

통신시장 개방과 경쟁정책

엄용섭

통신개발연구원 책임연구원

WTO와 통신시장 개방

'97년 2월에 발표된 통신부문의 WTO체제 합의문은 많은 사람의 관심을 불러일으키고 있다. 본 협상의 진행과정을 살펴보면 '93년 12월의 우루과이 라운드(UR) 협상결과에 따라 '94년 4월에 기본통신협상그룹(NGBT)이 설치되어 다자간의 협상이 추진되면서 통신부문에서의 시장개방이 불가피하다는 인식을 주기 시작하였다. 기본통신협상은 당초에는 '96년 4월에 완료하고자 하였으나 미국의 불만으로 연기되어 결국 '97년 2월에 최종적으로 타결되어 '98년부터는 공식적인 시장개방의 시대가 도래하게 된 것이다.

당연히 국내의 관심은 시장개방에 의하여 국내 통신사업자가 얼마나 타격을 입을 것인가에 모여 있다. 사실 사전에 개방에 따른 영향정도를 정확히 예상한다는 것은 어렵지만 WTO에서 우리나라가 양허한 내용을 살펴보면 몇 가지의 점에 대해서는 어느 정도 예상을 할 수 있다.

우선 협상내용 중 핵심이 되는 WTO 회원국의 통신시장 규제정책방향은 다음 세 가지를 준수하도록 명문화하고 있다.

첫째는 규제의 투명성을 보장하는 것으로서 통신서비스에 관한 모든 규제가 합리적이고 공평하게 집행되어야 한다는 것을 의미한다. 여기서 특히 국내·외 사업자간의 공정경쟁을 보장하는 여러 조치들이 강구되도록 규정하고 있다. 예를 들면 통신정책을 수립하는 기관과 독립적인 공정경쟁규제기관을 설치하도록 한다거나, 시장지배적 사업자가 우월적인 지위를 이용하여 타사업자 특히 외국사업자를 차별하지 못하도록 사전에 적절한 제도를 설정해야 한다는 점등을 명기하였다.

둘째는 시장접근의 동등성을 보장해야 한다는 것이다. 이는 모든 기간통신사업에서 사업자수를 제한하거나 외국인의 자본참여를 규제하지 말아야 한다는 것을 의미한다. 셋째는 내국민대우의 비차별성이다. 이는 요금, 업무의 규제, 경쟁조건 등에서 외국사업자가 국내사업자와 동등한 대우를 받도록 보장해야 한다는 것을 의미한다.

이러한 WTO 규제정책원칙에 따라 우리나라의 통신시장에 가장 많은 영향을 줄 수 있는 조항은 적절한 자본과 기술을 가진 외국 사업자가 국내에서 통신사업을 하기를 원하는 경우 허가해야 한다는 점이다. 물론 외국인이 대주주가 될

수 있는 것은 '99년부터이고 '98년부터 외국인의 대표자 및 임원이 허용되며 소유지분도 최대 33%까지 보유할 수 있도록(2001년에는 49%) 어느 정도의 양허는 얻었으나 실질적인 외국 통신사업자의 진입이 가능하다고 전망된다.

외국 사업자에 대한 이러한 양허는 국내의 통신시장에 대한 영향이 더욱 증폭될 수밖에 없는 것이며 여기에 국내의 통신사업 희망자도 자유로이 진입할 수 있게 되면서 내·외국인 간의 전면적 경쟁상태가 초래되면서 지금까지의 국내 통신사업구도에 절대적인 변화가 나타날 것이기 때문이다.

통신개방과 우리의 대응

그렇다면 앞으로 우리 나라는 어떠한 대응책을 마련해야만 할 것인가? 이러한 질문에 답하기는 쉽지 않을 것이다. 왜냐 하면 이러한 질문이 내포하는 의도가 어떻게 외국 사업자로부터 국내사업자를 보호할 것인가에 대한 해답을 요구하기 때문이다. 사실 국내와 외국 사업자를 차별하지 못하는 내국민대우가 WTO에서 요구하는 기본 사항이므로 정부가 나서서 외국사업자로부터 국내사업자를 보호할 수는 없다. 따라서 '98년부터는 정부가 국내사업자를 보호할 정책을 기대하기 보다는 국내의 통신사업자가 자발적으로 경쟁에서 살아남는 것만이 최선의 방법이다.

WTO체제에서 정부가 추진해야 할 규제정책의 방향을 논의하기 앞서서 개방여부와 무관하게 우리 나라의 정보통신정책이 추구하는 목표를 생각해보자. 첫번째 목표는 정보통신산업의 발전이다. 정보통신산업의 발전은 더욱 고급의 정보통신상품을 저렴하게 제공하여 이용자가 그 혜택을

누릴 수 있도록 하는 근간이 된다는 점에서 중요한 목표이어야 한다. 두번째 목표는 정보통신기반의 고도화이다.

정보통신의 고도화는 모든 산업발전의 근간이며 생활의 수준을 높이는 가장 중요한 수단 중 하나로 인식되고 있으므로 선진국에 비하여 결코 뒤지지 않는 수준의 고도화가 선진국보다 늦지 않은 시점에서 제공되는 것이 향후 수년간 우리나라의 정보통신정책이 추구하는 지향점이 되어야 하는 것이다. 세번째 목표는 정보통신 이용자의 기본권리 강화이다. 정보통신이 발전되어야 하는 궁극적 이유가 소비자의 후생을 향상시키고자 하는 것임에도 소비자의 권리나 보호조치 등은 정보통신정책에서 비중이 적었다는 점에서 이를 향후에 적극적으로 개선하여 본래의 취지가 살아나도록 해야 한다.

이러한 세 가지 정보통신정책목표를 고려할 때, WTO체제는 지금까지의 정책목표 구현방법이 달라지도록 요구하고 있다. 우선 정보통신산업의 발전은 경쟁을 통하여 달성할 수 있다는 점은 개방 이전이나 이후가 동일하다. 그러나 경쟁구도를 정착시키는 방법에서는 많은 차이가 있어야만 한다. 개방이전에는 한국통신이라는 지배적 사업자에 대항하여 살아남을 수 있도록 신규통신사업자를 어느 정도 보호하는 정책이 가능한 반면에 개방이후에는 이러한 보호정책이 불가능함에 따라 전면적 경쟁을 활성화하는 정책을 통하여 정보통신산업을 발전시킬 수밖에 없게 되었다. 이제는 신규사업자를 보호할 수도 없고 보호하는 것이 장기적으로 바람직하지 않다는 점에서 WTO개방을 기점으로 하여 전면적인 경쟁촉진 정책을 실시해야 한다.

정보통신 기반의 고도화는 개방 이전부터 정부

가 추구해온 정책이다. 2015년까지 초고속정보통신망을 구축하겠다는 청사진을 이미 설정하고 이를 위한 다양한 방안이 강구중인 것은 잘 알려져 있다. 그러나 개방이전에 비하여 달라져야 하는 것은 초고속정보통신망의 구축을 위한 재원의 마련정책이다.

개방이전에는 통신사업자에 대하여 간단한 통제만으로 쉽게 재원을 마련하는 것이 가능한 반면에 개방이후에는 외국사업자에 대하여 동일한 방법으로 재원을 충당하도록 규제할 수 없고 재원의 충당이 미치는 영향이 재원충당사업자에게만 국한되는 것이 아니라 이에 접속하여 사업하는 타사업자에게도 접속료를 통하여 영향이 전달되므로 외국사업자가 초고속망의 구축비용을 직접적으로 부담하지 않는다고 하여도 결국 어느 정도는 자신들에게 영향이 있는 만큼 쉽게 승복하려하지 않을 것이 분명하기 때문이다. 따라서 정부는 투명하고 명백하게 재원조달의 체계를 구축하지 않으면 안되는 점이 개방이후에 달라져야만 하는 사항이다. 현재는 정보화촉진기금이라는 제도가 시행 중이어서 이러한 틀에는 변화가 필요 없으나 정보화촉진기금의 부담방법에 대해서는 더욱 치밀하고 명확한 기준과 범위를 설정하는 작업이 필요하다.

WTO 개방에 대한 제도 정비 마련

마지막 목표인 이용자의 권리강화에 있어서는 많은 정책이 보장되어야 하지만 그 중에서 가장 중요한 정책은 보편적 서비스의 구현이다. 보편적 서비스 정책이란 일반상품에서의 필수재와 유사한 개념으로써 통신상품을 모든 국민이 저렴하고 공평하게 소비할 수 있도록 정부가 보장하는

정책이다. 이는 경제의 일반원칙보다는 평등의 원칙을 중시하는 개념에서 출발한 만큼 사업자에게는 부담으로 느껴지거나 사업자간의 불공평한 부담으로 불만이 나타날 수 있는 사안이므로 개방 이전에서부터 분쟁의 소지를 상당히 가지고 있었다.

그러나 WTO개방이 되면 이러한 분쟁의 소지는 더욱 커져서 보편적 서비스의 제공 자체가 불안정해질 수 있기 때문에 개방에 대비하여 현재의 보편적 서비스의 초보적 제도를 수정, 보완하여 투명하고 비차별적으로 부담이 분배되는 구현 방안을 정립해야 하는 것이다. 그 외에도 이용자를 보호하기 위하여 필요한 조치로는 외국사업자가 서비스의 품질을 저하시켜 이용자의 불만을 초래하거나 혹은 국내에서 사업을 철수하면서 기존 사용자에게 대한 사후조치를 등한시할 소지가 훨씬 많아질 것이므로 이에 대한 적절한 제도적 장치를 마련해야 하는 점도 WTO개방에 대비하여 정비해야 할 중요한 정책이다.

이상에서는 WTO체제가 도래하면서 우리 나라가 대비해야 할 수많은 정보통신정책 중에서 중요하다고 생각되어지는 것을 논의하였다. 이러한 논의에 추가하여 본 글에서 부연하고자 하는 것은 외국사업자가 진입하면서 급격히 증가할 통신사업자간의 분쟁에 대비하는 정책도 중요하다는 점이다. 경쟁이 촉진되면 그와 비례적으로 사업자간의 분쟁은 많아지는 것이 일반적이나 통신부문에서는 그 현상이 더욱 두드러지기 때문에 이러한 분쟁의 처리를 위한 제도의 정비는 필수적이다.

정보통신산업은 일반산업에서와 동일한 공정경쟁의 규제가 필요할 뿐만 아니라 정보통신산업의 특수성으로 인하여 일반 산업에서는 거의 나

타나지 않는 공정경쟁 문제까지 발생하므로 그 규제가 전문화되고 세분화되어 있는 것이 세계적인 추세이다. 정보통신산업의 특수성으로 인한 공정경쟁문제는 네트워크 산업이라는 특수성과 수직적 결합이라는 구조적 문제가 얽혀있는 데서 발생한다. 현재 한국통신은 시내, 시외, 국제 등 음성통신의 모든 역무를 제공하고 있으나 경쟁사업자는 시외나 국제 등 일부 역무에만 사업을 영위하고 있다. 네트워크 산업의 특성상 시외나 국제 전화라는 상품은 시내전화역무를 통하지 않고서는 의미가 없는 재화이며 수직적 결합을 이룬 한국통신이 시내에서의 독점과 기타 역무에서의 경쟁이라는 비대칭적 구조에서 시외나 국제부문에서 시내로의 상호보조와 경쟁부문에서의 악탈적 가격설정이 가능하므로 항상 공정경쟁을 저해할 동기를 가지고 있으므로 이를 감시하고 규제해야 한다.

또한 시내전화역무에 접속하고자 하는 타 통신망에 대하여 경쟁역무까지도 제공하는 시내전화사업자는 항상 접속을 거부할 동기도 가지게 되는 수직적 배제(vertical foreclosure)도 일반산업에서는 발생하기 어려운 통신산업만의 특수한 문제이다. 이러한 문제를 적절히 처리하고 엄격하게 감시하는 것이 장기적인 정보통신산업 발전의 기초가 된다고 볼 때 이를 위한 전문적인 기구를 운영하는 것이 바람직하다.

미국은 오래 전에 이러한 역할을 하는 기구로서 FCC(Federal Communications Commission)를 운영하고 있으며 우리 나라도 기존에 역할이 미미하였던 통신위원회를 확대 개편하여 운영하기로 법개정을 하였다. 그러나 본격적인 활동이 활성화되기 위해서는 위원회의 조직과 세밀한 업무의 추진범위, 방법 및 체계가 한국의

통신시장에 맞도록 정립하지 않고서는 정보통신산업의 발전이 저해되고 또한 WTO체제가 규정하는 내국민대우와, 규제의 투명성 등을 근거로 한 외국 사업자의 제소를 적절히 처리하지 못할 경우 WTO분쟁제소를 방지하지 못하면 결과적으로 더 큰 피해를 입을 수도 있다는 점에서 통신위원회의 활성화는 필수적이다.

정보통신부문은 기술의 급격한 발전으로 시장이 역동적으로 변화하는 가운데 시장개방이라는 환경 변화까지 겹쳐서 우리 나라의 정보통신정책이 다루어야 할 문제는 증폭되고 있으나 이러한 변화를 슬기롭게 극복할 수 있도록 더욱 많은 사람이 참여하고 의견을 개진하는 두뇌집단의 활성화가 WTO체제를 맞이하면서 가장 바람직한 대응책일지 모른다는 생각을 하면서 본 글을 마친다. ■

짧은 글 긴 생각

성공자와 실패자

성공자는 자신을 투자하고
실패자는 약속만 만들뿐입니다.

성공자는 실수를 했을 때 "내가 잘못했습니다"라고 말합니다.
실패자는 실수를 하고도 "그것은 내탓이 아니야"라고 말합니다.

성공자는 실패자보다 더 열심히 일하면서도 많은 여유를 가집니다.
실패자는 언제나 너무 분주해서 꼭 필요한 일도 하지 못합니다.

성공자는 실패를 두려워하지 않지만
실패자는 성공하는 것까지도 온근히 두려워 합니다.

성공자는 문제를 관찰해 나가지만
실패자는 문제의 주변을 맴돌 뿐 절대로 그것을 관찰해 나가지 못합니다.