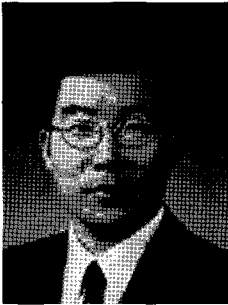


경쟁측면에서 본 정보통신 분야의 규제개혁 문제점 및 개선방안



홍 동 표
정보통신정책연구원 연구위원

가격상한제가 효율적으로 시행될 경우 통신사업의 생산성 향상, 신규서비스 도입 촉진 등으로 보수를 규제방식에 비하여 사회후생에 긍정적 효과가 기대된다. 즉 가격상한제는 규제대상의 사업자에게 제한된 범위내에서 요금설정의 자율성을 부여함으로써, 생산성 향상의 결과를 사업자가 일부 향유할 수 있어 원가절감의 유인을 제공할 수 있다. 또한 기술발전에 따른 신규서비스 도입과 수요행태에 부응하는 다양한 요금제도의 도입을 촉진할 수도 있다. 따라서 명시적인 규제기준과 합리적인 운용절차가 설정될 경우 경쟁활성화, 요금규제의 투명성 확보 및 공정경쟁 강화 등의 효과를 기대할 수 있다.

2002년도 규제개혁위원회 업무계획 가운데 정보통신 분야의 내용, 즉 요금제도, 번호이동성 제도, 주파수 경매제도 등은 이미 규제개혁이 결정되었거나 상당한 논의가 진행되고 있는 사안들이 포함되어 있다. 따라서 이 글에서는 이들 제도의 정의와 규제개혁의 타당성, 규제개혁이 경쟁사업자와 소비자에게 미치는 영향, 규제개혁에서의 고려사항 등을 설명하고자 한다.

1. 요금규제제도 개선

통신서비스는 기본적인 소비재 및 투입요소로서, 통신요금을 효율적인 수준으로 결정하는 것은 소비자의 편익과 경제활동에 큰 중요성을 가

진다. 경쟁이 활성화된 시장의 요금결정은 시장의 자율적 기능에 위임하는 것이 바람직하지만, 시장기능이 불완전하여 유효한 경쟁이 정착되기 힘든 경우나, 시장기능에 일임할 경우 이용자 보호 등의 문제가 발생할 우려가 있는 경우에는 요금규제가 요구된다. 1998년 이후 통신서비스시장의 경쟁 확산에 따라 통신서비스요금에 대하여 원칙적으로 신고제를 적용하여 규제를 완화하였지만, 한국통신 시내전화 및 SK텔레콤의 이동전화 등에 대해서는 예외적으로 인가제를 적용하고 있다. 인가제는 총수입이 서비스제공에 필요한 비용을 보상하도록 요금을 설정하는 보수를 규제에 기초하고 있다. 보수를 규제는 다음과 같은 측면에서 비효율적일 수 있다.¹⁾ 첫째, 규제대상 서비스 원가에 대한 지속적 논란을 발생

시킨다. 특히 규제대상 사업자가 다수의 서비스를 제공할 경우, 정확한 서비스별 원가수준에 대한 논란이 더욱 가중된다. 또한 기술발전이 빠른 통신 분야에서 요금규제가 원가수준에 완전히 의존할 경우, 규제기관이 원가에 대한 정확한 정보를 보유하기 어려우므로 효율적 요금수준 결정이 어려워진다. 둘째, 보수율제도는 생산원가를 보상하는 수준에서 요금을 결정하기 때문에 사업자에 대한 생산성 향상 동기부여가 어렵다. 사업자는 원가를 절감하여도 요금이 따라서 인하되어 수익성 향상을 기대하기 어렵기 때문이다. 따라서 빠른 통신환경에 효율적으로 대처하고 비용절감 등 적극적인 경영효율화를 유도하기 위해 현행 요금규제제도의 개선 필요성이 대두되었다.²⁾

■ 국내 요금규제 개선방향

정보통신부는 통신사업자들이 급변하는 시장 환경에 효율적으로 대처하고 비용절감 등 적극적인 경영효율화를 이끌기 위해 현행 인가제인 시내전화요금에 대해 2002년 하반기 중에 시내 전용회선과 함께 가격상한제³⁾를 적용하기로 발표하였다.⁴⁾ 아울러 인가제인 이동전화요금도 시장경쟁 상황을 보아 유보신고제로 완화하기로 하였다. 보도자료의 주요 내용은 다음과 같다.

“.....한국통신 시장점유율이 99%로 실질적인 독점구조인 시내전화와 시내전용회선 서비스요금을 효율적으로 규제하기 위해 가격상한제를 도입한다. 다만, 시내전용회선의 경우 앞으로 파워콤 등과의 경쟁상황을 고려, 유보신고제⁵⁾ 등으로 완화하는 방안도 함께 검토한다. 현재 인가제인 이동전화요금은 최근 경쟁이 진전되고 있으나, 제1사업자인 SK텔레콤이 과거 독점에 따른 누적이익 보유, 기업결합 등으로 상당한 시장지배력을 갖고 있어 당분간 규제가 필요한 실정이다. 그러나 이동전화에 가격상한제를 적용하는 것은 다양한 선택요금제로 가격상한을 지키기 어렵고 2~3년내 IMT-2000 등 신규서비스가 제공되면 더욱 실효성을 확보하기 어려워 향후 시장의 경쟁활성화 정도를 보아가며 유보신고제로 완화할 방침이다.....”

가격상한제가 효율적으로 시행될 경우 통신사업의 생산성 향상, 신규서비스 도입촉진 등으로 보수를 규제방식에 비하여 사회후생에 긍정적 효과가 기대된다.⁶⁾ 즉 가격상한제는 규제대상의 사업자에게 제한된 범위내에서 요금설정의 자율성을 부여함으로써, 생산성 향상의 결과를 사업자가 일부 향유할 수 있어 원가절감의 유인을 제공할 수 있다. 또한 사업자가 제출한 요금의 허용범위 충족여부만을 판정한 후 자동적으로 요금변동을 승인함으로써 규제의 투명성이 향상되고

1) 김형찬 외(1999), “시장상황에 적합한 새로운 통신요금 규제모델 연구,” 정보통신정책연구원 연구보고 99-37, pp52-3.

2) 2000년 6월 OECD 규제개혁보고서에서도 국내 시내전화 등에 가격상한제를 도입할 것을 권고한 바 있다.

3) 가격상한제(Price cap regulation)는 지배적 사업자에 대해 물가수준, 생산성을 고려하여 가격상한을 정하고 제한적으로 사업자에게 요금설정의 자율성을 부여하는 요금제도로 영국, 미국 등에서 시행되고 있다.

4) 정보통신부 보도자료(2001. 1. 3).

5) 유보신고제는 신고된 요금에 대하여 공정경쟁 등에 문제가 없는 경우 일정한 유보기간(예: 30일)이 지나면 효력이 발생하는 제도로서 미국, 일본 등에서 시행되고 있다.

6) 김형찬 외(1999), “시장상황에 적합한 새로운 통신요금 규제모델 연구,” 정보통신정책연구원 연구보고 99-37.

규제비용도 감소된다. 기술발전에 따른 신규서비스 도입과 수요행태에 부응하는 다양한 요금제도의 도입을 촉진할 수도 있다. 기존의 인가제가 규제기관의 적극적 승인이 없으면 효력이 발생하지 않는 제도임에 비하여 유보신고제는 신고된 요금에 대하여 일정기간 내에 적극적 변경 명령이 없으면 효력이 발생하는 제도이다. 따라서 명시적인 규제기준과 합리적인 운용절차가 설정될 경우 경쟁활성화, 요금규제의 투명성 확보 및 공정경쟁 강화 등의 효과를 기대할 수 있다.

■ 고려사항

가격상한제는 가격상한을 잘못 설정할 경우 유인효과를 감소시키고 소비자이익을 저해할 수 있다. 예상하지 못한 외생적 기술발전으로 서비스 생산비용이 감소하는 경우 피규제 사업자는 이를 요금인하에 반영하여야 하지만, 그렇지 않을 경우 규제기관이 규제할 명분이 약해진다. 또한 생산성지표나 물가지수를 결정하는 방법이 매우 다양하므로 지수를 선택할 때 자의적 판단이 개입될 경우 가격상한제의 실효성을 거두기 어렵다. 가격상한제에서 공기업이 과도한 이윤을 실현했을 경우 공익성 논란이 발생할 수 있다. 적절한 요금상한에서도 피규제 사업자가 공기업인 경우 생산성향상을 통한 이윤실현임에도 불구하고, 가격상한을 잘못 설정한 결과로 돌리거나 (요금인하의 형태로) 이윤의 국민환원을 요구하는 압력이 발생할 수 있다. 이를 우려한 피규제

사업자는 생산성향상 노력을 회피할 수 있다. 유보신고제의 개념상 공정경쟁을 저해하는 요금설정행위의 규제에 초점이 맞추어져 있으므로, 규제대상의 명시화와 합리적인 규제기준의 설정이 필요하다. 공정경쟁을 고려할 경우 이용자 및 경쟁사업자 등 이해관계자의 참여가 필요할 것으로 판단되는데, 규제완화의 취지를 살리면서도 공정경쟁 측면에 대한 철저한 검토를 가능케 할 수 있는 규제절차의 설정이 중요하다.

2. 번호이동성제도의 도입

번호이동성이란 통신서비스 가입자가 사업자(예: A사업자 B사업자), 서비스 제공위치(예: 서울 대전), 서비스 종류(예: 이동전화 시내전화)를 변경하더라도 기존 번호를 유지할 수 있는 기능으로 정의되지만, 일반적으로는 사업자 이동성을 의미한다. 국내에서 번호이동성제도는 제도의 도입근거가 마련된 전기통신사업법이 국회에서 의결되었고 통신위원회의 심의를 거쳐오는 2003년 상반기부터 시내전화와 착신과금서비스(080서비스)를 대상으로 도입될 예정이다.⁷⁾ 이동전화서비스의 경우 휴대전화 회사를 바꾸더라도 기존 번호를 그대로 쓸 수 있는 번호이동성제도가 내년 하반기쯤부터 제3세대(2GHz IMT-2000) 서비스를 대상으로 우선 시행된다. 정보통신부는 그러나 현재 사용되고 있는 2세대(PCS, 셀룰러) 전화간, 2세대와 3세대(2GHz IMT-2000)간 번호이동성은 IMT-2000 번호이

7) 시내전화의 경우, 가입자가 같은 통화권에서 서비스회사를 바꾸더라도 종전 번호를 그대로 사용토록 하고, 거주지를 옮겼을 때 기존 번호를 갖고 가는 '위치이동성' 도입 여부는 사업자별로 자사 가입자 서비스 제고 차원에서 자율에 맡기기로 했다. 정보통신부 보도자료(2000. 12. 29).

동성 시행 이후 1년 이내에 시장경쟁 상황, 비용 편익, 번호사용률 등을 종합 평가해 결정하기로 했다.⁸⁾

■ 도입 필요성 및 목적

번호이동성은 이용자가 전화번호에 구애받지 않고 사업자를 선택할 자유를 실질적으로 확보함으로써 사업자간의 경쟁촉진을 도모할 수 있다. 통신시장이 독점체제에서 경쟁체제로 변화되고 있으나, 실질적인 경쟁정착을 위해 과거 독점사업자에게 가입한 가입자가 자유롭게 사업자를 바꿀 수 있는 환경조성이 필요하다.⁹⁾ 1999년

4월 국내 시내전화 시장에 경쟁이 도입된 이후 제2시내사업자의 시장점유율은 미미한 실정으로서, 전화번호 이동성의 도입은 시내전화 사업자간의 경쟁촉진에 기여할 것으로 기대된다. 또한 이동전화의 사업자간 번호이동성 도입을 통하여 이동통신사업자간 경쟁 제고에 기여할 것으로 기대한다.¹⁰⁾

번호이동성은 또한 통신사업자 또는 거주지 변경시 전화번호까지 변경하는데 따른 이용자의 불편을 최소화한다. 전화가입자가 거주지를 변경(예: 서울 강북 강남)하더라도 국번호 등을 변경하지 않도록 함으로써, 전화번호 변경에 따른 경제적, 사회적 비용의 감소가 가능해진다.¹¹⁾ 이

8) 정보통신부 보도자료(2002. 2. 19).

9) 예를 들어 착신과금서비스 전화번호의 변경은 기존 고객을 잃어버리는 위험이 있다. 곧 번호의 변경은 이용자에게 전환비용 (switching cost)을 의미한다. 따라서 이용자는 서비스의 품질, 편리함과 무관하게 기존 번호를 유지하는 인센티브가 있고 이는 후발기업에게 불리한 환경으로 작용할 수 있다.

10) 1996년에 제2이동통신사업자가 진입하고, 1997년에는 PCS 3사가 진입하여, 국내 이동전화시장은 경쟁체제로 전환하였다. 현재는 1999년 SK텔레콤의 신세기통신 인수와 2000년 한국통신 프리텔의 한솔 M.COM 인수로 인하여, SK텔레콤, 한국통신 프리텔, LG텔레콤의 3자 구도를 형성하고 있으나, 이러한 과정에서 시장집중도는 오히려 심화되는 추세를 보이고 있다. 시장집중도 지수인 HHI(Herfindahl-Hirschman Index) 경우 1999년 2,692에서 2001년 10월에는 3,968로 악화되었다. 3G(2GHz IMT-2000) 시장에서도 기존 이동전화시장과 마찬가지로 시장집중도가 지속될 가능성을 배제할 수 없는 상황이다.

〈표〉 국내 이동전화 가입자 추이 및 경쟁상황

(단위: 1,000명)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001.10
SK텔레콤	1,641(100%)	2,891(91%)	4,571(67%)	5,966(43%)	10,110(43%)	14,453(54%)	14,692(51%)
신세기통신		290(9%)	1,125(17%)	2,136(15%)	3,238(14%)	(54%)	
한솔 M.COM			416(6%)	1,411(10%)	2,741(12%)	3,131(11%)	9,715(34%)
한국통신 프리텔			350(5%)	2,353(17%)	4,267(18%)	5,285(20%)	
LG텔레콤			366(5%)	2,116(15%)	3,086(13%)	3,948(15%)	4,424(15%)
합계	1,641	3,181	6,828	13,982	23,442	26,817	28,831
HHI	10,000	8,342	4,844	2,668	2,692	3,646	3,968

주) ()안은 각 사별 시장점유율을 나타냄

11) 정보통신정책연구원 이 시내전화 및 이동전화 가입자(일반인과 기업), 착신과금 이용업체를 대상으로 실시한 국내 번호이동성에 대한 수요조사(2000. 11)에 따르면 시내전화, 이동전화 모두 번호이동성 필요도가 크고, 필요시 번호이동성 구현비용을 이용자가 자발적으로 분담하겠다는 의사가 다수인 것으로 나타나, 시내전화 및 이동전화 모두에 대하여 번호이동성 정책 수립이 필요함을 보여주고 있다.

와 같은 이유로 미국, 유럽, 일본 등 선진국에서는 시내전화 및 착신과금서비스뿐만 아니라 이동전화에 있어서도 번호이동성을 이미 도입했거나 도입을 예정하고 있다(아래 <표> 참고).

통신망의 기능 개선 및 연구개발 등을 위한 비용이 발생하는데, 통신사업자가 부담해야 하는 비용의 분담과 분담한 비용을 회수하기 위한 방안 강구가 필요하다.

<표> 외국의 번호이동성 도입시기

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
미 국	===⇒				---->				>
캐나다						---->				
영 국				---->	===⇒	>			
호 주								===⇒ ---->>	
일 본								===⇒ ---->		

주: ===⇒ 공통서비스(착신과금서비스), --> 시내전화,> 이동전화

■ 고려사항

번호이동성의 도입은 도입범위와 시기, 구현방식, 비용분담방안 등을 고려하여 결정하여야 한다. 먼저 번호이동성 도입은 원칙적으로 필요성이 높은 서비스부터 도입한다. 번호이동성을 제공할 수 있는 여러 가지 기술방식이 제시될 수 있는데 이들 방식들은 구현하는데 소요되는 비용, 기간, 품질, 운영의 편리성 등에 있어서 각각의 장·단점 비교를 통하여 적절한 기술방식을 선택할 필요가 있다.¹²⁾ 번호이동성 도입 시기를 결정하기 위해서는 기존 통신망의 기능 개선 등 경쟁사업자의 준비상태에 대한 검토도 필요하다. 마지막으로 번호이동성의 구현을 위해서는 기존

3. 주파수 경매제도의 시행

주파수 경매방식은 사업자의 가격입찰을 통해 주파수 이용권을 분배하는 방식을 말한다. 수요와 공급원리가 지배하는 시장기능에 따라 주파수 이용에 대한 적절한 가격이 결정됨으로써 주파수 자원을 효율적으로 사용하도록 유도할 수 있다. 즉 높은 수익창출이 가능한 사업자가 높은 경매가를 제시할 수 있으므로 효율적인 사업자의 선정이 가능해 질 수 있다. 세계적으로 경제적 가치가 급증하고 있는 주파수 자원을 효율적으로 배분하기 위해 일부 주파수 대역 배분에 경제원리를 도입하였고, 그 적용대상 주파수 대역을 점차 확대하는 추세이다.¹³⁾

12) 번호이동성을 제공하기 위한 기술적 방안으로는 RCF(Remote Call Forwarding)방식, CDB(Call Drop-Back)방식과 같은 비지능망 방식과 QoR(Query on Release)방식, ACQ(All Call Query)방식과 같은 지능망 방식이 있다. 국내의 경우 시내전화 및 080 착신과금서비스의 사업자 번호이동성 기술방식은 지능망 방식인 QoR로 결정하였다.

13) 미국, 호주의 경우는 경매방식만을 사용하는 반면 영국, 독일의 경우는 경매와 심사를 병행하고 있다.

■ 주파수 경매방식 도입의 타당성

주파수 경매방식과 심사방식은 각기 상이한 장단점을 가지고 있으므로 시장상황이나 정책적 목표에 따라 적절한 방식을 채택하는 것이 바람직하다. 무엇보다도 주파수 경매방식을 도입함으로써 주파수 할당방식에서 선택 대안을 확대할 수 있다는 장점이 있다.¹⁴⁾ 즉 시장상황이나 서비스에 따라 적절한 선정방식을 사용할 수 있는 정책적 유연성을 가질 수 있다는 것이다.

또한 주파수 경매방식은 다음과 같은 타당성을 가지고 있다. 먼저 주파수 경매가 도입될 경우 사업자선정의 시비를 줄일 수 있으며, 할당대가를 행정적으로 산정하는 어려움을 해소할 수 있다. 또한 기술발전과 서비스의 다양화로 인해 할당된 주파수의 역무를 사전에 지정하기 어렵게 되어 사업계획서 심사방식을 적용하는 데 한계가 있다. 또한 장기적으로 주파수 수요 증가에 따른 주파수의 부족을 해소하기 위해 시장 기반의 주파수 관리정책을 도입하는 것이 필요하게 될 수 있다.¹⁵⁾ 그러나 다른 한편으로는 경매방식은 산업정책, 공공의 이익증진 등을 위한 선정정책 수

립을 제약할 수 있다. 즉 심사방식은 표준화, 보편적 서비스제공 등을 심사기준에 포함하여 정책의지를 반영하는데 상대적으로 용이할 수 있다. 또한 과도한 경매대금으로 인해 사업추진에 지장을 초래할 수 있으며, 소비자의 부담으로 전가될 가능성이 있다. 결국, 상황에 따라 적절한 방식을 선택할 수 있는 정책적 수단을 마련하는 것이 바람직하며 이를 위해 주파수 경매방식의 법적 근거수립이 필요하다.

■ 고려사항

경매제의 원활한 작동을 위해서는 주파수의 정확한 가치산정이 필요하고 이를 위해서는 주파수 이용권의 범위가 사전에 명확히 정의되어야 한다. 주파수 이용권의 범위는 면허기간, 재할당기준, 면허취소요건, 제공서비스의 범위 및 기술기준의 유연성, 주파수 이용권의 이전 및 거래에 관한 제한 등으로 구성된다. 현행 전파법상 대가할당에 관한 주파수 이용권은 주파수를 배타적으로 이용할 수 있는 권리로 정의되나 주파수의 가치산정을 위해 보다 명확한 정의가 필요하다. **공정**

14) 현행 국내에서는 주파수 배분은 전파법에 따라 국방·치안, 주파수 이용현황, 국제적인 주파수 사용동향 등을 고려하여 정보통신부 장관이 결정한다. 경제적 가치, 경쟁적 수요 등이 관련될 경우에는 정부가 정한 주파수 할당대가를 받고 주파수를 할당하고 있다. 주파수를 할당받는 사업자는 사업제안서를 심사하여 결정한다.

15) 현재 국내의 경우 가격경쟁을 통해 주파수 부족을 해소하는 것이 절실히 만큼 주파수의 부족이 심각한 상태는 아닌 것으로 평가되고 있다.