설정, 통신망 구축을 위한 토지이용권 보장, 합리적이고 공정한 보편적서비스 운용, 공정경쟁 보장, 규제기관의 독립성이 있다.

**3. 각국의 양허안과 한국에 대한 양허요구내용
가. 각국의 양허내용**

최초 양허계획서 작성방식은 WTO의 모든 서비스 작성방식과 동일한 공급방식(Mode of Supply)에 의하며 분야별(Sectors)별 작성방식은 Positive방식(양허분야만 기재)에 의하고, 시장진입제한, 내국민 대우제한 등은 Negative 기재방식(제한사항만 기재)에 의해 작성한다.

현재까지 각국이 제시한 최초 양허내용을 살펴보면 아래와 같다. 양허내용은 미국과 일본을 제외하고는 시장진입 및 내국민대우 분야에 대하여만 양허를 하고 있는데 규제제도에 대한 양허는 협상진행에 따라 제출될 것으로 예상된다.

[] 미국

- 모든 기본통신서비스에 대한 사업자 수 및 외국인 지분제한 없음
가용주파수에 따른 사업자 수 제한은 가능
시내전화서비스에 대해서는 통신법 개정전까지 적용 제외
- 외국정부 및 그 대리자에 의한 무선국 소유 및 해지케이블 육양권은 제한 가능

[] EU (98년 1월 1일부터)

- 양허 서비스
음성전화, 패킷교환 데이터 전송, 회선교환 데이터 전송, 텔렉스, 전신, 팩스, 전용회선, 위성망 서비스, 이동전화 및 PCS 등
※스페인, 프랑스는 텔렉스/전신서비스를, 벨기에에는 국제위성통신망 서비스를 양허하지 않음
- 사업자 수의 제한 : 가용주파수 스펙트럼에 따라
아일랜드는 2003년 까지 GSM서비스 북점유지
- 비 EC 회원국의 자본참여 제한 : 이하의 경우 제

외하고 '98년 1월부터 제한없음

- 벨기에 : 49%이하
- 프랑스 : 무선분야는 25%이하
- 아일랜드 : 전화와 설비보유 서비스는 2000년부터 제한없음
- 스페인, 그리스, 포르투갈 : 전화와 설비보유 서비스는 2003년 부터 제한없음

□일 본

- 1종사업자(망보유) : 외국인 지분 1/3로 제한(NTT, KDD는 각 20% 제한)
- 국제위성통신사업자 및 2종 사업자에 대한 지분 제한은 없음
 - 위성서비스 : 전면 자유화(94년 6월 외자제한 폐지)
 - 국내/국제 공·전·공접속을 통한 음성서비스는 양허 제외
 - ※ 대외개방시 실질적인 경쟁이 망보다는 재판매매쪽에서 이루어질 것으로 보고, 재판매사업자와 망사업자간의 효과적인 경쟁보장장치 확보 추구 : 상호접속, 장비부착, 형식승인 등

□호 주

- 위성 및 셀룰라서비스에 대하여는 '97. 6. 30까지 사업자 수 제한(위성 2개, 셀룰라 3개), 이후는 제한없음
- 기타 서비스에 대한 사업자 수 및 외국인 지분제한은 없음

□캐나다

- 설비보유 통신사업자에 대한 외국인 직접투자자는 의결권있는 주식의 최대 20%로 제한
 - 주별 외국인 지분제한은 있음

□홍 콩

- 국내음성전화, 팩시밀리, 이동전화, 무선호출, 데이 타전송서비스만 양허(모든 국제통신은 양허제외)
- 양허서비스에 대한 외국인 지분제한은 없음

□뉴질랜드

- 모든 기본통신분야에 외자허용(동일인 지분 49.9%로 제한)

□멕시코

- '97년 부터 기본통신시장 경쟁도입
 - 국내/국제 장거리 음성서비스는 복점유지
 - 외국인 투자는 20%까지 허용됨

4. 한국에 대한 외국의 양허요구(Request) 내용

한국에 대한 양허요구내용은 자국의 시장개방수준과 밀접한 관련이 있다. 시장 개방수준이 가장 높은 미국이 광범위한 범위에 걸쳐 가장 강도높은 시장개방요구를 하고 있으며 일본은 이미 시장개방이 되었거나 자국의 통신자유화 일정이 잡혀있는 위성서비스, CATV에 의한 전화서비스, 공·전·공 접속을 통한 회선 재판매 허용 등을 요구하고 있으며 나머지 국가들도 자국의 시장개방을 계획하고 있는 분야에 집중적으로 양허 요구를 하고 있다. 특히 시장개방시 실질적인 개방을 보장할 수 있는 투명한 규제제도의 정립을 요구하고 있다. 각국별로 우리나라에 대한 양허요구내용은 다음과 같다.

□미 국

- 기본통신 분야의 사업자수 제한금지
 - 시내/시외/국제 전화서비스, 전용회선서비스
 - 무선서비스(셀룰라, PCS, 무선호출, 무선태이타통신)
 - 위성서비스(국내/국제위성서비스, 위성링크/회선포함)
 - 국제교환/관문국서비스, 비디오전송서비스, 고속팩킷서비스
- 기본통신 분야에서의 외국인 지분제한 폐지
- 외국인의 사장, 이사 취임 제한 등 내국민대우 차등 폐지
- 재판매사업을 허용하고 통신규제 대상에서 제외
- 투명한 규제
 - 허가기준, 면허신청·부여 등의 공시 및 공정한 의견진술 기회 부여
- 공정하고 경제적인 상호접속
 - 일괄 구매강요(unbundling) 금지
 - 원가에 근거한 접속료 제도
- 국제통신사업자의 정산요율 공개
- 보편적 서비스기금(Universal Service Fund)의 공정한 운영
- 공정경쟁보장장치
 - 상호보조금지

- 지배적 망보유사업자의 반경쟁적행위 방지를 위한 회계분리 등 구조적 분리 또는 비구조적 분리
- 지배적 망보유사업자의 이용자관련정보, 기술 및 통화의 특성 등 공개
- 모든 기본통신사업자에 대해 지배적사업자와 동등한 토지이용권 부여
- 가입자번호유지(number portability) 보장
- 기술표준 개발시 공정하고 합리적인 참여기회 부여
- 규제기관의 효과적인 독립화
 - 기본통신사업자에 대한 정부소유 지분매각
 - 독립규제기관에게 각종 위반에 대한 제재 권한 부여
 - 독립규제기관에 지배적사업자의 시장지배력 남용을 방지하기 위한 경쟁보상장치를 채택, 시행할 권한 부여
- 한국통신의 공정경쟁 보장을 위해 회계분리, 망 공개

□ EU

- 기본통신서비스(국내, 국제, 무선포함)에 대한 외국인 지분소유제한 폐지 및 내국민 대우 보장
- 공중전화시장 완전 자유화
- 단순재판매(국내, 국제) 완전 자유화
- 기본통신서비스 제공을 위한 회선재판매 허용
- 허가절차, 기준 및 조건들의 객관성, 투명성, 비차별성 보장
 - 허가 부여 및 거부 결정시 합리적 기간내에 신청자에게 공표
- 경쟁사업자간 상호접속은 비차별적이어야 함(동등접속 포함)
- 보편적 서비스관련 의무는 비차별, 투명, 객관적이어야 함
- 각종 요금제도의 원가지향원칙 이행

□일 본

- 재판매사업(공·전·공접속, 국제포함) 전면 자유화
- CATV서비스 공급자의 전화서비스 허용
- 이용자의 위성지구국 설치 허용
- 국제위성통신서비스에 대한 외국인 참여 허용
- 투명한 규제: 진입허가 및 허가생신 심사기준의 명확화

- 형식승인 유효기간 폐지
- 공중통신망에 접속되지 않는 국제기본통신서비스를 재판매베이스로 제공할 수 있도록 허용

□캐나다

- 재판매사업(공·전·공접속, 국제포함) 전면 자유화
- 재판매사업에 대한 외국인 지분제한 폐지
- 공정하고 경제적인 상호접속
 - 경쟁사업자간 동등접속, 비차별적, 원가지향적인 접속료 부과
- 기술표준
 - 망상호간 또는 서비스 공급자간 상호연동 보장을 위한 기술표준 이외에 필요 이상의 상재 기준 금지
- 규제기관의 독립화

□호 주

- 재판매사업(공·전·공접속, 국제포함) 전면자유화
- 역발신국제통화(Call Back), 중개회선구성통화(Transit), 제3국을 통한 우회 정산통화(Refile) 허용
- 재판매사업에 대한 외국인 지분제한 폐지
- No.7접속 및 가입자 식별(CLI) 보장

4. 향후 전망

NGBT협상 참가국들의 전반적인 개방수준결정에 가장 큰 변수는 EU의 개방수준인데 제출된 EU의 개방수준이 예상했던 것보다 시장개방에 전향적이어서 전반적인 개방수준 및 개방속도가 빨라질 것으로 예상되며 이미 양허안을 제출한 일본, 캐나다의 최초 양허안이 EU수준에 크게 못미치지 때문에 이들 국가의 추가적인 개방이 불가피할 것으로 전망된다. 향후 협상은 협상종료시까지 최초협상안을 바탕으로 매월 개최되는데 1996년 3월까지 국가별 시장자유화 계획서 최종안을 제출하도록 되어 있다. 미국과 EU의 개방안이 과격적이기 때문에 나머지 국가들에 대하여 상대적으로 높은 개방요구를 하고 있으며 이에 대하여 시장개방에 방어적인 국가들의 입장이 얼마나 반영될 지는 예측하기 힘들다.

한편 기본통신시장 개방은 GATS의 '점진적 자유화 원칙'에 따라 WTO협정 발효후 5년 이내에 후속 Round개최가 예정되어 있어 어떤 WTO/NGBT협상의 성과 유무에 관계없이 지속적으로 추진될 것으로 관측된다. 또한 2010/2020년까지 APEC내 모든 투자/

무역 자유화 논의(Bogor 선언), G-7, OECD 등에서 초고속정보통신망(GII)구축 논의 등 통신자유화에 대한 국제적 논의가 활발히 진행되고 있어 향후 민간투자 자유화, 원활한 정보유통 등의 원칙에 기초한 Multimedia 시장개방 움직임이 가시화된 것으로 예상된다.

IV. 우리나라의 대응방향

1. 국내 통신사업의 자유화 현황

흔히 한국의 경제성장은 '70년대초에 본격적인 궤도에 진입했다고 이야기된다. 그러나 통신의 경우 이보다 늦은 본격적인 성장은 1980년대초부터 시작되었다. 그만큼 한국에서의 통신분야는 압축성장을 해왔다고 할 수 있다. 1995년 현재 전화시설 및 가입자수가 세계9위의 규모로 성장하였으며 전화보급율 또한 1980년에 7.2대에서 '95년에 40대로 선진국 수준에 도달하고 있다. 이러한 기본통신의 성장은 국민경제에서의 통신의 중요성을 인식한 정부의 통신 인프라 구축에 대한 확고한 의지와 한국통신의 과감한 투자 그리고 관련업계의 적극적인 참여에 힘입은 것이었다.

한편, '80년대에는 세계의 통신산업의 패러다임의 변화가 가시화되는 시기로, 미국, 일본, 영국 등 일부 선진국에서 자국의 통신산업의 구조를 개편하기 시작하였으나 우리의 경우, '80년대의 가장 시급하고 중요한 통신정책 목표는 전화적체 해소 및 전국광역화로 대표되는 공급확대를 통한 기본수요의 충족이었다. 한국의 통신사업 구조조정은 '80년대의 양적인 성장을 바탕으로 '90년대에 본격적으로 추진하게 되었는데 80년 이후 한국의 통신사업 자유화 현황은 <표 2>와 같다.

2. 지금까지의 통신사업 구조조정

한국에서 경쟁도입논의가 본격화되기 시작한 것은 1989년 2월 미국에 의해 통신분야의 우선협상국가로 지정된 이후이다. 정부는 이를 계기로 1989년 정보통신발전협의회를 구성하고 1990년에는 기본통신을 포함한 통신사업 전분야에 걸쳐 경쟁을 도입한다는 종합건의를 도출한 후, 제1차 통신사업 구조조정을 추진하여 기존의 독점적 데이터 통신 사업자인 데이콤을 제2의 국제전화사업자로 지정하였다. 국제전화 경쟁을 도입할 당시, 대내적으로는 통신서비스의 고도

화 및 다양화에 대한 요구와 함께 민간기업의 통신사업에 대한 욕구가 부가통신산업을 중심으로 증대하였고, 대외적으로는 선진국을 중심으로한 전기통신사업의 민영화, 개방화 추세의 확산에 따라 국내통신시장에 대한 압력이 고조되었다. 이러한 추세에 발맞추어 정부에서는 요금인하, 품질향상, 서비스 다양화를 통한 국제경쟁력의 배양이라는 목적하에 국제전화시장에 경쟁을 도입하였다.

제2차 구조조정은 유·무선기술의 융합추세가 나타나고 기본통신에 대한 개방논의가 본격화되었고 통신시장에 대한 민간의 참여욕구가 증대되는 가운데 '94년에 이루어졌다. 시외전화시장에 경쟁이 도입되었고 기존 사업자의 사업영역의 제한이 완화되는 등 통신사업의 자유화가 진일보하였으나 경쟁도입은 여전히 제한적인 것으로 평가된다. 다만 신규사업자의 시장진입을 통한 기존의 독점적 사업자의 경영효율성 추구가 경쟁도입의 배경으로 중요하게 부각되었다.

본격적인 경쟁도입은 '95. 7. 4『통신사업 경쟁력강화를 위한 기본정책 방향』에서 제시되었다. 통신사업의 조기 경쟁체제 구축을 위하여 사업허가 신청에 있어서 사전공고방식을 폐지하고 경쟁이 원칙, 독점은 예외라는 인식하에 시내전화를 제외한 모든 통신사업에 전면적인 국내경쟁체제 구축한다는 것이다. 한편 한국통신의 경쟁력 제고를 위하여 한국통신에 대한 규제완화 및 경영의 자율성을 확보하고 한국통신 자체의 경영혁신 방안을 조기에 강구 시행한다는 것이다. 또한 통신사업자간 공정경쟁제도를 확립하기 위하여 공정경쟁보장을 위한 정책기능과 통신위원회의 기능을 강화하겠다는 것이 주요골자이다.

3. WTO 체제하에서의 통신정책 현안과 과제

WTO 체제하에서의 정보통신정책은 더이상 각국의 고유한 영역으로 간주되지 않는다는 점이다. 어느 국가가 자국내 통신사업자에게 어떠한 규제를 할 것인가, 자국의 통신사업 구조조정을 어떻게 할 것인가 하는 일련의 정보통신 규제 및 산업정책이 더 이상 그 국가의 고유권이 아니고 국가간의 통상협상의 대상이 되게 되었다. 즉, 이제는 쌍무협상이나 다자간 협상에서 상대국가의 규제정책이 협상의 대상이 되고, 일방의 국가가 제시한 시장개방의 범위, 속도, 방법 등에 대해 더 이상 국내문제라는 이유를 들어 피할 수 없는 상황이 되었다. 종전에는 상상도 할 수 없

<표 2> 한국의 통신사업 자유화 일지

연 도	조	치	전 화 보 급 율
80. 12. 19	통신사업 경영체제 개선방안 확정 · 국영전기통신사업의 공영화 추진		7.2
81. 12. 10	한국전기통신공사 설립		8.4
82. 3. 19	한국데이터통신(데이콤) 설립		10.4
84.	전기통신법을 전기통신기본법과 사업법으로 분리		13.8
84. 3. 29	한국이동통신(주) 설립		
85.	전용회선의 이용에 관한 1차 자유화 공중통신사업자간 업무조정방안 건의(KISDI) · 부가통신, 데이터통신사업의 민간개방 건의		15.8
85. 12. 30	한국향말전화(주) 설립		
87.	전용회선의 이용에 관한 2차 자유화		20.5
88.	전용회선의 이용에 관한 3차 자유화 선진국 민영화 검토 및 대응방안 제시(KISDI) · 시내전화:를 제외한 사업영역의 제한적 경쟁 건의		24.6
89.	데이콤의 국제전용회선 서비스 제공 허가 전용회선의 이용에 관한 4차 자유화 · VAN사업에 대한 외국인 투자 50%까지 허용 정보통신발전협의회 인격모교 · 경쟁도입을 위한 통신사업 구조조정 건의		27.8
89. 12. 27	통신공사, 주식회사로 전환(한국전기통신공사법 개정)		
89. 12. 30	부가통신사업 등록제 신설, 민간참여 자유화 · 공중전기통신사업법 개정		
90.	전용회선의 이용에 관한 5차 자유화 한미간 전기통신 자유화 협정 합의		
90. 7. 19	경쟁도입을 위한 통신사업 구조조정 방침 확정 · 장기리/국제 및 이동통신분야: 집진적 경쟁도입 · 부가통신분야: 조기 경쟁체제 구축		31.0
91.	전기통신기본법/사업법 전면개정 · 특정통신사업에 대해 외국인 투자 1/3 허용 국제 VAN 서비스 허가 전용회선 이용에 관한 6차 자유화		33.7
91. 12.	데이콤 국제전화사업 개시		
92. 3. 16	통신위원회 설립(심의/의결기구)		
92.	통신망간 상호접속 등 제정 고시		35.7
92. 8. 20	무선호출 제2사업자 선정(각 지역 10개사)		
93. 11.	데이콤 주식의 한국통신 보유분(23.6%) 완전매각		
93. 12.	한국통신주식 1차 매각 (10%)		
93. 12.	한국이동통신 주식매각 개시(KT 보유지분 20%로 축소) · '94. 1월 23% 매각 · '94. 6월 21% 매각		37.8
94. 1.	VAN사업에 대한 외국인 투자 100% 허용		
94. 6.	통신사업 경쟁확대 정책 발표 · 시외전화, PCS, TRS, 무선데이터 경쟁도입		
94. 7.	제2이동전화 사업자로 선제기이동통신 선정 · 외국인 지분 20.98%		
94. 12.	한국통신 주식 2차 매각 (10%)		
94. 12. 23	정보통신부 신설 · 과기처, 상공부, 공보처 관련기능 흡수		39.6
95. 2.	데이콤을 시외전화 사업자로 추가 지정		
95. 4. 6	전기통신사업법 개정 시행 · 대가티브 시스템 채택		
95. 7. 4	통신사업 경쟁력 강화 기본정책방향 발표		

〈표 3〉 통신사업의 부문별 경쟁력 평가

구 분	평 가
서비스 개발능력	• 무선데이터, CT-2, 위성통신서비스, 회선재판매 등 신규서비스 시장창출지연 (신규사업자 허가단계)
서비스 기술 능력	• 고도서비스를 적기에 공급하는 능력 부족
영업·마케팅 능력	• 수요정보 분석능력 부족 • 다양한 상품 개발능력 부족
요금 수준	• 월가주의 요금에서 아직도 많이 이탈되어 있는 상태
품질 수준	• 기본적인 전화서비스는 적절한 수준인 것으로 보이나 • 고도서비스, 멀티미디어 분야는 낮은 수준

는 이러한 혁명적 상황이 통신시장을 둘러싸고 있는 국제교역 및 통상환경이다. 이와같은 인식하에 국내 통신정책의 현안과 과제를 짚어보고복 한다.

가. 통신사업자의 국제경쟁력 강화

일반적으로 국제경쟁력은 자국의 재화나 서비스가 해외시장에 침투할 수 있는 능력, 혹은 외국의 생산물에 대한 국내시장에서의 방어능력을 말한다. 선진 외국과 비교시 우리 통신사업자의 경쟁력은 열위인 것으로 평가되며 대외환경 변화에 대처할 수 있는 경쟁력 강화가 시급하다.

나. 통신사업 경쟁도입 체제 조기 구축

1, 2차에 걸친 구조조정도 불구하고 통신시장 확대는 부진한 상태이고 무선데이터, CT-2, TRS 등은 신규사업자의 허가지연으로 서비스 및 장비 시장이 부재한 상태이다. 경쟁이 도입된 시장도 추가적인 진입의 가능성이 제한되어 있음으로 인해 남함의 우려가 크며 사실상은 경쟁이 아닌 독점하에서 두 사업자에 의한 시장분할에 가깝다. 따라서 향후 경쟁이 도입되는 분야는 시장의 기능이 제대로 작동되도록 규제정책을 수립하는 것이 중요하다. 또한 전화회선의 공-전-공 접속을 통한 회선재판매 허용, CATV사업자에 의한 전화서비스 제공, 위성통신이용의 자유화도 시장개방에 대비하여 시급히 검토해야 할 분야이다.

다. 경쟁촉진적인 규제제도의 정비

제도적으로는 복수사업자 경쟁구도가 이루어졌으나 사업자간의 경쟁활성화를 통한 시장확대 및 기업체질개선, 효율성 추구가 미흡하며 가장 중요한 경쟁수단인 요금경쟁이 제대로 이루어지지 않고 있어 경쟁사업자간의 요금규제가 원가하락, 경영합리화 등

의 동기를 유발하지 못하고 있다. 공정경쟁보장은 실질적인 경쟁을 가능하게 하는 중요한 요소이다. 그러나 우리나라의 경우 통신사업에서의 경쟁도입 역사가 일천하기 때문에 이제 그 제도적 장치를 도입·정립해 나가는 단계라고 할 수 있다. 공정경쟁은 주로 지배적 사업자와 신규사업자, 설비보유사업자와 비보유사업자간에 공정한 게임규칙을 정하는 것이 주요내용인데 유효한 경쟁 환경을 조성하기 위하여 지배적 사업자 또는 설비보유자의 시장 지배력 남용의 억제에 대한 제도적 장치와 차별적 규제제도의 도입이 필요하다. 또한 신규사업자가 대거 시장에 진입하게 됨에 따라 가능한한 재량적 규제는 축소하고 투명한 규제기준의 마련이 시급하다. '89년 이후 공정경쟁보장장치를 지속적으로 보완하고 있으며 앞으로도 회계분리, 상호접속, 망공개, 정보공개 등 핵심사안에 대한 제도적 보완이 필요하다.

라. 한국통신의 경영 자율성 제고

통신시장이 독점에서 경쟁으로 전환됨에 따라 한국통신에 대한 규제도 공공성 확보 위주의 공기업 규제방식에서 변화되어야 하나, '90년 이후 민영화 지연 등으로 자율성이 미비하다. 정부투자기관관리기본법에 따른 각종 규제, 공기업 임금 결정정책 등으로 자율성이 부족한 상태이며, 이에 따라 우수 인력이 신규 경쟁사업자로 옮겨가고 있어 경쟁을 가속화할 경우 국가기간망의 안정을 유지하는 주도적 통신사업자의 인력 공동화 및 기술력 약화현상이 우려된다. 따라서 한국통신의 경영효율성 확보와 경쟁력 강화를 위한 방안이 모색되어야 한다.

마. 규제의 전문성 강화 필요

통신시장에 경쟁이 도입되는 경우 경쟁촉진적인

규제제도의 마련과 규제의 일관성, 공정성, 투명성 등의 확보가 필요하다. 정보통신부가 사업자의 진입, 요금, 영업활동 등에 걸친 전반적 규제 권한을 보유하고 있으나, 현재의 조직으로는 전방경쟁체제 도입시 방대한 업무량을 감당하기 어려운 실정이다. 또한 규제의 전문성 확보가 필요한데 현행 통신위원회는 심의, 의결기구로서 보조적인 기능만 수행하고 실무를 담당할 사무국 인력이 없는 조직으로 규제업무를 진담하기 위한 상실화된 전담조직이 필요하며 공정한 경쟁 규칙을 적용하기 위하여 준수법권 및 준입법권 등을 보유한 전문적 규제기관으로의 개편이 필요하다.

바. WTO체제에 부합되는 정보통신정책 방향정립 시급

WTO체제내에서의 정보통신 정책수단 개발이 필요하다. 정부의 직접 개입, 공기업 중심의 구매력을 활용한 산업 육성, 특징성이 부여된 보조금 및 연구개발 지원, 인위적인 요금규제 등은 앞으로는 WTO체제내에서 허용되는 정책수단으로 전환 개발해야 한다. 또한 기존의 한·미 통신협상 및 조달협상 등이 WTO 체제내에서는 최혜국대우 규정에 따라 모든 나라에 적용되므로 국제협상정책의 보완이 필요하다. 이미 양허한 부가통신사업부문에 대한 WTO규정 준수가 필요하고, 국내분쟁 발생시 조속한 분쟁해결로 WTO 직접제소를 사전에 방지함이 필요하다.

참 고 문 헌

1. WTO 협정 해설 및 제 6, 7, 8차 기본통신협상 자료집, 정보통신부 정보통신 협력국, 1995.
2. 최병일, WTO 기본통신협상 대책 방향에 관한 연구, 정보통신진흥협회, WTO 기본통신협상 공청회 자료, 1995. 10. 23
3. 최병일, 정인억, 권기현, 개방경제와 통신협상, 통신개발연구원, 연구보고 94-26, 1994.
4. 통신산업의 바람직한 경쟁구도, 한국개발연구원, 1994. 10
5. 한철수, 서비스산업 개방과 WTO, 다산출판사, 1994.



강 문 석

- 1983년 8월 : 연세대학교 상경대학 졸업(경제학사)
- 1986년 8월 : 서울대학교 행정대학원 졸업(행정학 석사)
- 1991년 6월 : 미국 하바드대학원(케네디스쿨) 졸업(과학기술정책학 석사)
- 1995년 현재 : 정보통신부 서기관
WTO 기본통신협상대책단 근무