영· 미의 통신요금 규제

Telecommunications Pricing Regulation in UK and USA

김방룡(P. R. Kim)　　정책발전연구실 책임연구원

최근 선 · 후진국을 막론하고 통신부문의 경쟁 진전과 더불어 통신사업에 대한 규제가 급격히 완화되고 있다. 영국과 미국에서는 통신사업이 독점체제에서 경쟁체제로 이행하는 것을 계기로 10여년 전부터 기간통신사업자에 대한 요금규제 방식을 공정보수율규제에서 가격상한규제로 대체하여 왔다. 최근 미국에서는 AT&T를 비지배적 사업자로 규정하고, 경쟁 기업과 거의 동일한 조건 하에 경쟁이 가능하도록 최대한 간소화된 규제를 적용하고 있다. 본 고에서는 통신요금에 대한 규제완화 동향을 영국의 BT, 미국의 AT&T 및 BOCs의 사례를 중심으로 하여 살펴보고, 영·미의 요금규제 제도를 비교 분석하였다.

I. 머 리 말

최근 들어 통신사업에 대한 규제가 완화되고 있기는 하지만, 기본통신서비스 요금에 대해서는 대부분 국가가 어떠한 형태로든 규제를 부과하고 있다. 대체로 독점체제 하에서는 원가에 자본보수를 더한 수준으로 요금을 규제하는 공정보수율 규제(Rate-of-Return Regulation) 방식을 채택하여 왔다. 이 방식의 결점은 원가의 정확한 산정이 곤란하고, 사업자가 요금기저(Rate-Base)를 의도적으로 높이려는 유인이 작용한다는 점이다. 통신사업이 경쟁체제로 이행하고 있는 현 시점에서, 일부 선진국에서는 기업으로 하여금 생산성을 높이고 요금수준을 인하시키기 위하여 과도적인 요금규제 방식으로 가격상한규제(Price-Cap Regulation)를 도입하고 있다.

한편, 미국, 영국 등 구미 주요국의 통신사업은 규제완화에 의하여 경쟁 도입기에서 경쟁 본격화기로 이행되고 있으며, 많은 사업자가 요금경쟁을 치열하게 전개하고 있다. 이에 대응하여 각국 정부에서도 기존 사업자에 대해서는 엄격하게 요금을 규제하지만, 신규 진입사업자에게는 완화된 규제를 적용하는 소위 비대칭규제를 과도기적으로 채용하고 있다. 최근에는 경쟁 진전상황에 따라 경쟁이 많이 진척된 서비스에 대해서는 비대칭 규제를 점차 해제하고 있다.

우리나라에서도 세계무역기구(WTO) 출범과 더불어 어떠한 요금규제 방식을 채택하는 것이 가장 합리적일 것인지에 대하여 활발한 논의가 진전될 것으로 예상되고 있는데, 영국과 미국의 요금규제 동향 파악은 이 문제를 검토하는데 중요한 참고가 될 것이다. 여기에서는 요금규제의 구체적 사례를 영국의 BT, 미국의 AT&T, BOCs를 대상으

로, 그 동향을 살펴보고 시사점을 고찰하기로 한다.

II. 독점시대의 통신사업 요금규제

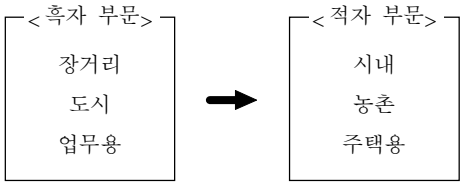
통신산업에 대한 전통적 견해는 "통신부문은 공공재로서 관련 대체재가 제약되어 있고 자연독점 또는 규모의 경제성이 적용되는 분야이다. 따라서 서비스는 독점기업이 공급하고, 그 대신 요금설정에 대해서는 정부가 규제할 필요가 있다"고 하는 것이었다.

독점시대의 전화요금은 공정보수율규제를 받아 왔다. 이 규제방식은 소비자에 대하여는 독점에 의한 과대한 요금인상을 방지하는 한편, 사업자에게는 일정 수준의 이윤을 보장해 주는 방식이다. 공정보수율규제는 1960년대 미국에서 확립되었으며, 그 후 많은 국가에서 공기업에 대한 요금규제 방식으로 채용되었다. 공정보수율규제에 대해서는 Averch & Johnson(1962)의 연구 이래, 많은 학자들이 이론적, 실증적 연구를 수행하여 왔다. Averch & Johnson은 공정보수율규제는 자본의 과대사용을 초래하는 비효율적인 규제모형이라 하여 비판적 입장을 취하였으나, Sheshinski(1971)는 공정보수율규제는 사회후생을 증진시키는 긍정적인 측면도 있다는 사실을 밝혀 내었다.[1)]

독점시대에는 오랜 기간동안 전화사업 전체 비용을 전체 수입으로 충당하는 총괄원가주의 회계방식이 적용되었다. 그래서 장거리부문 흑자를 가지고 시내부문 및 전신 · 우편부문의 적자를 보전하는 것은 물론이고, 심지어는 정부의 일반재원 충당에 사용하는 등, 애매모호한 수지구조를 유지하여 왔다.[2)]

즉, 독점시대에는 저렴한 요금으로 전화를 전국에 보급하려는 "유니버설 서비스"이념 하에서 〈표 1〉과 같은 내부상호보조 구조가 세계 각국에서 거의 예외 없이 형성되어 있었다.

〈표 1〉 독점시대의 내부상호보조의 구조



(주) ➡ 는 내부상호보조 방향을 나타냄.

그러나 최근에는 이와 같이 투명하지 않은 내부상호보조 구조는 경쟁 진전에 따라 더 이상 유지하는 것이 곤란하게 되었다. 규제완화 · 자유화는 요금이 비용을 대폭 상회하는 장거리와 국제통신 시장 또는 도시, 대 · 중 규모의 업무용 시장으로부터 시작되었다.

미국에서는 주간(州間) · 국제 통신을 규제하는 연방통신위원회(FCC)가 1960년대 말부터 법적 독점이 아니라 사실상 독점이었던 AT&T의 네트워크와 단말기에 경쟁을 도입한 이래 점차 이를 확대하여 왔다. 그 결과 1984년 초에는 AT&T가 분할되어 독점분야(지역통신)와 경쟁분야(장거리통

1) Sheshinski(1971)는 단일요금체계에 공정보수율규제가 가해지면 사회후생이 증진된다는 사실을 증명하였다. 그러나 대다수 국가에서 통신요금은 단일요금체계가 아니라 이부요금체계를 지니고 있는데, 이부요금체계에 공정보수율규제가 가해지면 반드시 사회후생이 증진되리라는 보장이 없다(Kim, forthcoming).

2) 특히 광섬유와 마이크로 웨이브, 위성에 의한 대용량 전송기술의 혁신은 장거리부문에서 거대한 흑자를 내게 하였다. 이 분야에는 업무용 소비자들의 이용이 많았으므로 비용을 대폭 상회하는 요금을 용이하게 부담시킬 수가 있었다.

신, 기기제조)로 시장이 구조적으로 분리되었으며 장거리 통신시장에서의 경쟁이 크게 촉진되었다.

한편 영국에서는 1979년에 등장한 "데처" 보수당 정권이 "작은 정부"와 "민간 활력"을 통한 영국 경제의 재생을 도모하는 정책의 일환으로 통신자유화를 1980년대 초부터 최근에 이르기까지 추진해 왔다. 이에 따라 종래 독점 전화회사였던 BT는 1981년 영국 우전공사로부터 분리되었고, 이어 1984년에는 민영화되었다. 영국에서는 BT·Mercury의 복점시대를 거쳐 1990년대 초반부터는 본격적인 경쟁기를 맞이하고 있다.

이러한 경쟁의 진전은 요금규제 방식에도 영향을 미쳐, 미국과 영국에서는 1980년대 중반부터 공정보수율규제로부터 가격상한규제 방식으로 점차 이행하고 있다. 영국에서는 1984년, BT 민영화와 더불어 가격상한규제를 채용하였다. 미국은 FCC가 1989년에 가격상한규제 방식을 채용하였고, BOCs의 규제를 담당하는 여러 주의 공익사업위원회에서도 가격상한규제를 채용하였거나 앞으로 채용할 것을 고려하고 있다. 최근에는 일본에서도 NTT가 가격상한규제를 적극적으로 도입하려는 움직임이 있다.

이러한 추세를 배경으로 양국의 요금규제가 경쟁이 진전됨에 따라 어떠한 과정을 거쳐왔는지 살펴보기로 한다.

III. 민영화 후의 BT에 대한 요금규제

영국 통신자유화의 근거가 된 법률은 현행 "1984년 통신법"이다. 이 법으로 인하여 현재까지 영국의 통신시장을 독점해온 BT는 독점권이 배제되는 동시에 주식회사로 전환되었으며, 동년 8월에는 무역산업부(DTI)로부터 25년간 사업면허를 부여받았다. 정부는 동 사의 주식을 3회에 걸쳐 국내 및 해외 시장에 모두 매각하여 현재 BT는 명실공히 민간기업이 되어 있다.

"1984년 통신법"에 의하여 통신전문 규제기관으로서 전기통신청(OFTEL)이 창설되었으며, OFTEL은 그 후 현재까지 DTI와 협력하여 영국 통신시장의 자유화, 규제완화를 실시하여 왔다. OFTEL의 책무 중 하나는 민영화 이 후에도 계속하여 지배적 통신회사로 군림해 왔던 BT에 대한 요금을 규제하는 기능이었다.

아래에서는 BT에 대한 요금규제 동향을 민영화 후 최근(제1기-제4기)까지와 장래(제5기)로 나누어 살펴보기로 한다.

1. 민영화 후 최근까지의 요금규제 동향

독점체제로 인한 비효율성을 안고 있던 BPO(BT가 분리되기 전 영국 우전공사)에 대한 각계의 비판이 높아 가자, 산업부(DTI의 전신)는 BPO의 생산성을 높이고 요금수준을 인하시키기 위하여 가격상한규제를 도입하기로 결정하였다.[3)]

3) 산업부가 가격상한규제를 도입하게 된 직접적 원인은 "리틀·차일드 보고서"에 연유한다. 이 보고서는 버밍검 대학의 리틀·차일드 교수를 팀장으로 한 위원회가 정부에 제출한 보고서이다. 동 보고서에는 규제안으로서 ① 제약을 명시하지 않는 방식, ② 산출량에 따라 세율을 변동시키는 이익과세 방식, ③ 최고보수율규제(일종의 공정보수율규제) 방식, ④ 이익상한규제 방식, ⑤ 시내요금 인상률 억제 방식, 즉 "RPI–X"방식이라는 5개 안을 제시하고, 이들 안을 (i) 독점 방지, (ii) 효율성 및 기술혁신 유인, (iii) 규제비용, (iv) 경쟁촉진, (v) 주식매각 이익과 BT의 장래성이라고 하는 다섯 가지 기준으로 평가한 결과, "RPI–X"방식이 (i), (ii), (v)에서 가장 우수하였으며, 나머지 두 가지 기준에서도 두 번째로 우수한 것으로 평가되어 종합적으로 가장 우수한 규제안이라는 결론을 내렸다. 영국에서는 이 보고에 기초하여 1984년에 "RPI–X" 방식이라고 불리는 요금상한규제 제도가 도입되었다.

〈표 2〉 BT에 대한 가격상한규제의 변천과정

	제 1 기 ('84년 8월~'89년 7월)	제 2 기 ('89년 8월~'91년 7월)	제 3 기 ('91년 8월~'93년 7월)	제 4 기 ('93년 8월~'97년 7월)
주요 서비스 바스켓	• 기본료 • 시내외 통화료	• 기본료 • 시내외 통화료 • 수동 통화료 • 번호안내료 ('91. 4. 유료화)	• 기본료 • 시내외 통화료 • 수동 통화료 • 번호안내료 • 국제통화료	• 기본료 • 시내외 통화료 • 수동 통화료 • 번호안내료 • 국제통화료 • 공사료
	RPI−3%	RPI−4.5%	RPI−6.25%	RPI−7.5%
공사료·기본료	• 주택용 기본료: "RPI + 2%"	• 주택용 및 업무용 기본료, 일반전화가입비: "RPI+2%"	• 주택용·업무용 단일 회선 기본료: "RPI + 2%" • 업무용 복수회선 기본료: "RPI + 5%"	• 모든 기본료: "RPI + 2%" • 모든 개별요금: "RPI + 2%"
전용회선 바스켓		•국내전용회선: "RPI + 0%"	• 국내 및 국제전용회선: "RPI + 0%"	• 국내 및 국제전용회선: "RPI + 0%"

(주) 1996년 2월 이후, 기본료에 대한 "RPI+2%"의 가격상한 규제와 기본료에 대한 적자보전(Access Deficit Contribution: ADC) 의 지불은 동시에 폐지

자료: 堀 伸樹, 英國における電氣通信自由化の經緯, *InfoCom Review*, 第3號, p. 54, 1995. 8.

가격상한규제 방식은 요금인상 수준을 "인플레율−X%"의 범위 안에 두는 것이다. BT의 경우 인플레율은 소매물가지수(RPI)가 적용되고 있다.[4] OFTEL은 경쟁의 진전 상황과 서비스의 특징에 따라 서비스를 그룹화하여 바스켓을 구성하고, 바스켓을 구성하는 서비스 그룹의 가중평균 인상률이 가격상한 이내라면, 개개 서비스 요금의 유연한 개정을 인정하게 되어 있다.

BT에 대한 가격상한규제는 〈표 2〉에서 볼 수 있는 바와 같이 최근까지 3회에 걸쳐 엄격한 방향으로 개정되어 왔는데, 제1기(5년간), 제2기 및 제3기(각 2년간)를 경과한 후, 현재 제4기(1993년 8월~1997년 7월)에 들어와 있다.

BT에 대한 가격상한규제는 l984년, BT의 민영화와 함께 면허조건의 한 조항으로 도입되어 현재까지 수차례 개정되었다. 가격상한규제 방식은 그동안 대상 서비스, 규제 기간, 가격상한 공식 등에서 많은 변화가 있었다. 특히 가격상한 공식에 포함되는 X수준이 지속적으로 증가하였으며, 규제대상 서비스도 계속 늘어났고, 제약조건도 추가되는 등 시간의 경과에 따라 BT는 초기보다 엄격한 규제를 받아 왔다. 이는 최초 규제방식이 다소 느슨하였던 데에도 이유가 있었지만 BT가 기본료와 시내통화료를 인상하고 장거리통화료를 인하하여 적극적으로 요금구조를 개편함으로써 BT의 수익성이 높아진 점에 보다 근본적인 원인이 있는 것으로 보인다.

X의 값은 최초의 요금규제 기간(1984년 8월~

4) "RPI−X"의 X는 소비자 물가지수의 신장에 대한 통신산업의 상대적 생산성의 크기를 반영하는 것인데, BT로 하여금 효율적인 경영을 촉진시키기 위하여 설정한 것이다. 영국에서 도입된 "RPI−X"방식은 종래의 공정보수율규제와 비교할 때 효율성 향상을 위한 인센티브가 작용한다는 것이 특징적인 점으로, 물가연동제와 상한규제의 조합이라 할 수 있다.

1989년 7월)에는 3%였는데, 이것은 과거의 실적 2.5%에 장래의 노력목표 0.5%를 더한 것이다. 1989년 8월부터는 4.5%로 개정되었고, 적용 예정기간의 절반밖에 경과하지 않은 시점인 1991년 8월부터는 통신시장 구조에 대한 정책 변경으로 인하여 6.25%로 강화되었다. 현재의 X는 7.5%인데, 이것은 1993년 8월부터 1997년 7월까지 적용하기로 되어 있다. 현행의 "RPI−7.5%"의 가격상한 규제는 4년 가까이 경과하고 있는데, 최근 영국의 RPI 상승률이 2% 내지 3% 정도의 수준이기 때문에 BT는 4% 이상의 요금인하를 매년 실시하지 않으면 안되게 되어 있다.

한편, 영국에서는 민영화 후 최근까지 가격상한규제가 적용되는 서비스가 지속적으로 추가되어 왔다. 개별 서비스에 대해서도 RPI를 서브 상한으로 지키도록 하는 조치가 취해지고 있다. 나아가서 비용에 준거한 요금 재조정을 하기 위해서는 기본료 및 공사료의 인상이 불가피하기는 하나, 대폭 인상이 되지 않도록 BT는 OFTEL과의 협의를 거친 후, 대체적으로 "RPI+2%"를 가격상한으로 하여 현재까지 수차례에 걸쳐 요금을 비용에 접근시키기 위한 인상조치를 취하여 왔다. 그러나 기본료·공사료의 인상이 바스켓 전체의 가격상한 틀 속에서 각종 통화료의 인상을 초래하지 않았음은 물론이다.

전용선 서비스에도 1989년 이후 가격상한규제가 도입되었다. 그 결과 민영화 당초에는 요금규제 대상 서비스의 수입이 BT 총수입의 약 50%에 불과했지만, 그 후 바스켓의 신설이 이루어지고 적용되는 서비스가 증가됨에 따라 1996년 현재 약 80%를 넘는 것으로 추정되고 있다.

BT는 요금개정을 행하는 경우, 28일 전에 OFTEL에 신청해야 하며, 가격상한 규제조건을 충족하였다는 것이 인정되면 요금개정을 실시할 수 있다.

정부는 BT 이외의 신규진입자에 대해서는 Mercury를 포함하여 비지배적 사업자로 간주하고 요금규제를 하지 아니하며, 이들 사업자는 하루 전에 요금개정 사항을 OFTEL에 신고하여 공표하면 충분한 것으로 결정하였다. 1996년 현재 100개 이상의 사업자가 통신서비스를 제공하고 있으나 요금규제는 BT에 대해서만 하고 있다.

이와 같은 요금규제 하에서 BT가 최근까지 단행해 온 전화요금의 개정상황은 〈표 3〉과 같다. 여기에서 알 수 있는 사실은 기본료는 전반적으로 인상되었으나, 통화료는 인하되었다는 사실이다.

요금규제 완화는 영국의 통신사업자들에게도 요금전략 전개면에서 많은 변화를 초래하였다. 복점 종료 후 지난 수년간, BT의 변화된 상황을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 가격상한규제 하에 있던 BT는 Mercury와의 치열한 경쟁을 통하여 장거리 및 국제요금의 대폭적인 인하를 단행하는 한편, 적자인 기본료를 점차 인상하여 왔다. 또한 경쟁이 진전됨에 따라 BT에게도 1991년에는 대량할인이 허용되었으며, 할인율도 단계적으로 확대되고 있다.

둘째, 시내통신부문에서 경쟁이 점차 치열해짐에 따라 BT보다 낮은 요금으로 진입하는 케이블TV에 대항하여 BT도 1995년 6월 요금개정에서 민영화 후 처음으로 시내 통화료를 인하하였다.

셋째, 가격상한이 점차 엄격하게 설정되었기 때문에 BT의 평균 요금수준도 최근 급격하게 인

〈표 3〉 1984년부터 1996년까지 BT의 주요 전화요금 개정 상황(누적)

		명목(%)	실적(%)
기본료	업무용 주택용	82.3 83.0	7.9 8.3
시내통화	평일 피크기 평일 야간	−5.6 29.3	−44.1 −23.5
~56km	평일 피크기 평일 야간	−25.9 50.7	−56.1 −10.8
56km~	평일 피크기 평일 야간	−63.0 −14.5	−78.1 −49.4
국 제 통 화 소매물가 지수		−22.3 69.0	−28.4 -

자료: 堀 伸樹, 歐米諸國における電氣通信料金の動向, 電氣通信, vol. 59, no. 597, p. 41, 1996. 6.

하되었다. 현행 가격상한 하에서 BT는 매년 평균 4% 이상 요금인하를 하고 있다.

한편, Mercury는 BT의 저요금 정책에 대응하기 위하여 특히 대 · 중규모 업무용 서비스시장 획득을 목표로 요금전략을 전개하였다. 복점시대에 Mercury에 대해서는 요금규제가 가해지지 않았기 때문에 비교적 자유롭게 요금설정을 할 수 있었다. 복점 재검토 이후, 기본료에 대한 적자보전에 대하여 Mercury는 시장의 10% 이상을 차지하는 부분에 대하여는 BT에 적자보전분을 지불하게 되었는데, 과거 수년간 연간 3,000~5,000만 파운드를 지불해 왔다. 1996년 2월 이후에는 BT의 기본료에 대한 "RPI + 2%"의 가격상한규제와 적자보전 지불은 동시에 폐지되었다.

마지막으로 OFTEL은 BT의 상호접속요금(BT 통신망사업)에 대해서는 BT소매사업과 동일한 조건과 요금으로 "표준상호접속요금"을 적용하여 왔으나, 차기 요금규제 기간(1997년 8월~2001년 9월)부터는 가격상한규제를 적용할 계획이다〈표 4〉. 이와 같이 경쟁의 급격한 진전에 따라 OFTEL 은 유일하게 요금규제 하에 있는 BT에 대해서도 가격상한규제(특히 소매요금)를 차기에는 종료시키기로 결정하였다. 동시에 면허조건상의 반경쟁적 행위를 방지 · 강화하고, 일반경쟁법제에 의해 이에 대처할 방침임을 밝혔다.

2. 미래의 요금규제 방안(제5차 규제)

OFTEL은 1996년 6월, BT에 대하여 1997년 8월부터 적용할 가격상한규제안을 발표하였다. 이 안은 1995년 12월과 1996년 3월에 제출된 두 차례의 자문문서에 대해 광범위한 의견수렴 과정을 거쳐 최종 확정된 것이며, BT가 이 최종안에 동의할 경우 1997년 8월부터 발효된다. 만약 BT가 동의하지 않으면 BT의 요금규제방식은 독점 및 합병위원회(Monopolies and Mergers Commission)에 회부된다.

이하에서 제5차 규제안(1997년 8월 이후)의 몇 가지 중요한 특징을 살펴보면 다음과 같다.

OFTEL은 2차 자문문서에서 통신시장의 점진적 경쟁을 고려하여 다음과 같은 3가지 규제 대안

〈표 4〉 BT에 대한 요금규제(1997년 8월~2001년 7월)

(1)소매요금(최종 소비자용)

주요 서비스·바스켓	• 기본료·공사료 • 시내외 통화료 • 수동 통화료 • 번호안내료 • 국제통화료
	RPI−4.5%
공사료·기본료	−
전용회선 바스켓	• 음성급 전용선 • 저속 디지털 전용선
	RPI+0%

(주) 차기 규제는 주택용(특히 상위 20%의 이용자 제외)을 중심으로 하여 가격상한이 적용됨.

(2) 도매요금(사업자대상 상호접속요금)

통화 착신 바스켓	• 통화 착신(시내 교환기–가입자)
일반 통신망 바스켓	• 통신 발신(가입자–시내 교환기) • 시내–탠덤간 전송 • 단일 트렌지트

(주1) 각 바스켓 별로 "RPI−(3~6%)"의 요금 상한이 설정됨.
(주2) 탠덤간 전송, 국제통화, 국제전용선은 각 RPI를 상한으로 함.
(주3) 번호안내, 수동통화는 상호접속 서비스로서는 비규제.
자료: 堀 伸樹, 歐米諸國における電氣通信料金の動向, 電氣通信, vol. 59, no. 597, p. 40, 1996. 6.

을 제시하였다. ① 4년 기한으로 규제대상 서비스의 모든 소비계층에 대해 동일한 가격상한을 설정하는 방안, ② 2년간 가격상한규제를 적용한 후 규제의 지속여부를 결정하는 방안, ③ 4년 기한으로 중소규모 주택용 및 소규모 업무용 가입자에 초점을 맞춘 가격상한규제 방안.

OFTEL은 대규모 업무용 시장에서는 이미 경쟁이 성숙되었기 때문에 차기 규제기간 중 실제 유효한 경쟁이 발생할 가능성이 적은 중소규모 주택용 및 소규모 업무용 시장만 규제하는 것이 가장 효과적인 접근방법이라고 판단하여 세번째 대안을 선택하였다. 첫번째 대안은 업무용 시장의 치열한 경쟁을 반영하지 못하며, 두번째 대안은 규제의 불확실성을 증가시킬 우려가 있어 채택하지 않았다고 한다.

이에 따라 규제대상 소비계층을 주택용 시장에 국한하고 아울러 소규모 기업에 대한 보호장치를 마련하고 있다. 구체적으로 설명하면, OFTEL은 중소규모 주택용 이용자의 통화이용 행태에 기초하여 가격상한공식을 설정함으로써 가격상한규제의 혜택이 소규모 이용자에게 보다 많이 돌아가도록 하였다. 실제 BT는 다양한 할인프로그램을 통해 대규모 주택용 이용자에게 가격상한을 충족하는 요금보다 더 싼 요금을 제공할 것이 확실하며, 극빈계층의 경우도 BT가 제공하는 여러 보조프로그램을 통해 보호를 받을 것이다. 또한 BT는 모든 기업에 대해서 주택용 시장에서의 가격상한을 충족하는 요금수준보다 싼 패키지 상품을 도입하여야 하며 업무용 기본료를 소매물가 이상으로 인상할 수 없게 되어 있다.

OFTEL은 BT의 자율성을 보장하고 인센티브 효과를 유발하기 위해 여러 가지 제도를 보완하였다. 이전의 하위상한(기본료에 대해서는 "RPI+2%", 모든 개별요금에 대해서는 "RPI+0%")을 폐지하였으며, 신규 서비스의 도입을 촉진하기 위해 신규 서비스를 규제 바스켓에서 삭제하였다. 미국식 이윤공유제도(Profit Sharing System)[5]도 급속한 경쟁 진전과 더불어 인센티브 효과를 감소시

킨다는 이유로 도입하지 않았다.

규제대상 서비스도 축소되었다. OFTEL은 BT의 가격상한규제에서 특수요금서비스(specially tariffed services)–0800번, 0345번, 0990번 등–와 번호안내서비스를 면제하였다. 1, 2차 자문문서에서는 수동통화료, 시외통화료 및 국제통화료에 대해서 가격상한규제를 철폐하는 문제가 심도있게 논의되었으나, OFTEL은 아직까지 이들 시장에서 충분히 경쟁이 성숙되지 않았다고 판단하여 계속 규제대상에 포함시키기로 결정하였다.

주택용 가격상한공식의 X값은 4.5%로 결정되었는데, 이 수치는 1990년대 이후 가장 낮은 수준이며 1, 2차 자문문서에서 제시된 X값보다 낮다. 그렇다고 해서 이 수준이 BT에게 유리하고 소비자에게 불리하게 작용할 것으로 보이지는 않는다. 일반적으로 주택용 서비스의 수익률은 그다지 높지 않으며 가격상한이 중소규모 주택용 이용자를 대상으로 하고 있어 BT가 이 계층에 대한 실질요금을 매년 대폭 인하하는 것이 쉽지 않을 것이다. 실제로 BT의 과거 6년간 실적을 살펴보면 주택용 가입자의 하위 80%에 대한 실제 유효 X수준의 평균치는 약 2.7%에 불과하여 전체 가입자를 대상으로 한 X수준(평균 6.6%)과 비교하여 큰 차이가 있다. OFTEL이 이렇게 방향을 선회한 것은 그 동안 가격상한규제가 모든 소비계층을 대상으로 하고 있어 가격상한규제의 혜택이 대량할인 등을 통해 일부 대규모 이용자에게 집중된 현상을 개선하려는데 있는 것으로 보인다.

OFTEL은 일반 가입자를 대상으로 한 소매서비스와 더불어 여타 통신사업자를 고객으로 한 상호접속 혹은 도매서비스에 대해서도 가격상한규제를 도입할 것을 계획하고 있다. 또 하위상한 등 다수의 사전적 경쟁보호장치를 사후적 공정경쟁의 문제로 재인식하여 철폐한 것도 과거 규제방식에서 진일보한 조치로 평가된다.

IV. 미국의 통신요금 규제제도

공정보수율규제를 통신사업 요금규제 방식으로 제도화하여 온 미국에서도 가격상한규제를 병용하기로 결정하였다. 이것은 BT에 대한 가격상한규제의 적용이 일단 좋은 성과를 거두었다는 데 자극을 받았기 때문으로 보인다. 여기에서는 FCC가 행한 명령 가운데 AT&T와 BOCs에 대한 요금규제 완화실태를 살펴보기로 한다.

1. AT&T에 대한 요금규제

FCC는 지배적 사업자로서 유일하게 요금규제를 받고 있던 AT&T에 대하여 시장경쟁의 진전 상황에 따라 점진적으로 규제완화를 행하여 왔다.[6] FCC는 AT&T에 대한 요금규제를 경쟁 진전에 따

5) 미국의 FCC는 1991년 1월, BOCs의 주간(州間)접속료에 대한 요금규제를 공정보수율규제에서 가격상한규제로 변경하였다. 그러나 AT&T의 경우와는 달리, 이 분야에서는 BOCs의 독점도가 매우 높았기 때문에 보수율 이 일정 기준치를 초과하는 경우에는 초과 이익의 일부를 고객(장거리 통신사업자)에게 환원하는 Profit Sharing System을 도입하였다. 그러나 이 제도는 소비자 보호라는 목적은 달성할 수 있으나, BOCs의 생산성 향상의 인센티브를 감소시켜 가격상한규제의 본래 취지를 퇴색시킨다는 단점을 지니고 있다. 이러한 이유로 영국에서는 Profit Sharing System을 도입하지 않았다.

6) AT&T가 장거리 통신서비스에서 차지하는 비중은 1984년 분할 당시, 90.1%였으나, 1988년에는 74.6%, 1993년에는 58.5%로 저하되었다. FCC는 장거리 통신시장에서 경쟁이 격화되는 것을 계기로 하여 점차 AT&T의 서비스에 대한 요금규제를 완화하는 조치를 취하였다. 그 결과 AT&T는 요금설정에 있어서 유연성을 확보할 수 있게 되었다

라 독점시대의 전형적인 규제형태인 공정보수율 규제 방식에서 경쟁에 유연하게 대응할 수 있는 방향으로 단계를 거쳐 완화하였다.

그러나 FCC는 이를 자발적으로 행한 것은 아니었다. AT&T가 MCI 등과의 경쟁에 대응하기 위하여 요금규제를 완화해 줄 것을 여러 차례 강력하게 요구하였고, 이 요구가 있을 때마다 "행정절차법"에 의하여 경쟁 상대와 소비자를 포함한 이해 관계자들로부터 의견(comment)과 반론(reply comment)을 접수하고, 이를 검토하여 공공이익 및 공정경쟁조건의 확보라는 관점에서 FCC가 독자적으로 판단하여 결정한 것이다.

AT&T는 1985년 10월 이전에는 공정보수율규제 하에서 전부배부비용 원칙에 따라 요금을 설정하고 있었다. 그러나 FCC가 1985년 10월에 행한 "선택통화 요금재정(optional calling plan)"은 AT&T로 하여금 선택적·부가적·경쟁적 서비스에 대해서는 전부배부비용이 아니라, 증분비용을 토대로 한 요금설정을 인정하고 경쟁에 대항하는 길을 열어 주었다.

FCC는 장거리 통신시장에서의 경쟁 격화를 계기로 1989년 7월에 AT&T의 서비스에 대한 요금규제를 공정보수율규제에서 가격상한규제로 완화하는 조치를 취하였다. 그러나 가격상한규제가 요금규제 완화의 최종 목표가 될 수는 없으므로, 충분한 경쟁력을 갖춘 서비스에 대해서는 가격상한규제의 대상에서 해제시켜 간소화된 규제를 행한다는 결정을 내렸다.[7)]

FCC는 1989년 3월에 AT&T의 주간(州間) 통신요금에 대하여 가격상한규제를 채택하고 동년 7월 1일부터 실시하였다. 이 가격상한규제는 AT&T의 주간(州間) 통신 서비스를 세개의 바스켓으로 대분류하여 바스켓별 가중평균 요금을 매년 "GNP · PI(국민총생산 물가지수)−3%±(외생적 비용변동)"의 범위 내에 두는 것이다. 이 3%의 내역은 AT&T의 과거 생산성 향상 실적 2.5%와 생산성 배당(AT&T의 자체 노력으로 생산성을 향상시켜 소비자에게 환원하여야 할 비율) 0.5%이다. 외생적 비용변동(%로 표시)은 접속료와 세금 등 AT&T가 통상 통제할 수 없는 비용의 변동분이다. 바스켓별 가중 평균요금의 개정 폭이 위의 가격상한 범위 내에 있고, 바스켓 내의 각 서비스 요금이 이 가격상한의 상 · 하 5% 이내라면 간단한 심사를 거쳐 요금개정을 인가하게 되어 있다. 주택용 가입자를 보호하기 위하여 오후 시간대 시외통화(MTS)요금과 야간/주말 시외통화 요금의 개정 허용 폭은 5%가 아니고 4%로 되어 있었다. 또한 주택용 가입자가 주로 이용하는 서비스만의 요금인상을 방지하기 위하여 주택용 가입자가 지불하는 평균요금은 "GNP · PI−3%"을 기준으로 하여 매년 1% 이상의 인상을 인정하지 않는 것으로 하였다(매년 실질 2%의 요금 인하).

여기에서는 1990년 10월 16일에 미국 하원의 전기통신소위원회에 "가격상한규제 하에서의 AT&T의 업적(AT&T's Performance under Price-Cap Regulation)"이라는 제목으로 제출된 보고서

7) 가격상한규제로부터 보다 간소화된 규제로 이행한 서비스는 아래와 같다.
- 1991년 8월 : 아날로그 전용선, 일반교환통화를 제외한 모든 업무용 서비스
- 1993년 5월 : 800번호안내를 제외한 800번 서비스
- 1995년 1월 : 업무용 일반교환통화 서비스

요금에 대한 규제가 간소화된 경위를 살펴보면, 800번 서비스의 경우는 800번호 portability의 도입이 계기가 되었고, 업무용 서비스의 경우는 AT&T의 점유율이 50% 전후까지 저하된 것이 계기가 되었다.

〈표 6〉 가격상한규제 하에서의 AT&T 요금개정 상황

바스켓과 서비스	1990. 7. 1. 가격지수(1)			실제 요금인상률(2)
	허용하한		허용상한	(1989. 6. 30. 현재 요금과 대비)
전 바스켓 평균(3)				%
가격상한지수	…	95.0	…	−2.3
실제가격지수	…	93.4	…	−4.3
주택용통신요금지수	…	94.5	…	−4.4
바스켓1				
가격상한지수	…	94.3	…	−2.4
실제가격지수	…	94.3	…	−4.2
주택용 통신요금지수	…	94.5	95.5	−4.4
서비스별				
주간 시외통화(MTS)	86.3	91.8	95.5	−4.1
오후 시외통화	90.1	91.4	98.8	−8.1
야간/주말 시외통화	93.4	99.9	102.4	0.3
국제통화	88.8	94.6	98.3	−4.6
수동통화·카드통화	90.9	98.7	100.6	0.1
리치아웃 아메리카	85.5	88.5	94.6	−8.9
바스켓2				
가격상한지수	…	94.0	…	−2.9
실제가격지수	…	92.8	…	−4.6
서비스별				
레디라인 800서비스	84.8	90.2	93.9	−6.5
AT&T 800서비스	88.8	94.7	98.3	−3.8
메가콤 800서비스	80.8	85.3	88.5	−7.6
기타 800서비스	87.0	90.0	96.3	−10.0
바스켓3				
가격상한지수	…	96.7	…	−1.6
실제가격지수	…	93.1	…	−4.0
서비스별				
프로WATS	86.7	91.1	95.8	−5.2
AT&T WATS	89.8	94.7	99.2	−0.1
메가콤	84.0	88.6	92.9	−4.5
SDN	73.0	76.8	80.7	−6.2
기타 교환서비스	94.3	99.0	104.2	−1.2
음성급 전용선	93.2	98.1	103.0	−3.1
기타 전용회선	72.2	76.1	79.8	−23.2

(주1) 1988. 12. 31. 현재의 통신요금을 100으로 한 지수.
(주2) 1990. 7. 1. 현재의 요금을 1989. 6. 30. 현재 요금과 대비 (가격상한규제 실시 일은 1989. 7. 1.).
(주3) 바스켓 1-3의 요금을 단순 평균하여 산출.
자료: FCC, AT&T's Performance Under Price-Cap Regulation, CHART I-B, p. 8, 1990. 10.

를 중심으로 1989년 7월에 실시되었던 가격상한규제의 성과를 간략하게 살펴보기로 한다. 이 보고서는 미국 의회가 AT&T에 대하여 가격상한규제를 실시하는 경우 소비자에게 나쁜 영향을 미칠 것을 우려하여 가격상한규제를 실시한 결과 보고서를 요구함에 따라 제출된 것이다. 이 보고서에

는 가격상한규제 실시 후 1년간 AT&T의 요금 개정, 재무, 시장점유율, 새로운 서비스, 서비스 품질 등을 조사한 결과가 상세히 기술되어 있다. 이 보고서에 의하면, FCC는 공정보수율규제를 가하는 경우 예상되는 요금인하액보다 3억 8,400만 달러나 많은 요금인하 혜택을 사용자가 받은 것으로 보고하였다.

또한 이 보고서는 "AT&T의 요금 개정 상황"과 "AT&T의 이익"에 대하여 다음과 같이 보고하고 있다. 가격상한규제를 실시한 날로부터 1년이 경과한 1990년 7월 1일 사이에 단순 평균으로 가격상한 지수는 2.3% 인하되었고, 실제의 통신요금은 이보다 2% 높은 4.3%가 인하되었다고 보고하고 있다〈표 6〉.

AT&T는 가격상한규제로 이행한 이후에도 주간(州間) 서비스 전체의 보수율을 FCC에 매년 의무적으로 보고하게 되어 있는데, AT&T가 FCC에 보고한 가격상한규제 하에서의 보수율은 〈표 7〉에서 보는 바와 같이 11.62%였다. 이 보수율은 가격상한규제 실시 전과 거의 같은 수준이며 FCC에서는 이 정도의 수준이면 AT&T가 자사의 서비스를 충분히 유지·개선할 수 있다고 판단하였다.

FCC는 AT&T에 대한 가격상한규제는 위와 같이 좋은 결과를 거두었다고 결론을 내리면서, 필요에 따라 현행 가격상한규제를 수정하는 한편 요금약관과 관련자료를 계속 조사하여 문제가 발견되면 조치를 취할 용의가 있다고 발표하였다.

그러나 당초에 도입된 가격상한규제는 비지배적 통신사업자에 대한 요금규제는 크게 간소화시켰으나, 지배적 통신사업자에 대해서는 여전히 강한 규제를 남겨두는 문제점을 처음부터 내포하고 있었다. 그렇기 때문에 AT&T는 '장거리 전화 시장도 충분히 경쟁적이 될 만큼 시장 구조가 변화하였다'는 사실을 이유로 동 사에 부과되고 있는 요금규제를 재검토해 줄 것을 FCC에 강력히 요청하였다. FCC도 AT&T사에 대한 요금규제를 재검토할 필요성을 인정하고 "州間 장거리 통신시장 경쟁건(FCC Docket No. 90-132)"의 조사를 1990년 3월에 개시하여 1991년 8월 1일에 본 건의 "보고와 명령(FCC 91-521, 6 FCC Rcd. 5880)"을 채택하였다. 주요 내용은 다음과 같다. ① 업무용 서비스에 대해서는 가격상한규제를 폐지하고 요금개정에 관한 사전신고 기간을 4일로 하며, ② 800번 서비스에 대해서는 번호가 경쟁사업자와 공통이 될 때까지는 가격상한규제를 지속시키고, ③ 주택 및 소규모 업무용 서비스에 대해서는 가격상한규제를 지속시키고, ④ 개별 고객과의 계약 베이스 요금제도를 인정하고 (FCC규칙 "§ 61.55 계약 베이스의 요금"의 신설), 사전신고 기간을 14일로 하는 등의 내용으로 되어 있다. 여기에서 주목해야 할 점은 개별 고객과의 계약서비스(contract carriage)를 인정했다는 점이다.

〈표 7〉 AT&T의 보수율

(기간 : 1989. 7. 1.~1990. 6. 30.)

항 목	주간 서비스 (단위 1,000달러)
총수입	25,410,139
총비용·세금	24,094,819
순이익	1,315,320
요금 기저(평균 순투자액)	11,320,845
보수율	11.62%

자료: FCC, AT&T's Performance under Price-Cap Regulation, CHART III-A, p. 20, 1990. 10.

또한 비지배적 통신사업자에 대하여 FCC가 요금규제를 유보하는 정책을 채택한 것에 대해서 AT&T는 그것이 통신법 제203조에 위반한 것이라 하여 콜롬비아 특별구 연방고등법원(피고는 MCI로 되어 있으며 행정사건이므로 이것이 1심)에 FCC의 결정을 취소할 것을 요구하는 소송을 제기하였다. 이에 대하여 동 고등법원은 1992년 11월 13일, AT&T측의 주장을 인정하여 FCC의 판결을 무효로 하고 FCC로 되돌리는 판결을 내렸다(978F. 2d 727). 이 사안은 연방 대법원에 회부되었으나, 대법원은 1994년 6월, FCC의 규제 유보정책은 위법이라는 판결을 내렸다.

FCC는 그 후에도 경쟁의 진전에 따라 서비스별로 가격상한규제를 점차 폐지하고 모든 요금개정을 14일 전에 신고만 하면 되는 "간소화 규제"로 이행하였다.

결국 FCC는 1995년 11월에 장거리 시장에서의 치열한 경쟁 상황과 MCI 등 신규 진입자의 경쟁 대응능력, 소비자의 교섭력 등을 감안하여 AT&T를 지배적 사업자가 아닌 비지배적 사업자로 규정하였다. 그 결과 AT&T는 하루 전에 신고만 하면 요금개정이 가능하게 되는 "최대한 간소화된 규제"로 이행하여 MCI 등 경쟁 상대와 거의 동일한 조건 하에 경쟁이 가능하게 되었다. 현재 AT&T 장거리 시장 점유율은 50%를 약간 상회하는 정도에 불과하므로 AT&T는 이제 시장지배력을 가지고 있지 않는 것으로 판단되고 있다. 장거리 대형 3사는 90년대 초에 전국 규모의 광섬유망 구축을 완료하였고, 장거리시장에서는 이 방대한 시설을 최대한 이용하기 위하여 치열한 경쟁을 전개하고 있다.

1996년 2월에 클린턴 대통령이 서명하여 성립된 "1996년 전기통신법"의 발효는 FCC로 하여금 의무적으로 규제 축소를 하게 만들었으며, FCC는 이에 의하여 州間 요금의 신고의무를 폐지하는 방향으로 조사절차를 수정하고 있다.

2. BOCs에 대한 요금규제

FCC는 BOCs의 州間 서비스(주로 장거리통신사업자가 지불하는 州間 접속료)에 대한 요금규제를 1991년 1월 1일부터 공정보수율규제에서 가격상한규제로 변경하였다.

1991년, FCC가 채택한 BOCs에 대한 가격상한 계산식은 AT&T와 기본적으로 동일한 "GNP·PI(국민총생산 물가지수)−X(생산성 향상률)±(외생적 비용 요인)"의 방식을 채택하고 있다. 그러나 가입자회선 부분의 "착신 사업자 공용회선 접속요금"에 대해서는 통화량 증가에 의한 수입증가의 절반을 고객(장거리 통신사업자)에게 환원하는 제도를 채용하고 있다. 그밖에 AT&T의 가격상한규제와 다른 점을 열거하면 다음과 같다.

① AT&T의 경우와는 달리 이 분야에 있어서 BOCs의 독점적 지배력이 매우 높았기 때문에 보수율이 일정 기준치를 초과하는 경우에는 초과이익의 일부를 고객(장거리통신사업자)에게 환원한다〈표 8〉. 반대로 보수율이 너무 낮아진 경우, 낮아진 만큼의 요금 인상을 허용한다.

② 가격상한 계산식의 X(생산성 향상률)를 AT&T가 3%로 한 것에 대하여 州間 통신서비스에 대해서는 과거의 실적을 감안하여 3.3%로 설정한다. 한편 X로서 4.3%를 선택하는 것도 인정하며, 4.3%를 선택한 BOCs는 요금 인상의 상한이

〈표 8〉 주간(州間) 접속 서비스의 과대이익 환원방법

생산성 향상률 3.3%를 선택한 시내 전화회사의 이익 환원 방법		생산성 향상률 4.3%를 선택한 시내 전화회사의 이익 환원 방법	
12.25%까지의 이익	환원하지 않음	13.25%까지의 이익	환원하지 않음
12.25%–16.25%의 이익	절반 환원	13.25%–17.25%의 이익	절반 환원
16.25%를 넘는 이익	전부 환원	17.25%를 넘는 이익	전부 환원
(보수율은 실제 14.25%로 제한)		(보수율은 실제 15.25%로 제한)	
$12.25\% + \frac{(16.25\% - 12.25\%)}{2} = 14.25\%$			

(주1) 특수한 州間 서비스에 대해서는 3.3% 대신 3%, 또는 4.3% 대신 4%를 적용함.
(주2) 가격상한규제를 선택하지 않는 중소규모의 시내 전화회사는 계속 공정보수율규제를 적용 받으며, 표준보수율은 11.25% (1991. 1. 1, 이후 실시).
자료: 西田達昭 (김방룡외 역), 보편적 서비스-미국과 일본의 통신정책 비교분석-, 한국전자통신연구소, p. 157, 1996. 8.

낮아질 것이나 생산성을 높여 보수율이 커지더라도 더 많은 이익을 사내에 유보할 수 있다.

기타 AT&T의 가격상한규제와 같이 바스켓과 서비스별 개정 허용폭을 설정하는 한편, 실시 상황을 충실히 감시하고 있다. 이 가격상한규제는 대형 BOCs 8개사(RBOC 7개사와 GTE)에 강제적으로 적용되었다. 그러나 기타 중소 규모의 BOCs는 종래의 공정보수율규제와 새로운 제도인 가격상한규제 중, 어느 하나를 자율적으로 선택할 수 있게 하였다. FCC는 가격상한규제의 채택과 동시에 공정보수율규제를 희망하는 중소 규모의 BOCs에 적용하는 공정보수율을 시장금리 등을 고려하여 1991년 1월 1일부터 11.25%(그 때까지는 12%)로 설정하였다〈표 9〉.

FCC는 BOCs에 대한 가격상한규제를 1994 년부터 1년여에 걸쳐서 재검토한 결과 1995년 3월에 잠정적인 개정안을 발표하였다. FCC의 개정내용은 종래의 생산성 향상률 설정이 느슨했던 관계로 BOCs가 접속료에서 과도한 이익을 얻고 있다는 반성에서 비롯되었다. 이 안에는 생산성 향상률의 값으로서 종래보다도 엄격한 4.0%, 4.7%, 5.3% 중 하나를 선택할 것과 기준보수율을 상회하는 이익을 고객에게 환원하는 금액도 상향 조정하였다. 다만 가장 엄격한 5.3%를 선택한 BOCs는 기준보수율을 상회하는 이익을 환원할 필요는 없게 되어 있다.

〈표 9〉 서비스 바스켓과 요금 상한

바스켓의 종류	가 격 상 한
(1) 공용회선(가입자 회선) (common line services)	GNP·PI–3.3% (또는 GNP·PI–4.3%)
(2) 통화량에 따라 변동하는 서비스 (traffic sensitive services)	위와 같음
(3) 전용회선 접속 서비스 (special access services)	위와 같음
(4) 특수한 주간 서비스 (FCC규칙 제69부 규정에 없는 inter-exchange services)	GNP·PI–3% (또는 GNP·PI–4%)

자료: 西田達昭 (김방룡외 역), 보편적 서비스-미국과 일본의 통신정책 비교분석, 한국전자통신연구소, p. 156, 1996. 8.

여기에서는 대형 전화회사인 BOCs를 중심으로 검토하였기 때문에 가격상한규제로의 이행이 대세인 것처럼 보였을지 모르겠으나, 많은 수의 중소 규모의 시내전화 회사들에 대해서는 종래의

공정보수율규제가 그대로 적용되고 있음을 부언해둔다.

3. 통신법 개정에 따른 미국 사업자의 요금전략 동향

1996년 2월 신통신법의 성립으로 BOCs 등 지역전화회사의 시내망이 경쟁개방에 의무적으로 노출된 반면, BOCs 측에서도 영업지역 외 발신 장거리전화 시장으로의 진출이 허용되게 되었다. BOCs는 주공익사업위원회로부터 승인만 받으면, FCC 가 정한 가이드라인(FCC가 1996년 8월에 공표한 상호접속규칙)에 따라 영업지역 내 발신 장거리전화(LATA간) 시장에의 진출도 가능하게 되었다. AT&T, MCI 등 대형 장거리사업자도 주공익사업위원회의 인가를 받아 LATA 내 장거리시장 및 시내통신시장으로 진출을 개시하고 있다.

AT&T는 통신법 개정을 예상하고 이미 1995년 11월에 전국을 5개로 나눈 시내통신 사업부를 설치하고 "Growth 2005"라고 하는 시내/장거리/이동체 통신의 패키지 전략을 담고 있는 "10개년 계획"을 발표하였다. 동 사는 1996년 3월, 전국 모든 주의 공익사업위원회에 시내서비스 제공 인가 신청서를 제출하였으며, 바이패스업자 등 경쟁적 시내서비스사업자와의 제휴, 독자적인 시내망 구축 등을 통하여 시내통신시장에의 진입을 계획하였다. AT&T는 1996년 9월 현재, 동부 26개 주에서 각각 지역전화회사와의 상호접속 교섭이 합의에 도달하지 못하였다고 하여 주공익사업위원회에 32건의 중재 신청을 한 바 있다.[8)]

한편 BOCs 측에서도 시내통신 시장에 진입하려고 하는 장거리사업자와 바이패스업자, 케이블TV회사 등과 상호접속 협정을 빠른 시일 내에 체결하여 성장성이 높은 장거리시장에 진출하려 하고 있다. 이미 BOCs와 GTE는 FCC의 인가를 얻어 영업지역 외 장거리시장뿐만 아니라 국제통신시장으로 진입을 개시하고 있다.[9)]

그리고 규제완화에 따른 업계의 경쟁격화로 BOCs 끼리의 합병(SBC/팩텔, 벨·애틀랜틱/나이넥스 등), 제4의 장거리통신사업자 WorldCom에 의한 MFS의 취득, US West에 의한 미국 제3의 케이블TV회사 Continental Cable Vision의 취득 등, 급진적이고 거대한 합병 움직임이 나타나고 있다.

신통신법에 의한 규제완화는 미국 장거리시장에서의 서비스와 요금에도 전례 없는 변화를 초래하고 있다.

AT&T는 시내/장거리/국제/유니버설 카드/휴대전화/인터넷 접속/비디오 서비스 등의 "원스톱 쇼핑"을 통한 요금할인 계획을 공표하였다. 시내통신에 대한 진입은 재판매, 제휴, 유·무선 시설 베이스의 방법 등을 동원한다. 인터넷 접속에 대해서는 1996년 3월에 World Net Service를 AT&T의 장거리통화 등록소비자에게 월 19.95달

8) AT&T가 상호접속 교섭에서 NYNEX, Bell Atlantic 등 BOCs와 합의를 형성하지 못하고, 주공익사업위원회에 중재를 요청한 사항은 시내서비스 재판매, 망기능의 세분화(unbundle), 다이얼 상의 평등, 서비스 및 운용상의 인터페이스, 서비스 품질보증, 요금청구 업무 등 광범위하다.

9) 한편 국제서비스에 대해서는 FCC가 1996년 7월, 나이넥스, 아메리텍, 벨·애틀랜틱 3사의 장거리 자회사에 의한 재판매 베이스의 영업지역 외 발신서비스의 제공신청을 인가하였다. 나아가서 FCC는 1997년 2월, 최초로 BACI와 NYNEX LD에 대해서 설비 베이스의 영업지역 외 발신서비스의 제공을 인가하였다.

〈표 10〉 영국의 가격상한제도 변화 추이

과 거		장래(1997. 8. 이후)
① 통신사업자를 제외한 일반 가입자만을 규제대상으로 하여 모든 소비층에게 일률적으로 규제	⇒	① 일반 가입자뿐만 아니라 통신사업자를 고객으로하는 도매서비스에 대해서도 가격상한 규제 도입. 한편, 소매서비스에 대해서는 규제대상 소비계층을 주택용 시장에 국한하고 아울러 소규모 기업에 대한 보호장치 마련
② 가격상한 공식에 포함되는 X수준이 지속적으로 증가. X의 값은 최초에는 3%였는데, 1989년 8월부터는 4.5%, 1991년 8월부터는 6.25%, 현재는 7.5%		② 주택용에 대한 X값은 4.5% (1990년대 이후 가장 낮은 수준). 과거의 규제가 모든 소비계층을 대상으로 하고 있어 규제의 혜택이 일부 대규모 이용자에게 집중된 현상을 개선하려는데 있음
③ 주요 서비스 바스켓에 대하여 적용되는 규제대상 서비스가 지속적으로 추가되어 온 한편, 제약조건도 추가		③ 규제대상 서비스 축소 - 특수요금서비스와 번호안내서비스 면제 - 수동통화료, 시외통화료 및 국제통화료는 경쟁 미성숙으로 판단되어 규제대상에 포함시키기로 결정
④ 바스켓 전체뿐만 아니라, 개별 서비스에 대해서도 RPI를 하위상한으로 지키도록 조치		④ BT의 자율성 보장과 인센티브 효과 유발을 위해 제도 보완 - 이전의 하위상한 폐지(다수의 사전적 경쟁보호장치를 사후적 공정경쟁의 문제로 재인식 하여 철폐한 것으로 과거 규제방식에서 진일 보한 조치) - 신규서비스 도입 촉진을 위해 신규 서비스를 규제 바스켓에서 제외

러로 무제한 사용하게 하는 요금제도(비등록인 경우 24.95달러)를 도입하였는데, 그 결과 전국 2위의 인터넷 접속업자로 급격히 성장하였다. 비디오에 대해서는 1994년에 서비스를 개시한 이래 급성장을 하고 있는 디지털 직접 위성방송에 출자·제휴하고 있다. 동 사는 전국 주요 50개 시장에 50억 달러를 투자하여 시내망을 구축하기로 하고, 뉴욕, 로스엔젤레스, 시카고에서 건설을 개시하였다.

한편 MCI도 이에 대응하여 "원 스톱 서비스(MCI One)"제공을 개시하고 있으며, 곧 시내통신서비스와 디지털직접위성방송(이미 면허 취득)도 이 패키지에 포함시킬 예정이다. 이와 같은 원 스톱 쇼핑은 장거리사업자뿐 아니라 BOCs 등 지역전화회사와 케이블TV회사에서도 전략적으로 추진하고 있으며, 이와 관련한 수직적 제휴와 통합이 관심을 집중시키고 있다.

그런데 이와 같은 다수의 서비스 패키지 제공은 고객의 입장에서는 그 내용을 파악하기 어렵다. Sprint사는 이 점에 착안하여 전국 균일요금제를 실시하여 장거리시장에서 주목받고 있다. 최근 보도에 의하면 AT&T의 경우, MCI, Sprint 등과의 경쟁으로 시장을 빼앗기고 있으며 원 스톱 서비스의 제공도 순조롭지 않아 전국 균일요금을 도입하기에 이르렀다고 한다.

BOCs의 장거리/국제 진출과 AT&T 등 장거

〈표 11〉 미국의 요금규제제도 변천 과정

	1984	1989	1991	1995
AT&T	공정보수율규제 o 전부배부비용 원칙에 따라 요금 설정 선택적 통화요금 o 선택적 서비스에 대하여 증분비용에 기초한 요금설정 인정 o AT&T에 경쟁요금 설정을 가능케 함	요금상한규제 o 요금상한 범위 내에서 유연한 요금설정 o 일정범위 이내라면 요금개정을 14일 전에 신고하면 자동적으로 발효 o 비대칭적규제의 문제점을 당초부터 내포	간소화규제 경쟁의 진전에 따라 서비스별로 가격상한규제를 점차 폐지하고 모든 요금개정을 14일 전에 신고만 하면 되는 "간소화 규제"로 이행	최대한 간소화된 규제 o FCC는 1995년 11월에 AT&T를 지배적 사업자가 아닌 비지배적 사업자로 규정 o 그 결과 AT&T는 하루 전에 신고만 하면 요금개정이 가능하게 되는 "최대한 간소화된 규제"로 이행하여 MCI 등 경쟁상대와 거의 동일한 조건 하에 경쟁 가능
지위	비 지 배 적 지 위			지 배 적 지 위
BOCs	공정보수율규제		가격상한규제 o AT&T 규제와 같은 점: 가격상한 계산식 o AT&T 규제와 다른 점: - 가입자회선 부분의 "착신사업자 공용회선 접속요금"에 대해서는 통화량 증가에 의한 수입증가의 절반을 고객에게 환원 - BOCs의 보수율이 일정기준치를 초과하는 경우에는 초과이익의 일부를 고객에게 환원 - X는 3.3%와 4.3%중 선택(AT&T는 3%)하며, 4.3%를 선택하는 경우 보수율이 커지더라도 이익을 사내유보 가능 - 대형 BOCs 8개사(RBOC 7사와 GTE)에 강제적으로 적용되었으나, 기타 중소 규모의 BOCs는 종래의 공정보수율 규제와 가격상한규제 중, 어느 하나를 자율적으로 선택 가능	가격상한규제의 재검토 o 1994년부터 1년여에 걸친 규제 재검토 결과, 1995년 3월에 잠정적인 개정안 발표 o 개정은 종래의 X값 설정이 느슨했던 관계로 BOCs가 접속료에서 과도한 이익을 얻고 있다는 반성에서 비롯 o X의 값으로서 종래 보다도 엄격한 4.0%, 4.7%, 5.3% 중 하나를 선택할 것과 기준보수율을 상회하는 이익을 고객에게 환원하는 금액도 상향 조정

리사업자의 시내망에의 본격적 진입에 따라 미국의 통신시장에서는 수년 후에는 더 이상 시내/장거리/국제/무선/비디오 등의 시장 구분이 없어지고 수직 통합된 거대 사업자에 의한 치열한 경쟁이 전개될 것으로 보인다.

V. 영 · 미 요금규제제도의 비교분석

이상에서 통신자유화가 세계에서 가장 앞서 가고 있는 미국과 영국의 통신요금 규제상황을 살펴보았다.

BT에 대한 가격상한규제는 1984년 이래 현재까지 대상 서비스, 규제기간, 가격상한공식 등에서 많은 변화가 있었다. BT는 최근까지 시간의 경과에 따라 초기보다 엄격한 규제를 받아 왔다. 이는 당초의 규제방식이 다소 느슨하였던 데에도 이유가 있었지만, BT가 기본료와 시내통화료를 인상하고 장거리통화료를 인하하여 적극적으로 요금구조를 개편함으로써 BT의 수익성이 높아진 점에 보다 근본적인 원인이 있는 것으로 보인다. 그러나 차기(1997년 8월 이후)에는 〈표 10〉에서 보는 바와 같이 최근까지 적용되어 왔던 엄격한 규제가 다소 느슨한 규제로 이행될 것으로 보인다.

한편 미국에서는 영국에서의 가격상한제도의 도입과정과 그 성과를 관찰하여 오다가 장거리시장에서는 1989년 7월, 시내시장에서는 1991년 1월부터 요금규제 방식을 공정보수율규제에서 가격상한규제로 변경하였다. AT&T의 경우, "공정보수율규제→가격상한규제(89년)→간소화 규제(91~94년)→비지배적 사업자로의 이행에 따른 요금규제의 철폐(95년 11월)"라는 과정을 거쳤다. 최근에는 1996년 2월 신통신법의 성립으로 인한 규제완화로 미국의 장거리 통신요금에 전례 없는 변화가 초래되고 있다. AT&T는 다수의 서비스를 하나로 묶어 판매하는 "원 스톱 쇼핑"을 통한 요금할인 계획을 공표하였으며, MCI도 이에 대응하여 "원 스톱 서비스(MCI One)" 제공을 개시하고 있다. 그런데 이와 같은 다수의 서비스 패키지 제공은 고객의 입장에서는 그 내용을 파악하기 어렵다는 점에 착안하여 Sprint사는 전국 균일요금제를 실시하여 장거리시장 부문에서 주목을 모으고 있다. 〈표 11〉에서는 AT&T와 BOCs의 요금규제 변천 과정을 보이고 있다.

미국과 영국은 1980년대 중반 이후, 경쟁도입을 착수한 이래 1990년대 중반에 들어와서는 시내통신부문을 포함한 전면 경쟁을 지향하고 있다. 그러나 양국은 통신자유화를 착수한 목적이 동일하지 않으며, 자유화의 형태에 있어서도 미국은 AT&T 분할이라는 구조적 분리를 선택하였으나 영국은 국영·독점에서 민영·경쟁의 형태를 선택하는 등, 서로 다른 점도 보이고 있다. 가격상한규제 방식에 있어서도 미국은 바스켓별 가중평균 요금을 "GNP·PI−3%±(외생적 비용변동)"의 범위 내에서 조정하나, 영국은 요금인상 수준을 "RPI−X%"의 범위 안에 둔다.

과거 영국과 미국에서 채용하여 왔던 요금규제 제도상의 몇 가지 주요한 공통점을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 신규로 진입하는 비지배적 사업자에 대한 요금규제는 유보하는 한편, 지배적 사업자에 대한 요금규제는 경쟁의 진전 상황에 따라 점차 완화·철폐하고 있다는 점이다. 미국에서는 서비스별 경쟁의 진전에 따라 가격상한규제를 점차 폐지하고 모든 요금개정을 14일 전에 신고만 하면 되는 "간소화 규제"로 이행해 오다가, 1995년 11월에는 AT&T가 하루 전에 신고만 하면 요금개정이 가능하게 되는 "최대한 간소화된 규제"로 이행하였다. 영국에서도 차기에 적용될 규제대상 서비스가 과거에 비하여 대폭 축소되었다.

둘째, 영·미 공히 규제 적용에 있어서 주택용과 소규모 업무용 가입자 등 사회적 약자를 보호하기 위한 조치를 게을리 하지 않았다는 점이다. 미국은 주택용 가입자가 주로 이용하는 서비스만의 요금인상을 방지하기 위하여 주택용 가입

자가 지불하는 평균요금은 "GNP·PI–3%"를 기준으로 하여 매년 1% 이상의 인상을 허용하지 않았다. 영국은 과거에는 통신사업자를 제외한 일반 가입자만을 규제대상으로 하여 모든 소비계층에게 일률적으로 규제하였지만, 차기에는 소매서비스에 대해서는 규제대상 소비계층을 주택용 시장에 국한하고 X값을 4. 5%로 설정하였는데, 이 수치는 1990년대 이후 가장 낮은 수준이다.

셋째, 가격상한규제 도입 초기에는 생산성 향상률 X의 값을 낮게 책정하였다가, 점차 그 값을 인상하여 왔다는 점이다. 예를 들면, BT의 경우 3%→4.5%→6.25%→7.5%(현재의 X)로 강화되었다. BOCs의 경우 과거에는 3.3%와 4.3% 중 택일하였으나, 최근에는 종래 보다도 엄격한 4.0%, 4.7%, 5.3% 중 하나를 선택할 것과 기준보수율을 상회하는 이익을 고객에게 환원하는 금액도 상향조정하였다. 이러한 조치들은 종래의 생산성 향상률 설정이 다소 느슨하였던 데에도 이유가 있겠지만, 규제대상 기업들이 기본료와 시내통화료를 인상하고 장거리통화료를 인하하여 적극적으로 요금구조를 개편함으로써 수익성이 높아진 점에 원인이 있는 것으로 보인다.

VI. 맺 음 말

세계 각국은 WTO 협상 진전에 따라 통신시장을 필연적으로 외국 자본시장에 개방해야 하며, 자국 시장에서 국내 사업자와 외국 사업자를 차별하지 않는 방향으로 규제정책을 집행하지 않으면 안되게 되어 있다. 그 결과, 통신요금은 더욱 인하될 것으로 보이며, 정액요금제의 광범위한 도입을 포함하여 저렴한 요금으로 통신을 다량 이용하는 시대가 도래할 것으로 보인다. 글로벌 시장경제에서 국제적으로 경쟁력이 없는 통신서비스와 요금수준은 더 이상 생존하기 힘들 것으로 보인다.

본론에서는 주로 영국과 미국을 중심으로 하여 요금규제 방식이 어떻게 변천되어 왔는가를 살펴 보았다. 양국의 요금규제 변화추이를 정리하면 "공정보수율규제→가격상한규제→간소화규제"로 요약할 수 있을 것이다. 이와 같은 규제환경 하에서 AT&T, BOCs, BT 등 지배적 사업자는 경쟁의 진전에 따라 요금 재조정을 성공적으로 수행하여 왔다. 최근에는 이들 국가에서 소비자의 요구에 대응하는 다양한 서비스 제공 및 대형 고객에 대한 대량할인제를 도입하고 있다. 이것은 우리나라 통신요금 정책의 장래의 방향성을 가리키고 있다.

정보통신부문이 국가경제에서 차지하는 비중을 고려할 때, 효율적인 요금규제 방식의 채용은 국가경제에도 크게 기여할 것이므로 "어떠한 선택을 할 것인가" 하는 문제는 중차대한 문제라 아니 할 수 없다. 현재 미국과 영국이 처해 있는 상황과 우리나라가 직면한 상황에는 큰 차이가 있다. 따라서 우리나라의 요금규제 방식을 반드시 가격상한규제로 해야 한다는 필연성은 존재하지 않는다. 중요한 점은 어떠한 규제방식을 채택하든지 간에 시장지배력이 강한 사업자에 대해서는 규제를 가하는 것이 불가피하나, 경쟁시장이 성립되는 경우에는 설사 그것이 국민의 경제생활에 큰 영향을 미친다 하더라도 요금설정에 자유를 부여해야 할 것이라는 점이다.

참 고 문 헌

[1] 성낙일, "영국의 통신요금 규제 동향," 통신시장, pp. 10-11, 1996. 10.

[2] 西田達昭 (김방룡외 역), 보편적 서비스-미국과 일본의 통신정책 비교분석, 한국전자통신연구소, pp. 144-158, 1996. 8.

[3] 醍瑚聰, 電氣通信の料金體系, 金本良嗣·宮島洋(編), "公共セクタ-の效率化", 東京大學出版會, 1991.

[4] 堀 伸樹, 英國における電氣通信自由化の經緯, InfoCom REVIEW, 第3號, p. 54, 1995. 8.

[5] 堀 伸樹, 歐米諸國における電氣通信料金の動向, 電氣通信, vol. 59, no. 597, pp. 35-42, 1996. 6.

[6] Harvey Averch, and Leland L. Johnson, "Behavior of the firm under regulatory constraint," *American Economic Review*, vol. 52. no. 5, pp. 1052-1069, 1962.

[7] FCC, AT&T's Performance under Price Cap Regulation, CHART III-A, p. 20, 1990. 10.

[8] FCC, AT&T's Performance under Price Cap Regulation, CHART I-B, p.8, 1990. 10.

[9] FCC(谷田敏一 譯), 價格上限規制下におけるAT&Tの業績(AT&T's Performance under Price-Cap Regulation, 1990. 10.), 海外電氣通信, pp. 62-67, 1990. 12.

[10] FCC(谷田敏一 譯), 米國市內電話會社の州際通信サ-ビスに對するプライス·キャプ規制, 海外電氣通信, pp. 18-38, 1991. 1.

[11] FCC(佐佐木 譯), ベル電話會社初の設備べ-ス國際通信サ-ビス認可, 海外電氣通信, pp. 34-36, 1997. 3.

[12] OFTEL(西田英一 譯), 1997年からの電氣通信サ-ビスの料金設定, 海外電氣通信, pp. 5-25, 1996. 8.

[13] Pang-Ryong, Kim, "The effect of Profit Regulations on combined two-part and peak-load pricing," *Economic Record* (forthcoming).

[14] E. Sheshinski, "Welfare aspects of the regulatory constraint," *American Economic Review*, vol. 62, pp. 175-178, 1971.