

이동통신 보조금의 정치 경제학적 분석

신진* · 박대우**

*단국대학교 · **호서대학교

The political economy analysis of the mobile phone subsidy

Jin Shin* · Dea-Woo Park**

*Dankook University · Hoseo Graduate School of Venture

Email: korjin@empal.com prof_pdw@naver.com

요 약

정부는 소비자의 후생을 극대화하기 위하여 경쟁을 촉진하고 독과점의 폐해를 방지할 책무가 있다. 경쟁을 촉진하기 위해서는 정보의 비대칭성을 최대한 해소하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 보조금은 소비자의 단말기 가격부담이나 서비스요금부담을 저감하는 것으로 보이지만 사실상 가격차별을 통하여 시장을 왜곡하고 있는 것이다. 정부는 보조금문제에 대하여 이동시장의 왜곡을 방지할 적절한 역할을 하지 못함으로써 주인-대리인 문제를 야기하였다. 보조금으로 사용될 재원이 단말기 가격이나 요금인하로 사용되는 것이 소비자에게 이로운 것이며 사회후생을 증가시킬 수 있다. 단말기 유통법을 통한 보조금의 분리공시는 진실보한 정책이나 만시지탄이다. 궁극적으로는 보조금의 형태가 아닌 가격으로 반영되어야 하고 완전경쟁시장에 가까운 가격구조가 형성되는 것이 바람직하다.

ABSTRACT

The government has the duty to prevent abuses of monopoly and promote competition in order to maximize consumer welfare. In order to promote competition we have to address the asymmetry in the information as possible and to ensure consumer choice. The subsidy seems to reduce the burden on the consumer service charges and handset prices but it virtually distort the market through price discrimination. The government caused the principal-agent problem by avoiding their appropriate role to prevent distortion of the mobile telecom market. The money used as subsidy could be transferred to down the price of cell phone and charges and it would be a benefit to consumers. Separate notice of subsidies by Mobile Communications Terminal Distribution Structure Improvement Act is a developed policy but it was too late. It, the market price close to that from perfect competition structure, is plausible, ultimately.

키워드

이동통신단말기, 보조금, 가격차별, 주인-대리인, 지대추구, 정치경제학, 단말기 유통법

I. 서 론

우리나라의 이동전화 보급률은 표 1과 같이 110%를 넘어 세계최고 수준에 이르고 있다. 이동통신 도입 초기에는 사치재로 취급되었던 이동통신단말기는 이제 필수재(necessary goods)가 되었다. 이동통신의 발달로 생활의 편리성이 증진되었으나 통신비용 규모는 2012년기준 GDP의 4.4%, 개인가처분소득의 7.8%에 이르고 있는등 가계의 통신비 부담은 과거 어느 때보다도 높아졌다.¹⁾

우리나라에서는 삼성의 단말기 점유율이 60% 가량을 차지하고 있는데 삼성의 가격선도를 통하여 독점

가격에 가까운 가격에 단말기를 판매하고 있으며 제 조사들은 이를 통하여 확보한 막대한 이익을 바탕으로 이동사 및 판매대리점에 단말기 판매 보조금을 지급하고 있다. 그리고 이동통신사들도 판매대리점등 유통점에 단말기 판매 보조금을 지급하고 있다. 또한 이동사와 판매점은 시장점유율을 높이려고 소비자들에 보조금을 차별적으로 지급함으로써 가격차별(price discrimination)을 야기하고 있다. 그런데 공정한 경쟁을 통하여 소비자 후생 나아가 사회적 후생을 최대화하도록 시장의 실패를 방지해야할 정부는 적절한 역할을 하지 못하고 있는 것으로 보인다. 이는 주인-대리인(principal-agent)관점에서도 이해될 수 있을 것이다. 따라서 본 연구에서는 이동통신 단말기의 가격형성과 관련하여 나타나고 있는 현상들을 주인-대리인 문제와 관련하여 분석해보고자 한다.

1) 신진, 이동통신서비스요금의 적정성에 관한 연구 p1982, 한국정보통신학회논문지, Vol.17, No. 9, 2013.

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 단말기 가격을 인하시켜 가입자를 확보하려는 전략의 일환으로 단말기 보조금을 지급했다. 그 결과 10만원 내외의 무선호출 단말기 가격은 2~3만원대로 낮아졌다.

이동전화시대가 도래하면서 제2이동전화 사업자인 PCS사업자들도 이런 전략을 답습하였다. 나아가 정부가 단말기 보조금을 허용하자 장려금, 수수료, 요금제 유치 수수료 등 이용자와 판매점에 대하여 다양한 명목의 보조금을 지급하였다. 뒤늦게 출발한 이동사업자들인 KTF, LGT, 신세기통신, 한솔PCS는 이미 수백만 명의 가입자를 확보한 한국이동통신과 경쟁하는 과정에서 유치 경쟁력 확보를 위하여 보조금을 적극적으로 활용하였다.3) 보조금 경쟁이 치열해지면서 단기적으로는 소비자의 부담이 경감됨으로 인하여 휴대폰 보유자수가 급속히 증가하였지만 이는 동시에 시장의 왜곡을 불러왔다.

휴대폰 보조금이 사회적 이슈로 등장하자 표 1과 같이 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 이동사에서 휴대폰 18개월 이상된 가입자에 한해 2008년까지 보조금을 한 번 더 지급할 수 있도록 연장되었다.

표 1. 이동 단말기 보조금 관련 정책
Table. 1 Policies on Mobile Telecom Subsidy

| 시장상황 | 보조금관련 정책 | 문제점 |
|-----------------|--|-----------------|
| 무선호출기 보조금 지급 | 방관(1993~1995) | 정책대응 부재 |
| PCS 단말기 보조금 지급 | 보조금 허용 (1995~2000) | 정책이해 부족 |
| 휴대폰 보조금 과열 | 이용약관에 보조금 금지조항 삽입요구(2000) 보조금 지급금지(전기통신사업법)(2003~2006) 18개월 이상 가입자 1회한 지급허용(2006~2008) | 정책이해 또는 개선의지 부족 |
| 2008년 보조금조항 일몰후 | 보조금 가이드라인(27만원) 제시(2010) 과징금 부과(2006~2013) | 정책이해는 개선의지 부족 |
| 단통법의 시행 | 제조사 보조금과 이동사보조금의 분리공시(2014. 10) | |

2) 전자신문, 2000. 5. 25일자
3) 신세기통신, 한솔PCS는 후에 각각 SKT, KTF에 합병되었으며 한국이동통신은 현재의 'SKT'가 되었다.

2.2. 이동통신 보조금의 현황과 정부의 대응4)5)

2008년 보조금 조항 일몰 후 보조금 관련 정책은 결국 보조금을 원칙적으로 허용하되 일정한 한도를 제시하는 것이었다. 이에 따라 이동사들의 보조금 경쟁이 과열되자 방송통신위원회는 2010년 5월 마케팅비를 매출액 대비 22% 이내로 제한하였다. 그리고 2010년 11월 방송통신위원회가 고시를 통하여 27만원을 가이드라인으로 설정하여 27만 원 내에서는 가입자 별로 보조금을 차등적으로 지급할 수 있도록 허용하였다. 그런데 이동사들은 이 한도를 초과하여 2010~2012년 평균 매출액의 25~27%를 마케팅비로 사용하였다. 2012년 9월에는 '할부원금 17만원 갤럭시S3'가 등장하기도 하였다. 2014년 8월에는 이통3사가 가이드라인인 27만원을 초과하여 지급한 비율은 표 2와 같이 평균 73.2%에 달하고 위반한 건수의 평균 보조금은 61만 5000원에 달하였다.

표 2. 이동통신사 보조금과 과징금(2014.8)
Table. 2 Subsidies and Penalty of Mobile Telecom Companies(2014.8)

| 통신사 | 시장점유율 (2013) | 평균위반율 | 위반평균 보조금(천원) | 과징금 (억원) |
|-------|--------------|-------|--------------|----------|
| 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

이통3사는 거의 유사한 요금체계를 유지하고 있다. 이는 3사가 암묵적으로 담합하고 있다는 것을 말해 준다. 그리고는 경쟁의 영역을 제한하여 요금경쟁은 피하면서 이용자를 유치하기 위하여 보조금을 활용하고 있는 것이다. 대개 통신사에 충성스런 기존고객보다는 신규고객에게 더 많은 보조금을 제시하는데 이는 이통3사가 동일하다.

2014년 8월에서야 방통위는 휴대전화 보조금 분리공시제를 10월부터 도입하기로 했다. 이동통신사업자가 지급하는 지원금을 공시할 때에는 이동통신단말장치 제조업자와 협의해 이동통신사업자가 직접 부담하는 금액과 이동통신단말장치 제조업자가 이동통신사업자에 지급한 장려금 중 위 지원금에 포함된 금액을 이용자가 알 수 있게 공시하도록 하였다. 소비자에게 지급되는 보조금은 휴대전화 제조사의 판매장려금과 이동통신사의 개별 지원금을 합해 구성되는데 분리공시는 이를 따르므로 소비자에게 공시하지는 것이다.

이동통신단말기와 이동서비스는 각기 다른 제품과 서비스가 통신과 정보제공이라는 하나의 목적을 위하여 결합되어 기능하고 있다. 이동통신서비스가 도입될 당시에 이미 분리가 가능하였는데 이를 분리하지 않음

4) 마케팅 비용= 광고 선전비 + 시장 조사비 + 판매 촉진비 + 시장개척비 + 해외시장 개척비
5) 신진(2013) 참조

으로써 문제가 발생되었던 것이다. 정부는 이를 분리하여 시장이 형성되도록 노력하였어야 옳았다. 보조금도 재원이 뒤섞여 지급되었는데 단통법의 등장으로 분리되어 공시되게 되었다.⁶⁾ 제조사의 보조금(장려금)이 분리공시된다면 제조사는 구매여 보조금을 지급할 유인이 없어지므로 애초에 공급가격을 인하하게 될 것이다.

III. 보조금의 후생분석 검토

정인석(2013)은 이동통신 단말기 보조금에 대한 정부의 규제가 이용자 차별과 시장불확실성을 유발한다고 주장한다. 그리고 보조금 억제보다는 요금규제를 철폐하는 것이 바람직하다고 주장한다. 그런데 이 주장은 보조금이 왜 단말기의 가격에 직접 반영되지 않고 기간약정 패키지이용자에 대한 할부금 지원의 형태로 나타나고 있으며 서비스 이용 보조금과 혼화되어 정보의 비대칭을 초래하고 있다는 점을 간과한 주장이다. 김용규와 강인호(2012)는 단말기 보조금으로 인한 생산자 잉여와 소비자 잉여의 증가가 단말기 보조금보다 크다고 주장한다. 그런데 이 연구는 단순히 표면적으로 제시된 단말기 가격을 기준으로 계산 것으로 소비자의 거래비용과 가격차별로 인한 소비자잉여감소를 무시하고 가격효과에 따른 판매증가를 고려한 것으로 보조금재원이 가격차체에 반영되었을 경우를 기준으로 분석하는 것과는 상반된 결과를 보인다. 김원식(2013)은 보조금 경쟁이 치열하다더라도 통신사간 차별성이 존재하는 한 통신사들은 양의 이윤을 누리고 있으며 단말기 유통구조가 혼탁할수록 순수요금경쟁에 근접하는 이윤을 획득하기 때문에 보조금경쟁을 포기하지 않을 것이라고 주장한다. 그리고 단말기 유통구조의 개선이 순수요금경쟁을 가능하게 할 것이라고 주장한다[2,3,4].

강사용(2014)은 보조금차별이 존재하면 사회후생과 소비자 잉여가 증가하고 이윤은 감소하므로 보조금의 차별적 지급을 금지하는 것은 바람직하지 않다고 주장한다. 그런데 이는 소비자이동비용을 유일한 비용요소로 보거나 기업의 한계비용의 특수한 가정, MVNO는 MNO에 비하여 저급하면서 동질적인 서비스를 제공한다는 등 과도한 다중의 가정을 도입함으로써 현실과 괴리가 큰 결론에 이르고 있다[5].

그런데 보조금이 문제가 되는 것은 보조금 재원이 단말기의 가격과 이용료의 인하에 사용되어야 하는데 보조금의 형태로 전용되고 있으며 보조금의 지급이 투명하지도 공정하지도 않기 때문이다. 공급자는 전략적으로 보조금을 활용하나 보조금이 이동사와 판매점별로 요금제별로 달라 소비자는 그 내용을 정확하게 알 수 없다. 완전경쟁시장의 요건중 하나인 정보의 대칭성이 결여되어 있다. 오로지 공급자의 이익만을 위하여 활용되면서 소비자도 하여금 많은 탐색비용을 지불하게 하거나 정보가 취약한 계층은 상대적 손실을 보게 하기 때문이다. 또한 요금제별로 차등하여 지급하여 비교적 비싼 요금제를 약정하는 경우에는 단말기 보조금을 많이 지

급하고 저렴한 요금제를 선택하면 조금 지급한다. 또한 이동사는 단말기 제조사의 보조금과 수당 등을 단말기 보조금과 이용료 할인으로 복잡하게 운용하고 있다. 단말기에 대한 보조금이라면 단말기 할인을 서비스요금을 기준으로 차별하는 것이므로 여기에도 형평성에 문제가 있게 되는 것이다.

IV. 보조금관련 정책과 주인-대리인 문제

보조금의 차별적 지급은 공급자가 정보의 비대칭성을 이용하여 소비자에 따라 동일한 제품에 대하여 상이한 가격을 지불하게 되므로 소비자의 입장에서 보면 가격차별(price discrimination)이라 할 수 있다. 단말기 제조사가 일정액을 보조금으로 통신사에 지급하고 통신사가 고객을 패키지 상품의 가격등급에 따라 구분하거나 대리점 또는 판매점이 고객의 정보 비대칭성을 이용하여 차별하여 할인하는데 이용하는 경우가 많다. 표면적인 공급가격은 동일하게 유지하면서 내면적으로는 보조금의 지급을 달리하는 것은 소비자 기만행위로 정보의 비대칭을 이용한 불공정행위라고 볼 여지가 있다.

현재 존재하는 이동통신 단말기에 대한 보조금은 그 생성과정과 흐름을 볼 때 정부와 제조사, 이동사들이 모두 관련되어 있다고 볼 수 있다. 정부는 소비자의 후생을 극대화하기 위하여 경쟁을 촉진하고 독과점의 폐해를 방지할 책무가 있다. 경쟁을 촉진하기 위해서는 정보의 비대칭성을 최대한 제거하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 그런데 정부는 보조금은 소비자에게 공급되는 단말기의 가격이 인하되는 것이라고 간주하고 공급자인 이동사들의 과당경쟁만을 문제 삼아왔다. 보조금이 주요 경쟁수단이 된 것은 이동3사(MNO)의 서비스이용요금체계가 거의 유사하고 MVNO의 등장이 지연되었기 때문이다. 막상 소비자인 이용자들은 대개 독점적 지역별 공급자들이 제시하는 가격과 계약조건을 수용하여 단말기와 이용계약을 선택할 수 밖에 없게 되었다. 이는 동일한 제품으로 소비자를 차별하는 것으로 차별성 있는 제품으로 경쟁하는 독점적 경쟁보다는 독점에 가까운 시장구조인 것이다. 정부는 근본적인 경쟁환경을 조성하기 보다는 과징금 부과와 영업정지라는 대중요법적 대응으로 일관하였는데 이는 합리적인 정책이라고 할 수 없으며 전형적인 주인-대리인 문제를 야기하였다고 할 수 있다.

V. 결론

정부는 소비자의 후생을 극대화하기 위하여 정보의 비대칭성을 최대한 해소하고 소비자 선택권을 보장해야만 한다. 그런데 정부는 보조금을 단말기가격의 인하로 간주하고 서비스공급자인 이동사들의 과당경쟁만을 문제 삼아왔다. 보조금은 사실상 가격차별을 통하여 시장을 왜곡하고 있는 것이다. 정부는 보조금문제에 대하여 이동시장의 왜곡을 방지할 적절한 역할을 하지 못함으로써 주인-대리인 문제를 야기하였다. 보조금으로 사용될 재원이 가격인하나 요금인하로 사용되는 것이 소

6) 신진(2013)

비자에게 이로운 것이며 사회적 후생을 증가시킬 수 있다. 정부는 보조금과 관련된 복잡한 요금제에서의 선택 강요에 따른 거래비용 증가를 억제함으로써 소비자의 선택권을 보장하고 비용부담을 경감할 수 있을 것이다. 단통법을 통한 보조금의 분리공시는 진일보한 정책이나 만사지탄이다. 궁극적으로는 보조금의 재원은 가격으로 반영되어야 하고 완전경쟁시장에 가까운 가격구조가 형성되는 것이 바람직하다.

REFERENCES

- [1] 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. 1975-1985, 2013
- [2] Insuk Cheong, Handset Subsidy and User Discrimination, Applied Economics, vol. 15, no. 2, pp. 169-196, 2013. 12
- [3] Weonseek Kim, Economic Analysis of Mobile Handset Subsidy Competition: Profitable Subsidy Competition and Regulatory Implications, International Telecommunications Policy Review Vol. 20, no. 3, 2013. 9
- [4] Yongkyu Kim and Imho Kang, A Social Welfare Analysis of Mobile Handset Subsidy, International Telecommunications Policy Review Vol. 19, no. 2, 2012. 6
- [5] Sawoong Kang, Welfare Effect of Behavior-based Handset Subsidy Discrimination, Telecommunications Review, Vol 21 no. 2, 2014