

# WTO 기본통신협상의 타결과 의미

강용중 · 현대경제사회연구원 주임연구원

WTO 기본통신협상이 2월 15일에 타결되었다. 세계 통신 시장 개방을 예고하는 다자간 규범이 마련된 것이다. 우리나라도 외국인 지분에 대한 규제를 대폭 완화하고 신규 서비스를 허용함으로써 내년부터 외국 업체의 국내 진출이 가시화될 전망이다. 이러한 통신 시장의 대내외 환경에 대응하여 정부는 효율적이고 공정한 경쟁체제를 구축하여 국내 통신 업체의 경쟁력 향상을 도모하고, 새로운 기술과 서비스 개발 및 국내 업체의 해외 진출을 측면 지원할 수 있는 다양하고 전향적인 정책을 마련해야 한다.

장 개방을 위한 구체적인 이행 절차를 마련하게 된다. 이제 외국의 통신 업체가 국내에서 전화 사업을 벌일 수 있음은 물론이고, 국내 업체도 해외 통신 시장에 자유롭게

## 기본통신협상 타결, 통신 시장 개방의 신호탄

세계의 통신 서비스 시장 개방 문제를 논의해왔던 WTO 기본통신협상(GBT: Group on Basic Telecommunications)<sup>1)</sup>이 2년 10개월의 우여곡절 끝에 지난 2월 15일 마침내 타결되었다. 이 협상이 내년부터 발효됨에 따라 협상에 참여한 67개국은 자국의 통신 시

참가할 수 있는 다자간 규범이 마련된 셈이다.

통신 서비스는 막대한 시설 및 설비 투자가 장기간 소요된다는 자연 독점적 성격과 '보편적 서비스'를 제공해야 한다는 공공재적 속성을 동시에 지니고 있었기 때문에, 일찍부터 정부가 통제할 수 있는 독점 기업으로 하여금 이를 담당케 해왔다. 이러한 성격때문에 시장 진입을 막는 규제와 정부의 정책적 지원

1) 1994년 WTO 협정에 따라 협상이 개시되면서 기본통신협상그룹(NGBT)이 협상 기구의 공식 명칭으로 사용되었으나, 1996년 4월 30일 협상의 결결과 더불어 협상 기간이 9개월간 연장되면서 동기구의 명칭도 기본통신그룹(GBT)으로 변경되었음.

2) '보편적 서비스'란 누구나 부담할 수 있는 저렴한 가격으로 국민 모두가 특별한 제약이나 차별없이 언제든지 이용할 수 있는 공공 서비스라는 의미임. 통신 시장에 경쟁체제가 도입되면 이러한 보편적 서비스의 실현이 어렵게 됨. 따라서 경쟁체제와 보편적 서비스간 조화를 어떻게 달성할 것인가가 통신 정책의 새로운 과제로 떠오르고 있음.

이 자연스럽게 이뤄졌으며, 이를 보호막으로 삼아 각국의 기간 통신 업체는 안정적인 성장은 물론이고, 원가를 훨씬 상회하는 고수익을 제도적으로 보장받을 수 있었다.

그러나 70년대 이후 급속히 진전된 정보 통신 기술의 발달로 통신 서비스의 기존 성격은 크게 변하게 되었다. 컴퓨터 기술과 통신의 접목, 광섬유와 교환 기술의 발전, 위성 및 무선을 이용하는 새로운 통신망이 등장하면서 통신 기술의 발전이 정부가 제어할 수 있는 범위를 벗어나게 되었고, 소비자의 다양한 요구에 따라 서비스의 내용도 크게 확장되었다. 이러한 추세에 맞추어 규제 완화, 경쟁체제 도입, 민영화 등의 획기적인 정책이 선진국을 필두로 각국의 통신 산업에 광범위하게 도입되었다. 다른 재화와 마찬가지로 통신 서비스도 다수의 공급자에 의해 제공되고, 소비자는 자신의 구미에 맞는 것을 선택할 수 있게 된 것이다.

그런데 이러한 변화는 일국적 수준에서 한정되지 않고 세계 각국으로 확산되어갔으며, 마침내 국제 무역의 완전 자유화라는 WTO체제의 정신에 비추어 통신 서비스의 국가간 교역에 존재하는 모든 장벽을 제거하자는 논의로까지 발전하였다. 따라서 기본통신협상은 통신 시장에 존재하는 국경을 허물기 위한 프

로젝트라고 볼 수 있다.

## WTO 기본통신협상에 대한 이해

통신 산업은 현재 가장 빠르게 성장하고 있는 산업 가운데 하나이며 정보 산업과 더불어 21세기 미래 사회를 선도할 핵심 산업으로 일컬어진다.<sup>3)</sup> 새로운 전후방 산업을 배출할 뿐 아니라 부가가치 창출 효과도 매우 높기 때문이다. 따라서 사활을 건 국가간 혹은 기업간 기술 개발 경쟁과 시장 선점 경쟁이 날로 치열해지고 있다. 더구나 통신 산업은 시장 규모에 따른 이익이 크기 때문에 통신 시장을 세계 전체로 확대시키는 것이 유리하고, 디지털 기술의 채용으로 범세계적인 기술 표준의 정착이 용이해졌기 때문에 이것이 가능하게 되었다. 따라서 기본통신협상은 지금까지 국가 단위로 분할되어 있는 통신 시장을 단일한 세계 시장으로 통합하기 위한 다자간협상이다.<sup>4)</sup>

기본통신협상은 서비스 교역에 대한 UR협상의 성과<sup>5)</sup>를 이어 받고 미해결된 문제를 다루기 위해 WTO체제 내에서 진행되었다. 협상 대상인 기본 통신은 유·무선 통신, 위성 통신 등 모든 형태의 통신 서비스와 통신망 사업을 포괄한다.<sup>6)</sup> 1994년 4월 기본통신협상그룹

3) 세계 정보 통신 산업은 1991~95년간 평균 8.1%로 성장하였지만, 향후에는 연평균 9.3%로 성장하여 2001년에는 2조 9,000억 달러에 이를 것으로 예상됨. 이상호, 「1997년 주요 업종의 산업 경기 전망: 통신」, 전국경제인연합회, 1997 참조.

4) 통신 시장 개방을 위한 다자간협상은 정보기술협정(ITA: Information Technology Agreement)과 기본통신그룹(GBT)이라는 양대 축을 중심으로 진행되었음. 정보기술협정이 통신 기기 분야의 관세 장벽 제거가 주 목적이라면, 기본통신그룹은 통신 서비스 분야의 시장 개방 문제를 다룸.

(NGBT)의 설치와 더불어 시작된 17 차례의 협상은 1996년 4월의 시한을 앞두고 미국의 협상 거부로 진통을 겪기도 했으나, 9 개월간의 협상 기간 연장을 거쳐 2월 15일에 최종 합의에 이른 것이다. WTO 130 개 회원국 가운데서 67 개국이 이 협정을 승인함으로써 세계 통신 시장의 90% 이상을 개방할 수 있게 되었다.

이번 다자간 기본통신협상에서 쟁점은 두 가지로 요약된다. 각국의 통신 업체들이 다른 국가의 통신 시장에 특별한 제약없이 접근할 수 있도록 외국인 사업자에 대한 진입 장벽을 제거하자는 것과, 일단 시장에 진입하고 난 뒤에는 현지의 국내 사업자와 유무형의 차별을 받지 않고 영업 활동을 할 수 있게끔 영업 규제를 완화하자는 것이다.<sup>5)</sup> 달리 표현하면, 실질적인 '시장 접근'과 '내국민 대우' 원칙을 관철해내는 것이 기본통신협상의 핵심적인 쟁점이라 할 수 있다. 그런데 이번 협상에서는 영업 규제 완화보다 '시장 접근' 문제에 보다 큰 비중을 두고 있다. 외국인 지분 한도, 사업자 수 제한 등이 주요 이슈로 부각된 것도 이러한 이유 때문이다. 하지만, 시장 접근 문제가

일단락 된 이상, 앞으로는 영업 규제 완화에 초점을 맞춘 논의가 본격화될 것으로 보인다.

그런데 여기에서 주목해야 할 대목 가운데 하나는 기본통신협상에서 미국이 견지한 입장과 행보이다. 기본통신협상의 긴 여정은 사실상 미국의 참여와 협상 거부의 과정이었다고 봐도 과장이 아닐 만큼 미국, 특히 자국 통신 업계의 이익이 반영되고 그에 따라 협상 내용이 결정되는 구조를 가지고 있었다. 이러한 사정의 배경에는 정보 통신 분야에 경쟁력을 갖췄다는 자체 판단과 이를 기초로 미국 경제의 영광을 재현하려는 다분히 '중상주의' 적인 의도가 깔려 있다. 따라서 시장 개방 문제를 일괄 처리코자 했던 다자간협상의 결과가 미국의 이익에 부합하지 않는다고 판단하면, 언제든지 쌍무협상이나 제2의 다자간협상을 통해 새로운 논의를 재개할 것임에 틀림없다. 기본통신협상이 타결된 직후 미국이 곧바로 일본에 대해 NTT와 KDD의 외국인 지분 제한을 문제삼고 쌍무적 공세를 강화한 것은 이러한 입장의 단면을 보여준다. 이렇게 볼 때, 기본통신협상의 타결은 하나의 종착지임과 동시에

5) UR협상은 GATT체제 바깥에 존재하던 서비스 교역을 다자간협상(GATS) 대상으로 끌어들이겠다는 점에서 의의가 크지만, 구체적 분야에 대한 구체적 협상은 여전히 미흡함. 따라서 WTO체제 내에서 시한을 정해 다자간협상을 진행 중인데, 대표적인 분야가 기본 통신을 포함하여 금융과 해운 등임.

6) 기본 통신이란 우후과이 최종 협상안에서 통신 서비스의 협상 범위를 가리키는 용어로서, '모든 형태의 통신 전송망 및 서비스'로 규정되어 있음. 이는 우리나라의 전기통신사업법 제4조에 규정한 기간 통신 사업의 내용과 동일한 것으로 보아도 무방함. 동시에 의하면 전기 통신사업은 기간 통신 사업과 부가 통신 사업으로 분류되고, 기간 통신 사업은 전화(시내, 시외, 국제), 전신, 전기 통신 회선 설비 임대 사업, 주파수를 할당받아 제공하는 서비스 등으로 구성되어 있음. 결국, 기본 통신은 유선 전화, 무선 통신(이동 전화, 무선 호출, PCS 등), 위성 통신, 통신망 사업 등 거의 모든 통신 분야를 망라하고 있는 것으로 볼 수 있음.

7) 최병일·이한영, 「기본통신협상의 현황과 대응」, 통신개발연구원, 1995, pp. 40~42 참조.

또 다른 출발점이라 볼 수 있다.

## 우리나라 통신 시장의 개방 일정

최종 타결된 우리나라 양허안의 골자는 외국인 지분 참여폭을 대폭 넓히고 개방 시기를 앞당기면서, 정부가 끝까지 집착한 동일인 지분 제한 요구를 관철시켰다는 점이다.

현행 제도에서는 무선 분야의 경우, 33% 이내 범위에서 외국인 지분 보유가 허용되고 있지만, 유선 전화(시내, 시외, 국제) 분야에서는 외국인의 지분 참여가 완전히 금지되어 있다. 이외에도 외국인 임원 수 제한, 외국인 대주주 금지 등의 장벽과 함께 통신 사업자 수를 정부의 판단으로 결정하기 때문에, 외국 통신 업체의 국내 진출은 거의 불가능하였다.

그러나 최종 양허안에 따르면 내년부터 외국인 지분 제한을 단계적으로 축소하여 2001년부터 유무선 구분없이 최고 49%까지 지분 참여가 가능하게 하였고, 1999년부터 외국인 대주주를 허용하였으며, 사업자 수에 대한 제한도 사실상 철폐하기로 했다.

다만, 외국인이 동일인 자격으로 소유할 수 있는 지분의 한도를 설정하였다는 점이 두드러진 특징이다. 이는 국내외 업체간 형평성을 고려하고 소유와 경영을 분리시키겠다는 정부의 의도가 반영된 것이다. 대신 외국인이 대주주가 될 수 있는 길을 열어 놓았다. 그러나 외국인 소유의 동일인 지분 제한이 캐나다를 제외한 다른 나라에서는 찾아보기 어려운 우리나라의 독특한 규제 조치이고, 외국인의 국내 영업과 관련하여 '體感' 제약으로 작용하면 언

〈표 1〉 우리나라 양허안의 주요 내용

	현행	최초 양허안(1995. 12)	최종 양허안(1997. 2)
외국인 총지분 소유 한도	· 유선 완전 금지 · 무선 33%	1998년부터 유무선 33%, 한국통신 20%	· 1998년부터 유무선 33% 허용 (한국통신 20%) · 2001년부터 유무선 49% 허용 (한국통신 33%)
동일인 지분 소유 한도	(내국인의 경우) 유선 10%, 무선 33%	명시하지 않음	· 유선 10%(한국통신 3%) · 무선 33%
외국인 대주주 제한	금지	금지	· 1999년부터 허용 (한국통신은 금지)
외국인 임원 수 제한	외국인이 대표자가 될 수 없고 전체 임원의 1/3을 초과할 수 없음	제한 없음	제한 없음
사업자 수 제한	정부의 수급 판단에 따라 사업자 수 결정	주파수 제약에 의한 경우외에 사업자 수 제한은 없음	좌동
음성 재판매 서비스	금지	2001년부터 외국인 지분 100% 허용	1999년부터 외국인 지분 49% 허용 후, 2001년부터 100% 허용

제든지 이에 문제를 제기할 소지가 있다. 또한 이번 협상이 외국인 소유 지분 제한을 비롯한 '시장 접근'의 측면에 치중하였던 만큼, 앞으로는 '영업 규제 완화'가 새로운 쟁점으로 부상하리라 생각된다.

### 통신 시장 개방에 즈음한 정책 과제

협상 타결에 따라 외국 업체와 국내 업체 간의 경쟁도 불가피해졌으며, 특히 사업 경험이 적은 신규 통신 사업자의 경우 경쟁력이 크게 위축될 가능성이 크다. 외국 기업들이 활발히 진출하리라고 예상되는 분야는 회선재판매, 시외·국제 전화, 그리고 개인 휴대 통신(PCS)으로 대표되는 신규 무선 통신 분야이

다. 이들 분야는 요금 수준이 원가를 훨씬 상회하기 때문에 초과 이윤이 광범위하게 존재하고, 시장 규모가 방대하며 외국 기업이 기술·영업 능력 면에서 경쟁 우위를 가지고 있다는 공통점이 있다.<sup>8)</sup>

하지만, 전면적 개방을 눈앞에 두고 있는 긴박한 사정에 비추어 국내의 대비는 미흡하다. 실질적인 경쟁체제를 구축함으로써 다양하고 차별화된 서비스 개발을 유도해야 하고, 원가를 크게 상회하는 통신 요금을 적정 수준으로 끌어내려야 하며, 외국 업체와 경쟁할 수 있는 탄탄한 기술적 기반을 마련해야 하는 과제들이 산적해 있지만, 그 해결이 아직은 요원하다. 136억 달러에 이르는 국내 시장(1995년 말)과 8,800억 달러(1995년 말)에 달하는

〈표 2〉 주요국의 통신 시장 개방 양허 내용

	외국인 지분 제한	기간 통신 사업자 출자 제한	음성재판매 서비스
미국	무선 분야의 직접 투자만 20%	제한 없음	제한 없음
EU	· 프랑스: 무선 분야 직접 투자만 20% · 포르투갈: 직·간접 투자 합계 25% · 기타 회원국 제한 없음	제한 없음	제한 없음
일본	제한 없음	NTT, KDD: 20%로 제한	제한 없음
캐나다	· 직·간접 투자 합계 46.7% (직접 투자 20% 제한)	텔레셋캐나다는 2002년까지 독점	유료 전화를 이용한 재판매 서비스 불가
멕시코	유무선 40%	제한 없음	제한 없음
브라질	유무선 40%	제한 없음	제한 없음
칠레	제한 없음	제한 없음	제한 없음
필리핀	유무선 40%	제한 없음	금지
태국	유무선 20%	제한 없음	제한 없음

주: 간접 투자는 지주 회사나 투자 전문 회사를 통해 투자하는 것이고, 직접 투자는 해당 기업의 주식을 직접 매입하는 경우를 가리킴.

8) 최병일·이한영, 「기본통신협상의 현황과 대응」, 통신개발연구원, 1995, p. 50 참조.

세계 시장은 향후 무선 통신의 대중화와 위성 통신의 상용화, 통신과 방송의 융합 등에 의해 더욱 큰 폭으로 성장하리라 예상되지만, 그 성장의 과실을 국내 통신 업체가 누릴 수 있을지 의문이다.

이러한 사정의 배경에는 무엇보다 정부의 소극적인 정책 대응이 차지하는 책임이 크다. 지금까지 국내 통신 산업은 사실상 정부에 의해 주도되어왔다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 따라서 통신 시장의 전면 개방을 앞두고 있는 시점에서 통신 정책은 구태를 벗어나 새로운 방향을 지향해야 하는 과제를 안고 있다. 그 가운데 하나는 효율적이고 공정한 경쟁체제를 구축하여 국내 통신 업체의 자체 경쟁력을 높이도록 유도하는 것이고, 다른 하나는 국내 통신 산업의 위상 제고를 위한 간접적 지원 체제를 마련하는 것이다.

경쟁체제의 구축과 관련하여 첫째, 시장 진입 장벽이 실질적으로 해소되어야 한다. 이미 사전공고제가 폐지되긴 했지만, 사업 허가권이 신설된 '정보통신정책심의위원회'에 주어져 있어 여전히 정부가 개입할 수 있는 여지가 크다. 따라서 시장 진입은 자유롭게 허용하되 불공정 행위에 대한 감시를 강화하는 방향으로 정책 개입이 이루어져야 할 것이다. 둘째, 신규 서비스 분야와 신규 사업자의 조기 선정이 필요하다. 이렇게 함으로써 국내 관련 시장이 조기에 활성화되고 확대될 뿐만 아니라, 경쟁 체질을 몸에 익힐 수 있는 시간적 여

유를 확보할 수 있기 때문이다. 셋째, 서비스 뿐만 아니라 통신 설비 분야에서도 경쟁체제가 구축되어야 한다. 현재 시내망, 위성 통신, 해저 케이블 등 통신망은 여전히 한국통신에 의해 독점되고 있는 만큼, 이 분야에도 민간 자본을 유치하여 통신망을 다양화하고 고도화하는 작업이 이루어져야 한다.

정부의 간접적 지원과 관련해서는 외국 업체와 국내 업체간 경쟁이 격화될 가능성이 큰 만큼, 규제 위주에서 WTO 정신에 위배되지 않는 범위 내의 간접적인 지원책이 있어야 한다. 우선, 국내 통신 업체들이 적극적으로 해외 시장에 진출할 수 있도록 각종 규제와 제도를 정비하고, 이를 지원하기 위한 정책적 배려가 있어야 한다. 각 국가마다 통신 시장의 성숙도와 환경이 다르므로, 이에 적절한 진출 전략을 구사할 수 있도록 정보를 수집하고 국내 업체간 과열 경쟁을 조정할 수 있는 체제를 갖추어야 할 것이다. 또한 해외 진출과 관련하여 해외 업체와의 전략적 제휴나 합작, 인수·합병시 발생할지 모르는 제도적 걸림돌을 제거하는 작업도 서둘러야 한다. 둘째, 기술과 서비스 개발을 위한 지원체제를 가동해야 한다. 통신 기술과 서비스 개발은 단일 기업이 독자적으로 담당하기 어려울 정도로 범위가 넓기 때문에, 업체간 혹은 산·학·연 공동개발체제를 가동하고 지원해야 한다. 마지막으로, 필요 인력을 개발하고 육성하는 데도 정부의 선도적인 역할이 필요하다. 