

情報通信서비스産業과 競爭政策

崔 鍾 元*

〈目 次〉

I. 序 論 : 정보통신서비스산업에서의 政策環境變化와 새로운 政策 課題	II. 정보통신서비스산업에서의 競爭 導入 現況
	III. 정보통신서비스산업과 公正競爭
	IV. 結 論 : 要約과 討議

〈要 約〉

본 연구는 정보통신서비스시장의 정책환경변화 양상과 그에 따른 정부의 정책 과제중 競爭政策과 관련된 과제를 고찰하였다. 제2장에서는 우리나라에서 지난 1990년도 이후 세 차례에 걸쳐 추진된 정보통신서비스시장에서의 競爭擴大施策의 주요 내용을 개괄한 후 그에 대한 평가를 하였으며, 제3장에서는 통신서비스 시장에서 경쟁 확대에 따라 야기될 가능성이 높은 不公正去來의 樣態와 公正競爭體制 구축방안을 살펴보았다.

우리나라에서 경쟁도입과정은 외국의 시장개방 압력에 밀려 조만간 실현될 본격적인 대외개방의 전 단계로서 정부관리하의 경쟁도입의 성격이 강하다. 따라서 이러한 管理된 競爭(managed competition)의 결과는 기존사업자의 희생 아래 이루어진 신규사업자 보호였으며, 소비자후생 증진은 실질적인 정책목표가 되지 못하고 있다. 새로운 정책환경변화에 부응하기 위하여 정부는 자의적인 시장개입 욕구를 최소화하고, 시장진입과 경쟁전략에 관한 기업의 개별적인 판단을 존중하여야 한다. 또한, 시장에서, 공정한 경쟁이, 이루어지도록 하여야 하며, 경쟁 결과를 수용하여야 한다.

I. 序 論 : 정보통신서비스산업에서의 政策環境變化와 새로운 政策課題

情報通信産業 分類는 매우 어렵고 복잡한 작업이다. 급속한 기술개발의 진전은 과거의 분류를 모호하게 만들었으며, 새로운 서비스형태의 등장은 기존 분류체계를 어색하게 만들고 있다. 그러므로 세부적인 정보통신산업 분류는 어려울 뿐만 아니라 그 意義 자체가 크지 않다고 판단된다. 그러나 정보통신산업을 크게 전화,

* 서울대학교 행정대학원 전임강사

데이터전송, S/W, DB, VAN 등을 포함하는 情報通信서비스産業과 정보기기, 통신기기, 음향 및 영상기기, 그리고 부품소재 등을 포함하는 情報通信機器製造業으로 분류하는 데에는 아직까지 큰 무리가 없는 듯하다.¹⁾

정보통신서비스산업은 현재 큰 변화를 겪고 있다. 변화의 動因은 정보통신기술의 발전, 새롭고 다양한 통신서비스에 대한 요구증대, 통신과 방송의 융합, 그리고 통신시장의 국제화 및 통신산업 선진국들로부터의 개방압력이며, 변화의 結果는 새로운 통신서비스의 등장, 통신서비스 시장에서의 경쟁체제 도입 및 확산, 그리고 통신서비스 공급기관의 민영화와 규제완화의 진전 등으로 요약할 수 있다.

정보통신서비스시장의 변화 양상을 좀 더 자세히 살펴보면, 첫째, 정보통신서비스시장의 환경변화는 대체로 情報通信技術의 발전으로 시발됨을 알 수 있다. 과거 통신서비스는 自然獨占의 논리에 의하여 전통적으로 국가 또는 국가가 지칭하는 기관에 의하여 공급되었으나 통신기술의 발전은 통신서비스시장의 자연독점성을 서비스의 영역에 따라 부분적으로 또는 완전히 탈피시켰다. 최근에는 그러한 기술발전이 보다 급속화되어 이른바 통신서비스의 「멀티미디어화」를 달성하였다. 통신의 디지털화에 따라 정보의 내용을 음성, 데이터, 영상 등으로 구분하는 것이 의미가 없어졌으며, 통신망의 高級化, 高度化, 廣大域化로 여러 개의 통신망을 이용하여 정보를 따로 보낼 필요 없이 通信網의 統合利用이 가능하게 되었다. 즉 광대역 종합정보통신망(Broadband Integrated Service Digital Network: B-ISDN)의 구축으로 모든 가입자 선로가 광케이블로 갈리게 되면 통신망의 완벽한 통합과 그에 따른 서비스 融業化현상이 가속화될 것이다.

둘째, 과거의 통신기술의 혁명을 흔히 C & C revolution이라고 하여 컴퓨터(computer)와 통신(communication)의 결합을 중시하였으나 현재는 컴퓨터와 통신 뿐 아니라 방송(CATV)이 결합된 Triple C 시대가 되어 음성, 데이터, 영상정보가 하나의 네트워크를 통해 전달되는 멀티미디어시대가 되었다. 즉 통신기술의 발전은 通信의 영역에 기존의 放送의 기능을 포함시키게 되었으며(예를 들어, Video on Demand: VOD 서비스), CATV의 보급과 쌍방향 방송기술의 진전은 CATV network를 이용한 통신을 가능하게 하여 통신과 방송의 영역구분이 무의미해지게 되었다.

셋째, 無線通信서비스 수요의 양적 증대와 기술개발의 진전으로 다양한 형태의 무선서비스가 제공되고 있다. 곧 우리나라에서도 본격적으로 보급될 개인휴대통신

1) 정보통신산업에 대한 다양한 분류체제와 부문별 국제비교에 관한 자세한 논의는 최종원(1989, 1993) 참고.

서비스(Personal Communication Service: PCS)는 有線과 無線이 결합된 차세대 주력 정보통신서비스로서 그의 産業波及效果가 매우 클 것으로 예상된다. 또한, 국제 및 국내 통신이 결합된 저궤도위성통신서비스(Low Earth Orbit: LEO)의 출현도 곧 도래할 예정이다. PCS와 LEO의 출현은 과거와 같은 유·무선의 구분 및 국제 및 국내 통신서비스의 구분을 큰 의미가 없도록 하고 있으며, 따라서 그러한 구분에 근거한 사업자구분 및 기존의 사업자에 대한 競爭 및 規制構圖가 더 이상 통용될 수 없도록 하고 있다.

넷째, 통신서비스의 환경변화의 動因으로서 빼놓을 수 없는 요인은 통신시장의 國際化 추세 및 선진외국으로부터의 市場開放壓力이다. 정보의 산업화 및 산업의 정보화가 중요해 짐에 따라 각국은 정보통신산업이 자국의 국제경쟁력 제고의 핵심요인으로 인식하게 되었다. 또한, 앞서도 언급하였듯이 기술여건의 변화와 통신서비스에 대한 수요의 다양화는 선진각국의 통신서비스시장에 광범위한 경쟁구도를 정착하도록 하였다. 통신선진국들은 부가통신서비스나 이동통신서비스 분야의 국내 경쟁체제 구축을 이미 오래 전에 완결하였으며, 기본통신서비스시장에서의 경쟁도 활발히 추진하고 있다. 미국, 일본, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 스웨덴 등은 국내 기본통신서비스시장에 경쟁체제를 도입하였다. 따라서 선진국의 통신사업자들은 국내경쟁의 격화로 인한 收益率 減少를 해외시장에서 만회하려는 노력을 경주하기 시작하였다. 그러한 그들의 노력은 한편으로는 외국의 통신사업자들과 戰略的 提携(strategic alliance)를 도모하게 하였으며, 다른 한편으로는 UR/GNS, WTO와 같은 주요 多者間 協商과 다양한 형태의 國際的 雙務協商에서의 주요 의제로서 통신시장개방 문제를 등장시켰다.

예를 들어, AT&T와 KDD 그리고 Singapore Telecom을 중심으로 구성된 World Partners에 스위스, 네덜란드, 스웨덴, 뉴질랜드 등이 참여하였으며, British Telecom과 미국의 MCI가 Concert라는 합작회사를 설립하였다. 독일의 DBP Telekom과 France Telecom이 미국의 Sprint의 주식을 20% 공동취득한 것 등은 통신사업자들간의 국제적인 전략적 제휴가 현재 광범위하게 진행중임을 보여준다.²⁾

다자간 국제협상에서 정보통신서비스시장의 자유화, 개방화가 본격적으로 논의되기 시작한 것은 UR에서였다. UR/GNS에서는 기본통신서비스부문보다는 부가통신서비스시장의 자유화, 개방화에 초점이 맞추어졌으며 통신장비와 건설분야 조달시장 개방이 논의되었다. 즉, 통신망에의 접속과 공동이용 등 附加通信事業者들

2) 조신(1994) pp.74-75.

의 자유로운 營業活動 보장과 通信部門 調達市場에서의 보다 폭넓은 개방이 촉구되었다. 그러나 이러한 부가통신서비스부문과 조달에 관한 UR에서의 결정은 우리나라에게 실질적으로 큰 영향을 주지는 않았다. 부가통신서비스시장의 개방은 우리나라로서는 이미 예정된 사항이었으며, 미국과 EC의 견해차이로 통신망장비 및 일반통신제품의 조달시장개방이 讓許에서 제외되었기 때문이다.

우리나라의 통신서비스시장에 보다 심대한 영향을 줄 것으로 예상되는 대외개방 압력은 기본통신서비스시장의 자유화 및 개방화를 목표로 미국의 주도로 1996년 4월 현재 우리나라를 포함한 39개국에 참여하여 협상이 진행중인 WTO 基本通信 協商과 한·미, 한·EC 등과 같은 雙務協商의 결과이다. 특히 WTO 다자간 기본통신서비스개방협상(Negotiation Group on Basic Telecommunications: NGBT)은 1993년 12월 협상의 기본틀이 마련되어 1996년 4월 30일을 시한으로 협상이 진행되었으나 협상의 종반에 미국의 강경한 입장변화로 말미암아 타결을 보지 못하고 협상시한을 1997년 2월 15일까지 연장시키기로 하였다. 그러나 금융부문의 협상과는 달리 미국이 最惠國待遇 免除를 신청하지 않은 것으로 보아 향후 협상 자체가 결렬될 가능성은 매우 낮다고 판단된다. 따라서 1998년 이후 기본통신서비스시장에서의 부분개방은 불가피할 것으로 예상된다.³⁾ 다자간 기본통신서비스협상의 주요 의제는 첫째, 유·무선 전화서비스, 전용회선, 데이터통신, 팩스 등 기본통신서비스시장에서의 외국인 사업자에 대한 進入障壁 제거이다. 즉, 통신선진국이 비교우위를 확신하고 있는 특정 기본통신서비스에 대한 市場接近 保障要求와 서비스제공방식에 대한 규제의 폐지요구 등이 예상된다. 둘째, 외국인 신규사업자에 대한 각국의 營業規制 완화이다. 즉, 요금자율결정권 보장, 원가에 기초한 접속료 산정, 동등접속요구, 규제절차의 합리성과 투명성 보장, 독립적인 규제기관의 설립 등이 그것이다.⁴⁾

현재 진행중인 다자간 기본통신서비스 개방협상과 별도로 유럽연합(EU)도 1998년까지 기본통신서비스시장의 역내 시장개방을 완결할 예정이다. 지금까지 기본통신서비스시장에서의 경쟁체제 도입에 비교적 소극적인 입장을 취하여 왔던 독일, 프랑스 등도 결국은 경쟁체제 도입을 지지할 것으로 예상된다.

以上에서 우리는 국내·외 정보통신서비스시장에서의 정책환경 변화의 動因과 그 변화양상을 개괄하였다. 논의의 결과를 요약하면, 현재 정보통신서비스시장에

3) WTO 기본통신협상의 추진과정과 현안쟁점에 관한 자세한 논의는 성극제(1996) 참고.

4) 조신(1994) p.75.

서는 기술개발의 진전, 통신서비스에 대한 수요증대 및 수요서비스의 다양화, 그리고 통신서비스시장에 대한 개방요구의 확대 등의 변화요인으로 말미암아 서비스의 용업화(특히, 유무선 통신서비스의 결합과 통신과 방송서비스의 결합), 개별 통신사업자의 사업다각화와 사업자간의 국제적인 전략적 제휴 등이 일어나고 있다.

이러한 시장의 변화양상은 기존 政府의 역할에 큰 변화를 요구하고 있다. 새로운 환경변화에 대응한 정부의 정책과제는 실로 다양하다. 견실한 通信下部構造 구축을 위하여 현재 선진 각국에서 경쟁적으로 추진 중인 초고속정보통신망사업의 효율적인 추진이 이에 해당하며, 그 밖에도 정보통신서비스를 이용한 산업 및 국가경쟁력 제고방안 모색 등도 무시할 수 없는 과제이다. 그러나 현재 우리가 당면한 가장 중요한 정책이슈중 하나는 정보통신서비스시장에서의 경쟁과 규제 의 구도를 어떻게 새롭게 재편할 것인가 하는 경쟁정책과 관련된 문제라고 판단된다.

경쟁정책관련 과제중 첫번째는 정보통신서비스시장에서의 競爭導入의 擴大가 실현되어야 한다는 것이다. 그리고 경쟁도입의 범위와 정도도 과거와 같은 局地的, 對症療法的인 경쟁도입이 아닌 全面的, 根本的인 경쟁도입이 이루어져야 한다. 즉, 시장의 자연독점성을 이유로 지속적으로 경쟁이 배제되어 온 기본통신서비스시장에도 본격적인 경쟁이 도입되어야 한다. 그리고 과거 유·무선의 구분 및 국제와 국내 통신사업자의 구분 등을 기초로 성립된 競爭導入의 기본틀(통신사업자의 사업영역 구분)도 전반적으로 재검토되어야 한다. 외국의 대외개방 압력으로 인하여 우리나라의 통신시장 개방을 더 이상 늦추기 힘들다면 우선 통신서비스시장에 국내경쟁을 도입하여 체질을 강화시키는 방안이 시급히 요구된다.

둘째, 경쟁체제의 광범위한 도입은 새로운 정책과제를 제기시키는 데 이는 公正 競爭體制의 構築이다. 통신서비스시장의 자연독점성을 이유로 전통적으로 기본통신서비스는 정부 또는 정부가 지정한 공기업에 의하여 서비스공급이 이루어졌었다. 그런데 동 시장에 경쟁이 도입되어 새로운 民間企業이 진입하게 되면, 기존사업자는 자신의 시장지배력을 악용하여 부당한 경쟁제한적인 행태를 함으로써 자신의 시장을 지키려 할 것이다. 기존의 거대공기업이 자신의 生産效率性 이외의 수단으로써 新規企業의 進入과 營業活動을 방해한다면 이는 공정경쟁의 기본이념에 위배되므로 정부의 정책개입이 요구된다.

셋째, 기본통신서비스를 독점적으로 공급하여 오던 通信公企業의 民營化가 요구된다. 공기업의 경영효율성 저하를 이유로 현재 우리나라에서는 비단 통신부문 뿐만 아니라 전산업적으로 민영화의 필요성에 관한 논의가 제기되고 있거나, 구체적인 시책이 추진 중에 있다. 특히 통신공기업의 민영화는 이제 세계적인 추세이기

도 하다. 그러나 공기업 민영화는 민영화대상 공기업의 거대한 크기(size)로 인하여 야기되는 민영화 추진시의 經濟力集中 심화문제, 특정 공기업의 전·후방 산업에 미치는 국민경제적 비중, 그리고 민영화 이후에도 과거의 공기업이 제공하던 서비스의 공급을 국민들이 지속적으로 보장받아야 한다는 普遍的 서비스의 공급 등의 이유 때문에 간단히 해결될 수 있는 정책과제는 아니다. 따라서 정부의 세심하고 사려 깊은 정책수단 개발이 필요하다.

넷째, 통신서비스부문의 민영화와 경쟁도입 확대는 과거의 政府規制政策의 전반적인 재검토를 필연적으로 요구하게 된다. 불합리하고 시대착오적인 규제는 과감하게 철폐·완화되어야 한다. 그러나 새로운 시장환경은 새로운 규제를 도입하도록 하거나 기존의 규제들 중 과거에는 큰 비중을 두지 않았던 규제를 새로운 시각에서 강화시키도록 하기도 한다. 따라서 규제제도의 개편은 단순히 기존규제의 완화 차원의 문제로만 보아서는 곤란하며, 規制制度의 合理化로 인식하여야 한다.

본 연구는 정보통신서비스시장의 정책환경 변화가 제기시키는 이상의 네 가지 競爭政策 관련과제 중 두번째 과제, 즉 통신서비스시장에서의 경쟁 확대에 따라 야기될 가능성이 높은 不公正去來의 樣態와 그에 대한 대응방안인 公正競爭體制의 구축방안을 고찰하고자 한다. 본 연구의 구성은 다음과 같다. 둘째 장에서는 우리나라에서 지난 1990년도 이후 세 차례에 걸쳐 추진된 정보통신서비스시장에서의 競爭擴大施策의 주요 내용을 살펴보고, 그에 대한 평가를 하겠다.

셋째 장에서는 정보통신서비스시장에서 공정경쟁과 관련된 여러 문제들과 그에 대한 대응방안을 고찰하겠다. 동 시장에서 공정경쟁과 관련된 문제는 기간통신사업자와 부가통신사업자 간에, 그리고 기존 기간통신사업자와 신규 기간통신사업자 간에 발생할 가능성이 높다. 이러한 두 가지 문제는 통신산업이 갖는 특성인 결합생산(joint production)의 성격에서 파생되는 유사한 문제이기는 하나 세부적으로는 문제의 양태와 그에 대한 대응방안에 있어서 차이가 있다. 본 연구에서는 두 가지 경우를 개괄적으로 살펴피되, 전자의 경우, 즉, 기간통신사업자와 부가통신사업자간의 공정경쟁이슈에 초점을 맞추도록 하겠다. 불공정거래의 원인과 행태를 相互補助, 掠奪의 價格設定(predatory pricing), 獨占의 差別(monopolistic discrimination)의 세 가지 유형으로 나누어 살펴본 후, 그에 대한 대응방안인 공정경쟁 보장방안을 構造的 競爭保障方案(구조분리)과 非構造的 競爭保障方案(公正去來法の 適用, 會計分離, 通信網 公開)으로 나누어 고찰하겠다. 끝으로, 넷째 장에서는 본 연구의 주요 내용을 요약한 후, 향후 정책방향에 대한 토의를 하도록 하겠다.

II. 정보통신서비스산업에서의 競爭導入 現況

〈表 1〉 제1차 통신사업 구조조정의 내용

구 분	기간통신사업자		부가통신사업자
	일반통신사업자	특정통신사업자	
정 의	· 설비를 보유하고, · 특정통신사업자가 제 공하는 서비스 이외의 모든 서비스를 제공하 는 사업자	· 설비를 보유하고, · 기술적, 지역적으로 제 한된 서비스를 제공하 는 사업자	· 기간통신사업자로부터 설비를 임차하여 서비 스를 제공하는 사업자
사업영역	· 전화 · 전신 · 전보 · 전용회선 · 데이터통신 · 팩시밀리	· 이동전화 · 무선호출 · 항만통신 · 공항통신 · 주파수 공용통신 · 무선데이터통신	· 온라인 DB/DP · 부가가치통신 · 데이터단순전송
지분구조	· 대주주 : 10% (국가는 예외) · 외국인 : 불허 · 설비제조업체 : 3%	· 대주주 : 1/3 · 외국인 : 1/3 · 정부투자기관 : 10% · 설비제조업체 : 10%	소유제한 없음
진입조건	지 정	허 가	등 록
사 업 자	· 한국통신 · 데이콤	· 한국이동통신 · 한국항만전화	· 현대전자, · 금성STM, · 포스테이타 등

정보통신서비스시장에 제한적 경쟁도입을 위하여 정보통신부는 1990년 이후 세 차례에 걸친 通信事業 構造調整을 추진하였다. 제1차 통신사업 구조조정은 1990년 7월에 이루어졌으며, 제2차 구조조정은 1994년 6월에 확정되었다. 그리고 제3차 구조개편은 1995년 7월에 발표되었다. 〈表 1〉은 제1차 구조조정의 결과를 요약한 것이다.

제1차 사업자 구조조정에서는 통신사업자를 通信網의 보유여부에 따라 基幹通信事業者와 附加通信事業者로 구분하고, 기간통신사업자를 다시 유선중심의 一般通信事業者와 무선중심의 特定通信事業者로 구분하였다. 그리고 기간통신사업에서 일반통신사업자의 사업영역과 특정통신사업자의 사업영역을 배타적으로 구분하여 각기 다른 사업자의 사업영역에 진출하지 못하도록 하였다. 또한, 통신서비스부문

에 제한적인 경쟁도입을 시도하였다. 국제전화(1991. 12), 무선호출(1993. 8), 전용회선(1994. 1)에 새로운 사업자를 허가하였으며, 이동전화도 1996년 1월부터 경쟁이 도입되도록 하였다. 특히, 부가통신사업에 대한 진입을 완전 자유화하여 완전한 국내개방에 이어 1994년 1월부터 100% 외국인 참여를 허용하고 있다.

제1차 구조조정은 외국으로부터의 우리나라 통신시장 開放壓力이 제한적인 범위에서 그친 점을 반영하여 대외개방서비스(부가통신서비스)와 그 밖의 서비스를 구분한 점에서 의의가 있다. 그러나 이러한 1990년의 구조조정은 몇 가지 점에서 한계가 노출되어 1994년 제2차 사업자구조개편을 초래하게 되었다. 즉, 유·무선의 경직적인 사업자 구분은 앞서 언급하였듯이 새로운 기술변화 추이를 적절히 반영하지 못한 정책대응이며, 국제전화, 무선호출 등의 사업에 제한적인 경쟁을 도입하였음에도 불구하고 경쟁의 실질적인 효과가 제대로 나타나지 못하였다는 비판이 제기되었다. 그리고 신규서비스의 기술개발과 상용화를 불합리하게 지연시킨다는 문제점도 동시에 제기되었다.

〈表 2〉는 1994년의 제2차 통신시장 구조개편의 주요 내용을 요약한 것이다. 同構造改編에서는 첫째, 기간통신사업자에 대한 細分類(사업영역 구분)를 없애 통신사업자의 사업다각화와 사업자간의 경쟁을 촉진시키고자 하는 정부의 정책방향을 나타내었다. 따라서 기간통신사업자들은 정부의 허가하에 타 기간통신 사업영역으로의 진출이 가능하게 되었다. 둘째, 새로운 통신서비스의 도입이 보다 원활히 이루어지도록 모든 사업자가 제공할 수 있는 서비스의 종류를 과거와 같이 電氣通信事業法 施行規則에 일일이 개별적으로 열거하는 positive system을 변경하여 기간

〈表 2〉 제2차 통신시장 구조개편의 내용

구 분	기간통신사업자	부가통신사업자
정 의	통신설비를 보유한 사업자	기간통신사업자로부터 통신설비를 임차한 사업자
사업 영역	비규제서비스 전부 규제서비스 중 허가 받은 사업	비규제서비스 전부
진입 조건	허 가	신 고
지분 구조	대주주 : 1/3(전화사업은 10%) 외국인 : 1/3(전화사업은 불허) 정부투자기관 : 10% 외국인·정부투자기관은 대주주 불허	제한 없음

통신사업자만이 허가를 받아서 제공할 수 있는 서비스의 종류를 열거하고, 나머지 서비스를 부가통신사업자가 모두 제공할 수 있는 negative system으로 전환시켰다.

셋째, 부가통신사업의 진입조건을 登録制에서 申告制로 완화하였다. 넷째, 기간통신사업자의 지분구조를 일부 변경하여, 과거 특정통신사업자 수준으로 상향조정하였다. 그러나 시내·외 및 국제전화사업의 공공성을 감안하여 대주주의 지분한도를 과거의 10%로 유지시켰으며, 외국인의 지분참여를 배제시켰다. 한편, 민간의 창의력을 최대한 보장하기 위한 조치로서 정부투자기관의 지분보유 한도를 10%로 지속시켰으며, 통신설비 제조업체의 지분제한은 폐지하였다.

1994년의 구조개편 중 가장 중요한 정책은 시외전화서비스에서의 경쟁도입이다. 새로운 시외전화사업자로서 DACOM이 지정되어 1996년부터 시외전화부문에서도 복점체제가 도입되었다. 한편, 정부는 시외전화 경쟁도입과 연계하여 국제전화부문에도 경쟁을 더욱 확대하기로 하였다. 국제전화는 원가에 비하여 요금이 높게 책정되어 있으므로 새로운 국제전화사업자는 시외전화사업을 겸업할 사업자로 한정하기로 하였다. 또한, 1994년 구조개편에서는 신규서비스의 기술개발과 조기 상용화를 위한 개략적인 정책방향이 언급되었는데 개인휴대통신사업(Personal Communication Service: PCS)과 주파수공용통신사업(Trunked Radio System: TRS), 그리고 LEO 사업에 대한 사업자 선정시기, 사업자 수, 사업자의 지위 등에 관한 사항이 그것이다. 그러나 새로운 사업에 대한 동 구조개편의 내용은 매우 추상적이어서 제3차 구조개편이 요구되었다.

1994년의 제2차 통신시장 구조개편은 새로운 시각에서 통신정책 환경변화에 대응하고자 한 점에서 그 의의가 크다고 평가되나 다음과 같은 문제점들이 여전히 남는다고 판단된다. 첫째, 기간통신사업자에 대한 持分構造調整이 과거의 일반통신사업자에게 지나치게 유리한 非對稱的 進入制限緩和이라는 점이다. 즉, 한국통신과 DACOM의 무선통신사업으로의 진입은 허용되나 과거 특정통신사업자의 일반통신사업자의 사업영역으로의 진입은 현실적으로 불가능하게 된다.⁵⁾ 둘째, 공공성을 근거한 전화사업 대주주의 소유지분 제한 및 외국인 참여금지가 현실적으로 어떠한 부작용을 낳을 수 있는 지도 향후 새롭게 검토되어야 한다는 지적이 많다. 셋째, 현재 통신사업자에 대한 규제중 그 근거나 타당성이 낮다고 지속적으로 지

5) 예를 들어, 과거 특정통신사업자의 지위를 가졌던 한국이동통신(주)이 시외, 또는 국제 등 전화서비스를 하고자 할 경우에 대주주의 소유지분을 1/3에서 10%로 낮추어야 진입조건을 충족시킬 수 있다. 그러나 이러한 소유지분 축소는 현실적으로 많은 어려움이 예상된다.

적되어온 通信料金規制, 기간통신사업자 設置承認制度, 한국통신에 대한 內部行政規制, 回線再販賣規制 등에 대한 논의가 거의 이루어지지 않았다는 점도 동 개편안의 한계이다. 그리고, 통신공기업(한국통신)의 민영화 여부 및 추진방법, 그리고 통신사업자들 간의 공정경쟁 확보를 위한 제도적 장치 도입 등의 문제도 동 개편안에서 다루어지지 못하였다.

제3차 구조개편은 1995년 7월에 발표되었다. 동 개편의 배경에는 첫째, WTO 基本通信協商的 進전으로 인하여 통신시장개방을 더 이상 늦추기 어려우며, 둘째, 제한적 경쟁체제로는 경쟁력 향상에 한계가 있으며, 셋째, 초고속정보통신망사업에 민간의 적극적인 참여가 필요하며, 이를 위하여 과감한 규제완화가 요구된다는 인식이 있었다. 따라서 동 개편안에서 정보통신부는 통신서비스시장에서의 보다 강화된 경쟁체제의 도입, 주도적 통신사업자로서의 한국통신에 대한 사업다각화 및 신규서비스 공급의 허용, 그리고 통신사업자간 공정경쟁체제의 확립 등 세 가지 기본방향을 제시하였다. 특히, 통신시장 경쟁확대를 위하여 현실여건을 감안한 세 단계 순차적인 방안을 발표하였다. 첫째, 현행 법령하에서 가능한 한 다수의 국내 신규사업자를 허가하고, 둘째, 법령개정을 통하여 신규사업자 허가시 사전 허가 공고제도를 폐지하고, 기업가들의 자유로운 허가신청을 받아 보다 확대된 국내 경쟁체제를 구축하도록 하며, 셋째, WTO 협상결과에 따라 관련 법규를 재개정하여 國際競爭體制를 도입하기로 하였다.

제3차 구조개편의 결과 몇 번의 우여곡절 끝에 1996년 6월에 국제전화, 개인휴대통신, 주파수공용통신, 발신전용휴대전화 등에 대한 신규사업자가 허가되었다. 동 개편으로 인하여 새로운 서비스가 개시되고 기존 서비스 공급에 경쟁이 추가 도입되었다는 점에서 일단 긍정적인 평가가 가능하다. 그러나 2차 개편에서 나타난 상기 여러 문제들에 대한 포괄적인 대응방안이 제시되지 못하여 향후 추가적인 정책개발이 필요하다고 판단된다.

Ⅲ. 정보통신서비스산업과 公正競爭⁶⁾

1. 公正競爭에 관한 問題 提起

외국의 경우나 우리나라의 경우 모두 정보통신서비스시장에서 경쟁도입의 순서는 부가통신서비스 부문, 국제전화 및 이동통신서비스 부문, 그리고 시외전화서비

6) 본 장의 내용은 최종원·최병일(1991)의 관련 내용을 수정·보완한 것임.

스 부문, 그리고 마지막으로 시내전화서비스 부문으로 확대되는 경향을 보이고 있다. 과거 통신기술이 크게 발전하지 못했던 시대에는 통신서비스가 주로 음성통신서비스(전화서비스)에 한정되었으며 동 서비스시장의 자연독점성으로 말미암아 국가 또는 국가가 지정하는 公企業에 의하여 통신서비스가 공급되었다.

그러나 통신기술이 발전함에 따라 다양한 형태의 부가통신서비스가 가능하게 되었으며, 부가통신서비스시장은 경쟁적인 시장구조가 가능해짐에 따라 새로운 사업자가 등장하기 시작하였다. 또한, 통신서비스는 기본적으로 이용자와 이용자가 연결되었을 때 가능하다. 전화와 같은 기본전송서비스는 實時間(real time)에, 그리고 부가통신서비스도 시간의 지연은 있으나 쌍방이 연결되어야만 가능하다. 그런데 국민경제적인 관점에서 볼 때 모든 부가통신사업자가 자신의 사업을 위하여 통신망을 각기 독자적으로 설립한다면, 그 비용 면으로나 또한 網의 標準化의 측면에서 큰 문제가 아닐 수 없다. 따라서 각국은 부가통신사업자들이 기간통신사업자 즉, 회선을 보유한 사업자에게 통신회선을 임차하여 자신의 망을 구성하도록 하고 있다. 부가통신서비스시장의 진입은 각국의 정책에 따라 정도의 차이는 있으나 대체로 자유롭게 이루어지고 있으며, 따라서 각국의 기간통신사업자도 다양한 분야의 부가통신서비스시장에 진입하고 있다. 여기서 문제되는 사항은 부가통신서비스를 자신의 子會社 또는 事業部로 운영하는 각국의 기간통신사업자는 자신의 기본통신서비스 부문에서의 獨占力 또는 회선보유자로서의 排他的 權限을 이용하여 자신과 연관된 부가통신사업자에게는 특혜를 주고 다른 경쟁 부가통신사업자들의 진입이나 사업활동을 방해할 유인(incentive)과 능력(capability)을 갖게 된다는 점이다.

한편, 국제전화서비스와 시외전화서비스에도 경쟁이 도입됨에 따라 기존의 기간통신사업자와 신규진입사업자들 간에 위에서 언급한 문제와 비슷한 문제가 발생된다. 즉 개별 신규진입사업자가 새로운 망을 구성하는 것이 국민경제적인 관점에서 過剩重複投資라는 이유로 새로운 사업자의 국제전화서비스와 시외전화서비스의 전구간에 걸친 회선을 기존의 기간통신사업자에게 임차하여 사용하도록 하고, 기존의 기간통신사업자도 국제나 시외전화서비스를 지속적으로 공급하도록 한다면, 앞서 언급한 문제와 동질적인 문제가 발생된다. 그러나 시외 및 국제전화서비스의 신규사업자의 설비투자행태와 각국의 정책을 보면 대부분의 경우 시외 또는 국제전화서비스를 위한 幹線(trunk line)은 직접 회선을 설치·보유하고 있다. 그러나 市內交換網의 경우는 워낙 설비투자가 방대하게 소요되므로 기존 기간통신사업자의 망을 이용할 수밖에 없다. 이 경우에도 기존의 기간통신사업자가 시내전화서비

스와 더불어 시외 및 국제전화서비스를 계속 공급하도록 허용한다면 이들이 신규 사업자의 시내교환망 접속을 부당하게 차별할 가능성이 생기므로 공정경쟁 차원에서 이를 저지할 필요가 있다.

본 연구에서는 이러한 다양한 공정경쟁관련 이슈들 중에서 첫번째의 경우, 즉 기간통신사업자와 그들로부터 회선을 임차하여 부가통신서비스를 공급하고자 하는 사업자들 간에 발생할 가능성이 큰 문제들을 중심으로 논의를 전개하겠다. 기간통신사업자와 그들의 시내교환망을 이용하여 시외 또는 국제전화서비스를 공급하고자 하는 사업자들 간에 야기될 공정경쟁관련 문제의 기본성격은 기간통신사업자와 부가통신사업자간의 문제와 대체로 동질적이기는 하나 차이가 없는 것은 아니다. 그러나 그에 관한 자세한 문제는 본 연구의 범위에서 제외하기로 한다.

2. 基幹通信事業者와 附加通信事業者들간의 公正競争관련 爭點

부가통신사업자는 기간통신사업자의 회선을 임차하여 부가통신서비스를 제공할 수 있다. 이때, 부가통신사업자는 임차한 회선으로 자신이 제공하는 부가통신사업 이용자들 간에 독자적인 망을 구성할 수도 있고 또는 그 독자적인 망을 기간통신사업자의 加入電話網에 접속시킬 수도 있다. 한편, 시내·외 전화망을 독점적으로 보유하고 있는 기간통신사업자도 부가통신서비스사업을 할 수 있게끔 허용되고 있다. 전화서비스업의 수입이 안정적이고 지금까지는 통신서비스업 수입의 대부분을 차지하고 있으나 선진국의 경험을 보면 부가통신서비스의 향후 성장률은 전화서비스의 성장률을 크게 상회하고 있다. 따라서 기간통신사업자의 부가통신사업 진출은 예정된 경로이며, 각국의 기간통신사업자는 실제로 이 분야에 적극적으로 진출하고 있다. 기간통신사업자가 부가통신서비스분야에 진출할 때 발생할 수 있는 공정경쟁정책 상의 쟁점으로 相互補助, 獨占的 差別, 掠奪的 價格設定 등을 지적할 수 있다.

(1) 相互補助 (cross subsidy)

기간통신사업자는 대체로 시내·외 전화서비스를 독점적으로 제공하게 된다. 우리나라의 경우에는 한국통신이 그러한 지위를 차지하고 있다. 1990년 제1차 통신사업 구조조정 결과, 국제전화서비스에 DACOM이라는 경쟁사업자가 출현했으며, DACOM은 1994년의 제2차 구조개편으로 시외전화서비스사업에도 진입하였으나 한국통신은 전화서비스사업에서 여전히 支配的 事業者의 지위를 누리어 왔으며,

앞으로도 당분간은 그러한 지위를 유지할 것으로 예상된다. 경쟁적인 부가통신서비스업에 전화서비스에서 지배적 사업자인 기간통신사업자가 진입할 때, 기간통신사업자는 자신의 부가통신서비스업의 경쟁력을 높이기 위해 여러 가지 전략을 사용할 것이다. 그 가운데 한 가지 방법으로 전화서비스에서 발생한 수입의 일부를 부가통신서비스 분야로 돌릴 수 있다.

전화서비스나 부가통신서비스는 모두 전화회선이라는 공통적인 생산요소를 필요로 한다. 그러나 기간통신사업자의 전화서비스는 독점적인 성격이 강하여 시장이 아닌 정부의 규제에 의하여 서비스의 대가인 가격이 결정된다.⁷⁾ 그런데 전통적인 收益率規制 方式(rate of return regulation)을 따르든지 價格上限規制 方式(price capping regulation)을 채택하든지 간에 정부와 전화서비스 제공 사업자간에 정보의 비대칭성(asymmetry of information)이 존재하여 獨占的인 地位 발생을 완전히 막기는 어렵다. 즉, 기간통신사업자의 전화서비스 수입에서 비용을 초과하는 부분은 전화서비스 부분에서의 순수입이 된다. 그런데 기간통신사업자는 이러한 순수입의 일부를 자신의 부가통신서비스 부문에 돌림으로써 경쟁상태에 있는 타 부가통신사업자들보다 경쟁우위의 지위를 차지하고자 할 것이다.⁸⁾

이와 같은 상호보조가 문제되는 이유는 독점적 또는 배타적 사업에서 발생하는 수익을 경쟁적인 시장으로 전환시킴으로써 타 부가통신사업자들의 사업활동을 위축시킨다는 점이다. 타 부가통신사업자가 효율적인 경영, 기술혁신 등으로 비용절감을 통해 경쟁력을 확보하려고 해도 상호보조에 의해 자금차원을 받게 되는 기간통신사업자의 부가통신사업 부문의 문턱에 부딪히게 될 것이다. 또한 상호보조로 인하여 기간통신사업자의 부가통신사업의 규모는 비효율적으로 커질 우려가 있다. 이러한 상호보조는 그것이 전화서비스 이용자의 희생 위에 이루어진다는 데 근본적인 문제점이 있다. 전화서비스 이용자들은 제공받지도 않는 기간통신사업자의 부가통신서비스 부문에 補助金을 지불하게 되는 셈이다. 단지 특정 분야의 독점적 사업자라는 이유 때문에 그 사업분야의 이용자의 부담으로 타 경쟁사업분야에서도 경쟁우위를 누린다면 이는 公正競爭의 기본이념과 큰 거리가 있다.

(2) 掠奪的 價格設定 (predatory pricing)

약탈적 가격설정이란 한 사업자가 경쟁사업자의 시장점유율을 낮추고 궁극적으

7) 우리나라의 전기통신요금 규제정책에 대한 자세한 논의는 최선규(1992, 1993) 참고.

8) 이러한 논의는 혼합결합규제의 논거중 하나인 깊은 호주머니이론(deep pocket theory)과 매우 유사하다. 동 이론에 대한 자세한 논의는 Bork(1978) pp.250-252 참고.

로는 시장으로부터 퇴출(exit)시키기 위해 原價이하로 가격을 책정하는 행위이다. 약탈적 가격설정은 앞에서 논의한 상호보조와 깊은 관련이 있다. 약탈적 가격설정을 하기 위해서는 자금이 필요하고, 만약 金融市場에 진입장벽이 존재한다면 타사업(예를 들어, 전화서비스사업과 같은 독점적 사업)에서 발생하는 안정적 수입이 좋은 자금줄이 될 것이기 때문이다.

역사적으로 많은 사례가 이 범주에 속하는 것으로 여겨지고 있으나, 한편으로는 이와 같은 가격설정의 현실적 존재가능성 여부가 이론적 쟁점이 되기도 한다. 가령, 경쟁사업자를 합병하는데 법적인 제약이 없다면 매수·합병이 약탈적 가격설정정보다는 쌍방에게 유리할 수도 있다. 또한, 소비자의 입장에서는 약탈적 가격설정을 하는 기간에는 낮은 가격의 혜택을 누릴 수 있으므로 消費者厚生이 증진될 것이다. 그리고 만약 경쟁사업자가 낮은 가격으로 인하여 시장에서 퇴출당한 이후에 약탈적 가격설정자가 가격을 獨占價格 수준으로 올리려고 할 때, 만약 동 시장에 법적인 進入制限이 없다면 과거에 퇴출된 사업자나 새로운 사업자가 재진입하여 독점적 가격설정을 못하도록 할 수도 있다. 이러한 논의를 이유로 약탈적 가격설정의 규제 필요성에 대하여 의문을 제기하는 학자들도 있다. 그러나 이러한 이론적 논의와는 대조적으로 현실적으로 약탈적 가격설정이 가능하기도 하고, 특히, 정보통신사업의 특수성으로 인하여 그러한 개연성이 높아지기도 한다. 이에 대해 좀 더 자세히 살펴보자.

약탈적인 가격설정이 가능하기 위해서는 경쟁상대간에 情報의 非對稱性이 전제되어야 한다. 만약 경쟁상대방의 재정적 뒷받침이 엄청나게 커서 일정기간 동안 한계비용이하로 가격을 설정할 수 있다고 가정하자. 이러한 상황은 재정적 뒷받침이 약한 경쟁사업자에게 불리한 것이기는 하지만 상대방의 재원에 관한 정확한 정보가 있다면 금융시장에서 약탈적 가격설정에 의해 가격경쟁이 계속될 동안 버틸 수 있는 자금을 조달할 수 있을 것이다. 물론 이 경우에 金融市場의 完全性을 가정하여야 한다. 약탈적 가격설정을 고려하고 있는 기업은 이러한 경우 약탈적 가격설정이 그 의도하는 바를 성취할 수 없다는 것을 알고 그 계획을 취소할 것이다. 그러나 실제로 경쟁상대방이 얼마나 많은 자금을 동원할 수 있는지를 정확하게 알기란 쉽지 않다. 물론 경쟁상대방의 생산비용구조를 정확히 파악하는 것도 불가능하다. 그리고 그러한 정보를 보유하게 되더라도 금융시장이 불완전하다면 약탈적 가격설정기간 동안 버틸 수 있는 자본을 동원하기도 어려울 것이다. 따라서 완전정보하에서는 발생할 수 없는 약탈적 가격설정행위가 현실에서는 종종 발생할 수도 있다.

부가통신서비스업에서 발견되는 網 外部性(network externality)은 약탈적 가격설정을 상당히 매력적인 경쟁전략의 하나로 만든다. 특정 사업자가 경쟁상대방이 제시할 수 있는 수준보다 낮은 가격으로 초기에 많은 이용자들을 자신의 망에 가입시킨 후, 그 수가 일정한 수준(critical mass)을 넘게 되면 이 사업자는 가격을 인상하는 전략을 쓸 수 있다. 이러한 전략이 가능한 이유는 망 외부성의 존재 때문이다. 특정 망에 가입한 이용자가 많을수록 가입자 개개인이 누리는 경제적 효용이 커지므로 이용자가 그 망으로부터 나와 다른 망에 가입할 경우 치루어야 할 轉換費用(switching cost)이 높아지게 된다. 이와 같은 특성은 부가통신서비스업에서 약탈적 가격설정으로 일단 경쟁상대를 시장으로부터 구축시키고 나면 신규 사업자가 시장진입하는데 아무런 법적, 기술적, 재정적 제약요건이 없다 하더라도 망 외부성에 의한 현실적인 進入障壁이 형성된다는 것을 의미한다. 즉, 잠재적인 경쟁가능성의 부재 때문에 가격을 한계비용에 근접하게 책정해야 할 이유가 사라진다.

기간통신사업자가 부가통신서비스업에서 약탈적 가격설정을 할 가능성은 부가통신서비스업에만 종사하는 경쟁사업자에 비해 높다. 그러나 약탈적 가격설정의 개연성은 부가통신서비스업에 진출하는 타 산업의 지배적 사업자에게도 똑같이 있다. 그리고 그렇게 할 동기유인(incentive)이 충분히 있다. 기업과 기업간의 경쟁은 특정 시점에서 특정 시장에서만 이루어지는 것은 아니다. 특정 상황에서 획득된 사업자의 名聲(reputation)은 그 사업자의 향후 시장경쟁에서 중요한 변수로 작용되는 손에 잡히지 않는 자산이다. 특정 상황의 경쟁에서 약탈적인 가격설정은 현재의 경쟁상대 뿐만 아니라 앞으로의 잠재적 경쟁상대에게도 그 기업의 경쟁행태에 관한 信號(signal)를 보내게 된다. 따라서 불완전한 정보아래에서 약탈적 가격설정 가능성은 존재하게 되고, 약탈적 가격설정자는 그 시장의 지배적 사업자 뿐만 아니라 자신의 競爭行態를 潛在的 競爭相對에게 과시하고자 하는 기업이 될 것이다.

(3) 獨占的 差別 (monopolistic discrimination)

부가통신사업에 진입한 기간통신사업자는 시장지배력을 강화하기 위한 방편의 하나로 이른바 독점적 차별행위를 할 수 있다. 기간통신사업자가 자신과 관련된 부가통신사업자와 경쟁상태에 있는 타 부가통신사업자에게 불리한 回線賃借條件 (terms and condition)을 제시한다든지, 타 부가통신사업자가 기간통신사업자의 망에 접속하려는 요구를 拒否 또는 遲延시키는 행위 등이 여기에 포함된다.

경쟁상대인 부가통신사업자에게 각각 다른 회선임차조건을 제시하는 것은 명백한 차별에 해당한다. 그렇다고 모든 부가통신사업자에게 동등한 조건을 제시한다고 해서 공정경쟁이 되는 것은 아니다. 부가통신사업자는 자신들의 자금력과 시장의 미래상황에 대한 다양한 예측을 근거로 다양한 규모의 사업계획을 세울 것이다. 소규모로 부가통신서비스를 제공하려는 사업자도 있고, 대규모의 부가통신서비스를 계획하고 있는 사업자도 있을 것이다. 기간통신사업자가 모든 부가통신사업자에게 비록 동등한 임차조건을 제시하기는 하지만 자신이 계획하는 부가통신사업의 규모 이외의 사업은 수지타산이 맞지 않게끔 전용회선 요금구조를 설정한다면, 이는 형식적으로는 공정경쟁의 요건을 충족하나 실질적으로는 부당한 독점적 차별행위이다.

부가통신사업자가 기간통신사업자의 망에 접속하고자 할 때, 기간통신사업자는 公衆網의 技術的 安定性 등을 이유로 접속을 거부하거나 접속을 지연시킬 수 있다. 또한 부가통신사업자가 보다 효과적이고 다양한 부가통신서비스를 제공하기 위해서는 기간통신사업자가 보유하고 있는 망에 관한 기술적 정보를 필요로 하게 된다. 이런 정보가 기간통신사업자와 연계된 부가통신사업자에게만 선별적으로 제공되거나 경쟁사업자에게 제공되는 망정보가 제한적이라면, 이 또한 독점력을 이용한 불공정행위에 해당된다.

3. 公正競爭促進을 위한 政策代案

앞에서 논의한 문제점을 해결하기 위한 방안은 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 構造的 競爭保障裝置(structural safeguard)이고, 또 다른 하나는 非構造的 競爭保障裝置(non-structural safeguard)이다.

(1) 構造的 競爭保障裝置

구조적 경쟁보장장치는 부가통신사업을 겸하고 있는 기간통신사업자에게 부가통신사업 자체를 하지 못하도록 하는 방법이다. 이러한 대안과 그 기본적 성격을 같이하는 가장 대표적인 사례는 1982년 1월 8일에 있는 미국 AT&T와 법무장관의 소송해결합의(agreement on the settlement of the suit)이다. 흔히 AT&T 분할결정이라고 불리는 본 건은 부가통신사업과 기간통신사업간의 분리가 아닌 시외통화사업(long-distance carrier)과 시내교환사업(local exchange carrier)간의 분리이나 양자 모두 구조적 경쟁보장장치라는 기본구도는 일치한다.

AT&T 소송해결합의를 통하여 AT&T는 자신이 소유 또는 지배적 사업자로서

참여하였던 22개의 Bell Operating Companies(BOC)를 자진 매각함으로써 시내 교환사업 부문에 대한 독점적 지위를 상실하였다. 그 대신 통신기기시장 및 부가통신서비스시장에서는 경쟁적 사업자로, 그리고 시외통화시장에서는 규제하의 지배적 사업자가 되었다. 한편, AT&T로부터 분리된 BOC는 시내전화서비스 이외의 서비스나 제조업 참여는 금지되었다.

구조적 경쟁보장장치 또는 構造分離(structural separation)라고 불리는 이 정책대안은 기술적인 면, 경영관리 면에서 기간통신사업자를 타 사업영역에서 분리시킴으로써 상호보조, 약탈적 가격책정의 가능성을 봉쇄하고 기간통신사업자가 타 부가통신사업자들을 차별할 동기유인을 제거할 수 있다.

구조적 경쟁보장장치에 독립적인 자회사 설립과 같은 제한적 구조조정조치를 포함시킬 수도 있다. 그러나 구조적 경쟁보장장치의 목적이 기간통신사업자가 부가통신사업자들에 대하여 차별적 조치를 하거나 상호보조 및 약탈적 가격책정 등을 할 가능성 및 동기유인을 원천적으로 봉쇄한다는 데 있으므로 본 연구에서는 그러한 제한적 조치를 배제시키고자 한다. 기간통신사업자가 비록 외형상으로는 또한 경영 및 기술적인 면으로나 독립적인 자회사를 설립하여 부가통신사업에 참여할 경우에도 자신이 그 회사의 주식의 상당부분(예컨대 50% 이상)을 소유하고 있는 한 그 회사에게 유리하도록 행동할 가능성 및 동기유인이 항상 존재하기 때문이다.

그러면 구조분리정책 費用은 무엇인가? 이 경우에 제기될 수 있는 주장은 과연 그와 같은 구조분리로 인한 경쟁촉진효과가 구조분리가 없는 경우에 실현될 수 있는 範圍의 經濟(economies of scope)효과보다 더 클 것인가 하는 점이다. 동시에 국내 부가통신서비스시장이 대외개방되고 있는 추세에 비추어 볼 때, 구조분리가 과연 국내산업의 경쟁력을 강화시킬 수 있는 효과적인 장치가 될 수 있는지도 검토되어야 할 것이다.

(2) 非構造的 競爭保障裝置

만약 구조분리의 사회적 비용(social cost)이 그것의 사회적 이익(social benefit)보다 더 커서 바람직하지 못한 대안이라고 판명되었다고 하자. 그럼에도 불구하고 공정경쟁이 바람직한 것이고 이를 위한 여건조성이 필요하다는 사회적 합의가 있는 경우에 상정 가능한 대안으로 「獨占規制 및 公正去來에 관한 法律」(이하 공정거래법)을 통한 경쟁제한적 행위의 制裁, 會計分離, 網 公開 등을 생각해 볼 수 있다.

1) 公正去來法을 통한 是正方案

현행 공정거래법의 규정들 중 앞서 열거한 통신서비스시장에서의 경쟁제한적 요인들과 관련된 조치들은 첫째, 不公正去來行爲 禁止(法 제23조)와 市場支配的 地位의 濫用 禁止(法 제3조), 둘째, 相互出資 禁止(法 제9조)와 出資總額 制限(法 제10조), 그리고 企業結合의 制限(法 제7조) 등이 있다. 물론 앞으로 전개될 통신서비스시장의 개방 및 경쟁확대에 따라 국제계약체결 제한 또는 부당공동행위 제한 등의 규정이 논의의 초점이 될 수 있겠으나, 본 연구에서는 현재의 상황하에서 가장 중요하다고 판단되는 규정들을 중심으로 살펴보기로 하겠다.

첫째, 앞서 살펴본 기간통신사업자의 독점적 차별행위에 대하여는 일차적으로 불공정거래행위의 규제와 관련된 제 규정을 적용할 수 있을 것이다. 공정거래위원회는 공정거래법 제23조 제2항 및 동법 시행령 제36조 제1항 및 제2항의 규정에 의하여 모든 사업분야에 공통적으로 적용되는 「불공정거래 행위 유형 및 기준」(공정거래위원회 고시 제93-20호)을 고시하였다. 본 고시의 규정에 의하여 기간통신사업자가 자신과 연고가 있는 부가통신사업자에게만 이익이 가도록 다른 부가통신사업자들에 차별적 회선임차조건을 제시하거나 거래거절, 또는 거래장제 등을 할 경우 공정거래법 제67조에 의해 제재를 받게 될 것이다.

기간통신사업자가 또는 기간통신사업자와 연관된 부가통신사업자가 자신의 우월한 지위를 남용하여 다른 부가통신사업자들의 사업행위나 새로운 경쟁사업자의 출현을 부당하게 방해하는 경우 공정거래법상의 시장지배적 지위의 남용금지조항을 적용할 수 있는지가 문제된다. 현행 공정거래법은 시장지배적 사업자들의 남용행위에 대한 보다 철저한 감시와 처벌을 위하여 일반적인 모든 사업자들과 다른(즉, 일반적인 불공정거래행위에 대한 감시체제와 처벌규정과 다른) 시장지배적 사업자의 지정, 고시(法 제4조)와 과징금제도(法 제6조) 및 벌칙규정(法 제66조)을 도입하고 있다. 그러나 과거 공정거래위원회의 입장은 정부투자기관들(예를 들어, 한국전력, 한국전기통신공사)에 대하여는 비록 여타 요건이 충족되더라도 시장지배적 사업자로 지정하지 않았다. 생각컨대, 정부투자기관이 비록 공적인 목적을 가지고 설립되었다고 할지라도 그의 일상적인 활동이 事業者로서의 성격이 강할 경우 시장지배적 사업자로서 지정되어야 한다. 더구나 그 정부투자기관이 민영화를 통하여 주식이 일반에게 공개되어 상장회사가 될 경우는 더욱 더 사업자로서의 성격을 갖게 될 것이라고 인정된다. 이러한 의미에서 1990년도 7월에 처음으로 공정거래위원회가 차량전화 및 무선호출업에 공중통신사업자중 하나인 한국이동통신 주식회사를 독점적 사업자로 지정한 것은 그 의의가 크다고 생각된다. 또한, 1993

년 7월 시장지배적 사업자 추가지정을 통하여 공정거래위원회는 한국통신과 DACOM을 국내전화와 국제전화 그리고 국제전화부문의 시장지배적 사업자로 각각 지정한 것은 매우 적절한 조치였다고 판단된다.

둘째, 앞에서 우리는 기간통신사업자가 독점적 영역에서 획득한 안정적 수입을 약탈적 가격설정 등을 위하여 계열 부가통신사업자에게 상호보조를 하여 부가통신 서비스부문의 공정경쟁을 저해할 가능성이 있음을 살펴보았다. 비록 간접적이긴 하나 공정거래법상의 相互出資의 禁止 및 出資總額 制限 규정을 적용함으로써 그러한 과도한 경쟁제한적 상호보조를 감소시킬 수 있을 것이다. 현행 공정거래법은 경제력집중을 완화시키기 위하여 상호출자 금지, 출자총액 제한, 지주회사의 설립 금지, 채무보증의 제한 등을 규정하고 있다. 공정거래법의 본래의 목적이 자유로운 시장경쟁의 촉진에 있지 경제력집중 억제에 있지 않다는 관점에서 위의 제 조항들이 현행 공정거래법에 포함된 점에 대하여 문제를 제기할 수 있다.⁹⁾ 그러나 이들 조항들이 상호보조를 원천적으로 봉쇄할 수는 없어도 그 폐해정도를 감소시킬 가능성이 있음은 지적되어야 한다. 다만 이러한 조항이 적용되기 위해서는 기간통신 사업자 그리고 그와 계열관계에 있는 부가통신사업자가 공정거래법상의 요건에 따라 대규모기업집단으로 지정되어야 함은 물론이다. 그러나 현재까지는 한국통신, 한국전력, 포철 등은 대규모기업집단 지정에서 제외되고 있다. 앞으로 동 기업군들은 민영화와 동시에 대규모기업집단으로의 지정이 불가피할 것으로 판단된다.

마지막으로 공정거래법의 기업결합 제한규정의 적용여부에 대하여 살펴본다. 현행 공정거래법은 기존 회사의 주식취득, 임원겸임, 영업양수 및 합병 뿐만 아니라 새로운 기업설립의 경우도 기업결합의 한 유형으로 보고 있다(法 제7조) 따라서 통신서비스시장에서 기간통신사업자가 기존의 부가통신사업체를 인수할 경우나 새로운 부가통신사업체를 설립할 경우 모두 공정거래법상의 기업결합 제한을 받게 된다.

공정거래법에 명문의 규정은 없으나 「企業結合 審査要領」이나 지금까지의 법 집행실적을 보면 공정거래위원회는 기업결합의 세 유형 중 수평 및 수직결합에 대하여만 제한을 하고 혼합결합에 대하여는 법 적용을 하지 않았다. 그렇다면 기간통신사업자가 주식취득, 임원겸임, 영업양수, 합병 또는 신설 등의 방법으로 부가통신사업체를 설립할 경우는 어떠한 기업결합 유형에 해당할 것인가가 문제시된다. 생각컨대, 기간통신사업자가 제공하는 통신서비스와 부가통신사업자가 제공하

9) 이에 대한 자세한 논의는 Jong-Won Choi(1993) 참고.

는 그것이 직접적인 경쟁관계에는 있지 않으므로 混合結合의 한 유형, 예를 들어, 製品擴大型(production extension)으로 볼 수도 있다. 그러나, 우리나라의 경우 부가통신사업자가 자신의 사업에 반드시 필요한 생산요소인 회선을 보유할 수 없고 기간통신사업자로부터 임차하여야 하므로 그러한 기업결합은 원료수급 관계에 있는 기업간의 결합인 수직결합으로 보아야 할 것이다.

기간통신사업자와 부가통신사업자간의 결합을 수직결합의 한 형태로 본다면 그러한 기업결합은 현행 공정거래법의 적용을 받아 당해 기업결합으로 인해 타 경쟁사업자(즉, 부가통신사업자)의 판매선을 변화시키게 되어 기존의 경쟁관계가 현저히 영향을 받게 되는지의 여부에 따라 제한을 받게 된다.

2) 會計分離

회계분리란 모든 서비스를 개별 원가에 기초하여 산정한다는 것이다. 굳이 이러한 비용산정방식을 회계분리라고 부르는 이유는 특정 사업자가 기간통신사업과 부가통신사업을 겸하고 있을 때 기간통신사업의 회계를 부가통신사업의 그것으로부터 분리시키도록 하기 때문이다.¹⁰⁾

회계분리는 상호보조, 약탈적 가격설정, 독점적 차별 등으로 나타날 수 있는 경쟁저해 행위를 자회사 설립과 같은 제한적 구조조정을 통하지 않고서도 독립성을 보장하려는 것을 그 목표로 하고 있다. 회계분리의 핵심은 기본통신서비스와 부가통신서비스를 모두 제공하고 있는 통신사업자의 共通費用을 기본통신부분과 부가통신부분에 배분하는 것이다. 문제는 과연 공통비용이 어떠한 방식에 따라 원가에 근접하게 배분될 수 있을까 하는 것이다. 효율적인 원가배분방식은 급변하는 기술적 상황에서 존재하는 비대칭적 불완전한 정보의 문제를 최소화할 수 있는 것이어야 하며, 또한 시행가능한 것이어야 한다. 또한 실제 배분되는 비용이 회계적 의미에서의 원가가 아닌 경제적 의미에서의 원가여야 한다는 것도 주의할 필요가 있다. ‘비용은 실제로 존재하는 것이 아니라 발명해 내는 것이다’라는 통신전문가들 간에 유행하는 이야기는 통신서비스의 비용산정이 단순한 기술, 경제적인 차원을 뛰어넘는 어려운 문제임을 의미한다.

3) 通信網 公開

보다 효과적인, 보다 이용자의 욕구에 부합되는 부가통신서비스를 제공하기 위해서는 부가통신사업자는 효율적인 망을 구성해야 한다. 부가통신사업자는 반드시

10) 통신산업에서의 회계분리에 관해서는 그동안 매우 많은 연구가 진전되었다. 몇 가지의 연구결과를 예시하면 미국과 일본 등 외국의 제도에 대해서는 송기유(1992), 부문별 정보공시제도에 대해서는 장지인(1993) 참고.

기간통신사업자로부터 회선을 임차하여서만 사업을 할 수 있기 때문에 자신의 사업에 적합한 효율적인 망 구성을 위해서는 기간통신사업자가 제공하는 기본서비스에의 접근 및 이용에 관한 정보가 필요하게 된다. 만약 기간통신사업자가 부가통신사업에 진출할 수 있는 방법이 제도적으로 막혀 있다면 기간통신사업자가 굳이 자신의 망에 관한 정보 중 營業秘密에 속하지 않는 정보를 차별적으로 공개할 이유는 없다. 그러나, 어떠한 이유에서든 기간통신사업자가 부가통신사업에의 진입이 허용된 상태에서는 망정보의 차별적 공개에 의한 불공정행위가 발생할 가능성이 있다.

망공개는 미국에서 시작된 정책수단이다. 1980년대 후반부터 AT&T 분할의 사회적 비용에 대한 재검토가 진행되면서 구조분리를 통하지 않고서도 기본통신서비스를 독점적 또는 지배적으로 제공하는 사업자가 부가통신서비스를 제공할 수 있는 방법을 모색하게 되었다. 그 결과 통신망공개라는 방안이 대두되었다. 미국의 ONA(Open Network Architecture), EC의 ONP(Open Network Provision), 일본의 OND(Open Network Design) 그리고 현재 논의가 진행중인 우리나라의 ONSP(Open Network Service Provision)가 그것이다.

미국의 ONA는 BOC, AT&T 등 기간통신사업자가 부가통신사업을 제공하게 될 때 계열 부가통신사업자와 비계열 부가통신사업자간의 차별을 금지하고 동등한 접속을 보장하기 위해 추진되고 있다. 반면, EC의 ONP계획은 독점적 사업자가 제공하고 있는 기간통신서비스의 효율적인 이용을 통한 EC국가들의 부가통신서비스의 시장경쟁력을 제고하기 위해 제안되었다. 단일유럽시장을 향한 통신부문의 청사진을 밝힌 1987년의 EC의 'Green Paper'에서 제시된 ONP계획은 기간통신사업자와 부가통신사업자 간의 공정경쟁 보장장치라기 보다는 부가통신서비스 활성화 및 경쟁력 제고에 그 초점이 맞추어져 있다고 평가된다. 우리나라의 ONSP 논의는 초기단계에 있다. 현재 논의되고 있는 통신망 공개의 범위는 기간통신사업자가 제공가능한 기본서비스의 설정 및 개별화(unbundling), 요금원칙, 기본서비스의 이용 및 공급조건 등으로 列擧될 수 있다.

국내에 진입하여 부가통신사업을 하고자 하는 외국사업자가 늘어나고, 통신서비스의 효율적 이용여부에 따라 경쟁력이 좌우되는 사업(예를들어, 관광, 금융, 증권, 보험서비스 등)에 외국업체의 국내진입이 늘어감에 따라 독점적 또는 지배적인 공중통신서비스 제공업자에 대한 통신망 공개요구는 더욱 늘어날 것이 분명하다. 이러한 상황은 기간통신사업자가 독립적인 분리회사 설립을 통해서만 부가통신사업에 진출 가능하다고 정책적으로 결정되었다 해도 국내 부가통신사업자와 국

내에 진출한 외국 부가통신사업자간의 차별금지를 위해서 망공개가 필연적임을 보여 준다. 구조분리가 비교적 실행이 용이한 반면, 통신망 공개를 통한 공정경쟁 보장장치는 실행에 많은 시간과 비용이 수반된다. 이것은 비구조적 공정경쟁 보장장치는 정보의 비대칭성, 제도의 경직성에서 발생하는 여러 문제들을 해소시켜야 하기 때문이다.

IV. 結 論：要約과 討議

앞의 논의를 통하여 우리는 정보통신서비스시장의 정책환경 변화의 양상과 그에 따른 정부의 정책과제 중 競爭政策 관련과제를 고찰하였다. 우리나라에서 지난 1990년도 이후 세 차례에 걸쳐 추진된 정보통신서비스시장에서의 競爭擴大施策의 주요 내용과 그에 대한 평가를 하였으며, 통신서비스시장에서의 경쟁 확대에 따라 야기될 가능성이 높은 不公正去來의 樣態와 그에 대한 대응방안인 公正競爭體制의 구축방안을 살펴보았다.

정부의 지속적인 통신서비스시장에서의 경쟁확대로 말미암아 동 시장의 產業組織形態는 지난 1980년대와 비교할 때, 큰 차이를 보이고 있다. 그러나 이러한 외형상의 차이에도 불구하고 경쟁도입의 성과가 얼마나 가시적으로 나타나고 있는지를 생각해보면 아직도 많은 의문의 여지가 남는다. 이러한 실망스러운 결과의 원인은 여러 가지가 있겠으나 정부와 동 산업에 속한 기업의 공동 책임이 아닌가 한다.

선진국, 특히, 미국의 경우, 통신서비스시장에서의 경쟁도입의 과정과 공정경쟁 이슈의 발전과정은 본질적으로 시장의 기능을 통하여 이루어졌다. 즉, 새로운 기술과 사업능력을 가진 신규사업자들(예를 들어, MCI, U.S.Sprint 등)과 기존의 AT & T라는 독점적 사업자간의 분쟁해결과정에서 競爭과 公正競爭의 개념이 도입되었다. 시장의 요구에 보다 잘 부합할 수 있는 능력을 가진 신규사업자의 시장진입 요구를 수용하는 과정이었다. 그러나 우리나라에서는 그러한 양상을 찾기 어렵다. 우리나라에서의 경쟁도입과정은 외국의 시장개방 압력에 밀려 조만간 실현될 대외 개방의 전 단계로서의 국내개방의 성격이 강하다. 시장의 요구에 부응할 수 있는 기술과 능력을 가진 신규사업자들이 진입을 요구한 것이 아니라 정부가 생각하는 개별 서비스시장에서의 바람직한 경쟁구도(보다 엄밀히 말하면 사업자의 수)에 맞추어 특별한 기술과 능력을 가지지 못한 신규사업자가 지정 또는 허가되었다. 따라서 경쟁이 도입된 이후의 정부의 역할은 자신이 들여놓은 사업자들이 시장에

서 도태하지 않도록 보호·육성해 주는 일이었다. 따라서 이러한 管理된 競爭 (managed competition)의 결과는 기존사업자의 희생 아래 신규사업자를 보호해 주는 것이고, 소비자후생의 증진은 실질적인 정책목표가 되지 못하고 있다.

우리나라에서는 공정경쟁이라는 단어가 갖는 뉘앙스는 신규사업자의 보호와 묘한 오버랩을 이루고 있고, 보편적 서비스의 강조는 기존 독점적 사업자의 기득권 보호라는 의미와 중첩을 이루고 있다. 물론 이러한 개념설정은 잘못된 것이다. 공정경쟁이 신규사업자의 보호와 동일시되어서는 안되고, 보편적 서비스의 달성이 반드시 기존사업자의 기득권 보호에 의해서만 이루어지는 것은 아니기 때문이다. 이러한 인식이 향후 정책방향의 큰 틀이 되어야 한다. 즉, 신규사업자의 보호는 限時的으로 이루어져야 하며, 시장에서 진정한 의미의 경쟁이 이루어지도록 하여야 한다. 자본주의사회에서의 경쟁은 항상 승자와 패자를 낳기 마련이다. 만약 정부가 자신이 지정 또는 허가한 한 모든 사업자를 시장에서 승자로 만들고 싶다는 바램을 갖고 있다면 그것은 이루어질 수 없는 공상에 불과하다.

새로운 정책환경의 변화에 부응하기 위하여 정부는 자신의 시장개입 욕구를 최소화하고 시장진입과 경쟁전략에 관한 기업의 개별적인 판단을 존중하고, 시장에서의 경쟁 결과를 수용하여야 한다. 또한, 시장에서의 경쟁이 공정하게 이루어질 수 있도록 공정경쟁의 룰을 만들고 이의 준수를 감시하는 기능을 하여야 한다. 이러한 의미에서 현재 유명무실한 집행실적을 보이고 있는 通信委員會의 기능을 활성화하고, 동 위원회와 公正去來委員會와의 역할분배에 관한 심도 있는 논의가 필요하다.

참 고 문 헌

- 성극제(1996), “WTO 기본통신협상과 우리의 대응,” 정보통신정책학회 하계정책 세미나 발표논문, 1996. 6.
- 송기유(1992), “통신산업에서의 회계분리제도에 관한 연구,” 『통신정책연구』, 제 7권 제3호, pp.60-79.
- 장지인(1993), “정보통신산업의 경쟁도입과 부문별 정보공시제도,” 『정보사회연구』, 제5권 제2호, pp.74-99.
- 조신(1994), “21세기를 조망한 통신서비스산업 정책방향,” 국내외 통신환경의 변화와 통신산업의 발전방향에 관한 학술 심포지움 발표논문, 1994. 11.
- 조신·이봉호·서정원(1992), 『통신시장에서의 공정경쟁 확립』, 연구보고 92-02,

통신개발연구원.

최선규(1992, 1993), 『한국의 전기통신요금 규제정책 수립 I, II』, 연구보고 92-03, 93-06, 통신개발연구원.

최종원(1989), 『국가정보화 측정지표 개발에 관한 연구』, 연구보고 89-04, 통신개발연구원.

최종원(1993), 『국가정보화지표와 국제비교』, 『한국행정학회보』 제27권 제2호, pp.555-573.

최종원 최병일(1991) “통신서비스시장 환경변화와 공정경쟁 촉진방안,” 『공정거래』, 제3호, pp.186-201.

Stanley M. Besen and John R. Woodbury(1983), “Regulation, Deregulation, and Antitrust in the Telecommunications Industry,” *The Antitrust Bulletin*, Spring.

Robert H. Bork(1978), *The Antitrust Paradox*, (New York: Basic Books).

Gerald W. Brock(1986), “The Regulatory Change in Telecommunications: The Dissolution of AT&T,” in Leonard W. Weiss and Michell W. Klass (eds.), *Regulatory Reform* (Boston: Little, Brown and Company).

Jong-Won Choi(1993), “Implementation Biases of the Antitrust System in Korea: Causes and Consequences,” *The Korean Journal of Policy Studies*, Vol 8.

Robert W. Crandall and Kenneth Flamm eds.(1988), *Changing the Rules : Technological Change, International Competition, and Regulation in Communications*, (Washington, D.C.: The Brookings Institution).

Leland L. Johnson(1983), “Why Local Rates Are Rising,” *Regulation*, July/Aug.

Alfred Kahn(1984), “The Road to More Intelligent Telephone Pricing,” *Yale Journal on Regulation*, Vol. 1.