

WTO 기본통신 협상 대책 방향

최 병 일 (통신개발연구원/박사)

1. WTO 기본통신 협상의 동향 및 전망

'96년 4월말을 시한으로 전화, 이동전화 등 모든 형태의 통신전송망 및 서비스('기본통신')에 대한 외국인 투자를 자유화하기 위한 기본통신 협상이 WTO체제 내에서 진행 중이며 27회원국(41개 정부)이 협상에 참여하고 있다.

기본통신 협상의 주요 쟁점은 첫째 기본통신, 서비스에 대한 외

국인 투자 자유화이다. 이는 사업자 수를 제한하는 제도적 진입장벽(예 : 사업자수 지정)의 철폐와 100% 외국인 투자허용, 서비스 제공방식에 대한 철폐가 요구되며, 기존설비의 입차 또는 새로운 설비 구축이 허용돼야 할 것으로 보인다.

둘째 영업규제 완화이다.

NGBT 협상결과 도출될 각국의 시장접근 약속이 의미있는 것이 되려면, '경쟁촉진적인 규제환경'의 조성이 필수적이며, 이를 위해서 다음 사항들이 약속되어야 한다는 주장이 제기되고 있다.

- i) 공정하고 경제적인 상호접속
 - ii) 규제제도의 투명성
 - iii) 공정경쟁보장장치
 - iv) 독립성을 가진 규제기관
- 현재 미국, EC, 캐나다, 일본, 호주 등이 자국의 기본통신분야

개방계획에 대한 최초의 양허안(Initial Offer List)을 제출한 상

태이다.

미국은 모든 협상 참가국에 대하여 사업자 수 제한 및 외국인 투자제한 폐지 등 전면개방을 양허 요구하고, 규제제도 역시 자국 수준으로 보장할 것을 요구하고 있으며, 미국 내 경쟁을 가속화시키기 위한 통신법안 개정을 '95년 중 완료한다는 목표로 추진중에 있다.

15개 회원국을 거느리고 있는 EC는 '98년 1월로 예정된 역내 기본통신망 및 서비스의 완전자유화 계획에 기초하여 몇몇국의 무선국 관련 제한을 제외한 기본통신망/서비스에서 '98년 1월부터 전면 시장개방을 양허하고 있다.

한편 일본, 캐나다, 호주 등은 현재의 자국 수준을 바탕으로 실질적인 시장참여가 보장되는 개방수준을 요구하고 있다.

2. 한국의 기본통신시장 및 정책환경 평가

편집자 주) 본고는 지난 10월 23일 정보통신진흥협회가 상공회의소에서 개최한 「WTO 기본통신 협상 대책 공청회」에서 주제발표한 내용이다.

본고는 대외개방 정책에 대한 설명과 더불어 "피할 수 없는 개방화 물결에서 우리의 선택을 어떻게 해야 할 것인가"에 대한 방향을 제시해준다.

관심있는 독자여러분의 일독을 권한다.

1) 한국통신정책의 기본방향
한국은 90년 이후 통신사업에 지속인 경쟁을 도입, 민간기업의 참여를 유도하는 방향으로 정책을 추진하고 있다.

이는 91년 12월 국제전화 복점 체제를 구축, 93년 8월 무선호출 사업에 복점체제를 도입, 94년 상반기에 이동전화서비스분야 경쟁 사업자 허가, 95년 2월말 DA-COM에 시외전화 사업권을 부여, 95년 7월 기본통신시장에 다수사업자 경쟁체제 구축 정책 발표 등을 통해 알 수 있다.

현재 시내전화를 제외한 기존의 기본통신 분야에 복점체제가 도입되었고 향후 추가 사업자 허가를 통해 전면 경쟁체제로 이행될 예정이나 경쟁촉진을 위한 보다 획기적인 발상의 규제 완화는 여전히 부족한 실정이다.

기본통신분야의 외국인 투자는 현재 무선계에 1/3을 상한으로 허용되어 있고, 가장 큰 시장인 유선계에는 전혀 허용되어 있지 않다.

2) 한국 기본통신시장 환경 평가

① 통신사업의 경쟁력 열위

선진 외국과 비교시 우리 통신 사업자의 경쟁력은 서비스 개발능력, 기술능력, 영업능력, 요금수준, 품질 등에서 열위로 평가됐다.

② 통신사업 경쟁도입 지연

정부의 사전공고가 없는 경우 허가신청 자체가 불가능하여 사업

자의 능동적인 시장개척 및 확대가 이루어지지 않고 있다. 무선데이터, CT-2, TRS 등은 신규사업자의 허가지연으로 서비스/장비 시장이 부재한 상태이다.

또한 경쟁이 도입된 시장도 실질적으로는 독점적 시장구조와 유사하여 추가적인 진입의 가능성이 제한되어 있음으로 인해 담합의 우려가 크며 사실상은 경쟁이 아닌 독점 하에서 두 사업자에 의한 시장분할에 가까운 것으로 보인다.

③ 경쟁촉진적인 규제제도 미비

제도적으로는 복수사업자 경쟁 구도가 이루어졌으나 인위적인 "적정경쟁확보"에 집착한 결과, 사업자간의 경쟁 활성화를 통한 시장확대, 기업체질 개선, 효율성 추구가 미흡하여 가장 중요한 경쟁수단인 요금경쟁이 활성화 되지 않고 있다.

또한 공정경쟁 보장장치를 지속적으로 보완하고 있으나 회계분리, 상호접속, 망공개, 정보공개 등 핵심사안에 대한 실효성 확보도 미흡하다.

④ 규제의 전문성 결여

정보통신부가 사업자의 진입, 요금, 영업활동 등에 걸친 전반적 규제권한을 보유하고 있으나, 현재의 조직으로는 전면경쟁체제 돌입시 방대한 업무량 감당이 곤란하며 모든 기간통신사업에 대한 일률적 규제보다는 사업자의 특성을 감안한 '차별적 규제정책'이 합리적이며, 이를 위해서는 규제

의 전문성 확보가 필요하다.

현행 통신위원회는 심의, 의결 기구로서 보조적인 기능만 수행하므로 준사법권 및 준입법권 등을 보유한 전문적 규제기관으로의 개편이 필요하다.

⑤ 한국통신의 비효율성

통신시장이 독점에서 경쟁으로 전환되고 있음에도 불구하고 한국 통신에 대한 규제는 여전히 공공성 확보위주의 공기업 규제방식에서 탈피하지 못하고 있으며 경쟁 환경에 필수적인 경영의 자율성, 조직의 탄력성 결여로 비효율성이 누적되어 왔다.

3. 통신시장 대외개방에 대한 기본시각

1) 통신시장 개방은 피할 수 없는 대세

G-7, OECD 등에서의 초고속 정보통신망구축 논의에서 민간분야투자, 원활한 정보유통 등 원칙에 기초한 Multimedia 시장개방 움직임으로 가시화될 것으로 예상된다.

또한 WTO/GATS의 '점진적 자유화 원칙'은 2000년 이전에 New Round로의 출범이 예상된다.

2) 통신시장개방에 대한 전략적 자세

통신시장 개방을 '모면해야 하는 위기'가 아니라 한국경제의 지속적 성장을 도모할 수 있는 '절호의 기회'로 적극 활용해야 한다.

주요 국의 기본통신시장 외국인 참여제한 비교

		현 재	양허수준
미	국	제한없음 (무선국 25% 제한)	제한없음
E	C	회원국별로 차이있음	'98년 1월부터 무제한 (일부국가 예외)
일	본	1/3허용 (NTT, KDD 20%)	일단 현재수준 양허
캐	나	망사업자 : 20% 허용 재판매 : 제한없음	일단 현재수준 양허
호	주	49%범위내에서 허용	'97년 7월부터 자유화
뉴	질	제한없음 (TCNZ : 49.9%)	제한없음
한	국	유선계 전화 : 외자 불허 기타 기간통신 사업 : 1/3	?

경제규모에 상응하는 시장개방 추진 및 해외시장 진출기회로 최대한 확보하고 경제사회 활동이 정보지향, 정보 의존화 됨에 따라 양질의 다양한 정보통신 이용 측면이 중요해 질 것이다.

국내외적으로 자유경쟁적인 정보통신 시장환경 조성이 중요하며 치열한 대외경쟁에 개방되지 않은 산업의 비효율성은 역사적으로 증명되고 있으며, 그 부담은 일반 이용자에게 돌아가게 될 것이다.

기본통신 분야의 전향적 시장개방의 효과는 경쟁촉진, 정보유통 활성화시켜 국내 경제활동 효율성 강화와 신기술과 첨단서비스의 자유로운 유입을 통한 새로운 시장 창출, 해외시장 진출기회를 최대한 확보하게 될 것이다.

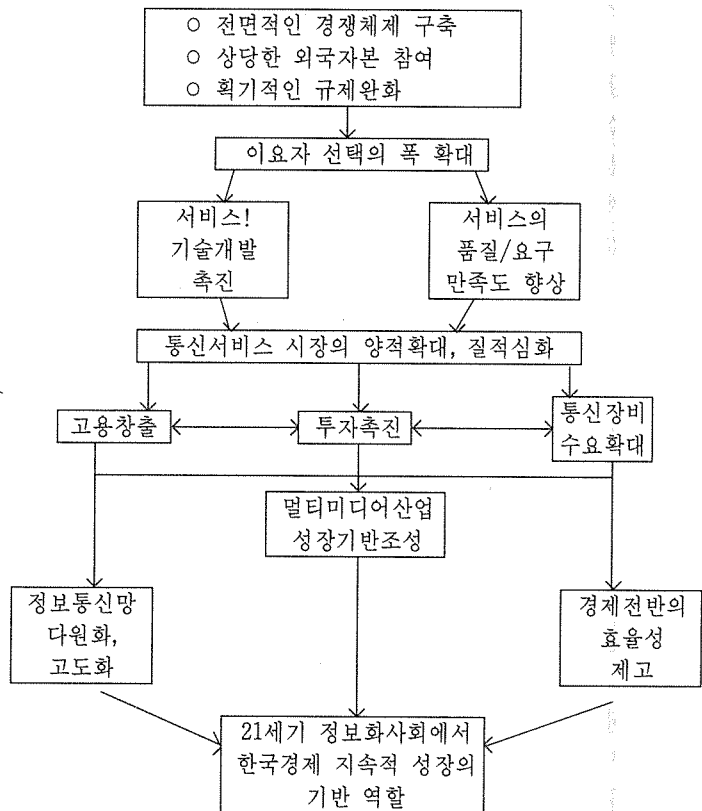
따라서 한국경제에 지속적 성장의 견인차 역할을 할 것으로 기대된다.

4. 기본통신시장 대외개방정책 기본방향

1) 先국내경쟁 後 대외개방
대외개방의 효과를 극대화 할 수 있도록 '97년말까지 기본통신 전분야에 걸친 다수사업자 경쟁체제를 구축해야 할 것이다.

이는 모든 잠재적 진입분야에 대한 사업자 허가를 통한 국내시장이 포화상태에서 외국사업자의 地代획득 위주 시장진입 유인을 최소화하고 경쟁우위에 기초한 외국기업의 시장진입을 유도하여 시장확대와 신규서비스 도입촉진,

기본 통신 시장 대외개방의 효과분석



가격인하, 품질향상을 촉진해야 할 것이다.

또한 과감한 경쟁촉진정책으로 대외개방 이전에 국내기업의 경쟁체질로 강화하고 대외개방시 예상되는 분쟁의 투명, 신속, 공정한 해소를 보장할 수 있도록 규제기관의 전문성을 제고해야 할 것이다.

2) 단계적 자유화

1단계는 '98년부터 기본통신분야 외국인 소유 및 경영제한을 상당한 정도로 완화하고 2단계는 2000년 이후 전면 대외개방을 통해 자유화를 유도해야 한다.

이는 경제규모에 상응하는 과감한 시장개방촉진을 통해 국내 경제활동인구의 정보통신이용의 양과 질의 획기적 확충을 도모하게 될 것이며 전향적인 시장개방, 경쟁체제 구축으로 해외시장 개방촉진 및 진출을 활성화 할 수 있을 것이다.

또한 다자간 규범에 일치하는 경쟁촉진적인 규제제도의 운용도 필요하다.

5. 시장진입의 자유화

시장진입의 자유화는 민간의 창의력, 경쟁이 통신시장 효율성을 강화하는데 가장 중요하다.

이는 치열한 경쟁을 통한 단련된 기업만이 세계시장의 열린 기회를 포착할 수 있기 때문이다.

추진방향으로는 EC수준의 전향적, 적극적 시장자유화를 추진하

고 민간의 활력을 가장 효과적으로 이용 가능한 방향으로 시장진입제도를 개편해야 할 것이다. 구체적인 추진 내용은 다음과 같다.

1) 정책적인 차원의 사업자 수 제한 폐지

주파수 제약이외, 규제기관의 수요/공급 판단에 따른 시장진입 제한을 금지하고 객관적이고 투명한 허가처리 절차를 마련하고 사업희망자가 사전공고 없이도 허가신청을 할 수 있도록 해야하며 무선주파수 공개 및 할당과 번호 배분에 관한 원칙을 설정해야 한다.

2) 외국인 지분참여 제한 및 경영참여 제한 폐지

'98년부터 유선계 전화를 포함한 기간통신사업에 50%까지 외자를 허용, 동일한 지분제한, 외국인 대주주 금지 및 임원의 1/3 이상 금지조항을 완화하고 2000년부터 기본통신시장 전면개방추진을 하며 한국통신에 대한 외자참여는 별도 검토해야 할 것이다.

3) 사업자 구분제도 개선

현재 망 소유에 따른 사업자 구분, 사업자별로 제공가능한 서비스 종류 열거방식의 이중적 규제 구도는 신규서비스 도입의 지연, 경계영역적 서비스제공에 대한 판단 지연 등으로 경쟁촉진 지역 가능성이 높다.

또한 통신망의 보유 및 운용만을 기준으로 사업자를 규제망을 가지지 않은 사업자의 서비스제공

은 규제하지 않는 방향으로 규제제도 개편이 추진되어야 한다.

4) 전용회선의 공·전·공 접속 및 회선재판매 사업의 조속한 허용

개정된 전기통신사업법상 음성회선재 판매는 부가통신 사업자의 역무로 외국인 단독 진출 가능 다만 공전공접속은 전용회선 이용약관에서 규제하고 망보유사업자와 재판매사업자간의 효과적인 경쟁 구도구축을 위해 공중망 및 전용회선 요금조정, 접속부가료제 도입을 검토 조기 완료해야 한다.

5) 무선주파수 고액 및 효율적 할당

신규통신사업 신청자가 예측가능하도록 투명한 주파수를 공개하고 무선관련 새로운 기술개발을 촉진하기 위한 주파수 공개제도 검토와 주파수의 효율적 활용 기술개척자에 대한 인센티브 방안을 검토해야 할 것이다.

6) CATV망을 이용한 전화 서비스 허용

초고속망 구축촉진, 망의 통합화와 효율성 제고를 위한 종합적인 통신, 방송시장의 장기구도 수립차원에서 추진하고 통신, 방송사업자간 교차투자를 허용해야 할 것이다.

7) 이용자의 위성지구국 직접 설치 허용

현재 기간통신사업자에게만 허

용된 국내/외 위성지구국 설치를 이용자가 직접설치하도록 허용해야 한다.

6. 경쟁촉진적 규제제도의 정착

경쟁도입 초기에 기존 독과점적 사업자(시장지배적 사업자)의 신규사업자에 대한 반경쟁적인 행위를 방지하고 어느 정도 경쟁이 정착된 후에도 불공정한 행위 또는 담합 등의 반경쟁적행위를 예방함으로써 경쟁구도 정착과 이용자의 복지향상을 유도하기 위해 필요하다.

이의 추진방향으로는 효과적인 공정경쟁보장을 위하여 전면적인 경쟁이 도입되기 이전에 구체적인 시행방안을 마련하고 제도보완이 늦어질 경우 사업자들 간의 불만 누적, 분쟁해결 지연 신규통신사업자의 사업개시 이전에 마무리하는 것이 바람직하다.(늦어도 '96년말까지는 완료되어야 함)

또한 규제기관의 조직 및 기능 개편과 연계하여 제도정비도 추진해야 할 것이다.

구체적인 추진 내용은 다음과 같다.

1) 상호접속제도 보완

동등접속보장, 원가에 기초한 접속료 산정, 기술적 문제를 고려하여 가능한 범위내에서 접속점의 범위확대, 일괄구매강요금지(unbundling), 가입자번호유지(number portability), 동등식별번호부

여(dialing parity)등을 추진해야 한다.

2) 경쟁촉진적인 요금규제 제도 도입

요금규제의 대상과 방식의 개선이 있어야 한다. 요금은 원칙적으로 신고로 하고, 단 지배적 사업자의 요금은 시장지배력이 없어질 때까지만 인가한다는 예외 규정만 제시하고 각 서비스에 대해 시장지배적 사업자와 요금인가 방식을 고시하여 경쟁이 도입된 서비스에 대해서는 가격 상한규제의 도입을 추진해야 한다.(예 : 국제전화, 무선호출, 기간통신사업자의 부가통신역무)

또한 요금규제절차 및 요금규제기관을 정비하여 요금규제의 전문성을 제고하기 위해 요금인가 권한을 통신위원회로 일원화해야 한다.

3) 통신망 및 정보 공개제도 정비

통신사업자간 상호접속 및 서비스 제공이 비차별적이고 동등한 조건으로 모든 사업자에게 제공될 수 있도록 보장해야 한다.

4) 회계분리제도 정착

정확한 원가산정 및 경쟁대상을 역무별로 명확한 회계분리로 실현하고 회계보고 절차를 구체화하고 보고내용의 검증기능을 보완해야 한다.

5) 경쟁체제에 부합되는 보편적 서비스기금제도 도입

보편적 서비스가 전면 경쟁체제에서도 지속적으로 제공될 수 있도록, 경쟁체제에 부합되는 방식의 '보편서비스 기금제도'를 도입, 검토 및 집행해야 한다.

또한 초고속정보통신기반 시대에 대비한 '보편적 서비스'개념을 정립해야 할 것이다.

7. 규제기관의 전문성 제고

규제기관의 역할과 기능에 많은 변화가 요구되고 효율적인 규제에 대한 필요성이 점점 증대되고 있으나 관련조직이 취약하다.

따라서 규제의 실질화 및 효율성 제고를 기하고 규제절차의 투명성 및 공정성을 보장할 수 있는 제도적 장치가 시급한 실정이다.

1) 정책과 규제기능의 분리 및 전문화

기존 정보통신부의 규제기능은 가능한 통신위원회로 하고 일상적인 규제업무에 대해서는 통신위원회에 독립적인 의사결정권을 부여, 정보통신의 다른 부서는 정책 기능 위주로 개편해야 한다.

2) 통신위원회의 조직 및 인력 정비

위원 중 일정 수를 규제 업무에 전담할 수 있도록 상임화하고 실무 및 행정을 담당하기 위하여 상당한 규모의 사무국을 설치하며, 기존 정보통신부 내 규제기능 담당 인력과 조직을 재조정해야 한다.