

□ 특 집 □

# WTO체제와 통신사업의 경쟁력

김 한 석<sup>†</sup>

◆ 목	차 ◆
1. 머리말	4. 우리나라 기본통신시장의 개방 대응
2. 우리나라 통신시장 개방의 현주소	5. 맺음말
3. 기본통신협상의 전망	

## 1. 머리말

우리나라의 급속한 산업발전은 지난 3공화국 시대부터 시작한 사회간접자본의 대대적인 확충을 기반으로 질 좋은 노동인력을 집중화된 자본력과 결합시켜 강력한 수출 드라이브 정책을 실시한 결과라고 할 수 있겠다. 단단한 중진 산업국으로서의 입지를 확보한 우리나라가 다시 도약단계로 진입하기 시작한 80년대 후반에 크게 부각된 문제는 경공업 위주에서 중공업, 다시 첨단산업 및 서비스 산업으로 국가경제의 근간이 진화되면서 병목으로 작용하기 시작한 사회간접자본 시설의 부족현상이었으며, 통신산업의 경우를 제외하고는 전반적인 부족현상이 크게 개선되고 있지 못한 실정이다. 그와는 대조적으로, 통신산업의 경우는 지난 80년대의 급속한 성장을 통해 국가경제의 기본적인 통신수요를 충족하고 세계적으로 인정받을 정도의 양적규모와 질적수준에 도달하여 매우 성공적인 성과를 거두었다. 그러나, 우리의 통

신산업은 범세계적으로 일고 있는 자유화와 규제완화, 그리고 다자간 서비스 교역의 확대의 격동 하에서 새로운 도전을 받고 있다. 전자 및 통신산업은 미래형 산업으로서 막대한 부가가치의 창출이 가능할 뿐 아니라, 그 성장 잠재력이 막대하다.<sup>1)</sup> 더우기, 저에너지 소비산업이며 오염물질의 배출도 거의 없는 청정산업일 뿐 아니라, 환경보존의 필요성이 날로 커지는 오늘날 재택근무 등을 통해 교통수요와 대기오염의 감소, 그리고 사무자동화 및 네트워킹을 통해 종이 등 희소자원 소비 감소를 촉진시킬 수도 있다. 이러한 특성 외에도, 지식집약적 산업이므로 우리나라와 같이 협소한 국토에 고도로 훈련된 인력자원이 풍부한 나라가 국운을 걸고 매달려 볼 수 있는 희망 산업이기도 하다.

우리나라의 통신산업은 아직은 미흡한 분야가 많이 있기는 하지만, 통신기기 및 통신서비스 분야에 있어서는 괄목할만한 발전을 이루어 왔다. 먼저 기기 분야에서는 반도체 등 전자소재분야의 급성장과 함께 전자교환기의 자체개발 및 상품화 그리고 해외 수출로 이어지는 발전궤도를 그려왔다. 개발도상국의 입장에서 이러한 기기분야의 첨단기술의 개발 및

<sup>†</sup>정회원 : 한국통신 연구개발원 경영연구단 통신경제연구실장  
1. 레스터 써로우, "세계 경제전쟁", 고려원, 1992년

확보는 이례적인 일로서, 선진국에게는 전체대상 그리고 후발개도국에게는 발전모델로 채택되는 현실이다. 통신서비스 분야에 있어서도 불과 10여년 전에 막대한 전화체제를 겪었던 사실이 무색할 정도로 오늘날에는 2,000만 회선의 시설을 구축하여 적어도 양적으로는 세계 8위의 수준에 이르고 있다. 통신기와 통신서비스 분야를 모두 합치면 우리나라의 통신시장은 세계 12대 교역국인 우리나라의 위상과 걸맞는 규모라고 평가되고 있다.

우리나라 통신산업의 급속한 성장과 그에 따른 통신시장 규모의 확대는 자연히 첨단기술력을 갖춘 선진국들에게 매력적인 잠재적 시장이라는 인식을 갖게 하였고, 미국을 필두로 우리나라의 통신시장을 개방시키려는 다각적인 움직임을 촉발시켰다. 먼저, 1989년에는 미국이 우리나라를 통신분야의 우선협상대상국으로 지정하면서 3년간에 걸친 협상 끝에 92년에는 우리나라의 부가가치 통신시장을 개방토록 유도하였으며, EU(European Union)도 우리나라의 통신시장으로 진출을 꾀하고 있다. 이어 우루과이라운드(UR)에서 서비스 교역의 확대가 타결됨과 함께 외국에 대한 무차별적인 부가통신분야의 개방이 이루어졌으며, 현재는 UR 타결에 따라 설립된 WTO(세계 무역기구: World Trade Organization) 체제 하에서 기본통신협상이 시작되어 96년 4월 타결을 목표로 현재 본격적인 협상이 진행되고 있다. 이와 같은 대외적 환경의 급변과 발 맞추어, 최근 국내에서 통신서비스 산업의 자유화가 급속하게 진행되고 있다. 우선, 부가통신사업의 거의 완전한 자유화가 이루어졌으며, 기본통신사업의 경우도 대대적인 자유화가 추진되고 있다. 여러 가지 이유가 있을 수 있겠으나, 우리나라의 기본통신사업 자유화는 현재 진행되고 있는 WTO 기본통신협상 때문이라고 할 수 있다. 이제 새로운 국제교역 규범의 설치와 기존 규범의 개편으로 인해 국제교역에 참여하는 개별 국가들의 산업정책 및 규제제도가 새로 설치되거나 개편

되어야 하며, 이는 역으로 국제 교역에 참여하는 개별 국가들의 산업정책 및 규제제도는 더 이상 국제교역규범과 독립적으로 수립되고 시행될 수 없다는 것을 의미한다. 1995년 7월 4일 발표된 소위 '통신사업 경쟁력강화를 위한 기본정책방향 수립'은 위의 인식 하에 우리나라 통신사업의 대외개방을 바꿀 수 없는 대명제로 전제하고, 이 대외개방을 대비하여 대외개방의 역효과를 최소화하는 한편 개방으로 인해 주어질 기회를 심분 활용하겠다는 정책의지의 표현이라 할 수 있다.<sup>2)</sup>

여러 여건을 고려해 볼 때, 불가피하다고 판단되는 통신사업의 대외개방에 어떻게 대처할 것인가에 대해서는 論者에 따라 상당한 편차가 있을 수 있겠으나, 筆者의 의견으로는 우리나라 통신산업을 이끌어 나가고 있는 기기 및 서비스 사업자들의 경쟁력이 가장 근본적인 요소가 될 것이며, 따라서 우리의 사업자 경쟁력의 강화를 위해 합리적인 정책을 수립하고 효율적인 제도를 시행하는 것이 대단히 중요하다. 本考에서는 WTO체제 하에서 우리나라 통신산업의 경쟁력을 최대한 빠른 시일 내에 해외의 선진사업자 수준으로 끌어 올리기 위한 정책적 대안을 제시하고자 한다. 이를 위해, 우선 우리 정부의 통신정책 방향을 조감하고, 몇 가지 주요한 사안에 대한 문제점의 분석과 바람직한 대안을 제시하고자 한다.

## 2. 우리나라 통신시장 개방의 현주소

### 가. 한미 통신회담

미국은 80년대 중반 당시 막대한 무역적자를 보고 있었으며, 이를 부분적으로나마 해소하기 위해 1989년 2월 신통상무역법(1988)에 의거<sup>3)</sup>, 한국과 EC(European Community)를 통신분야 우선협상대상국(PFC: Priority Foreign Country)으로 지정하였으며, 우리나라와는 92년 2월까지 10여차례의 회담을 통해 한미통신협상을 타결하였다. 미국은 부가통신사업

2. '통신사업 경쟁력강화를 위한 기본정책방향', 정보통신부, 1995년 7월 4일

3. The Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988. 통신관련 조항은 제 1371조~1382조. 협상실적 서 Super 301조 적용.

및 무선통신사업 등 기술력을 요하는 분야의 개방, 동등한 입장에서 경쟁할 수 있는 공정경쟁 여건의 조성, 자국의 통신자유화와 걸맞는 규제완화 등을 요구하였고, 우리나라는 이러한 미국 측의 요구 중 상당 부분을 수용하였다. 주요 타결내용으로는 무기통신 사업에 대한 외국인 투자를 100% 허용하고 등록제를 신고제로 전환하며, 전용회선 이용제도에 있어서는 공동사용 등 이용제한을 완화하며 공중망과의 접속을 허용하고(데이터 및 데이터/음성 혼합사용), 특정통신사업(PCS, 이동전화, 무선호출, TRS 등 무선계 통신사업)에 외국인의 참여폭을 확대하는 것 등이었다. 한미간의 통신회담 타결 이후에도 한미간은 연2회 정기적인 협의회를 운영하여, 타결내용의 이행여부를 지속적으로 점검하며, 수시로 발생하는 현안에 대해서는 수시로 협의회를 개최하여 해결하기로 하였다. 이러한 정기 및 수시 협의회를 통하여, 미국측은 전용회선의 공중망과의 접속허용 확대, 한국통신의 교환기 입찰에 AT&T의 참여, 특정통신분야의 개방폭 추가 확대 등을 요구하였다. 최근에는 한미간에 AT&T의 5ESS-2000 교환기의 한국통신 입찰 참여 문제에 대한 갈등이 첨예한 문제로 부상하기도 하였다.

#### 나. 다자간 기본통신협상

'86년 9월 우루과이 각료선언에 의해 협상이 개시된 이래 93년말 타결이 있기까지 UR에서는 통신서비스 시장, 그중에서도 무기통신서비스 시장의 개방이 이루어졌다. 우리나라도 '91년 초에 무기통신서비스에 대한 양허안을 對美 양허 내용에 근거하여 제출하였다. 그러나 미국을 중심으로 한 선진제국은 무기통신서비스 시장의 개방에 만족하지 않고 기본통신서비스 시장의 개방을 위한 협상을 UR협상에 이어서 개시하기로 결정하였으며, 결국 우리나라를 비롯한 주요 통신시장 보유 12개국은 '94년 4월에 다자간 기본통신협상 그룹(Negotiating Group on Basic Tele-

communication : NGBT)을 출범시켰다. 우리나라는 다자간 기본통신 협상에 참여하는 문제를 놓고 많은 고민을 한 끝에 참여하지 않을 때의 여러 문제를 고려하여 결국 참여하기로 하였다. '95년 12월 현재, 총 10회의 협상이 개최된 바 있으며, '95년 11월 말 현재 총 31개국(45개 정부)이 참가하고 있으며, 15개국(29개 정부)가 최초 양허계획서를 제출한 상황이다. 우리나라도 10차 협상에서 최초 양허계획서를 제출하였다.

협상의 주요 쟁점은 외국사업자에 대한 시장진입장벽의 제거와 영업규제완화이다.<sup>4)</sup> 먼저 진입장벽의 해소를 위한 구체적 쟁점으로는 선진국 사업자들의 경쟁우위분야에 대한 시장접근의 요구와 서비스 제공방식에 대한 제한의 철폐이다. 우선 시장접근에 있어서는 시내/시외/국제전화, 셀룰러를 포함한 무선통신 등 고수익 분야에 대한 사업자수 제한 및 외국인 투자제한의 철폐를 요구하고 있으며, 서비스 제공방식에 있어서는 외국사업자들이 직접 설비를 설치하거나 기존의 독립적 사업자로부터 회선을 임차하여 서비스를 제공할 수 있도록 해야 한다는 요구가 가장 중심되는 분야이다. 다음으로 영업규제완화에 있어서는, 일단 외국사업자들이 기본통신분야에 진입할 수 있다하더라도 실질적인 진입과 지속적인 영업을 하기 위해서는 먼저 내국인과 동일한 조건으로 영업을 할 수 있어야 할 뿐 아니라 불합리하거나 불투명한 규제를 배제해야 한다는 점을 강력하게 주장하고 있다. 구체적으로는 신규사업자에 대한 요금결정의 자율권 보장, 원가에 기초한 접속료 산정 및 공정한 접속제도, 규제기관의 독립화, 주파수 할당시 내국인 대우 보장, 비차별적이며 Portable한 번호계획, 통신망 구축을 위한 관료확보권 보장, 신속하고 합리적인 분쟁해결 제도의 수립 등 통신사업 관련 전반에 걸친 중요한 사항들이 거론되고 있다.

'95년 7월의 '통신사업 경쟁력 강화를 위한 기본정책방향', WTO기본통신협상 설명회('95. 8. 17), WTO

4 자세한 내용은 최 명인, "WTO기본통신협상," 통상법률, 1995 5 참조

기본통신협상 공청회('95. 10. 23) 등을 통해 수렴된 의견과 관계부처 협의를 거쳐 작성된 우리나라의 양허계획서에서는, 기본통신협상 타결 이전에는 전부 혹은 일부를 수정할 수 있다는 전제 하에, 설비보유 방식 및 회선 임차방식에 의한 서비스를 포함하여 총 12종의 서비스를 양허하였다.<sup>5)</sup> 구체적으로는 음성전화(시내/시의/국제), 팩킷교환 데이터 전송, 회선교환 데이터 전송, 텔렉스, 전신, 팩시밀리, 전용회선, 디지털 셀룰러(아날로그 셀룰러는 제외), 무선호출, 개인휴대통신(PCS), 주파수공용(TRS), 무선데이터 서비스들이다. Call Back서비스 같이 국내에 법인을 설치하지 않고 국경을 넘어 제공하는 서비스는 금지하고, 위성통신서비스에 대해서는 향후 양허가능함을 명시하였다. 사업자 수는 기술방식에 의한 허가제한을 제외하고는 자유신청방식을 도입하고, 외국인 지분제한은 '98년 1월부터 유무선 공히 33%까지 허용되며 대주주는 금하고 한국통신에 대해서는 20%까지 제한하였고, 재판개서비스 중에서 단순재판개는 '98년부터 그리고 공중망과의 접속을 통한 음성통신서비스는 2001년부터 허용하며, 규제 투명성을 제고하며, 상호접속 등 공정경쟁 관련 제도를 보완하는 것을 주요 골자로 하였다.<sup>6)</sup> 이와 같은 양허내용은 비록 이미 정책방향으로 국내적으로 발표가 되었던 정책방향을 기초로하여 제시된 것이기는 하지만, 우리나라의 현재 통신사업구도와는 아직도 현격한 차이가 있는 전향적인 사업구도를 의미하는 것이므로 이러한 새로운 구도로의 신속하고 효과적인 전환이 절실하다. 더욱이 이 새로운 구도로 전환되기 위해 제반 정책과 규제제도가 대폭 개편되어야 하며, 세심한 부분까지의 배려를 위한 시간이 상당히 필요할 것이므로 조속한 준비가 이루어져야 할 것이다.

#### 다. 대외개방과 통신사업 구조조정

1992년 2월의 한미통신협상의 타결, 1993년 12월의 UR타결을 거쳐, 현재 진행되고 있는 WTO기본통신협상의 과정에서 우리나라의 통신사업 구도는 상당한 정도의 대외개방과 자유화를 이루었다. 먼저, 부가통신사업에 있어서는 1994년 1월을 기해 외국인에 대한 투자제한을 완전 철폐함과 동시에, 등록제에서 신고제로 전환되어 명실공히 완전 자유화가 이루어졌다. 전통적으로 국가독점하에 있다가 90년대 들어서 부분적인 경쟁이 도입되기 시작한 기본통신분야에 있어서는도 전격적인 자유화가 급속한 속도로 진전되고 있다.

이러한 통신사업의 규제완화 및 자유화는 서두에서 언급된 바와 같이 대외개방의 진전으로 인해 국내적 정책 및 규제구도의 개편의 불가피성에 따른 것이라 할 수 있다. 먼저, 한미통신협상 직전의 한미통신실무협의회('87. 4~'88. 6)에서는 전신 및 전화사업에 대한 외국인 투자제한에 대한 논의가 있었으며, 제2차 한미협상('89. 10)에서는 서비스를 유보/경쟁서비스로 구분하여 유보서비스 외에는 개방토록 요구하여 왔으며, 제3차 한미협상('89. 12)에서는 서비스영역 구분에 대한 명확한 기준의 설정 및 개방 그리고 새로운 서비스에 대한 경쟁제한을 금지할 것을 요구하였다. 제4차 한미협상('90. 1)에서는 통신사업 구조개편 시행시기의 제시를 요구함과 동시에 부가통신사업자에 대한 규제완화를 요구하였으며, 전용회선 사용 자유화도 요구하였다. 제5차 한미협상('90. 2)에서는 경쟁서비스 제한의 폐지 등을 요구하였다.<sup>7)</sup>

이러한 상황 하에서, 우리 정부는 1990년 7월에는 소위 제1차 통신사업 구조조정을 발표하여, 유선계인 일반통신사업자와 무선계인 특정통신사업자를 합한 기간통신사업자와 데이터통신 위주의 무가통신사

5. 정보통신부, 'WTO기본통신협상 최초 양허계획서 제출,' 보도자료, 1995. 12. 12

6. 우리나라가 10차 회의에서 양허한 내용, 특히 외국인 투자제한 문제 등에 대해 미국등 선진국들은 불만을 표시하였으며, 추가적 계획(완전 개방의 일정 제시 등)을 제시해 줄 것을 요구하였으며, 정부는(적어도 내부적으로는) 최초 양허내용인 33%를 49% 까지 확대 허용하는 것을 고려한다고 보도된 바 있다

7. 자세한 내용은 통신개발연구원, 통신협터단, "한미통신회담 검토보고서,"를 참조.

업자로 대별하여, 기간통신사업은 지정(일반통신사업자) 및 허가(특정통신사업자)를 통한 제한적 경쟁을 허용하였으며, 부가통신사업은 등록에 의한 경쟁을 통한 자유화를 단행하였다. 이 당시에는 기본통신은 목적 또는 복점으로 제한하되, 부가통신사업은 등록제이기는 하나 자유화를 함으로써 미국측의 주장을 수용하였다. 그러나, 미국은 한미통신협상에 이어 지속적으로 개편된 한미통신협의회 채널을 통해 계속 기본통신에 대한 개방압력을 행사하였을 뿐 아니라, UR 및 WTO기본통신 협상에서도 우리나라를 비롯한 여타 주요 통신시장 소유 국가들에 대한 시장개방을 요구하고 있다. 우리나라는 이러한 기본통신 분야에 대한 개방협상이 진행되는 중에 1994년에도 대폭적인 통신산업 구조조정을 단행하였으며, 이때에는 유선계인 일반통신사업과 무선계인 특정통신사업의 구분을 폐지하고 유선계에 대한 외국인 투자제한을 그대로 유지한 채 무선계에 대한 외국인 투자지분을 33%로 확대하였다. 허가제도는 유무선계를 막론하고 허가로 일원화하였으며 부가통신사업의 경우는 신고만으로 사업을 할 수 있도록 하였다. 이어 1995년에는 前記한 바와 같이 많은 분야에 대한 신규사업자를 진입시키고, 한국통신을 주도적사업자로 육성하며, 공정경쟁을 강화한다는 것을 골자로 새로운 사업구조조정 내용을 발표하였다. 최근 WTO 기본통신협상 제10차 회의에서 우리나라가 양허한 내용을 보면, 외국인에 의한 기본통신분야에 대한 투자제한이 추가적으로 완화되며, 그와 병행하여 국내 민간에 의한 기본통신사업 신규참여 및 그로 인한 경쟁을 대폭 확대하고, 공정경쟁 관련 제도의 확충을 하도록 되어 있다. 이러한 양허는 빠르면 1996년 중에도 다시 국내의 통신사업 구조조정이 대폭 이루어져야 한다는 것을 의미한다.

위의 논의에 비추어 볼 때, 우리나라의 통신사업

자유화가 우리나라의 대외개방 협상 진행과정과 일정에 맞추어져 있다는 것을 알 수 있다. 다른 말로 표현하면, 우리나라 통신산업의 대외개방 문제가 자의 또는 타의건 우리나라의 통신정책의 가장 중요한 결정변수로 자리잡고 있다는 것을 뜻한다. 이러한 의미에서 선진제국들의 통신정책 및 규제제도의 변천추이와 다자간 서비스 교역의 추세를 사전에 파악하고, 그에 대비한 정책을 수립하고 규제체도를 합리화시켜 나가는 것이 정책당국자의 입장에서는 가장 중요할 것이며, 통신사업자들의 경우에는 해외의 선진사업자들이 해당 국가 또는 사업 전개 국가들에서 이러한 정책과 규제의 틀 안에서 어떠한 전략적 경영을 하는가를 파악하는 것이 지속적인 경쟁력의 배양과 사업의 영속성 확보를 위해 필수적이라 할 것이다.

### 3. 기본통신협상의 전망

이미 서비스 교역의 개념이 UR협상을 통해 현실화하였고,<sup>8)</sup> 그 이후 출범한 WTO체제 하에서도 추가적인 분야에 대한 교역협상의 가능성이 열려 있는 상황에서, 차세대의 주요한 첨단기술산업인 통신분야의 다자간 협상의場인 '기본통신협상'의 현황과 전망을 각국의 입장과 협상 주체간의 역학관계를 조명하여 향후 우리나라가 현명하게 대응해야 할 문제들을 도출하고 바람직한 정책방향과 우리의 통신산업의 대응전략을 강구하는 것은 아무리 강조하여도 부족할 것이다.

#### 가. 한미간 쌍무통신협상의 전망

미국은 우리나라 통신시장(기기 및 서비스) 개방의 주요 촉진제 역할을 해 왔으며, WTO기본통신 협상에서도 주도적인 역할을 하고 있다. 미국은 '열린 미국시장, 닫힌 외국시장'이라는 이분법적 논리를 바

8. 서비스 교역의 개념은 80년대 중반 이후에 막대한 무역적자를 겪고 있던 미국이 자국의 무역수지적자 해소를 위한 정책을 전개하면서, 당시에 미국이 막강한 경쟁력을 보유하고 있던 서비스 분야를 세계교역의場に 진출시키기 위해 시작하였으며, 한국 등에 대한 쌍무협상과 UR 다자간 협상을 통하여 관철시켰다. UR의 서비스무역에 관한 일반협정(General Agreement on Trade in Services: GATS)이 바로 이것이며, 이 협정이 다루는 구체적인 서비스 분야는 항공운송, 금융, 해상운송, 통신이 있다.

탕으로 외국의 시장을 개방하기 위한 통상정책을 강력하게 추진하고 있으며, 이를 위해서는 외국들의 저항에도 불구하고 쌍무협상이든 다자간 협상이든 가리지 않고 모든 방법을 동원하여 이러한 통상정책의 지를 관철하겠다는 입장이다. 실제로 다자간 기본통신협상이 진행 중이라도 쌍무협상을 통한 외국의 통신시장 개방을 이끌어 내겠다는 의지를 분명히 한 바 있다.<sup>9)</sup> 이러한 의지를 반증하는 사례로는, 기본통신협상이 진행 중인 최근에도 미국의 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)가 미국 내 공중통신사업자에 대한 외국인 지분제한인 25%를 초과하여 외국통신사업자들이 투자하려면 자국의 통신시장을 미국의 통신사업자에게 개방해야 한다는 지침을 채택한 바 있다.<sup>10)</sup> 이는 외국인 투자제한과 관련한 기본통신협상 내의 협상사안에 해당되는 것임에도 불구하고 자국 내에서의 일방적인 조치를 취하는 것이며, 역으로 해석하면 다자간 기본통신협상의場에서 이러한 미국의 입장을 주장 또는 관철하겠다는 의도로 볼 수 있을 것이다.<sup>11)</sup> 개별 국가들과의 쌍무협상의 측면에서 볼 때, 미국의 입장에서는 기본통신서비스에 대한 협상이 현재 진행되고 있으며 아직까지는 미국에게 크게 만족 또는 실망할 결과가 확정되지 않은 상황에서, 기본통신협상 사안들에 대해 쌍무협상 채널을 동원하여 별도의 개방압력을 행사하는 것은 자제하고 있는 것으로 판단된다. 다만, 현

제의 쌍무협상 채널을 통해서도 한국통신의 교환기 입찰에 미국 AT&T 교환기의 참여 문제 등 기본통신협상에서 다루고 있지 않는 문제, 혹은 최근의 이동통신 주파수매정 문제 등 기본통신협상에서 다루는 문제라도 주변적 문제거나 개별국가(우리나라)에 특수한 일부 사안들에 대한 취급에 미루고 있는 실정이다. 그러나, 한미통신협상 및 UR에서 우리나라가 통신분야에서 양허한 내용이 미진하였을 뿐 아니라, 현재 진행 중인 WTO기본통신협상에서도 우리나라가 보수적인 태도를 견지하고 있다는 불만을 가지고 있는 미국은 WTO기본통신협상에서의 타결 결과가 자국에게 흡족하지 않을 경우, 우리나라에 대해 쌍무협상을 통한 추가적인 개방압력을 행사할 것이 명백하다.<sup>12)</sup>

#### 나. 다자간 기본통신협상의 전망

애초 예상대로 협상의제는 기본통신의 개방을 최초로 요구한 미국案이 대부분 채택이 되어가고 있는 형편이다. 미국의 요구사항은 기본통신분야의(장거리, 국제) 사업자수 제한 철폐 및 외국인 투자 허용, 외국사업자의 독자 설비 또는 회선재판매에 의한 서비스 제공 허용, 투명하고 비차별적이며 원가에 기초한 기본통신서비스에의 접근 보장, 독립규제권한을 가진 기관에 의한 공평, 투명한 규제절차 확립 등이다. 미국의 이러한 요구사항은 이미 미국 행정부 수

9. 1992년 하반기에 기본통신서비스 협상을 위한 기본틀(modality)에 관한 논의를 진행하는 과정에서, 미국은 스웨덴 캐나다 호주 등이 'protocol'이라 불리는 기본통신협상방식 중에서 다자간 기본통신협상을 진행하는 동안 협상력을 강화할 목적으로 별도의 쌍무협상을 강요할 수 없으며 협상기간 중 최혜국대우(Most Favored Nation: MFN)를 약속해야 한다는 조건을 제시한 데 대해 반발하면서, "기존의 법적, 행정적 조치에 대해서는 MFN과 불일치하는 것일지라도 계속 적용하되, 향후 MFN과 일치하지 않는 입법만은 하지 않겠다"고 주장하여 1988년의 통상법 중 통신조항 적용, 연방통신위원회(Federal Communications Commission: FCC)의 통신사업 규제의 사의적 운용은 계속할 것임을 분명히 하였다. 최병일, "WTO 기본통신협상," 通商法律, 1995. 8 참조.

10. FCC Fax Alert, 1995 11. 29., p. 1. 참고로 미국 내의 공중통신사업자(Common Carrier)에 대한 외국인 투자한도는 직접투자일 경우는 20%, 지주회사(Holding Company)를 통한 간접투자일 경우는 25%이다.

11. 이러한 개별 국가 내의 정책시행은 비단 미국에만 해당되는 것은 아니다. 개별 국가의 정책은 다자간 협상 결과를 반영해야 하는 것이며, 다자간 협상이 확정적으로 타결되더라도 개별 국가에서 이러한 조치를 입법과정 등을 통하여 실행하는 데는 일정한 기간이 소요된다. 현재 다자간 기본통신협상이 아직 타결되기 전이므로, 미국 등의 이러한 개별적 국내정책의 수렴 및 시행은 불법적이라고 비난할 수는 없다.

12. 미국의 前職 UR협상팀의 일부는 한국이 GATS에서 양허한 통신개방 내용이 한국의 위상에 비해 전적으로 미흡하다고 믿고 있으며, 따라서 기본통신협상에서 한국에 대해 강경한 협상태도를 취하겠다는 입장이다. 이러한 입장은 WTO사무국도 인지하고 있다. 미국의 이러한 입장은 현재의 협상팀이 그대로 견지하거나, 적어도 현재 협상팀에게 어떤 형태로든지 전달될 것으로 보인다. 한국통신 내부관계자료.

반에 의해 반복적으로 전세계적인 규모로 홍보되고 있으며, 미국 협상팀의 기본적인 강령으로 되어 있다.<sup>13)</sup>

실제 협상의 진행에 있어서는 UR 협상의 마무리 단계에서도 알 수 있었지만, 전반적인 협상의 진행 및 그 결과는 EU의 강력한 협상력과 미국의 협상력과의 대결에 의해 결정될 것으로 보인다. EU는 전통적으로, 특히 미국에 대해, 보수적인 경향이 있을 뿐 아니라, 현재 많은 회원국들이 국가에 의한 독점으로 기본통신서비스를 제공하고 있으므로, 미국의 협상 목표와는 상반되게 守城의 입장을 취하게 될 것이다. 다만, NGBT 협상타결로 기본통신시장의 개방이 시작될 것으로 보이는 '98년은 유럽에서도 기본통신시장과 각종 통신하부구조가 자유화되고 전면적인 통신시장에서의 경쟁이 개시될 것이므로 EU는 자체의 기본통신분야의 자유화일정과 내용에 근거하여 상당한 폭의 개방을 제시할 수 있는 입장이다. EU의 협상권한을 가지고 있는 EC위원회는 각 회원국의 공통분모를 찾아내고 협사안에 대한 대다수 회원국들의 합의를 사전에 이끌어 내야 하는 정치적이고 복잡한 과정을 거쳐야 하므로 공격적이고 신축적인 협상 수행에는 다소 어려움이 있겠으나, EU는 대내외적인 이유로 해서 기본통신분야의 자유화를 사전에 착실하게 준비해 왔으므로('98년의 음성전화자유화 및 통신하부구조 경쟁의 결정 등), 우리나라의 실정과 비교해 볼 때, 우리의 국내정책으로 연결하는데 있어서 상당히 부담스러울 정도의 개방을 제시할 것이 거의 확실하다고 본다.

#### 4. 우리나라 기본통신시장의 개방 대응

우리나라의 협상참여는 비록 미국에 의해 떠밀려 다 시피하여 참여하기는 하였으나, 이미 수년간에 걸

친 한미통신협상 및 UR서비스 협상 등을 거치는 과정에서 세계적인 수준으로 강화된 협상력을 바탕으로 적극적인 협상을 전개하고 있다. 이러한 협상력은 다자간 협상에서 우리나라의 입장을 효과적으로 제시하고 관철시켜 나가는데 있어서 상당한 기여를 한 바 있으며, 앞으로도 많은 역할을 해 낼 수 있을 것으로 기대된다. 다만, 대외적인 협상에서 우리의 입장을 제시하는데 있어서 기본적인 전제가 되는 국내의 통신정책방향의 설정과의 관계를 내부적으로 여하히 조절해 나가는 가가 중요한 관건이 될 것임은 두말할 필요가 없다.

우리나라의 협상전망을 살펴보면, 일단 협상에 참여한 이상 시기와 범위의 문제는 있어도 기본통신분야의 개방은 피할 수 없는 명제이다. 우리나라는 대내적으로는 내국시장 보호를 원함과 동시에 대외적으로는 해외진출을 원하는 양면적인 목적을 가지고 있다. 이러한 우리나라의 의도는 협상에서의 입지를 대단히 어렵게 만들고 있다. 그러나, 우리나라의 경제가 극히 대외 의존적이므로 협상에 아예 불참하거나 소극적인 개방만을 고수하면 세계 통신서비스 교역에서 고립될 수 있다. 더욱이 소극적인 개방태도는 미국 등의 공격적인 개방압력을 추가적으로 촉발시킬 수 있으며, 그 경우 우리의 협상력과 국가 전체의 입장을 고려해 볼 때 명분도 부족한 추가적 개방이 불가피해 질 우려가 있으므로 바람직하지 않다. 따라서, 우리나라는 적극적인 개방과 함께 해외진출의 실질적 역할을 수행할 통신기기 제조업자 및 통신서비스 사업자들의 대외경쟁력 확보와 공격적인 해외시장의 진출을 병행할 수 밖에 없을 것으로 보인다.

#### 가. 외국사업자의 주요 공략대상 서비스 및 진입유형

우선, 국내 통신시장의 성공적인 방어를 위해 외국 사업자들이 집중적으로 공략할 대상을 고려해 보아

13. 이 原則은 소위 '5대 핵심입장(5 Core Positions)'로 알려져 있다. 미국은 1995년 2월의 G7 정보통신자료회의, OECD, ITU 등에서 이와 유사한 일관된 입장을 제시하고 있으며, 이러한 원칙에 대해서는 선진국들을 중심으로 광범위한 의견합의를 보고 있다. 다만 이들 다자간 국제기구 등에서는 개도국들에 대한 배려, 다수 국가간의 정책의 조화 및 협조, 그리고 각 기구별 중점 관심사항 등에 대한 사항들을 추가하고 있다.

야 할 필요가 있다. 가장 먼저, 기술력이 앞서고, 설비구축의 부담이 적은 무선통신 분야를 생각할 수 있다. 선진국들은 이러한 무선 통신망 설계, 운용, 유지 보수 등 모든 측면에 있어서 월등한 기술력을 가지고 있다. 게다가 이들 선진국에서는 이미 상당한 정도의 경쟁을 통해 영업이나 마케팅분야에 있어서도 우리의 수준을 훨씬 뛰어넘고 있다. 이러한 기술력과 영업력의 절대적 우위 외에도, 독자적인 무선통신망 설비 구축의 신속성 및 신축성도 들 수 있다. 다음으로, 국제 및 장거리 전화 분야를 들 수 있다. 이들 서비스 분야는 현재 국내에서는 요금과 원가의 괴리가 크며, 따라서 수익성이 높은 분야이고, 유선계이기는 하지만 독자적인 통신망 설비구축이 상대적으로 용이하다. 또 다른 분야로는(音聲) 회선 재판매 분야가 있다. 이 분야는 국내의 기간통신사업자로부터 회선을 임차 후, 자체 통신망을 매우 쉽게 구축할 수 있다. 우선 이미 몇개국에서 시행하고 있는 국제재판매 허용 및 자유화를 요구할 것이며, 국내재판매는 국내의 정책구도와 공중망 요금 변동추이를 고려하여 진입할 것으로 예상할 수 있다. 마지막으로 부가통신사업 진입인데, 이미 자유화되어 있는 부가통신사업에 교두보로 우선 진입한 후, 상황에 따라 점진적으로 기본통신시장으로 진입하는 전략을 채택할 수 있다. 이 방식의 장점으로는 부담이 경미한 부가통신사업을 통한 현지 경험축적 및 영업망 구축을 들 수 있으며, 이미 외국의 거대사업자의 자회사 형태로 국내에서의 사업을 전개하고 있는 경우가 상당수에 이른다. 사업참여의 형태로는 독자 사업권 확보 또는 기존 사업자들에 대한 지분참여 형태를 추구할 것으로 예상할 수 있다.

#### 나. 우리나라의 기본통신정책 및 규제 현황 및 문제점

이하에서는 대외개방이 임박한 현 상황에서 우리나라의 기본적인 통신정책 및 규제제도 중에서 대외개방과 관련한 몇가지 중요한 사안에 대한 검토를 해보기로 한다. 진입규제 측면에 있어서는 우선 사업자

수 제한 및 허가절차의 고도화 문제와 외국인 투자제한 완화 내지 철폐의 문제가 있다. 보다 광범위한 문제가 있는 영업규제 완화 측면에서는 접속료 제도를 포함한 요금규제 제도, 사업자간 경쟁정쟁의 보장을 위한 각종 제도적 장치 등을 들 수 있다.

#### 1) 진입규제

우리나라의 기본통신사업은 독과점적 구조하에 운영되고 있다. 지난 7월에 발표된 정책방향에 의하면, '96년 중 다수의 통신사업자가 신규허가를 취득할 수 있으며 곧이어 자유신청방식에 의해 원하는 자는 사업신청을 할 수 있도록 하였다. '96년의 신규사업자 선정과 관련한 정책방향은 당초에는, 일정한 자격요건 심사와 미국의 주파수 경매와 비슷한 맥락의 연구개발출연금의 제시, 그리고 추첨을 거치는 3단계의 선정방식을 채택키로 하였으나, 업계의 반발과 각계의 비판으로 인해, 불과 수개월만에 제1단계의 자격심사를 통해 사실상 사업자를 선정하는 것으로 선회하였다. 최초 제안된 3단계의 선정방식은 우리나라의 아파르트분양 추첨과 같은 방식이며 정치적인 부담으로 인해 채택된 것으로 판단되지만, '先국내경쟁 後국제경쟁'을 통해 외국사업자들이 진입할 여지를 남기지 않음과 동시에 자격있는 기업들이 최고의 경쟁력을 배양할 수 있도록 한다는 정책목표를 달성시킬 수 있을 것인가에 대해서는 의문의 여지가 많았다. 더우기 추첨으로 인해 탈락하게 되는 사업신청법인들의 반발 가능성도 배제할 수 없어 정치적인 부담도 완전히 해소된 것이 아니었다. 우리나라의 향후 통신사업구도를 결정짓는 중요한 사업자 선정방식이 불과 수개월만에 변경되는 우리의 정책환경은 통신사업의 전반적인 경쟁력향상을 저해하는 요소가 된다는 점을 옹변적으로 드러낸 사례였다고 할 것이다.

통신사업의 진입을 위해 외국사업자들이 취할 수 있는 또 하나는 우리나라의 기존 또는 신규사업자에 대한 지분투자의 방법이다. 우리나라의 최초 양허계획서에 의하면, 유무선사업자 모두 33%까지의 외자투자를 허용하되 한국통신만은 20%로 유지하기로



하였으며, 전용회선의 단순재판매는 '98년부터 공중망과의 접속을 통한 음성서비스는 2001년부터 자유화하는 일정을 제시하였다. 기존의 무선계 33% 제한을 유선계 사업자에게도 확대 적용하며, 지배적사업자이며 공기업인 한국통신에 대해서도 기존의 금지에서 20%까지 완화한 것으로서, 일층 개방화가 진전되는 것이기는 하지만 기존의 외국인의 투자지분 및 경영권 제한은 여전히 남는 골격을 유지하고 있다. 이러한 우리나라의 양허 내용에 대해서 선진제국들은 외국인 투자제한의 완전철폐 시기의 제시, 재판매 사업 자유화 허용 일정의 단축 등을 요구하는 등 불만족스럽다는 태도를 취하였으며, 이에 대해 우리나라가 추가적 양허를 할 가능성은 상당히 있다고 본다.

미국의 외국인 투자제한 현황을 살펴보면, 무선면허(M/W포함)의 경우, 20%(직접투자의 경우) 혹은 25%(간접투자의 경우)의 한도가 적용되며, 유선계(광섬유, CATV 등) 및 非公衆위성서비스, 재판매의 경우에는 해당되지 않는다. EU의 경우는, 현재는 기본통신서비스는 국가독점에 의해 제공되고 있기는 하나, 각 회원국 별로 외국인 투자허용의 정도가 편차가 커서 네덜란드와 같이 무제한 허용하는 나라부터 프랑스나 그리스 같이 전혀 허용하지 않는 나라도 있다. 그러나, EU전체에서 음성전화 및 통신하부구조가 완전 자유화되는 '98년 부터는 더욱 많은 외국 자본의 참여가 가능해 질 것으로 전망되고 있어 상당한 폭의 외국인 투자제한 한도의 확대 또는 제한철폐가 양허될 수 있다. 또한, EU의 강력한 정책의지인 '상호호혜의 원칙(Reciprocity)'에 의거, 외국인 투자제한 등의 교역제한 조치들을 선별 채택할 것으로 보여, 유럽지역에 진출하고자 하는 우리나라의 입장에서는 유럽진출의 목적만을 놓고 보더라도 상당한 폭의 개방이 불가피할 것으로 판단된다. 일본의 경우는, 제1종사업자(우리나라의 기간통신사업자에 해당)의 경우는 33.3%까지, 그리고 NTT와 KDD의 경우는 20%까지 외국인 투자가 허용되어 있다. 이와같은 선진국들의 사정을 감안해 보면, 우리의 양허

폭은 일본의 현재 개방수준이지만, 일본이 추가로 양허할 가능성을 배제할 수 없으며, 보다 개방적인 양허를 요구하는 선진국들의 강경한 태도로 보아, 우리의 양허폭을 추가로 확대할 가능성이 크다.

## 2) 영업규제

외국사업자들의 국내 통신시장 진출 및 사업영위에 있어서 정작 중요한 것은 바로 영업규제이다. 어떠한 형태로든지 외국사업자에 대한 국내시장 진입허용이 불가피할 것으로 전제한다면, 결국은 사업성이 관건이 된다. 결국, 이 사업성이 진입여부를 결정하는 중요한 변수가 되기 때문이다. 그 중에서도, 접속료를 포함한 요금규제제도의 실제 내용이 대단히 중요한 문제가 된다.

우리나라의 현행 접속료 제도는, '90년의 통신사업구조조정의 결과 데이콤이 국제전화사업을 개시하면서 최초로 시행되었으며, 최근에 한번 개정되어 오늘에 이르고 있다. 자세한 접속료제도에 대한 취급은 본고의 범위를 벗어나므로 다른 기회로 미루어야 하지만, 여기서는 현 접속료제도의 문제점을 간략하게 살펴본다. 접속료는 사업자 상호간의 통신망사용 대가로서, 일반 통신요금인 소매가격이라면 접속료는 도매가격에 해당한다. 기존의 유선계 가입자망을 어떠한 형태로든지 경유하지 않고는 모든 신규사업자들이 서비스를 제공할 수 없으므로, 이 유선계 가입자망을 사용하는 대가인 접속료는 신규사업자들의 사업성고를 가름지을 수 있는 필수적 요소이다. 우리나라의 접속료 제도의 가장 큰 문제는 신규사업자에 일방적으로 유리하도록 제도가 傾倒되어 있다는 점이다. 접속료 중에서 고정비용에 해당되는 요소에 대해 가변비용처럼 취급하여 통화량으로 사업자간 비용을 분담토록 하여 접속서비스 사용자(신규사업자인 데이콤 등)의 부담을 경감시켰으며, 추가적인 사업자 식별번호(데이콤의 경우 시외전화를 위해 082를 추가적으로 다이얼해야 함)를 쓰는 대가로 소비자요금을 낮게 책정할 수 있도록(현재는 최대 9%) 허용했음에도 불구하고 추가적으로 접속료의 일부도

면제/할인혜 주도록 한 것과, 사업자 간의 상업적 협상에 속하는 내용들에 대해서도 정보통신부 장관이 재량적인 조정 및 조치를 할 수 있는 항목이 14개에 달하는 등 과도한 신규사업자 보호장치를 갖추고 있다. 이러한 조치들로 인해, 신규사업자는 비교적 안정된 환경에서 사업을 개시할 수 있게 되어 경쟁체제를 조기에 정착시킨다는 정책목표는 달성시키게 되지만, 그대신 기존사업자는 상당한 손실을 보고, 신규사업자는 신규사업자대로 치열한 경쟁을 통한 경쟁력 배양은 한걸음 후퇴하게 되었다. 더욱 큰 문제는 외국 사업자가 우리 통신시장에 진입할 경우, 그 입장은 국내의 신규사업자와 다를 것이 없으며, 이러한 전례를 들어 자기들에게도 그와 동일한 혜택을 부여해 달라는 요구를 할 것이며, 정부의 입장에서도 이를 거부할 명분이 빈약하다는 점이다. 그 외에도 접속제도 상의 문제점(접속서비스 요청자가 접속점을 임의로 지정할 수 있으며, 요청하는 접속회선의 의무적으로 제공하게 되어 있는 점 등)도 다수 있는 실정이다.

일반 소비자를 대상으로 하는 통신요금이 규제되는 현 제도에도 문제점은 다수 있다. 한국통신의 현재의 국제전화요금에 과도하게 비싼 독점적 요금이라는 비판을 받아야 한다면, 데이콤의 현재 국제전화 요금은 불과 1% 쯤 독점요금이다. 이러한 상황은 근래 6초 단위 요금제도 및 요금대역의 세분화를 통해 일부 해소되었지만, 양 사업자 간의 요금인하 경쟁은 여전히 억제되고 있는 실정이다. 더우기, 한국통신의 국제전화요금 수익은 시내전화부문 적자 및 여타의 공공적 사업의 적자보전에 사용되는 반면 데이콤의 국제전화부문의 이익은 그 향배가 모호하다. 곧 개시될 시외전화 경쟁에 있어서도 요금규제에 관한 한 동일한 기초 하에 요금수준이 유지되어 신규사업자는 기존 사업자의 높은 요금 수준보다는 약간 저렴한 가격으로 서비스를 제공하게 되어 있어, 이 문제는 시외전화 부문에도 남게 되었다. 이동전화 및 무선호출 등의 요금수준에 있어서도 역시 같은 시각의 정책이 시행되고 있다. '96년 1월부터 이동전화서비스의 설

비비가 폐지되고 가입을 위한 요금이 인하되게 되었으나, 사용요금 자체는 국내에서 서비스가 제공되기 시작한 이후 한번도 인하된 적이 없으며, 더욱이 공공목적에 위한 독점도 아닌 민간기업에 의한 독점이 계속되고 있는 점은 더욱 심각한 문제점이라 할 것이다. 지역독점인 무선호출서비스의 경우에는 일부 인구밀집지역(서울 등 대도시)의 사업자와 인구희소지역(제주도 등)의 사업자 간의 수지상황이 전혀 다른 상황에서 요금은 전국적으로 일률적인 수준에 머무르고 있다. 결과적으로 일부 사업자는 막대한 수익을 올리며 불과 1년만에 손익분기점을 넘어서는 한편 저수익지역의 사업자들은 아직도 지지부진한 형편이다. 결과적으로 밀집지역의 서비스 사용자는 필요 이상의 부담을 하면서 해당 지역의 사업자의 성장을 돕고 있는 반면, 전체적으로 보면 사업자간 수지상황은 큰 불균형을 보이고 있다.

접속료를 포함한 기본통신 요금규제방식은 현재까지도 지난 70, 80년대의 요금규제방식을 그대로 답습하고 있으며, 그 결과 위의 예에서와 같이 심각한 불균형과 불합리한 규제가 초래되고 있다. 이러한 요금규제방식은 우리의 통신정책이 소비자 위주가 아니라 공급자 또는 사업자 보호에 아직 머무르고 있으며, 사업자들의 경쟁력 배양을 오히려 저해하는 결과를 초래하고 있다. 경쟁도입 및 확대의 궁극적인 목적은 가격인하와 품질향상을 통해 소비자의 후생을 증진할 뿐 아니라, 그 경쟁과정을 통해 사업자들을 단련하여 국제적 수준의 경쟁력을 확보함으로써, 지속적인 국부의 증가와 장기적인 국민후생의 증진을 보장하는 것이라고 할 때, 우리의 통신요금제도는 빨리 개선되어야 한다.

#### 다. 효과적인 대외개방 대응을 위한 제언

##### 1) 협상방법론 및 정책기조의 전환

우리의 통신시장의 대외개방을 눈앞에 두고 있는 현 시점에서, 필자가 기회 있을 때마다 강조하였지만, 먼저 우리나라의 통신정책은 '내부로부터 외부로(Inside-Out)'의 방식이어야 한다. 즉, 외부에서 밀려

오는 대외개방의 압력에 대응하기 위한 방어전략을 수립 시행하는 것 보다는, 먼저 내부에서의 전향적인 정책방향을 수립하고 이를 바탕으로 대외협상에 임하여야 한다는 점이다. 초두에도 논의하였지만, 우리의 대외개방은 외부로부터의 이니셔티브에 의해 끌려왔다는 평가가 많다. 그러다 보니 계속되는 압력에 충분한 대응준비가 소홀해 지기 쉬울 뿐 아니라 총체적인 차원의 전략이 아닌 개별사안에 대한 대응으로 인해 국가의 통신정책기조가 일관성을 잃고 마는 결과를 초래하였다고 평가할 수 있다. 물론 대외개방을 이유로 정치적으로 부담이 되는 국내 통신정책의 개혁을 추진할 수 있는 계기로 활용할 수는 있으나, 그로 인해 우리가 잃는 손실은 막대할 수 있다.

우리나라의 통신산업이 국제무대에서 경쟁할 만한 경쟁력을 갖추기 위해, 대외개방이 없었다 하더라도 마땅히 스스로 취해야 할 조치들이 무엇인지를 먼저 파악하고 과감하게 실행해 나가는 것이 바람직하다. 위에서 언급했던 사안들을 포함하여 우리의 통신정책이 내포하고 있는 많은 문제점들은 대외개방이 없었다 하더라도 우리 스스로 개선시켜 나가야 할 문제이다. 국제경쟁이 문제가 되는 것은 우리나라의 통신산업의 경쟁력이 약할 때 뿐이다. 우리의 경쟁력이 세계수준에 도달해 있다면, 우리는 거꾸로 다른 나라들에 대해 시장개방을 역설하고 필요하다면 개방압력을 행사하기 위해 많은 노력을 기울였을 것이다.

우리의 통신산업 경쟁력의 원천은 산업내 각 사업자들의 경쟁력이라 할 것이며, 이들 사업자들의 경쟁력은 공정한 경쟁을 통한 적자생존의 훈련을 통해서만 배양될 수 있다. 이러한 공정한 경쟁을 위해서는 공정한 경쟁규칙의 수립, 규칙 준수여부의 감시, 그리고 위반사형의 적발과 판정 및 시정조치의 3대 축이 필요하다. 이런 맥락에서, 우리의 경쟁력이 강화되는 방향으로 사업자들을 유도하는 통신정책과 규제제도의 운영이 가장 중요한 첫발이 될 것이다. 이점과 관련하여, 우리의 통신정책과 규제제도의 기본

적인 패러다임의 전환이 있어야 한다. 그것은 바로, 정책과 규제의 궁극적인 목적은 소비자 편익과 후생의 증진이라 할 것이다. 경제체제에서 경쟁의 성패를 판가름하는 심판관의 역할은 소비자만이 할 수 있으며, 정책 및 규제 당국은 이러한 소비자의 심판관 역할을 대변하고 그 판정을 촉진시켜 줌으로써 경제전체로서의 불필요한 낭비를 조속히 해소시키는데 있다. 정책 및 규제당국이 소비자에 초점을 맞추지 않고 사업자에 맞추는 한 끊임없는 규제의 게임(Regulatory game)과 특혜시비에 휘말릴 뿐 아니라, 사회적으로 엄청난 기회비용과 낭비를 유발하게 된다. 이러한 맥락에서 우리나라의 정책기조는 우선 가장 먼저 소비자에 대한 배려와 보호를 그 근간으로 채택해야 할 것이다. 합리적인 정책과 규제제도를 전향적으로 수립하고, 이를 바탕으로 대외협상에 임하게 될 때, 거듭되는 협상에서의 양보 또는 후퇴 등은 최소화될 수 있을 뿐 아니라, 오히려 대외적인 신빙성과 협상력을 확보하기가 쉬워질 것으로 생각한다.

## 2) 통신정책 및 규제의 개편

우리나라의 통신정책과 규제제도가 소비자 지향으로 전환되면, 각종 정책 및 제도가 자연히 경쟁지향적이 되며, 유효한 경쟁체제를 촉진함으로써 공정한 경쟁이 이루어지도록 산업구조 자체를 강제하게 될 것이다. 제반 제도는 '소비자 지향'이라는 단일한 기준과 원칙 하에서 자연히 합리화, 고도화되는 과정을 거치게 될 것이다. 이러한 大前提 하에 우리나라 통신산업의 경쟁력을 원천적으로 결정짓는 통신정책과 규제제도의 지향방향을 간략히 논의한다.<sup>14)</sup>

먼저, 통신정책과 규제기능의 분리를 들 수 있다. 이는 미국 등 선진국들이 주장하는 내용이지만, 그런 요구가 없다 하더라도 이러한 분리는 상당히 많은 이익을 가져 올 수 있다. 정책과 규제의 양자는 대단히 긴밀한 상호관계에 있으므로, 어떤 경우에는 양자간의 구분이 모호하거나, 또는 이들 양자를 단일조

14. 자세한 내용은 김 한석(1994a.)를 참조

직에서 수행하는 것이 바람직할 경우가 있다. 정책은 어떤 바람직한 상태 및 목표를 상정하는 것이며, 규제는 제시되고 설정된 정책을 효율적으로 실행하는 행위이기 때문이다. 경제학적인 용어를 빌리자면 정책은 규범적이며(Normative), 규제는 중립적(Positive)이다. 따라서 정책은 정치적 상황을 함께 고려하여야 하나, 규제는 이와는 별개로 실무적이며 중립적 자세로 효율성을 중시해야 한다. 그러나 많은 경우에 양자가 상충되는 경우에는 심각한 폐해가 발생할 수 있다. 즉, 효율성을 위주로 해야 할 규제가 정치적 요인을 함께 고려해야 하는 단일조직의 내부문제의 영향을 받아 본연의 효율성에 전념하지 못하는 경우도 있으며, 그 역도 성립하게 된다. 즉, 소위 '이해상충(Conflict of Interest)'의 문제가 단일 조직 내에서 '내부화'하게 되면, 별개 조직에서 분리 담당할 때의 '상호견제와 균형'은 사라지고 정책과 규제기능 모두가 불투명해지고 재량적이 되는 경향이 있다. 미국이 FCC, 영국이 OFTEL 같이 (준)독립적인 권한을 가진 규제기관을 운영하고 있는 이유가 바로 이 때문이다. 우리나라에도 통신위원회라는 기관이 있으나, 그 역할이 극히 미미하므로, 조속히 통신위원회의 기능을 정립하여 실질적인 규제행위와 준수법적 권한을 행사할 수 있도록 해야 할 것이다.<sup>15)</sup>

다음으로는 규제와 소유의 분리가 필요하다. 현재 한국통신의 소유주는 정부이며, 이 소유주가 피소유사업자를 포함한 전체 통신사업의 규제자의 역할도 겸하고 있다. 소유주로서 피소유사업자에 대한 이해관계와 중립을 유지해야 하는 감독관으로서의 이해관계가 상충되는 경우 발생하는 폐해는 소유하는 기업에 대한 편파적인 보호와 타 사업자에 대해 공정성을 과시하려는 이유로 피소유사업자로 하여금 일방

적으로 양보하게 하는 것이 있을 수 있다. 이런 상황이 계속되면, 대외개방이 되어 외국사업자들이 진입하여 사업을 하는 경우, 소유주이자 규제자인 정부는 이렇게도 저렇게도 할 수 없는 입장이 될 뿐 아니라, 불필요하고 낭비적인 사업자와 규제기관과의 마찰, 그리고 심지어 외국과의 통상마찰도 빚어질 가능성이 커지게 된다. 이를 해결하는 방안이 정부가 보유하고 있는 한국통신의 주식을 민간에 매각하는 민영화이다. 정치적으로 민감한 사안이며, 거시경제적 영향도 상당하기 때문에 정부로서도 부담이 되는 사안이지만, 이를 단순히 미루기만 해서는 오히려 더욱 큰 무유형의 손실을 입게 되므로, 조속한 시일 내에 명백한 정책적 조치가 취해져야 할 것이다.

다음으로는 소유와 경영의 분리가 필요하다. 한국통신을 소유하고 있는 정부의 입장에서 한국통신이 자율적이고 책임있는 경영을 할 수 있도록 각종의 행정지도 또는 경영사안들에 대한 사전개입 등을 최소화하여, 이 같은 경영에 대한 간여없이 활동하는 선진통신사업자들과 대내외적으로 경쟁할 수 있는 여건을 조성해 주어야 할 것이다. 이점은 현재 한국통신이 국내 통신산업에서 차지하고 있는 절대적 비중을 감안하면, 한국통신의 경쟁력 약화는 곧바로 국가 전체의 통신사업 경쟁력 약화로 직결되기 때문에 특별히 중요하다. 대내적으로 경쟁체제의 조기 구축을 위한 신규사업자 보호 차원의 비대칭적 규제(Asymmetric regulation) 조치는 대외개방에 대비한 주도적 사업자의 경쟁력 확보를 위한 자율경영이 가능하도록 하는 조치와 균형을 이루어야 한다.<sup>16)</sup>

이러한 거시적인 기초의 전환이 이루어 짐과 동시에, 통신산업 전반에 걸친 직접적이고 사전적인 규제 의 완화 또한 중요하다고 할 것이다. 최근 격렬한 논

15. 이미 발표된 정책방향은 '96년 중에 통신 관련법규들의 개정을 통하여 심의위원을 위촉하고 사무국을 창설하는 것으로 되어 있으나, 고도의 전문성을 요하는 제반 규제를 행하기 위한 하부구조로는 크게 미흡할 것으로 보인다. 더욱이, 기존의 정책 및 규제기관인 정보통신부의 역할이 아울러 조정되지 않는 한 실질적인 규제권의 행사는 불가능에 가까울 것으로 우려된다.

16. 스웨덴의 교통통신부는 국내의 지배적 사업자가 효율적인 시장형성을 방해할 수 있는 것과 마찬가지로 취약한 국내사업자들의 경우도 마찬가지로 상황을 초래할 수 있으며 치열한 국제경쟁에 직결히 대응하지 못할 수 있음을 지적하고, 최소한 1개의 강력한 국내사업자(당시의 Telia, 현 Swedish Telecom)의 필요성을 역설하였다. "Swedish Telecommunications Services: Promoting an Efficient Market," Swedish Ministry of Transport and Communications, 1992. 6.

란을 빚었던 개인휴대통신(Personal Communications Service : PCS) 사업자들의 기술표준 채택문제는 개별 사업자들이 기술방식 및 경제성을 자체적으로 판단해야 할 사안에까지 정부가 직접적으로 간여한 대표적 사례로 꼽힐 수 있다. 국책사업에 대한 기존의 막대한 투자의 활용 또는 국가의 기술경쟁력 확보를 위한 건너뛰기(Lepfrogging)의 차원이라는 측면이 중요하기는 하지만, 신속한 사업을 전개하여 조속히 사업경쟁력을 확보해야 하는 개별 통신사업자들의 입장에서는 계속 강제될 수 있을 지에 대한 확신이 없는 기술표준에 맞추기 위한 사업의 지연 및 서비스의 불안정 문제 등 심각한 경영의 부담을 지게 되는 결과를 초래하였다. 이와 같은 문제는 고속전송방식에 있어서 유럽방식의 SDH(Synchronous Digital Hierarchy)와 미국방식의 SONET(Synchronous Optical Network)이 사업자들의 기술적 판단에 따라 사업자별로 각기 사용하고 있는 국내 현실이라든지, PCS 서비스를 제공하는 데 있어서 다수의 표준을 채택하여 사업자별로 사업성 판단에 따라 자유로이 사용할 수 있도록 한 미국의 경우 등을 감안해 보면, 상당한 무리가 뒤따르는 정책결정일 수 있겠다. 우리나라 최초의 기본통신 양허계획서에 따르면 디지털이 동전화와 PCS가 개방대상 서비스로 제시되어 있는데, 외국사업자가 우리가 국가표준으로 채택한 코드분할다중접속(CDMA : Code Division Multiple Access) 방식 외의 기술방식으로 서비스를 제공하는 것을 금지해야 하는 것을 의미한다. 이러한 기술방식에 의한 진입제한은 기본통신협상 내에서 미국 등의 주요한 공략대상인데, 우리의 입장에서는 이러한 기술방식에 의한 진입제한을 고수하지 못할 가능성도 배제할 수 없다.<sup>17)</sup> 그 경우 외국사업자는 이미 입증되

고 상당한 운용경험까지 보유하고 있는 기술을 가지고 우리의 통신시장에 진입하게 됨에 반하여, 우리의 사업자는 그때까지도 불확실한 기술에 매달리게 됨으로써 사업적으로 실패하게 될 우려가 크다. 사업의 성공적 수행으로 연결되지 못하는 기술기준을 결국 포기할 수 밖에 없는 상황으로 몰리는 불행한 경우가 발생하면, 우리의 강제적 국가기술표준은 엄청난 대가를 치르게 될 우려도 없지 않다. 우리의 기술경쟁력은 세계에서 최초로 유일하게 상용화되는 기술을 보유하는 것에 그치는 것이 아니라, 널리 그리고 성공적으로 사용되는 기술을 확보하는 데 있다. 따라서, 이러한 직접적이고 사전적인 정책과 규제는 소비자에 의한 판정과 시장기능에 의한 자원배분 기능으로 위임되어 가야 할 것이다.

## 5. 맺음말

무한국제경쟁시대를 맞아, 첨단기술분야인 통신기기 및 서비스의 개방이 불가피하며 세계적인 추세임은 우리 모두가 인식하고 있다. 무조건적으로 선연적 의미의 세계화를 외치고, 다른 한편으로는 실현성 없는 국내시장의 보호 육성만을 주장할 수는 없다. 이제 우리의 산업은 국내외에서 국제적인 규칙하에서 상호간에 공정하고도 효율적으로 경쟁해야 할 시대에 와 있다. 국내의 경쟁환경은 조속히 정비되어야 하고, 해외에서의 우리기업들의 활동여건은 국내의 규정에 의해 발목이 묶이는 것은 없어야 한다. 오늘날 문민정부하에서 많은 개혁과 규제완화 및 자유화가 이루어져 왔다. 그러나 아직도 실제로 국내외에서 통신사업을 수행함에 있어서 합리적으로 개편되고 완화되어야 할 규제가 산적해 있다. 이러한 기존의

17. 미국의 주요한 주장 중에서, '외국사업자의 독자적인 설비구축에 의한 서비스 제공 허용' 내에는 원활한 통신망 간 상호접속을 보장하는 전제하의 독자적인 기술기준을 사용할 수 있음을 의미한다. 독자적인 기술기준을 불허하는 것은 주파수 할당 및 배정 등과 같이 최소한 자원의 기용여부에 따라 진입이 불가피하게 제한될 수 있는 경우에 해당하지 않는다.

더욱이, GATS기본협정(제6조)에는 기술표준(technical standards) 등이 불필요한 교역장벽이 되지 않도록 회원국들이 필요한 규율을 i) 객관적이며 투명한 기준에 의해, ii) 서비스의 질을 보장하기 위해 필요이상의 부담을 사업자에게 주지 않으며, iii) 면허절차 자체가 서비스 공급계약으로 작용하지 않도록 제정하도록 하고 있다. 이러한 일련의 규정들을 검토해 볼 때, 우리의 시장에 진입하는 외국사업자에게 '대국 민대우'에 의해 동일한 '기술표준의 부담'을 져야 한다고 주장하는 것은 설득력이 부족할 것으로 판단된다.

규제가 과연 누구를 위한 규제인가를 다시 한번 점검하여 구시대적인 규제는 철폐에 가깝도록 완화되어야 한다. 기존의 우리나라 통신정책과 규제제도의 패러다임은 세계화시대에 걸맞도록 전향적으로 전환되어야 한다.

국내시장을 효과적으로 개방함에 있어서 전화위복의 상황을 만들어 내야할 부담은 가장 먼저 국내의 통신정책 및 규제기관에게 있다. 경쟁과 개방을 대비한 효과적인 규제구도를 설정하여 국내시장을 성공적으로 방어함과 동시에 적극적인 해외사업을 전개해 나갈 수 있는 여건을 만들어야 하기 때문이다. 본고에서는 한정된 지면 관계상 극히 개략적인 문제에 대한 지적과 방향제시에 그치게 된 것은 아쉽지만, 그 반면 우리나라 통신사업의 경쟁력을 원천적으로 규정하게 되는 정책과 규제의 근본적 방향의 전환이 필요함을 역설하였다. 이러한 기본적인 원칙과 방향의 전환 없이는 실질적인 정책의 고도화나 규제완화는 기대할 수 없다. 다음으로 중요한 것은 개별 사업자들이 각자의 경쟁력을 배양하는 일 이 될 것이다. 정책과 규제의 전환을 위한 정책건의를 지속함과 동시에, 각 사업자들은 경쟁력의 근간이 되는 기술(개발)력과 영업 및 마케팅 능력의 확보에 총력을 기울여야 한다. 좁은 국내시장에서 규제의 게임에 열중하여 소비자와 시장을 외면하고 규제기관에 대한 호소에만 의존하는 것은 곧 세계시장을 포기하는 행동일 뿐 아니라 결국은 국내에서도 설자리를 잃게 된다는 위기의식 하에서 선진사업자들과 경쟁하여 이길수 있는 체제와 역량을 배양하는데 온 힘을 기울여 나가야 할 것이다.

### 참 고 문 헌

1. 김 한석, "우리나라 통신정책과 규제의 발전적 방향," 통신정책 Issue, 제6권 3호, 통권 56호, 통신개발연구원, 1994a.
2. \_\_\_\_\_, "통신사업 구조개편방향," 전기통신연구, 제8권 1호, 한국통신, 1994b.

3. 레스터 써로우, "세계경제전쟁(Head to Head)," 고려원, 1992.
4. 통신개발연구원, 통신협력단, "한미통신회담 검토 보고서," 1992. 3.
5. 최 병일, "WTO 기본통신협상," 通商法律, 1995. 8.
6. 정보통신부, "WTO 기본통신협상 자료집," 1995. 1.
7. Swedish Ministry of Transport and Communications, "Swedish Telecommunications Services : Promoting an Efficient Market," 1992. 6.
8. Winthrop, Stimson, Putnam & Roberts, "WTO Symposim," 뉴욕, 미국, 1995. 5.



김 한 석

- 1974년 서울고등학교 졸업
- 1978년 성균관대학교 경제학과 졸업, 경제학 학사
- 1989년 미국 Indiana대학교 대학원 경제학과 졸업, 경제학 박사
- 1990년~1995년 선임연구원, 한국통신 연구개발단 경영연구본부 경영분석연구실장, 정책동향연구실장 및 연구개발원 경영연구단 통신정책연구팀 팀장.
- 1995년~1995년 총괄팀장, 한국통신 경영전략실 정책대응총괄팀.
- 1995년~현재 실장, 통신경제연구실, 경영연구단, 한국통신 연구개발원.