

규제연구 제15권 제1호 2006년 6월

유선전화 요금체계와 경쟁정책

정 인 석*

본 논문은 유선전화시장의 불합리한 요금체계의 문제점을 지적하고 개선을 위한 정책 방향을 제시하고자 한다. 유선전화는 그 중요성에도 불구하고 정책의 관심으로부터 소외되고 있고, 요금은 경제논리보다 정치논리로 불합리하게 묶여 있다. 시내요금과 비용의 괴리는 투자인센티브 저하를 초래하고, 상호보조체계를 통하여 모든 통신부문으로 비효율성을 파급하며, 경쟁 둔화와 경쟁구조의 왜곡을 유지 및 확대하고 있다. 효율적 요금체계의 정책방안으로서 시내적자 해소를 위한 요금조정, 시내와 시외1대역의 요금 분리, 통화요금의 거리의존성 축소, 주거용과 사업용의 분리 등을 제안하며, 경쟁촉진을 위하여 시내통화 및 LM통화의 사전선택제 편입, 시내망공동활용제도의 강화 등 서비스 기반 경쟁촉진 방안의 적극적인 도입을 제안한다.

핵심용어: 유선전화 요금, 상호보조, 요금제조정(Rate Rebalancing)

* 한국외국어대학교 경제학과, 서울시 동대문구 이문동 270 (icheong@hufs.ac.kr)

** 본 연구는 한국외국어대학교 학술연구비 지원에 의하여 수행된 것임.

접수일: 10/24, 게재확정일: 11/10

I. 서론

이동전화의 급속한 확대는 과히 무선통신의 혁명이라 할 수 있을 정도의 커다란 변혁을 가져왔고 그 변혁은 아직도 진행 중이다. 반면에 PSTN¹⁾ 기반의 유선 음성전화는 구시대의 유물로 간주되며 통신시장에 대한 일반적인 논의와 관심으로부터 멀어지고 있다. 그러나 아직도 유선전화는 중요한 기본 통신수단이면서 무선통신을 비롯한 모든 통신서비스의 기반이 된다는 점에서 무시할 수 없는 주요 통신서비스임에 틀림없다. 그러나 통신정책의 주된 관심이 신규기술에 집중되다 보니 이러한 중요성은 간과되고 있으며, 유선시장 내의 비효율성은 유지 또는 확대되며, 장기적으로 통신경쟁력을 저하하는 요인이 되고 있다. 본 연구는 정책담당자 및 학술적 그룹에 유선전화 문제의 심각성을 부각시키고 바람직한 정책방향을 제시하고자 한다.

유선전화의 요금체계와 경쟁정책은 이미 오래전부터 많이 논의되어 온 이슈이다. 그러나 본 논문에서 이러한 문제를 새로이 부각하는 것은 과거 10여 년간 유선전화 요금의 효율성 제고를 위한 노력과 경쟁을 활성화하려는 정책적 노력이 극히 부진하였기 때문이다. 정부는 1980년대부터 통신시장의 민영화 및 경쟁촉진 정책을 활발하게 추진하였다. 기존 공기업은 민간기업으로 탈바꿈하면서 효율적 경영기법과 활력을 체득하였으며, 후발 사업자의 활발한 시장 침투는 통신 수요의 확대와 기술 발전을 유도하면서 통신강국의 면모를 갖추는 데 크게 기여하였다. 이러한 적극적인 경쟁체제로의 전환은 어떤 선진국보다도 뒤지지 않는 적극적인 정부 정책의 결과라 할 수 있다. 그러나 아직 통신시장은 완전한 경쟁체제를 갖추지 못하고 있으며 정부의 규제는 경쟁적 구도에 걸

1) Public Switched Telephone Network

맞은 방향으로 변화되지 못하고 있다는 비판이 종종 제기되어 왔다. 시장구조는 다수의 사업자가 시장을 분할하는 경쟁적인 모습을 띠고는 있으나, 여러 규제장치와 그 운영방식은 과거 공기업 독점 시절의 수준을 크게 벗어나지 못하고 있다. 그로 인하여 경쟁의 활력이 저하되고 시장의 효율성이 제고되지 못하는 문제가 남아 있는 것이다.

비합리적 규제가 시장의 효율성을 저해하는 단적인 사례가 유선전화 요금체계이다. 통신시장은 빠른 기술발전과 비용의 변화로 인하여 요금체계와 수준의 지속적인 변화를 요구한다. 시내 가입자 접속, 시내통화, 시외통화 등으로 구분할 수 있는 유선전화는 각 부문별 비용 변화의 차이로 인하여 지속적인 요금체계 조정이 필요하다. 전세계적인 추세는 전송비용의 하락에 기인하여 통화요금이 하락하는 반면, 가입자 접속에 대한 가격인 기본요금이 상승하는 요금재조정(Rate Rebalancing)이었다. 그러나 국내 유선전화 요금체계는 이러한 변화가 둔화되거나 정체되어 있다. 요금체계의 문제는 요금-비용간 왜곡이라는 배분적 비효율성을 낳고 있는데, 문제는 여기에 그치지 않는다. 경직적인 유선 요금은 시내부문의 적자를 초래하며, 사업자는 시내부문에 대한 관리와 투자에 소홀하게 된다. 지난 2월의 유례없는 통신대란은 시내부문에 대한 투자 부진이 주된 원인이었다고 인정되고 있다. 유선가입자 접속망이 음성, 데이터통신의 근간을 이루고 있다는 점에서 이것은 장기적으로 통신시장의 경쟁력을 약화시키는 심각한 문제일 수 있다. 최근에는 이러한 문제의 해결방안으로 유선 시내부문의 분리, 공기업으로의 회귀 등 과격한 제안이 등장하기도 하였다.²⁾ 시내요금의 왜곡은 비합리적인 상호보조체계를 통하여 전 통신산업으로 파급된다. 또한, 후발 유선사업자는 한정된 시장 영역에서 벗어나지 못하고 있으며, 기존 사업자에 대하여 효과적인 경쟁압력을 행사하지 못하고 있다.

유선전화 요금 왜곡이 해결되지 못하는 것은 전화요금, 특히 시내요금이 정치적 사안으로 다루어지고 있기 때문이다. 과거에 유선전화 요금 왜곡을 해소하려는 시도가 소비자단체나 정치권의 압력으로 인하여 종종 무산되었다. 기존 사업자나 규제를 주관하는 정부부처는 이를 극복하지 못하고 있으며 결과적으로 비합리적 상호보조는 더욱 확대되고 있는 것이다. 시내전화 요금에 대한 정치적 압력은 유선전화가 보편적 서비스로서 국민의 기본적인 통신수단이라는 데 근거하고 있다. 그러나 유선전화의 공공성을 인정

2) 디지털타임스 2005년 9월 15일자, "KT민영화 정책은 실패작" 참조.

한다 하더라도, 유선전화 통신비의 비중 감소, 이동전화의 광범위한 보급, 유선통신 경쟁력의 중요성 등을 감안할 때, 전화요금은 정치논리가 아니라 합리성에 근거한 경제논리로서 접근해야 한다. 유선전화 요금은 2001년 11월 이후 고정되어 있으며, 그 이전에도 효율적인 방향으로의 개선 노력은 부진하였다. 또한 경쟁구도도 정체되어 시장의 활력이 실종되었다 해도 과언이 아닐 것이다. 시외전화시장의 시장점유율 분포는 고착화되어 있고 시내전화 경쟁은 외국에 비해서 극히 부진하다. 후발 사업자들은 VoIP 등 대체기술을 모색하고 있으나 이 또한 유선전화시장의 근본적인 왜곡을 해결하지 않고서는 경쟁을 활성화하고 경쟁력을 강화하는 데 한계에 봉착하게 될 것이다.

본 논문은 이러한 문제의식에서 유선전화 요금체계를 보다 합리적으로 조정하고 유효한 경쟁을 활성화하려는 보다 적극적인 정책이 추진되어야 한다는 점을 주장하고자 한다. 논문은 다음과 같이 전개될 것이다. 우선 2장에서 현재 유선전화시장의 현황을 유선부문의 소외, 불합리한 요금체계, 경쟁의 부진이라는 측면에서 살펴보면서 문제점을 짚어 볼 것이다. 이것을 기초로 3장에서는 유선전화시장의 효율성 제고를 위한 바람직한 정책 방향을 제시한다. 우선 유선 시내부문의 적자가 사업자의 투자인센티브 저하를 초래하고 불합리한 상호보조체계를 통하여 모든 통신부문의 왜곡의 원천이 되고 있음을 지적할 것이다. 아울러 통화요금의 거리의존성을 낮추고 궁극적으로 단일 통화요금제를 지향하는 정책 변화를 제안한다. 전화요금에 대한 정치논리를 지양하고, 요금조정의 현실적 방안으로서 사업용과 주거용 요금의 분리를 제안한다. 시내부문에 대한 경쟁 활성화를 위하여 서비스 기반 경쟁 강화 방안의 도입 의의와 효과에 대하여 논의할 것이다.

II. 유선전화시장의 현황

1. 유무선 대체와 유선전화의 소외

1999년경을 전후로 이용 및 매출 면에서 이동전화는 유선전화를 추월하였으며, 그 이후 격차는 지속적으로 증가하여 왔다. 이동전화의 가입자가 급증하는 상황에서 유무선

대체는 초기에 LL통화(유선발신, 유선착신 통화)가 LM(유선발신, 무선착신) 또는 ML통화로 대체되었으며, 그 이후에는 LM통화마저 감소하면서 MM통화의 비중이 크게 증가하였다. 시내(LL) 및 시외통화량은 지속적으로 감소하여 왔으나 최근 들어 이동전화 가입포화에 이르면서 유무선 대체의 양상도 크게 안정화되고 있다.³⁾⁴⁾⁵⁾ 이것은 무선통신혁명으로 유선부문이 크게 타격을 받기는 하였으나 유선전화가 이동전화에 의하여 완전 대체되지는 않을 것이며, 향후에도 여전히 중요한 기본 통신수단으로서의 지위가 유지될 것이라는 점을 시사한다.

이러한 단기간의 급속한 변화는 통신시장의 건전한 발전을 위하여 개선해야 할 새로운 과제와 정책적 시사점을 던져 주고 있다. 첫째, 유선통화의 감소는 유선의 시내부문 적자를 증가시켰다. 가입대체 없이 통화대체가 촉진됨에 따라 NTS(Non-Traffic Sensitive) 비용은 변하지 않은 반면 TS(Traffic Sensitive)부문 수입이 크게 감소하게 된다. TS부문이 NTS부문을 보조하는 구조에서 유무선 대체는 시내 전체의 적자를 증가시킬 수밖에 없다.

둘째, 유무선 대체는 통신시장의 경쟁양상에 상당한 변화를 초래하였다. 특히, 후발 유선사업자에게 큰 타격을 주고 있다. KT는 여러 채널을 통하여 유무선 대체로 인한 손실에 대처하고 있으나, 사업영역이 장거리 전화에 국한되는 후발 사업자는 그렇지 못하다. 또한, 이동전화 요금이 전국 단일화되어 있음을 감안하면 시외, 특히, 시외2대역 부문이 크게 위축되었을 것을 짐작할 수 있다. 후발 사업자의 경쟁력 약화는 유선부문의

- 3) 이종화 외(2004)는 1998년에서 2002년의 5년 동안 LL시내전화 통화량은 약 41%, LL시외전화 통화량은 약 23% 감소한 반면, LM, ML, MM 통화량은 크게 증가하였지만 최근에 이를수록 증가속도는 둔화되고 있음을 보였다.
- 4) 최근 유무선 대체에 관한 많은 실증분석 결과가 제시되었는데, 대표적으로 몇 개만 살펴보면, 윤충한, 최용제(1999, 2003)는 PCS 도입을 전후하여 시내전화와 이동전화의 약한 대체제에서 강한 대체제로 변하였음을 보였으며, 성낙일(2002, 2003)에 의하면 이동전화 요금 하락이 시외전화 수요감소를 초래하며 교차탄력성은 약 1이다. 가입대체와 관련하여 문춘걸(2001)은 이동전화 가입자 변화는 유선가입자 변화에 보완적이지만 유선가입자 변화는 이동 가입자 변화에 대하여 대체적인 성격을 가짐을 보였으며, 성낙일(2002)은 이동전화 가입자 1% 증가가 유선 신규가입을 1.10% 내지 0.18% 감소시키며, 유선전화 해지자를 0.14% 내지 0.22% 증가시킴을 보였다. 이러한 연구는 이동전화의 이용과 가입의 증가가 유선의 이용 및 가입 감소의 중요한 원인임을 보이고 있지만, 이동전화의 가입 포화를 감안할 때 반드시 향후 유선의 이용 및 가입감소를 예상하는 것은 아니다.
- 5) 현재 유선가입자는 23백만 명, 이동전화 가입자는 37백만 명 정도이며, 유선가입자의 수는 약간의 등락을 보이지만 거의 정체상태에 있다고 할 수 있다.

경쟁 위축으로 이어질 수 있다.

셋째, 이동전화 가입자 수가 유선전화 가입자 수를 크게 추월하는 시장변화로 보편적 서비스 정책의 시각도 바뀔 필요가 있다. 유선전화만이 보편적 서비스 제공 의무의 주체가 되어야 할 이유는 없으며 일정부분 이동전화의 역할도 요구될 수 있는 것이다.

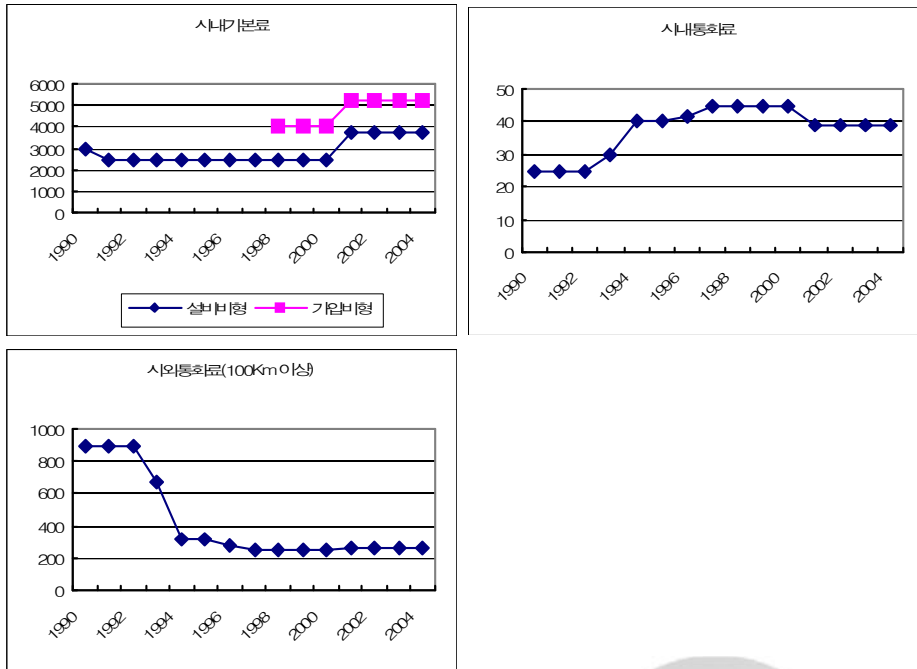
2. 비합리적인 요금체계

(1) 유선전화 요금의 현황

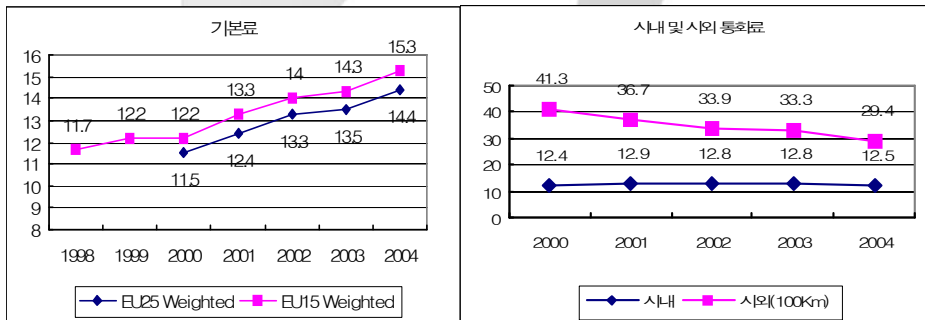
아래의 그림은 기본료, 시내통화료(LL통화) 및 시외2대역 요금⁶⁾의 변화 추이를 보여 준다. 시내 유선전화 요금 추이와 관련해서 몇 가지 특징을 정리해 보기로 하자. 우선, 기본료가 매우 고정적이었다. 1991년 이래 현재까지 단 한번의 조정뿐이었다.⁷⁾ 기본료는 시내전화 서비스 제공에 있어서 NTS(가입자 접속) 비용을 충당하는 것으로 이해할 수 있으며, 시내 가입자 부문의 비용은 일반적으로 시간이 흐름에 따라 증가한다. 이것은 선진국에서도 나타나는 일반적인 현상이다. 따라서 선진국에서도 통화료는 낮아지고 기본료는 인상되는 방향의 요금제조정이 지속적으로 추진되어 왔다.⁸⁾ 아래의 그림은 EU 국가의 기본료, 시내 및 시외통화료 변화를 보여 준다. 그렇다면 1991년에서 2001년 이전까지 시내 기본료는 고정되고 통화료는 인상되어 온 것은 부문별 비용의 변동과 반대 방향으로 요금조정이 이루어졌음을 의미하며, 따라서 요금-비용간 괴리도 확대되어 왔다고 할 수 있다.⁹⁾

- 6) 시외요금은 2001년 11월에 기존의 2, 3 대역을 통합하여 2개 대역으로 축소하였다. 시외1대역은 인접 및 30Km 이내, 시외2대역은 그 이상의 통화를 의미한다.
- 7) 1998년 가입제도의 변화로 실질적인 기본료 인상의 효과가 있었다고 할 수 있다. 그러나 가입비형 기본료가 설비비형 기본료보다 높게 책정되어 있지만 설비비형의 경우에는 설비비에 대한 이자손실을 감안한다면 실질적인 부담의 차이가 그림과 같다고 보기는 어렵다. 만일 이자손실로 인한 부담이 그림에서의 기본료 차이와 동일하다고 한다면, 사실상 1991년부터 2001년까지 기본료의 변동은 없었으며, 2001년에 30~48%의 인상이 있었을 뿐이라 할 수 있다.
- 8) 참고로 영국 BT의 시내 기본료는 2001년말에서 2004년말 사이에 약 8% 인상되었고, 시내통화료는 35% 정도 하락하였다(Ofcom, 2005). 미국의 시내전화(대부분 기본료만으로 구성된 정액요금제)에 있어서 1998년에 비교하여 2003년의 요금은 약 25% 인상되었다(FCC, 2004).
- 9) 2001년 이전까지 TS 비용의 하락에도 불구하고 시내통화료가 인상되어 온 것은, 시내부문 전체적으로 비용이 상승하는 가운데, 정치적 반발로 인하여 정부가 기본료 인상을 포기한 대신, 반발이 상대적으로 적었던 통화료를 높임으로써 시내부문의 비용 상승에 대처했기 때문이었다.

〈그림 1〉 유선전화 기본료 및 통화료 변동 추이¹⁰⁾



〈그림 2〉 EU 유선전화 요금의 추이



자료: EU(2004)

한편, 2001년 이후 현재까지 약 4년 동안 시내요금의 조정은 전혀 없었다. 비용에 관한 정확한 데이터가 없는 상황에서 엄밀한 결론을 내리기는 어렵겠지만, 요금제조정이 달성되었다고 보기는 어려울 것이다.¹¹⁾ 1994년 시외부문의 경쟁 도입 이전 시외전화 요

10) 시내기본료는 10급지 기준.

금이 짧은 기간 동안 3분의 1 수준으로 하락하였지만 그 이후에는 거리의존성을 축소하는 방향의 요금조정이 미미하다.

EU의 최근 자료¹²⁾를 이용하여 국내 유선전화 요금을 선진국들과 비교하여 보기로 한다. 비교 대상 국가는 영국, 미국, 일본, 독일, 프랑스이다. 우선, 한국의 기본료 수준이 비교 대상 국가들의 기본료에 비하여 매우 낮음을 알 수 있다. 최근 전국단일통화요금제로 전환한 영국의 기본료는 한국의 5배에 이른다.

〈표 1〉 기본요금의 국제비교

	residential	business	bus/res (%)
영국	16.84 (4.2)	20.07 (5.0)	119.2
미국	7.7 (1.9)	14.83 (3.7)	192.6
일본	14.32 (3.6)	19.34 (4.8)	135.1
독일	15.66 (3.9)	13.5 (3.4)	86.2
프랑스	13 (3.3)	13.1 (3.3)	100.8
한국	4.00 (1)	4.00 (1)	100.0

- 주: 1) 단위는 유로(1유로=1,300원 가정)
 2) 2004년 8월 기준
 3) () 안의 숫자는 한국 기본료 대비 승수이다.

〈표 2〉 유선전화 통화요금의 국제비교

Local	3min		10min		200Km	3min		10min	
	2003년	2004년	2003년	2004년		2003년	2004년	2003년	2004년
영국	17.3	13.2	57.8	43.9	영국	34.7	13.2	115.8	43.9
독일	12	12	42	42	독일	36.6	36	121.9	119.9
프랑스	15.8	15.8	39.2	39.2	프랑스	32.6	32.6	96.2	96.2
한국	3	3	12	12	한국	20.1	20.1	66.9	66.9

11) 공식적으로 시내 접속, 시내통화, LM통화의 부문별 원가보상률이 발표된 것은 없으나, 사업자는 가입자 접속 부문의 적자가 상당하다고 주장한다.

12) Commission of the European Communities(2004), Chapter 8, pp.78-95 참조.

다음 시내통화(LL)료에 있어서, 위의 첫 번째 표는 시내전화의 3분 통화와 10분 통화의 경우를 비교하고 있으며, 두 번째 표는 200Km의 장거리 전화의 경우를 보여 준다. 우선, 관측되는 것은 기본료와 마찬가지로 한국의 통화료가 영국, 독일, 프랑스에 비하여 매우 낮음을 알 수 있다. 다음 주목할 점은 외국과 한국의 통화료 격차는 시외보다 시내가 더 크다. 즉 거리가 커질수록 통화요금이 증가하는 정도가 한국의 경우 매우 높다는 것이다.¹³⁾

(2) 유선전화 요금체계의 비합리성

1) 상호보조체계

〈그림 3〉 국내 유선전화시장의 상호보조체계



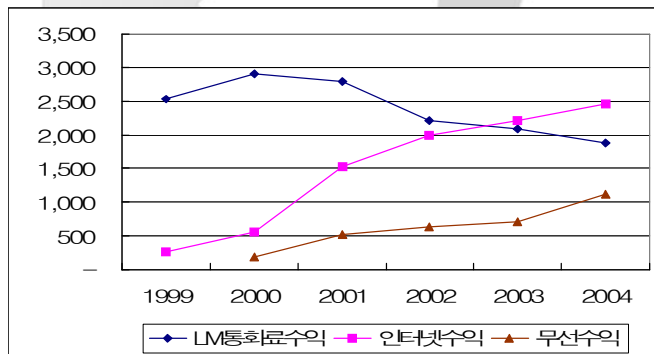
위의 그림은 유선전화를 세분화하고, 부문간 상호보조가 이루어지고 있는 상황을 묘사하고 있다. 유선전화서비스를 어떻게 세분화하느냐는 것은 다소 자의적인데, 가입자 접속, 시내통화(LL), LM통화, ML통화, 시외전화, 국제전화로 나누어 볼 수 있을 것이다. 그림에서는 가입자 접속과 시내통화(LL)만을 시내전화로 설정하였다. 가입자 접속은 적자, 시내통화는 흑자인 상황을 보여 준다. 엄밀하게 이것이 사실인지는 부문간 엄격한 비용 추정이 있어야 하는데, 외국과의 요금비교, 전통적인 전화시장의 추세 등을 감안할

13) 시내통화료를 100으로 둘 때, 시외요금(100Km)은 한국은 557, 일본은 411, 독일 265, 프랑스 245, 영국 100이다.

때 그것이 사실일 개연성이 높다. 가입자 접속 부문에서 수입은 기본료 수입이며, 비용은 NTS비용이 된다. 시내통화의 경우에는 시내통화료 수입이 TS비용을 초과한다. 그러나 가입자 접속과 시내통화를 합한 시내전화 부문은 적자인 상황이다. 시내부문의 적자는 다양한 소스로부터의 상호보조를 통하여 해결되고 있다. 우선, 시외 및 국제전화 부문에서 시내부문을 보조한다. 시외부문을 세분화하면 1대역과 2대역으로 구분되는데, 1대역 시외요금에 시내통화요금과 동일하도록 연동되어 있다는 것이 특징이다. 이러한 연동으로 인하여, 시외1대역의 요금은 비용을 충당하지 못하며 대신 시외2대역에서 요금이 비용을 초과함으로써 발생하는 초과이윤으로 시외1대역을 보조하고 있다.

시내전화 부문에 대한 보조는 시내접속료를 통한 보조뿐 아니라 다른 경로들에 의해서도 이루어진다. 대표적으로 LM통화, 보편적 서비스 제도에 의한 타사업자의 분담금, 초고속 인터넷과 무선재판매와 같은 KT의 수익사업을 들 수 있다. 우선 KT의 LM요금은 비용을 초과하고 있는 것으로 알려져 있다. 아래의 그림은 LM통화수입, 인터넷 및 무선재판매 매출의 변화를 보여 준다. 시내부문에 대한 주된 보조가 LM통화에서 인터넷, 무선으로 이어지는 양상을 볼 수 있다.¹⁴⁾

〈그림 4〉 KT의 수익사업 추이

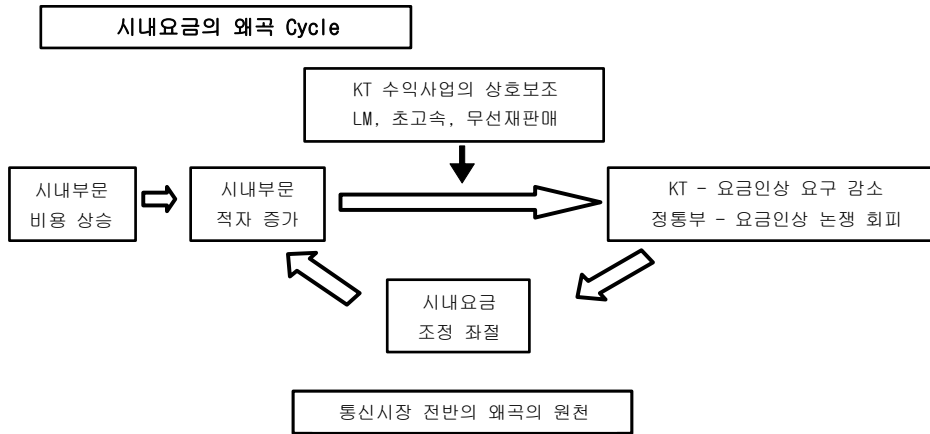


자료: KT IR 자료

14) 위의 그림은 매출의 변동만을 보여 주기 때문에 각 서비스에서 얼마나 초과이윤이 발생하고 있는지를 보여 주는 것은 아니다. 가령, 초고속 인터넷의 경우에는 상당한 투자가 필요하기 때문에 이윤은 매출 변동으로부터 유추할 수 있는 것보다는 크게 낮을 수 있다. 반면에 무선재판매의 경우에는 그 반대의 양상일 것으로 추정된다.

2) 시내요금의 왜곡 사이클: 시내전화 부문 적자의 유지, 확대

<그림 5> 시내전화 요금 왜곡 사이클



위의 그림은 시내전화 요금 규제의 실패(Regulatory Failure)를 도식화한 것이다. 시내전화 부문은 기술발전이나 비용하락 요인이 작은 반면, 가입자망의 유지 관리를 위한 비용 상승으로 전체적인 비용은 증가한다. 이로 인하여 발생하는 KT시내전화 부문의 적자 증가 문제는 시내요금의 조정보다는, 새로이 등장한 수익사업 부문에 의한 내부보조로 해결해 왔다. 정부로서도 정치적 논란을 야기하는 전화요금 조정보다는 시내적자가 KT 내부보조로 해결하는 상황을 방치하고 있다고 할 수 있다. 시내부문의 적자가 야기하는 문제는 무엇인가?

첫째, 시내전화망에 대한 투자 인센티브가 감소한다. 유무선 통화대체로 인하여 시내 유선전화망에 대한 투자가 필요하지 않다는 주장도 있을 수 있으나, 다음 몇 가지 측면에서 유선가입자망에 대한 투자가 지속적으로 필요하다. 우선, 유선통화의 감소는 가입자의 감소를 의미하지 않는다. 따라서 통화량이 적어졌다고 해도 유선전화망에 대한 유지, 관리 및 투자는 일정 수준 필요하다. BcN(광대역 통합망)의 차세대 통신망 구축에 있어서 가입자망의 고도화는 필수적이다. 또한, 전체 유선통화량이 감소하였다고 해도 통화 패턴의 변화가 유선통신의 용량 확충을 요구하고 있다. 즉 통화량의 합은 감소하거나 정체되고 있는 반면, 통화가 특정한 날짜, 요일, 시간에 집중되는 경향이 나타나고 있다. 2월 통신대란의 경우 전화를 이용한 텔레뱅킹 이용이 최근 급증하고 그 성격상

특정한 시기에 이용이 집중되었기 때문에 발생한 측면이 있다.

시내적자의 두 번째 문제는 시내전화 경쟁의 부진이다. KT의 낮은 시내요금은 후발 유선사업자의 시내부문에 대한 진입을 차단하고 있는 상황이다. 하나로의 시장점유율이 미미한 수준에 머물고 있으며, 최근에 들어서야 데이콤 등 후발 사업자들이 시내 진입에 관심을 보이고 있다. 그러한 후발 사업자의 경우에도 VoIP 등 기존 PSTN망을 우회하는 방식을 고려하고 있으며, 이것은 PSTN망의 과도한 우회라는 점에서 그리고, 추가적인 망투자가 요구된다는 점에서 국가적인 자원 활용의 미흡 내지는 자원의 낭비를 초래할 가능성이 있다. 또한, KT 시내적자는 시내부문의 경쟁축진을 위하여 도입된 가입자망 공동활용제도(LLU)를 무력화하고 있다.

셋째, 거리별 요금재조정(Rebalancing)이 저지되고 있다. 시내적자에 대한 보조를 위하여 시외요금을 비용보다 높게 유지하게 된다. 이로 인하여 앞에서 지적한 바와 같이 요금의 거리 의존성이 선진국에 비하여 높다.

넷째, KT의 신규사업 진출에 대한 규제 논쟁이 제기된다. 일반적으로 한 시장에서 독점적 지위를 가진 사업자가 다른 시장에 진입함에 있어서는 독점시장에서의 독점력을 이용하여 새로운 시장에서 경쟁을 저해하는 행위가 발생할 가능성을 검토하고 이에 근거해서 진입정책이 실행되는 것이 타당하다.

결론적으로, 시내적자의 문제를 KT 내의 상호보조를 통하여 해결함으로 인하여 여러 통신서비스간의 불합리한 상호 연결성이 발생하고, 시내부문의 왜곡이 다른 통신서비스 시장에 왜곡으로 파급되고 있다는 점에서 시내적자는 통신시장 전반의 왜곡의 원천이라 할 수 있다.

3) 시내, 시외간 통화료 연동

1993년 이래 시내통화료와 시외1대역의 요금은 동일하게 설정되고 있다. 이로 인하여 시외1대역의 요금은 비용보다 낮은 수준에서 유지되고 있으며, 시외부문 전체의 수익성 유지를 위하여 시외2대역 요금은 비용에 비하여 높게 유지된다. 이러한 연동이 유지되는 것은 단지 수도권 지역 주민의 반발 등 정치적 압력에 규제담당자가 효과적으로 대응하지 못한 데서 비롯된다. 또한, 요금연동은 시외 후발 사업자의 경쟁력 약화를 초래한다. 사업자는 수익성이 높은 시외2대역에 대한 cream skimming 전략에 집중하게 만들며, 기존 시장지배적 유선사업자에 대항할 수 있는 종합 유선사업자로서의 역량을 강

화하기 어렵게 만들고 있다.

4) 형평성 또는 보편적 서비스 정책의 불합리한 적용

전화 요금체계의 결정에 있어서 비용기반의 효율성만이 유일한 정책 목표는 아니다. 이용자간의 형평성이나 보편적 서비스의 제공 등 효율성 이외의 사회적 목표를 추구할 수 있다. 그러나 국내 요금정책에서는 이러한 제반 정책 목표를 합리적이고 명확한 기준에 근거하여 추구하고 있다고 보기 어렵다. 그 결과 오히려 형평적이지 못한 상황이 유지되거나 보조를 받을 타당한 이유가 없는 이용자들이 보조 받는 불합리성이 있다.

〈표 3〉 시외전화에서 시외2대역의 비중

지역	시외2대역 비중			
	건수	시간	도수	요금
서울	53%	50%	90%	76%
인천경기	35%	42%	87%	67%
부산경남	74%	76%	97%	90%
대구경북	69%	75%	96%	89%
광주전남	79%	83%	98%	93%
전북	72%	76%	97%	90%
대전충남	79%	83%	98%	93%
충북	72%	78%	97%	91%
강원	81%	86%	98%	94%

자료: 데이콤 제공

구체적으로 모든 가계의 전화보유를 유도하기 위하여 기본료를 낮게 유지하고 있다. 기본료와 관련해서 보조의 대상은 저소득층 등 사회적 약자로 국한되어야 하는데 모든 국민이 보조를 받고 있는 것이다. 한편 요금의 높은 거리의존성은 시외2대역 이용자가 1대역 또는 시내통화이용자를 보조하는 양상이며, 이것은 지방민이 대도시 또는 서울 거주자를 보조하고 있는 것이다. 다음의 표는 데이콤 시외전화 이용 중에서 시외2대역이 차지하는 비중을 보여 준다. 뚜렷하게 나타나는 특징은 수도권 이용자의 2대역 비중(시외전화 이용에서 차지하는 비중)이 그 외의 지역에 비하여 낮다는 것이다. 이것은 수도권

의 인구비중이 46%, 총생산의 비중이 48%에 이르는 특성에 기인하는데, 상대적으로 수도권 지역 거주자는 수도권 내의 통화 비중이 높은 반면, 그 외의 지역은 시외2대역에 해당하는 수도권과의 통화비중이 높다는 것을 의미한다.

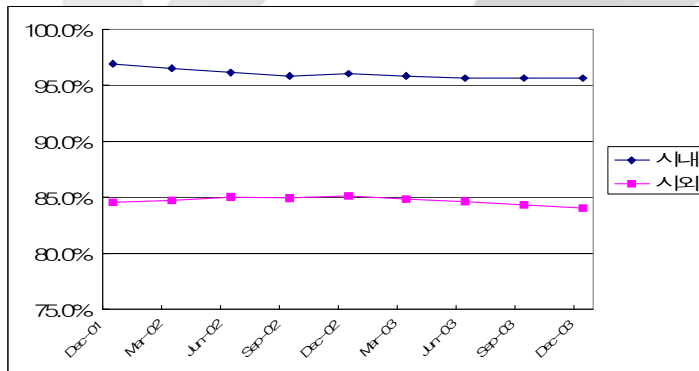
3. 경쟁의 부진

(1) 국내 유선전화시장의 경쟁 현황

국내 유선전화시장은 사실상 경쟁 부재의 상황이라 할 수 있다. KT의 시장지배력이 유지되고 있으며, 강력하면서도 경직적인 규제는 경쟁을 촉진하지 못할 뿐 아니라 오히려 저해하고 있다는 인상을 준다.

시내전화에서 최근 하나로의 약진이 두드러지지만 2005년 들어서면서 가입자도 정체되고 있는 양상을 보인다. KT의 시장점유율은 시내, 시외 모두에서 상당히 높은 수준을 유지하고 있으며, 시간이 흐름에 따라 감소되는 모습을 보이지 않는다.

〈그림 6〉 KT의 시내전화, 시외전화 시장점유율 변화



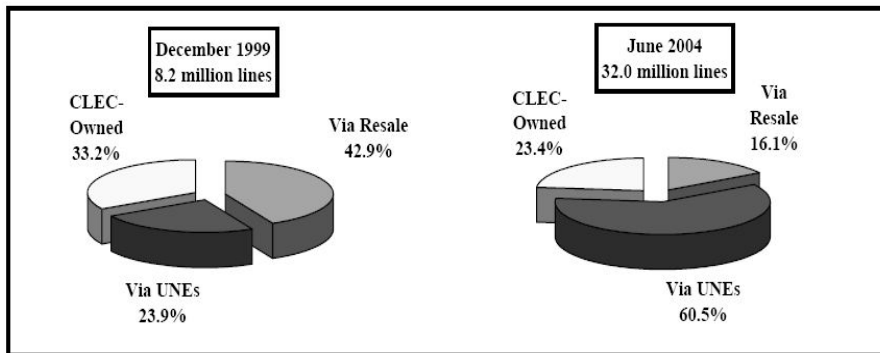
자료: KT IR 자료. 시내는 가입자 기준, 시외는 매출액 기준

유선전화시장의 세계적인 추세는 설비기반 시내전화 진입을 지양하고, UNE (Unbundled Network Elements), LLU(Local Loop Unbundling), WLR(Wholesale Line Rental), CPS (Carrier Pre-selection) 등과 같이 기존 사업자의 설비를 이용하는 방식의 후발 사업자 진입을 촉진하고 있으며, 국내는 이러한 추세를 따라가지 못하고 있다.

(2) 외국의 유선전화시장 경쟁 현황

미국은 1996년 통신법의 개정 이후 시내전화의 독점체제가 종식되고 기존 사업자의 시내전화시장이 비교적 빠르게 잠식되는 양상을 보이고 있다. 1999년말에 후발 사업자의 (가입자 회선 기준) 시장점유율은 4%에 불과했으나 2004년 6월에는 18%에 이르고 있다.¹⁵⁾ 이처럼 후발 유선사업자의 시내 진입이 가속화된 데에는 UNE(Unbundled Network Elements)와 같은 경쟁촉진 정책이 큰 역할을 하였다.

〈그림 7〉 경쟁사업자(CLEC)의 회선 분포



자료: FCC(2004)

유럽에서도 유선전화의 경쟁이 가속화되고 있다. 유선전화시장의 위축에도 불구하고, 유선전화사업자의 수는 최근 들어 증가하며,¹⁶⁾ 기존 사업자의 시장점유율도 지속적으로 감소하고 있다.

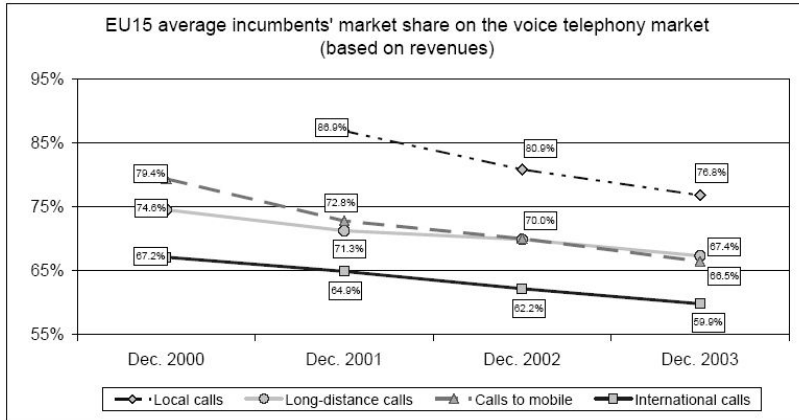
시내, 시외, LM 통화, 국제 모든 영역에서 기존 사업자의 시장점유율이 감소하고 있으며, 2003년말 시내통화에 있어서 기존 사업자는 77% 정도 차지하고 있다. 국내에서 KT의 시내통화점유율이 90% 이상인 것과 대조적이다.¹⁷⁾

15) FCC(2004) 참조. 미국에서는 한국과는 대조적으로 전체 시내전화 회선이 감소하고 있는데, 그것은 이 동전화의 보급과 더불어, 초고속 인터넷을 위한 DSL 서비스가 보급되면서 인터넷 접속을 위하여 이용 하였던 가정 내 두 번째 회선에 대한 수요가 감소하는 데 기인하는 것으로 보인다.

16) EU(2004)에 의하면 유럽 유선전화사업자의 수는 2001년부터 통신산업의 침체로 인하여 약간 감소하였 지만 2004년부터 다시 증가하고 있다. 이것은 최근 들어 통신산업의 경기회복과 더불어 사업자들의 낙 관적인 전망이 등장하고 있는 결과라 하겠다.

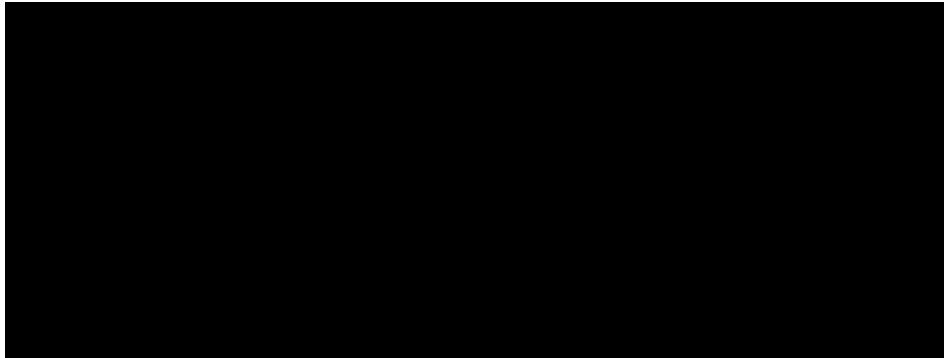
17) 또 하나 특징적인 것은 LM통화에서 기존 사업자의 시장점유율이 LL시내전화에서의 시장점유율보다

〈그림 8〉 EU 15개국 기존 사업자의 시장 점유율 추이



자료: EU(2004)

〈그림 9〉 유럽 국가별, 유선전화 유형별 기존 사업자의 시장점유율



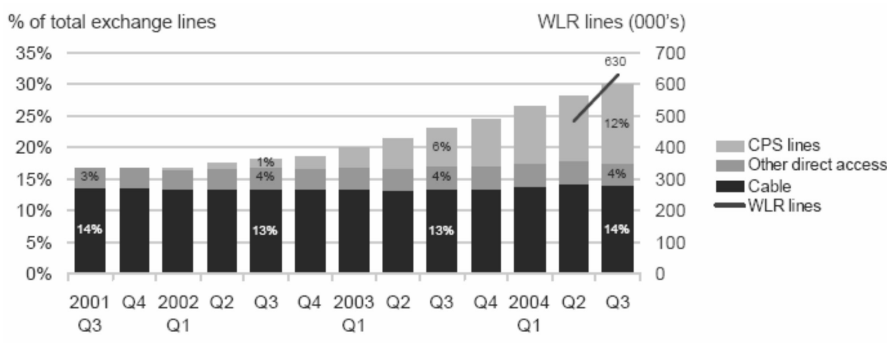
자료: Ofcom(2005)

위의 그림에서, 영국의 경우 BT의 시장점유율이 세 시장에서 거의 차이가 나지 않고 있으며, EU 전체 평균적으로 시내는 80%, 시외는 69%, 국제는 61%의 시장점유율을 보이고 있다.¹⁸⁾ 유럽에서도 유선전화시장에서의 경쟁촉진을 위한 여러 제도가 활발하게 적용되고 있다.

낮다는 것이다. 이것은 사전선택제 등 서비스 기반 경쟁촉진 정책의 효과를 보여 주는 것이라 할 수 있다.

18) 국내는 KT IR 자료(2005년 5월)에 의하면 KT는 가입자 기준 시내 93.8%, 매출액 기준 시외, 국제에서 각각 81.5%, 43.5%를 차지하고 있다. 시장점유율만으로 비교하면 국내, 시내 및 시외전화 부문의 경쟁은 유럽에 비하여 약하지만 국제전화 부문의 경쟁은 더욱 활발하다고 할 수 있다.

〈그림 10〉 영국의 BT 이외 사업자의 회선 비중



자료: Ofcom(2005)

영국은 유선전화 경쟁이 가장 활발한 국가 중 하나이며, 위의 그림은 유선전화통화에 있어서 BT 이외 사업자의 비중을 보여 주는데, 간접접속의 비중이 크게 증가하였음을 알 수 있으며, 이것은 가입자 접속의 도매상품(Wholesale Line Rental)의 도입, CS(Carrier selection) 또는 CPS(Carrier pre-selection)의 활성화에 기인하고 있다.¹⁹⁾

III. 유선전화 요금체계와 경쟁정책의 방향

1. 시내전화 부문의 적자 해소

(1) 시내전화에 대한 비합리적인 상호보조 체계의 개선

KT 내부 이전에 의한 상호보조는 중단되거나 또는 점진적으로 축소되어야 한다. 초고속 인터넷, 무선재판매 등의 KT 사업은 유선전화와 무관한 것이기 때문에, 유선전화 요금에 있어서 이러한 부문에서의 이윤이나 손실이 반영되는 것은 바람직하지 않다. 즉 효율적 요금체계를 위해서 유선전화의 요금조정은 전화부문에서의 비용구조에만 의존하는 것이 타당하다. 따라서 시내부문의 요금은 상향 조정되며, 동시에 시내부문에 대하

19) 영국은 2002년까지 CPS의 도입에 대해서 설비기반 경쟁을 저해한다는 점에서 부정적인 태도를 가지고 있었으나 EU의 적극적인 경쟁촉진 정책으로 이를 받아들였으며, 그로 인하여 유선전화시장의 경쟁이 크게 활성화된 모습을 보여 주고 있다.

여 보조하던 다른 통신서비스의 요금은 보조 폭만큼 하향 조정되어야 한다. 단기간의 급속한 조정이 바람직하지 않은 효과를 초래한다면, 적어도 그러한 방향으로의 점진적 조정 노력이 가시화되어야 한다.

(2) 시내전화 요금에 대한 인식의 변화와 규제의 합리화

시내전화 요금이 낮게 유지되고 있는 현실적 이유는 시내전화서비스를 공공서비스 또는 복지정책의 수단으로 인식하고 있다는 점이다. 통신부문에 민영화, 경쟁 도입이 추진되는 상황에서는 이러한 인식의 변화가 요구된다. 통신요금에 대한 정부의 통제와 규제는 사회가 추구하는 목표가 시장의 원리에 의하여 충분히 달성되지 않는 경우로 국한되어야 하며, 그것이 경쟁의 긍정적인 효과를 상쇄 또는 대체하는 것이 아니라 보완하는 것으로 인식되어야 한다.

통신요금, 특히 시내유선전화에 있어서 정부의 규제가 타당한 근거는 두 가지로 요약될 수 있는데, 첫째는 독점력의 남용에 의한 비효율성의 발생이고, 둘째는 보편적 서비스 제공 등 사회복지 차원의 정책 목표 달성이다. 현재 인가제의 적용을 받는 시내전화 요금에 대한 결정에 있어서 독점 규제 차원에서의 감시가 어떻게 요금결정에 적용되는지에 대하여 명확한 설명이나 논리제공이 없다는 것이 큰 문제이다. 한편, 통신요금은 종종 경제 전반의 물가관리 수단으로 활용되고 있다. 그러나 현재의 소비자물가지수 산정에 있어서 유선전화는 차지하는 비중은 극히 낮다는 점에서,²⁰⁾ 그리고 물가관리를 위한 개입이 시장의 효율성을 저해한다는 점에서 바람직한 정책이라 할 수 없다.

복지 차원의 요금제도는 보조 대상과 범위를 명확하게 하여야 한다. 시내전화 요금에 있어서 복지정책을 추구할 경우에는 누가 보조를 받으며, 누가 보조를 하는지를 분명히 하여야 한다. 전화에 대한 복지정책은 유선과 무선통신이 분담하는 방향으로 변화될 필요가 있다. 이미 이동전화 보유자는 3,700만 명에 이르는 반면, 유선전화 가입자는 2,200만 명 수준에 머물고 있는 상황에서 유선전화는 보편적 서비스 등 복지정책의 유일한 수단일 이유는 없다. 유선전화와 이동전화에 대한 일반 소비자의 인식도 최근 몇 년간

20) 소비자물가지수의 가중치에 있어서 시내 기본료는 1.5, 시내전화료는 4.0, 시외전화료는 2.6이며, 이는 이동전화료(23.7), 전기료(18.0), 도시가스(18.6), 시내버스료(9.3) 등에 비하면 매우 낮은 수준이다(통계청).

급격히 변화하였다. 이동전화를 기본적인 또는 필수적인 통신수단으로 인식하는 소비자의 비중이 크게 증가하였다.²¹⁾²²⁾

과거에는 통신비가 소비 지출에서 차지하는 비중이 작지 않았기 때문에 전화요금의 인상에 대하여 소비자 또는 정치적 반발이 컸던 측면이 있다. 그러나 최근 가계 소비지출에서 유선전화의 비중이 매우 낮아졌기 때문에 비용 변화에 맞추어 요금을 조정해야 한다는 입장에 대한 소비자의 반발도 과거에 비하여 작을 것이다.²³⁾ 정부가 유선전화에서의 비용 변화, 요금-비용간 왜곡 현상을 일반 국민에게 충분히 설명한다면 합리적인 방향으로의 요금조정은 달성 가능할 것이다.

(3) 시내전화 요금재조정(Rate-Rebalancing)

전통적으로 시내전화 요금재조정은 기본료 인상, 통화료 인하를 의미하며, 지속적으로 추진되어야 하는 중요한 과제이다. 유선전화의 요금 왜곡 해소 차원에서 우선적으로 추진해야 할 것은 가입자 접속 부문의 왜곡 해소라 할 수 있다. 즉 기본료의 인상을 의미한다. 한편, 시내전화 요금조정 차원에서 기본료의 인상과 더불어 상응하는 시내통화료의 인하가 추진되어야 하느냐는 문제가 제기될 것이다. 이 문제에 대해서는 다음과 같은 몇 가지 측면을 고려할 필요가 있다.

첫째, 시내통화료 인하는 시내 가입자 접속 부문을 보조하는 다른 수단들의 요금조정과 병행되어 추진되어야 한다. LM요금의 인하, 비용기반의 시내 접속료 달성, KT의 초고속 인터넷 및 무선재판매와의 회계분리 등과 병행되어야 한다.

둘째, 단일 통화요금제와의 일관성을 고려해야 한다. 유선전화 요금제에 있어서 제기되는 큰 과제 중 하나는 단일 통화요금의 도입문제이다. 유선전화시장에서 통화료를 거

21) 이종화 외(2004)의 설문조사에 의하면 이동전화를 생필품으로 여기는 소비자의 비중(32%)이 유선전화를 생필품으로 여기는 소비자 비중(18%)을 크게 상회하고 있다.
 22) 복지정책의 수단을 유선전화에서 이동전화로 완전 전환하는 것은 바람직하지 않더라도 이동전화의 일정 부분 기여하도록 통신에 있어서의 복지정책 방향을 조정할 필요가 있다. 가령, 농어촌 또는 낙도 지역의 경우에는 유선전화서비스 제공 비용이 이동전화 제공 비용보다 높을 수 있으며, 따라서 이 경우에는 이동전화를 보편적 서비스 제공의 기본수단으로 정책을 추진하는 것이 바람직하다.
 23) 유선전화와 이동전화 지출에서 시내전화의 비중은 20.1%, 시외전화는 8.8%, 국제전화는 5.8%이며, 이는 이동전화의 비중(64.3%)보다 크게 낮은 수준이다. 가구당 소비지출에서 유선전화(시내, 시외, 국제)가 차지하는 비중은 2% 이내로 추정된다.

리와 무관하게 설정하는 전국단일통화요금제는 장기적으로 언젠가는 도입되어야 할 과제라 할 수 있다. 그렇다면, 시내통화료를 현재 수준 이하로 낮추는 것은 장기적인 방향과는 괴리되는 측면이 있다.

셋째, 시내통화료와 시외1대역 요금이 연동되어 있는 상황에서 시내통화료의 인하는 곧 시외1대역 요금의 인하를 의미한다. 시내통화 부문과는 달리 시외1대역은 요금이 비용보다 낮은 수준이 유지되고 있기 때문에, 요금-비용간 왜곡이 더 증대되는 역효과가 발생한다.

넷째, 시내통화 부문의 경쟁 활성화를 고려하여야 한다. 시내통화료의 인하는 현재에도 미흡한 후발 유선사업자의 시내부문 진입을 더욱 저지하는 효과를 초래한다. 시내통화 부문에 있어서 요금이 비용을 초과하고 있다면 그러한 괴리는 인위적 요금조정보다는 LL통화 및 LM통화에 대한 경쟁 도입 및 활성화로 해결되도록 하는 것이 바람직하다.

2. 시외통화요금의 재조정(Rebalancing): 거리의존성의 축소

시내통화료와 시외1대역 요금은 분리되어야 한다. 전국단일요금제가 도입되지 않은 상황에서 요금연동은 시외부문의 요금-비용 왜곡을 유지하거나 또는 강화하는 요인으로 작용하고 있다. 또한, 요금연동은 역무구분에 맞지 않는 관행으로서 유선전화시장의 경쟁력 약화의 한 요인이 되고 있다. 현재 시내와 시외를 서로 다른 역무로 구분하고 있으며, 사업권도 구분하여 부여되고 있다. 경쟁구조도 상이하다. 따라서 요금연동은 경쟁 및 시장구도를 무시하는 불합리한 관행이라 할 수 있다. 과거 불합리한 요금연동을 중단하려는 시도가 있었으나 종종 소비자 또는 정치권의 압력에 의하여 좌절되었다. 그러나 현재는 상황이 많이 변하였고, 요금분리의 정치적 부담은 크게 약화되었다고 보아야 할 것이다. 유선전화보다는 이동전화를 필수 통신수단으로 여기는 소비자가 많으며, 상대적으로 이동전화 지출이 큼으로 인하여 유선전화 요금변동이 통신비에 미치는 영향이 미미하기 때문이다. 또한, 요금연동은 시외2대역 이용자, 특히, 비수도권 거주자를 역차별하는 것이기 때문에 시외1대역 요금 인상이 2대역 요금 인하를 가능케 한다는 점을 정부는 국민들에게 인식시킬 필요가 있으며, 이러한 방향의 요금조정은 지방화를 추진

하는 현 정부의 정책방향에도 부합하는 것이다.²⁴⁾

시내통화료와 시외1대역 요금간의 연동이 제거된다는 전제하에서 시외전화 요금의 요금제조정을 추진할 필요가 있다. 그것은 시외1대역 요금 인상, 2대역 요금 인하를 의미한다. 이에 대한 근거를 다음과 같이 제시한다.

첫째, 비용지향성으로 효율성을 제고한다. 만일 시외전화사업자의 이윤에 변동이 없으면서 시외1대역 요금 인상, 시외2대역 요금 인하로 요금-비용간 괴리가 감소하면 공급자 잉여는 동일하지만 소비의 효율성 제고로 소비자 후생은 증가하게 된다.

둘째, 이동전화 및 VoIP 등 신규 서비스에 대응하는 경쟁력을 향상시킨다. 이동전화, VoIP 등 신규서비스의 요금은 거리의존성이 없다. 유선전화와 이동전화 중에서 어느 통신수단이 더 활용되어야 하느냐는 것은 사업자들간의 자유로운 경쟁과정을 통하여 결정되어야 하는 것인데, 경직된 유선요금 규제로 인하여 그 과정이 왜곡되는 것은 바람직하지 않다.

셋째, 후발 사업자는 시외2대역에 국한된 cream skimming 사업자에서 벗어나 종합 유선전화사업자로서의 역량을 강화하게 되고, 결과적으로 유선전화 부문의 경쟁 활성화로 이어질 수 있다.

3. 전국단일요금제

전송비용의 거리의존성이 감소하지만 완전히 소멸되지 않은 상황에서 비용기반, 즉 배분적 효율성 차원의 바람직한 요금제는 거리에 어느 정도 의존하는 것이다. 그러나 단일요금제는 소비자에게 이용상의 편익을 제공하며, 상이한 통신서비스간 경쟁을 촉진하는 긍정적 효과를 가진다. 후자의 긍정적 효과가 배분적 비효율성을 상쇄한다면 단일요금제의 도입이 바람직할 수 있다. 전송비용의 거리의존성이 지속적으로 하락하는 추세를 감안하면 어느 시점에 가서는 유선전화의 경우에도 전국단일통화요금제가 도입되어야 할 것이다.²⁵⁾ 유선전화시장에 대한 규제의 세계적 추세는 시내, 시외의 구분을 없

24) 참고로 일본 NTT East의 현재 장거리 요금 구조를 보면 20Km 이내의 장거리 1대역 요금이 시내요금의 2배 이상이다.

25) 영국은 2004년 7월에 시내와 장거리 요금의 구분이 없는 전국단일요금제(BT Together Option)로 전환

에는 것이다. 진입규제(사업권 부여), 요금규제 등의 면에서 거리의 구분이 소멸하고 있으며, 사업자간의 경쟁 과정에서 전국단일요금제가 등장하고 있다. 또한, 국내에서 전국단일요금제의 도입은 미흡한 시내경쟁을 촉진하는 효과를 낼 것이다.

그러나 현재의 유선전화 요금체계에서 일시에 전국단일통화요금제로 전환하는 것은 여러 문제를 야기할 수 있다. 우선, 시내통화요금의 인상으로 소비자의 저항이 있을 수 있다. 다음, 단일요금의 급격한 도입은 후발 유선사업자의 입지를 약화시킬 수 있다. 현재 시외2대역에 의존하는 후발 사업자는 시내부문으로 본격적으로 진입하기 이전에 수익의존 부문인 시외2대역에서의 이윤감소로 경쟁력을 상실할 수도 있다. 후발 사업자의 시내부문으로의 진입에는 시간과 노력이 요구되며, 정부의 시내 진입 촉진 정책에 의존하게 된다. 따라서 후발 사업자의 시내 진입이 상당한 정도 이루어진 시점에서 전국단일요금제의 도입을 고려하는 것이 타당하며, 그 이전에 시내경쟁 촉진을 위한 제도적 장치의 도입과 시행이 있어야 할 것이다.

4. 주거용과 사업용 요금의 분리

유선전화 요금체계의 문제를 해결하는 하나의 효과적인 방안으로서 주거용 전화와 사업용 전화를 분리하여 사업용 요금을 주거용보다 높게 설정하는 것이 바람직하다. 일반적으로 요금설정의 원칙에는 두 가지 대립된 입장이 있다. 하나는 배분적 효율성을 달성하는 비용기반원칙(Cost-Based Pricing)이고, 둘째는 소비자 후생에 기반을 두는 가치기반원칙(Value-of-Service Pricing)이다. 시내전화 요금을 주거용과 사업용으로 구분하고 후자에 대하여 더 높은 요금을 설정하는 것은 가치기반원칙을 채택하는 것이 된다. 사업용 전화 이용자의 편익이 더 크기 때문에 더 높은 요금을 지불해야 한다는 것이다. 이 원칙은 배분적 효율성과 상충될 수 있다. 가령, 사업용 이용자는 상대적으로 도시지역에 밀집되어 있기 때문에 전화사업자의 입장에서는 서비스 제공비용이 더 낮을 수 있다. 전화요금에 있어서 이러한 두 가지 상반된 입장이 선진국의 요금체계에도 나타나고 있다. 아래 제시된 미국의 한 사례가 이를 단적으로 보여 준다.²⁶⁾

하였으며, 통화료가 없는 정액제를 부분적으로 도입하였다.

26) 표에서 rate group의 숫자가 높을수록 인구가 많은 도시지역이다. 각 지역에서 사업용 요금이 주거용

〈표 4〉 가치기반 요금설정의 사례

Example of a local rate structure – Kentucky

Rate group	Maximum lines	Residential		Business		Average cost 1998
		1995	2000	1995	2000	
1	13,800	\$11.17	\$12.17	\$28.10	\$32.00	\$50.56
2	25,100	\$12.02	\$13.02	\$30.96	\$32.90	\$39.30
3	45,500	\$12.69	\$13.69	\$33.35	\$32.90	\$32.76
4	200,800	\$13.34	\$14.34	\$35.81	\$32.90	\$32.40
5	1,191,800	\$16.55	\$17.55	\$43.19	\$32.90	\$22.55

자료: Wimmer and Rosston(2005)

가치기반의 원칙이라는 측면 이외에 사업용과 주거용 요금 분리가 가지는 의의와 효과에 대하여 논의하여 보자. 첫째, 사업용과 주거용 요금의 분리는 효율성 차원에서도 타당성이 있을 수 있다. 고정 공통비용(Fixed Common Cost)이 있는 다재화 기업(Multi-Product Firm)의 효율성을 극대화하는 요금설정방식으로서 Ramsey Pricing이 제시되었다. Ramsey Pricing은 역탄력성(Inverse Elasticity)의 원리로서 상대적으로 탄력성이 높은 재화에 대해서는 더 낮은 이윤마진을 얻도록 가격이 정해져야 한다는 것이다. 시내전화는 고정 공통비용이 높은 재화라 할 수 있다. 통상적으로 사업용이 주거용보다 탄력성이 낮을 것이므로, 두 시장의 서비스 공급비용 차이가 크지 않다면 Ramsey Pricing Rule이 시사하는 바는 주거용보다 사업용 요금이 더 높아야 한다는 것이다.

둘째, 주거용과 사업용 요금을 구분하고 있는 국가가 많이 있다. 이종화 외(2001)의 조사에 따르면 주거용과 사업용을 구분하는 국가도 많고, 그렇지 않은 국가들도 많다.²⁷⁾ 그러나 우리가 종종 규제의 벤치마크로 삼는 미국, 영국, 일본의 경우에는 모두 구분하고 있다.

셋째, 보편적 서비스 정책 차원에서 사업용 이용자가 주거용 이용자를 보조하는 것이 타당할 것이다. 가장 바람직한 것은 개별 이용자의 상황에 따라 피보조자를 결정하여야 하지만, 주거용 이용자 그룹 내에서 이용자들을 차별하는 것이 어렵다면 주거용과 사업용으로 구분하는 것이 최선은 아니더라도 차선책은 될 것이다.

요금보다 상당히 높음을 알 수 있다.

27) 이종화 외(2001)에 의하면 영국, 미국, 일본, 프랑스 등 OECD 12개국에서 구분하고, 독일, 스웨덴 등 14개국에서 구분하지 않는다. 두 그룹에 대한 소득, 경쟁양상 등의 차이가 있는 것은 아니고 규제당국의 정책적 선택이라 할 수 있다.

넷째, 시내적자 해소를 위한 실현 가능한 방안이 될 수 있다. 본 연구에서 가장 크게 주장하는 바는 유선전화 요금 왜곡의 원천이 시내 적자에 있으며, 이것을 해소하기 위한 노력이 시급하다는 것이었다. 시내전화 요금, 특히, 기본료의 인상이 현실적으로 이루어지기 어려웠던 것은 일반 소비자의 반발 때문이었고, 일반 서민의 통신비 부담 증가가 주된 논리였다. 그렇다면 사업용 전화 이용자가 이러한 논리로 보조를 받는 것은 타당하지 않으며, 따라서 사업용을 주거용과 분리하여 요금을 현실화하는 것이 타당할 것이다. 한편, 현재 주거용 이용자가 사업용 이용자를 보조하고 있는 측면이 있다. 사업용의 경우 서비스 제공 비용이 낮고 대규모의 수요를 가지고 있기 때문에 실질적인 요금경쟁이 발생하고 있는 것이다. 이것은 배분적 효율성 차원에서는 바람직한 것일지라도 이용자간 분배 차원에서 정부나 사회가 원하는 것은 아닐 것이다.

다섯째, 사업용과 주거용의 분리는 효과적인 시내경쟁 촉진 방안이 될 수 있다. 시내 부문으로 진입하는 후발 사업자는 주거용보다 사업용 시장에 집중하게 될 것이다. 이것은 후발 사업자에 의한 cream skimming이라는 비판이 있을 수 있다. 또한 기존 사업자의 입장에서는 수익성 높은 시장부문을 상실하게 될 것이고, 시내 경쟁을 왜곡하게 될 것이라는 주장을 제기할 수 있다. 이러한 비판은 설득력이 있다. 실제로 미국에서도 후발 사업자들은 진입의 초기에 사업용에 집중하는 경향을 보였다. 그러나 후발 사업자의 시내 사업이 확대됨에 따라 점차 주거용 시장으로 영역을 확대하여 왔다.²⁸⁾ 따라서 cream skimming의 문제는 시간이 지남에 따라 자연스럽게 해소되어 왔다. 오히려, 사업용과 주거용의 구분은 진입을 촉진하는 요인이 될 수 있다. 기존 사업자의 높은 사업용 요금은 후발 사업자에게 시내 진입을 매력적인 것으로 만들어서 시내 진입을 촉진하게 되는 것이다.

28) FCC(2004)는 기존 사업자(ILEC)와 후발 사업자(CLEC)가 각각 자신의 가입자 회선 중에서 주거 및 소사업용 회선의 비중이 1999~2004년까지 변하는 양상을 보여주는데, CLEC의 경우 1999년에 41%에서 2004년에는 65%로 증가하여 기존 사업자의 77%에 거의 육박하고 있다. 즉 시내시장 진입의 초기에 사업용 시장에 먼저 진입하고 이후 점진적으로 주거 및 소사업용 시장으로 영역을 확대하는 것이다.

5. 시내전화 경쟁 활성화 방안

지금까지 요금체계의 바람직한 개선방안들을 제시하고 논의하였다. 바람직한 요금체계는 단지 비용에 기반한 배분적 효율성이나 복지정책, 보편적 서비스 제공 등 소비자 간 분배의 문제에만 국한해서 고안되는 것은 아니다. 유선전화시장에서 효과적인 경쟁을 유도하는 것이어야 한다. 경쟁이 활성화됨으로써 시장의 원리로 인한 사회적 혜택을 달성할 수 있고 규제의 부담도 경감될 수 있다. 유선전화시장의 경쟁활성화를 위한 정책방향에 대하여 논의하기로 한다.

첫째, 시내경쟁 활성화의 최대의 걸림돌인 시내적자 해소가 선행되어야 한다. 시내적자는 단순히 배분적 효율성, 투자인센티브의 문제일 뿐 아니라 경쟁 활성화를 막고 있는 요인으로 인식할 필요가 있다.

둘째, 유선전화시장에서 설비기반 경쟁보다 서비스 기반 경쟁을 강화할 필요가 있다. 현재 하나로에 의한 시내 진입은 설비기반 진입이라 할 수 있다. 이미 KT의 유선전화망은 이미 구축되어 있기 때문에, 후발 사업자의 설비 투자에 의한 진입은 중복투자와 사회적 자원의 낭비를 유발하며, 또한 투자 부담으로 인하여 진입이 저지되고 있다. 따라서 시내 진입 촉진을 위하여 KT 시내망을 경쟁사업자가 효과적으로 활용할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

셋째, LLU(Local Loop Unbundling) 제도의 실효성 제고를 위한 노력이 필요하다. 시내 경쟁 활성화를 위하여 2001년 LLU 제도가 마련되었으나 그동안 실효성이 거의 없었다고 평가되고 있다. 그 주된 이유는 KT의 낮은 시내요금에 있지만, KT의 비협조적 행동도 많이 지적된다. 제도의 효과를 극대화하기 위해서는 시내요금 왜곡의 해소뿐 아니라 엄격한 규제가 필요하다.

넷째, 앞에서 언급하였듯이 시내전화 요금을 주거용과 사업용으로 분리하는 것이 시내적자를 해소하면서 시내부문 진입을 촉진하는 정책이 된다.

다섯째, 현재 시외전화에 대해서만 적용되고 있는 사전선택제의 대상범위에 LL, LM 통화를 포함하는 방안이다.²⁹⁾ 이것은 서비스 기반 경쟁촉진을 위한 하나의 방안으로서,

29) 사전선택제가 도입되면 이용자는 접속과 통화를 서로 다른 사업자로부터 구매할 수 있다. 기본료는 접속에 대한 대가로서 사업자 A에 지불하고 통화에 대해서는 사업자 B에 지불하는 것이다.

후발 사업자의 망 구축 부담을 해소하며, LLU와는 달리 가입자 접속 부문에 대한 부담으로부터 자유롭게 된다.³⁰⁾ 현재 KT의 가입자 접속 부문에 대한 보조 때문에 통화부문에 대한 경쟁 도입이 어렵다는 논리가 정부와 KT의 입장이다. 그러나 불합리한 상호보조체계를 교정할 수 없는 대상으로 여기는 한 유선전화시장의 제반문제는 해결될 수 없다.

IV. 요약 및 결론

본 논문은 유선전화시장의 제반 문제점을 파악하고 요금체계의 바람직한 정책방향을 제시하고자 하였다. 시장의 현황은 유선부문의 정책적 소외, 불합리한 요금체계, 경쟁의 부진 차원에서 파악하였으며, 특히, 시내적자는 투자인센티브의 저하, 불합리한 상호보조체계를 통한 왜곡의 과급, 통화요금의 과도한 거리의존성 유지, 경쟁의 부진 등 제반 문제의 근본인을 강조하였다. 또한 요금에 대한 정치논리는 합리적 정책 추진을 어렵게 하고 있다. 유선전화는 국민의 기본 통신수단으로서 중요한 역할을 담당하고 있으며 유선망은 모든 통신의 근간이 된다는 점에서 보다 적극적인 정책적 노력이 요구된다. 유선전화 각 부문별 요금-비용간 왜곡을 해소하도록 요금조정이 이루어져야 하며, 구체적으로, 기본료의 인상, 통화요금의 거리의존성 축소, 시내부문에 대한 보조 축소에 의한 여타 통신서비스의 요금 인하와 더불어 요금조정의 현실적 방안으로서 주거용과 사업용 요금의 분리를 제안하였다. 유선전화의 경쟁 활성화와 경쟁력 제고를 위하여 사전선택제의 확대, LLU의 강화 등에 대한 보다 적극적인 정책적 노력을 촉구하였다.

1980년대부터 적극적으로 추진되었던 민영화 및 경쟁촉진 정책은 사업자의 수를 늘려서 경쟁적인 구조로 만드는 데에는 성공하였으나 실질적인 경쟁정책이 완성되었다고 보기 어렵다. 경쟁촉진 정책은 규제보다는 시장규율에 의한 시장운영이 보다 효율성 달성과 경쟁력 강화에 효과적이라는 취지에서 추진되었으나, 현재의 유선전화 경쟁은 정

30) 시내통화 부문의 경쟁 활성화는 통화요금과 비용간 괴리를 축소하는 데 기여할 것이다. 그러나 KT의 가입자 접속 부문에 대한 LL, LM 통화부문의 보조가 감소함으로써 적자가 증가할 수 있다. 따라서 기본료 조정 등 요금 왜곡의 해소와 병행 추진될 필요가 있다.

체되고 비효율성은 유지 및 강화되고 있으며 경쟁촉진 정책은 정지되었다고 해도 과언이 아니다. 경쟁정책의 본래의 취지를 계속 견지하여 적극적인 정책이 추진되어야 하며, 비합리적인 정치논리를 극복하고 보다 선진화된 시장 환경을 만들기 위하여 노력하여야 할 때라 하겠다.

K C I

참고문헌

- 변정욱 외, 『유무선전화의 대체성에 관한 계량적 분석』, KISDI 연구보고 03-15, 정보통신정책연구원, 2003.
- 성낙일, 「유무선 대체 현상과 통신시장 규제모형」, 『통신시장』 46, 한국통신, 2003, pp.22-35.
- 성낙일·김민창, 「시외통화 수요함수의 추정을 통한 시도간 시외통화와 이동통화의 대체관계에 관한 연구」, 『국제경제연구』 제8권 제3호, 한국국제경제학회, 2002.
- 윤창호 외, 「유무선 통신서비스 수요대체 현상에 관한 연구」, 2001년도 한국국제경제학회 동계학술대회, 2001.
- 윤충한·최용제, 「시내전화와 이동전화의 수요대체에 대한 경험적 연구」, 『경제학 연구』 47, 한국경영학회, 1999, pp.29-46.
- _____, 「이동전화와 시내전화간 대체 및 외부 효과」, 『경제경영연구』 제22권 제1호, 한국외국어대학교, 2003.
- 이종화 외, 「음성전화 유무선 대체 현상의 분석」, KISDI 이슈 리포트, 정보통신정책연구원, 2004.
- _____, 『주요 통신서비스 요금체계에 대한 국제 비교』, KISDI 연구보고 01-35, 정보통신정책연구원, 2001.
- 이홍재 외, 「통신서비스 시장 현황과 전망」, KISDI 이슈 리포트, 정보통신정책연구원, 2003.
- 정보통신정책연구원, 『정보통신산업 중장기 시장 전망[2003~2008]』, 2003.
- Federal Communications Commission, “Local Telephone Competition: Status as of December 31 2003,” 2004. 6.
- _____, “Trends in Telephone Service,” Wireline Competition Bureau, 2004.
- European Union, “Commission Staff Working Paper, Annex to the European Electronic Communications Regulation and Markets 2004 (10th Report),” 2004.
- _____, “Communication from the Commission to the Council, The European Parliament,

- The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions,” 2004.
- Office of Communications, “The Communications Market: January 2005 Quarterly Update,” 2005.
- _____, “Addressing the Local Call Disadvantage: A CPS Local Calls Option,” 2004.
- _____, “Competition and Regulation in Telecoms,” 2004.
- _____, “Investigation against BT about Potential Anti-competitive Exclusionary Behaviour: Decision of the Office of Communications,” 2004.
- _____, “Ofcom Fixed Telecoms Market Information Update,” 2004.
- _____, “Strategic Review of Telecommunications: Phase 1 and 2 Consultation Document,” 2004.
- _____, “The Communications Market 2004 - Telecommunications,” 2004.
- Oftel, “Protecting Consumers by Promoting Competition: Oftel’s Conclusions,” 2002.
- Wimmer, Bradley S. and Gregory L. Rosston, “Local Telephone Rate Structures: Before and After the Act”, *Information Economics and Policy* 17, 2005, pp.13-34.
- Zimmerman, Paul R., “Reference Book of Rates, Price Indices, and Household Expenditures for Telephone Service,” Wireline Competition Bureau, FCC, 2004.

Pricing and Competition Policy for Wireline Telephony

Insuk Cheong

We evaluate the current rate system of Korean wireline telephony, and propose relevant remedies for more efficient and competitive market. Despite its importance in telecommunications market, wireline telephony and especially its rate system have been largely neglected by policy makers. Price-cost disparity in local telephony distorts investment incentives, spreads inefficiencies to other market segments through undesirable cross subsidy and weakens competition. We propose as specific policy goals rate rebalancing in local and long-distance telephony, separation of business and residential rates, lower rate sensitivity to distance, intensified measures to encourage local competition.

Key words: fixed telephony, rate regulation, rate rebalancing, cross subsidy