

〈主 題〉

통신시장개방과 통신정책방향

방 석 현

(통신개발연구원)

| | |
|----------------------------------|------------------------------------|
| ■ 차 | ■ 레 |
| I. 서론 | IV. 개방체제아래에서의 통신정책목표 |
| II. 정보통신분야 환경변화의 動因: 통신서비스 교역 | V. 경쟁력 제고위한 최적의 환경조성: 통신사업 구조조정 |
| III. 정보통신서비스 경쟁력: 왜 문제가 되는가? | VI. 결론 |

I. 서 론

주지하는 바와 같이 금세기 최대의 교역협상인 우루과이라운드(UR)가 난항을 거듭한 끝에 '93.12.15. 극적으로 타결되었다. 기존의 GATT체제 밖에 있던 서비스, 농산물, 지적재산권 분야에까지도 다자간 규역규범을 설정하려고 출발한 UR은 정작 핵심영역인 서비스분야별 시장자유화 협상에서는 당초에 의도했던 협상성과를 도출하지는 못했다. 마지막 순간까지 UR타결의 걸림돌로 남아있던 금융, 해운, 시청각(audio-visual service)분야에서는 협상국들은 "합의가 없음에 합의"(agree to disagree)하고, '94년 이후 미해결분야의 후속협상을 계속하기로 했다.

한국으로서는 이번 UR협상 타결로 직접 영향이 미치는 통신분야는 '94.1부터 외자제한이 완전철폐는 부가통신서비스사업과 협정발효 후 3년 이내 특정형태의 보조금지급을 금지하는 보조금규정이다. 부가통신서비스의 개방일정은 '91년 1월부터 공개적으로 예시되었고 국내에는 이미 150여개에 달하는 여러 규모의 부가통신사업자들이 서비스를 제공하고 있기 때문에 개방의 충격은 별로 크지 않다고 판단된다. 보조금에 있어서는 연구개발 경우 기초연구는 50%, 산업연구는 75%까지 지원이 가능하기 때문에 현행 연구 개발관련 지원제도의 투명성을 제고하고 정해진

범위내에서 운영하면 큰 문제가 없을 것으로 분석된다. 그러나 통신장비에까지 정부조달협정을 확대·적용하려던 협상 또한 성공하지 못하여 통신분야의 정부조달문제는 여전히 다자간 교역규범체제 바깥에 남게 되었다.

향후 진행될 통신협상에서의 가장 중요한 쟁점은 기본통신협상이다. 기본통신 다자간 협상의 출범은 우여곡절 끝에 협상에 참여를 희망하는 모든 국가들에게 문호를 개방하여 '94 상반기('94.4.15에 예정된 UR조인 통상장관회의 이후 한달이내 시작)부터 '96. 4.30까지 모든 기본통신분야 전반에 관한 다자간 협상을 진행시키는 것으로 결론지어졌다. 현재까지 협상참여 의사를 밝힌 국가는 한국을 비롯 미국, EC, 일본, 캐나다, 스웨덴, 노르웨이, 핀란드, 호주, 뉴질랜드, 멕시코, 홍콩, 칠레, 스위스, 체코, 헝가리, 터키로 모두 17개국이다.

UR협상의 "쌀"문제가 상징적으로 보여 주듯이 세계교역체제의 수혜자인 한국인 세계교역질서로부터 고립되기를 원치 않는 한 기본통신 시장개방은 피할 수 없는 대세이고, 우리가 최대한 노력한다면 통신협상에서 우리가 바라는 방향으로 개방범위와 속도를 조정할 수 있을 것이다. 한국이 다자간기본통신협상에 참여하지 않는다면, '89년부터 무역보복의 위협아래 통신협상을 요구해 온 미국으로부터 일방적인 쌍

무협상 요구에 직면하게 되고, 미국 무역법에 근거한 쌍무협상의 결과는 한국의 상대적으로 약한 협상력을 반영할 수 밖에 없게 될 것이다.

기본통신개방협상이 실현되지 않더라도 이제 경쟁 도입, 규제완화를 기초로 하는 정책전환을 중단없이 지속되어야 할 정책방향이다.

그러나 일부 통신사업자들은 기존의 독과점적인 시장지위가 위협받게 되는 것을 우려하여 경쟁도입, 규제완화를 무산시키거나 최대한 지연시키려는 동기유인과 능력을 가지고 있다. 정책당국도 오랫동안의 규제에 인한 고착된 관습때문에 경쟁도입, 규제완화를 지속적으로 추진하는데 한계점을 노출할 소지가 있다. 기본통신분야 개방협상이야말로 바로 이러한 고착된 기득권때문에 지연되고 있는 경쟁도입, 규제완화를 추진할 수 있는 절호의 기회를 제공할 수도 있다.

II. 정보통신분야 환경변화의 動因 : 통신서비스 교역

세계경제구조가 보다 정보의존화 하면서 통신서비스 교역이라는 개념이 선진국에서부터 먼저 발전되고 쌍무협상 또는 다자간 협상의 무대를 통해 이 개념을 타국가에게 전파하려는 주목할 만한 움직임과 병행하여, 많은 국가들이 마치 경쟁이나 하듯이 전통적으로 독점사업자에 의해 제공되어 오던 많은 통신서비스를 경쟁에 개방하고, 촉진하는 규제완화 정책을 속속 도입하고, 국영통신사업자들을 민영화하고 있음을 공지의 사실이다. 이러한 일련의 汎世界的 조류현상은 다양한 방식으로 설명할 수 있으나, 한결같은 공통적인 추세는 통신분야에도 市場을 통한 효율성(efficiency) 개념이 본격적으로 도입되고 있다는 점이다.

바로 이와같은 시점에서 모든 경제행위에 중간재(intermediary) 역할을 하는 통신서비스의 역할과 중요성은 더욱 강조되어 오고 있다. UR 서비스협상에서 통신서비스를 "모든 분야에 기본적으로 작용하는 전송수단(the underlying transport mode)"이라고 성격 규정 짓고 있는 것도 바로 이 때문이다. 특히 세계의 상이한 지역에 분포하고 있는 다국적기업들의 계열회사들은 경제적이고, 합리적이며, 효과적인 통신서비스에의 접근 및 이용을 기업의 생존을 위해서 필요로 하게 되며 많은 다국적 기업의 이러한 요구가 결합되어 전 세계적인 통신서비스에의 접근 및 이용을 자유

화하고자 하는 잠재적인 압력이 형성되게 된다.

통신서비스 교역 개념 발전의 증성은 정보통신정책이 이제는 더이상 각국의 고유한 영역으로 안주할 수 없다는 점이다. 쌍무협상이나 다자간 협상의場에서 상대방의 명시적인 법이나 제도에 의하지 않은 규제의 문제점이 협상의 주요대상이 되고, 외국정부가 다른 나라의 시장개방 범위, 속도, 방식 등에 대해 구체적인 요구사항을 제시하고 이러한 요구를 마냥 못들은 체 할 수가 없는 것이 작금의 상황이다. 이러한 통신환경변화를 우리가 제대로 인식하지 못하거나 이를 국내 정보통신산업 성장의 주요 환경으로 활용하지 못한다면, 우리는 언제까지나 "개방압력"이란 용어로 변모하는 환경을 "남의 탓"으로 돌리고, 협상의 성격을 "무엇을, 언제까지 방어할 것인가"로 몰아가는 바람직하지 못한 상황을 계속 연출해야만 할 것이다.

III. 정보통신서비스 경쟁력 : 왜 문제가 되는가?

그동안 통신서비스업은 "독점이 원칙이고 경쟁은 예외"라는 원칙이 적용되어 왔다. 더구나 독점도 기업간의 경쟁을 통해 획득한 독점이 아니라 정부가 제도적인 진입장벽을 쌓고 특정기업의 독점적 통신사업 운영권을 보장해주는 형태의 독점("規制下의 독점")이었다.

아직도 많은 나라들이 독점체제를 유지하고 있는 것이 현실이나, 현재의 대표적인 규제유형인 "기본통신서비스는 독과점, 부가통신서비스는 경쟁"이라는 방식도 불과 몇년전만 하더라도 극소수의 국가에서만 시행되었다는 사실을 상기해 볼 때, 최근 2-3년 동안 급속히 진행되고 있는 경쟁도입, 규제완화, 자유화는 각국의 개별적인 경험이 아니라 가히 세계적인 추세라고 관측된다. 많은 국가들이 통신사업에 대한 기존의 규제들을 대폭완화하고 있으며, 스웨덴, 캐나다, 호주 등 이른바 주요통신국들은 기본통신분야까지도 전면적 경쟁도입을 추진하고 있다. 나라마다 구체적인 모습은 조금씩 다르지만 점점 더 많은 국가들이 기존의 패러다임을 깨고 새로운 "신통신질서"를 창조하는 기대한 세계사적 실험에 동참하고 있음은 부인할 수 없는 시대적 조류이다.

주요통신국들은 왜 경쟁적으로 기존의 독점구도를 허물고 경쟁을 도입하며 규제를 완화하고 있는가? 이에 대한 해답은 아마도 기존의 정책으로서는 변화하는 환경에 적용할 수 없기 때문이라는 데에 있다. 그

렇다면 변화하는 통신환경이란 왜 그토록 엄청난 파장을 우리에게 던져주고 있는가? 그 이유는 급속한 기술진보, 생산과정의 다국적화, 더이상 무시할 수 없는 대규모 이용자들의 요구 등 복합적 요인의 상승작용으로 인해 기존의 인위적/제도적 독점이라는 패러다임으로는 더이상 통신질서를 유지하는 것이 사회적으로 바람직하지도 않고 또한 가능하지도 않게 되었다는 데에 있다.

IV. 개방체제아래에서의 통신정책목표

1980년대 한국통신정책의 최우선 목표는 주지하는 바와 같이 전국적인 기본통신서비스망을 구축하는 것이었다.

한국은 도로, 철도, 항만 등 타 사회간접자본에서 겪고 있는 극심한 병목현상을 다행스럽게도 통신분야에서는 덜 겪고 있다. 이러한 상황은 때로는 더 이상 통신분야가 앞서가는 불균등성장(uneven growth)을 계속하지 말고 타분야와의 균형발전을 위해 통신분야의 수익을 타분야에 투자하는 논리로 전개되기도 한다. 그러나 한국의 통신산업의 현황을 경쟁상대국과 비교해 보면 한국의 통신분야는 또 다시 엄청난 노력을 경주해야 하는 상황임을 쉽게 인식할 수 있다.

21세기로는 가는 길목에서 한국경제가 다시금 지속적인 成長의 길로 들어서기 위해서는 근본적인 구조조정이 필요하며 이 과정에서 통신산업이 가지고 있는 전략적 중요성을 다시금 강조할 필요가 있다. 새로운 통신환경에 적응하기 위해서는 통신산업의 국제경쟁력을 지속적으로 향상하고, 통신에의 효과적 접근 및 이용을 통한 국가경쟁력을 제고해야 할 시점에 와 있다.

V. 경쟁력 제고위한 최적의 환경조성 : 통신사업 구조조정

자본주의 시장경제에서 경제활동의 주역은 기업과 소비자이다. 소비자를 외면하면 기업이 생존할 수 없고 기업의 성장없이 그 경제사회의 富가 지속적으로 창출될 수 없다. 이제 통신서비스산업에도 이와 같은 시장경쟁원리가 적용되어야 한다.

이런 의미에서 통신서비스산업에 경쟁원리의 도입은 통신사업의 구조조정 작업으로 구체화되어져야 한다. 그 방향은 전면적인 진입장벽 제거, 영업규제 완화로 요약될 수 있다. 제도적인 진입장벽이 있는 한

기존 사업자들의 효율성을 최대화 하려는 동기유인은 둔화되고, 기업활동은 경제성이 있는 R&D 투자보다는 비경제적인 방법으로 사업권을 확보하려는 쪽으로 경사될 수밖에 없다. 원가를 절감하는 노력을 기울리 하거나, 지나치게 높은 요금을 설정하거나, 연구개발을 비효율적으로 진행시키면 언제라도 새로운 경쟁사업자가 시장에 진입하여 기존사업자의 이윤을 박탈하고 도태시킬 수도 있다는 인식이 절대절명의 명제로 통신사업자에게 자리잡아야만 통신분야의 경쟁력이 강화될 수 있는 환경이 조성될 것이다.

아무리 진입장벽이 제거된다 하더라도 통신사업자의 영업활동에 대한 제한적 규제가 계속되는 한 이 역시 경쟁력 강화와는 거리가 멀게 된다. 통신사업자들의 가장 중요한 수입원은 서비스 요금이다. 진입제한이 제거된 상황에서 이 요금설정에 이윤동기가 배제되고 비경제적인 규제논리가 적용된다면, 단기적으로는 자원배분을 왜곡시키게되고, 장기적으로는 효율성이 저하되고 그 결과 통신사업자들이 시장에서 하나씩 들쭉 빠져나갈 것이다. 현재 물가안정차원에서 통신요금 규제는 빠른 시일내에 철폐되어야 하고, 사업자간의 요금규제는 지배적 통신 사업자만 가격상한선을 설정하여 규제하고 나머지 사업자들에게는 요금결정의 자율권을 부여하는 비대칭적 규제 방식을 도입하는 것이 바람직하다.

동시에 지적되어야 할 것이 현재의 positive list 방식이 규제제도이다. 현재 적용되고 있는 일반통신사업, 특정통신사업, 부가통신사업의 구분이 이들 사업분야에 열거된 서비스가 아닌 규제정책 당국이 그 소속(일반통신사업인지 특정통신사업인지 또는 부가통신사업인지)을 판단해 줄 때까지 기술적 가능성도 불구하고 서비스제공이 지연되는 상황을 초래하고 있다. 이러한 통신사업의 구분과 이에 따른 공급제한은 급속한 기술진전으로 통신과 방송의 구분이 가속적으로 소멸되어 가고 경쟁상대국에서는 사업자의 지위에 무관하게 그 사업자가 제공할 수 있는 서비스의 종류는 제약하지 않는 추세에 비추어 그 결과가 어떻게 나타날지는 명확화한 사실이다.

기업이 수년간 엄청난 시간과 재원을 투자하여 개발한 새로운 서비스가 경직적인 규제제도 때문에 시장에서 거래되는 것이 지연된다는 것은 사회적 손실이고 아울러 국가경쟁력의 약화이다. 바람직한 방향은 일반/특정이라는 구분을 폐지하고, 유보/경쟁서비스라는 개념을 도입하는 것이다. 유보서비스란 그 서비스에의 시장진입을 규제당국이 통제하는 서비스이

고, 경쟁서비스는 아무런 진입제한이 없는 서비스이다. 이 구분에서 핵심은 유보서비스의 종류를 명기하고, 특별한 상황이 아니면, 명기된 유보서비스이외의 모든 서비스는 경쟁서비스에 해당한다는 것이다. 한편, 유보서비스를 제공하는 사업자도 공정경쟁보장장치라는 제약여건 아래에서 경쟁서비스를 제공할 수 있다.

VI. 결 론

이제 우리는 새로운 출발점에 서 있다. 10여년전의 우리의 통신서비스 산업과 비교해 볼 때 지금 전화 공급이 2000만 회선에 이른다는 사실은 이라는 숫자는 분명히 우리가 자부해도 좋을 만한 성과임에 분명하다. 그러나 hardware의 물량공급에 비추어 이용차

원의 software-특히, 요금구조, 무선분야서비스-는 우리의 경쟁상대국에 비해 열세에 있음을 인식하고 이를 따라 만회하려는 각오를 다지지 않으면 안된다. 더 이상 정부가 진입장벽을 치고 사업자를 선정하고 그 사업자를 보호한다는 이유로 이런저런 규제를 하던 방식으로는 '국경없는 무한경쟁'을 헤쳐나가야 할 경제주체들의 경쟁력을 제고할 수가 없다. 이제 규제당국은 우리의 정보통신서비스 산업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 최적의 환경을 조성하고, 이를 계속 유지시켜 나가는데 모든 노력을 집중시켜야 할 때이다. 요약컨대 변화하는 통신환경속에서의 통신정책방향은 전면적인 진입규제 제거와 영업활동에 대한 규제완화, 규제방식의 투명성 제고, 경제적 합리성을 부여하는데 있다.



방 석 현

- 1971년 5월 : 서울공대, 오하이오대 산업공학 학사
- 1972년 8월 : 위스컨신대 산업공대 석사
- 1976년 5월 : 위스컨신대 경영학 박사
- 1976년 7월 ~ 1979년 2월 : 한국과학원 산업공학과 조교수
- 1979년 2월 ~ 1981년 2월 : 대우조선공업주식회사 이사
- 1981년 3월 ~ 1993년 6월 : 서울대 행정대학원 교수
- 1993년 6월 14일 ~ 현재 : 통신개발연구원 원장
- KDI, KIST, 통신정책연구소 초청연구위원 역임
- 총무처, 감사원, 경제기획원, 정책자문위원 역임
- 공기업평가 제조업부문 반장 역임
- 제6차 경제사회 5개년 서비스부문 반장 역임
- 현재 : 체신부 정책자문위원, 행정채신위원회실무위원