

韓國의 電氣通信政策 趨勢*

研究委員 成 克 濟

目 次

- | | |
|----------------------|--------------------|
| I. 序 言 | IV. 主要 電氣通信서비스政策 |
| II. 80年代까지의 狀況 | V. 政策變換의 必要性 |
| III. 80年代의 電氣通信 集中投資 | VI. 電氣通信體系의 改編과 方向 |

I. 序 言

우선 간단히 말해서 현재 한국의 통신정책은 큰 혼돈속에 혹은 다르게 보면 대 전환점에 놓여 있다 하겠다. 전기통신을 둘러싼 환경이 최근들어 급격히 변모하고 있어 현재의 규제체계나 정책이 뒤따르지 못하고 있는 것이다. 그렇지만 어떠한 요소들이 변화를 일으키게끔 하는가, 그리고 앞으로 어떻게 발전해 나갈 것인가를 알아보기 위해서도, 지금 현재의 정책이 그 기반을 두고 있는 지난 10여년간의 발자취를 간략하나마 뒤돌아 보아야 할 것이다. 그리고 나서 현재의 주요정책을 살펴보기로 한다. 그후에 정책의 변환을 요구하는 환경요인들을 살펴보고 마지막으로 한국의 금후 통신정책방향에 대한 개인적 견해를 피력하고자 한다.

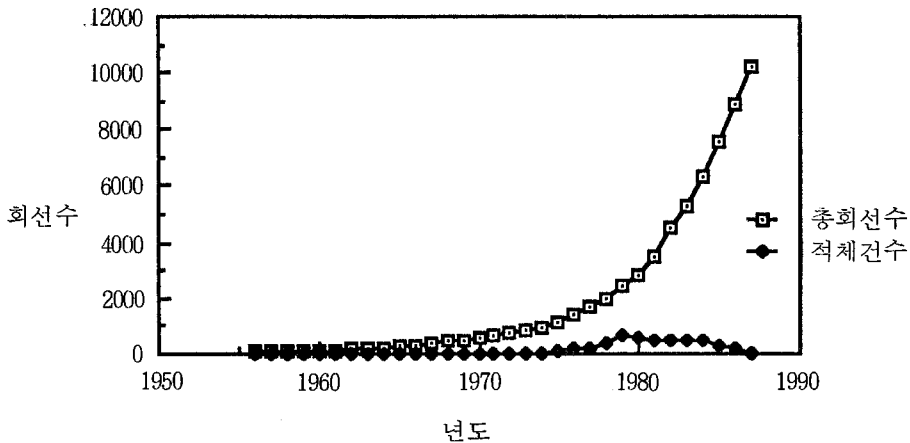
II. 80年代까지의 狀況

근대 전기통신은 전신서비스의 형태로 1885년에 처음 한국에 도입되었으나 체계적인 전기통신투자는 1962년부터 시작된 경제개발 5개년 계획에서 처음 이루어졌다.

* 이 논의의 II, III, IV-3, V는 성극제, “한국의 90년대 통신정책”, 캠브리지, 매사츄세츠 : PIRP, 하바드의 초안을 참조한 것임.

[도 1]에서 볼 수 있는 바와 같이 전화시설수는 1962년부터 완만하기는 하나 꾸준한 속도로 증가되었다. 이러한 증가율은 2, 3차 경제개발계획이 추진되면서도 계속되었고, 제6차 계획이 시작된 1982년에 이르러서는 년 100만 회선씩이 공급되게 되었는데 이는 1975년까지의 총 공급량과 맞먹는 방대한 물량이었다.

[도 1] 전화설비 공급현황



1970년대에 한국경제가 급속한 속도로 성장함에 따라 전화의 적체건수도 크게 늘어났다. 1980년에 공식적으로 집계된 적체건수만도 62만건이었으며, 잠재적인 수요까지도 포함한다면 1백만을 능가하는 것이었다. 이러한 상황에서 암시장이 발생하였으며 공식설치비가 800불에 불과한 전화가 3,000불 이상의 프리미엄이 붙어 거래되고는 하였다. 뿐만 아니라 전화를 신청한 후에도 1~2년씩 기다려야 했으며 심각한 사회문제로 까지 대두되었다. 이러한 상황은 개발도상국에서 전형적으로 나타나는 것이었다.

Ⅲ. 80年代의 電氣通信 集中投資

1. 재원의 조달과 집중투자

1980년대에 들어서면서 한국정부는 원대한 투자계획을 수립하였다. 주된 목적은 만성적인 전화적체의 해소였지만 전자산업의 육성을 후원하고 다가오는 정보화사회에 대응하는 등의 다른 목표도 함께 추진되었다.

그렇지만 다른 개발도상국과 마찬가지로 한국도 투자재원조달에 어려움을 겪었다. 교환 및 전송설비들을 구매하기 위하여는 외화가 필요하였으나 80년대 초기의 외환사정은 좋지 않았었다. 뿐만 아니라 1980년에는 곡물작황이 흉작이었으며, 국내 정치 상황도 불안하였고 전세계적으로도 제2차 석유파동으로 인해 불경기에 빠져 있는 등, 국내외적 여건이 매우 불리하였었다. 그러나 이러한 불리한 여건에도 불구하고 한국정부는 산업구조 조정을 위한 투자 재원을 해외에서 계속 조달하였으며 이에 따라 한국의 외채는 급속하게 증가하였다. 대부분의 개발도상국가에서 전기통신부문의 투자우선 순위가 낮은 것을 감안할 때 한국이 이러한 상황에서 전기통신에 투자하기로 결정한 것은 매우 주목할만한 것이다. 내자조달에도 많은 문제가 있었다. 건설 및 기자재 비용을 조달하기 위해서는 외자에 의존하지 않는 한 통신요금을 인상하거나 사채발행등의 인플레이션 정책을 쓰지 않을 수 없었다. 1980년 당시의 물가상승율은 30% 가량이나 되었으며 전화요금은 소비자물가지수의 중요한 부분이었기 때문에 매우 어려운 상황이었으나 한국정부는 수익자 부담이라는 원칙을 세우고 그동안 인위적으로 낮게 책정되어 있었던 전화요금을 인상하기로 결정하였다. 이에 따라 일정호수(呼數)까지는 무료였던 기본호수제를 폐지하고 시내통화료를 8원에서 20원으로 점차적으로 인상시켰으며, 전화가설시 전화채권구매를 의무화시키는 등 전반적인 요금인상을 단행하였다. 정상적인 상황에서라면 이러한 급격한 요금인상이 커다란 저항에 부딪혔을 것이나 정부의 요금인상이 조용히 이루어졌었기 때문에 요즈음 그 사정을 알게 된 사람들은 놀라고는 하지만 일반이용자들이 이러한 가격으로라도 전화서비스를 필요로 했기 때문에 그러한 가격인상을 묵인한 것이 아닌가 하는 견해도 있다.

여하간 1980년대에 들어서면서 전기통신투자는 새로운 국면을 맞이하게 되었으며 전기통신투자가 국내총고정자산투자에서 차지하는 비중도 70년대의 3% 미만에서 6차 5개년계획(1982-1986)기간동안에는 7.5%로 획기적인 증가를 이룩하였다. <표 1>에서 보듯이 7.5%라는 수준은 OECD 국가들의 수준과 비교하였을 때 엄청나게 높은 수준이다.

이러한 집중투자의 결과로 1987년 9월에는 드디어 전화적체가 해소되고 전국전화자동화도 구축이 되었다.

2. 규제환경의 변화

80년대에 들어서서는 전기통신규제관련 법령들이 재정비 되었는데 1982년부터 1985

〈표 1〉 총고정투자중 통신투자비율

| Country | 1980 | 1985 |
|----------|------|------|
| Canada | 3.5 | 2.8 |
| France | 3.6 | 3.1 |
| Germany | 2.8 | 4.1 |
| Greece | 2.1 | 3.4 |
| Ireland | 3.8 | 3.8 |
| Italy | 3.6 | 4.3 |
| Japan | 1.9 | 1.8 |
| Portugal | 1.7 | 3.4 |
| Spain | 3.4 | 3.4 |
| Sweden | 1.7 | 3.4 |
| U.K. | - | 2.9 |
| U.S. | 3.7 | 2.9 |
| Korea | 3.0 | 7.5 |

년 사이에 전기통신기본법, 공중전기통신사업법, 전파관리법, 한국전기통신공사 설립법등이 제·개정되었다. 특히 1982년 전액 정부출자로 설립된 한국전기통신사는 그동안 정부가 직접 제공하던 통신서비스를 전담하게 됨으로써 정부는 규제의 기능만 갖도록 되었는데 이러한 사업기능과 정책기능의 분리에 따라 의사결정이 신속하여지고 규제가 간소화되어 단기간내에 통신설비를 대량으로 공급할 수 있게끔 되었다.

3. 기술의 개발

전기통신설비의 대량공급은 신기술의 도입으로 더욱 용이하여 졌는데 1970년대 후반에 한국정부는 기계식 혹은 스트로저 교환기 대신에 전자교환기를 도입할 것을 결정하였으며 1980년대 초에는 전전자식 교환기도 도입이 되었다.

새로운 기술의 도입이외에도 국산화정책을 추진하고, 전전자교환기 기술 및 광전송설비 기술의 독자개발을 추진하였다. 국산화정책은 꾸준히 추진되어 외자부담을 경감시켜주었으며 1987년에 이르러서는 외자에 전혀 의존하지 않게끔 되었다.

더욱 중요한 것은 1984년에 독자의 기술로 개발한 전전자교환기 TDX의 성공과 565 Mbps 급의 광전송설비개발의 성공이었다. 정부출연기관인 전자통신연구소는 민간업체와의 협력하에 두가지 기술을 개발하였으며 이는 한국의 통신설비확충에 실제로 적

용되었다. TDX는 소용량이어서 대용량교환기가 필요치 않은 농어촌 지역에 보급되었는데, 비록 소용량이기는 하나 독자의 전전자 교환기술을 확보하게 됨에 따라 외국기기 공급자들이 공급가격을 낮추게끔 되었으며 외국기술 의존도도 낮아지게 되었다.

4. 기타 관련조치

체신부의 이러한 통신정책은 단순한 통신분야에만 국한되지 않고 전자 및 컴퓨터분야에까지도 확대되었는데, 체신부는 한국전기통신공사, 데이콤, 전자통신연구소등과 함께 4 MDRAM의 개발 및 슈퍼 미니급 컴퓨터의 개발에도 참여하였다. 전전자교환기를 개발하면서 획득한 컴퓨터기술은 1986년의 아시안게임과 1988년의 올림픽 게임에 활용되어 훌륭한 성과를 거두었다.

통신분야에 있어서는 여러가지 자유화조치도 병행하여 실시되었는데 사용자 단말기기 부문에 있어서 전화기의 구매를 완전자유화시켰으며, 시험검사에 있어서도 전화기, 모뎀, 팩시밀리등의 단말기기는 일정한 형식승인만 거치면 자유로이 시장에서 판매되고 전화망에 접속할 수 있도록 하였다. 그리고 통신망의 효율성을 제고시키기 위하여 가능한 한 전화망, 방송망, 텔렉스망, 군사망, 공안망등을 통합시켜 나갔다.

IV. 主要 電氣通信서비스 政策

다음은 주요 전기통신서비스 정책에 대해 살펴보기로 하겠는데, 우선 전기통신규제정책의 기본개념을 설명하고, 그러한 기본개념하에서 어떻게 자유화정책을 추구해왔는가 하는 것을 살펴보았다. 그리고 나서 보편적 서비스의 개념을 확장한 통신정책에 대하여 알아보고자 한다. 많은 독자들이 이러한 내용에 대해 잘 알고 있겠지만, 최근의 정책에 대한 충분한 이해가 이루어지지 못하고 있는 것이 현실이며, 어느 경우에는 단순히 일고의 가치도 없는 정책이라고 비난하는 외국인마저 있기에 자세히 설명하고자 한다.

1. 전기통신규제정책의 기본개념

기본적으로 모든 전기통신서비스는 한국전기통신공사가 수행하도록 되어 있고 체신부장관은 필요한 경우에 공중통신사업자를 지정하여 그 일부를 경영하게 할 수 있도록 되어 있는 것이 기본틀이다. 전기통신관련법령은 그 필요한 경우를 '서비스를 제공받

는자가 지역적·기술적으로 한정되어 있는 경우'라고 한정하고 있으며 공중통신사업자간에 업무영역에 대한 분쟁이 있을 경우에는 체신부장관이 이를 조정하도록 되어 있다. 현재 한국전기통신공사를 비롯한 5개의 공중통신사업자가 있는데 공중통신사업자의 지정일자 및 업무영역은 아래 <표 2> 및 [도 2]와 같다.

< 표 2 > 한국의 공중통신사업자

| 사 업 자 | 소 유 권 | 지 정 일 자 |
|-------------|-------------------|---------|
| KTA | 100% government | 1/82 |
| Dacom | 33% KTA, 67% 민간 | 9/84 |
| 이 동 통 신 (주) | 68% KTA | 4/88 |
| 항 만 전 화 (주) | 49% KTA | 1/88 |
| 여 행 정 보 (주) | DACOM and private | 2/88 |

[도 2] 공중통신사업자 업무영역

| Nama | 전 화 | | 이동통신 | 항만 | 전용선 | telex | 회선교환 | 팩스교환 | 통신처리 | 정보통신 역무제공 |
|--------|-----|--------|------|----|-----|-------|------|------|-------|--------------|
| | 시내 | 시의외 국제 | | | | | | | | |
| KTA | | | | | | | | | ----- | |
| DACOM | | | | | | | | | | |
| Mobile | | | | | | | | | | |
| Port | | | | | | | | | | |
| KOTIS | | | | | | | | | | |

우선 주의할 점은 한국에서의 전기통신서비스란 통신설비를 이용하여 타인의 통신을 매개하거나 전기통신설비를 타인의 이용에 제공하는 것으로 정의되어 있기 때문에 부가가치가 있건 없건, 음성이건 부호이건 구분이 되어 있지 않다는 점이다. 이러한 정의는 대부분의 전기통신서비스가 전화나 전신일 경우에는 큰 문제가 없으나 다양한 전기통신서비스가 가능해진 시점에서는 보다 명확한 구분을 필요로 한다하겠다. 또 한가지 점은 현재 비록 5개의 공중통신사업자가 있지만 그들이 업무영역이 거의 중복되지는 않는다는 점이다. 이러한 점에서 정보통신역무제공업을 제외하고는 실질적인 경쟁이 도입되었다고는 볼 수 없으며 각 공중통신사업자를 서비스별로 전문화시키려는 것으로 보인다. 어느 의미에서는 이러한 지정을 한국전기통신공사가 비대해지는 것을 방지하기 위한 구조적 분리정책으로 볼 수도 있지만 다른 국가에서 보듯이 공정경쟁여건을 확

보하기 위한 조치는 아닌 것이다.

2. 정보통신의 규제완화

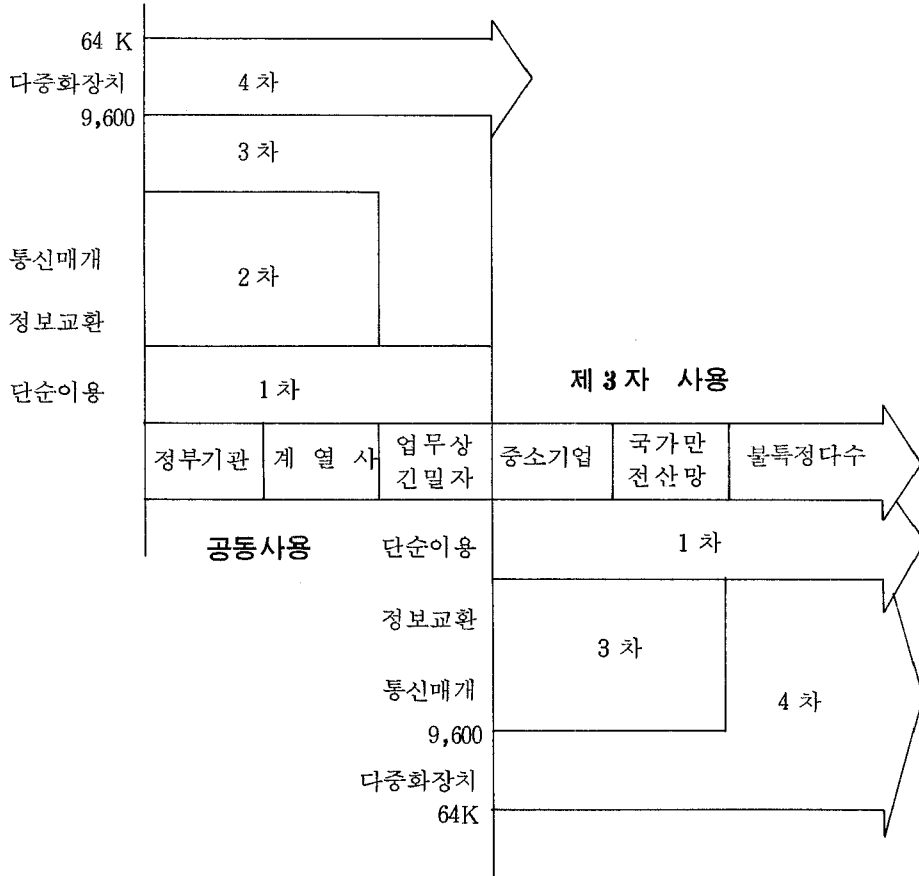
정보통신회선의 이용에 관한 규정에 대한 해석에는 많은 혼란이 있어 왔다. 우선 공중전화망에 대하여는 단말기의 접속이 85년 이후 자유화되었으므로 개방이 되어 있는 셈이므로 여기서는 그 논의를 특정통신회선의 이용제한 및 그 완화조치에 대하여 논하고자 한다. 앞서도 언급한 바 있지만 기본적으로 모든 전기통신서비스는 공중통신사업자가 제공하도록 되어 있기 때문에 특정통신회선은 기업내 사용정도에서만 이용될 수 있는 것이나 두가지의 예외, 즉 공동사용과 타인사용이 인정되어 있다. 간단히 말하면, 공동사용이란 일정한 관계에 있는 자로서 특정통신회선 사용신청서에 이름이 기재된 사람간에 공동으로 사용하는 것이며 타인사용이란 그 이름이 기재되지 않은 사람이 사용하는 것으로서 정보통신역무제공업의 경우에 국한되어 있었다. 정보통신역무제공업은 주전산기와 단말기간의 단순한 접속형태로서 서비스가 가능한 경우에 국한되고 있는데 이를 단순이용이라고 부르기로 한다. 그러나 이러한 두가지 사용은 사용상에 있어 일정한 제약이 따르게 되는데 첫째 모든 전자계산기 본체에서 정보를 교환하는 행위, 둘째, 타인의 통신을 매개하는 행위 그리고 적합하지 않은 방식의 다중화장치 접속등이다. 이 세가지 제한 사항은 결국 앞서 논의한 단순이용만을 허용하는 것으로 볼 수 있다.

많은 정보서비스는 이러한 형태의 규제하에서는 제공될 수가 없다. 체신부는 이러한 규제범위내에서 정보통신업을 활성화시키기 위한 방법을 모색하게 되었으며 그 결과로 85년에서 89년 7월까지 4차례에 걸친 개방조치가 있게 되었다. 몇년되지도 않은 법령을 다시 개정한다는 것은 정치적으로 용이한 일이 아니기 때문에 가능한 한 기존 법체계의 테두리내에서 방법을 모색해온 것이다.

최근의 개방은 85년 1월에 공중전화망을 개방하고, 공동사용의 관계를 명확히 고시함으로써 이루어졌다. 그 관계란 기본적으로 정부기관 상호간 및 업무상 상당량의 거래가 있는 자간이었으나 3가지의 제한사항은 그대로 준수되어야 했다.

2차 개방은 87년 6월에 있었는데 흔히 그룹 VAN의 개방이라고 불리워진다. 그 이유는 공동사용자들이 동일 그룹내에 속할 경우에는 앞에서의 3가지 제한사항중 처음의 2개 사항에 대하여 특례를 인정함으로써 특정통신회선의 사용을 자유스럽게 해주었기 때문이다. 그리고 외자도 50%까지는 허용이 되었으나 다중화장치의 접속만은 그 기

[도 3] 4차개방의 도식



준이 확립되어 있지 않은 이유로 허용되지 않았다. 타인사용부문에 대한 완화조치는 없었다.

3차 개방은 88년 12월에 이루어졌다. 2차개방이 있던 후 사용자들은 특례인정의 범위를 확대해 줄 것과 다중화장치의 접속기준을 제정해줄것을 요구하였는데 3차 개방에서는 첫째, 업무상 긴밀관계자에 대해서도 공동사용상의 특례를 인정하였고 둘째, 타인사용에 대해서도 중소기업간이거나 국가기간전산망에 참여하는 자간에는 특례를 인정하였다. 그리고 다중화장치의 기준도 제정되어 9,600 bps 급 이하의 다중장치는 자유로이 접속될 수 있었다.

이렇게 많은 완화가 이루어졌음에도 불구하고 업계는 더 많은 특례의 인정을 요구하였으며 마침내 1989년 7월에는 4차개방이 이루어졌다. 4차 개방은 기본적으로 컴퓨터와 전기통신설비를 이용하여 정보서비스를 제공하려는 경우에, 아무런 부가가치 없이

단순히 정보의 교환만을 행하는 경우가 아닌한, 사용자간의 관계에 구애받지 않고 특정통신회선을 자유로이 사용할 수 있게 해 준 것이다. 그리고 다중화장치의 경우에 있어서도 64 kbps 급 이하로 자유로이 접속시키고 그 이상은 체신부장관의 승인을 받도록 되었다.

현재 법체계의 기본개념에 비추어 보면 4차의 개방조치는 지나칠 정도의 개방을 추구한 것으로 보이며 혹자는 기본법령들과 정면배치된다고 주장하기도 한다. 한편 완전한 자유화를 원하는 사람의 입장에서 보면 패킷전용교환기의 부착, 국제전용선과의 접속, 사설망간 접속등의 몇몇 부분에서 제한 사항이 남아있는 것이 사실이다. 그렇지만 그러한 잔존사항은 자유화의 의지가 부족하기 때문이라기 보다는 다음 단계의 자유화 조치 이전에 사태의 추이를 살펴보고 대비하려 하기 때문인 것으로 보아야 옳을 것이다.

3. 보편적 서비스개념의 확장

전기통신설비의 대량공급이 안정적인 궤도에 진입할 무렵 체신부는 2000년대를 향한 장기정책목표설정을 위한 연구를 시작하여 여러가지 정책을 제시하였다. 연구개발의 촉진, 국제협력의 활성화등의 정책도 있었으나 주의를 끄는 것으로서는 정보이용의 활성화라는 제목하의 전국요금단일권화와 보편적 정보서비스의 제공이라는 두가지 정책이 있었다.

전국요금단일권화란 간단히 말해서 전화의 요금이 거리에 따라 달라지지 않는다는 것으로서 전국 어디를 걸거나 동일한 요금이 적용된다는 것이다. 전국이 동일 통화권인 것이다. 대체적으로 이러한 계획에 따라 장거리 전화요금이 인하되고 시내요금도 86년에 다시 25원으로 인상되었으며 1990년 1월부터는 시내통화에도 시분제가 도입될 것이다. 한국에서의 이러한 요금구조변동은 미국, 일본, 영국 등에서와 같이 경쟁에 의해서 발생하는 것이 아니라 전국요금단일권화의 일환으로서 일어나고 있는 것이다. 그리고 통화권의 숫자도 <표 3>에서와 같이 점차 줄어나가고 있다.

보편적 정보서비스의 제공에 관하여는 프랑스의 미니텔보급을 연상하면 될 것 같다. 이 목표는 종종 값싼 단말기로 통신망을 통한 정보이용의 형평을 실현한다고 표현되기도 하고 혹은 단말기 천만대 보급이라고 불리워지기도 한다. 현재로서는 그러한 단말기를 프랑스에서와 같이 무료로 보급할 것인지, 어느정도의 기능을 부여할 것인지, 어떻게 재원을 조달할 것인지등에 대한 구체적인 계획이 제시된 바는 없다. 그렇지만 일반적인 인식은 PC의 기능을 갖춘 단말기를 무료로 보급한다는 것이다. 누가 네트워

〈표 3〉 전국 요금단일권화의 단계

| 년 도 | 통 화 권 | 단 계 |
|------|-------|--------------------------|
| 1984 | 읍 | 9 단계 (1 시내 및 8 시외) |
| 1986 | 읍 | 6 단계 (1 시내, 5 인접 및 시외) |
| 1991 | 도 | 3 단계 (시내, 인접, 시외) |
| 1996 | 도 | 2 단계 (시내 및 시외) |
| 2001 | 전 국 | 1 단계 (시내) |

크 서비스를 제공하고 누가 정보서비스를 제공할 것인지에 대해서는 분명치 않다. 얼마전에 한국전기통신공사가 향후 수년에 걸쳐 PC를 3백만대 이상 보급하겠다는 계획을 발표하였는데 그러한 계획은 정부의 계획과 같은 선상에 있다고 보여진다. 그러나 아직은 그러한 계획에 대한 자세한 정보를 입수하지 못하고 있다.

V. 政策變換의 必要性

이제까지의 설명에서 나타난 바와 같이, 한국의 통신은 당사자들간의 이해가 충돌하고 있을 뿐 아니라, 끊임없이 발전하는 기술은 과거의 규제정책을 노후화시키고 있다. 그리고 자유화가 통신분야에 있어서 하나의 추세로 굳어가고 있으며 정보통신은 경제사회발전의 중심적 요소로서 더욱 자리를 굳혀가고 있는 실정이다. 한국의 경우에 있어서는 무엇보다도 사용자들이 보다 많은 자유화를 요구하고, 한국정부가 한국전기통신공사등 공기업의 민영화 계획을 발표하고 그리고 미국이 통신시장의 개방을 요구하는 등의 커다란 요인들이 통신정책의 변천을 요구하고 있다.

1. 민간의 자유화 요구

1987년 12월 정보통신역무제공자로 구성된 정보통신진흥협회는 정보통신분야에 있어서의 보다 넓은 자유화를 요구하였었는데, 아마도 이것이 최초의 공식적인 민간업계의 요구였던 것으로 생각된다. 그때의 요구사항에는 국내 및 국제 특정통신회선 사용상의 제한 완화 및 고속 고품질 데이터망의 안정적 공급등이 포함되어 있었는데 3차 개방은 그러한 요구사항을 반영하고 있었다. 1988년 12월에 정보통신진흥협회는 재차 자유화조치를 요구하였고 곧이어 모든 것이 받아들여진 것은 아니었으나 4차 개방조치가 이루어졌다. 동 협회의 요구사항은 기본적으로 특정통신회선 사용상의 모든 제한을 제

거해달라는 것이라 하겠다.

이러한 움직임은 앞으로의 한국전기통신정책수립에 있어서 새로운 방향을 제시해주는 것이라 하겠다. 즉 여태까지는 모든 정책이 주로 정부부처내에서 입안되고 결정되었으나 앞으로는 정보통신진흥협회라든지 소비자보호단체라든지 하는 민간기구의 적극적 참여가 중심점이 된다 하겠다.

2. 공기업의 민영화계획

1987년에 경제기획원은 민간업계의 활력을 도입하고, 건전한 주식시장을 육성하여 국민주를 보급한다는 목표하에 공기업의 민영화 계획을 발표하였는데 그 이면에는 통화의 초과공급을 흡수하고 정부예산의 부담을 줄여나간다는 목적도 있었다. 공기업의 주식을 발행·매각 함으로써 통화공급을 조절하고 물가상승도 억제한다는 목표도 있었던 것이다. 이러한 계획에 따라 포항제철 및 한전의 민영화가 실현되었으며 한국전기통신공사의 주식도 금년중에 매각할 계획이었으나 몇달전에 한국전기통신공사의 계획은 내년으로 연기되었다.

한국전기통신공사의 민영화계획은 체신부나 한국전기통신공사의 주도로 이루어진 것 같지는 않으며, 따라서 민영화가 이루어진다고 해도 어떤 자유화조치가 뒤따르지 않는 단순한 주식의 매각으로 그칠 수도 있다. 그러나 이해당사자들의 이해가 조정될 수만 있으면 이러한 기회는 자유화를 위한 좋은 기회로 활용될 수 있으며, 실제로 국제부분의 분리등을 비롯한 한국전기통신공사의 개편문제가 논의된 적도 있으나 합의점에 도달하지는 못하였다.

3. 외부의 개방압력

이러한 불확실한 상황에서 미국은 88종합무역법안에 따른 통신시장개방압력을 가해 왔으며, 그러한 압력은 향후 한국의 통신정책에 커다란 영향을 미칠 것으로 보인다. 사실 한국은 1987년 1월부터 시장접근실태파악(MAFF)이라는 형태의 통신회담을 미국과 여러차례 가져 오면서 간접적인 방법으로 한국통신시장의 개방을 요구해 왔다. 그러나 88종합무역법안이 미국의회에서 통과되면서 부터는 새로운 국면으로 접어들게 되었다.

1989년 2월 한미양국은 한국을 우선협상국가(PFC)로 지정하지 않기 위하여 별도의 협상을 가졌으나 합의에 도달하지 못하였고 결국 한국은 EC와 함께 통신분야의

PFC로 지정이 되었다. PFC로 지정된 이후 처음으로 양국은 9월초에 회담을 가졌는데 미국측은 전신·전화등의 기본적 유보서비스를 제외한 모든 통신서비스의 개방을 요구한 반면, 한국은 기본적으로 개방 및 경쟁의 도입에는 동의하지만 점진적인 개방을 추구하는 것으로 알려졌다.

4. 기타 요인

앞서 말한 요인외에도 현재의 기본법체계와 4차 개방조치와의 연관성 등으로 인하여 법령의 개정요인이 발생하고 있으며, 자의적인 공중통신사업자간의 업무영역 구분도 보다 확실한 원칙을 확립할 필요가 있는 등, 체제개편의 필요성이 증대되고 있다.

VI. 電氣通信體系의 改編과 方向

1. 전기통신체계 개편의 검토

1989년 3월 체신부는 정책의 결정에 앞서 광범위한 의견의 수렴을 위해 정보통신발전협의회 구성을 통신개발연구원에 의뢰하였다. 동 협의회는 정부관리, 학계, 언론계, 연구기관등을 망라한 각계 전문가 80여명으로 구성되었으며 조만간 그 보고서가 제출될 예정이며, 체신부는 동 보고서를 검토하여 정부의 안을 작성할 예정으로 있다.

이러한 형태의 정책입안은 독일이나 화란의 경우에도 사용되었는데 그들 국가의 경우 보고서의 작성 및 정책의 입안에는 여러해가 소요되었다. 이는 사안이 워낙 방대하고, 미래지향적이며, 기술적인 사항도 많을 뿐 아니라 이해당사자들의 의견에 많은 어려움이 있었기 때문이었다. 한국의 경우에는 동 협의회가 구성된지 6개월여 밖에 되지 않아 동 보고서의 가용성 및 실용성에 대하여 회의를 갖는 사람들이 있다. 즉, 보다 철저한 연구를 하고 이해당사자들의 의견을 조정하기 위해서는 보다 장기간이 필요하지 않느냐 하는 견해가 있는 것이다.

2. 개편에 관한 개인적 견해

이 분야에서 연구를 하고 있는 한 사람으로서, 한국의 장래 개편방향에 대하여 전반적으로 모든 사항에 대하여 의견을 제시하기는 힘들지만 몇가지 주요한 고려사항에 대해서는 개인적 견해를 제시하고자 한다.

(1) 보편적 서비스

첫번째 고려사항은 보편적 서비스의 확대로서 앞서 논의한 바와 같이 이러한 목표는 한국통신정책의 핵심이었던다. 현재의 전화보급율은 100인당 25대의 수준으로서 선진국 수준의 절반내지는 3분의 2수준이며 아직도 농어촌 및 도서지방에 많은 투자를 해야 하며 일부 도시지역에도 더 많은 설비가 제공되어야 한다. 현재의 공급속도가 앞으로 계속 유지된다면 1990년대 중반에는 기본설비가 충족되었다고 볼 수 있을 것이다.

보편적 서비스에 있어 반드시 고려해야 할 사항이 요금문제이다. 1987년에 전화적체가 해소되었다고는 하지만 1988년초에 전화채권구매가 철폐되었을 때 비록 짧은 기간이었지만 다시 전화적체가 발생했던 사실에 주의하여야 한다. 전화의 대량공급을 위한 요금체계가 아직도 그대로 유지되고 있음을 기억해야 하며 기본료, 설치비, 그리고 요금의 인하가 가져올 수요의 증가에 대한 충분한 고려가 있어야 할 것이다.

(2) 경쟁의 도입과 서비스의 구분

두번째 고려사항은 경쟁의 도입이다. 경쟁도입의 이점에 관하여는 잘 알려져 있기 때문에 더 이상의 설명이 필요하지 않을 것이다. 또한 시내전화망에 대한 자연독점의 논리도 마찬가지일 것이다. 따라서 경쟁을 도입할 것이냐 아니냐가 중요한 것이 아니라 어느 서비스에 언제 경쟁을 도입할 것인가가 중요하다 하겠다.

OECD 회원국들은 통신망에 기초한 서비스(TNS)라는 개념을 도입하고 유보되는 TNS를 제외한 모든 서비스를 경쟁에 맡긴다는 방식을 취하려 하고 있지만, 한국의 경우처럼 기본적으로 모든 TNS가 독점적으로 공급되는 상황에서는 그러한 개념을 도입한다는 것은 너무 급격한 변화라 하겠다. 한국에서는 어떠한 형태가 바람직할 것인가를 여기에서 논의하는 것도 너무 광범위한 과제이나 한가지 사항에 관해서는 짚고 넘어가고자 한다. 정보통신진흥협회의 요구사항 중에 안정적인 고속, 고품질의 통신회선 제공이라는 요구가 있었음은 이미 언급한 바가 있는데, 그러한 서비스의 제공은 정보통신의 발전에 핵심적인 요소라고 여겨진다. 만약 그러한 서비스의 제공에 경쟁이 도입되었었다면 그러한 요구사항은 제시되지 않았을 것이다. 따라서 만약 경쟁이 도입된다면 적어도 정보통신망의 공급은 경쟁적으로 되어야 한다고 생각되어 진다.

(3) 공정경쟁 보장장치

대부분의 국가에서 기본통신망을 소유한 통신사업자는 고도통신사업분야에 참여할 경우 엄격한 공정경쟁보장장치를 준수해야 한다. 그러한 장치는 기술적으로 매우 복잡해서 계속적으로 논란의 대상이 되고 또 개정되기도 한다. 한국의 경우에는 한국전기

통신공사가 그러한 사업을 영위할 수 없게끔 되어 있어 그러한 문제가 발생하지 않고 있으나 한국전기통신공사와 같은 사업자는 자신의 기본통신망을 어떻게 유효적절히 사용할 것인가 하는 것을 가장 잘 알고 있기 때문에 공정경쟁의 침해를 우려하여 전혀 고도사업을 금지시키는 방법만이 최우선책은 아니라고 보여진다. 그리고 앞서 논의한 바와 같이 데이터통신망의 분야에 경쟁이 도입된다면 기본통신사업자에게도 모든 통신서비스분야에 참여할 수 있는 기회가 부여되어야 할 것이다.

어떤 전문가들은 독점적 기본통신사업자는 너무 비대하고 방만한 경영을 하기 때문에 안정적인 독점수입에 만족할 뿐 고도서비스사업에 성공적으로 참여할 능력도 의사도 없다고 주장하고 있다. 비록 그렇다 하더라도 잠재적 경쟁자로서의 기본통신사업자의 존재는 여타 서비스공급자가 효율적으로 서비스를 제공하게끔 할 수 있는 커다란 위협이 되는 것이다. 경제학에서는 이미 잘 알려진 바와 같이 새로운 경쟁자의 진입 가능성만으로도 실제적인 진입없이도 경쟁의 효과는 충분히 살릴 수 있는 것이다.

(4) 경쟁체제로의 중간단계

여태까지의 논의가 어느 경우에는 독점을, 어느 경우에는 경쟁을 언급하여 상호모순되는 듯이 여겨질지 모르지만, 일정기간을 정하여 기본서비스는 그때까지는 독점을 인정하되 데이터망서비스에는 경쟁을 도입하여, 완전경쟁에 이르는 중간단계를 설정함으로써 모든 목표를 동시에 달성할 수도 있는 것이다. 물론 그렇게 하는 것만이 유일한 방법은 아니나 적절한 중간단계의 선정을 통해 서로간의 이해를 조정하고 완전경쟁에의 여건을 조성해 나갈 수 있을 것이다.

체제개편에 관해 마지막으로 언급하고자 하는 것은 이번 경우에라도 한번의 체제개편으로 모든 문제가 해결될 것으로 기대해서는 안된다는 것이다. 수년내로, 거의 틀림없이, 또 다른 체제개편을 고려할 각오를 해야만 할 것이다.

3. 외국과의 이해조화

국제화된 오늘날의 세계에서는 어느나라도 활발한 교역을 하지 않고서는 살아 남을 수 없다. 따라서 통신분야의 체제개편을 할 경우에는 외국과의 이해관계도 반드시 고려가 되어야 하며, 그 경우에도 어느 한 국가에 대하여 이익이 주어지면 다른 모든 국가에게도 같은 이익을 주어야 할 것이다. 현재 GATT의 UR에서 전기통신에 대한 논의가 이루어지고 있고 그 논의의 결과를 한국이 따라야 할 것으로 기대되는 현시점에서 한국이 체제개편을 고려하고 있는 것은 그 시기상 그렇게 바람직한 것은 되지 못한다고

본다.

논의를 마치지 전제 외국 이해와의 조화에 대하여 몇가지 언급하고 싶은 것이 있다. 첫번째가 중간단계의 설정에 관한 것으로서 한국의 경우 어느 분야를 개방하거나 자유화할 경우, 그 충격을 최소화 하기 위하여 항상 중간단계를 모색하는데 이는 개방을 않으려거나 왜곡시키려는 것이 아님에도 불구하고 많은 외국인들은 이를 오해하고 있다는 점이다. 하루아침에 급격히 바꾸어서는 새로운 체계가 제대로 정착될 수가 없는 것이다.

두번째 점은 소위 말하는 투명성의 결여이다. 즉 어떤 정책이 발표될 때 아주 구체적인 사항에 대해서는 알려지지 않고 일반적인 해석에 맡기는 부분이 많은 데 외국인의 경우 이에 대한 인식이 부족하여 이를 투명성이 결여되고 진정한 개방의지가 없다고 해석하기도 한다. 이는 우리의 역사적·문화적 배경을 충분히 이해하지 못한데에서 유래하고 것으로서, 일반적으로 동양에서는 통용되는 것이다. 어느 외국인이 일본사람들은 개방이니 경쟁이니 하는 단어의 뜻을 충분히 이해하고 있지 못하니 모든 사항을 일일이 열거하여 확실히 해 놓아야 한다고 한 사람이 있었는데, 누가 누구의 시장을 개방하는 것인지에 대해 다시 한번 생각해 보아야 할 일이다.

마지막으로 계속되어 인용되는 보복조치의 가능성에 대한 사항이다. 한국은 전통적으로 미국과 우호적인 관계를 유지하여 왔기 때문에 양국의 회담이 보복으로 귀결되기를 전혀 바라고 있지 않지만, 만의 하나라도 회담결과가 원만치 못하여 보복이 이루어질 경우, 그러한 보복은 분명한 GATT 규정의 위반이므로 한국도 미국에서 수입되는 통신기기에 대한 보복관세등을 포함한 GATT 상의 모든 권리를 가지고 있음을 상기하여야 한다. 한미양국은 그러한 결과에 귀착되는 것을 바라지 않고 있음은 물론이다.▣