

연구보고 01-48

# 통신서비스 중·장기 정책 및 제도개선 방안 수립

2001. 12

이한영/박종훈/박동욱/장범진/김진기/권오상/이종관/신혜원

## 서 언

인터넷의 폭발적 성장과 정보통신기술의 급격한 발전으로 통신서비스시장은 공급측면에서 서비스, 네트워크, 사업영역의 통합이 이루어지고 있으며, 특히 음성서비스와 데이터서비스, 통신서비스와 방송서비스의 구분이 기술적으로 어려워지는 상황에 직면하고 있습니다. 수요측면에서도 음성서비스와 데이터서비스간 존재하는 요금격차 등으로 인하여 통신서비스 수요패턴 역시 음성서비스에서 인터넷을 중심으로 하는 데이터서비스로 그 무게중심이 이전하고 있습니다. 또한, 금년 11월 WTO 뉴라운드협상 출범으로 몇 년 후에는 우리나라를 위시한 전세계 주요국 통신서비스시장의 전면자유화가 완료될 예정입니다.

음성서비스와 기간통신서비스 중심의 규제정책이 이러한 시장환경 변화를 시의 적절하게 수용할 수 있기 위해서는 이제까지의 전통적 시각에 기초한 규제들에 대한 재검토를 통하여 좀더 유연하고 미래지향적인 정책방향을 모색하는 것이 시급하다고 할 수 있습니다. 이러한 상황인식을 바탕으로 본 연구는 통신서비스분야의 기술·시장·정책의 최근 동향에 대한 분석을 통하여 현행 통신서비스 규제관련 법·제도 내용 가운데 우선적으로 개선이 요망되는 부분을 확인하고, 이들에 대해 통신서비스시장의 중장기적인 발전을 위해 적합한 제도개선 방향을 제시하는데 주력하였습니다.

음성과 데이터가 상호 결합되어 제공되고 통신의 디지털화·광대역화가 가속화됨으로써 양자간의 경계가 모호해지는 상황에서 음성과 데이터에 대한 분리를 바탕으로 한 역무분류 및 사업자 구분체계는 자유로운 시장의 발전을 저해하는 제도적 걸림돌이 될 수 있습니다. 사업자 자격요건에 대한 엄격하고도 적극적인 심사를 위주로 하는 허가제도도 경쟁도입 시기에는 적절하지만, 공정경쟁 및 이용자 보호를 논하는 진입자유화 시기에는 경제적인 관점에서는 물론 행정적으로도 득보다 실이 많은 선별제도로 전략할 가능성이 높아졌습니다. 또한 WTO 체제하에서 급진전되

어은 시장자유화로 인하여 기간통신사업분야에서의 외국인투자 및 겸업 규제 등이 과연 국내 사업자의 경쟁력 제고에 궁극적으로 도움이 되는지에 대해서도 재조명할 필요성이 높아졌습니다.

이에 본 연구의 분석 대상에는 통신서비스 역무구분체계, 통신사업자 분류체계, 기간통신사업 허가, 외국인투자 규제, 기간통신사업자 겸업제도 등 통신서비스분야의 규제구도 및 시장진입과 가장 밀접하고도 시급하게 연관될 수 있는 주요 규제제도 항목들을 포함시켰습니다. 이들 주요 규제제도 항목에 대해서는 선진국의 제도 현황 및 사례 분석을 통한 정책 시사점을 도출하는 한편, 우리나라의 제도 현황 및 문제점을 파악함으로써 향후 지속적인 정책방향 개선에 수시로 참고가 될 수 있도록 최대한 자료의 현재화를 위해 노력하였습니다.

끝으로, 본 보고서의 출간에 참여한 정보통신정책연구원의 이한영 연구위원, 박종훈 책임연구원, 박동욱 책임연구원, 장범진 책임연구원, 김진기 책임연구원, 권오상 주임연구원, 이종관 주임연구원, 신혜원 연구원의 그간 노고에 감사하며, 독자 여러분들로부터 본 보고서 내용에 대한 발전적인 충고와 비판, 그리고 아낌없는 격려를 부탁드립니다.

2001년 12월  
정보통신정책연구원  
원 장 윤 창 번

## 요 약 문

### 1. 제 목

통신서비스 중·장기 정책 및 제도개선 방안 수립

### 2. 연구의 목적 및 중요성

인터넷의 폭발적 성장과 정보통신기술의 급격한 발전으로 통신서비스시장은 서비스, 네트워크, 사업영역의 통합이 이루어지고 있으며, 통신서비스 수요패턴 역시 음성서비스에서 인터넷을 중심으로 하는 데이터서비스로 그 무게중심이 이전하고 있다. 또한, 금년 11월 WTO 뉴라운드협상 출범으로 몇 년 후에는 우리나라를 위시한 전세계 주요국 통신서비스시장의 전면 자유화가 완료될 예정이다. 음성서비스와 기간통신서비스 중심의 규제정책이 시장환경 변화를 시의적절하게 수용할 수 있기 위해서는 이제까지의 전통적 시각에 기초한 규제틀에 대한 재검토를 통하여 좀더 유연하고 미래지향적인 정책방향을 모색하는 것이 시급하다.

이러한 상황 인식을 바탕으로 본 연구는 통신서비스분야의 기술·시장·정책의 최근 동향에 대한 분석을 통하여 현행 통신서비스 규제관련 법·제도 내용 가운데 우선적으로 개선이 요망되는 부분을 확인하고, 이들에 대해 통신서비스시장의 중장기적인 발전을 위해 적합한 제도개선 방향을 제시하는데 주력하였다.

### 3. 연구의 구성 및 범위

본 연구의 분석 대상에는 통신서비스 역무구분체계, 통신사업자 분류체계, 기간통신사업 허가, 외국인투자 규제, 기간통신사업자 겸업제도 등 통신서비스분야의

규제구도 및 시장진입과 가장 밀접하고도 시급하게 연관될 수 있는 주요 규제제도 항목들이 포함되어 있다. 이들 주요 규제제도 항목에 대해서는 선진국의 제도 현황 및 사례 분석을 통한 정책 시사점을 도출하는 한편, 우리나라의 제도 현황 및 문제점을 파악함으로써 향후 지속적인 정책방향 개선에 수시로 참고가 될 수 있도록 최대한 자료를 현재화하였다.

## 4. 연구내용 및 결과

※ 연구내용요약 참조

## 5. 정책적 활용내용

통신서비스분야의 중장기 발전 및 주요정책과제에 대한 기본 정책 자료로 활용한다. 이를 위해 통신사업자들간 공정하고 투명한 경쟁관계를 강화하고, 이용자 편익 증진을 위한 대안을 제시하고 있다. 또한, 통신이용자들의 권익을 최대한 보호하는 시장구조 개선 정책 수립시 활용할 수 있으며, 통신사업의 중장기 정책방안 마련을 위한 관련 법/제도/업무지침 개정의 기초자료로 활용된다.

## 6. 기대효과

글로벌화 되어 가는 시장환경에서 타산업과의 시너지 효과를 창출하고, 통신서비스 시장의 경쟁 촉진과 자원의 효율적 배분을 유도한다. 또한, 이용자의 편익증대, 통신사업자의 경영효율성을 향상하고 시장의 경쟁력을 확보하고자 한다.

## SUMMARY

### 1. Title

A Study on Telecommunication Policy and Regulatory Reforms

### 2. Objective and Importance of Research

The telecommunications services market is undergoing the convergence of services, network and individual sectors through the rapid developments in telecommunications technology and the explosive growth in the internet. As a result, the demand patterns for telecommunication services is shifting from voice to data services based on the internet. In addition, with the new round of WTO negotiations in November 2001, Korea is expected to become a major force in global telecommunication services market in the next several years as efforts for full liberalization of the telecommunications market is completed. For the timely and appropriate application of regulatory policies for voice services and facilities-based services in the rapidly changing market environment, there should be greater flexibility and more focus on future trends for policy programs instead of current system of analyzing the basic regulatory framework. Based on these conditions, this study aims to identify the sections of regulations and laws needing reforms by analyzing the current trends in policy, equipment and the telecommunications services market and providing recommendations for the improvements and policy direction for the mid range development of the telecommunications service market.

### 3. Contents and Scope of the Research

This study examines the major regulatory frameworks related to market entry, and telecommunications services regulations concerning the type of operations for telecommunications services, type of service provider, licensing for facilities-based service operators, regulations on foreign investment and regulations for side businesses for facilities-based providers. Policy recommendations are derived by analyzing the cases and regulatory status of major countries in the telecommunication services sector. In addition, after examining the status and issues in Korea, the current findings in this study suggests possible improvements in the policy direction.

### 4. Research Results

Currently, the telecommunication services market is undergoing significant changes in market structure with the mergers and acquisitions between service providers to compete more effectively in the international markets and the reciprocal entry of services in accordance to technology development. In Korea, the telecommunications service market is also experiencing significant changes as a result of mobile telephony overtaking the local and long distance service markets, the intensifying competition among service providers offering voice services using networks, and the greater occurrences of mergers and acquisitions among service providers. In addition, the selector for operators for IMT-2000 is expected to further the changes in the market structure.

Within the rapid changes in the market, there are issues and concerns that still remain concerning in the current laws and regulations in the telecommunication service sector. Therefore, policy reforms in the regulatory structure have been examined in the necessary telecommunications policies and regulatory framework involving telecommunications service providers classification, service operation type, licensing, subsidiary business lim-

itations, and foreign investment for market entry by telecommunications providers.

## 5. Policy Suggestions for Practical Use

Major policy issues and mid to long term development in the telecommunications services sector were derived from basic policy data. The study provides recommendations to increase fairness and transparency in market competition between service providers and enhance user convenience. In addition, for the development of a mid to long term policy program for telecommunications providers, the analysis of relevant laws, regulations, operation guidelines have been performed for the appropriate reforms in market policies to protect the rights of users.

## 6. Expectations

The globalization of the market environment leads to the creation of a synergy effect in other industries, the stimulation of market competition among telecommunication service providers and the efficient distribution of wealth. In addition, user benefits are increased, management efficiency in telecommunications service companies is enhanced and competitiveness in the market is furthered.



## 목 차

서 언 .....	1
요약문 .....	19
제 1 장 서 론 .....	57
제 1 절 연구의 목적 .....	57
제 2 절 연구목표 .....	57
제 2 장 통신서비스 및 사업자 분류제도 개선방안 .....	60
제 1 절 통신시장의 환경변화 .....	60
1. 통신정책의 변천과정 .....	60
2. 최근 통신시장의 환경변화 .....	62
제 2 절 통신서비스 및 사업자분류제도 현황 및 문제점 .....	64
1. 현 황 .....	64
2. 문제점 .....	67
제 3 절 해외사례 .....	68
1. 미 국 .....	69
2. 영 국 .....	74
3. 호 주 .....	77
4. 일 본 .....	79
5. 시사점 .....	82
제 4 절 통신서비스 및 사업자분류 제도 개선방안 .....	89
1. 기본원칙 .....	89
2. 이슈별 대안제시 .....	89

제 5 절	관련 규제제도 개선 .....	98
1.	현행 규제제도 개요 .....	98
2.	개선방안 .....	98
제 3 장	기간통신사업 허가제도 개선방안 .....	109
제 1 절	기간통신사업 허가제도의 의의 및 연혁 .....	109
1.	허가제도의 의의 .....	109
2.	기간통신서비스 허가제도의 연혁 .....	111
3.	허가제도에 대한 평가 .....	116
제 2 절	해외의 허가제도 .....	118
1.	미 국 .....	118
2.	영 국 .....	119
3.	일 본 .....	120
4.	호 주 .....	122
5.	독 일 .....	124
제 3 절	중·장기 유선역무 허가제도 개선방안 .....	125
1.	유무선 역무분리 .....	125
2.	유선역무 허가의 간소화 및 진입완화 .....	126
3.	허가조건 .....	129
4.	진입장벽완화에 따른 문제점 .....	131
제 4 절	중·장기 무선역무 허가제도 개선방안 .....	132
1.	무선역무 허가의 해외동향 .....	132
2.	국내 무선역무 허가체계의 현황 .....	134
3.	무선역무 허가체계 개선방안 .....	138
4.	주파수 경매방식 .....	140
제 4 장	겸업제도 개선 .....	148
제 1 절	서 론 .....	148

제 2 절	기간통신사업자 겸업승인 규제제도 현황 .....	149
1.	현 황 .....	149
2.	겸업승인 규제 .....	150
제 3 절	통신장비제조-통신서비스의 수직통합의 사례 분석 .....	153
1.	미국의 수직적 통합(통신장비제조업과 통신서비스의 상호 진입) 현황 ...	153
2.	AT&T 사례 .....	159
제 4 절	수직통합에 대한 경제적 평가 및 관련이슈 분석 .....	162
1.	수직통합의 경제적 평가 .....	162
2.	주요관련 이슈 .....	165
제 5 절	기간통신사업자 겸업승인 규제제도 관련 정책제언 .....	170
제 5 장	통신서비스분야 외국인투자 규제제도의 현황과 사례 .....	172
제 1 절	외국인 직접투자의 정의 및 동향 .....	172
1.	외국인 직접투자의 정의 .....	172
2.	외국인 직접투자의 동기별 유형 .....	173
3.	최근 직접투자의 전세계적 추세 .....	174
제 2 절	외국인 직접투자의 효과 .....	176
제 3 절	통신서비스분야 외자규제 동향 및 국내 규제현황 .....	177
1.	전세계 외자규제 동향 .....	177
2.	국내 통신서비스분야 외자규제 현황 .....	178
제 4 절	주요국의 통신서비스분야 외국인투자 규제 .....	181
1.	주요국의 외국인투자 규제 현황 .....	181
2.	통신서비스분야 주요국의 공익성 확보장치 .....	182
제 5 절	지주회사의 개념 및 유형 .....	188
1.	지주회사의 개념 .....	188
2.	지주회사의 유형 .....	189
3.	지주회사의 장·단점 .....	191

제 6 절 지주회사 제도의 국내·외 현황 및 문제점 .....	194
1. 국내현황 .....	194
2. 외국 사례 및 고려사항 .....	196
3. 제도 적용상의 고려사항 .....	198
제 6 장 결 론 .....	202
제 1 절 새로운 통신정책의 필요성 .....	202
제 2 절 정책적 제언 .....	203
1. 분류제도 .....	203
2. 허가제도 .....	205
3. 겸업제도 .....	206
4. 외국인 투자제도 .....	207
5. 종 합 .....	208
참고문헌 .....	211

## Contents

Chapter 1. Introduction .....	57
Chapter 2. Improvements in the Classification System for Telecommunication Services and Providers .....	60
Chapter 3. Improvements in Licensing Structure of Facilities-based Service Providers .....	109
Chapter 4. Improvements in Subsidiary Businesses .....	148
Chapter 5. Status and Case Study of the Regulatory Framework for Foreign Investment in Telecommunications Services .....	172
Chapter 6. Conclusion .....	202
References .....	211

## 표 목 차

〈표 2-1〉 통신서비스 및 사업자분류제도 .....	66
〈표 2-2〉 통신사업자별 주요 권리·의무 .....	66
〈표 2-3〉 통신사업자 분류기준 .....	67
〈표 2-4〉 Basic Service와 Enhanced Service .....	69
〈표 2-5〉 미국 통신사업자 분류 .....	72
〈표 2-6〉 영국 통신서비스 및 사업자분류 .....	75
〈표 2-7〉 영국의 통신사업 면허종류 .....	76
〈표 2-8〉 호주 통신서비스 및 사업자분류 .....	78
〈표 2-9〉 통신사업자 분류 및 제공서비스 .....	80
〈표 2-10〉 인터넷폰 서비스에 대한 FCC의 해석 .....	84
〈표 2-11〉 통신사업자 분류기준 .....	90
〈표 2-12〉 통신서비스 구분체계 개선(안) .....	92
〈표 2-13〉 현행 규제제도 .....	98
〈표 2-14〉 상호접속 관련 규제차이 .....	100
〈표 2-15〉 보편적 서비스(역무)의 세부내용(시행령 제2조의 2) .....	101
〈표 2-16〉 회계분리 서비스(역무)의 종류 .....	103
〈표 2-17〉 인수합병 심사기준 .....	105
〈표 3-1〉 기간통신사업자 현황 .....	116
〈표 3-2〉 사업자/역무 분류제도 .....	118
〈표 3-3〉 면허별 진입제도 .....	119
〈표 3-4〉 전기통신사업 분류제도 및 진입요건 .....	121
〈표 3-5〉 호주의 Carrier 면허조건 .....	123
〈표 3-6〉 면허의 종류 .....	125

〈표 3-7〉	현행 심사기준 .....	127
〈표 3-8〉	주요국의 주요 심사사항 .....	128
〈표 3-9〉	한국과 영국의 허가조건 비교 .....	130
〈표 3-10〉	무선역무 허가절차 .....	134
〈표 3-11〉	각국의 IMT-2000 사업자선정방식 .....	142
〈표 3-12〉	일인당 경매가 비교( $2 \times 10\text{MHz} + 5\text{MHz}$ ) .....	144
〈표 3-13〉	각국별 3세대 선정사업자 신용등급추이 .....	144
〈표 3-14〉	당초정부안과 수정의결안 .....	146
〈표 5-1〉	기간통신서비스분야의 외국인투자 규제 .....	179
〈표 5-2〉	주요국의 외국인 투자제한 및 국적성 확보장치 .....	182

## 그림 목 차

[그림 2-1] 국내 통신사업자 분류체계 개편과정 .....	62
[그림 2-2] 통신시장 환경변화 .....	64
[그림 4-1] 겸업승인 제외조항 변경사항 .....	153
[그림 5-1] 지주회사의 유형 .....	190



## 요 약 문

### 제 1 장 서 론

#### 제 1 절 연구의 목적

정보통신 기술발전으로 서비스, 네트워크, 영업활동 등의 통합이 이루어지고 있으며 인터넷의 폭발적 성장으로 데이터통신의 통화량이 음성통신의 통화량을 능가하고 글로벌 경쟁의 심화로 정책환경이 급격히 변화하고 있어 정보통신시장 및 환경 분석에 기초한 중장기 통신시장 전망이 필요하다. 또한 시내전화의 독점을 기초로 만들어진 기존의 규제제도로는 정보통신 기술발전과 서비스 융합 추세에 유연하게 대처하기가 어려워 통신사업자 분류 및 역무구분 체계를 기술 및 수요변화를 수용할 수 있는 방향으로 개선하고 통신서비스 시장의 공정경쟁환경을 조성하는데 밑거름이 될 수 있도록 기간통신사업자 허가제도와 겸업제한 제도를 검토해야 할 필요성이 대두되고 있다.

#### 제 2 절 연구목표

정보통신시장현황의 면밀한 분석을 통해 미래 정보통신사업의 전개방향 및 구도를 전망하고 통신사업 분류체계 및 역무구분 체계 개선방안, 기간통신사업 허가제도 개선방향, 기간통신사업자의 겸업승인 규제제도 개선방향, 국내통신시장 개방화 등에 대하여 검토하고자 한다. 글로벌화되어가는 시장환경에서 타산업과의 시너지 효과 창출하고 경쟁의 촉진과 자원의 효율적 배분을 유도하여 이용자의 편익증대, 통신사업자의 경영효율성 향상, 시장의 경쟁력 확보가 가능한 통신사업자들간 공정하고 투명한 경쟁관계를 강화하고, 이용자 편익 증진을 위한 대안을 도출하고자 한다.

이를 위하여 우선 신규서비스에 대한 분류제도 문제를 검토하고 신규서비스 제공

사업자에 적당한 의무와 권리를 부여할 수 있는 방안을 검토하였다. 통신산업이 최근 사후경쟁으로 그 중심의 축이 움직여감에 따라 사업자 허가제도의 개선방안과 향후대책 역시 검토하였다. 서비스의 융합현상으로 기존의 지배적사업자는 타 서비스의 시장진입으로 규제완화의 필요성을 주장하는 반면 융합으로 인해 기존의 전통적인 규제방법으로 불공정행위를 치유할 수 없으므로 규제기관은 보다 효율적이고 즉각적인 수단이 필요하다고 주장도 제기되고 있다. 사적인 규제방법으로 기존 사업자의 행위 하나 하나에 대한 규제보다는 종합통신사업자의 사업별 분리를 통한 구조적인 해결방안이 시장의 감시를 용이하게 한다는 것이다. 이 문제에 초점을 맞추어 겸업제도를 검토하였으며 마지막으로 국내시장의 개방화에 따른 외국인 의제 등 외국인 투자제도를 살펴보았다.

## 제 2 장 통신서비스 및 사업자 분류제도 개선방안

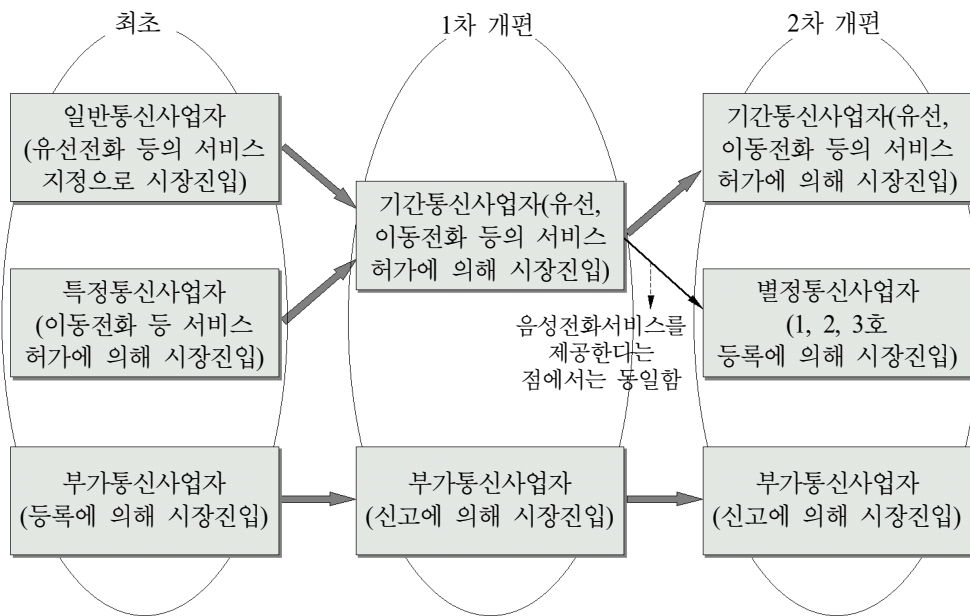
### 제 1 절 통신시장의 환경변화

음성과 데이터가 상호 결합되고, 데이터통신시장이 급격히 성장함에 따라, 현행 음성위주의 통신서비스 및 사업자분류체계로는 이러한 시장변화를 수용하기가 어려워지고 있다. 음성과 데이터 서비스가 제도적으로 분리되어 있고, 사업자별 제공 가능한 서비스의 범위가 불명확하기 때문이다. 따라서 새로운 통신서비스의 도입을 촉진하고, 통신자원을 효율적으로 활용하며, 이용자의 편익을 증진시킬 수 있도록 통신서비스 및 사업자분류체계의 재정립이 필요하게 되었다.

우리나라에서는 1990년에 전기통신사업자 분류체계가 처음으로 도입되었다. 기간통신사업자와 부가통신사업자로 처음 구분된 것이다. 1995년에 그동안 운용되어 오던 분류체계에 대한 개편이 있었다. 그동안 일반과 특정으로 분리되던 기간통신사업자를 단일화하고, 부가통신사업자가 제공할 수 있는 역무를 몇가지로 한정하였던 것을 기간통신사업자가 제공하는 의무 이외의 전기통신역무를 제공할 수 있게 하였다. 1997년에는 WTO 기본통신협상의 타결로 우리나라가 제출한 양허안의 내용을

반영하기 위하여 통신사업 분류체계 개편이 있었다. 음성전화역무의 재판매사업을 주로 하는 별정통신사업 제도 신설한 것이다.

(그림 1) 국내 통신사업자 분류체계 개편과정



통신시장은 최근 그 어느 때 보다 급격한 환경변화를 경험하고 있다. 우선 WTO 기본통신협정의 발효로 글로벌 경쟁체제가 자리잡아 가고 있으며, 단일망을 이용해 다양한 서비스의 제공이 가능해지고 있고, 통신관련 설비의 디지털화로 음성과 데이터의 구분이 소멸되고, 인터넷폰이 등장함으로써 시내·시외·국제라는 지역구분 또한 모호해지고 있다. 이러한 변화는 수요패턴의 변화 역시 가져 왔다. 데이터 통신수요는 기하급수적으로 증가하고, 무선통신 수요는 산술급수적으로 증가하게 된 것이다. 또한 유선 음성전화서비스는 정체 내지 소폭 감소가 예상되며 이동통신 서비스는 폭발적으로 증가하고 있다.

## 제 2 절 통신서비스 및 사업자분류제도 현황 및 문제점

통신시장에 경쟁이 도입되고, 기술이 발전하고, 새로운 서비스가 등장하기 시작하면서 통신사업과 통신사업자를 법적으로 분리해야할 필요성이 대두되었다. 통신사업을 분류하는 목적은 크게 세가지로 나뉜다. 통신시장에 보다 효율적으로 경쟁을 도입시키고자 하는 점, 통신시장에 진입하는 시점과 통신시장 진입 후에 분야별 중요성 등을 기준으로 차별적 규제 시행, 마지막으로 규제 차원과 관계없이 통계적 분류 및 상호 성격이 다른 사업을 구분해 최종이용자와 규제자의 이용 효율을 높일 수 있다는 점을 들 수 있다.

전기통신사업법은 전기통신역무를 기간통신역무와 부가통신역무로 구분하고 있다. 전기통신사업법 시행규칙 제3조는 기간통신역무의 종류를 나열하는 Positive Listing 방법을 채택하고 있고, 부가통신역무는 기간통신역무 이외의 전기통신역무라고 정의함으로써 Negative Listing 방법을 사용하고 있는 점이 특징이다. 주파수를 할당받아 제공하는 역무의 경우 이동전화, 개인휴대통신, 무선호출 등으로 허가장에 상세 역무를 구분하고 있기도 한다.

〈표 1〉 통신서비스 및 사업자분류제도

구 분	기간통신사업자	별정통신사업자			부가통신사업자
		1호	2호	3호	
정 의	전기통신회선설비를 설치하고 기간통신역무를 제공하는 사업자	기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업자	구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업자	구내통신	기간통신사업자로 부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신역무를 제공하는 사업자
제공 서비스	전화(시내, 시외, 국제)역무 가입전신역무 전기통신회선설비임대역무 주파수를 할당받아 제공하는 역무	음성재판매 인터넷폰 콜백서비스	재과금 가입자모집 무선재판매 인터넷폰	구내통신	기간통신사업자가 제공하는 기간통신 이외의 역무 (부가통신역무)

현행 제도로 인하여 드러나는 문제점은 크게 4가지를 들 수 있다. 우선 전기통신 회선설비를 설치하고 부가통신서비스를 제공하는 사업자에 대한 정의가 없다는 것을 들 수 있다. 이외에 음성과 데이터의 분리, 음성위주의 규제, 통신서비스 제공범위의 모호성이 문제점으로 대두되고 있다.

### 제 3 절 해외사례

급속한 기술발전과 WTO 체제의 등장 등 환경변화는 선진 해외 각국에도 예외는 아니다. 해외 각국도 과거 환경에 맞게 짜여져 있던 통신사업의 분류체계에 따른 문제점들이 노출되고 있음을 인식해서, 이를 개선하였거나, 현 상황에 대한 문제 인식하에 개편을 추진 중에 있다. 이에 따라 미국, 영국, 일본, 호주 등의 사례를 검토하고 정책적 시사점을 도출해 보도록 한다.

미국은 전기통신서비스를 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분한다. 통신서비스는 이용자가 선택한 정보를 형식이나 내용의 변화 없이 전송하는 서비스이며, 정보서비스는 전기통신을 통하여 가용한 정보를 생산·획득·저장·가공·변형·처리·검색하거나 이를 이용할 수 있게 하는 서비스를 말한다.

〈표 2〉 미국 통신사업자 분류

구 분	Common Carrier	Non-Common Carrier
	Telecommunications Carrier	
정 의	영리를 목적으로 유·무선 통신을 제공하는 사업자	Common Carrier 이외의 사업자
종 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· LEC(Local Exchange Carrier)</li> <li>· IXC(Interstate eXchange Carrier)</li> <li>· Reseller 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보서비스(Information Service) 제공 사업자</li> <li>· 자가통신망 운영자</li> <li>· 시장의 영향력이 적은 Aggregator*도 포함</li> </ul>

주: \* FCC의 통신용어사전(A Glossary of Telecommunications Terms)에 의하면 Aggregator는 공중전화사업자를 뜻함(Any person or business who, in the normal course of business, provides a public telephone for the use of patrons through an Operator Service Provider(OSP)) 따라서, 국내의 호집중 사업자는 미국에서는 재판매사업자로서 Common Carrier의 범주에 들어감

영국은 전기통신설비를 운영하고자 하는 자는 모두 상무부장관(DTI: Department of Trade and Industry)의 허가가 필요하다. 허가종류는 설비운영 규제의 중요성에 따라 개별허가(Individual Licence)와 종별허가(Class Licence)로 구분된다.

개별허가는 사업자별로 제공 가능 서비스 내용 및 허가조건을 정하여 부여하며, 우리나라의 기간통신사업자 허가와 유사하다. 종별허가는 특정서비스에 대하여 일반적인 허가조건을 충족할 경우 별도의 신청절차 없이 부여하며, 우리나라의 별정, 부가사업자 등록, 신고제도와 유사한 점이 있다. 개별허가사업자는 상무부 장관이 지정하는 PTO(Public Telecommunication Operators, 공중전기통신사업자)와 Non-PTO(종별허가사업자 포함)로 구분된다.

〈표 3〉 영국 통신서비스 및 사업자분류

구 분	PTO	Non-PTO	
개념/정의	개별허가사업자 중 공중전기통신설비로 지정된 전기통신설비를 운용하는 사업자	PTO를 제외한 개별허가 사업자	종별허가 사업자
서비스 종류	· 유선전화 · 이동전화 등	· 무선호출 · 위성, 방송 · 국제음성단순 재판매 등	· 자가통신 · *소규모 통신사업 등

주: \* 개인, 법인을 포함하여 가입자가 20 이내인 경우

호주는 1997년에 통신법을 전면개정해서 기존의 유선통신사업자와 무선통신사업자의 구분을 폐지하고 설비보유여부에 따라 Carriers와 Service Providers로 구분하고 있다. 설비를 보유한 사업자는 Carrier이고 허가를 받아야 하며, Carrier의 설비를 임대해서 재판매 사업을 하는 사업자는 Service Provider이고 허가는 필요없다.

일본의 통신사업은 전기통신회선설비를 기준으로 설비를 보유한 제1종 사업자와 그 외의 제2종 사업자로 크게 구분된다. 제2종 사업자의 경우 전기통신회선설비보유를 일부 인정하여 교환기, 서버, 게이트웨이 등 설비를 보유한 특별 제2종 사업자와 그 외의 일반 제2종 사업자로 다시 구분된다. 제2종 사업자는 재판매 목적이 아

〈표 4〉 호주 통신서비스 및 사업자분류

구 분	Carriers	Service Providers	
정 의	Carriage Service(전송서비스)를 공중에 제공할 수 있는 Network Units를 소유하고 있는 사업자	Carrier의 전기통신망을 이용하여 공중에 전기통신서비스를 제공하는 사업자	
Network의 종류/ 제공 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일정이상 거리를 만족하는 Network</li> <li>· 둘 이상의 지점에 위성전송 서비스를 제공할 수 있는 장비</li> <li>· 이동 또는 WLL 서비스를 제공할 수 있는 Base Station</li> <li>· 고정무선통신 장비</li> </ul>	전송사업자 (Carriage SP, resale)	컨텐츠사업자 (Contents SP)
		유·무선 전화, Internet Access	전자신문, 유료 TV

년 단순 이용자에 대한 가입자회선을 설치할 수 있다. 또한, 특별 제2종 사업자에 대해 일부 설비보유를 허용하고 제2종사업자중 국제 음성서비스를 제공하는 사업자만을 특별 제2종사업자로 분류하였다. 역무구분에 있어서는 기술발전 추세를 반영하여 기존 제1종 7개, 제2종 4개 역무를 1998년 이후 음성, 데이터, 전용의 3개 역무로 크게 단순화하고 역무추가에 대한 규제를 사실상 철폐하였다. 제1종사업자는 우리나라의 기간통신사업자, 특별 제2종사업자는 별정 제1호, 일반 제2종사업자는 별정 제2호 및 부가통신사업자와 유사하다. 하지만, 부가통신사업자는 기간통신서비스를 제공할 수 없게 되어 있는 우리나라와는 달리 1종, 2종 특별, 일반사업자 모두 음성, 데이터, 전용 등 3개 역무를 제공할 수 있다.

이상으로 미국, 영국, 호주, 일본의 통신사업자 분류체계에 대해 살펴보았다. 미국은 통신사업자를 Common carrier, Telecommunication Carrier와 그 외의 사업자(Non-Common carrier로 표현할 수 있음)로 분류하고 있으며 역무는 Telecommunication Service와 Information Service로 구분하고 있다. 영국은 면허에 의해 사업자가 분류되는 제도를 운용하고 있고, 면허는 크게 개별면허와 종별면허로 구분되고 있다. 또한 통신망을 포설할 수 있는 권리의 여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분하고 있기도 하다. 호주는 1997년 통신법 개정으로 설비를 보유하고 전송서비스를 제공하는 Carrier와

설비를 보유하지 않는 Service Provider로 구분한다. 또한 역무구분은 전송서비스와 콘텐츠서비스로 단순화하였다. 일본도 호주와 마찬가지로 기본적으로는 설비의 보유 유·무를 기준으로 전기통신회선설비를 보유한 제1종 사업자와 그 외의 제2종 사업자로 구분한다.

〈표 5〉 일본통신사업자 분류 및 제공서비스

구분	제1종 전기통신사업자	제2종 전기통신사업자	
		특별 제2종	일반 제2종
정의	· 자체적으로 통신회선설비를 설치해 통신서비스를 제공	· 모든 형태의 공전공에 의해 음성전송 서비스를 불특정 다수의 이용자에 제공 · 국제구간의 전용회선을 빌려 타인에게 통신서비스 제공	· 특별 제2종을 제외
제공 서비스	· 유·무선 음성전화 · 인터넷폰* · 전용회선 · 데이터전송(인터넷 접속 등)	· 공전공 접속에 의한 음성 재판매 · 국제구간의 통신(음성, 데이터) 재판매	· 인터넷접속 · Web Hosting · 호집중, 재과금 등

주: \* Phone to Phone, PC to Phone, PC to PC 등 형태에 관계없이 모든 종류의 인터넷폰을 의미함

이처럼 각국은 모두 자국의 상황에 맞는 고유의 분류체계를 가지고 있으며 환경 변화에 적응하면서 제도를 운영하고 있는 것이다. 각국의 분류체계를 검토하면서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다. 첫째, 우리나라를 포함한 각국은 통신사업 분류체계 및 역무구분이 어떠한 형태로든 꾸준히 개편되어 오고 있거나 개선을 검토 중이라는 것이다. 둘째, 미국을 제외한 영국, 일본, 호주의 경우 모두 통신설비 보유여부를 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 셋째, 통신설비를 보유한 사업자와 통신설비를 보유하지 않은 사업자가 제공할 수 있는 서비스에 차이가 없음을 들 수 있다. 넷째, 주파수를 이용한 서비스의 경우 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 되어 있다는 점을 들 수 있다. 마지막으로 VoIP 등 신기술을 이용한 통신서비스에 가해지는 규제가 없다는 것이다.



#### 제 4 절 통신서비스 및 사업자분류 제도 개선방안

앞서도 기술되었지만, 현행 제도로 인하여 드러나는 문제점으로는 전기통신회선 설비를 설치하고 부가통신서비스를 제공하는 사업자에 대한 정의가 없다는 점, 음성과 데이터가 분리되어 있다는 점, 규제가 여전히 음성위주라는 점, 통신서비스 제공범위가 모호하다는 점이 대두되고 있다. 또한, 전기통신회선설비의 정의에 따른 사업자 구분도 다루도록 할 것이다.

통신망을 보유한 부가통신서비스를 제공하는 사업자를 규정하는 제도가 없다. 최근, 통신망을 설치하고 부가통신역무(데이터통신)만을 제공하고자 하는 사업수요가 발생하고 있으나, 현행법상 이에 대한 법적 근거가 없다.

이와 같은 문제점은 현행 분류체계의 기준이 회선설비 보유여부와 제공서비스의 종류 두 가지라는 사실에 근본적으로 기인한다. 따라서, 전기통신회선설비만을 기준으로 전기통신회선설비를 보유한 사업자는 설비보유사업자, 그렇지 않은 사업자는 설비미보유사업자로 구분한다. 또한, 제공서비스를 기준으로 구분한다면, 미국과 유사하게 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분하여 통신제공사업자와 정보제공사업자로 구분할 수도 있을 것이다.

현행 기간통신·부가통신 서비스 구분과 기간·별정·부가통신사업자의 분류체계를 유지하면서, 전기통신회선설비를 설치하고 데이터통신 등을 제공하는 데이터 접속 서비스(초고속인터넷, PC통신 등)를 기간통신서비스의 새로운 종류로 신설하는 방법으로도 해결할 수 있다.

현행 분류체계에서는 음성(기간통신역무)과 데이터(부가통신역무)가 분리되어 있다. 현재는 통신사업자별로 제공 가능한 서비스를 음성과 데이터로 구분하고 있어 다양한 통신서비스 제공에 장애요인으로 작용한다.

음성과 데이터의 분리에 대한 해결책으로는 현행 기간통신역무와 부가통신역무의 구분을 폐지하여 단일 전기통신역무로 통일하는 방안을 들 수 있다. 하지만, 기간통신과 부가통신으로 이원화되어 있는 현행 체계를 갑자기 전기통신서비스로 단일화하면 시장과 사업자가 적응하는데 혼란을 일으킬 여지도 있다. 혼란을 줄이기 위하여 통신 종류를 구분할 때, 전달되는 정보가 음성인가 혹은 데이터인가를 구분

하지 않고, 음성 혹은 데이터의 전송방법을 기준으로 분류할 수도 있다. 미국과 같이 통신서비스와 정보서비스로 구분할 수도 있다.

현재 규제제도는 음성위주로 되어 있다. 데이터통신시장의 성장에 따른 시장변화를 반영하지 못해 관련 규제제도 및 이용자보호 등에 있어 적절한 대처가 곤란하다. 현행 제도는 인터넷을 기반으로 한 데이터통신 시장의 성장에 따른 시장변화를 고려치 못해 관련 규제제도 및 이용자 보호 등에 있어 충분한 대처가 곤란하다.

데이터 시장의 규제는 사업초기 자유로운 시장진입을 허용한 바 있고 음성시장 역시 진입규제를 완화하고 있어 사후규제에 초점을 맞추어야 할 것이다. 하지만, 초고속인터넷 시장의 경우 그 사업의 특성이 기간통신사업과 동일하므로 기간통신사업자로 규정하여 규제하는 것이 바람직하다.

통신서비스 제공범위가 모호하다. 이동전화사업자의 L-M 직접접속, MVNO, IP Phone 등 새로운 형태의 다양한 서비스가 등장하고 있으나, 이에 대한 명확한 규정이 없어 원활한 서비스 제공에 차질을 초래할 가능성이 제기되고 있다. 주파수를 할당받아 제공하는 무선통신사업의 경우 할당받은 주파수 범위 내에서 기술적으로 제공할 수 있는 모든 통신서비스를 제공할 수 있는지 여부가 불명확하다.

역무간 논란은 향후 제공될 신규서비스를 모르는 상황에서 사업자의 권리 및 의무를 허가조건으로 규정함으로 생겨나는 문제이다. 따라서, 진입규제를 완화하고 공정경쟁 및 소비자보호를 위한 사후규제를 강화하며 제공 가능한 신규서비스는 사업자의 자율적인 결정에 따라 자유로이 제공되도록 하여야 할 것이다. 신규서비스 제공에 필요한 필수설비 이용에 관한 권리는 설비이용에 대한 규제에 명시함이 바람직하다고 본다.

전기통신회선설비 보유 여부 단일기준으로 사업자를 구분한다면 회선설비의 정의가 새로운 이슈로 떠오를 것이다. 전기통신회선설비의 정의를 교환설비, 전송설비, 선로설비가 모두 포함되는 것에서, 이중 최소한 한 가지 설비를 보유하는 경우 전기통신설비를 보유한 것으로 변경할 수 있다. 또한, 설비를 실제 보유하지 않고 타 사업자의 설비를 장기 임대계약한 경우에도 설비를 보유한 것으로 인정하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 마지막으로 라우터나 게이트웨이 등의 장비를 교

환설비로 인정하는 방안을 검토할 수도 있다.

### 제 5 절 규제제도 개선

전반적으로 규제제도는 그 내용에 있어서 설비를 보유한 음성사업자위주로 정립되어있다. 데이터통신의 수요가 급증하고 있어서 이에 따른 변화를 수용할 필요가 제기된다. 따라서 기존의 규제제도를 보완할 필요성이 대두되었다. 즉, 설비를 보유한 데이터통신 사업자를 포함하여야 한다는 것이다. 하지만 규제의 내용에는 큰 변화가 없기 때문에 분류제도를 개정하여도 큰 문제없이 보완이 가능할 것으로 여겨진다. 보완이 필요한 사항은 다음과 같다.

상호 불평등한 방식의 상호접속절차나 접속경로가 설정되었으므로, 데이터통신의 중요성을 인식하여 평등한 방식으로 개선되어야 할 것이다. 분류 및 역무구분체계 개선에 따라 향후 서비스의 구분이 없어지면 접속이용사업자가 누구인지 불분명한 상황이 발생할 수도 있다. 또한, 상호접속기준에서 시외전화나 국제전화라는 용어를 사용하는 13조, 16조, 21조, 22조, 23조, 24조, 29조, 31조 등은 새로운 분류체계에 맞추어야 할 것이다.

보편적서비스와 관련해서는 시내전화를 해당기준에서 별도로 정의하는 방법이 있고, 보편적서비스의 개념을 바꾸어 전화이외의 데이터통신도 포함하도록 하는 방법도 있다. 장기적으로는 데이터통신도 소비자에게 보편적으로 필요한 서비스가 될 것으로 예상된다.

현재 출연금 및 보편적서비스 의무를 동시에 고려하면 허가제도가 유지되는 망을 보유한 기간통신사업자에게 출연금, 보편적서비스 분담의무를 부과하고 망을 임차하여 서비스를 제공하는 사업자는 이용약관상 요금을 통하여 간접적으로 의무를 부담시키는 현재의 제도를 유지하거나, 기간통신사업자를 제외한 사업자에게도 전기통신설비의 상호접속기준에 의한 요금을 적용하고 출연금 및 보편적서비스 의무를 부과하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

회계분리 제도는 정보통신산업의 공정경쟁에 있어서 핵심이다. 회계분리제도가 갖는 규제목적에 적합하도록 세부 전송서비스를 정의하고 이에 따른 회계분리제도

를 시행할 수 있도록 “전기통신사업 회계정리 및 보고에 관한 규칙”의 개정이 필요하다. 회계분리제도는 분류제도의 가장 세밀한 정도까지, 또는 그보다 더 세밀하게 적용되어야 한다.

인수·합병제도는 분류제도와 직접적인 연관이 없으므로 큰 문제는 없을 것이다. 이용자의 보호 및 공정경쟁의 보장을 위하여 일반적으로 적용되는 심사기준의 정립 외에도 기업결합 후의 과급효과를 고려하여 인수·합병, 양도·양수의 유형별로 세부적인 심사기준을 정립할 필요가 있다.

요금규제방식의 개선은 분류제도와 관계없이 특정시장의 경쟁활성화 정도에 따라 규제의 수준이 유연하게 설정될 수 있도록 인가와 신고의 2단계 요금규제구조를 유연한 체제로 정비하여야 한다. 인가제의 경우 인가의 절차나 기준을 보다 명시화할 필요성이 있고, 신고제의 경우 실질적 자율성 보장을 위하여 현재의 신고방식보다 완화된 방식을 채택할 필요성도 검토하여야 한다. 요금을 인가하는 경우에도 유인규제를 도입할 필요가 있다.

요금, 품질 등 이용자 보호와 관련된 사항은 서비스별 사업자 시장점유율이나 가입자수 등을 기준으로 모든 전기통신사업자에 대해 규제해야 할 것이다.

### 제 3 장 기간통신사업 허가제도 개선방안

#### 제 1 절 기간통신사업 허가제도의 의의 및 연혁

통신사업의 자연독점성 및 공익성으로 인해 초기의 통신서비스는 정부의 위임을 받은 독점사업자에 의해 제공되었다. 그러나, 통신서비스 시장의 규모가 증가함에 따라 독점적 시장구조로부터 발생하는 비효율성을 극복하기 위해 경쟁이 단계적으로 도입되었다. 이때 정부는 유효한 경쟁을 촉진시키기 위해서 기존의 독점적 사업자와 경쟁이 가능한 사업자를 선정하여 시장에 진입시킬 필요가 있었으며 그 수단이 진입규제였다. 따라서, 경쟁도입기의 허가의 역할은 시장에 진입시킬 사업자를 경쟁력의 관점에서 선별하는 것이었다.

관리된 경쟁체제하에서는 정부가 사전적으로 시장의 상황을 고려하여 시장진입

구 분	정부지정제도(1981~1994)	정부고시제도(1995~1997)	정기심사제도(1998~현재)
도입배경	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신수요의 양적 팽창 및 내용의 다양화, 기술의 발전 등 통신환경의 변화</li> <li>- 통신사업을 전문화하여 육성할 필요성이 대두됨</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 통신기술의 급격한 발전에 따라 통신사업자가 사업다각화를 통해 경쟁력을 강화할 필요성 제기</li> <li>- 기본통신시장에 대한 통신시장 개방압력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1997년 초 WTO 기본통신 협상의 타결가능성이 높아지고 1998년부터 통신시장이 세계화될 것이 예상되어 적극적인 경쟁정책 도입의 필요성이 제기</li> <li>- 사전공고제에 따른 신규통신서비스의 개발 및 보급에 제약</li> </ul>
주요내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 전기통신사업은 한국전기통신공사가 독점적으로 경영하도록 하고 한국전기통신공사 이외의 자를 체신부장관이 지정</li> <li>- 공중통신사업자를 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분, 기간통신사업자는 일반통신사업자와 특정통신사업자로 분류</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반통신사업과 특정통신사업으로 구분한 것을 폐지하고 기간통신사업과 부가통신사업으로 구분</li> <li>- 지정제에서 허가제로 전환</li> <li>- 기간통신사업자의 지분소유한도를 대주주 1/3, 외국인 1/3(대주주 금지), 정부투자기관 10%(대주주 금지)로 제한</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 사전공고제를 폐지하고 1년에 2번(기존의 1번에서 1998년 개정) 신청서류를 검토하여 진입허가여부를 결정</li> <li>- 외국인 투자한도를 33%에서 49%로 확대</li> </ul>
적용사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 1981년 한국전기통신공사를 설립, 1982년 국영기업체 체제로 전환</li> <li>- 데이터역무를 전문으로 하는 (주)한국데이터통신(1982. 3. 29)과 이동통신을 전문으로 하는 (주)한국이동통신(1984. 3. 29) 등을 설립</li> <li>- 1990년 데이콤의 국제전화 참여를 허용</li> <li>- 1992년 무선호출사업자 10개사를 허가하였고 1994년 7월 신세기 사업자를 신규이동전화사업자로 선정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 데이콤이 시외전화사업자로 허가 받았으며, 한국항만전화주식회사는 TRS를 전국적으로 확대할 수 있도록 허가받음</li> <li>- 1996년 6월 10일 7개 분야 27개 신규통신사업자가 선정</li> <li>· 개인휴대통신(PCS)은 한국통신, LG텔레콤, 한솔PCS가 선정</li> <li>· 제3국제전화는 한국글로벌텍(이후 온세통신) 선정</li> <li>· 무선데이터통신 3개사, CT-2 사업자 및 무선호출사업자 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 하나로통신을 제2 시내사업자로 허가, 온세통신을 제3 시외전화사업자로 선정, 그외 주파수공용통신, 무선호출 및 전기통신회선설비임대사업에도 신규사업자 선정</li> <li>- 2000년 12월과 2001년 8월 각각 2개의 비동기식 IMT-2000 사업자와 1개의 동기식 IMT-2000 사업자를 선정</li> <li>- 2001년 8월 현재 기간통신서비스를 제공하고 있는 업체는 총 33개사</li> </ul>

사업자 및 적정 사업자 수를 제한함으로써 시장의 유효경쟁을 유도하는 것이다. 그러나, 통신서비스 시장의 잠재적 진입자가 증가함에 따라 시장의 적정 사업자수와 진입사업자의 경쟁력을 사전적으로 판단하기 어려워지게 되었다. 이때문에 진입장벽을 완화하여 시장기능을 통해 사후적으로 효율적인 사업자를 선별토록 하는 진입규제 정책이 필요하게 되었다. 기업의 경쟁력은 시장에서 선별되므로, 경쟁체제하에서의 허가는 시장에서 선별하지 못하는 주요 요소를 점검하는 데 있다. 통신서비스는 소비자의 기본적인 욕구이므로 안정적인 통신서비스가 제공되어야 하며 국가안보, 공익성 등을 저해하지 않아야 할 것이다. 경쟁체제하의 허가의 기능은 기본적인 의무를 충실히 수행하지 못할 수 있는 사업자가 통신시장에 진입하는 것을 방지하고 허가조건을 통해 사업자의 권리 및 의무를 규정하는 것이라고 할 수 있다.

우리나라의 기간통신사업 허가제도는 통신환경의 변화에 적절히 대응해 왔으며 통신서비스 시장의 경쟁도입을 통한 통신시장의 활성화를 유도했던 핵심적인 정책 수단이었다. 국내 기간통신사업 허가제도 변혁은 3단계로 구분할 수 있다.

## 제 2 절 해외의 허가제도

미국의 정보통신사업은 '96년 통신법에 의해 제공서비스에 따라 Telecommunications Service와 Information Services로 나뉘며 통신설비를 포설하는 Common Carrier는 허가를 받아야 통신서비스를 제공할 수 있다.

영국의 사업자 면허는 크게 개별면허(Individual Licence), 종별면허(Class Licence)로 구분(통신법 1984)된다. 종별면허는 특정서비스에 대하여 일반적인 허가조건을 정하여 그 조건을 만족하면 별도의 허가신청 없이 서비스 제공할 수 있다. 개별면허는 종별면허 외의 서비스를 제공하려는 경우 DTI장관의 허가를 받도록 한다. 개별면허의 경우에는 사업자별 성격, 규모, 주력사업 등에 따라 허가조건이 다르고, 이에 따라 사업자별로 각기 다른 규제를 받는다. 사업자는 공중전기통신설비를 운영하는 PTO(Public Telecommunication Operators)와 Non-PTO로 분류된다. 종별면허 보유 사업자는 Non-PTO로 분류되며, 개별면허 보유 사업자중 제공 서비스의 중요도에 따라 PTO와 Non-PTO로 분류된다.

일본 또한 사업자에 따라 진입요건이 상이하다. 제1종사업자는 사업희망자가 신청서를 제출하면 우정성 산하 전기통신심의회의 자문절차를 거쳐 허가하며 이동사업자의 경우 전파법에서 규정하는 무선국 면허를 취득해야 하며, 주파수 취득에 따른 비용분담은 전혀 없다.

호주의 통신사업자는 통신회선설비를 보유한 Carrier와 그렇지 않은 Service Providers로 구분하며, Carrier는 허가를 받아야 하고 그에 따른 권리와 의무가 부여된다. 통신사업을 위한 면허는 Carrier License와 Nominated Carrier Declaration이 있다. 주파수와 관련된 사업을 하기 위해서는 Spectrum License, Apparatus License, Class License가 필요하다.

독일에는 네 가지 종류의 면허가 있으며 설비를 설치하거나 통신서비스를 제공하기 위해서는 RegTP(The Regulatory Authority for Telecommunications and Posts)로부터 면허취득이 필요하며, 면허신청시 RegTP는 이를 검토한 후 서면으로 면허를 부여하며, 면허상에 면허종목의 서비스가 제공될 지역을 지정한다. Licence Class 1에서 4까지의 면허를 하나의 복합면허로 부여가 가능하다.

### 제 3 절 중·장기 유선역무 허가제도 개선방안

유선역무의 허가과 무선역무의 허가는 성격이 상이하므로 각각의 역무에 적절한 허가체계를 운영하는 것이 바람직하다. 사업수행의 자격을 점검하는 성격을 가진 유선역무 허가제도를 간소화하고 진입을 완화하여 사업운영요건 및 공익성 등을 심사하고, 경합의 가능성이 있는 무선역무의 사업권에 대해서는 추가적인 사업자선정 과정을 도입하는 방안을 고려할 수 있다.

유선역무의 심사는 현행의 채점방식체계에서 사업자의 적격성 여부를 판단할 수 있는 채점방식으로 전환하여 각각의 심사항목에 대해 적격판정을 받은 경우, 사업을 허가하는 방식을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해 심사항목 및 제출서류 등을 간소화하여 행정업무 및 사업자의 서류부담을 완화하고 세부항목에 대해 심사하기보다는 법인설립의 요건충족 여부, 전문성확보, 서비스제공 계획의 적정성, 재정적 능력 확보, 기술적 능력확보 등 전반적인 사항을 심사하는 체계로 전환하는 것이 고려되

어야 할 것이다. 진입규제를 완화할 경우, 중복투자, 부실기업발생에 대한 우려를 낳을 수 있다. 시장이 어느 정도 성숙되었다고 판단될 경우, 진입규제를 강화함으로써 진입장벽완화에 따른 문제점을 해결하는 방안을 고려해 볼 수 있으나 여전히 시장상황과 신규진입자에 대한 사전적 판단은 불완전할 수 있으며, 잠재진입자를 제한함으로써 기존사업자의 경쟁을 위축시킬 가능성이 있기 때문에 장기적인 해결방안으로서는 미흡하다고 판단되며, 사업자수를 제한하거나 차별적 시장진입은 WTO 협정준수에 대한 논란을 야기시킬 가능성이 있다. 중복투자 및 부실기업발생은 경쟁활성화에 따른 시장의 효율성을 얻기 위해 치루어야 하는 비용으로 인식되어야 할 것이다. 그러나, 단기적인 정책방안으로 진입자유화에 따른 중복투자 및 부실기업의 발생을 줄이기 위해 사업자의 재정적 능력 및 인프라재활용의 심사를 강화하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

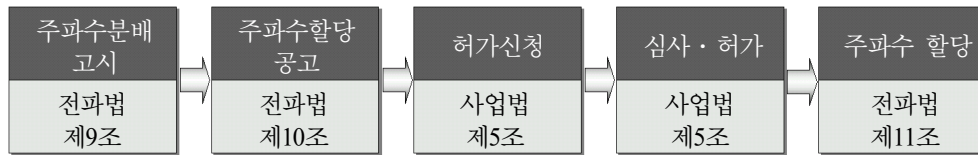
#### 제 4 절 중·장기 무선역무 허가제도 개선방안

기술발전으로 다양한 신규서비스가 개발되고 있으며 기존의 서비스도 진화 발전하는 등 주파수이용의 환경이 변화하고 있다. 전파의 간섭을 방지시키기 위해 제공 서비스와 이에 따른 기술기준을 규제하였던 기존의 무선국관리 중심의 전파관리정책은 이러한 환경 변화에 유연하게 대응하는 데 한계를 보이고 있다. 기존체계의 한계를 보완하기 위해 주파수에 대한 기술기준 및 제공서비스 제한을 완화함으로써 주파수의 효율적 활용을 제고시키고자 하는 정책을 모색하고 있는 것이 주요국 전파관리정책의 추세가 되고 있다. 이러한 정책방향은 주파수할당에도 적용되고 있어, 무선역무 허가가 제공 서비스에 대한 사업권을 부여하는 개념에서 주파수를 배분하는 개념으로 변화하고 있다

우리나라도 2000년 전파법개정 이전에는 주파수이용에 대한 허가는 사업권에 대한 허가가 이루어진 후에 무선국허가 절차를 통해 이루어졌다. 그러나, 전파법 개정 이후 주파수할당제도가 도입되어 현재는 주파수의 이용권에 대한 허가는 주파수할당을 통해 전파법체계에서, 주파수를 이용한 사업에 대한 사업권 허가절차는 사업법체계에서 담당하는 이원적인 체계를 가지게 되었다.



〈표 6〉 무선역무 허가절차



현행 국내 무선역무 허가제도는 주파수할당신청과 사업권허가신청을 동시에 해야한다는 점에서 주요국의 무선역무 허가체제와 유사한 형태를 가지고 있다. 주파수할당제도를 통해 전반적인 전파관리체제와 일관된 무선역무 허가정책을 운영하고자 하는 것이다. 그러나, 주파수에 대한 수요가 계속 확대되고 있으며 서비스가 다양해지고 있기 때문에 무선역무 허가에서 주파수관리측면에 대한 고려가 더욱 높은 비중을 차지할 것으로 예상된다. 따라서, 현재의 사업권 허가 중심의 무선역무허가 체제에서 전파관리의 측면을 보다 강화하는 무선역무 허가체제를 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

전통적인 사업자선정 방식은 사업계획서 심사방식 혹은 비교청문회 방식으로 사업자의 주파수이용 계획서를 통해 사업수행능력을 평가하여 주파수이용권을 배분하는 것이다. 사업계획서 심사방식은 정부의 정책적 의지를 반영하기가 상대적으로 용이하며 사업능력이 현저하게 떨어지는 사업자를 걸러낼 수 있는 장점이 있다. 그러나, 사업계획서 심사방식은 평가의 객관성 및 주파수획득에 따른 특혜 시비의 가능성이 상존하는 문제점이 있다. 이러한 단점을 극복하고 주파수자원의 효율적 이용을 유도할 수 있는 메카니즘으로 최근 널리 이용되는 방식이 주파수 경매방식이다.

주파수경매제는 희소한 주파수자원을 배분하기 위해 전파관리에 경제원리를 도입하고자 하는 것이다. 희소한 자원이 시장을 통해 배분될 경우, 시장에서 형성되는 가격은 자원의 진정한 가치를 나타내며 그 만큼의 가치를 느끼는 사람에게 배분되므로, 자원의 효율적 배분이 이루어진다. 시장의 가격기구는 희소한 자원을 효율적으로 배분시킬 수 있는 수단이 되는 것이다. 사업으로부터 높은 수익을 창출할 수 있는 사업자가 높은 경매가를 제시할 수 있으므로 주파수경매방식은 이론적으로 효율성이 높은 사업자를 선정할 수 있다는 장점이 있다. 따라서, 사업계획서를 심사하

여 사업자를 선정하는 것에 비해 사업자선정을 위한 기준의 객관성 및 특혜시비 최소화할 수 있다. 그러나, 경매대금이 과중할 경우 경매가에 대한 부담이 사업추진에 지장을 초래할 수 있으며, 가격을 상승시킬 경우 이것이 소비자의 부담으로 전가될 가능성이 있다는 단점이 있다.

주파수경매방식이 하나의 가능한 주파수배분의 대안으로 사용될 수 있을 경우 전파관리 및 사업자 허가방식의 유연성을 제고시킬 수 있다. 이러한 면에서 주파수경매의 근거조항을 수립하는 것과 주파수분배에 있어 주파수경매방식을 적용하는 것은 분리해서 고려해 볼 필요가 있다. 주파수경매방식이 정형화된 주파수할당방식으로 자리잡고 있는 추세이므로 이 방식을 원천적으로 배제시킬 필요는 없다고 판단된다. 사용 가능한 무선역무 허가방식의 폭을 넓히고 각각의 방식이 적용될 수 있는 경우를 신중하게 선택하는 것이 보다 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 심사방식과 주파수경매방식을 적용할 수 있는 판단 기준 및 운영에 대한 정책수립이 필요하다. 또한, 실제로 주파수 경매방식을 적용하기 위해서는 사업자의 부담 및 경매과정중에 발생하는 사업자간 담합을 방지할 수 있는 방안과 사례에 대한 연구가 충분히 이루어져야할 것이다.

## 제 4 장 겸업제도 개선

### 제 1 절 서 론

수직결합은 수평적결합과는 달리 시장점유율의 상승을 가져오지 않고 결합된 산업을 독점화시키지 않는 한 경쟁제한에 미치는 효과가 적은 반면, 수직통합을 통해 이를 수 있는 경제적 효율이 커 수직결합에 대한 규제는 사전규제보다는 사후규제가 적합하다는 의견이 그 동안 개진되어 왔다. 이에 따라 '99년 규제개혁위원회는 「'99 정보통신부 규제정비계획」 심의시 기간통신사업자의 사업겸업을 검토하며 기간통신사업자의 업종 전문화 또는 다각화 결정은 정부 승인의 문제가 아니라 기업경영상의 판단아래 통신사업자에 대한 겸업승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 의결하였다. 하지만 정보통신부는 겸업승인제도 폐지는 통신서비스 경쟁 및 기술발전을

저하시키고 통신망 고도화 및 신규 서비스의 개발을 지연시킬 뿐만 아니라 불공정 행위를 야기할 수 있다하여 폐지는 곤란하며 규제를 완화하는 것으로 규제개혁과제 내용을 수정해 줄 것을 요청하였다.

따라서, 본 장에서는 수직통합이 시장에 미칠수 있는 악영향에 대하여 검토하고 이에 대한 이론적 검토를 통하여 수직통합을 통한 부정적효과를 최소화 하면서 겸업제한 완화를 통한 통신사업과 비통신사업과의 시너지효과를 제고하기 위한 전향적인 검토를 하고자 한다.

### 제 2 절 기간통신사업자 겸업승인 규제제도 현황

우리나라에서 기간통신사업자의 겸업이란 통신 서비스업체가 관련 통신 기기제조업으로 진입해서 해당 서비스를 제공할 수 있는 단말기나 관련 통신기기등을 제조하는 사업을 겸하는 것을 말한다. 서비스업체가 기기제조까지 겸하는 수직적 통합(또는 후방통합)의 경우를 말하는 것이다.

[그림 2] 겸업승인 제외조항 변경사항

1997		1999		2001	
				추가	1. 통신기기제조업
1. 기간통신사업자외의 자의 전기통신망 개선·통합사업	⇒⇒	1. 좌동	변경 ⇒⇒		2. 정보통신공사업법 제2조제3호의 규정에 의한 정보통신공사업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다) 3. 정보통신공사업법 제2조제6호의 규정에 의한 용역업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다)
2. 정보통신관련 컴퓨터 프로그램의 개발 및 판매사업	⇒⇒	2. 좌동			
3. 정보통신관련 출판 및 교육사업	⇒⇒	3. 좌동			
4. 기간통신사업자 소유 부동산의 임대사업	⇒⇒	4. 좌동			
	추가	5. 통신단말장치의 판매사업			

기간통신사업자의 경우 전기통신사업법의 겸업제한 관련 조항에 의해 통신설비 제조업으로의 진출이 제한되어 있다. 하지만, SK 텔레콤이 SK 텔레텍이라는 자회사를 통해 1998에 단말기 제조업에 진출한 사례가 있다. 1995년 전기통신사업법의 개정으로 기기업체의 기간통신사업에 대한 진출이 실질적으로 가능해 졌다. 또한, 1996년에는 LG정보통신이 허가를 통하여 PCS사업권을 획득하여 통신서비스 산업에 진입함으로써 우리 나라 최초의 수직통합 기업이 되었다.

기간통신사업자의 통신기기제조 겸업에 대한 규제 조항을 살펴보면 앞의 (그림 2)와 같다.

### 제 3 절 통신장비제조 - 통신서비스의 수직통합의 사례 분석

1980년 Computer II Order에서는 전화이용자에게 단말기 선택의 폭을 넓혀주기 위하여 통신서비스 사업자들로부터 단말기제조사업부문을 분리하도록 명령하였다. 서비스와 기기의 지속적인 통합판매(bundling)는 이용자로 하여금 필수적인 통신서비스를 제공받기 위하여 원하지 않는 단말기임에도 불구하고 사용할 수밖에 없도록 강요하였다. 이는 이용자의 단말기 선택 폭을 감소하는 결과를 가져 왔고, 단말기제조시장의 경쟁촉진에도 걸림돌이 되었다.

Bundling은 2가지 이상의 제품이나 서비스를 단일 요금으로, 보편적으로는 각각의 요금의 합보다 낮은 가격으로 제공하는 것을 의미한다. 이것은 이용자들이 단일 사업자로부터 각각 별도의 요금이 책정된 상품요소들을 구매하는 one-stop shopping과는 다르다.

이용자들은 Bundling으로부터 혜택을 얻게 되는데, 이는 그것은 번들링이 사업자의 거래비용을 감소시킬 수 있고, 이러한 비용감소분을 이용자에게 제공할 수 있기 때문이다. 또한, 시장에서 제품이나 서비스를 찾고, 적절한 구매조건에 대해서 협상하고 원하는 조합을 구성하기 위한 시간과 노력을 감소시키게 된다.

위에서 살펴본 bundling의 특징과 함께 단말기 시장과 서비스시장(주간, 국내, 시내)이 충분히 경쟁적이라는 사실에 근거하여 2000년 Report and Order에서 번들링의

금지를 규정하고 있는 64.702조 e항을 폐지하였다.

우선 단말기 시장은 경쟁이 매우 활성화된 시장이고, 또 Computer II 규제에 의해 이용자들에게 충분한 선택권이 주어졌다. 현재 단말기시장은 매우 경쟁적이어서 이미 단말기는 많은 사업자들에 의해 출시되고 있고, 가격도 하락하는 일종의 “일용품 시장(commodity market)”으로 간주되고 있다.

비지배적 사업자가 단말기와 장거리 및 중계 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 허용하는 것은 단말기에 대한 개별 규제와는 상관이 없다는 의미이다. 그리고, 통합 판매의 경우 단말기와 서비스는 통신법 Title II에 의거하여 서비스 요금과 단말기의 판매가격이 분리되어 적용된다. 이는 통신법 271조와 272조에서 RBOC의 자회사나 독립계 지배적 사업자(ILEC)의 자회사를 모두 비지배적 사업자로 분류함으로써 통합 판매의 조건을 다른 모든 비지배적 사업자에게도 동일하게 규제하는 것이 된다. 따라서 이들 자회사가 모회사의 시장지배력을 남용하지 못하도록 제한하는 조치인 것이다.

또한 2000년의 Report and Order에서 모든 비지배적인 시내전화사업자, 후발 경쟁사업자, 그리고 기존의 시내전화사업자에게서 단말기와 시내전화서비스의 번들링을 제한하는 규제를 철폐하는 것이 공익증진에 효과가 있다고 주장하였다.

시내전화시장은 사실 충분히 경쟁적이지는 못하며, 기존 시내전화사업자들이 시장지배력을 행사하고 있다. 그러나, 신규 사업자들의 시장진입은 꾸준히 증가해 왔고, FCC의 2000년 12월 보고서에 따르면, 신규 사업자들의 장거리전화서비스 제공 비율이 6.7%에서 53%로 성장했다고 한다. 또한 FCC는 예전에 이동전화서비스와 단말기 번들링을 허용했을 당시의 이동전화서비스시장이 현재의 시내전화서비스시장보다 경쟁적이라고 판단하였다.

비지배적 장거리전화(주간통화)사업자들과 동일하게 비지배적 시내전화사업자들도 번들링이 허용되었다고 해서 이들 사업자들이 반경쟁적인 행위를 할 것이라고 보기는 어렵다. 즉, 비지배적 사업자들은 시장지배력이 낮으므로, 만족스럽지 못한 단말기와 함께 판매할 경우 이용자들은 즉시 사업자를 변경할 것이다. 따라서 비지배적 시내전화사업자에게 서비스와 단말기를 번들링하는 것을 허용하는 것은 통신

법 11조의 공익 증진의 목적에 부합하는 것이므로 허용된 것이다.

미국의 AT&T는 피규제 독점기업으로 기기와 서비스가 수직 통합된 형태로 출발하였으나 현재는 서비스와 기기가 완전히 분리되어 있다. 미국의 다른 주요 통신서비스사업자들의 경우는 전반적으로 서비스와 기기는 분리되어 있다.

1970년대 후반에는 AT&T는 피규제독점(시내전화), 피규제경쟁(장거리전화), 피규제경쟁(단말기)시장에 참여하게 되었다. AT&T는 피규제독점, 즉 22개의 벨 전화운영회사들을 분리하도록 강요받았다. 이로 인해서 AT&T는 장거리전화, Western Electric, 벨연구소만 남게 되었는데 이들 모두 규제의 완화가 진행중인 시장이었다. AT&T가 규제를 받지 않는 기업으로 전환하면서 AT&T의 비규제시장에의 진입을 금지하는 1956년의 동의법령(consent decree)을 철폐하였다. AT&T는 피규제 독점하의 시내전화시장을 잃게 되었고 기타 통신산업에서 자유로이 경쟁할 수 있는 준비를 갖추 수 있게 되었다.

1970년대 중반에는 단말기 시장의 자유화로 단말기 시장에 국내 및 외국사업자의 진출이 활발히 이루어졌다. 그리고 마침내 1984년 AT&T의 분할로 BOCs가 Western Electric과 분리됨에 따라 교환기, 전송기, 단말기 등의 시장 경쟁이 심화되었다.

AT&T는 자신의 주요 전화국기기의 대부분을 Western Electric이 공급하도록 하는 정책을 계속적으로 추진해 왔다. 1956년의 동의법령에 의해 BOCs와 Western Electric 간의 표준공급계약이 계속 사용될 수 있도록 허용되어서 Western Electric은 BOCs의 수요량의 대부분을 공급하였으며 Western Electric은 BOCs의 구축일정이나 망설계에 관한 정보를 입수할 수 있었다.

1970년대 후반에는 디지털 교환기의 도입으로 벨회사의 구매형태에 큰 변화가 일어났다. 또한 캐나다의 North Telecom이 시간분할 교환기를 개발하여 BOC가 North Telecom으로부터 구매하기 시작하였으며, 1970년대 말과 1980년대 초에 신규 IXC이 등장함으로써 교환기 시장의 경쟁은 더욱 심화되었다.

그러나 1980년대 중반부터 AT&T Technologies의 시장점유율은 하락하였다. North Telecom이 대형 디지털 교환기 개발 성공으로 인해 BOCs들이 이들의 구매를 늘렸기 때문이다. 그리고 분할이후 BOCs는 구매처를 다변화함으로써 AT&T에 대한 의

존도를 줄였고 또한 CPE의 자유화로 CPE시장의 경쟁은 더욱 심화되었다.

AT&T가 Western Electric과의 수직통합에서 얻은 편익은 다음과 같다. 첫째로, Western Electric은 BOCs이 수요를 완전히 충족시켜주었으며 Western Electric은 BOC에 대해 공급의 의무가 있는 반면 BOC는 Western Electric에 대한 아무런 구매의무조항도 없었다. 둘째로, 수요, 비용 및 기술상의 변화에 기인하는 기기의 부족 또는 초과에 대비하여 Western Electric은 무료보험장치의 역할을 하였으며 수요 변화의 위험을 전담하였다. 셋째로, Western Electric은 구형 기기에 대한 부품 교체를 충실히 해주었다.

AT&T의 이러한 편익에 대한 비용 부담에 대한 비판도 제기되었다. 이는 Western Electric이 제공한 이러한 편익은 결국 비용을 초래하였고 이것은 곧 수익률을 높이는 효과가 있는 고가격으로 보상되었다는 것이다. 또한, AT&T는 위의 편익을 얻는 대가로 높은 기기가격을 지불하였다는 것이다.

AT&T는 컴퓨터사업을 정리하고 나머지부분도 독립된 회사—통신서비스회사, 장비제조 및 기술개발회사, 거래관련전산회사—로 재조직되었다. 이에 회사의 규모와 제품의 다양성이 주는 이점이 그에 상충하는 사업전략을 관리하고 활동을 조정하는데 소요되는 시간, 정력 및 비용보다 작아졌음이 명백해졌다. 즉, 글로벌시장에 대비해 AT&T는 민첩성이 필요하며, 통합의 이점이 복잡성에 의해서 상쇄되어졌다.

이에 따라, AT&T가 여러 개의 상이한 시장에서 경쟁하기가 더욱 힘들어지고 있으며, 속도와 유연성이 중요해진 전기통신시장에서 AT&T와 같은 대형조직은 유용하지 못하다는 사실이 명확해졌다. AT&T가 특히 통신장비 부문을 분리해 낸 요인은 통신서비스 시장이 경쟁체제로 전환됨에 따라 새로운 통신서비스사업자들이 경쟁자인 AT&T로부터 기기를 구매하려고 하지 않는 현상 때문이다. 즉, 기기수입이 서비스 부문으로 이전되는 문제이다. 또한, 기기의 주문을 통해 자신의 서비스 전략에 대한 사업내의 사적정보가 AT&T로 유출될 가능성이 있기 때문이다.

기업들이 수직적으로 통합되는 요인은 첫째, 기술적 요인으로 생산과정을 하나로 통합함으로써 생산비용을 절약할 수 있는 경우이다. 둘째, 생산과정의 일부를 외부와의 계약관계에 의존할 것인지 또는 내부적으로 자체 해결할 것인지의 거래비용

상의 고려이다. 그리고 세번째 요인으로 불완전성에 기인한다는 것이다.

일반적으로, 통신기기는 수요자인 통신서비스사업자가 보유하고 있는 망의 특성이나 제공되는 서비스의 특성에 맞추어 특화되어 있다. 이러한 거래특화적 자산에 대한 투자는 기기업체로 하여금 서비스업체에게 종속되게 만드는 경향이 있다. 반면, 기기업체는 서비스업체의 망 구조 및 영업활동에 관한 사적 정보를 입수할 가능성이 있다.

기존에 수직통합된 기업이 서비스 시장의 확대에 직면하게 된 경우 제조부분의 분리를 통해 경쟁서비스업체의 외부효과 우려를 불식시킴으로써 기기판매수입 확대의 기회를 포착하는 것이다.

#### 제 4 절 수직통합에 대한 경제적 평가 및 관련이슈 분석 -우리 나라의 수직통합 관련 이슈와 평가

본 절에서는 수직통합에 대한 정의를 하고 수직통합의 유인 및 경제적 효과에 대하여 알아보려고 한다. 수평적결합과는 달리 경쟁구조에 직접적인 영향을 미치지 않고 경쟁자의 경쟁력에 영향을 미침으로 시장에 영향력을 행사할 수 요인을 제공할 수 있음을 알아보려 한다.

수직결합의 동기 내지 효과에 대한 논의는 여러 가지 각도에서 수없이 계속되어 왔다. 수직적 생산단계간의 기술적 상호의존성(technological interdependence)이 존재한다면 기업은 비용을 절감하기 위하여 일관생산의 흐름속에서 시차의 지장이 없도록 하거나 또는 적어도 통일된 계획과 경영을 위해서 수직결합을 한다는 것이다.

물론 이론적으로 볼 때 기술 그 자체가 수직결합을 필요로 하지 않고 모든 거래가 시장에서 이루어질 수도 있지만, 시장에서는 이를 위한 정보와 통계가 충분하게 공급될 수 없으며, 가격이 외부효과를 정확히 반영하지 못 할 뿐만 아니라 특정 생산단계에 비경쟁적 시장구조가 형성된다면 여기에서 경쟁적 성과를 기대할 수 없다. 그러므로 수직결합은 시장에 내재하는 불완전성에 기인한다고 볼 수 있다.

정부는 정치, 경제적 이유로 가격통제를 시행해 왔다. 이러한 가격통제는 공개시장에서의 거래에만 집행이 가능하고 기업내 거래에서는 집행이 불가능하다. 예를



들어, 어떤 상품에 가격통제가 실시되는 경우 수직결합기업 내에서의 거래에는 가격통제가 적용되지 않는다. 따라서 가격이 통제된 상품을 구매하거나 판매하는 기업들은 가격통제를 회피할 목적으로 수직적 기업결합을 할 강력한 인센티브를 가진다.

원료에서부터 소비자의 손에 들어가는 완성품이 되기까지에는 많은 생산과정과 유통과정이 존재한다. 이러한 각각의 무수한 과정들은 개별특화기업에 의해 수행되거나 또는 하나의 수직결합기업에 의해 수행된다. 전자의 경우에는 공개시장에서 원료와 중간재가 상류기업으로부터 최종재에 가까운 물품생산자인 하류기업에게로 매매되는 것을 말한다.

거래비용을 절감하기 위해 수직결합이 발생하면 사회후생은 향상된다. 즉, 수직결합은 시장거래 비용보다 조직비용이 낮은 경우에 발생하므로 경제효율이 증가하는 것이다. 비용절감 그 자체로는 시장력을 증가시키지 못하기 때문에 최종재의 가격이 삭감된다. 중간생산재를 한 생산단계로부터 다음 생산단계로 이전시키기 위해 시장거래를 이용하는 비용을 절감함으로써 생산자와 소비자 모두 이득을 보게된다.

수평결합 특히 동일시장내의 대기업간 또는 대기업과 중소기업간 결합은 그 자체로서 시장력을 증대하므로 독점화의 수단이 되며 이로 인한 폐해의 가능성은 부연할 필요가 없을 것이다. 수직결합은 생산과 유통과정에 걸쳐 다단계활동을 하므로 비용을 절감할 수 있는 가능성을 갖는 반면 한 시장에서 시장력을 보유하는 경우에 이를 활용하여 다음과 같은 다른 시장에서 경쟁상의 우위를 확보하기 위한 경쟁제한행위나 불공정경쟁행위를 할 수 있다.

위의 경제적 분석에 따르면 수직통합은 수평통합과는 달리 경제의 효율을 높이고 소비자의 효용을 증대할 수 있음을 알 수 있다. 하지만, 수직통합을 통하여 경쟁활성화에 비경쟁적인 영향을 미칠 수 있음을 또한 알 수 있다. 하지만 이런 경우는 상류 또는 하류에 기업의 시장지배력이 있는 경우에 가능하며 그렇지 않은 경우 수직통합은 기업의 경쟁활성화를 위한 것임을 알 수 있다.

SK의 단말기사업 진출로 삼성은 단말기시장의 경쟁자 출현으로 시장이 축소되는 위기를 맞을 수 있었으나 경쟁으로 인한 품질향상으로 노력을 촉진하였으며 삼성이 이미 세계시장에 진출한 상태이어서 수요독점에 의한 삼성의 경쟁력 및 국가경쟁력

에 부정적인 요인이 되지는 않았다.

하지만, SK 텔레콤과 신세기텔레콤의 통합으로 SKT의 시장지배력이 강화됨에 따라 SKT의 통신시장지배력이 기기시장에 비경쟁적인 영향을 미칠수 있게 됨에 따라 공정거래위원회는 SK 텔레텍의 기기시장을 제한한 상태이어서 2005년까지는 SKT의 서비스시장지배력을 이용한 기기시장 진출은 어려운 상태라고 볼 수 있다.

이런 점은 단말기 시장의 시장을 살펴보면 알 수 있다. 2001년도 상반기 국내 내수시장의 업체별 시장점유율에서 나타나는 특징은 삼성전자와 LG전자의 시장 과점이 확대되고 있는 반면, 기타 중견업체의 상대적 시장점유율의 하락이다. 지난 2년간 66~67% 정도의 시장점유율을 보이던 삼성전자와 LG전자의 시장비중이 75%대로 확대되고 있는 반면, 모토로라, 현대큐리텔을 비롯한 중견업체의 비중이 이전 연도에 비해서 축소되고 있는 것이다.

KT의 교환기시장 진출은 위에서 언급하였듯 유선전화시장의 독점력을 이용하여 교환시장에 진입함으로써 교환기시장에 비경쟁적인 요소를 가져올 수 있는 경우라 하겠다. 우선 한국의 교환기시장을 살펴보면 4사 과점체제를 갖추고 있으며, 이는 TDX 개발에 이들 네 기업이 참여함으로써 형성된 것이다. 각 회사별로는 한 해의 국내 시장규모가 100만 회선(local lines) 내외이고 수출도 미미한 수준이어서, KT의 교환기시장 진출 시 KT와의 경쟁이 어려운 형편이다.

KT의 교환기 시장 진입은 통신서비스 및 장비 시장의 수직적 통합에 따라 통신서비스 시장에서 독점력을 통신장비시장에 미쳐 업체간 자유로운 경쟁체제 구축이 곤란해짐에 따라, 결국 통신서비스 및 장비산업의 경쟁력 저하, 이용자 이익 저해 등의 문제를 초래할 우려가 있다. 또한 통신서비스의 기술표준은 통신사업자가 국내외 기술동향, 국내산업 여건, 서비스의 수요, 투자비 등을 고려하여 결정하여야 하나 통신사업자가 교환기제조업을 겸하게 될 경우 통신사업 측면이 아닌 통신기기의 마케팅 전략차원에서 기술표준을 채택하게 되어 통신서비스 시장에서의 경쟁력 저하를 초래할 수 있다.

또한 KT의 기기사업 진출시 통신사업에서 얻어진 수익을 통신과 무관한 사업에 유출하여 통신망의 고도화 및 새로운 서비스 개발보급을 지연시킬 우려가 있다. 통

신사업자는 통신사업의 수익기반을 통해 서비스 제공 지역확대 및 새로운 서비스 개발에 주력하여야 하나, 통신기기제조업을 영위할 경우 새로운 기기개발 등 “연구개발”에 많은 투자를 하게 되어 결국 통신서비스에 대한 투자에 소홀하게 될 가능성이 있다. 통신서비스 시장의 경우 서비스별로 효율적인 경쟁체제 구축을 위해 서비스간의 내부 상호보조를 금지토록 하고 있다. 만일 시장지배적 사업자가 기기제조업을 겸하게 될 경우 시장지배력이 더욱 강화되어 공정경쟁을 저해하고 소비자의 이익을 침해할 우려가 있다.

### 제 5 절 기간통신사업자 겸업승인 규제제도 관련 정책제언

99년 8월 정통부 규제정비계획 심의시 규제개혁위원회는 겸업 승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 한 바 있으나, 지난 2년간의 국내 통신서비스 및 장비시장에 대한 현황 및 문제점을 분석해 본 결과 상기와 같은 문제점이 있으므로 금번 시행령 개정시에는 현행 모든 통신사업자에 적용되는 겸업 승인제도를 시장지배력이 있는 사업자로만 한정하고 통신기기제조업, 정보통신공사업 및 용역업에 한하여 승인제도를 유지하고, 다른 업종은 모두 자유롭게 영위할 수 있도록 규제를 대폭 완화하는 것이 바람직하게 여겨진다.

겸업승인제도의 전면 폐지 문제는 향후 전기통신사업법 개정시 급변하는 국내외 통신서비스 및 장비시장 동향을 면밀히 분석하고, 업계 학계 관련부처 등의 의견을 광범위하게 수렴한 후 국가 경쟁력 및 국민복지 증진에 기여할 수 있는 개선방안을 마련하고 규제개혁위원회 심사를 거쳐 확정 추진하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

## 제 5 장 통신서비스분야 외국인투자 규제제도의 현황과 사례

### 제 1 절 외국인 직접투자의 정의 및 동향

외국인 직접투자는 좁은 의미로 지속적인 경제적 이해관계를 목적으로 기업경영에 실질적인 영향력을 행사할 가능성이 있는 투자로서 우리나라의 경우 외국인투자

촉진법에서 국내기업의 주식 또는 지분의 취득과 장기차관형태인 협의의 외국인 직접투자에 관해서 규정하고 있다. 외국인투자촉진법시행령에서는 외국인 직접투자에 포함되는 범위를 투자금액(2인 이상의 외국인이 함께 투자하는 경우에는 1인당 투자금액)이 5천만원 이상으로서 외국인이 당해 법인 또는 기업이 발행한 의결권있는 주식총수 또는 출자총액의 10% 이상을 소유하는 것으로 정의한다.

동기별로 외국인투자의 유형은 시장접근형과 생산거점형으로 구분할 수 있다. 시장접근형은 경쟁에서 우위를 지킬 수 있는 특정 사업부문을 투자유치국의 내수시장을 겨냥하여 진출시키는 형태를 의미하며, 생산거점형은 제3국으로의 수출을 목적으로 투자유치국을 생산거점으로 활용하는 형태를 의미한다. 전세계적으로 외국인직접투자에 대한 규제완화가 이루어지면서 전세계 외국인직접투자는 전세계 교역 및 GDP증가율보다 빠른 속도로 증가하고 있으며, 투자규모의 비중은 선진국 중심으로 부터 점차 아시아 및 중남미 등 지역의 개도국으로 옮겨가고 있다. 또한 서비스 분야에서의 외국인투자 증가와 국경간 M&A의 증가도 최근의 특징적인 현상이다.

## 제 2 절 외국인 직접투자의 효과

외국인 직접투자의 긍정적 효과로는 투자재원의 안정적 조달 및 경제 안정화, 세수증대 효과, 후생증대 및 기술이전 효과 등을 들 수 있다. 부정적 효과로는 규제주권(National Regulatory Sovereignty)의 약화, 경제 외적 공익성 추구하고 관련한 애로 발생 가능성, 국내 제조업 기반의 약화 우려, 국부 유출의 가능성 증대 등을 들 수 있다.

## 제 3 절 통신서비스분야 외자규제 동향 및 국내 규제현황

외국인투자와 관련한 전세계적인 추세는 규제보다는 완화라고 할 수 있다. 이러한 추세는 경제발전에 따른 통신시장 발전을 도모할 필요성이 높아졌음에도 불구하고, 통신하부구조 구축을 위한 투자재원이 부족한 개도국시장을 중심으로 급격하게 확산되고 있다. 선진국들의 경우에는 외국인투자에 대한 양적 규제가 거의 없는 것이 현실이나, 동시에 자국 통신사업자의 국적성 및 통신서비스의 공공성 유지를 위

하여 공익성심사(Public Interest Test) 등 외국인투자에 대한 질적 규제를 유지하고 있다. 또한 지주회사 설립을 통한 간접투자의 형식으로 상당 정도의 외국인투자를 허용함으로써 외국인투자에 대한 자국법 적용의 가능성도 제고하고 있다.

우리나라의 통신서비스분야에 대한 외국인투자 규제의 특징은 다음과 같다. 우선 외국인투자에 대한 규제를 주로 투자한도에 대한 양적 규제에 치중하여 왔으며, 전기통신사업법 내에서도 통신사업자의 국적성과 통신서비스의 공익성 유지를 위한 질적 규제에는 상대적으로 소극적이다. 특히 외국인이 국내 우회적인 간접보유 방식으로 국내 통신서비스분야에 영향력을 행사하는 경우에는 투자총액 한도에 대한 제한 이외에는 통신서비스 관련법 내에 국내 통신사업자에 대한 외국인의 영향력 행사를 통제할 수 있는 체계적인 규정근거가 부족한 상황이다.

#### 제 4 절 주요국의 통신서비스분야 외국인투자 규제

선진국들은 대부분 자국 통신사업자의 국적성 및 공익성 유지 차원에서 일정한 규제장치를 유지하고 있으며, 이러한 규제장치에는 일반적으로 직접 또는 간접투자에 대한 포괄적인 투자한도 제한과 함께 국별 상황에 따라 공익성심사, 정부 지배주주, 특별주, 이사진에 대한 국적 제한 등 다양한 재량권을 구사하고 있다. 특히 선진국들의 경우 예외없이 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도를 활용하고 있으며, 직접투자에 대해서는 엄격한 반면 간접투자에 대해서는 거의 예외없이 제한을 두고 있지 않다.

조사대상국인 영국, 프랑스, 뉴질랜드, 미국, 일본, 캐나다 가운데 일본과 캐나다를 제외하면 투자한도 합계에 대한 제한은 없다. 다만, 직접투자에 대해서는 미국, 프랑스, 캐나다 공히 20%의 한도제한을 유지하고 있다. 이 가운데 미국과 프랑스는 무선분야에 대해서, 캐나다의 경우는 설비보유에 기초한 서비스에 대해서 투자한도를 제한하고 있다. 또한 캐나다는 선진국들 가운데 유일하게 설비보유에 기초한 서비스에 대해 간접투자 한도 33.3%를 유지하고 있다. 영국의 경우는 직접 및 간접투자 모두 한도제한이 없다. 뉴질랜드의 경우는 일반 통신사업자들에 대한 투자한도 제한은 철폐한 상태이나, 대표적 사업자인 TCNZ에 대해서는 내·외국인 차별없이

49.9%의 동일인 한도를 두고 있다. 일본은 '99년중 KDD법을 폐지함으로써 KDD에 대한 외국인 투자한도 20%를 철폐함으로써 현재는 NTT에 대해서만 20%의 외국인 투자한도를 고수하고 있다.

통신사업자의 국적성 확보와 관련하여서 영국은 BT의 민영화 과정에서 도입한 특별주(Golden Share) 제도를 BT와 MCI 합병 논의과정인 1997년 9월 폐지함으로써 현재는 아무런 제도적 장치를 두고 있지 않다. 일본과 프랑스는 국적성 확보를 위해 대표적 통신사업자인 NTT와 FT에 대해 각각 33.3%, 50% 이상의 정부지분을 유지를 요건으로 하는 정부지배주주 제도를 유지하고 있다. 추가적으로 일본과 캐나다의 외국인의 이사진 참여를 불허하고 있다. 미국은 양적인 투자한도 제한은 없으나, 무선분야에 대한 외국인 투자합계 25%에서부터 FCC의 공익성심사를 발동함으로써 국적성 확보를 위한 효과적인 진입규제를 시행하고 있다.

우리나라에서도 방위산업체에 대한 외국인투자에 대해서 투자심사제도를 운영하고 있다. 외국인이 방위산업체의 경영에 영향을 미칠 수 있을 정도로 투자할 경우, 국가안보와 관련된 기밀사항 및 방위산업 기술이 해외로 유출될 가능성이 있다는 점에서 최소한의 통제수단으로서 『방위산업에관한특별조치법』규정을 통하여 투자허가제를 시행하고 있다.

### 제 5 절 지주회사의 개념 및 유형

지주회사란 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 회사 일반을 지칭하는 것은 아니며, 자회사의 사업내용을 지배하는 것이 회사의 목적임과 동시에 주된 사업내용인 경우에 한정한다. 지주회사의 요건 성립을 위해서는 반드시 의결권 행사 등에 의하여 현실적으로 다른 회사에 대한 형식적인 지배가 행해지고 있는가 아닌가와 관계 없이, 다른 회사에 대한 사실상의 지배가능성이 존재하는 것으로 충분하다는 것이 일반적인 견해이다. 지주회사 가운데는 특정 사업활동을 하지 않는 가운데 다른 회사의 주식을 소유함으로써 오로지 회사지배만을 목적으로 하는 순수지주회사(pure holding company) 이외에 그 자체로도 독자적인 사업활동을 영위하는 가운데 다른 회사를 지배하기 위하여 주식을 소유하는 사업지주회사(operating holding company)가 있다.

지주회사의 가장 큰 장점은 전략적 의사결정기능과 일상적 의사결정기능의 분리이며, 지주회사 산하의 자회사들은 각자 법률상 독립된 법인이므로 원칙적으로 한 자회사의 위험은 다른 자회사에로 전가가 이루어지지 않는다. 이러한 점에서 지주회사는 자회사를 매각할 경우나 새로운 자회사를 매입할 때 편리한 조직형태이기 때문에 지주회사 제도는 구조조정(Restructuring)을 좀더 유연하고 효과적으로 추진하기에 적합한 회사구조로 알려져 있다.

그러나 지주회사 제도는 경제력의 과도한 집중, 소수주주 및 채권자의 이익 침해 가능성 등 부작용도 있으므로 신중한 접근이 필요하다. 지주회사 체제는 피라미드 식 자회사 설립으로 각 회사별 부채비율을 실제비율보다 낮게 보일 가능성이 높아짐으로써 중장기적으로 회사 스스로 경영의 건전성을 통제하지 않는 경우 문제가 커지기 전에는 규제가 용이하지 않다. 특히 지주회사를 이용하여 사업다각화에 필요한 자금을 부채로 충당할 경우 재무구조는 악화되고, 외부의 여건변화에 영향을 많이 받게 된다. 또한 지주회사와 자회사간의 복잡한 경영 및 재무 구조로 인해 투자분석이 난해하기 때문에 이해당사자들에게 회사 영업활동의 투명성이 쉽게 보장되지 않는다.

## 제 6 절 지주회사 제도의 국내·외 현황 및 문제점

우리나라는 99년 2월 5일부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」개정을 통해 내·외국인에게 공히 순수지주회사의 설립을 허용하였다. 동법 개정 이전에도 외국인은 예외적으로 국내 지주회사 설립이 법률상 가능했으나, 불특정 국내기업에 대한 M&A를 목적으로 한 지주회사 설립은 사실상 불가능했다. 동법 제2조1의1호는 지주회사를 '주식(지분을 포함)의 소유를 통하여 국내 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사로서 자산총액이 대통령령이 정하는 금액 이상인 회사로 정의하고 있다. 또한 동법 제8조의 21항 2호에서는 지주회사가 일반적으로 자회사 발행주식 총수의 50% 이상을 소유해야 하는 것으로 규정하고 있다. 다만, 예외적으로 상장회사의 경우 30% 이상, 벤처기업의 경우 20% 이상만 소유하여도 된다.

추가적으로 지주회사의 금지행위는 다음과 같다. 첫째, 지주회사는 자회사 이외

의 또 다른 국내회사를 지배목적으로 동시에 소유하지 말아야 한다. 둘째, 한 지주회사가 금융업과 비금융업 자회사를 동시 소유하는 것도 불허한다. 셋째, 지주회사는 피라미드식 자회사 설립을 통한 사업확장이 불허되고 있다. 넷째, 국내 30대 그룹의 경우 모기업, 자회사, 기타 계열사간 채무보증을 모두 해소할 경우에만 허용된다.

일본은 지주회사의 도입을 주요내용으로 하는 독점금지법 개정법안을 1997년 3월 국회에 제출하고 동년 6월 가결하였다. 당시 법안의 제출취지는 공정하고 자유로운 경쟁 촉진에 의해 국민경제의 발전을 가속화하고 사업자의 국제경쟁력 제고와 경제의 구조개혁에 도움을 주기 위해 경제력의 과도한 집중이라는 문제를 야기하지 않는 범위 내에서 지주회사 제도를 부분적으로 허용한다는 것이다. 이에 의하면 일본의 지주회사는 '회사 총자산에 대한 자회사 주식가액의 합계가 50%를 초과하는 회사'로 정의하고 있다. 이는 우리나라의 그것과 유사하나, 조문상으로 '국내회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업내용으로 하는가'의 여부를 굳이 요구하지 않고 지분소유 비율만으로 정의함으로써 상대적으로 규정의 투명성을 높이고 있다.

미국은 1889년부터 지주회사 설립에 대한 제한은 없으며, 대부분 지주회사의 자회사들은 각각 독립적으로 경영되고 우량한 계열사가 부실한 계열사를 지원하는 예는 찾기 힘들다. 지주회사는 해외합작을 제외하고는 자회사 주식을 대부분 100% 소유하고 있으며, 지주회사만 주식시장에 상장되는 것이 일반적이다. 프랑스도 현재 지주회사의 설립에 대한 제한은 없으며, 우리나라와 유사하게 자회사가 주식시장에 상장돼 있는 경우가 많다. 대부분의 지주회사그룹은 3~4개의 핵심주력업종에 전문화하는 것이 보통이다. 예를 들어 포드는 자동차, P&G는 생활용품, 모빌은 석유, 펩시는 식·음료에 특화하고 있으며, 예외적으로 G.E.는 전기, 전자, 석유화학, 발전, 금융, 위성통신서비스, 언론 등 다각화 경영을 펼치고 있으나 많은 전문가들은 이들 사업부문이 느슨한 전략적 제휴관계 정도에 있다고 설명하고 있다. 이들 국가에서 지주회사는 철저하게 수익성에 따라 평가받고 전문경영인에 의해 경영된다.

대부분의 서비스산업 분야에서는 공익성 확보를 위하여 분야별 관련법에 기초하여 사업자의 영업활동에 대한 규제를 가하는 것이 일반적인 현상이다. 특히 이러한 규제는 통신, 가스, 전력 등 전통적으로 자연독점의 논리가 지배하는 산업의 경우



좀더 강하게 시행되어 왔다. 통신서비스분야의 경우 전기통신사업법이 규제의 근거 법이라 할 수 있다. 통신사업자는 당연히 동법의 규제 대상이지만, 지주회사의 설립이 가능하다면 그러한 자회사인 통신사업자의 주식을 소유하는 지주회사에 대한 규제를 부여하지 않을 수 없다. 문제는 지주회사에 대한 규제가 제도적으로 가능한 것인지, 자회사인 통신사업자와 지주회사는 어떠한 관계가 있는 것인지, 다른 자회사와의 규제가 필요한지 등에 의문이 생길 수 있다. 예를 들어 전기통신사업법상 금지행위에 대해 조사가 필요한 경우 자회사인 통신사업자에게 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있는데, 이 경우 통신사업자의 자료 제출만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 지주회사 제도의 도입을 위해서는 지주회사의 설립·합병·양도·폐지, 지주회사의 겸업규제, 지주회사의 임원에 대한 규제, 지주회사에 대한 감독 및 조사 등과 관련하여 전기통신사업법 등 분야별 관련법 규정 개정이 수반되어야 할 것이다.

## 제 6 장 결 론

### 제 1 절 새로운 통신정책의 필요성

최근 통신서비스 시장은 전세계적으로 효율성 제고를 위한 사업자간 인수합병과 기술발전에 따른 서비스간 상호진입 등의 커다란 구조변화를 겪고 있다. 국내의 통신서비스시장도 이동전화의 시내외 전화시장의 잠식, 인터넷망을 이용한 음성서비스 제공 등의 서비스간 경쟁격화와 통신사업자간의 인수합병 등의 커다란 변화를 경험하고 있으며 최근 IMT-2000 사업자 선정은 이러한 구조변화를 더욱 가속화시킬 전망이다. 이런 급속히 변화하는 통신환경을 수용하기에는 현행 전기통신사업법과 규제제도는 여러 측면에서 미흡한 점을 내재하고 있다. 따라서, 통신사업자의 시장진입에 필요한 통신정책 및 규제제도의 기본틀을 형성하는 통신사업 분류체계와 역무의 구분 및 허가제도, 겸업제한, 외국인투자제한 등 관련 규제제도에 대한 개선 방안 검토가 필요하다고 하겠다.

## 제 2 절 정책적 제언

### 1. 분류제도

각국은 모두 자국의 상황에 맞는 고유의 분류체계를 가지고 있으며 환경변화에 적응하면서 제도를 운영하고 있다. 우리나라를 포함한 각국은 통신사업 분류체계 및 역무구분이 어떠한 형태로든 꾸준히 개편되어 오고 있거나 개선을 검토 중이다.

미국을 제외한 영국, 일본, 호주의 경우 모두 통신설비 보유여부를 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 영국은 통신설비의 포설여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분되며, 일본은 제1종과 제2종, 호주는 Carrier와 Service Provider로 구분되는 것이다. 이에 비해 우리나라는 설비보유여부와 제공서비스의 두가지 기준으로 사업자를 분류하고 있어 두가지 기준 중 중요성에 따라 단일기준화 하는 작업이 필요하다고 본다.

우리나라의 경우에는 기간통신역무는 기간통신사업자와 별정통신사업자가 제공하고 부가통신역무는 부가통신사업자가 제공하도록 되어 있어서 제공서비스에 차이가 있는 반면 미국 등 각국은 사업자별로 제공할 수 있는 서비스에는 차이가 없는 것이다. 음성과 데이터의 구분이 사라지고 있는 현 상황은 우리나라 사업자 분류체계의 기본을 흔들고 있기도 하다.

우리나라의 경우 현재 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 명시되어 있지는 않다. 또한 역무별 허가제도를 통해 무선통신시장에 진입하기 때문에 주파수를 할당받아 제공하는 역무 내에 세부 서비스별로 역무침해 논란이 있어 왔던 것이 사실이다. 기술의 발전으로 인하여 할당받은 주파수로 여러 가지 서비스를 제공할 수 있게 됨에 따라 이러한 역무침해 논쟁이 일어나고 있어 신규서비스에 대한 법적 지위부여를 검토하여야 하겠다.

마지막으로 VoIP 등 신기술을 이용한 통신서비스에 가해지는 규제가 없다는 것이다. 단지, 미국의 경우 VoIP 서비스가 급성장하면서 기존사업자와의 형평성 문제를 들어 보편적 서비스 기금을 부담시키려 하는 안을 추진 중에 있지만 아직 구체적으로 실현되지는 않고 있다.

## 2. 허가제도

독점적인 시장구조에 경쟁을 도입하는 것이 중요했던 과거에는 기간통신 허가제도가 경쟁력 있는 사업자를 선별하는 기능을 가졌으며 현재까지의 허가체계는 이러한 목적을 충실히 달성하였다. 그러나, 진입이 자유화된 경쟁체제가 수립되면서 효율적인 사업자를 선별하는 기능은 시장에 위임되고 있다. 시장이 원활하게 기능할 수 있는 환경에서의 허가의 기능은 기간통신사업자의 의무와 권한을 부여하여 국민이 안정적인 통신서비스를 제공받도록 하는 것이며 이를 준수할 수 있는 사업자를 시장에 진입시키는 역할을 한다.

진입에 제한이 없는 유선역무와 주파수자원의 제약으로 인해 진입이 제한될 수 있는 무선역무는 상이한 허가체계를 갖는 것이 바람직하기 때문에 이를 분리하여 검토하였다. 유선역무 허가는 사업운영요건을 점검하는 성격을 가지므로 허가절차를 간소화하고 진입을 완화하는 정책방안을 모색하는 것이 바람직하다. 진입완화로 인해 중복투자와 부실기업이 발생하는 것은 장기적으로 볼 때 경쟁을 통한 시장의 효율성을 제고시키기 위한 비용으로 이해되어야하지만 시장조정국면에서 이를 최소화함으로써 시장조정의 동태적 효율성을 제고시킬 수 있다.

희소한 자원인 주파수에 대한 수요가 급증하고 있으므로 무선역무의 경우 주파수의 효율적 사용이 중요한 선정기준이 될 것이다. 따라서, 현재의 사업권허가 중심의 무선역무허가 체계에서 전파관리의 측면을 보다 강화하는 무선역무 허가체계를 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 해외의 사례와 같이 사업법체계에서는 기간통신서비스 운영에 필요한 기본사항의 심사하여 사업권을 부여하고, 주파수이용권에 관한 심사는 전파법의 체계를 따르는 방식을 고려할 수 있다. 현재 세계적으로 정형화된 주파수할당방식으로 자리잡고 있는 주파수경매방식을 도입하여 전파관리 및 사업자 허가방식의 유연성을 제고시키는 방안도 충분한 연구가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

## 3. 겸업제도

우리나라에서는 기기와 서비스 양 부문으로부터 수직적 결합의 유인이 적지않게

존재하고 있어 기간통신서비스업체의 기기제조 겸업이 허용될 경우 수직통합 사례는 증가할 것으로 보인다. 그러나 전세계적으로 볼 때 기기와 서비스는 거의 분리되어 있고 서비스와 기기 분야 모두에서 경쟁이 치열해질수록 각 부문이 전문화되는 현상은 심화될 것이다. 그러므로 우리나라의 수직통합 현상은 장기적으로 계속될 것 같지는 않다. 다만, 당분간 나타나게 될 해당기업들의 수직통합 동기를 법적으로 규제하는 것이다.

따라서, 99년 8월 정통부 규제정비계획 심의시 규제개혁위원회는 겸업 승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 한 바 있으나, 지난 2년간의 국내 통신서비스 및 장비 시장에 대한 현황 및 문제점을 분석해 본 결과 상기와 같은 문제점이 있으므로 금번 시행령 개정시에는 현행 모든 통신사업자에 적용되는 겸업 승인제도를 시장지배력이 있는 사업자로서만 한정하고 통신기기제조업, 정보통신공사업 및 용역업에 한하여 승인제도를 유지하고, 다른 업종은 모두 자유롭게 영위할 수 있도록 규제를 대폭 완화하는 것이 바람직하게 여겨진다.

#### 4. 외국인 투자제도

대부분의 선진국들은 자국 통신사업자의 국적성 및 공익성 유지 차원에서 일정한 규제장치를 유지하고 있으며, 이러한 규제장치에는 일반적으로 직접 또는 간접투자에 대한 투자한도 제한과 함께 국가별 상황에 따라 공익성심사, 정부 지배주주, 특별주, 이사진에 대한 국적 제한 등 다양한 재량권을 구사하고 있다. 특히 선진국들의 경우 예외없이 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도를 활용하고 있으며, 직접투자 한도에 대해서는 엄격한 반면 간접투자 한도에 대해서는 거의 예외없이 관대한 규제방향을 유지하고 있다.

특히 통신사업자의 국적성 및 공익성 확보와 관련하여서 미국은 양적인 투자한도 제한은 없으나, 무선분야에 대한 외국인 투자합계 25%에서부터 FCC의 공익성심사를 발동함으로써 국적성 확보를 위한 효과적인 진입규제를 시행하고 있다. 우리나라의 경우 통신서비스 분야에서는 아직 국적성 및 공익성 등과 관련한 체계적인 투자심사제도를 갖고 있지 않다. 참고로 방위산업체에 대한 외국인투자에 대해서는

외국인이 방위산업체의 경영에 영향을 미칠 수 있을 정도로 투자할 경우, 국가안보와 관련된 기밀사항 및 방위산업 기술이 해외로 유출될 가능성이 있다는 점에서 최소한의 통제수단으로서 ‘방위산업에관한특별조치법’ 규정을 통하여 투자허가제를 시행하고 있다.

이러한 여러 가지 국내·외 상황을 고려할 때 현재 진행중인 ‘도하 개발 아젠다 협상’ 과정에서 외국인투자의 현행 한도에 대한 대폭적인 추가확대가 불가피하게 필요하다고 판단되는 경우에는 미국이 활용하고 있는 공익성 심사제도와 같은 질적 규제를 병행하는 것이 요망된다. 다만, 질적 규제가 양적 규제를 대체하는 새롭고 강력한 규제수단은 될 수 없으며, 주요 통신사업자의 인수·합병 등 경제적으로 매우 중대한 사안에 대해서 제한적·예외적으로 적용되는 합리적 규제수단이 되어야 한다는 사실이다. 따라서 질적 규제는 여하한 경우에도 심사 절차·기준의 투명성 및 합리성을 유지함으로써 내·외국인 간 차별성을 이유로 한 불필요한 통상마찰을 발생시키지 말아야 한다.

## 제 1 장 서 론

### 제 1 절 연구의 목적

정보통신 기술발전으로 서비스, 네트워크, 영업활동 등의 통합이 이루어지고 있으며 인터넷의 폭발적 성장으로 데이터통신의 통화량이 음성통신의 통화량을 능가하고 글로벌 경쟁의 심화로 정책환경이 급격히 변화하고 있어 정보통신시장 및 환경 분석에 기초한 중장기 통신시장 전망이 필요하다. 또한 시내전화의 독점을 기초로 만들어진 기존의 규제제도로는 정보통신 기술발전과 서비스 융합 추세에 유연하게 대처하기가 어려워 통신사업자 분류 및 역무구분 체계를 기술 및 수요변화를 수용할 수 있는 방향으로 개선하고 통신서비스 시장의 공정경쟁환경을 조성하는데 밑거름이 될 수 있도록 기간통신사업자 허가제도와 겸업제한 제도를 검토해야 할 필요성이 대두되고 있다.

### 제 2 절 연구목표

정보통신시장현황의 면밀한 분석을 통해 미래 정보통신사업의 전개방향 및 구도를 전망하고 통신사업 분류체계 및 역무구분 체계 개선방안, 기간통신사업 허가제도 개선방향, 기간통신사업자의 겸업승인 규제제도 개선방향, 국내통신시장 개방화 등에 대하여 검토하고자 한다.

통신사업 분류 및 역무구분 체계의 개선방안을 위해 현행체계의 현황 및 문제점을 분석하고 미국, 영국, 일본, 호주 등 각국 해외사례 분석, 통신시장의 중장기적 발전방향에 적합한 규제체제를 마련하고자 한다. 단기간 내에 분류체계를 개편할 경우 많은 부작용이 예상되므로 시장추이를 고려해서 종합적으로 검토하고자 한다.

기간통신사업자 허가제도 개선방안을 위해 주요 선진국 허가제도(IMT-2000 허가

사례 포함) 분석을 통하여 향후 정책주안점 및 방향을 도출, 우리나라의 허가제도 현황을 파악하고 해외의 사례와 비교·분석하여 허가제도의 유형, 장단점분석 및 경매제도입의 타당성 분석, 기간통신허가의 효율적인 업무체계 수립방안을 모색하고자 한다.

통신사업자 겸업제한 개선방안은 기간통신사업자 겸업승인 규제제도 현황 및 주요쟁점 분석하여 통신장비제조-통신서비스의 수직통합의 국내·외 현황 및 사례 분석하고 수직통합에 대한 경제적 평가 및 관련이슈 분석, 기간통신사업자 겸업승인 규제제도관련 정책을 제언하고자 한다.

통신서비스 시장에 대한 규제의 기능은 자유화, 민영화, 경쟁적인 시장환경을 조성하는 것이다. 규제당국은 통신기반시설 및 기술혁신을 위한 투자확대를 장려하기 위해 진입장벽과 불필요한 규제를 철폐하고 일관적인 규제정책을 통해 잠재적인 투자자들의 합리적인 투자결정을 유도하려 하고 있다. 최근 일어나고 있는 기술융합은 하나의 망으로 다양한 서비스가 제공할 수 있게 됨에 따라 공정경쟁을 유도하여 기술혁신을 가속화하기 위해서는 기존의 주파수 자원 등 희소한 자원의 효율적 분배, 보편적 서비스를 강화하고 정보격차를 해소하기 위한 방안 마련등의 통신시장의 공익성 문제, 허가제도와 절차의 투명화를 통한 경쟁의 유도, 통신장비와 망이 유기적으로 통합되고 장비의 호환이 이루어질 수 있도록 유도하는 문제, 유·무선, 방송·통신간의 경쟁을 위한 기술적인 표준화 마련 그리고 규제당국의 다각적인 역할이 기대되고 있는 상황이다.

본 연구는 이런 통신환경 변화에 적합한 통신규제 방안을 제시하고자 한다. 글로벌화되어가는 시장환경에서 타산업과의 시너지 효과를 창출하고 경쟁의 촉진과 자원의 효율적 배분을 유도하여 이용자의 편익증대, 통신사업자의 경영효율성 향상, 시장의 경쟁력 확보가 가능한 통신사업자들간 공정하고 투명한 경쟁관계를 강화하고, 이용자 편익 증진을 위한 대안을 도출하고자 한다.

이를 위하여 우선 신규서비스에 대한 분류제도 문제를 검토하고 신규서비스 제공사업자에 적당한 의무와 권리를 부여할 수 있는 방안을 검토하였다. 통신산업이 최근 사후경쟁으로 그 중심의 축이 움직여감에 따라 사업자 허가제도의 개선방안과

향후대책 역시 검토하였다. 서비스의 융합현상으로 기존의 지배적사업자는 타 서비스의 시장진입으로 규제완화의 필요성을 주장하는 반면 융합으로 인해 기존의 전통적인 규제방법으로 불공정행위를 치유할 수 없으므로 규제기관은 보다 효율적이고 즉각적인 수단이 필요하다는 주장도 제기되고 있다. 사적인 규제방법으로 기존 사업자의 행위 하나 하나에 대한 규제보다는 종합통신사업자의 사업별 분리를 통한 구조적인 해결방안이 시장의 감시를 용이하게 한다는 것이다. 이 문제에 초점을 맞추어 겸업제도를 검토하였으며 마지막으로 국내시장의 개방화에 따른 외국인 의제 등 외국인 투자제도를 살펴보았다.



## 제 2 장 통신서비스 및 사업자 분류제도 개선방안

### 제 1 절 통신시장의 환경변화

음성과 데이터가 상호 결합되고, 데이터통신시장이 급격히 성장함에 따라, 현행 음성위주의 통신서비스 및 사업자분류체계로는 이러한 시장변화를 수용하기가 어려워지고 있다. 음성과 데이터 서비스가 제도적으로 분리되어 있고, 사업자별 제공 가능한 서비스의 범위가 불명확하기 때문이다. 따라서 새로운 통신서비스의 도입을 촉진하고, 통신자원을 효율적으로 활용하며, 이용자의 편익을 증진시킬 수 있도록 통신서비스 및 사업자분류체계의 재정립 필요하게 되었다.

#### 1. 통신정책의 변천과정

1980년대 통신시장은 공기업에 의한 독점체제였다. 한국통신과 한국이동통신(주)가 유·무선통신분야를 각각 독점하고 있었으며, 음성 전화와 데이터용 전용회선은 한국통신과 데이콤이 각각 독점하였다. 당시 통신정책 목표는 전화보급 확대와 통신인프라의 확대였다. 통신사업자에 대한 분류체계 없이 공중전기통신사업자로 단일화되어 있었다.

통신시장의 1차 구조개편이라고 할 수 있는 변화는 1990에 있었다. 1984년 미국 AT&T 분할 및 영국 BT 민영화, 1985년 일본 NTT 민영화와 통신시장 경쟁도입 등 세계 통신시장 환경변화와 부가통신사업에 대한 개방압력이 있었고, 1987년 정부투자기관의 민영화 정책도 동시에 진행되고 있었다. 이에 따라 국내 통신시장 경쟁도입이라는 정부 정책방향이 수립되었고, 통신시장의 양적 성장에 대응하는 통신서비스의 질적 향상을 추구하게 된 것이다.

이 시기에 부가통신시장에 전면경쟁을 허용하였고, 시내, 시외전화시장은 독점을 유지하고 1992년 데이콤에 국제전화와 국제전용회선허가를 줌으로써 양시장은 복

점으로 전환되었으며, 1994년에는 데이콤에 대한 허가로 국내전용회선 시장이 복잡화되었다. 또한, 1992년 무선호출 11개 사업자 허가를 통하여 무선호출시장에 전면 경쟁이 도입되었다. 1994년에는 신세기통신을 제2이동전화사업자로 허가함으로써 이동통신시장이 복잡 체제로 전환되었다.

우리나라에서도 위에서 언급한 이유와 환경의 변화로 인하여 1990년에 전기통신사업자 분류체계가 처음으로 도입되었다. 기간통신사업자와 부가통신사업자로 처음 구분된 것이다. 기간통신사업자는 유선전화서비스를 제공하는 일반통신사업자와 이동통신서비스를 제공하는 특정통신사업자로 다시 구분되었으며, 부가통신사업자는 기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 DB, DP, 축적·전송, EDI, 전자우편 등의 서비스를 제공하는 사업자를 지칭하였다.

2차 구조개편은 1995년 이후에 이루어졌다. 우선 그동안 도입되어 운용되어 오던 분류체계에 대한 개편이 있었다. 그동안 일반과 특정으로 분리되던 기간통신사업자를 단일화하고, 부가통신사업자가 제공할 수 있는 역무를 몇가지로 한정하였던 것을 기간통신사업자가 제공하는 역무 이외의 전기통신역무를 제공할 수 있게 하였다.

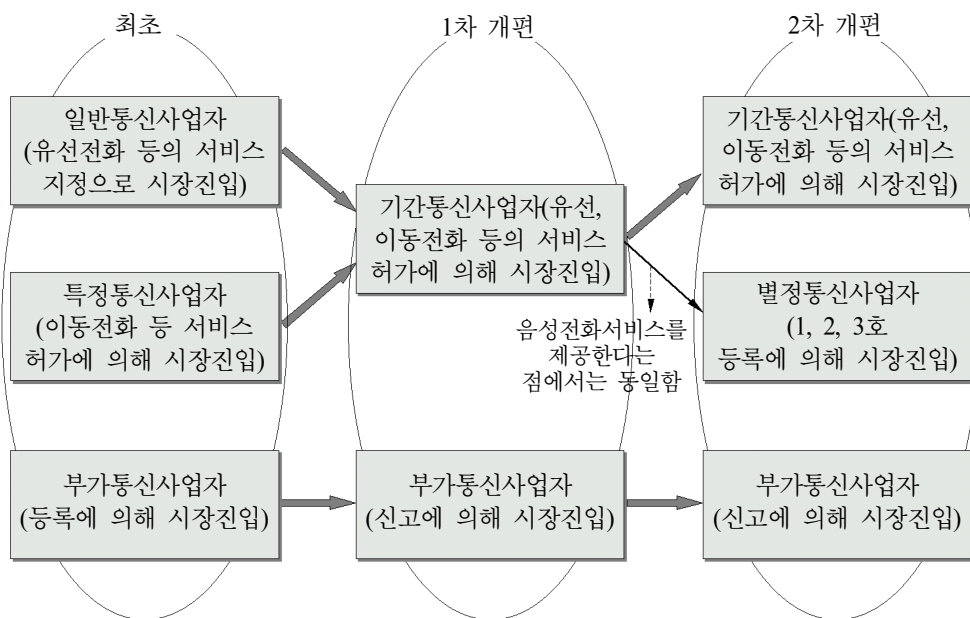
이 시기에도 역시 경쟁도입은 지속적으로 실시되었다. PCS, TRS, 무선데이터 서비스 도입이 결정되었으며, 1995년에는 데이콤이 제2시외전화사업자로 선정되었다. 1996년에는 PCS, TRS, CT-2, 무선데이터, 무선호출, 국제전화, 전기통신회선설비임대의 7개 역무에 27개 신규사업자가 선정되었다. 하나로통신은 1997년에 제2시내전화사업자로, 온세통신은 1997년에 제3시외전화사업자 선정되었다.

1997년부터는 WTO 기본통신협상에 따른 세계통신시장 개방에 능동적으로 대처하여 통신사업의 세계화를 추진하고 통신사업 경쟁체제 확립의 조기 실현하고자 하였다. WTO 기본통신협상의 타결로 우리나라가 제출한 양허안의 내용을 반영하는 것이다. 이러한 노력의 일환으로 통신사업 분류체계 개편이 있었다. 음성전화역무의 재판매사업을 주로 하는 별정통신사업 제도를 신설한 것이다. 별정통신사업자를 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업자(별정 1호, 2호)와 구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업자(별정 3호)로 구분하였다.

1998년에는 SK텔레콤과 데이콤을 위성휴대통신(GMPCS) 사업자로 선정하였으며,

앞에서 언급하였듯이 별정통신사업자들이 통신시장에 진입하였다. 1999년에는 시내 부가, 시외부가, 국제부가, 회선설비임대, 양방향무선호출, 위성데이터, 초고속데이터의 7개 역무 11개 기간통신사업자가 선정되었다.

(그림 2-1) 국내 통신사업자 분류체계 개편과정



## 2. 최근 통신시장의 환경변화

통신시장은 최근 그 어느 때 보다 급격한 환경변화를 경험하고 있다. 우선 WTO 기본통신협정의 발효로 글로벌 경쟁체제가 자리잡아 가고 있으며, 단일망을 이용해 다양한 서비스의 제공이 가능해지고 있고, 통신관련 설비의 디지털화로 음성과 데이터의 구분이 소멸되고, 인터넷폰이 등장함으로써 시내·시외·국제라는 지역구분 또한 모호해지고 있다. 이러한 변화는 수요패턴의 변화 역시 가져 왔다. 데이터 통신수요는 기하급수적으로 증가하고, 무선통신 수요는 산술급수적으로 증가하게 된 것이다. 또한 유선 음성전화서비스는 정체 내지 소폭 감소가 예상되며 이동통신 서비스는 폭발적으로 증가하고 있다.

통신시장의 환경변화 중 가장 대표적으로 인터넷의 폭발적인 성장을 들 수 있다. 인터넷의 폭발적 성장으로 데이터통신의 트래픽이 음성통신의 트래픽을 능가하고 있으며, 향후 통화량의 측면에서 음성은 데이터에 비해 부수적인 위치를 점하게 될 것으로 전망이다. 향후 전자상거래, 원격교육, 화상회의 등 대용량, 광대역의 고도통신서비스 수요가 급격히 증대될 것이며, 이에 따라 가입자망 고도화에 대한 수요가 증가하고 있으며, 공급 측면에서 광케이블, ADSL, CATV망, B-WLL, 위성망 등 다양한 망이 경쟁적으로 시도되고 있다.

통신서비스간 경계가 약화되고 있다. 인터넷폰의 등장으로 음성통신과 데이터통신의 구분이 어려워지고, 무선통신기술의 발전으로 단일망에 의한 다양한 통신서비스 제공이 가능해지고 있다. 개별 서비스별로 독자적인 시장을 형성하던 과거와 달리 최근에는 통신서비스간 경쟁이 첨예화되고 있다. 무선통신기술의 발달로 신규 무선시스템은 기존의 다양한 서비스를 제공할 수 있으며 기존 서비스의 대체가 가능하게 된 것이다.<sup>1)</sup> 특히 packet망을 이용하여 음성 통신서비스(인터넷폰)를 제공하는 인터넷폰의 등장으로 음성과 데이터의 구분이 어려워지고 양 서비스간 경쟁이 발생하고 있다.

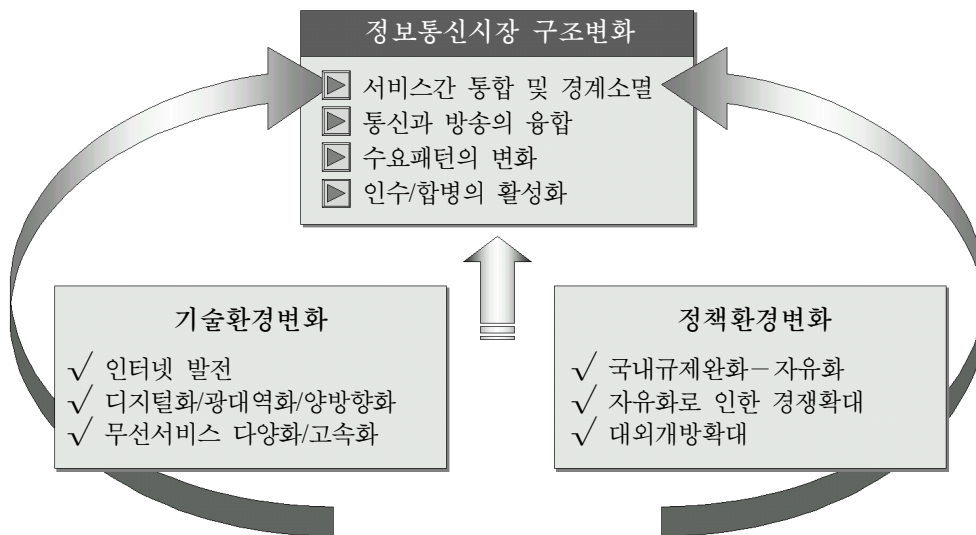
통신과 방송의 융합 현상은 더 이상 새로운 변화도 아니다. 통신기술의 디지털화, 광대역화 등으로 통신망과 방송망을 통한 동일 서비스 제공이 가능해짐에 따라 통신과 방송의 융합현상이 가속화되고 있다. 디지털화/광대역화/양방향화 등 기술발전으로 인해 통신과 방송의 경계가 소멸되고 있다. 통신망과 방송망(CATV, 위성)을 통해 동일한 서비스를 제공하는 것이 가능해지고 있으며 망/서비스/사업자간 융합이 급속히 진행될 전망이다. 또한, xDSL 등 초고속 인터넷 접속 서비스로 고속통신이 가능해짐에 따라 인터넷 방송서비스의 제공이 가능해졌으며, CATV, 위성망 등 방송망을 이용한 인터넷 접속 서비스도 제공되고 있다.

마지막으로 글로벌 경쟁이 심화되고 있는 현상을 들 수 있다. WTO기본통신협상 타결이후 세계 각국은 통신시장의 자유화, 개방화, 국제화를 적극적으로 추진해오고 있다. 글로벌 경쟁체제하에서 생존을 위해 국경을 초월한 동종 또는 이종사업자

1) PCS와 무선호출 및 무선데이터간 경쟁 발생

간 인수합병 및 전략적 제휴 활성화되고 있으며, 각국의 정책기관은 진입규제를 완화하고 사후적 규제를 강화하는 방향으로 통신정책의 전환을 추진하고 있다.

[그림 2-2] 통신시장 환경변화



## 제 2 절 통신서비스 및 사업자분류제도 현황 및 문제점

### 1. 현 황

통신사업은 초기 투자비용이 방대하고, 고정비용이 차지하는 비중이 높아 규모의 경제가 발생하는 자연독점적 산업이라는 특징을 지니고 있다. 따라서 각국 통신시장에서 초기 독점적 지위를 행사하던 사업자는 그 나라의 이름을 딴 국영기업체이거나 국가기관이었다. 우리나라의 경우에는 한국통신, 영국은 British Telecom, 일본은 Nippon Telecom & Telegraph 등이 그 예이다. 이러한 시대에는 통신사업에 대한 분류를 인위적으로 해야 할 필요는 없었다. 하지만, 통신시장에 경쟁이 도입되고, 기술이 발전하고, 새로운 서비스가 등장하기 시작하면서 통신사업과 통신사업자를 법적으로 분리해야 할 필요성이 대두되었다.

통신사업을 분류하는 목적은 크게 세가지로 나뉜다. 첫째는 과거 독점적인 지위를 누려 왔던 국영기업체에 대한 민영화가 진행되고, 경쟁이 도입되면서 통신시장에 보다 효율적으로 경쟁을 도입시키고자 하는 점을 들 수 있다. 두 번째로는 통신시장에 진입하는 시점과 통신시장 진입 후에 분야별 중요성 등을 기준으로 차별적 규제를 하기 위함이다. 진입규제차원에서는 허가, 등록, 신고 등으로 규제를 차별화할 수 있으며, 진입후의 행위규제 측면에서는 요금, 상호접속, 관로포설권(Right of Way), 보편적서비스 의무 등에 서로 다른 규제의 정도를 적용시키는 것이다. 마지막으로 규제 차원과 관계없이 통계적 분류 및 상호 성격이 다른 사업을 구분해 최종이용자와 규제자의 이용 효율을 높일 수 있다는 점을 들 수 있다.

현재의 분류체계인 기간, 별정, 부가통신 사업자의 구도는 1997년 8월에 확정되었다. 기간통신사업자와 부가통신사업자는 이전과 크게 변한 사항은 없다. 단지 별정사업자가 추가되었는데, 별정사업자란 기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하여 서비스를 재판매를 하는 사업자를 말한다. 이들이 제공할 수 있는 서비스는 기간통신사업자와 별정통신사업자의 경우에는 기간통신역무(〈표 2-1〉 참조), 부가통신사업자는 부가통신역무이다.

전기통신사업법은 전기통신역무를 기간통신역무와 부가통신역무로 구분하고 있다. 전기통신사업법 시행규칙 제3조는 기간통신역무의 종류를 나열하는 Positive Listing 방법을 채택하고 있고, 부가통신역무는 기간통신역무 이외의 전기통신역무라고 정의함으로써 Negative Listing 방법을 사용하고 있는 점이 특징이다. 주파수를 할당받아 제공하는 역무의 경우 이동전화, 개인휴대통신, 무선호출 등으로 허가장에 상세역무를 구분하고 있기도 한다.

다음 〈표 2-1〉에서 볼 수 있듯이 인터넷폰은 별정사업에 속한다. PC-to-Phone 방식의 무료 인터넷폰은 많은 논란 끝에 교환기 등의 설비를 보유하지 않은 별정 2호로 새로이 분류되었다. 이외에도 기간통신사업자의 경우에는 시내, 시외, 국제전화역무에 부가역무가 추가되었으며, 무선통신의 경우에도 새로운 역무명이 생겨났다. 또한, 전력선통신(PLC: Power Line Communications), 텔레메틱스 등의 경우에는 어디에 속하게 될지 아직 확실치 않다. 이렇듯 새로운 통신서비스가 등장하게 되면

그에 따라 새로운 역무가 생겨나게 되며 또한, 분류체계의 해석에 어려움이 대두되고 있기도 한다.

〈표 2-1〉 통신서비스 및 사업자분류제도

구 분	기간통신사업자	별정통신사업자			부가통신사업자
		1호	2호	3호	
정 의	전기통신회선설비를 설치하고 기간통신역무를 제공하는 사업자	기간통신사업자의 전기통신회선설비를 이용하여 기간통신역무를 제공하는 사업자		구내에서 전기통신역무를 제공하는 사업자	기간통신사업자로부터 전기통신회선설비를 임차하여 부가통신역무를 제공하는 사업자
제공 서비스	전화(시내, 시외, 국제)역무 가입전선역무 전기통신회선설비임대역무 주파수를 할당 받아 제공하는 역무	음성재판매 인터넷폰* 콜백서비스	재과금 가입자모집 무선재판매 인터넷폰*	구내통신	기간통신사업자가 제공하는 기간통신 이외의 역무 (부가통신역무)

주: \* 별정1호는 Phone to Phone, 별정2호는 PC to Phone 혹은 PC(IP Phone) to PC(IP Phone)인 경우가 대부분이지만 인터넷폰의 별정 1, 2호 구분도 나머지 별정 1, 2호와 마찬가지로 교환기의 유·무로 판단함

〈표 2-2〉 통신사업자별 주요 권리·의무

구 분	기간통신사업자	별정통신사업자	부가통신사업자
권 리	· 전기통신회선설비 설치 · 토지 등의 사용 · 상호접속	· 기간통신사업자 설비 이용	· 기간통신사업자 설비 이용
의 무	· 출연금 · 보편적 역무 제공에 기여 · 상호접속 · 이용자 보호 · 서비스 품질 개선 · 회계정리/통계보고	· 이용자 보호 · 서비스 품질 개선 · 통계보고	· 이용자 보호 · 서비스 품질 개선 · 통계보고

## 2. 문제점

현행 제도로 인하여 드러나는 문제점은 크게 4가지를 들 수 있다. 우선 전기통신 회선설비를 설치하고 부가통신서비스를 제공하는 사업자에 대한 정의가 없다는 것을 들 수 있다. 이외에 음성과 데이터의 분리, 음성위주의 규제, 통신서비스 제공범위의 모호성이 문제점으로 대두되고 있다.

첫 번째, 통신망을 보유한 부가통신서비스 제공 사업자 제도가 없다. 최근, 통신망을 설치하고 부가통신역무(데이터통신)만을 제공하고자 하는 사업수요가 발생하고 있으나, 현행법상 이에 대한 법적 근거가 없다. 현재 기간통신사업자가 부가통신역무를 제공하는 것은 별도의 신고 절차 없이 가능하도록 되어 있다. 하나로통신의 경우 시내전화 역무로 시장에 진입하여 실제로는 초고속인터넷접속서비스(데이터)에 집중되고 있으며, 전기통신회선설비임대역무로 기간통신사업자 허가를 받아 초고속인터넷접속 등 데이터 서비스를 제공하고 있다.

〈표 2-3〉 통신사업자 분류기준

구 분		전기통신회선설비(통신망)보유 유무	
		보 유	미보유
제공 역무	기간통신역무	기간통신사업자	별정통신사업자
	부가통신역무	?	부가통신사업자

둘째, 음성(기간통신역무)과 데이터(부가통신역무)가 분리되어 있어 서비스 제공시 장애요인으로 작용한다. VoIP 등 음성과 데이터를 통합하는 통신기술의 발전으로 단일통신망을 통해 음성과 데이터를 모두 제공하는 것이 가능해지고 있으나, 현재는 통신사업자별로 제공 가능한 서비스를 음성과 데이터로 구분하고 있어 다양한 통신서비스 제공에 장애요인으로 작용한다. VoIP는 기본적으로 데이터용 Packet 망을 이용하고 있으나 이용자들에게는 기간통신역무인 음성전화서비스를 제공하고 있다. 기간통신역무와 부가통신역무를 동시에 제공하는 사업자들이 등장하고 있으며 2가지 역무로 구분하는 실익을 찾기 어렵다.



셋째, 현재 규제제도는 음성위주로 되어 있다. 데이터통신시장의 성장에 따른 시장변화를 반영하지 못해 관련 규제제도 및 이용자보호 등에 있어 적절한 대처가 곤란하다. 현행 제도는 인터넷을 기반으로 한 데이터통신 시장의 성장에 따른 시장변화를 고려치 못해 관련 규제제도 및 이용자 보호 등에 있어 충분한 대처가 곤란한 실정이다. 음성과 데이터 통신간의 경쟁이 가속화되고(예, e-mail) 시장의 중심축이 점차 음성통신시장에서 데이터통신시장으로 전환되고 있음에도 불구하고 음성통신(기간통신사업)에만 출연금 납부와 보편적 서비스 의무 등을 부과하고 있는 것이다. 부가통신의 경우 많은 가입자를 확보하고 있지만, 이용약관의 신고·인가 등 의무가 없다. 또한, 가입전신은 사양사업으로 독립된 기간통신역무로 규정할 필요성이 소멸되었다.

넷째, 통신서비스 제공범위가 모호하다. 이동전화사업자의 L-M 직접접속, MVNO, IP Phone 등 새로운 형태의 다양한 서비스가 등장하고 있으나, 이에 대한 명확한 규정이 없어 원활한 서비스 제공에 차질을 초래할 가능성이 제기되고 있다. 주파수를 할당받아 제공하는 무선통신사업의 경우 할당받은 주파수 범위 내에서 기술적으로 제공 가능한 모든 통신서비스를 제공할 수 있는지 여부가 불명확하다. 새로운 형태의 다양한 서비스가 등장하고 있으나 이들이 신규 역무인지, 아니면 기존 역무에 포함되는지가 불명확하다. 개별 서비스별 역무해석 논란에 따른 신규 서비스의 도입 지연으로 기술발전과 역무간 경쟁을 제한할 우려가 있다.

### 제 3 절 해외사례

급속한 기술발전과 WTO 체제의 등장 등 환경변화는 선진 해외 각국에도 예외는 아니다. 해외 각국도 과거 환경에 맞게 짜여져 있던 통신사업의 분류체계에 따른 문제점들이 노출되고 있음을 인식해서, 이를 개선하였거나, 현 상황에 대한 문제 인식하에 개편을 추진 중에 있다. 이에 따라 미국, 영국, 일본, 호주 등의 사례를 검토하고 정책적 시사점을 도출해 보도록 한다.

1. 미 국

미국은 전기통신서비스를 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분한다. 통신서비스는 이용자가 선택한 정보를 형식이나 내용의 변화 없이 전송하는 서비스이며, 정보서비스는 전기통신을 통하여 가용한 정보를 생산·획득·저장·가공·변형·처리·검색하거나 이를 이용할 수 있게 하는 서비스를 말한다.

이러한 체계를 설명하기 위하여 첫 번째로 언급할 수 있는 것은 컴퓨터 조사활동(Computer Inquiry)이다. 1966년 FCC는 이미 컴퓨터기술과 통신기술의 결합을 예견하고 전화네트워크를 통한 컴퓨터기반서비스의 이용에 관한 공식적인 조사를 시작하였다. Computer Inquiry I 으로 표현되는 이 조사에서 FCC는 '데이터 서비스를 제공하는 사업자도 통신사업자(Common Carrier)규제를 따라야 하는가'라는 문제와 '데이터서비스 만을 제공하는 사업자와 데이터서비스를 제공하는 기존통신사업자에 차별적인 규제를 적용하여야 하는가'를 검토하였다.

이어서 FCC는 규제대상인 통신서비스와 비규제대상인 데이터서비스의 실용적이고도 명백한 정의를 내릴 필요성에 Computer II 조사 작업에 착수하였다. 그 결과 통신망을 통하여 제공되는 모든 서비스를 Basic Service와 Enhanced Service로 구분하게 되었다(〈표 2-4〉 참조). 전통적으로 각각의 통신서비스에 대하여 별개의 기

〈표 2-4〉 Basic Service와 Enhanced Service

구 분	내 용
Basic Service	- common carrier가 정보의 이동을 위한 순수한 전송능력을 제공하는 서비스로 통상적인 음성전화서비스를 말함
Enhanced Service	- 기본전송서비스 이상의 서비스를 통신망을 통하여 제공하는 것 ① 전기·전자적 과정(computer processing)을 통하여 그 형식, 내용, 코드, 프로토콜 또는 가입자에 전송되는 정보를 가공하여 common carrier의 전송설비를 통하여 주간(interstate) 통신을 제공하는 서비스 ② 이용자에게 추가적이고 상이한 또는 재구성된 정보를 제공하는 서비스 ③ 축적된 정보의 이용자간 교환서비스

반시설이 존재해 온 것과 달리 패킷교환망의 등장으로 기존의 규제구조에 대해 딜레마가 발생할 가능성이 생긴 것이다. 특히 FCC는 통신기술과 데이터 처리기술의 상호 융합현상이 증가함에 따라 컴퓨터 기술에 의존하는 혁신적인 통신서비스의 발전을 방해하지 않으면서, 반경쟁적인 행위로부터 이들을 보호하고, 전화서비스 품질과 효율성의 촉진을 유도할 수 있는 규제체계의 설계를 시도한 것이다.

통신서비스를 이와 같이 구분하게 된 목적은 전화네트워크를 이용하지만 통신법의 규제를 받지 않는 ESPs(Enhanced Service Providers)를 구분하는데 있다. 특히 RBOC들이 Enhanced Services를 제공하는 경우 그들이 보유하고 있는 애로설비를 이용하여 경쟁관계에 있는 ESPs를 불리하게 할 수 있는 개연성을 방지하고자 하였다. 1934년 통신법 체계 하에서는 Basic Service는 Common Carrier만이 제공할 수 있었으며 통신법의 규제가 적용되지만, Enhanced Service는 적용되지 않았다.

다음으로는 수정동의판결(The Modification of Final Judgment)을 들 수 있다. 수정동의 판결에서는 AT&T를 RBOC<sup>2)</sup>으로 분리하면서 Telecommunication Service와 Information Service라는 용어를 사용하게 된다. 즉, RBOC은 지역교환 Telecommunication Service는 제공하지만, 주간교환서비스 및 Information Service는 제공하지 못한다고 규정한 것이다.

최종적으로 현재의 체계가 굳어진 것은 통신·방송법 1934(Communication Act 1934)를 개정한 통신법 1996(Telecommunication Act 1996)이다. 종래 FCC의 통신서비스 분류체계와 달리 미의회는 통신법의 개정을 통하여 Basic Service와 Enhanced Service라는 용어 대신에 Telecommunication Service와 Information Service라는 용어를 사용하게 되었다. 또한, Non-Accounting Safeguards Order는 Enhanced 또는 Information Service는 Telecommunications Service가 아님을 언급하였다.

미국의 통신사업자로 대변되는 Common Carrier에 대한 정의는 다음과 같다. 『The term “common carrier” or “carrier” means any person engaged as a common carrier for hire, in interstate or foreign communication by wire or radio or in interstate or foreign

---

2) 벨계 지역전화 사업자

radio transmission of energy, except where reference is made to common carriers not to this Act; but a person engaged in radio broadcasting shall not, insofar as such person is so engaged, be deemed a common carrier.<sup>3)</sup>』이 정의에 따라, common carrier와 carrier는 같은 의미이며, 가장 넓은 의미의 통신사업자라고 해석된다. 또한, 영리 및 비영리의 구분은 없음을 알 수 있다.

일반적으로 통신사업자는 Telcommunication Carrier라 한다. 정의는 『The term “telecommunication carrier” means any provider of telecommunications services, except that such term does not include aggregators of telecommunications services(as defined in section 226). A telecommunications carrier shall be treated as a common carrier under this Act only to the extent that it is engaged in providing telecommunications services, except that the Commission shall determine whether the provision of fixed and mobile satellite service shall be treated as common carriage.』이다. telecommunications carrier는 common carrier로 분류(또는 취급)되며 telecommunication services를 제공하는 자를 지칭한다는 것을 알 수 있다. telecommunication services는 정의<sup>4)</sup>에 따라 영리를 목적으로 공중에 telecommunications를 제공하는 행위를 의미한다. 이는 telecommunications carrier가 common carrier에 포함되며 영리를 목적으로 공중을 대상으로 telecommunication services를 제공하는 carrier라는 것이다.

이러한 점은 1996년 통신법 개정이후 FCC가 시내전화시장의 경쟁 조항 실행에 관한 첫 번째 보고서 및 명령<sup>5)</sup>에서도 확인할 수 있다. 『We conclude that to the extent a carrier is engaged in providing for a fee domestic or international telecommunications, directly to the public or to such classes of users as to be effectively available directly to the public, the carrier falls within the definition of “telecommunications carrier”<sup>6)</sup>』 이리

3) 통신법(1996), 제3조 10항

4) The term “telecommunication service” means the offering of telecommunications for a fee directly to the public, or to such classes of users as to be effectively available directly to the public, regardless of the facilities used. 통신법(1996) 제3조 46항

5) The First Report & Order in the Matter of Implementation of the local Competition Provisions in the Telecommunications Act of 1996

한 정의에 의해 모든 CMRS 제공사업자들도 telecommunications carrier이며 상호접속의 의무와 권리를 가지게 된다.<sup>7)</sup> 자가망통신사업자들은 telecommunications carrier의 범주에 포함되지 않지만, 자가망을 이용해 통신서비스를 제공(영리를 목적으로 공중을 대상으로)하는 경우는 telecommunications carrier에 해당되며 상호접속의 의무를 지니게 된다.<sup>8)</sup> 또한, carrier's carrier도 당연히 telecommunications carrier로 인정되며, telecommunications service와 information service를 동시에 제공하는 사업자는 telecommunications carrier로 분류된다.<sup>9)</sup>

〈표 2-5〉 미국 통신사업자 분류

구 분	Common Carrier	Non-Common Carrier
	Telecommunications Carrier	
정 의	영리를 목적으로 유·무선 통신을 제공하는 사업자	Common Carrier 이외의 사업자
종 류	<ul style="list-style-type: none"> <li>· LEC(Local Exchange Carrier)</li> <li>· IXC(Interstate eXchange Carrier)</li> <li>· Reseller 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정보서비스(Information Service) 제공 사업자</li> <li>· 자가통신망 운영자</li> <li>· 시장의 영향력이 적은 Aggregator*도 포함</li> </ul>

주: \* FCC의 통신용어사전(A Glossary of Telecommunications Terms)에 의하면 Aggregator는 공중전화사업자를 뜻함(Any person or business who, in the normal course of business, provides a public telephone for the use of patrons through an Operator Service Provider(OSP)) 따라서, 국내의 호집중 사업자는 미국에서는 재판매사업자로서 Common Carrier의 범주에 들어감

규제제도와 관련하여 허가관련 법규는 통신법 제214조(회선의 연장), 통신법 제307조(시설의 할당: 면허기간), 통신법 제308조(면허신청: 국제통신면허의 조건), 통신법 제309조(면허신청: 면허의 조건), 통신법 제310조(주파수면허의 취득과 이전에

6) 992문단

7) 993문단

8) 994문단

9) 995문단

대한 제한), 통신법 제316조(위원회에 의한 건설허가나 면허의 수정), 통신법 제271조(경쟁조회표) 등을 들 수 있다. 미국 Common Carrier 허가기준은 통신법 제214조, 제307조에 규정한바 대로 공공의 이익, 편의, 필요성에 부합하여야 한다는 것이다.

FCC로부터 허가를 받는 경우에 위와 같이 별다른 허가조건이 없어 사실상 주과수 제약이 있는 무선통신을 제외한 모든 통신시장의 진입이 자유롭다고 볼 수 있다. 이동전화서비스의 경우 FCC로부터 주과수 할당 및 설비의 설치에 대한 승인을 받아야하며 할당받은 주과수로는 어떠한 형태의 서비스도 제공 가능하다. 신규서비스에 대한 허가의 경우, Common Carrier로서 신규서비스를 제공하고자 하는 자는 통신법 제214조에 근거한 Common Carrier로서의 승인을 받은 후 제공가능하며, 기존의 Common Carrier는 제214조에 근거하여 이미 받은 기존설비를 이용하여 추가승인없이 신규서비스를 도입해서 제공할 수 있다.

허가를 받은 Common Carrier는 Dominant Carrier와 Non-Dominant Carrier로 구분하여 규제하고 있으며, Non-Common Carrier에 대한 규제는 없다. Dominant Carrier는 설비구축, 획득, 매입, 퇴출에 대하여 FCC의 승인을 받아야 한다. 또한, 서비스에 대한 약관제출 의무와 요금변경 시 원가자료 제공의무 등 엄격한 규제를 받는다. 연방차원의 통신 및 방송부문, 주간 및 외국과의 유무선통신에 관한 규제, 셀룰러, 무선호출 등 민간사업용 무선서비스 면허의 부여와 방송국 허가 등은 FCC가 관할하고 있으며, 주차원의 통신부문 진입규제 및 CATV사업허가는 각 주의 PUC(Public Utility Commission)가 담당한다.

일반적인 규제 제도에 있어서 Common Carrier를 제외한 사업자에 대한 규제는 거의 없으며, Common Carrier 중 설비를 보유하고 통신서비스를 제공하는 경우 FCC의 허가가 필요하다. 무선통신의 경우 경매를 통해 주과수를 할당받는 것 외에 전파법에 따라 별도로 거쳐야 하는 허가절차는 없다. FCC는 통상적으로 신규서비스는 규제를 하지 않고 있으나 인터넷 전화(phone to phone방식)는 통신서비스로 간주하여 보편적서비스 기금 부담 등의 규제를 받아야 한다는 입장을 표명했다.

미국은 설비를 임차하여 통신서비스(Telecommunication Service)를 제공하는 Reseller(우리나라의 별정통신사업자에 해당)를 Common Carrier로 분류하여 보편적서비스

기금을 분담시키고 있다. 시장에 미치는 영향을 고려하여 국제전화카드만 판매하는 단순 재판매사업자에게도 보편적서비스 기금을 분담시킨 사례가 보고되고 있기도 하다.

시내·시외·국제를 구분, 주·연방간 규제관할권이 분리되어 있으며, 독점적 시내전화사업자(RBOC)의 타 경쟁 역무 진입을 부분적으로 제한한다. 인터넷 시장의 성장으로 데이터통신의 지역구분 논란이 제기됨에 따라 FCC는 데이터통신을 시외 사업으로 규정하고 있다. 독점적 시내전화사업자(RBOC)이 VoIP 서비스를 제공하기 위해서는 장거리사업 허가가 있어야 된다.

미국의 제도 역시 기존 법규만으로는 급변하는 통신환경에 따른 신규서비스 분류가 곤란하여 FCC Order를 통하여 해결하고 있다. 우리나라는 법 체계상 미국과 차이가 있으며, 고시를 통한 신규 서비스 분류에 한계가 있다. 미국의 경우 사례별로 FCC가 정의를 달리하고 있으며, 예를 들어 Frame Relay, ATM의 경우 가공전송이므로 정보서비스라는 주장이 있었으나 FCC는 주목적이 전송이라는 이유로 이를 통신 서비스로 규정하고 있다.

## 2. 영 국

전기통신설비를 운영하고자 하는 자는 모두 상무부장관(DTI: Department of Trade and Industry)의 허가가 필요하다. 허가종류는 설비운영 규제의 중요성에 따라 개별허가(Individual Licence)와 종별허가(Class Licence)로 구분된다.

개별허가는 사업자별로 제공 가능 서비스 내용 및 허가조건을 정하여 부여하며, 우리나라의 기간통신사업자 허가와 유사하다. 종별허가는 특정서비스에 대하여 일반적인 허가조건을 충족할 경우 별도의 신청절차 없이 부여하며, 우리나라의 별정, 부가사업자 등록, 신고제도와 유사한 점이 있다. 개별허가사업자는 상무부 장관이 지정하는 PTO(Public Telecommunication Operators, 공중전기통신사업자)와 Non-PTO(종별허가사업자 포함)로 구분된다.

〈표 2-6〉 영국 통신서비스 및 사업자분류

구 분	PTO	Non-PTO	
개념/정의	개별허가사업자 중 공중전기 통신설비로 지정된 전기통신설비를 운용하는 사업자	PTO를 제외한 개별허가 사업자	종별허가 사업자
서비스 종류	· 유선전화 · 이동전화 등	· 무선호출 · 위성, 방송 · 국제음성단순 재판매 등	· 자가통신 · 소규모*통신 사업 등

주: \* 개인, 법인을 포함하여 가입자가 20 이내인 경우

영국은 독일, 프랑스 등 유럽국가와 마찬가지로 면허에 의해 사업자를 분류한다. 전기통신설비를 운영하고자 하는 자는 모두 DTI 장관으로부터 면허를 취득해야 한다.<sup>10)</sup> 또한 이러한 면허제도를 통하여 사업자/역무분류를 규정하고 있다(1984 통신법 제7조). 사업자 면허는 크게 개별면허(Individual Licence)와 종별면허(Class Licence)로 나눌 수 있으며, 이러한 사업자 분류체계는 통신법 1984(Telecommunication Act 1984)를 근거로 하고 있다.

통신법 1984는 DTI 및 OFTEL에게 사업자 허가 및 관리 권한을 부여하고, 사업자 허가시 보편적 서비스 제공의무, 상호접속 의무 등의 조건을 부과하는 등의 내용을 담고 있다. 또한, 케이블사업자들의 전기통신서비스 제공을 허용하는 등 통신시장 경쟁활성화에 목적을 두고 있다.

개별면허는 종별면허 외의 서비스를 제공하려는 경우 DTI장관의 허가를 받도록 하는 제도이며 진입시와 매년 면허갱신을 위한 허가료(License Fee)를 납부해야 한다. 또한, 개별허가는 사업자 개별에 대해서 면허조건과 내용을 규정하기 때문에 분명한 분류를 가지고 있지는 않지만, 제공서비스를 기준으로 OFTEL이 제시하고 있는 개별허가로는 PTO(Public Telecommunication Operator: 국내 시내시외전화서비스, 이동전화서비스 등), IFL(International Facilities-based License, 국제전화서비스), ISVR

10) 가정용 전화기의 경우에도 통신설비이기 때문에 면허를 받아야 하며, 전화기를 구입하는 동시에 면허를 취득한 것으로 간주한다.



(International Simple Voice Resale, 국제 단순 음성재판매서비스), LDO(Local Delivery Operating, 케이블 사업자의 시내전화서비스(ITC가부여)), Broadcast(방송사업자), Satellite(위성서비스), Mobile Communications Licence(무선데이터서비스, 무선폭출서비스, TRS 등) 등이 있다.

종별면허는 특정서비스에 대하여 일반적인 허가조건을 정하여 그 조건을 만족하면 별도의 허가신청 없이 서비스 제공을 가능하도록 하는 제도이다. 허가신청이 없고 허가료 납부의무도 없다. 종별면허로 정해진 서비스를 제공하는 경우에 자연스럽게 면허를 취득하는 것으로 간주되는 것이다. 현재 24종의 종별면허가 있으며 새로운 서비스가 지속적으로 나타남에 따라 대상 서비스의 범위가 점차 확대될 것으로 예상할 수 있다.

〈표 2-7〉 영국의 통신사업 면허종류

면허종류	내 용	조 건
개별면허 (Individual licence)	· PTO, 방송 및 케이블 사업자, 위성사업자, 및 셀룰러, PCN 등 이동통신사업자	각각 사업자에 대해 조건 명시
종별면허 (class licence or general authorization)	· 일반적인 통신서비스 제공(19종) Class licence for the running of telecommunications systems for the provision of access control services Class licence for the running of telecommunication systems providing value added and data services Class licence for the running of self provided telecommunication systems 등 · 이동통신서비스 제공(5종) Class licence for mobile or portable apparatus connected to land mobile radio telecommunication systems run by British Telecommunications Class licence for mobile or portable apparatus connected to cellular telecommunications systems including class licence for mobile or portable apparatus connected to mobile radio or mobile paging systems 등	일반적인 면허조건을 지정

면허별로 차별적인 권리를 부여하고 이에 따른 의무를 부여하고, 차별적인 규제를 적용한다. 개별면허의 경우에는 사업자별로 허가조건이 다르기 때문에 사업자별로 각기 다른 규제를 받는다고 할 수 있는 것이다. 기본적으로 PTO는 관료포설권이 있는 경우를 의미하며 그 이외의 사업자에게는 서비스를 제공할 수 있는 권리만이 주어진다.

개별허가사업자(PTO 및 Non-PTO)에 대해서는 허가부여시 사업자별로 상이한 권리·의무를 부과하며, 종별허가사업자에 대한 규제는 거의 없다. 무선통신설비 운용을 위해서는 「1949 무선전신법(Wireless Telegraphy Act)」에 따라 RA(Radiocommunications Agency)로부터 무선면허(Wireless Telegraphy License)를 추가적으로 취득해야한다. 또한 케이블사업자가 1,000가구 이상에 TV서비스/음성서비스 제공하기 위해서는 1990 방송법에 따라 ITC(Independent Television Commission)로부터 LDO(Local Delivery Operating) 면허를 취득해야한다. 기술발전에 따른 신규서비스의 경우 대부분 종별허가에 포함시켜 규제를 하지 않고 있다.

우리나라와는 달리 사업자분류 기준이 법규에 명시되어 있지 않으며, 개별허가부여시 이용자에 대한 영향을 고려하여 결정한다. 망을 보유하고 개별허가를 취득한 사업자 중 제공서비스의 중요도가 높은 사업자를 PTO로 분류한다. 사업자의 권리·의무는 허가서에 기재된 서비스·조건에 한정되며, 사업자가 새로운 서비스를 제공하기 위해서는 허가서 개서가 필요하다. 사업자별 규제에 따른 규제의 투명성·일관성이 떨어지는 것으로 여겨지고 있다.

### 3. 호 주

1997년 이후 통신서비스의 구체적인 구분은 폐지되었으나, 전송(Carriage Service)과 콘텐츠(Content Service)로 분류해볼 수는 있다.<sup>11)</sup> 통신사업자는 설비보유유무에 따라 Carrier와 Service Provider로 구분된다.

11) 구체적인 서비스의 구분은 없으나, Service Provider를 Carriage와 Content Service Provider로 나누므로 통신서비스도 이렇게 구분된다고 간주할 수 있는 것이다.

〈표 2-8〉 호주 통신서비스 및 사업자분류

구 분	Carriers	Service Providers	
정 의	Carriage Service(전송서비스)를 공중에 제공할 수 있는 Network Units를 소유하고 있는 사업자	Carrier의 전기통신망을 이용하여 공중에 전기통신서비스를 제공하는 사업자	
Network의 종류/ 제공 서비스	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일정이상 거리를 만족하는 Network</li> <li>· 둘 이상의 지점에 위성전송 서비스를 제공할 수 있는 장비</li> <li>· 이동 또는 WLL 서비스를 제공할 수 있는 Base Station</li> <li>· 고정무선통신 장비</li> </ul>	전송사업자 (Carriage SP, resale)	컨텐츠사업자 (Contents SP)
		유·무선 전화, Internet Access	전자신문, 유료 TV

호주 통신법 1997은 기존의 유선통신사업자와 무선통신사업자의 구분을 폐지하고 설비보유여부에 따라 Carriers와 Service Providers로 구분하고 있다. 설비를 보유한 사업자는 Carrier이고 허가를 받아야 하며, Carrier의 설비를 임대해서 재판매 사업을 하는 사업자는 Service Provider이고 허가는 필요없다. 역무는 국내, 국제 등 지역적 구분을 폐지하고 전송역무(Carriage Service)와 콘텐츠역무(Content Service)로만 분류하였다. 통신법 제3장에 “네트워크 유니트(Network Unit)를 소유하고, 공중에 (Supply to the Public) 전송역무(carriage service)<sup>12)</sup> 제공하는 자”는 통신사업자 면허 (Carriers License)를 받아야 한다고 규정되어 있으므로 Carrier는 전송역무를 제공한다고 할 수 있다. 또한, Service Provider는 Carriage Service Provider와 Contents Service Provider로 구분되어 있으므로 전송역무와 콘텐츠 역무를 제공하는 것으로 해석된다. ACA(the Australian Communications Authority)가 유·무선통신에 대한 규제책임을 지고 통신사업자에 대한 면허발부, 면허조건 준수 여부감시, 무선통신 및 장비에 대한 기술표준 등의 업무를 수행하며, 주파수 경매도 실시한다.

12) Carriage Service는 통신법(1997) s.7에서 전자적(electromagnetic) 에너지에 의해 사람이나 사물간에 이동되는 대화, 음악, 데이터, 텍스트, 동영상, 화상, 신호 등 또는 이들의 복합체를 전달하는 서비스라고 정의된다.

통신설비를 보유하고 있는 경우 어떠한 역무를 제공하는가에 관계없이 Carrier 면허만 취득하면 되지만 무선통신인 경우에는 Carrier 면허외에 전파면허를 얻어야 한다. 전파면허에는 Spectrum Licence, Apparatus Licence, Class Licence가 있고, 주파수는 경매에 의해 할당하고 있다. 이중 Spectrum Licence는 거래가 가능하고, 기술중립적이며, 주파수 자체에 대한 사용권이다. 셀룰러, PCS 등 이동통신서비스를 제공하기 위하여 필요한 것이 Spectrum Licence이다.

호주 통신법 1997은 모든 통신시장의 신규진입과 상호진입규제를 철폐하였다. 또한, 보편적 서비스 확대, 정액제 시내통화요금 적용, 이용자서비스 책임제공, 통신산업 ombudsman 제도 확대 등을 통하여 이용자 편익을 도모하고, 사전지정제, 발신자번호 확인, 설비 및 네트워크정보에 대한 접속권리 보장 등으로 공정경쟁환경을 조성하려 노력하고 있다.

Carrier는 전기통신회선설비를 설치할 수 있는 권리를 기본적으로 부여받는다. 또한 허가에 대한 권리와 의무는 Carrier에 국한되어 있다. Service Provider는 이러한 Carrier의 설비를 이용하여 전송서비스를 제공할 수 있는 권리를 가지고 있다고 말할 수 있다. 호주 통신산업에 대한 특징적인 사항으로는 ACIF, TIO, TAF 등 사업자 자율규제모임을 들 수 있다. ACIF(Australian Communications Industry Forum)는 통신산업에 대한 자체규제에 책임을 지는 기구로서 기술표준, 서비스 사양 및 새로운 환경에서의 경쟁을 보장하는 기능을 수행한다. TIO(Telecommunications Industry Ombudsman)는 Carrier, Service Provider 및 인터넷 제공사업자에 대한 일반인 및 소기업고객의 분쟁을 해결하는 역할을 담당한다. 마지막으로 TAF(Telecommunications Access Forum)은 사업자들간의 접속문제를 자율적으로 결정하는 기관으로 1999년 시내망 접속제공 고지 결정에 있어서 초기에 사업자들간 의견조정 역할을 담당하였다.

#### 4. 일 본

일본의 통신사업은 전기통신회선설비를 기준으로 설비를 보유한 제1종 사업자와 그 외의 제2종 사업자로 크게 구분된다. 제2종 사업자의 경우 전기통신회선설비보유를 일부 인정하여 교환기, 서버, 게이트웨이 등 설비를 보유한 특별 제2종 사업자

와 그 외의 일반 제2종 사업자로 다시 구분된다. 제2종 사업자는 재판매 목적이 아닌 단순 이용자에 대한 가입자회선을 설치할 수 있다. 또한, 특별 제2종 사업자에 대해 일부 설비보유를 허용하고 제2종사업자중 국제 음성서비스를 제공하는 사업자만을 특별 제2종사업자로 분류하였다. 역무구분에 있어서는 기술발전 추세를 반영하여 기존 제1종 7개, 제2종 4개 역무를 1998년 이후 음성,<sup>13)</sup> 데이터,<sup>14)</sup> 전용의 3개 역무로 크게 단순화하고 역무추가에 대한 규제를 사실상 철폐하였다. 제1종사업자는 우리나라의 기간통신사업자, 특별 제2종사업자는 별정 제1호, 일반 제2종사업자는 별정 제2호 및 부가통신사업자와 유사하다. 하지만, 부가통신사업자는 기간통신 서비스를 제공할 수 없게 되어 있는 우리나라와는 달리 1종, 2종 특별, 일반사업자 모두 음성, 데이터, 전용 등 3개 역무를 제공할 수 있다.

〈표 2-9〉 통신사업자 분류 및 제공서비스

구분	제1종 전기통신사업자	제2종 전기통신사업자	
		특별 제2종	일반 제2종
정의	· 자체적으로 통신회선설비를 설치해 통신서비스를 제공	· 모든 형태의 공전공에 의해 음성전송 서비스를 불특정 다수의 이용자에 제공 · 국제구간의 전용회선을 빌려 타인에게 통신서비스 제공	· 특별 제2종을 제외
제공 서비스	· 유·무선 음성전화 · 인터넷폰* · 전용회선 · 데이터전송(인터넷 접속 등)	· 공전공 접속에 의한 음성재판매 · 국제구간의 통신(음성, 데이터) 재판매	· 인터넷접속 · Web Hosting · 호집중, 재과금 등

주: \* Phone to Phone, PC to Phone, PC to PC 등 형태에 관계없이 모든 종류의 인터넷폰을 의미함

13) 음성전송역무는 전화(국내, 국제), 인터넷전화(국내, 국제), ISDN(국내, 국제), 음성축적, 음성전송 및 기타로 다시 구분된다.

14) 데이터전송 역무는 팩시밀리, Videotex, 회선교환데이터전송, 패킷교환데이터전송, 인터넷접속 및 其他로 다시 구분된다.

제1종 사업자와 제2종 사업자는 음성전송, 데이터전송, 전용 등 3개의 역무를 모두 제공할 수 있다. 따라서 모든 전기통신사업자는 동일하게 음성, 데이터, 전용의 역무를 제공할 수 있는 것이다. 또한, 역무구분 외에도 업무(양태)라 하여 역무를 국내 또는 국제, 고정 또는 이동, 이동의 경우 교통기관대상 또는 휴대로 구분하고 있다. 또한, 역무별로 업무에 기타를 추가하여 신규서비스 도입에 대비하고 있기도 하다.

통신사업 진입에 있어서 제1종 사업자는 허가, 특별 제2종 사업자는 등록, 일반 제2종 사업자는 신고에 의해 시장에 진입한다. 또한, 제1종 사업자가 역무를 추가하는 경우 우정성의 허가를 받아야 하나 별다른 제약은 없다. 제1종 사업자는 허가, 특별 제2종은 등록, 일반 제2종은 신고에 의해 통신시장에 진입한다. 무선통신사업의 경우 할당받은 주파수를 이용하여 기술적으로 가능한 모든 서비스 제공 가능하다. 영국, 호주와는 달리 전파법에 의한 무선관련 허가는 별도로 존재하지 않는다. 인터넷폰은 PC-to-PC, PC-to-phone, phone-to-phone 등 형태에 관계없이 음성전송역무로 구분되어 있다. 향후 사업자들이 보다 자유롭게 다양한 서비스를 제공할 수 있도록 현재 음성, 데이터, 전용으로 구분되어 있는 역무구분 제도 자체를 폐지하는 방안도 검토하고 있는 것으로 알려지고 있다.

현행 통신법에 의해 지역별 역무구분을 폐지함으로써 NTT 동/서 시내전화를 제외하고는 지역별 역무진입에 대한 규제는 없다. NTT 동/서 시내전화에 대해서는 NTT 법을 통해 시내전화만을 제공하도록 규제하고 있다. 또한, 이동전화사업자가 제공할 수 있는 역무에 대한 규제는 없다. 기존 주파수로 데이터 서비스를 제공할 경우 데이터전송 역무 추가 허가신청을 하면 별다른 제약없이 서비스 제공이 가능한 것이다.

설비를 실제 보유하지 않고 타 사업자의 설비를 장기 임대계약(IRU\*: Infeasible Right of Use)한 경우에도 설비를 보유한 것으로 인정하여 우리보다 기간사업자에 대한 범위가 광범위하다. IRU는 10년 이상의 장기 이용계약을 의미하며, 이 경우 회계처리시 통신망을 직접 설치한 경우와 마찬가지로 설비투자로 처리된다.<sup>15)</sup>

15) 통신망을 1년단위로 단순임차할 경우에는 비용으로 처리된다.

서비스를 음성, 전용회선, 데이터로 분류하여 우리나라와 같이 역무별 허가제도를 운영하고 있으나, 복수서비스 신청 및 서비스 추가가 용이하게 탄력적으로 허가제도를 운영하고 있다. 일본의 현재 서비스 분류체계는 1997년에 개정되어 통신시장의 변화를 반영하였지만, 음성과 데이터에 대한 정의를 명확하게 함으로써 음성<sup>16)</sup>과 데이터의 구분을 그대로 유지하고 있다.

## 5. 시사점

해외 각국은 통신서비스 및 사업자 분류체계를 지속적으로 개편하거나 개선을 검토 중이다. 기술, 경쟁환경 등 통신시장변화에 따른 제도 정비를 위하여 미국은 1996년, 일본과 호주는 1997년 통신법을 개정한 바 있으며, 영국은 1984년 통신법이 현재의 통신시장 상황과 일치하지 않는다는 전제조건하에 통신사업자 허가제도를 중별허가와 비슷한 일반승인제도로 전면 수정하는 것을 검토하고 있다.

통신서비스 및 사업자분류는 국가별로 차이가 있어 정형화가 어려운 점이 있다. 미국과 영국의 경우 서비스 및 사업자에 대한 명확한 분류가 법에 명시되어 있지 않으며 규제기관이 시장상황에 따라 유연하게 서비스 및 사업자 분류체도를 운영하고 있다. 반면, 일본과 호주는 서비스 및 사업자 분류체도를 법에 명시하고 있다. 우리나라의 경우 미국, 영국과 같이 규제기관의 해석에 의하여 서비스 및 사업자를 분류하는 것은 어려워 보인다.

일본과 호주는 통신망 보유 유·무만으로 사업자를 구분하고, 사업자 구분 없이 모든 전기통신서비스를 제공할 수 있게 되어 있다. 호주는 망의 유무에 따라 사업자를 Carrier와 Service Provider로 구분하고 제공서비스는 전송(Carriage)과 콘텐츠(Content)로 구분된다. 일본의 경우 우리나라의 기간통신사업자에 해당하는 1종사업자와 별정, 부가통신사업자에 해당하는 2종 특별, 일반사업자로 구분하고 1종사업자는 음성, 데이터, 전용회선역무를 모두 제공할 수 있다. 이하에서는 각 국가별로 또는 분류체계의 세부운영사항의 시사점 등을 정리하였다.

16) 4kHz 대역에서 교환 및 전송기능을 가진 전기통신설비를 사용하는 데이터전송서비스가 아닌 전기통신서비스(음성과 기타소리)

### 가. 각 국가별 시사점

#### 1) 미 국

앞에서도 살펴보았듯이 미국은 컴퓨터조사활동 등을 통하여 시장에 영향을 미칠 가능성이 있는 신규서비스에 대해 꾸준히 연구하여 미래의 통신시장에 대한 기초를 다지고 있다. 최근의 사례 중 가장 두드러진 예는 인터넷전화를 어떠한 서비스로 분류해야 할 것인가에 대한 논의이다.

1996년 3월 America's Carriers Telecommunication Association(ACTA)가 인터넷전화 서비스는 인터넷을 통한 실시간 음성전송서비스를 제공하므로 장거리사업자와 동일한 접속료를 납부해야하는 등 동일한 규제가 적용되어야 한다고 FCC에 청원하였다. 하지만, 당시의 인터넷전화는 품질이나 접속면에서 PSTN을 이용한 장거리전화와 비교할 만한 기술수준이 아니었고, 기존의 전화회선을 통해 직접 서비스된 적이 없으며, 인터넷기술과 서비스에 제재를 가한 사례가 없음을 이유로 인터넷전화에 별도의 규제를 가하지 않는 쪽으로 결론을 내렸다. 그러나 1997년 이후 보편적서비스가 논의되기 시작되면서 인터넷전화사업자가 보편적서비스 비용을 부담할 것인가의 논의와 함께 인터넷전화서비스의 분류에 대한 상이한 견해가 발생되기 시작하자, 1997년 11월과 1998년 4월 FCC가 국회제출보고서에서 이에 대한 입장을 표명하였다.

FCC의 분류방식은 서비스에 대한 정의를 먼저 내리고 이러한 정의가 1996년 통신법의 통신서비스와 정보서비스 중 어디에 부합되는가를 기준으로 하고 있다. 다음의 <표 2-10>이 FCC의 해석을 인터넷전화 유형별로 기술하고 있다.

또한, 최근 ISP, VoIP 등 기술발전에 따라 신규서비스가 기존 서비스를 대체하는 등 시장규모가 급성장함에 따라 기존 사업자와의 의무 형평성 문제가 제시되고, 이에 따라 FCC는 VoIP 사업자에 대해 보편적 서비스 기금부담의무를 부과하는 안을 추진(Report No. CC 98-9)하고 있다. 하지만 사업자별 기록부족으로 VoIP 사업자들의 보편적 서비스 기금규모를 결정하고 있지 못하고 있다.

영국은 신규서비스의 활성화를 위해 통신사업자들의 신규서비스 제공에 대한 규제를 크게 완화하고 있다. 정보통신기술 발전에 따라 등장하고 있는 신규서비스의



경우 대부분 중별면허에 포함시켜 규제를 하지 않는다. 신기술 개발에 대한 유인 제공 및 관련시장의 경쟁활성화를 유도하는 것이다. 또한, VoIP 등 기존 서비스의 대체서비스로 등장하고 있는 신규서비스에 대해서도 현행과 마찬가지로 규제를 지속적으로 하지 않을 방침이라고 한다.

〈표 2-10〉 인터넷폰 서비스에 대한 FCC의 해석

구 분	내 용
PC-to-PC	- 통신서비스에 해당되지 않음
Phone-to-Phone	- 단정적인 결론을 내리지 않고, 일부 'phone-to-phone' 인터넷전화는 법·제도상의 의미 내에서 Information Service 제공의 특징이 없고, Telecommunication Service의 특징을 갖는 것으로 보인다고만 언급하고 이에 대한 명확한 입장표명을 미룸 - 다만, 정보의 전송에 대한 대가로 요금이 지불되는 'phone-to-phone' 인터넷전화의 경우, 최종이용자의 측면에서 서킷스위치방식을 이용하는 일반 전화 서비스와 차이를 느낄 수 없으므로 이는 Telecommunication Service에 해당될 것이라는 의견을 제시함
PC-to-Phone	- 별도의 해석을 내리지 않고 있음

## 2) 영 국

1984년 통신법이 제정될 당시에는 BT만이 통신망을 보유하고 있었으며, 케이블 방송국도 없었고, 케이블 사업자가 시내전화에 참여하리라는 것을 누구도 예상할 수 없었다. 이와 같은 환경변화 속에서 OFTEL은 통신시장에 새로운 규제제도의 도입을 위한 두가지 안을 구상 중에 있다. 이 두 가지의 안은 기존의 허가제도를 폐지하고 일반승인(General Authorization)으로 모두 대처하는 것과 통신서비스의 제공과 설비의 운용을 모두 가능하게 하는 새로운 중별제도를 신설(앞에 제시된 급격한 변화를 피하는 대안임)하는 것을 말한다.

OFTEL은 위에서 제시된 두가지 안을 포함한 다수의 모델을 가지고 장단점을 분석 중에 있다. OFTEL은 정보통신산업내의 사업자들과 소비자 그룹 그리고 각종 이

익집단과의 의견공유를 통해 이러한 작업을 수행 중이며, 최종 분석의 결과는 DTI에 제출할 예정으로 있다. OFTEL은 위에서 제시된 두가지 모델 중 첫 번째안을 선호한다고 한다. 일반승인제도로 기존의 허가제도를 모두 대체하는 것은 일련의 규제규범(regulatory rules)하에서 누구나 서비스의 제공과 네트워크의 운용을 가능하게 하는 것이기 때문에 완전 개방된 통신시장으로 가기 위한 보다 나은 방법인 것이다. 또한, OFTEL은 통신과 방송 등 모든 통신시장에 일관성있는 규제정책을 적용함으로써 이러한 정부의 목적을 이룰 수 있을 것으로 판단하고 있다. 따라서, 장기적으로는 규제기관간 통합이 필수적일 것으로 전망하고 있다.

### 3) 호 주

통신사업 규제는 진입규제차원의 사전적 규제에서 공정경쟁, 보편적 서비스 등 이용자 편익을 제고하는 차원의 사후규제 위주로 전환하고 있다. 공정경쟁 환경 조성을 위해 기존 사업자에게 상호접속제공의 의무를 부과하고 있으며, Telstra의 일반전화 등 기존의 공중망을 개방하여 신규사업자 및 Service Provider에게도 공정한 접속을 보장하고 있다. 또한, 최근 Carrier에게만 부과되어 오던 보편적 서비스 자금 지원의 의무를 일정 규모이상의 Service Provider에게도 부과할 방침이라고 한다.

신규 통신서비스 중 VoIP 사업은 전송제공사업자(carriage service provider)로 구분 전송제공사업자의 표준 규정에 적용을 받고 있다. 새로운 서비스는 그 성격에 따라 적용되는 법이 달라질 것이나 최근 부각되는 새로운 서비스에 대하여 아직은 규제의 이유를 못 느끼고 있는 것이다. Internet의 경우 Contents는 1992년 방송법(Broadcasting Service Act)에 의해 규제를 받고 전송과 관계되는 경우는 1997년 통신법(Telecommunication Act)의 규제를 받고 있다.

### 4) 일 본

인터넷폰은 현재의 역무구분에서 음성역무 중 하나로 규정되어 있다. 공전공 접속을 허용하면서 제2종 사업자에 의한 국제 인터넷전화를 자유화하였다. 또한, ISP는 설비보유유무에 따라 제1종 또는 2종사업자로 분류하고 있다. 전기통신회선설비를 보유하고 있는 경우 제1종 사업자로서 동일한 의무 부과하며 제공하는 역무는 데이터전송 역무로 분류하고 있다.

앞에서도 살펴보았듯이 역무구분을 단순화하여 사업자들이 다양한 서비스 제공이 가능하며, 지역별 역무구분은 폐지하였다. NTT 동/서 시내전화를 제외하고는 지역별 역무진입을 자유화한 것이다. 하지만, 지역별 역무 분류 철폐에도 불구하고 경쟁 환경조성을 위해 독점적 시내사업자에 대한 엄격한 규제하고 있다.

일본은 제3차 정보통신개혁을 통하여 통신과 방송의 융합에 따른 사업구분을 철폐할 예정이라고 한다. 향후 NTT 그룹과 방송회사인 NHK간의 경쟁이 일본정보통신의 가장 큰 현안으로 부각될 것으로 보인다.

#### 나. 세부 운영사항의 시사점

신규서비스의 경우 미국과 영국은 규제기관의 질의해석을 통하여 분류하고 있다. 일본과 호주는 서비스에 대한 구분이 단순하여 신규서비스에 대한 분류가 쉬운 장점이 있는 반면 미국과 영국은 사례별로 접근하므로 해석이 어렵고 시간이 오래 걸린다는 단점을 쉽게 찾을 수 있다.

설비를 보유하고 인터넷 등 데이터 통신서비스를 제공하는 사업자는 Common Carrier(미국), PTO(영국), Carrier(호주), 제1종(일본) 등으로 분류하여 허가 등 정부의 규제를 받는다. 우리나라의 경우 기간통신사업자가 부가통신사업자의 자격으로 서비스를 제공하는 것으로 해석하고 있다. 이와 관련하여 미국, 호주, 영국의 경우 음성과 데이터를 구분해 놓지 않았다. 반면에 일본은 명확한 정의에 의해 음성과 데이터를 구분하고 있다.

각국의 통신법에 전화서비스의 지역구분이 직접 언급된 예는 없으나, 사업자는 여전히 시내, 장거리, 국제전화 사업자로 구분된다. 미국과 호주의 경우, 규제를 위하여 전화사업자를 시내와 장거리로 구분하고 있으며, 영국은 개별허가를 받은 사업자별로 상이한 조건으로 처리된다. 일본은 시행규칙상 국내와 국제로 구분하고 있다. 따라서, 필수설비를 보유한 시내전화사업자에 대한 규제 유지를 위하여 지역구분은 필요한 것으로 여겨진다.

#### 다. 종 합

이상으로 미국, 영국, 호주, 일본의 통신사업자 분류체계에 대해 살펴보았다. 미국

은 통신사업자를 Common carrier, Telecommunication Carrier와 그 외의 사업자(Non-Common carrier로 표현할 수 있음)로 분류하고 있으며 역무는 Telecommunication Service와 Information Service로 구분하고 있다. 영국은 면허에 의해 사업자가 분류되는 제도를 운영하고 있고, 면허는 크게 개별면허와 중별면허로 구분되고 있다. 또한 통신망을 포설할 수 있는 권리의 여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분하고 있기도 하다. 호주는 1997년 통신법 개정으로 설비를 보유하고 전송서비스를 제공하는 Carrier와 설비를 보유하지 않는 Service Provider로 구분한다. 또한 역무구분은 전송서비스와 콘텐츠서비스로 단순화하였다. 일본도 호주와 마찬가지로 기본적으로는 설비의 보유 유·무를 기준으로 전기통신회선설비를 보유한 제1종 사업자와 그 외의 제2종 사업자로 구분한다. 이처럼 각국은 모두 자국의 상황에 맞는 고유의 분류체계를 가지고 있으며 환경변화에 적응하면서 제도를 운영하고 있는 것이다. 각국의 분류체계를 검토하면서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.

첫째, 우리나라를 포함한 각국은 통신사업 분류체계 및 역무구분이 어떠한 형태로든 꾸준히 개편되어 오고 있거나 개선을 검토 중이라는 것이다. 미국은 1934년 통신법이 60여년만인 1996년에 개정되었지만 그사이 컴퓨터 조사활동 등을 통하여 현행 체제의 틀을 마련하였고, 일본과 호주는 1997년의 통신법 개정을 통하여 통신사업자 분류체계와 역무를 개편하였다. 또한, 영국은 1984년 통신법이 현재의 통신시장 상황과 일치하지 않는다는 전제조건하에 통신사업자 허가제도를 일반승인 제도로 개혁하는 것을 검토하고 있다.

둘째, 미국<sup>17)</sup>을 제외한 영국, 일본, 호주의 경우 모두 통신설비 보유여부를 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 영국은 통신설비의 포설여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분되며, 일본은 제1종과 제2종, 호주는 Carrier와 Service Provider로 구분되는 것이다. 이에 비해 우리나라는 설비보유여부와 제공서비스의 두가지 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 설비보유여부에 의해 기간통신사업자와 별정·부가통신사업자로

17) 미국 통신사업자라고 할 수 있는 Common-Carrier에 대한 기준은 매우 복잡적이다. 공공의 이익, 편의성, 필요성 등이 그것인데 이러한 기준은 성문화되어 있지 않기 때문에 다른 나라의 분류기준과 비교할 수 없는 것이 사실이다.

구분되며 제공서비스에 의해 기간통신역무를 제공하는 기간·별정통신사업자와 부가통신역무를 제공하는 부가통신사업자로 구분되는 것이다.

셋째는 통신설비를 보유한 사업자와 통신설비를 보유하지 않은 사업자가 제공할 수 있는 서비스에 차이가 없음을 들 수 있다. 우리나라의 경우에는 기간통신역무는 기간통신사업자와 별정통신사업자가 제공하고 부가통신역무는 부가통신사업자가 제공하도록 되어 있어서 제공서비스에 차이가 있는 반면 미국 등 각국은 사업자별로 제공할 수 있는 서비스에는 차이가 없는 것이다. 음성과 데이터의 구분<sup>18)</sup>이 사라지고 있는 현 상황은 우리나라 사업자 분류체계의 기본을 흔들고 있기도 하다.

네 번째는 주파수를 이용한 서비스의 경우 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 되어 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 사실은 위에서 살펴본 나라들의 경우 주파수 자체에 대한 허가이기 때문에 논란의 여지가 없는 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 현재 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 명시되어 있지는 않다. 또한 역무별 허가제도를 통해 무선통신시장에 진입하기 때문에 주파수를 할당받아 제공하는 역무 내에 세부 서비스별로 역무침해<sup>19)</sup> 논란이 있어 왔던 것이 사실이다. 기술의 발전으로 인하여 할당받은 주파수로 여러 가지 서비스를 제공할 수 있게 됨에 따라 이러한 역무침해 논쟁이 일어나고 있는 것이다.

마지막으로 VoIP 등 신기술을 이용한 통신서비스에 가해지는 규제가 없다는 것이다. 단지, 미국의 경우 VoIP 서비스가 급성장하면서 기존사업자와의 형평성 문제를 들어 보편적 서비스 기금을 부담시키려하는 안을 추진 중에 있지만 아직 구체적으로 실현되지는 않고 있다.

18) 테이콤의 전신인 한국데이터통신(주)가 제공하는 데이터전송의 서비스가 부가통신역무로 구분되면서 어느 정도의 예외는 있지만 음성은 기간통신역무, 데이터는 부가통신역무라는 등식이 성립되었다.

19) 허가받은 역무 외의 서비스는 제공할 수 없도록 규정되어 있다.

## 제 4 절 통신서비스 및 사업자분류 제도 개선방안

### 1. 기본원칙

통신서비스 및 사업자분류 제도를 개선하기 위해서 다음과 같은 원칙을 수립하였다.

첫째, 새로운 서비스 도입촉진을 통하여 이용자의 편익이 증진되어야 한다. 인터넷 확산, 유·무선 및 통신·방송 융합 등 기술발전 추세를 신속하게 수용할 수 있도록 제도를 개선해야 한다. 국민들에게 고품질의 다양한 서비스를 저렴하고 편리하게 이용할 수 있도록 하여 소비자 후생증대 및 이용자의 형평성을 확보할 것이다.

둘째, 경쟁활성화 및 공정경쟁여건을 조성하여야 한다. 시장여건에 따라 차별적 규제를 완화함으로써 역무간 경쟁활성화를 도모하고, 공정경쟁 여건을 조성하기 위한 사후규제를 강화한다.

셋째, 통신자원을 효율적으로 활용하여야 할 것이다. 국가자원을 효율적으로 활용하고, 국민경제의 부담을 경감할 수 있도록 과잉·중복투자를 최소화한다.

넷째, 이용자 보호를 강화하여야 할 것이다. 기간통신사업자와 비기간통신사업자의 구분없이 이용자가 많은 보편화된 서비스의 경우 이용자 보호조치를 강구하여야 할 것이다.

### 2. 이슈별 대안제시

앞서도 기술되었지만, 현행 제도로 인하여 드러나는 문제점으로는 전기통신회선 설비를 설치하고 부가통신서비스를 제공하는 사업자에 대한 정의가 없다는 점, 음성과 데이터가 분리되어 있다는 점, 규제가 여전히 음성위주라는 점, 통신서비스 제공범위가 모호하다는 점이 대두되고 있다. 이 절에서는 이들 문제점들을 해결할 수 있는 대안을 제시하도록 하겠다. 또한, 전기통신회선설비의 정의에 따른 사업자 구분도 다루도록 할 것이다.

가. 통신망 보유 부가통신역무 제공

1) 문제점

통신망을 보유한 부가통신서비스를 제공하는 사업자를 규정하는 제도가 없다. 최근, 통신망을 설치하고 부가통신역무(데이터통신)만을 제공하고자 하는 사업수요가 발생하고 있으나, 현행법상 이에 대한 법적 근거가 없다.

ADSL, 케이블모뎀 등은 나열식으로 되어 있는 현행 기간통신역무에 포함되어 있지 않다. 따라서 기간통신역무 외의 역무라는 부가통신역무의 정의상 이들 서비스는 부가통신역무에 해당한다. 다음 <표 2-11>에서 볼 수 있듯이 ?에 해당하는 부분이 이들 서비스이고 현행 역무구분과 분류체계상에서는 이들 서비스를 정의할 수 없는 것이다.

<표 2-11> 통신사업자 분류기준

구 분		전기통신회선설비(통신망)보유 유무	
		보 유	미보유
제공 역무	기간통신역무	기간통신사업자	별정통신사업자
	부가통신역무	?	부가통신사업자

현재 기간통신사업자가 부가통신역무를 제공하는 것은 별도의 신고 절차 없이 가능하도록 되어 있다. 따라서, 하나로통신의 경우 시내전화 역무로 시장에 진입하여 실제로는 초고속 인터넷접속서비스(데이터)에 집중하고 있으며, 타 사업자들도 전기통신회선설비임대역무로 기간통신사업자 허가를 받아 초고속인터넷접속 서비스를 제공하고 있는 것이다.

2) 개선방안

이와 같은 문제점은 현행 분류체계의 기준이 회선설비 보유여부와 제공서비스의 종류 두 가지라는 사실에 근본적으로 기인한다. 설비보유여부에 의해 기간통신사업자와 별정·부가통신사업자로 구분되며 제공서비스에 의해 기간통신역무를 제공하는 기간·별정통신사업자와 부가통신역무를 제공하는 부가통신사업자로 구분되는

것이다. 전기통신회선설비를 보유한 사업자는 기간통신사업자이며, 그렇지 않은 사업자는 별정, 부가통신사업자이다. 또한, 기간통신역무를 제공하면 기간, 별정통신사업자, 부가통신역무를 제공하면 부가통신사업자이다.

해외사례들은 보면 미국의 통신사업자라고 할 수 있는 Common-Carrier에 대한 기준은 매우 복잡적이다. 공공의 이익, 편의성, 필요성 등이 그것인데 이러한 기준은 성문화되어 있지 않기 때문에 다른 나라의 분류기준과 비교할 수 없는 것이 사실이다. 이러한 미국을 제외한 영국, 일본, 호주의 경우 모두 통신설비 보유여부를 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 영국은 통신망의 설치여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분되며, 일본은 제1종과 제2종, 호주는 Carrier와 Service Provider로 구분된다.

따라서, 통신사업자의 구분기준을 전기통신회선설비, 혹은 제공서비스라는 단일의 기준으로 한다면 이와 같은 문제는 해결할 수 있을 것이다.


예를 들어 전기통신회선설비만을 기준으로 한다면 전기통신회선설비를 보유한 사업자는 설비보유사업자, 그렇지 않은 사업자는 설비미보유사업자로 구분하는 것이다. 또한, 제공서비스를 기준으로 구분한다면, 미국과 유사하게 통신서비스(Telecommunication Service)와 정보서비스(Information Service)로 구분하여 통신제공사업자와 정보제공사업자로 구분할 수도 있을 것이다.

현행 기간통신·부가통신 서비스 구분과 기간·별정·부가통신사업자의 분류체계를 유지하면서, 전기통신회선설비를 설치하고 데이터통신 등을 제공하는 데이터접속 서비스(초고속인터넷, PC통신 등)를 기간통신서비스의 새로운 종류로 신설하는 방법으로도 해결할 수 있다. 현재의 큰 틀을 흔들지 않고 문제를 해결할 수 있는 방법이기도 하다(〈표 2-12〉 참조).

데이터접속서비스라는 기간통신서비스를 새로이 추가하면서 얻을 수 있는 장점으로는 먼저, 데이터접속 서비스의 신설로 망을 설치하고 초고속인터넷 서비스를 제공하고자 하는 사업자에 대한 법적 지위를 부여하게 된다는 점을 들 수 있다. 또한, 시내·시외·국제 지역 구분 유지에 따라 시장의 충격을 최소화하고, 필수설비를 보유한 시내전화사업자에 대한 규제를 유지할 수 있을 것이다.



〈표 2-12〉 통신서비스 구분체계 개선(안)

현 행	
기간통신역무	부가통신역무
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 전화(시내전화, 시외전화, 국제전화) 역무</li> <li>· 가입전신 역무</li> <li>· 전기통신회선설비임대 역무</li> <li>· 주파수를 할당받아 제공하는 역무</li> <li>· 기타 역무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기간통신역무 이외의 전기통신역무</li> </ul>
	
개 선 안	
기간통신서비스	부가통신서비스
<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시내·시외·국제 전화 서비스</li> <li>· 가입전신 서비스</li> <li>· 전기통신회선설비임대 서비스</li> <li>· 주파수를 할당받아 제공하는 서비스</li> <li>· 데이터접속 서비스</li> <li>· 기타 서비스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 기간통신서비스 이외의 전기통신서비스</li> </ul>

주: 데이터접속서비스; 전기통신회선설비를 이용하여 데이터 서비스(초고속 인터넷 포함)를 제공하는 역무

단점으로는 설비보유와 서비스라는 두 가지 기준을 적용하는 데서 오는 문제점을 근본적으로 해결하지 못했다는 점을 우선 꼽을 수 있다. 또한, 음성과 데이터가 여전히 분리되어 있어 데이터망을 이용하여 음성서비스(VoIP)를 제공할 경우 서비스 분류 및 적용 규제에 관한 논란이 발생할 여지가 여전히 상존한다.

#### 나. 음성과 데이터의 분리

##### 1) 문제점

현행 분류체계에서는 음성(기간통신역무)과 데이터(부가통신역무)가 분리되어 있다. 새로운 통신기술이 급속하게 발전하면서 음성과 데이터의 구분이 점차로 모호해지고 있다. 이러한 통신기술의 발전으로 단일통신망을 통해 음성과 데이터를 모

두 제공하는 것이 가능해지고 있으나, 현재는 통신사업자별로 제공 가능한 서비스를 음성과 데이터로 구분하고 있어 다양한 통신서비스 제공에 장애요인으로 작용한다.

예를 들어 인터넷전화는 기본적으로 데이터용 Packet 망을 이용하고 있으나 이용자들에게는 기간통신역무인 음성전화서비스를 제공하고 있는 것이다. 음성망과 데이터망을 동시에 이용하여 음성을 전달하는 인터넷전화 관련 기술이 급속도로 발전하면서 음성과 데이터의 통합을 가속화하고 있다. 실제로 기간통신역무와 부가통신역무를 동시에 제공하는 사업자들이 속속 등장하고 있으며 그 구분도 점차 어려워지고 있다. 음성과 데이터를 2가지 각기 다른 서비스로 구분하는 실익을 찾기 어렵다.

## 2) 개선방안

음성과 데이터의 구분은 우리나라 통신시장의 발전과정에서 그 원인을 찾을 수 있다. 1980년대 통신시장은 공기업에 의한 독점체제였다. 당시에는 통신사업자에 대한 분류체계 없이 공중전기통신사업자로 단일화되어 있었다. 이들 공중전기통신사업자로는 한국통신과 한국이동통신, 그리고 현재의 데이콤이 포함되어 있었다. 한국통신은 유선전화, 한국이동통신은 무선전화, 그리고 데이콤은 데이터용 전용회선을 각각 독점하고 있었던 것이다. 데이콤의 전신인 한국데이터통신(주)가 제공하는 데이터전송의 서비스가 부가통신역무로 구분되면서 어느 정도의 예외는 있지만 음성은 기간통신역무, 데이터는 부가통신역무라는 등식이 성립되었다. 이후 통신사업자에 대한 분류체계가 생겨나면서 이러한 구분이 고착화된 것이다.

음성과 데이터의 분리에 대한 해결책으로는 현행 기간통신역무와 부가통신역무의 구분을 폐지하여 단일 전기통신역무로 통일하는 방안을 들 수 있다. 음성과 데이터의 구분이 모호하고 양자간 경쟁이 가시화된 점을 고려하여 기간통신역무와 부가통신역무의 구분을 폐지함으로써 음성과 데이터를 비차별적으로 규제하는 틀을 마련하는 것이다. 이러한 방법을 통해서 통신설비를 보유하고 데이터 통신만을 제공하고자 하는 최근 시장의 수요를 수용하고, 인터넷폰 등 대부분의 통신사업자들이 음성과 데이터 서비스를 동시에 제공하는 추세를 반영할 수 있다. 이를 위하여 구체적으로 “기통신”과 “전기통신역무”의 현행 기본법상의 정의에 미국의 Information Service에 해당하는 정의를 추가할 수 있다. 또한 호주와 같이 통신으로 정보를 전

송하는 것을 Carriage Service로 정의하고, 이를 “전자적(electromagnetic) 에너지에 의해 사람이나 사물간에 이동되는 대화, 음악, 데이터, 텍스트, 동영상, 화상, 신호 등 또는 이들의 복합체를 전달하는 서비스”라고 규정해서 음성과 데이터를 모두 전송할 수 있는 정보의 일종으로 동일하게 취급할 수도 있다.

전기통신이란 「유선·무선·광선 및 기타의 전자적 방식에 의하여 정보(부호·문언·음향 또는 영상)를 송·수신하거나 정보를 생성, 획득, 저장, 변형, 처리, 인출, 이용 가능케 하는 능력을 제공하는 것」

전기통신역무는 「전기통신설비를 이용하여 타인의 전기통신을 매개하거나, 정보를 제공하거나, 또는 타인의 통신용으로 전기통신설비를 제공하는 것」

하지만, 기간통신과 부가통신으로 이원화되어 있는 현행 체계를 갑자기 전기통신 서비스로 단일화하면 시장과 사업자가 적응하는데 혼란을 일으킬 여지도 있다. 혼란을 줄이기 위하여 통신 종류를 구분할 때, 전달되는 정보가 음성인가 혹은 데이터인가를 구분하지 않고, 음성 혹은 데이터의 전송방법을 기준으로 분류할 수도 있다. 미국과 같이 통신서비스와 정보서비스로 구분하는 것이다.

“통신서비스”는 「이용자에 의해 지정되는 복수의 지점간에 영리를 목적으로 사용자가 선택한 정보(대화, 음악, 데이터, 텍스트, 동영상, 화상, 신호 등 또는 이들의 복합체)를 전자기적 에너지에 의해 전달하는 것」<sup>20)</sup>

“정보서비스”는 「전기통신회선설비를 통하여 정보를 생성, 획득, 저장, 변형, 처리, 인출, 이용 가능케 하는 능력을 제공하는 것」

#### 다. 음성위주의 규제

##### 1) 문제점

현행 규제제도는 음성위주로 되어 있다. 데이터통신시장의 성장에 따른 시장변화를 반영하지 못해 관련 규제제도 및 이용자보호 등에 있어 적절한 대처가 곤란하다. 현행 제도는 인터넷을 기반으로 한 데이터통신 시장의 성장에 따른 시장변화를 고

20) 이용자에게 추가적이고 상이한 또는 재구성된 정보를 제공해서 부가가치를 창출하는 통신(enhanced service)인 700번, ARS, 발신번호표시서비스 등은 통신서비스에 포함되는 것으로 간주

려치 못해 관련 규제제도 및 이용자 보호 등에 있어 충분한 대처가 곤란한 실정이다. 음성과 데이터 통신간의 경쟁이 가속화되고 시장의 중심축이 점차 음성통신시장에서 데이터통신시장으로 전환되고 있음에도 불구하고 음성통신(기간통신사업)에만 출연금 납부와 보편적서비스 의무 등을 부과하고 있는 것이다. 부가통신의 경우 많은 가입자를 확보하고 있지만, 이용약관의 신고·인가 등 의무가 없다.

## 2) 개선방안

음성통신시장에 비해 데이터통신을 규제하지 않은 것은 데이터통신시장의 활성화를 위한 정부정책의 반영이었으며 이런 정책은 초고속인터넷 시장 및 e-commerce의 성공으로 이어졌다. 이제 데이터통신시장이 성장기에서 성숙기에 들어섬에 따라 데이터시장에 대한 규제가 필요하다고 본다. 데이터 시장의 규제는 사업초기 자유로운 시장진입을 허용한 바 있고 음성시장 역시 진입규제를 완화하고 있어 사후규제에 초점이 맞추어야 할 것이다. 하지만, 초고속인터넷 시장의 경우 그 사업의 특성이 기간통신사업과 동일하기 때문에 기간통신사업자로 규정하여 규제하는 것이 바람직하다. 하지만, 시장진입 장벽으로 작용하는 일시출연금의 부과는 음성의 경우에도 폐지를 고려하고 있음으로 부과하지 않는 것이 바람직하다고 본다.

인터넷 이용자가 2천8백만명을 넘어서고 초고속인터넷 가입자가 700만명을 초과함으로써 이제는 초고속인터넷 서비스의 보편적서비스 제공의 의무를 검토할 필요가 있다. 하지만, 초고속인터넷접속 서비스 사업자의 수익성이 BEP(break even point)를 넘지 못하고 있어 사업자의 수익성이 향상될 때까지는 보류하는 것이 바람직하다고 여겨진다. 또한, 초고속인터넷접속을 기간통신사업으로 규정할 경우 그 외의 부가통신사업자에 대한 특별한 규제는 필요하지 않으리라 본다.

## 라. 통신서비스 제공범위의 모호성

### 1) 문제점

통신서비스 제공범위가 모호하다. 이동전화사업자의 L-M 직접접속, MVNO, IP Phone 등 새로운 형태의 다양한 서비스가 등장하고 있으나, 이에 대한 명확한 규정이 없어 원활한 서비스 제공에 차질을 초래할 가능성이 제기되고 있다. 주파수를 할당받아 제공하는 무선통신사업의 경우 할당받은 주파수 범위 내에서 기술적으로 제공

가능한 모든 통신서비스를 제공할 수 있는지 여부가 불명확하다. 새로운 형태의 다양한 서비스가 등장하고 있으나 이들이 신규 의무인지, 아니면 기존 의무에 포함되는지가 불명확한 것이다. 개별 서비스의 의무해석 논란에 따른 신규 서비스의 도입 지연으로 기술발전과 역무간 경쟁을 제한할 우려가 있다.

## 2) 개선방안

최근 통신시장의 규제현황을 살펴보면 시장진입관련 규제는 완화하면서 서비스의 질 향상, 이용자 보호에 관한 규제는 강화하는 추세에 있다. 우리나라 역시 진입규제를 꾸준히 완화해 왔으나 아직 우리나라의 규제는 진입규제에 초점이 맞추어져 있다. 역무간 논란은 향후 제공될 신규서비스를 모르는 상황에서 사업자의 권리 및 의무를 허가조건으로 규정함으로 생겨나는 문제이다. 따라서, 진입규제를 완화하고 공정경쟁 및 소비자보호를 위한 사후규제를 강화하며 제공 가능한 신규서비스는 사업자의 자율적인 결정에 따라 자유로이 제공되도록 하여야 할 것이다. 신규서비스 제공에 필요한 필수설비 이용에 관한 권리는 설비이용에 대한 규제에 명시함이 바람직하다고 본다. 이 경우에도 불공정 요소가 없는 한 정부규제를 억제하고 시장원칙을 중요시하는 것이 바람직하다고 본다. 즉, 현재 사업자에 대한 규제가 허가에 초점이 맞추어져 있다면 향후에는 허가조건을 통신사업 운영에 관한 규제를 통하여 해결하여야 할 것이다.

### 마. 전기통신회선설비의 정의

#### 1) 현행제도

전기통신회선설비 보유 여부 단일기준으로 사업자를 구분한다면 회선설비의 정의가 새로운 이슈로 떠오를 것이다. 현행 전기통신회선설비에는 교환설비, 전송설비, 선로설비가 모두 포함되며, 교환설비로 라우터나 게이트웨이 등 데이터 교환시설은 인정하지 않고 있다.

#### 2) 개선방안

전기통신회선설비의 정의를 교환설비, 전송설비, 선로설비가 모두 포함되는 것에서, 이중 최소한 한 가지 설비를 보유하는 경우 전기통신설비를 보유한 것으로 변

경할 수 있다. 또한, 설비를 실제 보유하지 않고 타 사업자의 설비를 장기 임대계약<sup>21)</sup>한 경우에도 설비를 보유한 것으로 인정하는 방안도 검토해 볼 수 있을 것이다. 마지막으로 라우터나 게이트웨이 등의 장비를 교환설비로 인정하는 방안을 검토할 수도 있다.

이렇듯 전기통신회선설비를 전기통신설비로 변경하고, 기간통신사업자를 전기통신설비를 보유하고 기간통신서비스를 제공하는 사업자로 규정하면, 현행 별정 1호(설비보유 재판매) 및 3호(구내통신설비 보유) 사업자는 기간통신사업자로 편입된다. 별정통신사업자는 기간통신사업자의 전기통신설비를 임차하여 기간통신서비스를 제공하는 사업자이다. 현행 별정 1호 및 3호사업자가 기간통신사업자로 편입됨에 따라 별정통신사업자에는 순수 재판매 사업자인 별정 2호만이 남게 된다. 유사한 설비를 보유하고 기간통신서비스를 제공하는 사업자를 모두 기간통신사업자로 규정, 규제의 일관성 측면을 보완할 수 있다. 장기임대를 설치로 본다면 현행 별정 1호사업자 중 국제 해저케이블을 임대해서 사용하고 있는 사업자는 기간통신사업자로 분류될 것이다. 인터넷전화사업자도 전기통신회선설비를 설치하여 서비스를 제공하면 기간통신사업자로 분류될 수 있다.

하지만, 교환기 보유만을 전기통신설비보유로 정의하는 것은 설득력이 부족하다. 기술발전에 따라 저렴한 가격의 라우터를 설치하는 부가통신사업자가 급증하고 있기도 하다. 따라서, 라우터와 게이트웨이를 교환설비로 모두 인정할 경우 현재의 부가통신사업자 중 다수가 기간통신사업자로 편입되어 출연금 부과 등의 문제가 발생할 것이다. 또한, 별정통신사업자를 기간통신사업자로 편입할 경우 대외적인 통상 문제가 발생할 우려가 있다. 현재 외국인 지분제한이 없는 별정통신사업자 일부를 49% 지분제한 규제를 받는 기간통신사업자로 편입할 경우 기간통신사업자에 외국인지분제한 폐지 등의 규제완화를 주장할 수 있다.

---

21) IRU: Infeasible Right of Use, 파기할 수 없는 장기사용권

## 제 5 절 관련 규제제도 개선

## 1. 현행 규제제도 개요

〈표 2-13〉 현행 규제제도

구 분	기간통신	별정통신	부가통신
진입규제	허 가	등 록	신 고
서비스(역무)추가	별도허가 필요	자 율	자 율
출연금	일시출연금 부과 연도별 출연금 부과	법적근거는 있으며 부과 유예중	없 음
사업 휴·폐지	승 인	신고(이용자통보)	신고(이용자통보)
설비제공	할 인	-	-
망세분화	-	-	-
관료포설권	있 음	없 음	없 음
망이용대가	접속료체계	이용약관 적용	이용약관 적용
회계분리/통계보고	의 무	-	-
인수·합병	인 가	신 고	신 고
외국인 지분제한	49%	100%	제한없음
국제정산	통일협정료체계	사업자 자율	무정산
이용약관 규제	신고(인가)	자 율	자 율
요 금	인가/신고	규제없음	규제없음
보편적서비스	의무, 분담	-	-

## 2. 개선방안

전반적으로 규제제도는 그 내용에 있어서 설비를 보유한 음성사업자위주로 정립되어 있다. 데이터통신의 수요가 급증하고 있어서 이에 따른 변화를 수용할 필요가 제기된다. 따라서 기존의 규제제도를 보완할 필요성이 대두되었다. 즉, 설비를 보유한 데이터통신 사업자를 포함하여야 한다는 것이다. 하지만 규제의 내용에는 큰 변화가 없기 때문에 분류제도를 개정하여도 큰 문제없이 보완이 가능할 것으로 여겨진다. 보완이 필요한 사항은 다음과 같다.<sup>22)23)</sup>

## 가. 상호접속

상호접속관련 규정은 전기통신사업법 제34조(기간통신사업자), 제29조 제5항(별정, 부가통신사업자), 상호접속기준 등에 규정되어 있다. 기간통신사업자는 전기통신사업법 제34조(상호접속) ①항 “전기통신사업자는 다른 전기통신사업자로부터 전기통신설비의 상호접속에 관한 요청이 있는 경우에는 협정을 체결하여 상호접속을 허용할 수 있다”에 의해 상호접속의 의무를 가진다. 별정통신사업자나 부가통신사업자가 기간통신사업자와 연동하여 전기통신회선설비 등을 이용할 경우 상호접속기준 대신 기간통신사업자의 이용약관을 적용된다. 따라서 기간통신사업자는 원가(일부 공통비는 제외됨)에 근거하여 접속료를 지불하고 별정이나 부가통신사업자는 요금을 지불하게 된다. 정보통신부는 상호접속 관련 협정의 인가대상 기간통신사업자를 매년 고시하고 있다.

상호접속기준은 분류 및 서비스(역무)구분 체계에 근거하여 만들어지지 않았기 때문에 큰 문제는 없을 것이지만, 그외의 문제점들은 다음과 같다. 음성망과 데이터망의 접속을 음성망간 접속과 다른 원칙하에서 취급하고 있는데, 이는 음성망 위주로 생각하였기 때문이다. 예를 들면, 음성망과 데이터망의 접속시에는 음성망의 교환기가 접속제공교환기로 명시되어 있다(36조). 이에 따라 상호 불평등한 방식의 상호접속절차나 접속경로가 설정되었으므로, 데이터통신의 중요성을 인식하여 평등한 방식으로 개선되어야 할 것이다. 평등한 방식의 예를 들면 데이터망과 음성망간의 접속시에도 접속제공교환기는 호의 흐름에 따라 결정되어야 한다.

분류 및 서비스(역무)구분체계 개선에 따라 향후 서비스의 구분이 축소되거나 극단적인 경우에 그 경계가 허물어지게 되면 접속이용사업자가 누구인지 불분명한 상

- 
- 22) 분류제도의 개정에 따른 규제제도의 용어를 변화시킬 필요는 있다. 행위규제제도는 분류제도가 정립된 이후에 상호 연계되어 제정 또는 개정되었기 때문에 세부조항에서 분류제도의 용어를 많이 활용하고 있다. 예를 들면, 기간통신사업자, 별정통신사업자, 부가통신사업자 등이 사용되고 있는데, 새로운 분류제도의 용어로 전환하여야 할 것이다.
  - 23) 허가, 외국인투자, 겸업제도에 대한 개선방안은 본 보고서의 다음 장들에서 다루고 있다.



황이 발생할 수도 있다. 이에 따른 보완책이 필요하므로, 접속이용자에 대한 원칙을 명시하여야 할 것이다. 물론, 접속이용사업자가 누구인지는 통신망의 구성으로 충분히 알 수 있을 것이다.

또한, 새로운 분류체계 개선시 발생하는 용어의 변화와 관계없이 상호접속기준에서 별도의 용어를 정의하여 사용할 수도 있을 것이다.

〈표 2-14〉 상호접속 관련 규제차이

구 분	기간통신사업자	별정통신사업자	부가통신사업자
규제근거	전기통신사업법 제34조	전기통신사업법 제29조 제5항	전기통신사업법 제29조 제5항
적용대상	접속제도	이용제도	이용제도
대가산정기준	접속원가	이용요금	이용요금
원가범위	비접속 공통비 일부제외	공통비 포함	공통비 포함
접속회선료	반액부담	전액부담	전액부담
정산여부	사후정산	사전결정(무정산)	사전결정(무정산)

#### 나. 보편적 서비스

1998년 9월 전기통신사업법이 개정되어 보편적 서비스제도의 시행을 위한 근거가 마련되었다. 전기통신사업자에게는 보편적서비스의 제공에 기여할 의무를 부여한 것이다. “보편적 서비스(역무)”라 함은 모든 이용자가 언제 어디서나 적정한 요금으로 제공받을 수 있는 기본적인 전기통신서비스(역무)를 말한다」라고 사업법 2조 ①의 3에서 보편적서비스(역무)를 정의하고 있다. 또한 사업법 3조의 2에서 모든 전기통신사업자는 보편적 서비스(역무)의 제공에 기여할 의무가 있음을 규정한다.

보편적 서비스(역무)의 구체적 내용은 유선전화서비스, 긴급통신용 전화서비스, 장애인·저소득층 등에 대한 요금감면서비스 등이다. 사업규모·품질·요금수준을 고려하고 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐 보편적서비스(역무) 제공사업자 지정방법을 결정하도록 되어 있다. 정보통신부 장관이 ‘보편적서비스(역무)제공사업자’로 지정하는 기간통신사업자는 보편적 서비스 제공의무를 부담하고 있는데, 한

국통신이 ‘보편적서비스(역무)제공사업자’ 지정되었다. 기타 기간통신사업자는 장애인 등에 대한 요금감면 등의 의무가 있다.

현행제도는 기간통신사업자에 대해서만 보편적서비스 부담의무를 부과하고 기간통신사업자는 기간통신서비스(역무) 매출액에 따라 보편적서비스제공 사업자의 손실을 분담해야 한다. 별정통신사업자 및 부가통신사업자의 의무를 면제받고 있다.

보편적서비스(역무)를 다음 <표 2-15>와 같이 별도로 지정하므로 분류 및 서비스(역무)구분체계의 변화와 직접적인 관계는 없을 것이다. 다만, 용어의 활용에 있어서 보편적서비스(역무) 손실보전금 산정방법 등에 관한 기준에서 정의하고 있는 용어와 새로운 분류체계상의 용어를 통일하여야 할 것이다. 보편적서비스의 범위에 데이터통신을 포함하지 않고 있는데, 중장기적으로는 데이터통신도 필요할 것이다.

<표 2-15> 보편적 서비스(역무)의 세부내용(시행령 제2조의 2)

구 분	내 용
유선전화 서비스	제3조 제1호 가목의 시내전화역무중 다음 각목의 1에 해당하는 전화 서비스 가. 시내전화 서비스: 가입용 전화를 사용하는 통신을 매개하는 전화 서비스(다목적의 도서통신 서비스를 제외한다. 이하 같다) 나. 시내공중전화 서비스: 공중용 전화를 사용하는 통신을 매개하는 전화 서비스 다. 도서통신 서비스: 육지와 도서간 또는 도서와 도서간에 무선으로 통신을 매개하는 전화 서비스
긴급통신용 전화 서비스	사회질서 유지 및 인명안전을 위한 다음 각목의 1에 해당하는 전화 서비스 가. 제3조제1호 및 제4호의 기간통신역무 중 정보통신부장관이 정하여 고시하는 특수번호 전화 서비스 나. 선박무선전화 서비스: 제3조제4호의 기간통신역무중 육지와 선박간 또는 선박과 선박간에 통신을 매개하는 전화 서비스
장애인·저소득층 등에 대한 요금감면 전화 서비스	사회복지 증진을 위한 장애인·저소득층 등에 대한 다음 각목의 1에 해당하는 전화 서비스 가. 제3조제1호가목의 시내전화역무 중 시내전화 서비스 및 동호 나목의 시외전화역무 중 시외전화 서비스 나. 제3조제1호가목 및 나목의 전화역무의 부대역무인 번호안내 서비스 다. 제3조제4호의 기간통신역무 중 이동전화 서비스·개인휴대통신 서비스 및 무선호출 서비스

개선방안으로 보편적서비스의 개념을 바꾸어 전화 이외의 데이터통신도 포함하도록 하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 장기적으로는 데이터통신도 소비자에게 보편적으로 필요한 서비스가 될 것으로 예상되므로 보편적서비스 개념의 수정이 장기적으로 바람직할 것으로 보인다.

#### 다. 상호접속과 출연금, 보편적서비스

현재 출연금납부 및 보편적서비스 의무를 지고 있는 기간통신사업자에게 전기통신설비의 상호접속기준에 의한 상호접속 요금을 적용하고 출연금부담이 없는 별정 및 부가통신사업자에게는 이용약관상 요금이 적용된다. 전기통신사업법 시행령 제2조의 3에 의해 별정통신사업자에게는 보편적서비스 분담금을 부과할 수 있으나 매출액이 작아 면제되고 있는 것이다.

이에 대한 개선 제1안은 허가제도가 유지되는 망을 보유한 기간통신사업자에게 출연금, 보편적서비스 분담의무를 부과하고 망을 임차하여 서비스를 제공하는 사업자는 이용약관상 요금을 통하여 간접적으로 의무를 부담시키는 현재의 제도를 유지하는 방안이다. 제2안으로는 기간통신사업자를 제외한 사업자에게도 전기통신설비의 상호접속기준에 의한 요금을 적용하고 출연금 및 보편적서비스 의무를 부과하는 방안을 생각해 볼 수 있다.

#### 라. 회계분리/통계보고 제도

기간통신사업자에 대해서만 회계분리 및 통계보고 의무를 부과하고 있다. 기간통신사업자는 정보통신부가 정하는 기준에 따라 제공사업 및 서비스(역무)별로 분리하여 영업보고서를 작성하고 이를 정보통신부에 보고(사업법 제36조의 2)해야 한다. 기간통신사업자는 전기통신서비스(역무) 제공에 관련된 통계-전기통신시설 현황, 전기통신이용실적, 전기통신 이용자 현황, 통화량 관련 자료, 회계관련 자료를 정보통신부에 보고(사업법 제62조)할 의무가 있다.

회계분리 제도는 정보통신산업의 공정경쟁에 있어서 핵심이다. 회계분리가 제대로 이루어지지 않으면 내부보조를 통한 약탈적 가격설정 등의 불공정경쟁이 발생할 수 있다. 회계분리제도가 갖는 규제목적에 적합하도록 세부 서비스를 정의하고 이

에 따른 회계분리제도를 시행할 수 있도록 “전기통신사업 회계정리 및 보고에 관한 규칙”의 개정이 필요하다. 기간통신사업자의 회계는 일차적으로 서비스별로 분류하여 정리하고 기간통신서비스에서도 세부 서비스별로 회계분리를 시행할 수 있을 것이다.

회계분리제도는 분류제도의 가장 세밀한 정도까지 또는 그보다 더 세밀하게 적용되어야 한다. 예를 들면, 유선망의 경우에는 가입자선로, 지역별 단국, 지역별 중계선로의 원가, 계위별 교환기 등이 세밀하게 분리되어야 한다. 무선망의 경우에는 지역별 이동단국, 이동중계교환국, 가입자위치 인식장치(HLR) 등이 있을 것이다.

〈표 2-16〉 회계분리 서비스(역무)의 종류

구 분	종 류
전화역무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 일반전화가입자접속서비스</li> <li>· 시내전화서비스</li> <li>· 시외전화서비스</li> <li>· 국제전화서비스</li> <li>· 공중전화서비스</li> <li>· 114 번호안내</li> </ul>
전기통신회선설비임대역무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 시내회선설비임대서비스</li> <li>· 시외회선설비임대서비스</li> <li>· 국제회선설비임대서비스</li> <li>· 기타회선설비임대서비스</li> </ul>
이동통신역무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 이동전화서비스</li> <li>· 무선호출서비스</li> <li>· 주파수공용통신서비스</li> <li>· 기타 무선통신서비스</li> </ul>
기타 전기통신역무	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 행정통신서비스</li> <li>· 전보서비스</li> <li>· ISDN서비스</li> <li>· 종합유선방송전송로 대여 서비스</li> <li>· 부가통신서비스</li> <li>· 기타서비스</li> </ul>

#### 마. 인수·합병

인수·합병의 경우 기간통신사업자는 인가(사업법 제13조)이고, 별정통신사업자, 부가통신사업자는 신고이다. 기간통신사업자 사업의 전부 또는 일부를 양수받고자 하는 자, 그리고 기간통신사업자를 합병하고자 하는 자는 “기간통신사업의 양수합병 인가 등의 심사기준 및 절차”에 따라 정보통신부장관의 인가를 받아야 하며, 기간통신사업의 허가와 관련된 지위를 승계한다.

통신산업의 경쟁체제가 90년대 중반 본격적으로 도입되었고, 현재 30개 이상의 기간통신사업자가 서비스를 제공 중이다. 허가받은 동일한 서비스(역무)내의 사업체간 경쟁뿐만 아니라 유·무선 등 상호진출도 활발히 일어나고 있는 실정이다. 유/무선전화간의 대체성, 무선호출서비스와 이동전화간의 중복성, 무선데이터 통신과 이동전화 단문서비스간의 대체성 등으로 서비스(역무)간에도 경쟁이 이루어지고 있음을 알 수 있다. 하지만, 분류 및 서비스(역무)구분체계가 개선되어도 인수·합병 제도의 틀과는 큰 관계가 없다.

동일한 서비스(역무)내의 사업체간 결합인 수평적 결합과 동일서비스(역무)가 아니지만 연관관계에 있는 기업간의 결합인 수직적 결합에 대한 규제의 차별화가 필요할 것이다. 수평적 결합의 예를 들면 이동전화 사업체간의 결합이다. 많은 경우 경쟁을 제한하는 효과가 높기 때문에 불허하는 것이 보통이다. 수직적 결합의 예는 시내전화 사업체와 국제전화 사업체간의 합병이다. 효율성 증대효과가 높을 가능성이 큰 것으로 알려져 있다. 따라서 수평적 결합보다는 인가기준 등의 규제를 완화하는 것이 보통이다. 따라서 수직적 결합과 수평적 결합을 구분할 수 있도록 수직적 관계에 있는 시장과 수평적 관계에 있는 시장을 정의하고 이에 따른 차별적 규제방안도 제시되어야 할 것이다.

동일인지분제한, 기간통신사업자간 상호지분보유가 허용됨에 따라 지분인수를 통한 경영권 인수가 가능해진다. 위에서 언급한 양수합병기준에 따라 지분인수도 제한을 받는다고 할 수 있으나, 단순히 지분을 인수하는 것은 제한을 받지 않는다고 해석할 수도 있다. 후자의 경우에 최대주주이면서 경영권은 행사하지 못하는 경우가 발생할 수도 있다. 따라서 경영권에 영향을 미칠 수 있는 지분인수는 사전에 허

가를 받도록 양수합병기준의 적용범위를 규정하여야 할 것이다.

분류제도와 직접적인 연관이 없으므로 큰 문제는 없을 것으로 판단된다. 기간통신 사업자간 사업의 양수 및 합병은 수평적 결합의 경우에는 원칙적으로 불허하는 것이 바람직하다. 사업양수자가 합병이나 양수의 결과로서 시장지배적 사업자가 되지 않고, 효율성 증대효과가 경쟁제한적 효과보다 현저히 클 때는 예외적으로 허가이다. 반대의 경우, 즉 사업양수자가 시장지배적 사업자이거나 또는 시장지배적 사업자로 새롭게 부상하는 경우(또는 효율성 증대효과가 경쟁제한적 효과와 큰 차이가 없거나 더 적은 경우)의 양수합병은 불허하는 것이 바람직할 것이다. 수직적 결합의 경우에는 원칙적으로 신고만으로 허가한다. 다만 사업양수자가 시장지배적 사업자로써 효율성이 향상되는 효과보다 경쟁제한적 효과가 더 크다고 판단되는 경우에는 불허한다.

〈표 2-17〉 인수합병 심사기준

구 분		심 사 기 준
국내법인간 인수·합병	비기간↔기간	
	기간↔기간	경쟁관계
		비경쟁 관계
외국법인의 인수·합병		

이용자의 보호 및 공정경쟁의 보장을 위하여 일반적으로 적용되는 심사기준의 정립 외에도 기업결합 후의 파급효과를 고려하여 인수·합병, 양도·양수의 유형별로

세부적인 심사기준을 정립할 필요가 있다. 특히 이해관계사업자의 반발을 미연에 방지하고 기업의 인수·합병에 대한 실현가능성을 높이기 위해서는 구체적이고 투명한 심사기준 및 판단기준의 공표가 매우 중요하다. 심사 및 판단기준은 경쟁관계에 대한 정의, 시장지배력의 정의, 공정경쟁의 보장을 위한 조건의 부여 등을 예로 들 수 있다.

기간통신사업 인수·합병의 원활한 추진을 위한 제도 정비가 필요하다. 합병계약 체결 이후 합병등기까지 합병에 따른 제반 절차, 비용 및 합병 불인가에 따른 후유증을 감안할 때 인가여부의 결정이 선행될 필요가 있으므로 심사를 거치지 않고도 대략 인가여부를 알 수 있는 투명한 제도의 도입이 필요하다. 사업계획서상 허가조건의 이행과 관련하여 인수·합병시 양도기업의 권리와 의무에 대한 포괄승계 및 허가조건의 지속적 이행을 원칙으로 하되, 기업의 존중가치가 없고 동시에 산업합리화 차원에서 필요하다고 인정되는 경우 사업계획서 실행의무를 감면 또는 일정기간 유예하는 방안도 있다.

#### 바. 이용약관 및 요금규제

이용약관에 대해서 기간통신사업자는 신고(지배적 사업자는 인가)의무가 있고, 별정통신사업자와 부가통신사업자는 자유(사업법 제29조)이다. 기간, 별정, 부가통신사업자 공히 공시의무제도는 폐지되었다.

기간통신사업자의 현행 요금은 신고제와 인가제로 양분되어 있으며, 원칙적으로는 신고제를 적용(일정기준에 해당하는 사업자의 요금은 인가제 적용)한다. 서비스(역무)별로 정보통신부장관에게 신고하여야 한다. 사업규모 및 시장점유율 등이 정보통신부령으로 정하는 경우에 해당될 때 장관의 인가(요금의 적정, 공정, 타당성 및 요금산정방법의 명확성, 비차별성 등이 만족될 경우 장관이 승인)를 받아야 한다(사업법 제29조). 당해사업자의 서비스(역무)별 전년도 매출액을 기준으로 당해 서비스(역무)의 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 사업자가 제공하는 서비스(역무)로서 당해 서비스(역무)의 전년도 매출액이 정보통신부장관이 서비스(역무)별로 정하여 고시하는 금액이상인 서비스(역무)(사업법 시행규칙 제19조의2)인 경우에 인가대상이 된다.

비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 요금이나 접속료를 산정해서는 안되고, 공시한 이용약관과 다르게 전기통신 서비스(역무)를 제공해서는 안된다(사업법 제36조의3). 이 경우에는 정보통신부장관이 시정명령을 할 수 있는데, 조직분리나 회계 규정의 변경, 약관의 변경, 금지행위의 중지, 시정명령 사실의 공표 등이 포함되어 있다. 별정, 부가통신사업자는 요금규제가 없다.

현재의 제도는 명확한 인가방법 및 절차가 불확실하다. 인가대상 요금에 대해서는 한국통신의 경우 총괄원가에 대한 보수율규제방식을 표방하고 있으나, 명확한 인가기준이 명문화되어 있지 않다.

요금인가의 시기나 절차도 명시되지 않아 규제의 투명성 및 예측가능성이 결여되어 있다. 현재의 규제는 인가와 신고로 이분화되어 경쟁상황의 변화에 따라 적절히 대처할 수 있는 규제정책의 유연성이 결여되어 있다. 또한, 이용자를 부당하게 차별하는 요금이나 반경쟁적인 약탈적 요금 등을 판정하고 규제하기 위한 구체적 기준이 미약하다.

분류제도가 이용약관이나 요금체계에 큰 영향을 미칠 것으로는 생각되지 않는다. 분류제도와 관계없이 특정시장의 경쟁활성화 정도에 따라 규제의 수준이 유연하게 설정될 수 있도록 인가와 신고의 2단계 요금규제구조를 유연한 체제로 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 분류제도와는 다른 특정시장에 대한 정의가 필요하다. 시장에 대한 정의가 내려지면 다음으로 인가의 대상이 되는 기업을 선별하는 기준이 필요하다. 예를 들면, 허핀달지수가 3,000이상인 시장에서 시장점유율이 40%이상이거나 시장점유율 2위와의 차이가 20%이상 되는 경우에는 인가의 대상으로 분류할 수 있을 것이다. 인가제의 경우 인가의 절차나 기준을 보다 명시화할 필요성이 있고, 신고제의 경우 실질적 자율성 보장을 위하여 현재의 신고방식보다 완화된 방식을 채택할 필요성도 검토하여야 한다. 예를 들어 사업자가 요금표만을 제출하도록 하며, 요금산정근거, 요금변경사유 등 기타 구비서류는 폐지하도록 하는 방안이 있다.

요금을 인가하는 경우에도 유인규제를 도입할 필요가 있다. 유인규제는 통상 사업자에게 제한된 범위 내에서 요금설정의 자율성을 부여하여 생산성향상의 결과를 사업자(이윤분배제의 경우 이용자 포함)가 향유할 수 있도록 함으로써, 사업자가 원



가를 절감하도록 하는 유인을 제공하는 방식이다. 유인규제 실시 후 정해진 기간마다 이용자 후생에 대한 영향, 이용자간 차별화 정도, 기술발전 또는 수요패턴변화 등 외생적 효과가 미치는 영향, 원가와 요금의 괴리 정도 등을 검토하여 규제방식을 보완해야 할 것이다.

#### 사. 이용자 보호 관련

기간통신사업자는 전기통신사업법 제29조에 의거해 이용약관을 신고하고, 별정통신사업자는 전기통신사업법 시행규칙 제12조에 의거 등록시 별정통신사업등록신청서에 이용약관을 첨부하여야 한다. 부가통신사업자는 전기통신사업법 시행규칙 제13조에 의거 신고시 부가통신사업신고서에 이용자의 정보에 관한 보호대책을 첨부하여야 할 뿐 이용약관에 대한 규정은 없다.

최근 별정통신 및 부가통신의 이용자가 늘고 있어 부당한 이용약관에 의한 가입자 정보유출 등 이용자 피해가 우려되고 있으며, 실제 피해 사례가 보고되고 있다. 요금, 품질 등 이용자 보호와 관련된 사항은 서비스별 사업자 시장점유율이나 가입자수 등을 기준으로 기간통신사업자와 별정, 부가통신사업자 모두에 대해 규제해야 한다. 예를 들어, 기간통신사업자와 별정, 부가통신사업자 모두 일정수의 가입자를 보유하고 있으면 이용약관 신고를 의무화하는 것이다.

## 제 3 장 기간통신사업 허가제도 개선방안

### 제 1 절 기간통신사업 허가제도의 의의 및 연혁

#### 1. 허가제도의 의의

##### 가. 경쟁도입과정에서의 허가의 역할

통신사업은 장치산업으로서 규모의 경제가 작용하기 때문에 자연독점적인 성격을 가지고 있다. 또한 통신서비스는 국민의 기본적인 욕구를 충족시켜 주는 중요한 서비스이므로 안정적으로 서비스가 제공되어야 한다. 이를 위해 초기에는 정부가 직접 통신서비스를 제공하거나 정부의 위임을 받은 사업자에 의해 독점적으로 제공되었다. 그러나, 독점적인 시장구조로부터 발생하는 비효율성이 증대하게 되었고 이를 극복하기 위해 정부는 통신서비스 시장에 경쟁을 단계적으로 도입하게 되었다.

경쟁이 도입되어 제한적인 신규진입이 일어날 경우, 시장진입자는 독점적인 시장구조로부터 발생하는 경제적 지대를 획득할 수 있다. 그러나, 신규진입사업자가 통신사업을 시작하기 위해서는 대규모의 투자가 필요할 뿐만 아니라 기존의 사업자와 경쟁을 하여야 한다. 기존의 사업자는 시장에서 독점력을 보유하고 있으며 이미 대규모 투자가 이루어져 시장에서 안정적인 위치를 점하고 있으므로 후발사업자의 투자는 그만큼 위험부담이 크다고 볼 수 있다. 따라서, 정부는 대규모 투자의 실패를 방지하고 시장내에서 유효한 경쟁을 유도하기 위해 독점적인 기존 사업자와 경쟁이 가능한 사업자를 시장에 진입시켜야 한다. 경쟁도입기에 시장진입의 정책수단이 바로 허가제도이며, 이때 허가의 역할은 시장에서 경쟁이 가능한 사업자를 선별하는 기능을 가진다.

##### 나. 자유경쟁체제 도입배경

경쟁체제도입을 통해 시장내에 경쟁이 확대되어 갔으나 이 때의 시장경쟁은 정부

가 시장진입사업자 뿐만 아니라 시장내의 적정사업자 수까지 결정하는 관리된 경쟁이라고 볼 수 있다. 관리된 경쟁체제에서는 정부가 허가라는 과정을 통해 신규진입자의 경쟁력을 선별할 뿐만 아니라 시장의 적정사업자 수를 사전적으로 판단해야 하는 어려움이 있다. 진입자유화의 정책은 시장의 기능을 통해 사후적으로 효율적인 사업자와 적정사업자 수를 결정토록 하는 것이다. 진입이 자율화될 경우, 진입장벽에 따른 경제적 지대는 소진되며 치열한 경쟁을 통해 시장을 활성화시킬 수 있다. 이러한 경쟁을 통해 자연스럽게 효율적인 사업자가 선정되며 비효율적인 기업의 탈락을 통해 시장내에 적정사업자수가 형성될 수 있다. 결국 정부는 통신사업의 진입을 완화시킴으로써, 시장으로 하여금 진입규제를 담당토록하여 효율적인 시장으로 형성되도록 규제를 시장에 위임하는 것이다. 이 때 정부의 역할은 시장의 공정경쟁 환경을 조성하여 시장에서 탈락하는 사업자는 공정한 경쟁을 통해 경쟁에서 뒤지는 사업자가 되도록 하는 것이다.

#### 다. 진입자율화체제하에서의 허가의 의의

통신시장의 진입이 자율화되면서 사업자수의 제한이 폐지되었으며 따라서 사업권획득은 더 이상 경제적 지대를 창출하지 못하게 되었다. 이 때 시장진입에 따른 기업의 수익성은 제한적 진입에 따른 경제적 지대로부터 발생하는 것이 아니라 전적으로 그 기업의 시장에서의 경쟁성에 의해서만 결정된다. 사업자의 실질적인 시장진입의사는 허가를 통한 선정이 아니라 시장에서의 생존가능성에 따라 결정된다. 결국 시장진입은 전적으로 사업자의 의사결정이며 효율적인 사업자의 선별은 사후적으로 시장기구가 담당하게 된다. 이 때 사업자를 선별하는 허가의 기준이 시장의 경쟁력보다 높을 경우, 시장에서 충분히 경쟁력이 있는 사업자의 진입을 사전에 봉쇄하는 효과를 가지므로 시장의 경쟁을 제한하는 결과를 낳을 수 있다. 반대로 허가를 통한 선별 기준이 시장에서 요구되는 경쟁력 수준보다 낮을 경우 허가과정이 유효하지 못할 수가 있게 된다.

진입이 자율화될 경우 기업의 경쟁력은 시장에서 선별되므로, 허가의 역할은 경쟁력의 관점에서 사업자를 선별하는 것이 아니라 시장에서 선별하지 못하는 요소를 점검하는 데에 있다고 볼 수 있다. 통신서비스는 소비자의 기본적인 욕구이므로 정부

는 안정적인 서비스가 제공될 수 있도록 보장하여야할 것이다. 이 때 허가의 역할은 안정적인 통신서비스를 제공할 수 있는 사업자를 선별하고 이들이 충실하게 그 의무를 수행하도록 하는 것이다. 또한, 통신산업은 국가의 기간산업이므로 국가안보와 공익성이 보장되어야할 것이다. 이를 저해할 수 있는 사업은 사전에 제재하는 것 또한 정부의 중요한 역할이다. 정부는 허가를 통해 통신사업자로서 이러한 기본적인 의무를 충실히 수행하지 못할 사업자가 시장에 진입하는 것을 방지하여야할 것이다. 따라서, 진입자유화시대의 허가는 적극적인 선정작업이 아니라 통신사업자의 사업운영의 안정성을 심사하고 허가조건을 통해 이들의 일반적인 의무와 권리를 규정하여 이를 충실히 통신서비스 제공의 의무를 수행하도록 유도하는 것이다.

## 2. 기간통신서비스 허가제도의 연혁

### 가. 관계법령

체신부가 전기통신역무를 직접 제공할 때에는 기간통신서비스 개념은 없었고 정부에 의해 공중전기통신역무가 제공되었다. 1981년 3월 『한국전기통신공사법』을 제정하고, 동년 4월 7일 『전기통신법』을 개정하여 통신서비스 제공 주체를 정부에서 공기업으로 전환하는 법적 근거를 마련하였다. 한국전기통신공사 설립 이후 정부는 공중통신역무를 제공하는 자를 공중통신사업자로 지정하였다. 또한, 전기통신의 발전과 환경의 변화에 부응하여 전기통신의 효율적 관리와 발전을 촉진하기 위해 1983년 12월 『전기통신법』은 『전기통신기본법』과 『공중전기통신사업법』으로 개편하였다.

1980년대의 법체제는 통신사업의 독점경영체제를 기본으로 한 법제이며 경쟁체제로의 법제도 전환은 1차 통신사업 구조개편인 1991년 8월에 개정된 『전기통신기본법』과 『전기통신사업법』(공중 삭제)으로 시작되었다. 기간통신역무는 이 이후 등장하였다. 『전기통신사업법』 제4조에 의해 기간통신사업은 현재 전기통신회설설비를 설치하고, 이를 이용하여 공공의 이익과 국가산업에 미치는 영향, 의무의 안정적 제공의 필요성 등을 참작하여 전신·전화역무 등 정보통신부령이 정하는 종류와 내

용의 전기통신역무를 제공하는 사업으로 규정되었다. 현재의 기간통신역무는 시내·시외·국제전화역무 등의 전화역무, 전기통신회선설비임대역무, 주파수를 할당받아 제공하는 역무 등으로 규정하고 있다.

#### 나. 정부지정(1982~1994)

##### 1) 배 경

1981년 4월 『전기통신법』개정에 의해 공중전기통신은 한국전기통신공사가 이를 경영하는 것으로 규정하고 있으며 이후 법개정으로 필요할 경우 한국전기통신공사 이외의 자를 체신부 장관이 지정할 수 있게 되었다.

1980대부터 경제규모가 커지고 통신수요의 양적 팽창 및 내용의 다양화, 기술의 발전 등 통신환경의 변화와 통신의 공공성과 기업성의 조화를 통한 합리적인 운영체제가 필요하게 되었다. 이러한 환경변화로 인해 정부는 공중전기통신사업을 체신부 직영체제에서 국영기업체 체제로 전환하고 통신사업을 전문화하여 육성할 필요성이 대두되었으며, 1980년대 후반에는 통신시장의 개방화 압력과 통신환경의 변화에 대비하여 서비스의 형태 및 성격에 따라 다른 시장구조를 가져갈 것을 검토하였다.

##### 2) 법령개정

1980년대 정부의 역할에서 통신사업기능을 분리하는 정책으로 1981년 4월 7일 『전기통신법』을 개정하였다. 이후 제도적 미비점을 보완하기 위해 『전기통신법』은 1983년 12월 30일자로 『전기통신기본법』과 『공중전기통신사업법』으로 분리하고, 1981년 3월 17일 『한국전기통신공사법』을 공포하여 한국통신 설립의 법적 근거를 마련하였다. 『전기통신법』제3조에 의해 공중전기통신사업은 한국전기통신공사가 경영하도록 하였다. 1983년 제정된 『전기통신기본법』제7조에 의해 전기통신사업은 기본적으로 한국전기통신공사가 독점적으로 경영하도록 하되, 예외적으로 공중전기통신사업의 효율적인 경영과 새로운 공중전기통신역무의 신속한 육성 및 보급을 위하여 필요하다고 인정할 때에는 한국전기통신공사 이외의 자를 체신부장관이 지정하여 공중전기통신사업의 일부를 경영할 수 있도록 하였다. 이 경우에도 정부 및 한국전기통신공사가 자본금의 1/3 이상을 출자하고, 서비스를 이용하는 자가 기술적·

지역적으로 제한되어 있는 경우로 한정하였다.

1990년 7월에 단행된 1차 통신사업 분류체계 개편 후속작업으로 1991년 8월 『전기통신기본법』 및 『전기통신사업법』 개정하여 공중통신사업자를 기간통신사업자와 부가통신사업자로 구분하고 진입장벽을 차별화하였다. 기간통신사업자는 다시 일반통신사업자와 특정통신사업자로 분류하였고, 일반통신사업자는 전화, 전용회선, 전보, 전신, 부가통신서비스 등을 제공하는 자로 체신부 장관의 지정을 받도록 하였으며 지분소유한도를 대주주는 10%, 통신설비제조업체는 3%로 제한하고 외국인은 주식보유를 금지하였다. 특정통신사업자는 이동통신서비스를 제공하는 자로 진입조건은 체신부장관의 허가를 받도록 했고, 지분소유한도를 대주주는 1/3, 통신설비제조업체는 10%, 외국인1/3(대주주 금지), 정부투자기관10%(대주주 금지)로 제한하였다.

### 3) 적용사례

1981년 12월 10일 정부의 전액 출자에 의해 한국전기통신공사를 설립, 1982년 1월 1일부로 전기통신역무를 한국전기통신이 담당하여 전기통신사업을 체신부 직영체제에서 국영기업체 체제로 전환하였다. 이후 통신수요의 다양화와 정부의 전문사업자 육성정책에 따라 데이터역무를 전문으로 하는 (주)한국데이터통신(1982. 3. 29)과 이동통신을 전문으로 하는 (주)한국이동통신(1984. 3. 29) 등을 설립하였다. 이들은 모두 한국통신이 1/3 이상의 지분을 가진 회사로 출발하였고, 1990년 1차 통신사업 구조개편으로 데이콤의 국제전화 참여를 허용하였다. 또한 1992년 무선호출사업의 신규허가를 추진하여 수도권 2개사를 포함 지역사업자 10개사를 허가하였고 이동전화사업은 1994년 7월 신세기 사업자를 신규이동전화사업자로 선정하였다.

## 다. 정부고시제도(1995~1997)

### 1) 도입배경

1994년 발표된 2차 통신사업 구조개편 이후 개정된 『전기통신사업법』에 의해 기간통신사업은 체신부장관의 허가를 받아야 하며 체신부 장관은 심사기준, 신청방법 및 허가신청기간을 공고하며 사업자는 허가대상 역무에 한해 허가신청을 신청하도록 하였다.

통신기술의 급격한 발전에 따른 통신환경의 변화로 통신사업자가 사업다각화를 통해 경쟁력을 강화할 필요성이 제기되었다. 기본통신시장에 대한 선진국의 통신시장 개방압력이 더욱 가속화될 것에 대비하여 새로운 통신서비스시장의 경쟁적 출발 및 경쟁력 있는 통신사업자의 육성을 위한 기반을 마련하는 것이 필요하였다. 또한, 기존 분류체계의 경직성으로 인해 발생할 수 있는 서비스간 진입 및 사업다각화의 제한, 신규서비스들의 지연을 해소하기 위한 대안의 필요하게 되었다.

## 2) 법령개정

1995년 1월 5일 『전기통신기본법』 및 『전기통신사업법』을 개정하여 기존의 기간통신사업을 일반통신사업과 특정통신사업으로 구분한 것을 폐지하고 기간통신사업과 부가통신사업으로 구분하였다. 기간통신사업의 시장진입을 기존의 체신부장관의 지정제에서 허가제로 전환하였으며, 기간통신사업자의 지분소유한도를 대주주 1/3, 외국인 1/3(대주주 금지), 정부투자기관 10%(대주주 금지)로 제한하고 전화역무의 경우 공공성을 참작하여 대주주는 10%로 제한하고 외국인은 지분소유를 금지하였다.

## 3) 적용사례

데이콤은 1995년 3월 29일 시외전화사업자로 허가 받았으며, 한국항만전화주식회사는 항만지역 중심의 TRS를 전국적으로 확대할 수 있도록 허가받았다. 1996년 6월 10일 7개 분야 27개 신규통신사업자가 선정되었는데 개인휴대통신(PCS)은 한국통신, LG텔레콤, 한솔PCS가 선정되었고, 제 3국제전화는 한국글로벌텍(이후 온세통신) 선정되었으며 무선데이터통신 3개사, CT-2 사업자 및 무선호출사업자, 전기통신회선 임대분야 사업자 선정되었다.

## 라. 정기심사제도(1998~현재)

### 1) 도입배경

1995년 발표된 3차 통신사업 구조개편 이후 개정된 『전기통신사업법』에 의해 사업자수 및 통신역무를 제한하는 사전공고제를 폐지하고 사업자가 자신이 제공하고자 하는 기간통신역무를 정부에 신청하면 정부는 1년에 2번(기존의 1번에서 1998년 개정) 신청서류를 검토하여 진입허가여부를 결정하도록 하였다.

이는 1997년 초 WTO 기본통신협상의 타결가능성이 높아지고 1998년부터 통신시장이 세계화될 것이 예상되는 시점에서 한국통신의 시장도 예외가 될 수 없다고 판단되었기 때문이다. 이에 따라 80년대 후반부터 시작한 ‘선국내경쟁, 후국제경쟁’이라는 통신정책을 보다 가속화하여 적극적인 경쟁정책 도입의 필요성이 제기되었다. 그러나, 기존의 허가절차는 정부의 허가신청공고전에는 통신사업의 허가신청을 할 수 없음으로 인해 신규 통신서비스의 개발 및 보급에 제약으로 작용하였고 대규모 통신사업 투자재원 조달을 위한 외국인 직접투자의 유치의 필요성이 대두되었다.

## 2) 법령개정

1996년 12월 『전기통신사업법』을 개정하여 허가절차를 간소화하여 사전공고제를 폐지하였다. 또한, 1997년 3월 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준을 고시하였다. 그 주요 내용은 기간통신사업의 허가는 정보통신부가 매년 3월 25일부터 3월 31일까지 정기적으로 허가신청접수를 받아 이를 심사하고 그 결과는 6월말까지 회신하는 것이었다. 1998년 9월 기간통신사업자 허가신청요령 및 심사기준을 개정하여 기존에 3월에만 허가신청접수를 받던 것을 9월에도 접수를 받게 하여 허가신청접수를 연 2회로 늘이고 신청역무도 일회에 2개 이상 중복 신청할 수 있도록 하였다.

외국인 투자에 대한 투자한도도 확대했는데, 1998년 『전기통신사업법』을 개정하여 유선 10%, 무선 33%로 제한된 동일인 지분제한규제를 폐지하였으며 20%로 제한된 한국통신에 대한 외국인 투자한도를 33%로 확대하였다. 또한, 1999년 5월 『전기통신사업법』을 개정하여 외국인 투자한도를 현행 33%에서 49%로 확대하였다.

## 3) 적용사례

1997년 6월 데이콤이 10%의 지분을 소유하고 있는 하나로통신을 제2 시내사업자로 허가하였으며, 온세통신을 제3 시외전화사업자로 선정하고, 그외 주파수공용통신, 무선호출 및 전기통신회선설비임대사업에도 신규사업자를 선정하였다. 1998년 6월 SK텔레콤과 데이콤을 위성휴대통신(GMPCS)사업자로 선정하였고, 2000년 12월과 2001년 8월 각각 2개의 비동기식 IMT-2000 사업자와 1개의 동기식 IMT-2000 사업자를 선정하였다. 2001년 12월 현재 기간통신서비스를 제공하고 있는 업체는 총 34개사에 이르게 되었다.



〈표 3-1〉 기간통신사업자 현황

2001년 12월 4일 현재

역 무		사업구역	사업자수
시내전화		전 국	2
	부가서비스	전 국	2
시외전화		전 국	3
	부가서비스	전 국	1
국제전화		전 국	3
	부가서비스	전 국	1
전기통신회선설비임대		국내/국제	7
		국 내	1
		시외/국제	2
		국 제	4
주파수를할 당받아제공 하는역무	이동전화	전 국	2
	개인휴대통신(PCS)	전 국	2
	위성휴대/데이터통신(GMPCS)	전 국	2
	주파수공용통신(TRS)	전 국	2
		지 역	5
	무선호출	전 국	1
		지 역	4
	무선데이터통신	전 국	3
	초고속무선인터넷	전 국	1
IMT-2000	전 국	2	

주: 총사업자수; 34개(복수의 역무를 제공중인 사업자는 1개사업자로 계산)

자료: 정보통신부

### 3. 허가제도에 대한 평가

#### 가. 1980년대 평가

정부는 통신사업의 정책 및 규제기능과 사업기능을 분리하여 급변하는 통신환경에 능동적으로 대처하였다. 공사설립으로 통신사업에 대한 예산과 집행의 자율성이 보장됨으로 인해 효율적이고 장기적인 사업운용이 이루어질 수 있었다. 한국통신 설립 이후 연평균 100만회선 이상 증설하여 만성적인 전화적체를 해소함과 더불어 시설의 현대화, 통화품질의 개선, 신규서비스의 개발 및 보급하였다. 통신기술의 발전

과 다양한 정보통신서비스의 등장에 대비하여 데이터 통신 및 무선통신 등의 통신 사업을 전문화하고 육성함으로써 새로운 통신환경에 대비할 수 있었다.

그러나, 한국통신을 중심으로 하는 개별 통신서비스 시장은 한국통신의 보호를 받는 독점적인 시장구조를 갖게 되었다. 해당 통신사업자들은 통신사업자로 법적 지위를 인정받았지만 자본구조에 있어서 한국통신이 대주주였으므로 실질적인 경쟁이 이루어지지 않았고 부분별 서비스 또한 독점적인 시장구조를 이루었다.

#### 나. 1990년대 진입규제제도 평가

1990년대 통신환경의 변화와 선진국의 시장개방압력에 적극적으로 대처하고자 전반적으로 통신시장은 경쟁체제를 구축하였다. 1990년대 이후 3차례의 통신사업 구조개편으로 기간통신사업의 허가제도를 지정제도에서 고시제도, 심사제도로 전환하면서 경쟁체제 구축을 위한 제도를 마련하였다. 이와 함께 지분소유제도 및 외국인 지분소유에 대한 제한도 완화하여 한국통신을 제외한 모든 통신사업을 개방하게 되었다. 1995년 3차 통신사업 구조개편으로 시내전화에 경쟁을 도입하고, PCS 사업에 3개사를 신규허가함으로써 한국의 통신시장은 전 영역에 걸쳐 경쟁체제가 완성되었다고 볼 수 있다.

통신시장은 전반적으로 경쟁체제가 구축되었지만 특히 유선전화부분은 활발한 경쟁체제로 연결되지 못한 측면이 있다. 현재 유선통신부분에 있어서 경쟁이 도입됨에도 불구하고 한국통신의 시내·외 전화 점유율은 2000년 말 기준으로 98%, 83%로 시장지배력은 여전하였다. 5개 사업자에 의해 경쟁적인 시장구조가 형성된 이동전화시장은 현재 미흡하기는 하지만 3개사업자로 경쟁체제가 형성되었다. 이동전화시장이 경쟁체제가 형성됨에 따라 가입율이 증가하고 서비스 향상 및 요금이 인하되는 효과가 나타났다.

우리나라의 허가제도는 통신시장의 규제완화 및 경쟁도입의 중심정책이 되어 왔으며, 통신시장의 성장을 이끌 수 있었던 환경을 조성하는 데 주도적인 역할을 하였다. 그러나, 통신시장이 성숙기에 이르게 되면서 효과적인 경쟁체제를 정착시키기 위해 사전적인 진입규제정책 뿐만 아니라 사후적인 규제정책도 병행되어야 할 필요가 있다는 점이 대두되었다. 지속적인 통신서비스 시장의 성장을 이루기 위해

이제는 시장의 공정경쟁 환경을 조성할 수 있는 시장구조정책을 수립하는 것이 정책의 주요 과제가 되고 있다.

## 제 2 절 해외의 허가제도

### 1. 미 국

미국의 정보통신사업은 '96년 통신법에 의해 제공서비스에 따라 Telecommunications Service<sup>24)</sup>와 Information Services<sup>25)</sup>로 나뉘며 통신설비를 포설하는 Common Carrier는 허가를 받아야 통신서비스를 제공할 수 있다.

〈표 3-2〉 사업자/역무 분류제도

역무분류	Telecommunications	Informations
사업자분류	Common Carriers	Non-Common Carriers
진입요건	FCC 허가 (통신법 제 214조 및 제 307조)	신 고

유선부문에서 주(州)내의 통신부문 진입규제 및 CATV사업허가는 PUC에 의해, 이외의 경우는 FCC에 의해 허가기준에 의해 심사 후 허가되며 설비보유에 관계없이 서비스 유형에 따라 면허를 부여한다. 무선통신서비스 허가에는 주파수경매를 비롯한 여러 가지 방식이 쓰이고 있으며 FCC는 주파수를 이용하는 최초허가에 과다한 경쟁이 있는 경우 등, 필요한 경우 경쟁입찰시스템 이용이 가능하다(통신법 제 309조). 미국 정부는 선착순, 비교청문회, 추첨 등 기존의 주파수 분배방식으로는 효율적인 주파수 배분이 이루어질 수 없다는 인식하에 가격 메커니즘의 개념에 기반

24) Telecommunications service: 이용자에 의하여 특정화된 지점간 정보의 형식이나 내용에 변화가 없이 이용자가 선택한 정보를 전송하는 서비스

25) Information service: 정보의 생산, 획득, 축적, 가공, 변환, 수정, 이용 또는 통신을 통한 가치있는 정보의 생성능력을 제공하는 서비스

을 둔 경매제도를 도입하였으며, 1994년 7월부터 협대역 PCS사업자 면허 등에 동시다단계 방식(Simultaneous Multiple Round Auction)의 경매제도를 고안하여 적용하였다. 이때 주파수 경매에 낙찰되면, 따로 사업권을 신청할 필요 없다.

미국의 공중통신사업자 허가기준은 포괄적어서 통신법 307조의 공공의 편의(convenience), 이익(interest), 필요(necessity)에 부합할 것으로 규정하나 구체적인 판단기준은 성문화되어 있지 않다. 구체적으로 공익의 원칙이라 함은 허가고려시 사업자의 시장진입이 공익에 부합하는지 여부를 판단하는 것으로 통신법은 FCC에 공익에 근거한 재량권을 포괄적으로 부여하였으며, 구체적 허가제도 없이 CFR에 의거한 일반적 절차에 따라 허가를 심사하되 구체적 허가는 당시 상황에 맞게 FCC가 탄력적으로 운영한다.

## 2. 영 국

사업자 면허는 크게 개별면허(Individual Licence), 종별면허(Class Licence)로 구분(통신법 1984)된다. 종별면허는 특정서비스에 대하여 일반적인 허가조건을 정하여 그 조건을 만족하면 별도의 허가신청없이 서비스를 제공할 수 있다. 개별면허는 종별면허 외의 서비스를 제공하려는 경우 DTI장관의 허가를 받도록 한다. 개별면허의 경우에는 사업자별 성격, 규모, 주력사업 등에 따라 허가조건이 다르고, 이에 따라 사업자별로 각기 다른 규제를 받는다. 사업자는 공중전기통신설비를 운영하는 PTO (Public Telecommunication Operators)와 Non-PTO로 분류된다. 종별면허 보유사업자는 Non-PTO로 분류되며, 개별면허 보유 사업자중 제공 서비스의 중요도에 따라 PTO와 Non-PTO로 분류된다.

〈표 3-3〉 면허별 진입제도

	PTO	Non-PTO	
면허종류	개별허가	개별허가(PTO 사업자 제외)	종별허가
진입제도	DTI 장관의 허가		조건을 만족하면 허가없이 서비스

유선통신서비스의 경우, 전기통신설비를 운영하고자 하는 자는 모두 DTI 장관으로부터 면허를 취득해야 한다(1984 통신법 제7조). 개별면허 부여시 DTI 장관이 OFTEL과 협의를 통하여 사업자의 성격, 규모, 주력 사업 등에 따라 면허대상자가 준수해야 할 면허조건을 사업자별로 다르게 규정하여 허가한다. 통신법 1984는 DTI 장관의 면허발급, OFTEL의 면허조건 개정에 대한 권한을 부여하고, 사업자 허가시 보편적 서비스 제공의무, 상호접속 의무 등의 조건 등을 부과하도록 하고 있다. 무선통신서비스 사업을 하기 위해서는 유선통신서비스 허가방식을 거쳐야 하며, 무선역무를 위한 별도의 면허 취득이 요구된다. 즉, 무선통신사업을 위한 설비 운용 및 면허를 위해서는 1949 및 1998 전파법(Wireless Telegraphy Act)에 따라 DTI의 위임을 받은 RA(Radiocommunications Agency)로부터 무선면허(Wireless Telegraphy License)를 추가적으로 취득해야 한다. 따라서, 사업권 및 주파수이용권이 분리되어 운영됨을 알 수 있다. 일반적으로 Non-PTO의 경우, 신청서 접수후 6주 이내, PTO의 경우 4달 이내에 허가여부가 결정되며 주파수 경매가 있을 경우는 그 이상도 가능하다.

### 3. 일 본

일본 또한 사업자에 따라 진입요건이 상이하다. 제1종사업자는 사업희망자가 신청서를 제출하면 우정성 산하 전기통신심의회의 자문절차를 거쳐 허가하며 이동사업자의 경우 전파법에서 규정하는 무선국 면허를 취득해야 하며, 주파수 취득에 따른 비용분담은 전혀 없다. 제2종사업자 중 특별 제2종은 우정성에 등록해야 하며, 일반 제2종은 신고만으로 사업 개시가 가능하다. 특별 제2종 전기통신사업자의 경우 전기통신회선설비보유를 일부 인정하며 우정성 장관이 사업자의 재무상태나 기술 능력이 부족하다고 판단하는 경우, 등록을 거부할 수 있다.

R&D 출연금 등 전기통신사업 면허획득에 따라 사업자가 부담해야 하는 비용은 없으며 허가는 사업희망자들의 사업 신청계획의 비교·평가를 통해 이루어진다. 제1종 및 특별 제2종 사업자에 대하여 사업자간의 상호접속 협정을 승인하거나 필요할 경우 접속명령을 내리는 방식으로 규제하며 제1종 및 특별 제2종 사업자가 외국

통신사업자와 협정을 맺을 경우 우정성의 승인이 필요하다.

〈표 3-4〉 전기통신사업 분류제도 및 진입요건

사업의 종류	제1종 전기통신사업	제2종 전기통신사업	
		특별제2종 전기통신사업	일반제2종 전기통신사업
정의	자신의 전기통신회선설비를 설치하고 전기통신역무를 제공하는 사업	제1종 전기통신사업 이외의 전기통신사업	
		1) 이른바 모든 「공전공」에 의 한 음성서비스를 불특정다 수의 이용자에게 제공하는 제2종 전기통신사업 2) 외국과의 통신을 위한 전기 통신설비를 타인의 통신용 으로 제공하는 제2종 전기 통신사업	특별 제2종 전기통신사업 이외의 제2종 전기통신사업
진입요건	허가	등록	신고

우정성장관은 제1종 전기통신사업의 허가신청에 대해 전기통신사업법 제10조 각 호의 사항에 따라 심사한 후, 적합하다고 인정될 경우 제1종 전기통신사업 허가를 부여(전기통신심의회의 자문 필요)한다. 이때의 심사기준은 아래와 같다.

- i) 사업에 필요한 자금 조달방법이 합리적으로 작성되어 있을 것
- ii) 사업에 필요한 자금을 충당할 차입금의 반환계획이 합리적으로 작성되어 있을 것
- iii) 전기통신 주임기술자의 선임 등이 사업 개시까지 가능할 것
- iv) 사업수지 건적 산출이 적정하고 명확하며 사업수지 건적이 합리적으로 작성되어 있을 것
- v) 전기통신설비를 설치하기 위한 토지, 건물 등 기타 공작물 조달이 가능할 것
- vi) 전기통신설비의 설치 계획 및 업무 구역 설정 계획이 타당한 것일 것
- vii) 기타 해당 사업의 개시가 전기통신의 공정한 경쟁을 저해하지 않으며 또한

이용자의 이익, 국민의 편리 확보에 반하지 않는 등 법의 목적에 비추어 전기 통신의 건전한 발달을 위해 적절한 것일 것

제1종 전기통신사업 허가신청에 대한 표준처리기간은 1~2개월이며 이 때의 표준처리기간이란, 신청이 행정청의 사무소에 도착한 때부터 해당신청에 대해 처분할 때까지 보통 소요되는 표준적인 기간을 말한다.

#### 4. 호 주

통신사업자는 통신회선설비를 보유한 Carrier와 그렇지 않은 Service Providers로 구분하며, Carrier는 허가를 받아야 하고 그에 따른 권리와 의무가 부여된다. 통신사업을 위한 면허는 Carrier License와 Nominated Carrier Declaration이 있다. 주파수와 관련된 사업을 하기 위해서는 Spectrum License, Apparatus License, Class License가 필요하다.

유선통신서비스는 ACA(Australian Communications Authority)가 Carriers License와 Nominated Carrier Declarations를 부여한다. 개정된 통신법에 의해 면허에 기간 제약과 지역제한은 없으며 면허조건을 위반하지 않으면 계속해서 면허를 보유하게 된다. ACA에 허가신청을 하면 대개 28일 이내에 면허를 부여하고 추가로 정보가 필요할 경우 14일을 연장할 수는 있으며 이 기간이 지나면, 면허를 받지 못하는 것으로 간주한다. 통신법(1997) Part 3 Division 3에 의거해 면허를 신청할 수 있는 자는 회사(constitutional corporation), 파트너쉽(eligible partnership), 공공단체(public body)로 국한되며 다음의 <표 3-5>에 언급된 표준조건과 특별조건을 위배할 때에도 면허를 부여하지 않을 수 있다.

Carrier Licences는 법으로 규정된 Network Units의 4분류 중 어떤 분류에서도 사업을 할 수 있는 면허이고, Nominated Carriers Declaration은 특정 설비나 망만을 운용할 수 있는 면허이다. 대개의 경우 Carrier는 서비스를 제공하는 데 필요한 망을 직접 소유하고 있지만, 다른 법인 혹은 단체 등이 소유하고 있는 특정망에 대해 Carrier의 의무와 권리를 수용하고 Nominated Carriers가 될 수 있다.

〈표 3-5〉 호주의 Carrier 면허조건

표준조건	① 전략적 제휴관계, R&D, 수출, 고용, 설비증설, 상호접속 등에 관한 계획서를 제출하고 산업과학관광부 장관(the Minister for Industry, Science and Tourism)의 승인(approve)을 받아야 함 : 통신법 Part 2 of schedule 1에 의거 승인을 받지 못했거나, 승인의 절차를 면제받았다는 증거가 되지 않으면 면허를 부여받을 수 없음 : 담당부서는 통신산업과(Telecommunications Industry Section) ② 설비, 회선 등을 다른 통신사업자에게 제공하여야 함
특별조건	① 통신법 s.62에 의거 TPA 152AZ의 조건을 만족시켜야 함 ② 통신법 s.67에 의거 전파법(1992)의 조건도 만족시켜야 함 ③ 장관의 명령으로 조건을 추가할 수 있음

무선통신서비스 허가는 기본적으로 유선과 같은 절차를 거치며 경매와 심사를 혼용할 수 있으나 경매 대상이 되는 주파수가 법에 의하여 특정되어 있지는 않으며, 다음 사항을 고려하여 결정한다.

- 특정한 대역 또는 서비스에 대한 수요가 가용한 공급을 초과하는가?
- 새로운 서비스를 호주의 소비자에게 제공하는 것이 바람직 하며, 그러한 서비스에 대한 잠재적 수요가 존재하는가 ?
- 특정한 대역의 모든 주파수가 하나의 혹은 특정한 사람에게 배정되지 않음을 확신할 수 있는 경쟁정책이 있는가 ?
- 주파수 대역에 대한 기존의 사용 가치와 가능한 사용가치간의 비교, 특정한대역의 주파수의 현재의 사용이 현격하게 낮은 가치를 반영하고 있고, 대역의 판매가 새로운 높은 가치를 부여할 수 있는 경우에 적용
- 호주의 시장에 영향을 줄 수 있는 국제적인 주파수 계획의 우선권과 다른 국가에서의 시장의 추세
- 장비와 표준의 확보 가능성
- 통신시장을 포함한 호주 시장에서의 경쟁유지 가능성

호주 주파수 관련 면허는 다음의 세 가지이며 Spectrum Licence 최고 15년, Apparatus Licence 통상 1년, 최고 5년이다.



## ① Spectrum License

- 점유주파수, 지리적 유효범위, 면허기간 등에 의하여 정의
- 이동통신설비가 아닌 주파수 자체에 대한 사용권을 말함. 거래가 가능하고, 특정 기술과 시스템, 서비스의 제한을 받지 않으며,
- 면허기간 종료시 갱신되지 않음
- 경매, 입찰, 사전고시, 협상 등을 통해 분배 됨

## ② Apparatus License

- 방위(outpost), 아마추어무선, 방송, 해상, 항공기 및 육상이동 서비스의 기지국을 포함한 이동통신 설비를 운영하는 권리
- 위에서 언급된 Spectrum License와 달리 행정비용을 조달하고, 주파수 자원을 이용함으로써 취하게 되는 이익을 공공에게 환원하기 위해 면허료(licence fee)를 부여하며, 주파수 자체에 대한 면허가 아닌 장비의 운용에 관한 면허
- 송신 면허(16개)와 수신 면허(4개)로 구분

## ③ Class Licences

- 면허조건을 준수하는 조건으로, 특정이동통신 설비(차고 개폐기, 무선전화 등)에 대한 운용을 모든 이용자에게 부여하는 개방적, 영구적인 권리
- 면허의 신청, 면허료 부과 없음

## 5. 독 일

네 가지 종류의 면허가 있으며 그 분류는 다음의 <표 3-6>과 같다.

설비를 설치하거나 통신서비스를 제공하기 위해서는 RegTP(The Regulatory Authority for Telecommunications and Posts)로부터 면허취득이 필요하며, 면허신청시 RegTP는 이를 검토한 후 서면으로 면허를 부여하며, 면허상에 면허종목의 서비스가 제공될 지역을 지정한다. Licence Class 1에서 4까지의 면허를 하나의 복합면허로 부여가 가능하다.

〈표 3-6〉 면허의 종류

서비스 \ 대 상	Public	Non-Public
이동통신 (Mobile Radio Licence)	Licence Class 1	비규제
위성통신 (Satellite Licence)	Licence Class 2	
전송선 (Transmission Path Licence)	Licence Class 3	
음성전화 (Voice Telephony Licence)	Licence Class 4	
기타서비스	비규제	

### 제 3 절 중 · 장기 유선역무 허가제도 개선방안

#### 1. 유무선 역무분리

역무별 사업자 수의 제한이 없는 유선역무와는 달리 무선역무는 주파수의 제약으로 인해 사업자의 수의 제약을 받을 수 있다. 따라서, 무선역무의 경우, 진입장벽을 완화하여 경쟁을 활성화시키고자 하는 유선역무와는 다른 진입규제정책이 필요하다. 한정된 주파수자원에 대한 희소가치가 증가하고 있어 무선역무의 경우, 효율적인 사업자를 선정함으로써 주파수자원의 부가가치를 높이는 것이 중요한 진입규제정책의 목표가 되고 있다. 따라서, 무선역무의 경우, 유선역무와는 달리 효율적인 사업자의 선정이 여전히 유효한 허가의 기능이 되고 있다. 그러나, 현재 우리나라의 경우 유선과 무선의 역무는 동일한 허가체계 및 심사기준을 적용받고 있다. 각각의 역무에 대한 허가의 기능이 다르므로 상이한 허가체계를 적용하는 것이 바람직하다. 또한, 현재의 기간통신 허가심사기준이 비록 유선역무와 주파수를 할당받아 제공하는 역무를 구분하여 적용되고 있지만 그 차이가 크지 않다. 성격을 달리하는 역무에 대해서는 각각에 대해 이를 반영할 수 있는 심사기준을 수립하여 적용할 필

요가 있다.

유선역무 허가는 사업운영에 필요한 자격요건을 점검하는 성격을 가지므로 절차를 간소화하고 진입을 완화하는 것이 바람직하다. 이를 위해 최소한의 사업운영요건과 공익성을 심사하는 체계로 전환하는 방향을 고려해야할 것이다. 희소한 자원인 주파수에 대한 수요가 급증하고 있으므로 무선역무의 경우 경합이 있을 가능성이 높다. 무선역무의 허가는 주파수의 효율적 사용이 중요한 선정기준이 될 것이다. 따라서 무선역무는 유선역무와 상이한 선정방식을 적용하는 방안을 고려해야할 것이다.

## 2. 유선역무 허가의 간소화 및 진입완화

현재 전기통신사업법상의 기간통신사업 허가심사시 고려사항과 기간통신사업 허가신청요령 및 고시의 심사항목을 살펴보면 다음과 같다.

〈전기통신법의 심사시 고려사항〉

- ① 기간통신역무 제공계획의 타당성
- ② 전기통신설비의 규모의 적정성
- ③ 재정 및 기술적능력
- ④ 제공하고자 하는 기간통신역무와 관련된 기술개발 실적
- ⑤ 기간통신역무와 관련된 기술개발 계획
- ⑥ 기간통신 발전을 위한 기술개발 지원 계획
- ⑦ 기타 사업수행에 필요한 사항

유선역무의 허가는 실질적으로는 사업자의 자격요건을 심사하는 것이지만 현행의 체계는 사업자 순위선정을 위한 심사형식을 취하고 있어 허가업무 및 서류준비에 부담이 따른다. 현행의 심사체계를 사업자의 사업 적격성 여부를 판정하는 체계로 전환하는 것을 고려해 볼 수 있으며, 각각의 심사항목에 대해 적격판정을 받을 경우 사업을 허가하는 심사방식을 적용하는 것이 하나의 대안이 될 수 있다. 행정업무와 사업자의 서류부담을 완화하기 위해 심사항목과 제출서류를 간소화하는 것이 바람직하다. 세부적인 심사기준을 적용하기보다는 법인설립 요건충족여부, 전문

〈표 3-7〉 현행 심사기준

심사사항	심사항목	배점등
1. 기간통신업무 제공계획의 타당성과 전기통신 설비규모의 적정성(35점)	1.1 시장분석의 합리성과 서비스 제공계획의 우수성 1.2 망고도화 및 전국적인 서비스 제공을 위한 투자계획의 우수성 1.3 장비조달을 위한 국내·외 장비제조업체등과의 협력계획 1.4 소요설비추정 및 설비투자계획의 적정성 1.5 이용자보호 계획 1.6 통신서비스 제공에 대한 전문성 1.7 정보통신산업발전 및 국민경제에 대한 기여도	비계량(8점) 비계량(5점) 비계량(3점) 비계량(5점) 비계량(5점) 비계량(3점) 비계량(6점)
2. 재정적 능력 및 주주구성의 적정성 (30점)	2.1 신청법인, 대주주, 주요주주의 자금조달계획의 적정성 2.2 신청법인, 대주주, 주요주주의 재무구조 2.2.1 수익성: 총자산 경상이익율 2.2.2 안정성: 부채비율 2.2.3 성장성: 매출액 증가율 2.2.4 신용등급 2.3 주주구성의 적정성 2.3.1 주주구성의 안정성 2.3.2 주식소유의 분산정도 2.4 자금조달계획과 심사사항 1, 심사사항 3의 일관성 및 부합성	비계량(5점)  계량(3점) 계량(3점) 계량(3점) 계량(3점)  비계량(4점) 비계량(4점) 비계량(5점)
3. 제공업무 관련 기술개발 실적, 계획 및 기술적 능력(35점)	3.1 해당업무 제공관련 기술개발 실적 및 계획 3.2 해당업무 제공관련 대주주, 주요주주 등 구성주주 및 전략적 제휴업체들의 기술적 기여도 3.3 시스템구성 및 서비스 품질목표의 우수성 3.4 타 통신망과 상호접속, 운용보전계획, 장애시 대비계획 3.5 전문기술인력 확보 및 양성계획의 우수성 3.6 기존 유·무선 정보통신 인프라의 재활용등 투자계획의 효율성 3.6.1 기존 유·무선 정보통신 인프라의 재활용 3.6.2 기지국 공용화, 공동망구축(로밍) 비율	비계량(6점) 비계량(5점)  비계량(8점) 비계량(3점) 비계량(3점)  비계량(5점) 계량(5점)
계		100점
전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획 (일시출연금에 의한 가점)	신청법인이 제시한 일시출연금이 정보통신부장관이 정한 하한액을 초과하는 경우 [붙임 1] 방법에 따라 최고 2점(상한액)의 가점을 부여하고, 신청법인 수가 선정하고자 하는 사업자 수와 같거나 적을 때에는 상·하한액의 평균액 이상을 제시토록 하고 점수를 부여 - 단, 하한액 또는 평균액 미만인 경우에는 부적격 처리	2점

성확보, 서비스 제공계획의 적정성, 재정적 능력확보여부, 기술적 능력의 우수성 등과 같이 포괄적인 영역에 대해 사업계획서를 제출토록하고 이에 대해 심사하는 방안을 고려할 수 있다. 이를 고려하면서 현행의 전기통신사업법의 기간통신사업 허가심사시 고려사항과 심사사항을 기준으로 다음과 같은 심사사항을 수립해 볼 수 있다.

- ① 통신서비스제공의 전문성확보
- ② 서비스제공 계획 및 투자계획의 합리성
- ③ 재무구조의 건전성을 포함한 자금조달 계획의 적정성
- ④ 서비스 품질, 시스템구성 및 타통신망과의 상호접속 등 기술계획의 적정성
- ⑤ 기타 시장의 경쟁 및 공공의 이익과 부합되는 지의 여부

〈표 3-8〉 주요국의 주요 심사사항

	독 일	스웨덴	일 본
심사기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 신뢰성: 법규의 준수여부</li> <li>- 효율성: 서비스 제공의 효율성</li> <li>- 전문성: 서비스 운용에 필요한 기술 및 경험</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 재정적 능력: 네트워크를 구축의 재정적 능력</li> <li>- 기술적 실현가능성: 채택하는 기술의 신뢰성, 접속, 통화품질, 시스템의 품질기준을 충족</li> <li>- 사업성: 영업 계획, 시장전략, 투자계획, 수익성분석 등의 적정성</li> <li>- 전문성 및 경험: 제공역무의 전문성을 보유하거나 확보방안을 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 자금조달 계획의 적정성</li> <li>- 자금상환계획의 적정성</li> <li>- 기술인력 확보 가능성</li> <li>- 수익과 지출 산정의 적정성</li> <li>- 부지 및 건물의 확보</li> <li>- 설비계획 및 커버리지</li> <li>- 공정경쟁 및 공공의 이익의 침해여부</li> </ul>

현재는 1년에 각각 3월말과 9월말 2회에 걸쳐 허가신청을 받고 있으며 6월말과 12월말 심사를 시행하고 있다. 현재의 허가신청 빈도를 고려할 때 현행 허가신청기간은 적절하다고 판단되나 시장의 진입이 보다 원활하게 일어나게 되면 심사기간을 축소하고 허가신청 회수를 증가시키는 방안, 상시심사로 전환하는 방안 등을 고려해볼 수 있다.

### 3. 허가조건

허가의 주요 기능 중 하나가 사업자의 의무와 권리를 명확히 하여 통신서비스 제공의 의무를 충실히 수행토록 하는 것이다. 통신서비스 제공 허가를 받은 사업자의 의무는 허가조건을 통해 기술된다. 우리나라는 기간통신사업을 허가하는 경우, 전기통신사업법 제5조5항에 근거하여 허가조건을 명시할 수 있으며 면허장에 그 조건이 명기된다. 또한 제반통신법률에서 규정한 기간통신사업자의 의무나 규제사항을 위반할 시에는 전기통신사업법 제15조1항에 의해 허가취소의 사유가 발생하므로 면허장뿐만 아니라 제반 법률 또한 사업자의 허가조건이 된다. 따라서, 우리나라는 기간통신사업자의 일반의무에 관한 사항은 제반통신법령에서 규정하고 개별 허가사안별 허가조건은 면허장에 명기하는 허가조건 체계의 체계를 가지고 있다.

허가조건의 체계는 각국의 규제체계에 따라 상이한 형태를 보인다. 영국의 경우, 통신법에는 통신사업자의 의무 및 규제사항이 규정되어 있지 않으며 면허장을 통해 이를 규정하고 있다. 통신사업에 대한 규제체계가 존재하지 않던 영국에서는 민영화와 자유화 정책을 실시하면서 사업자의 의무와 권한에 관한 체계를 수립하였다. 이러한 규제체계는 면허장을 통해 서술되며 면허장이 하나의 법령으로 효력을 발휘한다. BT의 면허로부터 시작된 이러한 전통은 그 후에도 이어져서 면허장을 모든 개별사업자의 의무와 권리는 면허장을 통해 기술된다.

북미국가의 경우, 규제규칙이 일반적으로 규제조치, 법령 등에 기술되어 있어 구체적인 규제체계를 모두 서술하는 면허장을 부여하지 않는다. 미국의 허가조건은 COMMUNICATIONS ACT of 1996, PART II 이하 제251조에 근거하고 있다. Common Carrier에 대한 일반 의무(General Duties)를 허가를 취득한 사업자에게 공통적으로 부여하며, 시내전화 사업자와 ILECs에게는 추가적인 의무(Obligations)가 부여된다. 이와 같은 묵시적인 허가조건은 동법에서 추구하는 바와 같이 '경쟁을 촉진하고 규제를 완화하는(To promote competition and reduce regulation)' 방향으로 수렴하고 있다. 한국의 전기통신사업법에서는 특정 사업자 혹은 역무에 대한 사전 전제가 없으며 다만, 기간통신사업자라고 모두 포함하여 의무를 규정하고 있다는 점에서 미국과 차이가 있다. 즉, 대부분의 구체적인 허가조건 자체가 한국은 망설비를 보유하는가에

〈표 3-9〉 한국과 영국의 허가조건 비교

## 일반 조건

영 국		한 국		비 고
구 분	내 용	구 분	내 용	
역무제공	제공하는 역무	(법) 3조1항~3항 (규칙) 3조	역무제공 의무 기간통신역무의 종류와 내용	○
국제통신	국제 통신서비스 제공	(법) 59조, 59조의 2 (령) 19조	국제전기통신업무에 관한 승인	○
긴급통화	긴급통화 서비스의 제공	(령) 2조의 2 (규칙) 2조의 2 2호	보편적 역무의 내용	○
접속제공	네트워크간 접속제공	(법) 33조의 6	가입자선로의 공동활용	○
시스템공유	설비 제공	(법) 33조의 6	가입자서로의 공동활용	○
요금공시	요금정보에 대한 공시	(법) 36조의 2	회계정리	○
차별금지	특혜 및 차별 금지	(법) 36조의 3 (규칙) 25조	금지행위	○
상호접속	상호접속 제공	(법) 33조의 6, 34조, 34조의 3, 4	가입자선로의 공동활용, 상호접속, 전기통신설비의 공동활용	○
과금검증	비용 및 과금 검증	(법) 34조의 4, 36조의 4	정보의 제공 사실조사	○
필수설비	필수설비에 관한 정보제공	(법) 34조의 4	정보의 제공	○
번호부여	번호 부여 및 계획	(법) 36조	전기통신번호	○
분쟁조정	사업자간 분쟁 조정	—	—	×
지분공시	지분변동 공시	(법) 62조	통계보고	○

주: (법); 전기통신사업법

(령); 전기통신사업법시행령

(규칙); 전기통신사업법시행규칙

## 특정 조건

영 국		한 국		비 고
구 분	내 용	구 분	내 용	
보편적서비스	보편적 서비스 규정	(법) 3조의 2 (령) 2조의 2 (규칙) 2조의 2~3	보편적 서비스의 규정 및 의무	○
음성통화제공	보편적 서비스 의무	상동	상동	○

영 국		한 국		비 고
구 분	내 용	구 분	내 용	
지배적사업자의 상호접속	지배적 사업자의 상호접속 제공	-	-	×
지배적사업자의 통신서비스	지배적 사업자의 서비스 제공	-	-	×
회선임대	회선임대역무	(규칙) 3조의 3	회선임대역무 규정	○
시장영향	시장에 미치는 영향 판단	(법) 13조	심사의 범위	준용가능
차별금지	특혜 및 차별 금지	(법) 36조의 3 (규칙) 25조	차별 금지	○
해외사업	국제 음성 재판매 등의 국제 사업	-	-	×

주: (법); 전기통신사업법

(령); 전기통신사업법시행령

(규칙); 전기통신사업법시행규칙

대한 여부에 초점이 맞춰져 있으나, 미국의 경우 '병목설비(Bottleneck Facility)', 시내망의 보유 여부에 국한한다고 볼 수 있다. 미국의 경우 사업부문간 경직성으로 인하여<sup>26)</sup> 시내전화 사업자에 대한 허가조건만으로 관련 의무를 통제할 수 있으나 한국의 경우 사업부문간 경직성이 없기 때문에 포괄적인 의무를 규정하는 것이다. 예를 들어, 전용회선 역무의 경우 미국은 역무 규정을 하지 않고 Local, Long distance 역무에 포함되지만 한국의 경우 전용회선 역무가 따로 규정되고 있는 것이다. 이에 따라 전용회선설비의 공동사용을 규정할 경우 미국은 포괄적으로 법 적용이 가능하나 국내에서는 ISP, 개별 역무의 전화사업자 등에 적용되는 조건을 모두 별개로 부여하게 되는 것이다.

#### 4. 진입장벽완화에 따른 문제점

진입규제를 완화할 경우, 중복투자, 부실기업발생에 대한 우려를 낳을 수 있다. 시장이 어느 정도 성숙되었다고 판단될 경우, 진입규제를 강화함으로써 진입장벽완화에 따른 문제점을 해결하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 그러나, 여전히 시장상황

26) 일반적인 경우 시내전화사업자는 장거리전화 시장에 참여할 수 없다.



과 신규진입자에 대한 사전적 판단은 불완전할 수 있으며, 잠재진입자를 제한함으로써 기존사업자의 경쟁을 위축시킬 가능성이 있다. 또한, 사전공고제 등을 통한 사업자수를 제한하거나 차별적 시장진입은 WTO규정에 의해 무역의 마찰을 빚을 소지가 있는 문제점이 있다.

장기적으로 볼 때 중복투자 및 부실기업발생은 경쟁활성화에 따른 시장의 효율성을 얻기 위해 치러야하는 비용으로 인식되어야 할 것이다. 경쟁이 활성화될 경우, 공동망구성 등 사업자간 중복투자 경감 노력을 유도할 수 있으며, 비효율적인 사업자의 시장진입을 저지할 수 있는 효과가 있다. 중복투자, 부실기업의 문제가 부각되는 것은 대형사업의 경우이고 현행의 허가체계를 적용하더라도 대부분의 대형사업의 진입을 규제하기는 어렵다. 현행의 체계를 유지할 경우, 소규모사업의 진입을 규제할 수는 있으나 이로부터 발생하는 중복투자와 부실기업의 문제는 심각하지 않으며 시장에서 소화가 가능하다.

그러나, 시장이 효율성을 달성하기 위해 조정되어나갈 때 중복투자와 부실기업발생을 최소화시킴으로써 시장조정 동태적 효율성을 제고할 수 있다. 현재 심사기준을 통해 인프라 재활용을 유도하고 있으며 재정적인 능력을 심사함으로써 부실한 기업의 시장진입을 억제하는 효과를 피하고 있다. 진입규제완화에 따른 문제를 보완하기 위한 정책은 이와 같이 긍정적인 효과와 부정적인 효과를 모두 보일 수 있으므로 이에 대한 적절한 고려가 필요하다.

## 제 4 절 중장기 무선역무 허가제도 개선방안

### 1. 무선역무 허가의 해외동향

주파수를 이용하는 통신서비스는 주변대역에 혼신 및 간섭을 일으킬 수 있고 정부가 지정하는 사용용도 및 기술기준을 준수하여야하므로 정부의 주파수이용 가이드라인을 준수하여야한다. 따라서, 주파수를 할당받아 제공하는 역무로 허가를 받아 사업을 운영하기 위해서는 사업권 허가뿐만 아니라 주파수의 이용에 대한 허가를 받아야 한다. 최근 주파수에 대한 수요가 급증함에 따라 한정된 주파수자원을 효

율적으로 활용하는 것이 주파수자원관리의 주요과제로 부각되었다. 기술발전으로 다양한 신규서비스가 개발되고 있으며 기존의 서비스도 진화 발전하는 등 주파수이용의 환경이 변화하고 있다. 전파의 간섭을 방지시키기 위해 제공서비스와 이에 따른 기술기준을 규제하였던 기존의 무선국관리 중심의 전파관리정책은 이러한 환경 변화에 유연하게 대응하는 데 한계를 보이고 있다.

기존체계의 한계를 보완하기 위해 주파수에 대한 기술기준 및 제공서비스 제한을 완화함으로써 주파수의 효율적 활용을 제고시키고자 하는 정책을 모색하고 있는 것이 주요국 전파관리정책의 추세가 되고 있다. 이러한 정책방향은 주파수할당에도 적용되고 있어, 무선역무 허가가 제공 서비스에 대한 사업권을 부여하는 개념에서 주파수를 배분하는 개념으로 변화하고 있다. 이를 위해 통신서비스 진입이 완화되어 있는 많은 국가에서 사업권면허와 주파수 이용면허가 분리 운영되고 있다. 사업권면허는 통신사업자의 일반적 권리와 의무에 관한 사항과 사업자자격요건 심사에 중점을 두고 있으며, 주파수이용에 대한 면허는 주파수관리의 체계에 편입되고 있는 추세를 보이고 있다. 두 가지의 면허를 분리 운영하는 주된 이유는 주파수관리의 중요성에 기인하고 있다. 분리된 체계를 운영할 경우보다 일관된 체계에서 주파수 자원을 관리하기가 용이해질 수 있는 장점이 있기 때문이다. 구체적으로 주요국의 무선역무관련 허가제도를 살펴보면 다음과 같다.

영국의 경우, 앞서본 바와 같이 무선역무를 수행하기 위해서는 Telecommunications Act 면허와 Wireless Telegraphy Act 면허를 모두 보유하여야 하며 각각의 면허는 독립적이다. 일반적인 사업수행에 관한 심사와 허가조건에 관해서는 DTI에서, 주파수 이용권 배분에 대해서는 RA(Radiocommunications Agency)에서 각각 주관하는 이원적인 체계를 가지고 있다. 1998년 Wireless Telegraphy Act 개정을 통해 행정가격(administrative pricing) 및 경매제의 근거조항을 수립하여 경제원칙에 의한 주파수배분의 체계를 도입·운영하고 있다.

호주 또한 사업권과 주파수이용권에 대한 면허가 이원적으로 운영되고 있으며 주파수이용권은 Radiocommunications Act 1992를 통해서, 사업권은 Telecommunications Act 1997의 체계를 따르도록 되어 있다. 호주는 1997년, 주어진 기간내에서 포괄적

인 주파수이용권을 보장하는 주파수면허제도를 세계최초로 도입하여, 자유로운 용도 및 기술조건, 사용장비에 관한 최소한의 규제 자유로운 주파수거래(분할거래 포함) 및 임대를 보장한다. 주파수할당 방식은 경매(auction), 밀봉입찰(tender), 사전가격(pre-determined price) 중에서 선택한다.

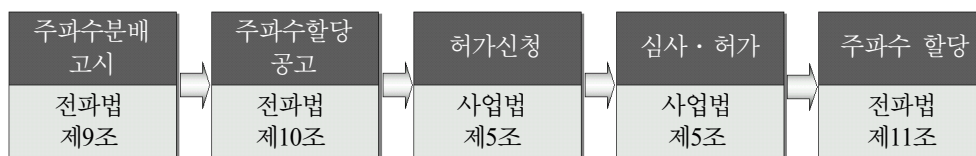
독일의 무선역무허가는 통신법체계로 일원화되어 있다. 모든 통신서비스 제공자는 신뢰성(reliability), 서비스운용의 효율성(efficiency), 서비스운용에 필요한 기술, 경험 등의 전문지식(specialized knowledge)을 심사받아야 한다. 무선역무 면허에 필요한 주파수가 충분하지 못할 경우 면허의 수가 제한될 수 있고, 이 경우 이해당사자의 의견을 수렴하여 경매방식 혹은 심사방식으로 면허를 부여한다. 따라서, 실질적으로는 사업면허와 주파수이용권에 대한 심사가 통신법내에서 분리 운영된다고 볼 수 있다.

일본의 무선역무허가는 사업권의 허가체계를 따르고 있다. 일반 제1종역무의 사업권허가를 통해 무선역무의 진입이 허가되며, 주파수이용에 따른 허가사항은 사후적으로 무선국허가체계를 통해 이루어진다.

## 2. 국내 무선역무 허가체계의 현황

우리나라도 2000년 전파법개정 이전에는 주파수이용에 대한 허가는 사업권에 대한 허가가 이루어진 후에 무선국허가 절차를 통해 이루어졌다. 그러나, 전파법 개정 이후 주파수할당제도가 도입되어 현재는 주파수의 이용권에 대한 허가는 주파수할당을 통해 전파법체계에서, 주파수를 이용한 사업에 대한 사업권 허가절차는 사업법체계에서 담당하는 이원적인 체계를 가지게 되었다. 무선역무의 허가절차 및 관련법규를 살펴보면 아래와 같다.

〈표 3-10〉 무선역무 허가절차



정보통신부장관은 전파법 제9조의 주파수분배에 의거하여 주파수 대역의 용도를 정하여 고시한다.<sup>27)</sup> 전파법 제10조 및 동 법 시행령 제4조에서 주파수 할당공고를 통해 주파수대가, 사업자 수(대역폭), 기술방식등을 정할 수 있도록 하고 있다.<sup>28)29)</sup> 전파법 제10조제1항 제1호의 규정에 의해 기간통신사업용으로 공고된 주파수가 있

- 
- 27) 전파법 제9조 (주파수분배) ①정보통신부장관은 다음 각호의 사항을 고려하여 주파수 분배를 하여야 한다.
1. 국방·치안 및 조난구조 등 국가안보·질서유지 또는 인명안전의 필요성
  2. 주파수의 이용현황 등 국내의 주파수 이용여건
  3. 국제적인 주파수 사용동향
  4. 전파이용기술의 발전추세
  5. 전파를 이용하는 서비스에 대한 수요
- ②정보통신부장관은 제1항의 규정에 의하여 주파수분배를 한 경우에는 이를 고시하여야 한다. 주파수분배를 변경한 경우에도 또한 같다.
- 28) 전파법 제10조 (주파수할당) ①정보통신부장관은 다음 각호의 1에 해당하는 사업을 하고자 하는 자가 그 사업을 영위할 목적으로 직접 사용하는 주파수를 할당하고자 하는 때에는 대통령이 정하는 바에 의하여 이를 공고하여야 한다.
1. 전기통신사업법 제4조제2항의 규정에 의한 기간통신사업
  2. 방송법 제2조제2호 나목의 규정에 의한 종합유선방송사업 또는 동법 동조 제13호의 규정에 의한 전송망사업
- ②제1항의 규정에 의하여 공고된 주파수를 할당받고자 하는 자는 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 정보통신부장관에게 주파수할당을 신청하여야 한다.
- ③정보통신부장관은 주파수할당을 하는 경우에는 주파수할당을 받는 자 및 그와 대통령령이 정하는 특수관계에 있는 자에 의한 전파자원의 독·과점을 방지하고 적절한 수준의 경쟁을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 의하여 조건을 붙일 수 있다.
- 29) 전파법 시행령 제4조 (주파수할당의 공고) ①정보통신부장관은 법 제10조제1항의 규정에 의하여 주파수할당을 하고자 하는 때에는 다음 각호의 사항을 공고하여야 한다.
1. 할당대상 주파수 및 대역폭
  2. 할당방법 및 시기
  3. 주파수할당 대가의 산출기준
  4. 주파수 이용기간
  5. 주파수용도 및 기술방식에 관한 사항
  6. 제5조제2항의 규정에 의하여 붙이는 조건
  7. 기타 주파수할당에 관하여 필요한 사항
- ②제1항의 규정에 의한 공고는 주파수할당을 하는 날부터 1월 전까지 하여야 한다.

는 경우 전기통신사업법 제5조에 따라 허가신청 접수 및 심사하며 허가를 받은 사업자에 대해 전파법 제11조에 의해 주파수 할당대가를 출연금으로 받고 주파수를 할당한다.<sup>30)31)</sup>

- 
- 30) 전기통신사업법제5조 (기간통신사업자의 허가등) ①기간통신사업을 경영하고자 하는 자는 정보통신부장관의 허가를 받아야 한다. [개정 96·12·30]
- ②정보통신부장관은 제1항의 규정에 의한 허가를 하고자 하는 경우에는 전기통신기본법 제44조의2의 규정에 의한 정보통신정책심의위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 정보통신부령이 정하는 경미한 사업의 허가의 경우에는 그러하지 아니하다. [개정 96·12·30]
- ③정보통신부장관이 제1항의 규정에 의한 허가를 함에 있어서는 다음 각호의 사항을 종합적으로 심사하여야 한다. [개정 96·12·30]
1. 기간통신역무 제공계획의 타당성
  2. 전기통신설비의 규모의 적정성
  3. 재정 및 기술적 능력
  4. 제공하고자 하는 기간통신역무와 관련된 기술개발 실적
  5. 기간통신역무와 관련된 기술개발계획
  6. 전기통신발전을 위한 기술개발 지원계획
  7. 기타 사업수행에 필요한 사항
- ④정보통신부장관은 제3항의 규정에 의한 심사사항별 세부심사기준과 허가의 시기 및 허가신청요령을 정하여 고시한다. [개정 96·12·30]
- ⑤정보통신부장관은 제1항의 규정에 의하여 기간통신사업을 허가하는 경우에는 역무의 제공이나 전기통신산업의 발전을 위한 연구·개발등에 필요한 조건을 붙일 수 있다. [개정 96·12·30]
- ⑥제1항의 규정에 의한 허가의 대상자는 법인에 한한다.
- ⑦제1항의 규정에 의한 허가의 절차 기타 필요한 사항은 정보통신부령으로 정한다
- 31) 전파법제11조 (주파수대가에 의한 할당) ①정보통신부장관은 제10조제1항의 규정에 의하여 공고된 주파수가 다음 각호에 해당하는 경우에는 주파수할당대가를 출연금으로 받고 이를 할당할 수 있다.
1. 당해 주파수의 경제적 가치와 기술적 파급효과가 크다고 인정되는 경우
  2. 당해 주파수에 대하여 경쟁적 수요가 있다고 인정되는 경우
  3. 기타 전파진흥을 위하여 필요하다고 인정되는 경우
- ②제1항의 규정에 의하여 주파수할당을 받은 자가 납부하는 출연금(이하 “주파수할당대금”이라 한다)은 정보화촉진기본법 제33조의 규정에 의한 정보화촉진기금(이하 “정보화촉진기금”이라 한다)의 수입금으로 한다.

이러한 이원적인 법체계는 앞서 해외의 무선역무허가 동향에서 언급한 바와 같이 무선역무허가의 개념이 사업권허가로부터 주파수이용권 배분으로 변화하고 있는 세계적 추세를 반영하는 것이라고 할 수 있다.

주파수중심의 무선역무허가체계에 대해서는 2000년 7월 정보통신부가 발표한 2GHz 대 이동통신(IMT-2000) 사업자선정 정책방향에서 잘 나타나 있다. 『95년 전기통신사업법 개정이후 '주파수를 할당받아 제공하는 의무'는 기술발전 추세에 따라 탄력적으로 대응하기 위해 개별 의무에 대해서는 규정하지 않고 '주파수를 할당받아 제공하는 의무'로 규정하면서 허가시에 의무명을 정하고 있으며, 같은 내용의 의무라도 주파수 대역을 달리하는 경우 허가를 하고 있다. 98년도 부터 기간통신사업 허가제도가 '사전공고제'에서 '자유신청제'로 전환되면서 전파법령의 규정에 의해 새로운 주파수를 기간통신사업용으로 공고·할당하는 경우에는 허가를 하도록 하고 있다. 따라서, 현행 법령상 주파수를 할당하는 경우의 허가대상 의무인지의 여부는 새로운 주파수를 기간통신사업용으로 공고하고 할당하는 지에 달려 있다. IMT-2000은 현재 제공되고 있는 이동전화 보다 전송속도가 고속화 되고 서비스내용이 고도화된 서비스로서 「기존 이동전화와 주파수 대역을 달리하는 이동전화」라고 할 수 있다. 따라서, 신규사업자가 동 사업의 허가를 받는 경우에는 새로 이동전화사업 허가를 받는 의미가 있으며, 기존 이동전화사업자가 동 사업의 허가를 받는 경우에는 다른 주파수 대역의 이동전화의무를 추가로 허가받는 것이다.』 또한 기존 이동전화 주파수대역에서의 IMT-2000 서비스 제공 가능 여부에 대해서는 다음과 같이 해석하고 있다. 『현행 전기통신사업법령에 따르면 기술발전에 따른 서비스 제공수준의 변경을 제한하지 않고 있고 기간통신사업 허가를 필요로 하는 때는 그 서비스 제공을 위해 새로운 주파수를 할당하는 경우이므로 기술발전 등으로 인한 서비스 제공수준의 변화는 기간통신사업 허가를 필요로 하는 것이 아니다.』

무선역무는 기술발전이 유연하게 대응할 수 있도록 폭넓게 정의되고 있어 CDMA 2000-1x와 같은 IMT-2000 표준의 서비스도 기존대역에서 신규허가 없이 제공이 가능하다. 그리고 IMT-2000 서비스도 2GHz 대역의 이동전화서비스로 정의되고 있어 IMT-2000 사업허가는 신규주파수대역에 대한 이용을 허가해주는 것으로 해석할 수 있다.

이와 같이 사업권과 주파수 이용권의 허가가 분리 운영되고 있기 때문에 무선역무허가 신청자는 사업권허가를 받아야하며 주파수할당에 대한 신청을 병행해야 한다. 주파수할당의 역할은 주파수이용권의 범위를 설정하거나, 할당 주파수블록을 결정하고 주파수대가를 정하는 데 있다. 현재 법에는 주파수할당에 대한 명시적인 심사절차는 없으며 무선역무의 사업권허가시 사업계획서 심사를 통해 주파수를 적절하게 사용할 수 있는 사업자를 선정하고 이들에게 주파수이용권이 주어진다.

현행 국내 무선역무 허가제도는 주파수할당신청과 사업권허가신청을 동시에 해야한다는 점에서 주요국의 무선역무 허가체제와 유사한 형태를 가지고 있다. 주파수할당제도를 통해 전반적인 전파관리체제와 일관된 무선역무 허가정책을 운영하고 있다. 그러나, 현재의 무선역무 허가가 사업권심사에 중점을 두고 있기 때문에 현재의 이원화된 법체계를 운영하기에 미흡한 점이 있다. 주파수에 대한 수요가 계속 확대되고 있으며 서비스가 다양해지고 있기 때문에 무선역무 허가에서 주파수관리 측면에 대한 고려가 더욱 높은 비중을 차지할 것으로 예상된다. 따라서, 현재의 사업권허가 중심의 무선역무허가 체계에서 전파관리의 측면을 보다 강화하는 무선역무 허가체계를 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다.

### 3. 무선역무 허가체제 개선방안

중장기적으로 무선역무 허가체계를 수립하기 위해서는 다음과 같은 사항을 고려해야 할 것이다. 첫째로, 주파수할당은 전체적인 주파수관리체제의 틀에서 고려되어야 한다. 주파수자원의 효율적인 활용을 위해 주파수할당시 전체적인 가용주파수, 미래의 주파수 수요, 타 대역과의 간섭 등을 고려하는 것이 필요하다. 둘째로, 유무선통신 서비스시장의 상황을 모두 고려해야 할 것이다. 유무선 서비스의 연관성이 증가하고 있어, 무선역무 진입정책 수립시 무선통신 서비스 시장 뿐 아니라 유선통신서비스 시장 상황도 고려하는 것이 필요하다. 셋째로, 전반적인 통신정책의 목표를 고려해야 한다. 이것은 주파수자원의 경제적 가치가 급증함에 따라 주파수자원의 효율적 배분이 통신정책에서 차지하는 비중이 커지고 있기 때문이다. 전반적인 통신정책 목표에 부합하는 무선역무허가 정책을 수립하는 것이 필요하다.

무선역무 허가체계 수립을 위해 두 가지 측면을 분리해서 고찰할 수 있다. 첫 번째 측면은 전반적인 통신정책의 목표와 통신시장의 상황에 적합한 비전을 제시하고 주파수자원의 효율성을 추구하는 정책적인 측면일 것이다. 두 번째 측면은 실제 허가를 부여하기 위한 행정적인 절차의 측면이 될 것이다. 허가를 위한 행정적인 절차는 정형화가 가능하며, 정형화가 이루어진 경우 허가의 행정은 주어진 틀에 따라 수행이 가능하다. 따라서, 무선역무 허가의 체계를 수립하기 위해서는 정책적 측면에서의 중요성과 허가의 경험 등을 고려해서 결정해야 할 것이다. 정책수립과정이 정형화되고 투명하게 이루어질 수 있는 여건이 마련되는 경우, 허가의 경험은 이전이 가능하다고 볼 수 있다. 현재 주파수자원의 효율적 관리의 중요성과 전파관리의 전문성이 증가하고 있으며, 신규주파수의 할당은 전체적인 전파관리의 틀에서 고려되어야 할 필요성이 증가하고 있다. 따라서, 장기적으로는 무선역무의 허가를 주파수관리의 일환으로 편입시키는 것이 현재의 추세에 보다 적합하다고 볼 수 있다. 주파수의 효율적 활용을 점검하기 위한 심사, 시장의 상황에 시의 적절한 주파수의 할당, 기존주파수 사용과의 조화 등이 이루어지기 위해서는 현재의 무선역무의 허가체계가 좀 더 주파수중심의 체계로 전환되어야 할 것으로 판단된다. 현재의 사업법체계를 따르는 무선역무허가를 전파법 체계 중심으로 점진적으로 이전하고, 장기적으로는 전파관리의 일환으로 이해하는 것이 필요하다.

이원화되어 있는 무선역무허가를 통합적으로 운영하기 위해 기간통신사업 허가를 담당하는 독립부서를 설립하여 모든 허가업무를 담당하는 방안을 고려할 수 있다. 그러나, 이 경우 허가체계의 일관성을 유지할 수 있으나, 통신정책 및 주파수관리에 대한 전문성이 없는 부서에서 허가업무를 담당하게 되면 행정적인 업무처리의 기능만을 수행하게 될 가능성이 크다. 다른 하나의 대안은 해외의 사례와 같이 사업법 체계에서는 기간통신서비스 운영에 필요한 기본사항을 심사하여 사업권을 부여하고, 주파수이용권에 관한 심사는 전파법의 체계를 따르는 방식을 고려할 수 있다. 이 방안은 사업권과 주파수이용권을 분리하여 운영하는 현재 법체계의 정신에 가장 부합되며, 사업권심사와 주파수이용권을 실질적으로 분리 운영함으로써 주파수의 효율적 관리에 초점을 두는 진입제도 수립이 가능한 장점이 있다.



#### 4. 주파수 경매방식

##### 가. 주파수경매의 의의 및 장단점

주파수자원이 풍부했던 과거에는 전파관리의 초점이 주파수의 간섭을 피하도록 하는 무선국관리에 있었다. 주파수의 경제적 가치가 급증하면서 주파수관리의 기술적 측면뿐만 아니라 경제적 측면의 중요성이 부각되고 있다. 즉, 희소한 주파수자원을 보다 효율적으로 사용할 수 있는 사업자에게 주파수가 배분되도록 하며 국가의 중요 자원에 대한 적절한 대가를 회수하는 것이 전파관리의 주요과제로 대두되었다. 주파수자원이 풍부했을 때에는 선착순으로 주파수가 배분되었으나, 주파수수요가 증가하면서 주파수이용권을 배분하기 위한 선별과정이 필요하게 되었다. 전통적인 사업자선정 방식은 사업계획서 심사방식 혹은 비교청문회 방식으로 사업자의 주파수이용 계획서를 통해 사업수행능력을 평가하여 주파수이용권을 배분하는 것이다. 사업계획서 심사방식은 정부의 정책적 의지를 반영하기가 상대적으로 용이하며 사업능력이 현저하게 떨어지는 사업자를 걸러낼 수 있는 장점이 있다. 그러나, 기술이 발달하고 이를 이용한 사업이 더욱 복잡해짐에 따라 정부와 사업자간 정보의 비대칭성이 증가하고 있어, 사업자 이외의 타인이 사전적으로 사업계획서를 통해 해당 사업자의 사업능력을 적절히 평가하는 데에는 한계가 있다. 또한, 사업계획서 심사방식을 이용할 경우, 주파수의 대가를 회수하기 위해서는 행정적으로 그 대가를 산정해야 한다. 주파수를 이용한 서비스가 복잡화하고 있고 신규서비스가 등장하고 있어 이러한 주파수의 경제적 가치에 부합되는 적절한 대가를 행정적으로 산정하는 것은 더욱 어려워지고 있다. 이러한 한계 때문에 사업계획서 심사방식은 평가의 객관성 및 주파수획득에 따른 특혜 시비의 가능성이 상존하는 문제점이 있다.

주파수경매제는 희소한 주파수자원을 배분하기 위해 전파관리에 경제원리를 도입하고자 하는 것이다. 희소한 자원이 시장을 통해 배분될 경우, 시장에서 형성되는 가격은 자원의 진정한 가치를 나타내며 그 만큼의 가치를 느끼는 사람에게 배분되므로, 자원의 효율적 배분이 이루어진다. 시장의 가격기구는 희소한 자원을 효율적으로 배분시킬 수 있는 수단이 되는 것이다. 이러한 일반원리가 주파수의 배분문제에도 적용될 수 있다. 경제학적인 입장에서 보면 주파수에 초과 수요가 있다는 것

은 주파수에 대한 대가가 시장균형가격보다 낮은 수준에서 결정되었음을 보여주는 것이다. 초과수요를 해결하는 하나의 방식인 사업계획서 심사방식은 일종의 할당과정(rationing)이다. 그러나, 경제학적으로 보다 자연스러운 것은 초과수요가 발생하는 경우 시장에서 이루어지듯이 주파수의 가격을 높이는 것이다. 그러면, 자신이 느끼는 주파수의 가치가 상승된 가격에 미치지 못하는 사업자는 주파수에 대한 수요를 포기할 것이다. 수요와 공급이 일치될 때까지 가격이 상승하게 되면 결국 주파수 자원은 이에 대해 가장 가치를 느끼는 사업자에게 배분되기 때문에 효율적인 주파수 자원의 배분이 달성되는 것이다. 이와 같은 시장기반의 전파관리정책이 세계적으로 도입되고 있는 추세이며 가격기구를 통해 주파수자원을 배분하기 위한 수단으로 주파수경매방식이 확산되고 있다.

사업으로부터 높은 수익을 창출할 수 있는 사업자가 높은 경매가를 제시할 수 있으므로 주파수경매방식은 이론적으로 효율성이 높은 사업자를 선정할 수 있다는 장점이 있다. 따라서, 사업계획서를 심사하여 사업자를 선정하는 것에 비해 사업자선정을 위한 기준의 객관성 및 특혜시비를 최소화할 수 있다. 주파수경매의 경우 사업자는 경매를 통해 주파수이용권을 구매한다. 시장의 가격을 지불하였으므로 특혜시비가 없으며, 선정기준은 가격수준이므로 객관적이고 투명한다는 장점이 있다. 또한, 행정적인 가격을 부과하는 것에 비해 국가의 중요자원인 주파수에 대해 상대적으로 보다 높은 수입을 회수할 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 경매대금이 과중할 경우 경매가에 대한 부담이 사업추진에 지장을 초래할 수 있으며, 가격을 상승시킬 경우 이것이 소비자의 부담으로 전가될 가능성이 있다는 단점이 있다. 특히 자본시장이 완전하지 않을 경우, 경매대금으로 인해 사업자의 자본비용이 상승하고 이에 따라 생산을 위한 한계비용이 상승할 수 있다. 이것이 가격상승으로 이어질 경우, 소비자의 소비를 줄일 수 있어 후생의 감소요인이 될 수 있다. 또한 주파수경매 사례를 고찰해 보면 경매설계방식에 따라 경매결과가 크게 달라지는 경우가 발생하는 것을 볼 수 있다. 이것은 경매결과가 경매설계방식에 매우 민감하다는 것을 의미한다. 따라서, 정책수립자는 경매를 설계할 때에 신중을 기해야 하며 경매실패의 위험이 상존하고 있다는 점을 인식하고 있어야 한다.

### 나. 주파수경매 사례

주파수경매방식은 국가마다 다양한 형태를 띠고 있으나 크게 밀봉입찰방식(sealed bid auction)과 동시다회전방식(simultaneous multi-round auction)으로 구분할 수 있다. 밀봉입찰방식은 일회의 호가를 통해 낙찰자를 결정하는 방식으로 지불하는 경매가에 따라 최고가밀봉입찰(first price auction)과 차최고가밀봉입찰(second price auction) 방식으로 나눌 수 있다. 동시다회전방식은 미국의 FCC에 의해 고안된 방식으로 현재 가장 널리 쓰이고 있는 주파수경매방식이다. 모든 경매대상 주파수가 동시에 경매에 붙여지며 낙찰자가 결정될 때까지 경매가 진행된다. 동시다회전방식은 경매중에도 대상 주파수를 자유롭게 선택할 수 있어 경매참여자가 유연한 경매전략을 사용할 수 있고 호가가 공개되어 상대방이 평가하는 주파수의 가치에 대한 정보를 얻을 수 있다. 이러한 두가지 장점 때문에 경매참여자가 전략적으로 행동할 가능성이 줄어들어 보다 적극적으로 자신의 가치를 시현시킬 유인이 있어 경매의 효율성을 제고시키고 수익을 높일 수 있다는 장점이 있다. 그러나, 다회전으로 진행되며 대상 주파수를 자유롭게 선택할 수 있다는 점 때문에 경매참여자간 담합과 신규사업자에 대한 장벽을 만드는 것이 용이하다는 단점이 있다. 최근 IMT-2000 주파수에 대한 경매에서 대부분의 국가가 동시다회전방식을 이용한 바 있다.

〈표 3-11〉 각국의 IMT-2000 사업자선정방식

유 형	비 고	예
(1) 경매-1	적극적 의미의 사전심사 없음	영국, 네덜란드 등
(2) 경매-2	적극적 의미의 사전심사 있음	독일, 이태리 등
(3) 심사-1	출연금 부과없음	일본, 스웨덴 등
(4) 심사-2	시장가격에 부합하는 출연금 부과	한국, 프랑스 등

호주와 뉴질랜드에서 이미 주파수경매방식을 도입하였으나, 본격적인 주파수경매는 1994년 7월에 실시된 미국의 협대역 주파수경매로부터 시작되었다고 볼 수 있다. 또한, 전세계적으로 주파수경매가 하나의 정형화된 주파수할당방식으로 자리잡

게된 것은 IMT-2000 허가를 통해서일 것이다. 각국의 IMT-2000 사업자선정방식은 크게 다음의 4가지 유형으로 구분할 수 있다.

우선, 영국과 같은 단순경매 유형을 들 수 있는데, 이 방식은 소극적인 자격심사(예를 들어 동일법인의 복수면허 취득, 국가안보상 위해의 우려 등을 고려) 이외에 경매참가기업에 대한 제한을 두지 아니한다. 미국의 경우도 추가적인 IMT-2000사업자 선정방침은 아직 발표되지 않았지만 그간 여러 번의 제도적 변천과정(심사→추첨→경매)을 거쳐 현재는 단순경매방식에 의해 주파수를 할당하고 있다. 구체적인 경매방식은 최종 낙찰자를 선정하고 낙찰금액을 정하는 방법에 따라 수십 가지가 있으나 일반적으로 이번 영국에서 미국 FCC의 방식을 보완·개선하여 사용한 '동시-다회전방식(simultaneous multiple-round)'이 참여기업간 경쟁을 심화하여 경매수익을 최대화할 수 있는 방식으로 간주되고 있다.

두 번째는 독일이나 이태리와 같이 1차심사를 통해 후보자군을 축소하고 2차적으로 경매를 통해 최종 사업자를 선정하는 방식이다. 다음의 표에서 독일과 이태리의 사전심사항목을 보이고 있다. 이 방식의 취지는 심사제와 경매제의 장점(예를 들어 심사는 정부의 정책의지 반영, 경매는 자원배분의 효율성 증대)을 모두 활용하려는 것이지만, 심사의 효과는 여전히 매우 소극적인 것으로 볼 수 있고, 실제로 독일에서는 1차심사에 참가한 12개 법인 중 오직 1개의 법인(Nets AG)만이 전문성 부족 등을 이유로 2차경매 참가자격을 박탈당한 바 있다.

세 번째는 일본이나 북유럽(핀란드, 스웨덴 등)의 경우와 같이, 심사에 의해 사업권을 배분하며 최소한의 행정비용이나 전파사용료 외 본격적인 주파수 할당대가를 징수하지 않는 경우이다. 이러한 정책의 이면에는 크게 두 가지 목적이 있다고 볼 수 있는데, 첫째는 진입비용을 최소화함으로써 사업자의 부담을 완화하고 사용자의 요금부담을 경감하여 자국 서비스시장을 활성화하려는 것이고, 둘째는 자국의 통신사업자에 일종의 보조금(subsidy)을 지급함으로써 외국시장 진출을 지원하려는 것이다. 실제로 핀란드의 Sonera는 '99년 국내의 3G면허를 취득하고 외국사업자와의 컨소시엄을 통해 스페인(Xfera)과 독일(Group 3G)의 IMT-2000사업권을 획득하는 등 해외시장진출에 적극적인 행보를 보이고 있으며 일본의 NTT-도코모도 프랑스 등의

유럽시장진출을 적극적으로 모색하고 있다.

네 번째는 한국이나 프랑스와 같이 심사에 의해 선정된 사업자에 할당주파수의 행정가격(administrative price)을 계산하여 부과하는 방식이다. 이는 경매제도를 도입할 여건이 조성되지 않았거나 과도한 진입비용 등의 부작용을 우려하지만 주파수와 같이 희소한 국가자원을 헐값에 배분함으로써 발생하는 특혜시비를 방지하고 주파수관리의 효율성을 도모하고자 하는 취지로 볼 수 있다. 프랑스의 경우는 영국의 경매결과나 이태리의 예상 경매가 등을 참고하여 국민소득과 같은 국가별 차이를 고려하였고, 우리나라의 경우도 프랑스의 경우를 준거로 하고 연구기관의 연도별 예상매출액을 감안하여 사업자당 출연금을 결정한 바 있다.

〈표 3-12〉 일인당 경매가 비교(2x10 MHz + 5 MHz)

구 분	영 국	네덜란드	독 일	이태리	오스트리아	스위스	미국(C&F)
일 시	4/00	7/00	8/00	11/00	11/00	11/00	1/01
경매가(\$)	107.2	24.7	93.1	35.2	15.3	2.6	84.0

〈표 3-13〉 각국별 3세대 선정사업자 신용등급추이

사업자	소속국가	신용등급
France Telecom	프랑스	- 장기기업신용 및 무담보 부채평가에서 single A→single A(-)로 하향 조정(부정적 평가) - 단기기업신용 및 회사채 평가에서는 A-1 → A-2로 하향 조정(부정적 평가)
BT	영국	- 장기기업신용 및 무담보 부채평가는 single A(부정적 평가) - 단기기업신용 및 회사채 평가는 A-1(부정적 평가)
Orange	영국	- 장기기업신용 및 무담보 부채평가에서 single A→single A(-)로 하향 조정(부정적 평가)
Deutsche Telekom	독일	- 장기기업신용 및 무담보 부채평가에서 A(부정적 평가)

자료: Total Telecom; Standard & Poor's(평가기준일: 2001. 2. 20)

유럽에서 이루어진 IMT-2000 사업자선정 경매에서 영국과 독일이 높은 경매대금

을 기록하였으나 이들을 제외한 대부분의 유럽국가들은 3G사업권 신청업체 미달, 낮은 경매수입 등의 어려움을 겪었다. 또한 2000년 3/4분기 이후 경매대금부담, 증시 침체, 불투명한 사업성 등으로 인하여 특히 영국 및 독일에서 선정된 사업자들의 신용등급이 하락하였다.

출연금을 부과하지 않는 국가의 사업자는 보조금을 지급 받은 효과를 가지게 되었다. 출연금 부담이 없는 일본의 NTT-DoCoMo는 2001년 10월 세계최초의 비동기식 서비스를 상용화했으며 지분참여를 통해 유럽서비스시장에도 진출하고 있다.

경매대금부담과 세계경제의 침체로 인하여 사업자들의 3G투자여력이 감소하였고, 3G서비스의 기술적인 문제, 무선인터넷에 대한 수요의 미흡 등으로 인해 유럽의 주요사업자들이 3G의 서비스개시를 연기하고 있다. IMT-2000 경매 이후 이러한 현황 때문에 주파수 경매에 대한 비판이 일고 있다. 그러나, 경매제가 3G서비스사업에 지장을 초래하는 것처럼 보이지만, 경매대금에 대한 부담으로 인해 기업은 서비스를 차별화하고 품질을 향상하는 등 주파수를 효율적으로 사용하여야 하게 된다. 경매를 통해 진입한 신규사업자들이 3G시장의 경쟁을 활성화시킬 것이라는 전망도 있어 IMT-2000 서비스에 대한 주파수경매방식적용에 대한 평가를 속단하기는 어렵다. 이에 대한 진정한 평가는 향후 이동통신시장이 전개되는 것을 보고난 후에 평가하는 것이 적절할 것이다. 또한, 시장중심(market based)의 주파수 관리정책을 지향하는 국가에서는 경매제가 정책의 근간이므로, 선정방식을 심사제로 회귀시키기보다는 과도한 경쟁을 억제할 수 있도록 경매제를 보완할 것으로 예상된다.

#### 다. 주파수경매방식 도입시 고려사항

주파수경매방식이 하나의 가능한 주파수배분의 대안으로 사용될 수 있을 경우 전파관리 및 사업자 허가방식의 유연성을 제고시킬 수 있다. 이러한 면에서 주파수경매의 근거조항을 수립하는 것과 주파수분배에 있어 주파수경매방식을 적용하는 것은 분리해서 고려해 볼 필요가 있다. 주파수경매방식이 정형화된 주파수할당방식으로 자리잡고 있는 추세이므로 이 방식을 원천적으로 배제시킬 필요는 없다고 판단된다. 실제로 경매방식을 채택한 대부분의 국가는 경매방식과 사업계획서 방식을

모두 사용하고 있으며 사안에 따라 적절하다고 판단되는 방식이 적용되고 있다. 사용가능한 무선역무 허가방식의 폭을 넓히고 각각의 방식이 적용될 수 있는 경우를 신중하게 선택하는 것이 보다 중요한 과제라고 할 수 있다. 이를 위해 심사방식과 주파수경매방식을 적용할 수 있는 판단 기준 및 운영에 대한 정책수립이 필요하다.

실제 국내에서도 1999년 전파법 개정을 통해 전파관리에 경제원리를 적용할 수 있는 법적 근거를 수립하였다. 경제적 가치가 인정되는 주파수에 대한 신규할당 및 재할당의 경우 할당대가를 부과할 수 있도록 하였다. 그러나, 주파수 경매방식의 근거조항은 미흡하다고 보아야할 것이다. '99. 12. 전파법개정을 통해 가격경쟁에 의하여 주파수를 할당하면 전기통신사업법의 심사절차없이 사업허가를 하도록하는 경매방식 근거조항을 수립하려 하였다. 그러나, 국회 상임위에서 전파법 및 전기통신사업법 개정안 중 가격경쟁관련 조문을 수정·의결하여 「심사에 의하여 사업허가를 하는」 기존체제를 유지하였다.

〈표 3-14〉 당초정부안과 수정의결안

구 분	당초 정부안	수정의결(안)
전파법	가격경쟁에 의하여 주파수할당	주파수할당대금을 출연금으로 받고 할당
전기통신사업법	주파수를 사용하는 경우 사업계획서 심사 및 주파수 할당여부에 따라 그 허가를 하도록 함	사업계획서 심사에 의한 허가 (현행 유지)

자료: 2GHz대 이동통신(IMT-2000) 사업자 선정 정책 방향, 2001. 7.

따라서, 국회의 수정 취지를 고려할 때 전파법에 의한 경매제 실시는 논란의 소지가 있을 것으로 판단되며, 관련법의 재개정이 필요하다고 볼 수 있다.<sup>32)</sup>

또한, 주파수경매방식을 도입할 경우, 이에 대한 심도있는 연구가 선행되어야할 것이다. 앞서 언급한 바와 같이 주파수 경매는 경매설계에 따라 상이한 결과를 받

32) 2GHz대 이동통신(IMT-2000) 사업자 선정 정책 방향, 2001. 7.

생시킬 수 있다. 세부 경매방식에 대한 충분한 검토가 이루어지지 못하면 자칫 예상치 못한 결과를 발생시킬 수 있다. 따라서, 다양한 경매방식의 특성, 장·단점, 적용배경 등 대안별로 심도있는 연구가 이루어져야 한다. 실제로 유럽의 IMT-2000 사례에서 보여준 과중한 경매대금부담, 사업자간 담합 등 경매의 단점을 보완하기 위한 정책들이 연구되고 있고 다양한 대안들이 시도되고 있다. 우리나라에서 주파수 경매방식을 실시하기 위해서는 이러한 단점을 보완할 수 있는 방안과 사례에 대한 연구가 충분히 이루어져야 할 것이다



## 제 4 장 겸업제도 개선

### 제 1 절 서 론

수직결합은 수평적결합과는 달리 시장점유의 효과가 적으며 결합된 산업이 독점화되지 않는 한 불공정경쟁 요소 또한 적은 반면, 수직통합을 통해 이룰 수 있는 경제적 효율이 커 수직결합에 대한 규제는 사전규제보다는 사후규제가 적합하다는 의견이 그 동안 개진되어 왔다. 이 원칙에 따라 우리나라도 오랜 기간 기간통신서비스와 통신기기의 상호진출의 금지를 완화하여 1995년 전기통신사업법의 개정으로 실질적으로 기간통신사업에 대한 진출을 허용한 바 있다.<sup>33)</sup> '96년 6월 LG정보통신이 PCS 사업에 진출함으로써 우리나라 최초의 수직통합 기업이 되었다. 또한 SK 텔레콤이 SK 텔레텍이란 자회사를 통하여 단말기 사업에 진입함으로써 기간통신사업자에 대한 기기제조업 겸업불허 방침에도 불구하고 사실상 통신사업자의 기기제조업 진출이 가능해 졌다.

이에 따라 '99년 규제개혁위원회는 「'99 정보통신부 규제정비계획」 심의시 기간통신사업자의 사업겸업을 검토하며 기간통신사업자의 업종전문화 또는 다각화결정은 정부 승인의 문제가 아니라 기업경영상의 판단아래 통신사업자에 대한 겸업승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 의결하였다. 하지만 정보통신부는 겸업승인제도 폐지는 통신서비스 경쟁 및 기술발전을 저하시키고 통신망 고도화 및 신규 서비스 개발을 지연시킬 뿐만 아니라 불공정 행위를 야기할 수 있다하여 폐지는 곤란하며 규

33) '95년 전기통신사업법 개정시 제조업체의 통신사업 지분제한(3% 이내)을 폐지한 것은 제조업체에 대한 통신사업의 완전한 진입을 허용한 것이 아니라, 통신사업의 조기 경쟁체제 구축을 위해 통신사업에 대한 지분투자 및 전략적 제휴를 유도하기 위한 방안으로 마련한 것으로, 제조업체의 통신사업 진입시에는 전기통신사업법령에 의해 엄격한 허가절차를 거치는 규제장치가 마련되어 있음을 감안하여 제조업체에 대한 지분제한을 완화한 것이다.

제를 완화하는 것으로 규제개혁과제 내용을 수정해 줄 것을 요청하였다. 2001년 제 86회 경제2분과회의는 정통부가 제안한 기간통신사업의 겸업규제를 네거티브 방식으로 전환하여 규제하는 정보통신부의 요청을 받아들였다. 이는 겸업제도폐지에 의한 동일회사의 수직통합이 공정경쟁에 악영향을 미칠 수 있다는 정보통신부의 견해가 받아들여진 것이라 할 수 있다.

이런 정부의 결정은 수직통합은 거래비용절감 및 수직적보조로 경쟁성확보란 경제의 효율성 증대보다는 수직결합을 통하여 시장을 독점을 우려한 처사라 할 수 있다. 이런 결정은 시카고 학파에 의해 제시된 수직통합을 통한 시장독점화가 어렵다는 이론에 반하는 것으로 수직통합이 타 사업자의 경쟁력 약화를 유발할 수 있다는 것이다. 하지만 이를 만족하기 위해서는 시장 지배력이 필요조건임으로 국내시장 분석을 위해서는 시장구조를 파악하고 한국의 상황이 최근의 수직결합을 반대하는 이론에 적합한지에 대한 검토가 필요하다고 하겠다.

따라서, 본 장에서는 수직통합이 시장에 미칠 수 있는 악영향에 대하여 검토하고 이에 대한 이론적 검토를 통하여 수직통합을 통한 부정적 효과를 최소화하면서 겸업제한 완화를 통한 통신사업과 비통신사업과의 시너지효과를 제고하기 위한 전향적인 검토를 하고자 한다.

## 제2절 기간통신사업자 겸업승인 규제제도 현황

### 1. 현 황

우리나라에서 기간통신사업자의 겸업이란 통신 서비스업체가 관련 통신 기기제조업으로 진입해서 해당 서비스를 제공할 수 있는 단말기나 관련 통신기기등을 제조하는 사업을 겸하는 것을 말한다. 서비스업체가 기기제조까지 겸하는 수직적 통합(또는 후방통합)의 경우를 말하는 것이다.

기간통신사업자의 경우 전기통신사업법의 겸업제한 관련 조항에 의해 통신설비 제조업으로의 진출이 제한되어 있다. 하지만, SK 텔레콤이 SK 텔레텍이라는 자회사

를 통해 1998에 단말기 제조업에 진출한 사례가 있다.

서비스 제공사업자의 기기제조 사업으로의 진출과 함께 그 반대의 경우도 가능하다. 기기제조 업체가 서비스업으로의 진입하는 경우를 말하는데, 통신관련 기기제조 사업자가 허가나 기타 방법등을 통하여 통신서비스 사업으로 진출하는 경우이며, 이는 전자의 경우와 반대로 전방통합이라고도 한다.

1995년 전기통신사업법의 개정으로 기기업체의 기간통신사업에 대한 진출이 실질적으로 가능해 졌다. 1996년에는 LG정보통신이 허가를 통하여 PCS사업권을 획득하여 통신서비스 산업에 진입함으로써 우리 나라 최초의 수직통합 기업이 되었다.

일반적으로는 통신서비스 사업자가 통신기기 사업에 진출하는 후방통합보다 통신기기 제조 업체가 통신서비스 사업으로 진출하는 전방통합이 용이한 것으로 평가되고 있다. 하지만, 무선통신 서비스의 경우 주파수가 제한되어 있어 물리적, 제도적으로 시장진입에 장벽이 존재한다.

## 2. 겸업승인 규제

기간통신사업자의 통신기기제도 겸업에 대한 규제 조항은 1995년 전기통신사업법 개정을 통하여 등장하였다. 관련 조항 신설당시부터 기간통신사업자의 기기제조 사업 겸업에 대한 규제는 전기통신사업법<sup>34)</sup> 제11조 「사업의 겸업」에서 규정하고 있다.

겸업규제에 대한 규제 신설당시 전기통신사업법 제11조 사업의 겸업 제1항은 “기간통신사업자는 전기통신사업 외의 사업을 영위하고자 하는 경우에는 체신부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 그러하지 아니하다.”라고 규정하고 있다.

이러한 조항에 의거해 전기통신사업법 시행령<sup>35)</sup>은 제5조<sup>36)</sup> 「겸업승인 제외사업」에서 법 제11조 제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 사업”을 정의하고 있다. 전기통

34) 신설 1995. 1. 5 일부개정 1995. 1. 5 법률 제4903호

35) 신설 1997. 12. 31 일부개정 97. 12. 31 대통령령제15579호

36) 본조신설 97·12·31

신사업법 시행령이 정의하는 조항 신설당시의 겸업승인 제외사업은 다음과 같다. 전기통신사업자가 다음의 4가지 사업을 제외한 사업에 진출하고자 하는 경우에는 체신부 장관의 승인을 받아야 했던 것이다.

1. 기간통신사업자외의 자의 전기통신망 개선·통합사업
2. 정보통신관련 컴퓨터프로그램의 개발 및 판매사업
3. 정보통신관련 출판 및 교육사업
4. 기간통신사업자 소유 부동산의 임대사업

또한, 제2항에서는 “체신부장관은 기간통신사업자가 제1항의 규정에 의한 사업을 영위함으로써 전기통신사업의 운영에 지장을 초래할 우려가 없고 전기통신의 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 승인을 하여야 한다.”고 규정하고 있다.

겸업은 통신사업 수익의 타사업 유출을 억제하기 위하여 과거 원칙적으로 금지되었으나, 최근 개정입법으로 공사업 등을 제외하고는 허용되는 것으로 시행령이 개정되고 있다.

신설후 최초의 개정<sup>37)</sup>은 1996년에 있었다. 1996년의 개정으로 전기통신사업법 제11조는 “기간통신사업자는 전기통신사업외의 사업을 영위하고자 하는 경우에는 정보통신부장관의 승인을 얻어야 한다. 다만, 대통령령이 정하는 사업에 대하여는 그러하지 아니하다.”고 규정하고 있다. 정부체제 개편에 따라 체신부장관이 정보통신부 장관으로 변경되었다. 또한, 전기통신사업법 시행령의 개정을 통하여 대통령령이 정하는 겸업승인 제외사업의 범위도 변경하였다.<sup>38)</sup>

전기통신사업법 시행령 제5조는 법 제11조 제1항 단서에서 “대통령령이 정하는 사업”의 범위를 다음과 같이 규정하고 있다. 전기통신사업법 시행령의 본조 신설시와 다른 점은 “5. 통신단말장치의 판매사업”의 추가이다.

37) 개정 1996. 12. 30 일부개정 1996. 12. 30 법률제5220호

38) 개정 1999. 3. 17 일부개정 99. 3. 17 대통령령제16186호

1. 기간통신사업자외의 자의 전기통신망 개선·통합사업
2. 정보통신관련 컴퓨터프로그램의 개발 및 판매사업
3. 정보통신관련 출판 및 교육사업
4. 기간통신사업자 소유 부동산의 임대사업
5. 통신단말장치의 판매사업

제2항은 체신부장관이 정보통신부장관으로 바뀐 것 외에 달라진 점은 없다. 1996년 개정으로 제2항은 “정보통신부장관은 기간통신사업자가 제1항의 규정에 의한 사업을 영위함으로써 전기통신사업의 운영에 지장을 초래할 우려가 없고 전기통신의 발전을 위하여 필요하다고 인정되는 경우에는 제1항의 규정에 의한 승인을 하여야 한다.”로 변경되었다.

현행 겸업승인 규제의 조항은 2001년의 전기통신사업법 시행령의 개정<sup>39)</sup>을 바탕으로 하고 있다. 2001년 개정으로 변경된 “대통령령이 정하는 사업”은 다음과 같다.

1. 통신기기제조업
2. 정보통신공사업법 제2조제3호의 규정에 의한 정보통신공사업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다)
3. 정보통신공사업법 제2조제6호의 규정에 의한 용역업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다)

2번과 3번에서 지정하고 있는 전기통신공사업과 용역업은 “도급 기타 명칭여하를 불문하고 이 법의 적용을 받는 정보통신공사(공사)를 업으로 하는 것”과 “용역을 영업으로 하는 것”을 말한다.

1995년 겸업승인 규제 조항 신설 후 개정사항을 정리하면 다음 그림과 같다.

39) 2001. 6. 12 개정, 대통령령 제17237호

(그림 4-1) 겸업승인 제외조항 변경사항

1997		1999		2001	
				추가	1. 통신기기제조업
1. 기간통신사업자외의 자의 전기통신망 개선·통합사업	⇒⇒	1. 좌동	변경 ⇒⇒		2. 정보통신공사업법 제2조제3호의 규정에 의한 정보통신공사업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다) 3. 정보통신공사업법 제2조제6호의 규정에 의한 용역업(전기통신망의 개선·통합사업을 제외한다)
2. 정보통신관련 컴퓨터 프로그램의 개발 및 판매사업	⇒⇒	2. 좌동			
3. 정보통신관련 출판 및 교육사업	⇒⇒	3. 좌동			
4. 기간통신사업자 소유 부동산의 임대사업	⇒⇒	4. 좌동			
	추가	5. 통신단말장치의 판매사업			

### 제 3 절 통신장비제조-통신서비스의 수직통합의 사례 분석

#### 1. 미국의 수직적 통합(통신장비제조업과 통신서비스의 상호 진입) 현황

##### 가. 수직 통합 규제의 배경

1980년 Computer II Order에서는 전화이용자에게 단말기 선택의 폭을 넓혀주기 위하여 통신서비스 사업자들로부터 단말기제조사업부문을 분리하도록 명령하였다. 서비스와 기기의 지속적인 통합판매(bundling)는 이용자로 하여금 필수적인 통신서비스를 제공받기 위하여 원하지 않는 단말기임에도 불구하고 사용할 수밖에 없도록 강요하였다. 이는 이용자의 단말기 선택 폭을 감소하는 결과를 가져 왔고, 단말기제조시장의 경쟁촉진에도 걸림돌이 되었다. 모든 기간통신사업자(common carrier)가 단말기사업부문을 분사하여 판매하도록 규정해 왔던 제64.702조(e)항을 수정해서 규제가 없는 nontariffed을 경우에만 단말기를 제공할 수 있도록 하였다.

단말기 시장의 경쟁촉진측면에서 FCC는 번들(bundle) 상품을 구성하는 개별 요소

시장이 경쟁적일 경우 번들링이 이용자에게 혜택을 줄 수 있다는 점을 인식하기 시작했다. 그래서 1996년 Interexchange Notice(시내전화 제안고시)를 통해 비지배적인 시내전화사업자에 대해서 통신서비스와 단말기를 bundle로 판매할 수 있도록 허용하였다.

1998년 10월 FCC는 비지배적 시내(interexchange) 사업자의 CPE와 부가서비스 번들링 규정을 철폐하는 사안에 대하여 경제적, 경쟁적, 규제적 시사점의 견해와 비지배적 및 기존의 시내전화사업자들에 대한 전송서비스, CPE 및 부가서비스 번들링에 대한 견해를 수정제안고시를 통하여 발표하였다.

2001년 Report and Order(보고서 및 명령)에서 단말기 번들링에 대한 제한규제를 철폐하고, 모든 사업자들이 이용자들에게 통신서비스와 함께 단말기와 부가통신서비스를 단일 요금으로 패키지화하여 제공할 수 있도록 허용하였다. 이러한 조치는 경쟁적 시장과 기존의 규제안전망으로부터 이용자들이 혜택을 누릴 수 있게 되었고 간주되고 있다.

#### 나. 번들링의 특징

번들링은 2가지 이상의 제품이나 서비스를 단일 요금으로, 보편적으로는 각각의 요금의 합보다 낮은 가격으로 제공하는 것을 의미한다. 이것은 이용자들이 단일 사업자로부터 각각 별도의 요금이 책정된 상품요소들을 구매하는 one-stop shopping과는 다르다.

이용자들은 번들링으로부터 혜택을 얻게 되는데, 이는 그것은 번들링이 사업자의 거래비용을 감소시킬 수 있고, 이러한 비용감소분을 이용자에게 제공할 수 있기 때문이다. 또한, 시장에서 제품이나 서비스를 찾고, 적절한 구매조건에 대해서 협상하고 원하는 조합을 구성하기 위한 시간과 노력을 감소시키게 된다.

한편, 이용자들의 입장에서는 이용자들이 원하는 가격에서 효용을 만족시킬 수 있는 고도화된 장비와 서비스를 동시에 제공받을 수 있다. 1980년대에 FCC도 기술 발전을 통해 그 당시 단순히 기본적인 전화서비스를 제공하는 단말기가 미래에는 보다 고도화된 애플리케이션을 수용할 수 있는 기능을 가진 단말기로 발전할 것이라고 전망한 바 있다.

여기서 주목할 사항은 이용자들이 사업자가 제공하는 패키지의 특정 요소를 획득하기 위하여 다수의 상품이나 서비스를 구매해야 할 경우에는 이러한 번들링에 의한 혜택은 사라진다는 것이다. 반독점법은 시장이 경쟁적이었을 경우 이용자가 구매하지 않았을 특정 패키지의 요소상품을 사업자의 시장지배력에 의해 이용자가 구매할 수밖에 없게 하는 모든 행위를 불법으로 규정하고 있다. 또한 사업자들에게 단일요금으로 상품과 서비스를 함께 판매할 수 있도록 허용하였다. 그러나, 사업자들은 이 경우 경쟁을 저해하거나 이용자의 선택의 폭을 축소시키지 않는다는 것을 입증해야 한다.

다. CPE와 주간, 국내, 및 시내전화서비스간 번들링(CPE Bundling with Interstate, Domestic, Interexchange Service)

위에서 살펴본 bundling의 특징과 함께 단말기 시장과 서비스시장(주간, 국내, 시내)이 충분히 경쟁적이라는 사실에 근거하여 2000년 Report and Order에서 번들링의 금지를 규정하고 있는 64.702조 e항을 폐지하였다.

1) CPE 시장 및 주간, 국내, 시내전화서비스(Interstate, Domestic, Interexchange) 시장의 경쟁력

우선 단말기 시장은 경쟁이 매우 활성화된 시장이고, 또 Computer II 규제에 의해 이용자들에게 충분한 선택권이 주어졌다. 현재 단말기시장은 매우 경쟁적이어서 이미 단말기는 많은 사업자들에 의해 출시되고 있고, 가격도 하락하는 일종의 “일용품 시장(commodity market)”으로 간주되고 있다.

또한 주간, 국내, 및 시내전화서비스시장도 이미 충분히 경쟁적이다. 그 예로, 1995년 FCC는 AT&T가 장거리통신시장에서 시장지배력을 잃었다는 주장과 함께, AT&T를 비지배적 사업자로 재분류하였다. 이는 결국 장거리서비스 시장의 경쟁사업자들이 이미 타 사업자들의 가격행위를 제한할 수 있을 정도의 초과설비를 보유하고 있는 정도가 되었으며, 주거용 및 업무용 이용자들은 가격에 민감할 뿐만 아니라 요금절감과 원하는 부가서비스를 얻기 위하여 여러 경쟁사업자들 중에서 선택할 수 있게 되었다는 것이다.



## 2) 반경쟁행위 및 규제방안

시내전화사업자가 단말기와 시내전화를 패키지로 제공하고 있을 경우 주간, 국내, 및 시내전화서비스를 언번들(unbundle)로 분리해서 제공하도록 규정한 “unbundled option”을 채택하고자 하지는 않는다. 경쟁시장에서의 사업자들에게는 소비자들의 수요에 의하여 또는 사업자 전환을 위해 번들 또는 (사업자) 독자적으로 서비스를 제공하는 동기가 발생한다. 따라서 비지배적 사업자에게 주간, 국내, 및 시내전화서비스를 번들로 제공하도록 규정할 필요는 없는 것이고, 더 이상 “공익에 필요하지” 않을 경우 규제는 철폐되어야 한다는 통신법 제11조의 목적에 위배되는 것이다.

그러나 번들링의 경우에도 단말기의 개별가격은 통합된 서비스와는 별도로 책정된다. 단, 통합적으로 판매할 경우에 한에서만 할인 판매된다. 비지배적 사업자가 단말기와 장거리 및 중계 서비스를 통합적으로 제공할 수 있도록 허용하는 것은 단말기에 대한 개별 규제와는 상관이 없다는 의미이다. 그리고, 통합 판매의 경우 단말기와 서비스는 통신법 Title II에 의거하여 서비스 요금과 단말기의 판매가격이 분리되어 적용된다. 이는 통신법 271조와 272조에서 RBOC의 자회사나 독립계 지배적 사업자(ILEC)의 자회사를 모두 비지배적 사업자로 분류함으로써 통합 판매의 조건을 다른 모든 비지배적 사업자에게도 동일하게 규제하는 것이 된다. 따라서 이들 자회사가 모회사의 시장지배력을 남용하지 못하도록 제한하는 조치인 것이다.

특정 지역에서 장거리전화서비스를 단순재판매하는 독립계 지배적 사업자(ILEC)는 이를 수직결합하여 판매할 경우 독립된 자회사 대신 별도의 부서를 통해서 제공하도록 하였다. 이러한 결정은 단순재판매사업자는 불공정한 행위를 할 유인이 적다는데 근거를 두고 있다. 반면, 설비를 보유하고 있는 시내전화사업자가 특정 지역에서 장거리전화서비스를 제공할 경우 Competitive Carrier 5th Report and Order에 따라 독립된 자회사를 통해서만 번들링 판매가 가능하다. 이러한 규제는 기존의 장거리전화서비스와 중계서비스를 제공하는 비지배적 사업자간 지배적 사업자의 시장지배력을 동일하게 만들어 주는 것이다. 그러므로 단말기와 통신서비스의 번들링 판매의 허용은 공익을 증진하는 결과를 가져오게 된다.

#### 라. CPE Bundling with Local Exchange Market

또한 2000년의 Report and Order에서 모든 비지배적인 시내전화사업자, 후발 경쟁사업자, 그리고 기존의 시내전화사업자에게서 단말기와 시내전화서비스의 번들링을 제한하는 규제를 철폐하는 것이 공익증진에 효과가 있다고 주장하였다.

##### 1) 시내(Local) Exchange 시장의 경쟁력

시내전화시장은 사실 충분히 경쟁적이지는 못하며, 기존 시내전화사업자들이 시장지배력을 행사하고 있다. 그러나, 신규사업자들의 시장진입은 꾸준히 증가해 왔고, FCC의 2000년 12월 보고서에 따르면, 신규사업자들의 장거리전화서비스 제공비용이 6.7%에서 53%로 성장했다고 한다. 또한 FCC는 예전에 이동전화서비스와 단말기 번들링을 허용했을 당시의 이동전화서비스시장이 현재의 시내전화서비스시장보다 경쟁적이라고 판단하였다.

##### 2) 반경쟁행위 및 규제방안

비지배적 장거리전화(주간통화)사업자들과 동일하게 비지배적 시내전화사업자들도 번들링이 허용되었다고 해서 이들 사업자들이 반경쟁적인 행위를 할 것이라고 보기는 어렵다. 즉, 비지배적 사업자들은 시장지배력이 낮으므로, 만족스럽지 못한 단말기와 함께 판매할 경우 이용자들은 즉시 사업자를 변경할 것이다. 따라서 비지배적 시내전화사업자에게 서비스와 단말기를 번들링하는 것을 허용하는 것은 통신법 11조의 공익 증진의 목적에 부합하는 것이므로 허용된 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 비지배적 사업자들과는 상대적으로 지배적 사업자의 번들링 허용은 보다 복잡하고 어려운 분석이 필요하다. 현재 시장진입이 활발하기는 하지만, 여전히 지배적 시내전화사업자는 그들의 서비스제공지역에서 시장지배력을 가지고 있다. 따라서 앞서 본 바와 같이 중계 또는 비지배적 사업자와는 달리 지배적 시내전화사업자는 반경쟁적인 행위를 할 가능성이 매우 높다. 그럼에도 불구하고 현재의 시장상황을 고려해 보면, 이들이 반경쟁적인 행위를 행사할 확률은 매우 낮고 더욱이 번들링이 가져오는 이용자의 이익보다는 적다고 판단되었다. 또한 이러한 반경쟁적인 행위가 나타날 확률이 낮다고 보는 것은 지배적 사업자들이 특정 요소에서 다른 요소로의 구매를 강제할 때 직면하게 되는 경제적인 어려움뿐만 아

나라 이러한 행위를 방지하기 위한 규제안전망이 수립되어 있기 때문이기도 하다.

또한 고려해야 할 사항으로는 1996년 통신법의 개정으로 통신시장의 환경은 급속히 변화하였고, 이것은 특히 시장진입의 자유화에서 나타났다. 예를 들어 통신법 제 251조는 시장지배력을 갖고 있는 시내전화사업자들로 하여금 후발 경쟁 사업자에게 공정한 상호접속을 제공하고 합리적으로 협상할 의무를 부여하고 있다. 또한 현재 지배적 사업자가 제공하는 서비스의 품질이나 요금으로 망을 세분화( unbundled )하여 제공하도록 하는 규정을 포함하고 있으며, 또한 기존의 시내전화사업자는 모든 소매통신서비스를 도매요금으로 재판매하도록 허용하고 있다. 결과적으로 시내전화서비스시장의 경쟁활성화가 촉진되고 있는 것이다.

또한 지배적 시내전화사업자가 지속적으로 단말기를 번들화하여 이용자에게 강매하도록 하는 불공정 행위를 할 수 있는 능력이 사라지고 있다. 이는 만약 이들이 단말기시장을 매점하여 높은 요금을 책정하게 되면 다른 경쟁사업자들이 단말기를 더 낮은 가격에 공급할 것이기 때문이다. 따라서 이용자들은 보다 저렴한 가격의 단말기를 이용할 수 있게 될 것이고, 마치 이용자가 사업자로부터 단말기를 구입한 것과 동일한 요금으로 시내전화서비스를 제공받을 수 있게 될 것이다. 왜냐하면 시내전화서비스는 여전히 비차별적으로 언번들링( unbundling )을 제공하도록 되어 있기 때문이다. 이를 충분히 보장하기 위하여 주법은 지배적 시내전화사업자가 서비스와 단말기를 번들링으로 판매하는 경우 개별요금에 기초하여 별도로 제공하도록 하는 의무를 규정하고 있다. 또한 지배적 시내전화사업자가 시장지배력을 갖고 있는 서비스 부분과 단말기를 번들링으로 판매할 경우에도 역시 비차별적인 조건으로 별도로 제공하도록 규정하고 있다. 시장내경쟁이 보다 활성화될 경우, 지배적 시내전화사업자들이 이용자가 원하지 않는 번들서비스를 제공할 경우 이용자는 시내전화사업자를 변경하게 될 것이다.

현재 규제하에 있는 전송서비스와 단말기를 번들로 제공하고자 하는 모든 시내전화사업자들은 잠재적으로 현재 규제하에 있는 서비스의 요금을 통해 단말기의 비용을 회수함으로써 낮은 가격의 단말기를 제공하게 될 것이다. 그러나, 이러한 반경쟁적인 행위를 제한하는데는 몇 가지 요인이 있다. 첫째 기존 시내전화사업자는 다른

제품이나 서비스의 판매를 지원함으로써 시내전화요금을 낮게 유지하려는 유인이 있다. 또한 FCC의 제64항의 원가배분규정에서 독점력(지배력)을 가진 지배적 시내전화사업자는 규제를 받는 서비스와 규제를 받지 않는 서비스에 대해 요금을 분리하도록 규제를 받고 있으며 이러한 분리된 요금의 내용을 보고하게 되어있다. 이는 지배적 사업자들이 단말기의 할인가격을 서비스 요금으로 전가시키는 것을 방지하기 위한 것이다. 이와 같이 지배적 시내전화사업자가 시내전화서비스와 단말기를 번들링으로 판매할 경우 발생하는 반경쟁적 행위의 가능성보다는 번들링에 의한 공익이 크다.

## 2. AT&T 사례

미국의 AT&T는 피규제 독점기업으로 기기와 서비스가 수직 통합된 형태로 출발하였으나 현재는 서비스와 기기가 완전히 분리되어 있다. 미국의 다른 주요 통신서비스사업자들의 경우는 전반적으로 서비스와 기기는 분리되어 있다.

### 가. AT&T의 1차 분할(1984)

AT&T의 시장구조의 변화는 1960년대 후반부터 일어나기 시작하였다. 1968년 이전까지는 모든 고객들은 벨전화기에 Western Electric 단말기를 연결해야 했다. 그러나 1968년 Carterphone 결정으로 인해 고객들이 AT&T의 품질기준에 만족시키는 타회사 제품을 AT&T 전화망에 연결시킬 수 있게 됨에 따라 단말기시장에 경쟁이 도입되었다. 또한 FCC는 1969년의 MCI 결정과 1971년의 특수통신사업자 결정을 통해 전용회사시장에 자유로운 진입을 허용 통신서비스 시장에도 경쟁이 도입되었다.

이에 따라 1970년대 후반에는 AT&T는 피규제독점(시내전화), 피규제경쟁(장거리전화), 피규제경쟁(단말기)시장에 참여하게 되었다. AT&T는 피규제독점, 즉 22개의 벨전화운영회사들을 분리하도록 강요받았다. 이로 인해서 AT&T는 장거리전화, Western Electric, 벨연구소만 남게 되었는데 이들 모두 규제의 완화가 진행중인 시장이었다. AT&T가 규제를 받지 않는 기업으로 전화하면서 AT&T의 비규제시장에의 진입을 금지하는 1956년의 동의법령(consent decree)을 철폐하였다. AT&T는 피규제 독점하

의 시내전화시장을 잃게 되었고 기타 통신산업에서 자유로이 경쟁할 수 있는 준비를 갖추 수 있게 되었다.

#### 나. 기기시장의 변화(1959~1988)

규제정책이 시장의 안정성과 자연독점보다는 진입과 경쟁을 강조하는 방향으로 변화였다. 1959년 전까지는 Western Electric의 지배가 독점적이었는데 1959년부터 1971년 사이에 서비스 분야에 신규진입이 허용됨으로써 신규진입자에게 기기를 팔 수 있는 기기사업자의 기회가 생겼다. 이어서 1970년대 중반에는 단말기 시장의 자유화로 단말기 시장에 국내 및 이국사업자의 진출이 활발히 이루어졌다. 그리고 마침내 1984년 AT&T의 분할로 BOCs가 Western Electric과 분리됨에 따라 교환기, 전송기, 단말기 등의 시장 경쟁이 심화되었다.

AT&T는 자신의 주요 전화국기기의 대부분을 Western Electric이 공급하도록 하는 정책을 계속적으로 추진해 왔다. 1956년의 동의법령에 의해 BOCs와 Western Electric 간의 표준공급계약이 계속 사용될 수 있도록 허용되어서 Western Electric은 BOCs의 수요량의 대부분을 공급하였으며 Western Electric은 BOCs의 구축일정이나 망설계에 관한 정보를 입수할 수 있었다.

1970년대 후반에는 디지털 교환기의 도입으로 벨회사의 구매형태에 큰 변화가 일어났다. 또한 캐나다의 North Telecom이 시간분할 교환기를 개발하여 BOC가 North Telecom으로부터 구매하기 시작하였으며, 1970년대 말과 1980년대 초에 신규 IXC이 등장함으로써 교환기 시장의 경쟁은 더욱 심화되었다.

그러나 1980년대 중반부터 AT&T Technologies의 시장점유율은 하락하였다. North Telecom이 대형 디지털 교환기 개발 성공으로 인해 BOCs들이 이들의 구매를 늘렸기 때문이다. 그리고 분할이후 BOCs는 구매처를 다변화함으로써 AT&T에 대한 의존도를 줄였고 또한 CPE의 자유화로 CPE시장의 경쟁은 더욱 심화되었다.

#### 다. Western Electric과 BOCs간 관계에 대한 평가

AT&T가 Western Electric과의 수직통합에서 얻은 편익은 다음과 같다. 첫째로, Western Electric은 BOCs이 수요를 완전히 충족시켜주었으며 Western Electric은 BOC에 대

해 공급의 의무가 있는 반면 BOC는 Western Electric에 대한 아무 구매 의무조항도 없었다. 둘째로, 수요, 비용 및 기술상의 변화에 기인하는 기기의 부족 또는 초과에 대비하여 Western Electric은 무료보험장치의 역할을 하였으며 수요 변화의 위험을 전담하였다. 셋째로, Western Electric은 구형 기기에 대한 부품 교체를 충실히 해주었다.

AT&T의 이러한 편익에 대한 비용 부담에 대한 비판도 제기되었다. 이는 Western Electric이 제공한 이러한 편익은 결국 비용을 초래하였고 이것은 곧 수익률을 높이는 효과가 있는 고가격으로 보상되었다는 것이다. 또한, AT&T는 위의 편익을 얻는 대가로 높은 기기가격을 지불하였다는 것이다.

#### 라. AT&T의 2차 분할(1995)

AT&T는 컴퓨터사업을 정리하고 나머지부분도 독립된 회사—통신서비스회사, 장비제조 및 기술개발회사, 거래관련전산회사—로 재조직되었다. 이에 회사의 규모와 제품의 다양성이 주는 이점이 그에 상충하는 사업전략을 관리하고 활동을 조정하는데 소요되는 시간, 정력 및 비용보다 작아졌음이 명백해졌다. 즉, 글로벌시장에 대비해 AT&T는 민첩성이 필요하며, 통합의 이점이 복잡성에 의해서 상쇄되어졌다.

이에 따라, AT&T가 여러 개의 상이한 시장에서 경쟁하기가 더욱 힘들어지고 있으며, 속도와 유연성이 중요해진 전기통신시장에서 AT&T와 같은 대형조직은 유용하지 못하다는 사실이 명확해졌다. AT&T가 특히 통신장비 부문을 분리해 낸 요인은 통신서비스 시장이 경쟁체제로 전환됨에 따라 새로운 통신서비스사업자들이 경쟁자인 AT&T로부터 기기를 구매하려고 하지 않는 현상 때문이다. 즉, 기기수입이 서비스 부문으로 이전되는 문제이다. 또한, 기기의 주문을 통해 자신의 서비스 전략에 대한 사업내의 사적정보가 AT&T로 유출될 가능성이 있기 때문이다.

#### 마. 수직통합의 경제적 이유와 통신서비스-기기산업

기업들이 수직적으로 통합되는 요인은 첫째, 기술적 요인으로 생산과정을 하나로 통합함으로써 생산비용을 절약할 수 있는 경우이다. 둘째, 생산과정의 일부를 외부와의 계약관계에 의존할 것인지 또는 내부적으로 자체 해결할 것인지의 거래비용

상의 고려이다. 그리고 세번째 요인으로 불완전성에 기인한다는 것이다.

일반적으로, 통신기기는 수요자인 통신서비스사업자가 보유하고 있는 망의 특성이나 제공되는 서비스의 특성에 맞추어 특화되어 있다. 이러한 거래특화적 자산에 대한 투자는 기기업체로 하여금 서비스업체에게 종속되게 만드는 경향이 있다. 반면, 기기업체는 서비스업체의 망 구조 및 영업활동에 관한 사적정보를 입수할 가능성이 있다.

기존에 수직통합된 기업이 서비스시장의 확대에 직면하게 된 경우 제조부문의 분리를 통해 경쟁서비스업체의 외부효과 우려를 불식시킴으로써 기기판매수입 확대의 기회를 포착하는 것이다.

## 제 4 절 수직통합에 대한 경제적 평가 및 관련이슈 분석 — 우리 나라의 수직통합 관련 이슈와 평가

### 1. 수직통합의 경제적 평가

본 절에서는 수직통합에 대한 정의하고 수직통합의 유인 및 경제적 효과에 대하여 알아보고자 한다. 수평적결합과는 달리 경쟁구조에 직접적인 영향을 미치지 않고 경쟁자의 경쟁력에 영향을 미침으로 시장에 영향을 미치는 요인에 대하여 알아보고자 한다.

수직결합이 시장의 경쟁구조에 미치는 영향에 대하여서는 경제학자간의 많은 이견이 존재하고 있다. 수직통합을 통하여 경쟁자의 경쟁력에 영향을 미칠 수 있다는 주장과 경쟁자에게 비경쟁적인 영향을 미칠 수 있는 경우는 상류 또는 하류시장에 시장지배력이 있을 경우이며 이는 시장지배력에 대한 문제점이 수직통합에 따른 문제가 아니라는 점이다. 결국 수직통합으로 인하여 생길 수 있는 시장영향력은 존재하지 않으며 따라서 수직통합은 경쟁력 향상을 위한 것이란 것이다. 하지만 미국의 수직통합에 대한 법정결과(Brown Shoe Case)에서 알 수 있듯 수직통합이 타 사업자에게 비경쟁적 요소로 작용할 수 있다는 조건만으로도 이런 사례가 늘어날 경우를 대비하여 규제의 틀을 마련하는 것이 필요함을 알 수 있다. 따라서 본 절에서

는 수직통합에 대한 다른 주장을 살펴보고 통신사업자와 기기제조업체간의 수직통합이 시장에 미칠 영향에 대하여 알아보고자 한다.

#### 가. 공급측면

수직결합의 동기 내지 효과에 대한 논의는 여러 가지 각도에서 수없이 계속되어 왔다. 수직적 생산단계간의 기술적 상호의존성(technological interdependence)이 존재한다면 기업은 비용을 절감하기 위하여 일관생산의 흐름속에서 시차의 지장이 없도록 하거나 또는 적어도 통일된 계획과 경영을 위해서 수직결합을 한다는 것이다.

물론 이론적으로 볼 때 기술 그 자체가 수직결합을 필요로 하지 않고 모든 거래가 시장에서 이루어질 수도 있지만, 시장에서는 이를 위한 정보와 통계가 충분하게 공급될 수 없으며, 가격이 외부효과를 정확히 반영하지 못 할 뿐만 아니라 특정 생산단계에 비경쟁적 시장구조가 형성된다면 여기에서 경쟁적 성과를 기대할 수 없다. 그러므로 수직결합은 시장에 내재하는 불완전성에 기인한다고 볼 수 있다.

다시 말해 수직결합은 시장거래와 같은 외부거래를 통해 생산자원과 생산물의 구매 및 판매를 하는 것이 많은 비용을 수반할 때 시장거래를 대체하는 수단이라 할 수 있다. 소비자와 생산자를 찾아내고 이들과 협상, 계약 그리고 거래를 하면 이를 감시하는 비용과 내부거래에 의한 비용을 비교하여 내부거래비용이 낮다면 수직결합을 통해 이러한 거래를 기업조직으로 내부화한다. 이러한 비시장적 거래계약은 경쟁을 제한하고 독점을 창조하기 위해서라가 아니라 시장거래에 수반되는 제반비용과 불확실성을 극복하기 위한 것이다.

거래비용 절감을 위하여 수직결합을 하는 기업의 내부에서 자연발생적 현상으로 상하류 사업부간에 수직적 교차보조가 나타난다. 수직적 교차보조를 통해 수직결합 기업은 한 시장에서 얻은 이윤을 사용하여 다른 시장에서의 손실을 보전함으로써 보다 탄력적인 가격경쟁을 할 수 있다.

#### 1) 규제회피

정부는 정치, 경제적 이유로 가격통제를 시행해 왔다. 이러한 가격통제는 공개시장에서의 거래에만 집행이 가능하고 기업내 거래에서는 집행이 불가능하다. 예를 들어, 어떤 상품에 가격통제가 실시되는 경우 수직결합기업 내에서의 거래에는 가



격통제가 적용되지 않는다. 따라서 가격이 통제된 상품을 구매하거나 판매하는 기업들은 가격통제를 회피할 목적으로 수직적 기업결합을 할 강력한 인센티브를 가진다.

## 2) 거래비용

원료에서부터 소비자의 손에 들어가는 완성품이 되기까지에는 많은 생산과정과 유통과정이 존재한다. 이러한 각각의 무수한 과정들은 개별특화기업에 의해 수행되거나 또는 하나의 수직결합기업에 의해 수행된다. 전자의 경우에는 공개시장에서 원료와 중간재가 상류기업으로부터 최종재에 가까운 물품생산자인 하류기업에게로 매매되는 것을 말한다.

### 나. 수요측면

거래비용을 절감하기 위해 수직결합이 발생하면 사회후생은 향상된다. 즉, 수직결합은 시장거래비용보다 조직비용이 낮은 경우에 발생하므로 경제효율이 증가하는 것이다. 비용절감 그 자체로는 시장력을 증가시키지 못하기 때문에 최종재의 가격이 삭감된다. 중간생산재를 한 생산단계로부터 다음 생산단계로 이전시키기 위해 시장거래를 이용하는 비용을 절감함으로써 생산자와 소비자 모두 이득을 보게 된다.

하지만, 시장지배력이 있는 사업자에 의해 시장이 독점화될 경우 사업자는 가격을 한계비용보다 높은 가격을 책정할 것이므로 장기적으로 소비자가 손해를 보는 경우가 생길 수 있다.

### 다. 시장에 미치는 영향

수평결합 특히 동일시장내의 대기업간 또는 대기업과 중소기업간 결합은 그 자체로서 시장력을 증대하므로 독점화의 수단이 되며 이로 인한 폐해의 가능성은 부연할 필요가 없을 것이다. 수직결합은 생산과 유통과정에 걸쳐 다단계활동을 하므로 비용을 절감할 수 있는 가능성을 갖는 반면 한 시장에서 시장력을 보유하는 경우에 이를 활용하여 다음과 같은 다른 시장에서 경쟁상의 우위를 확보하기 위한 경쟁제한행위나 불공정경쟁행위를 할 수 있다.

시장봉쇄(market foreclosure)의 완전한 형태는 공급자가 특정상품시장의 모든 판로를 장악하거나 또는 원료시장을 독점화함으로써 기존의 경쟁자를 제거시키

거나 잠재적 경쟁자에 대한 진입장벽을 구축하는 경우이다. 이것은 부당한 거래의 한 유형으로 볼 수 있지만 시장행동보다는 시장구조적 원인에 기인한다.

가격압박(squeeze)은 수직결합기업이 원료를 독점생산하는 한편 이를 사용하는 최종재도 함께 생산하면서 최종재만을 생산하는 경쟁기업에게 고가로 원료를 판매하는 경우에 발생한다. 결합기업은 비결합기업에게 고가로 원료를 공급하는 한편 최종재 가격을 낮게 책정함으로써 경쟁기업을 퇴출시키는 전략을 구사할 수 있다. 만약 퇴출되는 기업을 M&A하는 경우 이는 불공정한 방법에 의한 결합이므로 우리나라에서는 금지하고 있다. 그리고 결합기업이 법적으로 원료기업과 최종재기업으로 분류되어 있다는 이러한 가격압착행위는 가격차별로서 규제될 수 있다. 하지만 두 기업이 하나로 합병되는 경우에는 이러한 행위가 기업내부의 이전가격 문제로서 법적처리가 어렵게 된다.

기업간의 교호거래(reciprocity)는 기업들이 상호간에 판매자와 구매자의 이중기능을 갖고 거래할 때 존재한다. 기본적으로 모든 경제적 거래는 어느 정도의 교호거래관계를 내포하며 물물교환경제는 그 대표적 유형이다. 그러나 결합기업의 시장행동으로서 문제되는 것은 완제품의 구매자로서 지위를 이용하여 다른 제조업자에게 자기가 생산하는 원재료를 구입하도록 강제하는 행위이다

상호보조(cross-subsidization)는 이미 자신의 시장에서 독점력을 행사하는 기업이 상류 또는 하류시장의 기업을 결합하고 독점이윤을 배경으로 이 시장에 가격을 인하한다면 여타 기업을 배제할 수 있다는 것이다. 경쟁기업을 축출하기 위하여 생산비 이하로 가격을 책정하고 다른 계열에서 벌어들인 이윤으로 손해보는 사업에 돈을 대 줄 수 있다고 생각하는 것이다. 일단 경쟁기업들을 시장에서 몰아내고 나면 가격을 독점수준으로 올려 구손실 이상을 보상할 수 있다는 것이다.

## 2. 주요관련 이슈

위의 경제적 분석에 따르면 수직통합은 수평통합과는 달리 경제의 효율을 높이고 소비자의 효용을 증대할 수 있음을 알 수 있다. 하지만, 수직통합을 통하여 경쟁활

성화에 비경쟁적인 영향을 미칠 수 있음을 또한 알 수 있다. 하지만 이런 경우는 상류 또는 하류에 기업의 시장지배력이 있는 경우에 가능하며 그렇지 않은 경우 수직통합은 기업의 경쟁활성화를 위한 것임을 알 수 있다. 우리나라의 통신서비스 시장의 경우 정부의 경쟁도입 정책에 따라 시내전화(하나로 통신: '99. 4), 시외전화(데이콤: '96. 1, 온세통신: '99. 12), 및 이동전화(PCS 3사: '97. 10) 서비스 시장에 각각 경쟁이 도입되었으나, 2001년 12월 시내전화, 시외전화, 전용회선, 이동전화 시장 모두 공통적으로 한국통신(유선), SKT(무선)의 시장지배력이 여전히 높아 사실상 복점체제가 이루어지고 있으며, 후발사업자의 경영악화를 초래하고 있는 실정이다.

통신기기 시장의 경우 삼성, LG, 현대, 대우통신, 한화(장비 및 단말기)와 다수의 중소기업체(단말기)가 참여하고 있으나 원활한 경쟁체제가 구축되지 못하고 있다. 특히, 장비제조업체(LG전자)의 서비스사업 지분참여로 인해 특정서비스사업자(LG텔레콤)가 특정제조업체(LG전자) 제품만을 구매하거나, 경쟁관계에 있는 타 사업자(SK 텔레콤, KT프리텔)는 동 제품을 전혀 구매하지 않는 등(삼성, 현대 등 제품만 구입) 국내 통신제조업체의 균형발전을 저해하고 대외경쟁력 약화를 초래하고 있다.

통신서비스 전업기업이 수직통합기업으로부터 장비구매를 기피하는 이유는 단지 경쟁자의 매출액을 제한하고자 하는 것일 뿐 아니라 통신서비스업체와 통신기기 제조업체간의 사적정보 교류로 나타나는 외부효과에 있다. 즉, 기기 조달시 서비스 전략에 관한 사적정보가 기기업체에게 노출됨에 따라 기존의 통신서비스사업자는 현재 및 미래의 경쟁자들로부터의 기기구매를 더욱 꺼리게 되는 것이다. 이러한 현상은 앞에서 언급한 대로 AT&T가 장비부문을 Lucent Technologies로 완전히 분리시킨 주요 이유중의 하나인 점을 상기하면 잘 이해가 된다.

그럼에도 불구하고 기기업체가 서비스 부문으로 진출하는 전방통합이 나타날 수 있는 것은 서비스사업자의 거래기피라는 비용에도 불구하고 이를 상쇄할만한 경제적 이유가 있기 때문이다. 즉, 교환기 4사와 같은 기존의 대표적 통신기기 전문제조업체들은 모두 대기업단의 계열회사로서 풍부한 자본력을 갖고 있어 상당한 초기투자가 필요하면서도 아직 선진국에 비해 경쟁의 정도가 낮아 독점적 이윤을 기대할 수 있는 통신사업에 진입하고자 하는 유인을 갖게 된다. 뿐만 아니라 서비스시장에

진출하면 자사의 기기를 안정적으로 판매할 수 있기 때문이다. 하지만, 현재의 통신 시장에서 기기업체에 의한 통신시장 진출가능성은 희박해 보이며 통신서비스 시장의 독점력을 발판으로 기기시장에 진출하고자 하는 가능성이 높아보인다. 따라서 아래에서는 서비스시장의 지배력을 가진 SK 텔레콤 또는 한국통신의 기기시장진입은 통신서비스시장의 지배력을 이용하여 기기시장에 진입하여 기기시장의 경쟁력을 약화하고 기기시장을 독점하는 폐해의 소지가 있다 하겠다. 따라서 다음에서는 SK텔레콤, KT의 기기시장 진출이 시장에 미치는 영향에 대하여 논의하고자 한다.

#### 가. SK텔레콤의 기기시장 진출

SK텔레콤이 후방통합(backward integration)을 추진하는데는 크게 두가지 이유가 있다고 한다. 첫째, 수요의 폭발적 증가에 따라 기기공급의 원활하게 이루어지지 못할 수 있기 때문이다. 즉 상류부문의 공급능력이 제한되어 있는 상황에서, 단말기의 공급을 원활히 보장받으려는 동기(supply assurance motive)이다. 이는 경영학의 경쟁 전략(competitive strategy) 문헌(Porter, 1980)이나 경제학 문헌(Green 1986; Carlton 1986; Bolton and Whinston, 1993)에서 이미 잘 다루고 있다. 특히 Bolton and Whinston(1993)은 이런 상황에서 균형 수직통합구조와 사회적 최적 수직통합 구조사이의 괴리가 발생할 수 있는지 분석했다.

둘째, 서비스 사업자가 경쟁기업과 서비스를 차별화하기 위해서는 기기의 차별화된 기능이 반영되어야 하는데 경쟁적 기기시장에서 조달될 경우, 다른 경쟁기업들(서비스사업자)도 유사한 기능을 손쉽게 구현할 수 있게 되는 외부효과를 그 다른 요인으로 제시한 바 있다. 특정 서비스 사업자로부터 얻은 정보를 이용하여 새로운 기기를 생산한 제조업체가 다른 서비스 사업자에게도 같은 신제품을 공급하게 되면, 제조 업체를 통해 경쟁기업에게도 영업비밀적 성격의 정보가 유출되는 효과가 있다. 하지만, 서비스사업자가 기기를 자체적으로 생산한다면 차별화된 서비스를 구현하기 위한 투자의 편익을 자기자신만 누릴 수 있게 된다. 다시 말해, 투자의 전유성(appropriability)를 높이기 위한 수단으로써 backward intergration을 하는 것이다.<sup>40)</sup>

즉, SK텔레콤의 기기시장 진출의 배경에는 삼성전자가 새로운 단말기시장은 PCS 사업자의 단말기를 우선적으로 생산하면서 가입자 확보 및 유지차원에서 이루어 졌다. 이는 최근 단말기 기능에 따라 제공될 수 있는 부가서비스 늘어나고 서비스의 품질이 결정됨에 따라 단말기 기술이 서비스의 질을 결정할 것이란 우려에서 시작되었다.

SK의 단말기사업 진출로 삼성은 단말기시장의 경쟁자 출현으로 시장이 축소되는 위기를 맞을 수 있었으나 경쟁으로 인한 품질향상으로 노력을 촉진하였으며 삼성이 이미 세계시장에 진출한 상태이어서 수요독점에 의한 삼성의 경쟁력 및 국가경쟁력에 부정적인 요인이 되지는 않았다.

하지만, SK 텔레콤과 신세기텔레콤의 통합으로 SKT의 시장지배력이 강화됨에 따라 SKT의 통신시장지배력이 기기시장에 비경쟁적인 영향을 미칠수 있게 됨에 따라 공정거래위원회는 SK 텔레텍의 기기시장을 제한한 상태이어서 2005년까지는 SKT의 서비스시장지배력을 이용한 기기시장 진출은 어려운 상태라고 볼 수 있다.

이런 점은 단말기 시장의 시장상황을 살펴보면 알 수 있다. 2001년도 상반기 국내 내수시장의 업체별 시장점유율에서 나타나는 특징은 삼성전자와 LG전자의 시장 과점이 확대되고 있는 반면, 기타 중견업체의 상대적 시장점유율의 하락이다. 지난 2년간 66~67% 정도의 시장점유율을 보이던 삼성전자와 LG전자의 시장비중이 75% 대로 확대되고 있는 반면, 모토롤라, 현대큐리텔을 비롯한 중견업체의 비중이 이전 연도에 비해서 축소되고 있다는 것이다.

#### 나. KT의 교환기시장 진출

KT의 교환기시장 진출은 위에서 언급하였듯 유선전화시장의 독점력을 이용하여 교환시장에 진입함으로써 교환기시장에 비경쟁적인 요소를 가져올 수 있는 경우라

---

40) 하지만, 이런 외부효과는 반대로 작용할 수도 있다. AT&T의 경우 기기제조 부문을 Lucent Technologies로 분리독립하기로 한 결정은 기기제조기업을 통해 서비스기업의 정보가 유출될 수 있다는 사실과 관련되어 있다. AT&T 기기부문으로부터 기기를 공급 받을 경우 경쟁사업자인 AT&T 서비스 부문으로 영업비밀과 관련된 정보가 유출될 것을 우려하여 AT&T기기부문과의 거래를 꺼리는 동기가 있을 수 있다.

하겠다. 우선 한국의 교환기시장을 살펴보면 4사 과점체제를 갖추고 있으며, 이는 TDX 개발에 이들 네 기업이 참여함으로써 형성된 것이다. 각 회사별로는 한 해의 국내 시장규모가 100만 회선(local lines) 내외이고 수출도 미미한 수준이어서, KT의 교환기시장 진출시 KT와의 경쟁이 어려운 형편이다.

이렇게 한국의 교환기 시장구조가 특수한 것은 한국 정부의 교환기 개발정책과 이를 반영한 한국통신의 구매제도에 기인한다. 1980년대 초 한국정부는 국산 교환기 개발에 제조업체들의 참여를 유도하기 위하여 이들에게 안정적인 물량구매를 약속하였다. 이에 따라 한국통신은 초기 2년은 구매량을 4개 업체에 균등 배분하였으며, 그 이후에도 각 기업에 기본물량을 배정하고 6~20%의 물량은 개발성과에 따라 인센티브제를 적용하여 업체들에게 배분하였다. 1993년부터는 Lucent를 포함하여 가격경쟁 입찰제도를 도입하였으나, 여전히 인센티브 배정분 및 증설분에 대한 수의계약으로 말미암아 경쟁입찰을 통한 물량 구매는 20~30%에 지나지 않았다.

또한, TDX 교환기는 4사 공동 개발되었기 때문에 제품 차별화(product differentiation)의 정도는 매우 미약하며 생산비용(production cost)의 차이도 적다. 그리고 한국통신이 유일한 구매자이며, 공개 입찰제도가 시행되어 낙찰가격을 알 수 있고, 전화국(telephone office) 단위로 입찰이 이루어지기 때문에 작은 규모로 자주 일어나고 있다. 뿐만 아니라 한국통신이 원가계산에 필요한 자료를 제조업체에 의존함에 따라 사실상 제조업체가 공급가를 정하는 형태가 되어 버렸다. 또 낙찰예정가를 미리 공개하기 때문에 제조업체들로 하여금 이 가격에 근접한 응찰가를 제시하도록 유도하는 측면이 있다.

한국의 교환기시장 보호정책과 그로 인한 기술개발(technological development)과정의 특수성이 초래한 이러한 담합적 시장구조는 한국 교환기 시장규모가 작아서 규모의 경제를 달성하지 못하는데서 나타나는 비효율과 더불어 한국의 교환기 시장의 성과를 크게 악화시켰을 것으로 판단된다.

KT의 교환기시장 진입은 통신서비스 및 장비 시장의 수직적 통합에 따라 통신서비스 시장에서 독점력을 통신장비시장에 미쳐 업체간 자유로운 경쟁체제 구축이 곤란해짐에 따라, 결국 통신서비스 및 장비산업의 경쟁력 저하, 이용자 이익 저해 등

의 문제를 초래할 우려가 있다. 또한 통신서비스의 기술표준은 통신사업자가 국내외 기술동향, 국내산업여건, 서비스의 수요, 투자비 등을 고려하여 결정하여야 하나 통신사업자가 교환기제조업을 겸하게 될 경우 통신사업 측면이 아닌 통신기기의 마케팅 전략차원에서 기술표준을 채택하게 되어 통신서비스 시장에서의 경쟁력 저하를 초래할 수 있다.

또한 KT의 기기사업 진출시 통신사업에서 얻어진 수익을 통신과 무관한 사업에 유출하여 통신망의 고도화 및 새로운 서비스 개발보급을 지연시킬 우려가 있다. 통신사업자는 통신사업의 수익기반을 통해 서비스 제공 지역확대 및 새로운 서비스 개발에 주력하여야 하나, 통신기기제조업을 영위할 경우 새로운 기기개발 등 “연구개발”에 많은 투자를 하게 되어 결국 통신서비스에 대한 투자에 소홀하게 될 가능성이 있다. 통신서비스 시장의 경우 서비스별로 효율적인 경쟁체제 구축을 위해 서비스간의 내부 상호보조를 금지토록 하고 있다. 만일 시장지배적 사업자가 기기제조업을 겸하게 될 경우 시장지배력이 더욱 강화되어 공정경쟁을 저해하고 소비자의 이익을 침해할 우려가 있다.

## 제 5 절 기간통신사업자 겸업승인 규제제도 관련 정책제언

우리나라에서는 기기와 서비스 양 부문으로부터 수직적 결합의 유인이 적지않게 존재하고 있어 기간통신서비스업체의 기기제조 겸업이 허용될 경우 수직통합 사례는 증가할 것으로 보인다. 그러나 전세계적으로 볼 때 기기와 서비스는 거의 분리되어 있고 서비스와 기기 분야 모두에서 경쟁이 치열해질수록 각 부문이 전문화되는 현상은 심화될 것이다.

미국의 모토롤라, 퀄컴, 스웨덴의 에릭슨, 핀란드의 노키아, 프랑스의 알카텔, 독일의 지멘스, 네덜란드의 필립스 등 선진국은 세계적 경쟁력을 가진 대표적 제조업체 1~2개만을 육성하고 있으며, 이들 거대기업이 세계 장비(단말기)산업을 선도하고 있다. 노키아, 모토롤라, 에릭슨, NTT 도코모 등 주요 업체들은 시장 및 기술환경 변화에 대한 유연성을 확보하기 위해 설계 및 디자인은 자체수행 또는 제조업체와

공동 수행하더라도 생산은 전문 제조업체에 일임하고 있는 실정이다. 이러한 국제 환경 하에서는 기술 및 생산 능력 측면에서 규모의 경제를 유지하면서 세계적인 경쟁력을 확보할 수 있는 기업만이 살아남을 수 있으리라 본다. 그러므로 우리나라의 수직통합 현상은 장기적으로 계속될 것 같지는 않다.

다만, 당분간 나타나게 될 해당기업들의 수직통합 동기를 법적으로 규제하는 것이다. 이미 지적하였듯이 시장 지배력이 없는 기간통신사업자의 기기제조 겸업규제는 허용시 폐해가 나타날 가능성이 크지 않으므로 규제를 완화하여 수직적 통합문제는 기업의 의사에 맡겨야 한다고 판단한다. 새로운 서비스 도입을 위한 투자를 촉진하고 통신기기의 자체기술개발 유인을 내부화하기 위해서는 당분간 통신기기 업체와 통신서비스업체의 수직적 관계는 보다 긴밀해질 필요가 있기 때문이다. 하지만, 시장지배력이 있는 통신사업자의 경우 시장지배력을 이용하여 통신기기사업에 진출할 경우 통신기기사업의 경쟁력을 해치는 경우가 있을 수 있어 지배적 사업자에 대한 기기사업 진출은 고려할 필요가 있다고 여겨진다.

따라서, 99년 8월 정통부 규제정비계획 심의시 규제개혁위원회는 겸업 승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 한 바 있으나, 지난 2년간의 국내 통신서비스 및 장비시장에 대한 현황 및 문제점을 분석해 본 결과 상기와 같은 문제점이 있으므로 금번 시행령 개정시에는 현행 모든 통신사업자에 적용되는 겸업 승인제도를 시장지배력이 있는 사업자로서만 한정하고 통신기기제조업, 정보통신공사업 및 용역업에 한하여 승인제도를 유지하고, 다른 업종은 모두 자유롭게 영위할 수 있도록 규제를 대폭 완화하는 것이 바람직하게 여겨진다.

겸업승인제도의 전면 폐지 문제는 향후 전기통신사업법 개정시 급변하는 국내의 통신서비스 및 장비시장 동향을 면밀히 분석하고, 업계 학계 관련부처 등의 의견을 광범위하게 수렴한 후 국가경쟁력 및 국민복지증진에 기여할 수 있는 개선방안을 마련하고 규제개혁위원회 심사를 거쳐 확정 추진하는 것이 바람직하다고 여겨진다.



## 제 5 장 통신서비스분야 외국인투자 규제제도의 현황과 사례

### 제 1 절 외국인 직접투자의 정의 및 동향

#### 1. 외국인 직접투자의 정의

광의의 외국인 직접투자는 유·무형의 자산이 이전되어 부를 창출할 목적으로 이루어지는 투자를 의미하지만, 협의의 외국인 직접투자는 지속적인 경제적 이해관계를 목적으로 기업경영에 실질적인 영향력을 행사할 가능성이 있는 투자에 국한한다. 구체적으로 협의의 외국인 직접투자에는 신규회사의 설립 및 확장, 기존기업의 인수·합병, 모기업 및 관련기업으로부터의 지분출자 등이 포함된다.

우리나라의 경우에는 외국인투자촉진법에서 국내기업의 주식 또는 지분의 취득과 장기차관형태인 협의의 외국인 직접투자에 관해서 규정하고 있다. 국내기업의 주식 또는 지분의 취득과 관련해서는 '외국인이 이 법에 의하여 대한민국법인(설립 중인 법인을 포함한다) 또는 대한민국 국민이 영위하는 기업의 경영활동에 참여하는 등 당해 법인 또는 기업과 지속적인 경제관계를 수립할 목적으로 대통령령이 정하는 바에 따라 당해 법인이나 기업의 주식 또는 지분을 소유하는 것'<sup>41)</sup>과 '외국인투자기업의 해외 모기업 및 그 모기업과 대통령령이 정하는 자본출자관계가 있는 기업이 당해 외국인투자기업에 대부하는 5년 이상의 차관'<sup>42)</sup>이라고 정의하고 있다.

외국인투자촉진법시행령에서는 외국인 직접투자에 포함되는 범위를 세부적으로 다음과 같이 규정하고 있다. 첫째, 투자금액(2인 이상의 외국인이 함께 투자하는 경우에는 1인당 투자금액)이 5천만원 이상이어야 한다.<sup>43)</sup> 둘째, 외국인이 당해 법인 또

41) 외국인투자촉진법 제2조1항4호가목

42) 외국인투자촉진법 제2조1항4호나목

는 기업이 발행한 의결권있는 주식총수 또는 출자총액의 10% 이상을 소유하여야 한다.<sup>44)</sup> 이는 포트폴리오 투자<sup>45)</sup>와 구분하기 위해서 규정해 놓은 조항이라고 할 수 있다. 셋째, 외국인이 당해 법인 또는 기업이 발행한 의결권 있는 주식총수 또는 출자총액의 10%미만을 소유하는 경우에는 특정한 계약(즉, 당해 법인 또는 기업과 임원의 파견 또는 임원을 선임할 수 있는 계약, 1년 이상의 기간동안 원자재 또는 제품을 납품하거나 구매하는 계약, 기술의 제공·도입 또는 공동 연구개발 계약)을 체결할 때에 한정된다.<sup>46)</sup>

자본출자관계가 있는 기업에 관해서는 시행령에서 다음과 같이 정의하고 있다. 첫째, 해외 모기업의 발행주식 또는 출자총액의 50%이상을 소유하고 있는 기업이다. 둘째, 해외 모기업이 외국인투자기업의 발행주식총수 또는 출자총액의 50%이상을 소유하면서, 해외 모기업의 발행주식총수 또는 출자총액의 10%이상을 소유하고 있는 기업이나 해외 모기업이 발행주식총수 또는 출자총액의 50%이상을 소유하고 있는 기업이다.<sup>47)</sup>

## 2. 외국인 직접투자의 동기별 유형

동기별 유형을 기준으로 시장접근형과 생산거점형으로 구분할 수 있다. 시장접근형은 경쟁에서 우위를 지킬 수 있는 특정 사업부문을 투자유치국의 내수시장을 겨냥하여 진출시키는 형태를 의미하며, 생산거점형은 제3국으로의 수출을 목적으로 투자유치국을 생산거점으로 활용하는 형태를 의미한다. 이 두 가지 투자유형이 투

43) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항단서

44) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항1호

45) 직접투자과 포트폴리오 투자의 차이점

· 포트폴리오 투자: 주식·채권 등에 투자함으로써 배당 내지는 이자소득 등 단순히 자본이득을 얻는 것만을 목적으로 함

· 직접투자: 경영권 확보 및 행사 등 전략적으로 기업의 경영과 관리에의 직접 참여를 통한 이윤증대를 일차적 목적으로 함

46) 외국인투자촉진법 시행령 제2조2항2호

47) 외국인투자촉진법 시행령 제2조3항

자유치국 경제에 미치는 영향은 크게 무역수지 개선 효과, 고용촉진 효과 등에서 차이가 난다. 시장접근형인 경우 수입대체효과가 나타남으로써 특정 시장의 규모나, 시장점유율 등이 변하지 않을 경우에는 투자유치국의 무역수지를 개선시키는 효과가 나타난다. 그러나 이러한 시장접근형에 비해 제3국으로의 수출을 목적으로 하는 생산거점형인 경우에는 투자유치국의 무역수지의 개선효과가 보다 크게 나타난다. 특히 투자유치국의 다른 기업들에게 해외시장에 대한 정보를 전파시킴으로써 외국시장 진출에 소요되는 비용을 감소시키는 효과도 나타나게 된다.

이 두 가지 유형 중 최근 많이 이루어지고 있는 형태는 시장접근형이다. 이는 외국인 투자기업의 총생산 중 수출되는 부분의 비중이 1982년 30.5%에서 1994년 27.7%로 낮아졌다는 점에서 알 수 있다.<sup>48)</sup> 지역적으로 보면 선진국 중에는 북미국가들이 서유럽 국가들에 비해 상대적으로 시장접근형 외국인 직접투자가 많이 이루어졌으며, 개도국 중에는 아프리카 국가들이 동남아시아 국가들에 비해 상대적으로 시장접근형의 외국인 직접투자가 많이 이루어졌다.

### 3. 최근 직접투자의 전세계적 추세

#### 가. 직접투자의 중요성 증대

전세계적으로 외국인 직접투자에 대한 규제완화가 이루어지면서 전세계 외국인 직접투자는 1997년 4,643억불에서 1998년 6,438억불로 전년대비 38%이상 증가하여 전세계 교역 및 GDP증가율보다 빠른 속도로 증가하고 있다.<sup>49)</sup> 이러한 외국인 직접투자의 증가는 생산의 세계화를 주도하여, 1994년 외국인 직접투자에 의한 생산이 전세계 GDP에서 차지하는 비중이 6%에 달하였다.<sup>50)</sup>

48) 왕윤중, 『한국의 해외직접투자 현황과 성과 심층보고』, 정책연구 97-02, p.38

49) 대한무역투자진흥공사 외국인투자지원센터 『우리나라 외국인직접투자 현황 및 특징 분석』, 2000. 3, p.3

50) 왕윤중, 『한국의 해외직접투자 현황과 성과 심층보고』, 정책연구 97-02, p.37

#### 나. 선진국 주도와 개도국의 부상

1995년 선진국에 유입되는 외국인 투자금액은 개도국에 유입되는 금액의 2배 이상을 기록하고 있다. 특히 이러한 현상은 선진국 중에서도 미국, 독일, 영국, 일본, 프랑스에 이루어지고 있는 투자유입이 전체 투자금액의 68%를 차지하고 있다. 그러나 1996년 이후 이 비중은 60%까지 내려갔으며,<sup>51)</sup> 상대적 비중은 선진국 중심으로부터 점차 아시아 및 중남미 등 지역의 개도국으로 옮겨가고 있다.

#### 다. 서비스 부분의 비중 증대

1988년에서 1997년 사이에 해외투자 중 제조업의 비중은 6%포인트 감소한 반면, 서비스업의 경우는 10%포인트 이상 증가하여 1997년에는 전체 투자 중 55.6%를 차지하였다. 지역적으로 보면 투자유입 측면에서 총유입액 중 서비스산업이 차지하는 비중은 1997년 선진국의 경우 56%를 차지하고 있는 반면 개도국의 경우 35%를 차지하고 있다. 그러나 서비스산업의 성장률은 선진국은 연평균 13.7%의 성장을 보인 반면 개도국은 30.7% 성장을 보여 개도국 내에서도 서비스산업의 비중은 점차 제조업을 능가할 것으로 예측된다.<sup>52)</sup>

#### 라. 국경간 M&A의 증가

기술습득, 유통망 확보, 상표인지도 이용, 생산네트워크 활용 등을 목적으로 1995년 이후 활성화되고 있다. 국경간 M&A를 위해 투자된 금액은 1997년 3,417억불에서 1998년 5,443억불로 증가하였으며, 이는 전체 직접투자금액의 85%에 달하고 있다.<sup>53)</sup> 이러한 국경간 M&A는 주로 북미와 유럽국가들간에서 이루어졌으나, 1997년 아시아 지역의 외환위기 이후 이들 국가들에의 투자 비중이 증가하였다. 이러한 지역적 특성뿐만 아니라, 최근에는 거대 다국적기업간 M&A가 자주 이루어지고 있다.

51) 왕윤중, 『한국의 해외직접투자 현황과 성과 심층보고』, 정책연구 97-02, p.35

52) 대한무역투자진흥공사 외국인투자지원센터 『우리나라 외국인직접투자 현황 및 특징 분석』, 2000. 3, p.6

53) 대한무역투자진흥공사 외국인투자지원센터 『우리나라 외국인직접투자 현황 및 특징 분석』, 2000. 3, p.4

## 제 2 절 외국인 직접투자의 효과

외국인 직접투자는 투자유치국에 긍정적 효과와 동시에 부정적 효과를 미칠 수 있다. 이는 투자 전의 투자유치국 시장상황에 따라서 그 정도는 달라질 수 있으며, 투자유치 과정에서의 미세조정(fine-tuning) 규제의 효율성에도 의존한다. 이하에서는 외국인 직접투자의 효과에 대해 알아보기로 한다.

우선 외국인 직접투자의 긍정적 효과로는 첫째, 투자재원의 안정적 조달 및 경제 안정화라고 할 수 있다. 유사시 투자자금 이탈 우려가 높은 포트폴리오 투자에 비해 외국인 직접투자는 장기전략 하에서 사업의 진퇴여부를 결정하므로 경제 안정화 인자(stabilizer)로 작용한다. 뿐만 아니라 투자유치국의 외환위기 발생시 다국적기업의 모기업이 현지 자회사를 지원함으로써 외환위기 조기 극복에 도움이 된다.

둘째, 세수증대 효과를 들 수 있다. 외국인 직접투자기업 이윤에 부과되는 법인세 및 이 기업에 종사하는 종사자에 대한 소득세 징수를 통해 세수를 증대할 수 있다. 그리고 외국인 직접투자기업은 창출된 이윤의 상당 부분을 현지에 재투자하기 때문에 추가적인 이윤 창출에 의한 이차적 세수 증대효과를 얻을 수 있다.

셋째, 후생증대 및 기술이전 효과이다. 외국인 직접투자에 의해 경쟁이 활성화되면 서비스 품질상승 및 가격인하가 발생함으로써 소비자의 효용 및 후생이 증진된다. 이러한 후생증대 효과 뿐만 아니라 모기업과 자회사간 직접 기술공여 및 자본재·설비재에 체화된 간접 기술도입 효과와 국내 여타 기업에 대한 기술파급효과도 나타난다.

이러한 긍정적 효과에 반해 외국인 직접투자가 투자유치국에 미치는 부정적 효과로는 첫째, 규제주권(National Regulatory Sovereignty)를 약화시키는 우려가 있다는 것이다. 시장개방을 통한 외국인 직접투자기업의 확산은 외국인 및 외국정부의 침해한 이해관계가 동반되는 만큼, 국내 규제정책 추진 자유도는 낮아질 가능성이 높기 때문이다.

둘째, 경제 외적 공익성을 추구하는데 어려움이 예상된다. 즉, 주변지역 등에 대한 초고속 통신망 서비스 제공, 정보격차 해소, 시장경쟁체제에서 투자하기 힘든 R&D

등 시장경쟁체제 밖의 공익성 목표 달성을 위한 정책수행관련 애로가 예상된다.

셋째, 국내 제조업 기반이 약화될 우려가 있다. 외국인 직접투자기업은 자국 장비 선호경향을 보이게 될 가능성이 높아 국내 제조업 기반이 약화될 가능성이 있다. 대체로 시간이 경과함에 따라서 장비의 현지조달 비중이 높아지지만, 여전히 핵심 부품은 자국에서 조달하는 경향이 있다.

넷째, 국부 유출의 가능성이 증대된다. 금융 및 조세제도가 미비할 경우 외국인 직접투자기업에서 창출되는 이익이 국내에 재투자되기보다는 국외로 유출될 가능성이 높다.

### 제 3 절 통신서비스분야 외자규제 동향 및 국내 규제현황

#### 1. 전세계 외자규제 동향

외국인투자와 관련한 전세계적인 추세는 규제보다는 완화라고 할 수 있다. 이는 과거 통신서비스분야 시장지배적사업자인 국영사업자에 대한 민영화, 통신서비스 시장의 규제완화 및 경쟁활성화, 그리고 WTO 체제하에서의 시장자유화의 가속화 등에 의해 외국인투자 유치 및 제도적 애로사항에 대한 개선 유인이 높아졌기 때문이라고 할 수 있다. 특히 이러한 추세는 경제발전이 따른 통신시장 발전을 도모할 필요성이 높아졌음에도 불구하고, 통신하부구조 구축을 위한 투자재원이 부족한 개도국시장을 중심으로 급격하게 확산되고 있다.

이러한 연유에서 중남미, 동유럽, 아프리카 지역의 개도국들은 전반적으로 국영사업자의 독점체제를 한시적으로 유지하는 가운데, 외국인투자에 대해서는 비교적 관대한 정책을 유지하고 있다. 통신서비스시장의 발전역사가 상대적으로 긴 선진국들도 특별한 경우가 아니면 대부분 직접투자 또는 간접투자의 형식으로 외국인투자를 제한없이 허용하고 있다.

그러나 공교롭게도 선진국들의 경우는 외국인투자의 혜택을 주장하면서도 다른 한편으로는 자국 통신사업자의 국적성 및 통신서비스의 공공성 유지를 위하여 통신서비스분야의 관련법 또는 일반적인 외국인투자과 관련된 법·제도를 통하여 외국

인투자에 대한 규제를 유지하고 있다. 다음 아닌 공익성심사(Public Interest Test) 제도로서 대규모의 국가적으로 중대한 국경간 M&A관련 공익성 및 외투기업의 국적성 확보를 위한 규제장치(Screening Mechanism)의 일환으로 인식되고 있다. 또한 공익성심사와 함께 지주회사 설립을 통한 간접투자의 형식으로 상당 정도의 외국인투자를 허용함으로써 외국인투자에 대한 자국법 적용의 가능성도 제고하고 있다.

## 2. 국내 통신서비스분야 외자규제 현황

통신서비스분야 기간통신사업에 대한 외국인투자 제한은 총 투자한도, 동일인 지분소유 한도, 대주주 제한 등으로 구분할 수 있으며, 사업자 가운데 대표적 사업자인 한국통신에 대해서는 다른 사업자에 비해 좀더 보수적인 투자제한 규정을 유지하고 있다. 우리나라의 외국인투자 제한완화는 크게 WTO 기본통신협상 양허를 통한 자유화와 IMF 금융위기 과정에서 외자유치를 목적으로 한 자발적 자유화 과정을 통해 이루어졌다.

우선 기본통신협상이 종결된 1997년까지는 기간통신사업 가운데 유선분야에 대한 외국인투자는 금지되어 있었으며, 무선분야의 경우 33%까지 외국인투자가 허용되어 있었다. 또한 동일인 한도와 관련하여서도 유선분야 전반 및 한국통신에 대해서 각각 10%, 1%까지 허용하고 있었으며, 무선분야의 경우 동일인 한도는 총 투자한도와 같은 33%까지로 되어 있었다. 외국인 대주주는 한국통신을 포함한 기간사업자 전체에 대해 불허된 상태였다.

1997년 2월 WTO에 제출되고 1998년 2월부터 발효된 우리나라의 양허표는 기간통신사업에 대한 외국인투자 규제완화를 본격화하는 계기가 되었다. 먼저 외국인투자가 33%까지 허용되고 있는 무선분야와 같이 유선전화 분야도 동일인의 보유지분이 10%를 넘지 않는 범위 내에서 총 33%까지 외국인투자가 가능하게 되었고, 2001년부터는 유·무선 모두 49%까지 지분참여가 확대, 허용되도록 계획되었다. 다만, 주요 기간통신사업자인 한국통신에 대해서는 1998년부터 외국인 전체의 지분 보유 한도를 20%, 2001년부터 33%로 낮춰 양허하며, 이 경우에도 동일인의 지분은 3%로 제한되었다.

또한, 1999년부터는 외국인에게도 대주주 자격이 허용되었다. 이에 따라 외국인이 유선분야에 10%, 무선분야에는 33%의 지분참여 범위 내에서 대주주가 되는 것이 허용되었다. 이에 따라 외국인이 유선분야에 10%, 무선분야에 33%의 범위내에서 대주주가 되는 통신사업자의 출현이 가능하게 되었으나, 한국통신의 경우에는 계속 외국인 대주주가 금지되었다.

〈표 5-1〉 기간통신서비스분야의 외국인투자 규제

구 분		1997년 당시 규정	WTO 최종양허표	현 황
외국인 지분 소유 한도	한국 통신 (KT)	금지	1998년부터 20%	1998년 9월부터 33%
	기타 기간사업자		2001년부터 33%	↓ 2001년 4월 9일부터 49%
동일인 지분 소유 한도	한국통신 (KT)	유선: 금지 무선: 33%	1998년부터 유·무선 33%	1999년 7월부터 49%
	기타 기간사업자		2001년부터 유·무선 49%	
외국인 대주주	한국통신 (KT)	1%(내국인만)	3%(내/외국인 불문)	1999년부터 15%
	기타 기간사업자	유선: 10% 무선: 33%	유선: 10% 무선: 33%	1998년 9월 폐지
외국인 대주주	한국통신 (KT)	금지	금지	금지
	기타 기간사업자	금지	1999년부터 허용	1999년부터 허용

IMF 금융위기 과정에 추진된 자발적 자유화의 특징은 WTO 기본통신양허의 조기 시행이라고 할 수 있다. 우선 1999년 중 한국통신을 제외한 여타 기간통신사업자에 대한 외국인투자 한도가 예정보다 앞서 49%까지 허용되었으며, 동일인 한도 또한 1998년 9월부터 전면 폐지되었다. 한국통신의 경우에는 1999년부터 동일인 한도가 3%에서 15%로 확대되었다. 더 나아가 2001년 4월부터는 다른 기간통신사업자와 동일하게 한국통신에 대한 외국인 총투자한도를 49%까지 확대함으로써 총투자한도



와 관련하여서는 한국통신과 여타 기간통신사업자 간의 차이를 없애게 되었다.

이상의 검토 결과에 기초할 때, 우리나라의 통신서비스분야에 대한 외국인투자 규제의 특징은 다음과 같다. 우선 외국인투자에 대한 규제를 주로 투자한도에 대한 양적(Quantitative) 규제에 치중하여 왔으며, 전기통신사업법 내에서도 통신사업자의 국적성과 통신서비스의 공익성 유지를 위한 규제에는 상대적으로 소극적이다. 특히 내국민대우 제한과 관련하여 외국인 이사 및 감사에 대한 제한을 기본통신협정을 통하여 폐지함으로써 다소 전향적으로 시장개방에 임한 측면도 있으나, 전세계적인 추세를 고려할 때 내국민대우에 대한 제한은 중장기적으로 유지가능성이 낮으며 다른 한편으로는 외국자본 및 선진기술 도입의 관점에서 통신시장 발전에 도움이 된다고 볼 수만은 없다.

그렇다고 하더라도 통신서비스시장 자체는 물론 더 나아가서는 국익 전반에 중대한 영향을 줄 수 있는 대규모의 국경간 M&A 등에 대해서 공익성과의 합치성 여부를 심사하고 일차적인 통상압력을 비켜갈 수 있는 국내규제 차원의 질적(Qualitative) 통제장치는 사실상 결여되어 있다고 지적할 수 있다. 물론 이러한 질적 통제장치는 통신서비스분야의 관련법·제도 내에 포함될 수도 있고 다른 외국인투자관련 일반법·제도 내에 포함될 수도 있다. 선진국들의 예를 보더라도 통신분야의 규제틀 내에서 공익성을 심사하는 미국과 외국인투자관련 법으로 공익성을 심사하는 일본, 프랑스가 있다.

또한 통신서비스분야의 외국인투자와 관련하여 현재는 외국인의 포트폴리오(Portfolio) 투자와 직접투자에 대해서는 규제근거를 갖고 있으나, 외국인이 국내 우회적인 간접보유 방식으로 국내 통신서비스분야에 영향력을 행사하는 경우에는 투자총액 한도에 대한 제한 이외에는 통신서비스 관련법 내에 국내 통신사업자에 대한 외국인의 영향력 행사를 통제할 수 있는 체계적인 규정근거가 미비된 상황이다. 이는 최근까지도 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도가 국내에서 본격적으로 활성화되지 못한 상황에서 비롯된 문제이기도 하다.

## 제 4 절 주요국의 통신서비스분야 외국인투자 규제

### 1. 주요국의 외국인투자 규제 현황

선진국들은 대부분 자국 통신사업자의 국적성 및 공익성 유지 차원에서 일정한 규제장치를 유지하고 있으며, 이러한 규제장치에는 일반적으로 직접 또는 간접투자에 대한 포괄적인 투자한도 제한과 함께 국별 상황에 따라 공익성심사, 정부 지배주주, 특별주, 이사진에 대한 국적 제한 등 다양한 재량권을 구사하고 있다. 특히 선진국들의 경우 예외없이 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도를 활용하고 있으며, 직접투자에 대해서는 엄격한 반면 간접투자에 대해서는 거의 예외없이 제한을 두고 있지 않다.

조사대상국인 영국, 프랑스, 뉴질랜드, 미국, 일본, 캐나다 가운데 일본과 캐나다를 제외하면 투자한도 합계에 대한 제한은 없다. 다만, 직접투자에 대해서는 미국, 프랑스, 캐나다 공히 20%의 한도제한을 유지하고 있다. 이 가운데 미국과 프랑스는 무선분야에 대해서, 캐나다의 경우는 설비보유에 기초한 서비스에 대해서 투자한도를 제한하고 있다. 또한 캐나다는 선진국들 가운데 유일하게 설비보유에 기초한 서비스에 대해 간접투자 한도 33.3%를 유지하고 있다. 영국의 경우는 직접 및 간접투자 모두 한도제한이 없다. 뉴질랜드의 경우는 일반 통신사업자들에 대한 투자한도 제한은 철폐한 상태이나, 대표적 사업자인 TCNZ에 대해서는 내·외국인 차별없이 49.9%의 동일한 한도를 두고 있다. 일본은 '99년중 KDD법을 폐지함으로써 KDD에 대한 외국인 투자한도 20%를 철폐함으로써 현재는 NTT에 대해서만 20%의 외국인 투자한도를 고수하고 있다.

통신사업자의 국적성 확보와 관련하여서 영국은 BT의 민영화 과정에서 도입한 특별주(Golden Share) 제도를 BT와 MCI 합병 논의과정인 1997년 9월 폐지함으로써 현재는 아무런 제도적 장치를 두고 있지 않다. 일본과 프랑스는 국적성 확보를 위해 대표적 통신사업자인 NTT와 FT에 대해 각각 33.3%, 50% 이상의 정부지분을 유지를 요건으로 하는 정부지배주주 제도를 유지하고 있다. 추가적으로 일본과 캐나다는 외국인의 이사진 참여를 불허하고 있다. 미국은 양적인 투자한도 제한은 없으

나, 무선분야에 대한 외국인 투자합계 25%에서부터 FCC의 공익성심사를 발동함으로써 국적성 확보를 위한 효과적인 진입규제를 시행하고 있다.

〈표 5-2〉 주요국의 외국인 투자제한 및 국적성 확보장치

구 분	외국인 투자제한	국적성 확보장치
영 국	없 음	없 음
프랑스	(무선면허) - 직접투자: 20% - 간접투자: 100%	정부 지배주주(50% 이상 규정)
뉴질랜드	(TCNZ) - 동일인 한도: 49.9%	- 특별주(KIWI Share) - 내국인의 이사회 참여 과반수 이상
미 국	(무선면허) - 직접투자: 20% - 간접투자: 100%	(FCC) - 공익성 심사(25%에서 발동)
일 본	(NTT) - 총투자: 20%	- 정부 지배주주(33.3% 이상 규정) - 외국인 이사·감사 불허 - 외환거래관리법: 외국인 동일인 지분 10% 초과시 승인(전 사업자)
캐나다	(설비에 기초한 서비스) - 직접투자: 20% - 간접투자: 33.3% ⇒ 총투자: 46.7%	- 내국인의 이사회 참여 80% 이상

## 2. 통신서비스분야 주요국의 공익성 확보장치

### 가. 영국의 특별주 제도

특별주(Golden Share) 제도는 공기업 민영화시 정부지분 매각 과정 중 또는 정부지분 매각 완료 후 기업의 경영권을 안정적으로 유지하기 위해 한시적으로 도입하는 제도적 장치로서 경영권에 해당하는 만큼의 지분매각 손실을 유발하나 공익사업의 보호라는 정책 목표와 국민정서에 부합한다. 특별주는 유효기간이 명시되는 경우와 명시되지 않는 경우로 구분되며, 전자는 특별주로 경영권을 보호해야 할 기간

을 예상하여 사전적으로 명시하고 그 기간이 경과하면 특별주의 효력을 상실하게 된다. 통상적으로 민영화기업이 시장에 안정적으로 적응할 수 있는 기간을 유효기간으로 설정하는 것이 보통이다. 후자는 경영권을 지속적으로 보호해야 할 필요성이 있는 기업을 대상으로 한다.

특별주제도가 도입된 바 있는 대표적인 국가는 유럽연합 국가들 중 민영화가 가장 활발히 추진된 영국<sup>54)</sup>이다. 영국은 공익사업 관련법에 특별주도입을 규정하고, 해당 기업의 정관에 1인이 일정 지분 이상의 주식을 보유하고자 할 경우 특별주를 가진 자(정부)의 동의를 얻도록 명시하고 있으며, 50여개 이상의 민영화 기업에 특별주 제도를 도입하였다. 규모가 작은 기업의 경우는 유효기간을 명시하여 유효기간까지만 특별주 권한을 사용하여 경영권을 보호해 준 반면, BT, C&W, British Aerospace, British Gas 등 공익적 성격이 강한 대규모 기업의 경우에는 유효기간이 없는 특별주 제도가 도입된 바 있다.

BT의 경우 영국 정부는 주식매각 시 정부가 대주주로 있는 기간 동안에도 경영활동과 관련하여서는 주주권을 행사하지 않는다고 사전에 선언함과 동시에 경영권 보호를 위한 액면가 1파운드 1주(특별주)만을 보유한 바 있다.<sup>55)</sup> 이러한 과정에서 영국 정부는 관선이사를 2명까지 선임하는 규정이 있었음에도 자발적으로 1명만 선임하였고 1994년 이후에는 관선이사 제도 자체를 폐지하였다. 또한 BT에 대한 영국 정부의 특별주는 일반적인 회의에서는 의결권이 전혀 없으나, 1인이 소유 상한 15% 이상을 소유하고자 하는 경우, 일반주와 다른 의결권주의 발행하는 경우, 특별주의 권한에 관한 정관 내용 변경의 경우 효력을 발생한다.

54) 뉴질랜드의 경우 Kiwi Share'라고 알려진 특별주 제도를 통하여 TCNZ(Telecom Corporation of New Zealand)와 관련하여 민영화 이전의 보편적서비스 제공 수준 유지, 외국인 지분소유 한도 및 동일인 지분한도 조정 권한을 열어두고 있다. 프랑스 및 일본은 특별주 만으로는 경영권 보호가 어렵다고 판단하여 안정지배주주 제도를 도입함으로써 민영화 기업의 경영권을 안정적으로 유지할 수 있는 주주를 정부가 미리 선정하고 이들에게 프리미엄을 붙여 비싸게 주식을 매각한다.

55) 동 BT의 특별주 제도는 1997년 9월 폐지됨

#### 나. 미국의 공익성 심사

미국 연방통신위원회는 외국사업자의 미국시장 진입을 1996년 통신법 214조 및 310조에 따라 규제한다. 전자는 국내 및 외국사업자 공히 규제대상으로 하는 반면, 후자는 외국사업자만을 규제대상으로 한다. 통신법 214조는 통신사업자가 신규로 주 간(interstate) 통신회선을 설치하기 위해서 연방통신위원회의 인가(authorization)를 받도록 규정하고 있으며, 통신회선 설치가 공익에 부합하는 경우에 한하여 인가하도록 규정하고 있다. 그럼에도 불구하고 연방통신위원회는 국내의 비지배적사업자에 대한 진입규제를 폐지함으로써 국내사업자에 대한 진입규제를 완화하였다. 심지어 AT&T까지도 장거리전화시장에서 시장지배력이 없다고 판단함으로써 연방통신위원회는 RBOC을 제외한 통신사업자에 대한 진입규제를 폐지하였다. RBOC의 경우 시내전화시장의 유효경쟁구도가 정착될 때까지 장거리전화시장으로의 진입을 제한하고 있다. 이러한 시장진입 제한은 소위 '경쟁심사리스트(Competitive Checklist)'로 불리는 1996년 통신법 271조에 의하고 있다. 한편 국내사업자에 대한 규제완화 추세와 대조적으로 외국사업자의 시장진입에 대해서는 국가안보, 무역관계 등 다양한 공익성을 고려하여 규제하고 있다.

통신법 310조는 외국인 또는 외국사업자의 무선면허 취득을 제한하고 있다. 역사적으로 미국 의회는 제1차 세계대전 기간 중 안보관련 정보의 국외유출을 막기 위하여 국가안보 차원에서 이 조항을 시행하였다. 310(b)(3)항은 외국인 및 외국사업자의 지분이 20% 이상인 회사에게 무선면허 부여를 금지한다. 310(b)(4)항은 외국사업자가 지주회사 제도를 활용하여 310(b)(3)항 규정을 회피할 수 있는 허점을 보완하고 있다. 다시 말해 공익에 부합하는 경우에 한하여 무선사업자에 대한 외국사업자의 지분이 25%를 초과할 수 있도록 규정하고 있다. 미국과 같이 광대한 시장을 대상으로 사업을 영위하기 위해서는 무선면허는 불가피하며, 모든 미국의 주요 사업자들도 무선면허를 소유하고 있다. 따라서 미국사업자와 M&A를 추진하는 외국사업자에게는 310(b)(4)항은 주된 장애요소가 아닐 수 없다. 310조에 의한 규제는 214조 규제와 마찬가지로 공익성 심사에 기초하고 있지만, 국가안보라는 초기 목적을 넘어서 무역관계를 포함 다양한 공익성 요소를 내포하고 있다. 또한 214조 규

제 하에서 국내사업자는 공익성 심사대상에서 제외됨으로써 국내·외 사업자간 동등 대우 문제를 야기하고 있다. 그러나 310조의 경우는 외국인과 외국사업자만을 겨냥하고 있기 때문에 214조에 비해 좀더 확고한 법적 근거를 갖는다.

한편 연방통신위원회는 1997년 11월 외국사업자의 미국 통신시장 참여에 대한 입장을 밝힌 ‘외국사업자 참여 지침(Foreign Participation Order)’을 통하여 기본통신협상 기간 중 GATS의 최혜국대우 및 내국민대우 위반사항으로 지적된 유효경쟁기회(ECO) 심사를 폐지하였으며, 그 대신 시장지배력 심사<sup>56)</sup>를 마련하였다. 이는 1996년 통신법 214조 및 310조에 의한 공익성 심사에 근거하고 있다. 시장지배력 심사에 의하면, 연방통신위원회는 외국사업자 계열사의 미국시장 진입이 경쟁에 아주 심각한 위협을 초래할 가능성이 있는 경우 이를 제한할 수 있다. 또한 미국 영토 내에 설립된 외국사업자 계열사는 운영상 외국사업자 본체와 분리되어야 하며(Separation Requirement), 지배적 외국사업자와 제휴하는 미국사업자는 해당 외국사업자로부터 특혜를 받을 수 없다(No Special Concession Rule). 연방통신위원회는 이러한 미국사업자에게 추가적으로 사전통지를 포함한 특별한 의무도 부과할 수 있다. 그러나 공익성의 범위는 이미 기술한 시장지배력에 한정되어 있지 않고, 국가안보, 공공질서, 외교 및 무역관계 등 다양한 요소가 포함된다. 다만, 통신시장 규제기관인 연방통신위원회는 공익성에 기초한 시장진입 제한이 아주 드물게 이루어진다고 설명한다.

공익성심사와 관련하여 유럽위원회(EC)는 동 규제가 미국의 WTO 기본통신협정 준수 의무에 배치된다고 주장하고 있다. 이에 대하여 연방통신위원회는 그러한 규제가 다음과 같은 이유에서 협정위반 사항이 아니라는 입장이다. 첫째, 공익성 심사 규제

56) ‘시장지배력’이라는 개념은 미국 반경쟁정책에서 그 유래를 찾을 수 있다. 연방통신위원회는 시장지배력을 두 가지 각도에서 정의한다. 첫째는 통신사업자가 자신의 서비스 공급량을 제한함으로써 직접적으로 서비스 요금을 인상시킬 수 있는 경우이다. 둘째는 통신사업자가 서비스 공급에 필수적인 중간재에 대한 통제를 통하여 경쟁사업자의 비용을 인상시키거나 또는 경쟁사업자의 서비스공급량을 제한함으로써 간접적으로 서비스 요금을 인상시킬 수 있는 경우이다. 이러한 정의는 반경쟁사례에서 축적된 시장지배력의 개념과 유사하지만, 좀더 광의의 개념이라 볼 수 있다.

는 합법적인 국내 규제정책 집행이기 때문에 기본통신협정 적용대상이 아니다. 둘째, 국내 규제정책은 합법적이고, 투명하고, 비차별적으로 시행되는 이상 GATS 6조에 따라 협정위반이 아니다. 셋째, 공익성 심사는 GATS 14조에 따라 공공질서를 유지하기 위해 필요한 예외적 규제조치에 해당된다.

이러한 정당화에도 불구하고 지배적인 견해는 외국사업자에 대한 공익성 심사 규제는 기본통신협정 위반이라는 것이다. 우선 외국사업자에 대해 차별적으로 적용되는 국내규제는 협정위반이다. 310조에 기초한 규제는 오직 외국사업자에게만 적용된다는 점에서 차별적인 조치이다. 210조에 의한 규제도 문구 자체로는 국내사업자와 외국사업자를 차별하지 않지만, 실질적으로는 외국사업자를 차별하고 있다. 연방통신위원회가 지배적사업자를 제외한 대부분의 국내사업자에 대해서 공익성 심사를 적용하지 않기 때문이다. 그리고 GATS에서 허용되는 공공질서 유지를 위한 예외조치는 엄격한 조건에 의해서만 인정된다. 즉, 공공질서 유지를 위한 국내규제는 동일한 조건에서 회원국 간 차별적으로 집행되지 말아야 한다. 더욱이 GATS 14조는 그러한 국내규제가 서비스무역 자유화를 빙자하여 위장된 방식으로 시행되지 말아야 한다고 규정하고 있다. 또한 GATS 14조-(2)가 국가안보로 인한 예외를 인정하고 있지만, 그러한 예외는 전쟁 또는 그와 유사한 매우 긴급상황에 국한되어 있다.

#### 다. 우리나라의 외국인투자 심사제도 사례-방위산업체의 경우

우리나라에서도 방위산업체에 대한 외국인투자에 대해서 투자심사제도를 운영하고 있다. 외국인이 방위산업체의 경영에 영향을 미칠 수 있을 정도로 투자할 경우, 국가안보와 관련된 기밀사항 및 방위산업 기술이 해외로 유출될 가능성이 있다는 점에서 최소한의 통제수단으로서 『방위산업에관한특별조치법』<sup>57)</sup>규정을 통하여 투자허가제를 시행하고 있다.

방위산업체에 대한 외국인투자의 승인절차는 두 가지 경로로 구분된다. 우선 외국인 투자자가 국내 방위산업체의 기존 주식의 10% 이상을 취득하고, 해당 방위산

57) 이하 '방위산업법'이라 지칭

업체의 경영지배권에 변화가 있는 경우 방위산업법에 따라 산업자원부 장관의 승인을 받아야 한다.<sup>58)</sup> 10% 이상의 지분을 취득하는 경우라도 경영권에 영향이 없는 경우는 외국인투자촉진법에 따라 산업자원부 장관의 승인을 받아야 한다.

방위산업체에 대한 외국인투자 승인절차가 두 가지 경로로 구분되지만, 그 과정은 큰 차이가 없다. 외국인투자가가 방위산업체에 대해 외국인투자 허가신청을 한 경우 산업자원부는 국가의 안전, 공공질서, 보건위생, 환경보전, 미풍양속, 기타 법령에 해를 끼치는지 여부에 대해 일반적인 내용을 검토하고 국방부와 협의하여 이를 허가한다.

국방부는 해당업체가 생산하는 방위산업 물자가 국내의 다른 기업에 의해 대체 공급이 가능한 경우 또는 허가로 인해 국가안보에 중대한 영향을 미치지 않을 경우에는 허가에 동의하여야 한다. 최근 방위산업법에 근거한 외국인투자 승인사례가 몇 건<sup>59)</sup> 있었으나 외국인투자촉진법에 따른 심사는 없었다. 즉, 방위산업체의 경영지배권에 변화가 있는 경우에는 실무부서인 국방부가 외국인투자에 대한 승인여부를 실질적으로 심사하는 기능을 담당하고 있는 것으로 풀이할 수 있다.

방위산업법 제4조제3항 규정과 관련하여 “방산업체의 매매·경매 또는 인수·합병, 기타사유로 경영상 지배권의 실질적인 변화” 기준에 대해서는 방위산업법시행령 제5조의2제1항에서 정의하고 있다. 이에는 방위산업체 주식의 일괄인수,<sup>60)</sup> 방위산업부문을 분리한 후 일괄인수,<sup>61)</sup> 동일인이 동일인 및 동일인 관련자를 합하여 방

58) 방위산업법 제4조(방위산업체의 지정 등) ③ 방산업체의 매매·경매 또는 인수·합병, 기타사유로 경영상 지배권의 실질적인 변화가 예상되는 경우로서 대통령령이 정하는 기준에 해당되는 때에는 당해 방산업체와 경영상 지배권을 실질적으로 취득하고자 하는 자는 대통령령이 정하는 바에 따라 관련서류를 제출하여 미리 산업자원부 장관의 승인을 얻어야 한다.

59) 예를 들어 만도기계와 삼성전자의 방위산업 사업분야에 대한 승인

60) 제5조의2 (방산업체의 매매 등) ① 1. 방산업체의 주식 등(지분 기타 모든 재산권을 포함한다. 이하 같다)을 매매, 기업간의 교환·합병, 담보권의 실행, 대물변제의 수령 그밖의 방식에 의하여 일괄처분하거나 인수하고자 하는 때

61) 제5조의2 (방산업체의 매매 등) ① 2. 방산업체의 방산물자 생산부문을 분리하여 신규



위산업체의 주식의 100분의 50이상 소유하는 경우, 100분의 50미만인 경우에도 방위산업체의 임원 선임이나 경영에 지배적인 영향력을 행사하고자 하는 경우,<sup>62)</sup> 방위산업체의 영업의 전부 또는 일부를 경영하고자 하는 경우<sup>63)</sup> 등이 포함된다. 여기서 동일인 관련자의 범위에는 친인척, 경영지배력을 행사할 수 있는 관계회사가 모두 포함된다. 따라서 지배력을 행사할 수 있는 자회사 등을 통한 간접투자도 이에 포함된다고 할 수 있다.

## 제 5 절 지주회사의 개념 및 유형

### 1. 지주회사의 개념

우리나라에서는 통상적으로 직접투자는 신주매입을, 간접투자는 구주매입을 뜻하는 것으로 이해되고 있다. 그런데 이는 우리나라에서의 투자행위와 관련된 일반의 관행적인 이해에 불과하며, 원래 간접투자는 '지주회사를 통한 우회적 투자'라고 파악할 수 있다. 다시 말해 특정사업자를 지배 또는 소유하기 위한 목적으로 해당 회

---

법인을 설립하거나, 매매, 기업간의 교환·합병, 담보권의 실행, 대물변제의 수령 그 밖의 방식에 의하여 일괄처분하거나 인수하고자 하는 때

- 62) 제5조의2 (방산업체의 매매 등) ① 3. 동일인이 단독으로 또는 다음 각목의 1에 해당하는 자(이하 "동일인관련자"라 한다)와 합하여 방산업체의 주식 등을 100분의 50이상 소유하고자 하는 때(100분의 50미만을 소유한 경우로서 주식 등의 최다소유자가 되면서 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통하여 방산업체의 임원선임이나 경영에 지배적인 영향력을 행사하고자 하는 때를 포함한다)

가. 배우자, 8촌이내의 혈족, 4촌이내의 인척

나. 동일인이 직접 또는 동일인관련자를 통하여 당해 회사의 조직변경 또는 신규사업에의 투자 등 주요 의사결정이나 업무집행에 지배적인 영향력을 행사하고 있는 회사

다. 동일인이 다른 주요주주와의 계약 또는 합의에 의하여 당해 회사의 대표이사를 임명하거나, 임원이 100분의 50이상을 선임하거나 선임할 수 있는 회사

- 63) 제5조의2 (방산업체의 매매 등) ① 4. 방산업체의 영업의 전부 또는 주요부분의 양수·임차 또는 경영의 수입방식으로 방산업체를 경영하고자 하는 때

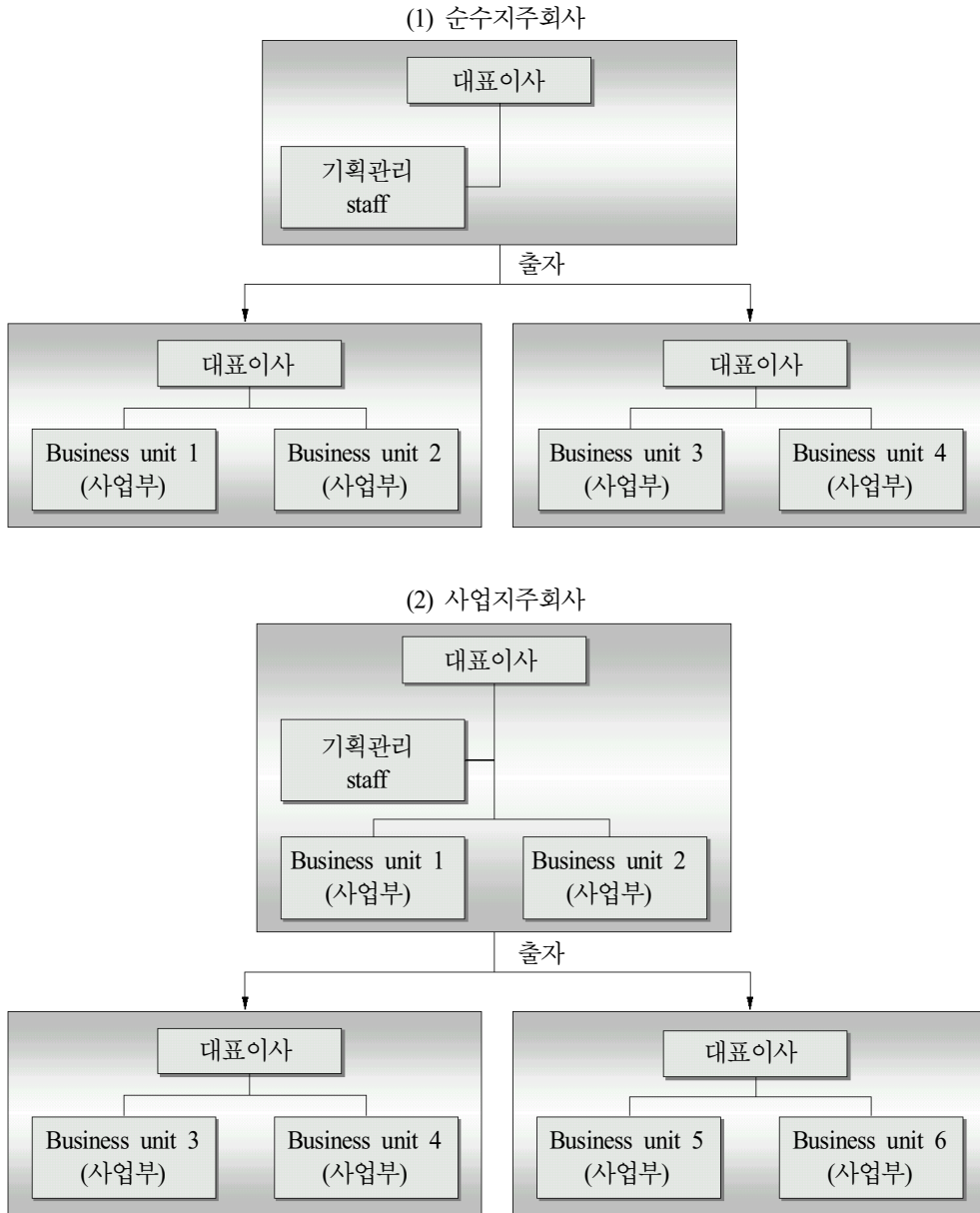
사가 그 자회사를 통해 주식을 취득하는 형태의 투자방식을 의미한다. 여기에서 지주회사는 주식소유로 인하여 다른 회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업으로 하는 회사이다. 지주회사란 다른 회사의 주식을 소유하고 있는 회사 일반을 지칭하는 것은 아니며, 자회사의 사업내용을 지배하는 것이 회사의 목적임과 동시에 주된 사업내용인 경우에 한정한다. 따라서 순수한 자본이득 획득을 위한 투자나 재산보전을 목적으로 하는 투자와 관련되는 경우는 본래적 의미의 지주회사라고 볼 수 없다. 또한 지주회사의 요건성립을 위해서는 반드시 의결권행사 등에 의하여 현실적으로 다른 회사에 대한 형식적인 지배가 행해지고 있는가 아닌가와 관계없이, 다른 회사에 대한 사실상의 지배가능성이 존재하는 것으로 충분하다는 것이 일반적인 견해이다.

## 2. 지주회사의 유형

지주회사 가운데는 특정 사업활동을 하지 않는 가운데 다른 회사의 주식을 소유함으로써 오로지 회사지배만을 목적으로 하는 순수지주회사(pure holding company) 이외에 그 자체로도 독자적인 사업활동을 영위하는 가운데 다른 회사를 지배하기 위하여 주식을 소유하는 사업지주회사(operating holding company)가 있다. 예를 들어 우리나라 재벌회사의 모기업들은 자체적으로도 독자적인 사업을 영위하지만, 그 산하에 각종 회사를 영위함으로써 사업지주회사로서의 역할을 한다고 볼 수 있다.

실정법 상에서 말하는 지주회사는 순수지주회사를 지칭하며, 원칙적으로 사업지주회사는 포함하지 않는다. 또한 지배자본의 효율적 활용을 위해 피라미드식의 지배구조를 갖는 경우 최정점에 있는 지주회사로부터 최고지주회사-중간지주회사-자회사 또는 지주회사-자회사-손자회사라고 부르기도 한다.

[그림 5-1] 지주회사의 유형



### 3. 지주회사의 장·단점

#### 가. 장 점

##### 1) 기업 운영 및 지배의 효율성 제고

지주회사의 가장 큰 장점은 전략적 의사결정기능과 일상적 의사결정기능의 분리이다. 지주회사는 일상적인 의사결정에서 벗어나 전략적 의사결정을 신속하게 내릴 수 있으며, 자회사는 각 사업부마다 권한과 책임이 명확하게 구분됨으로써 합리적으로 경영할 수 있다. 또한 이러한 각 사업부마다 권한이 명확하게 구분된다는 점 때문에 사업의 다각화·다국적화를 추진함에 있어 지주회사의 형태가 효율적이다. 만약 사업이 여러 지역·산업에서 이루어지고 있는 경우에는 각 지역·산업에 맞는 경영전략의 수립이 필요하기 때문에, 각 사업부가 어느 정도의 독립적인 의사결정을 할 수 있는 지주회사 형태가 효율적이다.

낮은 지분소유 수준만으로도 대규모 사업의 경영권 통제 가능하다는 것도 하나의 장점으로 들 수 있다. 지분이 분산되어있는 경우에는 10~25%의 지분률 만으로도 경영권의 장악이 가능하기 때문에, 적은 자금으로도 규모의 경제를 실현할 수 있다는 것이다.<sup>64)</sup> 이는 이론적으로 가능한 계산이나, 실제로는 미국을 포함한 서구 선진국들의 경우 모기업인 지주회사는 대부분 자회사 지분을 100% 소유하는 것이 보통이다.

##### 2) 위험의 분리

지주회사 산하의 자회사들은 각자 법률상 독립된 법인이므로 원칙적으로 한 자회사의 위험은 다른 자회사에로 전가가 이루어지지 않는다. 이러한 이유 때문에 지주회사는 위험성이 보다 큰 사업에 투자할 수 있으며, 사업활동을 보다 적극적으로 할 수 있다. 따라서 지주회사 제도를 활용하는 경우 투자손실의 위험이 큰 벤처산업에 대한 투자가 촉진될 수 있음은 물론이다. 현재 이루어지고 있는 벤처캐피털을 하나의 지주회사라고 볼 수 있으며, 사내벤처는 하나의 자회사라고 볼 수 있다.

다른 한편으로 지주회사가 자회사의 경영에 관여를 하고 있다고 판단될 경우에는

64) 그러나 이러한 특징으로 인하여 부수적으로 경제력 집중 문제를 야기할 가능성도 있다.

지주회사도 책임을 지는 경우가 대부분이다. 실질적으로는 지주회사가 평판이나 고객확보를 위해 자회사의 손실을 대신 부담하는 경우도 많다. 그리고 자회사에 투자된 초기자본의 회수를 위해 지주회사가 지속적인 지원을 하기도 한다.

### 3) 기업구조조정의 용이성

지주회사는 자회사를 매각할 경우나 새로운 자회사를 매입할 때 편리한 조직형태이다. 합병에 비해 관련행정처리 업무가 간단하며, 자회사 내부 피고용인들의 반발이 작다. 그리고 조직이 거대해져서 급변하는 시장환경에 신속하게 대처하지 못할 경우 이러한 문제를 해결하기 위한 하나의 대안으로 조직을 사업단위별로 분리하는 것을 고려할 수 있다. 만약 분리 후의 사업단위들을 전체적으로 조정하는 데에는 지주회사의 형태가 유용하다. 이러한 사정 때문에 지주회사제도는 구조조정(Restructuring)을 좀더 유연하고 효과적으로 추진하기에 적합한 회사구조라고 지칭된다.

### 4) 소비자 이익 및 고용 증대

지주회사제도의 활용을 통하여 과거와는 다른 선진 경영기법이 도입되거나 신규 사업, 신제품 개발, 비용 삭감 등이 진행될 가능성도 있다. 이는 기업에게 좀더 자유로운 활동의 가능성을 열어줌으로써 기업의 이익증진 기회를 제공할 뿐만 아니라 근로자에게 고용기회의 증대 및 고용조건향상의 향상이라는 이익을 줄 수 있고 소비자에게는 보다 선진적인 기업활동을 통하여 다양한 수요에 부응하는 상품 및 서비스를 원활하게 제공받을 수 있는 가능성을 높여줄 수 있다.<sup>65)</sup>

### 5) 외국인투자 유치 가능성 제고

일반적으로 외국기업들은 각 전략거점마다 지주회사를 설립하여 자신들이 갖는 경영기법을 활용하는 경우가 많은데, 우리나라에 거점회사를 설립하려는 경우 법률상의 장애로 인해 이를 포기할 가능성이 높아짐으로써 결과적으로 외국인투자 유치 차원에서 문제가 될 수 있다. 통신분야와 관련하여서는 중국의 WTO 가입으로 인해 지주회사 제도 여하와 무관하게 중국시장으로의 외국인투자의 대규모 유입가능성이 높은 것이 사실이다. 물론 지주회사의 도입만이 외국기업들의 거점회사 설립을 유치할 수 있는 것은 아니지만, 간과할 수 없는 요인이라고 할 수 있다.

65) 이동원, 『지주회사에 관한 연구-법적 문제점을 중심으로』, 1998. 6, p.24

## 나. 단 점

### 1) 경제력의 과도한 집중

낮은 지분률로도 대규모 사업의 경영권 통제가 가능하다는 사실은 규모의 경제를 달성한다는 측면에서는 장점이라고 할 수 있지만, 경제력 집중이라는 문제를 야기할 수 있다는 부분이 단점으로 지적될 수 있다. 지주회사와 자회사간에 자본의 승수적 확장에 의해 피라미드식의 기업구조가 형성되면 적은 자본으로도 많은 기업을 경영할 수 있게 되므로 시장에서의 경제력 집중현상은 현저하게 나타날 것이다. 그리고 이러한 지주회사의 지분을 일부의 특정인이 소유하게 될 경우에는 일부의 주주에게 소유와 경영이 집중되는 현상이 나타난다.

### 2) 소수주주 및 채권자의 이익 침해 가능성

다수결의 남용에 의해 소수주주들의 이익이 침해될 가능성이 있다. 우선 지주회사의 소수주주 이익이 지주회사의 대주주에 의해 침해될 수 있다. 그러나 자회사의 소수주주는 지주회사의 주주보다 더 열악한 지위에 놓여있다. 이는 지주회사의 주주는 지주회사의 지분률을 이용하여 자회사의 소액주주의 주장을 배척할 수 있기 때문이다. 그리고 지주회사나 자회사의 경영자가 자신들의 유한책임을 남용함으로써 채권자들의 이익이 침해될 가능성이 있다. 제도적으로 효율적인 규제들이 작동하지 않을 경우 회사의 자산을 경영자 자신들에게, 또는 자회사의 자산을 지주회사로 부당하게 유출함으로써 채권자들의 이익은 침해받을 가능성도 높아진다.

### 3) 사회적 비효율성 발생

지주회사 체제는 피라미드식 자회사 설립으로 각 회사별 부채비율을 실제비율보다 낮게 보일 가능성이 높아짐으로써 중장기적으로 회사 스스로 경영의 건전성을 통제하지 않는 경우 문제가 커지기 전에는 규제가 용이하지 않다. 특히 지주회사를 이용하여 사업다각화에 필요한 자금을 부채로 충당할 경우 재무구조는 악화되고, 외부의 여건변화에 영향을 많이 받게 된다. 또한 지주회사와 자회사간의 복잡한 경영 및 재무 구조로 인해 투자분석이 난해하기 때문에 이해당사자들에게 회사 영업활동의 투명성이 쉽게 보장되지 않는다.

## 제 6 절 지주회사 제도의 국내·외 현황 및 문제점

### 1. 국내현황

우리나라는 1999년 2월 5일부터 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」개정을 통해 사실상 순수지주회사의 설립을 허용하였다. 동법 개정 이전에도 외국인은 예외적으로 국내 지주회사 설립이 법률상 가능했으나, 불특정 국내기업에 대한 M&A를 목적으로 한 지주회사 설립은 사실상 불가능했다. 구 법 8조 2항에 따라 외자도입법에 의한 외국인투자사업을 영위하기 위하여 설립하는 경우에는 공정거래위의 승인을 얻어 외국인은 지주회사 설립이 가능하였다. 그러나 특정 투자사업 내용을 전제로 한 지주회사 설립만이 예외적 승인대상이었고, 공정거래위의 엄격한 승인절차로 인해 실제 활용된 경우는 거의 없었다.

지난 IMF 금융위기를 극복하는 과정에서 기업 구조조정 효율화를 위해 설립요건이 상당한 정도로 완화됨으로써 그 동안 외국인에게만 제한적으로만 인정되어 왔던 지주회사 제도가 내국인에게도 허용되고 그 절차도 신고제로 전환되게 되었다.<sup>66)</sup> 동법 제2조1의1호는 지주회사를 '주식(지분을 포함)의 소유를 통하여 국내 회사의 사업내용을 지배하는 것을 주된 사업<sup>67)</sup>으로 하는 회사로서 자산총액이 대통령령이 정하는 금액 이상인 회사<sup>68)</sup>로 정의하고 있다.<sup>69)</sup> 또한 동법 제8조의 21항 2호에서는 지

66) 동법 제8조는 '지주회사를 설립하거나 지주회사로 전환한 자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 공정거래위원회에 신고하여야 한다. [개정 2001·1·16] [전문개정 99·2·5 법5813]'고 규정함

67) 주된 사업의 기준에 대해 동법 시행령 제2조 2항은 다음과 같이 규정하고 있음  
 ②법 제2조(정의) 제1호의2 후단의 규정에 의한 주된 사업의 기준은 회사가 소유하고 있는 자회사의 주식(지분을 포함한다. 이하 같다) 가액의 합계액(직전 사업연도 종료일 현재의 대차대조표상에 표시된 가액을 합계한 금액을 말한다)이 당해 회사 자산총액의 100분의 50 이상인 것으로 한다[전문개정 99. 3. 31].

68) 동법 시행령 제2조에서는 이 기준에 대해 '직전 사업연도 종료일(당해 사업연도에 새로이 설립되었거나 합병을 한 회사의 경우에는 각각 설립등기일 또는 합병등기일을 말한다. 이하 같다) 현재의 대차대조표상의 자산총액이 100억원 이상인 회사를 말한다.'라고 규정하고 있음

주회사가 일반적으로 자회사 발행주식 총수의 50% 이상을 소유해야 하는 것으로 규정하고 있다. 다만, 예외적으로 상장회사의 경우 30% 이상, 벤처기업의 경우 20% 이상만 소유하여도 된다.<sup>70)</sup>

추가적으로 동법은 지주회사로 하여금 다음의 행위를 제한하고 있다. 첫째로 지주회사는 자회사 이외의 또 다른 국내회사를 지배목적으로 동시에 소유하지 말아야 한다.<sup>71)</sup> 둘째로 하나의 지주회사가 금융업과 비금융업 자회사를 동시 소유하는 것도 불허하고 있다.<sup>72)</sup> 셋째로 지주회사는 자회사의 자회사인 손자회사 설립이 금지됨으

- 69) 동법 시행령 제2조1의3호에 의하면 '자회사'라 함은 지주회사에 의하여 대통령령이 정하는 기준에 따라 그 사업내용을 지배받는 국내회사를 말함
- 70) 조항 본문은 다음과 같다: ① 지주회사는 다음 각호의 행위를 하여서는 아니된다. [개정 2001·1·16] 1. (생략), 2. 자회사의 주식을 당해 자회사 발행주식총수의 100분의 50[당해 자회사가 증권거래법의 규정에 의한 주권상장법인 또는 협회등록법인인 경우에는 100분의 30, 벤처기업육성에관한특별조치법 제2조 1항의 규정에 의한 벤처기업(이하 '벤처기업'이라 한다)을 자회사로 하는 지주회사로서 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 지주회사의 자회사인 경우에는 100분의 20] 미만으로 소유하는 행위. 다만, 회사가 자산의 전부 또는 일부를 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하는 경우와 상법 제530조의2(회사의 분할·분할합병) 또는 제530조의12(물적분할)의 규정에 의한 회사의 분할·분할합병 또는 물적분할에 의하여 지주회사로 전환하거나 지주회사를 설립하는 경우로서 그 전환 또는 설립할 당시에 자회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 지주회사로 전환 또는 설립한 날부터 2년간은 예외로 한다.
- 71) 제8조의2 ①3. 자회사외의 국내회사의 주식을 대통령령이 정하는 지배목적으로 소유하는 행위. 다만, 회사가 자산의 전부 또는 일부를 다른 회사에 현물출자하고 지주회사로 전환하는 경우와 상법 제530조의2(회사의 분할·분할합병) 또는 제530조의12(물적분할)의 규정에 의한 회사의 분할·분할합병 또는 물적분할에 의하여 지주회사로 전환하거나 지주회사를 설립하는 경우로서 그 전환 또는 설립할 당시에 다른 국내회사의 주식을 소유하고 있는 때에는 지주회사로 전환 또는 설립한 날부터 2년간은 당해 국내회사가 발행한 주식을 소유할 수 있다.
- 72) 제8조의2 ①4. 금융업 또는 보험업을 영위하는 자회사의 주식을 소유하는 지주회사(이하 "금융지주회사"라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 회사(금융업 또는 보험업과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사를 포함한다)외의 국내회사의 주식을 소유하는 행위, 5. 금융지주회사외의 지주회사(이하 "일반지주회사"라 한다)인 경우 금융업 또는 보험업을 영위하는 국내회사의 주식을 소유하는 행위



로써 피라미드식 자회사 설립을 통한 사업확장이 불허되고 있다.<sup>73)</sup> 넷째로 국내 30대 그룹의 경우 모기업, 자회사, 기타 계열사간 채무보증이 모두 해소할 경우에만 허용된다.<sup>74)</sup>

## 2. 외국 사례 및 고려사항

### 가. 일 본

일본은 지주회사의 도입을 주요내용으로 하는 독점금지법 개정법안을 1997년 3월 국회에 제출하고 동년 6월 가결하였다. 당시 법안의 제출취지는 공정하고 자유로운 경쟁 촉진에 의해 국민경제의 발전을 가속화하고 사업자의 국제경쟁력 제고와 경제의 구조개혁에 도움을 주기 위해 경제력의 과도한 집중이라는 문제를 야기하지 않는 범위 내에서 지주회사 제도를 부분적으로 허용한다는 것이다. 이에 의하면 일본의 지주회사는 '회사 총자산에 대한 자회사 주식가액의 합계가 50%를 초과하는

73) 제8조의2 ②일반지주회사의 자회사는 다른 국내회사(당해 자회사의 사업내용과 밀접한 관련이 있는 등 대통령령이 정하는 기준에 해당하는 회사 및 당해 자회사를 지배하는 일반지주회사의 다른 자회사를 제외한다)의 주식을 대통령령이 정하는 지배목적으로 소유하여서는 아니된다. 다만, 당해 자회사가 일반지주회사의 자회사가 될 당시에 소유하고 있던 국내회사의 주식(신주인수권의 행사 또는 주식배당에 의하여 취득하는 주식을 포함한다)은 그 자회사가 된 날부터 2년간은 이를 소유할 수 있다.

74) 제8조의3 (채무보증제한대규모기업집단의 지주회사 설립제한) 제14조(대규모기업집단의 지정 등)제1항의 규정에 의하여 지정된 채무보증제한대규모기업집단에 속하는 회사를 지배하는 동일인 또는 당해 동일인의 특수관계인이 지주회사를 설립하고자 하거나 지주회사로 전환하고자 하는 경우에는 제10조의3(기존 채무보증의 해소)의 규정에 의한 기존 채무보증으로서 다음 각호의 1에 해당하는 채무보증을 해소하여야 한다.

1. 지주회사와 자회사간의 채무보증
2. 지주회사와 다른 국내계열회사(당해 지주회사가 지배하는 자회사를 제외한다)간의 채무보증
3. 자회사 상호간의 채무보증
4. 자회사와 다른 국내계열회사(당해 자회사를 지배하는 지주회사 및 당해 지주회사가 지배하는 다른 자회사를 제외한다)간의 채무보증[본조신설 99·2·5 법5813]

회사'로 정의하고 있다. 이는 우리나라의 그것과 유사하나, 조문상으로 '국내회사의 사업활동을 지배하는 것을 주된 사업내용으로 하는가'의 여부를 굳이 요구하지 않고 지분소유 비율만으로 정의함으로써 상대적으로 규정의 투명성을 높이고 있다.

그러나 사업지배력이 과도하게 집중되는 경우에는 지주회사 설립을 금지한다. 구체적으로 금지대상은 재벌형, 금융지배형, 계열거래형 지주회사가 포함된다. 이들 금지 대상 지주회사는 공통적으로 지주회사 그룹전체의 총자산 규모가 15조엔 초과하는 경우에 해당된다. 재벌형 지주회사의 다른 성립요건은 지주회사 산하에 총자산 3,000억엔을 초과하는 자회사를 대략 5개 이상 소유하는 것이며, 금융지배형 지주회사와 관련하여서는 금융회사와 사업회사의 결합을 금지하고 있다. 계열거래형 지주회사의 금지는 상당한 정도의 시장지배력을 갖는 기업간 수직·수평적 결합 등 공정한 시장경쟁질서에 영향력을 줄 수 있는 계열기업간 거래의 위험을 배제하고자 마련되었다.

참고로 1997년 일본은 개정 NTT법에 의하여 NTT 지역전화분야의 경우 동일본 지역, 서일본 지역의 영업자산을 각각 현물출자하는 형식으로 동일본 NTT, 서일본 NTT로 나누고 NTT 본체는 양사의 주식을 전량 보유하게 되었다. NTT 장거리전화회사는 구조개편 이전에 NTT의 100% 자회사로서 실질적으로 설립·운동을 시작하였으며, 동서 지역전화회사 설립에 맞추어 NTT가 장거리전화회사에 대해 영업자산을 양도함으로써 형식적으로도 설립을 마치게 되었다. 결과적으로 NTT 본체는 연구개발자산을 제외하고는 영업자산을 지역전화회사와 장거리전화회사에 전액 이전하여 순수지주회사로 전환되고, 전환에 수반되는 세법·상법 상의 다양한 문제에 대해서는 정책적으로 개정 NTT법의 특례조치를 통해 해결하였다.

#### 나. 미국, 프랑스

미국은 1889년부터 지주회사 설립에 대한 제한은 없으며, 대부분 지주회사의 자회사들은 각각 독립적으로 경영되고 우량한 계열사가 부실한 계열사를 지원하는 예는 찾기 힘들다. 지주회사는 해외합작을 제외하고는 자회사 주식을 대부분 100% 소유하고 있으며, 지주회사만 주식시장에 상장되는 것이 일반적이다. 프랑스도 현재 지주회사의 설립에 대한 제한은 없으며, 우리나라와 유사하게 자회사가 주식시장에

상장되어 있는 경우가 많다. 대부분의 지주회사그룹은 3~4개의 핵심주력업종에 전문화하는 것이 보통이다. 예를 들어 포드는 자동차, P&G는 생활용품, 모빌은 석유, 펩시는 식·음료에 특화하고 있으며, 예외적으로 G.E.는 전기, 전자, 석유화학, 발전, 금융, 위성통신서비스, 언론 등 다각화 경영을 펼치고 있으나 많은 전문가들은 이들 사업부문이 느슨한 전략적 제휴관계 정도에 있다고 설명하고 있다. 이들 국가에서 지주회사는 철저하게 수익성에 따라 평가받고 전문경영인에 의해 경영된다.

### 3. 제도 적용상의 고려사항<sup>75)</sup>

대부분의 서비스산업 분야에서는 공익성 확보를 위하여 분야별 관련법에 기초하여 사업자의 영업활동에 대한 규제를 가하는 것이 일반적인 현상이다. 특히 이러한 규제는 통신, 가스, 전력 등 전통적으로 자연독점의 논리가 지배하는 산업의 경우 좀더 강하게 시행되어 왔다. 통신서비스분야의 경우 전기통신사업법이 규제의 근거 법이라 할 수 있다. 통신사업자는 당연히 동법의 규제 대상이지만, 지주회사의 설립이 가능하다면 그러한 자회사인 통신사업자의 주식을 소유하는 지주회사에 대한 규제를 부여하지 않을 수 없다. 문제는 지주회사에 대한 규제가 제도적으로 가능한 것인지, 자회사인 통신사업자와 지주회사는 어떠한 관계가 있는 것인지, 다른 자회사와의 규제가 필요한지 등에 의문이 생길 수 있다. 예를 들어 전기통신사업법상 금지행위에 대해 조사가 필요한 경우 자회사인 통신사업자에게 필요한 자료나 물건의 제출을 명할 수 있는데,<sup>76)</sup> 이 경우 통신사업자의 자료 제출만으로는 소기의 목적을 달성할 수 없는 상황이 발생할 수 있다. 따라서 지주회사 제도의 도입을 위해서는 전기통신사업법 등 분야별 관련법의 규정의 개정이 수반되어야 할 것이다. 이하에서는 지주회사의 설립·합병·양도·폐지, 지주회사의 겸업규제, 지주회사의 임원에 대한 규제, 지주회사에 대한 감독 및 조사 등에 대해 검토하고자 한다.

75) 이동원, 『지주회사에 관한 연구—법적 문제점을 중심으로』, 1998. 6, pp.260~267 참고

76) 전기통신사업법 제36조 4

## 가. 지주회사의 설립·합병·양도·폐지

전기통신사업법상 기간통신사업자의 사업의 전부 또는 일부를 양수하거나 기간통신사업자를 합병하고자 하는 경우에는 정보통신부 장관의 인가를 받도록 규정하고 있다.<sup>77)</sup> 영업의 양수나 합병을 인가와 관련시키는 이유 중의 하나는 동법의 목적을 실현함에 있어 규제 대상인 사업을 영위하는 회사의 지배권을 누가 취득하느냐가 중요하기 때문이다. 따라서 지주회사가 이 규정을 이용하여 동 제한을 받는 통신사업자를 지배하려 한다면, 필연적으로 지주회사의 양수 및 합병도 정보통신부 장관의 인가 대상에 포함할 필요가 있다.

자회사의 설립과 관련하여 전기통신사업법은 통신서비스 허가시 역무 제공계획의 타당성, 설비 규모의 적정성, 재정 및 기술적 능력, 기술개발 실적 및 계획 등 허가신청자의 자격을 종합적으로 고려하여 심사한다.<sup>78)</sup> 이 경우 동 신청자를 지배하는 지주회사에 관해서도 자격요건을 고려하여 인가할 필요가 있으며, 예를 들어 지주회사의 지배구조는 주요 고려대상이라고 할 수 있다.

자회사의 사업 휴지·폐지 또는 법인의 해산과 관련하여서도 기간통신사업자가 자신이 경영하는 사업의 전부 또는 일부를 휴지 또는 폐지하고자 하는 경우 정보통신부 장관의 승인을 얻어야 하는데,<sup>79)</sup> 이러한 규제사항은 사업자격을 부여할 당시 지주회사의 자격요건을 고려한 인가의 취지를 무색하게 하지 않기 위해서는 지주회사가 휴지나 폐지할 경우에도 동일하게 정보통신부 장관의 승인 대상이 되어야 한다.

## 나. 지주회사의 겸업규제

기간통신사업자는 전기통신사업 이외의 영업활동을 추구하기 위해서는 정보통신부 장관의 승인을 얻어야 한다.<sup>80)</sup> 만일 지주회사 제도가 허용되는 경우 겸업금지 규제를 받는 해당 사업을 자회사에 할당하고 별도의 자회사를 설립하여 겸업을 하게 하는 경우에는 겸업금지 규정의 취지에 반하는 방향으로 행위할 수 있기 때문에 적

77) 전기통신사업법 제13조 ①

78) 전기통신사업법 제5조 ③

79) 전기통신사업법 제14조 ①

80) 전기통신사업법 제11조 ①

절한 보완이 필요하다. 다만, 겸업금지 규정의 본래 취지에 비추어 경쟁에 악영향을 주지 않고 공익의 관점에서 본업 수행에 문제가 없다면 사안별 검토를 통하여 겸업을 굳이 막을 이유는 없다고 할 수 있다.

#### 다. 지주회사의 임원에 대한 규제

전기통신사업법은 복권되지 않은 금치산자, 한정치산자 또는 파산자, 통신관련 법규 위반자, 허가취소·등록취소 또는 사업폐지 명령의 원인 행위자 및 그 대표자가 기간통신사업자의 임원이 될 수 없다고 규정하고 있다.<sup>81)</sup> 지주회사 제도가 허용되는 경우 그 자회사인 사업자에 대한 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 지주회사의 임원에 대해서도 동일한 규제가 유지되는 것이 바람직하다.

#### 라. 지주회사에 대한 감독 및 조사

분야별 관련법은 대부분 규제 대상인 사업을 운영하는 회사에 대해 감독이나 조사를 할 수 있는 근거 규정을 두고 있다. 지주회사가 허용될 때 자회사에 대한 규제의 실효성을 확보하기 위해서는 지주회사에 대해서도 자회사와 동일한 수준의 규제를 시행할 필요가 있다. 전기통신사업법도 규제대상인 기간통신사업자에 대하여 영업보고서 제출 등 회계정리의 의무를 부과하고 있다.<sup>82)</sup> 이러한 관점에서 전기통신사

81) 제6조의2(임원의 자격요건등) 다음 각호의 1에 해당하는 자는 기간통신사업자의 임원이 될 수 없다(개정 97. 8. 28, 2000. 1. 28).

1. 금치산자·한정치산자 또는 파산자로서 복권되지 아니한 자
2. 이 법, 전기통신기본법, 전파법 또는 정보통신망이용촉진등에관한법률에 위반하여 벌금이상 형의 선고를 받고 그 집행이 종료되거나 그 집행을 받지 아니하기로 확정된 후 3년이 경과되지 아니한 자 또는 그 집행유예기간중에 있는 자
3. 제15조제1항의 규정에 의한 허가의 취소처분, 제28조제1항의 규정에 의한 등록의 취소처분 또는 동조제2항의 규정에 의한 사업의 폐지명령을 받은 후 3년이 경과하지 아니한 자. 이 경우 법인인 때에는 허가취소, 등록취소 또는 사업폐지명령의 원인이 된 행위를 한 자와 그 대표자를 말한다.

82) 제36조의2(회계정리)

- ①기간통신사업자는 정보통신부령이 정하는 바에 의하여 회계를 정리하고, 매년 3월 말까지 전년도 영업보고서를 작성하여 정보통신부장관에게 제출하고 관련되는 장부와 근거자료를 비치하여야 한다.

업법의 규제대상인 기간통신사업자에 대해 의무화되어 있는 영업보고서 및 각종 관련자료 등과 관련하여서는 지주회사와 연결하여 포괄적인 차원의 자료를 제출하도록 하는 방안도 고려해 볼 수 있다.

---

②정보통신부장관은 제1항의 규정에 의한 회계정리에 관한 사항을 정하는 경우에는 미리 통신위원회의 심의 및 재정경제부장관과의 협의를 거쳐야 한다.<개정 98. 9. 17>

③정보통신부장관은 제1항의 규정에 의하여 기간통신사업자가 제출한 영업보고서의 내용을 검증하기 위하여 필요한 경우에는 기간통신사업자에 대하여 관련자료의 제출을 명하거나 사실확인요청을 할 수 있다.

④정보통신부장관은 전기통신사업자의 영업보고서가 제36조의3제3호의 규정에 해당하는지 여부를 확인하기 위하여 필요한 경우에는 통신위원회에 관련자료의 검토를 요청할 수 있다[본조신설 96. 12. 30].

## 제 6 장 결 론

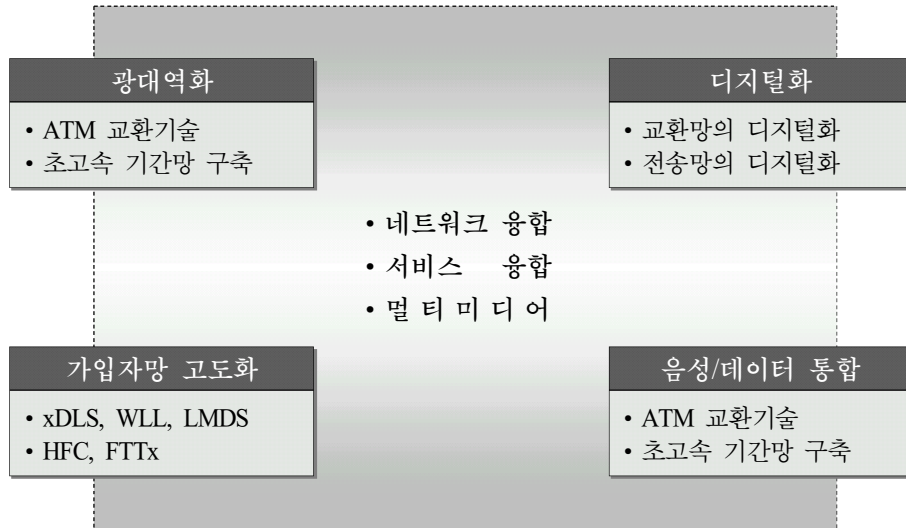
### 제 1 절 새로운 통신정책의 필요성

최근 통신서비스 시장은 전세계적으로 효율성 제고를 위한 사업자간 인수합병과 기술발전에 따른 서비스간 상호진입 등의 커다란 구조변화를 겪고 있다. 국내의 통신서비스시장도 이동전화의 시내외 전화시장의 잠식, 인터넷망을 이용한 음성서비스 제공 등의 서비스간 경쟁격화와 통신사업자간의 인수합병 등의 커다란 변화를 경험하고 있으며 최근 IMT-2000 사업자 선정은 이러한 구조변화를 더욱 가속화시킬 전망이다.

이러한 변화의 원인으로는 다음의 네가지를 들 수 있는데, 첫째는 정보의 디지털화와 이를 빠르게 전송할 수 있는 기술의 등장이다. 동일한 통신망을 이용하여 다양한 멀티미디어 서비스의 제공이 가능해짐에 따라 음성과 데이터간의 구분이 없어지고, 인터넷전화 등의 서비스가 보편화되고 있는 것이다. 아울러 이는 향후 여러 종류의 서비스를 통합하여 제공하는 종합통신사업자의 등장을 예고하고 있다고 하겠다.

둘째, 이러한 서비스간의 융합은 역무간의 경쟁을 유발하고 또한 다른 사업자와의 제휴를 요구한다는 점이다. 역무간의 경쟁 심화는 보다 효율적인 사업자의 등장을 요구하고 있고, 효율성 달성과 시너지 창출을 위한 인수합병을 유발하고 있다고 할 수 있다.

셋째, 인터넷의 보편화와 이에 따른 정보화 사회로의 진전이 통신서비스 시장을 음성서비스 위주에서 데이터서비스 위주로 변화시키고 있다는 점이다. 이는 기존 유선통신사업자에게 인터넷서비스의 중요성을 일깨워주고 있으며, 특히 IMT-2000과 같은 광대역 접속환경은 이동전화사업자에게 무선인터넷 등을 통한 유무선간 대체의 새로운 기회를 보여주고 있다.



넷째, WTO기본통신협상 타결 후 세계 각국은 통신시장의 자유화, 개방화를 적극적으로 추진하여 각국의 정책기관은 진입규제는 완화하고, 사후적 규제는 강화하는 방향으로 통신정책 추진 중에 있다.

이런 급속히 변화하는 통신환경을 수용하기에는 현행 전기통신사업법과 규제제도는 여러 측면에서 미흡한 점을 가지고 있다. 따라서, 통신사업자의 시장진입에 필요한 통신정책 및 규제제도의 기본틀을 형성하는 통신사업 분류체계와 역무의 구분 및 허가제도, 겸업제한, 외국인투자제한 등 관련 규제제도에 대한 개선방안 검토가 필요하다고 하겠다.

## 제 2 절 정책적 제언

### 1. 분류제도

각국은 모두 자국의 상황에 맞는 고유의 분류체계를 가지고 있으며 환경변화에 적응하면서 제도를 운영하고 있는 것이다. 각국의 분류체계를 검토하면서 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있다.



첫째, 우리나라를 포함한 각국은 통신사업 분류체계 및 역무구분이 어떠한 형태로든 꾸준히 개편되어오고 있거나 개선을 검토 중이라는 것이다. 미국은 1934년 통신법이 60여년만인 1996년에 개정되었지만 그사이 컴퓨터 조사활동 등을 통하여 현행 체제의 틀을 마련하였고, 일본과 호주는 1997년의 통신법 개정을 통하여 통신사업자 분류체계와 역무를 개편하였다. 또한, 영국은 1984년 통신법이 현재의 통신시장 상황과 일치하지 않는다는 전제조건하에 통신사업자 허가제도를 일반승인 제도로 개혁하는 것을 검토하고 있다.

둘째, 미국을 제외한 영국, 일본, 호주의 경우 모두 통신설비 보유여부를 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 영국은 통신설비의 포설여부에 따라 PTO와 non-PTO로 구분되며, 일본은 제1종과 제2종, 호주는 Carrier와 Service Provider로 구분되는 것이다. 이에 비해 우리나라는 설비보유여부와 제공서비스의 두가지 기준으로 사업자를 분류하고 있다. 설비보유여부에 의해 기간통신사업자와 별정·부가통신사업자로 구분되며 제공서비스에 의해 기간통신역무를 제공하는 기간·별정통신사업자와 부가통신역무를 제공하는 부가통신사업자로 구분되는 것이다.

셋째는 통신설비를 보유한 사업자와 통신설비를 보유하지 않은 사업자가 제공할 수 있는 서비스에 차이가 없음을 들 수 있다. 우리나라의 경우에는 기간통신역무는 기간통신사업자와 별정통신사업자가 제공하고 부가통신역무는 부가통신사업자가 제공하도록 되어 있어서 제공서비스에 차이가 있는 반면 미국 등 각국은 사업자별로 제공할 수 있는 서비스에는 차이가 없는 것이다. 음성과 데이터의 구분이 사라지고 있는 현 상황은 우리나라 사업자 분류체계의 기본을 흔들고 있기도 하다.

네 번째는 주파수를 이용한 서비스의 경우 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 되어 있다는 점을 들 수 있다. 이러한 사실은 위에서 살펴본 나라들의 경우 주파수 자체에 대한 허가이기 때문에 논란의 여지가 없는 것으로 판단된다. 우리나라의 경우 현재 할당받은 주파수를 가지고 기술적으로 가능한 모든 서비스를 제공할 수 있도록 명시되어 있지는 않다. 또한 역무별 허가제도를 통해 무선통신시장에 진입하기 때문에 주파수를 할당받아 제공하는 역무 내에 세부 서비스별로 역무침해 논란이 있어왔던 것이 사실이다. 기술의 발전으

로 인하여 할당받은 주파수로 여러 가지 서비스를 제공할 수 있게 됨에 따라 이러한 의무침해 논쟁이 일어나고 있는 것이다.

마지막으로 VoIP 등 신기술을 이용한 통신서비스에 가해지는 규제가 없다는 것이다. 단지, 미국의 경우 VoIP 서비스가 급성장하면서 기존사업자와의 형평성 문제를 들어 보편적 서비스 기금을 부담시키려 하는 안을 추진 중에 있지만 아직 구체적으로 실현되지는 않고 있다.

## 2. 허가제도

우리나라의 기간통신사업 허가제도는 통신환경의 변화에 적절히 대응하여 개선되어왔으며 통신서비스 시장의 경쟁도입을 통한 통신시장의 활성화를 유도했던 핵심적인 정책수단이었다. 정부지정, 사전공고 및 현재의 정기심사제를 거치면서 점진적으로 경쟁이 도입되었고 이를 통해 한국의 통신시장은 전 영역에 걸쳐 경쟁체제가 완성되었다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 경쟁체제가 수립된 현재의 시점에서 기간통신사업 허가제도가 가지는 의의를 살펴보고 경쟁체제에 적절한 허가제도 수립방안을 고려하고자 하였다.

독점적인 시장구조에 경쟁을 도입하는 것이 중요했던 과거에는 기간통신 허가제도가 경쟁력 있는 사업자를 선별하는 기능을 가졌으며 현재까지의 허가체계는 이러한 목적을 충실히 달성하였다. 그러나, 진입이 자유화된 경쟁체제가 수립되면서 효율적인 사업자를 선별하는 기능은 시장에 위임되고 있다. 시장이 원활하게 기능할 수 있는 환경에서의 허가의 기능은 기간통신사업자의 의무와 권한을 부여하여 국민이 안정적인 통신서비스를 제공받도록 하는 것이며 이를 준수할 수 있는 사업자를 시장에 진입시키는 역할을 한다.

진입에 제한이 없는 유선역무와 주파수자원의 제약으로 인해 진입이 제한될 수 있는 무선역무는 상이한 허가체계를 갖는 것이 바람직하기 때문에 이를 분리하여 검토하였다. 유선역무 허가는 사업운영요건을 점검하는 성격을 가지므로 허가절차를 간소화하고 진입을 완화하는 정책방안을 모색하는 것이 바람직하다. 진입완화로 인해 중복투자와 부실기업이 발생하는 것은 장기적으로 볼 때 경쟁을 통한 시장의

효율성을 제고시키기 위한 비용으로 이해되어야 하지만 시장조정국면에서 이를 최소화함으로써 시장조정의 동태적 효율성을 제고시킬 수 있다.

희소한 자원인 주파수에 대한 수요가 급증하고 있으므로 무선역무의 경우 주파수의 효율적 사용이 중요한 선정기준이 될 것이다. 따라서, 현재의 사업권허가 중심의 무선역무허가 체계에서 전파관리의 측면을 보다 강화하는 무선역무 허가체계를 수립하는 것이 바람직하다고 판단된다. 해외의 사례와 같이 사업법체계에서는 기간통신서비스 운영에 필요한 기본사항의 심사하여 사업권을 부여하고, 주파수이용권에 관한 심사는 전파법의 체계를 따르는 방식을 고려할 수 있다. 현재 세계적으로 정형화된 주파수할당방식으로 자리잡고 있는 주파수경매방식을 도입하여 전파관리 및 사업자 허가방식의 유연성을 제고시키는 방안도 충분한 연구가 이루어져야 할 것으로 판단된다.

### 3. 겸업제도

우리나라에서는 기기와 서비스 양 부문으로부터 수직적 결합의 유인이 적지않게 존재하고 있어 기간통신서비스업체의 기기제조 겸업이 허용될 경우 수직통합 사례는 증가할 것으로 보인다. 그러나 전세계적으로 볼 때 기기와 서비스는 거의 분리되어 있고 서비스와 기기 분야 모두에서 경쟁이 치열해질수록 각 부문이 전문화되는 현상은 심화될 것이다. 그러므로 우리나라의 수직통합 현상은 장기적으로 계속 될 것 같지는 않다.

다만, 당분간 나타나게 될 해당기업들의 수직통합 동기를 법적으로 규제하는 것이 필요하다. 이미 지적하였듯이 시장지배력이 없는 기간통신사업자의 기기제조 겸업규제는 허용시 폐해가 나타날 가능성이 크지 않으므로 규제를 완화하여 수직적 통합 문제는 기업의 의사에 맡겨야 한다고 판단한다. 새로운 서비스 도입을 위한 투자를 촉진하고 통신기기의 자체기술개발 유인을 내부화하기 위해서는 당분간 통신기기업체와 통신서비스업체의 수직적 관계는 보다 긴밀해질 필요가 있기 때문이다. 하지만, 시장지배력이 있는 통신사업자의 경우 시장지배력을 이용하여 통신기기사업에 진출할 경우 통신기기사업의 경쟁력을 해치는 경우가 있을 수 있어 지배

적 사업자에 대한 기기사업 진출은 고려할 필요가 있다고 여겨진다.

따라서, 1999년 8월 정통부 규제정비계획 심의시 규제개혁위원회는 겸업 승인제도를 2001년 1월부터 폐지토록 한 바 있으나, 지난 2년간의 국내 통신서비스 및 장비시장에 대한 현황 및 문제점을 분석해 본 결과 상기와 같은 문제점이 있으므로 급변 시행령 개정시에는 현행 모든 통신사업자에 적용되는 겸업 승인제도를 시장지배력이 있는 사업자로서만 한정하고 통신기기제조업, 정보통신공사업 및 용역업에 한하여 승인제도를 유지하고, 다른 업종은 모두 자유롭게 영위할 수 있도록 규제를 대폭 완화하는 것이 바람직하게 여겨진다.

겸업승인제도의 전면 폐지 문제는 향후 전기통신사업법 개정시 급변하는 국내외 통신서비스 및 장비시장 동향을 면밀히 분석하고, 업계 학계 관련부처 등의 의견을 광범위하게 수렴한 후 국가경쟁력 및 국민복지 증진에 기여할 수 있는 개선방안을 마련하고 규제개혁위원회 심사를 거쳐 확정 추진하는 것이 바람직하다고 여겨진다.

#### 4. 외국인 투자제도

우리나라의 통신서비스분야에 대한 외국인투자 규제는 주로 투자한도에 대한 양적 규제에 치중하여 왔으며, 통신사업자의 국적성과 통신서비스의 공익성 유지를 위한 질적 규제에는 상대적으로 소극적이었던 것이 사실이다. 특히 외국인이 국내에서 우회적 간접보유 형태로 국내 통신서비스분야에서 실질적 영향력을 행사하는 경우에 대해서도 관련법은 투자총액 한도 제한 이외에는 이를 적절히 통제할 수 있는 규정을 마련해 놓고 있지 못한 상황이다.

반면 대부분의 선진국들은 자국 통신사업자의 국적성 및 공익성 유지 차원에서 일정한 규제장치를 유지하고 있으며, 이러한 규제장치에는 일반적으로 직접 또는 간접투자에 대한 투자한도 제한과 함께 국별 상황에 따라 공익성심사, 정부 지배주주, 특별주, 이사진에 대한 국적 제한 등 다양한 재량권을 구사하고 있다. 특히 선진국들의 경우 예외없이 지주회사 설립을 통한 간접투자 제도를 활용하고 있으며, 직접투자 한도에 대해서는 엄격한 반면 간접투자 한도에 대해서는 거의 예외없이 관대한 규제방향을 유지하고 있다.

특히 통신사업자의 국적성 및 공익성 확보와 관련하여서 미국은 양적인 투자한도 제한은 없으나, 무선분야에 대한 외국인 투자합계 25%에서부터 FCC의 공익성심사를 발동함으로써 국적성 확보를 위한 효과적인 진입규제를 시행하고 있다. 우리나라의 경우 통신서비스 분야에서는 아직 국적성 및 공익성 등과 관련한 체계적인 투자심사제도를 갖고 있지 않다. 참고로 방위산업체에 대한 외국인투자에 대해서는 외국인이 방위산업체의 경영에 영향을 미칠 수 있을 정도로 투자할 경우, 국가안보와 관련된 기밀사항 및 방위산업 기술이 해외로 유출될 가능성이 있다는 점에서 최소한의 통제수단으로서 '방위산업에관한특별조치법' 규정을 통하여 투자허가제를 시행하고 있다.

이러한 여러 가지 국내·외 상황을 고려할 때 현재 진행중인 '도하 개발 아젠다 협상' 과정에서 외국인투자의 현행 한도에 대한 대폭적인 추가확대가 불가피하게 필요하다고 판단되는 경우에는 미국이 활용하고 있는 공익성 심사제도와 같은 질적 규제를 병행하는 것이 요망된다. 다만, 질적 규제가 양적 규제를 대체하는 새롭고 강력한 규제수단은 될 수 없으며, 주요 통신사업자의 인수·합병 등 경제적으로 매우 중대한 사안에 대해서 제한적·예외적으로 적용되는 합리적 규제수단이 되어야 한다는 사실이다. 따라서 질적 규제는 여하한 경우에도 심사 절차·기준의 투명성 및 합리성을 유지함으로써 내·외국인 간 차별성을 이유로 한 불필요한 통상마찰을 발생시키지 말아야 한다.

## 5. 종 합

최근 통신시장은 정보통신기술의 급속한 발달로 단일 광대역망을 이용한 다양한 서비스 제공이 가능해졌으며 디지털화로 음성과 데이터 구분이 소멸되고, 인터넷폰의 등장으로 지역구분이 모호해졌으며, 통신·방송 융합현상이 일어나고 있다. 데이터 통신과 무선통신 수요는 기하급수적으로 증가하였으며 유선 음성전화서비스는 정체 내지 소폭 감소도 예상되고 있다. 음성통신시장이 상대적으로 축소되고 있는 반면, 인터넷 중심의 데이터통신시장이 급속히 성장하여 2002년에는 데이터트래픽이 음성트래픽을 추월할 것으로 예상된다. 특히 전자상거래, 원격교육, 화상회의

등 대용량·광대역의 고도통신서비스에 대한 수요가 급격히 증대되고 있다.

수요의 측면에서도 다양한 서비스를 패키지화하여 제공하기를 원하는 경향이 커지고 있다. 기술발전에 의하여 디지털, 광대역화가 이루어짐에 따라 단일망에서 다양한 통신서비스를 제공하는 것이 가능해졌다. 단일망에서 복수의 서비스를 제공하는 것을 진입규제 차원에서 용이하게 함으로써 통신사업의 발전과 이용자 복지의 증대를 도모할 수 있다. 기존의 통신망에 부가서비스의 형태로 신규서비스를 제공하는 것이 가능해지고 있으나, 기존의 역무구분을 기초로 한 규제제도와 기존사업자에 대한 고려 등으로 새로운 서비스의 추가적인 제공이 원활하게 이루어지지 못하는 측면이 있으며 따라서 이에 대응한 제도적 개선이 요구되었다. 데이터통신의 증가와 음성과 데이터의 통합은 기존 음성통신망을 중심으로 한 규제제도와 관련하여 중요한 시사점을 제공하고 있다. 즉 통신서비스 사업의 중심을 PSTN 망에서 데이터 중심으로 이동할 것이며, 이에 따라 규제대상도 PSTN망으로부터 PSDN 망으로 이동될 수 있음을 시사하고 있으며 기존의 PSTN망 보유사업자가 향후 PSDN망 운영의 주체가 되어 통신시장을 주도할 가능성이 가장 크지만, 다양한 콘텐츠를 보유한 대체가입자망 플랫폼을 구축한 경쟁사업자의 출현을 배제할 수 없을 것이다. 데이터망의 원활한 확산을 위한 제도정비의 필요성이 증대되었다.

통신사업의 경쟁체제 조성 및 효율적 통신시장 구도를 정립하기 위해서는 기간통신사업자의 허가제도와 겸업제한제도 개선이 필요하게 되었다. 현재 통신사업에 진입하는데 허가를 통하지 않고 가능하던 특정 통신서비스 부문이 허가라는 절차에 의해 통신사업에 진입해야만 하는 경우가 발생할 수 있어 통신사업 분류 및 역무구분체계 개선 전·후 특정통신부문에 진입한 사업자들간 공정경쟁과 형평성 유지라는 명제를 달성해야 할 것이다.

경쟁이 도입되어 제한적인 신규진입이 일어날 경우, 시장진입자는 독점적인 시장 구조로부터 발생하는 경제적 지대를 획득할 수 있다. 그러나, 신규진입사업자가 통신사업을 시작하기 위해서는 대규모의 투자가 필요할 뿐만 아니라 기존의 사업자와 경쟁을 하여야 한다. 기존의 사업자는 시장에서 독점력을 보유하고 있으며 이미 대규모 투자가 이루어져 시장에서 안정적인 위치를 점하고 있으므로 후발사업자의 투

자는 그 만큼 위험부담이 크다고 볼 수 있다. 따라서, 정부는 대규모 투자의 실패를 방지하고 시장내에서 유효한 경쟁을 유도하기 위해 독점적인 기존사업자와 경쟁이 가능한 사업자를 시장에 진입시켜야 한다. 경쟁도입기에 시장진입의 정책수단이 바로 허가제도이며 이때 허가의 역할은 시장에서 경쟁이 가능한 사업자를 선별하는 기능을 가진다.

경쟁을 통한 인수·합병과 효율적인 퇴출이라는 연속선상에서의 기간통신사업자 허가제도에 대한 검토가 필요하다. 서비스간 경쟁으로 서비스의 도입기, 성숙기, 쇠퇴기 등 제품주기와 우등재적 기술의 등장으로 인한 열위서비스의 도퇴가 필요하다. 별정사업자의 등장으로 인한 퇴출시스템 정비 등의 시장원리에 의한 퇴출, 인수·합병이 원활하게 이루어질 수 있는 여건 마련의 필요성이 제기되며 기간통신사업자가 전기통신사업 이외의 사업을 하고자 하는 경우, 정보통신부장관의 승인을 얻도록 하고 있으며, 승인없이 자유롭게 영위할 수 있는 예외규정을 별도로 마련하고 있으나, 현실적으로 통신사업 이외 부문에 대한 겸업제한이 지나치게 엄격하게 적용됨에 따라 통신사업자가 정보통신기술 및 수요의 급속변화 등 경영환경 변화에 탄력적으로 대응하는 것이 곤란할 수 있다. 기간통신사업자의 단말기제조업 겸업의 경우 겸업자의 불공정행위 동기 부여 및 기간산업의 발전을 저해할 수 있는 부정적 효과가 나타날 수 있으므로 이를 최소화하면서 겸업제한 완화를 통한 통신사업과 비통신사업과의 시너지효과를 제고하기 위한 전향적 검토가 필요하다 하겠다.

## 참 고 문 헌

- 김상택·서보현·박동욱·김봉식·서무정·권오상, “통신사업 진입, 인수·합병, 퇴출제도 개선방안 연구”, 정보통신정책연구원, 연구보고 99-27, 1999. 12
- 김용규·강인수·최용제·박동욱·박종훈·공영일·권오상·임동민·이종관·이승훈·이원규, “통신사업의 경쟁력 강화방안 연구”, 정보통신정책연구원, 연구보고 01-05, 2001. 2
- 대외경제정책연구원, 1998. 「경제난 극복의 지름길 -외국인 투자-」
- 대한무역투자진흥공사 외국인투자지원센터, 2000. 「우리나라 외국인직접투자 현황 및 특징 분석」
- 대한무역투자진흥공사 외국인투자지원센터, 2001. 「외국인직접투자제도 안내」
- 미국, 영국, 일본, 호주 통신법
- 박동욱·이홍재, “주요 외국의 IMT-2000 허가정책 비교연구”, 정보통신정책연구원, 정보통신정책 ISSUE, 제12권 3호 통권 119, 2000. 11
- 왕윤중, 1997, 「한국의 해외직접투자 현황과 성과 -심층보고-」, 대외경제정책연구원, 정책연구 97-02
- 이동원, 1998, 「지주회사에 관한 연구 -법적 문제점을 중심으로-」, 고려대학교 대학원, 박사학위논문
- 이재형, 2000, 「지주회사의 본질과 정책과제」, 한국개발연구원, 연구보고서 99-06
- 이한영·박종훈·김진기·공영일·권오상·류정우·김 설·이승훈, “주요 국가간 통신서비스 정책비교 분석”, 정보통신정책연구원, 연구보고 00-23, 2000. 12
- 정보통신부, 2001, 「전기통신사업법령집」
- \_\_\_\_\_, “2GHz대 이동통신(IMT-2000) 사업자선정 정책방향”, 2000. 7
- 통신개발연구원, 1997, 『WTO 기본통신협상 종합보고서』
- 황철중, “한국의 통신법과 정책의 이해”, 교보문고, 1999



212

[www.aca.gov.au](http://www.aca.gov.au)

[www.accc.gov.au](http://www.accc.gov.au)

[www.fcc.gov](http://www.fcc.gov)

[www.mpt.go.jp](http://www.mpt.go.jp)

[www.oftel.go.uk](http://www.oftel.go.uk)

● 저 자 소 개 ●

---

이 한 영

- 서울대학교 국제경제학과 졸업
- 서울대학교 대학원 국제경제학과 졸업
- 미국 Duke University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 연구위원

박 종 훈

- 미국 University of Wisconsin-Madison 경제학 및 수학 학사
- 미국 George Washington University 경영학 석사(M.B.A)
- 미국 Northwestern University 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

박 동 욱

- 서울대학교 경제학과 졸업
- 서울대학교 대학원 경제학 석사
- 미국 University of Minnesota 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

장 범 진

- 미국 University of Rochester 경제학 및 수학 학사
- 미국 University of Pennsylvania 경제학 박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

김 진 기

- 한양대학교 상경대학 경영학과 졸업
- 한양대학교 대학원 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

권 오 상

- 연세대학교 상경대학 경영학과 졸업
- 연세대학교 대학원 경영학 석사
- 현 정보통신정책연구원 주임연구원

이 종 관

- 성균관대학교 경제학과 졸업
- 성균관대학교 대학원 경제학 석사
- 현 정보통신정책연구원 주임연구원

신 혜 원

- 상명대학교 사범대학 영어교육과 졸업
- 고려대학교 국제대학원 전자통상학 석사
- 현 정보통신정책연구원 위촉연구원

연구보고 01-48

통신서비스 중·장기 정책 및 제도개선 방안 수립

---

2001년 12월 일 인쇄

2001년 12월 일 발행

발행인 윤 창 번

발행처 정보통신정책연구원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인쇄 인성문화

ISBN 89-8242-205-6 93320

---