

정책연구 09-26

요금인가제 완화에 따른 통신요금 정책 방안

김득원/강유리

2009. 11

1. 본 연구보고서는 방송통신위원회의 출연금으로 수행한 방송통신정책 연구용역사업의 연구결과입니다.
2. 본 연구보고서의 내용을 발표할 때에는 반드시 방송통신위원회 방송통신정책연구용역사업의 연구결과임을 밝혀야 합니다.

서 언

정부가 통신규제정책 로드맵을 통해 ‘도매규제 도입과 소매규제 완화’의 정책방향을 제시한 이후 국회와 대통령인수위원회 등에서 다양한 요금인가제도 개선에 대한 의견이 제시되었습니다. 또한 방송통신위원회의 설립과 함께 방송통신 규제 전반에 대한 중장기적인 개선방안을 모색해야 할 필요도 생겼습니다. 그리고 현재 요금인가제 완화의 내용을 포함하는 전기통신사업법 개정안이 국회에 제출되어 있습니다. 이와 같은 정책의 변화에 발맞춰 단기적으로는 사업법 통과 후에 세부적인 후속정책을 마련하여 새로운 정책이 시장에 긍정적으로 반영될 수 있도록 하는 것이 중요합니다. 그리고 중장기적으로는 융합·All-IP 환경에 맞는 규제체계 일원화를 검토할 필요가 있습니다.

본 보고서는 이와 같은 배경 하에 여러 이슈와 문제점들을 고민해 보고 규제의 공백을 최소화하는 시장친화적인 방안을 모색해 보았습니다. 통신요금 규제제도의 개념 및 방식 등을 정리하였고, 국내외 요금규제제도 현황을 살펴봄으로써 시사점을 도출하였습니다. 그리고 요금규제 개선 방안들을 고민해 보고 이슈 및 내용들을 정리했습니다.

본 연구는 통신정책연구실의 김득원 책임연구원과 강유리 연구원에 의해 주로 수행되었습니다. 그러나 이외에도 원내외의 많은 전문가들께서 연구수행 과정에서 유익한 토론을 통하여 연구결과 도출에 도움을 주셨습니다. 본 연구에 도움을 주신 방송통신위원회 관계자들과 명지대 홍명수 교수님, 중앙대 이상규 교수님께 심심한 사의를 표하는 바입니다.

아무쪼록 본 연구가 요금인가제도 개선 및 정책방안 수립에 도움이 되기를 바라며 앞으로 관련 연구의 심화 및 보다 유용한 정책대안 도출을 위하여 기탄없는 비판과 조언을 부탁드립니다.

2009년 11월

정보통신정책연구원

원 장 방 석 호

목 차

서 언	1
요약문	9
제 1 장 서 론	13
제 1 절 연구배경	13
제 2 절 주요 연구내용	14
제 2 장 통신요금 규제제도 개관	15
제 1 절 통신서비스 요금설정 방식과 요금전략	15
1. 요금설정 방식	15
2. 요금전략	21
제 2 절 요금 규제의 개념 및 목적	23
1. 요금 규제의 개념 및 필요성	23
2. 요금 규제의 목적	24
제 3 절 요금 규제의 방식	27
1. 개 요	27
2. 임의가격설정(Discretionary price setting)방식	27
3. 보수율 규제(Rate of return regulation)	28
4. 보수율-유인 규제(ROR-incentive regulation)	31
5. 가격상한 규제(Price cap regulation)	34
제 3 장 국내외 통신요금 규제제도 현황 및 시사점	39
제 1 절 국내 통신서비스 요금규제	39
1. 요금 규제제도의 변천	39

2. 인가제의 법적 의미	41
3. 요금 규제제도 현황 및 이슈	42
제 2 절 해외 통신서비스 요금규제	52
1. 미 국	52
2. 영 국	61
3. 일 본	63
4. 호 주	65
5. 아일랜드	66
6. 캐나다	67
7. 시사점	67
제 4 장 요금인가제 완화에 따른 정책방안 및 시장영향 분석	69
제 1 절 요금인가제 완화에 따른 정책방안	69
1. 요금인가제 완화의 내용	69
2. 주요 이슈	71
3. 후속 정책방안	74
제 2 절 요금인가제 완화에 따른 시장영향 분석	81
1. 주요 시장 현황	81
2. 최근 시장 동향 및 사업자들의 요금전략	97
3. 시장영향 분석	98
제 3 절 요금규제 중장기 정책방안	105
1. 제도개선 필요성	105
2. 추진방향	106
제 5 장 결 론	108
참고문헌	110

표 목 차

〈표 2-1〉 한계비용 요금설정의 손실 대처 방안 종류와 특징	16
〈표 2-2〉 현행 시외전화서비스 요금(2009년 11월 기준)	22
〈표 2-3〉 현행 초고속인터넷서비스 요금(2009년 11월 기준)	22
〈표 2-4〉 현행 이동전화서비스 요금(2009년 11월 기준)	23
〈표 3-1〉 통신요금 규제 변천	39
〈표 3-2〉 인가대상 역무와 기준매출액(1997. 1~12)	41
〈표 3-3〉 이용약관 인가대상 기간통신역무와 기간통신사업자	44
〈표 3-4〉 인가대상 요금	44
〈표 3-5〉 지배적 사업자의 요금표에 대한 청원 및 답변기간	55
〈표 3-6〉 비지배적 사업자의 요금표에 대한 청원 및 답변기간	56
〈표 3-7〉 주별 ILECs 요금규제제도	59
〈표 3-8〉 주별 CLECs 요금규제제도	60
〈표 3-9〉 BT에 대한 소매요금규제 변천	61
〈표 3-10〉 일본의 가격상한규제 대상 서비스	64
〈표 3-11〉 2005년~2009년 표준요금지수	64
〈표 3-12〉 호주 Telstra의 가격상한규제 바스켓 구성	65
〈표 3-13〉 각국 통신 소매요금 규제 비교	68
〈표 4-1〉 시내전화 사업자별 요금 추이	84
〈표 4-2〉 일반전화와 인터넷전화 요금 비교	85
〈표 4-3〉 이동전화 사업자별 요금변동 추이	90
〈표 4-4〉 이동전화 사업자별 주요 요금인하 방안	91
〈표 4-5〉 주요 초고속인터넷 사업자별 요금 변동 추이	96

〈표 4-6〉 KT QOOK&SHOW 요금	98
〈표 4-7〉 SK텔레콤 T Zone 요금	98
〈표 4-8〉 통신업체별 결합상품 가입자수 현황	103

그 립 목 차

[그림 2-1]	한계비용 요금설정 방식의 손실 발생	16
[그림 2-2]	과부하 요금설정	18
[그림 2-3]	요금제 종류	21
[그림 4-1]	시내전화 시장 가입자 수 추이	81
[그림 4-2]	시내전화 시장 매출액 추이	82
[그림 4-3]	시내전화 시장 통화량 추이	82
[그림 4-4]	시내전화 시장 HHI 추이	83
[그림 4-5]	이동전화 시장 가입자 수 추이	86
[그림 4-6]	이동전화 시장 매출액 추이	87
[그림 4-7]	이동전화 시장 발신통화량 추이	87
[그림 4-8]	이동전화 시장 SMS 발신량 추이	88
[그림 4-9]	이동전화 사업자별 ARPU 추이	88
[그림 4-10]	이동전화 시장 HHI 지수 추이	89
[그림 4-11]	초고속인터넷 가입자 및 세대대비 보급률 추이	92
[그림 4-12]	제공방식별 초고속인터넷 가입자 규모	93
[그림 4-13]	초고속인터넷 서비스 매출액 추이	94
[그림 4-14]	초고속인터넷 주요 사업자의 ARPU 추이	94
[그림 4-15]	초고속인터넷 시장 HHI 추이	95

요 약 문

1. 연구 목표 및 필요성

포화상태에 접어든 통신시장에 활력을 불어 넣고 기업 활동의 자유를 제고하고자 규제완화에 대한 논의가 여러 해 전부터 이루어지고 있으며, 현재 요금인가제 완화의 내용을 포함하는 전기통신사업법 개정이 진행 중이다. 앞으로 방송통신 융합과 신규 혁신서비스 등장에 따라 경쟁 환경 또한 변화할 것으로 예상되므로 이에 대응한 통신요금규제 정책의 개선방향을 모색해 보고 구체적인 제도화 방안을 제시할 필요성이 점점 커지고 있다. 이에 본 연구는 통신요금 인가제 완화에 따른 후속 정책방안을 마련하고 시장의 영향을 분석하여 정책변화가 시장에 긍정적으로 작용할 수 있도록 하는 방안을 모색하고자 수행되었다.

2. 주요 연구내용

가. 통신요금 규제제도 개관

통신서비스는 비록 공공재는 아니지만 상당한 공익성이 인정되는 재화로서 요금 규제의 대상이 되어 왔다. 그러한 가운데 통신서비스 요금은 경제적 효율성 또는 공평성에 중점을 둔 여러 가지 방식으로 책정될 수 있으며, 최근에는 융합 및 결합서비스 등장에 따라 사업자들이 다양한 요금전략을 펴고 있다. 통신시장에서 시장이 경쟁요금(competitive prices) 형성에 실패하는 경우 규제를 통해 이를 바로잡으려는 노력이 필요하며, 궁극적으로는 사회후생(social welfare)의 극대화를 목표로 하게 된다. 보다 구체적으로는 규제를 통해 재정 수입을 얻고, 효율성을 달성하며, 공평성을 담보하여야 하는 세 가지 목적을 갖는다고 요약할 수 있다. 통신 요금을 규제하기

위해 다양한 방식들이 존재하였는데 전통적인 임의가격설정방식 보수율 규제와 보수율 규제, 대한 대안으로 제시된 가격상한 규제 및 이들 방식의 변형 혹은 보완 형태의 규제 방식들이 대표적이다. 각각의 요금 규제 방식은 나름대로의 장·단점을 갖고 있다.

나. 국내외 통신요금 규제제도 현황

우리나라는 현재, “신고원칙, 인가예외”의 요금규제가 적용되고 있으며 KT의 시내전화 및 초고속인터넷서비스와 SK텔레콤의 이동전화 요금에 대해서만 인가제를 적용하고 있다. 한편, 해외에서는 유선전화시장에서 시장지배적 사업자에 대한 소매요금규제가 존재하는 것이 일반적이지만 이동전화나 초고속인터넷에 대해서는 소매요금에 대해 규제를 적용하지 않고 있는 실정이다. 점차 유선 시내전화 시장에서 경쟁도입과 도매규제 도입을 통해 소매요금 규제가 점차 완화되고 있으며, 대신 요금표 제출이나 요금 또는 약관 공표 등의 의무가 부과되고 있다.

다. 요금인가제 완화에 따른 정책방안 및 시장영향 분석

전기통신사업법 개정안의 제29조에는 인가대상 사업자도 요금을 인하하는 경우 이를 신고할 수 있다는 인가제 완화의 내용이 포함되어 있다. 이에 따라 기존의 인가에서 신고로 완화되는 요금인하에 대한 판단과 세부 절차 마련이 필요하다. 우선 요금인하에 대해서는 명확한 판단기준과 요청자료를 명시하여 혼란을 줄여야 할 것이며, 요금인하의 내용이 불명확한 경우 이를 심사·검토할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 규제완화의 취지에 적합하도록 신고절차를 간소하고 투명하게 하는 것이 필요하다. 약탈적 가격 등 반경쟁적인 행위에 대해서는 사후규제의 보완을 통해 대처하는 것이 중요하다고 생각된다.

요금인가제 완화를 통해 요금인하의 방향에 대한 당국의 정책적인 기조는 반영되었다고 볼 수 있다. 하지만 이를 통해 요금인하 경쟁이 촉발될 것이라고 기대하는

것은 지나치게 낙관적일 수도 있으니 이를 예의주시해야 할 것이다. 오히려 이동전화시장과 같이 과점시장의 구조에서는 암묵적, 명시적 담합에 의해 요금이 유지될 가능성도 갖고 있다. 각 시장에서 시장지배적 사업자와 경쟁사업자의 경쟁 구도에 따라 요금경쟁의 양상도 다르게 나타날 것으로 예상된다. 또한 결합상품 시장에서의 경쟁이 점점 치열해지고 있어서, 인가제 완화에 따른 결합상품을 통한 지배력 전이 및 시장확정 및 인가대상 사업자 지정에 주의가 필요하다.

3. 연구결론 및 시사점

통신서비스 요금 규제제도에는 여러 방식이 있으나 궁극적으로 사회후생을 극대화하는 것을 그 목표로 한다. 요금인가제 완화에 따라 요금인하 경쟁이 시작되어 경쟁가격이 시장에서 형성된다면 이 목표를 달성할 수 있을 것이다. 하지만 과점시장의 형태를 갖고 있는 통신서비스 시장에서 요금인하는 인가제 완화에 전적으로 의존하지 않는 것이 사실이다. 규제당국이 적극적으로 요금에 개입할 수 없는 현실을 감안하면, 인가제 완화와 동시에 재판매제도(MVNO)와 사후규제 등 규제체계의 전반적인 개편을 통한 종합적인 접근이 필요할 것으로 생각된다.

인가제 완화에 있어서는 요금인하에 대한 명확한 기준을 제시하고 절차를 명시함으로써 혼란을 줄이고 제도가 잘 정착할 수 있도록 해야 할 것이다. 특히 약탈적 가격책정에 대해서는 사후규제의 보완을 통해 규제의 공백을 최소화해야 할 것이다. 결합상품 시장이 활성화함에 따라 개별상품의 인가와 더불어 결합판매의 인가지침도 일관성 있는 체계로 마련해야 한다. 장기적으로는 방송, 통신, IPTV를 아우르는 통합법체계 하에서 규제완화를 통한 시장 활성화가 중요한 과제이다.

제 1 장 서 론

제1 절 연구배경

통신서비스는 이제 우리 생활에 필수적인 요소로 자리 잡고 있으며, 방송통신 융합과 더불어 그 영역도 점점 더 넓어질 것으로 예상된다. 통신서비스 사용량이 늘어남에 따라 이용자들의 서비스 요금에 대한 관심도 더욱 커지고 있다. 하지만 요금수준은 최근 몇 년 동안 큰 변화가 없는 실정이며, 기존의 요금규제가 사업자들이 현재 시장상황에 안주하고 통신서비스 요금의 인하를 방지하는 측면으로 작용했다는 지적이 대두되고 있다. 따라서 포화기에 접어든 통신시장에 활력을 불어 넣고 기업 활동의 자유를 제고하는 방향으로 통신규제를 완화할 필요성이 커지고 있다. 현재 국회에 계류 중인 전기통신사업법 개정안에는 대표적인 사전규제인 요금인가제를 완화하겠다는 내용을 포함하고 있어, 이에 따른 후속 정책방안과 중장기적인 요금인가제 개선에 대한 검토가 시급하다고 생각된다. 즉 요금인가제 완화에 따라 요금인가 및 신고의 세부절차를 개선하여 규제의 투명성을 확보함으로써 규제의 불확실성을 해소해야 할 것이다. 이를 통해 시장 경쟁을 활성화함으로써 통신서비스 요금인하를 기대할 수 있으리라 생각된다.

또한 중장기적으로 방송통신 융합과 더불어 All-IP 기반의 방송통신서비스 시장으로 이행함에 따라 이종 서비스 간의 일관된 규제체계와 융합환경에 적합한 규제방안을 모색해야 할 것이다. 앞으로 수평규제가 도입에 따라 역무체계가 개편되면 이에 맞는 규제제도를 마련해야 한다. 그리고 여러 상품들이 결합되어 판매되는 현 시점에서 결합상품 인가제도와와의 조화로운 운용방안도 검토해 볼 필요가 있다. 장기적으로는 도매요금 규제도입에 따라 소매요금을 사후적으로 규제하도록 인가제도를 개선하는 것을 검토해야 할 것이다.

제 2 절 주요 연구내용

본 보고서는 다음과 같이 구성되어 있다. 제1장에서는 연구배경 및 목적에 대해서 정리하고 제2장에서는 통신요금 규제제도의 개념과 방식에 대해 정리하였다. 제3장에서는 국내외 통신요금 규제제도의 현황을 살펴본 후 시사점을 도출하였고, 제4장에서는 요금인가제 완화에 따른 후속 정책방안을 모색해 보고, 이에 따른 시장의 영향을 분석해 보았다. 또한 결합판매, 사후규제 등 요금인가제와 관련된 이슈들도 살펴보았다. 제5장에서는 결론을 도출하였다.

제 2 장 통신요금 규제제도 개관

제 1 절 통신서비스 요금설정 방식과 요금전략

1. 요금설정 방식

본 절에서는 규제의 영역 안에 속해있는 통신 산업에서 가능한 적정 요금설정 방식에 대한 설명을 하고자 한다. 그 중에서 경제적 효율성에 중점을 둔 한계비용 요금설정(marginal cost pricing), 과부하 요금설정(peak load pricing), 램지 요금설정(Ramsey pricing), 비선형 요금설정(non-linear outlay schedules)과 가격의 공평성에 중점을 둔 완전배분비용(fully distributed costs) 요금설정과 상호보조배제(subsidy-free) 요금설정에 대해 알아보겠다.

가. 후생극대화를 위한 요금설정

1) 한계비용 요금설정(marginal cost pricing)¹⁾

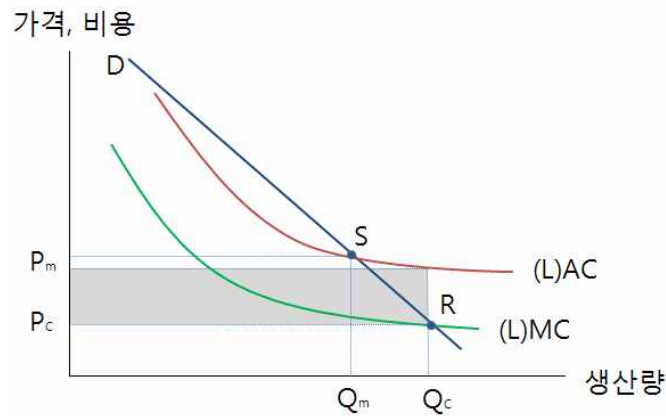
경제이론에 따르면 효율적 요금은 시장의 수요와 공급이 만나는 점에서 결정되는 한계비용 요금설정으로 이는 사회적 후생을 극대화시킬 수 있다. 여기서 가격은 그 상품에 대한 소비자의 한계적 가치를, 한계비용은 그 재화의 기회비용을 나타낸다. 그러나 한계비용 요금설정은 이론적으로 완전경쟁시장을 가정하는 경우에 성립된다는 제약이 존재한다. 완전경쟁시장은 i) 시장내 다수의 수요·공급자가 존재, ii) 개별 참여자는 가격 수용자(price taker)이며, iii) 시장의 외부성이 발생하지 않으며, iv) 신규사업자의 진입·퇴출이 자유롭다는 것을 가정하는 시장으로 현실적인 시장과는 괴리가 존재한다.

한계비용 요금설정은 규모의 경제가 존재하는 경우 기업의 평균비용이 한계비용

1) 더 자세한 내용은 함창용 외(2007)을 참고

보다 높음으로써 기업이 손실을 볼 수 있다는 문제가 발생한다. [그림 2-1]과 같이 요금이 한계비용 R과 일치하면, 아래 음영부분만큼의 손실이 일어난다. 이로 인해 손실을 보전해주기 위한 보조금을 지급해야 할 필요가 생기는데, 보조금 지급에 따른 형평성 논란이 야기될 가능성이 있다.

[그림 2-1] 한계비용 요금설정 방식의 손실 발생



손실을 보전하기 위해서 일반재원(조세)에 의한 충당, 평균 비용 가격 설정, 요금 차별, 이부요금제도(two-part tariff)를 이용할 수 있으며 이는 다음과 같은 특징을 지니고 있다.

〈표 2-1〉 한계비용 요금설정의 손실 대처 방안 종류와 특징

대처 방안	특 징
일반재원(조세)에 의한 충당	- 손실을 손쉽게 보조받을 경우 사업 성과를 높이려는 열의 부족 - 손실 규모가 클수록 다른 부문에서 수행하는 사업과 가용자금을 놓고 다툼 발생 - 조세징수 과정에서 초과부담을 유발하여 사회후생손실 발생
평균비용 요금설정 이용	- 효율적인 생산수준보다 낮은 S점에서 균형이 이루어져 후생손실 발생 - 손실이 0이 되어 비용절감 유인이 없음

대처 방안	특 징
요금차별 이용	- 적은 사용량 구간은 높은 요금을 가장 많은 사용량 구간은 MC수준으로 낮은 요금을 적용 - 효율이 높은 구간이 존재하여 손실 방지 - 적은 양을 사용하는 이용자에게 높은 효율을 적용해 분배적 측면의 문제 발생
이부요금제 이용	- 이용자 잉여의 크기를 예상해 가입비로 받고 사용료는 한계비용과 일치하도록 부과 - 한계비용에 일치시키는 요금책정으로 자원배분 효율성을 달성하고, 이 과정에서 발생하는 손실을 가입비로 징수 - 가입비가 비싸다고 생각하는 사람들이 아예 소비를 포기할 수 있어 소비 배제효과 존재

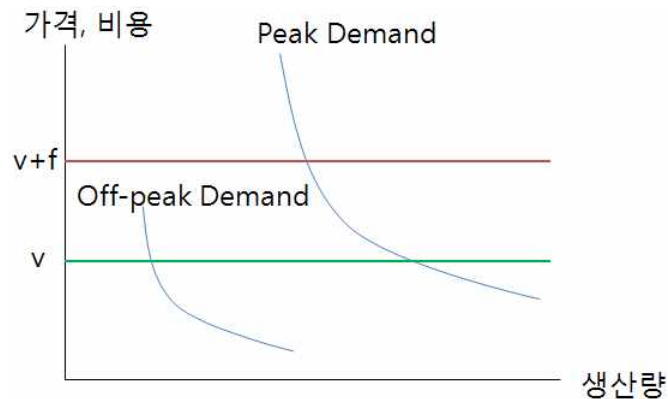
2) 과부하 요금설정(peak load pricing)²⁾

과부하 요금설정 방식은 희소한 자원(예: 망, 주파수 등)을 효율적으로 사용하도록 유도하는 방식이며 다음과 같은 세 가지 특성을 지니고 있다. 첫째, 시간대에 따른 수요함수에 차이가 존재해야 한다. 둘째, 기업은 오직 하나의 시설규모(생산능력)를 가질 수 있다. 셋째, 산출물의 저장에 불가능하다. 이러한 상황에서 기업의 관심은 우선 시설규모를 어느 시간대에 맞추어서 결정하느냐와 과부하와 비과부하 때의 가격을 어떻게 책정하느냐 하는 것이다. 이는 희소한 자원을 다수의 이용자가 이용하는 경우, 한 이용자의 이용이 다른 이용자의 이용을 저해하거나 품질을 떨어뜨리는 등의 부정적 외부효과(negative externality)를 발생시킬 수 있기 때문이다. 만일 이러한 부정적 외부효과를 고려하지 않을 경우 과도한 소비가 나타날 수 있다.

이러한 부정적 외부효과를 내재화(internalize)하기 위해서 과부하기의 요금을 서비스 제공 비용보다 높이는 것이 정당화 될 수 있다. 통화량이 많은 시간대의 할증요금이나 심야시간대의 할인이 그 예이다. 과부하 요금설정에 따르면, 최대 수요보다 적은 경우에 요금은 가변비용과 일치하며($p=v$), 최대 수요가 발생하는 시점에는 요금이 가변비용과 단위 시간당 고정비용의 합으로 정해진다($p=v+f$). 그러나 효율적

2) 더 자세한 내용은 고동희(1992)를 참고

〔그림 2-2〕 과부하 요금설정



요금 산정을 위해서는 부정적 외부효과의 크기에 대한 추정이 이루어져야 하기 때문에 정확한 최적요금을 도출하는 것이 쉽지는 않다.

3) 램지 요금설정(Ramsey pricing)³⁾

램지 요금설정은 규모의 경제가 존재하는 서비스 시장에서 외부의 보조 없이 사업자가 손실을 보지 않는 조건에서 사회적 후생을 극대화하는 요금을 의미한다. 이러한 요금설정 방식은 두 서비스가 일정한 재정수입을 달성해야 하며, 두 서비스간 수요의 교차탄력성이 0(= 독립적 관계)이라는 두 가지 가정을 바탕으로 한다. 램지 요금설정은 요금과 한계비용 사이의 격차 비율이 수요의 가격탄력성과 같도록 요금을 상정하는 것으로 역탄력성 법칙(inverse elasticity rule)과 맥락을 같이 한다. 즉, 수요의 가격탄력성이 높은 재화일수록 낮은 요금을 부과하고 수요의 탄력성이 낮을수록 높은 요금을 부과한다는 것이다.

램지 요금설정은 사업자가 손해를 보지 않는 조건에서 사회적 후생을 극대화할 수 있지만, 분배측면의 문제가 발생한다는 단점이 있다. 왜냐하면 가격탄력성이 낮은 필수품에 대해서는 높은 요금을 부과하고 가격탄력성이 높은 사치품에 대해서는

3) 더 자세한 내용은 함창용 외(2007)를 참고

낮은 요금을 적용해야하기 때문이다. 또한, 여러 가지 재화나 서비스를 한 묶음으로 보고 최적 상대가격구조에 대한 처방을 내리기 때문에 한 가지 서비스만 고려 시에는 램지 요금설정방식을 적용할 수 없다. 램지 요금설정방식을 적용하는 경우에도 서비스간 공통비용이 제대로 고려되지 않아 특정 서비스에 대한 상호보조(cross-subsidy)가 발생할 수 있고, 정확한 요금수준을 구하기 위해서는 비용뿐만 아니라 수요함수에 대한 정보도 필요하다는 어려움이 있다.

4) 비선형 요금설정(non-linear outlay schedules)

과부하 요금설정과 램지 요금설정은 사용량에 따라 차등을 둘 수 없는 선형 요금설정(linear pricing)을 가정하고 있는데 반해 요금이 사용량에 따라 차등을 둘 수 있는 경우에는 비선형 요금설정이 시장의 손실을 줄이는데 더 적합하다. 대표적인 예는 이부요금제이다. 즉, 가입과 사용이 구분될 수 있는 경우, 사용량과 무관한 기본료와 단위 사용량마다 부과하는 통화료로 구분될 수 있다.

통화료를 낮춤으로써 시장의 손실을 줄이고, 이로 발생하는 사업자의 손실을 기본료에서 보상받을 수 있기 때문에 선형요금보다 효율성이 증대된다. 만일 이용자들의 서비스에 대한 수요의 크기가 다르면 통화료를 통화량마다 다르게 적용하여 효율성을 더욱 증대시킬 수 있으나, 이는 수요의 분포에 대한 정보가 필요하여 실현 시키기는 쉽지 않다.

나. 공평성을 고려한 요금설정

사회적 후생 극대화를 위한 요금설정과 달리 공평성(fairness)을 염두에 두어 여러 개의 제품이 생산될 경우 어떻게 비용을 배분할 것인지에 대해 중점을 둔 요금설정 방식에는 완전비용배분과 상호보조배제 방식이 있다.

1) 완전비용배분(fully distributed cost pricing)

완전비용배분은 기업이 0의 이윤을 누리도록 하면서 두 재화 사이의 공통비용을 나누는 것으로 i) 총 수입에 따른 배분, ii) 산출량에 따른 배분, iii) 귀속 비용에 따른 배분이 있다. 공통비용을 배분함에 있어 납득할 수 있는 몇 가지의 기본적인

원칙(공리)이 있는데 Billera and Heath(1982), Mirman, Samet and Tauman(1983)에 의해 제시된 비용 배분의 공리원칙은 다음과 같다.

- Cost sharing: 총수입이 총비용과 일치
- Rescaling: 산출물의 측정 단위가 총수입에 중립적
- Consistency: 비용에 동일한 효과를 가지는 품목은 동일한 요금을 가질 것
- Positivity: 비용을 증가시키는 품목은 양의 가격을 가질 것
- Additivity: 한 생산품목의 생산과정이 상호 독립된 몇 개의 품목으로 분할할 수 있다면 각각 품목의 가격의 합은 원래 품목의 가격과 동일할 것
- Common cost correlation: 공통비용의 할당은 가변비용과 연관될 것

위의 공리들이 효율성, 형평성, 경쟁상태와 유사한 요금성과를 지향하고 있으나 이들이 반드시 상호보완적이라고 할 수 없다. 예를 들면 이용자가 각 서비스로부터 획득하는 한계효용의 수준이 반드시 비용수준과 비례한다고 할 수 없기 때문에 consistency와 common cost correlation이 반드시 효율성 제고에 도움이 된다고 볼 수 없다. 완전 비용배분이 램지 요금설정과 다른 점은 완전비용배분은 공통비용을 먼저 분배하고 총수입과 총비용이 일치하도록 요금을 설정하는 사전 공통비용분배(ex-ante allocation of common costs) 원칙을 사용하는 반면, 램지 요금설정은 효율적인 요금이 먼저 결정되고 공통비용분배가 이뤄지는 사후 공통비용분배(ex-post allocation of common costs) 원칙을 적용한다는 점이다.

2) 상호보조배제 요금설정(subsidy-free pricing)

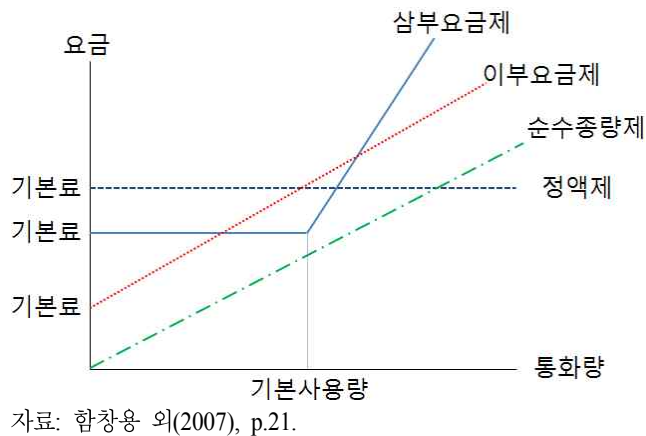
상호보조는 어떤 서비스 요금을 생산비용 이상으로 책정하여 남는 이익으로 생산비용보다 요금이 낮은 다른 서비스의 손실을 보충하는 행위를 말한다. 그러므로 상호보조배제 요금설정은 전술한 상호보조가 발생하지 않도록 하는 것으로 각 서비스의 총수입과 총비용이 일치하여 어떤 서비스로도 다른 서비스를 보조할 수 없는 요금이다. 이는 복수의 서비스를 제공하는 기존의 사업자가 특정 서비스 분야로 진출하려는 경쟁사업자를 도태시키기 위해 평균비용 이하로 설정하는 것을 막으려는 논의에서 시작되었다.

상호보조 여부를 검증하는 방법에는 i) 고립비용검증, ii) 증분비용검증, iii) 부담검증이 존재한다.⁴⁾ 고립비용검증은 주어진 서비스로부터의 수입이 그 재화를 공급하는데 드는 비용을 초과할 수 없으며 만일 초과하면 이 서비스의 이용자들이 다른 서비스의 이용자들을 보조하고 있다고 판단한다. 증분비용검증은 서비스들로부터의 수입이 소요된 추가비용보다 커야한다는 것으로 많이 작으면 이 서비스의 이용자들이 다른 서비스의 이용자들로부터 보조를 받는다고 본다. 부담검증은 새로운 서비스가 도입되어 대체관계에 있는 기존 서비스 수입이 감소함을 고려하여 증분비용을 검증하는 것이다. 이와 같은 검증방법은 사용자가 사용한 만큼 지불하여야 한다는 수혜자 부담원칙에 이론적 전제를 두고 있다.

2. 요금전략

통신사업자들이 사용하는 요금제는 크게 종량제, 정액제, 이부요금제, 삼부요금제, 선택요금제 등으로 구분할 수 있다. 이들 요금제들을 이용량과 요금에 따라 표시하면 [그림 2-3]과 같다.

[그림 2-3] 요금제 종류



4) 이에 대한 자세한 내용은 www.chomdan.co.kr/webzine/etric/2000/10/200010-9578.pdf를 참고

종량제는 이용량에 비례하여 요금을 부과하는 방식으로 시외, 국제전화와 같이 별도의 기본료 없이 사용시간에 따라 요금이 책정된다. 시외전화의 요금은 거리와 시간에 따라 차등이 있지만 <표 2-2>와 같이 종량제의 구조를 갖고 있다.

<표 2-2> 현행 시외전화서비스 요금(2009년 11월 기준)

구 분	1대역 요금 (인접통화권 및 30km 이내)	2대역 요금 (31km 이상)
KT	39원/180초	14.5원/10초
SKBB		13.9원/10초
LGD		14.1원/10초

주: 표준시간 기준

자료: 각 사업자별 시외전화 서비스이용약관

정액제는 비선형 요금설정으로 사용량에 관계없이 일정액의 정액요금을 지불하는 방식이다. 초고속인터넷서비스의 요금제가 매월 일정액의 이용료를 내는 대표적인 정액형 요금제이다.

<표 2-3> 현행 초고속인터넷서비스 요금(2009년 11월 기준)

구 분	요금제명	요금	비 고
KT	QOOK인터넷 스페셜	30,600원	3년 약정 기준
SKBB	광랜	29,700원	3년 약정 기준
LGP	Xpeed 광랜	28,000원	3년 약정 기준

자료: 각 사업자별 초고속인터넷 서비스이용약관

이부요금제는 기본료, 이용료와 같이 고정요금과 가변요금으로 구분된 구조를 갖고 있는 방식이다. 삼부요금제는 기본료, 이용료, 종량요금으로 구성되어 있으며 이부요금제와 함께 주로 이동전화서비스에서 주로 적용되고 있는 방식이다.

〈표 2-4〉 현행 이동전화서비스 요금(2009년 11월 기준)

구 분	요금제명	요금제 방식	기본료	이용료(정상)	비 고
SKT	표준	삼부제	12,000원	18원/10초	기본통화 10분
	무료음성 160	삼부제	29,000원	음성통화 160분 무료	무료 소진 후 표준 요금 적용
KT	SHOW 표준	이부제	12,000원	음성 18원/10초 영상 30원/10초	—
	SHOW 무료 150	삼부제	28,500원	음성 150분 무료 영상 15분 무료	무료 소진 후 표준 요금 적용
LGT	표준+	이부제	13,000원	18원/10초	—
	+3500	삼부제	30,000원	음성통화 200분 무료	무료 소진 후 음성 16.2원/10초 영상 27원/10초

자료: 사업자별 이동전화 서비스이용약관

선택요금제는 이용자에게 다양한 요금체계를 제시하고 이용자가 자발적으로 선택하는 방식을 의미한다. 이용자가 자발적으로 선택할 수 있기 때문에 강제적 성격을 갖는 가격차별과는 다르다. 이용자는 자신의 이용량에 따라서 소량일 경우에는 선형요금제를 다량일 경우에는 이부 또는 삼부 요금제를 선택할 수 있다.

제 2 절 요금 규제의 개념 및 목적

1. 요금 규제의 개념 및 필요성

시장에 지배적 사업자가 존재하지만 서비스나 재화의 요금이 시장에 의해 자율적으로 결정되는 경우, 시장지배적 사업자는 지배력을 남용하여 이용자에게는 독점적 또는 차별적 요금을 부과하고 경쟁사업자의 경쟁을 저해하는 약탈적 가격을 설정할 유인을 갖는다. 이때 정부는 서비스를 직접 공급하면서 적정 수준에서 요금을 설정하거나, 공급을 시장에 맡기더라도 지속적으로 요금을 규제할 필요성을 갖게 된다.

특히 공공재적인 성격을 갖는 재화의 경우 서비스의 요금이 높은가 또는 불공평한가가 국민생활 및 경쟁상황에 미치는 영향이 크기 때문에 이 필요성은 더욱 커지게 된다. 통신서비스는 공공재는 아니지만 상당한 공익성이 인정되는 재화로서 요금 규제의 대상이 되어 왔다. 이와 같이 통신시장에서 경쟁요금(competitive prices)을 달성하기 위한 정부의 규제적 개입을 요금 규제(price regulation)라고 한다.

전통적으로 통신시장은 규모의 경제나 자연 독점의 성격을 갖고 있다고 보아, 시장실패 또는 비용 성격상 경쟁적 시장 형성이 어렵다고 간주되어 왔다. 또한 통신시장에서 요금설정은 가입자 접속, 상호접속 및 경쟁 정책 등에 영향을 미치고 있어 요금 규제가 존재하여 왔다. 그러나 통신산업이 민영화되면서 경쟁이 도입되었고, 경제학적으로도 공익성이라는 정책적 취지와 규모의 경제와 같은 내재적 특성에 근거하여 요금수준을 사전적으로 규제하는 것에 대한 의문이 제기되고 있기도 하다.

이 때문에 효과적인 요금 규제는 효율적인 경쟁 효과를 구현할 수 있어야 한다. 현재, 우리나라에서 전기통신사업법 제3조의3항은 “전기통신역무의 요금은 전기통신사업의 원활한 발전을 도모하고 이용자가 편리하고 다양한 전기통신역무를 공평·저렴하게 제공받을 수 있도록 합리적으로 결정되어야 한다”고 규정하고 있다. 이를 보다 구체적으로 실현하기 위해서 기간통신역무에 대한 신고원칙, 인가예외의 사전규제 제도 및 기타 사후규제 제도들을 운용하고 있다.

2. 요금 규제의 목적⁵⁾

요금 규제는 통신시장이 경쟁요금(competitive prices) 형성에 실패하는 경우에 정당화되며 결과적으로 사회후생(social welfare) 극대화를 목표로 한다. 사회후생은 사회의 전체적인 만족도 수준을 일컫는 것으로 자원 배분의 기본원칙인 경제적 효율성(economic efficiency)과 공평성(equity)이 감안되어야 한다. 통신 요금규제제도의 목적은 재정 수입의 획득, 효율성, 공평성 세 가지로 요약될 수 있다.

5) Intven, Oliver, and Sepúleveda(2000), pp.9~10을 참고하여 작성함

가. 재정 목적(Financing objectives)

재정 목적은 규제를 받는 사업자가 사업을 지속적으로 운영하고 미래에 투자할 수 있도록 충분한 수익을 획득하는 것을 허용하는 것이다. 재정 목적을 만족시키는 가장 최소한의 수익을 필요수익(revenue requirement)이라고 한다. 이상적으로 효율적인 사업자는 필요수익으로 운영 및 투자를 한다고 간주된다. 이에 따라 재정 목적의 수익은 효율적인 사업자를 가정한 하한선이라고 할 수 있다.

보수율(Rate of return) 규제를 포함한 일부 규제는 사업자로 하여금 필요수익을 초과하는 수익을 벌어들이지 못하도록 하는 것이었다. 즉, 독점이나 지배력이 있을 경우 초과수익을 방지하고자 하는 것이다. 이러한 측면에서 재정 목적은 수익의 상한으로 간주될 수 있다.

나. 효율성 목적(Efficiency objectives)

요금 규제는 통신서비스 제공시에 효율성을 촉진시켜야 한다. 효율성은 다양한 방식으로 접근될 수 있으며 크게 배분의 효율성(allocative efficiency), 생산의 효율성(productive efficiency), 동태적 효율성(dynamic efficiency)으로 구분된다.

배분의 효율성은 서비스의 가격이 상대적인 희소성을 반영할 때 달성된다. 효율적인 시장에서는 일반적으로 가격이 서비스 생산에 필요한 한계비용과 같아지는 수준에서 결정된다. 대표적인 배분의 비효율성 예는 국제전화와 장거리 전화의 요금은 원가보다 높은 수준에서, 시내전화 요금은 원가보다 낮은 수준에서 설정되어 왔던 것을 들 수 있다. 국제전화의 요금이 원가 이상으로 설정됨으로써 국제전화의 소비를 감소시켰다. 한편, 시내전화의 요금을 원가 이하로 책정함으로써 시내전화가 경제적으로 공급될 수 있는 수준을 넘어선 소비를 촉진시켰다.

생산의 효율성은 두 가지 측면에서 설명될 수 있다. 첫 번째는 주어진 산출수준에서 자본, 노동 등의 투입요소를 가장 효율적으로 결합하는 것이다. 예를 들면, 보수율 규제는 투입된 원가가 모두 인정받을 수 있기 때문에 비효율적으로 많은 자본을 사용하도록 하는 유인을 제공하므로 생산의 효율성을 낮추게 된다. 생산의 효율성의 다른 측면은 모든 투입물을 최소화함으로써 효율적 생산을 달성하는 것을 일컫

는다. 두 번째 효율성이 달성되지 못하는 경우를 설명하는 개념으로 ‘X-효율성’이 거론되는데, 이는 주어진 투입물로부터의 실제 산출물이 달성되어야 하는 산출물보다 작은 것을 의미한다.

동태적 효율성은 장기적으로 자원들이 가장 높은 가치로 사용될 경우 달성된다. 이러한 높은 가치의 사용 예는 효율적 투자, 향상된 생산성, R&D, 새로운 아이디어 및 기술의 확산 등을 포함한다. 동태적 효율성은 한 형태의 효율적 자원 사용이 다른 형태로 변화하는 것을 포함하는 개념이다. 적절한 요금 수준에서 사업자는 설비를 구축하거나 기술 혁신을 촉진 하는 등의 행위를 통해 동태적 효율성을 증진시킬 수 있다.

다. 형평성의 목적(Equity objectives)

형평성의 목적은 요금정책에 대한 많은 규제결정을 내리는 동기를 제공하며 사회 구성원들간의 후생의 공평한 배분과 관련되어 있다. 통신 규제자는 요금의 형평성과 관련하여 사업자와 이용자간 형평성과 이용자와 이용자간 형평성에 초점을 두고 있다.

사업자와 이용자간 형평성은 이 둘 간의 부의 배분과 관련이 있다. 예를 들어, 독점기업이 서비스 개선이나 확장 없이 높은 수익을 향유하는 것이 허용된다면 많은 사람들은 공평하지 않다고 생각할 것이다. 따라서 대다수의 규제자들은 기술혁신으로 인한 혜택이 사업자와 이용자에게 공평하게 돌아가도록 하는 것을 목적으로 하고 있다. 가격상한규제는 이러한 생산적 이득을 나누기 위해 이용자를 위한 메커니즘을 포함하고 있다.

한편, 이용자와 이용자간 형평성은 상이한 이용자 계층 간의 분배와 관련이 있다. 콜롬비아에서는 저소득층이 고소득층보다 시내전화 가입비를 저렴하게 지불하는데 이것은 정부정책이 이용자 계층 간의 형평성에 초점을 맞추고 있기 때문이다.

요금규제의 주요 이슈는 규제를 받는 사업자로 하여금 사회적으로 바람직한 목적들을 달성함에 있어 저비용으로 효율적인 규제적 접근 방안을 디자인하고 실현하는 것이다. 규제 자체가 사업자에게는 법의 집행과 순응에 대한 직접적 비용을 부과하고 이용자에게는 사업자나 서비스에 대한 선택을 줄이는 것과 같은 간접적 부담으로 작용할 수 있다. 그러므로 요금규제의 실질적 목적은 위와 같은 목적을 달성함에

있어 최소한의 부담을 부과하는 것이다. 그러나 현실적으로는 통신요금 규제의 부적합성이 제기되는데 이는 세 가지 주요 목적인 재정, 효율성, 형평성의 목적이 서로 충돌하는 면이 있기 때문이다. 이는 규제자들이 요금규제를 실행함에 있어 상이한 목적간의 상충관계(trade-offs)를 인정해야 함을 의미한다.

제 3 절 요금 규제의 방식

1. 개 요

통신 요금을 규제하기 위한 다양한 접근방식들이 발전되어 왔다. 원칙 기반(rule-based)의 규제 방식은 규제집행의 목적을 달성함과 동시에 안정성과 확실성을 제공하기 위해 설계된 반면 일부 규칙들은 한시적이고 임의적으로 디자인되었다.

이하에서는 전통적인 임의가격설정방식, 보수율 규제, 보수율 규제에 대한 대안으로 제시된 가격상한 규제 및 이들 방식의 변형 혹은 보완 형태의 규제 방식들에 대해 살펴보겠다. 이하는 Telecommunications Regulation Handbook의 Module 4인 Price Regulation의 내용을 근간으로 수정·보완하여 작성하였다.⁶⁾

2. 임의가격설정(Discretionary price setting)방식

전통적으로 요금 규제는 재정이나 경제적 목적뿐만 아니라 사회적 목적에 상당히 초점을 맞추어 왔다. 특히, 정부가 통신망을 운영하는 경우에 요금은 이용자간 형평성을 촉진하기 위해 책정되었다. 이러한 정책에 대해서는 경제적 영향 분석을 거의 하지 않기 때문에 원가보다 낮은 기본료, 가입비, 시내통화료가 설정되었고 이에 대한 손실은 국제전화 및 장거리전화의 요금을 통해 보충되었다.

임의가격설정방식의 요금설정 목적은 주로 기본통신서비스의 이용가능성 확보로, 이러한 방식은 서비스 원칙을 구체화하고 있다. 여기서 서비스 원칙이란 잠재적 구

6) Intven(2000), pp.13~20.

매자들이 특정 서비스로부터 발생하는 가치에 상응하는 요금을 지불할 것이며 통신 서비스가 다른 이용자보다 어느 특정 이용자 계층에게 더 가치가 있을 것이라는 점을 가정한다. 이에 따라 기업용 이용자는 가정용 이용자보다 더 비싼 가입비와 기본료를 지불한다. 이는 기업이 국제전화와 장거리의 주요 이용자이고 이러한 서비스에 대한 높은 가치를 부여한다고 가정하기 때문이다.

임의가격설정방식에서 정부는 정상적인 기업으로서의 역할을 수행할 능력을 떨어뜨리는 수준에서 가격구조를 미시적으로 관리하였다. 때로는 통신요금이 정부의 적자를 충당하기 위해 경제적 또는 사회적 영향분석 없이 인상되기도 하였다. 정부가 통신 산업을 소유한 경우에 정부의 재정 악화는 사업자의 필요수입을 충당할 수 없도록 만들기 때문이다. 이로 인해 망을 업그레이드하는 등의 투자 자본을 빼앗기게 된다. 이러한 환경에서 사업자들이 혁신을 하거나 비용을 줄이기 위한 동기를 갖지 못하게 되어 동태적 효율성이 저해되었다. 현실적으로 이러한 사업자의 성과는 저조하였고 필요 이상으로 직원이 많아 생산의 효율성 또한 달성할 수 없었다.

일부 국가에서는 저소득층 이용자를 위해서 시내전화요금을 낮은 수준으로 유지하고 있다. 그러나 실제로 초기의 전화이용자들은 가난하지 않았으며 저렴한 요금은 상대적으로 기득권층의 이용자들이 지불능력보다 낮은 요금을 지불하도록 하였다. 이러한 상황 하에서 사업자들은 다른 이용자들에게 서비스를 제공하기 위해 망을 확장할 수 있는 재원 마련이 어려웠다. 이는 사업자와 이용자간 형평성과 이용자 그룹간 형평성을 저해하였고, 결국에는 대부분의 저소득층 가구, 특히 서비스를 이용하지 않고 있는 시골지역의 가입자들이 보조를 전혀 받지 못하는 결과를 초래하였다. 요약하자면, 임의가격설정방식으로 장기적인 관점에서 사회적 또는 경제적 목적을 제대로 달성하기에 부족했음을 알 수 있다.

3. 보수율 규제(Rate of return regulation)

보수율 규제는 원칙에 기반한 요금 규제로 투여한 자산에 대해서 일정한 수익률을 기회비용이라는 차원에서 비용으로 인정하기 때문에 수익률 규제라고 불리기도

한다. 임의가격설정방식과 달리 보수율 규제는 사업자에게 비교적 확실하게 필요수익을 보장한다. 보수율 규제는 우선 피규제사업자의 필요수익을 산정하고, 사업자의 개별서비스 요금을 조정하여 전체 서비스 수익이 필요수익을 보장할 수 있도록 한다.

피규제사업자의 필요수익을 산정하기 위해 규제자는 운영비용과 재무비용을 검토한다. 이때 대상이 되는 비용은 규제 대상인 서비스의 제공에 필수적으로 수반되는 것이어야 하며 그렇지 않을 경우에는 요금기저(rate base)에 포함되지 않는다. 그 다음으로는 보수율(rate of return)을 결정하는 것이다. 보수율의 결정 공식은 다음과 같다.

$$r_f = \frac{pq - wL}{K}$$

K : 자산, L : 노동, $q = F(K, L)$ 에 따른 생산량, p : 생산물 가격, w : 노동의 가격

기업의 보수율 r_f 는 총 수입에서 자본비용을 제외한 모든 비용을 빼고 그 차액을 자산으로 나누어서 구한다. 규제자는 자본시장 상황과 산업이나 기업의 특수 이슈를 고려하여 정해진 기간(1~3년)동안의 적정한 보수율을 결정한다.

결정된 보수율의 상한을 허용 보수율(allowed rate of return)이라고 하며 허용 보수율을 r 이라고 할 때, 보수율 규제는 $r_f \leq r$ 이 성립하도록 규제한다. 보수율 규제는 사업자의 총수입과 총비용을 같게 만드는 것이지만, 일반적으로 특정 서비스의 원가와 수익을 일치시키는 것은 아니기 때문에 구체적으로 요금구조를 어떻게 해야 하는지를 제시하지 않는다. 실제로 보수율 규제 하에서의 요금은 원가에 기초한 요금과 임의가격설정에 의한 요금 사이에서 결정된다.

가. 보수율 규제의 장점

보수율 규제에서 결정된 요금은 비용에 민감하게 반응하도록 설계되므로 배분의 효율성을 달성하기가 상대적으로 쉽고, 독점 기업에 대한 적절한 통제역할을 통해 이용자 후생의 감소를 예방할 수 있다. 뿐만 아니라, 통신산업에서 형평성과 같은 외부의 경제목표를 추진하기 위한 비경제적 목표를 요금조정 단계에 반영할 수 있

어 규제자의 재량권 행사가 용이함에 따라 요금체계까지 규제할 수 있다. 예를 들면, 보편적 서비스를 유지하기 위해 지역간 교차보조를 허용할 수 있다. 또한 기업이나 투자자는 투자비 회수와 재무적 안정성을 보장받게 됨으로써 망 확장이나 유지관리 촉진으로 서비스 제공의 안정성을 제고시킬 뿐만 아니라, 투자위험이 줄어들어 상대적으로 낮은 위험프리미엄(자본비용)을 향유할 수 있다.

나. 보수율 규제의 단점

한편, 보수율 규제는 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

첫째, 사업자에게 비용절감 및 혁신에 대한 강한 동기를 부여하지 못한다. 보수율 규제 하에서는 사업자들이 모든 비용은 아니더라도 대부분의 비용을 요금 인상을 통해서 회수할 수 있어 비용을 줄임으로써 추가적인 수입을 유지하도록 할 만한 유인이 부족하다. 운영비용 절감 등의 비용절감분이 이윤으로 기업에 귀속되기보다는 가격인하를 통해 이용자에게 귀속되기 때문이다. 이 때문에 보수율 규제를 원가 가산 규제(cost plus regulation)라고 말하기도 한다.

둘째, 자본 투입에 대한 제약이 없기 때문에 사업자로 하여금 자본을 과다 사용하도록 하는 유인을 제공한다. 보수율을 통해 보장되는 안정적 비용회수는 기업으로 하여금 요금기저를 확대하기 위한 과잉투자를 유발시키고, 이에 따라 생산비용 최소화를 위한 자본/노동 비율을 초과하는 생산요소 투입비율을 발생시킬 가능성이 높다. 이러한 효과를 Averch-Johnson 효과⁷⁾라고 한다. 예를 들어, 규제기관이 허용 보수율을 10%로 정한 경우, 기업의 투자율이 8% 수준에 불과하다면 피규제기업은 연간 2% 초과이윤을 취득하도록 하는 상황이 만들어진다. 이 경우, 사업자는 과도한 설비투자를 하거나 불필요하게 자본집약적 기술을 채택하여 기저자산을 부풀리려는 유인을 가질 수 있다.

셋째, 위의 두 가지 요인으로 규제에 따른 행정비용이 증가한다. 요금기저는 사업

7) 전통적인 보수율 규제하의 기업은 비규제 경쟁기업에 비하여 자본 집약적 투자 또는 자본 집약적 생산방법을 선호함에 따라 왜곡된 자원배분 현상에 의한 비효율 효과가 발생함을 말함

자에 의해 반복적으로 산정되어야 하고 규제자는 이의 적정성을 지속적으로 검토해야 한다. 특히, 규제를 제대로 하기 위해서 불필요한 비용 발생 및 비용조작 방지를 위한 세밀한 검토가 필요한데 이는 높은 비용과 절차상 많은 시간이 소요된다.

넷째, 이용자에게 비용이 전가된다. 보수율 규제에서는 필요수익을 유지하도록 하므로 사업자는 비용이 변한 경우, 요금변화를 통해 수입을 적정수준으로 유지시키려고 한다. 즉, 증가된 비용에 대한 부담을 이용자가 감당해야 하는 상황이 발생하게 된다.

다섯째, 비용전가를 통한 상호보조의 문제이다. 특히, 통신산업과 같이 사업자가 복수의 서비스를 제공하는 경우에는 개별 서비스별 원가를 기반으로 요금을 규제한다. 이 경우, 피규제기업은 복수 서비스간 공통비를 자의적으로 배분하여 경쟁부문의 비용을 독점부문으로 전가시키려는 유인이 발생할 수 있다. 이는 경쟁시장에서의 약탈적 가격 설정 또는 경쟁사업자의 퇴출 등의 문제를 야기할 우려가 있다.

여섯째, 정보 비대칭성의 존재이다. 규제기관은 독점기업의 비용을 직접 관찰할 수 없기 때문에, 이로 인해 피규제기업에 대한 정보지대(information rent)를 허용할 수밖에 없다. 기업이 규제기관에 대해 전략적으로 행동할 여지를 제공하여 통신산업의 효율성을 저하시킬 수 있다는 것이다. 정보의 비대칭성을 해소하기 위해 공청회 등을 이용할 수 있으나 이는 많은 비용이 수반되고 근본적으로 보수율 규제의 단점을 상쇄하기에는 한계가 존재한다.

일곱째, 보수율규제는 요금설정의 유연성이 부족하다. 요금산정이 규제기관에 의하여 경직되어 있어, 만일 규제를 받고 있는 산업이 경쟁적 환경에 있을 경우 사업자가 경쟁상황에 대응하여 스스로 유연한 요금을 설정하는 것이 어렵다. 특히, 오늘날의 통신산업과 같이 경쟁이 활성화되어 있는 경우 더 심각한 문제라고 할 수 있다.

4. 보수율－유인 규제(ROR-incentive regulation)

전통적인 보수율 규제의 단점을 보완하기 위해 미국의 몇몇 주에서 발전시킨 규제방식을 보수율－유인 규제라고 한다. 인센티브 규제는 규제적 목적 달성을 위해 사업자에게 유인과 패널티를 제공하며 일반적으로 다음과 같은 공통 요소를 포함한다.

- 사업자들은 목적이나 성과 목표를 설정하는데 참여
 - 전통적인 보수율 규제보다 사업자에게 유연성 제공. 즉, 사업자는 비용 절감에 대한 보상을 받지만 이에 대해서 어떻게 비용을 절감할지에 대한 제재는 받지 않음
 - 규제자는 사업자의 일부 행위에 제재를 가함
 - 규제자가 제공하는 보상과 패널티는 사업자가 효율적으로 운용하도록 동기 부여
- 보수율-유인 규제의 형태에는 보수율 범위 설정 방식, 요금조사유예 방식, 이익 배분 방식, 잣대 방식, 매출배분 방식이 있다.

가. 보수율 범위 설정(Banded rate of return) 방식

보수율 범위 설정 방식에서는 규제자가 이익의 범위를 설정한다. 이에 따라 요금은 허용된 범위안의 수익을 창출하도록 설정된다. 좁은 범위의 이익이 허용되면 사업자는 전통적인 보수율 규제하에서 유사한 동기를 제공받는다. 반면에 넓은 범위의 이익은 사업자들로 하여금 운영비를 감소시키고 운영을 개선하도록 하는 강한 동기를 제공할 수 있다. 예를 들어, 보수율이 12%로 정해지는 것이 아니라 11~13% 범위로 허용되면 기업의 수익률이 11~13% 사이일 경우에 기업은 산출된 수익을 모두 갖게 된다. 그리고 목표 수익률이 13%를 초과하거나 11% 미만으로 내려가지 않도록 규제를 받는다.

나. 요금조사유예(Rate case Moratoria) 방식

요금조사유예 방식에서는 사업자와 규제자가 정해진 기간 동안 사업자의 이익에 대한 조사 중지 합의를 한다. 이러한 유인 규제는 가격상한제로의 전환 초기에 종종 시행되어 왔다. 정해진 이행 기간 동안에 높은 수익을 낼 수 있기 때문에 피규제사업자로 하여금 운영 비용을 낮추는 동기를 제공한다. 일반적으로 2~5년의 기간이 명시되며, 미국의 캔자스와 벨몬트를 포함한 주에서 통신산업에 부과되었다.

다. 이익배분(Earning-sharing) 방식⁸⁾

이익배분 규제 하에서 사업자는 높은 이익을 유지하는 것이 가능하다. 그러나 특

8) Sliding scale 방식이라고도 부름

정 범위에서의 이익은 이용자와 공유되어야 한다. 이러한 공유범위는 보수율에 따라 다르다. 예를 들면 피규제사업자는 보수율 10%까지는 모든 이익을 다 갖게 되지만 10~14% 범위에 대해서는 이용자와 이익을 분배해야 한다. 이때 사업자 이익의 상한선은 14%로 설정된다.

이 방식에 따르면 새로운 수익률이 산출되는 식은 다음과 같다.

$$R = r_t + h(r' - r_t)$$

R : 새로 설정된 수익률, r_t : t년도에 있어서 실제수익률, r' : 목표수익률, h : 0~1사이의 배분상수

만약에 실제수익률이 목표수익률보다 작으면 목표수익률과 실제수익률의 차이에 h 를 곱한 것만큼 수익률이 상향 조정되고 그 반대의 경우에는 배분상수인 h 를 통해 일정 부분 하향 조정된다. 즉, h 가 1이면 기업의 실제수익률 여하와 관계없이 가격은 항상 목표수익률을 정확하게 보상하며 0인 경우에는 초과이윤 또는 손실 부분을 모두 기업이 부담하게 된다. 그러므로 h 가 0.5인 경우에 초과이윤 또는 손실부분이 기업과 이용자에게 동일하게 배분된다. 이와 같이 비용절감분이 수익증대로 모두 이어지지 않기 때문에 기업의 비용 절감 노력이 제대로 구현되지 않는 문제가 여전히 존재한다.

라. 잣대경쟁(Yardstick) 방식

잣대경쟁 방식은 독점기업의 정보지대를 최소화시키고 다른 기업과의 비교를 통해 효율성 향상의 유인을 제공하는데 주요 목적이 있다. 기본적으로 생산 및 수요환경이 유사한 n 개의 기업에 대해 각각 자신을 제외한 $(n-1)$ 개의 기업실적의 평균을 당해사업자의 가격규제를 위한 기준치로 정한다. 이 경우, 당해사업자의 실적은 당해사업자 평가에 영향을 미치지 않고 다른 사업자의 평균 실적에 따라 조정된다. 따라서 당해사업자는 다른 사업자의 평균보다 비용을 절감시켜 이익을 실현할 수 있도록 유도하는 역할을 한다. 이러한 방식이 효율적으로 이뤄지기 위해서는 상호 비

교가 가능한 충분한 수의 기업들이 존재해야 한다는 것이다. 이러한 방식은 만일 비용 데이터가 충분하지 않은 기업이 있거나 다른 방식의 보조 수단으로 쓰일 경우 유용하게 사용될 수 있다. 잣대경쟁 방식은 1980년대 칠레의 전기산업에서 사용되기 시작했으며 1990년 이후 미국 통신시장에서 서비스나 네트워크 요소의 장기증분 원가를 측정하는데 사용되었다. 비록 다양한 정보를 포함하고 있더라도 잣대경쟁 방식은 개별 기업의 특수적인 투입 가격이나 수요를 간과하게 됨으로써 통신산업에서 효율적인 비용 산정을 하지 못한다는 단점이 제기된다.

마. 매출배분(Revenue sharing) 방식

매출배분 방식은 우리나라에서 1997~1999년까지 접속료 산정방법으로 활용하였던 방법이다. 전체 매출 또는 요금의 몇 %를 접속료로 지불하는 방식이다. 전체 매출이나 요금 등 비교적 투명한 정보에 근거하여 접속료를 산정한 방식으로 이해관계가 엇갈리는 사업자간 합의 도출이 비교적 용이하다. 이익배분(Earning-sharing) 방식에서는 공유가 발생하는 범위에서 이익이 발생할 때 비용을 줄일 유인이 있으나, 공유로 인해 기업의 수익이 비용감소만큼 상승하지 않기 때문에 생산비용을 줄이려는 유인이 감소한다. 그러나 이익이 아닌 매출이 공유되는 경우 이때의 기업의 이익(earning)은 기업이 달성한 비용감축만큼 그대로 증가하게 되어 이익배분방식에 비해 비용감축에 대한 강화된 유인을 제공할 수 있다. 그러나 매출배분은 증가한 매출(revenue)에 세금으로 부과되므로 피규제기업이 매출을 증가시킬 유인을 저하시킬 수 있다.

5. 가격상한 규제(Price cap regulation)

1980년 초에 영국에서 공기업의 민영화를 추진하면서 통신서비스 분야에 처음으로 유인규제제도의 한 형태인 가격상한제가 적용되었다. 가격상한 규제는 특정기간(3~5년) 동안 사업자가 제공하는 서비스에 대한 가격상한을 결정하는 방식이다. 가격상한은 사업자가 인플레이션이나 세금인상 등의 회피불가능원가(unavoidable

cost)를 회수하도록 설정되는데 보수율 규제와 달리, 가격상한 규제는 모든 비용을 회수하도록 하는 요금 인상을 허용하지 않는다. 또한 규제기관이 효율적인 사업자가 달성할 것으로 예상되는 생산성 증가를 반영하기 위해 정기적으로 요금을 낮추도록 요구할 수 있다.

가격상한 규제에는 다양한 형태가 있으나 가장 단순한 것은 “ $RPI-X$ ”를 따르는 것으로서, 소매물가상승률(RPI)은 통제할 수 없으므로 인정하면서 생산성 향상 등(X)을 고려하여 상한가격을 설정한다. 이 개념을 수식으로 정리하면 다음과 같다.

$$P_t = P_{t-1} [1 + (RPI - X)]$$

P_t : 당해연도 요금, P_{t-1} : 전년도 요금, RPI : 전년대비 소매물가지수, X : 기업의 내부효율성 증가에 의한 가격인하요인

일반적으로 규제기관은 사업자가 제공하는 다수의 서비스를 유사한 것으로 분류하여 바스켓을 설정하고 각 바스켓에 대하여 가격상한지수를 지정한다. 피규제기업은 상하한내에서 자유롭게 가격을 설정할 수 있고, 규제기관은 일정 기간이 지나면 책정가격과 비용을 검증하여 다시 가격상한지수를 조정하여 발표하는 과정을 반복하게 된다.

가. 가격상한 규제의 장점

가격상한 규제는 보수율 규제에 비해 다음과 같은 장점이 있다.

첫째, 규제자는 물가상승률과 생산성 증가율이라는 널리 알려진 정보를 바탕으로 요금규제를 하기 때문에 피규제사업자의 수익이나 비용 구조에 대한 정보가 필요 없어 규제기관과 피규제사업자간 정보의 비대칭성이 발생하지 않는다. 또한 공개된 정보를 사용하므로 규제 절차에 소요되는 시간과 행정비용을 최소화할 수 있다.

둘째, 규제자가 기업의 투자나 비용 지출에 대한 경영자의 결정이 옳았는지를 일일이 판단하여 요금수준을 결정에 반영하는 등의 자의성을 배제할 수 있어 규제로 인한 불확실성은 거의 없다.

셋째, 비용이 아닌 가격에 근거해서 규제를 가하기 때문에 비용을 과다 계상하려는 유인을 발생시키지 않는다. 뿐만 아니라, 비용 절감 또는 효율성 향상을 통해 생산성 증가율 이상의 이윤을 획득하게 되면 그 이윤은 피규제사업자의 몫이 되므로, 기업의 경제적 효율성을 제고시키는데 기여한다.

넷째, 규제당국이 요금을 결정함에 있어 특정 생산요소에 대한 고려가 없기 때문에 생산효율성에 역행하는 과다 자본편중 현상인 *Averch-Johnson* 효과가 발생할 이유가 없다.

다섯째, 가격상한 규제에서는 기업은 높은 이윤을 얻기 위해 기술개발에 상당한 투자를 하거나 일정 정도의 위험을 감수하는 태도를 취할 유인이 있다. 이는 보수를 규제에서와 달리 이윤에 대한 규제나 보장이 없기 때문에 사업자가 모든 손해의 위험을 부담하도록 함으로써 신중한 투자가 이뤄지도록 할 수 있다.

여섯째, 사업자간 담합의 가능성을 줄임으로써 경쟁 촉진에 기여한다. 사업자들의 규모차이가 현저할 경우, 지배적 사업자가 요금을 독점적 수준으로 설정하고 비지배적 사업자가 이를 따라가는 담합이 일어날 가능성이 존재한다. 그러나 가격상한 규제는 지배적 사업자에게 일정한 정도의 계속적인 요금변동을 강요하므로 상대적으로 담합의 가능성이 줄어든다.

일곱째, 상호보조의 가능성이 적다. 상호보조는 경쟁부분의 비용을 독점부분으로 전이시켜 이를 요금인상으로 반영시킴으로써 가능해지는데 가격상한 규제하에서는 비용을 근거로 규제를 하지 않기 때문에 경쟁부분의 비용을 독점부분으로 전이시켜도 독점적 서비스의 요금인상으로 이어지지 않는다.

나. 가격상한 규제의 단점

첫째, 가격상한 규제의 유지가능성 문제이다. 규제를 받는 사업자가 이 규제 방식의 특성인 비용절감 유인이나 이 방식을 적용하기 시작한 초기 시점의 요금이 지나치게 높다거나, 혹은 기타 요인으로 기업이 지속적으로 많은 이윤을 얻고 있을 경우, 이용자는 요금인하를 규제기관에 요구한다. 반대로, 너무 낮은 이윤으로 만성 적자에 시달리고 있다면 기업은 규제기관에 요금인상을 요청할 것이다. 이러한 이

해집단의 정치적 압력이 상한가격에 영향을 주는 경우, 가격상한 규제는 더 이상 제 역할을 못하고 앞서 언급된 다양한 장점들을 실현할 수 없다.

둘째, 가격상한 규제가 생산효율성을 제고시킨다는 목적을 성공적으로 달성하기 위해서는 정해진 상한기준인 X 값이 장기적으로 변동 없이 지속되어야 한다. 이는 기업은 생산효율성 증대로부터 얻는 보상기간이 상당기간 보장되어야 비용절감을 위한 노력을 할 것이기 때문이다. 따라서 가격 상한은 미래 지향적으로 설정되어야 하는데 이러한 경우 심각한 불확실성을 내재할 가능성이 있다. 그렇다고 해서 가격 상한에 대한 수정이 너무 짧은 간격으로 자주 이루어지면 차기 가격상한 개정에서 이익 수준이 저하될 우려가 있으므로 사업자가 내부효율의 개선을 도모할 유인이 낮아진다.

셋째, 가격상한 규제는 “물가지수- X ”의 범위를 초과하지 않는 범위에서 피규제 사업자의 요금설정 자율권을 부여함으로써 서비스간 요금의 배분적 효율성은 상대적으로 등한시하고 있다. 왜냐하면 사업자가 반드시 경제적 후생을 극대화하는 요금체계를 선택하리라는 보장이 없기 때문이다. 예를 들면, 서비스 시장 조건에 따라 일부 시장에서는 요금인하를 통한 시장잠식 행위가 발생하고 나머지 시장에서는 과도하게 요금이 인상되는 경우도 있다.

넷째, 과다한 요금재조정(price rebalancing)으로 인해 특정 계층의 이용자는 혜택을 보고 다른 계층의 이용자는 비용을 부담하는 등의 형평성 문제가 제기될 수 있다. 만일 손해 보는 계층이 저소득층인 경우에 이러한 형평성 문제는 더욱 심각해진다. 예를 들어 기본료를 현저하게 올리고 통화요금을 내리는 방향으로 요금재조정이 이뤄지면, 통화 사용량이 적은 저소득층의 부담을 증가하게 된다.

다섯째, 최대 허용 요금상승률이 요금인상을 부추기는 결과를 초래할 수 있다. 최대 허용 요금상승률이란 사업자가 그 수준까지 요금을 인상시킬 수 있다는 의미이지만, 현실적으로 ‘가능하다’는 의미보다는 ‘요금인상’ 자체를 의미할 수 있다. 따라서 요금인상율의 가중치의 합이 항상 최대제약수준에 머물러 있게 된다. 문제는 물가상승요인이 통신사업 외부에 있는 경우에도 요금이 인상되고 이것이 다시 일반

물가수준에 영향을 미치게 되어 물가상승 압력을 증폭시킬 수 있다.

여섯째, 비용절감 유인이 품질저하를 통해 비용을 줄이는데 이용될 수 있다. 만일, 규제산업에 경쟁이 충분히 도입되지 않은 경우에 기업은 품질을 저하시켜 비용을 하락시킬 유인을 갖게 된다.

제 3 장 국내외 통신요금 규제제도 현황 및 시사점

제 1 절 국내 통신서비스 요금규제

1. 요금 규제제도의 변천

통신서비스는 국민생활과 경제활동에 있어 라이프라인(life-line)으로서, 그 이용이 확대됨에 따라, 통신요금의 구조 및 수준의 효율적 결정이 사회경제적으로 중요해지고 있다. 경쟁이 활성화된 경우라면, 요금을 시장 자율에 맡기는 것이 바람직하지만 시장기능이 불완전하거나 이용자 보호 상의 문제가 발생할 우려가 있는 경우에는 합리적인 요금 규제가 필요하게 된다. 이에 따라 우리나라에서도 통신서비스의 요금 규제가 존재하고 있으며 점차 통신시장 발전 및 경쟁도입과 함께 지속적인 규제 완화가 이루어졌다.

〈표 3-1〉 통신요금 규제 변천

구 분	규제	주요 내용
~1995년	인가제	- 인가대상: 모든 기간통신서비스 요금 - 특히 기본료, 시내외 통화료는 물가안정법에 따라 대통령 승인사항
1995~1996년	인가원칙, 신고예외	- 신고제 도입 - 인가대상: 시내, 국제, 전용회선 - 신고대상: 데이콤의 시외, 신세기통신의 이동전화, 제2무선호출사업자의 무선폭출
1996~1997년	신고원칙, 인가예외	- 인가대상: 시내, 시외, 국제, 이동전화, 무선폭출 - '97년 물가안정에 관한 법률시행령 개정으로 전화요금을 공공요금에서 제외
1997~2005년	신고원칙, 인가예외	- 인가대상: 한국통신의 시내전화, SK텔레콤의 이동전화 - 인가요금에 대해서만 기획재정부장관 협의 필요
2005년~	신고원칙, 인가예외	- 인가대상: KT의 시내전화, 초고속인터넷, SK텔레콤의 이동전화

국내 통신서비스 요금은 1995년까지 전기통신사업법에 따라 인가대상임과 동시에 철도, 전기요금 등과 더불어 물가안정에 관한 법률 시행령의 적용을 받는 공공요금이었다. 전기통신요금 중 공공요금 범주로 분류되는 기본료 및 통화료에 대해서는 전기통신정책 주무부서인 정보통신부와 물가 및 국민경제 전반에 관한 정책결정기관인 경제기획원의 협의를 거쳐 대통령의 최종승인을 얻어야 하는 규제절차를 거치도록 하였다. 기본료와 통화료 이외의 요금 및 수수료에 대해서는 정보통신부장관이 사전에 경제기획원과의 협의를 거쳐 요금의 결정과 개정을 승인 또는 인가하였다.

1995년에 신고제가 도입되어 “인가원칙, 신고예외”의 형태로 규제가 이뤄졌으며, 전기통신사업법 시행규칙 및 신고기준고시가 제정되었다. 인가제에 대한 예외규정으로서 신고제의 적용 기준은 다음과 같다.

- － 역무별 당해 사업자의 전년도 매출액이 정보통신부장관이 고시하는 금액 미만
- － 매출액을 기준으로 하는 당해사업자의 시장점유율이 20% 미만
- － 인가를 받는 다른 사업자와의 요금격차가 3% 이하인 역무와 그 역무를 제공하는 기간 통신 사업자

이러한 기준에 따라 데이콤의 시외전화, 신세기통신의 이동전화, 제2무선호출사업자의 무선호출 등에 대해 신고제가 적용되었다.

1996년 전기통신사업법 개정을 통해 1997년부터는 “신고원칙, 인가예외”의 요금 규제가 적용되었다. 단, 매출액 및 시장점유율 등을 기준으로 일부 서비스에 대해서는 예외적으로 인가제를 적용하고 있는데 그 기준은 다음과 같다.

- － 당해사업자의 역무별 전년도 매출액을 기준으로 당해 역무의 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 30% 이상인 사업자가 제공하는 역무로서 당해역무의 전년도 매출액이 정보통신부장관이 역무별로 정하여 고시하는 금액 이상인 역무 “신고원칙, 인가예외”의 요금규제가 처음 적용된 1997년의 인가대상 역무 및 기준 매출액은 <표 3-2>와 같다.

〈표 3-2〉 인가대상 역무와 기준매출액(1997. 1~12)

역무명	매출액(억원)
시내전화	10,900
시외전화	6,500
국제전화	3,200
이동전화	5,900
무선호출	3,500

자료: 정보통신부 고시(1997년 4월 7일)

1997년 통신요금에 대한 이중규제 완화 정책으로 물가안정에 관한 법률 시행령 개정을 통해 전화요금을 공공요금에서 제외하였고, 같은 해 7월 전기통신사업법 개정으로 물가안정법 적용규정을 폐지하였다. 인가요금에 대해서는 대통령 승인절차 없이 재경원 협의만 요하도록 하였다. 전기통신사업법 시행규칙의 개정으로 한국통신의 시내전화요금과 SK텔레콤의 이동전화요금을 제외하고 모든 통신서비스요금이 신고제로 전환되었다. 현재 적용되고 있는 인가기준은 다섯 차례의 개정(1997. 8., 2000. 8., 2005. 10., 2007. 6., 2007. 9.)이 이루어진 전기통신사업법시행규칙 제19조의2 이용약관의 인가 규정을 따르고 있다. KT의 시내전화, 초고속인터넷서비스와 SK텔레콤의 이동전화 요금에 대해서만 인가제를 적용하고 있다.

2. 인가제의 법적 의미⁹⁾

인가(認可)라 함은 당사자의 법률행위에 동의하여 그 행위를 유효하게 만드는 행정주체의 동의행위이다. 행정청의 인가를 통해 사인간의 법률행위의 효력을 완성시켜 주는 행정행위라는 점에서 보충적인 성질과 형성적 행위로서의 성질을 갖는다. 인가는 법률행위의 효력발생요건이므로 인가를 요하는 행위를 인가 없이 한 경우 당해 법률행위는 무효가 된다. 다만, 적법요건이 아니라 유효요건이므로 행정청의 강제집행 또는 처벌 등의 제재 문제는 발생하지 않는다.

9) 함창용 외(2007), pp.99~104를 참고하여 작성

인가는 보충적 성질을 지니므로 항상 상대방의 신청이 있어야 가능하며 반드시 구체적인 처분의 형식으로 행하여지는 요식행위(要式行爲)인 것이 원칙이다. 이러한 원칙에 따라 행정청은 인가요건에 대한 실질적 심사권을 지니는데 이 때, 얼마만큼의 재량을 부여할 것인가는 입법자의 의사에 달려있다. 인가의 보충적 성질과 사적 자치의 원칙상 수정인가는 법령상 근거가 없는 한 부정된다. 즉, 당해 법률행위의 내용이 요건을 구비하지 못한 경우 행정청은 이에 대한 인가를 거부할 수 있을 뿐이며, 법률행위의 내용에 변경을 가하여 인가할 수 없다.

현행 전기통신사업법 제29조제1항 단서조항으로 일정한 기준에 해당하는 기간통신역무의 이용요금에 대해 인가제를 채택하고 있다. 전기통신사업법에는 별도의 규정이 없으므로 수정인가는 허용되지 않으며 원칙적으로 사업자의 인가신청에 대해 방송통신위원회는 수동적으로 인가여부만을 결정할 수 있다. 그러나 현행법에서는 사후규제 방식을 통해 요금변경을 요구할 수 있다. 전기통신사업법 제36조의3의제1항의 공정한 경쟁이나 이용자 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 경우 전기통신사업자의 이용약관 변경을 명할 수 있다. 또는 방송통신위원회의 행정지도를 통해 사업자가 요금변경을 위한 인가신청을 하도록 유도할 수 있으나 여기에는 법적 구속력이 없다.

3. 요금 규제제도 현황 및 이슈

가. 개별상품에 관한 사전규제

기간통신사업자의 요금에 대한 사전규제는 전기통신사업법 제29조에서 “기간통신사업자는 그가 제공하고자 하는 전기통신역무에 관하여 그 역무별로 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다)하여야 한다. 다만, 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신역무의 경우에는 방송통신위원회의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 한다”고 명시함으로써 신고를 원칙으로 하고 예외적으로 인가제를 적용하고 있다. 인가대상 역무는 전기통신사업법시행령 제34조에 다음과 같이 나와 있다.

제34조(이용약관의 인가) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 기간통신사업자가 이용약관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 하는 의무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 의무로 한다. <개정 2008.10.1>

1. 서비스별 전년도 매출액을 기준으로 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 기간통신사업자가 제공하는 서비스 중 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스별로 정하여 고시하는 금액 이상인 서비스
2. 제1호의 서비스를 제공하는 기간통신사업자가 다른 기간통신사업자와의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제12조제1항제1호 또는 제4호에 따른 기업결합을 한 경우 그 다른 기간통신사업자가 제공하는 제1호의 서비스
- ② 방송통신위원회는 매년 6월 말까지 제1항에 해당하는 기간통신사업자와 서비스를 지정·고시한다. 다만, 제1항제2호에 해당하는 기간통신사업자 및 서비스의 경우에는 같은 항 같은 호에 따른 기업결합 신고일 이후 지체 없이 지정·고시한다.
- ③ 방송통신위원회가 정하는 경미한 사항을 변경하려는 기간통신사업자는 이용약관의 변경인가에 관한 제1항에도 불구하고 방송통신위원회에 이를 신고할 수 있다.

이용약관의 인가기준으로는 전기통신사업법 제29조제3항에서 요금의 적정성을 주요 골자로 설명하고 있다.

1. 전기통신역무의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 역무별 분류, 역무제공방법에 따른 비용절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것
2. 삭제 <2007. 5. 11.>
3. 기간통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사 기타의 공사에 관한 비용부담의 방법이 부당하게 이용자에게 불리하지 아니할 것
4. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비의 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것
5. 특정인에 대하여 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것
6. 제55조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것

인가대상인 통신서비스의 요금은 공공요금으로 보고, 물가안정에 관한 법률 제4조제1항의 “주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금(이하 “공공요금”이라 한다)을 정하거나 변경하고자 할 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하여야 한다”에 의거하여 기획재정부장관과 협의를 필요로 한다.

이용약관의 인가신청은 전기통신사업법 제29조제6항에 따라 “가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신역무의 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구내용대비표를 포함한다)”와 함께 다음 사항이 포함된 이용약관을 제출하여야 한다.

1. 전기통신역무의 종류 및 내용
2. 전기통신역무를 제공하는 지역
3. 수수료·실비를 포함한 전기통신역무의 요금
4. 전기통신사업자 및 그 이용자의 책임에 관한 사항
5. 그 밖에 해당 전기통신역무의 제공 또는 이용에 관하여 필요한 사항

2008년에 고시된 이용약관 인가대상 기간통신역무와 기간통신사업자는 다음과 같다.

〈표 3-3〉 이용약관 인가대상 기간통신역무와 기간통신사업자

역무명	전년도 매출액 기준	사업자명
시내전화	21,300억원 이상	(주) KT
이동전화	81,200억원 이상	SK텔레콤(주)
인터넷접속(인터넷전용회선 제외)	19,500억원 이상	(주) KT

주: 1. 매출액 기준: 영업보고서 제4호(손익명세서)의 영업수익 중 서비스별 매출액

2. 이동전화: 주파수를 할당받아 제공하는 역무 중 셀룰러, 개인휴대통신(PCS)

자료: 방송통신위원회고시 제2008-110호(2008년 8월 25일)

〈표 3-4〉 인가대상 요금

역무명	인가 대상 요금	사업자명
시내전화	시내전화: 가입비, 기본료, 통화료(LV통화료 제외), 시내공중전화 요금 구내교환전화: 가입비, 기본료, 통화료	(주) KT
이동전화	가입비, 기본료, 통화료, 데이터 요금	SK텔레콤(주)
인터넷접속(인터넷전용회선 제외)	서비스이용료(무선랜 제외), 가입설치비	(주) KT

주: LV통화료: 시내전화에서 인터넷전화로 거는 통화료

자료: 방송통신위원회고시 제2008-110호(2008년 8월 25일)

나. 결합상품에 관한 사전규제

1) 결합판매의 정의

결합판매는 복수의 재화 또는 서비스를 동일한 이용자가 동시에 또는 순차적으로 구매하도록 기술적, 상업적, 계약적 강제·유인 수단을 통해 묶어 파는 행위라고 정의할 수 있으며, 순수 결합판매(pure bundling)와 혼합 결합판매(mixed bundling)로 구분할 수 있다.

순수 결합판매는 이용자가 두 재화를 개별적으로 구입할 수 없고 함께 구입할 수밖에 없는 경우를 뜻한다. 방송통신시장에서 순수 결합판매는 법으로 금지되어 있다. “결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준” 고시 제3조제1항제1호는 “이용자가 개별적으로 가입하거나 이용할 수 있는 전기통신역무를 결합판매에 의해서만 가입하게 하거나 이용하게 하는 행위”를 금지하고 있으며, 인터넷 멀티미디어 방송사업법 시행령 제15조제1항의 별표3의 제1호는 “정당한 사유없이 인터넷 멀티미디어 방송서비스를 다른 전기통신역무 등과 묶어서 판매하는 경우에 인터넷 멀티미디어 방송서비스만 제공하는 것을 거부하는 행위”를 금지하고 있다.

혼합 결합판매는 두 재화가 개별적으로, 그리고 함께 판매되는 경우로서 결합하여 판매할 때 할인을 제공하는 방식을 뜻한다. 현재 방송통신시장에서 결합상품은 혼합 결합판매의 형태로 결합 시 할인을 받는 방식으로 공급되고 있다. 예를 들면 인터넷과 IPTV, 유선전화를 하나의 상품으로 묶어 판매하는 트리플 플레이 서비스(TPS)와 같은 상품이 있다. 이러한 결합판매에 있어서는 공정경쟁을 위해 결합할인을 어떻게 규제할 것인가가 중요한 이슈가 된다.

2) 결합판매 인가규정

결합판매를 통한 시장지배력 전이를 방지하기 위해서는 높은 결합할인율로 인해 경쟁이 제한되지 않도록 규제할 필요가 있다. 또한 통신시장의 특성상 필수요소가 존재하는 경우 이를 이용한 서비스의 결합판매가 경쟁을 제한하지 않도록 하는 것도 중요하다. 따라서 현재 결합판매 규제에서는 두 가지 항목을 주요한 요소로 간주하여 심사하고 있다.

결합판매는 방송통신위원회 고시 제2008-49호 “결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준”에 따라 규제되고 있으며, 이용약관의 심사를 받는 기간통신사업자를 “인가역무 제공사업자”라 칭하고 동등결합판매와 필수요소를 정의하고 있다.

1. “결합판매”라 함은 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 이용자에게 판매하거나 이용하게 하는 행위를 말한다. 다만, 이용자의 인식, 거래관행, 생산기술 및 판매 효율성 등을 고려하여 하나의 전기통신역무 또는 서비스의 판매로 인정되는 경우에는 결합판매로 보지 아니한다.
2. “동등결합판매”라 함은 이용약관의 인가를 받는 기간통신사업자(이하 “인가역무 제공사업자”라 한다)에 의하여 해당인가역무와 결합하여 제공되는 결합판매 또는 인가역무 제공사업자로부터 해당 인가역무를 제공받은 다른 전기통신사업자에 의하여 제공되는 결합판매와 동종 또는 유사한 결합판매를 말한다.
3. “동등결합판매에 필요한 필수요소”라 함은 인가역무 제공사업자 이외의 기간통신사업자가 직접 개발하거나 구축하는 것이 물리적·기술적으로 불가능한 설비요소 또는 인가역무 제공사업자가 제공하는 인가역무로서 동등결합판매를 위하여 필수적인 것을 말한다.

제6조에서는 시장의 공정한 경쟁을 위해 후발사업자가 선발사업자와 동등하게 결합서비스를 제공할 수 있는지를 검토하도록 하고 있다.

제6조(동등결합판매의 심사) ① 제3조제1항제2호에서 규정하고 있는 동등결합판매에 필요한 필수요소의 존재여부는 제2조제3호에서 규정하고 있는 필수요소에 대해 동종 또는 유사 결합판매의 서비스 비용, 기능, 품질, 커버리지, 이용자 인식, 구성상품 등에 있어서 결합판매간 수요대체성이 있는지를 고려하여 심사한다.

세부적인 인가 심사기준 및 절차는 “인가역무 결합판매 이용약관에 대한 인가 심사기준 및 절차(지침)”을 통해 규정하고 있다. 먼저 제2조에서 인가 심사기준을 기술하고 있다.

제2조(인가 심사기준) ① 인가역무가 포함된 결합판매에 관한 이용약관을 인가함에 있어서는 제2항에 의한 결합판매의 요금적정성, 정보통신부 고시 「결합판매의 금지행위 세부 유형 및 심사기준」 제4조 내지 제6조에 따른 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 동등결합판매 여부를 심사한다.

② 결합판매요금의 적정성은 다음 각 호에서 정하는 요금할인등으로 인하여 경쟁사업자의 경쟁력 저하가 현저한 지를 심사한다.

1. 결합판매요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부
2. 결합판매를 구성하는 인가역무요금을 비용보다 낮게 설정하는지 여부

③ 제2항에서 규정하는 경쟁사업자의 경쟁력 저하는 결합판매로 인한 경쟁사업자의 시장점유율, 수익성 및 요금 등의 변화 추이와 전망 등을 심사한다.

④ 제2항의 심사를 위해 기준이 되는 요금과 비용은 결합판매가 시작된 시점으로부터 합리적으로 인정되는 상당한 기간동안 발생하는 수익과 비용을 기준으로 산정하며 결합판매의 요금할인으로 인한 통화량 증가 및 가입자 증가효과 등을 반영할 수 있다.

심사기준 중 요금적정성 심사와 관련하여 제5조에서는 요금적정성 심사 간소화 기준을 제시하고 있으며, 현재까지 심사 간소화 기준의 할인율 30%를 넘지 않는 결합상품들의 이용약관이 이를 통해 인가되고 있다.

제5조(심사간소화) 결합판매의 요금 할인율이 결합판매를 구성하는 개별역무의 요금의 합을 기준으로 하여 30%이하이고, 결합판매를 구성하는 인가역무의 요금 할인율이 인가받은 요금을 기준으로 하여 30%이하인 경우에는 제2조에서 규정하는 요금적정성 심사를 한 것으로 본다.

이렇게 요금적정성 심사 간소화의 요금 할인율의 상한을 정하는 것은 개별상품의 가격과 결합판매시 할인된 가격의 차이가 크다면 결합판매로 인한 경쟁제한적인 가능성이 높기 때문이다. 동등결합판매에 필요한 필수요소가 존재하는 경우에는 동등 접근보장이행계획을 심사하도록 규정하고 있다.

제6조에서는 보다 면밀한 검토와 심사를 위해 결합판매심사위원회를 설치하여 운영할 수 있도록 하고 있다.

제3조(인가 심사절차) ① 결합판매에 대한 인가는 인가역무 제공사업자가 제출한 이용약관 및 다음 각 호의 자료를 심사한다.

1. 결합판매 제공 계획서(서비스 대상, 지역 등)
2. 결합판매 요금 설계서(요금설계내역, 예상 비용절감분 등)
3. 개별요금, 동종 또는 유사 결합판매와의 요금수준 비교자료
4. 민원처리 주체, 절차 및 품질보장 등 이용자 보호 계획서

② 제2조의 규정에 따라 요금적정성 및 동등결합판매 여부를 심사한 결과, 그 심사기준을 충족하지 않는 경우에는 인가역무 제공사업자가 제출하는 다음 각 호의 사항을 고려하여 인가여부를 결정한다.

1. 동등결합판매에 필요한 필수요소가 존재하는 경우에는 다음 각 목의 내용을 포함하는 동등접근보장이행계획이 있는지 여부
 - 가. 동등결합판매에 필요한 필수요소의 제공방법 · 대상 · 대가
 - 나. 협정의 주요내용
 - 다. 결합판매 관련 시스템간 연동 등 동등접근에 필요한 사항 등
2. 결합판매요금이 적정하지 않은 경우에는 재설정된 결합판매요금의 수준

③ 이용약관 인가신청을 받은 경우에는 부득이한 사유가 없는 한 그 날로부터 30일 이내에 인가여부를 결정하여 해당 사업자에게 통지한다.

제4조(동등접근보장이행계획의 세부 심사) 제3조제2항제1호의 가, 나목에 의한 동등접근보장이행계획은 다음 각 호의 사항을 고려하여 심사한다.

1. 제공방법: 설비제공, 위탁영업, 재판매 등의 범위내에서 전기통신사업자간 협의에 의하여 합리적으로 정하여 질 수 있는 지 여부
2. 제공대상: 인가역무 제공사업자의 결합판매를 구성하는 인가역무 이외의 전기통신역무를 제공하거나 또는 그 전기통신역무와 경쟁관계에 있는 전기통신역무 등을 제공하는 기간통신사업자인지 여부
3. 제공대가: 기간통신사업자간 협의에 의해 합리적으로 정할 수 있는 지 여부. 특히, 인가역무 제공사업자가 자신의 결합판매에 필요한 필수요소의 비용보다 부당하게 높게 설정하거나 이를 이용하고자 하는 기간통신사업자간에 부당하게 차별하는 요소가 있는 지 여부
4. 협정체결기한: 천재지변 등 불가항력, 네트워크 사고 등에 따른 인가역무 제공사업자의 전기통신역무 중단 등 정당한 사유가 없는 한 요청일로부터 30일 이내에 협정을 체결할 수 있는 지 여부
5. 제공사업자의 제공기한: 협정을 체결한 날로부터 30일 이내에 정당한 사유가 없는 한 동등결합판매에 필요한 필수요소를 요청사업자에게 제공할 수 있는 지 여부

다. 사후규제

요금에 대한 사후규제는 전기통신사업자의 요금 관련하여 불공정 행위나 이용자의 이익 피해를 규제하기 위한 목적으로 지배적사업자나 기간통신사업자에게 국한된

것이 아니라 모든 전기통신사업자에게 적용된다.

전기통신사업법 제36조의3에서는 “비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 전기통신역무의 이용요금이나 전기통신설비의 제공·공동활용·공동이용·상호접속 또는 공동사용 등이나 정보제공의 대가 등을 산정하는 행위”와 “이용약관(제29조제1항에 따라 신고 또는 인가된 이용약관에 한한다)과는 다르게 전기통신역무를 제공하거나 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위”를 금지행위로 명시하고 있다.

전기통신사업법시행령 제42조제1항에서 금지행위 유형 및 기준을 별표 3을 통해 구체화하여 규정하고 있다. 이용요금의 부당한 산정에 관해서는 다음 중 어느 하나에 해당하는 경우로 간주하고 있다. 회계기준 위반, 비용·수익의 부당 분류, 제3자에게 거래조건을 부당하게 제공하는 방식을 통한 비용·수익의 부당 분류 등을 주요 골자로 하고 있다.

1. 법 제36조의2 또는 「상법」 등 회계 관련 법령의 규정을 위반하거나 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 회계처리기준 등에 어긋나는 방법으로 회계를 정리하여 전기통신역무의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위
2. 일정한 전기통신역무의 비용이나 수익을 부당하게 다른 전기통신역무의 비용이나 수익으로 분류하여 전기통신역무의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위
3. 전기통신역무와 관련하여 계약관계 등을 갖고 있는 제3자에게 수수료, 결제조건 등의 거래조건을 부당하게 제공하는 방식으로 비용이나 수익을 분류하여 전기통신역무의 이용요금이나 상호접속등의 대가를 산정하는 행위
4. 제1호부터 제3호까지 외에 비용 또는 수익을 부당하게 분류하여 전기통신역무의 이용요금이나 상호접속등의 대가 등을 산정하는 행위로서 방송통신위원회가 정하는 행위

이용자 이익저해와 관련해서는 부당한 요금청구와 관련된 행위, 부당한 이용자 차별과 관련한 행위, 결합판매와 관련된 행위에 대해 명시하고 있으며 구체적 내용은 다음과 같다.

IV. 이용자 이익 침해

법 제36조의3제1항제4호 중 전기통신이용자의 이익을 현저히 저해하는 방식으로 전기통신역무를 제공하는 행위는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우로 한다.

1. 부당한 요금청구와 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 가. 이용계약과 다른 내용으로 요금을 청구하는 행위
 - 나. 요금관련 프로그램의 조작 등을 통해 이용자가 부담하여야 하는 요금과 다르게 요금을 청구하는 행위
5. 부당한 이용자 차별과 관련한 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 행위
 - 가. 전기통신역무의 요금, 번호 및 전기통신설비 등을 다른 이용자에 비하여 부당하게 차별적으로 제공하거나 이를 제한하는 행위
 - 나. 장기이용 또는 다량이용 계약체결자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공하는 행위
 - 다. 다른 전기통신사업자로부터 가입을 전환한 이용자 또는 다른 전기통신사업자로 가입을 전환하지 아니하기로 한 이용자에게 부당하게 차별적인 조건으로 전기통신역무를 제공하는 행위
6. 전기통신역무와 다른 전기통신역무를 묶어서 판매(이하 “결합판매”라 한다)하여 이용자의 이익을 저해하거나 저해할 우려가 있는 행위. 이 경우 이용자의 이익저해여부를 판단함에 있어서는 결합판매로 인한 비용절감, 이용자편익 증대효과 및 시장지배력 전이 등 공정경쟁 저해효과를 고려하여야 한다.

위와 같은 금지행위에 대해 방송통신위원회는 전기통신사업법 제37조1항의5호에서 금지행위에 대한 조치로 전기통신사업자의 이용약관 및 정관의 변경을 요구할 수 있다.

라. 주요 이슈

통신서비스 요금규제는 시장지배적 사업자의 독점적 요금설정, 약탈적 요금설정, 차별적 요금설정 등의 시장지배력 남용을 방지함으로써 공정경쟁 또는 유효경쟁 환경을 조성하여 안정적 통신서비스 제공을 보장하기 위한 방안으로 실시되어 왔다. 최근에는 비대칭 규제 완화, 가계통신비 부담 경감 등의 요구가 증가하는 가운데 요금규제 관련한 이슈는 다음과 같다.

첫째, 현행법상 통신요금규제절차와 관련하여, 전기통신사업법 제29조제3항에 “전기통신역무의 요금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 역무별 분류, 역무제공방법에 따른 비용절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정

되었을 것”이라고 명시되어 있으나 이에 대한 비용, 수익, 경쟁환경에 미치는 영향에 대한 특별한 규정이 존재하지 않는다. 특히, 융합 및 결합서비스가 증가함에 따라 요금결정에 있어 원가 산정이 용이하지 않거나 또는 다양한 이해관계인의 이익이 충돌하는 경우가 발생할 수 있다. 그러므로 요금규제의 공정성과 투명성을 확보하고, 분쟁의 소지를 방지할 수 있는 대책마련이 필요하다.

둘째, 현행 규제가 요금인하를 효율적으로 촉진하지 못해왔다는 이슈가 있다. 그동안 요금인가제가 지배적 사업자의 공격적인 요금제 출시를 억제하고 이러한 규제 틀에 후발사업자들이 안주하는 효과(umbrella effect)를 초래하여 사업자간 경쟁의 활성화를 저해해 왔다는 공격을 받아 왔다. 뿐만 아니라, 요금인가제의 규제 틀 하에서 규제당국이 사업자를 보호한다는 비난도 만만치 않았으며 규제당국이 담합을 조장한다는 지적도 있었다. 그러나 이는 요금인가제의 속성상 적극적으로 요금을 변경하는 것은 인가제의 범위를 벗어나는 것으로 인가제는 기본적으로 사업자가 인가를 요청하는 요금제에 한해서만 가능하기 때문이다. 요금의 적극적 변경은 인가권에 기초한 관련한 행정지도를 통해서나 가능하지만 행정지도의 경우 법적인 구속력은 없다는 한계가 존재한다.

셋째, 요금인가제의 이용약관 인가 기준은 전기통신사업법 시행령 제34조제1항의 1호에 명시되어 있다. 이와 관련하여 경쟁상황평가가 2007년에 법제화되었으나, 아직까지 요금인가제와 경쟁상황평가의 관계가 법적으로 명확히 규정되어 있는 것은 아니다. 또한 결합상품 시장에 대한 지배력 평가 방안이 미흡한 측면이 있어 이에 대한 대책이 필요하다. 향후 결합상품 시장의 규모가 커지고 서비스의 융합·결합이 가속화되는 경우 개별상품 시장에서는 시장 지배력보다는 결합상품 시장에서의 지배력이 보다 큰 영향력을 갖게 될 가능성이 있기 때문이다.

넷째, 현행법상 사후규제수단이 미흡하다는 점이다. 통신요금규제 실무에 있어 사후규제의 필요성이 있는 경우 행정지도에 의존하는 길밖에 없으며, 이는 자칫 위법한 행정관행을 형성하게 될 우려가 있다. 이와 관련하여 공정경쟁촉진이나 이용자 보호를 위해 요금에 대한 사후변경명령을 할 수 있는 정식적인 법적 수단이 마련되

어야 한다는 주장이 제기되기도 하였다. 이는 이러한 권한이 뒷받침될 경우, 행정지도도 합법적인 틀 내에서 효과적으로 행사될 수 있다고 보기 때문이다.

제 2 절 해외 통신서비스 요금규제

1. 미 국

미국 통신법은 기간사업자(Common carrier)의 유·무선에 의한 주간 또는 국제통신서비스에 대한 요금 규제를 TITLE II-Common Carriers의 Part I-Common Carrier Regulation에서 규정하고 있다.¹⁰⁾ 그리고 규제관할권에 따라 주정부가 시내전화 소매요금 등을 관할하고 있다. 통신법 §.201(b)에 따라 FCC(Federal Communications Commission)에게 ‘통신법의 규정을 집행하기 위하여 공익상 필요한 규칙(rules)과 규제를 제정할 수 있는’ 권한이 주어짐에 따라, FCC는 CFR 47의 제정 및 개정을 통하여 요금 규제를 시행하고 있다.

미국의 장거리전화 분야에서는 AT&T가 1988년까지 투자보수율규제를 받아왔으며, 기타 모든 장거리 전화사업자는 자율적으로 요금을 결정하였다. 1989년에 FCC는 효율성 유인저해 및 비용배분규칙 시행상의 행정적 규제부담 등의 이유로 투자보수율 규제를 가격상한 규제로 전면적으로 전환하면서, AT&T에 대한 요금 규제를 가격상한제로 바꿨다.

이후 시장경쟁의 진전에 따라 가격상한제에서 면제하여 약식규제를 적용해 오다가, 1995년 10월에 AT&T가 국내시장에서 비지배적 사업자로 간주되어, 국내전화 서비스에 대해 모든 규제가 철폐되었다. 이에 따라 요금시행 1일전에 신고하기만 하면 되었다. 1996년 5월에는 AT&T가 국제전화 시장에서도 비지배적 사업자로 간주되었고, 시행 1일전 신고의무가 부과되었다. 1996년 통신법은 공익에 부합한다면

10) 미 통신법은 Tariff를 ‘기간사업자가 신고하는 요금(Rate)과 규제(사업자가 정한 이용조건 등 서비스제공에 관한 규제)’로 정의함

FCC에 규제적용을 유보할 수 있는 권한을 부여하였고, 2000년 4월에는 법원은 FCC의 신고의무 면제(detariffing)정책을 승인하였다. 이에 따라, FCC는 2001년 7월 31일부터 모든 국내 주간통신사업자의 요금신고 의무를 면제하였다.¹¹⁾

가. 1996년 통신법상의 요금규제¹²⁾

1) 통신법상의 규정

1996년 통신법에서는 유·무선에 의한 주간 또는 국제통신서비스와 관련된 모든 요금이 만족하여야 하는 원칙을 천명하고 있다. 첫 번째로 제201조의 서비스와 요금(b)에서 공정성과 합리성을 명시하고 있다. 즉 통신서비스요금은 공정하고 합리적이어야 하며, 불공정하거나 비합리적인 요금은 불법으로 간주된다는 것이다. 다음으로, 제202조(차별과 선호)를 통해 기간사업자는 동일한 통신서비스요금에 대하여 직간접적으로 어떠한 수단과 방법을 통해서라도 불공정하거나 비합리적인 차별을 해서는 안 된다고 규정하고 있다.

요금표(Schedules of charges)제출 의무는 제203조에서 규정하고 있는데, 접속이용사업자를 제외한 모든 기간사업자는 FCC가 지정한 기간 내에 요금표를 제출하고 출판하여 일반의 열람이 가능하도록 공개하여야 하며, 요금표에는 요금, 분류, 운영 및 규칙을 포함하여야 한다. 이미 제출된 요금표의 변경은 FCC가 규칙으로 정한 정보를 포함하고 특정 형태로 출간되어 FCC 및 일반에 120일간 공고되어야 한다. FCC는 자체판단에 의하거나 또는 합당한 사유가 있는 경우, FCC의 권한이나 특별환경 또는 특별조건에 적용되는 일반명령으로 요금표 관련 규정을 변경할 수 있지만, 단 공고기간은 120일을 초과할 수 없도록 하고 있다. FCC의 규칙에 따라 약관을 제출하지 않은 사업자는 통신서비스를 제공할 수 없고 발효일을 적법하게 공고하지 않은 약관은 무효인 것으로 규정하고 있다.

제204조는 신규요금의 적법성에 대한 청문·효력정지에 관하여 규정하고 있다.

11) FCC(2001)

12) 이 절은 김희수 외(2002), pp.183~185를 인용 및 정리함

신규 또는 개정된 요금ی FCC에 신고 될 때, 이에 대하여 FCC는 이해관계자의 요구 또는 직권으로 요금표의 적법성에 대하여 청문회를 개최할 수 있다. 이에 따라 FCC는 5개월 범위 내에서 요금표의 일부 또는 전부의 효력을 정지할 수 있다. 청문회에서 요금표의 공정성과 합리성에 대한 입증책임은 해당사업자에 있다. 시내전화 사업자는 간소화된 절차로 요금표를 신고할 수 있는데, 요금인하는 7일, 요금인상은 15일 경과 후 FCC의 적법성 심사가 없는 경우 적법한 것으로 간주된다(제204조 (a)(3)).

제205조는 FCC의 공정하고 합리적인 요금 규정 권한을 제시하고 있다. FCC는 요금표(요금, 분류, 운영 및 규칙을 포함)가 통신법을 위반하거나 위반할 것으로 판단하는 경우 향후 준수해야 할 공정하고 합리적인 요금이나 그 상하한을 결정할 권한을 가진다. 또한 FCC는 그러한 위반이 있거나 있을 것으로 판단되는 범위 내에서 위법사항에 대한 중지 및 준수명령을 할 수 있다. FCC의 명령을 준수하지 않은 경우 과징금을 부과할 수 있다.

요금규제와 관련된 다른 규정을 보면, FCC에 대한 이의제기(제208조)에 관한 규정은 누구든지 통신법의 적용을 받는 기간통신사업자의 통신법 위반사실에 이의를 제기하는 청원을 FCC에 제기할 수 있도록 하고 있다. 해당사업자는 FCC가 지정한 기한내에 이의제기를 충족하거나 답변을 해야 하며, 해당사업자가 이의제기를 만족시키지 못하거나, 이의제기내용을 조사할 필요성이 있는 경우 FCC는 적절하다고 판단되는 방법과 수단으로 조사를 시행할 의무를 진다. FCC는 요금, 분류, 규칙, 운영의 적법성에 대한 본 규정하의 조사와 관련하여 이의제기 신청일로부터 5개월 이내에 조사를 종결하도록 하는 명령을 내려야 한다. 또한 절차 및 행정규정(제4장)을 보면, 미연방 하급심법원은 관련자 · FCC · 법무부장관의 제소시 FCC의 명령 또는 통신법의 규정을 준수할 것을 명령하는 판결을 내릴 관할권을 가진다(제401조). 또 FCC는 통신법과 관련한 어떠한 사건이나 사안에 대하여서도 언제든지 자체조사를 시행할 권한을 가진다(제403조). FCC의 명령, 결정, 보고 또는 조치에 대하여 재심사의 요청이 가능하며(자체 재심사도 가능), 재심청구는 상기의 결정이 내려진 날로

부터 30일 이내에 이루어져야 한다(제405조). 제204조와 제208조의 요금에 대한 재심사신청에 대해 FCC는 90일 이내에 그러한 신청을 인정 또는 기각하는 명령을 내려야 한다.

2) CFR 47상의 관련규정¹³⁾

CFR 47 Part 1에서 요금표에 대한 규제와 관련된 부분은 §1.771~§1.773에 해당한다. §1.771은 통신법 제203조에 의거하여 모든 요금표는 part 61의 규정에 따라 제출·공고되어야 함을 규정하고 있으며, 특별 요금인가 신청은 part 61에서 규정한 양식과 방법으로 이루어져야 함을 §1.772에서 규정되고 있다. §1.773은 신규 또는 변경요금 신청의 정지 및 거부 청원에 관하여 규정하고 있다.

먼저, 지배적 사업자에 대한 청원에 대한 규정은 다음과 같다. 제출된 요금표에 대해 이의가 있는 자는 이에 대한 조사(investigation), 유보(suspension) 또는 거부(rejection)를 요구하는 청원을 할 수 있도록 하고 있다. 청원이 있을 경우 요금표를 제출한 사업자는 답변을 제출해야 한다. 각 경우에 대하여 청원기간 및 답변기간(C.F.R §1.773(a)(2) 및(b)(1))을 보면 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 지배적 사업자의 요금표에 대한 청원 및 답변기간

청원대상 요금표	청원기간 (요금표제출 이후)	답변기간 (청원접수 이후)
고지기간이 15일 이내인 요금표	6일 이내	3일 이내
고지기간이 15~30일 이내인 요금표	7일 이내	4일 이내
고지기간이 30~90일 이내인 요금표	15일 이내	5일 이내
고지기간이 90일이상인 요금표	25일 이내	8일 이내

요금표시행 중지를 요구하는 청원시 제시해야 하는 내용에 대해서도 규정되고 있다. 첫째, 가격상한규제를 받는 사업자에 대한 청원시(C.F.R §1.773(a)(1)(iv))에는

13) 김희수 외(2002), pp.300~302를 인용 및 정리함

조사를 할 경우 요금표의 불법성이 판명될 가능성이 높음, 요금표의 중지가 다른 이해관계자에게 중대한 손실을 주지 않음, 요금표의 시행은 회복할 수 없는 손실을 초래함, 요금표의 중지가 공익에 반하지 않음 등을 제시하여야 한다. 둘째, 가격상한 규제를 선택한 LEC에 대한 청원시(C.F.R §1.773(a)(1)(iii))에는 조사를 할 경우 요금표의 불법성이 판명될 가능성이 높고, 불합리한 요금이 후속 요금표에서도 수정되지 않을 것이며, 요금표의 시행은 회복할 수 없는 손실을 초래하고, 요금표의 중지가 공익에 반하지 않음 등을 보여야 한다. 가격상한지수 및 서비스밴드 상한을 충족하는 약관에 대해서만 적법성이 추정되어, 상기의 사실을 제시하는 청원이 없는 경우 요금표는 시행일에 발효되게 된다.

비지배적 사업자에 대한 청원에 대해서도 규정되고 있는데, 우선 청원기간 및 답변기간은 다음 표와 같다(C.F.R §1.773(a)(2) 및(b)(1)).

〈표 3-6〉 비지배적 사업자의 요금표에 대한 청원 및 답변기간

청원대상 요금표	청원기간 (요금표제출 이후)	답변기간 (청원접수 이후)
고지기간이 15일 이내인 약관	6일 이내	3일 이내

요금표 시행중지를 요구하는 청원시 제시해야 하는 내용(C.F.R §1.773(a))은, 조사를 할 경우 약관의 불법성이 판명될 가능성이 높거나, 요금표를 시행하지 않을 경우 일반이용자가 받는 손실보다 약관을 시행할 경우 경쟁에 미치는 손실이 더 크고, 요금표의 시행은 회복할 수 없는 손실을 초래하며, 요금표의 중지가 공익에 반하지 않음 등이다. 위원회에 제출된 요금표의 적법성은 추정되므로 상기의 사실을 제시하는 청원이 없는 경우 요금표는 시행일에 발효된다.

CFR 47에서 본격적으로 요금규제 관련 규칙이 규정된 부분은 Part 61(Tariff: 요금표)로서, 국내 및 국제통신사업자의 요금표제출 의무와 지배적 사업자에 대한 요금규제(가격상한제)를 상세히 규정하고 있다. Part 61의 목적과 적용범위, 국내 및 국

제 비지배적 사업자에 대한 일반 규칙(요금표 제출방식 및 양식 등), 국내 및 국제 비지배적 사업자에 대한 일반 규칙(요금표의 구성, 요금표 제출방식 및 양식, 가격상한공식 및 바스켓 등), 요금표 공표에 대한 특별규칙(요금표의 양식, 취소, 공고기간 등) 등이 제시되어 있다. 여기에서는 요금표 공고기간(§61.58)에 대해서만 살펴 보도록 한다. 첫째, 통신법 제204조(a)(3)의 간소화된 요금제출 규정을 적용받는 시내전화사업자는 요금인하의 경우 7일전에 요금표를 제출해야 하며, 요금인상 및 기타 조건변경 등의 경우 15일의 공고기간을 거쳐야 한다. 둘째, 간소화된 요금제출 규정을 선택하지 않은 시내전화사업자는 16일의 공고기간을 거쳐야 한다. 셋째, 통신법 204(a)(3)의 간소화된 요금제출 규정에 의거한 요금제출 이외에, CCB(FCC의 기간통신국)의 장은 120일 이하의 공고기간으로 제출되는 모든 요금제출의 공고기간을 최장 120일까지 또는 통신법 203(b)가 허용하는 최장의 공고기간으로 연장할 수 있다. 넷째, 가격상한규제를 받는 시내전화사업자의 신규서비스 요금과 계약에 기초한 요금은 시행일 1일전에 제출하여야 한다. 다섯째, 가격상한규제를 받지 않는 사업자의 경우 신규서비스 추가, 거리변경 등은 시행일 15일 이전에, 요금구조 변경, 요금인상은 시행일 45일 이전에, 그리고 기타 변경사항은 시행일 35일 이전에 제출하여야 한다.

나. 미국 유선전화 요금규제¹⁴⁾

1) 주별 요금규제 현황: 전반적 종합

주내(intrastate)서비스는 주 공익 위원회(PUC: Public Utility Commission)에서 관할하고, 주간(interstate)과 국제(international)서비스는 연방통신위원회(FCC)의 규제로 이원화되어 있다.

장거리전화 시장의 AT&T 요금규제는 위에서 살펴본 바와 같이 1989년 이후 AT&T는 가격상한규제로 전환되었고, 이후 시장경쟁의 진전에 따라 가격상한제에서 면제되어 약식규제가 적용되어 오다가, AT&T의 장거리전화 시장 점유율의 지속적인 하

14) NRRI(2007), pp.1~9.

락으로 국내전화 서비스에 대한 모든 규제가 철폐되었다.

기존 시내전화사업자인 ILECs(Incumbent Local Exchange Carriers)에 대한 요금규제는 주별로 각기 다른 형태가 존재하며 1987년 이전까지는 보수율 규제가 적용되었다. 이후 가격상한제와 유연적 규제와 같은 대안적 형태의 규제들이 적용되기 시작했고, 최근에는 완전한 탈규제 쪽으로 전환하는 사례도 증가하고 있다.

□ 가격상한제

가장 일반적인 ILECs 규제 방식은 가격상한제로 RBOC(Regional Bell Operating Companies: 벨계 지역전화회사)들을 규제하기 위해 PUC가 채택하고 있고, 현재 총 33개 주에서 각기 다른 형태로 적용되고 있다. 즉, 앨라배마, 델라웨어, 콜롬비아 특구, 루이지애나, 버몬트 등 5개 주에서는 모든 ILECs를 가격상한제로 규제하며, 나머지 28개 주에서는 대규모 ILECs와 소규모 ILECs에 대해 상이한 규제 방식을 적용하고, 이 중 14개 주에서는 가격상한제로 대규모 ILECs를 규제하고 보수율 방식으로 소규모 ILECs를 규제하고 있다. AT&T, BellSouth, Qwest 또는 Verizon의 RBOC의 소매 요금에 대해 31개 주에서 가격상한제가 가장 일반적인 요금규제 방식이다.

미국의 여러 주에서는 소규모 ILECs에게 기존 보수율 규제로부터 가격상한제 또는 기타 대안적 규제 방식으로 전환할 수 있는 선택권을 부여하였고, 이에 7개 주에서 보수율과 대안적 규제가 혼합방식이 적용되고 있다. 혼합규제 방식을 살펴보면, 보수율 규제와 가격유연성 규제 혼합(메인, 위스콘신), 보수율규제와 대안규제 혼합(오하이오), 가격유연성 규제(인디애나), 가격상한제 또는 가격기반 규제(노스캐롤라이나, 오하이오, 사우스캐롤라이나, 위스콘신) 등이다. 뉴멕시코 주에서는 Qwest와 Windstream을 제외한 50,000개 이하 회선을 보유한 규모 ILECs에 대해 탈규제 방식을 적용하고 있다.

가격상한제 방식을 채택하고 있는 나머지 8개 주(아칸서스, 애리조나, 아이다호, 캔자스, 미네소타, 노스다코타, 오리건, 버지니아)에서는 대규모 ILECs과 소규모 ILECs에게 혼합된 형태의 규제를 적용하고 있다. 예를 들면, 아칸서스는 CentryTel Northwest는 보수율 규제, AT&T와 다른 사업자에게는 가격상한제로 규제하고 있다.

□ 보수율 규제

보수율 규제는 2006년 12월 기준으로 36개 주에서 적용하고 있다. 알래스카, 하와이, 몬태나, 뉴햄프셔, 워싱턴은 모든 ILECs에 보수율 규제를 적용하고 있다. 반면 애리조나 주는 Qwest에 한해서만 보수율 규제와 가격상한제를 혼합하여 규제하고 나머지 사업자들에 대해서는 보수율 규제 방식을 유지하고 있다. 그리고 25개 주에서는 소규모 사업자에게만, 나머지 4개 주(아칸서스, 미네소타, 노스다코타, 오리건)에서는 대규모 또는 중규모 사업자들에 대해서만 보수율 규제를 적용하고 있다.

□ 탈규제

Qwest는 RBOCs 중에서 탈규제를 가장 많이 적용받는 사업자이며, 2006년 탈규제 전환 추세는 AT&T와 Verizon의 서비스 지역인 텍사스, 미시건, 로드아일랜드 주에도 확산되고 있다.

〈표 3-7〉 주별 ILECs 요금규제제도

규제 방식	해당 주(빈도수)
모든 ILECs에 가격상한제	앨라배마, 델라웨어, 콜롬비아 특구, 루이지애나, 버몬트(5)
대규모 ILECs에 가격상한제, 다른 ILECs은 보수율 규제	콜로라도, 코네티컷, 플로리다, 조지아, 일리노이, 메릴랜드, 매사추세츠, 미주리, 네바다, 뉴저지, 뉴욕, 오클라호마, 펜 실베이니아, 테네시(15)
대규모 ILECs에 가격상한제, 다른 ILECs은 탈규제	뉴멕시코(1)
대규모 ILECs에 가격상한제, 다른 ILECs은 혼합제도	인디애나, 메인, 노스캐롤라이나, 오하이오, 사우스캐롤라이나, 위스콘신(6)
모든 ILECs에 혼합 제도	아칸서스, 애리조나, 아이다호, 캔자스, 미네소타, 노스다코타, 오리건, 버지니아(8)
모든 ILECs에 보수율 규제	알래스카, 하와이, 몬태나, 뉴햄프셔, 워싱턴(5)
모든 ILECs에 탈규제 또는 유연적 규제	아이오와, 미시건, 네브래스카, 로드아일랜드, 사우스다코타, 텍사스, 와이오밍(7)
대규모 ILECs에 탈규제 또는 유연적 규제, 다른 ILECs은 보수율 규제	캘리포니아, 켄터키, 미시시피, 유타, 웨스트버지니아(5)

자료: OVUM(2006), NRRI(2007) 정리

아이오와에서는 Qwest와 다른 ILECs이 정액형 단일 회선(single-line flat-rated)가 정용, 기업용 서비스를 제외한 모든 소매서비스의 요금 규제를 철폐하였다. 미시건에서는 정액형 단일 회선 가정용 서비스를 제외한 모든 소매서비스에 탈규제를 적용하였다. 텍사스는 시장의 인구 규모, 경쟁사의 존재 여부에 따라 탈규제 방식을 적용하였고 로드아일랜드에서는 비용 기반 가격 하한(cost-based price floor)을 설정하고 요금수준과 구조는 Verizon이 자율적으로 결정하도록 하였다.

반면 다른 주들은 탈규제 전환에 대해 다수 보수적이다. 2005년 말 이후로 18개 주에서 하나 이상의 소매 서비스에 대해 탈규제를 적용하였지만, 주로 결합서비스, 부가서비스, 기업용 서비스에 탈규제가 적용되었다. 예를 들어 앨라배마는 결합서비스와 계약 서비스(contract service)에 대한 규제를 해제하였고, 대부분 서비스에 대해서는 신고의무를 면제(detariff)하였다.

한편, 경쟁적 사업자(CLECs)에 대한 소매요금규제는 요금이 경쟁적이라는 판단 하에 규제가 완화되는 추세이다. 2002년 이후로 25개 주에서 CLECs에 대한 모든 요금 규제가 철폐되었고, 다른 21개 주에서는 유연적 규제 방식을 적용하고 있다. 반면, 나머지 5개 주(플로리다, 미시건, 미시시피, 뉴저지, 버지니아) 중 버지니아를 제외한 주에서 특정 서비스에 한해서 요금규제를 부과하고 있다. 버지니아에서는 CLECs으로 하여금 ILECs의 요금과 같거나 낮은 요금을 부과하도록 하고 있다.

〈표 3-8〉 주별 CLECs 요금규제제도

CLEC 규제방식	해당 주(빈도수)
유연적 규제	알래스카, 앨라배마, 애리조나, 콜로라도, 조지아, 하와이, 일리노이, 인디애나, 루이지애나, 메릴랜드, 미네소타, 미주리, 뉴멕시코, 뉴욕, 오키오, 오클라호마, 펜실베이니아, 유타, 버몬트, 워싱턴, 웨스트버지니아(21)
일부요금규제	플로리다, 미시건, 미시시피, 뉴저지, 버지니아(5)
규제없음	아칸소, 캘리포니아, 코네티컷, 콜롬비아 특구, 델라웨어, 아이다호, 아이오와, 캔자스, 켄터키, 메인, 메사추세츠, 몬타나, 네브래스카, 네바다, 뉴햄프셔, 노스캐롤라이나, 노스다코타, 오리건, 로드아일랜드, 사우스캐롤라이나, 사우스다코타, 테네시, 텍사스, 위스콘신, 와이오밍(25)

자료: NRRI(2007) 정리

다. 미국 통신서비스 결합판매 규제

미국은 필수설비를 보유한 시내전화사업자(RBOC)의 지배력 남용을 막기 위하여 원칙적으로는 결합을 금지하였으나, 지배력 남용을 방지하는 안전장치 하에 조건부 허용 또는 일정기간 유예 이후 허용하는 방식으로 변천해 왔다. 시내전화와 장거리 전화의 결합상품은 시내전화 시장의 충분한 개방을 조건으로 결합을 허용하였으며, 시내전화와 이동전화의 결합은 일정 기간 동안 자회사 분리 및 비차별적 거래 조건 하에서 허용 후 조건이 철폐되었다.

2. 영 국

영국 방송통신규제기관 Ofcom은 1984년부터 BT가 시장지배력을 이용하여 과도하게 높은 요금을 책정하는 것으로부터 이용자를 보호하고자 가격상한규제(RPI¹⁵⁾ - X%)를 실시하여 왔다. BT에 대한 가격상한규제는 총 6차에 걸쳐 시행되었으며 <표 3-9>와 같다.

<표 3-9> BT에 대한 소매요금규제 변천

구분	전체 바스켓 구성 서비스	개별상한	가격상한 대상서비스의 BT 총매출비율
제1차 가격상한규제 1984~1989년 (RPI-3%)	- 가정용 및 기업용 기본료 - 시내전화, 국내전화	가정용 기본료 (최대 RPI+2%), 소량이용 고객제도(low user scheme)	48%~53%
제2차 가격상한규제 1989~1991년 (RPI-4.5%)	- 가정용 및 기업용 기본료 - 시내, 국내전화 - 교환수동전화/안내문의 0800, 0345 특수서비스 - 전용회선바스켓	가정용 기본료(최대 RPI+2%), LUS, 신규회선 가입비/장치비(RPI+2%), 전용회선바스켓(RPI+0%)	55~56%

15) Retail Price Index: 소매물가지수

구분	전체 바스킷 구성 서비스	개별상한	가격상한 대상서비스의 BT 총매출비율
제3차 가격상한규제 1991 ~ 1993년 (RPI - 6.25%)	- 가정용 및 기업용 기본료 - 시내, 국내전화, IDD - 교환 수동전화/안내문의 0800, 0345 특수서비스 - 전용회선바스킷 - 대량이용고객에 대한 할인 및 선택요금	가정용/기업용 단일회선 기본료(RPI + 2%), 기업용 복수회선 기본료(RPI + 5%), 장치비(RPI + 2%), 가정용 중간수준요금(median residential bill) (RPI) 전용회선바스킷 (RPI + 0%)	64 ~ 66%
제4차 가격상한규제 1993 ~ 1997년 (RPI - 7.5%)	- 가정용 및 기업용 기본료 - 설치비 - 시내, 국내전화, IDD - 교환수동전화/안내문의 - 전용회선바스킷 - 국내아날로그/디지털 - 국제(RPI) 0800, 0345 특수서비스	도매회선 기본료(RPI + 5%)를 제외한 기본료(RPI + 2%), 기본료를 제외한 바스킷의 개별 가격 상한은 RPI로 제한, LUS, 전용 회선 개별 가격상한 적용 - 아날로그(RPI + 2%), 디지털(RPI + 1%)	64 ~ 67%
제5차* 가격상한규제 1997 ~ 2002년	- 설치비, 기본료, 시내, 시외, 국제, 교환수동전화(RPI - 4.5%) - 전용회선(RPI - 0%) - 국내 아날로그/64k 이하 디지털 - LM retention(RPI - 7%)		약 25%
제6차 가격상한규제 2002 ~ 2006년 (RPI-RPI)	- 가정용 설치비 및 기본료, 시내, 시외, LM retention, 국제, 교환수동전화 - WLR의 fit-for-purpose된 후 'RPI + 0%'로 완화		—
2006년 8월 ~	가격상한규제 철폐		

주: 제5차에서는 전체 바스킷 상한은 규정하지 않음

자료: 강인규(2006), p.26.

Ofcom은 2006년 8월 1일부터 BT의 주거용 서비스(아날로그 회선 교환, 시내 · 장거리 전화, 이동전화, 국제전화, 교환원을 통한 전화 포함)에 대한 소매요금규제를 폐지하였다. 이는 도매 접속시장의 경쟁을 활성화시키기 위한 가입자망 도매제공(WLR: Wholesale Line Rental)서비스가 본래의 목적에 부합(fit-for-purpose)하고 있다는 판단에 따른 것으로 BT 민영화 이후 22년 동안 부과되어 오던 가격상한규제가 철폐된 것이다. 이는 BT가 제공하는 관련 서비스의 요금을 현재 물가인상을 만큼

인상할 수 있게 되었음을 의미한다. 가격상한제는 폐지되었으나, 요금 및 약관의 공표 의무는 계속 부과된다. 한편, 다른 모든 기간통신사업자들에게는 반경쟁적 목적이 아닌 경우에 한해 자유로운 요금 결정 권한을 부여하고 있다.

그 외 소매 전용회선시장에 대해 EC가 2003년에 제시한 시장 7의 최소단위 전용회선(the minimum set of leased lines)과 관련하여, Hull 이외 지역에서 BT를 SMP로 지정하였다. 이에 따라서 BT에게 최소단위 전용회선 제공의무, 부당차별 금지, 원가 지향 및 원가 회계, 표준약관 공표, 서비스 제공 및 고장수리에 대한 정보 공표 의무를 부과하였다.

한편, EU내에서 결합서비스는 보편적서비스지침(USD: Universal service directive)과 사후 경쟁법에 의해 소매규제가 적용되고 있다. 2009년 3월 19일부터 5월 28일까지 검토한 유선 협대역 소매시장 자문서에서 Ofcom이 유선 소매시장에서 BT의 SMP 지정을 해제할 것을 제안하였다. 만일 그 결과가 성공적이면 Ofcom은 소매 시장에서 BT에 부과된 나머지 제약조건을 없애고 결합서비스를 자유롭게 팔도록 허용할 예정이다.

3. 일 본

일본에서는 전기통신사업법에 따라 보편적 서비스나 필수설비를 보유한 서비스, NTT의 PSTN 서비스와 같은 특정 통신서비스가 규제 대상으로 지정되어 있다. 일본 총무성은 2000년 10월부터 유선전화와 전용회선 서비스에 가격상한제를 적용하여 왔다. 총무성은 기대 생산성증가율(Expected rate of productivity growth)을 바탕으로 표준요금지수(Standard price index)를 3년마다 계산한다. NTT 동·서는 표준요금지수를 하회할 경우에는 신고를 하고 상회할 경우에는 총무성의 인가를 받도록 하고 있다. <표 3-10>은 현재의 가격상한규제의 구조를 보여준다.

〈표 3-10〉 일본의 가격상한규제 대상 서비스

배스킷	세부 내역
음성전송 배스킷	통화료, 데이터 요금, 번호안내 서비스 요금
전화 ISDN 서비스	통화료, 데이터 요금, 번호안내 서비스 요금
가입자회선 하위 배스킷	월 회선 임대료, 설치비
전용회선 배스킷	전용회선료

자료: OVUM(2009), p.11

〈표 3-11〉은 2005년부터 2009년까지 표준요금지수를 정리한 것이다. 표준요금 지수 산정이 2009년 9월에 종료될 예정에 따라 총무성은 2009년 4월부터 향후 3년간 새로 적용될 표준요금지수를 검토하고 있는 중이다.

〈표 3-11〉 2005년~2009년 표준요금지수

배스킷		'05. 10~'06. 9	'06. 10~'07. 9	'07. 10~'08. 9	'08. 10~'09. 9
음성전송 배스킷		92.7	92.7	92.7	92.7
가입자회선 하위 배스킷		100	100	100	100
전용회선	NTT East	88.3	87.6	87.3	87.2
배스킷	NTT West	89.5	88.5	88.0	87.6

자료: OVUM(2008), OVUM(2009)

총무성은 요금인가에 대해서 특별한 사정이 있고, 다음 각호에 해당하지 않는다고 인정되는 경우에 요금인가를 허용하고 있다.

1. 요금 산정방법이 적정하고 명확하게 정해지지 않는 경우
2. 특정인에 대하여 부당한 차별적 취급을 하는 경우
3. 다른 전기통신사업자와의 사이에 부당한 경쟁을 일으키는 경우, 사회적·경제적 사정에 비추어 현저히 부적당하여 이용자의 이익을 저해할 경우

가격상한제 하에서 NTT 동·서는 요금변화 및 신규요금에 대해 총무성에 보고를

해야 하는 의무를 갖는다. 일반적으로 시행 1개월 전에 신고해야 하지만, 만약 요금 변화가 표준요금지수보다 낮으면 14일 이전에 신고해야 한다. 반면 NTT 동·서를 제외한 다른 기간통신사업자들은 시행 7일전에 신고하면 된다. 기초적인 전기통신 역무제공 및 지정전기통신 역무를 제공하는 통신사업자들은 요금을 충무성에 보고해야 하며, 사업자의 사무실 등에 관련 사항을 부착해야 하는 요금 공표의 의무를 갖는다.

4. 호 주

호주의 규제기관인 ACCC(Australian Competition & Consumer Commission)는 1989년부터 Telstra에 가격상한 규제를 실시하여 왔다. 이에 따라 가격상한보다 높게 요금을 인상하고자 할 경우에는 ACCC의 사전 동의를 받고 이를 30일전에 통보하도록 하고 있다. 가격상한규제의 내용은 매 1~2년마다 개정되며 최근의 가격상한규제는 2006년 1월과 2월에 시행되었고 2009년 6월에 만료되었다.

2007년 7월 1일부터 2008년 6월 30일까지 부과되었던 규제를 살펴보면, Telstra는 4개의 바스켓에 대해 <표 3-12>와 같이 가격상한규제를 받고 있다. 바스켓 1에서 Telstra는 바스켓을 구성하는 개별 서비스의 요금을 변동시킬 수 있지만 구성 서비스의 총 가격은 명목상의 상한을 넘어서는 안 된다.

<표 3-12> 호주 Telstra의 가격상한규제 바스켓 구성

구분	구성 서비스	가격 상한(%)
바스켓 1	시내/트렁크(장거리, LM), 국제전화, 회선 임대	CPI - CPI
바스켓 2	가정용 기본 회선 임대	CPI - 0
바스켓 3	기업용/자선 이용자용 기본 회선 임대	CPI - 0
바스켓 4	접속 서비스	CPI - 0

자료: ACCC(2008)

각 바스켓에 부과된 가격상한규제는 독립적으로 적용되고, 가격 변화에 대해서는 개별적으로 보고되며 가격 변화를 평균화할 필요는 없다. Telstra의 가격 인상이 상

한을 넘지 않는 경우, 그 차이는 다음 년도 가격상한제의 credit으로 이월된다. 만일 Telstra가 제공하는 서비스의 품질이 향상되었다면, 가격을 인하한 것과 같은 것으로 간주한다. 위의 각 바스킷 이외 가격상한규제가 적용되는 서비스와 그 내용은 다음과 같다.

- 공중전화(payphone)와 콜링카드를 통한 시내전화를 제외한 무제한 시내전화료의 상한은 22센트(호주달러 기준)
- 공중전화(payphone)를 통한 시내전화료의 상한은 22센트임(호주달러 기준)
- 비도시지역에 제공되는 Telstra의 시내전화와 회선 임대는 도시에서 적용되는 효율과 같거나 낮게 제공되어야 함(pricing parity)
- 가정용 회선 임대의 가격 인상시에 ACCC에 신고해야 하며, 저소득자용 서비스가 포함되어 있음이 인정되어야 함
- 0198 번호를 이용하는 인터넷전화료는 22센트를 넘어서는 안 됨(호주달러 기준)
- Telstra는 번호안내 서비스 요금을 인상하려는 경우 사전에 신고해야 함

5. 아일랜드

아일랜드의 규제기관인 ComReg(Commission for Communications Regulation)는 1997년부터 가격상한제를 실시하여 왔다. 2005년 소매 협대역 접속과 소매 유선 통화 시장에서 Eircom이 SMP로 지정됨에 따라 규제 의무가 부과되었으나 2006/2007년 행해진 소매 유선 통화 시장의 경쟁상황평가에서 규제 의무를 철폐하였다. 한편, 소매 접속 시장에서 Eircom에 2007년 10월 1일부터 가격상한제가 부과되고 있다. 그리고 회선 임대에는 2008년 9월 30일까지 가격을 동결하고 그 이후에는 물가상승률을 기반으로 한 가격상한제를 적용하고 있다. ComReg는 다음 평가 시기인 2010년 9월까지 각 시장에 대해 다음의 가격상한제를 유지할 예정이다.

- 소매 접속 시장에 $CPI - X$ 가격상한을 하단과 상단 접속 서비스에 적용하되, 가격상한제로 처음 적용되는 해에는 $CPI - CPI$ 이고 그 이후로 $CPI - 0$ 유지
- PSTN 회선임대는 첫해에는 $CPI - CPI$ 를 그 이후에는 $CPI - 0$ 을 적용

6. 캐나다

사후규제를 통해 결합판매를 규제하는 많은 나라들과 달리 캐나다의 통신규제기관인 CRTC(Canadian Radio-television and Telecommunications Commission)는 결합판매에 대해서 엄격히 사전적으로 규제하고 있으며, 다른 서비스와 마찬가지로 결합서비스의 요금과 이용조건을 인가받도록 하고 있다. CRTC는 요금의 적정성, 타당성 및 비차별성 요건에 관해 Telecom Decision들을 통해 결정함으로써 결합판매 요금을 규제하고 있다. 가장 중요한 결정인 Telecom Decision CRTC 94-14에서는 번들링 서비스의 조건으로 imputation test(수직적 가격 압착을 방지하기 위한 요금 사전인가), 독점적 서비스의 동등제공, 결합상품 재판매의 세 가지를 제시하고 있다.

7. 시사점

각 국 사례를 종합하면, 유선전화시장에서 시장지배적 사업자에 대한 소매요금규제가 존재하는 것이 지배적인 반면 이동전화나 초고속인터넷에 대해서는 소매요금에 대해 규제를 적용하지 않았다. 우리나라는 이동전화 시장은 아직 유효경쟁이 달성되지 못했다는 측면에서, 초고속인터넷은 유효경쟁시장으로 보이지만 향후 결합서비스를 통한 지배력 전이에 대한 우려로 요금인가제를 적용하고 있다.

점차 유선 시내전화 시장에서도 요금규제가 점차 완화되고 있으며, 대신 요금표 제출이나 요금 또는 약관의 공표 등의 의무가 부과되고 있다. 한 가지 주목할 만한 것은 호주에서 비교적 신규서비스인 인터넷전화에 대해 가격상한 규제를 확대해 적용하고 있다는 점이다. 이는 경쟁이 비교적 활성화된 도시지역에서의 가격 인하가 경쟁이 활성화되지 않은 비도시지역에도 적용되어야 한다는 가격 등가(pricing parity) 원칙에 근거한 것이다. 또한 품질이 향상된 경우 요금을 인하한 것으로 간주하는 것은 눈여겨 볼 만하다.

통신서비스의 결합판매에 대해서는 캐나다는 사전적으로 규제하고 있는 반면, 다른 대부분의 국가에서는 사후규제를 적용하고 있다. 사후적으로 규제하는 경우에도 경쟁사업자가 동등한 결합판매 상품을 제공할 수 있어야 하며 결합판매 요금이 적

정하여야 한다는 등의 조건 하에서 허용하고 있다.

〈표 3-13〉 각국 통신 소매요금 규제 비교

국가	규제 대상	규제기관	소매시장 규제	비고
한국	시내전화, 이동전화, 초고속인터넷	KCC	— 소매규제: 약관 인가 방식	— 기존에 인가받은 요금을 인하하는 경우에는 신고제로 운영할 수 있도록 법 개정 중('09년)
미국	ILEC, CLEC의 시내전화	FCC, PUC	— ILEC: 주별로 가격상한규제, 보수율 규제, 탈규제 적용 — CLEC은 일부 주의 유연적 규제, 일부 서비스에 요금규제를 제외한 나머지 주 요금 규제 철폐	— 모든 사업자의 요금표 제출의무 부과 — 시내전화요금의 경우에도 탈규제 확대 중
영국	BT 주거용 서비스 (아날로그 회선 교환, 시내·장거리 전화, 이동전화, 국제전화, 교환원을 통한 전화)	Ofcom	— 없음	— 2006년 8월 1일부터 가격상한규제가 철폐 — 소매규제는 없지만 약관 공시 의무는 존재
일본	유선전화, 전용회선	총무성	— 가격상한규제	
호주	시내/트렁크 (장거리, LM), 국제전화, 회선 임대, 접속	ACCC	— 가격상한규제	— 공중전화와 인터넷전화에 대해서 가격상한규제 적용 확대
아일랜드	회선 임대, 접속	ComReg	— 가격상한규제	

제 4 장 요금인가제 완화에 따른 정책방안 및 시장영향 분석

제 1 절 요금인가제 완화에 따른 정책방안

1. 요금인가제 완화의 내용

현재 국회에 제출되어 있는 전기통신사업법 개정안 제29조는 다음과 같다. 요금인가제 완화의 내용은 제2항의 단서조항으로 이미 인가받은 이용약관의 요금을 인하하는 경우에는 인가대상 기간통신사업자의 경우에도 신고로 완화한다는 것이다. 또한 제6항에 신고·인가 절차 및 범위 등에 관하여 대통령령으로 정하도록 하고 있다.

사업법(현행)	사업법(개정안)
第29條(利用約款의 申告 등) ① 基幹通信事業者는 그가 提供하고자 하는 電氣通信役務에 관하여 그 役務別로 料金 및 이용조건(이하 “利用約款”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 申告(變更申告를 포함한다)하여야 한다. 다만, 사업규모 및 市場占有率 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 基幹通信役務의 경우에는 방송통신위원회의 認可(變更認可를 포함한다)를 받아야 한다. <u>〈신 설〉</u>	제29조(이용약관의 신고 등) ① 기간통신사업자는 그가 提供하려는 전기통신서비스에 관하여 그 서비스별로 요금 및 이용조건(이하 “이용약관”이라 한다)을 정하여 방송통신위원회에 신고(변경신고를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)하여야 한다. <단서 삭제> ② 제1항에도 불구하고 사업규모 및 시장점유율 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 기간통신사업자의 기간통신서비스의 경우에는 방송통신위원회의 인가(변경인가를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)를 받아야 한다. 다만, 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하하는 때에는 방송통신위원회에 신고하여야 한다.

사업법(현행)	사업법(개정안)
③ 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 적합한 때에 제1항 단서에 따라 이용약관을 <u>認可</u>하여야 한다. 1. 電氣通信役務의 料금이 공급비용, 수익, 비용·수익의 <u>역무별</u> 분류, <u>역무제공</u> 방법에 따른 비용절감, 공정한 경쟁환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것 2. <u>삭 제</u> 3. 基幹通信事業者 및 그 利用者의 責任에 관한 사항 및 電氣通信設備의 設置 工事 기타의 工事に 관한 費用負擔의 방법이 <u>부당하게 이용자에게 불리하지</u> 아니할 것 4. 다른 電氣通信事業者 또는 利用者의 電氣通信回線設備의 利用形態를 부당하게 제한하지 아니할 것 5. 特定인에 대하여 부당한 차별적 취급을 하지 아니할 것 6. 제55조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것 ⑤ <u>別定通信事業者 또는 附加通信事業者가 基幹通信事業者의 電氣通信回線設備를 이용하는 경우에 그 電氣通信回線設備의 이용에 대하여는 第1項의 規定에 의한 利用約款을 적용한다.</u> ⑥ 제1항의 규정에 따라 전기통신역무에 관한 이용약관의 신고(변경신고를 포함한다)를 하거나 인가(변경인가를 포함한다)를 받고자 하는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신 <u>역무</u>의 요금산정의 근거자료(변경할 경우에는 신·구 내용대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. <u>〈신 설〉</u>	③ 제2항 본문의 경우 방송통신위원회는 이용약관이 다음 각 호의 기준에 맞으면 이용약관을 <u>인가</u>하여야 한다. 1. 전기통신서비스의 요금의 공급비용, 수익, 비용·수익의 <u>서비스별</u> 분류, <u>서비스</u> 제공방법에 따른 비용 절감, 공정한 경쟁 환경에 미치는 영향 등을 합리적으로 고려하여 산정되었을 것 2. 기간통신사업자와 이용자의 책임에 관한 사항 및 전기통신설비의 설치공사나 그 밖의 공사에 관한 비용 부담의 방법이 <u>이용자에게 부당하게 불리하지</u> 아니할 것 3. 다른 전기통신사업자 또는 이용자의 전기통신회선설비 이용형태를 부당하게 제한하지 아니할 것 4. 특정인을 부당하게 차별하여 취급하지 아니할 것 5. 제55조에 따른 중요 통신의 확보에 관한 사항이 국가기능의 효율적 수행 등을 배려할 것 <u>〈삭 제〉</u> ④ 제1항 및 제2항에 따라 전기통신서비스에 관한 이용약관을 신고하거나 인가받으려는 자는 가입비, 기본료, 사용료, 부가서비스료, 실비 등을 포함한 전기통신서비스의 요금 산정 근거 자료(변경할 경우에는 신·구 내용 대비표를 포함한다)를 방송통신위원회에 제출하여야 한다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 규정한 사항 외에 신고·인가의 절차 및 범위 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

2. 주요 이슈

가. 요금인하에 대한 판단 기준

기존의 요금을 인하하는 경우에 인가를 신고로 완화하는 것이 전기통신사업법 개정안의 핵심내용이다. 하지만 완화의 범위는 요금인하에 대한 판단에 따라 상당히 달라질 수 있으므로 이를 주의 깊게 정의해야 할 필요가 있다. 초고속인터넷과 같이 요금체계가 비교적 단순한 경우 요금인하의 판단이 어렵지 않으나, 유선전화나 이동전화는 요금인하의 판단이 쉽지 않은 경우가 있다. 이동전화의 경우에도 기존 요금제와 비교해 기본료, 통화료, 가입비, SMS 요금 등 세부구성요소에서 명백한 요금인하를 하는 경우는 판단이 용이하나, 세부구성요소에서 인상과 인하가 복합적으로 이루어진 경우 요금인하의 혜택이 특정 이용자층에게 해당될 수 있으므로 이를 요금인하로 간주할 것인가 여부도 판단이 필요한 사항이다. 또한 기존 요금제와 비교해 요금구조 자체가 달라진 경우에는 요금인하의 경우에도 인가를 받아야 하는지 결정이 필요하다. 예를 들어 10초당 18원이 과금되는 이동전화 요금제에서 초당 1.7원으로 변경되는 경우, 또는 기본료에 포함된 무료통화분수가 100분에서 150분으로 늘어나지만 무료통화시간대가 달라지는 경우 등이다. 그리고 이용조건이 달라진다면 요금인하가 되는 경우에도 그 혜택이 기존의 이용자들에게 돌아가지 않는 경우가 생길 수 있기 때문에, 기존의 요금제와 비교해 새로운 요금제는 이용조건이 동일해야 한다는 전제조건이 필요하다.

요금인하의 판단을 위해 예상 매출액을 이용하는 것도 고려해 볼 수 있다. 세부적인 요금의 구성요소를 모두 보는 것보다 기존 이용자들의 가입자 수와 사용량을 기준으로 사업자의 매출액이 하락한다면 이는 평균적인 요금이 인하된 것으로 볼 수 있기 때문이다. 매출액에 바탕을 둔 요금인하의 판단은 요금구조가 변경된 경우에도 가능하며 자세한 회계자료를 필요로 하지 않는다는 장점이 있다. 그러나 음성, SMS 및 무선인터넷 사용량의 현재 사용량을 기준으로 예상 매출액을 계산하는 것이 상당한 노력을 필요로 할 가능성이 있으며, 인가절차와 비슷한 검증절차를 거쳐야 한다는 점에서 신고제의 취지에 반하는 측면이 있다.

나. 요금인하의 판단자료

요금인하에 대한 판단자료는 해당 사업자가 이용약관을 신고할 때 기존의 이용약관과 대비하여 요금인하를 증명할 수 있도록 자료를 제출하도록 의무를 부여하는 것이 필요하다. 물론 앞서 기술한 대로 요금인하의 판단기준에 따라 요구되는 자료의 내용도 달라질 것이다. 요금인하에 대한 이의가 제기되면 이에 대한 면밀한 검토가 필요할 수 있으므로, 방송통신위원회는 필요한 경우 자료보완 요청을 통해 충분한 소명자료를 제출했는지 확인한 후에 요금신고 접수를 받아야 할 필요가 있다. 하지만 해당 사안별로 필요한 자료들을 명시하여 사업자들이 미리 준비하고 예상할 수 있도록 해야 할 것이다.

다. 신고 절차의 간소화 및 투명화

인가는 실질 심사이고 신고는 서류 심사임을 감안하면 신고절차를 대폭 간소화할 필요가 있다. 기존의 인가제도에서는 인가대상 사업자가 이용약관의 인가 신청을 하고 심사를 받는 동안 인가를 받지 않는 다른 경쟁사업자가 비슷한 요금제를 출시하는 경우가 있어 인가대상 사업자가 적시에 원하는 요금제를 출시하는 것이 어려운 측면이 있었다. 따라서 요금인하에 따라 신고를 하는 경우 신고 즉시 사업자가 해당요금을 출시하고 가입자를 모집할 수 있어야 할 것이다.

앞으로 신고 건수가 증가하게 되면 행정적인 비용이 많이 들게 되고 요금 정보를 관리하는 것이 어려워 질 수 있으므로, 비용 절감과 요금 정보에 대한 액세스 활성화 차원에서 인터넷 홈페이지에 공시하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 미국의 FCC는 요금신고시스템(ETFS; Electronic Tariff Filing System)을 구축하여 요금인하의 경우 7일, 요금인상의 경우 15일간 공시하도록 하고 있다. 이를 참고로 하여 요금신고 절차를 투명하게 운영하는 방안을 모색해 볼 수 있을 것이다.

라. 요금인하의 내용이 불명확한 경우

신고된 요금제의 요금인하 내용이 불명확한 경우 정해진 절차에 따라 이를 검토하는 것이 필요하다. 요금신고 내용을 공시하는 경우에는 경쟁사업자도 이의를 제기할 수 있을 것이나 무조건 이의를 제기하는 것을 방지하기 위해 이의를 제기하는

측이 그 내용을 증명해야 할 책임을 갖도록 하여야 할 것이다. 방송통신위원회는 요금인하 내용에 대한 면밀한 검토가 필요하다고 판단하는 경우 전문가들로 구성된 ‘이용약관심사위원회’를 열고 이를 심사할 수 있을 것으로 생각된다. 어떤 경우이든 절차를 빠르게 진행함으로써 발생할 수 있는 부작용을 방지하는 것이 중요할 것이다.

요금인하의 내용을 검토하고 이를 부적격하다고 판단하는 경우에는 해당 이용약관을 반송하고 그 효력을 즉시 중단하여야 할 것이다. 하지만 신고제의 취지에 따르면 신고를 받은 즉시 시장에 출시하고 가입자를 모집할 수 있으므로, 심사기간 중 가입자들이 유/무형의 피해를 입게 될 가능성도 있을 것이다. 따라서 신고대상에 대한 판단기준을 엄격히 적용하거나 신고절차에 대한 보완이 필요하다.

마. 약탈적 가격 인하 방지

사업자가 요금인하를 신고할 때 인하한 요금이 약탈적 가격이 아님을 증명하도록 요구하는 방법도 있으나, 이는 사업법 개정안의 내용과도 부합하지 않는다. 또한 시장 경쟁상황에 비추어 현실적으로 시장 지배적 사업자가 약탈적 가격책정을 할 가능성은 크지 않다고 판단된다. 사전적으로 약탈적 가격에 대한 판단을 내리는 것은 수익과 비용 등의 여러 요소들을 종합적으로 판단해야 하므로 매우 어려우며, 약탈에 대한 판단을 사전적으로 내린다면 사후적으로 이를 다시 규제하는 것이 부적절할 것이라고 생각된다.

따라서 신고된 요금에 대해 약탈적 가격에 대한 우려가 제기되는 경우 사후규제를 담당하는 측에서 이용자 보호 측면에서 종합적이고 면밀하게 검토하여 규제하도록 하는 것이 바람직하리라 생각된다. 사전적으로 규제하지는 않더라도 약탈적 가격에 대해서 계속 규제기관이 주시하겠다는 신호를 사업자에게 보냄으로써 이를 미연에 방지하는 효과가 있을 것이다.

요금인하에 대해서는 신고로 전환하기 때문에 사업자들이 일정 기간동안 점진적으로 가격을 인하하여 약탈적 가격으로 내리는 경우도 생길 가능성이 있다. 이를 방지하기 위해서는 일정 기간 내 누적할인율에 제한을 두거나 인가유효기간을 주는 방법을 고려해 볼 수 있다.

3. 후속 정책방안

가. 전기통신사업법 시행령 제34조

이용약관의 인가에 대하여는 전기통신사업법 시행령 제34조에서 규정하고 있다. 현재 제34조는 사업법 제29조의 변경에 따른 수정사항 이외에는 그대로 유지하면서, 인가심사의 절차와 범위를 담은 제34조의2를 신설하는 방안을 마련하고 있다.

시행령(현행)	시행령(개정안)
제34조(이용약관의 인가) ① 법 제29조제1항 단서에 따라 기간통신사업자가 이용약관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 하는 역무는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 역무로 한다. 1. 서비스별 전년도 매출액을 기준으로 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 기간통신사업자가 제공하는 서비스 중 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스별로 정하여 고시하는 금액 이상인 서비스 2. 제1호의 서비스를 제공하는 기간통신사업자가 다른 기간통신사업자와의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제12조제1항제1호 또는 제4호에 따른 기업결합을 한 경우 그 다른 기간통신사업자가 제공하는 제1호의 서비스 ② 방송통신위원회는 매년 6월 말까지 제1항에 해당하는 기간통신사업자와 서비스를 지정·고시한다. 다만, 제1항제2호에 해당하는 기간통신사업자 및 서비스의 경우에는 같은 항 같은 호에 따른 기업결합 신고일 이후 지체 없이 지정·고시한다. ③ 방송통신위원회가 정하는 경미한 사항을 변경하려는 기간통신사업자는 이용약관의 변경인가에 관한 제1항에도 불구하고 방송통신위원회에 이를 신고할 수 있다.	제34조(이용약관의 인가) ① 법 제29조제2항 본문에 따라 기간통신사업자가 이용약관의 인가(변경인가를 포함한다)를 받아야 하는 서비스는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 서비스로 한다. 1. 서비스별 전년도 매출액을 기준으로 국내 총매출액에 대한 시장점유율이 가장 높은 기간통신사업자가 제공하는 서비스 중 전년도 매출액이 방송통신위원회가 서비스별로 정하여 고시하는 금액 이상인 서비스 2. 제1호의 서비스를 제공하는 기간통신사업자가 다른 기간통신사업자와의 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제12조제1항제1호 또는 제4호에 따른 기업결합을 한 경우 그 다른 기간통신사업자가 제공하는 제1호의 서비스 ② 방송통신위원회는 매년 6월 말까지 제1항에 해당하는 기간통신사업자와 서비스를 지정·고시한다. 다만, 제1항제2호에 해당하는 기간통신사업자 및 서비스의 경우에는 같은 항 같은 호에 따른 기업결합 신고일 이후 지체 없이 지정·고시한다. ③ 방송통신위원회가 정하는 경미한 사항을 변경하려는 기간통신사업자는 이용약관의 변경인가에 관한 제1항에도 불구하고 방송통신위원회에 이를 신고할 수 있다.
〈신 설〉	제34조의2(법 제29조제5항에 따른 절차 및 범위 등)

제34조의2는 법 제29조제5항에서 위임한 신고·인가의 절차 및 범위에 관하여 규정하는 것을 그 내용으로 한다. 먼저 제1항에서는 법 제29조제2항의 단서조항 내에 요금인하의 경우를 보다 자세하게 설명하여 그 범위에 대하여 규정하도록 하고 있다. 새로운 요금제가 요금인하를 하는 경우는 서비스별 요금이 모두 인하되어 명백한 요금인하인 경우로서 모든 이용자가 그 혜택을 받을 수 있는 것으로 한정지음으로써 그 범위를 상대적으로 좁게 설정하고 있다. 이는 신고제의 취지에 따라 신고 이후 곧바로 요금제를 출시하고 가입자를 모집할 수 있도록 하기 때문에, 요금인하의 판단이 부적격할 경우 생길 수 있는 부작용을 최소화하기 위함이다. 다시 말해 사업자가 부적격한 요금제를 신고한 후 이를 통해 많은 가입자를 모집함으로써 시장에 영향을 미치고자 하는 시도를 차단하고, 가입자들이 받을 수 있는 잠재적 피해를 줄여야 하는 것이다.

제2항에서는 요금인하를 신고하는 절차를 담고 있다. 즉 해당 사업자는 요금인하를 소명할 자료를 제출하여야 하며, 규제기관은 그 내용을 확인한 후에 접수한다는 내용이다. 현재 마련 중인 시행령 제34조의2(안)은 다음과 같다.

제34조의2(법 제29조제5항에 따른 절차 및 범위 등)

① 법 제29조제2항의 이미 인가받은 이용약관에 포함된 서비스별 요금을 인하하는 때는 다음 각 호와 같다.

1. 이미 인가받은 이용약관과 이용조건이 동일한 새로운 이용약관을 대비하여 새로운 이용약관의 서비스별 요금이 이미 인가받은 이용약관의 서비스별 요금보다 낮으며 요금인하의 내용이 모든 이용자에게 해당하는 경우로, 다만 요금 구성요소의 세부적인 내용이 변동되어 요금인하의 판단이 명확하지 않은 경우는 신고대상에서 제외한다.

2. 그 외 방송통신위원회가 고시하는 경우

② 법 제29조제2항 및 시행령 제34조제1항에 따라 인가대상 기간통신사업자가 전기통신 서비스에 관한 이용약관을 신고하는 경우 다음의 절차를 따른다.

1. 법 제29조제2항에 따라 해당 사업자는 요금인하의 내용을 소명하는 자료를 제출하여야 하며, 방송통신위원회는 해당 이용약관이 신고대상이 되는지 확인한 후 접수한다.
2. 이용약관의 신고가 부적격한 것으로 판단된 경우 방송통신위원회는 부적격 내용을 해당 사업자에게 통보하고 이용약관을 반송한다.

나. 이용약관 인가·신고에 대한 심사기준 및 절차(지침)

방송통신위원회 지침을 통해 이용약관 인가와 신고에 대한 세부 심사기준과 절차를 정하여야 할 필요가 있으며, 다음과 같은 항목들로 구성되어야 할 것이다.

1) 목적

전기통신사업법 제29조 및 시행령 제34조의2에 따라 이용약관에 대한 신고절차, 인가 심사기준 및 절차를 정함을 목적으로 하는 것을 밝힌다.

2) 신고절차

사업자가 요금을 인하하는 내용의 이용약관을 신고한 이후, 방송통신위원회는 요금인하의 내용이 불명확하다고 판단되면 이를 심사하여야 할 것이다. 신고제의 취지에 적합하도록 이와 같은 절차가 정해진 기간(예: 7일)안에 이루어지도록 명확히 규정하여야 한다. 원칙적으로 신고 이후 해당 사업자는 가입자를 모집할 수 있으므로, 요금인하의 내용에 관한 심사가 이루어지더라도 가입자 모집이 계속 가능하도록 하여야 하나 해당 사업자가 이를 악용하여 요금인하에 부적격한 요금제를 신고한 후 단기간에 가입자를 끌어들이는 전략으로 사용하지 못하도록 중지하게 하는 것도 고려해 보아야 할 것이다. 요금인하의 내용을 심사하는 데 전문가들의 의견을 청취할 필요가 있을 경우 ‘이용약관 심사위원회’를 개최할 수 있을 것이나, 이 또한 정해진 기간 내에 회의를 개최하고 결정을 완료할 수 있도록 기한을 정해야 할 것이다. 심사를 통해 해당 이용약관의 요금인하 내용이 부적격한 것으로 판단되면 이를 반송하도록 한다. 해당 사업자는 이용약관을 수정하여 다시 신고하거나 인가를 신청할 수 있을 것이다.

3) 인가 심사기준 및 절차

이용약관의 인가기준은 사업법 제29조제3항에서 기술하고 있다. 지침에서는 각 호에 해당하는 내용들을 상세하게 기술하거나, 그 밖의 특별한 경우를 지정할 수 있을 것으로 생각된다. 또한 인가 심사절차도 명확히 규정할 필요가 있는데, 사업법 제29조제4항 및 시행령 제35조에서 요금의 산정근거를 제출하도록 요구하고 있으므로 해당 자료를 접수한 후 정해진 기간 내에 인가여부를 결정하여 해당 사업자에

게 통보하는 구체적인 절차를 기술하여야 할 것이다. 해당 이용약관이 인가되지 않은 경우에는 그 내용을 사업자에게 통보하여 이를 수정·보완할 수 있도록 하고, 추가적인 검토가 필요한 경우 ‘이용약관 심사위원회’를 개최하고 인가 심사기간을 일정 기간 연장할 수 있을 것이다.

4) 위원회 구성 및 운영

전술한 바와 같이 요금인하에 따른 이용약관 신고 또는 이용약관 인가심사를 위해 필요한 경우 위원회를 구성하여 운영할 수 있도록 해야 한다.

다. 결합판매 인가제도 정비

요금인가제가 완화에 따라 결합상품의 인가에도 여러 이슈가 등장할 가능성이 있다. 첫째로 결합상품을 구성하는 개별 상품 가운데 인가대상사업자가 요금을 인하하여 신고하는 경우, 기존의 결합상품을 요금이 인하된 개별 상품으로 대체한 새 결합상품을 신고대상으로 간주할 것인가의 여부이다. 만약 신고로 완화한다면 결합상품의 요금적정성 심사간소화 조건 중 하나인 “결합판매를 구성하는 인가역무의 요금 할인율이 인가받은 요금을 기준으로 하여 30%이하인 경우”를 우회하는 방식으로 악용될 소지가 있으므로 주의해야 할 것이다. 하지만 여전히 동등결합판매 여부를 심사함으로써 경쟁사업자의 경쟁력 저하에 대한 판단을 내릴 근거는 가지고 있게 된다.

둘째로 결합상품 시장에 대한 지배력 평가 방안이 미흡한 측면이 있다. 각 서비스별로 인가대상 사업자가 지정되도록 규정되어 있는데, 향후 결합상품 시장의 규모가 커지면 한 사업자가 개별 상품시장에서는 시장 지배력을 갖지 못하지만 결합상품 시장에서는 시장 지배력을 가질 수도 있을 것이다. 경쟁상황평가를 통한 시장획정 등을 통해 인가대상 사업자 지정에 세심한 주의를 기울일 필요가 있을 것이다.

셋째로 유무선 융합 서비스에 대한 인가문제이다. 결합상품과 같이 물리적으로 여러 개별상품이 결합된 경우는 기존의 판단근거를 가지고 판단을 내릴 수 있으나, 화학적으로 결합된 융합 서비스의 경우는 쉽게 판단을 내리기 어려울 가능성이 있다. 이에 대한 장기적인 정책 방안 또한 필요하다.

라. 인가제 완화에 따른 사후규제 정비

현행 전기통신사업법상 금지행위 유형은 사전규제 완화에 따른 규제의 공백을 초래할 가능성이 있으며 결합서비스 등 통신시장의 급격한 변화를 수용하기에는 미흡한 측면이 있다.

기존의 사후규제 관련 법제도에서 요금관련 불공정행위에 대한 근거가 미흡하였던 점을 보완하기 위하여 이용요금이나 도매서비스 대가 등에 대하여 원가에 비해 지나치게 낮거나 높은 요금에 대한 규제근거를 마련해야 한다. 요금인가제 완화에 따라 요금을 인하하여 신고하는 경우 약탈적 가격설정의 가능성이 존재하는데 이를 사전적으로 규제하는 것은 매우 어려운 측면이 있을 뿐 아니라 사후적으로 규제할 명분을 잃게 된다. 따라서 ‘경쟁사업자의 경쟁력을 저해하는 요금’이라는 측면으로 사후적으로 규제하는 것이 적절하리라 판단된다. 요금을 신고 받을 때 약탈적 가격에 대한 우려가 제기된 경우 사후규제를 담당하는 측으로 이를 알린 후에 검토할 수 있도록 한다면 시장에 큰 영향을 주지 않는 범위 내에서 적절히 규제가 가능할 것으로 판단된다. 하지만 요금인가제 완화에 따라 규제의 공백이 생기지 않도록 사후규제방안을 빠른 시일 내에 보완하여야 할 것은 분명하다. 단기적으로는 규제의 공백을 최소화하기 위해서 사전규제에 사후적 집행 요소를 추가하는 것도 고려할 수 있을 것이다. 즉 인가단계에서 공정경쟁과 이용자 이익에 대한 정확한 판단이 어려운 경우, 일단 인가가 이루어진 후에는 사후규제를 적용하기 어려운 점을 고려하여 공정경쟁 관련사항을 조건으로 붙여 인가제를 운용하는 것이다. 물론 이는 사후규제를 정비할 때까지 이는 한시적으로 운용되어야 할 것이다. 사후규제의 효과적인 집행을 위해서 경쟁제한적 요금에 관한 이론과 해외 사례와 지침 등을 참고로 하여 실무적으로 활용할 수 있는 지침을 작성하는 것이 필요할 것이다.

요금규제가 사후규제로 전환될 경우 공정위 규제와의 조화방안을 모색하여야 할 필요성이 커진다. 현재 통신시장의 불공정행위는 전기통신사업법에 의한 방통위 규제와 공정거래법에 의한 공정위 규제를 받고 있다. 방통위가 금지행위에 대한 조치 및 과징금 부과권을 갖고 있지만, 법제37조의3에서 방통위가 과징금을 부과한 사안

에 대해 동일사유로 공정위가 시정조치 또는 과징금을 부과할 수 없다고만 규정되어 있어, 동일사안에 대한 공정위 별도규제의 소지가 남겨져 있다. 즉 전문규제기관인 방통위에 충분한 수준의 포괄적 규제권한이 부여되었다고 보기는 어려운 측면이 있다. 향후 요금규제를 포함한 사전규제를 완화하고 사후규제로 전환할 경우 이에 대한 적절한 방안을 강구해야 할 것이다.

마. MVNO 도입에 따른 인가제 개선

현재 MVNO(가상이동통신사업자) 제도 도입에 관한 전기통신사업법 개정안이 국회에 계류 중이다. 법 통과 이후 MVNO가 시장에 진출하여 요금경쟁을 활성화하기 위해서는 MVNO에 대한 유효경쟁 환경을 조성하여야 한다는 의견이 제시되고 있다. 그리고 이러한 환경조성을 위해 인가제도 개선이 필요할 것인가에 대한 검토가 필요한 시점이다.

전술한 바와 같이 요금인가제도의 주요 목적은 독점적 가격설정 방지와 약탈적 가격설정 방지의 두 가지이며, MVNO 사업자의 시장 진출 시 우려되는 점은 기존의 사업자들이 약탈적 가격을 통해 경쟁을 저해할 가능성이 있는가이다. 현재 MNO 중 SK텔레콤만이 인가대상사업자로 지정되어 있어 요금을 인가받게 되어 있어, 다른 사업자들은 요금을 자유롭게 인하할 수 있다. 또한 요금인가제가 완화되면 SK텔레콤 또한 요금인하에는 제약이 사라질 것이다. 만약 SK텔레콤이 약탈적 가격 수준으로 요금을 인하하여 경쟁사업자를 퇴출시킨 이후 요금을 다시 인상한다면, 이는 인가를 받아야 하므로 처음부터 쉽게 요금을 내리지 못할 것이다. 하지만 다른 사업자들은 요금변경이 용이하여 경쟁을 저해하는 요금책정에 대한 우려가 제기된다.

이에 대하여 MNO 모두 인가받도록 인가제를 개선하자는 의견도 제시되고 있다. 하지만 인가제도 개선을 통한 유효경쟁 환경조성이 큰 역할을 하지는 못할 것으로 판단된다. 오히려 도매제공대가를 엄밀히 정하여 공정한 경쟁의 장을 마련하는 것이 보다 중요할 것으로 생각된다. 약탈적 가격을 방지하기 위해 만약 MNO 모두 인가받도록 인가제를 수정한다 하더라도 요금인가제 완화에 따라 요금인하를 신고하는 경우 이에 대한 별도의 방안을 마련해야 하므로 개선안의 효과는 반감될 것이다.

도매제공대가의 방식에 따라 약탈적 가격에 대한 우려도 어느 정도 해소될 수 있을 것으로 판단된다. 예를 들어 원가를 기초로 투자보수 등을 더하는 cost-plus 방식으로 도매대가를 산정한다면, 원가에 대한 정보들을 가지고 있으므로 원가 이하로 소매가격을 인하하여 MVNO의 경쟁력을 저해하고자 하는 시도를 방지할 수 있을 것이다. 또한 cost-plus 방식을 통한 도매대가는 보통 낮은 수준으로 책정되어 요금인하의 여력도 줄어드는 것이 사실이다. 만약 도매대가가 소매요금에서 원가를 제외하여 산정하는 retail-minus 방식으로 책정된다면 MNO가 소매가격을 인하하는 경우 도매제공대가도 낮아지게 되므로 MNO가 요금을 인하할 유인이 낮아진다. 오히려 반대로 MNO가 요금수준을 높게 유지하는 경우 MVNO의 요금도 이와 비슷한 수준으로 유지되는 umbrella effect가 확대될 가능성도 존재한다. 끝으로 법적인 측면에서 MNO를 인가대상사업자로 지정하기 위해서는 시행령 제34조제1항을 결합지배력(collective dominance)에 대해서도 적용할 수 있도록 수정해야 하며, 경쟁상황평가에서도 결합지배력에 대한 평가방법을 개발하고 법제화하여야 할 것이다. 이에 대해 이동통신시장의 비대칭 규제 및 전반적 규제강화에 대한 반발이 예상된다.

MVNO 도입은 제도의 취지에 맞도록 운용하는 것이 필요하리라 생각된다. MVNO는 시장 진출입이 비교적 용이하며 틈새시장에서 특정 사용자 층을 대상으로 서비스를 제공하는 경우가 많아 시장점유율이 그리 높지는 않다. 따라서 이에 대응하기 위해 주요 사업자가 전체 요금제를 내릴 가능성은 높지 않다고 생각된다. 하지만 특정 계층을 대상으로 맞춤형 요금제 등을 출시하여 제한적으로는 대응할 수 있을 것이다. 해외사례를 참고해 볼 때 MVNO가 시장에서 성공하지 못한 경우에도 진출입을 통해 요금경쟁을 촉발할 가능성이 있어, MVNO가 기존시장에서 살아남아 경쟁할 수 있는 환경을 조성하는 것도 중요하지만 새로운 시장을 개척하여 서비스를 제공할 수 있도록 지원하는 것이 필요하리라 판단된다.

제 2 절 요금인가제 완화에 따른 시장영향 분석

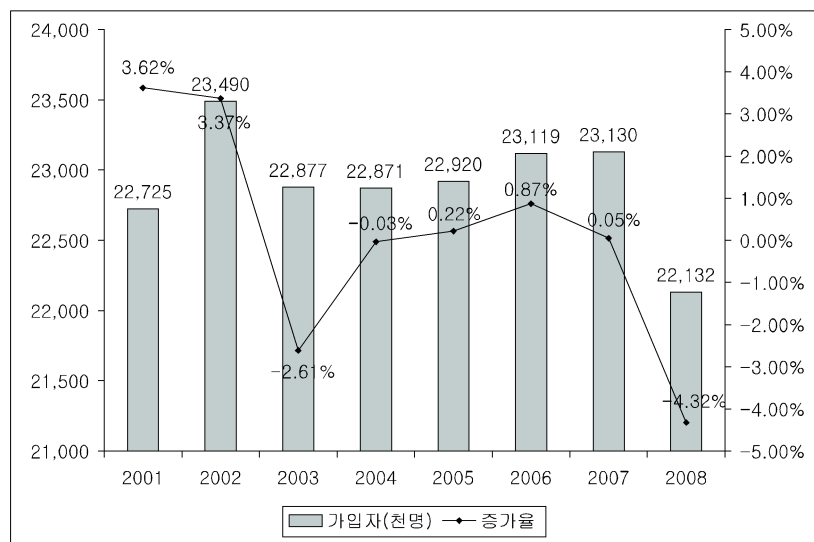
1. 주요 시장 현황

가. 시내전화

□ 시장 규모

우리나라 시내전화 시장 가입자수는 2003년 이래 지속적인 증가추세를 보였으나, 2008년에는 전년대비 4.3%가 감소하였다. 비록 시내전화와 이동전화와 별도의 시장이지만, 이동전화 보급과 함께 시내전화 가입자 수가 줄어드는 양상을 보이고 있다. 2009년 9월말 전체 가입자 수는 2,055만명으로, 2009년 추계 가구 대비 121.5%의 보급률을 보이고 있다. 후발사업자들이 KT의 시장을 잠식하고 있으나 가입자 기준 89.8%의 높은 시장 점유율을 보이며 시장을 지배하는 구도에는 커다란 변화가 없다.

〔그림 4-1〕 시내전화 시장 가입자 수 추이

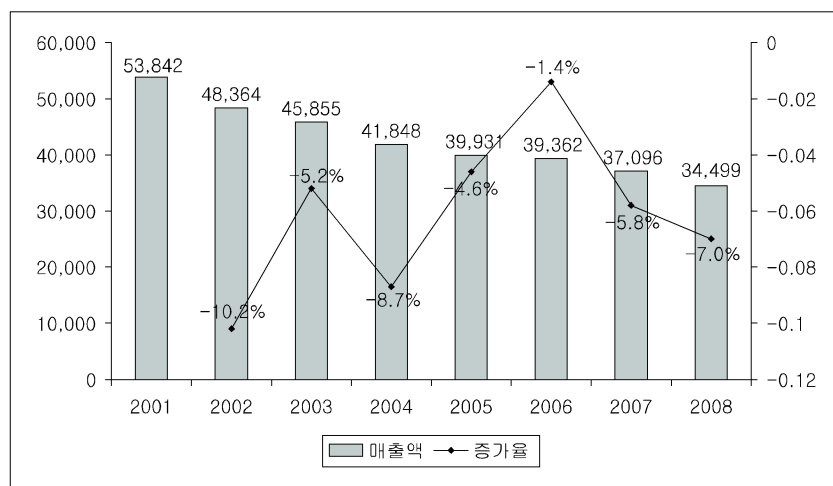


자료: 방송통신위원회 홈페이지

2008년도 시내전화 시장 매출액은 약 3조 4,499억 원으로 2003년 이후 지속적인

하락세를 보이고 있다. SK브로드밴드의 시장진입 이후 KT의 매출액 기준 시장점유율은 매년 조금씩 하락하고 있지만 2008년에는 90.9%로 높은 점유율을 유지하고 있다.

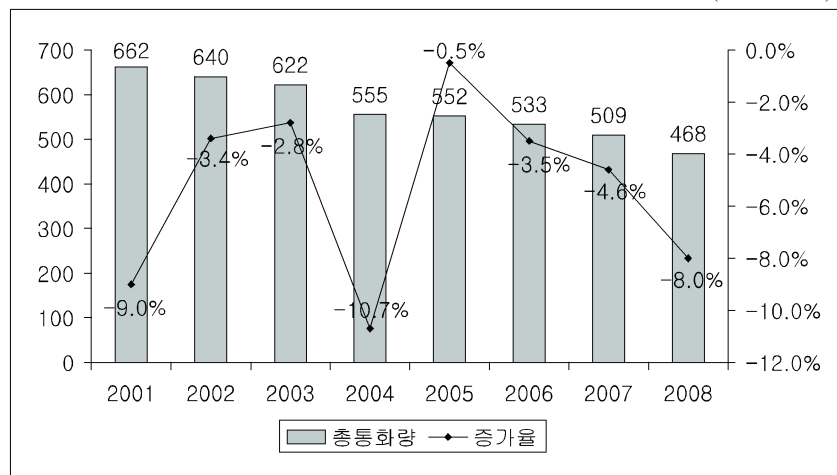
〔그림 4-2〕 시내전화 시장 매출액 추이



자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

〔그림 4-3〕 시내전화 시장 통화량 추이

(단위: 억분)



자료: KISDI 통신정책연구실 요금회계그룹(2009)

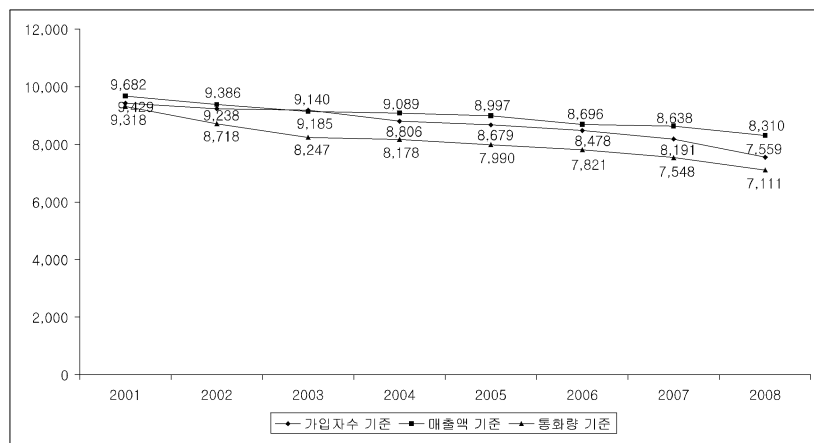
2008년 시내전화 총 통화량은 468억분으로 전년대비 8.6%가 감소하고 있다. KT의 시장점유율은 83.6%로 절대적 우위를 보이고 있으나 2001년 이후 지속적으로 점유율이 감소하고 있다.

□ 경쟁 현황

1999년 하나로텔레콤(현 SK브로드밴드)이 진입하기 이전까지 공기업인 KT에 의해 독점적 공급이 유지되었으며, 이후 2004년 10월 LG데이콤이 진입하면서 3사가 시내전화 서비스를 제공 하고 있다. 이중 LG데이콤은 2009년 10월 현재 일반가정에 시내전화 서비스를 제공하고 있지 않다.

시내전화시장의 집중도는 KT의 압도적인 시장점유율로 인해 매출액, 가입자, 통화량 기준으로 7,000을 넘고 있다. 다만 매년 KT의 시장점유율이 소폭 하락하면서 시장집중도가 점차 하락하는 추세를 보이고 있다.

[그림 4-4] 시내전화 시장 HHI 추이



자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

KT의 시내전화 요금체계는 요금인가제 규제를 받고 있으며 2001년 이후 큰 변화가 없다. SK브로드밴드와 LG데이콤의 기본료와 가입비가 KT에 비해 다소 저렴하지만 큰 차이를 보이고 있지는 않다. 시내전화 사업자들의 기본요금 체계에는 2004

년 이후 거의 변화가 없으며 <표 4-1>은 요금 변동 추이를 요약한 것이다.

<표 4-1> 시내전화 사업자별 요금 추이

구분	사업자	'04	'05	'06	'07	'08	'09. 3Q
가입비	KT	60,000원					
	SKBB	30,000원					
	LGD						30,000원
월 기본료	KT	~6급지	3,000원				
		7급지	4,000원				
		8급지~	5,200원				
	SKBB	1급지	4,000원			4,500원	
		2급지					3,500원
	LGD						4,000원
통화료	LL	KT	39원/3분				
		SKBB	39원/3분				
		LGD					39원/3분
	LM	KT	14.5원/10초				
		SKBB	14.5원/10초				
		LGD					14.5원/10초
	LV (070)	KT					49원/3분
		SKBB					47원/3분
		LGD					47원/3분
	LV (번호이동)	KT					39원/3분
		SKBB					39원/3분
		LGD					39원/3분

주: 통화료는 주간(평상시간대) 기준

자료: KISDI 통신정책실(2009), 「통신서비스 요금 및 상호접속요금」

2009년 9월부터 유선전화 번호이동 개통절차 자동화가 시행되면서 기존 집전화 번호를 그대로 쓰면서 통화요금은 저렴한 인터넷전화로 번호이동을 하는 유선전화 이용자들이 증가하고 있다. 2009년 10월을 기준으로 인터넷전화 가입자 수는 585만 명인데 이는 전체 시내전화 가입자의 29%를 차지하는 것이다. 인터넷전화가 일반

집전화를 대체하고 있으며 향후 인터넷전화 제공사업자와의 요금인하 경쟁이 확산 될 것임을 시사한다. 뿐만 아니라 유·무선융합서비스의 등장에 따라 그 동안 침체 된 시장이라 여겨졌던 시내전화 시장에서의 요금경쟁이 활발해 질 것으로 예상된다.

〈표 4-2〉 일반전화와 인터넷전화 요금 비교

구 분		KT 시내전화	KT 국인터넷전화	LG데이콤 myLG070	SK브로드밴드 브로드애폰
기본료		5,200원	2,000원	2,000원	2,000원
통화료	시내전화	39원/3분	39원/3분	38원/3분	38원/3분
	시외전화	261원/3분			
	이동전화	14.5원/10초	13원/10초	11.7원/10초	11.7원/10초
	가입자간	39원/3분	39원/3분	070번호끼리 무료	070번호끼리 무료
				번호이동 가입자는 38원/3분	번호이동 가입자는 38원/3분
	타사 인터넷전화	49원/3분		38원/3분	38원/3분

주: 인터넷전화 설치비는 직접 설치(택배 개통)시 면제됨
자료: 각 사업자 서비스 약관

나. 이동전화

□ 시장 규모

2004년 번호이동성 제도의 도입과 2007년 W-CDMA 서비스의 활성화에 따른 일시적 상승을 제외하면 2002년 가입자 수 3,000만명 돌파 이후 가입자 증가가 지속적으로 정체되어 있다. 1995년부터 1999년까지는 연평균 가입자 증가율이 95.4%를 기록하였으나, 2002년 이후에는 평균 5.9%의 낮은 성장률을 보이고 있다. 2009년 9월말 전체 가입자수는 4,766만명으로 2009년 추계 인구 대비 보급률은 97.8%를 기록하였다. SK텔레콤은 50.6%, KT는 31.3%, LG텔레콤은 18.1%의 시장점유율을 보이고 있다.

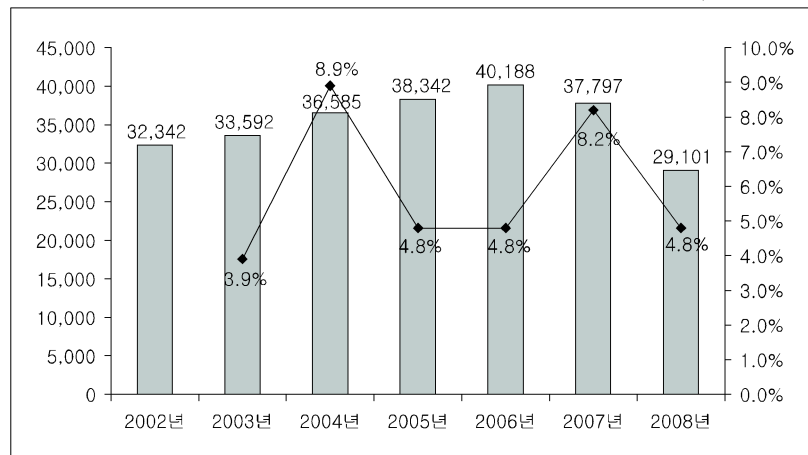
2007년부터 SK텔레콤과 KT가 3G로 가입자 전환을 본격적으로 추진함에 따라

2009년 9월 말, 3G 가입자는 2,340만명으로 급속히 증가하고 있으며 2009년에 들어와 SK텔레콤의 3G 가입자가 KT의 3G 가입자를 추월하였다.

지속적으로 성장해 오던 무선 재판매 가입자 수는 2008년 KT PCS와 LG텔레콤 재판매사업자들의 가입자 감소로 1999년 사업 시작 이후 처음으로 가입자 규모가 축소되었다. 2008년 말 무선 재판매사업자들의 가입자 규모는 약 328만명으로 이중 KT의 무선 재판매 가입자가 86.4%를 차지하고 있다.

〔그림 4-5〕 이동전화 시장 가입자 수 추이

(단위: 천명)

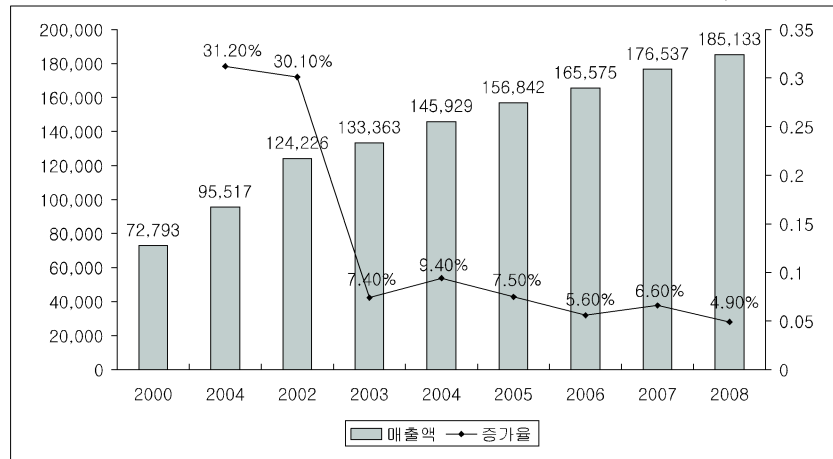


자료: 방송통신위원회 홈페이지

2008년도의 무선 재판매를 포함한 이동통신 3사의 총 매출액 규모는 18조 5,133 억으로 2007년 대비 4.9%가 성장하였다. 사업자간 경쟁심화와 지속적인 서비스 요금 인하에도 불구하고 매출액이 증가한 주요 요인은 W-CDMA 서비스 활성화에 따른 가입자 증가로 보인다. 3G 매출액은 2006년 이동전화 전체 매출액의 0.2%에 불과하였으나 W-CDMA 가입자의 증가와 더불어 2008년에는 30.6% 수준으로 성장하였다. 무선 재판매를 포함한 점유율은 SK텔레콤, KT, LG텔레콤이 각각 55.5%, 28.6%, 15.9%를 기록하였다.

〔그림 4-6〕 이동전화 시장 매출액 추이

(단위: 억원)



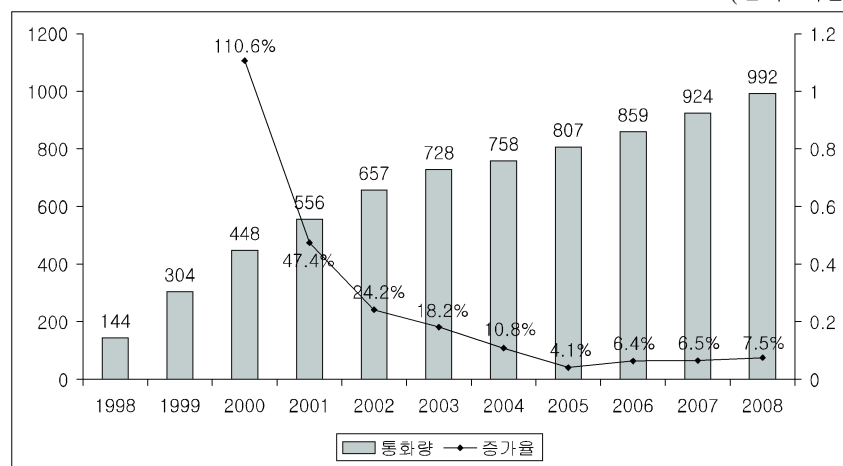
주: 무선 재판매 포함

자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

2008년 이동전화 발신통화량은 전년대비 7.4% 증가한 992억 분이며, SMS 발신건 수는 전년대비 13.5%가 증가한 1,090억 건으로 나타났다.

〔그림 4-7〕 이동전화 시장 발신통화량 추이

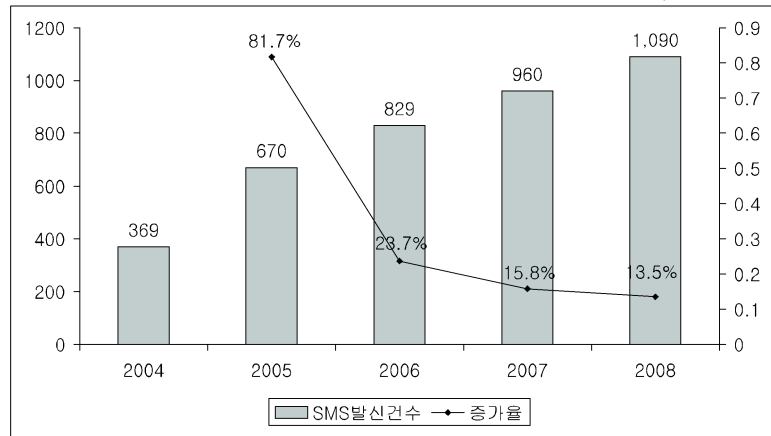
(단위: 억분)



자료: KISDI 통신정책연구실 요금회계그룹(2009)

〔그림 4-8〕 이동전화 시장 SMS 발신량 추이

(단위: 억건)

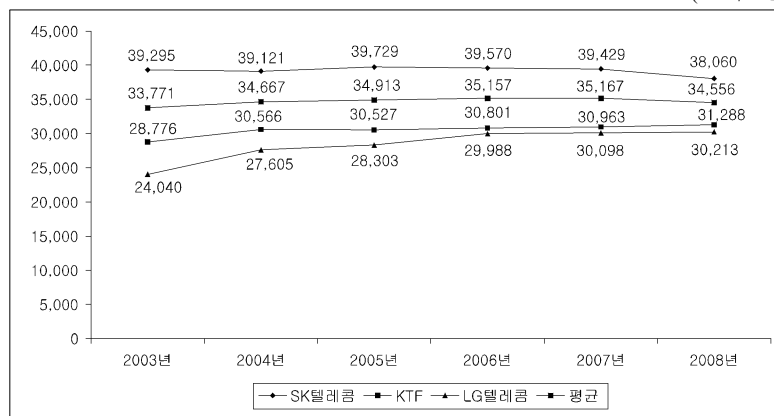


자료: KISDI 통신정책연구실 요금회계그룹(2009)

2003년 이후 가입자당 월평균 수입(ARPU) 격차는 감소하고 있으며 1위 사업자와 2, 3위 사업자간 가입자 지출성향이 동질화되는 방향으로 변하고 있다. 2008년 ARPU는 SK텔레콤 38,060원, (구)KTF 31,288원, LG텔레콤 30,213원으로 점유율이 높은 사업자일수록 지출성향이 높은 가입자를 많이 보유하고 있는 것으로 보인다.

〔그림 4-9〕 이동전화 사업자별 ARPU 추이

(단위: 원)



주: 무선재판매 제외

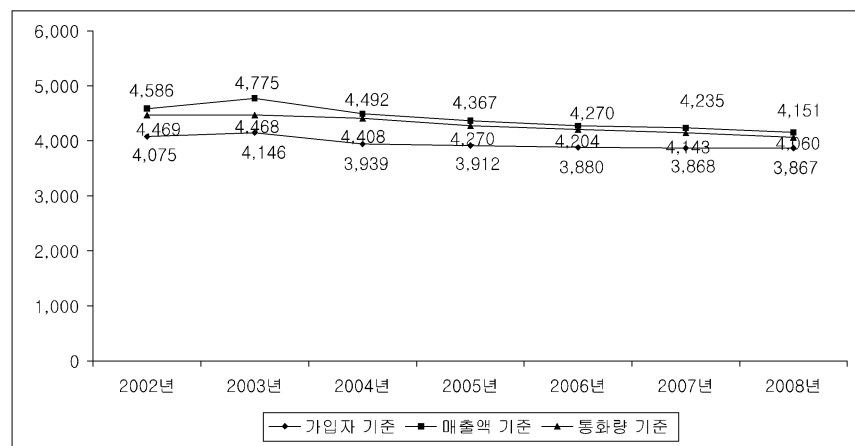
자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

□ 경쟁현황

우리나라 이동전화 서비스 시장은 1984년 독점체제로 시작하여 1996년부터 신규 사업자 진입과 M&A를 거치면서 2002년 이후 SK텔레콤, KT, LG텔레콤의 MNO 3사간 경쟁체제로 전환되었다. 2008년 말 현재, MNO 이외에도 KT PCS를 포함하여 (구)KTF 망을 이용하는 재판매 사업자 3개와 LG텔레콤 망을 이용하는 재판매 사업자 14개가 존재한다.

시장집중도는 2003년 이후부터 계속 하락하고 있으나 점차 둔화되고 있다. 이는 1위 사업자의 점유율이 소폭 하락하고 3위 사업자의 점유율이 소폭 상승하는데 기인한 것으로 보인다.

〔그림 4-10〕 이동전화 시장 HHI 지수 추이



주: 무선재판매 포함

자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

시장 초기에는 선·후발사업자간 일정한 요금격차가 존재하였으나, 이동전화 사업자들이 경쟁적으로 요금구조, 수준 등이 유사한 요금제를 출시함에 따라 사업자 간 요금제 및 요금수준 격차가 점차 축소되고 있다. 2004년 9월에 기본료를 1,000원 인하한 이후에는 2006년 1월 SK텔레콤의 CID 무료화, 2007년 1월 데이터통화료 인

하, 2007년 11월 망내할인요금제 도입 및 2008년 1월부터 SMS 요금인하(건당 30원 → 20원)가 이루어졌다.

〈표 4-3〉 이동전화 사업자별 요금변동 추이

(단위: 원)

구분		'97. 9	'99. 5	'00. 4	'02. 1	'03. 1	'04. 9~
가입비 (월)	SKT	70,000		50,000	55,000	55,000	
	신세기통신	70,000		50,000	55,000		
	KTF	50,000			30,000	30,000	
	KT엠닷컴	50,000			30,000		
	LGT	50,000			30,000	30,000 이내	
기본료 (월)	SKT	18,000	18,000	16,000	15,000	14,000	13,000
	신세기통신	18,000	18,000	16,000	15,000		
	KTF	16,500	16,500	16,000	15,000	14,000	13,000
	KT엠닷컴	17,000	17,000	16,000	15,000		
	LGT	15,000	16,000	15,500	14,800	14,800	13,000
통화료 (10초)	SKT	26	26	22	21(7분)	20(10분)	20(10분)
	신세기통신	24	24	21	21(7분)		
	KTF	19	19	18	18(7분)	18(10분)	18(10분)
	KT엠닷컴	18	18	18	18(7분)		
	LGT	21	20	19	18(5분)	18(5분)	18(5분)

주: 괄호 안은 무료통화 제공량

자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

이동전화 요금이 비싸다는 인식이 점차 확산되고 정부의 통신서비스 요금 20% 인하라는 대선공약을 지속적으로 추진하기 위해 방송통신위원회의 요금인하 행정 지도에 따라 이동전화 3사가 2009년 9월 요금인하 방안을 발표하였다. 1996년 10초 단위 과금화가 이뤄진 이후 13년 만에 SK텔레콤에서 1초 과금을 2010년 3월 중에 도입하기로 하였다. 2000년 이후 처음으로 가입비 인하가 이뤄질 예정이며, SK텔레콤은 현행 5만 5,000원에서 3만 9,600원으로 27% 인하하며 KT는 3만원에서 2만 4,000원으로 20%를 내릴 계획이다. 이동전화 사업자의 주요 요금인하 방안은 다음

〈표 4-4〉와 같다. SK텔레콤이 초당 과금제 도입을 전면적으로 내세우는 반면, KT는 하나의 단말기로 인터넷전화와 이동전화를 모두 사용할 수 있는 유·무선통합(FMC) 서비스인 ‘쿡앤쇼’를 강조하고 있다. LG텔레콤은 저렴한 맞춤형 데이터요금제를 통해 무선데이터 요금인하에 주력하고 있다. 이외에 3사 별로 선불요금제 통화료 인하, 장기가입자에 대한 요금 일부 할인 및 요금제 단순화 등을 내놓았다. 그러나 한편으로 기본료 인하나 SMS 인하나 무료화가 제외되어 있고, 초당 과금은 SK텔레콤만 도입하였고 현재의 표준요금보다 초당 요금을 인상하게 되는 것에 대한 우려, 보조금 대신 요금할인을 지급하는 것을 요금인하 방안이라고 보기 어렵다는 등 그 실효성이 낮다는 지적이 제기되고 있는 실정이다. 그렇지만 이러한 시도와 함께 이동전화 사업자간 경쟁이 더욱 치열해 질 것으로 보인다.

〈표 4-4〉 이동전화 사업자별 주요 요금인하 방안

사업자	요금인하 내역
SK텔레콤	- 과금단위 10초 → 1초로 개편(매 통화시 별도요금 부과 안함) - 이동전화 가입비 5만 5,000원 → 3만 9,600원으로 인하 - 2년 이상 가입자 1~2년 추가 약정시 기본료 통화료 할인 - 선불요금제 통화료 10초당 62원 → 48원으로 인하 - 초다량이용자 11만원에 1만 1,000분, 데이터 1.5GB, 문자 2,000건 제공 - 무선인터넷 월정액 1만원의 데이터통화량 확대 28MB → 50MB - 음성, 문자, 데이터, 정보이용료 통합 요금제 5종 출시(4만~9만원) - W-CDMA 및 와이브로 통합요금제 출시 - 청소년 요금제 월정액으로 단순화하여 음성·문자·데이터 통합 사용 가능 - 월 5,000원에 휴일 5시간 무료통화 제공 - 중소기업 대상 이동전화와 인터넷전화 결합상품에 대해 무료통화 50분 제공과 통화료 80% 할인
KT	- 이동전화 가입비 3만원 → 2만 4,000원으로 인하 - 2년 이상 가입자 1년 추가 약정시 요금할인, 보조금 대신 요금 인하 - 선불요금제 통화료 10초당 58원 → 49원으로 인하 - 스마트폰 무선데이터 요금 패킷당 2.01원 → 0.25원으로 인하 - 일반폰 사용고객 월정액 1만원으로 10만원어치 데이터통화 제공 - 넷북·PMP 등 데이터 전용 단말을 2회선 이상 이용할 경우 2회선부터는 가입비, 기본료 면제

사업자	요금인하 내역
KT	- 청소년요금제 요율 10초당 15원 → 10원으로 인하, 무료문자 550건 → 825건으로 확대 - CID 요금 무료화 - FMC 기반 서비스 통해 이동전화 발신시 10초당 18원 → 13원으로 인하 - 중소기업대상 이동전화와 집전화 결합상품에 대해 통화료 50%, 기본료 최대 50% 인하 - 집전화 3년 약정시 시/내외 통화료 통일
LG텔레콤	18~24개월 약정 가입자의 기본료 등 인하 - 스마트폰 정액요금 2만원 → 1만원으로 인하 - 시각장애자 전용 휴대폰 2,000대 무료 지급과 정보이용료 통화료 무료 제공 - 선불요금제 통화료 10초당 65원 → 49원으로 인하 - 결합으로 묶인 이동전화와 인터넷전화간 통화료 50% 할인

자료: 방송통신위원회 보도자료(2009. 9. 28)

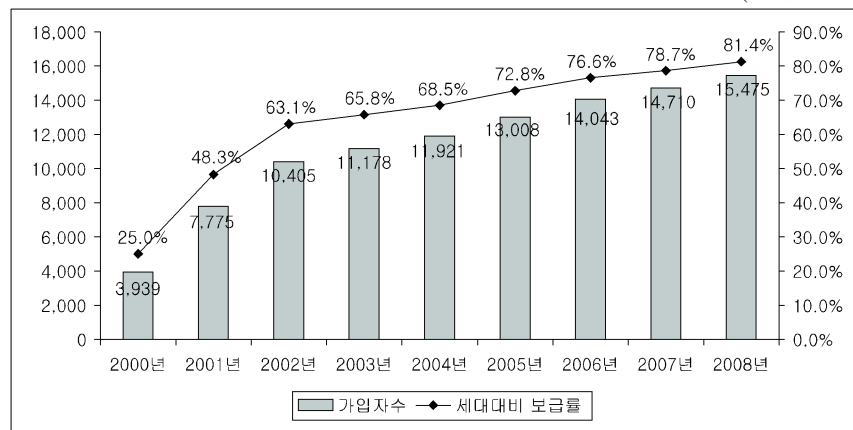
다. 초고속인터넷

□ 시장 규모

우리나라 초고속인터넷 서비스 시장은 1998년 도입 이후 빠른 성장을 보였으나 2002년 이후부터 둔화된 성장세를 나타내며 2008년말 기준 세대당 보급률이 81.3%

[그림 4-11] 초고속인터넷 가입자 및 세대대비 보급률 추이

(단위: 천명)



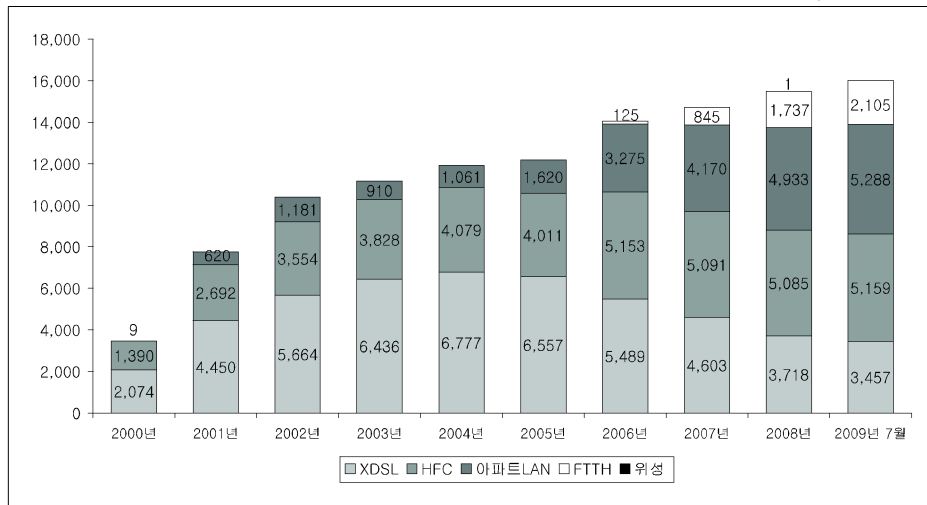
자료: 방송통신위원회, 통계청 홈페이지

에 이르고 있다. 2009년 7월 현재 가입자 수는 1,600만명으로 2009년 추계 가구 대비 보급률이 94.6%를 기록하였다. KT의 가입자수는 676만명, SK브로드밴드는 375만명, LG파워콤은 242만명으로 각각 42%, 24%, 15%의 점유율을 보이고 있다.

제공방식별로 보면 2009년 7월, xDSL 가입자는 3,457천명으로 지속적인 하락추세에 있으며 FTTH 및 아파트LAN, HFC의 가입자수가 증가하고 있다.

[그림 4-12] 제공방식별 초고속인터넷 가입자 규모

(단위: 천명)

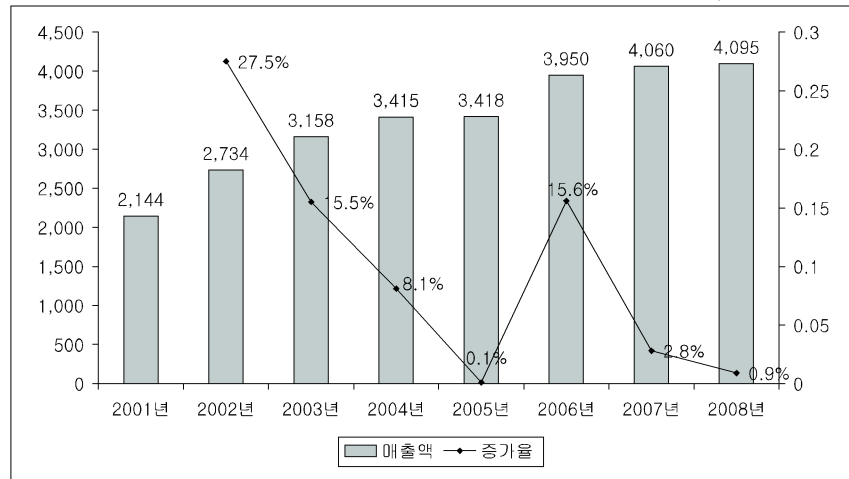


자료: 방송통신위원회 홈페이지

2008년도 초고속인터넷 서비스 시장의 매출규모는 4조 951억원으로 2007년 대비 0.9% 증가했으며 매출액 증가율이 가입자수 증가율보다 낮아 시장포화에 따른 수익성 감소를 보여주고 있다. KT의 매출액 기준 시장점유율은 47.6%, SK브로드밴드는 23.2%, LG파워콤은 14.1%를 차지하고 있으며 LG파워콤을 제외한 주요 사업자들의 매출액이 감소한 것으로 나타났다.

〔그림 4-13〕 초고속인터넷 서비스 매출액 추이

(단위: 십억원)

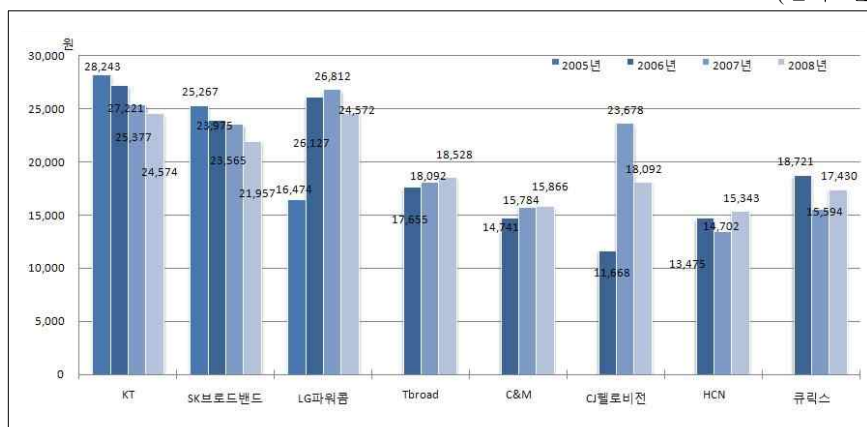


자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

전국사업자의 가입자당 매출액인 ARPU는 광랜과 같은 프리미엄급 서비스 제공으로 지역사업자보다 높은 수준을 유지하고 있으나 그 격차가 점차 완화되는 모습을 보이고 있다.

〔그림 4-14〕 초고속인터넷 주요 사업자의 ARPU 추이

(단위: 원)



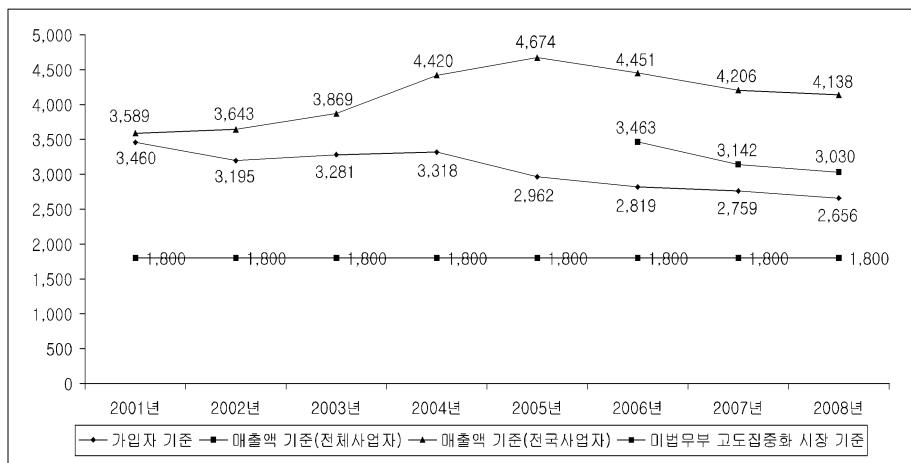
자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

□ 경쟁 현황

1997년 두루넷에 의해 케이블 모뎀기반의 서비스가 제공된 이후, SK브로드밴드, KT, 드림라인, LG데이콤, 온세텔레콤, LG파워콤이 차례대로 진입하여 전국기반의 서비스를 제공하였다. LG파워콤 이후 전국사업자의 진입을 이루어지지 않고 있으나 방송사업자를 중심으로 소규모 지역단위에서의 활발한 진입/퇴출이 이뤄지고 있다. 2008년 말을 기준으로 전국사업자는 KT, SK브로드밴드, LG파워콤, LG데이콤, 드림라인이 활동하고 있고, 종합유선방송사업자(SO) 62개사, 중계유선방송사업자(RO) 11개사, 전송망사업자(NO) 26개사 등 총 99개사 방송 사업자가 지역 수준에서 소매 서비스를 제공하고 있다.

2004년부터 가입자 기준과 매출액 기준 HHI가 모두 완만하게 감소하고 있어 시장구조가 점차 개선되고 있음을 보여준다. 이는 후발사업자인 LG파워콤의 성장과 1위 사업자인 KT의 점유율 하락에서 기인한 것으로 보인다. 한편, 방송구역별로 살펴보면 HHI가 최소 2,238에서 최대 7,040으로 시장집중도의 지역적 격차가 있음을 나타낸다.

〔그림 4-15〕 초고속인터넷 시장 HHI 추이



자료: KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

초고속인터넷 서비스 요금제는 사용량에 관계없이 정액제 기반이며 초기부터 요금이 비교적 낮게 책정되어 직접적으로 이용료를 인하하는 것과 같은 요금변경이 거의 없었다. 지역 방송사업자는 통신사업자보다 다양한 요금(8,900원~60,000원)을 제공하고 있다. 후발사업자의 요금이 상대적으로 저렴하다.

〈표 4-5〉 주요 초고속인터넷 사업자별 요금 변동 추이

(단위: 원)

사업자	서비스명	제공방식	구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09. 3Q
KT	축인터넷 라이트	FTTH, xDSL	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	30,000					
			월 모뎀임대료	8,000					
	축인터넷 스페셜	FTTH, xDSL	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	42,000		40,000		36,000	
			월 모뎀임대료	8,000					
	엔토피아	LAN	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	36,000					
			월 모뎀임대료	0					
SKBB	스피드	FTTH, HFC, xDSL	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	28,000					
			월 모뎀임대료	8,000					
	광랜	LAN	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	33,000					
			월 모뎀임대료	0					
LGP	엑스피드 광랜	LAN, FTTH	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	33,000					
			월 모뎀임대료	0					
			월AP임대료						10,000
	엑스피드 광랜 F	LAN, FTTH	가입/설치비						30,000
			월 이용료						33,000
			월 모뎀임대료						7,000
			월AP임대료						10,000

사업자	서비스명	제공방식	구분	'04	'05	'06	'07	'08	'09. 3Q
	엑스피드 100	HFC	가입/설치비						30,000
			월 이용료						33,000
			월 모뎀임대료						7,000
			월AP임대료						10,000
	엑스피드 프라임	HFC	가입/설치비	30,000					
			월 이용료	29,500					
			월 모뎀임대료	7,000					
			월AP임대료						10,000

주: 무약정 기준(부가세 별도)

자료: KISDI 통신정책실(2009), 「통신서비스 요금 및 상호접속요율」

2. 최근 시장 동향 및 사업자들의 요금전략

KT는 2009년 10월부터 ‘전국통일요금제’를 출시하고 3년 약정으로 이 요금제에 가입한 경우 3분에 261원(14.5원/10초)이던 시외전화 요금을 시내요금과 같은 3분당 39원으로 내렸다. SK브로드밴드는 정액형 및 실속형 요금제를 동시에 내놓았다. 정액형 요금제는 월 6,000원을 내면 시내·외, 이동전화 구분없이 100분을 8,000원을 내면 200분을 각각 통화할 수 있게 하는 상품이다. 이 요금제를 초고속인터넷과 동시 이용하면 각 기본료에서 1,000원을 할인 받을 수 있다. 실속형 할인제는 1년 약정 시 기본료를 포함해 유선전화 요금이 1만원 이상 나왔을 경우 그 초과 금액에 대해 최대 5,000원을 할인해 주는 요금제이다. 한편, 2009년 10월 20일 ‘QOOK&SHOW’라는 유·무선융합서비스(FMC, Fixed Mobile Convergence)를 출시하였는데 이 서비스는 Wi-Fi 지원 단말기를 이용하여 무선랜 액세스가 가능한 장소에서 인터넷전화 요금과 동일한 가격으로 통화하고 그 외의 장소에서는 일반 이동전화 요금제를 적용하는 것이다.

SK텔레콤은 이용자가 설정한 할인 지역(T존) 내에서 이동전화 통화를 할 경우 인터넷전화 기본료 수준의 월정액과 통화료가 적용되는 유·무선대체(FMS; Fixed Mobile Substitution) 서비스를 내놓았다.

〈표 4-6〉 KT QOOK&SHOW 요금

구 분	i-슬립	i-라이트	i-미디엄	i-프리미엄
월 기본료	35,000원	45,000원	65,000원	95,000원
010 무료통화	150분	200분	400분	800분
무료제공 초과시 통화료	음성 18원/10초 영상 30원/10초	음성 18원/10초 영상 30원/10초	음성 18원/10초 영상 30원/10초	음성 15원/10초 영상 30원/10초
SMS/LMS 무료제공	150건	200건	200건	200건
Data 무료제공	100MB	500MB	1,000MB	3,000MB
할인금액	21%	23%	28%	42%
VoIP	AP 무료설치, VoIP 기본료 무료, 이동발신 13원/10초, 유선발신 39원/3분			

자료: KT QOOK 홈페이지

〈표 4-7〉 SK텔레콤 T Zone 요금

기본료	구 분		요율
2,000원	T Zone 내	이동전화 발신	13원/10초
		유선전화 및 VoIP 발신	39원/10초
	T Zone 외	이동·유선·VoIP 발신	18원/10초

자료: SK텔레콤 이동전화 이용약관

한편 LG텔레콤은 LG파워콤과 LG데이콤과의 합병이 완료되는 2010년 1월 이후 이와 유사한 FMC 서비스를 출시할 계획을 밝힌바 있다. 이들 서비스는 유·무선 서비스간 요금 경쟁을 더욱 치열하게 만들 것으로 예상된다.

3. 시장영향 분석

이와 같이 통신시장에서는 개별서비스 내에서의 경쟁뿐만 아니라 결합서비스 및 융합서비스를 통한 경쟁이 활발해지고 있다. 요금인가제 완화는 규제당국이 요금인하의 방향으로는 규제를 더 이상 하지 않는다는 신호를 시장에 보낸 것이라고 볼 수 있으며, 시장의 반응에 따라 그 효과는 다르게 나타날 수 있다. 규제기관 또한 시

장과 기술의 진화에 발맞춰 시장친화적인 인가제도를 운영함으로써 이용자들의 요금부담경감이라는 목표를 달성할 수 있으리라 기대한다. 급변하는 통신환경에서 인가제도는 사업자들의 요금전략에 영향을 미칠 수 있는 중요한 요소로 작용할 것이다.

요금인가제 완화의 내용은 인가대상 사업자에게 해당되므로, 해당 시장에서 경쟁이 활성화되고 요금이 인하될 것인가의 여부는 인가대상 사업자가 어떤 요금전략을 택하느냐에 달려있다고 해도 과언이 아니다. 만약 인가대상 사업자가 공격적인 요금인하를 통해 요금경쟁을 벌인다면 후발 경쟁사업자들도 요금인하를 통한 경쟁에 뛰어들 수밖에 없을 것이다. 하지만 시장 지배적 사업자가 현재 경쟁상황에 안주한다면 요금인하를 통한 경쟁 활성화가 상당히 제한적일 것이다. 경쟁사업자들이 요금인하를 통해 경쟁을 촉발하는 경우에도 지배적 사업자 또한 신고절차를 통해 이에 빠르게 대응할 수 있으므로 먼저 요금인하를 통한 경쟁을 시작할 유인은 줄어들 것이다. 물론 이러한 요금 경쟁은 개별 상품시장에서의 인가대상 사업자와 경쟁사업자의 경쟁상황에 따라 다른 양상으로 나타날 것은 분명하다.

가. 시내전화

KT는 시내전화 시장에서의 시장점유율이 감소하고 있으나 아직 절대적인 우위를 가지고 있어 인가대상 사업자로 지정되었다. KT는 독점사업자로 시작하여 가입자망을 보유하고 있기 때문에 여전히 경쟁사업자에 비해 우위를 가지고 있기 때문이다. 하지만 시내전화는 이동전화 및 인터넷전화 등 대체서비스의 경쟁으로 인해 그 시장규모가 점점 줄어들고 있는 상황이다. 즉 시장지배력이 이중 서비스간 경쟁으로 약화되고 있는 것이다. 아래에서와 같이 『2008년도 통신시장 경쟁상황 평가』에서는 유선전화와 인터넷전화를 동일시장으로 확정하고 있어, 서비스의 경계가 점점 사라지고 있다고 볼 수 있다.

현재 시내전화를 포함한 유선전화는 전체 통신시장에서의 비중이 점점 줄어들어 따라 요금인하를 통한 경쟁보다는 결합상품의 한 구성요소로서 시장을 유지하려는 유인이 더 크다고 볼 수 있다. 따라서 시내전화요금 인하를 통한 경쟁보다는 결합상품

참고: 시장획정의 임계손실분석(Critical Loss Analysis)

임계손실분석은 시장획정을 위한 SSNIP test를 정량적으로 분석하기 위한 방법으로, 임계손실(Critical Loss)이란 가격을 올렸을 때 수익이 증가하지 않는 판매량의 감소 퍼센트를 뜻한다. 만약 시장가격이 올랐을 때 실제 판매량 감소가 임계손실보다 크다면 가격인상이 수익을 감소시키므로 독립시장으로 확정할 수 없다는 것을 의미하게 된다. 가격인상 전에 시장이 경쟁적이고, 고정비용과 평균가변비용이 변하지 않는다고 가정하면 다음과 같이 계산할 수 있다. Y는 가격인상률을, PCM은 마진율(price-cost margin)을 뜻한다.

$$CL = \frac{Y}{Y + PCM} \times 100$$

아래 표와 같이 임계손실은 마진율에 따라 달라지게 되므로, 임계손실을 계산하기 위해서는 마진율을 먼저 추정해야 한다.

〈마진율(PCM) 시나리오에 따른 임계손실(CL)〉

PCM	CL(Y=5%)	CL(Y=10%)
0.0%	100.0%	100.0%
10.0%	33.3%	50.0%
15.0%	25.0%	40.0%
20.0%	20.0%	33.3%
25.0%	16.7%	28.6%
30.0%	14.3%	25.0%
35.0%	12.5%	22.2%

2008년도 통신시장 경쟁상황 평가¹⁶⁾에서는 총비용을 종속변수로 하여 회귀분석함으로써 유선전화시장의 마진율을 19.7%로 추정하였고, 이에 따라 유선전화의 VoIP 통화 실제 대체율은 37.7%로 10% 가격인상을 가정했을 경우의 임계손실 33.7%보다 크게 나타나 유선전화와 인터넷전화 통화는 동일 시장으로 확정하였다. 하지만 인터넷전화 대체는 유선전화와 인터넷전화를 동시에 이용하는 이용자를 대상으로 한 결과로서 유선전화만을 이용하는 가입자의 대체는 이보다 작을 것으로 추정하고 있음을 주의하여야 한다.

할인 등을 통한 마케팅이 보다 활발하게 나타나고 있다. 경쟁사업자들은 구축이 보다 용이한 인터넷전화 등의 대체서비스를 통해 개별상품 및 결합상품을 통해 경쟁에 뛰어들고 있으며, KT 또한 인터넷전화 서비스를 제공할 뿐만 아니라 이에 대응

16) KISDI 통신정책연구실 통신정책그룹(2009)

하여 기존의 가입자들을 유지하기 위해 시내·외 통합요금제를 출시하였다. 요금인가제 완화에 따라 요금인가가 용이해지지만 시내전화 시장은 최대한 유지하는 전략으로 시장 내에서의 경쟁보다는 다른 대체서비스와의 경쟁 및 결합서비스를 통한 경쟁에 치중할 것으로 생각된다. 따라서 인가제 완화가 시장에 큰 영향을 주지는 못할 것으로 판단된다.

나. 이동전화

이동전화 시장에서 인가대상 사업자는 SK텔레콤이며, 시장 집중도는 약간씩 감소하고 있다. 이동전화 서비스는 복잡한 요금구조와 음성, SMS, 무선인터넷 데이터 등 다양한 구성요소들을 포함하고 있어 요금인가제 완화에 따라 여러 종류의 요금인하를 통한 경쟁이 일어날 수 있는 가능성을 갖고 있다. 하지만 복잡한 요금구조와 많은 수의 요금제로 인하여 요금인하에 대한 판단이 상당히 어려운 측면도 존재한다. 따라서 요금구조를 단순화하고 요금제의 수를 핵심적인 것들로 줄임으로써 규제당국이 판단을 용이하게 하고 사용자들이 쉽게 이해하고 선택할 수 있도록 하는 것이 필요하다.

이동전화 시장은 주파수 용량의 한계 등으로 인해 사업자 수가 제한됨으로 인해 과점시장의 형태를 가질 수밖에 없는 구조이므로, 재판매제도(MVNO) 도입으로 틈새시장을 통한 경쟁이 촉발될 것으로 기대하고 있다. 외국의 사례에서 보면 MVNO 사업자가 높은 시장점유율을 얻기는 어려운 것으로 판단되지만 공격적인 요금제 출시를 통한 가입자 유치 경쟁에 뛰어들다면 기존의 사업자들도 대응하여 제한적으로나마 요금인하 경쟁을 할 수밖에 없을 것이다. 앞서 기술한 바와 같이 MVNO를 통한 시장활성화를 위해 도매제공대가를 적절한 방법과 수준으로 지정하는 것이 중요하다.

현재 이동전화 시장은 거의 포화상태이므로 각 사업자들은 타사 가입자를 유치하거나 기존의 가입자들로부터 더 많은 수익을 얻으려 하고 있다. 신규/전환 가입자 유치를 위해 단말기 보조금을 통한 경쟁도 활발하므로 요금인하 경쟁을 유도하기 위해서는 단말기 보조금에 대한 적절한 수준을 유지하도록 하는 노력도 필요할 것이다. 앞으로 음성 MOU(Minutes of Use)는 감소하고 데이터 MOU가 증가할 것으로 예상됨에 따라 각 사업자들은 무선인터넷 서비스에서 새로운 정책형 요금제를 출시

하고 경쟁을 확대하고 있다. 정액형 무선인터넷 요금제가 출시되면서 더 많은 수의 가입자들이 보다 저렴한 가격으로 무선인터넷을 사용하게 된 점은 긍정적으로 평가할 만하다. 2009년 9월 발표된 요금인하 방안에서 이동통신 3사는 기존의 획일적인 요금제에서 서로 다른 요금인하의 계획을 발표하였다. 따라서 이 방안이 시행되고 시장에서 각기 다른 반응을 얻게 되면 경쟁의 양상도 많이 달라질 것으로 예상된다. 실제로 KT가 FMC 서비스를 제공하기로 발표한 이후, SK텔레콤은 FMS를 서비스하겠다고 밝히는 등 서로의 강점과 약점을 이용하여 특화된 서비스를 제공하고 있다. 앞으로 초당과금제 등 요금경쟁이 산업 전반으로 확산될 것으로 기대된다.

이와 같이 복잡한 요금구조, MVNO 제도, 데이터 서비스로의 진화 등이 이동전화 시장에서의 경쟁을 치열하게 하는 요소로 작용하고 있다. 시장 전체적으로는 사업자들이 일정한 시장점유율을 가지고 있으나, 특정 요금제의 출시나 프로모션, 단말기 등에 따라 가입자 수가 민감하게 반응하는 측면이 존재한다. 요금제 내의 다양한 가격 요소가 존재함에 따라 가격탄력성으로는 수요량의 변화를 추정하기가 어려우며, 게다가 가격의 변화에 대응하여 이용자들이 사용량을 조절할 수 있고 약정기간에 따라 전환이 불가능한 경우가 있으므로 분석에 주의를 요한다. 상대적으로 경쟁이 치열한 이동전화 시장은 인가제 완화의 영향으로 경쟁이 활성화될 수 있는 가능성이 있으며, 이를 위해 다른 제도개선 방안들과 종합적으로 검토해 보아야 할 것이다.

다. 초고속인터넷

초고속인터넷 시장은 여러 기술 방식에 따라 통신사업자들과 종합유선방송사업자, 중계유선방송사업자 등이 경쟁하고 있다. 인가대상 사업자인 KT의 가입자 수 대비 2008년 시장점유율은 42%로 시장지배력은 크지 않은 편이다. 현재 초고속인터넷 시장은 상당히 포화된 상태이며 신규가입자 유치뿐만 아니라 낮은 속도에서 높은 속도로 전환하는 사용자들을 가입시키기 위한 마케팅 경쟁이 나타나고 있다.

초고속인터넷 요금제는 전송속도에 따른 정액요금제이며, 주요 사업자들 간에 요금차이는 크지 않다. 초기부터 요금이 비교적 낮게 책정되어 직접적으로 이용료를 인하하는 것과 같은 요금변경이 거의 없었다. 그리고 약관상 요금보다 프로모션 등

을 통한 비공식적 할인이 많은 편이다. 초고속인터넷은 결합상품의 핵심 서비스로 자리 잡고 있어 결합상품의 약정할인을 통한 가입자 유지(lock-in)의 유인이 더욱 크다고 판단된다. 요금인가제 완화가 초고속인터넷 시장에 미치는 영향은 그리 크지 않을 것으로 생각된다.

라. 결합상품 시장

방송통신시장의 융합화와 사업자간 인수합병으로 전체 방송통신시장에서 결합상품을 통한 경쟁이 점점 치열해지고 있다. 유선 결합상품으로는 초고속인터넷과 유선전화/인터넷전화, IPTV/케이블 TV 등이 하나로 묶어서 판매되며, 유무선 결합상품으로는 여기에 이동전화 또는 Wibro 등이 추가되어 판매되고 있다. 결합상품이 본격적으로 출시된 2008년 이후 가입자 수는 빠른 속도로 증가하고 있으며 유선 결합상품 가입자 수가 439만 명, 유무선 결합상품 가입자 수가 253만 명으로 총 692만 명에 이르고 있다. 이는 SK텔레콤의 SK브로드밴드 인수와 KT와 KTF의 합병으로 유무선 기업이 통합되면서 공격적인 마케팅을 벌인 결과라고 볼 수 있다. 또한 이 배경에는 규제당국이 결합판매 요금적정성 심사 면제기준을 10%에서 20, 30%로 점차 확대하여 결합상품을 통한 경쟁활성화를 유도한 측면이 있다. 이에 따라 결합상품의 평균할인율도 증가하는 추세를 보이고 있다.

〈표 4-8〉 통신업체별 결합상품 가입자수 현황

사업자	구성 서비스	가입자(만명)
KT	유무선	153
	유선	162
SK텔레콤	유무선	82
SK브로드밴드	유선	144
LG텔레콤	유무선	18
LG파워콤	유선	86
KCT	유선	47
합계		692

자료: 머니투데이(2009. 10. 6) 보도, 방송통신위원회 국회 제출자료

향후 개별 상품시장에서 각각 경쟁하던 사업자들이 결합상품 시장에서 함께 경쟁함에 따라 경쟁이 보다 심화될 것으로 예상된다. 사업자들은 결합상품을 출시함으로써 비용을 절감하고 제품의 질을 향상시킬 수 있으며 가격책정의 비효율성을 감소시킬 수 있다. 또한 자신이 강점을 갖고 있는 시장을 기반으로 다른 시장에서의 점유율을 확대할 수 있는 기회를 갖게 된다. 가입자를 장기적으로 유지(lock-in)할 경우 안정적인 수익을 얻을 수 있다. 결합상품을 통한 경쟁이 심화됨에 따라 실질 요금의 인하되는 측면이 존재하지만, 약정계약을 통한 사업자 전환의 어려움으로 경쟁이 악화되는 부작용도 우려된다.

결합상품의 판매에 있어서 결합할인율의 제한이 없다면 한 시장에서의 시장지배력이 결합상품을 통해 다른 시장으로 전이될 가능성이 있으며, 이에 대해 시카고학파는 단일 지대론(one monopoly theorem)으로부터 결합판매의 독점력 전이 동기를 부정하였다. 하지만 Whinston(1990)은 고정비용으로 인해 규모의 경제가 존재하는 경우 지배적 사업자가 결합판매를 통해 경쟁시장에서 보다 효율적인 경쟁기업을 퇴출시키거나 잠재적인 경쟁기업의 진입을 저지할 수 있음을 보여, 시카고학파에 반론을 제기하였다. 이후 주상품과 부상품의 관계, 시장구조 및 신규진입 환경에 따라 다양한 분석들이 행해졌다.

개별상품에 관한 요금인가제가 완화되는 경우에도 결합상품 인가에 관한 규정이 별도로 존재하므로 두 규제 간에 조화로운 방안을 모색해야 할 것으로 생각된다. 장기적으로는 개별상품 및 결합상품 인가에 관한 일관된 체계를 갖추는 것이 필요하다. 결합상품을 구성하는 개별 상품의 요금을 인하하여 신고한 후에 이를 가지고 동일한 결합상품을 구성한다면 결합상품 인가에서 이를 신고로 받을 것인가의 여부가 잠재적 문제점 중 하나이다. 결합상품의 주요한 인가조건 중 하나인 결합 할인율을 우회할 수 있는 가능성을 갖고 있기 때문이다. 결합상품을 별도의 시장으로 확정한다면 이 또한 요금인하를 통한 신고로 간주할 수 있기 때문이다. 따라서 이에 대한 규제당국의 정책적인 판단이 필요하다. 상호보조를 통한 지배력 전이에 대하여 세심한 판단과 동시에 시장획정 및 인가대상 사업자 지정에도 주의를 기울여야 할 것

이다. 또한 방송, IPTV 등 통신 이외의 서비스를 결합할 경우 서로 다른 법체계 하에서 규제를 받기 때문에 비대칭적 규제로 인한 문제가 발생할 소지가 있다. 향후 방송통신통합법의 통합된 체계 내에서 일관된 규제의 틀을 정립하는 것이 필요하다.

제3 절 요금규제 중장기 정책방안

1. 제도개선 필요성

요금규제는 통신시장 환경의 변화에 대응하여 중장기적으로 점진적으로 개선해 나가야 할 필요가 있다. 현재 통신시장의 유무선 대체, 통신과 방송의 융합 등을 통해 다양한 이종 서비스 간 결합상품이 출시되고 있으며, 그 주기도 점점 더 빨라질 것으로 전망되고 있다. 또한 All-IP 기반으로 통신환경이 변화함에 따라 서로 다른 역무 간 서비스 경쟁도 보다 치열해 질 것으로 예상된다. 이에 따라 기존의 수직적 통신규제에서 수평적 규제체계로의 전환을 근간으로 하는 역무체계 개편 논의가 대두되고 있다. 수평규제의 기본원칙이 동일계층에 대한 동일규제를 지향하는 것이므로 방송, 통신, IPTV 분야의 동일계층에 속하는 사업자들에 대한 동일한 규제체도가 필요할 것이다. 즉 향후 수평적 규제체계 도입에 따라 사전적인 요금인가제도와 이에 대응하는 사후규제를 정비해야 할 것이다. 현재 전기통신사업법, 방송법, IPTV 법 모두 사전적인 이용약관 규제를 이용해 요금을 규제하지만 그 방식은 다소 차이가 있다. 전기통신사업법은 약관 규제시 신고원칙, 인가예외인 반면, 방송법과 IPTV 법은 요금관련 사항은 모두 사전 승인 대상으로 규정하고 있다. 전기통신사업법에 는 전기통신서비스 요금설정의 일반원칙도 포함하고 있다. 세 법 모두 요금에 대한 사후규제 권한은 약관과 다른 요금부과, 부당한 요금청구, 요금연체, 부당한 이용자 차별 등에 한정하고 있다. 요약하자면 급변하는 통신시장 환경 변화에 따라 단기적으로는 세부 인가절차를 개선하고 규제를 더욱 완화함으로써 신규 혁신서비스를 활성화하고 시장변화에 부응할 필요가 있으며, 중장기적으로는 도매요금 규제 도입에 따른 소매요금 사후규제 전환 및 방송통신 융합에 따른 규제체계 일원화를 검토해

보아야 할 것이다.

또한 요금 규제를 개선하는 것은 사업자의 경영활동에 활력을 불어넣고 규제 투명성을 제고하는 효과도 있을 것으로 기대된다. 현재 인가역무의 인가기간이 약 30일 정도 소요되어 적기에 서비스 제공이 어려운 측면이 있으며 이는 인가를 받지 않는 다른 역무와의 이중망간 경쟁을 왜곡할 수 있는 가능성이 있다. 그리고 인가여부를 가늠할 수 있는 기준이 명확치 않아 사업자가 신규요금제를 출시하는 것을 위축시키는 등 불확실한 요소로 작용하고 있다. 이는 결합 및 융합형 서비스가 증가할수록 판단이 더욱 어려워질 것으로 예상되므로, 이용약관의 신고·인가 절차 및 판단기준을 개선하여 규제의 투명성을 확보하고 자유로운 기업활동을 보장하는 것이 보다 중요할 것이다.

2. 추진방향

앞서 기술한 바와 같이 요금인가제도 개선은 단기적으로 사업자들의 경쟁을 활성화하여 요금을 인하하도록 유도하는 방향으로 구체적인 규제완화 방안을 마련할 필요가 있으며, 중장기적으로는 융합·All-IP 환경에 맞는 요금 규제제도를 마련하여 이중망간의 경쟁과 결합·융합 서비스를 촉진하여야 할 것이다.

이를 위해 첫째로 신규 혁신서비스에 대한 요금규제를 완화할 필요가 있다. 신규 혁신적 성향이 존재하는 서비스에 대한 출시를 활성화하기 위해 인가역무에 속한 서비스라도 인가관련 전문가위원회의 심사 등을 통해 대상을 선별하고 규제를 완화하여 적용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 하지만 기존의 서비스와의 차별에 관한 논란이 발생하지 않도록 신규서비스가 시장에 정착할 때까지 한시적으로 그리고 세심하게 적용하여야 할 것이다.

둘째로 통신요금 규제 완화 및 투명성을 제고할 필요가 있다. 인가 심사기간 단축 등 인가 절차를 개선하고 예측 가능성을 높여 사업자들의 불확실성을 낮추어야 할 것이다. 향후 요금인가제가 완화되어 요금신고 접수가 늘어나게 되면 행정적 비용 절감 및 요금 정보에 대한 이용자의 액세스 활성화 차원에서 미국 FCC의 사례 등을

참고하여 인터넷 홈페이지에 공시로 대체하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 요금과 이용조건에 대한 규제를 분리하는 것에 대하여 검토할 필요가 있다. 요금은 사전적으로 규제하되 이용조건은 사후규제 정비 및 이용자보호 관련 실효성 확보를 전제로 사후적으로 규제할 수 있을 것이다.

끝으로 통신·방송·IPTV 등 결합상품 활성화와 방송통신 융합에 따른 제도 개선을 모색해야 할 것이다. 결합상품 출시가 활발해 질 것으로 예상됨에 따라 한 시장의 지배력이 다른 시장으로 전이할 수 있는 가능성이 있으므로, 법체계 내에 개별 상품과 결합판매 규제 근거를 조화롭게 마련하여 개별 시장뿐만 아니라 결합판매 시장에서도 공정한 경쟁의 기반을 조성하는 것이 중요하다. 그리고 향후 통합된 법체계 내에서 방송과 통신, IPTV의 규제체계를 일원화하도록 개선해야 할 것이다.

제 5 장 결 론

본 연구는 요금인가제 완화에 따른 통신요금의 후속 정책방안에 대해 검토하였다. 이를 위해 통신요금의 규제제도의 개념 및 목적, 방식에 대해 살펴보았고, 국내외 통신요금 규제제도의 현황을 파악하여 시사점을 도출하였다. 요금인가제 완화에 따른 주요 이슈들을 정리하고 정책대안을 제시함과 동시에, 시장에 미치는 영향을 분석하고 결합판매, 사후규제 등 관련된 이슈들을 제시하였다. 또한 중장기적인 요금 규제 개선의 필요성과 방향에 대해 제언하였다.

통신서비스 요금 규제제도에는 여러 방식이 있으나 궁극적으로 사회후생을 극대화하는 것을 그 목표로 한다. 규제를 통해 재정수입을 얻고 효율성을 달성하며 공정성을 담보하도록 작용할 수 있는 것이다. 구체적인 요금규제방식에는 임의가격설정 방식과 보수율 규제, 가격상한규제와 같은 방식이 있다. 각각의 요금 규제 방식은 장·단점을 갖고 있어 시장 상황에 맞는 규제방식을 적용하는 것이 중요하다.

우리나라는 현재, “원칙적 신고, 예외적 인가”의 요금규제가 적용되고 있으며 KT의 시내전화, 초고속인터넷서비스와 SK텔레콤의 이동전화 요금에 대해서만 인가제를 적용하고 있다. 한편, 해외에서는 유선전화시장에서 시장지배적 사업자에 대한 소매요금규제가 존재하는 것이 일반적이지만 이동전화나 초고속인터넷에 대해서는 소매요금에 대해 규제를 적용하지 않고 있는 실정이다. 점차 유선 시내전화 시장에서 경쟁도입과 도매규제 도입을 통해 소매요금 규제가 점차 완화되고 있으며, 대신 요금표 제출이나 요금 또는 약관의 공표 등의 의무가 부과되고 있다.

인가제 완화의 내용을 포함하는 전기통신사업법 개정안이 제출되어 있어 이에 대한 세부적인 정책방안 마련이 시급하다. 우선 요금인하에 대해서는 명확한 판단기준과 요청자료를 명시하여 혼란을 줄여야 할 것이며, 요금인하의 내용이 불명확한 경우 이를 심사·검토할 수 있는 방안을 마련해야 한다. 또한 규제완화의 취지에

적합하도록 신고절차를 간소하고 투명하게 하도록 하는 것이 필요하다. 약탈적 가격 등 반경쟁적인 행위에 대해서는 사후규제의 보완을 통해 대처하는 것이 중요하다고 생각된다.

요금인가제 완화를 통해 요금인하의 방향에 대한 당국의 정책적인 기조는 반영되었다고 볼 수 있다. 요금인하에 대한 명확한 기준을 제시하고 절차를 명시함으로써 혼란을 줄이고 제도가 잘 정착할 수 있도록 해야 할 것이다. 요금인가제 완화에 따라 요금인하 경쟁이 시작되어 경쟁가격이 시장에서 형성된다면 사회후생의 극대화라는 목표를 성공적으로 달성할 수 있을 것이다. 하지만 과점시장의 형태를 갖고 있는 통신서비스 시장에서 요금인하는 필연적으로 나타나지 않을 수 있다. 오히려 암묵적, 명시적 담합에 의해 요금이 유지될 가능성도 갖고 있다. 각 시장에서 시장 지배적 사업자와 경쟁사업자의 경쟁 구도에 따라 요금경쟁의 양상도 다르게 나타날 것으로 예상되므로 이를 예의주시해야 할 것이다. 규제당국이 적극적으로 요금에 개입할 수 없는 현실을 감안하면, 인가제 완화와 동시에 재판매제도(MVNO)와 사후규제 등 규제체계의 전반적인 개편을 통한 종합적인 접근이 필요할 것으로 생각된다.

결합상품 시장이 활성화함에 따라 개별상품의 인가와 더불어 결합판매의 인가 지침도 일관성있는 체계로 마련해야 한다. 또한 약탈적 가격책정에 대해서는 사후규제의 보완을 통해 규제의 공백을 최소화해야 할 것이다. 장기적으로는 방송, 통신, IPTV를 아우르는 통합법체계 하에서 일관된 규제의 틀을 갖추어야 할 것이다.

참 고 문 헌

국내 문헌

- 강인규(2006), “Ofcom의 소매요금규제 폐지 검토”, 《정보통신정책》 제17권 6호, 정보통신정책연구원.
- 고동희(1992), “정부규제산업에서의 요금설정방법”, 《우정정보》, 통신개발연구원.
- 곽정호·윤선희(2005), “미국의 유선전화 요금규제제도 분석”, 《정보통신정책》 제17권 12호 통권 373호, 정보통신정책연구원.
- 권태희(2000), “네트워크 산업에서의 가격규제방식”, 석사학위논문, 중앙대학교 대학원, 경제학과.
- 김종석(1994), 『공통비용 배분방식의 자원배분효과』, 통신학술 연구과제, 한국공기업학회.
- 김형찬 외(2008), 『수평적규제 도입추세 하의 방송·통신·융합 서비스시장 사후 규제체계 개선방안 연구』, 정책연구 08-59, 정보통신정책연구원.
- 《머니투데이》, (2009. 10. 6), “유무선결합상품 유+무선 앞질렀네”.
- 이민영(2006), “통신요금의 규제와 관한 법해석학적 고찰”, 《정보통신정책》 제18권 15호 통권 399호, 정보통신정책연구원.
- 정인석(1998), 『지배적 통신사업자의 요금설정에 대한 동기규제방식 연구』, 정보통신학술연구.
- 통신정책연구실 통신정책그룹(2009), 『2008년도 통신시장 경쟁상황 평가』, 정책연구 09-62, 정보통신정책연구원.
- 통신정책연구실 요금회계그룹(2009), 2008년도 통화량 검증 자료.
- 함인선(2008), 『일본통신법』, 연구자료 제2권, 정보통신법 포럼.
- 함창용 외(2007), 『통신요금 동향 조사 및 요금제도』, 수탁 07-51, 정보통신정책연구원.
- _____ (2007), 『융합에 대비한 개별 행위규제 개선방안 연구』, 수탁 07-60, 정보

통신정책연구원.

KCC(2009. 9. 25.), “이동통신 요금제도에 대한 개선을 통해 이동통신 요금 대폭 인하”,
 보도자료.

KISDI 통신정책실(2009), “통신서비스 요금 및 상호접속 요금”, 2009. 9. 28.

KT(2009a), 시외전화이용약관.

_____(2009b), QOOK인터넷이용약관.

_____(2009c), QOOK인터넷전화이용약관.

SK브로드밴드(2009a), 시외전화서비스이용약관.

_____(2009b), 인터넷전화서비스이용약관.

_____(2009c), 초고속인터넷서비스이용약관.

LG데이콤(2008), LG데이콤 시외전화이용약관.

LG파워콤(2009a), LG파워콤 전화서비스이용약관.

_____(2009b), LG파워콤 초고속서비스이용약관.

해외 문헌

ACCC(2008), *Telstra's compliance with the price control arrangement*, 2008. 11.

Billera, L.J. and Heath, D.C.(1982), “Allocation of Shared Costs: A Set of Axioms
 Yielding a Unique Procedure”, *Mathematics of Operations Research*, 7(1), pp.32~39.

CRTC(1994), *Telecom Decision* CRTC 94-14, 4. August 1994.

FCC(2001), *Detariffing of Long Distance Telephone Industry to Become Effective at the
 End of the Month*, 25. July 2001.

Intven, H.(2000), *Telecommunications Regulation Handbook*. Hank Intven. Ed. Washington,
 DC: The World Bank.

Joskow, P.L. and Schmalensee, R.(1986), “Incentive regulation for electric utilities”,
Yale Journal of Regulation, 4, pp.1~49.

Mirman, L.J., Samet, D., and Tauman, Y.(1983), “An Axiomatic Approach to the Allocation

of a Fixed Cost Through Prices,” *Bell Journal of Economics*, 14(1), pp.139～151.

NRRI(2007), *State Retail Rate Regulation of Local Exchange Providers as of December 2006*, 2007. 4.

Ovum(2009a), *Australian*(country regulation overview), 2009. 1. 06.

_____(2009b), *Japan*(country regulation overview), 2009. 6. 19.

_____(2009c), *UK*(country regulation overview), 2009. 8. 21.

_____(2009d), *US*(country regulation overview), 2009. 3. 17.

Whinston, M.(1990), “Tying, Foreclosure, and Exclusion”, *American Economic Review* 80, 837-859.

Vogelsang, I.(2001), “A 20-Year Perspective on Incentive Regulation for Public Utilities”, *Regulation and Investment Conference*, Australian Competition and Consumer Commission, March 26/27, 2001, Sydney.

● 저 자 소 개 ●

김 득 원

- 서울대학교 물리학과 졸업
- University of Illinois at Urbana-Champaign
경제학 석/박사
- 현 정보통신정책연구원 책임연구원

강 유 리

- 한국과학기술원 경영학과 졸업
- 한국과학기술원 경영학과 석사
- 현 정보통신정책연구원 연구원

정책연구 09-26

요금인가제 완화에 따른 통신요금 정책 방안

2009년 11월 일 인쇄

2009년 11월 일 발행

발행인 방 석 호

발행처 정 보 통 신 정 책 연 구 원

경기도 과천시 주암동 1-1

TEL: 570-4114 FAX: 579-4695~6

인 쇄 인 성 문 화

ISBN 978-89-8242-560-8 93320
