우리나라 전통료규제의 현황 및 개선 방향

성 율 이

통신기술의 발전에 따라 통신서비스시장에 대한 경쟁 도입이 활발히 진행되면서 통신 요금규제는 선진국을 중심으로 급격히 폐지 혹은 완화되고 있다. 우리나라에서도 한국 통신의 시내전화요금과 SK Telecom의 이동통신요금을 제외한 모든 통신요금이 현재까지 자율화되었다. 그러나 통신요금에 대한 규제 완화의 속도와 범위에 대해서는 여전히 상당한 견해가 존재하고 있다. 본고는 우리나라 통신요금 규제제도의 현황과 문제점을 살펴보고 우리나라 통신시장의 경쟁상황을 분석함으로써 우리나라 통신요금 규제제도의 개선방향을 도출하는 데 목적을 둔다. 이제까지 통신요금 규제정책은 유신전화시장의 시장실험이 대한 정부 개입에 의해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 통신기술의 발전에 따라 발생하고 있는 유무선서비스간 대체현상은 통신산업의 시장구조를 근본적으로 변형하고 있으며, 과거의 규제해제를 급속히 낡은 시고로 전락시키고 있다. 이 같은 시장환경 변화에 맞추어 통신요금에 대한 정부의 규제는 빠른 시일내에 시장기능으로 대체되어야 할 것이다.

1. 서론

최근까지 대부분의 국가에서 통신요금은 엄격한 규제의 대상이었다. 10여년 전만 하더라도 미국, 영국, 일본을 제외한 대부분의 국가에서 통신산업은 전기, 철도 등과 함께 자연교점을 가진 공공사업(public utilities)의 하나로 간주되었고, 국영기업이 독점적으로 통신서비스를 제공하는 것이 일반적이었다. 아울러 성남식(2000b)에서 설명하였듯이 우리나라에서 통신요금은 국민생활에 밀접한 영향을 미치는 공공요금의 하나로 간주되어, 자연교점을 기초한 미시경제적 요금규제뿐 아니라 거시경제적 물가관리 차원의 요금통제를 받아 왔다.

기술발전에 따라 공공산업의 자연교점을 없애 제조하면서 선진국을 중심으로 공공서비스 시장에 대한 경쟁 도입이 본격화되고 있으며, 공공서비스 시장의 경쟁도입은 자연히 요금규제의 폐지 혹은 완화를 촉진하고 있다. 통신산업은 기술발전에 따른 자연교점성의 파괴가 가장 급격히 진행되고 있는 공공산업이라고 할 수 있으며, 따라서 경쟁 도입이 다른 공공산업보다 빨리 빠른 속도로 진행되고 있다.(1) 따라서 통신요금 규제의 폐지 혹은

(1) 통신산업의 경쟁도입 추세는 독점적 통신산업과 경쟁적 컴퓨터산업의 융합에 의해서 보다 가
완화에 대한 논의도 다른 공공요금보다 빠른 속도로 이루어졌고, 실제 많은 국가에서 통신 요금에 대해 인센티브규제가 도입되었거나 규제 자체가 철폐되고 있다.


그러나 통신시장 진입규제의 급속한 완화에도 불구하고 최근까지 통신요금에 대한 정부의 규제는 지속되었다. 이렇게 경쟁 도입에도 불구하고 요금규제가 지속됨으로써 경쟁 도입이 참여기업간 가격경쟁으로 이어지지 못하고 단순히 사업자수의 증가로 귀착되는 모습이 발생하였다. (2) 성남일 (2000a)과 Ku and Kim (1997)은 국제전자시장의 경쟁 도입에도 불구하고 한국통신과 신규 사업자의 요금격차에 대한 정부의 인위적 조정에 의해 국제전자시장의 경쟁 도입 효과가 부정적이었다고 보고 있다.

정부도 이러한 문제점을 인식하여 통신요금 규제제도를 꾸준히 개선하여 왔다. 그 결과 우리나라에서 통신중은 다른 공공요금보다 규제완화의 속도에 있어서 상당히 앞서 있다고 말할 수 있다. 1997년 6월 통신요금에 대한 재정경제부와 정보통신부의 이중적 규제가 완화되면서, 한국통신의 시내전화요금과 SK Telecom의 이동통신요금을 제외한 모든 통신요금이 자유화되었다. 반면에 전기, 철도, 우편요금의 경우에는 모든 개별 서비스 요금이 아직 재정경제부와 중앙부처의 이중적 규제하에 있다.

그러나 통신요금의 규제완화의 속도와 범위에 대해서는 여전히 상당한 이견이 존재하고 있다. 최근 정보통신부는 이미 자유화된 일부 통신요금에 대한 재검토 방침을 표명한 반면, (3) 피규제기업인 한국통신과 SK Telecom은 통신요금의 전면적인 자유화 혹은 인센티

---

(2) 예를 들어, 정부는 최근까지 국제전자서비스에 대해 한국통신과 신규 사업자의 요금격차를 일정수준에서 유지하는 '정책의 금용강도 고정'의 정책을 채택하였다. 신규 사업자의 진입시점에서 한국통신과 신규사업자의 요금격차는 5% 수준에서 설정되었으며, 이격차은 1993년 2월에 3%, 1995년 1월 이후 1%로 축소되었다.

(3) 정보통신부는 1999년 1월 22일자 통신요금 규제제도의 개선방향에 관한 정책토론회에서 시외 전화요금 및 전용전선요금에 대해 1999년 한 해 동안 경쟁 영향 평가를 실시한 후, 2000년부터 인가 혹은 인센티브규제로 복귀할 방침임을 발표하였다. 또한 현재 인가제인 SK Telecom의 이동통신요금에 대해서는 2000년부터 인센티브규제를 도입할 것을 제안하였고, 한국통신의 시내전화요금에 대한 인센티브규제의 도입은 2001년 이후 검토하기로 하였다.
브리그의 도입을 요구하고 있다. 아울러 통신서비스에 대한 의형적인 요금규제 완화에도 불구하고, 과거의 관행에 따른 목시적인 요금규제가 계속 존속하고 있다는 점도 문제점으로 제기되고 있다.

본고에서는 통신서비스에 대한 미시경제적 측면의 요금규제의 현황과 개선방향에 대해 고찰한다. 우리나라의 "물가안정에 관한 법률"에 따르면, 현재 주무부서 장관이 규제하는 각종 요금의 조정은 재정경제부 장관과의 협의가 요구되고 있어, 통신요금에 대한 주무부서의 규제가 철회되면 재정경제부의 물가관리 차원의 요금통제는 자연히 사라진다. 아울러 본고에서는 개별 통신시장의 경쟁상황에 초점을 맞추어 논의를 전개한다. 현재 우리나라는 통신시장에서 시장경쟁이 상당히 성숙해 있어 경쟁상황에 대한 평가가 통신요금규제의 핵심 이슈가 되고 있기 때문이다. 통신요금 규제제도의 하나로 많은 국가에서 널리 채택되고 있는 가격상한규제에 대한 자세한 설명은 성남일·권택희 (1997a, 1997b)를 참조하기 바란다. 먼저 '시장支配力'와 요금규제의 관계에 관한 경제이론을 간략히 소개함으로써 논의를 시작한다.

2. 시장支配力과 요금規制

2.1. 시장支配力의 개념 및判定基準

일반적으로 요금규제의 여부는 통신시장의 경쟁정도(혹은 특정 기업의 시장지배력 보유 여부)에 따라 결정된다. 시장지배력이 있는 독점적 기업에 대해서는 사전적 요금규제가 요구되며, 이런 기업도 시장지배력을 가질 수 없는 시장에 대해서는 특정 기업들의 담합, 기업결합, 약탈적 가격설정 등을 방지하기 위한 경쟁정부의 사후적 규제정책만이 필요하다. 따라서 요금규제의 존속 여부를 결정하는 데 있어서 특정 기업의 시장지배력의 판단이 필수적이라고 할 수 있다.

사전적 요금규제가 요구되는 경우에도 시장지배력(경쟁의 정도에 따라 요금규제의 강도는 달라져야 한다. 예를 들어, OFTEL은 영국의 주도적 사업자인 BT에 대해 1984년부터 가격상한규제를 도입하고 이를 3~4년에 한번씩 조정하여 왔다. 그런데 OFTEL은 1997년 가격상한규제 조정시 임시의 價格上限(Safeguard Cap)이라는 개념을 도입하여 잠재적 경쟁서비스에 대해 경쟁이 진행되었다고 판단되면 규제기간중이라도 언제든지 규제를 철회할 수 있도록 하였다. 또한 FCC가 AT&T의 통신요금에 대해 설정한 略式規制(streamlined regulation)도 차별화된 요금규제의 하나라고 할 수 있다.
2.1.1. 市場支配力의概念


2.1.2. 市場支配力의判定基準

시장지배력은 그 개념을 충실히 적용하여 시장가격과 한계비용을 관찰함으로써 측정할 수 있다. 그런데 현실적으로 한계비용을 정확히 측정하는 것은 대단히 어려운 작업이기 때문에 그동안 다양한 방법을 통해 간접적으로 시장지배력을 측정하여 왔다. 흔히 시장지배력의 판정기준으로 사용되어 온 변수들은 시장구조, 경쟁행태, 경쟁성과로 나누어 볼 수 있다.(5) 시장구조 판정기준에는 시장집중도, 최상위기업 시장점유율의 변동추세, 전업 장벽의 존재, 규모 및 진입비용의 크기 등이 있으며, 경쟁행태 측정기준에는 진입과 퇴출의 추세, 가격변동의 빈도, 기업간 가격격차의 변화, 매출액 대비 평균비용의 비율 등이 있다. 경쟁성과 측정기준에는 초과수익률, Lerner지수 등이 있다. 특정 기업의 시장지배력을 정확히 측정하기 위해서는 이를 변수들을 종합적으로 관찰하여야 한다.

2.1.3. 우리나라의 市場支配力 判定基準

현재 우리나라의 '독점규정 및 公正去來에 관한 法律' 제4조는 시장지배력 사업자를 시장점유율에 기초하여 정의하고 있다. 이 조항에 의하면, 1위 사업자의 시장점유율이 100분의 50 이상이거나, 1-3위 사업자의 시장점유율의 합계가 100분의 75 이상이고 한 사업자의 시장점유율이 100분의 10 이상인 경우 이들 사업자는 시장지배력을 가진다. 따라서 우리나라의 각 시장지배력을 시장구조 측면에서 접근하고 있으며, 이러한 업무적 판정기준은 많은 문제점을 가진다고 할 수 있다.

그러나 최근 우리나라에서도 시장지배력을 경제론의 개념에 충실히 관할하려는 노력이 확산되고 있다. 예를 들어, 최근 공정거래위원회는 현재 정의의 문제점을 인식하여


(5) 이들 시장지배력 판정기준에 대해서는 정보통신정책연구원(1998a)을 참조.
시장지배적 사업자의 지적·고시 제도를 1999년 1월부터 폐지하였다. 또한 시장지배적 사업자를 시장점유율, 진입장벽의 존재 및 정도, 경쟁사업자의 상대적 규모 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 한다고 서술하고 있다(공정거래위원회(1999)). 따라서 우리나라 통신시장의 시장지배력을 측정할 때 있어서 시장구조 측면뿐 아니라 경쟁행위 및 경쟁성과를 종합적으로 고려하여 특정 사업자가 가격을 실제로 조정할 수 있는 능력이 있는지의 판단에서 평가해야 할 것이다.

2.2. 시장규제의 구체적인 측정방법


2.2.1. 필요탄력성 방법(Demand Elasticity Estimation)

시장지배력을 보유한 기업A는 수요탄력성이 낮은 시장에서 가격을 인상할 것이며, 수요탄력성이 높으면 기업A의 시장지배력을 발휘하기 어렵다. 예를 들어 철강가격이 인상되면 알루미늄과 철강의 대체관계가 적어지면 알루미늄의 수요탄력성이 낮아질 것이고 이는 알루미늄회사의 시장지배력을 증가를 의미한다. 이 방법을 적용하기 위해서는 기업A의 비용변화가 없다는 가정이 필요하다. 기업A의 비용이 변하면 가격인상이 수요탄력성의 변화 때문에 비용변동 때문인지 알 수 없기 때문이다.

2.2.2. 잔여수요 방법(Residual Demand Estimation)

기업A가 가격을 인상하였을 때 기업B가 어떤 행위를 하는지를 분석함으로써 시장지배력을 측정하는 방법이다. 예를 들어 어떤 경쟁자가 가격 인상을 시도하는 기업의 가격설정력을 제한하는지를 파악하여 두 기업의 협병이 시장지배력을 증대시킬지를 판별한다. 잔여수요 추정법은 수요의 변화와 타기업의 공급의 변화를 고려하여 기업A가 얼마나 가격절정 능력이 있는가를 파악하는 방법이기 때문에, 이 방법을 적용하기 위해서는 기업A의 가격인상에 대한 인센티브가 있으나 여타 기업에 가격인상요인이 없다는 가정이 필요하다.

2.2.3. 복수가격 방법(Multiple Pricing Regime)

여러 기업이 경쟁기업들의 행동을 지속적으로 관찰하기 어렵다고 가정하면 이들 기업들

(6) 시장지배력에 대한 계량경제학적 분석방법에 대한분석에서 Bresnahan(1989)을 참조 하시오.
은 항상 서로 경쟁을 하거나 협력을 할 수 없다. 기업들은 상황에 따라 경쟁관계 혹은 협력관계를 맺을 것이며, 기업들이 협력하는 경우(독점적 가격설정)와 경쟁하는 경우(경쟁 가격)를 구분하여 시장지배력을 판정할 수 있다.

2.3. 市場支配力 分析事例(1): AT&T의 境遇

현재 선진국에서는 시장구조, 경쟁행위, 경쟁성과 등을 종합적으로 판단하여 통신사업자의 시장지배력을 판정하고 있다. 아울러 앞서 설명한 계량분석기법을 사용하여 시장지배력을 직접 측정하는 연구문헌도 쉽게 발견할 수 있다. 아래에서 미국과 영국의 사례를 중심으로 통신사업자의 시장지배력 분석방법을 간략히 살펴본다.

FCC는 AT&T에 대한 규제방식을 1989년 보수율규제에서 가격상한계제로 변경하였다. 1989년 이후 장거리통신시장의 경쟁이 점차 확대됨에 따라 많은 통신요금이 가격상한규제로 적용받지 않는 약식규제(streamlined regulation) 대상으로 전환되었다. FCC는 1995년 AT&T의 시장지배력에 대한 정밀분석을 통해 AT&T가 더 이상 시장지배력이 없다고 판단하여 AT&T의 국내 통신서비스에 대한 요금규제를 철회하였다.(7) 이하에서 시장지배력에 대한 AT&T의 주장논리와 FCC의 판단근거를 정리하였다.(8)

2.3.1. AT&T의 主張論理

AT&T는 시장점유율이 장거리시장에서 시장지배력의 척도가 될 수 없다고 주장하였다. AT&T의 주장에 의하면, 경쟁사업자는 충분한 초과생산을 보유하고 있어 AT&T가 생산을 제한할 수 없기 때문에 통신서비스 공급의 가격탄력성이 매우 크다. 또한 AT&T의 시장점유율은 현재 시장에서 활발하게 진행되고 있는 소비자의 사업자간交替現狀(Churn)을 반영하지 못한다. 또한 소비자는 사업자를 변경할 충분한 의사를 가지고 있어 통신수요의 가격탄력성도 매우 크다. 아울러 경쟁적 시장환경에서 시장점유율이 반복하게 변동하는 것이 오히려 비정상적이기 때문에, AT&T는 자신의 시장점유율의 감소폭이 점차 작아지고 있다는 사실은 장거리시장의 경쟁이 성숙되어 가고 있음을 의미한다고 주장하였다.

2.3.2. FCC의 判定論理

FCC는 경쟁사의 공급능력, 진입장벽 등을 고려한 통신시장의 공급탄력성은 충분히 탄력적이라고 판단하였다. FCC의 판단에 의하면, MCI와 Sprint는 AT&T의 1993년 통화량

(7) FCC의 판정과정은 FCC Order 95-427에 나타나 있다.
의 15%를 자본비용의 추가발생 없이 흡수할 수 있다. 또한 설비에 기초한 시장진입을 위해선 막대한 초기투자가 필요하나, 제조업체는 기간사업자의 초과설비를 임대하여 매출비용을 회복할 수 있다. 1994년 현재 제조업체는 주간 장거리시장 수익의 17.3%를 적출하고 있으며, Worldcom, ALC/Allnet 등 몇몇 제조업체는 이미 전국적 기간사업자로 성장하였다.

FCC는 소비자의 사업자간 교체물을 면밀히 분석한 후 수요현상성도 충분히 탄력적이라고 보았다. 특히 주택용 소비자의 높은 사업자 교체율은 소비자들이 AT&T와 경쟁사의 서비스를 매우 밀집한 대체상품으로 간주하고 있으며 AT&T의 브랜드임(brand identity)이나 총계권(goodwill)이 시장에서 가지는 중요성이 허물지 않고 있음을 증명한다고 판단하였다.

2.4. 시장의 복잡성 분석 사례(2) : BT의 경영

영국의 통신분야 규제기관인 OFTEL은 1997년 지배적인 통신사업자인 BT에 대한 가격상한규제를 평가하는 과정에서 BT의 시장지배력을 면밀히 분석한 바 있다. 여기서 그 분석 과정을 간략히 소개한다.(9)

2.4.1. 시장의 복잡성

OFTEL의 시장정의는 미국의 법무부의 분할기업의 정의 및 통신과 직업자간 협의(Government, 정부의 통상규제), 영국의 정부의 통신사업자란 법에서의 정의 및 경쟁기회의 균등화를 위한 OFTEL의 정책을 준용하고 있다. OFTEL은 수도 및 공급량 측면에서 대체가 가능하지 않아 적절한 경쟁력이 부재인지를 고려하여 시장을 정의하였다. 보다 구체적으로, OFTEL는 상품시장을 가입자접속, 국내통신, 국제통화, 수동통화, 국내 저용량 전용선, 국내 대용량 전용선, 국제 저용량 전용선, 국제 대용량 전용선 등으로 구분하고, 아울러 고객집단에 따라 글로벌시장, 대규모 기업시장, 중소기업시장 및 주택용시장으로 시장을 세분하였다.

OFTEL은 기술진보의 변화에 따라 시장정의에 대등적 요소도 고려해야 한다는 점은 인정하나, 기술통합에 의한 서비스 출현이 아직 불확실하기 때문에 방송, 통신, 컴퓨터를 별개의 시장으로 간주하기로 결정하였다.

2.4.2. 시장의 복잡성 (경쟁시장)의 평가

OFTEL은 효과적 경쟁시장(effectively competitive market)을 어떤 기업도 경쟁사와 독립적으로 행동할 수 없는 시장 혹은 어떤 기업의 행위가 그 시장에 존재하는 잠재적 전입자

(9) BT의 시장지배력 판단에 대한 보다 자세한 설명을 위해서는 OFTEL(1996)의 3장을 참조하시오.
의 위협에 의해 효과적으로 제약을 받는 시장이라고 정의하였다. OFTEL은 시장점증도, 시장점유율의 변동추세, 시장가격의 변천과정, 경쟁사의 초과설비 보유정도, 전입 및 퇴출장벽, 특정시장에서의 진입 및 퇴출경험, 기업의 시장경쟁 행위유형 등을 종합적으로 검토하여 개별 시장의 경쟁 정도를 평가하였다. 또한 각 시장을 경쟁이 없는 시장, 가격 선도자-추종자 시장, 초기경쟁시장(가격결정에 있어 상호의존도가 강한 시장), 완전경쟁 시장으로 구분하여 요금규제의 강도를 차별하였다.

3. 우리나라 통신료금 규제제도의 현況 및 문제점

3.1. 현況

<표 1>은 우리나라 통신요금 규제제도의 변천과정을 요약하고 있다. 1995년 이전 우리나라 정부는 ‘전기통신사업법’에 따라 통신사업자 통신망을 설치 운영하는 기간통신사업자와 통신망을 보유하지 않은 부가통신사업자로 구분하고, 동법 29조에 의해 기간통신사업자의 요금 및 이용조건(이용약관)을 정보통신부의 인가대상으로 규정하였다. 부가통신사업자의 요금 및 이용조건은 신고 대상이다. 그런데 1995년 이후 통신요금규제를 점차 완화하는 과정에서 유선전화시장과 무선전화시장의 지배적 사업자인 한국통신과 SK Telecom을 제외한 기간통신사업자들의 요금규제를 모두 신고대상으로 전환하였다. 또한 1997년 6월 정보통신부와 재정경제부의 이관의 규제를 완화하면서 한국통신과 SK Telecom의 시장지배력이 상실되었고 판단되는 요금을 자율화하여 사실상 거의 대부분의 통신요금을 신고대상으로 변경하였다.

<표 1>의 변천과정을 거쳐 현재 통신요금은 신고원칙 및 인가 예외에 따라 규제되고 있다. 즉 전기통신사업법 제29조에 의해 모든 통신요금은 원칙적으로는 신고제이나, 이관 기준에 해당하는 사업자의 요금은 인가제를 적용한다. <표 2>는 통신요금규제와 관련한 ‘전기통신사업법’의 조항을 기술하고 있다.

하나나(혹은 인가대상)은 역무별 매출액을 기준으로 고시에서 지정한 금액에 미달할 경우 신고대상으로 간주하고 있다. <표 3>은 인가대상이 되는 주요 역무별 매출액을 제시하고 있다. 현재 인가대상 통신요금은 한국통신의 시대전화(공중전화 포함) 요금과 SK Telecom의 이동전화요금이다. 최근 이동전화시장과 전용회선시장이 급성장하고 있어, 인가대상 기준이 되는 역무별 매출액이 조정되지 않는다면 조만간 한국통신의 전용회선요금

(10) 우리나라는 통신요금 규제제도의 변천과정 및 현황에 대한 자세한 설명은 정보통신정책연구원 (1998b)의 15장을 참조하시오.
## 表 1) 우리나라 전통료금 제도의 변천 과정

<table>
<thead>
<tr>
<th>구분</th>
<th>인가대상</th>
<th>신고대상</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>대통령승인</td>
<td>부가요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>재정권혁신</td>
<td>부가요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>정통부승인</td>
<td>부가요금</td>
</tr>
<tr>
<td>인가원칙</td>
<td>기간통신사업자</td>
<td>부가통신사업자</td>
</tr>
<tr>
<td>(1995년 이전)</td>
<td>기본료</td>
<td>부가통신요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시외현도료</td>
<td>설비비</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>시외전화료</td>
<td>수수료</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>공중전화료</td>
<td>장비비</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>이동전화료</td>
<td>국내통화료</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인터넷전화료</td>
<td>국제통신료</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인가원칙/신고예외 (1995년)</td>
<td>인가기준을 충족하는 기간통신사업자</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>기간통신사업자</td>
<td>인가기준 완화</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>신고기준 완화</td>
<td>직전 신고요금+ 지역사업자 무선훈련요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>상임 상임 상임</td>
<td>상임 상임 상임</td>
</tr>
<tr>
<td>신고원칙/인가예외</td>
<td>시장지배기 기간통신사업자(KT, SKT)</td>
<td>신고기준 완화</td>
</tr>
<tr>
<td>(1996년)</td>
<td>상임 상임 상임</td>
<td>상임 상임 상임</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>이중구제 완화</td>
<td>이전 신고요금+ 테이플 환화요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>인가기준(장관고시금액)을 충족하는 서비스요금</td>
<td>신고기준 완화</td>
</tr>
<tr>
<td>(1997년 6월)</td>
<td>페지 KT 시내요금 KT 시내요금</td>
<td>인가대상의 모든 요금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>KT 이동요금 SKT 이동요금</td>
<td>인가대상의 모든 요금</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(제29조 1항) 기간통신사업자는 그가 제공하고자 하는 전기통신역무에 관하여 그 역무비로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한다)하여야 한다. 다만, 사업규모 및 시장경제수 등이 정보통신부령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 정보통신부장관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 한다. 
(제29조 3항) 정보통신부장관은 제1항 단서의 규정에 의한 이용약관이 다음 각호의 기준에 해당하는 경우에는 이를 인가하여야 한다.
1. 전기통신역무의 요금이 적정하고 공정·타당할 것
2. 전기통신역무의 요금의 산정방법이 적정하고 명확할 것
3. 특권이나 제한에 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것

과 PCS 3사의 이동통신요금이 인가대상으로 전환될 전망이다.

‘전기통신사업법’ 29조 3항은 정보통신부장관이 인가대상 요금에 대해서 요금수준 및
요금 산정 방법의 적정성과 명확성을 판단하여 송인여부를 결정하도록 정하고 있다. 그러나 현재까지 통신� 요금의 구체적 규제방식은 제시되어 있지 않다. 성낙일(2000b)에서 설명하였듯이 `물가안정에 관한 법률' 4조 1항의 사범에 따라 통신후급에 대한 이원적 규제가 상당히 완화되었으나, 인가대상 요금의 결정에에는 여전히 세정부와의 협의가 요구되고 있다.

최근 정보통신부는 정책토론회를 통해 시외통화료 및 전용희선요금에 대한 규제방식을 재검토하였다고 발표하였다. 정보통신부는 시외전화 및 전용희선시장에서 한국통신이 계속 시장지배력을 보유하고 있다고 판단하여 이들 시장에 대한 인가료 복귀도 검토할 필요가 있다고 제시하였다. (11) 그러나 시외전화시장 및 전용희선시장의 경쟁 상황은 한국통신의 시장지배력보다 정부정책에 의해 규정된 싸움이 강하며, 규제를 하더라도 이들 문제는 해결되지 않는 반면, 규제가 없더라도 이들 문제가 해결되면 경쟁 상황은 가속화될 수 있으므로 보아 이에 대한 신중한 검토가 필요하다고 판단된다.

(11) 여기서 인가 혹은 유인규제는 가격상한규제를 의미하는 것으로 보인다.
3.2. 문제점

우리나라 통신요금 규제제도는 그동안의 구근적 변화에도 불구하고 아직도 같은 문제점 을 가지고 있다.

3.2.1. 재정에 비해 통신에 비해 부담을 부여하기 어렵다. 또한 평균도수율이 지속되며 점차적으로 지속한 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금정책을 만들어 동기를 가질 수 있다. (소위 Averch-Johnson 효과)

따라서 정보 공개, 소비자 참여 등을 통해 규제자체를 없애는 병목하려 하더라도 보수율규제는 과체단구에 효율성 향상의 동기를 둘러싼 논쟁이 지속되며 점차적으로 지속된 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금정책을 만들어 동기를 가질 수 있다. (소위 Averch-Johnson 효과)

따라서 정보 공개, 소비자 참여 등을 통해 규제자체를 없애는 병목하려 하더라도 보수율규제는 과체단구에 효율성 향상의 동기를 둘러싼 논쟁이 지속되며 점차적으로 지속된 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금정책을 만들어 동기를 가질 수 있다. (소위 Averch-Johnson 효과)

3.2.2. 비효율성

수많은 연구결과에 따르면, 통신요금은 보수율규제와 같은 원가보상 간의 예전규제(cost-based regulation)의 경우에 효율성 향상의 인센티브를 부여하기 어렵다. 또한 평균도수율이 지속되며 점차적으로 지속된 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금정책을 만들어 동기를 가질 수 있다. (소위 Averch-Johnson 효과)

따라서 정보 공개, 소비자 참여 등을 통해 규제자체를 없애는 병목하려 하더라도 보수율규제는 과체단구에 효율성 향상의 동기를 둘러싼 논쟁이 지속되며 점차적으로 지속된 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금정책을 만들어 동기를 가질 수 있다. (소위 Averch-Johnson 효과)

3.2.3. 비효율성

현재와 같은 서비스별 배출액 기준에 따른 인가대상의 신고대상 통신요금은 구근적 경제학적 근거가 없을 뿐 아니라, 시장구조가 증가할 경우 과거 신고대상이었던 통신요금 이 인가대상으로 변경되는 문제점이 있다. 이같이 우리나라에서 통신요금과 관련한 명문화된 원가 산정 방식 및 명확한 인가기준이 제도화되어 있지 않다는 사실은 우리나라 통

(12) 보수율규제의 비효율성에 대한 논의에서 유연한 요금 설정을 통한 소비자 후생 증대 효과를 무시하는 경향이 있다. 목표간격 및 시장을 격변하는 다양한 선택요금제도는 일반적으로 소비 자 후생을 증대시킬 뿐 아니라 수요 유발을 통해 전체 시장규모도 확대시키는 공격적 효과가 있다. 그러나 보수율규제 하에서는 선택요금제도와 같은 다양한 요금 설정이 상당히 어렵다. 미국 FCC는 이러한 문제점을 인식하여 표준요금에 대해서는 보수율규제를 적용하면서 서로도 선택요금에 대해서는 ' 누계수익률' (net revenue test)이라는 보수율규제보다 완화된 형태의 규제방식을 채택하였다. 통신요금의 조정에 다양한 정치적 요인이 개입하는 우리나라의 현실에 비추어 볼 때, 유연한 요금 설정이 곤란한 점이 보수율규제의 가장 큰 문제점의 하나임을 알 수 있다.
신요금 규제제도의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 또한 인가 및 신고의 이론적 요금규제로 경쟁상황에 따른 유연한 규제제도의 적용이 불가능한 점도 문제점의 하나로 지적할 수 있다.

4. 통신산업의 인센티브 料金規制

4.1. 인센티브規制의 種類

1980년대 이후 미국을 중심으로 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여할 수 있는 규제방식에 대한 관심이 높아져 왔다. 특히 공공산업의 요금규제방식으로 널리 사용되어온 보수율규제는 피규제기업에게 효율성 향상에 대한 인센티브를 주지 못한다는 점이 많은 경제학자에 의해 지적되어 왔으며, 이에 대한 몇 가지 대안이 제시되어 왔다. 예를 들어, 요금조정기간을 장기화함으로써(규제사시를 활용함으로써) 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여하거나, 유가, 원료비 등 원가 변동에 대응하여 자동적으로 요금을 조정하는 방식(자동조정조항) 등이 실제 도입되거나 검토되었다. 그러나 많은 선진국에서는 보다 근본적인 해결책으로 보수율규제를 인센티브규제로 전환하고 있다. 본 절에서는 선진국에서 통신요금규제와 관련하여 현재 도입하고 있는 인센티브규제에 대해서 간략히 살펴본다.

4.1.1. 基準比較方式(Yardstick方式)

각 피규제기업의 비용 등 제반 지표를 정밀 비교하여 가장 효율적인 사업자의 비용정보를 기초로 요금수준을 조정하는 방식이다. 미국, 일본의 전력사업처럼 지역특성질 성격이 강하으면서 비교가능한 복수의 사업자가 존재하는 경우에 사업자간 간접 경쟁을 촉진하는 수단으로 활용될 수 있다.

4.1.2. 利潤配分方式(Profit Sharing方式)

미리 목표보수율이 책정해 놓고 실현된 보수율이 목표보수율을 상회할 경우, 그 차이의 일부를 사업자가 보유함으로써 사업의 효율성 향상 성과를 사업자와 소비자가 나누어 가지는 방식이다. 예를 들어 미국 지역전화회사의 결속료에 대한 이윤배분제도는 〈표 5〉와 같다.

4.1.3. 價格上限規制(Price Cap Regulation)

석유가격 동결조치, 구매가격에 기초한 군수제품 조달계약 등 價格上限(price ceiling)에 기초한 요금규제는 오랜 역사를 가지고 있다. 그런데 이 가격상한에 기초한 요금규제를 잘 활용하면 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여하면서 사회효율을 극대화할
(表 6) 价格上限規制의 一般的 形態

\[ \Delta \text{API} \leq \Delta \text{PCI} = \Delta \text{RPI} - X - Z \]

- API (Average Price Index): 규제대상인 서비스요금의 가중평균
- PCI (Price Cap Index): 가격상한지수
- RPI (Reference Price Index): 소비자물가지수 등 일반 물가지수
- X-factor: 피규제기업의 과거 생산성 증가율
- Z-factor: 환경변화 등 외생요인 고려변수

수 있다. 그런데 인센티브규제방식의 하나로 사용되는 價格上限(price ceiling)은 혼히 price cap이라고 부른다. price ceiling이나 price cap 모두 가격이 인상될 수 있는 상한이라는 점에서는 동일하다.

그러나 price cap과 price ceiling은 작동원리에 있어서 상당한 차이가 있다. price ceiling은 일반적으로 시장가격보다 낮은 수준에서 설정되어 초과수익을 유발하는 반면, price cap은 시장가격(혹은 평균비용) 수준에서 설정되어 피규제기업에게 적정이윤을 보장하면서 적절한 가격설정을 방지하는 효과를 가진다. 또한 price ceiling은 혼히 과학적 결정원리가 없는 반면, price cap은 경제론에 기초한 공식에 의거하여 설정된다. 아울러 price cap 하에서는 기술발전, 효율성 향상 등 요인에 의해 평균비용이 하락할 경우 원가 정합이 피규제기업의 이윤 증가로 연결되기 때문에 피규제기업은 효율성 향상에 대한 인센티브를 가질 수 있다.

(表 6)은 가격상한규제의 일반적 형태를 나타내고 있다. (表 7)에서 볼 수 있듯이 많은 선진국에서 통신요금 규제제도를 가격상한규제로 전환하고 있으며, 표에서 제시되지 않았지만 네덜란드 등 많은 개발도상국에서도 통신요금규제로서 가격상한규제를 도입하고 있다. 우리나라에서도 1996년 균형화서비스에 대해 가격상한규제를 도입하는 방안을 검토한 적이 있을 정도로 가격상한규제는 세계적으로 일반화되고 있다. 통신요금규제에 있어 비용과 이윤의 관계보다 가격과 수요(혹은 비용)의 관계로 초점이 이동하고 있는 것이 세계적 추세라고 할 수 있었다.
<table>
<thead>
<tr>
<th>국가</th>
<th>회사</th>
<th>가격정책</th>
<th>규제방식</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>미국</td>
<td>AT&amp;T</td>
<td>주택 전기요금</td>
<td>1989년 이후 가격상한규제 적용, 1996년 이후 요금규제 폐지</td>
</tr>
<tr>
<td>지역전화회사</td>
<td>시내전화료</td>
<td>1995년 31개 주택 인센티브규제 적용, 농촌 지역은 아직 보수율규제 적용</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>영국</td>
<td>British Telecom</td>
<td>기본료/시내외 통화료/수동통화료/국제통화료/전용회사</td>
<td>1984년 이후 가격상한규제 적용, 가격상한공식: RPI-4.5%, (전용회사료: RPI+0%) 1997-2001년 기간중 위 공식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>일본</td>
<td>NTT</td>
<td>시내전화료/ISDN/전용회사료</td>
<td>1998년 이전 인가원칙, 신고예외, 인가요금은 보수율규제 적용, 1999년부터 가격상한규제 도입</td>
</tr>
<tr>
<td>프랑스</td>
<td>France Telecom</td>
<td>공중망통화료</td>
<td>1991년 이후 가격상한규제 적용, 가격상한공식: RPI-5.28%, (전용회사료: RPI-10%) 1995-1998년 기간중 위 공식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>호주</td>
<td>Telstra</td>
<td>셀룰라/기본료/시내외 통화료/국제통화료/전용회사료</td>
<td>1989년 이후 가격상한규제 적용, 가격상한공식: RPI-5.5%, (서비스별 개별 공식도 존재) 1992-1995년 기간중 위 공식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>카나다</td>
<td>지역전화회사</td>
<td>주택/업무용 시내전화료</td>
<td>1999년부터 가격상한규제 도입, 가격상한공식: GDPPI-4.5% - Z (Z: 의성 변수에 의한 변화율) 1999-2002년 기간중 위 공식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>멕시코</td>
<td>시내전화회사</td>
<td>가입료/기본료/시내 통화료/장거리통화료</td>
<td>가격상한공식: CPI-3%, 1997-1998년 기간중 위 공식 적용</td>
</tr>
<tr>
<td>홍콩</td>
<td>홍콩텔레콤</td>
<td>시내전화료</td>
<td>가격상한공식: CPI-4%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

4.2. 가격상한규제의 경험 및 평가

통신산업에서는 가격상한규제가 앞서 제시한 인센티브규제방식 중에서 가장 많이 활용되고 있다. 그러나 각국에서 실제 운영되고 있는 가격상한규제는 (표 6)과 같은 'RPI-X' 형태의 순수한 가격상한규제(pure price cap regulation)와 상당한 차이가 있다.(13) 각국의

규제기관은 가격상한규제를 현실적 적용하면서 대부분 순수한 가격상한규제와 보수율규제를 혼합하고 있으며, 규제대상 시장이 보다 경쟁적(독점적)일수록 규제형태는 순수 가격상한규제(보수율규제)에 근접하는 경향을 보이고 있다. 이같이 변형된 형태의 가격상한규제는 실제 의도와 달리 많은 부작용을 초래할 수도 있다.

먼저, 변형된 가격상한규제는 보수율규제보다 피규제기업의 효율성을 향상시킬 수 없으나 순수 가격상한규제의 인센티브효과를 약화시킬 우려가 있다. 많은 나라의 규제기관이 피규제기업의 보수율에 너무 집착함으로써 가격상한규제가 실제로 보수율규제의 변형이 될 우려도 큰 실정이다. 또한 많은 나라에서 가격상한규제가 최초에 의도한 것보다 훨씬 복잡하고 덜 투명한 제도로 귀착되고 있다. 규제기관이 가격상한규제를 도입한 후에도 피규제기업의 요금 조정 과정에서 갈등하면 실제 규제비용이 얼마나 줄어들지도 의문시된다. 또한 많은 국가에서 하위 상환(sub-caps)을 광범위하게 사용하고 있어, 효율적 요금구조를 위해 요구되는 요금조정의 정도와 속도를 제한하고 있는 것도 문제점의 하나로 지적할 수 있다. 우리나라에서 가격상한규제를 도입한다면 이같은 문제점을 신중히 검토하여 구체적 규제방식을 설정해야 할 것이다.

아울러 가격상한규제는 독점서비스의 요금 인상을 억제하는 데는 효과적이었으나, 경쟁 서비스에는 부적절하였다는 점도 지적되고 있다. 실제 가격상한규제 도입 국가에서 경제 및 시의 요금은 가격상한을 훨씬 밑돌고 있어 요금 인하가 기술진보, 경쟁 등 다른 요인에 기인하였음을 알 수 있다. 따라서 현재 경쟁이 급속히 진행되고 있는 시장에 대해서는 가급적 정부의 규제를 철저하여 요금 결정을 시장에 위임하는 것이 보다 효과적이다.

5. 우리나라 통신시장 경쟁 상황 분석

여기서는 앞서 설명한 시장지배력의 개념 및 판정기준을 활용하여 우리나라 통신시장의 경쟁상황 혹은 한국통신의 시장지배력의 정도를 분석한다. 이 분석결과를 바탕으로 다음 장에서 우리나라 통신요금 규제제도의 개선방향을 도출하고자 한다.
먼저 개별 유선제 통신시장의 경쟁상황을 경쟁형태, 수요 및 공급 측면에서 분석한 후, 최근 급속히 확산되고 있는 유무선서비스간 대체현상이 유선제 통신시장의 경쟁상황에 미친 영향을 분석한다. 우리나라 통신시장의 경쟁상황에 대해서는 이미 상당한 연구가 진행되어 있어, 본 장에서는 다른 연구에서 간과하고 있는 각 시장의 특징적 측면에 초점을 맞추어 논의를 전개하기로 한다. (14)
5.1. 국제전자시장

5.1.1. 경쟁형태 분석

우리나라 국제전화시장은 1997년 온세통신의 시장 진입 이후 사업자간에 치열한 가격 경쟁이 진행되고 있다. 우리나라 이동통신시장의 경쟁형태에서 볼 수 있듯이 통신시장의 가격경쟁은 혼히 다양한 선택요금제도를 통해 이루어지는 것이 일반적이다. 우리나라에서 국제전화 선택요금제도가 1997년말부터 1998년초에 집중적으로 도입되었다는 사실은 이 같은 점에서 시사하는 바가 크다. 그런데 <표 8>에서 볼 수 있듯이, 우리나라 국제전화 선택요금제도는 모두 가입비 및 월정액이 없는 과거적 형태로 출시되었다. <표 9>에서처럼 미국의 장거리전화시장에서 가격경쟁은 주로 다양한 선택요금제도를 통해 진행되었으나

<table>
<thead>
<tr>
<th>선택요금</th>
<th>한국통신</th>
<th>대이름</th>
<th>온세통신</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>001착신번호학인</td>
<td>DC Club</td>
<td>착신번호학인</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>001대향학인</td>
<td>DC Business Members</td>
<td>종향학인</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>001선택국가학인</td>
<td>DC Business Members II</td>
<td>선택국가학인</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>001대역학인</td>
<td>001 허일보너스</td>
<td>종식학인</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>001허일보너스</td>
<td>001 선택이 Free</td>
<td>종식학인</td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 허일특별학인은 1998년까지 특별배부商品(Special Offer) 형태로 존재하였다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>기간</th>
<th>선택요금상품</th>
<th>상품특성</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>1980년대 AT&amp;T의 Reach Out series</td>
<td>이용량 할당 및 이용요금 형태</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1980년대 AT&amp;T의 WATS series</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990년대 초반 MCI의 Friends &amp; Family</td>
<td>특정 그룹(Calling Circle) 내 통화료 할인 및 월정액 제외</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>MCI의 Friends of the Firm</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990년대 중반 AT&amp;T의 True Series</td>
<td>일정시간 초과시 통화료 할인 및 월정액 제외</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>1990년대 후반 Sprint의 Sprint Sense</td>
<td>요금체계 단순화, 통화료 할인</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>AT&amp;T의 One Rate</td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

주: 1) 요금체계 단순화 경쟁도 최초에는 월정액 지불후 거리와 무관한 통화료를 적용하는 형태 (예: AT&T의 Connect-N-Save)였다.

(14) 우리나라 통신시장의 경쟁상황에 대한 보다 포괄적인 분석을 위해서는 정보통신정책연구원 (1998a)을 참조하시오.
며, 1990년대 중반 이후 가격경쟁이 심화하면서 가입비 및 월정액이 없는 선택요금제도가 출현하기 시작하였다. 따라서 1997년 이후 국제전화시장의 가격경쟁 형태는 우리나라 국제전화시장이 급속히 경쟁시장화하고 있음을 보여주고 있다.

그런데 1998년 중반 별정통신사업자(인터넷전화와 음성제한매 사업자)의 사업 개시 이후 국제시장 경쟁은 기간통신사업자간 가격경쟁에서 기간통신사업자와 별정통신사업자간 가격경쟁으로 급변하였다. 별정통신사업자는 국제정산체제를 우회함으로써 기간통신사업자보다 1/2 혹은 1/3의 가격으로 국제전화서비스를 제공하고 있으며, 이에 따라 기간통신 사업자는 국제시장 존립기반이 왜할 위험에 직면하고 있다. 이같은 상황에서 기간통신 사업자는 국제통화로 수준을 별정통신사업자의 요금수준으로 설정한 후 연 가입비만 추가 부담시키는 선택요금제도를 도입하였으며, 이들 선택요금제도는 현재 국제정산체제 하에서 정상이용조건 보장하지 못할 가능성이 있는 저가상품으로 알려져 있다.

따라서 기간통신사업자는 ① 국제정산체제를 근본적으로 개편하면서 국제 전용회선요금을 원가보상수준으로 인상하거나, ② 국정 자동통화 시장을 포기하고 인터넷전화의 육성으로 사업전략을 수정하지 않을 수 없는 상황에 직면하고 있다.

5.1.2. 需要 分析

온세통신의 신규 진입에 따라 테이콤보다 한국통신의 시장점유율이 더 많이 감소당한 현상에서 볼 수 있듯이 우리나라도 소비자의 국제통화수요의 가격에 대한 민감도는 매우 높다. 또한 예로, 한국통신의 시장조사 결과에 따르면 국제통화 혼용사용자 가 국제전화 비용 상승으로 인한 손실을 심각하게 봐서는 30% 이상에 달하며, 혼용사용자의 가입자당 국제전화비는 혼용사용자보다 약 3배에 달하고 있다.(15) 다시 말해, 우리나라 소비자는 한국통신, 테이콤, 온세통신의 국제전화서비스를 거의 통일적 수준으로 간주하고 있으며, 가격조건에 따라 사업자를 변경할 충분한 의사가 가진 것으로 보인다.

5.1.3. 供給 分析

1997년 현재 테이콤의 보유시설은 한국통신의 20% 수준에 불과하였으나,(16) 온세통신 및 별정통신사업자의 신규진입 이후 경쟁사는 한국통신으로부터 전환고객을 충분히 수용할 수 있는 초과설비를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.

이상의 요약하면, 현재 국제전화시장에서는 사업자 변경에 따른 전환비용이 전혀 없고 수요와 공급이 가격 변화에 매우 탄력적이기 때문에, 어떤 사업자도 국제통화료를 임의로 조정할 수 있는 능력을 가질 수 없는 것으로 보인다. 다시 말해 한국통신이 국제전화시장

(15) 혼용사용행위는 사업자간 交際現狀(Churn)에 대한 대용변수가 될 수 있다.
에서 시장지배력을 가지고 있는 것으로 보이지 않는다.

5.2. 시외전화시장

5.2.1. 경쟁형태 분석

1996년 1월 우리나라 시외전화시장의 경쟁이 도입되었다. 대표적인 시장점유율은 경쟁 초기 10% 수준을 유지하였으나 사전선택제가 시행된 후 오히려 하락하였다. 이에 따라 은세통신도 신규전입의 성공여부를 계속 탐색하다가 당초의 계획보다 훨씬 늦은 1999년 말부터 시외전화서비스를 제공하기 시작하였다. 신규사업자는 낮은 시장점유율의 원인이 한국통신의 시장지배력 및 불공정 영업행위에 있다고 주장하여 왔으며, 정부의 정책도 신규사업자의 주장에 일부 동의하고 있다.(17)

그러나 시외전화시장에서 신규사업자의 시장점유율이 국제시장과는 달리 달보상태인 이유로 ① 인접통화권 및 시외 1대역에 시내통화료가 적용되고 있고, ② 경쟁 도입 이전 전화요금의 재조정(rate rebalancing)에 따라 시외요금이 원가수준으로 대폭 인하되었으며, ③ 국제전화와는 달리 상당한 사설투자가 필요한 시외전화시장은 일정 수준의 생산량 확보시까지 규모의 불평등에 의한 원가 상승 요인이 존재한다는 점 등을 열거할 수 있다. 그런데 이들 요인들은 한국통신의 시장지배력과는 거의 관련성이 없어 보인다. 특히 인접 통화권 및 시외 1대역에 대한 시내통화료 적용은 정부의 요금정책에 의해 1993년부터 시행되었으며, 현재 시외전화 요금구조의 왜곡을 야기하는 배경으로 작용하고 있다.

〈표 10〉에서 볼 수 있듯이, 현재 소비자들이 가장 많이 이용하는 시외 1대역은 사업자 간 요금격차가 없기 때문에 서비스품질에 현격한 차이가 없는 상태에서 소비자의 사업자 선택은 매우 제한적일 수밖에 없다. 엔 시전선택제가 실시된 후 대표의 시장점유율이 오히려 하락한 현상이나, 대표이 사전선택제를 주장하면서 Dacom Sense 082(시외 3대역에 대한 5% 할인상품)를 잔혹한 전에서 제시된다.

따라서 한국통신의 시외전화부문 원가보상에 대한 논란을 감안하여도 정부의 요금 정책에 의해 형성된 시외대역간 요금 왜곡이 개선되지 않은 상태에서 일부 흑자구간의 요금을 인하하는 것은 무리한 정책방향임으로 보인다. 오히려 ① 시외 1대역 요금의 원

<table>
<thead>
<tr>
<th>대 역</th>
<th>시외 1대역</th>
<th>시외 2대역</th>
<th>시외 3대역</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>이용건수 비중</td>
<td>52.6%</td>
<td>22.2%</td>
<td>25.2%</td>
</tr>
<tr>
<td>수익 비중</td>
<td>24.3%</td>
<td>29.0%</td>
<td>46.7%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

(17) 통신위원회의 한국통신 시내 영업조직 분리 시장조차는 이러한 사례의 하나이다.
가보상, ② 현행 평균 요금제(uniform pricing)에 대한 개선, ③ 선택요금상품 도입 등 요금정책 차원의 해결책 모색이 필요하다.

5.2.2. 需要 分析

시외통화수요는 가격 변동에 비슷한 경향으로 나타나 있으며,(18) 이 때문에 시외요금
인하로 시외전화 시장규모는 1993년 이후 매년 축소되고 있다. 반면에 각종 시장조
사에 따르면 우리나라 소비자는 사업자 선택에 있어서 요금정책에 매우 민감한 것으로 나
타났다. 한국통신 시장조사(1997년 하반기)에 따르면 대용량 사전선택자는 전화요금의 저
렴성(65%)을 주된 선택 이유로 응답하였다. 시외통화 혼용사용비율(업무용)은 사전선택
제 이전 약 13%였으나 사전선택제 이후 급락하였으며, 혼용자의 평균 지출액은 전용자의
1.7배-2배에 달하고 있다.

또한 우리나라 소비자는 한국통신의 名聲 (name recognition) 나 營業權 (goodwill) 보다 요
금정책에 따라 시외전화 사업자를 선택하고 있는 것으로 보인다. 설문조사자료를 사용하
여 사업자 선택 요인에 관한 분석 결과, 소비자의 인구통계학적인 특성은 사업자 선택에 거
의 영향을 미치지 못하며, 전화요금 인지도, 1대이용 비용, 경쟁사 이용률, 요금만족도
등 요금수준 관련변수만이 사전선택 사업자 선정에 주된 영향을 미치는 것으로 나타났다.

5.2.3. 供給 分析

우리나라 시외전화시장의 공급 능력에 대해서는 공식자료가 없어 공급탄력성을 정확히
평가하기 어려우나, 신규 사업자의 방대한 투자규모를 고려할 때 충분한 투자여력을 보유
한 것으로 판단된다.

(18) 기존 연구문헌에 따르면 우리나라 시외통화의 가격탄력성은 0.2-0.35 정도인 것으로 보인다. 우리나라 전화수요의 탄력성에 대한 문헌사례를 위해서는 성낙일(1999)을 참조하시오.
따라서 현재 시외전화시장 경쟁상황의 문제점은 대부분 요금 규제보다 요금 정책으로 해결해야 할 사안이며, 이들 문제점들이 해결될 경우 시외전화시장은 요금 규제 여부와 관계 없이 경쟁시장으로 급변할 것으로 전망된다.

5.3. 回線資費市場

5.3.1. 競爭形態 分析

〈표 13〉에서 볼 수 있듯이 1998년 현재 한국통신은 국내 회선임대시장에서 90% 정도의 시장점유율을 유지하고 있다. 그러나 한국통신의 높은 시장점유율은 시장지배력과 관계없이 정부정책에 의해 인위적으로 형성된 측면이 강하다. 한국통신의 시내 전용회선 원가보상이 1997년 현재 55.6%에 불과하여 경쟁사들의 진입 유인이 거의 없는 상태다. 또한 〈표 14〉에서 볼 수 있듯이 시외 전용회선 시장에서 설비 제공에 따른 매출액이 한국통신 시외수입의 약 43%를 차지하고 있다. 또한 설비 제공시 50% 요금환급이 강제되고 있어 전진한設備競争(facility based competition)을 저해하고 있으며, 국내 방송회선도 원가보상이 되지 않고 있어 한국통신 이외의 사업자는 방송회선을 제공하고 있지 않다.

현재 다수 사업자가 전용회선시장에 진입하고 있어 한국통신의 시장점유율은 계속 하락할 것으로 전망된다. 현재 두루넷이 상당규모의 전용회선 시장을 잡식하여 데아콤과 치열한 2위권 다툼을 벌이고 있으며, 한국전력 등 자가통신설비 보유 공기업이 간섭 회선임대 서비스를 제공하고 있어 한국통신의 시장진영도 매우 가변적인 실정이다.

<table>
<thead>
<tr>
<th>〈표 13〉 回線資費 事業者別 市場占有率 (1998年)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>시내</td>
</tr>
<tr>
<td>한국통신</td>
</tr>
<tr>
<td>데아콤</td>
</tr>
<tr>
<td>두루넷</td>
</tr>
<tr>
<td>드림라인</td>
</tr>
<tr>
<td>지엔지</td>
</tr>
<tr>
<td>합 계</td>
</tr>
</tbody>
</table>

<table>
<thead>
<tr>
<th>〈표 14〉 韓國通訊의 專用回線 收入構成 (1998年)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>일반</td>
</tr>
<tr>
<td>영업수입(억원)</td>
</tr>
<tr>
<td>비 중</td>
</tr>
</tbody>
</table>
표 15. 전용현역 구간별 현역 현무, 수송비, 수송비(1997년)

<table>
<thead>
<tr>
<th>수송국내</th>
<th>수송국외</th>
<th>시외</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>회선수 비중</td>
<td>46.6%</td>
<td>40.5%</td>
</tr>
<tr>
<td>명업수일 비중</td>
<td>7.1%</td>
<td>10.4%</td>
</tr>
<tr>
<td>원가보상률</td>
<td>108.6%</td>
<td>47.7%</td>
</tr>
</tbody>
</table>

5.3.2. 需要 分析

전용화선 수요의 가격민감도에 대한 자료는 없으나, 업무용 소비자가 주된 사용고객인 전용화선은 일반철도보다 사업비용에 있어 서비스가 요금수준에 보다 민감한 서비스이다. 업무용 소비자는 일반적으로 각종 정보를 보다 많이 보유하고 있어 전환비용이 없을 경우에는 보다 순절여 사업자를 변경할 것이기 때문이다.

표 15는 한국통신의 전용화선의 원가보상율을 보여주고 있다. 현재 전용화선사업은 시내의 적자, 시외는 혹은라는 전형적 요금 외목 구조를 노출하고 있다. 전용화선요금은 요금제정의 담당성에도 불구하고 시외 중심의 경쟁구도 및 수요특성에 따라 일반전화에 비해 매우 부진한 상태이다. 시내의 전용화선 요금은 1993년, 1998년 2차례에 걸쳐 일부 제정되었으나, 전용화선 수요계층이 통신사업자, 금융회사, 보안대행기관, 대기업 등에 집중되어 있어 한국통신의 요금조정 능력이 매우 제한적인 상황이다.

5.3.3. 供给 分析

현재 경영사들이 전용화선설비를 계속 증설하고 있을 뿐 아니라 자체설비보유 공기업의 여유설비도 상당한 수준에 이르고 있어 전용화선시장의 공급능력은 충분하다고 할 수 있다. 아울러 현행 설비 제공 기준 하에서 여타 사업자들은 언제든지 한국통신의 설비를 임대할 수 있어 일시적인 공급 제한 현상도 쉽게 극복될 수 있다.

이상의 논의를 종합하면, 현재 한국통신의 회선임대시장 점유율은 시장지배력과 관계없이 정부정책에 의해 인위적으로 조정된 측면이 많으며, 시내 전용화선요금의 현실화를 통한 시내 전용화선시장의 정해용설비 제공제공기준 개선을 통한 설비경쟁의 유도가 전용화선시장의 경쟁을 활성화할 수 있는 전제조건이다. 또한 전용화선요금이 공급자와 수요자에 협상력에 의해 결정되고 있어 한국통신이 요금조정 능력을 가지기 어려운 설정이다.

5.4. 有線 通信市場 之 競爭 狀況 比較

表 16은 우리나라 국제전화, 시외전화, 회선임대시장 및 이동전화시장에 대한 경쟁상황을 시장구조, 시장성과, 시장형태, 수요, 공급 등 다양한 각도에서 분석하고 있다. 시장 구조지표 측면에서 유선전화 및 전용화선시장이 이동전화시장에 비해 활선 경쟁 진행 속도가 느린 것처럼 보이나, 잡제적 혹은 매체간 경쟁촉진까지 고려하면 단정적 판단이 쉽지
### 경쟁사표

<table>
<thead>
<tr>
<th>시장구조</th>
<th>국제전화시장</th>
<th>시외전화시장</th>
<th>회선임대시장</th>
<th>이동전화시장</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>사업자수</td>
<td>기간: 3</td>
<td>기간: 2</td>
<td>시내: 1</td>
<td>기간: 5</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>발전: 다수</td>
<td>발전: 다수</td>
<td>시외: 5</td>
<td>(아날로그: 1)</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>국제: 3</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Hirfindahl-Hirschman 지수</td>
<td>5,195</td>
<td>8,528</td>
<td>시외: 8,500</td>
<td>아날로그: 10,000</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>국제: 5,404</td>
<td>셀룰라: 6,076</td>
</tr>
<tr>
<td>제1사업자</td>
<td></td>
<td></td>
<td>시내: 100%</td>
<td>아날로그: 100%</td>
</tr>
<tr>
<td>시장점유율</td>
<td></td>
<td></td>
<td>시외: 91.8%</td>
<td>셀룰라: 73.2%</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>67.2%</td>
<td>92.0%</td>
<td>국제: 64.2%</td>
<td>이동전화: 43.9%</td>
</tr>
<tr>
<td>잠재적 혹은</td>
<td>많음</td>
<td>많음</td>
<td>적음</td>
<td>적음</td>
</tr>
<tr>
<td>매체간 경쟁</td>
<td>(불법통신영향)</td>
<td>(유무선대체)</td>
<td>(주파수채역)</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>시장성과</td>
<td>초과수익률</td>
<td>초과이용</td>
<td>초과이용</td>
<td>초과이용</td>
</tr>
<tr>
<td>(원가보상용)</td>
<td>(국제정산)</td>
<td>(일부구간은</td>
<td>시내/국제: 제차</td>
<td>(단말기보조금</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>치가시 가변적)</td>
<td>적차)</td>
<td>시외: 좇차</td>
<td>고려방법에</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td>따라서 적차)</td>
</tr>
<tr>
<td>시장행위</td>
<td>경쟁패턴</td>
<td>흉자구간</td>
<td>흉자구간</td>
<td>선택요금제도</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>가격경쟁</td>
<td>중심 경쟁</td>
<td>중심 경쟁</td>
<td>도입 경쟁</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>(불정사업자간</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>선도)</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>수요측면</td>
<td>가격민감도</td>
<td>민감</td>
<td>민감</td>
<td>민감</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>민감</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>공급측면</td>
<td>초과설비</td>
<td>충분</td>
<td>충분</td>
<td>충분</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
</tbody>
</table>

많다. 아울러 유선전화 및 전용회선 시장에 비해 이동전화시장이 사업자 변경의 전환 장벽 및 비용은 상대적으로 크다고 할 수 있다. (19) 현재 유선시장은 동등접속이 실현되고 있어 전환비용이 거의 없는 반면, 이동시장은 단말기 보조금 및 의무 가입기간 설정에 따라 사업자 변경이 근본적으로 불가능하다. 단말기 보조금 제도가 폐지되더라도 범용 단말기 개발 이전에는 비싼 단말기 변경비용 때문에 사업자 변경이 용이하지 않은 실정이다.

(19) 번호 이동성이 완전히 구현되지 않은 상태에서 사업자 교체에는 전환비용이 소요될 수 있다. 그러나 번호 변경에 따른 불편은 유선통신과 무선통신에 관계없이 발생하기 때문에, 유무선서비스간 경쟁상황을 분석하는 데 중요한 변수가 될 수 있다.
5.5. 有無線 通信サービス間 代替現상


먼저 디지털 셀룰러서비스는 기존의 아날로그 방식에 비하여 가입자의 수용용량을 대폭 증대시키고 데이터 전송도 가능하게 만들어, 1997년 9월 이동전화 가입자수가 500만을 돌파하는 데 기여하였다. 그러나 우리 나라 이동전화시장의 급성장은 PCS 사업자의 시장 진입과 함께 본격적으로 이루어졌다고 할 수 있다. PCS서비스가 개시된지 9개월만인 1998년 6월 이동전화 가입자수는 1,000만을 넘어섰고, 그 후 8개월만에 1,500만을 돌파하고 다시 6개월이 지난 1999년 8월에는 2,000만이라는 기록적인 성장을 보였다. 이는 유선전화 가입자수가 1996년 이후 정체상태에 이르는 것과 대비된다. 이동전화 가입자수가 급증한 원인으로는 통신수단에 '이동성'을 제공함으로써 통신의 물리적, 시간적 제약을 완화시킨 편리성 외에도 통화비용리지의 전국화 및 통화요금의 개선, 단말기 보조금의 지급 및 단말기 가격의 하락으로 인한 초기 가입비용의 감소, 학생 등 저소득 계층을 겨냥한 다양한 선택요금제도의 도입 등을 들 수 있다. 기타 이동전화 사업자들의 가입자 확보를 위한 치열한 판촉경쟁도 이동전화 가입자 증가에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이동전화가 활성화되기 전까지 우리 나라를 비롯한 대부분의 국가에서 유선전화 가입자, 특히 주택용 가입자가 전화를 해지하는 경우는 매우 드문 것으로 예상하는 소비자임이 가 입료비용보다 높을 수 있지만, 가입자는 전화통화를 한번도 하지 않더라도 착신통화를 통한 효율을 향유하기 때문이다. 소비자들은 흔히 통화이익(externalities)이라고 한다. 그러나 이동전화는 강력한 대체재의 등장에 따라 유선전화를 해지하거나 유선전화 신규가입을 포기하는 소비자가 증가하면서 유선서비스간 대체현상이 발생하고 있다.

김창건, 이용훈(1999)은 이동전화 가입자수의 증가가 유선전화 해지전수가 미친 영향을 분석하고 있다. 먼저, 이들은 유선전화 해지전수가 PCS서비스 도입 이후 거의 두 배정도 증가하였다는 점에 주목하고 있다. 이같은 유선전화 해지전수의 급증은 IMF 금융위기로 인한 사업체소, 기업부도 증가, 설립중지, 임금하락 등 경기침체에 원인이 있을 수도 있다. 그러나 그러한 기간에 유선전화 가입자수는 20만명 가량 감소한 반면, 이
동전화 가입자수는 880만명 이상 증가한 사실은 IMF 금융위기 못지않게 이동전화로의 가입대체가 유선전화 해지전수의 증가에 큰 영향을 미쳤음을 알 수 있다. 김창건, 이용훈 (1999)이 1996년 1월부터 1999년 6월까지 42개월 동안의 시계열자료를 이용하여 분석한 결과에 따르면, 이동전화 신규 가입자수가 1% 증가할 때 유선전화 해지전수는 0.07% 증가하였다. (20)

성낙일, 김창건, 이용훈 (1999)은 보다 엄밀한 실증분석모형에 기초하여 이동전화의 금성장이 유선전화의 신규수요와 해지수요에 미친 영향을 분석하고 있다. 이들은 1990-1998년 기간중 지역별 패널자료에 확률효과모델(random effect model)을 적용함으로써, 이동전화 가입자수가 1% 증가하면 유선전화 신규 가입자수는 0.17% 감소하고 유선전화 해지자수는 0.26% 증가할 것을 보였다. 이같이 유선전화 해지전수가 증가하고 유선전화 신규가입이 감소하면서 유선전화 순환계는 지속적으로 감소할 것으로 보인다.


이동전화가 유선전화의 급격한 대체가이며 이동전화시장과 유선전화시장이 급속히 통합되어 단일시장화하고 있다는 사실은 통신정책의 관점에서 많은 시사점을 제공한다. 이제까지 통신시장의 규제정책은 대부분 유선통신을 중심으로 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 예를 들어 시내전화망은 필수적 엄격한 보호를 받고 있으며 유선전화망을 보유한 등록 또는 전화사업자(incumbent local exchange carrier)는 강한 정부의 규제를 받아 왔다. 그런데 유무선서비스간 대체현상이 심각해지면서 유선전화사업자가 더 이상 시장지배력을 가지지 못한다면, 유선통신을 중심으로 형성된 기존의 규제정책은 시급히 재고되어야 할 것이다.

(20) 이들 연구에서 증속변수는 월별 유선전화 해지전수이며, 설명변수는 신규 이동전화 가입자수, 신규 유선전화 가입자수, 이용부도율 등이다.
6. 우리나라 通信料金規制의 改善方向

6.1. 長期의 改善方向

이제까지 통신요금 규제정책은 유선전화시장의 시장실패에 대한 정부 개입에 의해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 실제 우리나라에서 이동전화시장은 경쟁시장이나 가격적인 정부의 규제를 완화 혹은 철회해야 하지만, 유선전화시장에는 계속 정부가 개입해야 한다는 시각이 존재했던 것도 사실이다. 그러나 유무선통신간 대체현상이 나날이 심화됨에 따라 과거의 규제철학은 급속히 낮은 사고로 전락하고 있다.

한국통신의 시내전화요금에 대한 정부의 규제는 한국통신이 유선전화시장에서 강력한 시장지배력을 가지고 있어 소비자가 다른 선택적 대안을 가지지 못한다는 가정을 전제하고 있다. 그러나 이동전화의 급성장은 이미 소비자가 다른 통신수단을 가지고 있으며, 한국통신이 더 이상 시장지배력을 행사할 여지가 턱시edly 없음을 보여주고 있다.

유무선통신간 대체현상은 통신기술의 발전에 따라 불가피하게 발생하고 있으며, 통신산업의 시장구조를 근본적으로 변하지고 있다. 이같은 시장환경 변화에 맞추어 통신요금에 대한 정부의 규제는 근본적으로 변화되어 시장기능에 맞게야 한다.

6.2. 短期의 改善方向

과거 통신산업의 역사를 돌아보면 정부의 규제는 항상 통신기술의 발전과 시장의 변화에 부쳐져 왔음을 쉽게 발견할 수 있다. 따라서 유선통신과 무선통신이 동일 시장에서 상호 경쟁하고 있고, 어떤 사업자도 시장지배력을 가질 수 없는 경쟁상황으로 진전하고 있다고 하더라도 막무가내 정부의 규제는 지속될 가능성이 크다. 그러나 통신요금규제의 완전 철폐가 조기에 실현될 수 없다고 하더라도 아래와 같이 몇 가지 단기적 정책대안을 시간히 검토할 필요가 있다.

6.2.1. 通信料金 规制機關의 一元化 및 専門化

현재와 같은 요금규제의 이원적 철차는 시간히 개선될 필요가 있다. 통신요금규제는 미국의 FCC, 영국의 Oftel, 카나다의 CRTC 등과 같은 전문적 규제기관에 의해서 수행되어야 할 것이다.

6.2.2. 料金規制의 明文化 및 透明化(制度 및 公式에 의한 料金規制)

보수율 결정방법, 법인세 처리방식 등 원가산정방식이 확립되고 명문화되어야 한다. 또한 신고대상 요금에 대해서는 실질적인 요금설정의 자율성이 보장되어야 하며, 정부 공개 및 소비자 참여 방법도 개선되어야 한다. 경쟁상황에 따른 요금규제의 차별화는 행정지도
가 관행화되어 있는 우리나라 현실에서 성공여부가 불투명하다고 판단된다. 따라서 요금규제의 차별화보다는 요금규제의 명문화 및 투명화를 우선적으로 추천하는 것이 보다 효과적이다.

6.2.3. 가격상한규제의 특성
규제 절제 이전의 과도기적 기간 동안 현재 인가대상 요금에 대해 가격상한규제 등 인센티브규제를 조속히 도입할 필요가 있다. 소비자의 입장에서 가격상한규제는 피규제기업에게 실질 통신비(혹은 경상통신비) 지출액의 축소를 강제할 수 있다. 가격상한규제가 도입되면 피규제기업은 가격상한 내에서 요금 설정의 자율성을 확보할 수 있으며, 효율성 향상에 따른 이익의 일부를 향유할 수 있어 원가절감의 인센티브를 가진다. 또한 규제 방식 및 절차의 공식화를 통해 정부의 규제비용이 감소할 것으로 기대된다.

6.3. 가격상한규제의 도입
가격상한규제는 우리나라의 소비자나 규제기관에게 상당히 낮은 제도이며, 도입에 있어 불리한 여건이 많은 것이 사실이다. 예를 들어, 현재 경영관리규제가 존속해서는 가격상한규제가 가지는 인센티브효과는 기대하기 곤란하다. 또한 통신비용에 대한 정보통신부의 대책이란 규제제도와 재정경제부의 이원적 규제체제도 장애요인이다. 재정경제부의 공공요금규제 폐지에 대한 정치적 공감대가 형성되지 않고서는 가격상한규제를 도입하기가 쉽지 않을 것으로 전망된다. 국내 경제환경에서 요소가 가격상한규제에 대한 정부 및 소비자의 인식 부족도 도입과정에서 장애가 될 수 있다. 그러나 최근 우리나라의 물가가 안정세를 보이고 있고 통신산업, 지역발전, 가스요금 등 여타 산업분야에서 가격상한규제에 대한 관심이 증대하고 있어 이들 장애요인은 점차 사라질 것으로 기대된다.

가격상한규제는 우리나라에서 잘 작동할 가능성도 크다. 현재 통신시장에 경쟁을 도입한 국가들 중인 국가들 모두 가격상한규제를 시행중이거나 계획하고 있어 우리나라도 이와 같은 추세를 달성할 가능성이 많다. 또한 보수율규제는 적정이윤을 보장해야 하는 미국식 독점 민간기업에 적합하나, 우리나라 공기업의 경우 정치적 요인이 적정이윤의 보장보다 우선하고 있어 보수율규제 자체가 작동되지 않는 경우가 많다. 현재 우리나라로도 충분한 규제방식을 표방하고 있지만 실제 실효화되지 못하고 있는 실정이다. 보수율규제를 위해서는 적정보수율과 요금기지에 대한 과학적 이해가 전개되어야 하며, 한국의 경우 협상과 타협의 대상으로 인식되고 있는 정도 문제이다.

(21) 예를 들어, 향후 경쟁이 성숙해질 것으로 예상되는 통신서비스의 요금에 대해서 요금 조정 심사 기간을 단축하는 방안 등이 있다.
(22) 한국통신에 대한 경영관리규제는 한국통신의 민영화 추진과 함께 해결될 것으로 전망된다.
이같이 보수요금제의 문제점과 인센티브구제의 도입 필요에 대한 인식이 확산되면 이외로 쉽게 가격상한제가 도입될 수 있다. 우리나라 규제기관은 형평지도를 통한 가격상한제(Price Ceiling) 청정에 깊숙히 밀어 가격상한제가 한국의 규제환경에 보다 적합할 가능성 이 있다. 무엇보다 우리나라에서 가격상한제의 도입은 규제체제의 부정성을 회복하여 요금 결정 과정에서 정책적 요인을 배제하는 데 중요한 의의가 있다.

7. 결론

통신기술의 발전에 따라 통신서비스시장의 경쟁 도입이 활발히 진행되면서 통신요금 규제는 선진국을 중심으로 급격히 멸치 혹은 완화되고 있다. 우리나라에서도 1990년대 통신시장의 경쟁 도입과 함께 통신요금규제는 점차 완화되어 왔으나, 완화의 속도와 범위에 대해서는 여전히 상당한 이견이 존재하는 것이 사실이다.

통신요금규제의 존속 혹은 완화 여부는 개별 통신시장의 경쟁상황 혹은 시장지배력에 대한 엄밀한 분석에 기초하여 판단하여야 한다. 본 장은 우리나라 개별 통신시장의 경쟁 상황에 대한 심층분석을 통해, 시내전화시장을 제외한 대부분의 통신시장에서 경쟁이 충분히 성숙되었으나, 이들 시장이 적어도 경합의 시장(Contestable Market)으로 전환되고 있음을 보이고 있다. 이는 우리나라에서 시내전화요금과 SK Telecom의 이동통신요금을 제외한 대부분의 통신요금에 대한 요금규제가 신고제로 완화된 사실과도 일맥상통한다.

최근 급속히 확산되고 있는 유무선서비스간 대체현상은 유선계 시내전화시장의 경쟁상황에 대한 앞서의 논의를 무의미하게 만들고 있다. 유선계 시내전화시장만을 대상으로 경쟁상황을 분석하면 한국통신의 시장지배력은 부인하기 어렵다. 그러나 유무선서비스간 대체현상은 유선계 시내전화시장과 이동전화시장을 급속히 통합하고 있으며, 시내전화시장의 경쟁상황은 유선계와 무선계 전화시장을 모두 고려하여 평가하여야 한다. 이 경우 한국통신의 시장지배력은 현격히 감소할 수밖에 없다.

이제까지 통신요금 규제정책은 유선전화시장의 시장실체에 대한 정부 개입에 의해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 통신기술의 발전에 따라 발생하고 있는 유무선서비스간 대체현상은 통신산업의 시장구조를 근본적으로 변화하고 있으며, 과거의 규제철학을 급속히 낡은 사고로 전락시키고 있다. 이같은 시장환경 변화에 맞추어 통신요금에 대

(23) 홍철규(1999)는 유선요금과 관련하여 규제기관이 적절하게 될지라도 모릅니다. 예를 들어, 메트로에 있어서 우리나라가 다른 나라들보다 훨씬 적절할 것이라고 예전하고 있다. 다른 나라들은 요금규제 서비스에 대해 오래 전부터 적절이온을 허용해 왔고, 우리나라와 같이 무선통신에 의한 유
한 정부의 규제는 빠른 시일내에 시장기능으로 대체되어야 할 것이다.

韓國通信 營業研究所 經濟分析課長
463-711 경기도 성남시 분당구 정자동 206
전화: (031)727-0460
팩스: (031)727-0490
E-mail: nisung@hanmir.com

参考文献

정보통신정책연구원 (1998a) :『통신시장 경쟁상황 평가 및 개선과학』, 연구보고서.
____ (1998b) :『시내전화사업의 공정경쟁 확립을 위한 정책연구』, 연구보고서.

선통신시장 위험이 아직은 심각하지 않기 때문이다.


FCC(1995): *Order In the Matter of Motion of AT&T to be Reclassified as a Non-dominant Carrier*, Order 95-427.


Antitrust, D.C. Heath and Company.
