

## 기본통신에 대한 WTO 협정과 통신정책

서비스에 대한 국제무역이 상당히 활발하다. 이것은 세계경제 자체가 옛날의 산업 사회에서 고도산업사회로 넘어가고, 외국인 투자가 활발하게 이루어지고 있기 때문에 서비스에 관한 국가간의 거래에 대한 룰을 만들어서 룰에 따라서 국제계획이 활발하게 되고 분쟁이 있는 경우에 일방적으로 한 국가가 독점하지 않고, 모든 국가가 의뢰할 수 있는 분쟁해결장치를 만들자는 의도를 가지고 시작된 것이 우루과이라운드 협상이었고, 그 가운데 서비스 협정이 만들어진 것이다.

최 병 일 이화여자대학원 교수

서비스 협정의 가장 핵심이었던 어느나라가 자국의 서비스 시장을 어떤 방식으로 개방할 것인가에 대해서는 우루과이 라운드 협상이 끝날때까지도 큰 진전이 없었다. 그러다 보니 틀은 만들었는데 당장 적용을 시킬 수 있는 대상이 없었다.

많은 사람들이 협상을 하면서 서비스분야 국제무역에서 가장 중요한 것이 통신으로 생각했는데, 왜냐하면 통신망을 통해서 방송이나 금융서비스나 컨설팅이나 여행관련한 정보서비스 등의 많은 거래가 이루어지기 때문이다.

통신에 대한 개방스케줄의 협의가 힘들었기 때문에 WTO가 출범하고 나서 2년정도 시간을 가지고 작년 4월 30일까지 기본통신협상을 완결을 짓자는 계획을 가지고 출범을 했다.

그러나 정해진 시간내에 타결을 보지 못하고 시한을 한번 연장했다. 작년 이맘때가 협상이 한번 지연이 된 상태에서 타결이 되느냐 마느냐 하는 것을 가지고 난항을 거듭하던 때이다. 그러다 금년 2월 15일

에 타결이 되었다. 그러면 WTO통신협정을 중심으로 향후 전세계 정보통신서비스정책이 어떻게 될것인지 알아본다.

금년 2월 15일에 타결된 WTO협상 내용 가운데 강조하고 싶은 첫 번째가 MFN-based commitment이다. MFN은 국가와 국가간의 시장진입에 있어서 국적에 따라서 외국인 투자를 함에 있어 차별을 두지 않는 것이다.

가령 우리정부가 어떤 시장을 점차 자유화하는데 있어서 현재의 외국인 투자가 33%까지 허용하고 있는데, 향후 이 분야를 점차 자유화하여 50%까지 투자를 확대했다고 하면, WTO회원국이면 어느 국가간에 최대한 50%까지 투자를 할 수 있는 권리를 가지게 되는 것이다. WTO회원국 이라면 제도적으로 국가간에 차별을 하지 못한다는 것이다. MFN에 기초하여 시장을 추가적으로 자유화할 수 있는 원칙을 확보한다는 것이다. 기존의 통신시장 개방자체가 정부가 자의적으로 추진을 했다. 또 한번 자유

화를 했더라도 여러 가지 부작용이나 정치적인 반대  
에 부딪치면 다시 이 자유화 약속을 취소하는 현상이  
심했다. 특히 남미같은 경우는 어떤 정권이 하나에  
따라서 민영화를 취하느냐 마느냐가 결정되었다. 시  
계추가 양쪽으로 마음대로 왔다갔다 하는 그런 상황  
이었다.

WTO 협상타결로 그런것들이 계속해서 자유화되  
는 그런 방향에 서있다. 왜냐하면 WTO기본협정 자  
체가 일단 자유화를 시작하면 되돌아갈 수가 없다. 진  
입장벽을 완화하는 방식으로 계속 진행되기 때문에  
전반적인 자유화의 물결을 타고 있다. 이것은 투자하  
는 입장에서 투자에 안정성, 신뢰성을 확보하는 것이  
다.

그리고 항상 문제가 되는 것이 National Treat-  
ment를 해주는나인데 외국인이 투자를 할 수 있는  
국가에 막상 들어가 보면, 외국인이기 때문에 가해지는  
계약이 너무 많다는 것이다. 외국인에 대한 차별을  
하지 않는 것이 National Treatment인데 이것도 확  
보를 하고 있다.

이에 못지 않게 중요한 것이 Regulatory com-  
mitment이다. 브라질의 경우에는 공기업이 많다. 공  
기업, 독점기업망에 맞물려야지만 서비스를 할 수 있  
다.

그러면 망사업에 대한 라이선스를 확보하기 힘든  
경우는 재판매를 하든지 아니면 셀룰러 서비스를 하  
든지 해야하는데 어차피 그런 경우에는 기존의 시내  
유선망을 가지고 있는 사업자에게 접속을 하여야한  
다.

그런데 접속을 해주는 조건 자체가 상당히 까다롭  
다든지 아니면 상호접속 협정을 맺는 과정 자체가 너  
무나 애매모호하다. 때문에 원만한 타결을 짓는데 한  
2~3년이 걸린다할때, 정해진 투자기간동안에 투자액  
에 대한 배당이 전혀 없다고 하면 돈이 낭비가 된다는  
것이다.

이런 상황이 통신분야에서 상당히 빈번하게 이루어  
진다. 브라질을 예로 들었지만 뉴질랜드도 2~3년씩  
걸리고, 미국도 굉장히 오래걸리는데 이런 경우에 투

자는 어디가서 하소연 할것인가 하는 문제가 있다.

브라질의 경우 일단 상호접속이 된다고 해도 요금  
을 설정하는 과정에서 분쟁이 생기는데 분쟁의 당사  
자가 국영기업이다보니, 브라질의 통신관련 규제기관  
이 팔이 안으로 굽는다고 자국기업에 유리한 판결을  
하게 되는 것이다.

그런 경우에 어떻게 할 것인가, 이런 여러 가지 문  
제에 대해서 규제의 원칙을 통신협상하는 과정에서  
결정을 했고 규제 원칙에 관한 합의가 이루어졌다. 어  
떤 나라가 어떻게 규제하는지를 정하지 않지만 규제  
의 큰 원칙, 경쟁촉진적인 규제, 규제기관의 불평 부  
당성 등이 논의 되었다. 그래서 이와같은 것들이 외  
국인들이 어떤 시장에 보다 더 효과적으로 투자를 장  
기적인 안목으로 하느냐하는 그런 원칙이다.

이외에도 WTO서비스 협정, GATS라고 쓴 것이  
서비스 일반협정인데 그 큰 테두리안에 협정이 있다.  
문제가 있는 경우에는 항상 범조항을 들어 해석을 한  
다는 것이다.

통상 문제와 관련해서 분쟁이 많이 생긴다. 우리나  
라 컬러TV같은 경우도 미국과 분쟁이 붙어서 한국정  
부가 WTO에 제소를 하였다. 그리고 제소를 해서 원  
만한 쌍무적인 합의가 이루어지고 있지 않아서 이번  
에는 분쟁조정위원회를 설정해서 요구한다. 이런식으  
로 WTO협정을 맺으면 이것은 국제적으로 구속력이  
있는 협정이다. 구속력이 있다보니까 문제가 있는 경  
우는 WTO분쟁 해결장치로 항상 갈 수 있다.

그래서 이와같은 제도적인 장치가 되어 있다. 기본  
통신에 대해서 말하고 있는데, 현재 대비되고 있는 것  
이 부가통신인데 이 기능 자체에는 5년전부터 사용하  
고 있는 개념으로 구분자체가 상당히 힘들다는 것이  
다.

부가통신은 통신서비스 자체의 프로세싱, 그리고  
스토리지, 축적과 가공이 있다. 실시간에 내가 보낸  
정보가 상대방이 그대로 받아보지 않고 내가 보낸 송  
신과 수신이 똑같지 않은 것이 부가통신이다. 부가통  
신이 아닌 통신을 기본통신이라 생각하면 된다. 전화  
가 대표적인 예이다. 5년전만 해도 유선전화가 압도

적이었는데 이제는 무선전화기 대부분을 차지한다.

이런 기본통신에서 특별히 문제가 되는 것은 부가통신에 대한 규제일 수는 없다. 부가통신 사업자들이 어떤 사업을 할 수 있는지, 부가통신사업자도 전화사업을 할 수 있다라는 그 정도의 문제만 남아 있지, 옛날처럼 기본통신 사업자가 망을 빌려주지 않는 그런 문제가 있는 시절은 많이 지나갔다. 또 부가통신에 대한 시장진입자제, 외국인 투자자제를 제한하던 그런 시절은 지나갔다.

왜냐하면 규제해봤자 아무런 혜택이 없고, 부가통신의 경우는 컴퓨터 망이 진화가 된것이기 때문에 컴퓨터자제는 워낙에 규제를 하지 않던 산업이어서 그와같은 전통을 많이 받아서 부가통신에 대한 규제는 별로 없다고 볼 수 있다.

부가통신이 아닌 기본통신을 되돌아보면 우리나라의 경우는 기본통신이 한 90% 가까이 육박한다.

미국의 경우는 한 75%정도 되는데 이것이 굉장히 큰 마켓인 것이다. 이 마켓에 대한 외국인 투자가 문제가 되는 것이다. Commercial presence로서 외국인이 한국에 와서 회사를 만드는 것이다. 합작투자나 외국법인을 만들고 그 회사를 제대로 운영을 하려면, 핵심적인 간부들, 일하는 사람들이 따라와야 한다.

통신에는 별로 관련성이 없지만 고객이 공급자가 있는 곳으로 옮겨 가야 하는 경우가 있다. 콜링카드 서비스가 대표적인 경우다. 이밖에도 교육서비스라든지, 아니면 첨단 의료서비스를 받기 위해서 외국으로 가는 것이 해당된다.

그리고 cross-border supply라는 것은 외국인이 직접 한국에 오지 않고서도 한국고객에게 서비스를 제공하는 것이다. 이것은 위성으로 인해서 가능한 것이다.

특히 통신방송서비스가 대표적인 예이다. 기본통신은 네가지 정도로 구분을 하였다. 통신을 제공하는 거리에 따라서 시내전화인지 시외전화인지 국제전화인지를 구분한다.

그리고 기본통신을 전송하는 방식에 따라서 유선을 중심으로 하느냐 주파수를 확보받은 라디오를 기본으

로 하는 주파수의 기준한 서비스냐가 민간기업에서 통신을 하기 시작한 경우에는 중요한 것인데 통신서비스를 제공받는 대상이 불특정 다수냐 아니면 일정한 고객만 타겟으로 해서 그 사람들한테만 서비스를 제공하고, 제3자에게는 통신사업자가 서비스를 제공하지 않을 권리가 있느냐이다.

CUG는 밀접한 사용자 그룹이라고 하는데 우리도 관련된 사업이 있다. 트렁키 서비스 같은 것, 경찰청에서 트렁키 서비스를 제공받는다 하는 경우 경찰청에 소속된 차들만 트렁키 서비스를 받아야 하고 제3자는 관련이 없는 것이다. 또 서울시민이 엠브런스를 대상으로 트렁키 서비스를 한다면 거기에 있는 사람들만 CUG에 들어간다.

그리고 공공서비스는 대부분이 그렇다. 정해진 요금과 조건에 따라서 신청만 하면 누구든지 서비스를 제공받을 권리가 있다.

몇 개의 사업자가 시장에 참여하면 가장 적절한가를 규제한다. 우리나라 경우는 데이콤이 국제전화, 시외전화 시장에 들어왔다. 시장의 규모를 생각하였을 때 2개 이상의 사업자가 서비스를 하면 둘 다 이익을 못 남길 수도 있고 하여 걱정하는 시절이 있었다. 시장에 진입하는 기업은 허가만 받으면 평생 살 수 있겠구나 하고 생각을 하고 그래서 장사가 안되면 규제제도 때문에 장사가 안된다고 다른사업을 하게 해달라고 하는 소위 악순환의 연속이 된다.

이 문제에 대해서 WTO협정은 상당히 명확하게 정리하고 있다. 기본적으로 모든 서비스 산업에서 사업자수 제한을 가하고 싶으면 각국의 시장개발계획표에 명기를 해야한다. 근데 협상의 목표는 제도적으로 법에 사업자는 하나다라고 제한을 하지 않는것을 목표로 하고 있다. 협상의 결과 대부분이 기본통신에 대해서 사전적인 사업자수 제한은 없다. 그리고 모든 기업들이 정해진 허가절차와 규정에 따라 신청을 하면 심사를 받아서 사업자수를 결정하는 것이다.

이제는 기본적으로 특별히 협상을 하는 과정에서 약속을 하지 않았다면 통신시장에 있어서 독점이다 복잡이다 하는 것은 이제 지나갔다. 이제는 시장에 진

입하는 것도 사업자의 책임이고, 사업의 성과가 좋고 나쁨도 다 기업의 책임인 것이다.

왜냐하면 망을 나누는 사업자, 기본통신사업자는 망을 파고 케이블을 설치할 하든지, 아니면 주파수를 받아서 서비스를 제공할 하든지 해야한다.

특히 주파수는 유한한 자원으로서 제한된 주파수 때문에 외국업체 진입시 분쟁이 생기면, 결국은 WTO 분쟁해결로밖에 갈 수 없다.

경쟁을 하면 보편서비스 방법중의 하나가 불특정한 보조금을 주지 않고, 타겟을 정해서 진짜 보조금이 필요한 사람에게 주도록 하는 것이다.

소득수준이나 전화사용 수준을 관리해서 필요한 사람에게 직접 보조금을 주는 방식, 그리고 경쟁사업자들에게 보편서비스 분담금을 내게 하는 방식 등을 도입을 하면 경쟁과 보편서비스 둘다 동시에 양립가능한 방식이 될 것이다. 많은 사람들의 관심 사항은 투자 가능성이.

여기에서 세가지 정도의 커미슈가 있는데, 첫 번째는 외국인투자 허용 상한선이다. 확대된다면 언제 몇 %까지 올라가느냐이다.

전세계으로 많은 사람들이 통신서비스업과 통신장비사업 둘다를 동시에 하는 기업은 찾아보기가 힘들다. 서비스 사업은 효율적으로 투자를 해야 한다.

고객이 원하는 새로운 서비스를 개발하기 위해서는 계속 장비 조달을 해주는 기업하고 같이 연구, 개발을 하기 위해서 노력을 하는데 그 자체가 굉장히 경영하기에 힘이 든다. 시장진입을 하면 본격적으로 경쟁을 하게 된다.

경쟁을 하기 위해서는 직접 시내망을 획득하지 않으면 시내망을 가진 기업에 망을 물려야 하는데 그러려면 여러 가지 규제원칙이 있다.

가장 중요한 것이 요금으로서, 요금을 통해 경쟁과 재투자를 하는 것이다. 그런데 적절한 요금은 서비스 협정에는 이렇다할 규정이 없고 각국에서 알아서 해야 한다. 다만 요금 가운데 특수한 국제정산 요금에 대한 논의가 지금 굉장히 활발하다.

그 이유는 가장 큰 정산 적자국이 미국인데 작년

초반의 경우에는 50억달러의 정산료를 전세계 각국에 주었다. 1등이 멕시코, 2등이 독일인데 우리나라도 과거에 미국으로부터 많은 정산후자를 받았다. 우리가 미국에 전화를 걸었을 경우, 미국의 국제전화사업자 중의 하나의 망에 물린다. 그러니 1/2은 미국에서 서비스를 해준 것이다. 그래서 그만큼 정산을 주고 받는데, 미국의 경우는 여러 가지 복합적인 이유가 있다. 미국의 정산적자가 미국에서 바깥으로 가는 전화가 미국으로 가는 전화보다 훨씬 많은 것이다. 그래서 거기에 따른 정산료를 내는데, 이 적자폭이 너무 커지다 보니까, 절대적으로 미국에서 가는 통화가 많은것에 대해서는 문제를 제기할 수 없지만, 많은 만큼 정산료를 곱하게 되는데 그 정산료의 수준자체가 시장의 현실과 거리가 멀다는 것이다.

왜냐하면 정산협정을 외국의 사업자와 미국의 통신사업자가 1:1로 맺는다. 한국통신과 AT&T 이런 식으로 일본에 얼마씩이라고 협정에 의해서 맺게 되다보니까, 협상력을 반영하게 되는 것이다.

협상력은 일부분 요금과 시장의 인식을 반영하기도 하지만, 그대로 반영하지는 않는다. 그렇다보니까, 가령 미국에는 국제전화사업자 여러회사가 있고 한국에는 하나밖에 없던 그런 시절에는 국제전화 협상을 하려면 한국의 사업자가 협상료를 높게 물게 되어서, 요금이 저절로 올라가는 것이다.

이 요금은 일방적으로 한국에서 바꿀 수 있는 것이 아니라 한번 정해지면 새로운 협정이 대치될 때까지 그 요금을 계속 정하는 것이다. 그렇다보니 경쟁을 통해서 미국이나 다른나라들은 국제전화요금 많이 떨어졌다.

그러나 우리나라의 경우는 온세통신이 들어와서 국제전화 3개의 통신사업자가 있지만 요금이 아직도 비싼 실정이다. 그리고 정산료 또한 수준이 높은 상태에서 계속 머물고 있다.

OECD의 연구결과에 따르면 현재 국제전화 요금이 가령 1분에 1,000원인데 10%수준인 100원으로 떨어져도 통신회사는 이익을 남긴다는 것이다. 그만큼 요금이 많이 부풀어져 있다는 것이다.

그것을 해소하기에는 정산료가 너무 크기 때문에 공평하지 않다. 전세계 국가를 1인당 국민소득 수준으로 잘사는 나라, 적당히 사는 나라, 못사는 나라 이렇게 3등분하면 각 국가군마다 정산 수준이 있다.

미국에서는 기간을 정해서 미국이 원하는 대로 안 되면 첫 번째 정산료를 안내겠다는 것이다. 두 번째는 무역문제로 생각하겠다는 것이다.

가령 한국은 그 기준에 따르면 중간그룹에 속하는데 2년안에 미국이 정한 범위안에 정산료 수준이 안 떨어지면 한국기업이 미국에 와서 통신사업이 아니라도 투자하는 것을 못하게 하겠다한다.

한국의 자동차를 파는데 관세를 100% 올려서 무역보복을 하겠다는 것이다. 그런데 이는 너무 일방적이기 때문에 많은 국제여론의 반대에 부딪혀있다. 방법이 정당하지 못하고, 실질적인 이익이 별로 없기 때문이다.

사실 인터넷 텔레폰, 콜백 등에 의해서 정산료 요금자체가 안 떨어질 수 없는 상황이다. 이 모든 것들이 다른 나라들은 다 아는데 시간을 달라는 것이다. 이 많은 문제가 심각한 문제이다. 우리가 어떤 입장을 취할지도 상당히 재미있는 이슈이다.

사실 지금까지 통신산업에서 퇴출은 거의 이슈가 되지 않았다. 왜냐하면 통신산업은 다 장사가 잘되는 것으로 생각했는데 그것이 잘못된 생각이라는 것은 CT-2를 보아도 알 수 있다.

물론 여러 가지 이유가 있다. 기업만의 문제도 아니고, 규제기관에서 면허를 주는데에 시간도 맞지 않았고, 이유야 어떻든 간에 사업이 잘되지 않으면 몰려있는 자본이나 인력을 다른 곳으로 이동시키는 것이 국가 경제차원에서 효율적인 것이다.

그럼 그것을 가장 효과적으로 수행하기 위해서 제어하는 장치가 있어야 하는데, 그것은 부실기업 정비라든지 그런 것들이다. 시장원칙에 기초하여 M&A를 활용하는 방법이 효과적이다. 그러나 우리는 그것을 활용 안하고 있으나, 선진국은 하고 있다. 앞으로 퇴출의 문제가 상당히 문제가 될 것이다. 그러면 이것

과 WTO 협정과의 관계는 여기에 대해서는 어떠한 제한도 없다.

단지 문제가 되는 것은 M&A의 결과 어떤 기업에 규모가 너무 커져서 반경쟁적인 행위를 할 수 있다는 것이다. 이 경우는 반경쟁적인 결과가 나타나는 경우에만 이것을 좀 약화시켜 달라고 문제를 제기할 수 있다. 이 문제는 앞으로 3~4년후에 닥쳐올 것이다.

통신환경을 이야기 할 때 이동전화, GNPCS, 글러벌모벌PCS, 콜백, 인터넷 같은 것들이 있는데, 이들에 대한 허용을 과연 WTO협정에서 하느냐 마느냐는 각국의 시장 개방계획 태도에 따라 다르며, 우리나라의 경우 이런 서비스는 다 허용을 한다. WTO기본통신협상이 체결됨에 따라 이제는 한번 개방하면 계속 그 방향으로 나간다는 프로세서인데 민영화도 중요한 이슈이다.

그 다음이 Global strategic alliances인데 이것은 M&A가 단순히 이루어지는것이 아니고 국내기업과 외국기업이 맞물려서 이루어지는 것이고 그것은 글로벌 네트워킹을 하기 위해서 하는 것이다.

M&A 뿐만아니라 Global strategic alliances 이런 것들이 협정을 촉진하는 역할을 한다고 생각하면 된다. 만약에 촉진하지 않는다고 생각이 되면 그 문제를 정부와 정부간의 분쟁해소차원에서 해결하면 된다.

그러면 마지막으로 WTO기본통신협상 자체가 통신산업에서 여러 가지 변화가 있다. 규제에 대한 영역은 나라에 따라서 방송서비스를 규제하는 기관과 통신서비스를 규제하는 기관이 다른 나라가 있다. 우리나라도 그 경우에 해당된다.

그런 경우에 조만간 문제가 생긴다. 위성을 통한 디지털 방송을 이것이 방송이나, 통신이냐해서 어느 기관이 어떤식으로 허용을 할 것인가. 여기에 대해서는 해답이 없다 협상이 진행되는 동안 많은 문제가 제기되었다. 하지만 그것을 해결할 시간적 여유가 없었다. 그래서 미래의 숙제로 남겨져 있다. 그러기 위해서는 시장에서 어떤 결과가 생기나, 어떤 나라의 형태가 지배적이나, 그것을 사후적으로 제도적으로 인증하는 결과가 생기지 않을까 싶다. ❖