

# 우리나라 通信料金規制의 現況 및 改善方向

## 成 樂 逸

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

### 1. 序 論

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

기술발전에 따라 공공산업의 자연독점성이 점차 감소하면서 선진국을 중심으로 공공서비스 시장에 대한 경쟁 도입이 본격화되고 있으며, 공공서비스 시장의 경쟁도입은 자연스럽게 요금규제의 폐지 혹은 완화를 촉진하고 있다. 통신산업은 기술발전에 따른 자연독점성의 파괴가 가장 급격히 진행되고 있는 공공산업이라고 할 수 있으며, 따라서 경쟁 도입이 다른 공공산업보다 훨씬 빠른 속도로 진행되고 있다.<sup>(1)</sup> 따라서 통신요금 규제의 폐지 혹은

(1) 통신산업의 경쟁도입 추세는 독점적 통신산업과 경쟁적 컴퓨터산업의 융합에 의해서 보다 가

완화에 대한 논의도 다른 공공요금보다 훨씬 빨리 이루어졌고, 실제 많은 국가에서 통신요금에 대해 인센티브규제가 도입되었거나 규제 자체가 철폐되고 있다.

우리나라에서 통신시장의 경쟁 도입은 1990년대 세 차례의 통신산업 구조조정을 통해 이루어졌다. 1990년 1차 통신산업 구조조정을 통해 1991년 12월 국제전화시장에 경쟁이 도입되었다. 1994년 2차 구조조정에 의해 시외전화시장의 경쟁 도입이, 1995년 3차 구조조정을 통해 시내전화시장을 포함한 모든 통신시장의 경쟁 도입이 결정되었다. 1998년 시내전화시장에 신규사업자가 진입하면서 우리나라 통신시장은 모두 복수의 통신사업자가 병존하는 경쟁적 시장구조로 전환되었다.

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 모순이 발생하였다.<sup>(2)</sup> 성낙일(2000a)과 Ku and Kim(1997)은 국제전화시장의 경쟁 도입에도 불구하고 한국통신과 신규 사업자의 요금격차에 대한 정부의 인위적 조정에 의해 국제전화시장의 경쟁 도입 효과가 부정적이었음을 보이고 있다.

정부도 이러한 문제점을 인식하여 통신요금 규제제도를 꾸준히 개선하여 왔다. 그 결과 우리나라에서 통신요금은 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 자율화되었다. 반면에 전기, 철도, 우편요금의 경우에는 모든 개별 서비스 요금이 아직 재정경제부와 주무부서의 이중적 규제하에 있다.

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

속화되었다. 예를 들어 통신산업에서 가장 먼저 경쟁이 진행된 부문은 통신산업과 컴퓨터산업의 경계서비스였던 附加價値서비스(value added service) 시장이었다.

- (2) 예를 들어, 정부는 최근까지 국제전화서비스에 대해 한국통신과 신규 사업자의 요금격차를 일정수준에서 유지하는 '政策的 料金隔差 政策'을 채택하여 왔다. 신규 사업자의 진입시점에서 한국통신과 신규사업자의 요금격차는 5% 수준에서 설정되었으며, 이 요금격차는 1993년 2월에 3%, 1995년 1월 이후 1%로 축소되었다.
- (3) 정보통신부는 1999년 1월 22일자 통신요금 규제제도의 개선방향에 관한 정책토론회에서 시외전화요금 및 전용회선요금에 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.

브규제의 도입을 요구하고 있다. 아울러 통신서비스에 대한 의형적인 요금규제 완화에도 불구하고, 과거의 관행에 따른 묵시적인 요금규제가 계속 존속하고 있다는 점도 문제점으로 제기되고 있다.

본고에서는 통신서비스에 대한 미시경제적 측면의 요금규제의 현황과 개선방향에 대해 고찰한다. 우리나라의 “物價安定에 관한 法律”에 따르면, 현재 주무부서 장관이 규제하는 각종 요금의 조정은 재정경제부 장관과의 협의가 요구되고 있어, 통신요금에 대한 주무부서의 규제가 철폐되면 재정경제부의 물가관리 차원의 요금통제는 자연스럽게 사라진다. 아울러 본고에서는 개별 통신시장의 경쟁상황에 초점을 맞추어 논의를 전개한다. 현재 우리나라 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 성낙일·권택희(1997a, 1997b)를 참조하기 바란다. 먼저 市場支配力(market power)과 요금규제의 관계에 관한 경제이론을 간략히 소개함으로써 논의를 시작한다.

## 2. 市場支配力과 料金規制

### 2.1. 市場支配力の 概念 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, 어떤 기업도 시장지배력을 가질 수 없는 시장에 대해서는 특정 기업들의 담합, 기업결합, 약탈적 가격설정 등을 방지하기 위한 공정경쟁 차원의 사후적 규제정책만이 필요하다. 따라서 요금규제의 존속 여부를 결정하는 데 있어서 특정 기업의 시장지배력의 판정이 필수적이라고 할 수 있다.

사전적 요금규제가 요구되는 경우에도 시장지배력(경쟁)의 정도에 따라 요금규제의 강도는 달라져야 한다. 예를 들면, OFTEL은 영국의 주도적 사업자인 BT에 대해 1984년부터 가격상한규제를 도입하고 이를 3-4년에 한번씩 조정하여 왔다. 그런데 OFTEL은 1997년 가격상한규제 조정시 暫定的 價格上限(Safeguard Cap)이라는 개념을 도입하여 잠재적 경쟁서비스에 대해 경쟁이 진행되었다고 판단되면 규제기간중이라도 언제든지 규제를 철폐할 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. 市場支配力の 概念

시장지배력은 산출량을 제한함으로써 가격을 조정할 수 있는 능력(Areeda and Turner (1978)) 혹은 매출감소로 인한 이익의 축소를 초래하지 않고도 가격을 경쟁가격의 수준 이상으로 올리고 유지할 수 있는 능력(Landes and Posner (1981))을 의미한다. 이를 경제학적 용어로 해석하면, 시장지배력은 바로 시장가격을 한계비용 이상으로 인상하여 초과이윤을 달성할 수 있는 능력(Carlton and Perloff (1994))이다.

### 2.1.2. 市場支配力の 判定基準<sup>(4)</sup>

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, 경쟁행위, 경쟁성과로 나누어 볼 수 있다.<sup>(5)</sup> 시장구조 측정지표에는 시장집중도, 최상위기업 시장점유율의 변동추세, 진입장벽의 존재, 규모 및 진입비용의 크기 등이 있으며, 경쟁행위 측면지표에는 진입과 퇴출의 추세, 가격변동의 빈도, 기업간 가격격차의 변화, 매출액 대비 광고비의 비율 등이 있다. 경쟁성과 측정지표에는 초과수익률, Lerner지수 등이 있다. 특정 기업의 시장지배력을 정확히 측정하기 위해서는 이들 변수들을 종합적으로 관찰하여야 한다.

### 2.1.3. 우리나라의 市場支配力 判定基準

현재 우리나라의 '獨占規制 및 公正去來에 관한 法律' 제4조는 시장지배적 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 우리나라는 아직 시장지배력을 시장구조 측면에서 접근하고 있으며, 이러한 일률적 판정 기준은 많은 문제점을 가진다고 할 수 있다.

그러나 최근 우리나라에서도 시장지배력을 경제이론의 개념에 충실하게 판정하려는 노력이 확산되고 있다. 예를 들어, 최근 공정거래위원회는 현행 정의의 문제점을 인식하여

(4) 특정 기업이 시장지배력을 보유하고 있는지 평가하기 위해서는 먼저 해당 상품 혹은 地理的 市場(relevant product or geographical market)을 정의하는 것이 일반적이다. 해당 시장의 정의에 따라서 시장지배력의 판정이 크게 달라질 수 있기 때문이다. 예를 들어, 시내전화시장을 유선전화에 국한하여 정의하는 경우와 유무선전화 모두를 포함시켜 정의하는 경우에 한국통신의 시장지배력은 크게 달라질 것이다. 미국의 독점금지법과 관련한 소송과정에서도 시장지배력의 판정에 앞서 해당 시장의 정의를 둘러싼 논쟁이 흔히 발생하곤 하였다. 여기에 대해서는 Petersen (1993)이나 Viscusi, Vernon and Harrington (1992)을 참조.

(5) 이들 시장지배력 판정기준에 대해서는 정보통신정책연구원(1998a)을 참조.

사전 시장지배적 사업자의 지정·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 측정함에 있어서도 시장구조 측면뿐 아니라 경쟁행위 및 경쟁성과를 종합적으로 고려하여 특정 사업자가 가격을 실제로 조정할 수 있는 능력이 있는지의 관점에서 평가해야 할 것이다.

## 2.2. 市場支配力の 計量的 測定方法

이제까지 선진국에서도 시장지배력을 시장구조, 경쟁행위, 경쟁성과 등에 대한 定性的 자료에 기초하여 평가하는 것이 일반적이었다. 그런데 최근 경제이론에 기초한 계량경제학적 분석을 통해 시장지배력을 직접 판정하려는 움직임이 진행되어 왔으며, Baker and Bresnahan(1992)은 미국의 독점금지법과 관련한 소송과정에서 적용할 수 있는 계량경제학적 분석방법을 세 가지로 열거하고 있다.<sup>(6)</sup>

### 2.2.1. 需要彈力性 推定法(Demand Elasticity Estimation)

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

### 2.2.2. 殘餘需要 推定法(Residual Demand Estimation)

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

### 2.2.3. 複數價格 探索法(Multiple Pricing Regime)

어떤 기업이 경쟁기업들의 행동을 지속적으로 관찰하기 어렵다고 가정하면 이들 기업들

(6) 시장지배력에 대한 계량경제학적 분석방법의 문헌서베이에 대해서는 Bresnahan(1989)를 참조하시오.

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 가격상한규제로 변경하였다. 1989년 이후 장거리통신시장의 경쟁이 점차 확대됨에 따라 많은 통신요금에 가격상한규제도 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 철폐하였다.<sup>(7)</sup> 이하에서 시장지배력에 대한 AT&T의 주장논리와 FCC의 판단근거를 정리하였다.<sup>(8)</sup>

#### 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 초과설비를 보유하고 있어 AT&T가 생산을 제한할 수 없기 때문에 통신서비스 공급의 가격탄력성이 매우 크다. 또한 AT&T의 시장 점유율은 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 빈번하게 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 고려시 통신시장의 공급탄력성은 충분히 탄력적이라고 판단하였다. FCC의 판단에 의하면, MCI와 Sprint는 AT&T의 1993년 통화량

(7) FCC의 판정과정은 FCC Order 95-427에 나타나 있다.

(8) AT&T의 시장지배력에 관한 기존연구 서베이는 Kahai, Kaserman and Mayo(1996)의 주3, Knittel(1997)의 Introduction, Taylor and Zona(1997), Sappington and Weisman(1996) 등에서 발견할 수 있다. 대부분의 연구문헌은 시장점유율, 진입장벽 등 시장구조적 특성에 초점을 맞추고 있는 반면, Ward(1999)와 Kahai, Kaserman and Mayo(1996)는 시장지배력의 측정에 있어 계량경제학적 기법을 활용하고 있다.

의 15%를 자본비용의 추가발생 없이 흡수할 수 있다. 또한 설비에 기초한 시장진입을 위해서는 막대한 초기투자가 필요하나, 재판매사업자는 기간사업자의 초과설비를 임대하여 매몰비용을 회피할 수 있다. 1994년 현재 재판매사업자는 주간 장거리시장 수익의 17.3%를 점유하고 있으며, Worldcom, ALC/Allnet 등 몇몇 재판매사업자는 이미 전국적 기간사업자로 성장하였다.

FCC는 소비자의 사업자간 교체현상을 면밀히 분석한 후 수요탄력성도 충분히 탄력적이라고 보았다. 특히 주택용 소비자의 높은 사업자 교체율은 소비자들이 AT&T와 경쟁사의 서비스를 매우 밀접한 대체상품으로 간주하고 있으며 AT&T의 名聲度(name recognition)나 營業權(goodwill)이 시장에서 가지는 중요성이 현격히 감소하고 있음을 증명한다고 판단하였다.

#### 2.4. 市場支配力 分析事例(2): BT의 境遇

영국의 통신분야 규제기관인 OFTEL은 1997년 지배적 통신사업자인 BT에 대한 가격상한규제를 평가하는 과정에서 BT의 시장지배력을 면밀히 분석한 바 있다. 여기서 그 분석과정을 간략히 소개한다.<sup>(9)</sup>

##### 2.4.1. 市場定義

OFTEL의 시장정의는 미국의 법무성 獨占禁止局이나 公正去來委員會(Fair Trade Commission), 영국의 公正去來廳(Office of Fair Trade)이나 독점 및 企業合竝 委員會(Monopolies and Mergers Commission)의 접근법을 준용하고 있다. OFTEL은 수요 및 공급 양 측면에서 대체가 가능한지와 적절한 지리적 범위가 무엇인지를 고려하여 시장을 정의하였다. 보다 구체적으로, OFTEL은 상품시장을 가입자접속, 국내통화, 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 기술진보에 따라 시장정의에 동태적 요소도 고려해야 한다는 점은 인정하나, 기술융합에 의한 서비스 출현이 아직 불확실하기 때문에 방송, 통신, 컴퓨터를 별개의 시장으로 간주하기로 결정하였다.

##### 2.4.2. 市場支配力(競爭狀況)의 評價

OFTEL은 有效競爭市場(effectively competitive market)을 어떤 기업도 경쟁사와 독립적으로 행동할 수 없는 시장 혹은 어떤 기업의 행위가 그 시장밖에 존재하는 잠재적 진입자

(9) BT의 시장지배력 판정에 대한 보다 자세한 설명을 위해서는 OFTEL(1996)의 3장을 참조하십시오.

의 위협에 의해 효과적으로 제약을 받는 시장이라고 정의하였다. OFTEL은 시장집중도, 시장점유율의 변동추세, 시장가격의 변천과정, 경쟁사의 초과설비 보유정도, 진입 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 通信料 金 規 制 制 度 의 現 況 및 問 題 點

#### 3.1. 現 況

〈表 1〉은 우리나라 통신요금 규제제도의 변천과정을 요약하고 있다.<sup>(10)</sup> 1995년 이전 우리나라 정부는 ‘電氣通信事業法’에서 통신사업자를 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 이원적 규제를 완화하면서 한국통신과 SK Telecom의 시장지배력이 상실되었다고 판단되는 요금을 자율화하여 사실상 거의 대부분의 통신요금을 신고대상으로 변경하였다.

〈表 1〉의 변천과정을 거쳐 현재 통신요금은 신고원칙 및 인가 예외에 따라 규제되고 있다. 즉 전기통신사업법 제29조에 의해 모든 통신요금은 원칙적으로는 신고제이나, 일정 기준에 해당하는 사업자의 요금은 인가제를 적용한다. 〈表 2〉는 통신요금규제와 관련한 ‘電氣通信事業法’의 조항을 기술하고 있다.

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

(10) 우리나라 통신요금 규제제도의 변천과정 및 현황에 대한 자세한 설명은 정보통신정책연구원(1998b)의 15장을 참조하시오.



〈表 1〉 우리나라 通信料金 規制制度의 變遷過程

구 분	인가대상			신고대상
	대통령 승인	재경원 협의	정통부 승인	
인가원칙 (1995년 이전)	기간통신사업자			부가통신사업자
	기본료 시내통화료 시외통화료 공중전화료 이동전화료	부가사용료 수수료 전용회선료 무선호출료	설비비 장치비 국제통화료 국제전용회선료	부가통신요금
인가원칙/ 신고예외 (1995년)	기간통신사업자			신고기준을 충족하는 기간통신사업자
	上同	上同	上同	이전 신고요금+ 지역사업자 무선호출요금
신고원칙/ 인가예외 (1996년)	시장지배적 기간통신사업자(KT, SKT)			신고기준 완화
	上同	上同	上同	이전 신고요금+ 데이콤 전화요금 신세기 이동전화요금
이중규제 완화 (1997년 6월)	인가기준(장관고시금액)을 충족하는 서비스요금			신고기준 완화
	폐지	KT 시내요금 SKT 이동요금	KT 시내요금 SKT 이동요금	인가대상외 모든 요금

〈表 2〉 電氣通信事業法의 料金規制 關聯 條項

<p>(제29조 1항) 기간통신사업자는 그가 제공하고자 하는 전기통신역무에 관하여 그 역무별로 요금 및 이용조건(이하 "이용약관"이라 한다)을 정하여 정보통신부장관에게 신고(변경신고를 포함한 다)하여야 한다. 다만, 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 정보통신부장관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 한다.</p> <p>(제29조 3항) 정보통신부장관은 제1항 단서의 규정에 의한 이용약관이 다음 각호의 기준에 해당하는 경우에는 이를 인가하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 전기통신역무의 요금이 적정하고 공정·타당할 것</li> <li>2. 전기통신역무의 요금의 산정방법이 적정하고 명확할 것</li> <li>5. 특정인에 대해서 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것</li> </ol>
---

과 PCS 3사의 이동통신요금이 인가대상으로 전환될 전망이다.

‘電氣通信事業法’ 29조 3항은 정보통신부장관이 인가대상 요금에 대해서 요금수준 및

〈表 3〉 主要 役務別 認可對象 基準 前年度 賣出額

역 무 명		매출액(억원)
전 화	시내전화	25,000
	시외전화	19,000
	국제전화	10,000
회선설비 임대역무(전용회선)		10,000
주파수를 할당받아 제공하는 역무	이동전화	21,000
	개인휴대통신(PCS)	15,000
	무선호출	10,000

〈表 4〉 情報通信部の 通信料金規制 再檢討 發表內容

구분	현행 규제	1999년	2000년	2001년 이후
시내전화	인가제	경쟁영향평가		인가, 유인규제
시외전화	신고제	경쟁영향평가	인가, 유인규제	
국제전화	신고제	신고제		
시내의 전용회선	신고제	경쟁영향평가	인가, 유인규제	
이동전화	인가제(SKT)	경쟁영향평가	인가, 유인규제	
무선호출	신고제	신고제		

요금 산정 방법의 적정성과 명확성을 판단하여 승인여부를 결정하도록 정하고 있다. 그러나 현재까지 통신요금의 구체적 규제방식은 제시되어 있지 않다. 성낙일(2000b)에서 설명하였듯이 ‘物價安定에 관한 法律’ 4조 1항의 사문화에 따라 통신요금에 대한 이원적 규제가 상당히 완화되었으나, 인가대상 요금의 결정에는 여전히 재경부와의 협의가 요구되고 있다.

최근 정보통신부는 정책토론회를 통해 시외통화료 및 전용회선요금에 대한 규제방식을 재검토하겠다고 발표하였다. 정보통신부는 시외전화 및 전용회선시장에서 한국통신이 계속 시장지배력을 보유하고 있다고 판단하여 이들 시장에 대한 인가제 복귀도 검토할 필요가 있다고 제시하였다.<sup>(11)</sup> 그러나 시외전화시장 및 전용회선시장의 경쟁 상황은 한국통신의 시장지배력보다 정부정책에 의해 규정된 측면이 강하며, 再規制를 하더라도 이들 문제는 해결되지 않는 반면 再規制가 없더라도 이들 문제가 해결되면 경쟁 상황은 가속화될 수 있을 것으로 보아 이에 대한 신중한 검토가 필요하다고 판단된다.

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

### 3.2. 問題點

우리나라 통신요금 규제제도는 그동안의 긍정적 변화에도 불구하고 아래와 같은 문제점을 가지고 있다.

#### 3.2.1. 財政經濟部와 情報通信部の 二元的 規制

이 문제점에 대해서는 성낙일(2000b)에서 자세히 설명하고 있다. 현재 대부분의 선진국에서 통신요금은 통신분야의 전문적 규제기관에 의해서 일원적으로 규제되고 있다.

#### 3.2.2. 報酬率規制의 非效率性

수많은 연구문헌이 지적하고 있듯이, 보수율규제와 같은 原價基礎 料金規制(cost-based regulation)는 피규제기업에게 효율성 향상의 인센티브를 부여하기 어렵다. 또한 原價過大計上(cost padding)이나 共通原價 配賦誤謬(misallocation) 등 원가 산정 방식을 둘러싼 논쟁이 지속되며 적정원가의 산정도 쉽지 않다. 원가 산정 및 자료 생산에 과도한 비용이 소요되는 것이 일반적이며, 보수율규제 하에서는 유연한 요금설정도 곤란하다.<sup>(12)</sup> 아울러 경제이론에서 지적하고 있듯이 피규제기업은 과도하게 설비를 구매할 동기를 가질 수 있다(소위 Averch-Johnson 효과).

따라서 정보 공개, 소비자 참여 등을 통해 규제절차를 아무리 투명하게 하더라도 보수율규제는 피규제기업에 효율성 향상의 동기를 부여하지 못할 뿐 아니라, 원가 산정과 관련한 제반 문제점이 존속한다는 근본적인 한계를 가지고 있다. 우리나라에서 정부의 원가 검증에도 불구하고 원가 산정을 둘러싼 논란은 지속되고 있는 것도 이같은 문제점이 표출된 것으로 간주할 수 있다.

#### 3.2.3. 不明確한 料金規制方式 및 規制節次

현재와 같은 서비스별 매출액 기준에 따른 인가대상과 신고대상 통신요금의 구분은 경제이론적 근거가 없을 뿐 아니라, 시장규모가 증가할 경우 과거 신고대상이었던 통신요금이 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. 목표고객 및 시장을 겨냥한 다양한 선택요금제도는 일반적으로 소비자 후생을 증대시킬 뿐 아니라 수요 유발을 통해 전체 시장규모도 확대시키는 긍정적 효과가 있다. 그러나 보수율규제 하에서는 선택요금제도와 같은 다양한 요금 설정이 상당히 어렵다. 미국 FCC는 이러한 문제점을 인식하여 표준요금에 대해서는 보수율규제를 적용하면 서도 선택요금에 대해서는 '純收益檢證'(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 하나일 수 있다.

신요금 규제제도의 가장 큰 문제점이라고 할 수 있다. 또한 인가 및 신고의 이분법적 요금규제로 경쟁상황에 따른 유연한 규제제도의 적용이 불가능한 점도 문제점의 하나로 지적할 수 있다.

### 4. 通信産業의 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(규제시차를 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 지역독점적 성격이 강하면서 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 목표보수율을 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 접속료에 대한 이윤배분제도는 <表 5>와 같다.

##### 4.1.3. 價格上限規制(Price Cap Regulation)

석유가격 동결조치, 구매가격에 기초한 균수제품 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 사회후생을 극대화할

〈表 5〉 美國 地域電話會社の 接續料에 對한 利潤配分制度 形態

실현보수율 ≤ 12.25%	⇒ 전화회사가 100% 이윤 보유
12.25% ≤ 실현보수율 ≤ 16.25%	⇒ 전화회사가 50% 이윤 보유
16.25% < 실현보수율	⇒ 소비자가 100% 이윤 보유

〈表 6〉 價格上限規制의 一般的 形態

$\Delta API \leq \Delta PCI = \Delta RPI - X - Z$
· 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 흔히 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 책정되어 초과수요를 유발하는 반면, price cap은 시장가격(혹은 평균비용) 수준에서 결정되어 피규제기업에게 적정이윤을 보장하면서 독점적 가격설정을 방지하는 효과를 가진다. 또한 price ceiling은 흔히 과학적 결정원리가 없는 반면, price cap은 경제이론에 기초한 공식에 의거하여 설정된다. 아울러 price cap 하에서는 기술발전, 효율성 향상 등 요인에 의해 평균비용이 하락할 경우 원가 절감이 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 베네주엘라 등 많은 개발도상국에서도 통신요금규제로서 가격상한규제를 도입하고 있다. 우리나라에서도 1996년 국제전화서비스에 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 있겠다.

〈表 7〉 主要 國家別 價格上限規制 導入 事例

국가	피규제기업	규제대상요금	규제방식
미국	AT&T	州間 장거리전화료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1989년 이후 가격상한규제 적용</li> <li>• 1996년 이후 요금규제 폐지</li> </ul>
	지역전화회사	시내전화료 州內 장거리통신료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1995년 31개 州가 인센티브규제 적용</li> <li>• 농촌지역은 아직 보수율규제 적용</li> </ul>
영국	British Telecom	기본료/시내외 통화료/ 수동통화료/국제통화료/ 전용회선료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1984년 이후 가격상한규제 적용</li> <li>• 가격상한공식: RPI-4.5% (전용회선료: RPI+0%)</li> <li>• 1997-2001년 기간중 위 공식 적용</li> </ul>
일본	NTT	시내전화료/ISDN/ 전용회선료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1998년 이전 인가원칙, 신고예외</li> <li>• 인가요금은 보수율규제 적용</li> <li>• 1999년부터 가격상한규제 도입</li> </ul>
프랑스	France Telecom	공중망통신료 전용회선료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1991년 이후 가격상한규제 적용</li> <li>• 가격상한공식: RPI-5.28% (전용회선료: RPI-10%)</li> <li>• 1995-1998년 기간중 위 공식 적용</li> </ul>
호주	Telstra	설치비/기본료/시내외 통화료/국제통화료/ 전용회선료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1989년 이후 가격상한규제 적용</li> <li>• 가격상한공식: RPI-5.5% (서비스별 개별 공식도 존재)</li> <li>• 1992-1995년 기간중 위 공식 적용</li> </ul>
캐나다	지역전화회사	주택/업무용 시내전화료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1999년부터 가격상한규제 도입</li> <li>• 가격상한공식: GDPPI-4.5%-Z (Z: 외생변수에 의한 변화율)</li> <li>• 1999-2002년 기간중 위 공식 적용</li> </ul>
멕시코	시내전화회사	가입비/기본료/시내 통화료/장거리통화료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격상한공식: CPI-3%</li> <li>• 1997-1998년 기간중 위 공식 적용</li> </ul>
홍콩	홍콩텔레콤	시내전화료	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가격상한공식: CPI-4%</li> </ul>

4.2. 價格上限規制의 經驗 및 評價

통신산업에서는 가격상한규제가 앞서 제시한 인센티브규제방식 중에서 가장 많이 활용되고 있다. 그러나 각국에서 실제 운영되고 있는 가격상한규제는 〈表 6〉과 같은 'RPI-X' 형태의 순수한 價格上限規制(pure price cap regulation)와 상당한 차이가 있다.<sup>(13)</sup> 각국의

(13) 아래의 설명은 상당부분 Xavier(1995)를 원용하고 있다.

규제기관은 가격상한규제를 현실에 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 의도와는 달리 많은 부작용을 노출할 수도 있다.

먼저, 변형된 가격상한규제는 보수율규제보다 피규제기업의 효율성을 향상시킬 수 있으나 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 최초로 의도한 것보다 훨씬 복잡하고 덜 투명한 제도로 귀착되고 있다. 규제기관이 가격상한규제를 도입한 후에도 피규제기업의 요금 조정 과정에 간여한다면 실제 규제비용이 얼마나 줄어들지도 의문시된다. 또한 많은 국가에서 下位上限(sub-caps)을 광범위하게 사용하고 있어, 효율적 요금구조를 위해 요구되는 요금재조정의 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 국제 및 시외 요금은 가격상한을 훨씬 밀돌고 있어 요금 인하가 기술진보, 경쟁 등 다른 요인에 기인하였음을 알 수 있다. 따라서 현재 경쟁이 급속히 진행되고 있는 시장에 대해서는 가급적 정부의 규제를 철폐하여 요금 결정을 시장에 위임하는 것이 보다 효과적이다.

## 5. 우리나라 通信市場 競爭狀況 分析

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 유선계 통신시장의 경쟁상황을 경쟁형태, 수요 및 공급 측면에서 분석한 후, 최근 급속히 확산되고 있는 유무선서비스간 대체현상이 유선계 통신시장의 경쟁상황에 미친 영향을 분석한다. 우리나라 통신시장의 경쟁상황에 대해서는 이미 상당한 연구가 진행되어 있어, 본 절에서는 다른 연구에서 간과하고 있는 각 시장의 특징적 측면에 초점을 맞추어 논의를 전개하기로 한다.<sup>(14)</sup>

5.1. 國際電話市場

5.1.1. 競爭形態 分析

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

<表 8> 우리나라 電話會社의 國際 選擇料金商品<sup>1)</sup>

	한국통신	데이콤	온세통신
선택요금	001착신번호할인	DC Club	착신번호할인
	001다량할인	DC Business Members	종량할인
	001선택국가할인	DC Business Members II	선택국가할인
	001대역할인		
	001휴일보너스	001 선데이 Free	휴일특별할인 증식할인

註: 1) 휴일특별할인은 1998년까지 特別割引商品(Special Offer) 형태로 존재하였다.

<表 9> 美國 電話會社의 選擇料金商品 進化過程<sup>1)</sup>

기 간	선택요금상품	상품특성
1980년대	AT&T의 Reach Out series AT&T의 WATS series	이용량 할당 및 이부요금 형태
1990년대 초반	MCI의 Friends & Family MCI의 Friends of the Firm	特定 그룹(Calling Circle) 내 통화료 할인 및 월정액 폐지
1990년대 중반	AT&T의 True Series	일정시간 초과시 통화료 할인 및 월정액 폐지
1990년대 후반	Sprint의 Sprint Sense AT&T의 One Rate	요금체계 단순화, 통화료 할인

註: 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 음성재판매 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 기간통신사업자는 국제시장 존립기반이 와해될 위험에 직면하고 있다. 이같은 상황에서 기간통신사업자는 국제통화료 수준을 별정통신사업자의 요금수준으로 설정한 후 연 가입비만 추가 부담시키는 선택요금제도를 도입하였으며, 이들 선택요금제도는 현행 국제정산체제 하에서 정상이윤조차 보장하지 못할 가능성이 있는 저가상품으로 알려져 있다.

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

#### 5.1.2. 需要 分析

은세통신의 신규 진입에 따라 데이콤보다 한국통신의 시장점유율이 더 많이 잠식당한 현상에서 볼 수 있듯이 우리나라 소비자의 국제통화수요의 가격에 대한 민감도는 매우 높다. 또 다른 예로서, 한국통신의 시장조사 결과에 따르면 국제통화 혼용사용자가 국제전화 시장규모에서 차지하는 비중은 30% 이상에 달하며, 혼용사업자의 가입자당 국제전화비는 전용사용자보다 약 3배에 달하고 있다.<sup>(15)</sup> 다시 말해, 우리나라 소비자는 한국통신, 데이콤, 은세통신의 국제전화서비스를 거의 동질적 상품으로 간주하고 있으며, 가격조건에 따라 사업자를 변경할 충분한 의사를 가진 것으로 보인다.

#### 5.1.3. 供給 分析

1997년 현재 데이콤의 보유시설은 한국통신의 20% 수준에 불과하였으나,<sup>(16)</sup> 은세통신 및 별정통신사업자의 신규진입 이후 경쟁사는 한국통신으로부터 전환고객을 충분히 수용할 수 있는 초과설비를 보유하고 있는 것으로 알려져 있다.

이상을 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 交替現狀(Churn)에 대한 대응변수가 될 수 있다.

(16) 정보통신정책연구원(1998a)의 108-109쪽을 참조하시오.

에서 시장지배력을 가지고 있는 것으로 보이지 않는다.

## 5.2. 市外電話市場

### 5.2.1. 競爭形態 分析

1996년 1월 우리나라 시외전화시장에 경쟁이 도입되었다. 데이콤의 시장점유율은 경쟁 초기 10% 수준을 유지하였으나 사전선택제가 시행된 후 오히려 하락하였다. 이에 따라 온세통신도 신규진입의 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.<sup>(17)</sup>

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

〈表 10〉에서 볼 수 있듯이, 현재 소비자들이 가장 많이 이용하는 시외 1대역은 사업자간 요금격차가 없기 때문에 서비스품질에 현격한 차이가 없는 상태에서 소비자의 사업자 선택은 매우 제한적일 수밖에 없다. 이는 사전선택제가 실시된 후 데이콤의 시장점유율이 오히려 하락한 현상이나, 데이콤이 사전선택제를 주장하면서 Dacom Sense 082(시외 3대역에 대한 5% 할인상품)를 집중 광고한 점에서도 나타난다.

따라서 한국통신의 시외전화부문 원가보상율에 대한 논란을 감안하더라도 정부의 요금정책에 의해 형성된 시외대역간 요금 왜곡이 개선되지 않은 상태에서 일부 흑자구간의 요금을 인하하는 것은 무리한 정책방향인 것으로 보인다. 오히려 ① 시외 1대역 요금의 원

〈表 10〉 韓國通信 市外帶域別 利用件數 및 收益

대역	시외 1대역	시외 2대역	시외 3대역
이용건수 비중	52.6%	22.2%	25.2%
수익 비중	24.3%	29.0%	46.7%

(17) 통신위원회의 한국통신 시내 영업조직 분리 시정조치는 이러한 사례의 하나이다.

〈表 11〉 年度別 市外電話 市場規模

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
한국통신 매출액(억원)	15,683	18,227	18,312	18,464	17,529	16,614	16,794	14,208
가입자당 시외전화비(원)	8,965	10,380	11,345	9,058	8,235	7,298	6,995	5,373

〈表 12〉 事業者間 料金隔差 認知度에 따른 事業者 選擇

요금 인지	KT 사전선택	데이콤 사전선택
KT가 저렴	95.5%	4.5%
데이콤이 저렴	75.7%	23.9%

가보상, ② 현행 均一料金制(uniform pricing)에 대한 개선, ③ 선택요금상품 도입 등 요금정책 차원의 해결책 모색이 필요하다.

### 5.2.2. 需要 分析

시외통화수요는 가격 변화에 비탄력적인 것으로 알려져 있으며,<sup>(18)</sup> 이 때문에 시외요금 인하에 따라 시외전화 시장규모는 1993년 이후 매년 축소되고 있다. 반면에 각종 시장조사에 따르면 우리나라 소비자는 사업자 선택에 있어서 요금격차에 매우 민감한 것으로 나타났다. 한국통신 시장조사(1997년 하반기)에 따르면 데이콤 사전선택자는 전화요금의 저렴성(65%)을 주된 선택 이유로 응답하였다. 시외통화 혼용사용비율(업무용)은 사전선택제 이전 약 13%였으나 사전선택제 이후 급락하였으며, 혼용자의 평균 지출액은 전용자의 1.7배-2배에 달하고 있다.

또한 우리나라 소비자는 한국통신의 名聲度(name recognition)나 營業權(goodwill)보다 요금격차에 따라 시외전화 사업자를 선택하고 있는 것으로 보인다. 설문조사자료를 사용하여 사업자 선택 요인에 관한 분석 결과, 소비자의 인구통계학적 특성은 사업자 선택에 거의 영향을 미치지 못하며, 전화요금 인지도, 1대역 사용비중, 경쟁사 이용률, 요금만족도 등 요금수준 관련변수만이 사전선택 사업자 선정에 주된 영향을 미치는 것으로 나타났다.

### 5.2.3. 供給 分析

우리나라 시외전화시장의 공급능력에 대해서는 공식자료가 없어 공급탄력성을 정확히 평가하기 어려우나, 신규 사업자의 방대한 투자규모를 고려할 때 충분한 투자여력을 보유한 것으로 판단된다.

(18) 기존 연구문헌에 따르면 우리나라 시외통화의 가격탄력성은 0.2-0.35 정도인 것으로 보인다. 우리나라 전화수요의 탄력성에 대한 문헌서베이를 위해서는 성낙일(1999)을 참조하십시오.

따라서 현재 시외전화시장 경쟁상황의 문제점은 대부분 요금규제보다 요금정책으로 해결해야 할 사안이며, 이들 문제점들이 해결될 경우 시외전화시장은 요금 규제 여부와 관계 없이 경쟁시장으로 급변할 것으로 전망된다.

5.3. 回線賃貸市場

5.3.1. 競爭形態 分析

〈表 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 원가보상율이 1997년 현재 55.6%에 불과하여 경쟁사들의 진입 유인이 거의 없는 상태다. 또한 〈表 14〉에서 볼 수 있듯이 시외 전용회선 시장에서 설비 제공에 따른 매출액이 한국통신 시외수입의 약 43%를 차지하고 있다. 또한 설비 제공시 50% 요금할인이 강제되고 있어 건전한 設備競爭(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 잠식하여 데이콤과 치열한 2위권 다툼을 벌이고 있으며, 한국전력 등 자가통신설비 보유 공기업이 값싼 회선임대 서비스를 제공하고 있어 한국통신의 시장전망도 매우 가변적인 실정이다.

〈表 13〉 回線賃貸 事業者別 市場占有率(1998年)

	시내	시외	국제
한국통신	100%	90.21%	63.56%
데이콤	0%	8.16%	36.44%
두루넷	0%	1.38%	0%
드림라인	0%	0.14%	0%
지엔지	0%	0.11%	0%
합 계	100%	100%	100%

〈表 14〉 韓國通信의 專用回線 收入構成(1998年)

	일반 전용	초고속망	설비 제공	국내방송	합계
영업수입(억원)	2,213	683	2,262	105	5,263
비 중	42.1%	13.0%	43.0%	2.0%	100%

〈表 15〉 専用回線 區間別 回線比重, 收入比重, 原價報償率(1997年)

	수용국내	수용국외	시외
회선수 비중	46.6%	40.5%	12.9%
영업수입 비중	7.1%	10.4%	82.5%
원가보상율	108.6%	47.7%	167.8%

### 5.3.2. 需要 分析

전용회선 수요의 가격민감도에 대한 자료는 없으나, 업무용 소비자가 주된 사용고객인 전용회선은 일반전화보다 사업자 변경에 있어 소비자가 요금수준에 보다 민감한 서비스이다. 업무용 소비자는 일반적으로 각종 정보를 보다 많이 보유하고 있어 전환비용이 없을 경우에는 보다 손쉽게 사업자를 변경할 것이기 때문이다.

〈表 15〉는 한국통신의 전용회선의 원가보상율을 보여주고 있다. 현재 전용회선사업은 시내는 적자, 시외는 흑자라는 전형적 요금 왜곡 구조를 노출하고 있다. 전용회선요금은 요금 재조정 of 당위성에도 불구하고 시외 중심의 경쟁구도 및 수요특성에 따라 일반전화에 비해 매우 부진한 상태이다. 시내외 전용회선 요금은 1993년, 1998년 2차례에 걸쳐 일부 재조정되었으나, 전용회선 수요계층이 통신사업자, 금융회사, 보안대행기관, 대기업 등에 집중되어 있어 한국통신의 요금조정 능력이 매우 제한적인 상황이다.

### 5.3.3. 供給 分析

현재 경쟁사들이 전용회선설비를 계속 증설하고 있을 뿐 아니라 자가통신설비 보유 기업의 여유설비도 상당한 수준에 이르고 있어 전용회선시장의 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 조성된 측면이 많으며, 시내 전용회선요금의 현실화를 통한 시내 전용회선시장의 투자유인과 설비제공기준 개선을 통한 설비경쟁의 유도가 전용회선시장의 경쟁을 활성화할 수 있는 전제조건이다. 또한 전용회선요금이 공급자와 수요자의 협상력에 의해 결정되고 있어 한국통신이 요금조정 능력을 가지기가 어려운 실정이다.

## 5.4. 有無線 通信市場의 競爭狀況 比較

〈表 16〉은 우리나라 국제전화, 시외전화, 회선임대시장 및 이동전화시장에 대한 경쟁상황을 시장구조, 시장성과, 시장행위, 수요, 공급 등 다양한 각도에서 분석하고 있다. 시장구조지표 측면에서 유선전화 및 전용회선시장이 이동전화시장에 비해 훨씬 경쟁 진행 속도가 느린 것처럼 보이나, 잠재적 혹은 매체간 경쟁측면까지 고려하면 단정적 판단이 쉽지

〈表 16〉 有無線 通信市場의 競爭狀況

경쟁지표	국제전화시장	시외전화시장	회선입대시장	이동전화시장	
시장구조	사업자수	기간: 3 별정: 다수	기간: 2 별정: 다수	시내: 1 시외: 5 국제: 3	기간: 5 (아날로그: 1)
	Hirfindahl-Hirschman 지수	5,195	8,528	시외: 8,500 국제: 5,404	아날로그: 10,000 셀룰러: 6,076 이동전화: 2,700
	제1사업자 시장점유율	67.2%	92.0%	시내: 100% 시외: 91.8% 국제: 64.2%	아날로그: 100% 셀룰러: 73.2% 이동전화: 43.9%
	잠재적 혹은 매체간 경쟁	많음 (별정통신영향)	많음 (유무선대체)	적음	적음 (주파수계약)
시장성과	초과수익율 (원가보상율)	초과이윤 (국제정산 고려시 가변적)	초과이윤 (일부구간은 적자)	초과이윤 시내/국제: 적자 시외: 흑자	초과이윤 (단말기보조금 고려방법에 따라 적자)
시장행위	경쟁패턴	가격경쟁 (별정사업자가 선도)	흑자구간 중심 경쟁	흑자구간 중심 경쟁	선택요금제도 도입 경쟁
수요측면	가격민감도	민감	민감	민감	민감
	전환 장벽 및 비용	없음	없음	없음	상당히 큼
공급측면	초과설비	충분	충분	충분	충분

않다. 아울러 유선전화 및 전용회선 시장에 비해 이동전화시장이 사업자 변경의 전환 장벽 및 비용은 상대적으로 크다고 할 수 있다.<sup>(19)</sup> 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, 유 무선서비스간 경쟁상황을 분석하는 데 중요한 변수가 될 수 없다.

### 5.5. 有無線 通信서비스間 代替現狀

1990년대 후반 전세계 통신시장에서 공통적으로 나타나고 있는 현상의 하나는 이동전화(혹은 무선전화)의 급성장이다. 우리 나라의 이동전화서비스는 1984년 3월 한국이동통신(현재의 SK Telecom)이 아날로그 셀룰러서비스를 제공하면서 시작되었다. 이후 이동전화서비스는 1980년대와 1990년대에 걸쳐 꾸준히 증가하였으나, 1996년 1월 디지털 셀룰러서비스가 제공되고 1996년 10월 PCS 사업자들이 서비스를 제공하기 시작하면서 가입자수가 폭증하기 시작하였다.

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 넘어섰으며, 그 후 8개월만에 1,500만을 돌파하고 다시 6개월이 지난 1999년 8월에는 2,000만이라는 기록적인 성장세를 보였다. 이는 유선전화 가입자수가 1996년 이후 정체상태에 이른 것과 대비된다. 이동전화 가입자수가 급증한 원인으로는 통신수단에 '이동성'을 제공함으로써 통신의 물리적, 시간적 제약을 완화시킨 편리성 외에도 통화커버리지의 전국화 및 통화품질의 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 가입자수 증가에 큰 영향을 미쳤다고 할 수 있다.

이동전화의 활성화되기 전까지 우리 나라를 비롯한 대부분의 국가에서 유선전화 가입자, 특히 주택용 가입자가 전화를 해지하는 경우는 매우 드문 것으로 알려져 있었다. 그 이유는 유선전화 가입자가 전화 가입후 가입기간 동안 얻을 것으로 예상하는 소비자잉여가 가입비용보다 훨씬 클 뿐 아니라, 가입자는 전화통화를 한번도 하지 않더라도 착신통화를 통한 효용을 향유하기 때문이다. 후자를 흔히 通話外部性(call externalities)이라고 한다. 그러나 이동전화라는 강력한 대체재의 등장에 따라 유선전화를 해지하거나 유선전화 신규가입을 포기하는 소비자가 증가하면서 유무선서비스간 대체현상이 발생하고 있다.

김창건·이용훈(1999)은 이동전화 가입자수의 증가가 유선전화 해지건수에 미친 영향을 분석하고 있다. 먼저, 이들은 유선전화 해지건수가 PCS서비스 도입 이후 거의 두 배 정도 증가하였다는 점에 주목하고 있다. 이같은 유선전화 해지건수의 급증은 IMF 금융위기로 인한 사업축소, 기업부도 증가, 실업증가, 임금하락 등 경기침체에 원인이 있을 수도 있다. 그러나 그러나 같은 기간에 유선전화 가입자수는 20만명 가량 감소한 반면, 이

동전화 가입자수는 880만명 이상 증가한 사실은 IMF 금융위기 못지않게 이동전화로의 가입대체가 유선전화 해지건수의 증가에 큰 영향을 미쳤음을 암시한다. 김창건·이용훈(1999)이 1996년 1월부터 1999년 6월까지 42개월 동안의 시계열자료를 이용하여 분석한 결과에 따르면, 이동전화 신규 가입자수가 1% 증가할 때 유선전화 해지건수는 0.07% 증가하였다.<sup>(20)</sup>

성낙일·김창건·이용훈(1999)은 보다 엄밀한 실증분석모형에 기초하여 이동전화의 급성장이 유선전화의 신규수요와 해지수요에 미친 영향을 분석하고 있다. 이들은 1990-1998년 기간중 지역별 패널자료에 確率效果模形(random effect model)을 적용함으로써, 이동전화 가입자수가 1% 증가하면 유선전화 신규 가입자수는 0.17% 감소하고 유선전화 해지자수는 0.26% 증가함을 보였다. 이같이 유선전화 해지건수가 증가하고 유선전화 신규가입이 감소하면서 유선전화 순판매는 지속적으로 감소할 것으로 보인다.

앞의 두 연구와는 달리, 윤충한·최용제(2000)는 유무선 통화수요의 대체현상을 다루고 있다. 보다 구체적으로, 이들은 1996년 1월부터 1998년 12월까지의 월별 자료를 사용하여 PCS의 도입시점(1997년 10월)을 전후한 유무선 통화수요의 대체효과의 변화를 관찰하고 있다. 이들의 연구결과에 따르면, PCS의 도입시점을 계기로 시내전화 통화수요의 이동전화에 대한 교차탄력성이 뚜렷하게 증가하여 두 서비스의 관계가 PCS 경쟁도입 이전의 약한 대체재 관계에서 강한 대체재 관계로 바뀌었다. 다시 말해, 이동전화와 유선전화는 이제 통화수요와 가입수요의 양 측면에서 대체관계로 전환되고 있다고 할 수 있다.

이동전화는 유선전화의 강력한 대체재이며 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 애로설비로 간주되어 시내전화망을 보유한 既存 市内 電話事業者(incumbent local exchange carrier)는 강한 정부의 규제를 받아 왔다. 그런데 유무선서비스간 대체현상이 심각해지면서 유선계 시내전화사업자가 더 이상 시장지배력을 가지지 못한다면, 유선통신을 중심으로 형성된 기존의 규제정책은 시급히 재고되어야 할 것이다.

(20) 이들 연구에서 종속변수는 월별 유선전화 해지건수이며, 설명변수는 신규 이동전화 가입자수, 신규 유선전화 가입자수, 어음부도율 등이다.



## 6. 우리나라 通信料金規制의 改善方向

### 6.1. 長期的 改善方向

이제까지 통신요금 규제정책은 유선전화시장의 시장실패에 대한 정부 개입에 의해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 실제 우리나라에서 이동전화시장은 경쟁시장이므로 가급적 정부의 규제를 완화 혹은 철폐해야 하지만, 유선전화시장에는 계속 정부가 개입해야 한다는 시각이 존재했던 것도 사실이다. 그러나 유무선통신간 대체현상이 나날이 심화됨에 따라 과거의 규제철폐는 급속히 낡은 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 많지 않음을 보여주고 있다.

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

### 6.2. 短期的 改善方向

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

#### 6.2.1. 通信料金 規制機關의 一元化 및 專門化

현재와 같은 요금규제의 이원적 절차는 시급히 개선될 필요가 있다. 통신요금규제는 미국의 FCC, 영국의 Oftel, 캐나다의 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, 정보 공개 및 소비자 참여 방법도 개선되어야 한다. 경쟁상황에 따른 요금규제의 차별화는 행정지도

가 관행화되어 있는 우리나라 현실에서 성공여부가 불투명하다고 판단된다.<sup>(21)</sup> 따라서 요금규제의 차별화보다는 요금규제의 명문화 및 투명화를 우선적으로 추진하는 것이 보다 효과적이다.

### 6.2.3. 價格上限規制 等 인센티브規制의 早速한 導入

규제 철폐 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. 價格上限規制의 導入 與件

가격상한규제는 우리나라의 소비자나 규제기관에게 상당히 낮은 제도이며, 도입에 있어서 불리한 여건이 많은 것이 사실이다. 예를 들어, 현행 경영관리규제가 존속해서는 가격상한규제가 가지는 인센티브효과는 기대하기 곤란하다.<sup>(22)</sup> 통신요금에 대한 정보통신부와 재정경제부의 이원적 규제체제도 장애요인이다. 재정경제부의 공공요금규제 폐지에 대한 정치적 공감대가 형성되지 않고서는 가격상한규제를 도입하기가 쉽지 않을 것으로 전망된다. 국내 경제환경적 요소나 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.

가격상한규제가 우리나라에서 잘 작동할 가능성도 크다. 현재 통신시장에 경쟁을 도입한 국가나 도입중인 국가들 모두 가격상한규제를 시행중이거나 계획하고 있어 우리나라도 세계적 추세를 답습할 가능성이 많다. 또한 보수율규제는 적정이윤을 보장해야 하는 미국식 독점 민간기업에는 적합하나, 우리나라 공기업의 경우 정치적 요인이 적정이윤의 보장보다 우선하고 있어 보수율규제 자체가 작동되지 않는 경우가 많다. 현재 우리나라도 총괄원가보상방식을 표방하고 있지만 실제 실현되지 못하고 있는 실정이다. 보수율규제를 위해서는 적정보수율과 요금기저에 대한 과학적 이해가 선행되어야 하나, 한국의 경우 협상과 타협의 대상으로 인식되고 있는 점도 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 보수율규제의 문제점과 인센티브규제의 도입 필요에 대한 인식이 확산되면 이의로 쉽게 가격상한규제가 도입될 수 있다. 우리나라 규제기관은 행정지도를 통한 價格上限(price ceiling) 책정에 익숙하므로 가격상한규제가 한국의 규제환경에 보다 적합할 가능성이 있다. 무엇보다 우리나라에서 가격상한규제의 도입은 규제절차의 투명성을 제고하여 요금 결정 과정에서 정치적 요인을 배제하는 데 중요한 의의가 있다.

## 7. 結 論

통신기술의 발전에 따라 통신서비스시장에의 경쟁 도입이 활발히 진행되면서 통신요금 규제는 선진국을 중심으로 급격히 폐지 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 경쟁상황에 대한 심층분석을 통해, 시내전화시장을 제외한 대부분의 통신시장에서 경쟁이 충분히 성숙되었거나, 이들 시장이 적어도 競合的 市場(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 시장실패에 대한 정부 개입에 의해 형성되었다고 해도 과언이 아니다. 그러나 통신기술의 발전에 따라 발생하고 있는 유무선서비스간 대체현상은 통신산업의 시장구조를 근본적으로 변혁하고 있으며, 과거의 규제철학을 급속히 낡은 사고로 전락시키고 있다.<sup>(23)</sup> 이같은 시장환경 변화에 맞추어 통신요금에 대

(23) 홍철규(1999)는 유선요금과 관련하여 규제기관이 직면하게 될지도 모를 딜레마에 있어서 우리나라가 다른 나라들보다 훨씬 심각할 것이라고 예견하고 있다. 다른 나라들은 요금규제 서비스에 대해 오래 전부터 적정이윤을 허용해 왔고, 우리나라와 같이 무선통신에 의한 유

한 정부의 규제는 빠른 시일내에 시장기능으로 대체되어야 할 것이다.

韓國通信 經營研究所 經濟分析팀長

463-711 경기도 성남시 분당구 정자동 206

전화: (031)727-0460

팩시: (031)727-0490

E-mail: nisung@hanmir.com

### 參 考 文 獻

김창진·이용훈(1999): “이동전화 성장이 유선전화 해지에 미치는 영향,” 『통신시장』 11·12월호.

공정거래위원회(1999): “우리나라 공정거래제도,” <http://www.ftc.go.kr>.

성낙일(1999): “우리나라 전화통화수요의 가격 및 소득탄력성 추정,” 『정보통신정책연구』, 6.2, 1-20.

\_\_\_\_\_ (2000a): “우리나라 국제전화 수요함수의 추정 및 경쟁도입 효과분석,” 『경제학연구』, 48.1, 223-239..

\_\_\_\_\_ (2000b): “우리나라 공공요금규제의 현황 및 개선방향,” 『경제논집』, 39.1, 77-94.

성낙일·김창진·이용훈(1999): “우리나라 이동전화 성장이 유선전화 가입수요에 미친 영향,” 산업조직학회 1999년도 동계학술대회.

성낙일·권택희(1997a): “가격상한규제의 해외사례 연구,” 『한국통신 경영과 기술』, 4월호.

\_\_\_\_\_ (1997b): “우리나라 통신요금규제 개선방안에 관한 연구,” 『경영연구』, 4.1, 43-71.

윤충한·최용제(2000): “시내전화와 이동전화의 수요대체현상에 관한 실증분석,” 『경제학연구』, 47, 29-46.

정보통신정책연구원(1998a): 『통신시장 경쟁상황 평가 및 개선과제』, 연구보고서.

\_\_\_\_\_ (1998b): 『시내전화사업의 공정경쟁 확립을 위한 정책연구』, 연구보고서.

---

선통신시장 위협이 아직은 심각하지 않기 때문이다.

- \_\_\_\_\_ (1999): 『통신요금 규제제도의 개선방향에 관한 정책토론회 발표자료』, 1999. 1. 22.
- 홍철규(1999): “우리나라 유무선 통신시장의 균형발전 방향,” 『통신시장』, 11 · 12월호.
- Areeda, P., and Turner, D.(1978): *Antitrust Laws*, Boston, Little, Brown and Co.:
- Baker, J., and Bresnahan, T.F.(1992): “Empirical Methods of Identifying and Measuring Market Power,” *Antitrust Law Journal*, **61**, 3-16.
- Bresnahan, T.F.(1989): “Empirical Studies of Industries with Market Power,” R. Schmalensee and R.D. Willig(eds.), *Handbook of Industrial Organization*, Elsevier Science Publishers.
- Carlton, D.W., and Perloff, J.M.(1994): *Modern Industrial Organization*, Harper Collins College Publishers.
- FCC(1995): *Order In the Matter of Motion of AT&T to be Reclassified as a Non-dominant Carrier*, Order 95-427.
- Kahai, S.K., Kaserman, D.L. and Mayo, J.W.(1996): “Is the ‘Dominant Firm’ Dominant? An Empirical Analysis of AT&T’s Market Power,” *Journal of Law and Economics*, **39**, 499-517.
- Knittel, C.R.(1997): “Interstate Long Distance Rates: Search Costs, Switching Costs, and Market Power,” *Review of Industrial Organization*, **12**, 519-536.
- Ku, H.M., and Kim, J.C.(1997): “An Interim Assessment of Competition in the Korean International Telephone Service Market,” *Telecommunications Policy*, **21**, 265-274.
- Landes, W.M., and Posner, R.A.(1981): “Market Power in Antitrust Cases,” *Harvard Law Review*, **95**, 937-996.
- OFTEL(1996): *Pricing of Telecommunications Services From 1997: A Consultative Document on BT Price Controls and Interconnection Charging*.
- Petersen, H.C.(1993): *Business and Government*, Harper Collins College Publishers.
- Sappington, D.E.M., and Weisman, D.L.(1996): *Designing Incentive Regulation for the Telecommunications Industry*, Cambridge, Mass., MIT Press and Washington, D.C., American Enterprises Press.
- Taylor, W., and Zona, J.D.(1997): “An Analysis of the State of Competition in Long-Distance Markets,” *Journal of Regulatory Economics*, **11**, 227-255.
- Viscusi, W.K., Vernon, J.M. and Harrington, J.E.(1992): *Economics of Regulation and*

*Antitrust*, D.C. Heath and Company.

Ward, M.R.(1999): “Product Substitutability and Competition in Long-Distance Telecommunications,” *Economic Inquiry*, **37**, 657-677.

Xavier, P.(1995): “Price Cap Regulation for Telecommunications: How Has It Performed in Practice,” *Telecommunications Policy*, **11**, 599-618.