

이동통신 보조금의 정치경제학적 분석

신진*

The political economy analysis of the mobile phone subsidy

Jin Shin*

School of General Education, Dankook University, Gyeonggi 448-701, Korea

요 약

정부는 소비자의 후생을 극대화하기 위하여 경쟁을 촉진하고 독과점의 폐해를 방지할 책무가 있다. 이를 위해서는 정보의 비대칭성을 최대한 해소하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 우리나라의 단말기 보조금은 일견 소비자의 단말기 가격부담이나 서비스요금부담을 저감하는 것으로 보이지만 실제로는 가격차별을 통하여 시장을 왜곡하고 있는 것이다. 정부는 보조금의 다과만을 문제로 인식하고 이동통신시장의 왜곡 방지를 위한 적절한 역할을 하지 못함으로써 주인-대리인 문제를 야기하였다. 보조금으로 사용될 재원은 단말기 가격이나 요금의 인하를 위하여 사용되는 것이 소비자에게 이로운 것이며 사회적 후생을 증가시킬 수 있다. 보조금의 분리공시는 진일보한 정책이나 업계의 저항과 정부 및 국회의 인식부족으로 단통법의 제정에도 불구하고 제대로 이행되지 않았다. 궁극적으로는 제조사와 이동통신사의 과도한 초과이익은 보조금의 형태가 아닌 가격이나 요금의 인하로 반영되어야 하고 완전경쟁시장에 가까운 가격구조가 형성되어야 한다.

ABSTRACT

The government has the responsibility to prevent abuses of monopoly and promote competition in order to maximize consumer welfare. The government should address the asymmetry in the information as much as possible and ensure consumer choice. The subsidy seems to reduce the burden on the consumer service charges and handset prices but it actually distorts the market through price discrimination. The government caused the principal-agent problem by neglecting their appropriate role to prevent distortion of the mobile telecom market. The money used as subsidy is part of excess profit and could be transferred to down the price of mobile phone and charges and it would become a benefit to consumers. Separate announcement of subsidies by Mobile Communications Terminal Distribution Structure Improvement Act is a little developed policy but it was not actually realized. The market price close to that from perfect competition structure is plausible, ultimately.

키워드 : 이동통신단말기, 보조금, 가격차별, 주인-대리인, 정치경제학, 단통법, 분리공시

Key Word : Mobile telecommunication phone, Cell phone, Subsidy, Price Discrimination, Principal-agent, Political Economy, Mobile Communications Terminal Distribution Structure Improvement Act, Separate Announcement

Received 04 May 2015, Revised 28 May 2015, Accepted 11 June 2015

* Corresponding Author Jin Shin(E-mail : korjin@empal.com, Tel:+82-10-8602-1040)
School of General Education, Dankook University, Gyeonggi, Korea 448-701

Open Access <http://dx.doi.org/10.6109/jkiice.2015.19.8.1893>

print ISSN: 2234-4772 online ISSN: 2288-4165

©This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution Non-Commercial License(<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/>) which permits unrestricted non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.
Copyright © The Korea Institute of Information and Communication Engineering.

I. 서론

우리나라의 이동전화 보급률은 표 1과 같이 110%를 넘어 세계최고 수준에 이르고 있다. 이동통신 도입 초기 사치재로 취급되었던 이동통신단말기는 이제 필수재(necessary goods)가 되었다. 이동통신 단말기는 운영체제에 따라 아이폰의 iOS(애플), 구글의 안드로이드(삼성, HTC, 샤오미), 마이크로소프트의 윈도우폰7 등으로 구분될 수 있으나 이동통신 단말기 시장은 표 2와 같이 애플, 삼성, 샤오미 등 제조사들에 의하여 북미, 유럽, 중국 등 지역·국가별로 가격 선도(price lead)가 행해지고 있다. 우리나라에서는 삼성의 점유율이 60% 가량을 차지하고 있는데 삼성의 가격선도를 통하여 독점가격에 가까운 가격에 단말기가 판매되고 있다.

삼성등 제조사들은 막대한 이익을 재원으로 이동통신사 및 판매대리점에 단말기 판매 보조금을 지급하고 있다. 그리고 이동통신사들도 판매대리점등 유통점에 단말기 판매 보조금을 지급하고 있다. 또한 이동통신사와 판매점은 시장점유율을 높이려고 소비자들에 보조금을 차별적으로 지급함으로써 가격차별(price discrimination)을 야기하고 있다. 그런데 공정한 경쟁을 유지하고 시장의 실패를 방지해야할 정부는 적절한 역할을 하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 대리인인 정부가 주인인 국민의 이익을 도외시한 결과로서 주인-대리인(principal-agent)관점에서 이해될 수 있다. 따라서 본 연구에서는 이동통신 단말기의 가격형성과 관련하여 나타나고 있는 현상들을 정치경제학적 관점에서 분석해보고자 한다.

표 1. 우리나라의 휴대전화 보급률
Table. 1 Penetration rate of cell phones in Korea

Year	2004	2007	2010	2011	2012
Total	78.1	91.7	105.8	108.7	110.9
≥ 15	97.0	111.0	125.1	127.6	129.0

자료: 방송통신위원회, 통계청

표 2. 지역별 휴대전화 제조사 점유율
Table. 2 Market Share of Mobile Phone Producers

Area	Research Firm	Market Share (%)
World (2014. 1/4)	Strategy Analytics	Samsung(31.2) Apple(15.3) Huawei(4.7) Lenovo(4.7) LG(4.3) Coopad(3.7) Sony(3.3) ZTE(3.1) Nokia(2.6)
USA (2014. 5)	ComScore MobiLens	Apple(41.9) Samsung(27.8) LG(6.5) Motorola(6.3) HTC(5.1)
China (2014. 2/4)	Canalys Research	Samsung(18) Lenovo(12) Xiaomi(11) Coolpad(10) Apple(10) Huawei(8) ZTE(6)
Korea (2013. 8)	Flurry Analytics	Samsung(60) LG(15) Apple(14) Pantech(10)

자료: Strategy Analytics, ComScore MobiLens, Canalys Research, Flurry Analytics

II. 이동통신 보조금 분석

2.1. 이동통신단말기 보조금의 역사

우리나라에서 이동통신단말기에 대한 보조금은 제2 무선호출(삐삐)사업자가 출범하던 1993년에 등장하였다. 후발 사업자인 015무선호출사업자들은 신규 무선호출서비스를 실시하면서 고가인 단말기 가격을 낮추어 가입자를 확보하려고 단말기 보조금을 지급했다. 그 결과 10만원 내외의 무선호출 단말기 가격은 2~3만 원대로 낮아졌다[1].

이동전화시대가 도래하면서 제2 이동전화 사업자인 PCS사업자들도 이런 전략을 답습하였다. 나아가 정부가 단말기 보조금을 허용하자 장려금, 수수료, 요금제 유치 수수료 등 이용자와 판매점에 대하여 다양한 명목의 보조금을 지급하였다. KTF, LGT, 신세기통신, 한솔PCS는 이미 수백만 명의 가입자를 확보한 한국이동통신과 경쟁하는 과정에서 보조금을 적극적으로 활용하였다.1) 보조금 경쟁이 치열해지면서 휴대폰 보유자수가 급속히 증가하였지만 이는 동시에 가격의 불투명성으로 인하여 시장의 왜곡을 불러왔다.

보조금을 허용하는 시점에서 정부는 보조금이 시장에 어떤 영향을 미칠지, 소비자 후생 및 사회적 후생에 어떠한 영향을 미칠지에 대하여 세밀하게 분석하여 정

1) 신세기통신, 한솔PCS는 후에 각각 SKT, KTF에 합병되었으며 한국이동통신은 현재의 'SKT'가 되었다.

책을 수립하지 않고 단지 단말기의 가격인하 효과만을 염두에 둔 채 업계의 요구에 응한 것으로 보인다. 보조금을 통한 가격인하가 모든 소비자에게 동일한 조건으로 반영된다면 가격을 인하하는 것과 유사한 효과가 있을 수 있으나 소비자를 차별한다면 직접적인 가격인하에 비하여 소비자의 거래비용 증가분만큼 소비자잉여가 감소한다. 그것에 공급자의 관리비용도 증가하여 사회후생이 더욱 감소하게 된다.

휴대폰 보조금이 사회적 이슈로 등장하자 정부는 2000년 이용약관에 보조금 금지를 반영하도록 요구하였다. 그래도 보조금 관행이 계속되자 2002년 12월에 전기통신사업법을 개정해 보조금 지급 금지를 법제화했고 2003년 3월부터 3년간 한시적으로 시행했다. 이 조항은 2006년에 일몰될 예정이었는데 2006년에 동일한 이동통신사에서 휴대폰 18개월 이상된 가입자에 한해 2008년까지 보조금을 한 번 더 지급할 수 있도록 허용하면서 연장되었다. 정부의 감시가 심할 때는 일단 휴대폰을 출고가대로 판매한 다음 고가의 경품을 지급하는 편법이 등장하기도 했다.

2.2. 이동통신 보조금의 현황

2008년 보조금 조항 일몰 후 보조금 관련 정책은 결국 보조금을 원칙적으로 허용하되 일정한 한도를 제시하는 것이었다. 그런데 이동통신사들의 보조금 경쟁이 과열되자 방송통신위원회는 2010년 5월 마케팅비를 매출액 대비 22% 이내로 제한하였다. 그리고 2010년 11월 방송통신위원회가 고시를 통하여 27만원을 한도로 가입자 별로 보조금을 차등적으로 지급할 수 있도록 허용하였다. 그런데 이동통신사들은 이 한도를 초과하여 표 3과 같이 2010~2012년 평균 매출액의 25~27%를 마케팅비로 사용하였다.²⁾ 2012년 9월에는 ‘할부원금 17만원 갤럭시S3’가 등장하기도 하였다. 2014년 8월에는 이통3사가 가이드라인인 27만원을 초과하여 지급한 비율은 표 4와 같이 평균 73.2%에 달하고 위반한 건수의 평균 보조금은 61만 7000원에 달하였다. 이는 보조금을 지급받은 73.2%의 가입자는 평균 61.5만원의 보조금을 지급 받았지만 보조금을 받지 못한 소비자는 그에 상응하는 금액을 더 부담하였다는 말이 된다. 즉, 정보력이나 교섭력이 약한 소비자가 극도로 차별되어 불

리한 거래를 하였다는 말이다. 이는 정책의 타당성과 효과를 볼 때 시장메커니즘, 공정거래, 소비자후생이라는 경제학적 이해가 결여된 데 기인 것으로 보인다. 이는 정책당국의 정책의지가 부족하거나 주인의식의 결여에 의한 것으로 주인-대리인 문제(principal-agent problem)가 발생하고 있는 것으로 볼 수 있다[2].

표 3. 이동통신3사 마케팅비용

Table. 3 Marketing Costs of 3 Mobile Telecom Companies (unit: ₩100mil.)

	2010년	2011년	2012년 1/2
Sales	235,698	229,235	113,584
Marketing Cost	61,252	57,509	30,293
	26%	25%	27%

자료: 통신위원회, 최재천의원실, 신진(2013)에서 재인용

표 4. 이동통신사 보조금과 과징금(2014.8)

Table. 4 Subsidies and Penalty of Mobile Telecom Companies (2014.8)

Telecom Company	Market Share (2013)	Violation Rate	Avg. Violation Subsidy (₩1,000)	Penalty (₩100mil.)
SKT	47.8%	77.4%	615	371
KT	28.8%	68.2%	593	107.6
LG U+	19.1%	70.0%	648	105.5
합계	95.6%	73.2%	615	584.1

자료: 방송통신위원회

주: 평균위반율과 위반평균보조금의 합계는 가중평균임

이동통신 3사는 거의 유사한 요금체계를 공유하고 있다. 이는 3사가 암묵적으로 담합하고 있다는 것을 말해 준다. 요금경쟁은 피하면서 이용자를 유치하기 위하여 보조금을 활용하고 있는 것이다. 대개 통신사에 충성스런 기존고객보다는 신규고객에게 더 많은 보조금을 제시하는데 이는 이동통신 3사가 동일하다. 다른 조건이 동일하다면 단말기 보조금은 구입비용을 낮춤으로써 이용자의 후생을 크게 하고 판매를 촉진한다. 그런데 보조금 재원이 단말기의 가격과 이용료의 인하에 사용되어야 하는데 보조금의 형태로 전용되고 있으며 보조금의 지급이 투명하지도 공정하지도 않다. 공급자는 전략적으로 보조금을 활용하나 보조금이 이동통신사와 판매점 별로 또 같은 이동통신사에서도 요금제별

2) 마케팅 비용 = 광고선전비 + 시장조사비 + 판매촉진비 + 시장개척비 + 해외시장개척비

로 달라 소비자는 그 내용을 정확하게 알 수 없다. 완전 경쟁시장의 요건중 하나인 정보의 대칭성이 결여되어 있다. 보조금은 오로지 공급자의 이익만을 위하여 활용되면서 소비자도 하여금 많은 탐색비용을 지불하게 하거나 정보가 취약한 계층은 상대적 손실을 보게 된다. 또한 요금제 별로 차등하여 지급하여 표 5과 같이 비싼 요금제를 약정하는 경우에는 단말기 보조금을 많이 지급하고 저렴한 요금제를 선택하면 조금 지급한다. 또한 이동통신사는 단말기 제조사의 보조금과 수당 등을 단말기 보조금과 요금 할인으로 복잡하게 운용하고 있다. 단말기에 대한 보조금이라면 단말기가 아닌 서비스요금을 기준으로 차별하는 것은 형평성에 문제가 있게 되는 것이다. 또한 단말기 보조금을 더 받으려면 비싼 요금제를 선택하게 함으로써 소비자의 부담이 가중될 뿐만 아니라 전파자원의 낭비를 조장하는 사회적 문제도 야기된다.

표 5. KT LTE WARP요금제별 할인금액(2015. 3)
Table. 5 KT LTE WARP Monthly Rate Discount (2015.3)

(unit: won)

Rate Plan	Rate/month	Discounted Rate (2yrs contract)	Discount
LTE-340	34,000	27,000	7,000
LTE-420	42,000	31,000	9,000
LTE-520	52,000	38,000	14,000
LTE-620	62,000	46,000	16,000
LTE-720	72,000	54,000	18,000

자료: KT 홈페이지

이동통신사의 마케팅비는 주로 이동통신사가 이용자에게 직접 지급하는 ‘약정 보조금’과 대리점이 이용자에게 제공하는 ‘약정의 보조금’으로 구성된다. 약정의 보조금은 ‘판매장려금’과 ‘약정수수료’로 구성되며, 이 중 ‘약정수수료’는 이동통신사가 대리점에 지급하는 수수료다. 따라서 ‘약정의 보조금’도 단말기 보조금으로 사용될 수 있다. 따라서 가입자의 증가가 없음에도 불구하고 마케팅비가 증가했다는 것은 그 만큼 단말기 보조금 지급이 늘어났다는 것을 의미한다. 또한 단말기 제조사는 이동통신사 본사와 계약을 맺은 특정 대리점에 제조사 장려금을 지급하며 이는 단말기 보조

금 또는 약정요금할인에 사용될 수 있는 재원이 될 것이다[2].

우리나라 이동통신업계의 보조금은 새로운 수요를 창출하기보다는 주로 경쟁회사의 소비자를 유인해오는 수단으로 활용된다. 유사한 서비스를 제공하면서 시장 점유율을 확대하기 위한 지출이란 이야기다. 보조금의 차별 지급은 정보의 비대칭성을 확대하고 가격신호를 왜곡시켜 시장질서를 교란함으로써 거래비용을 가중시켜 소비자 후생을 저감시키게 된다. 뿐만 아니라 소비자에 따라 가격도 큰 차이를 보이게 되어 사회적 불신을 조장한다. 따라서 이동통신단말기와 이용요금을 낮추고 보조금을 지급하지 않는 것이 바람직하다. 이동통신단말기와 이동서비스는 단말기라는 제품과 이동통신서비스가 통신과 정보제공이라는 하나의 목적을 위하여 결합되어 기능하고 있다. 이동통신서비스가 도입될 당시에 이미 기기의 거래와 서비스의 제공을 분리할 수 있었는데 이를 분리하지 않음으로써 보조금문제가 발생되었던 것이다. 정부는 이를 분리하여 시장이 형성되도록 노력하였어야 옳았다.³⁾ 제조사의 보조금이 분리공시되고 이동통신사가 소비자를 차별하지 않게 된다면 제조사는 보조금을 지급할 유인이 없어지므로 애초에 공급가격을 인하하게 될 것이다.

III. 보조금의 후생분석

3.1. 선행연구

정인석은 이동통신 단말기 보조금에 대한 정부의 규제가 이용자 차별과 시장불확실성을 유발하므로 보조금 억제보다는 요금규제를 철폐하는 것이 바람직하다고 주장한다. 즉, 정부의 보조금규제가 경쟁을 저해하여 오히려 소비자 후생을 저감하므로 보조금을 자율화함으로써 시장을 활성화하고 소비자부담을 줄일 수 있다는 주장이다. 그런데 보조금이 단말기의 가격에 직접 반영되지 않고 기간제 패키지요금제 이용자에 대하여 요금수준에 따라 차별적인 할부금 지원의 형태로 나타나고 있으며 이용요금 보조금과 혼화되어 정보의 비대칭을 초래하고 있다는 점을 간과한 주장이다[3,4].

김원식은 보조금 경쟁이 치열하더라도 이동통신사

3) 신진(2013)

간 차별성이 존재하는 한 통신사들은 양의 이윤을 누리고 단말기 유통구조가 불투명할수록 높은 이윤을 획득하기 때문에 보조금경쟁을 포기하지 않을 것이라고 주장한다. 그리고 단말기 유통구조의 개선이 순수요금경쟁을 가능하게 할 것이라고 주장한다. 김용규와 강임호는 단말기 보조금으로 인한 생산자 잉여와 소비자 잉여의 증가가 단말기 보조금보다 크다고 주장한다. 그런데 이는 소비자의 거래비용증가와 가격차별로 인한 소비자잉여감소를 무시하고 가격효과에 따른 판매증가만을 고려한 것으로 보조금재원이 가격자체에 반영되었을 경우를 기준으로 분석하는 것과는 상반된 결과를 보인다. 강사웅은 보조금차별이 존재하면 사회후생과 소비자 잉여가 증가하고 이윤은 감소하므로 보조금의 차별적 지급을 금지하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. 그런데 이는 소비자 이동비용을 유일한 비용요소로 본 점, 기업의 한계비용의 특수한 가정, MVNO는 MNO에 비하여 지급하면서 동질적인 서비스를 제공한다는 등 과도한 가정들을 도입함으로써 현실과 괴리가 큰 결론에 이르고 있다[5-7].

3.2. 보조금의 후생분석

현재와 같은 제조사와 이동통신사의 보조금지급행태가 소비자후생에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하기 위하여 다음의 명제를 검토해 보자.

- 명제 1. 이동통신사의 단말기 보조금의 지급차별은 사회적 후생을 감소시킨다.
- 명제 2. 보조금 차별은 거래비용을 증가시켜 소비자 후생을 감소시킨다.
- 명제 3. 이동통신사가 통합하여 차별적으로 지급하는 것보다 제조사와 이동통신사의 보조금을 분리하여 지급하는 것이 소비자 후생을 감소시킨다.

앞의 명제의 타당성을 분석하기 위하여 소비자 후생함수를 식 1과 같이 정의한다.

$$W_i = f(P_i, M_i) + g(S_i) \tag{1}$$

- Wi: i소비자의 보조금 관련 후생함수
- P: 제조사 보조금
- M: 이동통신사 보조금
- S: 이용자 탐색비용

보조금을 받음으로써 증가하는 후생의 크기를 시2와 같이 i소비자의 보조금 후생함수 $f(P_i, M_i)$ 라 하자.

$$f(P_i, M_i) = f(P_i + M_i) \tag{2}$$

$$\frac{df}{dP}, \frac{df}{dM} > 0, \frac{d^2f}{dP^2}, \frac{d^2f}{dM^2} < 0$$

3.2.1. 명제 1의 검토

보조금을 동일하게 지급하는 경우와 차별하여 지급하는 경우의 후생을 비교해보자. 보조금을 많이 받는 사람(1)과 적게 받는 사람(2)으로 구분되는 경우와 평균을 동일하게 받는 경우(0)를 상정하자.

$$P + M = p \text{라고 하면 } p_1 + p_2 = 2p_0$$

소비자의 보조금의 지급에 따른 후생함수를 $g(p)$ 라고 하고 보조금의 한계효용이 체감한다고 하자.

$$\text{그러면 } \frac{df}{dp} > 0, \frac{d^2f}{dp^2} < 0$$

따라서 $f(p_1) + f(p_2) < 2f(p_0)$ 가 된다.

즉, 그림 1과 같이 보조금을 차별할 경우 두 사람의 후생을 합한 것이 동일한 보조금을 지급한 경우보다 적게 된다는 것이다. 보조금을 차별할 경우 사회적 후생이 감소한다는 말이다.

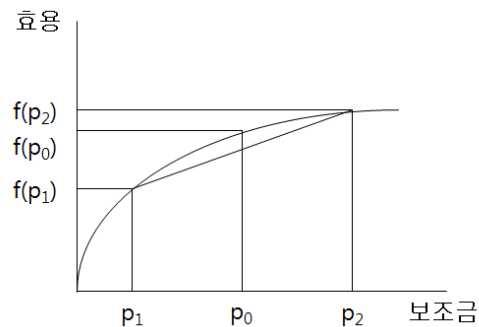


그림 1. 차별적 보조금과 사회적 후생
Fig. 1 Differential subsidy and social welfare

3.2.2. 명제 2의 검토

여기서 논의의 편의를 위하여 제조사 보조금과 이동통신사보조금은 지급 당시의 현재가치로 간주하자. 이용자의 탐색비용은 탐색에 투여하는 시간과 에너지의

함수로 파악할 수 있을 것이다. 탐색비용의 후생은 음(-)이며 탐색비용이 증가할수록 식 3과 같이 소비자 후생은 감소할 것이다.

$$g(S_i) < 0, \frac{dg}{dS} < 0 \quad (3)$$

그런데 보조금 지급기준이 불투명할수록 탐색비용은 증가한다. 따라서 소비자 후생도 감소한다. 한편, 탐색비용이 증가할수록 보조금의 기대치는 높아질 것이다. 그렇다면 탐색비용이 증가하면 소비자 후생이 높아질까? 그렇게 되려면 $\frac{dW_i}{dS} = \frac{df}{dS} + \frac{dg}{dS} > 0$. 따라서 $\frac{df}{dS} > -\frac{dg}{dS}$. 즉 탐색비용이 증가하면서 보조금의 증가에 따른 후생의 증가가 탐색비용의 증가에 따른 후생의 감소분을 상쇄하고 남아야 한다. 이것은 소비자에 따라 달라질 것이다. 결과적으로 보조금의 지급을 차별하여 보조금의 투명성을 약화시키고 탐색비용이 증가하게 되면 당연히 소비자후생이 감소할 가능성이 커진다는 점을 알 수 있다.

3.2.3. 명제 3의 검토

명제 3은 보조금을 단말기 보조금과 서비스 요금보조금으로 구분하여 단말기 보조금만 차별적으로 지급하는 경우는 명제 1의 분석 결과와 다르지 않다. 그런데 제조사의 단말기 보조금이 서비스요금 보조금으로 전용될 경우는 소비자의 탐색비용증가로 인하여 소비자 후생 및 사회 후생 감소 폭이 더 커진다.

IV. 보조금관련 정책과 주인-대리인 문제

보조금의 차별적 지급은 공급자가 정보의 비대칭성을 이용하여 소비자들이 동일한 제품에 대하여 상이한 금액을 지불하게 되므로 가격차별(price discrimination)이라 할 수 있다. 정부가 보조금을 매출액의 비율로 한도만 규제하는 것은 이해할 수 없다. 또한 표면적인 공급가격은 명시적으로 동일하게 유지하면서 내면적으로는 보조금으로 차별하는 것은 정보의 비대칭을 이용한 불공정행위라고 볼 여지가 있다.

표 6. 이동통신사 보조금과 과징금 최근 사례

Table. 6 Recent Cases of Subsidies and Penalty of Mobile Telecom Companies

Period	Contents
2010.9.24	Penalty SK Telecom 12.9 bil. won, KT 4.8 bil. won, LG U+ 26bil. won
2011.9.19	penalty SK Telecom 6.86 bil. won, KT 3.66 bil. won, LG U+ 3.15 bil. won
2012.12.24	business suspension SK Telecom 22 days KT 20 days LG U+ 24 days, penalty SK Telecom 6.89 bil. won, KT 2.85 bil. won, LG U+ 2.15 bil. won
2013.3.14	penalty SK Telecom 3.14 bil. won, KT 1.61 bil. won, LGU+ 0.56 bil. won
2013.7.18	business suspension KT 7days, penalty SK Telecom 36.46 bil. won KT 20.24 bil. won, LG U+ 10.26 bil. won
2013.12.27	penalty SK Telecom 56.0 bil. won, KT 29.7 bil. won, LG U+ 20.7 bil. won, suspension order of improper differential subsidy etc.
2014.3.7	45 days business suspension for 3 telecom companies

자료: “이쯤 되면 전통신?” 이동통신회사 과징금-영업정지의 흑역사, 국민일보 2014.3.8.

표 6과 같이 2001년 6월 33억 원의 과징금을 부과한 것을 필두로 2014년 들어서는 3월과 8월에 각각 298.1억 원, 584.1억 원이 부과되는 등 총 17회에 부과된 과징금 총액은 5,283.5억 원에 달한다. 2006년 6월에 SKT, KTF, KT-PCS(KTF망 재판매 사업자), LGT에 합계 732억 원의 과징금이 부과되었으며 2011년 136.7억 원, 2012년 118.9억 원, 2013년에는 3차례에 걸쳐 합계 1,786.7억 원의 과징금이 부과되었고 2014년에는 3월과 8월에 각각 298.1억 원, 584.1억 원이 부과되었다. 그리고 2001년 6월부터 영업정지도 부과하고 있는데 2002년, 2004년 각각 한차례씩 부과하고 2012년 12월부터 2014년 3월까지 3차례 부과하였다. 2012년부터 2014년까지 부과한 영업정지 일수는 총 208일에 달한다. 그런데 과징금과 영업정지는 근본적인 처방이 되지 못하여 보조금 지급경쟁이 과열되면 과징금을 부과하거나 과징금에 영업정지를 병과하는 악순환이 반복되었다. 이는 이동통신사들이 음성과 데이터, 요금제별 이중의 가격차별에 따른 초과이익을 누리고 이를 바탕으로 단말기 보조금 지급을 통하여 시장점유율을 확대하려는 전략을 일관되게 전개해왔다는 말이다. 정부는

근본적인 경쟁환경을 조성하기 보다는 표 7과 같이 과징금 부과와 영업정지라는 대중요법적 대응으로 일관하였는데 이는 합리적인 정책이라고 할 수 없으며 전형적인 주인-대리인 문제를 야기하였다고 할 수 있다[8].

표 7. 이동 단말기 보조금 관련 정책

Table. 7 Policies on Mobile Phone Subsidy

Market Condition	Subsidy Policy	Problems
Providing Beeper Subsidy	Ignorance (1993~1995)	No Policy
Providing subsidy for PCS Phone	Permit of Subsidy (1995~2000)	Lack of Policy Orientation
Phone Subsidy Overheating	Subsidy prohibition clause were required in terms and contract of use(2000) Subsidy prohibition (Telecommunications Business Act)(2003~2006) Subscribers with more than 18 months may be permitted subsidy one time(2006~2008)	Lack of Policy Orientation or Lack of will
After Sunset of Subsidy in 2008	Subsidy Guideline(270 thousand won)(2010) Penalty(2006~2013)	Lack of Policy Orientation or Lack of will
Terminal Distribution Act Enforcement	Subsidy Ceiling Separate announcement of manufacturer subsidy and telecom company subsidy were promoted but foundered (2014. 10)	Lack of Policy Orientation or Lack of will

현재의 이동통신 단말기에 대한 보조금은 그 생성과정과 흐름을 볼 때 제조사, 이동통신사 뿐만 아니라 정부, 정치권이 모두 관련되어 있다고 볼 수 있다. 정부는 정보의 비대칭성을 최대한 제거하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 그런데 정부는 보조금은 소비자에게 공급되는 단말기의 가격이 인하라고 간주하고 공급자인 이동통신사들의 과당경쟁만을 문제 삼아왔다. 그러면서 단말기 제조사는 독점이윤을 누리며 이동통신사에게 선심 쓰듯이 제조사 보조금을 지급해온 것이다. 이동통신사는 제조사 보조금과 보장된 수익을 바탕으로 보조금재원을 확보하고 이용자 확보를 위하여 보조금을 활용하였다. 보조금이 주요 경쟁수단이 된 것은 이동통신 3사(MNO)의 서비스이용요금체계가 거의 유사하고 MVNO 및 단말기 자급제의 허용이 지연되었기 때문이다. 막상 소비자인 이용자들은 대개 지역별 공급

자들이 제시하는 가격과 계약조건을 수용하여 단말기와 이용계약을 선택할 수밖에 없게 되었다. 이는 동일한 제품으로 소비자를 차별하는 것으로 차별성 있는 제품으로 경쟁하는 독점적 경쟁보다는 독점에 가까운 시장구조인 것이다. 정부가 이를 문제로 인식하지 않고 방관한 것은 주인-대리인 문제를 노정하고 있다[9].

2014년 8월에 방통위는 휴대전화 보조금 분리공시제를 10월부터 이동통신단말장치유통구조개선법(단통법) 고시에 반영한다고 예고한 바 있다. 즉, 이동통신사업자는 이동통신사업자가 지급하는 지원금을 공시할 때에는 이동통신 단말기 제조업자와 협의해 이동통신 사업자가 직접 부담하는 금액과 단말기 제조업자가 이동통신 사업자에게 지급한 장려금 중 지원금에 포함된 금액을 이용자가 알 수 있도록 공시한다는 것이다. 그런데 삼성전자를 비롯한 제조사는 장려금을 공시하면 해외 경쟁사에 마케팅 전략이 노출, 휴대폰 수출에 어려움이 있다고 반대하고 정부와 국회는 적당히 타협하여 제조사와 이동통신사별 보조금의 분리공시는 무산되었다[10].

V. 결 론

우리나라의 이동전화 보유율은 세계에서 가장 높고 이동통신비용은 가계에 큰 부담이 되고 있다. 정부는 소비자의 후생을 극대화하기 위하여 경쟁을 촉진하고 독과점의 폐해를 방지할 책무가 있다. 경쟁을 촉진하기 위해서는 정보의 비대칭성을 최대한 해소하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 그런데 정부는 보조금은 소비자에게 공급되는 단말기의 가격의 인하로 간주하고 서비스공급자인 이동통신사들의 과당경쟁만을 문제 삼아왔다. 일견 보조금은 소비자의 단말기 가격부담이나 서비스요금부담을 저감하는 것으로 보이지만 사실상 가격차별을 통하여 시장을 왜곡하고 있는 것이다. 정부는 보조금문제에 대하여 이동통신시장의 왜곡을 방지할 적절한 역할을 하지 못함으로써 주인-대리인 문제를 야기하였다. 보조금으로 사용될 재원이 가격인하나 요금인하로 사용되는 것이 소비자 후생과 사회적 후생을 증가시킬 수 있다. 정부는 보조금과 관련된 복잡한 요금제에서의 선택 강요에 따른 거래비용 증가를 억제함으로써 소비자의 선택권을 보장하고 비용부담을 경감하여 소비자 후생 감소를 방지할 수 있을 것이다. 단통

법을 통한 보조금의 분리공시는 진일보한 정책이나 그마저도 제조사의 반대로 실현되지 못하였다. 궁극적으로는 현재의 보조금은 보조금의 형태가 아닌 가격으로 반영되어야 하고 완전경쟁시장에 가까운 가격구조가 형성되어야 한다.

ACKNOWLEDGMENTS

This was studied by the support of 2015 Dankook University Research Fund.

REFERENCES

- [1] Sangyong Kim, <Reporters Note> History of Cellular Phone Subsidy, Etnews.com, 2000. 5. 25, <http://www.etnews.com/200005250118>.
- [2] Jin Shin, "The study on the fair trade in the mobile phone market," *Journal of the Korea Institute of Information and Communication Engineering*, vol. 17, no. 9, pp.
- [3] Insuk Cheong, "Handset Subsidy and User Discrimination," *Applied Economics*, vol. 15, no. 2, pp. 169-196, 2013. 12.
- [4] Insuk Cheong, "Handset Bundling and Subsidy: Competition Effect on Handset Market," *International Telecommunications Policy Review* vol. 20, no. 2, pp.79-104, 2013. 6.
- [5] Weonseok Kim, Economic Analysis of Mobile Handset Subsidy Competition: Profitable Subsidy Competition and Regulatory Implications, *International Telecommunications Policy Review* vol. 20, no. 3, pp. 47-73, 2013.
- [6] Yongkyu Kim and Imho Kang, "A social welfare analysis of mobile handset subsidy," *International Telecommunications Policy Review* vol. 19, no. 2, pp. 93-111, 2012. 6.
- [7] Sawoong Kang, "Welfare Effect of Behavior-based Handset Subsidy Discrimination," *International Telecommunications Policy Review*, vol 21 no. 2, pp. 57-85, 2014.
- [8] Sungkyu Woo and Chanhee Kim, 'Tradition now? Black history of penalty and business suspension against telecom companies,' Kookmin ilbo cookie news 2014.3.8.
- [9] Jungsook Oh, "Introduction of handset self acquisition and policy implication," *Broadcasting and Telecommunication Policy*, KISDI, 2012. 8. 16.
- [10] Mobile Communications Terminal Distribution Structure Improvement Act, Enforcement Date 28. May, 2014, Act No.12679, 1. Oct, 2014.



신 진(Jin Shin)

1983년 서울대학교 무역학과(경제학사)
 1989년 Florida State University 대학원(경제학석사)
 1991년 Florida State University 대학원(경제학박사)
 2001년 ~ 2005년 (사)한국기술거래사회 회장
 2005년 ~ 2007년 충남테크노파크 원장
 2005년 ~ 2007년 (사)한국테크노파크협의회 초대회장
 2006년 ~ 2009년 한국기술거래소 이사
 2009년 ~ 2011년 송도테크노파크 원장
 2009년 ~ 2011년 한국세라믹기술원 이사
 2009년 ~ 2011년 수도권광역경제위원회 위원
 2011년 ~ 2015년 한국산업기술평가관리원 이사
 2008년 ~ 2011년 호서대학교 벤처전문대학원 교수
 2012년 ~ 현재 단국대학교 교수
 ※관심분야 : 통신정책, 과학기술정책, 산업정책, 정부규제 등